

AURI 정책 제안 2023

건축공간연구원
auri brief
모음집

CONTENTS

특별건축구역 제도의 운영 원칙과 방향	001
● 임유경 연구위원, 이주경 부연구위원, 김준래 연구원	
우리 지역의 고령사회 대응 현황은?	008
● 한승연 연구원, 허재석 연구원, 고영호 연구위원	
복수 용도 인정 규정 활용 현황과 발전 방향	015
● 이주경 부연구위원, 오민정 연구원, 김은희 연구위원	
도시의 밤, 얼마나 밝아야 범죄두려움을 낮출까?	022
● 손동필 선임연구위원, 현대환 연구원, 박유나 연구원	
안전속도 5030 그 다음 과제는? 저속의 도로환경에서 보행안전을 위한 제안	030
● 남궁지희 부연구위원	
감염병 확산에 대응하는 지역 내 공간자원 전환 전략	039
● 변은주 연구원, 여혜진 부연구위원	
요양병원의 코로나19 감염확산 원인과 시설계획 대응방향	047
● 김꽃송이 부연구위원, 한승연 연구원	
지방이주 청년의 정주지속을 위한 청년활동공간 조성방안	057
● 장민영 부연구위원, 임보영 부연구위원, 송윤정 연구원, 윤주선 부연구위원	
「역사문화권정비법」의 이해와 제1차 역사문화권 정비기본계획 주요 내용	063
● 심경미 연구위원, 김종범 연구원	
건축자산 진흥 제도의 운영 현황과 개선 방향	071
● 박일향 부연구위원, 손은신 부연구위원, 이규철 부연구위원	
도심항공교통(UAM) 시대를 준비하는 건축과 도시공간	082
● 남성우 부연구위원	
기부채납 건축물의 효율적 조성과 운영을 위한 과제	089
● 배선헌 부연구위원, 김상호 선임연구위원	

참여적 의사결정을 통한 네거티브 헤리티지 보존·활용 방안	097
● 권영란 연구원, 염철호 선임연구위원, 손은신 부연구위원	
고령친화 생활환경 마련을 위한 건축도시 정책개선 방향	104
● 최가운 연구원, 고영호 연구위원	
스마트기술 적용 확대를 위한 건축산업의 당면과제	112
● 김은희 연구위원, 김상호 선임연구위원, 조시은 부연구위원, 유제연 연구원, 오민정 연구원	
국내외 사례를 통해 본 현충시설의 가치 향상 전략과 시사점	119
● 손은신 부연구위원	
「경관법」 실효성 제고를 위한 제도 개선 방향	129
● 심경미 연구위원, 정인아 부연구위원, 송윤정 연구원, 장미홍 위촉부연구위원	
거주가치 중심의 민간주도 주택공급방식 사업모델 제안	140
● 염철호 선임연구위원, 손은신 부연구위원, 진태승 연구원, 양동수 사회적기업 더함 대표	
공공건축심의위원회 운영 현황과 과제	152
● 이해원 연구원, 방재성 부연구위원	
대규모 재난에 따른 이재민의 임시주거시설 사례 -미국과 일본 사례를 중심으로-	163
● 박유나 연구원, 염철호 선임연구위원, 강현미 부연구위원	
근린상권 모니터링을 위한 점포 생존율 지표의 활용	177
● 임보영 부연구위원	
원격근무 시대의 주거구독 서비스 현황과 전망	183
● 박석환 부연구위원, 성은영 연구위원, 변은주 연구원	
대한민국 한옥공모전 11년 성과와 향후 과제	194
● 신치후 연구위원, 김가람 연구원, 유예슬 연구원	

auri brief.

건축공간연구원

특별건축구역 제도의 운영 원칙과 방향

임유경 연구위원 (044-417-9615, yklim@auri.re.kr)

이주경 부연구위원 (044-417-9658, jklee@auri.re.kr)

김준래 연구원 (044-417-9694, jkim@auri.re.kr)

* 이 글은 임유경 외. (2021). 특별건축구역 운영 가이드라인 연구. 건축공간연구원. 중
일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

특별건축구역 제도는 건축물의 안전, 기능, 환경 및 미관을 향상시킴으로써 공공복리에 증진한다는 「건축법」의 목적에 부합하고 「건축기본법」에서 규정하는 건축의 공공성을 확보하는 방향으로 운영 되어야 한다. 제도 적용 시 이웃 대지의 환경권은 보호되어야 하며, 도시계획 절차와 상호 연계가 필요하다.

● 특별건축구역 제도 도입과 운영 경과

2005년 12월에 출범한 ‘대통령자문 건설기술·건축문화선진화위원회’에서는 건축 설계의 창의력 제한 문제를 해결하고 건설기술 발전을 위한 기반을 마련하기 위해 건축기준을 완화할 필요성을 제기하였으며, 창의적인 설계 및 공공선도 시범사업 수행을 위해 특별건축구역 제도를 도입할 필요가 있다는 논의를 진행하였다.

위원회의 제안은 제도 도입을 위한 입안 노력으로 이어졌으며, 2007년에 「건축법」이 개정되면서 특별건축구역 제도가 신설되었다. 조화롭고 창의적인 건축물의 건축을 통하여 도시경관의 창출, 건설기술 수준향상 및 건축 관련 제도 개선을 도모하기 위하여 특별건축구역을 지정할 수 있으며, 구역 내에서는 「건축법」 또는 관계 법령에 따른 일부 규정을 적용하지 않거나 완화 또는 통합하여 적용할 수 있도록 하였다.

제도 도입 후 14년이 경과한 현재, 전국에 총 70개소의 특별건축구역이 지정되었다. 평균적으로 연간 5개소의 특별건축구역이 지정된 것인데, 지역별로 보면 서울특별시 29개소, 부산광역시 4개소, 세종특별자치시 25개소, 경기도 12개소로 수도권과 대도시, 신도시에 집중되어 있다. 70개소 가운데 공동주택 사업구역이 63개소로 절대 다수를 차지하며, 그 외에 한옥 4개소, 기타 3개소가 지정되었다.

지자체별 특별건축구역 지정 현황(2021년 10월 말 기준, 사업구역 단위: 개소)

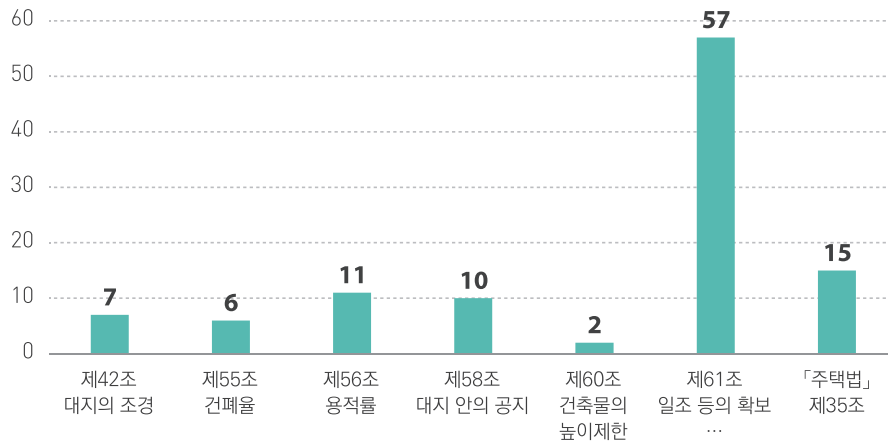
구분		서울특별시	부산광역시	세종특별자치시	경기도	합계
유형별	공동주택	26(3)	3	24	10	63
	한옥	3		1	1	5
	복합용도		1		1	2
합계		29(3)	4	25	12	70(3)

* 2021년 8월 기준 특별건축구역으로 지정된 대상지의 지역별 현황으로 지정권자와는 상이함

** () : 건축위원회 심의결과 조건부결정으로 통과된 지정고시 예정인 사례

출처: 17개 시·도별 특별건축구역 지정 현황 회신 자료

심의자료 확인이 가능한 58개 특별건축구역에 적용된 특례 조항을 분석한 결과, 「건축법」 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한)에 따른 인동간격 기준을 배제한 경우가 57개(81.4%)로 가장 많았다. 다음으로 「주택법」 제35조 중 대통령령으로 정하는 규정인 「주택건설기준 등에 관한 규정」 배제가 15건(21.4%), 「건축법」 제56조(용적률) 배제가 11건(15.7%), 제58조(대지안의 공지) 배제가 10건(14.3%) 순으로 나타났다.



특별건축구역 지정 사례 중 '배제 특례'가 적용된 사례 건수

특별건축구역으로 지정된 사례에서는 통행축 확보, 조화로운 경관 형성, 지역 맥락을 고려한 스카이라인, 다양한 주동 유형, 평면세대의 다양화 및 입면디자인 차별화 등 우수한 디자인을 적용하기 위한 시도들이 나타났다. 그 외에 다수의 공동주택 사례에서 공동주택의 경계부를 주변 지역과 연계하거나 커뮤니티시설을 지역 주민에게 개방하여 공공성을 확보하고자 하였다.



© 운영건축사무소

용적률과 인동거리 완화를 통해 부대복리시설 및 다채로운 도시풍경을 구현한 고덕강일지구 1BL 공동주택 계획 사례

● 특별건축구역 제도 활성화를 위한 법령 개정

특별건축구역 제도는 2007년 신설 이후 지속적으로 개정을 거쳤는데, 특별건축구역 제도 활성화 및 창의적인 주택의 공급을 촉진하기 위해 특별건축구역 지정신청의 권한을 다변화하고, 특례사항 적용 대상 건축물을 확대하였다.

2014년 1월 14일에는 「건축법」 개정으로 지정권자에 국토교통부 장관 외에 시·도지사를 추가하였으며, 특례 적용 조건 변경 및 특례사항을 확대하였다. 2016년 2월 3일 「건축법」 개정에서는 특별건축구역 지정 금지 대상에서 군사기지 및 군사시설 보호구역을 삭제함으로써 지정 대상을 확대하는 한편, 「건축법」 제56조(용적률)를 특별건축구역 내 배제 가능 항목에 추가하였다. 2020년 4월 7일에는 「건축법」 개정으로 지정신청기관 외의 자가 사업구역을 관할하는 시·도지사에게 특별건축구역의 지정을 제안할 수 있도록 하였으며(제71조 제2항 신설), 2021년 1월 8일 영 개정으로 특별건축구역의 지정 제안 절차를 신설(제107조의 2)하였다. 2021년 1월 8일에는 「건축법 시행령」 개정으로 공동주택 300세대에서 100세대 이상으로, 한옥 50동에서 10동 이상으로, 한옥 외의 주택은 30동 이상으로 특례사항 적용 대상 건축물을 확대하였다.

「건축법」 및 동법 시행령의 특별건축구역 관련 조문 변화 및 주요 특징

구분	개정(시행)	주요 특징
법	2007.10.17.(2008.1.18.)	-제8장 특별건축구역 등 신설 (제60조~제67조)
법	2009.4.1.(2009.10.2.)	-제8장 특별건축구역 등(제69조~제77조로 변경) -(제71조)심의기관인 중앙건축위원회 설명 추가
법	2014.1.14.(2014.10.15.)	-(제69조, 제71조, 제72조, 제76조)지정권자에 시·도지사 추가 -(제73조)특례 적용 조건 변경 및 특례 사항 확대 -(제75조)모니터링 기간 규정
법	2016.2.3.(2016.8.4.)	-(제69조)특별건축구역의 지정대상 확대(군사기지 및 군사시설 보호구역) -(제72조)모니터링 실시 및 특례적용계획서 제출 -(제76조)허가권자의 모니터링 결과 제출 의무 및 제도개선 노력 -(제77조)직접 모니터링 및 용역 의뢰
법	2020.4.7.(2020.10.8.)	-(제71조)지정신청기관 외의 자가 시·도지사에게 지정 제안 가능
령	2021.1.8.(2021.7.9.)	-(제107조의 2)특별건축구역의 지정 제안 절차 -(별표 3)특별건축구역의 특례사항 적용 대상 건축물의 확대

제도 도입 당시에는 공공 부문이 선도하는 시범사업 수행을 위한 제도로 설계되었으나, 민간 등 지정신청기관 외의 지정 제안 제도가 도입되어 이해관계집단의 구도가 변화하는 등 특별건축구역 제도는 도입 이후 작동 체계가 크게 변화하였다. 또한 제도 초기에는 신도시 또는 신개발 지역에 지어지는 사업을 주요 대상으로 적용되었으나 점차 기성시가지 공동주택, 한옥을 포함한 단독주택 등으로 범위가 확대되면서 특별건축구역이 주변 지역에 미치는 영향이 커지고 있다. 따라서 특별건축구역의 효율적 운영을 위해서는 용적률 추가 확보, 일조 높이제한 완화로 인한 세대수 증가 등 제도를 적용함으로써 얻을 수 있는 편익에 대해 공공성을 어떻게 확보할 것인가에 초점을 맞춰서 제도 운영 원칙과 방향을 제시할 필요가 있다.

	제도 도입	추진 경과 및 관련 논의	추진 과제
취지	창의적인 건축물의 건축을 통해 도시경관의 창출, 건설기술 수준 향상, 건축 관련 제도 개선을 도모	지역개발사업 투자 활성화 건설투자 활성화 주택공급 활성화	도입 취지를 고려한 제도 운영 방향 정립
대상	공공주도 사업 중심	대상 확대: 공공주택 세대 수 완화 단독주택(한옥 포함) 밀집지역	주변 지역 고려 필요성 증대 인접 지역과 조화 중요
구도	지정권자: 국토교통부 장관	지정권자 확대 → 시·도지사 민간 제안 가능	이해관계집단 변화에 따른 운영 원칙 정립

특별건축구역 제도 적용 특성 변화

● 특별건축구역 제도의 운영 원칙과 방향

특별건축구역 제도의 작동체계 변화를 고려할 때 제도의 운영 원칙과 방향을 설정하기 위해서는 지정권자, 지정제안자, 건축사사무소 등 관련 주체의 의견을 다각적으로 수렴할 필요가 있다. 건축공간연구원에서는 2021년 3월 8일부터 11월 3일까지 업무협의 9회, 세미나 4회, 지정기관 담당자 의견청취 2회, 전문가 자문회의 10회를 거쳐 특별건축구역 제도의 운영 원칙과 방향을 제안하였다.

특별건축구역 제도가 양적 완화의 수단으로 활용되어 도시환경과 주변 대지에 부정적인 영향을 미치는 것을 방지하기 위해서는 제도 운영 시 다음과 같은 원칙을 적용할 필요가 있다. 첫째, 특별건축구역을 통해 건축물의 안전, 기능 환경 및 미관을 향상시킴으로써 공공복리 증진에 기여하도록 한다. 둘째, 건축의 생활공간적 공공성, 사회적 공공성, 문화적 공공성을 실현할 수 있도록 한다. 셋째, 도시경관 창출, 건설기술 수준 향상, 건축 관련 제도 개선을 도모하도록 한다. 넷째, 특별건축구역 외 이웃 대지의 환경권을 보호할 수 있도록 한다. 마지막으로 타법 및 관련 계획을 상호 발전적인 방향으로 검토하고 기존에 수립된 계획 변경이 필요한 경우 사전 협의를 통해 관련법에 따른 절차를 신속하게 이행하도록 한다.

「건축법」 제71조 제4항에서는 특별건축구역 지정 시 구역 지정의 필요성, 타당성, 공공성 관련 사항을 검토하도록 하였는데, 주요 검토사항은 다음과 같다. 먼저 구역 지정의 필요성을 충족하기 위해서는 법 제69조에 따라 국토교통부 장관 또는 시·도지사가 지정할 수 있는 사업구역이어야 한다. 그 밖에 지정권자가 특별건축구역 지정이 필요하다고 인정하는 때로 국제행사를 개최하거나

경관을 향상해야 하거나 건축문화 진흥을 위해 창의적인 건축물을 조성하고자 할 때, 건축제도 개선이 필요하거나 건설기술 발전을 위해 선진 기술 적용하는 등 규제완화를 적용하려는 경우가 해당된다. 다음으로 구역 지정의 타당성을 확보했는지 판단하는 기준은 상위 및 관련 계획과의 관계를 검토했는가 여부이다. 주변 개발계획 및 도시계획과 연계성 및 정합성을 검토하여 계획에 반영한 경우이거나 기존 도시·군관리계획 조정을 통해 지속가능한 도시발전을 도모할 것으로 예상되는 경우이다. 마지막으로 공공성 확보를 위한 기준은 「건축기본법」 제7조~제9조의 내용에 근거하여 안전한 생활을 위한 건축과 공간을 조성하기 위한 ‘생활공간적 공공성’, 지속가능한 미래를 위한 사회 문제 해결과 관련된 ‘사회적 공공성’, 창의적이고 조화로운 건축디자인과 관련된 ‘문화적 공공성’으로 구분할 수 있으며, 세부 사항은 아래 표와 같다.

특별건축구역의 지정 심의 시 검토사항

구분		검토사항
필요성		- 국제행사를 개최하거나 건축문화 진흥을 위하여 창의적인 건축물 조성 필요
		- 경관 향상 필요
		- 선진기술 적용을 위해 규제 완화 필요
		- 불합리한 건축제도 개선 필요
		- 그 밖에 지정권자가 특별건축구역 지정이 필요하다고 인정하는 경우
타당성		- 주변 개발계획 및 도시계획과 연계성 및 정합성을 검토
		- 기존 도시·군관리계획 조정을 통해 지속가능한 도시발전을 도모
		- 그 밖에 지정권자가 특별건축구역 지정이 타당하다고 인정하는 경우
공공성	생활공간적 공공성	- 건축물 및 공간 환경을 안전하게 조성하고 안전수준을 지속적으로 유지하기 위한 방안 강구
		- 사용자의 건강과 장애인·노약자·임산부 등 사회적 약자의 이용을 배려
		- 피난과 방재, 구조 적합성 검토
		- 범죄 예방을 위한 공간 계획
	사회적 공공성	- 미래 사회의 문화적 요구 변화와 기술변화에 능동적으로 대응하기 위해 새로운 공간구성이나 건축 기술을 도입
		- 자원 재이용·재생 촉진, 주변 경관 및 자연환경과 조화를 이루는 건축디자인 및 탄소 중립을 위한 건물 에너지 절감 등 환경에 대한 영향 최소화
		- 임대주택 이미지 개선을 위한 디자인 특화, 임대주택에 대한 소셜믹스 구현
		- 다양한 이해관계자들의 참여와 토론을 통한 의사결정, 이용자 수요에 대응하는 건축물 용도 및 종류 계획 등 다양한 요구와 다원적 문화에 부응
		- 단지 내 주민운동시설, 주차장 등 부대·복리시설을 외부인에게 개방·공유하여 지역 커뮤니티에 기여
	문화적 공공성	- 특수한 외관을 계획하거나 공동주택의 경우 다양한 주동 형태를 계획하는 등 창의적인 디자인을 통해 건축의 문화적 가치를 향상
		- 창의적인 건축물 조성을 위해 설계공모를 시행하는 등 관련 전문가의 창의성을 존중
		- 전통 한옥을 건축·보존하거나 지역의 역사문화경관을 보존하는 등 지역 풍토나 역사 또는 환경에 적합하게 조성
		- 구역 내에 지역 개방 가로를 설치하는 등 기존 공간 환경과 조화롭고 균형 있는 계획을 수립하고 주변 지역과 대상지 간 연계성을 검토, 보행자 중심의 가로경관을 조성하거나 지역 주민과 공유하는 공지를 조성하는 등 지역 경관 및 맥락을 고려하고 활력 있는 가로를 조성

특별건축구역의 특례 규정은 적용배제, 적용완화, 통합적용으로 구분된다. 배제 특례를 적용하기 위해서 신청자는 적용 배제 사유 및 예상되는 효과를 기술해야 하며, 지정권자는 상위계획과 정합성, 주변 환경과 조화, 구역 외 이웃 대지의 환경권 침해 여부 등을 고려하여야 한다. 완화 특례 적용 시에는 해당 규정 완화 전과 비교하여 동등하거나 높은 성능을 입증하여야 한다. 규정을 통합하여 적용하고자 할 경우에는 해당 시설은 개별설치 기준과 같거나 보다 높은 기준으로 설치하여야 한다.

● 특별건축구역 제도의 효율적 운영을 위한 향후 과제

위의 특별건축구역의 운영 원칙과 방향은 주무부처인 국토교통부와 협의와 검토를 거쳐 「특별건축구역 운영 가이드라인」에 반영되었다. 가이드라인은 총칙, 운영 방향 지정 및 심의 절차, 지정 시 검토사항, 건축물의 특례 적용 시 검토사항, 건축물의 통합적용 시 검토사항, 지정 이후 관리 관련 사항을 포함하며, 2021년 11월 3일에 국토교통부 훈령으로 공포되었다.

주택공급 활성화 정책에서 특별건축구역 제도는 규제 완화를 위한 수단으로 활발하게 논의되고 있다. 2021년에서 2022년 사이에도 서울시에서는 지역 특성을 고려하면서 건축물의 용적률과 높이 등 건축규제를 완화할 수 있도록 잠실과 사당동 등지의 재건축·재개발 사업 구역을 특별건축구역으로 지정한 바 있다. 부동산 정상화를 위해 재개발·재건축·리모델링을 활성화하고 저층 단독·다가구 주택 정비를 활성화하는 내용을 담은 새 정부의 공약에서도 건축규제 완화 필요성이 언급되고 있는 바, 특별건축구역 제도 적용 요구는 지속될 것으로 예상된다.

건축물의 조화롭고 창의적인 건축을 위해 도입된 특별건축구역 제도가 양적 완화 수단으로 오용될 경우 오히려 도시경관을 악화시키고 이웃 주민의 환경권을 침해할 우려가 있다. 특별건축구역을 지정할 경우에는 이 글에서 제시한 바와 같이 필요성, 타당성, 공공성에 대한 면밀한 검토가 이루어져야 할 것이다. 향후에는 도시경관의 창출, 건설기술의 수준 향상, 건축 관련 제도 개선이라는 특별건축구역 제도 도입 취지에 부합하는 다양한 사례가 시도되기를 기대한다.

- 국민의힘. (2022). 공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국, 제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집.
- 국토교통부. (2021). 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안. 3월 4일 보도자료.
- 서울시. (2022). 서울시, 노후 저층주거지 '사당5구역' 특별건축구역 지정...507세대 아파트로. 1월 14일 보도자료.
- 임유경, 이주경, 김준래. (2021). 특별건축구역 운영 가이드라인 마련 연구. 건축공간연구원.
- 「잠실아파트지구 잠실미성크로바아파트 재건축사업 특별건축구역 지정 고시」 서울특별시고시 제2021-700호. 2021.12.6. 고시
- 「특별건축구역 운영 가이드라인」 국토교통부훈령 제1445호. 2021.11.3. 제정

auri brief.

건축공간연구원

우리 지역의 고령사회 대응 현황은?

한승연 연구원 (044-417-9679, syhan@auri.re.kr)

허재석 연구원 (044-417-9699, jsheer@auri.re.kr)

고영호 연구위원 (044-417-9834, yhko@auri.re.kr)

* 이 글은 고영호 외. (2020). 고령친화 커뮤니티 확산을 위한 고령친화지표 개발 및 평가 연구. 건축공간연구원. 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

국가와 지역의 고령사회 대응을 위해서 현황 진단을 통한 증거 기반의 정책과 전략을 수립하고 개선해야 한다. 기존 설문조사 방식으로 정책의 근거를 마련하게 되면 예산과 인력 투입 등으로 매년(수시) 시행하는 것이 부담되며, 응답자의 편견 오류 등이 발생하게 된다. 세계보건기구 등이 제안하는 정량적 고령사회 대응 현황 진단 방식을 우리나라에 도입하여, 통계자료 활용 고령친화지표를 적용하고 지역의 고령사회 대응 정책방향을 점검할 필요가 있다.

● 우리나라는 고령사회가 되었고, 우리 지역은 초고령사회가 되었다

우리나라는 이미 고령사회이다. 전 국민의 15%가 65세 이상 고령자라는 의미다. 3년 후에는 전 국민 중 20%가 고령자가 될 것으로 전망되어, 초고령사회로 접어들 것으로 예상된다. 지역의

고령화도 심각한 수준이다. 수도권 인구는 이미 비수도권 인구 규모를 추월하였으며, 2020년 우리나라 고령자 약 812만 명 중 44.1%가 수도권에 거주하고 2047년 66.3%까지 증가할 전망이다 (통계청, 2019).

국가의 인구고령화 대응 정책은 지역 현황에 대한 진단을 통해 방향과 전략을 마련해야 한다. 세계보건기구는 고령사회 대응 고령친화 커뮤니티 조성 필요를 강조하였으며(WHO, 2007), 주요 선진국은 도시와 지역의 고령친화도 진단을 통해 고령사회 대응 정책의 우선 추진 분야를 결정하는 체계를 마련하였다(國土交通省, 2014; AARP, 2018). 우리나라는 ‘제4차 저출산고령사회 기본계획 (2021~2025)’을 통해 지역 고령친화지표의 개발과 평가가 필요함을 제시하였다. 지역의 고령사회 대응 현황을 정량적으로 평가할 수 있는 지표를 개발하고 이를 통한 증거 기반의 고령사회 대응 정책수립이 필요한 상황이다.

● 누구나 쉽게 지역의 고령사회 대응 현황을 점검해 볼 수 있는 지표가 필요하다

지역의 고령사회 대응 현황 진단 지표는 누구나 쉽게 활용이 가능하도록 구성하고, 객관성을 담보할 필요가 있다. 아울러 진단의 내용은 지역의 인구 고령화에 영향을 받는 주요 요소로 구성되어야 한다. 고영호 외(2021)에서는 WHO 가이드에 따라 고령친화 생활환경 구성 요소를 도출한 관련 선행연구의 내용을 종합하여, 우리나라 지역의 고령사회 대응 현황 점검을 위한 총 37개의 고령친화지표를 도출하였다.

우리 지역의 고령사회 대응 현황 점검 지표

지표 구분			진단방법
대	중	소	
물리적 환경	외부환경	외부활동 안전성	- 시·도별 거주 고령인구 대비 CCTV 설치 현황 진단 - 시·도별 거주 고령인구 대비 안전비상벨 설치 현황 진단 - 시·도별 거주 고령인구 대비 보안등 설치 현황 진단
		외부활동 쾌적성	- 시·도별 대기질(미세먼지) 현황 진단 - 시·도별 거주 고령인구 대비 공중화장실 조성 현황 진단
	교통	주요시설 접근성	- 시·도별 거주 고령인구 대비 공원 조성 현황 진단 - 일상용품 구매장소와의 도보 이동시간 현황 진단 - 시·도별 거주 고령인구 대비 버스정류장 조성 현황 진단
		도로횡단 안전성	- 시·도별 거주 고령인구 대비 고령자 교통사고 발생 현황 진단 - 시·도별 거주 고령인구 대비 노인장애인보호구역 지정 현황 진단

지표 구분			진단방법
대	중	소	
물리적 환경	주택	주거 안전성	- 시·도별 거주 고령인구 대비 노인주거복지시설 조성 현황 진단 - 시·도별 거주 고령인구 대비 공공·민간임대주택 공급 현황 진단 - 고령자 주거지에 고령자맞춤설비 설치 비율 현황 진단 - 시·도별 거주 고령인구 대비 자가비율 - 시·도별 평균 주택매매가격
사회적 환경	사회참여	참여기회 다양성	- 시·도별 거주 고령인구 대비 노인여가복지시설 조성 현황 진단 - 시·도별 거주 고령인구 대비 자원봉사율 현황 진단 - 시·도별 거주 고령인구 대비 노인일자리 및 사회활동 지원사업 재정투입 현황 진단 - 시·도별 거주 고령인구 대비 여가문화활동 참여율 현황 진단
	존중 및 사회통합	고령자 존중	- 시·도별 거주 고령인구 대비 노인학대신고접수율 현황 진단
		경제적 자립성	- 시·도별 거주 고령인구 대비 경제활동참가비율 현황 진단 - 시·도별 거주 고령인구 대비 경제 수준 진단
	교육 및 정보화	교육기회 접근성	- 시·도별 거주 고령인구 대비 어르신 평생교육기관 조성 현황 진단 - 시·도별 거주 고령인구 대비 학습활동 참여율 현황 진단
		교육기회 다양성	- 시·도별 거주 고령인구 대비 어르신 평생교육프로그램 마련 현황 진단
	서비스 환경	의료 서비스	의료 서비스 접근성
의료 서비스 편의성			- 시·도별 거주 고령인구 대비 의사 수 현황 진단 - 시·도별 거주 고령인구 대비 보건소 및 보건진료소 인력 수 현황 진단
건강유지 실천			- 시·도별 거주 고령자 치매 예방 진단 - 시·도별 거주 고령자 건강검진 수진률 진단
복지 서비스		생활 서비스 접근성	- 시·도별 거주 고령인구 대비 어르신 무료급식소 설치 현황 진단 - 시·도별 거주 고령인구 대비 재가노인복지시설 조성 현황 진단
		돌봄 서비스 접근성	- 시·도별 거주 고령인구 대비 노인돌봄서비스시설 조성 현황 진단
		복지예산 및 편의성	- 시·도별 자치단체 예산 대비 사회복지예산 비율 - 시·도별 자치단체 사회복지전담 공무원 현황 진단

출처 : 고영호 외(2021, pp.30-32)

● 지역의 고령사회 대응 현황을 전국 평균과 비교하여 살펴보았다

앞서 도출된 고령친화지표에 지역별 통계데이터를 시범 적용하였다. 지역의 고령사회 대응 현황은 전국 평균값(50점) 대비 영역과 부문 결과를 비교함으로써 판단할 수 있다. 이 글에서는 17개 광역시·도 중 두드러진 특징을 갖는 지자체 5곳을 선정하여 각 지역의 고령친화 수준을 살펴보았다.¹⁾

서울특별시시는 지표 간 진단결과 차이가 큰 지역으로, 고령친화 사회환경 영역의 ‘교육·정보화’가 전국 평균 대비 매우 높게 나타났다. 반면 ‘고령자 돌봄 서비스 접근성(복지 서비스)’은 전국 평균 대비 매우 낮았다. 다른 지역과 비교하였을 때 절대적인 시설의 개수는 많으나, 지역의 거주 고령인구 대비 조성된 시설이 부족하여 나타난 결과라고 볼 수 있다. 서울특별시시는 향후 서비스 영역의 정책 보완이 필요할 것으로 판단된다.

	외부 공간	교통	주택	사회참여	존중 및 사회통합	교육 및 정보화	의료 서비스	복지 서비스
우수					고령자 존중	교육기회 접근성 교육기회 다양성		
평균	외부활동 안전성 외부활동 쾌적성	주요시설 접근성 도로횡단 안전성	주거 안전성	참여기회 다양성	경제적 자립성		서비스 편의성 서비스 접근성 건강유지 및 실천	생활 서비스 접근성 복지예산 및 편의성
미흡								돌봄 서비스 접근성

(서울특별시) 16개 소분류 지표의 진단결과

출처 : 고영호 외(2021, p.112) 활용 연구진 작성

세종특별자치시는 고령친화 물리환경 영역의 ‘교통’ 부문이 전국 평균 대비 높고, 고령친화 서비스환경의 ‘복지 서비스’ 부문이 전국 평균 대비 낮게 나타났다. 특히 ‘고령자 생활 서비스 접근성(복지 서비스)’, ‘고령자 돌봄 서비스 접근성(복지 서비스)’, ‘고령자 건강 유지 실천(의료 서비스)’ 부문이 전국 평균 대비 낮은 것으로 나타났다. 거주 고령인구 대비 재가노인복지시설의 이용자 수, 노인돌봄서비스시설 수 등이 현저히 낮은 것으로 조사되었으며, 이에 서비스 환경 관련 고령사회 대응 현안을 우선 검토할 필요가 있다.

	외부 공간	교통	주택	사회참여	존중 및 사회통합	교육 및 정보화	의료 서비스	복지 서비스
우수		주요시설 접근성				교육기회 다양성		
평균	외부활동 안전성 외부활동 쾌적성	도로횡단 안전성	주거 안전성	참여기회 다양성	경제적 자립성	교육기회 접근성	서비스 접근성 서비스 편의성	복지예산 및 편의성
미흡							건강유지 및 실천	생활 서비스 접근성 돌봄 서비스 접근성

(세종특별자치시) 16개 소분류 지표의 진단결과

출처 : 고영호 외(2021, p.112) 활용 연구진 작성

충청남도는 ‘고령자 존중(존중 및 사회통합)’, ‘고령자 도로횡단 안전성(교통)’, ‘고령자 외부활동 안전성(외부환경)’ 부문이 전국 평균 대비 높은 것으로 나타났다. 그러나 중분류 수준에서 평균 대비 결과값이 높지 않으므로 고령자 주요시설 접근성, 고령자 외부활동 쾌적성 등 관련 정책의 현황을 면밀히 검토하여 물리적 환경 관련 고령사회 대응 수준을 향상시킬 수 있도록 정책 추진 방향을 모색하는 것이 필요하다.

	외부 공간	교통	주택	사회참여	존중 및 사회통합	교육 및 정보화	의료 서비스	복지 서비스
우수	외부활동 안전성	도로횡단 안전성			고령자 존중			
평균	외부활동 쾌적성	주요시설 접근성	주거 안전성	참여기회 다양성	경제적 자립성	교육기회 다양성 교육기회 접근성	서비스 편의성 서비스 접근성 건강유지 및 실천	생활 서비스 접근성 돌봄 서비스 접근성 복지예산 및 편의성
미흡								

(충청남도) 16개 소분류 지표의 진단결과

출처 : 고영호 외(2021, p.113) 활용 연구진 작성

전라북도는 고령친화 사회환경 영역의 ‘사회참여’, ‘존중·사회통합’과 고령친화 서비스 환경 영역의 ‘복지 서비스’ 부문이 전국 평균 대비 높게 나타났다. ‘고령자 돌봄 서비스 접근성’과 ‘복지예산·편의성(복지 서비스)’, ‘고령자 건강 유지 실천(의료 서비스)’, ‘고령자 참여기회 다양성(사회참여)’ 부문은 전국 평균 대비 높게 나타났다. 고령친화 서비스환경 관련 정책이 우수한 것으로 판단되며 지속적인 모니터링을 통해 유지하는 것이 필요하다.

	외부 공간	교통	주택	사회참여	존중 및 사회통합	교육 및 정보화	의료 서비스	복지 서비스
우수				참여기회 다양성			건강유지 및 실천	돌봄 서비스 접근성 복지예산 및 편의성
평균	외부활동 안전성 외부활동 쾌적성	도로횡단 안전성 주요시설 접근성	주거 안전성		경제적 자립성 고령자 존중	교육기회 다양성 교육기회 접근성	서비스 편의성 서비스 접근성	생활 서비스 접근성
미흡								

(전라북도) 16개 소분류 지표의 진단결과

출처 : 고영호 외(2021, p.113) 활용 연구진 작성

경상남도는 중분류의 전 영역이 전국 평균 수준인 것으로 나타났다. 이 중 외부환경 영역의 ‘고령자 외부활동 쾌적성’ 부문이 전국 평균 대비 높게 나타났다. 고령친화 물리환경 조성을 위해서는 고령자의 외부활동 안전성 증진을 위한 정책 추진과 외부활동 쾌적성 유지를 위한 노력이 필요할 것으로 판단된다.

	외부 공간	교통	주택	사회참여	존중 및 사회통합	교육 및 정보화	의료 서비스	복지 서비스
우수	외부활동 쾌적성							
평균	외부활동 안전성	도로횡단 안전성 주요시설 접근성	주거 안전성	참여기회 다양성	경제적 자립성 고령자 존중	교육기회 접근성 교육기회 다양성	서비스 편의성 서비스 접근성 건강유지 및 실천	생활 서비스 접근성 돌봄 서비스 접근성 복지예산 및 편의성
미흡								

(경상남도) 16개 소분류 지표의 진단결과

출처 : 고영호 외(2021, p.113) 활용 연구진 작성

● 지역과 마을 단위의 고령사회 대응 현황을 함께 점검할 수 있는 지표개발을 기대한다

시범진단 결과 서울특별시와 세종특별자치시는 교육 및 정보화 영역, 전라북도는 사회참여 및 복지 서비스 영역의 고령친화 대응 수준이 높은 것으로 나타났다. 충청남도과 경상남도는 외부환경 영역의 고령친화 대응 수준이 전국 평균 대비 높게 나타났다.

이와 같이 고령친화지표의 진단결과는 인구 고령화의 지역별 파급 차이를 고려하는 고령사회 대응 정책 및 전략 수립 근거로 활용할 수 있다. 각 광역지자체의 고령사회 대응 현황을 영역별로 살펴보고 전국 평균 대비 우수한 영역과 미흡한 부분을 점검, 각 지역의 고령친화도시 조성계획 수립의 근거로 활용하는 것도 가능하다. 지역의 고령친화도시 조성 관련 조례에서 고령친화지표 적용 필요를 제시하여 지표의 지속적 활용 근거를 마련할 수도 있다.

고령친화지표는 주기적으로 수집되고 있는 통계자료를 활용하여 진단결과를 도출할 수 있도록 개발되어, 향후 동일한 종류의 자료를 업데이트하여 지역의 고령사회 대응 수준 변화를 수시로 확인할 수 있다. 제시된 고령친화지표는 광역지자체 단위의 진단지표로 구성되어 있으므로, 향후 광역지자체는 기초지자체 단위의 고령친화지표를 개발·적용함에 있어 본 지표의 구성을 참고할 수 있을 것으로 기대한다.

향후 영역별 지표의 구성 및 개수의 적정성에 대한 고민과 지자체별 토지면적의 차이에 따른 시설 및 장소, 서비스 공급수준의 차이를 고려하거나 지표 간 중요도 차이에 따른 지표별 가중치 설정 등 지표 구성 및 진단방법을 고도화하는 연구가 필요하다.

1) 지표 간 진단결과 차이가 큰 지역(서울특별시), 특정 영역이 매우 우수하거나 미흡한 지역(세종특별자치시, 충청남도, 전라북도), 전국 평균 수준의 지역(경상남도)

- 고영호, 한승연, 허재석, 이광현. (2021). 고령친화 커뮤니티 확산을 위한 고령친화지표 개발 및 평가 연구. 건축공간연구원.
- 대한민국정부. (2021). 함께 일하고 함께 돌보는 사회 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025).
- 통계청. (2019). 장래인구특별추계 : 2017~2067. 통계청.
- 国土交通省. (2014). 健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン. 東京: 国土交通省.
- AARP. (2018). <https://livabilityindex.aarp.org>(검색일: 2021.9.1.)
- WHO. (2007). Global Age-friendly Cities: A guide. Geneva: World Health Organization.
- WHO. (2015). Measuring the Age-friendliness of cities: a guide to using core indicators. Geneva: World Health Organization.

auri brief.

건축공간연구원

복수 용도 인정 규정 활용 현황과 발전 방향

이주경 부연구위원 (044-417-9658, jklee@auri.re.kr)
 오민정 연구원 (044-417-9616, mjoh@auri.re.kr)
 김은희 연구위원 (044-417-9622, ehkim@auri.re.kr)

*이 글은 김은희 외. (2021). 건축물 활용도 제고를 위한 복수 용도 인정 기준 개선 방안 연구. 건축공간연구원. 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

복수 용도의 인정 규정은 한 공간의 용도를 두 개 이상으로 정할 수 있게 하여 건축물의 탄력적 활용을 허용해 주는 제도다. 그러나 제정된 지 5년이 지난 시점까지 운용 사례 수는 미미하다. 규정에 대한 인식 미흡, 기존 건축물에 대한 시설기준 적용의 어려움 등이 원인으로 지목된다. 앞으로 복수 용도 인정 규정의 실용성을 높이기 위해서는 홍보와 안내, 규제 완화에 대한 후속 연구, 심의 관련 개선이 필요하다.

● 건축물의 다기능, 다목적 활용을 인정하는 ‘복수 용도’ 규정

집을 개조해 도예 공방을 만들 수 있을까. 교회건물을 주중에는 학원으로 쓸 수 있을까. 건축물의 용도를 복수로 하면 가능하다. 원래는 법적으로 한 공간은 하나의 용도로만 정할 수 있었다. 지금은 「건축법」의 ‘복수 용도의 인정’이라는 규정에 따라 건축주는 건축물의 용도를 복수로 하여 건축허가, 건축신고 및 용도변경 허가·신고 또는 건축물대장 기재 내용의 변경 신청을 할 수 있다.

복수 용도란 한 공간에 두 가지 이상의 용도를 지정한 것이다. 복수 용도로 인정받으면 같은 공간을 서로 다른 목적으로 사용할 수 있다. 이는 복합용도(mixed use)와는 다른 개념이다. 복합용도는 다양한 쓰임새를 가진 개별 공간들을 조합한 것이다. 복합용도 건축물의 용도는 주로 층으로 분리되는데, 저층에 상가가 있고 고층에 주택이 있는 주상복합건축물이 그 예이다. 이와 달리 복수 용도 건축물은 다기능(multifunctional), 다목적(multipurpose) 공간이라 할 수 있다. 예를 들어 체육관을 전시관, 회의실, 웨딩홀로도 사용하는 것이다.

전문가들은 사람들이 밀집하고 지가가 높은 현대 도시에서 공간을 독점적으로 사용하지 않고 유연하게 활용하는 것이 경제적이라고 보았다(Grant, 2002; 신두식 외, 2009; 이상호, 2014). 최근에는 공간 효율성을 높이기 위해 가변적인 건축 설계의 필요성도 제기되었다(박경립, 1985; Pan, Wang, et al., 2019). 근린생활시설, 오피스텔, 단독주택 내 작은 도서관, 공동주택 내 어린이집, 꽃집 안 카페 등은 정부가 정책적으로 다목적 공간을 인정해준 사례로 볼 수 있다. 「건축법」에 신설한 복수 용도 인정 규정은 정부가 혼합되는 기능을 미리 정하는 것이 아닌, 수요자의 요구에 맞춰 대상을 확대하고 규제를 완화한 것이다. 하나의 공간이 다양한 활동을 수용할 수 있도록 시설 사용의 유연성을 허용한 것으로 볼 수 있다. 제도 도입 당시 정부는 사람들이 복수 용도 인정을 통해 계절별, 요일별, 수요별로 건축물을 탄력적으로 활용할 것이라 기대하였다(국토교통부, 2015).

● 복수 용도 인정 규정의 특징

「건축법」 제19조의 2에 따르면 건축주는 건축물의 용도를 복수로 하여 같은 법 제11조에 따른 건축허가, 제14조에 따른 건축신고 및 제19조에 따른 용도변경 허가·신고 또는 건축물대장 기재내용의 변경 신청을 할 수 있다. 용도를 복수로 정하기 위해서는 각 용도별 건축기준과 입지기준을 충족하여야 한다. 29개 용도는 성격이 유사한 9개 시설군으로 분류되는데 같은 시설군 내 용도들을 복수로 허용하는 것이 원칙이다. 단 건축위원회 심의를 거치면 다른 시설군의 용도 간에도 허용이 가능하다.

용도변경 규정과는 차이가 있는데 둘을 비교해보면서 본 규정의 특징을 알아보겠다. 첫째, 용도변경과 달리 필요한 경우 건축위원회 심의를 거쳐야 한다. 용도변경의 경우 변경하려는 용도가 건축기준이 강한 상위 시설군이면 허가신청을 하고 하위 시설군이면 신고를 하면 된다. 복수 용도의 경우는 신청하려는 각 용도가 다른 시설군에 속하면 상하위와 상관없이 모두 건축위원회 심의를 거쳐야 한다. 둘째, 각 용도별 관련 법령에 따른 기준을 모두 맞춰야 한다. 용도변경은

변경하려는 용도의 입지기준, 계단 및 출구, 방화구획, 내화구조 등 건축기준과 개별법상 기준을 준용하면 된다. 이 경우 허가든 신고든 마찬가지이다. 복수 용도의 경우 신청하려는 각각 용도의 입지기준과 건축기준을 모두 준수해야 한다. 기준이 다른 경우 강화된 기준을 적용한다. 셋째, 용도변경은 일단 건축물이 세워진 후에 이루어지는 행위인 반면 복수 용도는 신축 건축물에도 적용 가능하다. 「건축법」 제19조 제2항에 따르면 용도변경의 주체를 “사용승인을 받은 건축물의 용도를 변경하려는 자”라고 하고 있다. 용도변경은 사용승인을 받은 건축물을 대상으로 하지만, 복수 용도 인정 규정의 경우 건축허가 및 건축 신고 시에도 적용이 가능하다.

● 활용도와 실용성이 낮은 규정, 원인은?

한편 2016년도 복수 용도 인정 기준 도입 이후 실제 활용은 미흡한 편이다. 김은희 외(2021)에서 전국 지자체를 대상으로 복수 용도 인정 건축물을 조사한 결과 사례 수는 총 10건이었다(2021년 6월 기준). 이 규정은 2016년 1월 19일에 신설되어 조사 시점 기준으로 약 5년이 경과한 상황이었다. 같은 기간(2016년 1월~2021년 6월) 동안 용도변경이 11만 5,189건¹⁾인 것과 비교해 보아도 실제 현장에서 복수 용도 인정 규정의 운용 사례 수가 현저히 적음을 알 수 있다. 제도에 대한 활용도 또는 실용성이 낮다는 평가가 가능하다.

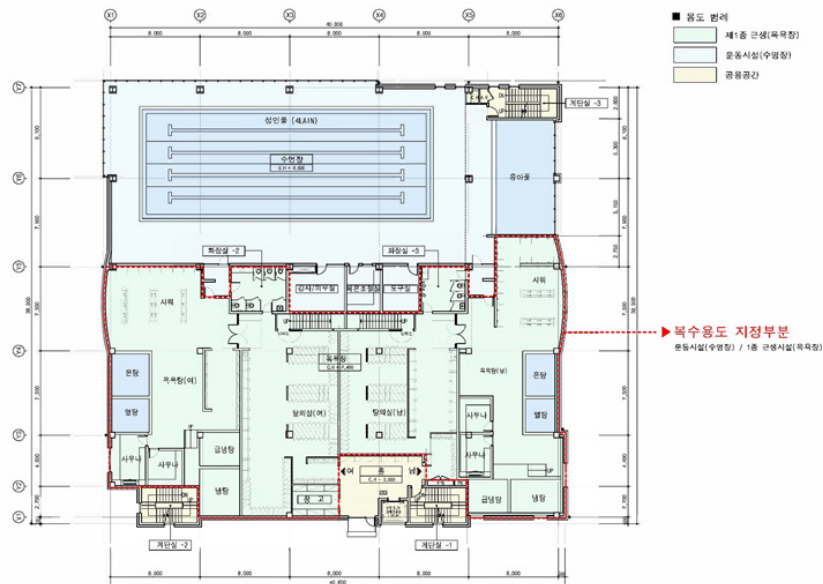
실용성이 부족한 이유로는 규정이 잘 알려지지 않았거나 비용 대비 편익이 적기 때문일 수 있다. 실제로 위의 연구에서 건축설계 종사자 45인에게 물어본 결과 ‘본 규정에 대해 잘 몰랐다’ 또는 ‘조항은 알고 있었지만 세부 내용은 잘 모른다’고 응답한 사람이 84.5%로 대다수였다. 또 복수 용도 인정 신청 시 장애요인이 무엇인가에 대한 질문에 대해서는 ‘행정 담당자의 제도 이해도 미흡’, ‘기존 건축물의 복수 용도 인정 적용의 어려움’ 순으로 답하였다. 전문가들 사이에서는 규정에 대한 인식 미흡과 기존 건축물에 대한 건축기준 적용의 어려움 등이 제도 실용성 부족의 원인으로 지목되고 있다.

● 복수 용도 인정 사례와 활용 현황

복수 용도로 인정 받은 사례 10건 중 8건은 동일 시설군 내 용도 간 혼합이었다. 2건은 심의를 거쳐 서로 다른 시설군 간 용도를 복수로 인정받았다. 동일 시설군 내에서 복수 용도를 신청한 경우를 살펴보면 근린생활시설군끼리가 5건, 자동차 관련 관련군끼리가 1건, 산업 등 시설군끼리 1건, 교육 및 복지시설군끼리가 1건이다. 대부분 유사한 업종을 한데 모아 운영하면서 이용 편의

및 집객 등의 상승효과를 얻기 위해 이 규정을 활용하였다. 일부는 지자체에서 관리 강화를 위해 복수 용도로 신청하도록 유도한 경우도 있었다.

‘복수 용도 인정 사례’ 표 중 6번 사례는 충청북도 괴산군에 위치한 복합스포츠센터다. 2층에는 수영장이 있고 3층에는 찜질방이 설치되었다. 3층 찜질방에는 목욕장이 없고 찜질방 이용객이 2층 수영장에 있는 샤워실(아래 도면 중 붉은 점선으로 표시된 부분)을 함께 사용하도록 계획이 되었다. 괴산군에서는 수영장 내 샤워실을 찜질방 이용객도 사용하므로 해당 시설의 오수발생량 산정 기준을 목욕장 수준으로 상향해야 한다고 보았다. 수영장, 찜질방, 목욕장의 1일 오수발생량은 각각 15L/㎡, 16L/㎡, 46L/㎡이며²⁾ 목욕장의 경우 「공중위생관리법」에 따라 강화된 수질 및 시설관리를 받아야 한다. 이에 괴산군은 건축주로 하여금 샤워실을 수영장 및 목욕장 용도로 정하도록 유도하였다. 수영장은 운동시설로서 영업시설군에 속하며, 찜질방은 목욕장으로서 제1종 근린생활시설에 속해 각각 시설군이 달라 사업주는 건물 신축 과정 중 건축위원회 심의를 거쳤다. 그리고 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률», 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법», 「하수도법」 등 관련법에 따라 두 용도에 모두 적합한 기준으로 시설을 확충하였다. 설계를 담당한 건축사는 여러 용도의 건축 기준을 준수하는 데 어려움이 없었다고 했으며, 신축 건축물에 대한 복수 용도 인정 규정의 활용 가능성은 긍정적으로 평가하였다.³⁾



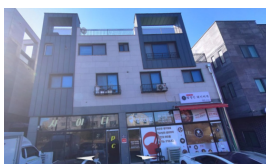
복수 용도(운동시설-제1종 근린생활시설) 인정 건축물 사례

출처 : 김은희 외(2021, p.24)

표 9번 사례는 경상남도 밀양시에 위치한 노인의료복지시설이다. 사업주는 장기입원이 필요한 투석환자를 위해 요양 기능과 의료 기능을 합쳐 투석요양병원을 운영 중이다. 이 시설은 2014년 요양원으로 개원하여 운영되던 중 2019년 인공신장센터가 새로 설치되면서 복수 용도를 인정 받았다. 노유자시설과 의료시설은 같은 용도 시설군에 속해 건축심의를 받지 않지만 일부 시설 기준은 상이하다. 노유자시설의 경우 「노인복지법」에 맞추어 시설을 설치하여야 하며 의료 기관의 경우 「의료법」에 따른 시설기준을 준수해야 하기 때문이다. 최근 상당수 노인복지시설이 요양과 의료 기능을 겸하고 있고 인구 고령화에 따라 유사한 공간 수요가 증가할 것이라 생각된다.

10번 사례는 경상남도 의령군에 위치한 장애인복지시설 겸 직업재활서비스 제공시설이다. 2020년 장애인복지시설 중 일부를 작업장 용도로 사용하기 위해 복수 용도를 신청한 경우다. 장애인복지시설은 노유자시설로서 교육 및 복지시설군에 속하며, 작업장은 바닥면적 합계가 500㎡ 미만의 제2종 근린생활시설로 근린생활시설군에 속한다. 서로 다른 시설군 간 복수 용도로서 건축위원회 심의를 통해 복수 용도가 허용되었다. 다만 심의의견을 살펴보면 복수 용도 인정을 위한 법적인 의무사항에서 벗어난 요청도 발견된다. 작업자를 위한 옥외 휴게시설 및 환기(급·배기) 설비 추가 설치와 도면에 장애인 유도 블록 표현 및 바닥마감재 상세 표기가 필요하다는 의견 등이다.

복수 용도 인정 사례

사례지		업종		내용
		「건축법 시행령」 제14조에 따른 시설군(용도)		
1		검사장	+ 정비공장	-동일 시설군 간 복수 용도 -건축물표시 변경 신청
		1. 자동차 관련 시설군 (자동차 관련시설)	1. 자동차 관련 시설군 (자동차 관련시설)	
2		체력단련장	+ 휴게음식점	-동일 시설군 간 복수 용도 -용도변경 신청 -단독주택을 체력단련장과 휴게 음식점으로 변경
		7. 근린생활시설군 (제2종 근린생활시설)	7. 근린생활시설군 (제1종 근린생활시설)	
3		일반음식점	+ 인터넷컴퓨터게임 시설제공업소	-동일 시설군 간 복수 용도 -용도변경 신청
		7. 근린생활시설군 (제2종 근린생활시설)	7. 근린생활시설군 (제2종 근린생활시설)	

사례지		업종		내용
		「건축법 시행령」 제14조에 따른 시설군(용도)		
4		일반음식점	사무소	-동일 시설군 간 복수 용도 -용도변경 신청
		7. 근린생활시설군 (제2종 근린생활시설)	7. 근린생활시설군 (제2종 근린생활시설)	
5		공장	자원순환 관련 시설	-동일 시설군 간 복수 용도 -건축물표시 변경 신청
		2. 산업 등 시설군 (공장)	2. 산업 등 시설군 (자원순환 관련 시설)	
6		수영장	목욕장	-상이한 시설군 간 복수 용도 -건축허가신청(신축) -수영장 내 목욕탕 오수발생량 산정 기준을 제1종 근린생활시설로서 목욕장 기준에 맞게 상향하기 위해 신청
		5. 영업시설군 (운동시설)	7. 근린생활시설군 (제1종 근린생활시설)	
7		인터넷컴퓨터게임 시설제공업소	소매점	-동일 시설군 간 복수 용도 -용도변경 신청 -일반게임제공업시설을 인터넷 컴퓨터게임시설과 소매점으로 변경
		7. 근린생활시설군 (제2종 근린생활시설)	7. 근린생활시설군 (제1종 근린생활시설)	
8		휴게음식점	종교집회장	-동일 시설군 간 복수 용도 -건축물표시 변경 신청
		7. 근린생활시설군 (제1종 근린생활시설)	7. 근린생활시설군 (제2종 근린생활시설)	
9		노인복지시설	의료시설	-동일 시설군 간 복수 용도 -건축물표시 변경 신청
		6. 교육 및 복지시설군 (노유자시설)	6. 교육 및 복지시설군 (의료시설)	
10		장애인복지시설	제조업소	-상이한 시설군 간 복수 용도 -용도변경 신청
		6. 교육 및 복지시설군 (노유자시설)	7. 근린생활시설군 (제2종 근린생활시설)	

출처 : 김은희 외(2021, pp.18-35)

● 복수 용도 인정 규정의 발전 방향

복수 용도 인정 규정의 발전을 위해서는 우선 규정 내용을 널리 알릴 필요가 있겠다. 건축 전문가들은 대체로 본 규정의 필요성에 공감하고 있었다. 이 제도가 민간의 산업 활동과 건축투자 활성화에 도움이 될 것이라고 생각하였다. 그러나 건축설계 종사자조차 규정을 잘 알고 있지 못한 것으로 나타나 홍보와 안내가 필요한 상황이다.

집행 사례를 확대하기 위해서는 일부 규제 완화도 필요하다. 실행력 측면에서 살펴보면 기존 건축물에 대한 적용이 어려운 편이다. 각 용도별 건축 기준을 적용해야 하기 때문이다. 따라서 완화 대상 건축물과 건축기준 완화 범위에 대한 추가적인 연구가 필요하다.

마지막으로 복수 용도 인정 규정의 활성화를 위해서는 심의와 관련한 개선이 필요하다. 서로 다른 시설 군의 용도를 복수로 인정받기 위해서는 심의를 거쳐야 하므로 용도변경 절차에 비해 행정 부담이 크다. 단기적으로는 복수 용도 인정을 위한 심의 기준을 수립하여 인정 여부를 즉각적으로 판단·적용할 수 있게 하고, 장기적으로는 용도변경과 절차와 같이 건축위원회 심의를 거치지 않는 등 개선 방향을 찾을 필요가 있다.

- 1) 통계청 국가통계포털. (2022). 시도별 건축허가현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT_MLTM_2200&conn_path=12(검색일: 2022.3.17.)
- 2) 수영장 1일 오수발생량: 15 L/m² 정화조 처리대상 인원산정식: N = 0.075A, 찜질방 1일 오수발생량: 16 L/m² 정화조 처리대상 인원산정식: N = 0.080A, 목욕장 1일 오수발생량: 46 L/m² 정화조 처리대상 인원산정식: N = 0.230A (출처: 환경부고시 제2019-215호(2019. 11. 25., 일부개정) [별표] 건축물의 용도별 오수발생량 및 정화조 처리대상인원 산정기준)
- 3) (주)아이쿱건축사사무소. 류명진 소장 인터뷰. (2021.6.29., 건축공간연구원)

- 국토교통부. (2015). 노후건축물 리뉴얼 위한 '건축법' 개정안 국회 통과 - 재건축 등 건축투자 활성화 확대와 국민안전 제고 -. 12월 29일 보도자료.
- 김은희, 이주경, 오민정. (2021). 건축물 활용도 제고를 위한 복수 용도 인정 기준 개선 방안 연구. 건축공간연구원.
- 박경립. (1985). 다목적공간의 기능성에 관한 연구. 대한건축학회 논문집, 1(1), 81-90.
- 신두식, 김성식, 전영훈, 최윤경. (2009). 입체복합 건축공간 개발 관련 법규 개선방향에 관한 연구. 대한건축학회 논문집-계획계, 25(5), 131-138.
- 이상호. (2014). 복합용도개발과 입체복합 공간계획. 건축, 58(6), 53-56.
- Grant, J. (2002). Mixed use in theory and practice: Canadian experience with implementing a planning principle. Journal of the American planning association, 68(1), 71-84.
- Pan, W., Turrin, M., Louter, C., Sariyildiz, S., & Sun, Y. (2019). Integrating multi-functional space and long-span structure in the early design stage of indoor sports arenas by using parametric modelling and multi-objective optimization. Journal of Building Engineering, 22, 464-485.

auri brief.

건축공간연구원

도시의 밤, 얼마나 밝아야 범죄두려움을 낮출까?

손동필 연구위원 (044-417-9685, dpson@auri.re.kr)

현태환 연구원 (044-417-9673, thhyeon@auri.re.kr)

박유나 연구원 (044-417-9833, ynpark@auri.re.kr)

* 이 글은 손동필 외. (2021). 범죄두려움 저감을 위한 도로조명 조도 기준 연구. 건축공간연구원. 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

“어둡고 인적이 드문 길을 홀로 걸어본 많은 사람들은 범죄에 대한 두려움을 느낀다. 조명은 이러한 두려움을 완화시키고 범죄를 예방하기 위해 도시의 밤을 밝히는 역할을 하고 있다. 그렇다면 조명이 얼마나 밝아야 사람들의 범죄두려움이 감소할까? 비대면 시대에 이를 알아보기 위해 가상현실을 활용하여 조도에 따른 범죄두려움 및 범죄피해두려움을 분석하였다. 분석 결과 주거지역은 최소 1lux 이상, 상업지역은 최소 3lux 이상으로 수직조도를 밝힐 필요가 있다.”

● 조명, 도시의 어둠을 밝히는 도구에서 안전한 생활을 위한 시설로

도시의 발전과 함께 조명은 단순히 어둠을 밝히는 도구에서 사람들의 일상활동을 돕는 필수품으로 자리 잡았다. 조명은 곧 도시와 도시화를 상징하게 되었고(Hu et al., 2020), 인간은 도시 내에서 야간에도 안전하게 사회적 활동을 영위할 수 있게 되었다.

인적이 드문 곳에서의 야간 보행의 안전도를 높이고, 보행자의 범죄두려움을 저감시키기 위해서는 우선적으로 조명 등 야간보행 안전시설의 설치가 필요하다. 이에 지자체는 시민의 안전을 위해 범죄두려움이 높은 지역에 가로등 및 보안등을 설치하거나, 기존의 가로등을 할로겐등에서 LED 등으로 교체하는 사업을 진행하고 있다. 다만 일률적인 가로등 설치에서 벗어나 효과적이고 효율적인 조명 설치를 위해서는 조도변화에 따른 사람들의 범죄두려움 변화양상을 살피는 것이 중요하며, 이를 기준으로 적합한 위치에 적절한 조도를 가진 조명을 설치하는 것이 필요하다.

● 비대면 시대, 가상현실을 활용한 분석

기존 조명의 범죄두려움 저감 효과성 분석 연구들은 조명의 중요성 및 조명과 범죄두려움 간의 관계를 입증하려고 했다는 점에서 의의를 가지고 있다. 다만 기존 연구들은 다양한 공간환경이 가지고 있는 장소적 특성과 해당 공간에 설치된 조명 밝기에 따라 변화하는 사람들의 안전에 대한 인식 차이를 체계적으로 분석하지 못한 한계를 지니고 있다. 이는 실제 도시공간에서 다양한 실험환경을 구축하고 그 공간에 주민들을 모아 실험을 진행하는 것이 현실적으로 많은 제약이 있기 때문이다. 특히 코로나19로 인한 비대면 시대에는 현장실험을 수행하는 것이 매우 어려운 일이 되었다.

이러한 한계를 보완하기 위해 일부 연구에서는 실제 대상지에서 찍은 사진자료나 3D 가상환경을 연구에 활용하였으나, 현장과 유사한 현실감을 구현하는 것에 한계가 있었다. 다만 현재는 카메라 및 IT 기술의 발전으로 보다 정밀한 현실세계를 가상으로 구현할 수 있게 되었으며, 정밀한 가상현실(Virtual Reality: VR) 기술을 활용한 연구가 점차 증가하고 있다. 이에 이 글에서는 Recorded VR을 활용하여 조도변화에 따른 범죄두려움 변화양상을 분석하였다.

Recorded VR을 활용한 조도-범죄두려움 변화 간 관계 분석 프로세스



• 대상지 선정

대상지는 저층건축물 밀집지역 중 건축물의 유형, 배치간격, 위요감 등 기타 물리적 환경이 유사한 지역을 선정하였다. 대상지는 용도지역과 보행량에 따라 [가]보행량이 많은 주거지역, [나]보행량이 적은 주거지역, [다]보행량이 많은 상업지역, [라]보행량이 적은 상업지역 이상 네 개 유형으로 구분하였다. 현장조사를 통해 선정된 지역은 지역유형별로 한밤중 최저 수평조도가

5lux 이하인 지점으로 모두 보도가 없는 보차혼용도로이며, 평균 도로 폭은 3.7~7.6m 정도로 매우 좁다.

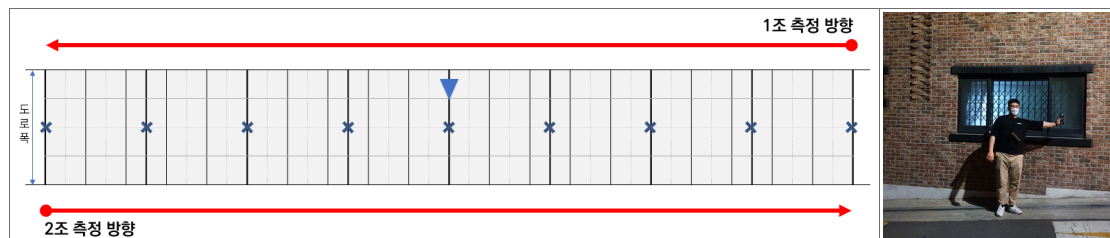
• 시간대별 수직조도 측정

조도 측정시간은 18시부터 30분 간격으로 측정하되 일몰시간 변화에 따라 측정일마다 시간을 조정하였다. 수직조도는 도로 위 및 건축물 창문으로 유입되는 조도를 측정하였다.

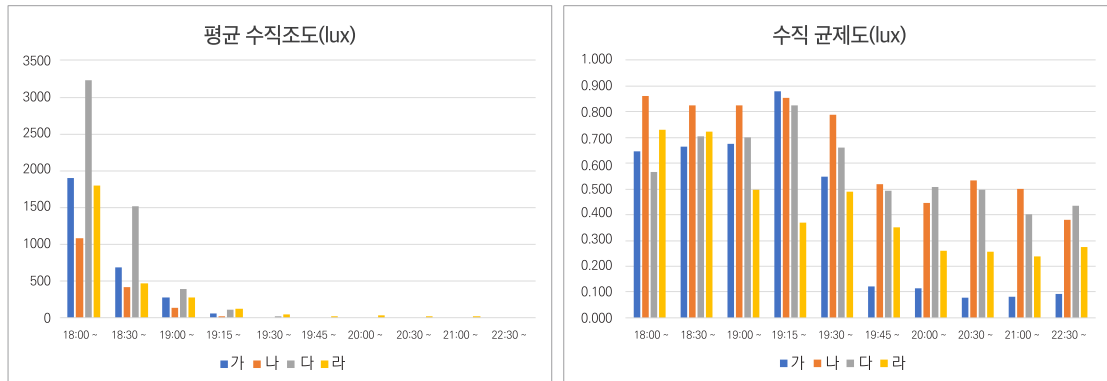
대상지별 조도측정 상세일시

구분	[가] 대상지	[나] 대상지	[다] 대상지	[라] 대상지
일시	2021.4.26.(월)	2021.4.30.(금)	2021.4.28.(수)	2021.4.29.(목)
일몰	19:17	19:21	19:19	19:20
1회차	18:00	18:04	18:02	18:03
2회차	회차별 30분 간격	회차별 30분 간격	회차별 30분 간격	회차별 30분 간격
...				
12회차				
13회차	22:30	22:34	22:32	22:33

수직조도 측정지점 및 측정모습



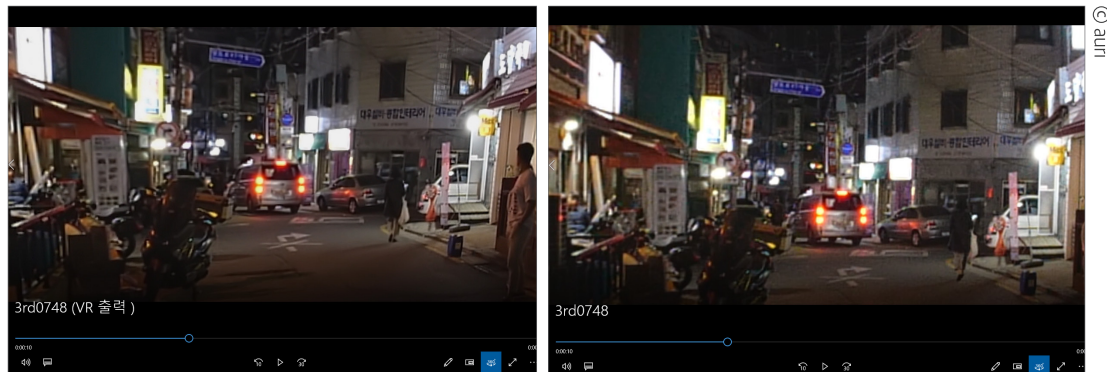
시간대별 조도 조사 결과 모든 가로유형에서 일몰 직후 조도가 급감하는 것으로 확인되었다. 하지만 평균적인 조도 수준은 대상지별로 차이를 보였다. 수직조도의 최소 측정값을 비교해보면 6회차 이후 [가]와 [나] 대상지의 수직조도 최솟값은 0.5lux 내외로 유사하게 나타났다. [다] 대상지의 수직조도 최솟값은 6~8회차까지 7lux 내외로 관찰되었고 9회차와 10회차에 걸쳐 더욱 감소하는 양상을 보였다. [라] 대상지의 수직조도 최솟값은 6회차 이후 8lux 내외를 유지하다가 10회차에서 3.65lux로 가장 작은 값이 관찰되었다.



대상지별, 시간대별 평균 수직조도 및 수직 균제도

• Recorded VR 제작

대상지별, 시간대별 영상의 촬영은 각 대상지에서 시간대별 조도측정이 끝난 직후 미리 설치된 카메라를 이용하여 약 3~6분가량 진행되었다. 연속적인 촬영이 진행될 수 있도록 보행자가 걸어 다니는 통행 영역 중 차량의 방해가 최소화되는 지점을 선정하여 카메라를 설치하였으며, 렌즈 높이는 지면으로부터 160cm로 설정하였다. 촬영된 영상 중 실제 VR 설문에 활용할 영상과 분량을 선정한 후 후보정 작업을 진행하였다.



노이즈 처리 전(좌)과 후(우)의 영상 예시

• 범죄두려움 설문조사

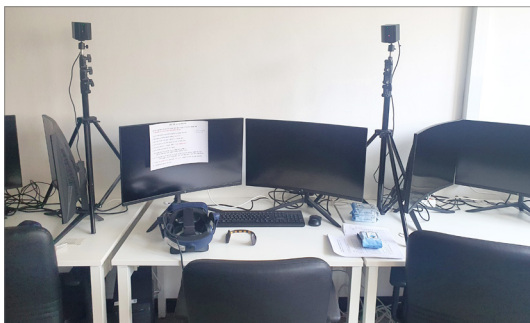
Recorded VR을 활용한 설문조사는 2021년 5월 28일부터 2021년 6월 26일까지 중앙대학교 서울캠퍼스 VR Lab.에서 진행되었다. 참여자는 실험진행자에게 실험의 목적과 취지에 대한 설명을 듣고, 사전 설문에 답하도록 하였다. 사전 설문은 나이, 성별, 교육수준, 거주주택 유형,

가구원 수, 이면도로 보행빈도, 평균 귀가시간, VR 경험 여부 등 개인 속성과 본인 또는 지인의 범죄피해경험, 범죄취약성 관련 문항으로 구성되었다. 사전 설문 후 참여자는 HMD 기기를 착용하고 준비 과정을 거치게 되는데, 이때 상황에 대한 몰입을 유도하기 위해 설문안내자는 참가자에게 다음과 같은 내레이션을 제공하였다.

“당신은 외출하기 위하여 집을 나섰고, 길을 걸어가고 있습니다.”

실제 VR 실험에 들어가면서 몰입감 높은 실험 진행을 위해 실험진행자는 VR 동영상의 재생될 때마다 다음과 같은 내레이션을 제공하였다. “당신은 외부 일정을 마치고 집에 돌아가는 도중 잠시 발걸음을 멈추었고, 주변을 살피고 있습니다.” 실험진행자는 참여자가 영상 속 상황을 충분히 체험한 후 두 가지 유형의 범죄두려움 정도를 1~7점까지의 리커트 척도로 측정하여 답할 수 있도록 다음과 같은 질문을 하였다.

- 지금 보시는 상황에서 당신은 절도, 폭행, 성범죄, 강도, 살인 등과 같은 범죄피해에 대한 두려움을 얼마나 느끼십니까? (본인의 범죄두려움)
- 지금 보시는 상황에서 당신의 가족 또는 지인은 절도, 폭행, 성범죄, 강도, 살인 등과 같은 범죄피해에 대한 두려움을 얼마나 느낄 것으로 생각하십니까? (가족 또는 지인의 예상되는 범죄두려움)



© aur

설문조사 장비 세팅 모습 및 VR 설문조사 진행 모습

● 조도 변화에 따른 범죄두려움 분석결과

조도변화에 따른 범죄두려움 인식을 대상지별로 구분하여 살펴보면, 야간 조도가 상대적으로 낮은 주거지역에서 상업지역보다 높은 범죄두려움을 느끼는 것으로 나타났다. 또한 보행량이 많은 지역이 적은 지역보다 범죄두려움이 크게 나타났다. 마지막으로 본인의 범죄두려움과 가족

또는 지인이 느낄 것이라고 예측한 범죄두려움은 대체로 비슷한 경향을 보였으나, 후자가 조금 더 높게 나타났다.

대상지별 평균 범죄두려움

구분	[가] 주거, 보행량 多	[나] 주거, 보행량 少	[다] 상업, 보행량 多	[라] 상업, 보행량 少
본인 범죄두려움	2.68	3.02	1.63	1.91
가족 또는 지인 범죄두려움	3.06	3.59	1.87	2.22

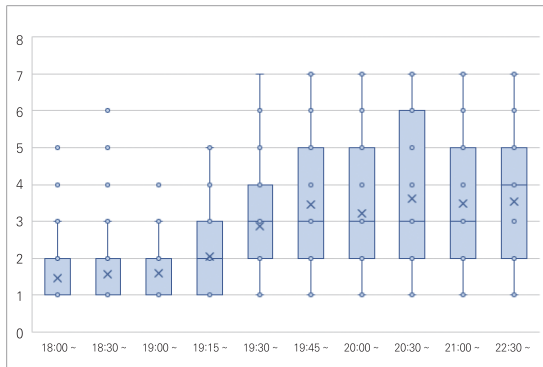
성별에 따라서는 여성이 남성에 비해 범죄두려움을 높게 느끼는 것으로 나타났다. 이는 범죄두려움 이론 중 취약성이론으로 설명할 수 있으며, 해당 이론에 따르면 범죄두려움은 개인의 신체적·사회적 취약성에 따라 다르게 나타나는데, 여성이 남성에 비해 신체적 취약성이 높고 이것이 범죄두려움으로 이어진다고 보았다. 특히 여성은 본인의 범죄두려움 수준과 가족 또는 지인의 예상 범죄두려움 수준을 유사하게 응답한 반면, 남성은 상대적으로 가족 또는 지인의 예상 범죄두려움 수준을 높게 응답하는 경향을 보였다.

그룹별 범죄두려움 인식

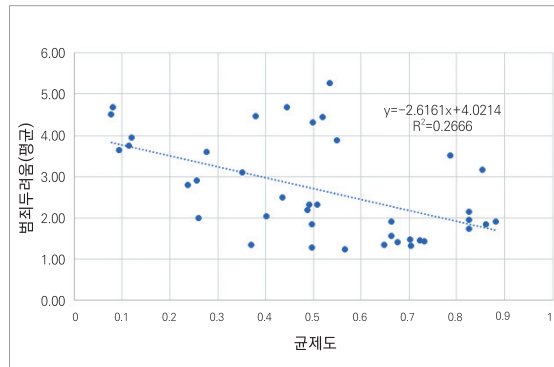
구분	본인이 느끼는 범죄피해두려움			가족 또는 지인의 예상 범죄피해두려움		
	남	여	(남 - 여)	남	여	(남 - 여)
[가]	2.19	3.32	1.13	2.92	3.25	0.32
[나]	2.34	4.11	1.78	3.28	4.07	0.79
[다]	1.28	2.14	0.86	1.67	2.16	0.49
[라]	1.39	2.48	1.08	1.98	2.48	0.51
평균	1.81	2.98	1.17	2.48	2.96	0.48

시간대별 범죄두려움 분석결과에 따르면 범죄두려움은 시간이 늦어질수록 커지는 것으로 나타났다. 일몰시간 전까지는 대체로 3점 미만(7점 리커트 척도 기준)의 낮은 범죄두려움을 느끼는 것으로 나타났지만, 일몰 직후부터 점차 두려움의 편차가 커지면서 범죄두려움의 평균 및 중위값이 함께 증가하는 양상을 보였다.

다음으로 각 시점의 평균 수직조도와 평균 범죄두려움의 관계를 살펴보면 조도가 높아질수록 범죄두려움이 급격히 감소하는 ‘계수가 음인 로그함수’의 형태를 띠었으며, 이러한 경향은 모든 대상지에서 동일하게 나타났다. 반면 균제도는 절대적인 조도 값과 달리 범죄두려움과 선형적인 관계를 보이는 것으로 나타났다.



시간대별 지인 범죄두려움 응답 분포



수직 균제도와 범죄두려움의 관계

● 제언: 현행 야간 조도기준에 대한 개선안 제언

조도변화에 따른 대상지별 범죄두려움 변화를 파악한 결과, 주거지역의 경우 현행 기준조도보다 높은 수준에서 범죄두려움의 임계점을 보이고 있다. 이와 동시에 조도와 범죄두려움 간의 관계를 분석한 결과에 따르면 조도가 증가함에 따라 범죄두려움이 완화되는 것을 확인하였다. 주거지역의 경우, 일몰 이후 조도가 내려가면서 몇몇 영상(시점)에서 ‘보통(4점)’ 이상의 평균 범죄두려움을 보였다. 하지만 구체적인 임계점은 대상지 특성에 따라 조금 다르게 나타났는데, 보행자가 많은 주거지역의 경우 5lux, 보행자가 적은 주거지역의 경우 1lux 미만에서 ‘보통(4점)’ 이상의 평균 범죄두려움을 느끼는 것으로 나타났다. 따라서 주거지의 광공해 기준을 준수하기 위하여 조도를 10lux 미만으로 유도하더라도, 최소 5lux 정도의 조도는 유지할 필요가 있을 것으로 판단된다.¹⁾

반면 상업지역의 경우에는 밤늦은 시간까지 일정 수준 이상의 조도가 확보되어, 모든 영상에서 ‘보통(4점)’ 미만의 평균 범죄두려움을 보였다. 하지만 코로나19에 따른 영업시간 제한으로 상업시설의 영업종료 시간 후 조도가 갑작스럽게 낮아지는 경향이 있어 그 이후 시간대의 조도 및 범죄예방 관리가 요구된다.

범죄두려움이 변하는 시점과 현재 조도기준 및 해당 가로의 평균 조도와 균제도를 고려하여 수직면 조도 개선(안)을 제안하고자 한다. 이때 수직면 조도의 경우 「인공조명에 의한 빛공해 방지법」 제6조 제1항과 관련된 별표 1의 빛방사허용기준을 준용하였다.

KS 조도기준 개선(안)

(단위: lux)

현행*			개정(안)		
야간 보행자 교통량	지역	수직면 조도	야간 보행자 교통량	지역	수직면 조도
교통량이 많은 도로	주거지역	1	교통량이 많은 도로	주거지역	2
	상업지역	4		상업지역	6
교통량이 적은 도로	주거지역	0.5	교통량이 적은 도로	주거지역	1
	상업지역	2		상업지역	3

* KS A 3701 6.2 보행자에 대한 도로의 조명 기준 a)조도와 관련된 부표 3

- 1) 이는 일정 거리에서 사람의 얼굴 및 행동이 보이는 최소연직면 조도기준의 적절성을 살펴본 실험에서도 유사한 결과를 보였다. 주거지역은 교통량이 많은 경우 1~5lux에서 식별이 어려웠고, 교통량이 적은 경우 1~3lux에서 식별이 어려웠다. 반면에 일정조도가 확보되는 상업지역은 주거지역보다 전반적으로 시인성이 좋았으나, 통행량이 많은 경우 6lux 지점, 통행량이 적은 경우 3lux 지점에서 시인성이 낮게 분석되었다. 해당 실험과 관련된 자세한 내용은 '범죄불안감 저감을 위한 도로조명 조도 기준 연구'의 제4장 3절 (손동필 외, 2021, pp.108-119)에서 확인할 수 있다.

- 손동필, 현태환, 박유나. (2021). 범죄두려움 저감을 위한 도로조명 조도 기준 연구. 건축공간연구원.
- 김명선. (2016). 노후주거지역의 안전한 보행공간을 위한 빛의 구현방안에 관한 연구. 조선대학교 박사학위 논문.
- 박정숙, 장영호. (2015). 지역사회 범죄예방을 위한 야간조명 개선에 관한 연구. 한국디자인문화학회지, 21(2), 261-27.
- 이효창, 이제화, 김대진, 하미경 (2011). '상업지역' 보행로의 범죄안전 환경을 위한 조명계획 방향에 관한 연구. 서울도시연구, 12(1), 73-89
- Atkins, S., Husain, S. & Storey, A. (1991). 'The influence of street lighting on crime and fear of crime. London: Home Office.
- Ferraro, K. F. (1995). Fear of Crime: Interpreting Victimization Risk. New York: SUNY Press.
- Hu, X., Qian, Y., Pickett, S. T., & Zhou, W. (2020). Urban mapping needs up-to-date approaches to provide diverse perspectives of current urbanization: A novel attempt to map urban areas with nighttime light data. Landscape and Urban Planning, 195, 103709.
- Kim, D., & Park, S. (2017). Improving community street lighting using CPTED: A case study of three communities in Korea. Sustainable cities and society, 28, 233-241.
- KS A 3701:2014(2019 확인) 도로조명기준. 2019-0591.
- van Osch, T. H. J. (2010). Intelligent Dynamic Road Lighting and Perceived Personal Safety of Pedestrians. Master, Eindhoven University of Technology, Eindhoven. (0640876), p.4
- Wu, S. (2014). Investigating Lighting Quality: Examining the Relationship between Perceived Safety and Pedestrian Lighting Environment. (Doctoral dissertation), Virginia Tech, Blacksburg.

auri brief.

건축공간연구원

안전속도 5030 그 다음 과제는? 저속의 도로환경에서 보행안전을 위한 제안

남궁지희 부연구위원 (044-417-9886, jhnamgung@auri.re.kr)

▶ auri brief 바로가기

“안전속도 5030은 속도보다 안전이 중요하다는 원칙을 도시부 도로에 전면 적용했다는 점에서 속도관리 정책의 중요한 전환점이다. 시행 초기 반발과 우려도 있었지만 보행자 사망자수가 큰 폭으로 줄어드는 등 실질적인 개선효과가 확인되고 있다. 향후 더욱 적극적인 속도관리 정책을 위한 보완점으로 속도 관련 요인과 기준들을 정비하고, 50km/h와 30km/h 적용 도로의 차이를 고려하며, 도로환경과 특성에 따라 속도관리 정책을 세분화하는 방안을 제안한다.”

● 안전속도 5030, 전국 확대 시행

‘안전속도 5030’이란 보행자 등 교통약자를 보호하고 교통사고 발생가능성과 심각도를 줄이기 위해 도시부 도로의 제한속도를 특별히 관리하는 정책이다. 2016년 경찰청, 행정안전부, 국토교통부를 비롯해 12개 민·관·학 기관이 참여하는 ‘안전속도5030협의회’가 구성되었고, 이를 주축으로 2019년 「도로교통법 시행규칙」 개정, ‘안전속도 5030 설계·운영 매뉴얼’ 발행

등 안전속도 5030의 시행 근거를 마련해 왔으며, 2021년 4월 17일부터 전국으로 확대 시행하고 있다. 기존에는 별도의 규정이 없을 경우 모든 일반도로에 제한속도 60km/h를 일괄 적용해 왔으나 도시부 주거, 상업 및 공업지역의 일반 도로에 적용되는 제한속도는 50km/h 이하를 원칙으로 하되, 주택가 이면도로 등 보행자 보호가 우선인 도로는 30km/h 이하로 지정할 수 있도록 바뀌었다.



안전속도 5030 정책 홍보자료

출처 : (좌) 안전속도 5030 로고와 슬로건, savethellife.kr, (우) 부산시 단속 홍보 포스터, busan.go.kr

‘속도를 줄이면 사람이 보입니다’라는 슬로건처럼, 안전속도 5030의 의미는 단지 속도에 대한 규제를 강화한 것에 그치지 않는다. 어린이 등 교통약자 보호구역, 30 생활도로구역 등 특정 구역을 중심으로 적용되던 속도관리의 대상을 도시 전역으로 확대함으로써 자동차보다 사람이, 속도보다 안전이 중요하다는 대의적 원칙이 실질적인 제도 변화에 반영되었다. 이러한 변화는 적어도 조금 더 빨리 가기 위해 누군가의 안전을 희생해서는 안 되고, 안전을 위해 속도를 늦출 수 있다는 점에 대해서는 이제 우리 사회가 일정 수준의 합의점에 도달했음을 시사한다.

물론 이에 대한 우려와 반발도 적지 않다. 달라진 속도기준이 안정적으로 정착되기까지는 그 이면의 달라진 가치기준에 대한 사회적 수용성을 점차 확장해 나가는 과정이 중요하다. 매뉴얼 등 초기 자료는 상당 부분 해외 사례와 연구결과의 인용에 의존했으나, 시범운영 기간부터 현재까지 단계별 모니터링을 꾸준히 실시해 온 결과, 자체 실증 데이터를 근거로 정책성과를 홍보하고 있다. 이 글에서는 국내외 연구결과와 근거들을 다각도로 고찰하여 안전속도 5030을 둘러싼 오해와 기대들을 검증하는 한편, 몇 가지 한계를 보완하기 위한 후속과제를 제안하고자 한다.

● 안전속도 5030에 대한 오해와 기대, 지속적 검증과 설득 필요

• 5030의 근거와 기준은 적절한가?

도시부 도로 50km/h, 이면도로 30km/h는 현재 국제적으로 통용되는 속도관리의 보편적 기준이다. 30km/h는 자동차와 충돌 시에 보행자의 치사율이 0에 가까워지는 임계점이다. 국내외 거의 대부분의 문헌에서, 자동차와 보행자 통행이 빈번한 도시지역에서 인명 피해를 줄이기 위한 일차적인 방어선으로 30km/h를 채택하고 있다. 단, 이는 치사율 기준일 뿐, 30km/h 이하의 속도에서 모든 위험이 0이 되는 것은 아니다. 사망에 이르지 않더라도 부상이나 경미한 사고, 사고가 거의 날 뻔한 상황(near-miss), 보차상충 등도 자주 반복되면 보행자의 안전을 심각하게 침해할 수 있다.

50km/h는 그 자체가 절대적인 안전을 보장하는 속도는 아니다. 다만 그 이상의 속도를 허용할 경우에 비해, 50km/h 이하로 제한할 때 사상자수를 크게 줄일 수 있다는 점이 여러 문헌에서 강조된다. WHO(2018)는 국가별 바람직한 속도관리 정책 실천 현황을 진단하는 기준으로 ①속도규제 근거법령, ②도시지역 제한속도 50km/h 이하, ③지자체 재량으로 제한속도 조정 허용이라는 세 가지 기준을 제시했다. WHO(2021)는 UN이나 국가별 자동차 안전성능 시험기준에서 최대 50km/h의 측면 충돌 상황을 전제로 탑승자와 보행자의 생존 가능성을 확보하도록 규정하고 있어, 그 이상의 속도에서는 안전성이 보장되지 않음을 지적한다. 이를 근거로 도시부 교차로나 횡단보도 등에서는 50km/h 이하의 속도 유지를 권장하고 있다.

속도관리 정책은 이미 1970년대부터 여러 나라에서 시도되어 왔으나, 최근에는 도로안전 사상자수 절감이라는 지속가능발전목표(SDG 3.6)를 중심으로 국제적 협력이 활성화되면서, 국가 및 도시 차원에서 더 적극적이고 포괄적인 노력이 요구되고 있다(UN, 2020). 이러한 국제적 흐름에 비추어볼 때, 5030이라는 속도기준을 ‘과도한 규제’라고 보긴 어렵다. 오히려 안전 보장을 위한 최저기준에 가깝다.

문헌에 따라 5030 이하의 기준들도 종종 제시된다. GDCI(2016)는 30km/h를 근린의 중심가로나 도심부 특화가로 등에서 자전거 등이 차량과 함께 안전하게 통행할 수 있는 최대 속도로 정의하고, 주거지역의 일반적인 가로에서 사회적 활동을 제약하지 않으려면 20km/h 이하, 여러 이용주체들이 혼재하여 속도에 물리적 제약이 발생하는 상황에서는 최대 15km/h, 가능하면 10km/h 이하로 제한하도록 권장한다. NACTO(2020)도 도시부 일반 도로 전체에 25mph, 국지도로 20mph, 보차공존도로나 골목길에서는 10mph 이하의 기준을 제시한다. 여기에서 주목할 것은 도로유형이나 가로환경, 물리적 분리와 완충공간, 혼잡도, 이용주체 간의 속도 차이 등에 따라 안전을 위한 적정속도가 달라진다는 점이다.

• 안전속도는 도로안전에 얼마나 도움이 되는가?

일반적으로 자동차의 주행속도가 빠를수록 교통사고의 발생 확률과 심각도가 모두 높아진다(NACTO, 2020). 그 근거로는 평균 주행속도가 1km/h 증가할 때마다 부상사고의 위험은 3%, 사망자수는 4~5% 증가하고, 30km/h의 자동차와 충돌 시 보행자가 살아남을 확률은 90%지만 45km/h 이상에서는 50% 이하로 낮아지며, 전체 교통사고 사상자에서 속도 요인의 기여도가 약 30%를 차지한다는 연구결과들이 인용된다(WHO, 2004).

구체적인 수치는 다르지만, 안전속도 5030을 비롯한 속도관리 정책의 기본적인 작동원리는 속도와 안전 사이의 밀접한 관련성을 전제하고 있다. 우선 대상구간에서 목표로 하는 적정속도를 고려하여 제한속도를 지정하고, 기존 주행속도 중에서 제한속도를 초과하는 부분의 감속을 유도함으로써, 그만큼 사고 위험이 줄어드는 효과를 기대한다. 주행속도가 느릴수록, 감속의 폭이 클수록, 준수율이 높을수록 기대효과는 커진다.

안전속도 5030의 시범운영과 시행 초기 모니터링 결과에서도 아래 표에서처럼, 긍정적인 효과가 확인되고 있다. 특히 보행자교통사고 사망자수는 전국 시행 이후 16.7% 감소, 시범운영 지역과 조사기간에 따라 최대 40%까지 줄어든 것으로 보고되었다. 전반적으로 사고 건수보다 사상자수, 전체 사망자수보다 보행자 사망자수에서 감소폭이 더 컸는데, 이는 안전속도 도입에 따른 개선효과가 차대사람 사고의 예방 및 심각도 완화에 특히 집중되었음을 보여준다.

안전속도 5030의 모니터링 결과 요약

	주요 내용	조사대상 및 방법	출처
안전 개선 효과	보행자 교통사고 사망자수 37.5% 감소	부산 영도구 시범운영 지역 모니터링	경찰청 외 공동 보도자료 2021.4.16.
	보행자 교통사고 중상자수 30% 감소	서울 사대문 시범운영 지역 모니터링	
	전체 교통사고 건수 6.6% 감소 전체 교통사고 사망자수 19.1% 감소 보행 교통사고 사망자수 40.5% 감소	부산시 전역 확대 시행 이후 모니터링 조사기간: 2020.5.12.~11.11.(전년 동기 대비)	한국교통안전공단 보도자료 2021.4.19.
	교통사고 사망자 12.6% 감소 보행자 교통사고 사망자 16.7% 감소	전국 시행 이후 첫 100일 모니터링 조사기간: 2021.4.17.~7.26.(전년 동기 대비) 적용/비적용지역 감소율 각각 2.6배, 4.5배	경찰청 외 공동 보도자료 2021.8.12.
교통 흐름에 미치는 영향	통행시간 42분 → 44분, 평균 2분 (4.8%) 증가	2018년 12월 12개 도시, 평균 구간길이 13.4km	경찰청 외 공동 보도자료 2021.4.16.
	택시요금 평균 9,666원 → 9,772원 106원 (1.1%) 증가	2019년 5월 부산, 평균 구간길이 8.45km	

	주요 내용	조사대상 및 방법	출처
교통 흐름에 미치는 영향	간선도로 26개 구간 중 17개 구간에서 평균 속도 증가 (-2.1 ~ +4.1km/h)	부산 전역, 주말 제외, 평일 심야시간 제외 (6:00~22:00) 조사기간: 2020.10.1.~10.31.(전년 동기 대비)	한국교통안전공단 보도자료 2021.4.19.
	평균속도 34.1km/h에서 33.1km/h로 약 1km/h 감소	전국, 적용 지역 내 32개 구간 대상 제한속도 60km/h에서 50km/h 로 하향된 도로 기준 사업용 차량의 운행기록에서 수집된 자료 활용	경찰청 외 공동 보도자료 2021.8.12.

• 안전속도가 교통흐름을 방해하지 않는가?

제한속도 하향 정책이 심각한 교통지체와 혼잡을 유발한다는 우려와 달리, 주요 간선도로의 제한속도가 10km/h에서 낮아진 반면 실제 통행속도와 시간의 변화는 대체로 약 1km/h, 1~2 분 내외의 경미한 수준에 그쳤다. 서울 종로구 사례에서는, 평소 교통량이 적고 과속 및 사망사고 위험이 높은 심야시간대의 평균 속도가 확실히 줄어든 반면, 교통량이 많고 정체가 발생하는 출퇴근 시간대에는 오히려 빨라졌다(한국교통안전공단, 2020).

도시부 도로에서 실제 통행속도와 시간은 제한속도 외에도 교통량, 교차로의 대기시간, 급가속이나 급정거, 차로변경과 같이 다양한 요인들에 의해 좌우된다. 따라서 제한속도를 낮추더라도 신호 운영 최적화 등으로 전체적인 교통흐름을 개선한다면, 평균 속도는 유지되거나 더 빨라질 수 있다. 반면 평균 속도가 비슷하더라도 제한속도를 초과하는 과속의 빈도가 낮아지고, 차량 간 속도 편차가 줄어들 경우 결과적으로 안전성 향상에는 도움이 될 것으로 해석된다.

• 제한속도가 제대로 지켜지는가?

제한속도를 낮추어도 지켜지지 않으면 의미가 없다. 안전속도 5030 시행 이후 50km/h 도로에서 실측된 제한속도 준수율은 평균 78.1%, 평균 속도는 36km/h이었고, 준수율이 높은 구간일수록 차량 간 속도 편차도 유의미하게 낮아졌다(한국교통안전공단, 2021b).

운전자들은 주변 환경을 총체적으로 인식하고, 선행 차량이나 다른 도로 이용주체들과 상호 작용하면서 속도를 조정한다(WHO, 2004). 제한속도의 준수율은 ‘적정속도’에 대한 운전자의 자의적 판단에 따라 좌우된다. 예를 들어 중앙분리대와 울타리, 식재로 완전히 분리되어 보행자와 마주칠 가능성이 거의 없는 도로에서 30km/h 이하, 고속도로처럼 속도를 내도 아무런 어려움이 없는 도로에서 50km/h 이하로 속도를 제한하더라도, 운전자들의 자발적인 호응을 이끌어내기 어려울 것이다.

현 시점에서 구간별 준수율이 다르게 나타나는 것은 이러한 도로환경의 차이 때문일 가능성이 높다. 초기에는 집중적인 홍보와 단속이 필요하겠지만, 장기적으로는 자발적 감속을 유도할 수 있도록 전반적인 도로환경의 변화가 수반되어야 한다(한상진, 2021).

● 안전속도 5030의 한계와 후속 과제 제언

안전속도 5030의 전국 시행 이후 약 1년이 지난 지금, 아직도 남아 있는 과제들이 많다. 우선 적극적인 홍보와 단속, 모니터링과 물리적 환경 개선 등 현행 정책의 틀 안에서 안정적 정착을 위한 노력들이 뒷받침되어야 할 것이다. 나아가 안전속도 5030을 발판 삼아 더 적극적이고 포괄적인 속도관리 정책으로 확장할 수 있도록, 기존의 한계와 사각지대를 보완하고 다음 단계를 준비하는 논의도 필요하다. 이 지점에 주목하여 몇 가지 보완사항을 제안하고자 한다.

• 한계 1: 속도의 측정과 해석 문제 → 체계적 속도관리를 위한 기준 정비

원칙적으로 주행속도는 ‘자유로운 교통흐름 상태’에서 측정된 속도로 정의된다(경찰청 외, 2019). 운전자들이 의도한 ‘진짜’ 속도와, 이들이 독립변수로서 안전에 미치는 영향을 제대로 확인하기 위해서는, 교통 정체나 선행 차량과의 안전거리, 신호대기, 노상주차나 끼어들기 같은 간섭요인이 없어야 한다는 것이다. 그러나 현실에서는 측정 조건을 인위적으로 통제하기 어렵고, 통제된 측정값은 실제 도로환경에서 작동하는 속도의 특성을 제대로 대변하지 못한다는 문제가 있다.

최근 모니터링에서는 실제 운행기록에서 수집되는 빅데이터를 주로 활용하고 있다. 여기에서 속도에는 여러 요인들이 복합적으로 작용하므로, 혼잡으로 인해 제한속도 준수율이 높아질 가능성, 위험을 개선했으나 속도는 유지 또는 향상될 가능성을 배제할 수 없다. 또한 모니터링 결과에서 ‘평균 속도의 저하 없이도 사고가 크게 줄었다’는 점을 긍정적 성과로 해석하는데, 이는 감속을 통해 안전성을 개선한다는 속도관리의 작동원리와 기대효과에서 다소 벗어나 있다. 이처럼 속도는 속도관리 정책에서 가장 중요한 변수지만, 안전의 관점에서 속도의 의미나 영향에 대해서는 아직 명확하지 않은 지점들이 있다.

- 속도관리의 목표, 수단, 평가에서 ‘저속=안전’이라는 일률적 기준을 탈피하여, 실제 주행환경에서 속도에 영향을 미치는 요인, 안전과의 관련성에 대한 실증적, 종합적 논의가 필요하다.
- 평균속도와 속도변화, 준수율 외에 속도 편차, 흐름 개선 등을 고려하여 속도지표를 다변화하고, 속도의 측정과 평가, 해석에 관한 기준을 정비해야 한다.

• 한계 2: 단순한 속도관리 기준 → 다양한 도로환경에 따른 세분화

현재 시행 중인 안전속도 5030 정책의 적용범위와 기준은 ‘도시지역-50-30’으로 요약된다. 비도시지역은 배제하고 도시부 도로는 50-30으로 양분하고 있어, 속도관리가 작동하지 않는 사각지대가 존재한다. 물론 지금도 5030이 일률적으로 강제되는 것은 아니므로, 필요에 따라 60km/h이나 40km/h, 20km/h 등의 제한속도를 별도로 지정하여 운영할 수 있다. 다만 이들이 전체 교통체계 및 도로환경 속에서 정합성과 일관성을 가질 수 있으려면, 실증적 근거를 바탕으로 체계적, 점진적인 보완이 필요하다.

제한속도의 의미와 효과는 도로환경과 이용특성에 따라 달라진다. 속도관리의 필요성과 개선의 방향을 검토하기 위해서는 현재 주행속도와 실제 사고 또는 체감하는 위험 수준, 가로활성화 정도, 보행자 등 다른 이동수단과의 상충, 교차로와 횡단빈도 등을 종합적으로 고려해야 한다.

그중에서도 5030 적용에 따른 현재 제한속도와 현재 주행속도, 적정속도 이상 세 가지 요인의 조합에 따라, 구간별 속도관리 기준을 아래 표와 같이 세분화할 수 있다.

속도관리 정책의 세분화 방안

5030 적용 여부	현재 제한속도	현재 주행속도	적정속도	특성 및 예시	속도관리 및 개선방안
미적용	60-80	60-80	30-50	비도시지역, 일반국도, 읍내도로, 마을 통과구간 등	보호구역에 준하는 속도관리 필요 규제의 법적 근거와 시설 환경 정비기준 마련
적용	50	50+	50-	50km/h 준수율이 낮은 구간 보행자 횡단사고가 많은 구간	과속, 신호위반 단속 강화 과속을 용인, 유발하는 가로환경 요인 정비
		50-	30-	간선도로지만 자전거, PM 등 이동수단 간 상충이 많은 구간	자전거우선도로, 저속차로 등 차로별 속도관리 필요성과 근거 검토
				보행자 횡단사고가 많은 구간	도로 다이어트, 보행섬 등 물리적 구조 개선
	30	30+	30+	보행자 영역과 완전히 분리되어 30km/h 이상으로 운영해도 실질적 위험이 크지 않은 구간	도로환경에 맞추어 속도 상향 조정 가능 속도보다 교차로와 횡단시설 개선 중요
			30-	어린이보호구역 등 속도관리가 필요하지만 준수율이 낮은 구간	과속, 신호 및 주차위반 단속 강화 과속을 용인, 유발하는 가로환경 요인 제거 물리적 속도저감시설 적극 활용
		30-	10-20	보차혼용, 가로활성화 구간	보행안전과 가로활동에 지장을 주지 않도록 속도기준 하향 지정
		10-20	10-20	속도가 이미 낮음에도 불구하고 사고 위험이 높은 구간	속도 외의 위험요인(혼잡, 주차 등)에 대응, 감속 외의 개선수단 시도 교통량 억제(시차제, 일방, 회전제한 등)

• 한계 3: 50km/h 도로 위주의 모니터링 → 30km/h 도로의 특성 고려 필요

안전속도 5030의 시범운영과 초기 모니터링은 대부분 50km/h 도로 위주로 이루어졌다. 특히 교통 흐름의 변화는 50km/h 도로에서만 조사되어 30km/h 도로에서 어떤 변화나 영향이 있었는지 확인되지 않는다. 그런데 30km/h 도로의 상황은 50km/h 도로와 확연히 다르기 때문에, 모니터링에서 나타난 결과들을 준용하기에 적합하지 않다.

첫째, 30km/h 도로의 실제 주행속도는 대부분 이미 낮다. 30km/h 도로 대부분이 보차혼용 형식의 이면도로로 보행자와 자동차가 좁은 공간을 함께 이용한다. 보행환경 개선사업에 대한 평가연구나 이면도로의 보차행태 분석에 관한 연구들을 검토해보면, 이러한 도로환경에서 실측된 속도가 30km/h를 넘는 경우는 극히 드물다(남궁지희, 2021, pp.67-72). 주행공간과 시야가 확보되지 않고 언제든지 보행자와 상충할 가능성이 있기 때문에, 일정 속도 이상으로 달리기가 쉽지 않은 여건이라고 볼 수 있다.

둘째, 주행속도의 구간에 따라 감속의 효용이 달라진다. 속도와 안전의 관계는 선형적인 관계가 아니라 구간별로 기울기가 달라지는 S자형 곡선으로 표현되며, 속도가 아주 낮거나 아주 높은 구간에서는 치사율이 0% 또는 100%로 수렴한다(ITF, 2012; Tefft, 2013). 50km/h 전후 구간에서는 기울기가 가파르지만, 30km/h 이하 구간에서는 속도 변화에 따른 개선효과가 줄어든다.

셋째, 구간별로 속도와 안전의 관계를 비교해보면, 사고가 많은 구간에서 속도의 평균 및 최대값이 낮게 유지된 반면, 비교적 빠른 속도가 나타나는 구간은 대체로 사고가 드물다(남궁지희, 2021, pp.134-136). 이는 운전자들이 위험 수준을 인지하고 반응한 결과 안전에 대한 확신이 어느 정도 있어야 가속이 일어난다는 점, 저속의 도로환경에서 사고 발생은 속도 외의 다른 요인들과 밀접하게 관련된다는 점을 시사한다.

결국 대부분의 30km/h 도로에서는 30km/h 이하의 제한속도가 가져올 변화나 실익이 크지 않으며, 속도관리가 지향하는 ‘저속, 감속, 높은 준수율’이 바람직한 신호가 아닐 때도 있다. 실제 속도나 위험 요인을 고려하지 않고 속도저감 위주의 해법을 고수하는 것은, 열이 나지 않는데도 해열제를 계속 복용하는 것과 비슷하다. 근본적인 원인에 대한 진단과 현장에서 실질적으로 작동할 수 있는 관리 및 개선방안이 필요하다.

- 감속 자체보다 안전이라는 궁극적 목표를 고려한다면, 운전자들이 단속 카메라와 계기판보다 주변 환경과 사람들에 주의를 기울일 수 있도록 전체 도로환경에서 자연스러운 감속을 유도하는 것이 바람직하다.
- 30km/h 도로 전체를 일괄적으로 다룰 수 없고 적어도 30km/h 기준이 유효한 경우, 그보다 낮은 기준이 요구되는 경우, 속도 외 위험요인에 적극 대응해야 하는 경우의 구분이 필요하다.

● 맺는말

안전속도 5030은 속도보다 안전이 중요하다는 원칙을 도시부 도로에 전면 적용했다는 점에서 의의가 크다. 지금까지는 안전속도 5030의 근거와 실행수단을 마련하는 데 많은 역량을 집중해 왔다면, 앞으로는 속도관리 정책의 기준점과 최전선이 달라진 만큼, 새로운 의제와 방향 설정, 전략 수립이 요구된다. 속도 관련 요인과 기준들을 정비하고, 도로환경과 특성에 따라 속도관리 정책을 세분화하고, 저속의 도로환경에 적합한 관리 및 개선방안을 구체화하는 과정을 통해 우리 도시에서 바람직한 속도와 안전에 대한 논의가 더 풍부하고 정교해질 수 있을 것이다. 안전하고 지속가능한 보행도시를 향한 긴 여정에서, 이것이 해피엔딩이 아니라 하나의 전환점이 되길 바란다.

- 「도로교통법 시행규칙」, 시행 2021.4.17. 행정안전부령 제205호.
- 경찰청, 국토교통부. (2019). 안전속도 5030 설계·운영 매뉴얼.
- 경찰청, 국토교통부, 한국교통안전공단. (2021). 안전속도 5030 시행 100일, 보행사망자 큰 폭 감소! 8월 12일자 보도자료.
- 경찰청, 행정안전부, 국토교통부. (2021). 전국, 17일부터 '안전속도 5030' 본격시행. 4월 16일자 보도자료.
- 남궁지희. (2021). 보차공존의 관점에서 생활도로 보차행태와 환경 특성 연구 - 서울시 보행자우선도로 시행 사례지를 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.
- 법제처. www.law.go.kr
- 부산시청. www.busan.go.kr
- 안전속도 5030 홈페이지. www.savethelife.kr.
- 한국교통안전공단. (2020). 안전속도 5030 시행 후 주행속도 최대 시속 3.3km/h 빨라졌다. 9월 18일자 보도자료.
- 한국교통안전공단. (2021a). 부산, 안전속도 5030 시행후 통행속도 ↑, 보행 사망자수 40% 감소. 4월 19일자 보도자료.
- 한국교통안전공단. (2021b). 안전속도 5030, 준수율 높을수록 사고 위험 낮아. 9월 29일자 보도자료.
- 한상진. (2021). 안전속도 5030과 보행자중심의 가로만들기. 건축과 도시공간. 43. 10-15.
- G DCI. (2016). Global Street Design Guide.
- NACTO. (2020). City Limits: Setting Safe Speed Limits on Urban Streets.
- ITF. (2012). Pedestrian Safety, Urban Space, and Health. OECD.
- Tefft, B. C. (2013). Impact Speed and a Pedestrian's Risk of Severe Injury or Death, Accident Analysis & Prevention, 50. 871.878.
- WHO. (2004). World Report on road traffic injury prevention.
- WHO. (2018). Global Status Report on Road Safety 2018.
- WHO. (2021). Global Plan : Decade of Action for Road Safety 2021-2030.
- United Nations. (2020). Improving Global Road Safety. General Assembly Resolution 74/299.

auri brief.

건축공간연구원

감염병 확산에 대응하는 지역 내 공간자원 전환 전략

변은주 연구원 (044-417-9644, ejbyun@auri.re.kr)

여혜진 연구위원 (044-417-9840, hjyeo@auri.re.kr)

* 이 글은 변은주 외. (2021). 감염병 대응을 위한 지역사회 공간자원 활용체계 구축방안: 생활치료센터를 중심으로. 건축공간연구원. 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

“감염병의 대규모 확산이 현실화된 팬데믹 시대. 예측 불가한 감염병의 위협 속에서 공간적 확산을 최소화하기 위한 선제적 대응전략이 필요한 시점이다. 이에 코로나19 대응 과정에서 도입되어 비용효율적 대안으로 평가받은 생활치료센터를 사례로 지역 차원의 대응전략을 모색해 보았다. 그리고 이를 통해 유사 재난 상황에 대비하여 지역 내 공간자원의 비축·전환을 위한 중앙 및 지방정부의 대응체계를 제안한다.”

● 팬데믹 시대, 지역사회의 대규모 감염병 확산 현실화

코로나바이러스감염증-19(이하 코로나19)의 세계 첫 보고 후 만 2년이 지났다. 국내에서는 감염환자가 처음 보고된 이래 현재까지 약 1,000만 명의 누적환자가 발생하였다(2022. 3. 기준).¹⁾ 그동안 이 바이러스는 여러 차례 변이를 일으키며 우리의 일상 전반에 폭넓게 침투했지만,

치명률이 점차 낮아지면서 확진자 수는 크게 증가했음에도 서서히 일상을 찾아가고 있다. 하지만 2년 전 국내에서 처음으로 코로나19가 대규모로 확산되었을 때를 생각해보면, 현재 대비 작은 확산세에도 위급한 상황들이 있었다. 당시 대구·경북지역에서는 약 두 달간 총 8,000여 명의 확진자가 발생했는데, 이 시기는 팬데믹 방역정책이 고도화되기 전으로 폭증하는 환자를 수용할 수 있는 의료자원의 부족, 의료기관의 일반진료 차질, 감염병환자의 자택대기 등의 문제가 복합적으로 발생하기도 했다.

● 대규모 감염환자 발생에 대한 대응정책 현황

지역사회 수준까지 깊게 침투하는 감염병에 대응하기 위해서는 백신의 안정적 보급과 치료제의 개발 전까지 비약물학적 방역수단의 활용이 중요하다.²⁾ 이에 정부는 새로운 방역수단으로 ‘생활방역’ 개념을 도입하였고, 사회적 거리두기 정책, 생활치료센터·임시생활시설 등의 준의료시설 운영을 통해 대응해 왔다.

이 중 ‘생활치료센터’는 지역사회에 이미 존재하는 공공·민간 소유의 연수원·수련원·숙박시설 등을 임시 전환하여 격리·치료시설로 활용한 것으로, 한정된 의료자원의 효율적 분배 측면에서 상당한 성과를 거둔 것으로 평가받는다.³⁾ 실제로 대구·경북지역의 대규모 확산기간 동안 15개의 센터가 설치되었고 전체 환자 중 절반가량이 생활치료센터에서 완치되어 격리해제된 바 있다. 그리고 현재 생활치료센터는 ‘K-방역모델’의 하나로서 국제표준화 작업이 진행 중이다.⁴⁾



생활치료센터의 사례(좌: 경기 국방여학원, 중: 대구 중앙교육연수원, 우: 서울 유스호텔)

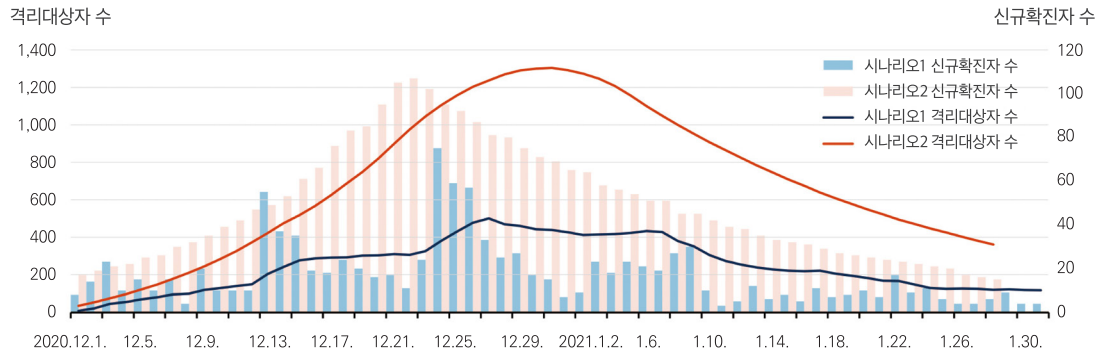
물론 여기에도 몇 가지 문제가 있었다. 먼저 시설 확보 주체인 지자체 일선에서 활용 가능한 시설 정보를 파악하는 데 어려움을 겪었고, 기피시설 설치를 두고 발생하는 지역사회의 갈등 해소에도 많은 시간이 걸렸다. 이 가운데 격리시설로서의 기준을 만족하는 시설을 충분히 확보하는 문제도 있었던 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 미래의 불확실한 재난에 대비하기 위해 감염병 관련 시설은 반드시 갖추어야 할 사회적 자본으로 강조되고 있다.⁵⁾ 시설 운영에 참여했던 실무자들 역시 향후 발생 가능한 감염병에 대비하기 위해

서는 생활치료센터에 대한 사전적 관리가 필요하다는 의견이 대다수(생활치료센터 업무관계자 대상 설문조사 결과: 반드시 필요하다 62.5%, 어느 정도 필요하다 37.5%)인 것으로 조사되었다.

● 감염병 확산 시나리오를 바탕으로 공간자원 전환 방안 모색

현재 확인된 문제를 해소하는 동시에 언제 다시 발생할지 모르는 팬데믹 감염병에 보다 효과적으로 대응하기 위해 각 지역에서는 어떤 준비를 할 수 있을까? 이에 생활치료센터를 통해 공간적 대응방안을 검토·제안하고자 한다. 생활치료센터는 지역사회에 이미 존재하는 시설을 활용하기 때문에 그중 격리시설로 활용 가능한 대상을 미리 확보해둔다면, 갑작스런 감염병의 대규모 확산 상황에서 보다 효과적인 대응이 가능할 것이다.

여기에서 활용한 방법은 감염병 확산 시나리오를 바탕으로 한 공간자원 전환방안에 대한 시뮬레이션이며, 사례지역은 충청남도 전체이다. 감염병 확산 시나리오는 크게 두 단계로, 시나리오1은 2020년 12월부터 두 달간 충청남도에서 발생한 확진자 수와 동일하며 시나리오2는 같은 시기 수도권에서 발생한 확산 수준($R=1.5$)을 도입한 상황이다.



충청남도 시나리오별 확진자 수 및 격리대상자 수 추이

시뮬레이션의 개념은 다음과 같다.

“공간자원 ‘운영의 효율성’과 환자의 ‘이동 접근성’을 모두 고려하였을 때, 투입되는 ‘행정비용을 최소화’하는 전환 방법은 무엇일까?”

여기에서 공간자원 운영의 효율성에는 △시설의 규모 △시설의 소유관계 △초기 전환비용 항목을, 환자의 이동 접근성에는 △환자의 이동거리를 적용하였고, 투입되는 행정비용은 △행정·의료인력의 배치규모 △생활치료센터의 가동률을 통해 산출하였다.

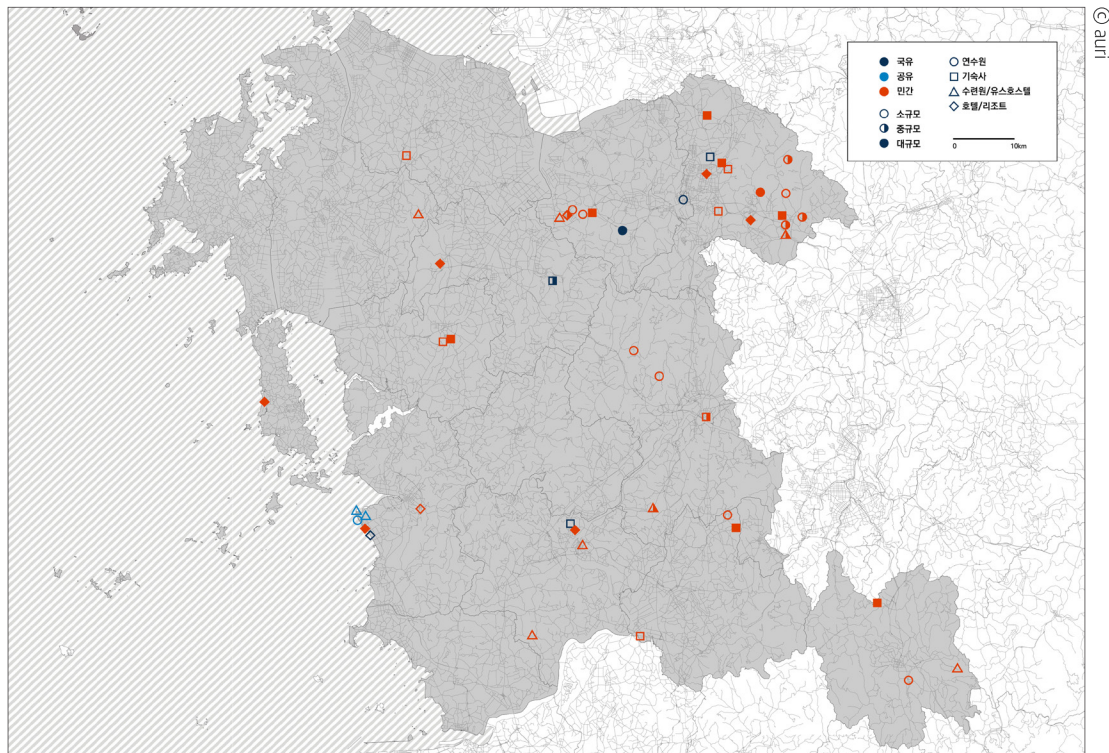
Minimize (시설의 규모 + 시설의 소유관계 + 초기 전환 비용) + (환자의 이동거리)

공간자원의 운영 효율성
(시설 특성)

환자의 이동 접근성
(입지 특성)

질문은 크게 두 가지이다. △감염확산 단계별로 자원의 총량적 대응이 가능한가? △입소환자의 이동거리를 최소화하기 위해 클러스터별 운영이 가능한가?⁶⁾

시뮬레이션에 활용한 공간자원은 충청남도에 위치하는 연수원·수련원·대규모숙박시설 52개소(입소규모 기준 약 7,600여 실)이며, 소유관계는 공공과 민간(법인)으로 구분된다. 52개 공간자원의 지리적 분포를 살펴보면 다음과 같다.

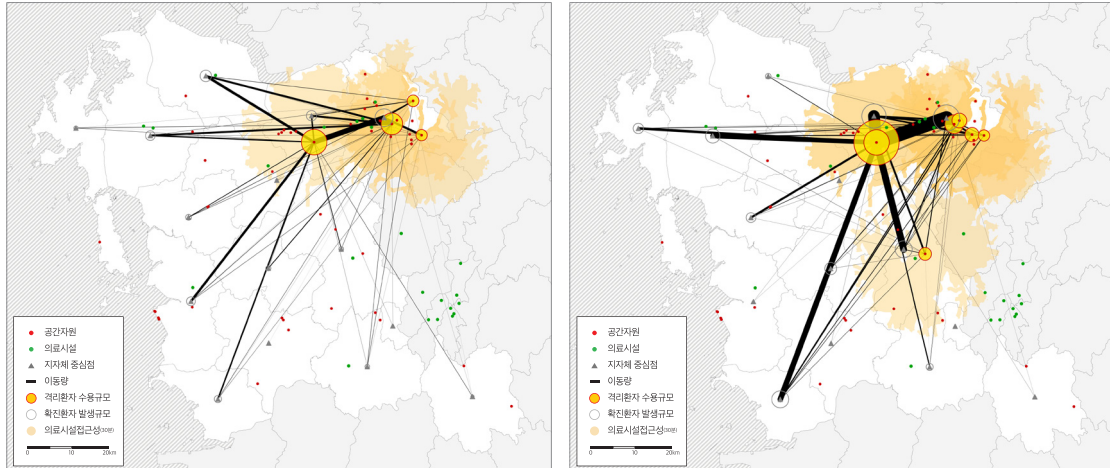


충청남도의 공간자원 분포도

● 첫 번째 질문: 감염확산 단계별로 자원의 총량적 대응이 가능한가?⁷⁾

시뮬레이션 결과, 충청남도는 시나리오1은 물론 시나리오2 수준의 확산 상황에서도 지역 내 공간자원으로 충분히 대응할 수 있다. 각 경우 필요한 자원은 4개, 7개이며 투입되는 인력은 각 140

여 명과 230여 명으로 파악된다. 이때 생활치료센터의 가동률은 두 시나리오 모두 80% 수준으로 나타났다. 즉, 충청남도의 경우 조사된 공간자원의 단계적 전환을 통해 시나리오2 수준의 감염병 확산 상황까지 충분한 대응이 가능하다고 할 수 있다.



필요한 자원 개수(격리규모)	4개(328인)	7개(825인)
행정·의료인력배치(인/일)	142	230
격리환자 이동거리(km/인, 평균)	44.7	54.5
생활치료센터 가동률(% , 전체)	79.5	85.3

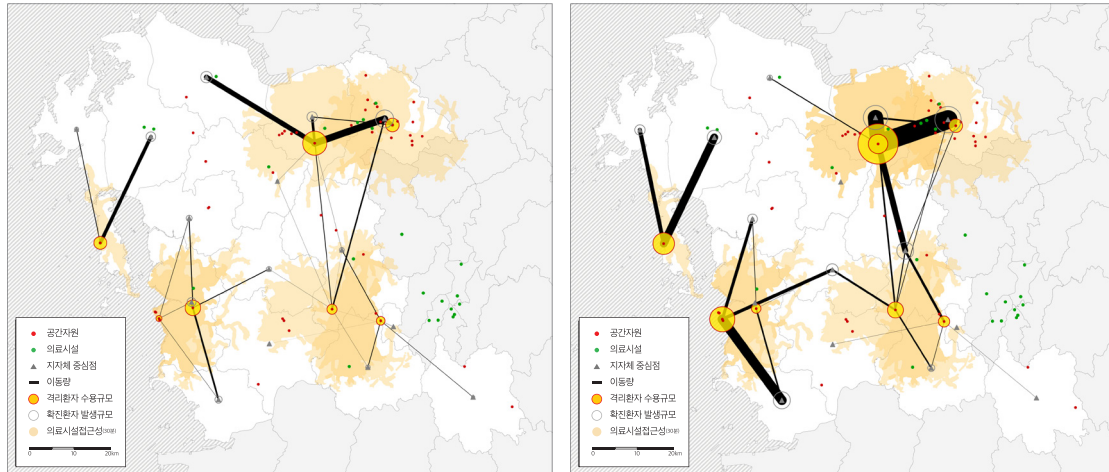
감염확산 단계별 총량 대응방안 검토(좌: 시나리오1, 우: 시나리오2)

● 두 번째 질문: 입소환자의 이동거리를 최소화하기 위해 클러스터별 운영이 가능한가?

충청남도는 약 8,000km²의 면적에 충청남도 북부의 천안·아산 지역에 관련 자원이 집중되어 있다. 이에 도 남부에 위치한 지역(예: 계룡·논산·금산 등)에서 환자 발생 시, 한 시간 이상의 이동이 필요하다. 이러한 맥락에서 본 시뮬레이션은 인접한 기초지자체 2~3개 단위로 클러스터를 이루어 공동으로 환자를 수용하는 방식이다.

이때 시나리오1 수준의 확산 상황에서는 총량만을 고려한 경우 대비 입소환자의 이동거리가 약 10% 감소하는 효과가 있다. 그러나 필요한 자원이 7개로 증가하여 실제 환자 수에 비해 많은 병상이 확보되면서 생활치료센터의 가동률이 30% 수준으로 대폭 낮아지게 된다. 따라서 이 경우 불필요한 행정비용이 과다하게 발생할 우려가 있다.

한편 시나리오2 수준의 확산 상황에서는 자원 총량만을 고려한 경우 대비 1개 자원만을 추가 확보한다면 입소환자의 이동거리를 10% 정도 절감하면서 60% 이상의 가동률을 유지할 수 있는 것으로 나타났다.



필요한 자원 개수(거리규모)	7(825인)	8(1,157인)
행정·의료인력배치(인/일)	335	379
격리환자 이동거리(km/인, 평균)	39.8	49.8
생활치료센터 가동률(% , 전체)	31.5	60.8

감염확산 단계별 클러스터 운영방안 검토(좌: 시나리오1, 우: 시나리오2)

● 감염병 확산 시나리오를 통한 지역의 공간자원 전환 전략

위 내용을 종합하면, 충청남도의 경우 시나리오1 정도의 확산 수준에서는 광역도 전체를 대상으로 한 집중 운영을 통해 자원 투입의 효율성을 도모할 수 있다. 다만 시나리오2 정도의 확산 수준에서는 인접한 2~3개 기초지자체별 클러스터 운영을 통해 입소환자의 이동거리 최소화하면서 센터 가동률을 안정적으로 유지하는 전략이 유효하다.

한편 감염확산 시나리오와 공간자원 전환 시뮬레이션을 통해 6, 7페이지 표와 같이 각 상황에서 선정되는 자원의 목록화가 가능하다. 따라서 이를 바탕으로 필수 확보자원 후보군을 도출함으로써 자원의 사전적 확보와 대비가 가능할 것으로 보인다.

시뮬레이션 대안별 자원 선정 빈도

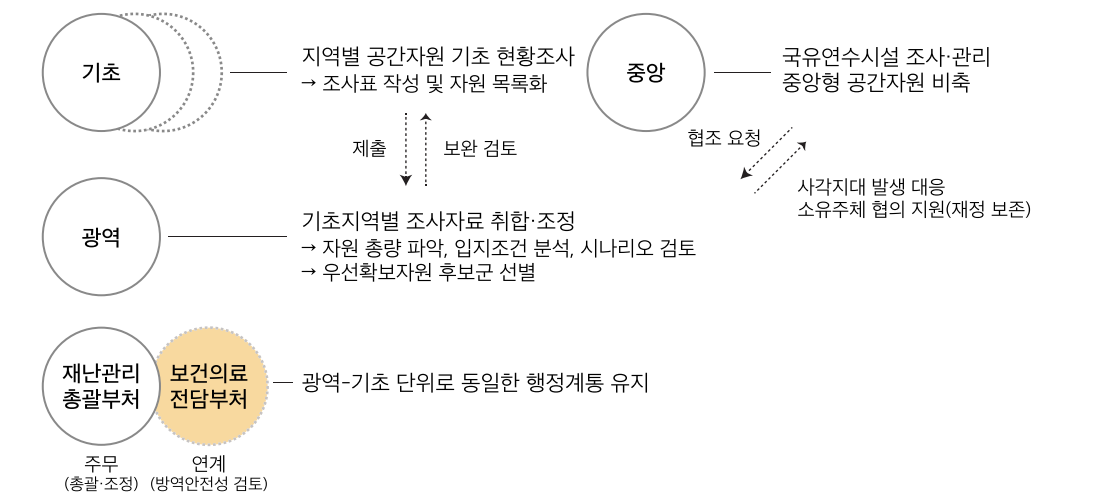
공간자원 구분					시나리오1		시나리오2	
소유	용도	거리규모	선정횟수	선정확률	광역 운영	클러스터 운영	광역 운영	클러스터 운영
국유	연수원	178	4/4	100.0	●	●	●	●
국유	수련원	145	4/4	100.0	●	●	●	●
국유	연수원	510	2/4	50.0			●	●
법인	연수원	98	2/4	50.0	●		●	
법인	수련원	76	2/4	50.0		●		●

공간자원 구분					시나리오1		시나리오2	
소유	용도	격리규모	선정횟수	선정확률	광역 운영	클러스터 운영	광역 운영	클러스터 운영
법인	기숙사	253	2/4	50.0		●		●
법인	호텔·리조트	254	2/4	50.0		●		●
법인	호텔·리조트	202	2/4	50.0		●		●
법인	호텔·리조트	70	2/4	50.0		●		●
국유	기숙사	155	1/4	25.0			●	
국유	기숙사	127	1/4	25.0			●	
법인	연수원	170	1/4	25.0			●	
법인	연수원	106	1/4	25.0	●			

● 감염병에 대응하는 지역별 공간자원 전환방안 제안

이상 살펴본 바와 같이 공간자원의 사전적 확보가 이루어지지 않은 상황에서는 감염병의 대규모 지역사회 확산 시, 전환이 필요한 시점에 필요한 자원이 준비되지 못할 가능성이 높다. 그러나 사전단계 도입을 통해 공간자원의 확보·관리방안을 마련한다면, 감염확산 단계에 따라 어느 시점에서 어떤 시설의 소유주체와 협의해야 할 것인지에 대한 판단근거를 가질 수 있다. 그리고 이를 통해 신속한 대응이 필요한 상황에서 적합한 자원을 적시에 활용함으로써 감염병 대응체계가 보다 촘촘히 작동할 수 있을 것으로 보인다.

이를 위해서는 광역지자체가 전환계획 수립의 중심이 되어 기초지자체(지역별 공간자원 현황조사)-중앙정부(국유자원 현황조사 및 사각지대 관리)와 공조하는 대응체계가 필요하며, 아래 그림과 같이 주체 간 역할을 제안한다.



감염병에 대응하는 지역별 공간자원 전환체계

다수의 전문가들이 수년 내 팬데믹 상황이 도래할 것이라고 예상하는 가운데, 대규모 확산 특성을 갖는 감염병에 대비하기 위해 방역체계를 고도화할 필요성이 증대되고 있다. 특히 이번 코로나19 대응 과정에서 도입되어 비용효율적 대안으로 평가받은⁸⁾ 생활치료센터의 계획적 활용을 위한 정책적 근거가 마련된다면 유사 재난 발생 시 보다 체계적인 대비가 가능할 것으로 생각한다. 마지막으로 2년간 지속되어 온 코로나19의 종식을 바라며, 근 미래에 일상으로의 복귀가 이루어지길 기대한다.

- 1) 보건복지부 코로나바이러스감염증-19(발생동향) 홈페이지(2022.3.15.검색.)를 참고하여 작성
- 2) 안선주 외(2021, p.45)를 참고하여 작성
- 3) 이인복(2020)을 참고하여 작성
- 4) 보건복지부(2020)를 참고하여 작성
- 5) 하경준(2020, p.60)을 참고하여 작성
- 6) 현재 생활치료센터 입소는 구급차를 이용하며, 퇴소 및 귀가는 개인 교통수단을 이용하므로 행정비용 투입과 연계되는 사항
- 7) 이 경우 자원활용의 공간적 단위는 광역단위 집중활용으로 설정
- 8) Peong Gang Park et al(2020)을 참고하여 작성

- 변은주, 여혜진. (2021). 감염병 대응을 위한 지역사회 공간자원 활용체계 구축방안: 생활치료센터를 중심으로. 건축공간연구원.
- 보건복지부 코로나바이러스감염증-19 홈페이지(발생동향). <http://ncov.mohw.go.kr/>(검색일: 2022.3.15.).
- 보건복지부. (2020). 코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑. 5월 18일 보도자료.
- 안선주, 박해범, 송승용, 류지영, 김수화. (2021). 코로나19 대응 경험에 기반한 K-방역모델의 국제표준화. 표준인증안전학회지, 11(1), 45-67.
- 이인복. (2020). 코로나 생활치료센터 도입 한달... 성과와 한계점은?. 메디컬타임즈. 4월 3일 기사. <https://www.medicaltimes.com/Users/News/NewsView.html?ID=1132960>(검색일: 2021.2.1.).
- 하경준. (2020). 코로나19의 공간적 해석. 경남발전, V.150.
- Peong Gang Park et al. (2020). Out-of-Hospital Cohort Treatment of Coronavirus Disease 2019 Patients with Mild Symptoms in Korea: an Experience from a Single Community Treatment Center. Journal of Korea Medical Science, 2020.4.6, 35(13).

auri brief.

건축공간연구원

요양병원의 코로나19 감염확산 원인과 시설계획 대응방향

김꽃송이 부연구위원 (044-417-9634, ksikim@auri.re.kr)

한승연 연구원 (044-417-9679, syhan@auri.re.kr)

* 이 글은 김꽃송이 외. (2021). 감염병 확산 시나리오별 요양병원 시설계획 대응전략.
건축공간연구원. 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

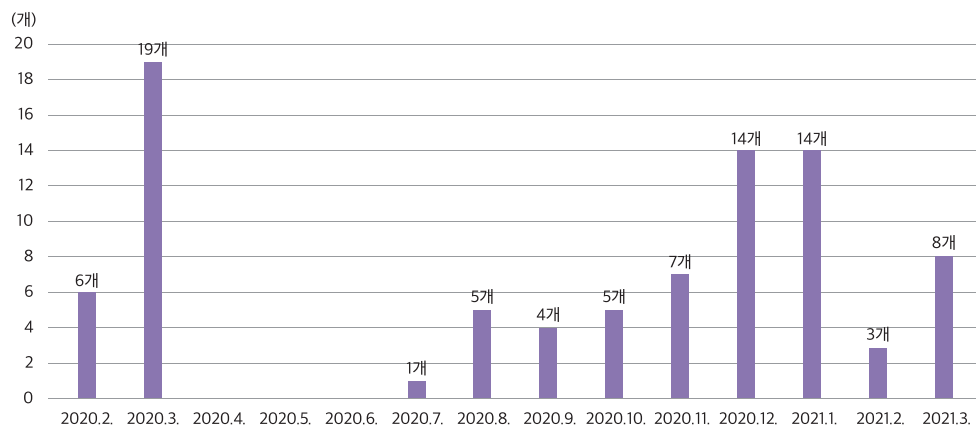
“기존 요양병원에서 원내감염을 최소화하기 위해서는 감염확산 원인과 감염관리계획의 주안점을 고려하여 유연한 대응전략을 마련하는 것이 중요하다. 이에 ①생활방역단계, ②지역적 유행단계, ③전국적 유행단계 이상 3단계로 감염병 확산 시나리오를 설정하고, ‘공통지침’과 ‘단계별 지침’으로 구분하여 감염관리계획의 대응방향을 제안한다.

공통지침에는 병상 이격거리, 다인실 규모, 위생시설, 식당 내 거리두기 기준이 포함되며, 전 단계에서 준수해야 한다. 지역적, 전국적 유행단계로 격상되면 시설계획을 조정해야 할 단계별 지침으로 병실 내 커튼 격리, 간병 방식, 층별 격리병실 운영방안, 공용공간 및 식당의 격리계획과 거리두기 지침, 면회실 및 환기시설의 이용방식, One-way 동선계획을 제시하였다.”

● 국내 요양병원의 코로나19 감염확산 원인 및 경향

코로나19 발생(2019.12.) 이후, 요양병원 내 집단감염이 급증하면서 감염병에 취약한 노인의 안전 문제가 이슈화되고 있다. 2020년 2월부터 2021년 3월까지 코로나19 감염자가 발생한 요양병원을 조사한 결과, 86개 시설(전체의 약 6%)에서 총 2,192명의 감염자가 나타났다.

코로나19 감염 추이를 살펴보면 2020년 3월 원내감염이 발생한 요양병원 수가 급증하였으며, 이후 3개월 동안은 감염 사례가 발생하지 않다가 7월부터 다시 지속적인 증가 추세를 보이며 감염이 재확산되는 경향이 나타난다.



월별 코로나19 감염자 발생 요양병원 수(n=86)

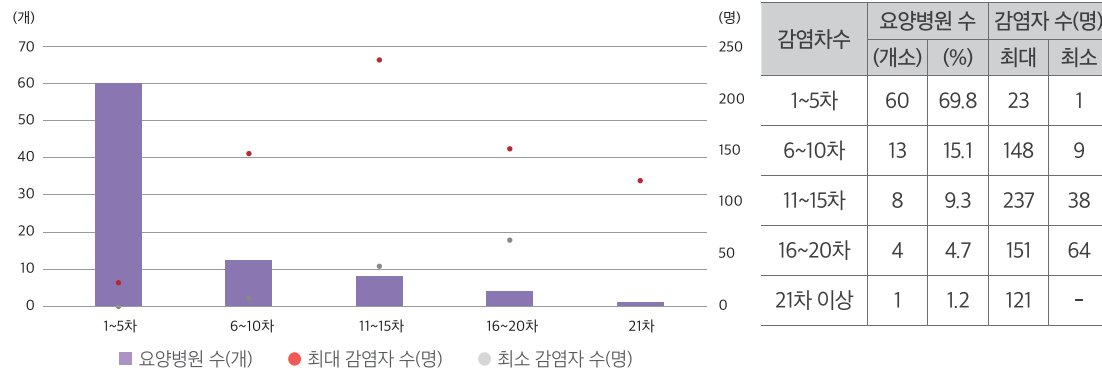
출처: 대한요양병원협회(2020.2.23.~2021.3.30)를 참고하여 연구진 작성.

요양병원의 코로나19 총 감염자 수는 10명 미만(65.1%)으로 그친 사례가 가장 많으나, 50명 이상 집단감염이 발생한 사례도 18.6%(16개소)를 차지한다. 대부분의 요양병원은 최초감염자 발생 이후 5차 이내(69.8%)로 감염 확산이 진정되었으며, 최대 감염자 수도 23명으로 비교적 적은 수치를 보인다. 그러나 6차 이상 감염이 확산될 경우 최대 감염자 수는 148명 이상으로 급증하였으며, 이러한 요양병원이 전체의 약 30%를 차지한다. 이러한 경향으로 볼 때 감염 발생 초기에 원내감염 확산을 제어할 수 있는 시설계획이 중요하다고 볼 수 있다.

요양병원별 코로나19 총 감염자 수 추이(n=86)

감염자 수	1명	2~10명 미만	10~20명 미만	20~30명 미만	30~40명 미만	40~50명 미만	50명 이상	합계
요양병원 (개소)	33	23	7	3	3	1	16	86
(%)	38.4	26.7	8.1	3.5	3.5	1.2	18.6	100

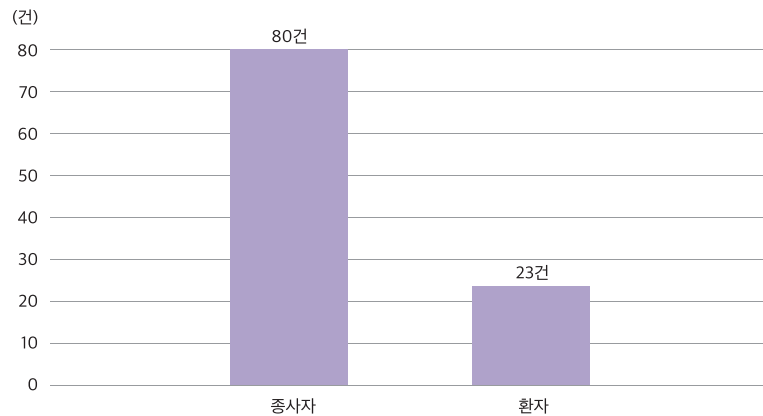
출처: 대한요양병원협회(2020.2.23.~2021.3.30.)를 참고하여 연구진 작성.



요양병원별 코로나19 감염차수 및 최대-최소 감염자 수 추이(n=86)

출처: 대한요양병원협회(2020.2.23.~2021.3.30.)를 참고하여 연구진 작성

코로나19 최초감염자를 살펴보면 의료진·간병인 등 종사자가 80건, 환자인 경우는 23건으로, 종사자로부터의 감염 확산이 두드러지는 것으로 나타났다. 최초감염자가 환자인 23건 중 17건은 종사자와 환자가 동시에 감염된 사실이 확인되어, 코로나19 확산은 대부분 ‘종사자’로부터 시작됨을 알 수 있다. 중앙방역대책본부에서 발표한 의료기관·요양시설 집단감염 원인으로도 ‘종사자, 간병인으로부터 전파’가 19건(73%)으로 가장 많으며 ‘환자·이용자로부터 전파’는 7건(27%)으로 조사되었는데(보건복지부, 2020b, p.5), 특히 ‘간병인’으로부터 감염 확산이 야기되는 사례가 많은 것으로 의견이 제시되었다. 요양병원 시설관계자 인터뷰 결과에서도 일반 종합병원과 달리 요양병원 입소노인은 외부 이동이 거의 없고 거동이 불편하여 원내에서 간병인과 함께 24시간 거주한다는 특성이 있기 때문에, 간병인으로부터의 감염 확산이 두드러지는 것으로 나타났다.¹⁾ 사실상 요양병원은 감염병이 전국적 유행단계(3단계)까지 확산되어도 ‘환자와 간병인이 함께 장시간 거주’해야 하므로, 원내 밀집도 및 환자-종사자 간 접촉률 감소에 한계가 있으며, 이로 인해 감염이 확산되는 경향이 나타난다.



코로나19 감염 요양병원 최초감염자 특성(n=86, 최초감염자 중복체크 가능)

출처: 대한요양병원협회(2020.2.23.~2021.3.30.); 세움터(2021.3. 기준), 요양병원 건축물 대장 데이터.
건축공간연구원 내부자료를 참고하여 연구진 작성

● 코로나19 발생 요양병원의 시설계획 특성

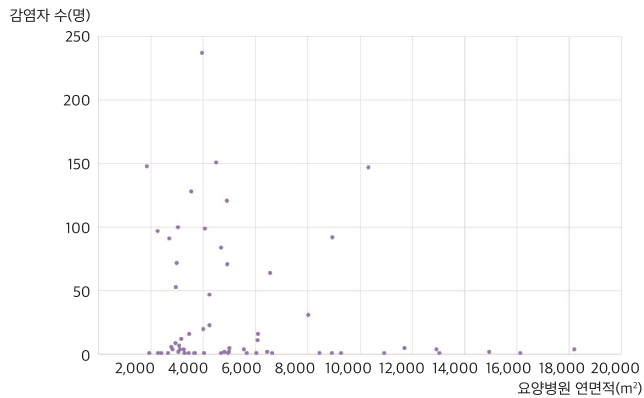
대한요양병원협회에서 이니셜 데이터로 제공하는 코로나19 감염 발생 요양병원 정보(86개)를 관련 보도자료와 비교하여 66개 요양병원을 특정하고, 기관 정보와 건축물대장정보, 보건의료 빅데이터개방시스템의 의료기관별 상세정보서비스와 매칭하여 요양병원 시설계획 특성을 분석하였다.

병상 규모에 따른 감염 현황을 살펴보면 100~300병상 미만의 중규모 요양병원이 다수를 차지하는데, 해당 수치는 국내 요양병원 중 중규모 요양병원이 차지하는 비율이 가장 높기 때문인 것으로 유추된다. 연면적으로 볼 때는 2,000~4,000㎡ 미만(38%), 4,000~6,000㎡ 미만(27%)의 요양병원 감염 사례가 많은데, 해당 구간에서 50명 이상의 집단감염이 다수 발생한 것으로 나타난다. 이로 보아 병상 수, 연면적이 중규모인 요양병원에 우선하여 감염관리 시설계획을 개선해야 할 것으로 파악되었다.

병상 규모별 코로나19 감염 요양병원 수(n=66)

구분	소규모(30~99병상)	중규모(100~299병상)	대규모(300병상 이상)	합계
코로나19 발생 요양병원 수(개소)	4	49	13	66
전체 요양병원 수(개소)	122	1,071	235	1,428

출처: 김꽃송이 외(2021, p.25), [표 2-5]; 보건복지부(2018), 의료기관 소재지 및 유형별 의료기관 수를 참고하여 연구진 작성

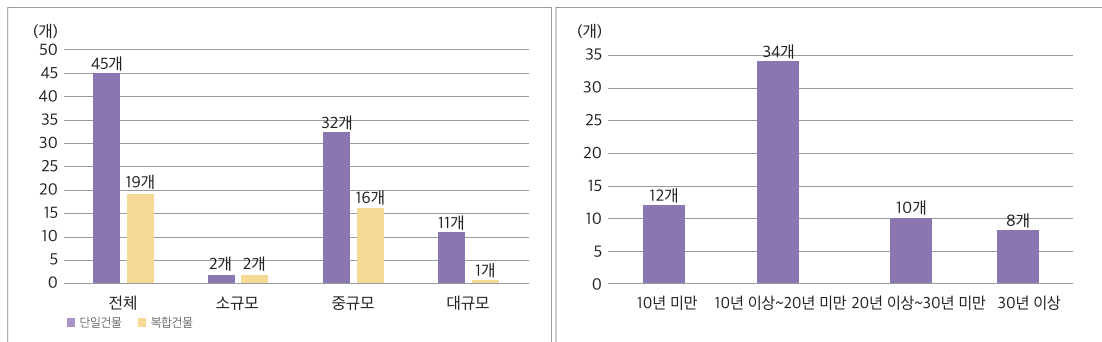


연면적	요양병원 수	
	(개소)	(%)
2,000㎡ 미만	2	3
2,000 이상~4,000㎡ 미만	23	38
4,000 이상~6,000㎡ 미만	16	27
6,000 이상~8,000㎡ 미만	6	10
8,000㎡ 이상	13	22
합계	60	100

연면적에 따른 코로나19 감염 요양병원 수 및 감염자 수(n=60)

* 66개 요양병원 중 연면적 정보가 없는 사례를 제외하고 60개 요양병원을 대상으로 분석
출처: 김꽃송이 외(2021, p.25), [표 2-5]를 참고하여 연구진 작성.

코로나19 감염자가 발생한 요양병원 중 대부분(약 70%, 45개소)은 단일건물을 사용하고 있으나, 다중이용시설과 같은 복합건물의 일부 층을 사용하는 요양병원도 상당수(약 30%, 19개소) 있는 것으로 나타났다. 노후도로 볼 때는 준공 후 10년 이상 20년 미만인 요양병원(34개소)이 가장 많은 수를 차지한다.



(좌) 코로나19 감염 요양병원 건물유형(단일건물/복합건물)과 (우) 코로나19 감염 요양병원 노후도(n=64)

출처: 김꽃송이 외(2021, p.25), [표 2-5]를 참고하여 연구진 작성.

국내 요양병원의 코로나19 감염확산 원인과 시설계획 특성을 분석한 결과를 종합하면, 원내감염은 ‘간병인’으로부터 야기되는 경우가 많으며, 병실 내 밀집도를 감소시키고 환자-간병인 간 접촉률을 감소시킬 수 있는 시설계획 마련이 중요한 것으로 나타났다. 특히 100~200병상 미만의 중규모 요양병원, 다중이용시설 등 복합건물에 위치한 요양병원이 감염관리에 취약한 것으로 나타나, 향후 해당 유형에 우선하여 시설계획을 개선해야 할 필요성이 제기되었다.

● 요양병원 감염 관리 시설계획의 주안점

지속적으로 요양병원에서 코로나19 감염이 확산됨에 따라 감염관리계획의 주안점을 고려하여 시설계획을 개선해야 한다는 필요성도 점차 대두되고 있다.

요양병원 감염관리계획의 주안점

구분	제도			선행연구	인터뷰
	사회적 거리두기 단계별 요양병원 적용 가이드 (2020)	Strategies for Safer Senior Living Communities (2020)	Experts offer a 13-point plan to reduce coronavirus deaths in nursing home (2020)	감염재생산수	요양병원 시설관계자 & 전문가
공간격리계획*	●	●	●	●	●●●●●
밀집도	●	●	●	●	●●●●●
종사자-환자 동선 분리	●	●	●	●	●●●●
감염원 (바이러스) 확산 제어	-	-	-	●	●●
외부 방문객 제한**	●	●	●	●	-

* 일반병동 공간격리 지침: (1.5~2단계) 2m 거리 유지, (2.5~3단계) 1인실, 가족실에서면 면회 가능

** 지역적 유행단계 이후에는 요양병원 내 외부 방문객 출입이 통제되므로, 감염관리계획 주안점에서 제외

출처: 대한요양병원협회(2020, p.1); BRADFORD PERKINS et al(2020, pp.3-4); AIA(2020, p.6); Wallinga et al(2007); 전문가 심층인터뷰 결과(김태준, 이필순, 윤희상, 전용일, 양유선, 권순정)를 참고하여 작성.

코로나19 이후 수립된 국내외 요양병원·요양원 감염관리계획 가이드에서는 공통적으로 ‘공간 격리계획, 밀집도, 종사자-환자 동선 분리, 외부 방문객 동선 분리’에 주안점을 두고 시설계획을 개선할 것을 제시하고 있다. 미국건축가협회(AIA)는 감염관리계획은 단계별(Step by step risk management plan)로 이뤄져야 한다고 강조하며, 대한요양병원협회는 사회적거리두기 단계에 따른 요양병원 행동수칙(가이드라인)을 수립하고 해당 지침의 적용을 권고하고 있다. 다만 감염병이 일정 수준 이상 확산되는 ‘지역적 유행단계(1.5~2단계)’에 이르면 요양병원 내 외부 방문객 출입이 불가하므로, 나머지 주안점들에 우선하여 감염관리계획을 개선하는 것이 효과적일 것으로 판단된다.

코로나19를 현장에서 겪고 있는 요양병원 시설관계자와 전문가들도 ‘공간격리계획, 밀집도 감소, 종사자-환자 동선 분리, 감염원 확산 제어’에 주안점을 뒀다. 한다고 강조하며, 사회적 거리두기 단계와 현재 요양병원의 여건을 고려하여 유연한 가이드로 마련되어야 한다는 의견도 다수 제기되었다.

이에 따라 요양병원 감염관리계획은 ‘공간격리계획, 밀집도 감소, 종사자-환자 동선 분리, 감염원 확산 제어’에 주안점을 두고 개선방안이 마련되는 것이 바람직하다.

● 감염병 확산 시나리오별 요양병원 시설계획 대응전략

감염병은 항상 발생하는 현상은 아니며, 감염확산 원인 및 시설 여건이 다양하다. 따라서 기존 요양병원의 원내감염 확산을 최소화하기 위해서는 감염병 확산 시나리오를 구성하여 유연한 대응전략으로 마련할 필요가 있다.

이에 정부의 ‘사회적 거리두기 체계’와 대한요양병원협회의 ‘사회적거리두기 단계별 요양병원 적용 가이드’에 나타난 행동지침 및 거리두기 기준을 토대로 감염병 확산 시나리오를 ①생활방역단계, ②지역적 유행단계, ③전국적 유행단계 이상 3단계로 설정하고, 생활방역단계에서부터 전국적 유행단계에 이르기까지 ‘공통적으로 적용(공통지침)’하는 시설계획과 ‘감염병 확산 시나리오에 따라 실별 감염관리 계획이 필요한 경우(단계별 지침)’로 구분하여 대체 가능한 조치를 제안하였다.²⁾

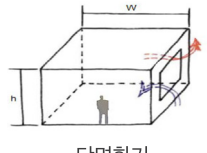
공통지침에는 병상 이격거리, 다인실 규모, 위생시설(화장실 등), 식당 내 거리두기 기준이 포함되며, 해당 지침은 생활방역단계에서부터 준수해야 한다. 층별 전실(격리방실) 운영, 층별 공용공간에 자동문 설치, One-way 동선 계획을 적용하는 것은 생활방역단계에서 당장 필요한 것은 아니나, 사회적 거리두기 단계가 격상되었을 때를 대비하여 지역적 유행단계 이전부터 계획을 수립할 것을 제안하였다. 층고와 다인실 병실 내 화장실 설치 기준의 경우, 기존 요양병원은 적용에 한계가 있으므로 앞으로 신축되는 시설에 적용하도록 대상을 한정하였다.

지역적 유행단계, 전국적 유행단계로 격상되면 시설계획을 조정해야 할 단계별 지침으로는 병실 내 커튼 격리, 간병 방식, 층별 격리병실 운영방식, 공용공간 및 식당의 격리계획과 거리두기 지침, 면회실 및 환기시설의 이용 방식, One-way 동선 계획을 제시하였다.

상기의 요양병원 시설계획 대응전략은 향후 전국 요양병원 감염관리계획 실태조사를 통해 지침의 실효성을 검증하고, 구체화된 건축기준으로 보완하여 감염관리계획 가이드로 개발할 필요가 있다.

감염병 확산 시나리오별 감염관리 시설계획(안)

감염병 확산 시나리오	단계	1. 생활방역단계	2. 지역적 유행단계	3. 전국적 유행단계
	행동지침	• 보호자, 간병인 상주 가능 • 외래진료 가능	• 보호자, 간병인 상주 가능 • 방문객 원내 출입 금지 • 외래진료 가능	• 보호자 상주 금지 • 간병인 상주 가능 • 방문객 원내 출입 금지 • 원외 외래진료
감염관리공간(실)	요양병원 감염 관리 시설계획의 주안점	감염관리 시설계획		
1. 병실	공간격리계획 밀집도 감소	• (병상 이격거리) 현행 법적 시설기준 준수, 병상 간 이격거리 최소 1.5m 이상 • (다인실 규모) 최대 6병상, 1인실 10㎡ 이상, 다인실 인당 6.3㎡ 이상 * 참고 : 「의료법 시행규칙」 제34조		
		-	• (커튼 격리) 각 병상 간 커튼 격리	• (파티션 격리) 각 병상 간 투명 칸막이를 설치하여 격리
		• (사람을 통한 간병) 보호자 또는 간병인을 통한 수발		• (스마트의료서비스) 센서 등을 활용한 스마트간병 서비스를 활용하여 입소 노인 통합 간병
2. 위생시설 (화장실, 세면대)	감염원 (바이러스) 확산 제어	• (병실 내 화장실) 2022년부터 신축되는 요양병원은 병실 내 화장실 설치 의무화 • (소독관리) 병실 입구에 세면대, 손소독제를 설치하고, 질병관리청 안내에 따른 소독·청소 방침 준수		
3. 총별 격리병실 (전실)	공간격리계획	• (총별 전실 지정) 평상시에는 회의실 등으로 활용하다가 지역적 유행단계 이후부터는 격리병실로 활용 가능한 전실 지정 • 총별 전실에는 확진자 발생 시 사용 가능한 석션 등의 의료장비 설치 ※ 총별 전실 최소면적 : 10㎡ 이상의 실을 전실로 지정 * 참고: 「의료법 시행규칙」 제34조, 요양병원 시설기준, 입원실 1인실 설치기준	• (총별 전실 운영) 지정된 총별 전실을 감염자 밀접촉자 또는 감염 의심자, 신규 입원 환자들이 머물 수 있는 격리 병실로 전환하여 활용	
4. 공용공간 (자동문)	공간격리계획	• (자동문) 엘리베이터, 계단실 앞에 총별로 격리가 가능한 자동문 설치, 생활방역단계에서는 상시로 열어두고 사용	• (자동문) 특정 층에서 감염자 밀접촉자 또는 감염 의심자가 발생할 경우, 총별로 설치된 자동문을 운영, 다른 층 또는 병동에서의 의료진, 직원들의 출입 제한	

감염병 확산 시나리오	단계	1. 생활방역단계	2. 지역적 유행단계	3. 전국적 유행단계
	행동지침	• 보호자, 간병인 상주 가능 • 외래진료 가능	• 보호자, 간병인 상주 가능 • 방문객 원내 출입 금지 • 외래진료 가능	• 보호자 상주 금지 • 간병인 상주 가능 • 방문객 원내 출입 금지 • 원외 외래진료
감염관리공간(실)	요양병원 감염 관리 시설계획의 주안점	감염관리 시설계획		
5. 공용공간 (복도)	공간격리계획 밀집도 감소	-	• (복도 정수기 이용자 제한) 층별로 복도에 정수기를 설치하고, 이용자 간 1.5m 거리두기 시행 * 참고 : 사회적 거리두기 단계별 요양병원 적용 가이드라인, 종교활동 거리두기 기준	
6. 층고	감염원 (바이러스) 확산 제어	• (층고 높이) 2022년부터 신축되는 요양병원은 자연 환기가 가능하도록 아래의 기준을 고려하여 층고 높이를 산정 ※ (단면환기인 경우) '병실 층고*2.5배 이하=실내 면적 (㎡)' 되도록 계획하고, 높이가 다른 창문 개구부를 계획하여 자연환기 흐름 유도 * 참고: Bhatia(연도미상, pp.19-20)		 단면환기 출처: Bhatia(연도미상, p.19)
7. 식당	밀집도 감소	-	• (테이블 배치) 전문을 향하도록 테이블, 의자 배치 • (테이블 파티션) 테이블에 투명 파티션 설치	
8. 면회실	공간격리계획	-	• (이용자 제한) 의료진, 간병인만 이용 가능 • (테이블 간 이격거리) 1.5m 거리두기 권고	
9. 면회실	공간격리계획	-	• 비대면 1인실 면회실 운영	
9. 환기시설	감염원 (바이러스) 확산 제어	• 질병관리청 권고에 따른 자연환기 방법 준수		• (이동형 음압기) 감염병 전문병원으로 지정된 요양병원에 한해 이동형 음압기 설치
10. One-way 동선 계획	종사자(의료진, 간병인 또는 보호자)-환자 동 선 분리	• (환자-격리병실 동선 계획 수립) 감염 의심사례 발생 시 활용 가능한 '감염(의심)자-격리병실'까지의 이동 동선, 행동계획 수립 • (종사자-환자 동선 계획 수립) 감염병 전문병원으로 지정 시 활용 가능한 '의료진 및 직원/간병인/환자' 동선 분리 계획 수립	• (환자-격리병실 동선 제한) 감염(의심)자 발생 시 감염(의심)자를 격리 병실로 이동할 때 One-way 동선 계획 적용	• (종사자-환자 동선 제한) '의료진 및 직원/간병인/환자 동선' 분리

* 「의료법 시행규칙」, 보건복지부령 제747호, [별표 3], [별표 4]; Bhatia(연도미상, pp.19-20); 대한요양병원협회(2020, p.1); 전문가 심층인터뷰(김태준, 이필순, 윤희상, 전용일, 양유선)를 참고하여 연구진 작성.

- 1) 전문가 심층인터뷰(김태준, 이필순, 윤희상) 결과를 토대로 연구진 작성
- 2) 요양병원의 감염관리 시설계획은 ①사회적 거리두기 단계별 요양병원 적용 가이드, ②요양병원 사례의 감염관리 대응 현황, ③시설계획 개선방향에 대한 요양병원 시설관계자 및 전문가 인터뷰(요양병원 시설관계자 4인, 전문가 1인)를 종합하여 제안

- 김꽃송이, 한승연. (2021). 감염병 확산 시나리오별 요양병원 시설계획 대응 전략. 건축공간연구원.
- 대한요양병원협회. (2020). 사회적 거리두기 단계별 요양병원 적용 가이드라인. 대한요양병원협회.
- 대한요양병원협회. (2020.2.23.~2021.3.30.) 대한요양병원협회 코로나 19 요양병원 대응본부 업무보고. <http://www.kagh.co.kr/NewsSite/Index/Covid19.nm>(검색일: 2021.4.15.)
- 보건복지부. (2018). 국민보건의료실태통계(시도편).
- 보건복지부. (2020b). 코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑 - 요양병원 등 확진자 급증 원인 분석 및 방역 강화대책, 코로나 19 확산에 따른 심리지원 확대방안 등. 12월 16일 보도참고자료.
- 세움터. (2021.3. 기준), 요양병원 건축물 대장 데이터. 건축공간연구원 내부자료.
- 「의료법 시행규칙」. 보건복지부령 제747호. 제36조. [별표 3], [별표 4].
- 부천 가은병원 김태준 원무팀장 인터뷰 및 서면자문(2021.4.23, 경기도 부천시 / 2021.6.28.-6.29, 개별장소)
- 온누리요양병원 이필순 이사장 인터뷰 및 서면자문(2021.4.30, 서울 / 2021.6.28.-6.29, 개별장소)
- 미소돌노인전문병원 윤희상 상임이사 인터뷰 및 서면자문(2021.5.7., 서울 / 2021.6.28.-6.29, 개별장소)
- 국립중앙의료원 전용일 연구원 인터뷰(2021.5.7, 서울)
- 건강보험연구원 양유선 부연구위원 인터뷰 및 서면자문(2021.3.31, 세종시 / 2021.6.28.-6.29, 개별장소)
- 아주대학교 권순정 교수 인터뷰(2021.3.25, 온라인 화상회의)
- Bhatia, A. (연도미상). HVAC-Natural Ventilation Principles. CED.
- AIA. (2020). Strategies for Safer Senior Living Communities, 미국 ; AIA.
- BRADFORD PERKINS, FAIA, AND MARTIN SIEFERING, AIA. (2020). Experts offer a 13-point plan to reduce coronavirus deaths in nursing homes. Building Design Construction.
- Wallinga, J. & Lipsitch, M. (2007). How generation intervals shape the relationship between growth rates and reproductive numbers. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1766383/>. Proc Biol Sci.(검색일: 2021.6.10.).

auri brief.

건축공간연구원

지방이주 청년의 정주지속을 위한 청년활동공간 조성방안

장민영 부연구위원 (044-417-9870, myjang@auri.re.kr)

임보영 부연구위원 (044-417-9876, byim@auri.re.kr)

송윤정 연구원 (044-417-9852, yjsong@auri.re.kr)

윤주선 부연구위원 (044-417-9844, zsyoon@auri.re.kr)

* 이 글은 장민영 외. (2021). 지방이주 청년의 정주지속을 위한 청년활동공간 조성방안 연구.
건축공간연구원. 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

“소멸위기 지방도시에서는 지역의 핵심 인적자본인 청년인구를 유입시키기 위해 앞다투어 청년정책을 추진하고 있다. 청년인구 유입책은 청년들이 살기 좋은 지역을 만드는 것에서부터 시작해야 하며, 청년의 이주와 정착을 위해 그들의 라이프 스타일이나 지역을 변화시킬 수 있는 일련의 과정으로서 지방이주를 바라보아야 한다. 지방이주 청년의 정주지속을 지원할 수 있는 다양한 역할의 청년활동공간 조성 전략을 고민해야 할 시점이다.”

● 소멸위기 지방도시의 청년 찾기

최근 5년간 지방도시의 청년 약 34만 명이 양질의 일자리와 교육기회, 풍부한 여가문화생활을 쫓아 수도권으로 이동하였다. 이는 청년인구 전체 이동량의 91%에 달하는 수치로 지방도시의

청년인구 유출 문제의 심각성을 보여주고 있다. 특히 인구 5만 미만의 군 지역에서는 청년인구 감소율이 대도시나 수도권에 비해 5배 수준으로 나타나면서 지방소멸 문제가 가시화되고 있다. 이처럼 청년인구 감소 충격이 큰 소멸위험지역에서는 청년인구 확보를 위한 정책들이 쏟아지고 있다.

그간 지방도시의 청년정책은 인구 늘리기에 주력하면서 출산장려금이나 귀농정착자금 등 각종 지원금을 지급하거나 일자리 확보 측면에 집중되어 왔다. 이러한 지원방식은 MZ세대로 대표되는 청년세대의 성향이나 지역별 특징을 충분히 고려하지 못해 오히려 청년들의 지역사회 편입을 가로막는 장애물이 될 수 있고, 지원이 종료된 후 청년들이 지역에 계속 머물 수 있을지 회의적인 시각도 존재하고 있다(한국은행 강원본부, 2021; 박진경 외, 2020).

지방이주는 청년의 라이프 스타일이나 지역의 변화를 야기할 수 있는 과정이다. 이주청년이 지역에서 이탈하지 않고 계속해서 거주하기 위해서는 지역에서 자신들의 삶을 영위할 수 있는 생활기반 마련이 중요하다. 즉, 커뮤니티나 일자리 등 청년들의 사회경제적 기반 구축과 함께 지역살이의 물리적 기반이 되는 청년활동공간을 전략적으로 조성할 수 있는 포괄적인 정책이 필요한 시점이다(박진경 외, 2020; 엄창욱 외, 2018).

● 청년의 이주와 정착, 청년들이 살기 좋은 지역 만들기부터

「청년 기본 조례」, 「청년지원 조례」 등 청년정책을 추진하기 위한 제도적 기반 마련과 함께 청년들을 위한 공간 조성 사례도 전국 각지에서 증가하고 있다. 이러한 움직임은 「청년기본법」 제정으로 더욱 확대되고 있으나, 청년인구의 정착을 모색해야 하는 지역의 청년정책은 수도권이나 대도시와 같이 청년인구의 순 유입이 발생하는 지역과는 다른 방식으로 접근해야 한다(이상립, 2020). 청년의 이주와 정착을 유도하기 위해서는 청년들이 살기 좋은 환경을 만들어주는 것이 무엇보다 중요하다.

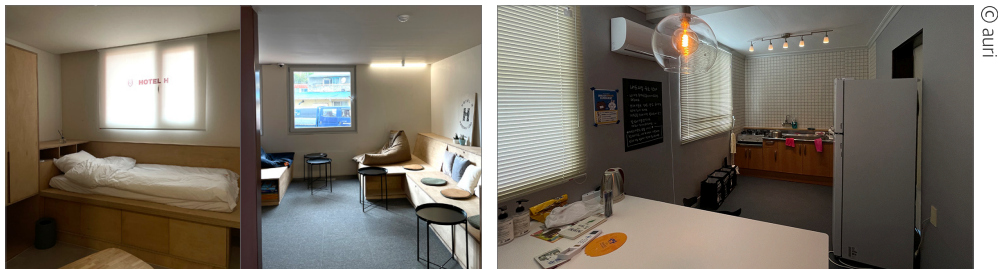
청년의 지방이주는 지역에 대한 관심이 생기거나 대안적 로컬 라이프 스타일을 위해 시작되고 있다. 디지털 환경에 익숙한 MZ세대를 중심으로 스마트 워크, 리모트 워크 등의 업무방식이 확산되고 있고 거주방식도 다변화되면서 지방이주 흐름도 확대되고 있다. 이러한 청년세대의 생활방식과 문화를 반영하고 지방이주 과정에서 나타나는 청년수요에 대응할 수 있는 다양한 기능과 역할의 청년활동공간 조성이 필요하다.

● 청년의 지역살이 기반이 되는 청년활동공간 사례

청년들의 지역생활과 활동기반의 인프라로서 청년활동공간은 도입기능에 따라 거주공간, 업무·창업공간, 커뮤니티공간, 지원공간으로 구분할 수 있다.

거주공간은 지방이주와 정착을 위해 기본전제가 되는 필수공간으로 단기 체류할 수 있는 임시 주거부터 중장기 거주할 수 있는 안정적 정주공간까지 지방이주의 단계에 따라 다양한 수요가 발생한다.

게스트하우스나 레지던시 등의 임시주거는 외지청년을 대상으로 지역탐색 기회를 제공하거나 한 달 살기 프로그램의 운영공간으로 활용될 수 있는 공간이다. 서천군의 커뮤니티호텔H, 공주시의 버드나무빌, 목포시의 보양빌라 등이 대표적인 사례다. 지역에서 창업을 하거나 일자리를 구한 청년들이 보다 장기적으로 지역에서 머무를 수 있도록 지원하는 정주공간으로는 완주군의 청년세어하우스인 웰메이드하우스나 의성군의 청년주거단지 사례를 볼 수 있다.



거주공간 사례: 게스트하우스 서천 커뮤니티호텔H(좌), 세어하우스 공주 버드나무빌(우)

업무·창업공간은 사무공간, 작업공간, 판매공간 등으로 청년의 이주 및 정착을 유도하는 촉매역할을 할 수 있다. 개별 업무나 회의를 할 수 있는 사무공간이자 사업자 등록을 할 수 있는 공간(공주시 업스테어스, 강릉시 파도살롱), 예비창업자의 창작활동이나 시제품 제작을 해볼 수 있는 작업공간(목포시 똑딱똑딱), 지역 내 비즈니스 발굴과 프로젝트 기획의 실험을 해볼 수 있는 팝업/실험공간(공주시 크림, 마주안) 등 다양한 유형이 있다.



© auri

업무·창업공간 사례: 코워킹스페이스 강릉 파도살롱(좌), 팝업공간 공주 마주안(우)

커뮤니티공간은 이주청년 간 정보 교류, 지역주민과 만남을 위한 장으로서 청년과 지역사회를 이어주는 매개역할을 하고 있다. 공유부엌이나 라운지 등의 교류공간부터 도서관이나 공연·전시실 등 청년들의 주체적인 문화 활동을 위한 공간들이 이에 해당한다.

완주군의 림보책방은 이주청년이 운영하는 책방으로 청년들을 위한 문화 프로그램 운영공간이기도 하면서 지역주민들과 이주청년들이 만날 수 있는 공간으로도 작용하고 있다. 공주시의 반죽동 247은 지역으로 유턴한 청년이 운영하는 카페이나 지역 내 소모임이나 커뮤니티 프로그램이 진행되면서 주민 소통 공간이나 마을 안내소 기능도 하고 있다.



© auri

커뮤니티공간 사례: 문화공간 완주 림보책방(좌), 공유부엌 목포 반짇반짇(우)

지원공간은 청년들을 지역과 연계하고 각종 애로사항을 해결할 수 있는 창구로서 지방이주 과정의 모든 단계에서 청년들의 수요가 높은 공간이다. 청년들에게 지역자원이나 일자리, 청년정책 등의 정보를 제공하는 안내공간이자 상담창구의 역할을 하는 공간으로 지역마다 조성되고 있는 청년센터가 대표적인 사례이다. 그밖에 지원공간 기능이 업무·창업공간, 커뮤니티공간과 결합된 공주의 업스테어스나 완주의 비빌언덕 중개사무소 등의 사례가 있다. 이러한 공간은 지역 내 주요 거점공간이 되기도 하고 청년들이 다양한 지역정보를 얻을 수 있는 기회를 제공하기도 한다.

지방도시의 청년활동공간은 다양한 기능이 복합된 공간으로 조성되기도 하며 도보권의 마을 내 여러 공간들이 군집을 이루기도 한다. 청년들은 마을에서 자연스럽게 지역주민이나 동료들 만나거나 교류할 수 있는 기회가 생기기도 하고, 지역으로 이주한 청년들은 마을 안에서 카페,

베이커리, 책방, 음식점 등 창업공간을 마련하기도 한다. 이러한 변화는 지역에 새로운 인구 흐름을 만들어주고 있으며 지역 활력 제고에도 기여하고 있다.

일례로 공주시 중학동 일대에서는 감영길을 중심으로 다양한 청년활동공간들이 조성되어 있고, 이를 기반으로 지역주민·이주청년·문화예술단체 등이 소규모 커뮤니티 활동을 하거나 협업 프로젝트를 발굴하면서 느슨한 연대 속에서 동반 성장하는 모습을 보이고 있다. 이러한 네트워크는 이주청년과 지역주민 간 커뮤니티 형성, 지역기반 비즈니스 모델 확장 등 청년의 이주와 정착에 긍정적인 영향력을 미치고 있다.

● 청년의 지방이주 과정을 지원하는 ‘지방이주 지원 플랫폼’

지방도시의 청년인구 유입책은 이주 및 정착에 대한 지원을 넘어서 지역사회에서 계속 거주하기 위해 필요한 환경을 조성해주는 것이 중요하다. 청년을 끌어들이 수 있는 지역의 매력적인 요인을 발굴하고 지방이주 단계별 특성을 고려한 청년활동공간 마련과 프로그램 운영이 필요하다. 특히 지역을 자주 왕래하거나 지역 내 활동과 비즈니스에 참여하고 있는 ‘관계인구’는 장래 정주민으로 이어질 수 있어 관계인구 확보를 위한 지방이주 초기단계의 지원방안을 모색할 필요가 있다.

예를 들어 지역에 연고가 없고 생활기반이 마련되지 않은 이주청년이나 방문청년들을 위해 임시주거, 사무공간, 작업공간, 교류공간, 관계안내소 등 여러 기능이 복합된 거점공간으로서 ‘지방이주 지원 플랫폼’을 조성할 수 있다. 플랫폼에서는 지방이주 준비과정이나 이주절차 안내, 지원정책 정보 제공, 교육 및 상담 등의 중간지원기능도 함께 제공되어야 한다.

실례로 전북 완주군 고산면에서는 사무실, 공유부엌, 교육장, 원룸형 숙소 등 다양한 기능이 도입된 ‘로컬베이스캠프’를 조성하였다. 이 공간에서는 지역산업 맞춤형 일자리 창출사업이나 지역살이를 지원하는 교육, 지역탐색 단기 거주 지원 등의 프로그램 운영하여 청년의 안정적 기반 마련을 지원할 예정이다.



© 고산면청년지원센터

지방이주 지원 플랫폼 기능을 하고 있는 전북 완주의 로컬베이스캠프

● 지방이주를 응원하는 민간주체의 창의적 플랫폼과 서비스

지역살이 프로그램이나 지역경험, 지역정착 등을 지원하는 공공정책의 증가와 함께 민간영역에서도 다양한 움직임과 시도들이 나타나고 있다. 특히 코로나19가 앞당긴 라이프 스타일 변화는 지방이주에 대한 관심으로 이어지고 있으며, 이러한 변화에 유연하게 대응할 수 있는 민간 활력을 적극적으로 활용할 수 있어야 한다.

일본에서는 민간임의단체인 ‘교토이주계획(京都移住計画)’, 잡지매체인 ‘TURNS’ 등 민간영역에서 지방이주를 지원하고 있는 다양한 사례를 볼 수 있다. 이들은 이주자를 위한 지역정보 제공, 이주자와 지역을 연결하는 공간 운영, 지역기반 비즈니스 참여 지원 등 여러 분야의 활동과 사업을 수행하고 있다.

이처럼 민간주체의 창의적인 플랫폼, 서비스를 통해 운영하는 프로그램과 홍보 활동을 다채롭게 만들어나가는 것 또한 지방이주 청년의 정주지속을 지원할 수 있는 중요한 과제라 할 수 있다.



이주자와 지역을 연결하는 교류공간



교토이주계획 부동산 소개



TURNS 잡지

교토이주계획에서 운영 중인 공간과 웹사이트, 지방이주 정보를 제공하는 TURNS(좌측부터)

출처: 田村篤史(2021), 京都移住計画, <https://kyoto-iju.com/living>, TURNS, <https://turns.jp/newmagazine/turns-vol-49-2021-12> (검색일: 2022.3.13.)

- 장민영, 임보영, 송윤정, 윤주선. (2021). 지방이주 청년의 정주지속을 위한 청년활동공간 조성방안 연구. 건축공간연구원.
- 박진경, 김도형. (2020). 인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안. 한국지방행정연구원.
- 엄창욱, 노광욱, 박상우, 허구치 요시오, 오오타 소우이치, 이영준. (2018). 청년의 귀환. 서울: 박영사.
- 이상림. (2020). 청년인구 이동에 따른 수도권 집중과 지방 인구 위기. 보건복지 ISSUE & FOCUS. 한국보건사회연구원.
- 한국은행 강원본부. (2021.7.). 최근 강원지역 인구이동 및 인구구조 변화 분석.
- 田村篤史. (2021). 日本の地方創生, 京都移住計画の事例. AURI 세미나 발제자료.
- 京都移住計画, <https://kyoto-iju.com/living> (검색일: 2022.3.13.)
- TURNS, <https://turns.jp/newmagazine/turns-vol-49-2021-12> (검색일: 2022.3.13.)

auri brief.

건축공간연구원

「역사문화권정비법」의 이해와 제1차 역사문화권 정비기본계획 주요 내용

심경미 연구위원 (044-417-9694, kmisim@auri.re.kr)

김종범 연구원 (044-417-9864, jbkim@auri.re.kr)

* 이 글은 건축공간연구원, 온공간연구소 (2021). 역사문화권 정비 5개년 기본계획 연구.
문화재청. 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ auri brief 바로가기

“고대 역사문화권의 역사적 가치를 조명하고, 이를 체계적으로 정비하여 그 가치를 알리고 지역 발전을 도모하기 위해 「역사문화권정비법」이 제정되었다. 이 법에 근거한 제1차 역사문화권 정비기본계획에서는 국가 및 지자체 정책 추진의 실행력을 높이기 위해 국가의 비전과 방향, 원칙과 기준과 함께 관련 개념과 운영체계를 제시하였다. 효율적인 정책 추진을 위해 향후 관련 조직 확대, 정비구역 규제 완화 및 계획체계 재정비 등 변화와 법 개정이 필요하다.”

● 「역사문화권정비법」 관련 개념과 운영체계의 이해

2020년 6월 9일 「역사문화권 정비에 관한 특별법」(이하 「역사문화권정비법」)이 제정되었다. 이 법은 우리나라 고대 역사문화권과 그 문화권별 문화유산을 연구·조사하고 발굴·복원하여

그 역사적 가치를 조명하고, 이를 체계적으로 정비하여 그 가치를 세계적으로 알리고 지역 발전을 도모하기 위해 제정되었다(법 제1조).

• 관련 개념 및 계획체계

‘역사문화권’의 법적 정의는 역사적으로 중요한 유형·무형 유산의 생산 및 축적을 통해 고유한 정체성을 형성·발전시켜 온 권역으로, 현재 문헌기록과 유적·유물을 통해 밝혀진 고구려·백제·신라·가야·마한·탐라·중원·예맥 이상 8개 문화권역을 말한다. 이는 본 법률에 따라 추진하는 정책대상의 공간적 범위와 연계되는 것으로, 문화권역별로 해당되는 지자체 범위와 관련하여 문제 제기가 지속되고 있다. 법 제정 이후 2021년 12월 중원과 예맥 문화권이 추가된 것 역시 이와 무관하지 않지만, 역사문화권의 공간적 범위는 유적·유물에 대한 조사·연구가 진행됨에 따라 지속적으로 언제든 추가·조정되는 개념으로 이해할 필요가 있다.

‘역사문화환경’의 법적 정의는 역사문화권의 생성·발전의 배경이 되는 자연환경과 고유한 정체성을 형성하는 유형·무형 유산 등 역사문화권을 구성하는 일체의 요소를 말한다.

본 법률에서는 역사문화환경을 조사·연구·발굴·복원·보존·정비 및 육성함으로써 지역의 문화 발전 및 지역경제 활성화 등 지역 발전에 기여하는 사업을 ‘역사문화권정비사업’으로 정의하고 있으며, 역사문화권정비사업을 시행하기 위해서는 정비구역을 설정하여야 한다.

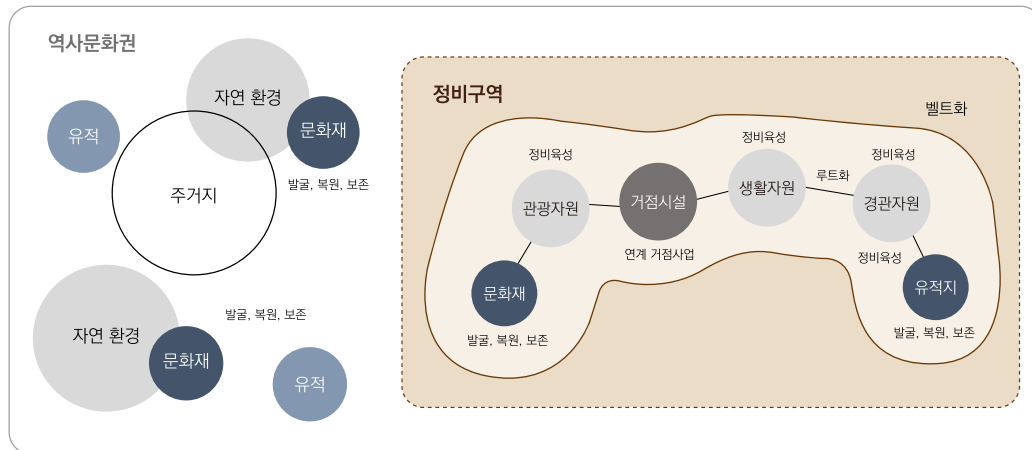
역사문화권의 계획체계는 국가가 5년마다 수립하는 ‘정비기본계획’과 기초지자체(시장·군수·구청장)가 수립하는 ‘정비시행계획’, 사업시행자가 수립하는 ‘실시계획’으로 이루어져 있다. 기초지자체는 사업의 추진을 위해 정비구역에 대한 사항 등을 포함한 시행계획을 수립하여 문화재청의 승인을 받아야 하며, 사업시행자는 실시계획을 수립하여 시·도지사의 승인을 받아야 한다.

• 역사문화권정비구역 및 정비사업

제1차 역사문화권 정비기본계획에는 정비구역 및 정비사업과 관련하여 구역 지정원칙과 방향, 역사문화권정비사업 유형별 구체적 개념정의, 관련 법률에서 지구·구역과의 관계 등을 함께 정리하여 본 법률의 취지와 운영체계에 대한 이해를 높였다.

정비구역 지정원칙과 방향으로 ①정비구역 내에서는 법 제16조에 따른 행위규제가 존재하기 때문에 지나치게 광범위하게 정비구역을 설정하지 않을 것, ②도시의 전반적인 현황검토를 통해

정비구역을 지정할 것, ③다양한 역사자원 간의 관계를 고려하여 지정할 것, ④다양한 유형의 정비사업을 포괄할 수 있도록 지정할 것을 제시하였다. 특히 역사문화권역의 명칭에 집착하여 독점적·배타적으로 계획과 사업이 추진되지 않도록 유의하며, 해당 지역에 존재하고 있는 다양한 시기의 역사문화 유산과 연계하여 사업이 추진될 수 있도록 정비구역을 지정할 것을 강조하였다.



역사문화권정비구역 개념도

역사문화권정비사업은 역사문화권의 역사문화환경이 지역 발전에 기여할 수 있도록 관련 유적·유물에 대한 조사연구, 발굴조사, 보존, 복원, 정비, 육성하는 사업들이다. 조사연구사업에는 유적·유물 및 역사문화환경과 관련된 기초조사, 학술연구, 보존관리연구 이외에 지역자원의 조사발굴과 그에 따른 지역 정체성과 잠재력 등을 파악할 수 있는 지역연구가 있음을 강조하였다. 정비사업 역시 문화재 정비사업 외에 지정·비지정문화재 주변지역과 조화되는 도시환경의 조성과 관리를 위한 공간환경정비사업도 포함됨을 인지하도록 개념을 제시하였다.

법률에서는 역사문화권정비사업을 시행하기 위해서는 정비구역을 설정하도록 되어 있으나, 역사문화권정비사업의 유형별 개념을 고려할 때 공간적 범위를 설정하기 어려운 사업들이 포함되어 있다. 때문에 주민지원 및 참여 관련 사업과 같이 비물리적 사업 등에 대해서는 정비구역을 설정하지 않고 시행계획에 포함하여 사업을 추진할 수 있도록 운영체계를 제시하였다.

· 역사문화권 정비구역과 타 법의 지정지구와의 관계

본 법률상의 역사문화권정비구역은 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」, 「문화재보호법」, 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서의

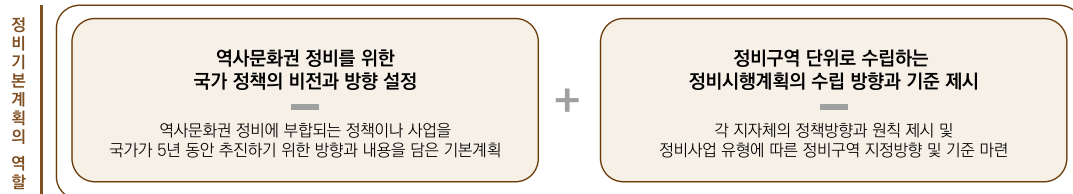
지정지구 및 구역들과 기본적으로 중첩하여 지정할 수 있다. 다만 역사문화환경 특별보존지구 및 보존육성지구, 문화재 및 보호구역, 세계유산 구역 등은 해당 법에서의 사업을 적용하고, 역사문화환경 보존지역, 세계유산 완충구역에서는 규제에 따른 부정적 인식을 줄일 수 있도록 역사문화권정비사업을 적정하게 추진할 수 있도록 관계를 설정하였다.

● 제1차 역사문화권 정비기본계획의 주요 내용

· 역사문화권 정비기본계획 성격과 역할

‘역사문화권 정비기본계획’은 본 법률 제9조에 따라 국가(문화재청장)가 5년 주기로 수립해야 하는 법정계획으로, 지자체가 수립하는 역사문화권 정비시행계획과 실시계획의 기준과 원칙을 제시하는 최상위 계획이자, 역사문화권의 정비를 위한 국가 정책의 비전과 방향을 제시하는 중기적 종합계획이다. 또한 역사문화권의 광범위한 공간 범위로 구성된 초광역의 상호협력을 기반으로 하는 협력적 계획의 성격을 가진다.

본 기본계획 수립 당시 ‘역사문화권’, ‘역사문화권정비사업’ 등 새롭게 정의된 개념 및 계획체계에 대한 정립과 이해가 부족한 상황이었고, 타 법과의 관계나 정비구역 운영체계 등이 구체적으로 규정되어 있지 않았다. 정책 시행 초기에 예상되는 혼란을 줄이고 본 법률의 제정 취지에 부합하는 정책 추진을 위해 본 기본계획에서는 비전 및 방향 설정, 과제 도출에 선행하여 주요 개념과 계획체계, 타 법과의 관계 및 정비사업의 개념 구체화 등을 함께 제시하였다.



역사문화권 정비기본계획의 역할 및 수립 방향

· 역사문화권 정비기본계획 수립을 위한 여건 및 현안

역사문화권과 관련된 유적 조사·발굴 현황을 살펴보면, 역사문화권별로 편차가 크게 나타나고 있다. 계획 및 사업 추진 역시 문화권별로 상이한데, 대체로 고도와 관련된 백제·신라와 가야 역사문화권에 대한 조사·발굴, 계획·사업의 추진이 활발한 반면, 탐라와 고구려는 유적 조사·

발굴부터 매우 미진한 상황이다. 사업 추진 측면에서는 유적 특성과 무관하게 획일화된 정비방식이 다수 진행되었고, 유적과 인접한 생활공간이나 지역과 연계성이 매우 미흡한 것으로 나타났다. 유적의 실체 규명 정도에 따라 유적 보호 기반과 정책적 관심도 지역별·문화권별로 편차가 존재하는 가운데, 관련 조직이나 전문인력 등 실질적인 정책 기반 역시 지역별로 편차가 큰 것으로 나타났다. 무엇보다 주민주도, 시민참여형 사업 추진을 위한 기반 여건은 전반적으로 매우 미흡한 상황으로 나타났다.

이러한 점을 토대로 기본계획 수립을 위한 주요 현안으로 다음 네 가지를 도출하였다. ▲첫째, 「역사문화권정비법」과 관련 법 체계와 제도에 대한 이해가 부족하므로 제도적 정비 기반을 마련할 필요가 있고 ▲둘째, 역사문화권 개념과 공간범위에 대한 설정과 비지정 문화재의 조사·연구를 활성화하고 기반을 마련할 필요가 있다. ▲셋째, 지역발전 수단으로 역사문화환경을 이용하기 위한 실행력을 증진할 필요가 있으며 ▲마지막으로 주민참여와 지역·부서 간 협력이 미비하므로, 향후 이에 대한 인식 제고와 역사문화권 정비를 위한 거버넌스를 구축할 필요가 있다.

역사문화권 정비기본계획 수립 관련 주요 현안



• 정책 비전 및 지향점

정책 비전은 법률의 제정 취지를 고려하고 지역여건분석 현황을 토대로 고대의 역사문화권이 현재와 미래 우리 지역의 주요한 자산으로 자리매김하는 것으로 설정하였고, 이를 위해 본 정책이 지향하고자 하는 목표를 다섯 가지로 제시하였다.

정책비전

고대의 역사문화, 오늘의 유산, 미래의 자산

정책지향점

역사문화권 가치 규명과 새로운 가치 창출	지역 정체성이 강화 되는 역사문화권	고대 역사문화에 대한 대국민 관심 제고	고대의 역사문화 향유 기회 확대	지역경제와 문화 배양에 기여하는 역사문화권
------------------------------	------------------------	-----------------------------	----------------------	-------------------------------

• 3대 목표 및 6대 정책과제

본 법률이 제정 취지대로 추진되기 위해서는 기본적으로 역사문화권과 관련된 조사·연구가 충실히 진행되어야 하고, 이와 함께 시행주체인 기초지자체가 수립할 정비시행계획이 내실 있게 진행될 수 있도록 관련 기반을 마련해주는 것이 가장 시급하다. 다음으로 5년 이내에 역사문화권 정비를 통해 법률 제정의 목적인 지역 활성화를 도모하는 성과를 이루어야 하므로, 이에 필요한 정책을 적극 추진할 필요가 있다. 마지막으로 본 정책과 사업이 지속 가능하기 위해서는 지역주민과 시민들의 공감과 참여, 지자체의 관심과 의지가 무엇보다 중요하므로, 참여와 협력을 위한 역사문화권 거버넌스를 형성할 수 있는 기반을 마련하고 지원할 필요가 있다.

이러한 점을 토대로 ▲역사문화권 가치창출 기반 마련 ▲역사문화권 정비를 통한 지역 활성화 도모 ▲참여와 협력을 위한 역사문화권 거버넌스 형성이라는 3대 목표를 설정하였으며, 총 6대 정책과제를 도출하여 정책과제별로 구체적인 실행계획을 다음과 같이 제안하였다.

목표 1. 역사문화권 가치창출 기반 마련	
정책과제 1.역사문화권 정비사업의 제도적 기반 구축	
1-1 역사문화권 정비시행계획 수립기준 마련	1-1-1 역사문화권 정비사업 기초가이드 마련
	1-1-2 정비시행계획 계획수립 지침 마련
1-2 정비사업 지원체계 및 법제도 정비	1-2-1 정비사업 지원체계 및 운영방안 마련
	1-2-2 역사문화권 성과 모니터링 관리체계 구축
	1-2-3 역사문화권 효과적인 정비를 위한 관련 법 개정 추진
1-3 부처·부서 협력체계 마련	1-3-1 부처협업 연계 정책모델 개발
	1-3-2 지자체 역량 증진 지원

정책과제 2.역사문화권 역사문화환경 조사 및 연구	
2-1 역사문화권 기초조사	2-1-1 역사문화환경 목록화 조사
	2-1-2 역사문화권 시·공간 범위 및 개념 정립 연구
2-2 역사문화권 조사 및 연구 인프라 구축	2-2-1 역사문화환경 조사·연구 및 정비 중장기 계획 수립
	2-2-2 역사문화권 DB 및 포털 구축
2-3 역사문화권 가치심화연구 및 발굴조사 정비	2-3-1 역사문화권 가치조명 심화연구
	2-3-2 역사문화권 비지정 유적 발굴조사 및 정비
	2-3-3 국가에 의한 역사문화권 중요유적 발굴조사 및 정비
목표 2. 역사문화권 정비를 통한 지역 활성화 도모	
정책과제 3. 역사문화권 정비육성 선도모델 추진	
3-1 역사문화권 정비 선도사업 추진	3-1-1 역사문화권 정비 선도사업 지원체계 구체화
	3-1-2 역사문화권 정비 선도사업 추진
3-2 역사문화 SOC 조성	3-2-1 역사문화 SOC 개념 정립 및 실행 타당성 검토 연구
	3-2-2 역사문화 SOC 조성사업 추진
정책과제 4. 역사문화기반 창업 지원 및 산업 활성화 촉진	
4-1 역사문화기반 창업 지원 및 육성	4-1-1 역사문화기반 창업지원 육성
	4-2-1 역사문화환경 디자인 가이드 개발연구
4-2 유적 및 역사문화환경 보호·활용 연구	4-2-2 유적 가치 제고를 위한 기술개발(R&D) 기획연구
목표 3. 참여와 협력을 위한 역사문화권 거버넌스 형성	
정책과제 5. 시민참여 및 활동 유도	
5-1 역사문화권 시민참여 프로그램 운영	5-1-1 시민참여 교육·체험 프로그램 개발 및 지원
	5-1-2 지역활동가 교육 및 육성
	5-1-3 협의체 구성 및 활동 지원
5-2 기관·기업·단체의 참여 유도	5-2-1 관련 공공기관 협업체계 마련 연구
	5-2-2 민간기업 역사문화권 활동 및 참여 유도방안 연구
	5-2-3 역사문화권 사회적기업·협동조합 육성
정책과제 6. 전문인력 강화 및 국제교류	
6-1 역사문화권 전담기구 설립 지원	6-1-1 국립역사문화센터 건립 추진
	6-1-2 역사문화권 연구재단 설립 기본구상 연구
	6-1-3 역사문화권 연구재단 설립 지원
6-2 역사문화권 전문인력 양성 및 지원	6-2-1 역사문화권 거점대학 선정 및 정비업무 수행
	6-2-2 한국 전통문화대학교 전통문화연수원 교과과정 개설
6-3 학술연구 및 국제교류 확대	6-3-1 학술대회 및 학술주간 등 행사 개최
	6-3-2 국제교류·협력 및 대응전략 연구

● 역사문화권 정비, 이슈와 향후 과제

본 법률은 ▲첫째, 비지정문화재에 대한 국가 차원의 정비와 지원이 가능해졌다는 점 ▲둘째, ‘고도’로 국한되었던 역사문화환경의 면 단위 정비와 활용가치를 ‘역사도시’까지 실질적으로

확대하였다는 점 ▲셋째, 역사문화환경에 대한 정책이 기존의 규제와 보존 위주에서 지역 발전과 연계되는 다양한 정비방식을 추진하고 활용가치를 증대하는 방향으로 전환되었다는 점에서 제정의 의미가 매우 크다고 할 수 있다.

본 법률이 지정문화재 주변의 정비·육성사업까지를 대상으로 하고 있는 점과 역사문화환경을 지역 발전과 연계하고 있다는 점을 고려할 때, 효율적인 정책 추진을 위해서는 다음과 같은 행정적 변화와 제도적 개선, 학술적 연구 등이 추진될 필요가 있다.

첫째, 문화재청의 문화재 보호·관리 외에 비지정문화재 가치 규명과 다각적인 문화재 활용 정책으로 업무가 확대되어야 한다. 이를 위해 관련 조직을 확대하고 다양한 분야의 전문행정인력을 확보·운영할 필요가 있다.

둘째, 국가 및 광역지자체 역할 확대를 통해 계획체계를 재정비할 필요가 있다. 지자체 시행계획이 단편적인 정비구역 설정과 사업 추진에 국한되지 않고, 통합적인 시각으로 지역 발전과 연계될 수 있도록 관할 구역 전체를 대상으로 하는 ‘전략계획’을 기초, 광역 단위에서 수립할 필요가 있다. 이를 통해 기초, 광역, 국가 차원에서의 정책과 사업추진의 유형과 성격을 명확히 하고, 관련 계획체계를 개선할 필요가 있다.

셋째, 정비구역 내 건축규제 완화를 통한 관리방식 전환이 필요하다. 현재 정비구역에서는 건축행위 및 형질 변경 등에 대한 행위규제를 받는다. 규제 일변도의 정책에서 벗어나 지원을 통해 주민들 스스로 역사문화환경을 보호하고 관리하는 대상으로 인식하도록, 규제사항은 합리적으로 줄이는 정책으로 개정되어야 한다.

넷째, 복수문화권 등 역사문화권 개념의 확대와 용어 정립이 필요하다. 법 제정 후 역사문화권의 범위와 대상에 대한 많은 논란이 대두되었고, 2022년 1월 개정되어 중원과 예맥 역사문화권이 추가되었다. 이러한 문제는 현재도 지속되고 있는 상황으로, 지자체 역사문화권 정책 추진을 위해서는 관련 개념과 용어 정립을 통해 제도에 대한 이해를 높이는 것이 무엇보다도 선행될 필요가 있다.

- 건축공간연구원, 온공간연구소. (2021). 역사문화권 정비 5개년 기본계획 연구. 문화재청.
- 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」. 법률 제18750호. 2022.1.11. 타법개정.
- 제1차 역사문화권 정비기본계획(2022~2026). 문화재청 고시 제2022-40호. 2022.4.12.
- 문화재청. (2022). 문화재청, 「제1차 역사문화권 정비기본계획」 수립. 4월 12일 보도자료.
- 국토연구원, 경남연구원, 한국문화관광연구원. (2020). 초광역협력 가야문화권 조성 기본계획 수립 및 사업타당성 조사. 경상남도.

auri brief.

건축공간연구원

건축자산 진흥 제도의 운영 현황과 개선 방향

박일향 부연구위원 (044-417-9887, ihpark@auri.re.kr)

손은신 부연구위원 (044-417-9696, esson@auri.re.kr)

이규철 부연구위원 (044-417-9688, gcleee@auri.re.kr)

* 이 글은 이규철 외. (2021). 건축자산 진흥 제도 개선방안 연구.
건축공간연구원. 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

건축자산 진흥 제도는 국가 기본계획으로서 ‘건축자산 진흥 기본계획’을 수립하고, 광역지자체에서 ‘건축자산 진흥 시행계획’을 수립하여 제도를 운영해 오고 있다. 정부와 지자체의 노력으로 건축자산 진흥 제도의 기반은 마련되었지만, 보다 효과적인 건축자산의 보전과 활용을 위해서는 건축자산의 관리체계 개선, 건축자산 지원 주체의 확대, 지원 제도 합리화 등을 적극 검토할 필요가 있다.

● 건축자산 진흥 제도의 도입과 추진 현황

건축자산이란 “현재와 미래에 유효한 사회적·경제적·경관적 가치를 지닌 것으로서 한옥 등 고유의 역사적·문화적 가치를 지니거나 국가의 건축문화 진흥 및 지역의 정체성 형성에 기여하고 있는” 건축물, 공간환경, 기반시설을 말한다(「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」 제2조). 2014년 제정된 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」(이하 「한옥등건축자산법」)은

문화재와 달리 규제보다는 지원을 통해 우리나라의 근현대 시기에 만들어진 건축 및 도시시설을 건축자산으로서 보전하고 활용하는 것을 장려하기 위해 제정되었으며, 건축자산의 ‘진흥’을 주요한 목적으로 한다.

이 법률은 건축자산의 상당수가 훼손·방치되거나 멸실되는 문제를 개선하고, 지방자치단체가 법률 제정 이전에 별도의 자치 조례를 통해서만 추진해왔던 한옥 또는 근대건축물에 관한 지원을 뒷받침하기 위한 제도적 장치로서 도입되었다. 건축자산 진흥 제도의 주요 시행 주체는 국가와 지방자치단체로, 법률에서는 각 주체가 수행해야 할 책무에 대하여 규정하고 있다. 특히 건축자산 진흥 제도는 국가에서 5년마다 수립하는 ‘건축자산 진흥 기본계획’과 이를 기반으로 광역지자체에서 5년마다 수립하는 ‘건축자산 진흥 시행계획’을 통해 운영된다.

국가에서 수립하는 건축자산 진흥 기본계획은 건축자산 진흥 정책의 기본 방향을 제시하고 관련 사업의 추진 방향을 설정하기 위해 국토교통부 장관이 수립한다. 현재 제2차 건축자산 진흥 기본계획(2021~2025)이 수립되어 운영되고 있다.

광역지자체는 건축자산 진흥 제도의 실질적 시행 주체로서, 건축자산 진흥 시행계획을 5년마다 수립하여 지자체 건축자산 진흥 제도 운영의 로드맵을 마련하고 있으며, 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 조례」를 제정하여 지역 내 건축자산을 지원하는 근거로 삼고 있다.

● 시·도 건축자산 진흥 시행계획 추진 현황과 한계

건축자산 진흥 시행계획은 국토교통부 장관이 수립하는 건축자산 진흥 기본계획에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 시·도지사)가 5년마다 수립한다. 건축자산 진흥 제도의 정책 대상인 우수건축자산과 건축자산 진흥구역의 운영 권한 및 역할이 시·도지사에게 있는 점을 고려하면, 이 시행계획은 건축자산 진흥 제도를 실질적으로 실행하기 위한 계획이라 할 수 있다.

2022년 4월 기준으로 전국 17개 시·도 중에서 11개 시·도가 건축자산 진흥 시행계획을 수립했으며, 이 중 9개 시·도가 2018년에서 2019년 사이에 시행계획 수립을 완료해 현재 계획 이행의 중간 과정에 있다. 시행계획을 수립하지 않은 6개 시·도 중 부산, 광주, 경남, 전북, 대구 등 5개 시·도는 건축자산 진흥 시행계획 수립 용역을 착수 또는 발주하여 2022년에서 2023년 중으로 시행계획을 수립할 예정이다.

건축자산 진흥 시행계획 추진과제의 구성과 내용은 시·도마다 다르나 크게 다섯 가지 부문을 포함하고 있으며 이는 아래와 같이 구분해 볼 수 있다.

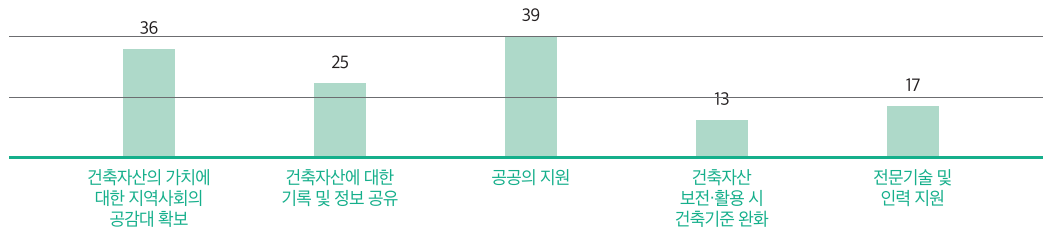
건축자산 진흥 시행계획 부문별 주요 추진과제 내용

부문	주요 추진과제
조사 및 정보체계 부문	- 건축자산 가치 발굴 및 기록화 - 지역 건축자산 발굴을 위한 기초조사 - 기초조사 결과 관리를 위한 정보체계 구축
보전·활용 사업 부문	- 우수건축자산 등록 및 활용 계획 수립 - 건축자산 진흥구역 지정·운영 - 한옥 및 한옥마을 지원사업 운영
추진체계 구축 부문	- 정책 실행을 위한 행정조직 신설 및 지원센터 설립 - 민간 주체 지원 및 육성 - 건축자산특별회계 설치
산업 진흥 부문	- 한옥 등 건축자산 전문인력 양성 - 건축자재 재활용센터(자재은행) 계획 - 건축자산 부동산 중개서비스(플랫폼) 구상
건축문화·교육 및 홍보 부문	- 건축자산의 가치 및 활용가능성에 대한 국민 공감대 형성 - 다양한 건축자산 관련 행사 및 교육 프로그램 운영 - 건축자산 관련 체험·홍보 콘텐츠 개발

그렇다면 현재까지 광역지자체에서 건축자산 진흥 시행계획을 추진하며 체감한 문제점은 무엇일까?

첫 번째는 중앙정부의 지원과 사회적 공감대 부족이다. 2021년 건축자산 담당 공무원을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면,¹⁾ 시행계획 추진 시 중앙정부의 지원과 사회적 공감대 부족을 주요한 문제로 인식하고 있다. 「한옥등건축자산법」 제정 이후 중앙정부의 재정적 지원이 거의 없었으며, 기초조사나 관련 이론 연구는 일부 추진되고 있는 반면 건축자산에 대한 일반 국민의 사회적 인식 제고가 부족하고, 전문조직 및 인력 양성, 기술개발 및 산업육성을 위한 개선 방안 마련이 필요한 것으로 나타났다. 정책 활성화를 위해 필요한 사항을 묻는 경우에도 공공의 지원과 건축자산의 가치에 대한 지역사회의 공감대 확보를 우선사항으로 꼽았다.

(단위: 점)



시·도 담당자가 생각하는 건축자산 정책 활성화를 위해 필요한 사항

* 그래프 수치는 전체 항목에 대한 우선순위 선택 결과를 점수로 환산함

출처: 건축공간연구원 주최 제1차 건축자산 정책협의회(2021.3.31.) 설문조사 결과

두 번째로는 시·도 내 전담조직 및 인력 부족의 문제를 들 수 있다. 각 시·도별 건축자산 제도 운영 담당부서 현황을 조사한 결과,²⁾ 서울시를 제외한 시·도가 건축자산 진흥 제도 운영을 위한 전담조직을 갖추지 못하고 있으며 대개 1~2명의 인원이 건축자산 진흥 제도 운영과 그 외의 여러 업무를 겸하고 있어 원활한 제도 운영과 신규 사업 기획에 어려움이 있는 실정이다.

세 번째 한계점은 제도 실행을 위한 재원 마련의 어려움이다. 17개 시·도별 건축자산 담당부서의 세출예산사업명세서(2018~2021년)를 조사한 결과, 건축자산 업무 전담부서를 갖춘 서울시의 예산이 전국 총합의 대부분을 차지했다. 서울시를 제외한 시·도의 관련 예산은 주로 건축자산 기초조사 및 시행계획 수립 등 기초연구 용역비가 대부분이고, 전남·경북·세종의 경우 타 지자체에 비해 예산이 많은 편이나 한옥 건축 및 한옥마을 조성 지원 보조금이나 박람회 등 한옥 홍보에 주로 책정되어 한옥 외 건축자산의 실질적인 보존·활용을 위한 재원은 거의 없는 것으로 파악되었다. 「한옥등건축자산법」에서는 안정적 재원 확보를 위해 시·도지사가 건축자산특별회계를 설치할 수 있도록 근거가 마련되어 있으나 실제 예산 확보로 연결되지 못하는 등 실효성이 미흡하다. 이에 서울시에서는 다른 특별회계 등으로부터 전입금을 이용할 수 있도록 법령 개정을 요구하기도 했으며, 인천시와 세종시의 경우 시행계획에서 조례에 건축자산 특별회계 설치 조항 신설을 제안했으나 아직까지 실행되지는 못한 실정이다.

● 건축자산 제도 운영의 현황과 쟁점

지자체별 건축자산 제도 운영의 현황과 쟁점을 건축자산 기초조사, 우수건축자산, 건축자산 진흥구역 세 가지로 구분해 살펴보았다.

• 건축자산 기초조사

건축자산 기초조사는 건축자산의 현황과 관리실태를 파악하는 조사이다. 법률에서는 시·도지사가 시행계획을 수립·변경하려는 경우, 우수건축자산 등록 신청을 받은 경우, 건축자산 진흥구역을 지정하고자 하는 경우에 건축자산 기초조사를 먼저 실시하도록 규정하고 있어, 기초조사가 건축자산 진흥 제도 운영의 바탕이 된다. 기초조사의 방법과 기준에 대한 사항은 2016년에 국토교통부가 발표한 ‘건축자산 기초조사 실시 가이드라인’을 통해 제시되었다.

기초조사 수행 방법을 몇 가지 유형으로 나눠보면 가장 일반적인 것은 시행계획 수립 용역 시 기초조사를 포함하여 함께 시행한 경우로, 14개 광역지자체가 해당한다. 두 번째 유형은 시행계획에 연차별 기초조사 계획을 포함시킴으로써 시행계획 수립 과정에서뿐만 아니라 수립 이후에도 관할지역 전역에 대한 기초조사를 단계적으로 실시한 경우로, 서울과 제주가 이에 해당한다. 세 번째는 시행계획 수립 이후에 기초조사를 수행한 경우로, 세종은 예산 확보 문제로 시행계획 수립 용역 시 건축자산 후보군 목록 구축까지만 완료하고 이후에 기초조사를 완료했다. 이상이 시행계획 수립과 기초조사의 시점으로 분류한 경우였다면 네 번째 유형은 일부 지역에 한정해서 수행한 광역지자체로, 진흥구역 지정을 위해 기초조사를 실시했거나(대구 중구, 전북 군산, 익산) 건축자산 기초조사 활성화를 위해 건축공간연구원이 조사를 지원한 곳(울산, 전북 남원, 제주)이다.

건축자산 기초조사 현황(2021.12. 기준)

광역지자체	시행계획 수립과 함께 실시	연차별 기초조사	시행계획 수립 이후 기초조사	일부 지역 기초조사	
				진흥구역	auri 지원
서울	√	√			
부산	√				
대구				√	
인천	√				
대전	√				
광주	√				
울산					√
경기	√				
강원	√				

광역지자체	시행계획 수립과 함께 실시	연차별 기초조사	시행계획 수립 이후 기초조사	일부 지역 기초조사	
				진흥구역	auri 지원
충북	✓				
충남	✓				
전북	✓			✓	✓
전남	✓				
경북	✓				
경남	✓				
제주	✓	✓			✓
세종			✓		

출처: 지자체 건축자산 정책 추진 모니터링을 토대로 연구진 작성

건축자산 기초조사 수행 과정에서의 쟁점은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 먼저 기초조사의 시점과 기간의 문제이다. 가이드라인은 시행계획 수립 이전에 기초조사를 실시하도록 명시하고 있으나 대부분의 시·도는 시행계획 수립 용역을 발주할 때 기초조사를 포함하고 있으며, 이에 따라 단기간에 행정구역 전역을 대상으로 기초조사를 수행해야 한다는 어려움이 있다. 또한 기초조사를 수행할 역량을 갖춘 전문기관이나 전문가가 부족하여, 기초조사 결과를 신뢰하기 어렵다는 점도 지적할 수 있다. 마지막으로 기초조사 이후에 기초조사 결과에 대한 관리체계가 미흡하여, 조사결과가 정책에 충분히 활용되기 어려운 측면이 있다.

• 우수건축자산

우수건축자산은 예술적·역사적·경관적·사회문화적 가치를 지니고, 그 가치를 체계적으로 유지·관리할 필요가 있거나 방치될 경우 가치가 멸실 또는 훼손될 위험이 있는 건축자산이다. 소유자가 등록을 신청하면 시·도지사가 관계 서류의 검토와 현장조사를 하고 건축위원회의 심의를 거쳐 우수건축자산으로의 등록을 결정한다. 우수건축자산은 법률에 근거하여 조세 감면, 기술 및 재정 지원과 함께 관계법령의 특례를 적용받을 수 있다. 우수건축자산으로 등록되어도 특별한 규제를 받지 않지만, 지원이나 특례적용을 받는 경우에는 건축행위 시 건축위원회의 심의를 거쳐 허가를 받아야 한다. 이러한 우수건축자산 등록 제도는 보전·활용할 가치가 있는 건축물 등에 대해 규제보다는 지원을 통해 소유자의 자발적인 등록을 도모한다는 점에서 문화재 제도와 차이가 있다.

2022년 4월 기준 우수건축자산은 총 13개가 등록되었다. 전체 13개 우수건축자산 중에서 12개가 서울에 위치하여 우수건축자산이 아직은 전국적으로 확산되지 못한 상황이다. 그리고 대선제분 영등포공장과 공공일호(구 샘터사옥)를 제외하면 나머지 모든 우수건축자산은 공공소유로, 법률

제정 당시 취지와는 달리 소유자의 자발적 신청에 의한 등록은 미진한 실정이다. 또한 현재까지 관계법령의 특례를 적용받은 우수건축자산은 체부동 생활문화지원센터와 대선제분 영등포공장이 있다. 이들은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」)의 건폐율, 「건축법」의 대지의 조경, 건축선, 건축설비기준, 「주차장법」의 부설주차장의 설치 등에 대한 완화를 받았다.

우수건축자산 현황(2022.4. 기준)

구분		명칭	소유자	등록연도	비고
경기	공간환경	매항리 쿠니사격장	화성시	2016	
서울	건축물	체부동 생활문화지원센터	서울시	2017	특례 적용
		대선제분 영등포공장	대선제분(주)	2019	특례 적용
		캠벨선교사 주택	서울시	2019	
		북촌한옥청	서울시	2020	등록 전 리모델링
		서울공예박물관 직물관	서울시	2020	등록 전 리모델링
		선린인터넷고등학교 강당	선린인터넷고등학교(공립)	2020	
		경복고등학교 체육관	경복고등학교(공립)	2020	
		공공일호	(주)공공그라운드	2020	등록 전 리모델링
		김중업 설계 사직동 주택	서울도시주택공사	2022	
	공간환경	돈화문로	서울시	2020	
기반시설		사직터널	서울시	2020	
		명동 지하상가	서울시	2020	

출처: 지자체 건축자산 담당자 면담, 경기도 및 서울특별시 보도자료.



체부동 생활문화지원센터



대선제분 영등포공장

관계법령의 특례를 적용받은 우수건축자산 사례

최근 경기도와 서울시 이외의 지자체에서도 우수건축자산 등록을 준비하고 있어, 앞으로 우수건축자산의 사례는 늘어날 전망이다. 하지만 우수건축자산의 등록·관리 과정에서 제도적으로 미흡한 점도 눈에 띈다. 법적으로 우수건축자산 등록 신청 시 소유자가 자료를 제출하면 시·도지사는

관계 서류의 검토와 현장조사를 해야 하지만, 검토 및 조사의 시행자, 조사의 수준이나 방법이 제도적으로 구체화되지 않아 행정적으로 혼선이 있을 것으로 예상된다. 또한 우수건축자산에 대한 심층조사가 이루어지지 않는 경우에 보전 필요사항에 대한 구체적인 지침을 마련하기 어렵기 때문에, 우수건축자산 등록 검토를 위한 심층적인 조사 절차를 마련하는 방안도 검토할 필요가 있다. 나아가 우수건축자산의 등록 및 지원은 시·도 건축위원회, 특례 적용이 포함된 건축허가는 기초자치단체 건축위원회의 심의를 받아야 하는 등 우수건축자산 관련 심의 사안별로 심의주체가 달라 일관성 없는 행정 처리나 혼선이 발생할 수 있는 점도 개선이 필요하다.

• 건축자산 진흥구역

건축자산 진흥구역 제도는 개별 건축자산이 아닌, 건축자산이 밀집한 지역을 묶어서 이를 체계적으로 보전·관리하기 위해 도입되었다. 건축자산 진흥구역 제도는 크게 ‘구역 지정-관리계획 수립-운영’의 단계로 구분된다. 먼저 건축자산 진흥구역은 시·도지사가 건축자산 기초조사 결과를 바탕으로 구역을 선정하고, 이에 대해 건축위원회와 지방도시계획위원회의 공동심의를 거쳐 지정된다. 법적으로 건축자산 진흥구역의 지정 대상은 “우수건축자산을 중심으로 지역 고유의 공간환경을 조성하기 위한 관리가 필요한 지역”이나 “한옥마을 등 건축자산이 밀집되어 있어 종합적인 관리가 필요한 지역”이며, 그 규모나 구역 내 건축자산 분포방식 등에는 특별한 제한을 두지 않는다. 이렇게 지정된 건축자산 진흥구역에 대해서는 도시계획적 관리수단으로서 ‘건축자산 진흥구역 관리계획’을 수립하도록 되어 있다. 관리계획의 수립주체는 도시·군관리계획의 수립권자이며, 도시·건축 공동위원회의 심의를 거쳐 관리계획이 확정된다. 또한 관리계획은 「한옥등건축자산법」의 절차에 따라 수립되는 관리계획과 「국토계획법」의 도시·군관리계획의 절차에 따른 지구단위계획으로 나눌 수 있다. 관리계획을 지구단위계획으로 수립하는 경우에는 특수한 도시조직과 건축자산의 보전·활용을 위해 구역 내 건축물에 대해 관계법령의 특례를 적용할 수 있다는 점이 제도의 큰 특징이다. 마지막으로 운영단계에서는 기반시설 정비, 건축물 신축 및 개보수 지원, 사업 추진을 위한 협의체 설치·운영 지원을 통해 제도의 실효성을 높이도록 하고 있다. 2017년에 국토교통부가 마련한 ‘건축자산 진흥구역 지정 및 운영 가이드라인’에서는 제도의 실효성 확보를 위해 도시재생 뉴딜사업 등 유관 사업과의 연계도 권장하고 있다.

2021년 12월을 기준으로 건축자산 진흥구역은 모두 13개가 지정되었으며, 이 중에 군산시를 제외한 모든 구역에 대해 관리계획이 수립된 상태이다. 서울시는 한옥밀집지역으로 지정·관리해 온 9개 구역을 건축자산 진흥구역으로 지정하고 관리계획을 수립했으며, 해당 구역의 지정 지구단위계획에 대한 변경을 대부분 완료했다. 그리고 대구 중구 향촌동은 진흥구역 지정 및

관리계획·지구단위계획 수립 완료 이후, 건축자산 연계형 도시재생 뉴딜사업에 선정되어 건축자산 관련 사업을 진행 중이다. 이와 비교할 수 있는 사례로 전북 익산시 인화동의 경우에는, 건축자산 연계형 도시재생 뉴딜사업 선정 이후에 사업의 일환으로 진흥구역 지정 및 관리계획 수립을 추진 중이다. 또한 대전 동구 이사동과 전남 나주시는 민속마을 및 한옥마을에 해당하는 곳으로, 해당 지자체에서 이를 보다 체계적으로 지원·관리하기 위해 건축자산 진흥구역으로 지정하게 되었다. 한편 전북 군산시는 진흥구역 지정을 일찍이 완료하고 관리계획(안)도 마련했으나, 실행예산을 확보하는 데 어려움을 겪어 고시를 보류하고 있다.

건축자산 진흥구역 현황(2021.12. 기준)

지역	구역	구역 지정	관리계획 결정	지구단위계획 수립	관련 사업
서울	종로구	북촌	●	●	●
		돈화문로	●	●	●
		익선	●	●	●
		인사동	●	●	●
		운현궁 주변	●	●	●
		경복궁 서측	●	●	●
		조계사 주변	●	●	●
	성북구	선잠단지	●	●	○
		앵두마을	●	●	○
대구	중구	향촌동	●	●	●
건축자산 연계형 도시재생 뉴딜사업					
대전	동구	이사동	●	●	●
인천	중·동구	개항장 산업유산 지역	○	○	○
	중구	개항기 근대건축물 밀집지역	○	○	○
	중구	인천내항지역	○		
전북	군산시	월명동 일대	●	○	○
	익산시	인화동	○	○	○
건축자산 연계형 도시재생 뉴딜사업					
전남	나주시	나주 읍성권	●	●	●

* ●: 완료, ○: 추진 중

출처: 지자체 건축자산 정책 추진 모니터링을 토대로 연구진 작성

건축자산 진흥구역 제도와 관련하여 현황 조사와 지자체 담당자 면담을 통해 확인한 제도적인 쟁점사항 및 문제점은 다음과 같다. 첫째, 진흥구역 내 건축자산 기초조사에 대한 검증절차가 미비하다. 구역 지정 심의 시 도시·건축 공동위원회가 구역 내 건축자산 현황을 검토하지만, 개별적인 건축자산의 가치에 대한 충분한 이해나 논의가 이루어지지 못하고 있다. 둘째, 진흥구역 내 건축물에 대한 관계법령의 특례 중 적용이 불가능한 사항이 존재한다. 예를 들어 서울시의

경우, 관리계획 수립 과정 중 「국토계획법」에서 구체적인 완화범위를 정하지 않아 적용할 수 없는 사항이 확인되었다. 셋째, 진흥구역 제도가 실효성을 갖고 지속적으로 운영되기 위해서는 이해관계자의 참여가 필요하며, 이를 위한 협의체가 정상적으로 운영되어야 한다. 법률에 협의체 구성 및 지원의 근거가 마련되어 있지만, 구역 지정과 관리계획 수립 단계에서 협의체를 구성하는 사례는 없는 실정이다. 마지막으로 건축자산 진흥구역 제도의 실행력을 담보하기 위해서는 안정적인 예산 확보가 필요하지만, 대부분의 지자체가 어려움을 겪고 있다.

● 건축자산 제도 개선의 제안

이상에서 살펴 본 정책 실행의 한계와 제도 운영의 문제를 해결하기 위해 세 가지의 제도 개선 방향을 제안한다.

첫 번째는 정책대상으로서 건축자산을 구체화하고 관리체계를 개선하는 것이다. 건축자산 기초조사를 적극적으로 활용하기 위해 기초조사 결과에 대한 검증 절차를 마련하고 건축자산에 대한 전반적인 관리체계를 개선할 필요가 있다. 시·도지사가 건축자산 전문위원회를 통해 정책대상을 명확히 설정하고 관리할 수 있도록 관련 규정을 신설하고, 건축자산 정보체계 구축·운영에 있어서는 광역자치단체가 아닌 중앙정부에서 보다 효과적으로 건축자산의 DB를 관리하고 통계를 구축할 수 있는 체계로 개정이 필요하다. 또한 기초조사 시행이나 우수건축자산 및 건축자산 진흥구역 운영에서 광역자치단체뿐 아니라 기초자치단체의 역할을 제도적으로 확립하는 개정도 검토할 필요가 있다.

두 번째로 건축자산 진흥을 지원하는 주체를 확대하는 것이다. 건축자산에 대한 사회적 공감대를 형성하고 시·도 행정기관 중심으로 제도가 운영되는 한계를 극복하기 위해 다양한 건축자산 진흥 지원주체의 설립을 지원하고 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 행정기관의 정책만으로는 건축자산의 개념 및 보전·활용 가치에 대한 사회적 인식을 확대하는 데에 한계가 있기 때문에, 건축자산 분야의 전문가와 민간주체의 적극적인 참여를 제도화하여 확산시키는 전략이 필요하다. ‘지역 건축자산센터’에 대한 법적 근거를 마련하거나, 법에 규정된 ‘민간단체 지원 및 육성’의 대상을 구체화하고 확대하는 개정을 고려할 수 있다.

세 번째는 건축자산의 보전 및 활용을 활성화하기 위한 지원 제도 합리화이다. 건축자산 진흥 제도는 우수건축자산의 등록과 건축자산 진흥구역의 지정을 통해 보전과 활용을 지원하고 있는데, 현장에서 효과적인 인센티브로 작동할 수 있도록 제도 개선이 필요하다. 우수건축자산 제도를

활성화하기 위해서는 법률에 근거가 마련되어 있는 조세 감면 규정을 현실화하는 방안을 검토할 수 있고, 건축자산 진흥구역에서는 법령에는 규정되어 있으나 제도 운영에서는 실제로 적용할 수 없는 사항이 있으므로 이를 시급히 개선할 필요가 있다. 또한 건축자산 진흥구역 지정·운영에 대한 지역사회의 공감대 형성이 필요하고, 건축자산 진흥구역 협의체가 구역 지정 단계에서부터 구성·운영되도록 하는 방안도 검토할 수 있다. 자원 확보 측면에서는 여러 시·도 시행계획에서 제시하는 바와 같이 도시재생사업 등 건축자산 제도를 적용하여 시너지를 낼 수 있는 관련 사업과 연계방안을 강구할 필요가 있다. 하지만 이러한 연계사업은 한시적이라는 한계가 있으므로 안정적인 자원 확보를 위해서는 법률에 근거가 있는 건축자산특별회계가 실제로 작동할 수 있는 방안을 검토해야 할 것이다.

- 1) 건축공간연구원 건축문화자산센터에서는 제1차 건축자산 정책협의회(2021.3.31.)에 참석한 13개 광역지자체 건축자산 담당자를 대상으로 건축자산 진흥 정책 추진 현황에 대해 심층 설문조사를 시행했다.
- 2) 제1차 건축자산 정책협의회(2021.3.31.)에 참석한 13개 광역지자체 건축자산 담당자를 대상으로 시행한 심층 설문조사의 결과이다.

- 이규철, 진태승. (2021). 건축자산 진흥 제도 개선방안 연구. 건축공간연구원.
- 강원도. (2019). 강원도 건축자산 진흥 시행계획.
- 경기도. (2018). 경기도 건축자산 기초조사 및 진흥 시행계획 수립 연구.
- 경상북도. (2020). 경상북도 건축자산 진흥 시행계획 요약보고서.
- 국토교통부. (2014). 제1차 건축자산 진흥 기본계획(2016~2020).
- 국토교통부. (2020). 제2차 건축자산 진흥 기본계획(2021~2025).
- 대전광역시. (2019). 대전광역시 건축자산 기초조사 및 진흥 시행계획 수립용역.
- 서울특별시. (2019). 서울특별시 한옥 등 건축자산 진흥 시행계획 본보고서.
- 세종특별자치시. (2018). 제1차 세종특별자치시 건축자산 진흥 시행계획.
- 인천광역시. (2019). 인천광역시 건축자산 기초조사 및 진흥 시행계획 본보고서.
- 전라남도. (2019). 전라남도 건축자산 진흥 시행계획.
- 제주특별자치도. (2019). 제주특별자치도 건축자산 진흥 시행계획 수립 결과보고서.
- 충청북도. (2020). 충청북도 건축자산 진흥 시행계획.
- 충청남도. (2019). 충청남도 건축자산 기초조사 및 진흥 시행계획 수립 연구.
- 2018~2021년 각 지자체별 건축자산 담당부서 일반회계 세출예산사업명세서.

auri brief.

건축공간연구원

도심항공교통(UAM) 시대를 준비하는 건축과 도시공간

남성우 부연구위원 (044-417-9693, swnam@auri.re.kr)

▶ auri brief 바로가기

UAM 시대에는 도로, 주차장 등 자동차를 위해 사용되었던 공간의 기능 전환을 준비해야 한다. 건축물 차원에서는 UAM 인프라가 융복합된 새로운 개념 정의와 기준이 마련되어야 한다. 더불어 UAM 비행으로 발생 가능한 소음, 사생활 침해, 안전 문제 해결을 위해 도시설계 단계에서 버티포트의 입지를 선정하고, 비행경로에 따른 건축물의 위치와 높이 등을 규정할 필요가 있다.

● UAM 시대가 온다

도심항공교통(Urban Air Mobility: UAM)의 시대가 오고 있다. 1886년 벤츠가 최초로 개발한 이후 현재까지 인류 최고의 이동수단으로 경쟁상대가 없었던 자동차의 대체제로 UAM이 최근 급부상하고 있다. 관련 시장 선점을 위한 국제 사회와 국가, 기업 간 경쟁도 확대되는 추세다.

UAM은 고도로 자동화된 항공기를 사용하여 도시 및 교외 지역 내 낮은 고도에서 승객이나 화물을 운송하는 안전하고 효율적인 항공 운송 시스템을 말한다(미연방항공청). UAM은 화석연료를 사용하지 않고 배터리를 활용하여 동력을 얻기 때문에 탄소중립에도 기여할 수 있는 친환경 이동수단으로 각광받고 있다.

UAM 시장은 2020년 70억 달러에서 2026년 1,560억 달러, 2030년 3,220억 달러, 2040년 1조 4,740억 달러로 급성장할 것으로 전망되고 있으며(한상헌, 2022), 항공사 등 기체 개발회사와 우버 등 플랫폼 업체, 현대자동차 등 모빌리티 기업들이 UAM 시장 선점을 위해 발 빠르게 연구 개발에 착수함과 함께 제품을 선보이고 있다. 특히 우버는 UAM 전담 자회사 ‘Elevate’를 2016년에 설립하고 2023년 상용화를 목표로 사업을 추진 중이다(국토교통부, 2020).

국가와 국제사회 차원에서 미국과 유럽은 우선 기체 기술에 관한 기준을 마련 중이고, 일부 기체들은 인증을 진행 중이다(국토교통부, 2020). 2022년 세계경제포럼은 UAM 서비스를 실현하기 위해 협력할 새로운 도시연합을 출범시켰다. 연합 결성에 1차로 참여한 창립 도시 및 지역은 암스테르담, 매사추세츠, 올랜도, 로스앤젤레스, 일드프랑스, 상파울루다(세계경제포럼, 2022).

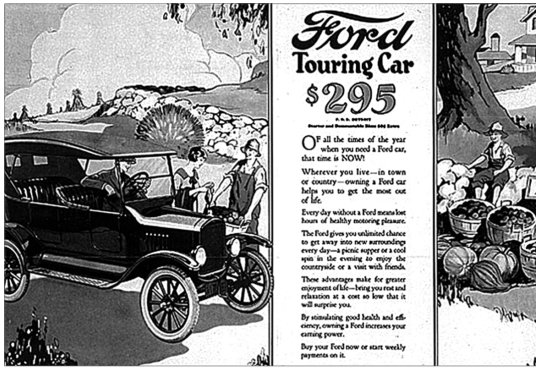
우리나라도 2020년 5월 ‘한국형 도심항공교통(K-UAM) 로드맵’을 통해 UAM을 미래먹거리 산업으로 실현·발전시키기 위한 전략과 2025년 상용화를 위한 인프라와 제도 마련 등을 발표하였으며, 윤석열 정부 110대 국정과제에서도 UAM을 국토교통 분야의 미래 핵심 사업으로 제시하였다.

이렇듯 UAM이 차세대 교통수단으로 각광받고 있는 이 시점에 건축·도시 분야에서는 무엇을 준비해야 할까.

● 새로운 교통수단이 만드는 도시공간의 변화

20세기 초 자동차의 대중화는 도시의 공간구조를 크게 바꾼 계기가 되었다. 이전까지만 해도 원거리 교통수단은 철도에 의존하고 있었으나, 포드의 T 모델 등 대중을 위한 자동차가 생산되고 도로가 건설되면서 보다 먼 지역의 주거지 건설 붐이 일어나고 초교외화가 진행되었기 때문이다.

1950년대 이후 미국의 교외화는 자동차를 소유한 중산층과 노동계급 백인들이 중심이 되었다. 이 시기에는 출퇴근·쇼핑·여행 등 다목적 차량들의 생산도 증가하였고, 자동차 증가에 따른 교통 체증이 도시문제로 대두되었으며, 이는 새로운 도로의 건설로 이어졌다(American on the Move).



교외 이동성을 강조하고 있는 포드 T 모델의 광고
출처: Henry Ford Museum

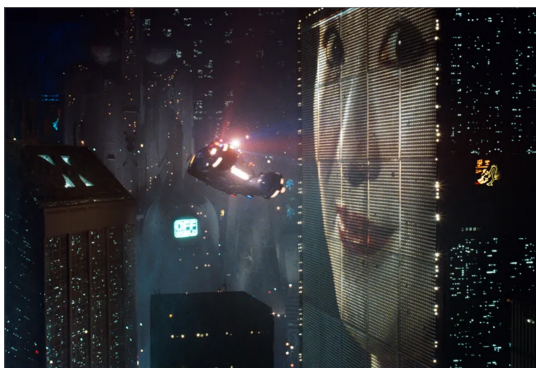


교외지역을 연결하는 고속도로의 교통 체증(시카고, 1959)
출처: American on the Move

이렇듯 자동차라는 새로운 교통수단의 출현이 현대 도시공간의 구조를 형성하는 데 큰 영향을 미친 것은 분명한 사실이다. 그러므로 그 영향이 크든 작든 UAM의 개발과 보급으로 지금의 도시공간에는 변화가 있을 것이고, 우리는 그 변화에 주목할 필요가 있다.

● 하늘을 나는 자동차 UAM과 버티포트

그동안 여러 공상 과학 영화에서 ‘하늘을 나는 자동차’를 선보여 왔다. 1982년 개봉한 영화 ‘블레이드 러너’에는 ‘스피너’라 불리는 하늘을 나는 자동차가 등장했다. 2259년을 배경으로 한 영화 ‘제5원소’에는 ‘플라잉카’가 도심 빌딩 사이를 유유히 날고, 빌딩 벽면에 수직으로 주차를 하는 장면이 나온다.



‘블레이드 러너’의 하늘을 나는 자동차 ‘스피너’
출처: Suderman(2017.10.2.)



‘제5원소’에 등장한 ‘플라잉카’
출처: Baxter(2017.2.11.)

이렇게 공상 과학 영화에나 나올 법했던 하늘을 나는 자동차를 가까운 미래에 실현시켜주는 것이 바로 UAM이다. 물론 그 형태는 영화에서 보던 것과는 다르다. 현재 UAM 비행체의 대표 형태는

‘전기 수직이착륙 항공기(electric Vertical Take-Off and Landing aircraft: eVTOL)’다. eVTOL은 도시 권역의 30~50km를 오가며, 기존 헬기보다 높은 150~3,500m 고도를 비행한다. eVTOL은 ‘멀티콥터 방식’, ‘추력 편향 방식’ ‘양력+순항 방식’ 등의 종류가 있으며 현재 세계 45개국에서 약 400개의 UAM 비행체가 개발되고 있다(한상헌, 2022).

UAM 기체의 대표적인 유형

기체	멀티콥터 방식(Multicopter)		추력 편향 방식(Vectored Thrust)	
유형				
모델명	Ehang 216F	Volocity	S4	VA-X4
제조사	Ehang(중국)	Volocopter(독일)	Joby Aviation(미국)	Vertical Aerospace(영국)
특징	• 최대이륙용량: 650kg • 유상 하중: 220kg • 탑승 인원: 2인승 • 파워트레인: 배터리 • 비행거리: 35km • 최대속도: 130km/h	• 최대이륙용량: 900kg • 유상 하중: 200kg • 탑승 인원: 2인승 • 파워트레인: 배터리 • 비행거리: 35km • 최대속도: 110km/h	• 최대이륙용량: 2,177kg • 유상 하중: 450kg • 탑승 인원: 1(조종사)+4인승 • 파워트레인: 배터리 • 비행거리: 241km • 최대속도: 322km/h	• 최대이륙용량: Unknown • 유상 하중: 450kg • 탑승 인원: 1(조종사)+4인승 • 파워트레인: 배터리 • 비행거리: 161km • 최대속도: 241km/h

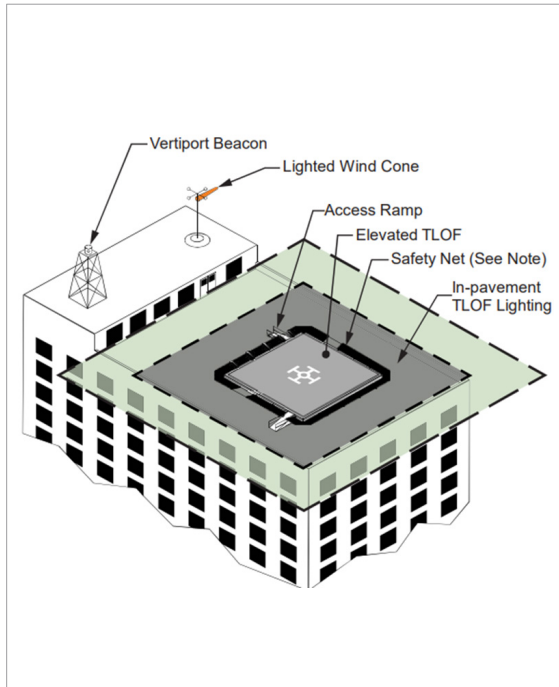
출처: 이종현(2021, p.11)을 참고하여 연구진 수정.

UAM의 핵심 인프라는 ‘버티포트(Vertiport)’라고 불리는 수직이착륙시설이다. UAM은 헬리콥터와 같이 수직으로 이착륙이 가능하기 때문에 활주로나 필요하지 않다. 헬리콥터 이착륙시설인 헬리포트가 비상용으로 또는 간헐적으로 사용되는 데 비해, 대중교통수단으로 이용되는 UAM의 버티포트는 그 이용 빈도가 훨씬 높을 것으로 예측되고 있다.

이러한 버티포트는 이착륙 시 안전을 위해 주변 장애물을 최소화할 수 있는 도심 개활지와 이착륙이 용이한 건물 옥상부에 입지하고, 이착륙·충전·정비·탑승·환승을 위한 시설과 각종 상업·판매·문화·집회 시설 등이 융복합될 것이다(손주찬 외, 2021).

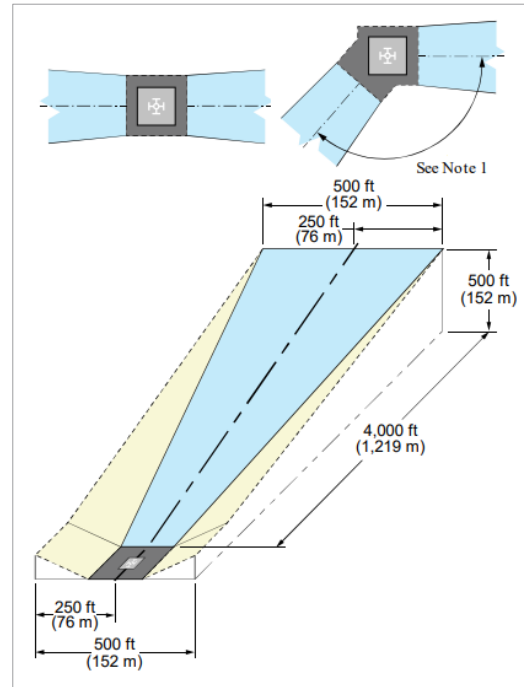
미연방항공청에서는 버티포트 설계를 위한 임시지침 초안인 <Engineering Brief No.105>를 배포하였는데 TLOF(접촉 및 이륙 구역), FATO(최종 접근 및 출발구역), 안전구역, 이착륙 시 시야 확보를 위한 비행규칙 등이 자세히 소개되어 있다. 이 중 건축물 상층부에 설치하는 버티포트 구성도를 살펴보면 승객진입로, TLOF, FATO, 안전구역을 표시한 예시가 나타나 있으며, 위치 식별을 위해 점등되는 비콘과 풍향과 풍속을 알려주는 장비들도 설치가 필요함을

알 수 있다. 또한 이착륙 시 비행 시야 확보를 위해 필요한 공간 범위를 지침에 포함하고 있다.



건축물 상층부에 설치하는 버티포트 구성도

출처: 미항공연방청(2022, p.33)



버티포트 시계비행을 위한 접근 및 출발 영역

출처: 미항공연방청(2022, p.18)

● 다가오는 UAM 시대를 준비하는 건축과 도시공간

앞으로 다가올 UAM 시대를 대비하여 비행 안전성을 제고하고, 도시 공간구조 변화와 관련 인프라들을 수용하기 위한 몇 가지 준비가 필요해 보인다.

첫째, 자동차를 위해 사용되었던 도시공간에 대한 전환이 이루어질 것이고 이를 준비해야 한다. 현재 지상 교통을 가능하게 하는 도시의 도로들과 주차장 등 시설이 점유하고 있는 도시공간을 다른 목적으로 활용할 수 있는 가능성이 열리게 되고, 이러한 공간 중 상당 부분을 공원, 박물관, 공연 센터 등 사람을 위한 공간으로 대체할 수 있을 것이다(기술과 혁신, 2021). 20세기 초 자동차의 보급으로 도시공간구조의 대전환이 있었던 것처럼, UAM이 가져올 도시공간의 변화를 예측하고 준비할 필요가 있다.

둘째, UAM을 수용하는 건축물에 대한 개념이 정의되고 건축기준도 마련되어야 한다. 우버의 'UberAir Skyport' 등 버티포트를 적용한 건축디자인 사례들을 볼 때 단독·공동주택, 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 판매시설, 운수시설, 숙박시설, 창고시설, 자동차 관련 시설 등 다양한 시설들이

융복합되고 있다. 이에 따라 기존 건축물과는 차별화된, 새로운 개념 정의가 필요해 보인다. 또한 UAM의 이착륙을 위해서는 최소한의 시설 면적이 요구된다. 예를 들어 우버의 ‘Conceptual eVTOL’ 모델 기준으로 약 15×15m 크기의 UAM을 위한 이착륙 공간을 확보한다고 할 때, 안전지역을 포함할 경우 이보다 더 큰 면적이 확보되어야 한다. 참고로 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제13조에서는 헬리포트의 길이와 너비를 각각 최소 15m 이상으로 하고 이착륙에 장애가 되는 공작물, 조경시설, 난간 등을 설치하지 아니하도록 규정하고 있다.



우버의 UberAir Skyport 설계안
출처: Humphreys & Partners Architects

마지막으로 도심에서 UAM 비행으로 발생할 수 있는 소음 문제와 사생활 침해 문제, 그리고 안전 문제를 고려한 도시설계가 요구될 수 있다. UAM은 헬리콥터와 비교하여 작은 프로펠러가 사용되기 때문에 소음이 적다고는 하나, 도시공간 내에서 이동할 때 건물 내부와 옥외공간에서 소음이 완전히 차단되기는 어렵다. 또한 건물 근접 비행으로 개인공간을 들여다볼 수 있고, 충돌 사고가 발생할 가능성이 있다. 이러한 문제를 고려하여 도시설계 단계에서 버티포트의 입지를 선정하고, 비행경로에 따른 건축물의 위치와 높이 등을 규정하는 가이드라인도 필요해 보인다.

이와 관련하여 2021년 9월 발간된 <한국형 도심항공교통(K-UAM) 운용개념서 1.0>에서는 UAM의 안전운행 위험요소로 ‘건물의 높이’를 언급하고 있으며, 비행경로에 따라 지역별 소음기준이 달라질 수 있어 자유로운 비행을 허용하기 보다는 엄격하게 비행경로를 관리할 필요가 있음을 강조하고 있다(UAM Team Korea, 2021).

100년 전 자동차가 그러했듯, UAM도 우리가 살고 있는 건축과 도시공간에 어떻게든 영향을 미치고 변화를 가져올 것이다. 현 시점에서 그 영향과 변화를 단정짓기는 쉽지 않다. UAM과 관련

산업의 발전을 지속적으로 모니터링하면서, 건축과 도시공간의 변화를 예측하고 받아들일 준비를 위한 지혜와 노력이 요구되는 시점이다.



UAM을 고려한 공공공간

출처: 조상규 외(2021, p.153)

- 국토교통부. (2020). 한국형 도심항공교통(K-UAM) 로드맵.
- 미연방항공청. Urban Air Mobility and Advanced Air Mobility. https://www.faa.gov/uas/advanced_operations/urban_air_mobility(검색일: 2022.6.7.)
- 미연방항공청. (2022.6.) Engineering Brief No.105, Vertiport Design. Draft.
- 세계경제포럼. (2022.3.29.) Local Leaders Join New Coalition to Advance Urban Air Mobility Around the World.
- 손주찬, 윤동식. (2021). UAM(Urban Air Mobility) Vertiport 건축계획에 관한 연구. 2021년 대한건축학회 춘계학술발표대회논문집, 41(1), 94-97.
- 이중현. (2021). 도심 항공 모빌리티(UAM)의 미래. 기술과 혁신, 499, 10-12.
- 조상규, 김영현, 박성남, 남성우, 윤호선, 문보람, 이제승. (2021). 스마트도시 기술 및 서비스 특성을 고려한 공간계획 방향 연구. 건축공간연구원.
- 한상현. (2022). 세계 UAM 시장 리포트. 한국항공우주산업(KAI) 웹진. 3월 4일 기사.
- American on the Move. National Museum of American History. <https://americanhistory.si.edu/america-on-the-move>(검색일: 2022.5.3.)
- Baxter, S. (2017.2.11.) Dude, where's my flying car? Financial Times. <https://www.ft.com/content/242bcf42-eee5-11e6-ba01-119a44939bb6>(검색일: 2022.6.7.)
- Henry Ford Museum. "Every day without a Ford means lost hours of healthy motoring pleasure." Ford Touring Car.
- Humphreys & Partners Architects. UBER UNVEILS NEW SKYPORT DESIGNS FOR UBER AIR.
- Suderman, P. (2017.10.2.) Blade Runner's 2019 Los Angeles helped define the American city of the future. Voxmedia. <https://www.vox.com/culture/2017/10/2/16375126/blade-runner-future-city-ridley-scott>(검색일: 2022.6.7.)
- UAM Team Korea. (2021.9.) 한국형 도심항공교통(K-UAM) 운용개념서 1.0.

auri brief.

건축공간연구원

기부채납 건축물의 효율적 조성 운영을 위한 과제

배선훤 부연구위원 (044-417-9815, shbae@auri.re.kr)

김상호 선임연구위원 (044-417-9602, shkim@auri.re.kr)

* 이 글은 김상호 외. (2021). 기부채납 건축물의 공공성 강화를 위한 제도 개선 방향 연구.
건축공간연구원. 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

기부채납에 의한 공공시설물의 범위가 점차 확장되어 복지·문화·경제 활성화 등을 위한 건축물의 제공 또한 공공기여로 인정되기 시작하였으며, 이에 따라 지자체에서 기부채납을 통해 조성하는 건축물이 증가하고 있다. 그러나 기부채납을 통해 공공에게 제공되는 건축물은 기획 및 계획 과정에서 공공성 확보를 위해 거쳐야 할 건축기획 및 공공건축심의 등과 같은 품질관리를 위한 최소한의 절차에서 배제되어 있다. 기부채납 건축물의 효율적 조성과 운영을 위해서는 일반 공공건축물에 준하는 수준의 사전기획 절차 적용, 시설 결정 이후 기부채납 건축물 품질관리 체계 구축, 사업 초기부터 지속 가능한 운영 및 유지관리 방안 마련 등이 필요하다.

● 공공건축의 또 다른 조성방식: 기부채납

「건축서비스산업 진흥법」에 따르면 공공건축이란 공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물 또는 공간 환경으로 정의하고 있다. 그러나 도시를 개발하거나 정비하는 과정에서 개별 법령에 따라

개발사업의 인·허가 시 조건으로 명시되거나, 지구단위계획구역 내에서 용적률·건폐율 완화 등의 인센티브와 연계하여 공공기관이 사업시행자로부터 공공시설이나 부지 등을 무상으로 양도받는 기부채납¹⁾ 또한 공공건축물을 조성하는 방식이다. 2011년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」에서 기부채납 대상 시설을 도로·공원 등 토지에서 문화복지시설 등의 건축물로 확대한 이후에는 기부채납은 공공기관이 공공건축물을 조성할 수 있는 방식으로 인식되기 시작하였다.

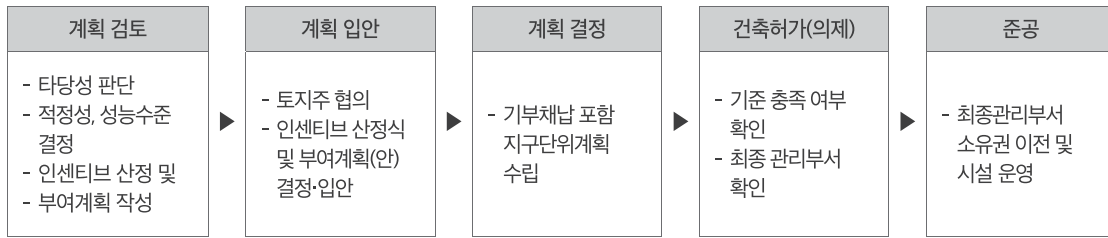
기부채납의 대상이 되는 건축물의 범위 또한 확장되고 있는데, 2020년 12월 서울시에서는 기부채납의 대상이 되는 건축물로 공공청사, 문화시설, 체육시설(운동장 외), 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 종합의료시설, 폐기물 처리 및 재활용시설 등과 함께 공공의 필요성이 인정되어 도시계획조례로 정한 공공임대주택, 기숙사, 공공임대산업시설, 공공임대상가 등을 포함하였다.

그렇다면 기부채납 건축물은 어떤 과정을 통해서 조성되고 있을까? 기부채납 적용대상 구역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지구단위계획구역과 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비구역이 대표적이며, 「주택법」에 따른 민간택지(「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 기업형 임대주택 공급촉진지구는 제외)도 적용대상이다. 기부채납 대상사업의 대표적인 유형은 「주택법」에 따른 주택건설사업, 정비구역 내 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업, 지구단위계획구역에서의 5,000㎡ 이상의 대규모 유희부지와 교정시설·군사시설 이전지 등 개발사업 및 철도역사 복합개발 사업 등이 있다. 기부채납 건축물은 개별 법령에 정해진 사업의 인·허가 과정에서 규정한 인센티브 운영 절차와 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」에 기반한 공유재산 관련 기부채납 업무처리 절차에 따라서 조성된다.

이 글에서는 대표적으로 지구단위계획에 의한 기부채납 건축물 조성 절차를 서울특별시에서 규정한 세부 절차에 따라서 살펴보았다.

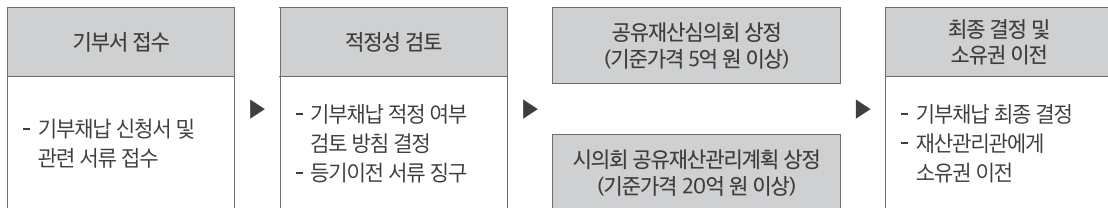
‘서울특별시 지구단위계획 수립기준’에 따르면 일반적인 인센티브 운영 절차는 인센티브 부여 타당성과 적정성을 결정하기 위한 계획검토 단계, 기부채납 및 인센티브 내용에 대한 합의 등을 위한 계획입안 단계, 건축물 등 시설물 기부채납을 포함하는 지구단위계획의 결정 단계, 기부채납 계획 및 공공기여 기준 충족여부 최종 확인을 위한 건축허가 단계²⁾로 이루어진다.

이후 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」에 따라서 기부채납 신청서 및 관련서류 접수, 기부채납의 적정성 검토와 내부 방침 수립 완료 이후 기준가격 5억 원 이상은 공유재산 심의회, 기준가격 20억 원 이상은 시의회 공유재산 관리계획 의결을 거쳐 기부채납이 최종적으로 결정되고 재산관리관에게 소유권이 이전된다.



서울시 지구단위계획 인센티브 운영 절차

출처: 추현수 외(2017, p.87)



서울시 공유재산 관련 기부채납 업무처리 절차

출처: 추현수 외(2017, p.88)를 기반으로 연구진 작성.

기부채납 건축물 운영 실태

이렇게 조성된 기부채납 건축물의 운영 실태를 파악하기 위하여 기부채납 건축물의 유형 및 최근 경향 등을 종합하여 대표적인 사례를 도출하고, 조성 실태와 관리 현황을 파악하였다. 기부채납 건축물의 조성실태는 기부채납 및 인센티브 내용을 확인할 수 있는 도시관리계획 초기 결정 내용과 기부채납 건축물의 조성 이후의 현황을 비교 분석하였으며, 지자체의 사전협의 담당자 및 조성 이후 시설 운영자 면담을 통하여 기부채납 건축물의 운영 현황을 조사하였다.

실태 조사 결과, 준공 이후에 운영 프로그램에 적합한 공간을 조성하기 위한 별도의 예산 투입이 관행적으로 이루어지고 있으며, 초기 단계에서 적정 면적 산출이 이루어지지 않거나 지속적인 운영부서 변경 등의 이유로 유휴공간이 발생한 사례도 있었다. 문화시설의 경우 시민 편의시설이 부족하여 발생하는 민원이 논란이 되기도 하였으며, 건축물 내 일부 시설로 기부채납이 이루어진 경우 시설이 지하에 위치하여 접근성이 떨어지고 시설의 위치를 인지하기 어려운 문제점을 지니고 있는 것으로 파악되었다.

기부채납 건축물 운영 실태

시설명	용도	유형	현황
○○ 생활문화센터(○○ 국제화센터) 	문화시설 체육시설	별도부지 건축물	[사전 절차 미이행] - 전국적으로 추진되고 있었던 영어마을을 기부채납 사업으로 진행하였으나 규모 산정 부적절* [품질 관리 절차 부재] - 초기 협의 내용보다 낮은 수준의 건축물 기부채납 - 장기간 미운영 상태로 방치되다가 2019년 생활문화센터 공모사업을 통하여 추가 예산 투입
○○ 도서관** 	도서관	별도부지 건축물	[품질 관리 절차 부재] - 기부채납 건축물의 설치비용 검증에 대한 가이드라인의 부재로 인하여 공사비 과다 책정 논란 발생 - 개발사와 시공사에 대한 공공의 지속적인 사업 관리 권한 부재로 인하여 공사 중단 및 사업기간 연장 [공공건축물 시설 기준에 적합하지 않은 공간 조성] - 무장애공간 등 공공건축물이 반드시 갖추어야 하는 계획요소가 계획안에 미반영되어 준공 이후 지자체에서 추가 예산 마련
○○○ 마을 	문화시설	별도부지 건축물	[운영계획 지속적 변경] - 운영부서의 변동과 운영 프로그램의 지속적 변경이 이루어졌으며, 이로 인하여 유휴공간 발생 [공공건축물에 적합하지 않은 공간 조성] - 장애인이 접근하기 어려운 폭이나 경사로 조성 - 주차장, 판매시설 등의 시민 편의시설 부족
○○ 생활문화센터 	문화시설	건축물 내 일부	[운영계획 지속적 변경] - 사업 초기에는 시설물 세부 용도가 문화센터, 창업지원센터, 지식센터로 시설 결정이 이루어졌으나, 준공 시 공연장 연습실, 준비실, 사무실 등 공연장 부대시설로 운영계획 변경 - 초기 운영 계획 수립 시 주변의 주민이나 상인들을 대상으로 공청회 등의 의견수렴 과정을 거치지 않아 개관 초기 민간 공연장 운영 자들과의 갈등 발생 [공공건축물에 적합하지 않은 공간 조성] - 지하에 위치한 기부채납 시설을 외부에서 인지하기 어려움
○○ 스포츠 문화센터 	체육시설 공공청사	건축물 내 일부	[운영계획 변경] - 사업계획 수립 시에는 창업지원센터로 결정되었으나 입주자 민원을 구청에서 수용하여 문화센터 등으로 운영계획 변경 [공공건축물 시설 기준에 적합하지 않은 공간 조성] - 건축물에 속한 일부 시설로 기부채납 되었으나 연속적인 형태의 저층부 디자인으로 인하여 외부인들이 전체 건물과 분리된 별도의 공공건축물로 인지하기 어려움 [과도한 유지관리 비용 발생] - 공무원, 도시관리공단 직원, 청소원, 경비원 등 총 60여 명 이상의 인력이 투입되는 시설로 연간 80억 원의 예산이 유지관리 비용으로 발생 예정

* 김광호(2016), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160603136500061>(검색일 2021.11.10.)

** 사진 출처: ○○로케이션 DB홈페이지

http://www.dgdb.or.kr/bbs/board.php?bo_table=location_db&wr_id=104&sfl=wr_subject%7C%7Cwr_content&stx=%EB%B2%94%EC%96%B4%EB%8F%84%EC%84%9C%EA%B4%80&sop=and (검색일: 2021.11.01.)

● 기부채납 건축물, 무엇이 문제인가?

• 초기의 부실한 건축기획

기부채납 건축물의 첫 번째 문제점은 사업 초기에 건축기획이 부실하게 이루어지고 있다는 것이다. 기부채납 건축물은 시설의 설치 타당성 검토 등과 같은 사전 절차 규정을 적용받지 않기 때문에 자치단체장의 공약사업이 적용되기 쉽다. 기초자치단체장의 공약사업에 해당하는 시설은 사회적·정책적 변화에 영향을 많이 받게 되며, 세부용도와 공간 구성 등이 정책 결정에 의하여 변경되고 있다. 지속적인 변경으로 인하여 준공 이후에 운영자가 결정된 경우에는 운영 프로그램에 적합한 공간 조성을 위하여 별도의 인테리어 공사가 이루어지고 있으며, 일부 사례에서는 운영계획이 지속적으로 변경되어 프로그램에 적합하지 않은 일부 공간은 활용되지 못한 채로 방치되고 있다. 다수가 이용하는 시설임에도 불구하고 지하 1층에 입지하거나 주 보행 동선에서 벗어난 곳에 위치하여 접근성이 떨어지고, 장애인 편의시설이나 시민 편의시설이 부족하게 설치된 사례도 확인할 수 있었다.

「건축서비스산업 진흥법」 제22조의 2(공공건축 건축기획의 수행 등)에 따라 공공기관이 공공건축 사업을 수행하고자 할 때는 별도의 건축기획 업무를 수행하여야 하며, 설계용역 입찰공고 이전에 건축기획의 내용에 대하여 사전검토와 공공건축위원회 심의를 받도록 규정하고 있다. 하지만 기부채납 건축물의 경우 최초 시설물 기획단계에서부터 공사 완료 시까지 민간에서 관련 업무를 수행하고 관리청에 소유권이 이전되고 난 이후에 공공건축물로 등록되기 때문에 건축기획이나 사전검토, 공공건축심의위원회 심의 등에서 배제되고 있다.

• 기부채납 건축물 품질 관리 방안 부재

현재 기부채납 관련 제도는 주로 시설을 결정하는 절차와 기부채납에 따른 인센티브 운영기준 등에 초점이 맞춰져 있다. 대부분의 기부채납 건축물은 준공 이후에 관리청에게 바로 소유권이 이전되며, 관리청이 중간 단계에 개입하여 초기 결정된 내용대로 건축물이 조성되고 있는가를 확인할 수 있는 근거나 기준은 마련되어 있지 않다. 이 때문에 초기 협의 내용보다 낮은 수준의 건축물이 조성되거나 기부채납 건축물의 설치비용 검증 문제로 인한 개발사업자와의 갈등, 공사 중단으로 인한 사업 기간 연장 등의 문제가 발생하고 있다. 일부 지자체들은 준공 이전까지 임시재산관리관을 지정하고 사업주체와 관련 부서가 참여하는 협의체 운영이나 공공건축가를 활용한 자문을 시행하고 있지만, 관리청에서 조성과정에 적극적으로 개입하기는 어려운 체계이다.

• 준공 이후 유지·관리 방안 부재

기부채납 건축물은 준공 이후의 유지·관리를 어떻게 할 것인지에 대한 구체적인 방안이 마련되어 있지 않다. 때문에 시설을 이전 받은 관리청이 임의대로 운영 프로그램을 변경하여 운영하고 있으며, 변경된 프로그램은 공유재산관리시스템에 반영되지 않고 있다. 이는 이후 지역별 공공시설의 체계적인 수요·공급 계획 수립을 어렵게 만드는 원인이 될 수 있다. 또한 초기 시설 운영계획에 준공 이후의 유지관리 계획에 관한 내용이 포함되어 있지 않아, 지자체별로 유지관리를 위한 별도의 예산 마련이 필요하다.

기부채납 건축물의 문제점

쟁점		세부내용
초기의 부실한 건축기획	시설의 설치 타당성 등과 관련한 사전 절차의 부재	- 기부채납 건축물은 사업 추진을 위한 별도의 사전 절차 시행 관련 규정이 부재하여 자치단체장의 공약사업이 적용되기 쉬운 상황 - ○○○ 마을은 서울특별시의회 행정 감사 과정에서 문화영향평가, 공유재산심의 등의 사전 절차를 이행하지 않았음이 밝혀져 논란 발생
	운영계획의 잦은 변경	- 기초자치단체장의 정책 사업에 해당하는 시설의 경우 사회적·정책적 변화에 영향을 많이 받게 되어 세부용도와 공간 구성 등이 변경되는 사례 다수 발생 - 운영계획의 지속적인 변경으로 인하여 운영 프로그램에 적합한 공간 조성을 위하여 별도의 인테리어 공사를 시행하거나 운영 프로그램에 적합하지 않은 일부 공간 방치되는 사례 발생 - ○○ 역세권 장기전세주택의 경우에도 정책사업인 창업지원센터로 초기 결정되었으나, 주민들의 민원에 따라 키움센터, 문화센터, 도서관으로 프로그램을 변경하여 준공
	낮은 접근성 및 편의시설 부족	- 건축물 내 일부 시설로 기부채납하는 경우 대부분 지하에 위치하거나, 주 보행 동선과 출몰입구에서 벗어난 곳에 시설물이 위치하여 접근성이 떨어지고 시설의 위치를 인지하기 어려움 - 공동주택단지 내부에 기부채납 건축물이 위치하는 경우에는 시설물의 이용자가 단지 내부로 접근하기 어렵고 시설의 위치를 인지하기 어려운 문제점이 있으나, 별도의 표지판이나 접근방법에 대한 안내가 제대로 이루어지지 못함 - 무장애공간, 시민편의시설 등 공공건축물이 반드시 갖추어야 할 계획요소 미반영
기부채납 건축물 품질 관리 방안 부재		- 기부채납 관련 제도는 개발사업 초기 단계에서 기부채납의 시행에 필요한 사항을 규정하고 있으며 기부채납이 이루어진 이후 시설물의 조성과정과 기준에 대한 별도 규정 부재 - 일부 지자체는 사업주체와 관련 부서가 참여하는 사전 협의 개최와 공공건축가를 활용한 자문을 시행하고 있으나 조성과정에서 이용자의 수요에 적합한 공간 설계와 시공이 이루어지고 있는가를 확인하기는 어려운 상황임
준공 이후 관리 방안 부재		- 초기 운영계획에 준공 이후의 유지관리 계획에 관한 내용이 미포함되어 있으며, 건축물 준공 이후 관리청 임의로 시설을 변경하여 운영하는 사례 발생 - 공공건축물 준공 이후 지자체별로 별도의 유지관리 비용이 발생하게 되지만 이에 대한 대책 부재

● 기부채납 건축물의 공공성 강화를 위한 개선과제 제안

• 건축기획 강화

건축사업 효율성 제고, 건축물 등의 공공적 가치와 디자인 품격 향상을 위해서는 시설 결정 이후 설계 전 단계에서 사업의 필요성, 공간 구성, 운영 프로그램 등에 관한 사전기획을 강화하는 방안 마련이 필요하다. 사업 초기부터 실제 운영자의 요구사항을 반영할 수 있다면 준공 이후 유휴공간이 발생하거나 추가 예산을 마련하여 별도의 공사를 추진하는 관행이 줄어들 수 있을 것이다. 2021년 개관한 서울예술교육센터 운영자는 현재 시설 운영에 대해 매우 만족하고 있었는데 기본설계 단계부터 서울시 문화시설과와 함께 시설 운영자인 서울문화재단이 직접 세부 공간 프로그램을 제시하고 공간 요구사항을 제안하여 준공 이후 별도의 인테리어를 위한 예산 투입이 이루어지지 않았으며, 전시 공간 또한 별도의 공간설계가 이루어져 이용자가 원하는 공간을 조성할 수 있었기 때문이다.

그러나 이는 단기적 관점의 개선 방안으로, 궁극적으로는 공공건축물의 범위에 대한 인식의 변화가 필요하다. 현재 공공건축물은 「건축서비스산업 진흥법」 제2조(정의)에 따라 공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물로 정의되어 있어 민간이 건축하고 공공에 기부채납하는 건축물은 법에서 정의하는 공공건축물의 범위에서 배제되는데, 공공성 확보와 품질 개선을 목적으로 진행되는 공공건축사업 발주 절차의 일관성을 확보하기 위해서는 기부채납 건축물을 포함하는 공공건축물의 범위 재설정이 이루어져야 할 것이다.

• 기부채납 건축물 품질관리 절차 마련

앞서 언급한 바와 같이 관련 제도에는 시설 결정 이후 조성단계에서 공공이 내실 있는 건축물을 확보할 수 있는 근거나 절차 기준은 부재한 상황이다. 기부채납 건축물이 공공건축물에 적합한 성능을 갖추기 위해서는 건축물 설치비용의 적정성 검증 단계와 절차, 비용 책정 기준의 설정, 기부채납 건축물 조성 단계별 품질 관리 방안 등을 명확하게 규정해야 할 필요가 있다. 예를 들어 체육시설, 문화시설 등 특별한 구조나 성능이 필요하거나 추가되는 경우 인테리어 비용, 설치 집기 등의 산정 방식과 비용 책정의 기준, 품질의 기준, 설치비용의 적정성 검증 방식과 검증 시기가 구체적으로 명시되어 있다면 이를 초기 기부채납 산정 비용에 포함하여 건축주와 협의할 수 있으며, 관리청에서 별도의 예산 투입이나 개선공사를 하지 않고도 시설을 운영할 수 있게 될 것이다.

• 지속 가능한 운영·관리 방식 모색

기부채납 건축물의 지속 가능한 운영·관리를 위한 다각적인 방안 또한 마련되어야 한다. 사업 초기 단계에서 운영 프로그램뿐만이 아니라 운영에 필요한 비용 확보방안을 포함한 시설운영계획을 수립하도록 유도해야 한다. 또한 관리청에서 기부채납 건축물의 운영 및 유지관리에 관한 책임을 전담하는 방식에서 벗어나 시설의 일부를 임대 상가·오피스 등으로 활용하는 방안 등 기부채납 건축물에 대하여 다양한 운영 방식 및 활용방안을 모색해 나가야 할 것이다.

- 1) LH 부동산 포털 씨리얼 홈페이지의 카드뉴스 내용과 서울특별시 도시계획국(2020. p.1)의 내용을 바탕으로 연구진 재정리
- 2) 송재선 외(2010), 추현수 외(2017)의 내용을 바탕으로 연구진 재정리

- 김광호. (2016). 전국 영어마을 폐쇄위기, 자치단체장들 선심공약으로 혈세낭비, 연합뉴스. 6월 5일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160603136500061>(검색일: 2021.11.10.)
- 김상호, 배선훈. (2021). 기부채납 건축물의 공공성 강화를 위한 제도 개선 방향 연구. 건축공간연구원.
- 동해기술공사. (2020). 지구단위계획구역 내 공공기여 비용부담 운영계획 수립. 서울특별시.
- 서울특별시 도시계획국. (2020). 공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준. 서울특별시.
- 서울특별시 도시공간개선단. (2021). 기부채납 공공건축사업 관리체계 개선계획(안). 서울특별시.
- 송재선, 김철홍, 장재영. (2010). 기부채납에 의해 설치되는 공공시설 계획의 최적입지 유도방안. 한국도시설계학회지 도시설계, 11(2), 137-150.
- 이인성. (2020). 공공기여 방식의 성격과 인센티브의 형평성 - 서울시 정비사업 사례 검토를 중심으로. 한국도시설계학회지 도시설계, 21(2), 87-97.
- 추현수, 장재영.(2017). 기부채납된 시설부지의 공공성 증진방안 연구. 주택도시연구, 7.1, 79-100.
- LH 부동산 포털 씨리얼 홈페이지. <https://seereal.lh.or.kr/main.do>(검색일: 2022.6.9.)

auri brief.

건축공간연구원

참여적 의사결정을 통한 네거티브 헤리티지 보전·활용 방안

권영란 연구원 (044-417-9867, yrkwon@auri.re.kr)

염철호 선임연구위원 (044-417-9677, chyoum@auri.re.kr)

손은신 부연구위원 (044-417-9696, esson@auri.re.kr)

* 이 글은 권영란 외. (2021). 네거티브 헤리티지 보전·활용을 위한 의사결정체계 기초 연구.
건축공간연구원. 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

네거티브 헤리티지 보전·활용 과정에서 가장 중요한 점은 다양한 주체의 참여적인 의사결정이 필요하다는 점이다. 본 연구에서 제안하는 참여적 의사결정의 궁극적인 방향은 해당 유산의 무조건적인 보전·활용이 아니라, 네거티브 헤리티지가 어떤 방식으로 누구와 함께 보전·활용되어야 하는가와 같은 논의에 대하여 확대된 참여주체와 함께 고민하는 숙의적 의사결정과정을 도입하고 이를 충실하게 수행하는 것이다.

● 네거티브 헤리티지 보전·활용에 대한 갈등 대두

네거티브 헤리티지(negative heritage)란 ‘부정적인 집합기억이 저장된 갈등의 장소(Meskell, 2002, p.558)’로 ‘현재 시점에서 기념하기 어려운 장소’를 의미하며, 대중들에게 부정적이고 불편한 감정을 불러일으킨다는 점에서 ‘불편 문화유산(difficult heritage)’으로 불리기도 한다

(이현경, 2018). 폴란드의 아우슈비츠 강제수용소나 히로시마 평화기념관, 세네갈의 고레섬과 같은 네거티브 헤리티지는 후세에 교훈을 주기 위한 목적으로 보존된 대표적 사례이다. 그러나 동시대적 합의에 이르지 못해 문화적으로 복원될 수 없거나 국민적 의식에 동화될 수 없는 경우, 대부분 철거되는 사례가 많다(김미진, 2018, pp.5-6).



아우슈비츠 비르케나우



히로시마 평화기념관(원폭 돔)



고레섬

네거티브 헤리티지 대표 사례

출처: 유네스코와 유산 홈페이지(<https://heritage.unesco.or.kr/>)에서 각각의 세계유산 명칭 검색

국내의 경우, 일제강점기 유산에 대한 보존·철거 논의가 본격화되면서 네거티브 헤리티지의 보존·활용을 둘러싼 사회적 논란이 등장하기 시작하였다. 특히 1995년 구 조선총독부 철거는 일제강점기의 건축물에 대하여 ‘철거되어야 할 일제의 잔재(殘滓)인가, 후세의 교훈을 위해 남기고 보존해야 할 문화유산인가’라는 보존과 철거를 둘러싼 첨예한 의견 대립이 나타난 대표적 사례이자, 식민지 건축물을 유산으로 인식하게 된 계기가 된 사례라 할 수 있다.

이후 2001년 3월 근대문화유산을 보호할 수 있는 ‘등록문화재’ 제도가 도입되면서 건축유산의 시대적 범위가 근현대 시기까지 확대되었고, 이에 일제강점기를 비롯하여 한국전쟁, 제주 4·3 사건, 민주화운동 및 그 외 재난·재해·참사 등이 발생한 참혹한 역사의 현장과 관련된 건축물이 근대문화유산으로 인식되고 논의되는 변화가 나타났다. 그러나 이처럼 국내 네거티브 헤리티지의 보존·활용에 대한 사회적 논의 및 갈등이 지속되고 있는 가운데, 네거티브 헤리티지와 관련된 실제 사회적 논의의 대부분은 해당 유산의 보존·철거 양론에 그치고 있는 실정이다.

국내 네거티브 헤리티지 보존·철거 관련 언론보도 자료

- 인천 ‘미쓰비시 출사택’ 운명은…보존·철거 갈팡질팡(연합뉴스, 2021.1.27.)
- 5·18단체 “전두환 동상 철거 등 요구 미수용시 직접 철거할 것”(뉴시스, 2020.11.24.)
- 철거 vs 복원 논란 ‘조선식산은행’ 존치(KBS, 2020.10.7.)
- 이승만 기념관 건립 논란…4·3단체 “납득못해”(뉴시스, 2011.3.2.)
- 일제 유적 ‘철거 vs 보존’ 논란…일부선 다크투어리즘 활용(연합뉴스, 2020.8.13.)
- 일제강점기 소설가 ‘지하련’ 주택, 철거냐 보존이냐(오마이뉴스, 2020.6.2.)
- 친일 유적 버릴까 지킬까(한겨레21, 2020.4.27.)
- 전국에 널린 일제 수탈의 유적…보존 vs 철거(연합뉴스, 2019.12.11.)

‘보존이나, 철거냐’로 양분된 네거티브 헤리티지 찬반 갈등은 유산의 역사적·사회적 가치나 피해자에 대한 고려, 부정적인 감정의 해소 방법과 보전·활용 방안에 대한 충분한 논의로 이어지지 못하는 경우가 많아 근대문화유산에 대한 정책 사업 추진 방향 설정에 난항을 겪고 있다. 네거티브 헤리티지는 참혹한 역사의 현장으로, 오늘날 대중들에게 부정적인 감정을 불러일으킬 수 있는 유산이기 때문에 기존 포지티브 헤리티지(positive heritage) 보전·활용 방법론을 그대로 적용하였을 때 발생할 수 있는 문제점과 한계를 재검토해야 하는 시점이다.

● 네거티브 헤리티지 특징

네거티브 헤리티지 보전·활용 과정에서 왜 갈등이 발생하며, 이 갈등은 포지티브 헤리티지와 어떻게 다른가? 그 이유는 다음의 네 가지 특징으로 설명된다.

첫째, 네거티브 헤리티지는 비교적 가까운 시대에 발생한 역사적 비극과 관련이 깊은 건축유산이다. 네거티브 헤리티지는 주로 대중들에게 부정적인 기억 또는 감정을 불러일으키는 사건과 밀접하게 관련 있는 건축유산으로, 유산과 관련된 역사적 비극에 대한 대중들의 ‘경험,’ ‘감정,’ 또는 ‘기억’과 긴밀한 관계를 가진다. 국내 네거티브 헤리티지 사례는 대부분 일제강점기에 조성된 식민통치·수탈·강제노역과 관련된 유산이며, 그 외에는 한국전쟁, 제주 4·3사건과 관련된 건축물이다. 따라서 역사적 가치가 높고, 보존 가치가 크며, 희소성이 클수록 그 가치를 인정받는 전통적인 문화재의 가치 기준을 그대로 적용하여 평가하기는 어렵다.

둘째, 네거티브 헤리티지가 가까운 시기에 발생한 비극적인 역사적 사건 중심의 건축유산이라는 점은 곧 사건을 직접 경험한 사건 당사자가 동시대에 존재하고 있거나, 직간접적으로 사건에 대한 기억을 공유하는 대중들이 존재하고 있음을 의미한다. 이는 네거티브 헤리티지를 보전·활용하는 과정에서 사건 당사자들에 대한 세심한 고려가 필요하다는 점을 시사한다.

셋째, 네거티브 헤리티지와 관련된 사건 대부분이 국가적·정치적·사회적으로 논쟁적인 사건이라는 점이다. 따라서 네거티브 헤리티지는 주체에 따라 여러 갈래로 가치평가가 가능해진다. 같은 맥락에서 유네스코는 국제 분쟁의 소지가 있는 유산의 경우 ‘선 갈등 해소, 후 등재 추진’이라는 원칙을 세웠다(강동진 외, 2017, p.57). 일례로 국내에서는 군함도로 잘 알려진 일본 하시마의 경우 유네스코 세계유산으로 등록된 일본의 메이지 산업혁명 유산 23개소 중 하나로, 일본의 산업화를 대표하는 유산으로 설명되고 있다. 그러나 강제 징용에 대한 역사적 사실을 명시하지 않아 역사 왜곡의 논란 대상이 되었으며, 이러한 역사적 사실을 명시하겠다는 조건으로 세계유산에 등재되었으나 현재까지 이 사실을 언급하지 않고 있어 역사적 진실 규명에 대한 논란이 진행 중이다.

군함도



일본 정부는 2015년 7월 하시마(군함도)탄광 등 강제노역 시설 7곳이 포함된 일본 근대산업시설 23곳이 유네스코 세계유산으로 지정됐을 때 유네스코 총회에서 노동자 강제동원 사실을 병기하기로 약속하였으나 이행하지 않았다.

이에 유네스코 측은 “한국 측의 우려를 중요하게 생각하고 있으며 이를 세계유산위원회의 자문기구에 전달했다”고 일본의 산업유산정보센터에 의견을 전달하였다.

사진 출처: 유네스코와 유산 홈페이지(<https://heritage.unesco.or.kr/>)에서 “하시마” 검색

글 출처: 세계일보(2020)

마지막으로 네거티브 헤리티지는 역사적 비극과 불편한 기억과 관련이 있음에도 불구하고, 미래 세대에게 물려줄 가치가 있는 유산으로서 지위를 인정받고 있다는 특징이 있다. 강동진 외(2017, p.57)에 따르면, 세계유산에 등재되는 네거티브 헤리티지 사례는 후대에 대한 ‘교훈’을 제공하는 의미¹⁾가 크다. 네거티브 헤리티지가 보존·활용되는 경우 전쟁, 식민 지배, 학살, 재난, 재해와 같이 유산과 관련된 부정적인 사건과 갈등 요소들이 반성, 희망, 평화, 민주주의, 애도와 추모 등의 가치 개념으로 치환되는 경향을 보인다.

민주인권기념관(구 남영동 대공분실)



민주인권기념관은 공권력의 고문 시설이었던 남영동 대공분실을 보존하고, 전시와 교육 시설을 더하여 아픔을 기억하며, 희망으로 미래를 열어가는 기념시설이다. 민주화운동 기념사업회가 시민의 힘을 모아 민주인권기념관을 건립 중이다.

민주인권기념관은 한국 민주주의 성취와 민주화운동을 기념하는 공간, 국가 폭력의 역사를 기억하고 민주화운동 기록을 수집·보존하는 기억의 공간, 민주주의를 연구하고, 민주 시민을 길러내는 교육의 공간, 지역을 넘어 세계와 연대하여 민주주의 발전에 기여하는 연대의 공간이다.

출처: 민주인권기념관 홈페이지. 기념관 소개 페이지. <https://dhrm.or.kr/intro>

● 네거티브 헤리티지 보존·활용 과정에서 나타나는 갈등양상

네거티브 헤리티지의 네 가지 특징은 기존 문화재(포지티브 헤리티지)와 명백한 차이점을 가진다. 따라서 기존의 포지티브 헤리티지 보존·활용 의사결정 방식을 네거티브 헤리티지 보존·활용 의사결정 시 그대로 적용하는 것이 유효한가에 대한 검토가 필요하다. 국내 대표적인 네거티브 헤리티지 보존·활용 사례에서 나타나는 갈등 양상을 바탕으로 기존 의사결정체계의 문제점을 검토하였다.

가장 먼저 유산에 대한 조사, 고증 또는 해석과 관련한 문제가 있다. 특히 네거티브 헤리티지와 관련된 참혹한 역사적 사건과 사건 관계자의 의견, 해당 유산의 가치평가를 위한 연구가 선행되지 않은 상태에서 선불리 보존·활용 단계를 논의하는 것은 오히려 유산의 가치에 대한 공감대를 형성하기 어렵게 만들 수도 있다. 통영해저터널(2005년 국가등록문화재 등록)의 경우 당초 문화재청에서 ‘통영태합굴(太閤堀) 해저도로’라는 명칭으로 문화재 등록을 추진하려고 했으나, 도요토미 히데요시의 경칭인 ‘태합’이라는 명칭을 그대로 문화재 명칭으로 등록하는 것은 적절하지 못하다는 학계 전문가와 일반 국민의 지적이 있었다. 문화재청은 이 지적을 받아들여, 문화재의 명칭을 ‘통영해저터널’로 변경한 후 등록문화재로 등록하였다(문화재청, 2005).

통영해저터널 문화재 등록예고 명칭 관련 문화재청의 의견



문화재청은 경남 통영시 「통영해저터널」을 근대문화유산 등록예고 기간에 「통영태합굴」이란 가(假) 명칭을 사용해 국민들에게 심려를 끼친데 대해 깊은 사과의 뜻을 전합니다. 아울러 이번 사례를 계기로 문화재 등록 예고시 보다 철저한 점검을 통해 유사한 사례가 재발되지 않도록 최선의 노력을 다하겠습니다.

문화재청에서는 이번 사안의 해결을 위해 8.11(목) 17:00 문화재위원회 근대분과 소위원회를 긴급소집하여 등록예고 가(假)명칭인 “통영 태합굴 해저도로”에 대해 등록 예고기간인 7.12부터 8.10일까지 국민들의 제출한 의견을 바탕으로, 현재 불리어지고 있는 「통영해저터널」로 부여하기로 심의 결정하였습니다.

사진 출처: 문화재청 국가문화유산포털.

<https://www.heritage.go.kr/heri/cul/imgHeritage.do?ccimId=6274888&ccbaKdcd=79&ccbaAsno=02010000&ccbaCtcd=38>

글 출처: 문화재청(2005)

다음으로, 네거티브 헤리티지의 가치에 대한 공감대 형성이 부족하여 사회 공동체 간 합의 형성에 실패한 경우 보존·활용 사업 추진에 어려움을 겪는 경우가 있다. 일제강점기에 조성된 건축물 중 일제 수탈, 민족성 말살을 위해 조성된 시설, 친일파 소유 건축물, 그 외 적산가옥 등은 가치에 대한 공감대 형성이 어려워 문화유산으로서 가치를 인정받지 못하는 경우가 많다. 아산 박정희 별장과 같이 네거티브 헤리티지의 가치에 대한 지역 공동체 간 의견이 불일치하는 사례도 있다. 특히 대국민적 반감에 대한 공감대 형성 과정이 필요한 일제강점기 유산과 달리, 한국전쟁기나 민주화운동 시기의 유산의 경우 특정 인물에 대한 대중들의 평가가 양분되는 경향이 나타난다는 점이 특징이다.

마지막으로 보존·활용 사업이 정책 의사 결정자에 의해 일방적으로 진행되는 경우 갈등이 발생하는 사례를 살펴볼 수 있다. 특히, 네거티브 헤리티지의 보존·활용을 결정하는 과정에서 해당 유산과 관계있는 역사적 비극을 직간접적으로 경험한 사건 당사자의 의견을 충실히 청취하지 않은 경우 갈등이 발생할 수 있다.

제주 이승만 별장 보전·활용 반대 의견



[이승만 별장 재정비·활용 반대 논란(2011.3.)]

- (4·3 유족 및 유관 단체) 이승만 전 대통령은 4·3 학살의 책임자인 당시 최고 권력자이기 때문에 이승만 기념관 건립을 추진하는 것은 희생자와 유족에게 또 한 번의 깊은 상처를 주는 것일 뿐 아니라 도민 정서에 크게 어긋남

[제주도의회, 별장 보수 지방비 전액 삭감(2011.12.)]

- (제주도의회) 이승만 전 대통령은 단순히 4·3과 관련된 사람이 아니라 4·3 학살의 책임자이므로 지방비를 투입하면서까지 사업을 추진할 필요성이 없으며, 4·3 유족들이 수용하지 못할 것

사진 출처: 문화재청 국가문화유산포털.

<https://www.heritage.go.kr/heri/cul/imgHeritage.do?ccimId=1669556&ccbakdcd=79&ccbbaAsno=011300000&ccbbaCtcd=50>

글 출처: 김용덕(2011); 허호준(2011)

대표적인 사례로 제주 4·3사건의 피해자 유족의 의견을 고려하지 않고 추진된 제주 이승만 별장(2004년 국가등록문화재 등록)이 있다. 제주시는 이승만 별장 종합정비계획 수립 및 활용을 기획하는 과정에서 제주 4·3사건 유족 및 관련 전문가의 참여를 배제한 채 별장의 소유주인 (주)제주축산개발과 계획 내용을 일방적으로 논의, ‘이승만 기념관’으로 활용 용도를 결정하였다. 이 과정에서 제주 4·3사건 유족을 중심으로 반대 여론이 일어났고, 제주도의회의 결정으로 별장 보수 지방비 전액이 삭감되었다.

● 참여적 의사결정을 통한 네거티브 헤리티지 보전·활용 필요

네거티브 헤리티지 보전·활용 과정에서 가장 중요한 점은 다양한 주체의 참여적인 의사결정이 필요하다는 점이다. 기존 문화재 보전·활용 의사결정체계에서는 정책 관계자와 일부 전문가만 의사결정에 참여한다. 그러나 네거티브 헤리티지의 보전·활용 의사결정을 위해서는 정책 관계자와 전문가 이외에도 사건 당사자와 유족들, 불편한 역사적 기억을 직간접적으로 공유하는 대중들과 관련 시민단체, 지역주민, 관계 전문가 등 부정적이고 불편한 기억과 감정을 가질 수 있는 여러 대상으로 의사결정 참여주체를 확대할 필요가 있다. 이때 각 의사결정의 참여자는 각각의 유산과 관련된 사건, 인물, 지역 등에 따라 다양하게 구성할 필요가 있을 것이다. 따라서 네거티브 헤리티지 보전·활용의 의사결정 시 참여적 의사결정방안 도입을 위해, 먼저 참여주체의 범위를 조사하여 설정할 필요가 있다.

또한 네거티브 헤리티지는 건축물 자체의 보전 가치도 중요하지만, 공동체의 기억을 전승하고 후세에 교훈을 전달하는 미래 지향적 가치가 중요한 유산이다. 따라서 네거티브 헤리티지의 보전·활용을 위해서는 유산의 건축적·역사적·사회적 가치 등 다양한 측면에 대해 입체적으로 논의할

필요가 있다. 특히 네거티브 헤리티지를 보존·활용함으로써 미래 세대에 전달하고자 하는 유산의 가치와 교훈이 무엇인지 발굴하는 과정은 확대된 의사결정주체와 함께 논의되어야 할 것이다.

이 연구에서 제안하는 네거티브 헤리티지 보존·활용을 위한 참여적 의사결정의 궁극적인 방향은 해당 유산의 무조건적인 보존·활용이 아니라, 네거티브 헤리티지가 어떤 방식으로 누구와 함께 보존·활용되어야 하는가와 같은 논의에 대하여 확대된 참여주체와 함께 고민하는 숙의적 의사결정과정을 도입하고 이를 충실하게 수행하는 것이다. 이 연구는 참여적 의사결정이라는 네거티브 헤리티지 보존·활용 기본방향을 제안하는 기초연구로서, 이를 바탕으로 ‘네거티브 헤리티지 보존·활용을 위한 의사결정체계 연구’라는 후속연구가 올해 진행 중이다. 후속연구를 통해 구체적인 의사결정체계와 갈등관리 방향, 참여적 의사결정체계 정착을 위한 구체적인 정책과제와 제도개선방향을 제안하고자 한다.

- 1) 네거티브 헤리티지는 세계유산으로서 탁월한 보편적 가치는 떨어진다. 그럼에도 불구하고 세계유산으로 등재되는 이유는 “인류에게 다시는 이런 불행한 일이 발생하면 안 된다.”는 교훈을 전달하고, “비록 불행한 역사이지만 국제적인 화해와 평화의 기폭제가 될 수 있기 때문이다.”(강동진 외, 2017, p.57)

- 강동진, 배연한. (2017). 근대관련 세계유산의 등재 경향 분석. 國土計劃, 52(5). 47-67.
- 권영란, 염철호. (2021). 네거티브 헤리티지 보존·활용을 위한 의사결정체계 기초 연구. 건축공간연구원.
- 김미진. (2018). 일제강점기의 ‘부정적 문화유산’에 대한 인식의 변화: 충남금용조합연합회 회관을 사례로. 공주대학교 문화유산대학원 석사 학위논문.
- 김용덕. (2011). 이승만 기념관 건립 ‘논란’...4·3단체 “납득 못해”. 뉴시스. 3월 2일 기사.
- 문화재청. (2005). 「통영해저터널」 문화재 등록예고 명칭과 관련하여. 8월 11일 보도자료.
- 문화재청 국가문화유산포털. <https://www.heritage.go.kr/main/?v=1655277138488>
- 민주인권기념관 홈페이지. 기념관 소개 페이지. <https://dhrm.or.kr/intro>
- 세계일보. (2020). [단독] 유네스코 “日 군함도 세계문화유산 적절성 다룰 것”. 6월 24일 기사.
- 유네스코와 유산 홈페이지. <https://heritage.unesco.or.kr/>
- 이현경. (2018). ‘불편문화유산(difficult heritage)’의 개념 및 역할에 대한 고찰. 도시연구, 20. 163-192.
- 허호준. (2011). 제주 이승만 별장 보수 ‘제동’. 한겨레. 12월 14일 기사.
- Meskell, L. (2002). Negative Heritage and Past Mastering in Archaeology. Anthropological Quarterly, 75(3), 557-574.

auri brief.

건축공간연구원

고령친화 생활환경 마련을 위한 건축도시 정책개선 방향

최가윤 연구원 (044-417-9862, gychoi@auri.re.kr)

고영호 연구위원 (044-417-9834, yhko@auri.re.kr)

* 이 글은 고영호 외. (2021). 고령친화 생활환경 조성을 위한 건축도시정책의 개선방향 연구.
건축공간연구원. 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

우리나라는 급속한 인구고령화에 따라 건축도시 분야에서의 정책 대응이 필요하다. WHO 고령사회 대응 지침에서는 고령친화 생활환경 조성을 위한 물리적·사회적·서비스 환경에서의 종합적 대응을 기본 원칙으로 설정하였다. 그러나 국내 고령친화 생활환경 조성을 위한 건축도시정책은 시설·설비 개선 등 점(點) 단위의 정비에 머물러 있으며 주거와 돌봄 서비스의 연계가 미흡한 실정이다. 고령자 주거와 돌봄 서비스가 다양하게 연계된 면(面) 단위의 고령친화 생활환경 조성이 필요하다.

● 인구고령화와 도시 거주 고령자의 열악한 생활환경

국내 고령자 인구는 빠르게 증가하는 추세이며 2020년 기준 전체 인구의 15.7%가 65세 이상으로 한국은 이미 고령사회에 진입하였다. 이 중에서도 도시지역에 거주하는 고령자는 63.7%(통계청,

2021)이며 이들은 노후주택과 열악한 거주환경에 집중 노출될 가능성이 크다. 실제로 고령가구는 일반가구 대비 법적 최저주거기준(시설기준)을 충족하지 못하는 비율이 높고, 주택 및 주거환경에 대한 만족도 또한 낮은 것으로 나타났다(통계청, 2020).

개별적으로 정비가 가능한 주택이나 내부공간과 달리 단지환경이나 주변 공간의 면(面) 단위 개선을 위해서는 국가 차원에서의 노력이 필요하다. 그러나 국내 고령친화 생활환경 조성을 위한 건축도시정책은 점(點) 단위의 시설·설비 개선과 주택의 개량, 주거환경의 정비에 머물러 있는 실정이다.

● 국가의 도시지역 고령사회 대응 현황과 한계 극복 필요

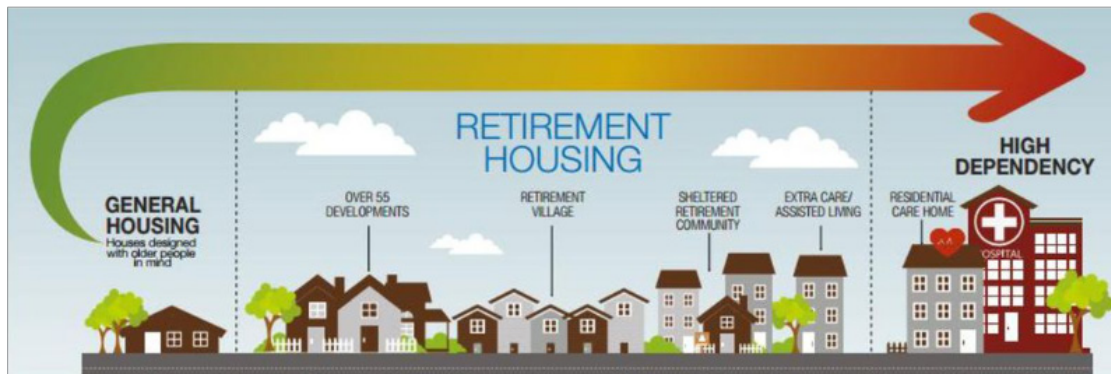
고령자 생활환경 개선 관련 국가의 주요 계획은 고령자 맞춤형 주거지원 확대, 고령친화 주택 제공, 고령자 안전 교통·보행 등으로 요약 가능하다. 제5차 국토종합계획(2020~2040), 제4차 저출산·고령사회기본계획(2021~2025) 등은 고령자 특성을 고려한 국토의 이용과 주택 개선, 재가생활 지원서비스 연계를 강조한다. 하지만 고령자 서비스를 연계하는 개별 시설 공급 성격의 사업계획은 서비스 접근성이 해당 시설을 이용하는 고령자로 한정된 한계를 갖는다. 도시지역 고령자의 종합적 생활환경 개선을 위해서는 개별 시설 및 서비스 공급 차원을 넘어, 고령자 일상생활 범위 내에서 서비스 공급과 연계성을 높이는 방향으로 진화하여야 한다.

도시지역 고령사회 대응을 위한 주요 국가계획

구분	주요내용	
제5차 국토종합계획	주거환경(주택)	- 주거 공간 확충 및 맞춤형 주거지원 확대 - 복지시설 및 공공시설 확충, 복지와 협업한 주거환경 조성
	거주환경(생활권)	- 교통 및 보행의 고령자를 위한 안전망 강화 - 맞춤형 정주환경 및 돌봄환경 구축
제4차 저출산·고령사회 기본계획	주거환경(주택)	- 고령친화적 주택 제공
	거주환경(생활권)	- 통합적 돌봄 및 고령자를 위한 기반 커뮤니티 시설·교통복지 기반 구축
주거복지로드맵	주거환경(주택)	- 고령자 전용 공공 임대주택 확대, 맞춤형 임대주택 공급 - 주택 개보수 지원
저출산·고령사회 정책 로드맵	주거환경(주택)	- 고령자 복지주택 공급 및 맞춤형 개보수 지원 강화 - 고령자 주거모델 개발·공급
	거주환경(생활권)	- 유니버설 디자인 적용 확대 - 교통안전 강화 및 다양한 교통서비스 제공

출처: 고영호 외(2021, p.9)

생활권 단위의 물리적 환경 개선은 고령자의 이동성과 사고·범죄 안전성, 건강, 사회참여 등에 영향을 미친다(WHO, 2007). 특정 시설·장소 대상의 물리환경 개선은 고령자의 다양한 일상생활을 종합적으로 지원하는 데 한계를 갖는다. 지역사회 곳곳에 고령자 집중 거주지가 형성되는 상황 속에서도 의료·돌봄·체육·문화·교육 등 고령자의 다양한 사회활동과 참여를 위한 일상생활에서의 고령자 지원 서비스는 미흡한 상황이다. 개별 시설·장소의 개선보다는 고령자의 일상 생활권을 형성하는 읍·면·동 단위의 고령친화적 환경 개선과 서비스 연계가 중요하다.



고령자 주거·복지 서비스 연계가 연속되는 고령친화적 생활환경 개념

출처: Knight Frank(2016)

고령자 일상 생활권 중심의 고령친화적 생활환경 조성과 관련한 우리나라 법제도는 고령자 주거환경, 교통안전·보행환경, 복지·의료·교육 등에 대한 내용에서 살펴볼 수 있다. 국토교통부 등은 구역·지구 등 특정 공간범위를 지정하여 고령자 주거환경과 이동환경 개선 필요를 강조한다. 보건복지부는 보건·복지, 여가, 교육 등의 특정 시설 마련을 통한 고령자 생활지원 서비스 제공을 담당한다. 하지만 도시 내 일정 지역의 고령친화적 생활환경 조성은 부처의 소관 법률과 담당 영역의 개별화로 각 부처와 부서의 여건에 맞는 개별 사업으로 추진된다. 때문에 고령자 입장에서 일상 생활권 내 주택과 복지시설 및 주거환경, 교통과 보행, 보건·복지서비스의 공급과 개선에 종합적 연계가 어려우며 관련 종합계획과 복합사업 추진이 어려운 실정이다.

국내 사례 역시 복지관 등 관련 시설과 일부 서비스를 연계하거나, 특정 고령층을 대상으로 하는 개별 시설 중심의 생활환경 조성의 특징을 보인다. 관련 법제도의 개별화로 인한 중앙부처와 지자체 담당업무의 개별화에 따른 현상이다. 일정 지역 단위의 종합적 고령친화 생활환경 조성을 위한 국토교통부와 보건복지부의 법제도 및 계획, 사업의 연계가 강화될 필요가 있다.

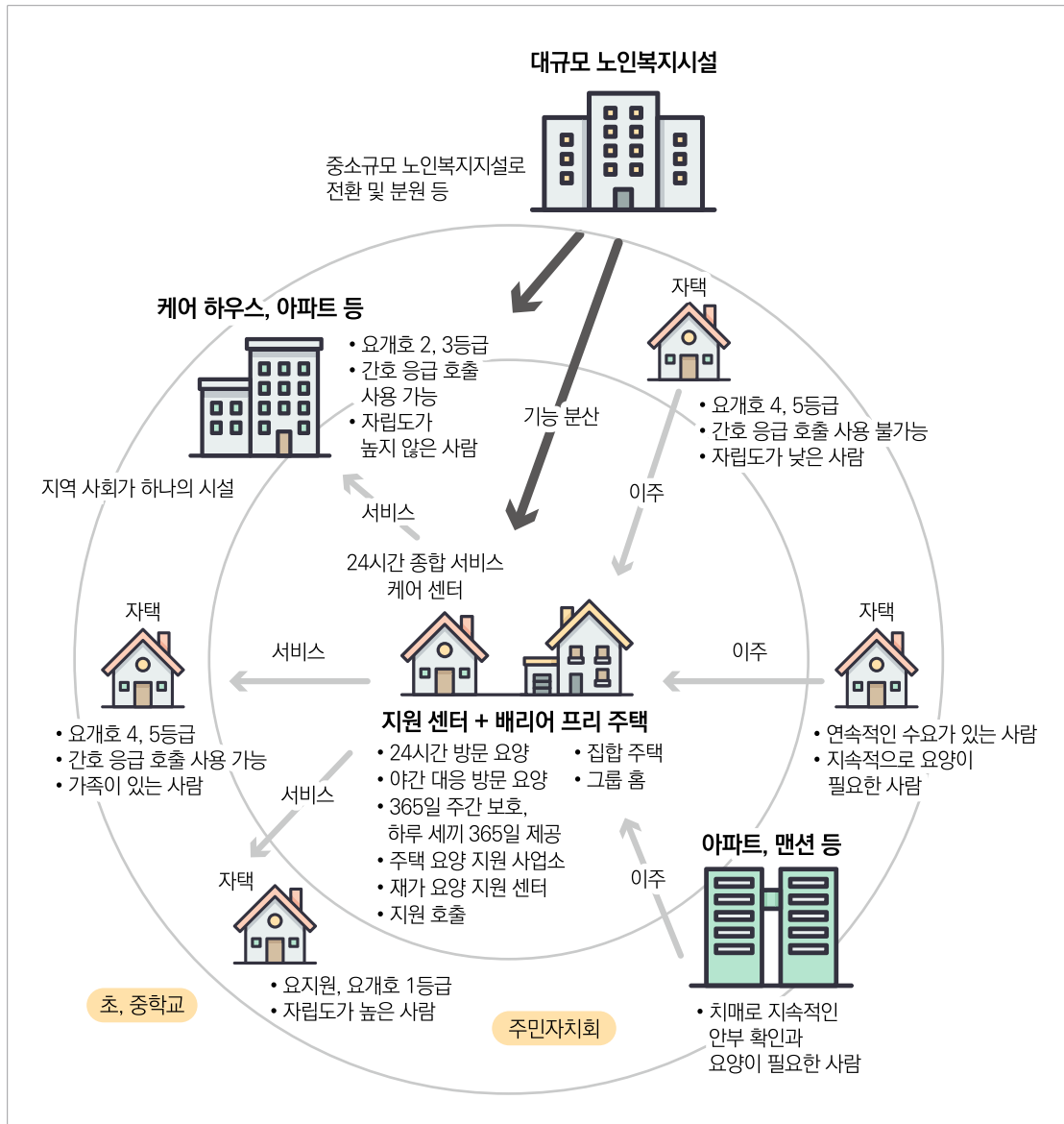
고령친화 생활환경 조성 관련 국내 주요 법제도

법령	생활환경 조성 단위	소관부처	고령친화 생활환경 조성 관련 내용
「도로교통법」	노인보호구역	경찰청	- 시설 중심 일정 반경(300~500m) 내 주변도로를 대상으로 지정, 노인의 도로 이용 안전(교통사고 안전) 강화 시설을 설치
「보행안전법」	보행환경 개선지구	행안부	- (고령)보행자 통행량 및 빈도가 높은 구역을 대상으로 지정, (고령)보행자 통행 안전 강화를 위한 시설을 설치
「교통약자법」	보행우선구역	국토부	- (고령자 등) 교통약자의 안전·편리한 보행환경 조성이 필요한 도로의 일정 구간을 대상으로 지정, (고령자 등) 교통약자의 도로 이용 안전 강화를 위한 시설을 설치
「도시재생법」	도시재생 활성화지역	국토부	- 주거환경 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시의 역량 강화, 지역자원 활용 경제·사회·물리·환경적 활성화
「도시정비법」	정비구역, 주거환경 개선구역	국토부	- 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 개량
「경관법」	경관지구	국토부	- 정비구역 내 정비기반시설, 공동이용시설, 주택 등 건축물 개량 또는 건설
「장애인등편의법」	장애물 없는 생활환경	복지부 국토부	- 고령자 등의 안전·편리한 시설이용 도모를 위한 BF 시설 설치
「노인복지법」	노인복지시설	복지부	- 고령자를 위한 노인복지시설
「노인장기요양 보험법」	장기요양기관	복지부	- 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인들에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 등을 지원
「장애인복지법」	장애인 복지시설	복지부	- (고령자 및) 장애인의 자립생활·보호 및 수당지급, 시설 설치 등
「지역보건법」	지역의료기관	복지부	- (고령자를 포함) 주민의 보건의로 향상을 위한 보건소, 건강센터 등 설치
「평생교육법」	평생교육기관	교육부	- (고령자를 포함) 국민의 평생 교육 권리 보장을 위한 평생교육기관을 설치
「여가활성화법」	여가활동	문체부	- (고령자를 포함) 국민 여가활동 기반 조성을 위한 여가시설과 공간 개선·확충
「생활체육진흥법」	생활체육	문체부	- (고령자를 포함) 국민의 건강과 체력 증진을 위한 시책을 시행
「국민건강증진법」	건강생활	복지부	- (고령자를 포함) 국민의 건강생활 실천을 위한 시책을 시행

출처: 고영호 외(2021, p.62)

● 해외의 지역 단위 종합적 고령친화 생활환경 조성 노력

인구고령화를 일찍 경험한 일본은 소규모 지역사회별 고령자 주거와 보건·복지 서비스의 연계를 위해 지역 주민과 주거·복지 서비스 공급자의 구체적인 역할과 방향을 설정하고 있다. 주요 정책으로는 초등·중학교 통학구역 단위의 주거·복지서비스 연계, 건강·소득 수준에 따른 고령자 주택 공급 및 개조 활성화, 고령자 돌봄 체계(老-老케어)를 통한 사회참여 및 상호교류 활성화 등이 있다.



일상생활 지역 및 마을 전체의 접근성 향상 사례(일본 나가오카복지협회)

출처: 도쿄대 고령사회 종합연구소(2019, p.445)

고령친화 생활환경 조성 관련 일본의 주요 법제도

단위	법제도	고령친화 생활환경 조성 관련 내용
마을·타운	액션 리서치 (Action Research)	- Healthy Ageing과 Ageing in Place, Social Inclusion을 위한 지역생활환경과 케어시스템의 정비 제시
	「배리어 프리법」	- 대중교통, 여객시설 주변 보행 공간 등에서 고령자 및 장애인 등을 배려한 배리어 프리화의 의무기준 규정
	건강, 의료 복지 마을 만들기 가이드라인(2014)	- 고령자 거주환경을 둘러싼 변화에 따라 도시공간과 시설이 어떻게 대응해야 하는지에 대한 방향성과 지침 제시
	미래 도쿄 전략 비전(2019)	- 도쿄도 차원에서 제시한 20가지 비전: 고령사회 관련 항목으로는 장수, 커뮤니티, 도시 조성을 제시
시설·공간	「생활보호법」	- 고령자 보호시설로 양로시설, 구호시설, 갱생시설, 의료보호시설, 수산(授産)시설, 숙박소 제공시설 등 6개 종류의 시설 규정
	「노인복지법」	- 고령화, 도시화 등 사회적 변화에 대응해 재택복지제도와 고령자 시설의 정비에 대한 사항을 규정
	「고령자 주거환경법」	- 의료·개호 사업과의 연계 부족 등 기존 고령자용 임대주택이 지닌 문제를 해결하기 위해 구 고령자 주거법을 개정하고, '서비스 포함 고령자용 주택' 제도 창설
프로그램·서비스	「노인보건법」	- 고령자 의료비 부담, 고령자의 장기 입원 증가 등에 대응해 70세 이상 노인에게 대한 의료비 전액지원 제도를 폐지하고 정액의 본인 부담제를 도입
	「개호보험법」	- 시설 개호보다 재택 개호를 유도하여 시설정비 부담을 줄이고자 함 - 개호보험법 개정(2005년)으로 '지역포괄케어시스템' 개념 창출
	개호보험제도	- 고령자가 생활하는 데에 익숙해진 지역에 계속 살 수 있도록 하는 지역밀착형 서비스 창설
	사회보장제도	- (1960~70년대) 사회보장제도 확립을 목표로 전 국민보험, 국민연금 및 의료제도 확충 - (1980년대) 사회보장급부비의 적정화 및 효율화를 목표로 노인보건제도, 기초연금 창설 등 사회배경을 반영한 시책 시행 - 이후 제도의 기본 이념에 근거해 연금, 개호보험, 의료 등 각 제도에 대한 개편을 매년 1개 부문씩 실시

출처: 고영호 외(2021, p.126)

미국의 경우 다양한 소규모 단지를 조성하여 물리적 환경을 적극적으로 개선하고 있으며 주민 참여를 통해 단지별로 특성화된 보건·복지 서비스를 공급한다. 지역 고령자는 본인의 소득 수준과 필요한 보건·복지 서비스 등을 고려하여 본인 및 지역주민에게 적합한 고령친화 생활 커뮤니티를 조성할 수 있다. 대부분의 고령친화 생활단지는 우리나라의 동네, 근린주구 또는 소형 아파트 단지 규모로 조성되며 저밀·저층 주택이 대다수이다.

고령친화 생활환경 조성 관련 미국의 주요 법제도

단위	법제도	고령친화 생활환경 조성 관련 내용
마을·타운	지역 및 조닝 계획 정책	- 고밀도 및 혼합사용 개발, 노인의 활동적인 라이프스타일을 지원하는 지역 및 조닝 계획 정책을 수립
	완전 가로 정책 (Complete Street)	- 도로 표지판의 가시성 개선 및 교차로 간소화 등 고령 주민이 자신의 차량을 계속 안전하게 운행할 수 있도록 지원 - 지방정부는 완전 가로 디자인을 지원하는 조닝 조례와 관련 법령을 수립함으로써 주민들의 안전을 도모
시설·공간	빌딩 코드	- 지방 정부에서는 유니버설 디자인을 접목한 빌딩 코드를 수립하여 고령친화 생활환경 조성을 위해 노력
	부속 주택 조성 정책 (Accessory Dwelling Units)	- 거주공간의 경제적 부담을 줄이기 위해 활발히 진행되고 있는 정책 및 프로그램, 부속 주택 단위는 기존의 한세대 주택이 있는 대지 안에 추가적으로 지을 수 있는 작은 규모의 독립적인 거주공간을 의미 - 대지 내 분리된 거주공간을 통해 사람들이 같은 커뮤니티 및 주거환경 내에서 지속적으로 살 수 있도록 지원

출처: 고영호 외(2021, p.127)

우리나라보다 인구고령화에 대한 건축도시정책의 대응에 앞선 일본과 미국은 지역과 지구 지정, 보건복지와 건축도시정책의 융합을 통해 고령자 삶의 질 개선과 Active Aging, Aging in Place 실현에 앞장서고 있다. 우리나라 고령친화 생활환경 조성 관련 건축도시정책의 개선 방향 설정에 참고할 만하다.

● 지역사회 지속거주를 지원하는 고령친화 생활환경 조성을 위한 정책개선 방향

고령친화 생활환경 조성 관련 국내외 정책과 사업을 검토한 결과, 우리나라의 관련 정책개선 주요 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 고령친화 생활환경 조성구역의 지정과 시범사업의 추진이다. 점(點) 단위의 개별 시설과 설비 개선을 통한 고령자 보행안전, 교통안전 강화 등에 한정되어 있는 현재의 우리나라 고령친화 도시환경 개선 노력을 확대하여, 지역·지구 단위의 종합적 고령친화 생활환경 조성을 위해 노력할 필요가 있다. 시범사업 추진과 실효성 검증을 통한 종합적 고령친화 생활환경 조성 구역사업의 확산을 기대한다.

둘째, 고령자 주거와 돌봄 서비스의 다양한 연계 전략이 필요하다. 기존의 저소득, 의존적 고령자 중심 고령자 주거 공급과 돌봄서비스 지원을 확대하여 중소득 고령자, 건강·허약 고령자까지를 정책대상으로 포함하여 고령친화 주거·돌봄서비스 혜택을 누릴 수 있도록 해야 한다. 이를

위해서는 고령자의 다양한 생활수준과 욕구에 대응할 수 있는 고령친화 주거-돌봄서비스 연계 유형을 마련할 필요가 있겠다.

우리나라의 급속한 인구고령화만큼 시급한 종합 연계형 고령친화 생활환경 조성을 위해 본 연구가 제안하는 건축도시정책의 개선 방향이 고령자 개인과 지역 주민 모두의 건강하고 활기찬 나이 들어가기를 지원하는 데 일조할 수 있기를 기대한다.

-
- 고영호, 허재석, 최가윤, 한승연. (2021). 고령친화 생활환경 조성을 위한 건축도시정책의 개선방향 연구. 건축공간연구원.
 - 도쿄대 고령사회 종합연구소. (2019). 도쿄대 고령사회 교과서.
 - 통계청. (2020). 2020 고령자 통계. 9월 28일 보도자료.
 - 통계청. (2021). 장래인구추계: 2020~2070년.
 - Knight Frank. (2016). Retirement Housing Insight.
 - WHO. (2007). Global Age-friendly Cities: A guide.

auri brief.

건축공간연구원

스마트기술 적용 확대를 위한 건축산업의 당면과제

김은희 연구위원 (044-417-9622, ehkim@auri.re.kr)
 김상호 선임연구위원 (044-417-9602, shkim@auri.re.kr)
 조시은 부연구위원 (044-417-9829, secho@auri.re.kr)
 유제연 연구원 (044-417-9856, jyryu@auri.re.kr)
 오민정 연구원 (044-417-9616, mjoh@auri.re.kr)

* 이 글은 김은희 외. (2021) 스마트건축 산업화 모델 및 제도 기반
확충에 관한 연구. 건축공간연구원. 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

제조·농업·바이오·자동차·도시 등 국가 주요 산업에 스마트기술을 적용하여 생산효율을 높이고 새로운 부가가치를 창출하려는 움직임이 발 빠르다. 그러나 건축산업은 이러한 변화에 대응 속도가 느리다. 매년 건축산업의 매출규모와 사업체 및 종사자 수는 꾸준히 증가하고 있지만, 노동생산성은 낮고 재해 위험도와 환경 부하는 타 산업에 비해 월등히 높다. 전통적인 생산과정의 구조적 문제를 해결하고 연관 산업과 상호 작용할 수 있는 스마트기술의 활용 확대를 위한 정책적·산업적 전략이 필요하다.

● 건축산업 현황

건축산업¹⁾의 생산 활동은 수요자와 공급자 간 도급 계약체결을 통해 시작되며, ‘기획-설계-시공-사용’의 프로세스를 거치게 된다. 여기서 ‘도급’이란 건설공사를 완성할 것을 정하고 상대방이

그 공사의 결과에 대하여 대가를 지급하는 계약을 말한다. 따라서 수요자 즉, 발주자의 요구사항에 따라 건축설계 및 공사 방식, 인력, 비용, 기간 등이 다르고 거시적으로는 노동력, 물가변동 등 시장상황이 이에 영향을 주기도 한다. 또한 건축산업은 공정 및 공종별 전문기술자의 분업과 협력으로 이루어지며 생산과정의 기획·관리가 제대로 작동하지 못할 경우 비용·시간적으로 상당한 손실을 초래할 수도 있다.

이러한 건축산업의 국내 시장규모는 꾸준히 커지고 있다. 사업체 수와 종사자 수는 지난 4년간(2016~2019년) 지속적으로 증가하였으며 매출도 늘어나는 등 산업규모가 확대되었다. 사업체 수의 경우 2016년(6만 8,462개소) 대비 2019년(8만 1,475개소) 약 19%, 종사자 수는 2016년(133만 3,338명) 대비 2019년(153만 7,086명)에 약 15.3%가 증가하였다. 매출액도 2016년(약 291조 원)에 비해 2019년(약 361조 원) 24%가량 증가하였다.²⁾

● 건축산업의 문제점

건축산업의 시장 확대에도 불구하고 타 산업 대비 생산성은 낮다. 2020년 기준 제조업의 노동생산성이 112.7인 것에 비해 ‘건설업’은 104.0, 건축서비스업을 포함하는 ‘건축기술 엔지니어링 및 기타과학기술서비스업’은 89.9에 그쳤는데 이는 건축산업이 여전히 노동력에 의존하는 비중이 크다는 점을 의미한다. 또한 대체로 ‘한 건’ 단위로 추진되는 건축사업은 건축물의 용도, 규모, 형태가 각각 다르므로 설계표준화가 어렵고, 대부분 공사현장에서 직접 제작·시공됨에 따라 균질한 건축성능과 품질을 담보하기에도 한계가 있다. 잦은 설계변경과 공기 지연, 공사비 증가는 이러한 산업활동 방식과 무관하지 않다.

현장 중심의 산업활동은 다양한 위험도 동반한다. 고용노동부의 2020년도 산업재해현황자료에 의하면 전체 산업재해자 중 건설업 종사자의 재해 비율이 제조업 다음으로 높고,³⁾ 사고 재해 및 그로 인한 사망자 비율도 각각 26.6%, 51.9%로 안전관리의 구조적 개선이 시급한 실정이다. 이러한 결과는 산업현장의 위험요소와 직결되며 결국 생산과정의 리스크 관리 비용 증가로 이어져 경제성을 떨어뜨리는 직접적인 원인이 된다.

건축산업은 공사과정에서 발생하는 폐기물의 양이 많고 에너지 소모량도 많다. 국내에서 발생한 전체 폐기물 중 건설폐기물이 약 44.5%로 가장 높았고 5년(2015~2019년)간 그 비율은 확대되었다. 연평균 에너지 소비량 또한 건설 부문이 두드러지게 증가하고 있는데, 2013년 대비 2016년 우리나라 전체 에너지 소비 연평균 증가율(3.0%)과 매출규모가 가장 큰 제조업의 증가율

(3.1%)보다 건설업에서 증가율(7.5%)이 약 2.5배 높은 점으로 미루어, 생산과정(공사)에서 에너지 소비량이 늘고 있음을 알 수 있다.⁴⁾

산업 재해 발생 현황(2020년 기준)

(단위: 명, %)

구분	전체 산업 재해				사고 재해			
	재해자	비율	사망자	비율	재해자	비율	사망자	비율
광업	2,753	2.5	424	20.6	141	0.2	8	0.9
제조업	28,840	26.6	469	22.7	23,127	25.0	201	22.8
건설업	26,799	24.7	567	27.5	24,617	26.6	458	51.9
전기가스 수도업	105	0.1	9	0.4	87	0.1	2	0.2
운수창고 통신업	7,251	6.7	150	7.3	6,504	7.0	67	7.6
임업	1,030	1.0	17	0.8	1,004	1.1	16	1.8
기타의 사업	40,573	37.4	399	19.4	36,008	39.0	122	13.8
기타	1,028	1.0	27	1.3	895	1.0	8	0.9
합계	108,379	100.0	2,062	100.0	92,383	100.0	882	100.0

* '기타의 사업'에는 통상 서비스업으로 지칭되는 도·소매업, 보건 및 사회복지사업, 음식·숙박업 등 포함

** '기타'는 어업, 농업, 금융보험업

*** 산업별 재해자 및 사망자 현황 비교를 위해 전체 재해자 및 사망자에 대한 산업별 재해자, 사망자의 비율을 산정하였으며, 소수점 둘째 자리에서 반올림함

출처: 고용노동부(2021, p.16, p.18)

업종별 에너지 소비 현황 및 추이

(단위: 1천 톤, %)

구분	에너지 소비					연평균 증가율			
	1992	2001	2010	2013	2016	2001/1992	2010/2001	2016/2010	2016/2013
농림어업	2,268	4,487	3,434	3,485	3,320	7.9	-2.9	-0.6	-1.6
제조업	45,947	74,875	97,989	113,820	124,600	5.6	3.0	4.1	3.1
건설업	591	1,018	1,449	1,556	1,935	6.2	4.0	4.9	7.5
합계	48,997	80,522	103,017	118,991	130,010	5.7	2.8	4.0	3.0

출처: 에너지경제연구원 외(2018, p.149)

● 스마트기술의 산업적 효과와 건축 분야 활용 현황

한편 스마트시티, 스마트팩토리, 스마트팜, 스마트모바일 등 국내 주요 산업에서 디지털 정보를 활용한 스마트기술을 접목하면서 생산과정의 의사결정 및 작동방식을 전환하고 결과적으로 생산성도 향상되었다. 스마트팩토리의 경우 연평균 13% 이상의 효율이 증가하였고 투입원가와 생산업 재해는 감소하였으며 제품 품질은 향상되었다. 스마트팜의 시설원에 생산량도 이전 대비 약 44.6%가 증가하였다.

스마트공장 도입 후 성과(2014년 대비 2017년 성과)

구분	공정개선 성과				경영개선 성과		
	생산성 증가(+)	품질 향상(+)	원가 감소(-)	납기 준수(+)	고용 증가(+)	매출액 증가(+)	산업 재해 감소율(-)
성과	30%↑	43.5%↑	15.9%↓	15.5%↑	3.0명↑	7.7%↑	18.3%↓

출처: 중소벤처기업부(2019, p.1)

건축 분야도 스마트기술의 전략적 활용과 정책적 지원으로 공사비 절감과 건축물 품질 향상, 생산성 향상을 도모하고 있으나 아직까지 산업적 활용범위와 효과는 낮다. BIM, 3D 프린팅, 디지털 트윈 등의 스마트기술을 활용하고 있는 건축산업의 범위는 과소하다. 건축서비스업체 중 3D 기반의 건축용 소프트웨어를 보유한 곳은 12.2%고, 이를 활용할 수 있는 인원은 평균 2명이다(김은희 외, 2019, p. 151). 건축공사 등 건설업의 경우 클라우드컴퓨팅, IoT 기기 및 서비스의 이용률이 높으나, 이 또한 타 산업과 비교하면 낮은 수치다.

산업별 스마트기술 이용률 현황

(단위: %)

구분	IoT 기기 및 서비스	클라우드 컴퓨팅	빅데이터	인공지능 기술 및 서비스	3D 프린팅
농림수산업	7.5	9.2	22.8	5.2	1.3
제조업	17.2	28.0	7.0	2.3	6.0
전기 등 공기조절 공급업 / 수도 등 원료 재생업	8.2	25.5	5.9	0.6	0.1
건설업	5.1	11.7	2.3	0.3	2.1
도매 및 소매업	16.2	25.6	12.3	2.6	1.1
운수 및 창고업	29.0	20.3	8.3	7.1	0.0
숙박 및 음식점업	18.1	8.6	7.6	2.1	0.0
정보통신업	16.6	45.3	23.1	10.5	2.6
금융 및 보험업	13.6	39.0	34.7	14.2	0.3
부동산업	8.9	19.8	10.7	1.2	0.3
전문, 과학 및 기술 서비스업	12.7	29.3	13.5	1.8	3.7
사업시설관리, 사업지원 및 서비스업	9.1	14.8	7.0	0.5	0.1
교육서비스업	12.6	24.6	1.2	3.6	2.3
보건업 및 사회복지서비스업	8.5	22.2	3.7	0.2	4.3
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	19.7	21.1	9.7	5.7	0.8
수리 및 기타 개인 서비스업	21.4	32.6	12.0	3.7	0.5

* 각 산업별 이용률을 나타내며, 2016~2020년 동안 이용 현황 추이를 비교할 수 있는 업종만 비교함

출처: 과학기술정보통신부 외(2020, p.107, p.109, p.117, p.123, p.127) 참고

● 건축산업에 적용 가능한 스마트기술

건축 분야에서 스마트기술은 대체로 건설업이 선도하고 있다. 건설업에서 통용되는 ‘스마트 건설기술’은 공사기간의 단축, 인력투입의 절감, 현장의 안전 제고 등을 목적으로 전통적인 건설 기술에 ICT 등 첨단 스마트기술을 접목함으로써 건설공사의 생산성·안전성·품질 등을 향상시키고, 건설공사 전 단계의 디지털화·자동화·공장제작 등을 위한 공법, 장비, 시스템 등을 의미한다(국토교통부, 2021, p.3). 건축산업이 건축물 조성(설계, 시공) 및 유지관리를 위한 일련의 프로세스산업이라는 관점에서 스마트건설기술은 곧 건축산업 전반에 적용 가능한 스마트기술로도 이해할 수 있다.

건축단계별 스마트기술의 사례로, 먼저 계획단계에서는 다양한 지형 시뮬레이션을 위한 3D 디지털 지반정보와 드론 및 무인항공측량기술, 대상지분석기술 등을 들 수 있다. 설계단계에서는 AR·VR, BIM과 디지털 트윈 기술이 주로 적용된다. 시공단계에서는 ICT 기반의 건설장비 자동화 및 정밀제어기술, 공장제작·현장조립·건설기계의 실시간 통합 관리를 위한 모듈러 혹은 프리패브기술 및 로봇기술, 최적 공사계획 수립 및 취약공종·근로자 위험요인 분석을 위한 AI 기술 등이 주로 활용된다. 유지관리단계에서는 IoT 센서 기반의 시설물 모니터링, 시설물 정보에 대한 빅데이터 통합 및 표준화 기술과 정보의 수집과 전송을 위한 클라우드, 시설물 3D 모델(디지털 트윈) 등을 들 수 있다.

● 스마트기술 적용 확대를 위한 건축산업의 당면과제

사회 전반적으로 디지털경제, 디지털자본이 빠르게 확산되고 있다. 건축산업 또한 이러한 변화에 신속하게 대응해야 한다. 증가하는 디지털정보와 발전하는 첨단기술을 수단으로 활용함으로써 조사, 분석, 기획, 설계, 그리고 시공 및 유지관리에 이르기까지 노동력 중심의 산업방식에서 벗어나 표준화·모듈화·제품화와 연동한 생산구조의 혁신이 필요하다. 이를 위해서는 건축산업 자체 기술 및 인력수준 향상과 더불어 다방면의 기술과 연계하고 협력할 필요가 있다. 그 과정에서 정부의 체계적인 투자, 지원 등 산업 활성화를 위한 선제적인 견인 전략도 필요하다.

• 다양한 건축 생산 솔루션 개발 및 서비스 제고

IT 등 다분야 산업과 융합한 새로운 기술은 건축물 생산과정의 애로사항을 해결하고 건축물 품질을 향상시킬 뿐 아니라 그 결과로 제공되는 서비스의 수준도 제고할 수 있다. 따라서 건축설계

및 시공단계에서 적용 가능한 표준화된 설계기술 및 공법과 이를 활용한 프로젝트 단위 솔루션 등은 건축물의 품질과 생산성을 담보할 수 있어야 한다. 또한 새로운 기술은 복합건축물의 증가, 리모델링 또는 용도 변경 시 강화되는 건축안전규제 등 까다로운 건축조건에 대한 솔루션도 신속하게 제공할 수 있어야 한다.

• 스마트기술의 점진적 활용을 통한 건축산업 생산방식 고도화

건축산업 생산 방식의 고도화는 일부 혁신적 사례를 통해 가시화되고 있다. 향후 스마트기술의 상용화 및 확산을 위한 노력이 증대되어야 하며, 이를 위해서는 건축물 생산과정의 부하 감소, 비용 절감 및 공기 단축에 대한 객관적 자료들이 축적되어야 한다. 또한 스마트기술 활용 확대를 위해서는 기존 건축산업 기술에 신기술을 접목해 나가는, 건축생산방식의 점진적인 전환이 필요하며 그 과정에서 기술 호환 및 정합성을 확보할 수 있는 전략도 함께 모색되어야 된다.

• 건축산업 혁신 비즈니스모델 개발과 인력 양성

스마트기술 기반의 혁신적인 산업환경 구축을 위해서는 다분야 기술이 접목된 새로운 사업모델을 필요로 한다. ICT 기술의 발달로 다양한 산업과 연계가 가능하며 건축산업 또한 이를 통해 산업 범위를 확장하고, 나아가 건축물이 제공하는 서비스의 내용도 혁신적으로 변화시킬 수 있으리라 전망된다(국토교통과학기술진흥원, 2013, p.46). 이에 타 분야와 협력, 새로운 소프트웨어 사용이 가능한 인력 양성(European Union, 2018, p.121), 그리고 기업의 시스템 환경 구축 및 기존 기술인력의 재교육도 필요하다.

• 스마트기술 적용 확대를 위한 정부 지원 정책 필요

스마트기술 적용이 미래 산업변화의 핵심수단으로 간주됨에 따라 국내 주요산업에 대한 정부 정책도 확대되고 있다.⁵⁾ 건축산업 또한 스마트기술의 적극적 활용을 위한 정부의 지원정책을 필요로 한다. 앞서 언급한 생산방식 고도화, 혁신비즈니스모델 개발이나 인력 양성은 모두 민간의 자구적 노력과 더불어 정부의 견인정책이 요구된다. 무엇보다 노동인력 감소 등 변화하는 노동시장 여건에 부합하면서 산업 전반의 디지털 전환 추세에 대응할 수 있는 기술 개발과 투자, 지금의 산업 실태를 고려한 인력 및 기업 양성 등에 있어 정부의 정책적·제도적 지원방안을 모색해야 한다.

1) 이 글에서 '건축산업' 범위 및 규모는 다음을 기준으로 함

- 건축산업이란 「건축서비스산업 진흥법」에 따른 '건축서비스'와 「건설산업기본법」에 따른 '건설공사'를 하는 건설업(건축공사, 토목공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖의 시설물을 설치·유지·보수하는 공사, 기계설비, 구조물 설치 및 해체공사에 관한 업) 중 '건축공사'를 아우르는 산업활동을 의미함
 - 건축공사는 한국표준산업분류의 '건설업' 중 '건물건설업'과 이에 관계되는 '전문직별 공사업'을, 건축서비스업은 '건축설계 및 관련 서비스업'과 '건축 및 토목 엔지니어링업', '인테리어 디자인업'으로 한정하며 국가 지정통계자료(전국사업체 조사, 서비스업조사)를 활용하여 산업규모를 산출함
 - 건축산업 통계 일부(노동생산성지수 등)는 대분류인 '건설업'과 중분류인 '건축기술 엔지니어링 및 기타과학기술서비스업' 등으로 제공됨으로써 산업규모 비율을 활용하여 개략적인 내용 추정을 요함. 관련하여 건축공사업은 '건설업(대분류)' 전체의 매출액(약 404조)의 약 85%(약 345조)를 차지하며, 건축서비스업은 '건축기술 엔지니어링 및 기타과학기술서비스업(중분류)' 전체 매출액(약 39.4조)의 약 45%(약 17.7조)를 차지함
- 2) 2019년 기준 우리나라 전체 사업체의 매출액은 6,195조이며 이 중 제조업이 1,896조로 가장 많고, 이어 도매 및 소매업이 1,290조, 금융 및 보험업이 891조, 그 뒤를 이어 건축산업이 345조를 차지함(통계청, 전국사업체조사)
- 3) 2019년 기준 종사자 규모는 건설업이 150만 4,466명, 제조업 412만 3,817명으로 건설업이 제조업의 약 3분의 1인 점을 감안할 때, 건설업의 재해 위험이 3배가량 높은 것으로 추정 가능
- 4) 건설업 에너지소비 증가는 주로 건설기계 등록대수의 증가세에 따른 경우를 비롯한 건설기계용 에너지 소비량 증가에 기인. 건설기계등록대수는 2010년 37만 4,904대에서 2016년 46만 5,296대로 연평균 3.7% 증가하였으며 2013년에서 2016년 사이 연평균 3.9% 증가세를 나타냄(에너지경제연구원 외, 2018)
- 5) 산업의 글로벌 경쟁력을 확보하기 위해 료·바이오, 제조, 스마트시티, 금융, 모빌리티·물류, 농수산식품의 6대 분야에 대한 기업 및 양성, 기술개발 R&D 및 시설투자, 시범사업 등 정부주도의 스마트 산업화 지원정책이 추진되고 있음(김은희 외, 2021)

- 고용노동부. (2021). 정책자료실-2020.12월 말 산업 재해 발생현황. https://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20210401122
- 국토교통과학기술진흥원. (2013). 2040 국토교통 미래기술예측조사. 국토교통부, 국토교통과학기술진흥원.
- 국토교통부. (2018). 제1차 건축서비스산업 진흥 기본계획.
- 국토교통부. (2021). 스마트건설기술 현장 적용 가이드라인.
- 「건설산업기본법」, 법률 제18338호, 제2조 제11호.
- 김은희, 김상호, 조시은, 유제연, 오민정. (2021). 스마트건축 산업화 모델 및 제도 기반 확충에 관한 연구. 건축공간연구원.
- 김은희, 유제연. (2019). 건축서비스산업 통계구축 방안. 건축도시공간연구소.
- 에너지경제연구원, 한국에너지공단. (2018). 2017년도(2016년 기준) 에너지총조사보고서. 산업통상자원부.
- 오원섭. (2018). 4차 산업혁명과 건설산업의 미래. 한국건설신문. 7월 30일 기사.
- 엄철호, 김은희, 권영란. (2021). 건축산업 진흥을 위한 제도기반 마련 연구. 국가건축정책위원회.
- 중소벤처기업부. (2019). 중소기업, 스마트공장 도입 후 생산성 30%, 고용 3명(4.2%) 증가. (참고자료) 스마트공장 성과분석 연구용역 결과. 5월 24일 보도자료.
- 통계청 경제총조사, 전국사업체조사, 서비스업조사.
- 통계청 통계설명자료. 산업안전보건실태조사. <https://meta.narastat.kr/metasvc/svc/SvcMetaDcDtaPopup.do>
- 통계청. 전국 폐기물 발생 및 처리 현황 통계설명자료. <https://meta.narastat.kr/metasvc/svc/SvcMetaDcDtaPopup.do>
- European Union. (2018). Construction Blueprint. European Union.

auri brief.

건축공간연구원

국내외 사례를 통해 본 현충시설의 가치 향상 전략과 시사점

손은신 부연구위원 (044-417-9696, esson@auri.re.kr)

* 이 글은 이상민 외. (2022). 현충시설의 가치향상을 위한 정책 및 제도 개선 방향 연구. 건축공간연구원 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

보훈정책에서 현충시설의 궁극적인 목적은 국가유공자의 공훈과 보훈의 가치를 일반 국민에게 널리 알리는 것이다. 복합적인 기능을 수행하기 위한 전담조직의 운영 및 지원, 공간의 질적 향상을 위한 전문가와 시민의 참여, 그리고 일상 공간과 연계 방안을 모색하여 국민들에게 보훈의 가치를 널리 알리는 선양 기능을 충실히 수행한다면, 현충시설은 나라사랑 정신을 일방적으로 전달하는 단순 시설이 아니라 역사적 사실을 전승하는 시설이자 공적 기념·추모가 일어나는 물리적 기반으로 보훈문화 정립에 중요한 역할을 하게 될 것이다.

● 현충시설의 개념과 의미

현충시설은 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따라 국가유공자 또는 이들의 공훈과 희생정신을 기리고 국민의 애국심을 기르는 데 가치가 있어 국가보훈처장이 지정하는 시설이다.

2002년 1월 현충시설의 지정·관리·건립 지원에 관한 법적 근거가 마련된 이후 지속적으로 증가하여 국내 현충시설은 총 2,259개소(2021년 기준, 해외 현충시설 1,386개소)에 이르고 있다.

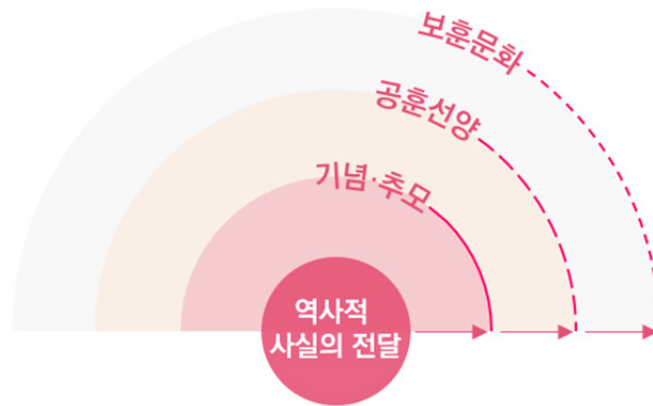
현충시설은 전국적으로 분포하고 있으며, 「현충시설의 지정·관리 등에 관한 규정」에 따라 독립운동 관련 시설과 국가수호 관련 시설로 구분된다. 한편 현충시설의 유형은 매우 다양하여, 공원이나 사적지와 같은 오픈스페이스부터 기념관이나 사당·생가 등의 건축물, 규모가 작은 비석·조형물·상징물·탑 등 개별 시설물까지 포괄한다.

현충시설은 국가유공자의 희생과 공헌의 의미를 기억하며, 자라나는 미래세대에게 이를 계승함으로써 보훈문화 형성에 기여하는 중요한 물리적 기반이다. 지속적으로 늘어나는 현충시설을 체계적으로 관리하고 이를 통한 일상적 보훈문화의 확산을 위하여, 현충시설이 가지는 다양한 가치를 발굴하고 활용할 수 있는 정책 및 제도 개선방향 설정이 필요한 시점이다.

● 현충시설의 가치와 기능

현충시설은 눈에 보이지 않는 상징적 정책인 보훈선양정책을 실현하는 물리적 기반이자, 정책목표 달성을 위한 실행 수단이다. 현재 보훈정책에서는 사람 중심의 보상·예우·복지 정책이 주요하나, 앞으로 보훈대상자가 점차 자연 감소함에 따라 정책 실행수단 또한 직접적인 것에서 간접적인 것으로 변화할 수밖에 없다. 이처럼 보훈선양이 점차 중요해지는 정책기조의 변화 속에서, 향후 현충시설은 정책 실현의 주요한 매개체가 될 가능성이 높다.

그렇다면 보훈문화의 물리적 기반이자 실행 수단으로서 현충시설이 지향해야 할 가치와 기능은 무엇인가? 첫 번째는 ‘역사적 사실의 전달’이다. 현충시설은 국가를 위해 희생하고 공헌한 이들의 공훈과 나라사랑 정신을 기리기 위한 공훈선양시설로서, 기본적으로 독립운동 및 국가수호와 관련된 인물이나 사건 등과 관련된 역사적 사실을 전달하는 역할을 한다. 두 번째로, 이러한 역사적 사실을 기반으로 국가와 민족을 위한 국가유공자의 공헌과 희생을 ‘기념 또는 추모’한다. 마지막으로 이러한 공훈을 널리 알려 국민의 나라사랑 정신을 함양하는 ‘공훈선양’을 실현해야 한다.



현충시설 가치와 기능의 확장

현충시설은 역사적 사실의 전달을 통해 기념과 추모를 수행하여 궁극적으로 국민의 나라사랑 정신을 함양하는(공훈선양) 특수 목적을 내재하고 있다는 점에서, 역사적 사실의 전달에 중점을 두는 문화재·박물관 등 유사 시설과 분명하게 구별된다. 이러한 가치의 확장과 실현을 통해, 현충시설은 궁극적으로 보훈문화 형성과 확산의 중요한 수단이자 핵심적 요소로 기능할 수 있다. 그리고 이러한 현충시설의 가치를 효과적으로 향상시키기 위하여, 현충시설에 대한 일반 국민의 인식, 접근성 및 활용성을 향상시킬 필요가 있다.

● 국내외 현충시설 및 기념시설 사례

국내외 현충시설 중 건립·지정·관리·운영 과정에서 새로운 접근방식 또는 기능을 도입하여 현충시설의 고유한 가치를 강화하고 다양한 활용가능성을 실천하고 있는 우수사례를 살펴보았다. 또한 현충시설의 주요한 가치인 추모·기념과 공훈선양의 실현방안을 살펴보기 위해 사례의 범위를 확장하여, 역사적 참사 또는 재난의 피해자를 추모·기념하는 시설을 함께 조사하였다.

• 독립기념관

국내 대표적 기념관인 독립기념관은 1987년 설립된 국가보훈처 산하 공공기관으로, 국내 독립운동 관련 기념관 운영을 총괄 지원하는 허브 역할을 수행한다. 2011년부터 전국 기념관이 모여 각 시설별 전시·교육 등의 운영 현황을 소개하고 공유하는 전국 현충시설 체험 박람회를 개최하고 있으며, 전국 기념관 안내 모바일 애플리케이션 개발, 전국 기념관 소장자료 온라인 아카이브 시스템 구축 계획 등 국내 기념관 교육협력망 사업을 주관한다. 또한 교육 프로그램 평가 지표를

개발하여 배포하거나, 전국 기념관에 순회 전시가 가능한 전시물을 대여하는 등 중·소규모 기념관 운영을 지원하고 있다(독립기념관 교육부, 2022).

• 서대문 독립공원

서대문 독립공원은 도시공원으로, 공원 내 현충시설 군집화를 통하여 성역 공간을 형성하고 공원 정비를 통해 현충시설을 일상 공간과 연계한 사례다. 서대문 독립공원 내 현충시설로는 서대문형무소역사관(기념관), 3.1독립선언기념탑(탑), 순국선열추념탑(탑), 독립관(사당), 송재 서재필 선생상(동상)이 있으며, 또한 서대문형무소와 독립문, 영은문주초는 문화재인 사적으로 지정되어 있다. 2007년 공원 리모델링 당시 공원과 형무소로 구분되어 있던 공간을 연계하여, 공원과 역사가 단순히 병치되지 않고 자연스러운 경관으로 이어지도록 보행환경과 경관의 지속성을 확보함으로써 현충시설-문화재-일상 공간 간 연계성과 접근성을 강화한 사례이다 (재단법인 아름지기, 2007).



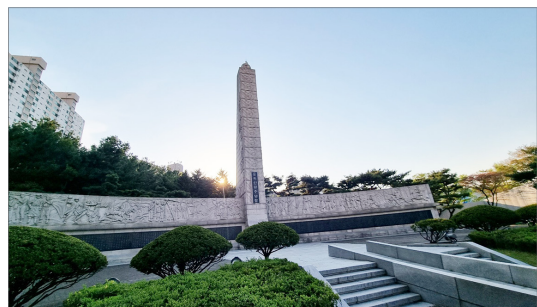
서대문형무소역사관



3.1독립선언기념탑



독립관



순국선열추념탑

서대문 독립공원 내 현충시설

©auri

• 순천만 현충정원

2018년 순천만 국가정원에 조성된 현충정원은, 기존 접근성이 떨어진 죽도봉 공원에 위치하여 보훈단체의 설치 이전 요구가 꾸준히 제기되었던 현충탑을 이전하면서 정원 형태로 새롭게 조성한 사례이다. 순천시 현충정원은 장소 이전을 통해 접근성을 개선하고, 순천만 국가정원 관람 프로그램과 연계하여 방문객들이 현충정원의 가치와 의미를 쉽게 이해할 수 있도록 해설 프로그램을 운영하고 있다. 또한 엄숙하고 경건한 보훈의 이미지에서 벗어나 친숙하고 따뜻한 모습으로 전환하기 위해 설치미술가의 주도 하에 순천시민 6만 5,000명이 참여한 시민참여형 예술조형물이라는 점에서 의미가 있다.



순천만 현충정원 주요 전경

출처 : 순천만국가정원 홈페이지. <https://scbay.suncheon.go.kr/garden/0002/0002/0002/>(검색일: 2022.5.11.)

• 앤더슨빌 국립사적지

미국 조지아주에 위치한 앤더슨빌 국립사적지는 1864년 건립되어 200여 년 가까이 운영되고 있는 국립묘지이자 사적지이다. 미국 남북전쟁 당시 남군이 북군 포로 수용을 위한 방벽을 세운 것이 시작으로, 이후 포로·전쟁 사망군인·제대군인의 안장을 위한 국립묘지가 조성되었다. 이외에도 군사감옥 부지(사적지), 국립 전쟁포로박물관을 운영하고 있으며, 특히 시민들의 참여와 체험을 중심으로 하는 기념행사를 연례화하여 개최하고 있다. 또한 조지아주 내 제2차 세계대전 관련 주요 사적지 10개를 연계하여 운영하는 ‘조지아주 제2차 세계대전 문화유산 트레일코스’의 주요 문화유산 중 하나로, 지역 주민의 자긍심을 높이는 역사유산으로서 지역 관광 활성화에도 기여하고 있다.

• 베트남 참전용사 메모리얼

미국 워싱턴 내셔널 몰에 위치한 베트남 참전용사 메모리얼은 1975년 베트남전쟁 종료 후 참전 미국 군인들의 봉사와 희생을 기억하고 이들의 치유와 돌봄을 위한 기념공간으로 1982년

건립되었다. 이 메모리얼은 미국 국민들이 기념비 조성 성금을 모았던 것처럼 설계공모에도 일반인이 참여할 수 있도록 한다는 취지에서, 당시에는 일반적이지 않았던 일반인 공개 설계공모 방식으로 진행되었으며, 그 결과 당시 21세 예일대 학생이었던 마야 린(Maya Lin)의 설계안이 당선되었다. 이 기념비는 기존의 동상 또는 수직적 조형물과 달리 V자형의 기념벽 형식으로, 수평적 체험 공간 중심의 새로운 기념조형물 선례를 형성한 사례로 꼽히고 있다(Young, 2016, pp.14-17).

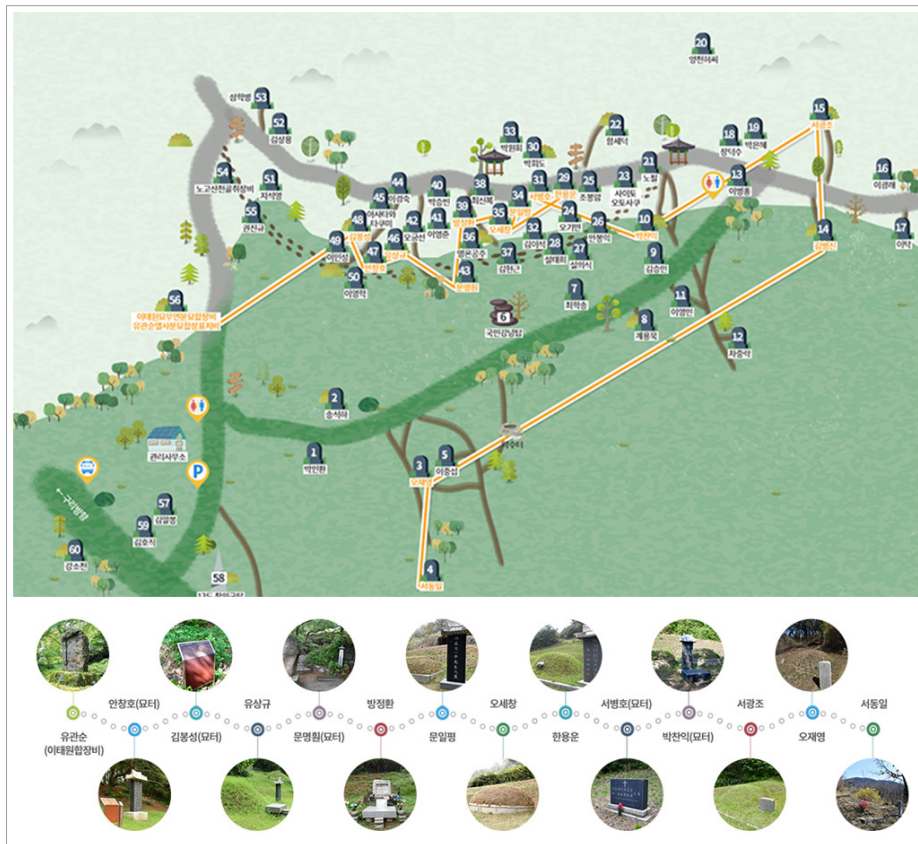


미국 베트남 참전용사 메모리얼 주요 전경

출처 : National Park Service 홈페이지. <https://www.nps.gov/media/photo/gallery.htm?pg=6445408&id=65D0AF7A-F5EB-4215-8E55-8917225728FB>(검색일: 2022.5.18.)

• 망우역사문화공원

서울 중랑구에 위치한 망우역사문화공원은 일반적으로 망우리 묘지라는 이름으로 잘 알려져 있는데, 2000년경 중랑구 공원정비계획에 따라 산책로와 자연관찰로가 조성되어 주민의 휴식공간으로 활용되고 있으며 최근 장소의 인문학적 역사성을 고려하여 역사문화공원으로 조성되었다. 망우역사문화공원에는 일제강점기 독립운동가와 근현대 저명인사의 묘역이 다수 위치하고 있어, 지속적인 조사와 발굴을 통해 주요 묘역을 등록문화재로 관리하고 있으며 이를 중랑구 내 역사탐방코스와 연계하여 운영하고 있다. 또한 지역 주민을 중심으로 ‘자원봉사야 놀자’, ‘영원한 기억봉사단’ 등 자원봉사 프로그램을 운영하면서 주민들이 직접 돌보는 공원으로서 묘역의 가치를 높이고 지역에 대한 자긍심을 높일 수 있는 공간으로 운영하기 위해 노력하고 있다.



망우역사문화공원 애국지사의 길

출처 : 망우역사문화공원 홈페이지. <https://www.jungnang.go.kr/manguriPark/main/contents.do?menuNo=2800040>
(검색일: 2022.5.11.)

• 9.11 메모리얼

미국 뉴욕의 9.11 메모리얼은 2001년 발생한 9.11 테러로 붕괴된 뉴욕 세계무역센터 빌딩 자리에 조성된 추모공간이다. 이 메모리얼은 테러가 발생한 장소에 직접 조성되어, 무너지지 않은 마지막 기둥이나 살아남은 나무, 파손된 소방차 등 테러 당시의 흔적을 생생하게 보여줌으로써 장소성에 기반하여 역사적 사실을 전달한다. 또한 9.11 메모리얼은 시민의 자발적 기여와 관심을 기반으로 조직된 비영리단체 세계무역센터메모리얼재단(WTCMF)에 의해 조성 및 관리·운영되고 있다.

• 슈톨퍼슈타인 추모석

마지막으로 독일 베를린에서 시작되어 유럽 전역으로 확대된 슈톨퍼슈타인 추모석 프로젝트를 살펴볼 수 있다. 슈톨퍼슈타인(stolperstein)이란 독일어로 ‘걸려 넘어지다(stolpern)’와 돌(stein)’의 합성어로, 국내에는 ‘걸림돌 프로젝트’라는 이름으로 소개되었다. 이 프로젝트는 가로·세로·

높이 각 10cm의 콘크리트석 위에 나치 희생자의 개인사를 간단히 적은 황동판을 부착하여 길바닥의 보도석에 설치하는 작업으로, 길을 지나가는 사람들이 추모석에 발이 걸리거나 이를 밟고 다닐 때마다 나치 희생자들에 대한 기억을 되살아나도록 하기 위한 것이다. 독일의 예술가 귄터 뎀니히(Gunter Demnig)가 지역 청년들과 함께 베를린에 살았던 나치 희생자에 대해 조사하며 시작되었으며, 이후 과거 나치가 점령하였던 유럽 24개국 2,000개 지역에 총 7만 개 추모석 설치로 확장되어 현재 베를린에만 7,600개의 추모석이 설치되어 있다(백종옥, 2018, pp.98-117)



슈톨퍼슈타인 추모석 주요 모습

출처 : 슈톨퍼슈타인 프로젝트 홈페이지. <https://www.deutschlandfunk.de/20-jahre-stolpersteine-holocaust-erinnerung-im-wandel-100.html>(검색일: 2022.5.19.)

현충시설 및 기념·추모시설 사례의 주요 특성

구분	시설명	주요 특성 및 세부 내용	
국내외 현충시설 우수사례	독립기념관	국내 기념관 지원 허브 역할 수행	- 전국 현충시설 체험 박람회 등 교육협력망 사업 주관 - 전국 기념관 교육 프로그램 평가 지표 개발 및 배포 - 전국 기념관 전시물 대여 및 지원
	서대문 독립공원	공원 내 현충시설 군집화로 테마화 및 일상 공간 연계	- 현충시설·문화재 군집화 및 전담 관리기관 지정·운영 - 공원 정비 사업을 통한 현충시설·문화재·일상 공간 간 연계 및 접근성 개선
	순천시 현충정원	접근성 개선 및 시민 참여형 예술기념물 조성	- 현충시설 접근성 개선을 위한 국가정원으로서의 장소 이전 및 해설 지원 - 시민참여형 예술기념물 조성
	앤더슨빌 국립사적지	참여·체험형 기념 행사 연례화, 전쟁 유산 코스 연계	- 시민참여 및 체험형 기념행사 연례화를 통한 보존문화 형성 - 조지아주 내 전쟁유산 탐방코스 연계 운영을 통한 지역 관광 활성화 기여
	베트남 참전용 사 메모리얼	공개 설계공모로 새로운 기념조형물 선례 형성	- 워싱턴 내셔널 몰의 대표적 기념물로서 냉전 시대 미국의 참전 의미 상징 - 일반인 공개 설계공모를 통한 새로운 기념조형물 선례 형성

구분	시설명	주요 특성 및 세부 내용	
국내외 기념 및 추모시설 우수사례	망우역사 문화공원	역사적 장소 발굴 및 탐방코스 조성, 주민 참여 운영·관리	- 애국지사 묘역 발굴 후 탐방코스 조성 및 해설 프로그램 운영 - 지역주민 중심의 자원봉사 프로그램 운영을 통한 묘역 시설 관리 수행
	9.11 메모리얼	테러 발생 장소에 조 성된 공공의 추모공 간 및 박물관	- 테러 발생 장소에 조성, 역사적 사실의 생생한 보존·전달 수행 - 시민의 자발적 기여와 관심을 통해 조성 및 관리 단체 조직 - 뉴욕의 과거와 현재의 변화를 보여주는 주요 관광 루트 포함
	슈틀퍼슈타인 추모석	예술조형물의 보도 배치를 통한 일상 공간과 결합	- 지역 내 민간인 나치 희생자의 개인사 발굴 - 예술가 및 지역 청년의 참여와 시민의 기부로 조성 - 일상 공간인 도보와 추모 시설의 결합을 통한 추모의 일상화

● 현충시설의 가치 제고 방안

이 글에서는 주요 현충시설 및 기념·추모시설 사례에서 사회적·역사적·교육적·문화적·지역적·일상적 기능 및 역할 수행을 통해 다양한 방식으로 가치 향상을 실현하고 있음을 살펴보았다. 이를 통해 국내 현충시설 가치향상을 위한 정책방향의 시사점을 다음과 같이 정리하였다.

첫 번째로 현충시설의 다양하고 복합적인 기능을 효과적으로 수행하기 위한 전문인력 및 전담조직이 필요하다. 많은 사례에서 교육 프로그램 개발, 문화 프로그램 연계, 관광 코스 운영, 공간관리 등을 복합적으로 수행하기 위한 전문인력과 전담조직을 운영하고 있다. 특히 현충시설은 규모와 유형이 다양하므로, 독자적으로 전문인력과 전담조직을 확보하기 어려운 소규모 현충시설을 지원할 수 있는 공공의 전담조직이 필요하다.

두 번째로 현충시설의 예술적·질적 가치 향상을 위한 전문가와 시민의 참여가 필요하다. 예술가, 건축가, 조경가 등 전문가가 조성 과정에 참여함으로써 공간의 질적 수준을 확보하고 가치 향상에 기여한 사례를 다수 찾아볼 수 있다. 또한 조성 및 운영과정에서 시민의 참여를 통해, 공공시설로서 현충시설에 대한 국민의 인식 향상과 함께 지속적인 시설의 유지관리 및 이용 활성화를 기대할 수 있다. 특히 향후 현충시설의 기념·추모는 강압적인 방식을 지양하고, 국민들의 자발적 참여를 이끌어낼 수 있는 방향 수립을 통해 공적 기념·추모로 나아가는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로 보훈문화의 확산을 위한 일상 공간과의 연계 방안이 필요하다. 앞서 살펴보았듯이 보훈정책에서 현충시설의 궁극적인 목적은 국가유공자의 공훈 및 보훈의 가치를 국민들에게 널리 알리는 것(선양)이다. 사례를 통해 시민들의 편리한 이용을 위해 위치를 옮기거나 접근성을 개선한 시설, 도시 공원 및 보도 등 일상 공간과 연계하여 자연스럽게 현충시설을 방문할 수 있도록

조성한 시설 등을 살펴볼 수 있었다. 일상 공간과 연계 방안을 모색하여 국민들에게 보훈의 가치를 알리는 선양의 기능을 충실히 수행한다면, 현충시설은 나라사랑 정신을 일방적으로 전달하는 단순한 시설이 아니라 공적 기념·추모가 일어나고 보훈가치를 널리 알리는 물리적 기반으로 향후 보훈문화 정립에 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

- 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률. 법률 제18425호.
- 독립기념관 교육부. (2022). 2021 독립기념관 교육사업 운영보고서.
- 망우역사공원 홈페이지. <https://www.jungnang.go.kr/manguriPark/>(검색일: 2022.5.11.)
- 백종옥. (2018). 베를린, 기억의 예술관. 서울: 반비.
- 순천만 국가정원 홈페이지. <https://scbay.suncheon.go.kr/garden/>(검색일: 2022.5.11.)
- 이상민, 손은신, 송윤정. (2022). 현충시설의 가치향상을 위한 정책 및 제도 개선방향 연구. 건축공간연구원.
- 재단법인 아름지기. (2007). 서대문형무소 활용방안 연구. 문화관광부.
- 현충시설의 지정·관리 등에 관한 규정. 대통령령 제25113호.
- National Park Service 홈페이지. <https://www.nps.gov/media/photo/gallery.htm?pg=6445408&id=65D0AF7A-F5EB-4215-8E55-8917225728FB>(검색일: 2022.7.29.)
- Stolpersteine in Berlin 홈페이지. <https://www.stolpersteine-berlin.de/>(검색일: 2022.5.19.)
- Young, James E. (2016). The Stages of Memory. Amherst: University of Massachusetts Press.

auri brief.

건축공간연구원

「경관법」 실효성 제고를 위한 제도 개선 방향

심경미 연구위원 (044-417-9654, kmisim@auri.re.kr)

정인아 부연구위원 (044-417-9822, iajung@auri.re.kr)

송윤정 연구원 (044-417-9852, yjsong@auri.re.kr)

장미홍 위촉부연구위원 (044-417-9880, mhjang@auri.re.kr)

* 이 글은 심경미 외. (2022). 경관 계획, 심의 등 지역경관 운영관리 체계 개선 연구.
국토교통부 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ auri brief 바로가기

2007년에 제정된 「경관법」이 2013년 전면 개정되면서 인구 10만 이상의 도시에 경관계획 수립이 의무화되었고, 경관심의 제도가 도입되었다. 그동안 경관계획과 경관심의가 본격적으로 운영되어 오면서 경관제도의 실효성에 대한 문제가 제기됨에 따라, 제도 개선을 위한 쟁점사항을 도출하고 구체적 개선안을 제안하였다. 「경관법」 실효성 제고를 위해 경관계획 위계 재설정, 중점경관관리구역 제도 활성화, 경관자원조사 내실화·체계화, 경관심의 합리적·효율적 운용, 경관행정인력 강화 및 경관전문 지원지구의 설치 등에 대한 법 개정이 필요하다.

● 경관제도 개선 추진 배경과 주요 쟁점

2007년 「경관법」이 제정되었고, 2013년 전면 개정되었다. 전면 개정에 따라 인구 10만 이상의 도시에 경관계획 수립이 의무화되었고, 일정 규모 이상의 사회기반시설 사업과 개발사업, 건축물에 대한 경관심의 제도가 도입되었다.

전면 개정 이후 약 8년 동안 경관계획과 경관심의가 본격적으로 운영되어 오면서 경관제도의 실효성에 대한 문제가 제기되어 왔다. 이에 전면 개정 이후 진행된 경관제도 개선 연구들을 토대로 국토교통부와 업무협약, 관련 전문가 TF 운영을 통해 「경관법」 개선을 위한 주요 쟁점을 구체화하고 쟁점별로 개선 방향을 논의하였다. 경관제도 개선의 주요 쟁점은 크게 경관계획 관련 세 가지, 경관심의 관련 세 가지, 경관조직 관련 두 가지 총 여덟 가지로 정리할 수 있으며, 개선 기본 방향은 다음과 같다.

경관제도 개선 주요 쟁점 및 기본 방향

구분	경관제도 개선의 주요 쟁점	제도 개선 기본 방향
경관 계획	쟁점1. 경관계획의 유형과 지자체별 위계의 불분명	- 경관계획 위계 재설정 및 역할 명확화 - 중점경관관리구역 제도 활성화 및 운영기준 구체화 - 경관자원조사 내실화, 체계화
	쟁점2. 중점경관관리구역 제도적 체계 미흡	
	쟁점3. 경관자원에 대한 조사체계 미흡	
경관 심의	쟁점4. 경관심의 대상 모호 및 지역별 편차 발생 (지자체 위임 사항 다수)	- 사회기반시설 사업 및 건축물 경관심의 대상 명확화 - 개발사업 경관심의의 심의시기 효율화 - 경미한 변경사항에 대한 규정 신설
	쟁점5. 개발사업 경관심의 절차 간소화 요구	
	쟁점6. 경미한 변경에 관한 기준설정의 요구	
경관 조직	쟁점7. 지자체 내 지속적·통합적 경관관리 미흡	경관행정인력 강화 및 경관전문 지원기구의 설치
	쟁점8. 지자체 경관행정의 역량 및 전문성 부족	

● 주요 쟁점별 제도 개선 방향과 주요 내용

• 경관계획 위계 재설정 및 역할 명확화

2013년 전면 개정으로 경관계획은 크게 도 경관계획, 시·군 경관계획, 특정경관계획으로 구분되었다. 경관계획의 위계와 관련한 쟁점은 광역 성격을 가진 특·광역시가 수립하는 경관계획의 역할과 내용이 시·군 경관계획과 동일하게 규정되어 있음에 따라 발생하는 문제이다. 시·군 경관계획은 구체적인 장소를 대상으로 하는 ‘중점경관관리구역의 관리에 관한 사항’을 필수 계획 내용으로 규정하고 있는데, 광역 성격의 특·광역시가 이에 대한 내용을 필수로 수립하는 것이 적절하냐는 점이다. 관할구역 내 임의수립 대상인 구청장이 경관계획을 수립하는 경우, 특·광역시와 구 단위 경관계획 내용이 중복 또는 차별성이 없다는 문제가 제기된다. 또한 경관지구나 중점경관관리구역에 대한 경관심의나 경관관리의 주체가 구청장이기 때문에 특·광역시 경관계획에 제시된 이들 지구, 구역에 대한 관리사항과 기준이 구 단위에서 그대로 실행되지 않을 수 있는 문제가 상존한다.

이에 수립권자에 따른 경관계획의 위계와 역할을 재정립할 필요가 있다. 구체적으로 경관계획의 유형을 ‘도·시·군 경관계획’에서 ‘도·특·광역시·시·군 경관계획’으로 재설정하는 것을 제안하였다. 이때 광역지자체의 역할을 광역 범위의 경관관리를 중심으로 하고, 중점경관관리구역의 지정·관리는 기초지자체가 하도록 역할을 설정하였다. 즉, 광역 성격의 도와 특·광역시는 중점경관관리구역으로 지정할 만한 대상에 대해 제안하고 개략적인 관리 방향을 제시하는 역할을 하고, 실질적 운영관리 주체인 기초지자체가 중점경관관리구역을 지정·관리하도록 경관계획수립지침을 개선할 것을 제안하였다. 다만 특·광역시는 관할 구·군이 경관계획 수립 임의대상임을 고려하여 필요시 중점경관관리구역을 직접 지정하고 관리계획을 수립할 수 있도록 유연하게 운영하도록 할 필요가 있다.

경관계획 유형 및 유형별 계획 내용(안)

경관계획의 내용	도 경관계획	시·군 경관계획	특·광역시 경관계획		
1. 경관계획의 기본 방향 및 목표	필수사항	필수사항	필수사항		
2. 경관자원의 조사 및 평가					
3. 경관구조 분석, 경관권역, 경관축, 경관거점 설정		임의 사항 (생략 가능)	5 또는 6 선택사항		
4. 둘 이상의 관할구역에 걸친 경관자원의 관리					
5. 중점경관관리구역의 지정 제안 및 관리방향 제시					
6. 중점경관관리구역의 지정 및 관리	임의 사항 (생략 가능)	필수사항	필수사항		
7. 경관지구 관리 및 운용					
8. 경관사업의 추진방안					
9. 경관협정의 관리 및 운영					
10. 특정 경관 유형 또는 경관요소의 관리					
11. 경관관리 행정체계 및 실천방안					
12. 경관계획 시행을 위한 자원 조달 및 단계적 추진	필수사항				
13. 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항					

* 특별시, 광역시, 특별자치시, 특별자치도, 행정시, 시, 군, 구, 경제자유구역청에서 수립하는 경관계획

• 중점경관구역 제도 활성화 및 운영기준 구체화

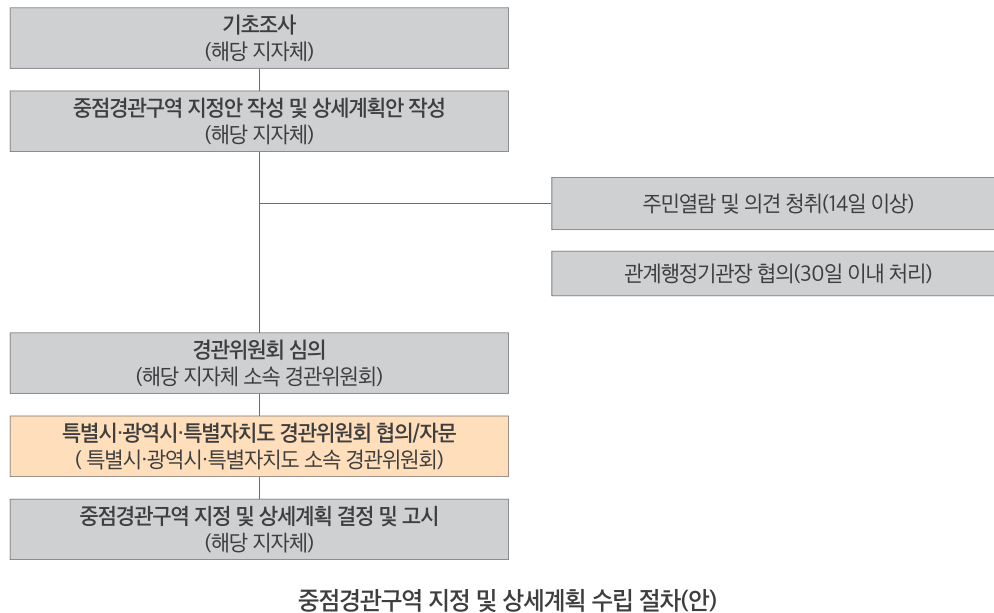
중점경관관리구역 제도는 경관자원의 보전관리, 상징경관 형성 및 명소화, 조망 경관 보호, 열악한 경관 개선, 개발사업 등에 따른 경관변화 관리 등 다양한 목적으로 많은 지자체에서 지정·운영되고 있는 경관관리 수단이다.

하지만 이에 대한 개념과 목적, 구역 지정 기준 및 절차가 명확하게 설정되어 있지 않아 운영과 계획내용의 지역별 편차가 크고 다양하며, 경관심의 위주로 운영·관리되면서 유도수단보다는 규제수단으로 인식하는 경향이 강하다는 점이 문제로 대두되었다. 또한 중점경관관리구역 내 건축물 경관심의의 경우 지자체 경관계획에서 설정한 심의 대상을 경관조례에 반영하지 않거나 조례에서 이를 연계하도록 규정하고 있지 않아, 경관계획에서 중점경관관리구역 제도의 실효성도 문제로 나타났다. 제도적으로는 경관계획의 수립 내용 가운데 하나로 설정되어 있어 임의수립 지자체에서는 이 제도를 활용할 수가 없고, 현장에서는 경관계획 수립 시 장소 중심의 관리계획을 구체적으로 수립해야 하는 어려움 때문에 지정 대상을 확대하기 힘든 것으로 나타났다.

이에 지역 경관관리에 유용한 수단인 중점경관관리구역 제도를 보다 활성화시키는 것을 기본 방향으로 설정하고, 다음과 같은 제도 개선사항을 제안하였다. 먼저 규제라는 인식을 해소하기 위해 명칭을 ‘중점경관구역’으로 변경하고, 다음으로 중점경관관리구역으로 지정하려는 대상설정 기준을 마련하였다. 마지막으로 경관계획을 수립하지 않은 임의수립 지자체에서도 필요시 중점경관관리구역을 지정, 운영할 수 있도록 근거를 마련하였다. 여기에는 경관계획을 수립한 지자체에서도 경관계획과 별도 또는 추가로 중점경관관리구역을 지정하고 관리계획을 수립할 수 있도록 하는 것도 포함된다.

세부 운영방안으로 구역 지정과 상세계획 승인 권한의 주체를 실질적 관리운영의 주체인 기초 지자체가 갖는 것으로 제안하였다. 다만 특·광역시에서 경관계획과의 정합성, 광역 차원에서의 경관적 영향 등을 검토할 수 있도록, 구·군에서 단독으로 추진하지 않고 특·광역시와 상호 협의·연계하도록 하는 ‘특·광역시와 자문 또는 협의’ 절차를 갖도록 제안하였다.

중점경관구역 지정 대상설정 기준 신설(안)
1. 중요한 경관자원이 있거나 조망적 가치가 높아 관리가 필요한 지역 2. 개발행위나 사업 등으로 급격한 경관변화 발생이 우려되어 관리가 필요한 지역 3. 심각한 경관 훼손 또는 열악한 경관 환경으로 개선이 시급한 지역 4. 상징적 경관 형성이 필요한 지역



• 경관자원조사 내실화 및 체계화

「경관법」 제9조와 제10조에 따라 경관계획 수립 또는 변경 시에는 경관자원조사를 실시해야 한다. 그러나 지자체에서 경관계획을 수립하는 과정에서 실시하는 경관자원조사는 다소 형식적으로 진행되는 경향을 보이며, 경관관리 기본 방향을 설정할 때 경관자원에 대한 고려가 미흡한 것으로 나타났다. 이는 결국 경관계획이 지역적 특성을 띠지 못하고千篇일률적인 내용으로 작성되는 문제로 이어질 수 있다. 이를 보완하기 위해 지역 경관자원에 대한 면밀한 조사가 선행될 필요가 있으며, 경관자원의 특성을 고려하여 1년 이상의 조사기간과 충분한 예산을 확보할 필요가 있다.

당진시는 기존 경관자원조사의 한계를 인식하여, 경관자원의 구체적인 특성을 파악하고 새로운 경관자원을 발굴하며 경관자원조사 결과를 정책적으로 적극 활용하기 위해 국내 최초로 경관계획과 별도로 경관자원조사를 실시하였다. 그 결과 지역 경관자원의 통합적·체계적 관리를 위한 기초자료를 마련할 수 있었으며, 관련 부서에서 조사 결과를 적극적으로 연계·활용하는 기회를 가질 수 있었다. 당진시 사례를 계기로 경관계획 수립과 별도로 경관자원조사 실시에 대한 필요성이 대두되고 있다.

이에 지역 경관의 정체성을 유지·강화하기 위해 지자체에서 보전·관리·활용해야 할 대상으로서 경관자원의 법적 정의를 신설하고, 보다 적극적인 보전·관리·활용을 위해 필요시에는 경관자원조사를 실시할 수 있도록 근거를 마련하도록 제안하였다. 또한 각 지자체에서 실시한 경관자원조사 결과를 국가에서 요청할 수 있도록 하여, 국가에서 경관자원의 지역별, 유형별 분포 현황을 토대로 관련 정책을 마련할 수 있는 기반이 구축되도록 하였다.

경관자원조사 내실화·체계화를 위한 제도 개선(안)

구분	주요 내용
경관자원 정의 신설	3. “경관자원”이란 지역의 경관 정체성을 나타낼 수 있는 중요한 자원으로서 시각적 요소뿐만 아니라 인문적·문화적 요소까지 포괄하는 개념이며, 보전·관리가 필요하거나 활용할 수 있는 대상을 말한다.
경관자원의 조사·평가 신설	① 시·도지사등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 경관자원에 관한 조사·평가(이하 “경관자원 조사·평가”라 한다)를 실시할 수 있다. 1. 우수한 경관자원의 발굴·관리 및 육성이 필요한 경우 2. 관할 지역의 경관 형성·보전 및 관리를 위한 시책을 마련하려는 경우 3. 경관자원을 활용하여 국민 인식을 개선하거나 경관 문화 및 산업을 활성화하려는 경우 4. 그 밖에 시·도지사등이 조사·평가가 필요하다고 인정하는 경우 ② 시·도지사등은 경관계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 경관자원 조사·평가를 실시하여야 한다. 다만, 다른 법령에 따라 경관자원 조사·평가를 한 결과가 있는 경우에는 그 결과를 활용할 수 있다. ③ 시·도지사등이 실시하는 경관자원 조사·평가는 주기적으로 그 타당성을 재검토하여 정비할 수 있다. ④ 국토교통부장관은 법 제33조에 따른 경관관리정보체계 구축을 위해 경관자원에 관한 정보를 수집할 수 있으며, 필요한 경우 지방자치단체의 장에게 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 해당 자료를 제출하여야 한다. ⑤ 그 밖에 경관자원 조사·평가에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

· 사회기반시설 및 건축물 경관심의 대상 명확화

경관심의는 2013년 「경관법」 전면 개정안의 주요 내용으로 이때부터 새롭게 도입·운영되고 있으며, 많은 제도 개선이 요구되고 있다. 먼저 경관심의 대상을 지자체 조례로 위임함에 따른 지역별 편차 문제가 있다. 사회기반시설과 건축물의 경우 법에서 규정한 일정 기준 외에 지역별 여건을 고려하여 조례로 심의대상을 정할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 경관심의를 받는 현장에서는 동일한 대상임에도 지자체에 따라 심의를 받기도 하고 그렇지 않기도 하여 형평성 문제가 제기되고 있다. 이러한 문제를 최소화하기 위해 다수의 지자체가 경관심의 대상으로 설정하고 있거나 지역 경관형성에 큰 영향을 줄 수 있는 사항에 대해 법적 심의대상으로 추가하는 방향을 설정하고 대상기준을 검토, 마련하였다.

경관심의 관련 「경관법」 규정 및 의무 대상

구분	관련 규정	경관심의 의무 대상
사회기반시설	- 법 제26조 사회기반시설 사업의 경관심의 - 영 제18조 사회기반시설 사업의 경관심의 대상 등	- 총사업비 500억 원 이상의 도로사업, 철도시설사업, 도시철도 시설사업, 300억 원 이상의 하천시설 등 - 지자체 조례로 정하는 총사업비 규모 이상 사회기반시설
개발사업	- 법 제27조 개발사업의 경관심의 - 영 제19조 개발사업의 경관심의 대상 등 - 영 제20조 사전경관계획의 수립 등	- 도시지역 내 3만㎡ 이상의 개발사업 - 도시지역 외 30만㎡ 이상의 개발사업 20만㎡ 이상의 「농어촌정비법」에 따른 마을정비구역 * 30만㎡ 이상 또는 건축물 연면적 20만㎡ 이상인 개발사업은 사전경관계획을 수립하여 심의

구분	관련 규정	경관심의 의무 대상
건축물	• 법 제28조 건축물의 경관심의 • 영 제21조 건축물의 경관심의	• 경관지구 내 건축물 • 지자체 조례로 정하는 중점경관관리구역 내 건축물 • 지자체 조례로 정하는 공공건축물 • 지자체 조례로 정하는 건축물

경관심의를 추가할 대상 및 기준을 선정하기 위해 사회기반시설에 대해서는 많은 지자체에서 이미 심의대상으로 규정하고 있는 시설과 시설 규모를 검토하고, 이 중 지상부 경관 영향, 장래 도시변화에 따른 경관적 영향력 등을 고려하였다. 또한 많은 지자체가 심의 대상으로 하고 있지는 않으나 지역 경관에 큰 영향을 주고 있는 대규모 시설(항만시설, 여객자동차터미널)과 장래 수요가 예상되는 시설(신재생에너지 설비)을 추가하였다. 건축물에 대해서는 현행 규정에서 경관심의를 사각지대에 놓였던 대규모 공동주택(주택건설사업)을 추가하였고, 세부적으로 3만㎡ 이상의 주택 건설사업을 추가¹⁾하였다.

사회기반시설 및 건축물 경관심의 추가 대상(안)

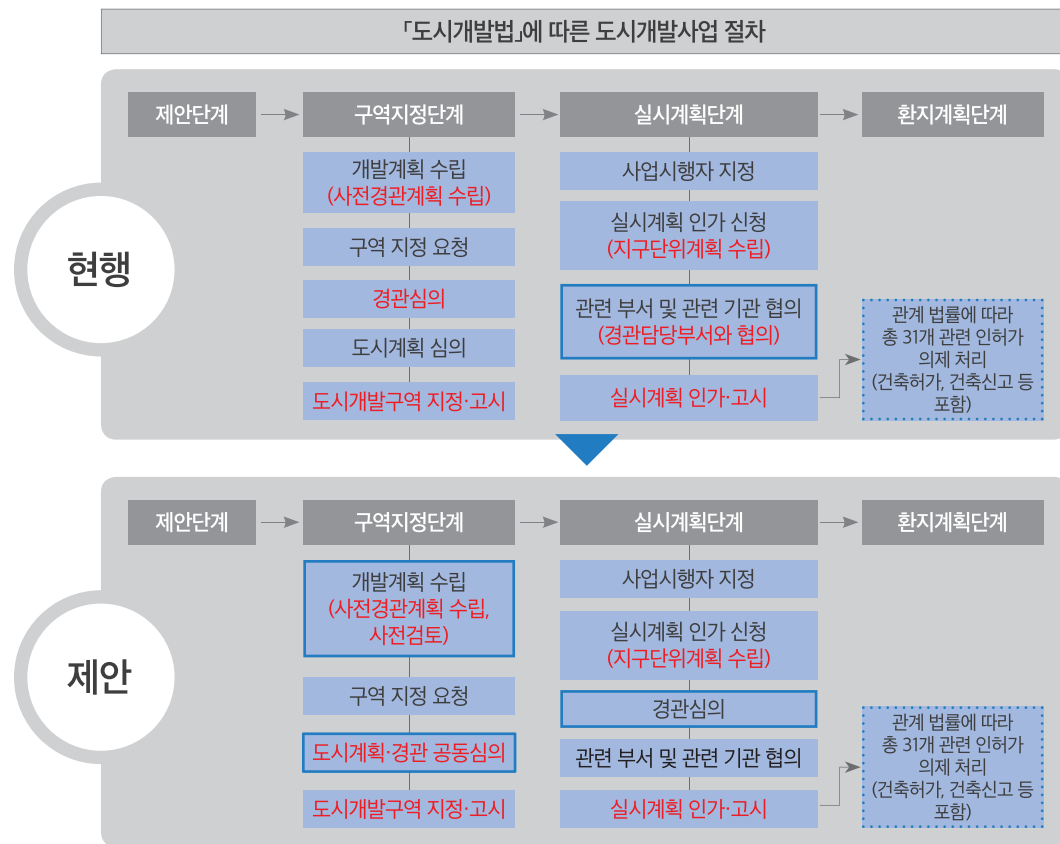
구분	경관심의 대상 및 규모
사회기반시설	가. 「항만법」에 의한 항만시설 중 총사업비가 300억 원 이상인 사업 나. 「여객자동차 운수사업법」에 따른 여객자동차터미널 중 총사업비가 100억 원 이상인 사업 다. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조 제3호에 따른 신에너지 및 재생에너지 설비를 설치하는 사업 라. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 제1호에 따른 사회기반시설 중 총사업비가 100억 원 이상인 사업 마. 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 총사업비 규모 이상인 사업
건축물	「주택법」 제15조에 따른 사업계획의 승인을 받아 건축하는 주택으로서, 대지면적이 3만㎡를 초과하는 경우

• 개발사업 경관심의를 심의시기 효율화

경관심 의와 관련한 두 번째 문제는 도시개발사업 및 정비사업에 있어 경관심의 시기의 적절성이다. 현재 규정은 도시개발사업 등 6개 분야 28개 대통령령으로 정하고 있는 개발사업을 시행할 때 개발사업에 따른 지구의 지정이나 사업계획의 승인 등을 받기 전에 경관심의를 실시²⁾하도록 하고 있다. 가령 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업의 경우, 심의절차는 ‘경관위원회 → 도시계획위원회 → 정비구역지정 → 교통영향평가, 건축위원회’ 등의 순서로 진행된다. 개발사업에서 지구 지정 전 경관심의를 하는 경우 세부 계획이 세워지지 않아 경관심의 취지에 적합한 사업계획인지 확인하기 어렵고, 이때 개발사업자의 추가적인 도서 작성 등 용역비용 또한 발생하고

있다. 사전경관계획 내용에 있어서도 사안별, 업체별로 구체성과 수준의 편차가 크게 나타나고 있는 것도 문제로 지적되고 있다.

개발사업에서 경관을 고려할 때 도시의 구조에 영향을 줄 수 있는 사업 초기, 지구 지정 이전 단계에서 거시적 차원의 경관검토를 거치고, 구체적인 계획안이 마련되는 개발계획 승인 단계에서 상세 차원의 경관검토를 하는 것이 이상적일 것이다. 하지만 이 경우 동일 사업에 대해 2회의 경관심의를 진행하게 되어 사업자에게 절차적인 부담을 줄 수 있으므로 1회로 조정하는 것이 바람직하다. 이에 개발사업에서 경관심의를 구체적인 사업계획이 작성되는 개발계획 승인 단계에 진행하는 것으로 조정하되, 지구 지정 이전 단계에서도 거시적 차원의 경관검토를 할 수 있도록 개선안을 제안하였다. 사업 초기에 경관적 검토가 필요한 부분은 도시계획과 경관을 공동 심의하거나, 도시계획심의회에서 경관 전문가를 포함하여 실질적으로 검토하는 방식을 고려해볼 수 있다.



현행 개발사업 경관심의 단계별 세부 절차와 대안 비교

• 경미한 변경사항에 대한 기준 신설

현재 경관심의에서 ‘경미한 변경사항’에 대한 기준이 마련되어 있지 않다. 이로 인해 사소한 설계 변경 또는 사업 변경 시 재심의 절차를 이행해야 하고, 행정업무의 가중뿐만 아니라 사업 지연 등으로 사업자에게 부담을 주고 있는 상황이다. 이에 경미한 변경사항에 대한 기준을 제안하였다.

구체적 기준 제시를 위해 사회기반시설 관련 법령과 28개 개발사업 각 법령에서의 경미한 변경 규정을 검토하였다. 각 사업의 근거법에서 규정하고 있는 경미한 변경 기준은 사업비용·사업범위·사업기간 등 다양했으며, 구체적 기준들은 상이하였다. 이들 경미한 기준이 경관적 측면에서도 경미한 사항이라고 볼 수는 없지만, 「경관법」에서 공통된 기준을 제기할 경우 모법과 상충하는 문제가 발생하고, 이 경우 경관 재심의 운영이 실제적으로 불가능할 가능성이 높다. 이러한 점을 고려하여, 개별 법규에서 규정하는 경미한 사항을 경관심의에서도 준용하는 것으로 경미한 기준을 제시하였다.

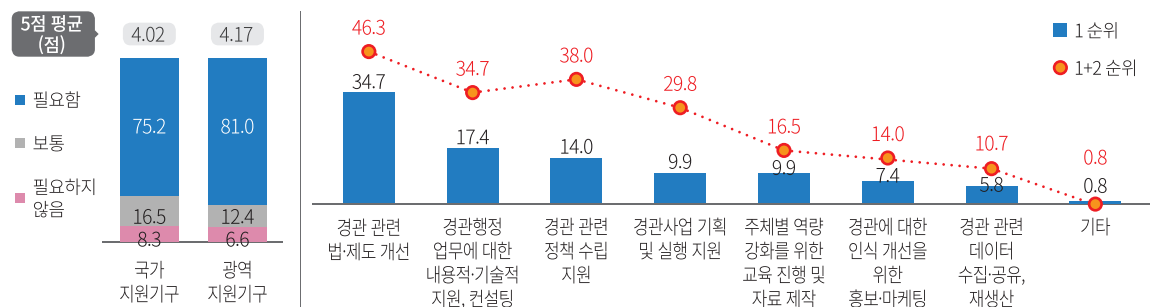
건축물 경관심의는 「건축법」에서 규정하고 있는 규정과 지자체 건축조례 167건을 비교 검토하였으나, 지자체 조례를 따를 경우 재심의 범위가 지나치게 넓어지는 문제가 생긴다. 이에 법 간의 정합성을 확보하고 경관적 영향을 크게 미치는 최소한의 규정을 따르는 것이 합리적이므로, 「건축법」에서의 경미한 규정을 경관심의에서도 그대로 준용하는 것으로 기준을 제안하였다.

• 경관행정인력 강화 및 경관전문 지원기구의 설치

경관행정의 실질적인 운영 주체는 시·군·구 등 기초지자체이나, 현재 「경관법」에는 지자체 내 경관행정 운영을 위한 조직 마련 및 지원체계 구축 등에 대한 관련 근거가 전무하다. 이에 따라 지자체 내 지속적·통합적 경관관리 미흡에 대한 문제와 지자체 경관행정 역량 및 전문성 부족에 대한 문제가 꾸준히 제기되고 있다. 이에 첫째, 지자체 내 경관행정 조직 및 인력 강화를 위한 제도적 근거 마련을 제안하였다. 둘째, 중앙정부 및 광역지자체 범위의 경관전문 지원기구를 설치함으로써 경관행정 운영을 체계적으로 지원할 수 있도록 제안하였다.

현재 대부분의 지자체는 도시·건축 부서에서 경관행정 업무를 수행하고 있으며 그 위상이 축소되고 있는 추세이다. 또한 경관행정 전담 인력은 전국 지자체 평균 3.1명이며 그 중 전문직 인력은 13.4%에 불과한 것으로 나타났으며(2019년 기준), 2~3년마다 담당자가 교체됨에 따라 전문성을 가지고 일관성 있게 경관관리 업무를 진행하기 어려운 실정이다. 이에 지자체에서 수행하고 있는 경관행정 업무의 연속성과 전문성 확보를 위해 지자체 내 전담조직을 설치하고 조직 내 전문 인력을 확보할 수 있는 근거를 마련하도록 제시하였다.

2009년부터 운영된 ‘충청남도 공공디자인센터’는 국내 유일한 경관관련 지원기구로서 유의미한 사례를 제공한다. ‘공공사업 디자인 컨설팅, 경관·디자인 정책연구, 디자인 역량 강화, 공공건축 지원업무’ 등의 법정 업무를 수행함으로써 광역 차원의 지역 경관 및 디자인 향상을 위해 노력하고 있으며, 일관된 지역경관을 형성하고 지역 특성에 부합하는 경관 형성을 유도하는 등의 구체적인 성과를 확인할 수 있다. 이에 중앙정부 및 지역 경관행정의 질적 향상을 위한 지원기구로서 국가 및 광역 경관지원센터의 설치를 제시하였다. 특히 국가 경관지원센터는 국가(중앙정부)의 경관관리 시책 발굴, 정책 및 제도 개선을 위한 연구 지원, 중앙행정기관의 경관자원 조사, 경관사업 및 경관심의 등 지원, 경관 관련 담당자에 대한 교육, 광역 경관지원센터의 운영 등 지원, 경관관리 우수사례 발굴 등의 역할을 담당할 것을 제시하였다.



경관 관련 지원기구의 필요성(좌), 국가(중앙정부) 차원의 지원기구가 담당해야 할 업무(우)

출처: 건축공간연구원(2020)

● 「경관법」 개정을 위한 향후 과제

2020년부터 「경관법」 개정에 대한 논의가 본격적으로 진행된 이후 2021년 12월 「경관법」 개정안이 국회에 발의³⁾되었으나, 2022년 현재까지 개정되지 못하였다. 위에서 제안한 개정사항 가운데 ①전담부서 설치 및 전문인력 등의 배치 규정과 ②경관계획의 유형 및 위계 재설정 규정, ③개발사업에서의 경관심의 효율적 운영을 위한 시기와 절차 개선에 대한 사항은 2021년 12월 발의된 개정안에 반영되지 않았다. 지자체 경관계획 수립의 혼선을 줄이고, 일선에 있는 경관행정 공무원들과 실무자들의 수요를 반영하여 제도를 개선하는 것이 국가의 책무라는 점에서 이들 사항도 추후 「경관법」 개정사항에 포함될 필요가 있다.

또한 발의된 개정안 중 경관자원에 대한 정의 부분을 보완할 필요가 있다. 현 개정안에는 ‘경관 자원’을 ‘지역의 경관 정체성을 나타낼 수 있는 자원으로 보전 및 관리가 필요한 것’으로 정의하고 있다. 이는 경관자원을 ‘보존과 관리’의 대상으로만 규정하고 있어 규제 대상으로

인식될 우려가 있다. 경관자원은 지역 정체성 확보에 기여하고 관광 활성화, 지역재생, 지역 명소화 및 특화가로 등을 위해 다양하게 ‘활용’될 수 있다. 이러한 점을 고려하여 경관자원의 정의에 ‘활용’의 대상이라는 점을 명시하여 규제의 대상이 아니라는 인식을 확산시킬 필요가 있다.

마지막으로 법 개정 의도와 취지를 토대로 향후 세부적인 운영기준과 절차가 구체적으로 마련될 필요가 있다. 시행령 개정과 더불어 경관계획의 유형 변화와 중점경관구역의 지정 및 상세계획 수립과 관련하여 경관계획수립지침이 개정되어야 하며, 경관심의 법 개정 사항과 관련하여 경관심의운영지침도 개정되어야 할 것이다.

경관자원의 정의 신설 관련 개정안 비교

개정 발의안(2021. 12. 16.)	제안
“경관자원”이란 지역의 경관 정체성을 나타낼 수 있는 자원으로서 보전 및 관리가 필요한 것을 말한다.	“경관자원”이란 지역의 경관 정체성을 나타낼 수 있는 중요한 자원으로서 시각적 요소뿐만 아니라 인문적·문화적 요소까지 포괄하는 개념이며, 보전·관리가 필요하거나 활용할 수 있는 대상을 말한다.

- 1) 주택개발사업 가운데 경관심의를 받아야 할 규모를 선정하기 위해, 주택건설사업 추진규모 현황을 분석하였다. 1만~3만㎡ 규모의 주택건설사업이 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났으나, 규모가 작은 경우 건축심의와의 중복문제가 있을 수 있다는 점을 고려하여 전문가 자문을 통해 최종 3만㎡ 이상의 규모(1개 단지 6동 규모)를 기준으로 제안하였다.

주택건설사업의 사업면적별 현황

구분	건수	비율	비고
사업면적 1만㎡ 미만	8	18.6%	* 주택인허가 행위개요(2022. 2.) 자료의 전국 기준, 건축물 유형 공동주택 336건 중 ‘신축, 개축, 대수선, 용도변경’의 행위구분에 해당하는 총 43건을 대상으로 조사 * 주택건설사업의 사업면적은 해당 공동주택의 단지면적에 해당하는 총 대지면적으로 봄
사업면적 1만~3만㎡ 미만	23	53.5%	
사업면적 3만~5만㎡ 미만	8	18.6%	
사업면적 5만㎡ 초과	4	9.3%	
계	43	100.0%	

출처: 건축데이터 민간개방시스템(<https://open.eais.go.kr/>), 주택인허가 행위개요(2022. 2.) 자료를 활용하여 연구진 작성

- 2) 도시지역 3만㎡ 이상, 도시지역 외 지역 30만㎡ 이상
3) 「경관법」 일부개정법률안(2021.12.16.일 발의, 의안번호 13934)

- 심경미, 정인아, 송윤정, 장미홍. (2022). 경관 계획, 심의 등 지역경관 운영관리 체계 개선 연구. 국토교통부.
- 건축공간연구원. (2020). 지자체 경관행정 전문가 인식조사. auri 경관센터 내부자료.
- 「경관법」 일부개정법률안(2021.12.16.일 발의, 의안번호 13934)
- 법제처. 「경관법」, 「경관법 시행령」.
- 건축데이터 민간개방시스템(<https://open.eais.go.kr/>), 주택인허가 행위개요(2022. 2.)

auri brief.

건축공간연구원

거주가치 중심의 민간주도 주택공급방식 사업모델 제안

염철호 선임연구위원 (044-417-9677, chyoun@auri.re.kr)

손은신 부연구위원 (044-417-9696, esson@auri.re.kr)

진태승 연구원 (044-417-9671, tesjin@auri.re.kr)

양동수 사회혁신기업 더함 대표 (02-6053-5500, dongsoo.yang@wdh.kr)

* 이 글은 염철호 외. (2021). 거주가치 중심의 민간주도 주택공급방식 활성화 방안 연구.
건축공간연구원 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

지금까지 민간시장의 주택공급은 대형 건설사나 시행사가 주도하는 대규모 분양아파트 단지와 오피스텔과 같은 수익형 부동산이 주된 방식이었다. 이러한 사업들은 모두 수익 극대화를 추구하는 분양(소유)가치 중심의 사업이다. 주거정책에 있어 공공과 민간이 협력하여 설계·운영에 거주자 참여, 다양한 생활지원서비스 제공과 커뮤니티 증진, 지역사회와의 관계 형성 등을 추구하는 이른바 거주(이용)가치 중심의 주택사업이 보다 활성화될 수 있도록 다양한 방안을 모색할 필요가 있다.

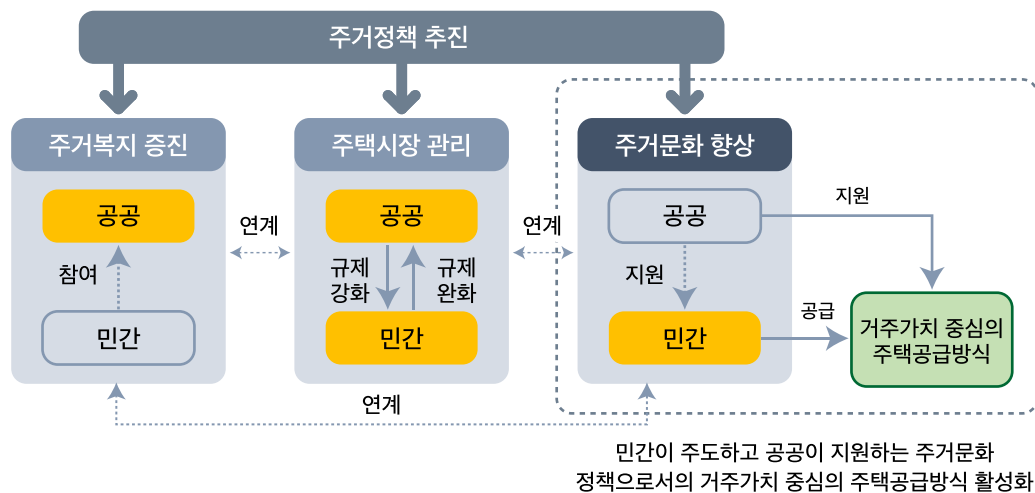
● 분양가치와 공공주도 중심에서 거주가치 중심의 민간주도 주택공급으로의 전환 필요

인구사회구조의 변화로 주거수요가 점차 다양해지면서 이제 주택 공급은 수요자 중심의 다품종 소량생산체제로 전환되어야 한다. 주택공급시스템이 다품종 소량생산체제로 전환된다는 것은

주택 수요자의 다양한 주거수요에 대응하는 주택유형과 주거서비스가 함께 모색되어야 할 필요성이 높아져야 한다는 것으로 해석될 수 있다. 거주가치 중심의 주택공급방식은 기존의 민간 분양 아파트나 수익형 부동산과 차별화되는 개념으로 시행, 소유, 관리·운영, 이용 등 관련 주체의 유형이 가능한 한 동일하면서 거주자의 다양한 요구를 반영할 수 있는 체계가 구축되어 있고 거주자와 지역을 위한 다양한 주거서비스가 지원되는 주택을 공급하는 방식으로 정의될 수 있다.

거주가치 중심의 주택공급방식은 기존 주택공급방식에 비해 사업주체의 기대수익이 크지 않고, 사업기간과 노력이 상대적으로 많이 필요하며, 거주자 입주 후에도 지속적인 주거서비스가 제공되어야 하는 방식이므로 수익형 부동산과 단지형 아파트를 공급하는 주체들이 관심을 가지거나 참여할 수 있는 방식이 아니다. 또한 거주가치 중심의 주택공급방식은 수요자의 다양하면서 개별적인 요구를 도출하고 기획, 설계, 운영 단계에서 이를 반영할 수 있는 체계를 갖추는 것이 중요한데 표준화와 공평성 등을 기반으로 하는 공공주택사업에서 이를 구현하는 것을 기대하기는 어렵다.

거주가치 중심의 민간주도 주택공급방식 활성화의 목표는 대규모 단지형 아파트나 수익형 부동산을 대체할 수 있는 또 다른 시장을 만드는 것이 아니라, 작지만 새로운 시도들이 실제로 구현되고 주택시장에서 주목을 받음으로써 주거문화 향상에 기여하는 것이 되어야 한다. 따라서 공공의 지원은 민간 주택시장에서 대규모 단지형 아파트나 수익형 부동산의 대안으로서 다양한 거주가치를 구현하고자 하는 차별화된 주거유형의 모색이 성공적으로 실현되고 활성화되어 전체 주택시장의 변화로 파급될 수 있도록 지원하는 것에 보다 중점을 둘 필요가 있다.



주거문화 정책으로서의 거주가치 중심의 주택공급방식 활성화

● 거주가치 중심의 민간주도 주택공급방식 사례의 차별성과 한계

기존의 일반적인 주택사업방식과 비교하여 최근 10년 이내 공급된 거주가치 중심의 민간주도 주택공급방식 사례들은 다음과 같은 차별성을 가지고 있다. 첫째, 해당 사례들은 다양한 공간 구조와 유형의 주택을 통해 입주자의 특성과 취향에 부합하는 다양한 선택지를 제공하는 주택공급을 실현한다. 둘째, 일반적인 아파트나 공동주택의 법적 복리시설을 넘어서 입주자의 다양한 수요를 반영하는 적극적인 공동이용시설 조성 및 주거서비스 시설 제공을 통해 다양한 주거서비스와 운영 프로그램을 연계한 삶의 질 향상을 도모한다. 셋째, 토지임대부 사회주택 등을 중심으로 순수 민간 분양주택이나 임대주택에 비해 상대적으로 저렴한 임대료로 장기간 안심 거주가 가능한 주거를 제공한다. 넷째, 주거 기능을 넘어서 공유경제, 사회통합, 코워킹, 창업, 문화예술 등 다양한 사회적 가치를 주택을 중심으로 구현하기 위한 수단과 사업모델이 반영된다. 다섯째, 분양 수익 극대화라는 기존 주택사업방식에서 탈피하여, 다채로운 공용공간을 기획·구성하고 장기간의 주택운영 모델을 구현한다는 점에서 운영가치 중심의 부동산 개발 모델을 지향한다.

또한 사업주체 인터뷰와 서면조사를 통해 직면해 있는 문제점과 개선이 필요한 점도 다수 확인되었다. 먼저 사회주택이나 협동조합주택의 경우, 관계 근거 법령이 미비하거나 적용이 어려운 경우가 많아 당초 예상과 달리 안정적 사업 추진에 어려움을 겪는 사례가 많았다. 또한 토지임대부 주택의 경우 토지와 건물의 소유가 분리되어 있어 대출이 원활하게 진행되지 않거나 임대보증금 보증보험 가입이 불가능한 경우가 발생하는 등 사업방식의 근본적인 문제를 토로하는 주체가 많았다. 다음으로 육아, 복지, 문화 등 다양한 수요를 반영할 수 있는 적극적인 시설연계형 주택을 조성하고자 하더라도 관련 사업이나 제도에서 이를 충분히 고려하지 않아 오히려 사업성에 부정적인 영향을 끼치게 되는 경우가 많았다. 아울러 노후 비주택 건축물을 새로운 주택으로 활용하는 리모델링형 주택사업을 추진하는 경우, 신축 중심의 사업기준이나 리모델링을 통한 용도변경에 대한 제도적 지원이 부족하여 실제 사업 실현에 이르기에는 장애요인이 많았다.

거주가치 중심 민간주도 주택공급방식 사례 예시

사례	개요		특징
위스테이 별내	• 협동조합형 공공지원 민간임대주택 • 지하 2층, 지상 22층 • 491세대		• 입주자가 출자한 협동조합을 통해 자치 운영 • 임대리츠가 사업 기간 동안 한국토지주택공사(LH)가 소유한 토지를 임대하는 방식 • 커뮤니티 카페(공유부엌, 카페, 돌봄센터), 도서관, 체육관, 어린이집, 마을방송국 등 제공
안암생활	• 비주택 용도변경 리모델링 매입약정형 사회주택 • 지하 3층, 지상 10층 • 122세대		• 유휴 호텔을 기숙사로 용도 전환하여 122세대의 청년 원룸형 주택을 공급 • 기존 호텔의 지하공간 등을 활용하여 창작 및 창업 활동이 이루어지는 코워킹 스페이스를 비롯하여 회의실, 공유주방, 공유세탁실 등 커뮤니티 시설을 제공
신내 너나들이	• 토지임대부 공동체 주택 • 지하 1층, 지상 5층 • 24세대		• 사업주체(소행주)가 최장 40년(30년 기준, 10년 연장 가능)간 토지임대부 주택으로 운영 • 아동 관련 보육시설(중랑구 지역아동센터), 공동육아어린이집(입주자조합 운영), 주민공동시설을 운영
아츠스테이 영등포	• 비주택 용도변경 리모델링 매입약정형 사회주택 • 지하 3층, 지상 17층 • 51세대		• 유휴 호텔을 기숙사로 용도 전환하여 51세대의 창작자 특화 주택을 공급 • 지역 내 문화적 콘텐츠 제공 창작자 확보를 위해 입주자의 40% 이상 창작자 입주 • 런드리라운지, 코워킹, 살롱, 책방, 강연장 등 커뮤니티 시설 제공
청운광산	• 토지임대부 공유주택 • 지하 1층, 지상 4층 • 10세대		• 도심에서 도보 통근이나 재택근무를 하는 1인 도시근로자 및 청년가구를 위한 공유주택 • 공유주방 등 커뮤니티 공간 규모가 전체의 39% • 근린생활시설(채식식당)은 임차인에게 저렴한 비용으로 임대·운영
맹그로브 송인	• 도시재생사업 연계형 공유주택 • 지하 1층, 지상 6층 • 24세대		• 콤팩트룸, 스튜디오룸, 더블스튜디오룸 등 다양한 유형의 공유주택을 통한 주거실험을 표방 • 공유주방, 코워킹룸, 라운지, 루프탑 등 10여 개의 다양한 공유공간을 제공

사진 및 그림 출처: (위부터) 위스테이 홈페이지. <http://westay.kr/Byeollae/SupplyInfo>, 아이부키 홈페이지. https://www.ibooke.kr/index.php?mid=projects&document_srl=8277#23, 소행주 블로그. <https://cafe.naver.com/cooperativehousing/>, 아츠스테이 네이버 예약 페이지. <https://booking.naver.com/booking/6/bizes/493542>, 서울소셜스탠다드 홈페이지. <http://www.3sio.org/collectivemine/>, 다산엔지니어링 블로그. https://blog.naver.com/dasan_ce/222143324796(이상 검색일: 2022.9.26.)

● 거주가치 중심의 민간주도 주택공급방식 사업모델 도출

거주가치 중심의 주택사업방식의 개념과 기존 추진사례들의 문제점을 바탕으로 사업모델 구상을 위한 과제를 다음의 다섯 가지로 설정하였다.

거주가치 중심 민간주도 주택공급방식 사업모델 구상을 위한 과제

과제	세부 내용
민간에서의 새로운 주택공급 주체의 역량 강화	공공이나 민간건설업체와는 차별화되는 다양한 가치를 구현하고자 하는 민간의 주택공급주체를 육성하고 안정적인 사업주체로서 주택시장에 정착하게 하기 위한 공공의 지원
거주가치 구현과 연계한 공공 지원의 인센티브 부여	민간 차원의 다양한 공급주체가 사업수익에만 의존하지 않고 보다 자유로운 주택 공급이 가능한 여건 마련을 위하여 거주가치 구현과 연계하여 공공의 지원 방식과 인센티브 부여, 관련 기준의 유연화 등을 적용
공급 및 소유 방식의 다양화	거주가치 중심의 다양한 주택공급방식 활성화를 위해서는 토지와 건물의 공급과 소유방식의 재검토, 공급과 소유 주체의 다양화 등 기존의 이분법적인 방식에서 탈피한 접근
공급 중심에서 운영 중심으로의 전환	공급 중심의 모델에서 탈피해 수요자 필요 발굴, 필요와 연계한 서비스 제공, 커뮤니티 시설 통합 관리 등 운영 단계의 전문 커뮤니티 관리
시설 연계형 공급방식의 확대	공공시설이나 지역 주민까지 포함한 생활지원 서비스를 적극적으로 제공하는 시설을 조성하면서 민간주택을 복합하여 건설하는 등 시설 연계형 주택사업방식이 활성화될 수 있는 다양한 지원방안을 모색

또한 사업모델 도출에 있어 다음의 세 가지 원칙을 설정하였다. 첫째, 토지 제공, 사업비 지원 등 공공지원을 포함하되, 기존 사업방식에서 드러난 한계와 문제점을 개선하면서 공공성 및 거주가치 구현과 연계하여 공공지원의 인센티브를 차등화 한다. 둘째, 분양 아파트와 수익형 부동산 위주의 주택공급방식과 차별화하기 위하여 협동조합주택, 임대주택, 임대 후 분양 등의 방식을 사업 특성에 맞게 적용한다. 셋째, 주택 내 복리시설 확대, 생활SOC 등 공공시설과 복합화, 민간주거서비스 시설의 연계 등 도입하고자 하는 주택 특성에 부합하도록 주택과 연계하는 시설의 성격을 차별화한다. 이상을 바탕으로 총 네 가지의 거주가치 중심의 민간주도 주택공급방식 사업모델을 설정하였다.

거주가치 중심 민간주도 주택공급방식 사업모델

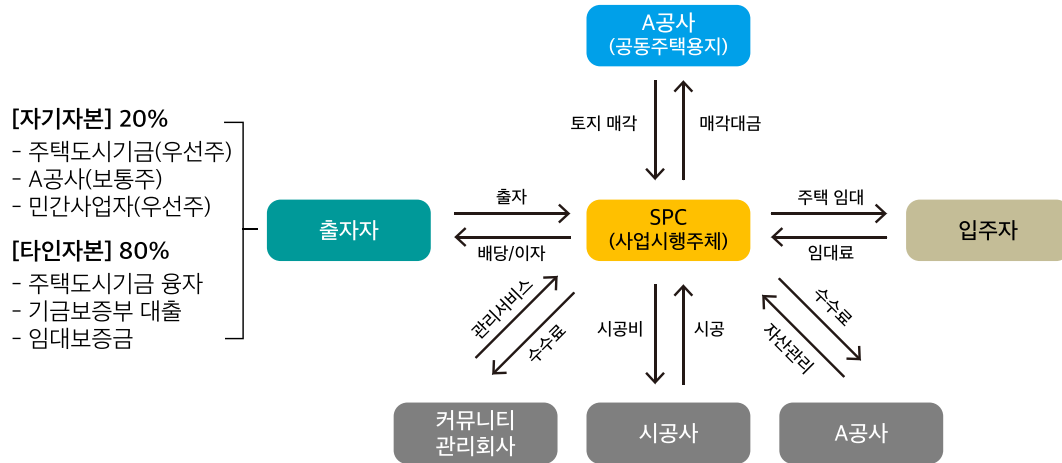
<모델 1> 협동조합형 민관협력 주택공급방식 기존 공공지원 민간임대주택, 협동조합주택 등에서 대두된 문제점을 개선하면서 협동조합방식을 적용한 공동체주택의 발전적 사업모델	<모델 2> 국공유지 활용형 생활SOC 복합화 주택공급방식 민간사업자의 적정 토지 확보 난항 문제를 해결하면서 국공유지의 가치 향상 및 활용도 제고, 도심 내 적정주택 공급 활성화 등을 함께 도모할 수 있는 사업모델
<모델 3> 보육 특화형 주택공급방식 공공지원형 사회임대주택 사업에서 사업주체 선정 문제, 돌봄시설 등 복리시설에 대한 문제, 보증·용자 등 사업비 조달 문제 등을 개선하면서 돌봄 서비스에 특화한 사업모델	<모델 4> 리모델링형 청년 지원 주택공급방식 기존의 비주택 용도변경 리모델링 사업에서 주택으로 용도 변경에 따른 인허가 및 기준 적용 문제 등을 개선하면서 청년 창업 지원에 특화한 사업모델

● 거주가치 중심의 민간주도 주택공급방식 사업모델의 사업구조

· 사업모델 1: 협동조합형 민관협력 주택공급방식

기존 공공지원 민간임대주택에서 민간사업자가 과도한 이익을 가져가는 문제를 개선하면서 협동조합이 주택을 소유·운영하는 주체로서 역할을 할 수 있도록 하는 방식이다. 우선 LH 등이 조성한 공공택지를 해당 공사와 민간사업자 등이 참여하는 SPC에 매각하고, 매각대금 등을 재원으로 이를 다시 SPC에 출자한다. 사회적경제주체 등 민간사업자는 1% 미만의 자본을

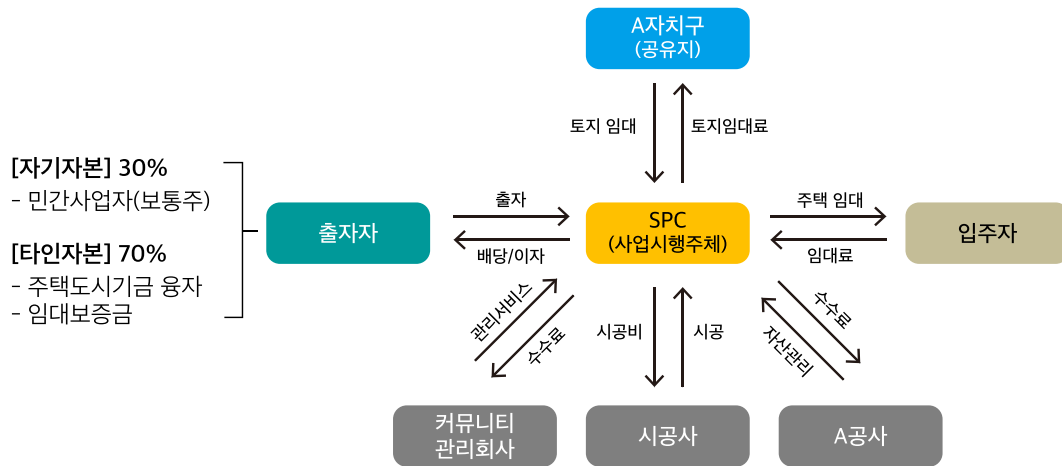
우선주로 출자해 사업권을 확보하고 정해진 한도 내에서 자본이익을 수취한다. 운영 기간에는 민간사업자가 커뮤니티 관리를 수행하며, 커뮤니티 시설을 기반으로 한 커뮤니티 활성화 사업을 함께 수행한다. 임대기간 종료 시에는 개별 분양을 원칙으로 하되, 임차인으로 구성된 협동조합을 통한 일괄 분양도 고려한다.



협동조합형 민관협력 주택공급방식 사업구조

• 사업모델 2: 국공유지 활용형 생활SOC 복합화 주택공급방식

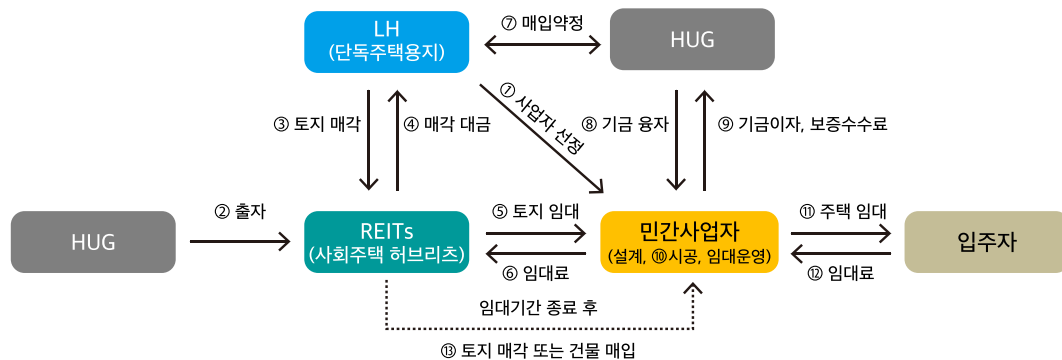
기존 국공유지에 생활SOC를 조성하면서 여유 용적률을 이용하여 민간사업자가 임대주택을 복합하여 조성하는 방식이다. 민간사업자는 생활SOC의 계획 및 건설을 함께 수행하고, 생활SOC는 조성 후 지자체 등이 매입하여 활용하거나 공동주택 입주민과 지역 주민이 함께 이용하며, 필요시 민간사업자가 위탁운영방식으로 생활SOC를 운영한다. 민간사업자가 조성한 주택은 민간임대주택으로서 30년간 운영 후 지자체 등에 기부채납하고, 지자체는 이후 공공임대주택으로 계속 활용한다.



국공유지 활용형 생활SOC 복합화 주택공급방식 사업구조

• 사업모델 3: 보육 특화형 주택공급방식

신혼부부나 육아세대가 선호하는 입지의 토지를 주택허브리츠가 LH 등에게 매입하고, 사회적 경제주체 등 민간사업자가 보육시설을 특화한 민간임대주택을 공급하는 방식이다. 보육시설과 주택과의 긴밀한 연계와 책임 운영을 위하여 민간 주택사업자와 보육서비스 주체가 함께 사업주체로 참여하며, 민간사업자는 육아세대에 특화한 임대주택을 건설·운영하고, 부지 내 돌봄센터를 통해 어린이집 등 보육시설과 연계하여 어린이집 또는 초·중·고 방과 후의 돌봄 서비스를 제공함으로써 주택 내 또는 주변 지역에서의 포괄적 보육서비스를 제공한다. LH 등은 임대기간 종료 후 건축물에 대한 매입을 확약하고, 주택도시보증공사(HUG)는 사업에 대한 기금 출자 및 융자, 대출 보증 등을 지원한다.

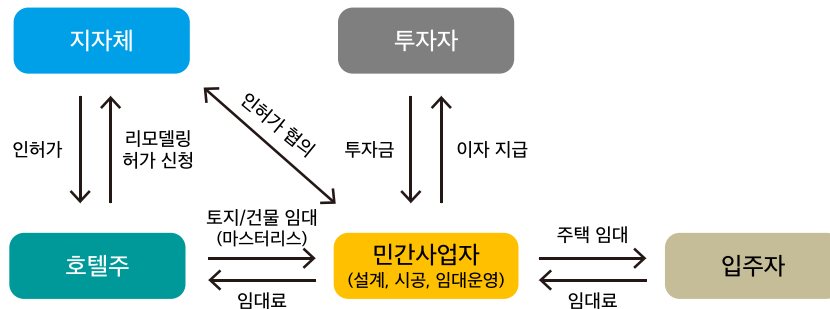


보육 특화형 주택공급방식 사업구조

출처: 한솔아이키움 사업설명서 내부자료.

• 사업모델 4: 리모델링형 청년 지원 주택공급방식

민간사업자가 유휴 오피스, 호텔 등을 리모델링하여 청년을 위한 1인 주거와 창업지원 공간을 조성하여 청년에 특화된 민간임대주택을 공급하는 방식이다. 민간사업자는 유휴 오피스, 호텔 등의 소유주와 함께 사업주체가 되거나 마스터리스방식으로 위탁을 통해 유휴 시설을 주거시설로 용도변경하여 조성하면서, 기존 시설의 저층부·지하공간 등을 활용하여 코워킹 스페이스 등 창업지원 공간을 확충한다.



리모델링형 청년 지원 주택공급방식 사업구조

● 사업모델 실현을 위한 과제 및 정책·제도개선 방안

네 가지의 사업모델별로 사업의 내용을 구체화한 다음 사업모델 실현을 위한 세부과제와 관련 정책 및 제도개선 방안을 다음과 같이 도출하였다.

모델 1(협동조합형 민관협력 주택공급방식)에서는, 협동조합의 특수성과 지속가능성을 고려한 공공지원 민간임대주택사업 프로세스 개선, 임대운영·커뮤니티 관리 구조를 통합적으로 관리하는 임대운영·커뮤니티 관리구조 혁신, 입주자 참여 프로세스를 통한 실사용자(입주자) 중심의 특화된 공간 및 주거서비스 구현이 과제로 도출되었다.

모델 2(국공유지 활용형 생활SOC 복합화 주택공급방식)에서는, 생활SOC와 임대주택을 공급·운영하기 위한 국·공유재산의 개발주체 다각화, 국공유지 내 영구건조물 축조 규정 완화와 국·공유재산의 대부기간 및 전대 규정 유연화 등의 경직된 국·공유재산 관련 제도의 유연화가 과제로 도출되었다.

모델 3(보육 특화형 주택공급방식)에서는, 보육 특화형에 부합하는 사업 주체 공모 조건 설정과 부지조건 설정, 보육특화시설을 주택과 함께 공급하는 경우의 보육특화시설 운영비에 대한 고려,

토지임대부 방식에서 민간사업자 보증 및 출·용자 등의 불확실성 해소, 영세 민간사업자를 위한 초기 투자비의 일부 회수 및 자금 융통 허용 등이 개선 과제로 도출되었다.

모델 4(리모델링형 청년 지원 주택공급방식)에서는, 기존 호텔 등의 공간구조 등을 고려한 적절한 주거용도의 적용방안과 기존 시설의 완화 용적률의 인정에 따른 공공성 확보방안이 과제로 도출되었다.

이러한 모델 검토를 통해 분양 아파트 단지와 수익형 부동산으로 고착화된 민간주택과 정부와 지자체가 직접 공급하는 공공임대주택으로 이원화된 주택시장에서 다양한 거주가치를 구현하는 소규모 공동주택을 공급하고자 하는 민간 분야의 시도들이 주택사업방식으로 시장에 정착되고 안정적으로 사업이 추진되도록 하기 위한 지원방안을 모색하고자 하였다. 이상 파악한 문제점과 도출된 정책방향 및 제도개선 과제 등을 통해 다시 한 번 우리나라의 주거문화와 주택시장을 돌아보는 계기가 되고, 우리나라 주거정책이 민간에서 시도되는 의미 있는 새로운 주택공급방식의 모색이 성공적으로 실현되고 활성화되어 전체 주택시장의 변화로 파급될 수 있도록 지원하는 것에 보다 중점을 두는 방향으로 발전되기를 기대한다.

거주가치 중심의 민간주도 주택공급방식 사업모델 실현을 위한 과제와 관련 정책 및 제도개선 방안

사업모델	사업모델 실현을 위한 과제	관련 정책 및 제도개선 방안
<모델 1> 협동조합형 민관협력 주택공급방식	• 사업 프로세스 개선 - 입주자 모집과 연계한 니즈 파악 - 입주자 필요 기반 커뮤니티 시설 및 프로그램 구성 - 입주자 커뮤니티 육성 - 커뮤니티비즈니스 서비스 및 주체 인큐베이팅 • 임대운영·커뮤니티 관리 구조 혁신 - 공간과 공간을 운영하는 프로그램과 거주자의 필요를 상시적으로 포착·반영하기 위하여 세분화된 임대운영·커뮤니티 관리 구조를 통합적으로 관리하는 구조로 전환 • 실사용자 중심의 특화된 공간 및 주거서비스 구현 - 시행자는 커뮤니티 공간이 플랫폼으로 기능할 수 있도록 공간과 주거서비스 기획에 입주자가 참여하는 프로세스를 설계하고 제공하는 역할 수행	• 거주가치 중심 주택의 공동체 자산화를 위한 「민간임대주택법」 개정 - 공공지원민간임대주택 건설·운영을 위해 사회적협동조합이 설립된 경우, 사회적협동조합에게 분양 우선권을 부여할 수 있도록 규정 - 조합원 및 분양 주택 임차인 전원이 무주택 세대구성원 요건 유지(사회적협동조합에 대한 모니터링 강화) • 공공택지 활용형 공공지원 민간임대주택 공모 참가 자격 등 개선 - 시공사 외에 주택 개발·운영을 통합 기획·관리할 수 있는 시행사를 컨소시엄에 포함 - 평가 분야 및 배점기준에 공공성을 실현할 수 있는 시행사 참여를 유도하는 가점 부여

사업모델	사업모델 실현을 위한 과제	관련 정책 및 제도개선 방안
<모델 2> 국공유지 활용형 생활SOC 복합화 주택공급방식	• 국·공유재산의 개발주체 다각화 - LH 등 공공주체로 한정하고 있는 국·공유재산의 개발에 거주가치 중심의 주택사업을 시행하고자 하는 민간사업자가 참여할 수 있는 제도적 기반 마련 • 국공유지 내 영구건조물 축조 규정 완화 - 국공유지의 영구건조물 축조 금지 조항의 유연화 - 사용·수익허가를 위한 사용주체 및 용도 관련 규정의 유연화 • 국·공유재산의 대부기간 및 전대 규정 유연화 - 5년/1회로 한정된 대부기간 완화 - 민간사업자가 임대주택 건설 후 입주자 임대가 가능하도록 전대 규정 완화	• 생활SOC 등과 민간임대주택의 복합화를 위한 국공유지 활용 활성화 정책 추진 - 민간사업자가 생활SOC 등과 민간임대주택을 복합화 하는 사업방식을 추진할 수 있도록 국공유지의 적극적인 활용 활성화 정책 마련 • 「국유재산법」의 민간참여개발제도 개선 - 민간참여개발 대상의 다양화, 참여주체의 확대, 장기 대부 개발방식 허용, 사업절차 간소화 등 추진 • 「민간임대주택법」의 국·공유재산 관련 특례 개선 - 촉진지구의 범위를 지자체가 필요한 경우 규모와 상관없이 공유지 등을 포함될 수 있도록 확대 - 촉진지구에서의 시행자 범위를 공공지원 민간임대주택을 건설하기 위하여 공유지 등의 토지 임대계약을 체결한 임대사업자로 확대
<모델 3> 보육 특화형 주택공급방식	• 보육 특화형에 부합하는 사업 주체 공모 조건 설정 - 공공지원 사회임대주택 공모 시 보육 특화형의 경우에는 공모 참가 자격에서 보육서비스 전문업체의 컨소시엄 참여를 전제 • 보육특화시설 공급을 고려한 부지 조건 설정 - 보육 서비스를 특화한 주택 공급에 적합한 규모의 부지를 대상으로 하도록 설정(필요시 사전에 해당 지자체와의 협의를 거쳐 건축협정방식 적용이 가능한 여건 마련) • 돌봄센터 등 보육특화시설 운영비에 대한 고려 - 보육특화시설을 함께 공급하는 경우 임대료 기준 완화 또는 토지임대료 감면 등 인센티브 제공 • 민간사업자 보증 및 출·용자 등의 불확실성 해소 - 토지임대부 주택사업에서 HUG 보증의 경우 금융권 사업비 대출이 원활히 이루어지도록 명확한 규정 마련 • 초기 투자 사업비 일부 회수 및 자금 융통 고려 - 준공 시점부터 일정 비율의 임대보증금과 임대료를 초기비용 환수나 대출금의 상환 등에 활용 허용 • 15년 임대 의무 기간 중 또는 이후의 청산방식 개선 - 민간사업자 사정에 따라 불가항력적으로 건물을 매도할 수밖에 없는 경우에 대한 예외조항 마련(돌봄센터 등 보육특화시설에 대해서는 주택에 준하는 감정가격을 책정할 수 있는 기준 마련)	• 보육특화형 공공지원 민간임대주택을 위한 별도의 공모 추진 - 사업자의 자격, 부지 조건, 보육특화시설 운영비, 건물 매입 시의 보육특화시설에 대한 감정가격 등이 고려한 별도의 보육특화형 공공지원 민간임대주택 공모 시행 • 민간사업자에 대한 명확한 보증 및 출·용자 규정 마련 - LH의 매입확약을 사업 추진의 전제조건으로 설정 - 민간사업자가 보증 요건에 부합하여 HUG 보증을 득한 경우에도 일정 기간 협약은행 등의 대출이 지연되고 민간사업자의 귀책사유가 없는 경우에는 즉시 LH가 해당 주택을 매입하도록 규정 • 초기 투자 사업비의 일부 회수 및 자금 융통을 위한 규정 유연화 - 민간사업자의 부담을 일부 경감하기 위하여 민간사업자 요청이 있는 경우 토지임대료 납부를 주택 준공 후 입주율이 70%를 초과할 때까지 유예할 수 있도록 규정 • 민간사업자의 건물 매입청구권 행사 규정 마련 - 임대 의무기간의 50% 이상이 경과하였고, 민간사업자에게 불가항력적인 사유가 발생한 경우에는 민간사업자의 건물에 대한 매입청구권 행사 허용 - 매입청구권 행사 시점의 건물 감정가격으로 건물을 매입하도록 규정

사업모델	사업모델 실현을 위한 과제	관련 정책 및 제도개선 방안
<모델 4> 리모델링형 청년 지원 주택공급방식	• 기존 호텔의 공간구조 등을 고려한 적절한 주거용도의 적용 - 기존 유휴 호텔을 리모델링하면서 공동 기숙사로 용도 변경하는 방식 활성화 • 완화 용적률의 인정에 따른 공공성 확보 - 용도변경 시 기존에 완화 받은 용적률 증가분을 인정하는 대신에 공공기여 등과 연계	• 공동 기숙사의 법적근거 마련 - 「건축법 시행령」 개정을 통해 일반 기숙사와 차별화된 공동기숙사의 법적근거를 마련 - 공동기숙사의 양호한 주거환경 확보를 위한 건축기준을 마련 • 「관광숙박시설 확충을 위한 특별법」에 따른 호텔의 완화 용적률의 인정 및 공공성 확보를 위한 법적 근거 마련 - 「공공주택 특별법」과 같이 「민간임대주택법」에서도 용적률에 대한 특례를 적용할 수 있도록 하되 이에 상응하는 공공기여를 규정 - 창업 지원 특화형 준주택 공급 유도를 위하여 코워킹 스페이스 등 다양한 공동 이용시설 확충 등을 공공기여 방안으로 설정

- 다산엔지니어링 블로그. https://blog.naver.com/dasan_ce/222143324796
- 서울소셜스탠다드 홈페이지. <http://www.3siot.org/collectivemine/>
- 소행주 블로그. <https://cafe.naver.com/cooperativehousing/>
- 아이부키 홈페이지. https://www.ibookey.kr/index.php?mid=projects&document_srl=8277#23
- 아츠스테이 네이버 예약 페이지. <https://booking.naver.com/booking/6/bizes/493542>
- 염철호, 손은신, 진태승, 양동수. (2021). 거주가치 중심의 민간주도 주택공급방식 활성화 방안 연구. 건축공간연구원.
- 위스테이 홈페이지. <http://westay.kr/Byeollae/SupplyInfo>
- 한솔아이키움 사업설명서 내부자료.

auri brief.

건축공간연구원

공공건축심의위원회 운영 현황과 과제

이혜원 연구원 (044-417-9825, hwlee@auri.re.kr)

방재성 부연구위원 (044-417-9850, jsbang@auri.re.kr)

* 이 글은 이혜원 외. (2022) 공공건축심의위원회 운영 현황과 과제.
건축공간연구원 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

▶ auri brief 바로가기

2019년 12월 19일부터 공공건축 조성 시 ‘건축기획’과 ‘공공건축심의위원회 운영’이 의무화되었으며, 심의위원회는 건축기획을 심의하고 사업추진에 필요한 사항을 자문하게 되었다. 현행 법령은 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항을 지자체 및 공공기관이 정하도록 하여 기관의 특수성과 운영의 자율성을 보장하고 있다. 제도 도입 초기이나 공공건축심의위원회의 운영 현황을 도입 취지와 비교하고 건축기획 활성화 관점에서 분석하였다. 이를 토대로 △제도의 효용성 개선과 효율화를 위한 위원회 운영 가이드 마련 △위원회 운영의 일관성 확보를 위한 법령 조문 내용의 구체화 △공공건축 관련 유관기능과의 관계 정립 방법 모색 등 주요 개선 방향과 중장기 과제를 제안한다.

● 공공건축심의위원회, 취지대로 운영되고 있을까?

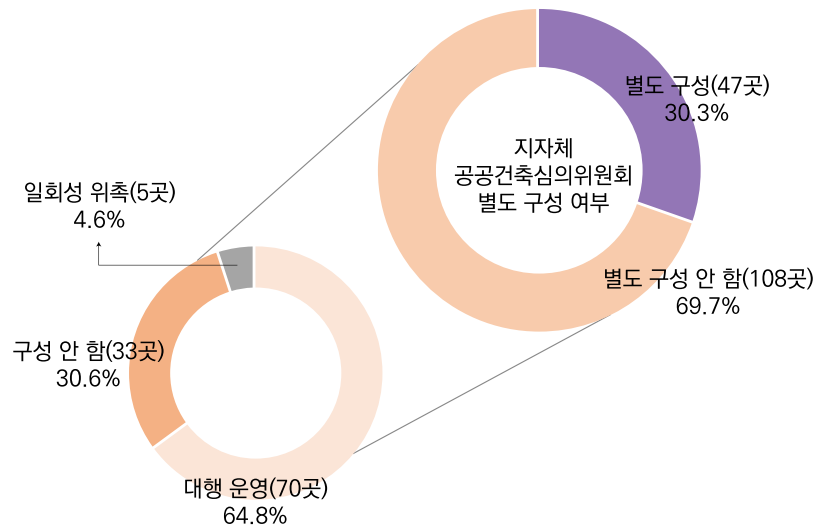
공공건축심의위원회는 ‘건축기획’에 대해 심의하거나 자문 등에 응하기 위해 도입되었는데, 운영 의무화 시점으로부터 약 2년 6개월이 경과되었으나 아직 그 현황에 대해 파악된 자료가

부재하다. 국가공공건축지원센터의 공공건축 자문에 대한 응답에 따르면 심의위원회 구성 또는 기능에 대한 질의가 꾸준히 들어오고 있어¹⁾ 제도 도입 취지 및 역할 등에 대한 공공기관의 이해 증진이 필요하다. 공공건축심의위원회는 「건축서비스산업 진흥법 시행령」 제19조의 3 제10항에 따라 공공건축 사업을 추진하는 중앙행정기관, 공공기관, 지방자치단체에서 기관별로 위원회 구성 및 운영에 필요한 사항을 정하도록 하고 있다. 때문에 지자체별로 위원회 구성 및 운영방식에 차이가 있을 것으로 예상되며, 개선 방안을 찾기 위해서는 운영 현황을 우선 파악할 필요가 있다.

● 공공건축심의위원회 운영 현황²⁾

• 공공건축심의위원회를 별도로 구성, 운영하는 지자체는 30%에 불과

2022년 6월 말 기준 지방자치단체 가운데 47곳(약 30.3%, 응답한 광역 17곳, 기초 138곳 기준)만 공공건축심의위원회를 별도로 구성해 운영하고 있는 것으로 나타났다. 심의위원회를 별도로 구성하지 않은 108곳 중 70곳은 지방건축위원회 등 타 위원회에서 역할을 대행하고 있는 것으로 파악되었다. 공공기관의 경우 11곳(약 24.4%, 응답한 45곳 기준)만 공공건축심의위원회를 별도로 구성하고 있고, 심의안건 발생 시 일회성으로 위촉해 운영하는 곳도 13곳(약 28.9%, 응답한 45곳 기준)이 있는 것으로 파악되었다.



지방자치단체 공공건축심의위원회 운영 현황(2022년 6월 말 기준, 155곳 대상)

출처 : 국가공공건축지원센터(2022.8.) 참고하여 연구진 재작성.

• 운영규정의 내용과 구성은 기관별로 큰 차이를 보이지 않음

2022년 6월 말 기준 광역자치단체 8곳(교육청 포함)과 기초자치단체 14곳 총 22곳의 지방자치단체가 운영규정을 제정하였고,³⁾ 중앙행정기관·공공기관의 경우 2곳의 중앙행정기관과 11곳의 공공기관이 제정한 것으로 확인되었다.⁴⁾

「건축서비스산업 진흥법 시행령」 제19조의 3에 따라 구성·운영에 필요한 사항은 공공기관이 정할 수 있도록 하였음에도 불구하고, 운영규정의 내용과 구성은 대부분 시행령의 내용과 동일하여 기관별로 큰 차이는 없는 것으로 파악되었다. 주요 내용은 구성, 위원의 자격기준, 임기, 위원장과 위원의 직무, 회의, 운영, 위원의 제척·기피·회피·해촉, 결과 조치, 기능 등이다.

• 대행 가능위원회의 기관 내 운영 여부가 운영방식에 영향

법령에서 명시한 운영방식, 즉 별도 구성 혹은 대행 가능위원회(「건축법」에 따른 건축위원회, 「건축기본법」에 따른 지역건축위원회)에 의한 운영 외 세부규정은 없는 상황이긴 하나, 대행 가능위원회의 기관 내 운영 여부가 운영방식에 영향을 주는 것으로 파악되었다. 지방자치단체는 대행 가능위원회를 기관에서 직접 운영하고 있어 공공건축심의위원회 별도 구성의 필요성이 낮은 것으로 판단(2022년 6월 말 기준, 지방자치단체의 45.2%(응답한 155곳 기준) 타 위원회 대행 운영)된다. 이에 반해 중앙행정기관·공공기관은 대행 가능위원회를 기관에서 직접 운영하지 않으므로 별도로 구성해야 하나, 일부기관에서는 기(既) 운영 중인 ‘기술자문위원회’를 활용해 심의 개최 시 일회성으로 구성하고 있었다.

공공건축심의위원회 운영방식 관련 법령 내용 및 기관별 운영 실태, 운영규정 현황 비교·분석

구분	운영(실태) 현황(12곳)	제도(운영규정) 현황	
		지자체(22곳)	중앙행정기관·공공기관(13곳)
운영 방식	독립(별도) 운영 일부 공공기관은 타 위원회 명단을 활용해 심의 개최 시 일회성 위촉해 운영하는 경우가 있음	(내용 없음)	(내용 없음)
	대행 운영	(내용 없음)	(내용 없음)

출처: 이혜원 외(2022, p.101) 참고하여 연구진 재작성.

• 운영 담당부서(전담자)의 유무에 따라 운영주체가 다르게 나타남

운영주체에 대해서는 법령에 명시된 내용이 없으나, 공공건축심의위원회 운영을 담당하는 부서(전담자)가 없는 기관에서는 공공건축심의위원회 명단 및 운영규정을 관리하는 부서와 심의를

직접 개최하고 운영하는 해당 심의안건의 사업을 담당하는 부서가 있어 일부 기관(우정조달센터, 국가철도공단, 인천항만공사, 한국농어촌공사, 조달청)의 운영규정에는 각각 구분하여 역할을 정의하고 있기도 하였다. 다만, ‘셀프 심의’의 형태로 공정성을 크게 저해할 우려가 있을 것으로 판단되므로 운영부서(전담자) 유무와 관계없이 안정적이고 일관된 운영을 위한 안내가 필요하다.

공공건축심의위원회 운영주체 관련 법령 내용 및 기관별 운영 실태, 운영규정 현황 비교·분석

구분	운영(실태) 현황(12곳)	제도(운영규정) 현황	
		지자체(22곳)	중앙행정기관·공공기관(13곳)
운영 주체	운영부서(전담자) 유무에 차이가 있음 사업부서에서 심의를 개최, 운영할 경우 셀프 심의 우려	(내용 없음)	사업부서(시행부서), 심의 주관(운영부서), 심의위원 선정부서 등으로 구분하는 경우 있음

출처: 이해원 외(2022, p.101) 참고하여 연구진 재작성.

· 심의위원회 구성과 관련해 전문성 및 공정성이 강화된 시행령 개정사항 반영 필요

위원장 포함 5명 이상이라는 법령 내용을 바탕으로 지방자치단체의 경우 최대 인원을 제한하는 곳이 22곳 중 16곳, 중앙행정기관·공공기관은 최대 인원을 제한하지 않는 곳이 13곳 중 8곳으로 차이가 있었다. 다만, 재적(在籍)위원 과반수의 출석으로 개의(開議)한다는 법령 내용을 고려해 총 인원을 구성해야 한다는 점이 중요하므로 일부 기관의 심의위원 풀(pool)의 규모가 큰 경우 파행(跛行) 가능성이 있으므로 재적위원의 의미에 대해 안내가 필요하다.

이 외에 법령의 성별 균형을 고려하라는 내용을 감안해 8개 지방자치단체는 「양성평등기본법」 제21조 제2항에 따라 특정 성별을 10분의 6 이하로 명시하였고, 내부위원 비율과 관련해 지방자치단체 운영규정에는 관련 내용이 부재하나 중앙행정기관·공공기관은 성별 비율보다 구체적으로 명시하였다. 외부위원을 과반수로 규정한 기관이 4곳(우정조달센터, 한국수자원공사, 인천항만공사, 한국농어촌공사)이며, 한국자산관리공사는 내부위원 비율을 30~50% 이내로 규정하였다. 다만, 시행령 개정에 따라 전체 위원 수의 30%를 초과할 수 없도록 하였으므로 전반적인 개정이 필요하다.

법령에서 제시된 심의위원의 전문 분야인 건축계획 및 건축설계, 도시, 조경 분야 외 디자인, 문화, 경관 분야 전문가를 일부 기관에서는 포함하고 있다. 조달청의 경우 사업 특성에 따라 필요성이 인정된 분야를 포함하도록 해 전문 분야를 확대해 운영하고 있었다. 반면 일부 기관은 도시·조경 분야의 역할에 의문을 제기하고 건축계획 및 설계 분야 전문가로만 구성해 운영하기도 하였다. 이는 「건축서비스산업 진흥법」 제2조에서 공공건축 사업을 공공기관이 건축하거나 조성하는

건축물 또는 공간환경 사업으로 규정하나, 공간환경 사업이 불분명하여 대부분 개별 건축물 단위 사업에 대한 심의를 진행하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 다만 시행령 개정에 따라 심의위원의 자격기준이 강화되었으므로 추후 운영 실태에 대한 모니터링이 필요하다.

공공건축심의위원회 구성 관련 법령 내용 및 기관별 운영 실태, 운영규정 현황 비교·분석

구분	운영(실태) 현황(12곳)	제도(운영규정) 현황	
		지자체(22곳)	중앙행정기관·공공기관(13곳)
인원	고정인원제 혹은 풀(pool)제 활용	법령 내용 바탕으로 최대인원 제한하는 곳 다수	법령 내용 바탕으로 최대인원 제한하지 않는 곳 다수
개원 기준	재적위원 과반수 구성으로 하지 않는 기관이 있어 파행 우려	법령 내용 동일	법령 내용 동일
성별 비율	풀(pool)제 적용 기관은 성별의 균형을 맞추기 위해 각 성별로 순번을 정해 적용하기도 함	특정 성별 10분의 6 이하(「양성평등기본법」 규정 적용 기관 있음)	법령 내용 동일
내부 위원 비율	내부위원 100% 운영하는 기관 있음(한국전력공사)	(내용 없음)	과반수 미만 혹은 30~50%로 구성
전문 분야	법령 유지 외 분야 축소(도시·조경 제외) 혹은 분야 확대(전기·통신·소방 등 추가)에 대한 의견 있음	법령 내용 동일 일부 디자인, 문화, 경관 분야 포함한 기관 있음	법령 내용 동일 조달청은 사업 특성에 따라 주관부서가 필요성을 인정한 분야 포함
자격 기준	자격기준이 강화된 개정된 시행령 적용에 대부분 문제가 없을 것으로 얘기함 다만, 내부직원은 경력기준을 적용하기 어려울 수 있다는 점과 자격기준이 강화되었다고 꼭 실효성 있는 의견을 제시하는 것은 아니라는 의견을 주기도 함	[내부] 일부 시의원, 지방건축위원회 위원, 기술자문위원회 위원 등 포함 [외부] 민간전문가 포함 *건축사 및 기술사는 5년 이상 경력기준, 교수는 조교수급 이상이 일반적	[내부] 기관 내 위촉한 자문위원 등 포함 [외부] 민간전문가, 건설관련 단체 및 투자기관, 공무원 등 포함 *건축사 및 기술사는 경력기준 없음, 교수는 조교수급 이상이 일반적

출처: 이혜원 외(2022, pp.104-105) 참고하여 연구진 재작성.

• 법령상 명시되지 않은 심의운영 관련 내용은 부실한 경우가 다수

법령에는 심의절차, 개최주기, 개최방식, 배석자(의견청취), 의결방식, 심의의견 종합정리 등 심의진행 관련 내용이 부재하나, 기관별 운영규정에는 심의의견 종합정리를 제외한 나머지 관련 내용을 포함하고 있었다. 다만, 배석자(의견청취)와 관련해서는 코로나19 확산 등으로 심의를 대면으로 진행하지 못한 경우가 많아 깊이 있게 고민하지 못한 것으로 파악되었다. 또한 대부분의

운영규정에 심의의견 종합정리 관련 내용이 없는데 이는 여러 심의의견의 내용을 명확하게 전달하고 의견차를 조정하기 위해 특히 필요하며, 일부 기관은 중요성을 인지하고 종합 정리하고 있으므로 이를 감안하여 안내가 필요하다.

조치결과 회신 등 후속조치와 관련해서 법령상 심의결과를 반영하기 위해 필요한 조치를 하여야 한다고 되어 있으나 지방자치단체 22곳 중 6곳, 중앙행정기관·공공기관 13곳 중 단 1곳만이 운영규정상 조치계획 제출에 대해 언급하고 있었고, 특히 사업부서에서 직접 심의를 개최·운영하는 경우 이 부분이 명확하지 않았다. 또한 법령에 국토교통부 장관이 공공기관에 공공건축심의위원회의 구성 및 운영 실태에 대한 자료를 요청할 수 있다고 되어 있긴 하나, 기관의 운영규정에는 관련 자료 구축에 대한 내용이 부재해 보완이 필요하다.

심의위원 제척·기피와 관련해서 대부분 지방자치단체와 중앙행정기관·공공기관이 법령에 따라 건축기획 업무를 수행한 위원은 심의 시 제척하고 있었다. 하지만 일부 기관은 심의대상 사업에 대해 자문을 수행한 경우 제척·기피 대상으로 삼고 있거나, 심사대상 업체와의 이해관계를 제척기준으로 삼고 있어 시행령 내용과 상충되므로 현행화가 필요하다.

공공건축심의위원회 운영 관련 법령 내용 및 기관별 운영 실태, 운영규정 현황 비교·분석

구분	운영(실태) 현황(12곳)	제도(운영규정) 현황	
		지자체(22곳)	중앙행정기관·공공기관(13곳)
심의절차	-	심의절차 규정 8곳/ 심의기간 규정 7곳	심의절차 규정 8곳 / 심의기간 규정 5곳
개최주기	지자체를 비롯해 일부 공공기관은 정기적으로 개최하고 있으나, 대부분 부정기적으로 개최	대부분 부정기(위원장 필요 시, 사업부서 요구 시)	대부분 부정기(위원장 필요 시, 사업부서장 요구 시)
개최방식	지자체와 일부 공공기관은 대면회의를 진행 하나, 중앙행정기관 및 일부 공공기관은 서면으로 진행	서면심의 가능 14곳	서면심의 가능 4곳
배석자 (의견청취)	대면회의 진행 시 사업담당자가 사업에 대한 설명 진행 일부 기획단계 자문을 수행한 민간전문가 및 기획용역 수행자 등도 배석	현장조사 가능 17곳 / 의견청취(관계공무원 혹은 관계전문가) 가능 18곳 / 기술검토 의뢰 13곳	현장조사 가능 1곳 / 의견청취(관계직원(공무원) 혹은 관계전문가) 가능 4곳 / 기술검토 의뢰 1곳
의결방식	대부분 원안-조건부-재심의 등 3개로 운영	원안, 조건부, 재심의(18곳)	원안, 조건부, 재심의(10곳)
심의의견 종합정리 등	운영부서가 있거나 총괄건축가/총괄계획가가 위원장인 경우 종합정리 후 결과 통보	(내용 없음)	(내용 없음)
조치결과 회신 등 후속 조치	운영부서가 있는 경우 원활하게 진행 반면 사업담당자가 심의를 직접 개최 및 운영 하는 경우 별도의 절차는 없음	조치계획 제출 명시 6곳	조치계획 제출 명시는 한국 토지주택공사가 유일

구분	운영(실태) 현황(12곳)	제도(운영규정) 현황	
		지자체(22곳)	중앙행정기관·공공기관(13곳)
모니터링	모든 기관에 구성 및 운영 등에 대한 모니터링을 하고 있지 않음	(내용 없음)	(내용 없음)
제척·기피 사유	-	시행령 내용과 상충 심의대상 사업 자문 수행한 경우 제척·기피 대상 2곳	시행령 내용과 상충 심의대상 사업 자문 수행한 경우 제척·기피 대상 2곳

출처: 이해원 외(2022, pp.107-108) 참고하여 연구진 재작성

• 일부 기관에서는 심의대상을 확대 운영하고 있음

대부분의 기관이 법령에서 명시한 심의대상, 즉 설계비 추정가격 5,000만 원 이상 공공건축사업과 동일하게 규정하고 있으나, 일부 지방자치단체는 공공건축 사업의 자원 유형을 기준으로 국비 혹은 도비가 포함된 경우 심의가 가능하도록 하고 있다. 또한 일부 중앙행정기관·공공기관은 수탁사업의 심의가 가능하도록 확대하여 운영하고 있어 광역·기초 지자체, 위탁·수탁 기관 간의 관계 정립을 통해 공공건축심의의 운영(주최)기관을 명확히 할 필요가 있다.

공공건축심의위원회 심의기능 관련 법령 내용 및 기관별 운영 실태, 운영규정 현황 비교·분석

구분	운영(실태) 현황(12곳)	제도(운영규정) 현황	
		지자체(22곳)	중앙행정기관·공공기관(13곳)
심의 대상	<u>법령 내용과 동일하게 적용</u> 충남의 경우 국비 또는 도비 지원이 있는 기초지자체 사업을, 조달청, 농어촌 공사 수탁사업도 심의 가능하도록 확대	<u>법령 내용 동일</u> 충남의 경우 국비 또는 도비 지원이 있는 기초지자체 사업도 포함	<u>법령 내용 동일</u> 조달청, 농어촌 공사 수탁사업 심의 가능하도록 확대
심의 기능	「건설기술 진흥법」 제6조에 따른 기술자문위원회 등 유사 시점에 유사한 자료로 심의를 진행하는 절차들 간의 중복 인식이 있음	(내용 없음)	(내용 없음)

출처: 이해원 외(2022, p.110) 참고하여 연구진 재작성.

• 자문대상 및 내용에 대한 설명이 부족하고, 민간전문가의 자문기능과 중복될 수 있음

자문기능은 22곳의 지방자치단체 중 16곳, 13곳의 중앙행정기관·공공기관 중 6곳이 포함하여 운영 중이나 세부적인 자문내용에 대한 설명은 부재하였다. 기관별 운영규정 내용을 살펴보면 지방자치단체는 설계공모와 관련된 사항이 가장 많은 것으로 파악되었고, 중앙행정기관·공공기관은 「건축 설계공모 운영지침」 제12조 제1항 제3호에 따른 공공건축심의위원회 역할인 '설계공모 심사위원회 선정'을 자문대상으로 명시하지 않아 개정이 필요하다. 다만, 자문기능은 일부 지방자치단체 및 공공기관에서 위촉해 운영 중인 「건축기본법」에 따른 민간전문가의

업무와 중복 가능성이 있어, 이를 우려한 일부 기관은 자문은 민간전문가의 기능으로, 심의는 공공건축심의위원회 기능으로 구분하여 운영하는 것으로 파악되었다.

공공건축심의위원회 자문기능 관련 법령 내용 및 기관별 운영 실태, 운영규정 현황 비교·분석

구분	운영(실태) 현황(12곳)	제도(운영규정) 현황	
		지자체(22곳)	중앙행정기관·공공기관(13곳)
자문 대상	-	<u>법령 내용 동일(16곳)</u> 설계공모 심사위원회 구성 10곳 / 설계공모 심사 전 법규 및 지침위반, 공사비 적정성 등 8곳 / 시공, 평가, 공사 등 1곳	<u>법령 내용 동일(6곳)</u> 설계공모 심사위원회 구성 0곳 / 정책, 계획, 제도, 설계 등 1곳(국가철도공단)
자문 기능	실질적인 자문을 수행하고 있지 못함 민간전문가 제도 활용 하는 기관은 민간전문가가 자문을 수행하고 있음	(내용 없음)	(내용 없음)

출처: 이해원 외(2022, p.110) 참고하여 연구진 재작성.

● 현황을 통해 본 주요 쟁점과 개선 방향

앞서 살펴본 운영 현황을 바탕으로 운영방식 및 운영주체, 구성, 심의운영, 기능에 대한 주요 쟁점을 도출하였다.

첫째로 운영방식 및 운영주체와 관련된 주요 쟁점으로 ①일부 기관에서 타 위원회 명단을 활용하여 일회성으로 위촉해 운영하는 점과 ②전담조직 없이 명단 및 운영규정을 관리하는 부서와 심의안전 발생 시 심의를 개최하는 사업부서로 운영하고 있는 점이다.

둘째로 구성과 관련된 주요 쟁점은 ①개외기준(재적위원 과반수 구성)에 대한 잘못된 해석으로 파행 운영되는 점과 ②성별 비율 및 전문 분야 등 일부 모호한 조문 내용의 자의적 해석으로 기관별 차이가 발생하고 있는 점이다.

셋째 심의운영과 관련된 주요 쟁점으로는 ①법령상 부재한 심의진행 관련 사항을 기관별 운영규정에 포함하여 각각 운영하는 점, ②심의의견 조치결과 회신 등 후속조치를 비롯해 심의운영 관련 모니터링 내용이 미비한 점, ③법령상 제시된 제척·기피 사유 외 추가로 제시된 내용(심의대상 사업 자문 수행 시 제척·기피 대상)의 자문 및 심의기능 관련 조문 내용과 상충되고 있는 점을 들 수 있다.

마지막으로 기능과 관련된 주요 쟁점으로는 ①광역자치단체의 기초자치단체 사업에 대한 심의, ②수탁기관의 수탁사업에 대한 심의 등 본래 사업 추진 기관 외 사업에 대한 심의대상 확대에

대해 적정성 검토가 필요하다는 점, ③건축기획 단계에서 유사한 시점에 유사한 자료로 진행되는 절차들을 중복으로 인식하는 점, ④민간전문가의 자문기능과의 중복에 따라 공공건축심의위원회의 자문기능이 활성화되지 못하는 점이 있다.

이렇게 도출된 주요 쟁점을 중심으로 향후 과제를 제시하기에 앞서, 공공건축심의위원회 제도 도입의 취지 및 목적에 맞춰 전문적이고 일관되며 합리적인 운영을 위한 개선 방향을 정리해 보았다. 먼저 △제도 도입 취지에 맞춰 운영될 수 있도록 가이드하고 △법령 조문 내용의 구체화를 통해 일관성을 유지하도록 하고 △유관기능과 합리적인 관계 정립 방법을 모색할 필요가 있겠다.

이렇게 도출한 세 가지 개선 방향에 맞춰 주요 쟁점을 중심으로 향후과제를 제시하면 먼저 단기적으로는 △기관별 운영규정 개정 유도 △공공건축심의위원회 운영 가이드 마련 △관계자 대상 교육 시행 등이 필요하다. 나아가 중장기 과제로 △운영 현황 모니터링 기반 마련 △기관별 특성을 고려한 공공건축심의위원 운영 규정 마련 △공공건축 조성체계 개선을 위한 유관기능 역할 정립 방안 모색 △「건축서비스산업 진흥법」 및 「건설기술 진흥법」 내 중복 규정 개선방안 마련 등이 필요할 것이다.

이번 조사는 공공건축심의위원회 관련 선행연구가 없는 상황에서 이뤄진 첫 번째 현황조사라는 점에서 의의가 있으며, 향후 전문적이고 일관된 공공건축심의위원회 운영을 위해 제도 개선방안 마련 시 기초자료로 활용될 수 있길 기대한다.

- 1) 2021년 12월 말 기준, 구성 관련 사항 약 1.4%(11건), 기능 관련 사항 약 4.0%(30건)
- 2) 건축공간연구원 국가공공건축지원센터가 국토교통부와 함께 관련 법령에 따라 현황을 파악하고자 2022년 7월 18일부터 약 2주간 전국 광역 및 기초자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관을 대상으로 2022년 6월 말 기준 현황에 대해 온라인 조사를 시행하였다. 그 결과 광역자치단체 17곳 중 17곳(응답률 100.0%), 기초자치단체 226곳 중 138곳(응답률 61.1%), 공공기관은 114곳(공공건축심의위원회 근거가 마련된 2019년 12월 19일 이후부터 사업계획 사전검토 신청 이력이 있는 곳으로 한정) 중 45곳(응답률 39.5%)이 응답하였다. 운영 실태조사 대상은 지방자치단체의 경우 공공건축심의위원회 별도 운영 여부를 비롯해 지역공공건축지원센터 설립 여부, 「건축기본법」에 따른 민간전문가 제도 운영 여부 등을 고려해 선정하였고, 중앙행정기관·공공기관은 공공건축심의 제도 의무화 시점 이후 국가공공건축지원센터를 통해 접수된 사업계획 사전검토 신청기관 중 상위그룹에 위치한 기관 가운데 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 유형을 감안하여 선정하였다.
- 3) 공공건축심의위원회 운영규정은 조례, 훈령, 규칙, 방침의 형식으로 구분되는데 건축서비스산업 진흥 조례 내 위원회의 구성, 운영, 기능을 명시한 경우에도 운영규정을 제정한 것으로 판단하였다.
- 4) 2022년 6월 말 기준 국가법령정보센터 웹사이트를 통해 확인 가능한 규정과 지침, 이 외 내부 방침으로 운영 중인 것이 확인된 기관으로 추가적으로 있을 수 있다.

- 이해원, 방재성. (2022). 공공건축심의위원회 운영 현황과 과제. 건축공간연구원.
- 국가공공건축지원센터. (2022.8.) 2022년 6월 말 기준 공공건축 사업 업무현황 조사 결과.

- 국가공공건축지원센터. (2021.10.) 2021년 6월 말 기준 공공건축 사업 업무현황 조사 결과.
- 국가공공건축지원센터. (2021.12.) 2021년도 자문에 대한 응답 결과.
- 법무부 관계자 심층인터뷰. (2022.4.26, 법무부 회의실)
- 서울특별시 관계자 심층인터뷰. (2022.2.15, 서울시청 서소문2청사 회의실)
- 신승수 영주시 도시건축관리단장/공공건축심의위원 심층인터뷰. (2022.2.14, 개별장소(온라인))
- 신춘규 청주시 총괄건축가/공공건축심의위원장 심층인터뷰. (2022.1.25, 청주시청 총괄건축가실)
- 윤철재 의성군 총괄건축가/공공건축심의위원장 심층인터뷰. (2022.2.16, 개별장소(온라인))
- 조달청 관계자 심층인터뷰. (2022.4.25, 조달청 회의실)
- 한국농어촌공사 관계자 심층인터뷰. (2022.4.21, 한국농어촌공사 회의실)
- 한국수자원공사 관계자 심층인터뷰. (2022.4.6, 한국수자원공사 회의실)
- 한국전력공사 관계자 심층인터뷰. (2022.4.21, 한국전력공사 회의실)
- 한국토지주택공사 관계자 심층인터뷰. (2022.5.12, 한국토지주택공사 회의실)
- 건설기술 진흥법. 법률 제17939호.
- 건축기본법. 법률 제18339호.
- 건축기본법 시행령. 대통령령 제32170호.
- 건축법. 법률 제18825호.
- 건축서비스산업 진흥법. 법률 제17344호.
- 건축서비스산업 진흥법 시행령. 대통령령 제31380호.
- 건축서비스산업 진흥법 시행령. 대통령령 제32825호.
- 건축 설계공모 운영지침. 국토교통부고시 제2021-872호.
- 경상남도 건축서비스산업 진흥 조례. 경상남도조례 제5035호.
- 공공부문 건축디자인 업무기준. 국토교통부고시 제2019-360호.
- 공직자의 이해충돌 방지법. 법률 제18191호.
- 광명시 공공건축심의위원회 구성 및 운영 조례. 경기도광명시조례 제2741호.
- 광주광역시 서구 공공건축심의위원회 운영 규정. 광주광역시서구훈령 제469호.
- 부산광역시 건축서비스산업 진흥에 관한 조례. 부산광역시조례 제6135호.
- 부여군 공공건축심의위원회 구성 및 운영 조례. 충청남도부여군조례 제2729호.
- 서울특별시 건축서비스산업 진흥 조례. 서울특별시조례 제8235호.
- 서울특별시교육청 공공건축심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙. 서울특별시 교육규칙 제1014호.
- 양성평등기본법. 법률 제18099호.
- 우정사업조달센터 공공건축심의위원회 운영지침. 우정사업조달센터예규 제10호.
- 전라북도 건축서비스산업 진흥 조례. 전라북도조례 제4927호.
- 제주특별자치도 건축서비스산업 진흥 조례. 제주특별자치도조례 제3015호.
- 조달청 공공건축심의위원회 설치 및 운영규정. 조달청훈령 제1994호.
- 충청남도 공공건축 진흥에 관한 조례. 충청남도조례 제4666호.
- 평택시 공공건축심의위원회 구성 및 운영 조례. 경기도평택시조례 제2120호.

- 한국농어촌공사 및 농지관리기금법. 법률 제18403호.
- 한국수자원공사법. 법률 제17814호.
- 한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률. 법률 제18437호.
- 한국전력공사법. 법률 제14678호.
- 한국토지주택공사법. 법률 제18835호.
- 경상북도 공공건축심의위원회 운영 규정. (2020.1.13.)
- 구미시 공공건축심의위원회 운영 규정. (2020.8.5.)
- 국가철도공단 공공건축심의위원회 운영지침. (2020.5.14.)
- 대한체육회 공공건축심의위원회규정. (2020.7.29.)
- 부산광역시 공공건축심의위원회 운영세칙. (2020.6.)
- 서산시 공공건축심의위원회 구성 및 운영 규정. (2022.3.10.)
- 서울특별시 공공건축심의위원회 운영기준. (2020.8.)
- 시흥시 공공건축심의위원회 운영 규정. (2021.7.5.)
- 아산시 공공건축심의위원회 운영 규정. (2020.4.6.)
- 양산부산대학교병원 공공건축심의위원회 설치 및 운영규정. (2021.1.6.)
- 영천시 공공건축심의위원회 운영 규정. (2020.10.14.)
- 울산과학기술원 공공건축심의위원회 운영규정. (2021.3.9.)
- 의성군 공공건축심의위원회 구성·운영(안). (2020.4.23.)
- 이천시 공공건축심의위원회 운영 규정. (2021.4.7.)
- 인천항만공사 공공건축심의위원회 업무지침. (2020.5.15.)
- 청주시 공공건축심의위원회 운영 규정. (2021.1.8.)
- 춘천시 공공건축심의위원회 운영 규정. (2020.8.13.)
- 충청남도 공공건축심의 운영 매뉴얼. (2020.7.)
- 한국농어촌공사 공공건축심의위원회 운영기준. (2021.3.1.)
- 한국수자원공사 공공건축심의위원회 운영방안. (2020.6.12.)
- 한국자산관리공사 공공건축심의위원회 운영요강. (2020.4.29.)
- 한국전력공사 공공건축심의위원회 운영 절차서. (2020.3.3.)
- 한국폴리텍대학 공공건축심의위원회 설치 및 운영 지침. (2020.4.24.)
- 한국토지주택공사 공공건축심의위원회 구성 및 운영지침. (2021.8.)
- 홍성군 공공건축심의위원회 운영 규정. (2021.3.15.)

auri brief.

건축공간연구원

대규모 재난에 따른 이재민의 임시주거시설 사례 -미국과 일본 사례를 중심으로-

박유나 연구원 (044-417-9833, ynpark@auri.re.kr)
 염철호 선임연구위원 (044-417-9677, chyoun@auri.re.kr)
 강현미 부연구위원 (044-417-9651, hmkang@auri.re.kr)

▶ auri brief 바로가기

국내에서 발생하는 재난의 유형이 변화하고 피해 규모도 커지면서 임시주거시설에 장기간 거주하는 경우가 지속적으로 발생하고 있다. 현재 국내에서 공급되고 있는 임시주거시설의 경우, 단기 구호를 목적으로 하고 있기 때문에 이재민과 지역사회의 후유증이 증대될 가능성이 높다. 이러한 상황에 대응하여 임시주거시설에서 보다 안정적으로 거주할 수 있도록 대규모 재난을 경험한 해외 사례를 통해 단순 수용이 아닌, 이재민들의 생활을 반영한 거주 중심의 임시주거시설 계획 방향을 모색해 본다.

● 재난 규모의 증대와 이재민 임시주거시설 거주 장기화

올해 4월 강원도 동해안에 발생한 산불로 주택을 포함한 건물 322동, 공공시설, 농기계 등이 소실되거나 피해를 입었고 118명의 이재민이 발생하는 등(박영서, 2022) 사람들은 삶의 터전을 단숨에 잃었다. 산불로 생활공간이 피해를 입으면 그 복구기간이 길어 이재민들이 기존의 생활공간으로 돌아가는 데 오랜 시간이 소요된다. 실제 2019년에 강원도 고성부터 인제까지

동시다발적으로 발생한 산불로 전소된 집은 1년이 넘게 복구가 되지 않아 약 7평 정도의 임시주거용 조립주택에 거주하는 등 기존 12개월 거주보다 더 길게 생활하게 되는 경우가 지속되고 있다(박진호, 2020).



강원 산불로 폐허가 된 주택



포항 지진 후 방치된 피해 공동주택

© 연합뉴스

재난으로 인한 임시주거시설 거주 장기화는 산불에 국한되지 않으며, 국내의 경우 그 가능성이 점점 증가하고 있다. 실제로 1년 차이로 발생한 경주 지진(2016년 9월)과 포항 지진(2017년 11월)으로 시설 피해는 3만 6,000개소 이상, 이재민은 1,900명 넘게 발생하였다(행정안전부, 2017, p.7). 포항의 경우 지진으로 발생한 이재민들이 길게는 1,435일, 약 4년 만에 홍해 실내체육관에서 퇴소했으며, 그들이 살고 있던 한미장관맨션 재건축은 평균 9년 소요 예정으로 여전히 위험에 노출되어 있다(황영우, 2021).

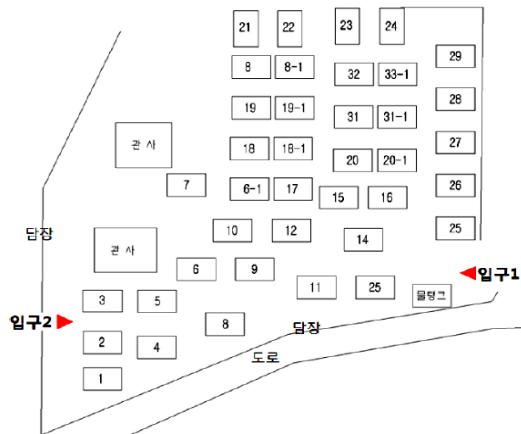
또한 기후변화로 국내 강수 유형이 빈번한 국지성 호우로 변하면서 빈도는 낮아졌으나 한 번 내릴 때 기존 도시의 목표 강우량을 넘는 비가 내린다. 주택은 침수될 가능성이 높아지고, 2011년 발생한 우면산 산사태와 같은 복합 재난의 위험으로 주택이 붕괴될 우려가 커지고 있다.

● 국내 이재민 임시주거시설의 현황

국내에서는 재난 발생 이후 자신의 주거지에 사실상 거주가 불가능한 이재민 등을 위해 「재해구호법」 제4조의2, 동법 시행령 제3조의3, 시행규칙 제1조의2에 따라 임시주거시설을 제공하고 있다. 상기 법에서 명시하고 있는 임시주거시설은 공공기관에서 운영하는 숙박시설부터 임시주거용 조립주택, 「공공주택 특별법 시행규칙」 제23조의3에 따른 임대주택 등 다양하다.

임시주거시설은 「이재민 임시주거시설 운영지침」과 「임시주거용 조립주택 운영지침」에서 제안하고 있는 기준이나 절차에 따라 이재민들에게 제공되고 운영된다. 그러나 관련 지침은 신속한 제공과 효율적인 운영에 초점이 맞춰져 이재민 중 재난 취약계층에 대한 고려나 이재민들의 생활을 고려한 시설 및 공간계획 면에서는 부족한 것이 현실이다.

임시주거용 조립주택을 제공한 연평도 포격사건(2010년) 사례¹⁾를 살펴보면 임시주거시설 단지를 조성할 때 내부 동선에 대한 고려나 주민 커뮤니티 활동시설, 공간에 대한 배치가 제외되었다. 그리고 개별 단위 세대의 경우 출입구와 내부 공간 구분에도 단차를 활용하여 고령자, 장애인 등 재난 취약계층이 거주하기에는 불편함이 있었다. 2017년 포항 지진 이재민들은 생활터전을 벗어나기 어려워 3년이 넘게 대피소로 활용된 체육관에서 생활하거나, 고성 산불(2019년) 피해 이재민들은 전소된 집의 복구기간이 길어져 임시주거용 조립주택에 2년 가까이 거주하면서 단열과 난방이 잘 되지 않아 불편함을 겪기도 했다(박병일 외, 2021).



현재 한국의 임시주거시설 배치도

출처: 문정인 외(2012, p.23)



속초 장천마을 임시주택 전경

출처: KBS 뉴스(2019) 발췌.

● 수용 중심에서 거주 중심으로 임시주거시설 계획 방향의 전환 필요

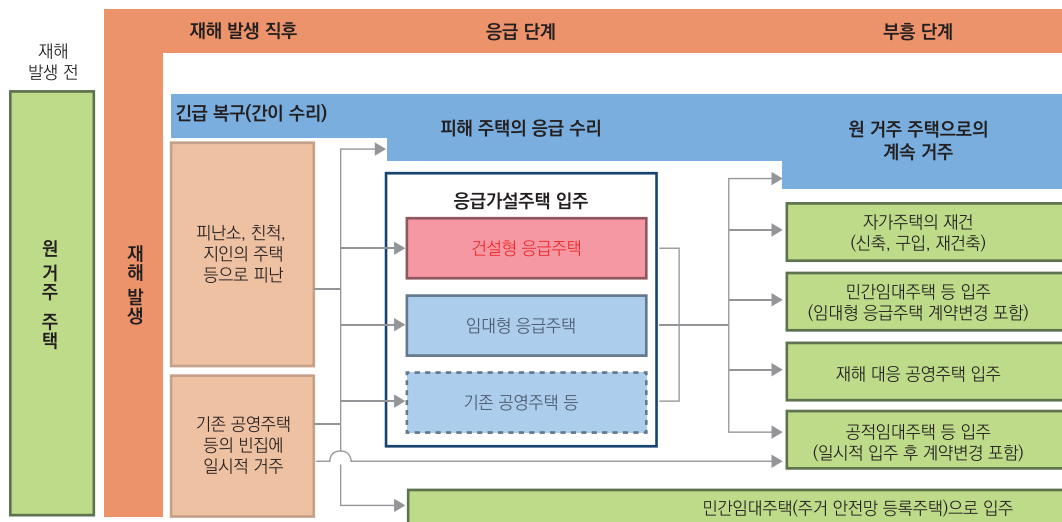
국내 사례처럼 대규모 재난으로 피해를 입은 마을이나 주택에 대한 복구가 단기간에 완료되지 않아 이재민의 임시주거시설 거주기간이 길어지고 있다. 재난 발생 이후 임시주거시설은 사람들이 지속적인 삶을 이어갈 수 있도록 하는 토대가 되나, 잘 계획되고 구현되지 않으면 부정적인 영향을 미칠 가능성이 존재한다(Chang et al, 2010). 그래서 장기거주를 고려하지 않은

곳에서 거주기간이 길어질 경우 사람들의 재난 PTSD 회복에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 이코노미클래스 증후군과 같은 질병을 유발할 수 있다. 개인적인 영향뿐 아니라 지역 차원에서도 커뮤니티 와해와 같은 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 지역사회의 공동체 결속력은 사람들이 재난 이후의 삶으로 빠르게 회복할 수 있도록 하는 데 중요한 요소이기 때문에, 임시주거시설 거주 시에도 이 부분에 대한 고려가 필요하다. 이에 현재 수용 중심으로 조성되는 임시주거시설의 계획 방향을 거주 중심으로 전환할 필요가 있다.

● 일본의 임시주거시설: 커뮤니티와 함께하는 회복

· 일본의 응급가설주택 계획 특성

재해가 발생하게 되면 우선 학교 등 공공시설 피난소를 피해자에게 제공하게 되며, 이후 상황에 따라 기존 공영주택, 임대형응급주택, 건설형임대주택 등을 거주공간으로 제공한다. 응급가설주택은 「재해구조법」 제4조의 구조(救助)의 종류 중 첫 번째인 “피난소 및 응급가설주택의 공여”로 법률에서 규정하고 있다. 「재해구조법」에 근거하여 고시된 「재해구조법에 따른 구조의 종류, 방법 및 기간과 실비변상 기준」에서 응급가설주택(건설형응급주택과 임대형응급주택)에 대한 보다 상세한 사항을 규정(제2조 제2항)하고 있다.



재해 발생 후 영구적 주택 확보까지의 흐름

출처: 内閣府政策統括官(2021,p.13) 연구진 번역.

일본은 <건설형응급주택의 공여에 관한 사전준비 및 재해 발생 시의 대응 등을 위한 안내서>²⁾를 통해 다음과 같이 응급가설주택의 배치계획 및 주호·주동계획에 관한 유의점을 소개하고 있다. 첫째, 대규모 재해로 임시주거시설 설치의 장기화를 고려하여 설치 후의 가로경관이나 지역사회 만들기에 대한 배려와 함께, 안전성 및 신속성을 저해하지 않는 범위 내에서 설치위치의 고려, 다양한 규모나 평면의 조합 등의 방법 검토가 필요하다. 둘째, 단지 내 통로를 사이에 두고 복측 진입 타입과 남측 진입 타입을 배치하고 현관을 마주하도록 배치하여 커뮤니케이션을 촉진하기 위한 배치계획을 고려한다. 셋째, 대규모 건설형 응급주택단지의 경우, 단지 내 지역사회 만들기를 위하여 자치회 등의 육성을 도모할 수 있는 집회실 및 옥외 커뮤니티시설 설치를 고려한다. 넷째, 입주기간의 장기화에 대응하기 위해서도 쾌적한 생활환경 확보나 지역사회 만들기에 대한 배려를 위해 생활지원 거점시설 등의 가설을 고려한다. 다섯째, 다양한 세대의 입주에 대응할 수 있도록 다양한 규모나 평면의 건설형응급주택을 제공하여 동일 규모 주호에서도 유연하게 대응할 수 있도록 공간을 구성한다. 공용 부분, 주호 내 공간 등에서 고령자가 휠체어 등을 사용한 일상생활이 가능하도록 건설형응급주택도 배리어프리 사양으로 조성한다.



카마이시시 히라타지구의 커뮤니티케어형 가설주택단지 사례

内閣府男女共同参加局(2013, p.15); 岩手県, 岩手県釜石市, 東京大学高齢社会総合研究機構. 釜石・平田地区コミュニティケア型仮設住宅団地(재인용)

• 구마모토 지진 응급가설 주택 조성 사례

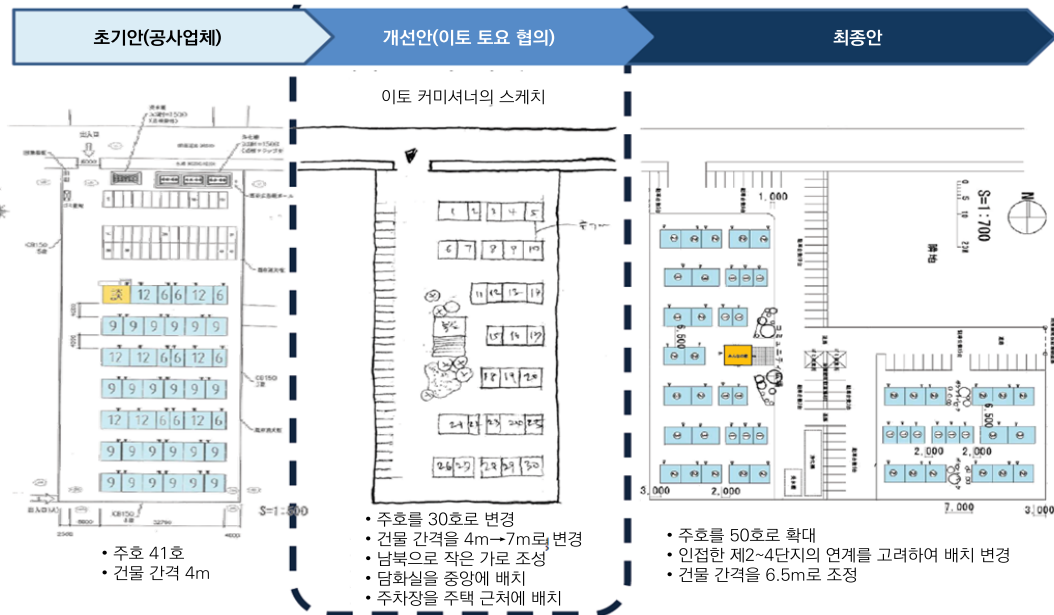
2016년 4월 구마모토 지역에서 진도 7 수준의 지진과 여진이 발생하여 약 3,500동에 달하는 주택이 반괴, 전파되었다. 이때 과거의 교훈을 참고삼아 국가, 관계기관 및 기초지자체 등과 긴급 협의를 거듭하면서 종합적인 배치계획과 건설체제를 결정, 제안한 ‘구마모토D(Default & Design)’를 설정했으며, 이를 적용하여 보다 나은 가설 주택 단지의 주거환경을 제공하였다.

구마모토D에서 제시한 열 가지의 응급가설주택 요소

1. 여유로운 배치계획(150m/호)
2. 인동간격 (프레하브동: 5.5m, 목조동: 6.5m)
3. 주호에 근접한 주차장 설치
4. 주민 커뮤니티 등을 배려한 주호 타입의 배치
5. 주민이 모이기 편한 집회소와 상담실의 배치
6. 주동 평행축과 수직으로 유기적인 골목길 동선을 배치하고 차양이나 벤치를 설치
7. 각 주호의 차음, 이중 유리, 방충망, 바닥까지 내려오는 창문과 틈마루 등의 설치 고려
8. 집회소와 상담실은 규격형과 본격형의 ‘모두의 집’으로 계획
9. 목조가설동의 기초는 RC조
10. 주택 입주 후의 주 환경 정비 커스터마이징을 고려

당시 구마모토 아트폴리스의 커미셔너였던 건축가 이토 토요(伊東豊雄)는 지진 발생 직후 구마모토 지역으로 내려가 당초 조립식주택협회가 작성한 매우 일반적인 배치안을 어드바이저 건축가들과 함께 검토하여 인동간격, 주동당 주호 규모, 주차장과 집회소의 배치 등을 수정하도록 하였다. 이러한 배치계획을 바탕으로 설정된 구마모토D는 일부 특별한 경우를 제외하고는 대부분의 단지에 적용되었다(田邊肇, 2017, p.4).

구마모토 응급가설주택 사례는 구마모토현이 28년간 지속 추진 중이던 ‘구마모토 아트폴리스’ 프로젝트를 응급가설주택의 공급에 연계한 점이 지역성을 바탕으로 보다 나은 가설주택단지의 주거환경을 창출한 원동력이 되었다고 할 수 있다.³⁾



배치계획 변경 과정(목조주택)

출처: 田邊肇(2017, p.5) 연구진 번역.

구마모토D에서 제시한 응급가설주택 요소 중 하나로 주민이 모이기 편한 집회소가 존재한다. 여기에 제안된 ‘모두의 집’은 이토 토요가 과거 동일본 대지진 당시 입주자의 의견을 반영하여 조성한 응급가설주택 단지 내 집회소로, 기존의 표준적인 집회소에 비해 보다 인간적이면서 아름답고 마음이 편해지는 장소를 제공하기 위하여 디자인된 공간을 지향한다.⁴⁾ 구마모토현은 응급가설주택 단지에도 이 모두의 집을 도입하고자 하였다. 모두의 집을 빠른 시일 내 공급할 수 있도록 80호 미만 단지에는 미리 준비한 표준설계에 의해 규격형을 공급하였는데, ‘규격형 모두의 집’은 이토 토요가 과거의 사례에서 입주자 의견을 받아 설계한 모두의 집 사례를 바탕으로 마련되어 총 76동이 조성되었다. 2개 동 이상의 모두의 집이 설치되는 80호 이상의 가설주택단지에는 이중 한 동을 주민참가형 정비수법에 의한 설계를 거치는 ‘본격형 모두의 집’으로 조성하였는데, 이토 토요의 추천을 받은 지역의 젊은 건축가가 입주자 의견을 설계에 반영하였다. 또한 모두의 집을 조성하지 못한 20호 미만의 단지에 대해서도 구마모토건축주택센터가 일본재단의 기금을 활용하여 아트폴리스 프로젝트에 참여하는 형태로 30㎡ 규모의 모두의 집을 조성하였다(田邊肇, 2017, p.9).



규격형 60㎡ 타입



본격형 60㎡ 타입

모두의 집 사례

출처: 田邊肇(2017, p.9)

모두의 집은 총 84동이 조성되었는데, 구마모토현은 단지 폐쇄 이후에도 모두의 집을 후대에도 남기면서 새로운 커뮤니티 형성의 장소나 지역 만들기의 거점으로 활용하고자 이축 등을 통한 이·활용 프로젝트를 진행하고 있다. 이·활용 프로젝트를 통해 모두의 집은 방과 후 교실, 지역 집회소, 광장교류센터, 전망소 휴게시설, 방재 비축창고, 학교 커뮤니티 시설, 셰어오피스, 챌린지숍 등 다양한 형태로 탈바꿈하여 지역주민을 위한 장소로 활용되고 있다.⁵⁾

● 미국의 임시주거시설: 단순 주거공간 넘어 주거서비스 제공

• 미국의 응급가설주택 계획 특성

미국에서 재난에 대한 초기 대응은 지방정부의 업무이며, 지방정부 재난대응 역량을 초과하는 재난이 발생할 경우 주정부나 연방정부가 재난 대응에 참여한다(국회입법조사처, 2014, p.2). 대규모 재해 발생 직후 대통령이 중대 재난(major disaster)을 선언하면 연방재난관리청(FEMA)이 복구 프로세스에 착수하면서 재난주택 프로그램을 포함한 연방의 자원이 투입된다. FEMA는 재해가 발생하면 우선 국가재해복구 프레임워크(NDRF)의 긴급지원기능(ESF)#6(대량 치료, 긴급 지원, 주택 및 인적 서비스)를 통해 대피를 지원하고, 이후 미국 주택도시개발부(HUD)와 협력하여 ESF#6에서 주택 복구 지원 기능(RSF)으로 전환되는 기간에 임시주택 공급을 지원한다.

2009년 FEMA는 재해 이후 국가가 주택을 제공하고 피해자와 공동체의 필요를 충족할 수 있는 새로운 방향을 제시하는 ‘국가 재난주택 전략(National Disaster Housing Strategy)’을 발표하였다. 이 전략은 재난주택 제공 프로그램에 대한 구체적인 소개, 재난 주택의 원칙과 실행방식, 다양한

부처와의 협력을 통해 개발한 부록을 포함하고 있다. 이 전략에서는 대피소(shelter)와 영구 주택의 중간 단계에 필요한 임시주택(interim housing)의 핵심 원칙을 제시한다. 특히 기본원칙 2번은 임시주택이 물리적 주거공간뿐만 아니라 보건, 학교와 보육, 보안, 행정 서비스, 대중교통, 고용상담 등 생활에 필수적인 각종 서비스(wrap-around services)를 통합적으로 제공할 것을 명시함으로써, 재해 이후 이재민들이 일상생활로 원활하게 복귀하도록 지원하는 것이 임시주택의 주요 기능임을 보여준다.

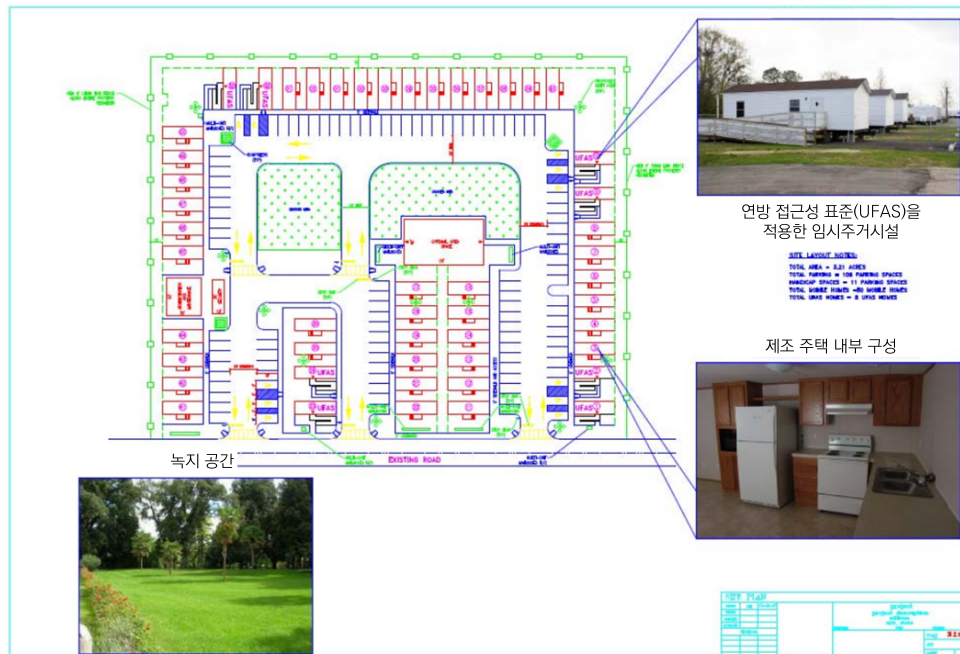
국가 재난주택 전략의 임시주택 기본원칙

1. 효율적인 임시주택은 관련된 사람들의 기대치를 명확하게 설정하는 데서 출발한다.
2. 임시주택은 (물리적) 구조물을 제공하는 것 이상으로 확장되어야 한다.
3. 임시주택은 안전하고 접근 가능해야 한다.
4. 임시주택은 일시적인 것이다.
5. 파괴적인 재해는 임시주택 체류 기간을 연장시키며, 이에 대응하는 임시주택의 개선 요구를 보여준다.

출처: FEMA(2009, pp.51-53)

국가 재난주택 전략 부록은 재난대응에 관련된 부처, 기관 및 지자체와의 협력을 통해 확정된 재난주택 지원 관련 원칙 및 세부사항을 담고 있는데, 집합임시주거(community site) 계획안 예시를 통해 개발원칙을 전달하고 있다.

이 계획안은 단지 규모에 맞게 거주자 수를 한정하여 밀도를 관리하면서 가구당 2~3명이 편안하게 거주할 수 있는 제조 주택(manufactured housing units) 50호와 공공 오픈스페이스를 배치하고, ‘연방 접근성 표준(Uniform Federal Accessibility Standards: UFAS)’을 적용한 주택을 전체의 15% 이상(8호) 제공하는 모델이다. 이외에도 국가 재난주택 전략 부록은 ‘The Housing Assessment Tool(HAT)’을 활용한 정주성 평가, 연방 접근성 표준(UFAS) 적용 주택 설치기준(전체 가구의 15% 이상), 범죄 및 재해에 대한 안전 대비 원칙을 통해 임시주거의 질적 수준을 보장하도록 한다.⁶⁾



국가 재난주택 전략(부록)이 제시하는 임시주거단지 계획안

출처: FEMA(2009, p.109)

FEMA에서는 2020년 발표한 ‘직접주거가이드(Direct Housing Guide)’를 통해 재난 시 개인 및 가구를 위한 직접주거지원의 원칙과 절차를 확립하고, 임시주거 유형별로 관계자의 역할, 책임 및 지원 절차를 제시한다. 가이드는 사전 제작된 형태로 FEMA가 구매·임대하는 이동식 임시주거시설 (Transportable Temporary Housing Units: TTHUs)⁷⁾ 지원에 관한 사항을 포함하는데, 이동식 임시주거시설 및 부지의 품질 보장에 관한 상세한 규정을 담고 있다. 이외에도 FEMA는 ‘Planning Considerations: Disaster Housing(2020)’을 통해 연방 주택 지원과 협력하여 직접 주거 지원을 실행하기 위한 지자체의 역할과 지침, 지원 유형별 고려사항 및 계획 권장사항을 상세히 제시한다.

• FEMA 재난주택 대응 사례

그리들리(Gridley) 임시주거단지는 2018년 캘리포니아 대형 산불(Campfire) 이후 FEMA가 설치한 세 곳의 집단 임시주거 사이트 중 가장 규모가 큰 곳으로, 1,200명의 이재민을 수용할 수 있도록 제조 주택 400여 채가 설치되었다. 부지는 주가 소유하나, 임시주거단지의 소유·운영 및 철거는 FEMA가 담당한다. 생존자가 영구 주택을 기다리거나 재해로 손상된 주택을 수리·재건하는 동안 거주할 수 있으며, 거주기한은 대통령의 재해 선언이 발표된 시점에서 18 개월까지이다.

그리들리 임시주거단지는 이재민의 원 거주지에서 가깝고 고용, 의료 및 기타 필수 서비스 시설 이용이 가능한 위치에 마련되었다.⁸⁾ 각 주거 유닛에는 가구와 전기, 물, 에어컨과 1대의 주차공간이 제공되고, 세탁기와 건조기는 거주자가 직접 구매해야 한다. 주거 유닛의 15%는 장애가 있는 사람들이 이용 가능하도록 연방 접근성 표준(UFAS)을 준수하였고, 최대 두 마리의 반려동물을 키울 수 있다. FEMA는 주택과 전기, 수도, 쓰레기 수거 비용을 지원하며, 거주자는 음식, 케이블 방송 및 휴대전화 서비스 요금을 부담한다. 주거단지는 외부의 접근이 차단되며, 단지별로 규칙과 자격 요건을 가지고 운영된다.

한편 캘리포니아주는 부지 인근의 교차로에 신호등을 설치하고, 해당 부지까지 대중교통서비스를 확장하였다. 그리들리시는 시민을 위한 여가 프로그램을 확대하고 재해 대응 연방기금의 일부를 지역사회 서비스 담당자와 소방관에게 할당하였다. 현장 보안은 FEMA가 제공하였다. 이처럼 장기간의 임시 거주를 위해 정주성을 높이기 위한 노력은 부지 선택과 주거시설 구성, 필수 서비스의 제공에 반영되어 있다.



그리들리 임시주거단지 전경

출처: Kaenel(2019)



장애인 접근성을 고려한 그리들리 임시주택 진입부 및 내부 공간

출처: KRCR TV(2019) 발췌.

● 이재민 임시주거시설 계획 및 지원 방향

대규모 재난을 경험해 온 일본과 미국의 임시주거시설 관련 대응정책 및 사례를 살펴본 결과, 국내 임시주거시설 계획에 적용할 내용은 다음과 같다. 첫째, 임시주거시설 지원을 위해서는 재난 발생 이후 단계에 따른 임시주거시설의 명확한 세분화가 필요하다. 미국과 일본은 재난 발생 후 대피기간과 공간 규모에 따라서 ‘대피소’와 ‘임시주거시설’을 구분하여 재난에 대응하는 반면, 우리나라의 경우 두 가지를 통합하여 법적용어로 ‘임시주거시설’을 사용하고 있다. 대피소는 일시적 대피를 위한 장소로 기존 주거시설이 가지고 있는 전반적인 인프라나 공간이 구축되어 있지 않기 때문에 단기적인 구호활동에 적합한 공간이다. 반면에 임시주거용 조립주택을 포함하여 연수원이나 임대주택의 경우는 대피소보다는 거주기간이 길고 입주자격이 존재하기 때문에 두 가지를 기간별로 구분하여 장기거주에 필요한 부분들을 반영할 필요가 있다.

둘째, 고령자·장애인·아동 등 재난 취약계층에 대한 고려와 다양한 세대 구성에 유연하게 대응할 수 있는 임시주거시설 조성방안이 필요하다. 일본과 미국 사례에서 모두 고령자, 장애가 있는 사람들을 고려한 주택을 조성하도록 지침에 명시되어 있다. 특히 미국의 경우 연방 접근성 표준(UFAS) 적용 주택 설치기준을 통해 재난 취약계층의 생활을 고려하고 있다. 반면에 국내의 경우 임시주거용 조립주택에 대한 지침이 마련되어 있으나, 기본적인 설비에 관련된 내용에 한정되어 공간 구성에 있어 배리어프리 적용에 대한 고려가 부족하다. 따라서 임시주거용 조립주택에 대한 지침에도 임시주거시설 거주의 장기화를 고려하여 시설 자체의 질적 수준을 보장할 수 있도록 안전, 편의, 정주성 등을 고려한 계획 기준들이 제안될 필요가 있다.

마지막으로 국외 사례와 같이 임시주거단지 내 공간계획에 대한 세부 지침이 필요하다. 일본과 미국의 경우 임시주거시설과 관련하여 안내서와 가이드라인을 발간해 임시주거시설의 기본원칙과 계획방향을 제공하고 있다. 이러한 변화는 실제 구마모토 지진 응급가설주택 조성을 단순히 임시주거시설을 배치하는 것에서 사람들의 생활이나 커뮤니티 등을 고려한 배치로 개선하여 임시주거시설을 조성하였다. 반면에 국내에서는 임시주거시설 운영 지침에 실내외 효율적인 공간관리를 위한 배치계획 수립을 언급해두었으나, 일본과 미국 사례와 같이 이재민의 생활을 고려한 구체적인 배치계획은 미비하다. 앞으로는 장기 거주의 가능성이 높아지는 점을 고려하여 필요 시설이나 생활을 위한 세부적인 공간계획 지침이 필요하다. 여기에 일본의 키마이시시 하라타지구의 모두의 집 사례처럼 지역 공동체 약화를 막기 위한 공간 계획도 필요하다.

기후변화와 새로운 감염병 등으로 우리는 다양한 재난으로부터 위협받고 있다. 우리가 지금까지 경험해보지 못했던 새로운 재난이 발생할 수도 있고, 알고 있던 것보다 더 큰 규모의 재난에 노출될 수도 있다. 이러한 상황에 대응하여 임시주거시설에서 보다 안정적으로 거주할 수 있도록 이와 관련된 계획에 대한 개선을 고려할 시점이다.

- 1) 문정인 외(2012, p.23) 내용 요약
- 2) 내각부(정책총괄관)는 동일본대지진의 경험을 바탕으로 2021년 3월 <건설형응급주택의 공여에 관한 사전준비 및 재해 발생 시의 대응 등을 위한 안내서>를 발간하였는데, 응급가설주택의 배치계획 및 주호·주동계획에 관한 유의점과 참고사례를 소개하고 있으며, 이 중 일부를 발췌하였다(內閣府政策統括官(2021, pp.44~56), https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagousei/pdf/kenchiku_zenpen.pdf, 검색일: 2022.9.15.).
- 3) 桂英昭(2016), 熊本型デフォルト - 応急仮設住宅計画, web版『建築時評』, 009号 : 2016年秋 (7月-9月), 日本建築學會 建築討論委員會, <http://touron.aij.or.jp/2016/08/2438>(검색일: 2022.9.17.)
- 4) 구마모토현 홈페이지, くまもとアートポリス『みんなの家』プロジェクト, <https://www.pref.kumamoto.jp/soshiki/115/4574.html>(검색일: 2022.9.17.)
- 5) 구마모토현 홈페이지, 熊本地震『みんなの家』利活用プロジェクト, <https://www.pref.kumamoto.jp/soshiki/115/51277.html>(검색일: 2022.9.17.)
- 6) 안전 대책에는 울타리와 보안요원 고용, 국가 소방법에 부합하는 소화전 설치, 비상도로 및 대피소의 설치, 공원(임시주거부지)의 외부 개방시간 및 접근 통제 시스템 등이 포함된다(FEMA, 2009, pp.110-111).
- 7) 제조 주택과 레저용 차량(Recreational Vehicle)을 포함하며 한정된 기간에만 이용되는 것을 전제로 한다.
- 8) 재해지역과 가까운 곳에 대규모 부지를 찾는 과정에서 부지 선정이 지연되었고, 재해 발생으로부터 임시주거 첫 입주까지 9개월이 소요되는 어려움이 있었다.

- 국회입법조사처. (2014). 해외 주요국의 국가재난관리체계와 시사점. 이슈와 논점, 제846호.
- 공공주택 특별법 시행규칙. 국토교통부령 제1153호, 2022. 10. 7. 일부개정. 제23조의 3.
- 문정인, 송영학, 왕우철, 임석호. (2012). 연평도 임시주거시설 실태 및 면담조사 연구. 한국주거학회논문집, 23(3), 21-28.
- 박병일. (2021). 지진 난지 4년째인데...아직도천막 피난 생활. SBS 8뉴스. 3월 26일 기사. https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006257471(검색일: 2022.10.11.)
- 박영서. (2022). [동해안 산불] 봄날 앓아간 산불 악몽...열흘 만에 되찾은 일상. 연합뉴스. 3월 13일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220313020900062>(검색일: 2022.10.11.)
- 박진호. (2020). “벌써1년인데 아직 철거도 못해”...몸도 마음도 지친 강원산불 이재민. 중앙일보. 4월 5일 기사. <https://www.joongang.co.kr/article/23747265#home>(검색일: 2022.10.11.)
- 재해구호법. 법률 제16881호, 2020. 1. 29. 일부개정 제4조의2.
- 재해구호법시행령. 대통령령 제30867호, 2020. 7. 28. 일부개정 제3조의3.
- 재해구호법시행규칙. 행정안전부령 제274호, 2021. 9. 7. 타법개정. 제1조의2.
- 행정안전부. (2017). 포항 지진피해 복구비 1,445억원 확정. 12월 6일 보도자료.
- 황영우. (2021). 포항지진 1435일 만에 귀가...이재민들 “보상금으로 살 곳 없다” 한격정. 경북일보. 10월 19일 기사. <https://www.kyongbuk.co.kr/news/articleView.html?idxno=2085770>(검색일: 2022.10.11.)
- 田邊肇. (2017). 「あたたかさ」と「ゆとり」と「ふれあい」のある応急仮設住宅 ～熊本地震応急仮設住宅整備の取り組み～, 熊本地震, 木を活かす建築推進協議會.
- 구마모토현 홈페이지, くまもとアートポリス「みんなの家」プロジェクト. <https://www.pref.kumamoto.jp/soshiki/115/4574.html>(검색일: 2022.09.17.)
- 구마모토현 홈페이지, 熊本地震『みんなの家』利活用プロジェクト. <https://www.pref.kumamoto.jp/soshiki/115/51277.html>(검색일: 2022.09.17.)
- 桂英昭. (2016). 熊本型デフォルトー応急仮設住宅計畫. web版 建築時評, 009号: 2016年秋 (7月-9月, 日本建築學會 建築討論委員會. <http://touroin.aij.or.jp/2016/08/2438>(검색일: 2022.9.17.)
- 内閣府男女共同参加局. (2013). 東日本大震災からの復興に関する男女共同参画の取組状況調査, ヒアリング調査結果, p.15.
- 内閣府政策統括官. (2021). 建設型応急住宅の供与に係る事前準備及び被災時対応等のための手引き, pp.44-56. https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/kenchiku_zenpen.pdf(검색일: 2022.9.15.)
- 東日本大震災からの復興に関する男女共同参画の取組状況調査 (ヒアリング調査結果) <https://www.gender.go.jp/policy/saigai/report2012FY/hearing.html>(검색일: 2022.9.15.)
- 岩手県, 岩手県釜石市, 東京大学高齢社会総合研究機構. 釜石・平田地区コミュニティー型仮設住宅団地.
- 災害救助法による救助の程度, 方法及び期間並びに費弁償の基準.
- 内閣府政策統括官. (2021). 建設型応急住宅の供与に係る事前準備及び被災時対応等のための手引き, p.13. https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/kenchiku_zenpen.pdf(검색일: 2022.9.15.)
- Chang, Y., Wilkinson, S., Potangaroa, R., & Seville, E. (2010). Resourcing challenges for post-disaster housing reconstruction: a comparative analysis. Building Research & Information, 38(3), 247-264.
- FEMA. (2009). National Disaster Housing Strategy
- FEMA. (2020). Direct Housing Guide.
- Kaenel, C. (2019). Largest FEMA temporary housing group site is nearly ready in Gridley. 8월 1일 기사. <https://www.chicoer.com/2019/08/01/largest-fema-temporary-housing-group-site-is-nearly-ready-in-gridley/>(검색일: 2022.10.11.)
- KRCR TV. (2019) Largest FEMA housing comes to Gridley, city sees economic opportunity. 8월 2일 기사.
- KBS 뉴스. (2019). 강원 산불 녀 달 지났지만...피해주민들 폭염 속 임시주택. 8월 6일 기사.

auri brief.

건축공간연구원

근린상권 모니터링을 위한 점포 생존율 지표의 활용

임보영 부연구위원 (044-417-9876, byim@auri.re.kr)

* 이 글은 임보영 외. (2022). 도시재생선도지역의 근린상권 실태 분석.
건축공간연구원 중 일부 내용을 정리하여 작성함

▶ 관련 보고서 바로가기

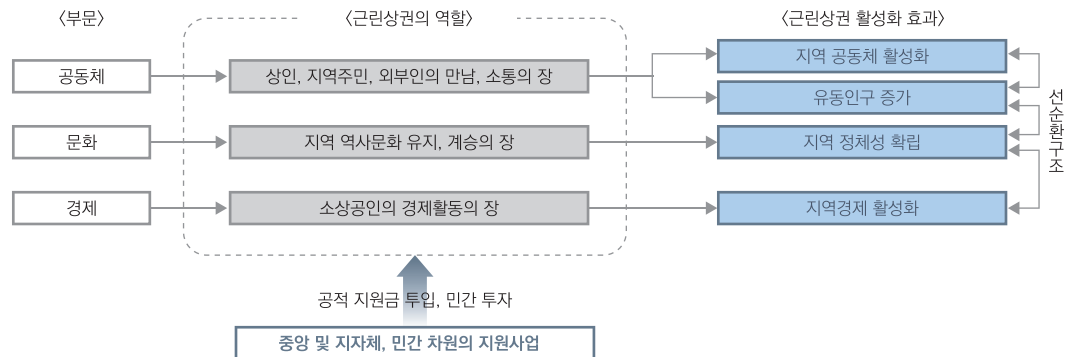
▶ auri brief 바로가기

도시재생사업지역의 근린상권 실태를 파악하기 위해 대표적으로 유동인구, 매출액, 주택가격, 창업 건수 지표를 활용하고 있으나, 이 지표를 활용하여 근린상권의 지속 가능성을 평가하는 데에는 한계가 있다. 점포 생존율은 시장 진입 이후의 성과를 판단하는 대표적인 지표로서 지표 구축 과정에서 근린상권 내 점포들의 운영 지속 여부, 신규 및 폐업 점포의 위치와 개수를 파악할 수 있어 근린상권의 실태를 파악할 수 있는 새로운 모니터링 지표로 활용 가능하다.

● 근린상권은 지역의 핵심 거점으로서 복합적인 기능을 수행

근린상권은 주거지로부터 반경 0.5~1.5km에 위치하고 있으며, 지역주민들이 도보로 생활물품을 구입하는 상업지역이다. 전통시장, 골목상권이 근린상권의 대표적인 사례이다. 지역에서 근린상권은 소량 구매, 외상과 소액 대출 등이 가능한 경제적 공간이기도 하지만 문화, 오락, 외부와 소통, 실용 정보의 공유가 이루어지는 문화적 공간, 친목, 정보 교류, 공동체 허브로서

작동하는 사회적 공간이기도 하다. 따라서 근린상권이 침체되는 것은 개인의 경제적 손실에서 그치는 것이 아니라 공동체 와해, 역사·문화 정체성 상실 등 도시공간의 사회적 비용 증가로 직결되어 도시공간의 지속 가능성을 저해하므로 지역 활력 회복을 위해 근린상권 활성화가 필요하다.



근린상권의 역할과 활성화 효과

출처: 김도형(2014, p.522)의 그림2를 참고하여 연구진 작성.

● 근린상권 모니터링 지표로서 점포 생존율

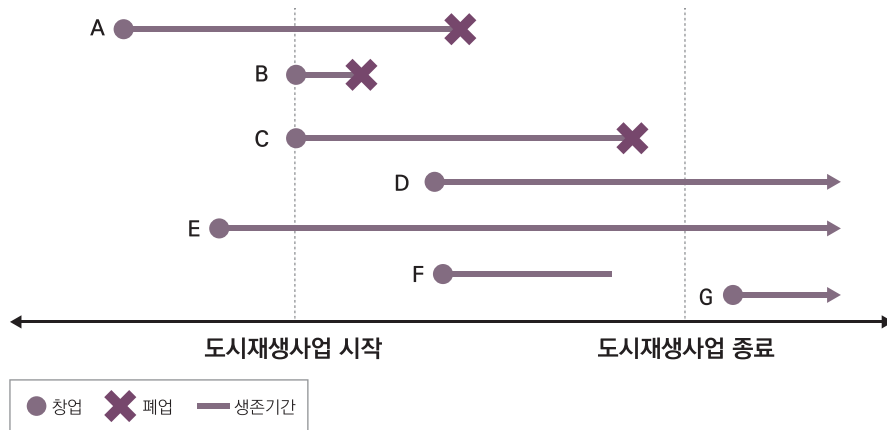
• 기존 상권 지표의 한계

도시재생사업은 근린재생형 사업 유형인 중심시가지형, 일반근린형 사업¹⁾을 통해 근린상권 활성화를 위한 노력을 기울여왔다. 유희공간을 리모델링하여 작업장, 역사관, 박물관, 특화상점, 안심 상가 등으로 조성하고, 상권 집객력을 높이기 위해 경관개선 사업, 보행환경개선사업을 추진해왔다. 또한 플리마켓, 문화축제, 주민축제, 상가번영회 활성화 프로그램과 같은 비물리적 단위사업을 추진하여 관광객과 유동인구를 확보하고자 하였다.

지자체는 사업 추진 이후 근린상권의 실태를 파악하기 위해 지표를 선정하고 짧게는 몇 개월, 길게는 몇 년 단위로 지표의 변화율을 추적하고 있다. 현재 도시재생사업지역에서는 유동인구, 매출액, 주택가격, 창업 건수의 증감률을 활용하여 상권 모니터링을 수행하고 성과를 측정하고 있다. 그러나 이 지표들은 몇 가지 한계점을 가지고 있다. 유동인구와 매출액은 장소 단위의 시계열 자료를 구득하기 어렵고, 주택가격 변동이 크지 않은 지방 도시에서 주택가격을 상권을 진단하기 위한 대리변수로 활용하는 데 한계가 있다.

• 점포 생존율 지표의 활용 가능성

도시재생사업을 추진하고 있는 대부분의 지역은 대도시에 비해 인구, 물리환경, 사회경제 여건이 열악하고, 상권의 성장과 변화가 느리다. 따라서 도시재생사업지역 근린상권의 모니터링 목표를 근린상권의 성장에 초점을 둘 것이 아니라 현재 근린상권이 얼마나 지속 가능한지에 초점을 맞춰야 한다. 이러한 측면에서 ‘점포 생존율’은 근린상권을 모니터링할 수 있는 지표로 활용할 수 있다. 점포 생존율을 시장 진입 이후의 성과를 판단하는 대표적인 지표로, 공공 데이터(예: 행정안전부 지방인허가 데이터)를 사용하여 근린상권 내 점포들의 운영 지속 여부, 신규 및 폐업 점포의 위치와 개수를 파악할 수 있다. 특히 지자체가 원하는 기간별·장소별로 지표 값을 산출하여 지속적으로 근린상권의 현황을 모니터링할 수 있다는 장점이 있다.



• 점포 생존율 지표의 적용 예시²⁾

점포 생존율 지표를 활용하여 도시재생사업이 종료된 도시재생선도지역과 주변 지역의 근린상권 실태를 파악해 보았다. 점포 생존율은 특정 기간에 조성된 점포 수 대비 2022년 1월까지 지속 운영되고 있는 점포 개수를 의미하며 백분율(%)로 계산된다.

지역별·기간별·사업유형별 점포 생존분석 방법

분석 지역	분석 기간	분석 방법
(가), (나), (다)	도시재생사업 전	- 도시재생사업 추진 전에 조성된 신규 점포 개수: ㉠ - 2022년 1월까지 생존한 점포 개수: ㉡ - 생존율(%) : ㉡/㉠
	도시재생사업 추진 기간	- 도시재생사업 추진 기간에 조성된 신규 점포 개수: ㉢ - 2022년 1월까지 생존한 점포 개수: ㉣ - 생존율(%) : ㉣/㉢
	도시재생사업 종료 이후	- 도시재생사업 종료 후 조성된 신규 점포 개수: ㉤ - 2022년 1월까지 생존한 점포 개수: ㉦ - 생존율(%) : ㉦/㉤

* (가) 도시재생사업지역, (나) 도시재생사업지역~500m, (다) 500~1,000m

출처: 행정안전부(2022)를 활용하여 연구진 작성.

도시재생선도지역 일반규모를 대상으로 기간별 점포 생존율을 산출한 결과, 평균적으로 사업 추진 전에 조성된 점포의 28%, 도시재생사업 추진 기간에 조성된 점포의 53.3%, 사업 종료 후에 조성된 점포의 76.8%가 현재까지 운영되고 있는 것으로 나타났다. 분석결과를 지역 간 비교해 보면, 서울 종로구의 경우 사업 추진 전에 조성된 점포의 33%가 현재까지 운영되는 것으로 나타나 동 시기 다른 지역보다 생존율이 높았다. 전북 군산의 경우 도시재생사업 추진 기간뿐만 아니라 사업 종료 이후에 조성된 점포들의 생존율이 각각 61%, 82.7%로 여타 지역에 비해 높은 것으로 나타났다.

지역별·기간별·일반규모 유형 점포 생존율 현황

시도 시군구	분석 지역*	사업 추진 전**			도시재생사업 추진 기간***			사업 종료 후****		
		㉠	㉡	㉡/㉠	㉢	㉣	㉣/㉢	㉤	㉦	㉦/㉤
경남 창원	(가)	6,907	1,767	25.6	1,047	507	48.4	1,185	715	60.3
	(나)	3,838	1,015	26.4	598	315	52.7	785	515	65.6
	(다)	3,892	993	25.5	551	265	48.1	642	501	78.0
	합계 평균	14,637	3,775	25.8	2,196	1,087	49.7	2,612	1,731	68.0
경북 영주	(가)	2,502	563	22.5	249	129	51.8	269	211	78.4
	(나)	2,213	600	27.1	316	151	47.8	307	230	74.9
	(다)	1,803	549	30.4	342	223	65.2	445	330	74.2
	합계 평균	6,518	1,712	26.7	907	503	54.9	1,021	771	75.8

시도 시군구	분석 지역*	사업 추진 전**			도시재생사업 추진 기간***			사업 종료 후****		
		㉠	㉡	㉡/㉠	㉢	㉣	㉣/㉢	㉤	㉥	㉥/㉤
광주 동구	(가)	4,016	1,059	26.4	1,057	531	50.2	1,300	852	65.5
	(나)	10,485	2,857	27.2	2,018	1,142	56.6	2,175	1,770	81.4
	(다)	7,909	2,233	28.2	1,511	796	52.7	1,769	1,306	73.8
	합계 평균	22,410	6,149	27.3	4,586	2,469	53.2	5,244	3,928	73.6
서울 종로	(가)	2,635	899	34.1	479	278	58.0	705	574	81.4
	(나)	11,964	3,941	32.9	3,059	1,522	49.8	4,418	3,159	71.5
	(다)	20,088	6,421	32.0	4,483	2,548	56.8	5,300	4,401	83.0
	합계 평균	34,687	11,261	33.0	8,021	4,348	54.9	10,423	8,134	78.6
전남 목포	(가)	1,744	376	21.6	229	84	36.7	370	303	81.9
	(나)	2,432	702	28.9	287	148	51.6	369	319	86.4
	(다)	2,970	855	28.8	517	256	49.5	622	483	77.7
	합계 평균	7,146	1,933	26.4	1,033	488	45.9	1,361	1,105	82.0
전북 군산	(가)	1,205	334	27.7	316	189	59.8	207	162	78.3
	(나)	2,199	587	26.7	296	173	58.4	191	161	84.3
	(다)	1,815	585	32.2	400	259	64.8	242	207	85.5
	합계 평균	5,219	1,506	28.9	1,012	621	61.0	640	530	82.7
평균		5,034	1,463	28.0	986	529	53.3	1,183	900	76.8

* (가) 도시재생사업지역, (나) 도시재생사업지역~500m, (다) 500~1,000m

** 도시재생사업 추진 전에 조성된 신규 점포 개수: ㉠, 2022년 1월까지 생존한 점포 개수: ㉡, 생존율(%) : ㉡/㉠

*** 도시재생사업 추진 기간에 조성된 신규 점포 개수: ㉢, 2022년 1월까지 생존한 점포 개수: ㉣, 생존율(%) : ㉣/㉢

**** 도시재생사업 종료 후 조성된 신규 점포 개수: ㉤, 2022년 1월까지 생존한 점포 개수: ㉥, 생존율(%) : ㉥/㉤

출처: 행정안전부(2022)를 활용하여 연구진 작성.

이처럼 점포 생존율 지표 산정 과정에서 지역별, 시기별, 업종별, 상권별로 신규 점포 개수, 폐업 점포 개수, 생존율과 같은 정보를 구득할 수 있어 근린상권의 현황 및 특성을 파악하는 데 용이하다.

● 나가며

국토교통부(2021)가 발표한 도시재생사업의 종합성과 지표 중 상권 부문과 관련된 지표에는 유동인구, 매출액, 민간창업 지표가 있다. 기존 지표들에 더하여 근린상권의 변화를 지속적으로 모니터링할 수 있는 지표로 점포 생존율을 제안한다.

점포 생존율은 지역별·업종별 생존기간을 파악할 수 있어 정책 지원이 필요한 곳에 선택과 집중을 가능하게 한다. 게다가 도시재생사업 현장에서 창업을 준비하는 로컬 크리에이터, 청년들이 상권의 특성을 파악할 수 있는 기초 자료로 이용할 수 있어 활용도가 높은 지표가 될 것으로 기대한다.

- 1) '새정부 도시재생 추진방안'이 발표됨에 따라, 도시재생사업은 경제재생거점사업, 지역특화재생, 인정사업, 우리동네살리기 사업 유형으로 개편되어 추진될 예정
- 2) 점포 생존율과 관련된 실증분석 내용은 임보영·윤주선(2022, pp.51-75)을 참고

-
- 국토교통부. (2021). 도시재생 종합성과지표 구축 매뉴얼(안).
 - 김도형. (2014). 전통시장 이용객의 장소인식과 정책적 함의. 한국경제지리학회지, 17(3), 517-537.
 - 임보영, 윤주선. (2022). 도시재생선도지역의 근린상권 실태 분석. 건축공간연구원.
 - 행정안전부. (2022). 지방행정 인허가 데이터개방. <https://www.localdata.go.kr>(검색일: 2022.2.7.)

auri brief.

건축공간연구원

원격근무 시대의 주거구독 서비스 현황과 전망

박석환 부연구위원 (044-417-9659, shpark@auri.re.kr)

성은영 연구위원 (044-417-9651, eyseong@auri.re.kr)

변은주 연구원 (044-417-9644, ejbyun@auri.re.kr)

▶ auri brief 바로가기

원격근무가 확대됨에 따라 본래 사는 곳을 벗어나 지방 등 여러 근무지에서도 거주할 수 있는 주거 공간에 대한 수요가 증가하고 있다. 하지만 국내 주거구독 서비스 시장은 아직까지 여행과 관광 중심의 플랫폼 위주로 운영되고 있다. 중장기적으로는 위케이션 수요를 감안한 서비스로 변화가 요구되며, 지자체와 중앙정부가 업무 인프라 제공에서부터 로컬매니저 지원 등 제도적 지원과 협력을 제공한다면 이를 통해 청년 일자리와 주거문제 해법으로도 연계·활용할 수 있을 것이다.

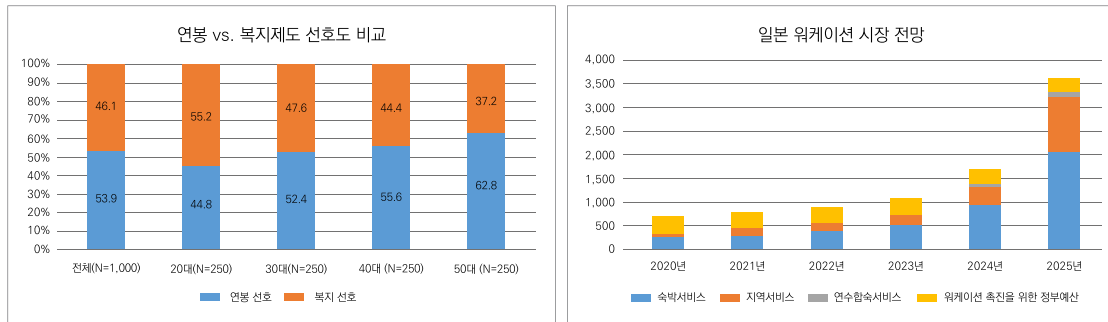
● 원격근무 확대에 따른 거주방식의 변화

“미래는 이미 와 있다. 단지 널리 퍼져있지 않았을 뿐이다.”¹⁾라고 했던가? 세계적인 미래학자 앨빈 토플러가 <제3의 물결>(1982)에서 예측한 미래생활의 변화인 “정보·재택근무”의 시대는 30년이 훌쩍 지나도 실현되지 않을 듯했지만, 2020년 코로나19의 전 세계적 유행 이후 널리

퍼지게 되었다. 이제는 대기업, 공공기관에서부터 중소기업까지 재택, 지사, 스마트워크센터 등 다양한 형태의 원격근무를 시행하고 있다.²⁾

이런 흐름 속에서 직원들의 다수가 MZ세대인 IT업계에서는 완전 재택근무를 시행하기도 하며 출근과 재택근무를 혼합한 하이브리드 방식, 휴양지에서 근무하는 ‘워케이션’을 도입하는 등 유연한 업무환경이 트렌드로 자리 잡고 있다. 이는 언제 어디에서든 ‘어떻게’ 일하는지를 따져 업무의 효율성을 추구하고, 워라밸(일과 삶의 균형)을 중시하는 MZ세대의 특성이 반영된 것이다. 지난해 12월 취업정보 플랫폼 잡코리아가 현 직장인 926명을 대상으로 워케이션에 대한 인식을 조사한 결과, 응답자의 85.2%가 긍정적이라고 평가했다. 응답자 다수가 워케이션 제도를 ‘직원 복지 차원과 스트레스를 낮추는 면에서 좋은 제도라 생각한다’고 답했다. 이에 따라 네이버, 카카오, 라인플러스 등 국내 대표 IT기업들이 코로나19 상황과 무관하게 완전 재택근무를 포함한 자율적 근무 제도를 도입했다(김문기, 2022).

하지만 여전히 기업이나 관리자 입장에서는 원격근무를 시행했을 때 업무 효율과 생산성 저하 문제나 근태관리의 어려움 때문에 적극적인 도입을 주저하고 있을 수 있다. 그러나 MZ세대가 높은 연봉보다 좋은 복지환경을 선호하고 자기가 상황에 맞게 환경을 조정하며 일하고 싶다는 욕구가 큰 점을 감안하였을 때, 기업들이 젊고 우수한 인재를 확보하기 위해서는 경쟁사들보다 빠르게 자율적 업무환경을 구축하여야 한다. 사회경제적 측면에서도 재택근무나 원격근무로 인한 부대효과가 존재한다. 사무실 임대료와 관리비를 줄일 수 있고, 직장인들은 매일 1~2 시간이 소요되는 출퇴근 시간과 비용을 다른 곳에 사용할 수 있다. 서울에 비싼 주거비를 감당하면서 살 필요도 없다. 세계경제포럼(WEF)이 전 세계 1만 2,500명의 직장인을 대상으로 조사한 결과 64%가 코로나19 이후에도 원격근무를 희망했고, 응답자의 30%는 기업이 사무실 근무를 고집하면 이직을 고려하겠다고 답변했다. 야노경제연구소에서 일본의 워케이션 시장 규모를 예측해 본 결과에 따르면 2020년 699억 엔에서 2023년 1,077억 엔으로, 2025년에는 3,622억 엔 규모로 급성장할 것으로 보았다. 이는 그 규모가 5년 만에 5배로 성장하는 것이다 (김경필, 2022, p.17).



위케이션 시장 전망 및 근무환경 선호도

출처: 김경필(2022, p.17, p.34)

이러한 내용을 종합적으로 살펴보았을 때 감염병의 확산세가 줄어들고 이전처럼 자유로운 일상으로 복귀하게 되더라도 재택근무 등 원격근무방식의 장점을 체감한 근로자와 기업의 경영권자들은 원격근무를 지속적으로 활용할 것으로 예상된다. 원격근무가 확대됨에 따라 지방살이, 위케이션 등이 가능해지고, 지방 등 원격근무지에도 거주할 주택이 추가로 필요하게 된다. 원격근무지에서 위케이션 형식으로 짧게는 며칠에서 길게는 두세 달 동안 근무하기 위해 주택을 새로 구입하기는 쉽지 않으며, 단기 월세도 임대인이 선호하는 유형은 아니라서 적당한 집을 구하기는 쉽지 않다. 또한 원격근무 특성상 한 곳에 오랜 기간 머무르기보다는 필요나 희망에 따라 이동도 빈번하게 발생하는데, 그때마다 살 집을 직접 알아보고 구하는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 이런 수요에 맞춰 주거와 주택시장에서도 단기간 임대서비스를 제공하거나 구독 서비스를 제공하는 사례가 크게 증가하고 있다.

구독경제와 주거구독 서비스 현황

지금보다 풍요롭지 못하던 과거에는 지니고 있는 물건을 통해 자신을 표현했다. 하지만 이제 사람들은 물건이 아닌 경험을 통해 자신의 정체성을 표출한다. 특히 밀레니얼 세대는 많은 걸 소유한 사람이기보다는 다양한 것을 경험해 본 사람이 되고 싶어 한다. 물건을 통해 얻는 효용을 누리고 경험을 충족시킬 수 있다면 물건 자체를 소유하는 것에 집착하지 않는다. ‘소유’보다 ‘경험’이 중요한 가치가 되면서 물건을 사지 않는 시대가 왔다. 구독 서비스는 ‘일정액을 내면 사용자가 원하는 상품이나 서비스를 공급자가 주기적으로 제공하는 계약’을 의미한다. 즉, 일정 주기를 가지고 상품이나 서비스를 제공하는 연속적인 계약의 형태이다. 최근 새롭게 등장하는 구독 서비스는 이러한 기본 정의에 플러스알파의 새로운 가치를 부여해 고객의 만족도를 제고하고

있다. 새로운 가치는 크게 ‘큐레이션, 맞춤, 경험’ 세 가지로 구분할 수 있다. 새로운 구독 비즈니스는 제품 및 서비스를 선택하는 데 드는 고객의 수고를 덜어준다거나, 경험을 확장하는 등의 새로운 가치를 제공한다. 고객은 이러한 가치에 매력을 느끼고 물건의 ‘구매’에서 ‘구독’으로 소비 형태를 전환하고 있다(정희선, 2021, pp.6-9).

구독경제의 새로운 가치

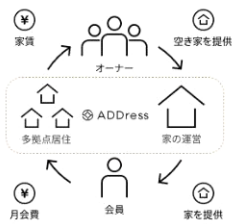
	큐레이션(Curation)	맞춤(Customization)	경험(Experience)
의미	물건이 넘쳐나는 시대, 고객에게 가장 적합한 제품을 골라줌으로써 선택에 따른 수고와 시간을 줄여줌	개인의 취향과 라이프스타일에 맞춰 오직 나만을 위한 상품을 만들어 줌	구독 서비스를 통해 경험을 확장하고, 일정 금액을 지불하면 다양한 제품이나 서비스를 경험하는 것이 가능
예시	나의 취향이나 체형에 맞는 스타일의 옷을 골라 매달 보내주는 서비스, 와인을 좋아하지만 종류가 너무 많아 무엇을 마셔야 할지 모르는 사람에게 전문가가 엄선한 와인을 매주 배송해주는 서비스	나의 헤어 상태를 진단해 최적의 샴푸를 제조하고 배송해주는 서비스, 나에게 부족한 영양소를 찾아 영양제를 만들어 주거나 최적화된 레시피의 식품을 제안하는 서비스	매달 상황에 따라 다양한 모델의 자동차를 이용하는 것이 가능한 자동차 구독서비스, 매달 다른 곳에서 살아볼 수 있는 주거구독 서비스

출처 : 정희선(2021, p.7)

취향에 맞춰 골라주고 자기만의 경험을 제공하는 구독경제의 특징을 주거 분야에도 도입하여 주거구독 서비스를 운영하고 있다. 2019년 초 크라우드펀딩을 통해 서비스를 시작한 일본의 ADDress, 하프(HafH), 호스텔라이프(Hostel Life)를 비롯하여 국내에도 ‘한달살기’ 여행 트렌드와 맞물려 ‘리브애니웨어’, 숙박큐레이션 플랫폼 ‘스테이폴리오’, 살고 싶은 동네에서 시작하는 새로운 일상 ‘유희’, 빈집을 리모델링하여 숙박시설로 재탄생시킨 ‘다자요’ 등이 있다.

• 일본의 주거구독 서비스 ADDress

ADDress는 일본의 빈집 문제에 대한 접근³⁾을 새로운 업무방식 확산과 얽매이지 않는 라이프스타일을 주목하여 개선하고자 하였다. 빈집을 포함한 유희 부동산을 활용해 농촌으로 이주하려는 사람들에게 임대하고, 동시에 다거점 거주지의 새로운 라이프스타일 제안 및 실현을 통해 빈집 문제 해결을 도모하는 것을 목표⁴⁾로 하고 있다.



“집은 하나, 주소도 하나라는 상식이 과거의 유물이 되는 시대가 왔다. 빈집을 줄이면서도, 풍요로운 자연과 지역의 장점을 지키고 발전시키는 사회를 위해 함께 노력하고자 한다.”

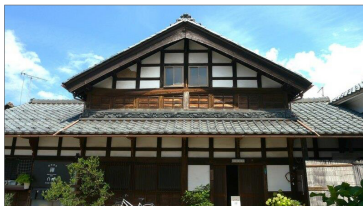
(家は一つ、住所も一つという常識は過去のものにできる時代がやってた。空き家を減らしながらも、日本の豊かな自然や地域の良さを守り、活かしていく社会に向けてぜひ一緒に取り組んで頂けたら幸いです。)

ADDRESS 사업구조와 미션

출처 : ADDRESS 홈페이지. <https://address.love/company?from=menu-visitor>

ADDRESS는 서비스 개시 초 30명의 회원을 모집하는 데 약 1,000여 명이 몰리며(高島知子, 2021) 관심을 끌었다. 이어 코로나19를 거치면서 2020년에만 회원 수가 6배가량 급증하였으며, 특히 코로나19를 거치면서 프리랜서와 같은 개인사업자뿐 아니라 일반 회사원 사이에서도 서비스를 이용하는 경향이 늘었다. ADDRESS의 서비스는 특히 도시에 거주하는 20~30대들에게 큰 호응을 얻고 있으며, 서비스 이용자가 많아지면서 기업을 대상으로 하는 구독제를 통해 원격근무 등 변화하는 라이프스타일에 보다 적극적으로 대응하고 있다.

정해진 구독료(월 4만 엔에서 8만 엔)로 ADDRESS가 운영하는 전국의 주거공간 어디에서든 거주 가능하며, 구독 서비스의 유형에 따라 다르나 한 공간에서 최대 한 달간 거주가 가능하다. 2021년을 기준으로 일본 전역에 약 200채의 주거공간을 운영 중이며,⁵⁾ 바닷가 소도시의 전통 주택부터 도쿄 신주쿠의 역세권 아파트까지 다양한 조건의 공간을 제공한다.⁶⁾ 또한 단기 숙박시설이 아닌 주거공간을 제공한다는 차원에서 주로 빈집(4DK 원칙) 전체를 활용(전대, 부동산계약방식)해 공간을 구성하며 침실, 부엌, 공용공간마다 갖추어야 할 표준 가이드를 두고 있다.⁷⁾



후쿠이현 주택(전통가옥)



효고현 주택(식당개조)



아마나시현 주택(상점개조)



니가타현 주택



시마네현 주택(전통가옥)



도쿄 중심부 주택

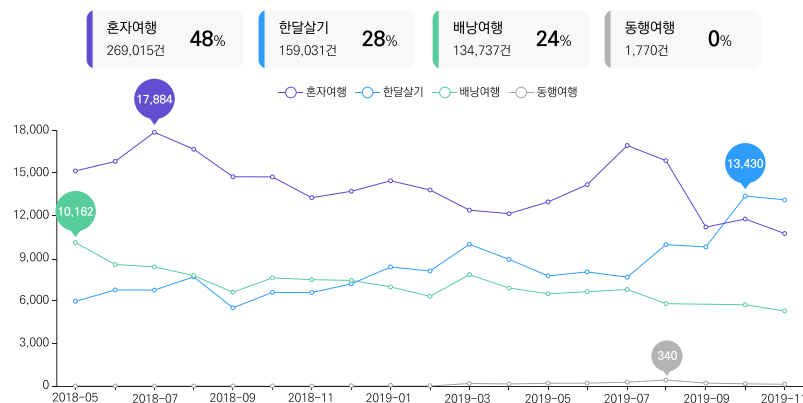
ADDRESS에 등록된 주택 사례

출처: ADDRESS 홈페이지. <https://address.love/homes?from=menu-visitor>

ADDress는 서비스 이용자들에게 최대한 갖추어진 거주환경을 제공하는 것을 기본 원칙으로 한다. 이에 따라 서비스 주택이 위치하는 지역에서 주택관리 및 생활지원 역할을 하는 관리자(야모리, 家守)를 두어 예약 및 안내, 청소 및 관리, 지역 생활 가이드 등 자칫 낯설 수 있는 곳에서의 거주를 지원한다.

• 국내 주거구독 서비스의 특징

우리나라에서 주거구독 서비스는 위케이션이나 근무지 이동에 따른 수요보다는 아직까지 대표적인 휴양지역에서 ‘한달살기’ 서비스로 대표된다. 도시의 바쁜 일상에 지친 현대인들의 쉼과 재충전의 시간을 갖는 여행의 트렌드 중 하나인 ‘한달살기’는 코로나 시대 비대면 상황과 맞물려 더욱 유행하게 되었다. 제주도, 남해, 양양, 속초 등의 바다와 섬지역의 풍광과 여유를 즐기는 MZ 세대의 새로운 트렌드가 되었다. 아직까지 시장 규모는 크지 않지만 사람들의 수요는 지속적으로 성장하고 있으며 각 서비스의 특징이 있다.



검색 추이로 본 여행 트렌드

출처 : 이진형(2019), <https://m.blog.naver.com/datamarketing/221739037744>

• 리브애니웨어

총 20억 원의 투자금을 가지고 서비스를 시작한 지 2년이 채 되지 않았으나 구글과 애플 앱 다운로드를 합하면 총 다운로드 수가 60만 회를 상회하고 있으며, 숙박 앱 중 한달살기 키워드로만 한정하여 봤을 때 1등을 차지하고 있다. 합리적인 가격과 함께 가장 두드러지는 특징은 국내 숙박 앱 중에서 유일하게 (전자)임대차계약서가 작성 가능하다는 점이다. 이 때문에 예약자의 신뢰도가 높으며 합법적이고 투명하게 서비스를 제공하여 집주인과 이용객 모두 만족하고 있다. 주 이용층은

30, 40대 여성이며, 모바일인덱스에 따르면 6월 월간 활성화 이용자 수(MAU)는 국내 한달살기 숙박 앱 중 5위를 차지하고 있으며, 2022년 1월 이미 작년 매출(23억 원)을 넘어섰다.

• 스테이폴리오

호텔과 모텔, 펜션 일색이었던 국내 숙박 업계에 ‘STAY’ 개념을 알리는 데 일조한 숙박 큐레이션 플랫폼으로 ‘스테이폴리오(Stayfolio)’가 있다. 스테이폴리오는 유휴 부동산을 리모델링하여 자산가치를 유지하거나 높이는 것을 주요 목적으로 하고, 첨단 IoT 기술을 접목하여 원격 및 실시간으로 주택을 관리하는 것이 가능하다. IoT 기술을 활용한 원격 무인 시스템(스테이바인더, staybinder)으로 문단속 확인과 게스트의 입실 알림, 냉난방과 조도 조절, 창문과 커튼 블라인드 조절, 가구와 서랍 여닫음까지 숙소에서 일어나는 상세한 움직임을 파악할 수 있으며, 전력 공급 원격 제어로 화재를 예방하고 전력 낭비를 줄일 수 있다. 이외에도 지역에 상주하며 청소와 기타 관리 업무를 하는 매니저도 운영하고 있다.

• 유휴

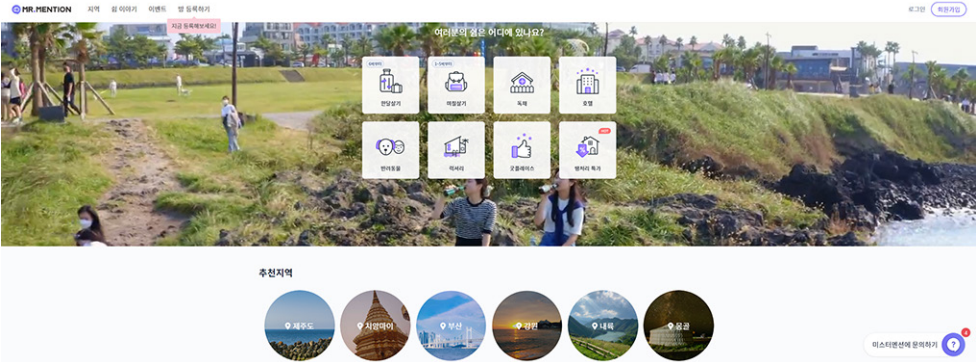
“살고 싶은 동네에서 시작하는 새로운 일상 빈집 큐레이션 플랫폼”으로 소도시와 지방에서 입주 가능한 빈집 정보를 큐레이션하여 제공하고 있다. 남해, 제주, 속초, 여수 등 살고 싶은 동네의 빈집 자원을 활용하여 생활에 필요한 가구와 집기 등이 구비된 세련되고 편안한 집을 서비스 상품으로 제시하고 있다. 2020년 4월 경남 남해군의 빈집을 활용한 1호점을 시작으로 현재 속초에 10호점으로 확대 운영하고 있다. 주택 유형은 단독주택, 오피스텔, 레지던스, 아파트 등 다양하며 1주일 기준으로 70만 원에서 100만 원 비용으로 거주가 가능하다. 오피스텔과 레지던스를 제외하고 제공하는 공간은 방 3개 이상, 화장실 1개 이상이다.

• 미스터멘션

미스터멘션은 2016년에 서비스 오픈 이후 매년 2배 이상의 매출 성장을 보여주고 있는 부산의 대표적인 스타트업 기업으로, 에어비앤비와 유사한 서비스를 제공하고 있다. 미스터멘션은 도시재생 지역과 인구 소멸 지역에 있는 유휴시설(빈집) 숙소들을 재생시키고 일주일, 보름, 한 달 살기를 통해 지역 경제를 활성화시키는 일을 하고 있다. 현재까지 400만 명 이상이 이용하고 제주도 2,500개, 내륙 1,700개, 태국 300개 이상의 숙소를 운영하고 있다. 최근에는 기업과 기관의 위케이션에 대한 문의가 많은 상황으로, 국내 기업들의 위케이션 활성화를 위해 휴가, 출장 등으로

숙소가 필요한 기업들을 대상으로 복지 차원의 숙소를 운영·지원하고자 하고 있다. 대표적으로 코리아스타트업포럼 2,000개 회원사의 임직원 4만여 명을 대상으로 워케이션 서비스를 시작한다고 밝혔다(이현남, 2022).

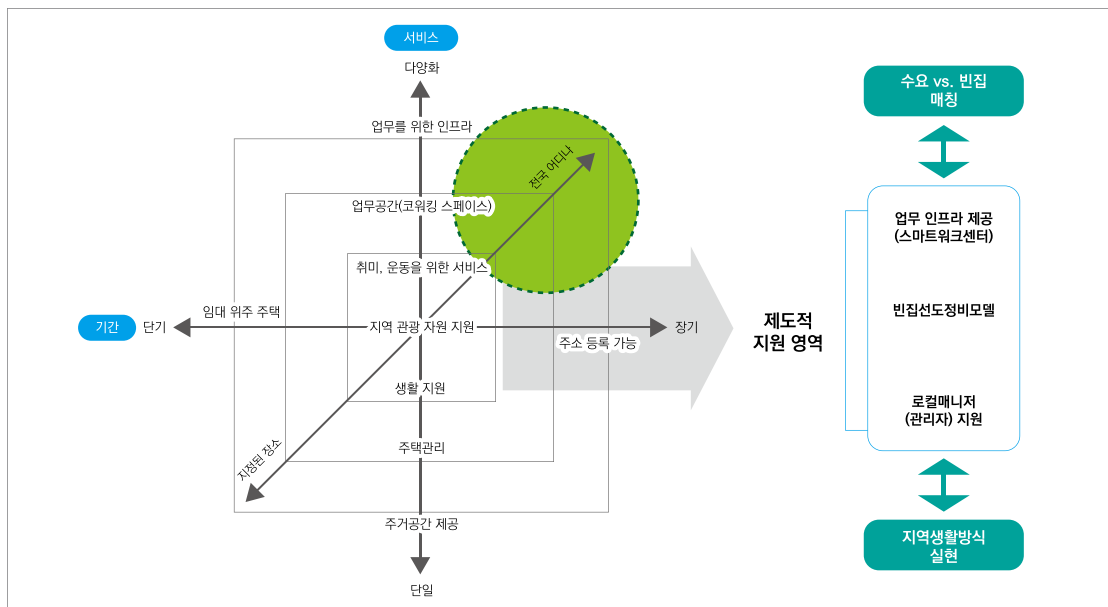
국내 주거구독서비스 주요 특징

서비스명	리브애니웨어
이미지	 리브애니웨어 홈페이지의 이미지 섹션은 '어디서든 살아보는 여행 같은 일상들'이라는 제목을 가지고 있습니다. 네 개의 사진이 배열되어 있으며, 각각에 짧은 설명과 해시태그가 있습니다. 첫 번째 사진은 해변에서 서 있는 사람, 두 번째는 벚꽃 길, 세 번째는 해변을 걷는 사람, 네 번째는 커피를 들고 있는 사람입니다. 하단에는 '더 알아보기' 버튼이 있습니다.
대표지역 및 규모	제주도, 속초, 고성, 강릉, 남해, 거제, 여수, 통영, 서울, 가평, 인천을 비롯하여 치앙마이, 다낭 등 6,000채 이상의 주거공간을 제공
주요 내용	국내 숙박 앱 중에서 유일하게 (전자)임대차계약서를 작성할 수 있어 신뢰도 높음
서비스명	미스터멘션
이미지	 미스터멘션 홈페이지의 이미지 섹션은 '여러분의 질문 어디에 있나요?'라는 제목을 가지고 있습니다. 중앙에는 8개의 아이콘이 배열되어 있으며, 각각에 설명이 있습니다. 하단에는 '추천지역'이라는 제목과 함께 여섯 개의 지역별 이미지(제주도, 치앙마이, 부산, 양천, 내륙, 몽골)가 있습니다. 하단에는 '미스터멘션에 문의하기' 버튼이 있습니다.
대표지역 및 규모	부산, 제주도, 치앙마이, 강원, 내륙(거제, 울진, 통영, 경주, 남해 등), 몽골 등 4,200채 이상의 주거공간을 제공
주요 내용	코리아스타트업포럼 2천개 회원사의 임직원 4만여 명을 대상으로 워케이션 서비스를 시작

출처 : 리브애니웨어 홈페이지. <https://www.liveanywhere.me>, 미스터멘션 홈페이지. <https://www.mrmention.co.kr>

주거구독 서비스 시사점과 전망

ADDress의 사회영향보고서(ADDress Impact Report Vol.1, 2020-21)에서는 “행복감을 갖고 사는 사람들이 증가”하는 것과 “관광에 의존하지 않는 지역의 생활방식 실현”을 그들 서비스의 최종 목표로 하고 있다. ADDress의 주거구독 서비스는 일본의 지방 빈집 문제를 활용하는 동시에 원격근무와 같은 라이프스타일 변화를 기회로 서비스를 제공하는 사례로 볼 수 있다. 하지만 국내 주거구독 서비스는 아직까지 ‘한달살기’ 또는 ‘단기여행 숙소 제공’ 중심의 수요 맞춤 큐레이션 플랫폼 위주로 제공되고 있다. 국외 사례처럼 다중 거주지 등록 기능을 비롯해서 증가하는 위케이션에 대한 수요를 감안한 서비스로 변화할 필요가 있으며, 지자체와 중앙정부의 제도적 지원과 협력을 통해 주거구독 서비스 범위를 지속적으로 확대한다면 청년 일자리 문제와 주거문제 해법으로도 연계·활용할 수 있을 것이다.



국내 주거구독서비스 전망과 제도적 지원 영역

위케이션이나 원격근무환경의 확대로 제2의 주거공간 이외에도 효율적으로 일할 수 있는 공유 오피스 공간이나 지원시설이 필요하다. 업무 환경을 위한 인프라는 공유 오피스를 비롯하여 인터넷, 화상회의 등이 원활하게 이루어질 수 있는 기능적인 공간이 우선적으로 요구된다. 이 부분은 지자체의 적극적인 협력과 협조가 필요한 부분이라고 할 수 있다. 지역의 유휴 공간이나 빈 오피스를 활용하여 적은 비용으로 이러한 공간을 제공할 수 있기 때문이다.

인구 감소의 어려움이 있는 일본의 나가노현은 2018년부터 지자체가 보유한 폐교나 유휴 공간을 위케이션을 위한 바비큐장, 숙박 시설, 공유 오피스와 같은 시설로 리노베이션해 지역을 활성화했다. 일본에서 선도적으로 원격근무(위케이션)를 시작한 와카야마현은 개인 위주의 유럽·북미형 원격근무와 달리 기업형 원격근무를 도입해 지역 활성화는 물론 관광업계를 활성화하고 직장인들의 삶의 질을 높일 수 있도록 도왔다. 와카야마현은 원격근무를 활성화하기 위해 숙박업계와 협력하여 원격근무 관련 필요 시설을 확충하고, 무엇보다 기업이 방문할 수 있도록 여러 노력을 기울였다(김경필, pp.145-166). 이렇게 지자체가 선도적으로 원격근무나 위케이션을 위한 환경을 지원하게 된다면 주거구독 서비스 시장도 더불어 커지고 다양해질 수 있으며, 이를 통해 인기 많은 휴양지뿐만 아니라 지역인구가 감소하여 빈집 재고가 많은 일반 농산어촌으로도 주거구독 서비스 시장이 확장될 수 있을 것이다.

일본의 나가노현은 노마드워크센터라는 공유 오피스를 제공하여 기업에게 업무 신뢰감을 제공하고 있다. 위케이션 참가자가 좋아하는 자연환경 외에도 회의실, 개인 업무 공간, 키친 등 기업의 인사 담당자가 믿을 수 있는 공유 오피스는 위케이션 성공을 위한 중요한 전략적 인프라가 된다. 나가노현 노마드워크센터의 주요 특징은 다음과 같다. ① 기존의 연수시설을 개조한 후 NPO(비영리단체)가 운영을 담당한다. ② 기업 고객이 일주일 단위로 머물 수 있도록 하고 있다. ③ 자연의 중심에 건립하여 위케이션 워커의 업무와 휴식 편의성을 강조하였다. ④ 주요 시설로 개인 사무공간, 회의실, 3D 프린터, 키친, 신상품 테스트 공간 등이 있다.



출처 : 나가노현 시나노마치 홈페이지. <http://shinanomachi-nagano.jp/jp/wp/?p=213>

또한 ADDRESS가 제공하고 있는 로컬매니저(관리자)를 지원하는 방식처럼 지역의 관광, 문화, 경험, 생활방식 등에 대한 콘텐츠를 확산·보급할 수 있는 로컬매니저가 활동할 수 있도록 정부나 지자체가 비용이나 인력에 대한 지원을 해준다면 지방 생활의 묘미를 더욱 돋보이게 할 수 있을 것이다.

- 1) The future is already here — it's just not very evenly distributed. 유명한 SF소설가 윌리엄 깁슨(William Ford Gibson)의 말로 미래학자들이 많이 인용하고 있다.
- 2) 부동산 중개플랫폼 직방의 직원들은 100% 재택근무를 시행하고 있으며 교육서비스 제공 회사인 휴넷을 비롯하여 1조 3,000억 매출액 규모에 직원 수가 1,000명이 넘는 넷마블, 코스피 시총 1위 삼성전자 등도 유연근무제도를 적극 시행하고 있다. 주기적으로 반복되는 감염병 확산세로 2022년 말 현재까지도 기업들이 재택근무 등 원격근무를 계속 시행하고 있다.
- 3) 일본 농촌의 빈집 문제는 여전히 심각하여 2033년에는 주택의 30%가 빈집이 될 것으로 예측된다.
- 4) <https://address.love/company?from=menu-visitor>
- 5) Address Impact Report vol.1, p.4
- 6) <https://address.love/homes/search>
- 7) <https://houseowner.address.love/column/VnisWISA>

- 고야마 류스케부. (2020). 재택 HACKS. 안그라픽스.
- 김경필. (2022). 기업이 아닌 근로자가 장소를 선택하는 시대 워케이션. 클라우드나인.
- 김문기. (2022). MZ세대, 어디서든 일할 수 있다…IT업계 '워케이션' 열풍. 아이뉴스. <https://www.inews24.com/view/1501746>(검색일: 2022.8.10.)
- 나가노현 시나노마치 홈페이지. <http://shinanomachi-nagano.jp/jp/wp/?p=213>
- 동아비즈니스리뷰. (2021.12.22.) 디지털워크의 가속화.
- 리브애니웨어 홈페이지. <https://www.liveanywhere.me>
- 미스터멘션 홈페이지. <https://www.mrmention.co.kr>
- 서울시도심권50플러스센터·패스파인더. (2022). 강릉에서 살아보기. 퍼블리터.
- 이진형. (2019). 한 달 살기, 문화 빅데이터가 알려주는 여행 트렌드. 데이터마케팅코리아 공식 블로그. <https://m.blog.naver.com/datamarketing/221739037744>
- 이현남. (2022). 미스터멘션, 코리아스타트업포럼 2천개 회원사 대상 워케이션 서비스 시작. 데일리안. 8월 16일 기사.
- 정희선. (2021). 사지 않고 삽니다. 미래의 창.
- 황인선. (2022). Ready, 네 개의 세상. 이새.
- Address 홈페이지. <https://address.love/>
- Address 재고 등록 홈페이지. <https://houseowner.address.love/column/VnisWISA>
- 高島知子. (2021). “多拠点生活”が新たな生態系を生む。Addressが利用者と地域にもたらす暮らしの豊かさ. XD.

auri brief.

건축공간연구원

대한민국 한옥공모전 11년 성과와 향후 과제

신치후 연구위원 (044-417-9601, chihoo1@auri.re.kr)

김가람 연구원 (044-417-9641, grkim@auri.re.kr)

유예슬 연구원 (044-417-9618, ysyoo@auri.re.kr)

▶ auri brief 바로가기

2011년부터 매년 한옥 활성화와 홍보를 위하여 국토교통부에서 주최하고 있는 대한민국 한옥공모전이 올해 12년째를 맞이하고 있다. 그동안 국민들이 뜨거운 성원으로 공모전에서는 11년 동안 총 6,223점이라는 방대한 양의 작품을 접수받았고, 계획·준공·사진·영상으로 구분하여 한옥을 바라보는 다양한 시선과 아이디어에 대하여 시상하였다. 공모전의 작품접수 및 시상 경향을 분석한 결과 국가의 건축·도시 및 한옥 관련 정책과 사회적 동향에 영향을 받는 것으로 나타났다. 향후에도 공모전 운영 과정에서 관련 정책과 연계하여 시너지 효과를 내는 방안이 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

● 한옥 활성화 정책과 함께 시작한 대한민국 한옥공모전

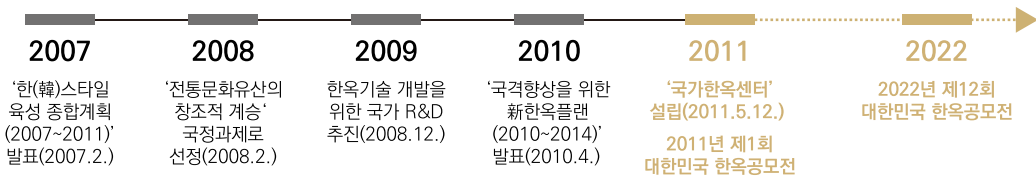
올해 12년째를 맞이한 ‘대한민국 한옥공모전’은 명실상부 우리나라 최고의 한옥 공모전이다. 우리 전통문화 자산인 한옥의 저변 확대와 발전 방향을 모색하고 다양한 창의적 아이디어를 발굴하고자 기획된 대한민국 한옥공모전은 우리나라 한옥정책의 흐름과 궤를 같이 한다.

한옥공모전 추진의 배경은 2000년대 중반으로 거슬러 올라간다. 2007년 전통문화의 세계화에 대한 사회적 관심이 고조됨에 따라 ‘한(韓)스타일 육성 종합계획(2007-2011)’이 발표되었다. 해당 계획에서는 ‘한(韓)스타일’을 6대 분야로 구분하고 있는데, 여기에 한옥이 포함되었다. 2008년에는 ‘전통문화유산의 창조적 계승’이 국정과제로 선정되었고, 2009년에는 한옥기술 개발을 위한 국가 R&D를 추진하는 등 한옥에 대한 국가적 관심이 지속되어 왔다.

이후 2010년 2월 18일, 「건축법 시행령」 개정을 통해 한옥의 정의가 명시되고, 한옥을 본격적인 정책대상으로 바라보기 시작했다. 같은 해 5월부터는 6개 부처(국가건축정책위원회, 국토해양부, 문화체육관광부, 농림수산물부, 외교통상부, 산림청) 합동으로 ‘국격향상을 위한 신한옥플랜’을 발표하면서 범정부 한옥정책이 추진되었다. 신한옥플랜은 ‘2020년 한옥 르네상스 시대 실현’을 비전으로 한옥의 보급·확산, 기술 개발 및 산업화, 한옥 보전·관리, 한옥의 적극적 활용 이상 4개의 실천방안을 마련하여 추진하였다.

이듬해인 2011년 5월 12일, 국격향상을 위한 신한옥 플랜 대통령 보고(2010.5.2.)의 조치로서, 국무총리실 산하 정부출연 연구기관인 건축도시공간연구소(현 건축공간연구원)에 국가한옥센터가 설립되었다. 그로부터 두 달하고 2주 후인 2011년 7월 29일, 국토교통부가 주최하고 건축도시공간연구소 국가한옥센터가 주관하는 대한민국 한옥공모전이 첫해를 맞이 하였고, 현재에 이르고 있다.

한옥 활성화 정책과 대한민국 한옥공모전의 시작



● 준공, 계획, 사진, 영상 부문으로 구성

2011년 1회에는 준공과 계획 2개 부문으로 시작하였지만, 현재에는 준공·계획·사진·영상 4개 부문으로 운영되고 있다.

준공 부문은 실제 준공된 한옥 건축물을 대상으로 하고 있으며, 건축물 대장상 명시되어있는 설계자, 시공자, 건축주가 참가할 수 있다. 계획 부문은 매년 주어지는 새로운 주제로 한옥의 설계안을 도출하는 부문으로, 접수자들 대부분은 관련 학과 대학생들이었다. 실제 참가자 대부

분이 건축을 전공하는 학생과 현업에 종사하는 사람으로 제한되어 있는 한계점을 발견하여, 2012년 제2회 한옥공모전부터는 일반 국민 참여를 독려하기 위한 목적에서 사진 부문을 신설하게 된다. 사진 부문은 현재 4개 부문 중 출품 작품과 참가자 수가 가장 많은 부문이 되었고, 한옥문화의 대국민 홍보 차원에서 볼 때 대한민국 한옥공모전의 의의와 가치를 더욱 드높이고 있다고 할 수 있다. 2020년에는 영상 부문을 신설하였다. 유튜브, 넷플릭스 등 영상 기반 매체의 지속적 인기와 시대 변화를 반영하여 한옥과 관련한 주제의 영상 콘텐츠 아이디어를 공모하기 위함이었다. 첫해에는 출품작 수가 많지 않았으나, 다음 해 작품 접수량이 2.6배 정도 증가하였다.

● 공모전 시기별 작품 접수 경향

2011년부터 2021년까지 역대 작품 접수 현황을 분석하면 전체 6,223점이 접수되었고, 매년 평균 566점이 접수되는 것으로 나타났다. 작품 접수 현황을 바탕으로 구분하면 대한민국 한옥공모전은 3개 정도의 시기로 구분할 수 있고, 각 시기를 한옥 정책과 연계하여 분석하면 다음과 같다.

먼저 1기는 2011년부터 2014년까지 대한민국 한옥공모전 운영 초기로, 전반적으로 작품의 접수량이 증가하던 시기이다. 당시에는 국가 차원에서 한옥과 관련된 다양한 정책이 개발되고 시행되면서 국민들의 관심 또한 증가하던 시기라고 볼 수 있다. 주제도 “○○하는 한옥”이라는 용어가 사용되며 한옥의 다양한 가능성을 보여주는 시기이다.

그 후 2기는 2015년부터 2018년까지로 일정 수준의 접수 작품 수가 유지된다. 한옥공모전이 자리를 잡아가던 시기라고 볼 수 있다. 2015년 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」(이하 「한옥등건축자산법」)이 제정되어 한옥 정책이 안정적이고 장기적으로 추진될 수 있는 기반이 마련된 것을 주요한 정책적 배경으로 볼 수 있다. 또한 「한옥 건축 기준」 제정으로 한옥의 정의가 명확해지며, ‘한옥’이라는 단어 자체가 중심이 되는 주제문이 등장한다.

마지막 3기는 2019년부터 2021년까지로 여러 가지 변화를 모색하던 시기이다. 2018년에 줄어든 작품의 수로 위기의식을 느끼고, 영상 부문을 신설하고 계획 부문에서 개방형 주제를 채택하는 등 기존 공모전 운영 방식의 변화를 시도하였다. 당시 채택된 주제에서는 국가 차원에서 추진되고 있었던 도시재생, 경관 등 한옥과 관련성 있는 건축·도시 정책과 연계점을 찾을 수 있다. 다만 2019년 이후에는 코로나19의 출현으로 전반적으로 작품의 수가 감소하였다.

역대 작품 접수 현황

구분	연도	공모전 주제	준공 부문	계획 부문	사진 부문	영상 부문	합계
1기	2011	Neo-Hanok Vision: 진화하는 한옥	18	152	-	-	170
	2012	함께 사는 한옥(공동주택)	6	104	316	-	426
	2013	한옥의 가능성	9	129	488	-	626
	2014	누구나 누리는 한옥(공공건축)	4	68	790	-	862
*2014년 「한옥등건축자산법」 제정으로 한옥의 정의 명확화, 건축자산 진흥 기본계획 수립							
2기	2015	상상 그 이상의 한옥	10	57	506	-	573
	2016	도심 속 한옥	9	53	692	-	754
	2017	한옥의 현대화	17	53	595	-	665
	2018	한옥, 길을 만나다	12	28	193	-	233
*2019년 코로나19 발생, 국내 여행수요 및 한옥체험 수요 증가							
3기	2019	한옥, 도시마을에 새로운 활기를 불어넣다	12	89	876	-	977
	2020	한옥, 현대건축과 만나다	16	66	533	11	626
	2021	오늘의 경관을 품어 내일의 경관이 되는 한옥 만들기	12	44	226	29	311
합계			125	843	5,215	40	6,223

● 각 부문별 수상작 경향 분석

대한민국 한옥공모전에서 매년 수여되는 상은 다음과 같다. 각 부문 대상과 올해의 한옥대상은 공모전 주최기관인 국토교통부의 장관상이 수여된다. 공모전 주관기관인 건축공간연구원에서 원장상으로 올해의 한옥상, 올해의 한옥공공건축물상, 금상, 은상, 동상을 수여하고 있다. 추가로 계획 부문에서는 국가건축정책위원회에서 특별상을, 한국토지주택공사에서 금상을 후원하고 있는데, 특히 특별상은 매년 한옥과 관련된 진취적이고 특색 있는 아이디어에 대하여 수여하고 있다.

대한민국 한옥공모전 시상 내역*

부문	시상 내역	국토부 장관상	AURI 원장상			국건위원장상
		대상	금상	은상	동상	특별상
준공 부문		올해의 한옥대상 1	올해의 한옥상 2, 올해의 한옥공공건축물상 1			-
계획 부문		1	1**	2	3	1
사진 부문(청소년)		1	1 (1)	2(2)	2(2)	-
영상 부문		1	1	2	2	-

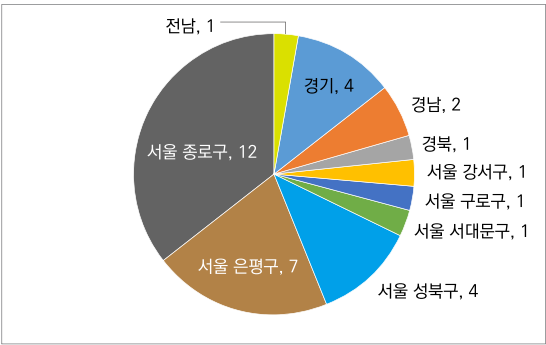
* 2021년 시상내역 중 본상 기준(입선은 제외)

** 한국토지주택공사 사장상

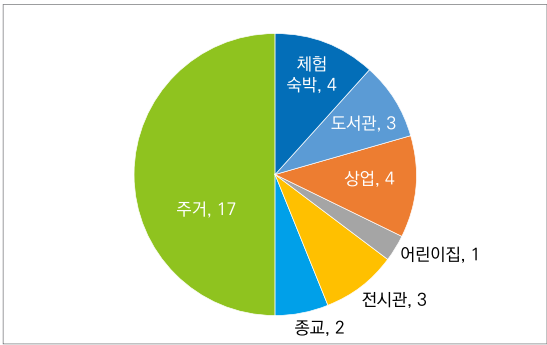
대한민국 한옥공모전 수상작 중 2011년부터 2021년까지 본상 수상작을 대상으로 각 부문별 수상작 경향과 함의는 다음과 같다.

• 준공 부문

먼저 준공 부문은 공공 소유 7개, 민간 소유 27개 총 34개 작품에 대하여 시상하였다. 서울 지역의 작품이 26개로 가장 많은 것으로 나타났고, 그중에서도 종로구, 은평구에 많은 수의 수상작이 분포하고 있었다. 용도로 보면 주거 용도가 17개 작품으로 가장 많은 수를 차지하는 것으로 나타났다.



준공 부문 수상작 지역 분포



준공 부문 수상작 용도 분포

전국에서 서울에서 한옥 지원 조례에 의한 한옥 건축 지원사업이 가장 활발하게 추진되고 있고, 지원사업 대상이 주로 주거용 한옥인 것이 주요 원인으로 추정할 수 있다. 다만 전국 한옥 분포를 고려하였을 때, 전라남도와 전라북도에 많은 수의 한옥이 있는 것을 고려하면 해당 지역에서 단 1건의 수상작만 나와 아쉬운 점이 있었다. 서울 외 지역에도 우수한 한옥이 많이 있는 것을 고려하면, 향후 공모전 운영 과정에서 서울 외 지역의 홍보를 집중적으로 확대하고 공모전 참여를 독려할 필요가 있다.



2021 올해의 한옥대상: 하동 한옥문화관
(경남 하동, 체험숙박)

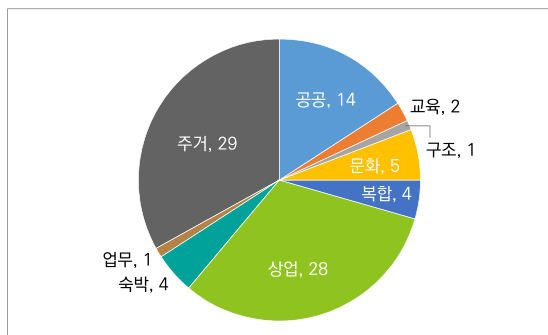


2020 올해의 한옥대상: 일루와유
(서울 은평, 주거용도)

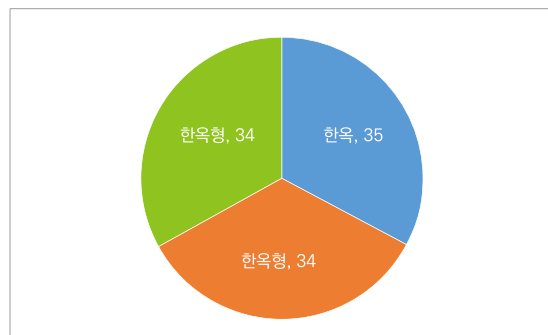
• 계획 부문

계획 부문은 총 88개 작품에 대하여 시상하였다. 계획 부문은 매년 계획 대상지를 자유 선택에 맡기고 있어 지역 분포 분석은 어려웠으나, 계획 내용을 바탕으로 수상작의 용도를 분석해 보면 주거와 상업시설이 가장 많은 것으로 나타났다. 세부 용도를 보면 주거용도 중 공동주거가 22개 작품, 상업시설 중에서는 일반 판매시설 및 시장이 24개 작품으로 가장 많은 수를 차지하였다.

연도별로 보면 공모전 초반에는 주거용도의 계획안이 다수 있었고, 점차 연도가 지날수록 상업용도 계획안이 증가하였다. 특히 2017년 이후에는 작품 설명에 ‘도시재생’이라는 키워드를 다수 확인할 수 있었고, 2021년에는 본상 수상작 8개 작품 중 7개 작품이 공방·시장 등 상업시설 계획안이었다.



계획 부문 수상작 용도 분포



계획 부문 수상작 한옥구조 유형

*「한옥등건축자산법」의 한옥의 정의를 고려하여 한옥-한옥형-한옥풍 으로 구분함

계획 부문 수상작의 한옥구조 유형을 분석하면 「한옥등건축자산법」에서 정의하는 한옥이 가장 많았지만, ‘한옥형’, ‘한옥풍’ 구조계획도 다수를 차지하고 있었다. 층수도 1층보다 2층, 3층 규모의 계획이 많았고, 14층, 20층의 고층 한옥 계획도 포함되어 있었다. 2016년 이전에는 대부분 1~3

층 규모의 계획안이 다수를 이루었지만, 2017년 이후에 6~20층 사이의 고층 한옥 계획안이 다수 수상작으로 선정되었다.

계획 부문 수상작 층수 분포

층수	1층	2층	3층	4층	5층	6층	8층	14층	20층	합계
수량	14개	27개	29개	8개	5개	2개	1개	1개	1개	88개

계획 부문은 학생들의 참여율이 높는데, 최근 건축·도시 정책에서 이슈인 도시재생이나 익선동 한옥마을의 상업화 등 국가정책 및 최신 트렌드에 수상작이 영향을 받는 것을 확인할 수 있었다. 또한 공모전 초기 주거용도 수상작이 다수를 차지하였던 것과 비교하여 점차 상업용도의 한옥이 증가하는 경향, 고층 한옥 계획안의 등장, 한옥풍 양식의 계획이 지속적으로 접수되는 것을 고려하면 한옥 활성화 정책 초기와 비교하여 한옥에 대하여 변화하는 국민들의 인식을 엿볼 수 있다는 점이 주목할 만한 점이다.



2021 계획 부문 대상: 상상루
(업무용, 한옥풍, 14층)



2020 계획 부문 대상: 한옥, 현대주거와 만나다
(공동주거, 한옥형, 5층)

• 사진 부문

사진 부문¹⁾은 총 67개 작품에 대하여 시상하였다. 수상작의 촬영 지역을 분석하면 서울에서 촬영한 사진이 15개 작품으로 가장 많았다. 전체 본상 수상작의 촬영지를 분석한 결과 전체 52개 장소로 비교적 다양했는데, 그중에서도 중복 수상 작품이 나온 촬영지는 북촌한옥마을(6건), 낙안읍성(3건), 김해한옥체험관, 위양지, 최참판댁, 통도사, 창덕궁, 김명관고택, 전주한옥마을, 개심사(각 2건)가 있었다.

사진 부문 수상작의 주제를 분석하면 자연 속에 있는 한옥 등 풍경을 촬영한 작품이 16개로 가장 많았고, 풍경의 세부 주제로는 상고대(3건), 야경(3건), 호수(3건), 단풍, 대숲, 운해, 장독대 풍경 등이 있었다. 그리고 지붕, 처마, 차경²⁾ 등을 주제로 근경에서 중경³⁾ 사이에 초점거리를 두고 촬영한 작품도 다수를 차지하였다.

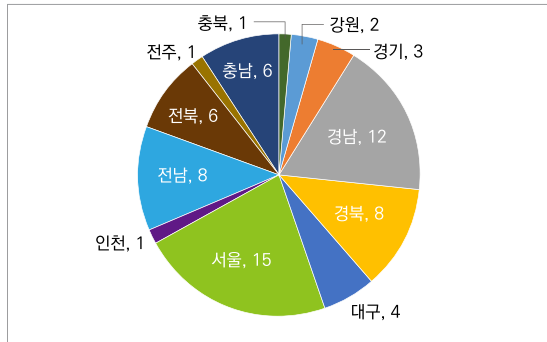


사진 부문 수상작 지역 분포

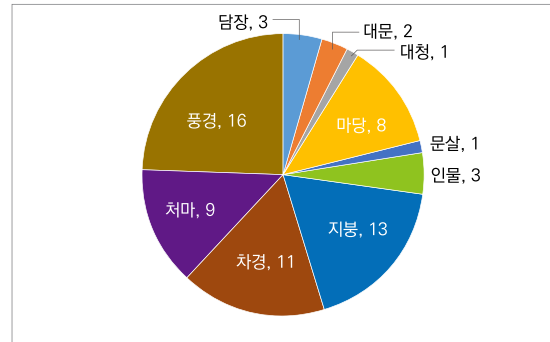


사진 부문 수상작 촬영 주제

준공, 계획 부문의 대상 수상작들은 특별한 경향이 없었으나 사진 부문의 대상 수상작은 특정한 경향을 보였다. 총 10개 작품 중 절반인 5개 작품이 지붕을 주제로 하여 근경에서 중경 사이의 초점거리를 두고 촬영한 작품이었다. 한옥공모전 사진 부문의 운영 취지가 일반 국민이 한옥을 바라보는 시선을 알아보고자 함인 것을 고려하면, 한옥에서 지붕이 갖는 의미가 주요하다는 것을 알려주는 결과로 볼 수 있다.



2021 사진 부문 대상: 소나기와 고택
(대구 달성, 마당, 중경)



2020 사진 부문 대상: 현대건축과 한옥의 만남
(충남 부여, 지붕, 중경)

● 최근 대한민국 한옥공모전의 변화

대한민국 한옥공모전은 최근 변화를 시도하고 있다. 그 주된 이유는 한옥을 보는 시선의 변화와 코로나19 이후 변화하는 사회적 요구 등을 반영하기 위함이다.

최근 코로나19 등의 영향으로 국내 여행수요가 급증하였는데, 주로 독채 형식으로 운영되는 한옥 숙박·체험업의 인기가 늘어났다. 또한 한옥 거주 수요와 비교하여 다용도로 활용되는 한옥 체험용도 등에 대한 수요가 높아지고 있는 것으로 조사되었다(염철호 외, 2021, p.63). 그래서 2021년부터 준공 부문에서 ‘올해의 한옥공공건축물상’을 신설하였고, ‘정수초등학교 한옥교실’을 최초 수상작으로 선정하였다.



2021 올해의 한옥공공건축물상: 정수초등학교 한옥교실

계획 부문에서 기존 주제 선정 및 심사 시에는 ‘한옥’의 전통적인 구법을 중요하게 생각하였지만, 최근에는 한옥의 다양한 가능성과 확장성을 염두에 둔 주제를 선택하고, 심사 과정에서도 현대적으로 해석한 한옥의 수상 비중을 높여가고 있다. 대표적으로 2021년 금상 수상작인 ‘한-옥 2050’과 2020년 특별상 수상작인 ‘강남에서 한옥찾기’를 예로 들면, 여의도와 강남의 중심업무지구 내 오피스빌딩 저층부를 한옥 복합공간으로 리모델링한 계획안으로 한옥이 현대적인 도시공간 내에서 활용될 수 있는 방안을 모색한 작품들이라 할 수 있다.



2021 계획 부문 금상 : 한-옥 2050



2020 계획 부문 특별상 : 강남에서 한옥찾기

사진 부문에서는 2022년 사회적 거리두기 완화 및 해제로 인해 국민들의 야외활동이 늘어나며 접수 작품 수가 큰 폭으로 증가하고 있다. 최근의 수상 작품을 세부적으로 살펴보면, 규격화된 심사 경향으로 비슷한 구도 및 주제의 사진들이 연차별로 번갈아 가며 수상작으로 선정되는 경향을 보이는 것으로 분석하였다. 그래서 해당 심사 경향을 벗어나 다양한 주제의 좋은 사진들에 대하여 시상하고자 노력하고 있고, 대표적인 예로 비 내리는 한옥 풍경을 촬영한 ‘소나기와 고택’을 2021년 사진 부문 대상으로 선정한 바 있다.



2018 사진 부문 대상



2019 사진 부문 대상



2020 사진 부문 금상

마지막으로 2020년 영상 부문을 신설하였다. 온라인, SNS 등에서 유튜브, 틱톡 등의 동영상 공유 플랫폼의 성장으로 동영상 콘텐츠 소비량이 큰 폭으로 증가함에 따라 대한민국 한옥공모전에서도 영상 부문을 신설하며 대응하였다. 2020년 영상 부문 운영 1차 연도에는 홍보가 잘 되지 않아 접수가 저조하였지만, 해가 지날수록 수상작의 품질이 크게 향상되어 앞으로도 좋은 작품들이 다수 접수될 것으로 기대하고 있다.

● 대한민국 한옥공모전의 과제와 향후 운영 방향

대한민국 한옥공모전은 한옥 활성화 정책 초기인 2011년부터 10여 년이 넘게 꾸준히 지속되어 왔으며, 국가 차원의 한옥 홍보 사업의 큰 축을 담당하고 있다. 그동안 여러 한옥 관련 사업이 조정되고 변화하였지만, 대한민국 한옥공모전만큼은 그 명맥을 유지시켜 오고 있다. 향후에도 공모전이 지속되고 더 좋은 성과를 내기 위한 운영 방안과 과제는 다음과 같다.

첫째, 대한민국 한옥공모전에서 가장 중요한 성과로 볼 수 있는, 적정 수준의 접수 작품 수를 유지하는 것이다. 특히 공모전 운영 초기 100여 개 작품 이상이 접수되던 계획 부문의 접수작이 줄어든 상황이다. 주된 이유로 계획 부문의 주요 참가자인 건축 관련 학과 학생들이 학교에서 한옥 건축에 대한 교육을 충분히 받지 못하고 있기 때문으로 파악하고 있다. 그러므로 공모전 운영 단계에서 사전 설명회를 개최하여 관련 대학생들에게 한옥 교육 기회를 제공하고 공모전 참여를 독려할 필요성이 있다.

둘째, 대한민국 한옥공모전의 본질적인 목표인 ‘홍보’ 기능의 강화가 필요하다. 준공 부문 수상작을 분석하였을 때 한옥 분포를 고려하여도, 서울 지역에 수상작이 지나치게 편중되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 그렇기 때문에 서울 외 지역을 대상으로 공모전 초기에 시행하는 ‘사전 홍보’, 공모전 시상 후 시행하는 전시회 개최 등 ‘사후 홍보’가 추가로 이루어져 지역에 분포하고 있는 우수한 한옥들의 대한민국 한옥공모전 참가를 유도할 필요가 있다.

셋째, 여러 아이디어 공모전의 영원한 과제인, 아이디어의 현실화이다. 특히 대한민국 한옥공모전에서는 계획 부문 아이디어의 현실화가 필요하다. 향후 공모전을 후원 중인 한국토지주택공사 등에서 시행하는 택지개발지구 내 한옥마을 조성 시, 또는 공공부문에서 한옥 공공건축물을 기획 시에 대한민국 한옥공모전과 연계하여 접수된 아이디어를 현실화할 수 있는 기회를 주는 것이 필요하다고 생각한다.

넷째, 변화하는 환경을 고려하여 접수 규격을 완화할 필요성이 있다. 준공 부문의 경우 현재에는 접수 시 ‘패널’을 등록해야 하지만 한옥 공공건축물일 경우 운영자나 담당 공무원 등이 패널 제작에 어려움을 호소하는 경우가 있었다. 향후에는 사진과 글을 조합한 간단한 건축물 소개 자료로 대체하고, 대신 현장 심사를 강화하는 방향으로 운영할 필요가 있다. 또한 사진 청소년 부문을 한정하여 ‘스마트폰’ 공모전으로 시범적으로 운영해 볼 수 있을 것이다.

마지막으로 대한민국 한옥공모전을 통하여 한옥과 관련된 다양한 주체들 간의 홍보 및 교류가 일어날 수 있도록 해야 할 것이다. 작품 접수, 시상, 전시회라는 경직된 프레임을 벗어나 다양한 주제로 교육·세미나·포럼 등 행사를 개최하고, 유관 행사와 연계를 적극적으로 고려해야 할 것이다. 단순히 공모전이 아닌 우수 한옥 홍보의 주요 플랫폼으로서 대한민국 한옥공모전이 더욱 발전할 수 있기를 기대한다.

- 1) 청소년 부문을 제외하고 일반인 부문을 대상으로 분석
- 2) 한옥 내부 방에서 창문을 통해, 또는 대청에서 처마와 담당 너머로 외부의 경치를 바라보는 사진으로, 마치 한옥 내부로 경치를 이끌어 온 듯한 사진
- 3) 근경: 한옥 일부 부재, 부위 등을 주제로 삼는 구도, 중경: 한옥 1개 동 전체가 사진에 담기는 구도, 원경: 한옥 주변 자연, 마을을 포함한 풍경이 사진에 담기는 구도

-
- 대한민국 한옥공모전 홈페이지. <http://competition.hanokdb.kr/>(검색일: 2022.11.30.)
 - 대한민국 한옥공모전 2020년, 2021년 준공·계획·사진 부문 수상작
 - 염철호 외. (2021). 제2차 건축자산 진흥 기본계획 수립 연구. 국토교통부.