

공개공지의 지속가능한 운영을 위한 유지·관리 제도 개선 연구

Institution Improvement for
Sustainable Privately Owned Public Spaces

김영지 Kim, Youngji
오성훈 Oh, Sunghoon
허재석 Her, Jaeseok

(a u r i

기본연구보고서 2020-11

공개공지의 지속가능한 운영을 위한 유지·관리 제도 개선 연구

Institution Improvement for Sustainable Privately Owned Public Spaces

지은이 김영지, 오성훈, 허재석

펴낸곳 건축공간연구원

출판등록 제2015-41호 (등록일 '08. 02. 18.)

인쇄 2020년 12월 26일, 발행: 2020년 12월 31일

주소 세종특별자치시 절재로 194, 701호

전화 044-417-9600

팩스 044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 25,000원, ISBN:979-11-5659-292-1

이 연구보고서의 내용은 건축공간연구원의
자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

연구책임	김영지 연구원
연구진	오성훈 선임연구위원 허재석 연구원
외부연구진	이현지 The World Bank 설문조사: (주)엠브레인퍼블릭
연구보조원	김진홍, 김태진, 김혜란, 이서영, 김지연

연구심의위원	유광흠 선임연구위원 이상민 연구위원 임유경 연구위원 김성호 국토교통부 건축정책과장 정수진 수원시정연구원 연구위원
연구자문위원	왕승찬 서울특별시청 주무관

제1장 서론

우리나라에 공개공지 제도가 도입된지 30여년이 지났으나 여전히 조성취지를 충실히 구현하지 못하고 있다는 문제가 제기되고 있다. 공개공지는 공공공간이 부족한 도심지에서 공공에게 쾌적한 도시 환경을 제공하는 목적으로 법·제도적으로 지정 및 설치되어 있는 공간으로, 조성목적에 부합되도록 일정 수준 이상의 질적 수준을 유지하도록 관리되어야 한다. 그러나 불법적으로 사유화된 공간으로 오용되거나 시설의 유지보수가 적절히 이루어지지 않아 이용자들의 요구에 미치지 못하는 낮은 유지·관리 수준으로 인해, 공개공지의 정책적 목표에 부합되지 않는 경우가 많이 발생하고 있다.

이에 따라 공개공지의 공공성과 활용성을 제고하는 것을 목표로 하는 건축법 제43조에 공개공지의 유지관리에 관한 사항이 신설되었으나, 개별 공개공지의 유지·관리에 대한 구체적인 실현방안이 명확하지 않으며, 대다수 지자체에 공개공지의 유지·관리 체계가 구축되어 있지 않은 실정에서 관련법령의 실효성이 부족한 상황이다. 따라서 공개공지의 지속가능한 운영, 나아가 공개공지의 이용활성화를 담보하기 위해서는 추가적인 제도적 기반이 마련될 필요가 있다. 또한 도시정책이 기존의 공간을 관리하고 재정비하는 방향으로 변화하고 있음에 따라, 공개공지 또한 유지·관리와 재정비를 통한 질적 향상이 필요하고 이를 위하여 공개공지의 지속가능한 운영방안을 마련할 필요가 있다.

본 연구는 공개공지가 본래의 조성취지를 달성하고, 이용자들의 요구에 부응하는 좋은 질적 수준을 유지할 수 있도록 하는, 지속가능한 공개공지 운영방안을 모색하기 위해 수행되었다. 이를 위하여 실현가능한 공개공지의 유지·관리 방안을 모색하고, 공개공지 운영체계를 마련하여, 궁극적으로 공개공지의 활성화를 도모하고자 한다. 이는 실효성

있는 공개공지 유지·관리시스템을 개발하고자 하는 것이며, 구체적으로는 공개공지의 유형별 유지·관리의 문제점을 도출하여 개선방향을 제시하고, 공개공지의 통합적인 관리체계를 제안하며, 공개공지의 유지·관리와 이용도 제고를 위한 실행전략을 실천할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 목적이다.

제2장 공개공지의 이해와 지향점

공개공지의 지속가능한 운영을 위해서는 무엇보다도 공개공지 조성의 필요성에 대한 사회적 합의가 선행될 필요성이 있다. 공개공지는 도시지역에서 일정 용도와 규모의 다중이용건축물에 의무적으로 설치하도록 법적으로 규정되어 있는 공간으로, 공개공지의 설치 목적은 쾌적한 도시환경에의 기여와 공공의 이용에 있다. 다양한 활동을 수용할 수 있는 공공공간이 절대적으로 부족하고 또 확보의 가능성도 적은 도시공간에 공개공지를 조성함으로써, 공간의 이용자들은 개별적으로 분절되어 있는 도시 공간을 보다 연속적으로 이용할 수 있으며, 이 과정 속에서 합리적이고 적합한 위치와 규모의 공간을 자유롭게 이용할 수 있다. 이렇듯 개별적인 건축물의 행태적 수용능력을 집합적으로 연계시킬 수 있는 정책적 장치를 통해, 개별 건축물로는 달성할 수 없는 집합적인 공간적 가치를 추구, 확보하는 데에 공개공지 정책의 핵심적 가치가 있다.

공개공지는 본래의 도입 취지와 법제상에 명시된 바와 같이 공공의 이익을 위한 공간이며, 공공의 활발한 이용을 도모하는 공간이다. 특히 공개공지를 조성함으로써 사익에 대한 보상을 받음이 제도적으로 명확하게 규정되어 있으므로, 공개공지가 공공의 이익에 부합하도록 이용과 관리가 이루어져야 함은 분명하다. 본 연구에서는 좋은 공공공간의 요건들과 해외 공개공지의 평가기준, 국내 선행연구에서 제시된 공개공지의 지향점을 종합하여, 접근성과 개방성, 편리성, 활력도 및 관리성을 주요 지표로 도출하여, 이를 토대로 공개공지의 이용과 관리를 위한 점검기준의 방향을 설정하고, 공개공지 제도와 운영체계를 유지·관리 중심으로 재편하고자 하였다.

공개공지의 지속가능한 이용과 관리 방향을 설정하기 위하여, 공개공지의 이용활성화와 유지·관리의 용이성이 상관관계를 가지고 있음을 전제하여 시사점을 도출하였다. 선행연구를 종합하여 공개공지에서 나타나는 주요 이용 행위를 보행(통과이용), 휴식(체류이용), 사적전용, 부적정 용도의 이용, 부정적 외부효과 야기 행위, 접근성 및 개방성

저해 행위로 정리하였다. 이를 토대로 이용을 꺼리게 하는 행위들을 탐색하여 제한하는 것을 넘어, 다양한 사람들이 공간에 대하여 좋은 이미지를 가지고 그 곳에서 다양한 활동을 할 수 있도록 이끌어주는 것이 공개공지의 유지·관리 수준을 향상시키기에 용이함을 파악할 수 있었다.

또한 공개공지의 공공성을 유지하는 것이 건축물의 관점에서 편익이 환류되는지에 대한 판단을 바탕으로, 정책적인 대처방향을 적용하는 것이 공개공지의 지속가능한 관리를 가능하게 함을 확인하였다. 공개공지의 정책 목표는 결국 다중의 자유롭고 다채로운 이용에 있으므로, 공개공지의 지속가능한 운영을 위해서는 공개공지의 공공성을 해치지 않으면서 다중의 이용 활성화를 유도하는 방향으로 나아가야 함을 나타내면서, 공개공지의 이용과 관리를 위한 점검 기준도 함께 제시하였다.

제3장 국내·외 공개공지 법·제도 및 정책 사례 분석

공개공지의 유지·관리에 관하여 공개공지의 조성 및 인센티브, 공개공지의 이용 및 시설, 정비 및 관리의 측면에서 「건축법」과 지자체 건축조례, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 지구단위계획 수립지침, 「도시 및 주거환경 정비법」, 「건축물관리법」 등을 검토하였다. 또한 공개공지 제도가 있는 국외 주요 도시 중, 미국 뉴욕시와 홍콩의 제도 및 정책 사례를 조사·분석하여 제도적 시사점을 도출하였다.

국내의 법·제도 분석 결과, 최근 공개공지의 이용행위 제한 등을 통하여 공개공지의 접근성과 개방성을 강화하였으며, 시설물 설치 규정을 통해 쾌적성을 담보하려는 최소한의 제도적 기반이 마련되어 있으나, 개별필지단위의 이용과 관리로 인하여 활력도와 관리성을 보장하지 못하는 것으로 나타났다. 특히 국외 사례와의 비교분석 결과 유지·관리 측면에서의 제도적 기반 마련에 대한 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 공개공지의 효율적이고 전문적인 관리를 위한 전담조직이 필요하다. 뉴욕시는 비영리단체 APOPS(Advocates for Privately Owned Public Space)를 통해 공개공지 운영 및 관리를 하고 있으며, 홍콩에는 HKPSI(Hong Kong Public Space Initiative)라는 비영리 단체를 통해 공개공지의 연구, 교육 및 프로그램 등을 기획·운영하고 있다. 도시에 산재되어 있는 공개공지를 지자체에서 매년 정밀하게 점검하고 관리하기에는 한계가 있는 바, 별도의 전문 관리조직을 이용하여 지속가능한 운영 및 관리체계를 구축할

필요가 있다.

둘째, 건축허가 시 공개공지 유지 및 관리 사항에 대한 계약서 작성 및 공시 등을 통해 법적 의무 및 책임을 강화해야 한다. 뉴욕시는 지속적인 공개공지 유지 및 관리에 대한 의무를 부과하기 위해 정기적으로 건축주와 합의서(maintenance and operating agreement)를 작성하고 있고, 홍콩에서는 정부와 건축주 간의 증서(Deed of Dedication)에 공개공지 제공에 따른 인센티브, 그에 따른 책임과 조건 등의 사항을 명시하고 있다. 공개공지의 유지·관리 의무를 강화하기 위하여 공개공지의 지정 및 조성 단계에서 공개공지의 조성 목표와 운영 방식을 명시한 운영 협약이 필요함을 시사한다.

셋째, 제한적인 상업행위를 포함하여 다양한 활동을 장려, 지원할 수 있도록 제도적 기반이 마련되어야 한다. 뉴욕시와 홍콩에서는 공개공지에서의 허용행위를 명시하고 있으며, 공개공지 이용활성화를 위해 상업행위를 제한적으로 허용하고 있다. 지속가능한 공개공지의 유지·관리 및 운영은 공개공지의 이용도 증진과 상관도가 높으며, 공개공지에서의 제한행위 단속만으로는 일정 수준 이상의 관리를 지속하기 어렵다. 따라서 공개공지에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단되는 지점에서는 다양한 활동을 영위할 수 있도록 제도적인 뒷받침이 필요하다.

제4장 공개공지의 유지관리 실태조사

4장에서는 공개공지의 유지·관리 실태와 그에 대한 이용자 및 담당자의 인식을 파악하기 위하여 현장조사(209곳) 및 대국민인식조사(550부), 담당공무원 대상 설문조사(100부)를 시행하였다. 공개공지에 초점을 맞춘 현장조사 결과를 바탕으로 공개공지의 배치 유형, 건축물 출입구와의 관계를 기준으로 공개공지를 6가지 유형으로 구분하여 유형별 공개공지의 유지·관리 문제점을 도출하였다. 현장조사 결과 공개공지의 유지·관리 측면에서의 주요 시사점은 다음과 같다.

첫째, 건축물의 규모가 크거나 기업의 사옥으로 활용되는 경우에는 공개공지의 규모 또한 크고 관리도가 높은 것으로 나타났다. 이러한 경우 공개공지 등의 건축물 외부공간을 상시적으로 관리할 수 있는 인력이 충분하고, 경우에 따라서는 건축물의 리모델링과 함께 주기적으로 공개공지 또한 정비되기 때문인 것으로 보인다.

둘째, 건축물의 전면부에 위치한 경우 접근성과 개방성, 관리도가 양호하나 건축물의 측면부 또는 후면부에 위치한 경우 방치되는 공개공지가 빈번하게 발견되었다. 특히 보도로부터 공개공지로의 출입구가 좁아 공개공지에 대한 인식이 떨어지는 곳은 이용도가 현저하게 낮았으며, 건축물 이용자의 전용 공간으로 전락되는 모습을 보였다. 낮은 이용도로 인해 유지·관리에 대한 필요성이 크게 실감되지 않으며, 건축물의 부속공간처럼 활용되는 것을 방지하기 위해 공개공지의 접근성을 강화할 필요가 있다.

셋째, 소매점 출입구와 접하고 있는 공개공지는 대부분 이용도는 높으나 적치물이 많고 사적 점용이 빈번하게 나타나 공공성이 저해되는 것으로 나타났다. 다만 공개공지에서 오픈카페 등의 형태로 상업행위가 일어나는 곳들도 종종 발견되었는데, 오히려 대부분 관리도가 높은 것으로 확인되었다. 따라서 제한적인 상업행위의 허용을 통해 지속가능한 유지·관리를 도모할 수 있을 것으로 보인다.

현장 실태조사와 더불어 시행한 공개공지에 대한 대국민 인식조사와 담당 공무원 대상 의견조사는, 공개공지의 유지·관리 방안 마련을 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 공개공지에 대한 대국민 인식조사 결과, 공개공지를 쉽게 판별하기 위하여 적절한 안내표지가 필요하며, 대부분 휴게공간으로 활용하고 있어 높은 쾌적성과 관리도가 만족도에 주요한 영향을 미침을 확인하였다. 공개공지에서의 흡연 행위 등 부정적 외부효과를 야기하는 행위들이 공개공지의 이용을 저해하며, 공개공지의 활성화를 위하여 상업행위를 제한적으로 허용해야 한다는 의견이 44.9%로 절반 가까이 나타났다.

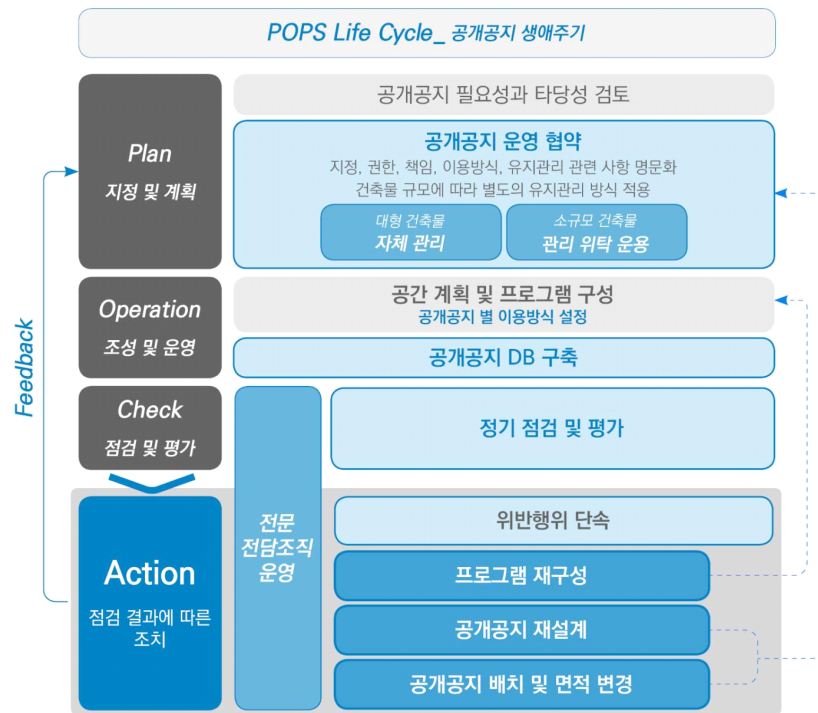
공개공지의 운영현황을 파악하기 위한 공무원 인식조사 결과 대다수의 지자체가 공개공지에 대한 주기적인 점검이 이루어지지 않고 있으며, 인력과 예산의 부족으로 현실적으로 어려운 상황임을 확인하였다. 또한 공개공지의 유지·관리 수준의 향상을 위해서는 건축주에게 공개공지 유지관리에 대한 책임감과 의무감을 더욱 부여하면서 공개공지의 활용도를 높여 공공과 건축주 모두에게 이익이 갈 수 있도록 제도적 보완이 필요하다는 의견이 많았다. 이는 공개공지의 유지·관리 필요성에 대한 인식 공유와 합의, 전문적인 점검과 실행전략의 제시, 인력과 예산 확보를 위한 제도적 기반 마련이 필요함을 시사한다.

제5장 공개공지 유지관리 개선방안

공개공지의 유지관리는 단순히 기존의 상태를 유지하는 것에 그치는 것 보다는 공개공지 조성시점의 정책적 취지를 유지, 계승하면서 변화한 공간적 맥락과 주변여건에 대응하는 공간운영 전략을 수립하고 반영하는 것이 바람직하다. 이러한 관점은 기존의 공개공지가 지니는 물리적 요소를 그대로 고수하도록 하는 것을 넘어서서 공개공지가 가지는 사회적 기능을 극대화할 때, 공개공지 조성을 통해 확보할 수 있는 공공성과 효율성을 동시에 확보할 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 물리적 정비에 자체에 관심을 기울이는 한편, 공개공지에 대한 통합적 가치 측면의 고려가 지속적으로 검토, 환류되어야 한다.

집합적 공간체계에 유기적으로 대응하는 활기찬 공개공지를 위한 지속가능한 공개공지 운영 체계를 구축하기 위해서는 공개공지의 지정 시점부터 이용단계, 리모델링에 이르기 까지 공간관리정책의 대상으로서 공개공지를 취급하는 것이 바람직하다. 개선된 공개공지를 만들어나가기 위해서는 공개공지의 운영을 현재와 같은 시설 중심에서 탈피하여, 공간의 지정과 계획, 조성 단계에서부터 공개공지를 설치함으로써 얻는 공익을 고려하고 공간의 이용방향에 대한 구체적인 목적의식을 명확히 하여야 한다. 이에 따라 해당 공개공지에서의 적절한 이용행태를 고민하고, 이용 프로그램을 중심으로 공간을 계획함이 바람직하며, 건축물의 부속공간이 아닌 도시의 공공공간에 준할 수 있도록 가로와의 연계가 필요하다.

구체적으로는 첫 번째로, 지정단계에서 공개공지의 정책적 목표와 이에 대한 건축주의 동의가 명문화되어야 하며, 공개공지의 조성 및 유지관리의 목표와 의무에 대한 공공계약이 필요하다. 공개공지의 활성화에 필요한 조치를 조성주체가 능동적으로 수행할 의무를 부과하는 내용의 공개공지 조성에 관한 계약서가 조성단계에서 작성, 체계화될 필요성이 있으며, 이 내용은 공개공지에 접근하는 누구나가 쉽게 알 수 있도록 공시되어야 한다. 또한 이를 바탕으로 주기적이고 전문적인 점검과 문서화를 통하여 공개공지에 대한 체계적인 관리를 시행하고, 점검 결과에 따라 위반행위 단속을 넘어 프로그램 재구성, 공개공지 재설계 및 전면적인 배치와 면적 변경 등의 적극적인 개선 조치가 필요하다.



공개공지의 생애주기를 고려한 운영체계
출처: 연구진 작성

두 번째로는, 공개공지의 공간, 시설자체보다 이용자들에 의한 목표행태를 설정하고 금지행위를 넘어 이용자들에 의한 목표행태를 유도, 권장, 지원하는 방안을 제안하였다. 특히 긍정적인 상업행위를 제한적으로 허용하여 자율적으로 공개공지를 개선·관리하도록 유도하고, 여기에서 발생하는 이익은 유지관리를 위한 자원마련에 활용될 수 있다.

세 번째, 공개공지의 설계단계에서부터 시각적 접근성을 확보하도록 고려할 필요성이 있으며, 적절한 표지판, 지도에의 표시, 프로그램이나 앱 등과 연계한 위치 및 시설 안내 등이 이루어지는 것이 바람직하며, 나아가 적절한 수단을 활용하여 지도상의 공개공지에 대한 평가나 의견제시가 가능하도록 디지털 플랫폼을 구축, 활용하는 것을 제시하였다. 이러한 플랫폼에는 공개공지의 위치 뿐만 아니라, 공개공지의 취지, 공간적 구성요소, 조성시점과 운영관리 책임자 등을 알 수 있도록 할 필요가 있으며, 공개공지에 대한 이용자들의 평가도 기록할 수 있도록 하여 향후 개선방향에 반영할 수 있도록 할 필요가 있다.

네 번째, 현상유지를 넘어 활성화를 위해서 전문적인 관리조직을 제안하였다. 소규모의 공개공지의 유지관리, 개선은 일정한 구역을 대상으로 집단적인 관리체계를 만들어, 전문성을 가진 업체 등에 일괄 관리하는 방안이 가능하다. 공간의 규모가 작을수록 오히려 전문적이 관리기법이 필요하며, 이는 기존의 위탁규모에 미달하는 공간이므로, 유사한 공간들을 일관성을 가지고 관리할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 방식은 소규모 틈새시장을 개척하는 동시에 관련 종사자들의 업역을 새롭게 확보하는 효과도 거둘 수 있을 것으로 보인다.

다섯 번째로는 개별필지 단위로 재정비를 지원하는 것보다, 도시의 주요 가로변 공개공지를 대상으로 가로단위의 통합적 개선전략을 마련하는 것이 향후 공개공지의 이용도를 높일 수 있으며, 공공성의 측면에서도 긍정적으로 받아들여질 수 있으므로, 공개공지의 가로단위 통합개선사업을 제안하였다. 공개공지의 조성 취지상 개별적인 공개공지의 유지관리를 단편적으로 하는 것 보다는 인접한 공개공지와 가로와의 통합적인 설계, 운영 전략을 구사하는 것이 가로단위의 활성화에 기여할 가능성이 더 크며, 디자인의 질적 측면에서도 유리할 것으로 판단된다.

마지막으로 공개공지의 현장조사 내용을 토대로 유형별 개선전략을 제시하였다. 공개공지의 조성유형에 따라 필연적으로 발생되는 유지·관리 및 이용의 문제점이 나타나며, 따라서 가로 단위로 위치하고 있는 공개공지의 유형을 파악하고 이에 따라 중장기적인 개선전략을 마련함이 바람직하다.

주제어

공개공지, 공개공지 유지·관리, 공개공지 운영체계, 공개공지 이용활성화

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구배경 및 필요성	1
2) 연구의 목적	5
2. 연구범위 및 방법	6
1) 연구범위	6
2) 연구방법	7
3) 연구수행과정	8
3. 선행연구 검토	9
1) 공개공지 제도 관련 선행연구	9
2) 공개공지 이용실태 관련 선행연구	11
3) 공개공지 유지관리 관련 선행연구	12
4) 선행연구와의 차별성	12

제2장 공개공지의 이해와 지향점

1. 공개공지의 개념과 이해	15
1) 공개공지의 법적 개념	16
2) 공개공지의 도입과 법제화	19
3) 공개공지의 공간적 가치	22
2. 바람직한 공개공지의 요건	25
1) 도시의 공공공간으로서의 공개공지	25
2) 바람직한 공개공지의 지향점 정립	30
3. 지속가능한 공개공지의 이용과 관리 방향	34
1) 바람직한 공개공지의 이용	34
2) 바람직한 공개공지의 관리	38
3) 공개공지 점점 기준	42

제3장 국내·외 공개공지 법·제도 및 정책 사례 분석

1. 국내 공개공지 관련 법·제도 현황	47
1) 공개공지 관련 법·제도 현황	47
2) 공개공지 관련 법·제도 주요 내용	50
3) 소결	68
2. 국외 공개공지 관련 법·제도 및 정책 사례 분석	70
1) 뉴욕시 공개공지	71
2) 홍콩 공개공지	77
3. 국내외 사례 종합 및 시사점	83

제4장 공개공지의 유지관리 실태조사

1. 국내 공개공지 현황	87
2. 공개공지 유지·관리 및 이용실태 조사	96
1) 조사 개요	96
2) 공개공지 현장 실태조사	100
3) 공개공지에 대한 대국민 인식조사	126
3. 공개공지 운영 현황	134
1) 국내 공개공지 운영체계 현황	134
2) 공개공지 운영 및 관리실태 관련 공무원 인식조사	135
3) 공개공지의 운영 현황 분석 종합	144

제5장 공개공지 유지관리 개선방안

1. 공개공지 유지·관리체계 개선 과제	145
1) 공개공지의 전체 생애주기를 고려한 유지·관리 전략 필요	145
2) 공개공지의 지속가능한 운영을 위한 개선과제	147

차례 CONTENTS

2. 공개공지의 지속가능한 운영 방안	151
1) 공개공지의 유지·관리에 대한 인식 공유 및 의무 강화	151
2) 시설 중심에서 이용행태 중심으로 공개공지의 운영 목표 전환	152
3) 공개공지 유지·관리 및 점검을 위한 전담조직 구성방안	158
4) 가로 단위의 통합적 개선전략 수립	161
 제6장 결론	
1. 연구 성과	165
2. 연구의 한계 및 향후 과제	167
 참고문헌	169
 SUMMARY	179
 부록	
1. 지자체 공개공지 유지·관리제도 운영 현황	187
2. 대국민 인식조사 설문지	192
3. 공무원 인식조사 설문지	197

표차례 LIST OF TABLES

[표 1-1] 본 연구과제 관련 주요 선행연구	14
[표 2-1] 좋은 공공공간의 4가지 요소별 주요 체크리스트	26
[표 2-2] 공공공간 관련 지표	28
[표 2-3] 보행자 경관과 관련된 12가지 질적 기준	29
[표 2-4] 시애틀 공개공지 평가기준	30
[표 2-5] 공개공지 관련 선행연구에서 제시된 지향점	31
[표 2-6] 공개공지의 종합적 점검 기준	45
[표 3-1] 연도별 공개공지 조성 및 인센티브 관련 건축법 제·개정 내용	52
[표 3-2] 도시·주거환경정비 기본계획에서 공개공지 설치에 따른 인센티브	56
[표 3-3] 도시·주거환경정비 기본계획에서 공개공지 설치 및 위치 관련 내용	57
[표 3-4] 연도별 공개공지 이용 및 시설 관련 건축법 제·개정 내용	58
[표 3-5] 건축 심의 기준에서 공간 및 보행동선 계획 등 공개공지 관련 내용	59
[표 3-6] 건축 심의 기준에서 외부공간 등 공개공지에 대한 내용	61
[표 3-7] 연도별 공개공지 정비 및 관리 관련 건축법 제·개정 내용	62
[표 3-8] 서울특별시 공개공지 되살리기(리모델링) 사업 현황	63
[표 3-9] 공개공지 운영 및 유지관리 관련 조례 현황	66
[표 3-10] 국외 공개공지 관련 법제도 및 정책 분석 사례도시 및 주요내용	70
[표 3-11] 뉴욕 공개공지의 접근성 및 개방성 강화를 위한 조치	72
[표 3-12] 뉴욕 공개공지의 접근성 및 개방성 장애요소 제한·설치규정	72
[표 3-13] 뉴욕 공개공지 이용 활성화를 위한 상업시설 제한적 허용 규정	74
[표 3-14] 지속가능한 공개공지 유지 및 관리를 위한 MASNYC의 프로그램	76
[표 3-15] 홍콩 공개공지 활성화를 위한 이용행위 관련 규정(관리 지침 3.1.)	78
[표 3-16] 홍콩 공개공지 운영 기준과 기타 책임에 관한 가이드라인(관리 지침 3.2.)	80
[표 4-1] 전국 공개공지 운영 현황	88
[표 4-2] 공개공지 개수가 5개 미만인 기초지자체	89
[표 4-3] 공개공지 유지관리 및 이용 실태조사 대상지	98
[표 2-4] 공개공지의 유지관리 및 이용 실태조사 항목	99
[표 4-5] 공개공지의 유형분류	101
[표 4-6] 공개공지 유형 a 개방성 현황 분석	103
[표 4-7] 공개공지 유형 a 주요 이용행위	104
[표 4-8] 공개공지 유형 a 내 제한행위 여부	105
[표 4-9] 공개공지 유형 a 관리도 현황	105

[표 4-10] 공개공지 유형 b 개방성 현황 분석	107
[표 4-11] 공개공지 유형 b 주요 이용행위	108
[표 4-12] 공개공지 유형 b 내 제한행위 여부	109
[표 4-13] 공개공지 유형 b 관리도 현황	109
[표 4-14] 공개공지 유형 c 개방성 현황 분석	111
[표 4-15] 공개공지 유형 c 주요 이용행위	112
[표 4-16] 공개공지 유형 c 내 제한행위 여부	113
[표 4-17] 공개공지 유형 c 관리도 현황	113
[표 4-18] 공개공지 유형 d 개방성 현황 분석	115
[표 4-19] 공개공지 유형 d 주요 이용행위	116
[표 4-20] 공개공지 유형 d 내 제한행위 여부	117
[표 4-21] 공개공지 유형 d 관리도 현황	117
[표 4-22] 공개공지 유형 e 개방성 현황 분석	119
[표 4-23] 공개공지 유형 e 주요 이용행위	120
[표 4-24] 공개공지 유형 e 내 제한행위 여부	121
[표 4-25] 공개공지 유형 e 관리도 현황	121
[표 4-26] 공개공지 유형 f 개방성 현황 분석	123
[표 4-27] 공개공지 유형 a 주요 이용행위	124
[표 4-28] 공개공지 유형 f 내 제한행위 여부	125
[표 4-29] 공개공지 유형 f 관리도 현황	125
[표 4-30] 설문조사 항목	127
[표 4-31] 설문조사 응답자 특성	127
[표 4-32] 설문조사 항목	136
[표 4-33] 설문조사 응답자 특성	136
[표 5-1] 공개공지 관련 협약사항 명문화 근거 마련(안)	151
[표 5-2] 공개공지의 제한적 상업행위 허용 근거 마련(안)	155
[표 5-3] 공개공지의 제한적 상업행위 허용 조례 예시	156
[표 5-4] 공개공지 유형별 시행전략	163

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 1-1] 뉴욕공개공지(432 Park Avenue)와 국내 공개공지	2
[그림 1-2] 공개공지 관련 민원 분석 (2014-2016)	3
[그림 1-3] 연구 수행과정	8
[그림 2-1] 공개공지의 정책적 효과 극대화 사례	20
[그림 2-2] 조각나 배치된 공개공지	21
[그림 2-3] 공적공간과 사적공간의 개념	23
[그림 2-4] 공공공간의 질에 대한 영향요인	27
[그림 2-5] 보행(좌)과 휴식(우) 모습	35
[그림 2-6] 사적전용(좌)과 부정적 용도의 이용(우)	36
[그림 2-7] 부정적 외부효과 야기(좌)와 접근성 및 개방성 저해(우)	37
[그림 3-1] 공개공지 관련 법·제도 현황	49
[그림 3-2] 공개공지 유형 구분	54
[그림 4-1] 광역지자체 별 공개공지 현황	88
[그림 4-2] 도심지가 아닌 곳에 위치한 공개공지(계룡시 대전우편집중국)	89
[그림 4-3] 건축물 주용도 별 공개공지 현황	90
[그림 4-4] 주거용 오피스텔의 공개공지(좌)와 주상복합시설의 공개공지(우)	90
[그림 4-5] 광역지자체별 건축물 주용도 별 공개공지 조성 비율	91
[그림 4-6] 건축물 1층 용도 비율	92
[그림 4-7] 건축물 1층 용도의 개수	92
[그림 4-8] 건축물 1층의 단일용도 종류	93
[그림 4-9] 건축물 1층의 용도가 근린생활시설인 경우(좌)와 단일용도인 경우(우)	93
[그림 4-10] 공개공지 조성면적 히스토그램	94
[그림 4-11] 지자체별 공개공지 조성면적 평균	94
[그림 4-12] 건축물 허가연도 별 공개공지 현황	95
[그림 4-13] 상업시설 비율이 높은 상위 10개 지자체	97
[그림 4-14] 업무시설 비율이 높은 상위 10개 지자체	97
[그림 4-15] 공동주택 비율이 높은 상위 10개 지자체	98
[그림 4-16] 유형a 공개공지 모습	102
[그림 4-17] 유형a 접근성 현황(왼쪽부터 접도 유형, 보도와의 단차, 안내표지)	102
[그림 4-18] 유형a 편리성 현황(왼쪽부터 휴게시설 설치 모습, 조경시설 설치 모습)	103
[그림 4-19] 유형a 이용 현황 사진	104
[그림 4-20] 보도와 단차가 큰 경우의 이용현황 분석	104
[그림 4-21] 유형a 관리 현황 사진	105

[그림 4-22] 유형b 공개공지 모습	106
[그림 4-23] 유형b 접근성 현황(왼쪽부터 접도 유형, 보도와의 단차, 안내표지)	106
[그림 4-24] 유형 b 편리성 현황(왼쪽부터 휴게시설 설치 모습, 조경시설 설치 모습)	107
[그림 4-25] 유형 b 이용 현황 사진	108
[그림 4-26] 유형 b 관리 현황 사진	109
[그림 4-27] 유형 c 공개공지 모습	110
[그림 4-28] 유형 c 접근성 현황(왼쪽부터 접도 유형, 보도와의 단차, 안내표지)	110
[그림 4-29] 유형 c 편리성 현황(왼쪽부터 휴게시설 설치 모습, 조경시설 설치 모습)	111
[그림 4-30] 유형 c 이용 현황 사진	112
[그림 4-31] 유형 c 관리 현황 사진	113
[그림 4-32] 유형 d 공개공지 모습	114
[그림 4-33] 유형 d 접근성 현황(왼쪽부터 접도 유형, 보도와의 단차, 안내표지)	114
[그림 4-34] 유형 d 편리성 현황(왼쪽부터 휴게시설 설치 모습, 조경시설 설치 모습)	115
[그림 4-35] 유형 d 이용 현황 사진	116
[그림 4-36] 유형 d 관리 현황 사진	117
[그림 4-37] 유형 e 공개공지 모습	118
[그림 4-38] 유형 e 접근성 현황(왼쪽부터 접도 유형, 보도와의 단차, 안내표지)	118
[그림 4-39] 유형 e 편리성 현황(왼쪽부터 휴게시설 설치 모습, 조경시설 설치 모습)	119
[그림 4-40] 유형 e 이용 현황 사진	120
[그림 4-41] 유형 e 관리 현황 사진	121
[그림 4-42] 유형 f 공개공지 모습	122
[그림 4-43] 유형 f 접근성 현황(왼쪽부터 접도 유형, 보도와의 단차, 안내표지)	122
[그림 4-44] 유형 f 편리성 현황(왼쪽부터 휴게시설 설치 모습, 조경시설 설치 모습)	123
[그림 4-45] 유형 f 이용 현황 사진	124
[그림 4-46] 유형 f 관리 현황 사진	125
[그림 4-47] 공개공지 이용 경험	128
[그림 4-48] 공개공지의 접근성	128
[그림 4-49] 공개공지가 사유지라는 사실 인지(좌), 누구나 공개공지 내 시설물 이용가능 인지(우)	129
[그림 4-50] 평소 이용하는 공개공지 용도(중복응답 가능)	129
[그림 4-51] 공개공지 이용 빈도	130
[그림 4-52] 공개공지 시설환경 만족도	130
[그림 4-53] 공개공지 개소 수에 대한 만족도	131
[그림 4-54] 공개공지 만족도 영향 요소	131
[그림 4-55] 공개공지 이용 저해 요소	132
[그림 4-56] 공개공지 활성화를 위한 개선 필요 요소	132
[그림 4-57] 공개공지 내 상업행위 허용 의견	133
[그림 4-58] 공개공지 위반 행위에 대한 신고 의사	133
[그림 4-59] 건축물 생애이력 관리시스템 지도 서비스 현황	134
[그림 4-60] 공개공지 현황파악을 위한 점검 실시여부	137
[그림 4-61] 공개공지 점검 시 조사항목(중복응답 가능)	137

[그림 4-62] 공개공지 현황자료 문서화 여부	138
[그림 4-63] 공개공지 유지관리 관련 규정 유무	138
[그림 4-64] 공개공지 유지관리에 대한 규정을 만들었거나 만들려고 하는 이유(중복응답 가능)	139
[그림 4-65] 공개공지 담당 공무원 현황(좌), 담당 외부인력 현황(우)	139
[그림 4-66] 공개공지 유지관리 점검내용을 기입하는 관리대장 유무	140
[그림 4-67] 공개공지 관리대장 내용 구성	140
[그림 4-68] 공개공지 유지관리 예산 책정 여부(좌), 공개공지 예산 책정 사업(우)	141
[그림 4-69] 공개공지 유지관리 적절성	141
[그림 4-70] 공개공지 유지관리 측면에서 시급한 문제점(복수응답 가능)	142
[그림 4-71] 공개공지 유지관리 측면의 문제점이 시정되기 어려운 이유(복수응답 가능)	142
[그림 4-72] 적절한 공개공지 유지관리 시행을 위해 필요한 부분	143
[그림 5-1] 공공공간의 생애주기 모식도	146
[그림 5-2] 공개공지의 생애주기를 고려한 운영체계	147
[그림 5-3] 부정적 외부효과를 야기하는 공개공지	149
[그림 5-4] 뉴욕시 공개공지 이용 모습	153

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적
 2. 연구의 범위 및 방법
 3. 선행연구검토
-

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구배경 및 필요성

□ 사유지를 공공이 이용하도록 제도적으로 규정한 공간, 공개공지

공개공지는 공공공간이 부족한 도심지에서 공공에게 쾌적한 도시 환경을 제공하는 목적으로 법·제도적으로 지정되고 설치¹⁾되어 있는 공간으로, 제도적으로 정의된 공간이라 할 수 있다. 사유지에 조성되어 있지만 실제 공간의 이용자들은 해당 공간을 공공공간으로 인지하고 있으며, 이처럼 도시 및 가로환경에 많은 영향을 미칠 수 있는 공개공지를 일정 수준 이상의 질적 관리 수준을 유지할 필요가 있다.

그러나 공개공지가 공공용지의 확보를 위한 재정 부담을 완화하기 위한 목적으로 시행되어, 현재에 이르러 공개공지의 양적 증대는 이루어졌으나 그에 비해 질적 관리는 어려운 실정이다. 특히 공개공지 설계 및 관리의 주체가 모두 건축주에게 있어, 건축주의 의지와 역량에 따라 공개공지의 질이 달라지며, 일부 공개공지는 공공공간으로 활용하기 위한 일정 수준에 미치지 못하는 경우가 발생하고 있다.

1) 「건축법」 제43조 제1항에 일반주거지역, 준주거지역, 상업지역, 준공업지역 등 도심지에 해당하는 용도지역의 환경을 쾌적하게 조성하기 위하여 공개공지를 설치해야 함을 명시



[그림 1-1] 뉴욕공개공지(432 Park Avenue)와 국내 공개공지

출처: (좌) MASNYC(2020, <https://apops.mas.org/pops/m050112/>, 검색일: 2020.2.14.)

(우) 강세현(2019, <https://www.mbn.co.kr/news/society/3809561>, 검색일: 2020.2.14.)

이렇듯 공개공지가 불법 점유공간으로 사용되고 있거나 시설의 유지보수가 미흡한 상황이 계속되고 있으나, 지자체에서는 인력과 예산의 문제로 인해 단속의 한계에 부딪히고 있는 실정이다. 특히 공개공지가 영업공간으로 이용되거나 쓰레기장, 흡연시설 등 건축물의 부속공간으로 이용되는 등 사적 점유공간으로 사용되는 경우가 발생하고 있어, 누구에게나 열린 공간이라는 정책적 목표에 맞지 않게 활용되는 경우도 빈번하게 발견되고 있다. 또한 공개공지의 유지·관리 의무가 건축주에게 있으나, 공공의 이용공간으로 활용되는 공개공지에 대한 비용 투자를 기피하여 결국 휴게시설, 조경시설 등이 파손된 채로 방치되는 등 유지보수 소홀 문제가 나타나고 있다.

시민실터 '공개공지'가 주차장·매장으로 전용

대구시내 공개공지 91곳을 조사한 결과 제대로 관리가 되지 않는 것으로 나타났다. (중략) 대구경실련 조사 결과를 보면, 조사 대상 91곳의 13%인 12곳은 매장·주차장으로 사용되거나 물품이 쌓여 있었다. 14%인 13곳에는 의무사항인 공개공지 표지판이 세워져 있지 않았다. 달서구 ㄱ의류판매장의 공개공지에는 쓰레기만 쌓여 있었고, 북구 ㄴ건물 공개공지는 표지판도 없이 매장으로 사용되고 있었다. 북구 농협경북지역본부의 공개공지는 시민 접근이 곤란한 담장 안에 설치돼 있었고, 동구 대구경북디자인센터 공개공지는 건물 뒤에 가려 있었다.

출처: 구대선(2014, http://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/625855.html, 검색일 : 2020.11.10.)

제주도 공개공지 관리 '부실'...10곳 중 1곳 불법행위

제주특별자치도는 공개공지 설치 대상 건축물 180곳 중 108곳에 대한 불법행위 점검 결과 12곳에서 불법행위를 적발했다고 6일 밝혔다. (중략) 점검 결과 공개공지 훼손, 타 용도로 사용되고 있는 12곳이 적발됐으며, 안내간판 미설치 75건, 벤치 미설치 29건 등 운영이 미진한 사례 104건에 대해서는 건축주 계도 등 조치가 이뤄졌다.

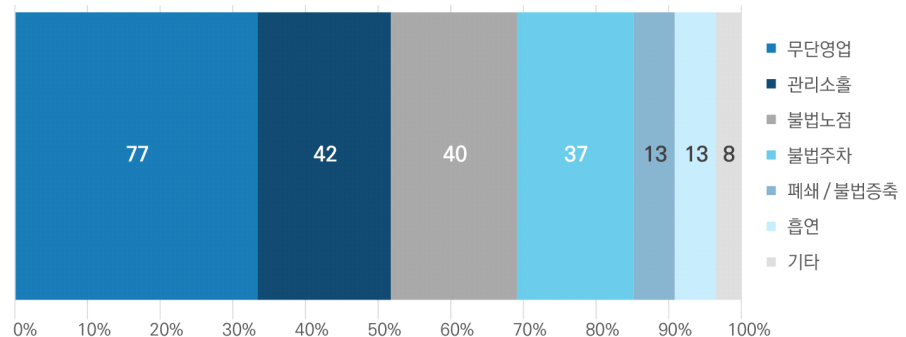
출처: 홍창빈(2018, <http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=350598>, 검색일 : 2020.11.10.)

2 공개공지의 지속가능한 운영을 위한 유지·관리 제도 개선 연구

□ 관련 법령 개정으로 지자체의 공개공지에 대한 유지·관리 역할 강화

1991년 공개공지의 조성이 「건축법」에 명시된 이후에 공개공지는 양적으로 증대되었으나, 질적 관리 수준이 미흡하다는 문제제기가 계속되어 왔다. 실제로 법 제도 상에는 관련 공개공지의 조성기준 및 인센티브 규정이 주를 이루었으며, 공개공지를 조성한 이후의 사후관리에 대해서는 구체적으로 명시된 바가 없었다. 국민권익위원회(2017, p.1)에 따르면, 공개공지의 불법 이용에 대하여 벌칙이나 이행강제금을 부과하는 규정이 있으나, 실제로는 제재수단의 실효성이 낮은 것으로 나타났다.

이에 따라 국민권익위원회(2017, p.7)에서는 공개공지 관리와 관련된 민원사항이 지속적으로 증가하고 있음²⁾을 확인하였으며, 민원의 내용은 무단영업, 적치물, 불법주차 등 공개공지의 조성 목적과 맞지 않는 이용행위에 대한 사항이 대부분인 것으로 나타났다. 이에 따라 사후관리 제도화, 위반 시 제재규정의 실효성 제고, 공개공지 관리 시스템 활용 활성화의 3가지 측면에 대하여 국토교통부 및 지자체에 개선 조치를 권고하였다(국민권익위원회, 2017, pp.8-13). 이후 공개공지의 활용성 제고를 목표로 2019년 4월 23일 「건축법」 제43조에 공개공지의 유지관리에 관한 사항이 신설되었다.



[그림 1-2] 공개공지 관련 민원 분석 (2014~2016)

출처: 국민권익위원회(2017, p.7) 자료를 바탕으로 연구진 재작성

2) 국민권익위원회(2017, p.7)에서는 국민신문고에 신청된 공개공지 민원사항을 분석하여 공개공지의 유지·관리 문제와 관련된 내용을 추출하였고, 2014년부터 2016년까지 3년간 관련 민원이 46 → 66 → 118건으로 증가하는 추세를 확인하였다.

□ 대다수 지자체의 공개공지 유지·관리체계 미비³⁾

국민권익위원회(2017, p.3)에 따르면 공개공지의 확보 등에 대해 조례로 규정하고 있는 지자체는 총 164개이나, 그 중 정기적 사후관리를 규정한 조례는 15개에 불과한 것으로 나타났다. 유지·관리에 대한 사항을 조례에 규정한 경우에도 정기적인 점검 횟수의 고지 이외에, 보다 구체적인 유지·관리 실현 방안은 부족한 실정이다.

광주광역시 건축 조례 제 5270호 제36조 제2항 제8호

제1항에 따른 공개공지 등을 설치한 건축물의 건축주는 사용승인 신청 시 공개공지 관리대장(별지 제4호 서식)을 제출하고, 관할 구청장은 유지관리 실태를 연 1회 이상 확인·관리하여야 한다.

일부 지자체의 건축조례에는 공개공지 관리대장을 작성하여 관리하고 정기적으로 점검하도록 규정되어 있으나, 그 양식이 지자체별로 상이하여 공개공지 현황 정보의 통합적 관리에 어려움이 따른다. 또한 일반적으로 관리대장에는 위반사항에 대한 점검내용을 표기하도록 되어 있으나, 구체적인 관리 실태를 파악할 수 있는 세부 사항이 부족하다. 공개공지의 현실에 대한 정확한 인식을 위해서는 공개공지 실태에 대한 구체적인 조사가 시행되어야 함에도 불구하고, 현재의 지자체 공개공지 점검체계는 실질적으로 작동되기에는 미흡한 상황이다.

□ 국가 중심의 공개공지 유지·관리 기반 조성 필요

공개공지의 이용활성화를 도모하고 지속가능한 운영을 위해서는 적절한 유지·관리가 필수적이다. 대다수 지자체에 공개공지의 유지·관리 체계가 구축되어 있지 않은 상황에서, 국가 차원에서 공개공지의 유지·관리 기반을 조성할 필요가 있다. 특히 지자체별로 공개공지의 유지·관리를 위한 여건이 상이함을 고려하면, 다수의 공개공지가 최소한의 질적 수준을 담보하기 위해서는 중앙정부에서 주도하는 유지·관리 체계가 필요하다.

또한 현재 공개공지의 유지·관리를 강화하기 위하여 관련 법령이 개정되어 공개공지에서의 제한행위가 규정되었으나, 이것만으로는 공개공지의 지속가능한 운영, 나아가 공개공지의 이용활성화를 담보하기는 어려워 보인다. 따라서 공개공지의 이용도를 제고하고 지자체의 관리기능을 강화하기 위해서는 추가적인 제도적 기반이 마련될 필요가 있다.

□ 공개공지의 지속가능한 운영 방안 마련 필요

도시정책은 이제 대규모 개발 등으로 새로운 공간을 조성하기보다는 기존의 공간을 관

3) 이하 내용은 제3장 1절 국내 공개공지 관련 법·제도 현황의 지방자치단체 건축조례 부분을 참고하여 작성

리하고 재정비하는 방향으로 변화하고 있다. 박현찬, 양은정(2017, p.2)에 따르면 2017년 기준, 서울시의 공개공지 중 88%인 1,400개소가 설치 후 5년이 경과되었으며, 60%에 해당하는 961개소의 공개공지가 설치 후 10년이 경과되었다. 공개공지 또한 신규 조성보다는 기존에 조성되어 있는 공간의 유지·관리와 정비를 통한 개선이 필요한 시점이며, 따라서 공개공지의 지속가능한 운영방안을 마련할 필요가 있다.

또한 다양한 여건의 공개공지 관리수준이 전반적으로 향상되기 위해서는 제도상에 명시되어 있는 유지·관리를 위한 규정 이외의 다양한 측면에서의 접근이 수반되어야 한다. 건축법 상 공개공지의 유지·관리에 대한 책임은 원칙적으로 건축주에게 있으나, 지방소도시의 공개공지 또는 건축물 규모가 작은 영세건축물 등의 경우, 지속적으로 공개공지의 유지·관리를 시행하기 어려운 여건일 수 있으므로, 이를 고려한 유지·관리 체계의 마련이 필요하다. 임동현 외(2014, pp.87-89), 김민주, 양승우(2015, pp.78-82) 등에 따르면 건축물들의 규모나 용도, 대지 내 공개공지의 위치 등 공개공지의 설치 유형에 따라 공개공지 이용 특성이 다르므로, 이러한 현황을 고려한 공개공지의 관리 체계를 고려할 필요가 있다.

2) 연구의 목적

본 연구는 공개공지가 도시 내의 주요 공공 이용 공간으로서 활발히 이용될 수 있도록, 좋은 질적 수준을 유지하기 위한 지속가능한 운영방안을 모색하기 위해 추진되었다. 공개공지의 이용도 증진을 위해서는 공간적 질을 고려한 설계 및 조성과 더불어 일정 수준 이상의 유지·관리가 필요하며, 지속적으로 공개공지의 현황을 진단하고 이를 바탕으로 합리적인 개선방안을 마련해야 한다.

따라서 본 연구에서는 보다 현실성 있는 공개공지의 유지·관리 방안을 모색하고, 지속가능한 공개공지 운영체계를 마련하여, 궁극적으로 공개공지의 활성화를 도모하고자 한다. 이는 현행 법제도에서 규정하고 있는 제한행위의 위반여부를 파악하는 것에서 나아가 공개공지의 유지·관리 실태를 점검하고 이를 바탕으로 실효성 있는 유지·관리시스템을 개발하고자 하는 것이다.

구체적으로는 공개공지의 유형별 유지·관리의 문제점을 도출하여 개선방향을 제시함과 동시에 공개공지의 통합적 운영 방안을 마련하고, 공개공지의 유지·관리와 이용도 제고를 위한 실행전략을 실천할 수 있는 제도적 기반을 마련하고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

1) 연구범위

□ 시간적 범위

법제도 분석의 시간적 범위는 공개공지의 유지관리에 관하여 「건축법」 제43조의 개정이 시행된 2019년 4월 23일 이후부터 현재까지로 하며, 공개공지 현장 실태조사의 시간적 범위는 2020년 전체로 한다. 다만 공개공지의 이용실태를 조사하기 위해서는 사람들의 야외활동에 대한 날씨의 영향을 고려하여 비나 눈이 오지 않는 날로 정한다.

□ 공간적 범위

본 연구의 공간적 범위는 「건축법」 제43조에 근거하여 전국에 구성되어 있는 공개공지로 한다. 다만 전국 공개공지의 데이터 구축에 있어서, 건축물생애이력관리시스템의 공간공간 지도의 DB를 활용하여 시스템에 기록되어 있는 공개공지로 한정한다.

공개공지 유지·관리 및 이용 실태조사는 공개공지가 다수 구성되어 있는 지자체를 한정하여 시행하며, 이 기준은 4장에서 세부적으로 제시하고자 한다.

□ 내용적 범위

공개공지의 사회적 합의점을 도출하고 공개공지의 필요성과 가치, 좋은 공개공지의 판단 기준을 탐색하기 위하여, 공개공지의 개념과 공간적 특성, 도입배경 등을 검토하였다. 또한 국내 공개공지의 유지·관리 현황을 분석하기 위하여 공개공지 관련 법·제도를 조사하고 실제 공개공지 조성사례지를 답사하여 현장실태조사를 수행하였다. 이러한 국내 현황과의 비교분석을 위하여 공개공지의 국외 유지관리 제도 및 정책 사례를 조사·분석하였다. 마지막으로 공개공지의 유지관리 현황과 이용에 대하여 이용자 입장, 관리자 입장의 의견을 조사하기 위하여 대국민, 공무원 대상 인식조사를 포함하였다.

2) 연구방법

□ 문헌조사 및 법·제도 분석

- 공개공지의 개념 정립 및 지향점 도출
- 공개공지의 주요 이용행위 조사
- 국내·외 공개공지 유지·관리 및 운영 제도 분석

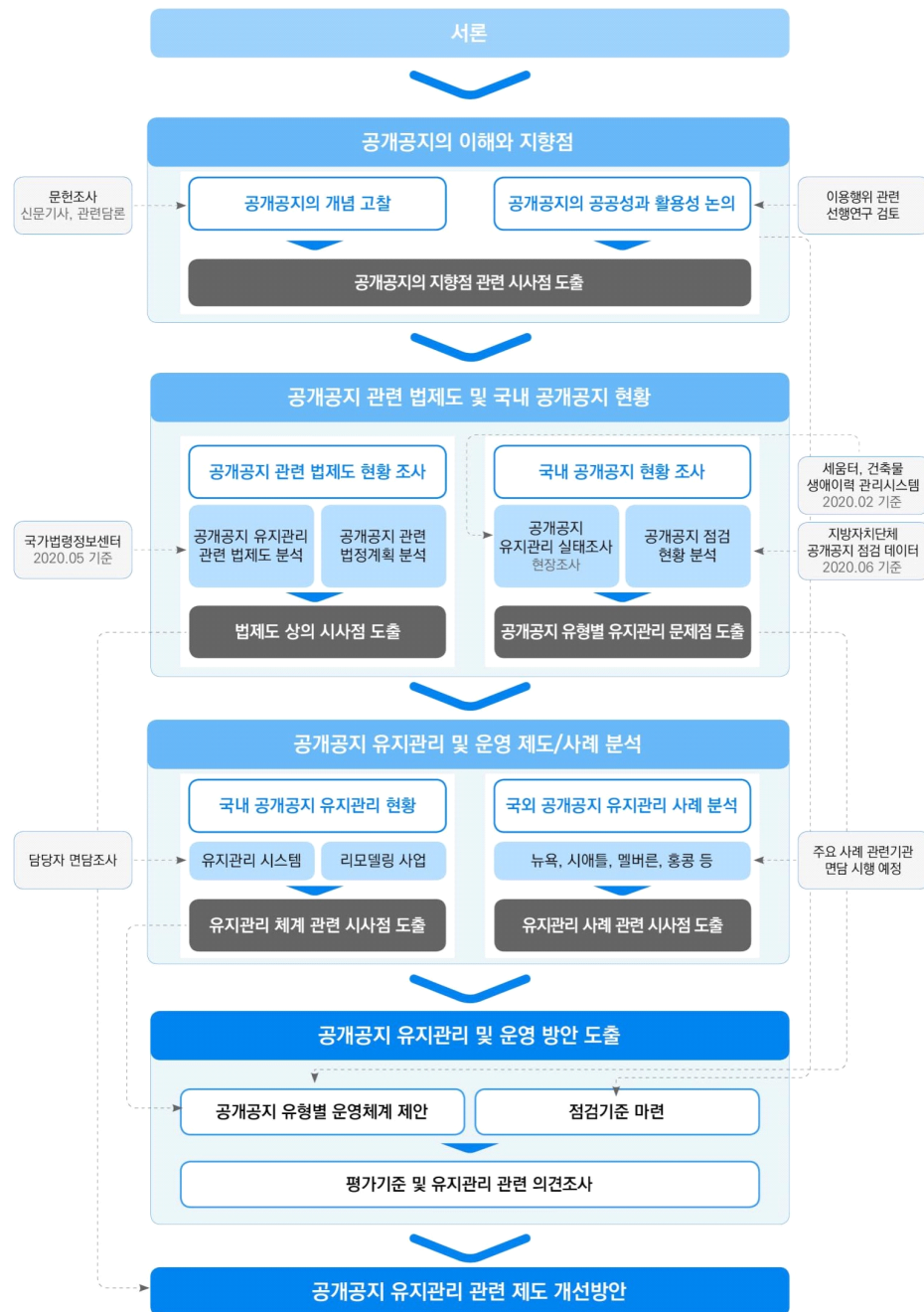
□ 공개공지 유지·관리 현황 실태조사 및 설문조사

- 공개공지 유지·관리 실태파악을 위한 현장조사
- 지자체 행정자료 분석, 담당자 면담 조사 등을 통해 유지·관리 체계 실태조사
- 공개공지 유지·관리 관련 주체 및 이용자 대상 온라인 설문조사

□ 공개공지 유지·관리 체계 및 정책 관련 면담조사

- 국내 공개공지 운영 제도 분석을 위한 기관방문/면담조사
- 해외 공개공지 운영 제도 분석을 위한 담당자 인터뷰(현지 전문가 및 조사원 활용)

3) 연구수행과정



[그림 1-3] 연구 수행과정

출처: 연구진 작성

3. 선행연구 검토

1) 공개공지 제도 관련 선행연구

공개공지는 법적으로 규정된 공간 유형으로, 공개공지에서 나타나는 여러 가지 현상은 각 국가 및 도시의 제도와 밀접하게 연관되어 있다. 국내에서는 공개공지가 「건축법」상에 명시되었던 1992년 전후부터 현재까지 지속적으로 공개공지 제도에 관한 연구가 진행되었다. 공개공지 도입 초기인 2000년대 초반까지는 공개공지 확보를 위한 제도 개선 방안 연구가 주를 이루었다. 2000년 후반부터는 선진 사례를 분석하여 공개공지의 양적 증대보다는 질적 향상을 위한 방안을 모색하고자 하는 연구가 진행되었다.

□ 공개공지 관련 인센티브

공개공지를 설치함에 따라 법적으로 인센티브를 받을 수 있도록 규정하고 있으며, 국내에서는 기본적으로 용적률 완화, 건축물 높이 규제 완화 등을 인센티브로 제공하고 있다. 이와 관련하여 인센티브 규정에 대한 실효성과 개선방안에 관한 선행연구가 진행되었다.

김정현, 우동주(2005)는 공개공지 조성에 따른 인센티브제도에 대하여 현장조사 및 공무원, 설계자 등의 전문가 대상 인식조사를 시행하였다. 인센티브 규정이 개별 대지 상황에 맞지 않는 경우가 많으며, 특히 소규모 필지는 혜택이 거의 없어 실효성이 부족함을 지적하였다.

이성호, 이재수(2016)는 상관분석과 비용-편익 모형 분석을 통하여, 용도지역별 기준 용적률에 따라 공개공지 인센티브 효과가 있음을 확인하였다. 일률적인 공개공지 인센티브 기준이 형평성을 저해할 수 있다는 결론을 도출하였다.

김문일(2008)은 공개공지 확보에 따라 인센티브를 제공하는 제도를 개선하여 합리적이고 효율적인 기준이 되도록 하는 제도방안에 관한 연구를 수행하였다. 공개공지를 확보하기 위한 적정 건폐율의 제시, 명확한 건축기준 완화 적용 대상 선정, 조경면적과 공개공지 면적의 구분, 관련법의 조율에 대한 필요성을 제시하였다.

□ 공개공지 관련 지침

이상민, 김영현(2012)은 건축물대장 데이터 분석과 현장조사를 바탕으로 국내 공개공지의 실태를 파악하고자 하였다. 뉴욕과 도쿄의 공개공지 관련 지침을 분석하여 공개공지 유형을 세분화하고 유형별 설치 조건을 제시하였다.

김도연, 최윤경(2018)의 연구에서는 공개공지 조성지침의 시기별 특성을 분석하여 공개공지의 이용 활성화를 위한 조성지침을 제시하였다. 김도경, 김건영(2011)은 현 도시 주거환경정비기본계획(2005)에 대하여 2020년 목표 개정 내용, 지구단위계획과 각각 비교하여 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하였고, 연구의 결과로 실효성 있는 제도를 위하여 상위법인 건축법과 차별된 구체적인 조성 기준의 필요성을 언급하였다.

민수영, 이점환(2005)은 낮은 공개공지 이용률의 원인을 분석하고 이용률을 높일 수 있는 방안을 모색하기 위하여 공개공지 활용방안에 대한 기초적 방향을 제시하였다. 인센티브 부여기준의 강화, 주변 건물공지와의 연계개발, 공개공지 보행로의 주변 보행로와의 연속성을 방안으로 제시하였다.

서수정, 박광재(2003)는 일본 오사카시의 적용사례 연구를 통하여 일본의 총합설계제도의 운영방안과 적용실태를 분석하였다. 공개공지 조성에 따른 인센티브의 유형과 수준을 도출하여 국내에서 제도를 적용하기 위한 운영방안을 제안하였다.

정평란(2010)은 의무초과 공개공지 현황을 분석하여 초과공개공지 확보에 영향을 미치는 제도적 요인을 도출하였다. 건폐율, 대지면적, 연면적, 용적률이 공개공지 확보에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이러한 요인들에 대한 기본적인 요소인 대지 면적이 제도적으로 이용될 필요성을 제시하였다.

장하리, 이인성(2006)은 공개공지의 계획요소가 이용특성에 미치는 영향을 분석하여 공개공지 설치지침 및 인센티브 제도 개선을 위한 시사점을 제공하고자 하였다. 공개공지의 공공성이 낮은 것으로 나타나 지구단위계획의 공개공지 지침에서 외부인의 이용에 관련된 요인을 비중있게 다뤄야 할 것으로 제안하였다.

2) 공개공지 이용실태 관련 선행연구

□ 공개공지 이용행태

김민주, 양승우(2015)는 공개공지의 이용행태를 다양한 행태유형, 휴식행태유형, 대화행태유형으로 나누어 행태특성을 분석하였다. 이를 바탕으로 500㎡ 이상의 공지규모, 양호한 시각적 개방도, 인접건물의 저층상업용도가 공개공지 이용활성화와 긍정적 관계가 있는 물리적 요인임을 확인하였다.

임동현 외(2014)의 연구에서는 공개공지를 구성하는 물리적 측면의 요소들이 이용자들의 이용행태에 미치는 영향을 실증분석 하였다. 또한 실증분석의 결과를 통하여 공개공지의 면적을 증가시키는 방안, 주변 시선을 차폐시키는 방안, 접근성을 향상시키는 방향 등 공개공지의 이용률을 높일 수 있는 방안을 제시하였다.

김민주, 양승우(2014)는 공공공지와 공개공지의 위치에 따른 이용행태특성을 분석하고, 공공공지와 공개공지의 활동성을 증가시키기 위해서는 인접 토지 이용 유형, 건물과의 배치를 고려해야 한다는 시사점을 도출하였다. 김기수(2012)는 공개공지의 공공성 제고를 위하여 이용행태특성과 이용자만족도 간의 상관관계를 파악하기 위한 연구를 수행하였으며, 인지기간, 이용빈도, 이용주체에 따른 이용자만족도 분석을 수행하였다.

□ 공개공지의 사유화

이지영 외(2008)의 연구에서는 공개공지 오용의 가장 빈번한 행위로 나타나는 사유화를 도심 상업지역을 중심으로 분석하였다. 공개공지 사유화 행위의 유형을 도출하고 공개공지의 설계방침에 대한 개선안보다 사후관리적 개선안을 고려해야 한다는 시사점을 도출하였다.

Huang, Frank(2018)은 뉴욕을 대상으로 공개공지의 형태와 관리 방식이 독점성과 일반 사람들의 접근성 및 이용 방식에 미치는 영향에 대하여 연구를 수행하였으며, 제도적으로 공개공지의 형태와 관리방식을 구체적으로 제시해야 함을 언급하였다.

Rahi et al.(2012)는 벤쿠버를 대상으로 공개공지의 물리적 특성과 사회적 활동에 대한 조사를 수행하여 공개공지의 접근성에 대한 연구를 수행하였다. 이 연구는 공개공지에 대한 설계 지침을 강화하고 공공 의견을 포함시키며, 공개공지를 표시하는 간판을 설치해야 하고, 기존 공개공지의 개혁을 통해 더 높은 수준의 기준을 준수하도록 하여 모든 사람들의 참여를 장려해야 할 것을 주장하였다.

3) 공개공지 유지관리 관련 선행연구

Németh(2009)는 공개공지의 관리에 대하여 실증연구를 수행하였으며, 관리 기술에 따라 각각의 점수를 평가하여 분석하였다. 연구결과 공개공지에 대한 관리 방식에 따라 건축주와 관리자가 이용자의 우선순위를 정할 수 있다는 시사점을 도출하였다.

김지엽 외(2007)는 뉴욕시 조닝제도에 대한 사례조사를 통하여 공개공지의 도입과 관리에 중요한 것은 지역단위로 공개공지 조성의 큰 그림을 작성하는 것, 공개공지의 분류를 간단 명료화 하는 것, 가이드라인을 객관적이고 체계적으로 작성하는 것이라고 주장하였다.

4) 선행연구와의 차별성

□ 선행연구의 시사점

전반적으로 공개공지와 관련 제도에 대한 선행연구가 주를 이루고 있으며, 이 중 대부분은 조성 지침에 관한 연구이었다. 공개공지의 이용행태에 대한 선행연구는 공개공지의 물리적 형태 또는 입지여건, 인접 가로와의 관계 등이 공개공지에서의 이용행위와 어떠한 연관성이 있는지를 분석하고자 하였으며, 대부분 공개공지의 이용률을 제고하는 방안을 모색하는 데 목적이 있었다.

공개공지의 조성 지침 또는 설계 유형을 제시하는 연구는 다수 진행되었으나, 이에 비해 공개공지의 유지관리에 대한 연구는 부족한 것으로 나타났다. 대부분의 연구에서 공개공지 유지관리에 관한 내용은 없거나 포괄적으로 제시되었다.

□ 선행연구와의 차별성

현재 공개공지 유지·관리를 위한 법령이 개정되었으나, 최소한의 위반 행위에 대한 단속에 그치는 형태로 현재의 상황에서는 공개공지의 질을 담보하기 어렵다. 지자체에게 공개공지의 유지·관리 의무가 있음을 법에 명시하였으나, 강행규정이 아닌 임의규정으로 지자체의 관리 책임이 유명무실화 될 가능성이 존재한다. 위반행위에 대한 벌칙 규정이 강화되었으나, 결국 위반행위는 지자체에서 점검을 통해 단속해야 하는 상황으로 지자체의 의지 및 역량에 따라 달라질 수 있는 상황이다. 공개공지의 질은 위반행위의 제한만으로 담보되지 않으며, 공개공지의 공공성과 활용성을 제고하기 위해서는 시설물

에 대한 유지·관리가 필수적이나 이에 대한 규정은 미흡하다. 공공성과 활용성을 고려한 공개공지의 평가 및 관리방안이 필요한 시점이다.

법령 개정 이후, 정책의 효율성과 효과성을 확보하기 위해서는 보다 구체적인 유지·관리 체계가 마련되어야 한다. 이는 단순히 공개공지의 관리가 연 1회의 정기점검에 그치는 것이 아니라, 시공간을 고려한 주기적 관리 시스템(Management Cycle)이 구축되어야 함을 의미한다. 합리적이고 효율적인 공개공지의 유지·관리를 위해서는 정확한 공개공지 현황 파악, 공개공지에 대한 평가 원칙과 체크리스트 제공, 공개 공지의 점검 기준 및 방법 체계화, 명확한 공개공지의 관리 및 운영주체 구성, 기존 공개공지의 공공성 확보 방안, 공개공지 개선을 위한 강제방안 등이 포함된 공개공지 관리체계가 정비되어야 한다.

본 연구에서는 구체적인 유지·관리 체계를 개발하고자 하는 것이 주요 목적이다. 특히 공개공지의 유지·관리 관련 법령 개정 시점에서 최소한의 제도적 기반이 마련된 상황으로, 공개공지의 유형별로 보다 구체적이고 현실성 있는 공개공지의 운영 방안과 제도 개선안을 제시하며, 설계 및 조성 단계가 아닌 이용 및 정비 단계에서 유지·관리 수준의 향상을 통해 공개공지의 활성화를 도모한다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다.

[표 1-1] 본 연구과제 관련 주요 선행연구

구 분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요연구내용	
주요 선행 연구	1	- 도시 공공공간 확보 및 질적 향상을 위한 공개공지 제도 개선방안 연구 - 저자(년도):이상민·김영현(2012) - 연구목적:공개공지의 질적 향상을 위해 신규 조성 및 유지관리 측면을 고려한 제도 개선방안 마련	- 문헌조사 - 서울시 공개공지 현장조사 - 법령 및 제도 분석 - 공개공지 개선방안 시뮬레이션	- 관련 법·제도 현황 고찰 - 국내 공개공지 조성 현황을 조사 - 현장조사 및 운영실태 조사(서울시 대상) - 뉴욕과 도쿄의 공개공지 관련 법·제도를 분석 - 공개공지의 조성 측면과 유지관리 측면을 구분하여 시사점 도출 - 공개공지 제도 개선방안 제안
	2	- 공개공지 조성지침 시대별 특징 및 개선방안 연구 - 저자(년도):김도연·최윤경(2018) - 연구목적:공개공지의 이용 활성화 시점에서 조성지침의 개선방향 제시	- 문헌조사 - 현장조사 - 법령 및 제도 분석	- 공개공지 개념 및 활성화요소 검토 - 공개공지 조성지침의 시기별 특성 분석 - 공개공지 조성지침을 다양성·접근성·활용성 측면에서 분석 - 이용 활성화를 위한 조성지침 개선방안 제시
	3	- 도심 지구단위계획구역 공개공지제도 개선방안 - 저자(년도):박현찬·양은정(2017) - 연구목적:지구단위계획구역 내 공개공지 다양화를 위하여, 공개공지 계획 및 제도 개선방안 제시	- 문헌조사 - 현장조사 - 해외 사례연구	- 관련 법·제도 현황 고찰 - 서울시 도심부(중구, 종로구) 공개공지의 관리 실태를 조사 - 뉴욕, 도쿄를 대상으로 공개공지 해외 사례연구 - 지구단위계획 수립기준 내 공개공지 제도에 대하여 계획단계, 운영단계에서 제도 개선방안 제시
	4	- 공개공지의 물리적 요인과 활동 유형에 관한 연구 - 저자(년도):임동한·박청호·구자훈 (2014) - 연구목적: 공개공지를 구성하는 물리적 요인들과 이용행태의 상관관계에 대한 실증분석	- 문헌조사 - 현장조사 - 관찰조사 - 다중회귀 분석	- 선행연구를 분석하여 공개공지의 개념 및 유형, 이용자 행태유형 구분 - 공개공지의 물리적 특성, 가로와의 관계, 입지 유형, 저층부 시설유형 등과 행위 유형별 이용자 수에 대한 상관관계 분석
	5	- 공공성 차원에서 공공공지와 공개공지 행태유형별 특성 비교연구 - 저자(년도):김민주·양승우(2015) - 연구목적: 특별계획구역 내 공공공지와 공개공지를 대상으로 공공성 주체인 시민의 활동을 분석	- 문헌조사를 토대로 공공성 정의 - 공개공지의 이용행태 분석을 위한 현장조사	- 이론적 고찰을 바탕으로 공공성에 대하여 조작적 정의 - 다양행태유형, 휴식행태유형, 대화행태유형의 3가지 행태유형으로 공공공지와 공개공지의 행태를 분류하여 물리적으로소와의 긍정적·부정적 상관관계를 도출 - 공공공지와 공개공지의 행태특성을 비교 분석
본 연구	- 공개공지의 지속가능한 운영을 위한 유지·관리 제도 개선 연구 - 연구목적: 공개공지의 유지·관리를 위한 운영모델 제안 및 제도적 개선방안 제시	- 문헌조사 및 법제도 분석 - 현장조사를 통해 공개공지의 유형별 유지·관리 및 이용실태 분석 - 공개공지 유지·관리 체계 조사·분석을 위한 면담조사 - 공개공지 유지·관리 관련 대국민, 공무원 인식조사	- 공개공지의 이용실태 및 유지·관리 문제점을 조사하여 제도상/현황상 한계를 파악 - 국내·외 공개공지 유지·관리 및 운영 제도를 분석하여, 공개공지의 유지·관리 시스템 구축에의 시사점 도출 - 관련 주체의 의견을 수렴하여, 합리적 공개공지 유지·관리 체계 구축 - 지속가능한 공개공지 유지·관리 및 운영 방안 및 제도 개선방안 제안	

출처: 상기 논문들을 바탕으로 연구진 작성

제2장 공개공지의 이해와 지향점

1. 공개공지의 개념과 이해
 2. 바람직한 공개공지의 요건
 3. 지속가능한 공개공지의 이용과 관리 방향
-

1. 공개공지의 개념과 이해

공개공지는 민간이 소유하는 토지를 이용하여 도시에 부족한 공공공간을 제공한다는 점에서, 공공부문과 민간부문의 협력형 도시공간이자 사익과 공익이 충돌하는 공간이라고 볼 수 있다(정석 1994, pp.20-27). 이러한 특성으로 인해 건축도시 분야에서 공개공지를 대상으로 하는 많은 연구가 진행되어 왔으며, 1991년 건축법에 처음으로 명시된 이후, 관련 조문이 여러번 개정되기도 하였다. 그러나 이처럼 공개공지의 개선과 활성화를 위한 노력이 계속되어 왔음에도 불구하고 공개공지의 질과 이용, 유지·관리 등에 대한 문제가 여전히 제기되고 있다.

이는 공개공지라는 개념의 공간이 국내에 처음으로 도입된지 약 40여년이 지났음에도 공개공지에 대한 바람직한 이용방향에 대한 사회적 합의가 아직 이루어지지 않았다는 것을 의미한다. 최근 관련 법령이 개정되고 다시금 논의가 이루어지고 있으나, 기본적으로 공개공지의 운영은 민간 소유의 공간에 공익을 이유로 제약을 가하며 시작되므로, 공개공지의 개념과 정책적 목적을 명확히 할 필요가 있다.

본 절에서는 이와 관련하여, 법적으로 규정된 공간인 공개공지의 개념과 국내에 도입된 배경을 검토하고, 공개공지가 가지고 있는 공간적 특성과 가치를 고찰하여 공개공지의 정책적 의미와 목적을 명확히 하고자 한다.

1) 공개공지의 법적 개념

□ 공개공지의 법적 정의

공개공지는 도시지역에서 일정 용도와 규모의 다중이용건축물에 의무적으로 설치하도록 명시된, 법적으로 규정되어 있는 공간이다. 현재 건축법 제43조에서는 공개공지를 “지역의 환경을 쾌적하게 조성하기 위하여 일반이 사용할 수 있도록 설치하는 소규모 휴식시설 등”으로 정의하고 있다. 이는 공개공지의 설치 목적이 쾌적한 도시환경에의 기여와 공공의 이용에 있음을 의미한다. 또한 공개공지가 도시의 소규모 휴식공간과 같은 역할을 함을 명시하여, 공개공지의 형태를 상상할 수 있는 최소한의 기준을 제시하고 있다.

공개공지의 법적 정의

건축법 제43조제1항

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역의 환경을 쾌적하게 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 용도와 규모의 건축물은 일반이 사용할 수 있도록 대통령령으로 정하는 기준에 따라 소규모 휴식시설 등의 공개공지(空地: 공터) 또는 공개공간(이하 "공개공지등"이라 한다)을 설치하여야 한다.

1. 일반주거지역, 준주거지역
2. 상업지역
3. 준공업지역
4. 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 도시화의 가능성이 크거나 노후 산업단지의 정비가 필요하다고 인정하여 지정·공고하는 지역

이와 같은 법적 개념으로부터 우리는 공개공지가 누구나 이용할 수 있도록 운영되어야 하는 공간이며, 이를 통하여 공공의 이익을 극대화할 수 있도록 설치되어야 함을 파악할 수 있다. 이는 공개공지가 ‘공공공간’에 준하는 공공성을 지닌 공간이며, 결국 공개공지의 이용과 관리는 공공성을 담보할 수 있는 방향으로 나아가야 함을 시사한다.

□ 유사 공간과의 차별점

대지 내에서 건축물의 외부공간인 공지에는 공개공지와 같이, 건축물을 건축하고자 할 때 또는 용도를 변경하고자 할 때 법·제도에 의하여 조성되고 있는 공간들이 있다. 대지안의 공지, 대지의 조경, 전면공지 등으로 명시되는 이 공간들은 공개공지와 같이 건축물 외부공간에 위치하고 가로에 접하고 있는 특성을 가지고 있다.

대지의 조경은 용도지역 및 건축물 규모에 따라 일정 수준 이상의 면적으로 조경을 설치한 공간으로, 식생공간을 만들거나 조경시설을 설치하여 쾌적한 도시환경을 조성하고 생태적 기능을 확보하는 것을 목표로 설치한 공간을 말한다. 공개공지와 같이 벤치 및 파고라 등의 휴게시설이 설치되며 이용자의 입장에서 유사한 건축물 외부공간으로 인

식되지만, 조경공간은 일반이 이용할 수 있는 공간이라고 명시되어 있지 않고 오히려 출입을 제한하는 울타리 등의 역할로도 활용된다는 점에서 공개공지와는 다른 특성을 지니고 있다.

대지의 조경

건축법 제42조제1항

면적이 200제곱미터 이상인 대지에 건축을 하는 건축주는 용도지역 및 건축물의 규모에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 기준에 따라 대지에 조경이나 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 조경이 필요하지 아니한 건축물로서 대통령령으로 정하는 건축물에 대하여는 조경 등의 조치를 하지 아니할 수 있으며, 옥상 조경 등 대통령령으로 따로 기준을 정하는 경우에는 그 기준에 따른다.

조경기준 제3조 1호

"조경"이라 함은 경관을 생태적, 기능적, 심미적으로 조성하기 위하여 식물을 이용한 식생공간을 만들거나 조경시설을 설치하는 것을 말한다.

대지 안의 공지는 건축물을 건축하고자 할 때, 통풍, 개방감 확보, 피난통로 확보등을 위하여 건축선과 인접 대지경계선으로부터 일정한 거리를 이격하여 확보되는 공지를 말하며, 전면공지는 이러한 대지 안의 공지와 지구단위계획 등에 의한 건축선 후퇴로 확보된 대지 내 공지 중에서 공개공지나 공공조경 등을 제외한 나머지 공지를 의미한다(국토교통부 2020a, http://www.molit.go.kr/USR/dictionary/m_65/lst.jsp?P RC=&INDEX_KEY=&ID=&ID_ONE=7301&NowPageNo=&TITLE=). 김지엽 외(2010, p.283)에 따르면, 전면공지는 주차장이나 담장 등의 보행과 휴식에 지장을 주는 구조물을 설치할 수 없도록 지구단위계획 지침에 명시된 경우가 있는 등 공개공지와 유사한 부분이 있으며, 실제로 건축물생애이력관리시스템에서 공적공간으로 공개공지와 함께 소개되고 있다(국토교통부 2020b, <http://blcm.go.kr/psms/intro/selectPsms Overview.do>). 그러나 공개공지는 인센티브제도에 대하여 법적으로 명시되어 있지만, 전면공지는 인센티브 관련 제도적 기반이 없다는 차이가 있다.

대지 안의 공지

건축법 제58조

건축물을 건축하는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 용도지역·용도지구, 건축물의 용도 및 규모 등에 따라 건축선 및 인접 대지경계선으로부터 6미터 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 거리 이상을 띄워야 한다.

이처럼 공개공지는 관련 인센티브 제도를 통하여 제한에 대한 보상을 제공하고 다중의 이용을 확실히하도록 규정되어 있다는 점에서 다른 대지 내의 공지들에 비해 공공성이 더 강조되는 공간이라고 할 수 있다.

□ 법제도 상의 공개공지 이용방향

공개공지 공간이 제도적 산물임에도 불구하고 법제도에서 구체적인 이용방향을 보이지 못하고 있으며, 이로 인해 사회적으로 바람직한 공개공지에 대한 인식 공유를 이끌지 못한다는 의견이 있어 왔다. 이상민, 김영현(2012, p.6)은 1991년 공개공지가 도입되었으나 법 상에서 구체적인 목적과 방향을 제시하지 못하고 있으며 이로 인해 공개공지가 도시의 공공공간으로 이해되지 못하고 있음을 시사하며, 왕승찬(2012, p.3)은 공개공지 관련 법이 공개공지에 대한 설치의무를 명시하여 공개공지의 질보다는 양의 확보에 중점을 두고 있음을 이야기하였다.

이러한 문제 제기와 논의를 바탕으로, 최근 건축법과 건축법 시행령의 개정을 통하여 법 상에서 공개공지의 활용을 저해하는 행위를 규정하였다. 이는 법적으로 명시된 행위들이 공개공지에 대한 다중의 이용을 불편하게 하여 공익을 감소시키는 행위라고 규정하며, 공개공지의 바람직한 이용에 대한 최소한의 기준을 제시하였다는 점에서 큰 시사점이 있다.

공개공지에서의 제한 행위

건축법 제43조제4항

누구든지 공개공지등에 물건을 쌓아놓거나 출입을 차단하는 시설을 설치하는 등 공개공지등의 활용을 저해하는 행위를 하여서는 아니 된다.

건축법 시행령 제27조의2제7항

법 제43조제4항에 따라 제한되는 행위는 다음 각 호와 같다.

1. 공개공지등의 일정 공간을 점유하여 영업을 하는 행위
2. 공개공지등의 이용에 방해가 되는 행위로서 다음 각 목의 행위
 - 가. 공개공지등에 제3항에 따른 시설 외의 시설물을 설치하는 행위
 - 나. 공개공지등에 물건을 쌓아 놓는 행위
3. 울타리나 담장 등의 시설을 설치하거나 출입구를 폐쇄하는 등 공개공지등의 출입을 차단하는 행위
4. 공개공지등과 그에 설치된 편의시설을 훼손하는 행위
5. 그 밖에 제1호부터 제4호까지의 행위와 유사한 행위로서 건축조례로 정하는 행위

다만 이와 같은 제한행위의 규정만으로는 공개공지의 이용 활성화를 담보하기 어려우며, 공개공지를 보다 더 나은 방향으로 이용하고 관리하기 위해서는 현재 시점에서 공개공지의 바람직한 방향에 대한 시민들의 인식 공유와 사회적 합의가 필요하다. 이를 위해서 공개공지라는 개념과 공간이 국내에 들어오게 된 배경과 이유, 그리고 공개공지가 가지는 가치에 대해 고찰해볼 필요가 있다.

2) 공개공지의 도입과 법제화

□ 공개공지의 도입

이성수(1982, 12월 28일 기사)에 따르면 국내에서는 ‘도시설계’를 도입하면서 공개공지 개념이 처음으로 등장하였다. 1980년 11월 개정 공시된 「건축법 시행령」 제11조의 2 ‘도시설계의 작성기준’을 정하기 위해 건설부에서 의뢰한 ‘도시설계 작성기준 연구’에 따르면 설계제어를 위한 요소 중 하나로 공지(공개공지)를 다루고 있으며, 보너스 및 인센티브를 위한 사항으로 유효공지, 공공공지, 공중공지 등을 다루고 있다(김도연, 최윤경 2018, p.107).

이후 1982년 세종로·태평로, 종로, 을지로 일대에 국내 도시설계기법이 처음으로 도입되면서 공개공지 개념이 대중적으로 소개되었으며, 당시 이를 소개한 기사에서는 공개공지를 “시민들이 쉴 수 있는 휴식·조경공간”이라 정의하고, 이 공간이 공익에 기여함을 인정하여 건축기준을 완화해주는 특례규정이 마련되었음을 나타내었다.

공개공지의 개념에 대한 문답

문

종로3가 단성사 부근에 대한 도시설계내용을 보았더니 대지 중 일부가 공개공지로 계획되었습니다. 공개공지의 내용과 그에 따른 특례, 이의신청 방법 등에 대해 알고 싶습니다. 안광철(종로구종로3가)

답

공개공지는 건축물 대지 앞부분에서 뒤로 물러 지음으로써 생기게 되는 건축물 앞면 빈땅으로서 나무를 심거나 벤치를 설치, 시민들이 쉴 수 있는 휴식·조경공간으로 활용되도록 한 부분을 말합니다. 이 공개공지는 건축물이 도로앞면에 바짝붙어 미관을 해치고 도로를 혼잡하게 만드는 것을 막기 위한 것으로 땅 자체는 대지 소유주의 것이나 실제로는 일반시민들이 자유로이 활용, 도심의 부족한 휴식공간을 넓히기 위해 계획되었습니다. 따라서 공개공지를 내놓음으로써 대지의 일부가 공익에 쓰여졌다는 점을 감안, 건폐율과 용적률 등 건축기준을 완화해 주는 특례규정이 이번 도시설계에서 마련되었습니다. 공개공지 제공에 따른 건축기준의 완화범위는 아직 세부적으로 확정되지 않았으나 건폐율은 현행 45%에서 50%까지, 용적률은 현행 6백70%에서 1천%까지 허용하게 됩니다. ... (서울시 건축지도과)

출처: 경향신문(1983a, 2월 1일 기사)

또한 공개공지는 도심부에 공공공간을 마련하기 위한 대책으로 시작되었다는 배경에 따라, 공개공지를 도입할 당시 공개공지의 기능으로 기대한 바로는 다양한 사람들이 이용하는 휴게공간의 성격이 강한 것으로 보인다.

목동 상업용지 개발 때 휴식공간 확보 의무화

... 서울 양천구는 목동 중심축 상업용지 개발 때 의무적으로 확보토록 한 「공공조경」 면적을 「공개공지」로 바꿔 주민 휴게 공간으로 활용키로했다고 22일 밝혔다. 이에 따라 현재 19개 블록에 걸쳐 각종 공공시설 및 상업용 건물이 들어서고 있는 목동 중심축은 보행도로환경이 크게 개선되고 주민 휴식 공간도 늘어날 전망이다. 도로에 접한 대지에 폭3~4m 넓이로 조성되는 공개공지는 조경은 물론 벤치·퍼걸러·분수 등을 설치해 완전 개방된다. ...

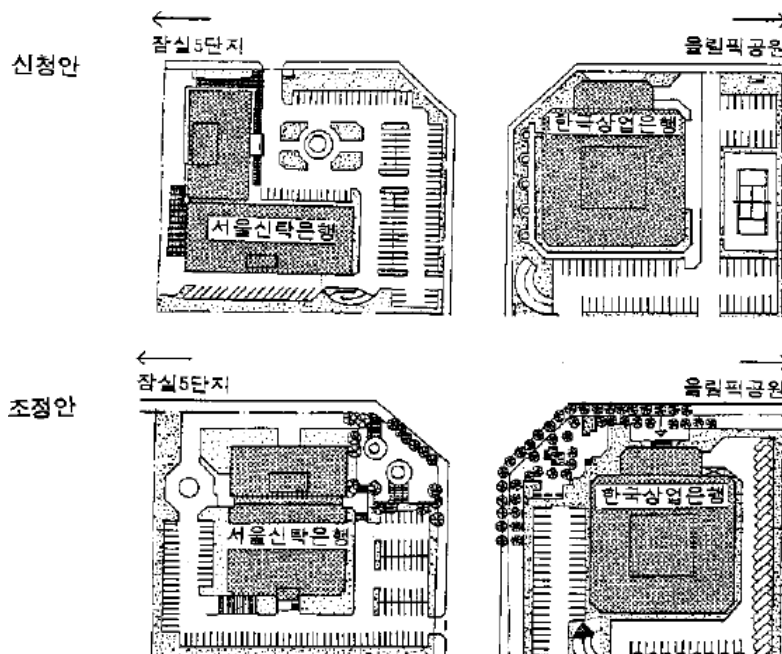
출처: 경향신문(1996, 6월 23일 기사)

이와 같이 도시설계의 차원에서 공개공지를 도입하였던 초기에는 공개공지가 “공익에 대한 민간의 자발적 기여를 공공이 인정하고 이에 대한 보상을 주는 관민협력형”의 도시 공간설계라는 점이 강조되었다(정석 1994, p.26). 당시의 도시 설계도와 신문기사를 살펴보면 보다 공익에 부합하게 조성하도록 공개공지의 위치를 지정하거나 공개공지를 연계하여 조성하고, 공개공지의 건축비 기준을 제시하는 것을 발견할 수 있다.

공개공지 조성 시의 비용 기준

...단 여기서 공개공지를 제공, 건축기준의 완화적용을 받으려면 공개공지가 보행·휴식·만남 등의 목적에 이용될 수 있고 24시간 일반개방되어야 하며 시민접근이 손쉬워야 할뿐 아니라 조각품·수목·분수 등 조경을 위해 건축비의 1.5%이상이 들어가야만 한다...

출처: 경향신문(1983b, 8월 2일 기사)



[그림 2-1] 공개공지의 정책적 효과 극대화 사례

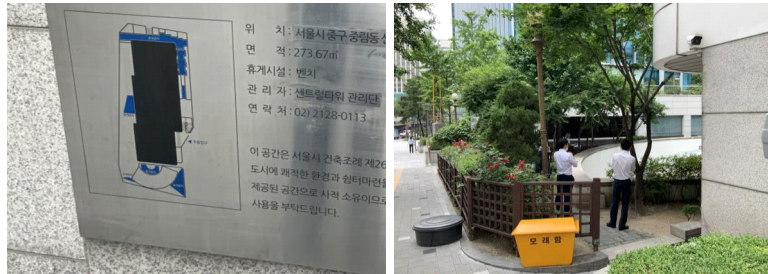
출처: 구자훈, 이학동(1993, p.43)

이렇듯 도시설계 제도 하에서 공개공지는 주변 공공공간과 연계하거나 접근하기 용이한 곳에 설치되거나 개별 공개공지들의 연계 조성과 이용이 가능하도록 계획되어, 공개공지가 도심부 공공공간으로서의 역할을 충분히 수행할 수 있도록 하였다. 또한 공개공지의 건축비 기준과 최소한의 운영 기준을 제시하여, 공개공지가 공공의 이용과 휴식을 위한 공간으로 기능하기 위한 질적 수준을 담보함으로써, 공개공지를 도입한 정책적 목표를 충실하게 달성하고자 노력한 것으로 나타났다.

□ 공개공지의 법제화

1991년 건축법 전면개정을 통해 공개공지가 명시되면서, 공개공지는 일정한 조건⁴⁾에 해당하는 건축물을 계획할 때 의무적으로 설치해야 하는 공간이 되었다. 이와 같은 공개공지의 의무설치 조항은 대형건축물의 증가와 함께 공개공지가 양적으로 증가하는 계기가 되었다. 공개공지 관련 규정이 생긴 초기에는 「건축법 시행령」 제113조 제3항에 의거, 공개공지에 긴의자·파고라 등 공중이 이용할 수 있는 시설을 설치해야 하였으며, 이는 공개공지가 휴게공간으로서 기능하기를 기대하였다고 볼 수 있는 지점이다.

그러나 대형 건축물 조성 시 공개공지의 설치가 의무사항이 되면서, 공개공지를 설치함으로써 공익에 기여하고 그 대가로 건축기준 완화의 인센티브를 제공받는다는 의미가 다소 희석⁵⁾되었다. 인센티브를 제공받을 목적이 없는 건축물도 공개공지를 의무적으로 조성해야 하여 결국 공공을 위한 공간을 제공하고자 하는 공개공지 조성 목적이 공유되기 어려웠다. 이로 인해 개별 필지별로 공개공지가 조성되었고 이에 더하여 필지 내에서 공개공지가 조각나 배치됨으로써, 가로 등 공공공간과의 연계가 어려워지고 일정 수준 이상의 편의시설 설치가 어려운 소규모의 공개공지가 조성⁶⁾되었다.



[그림 2-2] 조각나 배치된 공개공지

출처: 연구진 직접 촬영

이처럼 공개공지 설치 의무조항의 법제화는 공개공지의 양적 확보에는 큰 효과가 있었으나, 한편으로는 제한에 대한 보상의 실효성이 적어지면서 공개공지의 지속가능한 운영을 어렵게 만들었다고 볼 수 있다.

4) 공개공지 관련 법령이 제정된 후, 「건축법 시행령」 제113조에서는 바닥면적의 합계가 5천제곱미터 이상인 판매시설·업무시설·관광숙박시설·종교시설 및 관람집회시설에 공개공지 또는 공개공간을 확보하여야 함을 명시

5) 실제로 이상민·김영현(2012, p.57)의 연구에서 상업지역과 주거지역은 전체 공개공지 조성개수의 10% 이내만 인센티브를 적용받았음을 확인하였다.

6) 이지영·정진주·윤성훈(2012, p.32)의 연구에서 전체적으로 이용자가 없는 사례의 공개공지는 이용자 수 상위 사례에 비하여 소규모 공지이며, 상위 5사례보다 10배 이상의 작은 규모임을 밝혔다.

3) 공개공지의 공간적 가치

현재 시점에서 공개공지가 나아가야 할 방향을 제시하기 위해서는 기본적으로 공개공지를 왜 공공공간과 같이 조성하고 이용하는가에 대한 이유를 명확히 파악하는 데에서 시작할 필요성이 있다. 민간이 소유하고 이용하는 토지에 이용상의 제약을 가할 때에는 공익을 증대시킬 수 있다는 명확한 근거를 제시해야 하며, 이 공간이 주변의 토지이용에 부정적인 외부효과를 주는 것을 방지하거나, 도시공간의 이용자들에게 안전과 편의상의 명백한 개선효과를 줄 수 있다는 것이 확인될 필요가 있다. 공개공지를 조성하기 위한 명확한 정책적 목적이 없이 공개공지를 운영·관리하는 것은 민간소유의 토지에 대한 부적절한 공공개입으로 비난받을 여지가 있다. 따라서 실제 도시공간의 이용에 있어 공개공지의 확보를 통해 달성 가능한 정책적 목표를 당해 지역의 공간적인 맥락에 맞추어 면밀히 검토해야 하며, 공개공지가 가지는 공간적 가치에 대한 인식 공유가 필요하다.

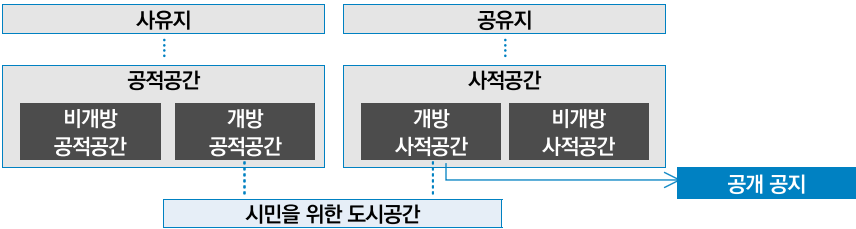
□ 공적공간과 사적공간의 경계 공간

연속적으로 이루어진 도시공간은 대부분 소유권에 의해서 분절되어 있다. 그러나 개별적인 건축물의 내부에 대한 경험은 부분적으로 이루어지지만, 시민들의 일상생활은 공간적으로 나누어져 있지 않고 시간에 따라 순차적인 공간의 연결로 이루어진다. 현대에서는 보다 공적공간과 사적공간의 경계가 모호해지면서, 이와 같이 소유의 관점에서 공적영역과 사적영역을 구분하는 것이 아니라 공간 이용자의 이용행태로 공적공간과 사적공간을 정의하는 경향이 나타났다. 대형 쇼핑몰 내부, 오피스공간의 로비 등의 '사적인 공공 공간', 즉 대중에게 제공된 공공공간이면서 사적으로 소유되고 관리되는 공간들이 등장한다. 이러한 측면에서 Kayden(2000, p.1)은 도시가 제공하는 다양한 방식의 공공공간과 함께 다중이 이용하는 민간 소유의 공간 또한 다른 형식의 공공공간임을 주장한다.

이러한 공간의 종합적인 질은 단순히 일정한 용적률과 건폐율, 용도규제만으로는 달성하기 어렵다. 그러므로 공공공간이던, 사적공간이던 인접한 공간간의 시각적, 행태적 연결성을 확보하는 것이 도시설계에서 매우 중요한 의제가 된다. 그러므로 통합적인 공간 구성을 위해서는 소유권을 넘어서는 행태적 장의 연계가 필요하다.

공개공지는 사유지 위에 조성된 공공이 이용 가능한 공간으로 공적공간과 사적공간의 경계에 위치하고 있다고 볼 수 있다. 공간의 '소유'의 관점에서 보면 공개공지는 사적공간이나, 공간의 '이용'의 관점에서 본다면 공개공지는 공적공간이다. 이와 같이 사적공

간과 공적공간의 경계라는 특성은 공개공지가 공간 간의 연계와 통합적인 구성을 위한 역할을 할 수 있음을 시사한다.



[그림 2-3] 공적공간과 사적공간의 개념

출처: 정석(1994, p.18)

도시공간의 이용자들은 민간소유 토지와, 공공소유 토지를 연속적으로 오가게 되는데, 공공소요 토지가 절대적으로 부족하거나, 민간소유 토지의 형상이나 규모, 입지상 민간소유 토지의 이용이 공익의 증대에 절대적으로 큰 효과를 낼 수 있는 경우, 민간소유의 토지를 공공이 이용하는 것을 고려할 수 있다. 특히 공개공지는 법적으로 공공의 이용이 규정되어 있어 공공성이 특히 강조되는 공간이라는 점에서 사적으로 소유되고 관리되는 공간임에도 다른 공공 이용 공간(그림2-3)의 개방 사적공간)과는 차이가 있다.

공개공지의 의미

토지의 사유를 인정하는 자본주의 체제하의 도시에 있어서, 사유지이면서도 공유지의 성격을 지닐 뿐만 아니라, 시민들에게 그렇게 인식되며 사용되는 공개공지는 커다란 의미를 지니고 있다. 사유지 안에 공개공지가 조성되기 이전의 시민을 위한 도시공간은 보도 등의 공유지 뿐이나 공개공지가 조성됨으로써 보도의 폭이 넓어지고(확장보도), 휴게공간이 새로 제공되며(휴게소), 사유지를 지나 보도와 보도가 연결되는 등(보행통로) 공개공지로 인해 도시공간은 양적 증가 뿐만 아니라, 잘린 공간의 연결이라는 질적, 성능적인 효과를 거둘 수 있게 한다.

출처 : 정석(1994, pp.34-35)

공유지가 절대적으로 부족하고 또 확보의 가능성도 적은 도시공간에서 공개공지를 조성함으로써, 이용자들은 분절된 도시 공간들을 보다 연속적으로 이용할 수 있으며, 보다 합리적이고 적합한 위치와 규모의 공간을 자유롭게 이용할 수 있다. 또한 공개공지를 통해 사적공간과 공적공간 간의 시각적, 행태적 연결성을 확보하여, 이용자들에게 통합적인 공간적 경험을 제공하고 가로공간, 나아가 도시공간의 이미지 향상에 긍정적 영향을 미칠 수 있다.

□ 건축물 외부공간과 가로공간

공개공지는 실내공개공지, 옥상공개공지 등 건축물 내부나 옥상 등에도 설치할 수 있도록 되어 있으나, 국내의 대부분의 공개공지가 건축물 외부 대지에 위치하고 있다. 이처럼 대지 내 공지로서 위치하고 있는 공개공지는 이용자의 입장에서 실제 공공공간인 가로공간과 경계 짓기 어려우며, 다른 건축물 외부공간인 조경공간 등의 공간과도 구분하기 어렵다. 공간의 이용자는 가로공간과 공개공지, 다른 외부공간을 모두 하나의 공간으로 인식하는 경향이 있으며⁷⁾, 공공공간과 같이 다양한 사회적 활동을 영위할 수 있다.

건축물 외부공간과 가로공간

건축물과 가로공간은 도시 공간을 이루는 주요한 요소이자 대상이며, 가로에 활력을 불어넣는 것은 가로와 접경(interface)을 이루는 건물 전면의 외부공간·입면·저층부 용도 등이 가로와 통합적으로 기능하고 다양한 외부공간을 조성하여 다양한 사회적 활동을 활성화하는 총체적인 작용에 의한 것이다.

출처 : Paumier, C.B.(2007, p.80)

따라서 현실의 도시공간 내에서 바람직한 공개공지는 기존의 건축물 중심의 시각에서 벗어나, 도시공간을 조성하고, 활기있게 만들고, 건축물로 구성되는 도시의 공간 자체를 질적으로 개선하는 효과를 가지고 있으며, 이는 다시 개별 건축물 거주자의 삶의 질을 개선하는 한편, 각 건축물의 자산가치도 제고하는 환류효과를 지니고 있음을 고려해야 한다. 개별적인 건축물의 노력을 집합적으로 연계시킬 수 있는 정책적 장치를 통해, 개별 건축물로는 달성할 수 없는 공간적 가치를 추구하는 데에 공개공지 정책의 핵심적 가치가 있다.

민간회사의 공공공간 프로젝트 참여

1987년에 발효된 공공공간 입양프로그램 조례는 민간 회사로 하여금 광장 재개발 프로젝트에 참여하도록 규정을 개정한 것이었다. 이들은 도시의 정치적인 논의 대상이 되어버린 주요한 관광지로서 부각되는 공공공간들에 질서를 부여하고자 했을 뿐 아니라, 거주자들의 삶의 질을 개선하고자 하는 측면도 있었다.

출처 : Konzen, L.P.(2013, p.246)

따라서 공개공지는 다양한 활동의 배경이 되는 가로공간의 하나로서, 인접한 가로로부터 유입되는 보행자들에게 일정 수준 이상의 환경을 제공해야 한다. 또한 공개공지가 개별적인 토지개발에 있어 용적률을 더해주는 역할에 그칠 것이 아니라, 도시공간의 잠재력을 집합적으로 극대화하는데 기여할 수 있도록 개별 건축물의 외부공간을 효율적으로 꿰어주는 기능을 확보해야 한다.

7) 임유경 외(2019, p.20.)에서 “건축물의 저층부와 외부공간은 공공공간과 연결된 공간으로 사람들이 시각적으로 인지하고 공간적으로 접근하는 도시생활의 근간”이라 명시

2. 바람직한 공개공지의 요건

공개공지는 본래의 도입 취지와 법제상에 명시된 바와 같이 공공의 이익을 위한 공간이며, 공공의 활발한 이용을 도모하는 공간이다. 특히 공개공지를 조성함으로써 사익에 대한 보상을 받음이 제도적으로 명확하게 규정되어 있으므로, 공개공지가 공공의 이익에 부합하도록 이용과 관리가 이루어져야 함은 분명하다.

이에 따라 좋은 공개공지를 조성하기 위하여 제도개선이 계속되어 오고 있으나, 여전히 공개공지의 유지·관리가 미흡한 상황이 계속되고 이용활성화가 이루어지지 않는 문제가 지속되고 있다. 따라서 공개공지의 바람직한 활용과 관리방안을 모색하기 위하여, 그동안의 공개공지에 대한 담론을 고찰하고 공개공지에 대한 방향과 원칙이 구체적으로 논의될 필요가 있다.

이를 위하여 건축·도시 분야에서 지속되어온 논의를 토대로 공공공간의 요소를 고찰하고, 공개공지에 대한 선행연구 및 평가사례를 분석하여, 공개공지의 활성화를 위하여 공개공지가 가져야 할 요소와 지향점을 탐색하고자 한다.

1) 도시의 공공공간으로서의 공개공지

공개공지는 사유지에 조성되었지만 제도적으로 공공공간과 같은 공공성이 부여된 공간이다. 특히 이용자들은 소유권에 따른 구분 없이 공개공지를 공공공간과 같이 이용하므로, 바람직한 공개공지의 요건은 좋은 공공공간의 요소와 유사할 것이라 본다. 따라서 공공공간의 지향점에 대한 담론을 고찰하여 바람직한 공개공지가 가져야 하는 요소를 파악하고자 한다.

□ PPS의 좋은 공공공간에 대한 논의⁸⁾

PPS(Project for Public Space)는 다수의 공공공간 관련 프로젝트를 수행하면서, 공공공간의 성공요인에 대한 논의를 바탕으로 좋은 공공공간이 가져야 할 요소를 접근과 연계(Access & Linkages), 안락함과 이미지(Comfort & Image), 이용과 활동(Uses & Act

8) PPS는 Project for Public Space의 약자로, 이하 본문에서는 PPS로 명칭하였음

ivities), 사회성(Sociability)으로 정리하였다(PPS, <https://www.pps.org/article/grplacefeat>). 특히 '이용과 활동'에서 더 많은 활동의 수와 종류가 나타나는 공간이 좋은 공간임을 이야기하면서 활동이 일어나는 공간의 관리 책임자의 유무를 살펴봐야 함을 이야기하였다([표 2-1] 참고). 또한 'Power of 10+'라는 개념을 통해, 공공공간이 양질의 공간으로 작동하기 위해서는 한 곳에서 다양한 종류의 행위가 나타나야 하며, 단일 유형의 행위가 공간을 지배하는 경우 공간의 다양성을 해치고 결국 공간의 활용도를 저하시킴을 주장하였다(PPS, <https://www.pps.org/article/the-power-of-10>). 결국 PPS에 따르면 공간의 이용행태는 공간의 질을 확인할 수 있는 주요 요소이며, 이용자가 많고 그 행위의 유형이 다양할수록 좋은 공공공간이라는 것이다.

[표 2-1] 좋은 공공공간의 4가지 요소별 주요 체크리스트

접근과 연계 (Access & Linkages)	· 공간을 쉽게 식별할 수 있는지 · 건축물과 공간이 연계되어 있는지 · 보도와의 접근성이 좋은지 · 인접 도로와 공간과의 연결성이 좋은지 · 주변에 대중교통 정류장이 있는지 · 특별한 도움이 필요한 사람들을 위한 기능이 있는지
안락함과 이미지 (Comfort & Image)	· 장소에 대한 첫인상이 좋은지 · 충분한 앉을 공간이 있고, 좌석이 편리하며, 그늘이 제공되어 있는지 · 쓰레기가 없고 청결한지 · 안전하다고 느끼는지 · 차량이 보행자 공간에 침범하는 경우가 있는지
이용과 활동 (Uses & Activities)	· 공간의 이용도가 얼마나 높은지 · 연령대가 다양하고, 사람들의 모임이 있는지 · 다양한 활동이 일어나고 있는지 · 공간을 관리하는 사람을 확인할 수 있는지
사회성 (Sociability)	· 사람들이 서로 만나고 대화하고 있는지 · 사람들이 정기적으로 공간을 이용하는지 · 공간의 이용자들이 커뮤니티를 반영하는 구성인지 · 사람들이 직접 쓰레기를 줍거나, 다른 사람에게 공간을 소개하는지

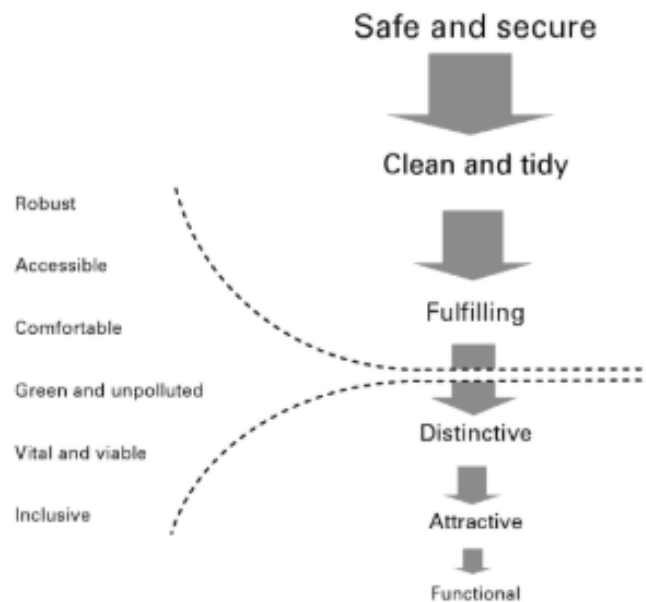
출처: PPS(<https://www.pps.org/article/grplacefeat>, 검색일: 2020.9.7.)에서 인용하여 연구진 재구성

한편, PPS(2018, pp.145-146)는 좋은 공공공간은 한 번에 완성되는 것이 아니며, 따라서 공간의 완성에서 그치지 않고 장기적인 관점에서 지속적인 재평가와 개선, 관리계획 수립이 필요함을 나타내어, 공간의 유지·관리가 좋은 공공공간을 만드는 하나의 축임을 설명한다. 특히 공간의 평가 시에 시설의 파손여부 뿐만이 아니라 공간 내의 장소들이 잘 이용되고 있는지 여부를 파악하고, 이에 따라 보다 이용이 활발해질 수 있는 방향으로 개선 조치를 시행해야 한다고 이야기 하고 있다(PPS 2018, pp.145-146).

□ 좋은 공공공간을 구성하는 요소에 대한 논의(Carmona et al)⁹⁾

Carmona 등은 공공공간은 사회경제적 잠재력이 높은 공간이나, 공간의 관리에 따라 그 잠재력의 발휘 여부가 달라진다고 주장하였다. 이러한 관리의 질을 향상시키기 위하여, 민간에게 관리를 위탁하고 이익을 제공하는 정책이 활용되고 있으며, 이는 원활하고 실용적인 공공서비스의 제공 측면에서 긍정적이다. 다만 공공공간의 특성에 따라 정책방안을 고려해야 하며, ‘공익’을 제공함에 우선점이 있어야 함을 명시하고 있다.

공공공간의 합리적인 관리를 위하여 이용자 측면에서 공공공간에 기대하는 요소를 분석하였고, 이를 통하여 공공공간의 질을 결정하는 측정 가능한 지표를 소개하였다. 또한 분석 결과를 토대로, 공공공간의 질을 결정하거나 개선하는 데에 더 주요하다고 판단되는 우선순위 제시하여 공공공간의 관리방안 마련 시 활용할 수 있도록 하였다. 다만 우선순위에 관계없이 제시된 지표들은 모두 고려해야 하는 요소들이며, 각각의 지표들은 어떻게 발현되느냐에 따라 공공공간에 긍정적 또는 부정적 영향을 미칠 수 있고 상호관련성이 높음을 이야기 하였다. 제시한 지표와 긍정적 부정적 요소는 [표 2-2]와 같다.



[그림 2-4] 공공공간의 질에 대한 영향요인

출처: Carmona et al(2008, p.211)

9) 이하의 내용은 Carmona et al(2008, pp.209-214)의 내용을 인용하여 연구진이 요약 작성 하였음

[표 2-2] 공공공간 관련 지표

	Public positive	Professional positive	Public negative	Professional negative
Safe and secure 안전과 보안	· 개인 보안에 대한 인식 · 어린이 안전 · 위협으로부터의 자유 · 안전해보이는 관리된 장소 · 낮은 수준의 장애 허용 · 경찰의 상시순찰	· 안전한 분위기	· 밤시간대의 두려움 · 열악한 조명 · 마약 등의 범죄 · 위협되는 무리 · 횡단보도의 빈도와 품질 · 명백한 불법행위	· 범죄에 대한 높은 인식 · 반사회적 행동 징후 · 열악한 조명 · 쾌적하지 않은 환경 · 과속 및 교통문제
Clean and tidy 청결함과 깔끔함	· 소량의 쓰레기만이 예상(허용)됨	· 쓰레기, 불법투기, 낙서 없음 · 잔디가 잘 깎인 도로변	· 나쁜 공기질을 만드는 차량 · 모든 유형의 쓰레기 · 애완동물의 배변, 낙서, 똥	· 상업용 쓰레기
Fulfilling 만족감	· 이웃과의 상호작용 · 편안한 분위기 · 공동체 정신과 참여 수준 · 이벤트 및 활동 · 젊은이들을 위한 시설	· 커뮤니티 참여 · 소속감과 만족도 · 다른 언어로 된 정보	· 소외감 형성 · 일시적 커뮤니티 · 빠른 이주	· 개인 이동의 증가
Robust 내구성	· 양호한 상태의 공원, 도로, 커뮤니티시설 · 좋은 조명 · 관리도가 높은 조경 · 양호한 안전성/접근성/인식도 · 관리도가 높은 건물	· 도로와 포장의 질 · 포장 수명 · 거리가구의 탄력성 · 거리 조명 · 건물의 관리도	· 사고 위험을 높이는 포장상태	· 울퉁불퉁한 도로 · 똥/낙서/기물파손 등
Accessible 접근성	· 더 적은 이동으로 접근 · 잘 만들어진 안내시스템 · 도보를 통한 접근 · 충분한 주차 · 적절한 대중교통	· 잘 만들어진 표지판 · 장애물(장벽)이 없는 환경 · 좋은 빛(조명) · 장애인 편의시설 · 안전 인식	· 교통 혼잡 · 노면의 균열과 구멍 · 횡단보도 부족 · 주차 불량으로 인한 문제 · 배달로 인한 문제	
Comfortable 편리함	· 잘 관리된 벤치, 대피소, 공중화장실 · 잘 유지되고 매력적인 녹지 · 안전, 걸을 수 있는 공간 · 좋은 거리 조명 · 적절한 주차와 간판, 도로 정비	· 지역에서 생활의 용이성 · 집에 있는 느낌 · 관리의 연속성 (예:전담 경찰, 거리 청소부 등) · 교통 접근성, 주차 편의 · 지속 가능성	· 열악한 벤치, 대피소, 공중화장실 · 낙서 문제 · 깨진 유리, 쓰레기 · 교통 혼잡과 소음 · 주차공간 부족 · 움푹 패인 곳	
Vital and viable 활력과 생명력	· 다양한 상업과 서비스 · 현금 자동 지급기 이용 · 높은 점유(사용) 수준 · 건물 보수 · 공동체 정신/상호작용 · 다양한 이벤트와 활동 · 현지에서 이용할 수 있는 필수품(생활용품) 쇼핑 · 건강한 주택 시장 · 안전과 소속감을 느끼는 것	· 지역사회 만족도	· 외딴 건물 · 쓰레기, 기물파손, 싸움 · 침수된 거리	· 직무 유기 (포기) 수준

출처: Carmona et al.(2008, pp.212-213)에서 발췌하여 번역 및 재구성

* 제시하고 있는 Clean and tidy, Accessible, Attractive, Comfortable, Inclusive, Vital and viable, Functional, Distinctive, Safe and secure, Robust, Green and unpolluted, Fulfilling 등 총 12가지의 지표 중 우선순위가 높은 6개 지표만 작성하였으며, 이용행위 측면과 관련성이 높은 Vital and viable 지표를 추가하였음

□ 가로공간의 질적 기준(Jan Gehl)¹⁰⁾

공개공지는 그 특성 상 가로공간과 밀접한 관련이 있으므로, 가로의 질을 평가할 때 적용하는 지표도 함께 살펴보고자 하였다. 가로공간의 질적 기준은 Gehl(2010)이 그의 저서 Cities for People에서 제시하고 있는 12가지 기준을 검토하였다. Gehl은 다양한 활동을 영위할 수 있는 가로는 좋은 공간임을 말하면서, 보행자와 가로 공간, 건축물이 상호작용할 수 있어야 함을 주장하였다. 좋은 가로는 보행자들이 서로 상호작용할 수 있도록 시야 방해가 없고, 낮은 속도로 이동하며, 다양한 입면과 출입구가 있는 건축물 저층부가 맞닿아 있어야 한다. 구체적으로 보행자의 측면에서 고려된 12개의 질적 기준을 다음 표와 같이 제시하였다(Gehl 2010, p.239).

[표 2-3] 보행자를 고려한 12가지 질적 기준

보호 (Protection)	교통과 사고로부터의 안전 · 보행자 보호 · 교통에 대한 두려움 제거	범죄와 폭력으로부터의 안전 · 활력 있는 공공영역 · 거리의 눈(상호감시) · 상시 작동하는 기능 \ (낮/밤 모두) · 좋은 조명	불쾌한 감각적 경험에 대한 보호 · 바람 · 눈과 비 · 추위와 더위 · 오염 · 먼지, 소음, 열음
편안함 (Comfort)	걸을 기회 · 걸을 수 있는 공간 · 무장애 · 양호한 표면 · 모두를 위한 접근성 · 흥미로운 건축물 입면	서 있고 체류할 기회 · 경계 효과/서 있거나 체류하기에 매력적인 장소 · 기대어 서 있을 수 있는 곳	앉을 기회 · 앉을 수 있는 장소 · 긍정적 기능: 전망, 햇빛, 사람 · 앉기 좋은 장소 · 쉴 수 있는 벤치
	볼 기회 · 합리적인 가시거리 · 완전한 시야 확보 · 흥미로운 풍경 · (어두운 곳의) 조명	대화할 기회 · 낮은 소음 · 대화풍경을 제공하는 거리의 시설	놀고 경험할 기회 · 창의력, 신체활동, 운동, 놀이 유도 · 낮과 밤 모두 · 여름과 겨울 모두
즐거움 (Delight)	규모 · 인간적 규모로 설계된 공간과 건물	긍정적인 측면의 기후를 즐길 기회 · 햇빛/그늘 · 더위/시원함 · 산들바람	긍정적인 감각적 경험 · 좋은 설계와 디테일 · 좋은 자재 · 훌륭한 풍경 · 나무, 식물, 물

출처: Gehl(2010, p.239)

10) 이하의 내용은 Gehl(2010, pp.232-245)의 내용을 인용하여 연구진이 요약 작성 하였음

2) 바람직한 공개공지의 지향점 정립

□ 공개공지의 평가기준

공개공지를 도입한 해외 도시들에서는 공개공지의 활성화 및 질적 개선을 위하여, 공개공지에 대한 평가를 시행하고 있다. 시애틀(2018, p.8)에서는 공개공지로의 물리적 또는 시각적 접근성, 공개공지에서 제공되는 기능과 편의시설, 주변 건축물과의 연계 및 활동 유형, 이용자의 경험에 미치는 다른 조건들을 종합적으로 검토하여 공개공지의 질을 평가하였다. 이를 토대로 공개공지를 평가할 수 있는 세부적인 지표들을 활용하였는데, 공개공지의 주요 시설의 설치여부와 더불어 공간 및 시설의 이용여부와 사회활동여부, 건축물과의 연계활동 등을 조사하여 공개공지의 이용도를 확인하였다(Seattle Office of Planning & Community Development 2018, pp.24-29).

[표 2-4] 시애틀 공개공지 평가기준

평가 요소 예시	
시각적 요소	공공 예술 작품이 설치 여부
접근성	안내표지 설치 여부
유지·관리	유지·관리가 충분한가?
그늘	그늘이 있는가?
휴게	앉을 공간이 있는가?
조경	조경공간이 있는가?
활동성	이용자의 활동성이 높은가?
접근성	보도로부터 접근성이 높은가?
무장애	공개공지에 유니버설 디자인이 적용되었는가?
편의시설	공개공지에 다양한 활동을 위한 시설이 있는가?
상호작용	공개공지 내에서 사회적 활동이 일어나는가?
야간이용	야간에 활용도와 안전성이 높은가?
안전성	전반적으로 안전하고 쾌적하다고 느껴지는가?

출처: Seattle Office of Planning & Community Development(2018, pp.24-29)

일본의 경우, 공개공지의 질에 따라 인센티브를 차등 적용하기 위하여, 공개공지의 기능과 형태에 따른 유효계수를 도입하였다(대한국토도시계획학회 2014, pp.43-44). 도쿄도와 요코하마의 경우 모두 천장과 측면이 모두 열려 있는 개방형 공간일수록, 주변 도로와의 단차가 낮을수록 유효계수를 높게 산정하여, 이용자가 공개공지를 쉽게 이용할 수 있게끔 하는 것이 공개공지의 기능을 향상시키는 방향임을 나타내었다(대한국토도시계획학회 2014, pp.43-44). MMF(2011)에서는 108곳의 도쿄 공개공지를 이용자의

관점에서 안전, 쾌적성과 편리성, 즐길거리, 주변환경에의 기여 요소를 기준으로 평가하였다(The Mori Memorial Foundation 2011, p.2). 이 중 주변환경에의 기여 항목에서 좁은 보도의 보완, 녹지 제공, 인접 공원과의 연계 등을 포함하여, 공개공지의 도시공간에서의 역할을 평가하였다(The Mori Memorial Foundation 2011, p.2).

□ 국내 공개공지 선행연구에서 제시한 지향점

건축도시분야의 공개공지에 대한 연구에서는 공개공지의 질적 평가를 위한 지표들에 대한 논의가 계속되어 왔다. 이러한 지표들은 “공개공지가 공공성을 확보할 수 있고 또한 공공성을 확보하여야 할 대상”이라는 것에서 시작된다(염철호 외 2008, p39). 공개공지의 질적 분석 관련 국내의 선행연구 20건에서 공개공지의 지향점은 다음 표와 같이 제시되었다.

[표 2-5] 공개공지 관련 선행연구에서 제시된 지향점

선행연구	접근성	개방성	식별성 (가시성)	연계성	편리성	심미성	관리성	쾌적성	활용성 (유용성)	다양성	활동성
황희라·이경환(1990)	○										
김혜경(1997)	○		○	○	○					○	
정철모(1997)											
김세용·양동양(1997)	○	○			○	○					
양민규·장성준(1999)	○	○	○						○		
김세용(2002)	○	○			○	○	○				
최희원·배현진·이상호(2002)	○		○		○	○					
민수영·이경환(2005)	○		○	○							
송준호(2005)	○	○			○	○					
윤지혜·김정곤(2005)	○	○		○				○			
장하리·이인성(2006)	○	○			○	○	○				
정창구·김홍규·김기수(2008)	○	○	○	○	○	○	○			○	
채두병·이주형·송희열(2010)		○	○	○	○	○	○				
엄봉훈(2011)	○	○		○	○	○	○				
이상균·오석현·오준걸(2014)	○		○	○	○						
김민주·양승우(2015)	○		○				○				○
서수민·김현중(2017)	○	○		○	○		○	○			○
김도연·최윤경(2018)	○							○	○		
김정우·최재필(2020)	○	○									
누계	17	11	8	8	11	8	7	3	2	2	2

출처: 위의 선행연구들을 종합 검토하여 연구진 작성, 선행연구의 전체 서지사항은 참고문헌에 작성하였음

① 바람직한 공개공지의 지향점 정립

본 연구에서는 좋은 공공공간의 요건들과 공개공지의 평가기준, 국내 선행연구에서 제시된 공개공지의 지향점을 종합하여 바람직한 공개공지의 지향점을 정립하고자 하였다. 국내 선행연구에서 가장 빈번하게 제시된 접근성과 개방성, 편리성을 도출하고 공공공간 및 공개공지의 주요 요건으로 제시되었던 활력도 및 관리성을 포함하여 지향점을 정립하였다.

□ 접근성

접근성은 국내의 선행연구에서 가장 높은 빈도를 보인 공개공지의 지향점으로, 공개공지가 공적공간으로 작용할 수 있는 필수적인 요소라 할 수 있다. 공개공지로의 높은 접근성은 다양한 보행자와 건축물 이용자로 하여금 공개공지에 대한 높은 인지를 유도하고, 이는 공개공지에서의 다양한 활동으로 나타난다. 접근성이 높은 공간은 보행 및 휴식 등 다양한 목적으로 이용되며, 접근성이 낮은 공간은 부정적 영향을 주는 이용행위가 발생할 가능성이 높다(박현찬, 양은정 2017, pp.53-62).

□ 개방성

공개공지가 '일반이 사용할 수 있는 공간'으로 규정되기 위해서는 최소한의 공공성을 보장하기 위한 '열린' 공간이어야 한다. 이는 물리적인 개방성과 시각적인 개방성을 모두 의미하며, 개방성이 높은 공간은 보행 및 휴식 활동을 유인하고 개방성이 낮은 공간은 사적전용, 부적정 사적전용, 부적정 용도의 이용 및 부적정 외부효과 야기 행위 등이 나타날 수 있다.

□ 편리성

편리성의 확보는 공개공지의 이용 활성화를 도모하는데 있어 가장 직접적인 영향을 미친다. 편리성이 높은 공간은 공개공지의 이용자를 체류하도록 하며, 휴식행위를 비롯하여 다양한 이용 행위를 유발할 수 있다. 편리성이 낮은 공간은 공개공지의 이용이 저하되며 이용도가 낮은 공간은 사적전용, 부적정 용도 이용, 부정적 외부효과의 이용을 야기할 가능성이 높다.

□ 활력도

공개공지의 활력도는 공간의 이용도와 이용행위의 다양성과 관계가 있다. 이용도가 높은 공간에서는 보다 다양한 연령대의 사람들이 다양한 이용행위를 보이며, 이를 통해 활력있는 공간을 창출하고 가로와 도시에 긍정적인 영향을 미친다. 공간의 이용도가 높으면 자율적으로 유지관리를 시행할 가능성이 높아지며, 이는 공간의 지속가능성과도 연관이 있다.

□ 관리성

관리성은 기본적으로 청결하고 쾌적한 공간에서 향상되므로 공개공지의 유지·관리 측면에서 매우 밀접한 관련이 있다. 또한 공간의 쾌적함은 날씨와 기후 등과도 관련이 있으므로, 공개공지가 이로부터 이용자를 얼마나 보호(Shelter)하는가도 중요한 요소이다. 관리성이 낮은 공간은 이용도가 저하되며, 이는 공개공지의 공공성을 저해하는 행위들이 발생할 여지가 된다.

3. 지속가능한 공개공지의 이용과 관리 방향

공개공지의 활성화와 유지·관리의 강화가 필요하다는 인식은 공유되고 있으나, 어떠한 방향으로 나아가는 것이 좋을 것인지에 대한 논의는 아직 부족하다. 본 절에서는 앞서 도출한 공개공지의 지향점을 바탕으로 공개공지의 이용과 관리를 위한 점검기준의 방향을 설정하여, 공개공지 제도와 운영체계를 유지·관리 중심으로 재편하고자 한다.

1) 바람직한 공개공지의 이용

도시에서 집합적 건축물이 조성하는 공간은 그 자체로서 공간의 이용자들에게 건축물 이상의 가치를 갖게 된다. 이러한 가치가 도시공간에서 보장되기 위해서는 건축물과 가로, 건축물과 건축물이 만나는 공간이 어떻게 조성되고, 유지관리 되는가가 매우 중요하다. 방치 건축물이 도시 내에서 문제가 되는 만큼 방치된 공개공지의 문제도 우리 도시 공간의 질적 체험을 좌우하는 결과를 가져오는 것이다. 따라서 바람직한 공개공지의 이용은 도시공간이 가지는 공간적 맥락을 유지하여 공간의 부정적 외부효과(Negative Externality)를 최소화할 수 있도록 하는 것이 도시정책적으로 합리적이라 할 수 있다.

집합적 건축물이 조성하는 공간

교외지역에 서있는 하나의 건축물은 하나의 건축작품으로 경험되지만, 여섯개의 건물이 함께 세우기 위해서는 건축 이외의 고려가 필요하다. 단독으로 서있는 건축물에서는 불가능한 요소들이 집단으로 서 있을 때는 나타나게 된다. (중략) 집합적으로 배치된 건축물 사이에 들어서게 되면 건축물 사이에 조성된 공간은 건축물이 구성하는 것 이상의 생명을 가지게 되며, 공간을 경험하는 이들에게 위요감, 진입감을 느끼게 한다.

출처 : Cullen, G.(1971, p.7)

최근 공개공지의 이용을 저해하는 행위를 방지하기 위한 법령 개정이 이루어지는 등 공개공지의 공공성을 저해하는 행위를 방지하기 위해서는 지속적으로 논의가 이루어지고 있으나 공개공지 활성화의 관점에서는 고려가 부족한 상황이다(김도연, 최윤경 2018, p.105). Kayden은 뉴욕의 공개공지를 이용 목적에 따라 목적 공간, 근린 공간, 틈새 공간, 이동 공간, 가장자리 공간으로 분류하였는데, 이 중 가장자리 공간은 디자인, 편의시설, 미적요소 등이 부족하여 어떠한 공공 용도로도 사용되지 못하는 공간으로 정의하고 있다(Kayden 2000, p.51). 이처럼 공개공지를 조성하였지만 이용이 저조하고 방치된 공간은 유지·관리 소홀 문제를 야기하며, 결과적으로 공개공지의 공공성을 저해하는 현

상으로 나타나게 된다.

공개공지의 바람직한 활용에 대한 논의는 계획 및 조성단계에서도 물론 중요하나, 유지·관리 단계에서 조성된 공개공지의 이용행위를 관찰하고 이를 바탕으로 피드백(feedback) 과정을 거치면서 개선해나가야 한다는 점에서, 공개공지의 이용행위는 공개공지를 운영하는 주요 쟁점사항이다. 따라서 공개공지의 다양한 이용행위를 검토하여 공개공지의 바람직한 이용방향을 모색하고, 공개공지의 유지·관리에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

□ 보행(통과이용)

가로변에 위치하는 공개공지 또는 건물 출입구변에 위치한 공개공지(이지영 외 2012, p.35)에서 주로 나타나는 이용행위로 공개공지의 주요 이용행위 중 하나이다. 보행행위는 다중으로부터 발생하므로 공개공지가 공익에 기여하고 있음을 나타낼 수 있으나, 한편으로는 공간을 단순 통과하는 행위이므로 공개공지가 하나의 공공공간으로서 완전히 기능하지 못하고 있다는 의견도 나타난다.

□ 휴식(체류이용)

공개공지는 보통 도심 속 공공공간의 기능을 하도록 조성되며, 이처럼 체류시설이 갖추어진 공개공지(이지영, 정진주, 윤성훈 2012, p.35)에서만 나타나는 이용행위이다. 휴식 행위는 벤치에 앉아있는 행위 뿐만 아니라, 벤치에서 음료를 마시는 행위, 대화하는 행위 등 공간에서 체류하며 이용하는 행위를 모두 포함한다. 이와 같이 휴식 행위가 활발히 일어나는 공간은 얀겔(Gehl 2003)의 주장과 같이 선택적 활동¹¹⁾이 일어나는 공간으로 공공공간으로서의 다양한 요소를 갖추고 있을 것이라 기대한다.



[그림 2-5] 보행(좌)과 휴식(우) 모습

출처: 연구진 촬영

11) 얀 겔(Gehl 2003, pp.19-20)은 그의 저서 「삶이 있는 도시이야기(Life Between Buildings)」에서 공공공간에서 야외활동은 필수적 활동, 선택적 활동, 사회적 활동으로 구분되며, 좋은 공간에서는 필수적 활동 뿐만 아니라 선택적 활동이 활발히 일어난다고 주장하였다.

□ 사적전용

공개공지의 공공성을 저해하는 가장 대표적인 행위로, 공간을 사적으로 점유하는 행위이다. 사유지에 조성된 공개공지의 특성상 높은 빈도로 관찰되며, 공개공지 유지·관리에서 가장 중점적으로 다루어진 사항이다. 사적전용은 다양한 행위로 나타나는데, 공개공지에 가판대를 설치하거나 상업시설 홍보용 시설을 설치하는 등 상업행위를 위한 경우와 대중의 출입을 제한하여 건축물의 부속공간으로 이용하는 경우 등이 있다. 이 경우 공개공지로의 자유로운 출입과 이용을 저해하여, 공개공지의 개방성, 접근성, 편리성을 저해하고 불법시설물의 난립으로 쾌적성을 저해하기도 한다.

다만 사적전용 행위 중 카페테라스로 활용하는 등 이용자에게 불쾌감을 제공하는 대신 흥미를 유발하여 공간을 활성화시키는 경우가 있는데, 이 경우에는 공개공지 이용자의 편리성과 쾌적성을 극대화하여 이용자로 하여금 ‘좋은 공간’으로 인식되곤 한다. 이러한 점을 감안하여, 공개공지의 활성화를 위해 국외에서는 이와 같은 사적 전용 행위를 제한적으로 허용하기도 한다.

□ 부정적 용도의 이용

공개공지를 다중이 이용하도록 개방해두었으나, 공공공간에서의 이용행위로는 부적절한 경우를 이야기하며, 건물 방문자를 위한 주차공간으로 이용하는 행위가 대표적이다. 이와 같은 경우는 해당 공간의 이용자가 불특정 다수라는 점에서 사적전용으로 보기에 적절하지 않으나, 보행자의 안전을 위협하고 공개공지 이용자의 편리성과 쾌적성을 저해하므로 공개공지에서의 이용행위로는 부적절하다. 부정적 용도의 이용은 건축주가 해당 공간을 의도적으로 해당 용도로 이용한 경우와, 건축주가 의도하지 않았음에도 불구하고 공개공지가 다수에게 그와 같은 용도로 인식된 경우가 있으며, 각각의 경우에 대한 적절한 대응방안을 고민할 필요가 있다.



[그림 2-6] 사적전용(좌)과 부정적 용도의 이용(우)

출처: 연구진 촬영

□ 부정적 외부효과 야기 행위

부정적 외부효과를 야기하는 행위는 공개공지를 사적으로 점용하거나 부적절한 용도로 활용하는 것은 아니나, 해당 행위가 일반적인 대중에게 불편감을 제공함으로써 공개공지를 특정 그룹의 공간으로 전락시킨다. 대표적으로 흡연 행위나 소란을 피우는 행위 등이 있다. 대형 오피스건물의 후면(건축물 주출입구 반대편)에 입지하고 있는 공개공지의 경우 공개공지의 주요 이용행위 중 하나는 흡연행위인 것으로 나타난다. 박현찬, 양은정(2017, pp.55-56)은 실태조사 결과 건축물의 공개공지가 2개소로 나뉘어진 경우 공개공지가 흡연장소로 전락하고 있음을 발견하였으며, 이러한 흡연행위는 다른 이용자에게 부정적 영향을 줄 수 있다고 주장하였다. 이로 인해 다수의 공개공지에는 금연 표지가 부착된 모습을 발견할 수 있으며, 이러한 행위들은 보다 다양한 사람들의 공개공지를 활용을 저해하므로 지양해야 할 행위이다.

□ 접근성 및 개방성 저해 행위

다중의 출입을 제한하는 출입금지시설 등을 설치하는 것과 별개로, 공개공지의 유지·관리를 위하여 또는 편의의 목적으로 설치하였으나 해당 시설물이 공개공지의 개방성과 접근성을 저해하는 경우를 말한다. 이면도로에 접하고 있는 공개공지에서 자주 발견되는 주차방지시설의 설치 행위가 대표적이며, 자전거 주차시설 및 화분의 설치 등이 있다. 이와 같은 행위는 공개공지로의 보행자 흐름을 방해하고 시각적으로 닫힌 공간으로 인식하게 하여, 접근성과 개방성을 저해할 수 있다.



[그림 2-7] 부정적 외부효과 야기(좌)와 접근성 및 개방성 저해(우)

출처: 연구진 촬영

□ 공개공지의 바람직한 이용 방향

공개공지의 주요 이용행위를 검토하여, 각 행위에 대한 긍정적, 부정적 영향을 살펴보았다. 보행과 휴식행위는 대체로 공개공지에서의 긍정적인 이용행위라 볼 수 있다. 다만 체류하는 행위가 없이 단순 통과보행만 일어나는 공개공지의 경우는 공개공지가 그 목적에 맞추어 기능하고 있다고 보기 어렵다고 할 수 있으며, 편리성이 낮은 공개공지에서 주로 나타남을 알 수 있다. 사적전용의 경우 대부분의 지향점을 저해하는 행위이나, 카페테라스나 키오스크 운영 등 오히려 이용자의 편리성이나 쾌적성 측면에서 긍정적 영향관계를 가지는 경우도 나타난다. 공개공지의 이용활성화 측면에서 이렇게 긍정적 영향을 미치는 경우에는 공개공지에서의 허용을 긍정적으로 검토할 수 있다. 부적정 용도의 이용과 부정적 외부효과를 야기하는 행위는 다른 이용자들이 이용하기 어렵게 하고, 일부 이용자의 전용 공간으로 전락하게끔 한다. 접근성 및 개방성 저해 행위 또한 가로에서 공개공지로의 접근을 불편하고 어렵게 만들어 공개공지의 이용 저조를 야기한다.

공개공지에서의 다양한 이용행위들은 긍정적인 시너지 효과를 보이며 공간의 활성화에 기여하는 경우도 있고, 지속적으로 공간을 부정적 영향에 노출시켜 공간의 활력을 저하시키고 결국 적절하게 기능하지 못하는 공간으로 전락하게 만드는 경우도 있다. 공개공지의 바람직한 이용 방향에 대한 논의는 본질적으로 개인의 공간적 경험을 어떻게 확보해줄 것인가에서 시작한다. 공간의 제공자, 또는 관리자의 측면이 아닌 이용자의 시선에서 공간을 매력적으로 만들기 위해서는 이용을 꺼리게 하는 행위들을 탐색하여 제한하는 것을 넘어, 다양한 사람들이 공간에 대하여 좋은 이미지를 가지고 그 곳에서 다양한 활동을 할 수 있도록 이끌어줄 필요가 있다.

2) 바람직한 공개공지의 관리

실질적인 도시공간을 개선하고 가치를 발굴하는 것은 길과 건축물의 접점을 어떻게 관리하는가에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 공개공지는 그 접점이 되는 공간으로 도시에서의 공간적 경험을 긍정적인 방향으로 제공하는 역할을 담당할 수 있다. 그러나 당장의 채산성이나 사업성과 크게 관련되지 않는다는 이유로 건축물 주변의 공개공지에 대한 면밀한 검토와 사업화가 이루어지지 않았는데, 이는 공개공지 관련정책이 가질 수 있는 도시차원의 잠재력을 과소평가했기 때문이다. 실질적인 공간개선 효과는 일상적인 공간을 일관성을 가지고 지속적으로 관리, 운영하는 데에서 극대화될 수 있다.

건축물과 공공공간

공공의 용도로 사용하기 위해 광장이나 공공공간을 조성하고 지정하였더라도, 건축의 과정에서 나머지 부분이 우리 도시에서의 공공공간의 대부분을 차지하고 있으며, 특별한 용도로 특별히 만들어진 외부의 '공간'으로 보기 어렵다. 이러한 물리적 형태는 공공의 공개공지를 먼저 정의하고 그 주변에 도시조직을 건설했던 옛 유럽의 도시들과 매우 대조적이다.

출처 : Altman & Zube (Eds.) (2008, p.16)

일반적으로 공공공간은 공공이 소유하고 관리하는 한편, 민간의 토지는 소유자의 편의만을 고려하여 운영하는 것으로 인식되어 왔으나, 민간의 토지 및 건축물의 규모가 확대되면서 인접된 공공공간이나 인접 건축물에서의 이용행태에 큰 영향을 미치게 되자, 민간소유의 토지에 대해서도 공공성을 기준으로 한 이용행태의 규제가 필요하다는 정책적 필요성이 대두되었다.

뉴욕의 공개공지

1961년 뉴욕시는 '민간소유의 공공공간'이라는 개념을 조닝에 처음 도입하였으며, 이는 곧 인센티브 조닝 개념으로 알려졌다. 도시정부는 추가연상면적을 허용하고, 여타의 조닝 규제를 완화하는 댓가로 광장이나 아케이드 아트리움, 그리고 기타 오픈스페이스를 대중에 개방할 것을 건축물의 철거시까지 요구하였다. 토지의 소유권은 인정되었으나 대중의 접근과 이용이 강제되었고 이러한 방식은 민간소유 공공공간의 확장으로 많은 도시에서 이어졌다.

출처 : Kayden(2000, p.1)

이는 기존의 공공공간 네트워크가 공공소유의 토지만으로는 더 이상 유지될 수 없게된 현실을 반영한 것이기도 하지만, 다른 한편으로 개발권 지상주의, 토지소유권 지상주의의 개별적인 독단에서 벗어나 통합된 공공공간체계를 마련하는 것이 역설적으로 건축물의 가치를 제고하는 데에도 기여한다는 점을 깨닫게 되었기 때문이다. 이러한 사회적, 정책적 인식을 법제화하기 위해서는 정책수단의 타당성을 제시해야 했는데, 그 일차적인 판단기준은 공간의 공공성이었다.

공공성이라는 표현은 다양하게 해석될 수 있지만, 공공공간, 공개공지에서의 일차적인 관심사는 접근성이었다. 접근성은 시각적 접근성, 행태적 접근성, 인지적 접근성으로 나누어 볼 수 있는데, 일단 공간의 존재를 알 수 있어야 하고, 실제로 공간으로 진입할 수 있어야 하며, 그 공간이 공공공간임을 파악할 수 있어야 한다. 이러한 요건을 만족하도록 공개공지를 조성하고 그 상태를 유지하도록 관리하는 것은 대체로 건축물의 소유자에게 맡겨져 있었는데, 그러한 유지관리를 성실하게 수행할 유인은 부족하였다.

접근성

공공공간에 있어서 가장 주요한 논의주제는 접근성이다. (중략) 사회의 다양한 힘이 의도적으로 접근성을 감소시킨다. 대부분 특정한 공간환경을 통제하려는 바람이 작동하게 되는데, 그럼에도 불구하고 접근성에 대한 통제, 또는 배제가 노골적으로 확산되면, 공공공간의 공공성은 축소된다.

출처 : Carmona et al. (EDs.) (2008, p.154)

결국 여러 차원의 접근성을 확보하기 위해서는 공개공지의 유지관리를 위한 세부적인 요구조건 등을 명문화할 필요성이 있었고, 공개공지가 공공성을 상실하지 않도록 하기 위해 조성단계에서부터 준비가 필요하고, 유지관리 과정에서 공공성이 유지되도록 정책 수단이 마련되어야 한다.

공개공지의 근원적 문제

민간소유의 공공공간은 두가지의 근원적인 문제가 있었다. 하나는 어떤 주소에 위치한 물리적 공간이 민간소유 공공공간인지 아닌지 어떻게 알 수 있는가 하는 점이며, 만일 그렇다면 어떤 기준에 따라 설계하고, 편의시설을 제공하며, 접근로를 제공해야 하는지를 알려주어야 한다는 것이었다. 일반 시민들은 공개공지를 사용할 권한이 있는 것인지 아닌지 알기 어려웠고, 그것이 정말 개방된 공공공간인지 알 수가 없었다. 소유자나 이용자나 얼마나 많은 의자나 조경, 가로수, 화장실, 식수대 등이 설치되어야 하는지 알 수 없었다. (중략) 공공공간이라는 점을 공공에게 효과적으로 알릴 의무를 확인하는 것을 건축과에서 조사하고 단속해야 했으나, 건축주들은 법적인 의무를 충분히 살피지 않았는데, 악의라기 보다는 무지에서 온 법규위반이 빈번하였다. 공공정책의 관점에서 볼 때, 공개공지의 목록에 대한 종합적이고 체계적인 지식체계가 없는 것은 성패를 좌우하는 일이었다.

출처 : Kayden(2000, p.61)

공개공지의 공공성 저해 행위

추가용적률과 세금감면을 받은 민간소유의 공공공간에서는 공공성이 문제가 된다. 이러한 많은 공간들은 노숙자들을 제한하기 위한 설계를 적용한다. 공개공지에 문을 달거나, 민간영역임을 나타낼 수 있는 장식을 사용한다거나, 감시자나 무장경비원을 배치하거나, 명품상점으로 공간을 두르거나, 공공공간임을 알아보기 어렵게 배치하는 경우도 있다. 뉴욕시는 이러한 설계안들에 대한 불만을 받아들여 공개공지임을 알아볼 수 있도록 하는 표지를 부착하도록 요구하였는데, 실제로는 동판이나 대리석으로 만들어져 금지하는 우아함의 일부가 되어 시인성이 떨어졌고, 결국 시민의 자유를 축소시켰다.

출처 : Altman & Zube (Eds.) (2008, p.23)

공개공지를 조성하는 과정에서 건축주가 받게 되는 추가용적률이나 세금감면 등의 유형의 편익은 초기에 고정된다. 그러나 공개공지의 공공성을 유지하기 위해 소요되는 유지관리비용은 건축주 입장에서는 스스로의 사적편익과 직접적으로 연결되지 않으며¹²⁾, 공공성의 후퇴를 통해 오히려 건축주의 편익이 증가할 수도 있기 때문에 유지관리를 적극적으로 할 이유가 없게 된다. 공공의 관점에서 볼 때, 이러한 비용과 편익의 시간

12) 서울시에서 오랫동안 공개공지 관련 업무를 수행했던 담당자는 현재의 인센티브 체계가 용적률 완화에 국한되어 있어, 공개공지로 인한 수익은 최초의 건축주에게만 돌아가며, 변경된 건축주 또는 분양받은 입주민은 관리의 의무만 부담하게 된다는 의견을 제시하였다. 서울특별시청. 왕승찬 주무관.(2020.9.8.~2020.9.11.)

적 비대칭성, 동기의 비대칭성은 공개공지 정책을 통해 목표로 했던 도시공간의 개선효과를 거두는데 실패할 가능성을 높이게 된다.

공공공간의 관리

공공공간은 집합적인 자산이며 자원이다. 이러한 유형의 자산들은 공유지의 비극으로 일컬어지는 문제에 당면하기 쉽다. (중략) 투자자는 환경개선을 위한 투자로 인해 이익을 얻지 못할 것이므로, 공공공간이라는 자산에 투자할 유인이 없다. 따라서 공공공간을 민간에 소유권을 이전하지 않는 이상, 공익을 위해 자원을 일정한 형태로 관리할 필요성이 있다. 공공공간을 관리하는 것은 공익과 사익간의 균형과 자유와 통제간의 균형을 포함한다.

출처 : Heath et al. (2013, p.154)

공개공지에 대한 관리는 결국 애초에 민간소유 공개공지를 도입하는 시점의 정책결정을 얼마나 일관성을 가지고 보호, 유지하는가에 달려있다. 주어진 건조환경에 대한 안전이나 조닝 측면의 건축법 차원의 규제와는 달리 공공과 민간 간의 일종의 협약이 이루어진 것으로 보아야 하므로, 이러한 현상이 가지는 비합리성에 대한 교정노력이 바탕이 되어야 한다. 즉 모든 건축물이 가지는 동일하고 일반적이며 소극적인 규제가 아니라, 공공과 민간 사이의 협약에 대한 고유하고 특수한 침해상황임을 인정한 적극적인 시정노력이 필요한 것이다.

공개공지에 대한 점검체계

단속은 또 하나의 핵심적인 정책의제이다. (중략) 법적의무에 대한 정확하고 투명한 문서, 법령준수에 대한 주기적인 모니터링, 법령위반에 대한 강력한 대응이 없다면 사익에 기반한 민관협력은 구조적으로 취약할 수 밖에 없다. 뉴욕시의 민간소유 공개공지의 경우 민간이 약속한 공공의 편익이 제대로 확보되었는지 보다는 조닝완화에 더 관심이 기울여졌다. 민간소유 공개공지에 대한 효과적인 단속체계를 마련하기 위해서는 신뢰할만한 문서, 공공부문의 지식, 주기적인 조사, 의미있는 대응방안, 공공이용의 촉진방안 등이 요구된다.

출처 : Ben-Joseph & Szold (Eds.).(2008, p.132)

적극적 시정노력을 위해서는 애초에 공개공지를 조성하는 시점부터, 그 취지와 특수한 사항, 공간적 구성과 마감, 이용권한 등에 대한 포괄적이며 상세한 문건이 작성, 보관되어야 한다. 그리고 이를 일정한 플랫폼에 탑재하여 건축주나 공간의 이용자, 도시정부가 수시로 확인할 수 있도록 해야 하며, 그러한 공간이용의 협약이 침해되어 공공성이 훼손되지 않도록 주기적인 모니터링과 위반사항에 대한 대응이 이루어져야 한다. 이러한 노력이 전제되지 않는다면, 기존의 공개공지 조성을 통한 인센티브 및 건축심의 전반에 대한 재고가 필요할 것이다. 편익의 제공을 통한 공공성 확보를 전제로 의사결정이 이루어졌음에도 불구하고, 그러한 편익 제공이 실현되지 않는다면, 그에 대한 정당한 요구가 뒤따라야 하는 것 뿐만 아니라, 그러한 방식의 일종의 협약을 지속하는 것이 실익이 있는가에 대한 의문을 제기하게 된다.

효과적인 관리를 위한 협력

공공공간을 관리하고자 하는 동기부여는 유지관리를 통해 얻을 수 있는 경제적 가치와 관리비용에 영향을 받게 된다.(중략) 거의 모든 환경에서 효과적인 관리가 되기 위해서는 공익과 사익간의 공식적, 비공식적 협력관계가 필요하다는 점이다.

출처 : Carmona et al. (EDs.) (2008, p.23)

이러한 논란의 함의는 결국 공개공지의 공공성을 유지하는 것이 건축물의 관점에서 편익이 환류되는가 아닌가 하는 판단지점에서 정책적인 대처 방향이 달라질 것으로 보인다. 편익이 환류될 수 있는 대형건축물이나 상업용도의 건축물, 다중이용 시설의 경우에는 그러한 환류효과를 실현하도록 지원하는 것에 초점을 맞출 수 있으며, 환류효과를 기대하지 않거나, 기대하기 어려운 건축물들의 경우에는 공개공지를 한계공간(Marginal Space)로 조성하여 최소한의 공공성을 확보하도록 하거나, 적절한 일반적인 유지관리 의무화방안을 도입할 필요성이 있다.

3) 공개공지 점검 기준

공개공지의 유지관리 현황에 대한 점검은 기본적으로 공개공지를 통해 정책적으로 달성하고 하는 공간의 가치가 무엇이었나에 대한 고려에 기반하여야 한다. 단순히 도면상 비워져 있던 공간이 그대로 비워져 있는가에 기준을 둔다면, 기존의 공개공지 모니터링 수준으로도 충분할 것이다. 이러한 경우에는 건축법상 소요되는 공개공지의 형상만을 점검하는데 그칠 것이다. 그러나 현실적으로 가능하다면 공개공지 가지는 각종 특성에 대한 모니터링도 함께 이루어지는 것이 바람직하다.

공간 개선의 필요 요소

모리(MORI)사의 일련의 설문조사에서 거주자들이 자신들이 사는 공간을 개선하는데 필요한 것으로 조사된 내용은 다음과 같은 것들을 포함한다.

- 범죄 감소.
- 젊은이들을 위한 장소
- 쓰레기 청소
- 소음의 저감
- 조명의 개선
- 차량통행의 감축
- 양질의 공원이나 오픈 스페이스
- 가로청소의 개선
- 포장 등의 유지보수 개선

출처 : Carmona, M. et al. (EDs.) (2008, pp.26-27)

정주공간의 요건에 대해 일반적으로 요구되는 사항들과 공개공지에서 살펴봐야 할 요건은 크게 다르지 않다. 공개공지가 비워진 개방공간으로 있어야 한다는 행정적인 요건은 일차적인 것이지만 그 장소에 벤치를 놓을 수 있는지, 만일 벤치는 가능하다면 차양은 설치할 수 있는지 등 우리가 어떠한 행위가 가능한지에 대한 범위는 좀더 포괄적으로 검토될 필요가 있다. 그렇지 않다면 모처럼 마련된 공개공지의 잠재력을 충분히 확보하기 어려울 수 있기 때문이다.

공공공간의 특성, 수요, 권한, 의미

수요, 권한, 그리고 의미, 이 세가지의 차원이 공공공간을 바라보는 우리견해의 기초를 형성하며, 우리가 중요하게 여기는 가치에서 도출된 것이다. 이 요소들은 중요한 특성임에도 불구하고, 공공공간이 조성될 때 간과되는 경우가 많다. (중략) 물리적인 측면만을 강조하는 것은 공공장소가 기능에 대한 일원론적이며, 결정론적인 개념화에 이르게 하며, 이는 많은 측면에서 제한적결과를 낳는 것이 밝혀졌다. 이용자와 장소간의 상호작용을 이해하며, 이것이 환경이 작동하는 방식에 영향을 준다는 점을 이해해야 한다.

출처 : Carr et al. (1992, p.87)

공개공지를 누가 이용하는가에 대한 이해도 중요하다. 건축물에 입주하거나 건축물에서 일하는 사람들, 방문자, 또는 지나가는 이들, 인접건축물의 거주자 등 다양한 집단이 공개공지를 이용할 수 있고, 이러한 이용자들이 공개공지 안에서 어떠한 활동을 하도록 할 것인가를 고려해야 한다. 이러한 고려가 없는 공간은 자연스럽게 아무것도 일어나지 않을 것이며 공개되어 있을 수는 있으나, 공간이 공개되어서 발생하는 사회적 편익은 0에 수렴하게 될 것이다.

공공공간의 질적 향상을 위한 요소

민간단체 공공공간을 위한 프로젝트(PPS: 2000)에 의하면 전 세계의 수백개의 공공공간을 분석한 결과 고품질의 환경에 요구되는 네가지의 특성을 제시하고 있다.

- 접근성과 연결성: 이용하게 편리하고, 잘 보이며, 쉽게 접근하고 들어갈 수 있어야 함
- 다양한 활동기회: 그곳에 있을 이유를 제공하며, 활기차고 고유해야 함
- 편안하고 좋은 인식: 안전하고 청결하며, 녹지가 많고 개성과 매력이 있어야 함
- 사회성: 근린성, 우호, 교류, 다양성, 긍지를 유도해야 함

출처 : Carmona et al. (EDs.) (2008, p.28)

점점 시에 공개공지의 개방 유무, 위반행위를 확인해야 한다는 규정에만 의존한다면 우리의 공개공지 모니터링 노력은 단순히 행정적인 절차에만 그치게 될 것이다. 일정한 정책적 노력에는 정책 목표가 고려되어야 한다. 공개공지를 확보함으로써, 도시공간의 이용자들에게 편익을 증대시키는 공공성을 제고하지 못한다면 공개공지의 확보노력은 형평성과 효율성을 상실한 정책수단이 될 것이다. 따라서 공개공지에 대한 이상적인 점검 및 관리는 공간 자체에 대한 검토에 못지않게, 공간에 대한 기능적 관리, 운영에 대한 평가가 함께 이루어지는 것이 바람직하다.

케빈 린치의 공공공간 관리업무 사항

케빈 린치(1979)는 공공공간의 관리업무에 네가지 사항이 있다고 다음과 같이 제시한다.

첫째, 유해한 활동과 무해한 활동을 구분하여, 후자를 구속하지 않으면서 전자를 통제한다.

둘째, 무엇이 용인될 수준인가에 대한 사회적 합의를 구축하면서 공공공간의 자유로운 이용에 대한 전반적인 관용도를 높인다.

셋째, 서로 용인되기 어려운 활동집단을 시공간적으로 분리시킨다.

넷째, 매우 자유로운 행태에도 견딜 수 있는 '한계적 공간'을 제공한다.

출처 : Heath et al. (2013, p.154)

공개공지의 관리, 운영에 있어 또 하나의 중요한 축은 시간이다. 시간에 따른 공개공지의 활용은 공공공간의 사적전용에 대응하는 내용으로, 공개공지의 일시적인 사적활용을 허용하는 것도, 공개공지 이용의 활성화에 큰 영향을 미칠 수 있다. 이러한 운영은 다시 또 하나의 기획과, 승인, 사후조치 등이 이어지므로 행정적인 노력이 수반되지만, 그런 수고를 통해 공개공지의 활용도 제고결과의 공공성만 확보할 수 있다면, 시도해 볼만한 정책수단이다.

공공공간의 일시적 용도 전용

일부 공공공간은 하나의 용도로 의도되고 주로 이용되고 있다 할지라도, 일시적으로 다른 용도로 전용될 수 있는데, 마을 잔치나 도로를 막고 열리는 페스티벌 같은 경우, 놀이터나 광장에서 열리는 장터와 같은 것을 들 수 있다. 일시적으로 사적 공간이 공공공간을 전용되는 경우도 있는데, 집의 마당에서 물건을 파는 행위 등이 포함된다.

출처 : Altman & Zube (Eds.)(2008, p.133)

공개공지의 조성단계부터 정확한 취지와 내용, 운영관리 방안에 대한 명문화된 기록이 필요하며, 이를 기반으로 단순한 물리적 현황에 대한 모니터링이 수행되어야 할 뿐 아니라, 공개공지의 조성 취지를 고려한 관리, 운영의 고도화 방안이 함께 추진되는 것이 바람직하다. 그러나 현재의 도시정부의 여건이 이와 상당한 거리가 있으므로, 단계적으로 공개공지가 가지는 도시공간체계에서의 잠재력과 가치를 공유하면서, 점차로 공개공지의 관리, 운영에 대한 역량을 제고할 필요가 있다.

□ 바람직한 공개공지의 이용과 관리를 위한 지표설정

공개공지가 도입 취지에 맞도록 이용되기 위해서는 공공성이 보장되어야 함이 분명하다. 다만 단순히 공개공지의 공공성을 저해하는 제한행위에 대한 규제만으로 공개공지의 공공성을 소극적으로 영위하는 현재의 상황은 보다 나은 공개공지 운영을 어렵게 한다. 이는 결국 공개공지의 높은 활용성을 유도하지 못하며, 이용도가 저조한 열린 공간(Open Space)은 방치로 인한 공간의 가치 저하를 야기한다.

공개공지의 정책 목표는 결국 다중의 자유롭고 다채로운 이용에 있다. 공개공지의 공공

성을 해치지 않으면서, 다중의 이용 활성화를 유도하는 방향의 공개공지 운영이 바람직할 것이다. 공개공지의 바람직한 운영 방향을 보다 구체화하고자 선행연구¹³⁾를 바탕으로 공개공지의 이용과 관리를 위한 점검 기준을 다음 표와 같이 설정하였다. 본 연구에서는 공개공지의 유지·관리에 방점을 두고 있으나, 향후 공개공지의 조성 또는 노후 공개공지의 리모델링 시에도 해당 지표를 참고할 수 있도록 계획·조성 측면의 지표도 함께 제시하였다.

[표 2-6] 공개공지의 종합적 점검 기준

	체크리스트	평가 지표
접근성	보도에서 공개공지로 접근하기 용이한가?	접도면수, 보도와의 단차
	많은 사람들이 이용하기 적절한 위치에 있는가?	공개공지의 대지 내 위치, 건축물 출입구와의 거리
	공개공지를 쉽게 알아볼 수 있는가?	안내표지
	인접 공공공간 및 공개공지로의 이동이 편리한가?	인접 공공공간, 공개공지와의 연계 여부
	주변에 대중교통 시설이 있는가?	대중교통 시설과의 거리
개방성	공개공지의 시각적 개방성이 확보되어 있는가?	천장 차폐 여부, 측면 차폐 여부
	공개공지로의 출입이 자유로운가?	차폐시설 여부(울타리, 장애물, 화단 등), 공개공지 출입구 폭의 너비
편리성	앉을 공간이 충분하고 편리한가?	휴게시설의 종류와 수
	이용을 방해하는 불필요한 시설물이 없는가?	이용을 방해하는 적치물 여부(입간판, 화물 적재 등)
	조경시설과 그늘이 충분한가?	조경시설 여부, 그늘제공 여부
활력도	공개공지의 규모가 활동하기에 충분한가?	공개공지 면적, 분할 여부
	방치된 공간이 없고, 공간의 이용도가 높은가?	공개공지 및 시설의 이용도
	공개공지에서 다양한 활동이 일어나고 있는가?	이용행위의 종류, 사회적 활동 여부
	공개공지의 이용을 유도하는 다양한 시설이 있는가?	공공미술/분수 등의 시설물 여부, 프로그램 및 이벤트 여부
	건축물과 연계된 활동이 일어나고 있는가?	건축물 저층부 투명성, 저층부 시설과의 연계 여부
관리성	공간이 주기적으로 관리하는 사람이 있는가?	관리인 여부, 점검 및 순찰 여부
	쓰레기가 없고 청결한가?	청결도/쓰레기 유무
	공개공지 내 조경 및 시설물이 잘 관리되어 있는가?	조경 및 시설물 훼손 또는 파손 여부
	부정적 영향을 미치는 이용행위가 없는가?	위반 행위 여부, 불법 주차 여부

출처: PPS(<https://www.pps.org/article/grplacefeat>, 검색일 : 2020.5.25.); Carmona-Meghalhaes-Hammond(2008); Seattle Office of Planning & Community Development(2018); 김민주·양승우(2015); 채두병·이주형·송희열(2010) 참고하여 연구진 작성

13) PPS(<https://www.pps.org/article/grplacefeat>, 검색일 : 2020.5.25.), Carmona-Meghalhaes-Hammond(2008), Seattle Office of Planning & Community Development(2018), 김민주·양승우(2015), 채두병·이주형·송희열(2010)

제3장 국내·외 공개공지 법·제도 및 정책 사례 분석

1. 국내 공개공지 관련 법·제도 현황
 2. 국외 공개공지 관련 법·제도 및 정책 사례 분석
 3. 국내외 사례 종합 및 시사점
-

1. 국내 공개공지 관련 법·제도 현황

1) 공개공지 관련 법·제도 현황

□ 공개공지 조성 및 인센티브 관련 법·제도

공개공지는 다중이용시설의 건축 시 도심지 등의 환경을 쾌적하게 조성하기 위해 대지면적의 일부를 일반이 사용할 수 있도록 설치하는 소규모 휴게공간으로 「건축법」에 최초로 명시되었다. 공개공지는 사유지에 공공이 이용할 수 있도록 조성한 공간으로 소유권과 유지·관리에 대한 의무는 토지 소유자에게 있으나, 공적인 성격을 가진 공간이다. 이에 공개공지의 조성에 따른 건폐율, 용적률, 건축물 높이 등에 대하여 인센티브를 부여하고 있으며, 공개공지 조성 대상 건축물과 인센티브 관련 내용은 「건축물 시행령」에서 규정하고 있다. 공개공지 확보 및 운영·관리에 대한 세부적인 내용은 지방자치단체 건축 조례에서 다루고 있다.

공개공지에 대한 주요 내용은 「건축법」상에서 다루고 있으나, 도시계획적인 성격을 가지고 있어 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시 및 주거환경정비법」 등에서 공개공지 관련 내용을 포함하고 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 '지구단위계

획 수립지침’, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 ‘도시·주거환경정비기본계획 수립 지침’ 등에서 공익의 성격을 가진 공개공지(또는 공개공간) 구성에 따른 용적률 완화 등에 인센티브 규정과 공개공지 설치 방향 등에 대해서 명시되어 있다.

제16절 건폐율, 용적률 등에 관한 건축물의 밀도계획

4-16-5. 개발밀도는 공익요소(주거복합, 문화시설 도입, 가로환경 활성화, 역사보전 등)의 적용에 따른 인센티브제도를 운영하는 것이 바람직하다. 이 경우 용적률은 기준용적률과 함께 공개공간을 제공하는 경우 추가로 용적률을 허용하는 때와 대지의 일부를 도로·공원 등의 부지로 제공하는 때에 추가로 용적률을 부여하는 허용용적률을 제시할 수 있다.

출처 : 도시·주거환경정비기본계획 수립 지침, 국토교통부훈령 제977호

□ 공개공지 내 행위 관련 법·제도

2019년 법 개정을 통하여 「건축법 시행령」에서 규정하고 있던 공개공지 내 적치물, 출입차단 시설물 설치 등 위반행위에 대한 내용을 상위 법령인 「건축법」에 명시하였으며, 동법 시행령에는 문화행사, 판촉활동 등 공개공지 내 가능한 행위에 대한 조항을 추가하였다.

「관광진흥법」에서는 공개공지 내의 행위에 대한 특례를 명시하고 있다. 관광특구 내 공개공지의 활용을 확대하기 위하여 2017년 「관광진흥법」이 개정되었다. 기존에는 관광특구 안에서 호텔업 경영자에 한하여 공개공지 내에서 외국인 관광객을 위한 공연 및 음식을 제공할 수 있었지만, 제공 주체를 관광사업자로 확대하고 공개공지 이용기간을 60일에서 180일로 규제를 완화하였다.

제74조(다른 법률에 대한 특례)

② 관광특구 안에서 대통령령으로 정하는 관광사업자는 「건축법」 제43조에도 불구하고 연간 180일 이내의 기간 동안 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 공개 공지(空地: 공터)를 사용하여 외국인 관광객을 위한 공연 및 음식을 제공할 수 있다. 다만, 울타리를 설치하는 등 공중(公衆)이 해당 공개 공지를 사용하는 데에 지장을 주는 행위를 하여서는 아니 된다.

출처 : 관광진흥법, 법률 제17399호

□ 공개공지 유지 및 관리 관련 법·제도

공개공지의 유지 및 관리에 관한 사항은 「건축법」에서 다루고 있으며, 지속가능한 공개공지 유지·관리를 위해 지속적으로 법 개정을 통해 공개공지의 운영 및 유지·관리에 대한 조항을 추가하였다. 공개공지 관리대장 및 정기점검, 이행강제금, 정비 및 관리 지원 등 세부적인 내용은 지자체 조례를 통해 다루고 있다. 이외에 「건축물관리법」에 의한 ‘건축물관리점검지침’에서 정기점검의 내용으로 공개공지의 유지 상태에 대한 내용을

포함하고 있다.

제15조(정기점검 내용)

- ① 점검자는 다음 각 호에 따라 대상 건축물에 대한 정기점검을 수행하여야 하며, 점검결과를 별지 제1호 및 제2호 서식에 따라 작성하여야 한다.
1. 대지 : 조경 및 공개공지, 건축선 및 대지와 도로와의 관계 등이 사용승인 설계도서에 적합한 상태로 유지되고 있는 지 여부를 점검한다. 또한, 옹벽 및 석축 등의 붕괴와 지반침하 가능성 및 대지내의 빗물 배출 및 배수불량으로 인한 대지의 위험요인에 대해 점검한다.

출처 : 건축물관리점검지침. 국토교통부고시 제2020-361호



[그림 3-1] 공개공지 관련 법·제도 현황

출처: 국가법령정보센터(2020.2.15.) 정보를 참고하여 연구진 작성

* 공개공지 관리 관련 법령은 파란색, 공개공지가 조문에 명시되어 있는 법령은 하늘색으로 표시

2) 공개공지 관련 법·제도 주요 내용

① 공개공지 조성 및 인센티브

□ 건축법

- 공개공지 설치 대상규모 및 용도 등 조성 관련

1991년 「건축법」이 전면 개정됨에 따라 제67조에 공개공지 조성의무에 대한 내용이 최초로 명문화되었다. 공개공지는 제도상에 도입되기 이전부터 「건축법」내 ‘도시설계’와 관련하여 공개공지와 유사한 형태의 공지로 조성되어 왔다(김도연, 최윤경 2018, p.207). 당시 공개공지는 필지단위의 개별적인 규제가 아닌 도시설계 차원에서 집단적으로 규제 및 관리하고 있었다. 이후 도시설계 관련 내용이 도시계획법으로 이관되면서 공개공지는 「건축법」에 규정되어 건축 행위 시 개별적으로 규제를 받게 되었다(김문일 2008, p.94). 건축법 개정에 따라 1992년 동법 시행령 제113조에서 공개공지 확보 및 조성에 대한 세부적인 규정이 마련되었으며, 공개공지 설치 대상규모 및 용도 등에 대한 조항을 명시하였다.

제67조(공개공지등의 확보)

① 도심지등의 환경을 쾌적하게 조성하기 위하여 대통령령이 정하는 용도 및 규모의 건축물은 일반이 사용할 수 있도록 대통령령이 정하는 기준에 의하여 소규모 휴식시설등의 공개공지 또는 공개공간을 설치하여야 한다.

출처 : 건축법, 법률 제4381호

제113조(공개공지등의 확보)

① 법 제67조제1항의 규정에 의하여 바닥면적의 합계가 5천제곱미터이상인 판매시설·업무시설·관광숙박시설·종교시설 및 관람집회시설 기타 다중이 이용하는 시설로서 건축조례가 정하는 건축물은 공개공지 또는 공개공간을 확보하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 공개공지 또는 공개공간의 면적은 대지면적의 10퍼센트 이하의 범위안에서 건축조례로 정한다.

③ 제1항의 규정에 의한 공개공지 또는 공개공간에는 건의자·파고라등 공중이 이용할 수 있는 시설로서 건축조례가 정하는 시설을 설치하여야 한다. 이 경우 공개공지는 피로티의 구조로 설치할 수 있다.

(중략)

⑤ 바닥면적의 합계가 5천제곱미터이상인 건축물로서 제1항의 규정에 의한 공개공지 또는 공개공간의 설치대상이 아닌 건축물의 대지에 제2항 및 제3항의 규정에 적합한 공개공지를 설치하는 경우에는 제4항의 규정을 준용한다.

출처 : 건축법 시행령, 대통령령 제13655호

공개공지 관련 조항이 건축법 내에 신설된 이후 지속적으로 법령 개정이 이루어졌으나, 공개공지 설치 대상 건축물의 용도, 대상규모 등 크게 변화한 것은 없었다. 공개공지 설치 대상용도는 1999년 건축법 제67조에서 일반주거지역, 준주거지역, 상업지역, 준공업지역, 도시화 가능성이 큰 지역 등으로 명시한 이후 2018년 건축법 제43조에서 정비

가 필요한 노후산업단지가 추가된 사항 외에 크게 개정된 사항은 없었다. 동법 시행령 (1992년 건축법 시행령 제113조)에서도 최초 규정한 대상용도에서 종교시설 삭제 및 문화 및 집회시설·기타 다중이용시설·운수시설 추가(2006년 건축법 시행령 제113조)의 개정사항은 없었다. 대상규모는 1992년 건축법 시행령 제113조에서 최초 규정한 내용으로 현재까지 이어져오고 있으며, 설치면적 조항은 1999년 건축법 시행령 제113조의 개정 시 조정면적을 포함하는 내용으로 조문이 개정되었다.

제43조(공개공지 등의 확보)

- ② 제1항에 따라 공개공지등을 설치하는 경우에는 제55조, 제56조와 제60조를 대통령령으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다. <개정 2019. 4. 23.>
- ③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 관할 구역 내 공개공지등에 대한 점검 등 유지·관리에 관한 사항을 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다. <신설 2019. 4. 23.>
- ④ 누구든지 공개공지등에 물건을 쌓아놓거나 출입을 차단하는 시설을 설치하는 등 공개공지등의 활용을 저해하는 행위를 하여서는 아니 된다. <신설 2019. 4. 23.>
- ⑤ 제4항에 따라 제한되는 행위의 유형 또는 기준은 대통령령으로 정한다. <신설 2019. 4. 23.>

출처 : 건축법, 법률 제16380호

• 공개공지 설치 시 인센티브 관련

1992년 공개공지 조성의무에 대한 조항이 건축법 제67조에 명문화 되면서 공개공지 설치에 따른 건축물 완화규정이 신설되었다. 공개공지를 설치한 경우 건축물은 건폐율, 용적률, 높이제한 등 완화규정을 적용 받을 수 있다. 인센티브 규정 중 용적률, 높이제한은 1992년 건축법 시행령 제113조의 최초 규정사항으로 유지되고 있으며, 건폐율은 1999년 시행령 개정에 따라 관련 조문내용이 삭제되었으며, 대지안의 공지에 관한 사항은 1999년 법령 개정 시 관련 조문내용이 삭제되었다.

제67조(공개공지등의 확보)

- ② 제1항의 규정에 의하여 공개공지 또는 공개공간을 설치하는 경우에는 제47조·제48조·제50조 및 제51조의 규정을 대통령령이 정하는 바에 의하여 완화하여 적용할 수 있다.

출처 : 건축법, 법률 제4381호

제113조(공개공지등의 확보)

- ④ 법 제67조제2항의 규정에 의하여 공개공지 또는 공개공간을 설치하는 경우로서 법 제47조·법 제48조·법 제50조 및 법 제51조의 규정을 완화하여 적용하고자 하는 경우에는 다음 각호의 범위안에서 건축조례가 정하는 바에 의한다.
 1. 법 제47조 및 법 제48조의 규정에 의한 건폐율 및 용적률은 당해 지역에 적용되는 건폐율·용적률의 1.2배이하
 2. 법 제50조의 규정에 의한 대지안의 공지는 당해 대지에 적용되는 공지기준의 5분의 1이하
 3. 법 제51조의 규정에 의한 도로너비에 의한 높이제한은 당해 건축물에 적용되는 높이기준의 1.2배이하

출처 : 건축법 시행령, 대통령령 제4381호

[표 3-1] 연도별 공개공지 조성 및 인센티브 관련 건축법 제·개정 내용

	1992	1995	1999	2006	2009	2018	2019
건 축 법	• 대상규모 제67조 ①도심지등의 환경을 쾌적하게 조성하기 위하여 ...(중략)... 공개공지 또는 공개공간을 설치하여야 한다.			• 대상규모 제67조 제1항 1. 일반주거지역, 준주거지역 2. 상업지역 3. 준공업지역 4. 시장군수구청장이 도시화의 가능성이 크다고 인정하여 지정·공고하는 지역		• 대상규모 제67조 제1항 1. 일반주거지역, 준주거지역 2. 상업지역 3. 준공업지역 4. 시장군수구청장이 도시화의 가능성이 크거나 노후산업단지의 정비가 필요하다고 인정하여 지정·공고하는 지역	
	제47조(건폐율)				제55조(건폐율)		
	제48조(용적률)				제56조(용적률)		
	제50조(대지안의 공지)				(삭제)		
	제51조(높이제한)				제60조(높이 제한)		
건 축 법 시 행 령	• 대상규모 제113조제1항 바닥면적의 합계가 5,000㎡						
	• 대상용도 제113조제1항 판매시설·업무시설·관광숙박시설·종교시설 및 관람집회시설 기타 다중이 이용하는 시설			• 대상용도 제113조제1항 1. 문화 및 집회시설, 판매 및 영업시설, 업무시설, 숙박시설 2. 기타 다중이 이용하는 시설로서 건축조례가 정하는 건축물			
	• 설치면적 제113조제2항 대지면적의 10% 이하			• 설치면적 제113조제2항 대지면적의 10% 이하, 조경면적 포함			
	법 제47조(건폐율) 1.2배 이하			(삭제)			
	법 제48조(용적율) 1.2배 이하						
	법 제50조(대지안의 공지) 1/50 이하			(삭제)			
	법 제51조(높이제한) 1.2배 이하						

출처 : 국가법령정보센터(2020, <http://law.go.kr/>, 검색일자 : 2020.9.9.) 참고하여 연구진 작성함

□ 지방자치단체 건축 조례

• 공개공지 설치 관련

지방자치단체 건축조례에서 구체적인 공개공지 설치 기준에 대하여 규정하고 있다. 243개의 지방자치단체 중 지자체 건축조례에 공개공지에 대하여 규정하고 있는 지자체는 162개(66.7%)이었다. 지자체 최초로 공개공지 확보에 대한 조문을 포함한 지자체는 서울특별시로 1993년 건축조례에서 관련 내용을 규정하였다.

제32조(공개공지의 확보)

- ① 영 제113조의 규정에 의하여 공개공지를 확보하여야 할 건축물의 용도 및 공개공지의 면적은 다음과 같다.
1. 용도: 판매·업무·관광숙박·종교·관람집회·전시·위락·운동·운수시설 및 장례식장
 2. 공개공지면적: 1개소의 면적이 최소 45제곱미터 이상으로서 연면적이 5천 제곱미터 이상인 1만 제곱미터 미만인 경우에는 대지면적의 5퍼센트 이상, 연면적이 1만 제곱미터 이상인 경우에는 대지면적의 7퍼센트 이상이어야 한다.
- ② 영 제113조제3항의 규정에 의하여 공개공지 설치하는 시설은 다음 각호에서 정하는 기준에 적합하여야 한다.
1. 공개공지는 일반다중이 도로에서 접근 및 이용에 편리한 장소에 설치하여야 한다.
 2. 공개공지를 피로티구조로 할 경우에는 유효높이가 4미터 이상이어야 한다.
 3. 공개공지에는 자치구 건축위원회의 심의를 거쳐 조경·벤치·파고라·시계탑·분수 등 다중의 이용에 편리한 시설을 설치하여야 한다.
- ③ 영 제113조제4항의 규정에 의한 완화규정은 다음과 같다.
1. 제27조 및 제28조 규정에 의한 건폐율 또는 용적률: $[1 + (\text{공개공지면적} \div \text{총 대지면적})] \times \text{기준건폐율 또는 용적률}$
 2. 법 제51조의 규정에 의한 도로폭에 의한 높이 제한: $[1 + (\text{공개공지면적} \div \text{총 대지면적})] \times \text{높이제한기준}$

출처 : 서울특별시 건축조례, 서울특별시조례 제2994호

지방자치단체 건축조례에는 공개공지 설치의무 건축물의 용도, 공개공지 설치면적과 함께 공개공지의 개소 수, 최소면적, 설치 목적에 부합할 수 장소기준 등 구체적이며 세부적인 사항을 포함하고 있다.

제26조(공개공지의 확보)

- ② 영 제27조의2제3항에 따라 공개공지 등은 다음 각 호의 기준에 적합하게 설치하여야 한다.
1. 대지에 접한 도로 중 가장 넓은 도로변(한 면이 4분의 1 이상 접할 것)으로서 일반인의 접근(계단 이용 제외) 및 이용이 편리한 장소에 가로환경과 조화를 이루는 소공원(쌈지공원)형태로 설치한다. 다만, 가장 넓은 도로변에 설치가 불합리한 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 그 위치를 따로 정할 수 있다.
 2. 2개소 이내로 설치하되, 1개소의 면적이 최소 45제곱미터 이상
- (중략)

출처 : 서울특별시 건축조례, 서울특별시조례 제7659호

• 공개공지 설치에 따른 인센티브 관련

공개공지 설치에 따른 인센티브는 대부분의 지방자치단체 건축조례에서 규정하고 있다. 각 지방자치단체마다 도시계획 조례에서 규정하고 있는 용적률 등에 따라 건축기준을 완화하였다. 건축조례에서 정하는 기준이 건축법 시행령의 기준보다 완화 비율보다

더 큰 경우는 건축조례의 기준을 따르기 때문에 대체로 지방자치단체의 건축조례에서 정하는 완화 비율이 더 크다.

제26조(공개공지의 확보)

③ 영 제27조의2제4항에 따른 건축기준의 완화는 다음 각 호와 같다.

1. 용적률의 완화 : 다음 산식에 따라 산출된 용적률 이하 $[1 + (\text{공개공지 등 면적/대지면적})] \times \text{「서울특별시 도시계획 조례」 제55조에 따른 용적률}$
2. 건축물 높이의 제한 완화 : 다음 산식에 따라 산출된 높이 이하 $[1 + (\text{공개공지 등 면적/대지면적})] \times \text{법 제60조에 따른 높이제한 기준}$
3. 제1호 및 제2호의 건축기준 완화적용 시 공개공지 등의 면적은 법 제42조에 따른 조경면적을 제외한 면적으로 산정하며, 필로티구조로 구축되거나 제2항제6호에 따라 지하에 설치된 공개공지 등의 면적은 2분의 1로 한정하여 산입한다.

출처 : 서울특별시 건축조례, 서울특별시조례 제7659호

□ 지구단위계획 수립 지침

지구단위계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제42조의3(지구단위계획의 수립)에서 내용을 규정하고 있으며, 시행령이나 동법 시행규칙에서 정하지 않은 지구단위계획구역의 지정 및 계획의 내용 등에 관한 ‘지구단위계획수립지침’(국토교통부훈령 제1131호)을 통해 운영하고 있다. 시행령 및 시행규칙, 수립지침에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도·시 또는 군 지역여건에 따라 별도 지침을 마련하여 운영할 수 있다. 본 연구에서는 국토교통부 수립지침을 기준과 서울특별시 등 7개 특별·광역시의 지침을 대상으로 공개공지 관련 공개공지 설치 및 조성 형태, 인센티브 규정 등에 관한 조항에 대하여 검토하였다.

• 공개공지 설치 및 조성형태 관련

서울특별시와 인천광역시 지구단위계획 수립지침에서 공개공지의 유형구분, 설치 및 조성형태 등에 관한 사항을 다루고 있으며, 이외 지자체에서는 관련 내용이 없었다. 서울시와 인천시 수립지침에서 공개공지를 개방형 공개공지(쌈지공원 형태의 공개공지), 침상형 공개공지, 필로티형 공개공지 등 3가지 유형으로 구분하고, 각 유형별 조성형태나 위치 등에 대한 내용을 포함하고 있다.



[그림 3-2] 공개공지 유형 구분

출처: 서울특별시 (2017, p.88); 인천광역시(2007, p.152)

- 용적률 및 높이제한 완화 등 인센티브 관련

지구단위계획 수립지침에서 공개공지 구성에 따른 용적률 및 높이제한 등에 대한 인센티브는 공개공지 설치 의무면적을 초과하는 면적에 대하여 부여하고 있다. 서울특별시 공개공지 조성 의무가 아니지만 조성 시 인센티브를 부여하고 있으며, 의무면적 확보 후 공개공지 내 지하철 출입구나 환기구 등 지장물을 설치할 경우에는 국토교통부 수립 지침의 기준을 적용하고 있다. 인천광역시 공개공지의 유형에 따라 용적률 인센티브를 차등 부여 규정을 명시하였다. 대구광역시, 대전광역시, 울산광역시, 광주광역시 지구단위계획 수립 지침에서는 공개공지 구성에 따른 인센티브 규정에 대하여 별도의 기준이 마련되어 있지 않았다.

□ 도시·주거환경정비 기본계획

「도시 및 주거환경정비법」에 따라 수립하는 도시·주거환경정비기본계획에서 건폐율·용적률 등 건축물 밀도계획 시 공개공지 관련 내용이 포함되어 있다. 공개공지의 유지 및 관리에 관한 내용은 없으며, 주로 공개공지 설치에 따른 인센티브 규정이나 공개공지 설치 및 위치에 대한 내용이다.

- 공개공지 설치에 따른 인센티브 관련

공개공지 설치에 따른 인센티브 규정은 주로 지자체 건축조례나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령에서 규정하고 있는 기준을 따르고 있다. 서울특별시와 부산광역시는 도시환경정비사업과 관련하여 특정용도를 도입하거나 사업의 유형에 따라 적용하는 인센티브 규정을 구분하고 있다. 인천광역시는 2030 도시·주거환경정비 기본계획에서 공개공지 구성에 따른 인센티브 규정을 삭제하였다. 이는 2020 도시·주거환경정비기본계획에서 공개공지 초과확보에 따른 용적률 완화 기준을 적용받은 정비구역이 1.4%(1개)로 제도의 실효성이 떨어져 삭제하였다. 대구광역시는 2010 도시·주거환경정비기본계획에서 공개공지 의무설치 면적 초과 설치 시 용적률 인센티브를 부여하였으나, 2020 도시·주거환경정비기본계획에서는 공개공지 조성 시 용적률을 완화하는 것으로 변경하였다. 울산광역시, 광주광역시 등에서는 공동주택 조정부분이나 여유 공간을 단순히 공개공지로 지정할 경우 인센티브 적용에서 제외하였다.

[표 3-2] 도시·주거환경정비 기본계획에서 공개공지 설치에 따른 인센티브

구분	주요 내용
서울특별시	(용적률) · 사대문 안 도심부내 도시환경정비구역의 상한용적률은 허용용적률에서 공공시설 부지 제공 및 공개공지 의무면적 초과에 따른 용적률 인센티브를 추가하되 최대 1,000%를 넘지 않도록 하며, 관광숙박시설을 주용도로 도입하거나 금융특정개발 진흥지구내에서 금융산업을 주용도로 도입하는 경우에 한해 최대 1,200% 범위 내에서 완화할 수 있도록 함 · 공개공지 의무면적 초과설치에 따른 용적률 인센티브는 서울시 건축조례 제26조 제3항 기준 적용 (높이) · 공개공지 의무면적 초과설치에 따른 높이 완화 기준은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제46조 제3항 제2호 기준 적용
부산광역시	· 공개공지에 대한 용적률 인센티브는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」시행령 제46조 규정을 적용 · 공동주택의 조정부분 또는 여유허간을 공개공지로 지정하는 경우는 인센티브 적용에서 제외하고, 필요시 공개공지의 지정기준은 별도 지침으로 마련 가능 (재건축사업) · 용적률 인센티브 적용범위 : 공개공지 면적/대지면적×100 · 용적률 인센티브 산식 : (기준용적률 - 100%)×20%, 최대 20% 적용 · 기존 용적률 100%미만 시 미적용, 최대 250% (주거환경경개선사업) · 용적률 인센티브 산식 : $0.5 \times (\text{공개공지 면적} / \text{대지면적}) \times 200\%$ · 인센티브 용적률 최대 10% (상업지역 정비사업) · 용적률 인센티브 산식 : $0.5 \times (\text{공개공지 확보면적} / \text{대지면적}) \times a$ $\times a$ 값은 정비구역 지정 전 용도 고려하여 근린상업지역 540%, 일반상업지역 600%, 중심상업지역 660% 적용
인천광역시	· 2020 정비기본계획에서 공개공지 초과확보에 따른 용적률 완화 기준이 있었으나, 2030년 정비기본계획에서는 삭제
대구광역시	· 용적률 인센티브 산식 : (공개공지 면적/대지면적)×기준용적률(2010에서는 초과면적시 인센티브 적용하였으나, 2020에서는 조성시 인센티브 적용)
대전광역시	· 용적률 인센티브 산식 : (공개공지면적-의무설치 면적)/대지면적×기준용적률(%)
울산광역시	· 용적률 인센티브 산식 : $0.3 \times (\text{공개공지 면적} / \text{대지면적}) \times \text{기준용적률}$ · 공동주택의 조정부분 또는 여유허간을 단순히 공개공지로 지정하는 경우는 인센티브 적용에서 제외하고, 필요한 경우 공개공지의 지정기준을 별도 지침으로 마련 가능
광주광역시	· 용적률 인센티브 : 해당지역 적용 기준 용적률의 1.2배 이하 · 공동주택의 조정부분 또는 여유허간을 단순히 공개공지로 지정하는 경우 인센티브 적용에서 제외하고, 필요한 경우 공개공지 지정기준을 별도 지침으로 마련할 수 있으며, 주택재건축사업 뿐만 아니라 다른 사업 유형으로도 확대 적용 가능

출처: 각 지자체별 도시·주거환경정비 기본계획을 참고하여 연구진 작성, 구체적인 서지사항은 참고문헌에 표기

- 공개공지 설치 및 위치 관련

도시·주거환경정비기본계획에서 공개공지의 설치 및 위치와 관련된 사항을 명시한 지침 자체는 검토대상 중 서울특별시와 부산광역시 이외에는 없었다. 주변공간과 적절하게 연계되고 보행자의 접근성이 용이하도록 조성하는 것이 주요 내용으로 앞서 검토한 관련 법령 및 지침의 내용과 유사하다.

[표 3-3] 도시·주거환경정비 기본계획에서 공개공지 설치 및 위치 관련 내용

구분	주요 내용
서울특별시	· 도심부에 오픈스페이스 및 시민 휴식 공간 마련을 위하여 공개공지 의무면적을 초과하여 조성하는 경우 도시계획위원회 심의를 통해 용적률·높이제한 인센티브 적용 · 도심부 특성상 공개공지 확보로 인해 가로 연속성이 단절되거나 활력이 저하될 수 있으므로, 정비구역별 개발지침 제시를 통하여 구역 특성에 맞는 공개공지가 조성될 수 있도록 도시계획위원회 및 건축위원회에서 사전별 심의를 통해 유도 · 수복형(소단위 맞춤형) 정비사업 추진 시 사업구역별 건축물의 용도, 배치, 외부공간(전면공지 조성, 공개공지 위치 지정 등) 동선, 주차장 설치 및 공동주차장 위치 등에 대한 개발지침을 제시하여 개별 건축에 대한 관리 필요
부산광역시	· 교차로, 도로변 등 불특정 다수인의 접근 및 이용이 편리한 곳에 위치
대구광역시	· 내용 없음
대전광역시	· 내용 없음
울산광역시	· 내용 없음
광주광역시	· 내용 없음

출처: 각 지자체별 도시·주거환경정비 기본계획을 참고하여 연구진 작성. 구체적인 서지사항은 참고문헌에 표기

② 공개공지 이용 및 시설

□ 건축법

1991년 건축법이 개정된 이후 공개공지 관련 조항은 공개공지 조성의무 건축물의 용도나 면적 등 공개공지 설치에 관한 사항이나 공개공지 조성에 따른 인센티브에 대한 내용이었다. 이에 건축주는 규정에 따라 의무적으로 공개공지를 조성하였으나, 설치 이후 방치하거나 적치물을 쌓아놓는 등 사적인 용도로 활용하는 경우가 많았다. 또한, 시설물에 규정사항이 없어 이용자들을 위한 휴게시설이나 조정시설 등의 설치가 이루어지지 않았다.

2009년 건축법 시행령 개정을 통하여 공개공지 내 이용행위나 시설물 설치 등에 관한 조항을 신설하고 보다 적극적으로 공개공지를 활용할 수 있도록 하였다. 공개공지의 이

용 활성화를 위해 문화행사나 판촉활동 등을 일정기간동안 가능하도록 하는 조항과 공개공지의 이용을 방해하거나 사적점유 등 위반사항에 대한 조항이 신설되었다. 이후 지속적으로 법령이 개정되었으며, 기존 시행령에서 다루고 있었던 이용행위나 시설물 등에 관한 사항은 2019년 개정을 통해 건축법 제43조에 명시하여 법적 구속력을 강화하였다. 위반행위에 대한 유형이나 기준 등 세부적인 사항은 대통령령으로 정하도록 명시하고 있어, 2020년 4월 시행령 개정을 통하여 세부적인 조항을 마련하였다.

[표 3-4] 연도별 공개공지 이용 및 시설 관련 건축법 제·개정 내용

	1992	2009	2014	2019	2020
건축법				제43조 ④ 누구든지 공개공지등에 물건을 쌓아놓거나 출입을 차단하는 시설을 설치하는 등 공개공지등의 활용을 저해하는 행위를 하여서는 아니 된다 ⑤ 제4항에 따라 제한되는 행위의 유형 또는 기준은 대통령령으로 정한다. • 벌칙 제111조 5의2. 제43조제4항을 위반하여 공개공지등의 활용을 저해하는 행위를 한 자	
건축법 시행령		제27조의2제3항 1. 누구나 이용할 수 있는 곳임을 알기 쉽게 표지판 1개소 이상 설치 2. 물건을 쌓아놓거나 출입을 차단하는 시설을 설치하지 아니할 것 3. 환경친화적으로 편리하게 이용할 수 있도록 긴 의자 또는 파고라 등의 시설 설치	제27조의2제3항 1. (삭제) 2. 물건을 쌓아놓거나 출입을 차단하는 시설을 설치하지 아니할 것 3. 환경친화적으로 편리하게 이용할 수 있도록 긴 의자 또는 파고라 등의 시설 설치	제27조의2제3항 환경친화적으로 편리하게 이용할 수 있도록 긴 의자 또는 조경 시설 등의 시설 설치	제27조의2제7항 1. 공개공지등의 일정 공간을 점유하여 영업을 하는 행위 2. 공개공지등의 이용에 방해가 되는 행위 3. 울타리나 담장 등의 시설을 설치하거나 출입구를 폐쇄하는 등 공개공지등의 출입을 차단하는 행위 4. 공개공지등과 그에 설치된 편의시설을 훼손하는 행위 5. 그 밖에 제1호부터 제4호까지의 행위와 유사한 행위로서 건축조례로 정하는 행위
		제27조의2제6항 연간 60일 이내의 기간동안 주민들을 위한 문화행사, 판촉활동이 가능하나, 울타리 설치 등 공중이 공개공지등을 이용하는데 지장을 주는 행위 금지			

출처 : 국가법령정보센터(2020, <http://law.go.kr/>, 검색일자 : 2020.9.9.) 참고하여 연구진 작성

□ 지방자치단체 건축위원회 심의 기준

지방자치단체는 건축위원회를 두고 건축물과 관련된 사항에 대하여 심의 과정을 거쳐야 하며, 이 과정에서 이용행태를 고려한 공개공지 설치 및 주변 공간과의 연계성 등에 대한 내용을 다룬다. 「건축법」 제4조 및 동법 시행령 제5조의5 규정에 따른 지방건축위

원회의 심의기준은 '건축위원회 심의 기준'(국토교통부 고시 제2018-510호)을 따른다. 광역 지방자치단체 및 기초 지방자치단체의 심의기준은 광역 지방자치단체의 심의기준으로 통합하여 운영함에 따라 기초 지방자치단체는 제외하고 광역 지방자치단체(총 16개, 서울특별시, 6개 광역시, 9개 도)의 건축위원회 심의 기준을 검토하였다.

3. 심의기준 제·개정 등

3.1 지방자치단체 심의기준은 이 기준에서에서 정한 범위와 사항을 토대로 마련하여야 한다. 다만, 기준 운영에 있어 부득이한 경우 지역별 여건이나 건축물의 특성을 고려한 기준(공동주택 적용기준, 친환경에너지, 생태계획 등)을 추가하여 운영할 수 있다.

3.2 광역 지방자치단체 및 기초 지방자치단체의 심의기준은 광역 지방자치단체 심의기준으로 통합하여 운영하여야 한다.

3.3 심의대상의 명확성, 심의의 통일성 및 일관성 유지가 필요한 사항은 광역 지방자치단체 심의기준으로 정하며, 그 외 사항은 시·군·구 별로 따로 정할 수 있으나, 시·군·구별로 심의기준을 따로 정하는 경우에도 3.2에 따라 광역 지방자치단체에서 하나의 심의 기준으로 통합 공고하여야 한다.

출처 : 건축위원회 심의기준. 국토교통부고시 제2018-510호

• 공간 및 보행동선 계획 등에서 공개공지 관련 내용

서울특별시 등 일부 지자체 건축심의 기준에서 공간계획이나 보행동선 등의 계획 시 고려사항으로 공개공지에 대한 내용을 포함하고 있다. 공개공지 사용주체는 건축물 이용하거나 인접한 가로를 이동하는 보행자로 공개공지의 위치에 따라 보행접근성 등에 영향을 미칠 수 있다. 이에 건축 심의 기준으로 공개공지를 보행동선에 포함하여 보행자의 접근이 용이하도록 계획하는 내용을 포함하고 있다. 이외에 서울특별시 건축심의 기준에서는 보행동선 등에 대한 계획 외에 보행자의 통행이 빈번한 공개공지 등에 원칙적으로 미술작품을 설치할 것을 명시하였다.

[표 3-5] 건축 심의 기준에서 공간 및 보행동선 계획 등 공개공지 관련 내용

구분	주요 내용
서울특별시	· 보행체계는 공개공지 등을 통한 보행자 위주의 접근체계로 공공성 강화 · 미술작품은 공개공지 등 보행자 통행이 빈번한 위치에 계획
부산광역시	· 공개공지, 공공보행로, 광장을 통한 보행자 접근을 계획에 반영
울산광역시	· 보행활동 및 주거환경 증진을 위한 공개공지, 공공 보행통로 등을 계획

출처: 각 지자체별 건축위원회 심의 기준 중 발췌하여 연구진 재구성, 전체 서지사항은 참고문헌에 명시

• 외부공간 등 공개공지에 대한 내용

대부분의 광역 지방자치단체 건축심의기준에서 외부공간 등의 계획과 관련하여 검토대상으로 공개공지에 대한 내용을 포함하고 있다. 공개공지와 보도와의 단차, 바닥패턴,

주변공간과의 연계성 등에 대한 기준을 제시하고 있으며, 심의 신청 시 공개공지의 위치 및 면적, 공개공지 내 시설물 등이 포함된 별도의 공개공지 계획도를 제출하여야 한다.

서울시와 일부 광역시 심의기준에서는 공개공지 설치에 대하여 구체적으로 제시하고 있으나, 대부분의 광역 지방자치단체에서는 관련 내용이 없거나 미흡하였다. 제주도를 제외하고 건축위원회 심의 시 검토사항으로 공개공지 관련 내용이 포함되어 있으나 공개공지 계획도 제출에 대한 의무사항만 명시되어 있는 경우가 많았다. 반면 서울특별시 건축위원회 심의기준에서는 공개공지를 별도의 조항으로 제시하고 있으며, 건축심의 시 공개공지와 관련하여 고려해야 하는 사항을 상세하게 명시하였다.

제16조(공개공지)

① 공개공지는 개방성, 접근성, 친근성, 조화성, 장소성을 고려하여 가로휴게형, 정원형, 공원형, 광장형, 필로티/선근형 등으로 계획하되, 별표1의 공개공지 계획기준에 따라 「서울특별시 유니버설디자인 도시조성 기본조례」를 준용하여 유니버설디자인으로 계획한다.

② 공개공지의 설치와 관련하여 다음 각 호의 사항을 반영하지 않거나 위원회에서 공개공지의 취지에 적합하지 않은 것으로 판단할 경우에는 「건축법」 제43조의 공개공지로 인정하지 아니할 수 있다.

1. 사유화를 방지하고 공공성을 확보(실질적으로 일반인이 이용)할 수 있도록 주요도로와 주 보행통로에 면하여 설치하고, 최소한의 일조가 확보될 수 있도록 하여 도시광장으로서의 기능수행이 가능하여야 한다.

2. 공개공지는 건물통로를 겸하지 아니한 가로환경과 연계하여 계획하고, 가능한 한 한 곳에 집중설치(지하철 역사, 지하도 등 공공시설 및 주변 외부공간과의 연계 설치를 우선 고려)함으로써 휴게공간의 연속성을 유도한다.

3. 공개공지는 보도와 단차가 없도록 계획하고, 바닥포장은 인접보도의 포장형식(바닥패턴 및 재료 등)과의 연속성을 유지하며, 건물진입을 위한 통로부분은 공개공지면적산정에서 제외한다.

4. 공개공지에는 외부와 단절을 야기하는 경계형화단(가로수 제외), 시설물(담장 등)의 설치를 지양하고, 가로와 자연스럽게 연계될 수 있는 시설(그늘식재, 휴게시설, 주변 공공시설 등)을 배치한다.

5. 공개공지 등 옥외공간의 설계변경은 공공성이 악화되지 않는 범위 내에서만 허용한다.

③ 가로변에 조성되는 전면공지 등은 다음 각 호에 따라 보행이 편하고 쾌적하게 조성하여야 한다.

1. 보행자로 하여금 시각적 개방감을 주고 질서가 있는 가로경관을 형성한다.

2. 인접한 전면공지, 공개공지 간의 단절을 없애고 하나의 공간으로 통합 디자인한다.

3. 건축물형태 및 재질, 주변가로현황, 가로시설물, 바닥 재질 등 각 요소들의 유기적인 연계를 고려한다.

출처 : 서울특별시 건축위원회 심의기준. 서울특별시 공고 제2018-2012호.

[표 3-6] 건축 심의 기준에서 외부공간 등 공개공지에 대한 내용

구분	주요 내용
서울특별시	· 공개공지는 개방성, 접근성, 친화성, 조화성, 장소성을 고려하여 가로휴게형, 정원형, 공원형, 광장형, 필로티/선큰형 등으로 계획 · 공개공지는 가로환경과 연계 계획하고, 가능한 한곳에 집중 설치하여 휴게공간의 연속성 유도 · 공개공지는 보도와 단차 없도록 계획하고 바닥포장은 인접보도 포장형식과 연속성 유지, 건물진입을 위한 통로부분은 공개공지 면적산정에서 제외 · 외부와 단절 야기하는 시설물 설치 지양, 가로와 연계될 수 있는 시설 배치 · 공동주택 단지의 공개공지는 주거공동체로서 여러 활동과 연계성 가질 수 있도록 계획하며, 외부와 단절되지 않고 가로와 연계되며 자연감시가 가능한 형태로 시설물 배치
부산광역시	· 2개소 이내, 폭 5m 이상, 면적 45㎡ 이상으로 가로공간과 연계한 소공원형태로 조성 피로티형 공개공지 설치 지양하고 보도와 단차 없도록 계획, · 바닥때튼은 보도와 공개공지가 구분되도록 조성 · 건물 출입을 위한 동로 부분은 공개공지 면적 산정에서 제외
대구광역시	· 공개공지는 일반다중이용 도로에서 접근 및 이용에 편리한 장소에 설치하여 사유화를 방지하고 공공성을 확보할 수 있도록 계획
인천광역시	· 검토사항에 공개공지가 있으나 관련 기준이나 세부내용은 없음
대전광역시	· 검토사항에 공개공지가 있으나 관련 기준이나 세부내용은 없음
울산광역시	· 검토사항에 공개공지가 있으나 관련 기준이나 세부내용은 미흡
광주광역시	· 검토사항에 공개공지가 있으나 관련 기준이나 세부내용은 없음
경기도	· 별도 지자체 기준 없음, 국토교통부 기준 적용
강원도	· 검토사항에 공개공지가 있으나 관련 기준이나 세부내용은 없음
충청북도	· 검토사항에 공개공지가 있으나 관련 기준이나 세부내용은 없음
충청남도	· 한곳에 집중 배치하여 공간의 연속성 확보하고 지상조경 위치에 공개공지설치 금지
경상북도	· 검토사항에 공개공지가 있으나 관련 기준이나 세부내용은 없음
경상남도	· 지역주민을 위해 공개공지가 사용될 수 있도록 유도
전라북도	· 검토사항에 공개공지가 있으나 관련 기준이나 세부내용은 없음
전라남도	· 별도 지자체 기준 없음, 국토교통부 기준 적용
제주도	· 공개공지에 대한 내용 없음

출처: 각 지자체별 건축위원회 심의 기준 참고하여 연구진 작성, 구체적인 서지사항은 참고문헌에 표기

③ 정비 및 관리

□ 건축법

공개공지의 유지 및 관리에 관한 규정은 2009년 건축법 시행령 제27조의2에서 최초로 규정되었다. 또한, 공개공지 내 문화행사, 판촉활동 등 및 사용기간 등에 대한 행위설정에 대한 규정도 추가되었다. 공개공지의 조성이 건축행위 시 의무사항으로 법령이 개정된 이후 도시 내 공개공지의 양적 확보는 충분히 이루어졌으나, 공간의 활용도 및 유지·관리 등 질적인 측면에서는 미흡한 점이 많았다. 이에 2019년 공개공지의 유지·관리 문제가 크게 대두되면서 지방자치단체의 공개공지에 대한 의무사항을 강화하도록 법령이 개정되었다. 건축법 시행령 제27조의2에서 규정하고 있던 유지 및 관리 조항을 상위 법령인 건축법 제43조에 명시하는 것으로 법령이 개정되었으며, 공개공지 유지·관리에 관한 사항을 지자체 조례로 정할 수 있는 임의규정을 추가하였다. 이 외에도 공개공지에서 불법 행위 적발 시 벌칙 규정을 강화하여 최대 5천만원의 벌금을 부과할 수 있도록 하였다.

2019년 법령이 개정되면서 공개공지의 유지 및 관리에 관한 법적 구속력이 강화되었다. 지방자치단체는 운영 및 유지·관리 관련 사항을 조례로 정할 수 있으며, 공개공지 내 위반행위에 대하여 벌금을 부과 가능하도록 제도적 기반이 마련되었다.

[표 3-7] 연도별 공개공지 정비 및 관리 관련 건축법 제·개정 내용

	1992	2019
건축법		제43조
		③ 공개공지 유지·관리에 관한 사항을 지자체 조례로 정할 수 있다. • 벌칙 제111조 5의2. 제43조제4항을 위반하여 공개공지등의 활용을 저해하는 행위를 한 자

출처 : 국가법령정보센터. (2020. <http://law.go.kr/>, 검색일자 : 2020.9.9.) 참고하여 연구진 작성

□ 지방자치단체 건축조례¹⁴⁾

구체적인 공개공지의 조성 및 인센티브에 관한 사항이 대부분이나, 운영 및 유지·관리에 대한 규정으로 공개공지 관리 대장 및 정기점검, 강제이행금 등에 대한 내용이 일부

14) 이하 내용은 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>, 검색일 : 2020.2.12.)에서 건축, 공개공지를 키워드로 검색하여 각 지자체의 건축 조례 내용을 참고하여 연구진 작성, 각 지자체별 참고한 조례 내용은 정리하여 부록에 별도 첨부하였으며, 본문 내 인용한 조례는 서지사항을 참고문헌에 작성하였음

있다. 공개공지 관련 내용이 포함되어 있는 지방자치단체 건축 조례 162개를 분석한 결과, 공개공지의 유지·관리 실태에 대한 관리대장 서식이 조례 별첨으로 포함되어 있는 지자체는 28개(17.3%) 뿐이었다. 공개공지의 정기점검 및 관리주체에 대한 기준제시 지자체는 29개(17.9%), 강제이행금 관련 내용이 포함된 지자체는 15개(9.3)로 나타났다. 일부 지자체에서는 건축조례에서 노후화된 공개공지 리모델링 비용, 전문가 공개공지 점검 비용 등에 대하여 일부 지원할 수 있는 조항을 신설하였다. 특히 서울특별시는 2009년부터 공적공간 관리시스템 구축을 통하여 공개공지 관련 정보를 관리하고 있으며, 정비가 필요한 공개공지에 대한 리모델링 지원 사업(공개공지 되살리기 사업)을 2013년부터 지속적으로 추진하고 있다.

- 서울특별시 공개공지 되살리기(리모델링) 사업

서울특별시는 노후화되거나 기능이 저하된 공개공지의 활용도 제고를 위해 2013년부터 보행자 편의시설 및 휴게시설이나 조경시설 등을 보강 설치, 정비하는 공개공지 되살리기(리모델링)사업을 추진하고 있다. 2013년 중구 관철동 33-1 공개공지 등 시범사업 대상지 정비를 시작으로 2020년까지 83개의 공개공지가 서울시 사업을 통하여 개선되었다.

[표 3-8] 서울특별시 공개공지 되살리기(리모델링) 사업 현황

	합계	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
개소 수 (개)	83	18	19	8	6	12	11	7	2
사업비 (백만원)	1,809	300	315	200	150	300	280	178	86

출처 : 서울특별시 (2019, 내부자료); 서울특별시 (2020, 내부자료)

서울시 공개공지는 자치구 담당자가 매년 1~2회 정기적으로 점검을 하고 있으나, 위반 행위에 대한 단속을 주로하고 있어 공개공지의 실질적인 활성화를 기대하기에는 어렵다. 서울특별시는 공개공지의 활용도를 높이기 위해 2013년부터 시비를 지원하여 공개공지 정비 사업을 추진하고 있으며, 2016년 건축조례 개정을 통하여 공개공지 되살리기(리모델링) 사업의 제도적 근거를 마련하였다.

제26조(공개 공지 등의 확보)

④ 시장은 다음 각 호의 경우에 소요 비용의 일부를 지원할 수 있으며, 지원대상과 절차, 지원금액의 한도 및 시·구간 부담비율 등은 시장이 따로 정한다. <신설 2016. 1. 7., 2018. 7. 19., 2020. 3. 26.>

1. 설치 후 5년이 경과된 공개공지 등을 리모델링하는 경우
2. 제6항제3호에 따라 전문가가 공개공지 등을 점검하는 경우

출처 : 서울특별시 건축조례, 서울특별시조례 제7595호

□ 지방자치단체 공개 공지 등의 정비 및 관리 지원에 관한 조례

서울특별시 영등포구와 천안시는 건축 조례 이외에 공개공지와 관련된 별도의 「공개 공지 등의 정비 및 관리 지원에 관한 조례」를 제정·운영하고 있다. 해당 조례는 노후 공개공지의 재정비를 위해 지자체에서 지원내용 및 절차, 적용 범위 등에 대한 사항을 규정하고 있다. 정비 등에 대한 소요 비용 일부를 지자체가 부담하여 건축주가 자발적으로 공개공지 정비 및 운영, 유지·관리하도록 하여 보다 쾌적한 휴식공간을 시민들에게 제공할 수 있도록 하는 것이 주된 목적이다. 지원에 대한 내용과 함께 건축주의 유지·관리 의무와 책임사항에 대하여 조례에서 강하게 명시하고 있으며, 적용대상으로 「건축법」에서 규정하고 있는 공개공지 이외에도 공개공지 설치 의무가 없는 건축주가 자발적으로 조성하여 일반인이 이용할 수 있도록 제공한 부분도 포함한다. 영등포구 조례와 천안시의 조례 세부 내용은 제5조(지원내용) 중 공사비용 지원범위(영등포구 : 70%, 천안시 : 50%)를 제외하고 동일하다.

제3조(적용범위)

「건축법 시행령」 제27조의2제1항에 따라 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설, 업무시설, 숙박시설, 의료시설, 운동시설, 위락시설로서 연면적의 합계가 5천 제곱미터 이상인 건축물에 공개공지 등으로 확보된 부분과 공개공지 등의 설치대상이 아닌 건축물의 소유자가 자발적으로 조성하여 일반인이 이용할 수 있도록 제공한 부분에 한한다.

제4조(정비계획의 수립)

서울특별시 영등포구청장(이하 “구청장”이라 한다)은 영등포구에 소재한 공개공지 등의 환경을 개선하고 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 경우 단계별 정비계획을 수립할 수 있다.

제5조(지원내용)

- ① 구청장은 소유자가 공개공지 등에 설치된 시설물을 정비하거나 새로운 시설물을 설치하여 공개공지 등을 일제정비하고자 할 경우 공사비용의 100분의 70 범위 안에서 비용을 보조할 수 있다. 다만, 제6조제3항의 시설물정비계획에 따른 공사비용이 확정된 후 설계변경 등으로 추가 비용이 발생한 경우에는 예산의 범위 안에서 추가로 지원할 수 있다.
- ② 구청장은 소유자가 공개공지 등에 설치된 수목 및 시설물의 유지관리를 위하여 일부 교체 및 보수, 청소 등에 대한 지원을 요청할 경우 필요한 물품과 인력(이하 “물품 등”이라 한다)을 지원할 수 있다.
- ④ 시장은 다음 각 호의 경우에 소요 비용의 일부를 지원할 수 있으며, 지원대상과 절차, 지원금액의 한도 및 시·구간 부담비율 등은 시장이 따로 정한다. <신설 2016. 1. 7., 2018. 7. 19., 2020. 3. 26.>

제8조(공개공지 등의 유지관리 의무와 책임)

- ① 제5조에 따른 공사비용 및 물품 등의 지원을 받은 자는 「건축법」 제35조 및 「서울특별시 건축조례」 제22조의 규정에 따라 공개공지 등을 성실히 유지관리하여야 한다.
- ② 제5조에 따른 공사비용 및 물품 등의 지원을 받은 시설물의 유지관리를 소홀히 하여 타인에게 손해가 발생한 때에는 건축물의 소유자가 이를 배상할 책임이 있다.

출처 : 서울특별시 영등포구 공개공지 등의 정비 및 관리 지원에 관한 조례. 서울특별시영등포구조례 제1073호(2015. 12. 28. 일부개정).

[표 3-9] 공개공지 운영 및 유지·관리 관련 조례 현황

구분	주요내용	해당 지자체	개소
공개공지 관리 대장	• 조례에서 정하는 바에 따라 건축주 또는 관리자, 지자체장 등은 건축물 사용승인시 설치한 공개공지의 관리대장(위치, 면적, 건축기준 완화내용, 휴게시설 등) 제출 의무	강릉시, 경산시, 고성군, 고양시, 광주광역시, 구리시, 단양군, 무안군, 보성군, 보은군, 부산광역시, 부산광역시 기장군, 부안군, 서울특별시, 세종특별자치시, 속초시, 수원시, 양양군, 여주시, 연천군, 예천군, 익산시, 제주특별자치도, 제천시, 진도군, 창원시, 하남시, 화순군, 화천군	28개
공개공지 정기점검	• 지자체장은 위법이 발생하지 않도록 확인 관리 의무	강릉시, 경산시, 고성군, 고양시, 광양시, 광주광역시, 남해군, 단양군, 무안군, 보성군, 보은군, 서울특별시, 성남시, 세종특별자치시, 속초시, 순천시, 양양군, 양주시, 연천군, 예천군, 용인시, 익산시, 인제군, 제주특별자치도, 진도군, 진주시, 천안시, 하남시, 화순군, 화천군	29개
이행 강제금	• 공개공지를 다른용도로 사용하거나 훼손한 경우 강제이행금 부과	계룡시, 금산군, 당진시, 부산광역시, 부산광역시 기장군, 부여군, 산청군, 서울특별시, 서천군, 수원시, 아산시, 예산군, 울산광역시, 천안시, 청양군	15개
공개공지 관리비용 지원	• 공개공지 리모델링, 점검 등에 대한 비용 일부를 시장이 정하는 바에 따라 지원 가능	부산광역시, 서울특별시, 서울특별시 영등포구, 순천시, 인제군, 천안시	6개
기타사항	• 공개공지 관리 실태 및 활용방안에 관한 전문가 점검 가능	고양시, 부산광역시, 서울특별시, 양양군, 예천군,	5개

출처: 국가법령정보센터(2020, <http://law.go.kr/>, 검색일자 : 2020.2.12.)에서 각 지자체의 관련 조례(자치법규 검색 키워드 : 건축, 공개공지) 내용을참고하여 연구진 작성, 각 지자체별 참고한 조례 내용은 정리하여 부록에 별도 첨부

□ 「건축물관리법」 및 건축물관리점검지침

‘건축물관리점검지침’은 「건축물관리법」 제17조 제1항, 「건축물관리법 시행령」 제17조 제2항 등 건축물 점검과 관련된 사항의 세부적인 내용을 다루고 있다. 공개공지는 일정규모 이상의 건축 행위 시 조성 의무가 있는 공간으로 많은 건축물에 관련 공간이 있으며, 법13조에 따라 실시하는 건축물 유지·관리 상태에 대한 정기점검 내용에 공개공지에 대한 내용이 포함되어 있다. 해당 법령 및 지침은 공개공지의 운영 및 유지·관리와 연계할 수 있는 사항을 중심으로 검토하였다.

「건축물관리법」에 따라 건축물관리에 관한 기초자료 확보를 위하여 건축물 용도·규모별 현황, 유지관리 현황 등에 대하여 실태조사(제6조)를 할 수 있으며, 건축물 생애이력 정보체계를 구축(제7조)할 수 있다. 또한, 건축물관리계획의 수립(제11조), 정기점검 및 긴급점검의 실시(제13조, 제14조) 등과 관련하여 건축물의 유지 및 관리, 점검 등에 관한 사항을 계획 및 실시할 수 있다. 해당 법령 및 지침에서 공개공지에 대하여 명시되어 있는 조문은 지침 제15조(정기점검 내용)외에는 없지만, 앞서 검토한 조문 내용인 건축물 실태조사 및 점검, 정보체계 구축 및 관리계획 수립 등에서 공개공지 유지 및 관리와 연계 가능하다.

제9조(정기점검)

정기점검은 법 제13조에 따라 건축물의 안전과 기능 유지 등을 위하여 건축물이 사용승인시의 설계도서 등에 적합하게 유지·관리되고 있는지를 확인하는 점검을 말한다.

제15조(정기점검 내용)

① 점검자는 다음 각 호에 따라 대상 건축물에 대한 정기점검을 수행하여야 하며, 점검결과를 별지 제1호 및 제2호 서식에 따라 작성하여야 한다.

1. 대지 : 조경 및 공개공지, 건축선 및 대지와 도로와의 관계 등이 사용승인 설계도서에 적합한 상태로 유지되고 있는 지 여부를 점검한다. 또한, 옹벽 및 석축 등의 붕괴와 지반침하 가능성 및 대지내의 빗물 배출 및 배수불량으로 인한 대지의 위험요인에 대해 점검한다.

(후략)

출처 : 건축물관리점검지침. 국토교통부고시 제2020-361호

3) 소결

□ 이용행위 제한 등을 통한 공개공지 접근성, 개방성 강화

공개공지는 누구나 이용할 수 있는 공공공간으로 쉽고 편리하게 접근 가능해야 한다. 또한 공개공지라는 공간을 쉽게 인지할 수 있도록 개방성을 가져야 할 것이다. 이러한 측면에서 비교적 공개공지의 접근성이나 개방성 강화를 위한 제도적 기반은 양호하다.

2009년 개정을 통해 건축법 시행령에서 공개공지의 접근성과 개방성을 약화시키는 물건을 쌓거나 출입을 차단하는 행위 등을 금지하고 있으며, 위반 시 처벌하도록 규정하고 있다. 또한, 지방자치단체 조례에서 접근성과 개방성 강화를 위한 보다 구체적인 기준을 제시하고 있다. 이 외에도 건축심의 등을 통해 공개공지가 개방적인 형태를 가지며 이용하기 쉬운 위치에 설치될 수 있도록 제도적 기반이 마련되어 있다.

□ 시설물 설치 규정을 통한 쾌적한 공개공지 조성

공개공지는 누구나 쉽게 이용할 수 있도록 접근성 및 개방성 강화뿐만 아니라 이용자가 편리하고 쾌적할 수 있도록 조성해야 한다. 이에 이용자가 편리하게 이용할 수 있도록 휴게시설이나 조정시설 등을 설치하도록 법령에서 규정하고 있으며, 세부적인 사항은 지방자치단체 건축 조례에서 다루고 있다.

하지만 접근성과 개방성, 편의성과 쾌적성 등에 대한 규정이 있으나, 실제 공개공지가 주변 환경과 얼마나 조화롭게 조성되느냐가 중요할 것이다. 또한, 물리적 공간조성과 함께 이용자들이 매력을 느끼고 다양한 활동이 일어날 수 있도록 공개공지가 조성되어야 할 것이다.

□ 개별 필지 단위로 공개공지가 설치 및 관리되고 있어 이용활성화 측면에서 한계

과거 공개공지는 도시설계에서 다루는 요소로 보다 유연하게 공개공지의 위치 및 면적을 설정할 수 있었다. 하지만 「건축법」에서 개별 필지 단위로 공개공지가 설치 및 관리되면서 양적 확대는 쉽게 이루어졌으나, 개별 공개공지 조성면적의 한계가 있으며 건축물의 건축 시기가 상이하기 때문에 주변 공개공지나 인접한 가로 공간 등과의 연계성이 떨어질 수밖에 없다. 이에 일부 지자체 지침에서 분산배치보다 한 곳에 집중하여 배치하도록 규정하고 있으나 한계가 있다.

공개공지가 보다 활성화되고 도시 공간 내에서 공개공지의 활용 가치를 높이기 위해서

는 특정용도지역이나 규모에 따라 통합적으로 조성 및 유지관리 될 수 있는 방안에 대하여 고려할 필요가 있다. 또한, 중심상업지역 등은 효율적인 토지이용이 요구되는 지역에서 공개공지의 공공성을 적절히 유지하면서 활용성이 극대화 될 수 있도록 제도적 보완이 필요하다.

□ 공개공지 관련 법·제도에서 운영 및 유지·관리에 대한 고려 부족

공개공지와 관련된 다양한 현행 법·제도는 대부분 조성에 따른 인센티브 규정, 조성 및 위치에 관한 규정 등을 다루고 있어 공개공지가 조성된 이후 운영 및 유지·관리에 대한 고려가 부족하였다. 「건축법」에서 유일하게 유지 및 관리에 대한 조문이 포함되어 있었다. 공개공지가 최초로 명시된 법이 「건축법」으로 관련 내용을 해당 법령에서 다루고 있어 타법 및 제도에서 유지 및 관리 등에 관한 사항을 포함하기에 어려운 부분이 있을 수 있으나, 지속가능한 공개공지의 운영을 위해 관련 법·제도에서 공개공지를 조성하는 것 이외에 조성 이후 보다 효율적이며 효과적으로 운영 및 유지·관리할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

「건축법」에서 유일하게 공개공지의 유지 및 관리에 관하여 규정하고 있지만, 공개공지가 체계적으로 관리될 수 있는 확실한 제도적 기반이 마련되었다고 볼 수 없다. 현재 인센티브 제도는 공개공지 조성 시에만 적용받고 있으며, 유지·관리 부분은 행위규제 및 벌칙 사항 등 규제에 관한 사항만 다루고 있다. 공공성 측면과 활성화 측면을 모두 고려하여 조성 이후 적절하게 공개공지가 운영되고 유지·관리 될 수 있도록 인센티브 제도가 보완될 필요가 있다.

□ 체계적인 공개공지 점검 및 DB관리 시스템 미흡

지자체 건축조례에서 건축주가 공개공지 사용신청 시 관리대장을 작성하여 제출하고 정기적으로 점검하도록 규정하고 있다. 하지만 현실적으로 현행 제도상 건축주가 자발적으로 공개공지를 정비 및 유지·관리가 가능하다 보기 어렵다. 공개공지가 조성 이후에도 체계적으로 운영 및 관리되기 위해서 상시적으로 공개공지의 상태에 대하여 점검 및 신고·평가 등의 시스템 마련이 필요하다. 또한, 효과적으로 공개공지를 유지·관리하기 위해서 기본현황 정보, 점검결과 등에 대한 정보체계 구축이 필요하다.

2. 국외 공개공지 관련 법·제도 및 정책 사례 분석

공개공지 국외 사례 분석 대상은 제도적으로 공개공지가 규정되어 있으며, 국가나 도시 전역의 공개공지를 중앙정부 또는 시정부에서 통합적으로 관리하고 있는 사례이다. 또한 공공공간을 폭넓게 규정하여 공개공지를 포함하여 사유지를 공공이 이용하는 경우 공공공간으로 규정하고 이를 통합적으로 관리하고 있는 사례를 검토하였다. 문헌검토 등을 통하여 공개공지 관련 제도 및 사례를 조사하고, 조사 대상 중 적합한 주요 사례를 선정하여 관계기관 면담조사¹⁵⁾ 등을 시행하였다.

주요 선진국 도시를 대상으로 공개공지 관련 제도 및 운영현황에 대하여 조사하였고, 이중 우리나라와 유사하게 공개공지 설치에 따른 인센티브 제도가 있으며, 공개공지 내 다양한 활동을 장려하는 정책을 펼치는 미국 뉴욕시와 홍콩을 대상으로 심층적인 공개공지 관련 법제도 및 정책을 분석하고자 하였다.

[표 3-10] 국외 공개공지 관련 법제도 및 정책 분석 사례도시 및 주요내용

사례지	주요내용
미국 뉴욕	- 3년 주기로 전문가 정기점검 시행 - 공개공지 운영 및 유지·관리 전담 비영리단체 APOPS 설립 - 공개공지 내 이벤트 콘서트, 미술작품 전시 등 다양한 활동 장려 - 키오스크, 노점카페 운영 가능(최대 5%)
홍콩	- 홍콩 계획국과 개발국에서 공개공지 관련 제도 관리 - 공개공지 운영 및 관리 가이드라인 제공(상업적 이용 가능)

출처 : 본 절의 내용을 요약하여 연구진 작성

15) Kayden, Jerold & Woodward, Douglas. (2020,8.28. 온라인 인터뷰); Harrison, Eric (2020.9.9. 온라인 인터뷰)

1) 뉴욕시 공개공지¹⁶⁾

뉴욕시 공개공지(Privately Owned Public Spaces, POP)는 1961년 zoning 제도 개선에 따라 건축주가 인센티브를 받고 공공에게 제공하는 공간으로 처음 도입되었다(Kim et al., 2007, p.18; p.21). 점차 공급 위주에서 질적 향상을 위한 제도적 개선이 이루어지고 있으며 2013년 Zoning Resolution 개정¹⁷⁾에 따라 개인 소유의 공개공지 내 누구나 접근 가능한 개방지역에 관한 사항과 임시 편의시설, 행사 등을 허용하는 조항으로 개정되었다. 하지만 이와 관련한 91-82조항은 2014년 1월 1일까지만 효력이 있으며, 이후에는 91-821조항에서 정의하는 기준을 적용한다(NYC, 2020b, p.2). 1961년 뉴욕시 공개공지가 처음 제도화 된 이후 지속적으로 조성되었으며 현재는 380개 이상의 건물에 590개 이상의 공개공지가 조성되어 있다. 뉴욕의 공개공지는 다양한 형태로 존재하며 밀집된 뉴욕 도시공간에서 쾌적하며 매력적인 공공 공간, 녹지 공간 등을 제공하고 있다.

□ 이용 및 시설

뉴욕에서는 공개공지를 일반시민에게 홍보하고 인지하기 쉽게 공개공지에 안내표지판을 설치하도록 하였으며, ‘open to public’이라는 문구를 넣어 공개공지가 일반에게 열린 공간임을 명시하도록 규정하였다. 또한 새로운 공개공지의 조성 시, 기존 공개공지 및 공공공간과의 거리와 위치를 고려하여 접근성을 강화하고 보행네트워크에 기여할 수 있도록 하였다. 이러한 규정들은 공개공지의 개방성과 접근성을 강화하여, 보다 많은 사람들이 공개공지 공간을 이용할 수 있도록 함에 목적이 있다.

16) APOPS, 2020, <https://apops.mas.org/> (검색일: 2020.2.15.); NYC, 2020b, <https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/pops/pops.page> (검색일: 2020.9.10.); NYC, 2020a, <http://zr.planning.nyc.gov/> (검색일: 2020.2.15.)의 내용을 참고하여 재구성하였음.

[표 3-11] 뉴욕 공개공지의 접근성 및 개방성 강화를 위한 조치

구분	주요 내용
디자인 기준[37-61]	(a) 모든 광장, 주거 광장 및 도시 광장은 공공공간 간판에 제공된 치수 및 그래픽 표준과 일치하는 필수 텍스트를 포함한 간판을 제공해야함. 'open to public'이라는 문구가 포함되어야 하며 가독성을 보장하는 형식으로 매우 대조적인 배경이 제공되어야 함 (b) 이동식 테이블 및 의자의 도입은 광장 내에서 허용되며 37-625절에 따른 디자인 변경을 구성하지 않아야 함
위치 제한[37-713]	공공광장이 위치할 경우 기존 편의시설이 정면에 있는 거리를 따라 측정된 기존의 공개적으로 접근 가능한 개방 구역 또는 공공 공원에서 175피트 이내에 위치해서는 안 됨. 공공광장이 길 반대편에 위치하는 경우 직접 반대편 도로를 따라 측정된 거리에 위치해야함. 공공광장이 기존의 공개적으로 접근 가능한 개방 구역이나 공원에서 길 건너편에 있고 도시 계획위원회 위원장이 그러한 장소의 공공광장의 위치가 두 개 이상의 열린 지역을 찾아 연결한다면 보행자 순환 네트워크에 기여할 수 있음

출처: NYC(2020c, <https://zr.planning.nyc.gov/article-iii/chapter-7>, 검색일: 2020.6.28.)

또한 공개공지의 이용도를 향상시키기 위하여, 제37-721 등의 규정에 따라 보행로와 접하는 전면부에는 장애(방해)물을 설치하지 않도록 자세한 기준을 제시하고 있다. 다만 공개공지의 이용활성화에 도움이 되는 요소들은 제37-726 규정에 허용되는 장애물로 명시하여, 공개공지의 공공성을 해치지 않도록 위치, 쓰레기 및 설치류 관리, 조명 및 설치물, 식생 등의 유지관리 등 세부적인 사항에 대한 기준을 제시하였다.

[표 3-12] 뉴욕 공개공지의 접근성 및 개방성 장애요소 제한·설치규정

구분	주요 내용
보행로 전면부[37-721]	공공광장에 대한 보행자의 접근을 용이하도록 가로선 또는 보도확장선에서 15피트 이내에 위치한 공공광장의 면적은 다음 각 호의 규정을 적용함 (a) 이러한 면적의 최소 50%는 장애물이 없어야 하며 다음 규정을 준수해야함 (1) 각 가로선 또는 보도 넓이선을 따라 공공 광장 전면부의 50% 이상 장애물이 없어야함 (2) 그러한 방해를 받지 않는 접근 구역은 가로선에 수직으로 측정된 15피트의 깊이까지 확장되어야함. 그러한 접근 구역의 어떤 부분도 가로선과 평행하게 측정된 5피트 이하의 폭을 가지지 않아야하며, 그러한 구역의 적어도 한 부분은 가로선과 평행하게 측정된 8피트 이상의 폭을 가져야한다면 접근, 구역의 폭은 역속적일 필요가 없음 (b) 그러한 구역의 나머지 50%에서는 장애물이 공공광장에 면한 공공 보도 높이보다는 2피트 이상 높지 않다면 37-726(허용 장애물)에 열거된 장애물만 허용됨. 단, 가벼운 지장물, 공공공간 표지판, 계단 난간, 외부 벽은 제외함. 쓰레기통, 나무 및 고정되거나 이동 가능한 좌석과 테이블은 가능하며 또한 공공 광장을 경계로 하는 벽에서 3피트 이내에 위치한 벽이나 나무, 분수 및 예술작품은 2피트의 높이를 초과할 수 있음. 코너 공공광장의 경우, 이 조의 요건은 각 도로 전선에 별도로 적용되어야 하며 공공광장 전면이 인접한 공공보도와 동일한 고도에 있어야하며 장애물이 없어야하는 2개 이상의 도로 교차점에서 15피트 이내의 면적에 적용되어야 함

구분	주요 내용
허용되는 장애(방해)물 [37-726]	(a) 공공광장은 공원과 운동장에서 일반적으로 볼 수 있는 다음과 같은 특징을 지니고 있어야 함. 장비 및 부속물을 제외하고 하늘이 개방되어야 하며 장애물이 없어야 함. 허용 장애물은 분수, 수영장, 폭포, 조각품 및 기타 예술 작품, 벤치 등 이동식 의자를 포함한 좌석 등을 포함함. 조명, 공중전화, 공중화장실, 허용된 임시 전시, 허용된 차양, 캐노피, 표지판, 놀이기구, 허용된 키오스크 및 야외 카페, 스테이지, 에스컬레이터를 포함할 수 있는 지하철역 입구 그리고 음용수대를 포함함. 단, 허용 방해물에 의해 총체적으로 점유되는 면적은 (b)에서 인용한 최대 비율 초과 불가 (b) 허용되는 방해물은 다음과 같이 공공광장 면적의 최대 비율을 차지할 수 있음 - 면적이 10,000평방피트 미만인 공공광장: 40% - 오픈 에어카페가 허용된 면적이 10,000평방피트 미만인 공공광장: 50% - 면적이 10,000평방피트 이상인 공공광장: 50% - 오픈에어 카페가 허가된 지역의 공공광장: 60% 허용된 방해물 영역은 외부 치수로 측정되어야 하며, 이동 가능한 의자, 야외 카페, 임시 전시 등 비상설적 또는 이동이 가능한 장애물은 개별 가구로 측정하지 않고 부지 계획에 지정된 총면적 이내로 제한함. 37-742조 (식물 및 나무) 규정에 따라 심겨진 나무와 나무 캐노피는 허용된 장애물이 점유한 전체 면적을 계산하기 위한 장애물로 간주되지 않음. 식재용 화단과 나무를 위한 옹벽은 방해물로 간주됨. 단, 공공의 접근과 좌석을 위한 잔디밭이 인접한 공공광장 고도와 6인치 이상 차이가 나지 않는 한 장애물로 간주되지 않음. 2012년 4월 30일 이전에 건설된 공공 접근 가능한 개방 구역 또는 공공광장에 33-23조에 따라 추가된 외부 벽두께는 허용된 장애물이 점유한 총 면적을 계산하기 위한 장애물로 간주 불가 (c) 캐노피, 차양, 천막 및 태양 제어 장치 (1) 공공 광장 내에 위치한 건물의 출입구는 다음과 같은 경우 최대 1개의 캐노피, 차양 또는 차양막을 가질 수 있음 I) 최대 면적이 250제곱 피트인 경우, II) 건물 전면과 수직으로 측정했을 때 15피트 이상의 공공광장으로 돌출되지 않아야 함, III) 건물 입구에 인접한 공공 광장 높이에서 최소 15피트 위에 위치함, IV) 수직 지지대를 포함하지 않음. 이러한 캐노피, 차양막은 인접한 도로 및 인접 건물로부터 공공 광장에 대한 가시성을 최대화하도록 설계해야함. 단, 공공광장 내에 위치한 주거지를 포함한 건물의 출입구와 관련된 캐노피, 차양 및 천막은 공공광장에 15피트 이상 돌출할 수 있으며, 공공광장 가장자리에서 완전히 10피트 이내에 위치한 경우 수직 지지대를 포함할 수 있음 (2) 태양 제어 장치는 다음과 같은 경우 공공 광장 내에 위치할 수 있음 I) 1층 천장 수준 위에 위치해야 함, II) 2피트, 6인치의 최대 투영으로 제한되어야 함, III) 건물 벽면 면적의 20% 이하를 전체적으로 덮는 단단한 표면을 가져야 함, IV) 33-42절 (허용 방해물)에 따라 파라펫 벽 또는 가드레일의 높이까지 허용되는 건물 높이 이상일 수 없음 (d) 차고 출입구, 진입로, 주차 공간, 적재장소, 배기구, 기계설비, 건축폐기물 보관시설 금지 공공광장 내에서는 차고 출입구, 진입로, 주차 공간, 승객의 하차 또는 적재용 침대가 허용되지 않음. 공공광장 내에서는 건축 폐기물 보관시설이 허용되지 않으며, 공공광장을 통해 건축폐기물 시설에 접근하거나 서비스를 제공해서는 안됨. 차고지 출입구, 주차 공간, 승객의 하차장, 진입로 또는 건물 쓰레기 보관시설이 공공광장에 인접해있는 경우, 공공광장의 어느 지점에서 보더라도 이러한 시설과 차량을 실질적으로 숨길 수 있는 벽으로 분리되어야 함. 배기구가 인접한 공공광장 수준보다 15피트 이상 높은 경우를 제외하고, 어떤 공공 광장이나 공공광장에 면한 건물 벽면에는 배기구나 기계 장비도 허용되지 않음. 공기 흡입구 또는 축대는 식재나 기타 설계특징에 의해 공공 시야를 가리고 공공 광장 구역 내에서 시야를 방해하지 않는 한 공공 광장 내에서 허용되어야 함

출처: NYC(2020c, <https://zr.planning.nyc.gov/article-iii/chapter-7>, 검색일: 2020.6.28.)

공개공지의 운영 시간은 동일하지 않으며, 일부 사유지 공개공지는 낮 특정시간에만 입장이 가능하다. 공개공지 이용자들에게 불편감을 줄 수 있는 행동에 대하여는 제한하고 있으며, 보안요원, 경찰, 안내데스크 등에서 공개공지를 감시 및 관리하고 있다. 공개공

지 내에서 다양한 이벤트나 콘서트 개최, 미술 작품 전시 등에 대한 활동 증진을 장려하고 있으며, 키오스크나 노점카페 등의 운영을 통하여 다양하게 공간이 활용될 수 있도록 하고 있다. 공개공지 내 최대 5% 공간만 상업적으로 운영이 가능하다.

[표 3-13] 뉴욕 공개공지 이용 활성화를 위한 상업시설 제한적 허용 규정

구분	주요 내용
키오스크와 오픈에어카페 (Open Air Cafe)[37-73]	키오스크 및 오픈 에어 카페는 이 조에 따라 인증 시 공개 접근 가능한 공개구역 내에 배치될 수 있음. 이는 허용되는 방해물로 취급되며, 해당 지역 규정에서 허용하는 용도만 공공이 접근 할 수 있는 개방 구역의 전면을 점유할 수 있음 키오스크를 제공할 경우 건축법령에 따라 건축부서에서 승인한 대로 실질적으로 개방되고 투명한 1층 임시 또는 영구구조물로 함. 지붕이 있는 영역을 포함한 키오스크는 100제곱피트를 초과하는 영역을 점유해서는 안됨. 다른 승인된 키오스크 또는 오픈 에어 카페가 점유하고 있는 지역을 제외하고, 공개 접근 가능한 개방 구역의 5천 평방 피트마다 키오스크 1개가 허용됨. 키오스크 배치는 보행자 순환 경로 내에 방해되거나 배치되어서는 안됨. 키오스크가 점유하는 모든 면적은 바닥 면적 계산에서 제외됨. 키오스크는 뉴스, 도서 또는 잡지 판매대, 음식 또는 음료 서비스, 꽃 판매대, 정보 부스, 기타 공공 접근성이 높은 개방 구역의 공공 이용과 즐거움을 증진하는 활동 등 해당 지역 규정에서 허용하는 용도로만 점유할 수 있음. 모든 주방 장비는 키오스크 내에 완전히 보관되어야 함.
(a) 키오스크	키오스크는 운영 중이어야 하며, 연간 최소 225일 이상 서비스를 제공함. 그러나 키오스크는 본 조 (c)에 명시된 조건에 따라 더 적은 일 동안 작동할 수 있음. 제32-41조 (건물 내 폐쇄)의 규정에도 불구하고, 옥외 식사 서비스나 키오스크 점용 이용은 개방된 창문을 통해 공개적으로 접근 가능한 개방 구역에서 고객에게 서비스를 제공함
(b) 오픈 에어 카페	오픈 에어 카페를 제공하는 경우, 영구적으로 폐쇄되지 않은 식당 또는 식음용 장소로 하고, 웨이터 또는 테이블 서비스를 할 수 있음. 건축법령에 따라 수직 지지대가 없는 지붕, 임시 식물 지붕을 설치할 수 있는 경우를 제외하고 하늘이 개방되어야 함. 탈착식 난방 램프 오픈에어 카페는 공개 개방 구역 총 면적의 20% 이내의 골재 면적을 점유해야 함. 동일한 오픈 에어 카페의 별도 구역 사이 또는 오픈 에어 카페와 이러한 카페의 서비스를 제공하는 키오스크 사이에 위치한 폭 10피트 미만의 공개 접근 가능한 오픈 구역은 오픈 에어 카페의 최대 골재 면적의 계산에 포함됨. 개방 에어 카페는 개방 구역의 가장자리를 따라 위치하되, 면적이 3만 평방 피트 이상인 개방 구역 내에 위치한 에어 카페를 제외함. 오픈 에어 카페는 공공이 접근할 수 있는 개방 구역의 모든 도로 전면의 1/3 이상을 점유할 수 없으며 순환경로를 방해하면 안됨. 오픈에어 카페 사전 인증에 따라 승인된 플랜터 또는 벽이 있는 경우를 제외하고, 공공에 접근 가능한 개방 구역의 나머지 부분과 경계가 있는 모든 측면에서 접근 가능해야 함. 앞에서 언급한 예외조항에 따라, 공개 접근 가능한 개방 구역이나 보도에서 개방된 에어 카페 구역과 분리하는 울타리, 평면, 벽, 식물 칸막이 또는 기타 장벽은 금지됨. 테이블, 의자, 버스킹 스테이션 및 난방 램프를 포함한 오픈 에어 카페의 모든 기구는 오픈 에어 카페가 활성화되지 않은 경우, 공공에 의해 사용할 수 있는 경우를 제외하고, 공공에 접근할 수 있는 개방 구역에서 완전히 제거되어야 함. 오픈 에어 카페 내에는 주방 설비를 설치할 수 없지만, 오픈 에어 카페와 인접한 키오스크에는 주방 설비를 포함할 수 있음. 허용된 장애물로 적격인 오픈 에어 카페는 바닥 면적의 정의에서 제외됨 노천카페가 입주할 공간의 경계 외부 귀퉁이는 흰색 라텍스 표시 또는 구역 표시 페인트로 도색한 선으로 지면에 표시하여야 함. 선은 테두리가 각진 모서리에서 교차하는 지점에서 카페 테두리 양쪽에 가로 1인치, 세로 3인치여야 함. 또한, 카페 모서리를 표시하는 라인의 끝점에서 시작하여 5피트 이하의 간격으로 1인치 폭과 3인치 길이의 선을 지면에 표시해야 함. 오픈 에어 카페는 연간 최소 225일 이상 서비스를 제공하며, 높이가 6인치를 초과하지 않아야 하는 플랫폼을 제외하고 인접한 공공광장 및 보도 구역과 동일한 고도에 위치해야함

구분	주요 내용
(c) 인증	키오스크 및 오픈 에어카페는 건축청장에게 도시계획위원회 위원장의 인증을 받아 공개접근이 가능한 개방구역 내에 배치할 수 있으며 다음과 같음 (1) 그러한 사용은 공공이 접근할 수 있는 개방 구역의 공공 이용과 즐거움을 촉진함 (2) 주변 지역에서 바람직한 사용을 보완함 (3) 사용의 소유자 또는 건물 소유자는 이러한 키오스크 또는 오픈에어 카페의 유지보수를 책임져야하며, 용도에 의해 입주가 가능한 건물 계획에 지정된 구역 내에 위치해야함. 지정된 구역 외부의 키오스크 또는 오픈 에어 카페에 의해 침해되지 않아야함 (4) 공개적으로 접근 가능한 개방 구역에 대한 시각적 물리적 접근에 부정적인 영향을 미치지 않아야함 (5) 공공광장 내에 위치한 경우, 이러한 사용은 이 조에 명시된 모든 요건에 따라 제정되어야 함 (6) 기존 공개 구역 내에 위치한 키오스크 및 오픈 에어 카페의 경우, 공공 광장 표준에 따라 가능한 많은 조정 및 공공 좌석을 포함하여 필요한 경우 공개 개방 구역의 일반적인 개선의 일환으로 그러한 사용을 제한함 (7) 해당 카페의 운영 요일과 시간을 나타내는 표지판이 카페 구역 내에 공개되어 있어야함 (8) 연간 225일 미만 운영 중인 키오스크의 경우, 비수기 계획서를 의장에게 제출하여 키오스크가 운영하지 않을 때 공공이 접근할 수 있는 개방 구역에서 완전히 제거되고, 이전에 키오스크가 점유한 구역은 공공 용도로 반환되며 해당 구역은 공공접근이 가능한 설계 표준에 맞게 반환됨
(d) 과정	인증신청은 도시계획 위원회 위원장에게 신청하여야 하며, 위원장은 가능한 빠른 시일 내에 피해주민 위원회에 인증 신청서 사본을 제출함. 위원장은 해당 지역의 시설물의 적정성에 대한 주민 위원회의 의견을 충분히 고려하여 신청서가 접수된 날로부터 60일 이내에 인증 신청에 응해야함. 위원장은 이를 시의회에 제소하여야 하며, 신청 후 20일 이내에 다수결로 승인심사를 의결할 수 있음. 협의회가 의결한 경우에는 위원장 인증 신청일로부터 50일 이내에 공청회를 개최하여야함. 의회는 이 조에 정한 기간 내에 위원장의 인증을 이행하지 않을 경우, 이를 승인한 것으로 보며, 이러한 인증은 3년 동안 유효함. 키오스크 또는 오픈 에어카페의 배치를 위해 모든 신청서에는 테이블, 의자, 레스토랑 장비 및 난방 등의 배치와 개수, 키오스크 또는 오픈에어가 닫혀있는 동안 보관 장소를 포함하여 규정을 준수하는 상세 부지 계획이 포함되어야 함. 키오스크 또는 오픈 카페가 기존 공개 접근 가능한 개방 구역 내에 위치해야 하는 경우, 각 키오스크 또는 카페 적용은 제37-78조 (c)항의 요건에 따른 준수 보고서를 첨부해야 함 이러한 키오스크 또는 오픈 에어 카페를 수용하거나 본 조 (c)-(6)을 준수하기 위해 공공에 접근 가능한 개방 구역에 대한 설계 변경이 필요한 경우, 특별히 맨하튼 아래 구역 내에서 공공에 접근 가능한 개방 구역에 대한 설계 변경을 제외하고 제37-625조 (설계변경)에 따른 인증이 필요함. 91-832조 (기존 아케이드 내에서 소매 사용 허가), 91-841조 (기존 아케이드 내에서 소매활동을 위한 허가)에 따른 인증의 일부로 91-832조 (광장 개선)의 규정에 따른 개방 구역 또는 91-937조 (후속 설계변경)에 따른 인증은 만족시켜야 함. 키오스크 또는 오픈 에어 카페에 대한 이러한 모든 계획은 이 조에 따라 키오스크 또는 오픈 에어 카페 인증에 대한 통지를 제공하는 법적 기구 형식의 재산에 대해 색인화하여 뉴욕시 도시 등록부 자치구청에 제출하고 적절히 기록되어야 함. 법정기기의 형식과 내용은 위원장이 만족할 만한 것으로 하며, 공개 접근 구역 내에 키오스크 또는 오픈 에어 카페를 설치하기 위한 전제 조건으로 함

출처: NYC(2020c, <https://zr.planning.nyc.gov/article-iii/chapter-7>, 검색일: 2020.06.28.)

□ 정비 및 관리

2007년 뉴욕시 도시계획부에서 공공공지를 위한 개정안에서 공개공지가 개별 규칙을 갖는 대신 기존 공지와 새로운 공개공지에 적용되는 디자인과 운영 기준에 관한 새로운

규칙을 제안하였다. 제37-726에 따라 공개공지 내 시설물에 대한 유지·관리의 책임 사항과 섹션 37-73에서 공개공지 내 시설물의 이용 용도와 지정 구역 등에 대하여 규정하고 있다. 또한, 건축주에게 지속적인 공개공지 유지 및 관리에 대한 의무를 부과하기 위해 정기적으로 “maintenance and operating agreement”에 서명하도록 규정하고 있다.¹⁷⁾

뉴욕시 공개공지에 대한 정기점검은 건축사, 조경기술사, 전문 기술자 등 전문가가 3년 주기로 시행하며, 점검자는 공개공지 승인 증명서, 공개공지 점검 진술서, 시설물 변경 여부, 위법 여부 및 내용 등을 포함한 점검 보고서를 제출해야 한다(최정희 2012, p.250).

특히 APOPS (Advocates for Privately Owned Public Space)라는 공개공지의 운영과 유지·관리를 전담하는 비영리단체를 설립하여 MASNYC(The municipal Art Society of New York)와 함께 공개공지를 지속적으로 관리하고 개선할 수 있도록 하였다. APOPS와 뉴욕시 도시계획국(NYC Department of City Planning)과의 관계 및 각각의 역할, APOPS의 운영재원, 공개공지 개선 프로젝트의 과정 등 APOPS에 대한 보다 세부적인 사항은 해외 전문가 원고의뢰를 통하여 정보를 습득할 계획이다.

[표 3-14] 지속가능한 공개공지 유지 및 관리를 위한 MASNYC의 프로그램

주요 항목	프로그램 내용
공개공지 DB 구축 및 정보 제공	뉴욕 전역의 공개공지에 대한 DB를 구축 - 공개공지의 현황 사진 또는 비디오 - 설계도면 - 시설 및 운영시간 - 주요 어메니티 공개공지의 이용자가 의견을 게시하고 재설계 및 프로그램 제안할 수 있도록 공개공지 정보를 대중에게 제공
공공 프로그램	이용 활성화를 위한 공공 프로그램 후원 - 공공 예술 - 레크리에이션 - 학술적 프로그램

17) Jerold S. Kayden. (2000). Privately Owned Public Space, John Siley & Sons, Inc. p. 38.
참고문헌의 출판년도가 2000년으로 현 시점과 20여년의 차이가 있으므로 현행 법령 및 제도에 대한 조사 및 분석이 필요

주요 항목	프로그램 내용
개선방안	공개공지의 물리적 개선을 위한 소유주와 다른 사람들과의 협력 - 기존 공개공지의 “채택(선정)”에 잠재적 관심이 있는 조직의 식별 - 관심이 있는 소유주들을 위한 설계 공모와 협의 - 적절할 경우 소유주들에게 공개공지의 개선을 위한 규제 허가의 지원 - 공개공지의 개선을 장려하기 위한 지역사회 위원회, 사업 개선 지구, 시민 기관에 대한 지원
모니터링	모든 공개공지가 법적 요구사항을 준수하도록 보장하는 사전 모니터링 프로그램의 장려 - 지역사회 위원회, 사업 개선 지구, 시민 단체와의 협력 - Kayden 교수, 뉴욕시 도시 계획국, 시립 예술 협회에 의하여 2000년에 개발된 공개공지에 대한 데이터 레지스트리를 최신 상태로 유지
특별 프로젝트	진행중이거나 고려중인 특별 프로젝트의 실행 - 소유주가 공개공지 행태 관리에 이용할 수 있는 표준 규칙 작성 - 도시의 through-block arcade networks 분석 - 대학원 과정의 스튜디오 수업에 대한 후원 - “바로잡을 수 없는” 공개공지의 처분에 관한 연구 - 공개공지 아이디어 공모전
공공 정책	공개공재에 대한 공공 정책 토론에 참여 - 공개공지에 관한 정책 요약 - 연례 “State of Privately Owned Public Space Report” 소개

출처: APOPS.(2020, <https://apops.mas.org/about/mission/>, 검색일: 2020.2.15.)

공개공지에 대한 운영 및 관리 비용은 건축주가 원칙적으로 전액 부담을 하며, 공개공지 조성 시 제공받은 인센티브에 지속적인 관리를 위한 비용이 포함되어 있다(Kayden 2000, pp.38-40). 이외에 건축주와 뉴욕 도시계획과가 협의를 통하여 공개공지 면적을 축소하는 대신 건축주 부담으로 공개공지를 리모델링할 수 있는 제도가 있다(Kayden 2000, pp.38-40).

2) 홍콩 공개공지

홍콩은 1960년대 급격한 경제성장과 도시화가 이루어지면서 현재 형태의 좁은 골목, 고밀도의 도시 경관이 형성되었다. 이에 영국식민정부는 1962년 보행환경과 가로 경관 등을 개선하고자 공공공간을 민간에 위탁하여 조성하는 홍콩 최초의 공개공지(Public Open Space in Private Development, POSPD) 제도를 도입하였다(Yu, 2018, p.732). 2008년 공개공지 발전의 역사적 사건이라 할 수 있는 The Hijacking Public Space Movement를 계기로 공개공지에 대한 대중적 관심이 커졌으며, 공개공지 이용에 대한 시민의 권리가 강화되기 시작하였다.

홍콩 타임스퀘어는 민간기업의 사유지로 인식되어 왔으나, 2008년 타임스퀘어 공개공지의 보행 통제, 상업적 활동에 대한 유료 대여 사건, 공개공지에 대한 개발업자의 공적 책임에 대한 언론보도 등에 따라 공개공지에 대한 시민의 이용 권리에 대한 논란이 확산되었다. 이에 대해 정부가 민간 개발업자의 공적 의무 거부를 지지하자 Hijacking Public Space Movement가 촉발되었고, 이를 계기로 공개공지 운영 및 관리에 관한 논의가 시작되고 관련 가이드라인, 정책이 수립되기 시작하였다(Luk, 2009. p.698).

Hong Kong's Not-So-Public Public Spaces: Privately Owned Public Spaces

2008년, 커즈웨이 베이에 위치한 타임스퀘어의 보안경호원이 광장 내 고객들을 상대로 공연하는 버스커들을 쫓아내고 타이 콕 초이 지역의 사유주택지인 메트로 하버 뷰의 개발업자가 공공공간에 대한 일반 시민의 접근을 제한하였다. 이러한 논란은 공개공지에 대한 시민들의 관심을 끌었다.

출처 : Medium(2018, <https://medium.com/@u3538313/citys-not-so-public-public-spaces-privately-owned-public-spaces-3832cea0891>, 검색일 : 2020.11.10.)

□ 이용 및 시설

Public Open Space in Private Developments Design and Management Guidelines에서 공개공지 내 허용 활동에 대한 규제, 개방시간, 투명성과 정보제공, 안전과 보안, 보행로로의 개방성 등 운영 및 관리에 관련한 가이드라인을 제공하고 있다(Hong Kong Development Bureau, 2011, pp.1-32). 공개공지에서 상시적으로 허용되는 활동은 대부분의 일상적 활동이며, 소유주가 원할 경우 비상업적 활동이나 자선활동 등을 계약증서에 포함하여 가능하도록 할 수 있다. 홍콩 공개공지는 상업적인 활동도 가능하며 소유주가 관련부처에 승인을 받아야 한다. 공개공지가 공공의 목적으로 조성된 공간으로 모든 상업적인 활동이 허용되는 것이 아니라 공개공지를 활성화할 수 있으면서 이용자의 활동에 방해가 되지 않는 수준에서 허용되며 최대 허용면적은 10%이다.

[표 3-15] 홍콩 공개공지 활성화를 위한 이용행위 관련 규정(관리 지침 3.1.)

구분	주요내용
(a) 상시 허용되는 활동	특별한 경우를 제외하고는, 소극적 활동, 걷기, 일시적 머무름 등의 여가 활동을 포함하여 일상적인 활동의 대부분은 상시 허용되어야 한다.
(b) 비상업적 또는 자선 활동	자발적인 것에 한해서, 소유주는 계약 증서 상의 항목에 예측된 공개공지 내에서 비상업적 또는 자선 활동을 허용할 것인지 선택할 수 있다. 비상업적 또는 자선 활동이 임대차 계약서의 조건이나 Deeds of Dedication의 조건에 부합하지 않을 경우, 소유주는 임대차 계약에 대한 면제를 위해 Lands Department에 방문하거나, Deed of Dedication 하의 필수 허가요청을 위해 Buildings Department에 방문해야 한다. (중략) 면제신청이 승인되면 면제신청은 Lands Department이 정한 적절한 조건과 규정에 예측된다. 소

구분	주요내용
	유주/관리업체는 커뮤니티 이용자와 공공이 공개공지 내 비상업적 또는 자선 활동 개최를 신청할 수 있도록 공개적인 방법으로 신청 절차를 마련하고 공공에 공지해야 한다. 공개공지 이용에 대해 어떠한 비용도 부과되어서는 안 된다는 조항이 계약증서에 분명히 명시되어 있을 경우, 비상업적 또는 자선활동을 위한 이용에 대해서는 어떠한 비용도 부과되어서는 안 된다. 또한 이용에 대한 관련 정부기관(예를 들면 식품환경위생부, 사회복지부, 홍콩경찰국, 건축부)로부터의 관련된 승인과 동의를 얻고 정부 부서에 의해 부여된 요구조건이나 그 밖의 다른 관련 조건을 충족시키기 위한 신청 책임이 남아 있다.
(c) 상업 활동	소유주가 공개공지에서 상업 활동을 허가하고자 한다면, 우선 Lands Department와 Buildings Department에 각각 면제신청과 허가신청을 제출해야 한다. (중략) 면제신청이 승인되면 면제신청은 Lands Department에 납부해야하는 면제 수수료를 포함하여 정한 적절한 조건과 규정에 예측된다. Lands Department는 다음과 같은 요소를 고려하여 개별 건에 대해 면제신청 승인을 결정해야 한다. (a) 상업적 이용이 주 출입 지점, 입구, 개발부지 내 통행로를 방해하여 공개공지의 공적 이용 가능성 침해하여서는 안 된다. (b) 야외 카페, 키오스크, 책/뉴스 스탠드, 스툴, 상업적 전시와 이벤트를 위해 지정된 구역과 야외식당 및 휴게서비스업(Outdoor Restaurant Seating Accommodation)이 공개공지의 최대 10%를 넘어서는 안 된다. (c) 보너스 GFA(Ground Floor Area)가 해당 공개공지에 부여되었을 경우, 일반적으로 공개공지가 상업 활동에 적합하다고 판단될 때, 전체 면적의 최소 10%는 보너스 GFA로 부여되어서는 안 된다. 공개공지가 공적 이용을 위해 헌납된 통행로와 연결되어 있을 때, 상업 활동이 적합하다고 판단되는 경우, 전체 면적의 최소 10%와 공공 통행로는 보너스 GFA에 부여되어서는 안 된다. (d) 해당 공개공지에서 상업활동을 허가하는 데 있어서 기술적 실현가능성과 법적인 제제 여부가 있어서는 안 된다. (e) 관련 지역 위원회의 견해를 고려하여야 한다. (f) 도소매업, 공공기관 부지의 제공, 금융 또는 제조활동을 위한 영구적 구조물이나 설치물의 기반이 필요한 상업 활동과 같이 공개공지의 목적과 양립할 수 없는 활동은 허용될 수 없다. (g) 상업 활동을 위한 구역 내 어떠한 구조물도 관련 건물의 법규와 요건을 준수해야 한다. 면제신청 수수료가 전액 납부되면, 소유주는 공개공지 내 상업적 활동에 대한 부담금을 부과할 수 있다. Lands Department의 포기/면제 신청과 Buildings Department의 허가 신청과 별개로, 예를 들면 야외식당및휴게업에 대한 식품환경위생부의 승인과 같이 관련 정부 부처와 관련 당국으로부터 필수적인 승인/동의를 받는 것은 소유주와 상업 활동 주체의 책임이다.

출처: Hong Kong Development Bureau(2011, pp.24-29)

소유주는 정부와 합의한 계약서에 따라 공개공지와 공공보행로는 개방해야 하며, 핵심 보행로가 되는 공개공지는 보안 및 안전성의 문제가 없을 시 24시간 상시 개방해야 한다

다. 특정상황이나 계약서상 예외규정을 정할 수 있으나 최소 13시간 이상 개방해야 하며, 개방시간에 대한 범위, 안내 정보 등은 주요출입구에 표시해야 한다.

공개공지 관련 문서와 정보는 투명하게 공개해야 하며, 기타 책임사항에 대하여 가이드라인에 명시되어 있다. 이외에도 공개공지 유형 및 면적별 설계사항, 공개공지 내 녹지 비율 및 식재관련 사항, 휴게시설 및 조명시설 등에 관한 사항 등을 가이드라인에서 다루고 있다.

[표 3-16] 홍콩 공개공지 운영 기준과 기타 책임에 관한 가이드라인(관리 지침 3.2.)

구분	주요내용
(a) 개방 시간	(a) 소유주는 임대차 계약서 또는 Deeds of Dedication에 명시되었거나 정부와 합의한 시간 동안 공개공지와 공공보행로를 개방해야 한다. (b) 지역 보행 체계 또는 수변보행로의 핵심 보행로가 되는 공개공지는 보안 및 공공안전상의 문제로 정한 예외를 제외하고는 24시간 개방해야 한다. (c) 특정 상황이나 임대차 계약서에 특명된 최소 조건에 예측된 특별한 유형의 공개공지는 개방 시간에 대한 규정을 정할 수 있으나 공공에 개방된 최소 시간이 13시간 이상이어야 한다. (d) 개방 시간과 범위에 관한 안내정보는 공공에게 제공되어야 하며 공개공지의 주요 입구 또는 접근지점에 표시되어야 한다.
(b) 투명성과 정보 제공	(a) 공적 감시를 위해 관련 문서 및 정보는 모두 공공에 공개되어야 한다. 정보는 (i) 공개공지 내 허용 가능한 활동과 관리에 관련한 규칙, (ii) 공개공지 내 특정 활동을 신청하기 위한 과정과 문서, (iii) 개방시간, (iv) 공개공지 위치와 길 안내도, (v) 관리 업체 연락처를 포함해야 한다. (b) 공공과 지역 커뮤니티에 제공되는 정보는 게시판, 알림, 신문, 관리 업체에서 제공하는 유지관리 보고서와 같은 정기 간행물, 관리 업체 웹사이트 등을 통해 전달되어야 한다.
(c) 기타 책임	(a) 소유주/관리업체는 개인의 안전과 보안, 위생, 지속적인 유지와 관련하여 적절한 관리를 보장해야 한다. 상황이 허락한다면, 소유주는 나이, 성별, 장애여부와 관계없이 이용자의 요구를 충족할 수 있는 녹지경관과 앉을 곳, 휴게시설을 제공하도록 장려된다. (b) 소유주/관리업체는 공개공지와 공공 보행가로에 장애물이 생기거나 불합리하게 공공에 제한되지 않도록 보장해야 한다. 소유주/관리업체는 다른 사람의 이용을 지나치게 방해하거나 공공 접근을 가로막는 활동에 대해서는 제제할 수 있다. (c) 소유주/관리업체는 다음과 같은 이슈에 대해 결정할 융통성을 가져야 한다. (i) 애완동물 (ii) 야외 공간에서의 흡연 (iii) 버스킹 이 때, 이용자들의 견해, 주변 환경에 대한 잠재적 영향, 공개공지를 청결한 위생 상태로 유지하기 위한 시설과 유지 서비스의 효율 등을 고려해야 한다. (d) 임대차 계약서 또는 Deeds of Dedication 상의 조항에 예측되어, 소유주/관리업체는 관련 정부기관이 만족할 때까지 공개공지 유지관리 업무를 수행할 책임을 가진다. 이러한 유지관리 업무는 원예·수목 유지 작업(적당한 전정, 생육관리, 비료, 지지대 등), 조경 작업(식물재료 교체, 잔디와 생울타리 손질 등), 그 밖의 유지관리 업무(펜스/레일의 교체와 수리, 관수, 쓰레기통 정리 등)를 포함한다.

출처: Hong Kong Development Bureau(2011, pp.30-31)

□ 정비 및 관리

홍콩의 공개공지의 운영 및 관리에 대한 논의는 2008년 타임스퀘어 내 공개공지의 이용 제한 등의 논란을 계기로 시작되었다(Luk 2009, p.698). 부와 개발자(또는 건축물 소유주) 사이의 증서인 Deed of Dedication에서 개발 대상 부지의 일부를 공개공지 등 공공에 제공하고 부여받는 건축물의 건폐율, 용적률 등의 인센티브와 그에 따른 각 주체의 책임과 조건을 명시하고 있다.

Cap. 123 Building Ordinance는 사유지의 공적 이용을 위한 체납을 명시하는 Deed of Dedication에 개발업자와 함께 BD로 대변되는 정부의 개입이 가능하도록 하는 법적 장치이다. 일반적으로 임대차 계약서 또는 Deed of Dedication 상에 공적 이용을 위한 공개공지 관리와 유지에 대한 건축주의 책임이 명시되어 있다.

Cap. 123 Building Ordinance (2018.4.20. 개정)

Interpretation (2) 본 법령에 따라 건축주관기관(Building Authority)에 부여된 의무와 권한은 건축물 감독관에 의해 일반적으로 또는 특별히 권한을 부여 받은, Schedule 4에 특정된 모든 정부 기관의 책임자에 의해서라도 수행될 수 있으며 책임자의 지시에 따른다.

출처 : Hong Kong e-Legislation, <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap123>(검색일 : 2020.06.27.)

Deed of Dedication by Zenuna Limited (1992.7.30.)

Schedule 2 : 소유주는 ... 홍콩 정부가 동의한 아래 Schedule 3에 명시된 상기의 부지 일부(이하 "the said Dedicated Area")를 포함하는 계약 조건에 따라 통행로와 정적후생(passive recreation)의 목적으로 체납하고자 한다.

Schedule 3 : 또한 Land Office에 본 증서를 등록함으로써 소유주는 상기의 부지에 관하여 Building Regulations의 Regulation 22(1)(Cap. 123)에서 정하고 있는 건폐율과 택지율 이상의 혜택(이하 "the Benefit")을 획득할 것을 소유주가 희망하고 정부가 동의하였다.

(1) 위 Schedule 3에 명시된 인센티브와 동의서의 이행을 고려하였을 때, 이로써 소유주는 본 문서의 계약 날짜로부터 상기의 건축물이 상기의 부지에 위치하여 본 문서에 포함된 계약 조건에 예측되는 기간 동안 통행로와 정적후생의 목적으로 the said Dedicated Area를 공공에 헌납해야 한다.

(2) 본 Dedication은 아래의 계약 조건에 따른다.

(a) 본 문서는 정부의 서면 동의 없이 상기의 건축물이 상기의 부지에 위치하고 있는 기간 동안은 변경할 수 없다.

(f) 소유주는 상기의 건축물이 상기의 부지에 위치하고 있는 기간 동안 사비를 이용해 감독관이 만족할 때까지 상기의 Dedicated Area를 깨끗하며 정돈되고 어떤 장애물도 없는 상태로 유지 관리해야 한다. 만약 감독관에 의해 관리하도록 요청된다면 감독관이 합리적으로 요구하는 한 소유주는 장애물을 치우는 등의 작업을 수행해야 하고, 소유주가 그러한 작업을 수행할 수 없는 경우 감독관이 작업을 즉각 수행할 수 있다.

(g) 하위조항 (f)를 이행하고 하위 조항 (c)와 (k)를 집행하기 위한 목적으로 소유주는 필요할 시 개별적으로 청소부와 경비원을 고용해야 하며 상기의 Dedicated Area의 보안과 관련하여 홍콩왕립경찰병력(Royal Hong Kong Police Force)과 연결되어 있어야 한다.

출처 : P. Land Officer LAND OFFICE HONG KONG(1972), Deed of Dedication by Zenuna Limited, p.3; p.9

DEVB(Hong Kong Development Bureau)는 공공 오픈스페이스(POSSs) 구성에 관련한 정책을 수립하고 검토하며, Lands D와 BD는 공공 오픈스페이스의 구성과 유지를 포함

하여 부지 임대차 조건과 Deed of Dedication 하의 조건에 대한 개발업자와 건축주의 이행 여부를 모니터링 하는 책임이 있다(Audit Commission, 2014, p.167). DEVB는 공개공지에 대한 일반 시민의 인식을 제고하고 건축물 소유주가 공개공지 관리와 유지의 책임을 충분히 이행하고 있는지에 대해 공적 감시를 용이하도록 공개공지 목록(POSPD Lists)을 공표한다. Lands D는 2008년 이후는 각 공개공지별로 관련 계약 조건 이행 여부를 확인하는 연간 점검을 실시하는 부서인 District Lands Offices(DLOs)를 설치하여 운영하고 있다. BD는 정부를 대변하여 Deed of Dedication에 개발업자와 함께 주체로 기입되어 개발업자와 건축물 소유주가 Deed of Dedication 이행상태를 모니터링 한다.

2011년 설립된 HKPSI는 홍콩 내 오픈 스페이스와 관련한 정보 수집과 연구, 교육, 커뮤니티 참여 프로그램을 기획·수행하는 비영리단체로, 2018년 공개공지 조성 및 운영관리 현황에 대한 전수 점검을 실시하였다. 정기점검 기준(checklist)은 접근성(accessibility), 조성 환경과 시설(environment and facilities), 공공이용률(the rate of public use), 사회적 교류를 위한 공간 구성(whether the space encouraged social exchanges) 등이며, 공개공지의 운영 및 관리에 관한 비용은 건축주가 모두 부담한다. 공개공지 조성 이후 발생하는 비용에 대해서는 사유지의 상업적 개발일 경우, 개발업자/소유주는 전체 임대 기간 동안 공개공지의 유지와 관리에 대한 의무를 지닌다(Hong Kong Development Bureau, 2015, p.3).

3. 국내외 사례 종합 및 시사점

□ 국내외 공개공지 관련 제도 및 정책 주요 특징

- 주변 장소와 연계성이 부족하고 양적 공급위주의 국내 공개공지

2020년 기준 국내 조성된 공개공지는 총 4,671개로 설치의무 제도가 도입된 이후 꾸준히 공급되었다. 특히 서울특별시 공개공지는 2,097개로 전체 공개공지의 44.9%를 차지하고 있다.¹⁸⁾ 도시 재개발 및 재정비 등으로 필지 합병이나 고층 건물이 지어지면서 지속적으로 공개공지가 양적으로 확대되고 있다. 우리나라보다 30년 앞서 도입된 뉴욕시의 공개공지는 600여개로 서울시의 1/3도 조성되지 않았다(NYC, 2020b, <https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/pops/pops.page>). 우리나라의 공개공지가 양적으로 얼마나 빠르게 증가한지 알 수 있다. 하지만 이러한 양적 공급이 질적 향상과 이어지지 않으며, 늘어난 공개공지를 한정된 예산과 인력으로 체계적인 유지 및 관리에는 한계가 있다.

최근 법령개정을 통하여 공개공지 유지관리에 대한 조항이 신설되고 질적 향상을 위한 제도적 기반이 마련되고 있지만, 여전히 건축허가를 위한 수단으로 인식되는 경향이 있다. 또한 개별 필지단위로 공급되어 주변공간과의 연계성이 떨어지고 활용도가 낮은 공개공지가 설치되어 운영되는 경우도 많다. 지방자치단체에서 건축조례를 통해 보다 세부적인 기준을 제시하고 건축심의 과정에서 주변지역과 연계하고 활용도를 높일 수 있도록 제도적인 기반이 마련되어 있으나, 도시공간에서 시민들에게 다양한 기회를 제공하고 매력적인 장소로 공개공지가 조성되고 있다 보기 어렵다. 공개공지의 양적공급보다 주변 장소와 연계되어 공개공지의 질적 향상이 이루어질 수 있도록 제도적 개선이 이루어질 필요가 있다.

- 지속가능한 공개공지의 운영 및 관리를 위한 국내 전담관리 조직 부재

미국 뉴욕시는 비영리단체 APOPS(Advocates for Privately Owned Public Space)를 통해 공개공지를 운영 및 관리를 하고 있다. 2002년 하버드대학 교수인 Kayden에 의해 설립된 APOPS는 뉴욕시 공개공지의 활성화를 위해 모니터링 및 행사 지원 등 전반적인

18) 건축물 생애이력 관리시스템, (2020), <https://blcm.go.kr/cmm/main/mainPage.do>(검색일: 2020.10.11.)

공개공지 유지 및 관리 업무를 전담하고 있다(APOPS, 2020, <https://apops.mas.org/nyc-department-of-building-issues-violation-to-325-fifth-avenue>). 홍콩에는 미국 APOPS와 유사한 HKPSI(Hong Kong Public Space Initiative)라는 비영리 단체가 있으며, 2011년 설립된 이 단체는 홍콩 내 공개공지 등 오픈스페이스와 관련된 정보를 수집하고 연구, 교육, 커뮤니티 참여 프로그램 등을 기획·운영하고 있다(HKPSI, 2020, <http://www.hkpsi.org/eng/aboutus/overview/>). 이처럼 공개공지의 유지 및 관리가 잘되고 있는 해외 도시에서는 관련 제도뿐만 아니라 이를 체계적으로 운영하고 관리할 수 있는 전담 조직이 있다.

하지만 우리나라는 공개공지에 대한 제도가 마련된 이후 이를 전담하는 관리조직이 부재하다. 때문에 지자체 공무원이 공개공지를 주기적으로 점검하고 있으나, 지속적으로 공급되는 공개공지를 매년 정밀하게 점검하고 관리하기에는 한계가 있다. 민간의 참여나 전담조직 신설 등을 통하여 보다 효율적이며 합리적인 공개공지 점검 및 관리체계 구축이 필요하다.

- 공개공지 내 다양한 활동을 장려하는 국외 공개공지

뉴욕시 공개공지는 이용활성화를 위해 다양한 시설물 설치가 가능하며, 상업적 활동이 가능하다. 테이블과 좌석 설치가 가능하며 일정규모 미만으로 카페운영이 가능하다. 카페 운영이 가능한 지역에서 보행활동에 방해되지 않도록 시설물을 설치하고 연간 최소 225일 이상 운영해야 한다. 홍콩의 경우도 야외카페, 키오스크 설치 및 운영, 야외식당 및 휴게서비스업 등이 공개공지 내에 가능하다.

국내 공개공지는 연간 60일 이내에 문화행사나 판촉활동이 가능하다. 또한, 「관광진흥법」에 의해 관광특구 내 관광사업자에 한하여 외국인 관광객을 위한 일부 상업 활동을 허용된다. 하지만 해외 도시의 사례에 비해 허용되는 행위가 제한적이며, 공개공지의 활용도 제고를 위해 다양한 활동을 장려할 필요가 있다.

- 세분화된 공개공지 유형과 구체적인 세부 기준을 제시하는 국외 공개공지 제도

국내 공개공지의 유형은 법령에서 구분하고 있지 않으나, 서울특별시(2017, p.88)나 인천광역시(2007, p.152) 지구단위계획 지침에서 개방형(쌈지공원 형태) 공개공지, 침상형 공개공지, 필로티형 공개공지 등 3가지 유형으로 구분하고 있다. 각 유형별 조성위치나 형태에 대하여 설명하고 있으나, 구체적이지 않아 해당 지침내용만으로 명확하게 유형을 선정하여 적용하기에는 어렵다. 또한, 다양한 건축물의 유형과 주변 지역현황, 이용자 특성 등을 고려할 때 해당 유형은 너무 포괄적이다.

미국의 경우에는 공개공지가 명시되어 있는 조닝 제도에서 총 9가지 유형으로 공개공지를 구분하고 있다. 또한, 각 유형을 실내외로 구분하고 위치나 형태, 기능과 성격 등에 따라 상세하게 구분하고 있다. 그리고 각 유형별 규모와 면적, 주변과의 연계성, 조경 및 시설 기준이 구체적인 지침이 마련되어 있으며, 인센티브 규정도 차별화 되어 있다. 홍콩의 공개공지는 조성위치의 성격에 따라 5개 유형으로 구분하고 있으며, 가로와 접하는 비율, 가시성 및 개방성, 경사도, 녹지비율 등에 대한 기준이 있다. 또한, 공개공지의 기본 설계방향, 조경시설, 조명 및 휴게시설, 지역특성과의 연계 등 구체적인 세부기준이 제도적으로 마련되어 있다.

□ 시사점 종합

- 공개공지 조성 이후 전문적으로 운영 및 관리 할 수 있는 전담조직 필요

공개공지 조성 이후 본래의 기능성을 유지하기 위해서 지속적인 유지관리가 중요하다. 하지만 지속적으로 늘어나고 있는 공개공지를 지자체에서 전담하여 점검하고 관리하기에는 한계가 있으며, 특히 서울특별시와 같이 대량으로 공급된 대도시의 경우에는 더욱 어렵다. 따라서 해외 사례에서 운영되는 바와 같이 별도의 전문 관리조직을 통하여 공개공지 유지 및 관리를 전담하고, 전문 관리자를 통하여 점검 결과에 대한 보고서를 작성하고 공개공지의 특성에 맞는 대안을 제시하는 등 지속가능한 운영 및 관리체계를 구축할 필요가 있다.

- 건축허가 시 공개공지 유지·관리 사항에 대한 계약서를 통한 법적의무 및 책임 강화

뉴욕시는 지속적인 공개공지 유지 및 관리에 대한 의무를 부과하기 위해 정기적으로 건축주와 합의서(maintenance and operating agreement)를 작성하고 있다. 홍콩에서는 정부와 건축주 간의 증서(Deed of Dedication)에 공개공지 제공에 따른 인센티브, 그에 따른 책임과 조건 등의 사항을 명시하고 있다. 이 증서에는 공개공지 내의 비상업적 활동이나 자선활동 허용여부를 선택할 수 있는 등 허용행위에 대한 사항과 구체적인 공개공지의 유지 및 관리에 대한 책임의무, 권한 등을 명시하고 있다.

국내 공개공지는 조성 이후 유지 및 관리에 대한 의무와 책임이 있으나, 위반행위에 관한 규정이 대부분이라 공개공지 내 다양한 행위를 장려하고 있지 않다. 공개공지의 활용성 제고를 위해 공공성을 해치지 않는 수준에서 다양한 활동을 허용할 필요가 있다. 뉴욕시의 합의서나 홍콩의 증서와 같은 형태로 건축주가 원할 경우 공개공지 내 허용 가능한 활동, 시설물 등과 허용기간 등 세부적인 사항을 명시하고 이에 대한 법적 의무와 책임을 강화할 수 있는 방안에 대해 고려할 필요가 있다.

- 노후화되고 기능이 약화된 공개공지를 정비 관련 공모사업 추진 및 제도적 근거 마련

국내 공개공지가 도입된 지 30년 가까이 되면서 많은 공개공지가 노후화되고 있으며, 활용도가 낮아 본래의 기능을 하지 못하는 공개공지도 많다. 새로운 공개공지를 조성하는 것도 중요하지만 이미 조성되어 있는 공개공지를 잘 정비하여 지속적으로 기능을 유지하는 것이 앞으로 더 중요할 수 있다. 하지만 공개공지는 공공 공간이지만 개인소유의 공간으로 정비에 필요한 예산은 건축주가 부담해야 한다. 일부 지자체에서는 노후화된 공개공지 정비에 대한 비용을 일부 지원하고 있으나 대다수의 지자체에서는 해당 규정이 없다. 공개공지가 가장 많이 조성된 서울특별시에서는 별도의 공개공지 정비 사업을 매년 추진하고 있으나, 점차 늘어날 것으로 예상되는 노후화되고 정비가 필요한 공개공지를 감당하기에는 부족하다.

지속가능한 공개공지 운영 및 관리를 위해서는 보다 적극적인 정부차원의 지원이 필요하다. 특히 예산 측면에서 지원이 절실하며, 이는 공모사업을 통하여 지원이 가능하다. 현재는 공개공지 조성 이후 운영 및 유지·관리와 관련된 사업은 서울시 공개공지 되살리기(리모델링) 사업이 유일하며, 사업화를 위한 제도적 근거가 없다. 공개공지 정비와 함께 활성화를 위한 프로그램 운영 등 다각적 형태로 지원할 수 있는 제도개선이 필요하다. 또한 이를 통하여 누구나 쉽게 인지하고 접근할 수 있으며, 편리하고 쾌적하게 이용가능하며, 주변 장소와 연계하여 활성화 될 수 있는 공개공지의 기본 목표를 달성할 수 있을 것이다.

- 공개공지 통합 관리시스템을 통한 현황정보 제공 및 이용자 참여 점검·평가 체계 구축

2018년 국토교통부에서 공개공지를 포함한 전국 공적공간 행정주제도를 구축하였다. 공개공지의 위치, 유형, 면적, 시설 등에 관한 상세 현황에 대한 정보를 건축물 생애이력 관리 시스템을 통해 제공하고 있다. 이와 연계하여 누구나 이용할 수 있는 공개공지가 어디에 위치하고 있는지 정보를 제공하여 인지도를 높이고, 이와 함께 일반인 공간에 대하여 상시적인 점검 및 평가체계가 구축된다면 보다 효율적이며 효과적인 관리가 가능할 것이다.

제4장 공개공지의 유지관리 실태조사

1. 국내 공개공지 현황
 2. 공개공지 유지·관리 및 이용실태 실태조사
 3. 공개공지 운영 현황
-

1. 국내 공개공지 현황

국내 공개공지의 유지·관리 실태조사에 앞서 국내 공개공지의 현황을 개괄적으로 살펴보고자 한다. 이는 연구대상인 공개공지 및 공개공지 조성 건축물의 특성을 살펴보고, 향후 공개공지의 관리방안 구축 시 기초자료로 활용하고자 함에 목적이 있다.

□ 전국 지자체별 공개공지 현황

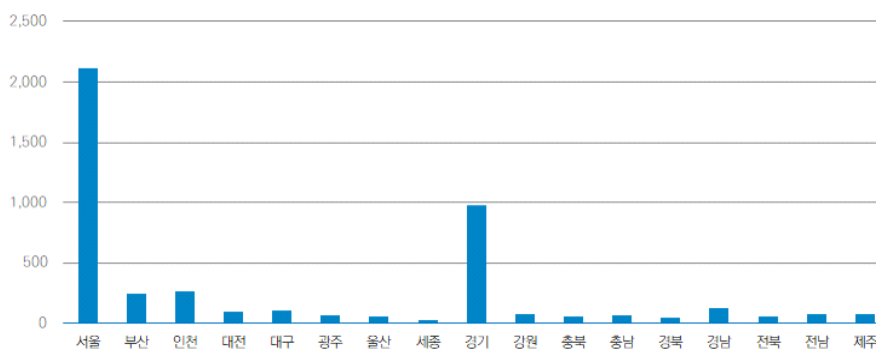
국민권익위원회(2017, pp.13-14)에서 공개공지의 효율적 관리를 위한 DB 마련이 필요함을 명시한 이후에, 국토교통부에서는 2017년에 서울지역을, 2018년에는 서울을 제외한 전국을 대상으로 공적공간 행정주제도를 일괄 구축하였다(건축물 생애이력 관리 시스템, 2020, <http://www.blcm.go.kr/map2/?psms=true#>). 공개공지 DB에 따르면 현재 전국의 공개공지는 총 4,671개가 설치되어 있으며, 공개공지가 설치된 기초자치단체는 총 189개이며, 수도권 지역(서울, 경기, 인천)이 차지하는 비중이 전체의 약 72.1% 수준으로 규모가 큰 건축물이 많은 수도권 지역에 공개공지가 집중되어 있음을 확인하였다¹⁹⁾.

19) 건축물 생애이력 관리시스템 내부자료 취득(2020.5.20.), 이하 통계분석은 건축물 생애이력 관리시스템의 공개공지 DB를 이용하여 시행하였음

[표 4-1] 전국 공개공지 운영 현황

지 역	개소(개)	비중(%)
서울	2,097	44.89
부산	270	5.78
대구	118	2.53
인천	276	5.91
광주	77	1.65
대전	109	2.33
울산	75	1.61
경기	994	21.28
강원	87	1.86
충북	53	1.13
충남	78	1.67
전북	60	1.28
전남	80	1.71
경북	56	1.20
경남	131	2.80
제주	83	1.78
세종	27	0.58
합 계	4,671	100.00

출처: 건축물 생애이력 관리시스템(2020, <http://www.blcm.go.kr/map2/?psms=true#>, 검색일: 2020.2.13.)
 기초지자체 단위 공개공지 조성 현황은 부록을 참고



[그림 4-1] 광역지자체 별 공개공지 현황

출처: 건축물 생애이력관리시스템 내부자료(2020) 바탕으로 연구진 작성

공개공지의 설치의무를 지니는 대형 건축물이 적은 중소도시의 경우 조성된 공개공지의 개수가 5개 미만인 경우도 확인할 수 있다. 공개공지가 조성되어 있는 기초지자체 189개 중 공개공지의 개수가 5개 미만인 기초지자체 53개로 약 28%를 차지하며, 광역시와 수도권을 제외한 기초지자체(66개) 중에서는 39개로 약 59%를 차지하고 있는 것으로 확인되었다. 이와 같은 지방 중소도시의 공개공지는 대도시의 공개공지가 도시의 중심지 또는 주요 상업가로에 집중적으로 조성되어 있는 것과 달리, 도심지역과 비도심지역의 구분 없이 조성된 것으로 확인되었다²⁰⁾. 또한 중소도시의 공개공지 설치 건축물이 우체국, 박물관, 청사, 버스터미널 등의 공공시설인 경우가 상당수 발견되었다.

[표 4-2] 공개공지 개수가 5개 미만인 기초지자체

지 역	기초지자체(공개공지수)
강원	동해시(2), 삼척시(1), 속초시(4), 인제군(1), 정선군(3), 태백시(1), 평창군(2)
충북	제천시(3), 진천군(1), 충주시(2)
충남	계룡시(1), 공주시(1), 논산시(1), 당진시(3), 서산시(1), 아산시(4), 예산군(1), 청양군(1)
전북	김제시(2), 남원시(1), 무주군(2), 완주군(3), 정읍시(2)
전남	강진군(1), 광양시(4), 여수시(4), 영암군(1), 완도군(1), 해남군(1), 화순군(1)
경북	경산시(3), 경주시(1), 상주시(1), 영덕군(1), 영주시(1), 예천군(2)
경남	남해군(1), 밀양시(1), 사천시(2)

출처: 건축물 생애이력 관리시스템. (2020, <http://www.blcm.go.kr/map2/?psms=true#>, 검색일: 2020.6.18.)
 광역시의 기초지자체는 제외



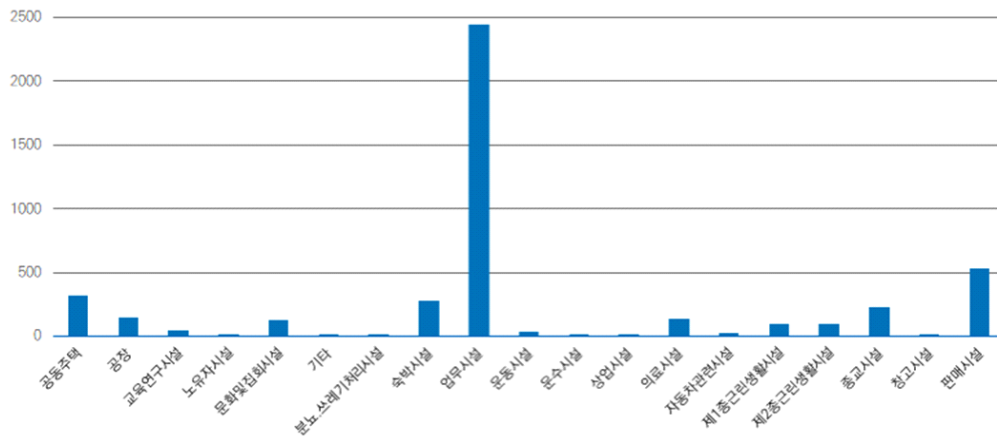
[그림 4-2] 도심지가 아닌 곳에 위치한 공개공지(계룡시 대전우편집중국)

출처: 네이버지도 (<http://naver.me/FA1cOGOW>, 검색일: 2020.6.28.)

20) 건축물 생애이력 관리시스템에서 구축하고 있는 ‘공적공간 통합지도’이용하여 해당 지자체의 공개공지 입지 확인, 국토교통부(2020), 공적공간 통합지도, 건축물 생애이력 관리시스템, <http://blcm.go.kr/map2/?psms=true>(검색일: 2020.9.9.)

□ 건축물 주 용도 별 공개공지 현황

공개공지가 설치된 건축물의 주 용도를 살펴보면, 업무시설이 월등하게 많은 수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 공개공지 조성의무 대상의 기준 중 ‘해당 용도의 바닥면적 합이 5,000㎡ 이상’이라는 규모와 관련된 기준이 있어 비교적 규모가 큰 건축물이 공개공지 설치 의무를 가지고, 업무시설이 상업지역 또는 준주거지역에 밀집하여 조성되는 경향이 있기 때문인 것으로 보인다. 또한 주거용 오피스텔 또한 건축법상에서는 업무시설로 분류되는데 이러한 경우가 모두 포함되어 공개공지가 설치된 건축물 중 상당수가 업무시설로 분류된 것으로 보인다. 주거시설의 경우 공개공지 조성의무대상 기준이 아님에도 건축물의 주 용도가 공동주택인 경우가 확인되는데, 이는 최근 공동주택이 주상복합시설로 조성되는 경향이 반영된 것으로 보인다.



[그림 4-3] 건축물 주용도 별 공개공지 현황

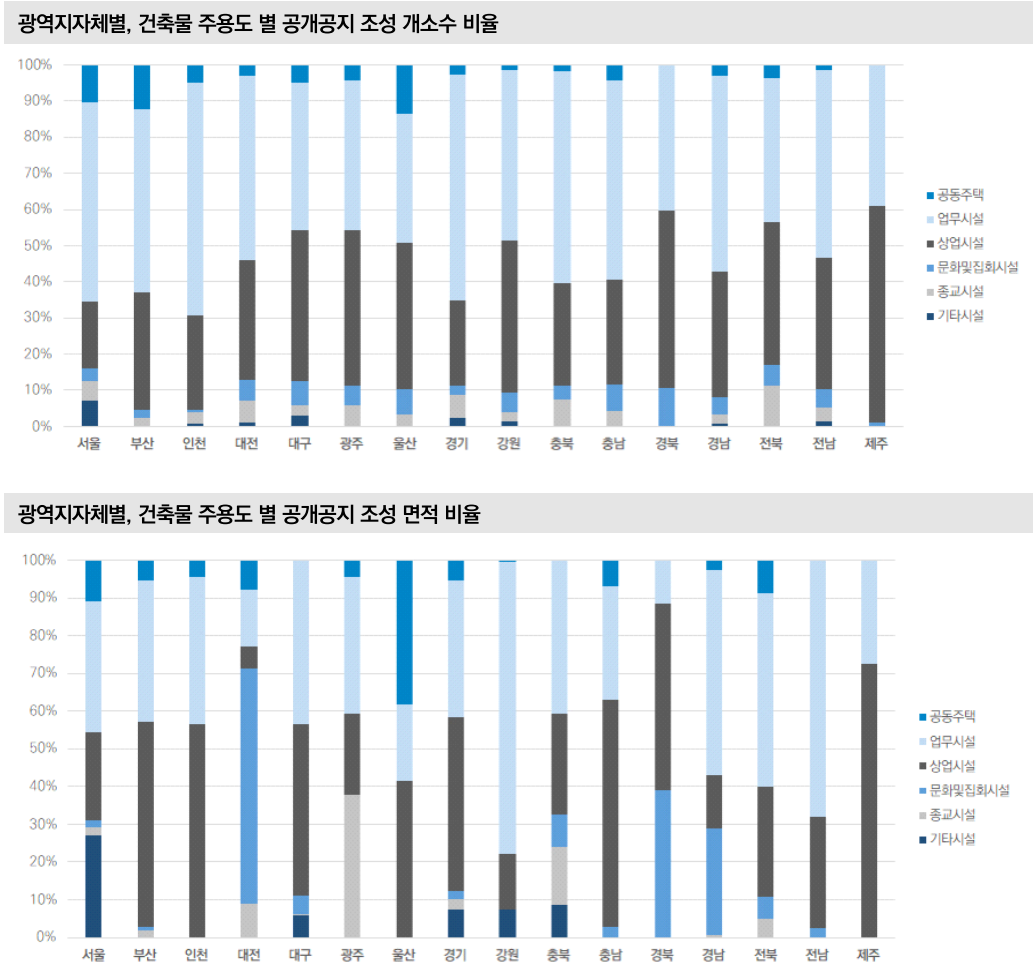
출처: 건축물 생애이력관리시스템 내부자료(2020) 바탕으로 연구진 작성



[그림 4-4] 주거용 오피스텔의 공개공지(좌)와 주상복합시설의 공개공지(우)

출처: 연구진 촬영

광역지자체별로 공개공지 설치 건축물의 주용도를 살펴보면²¹⁾ 대부분의 지자체에서 업무시설과 상업시설의 비율이 높은 것이 확인되었다. 건축물 주용도별 공개공지 조성 면적을 보면 문화 및 집회시설의 공개공지 조성면적의 비중이 큰 것으로 나타나는데, 이는 문화 및 집회시설의 특성 상 큰 규모의 건축물로 조성되는 경향이 있기 때문으로 보인다.

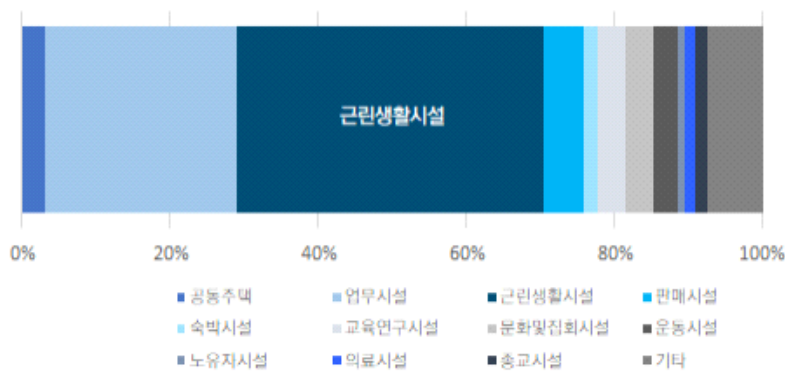


[그림 4-5] 광역지자체별 건축물 주용도 별 공개공지 조성 비율
출처: 건축물 생애이력관리시스템 내부자료(2020) 바탕으로 연구진 작성

21) 보다 직관적인 분석을 위해 건축물의 주용도를 통합하여 재분류하였음

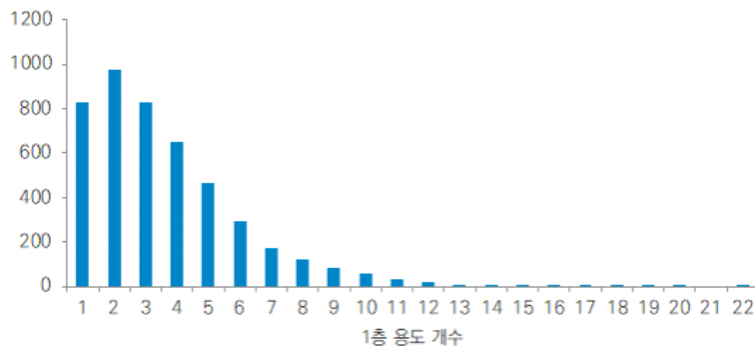
□ 공개공지 조성 건축물 1층 용도 현황

공개공지가 조성되는 다중이용시설인 건축물의 1층에는 보통 건축물로 향하는 주출입구가 있고 1층에 소매점들이 위치한 경우 소매점을 바로 이용할 수 있는 출입구들이 존재한다. 공개공지가 조성된 건축물들의 1층 용도를 살펴보면 이와 같은 소매점들을 의미하는 근린생활시설이 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다.²²⁾ 이는 공개공지가 조성되는 건축물이 대부분 다중이용시설이며 주요 상업지역 내에 입지하므로 건축물 저층부에 다양한 근린생활시설이 입점하고 있음을 보여준다. 공개공지가 대부분 건축물 외부 대지에 조성됨을 고려하면, 공개공지는 건축물 1층에 입점하고 있는 근린생활시설과 인접하고 있을 가능성이 높다.



[그림 4-6] 건축물 1층 용도 비율

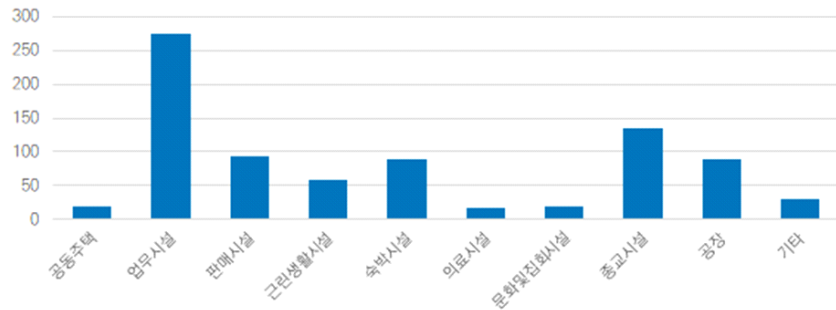
출처: 건축물 생애이력관리시스템 내부자료(2020) 바탕으로 연구진 작성



[그림 4-7] 건축물 1층 용도의 개수

출처: 건축물 생애이력관리시스템 내부자료(2020) 바탕으로 연구진 작성

22) 1층 내 다른 용도의 시설이 여러 개가 있는 경우 단순 합산하여 계산하였음



[그림 4-8] 건축물 1층의 단일용도 종류

출처: 건축물 생애이력관리시스템 내부자료(2020) 바탕으로 연구진 작성

또한 건축물 1층 용도가 단일용도인 경우도 발견할 수 있는데, 이러한 경우에는 건축물의 주출입구와 부출입구 외에는 출입구가 없으며 건축물은 외벽으로 둘러싸여 있을 가능성이 높다. 한 건축물 1층에 입지하고 있는 시설의 용도가 단일용도인 경우는 전체의 약 17.3%를 차지하며, 해당 용도가 업무시설인 경우가 가장 많은 것으로 나타났다.

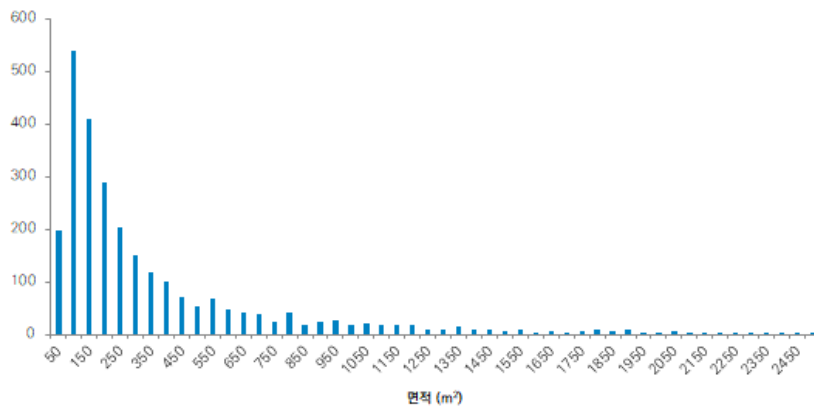


[그림 4-9] 건축물 1층의 용도가 근린생활시설인 경우(좌)와 단일용도인 경우(우)

출처: 건축물 생애이력관리시스템 내부자료(2020) 바탕으로 연구진 작성

□ 공개공지의 면적 현황

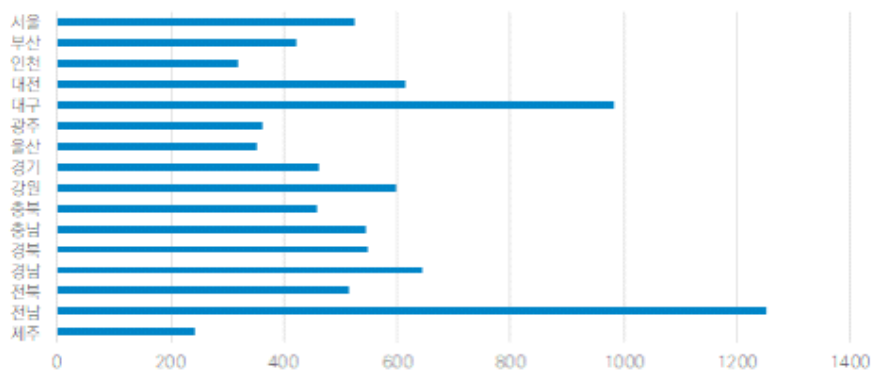
건축법 시행령(대통령령 제30645호) 제27조의2 제2항에 따르면 공개공지의 면적 기준은 대지면적의 10분의 1 이하에서 지자체의 건축조례에 따르도록 되어 있다. 조성된 공개공지의 면적을 살펴보면, 50~100㎡에 해당하는 경우가 가장 많은 것을 알 수 있다. 이처럼 작은 규모의 공개공지가 많은 것은 공개공지 조성 면적에 따라 인센티브를 받을 수 있도록 되어 있으나, 인센티브를 받지 않고 공개공지 조성 면적을 최소화하여 설치하였기 때문으로 보인다.



[그림 4-10] 공개공지 조성면적 히스토그램

출처: 건축물 생애이력관리시스템 내부자료(2020) 바탕으로 연구진 작성

공개공지의 면적은 대지면적과 큰 관계가 있으므로, 필지규모에 따라 공개공지 규모가 달라진다고 할 수 있다. 지자체별 공개공지 면적 평균을 살펴보면 수도권보다 지방의 경우 규모가 큰 공개공지가 조성되는 경향이 있음을 확인할 수 있다.



[그림 4-11] 지자체별 공개공지 조성면적 평균

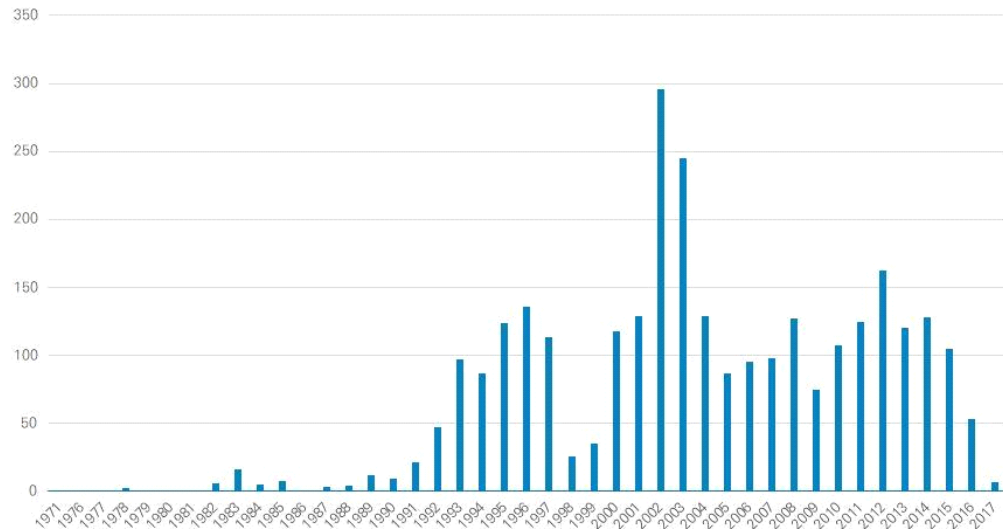
출처: 건축물 생애이력관리시스템 내부자료(2020) 바탕으로 연구진 작성

□ 허가연도별 공개공지 현황

허가연도별 공개공지 조성 현황을 살펴보면, 공개공지가 법적으로 도입되기 이전에도 공개공지가 조성되어 왔음을 확인할 수 있다. 또한 공개공지가 법적으로 도입된 1991년 이후로 급속도로 증가하였고, 「도시 및 주거환경정비법(법률 제6852호)」이 제정된 2002년에 크게 양적으로 확대된 것으로 확인되었다.

이후 공개공지의 조성 개소수가 감소하였을 것이라는 예측과는 달리 공개공지는 꾸준히 조성된 것으로 확인되는데, 이는 도시 재개발 및 재정비사업을 통하여 필지가 합해지거나 층수가 높은 대형 건축물이 지속적으로 건축되고 있기 때문으로 보인다.

허가연도별 공개공지 현황 데이터를 살펴보면 2017년도부터 공개공지의 데이터가 구축되지 않은 것으로 보이는데, 추후 공개공지 데이터 담당자와의 면담조사를 통하여, 2016년도 이후의 데이터 구축현황을 조사하고, 이를 바탕으로 데이터를 재정비 하여 수정·보완할 계획이다.



[그림 4-12] 건축물 허가연도 별 공개공지 현황

출처: 건축물 생애이력관리시스템 내부자료(2020) 바탕으로 연구진 작성

2. 공개공지 유지·관리 및 이용실태 조사

1) 조사 개요

□ 조사목적

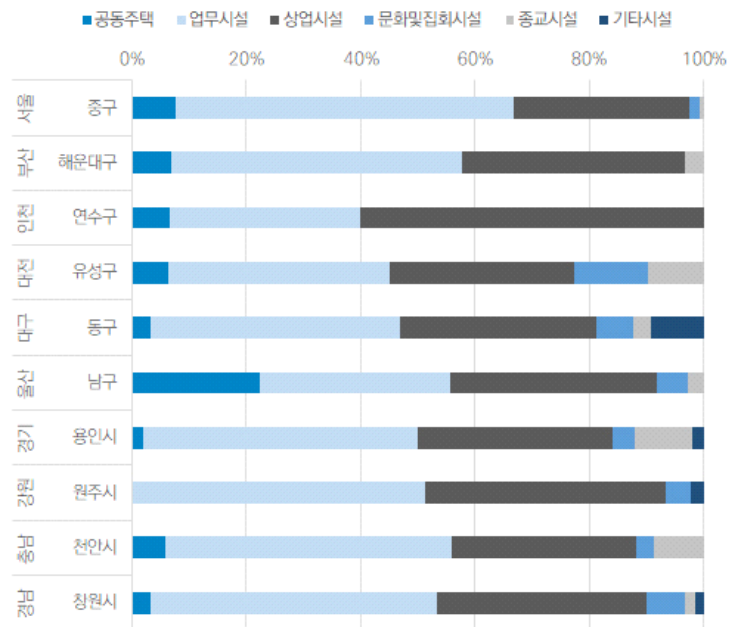
4장에서는 공개공지의 조성·이용 현황을 조사하여, 공개공지의 유지·관리를 위한 실천적 대응방안을 마련하는 토대로 삼고자 한다. 공개공지의 유지·관리에 대한 문제점과 이용실태를 분석하고자 현장조사와 도면분석 등을 계획하였다. 본 조사는 공개공지의 이용실태와 공개공지 현황을 조사하여, 공개공지의 주요 이용행위가 주로 나타나는 공개공지 유형을 도출하고, 이를 바탕으로 공개공지 유형별 실천적 개선방안을 제공하고자 하는 데 목적이 있다.

□ 조사대상

지자체별로 공개공지 조성 건축물의 주 용도를 확인하여 실태조사 대상지를 선정하였다. 건축물의 주 용도에 따라 건축물 저층부의 형태가 다를 것이라고 보이며, 가로 또는 블록단위로 유사한 용도의 건축물이 밀집하여 조성되는 모습이 나타나므로 건축물의 주 용도를 기준으로 대상지를 선정하였다. 주 용도는 가장 많은 유형인 업무시설과 상업시설, 그리고 공동주택²³⁾을 기준으로 살펴보고, 밀집지역의 특성을 살펴보기 위하여 지자체 중 각 용도의 비율이 가장 높은 상위 10개의 지자체를 확인하였다.²⁴⁾

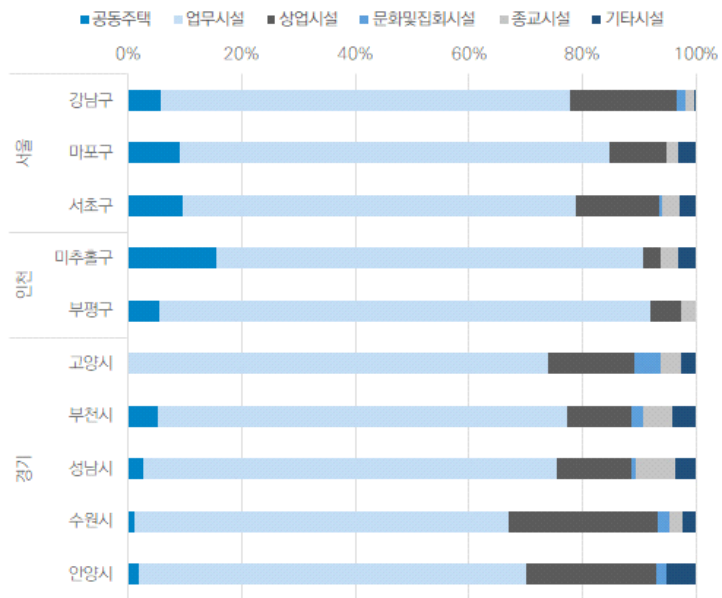
23) 공동주택의 경우 업무시설과 상업시설에 비해 비율이 낮으나 향후 주상복합건물의 확대가 예견되므로 포함하였다.

24) 지자체 단위에서 공개공지 조성 개수가 30개 미만인 경우는 제외하였다. 공개공지 조성 개수가 적은 경우 도심 상업지역에 집중적으로 조성되기보다는 분산적으로 조성되는 경향이 있어 공개공지 조성 입지가 상이하므로 이용실태 조사에 적절하지 않을 것으로 판단하였다.



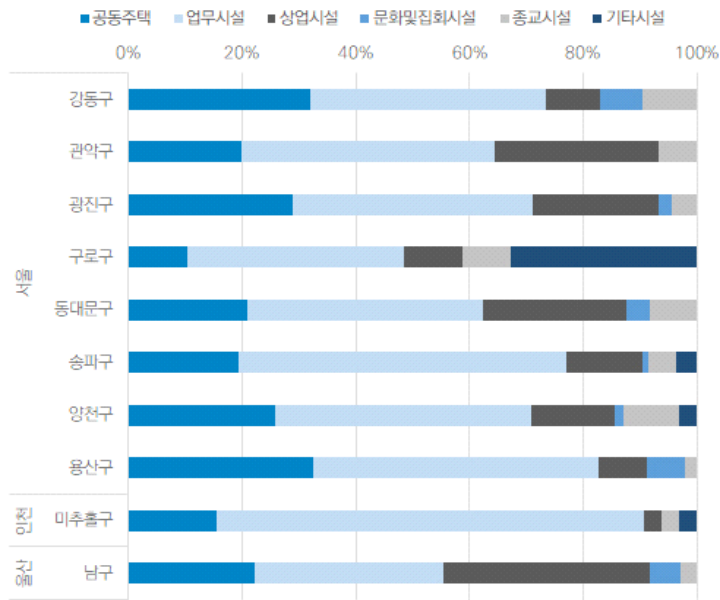
[그림 4-13] 상업시설 비율이 높은 상위 10개 지자체

출처: 건축물 생애이력관리시스템 내부자료(2020) 바탕으로 연구진 작성



[그림 4-14] 업무시설 비율이 높은 상위 10개 지자체

출처: 건축물 생애이력관리시스템 내부자료(2020) 바탕으로 연구진 작성



[그림 4-15] 공동주택 비율이 높은 상위 10개 지자체

출처: 건축물 생애이력관리시스템 내부자료(2020) 바탕으로 연구진 작성

공개공지 조성 건축물은 대부분 다중이용시설로서 상업지역에 조성되어 있는 경우가 많다. 따라서 도출한 지자체의 중심상업지역 또는 대표적인 상업가로를 검토하여, 공개공지가 집중적으로 조성되어 있어 가로별 특성 파악과 실태조사가 용이한 지역을 대상지로 선정하고자 하였다. 또한 대상지 선정에서 서울시와 지방광역시, 대도시, 중소도시 등 다양한 도시 특성을 고려하였다.

[표 4-3] 공개공지 유지관리 및 이용 실태조사 대상지

서울	강남구·서초구	강남대로 상업지역	66개소
	강동구	천호대로 상업지역	31개소
	중구	서소문로·세종대로 상업지역	24개소
	관악구	봉천로 상업지역	11개소
경기	성남시	서현-수내 상업지역	51개소
대전	유성구	유성온천역 일대 상업지역	23개소

출처: 연구진 작성

□ 조사항목

선행연구를 바탕으로 앞서 정리하였던 공개공지 점검요소를 토대로 하여 건축물 일반사항, 공개공지 일반사항, 가로와의 연계, 건축물과의 연계, 공개공지 내부 조성현황, 주요 이용행태 및 유지관리 현황 항목을 조사하였다. 이는 건축물생애이력관리시스템에 기입된 정보와 현장조사, 도면분석 등을 이용하여 수행하였다.

[표 2-4] 공개공지의 유지관리 및 이용 실태조사 항목

	조사 내용	조사방법
일반사항	건축물 주용도, 대지면적, 건폐율 및 용적률	건축물 생애이력 관리시스템 자료 및 현장조사
접근성	접도면수, 보도와의 단차	현장조사, 도면분석
	공개공지의 대지 내 위치, 건축물 출입구와의 거리	현장조사, 도면분석
	안내표지	건축물 생애이력 관리시스템 자료 및 현장조사
	인접 공공공간, 공개공지와의 연계 여부	현장조사, 도면분석
	대중교통 시설과의 거리	현장조사, 도면분석
개방성	천장 차폐 여부, 측면 차폐 여부	현장조사
	차단시설 여부(울타리, 장애물, 화단 등), 공개공지 출입구 폭의 너비	현장조사
편리성	휴게시설의 종류와 수	건축물 생애이력 관리시스템 자료 및 현장조사
	이용을 방해하는 적치물 여부(입간판, 화물 적재 등)	현장조사
	조경시설 여부, 그늘제공 여부	현장조사
활력도	공개공지 면적, 분할 여부	건축물 생애이력 관리시스템 자료 및 현장조사
	공개공지 및 시설의 이용도	현장조사
	이용행위의 종류, 사회적 활동 여부	현장조사
	공공미술/분수 등의 시설물 여부, 프로그램 및 이벤트 여부	건축물 생애이력 관리시스템 자료 및 현장조사
	건축물 저층부 투명성, 저층부 시설과의 연계 여부	현장조사
관리성	관리인 여부, 점검 및 순찰 여부	현장조사 및 인터뷰
	청결도/쓰레기 유무	현장조사
	조경 및 시설물 훼손 또는 파손 여부	현장조사
	위반 행위 여부, 불법 주차 여부	현장조사

출처: 연구진 작성

2) 공개공지 현장 실태조사

□ 공개공지의 유형분류를 위한 요소 도출

선행연구를 바탕으로 공개공지 이용행위에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인들을 조사하고, Pilot 현장조사²⁵⁾를 통하여 실질적으로 공개공지의 이용실태와 연관성이 높은 요소들을 도출하여 공개공지의 유형 매트릭스(Matrix)를 구성하였다. 선행연구에서는 공개공지의 이용행위에 영향을 미치는 요소를 공개공지의 규모, 공개공지의 위치, 공개공지의 형태, 공개공지 조성 건축물의 용도, 공개공지 조성 건축물의 1층 용도, 보도와의 접근성, 대중교통시설과의 거리 등으로 이야기하고 있다. 이 중 5월 22일, 6월 5일 서울시 강동구와 중구의 상업지역을 대상으로 Pilot 현장조사를 시행하여, 공개공지의 이용행위에 영향을 미치는 주요 요소를 크게 공개공지의 배치, 공개공지와 건축물의 관계로 도출하였다.

• 공개공지의 배치유형

공개공지는 건축물 주출입구가 있는 전면부에 위치하거나, 건축물 측면부 또는 후면부에 입지하는 경우와 건축물 둘레를 따라 연속적으로 조성되어 있는 경우가 있다. 전면부에 위치한 경우 보도와 건축물 사이에 입지하게 되며, 측면부 또는 후면부에 위치한 경우 건축물 사이에 위치하거나, 이면도로 면에 접하게 되는 경향이 있다. 따라서 공개공지의 배치유형을 고려하여 공개공지의 유형을 도출하고자 한다.

• 공개공지와 건축물의 관계

공개공지는 대부분 건축물 외부 대지에 위치하고 있으므로, 공개공지와 건축물 저층부와의 관계는 이용행태에 큰 영향을 미침이 다양한 선행연구에서 확인되었다. 본 연구에서는 이용자의 동선과 행태를 고려하여, 공개공지에 인접하여 건물의 주출입구가 있는 경우, 공개공지에 접하여 소매점의 출입구가 있는 경우, 건축물로의 출입이 불가능한 경우로 구분하여 살펴보았다.

공개공지의 이용행위에 영향을 미칠 수 있는 요인 중 공개공지의 규모, 배치유형, 건축물과의 관계를 고려하여 다음 표와 같은 공개공지 유형을 도출하였다. 해당 유형은 현장조사가 완료되는 시점에서 재구성할 필요가 있으며, 전문가 자문을 통하여 의견 수렴 후 최종적으로 확정할 계획이다.

25) 세종시 공개공지 10곳 조사 (2020.6.4.)

[표 4-5] 공개공지의 유형분류

유형 a 건축물 전면부에 위치하고 주출입구와 인접한 경우	유형 b 건축물 전면부에 위치하고 주출입구, 소매점 출입구와 인접한 경우
유형 c 건축물 측면 또는 후면부에 위치하고 건축물로의 출입구가 없는 경우	유형 d 건축물 측면 또는 후면부에 위치하고 소매점 출입구와 인접한 경우
유형 e 건축물 전면부와 측면부 또는 후면부까지 연속적으로 조성되고, 주출입구와 인접한 경우	유형 f 건축물 전면부와 측면부 또는 후면부까지 연속적으로 조성되고, 주출입구, 소매점 출입구와 인접한 경우

출처: 연구진 작성

① 유형 a - 건축물 전면부에 위치하고 주출입구와 인접한 경우

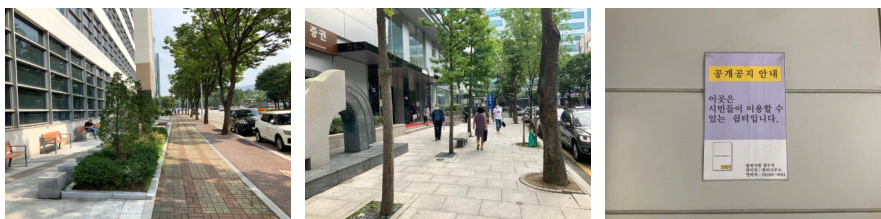
공개공지가 건축물 전면부에 위치하여 주출입구와 인접하여 조성되어 있는 경우 중 판매 시설이 전면부에 위치하고 있지 않는 유형은 전체 공개공지 중 약 12.6%²⁶⁾에 해당한다. 유형 a의 경우 건축물 전면부에 위치하여 보도와 인접한 광장 형태로 조성된 경우가 대부분이고, 일부는 주출입구를 기준으로 양측으로 조경·휴게시설을 설치하였다.



[그림 4-16] 유형a 공개공지 모습(왼쪽 위부터 시계방향으로 강남구·서초구, 강동구, 중구, 관악구, 유성구, 성남시)
출처: 연구진 촬영

□ 접근성

건축물의 주출입구 인접유형으로 건축물과의 접도 중 넓은 도로와 보도에 접하고 있으며, 보도와의 단차가 없는 경우가 전체의 76.9%를 차지해 보도로부터의 접근성이 양호하다. 안내표지는 전체의 42.3%만 설치되어 있으나, 안내표지의 유무와 관계없이 공개공지를 이용하는 데에 대부분 거리낌이 없어 보였다. 다만 안내표지가 있는 경우에도 보도 측이 아니라 건축물 벽면 또는 화단에 위치하여 공개공지임을 알아보는 힘들었다.



[그림 4-17] 유형a 접근성 현황(왼쪽부터 접도 유형, 보도와의 단차, 안내표지)
출처: 연구진 촬영

26) 강남구·서초구 6곳, 강동구 3곳, 중구 3곳, 관악구 4곳, 성남시 7곳, 대전시 3곳, 전체 206개 중 26곳

□ 개방성

건축물 전면광장의 형태로 조성된 경우에는 천장이나 측면 차폐가 없어 보도로부터 시각적 개방성이 확보되고 있으며, 별도의 출입구가 없이 보도로 개방된 형태가 대부분이다. 그러나 주출입구를 기준으로 양측에 조경·휴게시설을 설치한 경우에는 화단으로 인해 보도로부터 시각적 개방성이 저하되는 모습이 나타난다. 특히 이런 경우에는 휴게시설 등의 배치가 건축물을 향해 배치되어 있어, 건축물에 속한 공간으로 느껴져 이용도가 저하되는 경향이 있다.

[표 4-6] 공개공지 유형 a 개방성 현황 분석

차폐 여부	차폐 시설 설치	천장 차폐 (필로티 구조)	측면 차폐 (1면만 개방)
	2 (7.7%)	4 (15.3%)	3 (11.5%)
출입구 형태	전면 개방	일부 개방	좁은 출입로
	18 (69.2%)	7 (26.9%)	1 (3.8%)

출처: 연구진 작성

□ 편리성

휴게시설이 충분하게 설치되어 있다고 판단되는 경우가 42.3%에 불과하여, 공개공지 전체 평균에 비해 휴게시설의 설치도가 낮는데, 이는 건축물 전면부 광장의 형태로 조성되었기 때문으로 보인다. 휴게시설의 종류 또한 다양하지 않고, 일부 공개공지에서는 앉아서 휴식을 취하기 어려운 형태로 시설이 조성되어 있어 개선이 필요하다. 조경시설은 전체의 92.3%가 설치되어 있으나 그늘이 제공되는 경우는 54%에 불과하여 이용자들의 체류를 유도하기는 어려운 실정이다.



[그림 4-18] 유형a 편리성 현황(왼쪽부터 휴게시설 설치 모습, 조경시설 설치 모습)

출처: 연구진 촬영

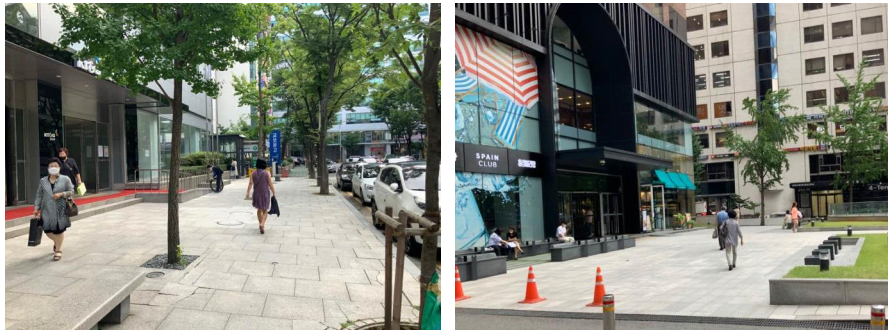
□ 활력도

공개공지가 광장형태로 조성된 경우가 많아 휴식을 취하는 등의 체류 행위 없이 단순 통과 보행의 행위만 있는 경우가 전체의 약 27.0%인 것으로 나타났다. 공개공지 면적이 큰 일부 공간은 보행을 위한 공간과 휴게를 위한 공간을 분리하여 보행과 휴게가 일정수준 이상으로 일어나는 것을 확인하였다. 다른 사람들에게 부정적 외부효과를 야기하는 흡연행위는 유형 a에서는 잘 일어나지 않는 것으로 나타났다.

[표 4-7] 공개공지 유형 a 주요 이용행위

보행	휴게	흡연	보행·휴게	휴게·흡연	보행·흡연	보행·휴게·흡연
7 (27.0%)	3 (12.0%)	-	5 (19.2%)	2 (7.7%)	-	2 (7.7%)

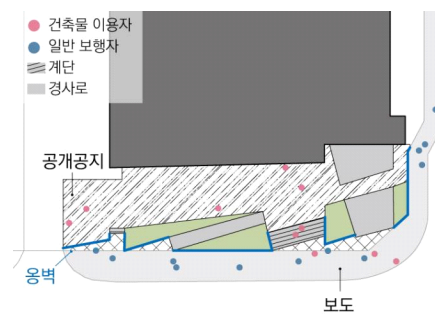
출처: 연구진 작성



[그림 4-19] 유형a 이용 현황 사진

출처: 연구진 촬영

다만 공개공지가 건축물 출입구와 높이를 맞추어 조성되고 보도와 단차가 큰 경우에는 건축물로 출입하는 경우에만 이용되는 등 이용도가 매우 저조하고 본래의 설치 목적에 맞지 않는 것으로 나타나 향후 이에 대한 개선이 필요하다. 또한 건축물 출입 공간과 연속적인 형태로 조성된 공개공지가 건축물 출입구와의 연계 없이 화단으로 둘러싸인 공개공지에 비해 이용도가 높은 것으로 나타나므로 공개공지의 이용활성화를 위하여 프로그램 구성을 달리할 필요가 있다.



[그림 4-20] 보도와 단차가 큰 경우의 이용현황 분석

출처: 카카오맵(2020, <https://map.kakao.com/>)을 토대로 연구진 직접 작성

□ 관리성

건축물의 주출입구와 인접하여 위치하고 있으나 소매점의 출입구가 없어 사적점용 형태가 거의 나타나지 않는다. 또한 건축물 주출입구에 인접하여 위치하여 청결도, 시설물 훼손 정도 등이 양호한 것으로 나타나 건축물 전면부 공간의 경우 주기적으로 관리가 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

다만 이용도가 저조하고 방치된 것으로 보이는 공개공지가 다소 발견되었는데, 이러한 경우에는 관리도구, 또는 쓰레기봉투 등의 적치물들이 있고 노면포장 상태가 좋지 않은 것으로 나타났다. 특히 필로티 구조의 공개공지 중 공간이 협소하고 건축물로의 투명성이 낮은 곳들은 대부분 이용자가 거의 없으며 관리되지 않는 것으로 확인되었다. 이렇게 관리되지 않고 방치된 것으로 보이는 공간들은 이용도가 낮고, 이는 다시 관리에 대한 동기 저하로 이어지는 악순환이 생기는 것으로 보인다.

[표 4-8] 공개공지 유형 a 내 제한행위 여부

영업행위	불법시설물	적치물	출입차단	시설훼손
-	2 (7.7%)	9 (34%)	1 (3.8%)	1 (3.8%)

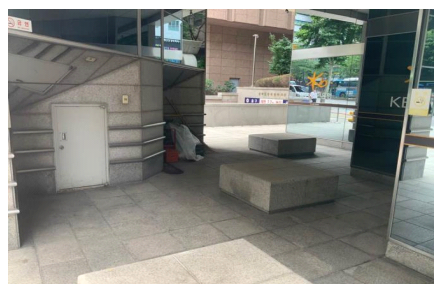
출처: 연구진 작성

[표 4-9] 공개공지 유형 a 관리도 현황

평가	쓰레기 등 청결도	조경시설 관리도	노면포장 상태
좋음	20 (76.9%)	14 (58.3%)	12 (46.1%)
보통	4 (15.4%)	9 (37.5%)	13 (50.0%)
나쁨	2 (7.7%)	1 (4.2%)	1 (3.8%)

출처: 연구진 작성

* 조경시설 관리도는 조경시설이 있는 경우만 평가하였음

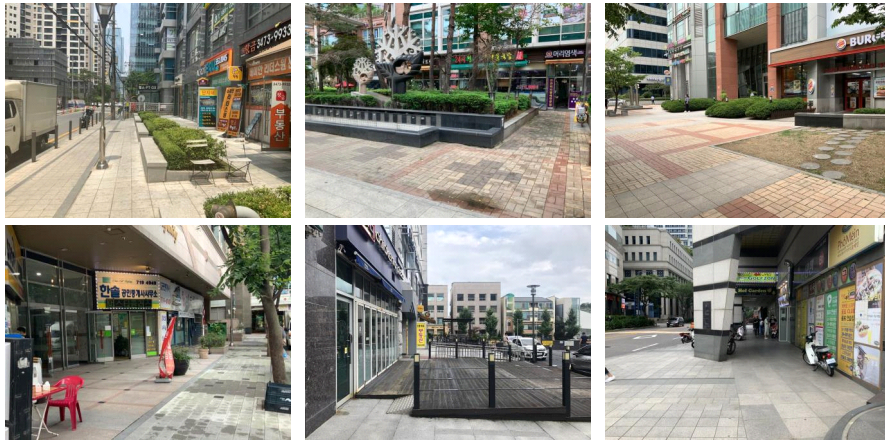


[그림 4-21] 유형a 관리 현황 사진

출처: 연구진 촬영

① 유형 b - 건축물 전면부에 위치하고 주출입구, 소매점 출입구와 인접한 경우

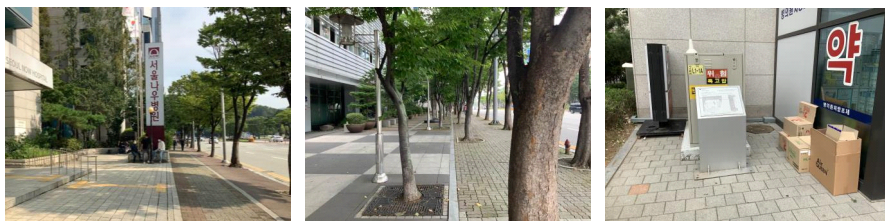
공개공지가 건축물 전면부에 위치하여 주출입구와 인접하여 조성되어 있는 경우 중 판매 시설이 공개공지에 접하여 위치하고 있는 유형은 전체 공개공지 중 약 22.8%²⁷⁾에 해당한다. 유형 b의 경우 건축물 전면부에 위치하여 보도와 인접한 광장 형태로 조성된 경우 또는 낮은 화단으로 구성된 휴게시설이 설치된 경우가 대부분이다.



[그림 4-22] 유형b 공개공지 모습(왼쪽 위부터 시계방향으로 강남구·서초구, 강동구, 중구, 관악구, 유성구, 성남시)
출처: 연구진 촬영

□ 접근성

건축물의 주출입구 인접유형으로 대부분 넓은 도로와 보도에 접하고 있으며, 보도와의 단차가 없는 경우가 전체의 91.5%를 차지해, 보도로부터의 접근성이 양호한 것으로 보인다. 안내표지는 전체의 44.7%만 설치되어 있으나, 전면 광장 형태의 경우 안내표지의 위치와 관계없이 공개공지를 이용하는 데에 대부분 거리낌이 없어 보였다. 다만 화단으로 위요된 공개공지의 경우 안내표지가 잘 식별되지 않는 경우 이용도가 저조하였다.



[그림 4-23] 유형b 접근성 현황(왼쪽부터 접도 유형, 보도와의 단차, 안내표지)
출처: 연구진 촬영

27) 강남구·서초구 22곳, 강동구 4곳, 중구 2곳, 관악구 4곳, 성남시 9곳, 대전시 6곳, 전체 206개 중 47곳

□ 개방성

건축물 전면에 광장의 형태로 조성된 공개공지의 경우 대부분 보도로부터 전면적으로 개방된 형태이나, 건축물과 보도 사이에 낮은 화단이 조성된 형태의 공개공지는 개방감이 낮은 것으로 나타났다. 특히 보도와 공개공지 경계부에 앞음벽이 있는 화단을 설치한 공개공지들은 전체의 약 30%를 차지하는데, 이러한 조성 형태는 공개공지가 건축물의 부속 공간으로 보이게 하여 공간을 자유롭게 이용하기 어렵게 하였다. 또한 필로티 구조의 공개공지나, 중정 형태의 공개공지는 사전 지도 데이터 없이는 해당 장소가 누구나 이용할 수 있는 공간임을 인식하기 어려웠다.

[표 4-10] 공개공지 유형 b 개방성 현황 분석

차폐 여부	차폐 시설 설치	천장 차폐 (필로티 구조)	측면 차폐 (1면만 개방)
	5 (10.6%)	9 (19.1%)	4 (8.5%)
출입구 형태	전면 개방	일부 개방	좁은 출입로
	31 (65.6%)	14 (29.8%)	2 (4.3%)

출처: 연구진 작성

□ 편리성

휴게시설이 설치되어 있는 경우가 53.2%를 차지하고 있으나, 앞음벽이 있는 화단으로 휴게시설이 설치된 경우 식물이 앞음벽 공간을 침범하여 휴게시설로서의 실효성이 낮은 것으로 확인되었다. 또한 저층부에 소매점이 위치하고 있어 보도로부터 시야를 가리지 않도록 조경시설이 없거나 화단에 낮은 관목만 식재되어 있어 그늘이 부족하여²⁸⁾, 휴게 공간으로 활용되기에는 미흡한 공간이 다수 발견되었다.



[그림 4-24] 유형 b 편리성 현황(왼쪽부터 휴게시설 설치 모습, 조경시설 설치 모습)

출처: 연구진 촬영

28) 화단에 낮은 관목만 식재되어 있어 그늘이 제공되지 않는 경우가 유형b 전체 중 46.8%를 차지함

□ 활력도

보도에 붙어있는 광장의 형태로 조성된 공개공지에서는 통과 보행이 가장 많이 나타났으며, 저층부에 입점하고 있는 소매점들로 인해 유형 a에 비해 더 다양한 사람들이 공개공지를 이용하였다. 특히 버스정류장과 인접한 공개공지는 이용도가 높았으며, 식음료점이 접해있는 공개공지에서는 취식 행위가 빈번하게 발생하고, 경우에 따라서는 흡연행위도 종종 나타나는 것을 확인하였다.

수목과 시설들로 위요된 형태를 보이는 공개공지에서는 보다 휴식 등의 체류 행위가 나타나는 빈도가 높았는데, 일부 공개공지에서는 소매점에서 야외테이블을 설치하여 휴게 시설의 개수를 더하여 사람들을 머물도록 유도하였다.

[표 4-11] 공개공지 유형 b 주요 이용행위

보행	휴게	흡연	보행·휴게	휴게·흡연	보행·흡연	보행·휴게·흡연
16 (34.0%)	6 (12.8%)	1 (2.1%)	8 (17.0%)	6 (12.8%)	1 (2.1%)	1 (2.1%)

출처: 연구진 작성



[그림 4-25] 유형 b 이용 현황 사진

출처: 연구진 촬영

다만 보도와 공개공지 경계부로 화단이 설치되고 통과 보행이 일어나기 어려운 형태로 구성된 공개공지는 오히려 이용이 저조하고 흡연 등의 부정적 외부효과를 야기하는 행위들이 발견되었다.

□ 관리성

유형 b는 보도 전면에 위치하고 소매점과 접하고 있는 공개공지들로 관리의 편차가 큰 것으로 나타났다. 일부 공개공지에서는 야외테이블을 설치하는 등 사적점용 행위가 나타났음에도 청결도 및 시설 관리 등은 양호한 반면, 일부는 입간판 등의 적치물로 인해 휴게 시설을 이용하기 어려울 정도로 관리가 되지 않는 모습이 나타났다. 전체 공개공지 중 68.1%의 공개공지에서 적치물이 발견되었으며, 23.4%에서는 영업행위 또한 발견되어 소매점이 접하고 있는 공개공지에 대하여 중점적인 관리 점검이 필요할 것으로 보인다.

[표 4-12] 공개공지 유형 b 내 제한행위 여부

영업행위	불법시설물	적치물	출입차단	시설훼손
11 (23.4%)	5 (10.6%)	32 (68.1%)	4 (8.5%)	2 (4.3%)

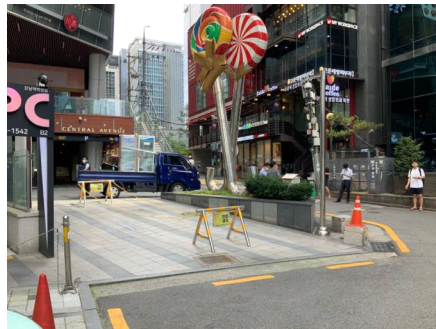
출처: 연구진 작성

[표 4-13] 공개공지 유형 b 관리도 현황

평가	쓰레기 등 청결도	조경시설 관리도	노면포장 상태
좋음	40 (85.1%)	22 (61.1%)	27 (57.4%)
보통	5 (10.6%)	13 (36.1%)	15 (31.9%)
나쁨	2 (4.3%)	1 (2.8%)	5 (10.6%)

출처: 연구진 작성

* 조경시설 관리도는 조경시설이 있는 경우만 평가하였음



[그림 4-26] 유형 b 관리 현황 사진

출처: 연구진 촬영

② 유형 c - 건축물 측면 또는 후면부에 위치하는 경우

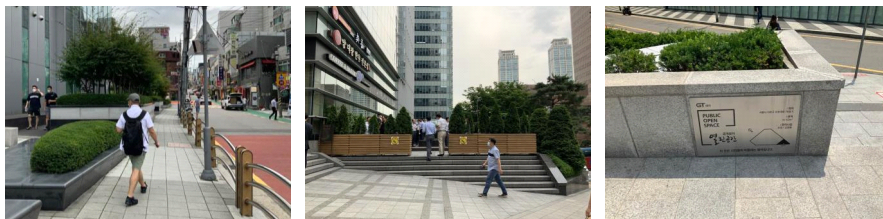
공개공지가 건축물 측면 또는 후면부에 위치하고 있으며 소매점 출입구와 접하고 있지 않는 유형은 전체 공개공지 중 약 32.0%²⁹⁾에 해당한다. 유형 c의 경우 건축물 측면 또는 후면에서 쌈지공원 같은 소규모 휴게공간으로 조성된 형태가 대부분이었으며, 일부는 보도로부터 깊게 들어가야 공간이 발견되는 형태로 구성되어 있는 것으로 나타났다.



[그림 4-27] 유형 c 공개공지 모습(왼쪽 위부터 시계방향으로 강남구·서초구, 강동구, 중구, 관악구, 유성구, 성남시)
출처: 연구진 촬영

□ 접근성

유형 b는 대부분 건축물 사이에 위치하고 있거나, 좁은 도로 또는 보차혼용도로에 접하고 있는 것으로 나타났다. 주 보행동선과의 단차가 없는 경우가 전체의 61.5%를 차지해, 다른 유형에 비해 보도로부터의 접근성은 낮은 것으로 나타났다. 안내표지는 전체의 47.7%만 설치되어 있으며, 보도에서 눈에 띄지 않는 곳에 설치되어 있는 경우가 많았다.



[그림 4-28] 유형 c 접근성 현황(왼쪽부터 접도 유형, 보도와의 단차, 안내표지)
출처: 연구진 촬영

29) 강남구·서초구 19곳, 강동구 18곳, 중구 11곳, 관악구 0곳, 성남시 13곳, 대전시 5곳, 전체 206개 중 66곳
* 공개공지 한 곳은 출입이 완전 차단되어 공개공지 이용이 불가하여 이하 현황분석에서 제외하였음

□ 개방성

건축물 사이에 위치하는 공개공지의 경우 보도로부터 시각적 개방성이 확보되지 않은 경우가 많았다. 유형 b 공개공지의 대부분은 위요된 분위기의 공간이었으며, 보도로부터의 출입로 1면만 개방되어 있는 공개공지도 전체의 35.4%를 차지하였다. 특히 보도로부터의 출입로가 화단 등으로 좁게 조성된 경우에는 개방성이 매우 낮아 공개공지임을 인식하기 어려웠다.

[표 4-14] 공개공지 유형 c 개방성 현황 분석

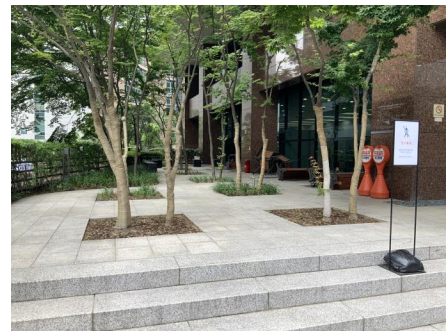
차폐 여부	차폐 시설 설치	천장 차폐 (필로티 구조)	측면 차폐 (1면만 개방)
	6 (9.2%)	16 (24.6%)	23 (35.4%)
출입구 형태	전면 개방	일부 개방	좁은 출입로
	43 (66.2%)	7 (10.8%)	13 (20.0%)

출처: 연구진 작성

□ 편리성

휴게시설이 설치되어 있는 경우가 60.0%를 차지하여 다른 공개공지 유형에 비하여 설치도가 높게 나타났다. 특히 휴게시설의 종류가 벤치 뿐만 아니라 파고라, 테이블 등 다양하게 확인되었다.

조경시설은 전체의 80.0%가 설치되어 있으며, 이 중 교목 등을 통해 그늘을 제공할 수 있는 형태로 조성된 경우가 80.0%를 차지하여 유형 c의 공개공지는 대부분 쾌적한 휴식공간을 제공하는 목적으로 조성된 것으로 보인다.



[그림 4-29] 유형 c 편리성 현황(왼쪽부터 휴게시설 설치 모습, 조경시설 설치 모습)

출처: 연구진 촬영

□ 활력도

유형 c 공개공지에서는 통과 보행만 일어나는 공개공지는 10.8%로 다른 유형의 공개공지에 비해 적은 수를 차지하였다. 이는 대부분의 공개공지가 소공원처럼 조성되었기 때문으로 보인다. 또한 흡연행위가 26.2%의 공개공지에서 발견되었는데 공개공지가 대로변에 접하지 않은 경우에 흡연행위가 나타나는 빈도가 높았다. 특히 대형 업무시설의 공개공지 중 이용행위의 다수가 흡연인 곳들이 있었는데, 이러한 경우는 공개공지가 흡연 공간으로만 사용되고 일반 보행자들의 이용을 어렵게 하는 것으로 나타났다.

[표 4-15] 공개공지 유형 c 주요 이용행위

보행	휴게	흡연	보행·휴게	휴게·흡연	보행·흡연	보행·휴게·흡연
7 (10.8%)	7 (10.8%)	4 (6.2%)	2 (3.1%)	10 (15.4%)	-	3 (4.6%)

출처: 연구진 작성



[그림 4-30] 유형 c 이용 현황 사진

출처: 연구진 촬영

유형 c의 공개공지 중 이용행위를 발견하지 못한 공개공지는 32곳으로 전체의 49.2%를 차지하였다. 이러한 공개공지들은 대부분 공간이 협소하여 개방감이 적고 휴게공간으로 기능하기 위한 시설이 충분하지 않은 것으로 확인되었다. 특히 공개공지로의 출입구 폭이 작은 곳은 보행자들이 공개공지를 인식하기 어렵게 하여, 건축물 이용자들의 흡연공간으로 전락하거나 방치되고 있는 것으로 나타났다.

□ 관리성

유형 c의 공개공지는 건축물 측면이나 후면에 위치하여, 건축물의 주출입구와 인접하고 있는 공개공지들에 비하여 관리도가 낮은 것으로 나타났다. 조경시설의 경우 61.5%, 노면포장은 59.4% 만이 관리도가 좋은 것으로 나타나, 다른 공개공지 유형에 비하여 관리가 잘 되지 않았으며 특히 이용행위가 발견되지 않는 곳에서 전반적으로 관리도가 낮은 것으로 확인되었다. 그러나 이용도가 높고 개방성이 좋은 공개공지의 경우 관리도가 양호한 것으로 확인되어, 이용도에 따라 관리도의 편차가 큰 것으로 나타났다.

일부 공개공지에서는 공개공지로의 출입구를 주차장으로 이용하거나 휴게시설에 적치물을 놓는 등의 공개공지의 원활한 이용을 어렵게 하는 행태가 발견되었다.

[표 4-16] 공개공지 유형 c 내 제한행위 여부

영업행위	불법시설물	적치물	출입차단	시설훼손
-	3 (4.6%)	10 (15.4%)	4 (6.2%)	-

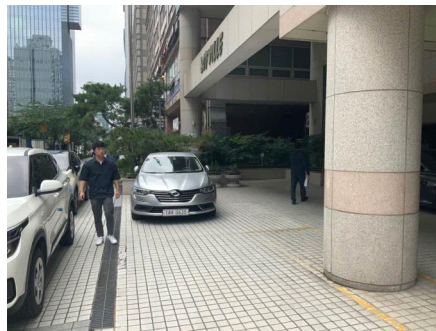
출처: 연구진 작성

[표 4-17] 공개공지 유형 c 관리도 현황

평가	쓰레기 등 청결도	조경시설 관리도	노면포장 상태
좋음	58 (89.2%)	32 (61.5%)	38 (59.4%)
보통	4 (6.2%)	18 (34.6%)	20 (31.3%)
나쁨	3 (4.6%)	2 (3.8%)	6 (9.4%)

출처: 연구진 작성

* 조경시설 관리도는 조경시설이 있는 경우만 평가하였음

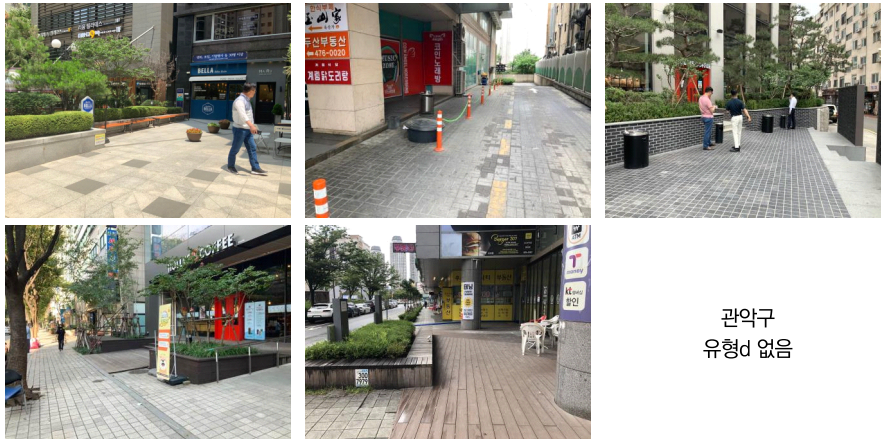


[그림 4-31] 유형 c 관리 현황 사진

출처: 연구진 촬영

③ 유형 d - 건축물 측면 또는 후면부에 위치하고 소매점 출입구와 인접한 경우

공개공지가 건축물 측면 또는 후면부에 위치하여, 주출입구와는 이격되어 있으나 소매점 출입구와 접하고 있는 유형은 전체 공개공지 중 약 18.0%(30)에 해당한다. 유형 d의 경우 소매점과 보도 사이의 휴게공간 형태로 조성된 경우가 다수였으며, 일부는 건물 주차장으로의 출입로와 접하고 있었다.

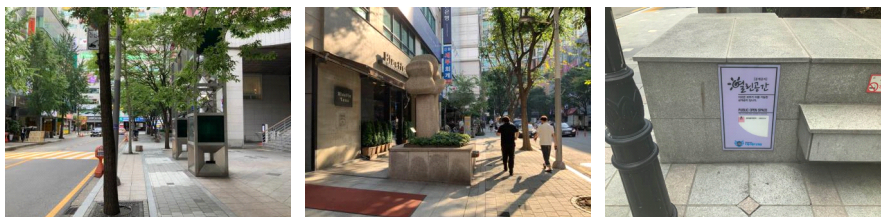


관악구
유형d 없음

[그림 4-32] 유형 d 공개공지 모습(왼쪽 위부터 시계방향으로 강남구·서초구, 강동구, 중구, 관악구, 유성구, 성남시)
출처: 연구진 촬영

□ 접근성

보도와와의 단차가 없는 경우가 전체의 75.7%를 차지하여 보도로부터의 접근성이 양호한 것으로 나타났는데 이는 건축물의 측면 또는 후면에 위치하고 있으나 소매점과 접하고 있기 때문으로 보인다. 안내표지는 전체의 40.5%만 설치되어 있으며 대부분 화단에 설치되어 있거나 앞음벽에 설치되어 있어 시인성이 좋지 않은 것으로 확인되었다.



[그림 4-33] 유형 d 접근성 현황(왼쪽부터 점도 유형, 보도와의 단차, 안내표지)
출처: 연구진 촬영

30) 강남구·서초구 10곳, 강동구 3곳, 중구 3곳, 관악구 1곳, 성남시 16곳, 대전시 4곳, 전체 206개 중 37곳

□ 개방성

유형 d의 경우 필로티 하에 조성된 경우가 35.1%를 차지하여 보도로부터의 개방성이 좋지 않은 것으로 나타났다. 또한 보도와 공개공지의 경계에 화단을 설치하여 출입구가 일부만 개방된 형태가 발견되어 보도로부터의 시각적 개방성이 확보되지 않은 경우가 다수 있는 것으로 확인되었다. 공개공지가 접하고 있는 소매점 등의 건축물 벽면이 투명도가 높은 경우 건축물과의 연계 활동이 빈번하게 나타났으며, 그렇지 않은 경우에는 전반적으로 이용도가 낮은 것이 보였다.

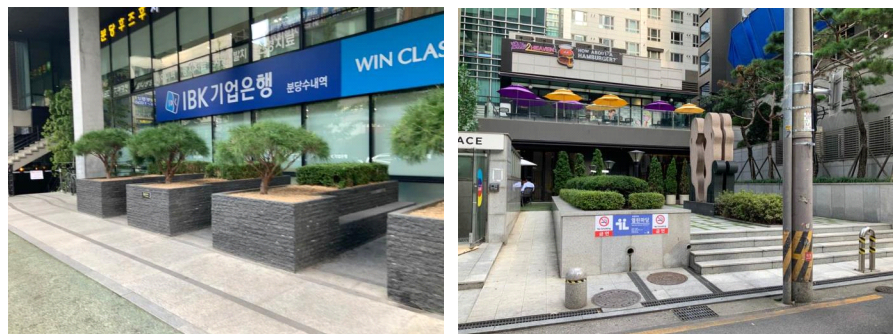
[표 4-18] 공개공지 유형 d 개방성 현황 분석

차폐 여부	차폐 시설 설치	천장 차폐 (필로티 구조)	측면 차폐 (1면만 개방)
	1 (2.7%)	13 (35.1%)	7 (18.9%)
출입구 형태	전면 개방	일부 개방	좁은 출입로
	26 (70.3%)	7 (18.9%)	4 (10.8%)

출처: 연구진 작성

□ 편리성

휴게시설이 설치되어 있는 경우가 54.1%로 나타나 소매점 앞의 광장 형태로 설치된 경우와 휴게공간으로 설치된 경우가 유사한 비율로 조성되어 있는 것으로 확인되었다. 다만 소매점 앞에 광장의 형태로 조성된 경우에 소매점에서 야외 테이블 등을 설치하여 휴게공간과 같은 형태로 변모한 곳이 일부 발견되었다. 조경시설은 전체의 70.3%만 설치되어 있어 평균적인 조경시설 설치비율에 비해 낮은 것으로 나타났다.



[그림 4-34] 유형 d 편리성 현황(왼쪽부터 휴게시설 설치 모습, 조경시설 설치 모습)

출처: 연구진 촬영

□ 활력도

유형 d 공개공지 중 이용행위가 발견되지 못한 공개공지는 17곳으로 전체의 45.9%를 차지하여 이용도가 전반적으로 낮은 것으로 확인되었다. 건축물 측면 또는 후면에 위치한 유형 d의 특성 상 공개공지에 대한 개방성이 이용도에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 특히 8.1%의 공개공지에서는 흡연행위만이 발견되었는데, 공간이 협소하거나 휴게 시설이 없는 곳이었다.

[표 4-19] 공개공지 유형 d 주요 이용행위

보행	휴게	흡연	보행·휴게	휴게·흡연	보행·흡연	보행·휴게·흡연
3 (8.1%)	7 (18.9%)	3 (8.1%)	5 (13.5%)	-	1 (2.7%)	1 (2.7%)

출처: 연구진 작성



[그림 4-35] 유형 d 이용 현황 사진

출처: 연구진 촬영

일부 이용도가 높은 공개공지에서는 보행과 휴식 행위가 빈번하게 나타났으며, 공개공지와 접하고 있는 식음료점과의 연계 활동이 활발한 것으로 확인되었다. 또한 이용도가 높은 공개공지는 이용도가 낮은 공개공지에 비하여 규모가 크고 보도로부터의 개방성이 높았으며, 일부는 보행통로(arcade)의 역할을 하는 것으로 나타났다.

□ 관리성

쓰레기 등의 청결도는 94.6%가 좋은 것으로 나타났는데, 이는 소매점 출입구와 접하고 있기 때문으로 보인다. 그러나 건축물의 주출입구와 떨어져 있어 조경시설 또는 노면포장의 관리도가 높지는 않은 것으로 나타났다. 특히 이용도가 낮은 곳에서는 적치물이 다양하게 발견되었으며 출입차단 시설이 발견되는 경우도 있었다.

소매점 특히 식음료점과 접하고 있는 공개공지에서는 야외테이블을 설치하는 등의 영업행위가 다수 발견되었는데, 이러한 공간의 관리도는 편차가 큰 것으로 확인되었다. 야외테이블 등이 설치된 공개공지 중 이용도가 높은 경우는 소매점의 운영자들이 주기적으로 공간을 관리하는 것으로 나타났다.

[표 4-20] 공개공지 유형 d 내 제한행위 여부

영업행위	불법시설물	적치물	출입차단	시설훼손
8 (21.6%)	-	16 (43.2%)	3 (8.1%)	-

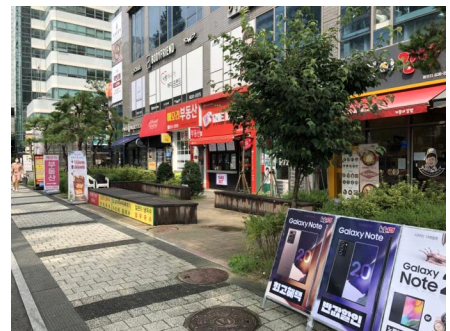
출처: 연구진 작성

[표 4-21] 공개공지 유형 d 관리도 현황

평가	쓰레기 등 청결도	조경시설 관리도	노면포장 상태
좋음	35 (94.6%)	14 (56.0%)	22 (61.1%)
보통	1 (2.7%)	10 (40.0%)	12 (33.3%)
나쁨	1 (2.7%)	1 (4.0%)	2 (5.6%)

출처: 연구진 작성

* 조경시설 관리도는 조경시설이 있는 경우만 평가하였음

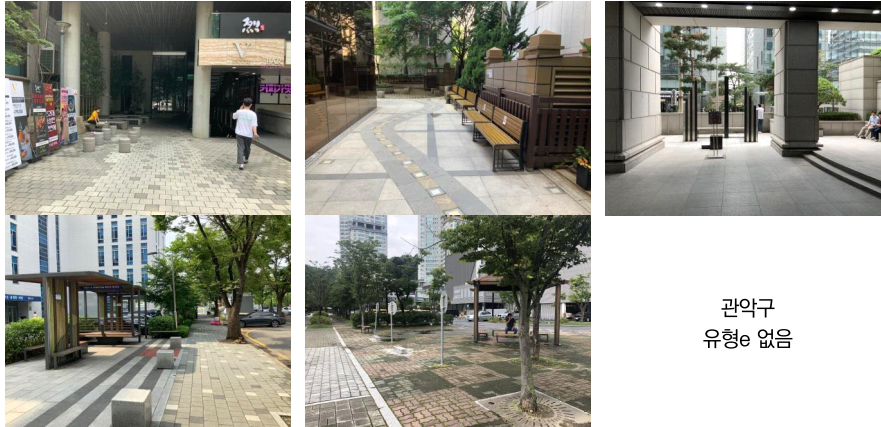


[그림 4-36] 유형 d 관리 현황 사진

출처: 연구진 촬영

④ 유형 e - 건축물 전면부와 측면부 또는 후면부까지 연속적으로 조성되고, 주출입구와 인접한 경우

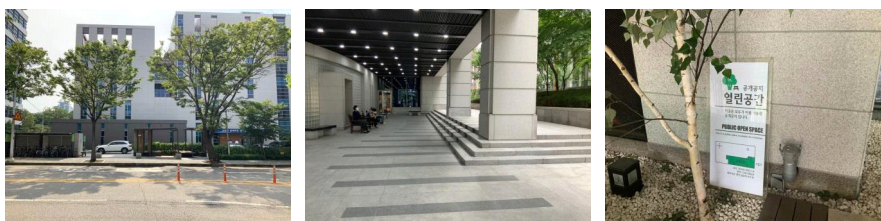
공개공지가 건축물 전면부에 위치하여 주출입구와 인접하여 조성되어 있는 경우 중 측면부 또는 후면부까지 연속적으로 조성되어 있는 유형은 전체 공개공지 중 약 5.3%(31)에 해당한다. 이러한 유형은 대규모 건축물에서 나타나며, 주용도가 업무시설 또는 공동주택인 건축물에서 발견되었다.



[그림 4-37] 유형 e 공개공지 모습(왼쪽 위부터 시계방향으로 강남구·서초구, 강동구, 중구, 관악구, 유성구, 성남시)
출처: 연구진 촬영

□ 접근성

건축물의 주출입구와 인접하고 있어 대부분 넓은 도로와 보도에 접하고 있으며, 보도와의 단차가 없는 경우가 전체의 72.7%를 차지해, 보도로부터의 접근성이 양호한 것으로 보인다. 안내표지는 전체의 45.5%만 설치되어 있으나, 안내표지의 위치와 관계없이 공개공지를 이용하는 데에 대부분 거리낌이 없어 보였다.



[그림 4-38] 유형 e 접근성 현황(왼쪽부터 접도 유형, 보도와의 단차, 안내표지)
출처: 연구진 촬영

31) 강남구·서초구 2곳, 강동구 2곳, 중구 3곳, 관악구 0곳, 성남시 3곳, 대전시 1곳, 전체 206개 중 11곳

□ 개방성

건축물 전면부에 위치한 부분은 시각적 개방성이 확보되어 있으며, 측면부나 후면부에 위치한 부분은 공개공지의 측면부가 차폐되어 있는 형태가 일부 발견되었다. 다만 공간이 연속적인 분위기로 조성된 경우 측면부 또는 후면부에 위치한 부분도 시인성이 좋았다.

[표 4-22] 공개공지 유형 e 개방성 현황 분석

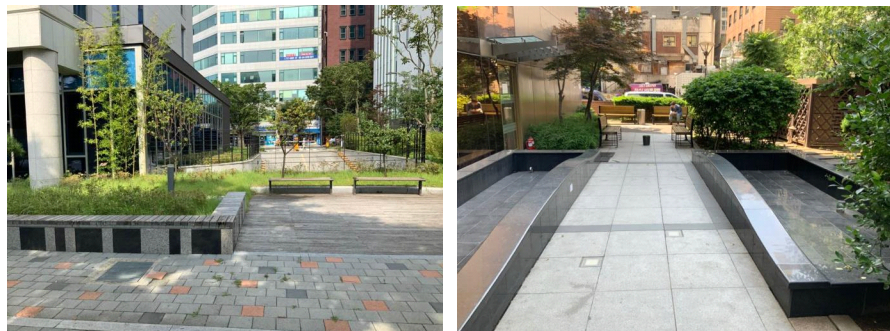
차폐 여부	차폐 시설 설치	천장 차폐 (필로티 구조)	측면 차폐 (1면만 개방)
	-	2 (18.2%)	3 (27.3%)
출입구 형태	전면 개방	일부 개방	좁은 출입로
	8 (72.7%)	3 (27.3%)	-

출처: 연구진 작성

□ 편리성

유형 e 공개공지 전체에 휴게시설이 설치되어 있는 것으로 나타나 공개공지에서의 이용 편의가 확보되어 있는 것으로 나타났다. 다만 그 중 45.5%만 그 수준이 충분하다고 평가 되는데, 이는 공개공지의 규모에 비해 휴게시설이 충분하지 않기 때문으로 보인다.

조경시설은 전체의 90.9%에 설치되어 있으며, 화단에 낮은 관목만 식재되어 있어 그들이 제공되지 않는 경우가 전체 중 1건에 불과하여, 유형 d의 대부분이 쾌적한 공간을 제공하고 있는 것으로 나타났다.



[그림 4-39] 유형 e 편리성 현황(왼쪽부터 휴게시설 설치 모습, 조경시설 설치 모습)

출처: 연구진 촬영

□ 활력도

유형 e는 다른 공개공지에 비해 비교적 규모가 큰 공개공지들로 이용행위가 다양하게 나타나는 것으로 확인되었다. 특히 단순 보행만 일어나는 공개공지는 없는 것으로 확인되었으며, 대부분에서 체류 행위가 발견되었다. 다만 이용행위를 발견하지 못한 공개공지가 2곳 있었는데, 이는 건축물의 입지 자체가 유동인구가 적은 곳에 위치하였기 때문으로 보인다.

[표 4-23] 공개공지 유형 e 주요 이용행위

보행	휴게	흡연	보행·휴게	휴게·흡연	보행·흡연	보행·휴게·흡연
-	1 (9.1%)	-	1 (9.1%)	5 (45.5%)	1 (9.1%)	1 (9.1%)

출처: 연구진 작성



[그림 4-40] 유형 e 이용 현황 사진

출처: 연구진 촬영

유형 e의 공개공지에서 대부분 건축물의 규모가 크기 때문에 지역 내에서 랜드마크적 성격이 강하여 공개공지에서 다른 사람을 만나거나 기다리는 행위 등이 종종 발견되었으며, 잠시 체류하여 전화통화를 하는 등 이용행위가 다른 유형에 비해 다양하게 발견되었다.

□ 관리성

유형 e에서는 90.9%가 청결도가 좋고 조경시설 관리가 잘 되어 있거나 노면포장 상태가 좋은 경우 모두 전체의 90.9%를 차지하여 관리도가 매우 좋은 것으로 나타났다. 또한 적 치물이 발견된 공개공지도 18.2%로 다른 유형에 비해 매우 적은 것으로 확인되었다. 출입차단 시설이 있는 공개공지가 1곳이 발견되었는데, 이는 건축물을 둘러 공개공지가 설치되어 그 중 한 부분에 출입차단 시설이 설치된 것으로 확인하였다.

관리성에 대한 지표를 종합하면 유형 e의 경우 전반적으로 이용도가 높은 것에 비해 관리가 잘 되고 있는 것으로 평가된다. 이는 대부분 대형 건축물에 입지하고 있는 공개공지들로 관리인이 상시로 공간을 관리하기 때문으로 보인다.

[표 4-24] 공개공지 유형 e 내 제한행위 여부

영업행위	불법시설물	적치물	출입차단	시설훼손
-	-	2 (18.2%)	1 (9.1%)	-

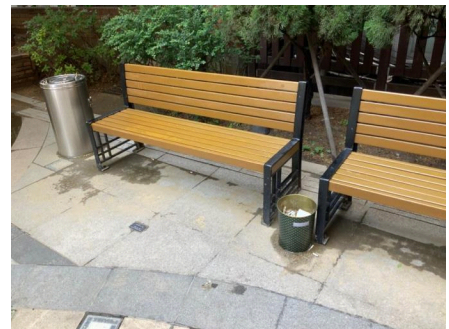
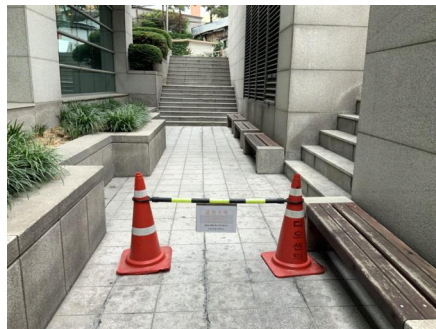
출처: 연구진 작성

[표 4-25] 공개공지 유형 e 관리도 현황

평가	쓰레기 등 청결도	조경시설 관리도	노면포장 상태
좋음	10 (90.9%)	9 (90.0%)	10 (90.9%)
보통	1 (9.1%)	1 (9.1%)	1 (9.1%)
나쁨	-	-	-

출처: 연구진 작성

* 조경시설 관리도는 조경시설이 있는 경우만 평가하였음



[그림 4-41] 유형 e 관리 현황 사진

출처: 연구진 촬영

⑤ 유형 f – 건축물 전면부와 측면부 또는 후면부까지 연속적으로 조성되고, 주출입구, 소매점 출입구와 인접한 경우

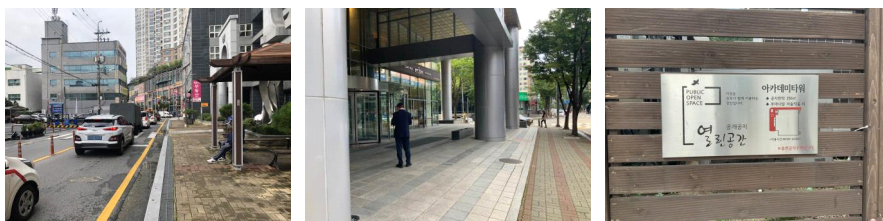
공개공지가 건축물 전면부에 위치하여 주출입구와 인접하여 조성되어 있는 경우 중 측면부 또는 후면부까지 연속적으로 조성되어 있으며 소매점 출입구와 접하고 있는 유형은 전체 공개공지 중 약 9.2%³²⁾에 해당한다. 이러한 유형 또한 유형 e와 같이 대규모 건축물에서 나타나며, 주용도는 업무시설, 공동주택, 상업시설로 다양하였다.



[그림 4-42] 유형 f 공개공지 모습(왼쪽 위부터 시계방향으로 강남구·서초구, 강동구, 중구, 관악구, 유성구, 성남시)
출처: 연구진 촬영

□ 접근성

보도와와의 단차가 없는 경우가 전체의 73.7%를 차지하며, 안내표지는 전체의 52.6%가 설치되어 있는 것으로 나타났다. 유형 f의 공개공지는 전반적으로 접근성이 양호하며, 특히 건축물의 전면부부터 측면부, 후면부까지 연속적으로 조성되며 블록의 코너에 위치한 경우 다양한 방향에서 공개공지에 접근이 가능하여 접근성이 매우 높은 것으로 보인다.



[그림 4-43] 유형 f 접근성 현황(왼쪽부터 접도 유형, 보도와의 단차, 안내표지)
출처: 연구진 촬영

32) 강남구·서초구 7곳, 강동구 1곳, 중구 2곳, 관악구 2곳, 성남시 3곳, 대전시 4곳, 전체 206개 중 19곳

□ 개방성

필로티 구조로 설치된 공개공지가 31.6%를 차지하나 건축물 규모가 크고 필로티 하부 공간의 면적이 넓어 개방성을 저해하지는 않는 것으로 나타났다. 전체 중 89.5%인 대부분의 공개공지가 보도로부터 전면 개방되어 있어 전반적으로 개방성이 좋은 것으로 평가된다. 다만 좁은 출입로를 가지는 공개공지가 발견되었는데, 이는 건축물 둘레를 둘러서 좁은 폭의 공개공지가 설치되었으며 보도와의 경계부에 화단을 설치한 경우로, 도심 속 산책로와 같은 분위기를 형성하나 개방성은 좋지 않은 것으로 판단된다.

[표 4-26] 공개공지 유형 f 개방성 현황 분석

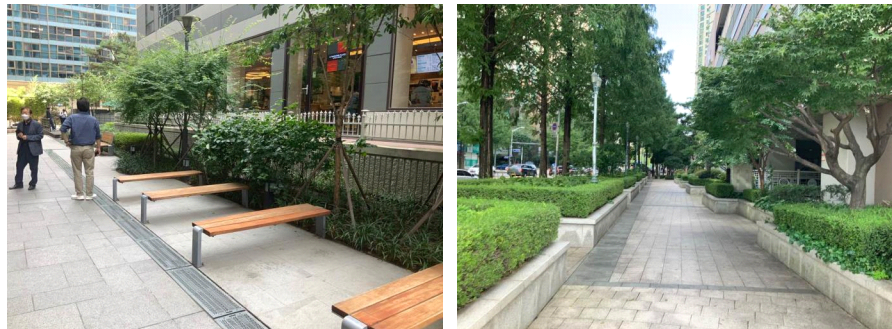
차폐 여부	차폐 시설 설치	천장 차폐 (필로티 구조)	측면 차폐 (1면만 개방)
	-	6 (31.6%)	2 (10.5%)
출입구 형태	전면 개방	일부 개방	좁은 출입로
	17 (89.5%)	1 (5.3%)	1 (5.3%)

출처: 연구진 작성

□ 편리성

휴게시설이 설치되어 있는 경우가 52.6%에 불과하여, 공개공지의 규모에 비해 휴게시설의 설치도가 낮은 것으로 보인다. 또한 73.7%가 설치되어 있으나 그늘이 제공되는 경우는 47.4%에 불과하였다. 이는 보도로부터 소매점으로서의 시야를 가리지 않기 위함으로 보이나, 이러한 시설 구성은 이용자들의 체류를 유도하기는 어려우며, 이로 인해 일부 소매점에서는 야외 테이블을 설치하여 이용자들의 체류를 유도하는 모습이 발견되었다.

4) 화단에 낮은 관목만 식재되어 있어 그늘이 제공되지 않는 경우가 유형c 전체 중 36.8%를 차지함



[그림 4-44] 유형 f 편리성 현황(왼쪽부터 휴게시설 설치 모습, 조경시설 설치 모습)

출처: 연구진 촬영

□ 활력도

유형 f의 경우 건물을 둘러 건축물의 주출입구와 소매점 출입구에 모두 접하고 있는 보행 광장의 형태로 조성되어 통과 보행만 일어나는 공개공지가 전체의 47.4%를 차지하였다. 측면부나 후면부에 위치하고 있는 부분에서 적절히 시설이 조성되어 있는 경우 휴식 등의 체류행위가 나타났으며, 식음료점과 접하고 있는 공개공지에서는 이와 연계된 취식 행위들이 발견되었다. 이용행위를 발견하지 못한 공개공지는 4곳으로 전체의 21.1%를 차지하였는데, 이러한 경우는 주변 일대가 모두 보행량이 적은 것으로 보인다. 유형 f의 공개공지는 대부분 대로변에 위치하고 있으며 면적이 넓어, 소매점과 보다 활발한 상호 작용이 일어나는 것으로 확인되었다.

[표 4-27] 공개공지 유형 a 주요 이용행위

보행	휴게	흡연	보행·휴게	휴게·흡연	보행·흡연	보행·휴게·흡연
9 (47.4%)	1 (5.3%)	-	4 (21.1%)	-	-	1 (5.3%)

출처: 연구진 작성



[그림 4-45] 유형 f 이용 현황 사진

출처: 연구진 촬영

□ 관리성

유형 f에서는 89.5%가 청결도가 좋고 노면포장 상태가 좋은 경우가 전체의 88.9%를 차지하여 관리도가 좋은 것으로 나타나는데, 이는 유형 e와 같이 대형 건축물에 입지하고 있기 때문으로 보인다.

다만 소매점과 접하고 있어 야외테이블 등을 설치하는 영업행위가 나타나는 공개공지가 42.1%를 차지하였으며, 적치물이 발견된 공개공지도 42.1%로 상업 행위와 관련된 제한 행위들이 다수 발견되었다. 특히 이 중 대형 판매시설의 공개공지에서는 가판대를 설치하는 영업행위가 발견되었으며, 이러한 경우에는 일반 보행자가 공개공지를 이용하기 어려울 정도였다.

[표 4-28] 공개공지 유형 f 내 제한행위 여부

영업행위	불법시설물	적치물	출입차단	시설훼손
8 (42.1%)	-	8 (42.1%)	1 (5.3%)	-

출처: 연구진 작성

[표 4-29] 공개공지 유형 f 관리도 현황

평가	쓰레기 등 청결도	조경시설 관리도	노면포장 상태
좋음	17 (89.5%)	9 (69.2%)	16 (88.9%)
보통	2 (10.5%)	3 (23.1%)	2 (11.1%)
나쁨	-	1 (7.7%)	-

출처: 연구진 작성

* 조경시설 관리도는 조경시설이 있는 경우만 평가하였음



[그림 4-46] 유형 f 관리 현황 사진

출처: 연구진 촬영

3) 공개공지에 대한 대국민 인식조사

① 조사개요

□ 조사목적

공개공지에 대한 대국민 인식조사를 통하여 국민들이 생각하는 공개공지의 형태, 향후 발전 방향 등 국민들의 의견을 수렴하고자 한다. 대국민 인식조사를 통하여 바람직한 공개공지의 운영 및 관리방안에 대하여 모색하고자 한다.

□ 조사기간

- 온라인 설문조사 : 2020년 9월7일 ~ 9월9일 (3일간)

□ 조사대상 및 방법

- 조사대상 : 19세 이상 일반국민 550명
- 조사지역 : 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 대전광역시
※ 공개공지 개소 수와 도시지역 비율을 고려하여 조사지역 선정
- 조사방법 : 온라인 설문조사(리서치 전문기관 위탁)

□ 설문항목³³⁾

이용자 특성, 공개공지에 대한 인식, 이용과 평가, 활용방안 등으로 설문항목 구성하였다. 이용자 특성은 성별 및 연령, 거주지역 등의 항목으로 구성하였으며, 공개공지에 대한 인식은 공개공지 이용경험 여부, 인지 용이성 및 문제 이유, 사유지 및 이용가능 사실 등에 대한 내용으로 구성하였다.

공개공지 이용과 평가 관련 항목은 자주 이용하는 용도, 이용 빈도, 머무르는 시간, 시설 환경 만족도, 공개공지 수에 대한 만족도, 공개공지 확대 의견, 만족도 영향요소, 공개공지 이용의 어려움에 대한 이유 등으로 구성하였으며, 공개공지 활용 방안의 항목은 공개공지 활성화를 위해 개선해야 하는 부분, 야외 시설물 이용 행위 경험 여부 및 해당 시설물과 행위에 대한 공개공지 허용 여부, 향후 신고 시스템 구축 시 참여 여부 등으로 구성하였다. 공개공지 인지 용이성, 시설환경 만족도, 공개공지 수에 대한 만족도, 위반사항 신고의사 등에 대해서는 등간척도로, 이외에는 명목척도로 구성하였다.

33) 해당 설문지는 부록에 추가하였음

[표 4-30] 설문조사 항목

구분	주요내용	항목 수
공개공지에 대한 인식	공개공지 인지여부 및 이해도, 희망형태, 부정적 영향 요소 등	5
공개공지의 이용과 평가	공개공지 이용 형태, 이용 빈도, 만족도, 이용 어려움에 대한 이유 등	8
공개공지 활성화	공개공지 활성화를 위해 필요한 요소, 공개공지 시설물 등의 설치 의견 등	5
응답자 특성	성별, 연령, 거주지 등	3

출처: 연구진 작성

① 조사결과

□ 응답자 특성

총 표본 수는 550명이며, 남성 비율이 48.4%, 여성 비율이 51.6%이다. 연령은 50대가 24.2%로 가장 많고 20대가 16.5%로 가장 적었다. 거주 지역은 서울특별시가 36.2%로 가장 많았으며, 대전광역시가 11.5%로 가장 적었다.

[표 4-31] 설문조사 응답자 특성

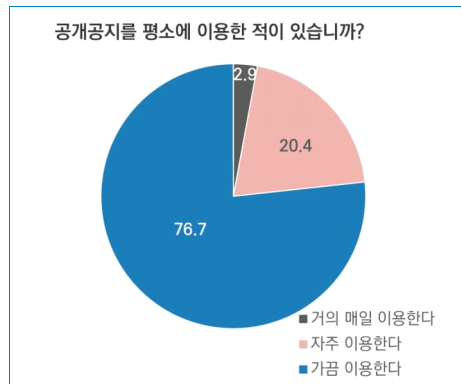
구분		표본 수(명)	비율(%)
성별	남성	266	48.4
	여성	284	51.6
연령	20대	91	16.5
	30대	102	18.5
	40대	121	22.0
	50대	133	24.2
	60대 이상	103	18.7
거주 지역	서울특별시	199	36.2
	부산광역시	103	18.7
	대구광역시	93	16.9
	인천광역시	92	16.7
	대전광역시	63	11.5
합계		550	100.0

출처: 연구진 작성

□ 공개공지에 대한 인식

• 공개공지의 이용 경험

공개공지를 평소에 이용한 경험에 대하여 자주 이용하거나 거의 매일 이용한다는 응답자는 23.3%로 나타났다. 응답자의 76.7%는 가끔 이용한다고 응답해 대부분이 공개공지를 자주 이용하지 않는 것으로 나타났다.

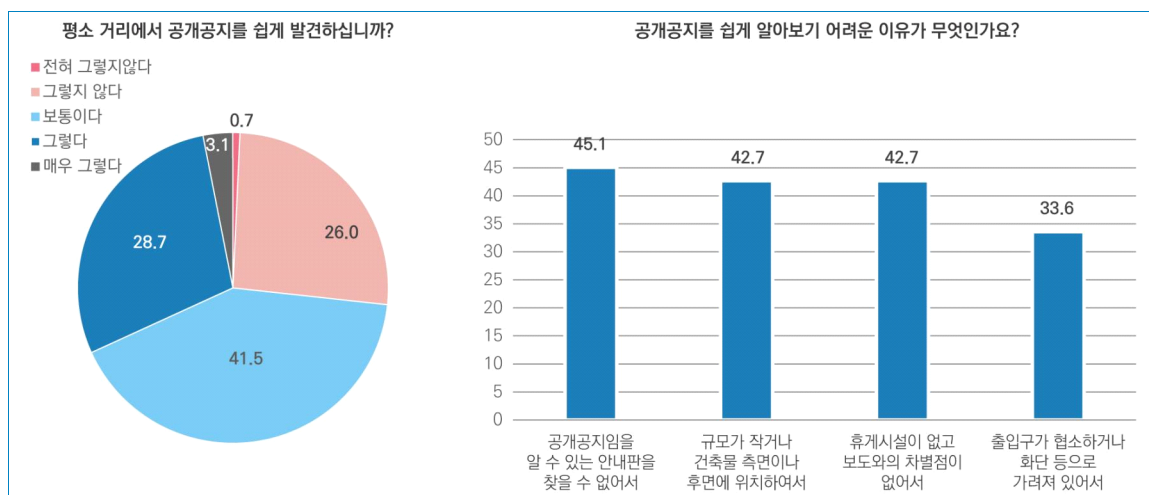


[그림 4-47] 공개공지 이용 경험

출처: 대국민 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

• 공개공지 접근성

평소 거리에서 공개공지를 쉽게 발견할 수 있는가에 대하여 전체 응답자의 31.8%가 긍정적 응답을 하였다. 하지만 응답자 68.2%는 공개공지를 쉽게 인지하지 못하는 것으로 나타났다. 공개공지를 쉽게 알아보기 어려운 이유에 대해서는 공개공지를 알 수 있는 안내판이 없어서라는 응답이 45.1%로 가장 많았다. 공개공지가 작거나 건축물 후면에 위치하고 있어서라는 응답과 벤치, 파고라 등의 휴게시설이 없고 보도와의 차별성 부족이라는 응답은 42.7%이었다. 공개공지임을 알 수 있도록 안내판과 주변과의 차별성, 적절한 규모와 위치선정이 필요해 보인다.

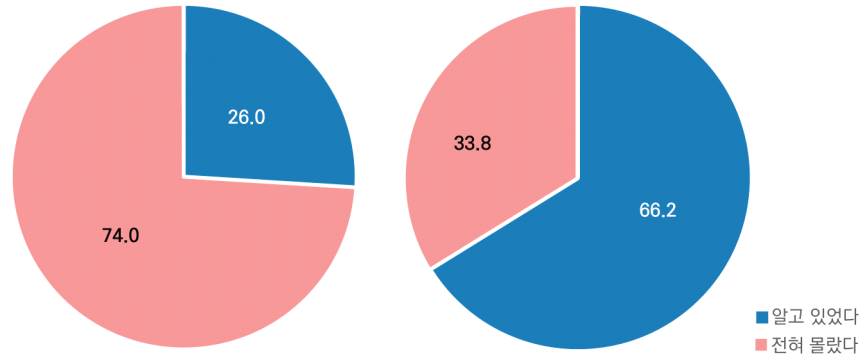


[그림 4-48] 공개공지의 접근성

출처: 대국민 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

- 공개공지 이해도

공개공지가 사유지라는 사실을 알고 있는 응답자는 26%이며, 공개공지 내 시설물을 누구나 이용가능하다는 사실을 알고 있는 응답자는 66.2%로 나타났다. 많은 응답자가 공개공지를 사유지로 인식하지 못하고 있으며, 일부는 공개공지 내 시설물 이용이 자유롭지 않다고 인식하고 있어 정확하게 공개공지를 이해하는 응답자는 많지 않았다.



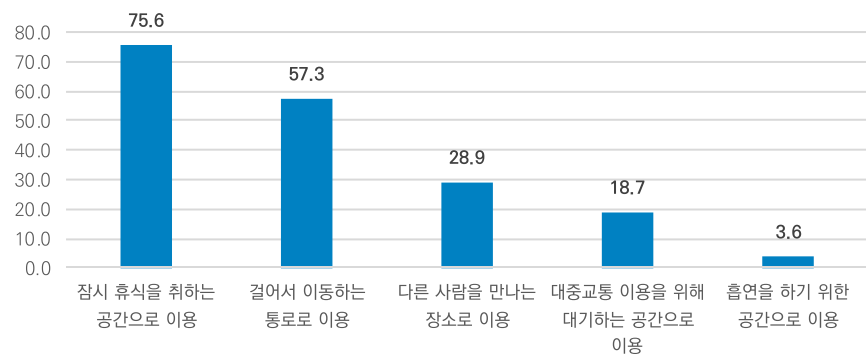
[그림 4-49] 공개공지가 사유지라는 사실 인지(좌), 누구나 공개공지 내 시설물 이용가능 인지(우)

출처: 대국민 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

□ 공개공지의 이용과 평가

- 평소 이용하는 공개공지 용도

응답자의 75.6%가 공개공지를 휴식공간으로 이용하고 있었다. 공개공지를 이용하지 않고 단순히 통과하여 지나는 용도로 사용한다는 응답자도 57.3%로 나타났다. 다른 사람을 만나는 장소로 이용하거나 대중교통 이용을 위해 대기하는 공간으로 이용한다는 응답자도 일부 있었으며, 흡연 공간으로 이용한다는 응답자는 3.6%로 거의 없었다.

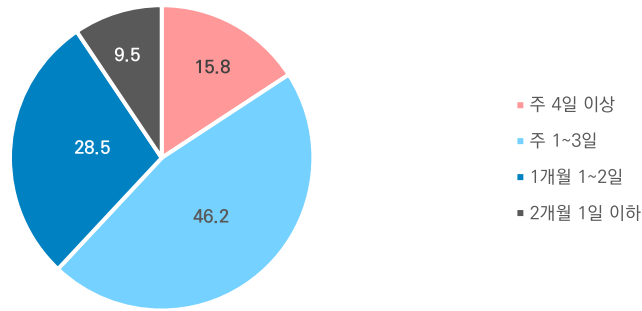


[그림 4-50] 평소 이용하는 공개공지 용도(중복응답 가능)

출처: 대국민 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

- 공개공지 이용 빈도 및 머무르는 시간

공개공지를 주 4일 이상 이용한다는 응답자는 15.8%로 나타났으며, 주 1~3일 이용 응답이 46.2%로 가장 많았다. 1개월이 1~2일이나 2개월에 1일 이하로 공개공지 이용 빈도가 낮은 응답자도 38%로 다수 있었다. 공개공지 이용 시 머무르는 시간은 평균 13.41분으로 나타났으며, 10분 정도 머무른다는 응답자가 40.9%로 오랫동안 공개공지를 이용하지 않는 것으로 나타났다.

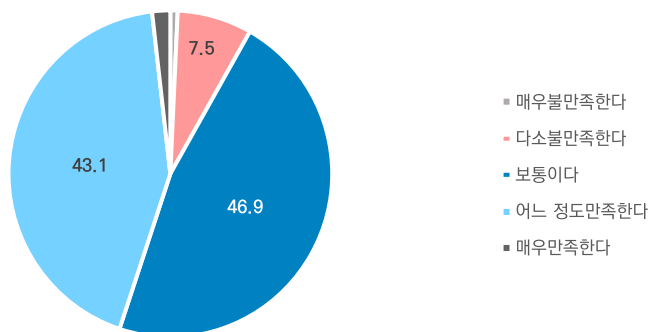


[그림 4-51] 공개공지 이용 빈도

출처: 대국민 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

- 공개공지 시설환경 만족도

공개공지 시설환경에 대하여 만족한다는 응답은 44.9%로 나타났으며, 불만족 응답은 8.2%로 나타났다. 100점 환산 점수로는 59.45점으로 공개공지의 시설환경에 대하여 불만족스러운 응답자는 적었지만, 만족도가 높지는 않았다.

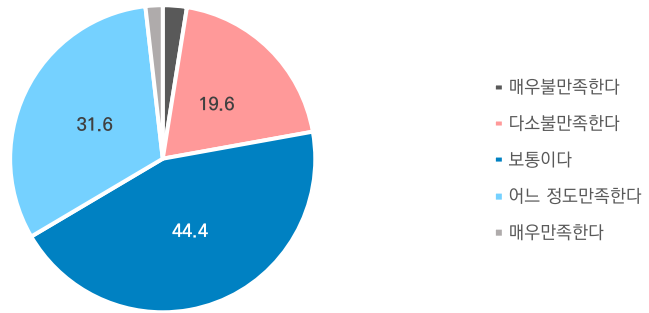


[그림 4-52] 공개공지 시설환경 만족도

출처: 대국민 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

- 공개공지 개소 수에 대한 만족도

현재 이용할 수 있는 공개공지의 개소 수에 대한 만족도 조사결과 33.4%가 만족하는 것으로 나타났다. 불만족 응답은 22.1%로 나타났으며 100점 환산점수는 52.64점으로 만족도가 높지 않았다. 현재 개소 수에 대하여 만족하지 않는다는 응답자 중 66.9%는 조금 더 공개공지 개소 수를 늘려야 한다고 응답하였으며, 많이 늘려야 한다는 응답자도 16.4% 있었다.

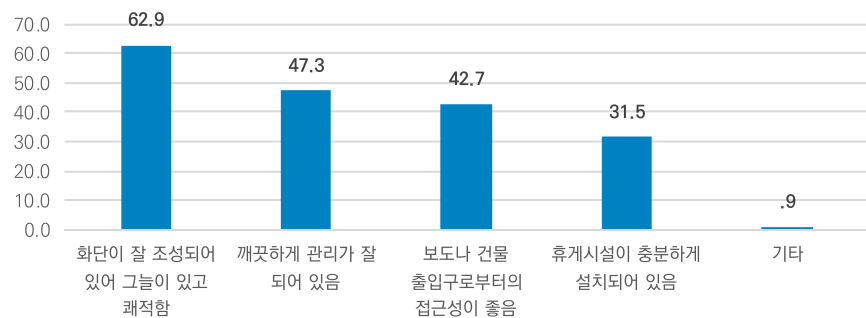


[그림 4-53] 공개공지 개소 수에 대한 만족도

출처: 대국민 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

- 공개공지 만족도 영향 요소

공개공지의 만족도가 높은 곳과 그렇지 않은 곳의 차이에 대한 응답으로 “화단이 잘 조성되어 있어 그늘이 있고 쾌적함” 응답이 62.9%로 가장 많았다. 쾌적성과 함께 깨끗한 정비 상태와 좋은 접근성이 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 요소로 나타났다.

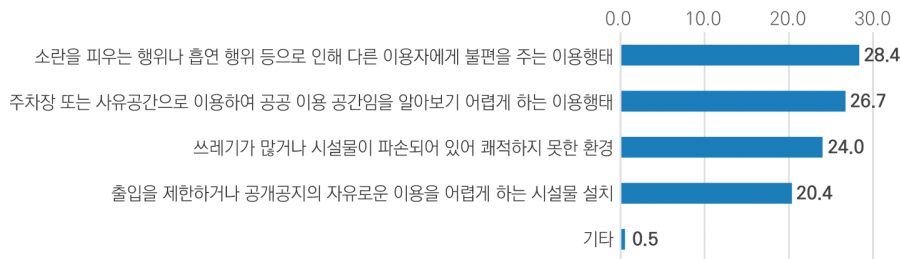


[그림 4-54] 공개공지 만족도 영향 요소

출처: 대국민 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

- 공개공지 이용에 어려움을 겪게 하는 요소

공개공지를 이용하는데 어려움을 겪게 하는 요소로 소란을 피우거나 흡연 등의 이용행태가 28.4%로 가장 많았다. 주차장이나 사유공간으로 사용하는 행태에 대한 응답 비율은 26.7%이었으며, 쾌적성이나 접근성을 저해하는 요소에 대한 응답도 24%와 20.4%로 나타났다. 공개공지 이용에 있어 소음이나 흡연으로 인한 불편함뿐만 아니라 사적점용, 쾌적성이나 접근성을 저해하는 환경 등도 큰 장애 요소인 것으로 나타났다.



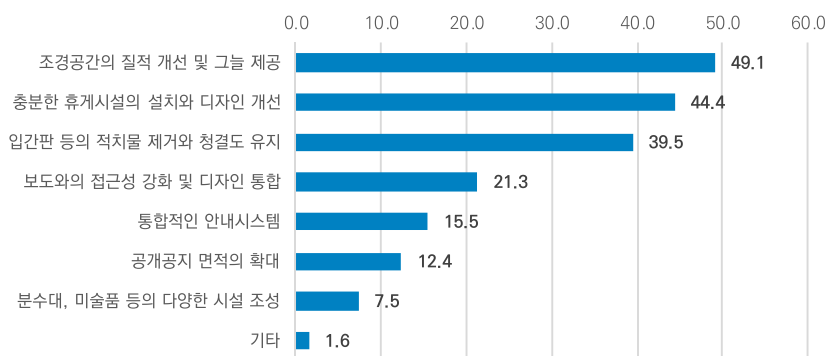
[그림 4-55] 공개공지 이용 저해 요소

출처: 대국민 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

□ 공개공지 활성화

- 공개공지의 질 향상 및 활성화를 위해 개선이 필요한 요소

공개공지의 질을 향상시키고 이용 활성화를 위해 조경 공간의 질적 개선과 그늘 제공이 가장 필요한 것으로 나타났다. 이와 함께 충분한 휴게시설 설치와 디자인 개선이 필요하다는 응답과 적치물 제거와 청결도 유지에 대한 응답이 각각 44.4%와 39.5%로 높게 나타났다. 공개공지의 질적 향상과 이용 활성화를 위해서는 접근성보다는 쾌적성이 더 중요한 요소로 나타났다.

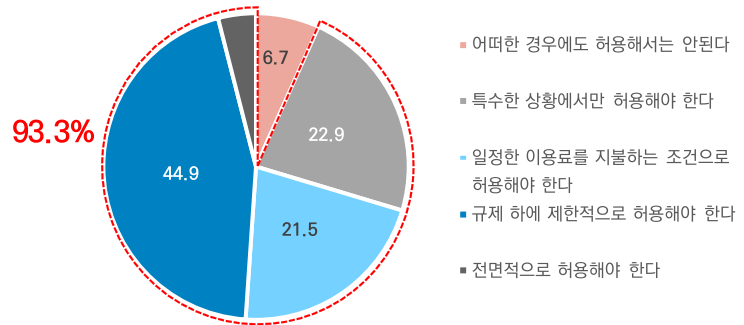


[그림 4-56] 공개공지 활성화를 위한 개선 필요 요소

출처: 대국민 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

• 공개공지 내 상업행위 관련 의견

공개공지 내 야외테이블이나 거리가게, 플리마켓(벼룩시장) 등 상업행위에 대하여 대다수가 허용하는 것에 대하여 긍정적으로 생각하였다. 어떠한 경우에도 허용해서는 불가하다는 응답은 6.7%로 매우 적었다. 허용 형태로는 규제 하에 제한적 허용이 44.9%로 가장 많았으며, 특수한 상황에서만 허용이 22.9%, 일정 이용료 지불 조건 하에 허용이 21.4%로 나타났다. 반면 전면적 허용은 4.0%로 공개공지 내 상업행위에 대하여 대부분 긍정적으로 생각하지만 제한적으로 허용해야 한다는 의견이 압도적으로 많았다.

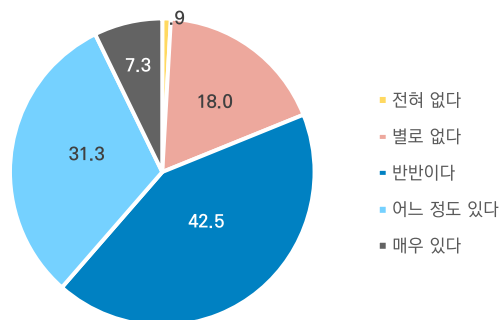


[그림 4-57] 공개공지 내 상업행위 허용 의견

출처: 대국민 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

• 공개공지 위반행위 신고의사

부적절한 공개공지 이용에 대하여 신고의사가 있는 응답자는 38.6%이며, 없는 응답자는 18.9%로 나타나 위반행위에 대하여 신고의사가 있는 응답자가 2배 이상 많았다.



[그림 4-58] 공개공지 위반 행위에 대한 신고 의사

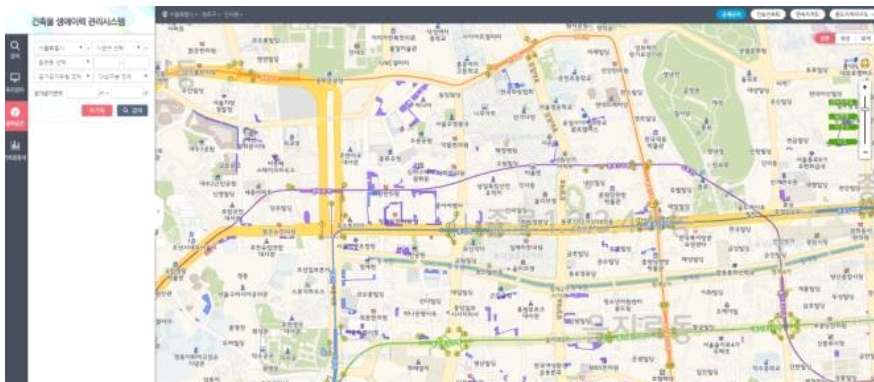
출처: 대국민 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

3. 공개공지 운영 현황

1) 국내 공개공지 운영체계 현황

공개공지의 유지·관리시스템은 ‘관리대상 파악 - 현황의 평가 - 적절한 조치’의 반복으로 작동되어야 한다. 국내의 공개공지 운영 현황을 파악하여 ‘공개공지 DB 구축 - 공개공지의 점검 - 개선사항 실천’의 단계가 적절하게 구성되어 있는지, 각 단계에서의 어려운 사항이 무엇인지, 이와 관련 현재 제도의 문제점은 무엇인지를 살펴보고자 한다. 공개공지 DB 구축은 건축물생애이력 관리시스템을 토대로 조사하고, 점검과 개선사항 실천은 공무원 대상 설문조사를 통해 파악하였다.

건축물생애이력 관리시스템에는 공적공간 중 하나로 전국 공개공지의 현황 데이터가 구축되어 있다. 해당 데이터는 건축물인허가 시 제출된 건축물대장 데이터를 바탕으로 지자체 담당자들이 수기로 시스템 상에 입력하는 형태이다.³⁴⁾ 따라서 해당 데이터의 공개공지의 면적, 위치 등의 정보가 정확하지 않게 구축되어 있는 경우가 발생하고 있다.



[그림 4-59] 건축물 생애이력 관리시스템 지도 서비스 현황

출처: 건축물 생애이력 관리시스템(2020, <http://www.blcm.go.kr/map2/?psms=true#>, 검색일: 2020.6.31)

34) 건축물생애이력 관리시스템 담당자 전화인터뷰 (2020.5.4.)

2) 공개공지 운영 및 관리실태 관련 공무원 인식조사

① 조사개요

□ 조사목적

공개공지 실무 담당 공무원을 대상으로 공개공지 운영 및 관리 실태를 파악하고, 현행 제도의 문제점, 지속가능한 운영을 위해 보완할 점 등 실무자의 의견을 수렴하고자 하였다. 인식조사를 토대로 현행 공개공지 유지관리 제도의 문제점 및 개선방향을 도출하고 향후 지속가능한 공개공지의 운영을 위한 유지관리 시스템의 발전방향을 모색하고자 한다.

□ 조사기간

- 온라인 설문조사 : 2020년 7월 ~ 8월 (약 1개월)
- 결과 취합 및 분석 : 2020년 8월 ~ 9월(약 1개월)

□ 조사대상 및 방법

- 대상 : 지방자치단체 공개공지 관련 담당 공무원 약 100명
- 방법 : 온라인 설문조사(사전 전화 연락 후 온라인 설문 발송)

□ 설문항목³⁵⁾

설문항목은 응답자 특성, 공개공지 유지관리 현황, 공개공지 유지관리 개선방향 등으로 구성하였다. 응답자 특성은 소속 자치단체의 구분(광역시/기초), 공개공지 관련 업무 경력 등에 대한 항목으로 구성하였다. 공개공지 유지관련 현황의 항목은 공개공지 개소 수나 위치, 면적, 조성시기 등에 대한 일반현황, 유지관리 관련 조례 제정 여부, 정기점검 실태 등 공개공지의 운영 및 유지관리 실태를 파악할 수 있는 항목으로 구성하였다.

공개공지 유지관리 개선방향에서는 현행 시스템에서 시급한 문제, 지속가능한 운영을 위한 개선사항 등 실무자가 느끼는 문제점과 향후 개선방향 등에 대한 인식조사를 위한 항목으로 구성하였다. 현황실태 파악 정도, 유지관리 이행 정도 등에 대해서는 등간척도로, 이외에는 명목척도로 구성하였다.

35) 해당 설문지는 부록에 첨부하였음

[표 4-32] 설문조사 항목

구분	주요내용	항목 수
응답자 특성	자치단체 구분, 공개공지 관련 업무	2
공개공지 유지관리 현황	공개공지 현황 파악정도, 조례 제정 여부, 정기점검 실시여부, 관리대장 및 체크리스트 여부, 유지관리 이행 정도, 유지관리를 위해 필요한 부분 등	6
공개공지 유지관리 개선방향	공개공지 유지관리의 시급한 문제점, 바람직한 공개공지 운영 및 관리를 위해 필요한 부분 등	2

출처: 연구진 작성

② 조사결과

□ 응답자 특성

설문대상 지방자치단체 공무원 중 광역 지방자치단체 소속 공무원은 18.8%이며, 기초 지방자치단체 공무원은 81.3%로 대부분이 기초 지자체 공무원이었다. 업무경력은 10년 이상이 37.5%로 가장 많았으며, 뒤이어 1년~3년 미만이 25.0%, 1년 미만이 22.5%로 나타났다.

[표 4-33] 설문조사 응답자 특성

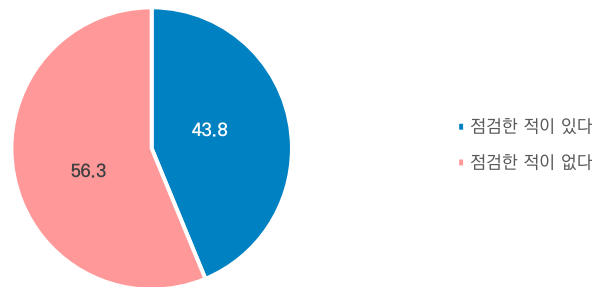
구분		표본 수(명)	비율(%)
지자체 구분	광역 지방자치단체	15	18.8
	기초 지방자치단체	65	81.3
업무경력	1년 미만	18	22.5
	1년~3년 미만	20	25.0
	3년~10년 미만	12	15.0
	10년 이상	30	37.5
합계		80	100.0

출처: 연구진 작성

□ 공개공지 유지관리 현황

• 공개공지 현황파악을 위한 점검

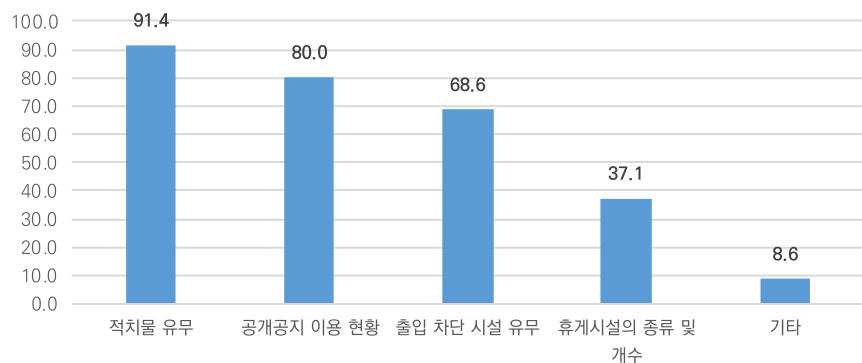
최근 3년간 공개공지의 현황 파악을 위한 점검을 실시한 지자체 공무원은 43.8%로 점검을 하지 않은 지자체 공무원이 더 많았다. 점검을 실시한 지자체 공무원 중 1년에 1회 점검을 한다는 응답이 68.6%로 가장 많았다. 4회 이상 한다는 응답자도 8.6%로 있었으나, 대부분이 3회 미만이며 평균 점검횟수는 1.5회로 나타났다. 전체 공개공지 중 점검이 실시된 공개공지 개소 수의 비중이 100%인 응답이 51.4%로 가장 많았다.



[그림 4-60] 공개공지 현황파악을 위한 점검 실시여부

출처: 공무원 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

공개공지 점검 시 조사항목으로는 적치물 유무가 91.4%로 대부분의 공무원이 해당 사항을 조사하였다. 공개공지 이용현황은 80.0%, 출입 차단 시설 유무는 68.6%로 많은 지자체에서 해당 사항을 점검하고 있었다. 휴게시설에 대한 점검은 37.1%로 일부 지자체에서만 점검을 실시하고 있었다.

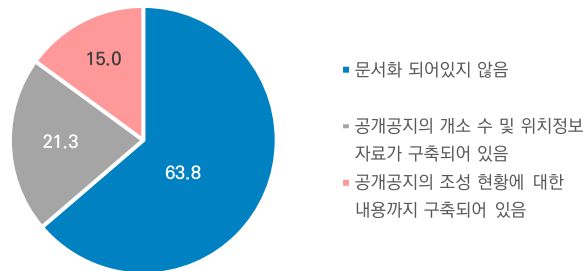


[그림 4-61] 공개공지 점검 시 조사항목(중복응답 가능)

출처: 공무원 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

- 공개공지 현황자료 문서화 여부

지자체에서 공개공지 현황 점검 등을 통하여 구축된 자료에 대하여 문서화가 되지 않은 지자체가 63.8%로 많은 지자체에서 문서화 하지 않고 있었다. 공개공지의 개소 수와 위치정보에 대한 자료에 대하여 문서화한 지자체는 21.3%이며, 공개공지 조성 현황에 대한 내용까지 구축한 지자체는 15.0%로 나타났다.

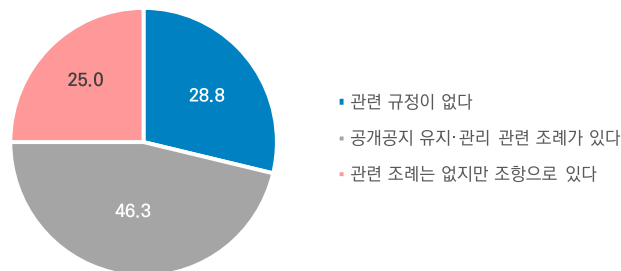


[그림 4-62] 공개공지 현황자료 문서화 여부

출처: 공무원 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

- 공개공지 유지관리 규정 관련

공개공지 유지 및 관리에 관한 규정(조례, 조항 등)이 있는 지자체는 71.3%로 많은 지자체에서 관련 규정을 가지고 있었다. 또한, 46.3%의 지자체에서 공개공지 유지 및 관리에 관한 조례를 신설하여 관리하고 있는 것으로 나타났다. 관련 규정이 없는 28.8%의 지자체 중 8.7%만 별도의 조례를 제정할 예정이며, 13.0%는 건축 조례 내 관련 조항을 신설 또는 개정할 예정이며, 78.3%는 구체적인 계획이 없었다.

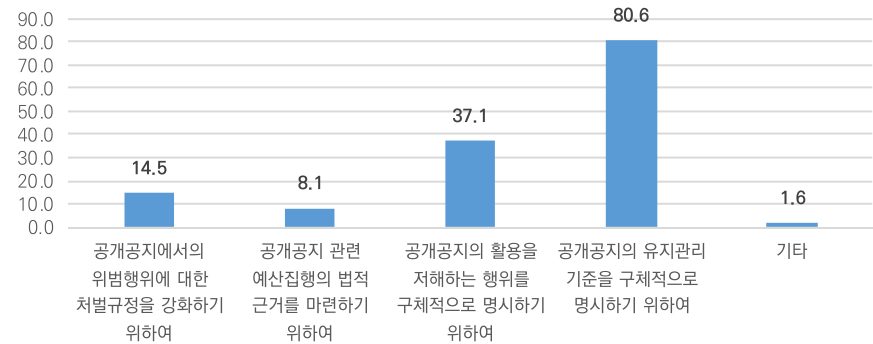


[그림 4-63] 공개공지 유지관리 관련 규정 유무

출처: 공무원 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

공개공지 유지 및 관리에 대한 규정을 만들거나 만들려고 하는 이유로는 관련 기준을 구체적으로 명시하기 위해서라는 응답이 80.6%로 가장 많았다. 그 다음으로는 공개공지 저해행위를 구체적으로 명시하기 위해서(37.1%)이며, 위법행위 처벌규정 강화, 예산집

행의 법적 근거 마련을 위해서라는 응답도 일부 있었다.

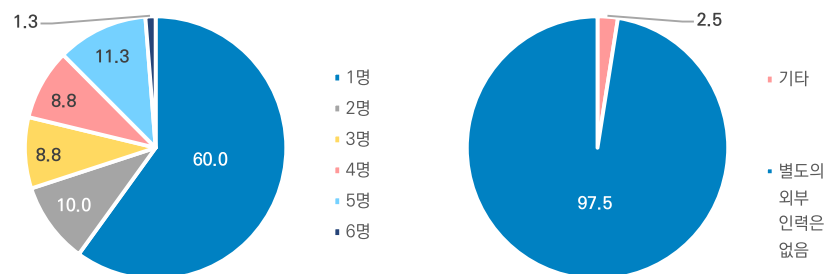


[그림 4-64] 공개공지 유지관리에 대한 규정을 만들었거나 만들려고 하는 이유(중복응답 가능)

출처: 공무원 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

• 공개공지 담당인력 관련

공개공지 관련 업무를 담당하고 있는 공무원은 대부분의 지자체에서 1명(60.0%)으로 운영되고 있다. 5명인 지자체도 11.3%있으며, 평균 인력은 2.1명이다. 공개공지를 담당하는 별도의 외부 인력은 2.5%의 지자체를 제외하고 거의 모든 지자체에 없는 것으로 나타났다.

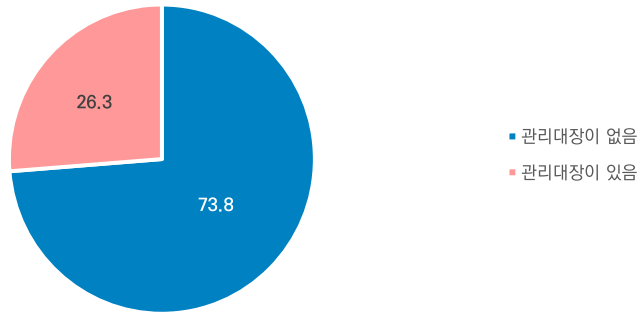


[그림 4-65] 공개공지 담당 공무원 현황(좌), 담당 외부인력 현황(우)

출처: 공무원 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

- 공개공지 관리대장 관련

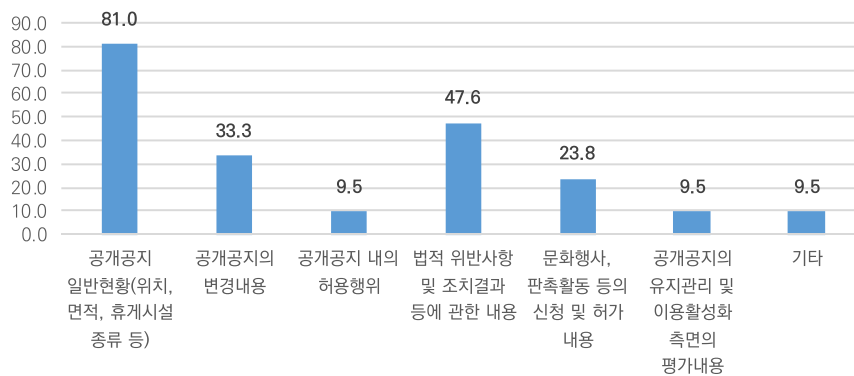
공개공지의 유지관리 점검내용을 기입하는 관리대장(일정한 규격의 기록문서)이 존재하는 지자체는 26.3%로 나타났다. 대부분의 지자체(73.8%)는 관리대장이 존재하지 않는 것으로 나타났다.



[그림 4-66] 공개공지 유지관리 점검내용을 기입하는 관리대장 유무

출처: 공무원 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

공개공지 관리대장이 존재하는 지자체 대부분이 일반현황(위치, 면적, 휴게시설 종류 등)에 대한 내용(81.0%)을 관리대장에 포함하고 있다. 47.6%의 지자체에서는 관리대장에 법적 위반사항 및 조치결과 등에 관한 내용이 있으며, 공개공지의 변경내용(휴게시설의 종류 및 개수, 식재대 현황 등의 변경사항)등이 관리대장에 있는 지자체는 33.3%로 나타났다. 이외 「건축법시행령」 제27조의2 제6항에 따른 문화행사, 판촉활동 등의 신청 및 허가 내용을 관리대장에서 다루고 있는 지자체도 23.8% 있었다.

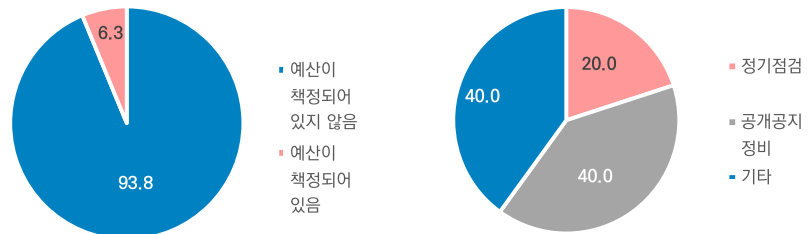


[그림 4-67] 공개공지 관리대장 내용 구성

출처: 공무원 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

- 공개공지 유지관리 예산 관련

공개공지 유지관리 및 개선을 위한 별도의 예산이 책정되어 있는 지자체는 6.3%로 대부분의 지자체에서 예산이 마련되어 있지 않았다. 별도의 예산이 책정된 지자체 중 20%는 정기점검, 40%는 정비 사업으로 예산을 책정하였다.



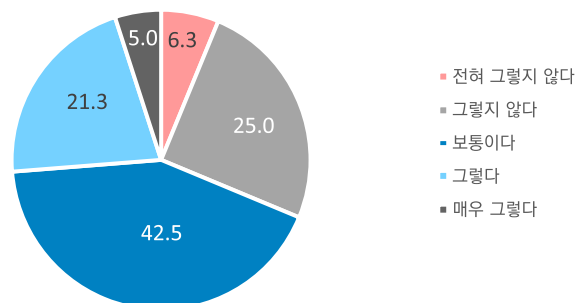
[그림 4-68] 공개공지 유지관리 예산 책정 여부(좌), 공개공지 예산 책정 사업(우)

출처: 공무원 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

□ 공개공지 유지관리 개선방향

- 공개공지 유지관리 적절성

지자체 공개공지의 유지 및 관리가 적절하게 이루어지고 있다는 응답은 26.3%로 나타났으며, 그렇지 않다는 응답은 31.3%로 공개공지가 적절하게 이루어지고 있지 않는 지자체가 더 많은 것으로 나타났다.

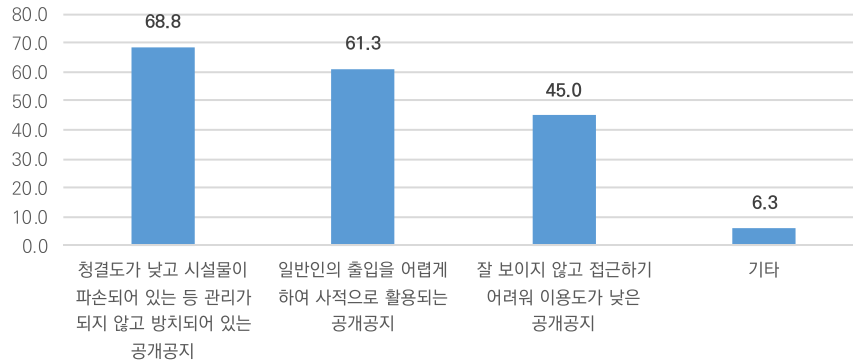


[그림 4-69] 공개공지 유지관리 적절성

출처: 공무원 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

- 공개공지 유지관리 관련 문제점

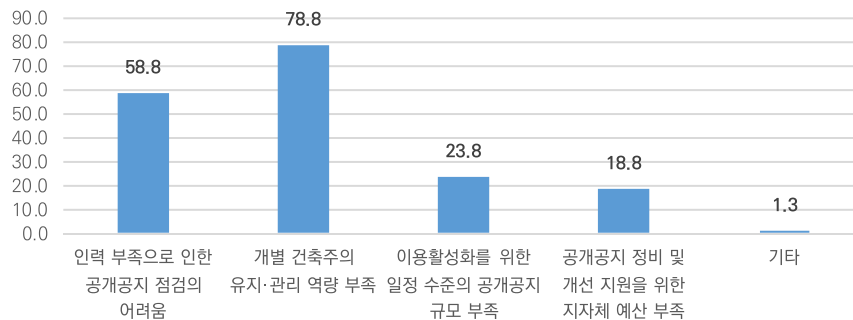
공개공지 운영 및 관리 측면에서 가장 시급한 문제점은 관리가 되지 않고 방치되어 있는 공개공지(68.8%)로 나타났다. 사적으로 활용되고 있는 공개공지(61.3%)도 많은 공무원이 시급한 문제라 응답하였다.



[그림 4-70] 공개공지 유지관리 측면에서 시급한 문제점(복수응답 가능)

출처: 공무원 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

공개공지 유지 및 관리 측면에서 시급한 문제들이 시정되기 어려운 이유로 78.8%가 개별 건축주의 유지 관리 역량 부족이라 응답하였다. 인력 부족으로 인한 공개공지의 어려움이라는 응답도 58.8%로 나타났다.

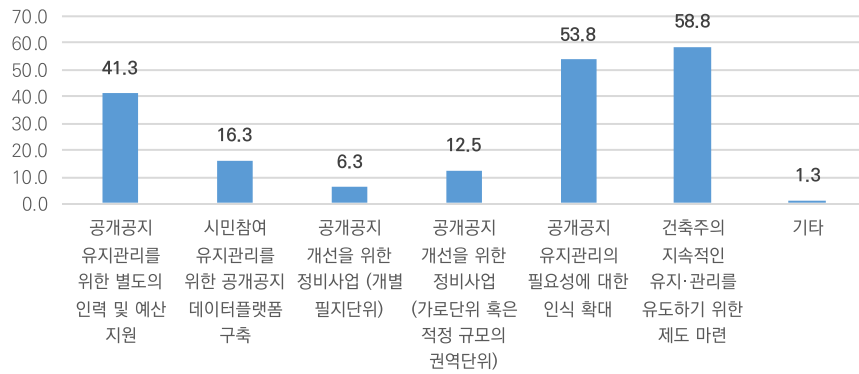


[그림 4-71] 공개공지 유지관리 측면의 문제점이 시정되기 어려운 이유(복수응답 가능)

출처: 공무원 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

- 적절한 공개공지 유지관리 시행을 위해 필요한 부분

공개공지가 적절하게 유지관리 되기 위해서 건축주의 지속적인 유지 및 관리를 위한 제도 마련(58.8%)이 가장 필요한 부분이라 응답하였다. 공개공지 유지관리의 필요성에 대한 인식 확대도 53.8%로 높게 나타났으며, 공개공지 유지관리를 위한 별도의 인력과 예산 지원이 필요하다는 응답도 41.3% 많이 있었다.



[그림 4-72] 적절한 공개공지 유지관리 시행을 위해 필요한 부분

출처: 공무원 인식조사 위탁용역 결과를 바탕으로 연구진 직접 작성

3) 공개공지의 운영 현황 분석 종합

□ 공개공지 유지관리 제도의 실효성 제고 필요

공개공지는 공공을 위해 조성된 공간이나 건축주 개인이 소유하고 있는 공간으로 건축주가 자발적으로 유지 및 관리가 이뤄지는 것이 바람직 할 것이다. 건축주는 규제 완화 등의 인센티브를 제공받고 설치한 공간이기 때문에 이를 유지 관리할 의무가 있다. 하지만 많은 건축주가 공개공지의 유지관리 필요성에 대해 인식하지 못하는 경우가 많다. 2019년 법령개정을 통해 공개공지의 유지 및 관리를 위한 조항이 신설되었으나, 건축주의 책임이나 의무사항이 크게 강화되었다고 볼 수 없다. 그렇다고 공개공지 유지관리에 관한 사항을 건축주에게만 부담하기에는 현실적으로 어려움이 있다. 따라서 건축주에게 공개공지 유지관리에 대한 책임감과 의무감을 더욱 부여하면서 공개공지의 활용도를 높여 공공과 건축주 모두에게 이익이 갈 수 있도록 제도적 보완이 필요하다.

□ 공개공지 유지 및 관리를 위한 다양한 지원 방안 필요

공개공지 유지관리를 위해 현황에 대한 파악이 기본적으로 이루어져야 하지만, 점검을 하지 않는 지자체가 더 많았다. 이는 관련 업무를 담당하는 공무원이 대부분 1명이며, 별도의 예산이 책정되지 않은 경우가 많아 공개공지 점검을 정기적으로 진행하기에는 현실적인 어려움이 있다. 또한 공개공지의 유지 및 관리주체의 의지와 역량의 차이가 크기 때문에 방치되어 제 기능을 하지 못하는 공개공지가 발생하고 있다. 따라서 공개공지 유지관리의 필요성에 대한 인식 확대가 선행될 필요가 있으며, 이와 함께 공개공지 관련 예산지원, 건축주 역량강화, 체계적으로 점검이 이루어질 수 있도록 구체적인 점검 기준 마련 등 다방면에서 지원 방안이 마련될 필요가 있다.

□ 지속가능한 공개공지 운영 및 유지관리 시스템 구축 필요

지속적인 공개공지 유지관리를 위해서는 공개공지의 소유주인 건축주의 역할이 가장 중요할 것이다. 이를 감시하고 이행여부를 적절하게 점검하고 조치사항을 전달하는 공무원의 역할 또한 중요하다. 하지만 현재 제도상으로는 이러한 관리체계가 제대로 작동하기에는 부족한 부분이 많다. 공개공지 운영 및 유지관리 시스템이 적절히 작동하기 위해 '관리대상 파악-현황평가-적절한 조치'가 반복될 수 있는 제도적 보완이 필요할 것이다.

제5장 공개공지 유지관리 개선방안

1. 공개공지 유지·관리체계 개선 과제
 2. 공개공지의 지속가능한 운영 방안
-

1. 공개공지 유지·관리체계 개선 과제

1) 공개공지의 전체 생애주기를 고려한 유지·관리 전략 필요

□ 공개공지의 지정부터 리모델링에 이르기까지 정책적 대응 필요

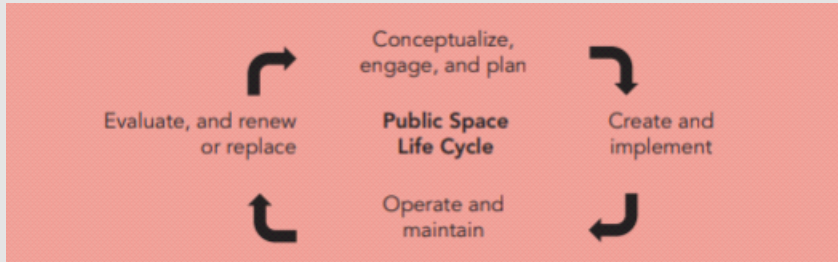
지속가능한 공개공지 운영 체계를 구축하기 위해서는 지정 시점부터 이용단계, 리모델링에 이르기까지 공간관리정책의 대상으로서 관리, 취급되는 것이 바람직하다. 공개공지는 건축물의 신축단계에서 한번 지정된 이후 방치되어서는 애초에 공개공지의 조성을 통해 달성하고자 한 정책적 목표를 이루기 어렵다. 공개공지 지정, 조성의 의의를 고려한다면 공개공지의 생애주기 전반에서 유지·관리를 위한 실행전략을 수행하도록 공개공지의 운영 방향을 근본적으로 전환할 필요가 있다.

현재와 같이 공개공지의 지정 및 설계 시점과 이후의 유지·관리 시점을 분리하여 공개공지를 운영할 경우, 이미 조성된 공간은 적극적으로 활용되기 어려울 것이며, 결국 공개공지의 유지·관리는 공개공지에서 금지된 행위들을 이따금 단속하는 것에 그칠 수밖에 없다. 따라서 공개공지의 지정 시점부터 유지·관리를 위한 정책적 방안이 검토되어야 하고, 지속적인 점검과 피드백(feedback)과정을 통하여 각각의 공간에 적합한 프로그램이 구성되어야 한다.

공공공간의 생애주기를 고려한 운영과 관리

성공적인 공공 공간은 장애인 및 노인을 포함한 모든 사용자에게 매력적이고 편안하며, 접근이 쉽고 걸어도 다니기 용이하며, 즐겁고 안전한 사람 중심의 장소이다. 이러한 공간은 장소성을 형성하고 주변 건축 환경을 개선하며, 다양한 이웃을 연결한다. 또한 사람들로 가득하여 활력 있고, 지역 경제를 지원하고 포용적인 커뮤니티를 구축하는데 일조하며, 여러 용도를 수용하고 생애주기 동안 잘 관리되고 유지된다. (중략)

공공공간의 생애주기는 계획과, 조성, 구현, 운영과 관리에서부터 공간의 재배치와 재정비까지를 포함하며, 살기 좋은 도시 환경은 공공공간의 전체 생애주기에 대한 신중한 접근방식을 통해 좋은 품질의 공공공간을 지속가능하게 구현하고 관리함으로써 실현된다. 이러한 접근은 특정한 단일 공간에서부터 공공공간 네트워크까지 다양한 공간의 규모를 포괄하여 적용된다.



[그림 5-1] 공공공간의 생애주기 모식도

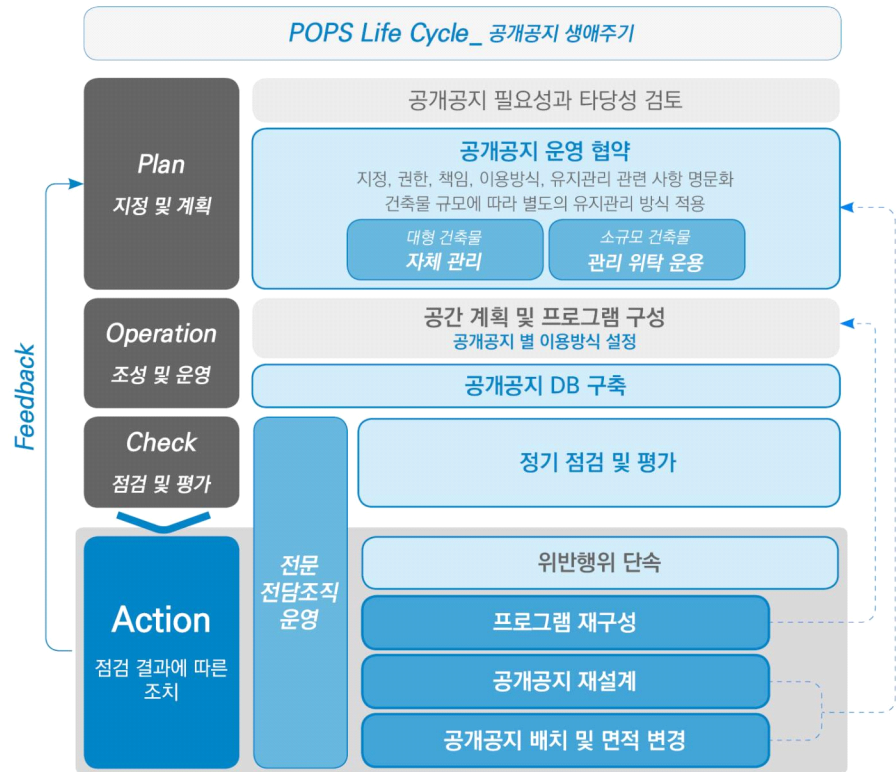
출처: Kaw, J. K., Lee, H. & Wabba, S. (2020) p.8의 [figure O.1 Framework for Conceptualizing and Managing Public-Space Assets]에서 Public Space Life Cycle 모식도만 발췌

출처: Kaw et al.(2020, pp.7-8.)

개선된 공개공지를 만들어나가기 위해서는 공개공지의 운영을 현재와 같은 시설 중심에서 탈피하여, 공간의 지정과 계획, 조성 단계에서부터 공개공지를 설치함으로써 얻는 공익을 고려하고 공간의 이용방향에 대한 구체적인 목적의식을 명확히 하여야 한다. 이에 따라 해당 공개공지에서의 적절한 이용행태를 고민하고, 이용 프로그램을 중심으로 공간을 계획함이 바람직하며, 건축물의 부속공간이 아닌 도시의 공공공간에 준할 수 있도록 가로와의 연계가 필요하다.

□ 공개공지의 생애주기를 고려한 운영체계

공개공지의 생애주기에 따라, 공간에 대한 수요 변화와 시설의 노후도를 고려하여 보다 적합한 개선 전략을 도출할 수 있다. 이용도와 행위를 분석하여 적절한 프로그램의 도입 및 배치와 이를 뒷받침하는 시설과 공간 구성의 변경, 노후화된 시설의 교체 등 비교적 간단한 실행전략을 도입하거나, 이용자가 요구하는 프로그램의 변화에 따라 전면적인 리모델링 또는 공개공지 위치의 변경 등 장기적인 관점에서 접근한 개선전략을 시행하는 등 점진 결과를 토대로 적절한 조치를 취할 때 공간은 지속적으로 개선되고 활성화 될 것이다.



[그림 5-2] 공개공지의 생애주기를 고려한 운영체계
출처: 연구진 작성

2) 공개공지의 지속가능한 운영을 위한 개선과제

□ 지정단계에서 공개공지의 정책적 목표 및 건축주의 동의 명문화

공개공지를 빈 공간으로 조성하는 것만으로는 공개공지 조성의 정책적 목표를 달성하기 어렵다. 공개공지를 조성함으로써, 건축물과 주변 가로에 어떠한 긍정적인 효과를 거둘 것인지, 그리고 그 효과를 통해 공공성을 어떻게 달성할 수 있는지 명확하게 제시되고, 이에 대해 공개공지의 조성주체도 명확하게 동의하는 과정이 필요하다. 해당 공개공지를 지정, 활용함으로써 인접한 가로의 이용자, 당해 건축물 및 주변 건축물의 이용자들이 공개공지에서 얻을 수 있는 공익에 대해 명시적으로 제시하고, 이러한 활용이 이루어지도록 공개공지 조성주체가 동의하고, 지원한다는 점을 명시할 필요가 있다.

□ 공개공지의 공간 및 시설 보다는 이용자들에 의한 목표행태 설정

공개공지는 본래 도시설계제도 하에서 도시의 부족한 공공공간을 대체하거나, 기존의 공공공간과 연계함으로써 할 수 있는 전략적 공간으로 도입되었다. 그러나 현재의 공개공지는 어떠한 프로그램을 담기 어려울 정도로 규모가 작거나, 공공공간으로서 체류하고 싶은 환경이 아니거나, 모두에게 열린 공간이 아니라 일부 이용자들만의 전용공간처럼 사용되는 등 우리가 기대했던 모습에 미치지 못하는 경우가 다수 발생하고 있다. 여기서 해당 공개공지가 어떠한 유형과 방식으로 이용되어야 할 것으로 기대하는지에 대한 목표행태 설정이 필요하다. 물론 공개공지의 특성상 다양한 행태의 조합이 발생할 수 있으나, 주요한 행태의 유형과 방식을 선정한다면 그러한 행태를 지원하고 수용하기 위해 더 구체적이고 실효적인 공간조성이 가능할 것이다. 결국 모든 행태를 수용하기 위한 공간은 특색 없고 애매한 공간이 될 가능성이 크기 때문이다.

□ 현상유지를 넘어 활성화를 위해서는 전문가가 필요

현재 국내에서는 건축물 유지·관리 관련 사항은 건축주가 원칙적으로 부담하고 있으며, 공개공지 관리에 대한 점검은 지자체에서 담당하고 있는 형태이다. 일부 지자체에서는 공개공지 유지·관리에 대한 관심을 유도하고 공개공지의 개선을 촉진하기 위하여 공개공지 리모델링 사업 등을 지원하고 있는 것으로 확인되었으나, 이는 매우 일부분에 해당하며 대다수의 공개공지는 건축주 또는 관리인이 자체적으로 관리를 시행하고 있다.

공개공지의 현장 실태조사 결과 공개공지가 설치된 건축물의 규모, 용도, 입지 등에 따라 공개공지의 관리도에 대한 편차가 큰 것으로 나타났다. 이는 공개공지의 유지·관리를 건축주에게만 부담할 경우 필연적으로 방치되는 곳이 발생할 것이며, 이로 인해 공개공지가 접하고 있는 가로 및 건축물 등 주변 일대에 부정적 외부효과(Broken Window Theory)가 나타날 가능성이 높다는 것을 의미한다.



[그림 5-3] 부정적 외부효과를 야기하는 공개공지

출처: 연구진 촬영

특히 건축물의 규모가 크거나 유동인구가 활발한 지역에 위치한 공개공지는 비교적 관리 수준이 양호하였으나, 건축물의 규모가 작거나 유동인구가 없고 또한 집합건물로 소유주가 여러 명인 경우에는 공개공지의 관리가 미흡한 것으로 나타나, 건축물의 특성에 따라 유지관리 방향을 달리할 필요가 있다. 이처럼 건축물 자체적으로 일정 수준 이상의 질을 담보하기 어렵다고 판단되는 경우에는 공개공지의 유지·관리를 민간 업체에 위탁할 수 있도록 하여 공개공지의 관리와 개선을 전문적으로 시행하는 것을 고려해보아야 한다.

□ 공개공지의 공공성 증대는 집합적으로 달성 필요

현재 공개공지의 주요 문제점 중 하나는 공개공지가 도시 내에서 활용도 높은 공공공간으로 기능하기를 기대하였던 의도와는 달리 개별 필지 내에서 건축물의 부속 공간과 같이 이용되는 사항이다. 이는 공개공지의 지정 및 계획 시점부터 가로 및 주변 공개공지, 공공공간과의 연계를 고려해야 함을 의미한다.

그러나 이미 조성되어 있는 공개공지들의 경우 공개공지의 위치와 면적이 이미 확정되어 있으므로 개별적으로 개선조치를 취한다 하더라도 가로와의 접근성과 개방성 등을 확보하기 어려울 가능성이 높다. 또한 건축물의 노후화에 따라 공개공지의 시설이 노후화하여 이용도를 저하시키거나 방치되는 경우 가로 전체에 부정적 영향을 미칠 수 있으므로 재정비를 통하여 이를 개선할 필요가 있다.

이렇듯 공개공지의 개선과 정비가 시급한 상황인 경우에도 건축주가 자발적으로 공개공지를 재정비하는 것을 기대하기는 어려운 실정이다. 따라서 공개공지가 개선됨으로써 가로공간의 활력도가 높아지고 전체적인 이미지가 향상되는 등 공공복리 증진에 기여하는 바가 크다고 생각되는 경우, 공공에서 공개공지의 개선과 정비를 지원할 수 있는

방안을 마련할 필요가 있다.

이 경우 공개공지의 개선은 집합적으로 이루어지는 것이 바람직한데, 특히 개별적인 공개공지의 개선을 산발적으로 진행하는 것 보다는 특정가로에 면한 공개공지를 일률적으로 모두 개선하는 것이 가로공간과 개별 건축물을 이용하는 이용자들의 통합적인 경험을 고려할 때 더 우수한 공간적 개선대안이 될 것이다.

□ 지속적인 이익 환수를 위한 공개공지 인센티브 제도 개선 필요

공개공지의 유지·관리를 적극적으로 유도하기 위해서는 공개공지에 대한 적절한 관리와 이용 활성화가 해당 건축물에 이익으로 돌아갈 수 있도록 현 인센티브 제도의 개선이 필요하다. 현재 제도에서 규정하고 있는 공개공지의 조성으로 인한 용적률 인센티브는 건축물의 건축 당시에만 받을 수 있어, 지속적인 공개공지의 유지·관리에 대한 동력을 담보하지 못하며, 건축 당시의 건축주 또는 시공사가 이익을 얻고 변경된 건축주 또는 입주자 등이 관리를 부담하여 공정하지 않다는 지적이 있어왔다.

물론 공개공지의 조성 당시에만 공개공지의 관리와 활성화가 일대 전반에 긍정적인 효과를 불러온다는 것은 많은 경우 동의하는 지점이나, 이는 무형적 가치로 건축주가 확실하게 인식하기 어렵다. 따라서 공개공지의 생애주기 전반에 걸쳐 다양한 유형의 인센티브 제도를 구성하여 보다 자발적인 공개공지 유지·관리를 유도하는 방안을 고민해보아야 한다.

공개공지 인센티브 제도 개선 의견

이상민·김영현(2012)은 공개공지의 유지관리 내실화를 위해 재산세 감면, 유지관리 비용 지원 등 새로운 방식의 인센티브 기준을 검토해야 한다고 주장하였다.

출처: 이상민, 김영현(2012, p.176.)

지자체 담당자 의견조사 결과, 유지·관리 단계에서도 인센티브가 필요하며, 지역 이용 활성화에 기여한 공개공지 또는 유지·관리 평가가 우수한 공개공지의 지원 형태로 인센티브를 제공하자는 의견이 제시되었음

출처: 공무원 대상 의견조사(2020.9.2. ~ 9.11.); 담당자 서면자문(2020.9.8. ~ 9.11.)

2. 공개공지의 지속가능한 운영 방안

1) 공개공지의 유지·관리에 대한 인식 공유 및 의무 강화

□ 공개공지의 조성 및 유지관리의 목표와 의무에 대한 공공계약

공개공지의 이용권을 기반으로 공개공지 조성주체가 건축물의 건축연면적의 증가 명시적인 이득을 취할 수 있다는 점을 고려할 때, 단순히 공개공지를 조성하는 것만으로 이러한 반대급부를 주는 것만으로는 불충분하며, 공개공지의 원래 조성의도에 부합되도록 조성하고 유지관리할 의무를 부여할 필요성이 있다. 이러한 내용은 일단 건축허가가 확정되고 나면, 공개공지에 시설물을 설치하거나, 건축물을 증축하지 않는 이상 특별한 행위의무가 부과되지 않으므로, 공개공지의 활성화에 필요한 조치를 조성주체가 능동적으로 수행할 의무를 부과하는 내용의 공개공지 조성에 관한 계약서가 조성단계에서 작성, 체계될 필요성이 있다. 실질적으로 주변공간에 기여할 수 없는 공개공지가 조성, 방치되지 않도록 하기 위해서는 좀더 세밀한 권리의무에 대한 명문화된 합의가 필요한 것이다.

[표 5-1] 공개공지 관련 협약사항 명문화 근거 마련(안)

건축법 시행령 현 규정	건축법 시행령 개정(안)
제27조의2(공개 공지 등의 확보) ③ 제1항에 따라 공개공지등을 설치할 때에는 모든 사람들이 환경친화적으로 편리하게 이용할 수 있도록 긴 의자 또는 조경시설 등 건축조례로 정하는 시설을 설치해야 한다.	제27조의2(공개 공지 등의 확보) ③ 제1항에 따라 공개공지등을 설치할 때에는 모든 사람들이 환경친화적으로 편리하게 이용할 수 있도록 긴 의자 또는 조경시설 등 건축조례로 정하는 시설을 설치해야 한다. ④ 제1항에 따라 공개공지등을 설치한 건축물의 건축주는 사용승인 신청 시 공개공지의 지정, 권한, 책임, 유지·관리 등에 대한 사항을 명시한 협약서를 제출해야 하며, 구체적인 규정은 건축조례로 정한다.

출처 : 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>(검색일: 2020.9.12.)

□ 공개공지에 대한 명확한 조성목표 제시를 통한 여건 변화 대응

공개공지의 조성목표를 명확하게 명문화하고, 이에 대한 권리, 의무를 명확하게 문서로 확정하는 것은 공개공지가 가지는 공공성과, 이를 기반으로 한 도시공간의 활성화 전략의 효율적 시행을 위해 필수적인 것이다. 명확한 목표를 제시하고, 목표를 관련당사자들이 공유하는 것은 조성시점에서의 구체적인 실천방안을 마련하는 것에도 도움이 되지만, 공개공지 주변의 여건의 변화, 당해 건축물이나 주변 건축물의 변화에 대응하기 위해 공개공지의 성격이나 운영방향이 변화하는 것에도 명시적으로 대응하기에 용이하다. 공개공지의 조성목표를 구체적으로 공시하고, 이에 대해 주기적으로 검토, 개정하는 과정이 마련되어야 한다. 또한 주기적이고 전문적인 점검과 문서화를 통하여 공개공지에 대한 체계적인 관리를 시행하고, 점검 결과에 따라 위반행위 단속을 넘어 프로그램 재구성, 공개공지 재설계 및 전면적인 배치와 면적 변경 등의 적극적인 개선 조치가 필요하다.

2) 시설 중심에서 이용행태 중심으로 공개공지의 운영 목표 전환

그동안 공개공지의 품질을 개선하고 활성화를 유도하기 위하여 다양한 정책적 시도가 있어왔으나, 조성 시점에서의 설계와 인센티브 관련 내용이 중심이었으며, 설계자의 의도대로 공간이 이용되지 않을 경우의 대비책에 대한 고려는 미흡하였다. 이와 같이 현재 국내에서 공개공지의 운영은 이용행태보다는 시설에 중점을 두고 있다. 공공공간의 계획과 구성 시에 이용행태에 대한 논의가 필요하다는 의견이 제시되어 왔으나, 공개공지는 건축물의 부속공간으로 계획·조성되어 이러한 논의에 포함되지 못하였다. 이는 결국 공개공지의 저조한 이용이나 방치를 불러오며, 유지·관리 시에도 이용행태에 대한 점검과 활성화방안 마련보다는 시설의 유무와 파손 정도만 확인하는 행태로 이어진다.

□ 금지행위를 넘어 이용자들에 의한 목표행태를 유도, 권장

최근 공개공지에서의 유지·관리를 강화하는 규정을 신설하여 제도적 기반을 마련하고, 공공공간의 이용을 저해하는 행위를 규정하였으나, 부정적 행위를 제한하는 것에 초점이 맞춰져 있어 공개공지의 활성화를 기대하기에는 한계가 있다. 이와 같은 부정적 행위의 제한은 공개공지가 조성 당시의 모습을 유지하도록 하는 최소한의 조치이며 필수적인 조치라 할 수 있으나, 제한행위의 위반여부만 단속하는 것은 공개공지의 긍정적 이용을

담보하지 않으며, 이는 결국 다수의 공개공지가 방치되거나 어떠한 이용 프로그램이 없이 비어 있는 공간인 상태로 유보하도록 만든다.

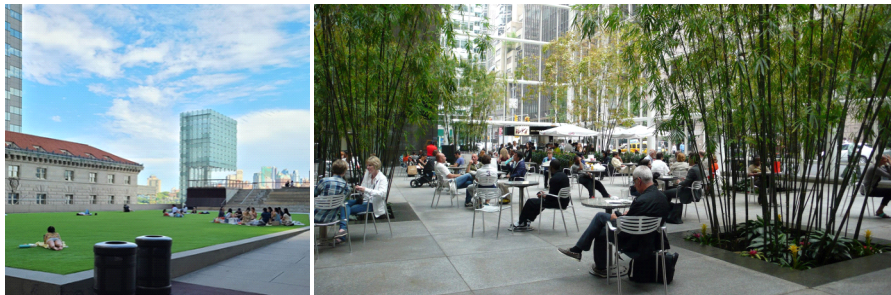
이용과 활동

사람의 활동은 기본적으로 건물 용도와 기능에 따라 달라지는데, 좋은 건축물의 용도와 기능은 사람들이 공간을 활발하게 이용할 수 있게 만든다(이상만·고은정·임유경, 2008; 20). 만약 어떤 장소에서 할 일이 없으면 계속 비어있는 상태가 지속될 것이다. 이는 변화가 필요하다는 신호이기도 하다.

출처: 임유경 외 (2019, p.30)

공공공간에서 다양한 이용행위는 공간을 더 매력적으로 보이게 하고 다른 사람들을 공간으로 불러들인다는 점에서 의미가 있다. 다양한 연령대와 그룹의 사람들이 활발하게 공간을 이용하는 모습은 그 자체로 공간의 이미지를 형성한다. 이러한 공간은 이용자들에게 공간적 경험을 제공하고, 공간에 대한 긍정적인 경험은 이용자들이 해당 공간을 목적으로 찾게끔 한다.

그러므로 공개공지의 지속가능한 운영과 이용활성화를 위하여, 부정적 행위의 제한을 넘어 긍정적 이용 행위를 유도할 수 있는 방향으로 나아가야 할 필요가 있다. 이를 통해 공개공지가 정책의 목표대로 도심부 공공공간으로서의 역할을 다 할 수 있도록 체계를 마련해준다면 우리의 도시는 보다 활력 있고 매력적인 공간들을 갖게 되고, 이용자들은 도시에서 풍부한 공간적 경험을 통해 공간과의 긍정적인 상호작용을 일으키게 될 것이다.



[그림 5-4] 뉴욕시 공개공지 이용 모습

출처: (좌)연구진 직접 촬영, (우)MASNYC(2020, <https://www.mas.org/initiatives/advocates-for-privately-owned-public-space/>, 검색일: 2020.9.11)

공개공지의 이용 활성화를 위하여 많은 해외 국가와 도시들에서는 공개공지에서의 허용행위를 명시하고 있다. 뉴욕에서는 공개공지의 이용활성화에 도움이 되는 시설들을 ‘허용되는 장애(방해)물’로 지정하여 그 내용을 상세히 명시하고 있으며, 홍콩에서는 상시적 허용행위, 제한적 허용행위 등으로 구분하여 공개공지의 이용지침을 마련하였다.

국내에서도 서울시 등에서는 건축조례에 허용 시설물을 구체적으로 명시하고 있으나 유연한 공간 이용을 위하여 보다 다양한 유형의 시설물이 제시될 필요가 있다.

서울시 건축조례 26조제2항제5호

조경·벤치·파고라·시계탑·분수·야외무대(지붕 등 그 밖에 시설물의 설치를 수반하지 아니한 것으로 한정한다)·소규모 공중화장실(33제곱미터 미만으로서 허가권자와 건축주가 협의된 경우로 한정한다) 등 다종의 이용에 편리한 시설을 설치

출처 : 서울특별시 건축 조례, 서울특별시조례 제7758호.

□ 목표행태를 유도하기 위해 다양한 프로그램을 도입

다수의 국가들에서는 허용행위에 제한적인 상업행위를 포함하여 공개공지의 이용활성화를 도모하였다. 국내에서도 특별가로구역 제도 등을 통하여 대지 내 공지에서 야외 카페 등을 운영할 수 있는 근거가 마련되어 있으나, 일부 가로에서만 한정적으로 허용되므로 공개공지 내에서의 옥외영업을 제한적으로 허용하는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 실제로 공개공지 실태조사 결과 식음료점과 접하고 있는 공개공지에서는 야외 테이블 등을 설치하여 옥외영업을 하는 경우가 다수 발견되었으며, 오히려 방치되어 있는 공개공지에 비해 이용도와 관리도가 높은 것으로 나타나 관련 규정을 마련하여 자율적으로 공개공지를 개선·관리하도록 유도할 수 있을 것으로 보인다. 주의할 점은 이러한 제한적인 상업활동의 허용이 공개공지가 가지는 공공성을 유지하기 위한 것이며, 주변 도시공간의 이용자들이 자유롭게 접근하거나, 머무르는 것이 제한되는 수준으로 이루어져서는 안된다는 점이다.

공개공지 내 상업행위 허용 의견

공개공지에 대한 대국민 인식조사 결과, 공개공지 내에서 오픈카페, 거리가게, 플리마켓 등의 상업행위에 대하여 대다수(93.3%)가 긍정적으로 받아들이고 있음이 나타났다. 이 중 약 절반정도는 이러한 상업행위를 적절한 규제에 따라 제한적으로 운영하는 것을 지지하였다.

출처: 대국민 인식조사(2020.9.7. ~ 9.9.)

상업행위를 허용할 경우 공개공지에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단되는 경우, 상업행위의 제한적 허용방안을 마련하여 공개공지의 이용활성화를 도모하고 공개공지의 유지관리에 대한 책임과 동기를 확실하게 부여하는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 여기에서 발생하는 이익을 통하여 공개공지의 유지·관리를 위한 재원을 일부 충당하도록 하거나 공개공지 공간의 이용에 대한 요금을 부과하여, 유지관리를 위한 자원마련에 도움을 줄 수 있도록 하여 긍정적인 상호작용을 기대할 수 있다.

도쿄의 세련된 가로경관 만들기 조례

이벤트나 오픈카페 등 공개공지의 다양한 활동 및 사업 등을 비영리조직인 지역관리조직이 주관 혹은 관리하도록 하고, 이로 인해 발생하는 수익은 지역 관리조직 운영이나 해당 지역 관리·개선에 사용되도록 함으로써, 공개공지 활용도를 높이고 또한 공개공지를 포함한 근린환경을 지역사회가 자율적으로 개선·관리할 수 있도록 제도적으로 뒷받침해주고 있다.

출처: 최정희(2012, p.251); 이상목, 김도년(2009, p.132)에서 재인용

이를 제도적으로 지원하기 위하여, 현재 건축법 시행령에서는 ‘공개공지등의 일정 공간을 점유하여 영업을 하는 행위’를 일체 금지하고 있으나, 공개공지의 활성화에 기여할 것으로 보이는 경우에는 예외적으로 허용할 수 있도록 근거 조항을 신설하고자 한다.

[표 5-2] 공개공지의 제한적 상업행위 허용 근거 마련(안)

건축법 시행령 현 규정	건축법 시행령 개정(안)
제27조의2(공개 공지 등의 확보) ⑦ 법 제43조제4항에 따라 제한되는 행위는 다음 각 호와 같다. (시행예정) 1. 공개공지등의 일정 공간을 점유하여 영업을 하는 행위 2. 공개공지등의 이용에 방해가 되는 행위로서 다음 각 목의 행위 가. 공개공지등에 제3항에 따른 시설 외의 시설물을 설치하는 행위 나. 공개공지등에 물건을 쌓아 놓는 행위 3. 울타리나 담장 등의 시설을 설치하거나 출입구를 폐쇄하는 등 공개공지등의 출입을 차단하는 행위 4. 공개공지등과 그에 설치된 편의시설을 훼손하는 행위 5. 그 밖에 제1호부터 제4호까지의 행위와 유사한 행위로서 건축조례로 정하는 행위	제27조의2(공개 공지 등의 확보) ⑦ 법 제43조제4항에 따라 제한되는 행위는 다음 각 호와 같다. 1. 공개공지등의 일정 공간을 점유하여 영업을 하는 행위 2. 공개공지등의 이용에 방해가 되는 행위로서 다음 각 목의 행위 가. 공개공지등에 제3항에 따른 시설 외의 시설물을 설치하는 행위 나. 공개공지등에 물건을 쌓아 놓는 행위 3. 울타리나 담장 등의 시설을 설치하거나 출입구를 폐쇄하는 등 공개공지등의 출입을 차단하는 행위 4. 공개공지등과 그에 설치된 편의시설을 훼손하는 행위 5. 그 밖에 제1호부터 제4호까지의 행위와 유사한 행위로서 건축조례로 정하는 행위 ⑧ 제7항에 1호에 따른 제한되는 행위가 공개공지 활성화에 기여할 것으로 보이는 경우에는 예외적으로 건축조례에 따라 허용이 가능하다.

출처 : 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>(검색일: 2020.9.12.)

공개공지에서의 상업행위를 제한적으로 허용할 때에는 공개공지의 일부분에서만 상업행위를 할 수 있도록 면적을 제한하고, 이를 위해 조성한 시설 또한 누구나 이용할 수 있음을 명시할 필요가 있다. 또한 상업행위를 허용 시 해당 공개공지에 대한 유지·관리 책임이 강화됨을 인지시킬 수 있도록 하고 이를 위반 시에는 허가승인을 취소하도록 한다.

[표 5-3] 공개공지의 제한적 상업행위 허용 조례 예시

서울시 건축 조례 현 규정	서울시 건축 조례 개정(안)
제26조(공개 공지 등의 확보) ⑤ 영 제27조의2제6항에 따라 공개공지 등에서는 연간 60일 이내의 기간 동안 주민들을 위한 문화 행사를 열거나 판촉활동을 할 수 있다. 다만, 울타리를 설치하는 등 공중이 해당 공개공지 등을 이용하는데 지장을 주는 행위를 해서는 아니되며, 공개공지 등에서 개최되는 행사의 범위 및 관련 절차, 이용시간 및 행위 제한 등 실행에 필요한 사항은 시장이 따로 정한다.	제26조(공개 공지 등의 확보) ⑤ 영 제27조의2제6항에 따라 공개공지 등에서는 연간 60일 이내의 기간 동안 주민들을 위한 문화 행사를 열거나 판촉활동을 할 수 있다. 다만, 울타리를 설치하는 등 공중이 해당 공개공지 등을 이용하는데 지장을 주는 행위를 해서는 아니되며, 공개공지 등에서 개최되는 행사의 범위 및 관련 절차, 이용시간 및 행위 제한 등 실행에 필요한 사항은 시장이 따로 정한다. ⑥ 영 제27조의2제8항에 따라 공개공지 등의 이용 활성화를 위하여 상업행위를 다음 각 호의 기준에 따라 제한적으로 허용할 수 있다. 1. 상업행위의 종류는 식음료 판매에 한정하며, 테이블, 의자 등의 지원 시설을 설치하여야 한다. 2. 상업행위 지원시설을 설치 시, 공개공지 전체 면적의 40%를 넘지 않도록 한다. 3. 공개공지 내의 시설은 누구나 이용할 수 있으며, 공중이 해당 공개공지 등을 이용하는데 지장을 주는 행위를 해서는 아니된다. 4. 상업행위의 시행 주체는 공개공지의 유지·관리에 대한 책임이 있으며, 이를 위반 시 승인을 취소한다. 5. 공개공지 내의 상업행위를 위해서는 유지 및 관리를 위한 비용의 일부를 제공하여야 한다.

출처 : 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>(검색일: 2020.9.12.)

□ 공개공지의 인지를 통한 공개공지 접근 및 활용 유도

이용자의 행태를 중요하게 고려한다면, 일단 행태가 발생하는 계기가 되는 공개공지의 인지 가능성에 대한 점검이 필요하다. 공개공지의 이용을 목적으로 하고 접근할 만큼 대규모의 공개공지가 조성되는 경우가 아니라면, 대부분의 공개공지는 인근을 이동하면서 공개공지를 인지하게 되고, 공개공지의 입지나 조성현황에 대한 이용자들의 주관적 평가를 거쳐, 이용자들에게 점유, 활용되는 심리적 과정을 거치게 된다. 이러한 일련의 과정에서 가장 1차적으로 중요한 것은 시각적인 인지가능성이다. 일단 공개공지의 존재를 파악할 수 있도록 해야, 당장 이용하지 않더라도 추후에 해당 공개공지를 활용할 가능성이 발생하게 된다. 이러한 기억이 누적되면서, 일정한 공공지가 활성화될 수 있다. 따라서 공개공지를 조성하면서 공개공지의 존재에 대해 주변에 널리 알릴 수 있는 방안을 마련할 필요성이 있는데, 이는 공개공지의 설계에서부터 시각적 접근성을 확보할 필

요성이 있으며, 적절한 표지판, 지도에의 표시, 프로그램이나 앱 등과 연계한 위치 및 시설 안내 등이 이루어지는 것이 바람직하다.

□ 공개공지 이용자 및 잠재적 이용자 집단에 대한 의견수렴

공개공지를 실제로 이용하는 이용자들이 원하는 현재 공개공지에 대한 만족도 및 문제점을 주기적으로 수시로 수렴하는 채널을 확보하는 것이 효율적인 공개공지개선에 큰 도움이 될 것이다. 이러한 의견 수렴은 현재 이용자들 뿐만 아니라, 향후 이용가능성이 큰 주변 가로나 주변 건축물들의 이용자들도 대상으로 하는 것으로 바람직하데, 현재 공개공지의 여건이나 이용현황에 기인하여 이용을 꺼리는 경우도 적지 않기 때문이다. 따라서 적절한 수단을 활용하여 지도상의 공개공지에 대한 평가나 의견제시가 가능하도록 디지털 플랫폼을 구축, 활용하는 것도 향후 공개공지에 대한 개선방향 및 새로운 목표행태를 설정하는 데에 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

□ 여건변화를 반영하는 공개공지 목표행태의 주기적인 수정 및 보완

공개공지의 주변 환경은 끊임없이 변화한다. 주변의 가로환경이 바뀌거나 주변 건축물의 용도가 변화할 수 있다. 또한 주변 근린의 주요 이용자집단의 특성이 크게 변화할 가능성도 있다. 건축물의 조성시점과는 달리 시간이 지나면서 주변 건축물이나 가로의 활성화 정도도 달라지고, 경제적 위상도 변화하기 마련이다. 이러한 다양한 변화요인에도 불구하고 공개공지는 초기 조성된 시점의 공간을 그대로 유지하게 된다. 특히 공개공지는 건축주나 건축물의 이용자 입장에서 별도의 변화를 모색하고, 투자하기 애매한 반사적 공간이므로 현상유지에 그치거나 방치되는 경우가 많다고 보아야 한다. 이러한 상황은 공개공지가 주변의 여건변화에 신속하게 대응하는 것을 거의 불가능하게 만든다. 이는 건축물의 주변공간과 가로, 주변 건축물들과의 연계를 통해 도시공간의 공익적 활성화를 도모하는 정책적 취지와 상반된 결과를 낳게 된다. 이는 민간건축물 전면공간으로 놓아두는 것보다도 관리, 운영, 개선의 가능성을 낮추기 때문이다. 그러므로 공개공지 주변의 여건변화를 공개공지에 반영하기 위해서는 공개공지에서 일어날 것으로 기대하는 목표행태의 설정내용이 주기적으로 검토되고, 개정되는 것이 바람직하다. 이러한 개선이 주기적으로 일어날 수 없는 상황이라면 공개공지의 조성 및 지정 자체가 적절하게 유지될 수 있을 것인지에 대한 고민이 선행되어야 할 것이다.

3) 공개공지 유지·관리 및 점검을 위한 전담조직 구성방안

□ 소규모 조경과 공간조성에 전문성을 가진 전담조직 구성

공개공지의 유지·관리와 이용실태에 대하여 전문적인 점검도 필요하다. 현재는 지자체 담당자들이 공개공지에 대한 점검을 시행하고 있으나, 대부분 공개공지 관련 업무 외에도 건축허가 또는 건축물 관리에 대한 다른 업무도 함께 병행하고 있어 내실있는 점검이 어려운 것으로 확인되었다. 공무원 대상 유지관리 인식조사에서도 공개공지 관리를 위한 지자체 인력 충원 또는 관리를 위한 전담조직에 대한 필요성에 관하여 제시된 의견이 많았다.

공개공지의 점검 및 관련 인력 현황

공개공지에 대한 공무원 인식조사 결과, 최근 3년간 공개공지의 점검을 실시한 지자체는 43.8%에 불과한 것으로 나타났다. 특히 공개공지의 점검 등을 담당하는 외부인력은 거의 없으며, 지자체 내에서 평균적으로 2명정도의 인력이 이를 담당하고 있음이 확인되었다.

출처: 공무원 인식조사(2020.9.2. ~ 9.11.)

뉴욕에서는 공개공지의 관리를 위한 전담조직을 운영하고 있으며, 해당 조직에서는 공개공지의 프로그램 재구성, 개선방안 마련까지도 수행하여 뉴욕시 공개공지의 전반적인 질적 향상에 기여하고 있는 것으로 나타났다.

이처럼 공개공지의 개수가 많아 주기적인 점검이 어려운 지자체에서는 관련 전문가로 구성된 전담조직을 활용하는 방안을 도입할 필요가 있다. 또한 상시적으로 점검이 어려운 공개공지의 특성상 건축물관리법 상에서 규정하고 있는 건축물관리지원센터 및 지역건축물관리지원센터와의 연계도 고려할 수 있을 것으로 보인다.

건축물관리법 제39조제3항

- ③ 제1항에 따른 건축물관리지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 건축물관리 관련 정책 수립·이행 지원
 2. 건축물관리 관련 상담 지원
 3. 이 법에 따라 국토교통부장관으로부터 대행 또는 위탁받은 업무
 4. 그 밖에 체계적인 건축물관리를 위하여 필요한 업무

건축물관리점검지침 제15조제1항

- ① 점검자는 다음 각 호에 따라 대상 건축물에 대한 정기점검을 수행하여야 하며, 점검결과를 별지 제1호 및 제2호 서식에 따라 작성하여야 한다.
1. 대지 : 조경 및 공개공지, 건축선 및 대지와 도로와의 관계 등이 사용승인 설계도서에 적합한 상태로 유지되고 있는지 여부를 점검한다. 또한, 옹벽 및 석축 등의 붕괴와 지반침하 가능성 및 대지내의 빗물 배출 및 배수불량으로 인한 대지의 위험요인에 대해 점검한다.

□ 소규모 조경, 소규모 공간관리를 위한 집단적 관리체계가 필요

대규모 건축물과 달리 소규모 건축물의 공개공지는 조경의 규모, 이용공간의 규모가 작아 별도의 유지관리, 개선을 위해 전문가에게 도움을 요청하기 어려운 경우가 많다. 이러한 소규모의 공개공지의 유지관리, 개선은 일정한 구역을 대상으로 집단적인 관리체계를 만들어, 전문성을 가진 업체 등에 일괄 관리하는 방안이 가능하다. 이러한 방식은 개별적인 위탁에 비해 비용측면에서도 유리할 수 있으며, 연단위 계약을 통해 유지관리서비스를 구독하는 방식으로 운영함으로써, 소규모 건축주나 관리업체 양자 모두 일정한 지속성을 가지고 공간관리의 효율성을 확보할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 방식의 기존의 대규모의 공간관리 체계에서 소외되는 소규모 틈새시장을 개척하는 동시에 관련 종사자들의 업역을 새롭게 확보하는 효과도 거둘 수 있을 것으로 보인다.

□ 입지, 계약내용, 현황, 유지보수기록, 의견수렴 등을 포함하는 통합 플랫폼 필요

공개공지의 이용 목적과 이용 행태를 명문화 하고, 주기적인 점검의 결과, 이에 따른 공개공지 별 개선방안과 조치사항 등을 통합적으로 관리하는 DB의 구축이 필요하다. 현재 건축물생애이력관리시스템에 구축되어 있는 공적공간지도의 경우는 공개공지가 설치된 위치와 조성 당시 기입된 건축물대장 내의 정보만이 기입되어 있어, 이를 공개공지 유지관리를 위한 시스템으로 활용하기는 적합하지 않다.

공개공지의 설치 목적과 이용시설, 이용행태 등의 자세하고 전반적인 사항을 데이터화하여 기록하고, 점검주기를 확인하고 결과를 기록할 수 있는 형태의 시스템을 구축할 필요가 있다. 이는 현재의 건축물생애이력관리시스템 내에서 별도의 탭으로 구성할 수 있을 것으로 보이며, 각 지자체 담당자 및 점검 전담조직에서 활용할 수 있도록 한다.

또한 간단한 공개공지 정보를 포털사이트 등과 연계하여 공공에게 정보를 제공함으로써 공개공지에 대한 인식을 제고하고 이용활성화를 유도할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 포털사이트를 매개로 하여 공개공지에 대한 시민들의 의견을 상시적으로 수용할 수 있으며 이는 다시 공간의 개선방향을 재정립 하는 데에 활용될 수 있다.

공개공지에 대한 DB 구축 및 정보제공 사례

- 샌프란시스코에서는 공개공지에 대한 데이터베이스를 구축하고 이를 지도화하여 공개공지에 대한 정보를 제공하고 있음
- 공개공지 내에서의 이용에 중점을 맞추어 이용자가 공개공지에서 식음이 가능한지, 화장실이 인접하여 있는지 등을 확인할 수 있도록 하였음
- 공개공지에 대한 데이터는 통합적으로 구축되고 있으며, 공개공지에 대한 기본 정보와 함께 앉을 수 있는 휴게시설의 종류와 개수, 테이블 등의 유무, 푸드서비스 여부 등을 데이터에 포함하고 있음
- 이 지도를 통하여 이용자들은 공개공지에 대한 의견을 제시할 수 있음



출처: San Francisco Planning(2020, <https://sfplanning.org/privately-owned-public-open-space-and-public-art?page=3339#map>, 검색일: 2020. 9. 12)

4) 가로 단위의 통합적 개선전략 수립

□ 공개공지의 가로단위 통합개선 사업 제시

개별필지 단위로 재정비를 지원하는 것보다, 도시의 주요 가로 변 공개공지를 대상으로 가로단위의 통합적 개선전략을 마련하는 것이 향후 공개공지의 이용도를 높일 수 있으며, 공공성의 측면에서도 긍정적으로 받아들여질 수 있으므로, 가로단위로 공개공지 개선사업을 시행할 필요성이 있다.

이러한 방식은 소규모 필지의 공개공지를 개별적으로 개선하도록 유도하는 계기를 마련할 수 있으며, 공공가로의 개선사업과 연계하여 동시에 실시한다면 개별 가로만 정비되고 인접 필지의 공개공지는 낙후된 채로 방치되는 것을 지양하고, 전반적인 열린공간(오픈스페이스)을 통합적인 디자인을 적용하며 개선효과를 거둘 수 있다. 이러한 연계사업방식은 단순히 공개공지의 개선계기를 부여하는 것에 그치지 않고, 디자인이나 공간구성에서의 통합성을 확보할 수 있을 뿐 아니라, 이용자로 하여금 가로환경의 연속적인 체험에 있어 편의성과 정체성을 부여할 수 있는 장점이 있다.

국내에서는 서울시, 서울시 영등포구, 천안시 등에서 공개공지의 개선 및 정비를 공공의 예산으로 지원할 수 있음을 조례에 명시하고 있다. 다만 「공개공지 등의 정비 및 관리 지원에 관한 조례」가 마련되어 있는 천안시의 경우, 법적 근거는 마련하였으나 관련 예산편성의 어려움으로 인해 공개공지 재정비 사업이 시행되지 않고 있는 것으로 나타났다.³⁶⁾ 이와 같이 지자체에서 자체적으로 공개공지 개선을 위한 사업 시행 시, 예산의 문제로 인해 사업이 지속되지 않거나 개별 필지단위로 사업을 시행하게 될 것으로 보인다. 따라서 이와 같은 가로단위 공개공지 개선사업은 지자체에서 자체적으로 시행하는 것보다 중앙부처가 주축이 된 공모사업으로 시행하는 것도 가능하다.

□ 공개공지 유지·관리 및 개선사업을 위한 제도적 지원

공개공지는 민간 소유의 토지에 설치되어 있어 이제까지 유지관리와 책임을 해당 건축주에 일임해왔다. 그러나 공개공지가 가지고 있는 공간적 가치와 정책적 목표를 고려하면 공개공지가 공익에 제대로 기여할 수 있도록 하기 위하여 공공에서 일정 부분 이를 지원해 주는 것이 필요하다.

36) 천안시 공개공지 담당자와의 면담조사 내용 (2020.6.16.)

따라서 공개공지의 유지관리가 시급하며, 이를 개선 시에 공공복리 증진이 확실시 된다고 판단되는 경우에는 별도의 지원책을 마련할 수 있다. 특히 가로정비사업 시행 시 이러한 지역을 우선적으로 고려하여 해당 사업예산으로 지원할 수 있는 방안이 필요하며, 또한 구도심이나 노후건축물이 많은 지역에서는 도시재생기금을 이용하여 재원을 확보할 수 있을 것으로 보인다.

□ 공개공지 유형별 개선전략 마련

앞서 도출한 공개공지의 유형별 주요 문제점에 대해, 맞춤 개선방안을 단기적, 중장기적으로 제안하고자 한다. 공개공지의 조성유형에 따라 필연적으로 발생하는 유지·관리 및 이용의 문제점이 나타나며, 따라서 가로 단위로 위치하고 있는 공개공지의 유형을 파악하고 이에 따라 중장기적인 개선전략을 마련함이 바람직하다.

본 연구에서는 공개공지의 대지 내 위치, 건축물 주출입구와의 거리, 저층부 상업시설 출입구 인접 여부 등에 따라 공개공지의 유형을 ④건축물 전면부에 위치하고 주출입구와 인접한 경우, ⑥건축물 전면부에 위치하고 주출입구, 소매점 출입구와 인접한 경우, ③건축물 측면 또는 후면부에 위치하고 건축물로의 출입구가 없는 경우, ①건축물 측면 또는 후면부에 위치하고 소매점 출입구와 인접한 경우, ⑤건축물 전면부와 측면부 또는 후면부까지 연속적으로 조성되고, 주출입구와 인접한 경우, ②건축물 전면부와 측면부 또는 후면부까지 연속적으로 조성되고, 주출입구, 소매점출입구와 인접한 경우 등 6가지 유형으로 구분하였다. 실태조사 결과를 바탕으로 각 유형의 접근성, 개방성, 편리성, 활력도, 관리성을 확보할 수 있는 유지·관리 기본방향을 설정하여, 단기적, 중장기적 운영 방향을 제시하고자 한다.

공개공지의 입지에 따라 접근성 또는 개방성이 부족한 유형 c, d의 경우는 공개공지의 출입구 부분에 보도에서 시야가 확실히 확보되는 위치와 높이에 공개공지 안내판의 설치 필요하다. 또한 주요 가로로부터 깊게 들어가는 형태의 공개공지는 중기적으로는 보도와의 출입구에 설치된 시설을 제거하여 개방감을 확보하도록 하고, 장기적으로는 대지 내 공지에서 위치를 변경할 수 있는 여건을 마련할 필요가 있다. 특히 유형 c에서 규모가 작고, 건축물의 후면부 또는 측면부에 위치하며, 건축물과의 연계가 없는 공개공지의 경우, 인접 보도로의 개방성을 최대한 확보할 수 있도록 한다. 보도와의 경계 또는 접근로에 시각적, 공간적으로 차폐되는 시설물을 설치하지 않도록 한다.

공개공지와 소매점 출입구가 접하고 있는 유형 b, d, f의 경우 영업행위와 적치물을 설치하는 행위가 빈번하게 발생하고 있다. 이러한 경우 관리도의 편차가 큰 것으로 나타나는

데, 건축물 규모와 공개공지 규모가 큰 유형 f의 경우는 공개공지 내에서의 상업행위를 허용해 줌으로써 이용도와 관리도를 함께 향상시킬 수 있도록 한다. 건축물 측면이나 후면에 위치하여 상대적으로 관리도가 낮은 유형 d의 경우에는 상업행위로 인하여 가로활동에 도움이 되거나 주변 공간에 긍정적 영향을 미치는 등의 공익에 부합하는 경우에만 허용할 수 있도록 한다.

가로와의 연계와 개방성이 이용도에 큰 영향을 미치는 유형 a, b의 경우 중기적으로 보도로부터의 개방성을 확보할 수 있도록 보도와 공개공지의 경계부에 차폐시설을 설치하지 않고 디자인이 연계되도록 개선하며, 향후 가로단위 재정비 사업 시 중점적으로 고려하도록 한다.

공개공지의 위치가 다중이 이용하기 어려운 경우 또는 면적이 작아 적절한 시설을 도입하기 어려운 경우 등에는 장기적으로 주변 공개공지 및 다른 대지 내 공지와 연속적인 공간으로 구성할 수 있도록 하며, 대지 내 위치를 변경하는 등의 전략도 고려할 수 있다.

[표 5-4] 공개공지 유형별 시행전략

유형	단기 시행 전략			중기 시행 전략		장기 시행 전략
	안내표지 위치 재이동	휴게시설, 조경시설 추가	팝업 카페, 키오스크 등의 임시 상업시설 도입	보도와의 경계부 재설정	가로 단위 재정비 사업	대지 내 위치 재배치
a		△		○	●	
b		△	○	△	●	
c	●	●			○	●
d	●	○	△	●	○	○
e				○		
f			●	○		

● 중점적으로 시행, ○ 시행 필요성 있음, △ 시행 고려대상

출처: 연구진 작성

제6장 결론

- 1. 연구 성과
 - 2. 연구의 한계 및 향후 과제
-

1. 연구 성과

공개공지는 공공공간이 부족한 도심지에서 공공에게 쾌적한 도시 환경을 제공하는 목적으로 설치되어 있는 공간이나, 불법적으로 오용되거나 낮은 유지·관리 수준으로 인해, 그 조성취지를 충실히 구현하지 못하고 있다. 이에 따라 공개공지의 공공성과 활용성을 제고하는 것을 목표로 하여 유지·관리에 대한 규정을 강화하도록 2019년 건축법이 개정되었다. 관계법령의 개정으로 인해 지자체에 공개공지의 유지·관리 의무가 있음이 명시되었으며, 2020년 개정된 법령의 시행이 예정되어 있는 상황에서 공개공지의 운영과 관리방안에 대한 적극적인 논의가 필요하였다.

본 연구는 개정된 법령이 실질적으로 작동하고 본래의 목표인 공개공지의 질적 제고를 위해서는 더 이상 민간에게만 공개공지의 유지·관리 부담을 지우기보다는 중앙정부와 지자체 차원에서 공개공지의 효율적인 운영이 필요하다는 측면에서 시작되었다. 대다수 지자체에 공개공지의 유지·관리 체계가 구축되어 있지 않은 실정에서, 공개공지가 본래의 조성취지를 달성하고 이용자들의 요구에 부응하는 좋은 질적 수준을 유지할 수 있도록 하는, 지속가능한 운영방안을 모색하는 것이 연구의 주요 목적이었다.

□ 사례조사, 현장조사, 인식조사, 면담조사 등 다각도에서의 공개공지 현황분석

공개공지의 지속가능한 유지·관리 방향에 대한 합의점을 도출하기 위하여, 선행연구를 검토하고 좋은 공공공간의 요건들과 해외 공개공지의 평가기준, 국내 선행연구에

서 제시된 공개공지의 지향점을 종합하였다. 이를 통하여 공개공지의 지속가능한 운영을 위해서는 공개공지의 공공성을 해치지 않으면서 다중의 이용 활성화를 유도하는 방향으로 나아가야 함을 나타내었다.

본 연구에서는 공개공지의 유지·관리 개선방향을 도출하기 위하여, 국외 사례와의 비교분석, 공개공지의 유지·관리 현황을 파악하기 위한 현장조사(209곳), 공개공지에 대한 대국민 인식조사(550명), 공개공지 유지·관리 담당 공무원 대상 설문조사(100명)와 면담조사 등을 통해 국내 공개공지의 유지·관리 현황을 다각도로 파악하고자 하였다. 이러한 다각도의 조사와 분석을 통하여 공개공지는 많은 사람들이 일상적으로 접할 수 있는 도시의 주요 오픈스페이스(Open Space)로 이용자의 입장에서는 공공공간과 유사하게 인식하고 있으나, 유지·관리 주체의 입장에서는 다중의 출입을 허용하는 사유지로 인식된다는 점을 고려하여야 함을 확인하였다.

또한 국외 사례와의 비교분석 결과, 공개공지의 효율적이고 전문적인 관리를 위한 전담조직의 필요성, 건축허가 시 공개공지 유지 및 관리 사항에 대한 계약서 작성 및 공시 등을 통한 법적 의무 및 책임 강화, 제한적인 상업행위를 포함하여 다양한 활동을 장려, 지원할 수 있는 제도적 기반 마련 필요 등 유지·관리 측면에서의 시사점을 도출하였다. 현장조사 결과, 건축물의 규모, 입지, 이용행태에 따라 이용도 및 유지·관리 수준에서 차이를 나타내는 것으로 확인되었다. 공개공지에 대한 대국민 인식조사와 담당 공무원 대상 의견조사에서는 공개공지의 유지·관리 필요성에 대한 인식 공유와 합의, 전문적인 점검과 실행전략의 제시, 인력과 예산 확보를 위한 제도적 기반 마련이 필요함을 시사하였다. 특히 공개공지의 이용과 유지·관리 실태조사와 공개공지에 대한 시민들의 인식과 수요조사 내용을 함께 분석함으로써 공개공지의 이용도를 제고할 수 있는 개선방향을 도출할 수 있었다.

□ 공개공지의 지속가능한 운영을 위한 구체적 실현방안 제시

공개공지의 유지관리는 단순히 기존의 상태를 유지하는 것에 그치는 것 보다는 공개공지 조성시점의 정책적 취지를 유지, 계승하면서 변화한 공간적 맥락과 주변여건에 대응하는 공간운영 전략을 수립하고 반영해야 한다. 이를 위해서는 공개공지의 지정 시점부터 이용단계, 리모델링에 이르기까지 공간관리정책의 대상으로서 공개공지를 취급하는 것이 바람직하다.

본 연구에서는 구체적으로 첫 번째, 지정단계에서 공개공지의 조성 및 유지관리의 목표와 의무에 대한 공공계약, 두 번째, 이용자들에 의한 목표행태 설정 및 유도, 권장, 지

원, 세 번째, 공개공지의 접근성 확보 및 평가나 의견제시가 가능한 디지털 플랫폼 구축, 네 번째, 전문적인 관리조직의 운영, 다섯 번째, 도시의 주요 가로 변 공개공지를 대상으로 가로단위의 통합적 개선전략을 마련 등을 제안하였으며, 마지막으로 공개공지의 현장조사 내용을 토대로 유형별 개선전략을 제시하였다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 효율적인 현장 실태조사를 위하여 전국의 공개공지 중 일부 지역을 선정하여 현장조사를 진행하였다는 한계가 있다. 건축물 생애이력 관리시스템의 내부자료에 따르면 전국의 공개공지는 총 4,671개이며 공개공지가 설치된 기초자치단체는 총 189개이나, 본 연구에서는 7개 지자체의 209곳의 공개공지를 대상으로 현장 실태조사를 시행하였다. 특히 공개공지가 집중적으로 조성되어 있는 도심부 상업지역을 현장조사 대상으로 선정하여, 현장조사 대상지가 모두 수도권 또는 지방 광역시로 한정되었다는 한계가 있다. 지방소도시의 공개공지를 현장조사 대상지에 포함하여 비교분석을 통해, 도시 규모를 고려한 공개공지의 운영방안을 모색할 수 있었을 것으로 보인다.

또한 공개공지의 지속가능한 운영을 위한 재원조달 방안을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서 제시한 공개공지의 유지·관리 및 운영방안에서는 제한적 상업행위의 허용을 통한 유지·관리 비용 조달, 가로정비사업 또는 도시재생사업 등과의 연계 등을 제안하고 있으나, 관련된 다양한 이해관계자들과의 논의를 통한 구체적인 실현방안에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 공개공지의 유지·관리의 수준을 평가할 수 있는 평가체계를 마련하기 위한 연구가 필요하다. 본 연구에서 제시한 공개공지의 운영체계의 주요 구성요소 중 하나인 정기 점검과 평가를 위해서는 공개공지의 이용과 유지·관리 실태를 구체적으로 파악할 수 있는 평가체계의 마련이 시급하다. 공개공지에 대한 평가체계는 불법행위의 단속과 노후 시설의 정비에 대한 필요성을 파악하는 것을 포함하여, 공개공지의 이용행태 파악을 통한 프로그램 재구성 방안을 도출할 수 있도록 구성되어야 할 필요가 있다.

-
- 강세현. (2019). 쓰레기장에 담배 연기도 '폴폴'...관리 안 되는 공개공지. 4월 15일 기사.
<https://www.mbn.co.kr/news/society/3809561>.(검색일 : 2020.2.14.)
- 강원도 건축위원회 심의기준. 강원도 고시 제2016-23호.
- 건축물관리법. 법률 제17459호(2020. 6. 9. 타법개정). 제39조.
- 건축물관리점검지침. 국토교통부고시 제2020-361호(2020. 5. 1. 제정). 제9조.
- 건축물관리점검지침. 국토교통부고시 제2020-361호(2020. 5. 1. 제정). 제15조 제1항.
- 건축법. 법률 제15721호(2018. 8.14. 일부개정). 제43조, 제58조.
- 건축법. 법률 제16380호(2019. 4. 23. 일부개정). 제43조.
- 건축법. 법률 제17223호(2020. 4. 7. 일부개정). 제42조, 제43조.
- 건축법. 법률 제4381호(1991. 5. 31. 전부개정). 제67조.
- 건축법. 법률 제5895호(1999. 2. 8. 일부개정). 제50조, 제67조.
- 건축물 생애이력 관리시스템 내부자료. (2020).
- 건축물 생애이력 관리시스템. <http://www.blcm.go.kr/map2/?psms=true#>(검색일 : 2020. 2.15.)
- 건축물 생애이력 관리시스템. <http://www.blcm.go.kr/map2/?psms=true#>(검색일 : 2020. 9.9.)
- 건축법 시행령. 대통령령 제13655호(1991. 5. 31. 전부개정). 제113조.
- 건축법 시행령. 대통령령 제16284호(1999. 4. 30. 일부개정). 제 113조.
- 건축법 시행령. 대통령령 제19466호(2006. 5. 8. 일부개정). 제 113조.
- 건축법 시행령. 대통령령 제21629호(2009. 7. 16. 일부개정). 제27조의2.
- 건축법 시행령. 대통령령 제30626호(2020. 4. 21. 일부개정). 제27조의2.
- 건축법 시행령. 대통령령 제30645호(2020. 4. 28. 타법개정). 제27조의2.

건축위원회 심의기준. 국토교통부고시 제2018-510호(2018. 8. 13. 일부개정). 경상남도 건축위원회 심의기준. 경상남도 공고 제2015-420호.

경상북도 건축위원회 심의기준. 경상북도 고시 제2016-230호.

경향신문. (1982). 국내 첫 도입 도시설계기법이란. 12월 28일 기사.

경향신문. (1983a). 「도시設計(설계)」구역 기존건물 개별 増·改築(증·개축)가능. 2월 1일 기사.

경향신문. (1983b). 4개 간선로변 都心(도심) 도시설계 확정공고. 8월 2일 기사.

경향신문. (1996). 목동 상업용지 개발 때 휴식공간 확보 의무화. 6월 23일 기사.

관광진흥법. 법률 제17091호. 제74조 2항.

광주광역시 건축위원회 심의 기준. 광주광역시 고시 제2015-148호.

광주광역시 건축 조례. 광주광역시조례 제5270호 제36조 제2항 제8호.

광주광역시. (2018). 광주광역시 지구단위계획 수립지침.

광주광역시. (2016). 2025 광주광역시 도시 및 주거환경정비 기본계획.

구대선. (2014). 시민쉼터 '공개공지'가 주차장·매장으로 전용. 2월 25일 기사. http://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/625855.html. (검색일 : 2020.11.10.)

구자훈, 이학동. (1993). 도시설계 재정비 방침 설정에 관한 연구. 서울시정연구원. 40-44.

국가법령정보센터. (2020). <https://www.law.go.kr/>(검색일 : 2020.2.12.)

국가법령정보센터. (2020). <https://www.law.go.kr/>(검색일 : 2020.9.9.)

국가법령정보센터. (2020). <https://www.law.go.kr/>(검색일 : 2020.9.12.)

국가법령정보센터. (2020). <https://www.law.go.kr/>(검색일 : 2020.11.12.)

국민권익위원회. (2017). 공개공지 관리 내실화를 통한 활용성 제고. 국민권익위원회.

국토교통부. (2020a). 대지 안의 공지. 국토교통용어사전. http://www.molit.go.kr/USR/dictionary/m_65/lst.jsp?PRC=&INDEX_KEY=&ID=&ID_ONE=7301&NowPageNo=&TITLE= (검색일 : 2020.9.6.)

국토교통부. (2020a). e-국토교통모니터단. http://www.molit.go.kr/USR/dictionary/m_65/lst.jsp?P%20RC=&INDEX_KEY=&ID=&ID_ONE=7301&NowPageNo=&TITLE= (검색일 : 2020.10.21.)

국토교통부. (2020b). 공적공간 소개. 건축물 생애이력 관리시스템. <http://blcm.go.kr/psms/intro/selectPsmsOverview.do>(검색일 : 2020.9.6.)

국토지리정보원. (2020). <http://www.nsdi.go.kr/lxmap/index.do>(검색일 : 2020.11.12.)

김기수. (2012). 이용행태특성에 따른 도시 공개공지의 공공성에 대한 인식 차이 연구. 한국생태환경건축학회 논문집, 12(3), 47-52.

김도경, 김건영. (2011). 서울시 도시환경정비사업 내 공개공지 활성화를 위한 제도개선에 관한 연구. 한국조경학회지, 39(5), 10.

- 김도연, 최윤경. (2018). 공개공지 조성지침 시대별 특징 및 개선방안 연구. 대한건축학회 논문집-계획계, 34(3), 105-116.
- 김동준. (2019). 미기후 분석을 통한 노후 공개공지 리모델링 개선방안-금천구 W 센터를 중심으로. 한국생태환경건축학회 논문집, 19(6), 41-47.
- 김문일. (2008). 건축법상의 공개공지(公開空地) 확보를 위한 규정 연구. 대한건축학회 논문집-계획계, 24(12), 93-102.
- 김민주, 양승우. (2014). 서울시 공공공지와 공개공지 이용행태특성에 따른 공공성 비교연구: 지구단위계획 특별계획구역을 중심으로. 대한건축학회 논문집-계획계, 30(6), 201-208.
- 김민주, 양승우. (2015). 공공성 차원에서 공공공지와 공개공지 행태유형별 특성 비교연구: 서울시 특별계획구역을 대상으로. 한국도시설계학회지 도시설계, 16(4), 73-84.
- 김세용. (2002). 사무소건축물 공개공지의 쾌적성 지표 개발에 관한 연구 (A Study on The Amenity Indicator of Office Public Space). 대한건축학회 논문집-계획계, 18(2), 147-154.
- 김세용, 양동양. (1997). 도시 공공공간의 쾌적성 방해요인의 분석에 관한 연구-도시설계구역내 공개공지를 대상으로 (A Study on the Analysis of Obstruction Factors of Amenity in Urban Public Space). 대한건축학회 논문집, 13(2), 127-137.
- 김세용, 양동양. (1997). 도시 공공공간의 쾌적성 형성인자의 상대적 중요도에 관한 연구-도시 설계 지구내 공개공지를 중심으로 (A Study on the Relative Importance of Amenity Factors in Urban Public Open Space). 대한건축학회 논문집, 13(6), 141-149.
- 김정우, 최재필. (2020). 공간구문론을 활용한 실내공개공지 공공성 평가지표 개발 연구-뉴욕시 실내공개공지를 중심으로. 대한건축학회 논문집-계획계, 36(4), 83-92.
- 김정현, 우동주. (2005). 공개공지 인센티브제도의 개선방안 연구. 대한건축학회지회연합회 학술발표대회논문집, 1(1), 57-62.
- 김주석, 최장순, 최찬환. (2002). 공개공지의 설치기준에 관한 연구. 대한건축학회 논문집-계획계, 18(5), 39-46.
- 김지엽, 배웅규, 한지형. (2010). 건축선 후퇴에 의한 전면공지의 법적 한계와 개선방향. 대한건축학회 논문집-계획계, 26(11), 283-292.
- 김지영, 윤재욱. (2005). 오피스 건물의 친환경 공개공지 조성에 관한 연구. 대한건축학회 학술발표대회 논문집-계획계, 25(1), 291-294.
- 김혜경. (1997). 공개공지 조성 및 이용실태 분석을 통한 개선 방안에 관한 연구. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 네이버지도. <http://naver.me/FA1cOGOW>(검색일 : 2020.9.6)
- 대구광역시 건축위원회 운영 및 심의 기준. 대구광역시 고시 제2020-1246호.
- 대구광역시. (2013). 2020 대구광역시 도시·주거환경정비기본계획.
- 대구광역시. (2015). 대구광역시 지구단위계획 수립 지침.
- 대전광역시. (2015). 2020 대전광역시 도시 및 주거환경정비기본계획(변경).

대전광역시. (2019). 대전광역시 지구단위계획 수립 지침.

대전광역시 건축위원회 심의기준. 대전광역시 고시 제2018-22호.

대한국토도시계획학회. (2014). 도시개발이익의 합리적 공유방안 마련 연구. 서울특별시.

도시 및 주거환경정비법. 법률 제6852호(2002.12.30. 제정).

도시·주거환경정비기본계획 수립 지침. 국토교통부훈령 제977호(2018. 2.9. 타법개정). 제4장 제16절.

민수영, 이점환. (2005). 도심의 공개공지 이용률 제고방안에 관한 연구. 대한건축학회 학술 발표대회 논문집-계획계. 25(1). 461-464.

박현찬, 양은정. (2017). 도심 지구단위계획구역 공개공지제도 개선 방안. 서울연구원 정책과 제연구보고서. 1-164.

부산광역시 건축위원회 운영세칙. 부산광역시 고시 제2020-263호. 제13조.

부산광역시 건축위원회 일반건축물 심의기준

부산광역시. (2019). 2030 부산광역시 도시·주거환경정비기본계획.

부산광역시. (2019). 부산광역시 지구단위계획 운용지침.

서수민, 김현중. (2017). 업무시설 밀집지역의 공개공지 디자인 연구 : 서울시 가이드라인 적용 실태를 중심으로. 한국디자인문화학회지. 3(3). 433-449.

서수정, 박광재. (2003). 공동주택단지 내 공개공지 확보를 위한 총합설계제도의 운영방안에 관한 연구. 대한건축학회 논문집-계획계. 19(3). 113-124.

서울특별시 건축물 심의 기준. 서울특별시 공고 제2018-2012호.

서울특별시 건축조례. 서울특별시조례 제2994호(1993. 4. 10. 전부개정). 제32조.

서울특별시 건축조례. 서울특별시조례 제7595호(2020. 5. 19. 일부개정). 제26조 제4항.

서울특별시 건축조례. 서울특별시조례 제7659호(2020. 7. 16. 일부개정). 제26조.

서울특별시 건축조례. 서울특별시조례 제7758호(2020. 10. 5. 일부개정)

서울특별시 영등포구 공개 공지 등의 정비 및 관리 지원에 관한 조례. 서울특별시영등포구조례 제1073호(2015. 12. 28. 일부개정)

서울특별시. (2010). 2020년 목표 서울특별시 도시환경정비 기본계획.

서울특별시. (2017). 서울특별시 지구단위계획 수립기준

서울특별시. (2019). 2019 공개공지 되살리기사업 완료보고. 서울시 내부자료.

서울특별시. (2020). 2020년 공개공지 되살리기 사업 추진 결과보고. 서울시 내부자료.

세움터 데이터, 건축도시공간연구소 내부 데이터.

송준호. (2005). 초고층건축물 공개공지의 공공성에 관한 연구. 한국고등직업교육학회 논문집. 6(4). 477-485.

양민규, 장성준. (1999). 제 1분과 계획 및 설계: 건물공개공지의 유형화를 위한 기초적 연구 (A Study for the Typology of Public-Open-Space of Building). 대한건축학회 학

술발표대회 논문집-계획계. 19(1). 165-170.

엄봉훈. (2011). 대형건축물 공개공지의 조성 및 관리실태 분석 -대구시를 대상으로. 한국조경학회지. 39(6). 36-45.

염철호, 조준배, 심경미. (2008). 건축도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초연구. 건축도시공간연구소.

왕승찬. (2012). 공개공지 관리실태와 개선방안에 관한 연구:서울시 사례를 중심으로, 서울과과학기술대학교 주택대학원 석사학위논문.

울산광역시 건축위원회 운영규정. 울산광역시 고시 제2016-188호.

울산광역시. (2015). 2020년 울산광역시 도시주거환경정비 기본계획(변경).

울산광역시. (2015). 울산광역시 지구단위계획 수립 지침.

윤지혜, 김정곤. (2005). 도시공간에서의 실내공개공지의 필요성과 공공성에 관한 연구. 대한건축학회 학술발표대회 논문집-계획계. 25(1). 385-388.

이상균, 오석현, 오준걸. (2014). 아파트형공장의 대지 형태와 공개공지 배치계획요소에 관한 연구 -서울시 서부지역 아파트형공장의 사례를 중심으로-. 한국과학기술학회논문지. 15(2). 1140-1148.

이상목, 김도년. (2009). 도시공공환경의 계획요소로써 건물전면공간에 관한 연구: 국내 테헤란로와 국외 동경 마루노우치 나카도리 건물전면공간 사례를 중심으로. 대한건축학회 논문집-계획계. 25(8). 123-134.

이상민, 김영현 (2012). 도시 공공공간 확보 및 질적 향상을 위한 공개공지 제도 개선방안 연구. 건축도시공간연구소.

이성호, 이재수. (2016). 공개공지 인센티브 용적률 가치 연구 : 서울시 성동구 지식산업센터 사례. 대한건축학회 논문집-계획계. 32(11). 47-56.

이종화, 최일. (2001). 공개공지 조성실태 및 이용행태 분석에 기초한 공개공지 세부설계지침 설정에 관한 연구. 국토계획. 36(1). 73-97.

이지영, 김석기, 박영기. (2008). 도심상업지역의 공개공지 사유화에 대한 연구. 대한건축학회 학술발표대회 논문집-계획계. 28(1). 257-260.

이지영, 정진주, 윤성훈. (2012). 공개공지의 체류이용을 위한 계획조건의 사례분석 : 서울시 강남구 테헤란로를 중심으로. 대한건축학회 논문집-계획계. 28(6). 29-36.

인천광역시 건축위원회 심의 운영기준. 인천광역시 공고 제2015-1606호

인천광역시. (2007). 인천광역시 지구단위계획 매뉴얼.

인천광역시. (2020). 2030 인천 도시주거환경정비기본계획.

임동현, 박청호, 구자훈. (2014). 공개공지의 물리적 요인과 이용자 활동 유형에 관한 연구 : 강남구 테헤란로 제 2지구 제 1종 지구단위계획 구역을 중심으로. 한국도시설계학회 지 도시설계. 15(4). 79-90.

임유경, 이혜원, 김미현. (2019). 도시 내 공공건축물 저층부 및 외부공간 개선방안 연구. 건축도시공간연구소.

장하리, 이인성. (2006). 공개공지 이용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 한국도시설계학

- 회지 도시설계. 7(4). 47-60.
- 전라북도 건축위원회 운영 및 심의기준. 전라북도 공고 제2016-285호.
- 정석. (1994). 건축 외부공간의 공공성 분석을 통한협력형 도시공간설계 접근방안-서울시 고층 오피스빌딩의 공개공지를 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.
- 정창구, 김홍규, 김기수. (2008). 조성위치에 따른 도시 고층사무소건축물 공개공지의 공공성에 대한 이용자만족도 연구. 대한건축학회 논문집-계획계. 24(5). 201-210.
- 정철모. (1997). 도시내 공개공지 (Open Space) 확보를 위한 도시·건축 제도의 개선방안에 관한 연구. 한국지역개발학회지. 9(1). 71-82.
- 정평란. (2004). 공개공지 설치규모 기준의 개선방안에 관한 연구 : 성남시를 중심으로. 국토계획. 39(3). 41-53.
- 정평란. (2010). 공개공지 확보와 제도적 요인에 대한 연구 : 서울시 강남구를 중심으로. 주거환경. 8(1). 127-137.
- 제주특별자치도 건축계획 심의기준. 제주특별자치도 고시 제2010-129호.
- 조경기준. 국토교통부고시 제2018-413호(2018.07.03. 일부개정). 제3조.
- 지구단위계획수립지침. 국토교통부훈령 제1131호(2018. 12. 21. 일부개정)
- 채두병, 이주형, 송희열. (2010). 공개공지의 질적 수준 향상 및 활성화를 위한 중요 설계요소 분석. Journal of the Korean Housing Association. 21(3).
- 최막중, 황규현. (2002). 공공공지 및 공개공지 인센티브 기준의 실효성. 국토계획. 37(3). 91-104.
- 최정희. (2012). 공개공지의 유지 관리 및 활용도 증진 방안 연구 : 서울시, 뉴욕시, 도쿄도를 중심으로. 대한건축학회 논문집-계획계. 28(1). 245-252.
- 최희원, 배현진, 이상호. (2002). 건축설계 전문가의 인식 조사를 통해 본 공개공지 개선방향에 관한 연구. 대한건축학회 논문집-계획계. 18(10). 175-182.
- 최희창, 김철영. (2017). 대구광역시 공개공지 조성실태와 개선방향에 관한 연구. 한국도시설계학회지 도시설계. 18(1). 5-17.
- 충청남도 건축위원회 운영 및 심의 규정. 충청남도 고시 제2016-409호.
- 충청북도 지방건축위원회 심의 기준. 충청북도 고시 제2015-232호.
- 카카오맵. <https://map.kakao.com/>(검색일 : 2020.9.6.)
- 홍창빈. (2018). 제주도 공개공지 관리 '부실'...10곳 중 1곳 불법행위. 헤드라인제주. 12월 6일 기사. <http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=350598>. (검색일 : 2020.11.10.)
- 황희라, 이점환. (1990). 도시 공개공지 개발에 관한 연구-서울시를 연구대상으로. 대한건축학회 학술발표대회 논문집-계획계. 10(1). 273-276.
- Altman, I. & Zube, E. H. (Eds.). (2008). Public places and spaces. Plenum Press.
- Audit Commission. (2014). Audit Commission annual report and accounts 2014 to 2015. <https://www.gov.uk/government/publications/audit-com>(검색일 : 2020.11.10.)

2020.4.21.)

APOPS. (2020). <https://apops.mas.org/>(검색일 : 2020.2.15.)

Ben-Joseph, E. & Szold, T. S. (Eds.). (2008). *Regulating Place : Standards and the Shaping of Urban America* .

Carmona, M., de Magalhães, C. & Hammond, L. (Eds.). (2008). *Public space : the management dimension*. Routledge.

Carr, S., Stephen, C., Francis, M., Rivlin, L. G. & Stone, A. M. (1992). *Public space*. Cambridge University Press.

Cullen, G. (1971). *The Concise Townscape*. Routledge.

Gehl, J. (2010). *Cities for people*. Island press.

Gehl, J. (2003). *삶이 있는 도시디자인(Life Between Building)*. 김진우, 이성미, 한민정 공역. 푸른솔.

Heath, T., Oc, T. & Tiesdell, S. (2013). *Public Places – Urban Spaces*. imprint of Elsevier.

HKPSI. (2020). <http://www.hkpsi.org/eng/aboutus/overview/>(검색일 : 2020.9.11.)

Hong Kong Development Bureau. (2011). *Public Open Space in Private Developments Design and Management Guidelines*. Development Bureau of the Government of the Hong Kong Special Administrative Region(검색일 : 2020.6.27.)

Hong Kong Development Bureau. (2014). *Audit Commission ; Provision of public open space in private developments*. https://www.aud.gov.hk/pdf_e/e63ch07sum.pdf(검색일 : 2020.6.27.)

Hong Kong Development Bureau. (2015). https://www.devb.gov.hk/en/issues_in_focus/provision_of_public_facilities/index.html(검색일 : 2020.6.27.)

Hong Kong e-Legislation. (2018). *Cap.123 Buildings Ordinance*. <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap123>(검색일 : 2020.6.27.)

Huang, T. S. & Franck, K. A. (2018). Let's meet at Citicorp : can privately owned public spaces be inclusive?. *Journal of Urban Design*, 23(4), 499-517.

Jeremy Németh. (2009). *Defining a Public : The Management of Privately Owned Public Space*. *Urban Studies*. 46(11). 2463-2490.

Kayden, J. S. (2000). *Privately owned public space : the New York City experience*. John Wiley & Sons.

Kaw, J. K., Lee, H., Wabba, S. (2020). *THE HIDDEN WEALTH OF CITIES Creating, Financing, and Managing Public Spaces*. The World Bank Publications.

Kim, J., Bae, W. & Jung, J. (2007). *The Limitations and Improvement Schemes of the Zoning System for "Privately Owned Public Space" in New York City*. *한국도시설계학회지 도시설계*, 8(2), 17-32.

- Konzen, L. P. (2013). Norms and Space: Understanding Public Space Regulation in the tourist city. LUND UNIVERSITY.
- Luk, W. L. (2009). Privately owned public space in Hong Kong and New York : The urban and spatial influence of the policy. Springer. 26-28.
- MASNYC. (2020). 432 Park Avenue, <https://apops.mas.org/pops/m050112/>(검색일 : 2020.2.14.)
- MASNYC. (2020). Advocates for Privately Owned Public Space, <https://www.mas.org/initiatives/advocates-for-privately-owned-public-space/>(검색일 : 2020.9.11.)
- Medium. (2018). Hong Kong's Not-So-Public Public Spaces: Privately Owned Public Spaces. <https://medium.com/@u3538313/citys-not-so-public-public-spaces-privately-owned-public-spaces-3832cea0891>(검색일 : 2020.11.10.)
- Németh, J. (2009). Defining a public : The management of privately owned public space. Urban studies. 46(11). 2463-2490.
- NYC. (2020a). <https://zr.planning.nyc.gov/>(검색일 : 2020.9.11.)
- NYC. (2020b). <https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/pops/pops.page>(검색일 : 2020.9.10.)
- NYC. (2020c). <https://zr.planning.nyc.gov/article-iii/chapter-7/>(검색일 : 2020.6.28.)
- Paumier, C. (2007). Creating a vibrant city center. Urban Land Institute.
- PPS. What Makes a Successful Place?, <https://www.pps.org/article/grplacefeat>(검색일 : 2020.5.25.)
- PPS. What Makes a Successful Place?, <https://www.pps.org/article/grplacefeat>(검색일: 2020.9.7.)
- PPS. The Power of 10+, <https://www.pps.org/article/the-power-of-10/>(검색일 : 2020.5.25.)
- PPS. (2018). How to Turn A Place Around. Project for Public Space.
- Rahi, G., Martynkiw, A. & Hein, E. (2012). Accessing Vancouver's Privately Owned Public Spaces. Council of Europe.
- San Francisco Planning. (2020). POPOS and Public Art. <https://sfplanning.org/privately-owned-public-open-space-and-public-art?page=3339#map>(검색일 : 2020.09.12)
- San Francisco Planning. (2020). Privately-Owned Public Open Space And Public Art. <https://sfplanning.org/privately-owned-public-open-space-and-public-art?page=3339#map>(검색일 : 2020.6.28.)
- Seattle Office of Planning & Community Development. (2018). Plazas for People. <http://www.seattle.gov/opcd/>(검색일 : 2020.9.11.)
- The Mori Memorial Foundation. (2011). Making Tokyo's Open Spaces More Enjoyable. Tokyo : MMF.

Yu, Y. (2018). The Changing Urban Political Order and Politics of Space : A Study of Hong Kong's POSPD Policy. *Urban Affairs Review*. 54(4). 732-760.

Institution Improvement for Sustainable Privately Owned Public Spaces

SUMMARY

Spaces

Kim, Youngji
Oh, Sunghoon
Her, Jaeseok

Chapter 1. Introduction

Privately Owned Public Space (POPS) is a space designated and installed legally and institutionally for the purpose of providing a pleasant urban environment to the public in urban areas with scarce public space, and it is necessary to maintain a qualitative management level above a certain standard. However, due to poor maintenance and management, such as illegally occupying space or insufficient maintenance of facilities, it frequently appears that it is used inconsistent with policy goals, raising issues accordingly.

With the aim of improving its usability, a matter related to the maintenance of the Privately Owned Public Space (POPS) was newly established in Article 43 of the Building Act. However, it is insufficient in terms of concrete maintenance and management implementation plans and most local governments do not have a maintenance and management system for POPS. It is necessary to lay additional institutional foundation to ensure the sustainable operation and further activation

of the use of POPS. In addition, as urban policies are changing in the direction of managing and reorganizing existing spaces, POPS also need to be improved in quality through maintenance, management and reorganization, and for this purpose, it is required to establish its sustainable operation plan.

This study is designed to seek a sustainable management plan to ensure that POPS maintain a good quality level. To this end, we will seek more realistic ways to maintain and manage this space, establish a sustainable POPS management system, and ultimately promote the activation. This is to develop an effective POPS maintenance and management system and specifically to derive the problems of maintenance and management of each type of POPS to present improvement directions, and the integrated POPS management system and aims to establish an institutional basis for implementing action strategies for maintaining, managing, and improving the use of POPS.

Chapter 2 Understanding and Intended Goal of POPS

Since POPS is a legally stipulated space that should be designated mandatorily in multi-use buildings of a certain purpose and size in an urban area, the purpose of POPS is to contribute to a pleasant urban environment and to allow the public to use it. With creation of POPS in urban spaces where publicly owned places are absolutely scarce and less likely to be secured, users can use segmented urban spaces more continuously and freely enjoy more rational and appropriate locations and sizes. The core value of POPS policy is in pursuing spatial values that cannot be achieved with individual buildings, through a policy mechanism that can collectively link the efforts of individual buildings.

In particular, it is clear that the use and management of POPS should be made to meet the public interest, since it is clearly defined systematically to provide compensation for private interests in creating POPS. This study is intended to summarize the requirements of good public spaces, the evaluation criteria of

overseas POPS, and the direction of POPS suggested in previous domestic studies, draw key indicators of access, openness, convenience, vitality and manageability, set the direction of the inspection standards for the use and management of POPS based on those key indicators and to reorganized POPS and its operation system centered on maintenance and management.

In order to establish the sustainable use and management direction of POPS, the study derives implications on the premise that the activation of POPS and the ease of maintenance and management are correlated. After analyzing preceding studies, it summarizes the main usage behaviors that appear in POPS and categorize them into walking (passing use), rest (use during the stay), private use, inappropriate use, behaviors that cause negative externalities as well as those behaviors that hinder accessibility and openness. Based on that, going beyond seeking and restricting behaviors that prevents the use, it is suggested that it would be easier to improve the maintenance and management level of POPS by leading various people to have a good image of the space and do various activities there. In addition, the sustainable management of POPS represents that the policy direction changed based on the judgement that maintaining the public nature of POPS can be beneficial from the perspective of the building. As the ultimate policy goal of POPS is to achieve the free and diverse use of the space by multiple people, for the sustainable operation of POPS, it is suggested that the operation should move toward the direction of inducing the activation of multiple use without harming its public nature while inspection criteria should be also presented for utilization and management of POPS.

Chapter 3 Analysis of domestic and foreign POPS laws, systems and policies

Many have been reviewed including the Building Act and local government building ordinances, the National Land Planning and Use Act, and district unit planning guidelines, the Urban and Residential Environment Improvement Act and Building Management Act in terms of creation and incentives, use and facilities, maintenance and management regarding the maintenance and management of POPS. In addition, the institutional implications are derived from research and analysis of the cases of institutions and policies in New York City and Hong Kong, among major foreign cities with POPS system.

As a result of domestic legal and institutional analysis, the accessibility and openness of POPS have recently been strengthened through restrictions on the use of POPS, and the minimum institutional foundation for ensuring comfortableness through facility installation regulations has been established. However, it is found out that vitality and manageability of POPS fail to be guaranteed due to lot-unit-based use and management. In particular, as a result of comparative analysis with foreign cases, implications for the establishment of an institutional foundation could be drawn in terms of maintenance and management.

First, a dedicated organization is needed for efficient and professional management of POPS. New York City operates and manages POPS through a non-profit organization called Advocates for Privately Owned Public Space (APOPS), and in Hong Kong, a non-profit organization called HKPSI (Hong Kong Public Space Initiative) plans and operates research, education, and programs on POPS. There is a limit to the precise inspection and management of POPS scattered across a city every year by a local government, so it is necessary to establish a sustainable operation and management system using a separate specialized management organization.

Second, upon building permits, legal obligations and responsibilities should be strengthened through contracts concerning POPS maintenance and management. New York City regularly draws up maintenance and operating agreements with the building owners to impose obligations for ongoing POPS maintenance and management. Hong Kong specifies incentives followed by provision of POPS and accompanied responsibilities and conditions in Deed of Dedication concluded between the government and the building owner. This implies that in order to strengthen the POPS maintenance and management obligations, it is necessary to establish an operational agreement that clarifies the goal of POPS and its operation method at the stage of designation and establishment.

Third, an institutional foundation should be prepared to encourage various activities, including limited commercial activities. In New York City and Hong Kong, the permissible behaviors in POPS are specified, and commercial activities are limitedly allowed in order to activate the use of POPS. The maintenance, management and operation of sustainable POPS are highly correlated with the improved use of POPS, and it is difficult to maintain a level of management above a certain threshold only by cracking down on restrictive actions in POPS. Therefore, at the point where it is judged to have a positive effect on POPS, institutional support is needed to support various activities.

Chapter 4 Survey on the Maintenance and Management Status of POPS

A site survey was conducted to understand the status of POPS maintenance and management. Based on the POPS arrangement type and the relationship between the entrances and exits of the building, POPS was classified into six types to derive the maintenance and management problems of POPS by type. As a result, the main implications for the maintenance and management of POPS are found as follows.

First, when the size of a building is large or used as a corporate building, the size of the POPS is also large with a high level of management. In this case, it seems that there are enough human resources to constantly manage the external space of the building, such as POPS and in some, POPS is also regularly maintained along with the remodeling of the building.

Second, when POPS is located in the front part of a building, its accessibility, openness, and management are good, while it is often the case that POPS is neglected when located in the side or rear part of a building. In particular, when the awareness of POPS is low due to the narrow entrance to the POPS from the sidewalk, the usage is remarkably low and the POPS is reduced to a dedicated space for building users. Due to the low usage, the need for maintenance and management is not greatly realized, and the accessibility of POPS needs to be reinforced in order to prevent it from being used as an annex of a building.

Third, POPS, which are in contact with the entrances of retail stores, have high use rate, but there are many stockpiles and frequent private occupation, which impairs manageability. However, in some places it is often found that commercial activities take place in the form of open cafes, with high management rate in most cases. Therefore, it seems that sustainable maintenance and management can be promoted by allowing limited commercial activities.

In addition to the on-site survey, the public perception survey on POPS and the survey on opinions of the public officials in charge were conducted to derive implications for preparing a plan for maintaining and managing POPS. As a result of the public perception survey, it is confirmed that an appropriate guide sign is needed to easily identify POPS, and since most of them are used as rest areas, high comfort and management have a major effect on satisfaction. Activities that cause negative externalities, such as smoking in POPS, hinder the use of POPS, and 44.9% of the respondents indicated that commercial activities should be limitedly allowed in order to activate POPS.

As a result of the survey on the public official perception to understand the operation status of POPS, it is confirmed that the majority of local governments are not conducting regular inspections on POPS, and that it is a realistically difficult situation due to lack of manpower and budget. Moreover, there are many

opinions that in order to improve the level of maintenance and management of POPS, it is necessary to supplement the system to ensure that the use of POPS be increased while giving the owner a more sense of responsibility and obligation for POPS maintenance, benefiting both the public and the client. This implies that it is necessary to share and agree on the need for maintenance and management of POPS, to present a professional inspection and implementation strategy, and to prepare an institutional foundation for securing manpower and budget.

Chapter 5. Improvement Measures for Maintenance of POPS

In order to establish a sustainable POPS operating system, it is desirable to manage and treat POPS as the object of the spatial management policy throughout its life cycle from its designation to the use stage and remodeling. In order to create an improved POPS, the operation of POPS should consider the public benefits of installing POPS from the point of designation, planning, and creation stages of the space, and clarify a specific sense of purpose for the direction of the usage, shifting away from the current facility centered operation. Accordingly, it is desirable to consider appropriate usage behavior in the corresponding POPS and plan the space centering on the use program, and it is necessary to connect with the street in commensuration of its status as public space of the city, not the sub-space of the building.

Specifically, to begin with, the policy goals of POPS and the consent of the client must be stipulated at the designation stage, and a public contract for the goals and obligations of the creation and maintenance of POPS is required. There is a need to prepare and systemize a contract on the creation of POPS at the stage of creation, which imposes the obligation on the creator to actively carry out the measures necessary for the activation of POPS. It is necessary to implement systematic management and actively carry out improvement measures such as reorganizing programs, redesigning POPS, and changing the overall layout and area beyond the

crackdown on violations according to the inspection results.

Second, it is suggested to set target behaviors by users rather than to focus on space and facilities of POPS, and to induce or recommend target behavior by user, going beyond to prohibit certain behaviors. In particular, it is encouraged to autonomously improve and manage POPS by allowing positive commercial activities to a certain degree and the profits generated from this can be utilized for financing for maintenance.

Third, it is necessary to secure visual accessibility from the design of POPS, and it is desirable to provide appropriate signs, indications on the map, location and facility guidance in connection with programs or apps, etc. Further, it is suggested to build and use a digital platform to enable evaluation and presentation of opinions about POPS on a map via appropriate means.

Fourth, a professional management organization is proposed for activation, going beyond to maintain the status quo. For the maintenance and improvement of small-scale POPS, it is possible to create a collective management system for a certain area and collectively manage it with companies with expertise. This method is expected to have the effect of opening a small niche market and securing new business areas for related workers.

Fifth, we can enhance the use of POPS in the future by developing an integrated street-level improvement strategy targeting POPS along the main streets of the city rather than by supporting reorganization by individual parcels, which could be embraced positively in terms of public interest. Thus, we propose a project of integration in a street unit and improvement of POPS.

In closing, the study suggests improvement strategies by type based on the contents of the POPS field survey. Depending on the type of POPS composition, there are inevitable problems in maintenance, management, and use. Therefore, it is desirable to identify the types of POPS located in a street unit and prepare a mid- to long-term improvement strategy accordingly.

1. 지자체 공개공지 유지·관리제도 운영 현황
2. 대국민 인식조사 설문지
3. 공무원 인식조사 설문지

1. 지자체 공개공지 유지·관리제도 운영 현황

※ 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>, 검색일 : 2020.2.12.)에서 각 지자체별 관련 조례(자치법규 검색 키워드 : 건축, 공개공지) 내용을 참고하여 정리한 내용임

지자체명	시행일	개정일	관리 대장 서식	대장작성 주체	정기점검	점검관리 주체	이행강제금	비용 지원	특이사항
162개			28개		29개				
가평군	2020.02.10.	2020.02.10							
강릉시	2019.02.13.	2019.02.13.	○	건축주	연1회 이상	지자체장			
강진군	2019.12.19.	2019.12.19.							
강화군	2016.12.07.	2016.12.07.							
거제시	2018.12.27.	2018.12.27.							
거창군	2017.09.27.	2017.09.27.							
경산시	2019.12.12.	2019.12.12.	○	건축주	연1회 이상	지자체장			
경주시	2017.09.08.	2017.09.08.							
계룡시	2019.12.20.	2019.12.20.					시가표준액의 2/100		
고령군	2018.04.13.	2018.04.13.							
고성군	2020.01.08.	2020.01.08	○	건축주	연1회 이상	지자체장			2020년 개정되면서 이행강제금 부과 내용 삭제
고양시	2020.01.07.	2020.01.07.	○	건축주	연1회 이상	지자체장			2년에 1회 이상 공개공지등의 관리실태 및 활용방안에 관한 전문가 점검을 실시할 수 있음
고창군	2018.11.15.	2018.11.15.							
고흥군	2019.10.02.	2019.10.02.							

곡성군	2016.12.30.	2016.12.30.	-	-	-	-
공주시	2019.11.28.	2019.11.28	-	-	-	-
과천시	2019.04.26.	2019.04.26.	-	-	-	-
광명시	2018.07.31.	2018.07.31.	-	-	-	-
광양시	2019.03.27.	2019.03.27.	-	연1회 이상	지자체장	-
광주광역시	2019.10.15.	2019.10.15.	○	건축주	연1회 이상	지자체장
광주시	2019.07.12.	2019.07.12.	-	-	-	-
괴산군	2018.12.28.	2018.12.28.	-	-	-	-
구례군	2017.12.29.	2017.12.29.	-	-	-	-
구리시	2018.10.02.	2018.10.02.	○	건축주	-	-
구미시	2017.09.29.	2017.09.29.	-	-	-	-
군산시	2017.12.15.	2017.12.15.	-	-	-	-
군위군	2017.12.29.	2017.12.29.	-	-	-	-
군포시	2019.10.18.	2019.10.18.	-	-	-	-
금산군	2017.12.15.	2017.12.15.	-	-	시가표준액의 3/100	-
김제시	2019.07.17.	2019.07.17.	-	-	-	-
김천시	2019.07.04.	2019.07.04.	-	-	-	-
김해시	2017.10.13.	2017.10.13.	-	-	-	-
나주시	2018.10.05.	2018.10.05.	-	-	-	-
남양주시	2017.11.09.	2017.11.09.	-	-	-	-
남원시	2020.02.05.	2020.02.05.	-	-	-	-
남해군	2019.12.12.	2019.12.12.	-	연1회 이상	지자체장	-
논산시	2018.09.20.	2018.09.20.	-	-	-	-
단양군	2016.12.30.	2016.12.30	○	건축주	연1회 이상	지자체장
담양군	2018.08.03.	2018.08.03.	-	-	-	-
당진시	2018.12.28.	2018.12.28.	-	-	시가표준액의 3/100	-
대구광역시	2019.10.10.	2019.10.10.	-	-	-	-
대전광역시	2019.12.27.	2019.12.27.	-	-	-	-
동두천시	2019.11.25.	2019.11.25.	-	-	-	-
동해시	2018.12.28.	2018.12.28.	-	-	-	-
목포시	2018.12.17.	2018.12.17.	-	-	-	-
무안군	2019.09.09.	2019.09.09.	○	건축주	연1회 이상	지자체장
무주군	2018.12.17.	2018.12.17.	-	-	-	-
문경시	2019.10.31.	2019.10.31.	-	-	-	-
밀양시	2019.04.11.	2019.04.11	-	-	-	-
보성군	2018.09.20.	2018.09.20.	○	건축주	연1회 이상	지자체장
보령시	2019.03.29.	2019.03.29.	-	-	-	-
보은군	2019.12.27.	2019.12.27.	○	건축주, 관리자	1회/3년 이상	건축주, 관리자
봉화군	2018.12.20.	2018.12.20.	-	-	-	-
부산광역시	2019.08.07.	2019.08.07.	○	지자체장(구	-	시가표준액의 예산범위에 - 시장은 매년 점검계획 수립하여

										구청장에게 통보 - 점검결과에 따라 정비 필요시 전문가 의견 청취 가능하며, 점검결과 및 전문가 의견을 시장에게 제출	
				청장)		3/100	서 일부 지원				
부산광역시 기장군	2019.07.11.	2019.07.11.				시가표준액의 3/100					
부안군	2017.11.13.	2017.11.13.	○	건축주							
부여군	2019.09.26.	2019.09.26.				시가표준액의 3/100					
부천시	2018.11.15.	2018.11.15.									
사천시	2020.01.01.	2019.12.31.									
산청군	2016.12.26.	2016.12.26.				시가표준액의 3/100					
삼척시	2019.06.05.	2019.06.05.									
상주시	2017.09.29.	2017.09.29.									
서산시	2017.11.10.	2017.11.10.									
서울특별시	2019.07.18.	2019.07.18.	○	건축주	연1회 이상	지자체장(구청 장)	시가표준액의 3/100	시장이 정하는 바에 따라 일부 지원 가능	2년에 1회 이상 공개공지등의 관리실태 및 활용방안에 관한 전문가 점검을 실시할 수 있음		
서천군	2019.10.21.	2019.10.21.					시가표준액의 3/100				
성남시	2019.12.23.	2019.12.23.			연1회 이상				영 제23조의2제1항(건축물 사용승인 10년 후 2년마다 1회 정기점검)에 따른 정기점검을 받은것으로 같음할 수 있음		
성주군	2019.10.10.	2019.10.10.									
세종특별자치 시	2019.09.30.	2019.09.30.	○	건축주	연1회 이상	지자체장					
속초시	2016.12.30.	2016.12.30.	○	건축주	연1회 이상	지자체장					
수원시	2019.09.23.	2019.09.23.	○	건축주			시가표준액의 3/100				
순창군	2018.12.17.	2018.12.17.									
순천시	2019.11.12.	2019.11.12.			연1회 이상	건축주 또는 관리자		시장이 정하는 바에 따라 일부 지원 가능			
시흥시	2019.05.28.	2019.05.28.									
신안군	2019.07.10.	2019.07.10.									
아산시	2018.12.17.	2018.12.17.					시가표준액의 3/100				
안동시	2019.06.07.	2019.06.07.									
안성시	2018.04.03.	2018.04.03.									
안양시	2019.07.29.	2019.07.29.									
양구군	2018.02.19.	2018.02.19.									
양산시	2019.12.26.	2019.12.26.									
양양군	2019.02.26.	2019.02.26.	○	지자체장	연1회 이상	지자체장			2년에 1회 이상 공개공지등의 관리실태		

및 활용방안에 관한 전문가 점검을 실시할 수 있음						
양주시	2018.12.28.	2018.12.28.	-	연1회 이상	지자체장	-
양평군	2018.11.05.	2018.11.05.	-	-	-	-
여주시	2018.09.18.	2018.09.18.	-	-	-	-
여주시	2019.09.10.	2019.09.10.	○	건축주	-	-
연천군	2017.09.14.	2017.09.14.	○	건축주	연1회 이상	건축주
영광군		2019.12.31.	-	-	-	-
영덕군		2018.4.12.	-	-	-	-
영동군		2018.4.30.	-	-	-	-
영암군		2019.4.11.	-	-	-	-
영양군		2017.11.10.	-	-	-	-
영월군		2018.12.28.	-	-	-	-
영주시		2018.10.8.	-	-	-	-
영천시		2018.10.2.	-	-	-	-
예산군		2019.11.15.	-	-	-	○
예천군		2019.12.12.	○	연1회 이상	-	-
2년에 1회 이상 공개공지등의 관리실태 및 활용방안에 관한 전문가 점검을 실시할 수 있음						
오산시		2017.9.26.	-	-	-	-
옥천군		2019.11.28.	-	-	-	-
웅진군		2018.12.27.	-	-	-	-
완도군		2019.12.27.	-	-	-	-
완주군		2019.1.3.	-	-	-	-
용인시		2020.1.10.	-	연1회 이상	-	-
울릉군		2018.8.24.	-	-	-	-
울산광역시		2019.11.7.	-	-	-	○
울산광역시 울주군		2017.3.2.	-	-	-	-
울진군		2016.12.26.	-	-	-	-
원주시		2017.10.11.	-	-	-	-
음성군		2019.7.5.	-	-	-	-
의령군		2018.12.19.	-	-	-	-
의성군		2018.10.10.	-	-	-	-
의왕시		2018.2.19.	-	-	-	-
의정부시		2019.9.25.	-	-	-	-
이천시		2019.10.7.	-	-	-	-
익산시		2020.1.8.	○	연1회 이상	-	-
인제군		2019.12.26.	-	연1회 이상	-	-
관리시행주체: 소유자 또는 관리자						
임실군		2017.12.29.	-	-	-	-
장성군		2018.9.21.	-	-	-	-
장수군		2017.10.19.	-	-	-	-
장흥군		2019.12.27.	-	-	-	-

전주시	2019.12.20.	-	-	-	-
정선군	2017.12.29.	-	-	-	-
정읍시	2018.5.4.	-	-	-	-
제주특별자치도	2019.6.12.	○	-	연1회 이상	-
제천시	2019.12.20.	○	-	-	-
진도군	2019.9.25.	○	-	연1회 이상	-
진안군	2017.6.30.	-	-	-	-
진주시	2019.11.8.	-	-	연1회 이상	-
진천군	2016.12.30.	-	-	-	-
창녕군	2019.12.27.	-	-	-	-
창원시	2018.1.31.	○	-	-	-
천안시	2019.7.11.	-	-	연1회 이상	○
철원군	2019.12.18.	-	-	-	-
청도군	2019.4.30.	-	-	-	-
청송군	2019.6.3.	-	-	-	-
청양군	2019.7.18.	-	-	-	○
청주시	2019.12.20.	-	-	-	관리의무 내용 ○
춘천시	2019.11.14.	-	-	-	-
충주시	2018.8.1.	-	-	-	-
칠곡군	2019.12.27.	-	-	-	-
태백시	2017.12.29.	-	-	-	-
태안군	2019.6.3.	-	-	-	-
통영군	2019.10.16.	-	-	-	-
파주시	2019.12.27.	-	-	-	-
평창군	2020.1.10.	-	-	-	-
평택시	2018.12.18.	-	-	-	-
포천시	2019.7.3.	-	-	-	-
포항시	2019.3.26.	-	-	-	-
하남시	2019.10.1	○	-	연1회 이상	-
하동군	2018.12.11.	-	-	-	-
함안군	2019.12.24.	-	-	-	-
함양군	2017.11.17.	-	-	-	-
함평군	2019.11.29.	-	-	-	-
합천군	2017.12.31.	-	-	-	-
해남군	2019.10.29.	-	-	-	-
홍성군	2018.11.15.	-	-	-	-
홍천군	2019.4.17.	-	-	-	-
화성시	2019.6.14.	-	-	-	-
화순군	2018.12.18.	○	-	연1회 이상	-
화천군	2019.9.20.	○	-	연1회 이상	-
횡성군	2017.4.20.	-	-	-	-

2. 대국민 인식조사 설문지

이 조사에 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제33조)에 규정되어 있습니다.

ID -

공개공지 운영 및 관리에 대한 대국민 인식조사

안녕하십니까?

‘건축도시공간연구소(AURI)’는 국무총리실 산하 정부출연 연구기관입니다.

본 조사는 「공개공지의 지속가능한 운영을 위한 유지·관리 제도 개선 연구」의 일환으로 공개공지 운영 및 관리에 대한 일반국민 인식조사를 통해 향후 공개공지의 지속가능한 운영을 위한 정책 마련에 기초자료로 활용하기 위한 목적으로 실시하고 있습니다.

본 설문을 통해 공개공지 운영 및 관리에 대한 시민들의 의견을 듣고자합니다. 귀하의 의견은 **바람직한 공개공지의 운영을 위한 자료로 활용** 될 예정이오니, 바쁘시더라도 조사의 취지를 이해하시어 성의 있는 답변 부탁드립니다.

본 조사의 모든 응답내용은 **통계법 제33조(비밀의 보호)에 의해 엄격히 보호**되며, 연구 및 정책개발 목적으로만 사용될 것임을 약속드립니다. 감사합니다.

2020년 09월
국무총리실 산하 건축도시공간연구소

※ 본 조사에 대한 궁금한 사항은 다음으로 문의해 주시기 바랍니다.

▶ 주관 : 건축도시공간연구소 김영지 연구원 (044-417-9853) / 허재석 연구원 (044-417-9699)

▶ 시행 : (주)엠브레인퍼블릭 ☎ 02-3406-3873

SQ. 응답자 선정 질문

SQ1. 현재 거주하고 계신 지역은 어디입니까? [지도 선택]

① 서울	② 부산	③ 대구	④ 인천	⑤ 광주	⑥ 대전
⑦ 울산	⑧ 경기	⑨ 강원	⑩ 충북	⑪ 충남	⑫ 전북
⑬ 전남	⑭ 경북	⑮ 경남	⑯ 제주	⑰ 세종	

→ ‘① 서울, ② 부산, ③ 대구, ④ 인천, ⑥ 대전’ 거주자만 조사 진행

SQ2. 귀하의 연령은 만으로 어떻게 되십니까? (출생연도:)

① 20대	② 30대	③ 40대	④ 50대	⑤ 60세 이상
-------	-------	-------	-------	----------

→ 만19세 미만 설문 중단

SQ3. 귀하의 성별은 무엇입니까?

① 남성	② 여성
------	------

Page. 1

A. 공개공지에 대한 인식

※ 공개공지란?

공개공지는 건축물 앞에 조성되어 있는 공간으로, 벤치 등을 놓아 누구나 쉬어갈 수 있도록 하거나, 작은 광장처럼 만들어 많은 사람들이 쉽게 이용할 수 있도록 합니다. 또한 나무나 꽃으로 화단을 만들거나 미술 조각품 등을 설치하여 가로미관을 향상시키는 역할을 하는 도시 속의 작은 쉼터입니다.



A1. 방금 보신 것과 같이 공개공지는 일정규모 이상의 건축물에 누구나 이용할 수 있도록 조성된 공적인 공간입니다. 귀하께서는 이러한 공개공지를 평소에 이용하신 적이 있습니까?

- ① 거의 매일 이용한다 ② 자주 이용한다
③ 가끔 이용한다 ④ 이용한 적 없다 → 설문 종료

A2. 귀하께서는 평소 거리에서 공개공지를 쉽게 발견하실 수 있나요?

전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤
→ A2-1로			→ A3으로	

A2-1. 공개공지를 쉽게 알아보기 어려운 이유는 무엇입니까? 공개공지를 발견하기 어렵게 하는 요소를 모두 선택하여 주십시오.

- ① 공개공지임을 알 수 있는 안내판을 찾을 수 없어서
- ② 공개공지로의 출입구가 협소하거나 화단 등으로 가려져 있어서
- ③ 공개공지의 규모가 작거나 건축물 측면이나 후면에 위치하고 있어서
- ④ 벤치, 파고라 등의 휴게시설이 없고 보도와의 차별점이 없어서
- ⑤ 기타 ()

A3. 귀하께서는 공개공지가 대부분 사유지에 조성되는 공간이라는 사실을 알고 계셨습니까?

- ① 알고 있었다
- ② 전혀 몰랐다

A4. 그렇다면, 공개공지 내의 시설물은 누구나 이용할 수 있다는 사실을 알고 계십니까?

- ① 알고 있었다
- ② 전혀 몰랐다

B. 공개공지의 이용과 평가

B1. 귀하께서는 평소에 공개공지를 어떻게 이용하고 계십니까? 가장 자주 이용한 용도 순으로 최대 2개까지만 선택하여 주십시오. ▶ 1순위(), 2순위()

- ① 걸어서 이동하는 통로로 이용
- ② 잠시 휴식을 취하는 공간으로 이용
- ③ 다른 사람을 만나는 장소로 이용
- ④ 대중교통 이용을 위해 대기하는 공간으로 이용
- ⑤ 휴연을 하기 위한 공간으로 이용
- ⑥ 기타 ()

B2. 귀하께서는 평소에 공개공지를 얼마나 자주 이용하고 계십니까?

(※ 공개공지에 머무르지 않고 통로로 이용한 경우도 해당됩니다.)

- ① 거의 매일
- ② 1주에 4~5일 정도
- ③ 1주에 2~3일 정도
- ④ 1주에 1일 정도
- ⑤ 2주에 1일 정도
- ⑥ 1개월에 1일 정도
- ⑦ 2개월에 1일 이하

B3. 평소 공개공지를 이용하실 때, 그 곳에 머무르는 시간은 대략 어느 정도입니까?

- ① 약 ()분간 이용
- ② 단순 통과(머무르지 않음)

B4. 귀하께서 이용하신 공개공지의 시설환경에 대해서는 얼마나 만족하십니까?

매우 불만족한다	다소 불만족한다	보통이다	어느 정도 만족한다	매우 만족한다
①	②	③	④	⑤

B5. 공개공지는 공공 공간이 부족한 도시에서 시민들이 자유롭게 이용할 수 있도록 조성된 소규모 휴식 공간을 말합니다. 현재 귀하께서 이용하실 수 있는 공개공지 수에 대해서 얼마나 만족하십니까?

매우 불만족한다	다소 불만족한다	보통이다	어느 정도 만족한다	매우 만족한다
①	②	③	④	⑤
→ B5-1로			→ B6으로	

B5-1. 귀하께서는 이용 가능한 공개공지 개수가 현재보다 더 늘어나야 한다고 생각하십니까?

- ① 지금 수준이 적절하다(늘릴 필요는 없다)
- ② 지금보다는 조금 더 늘려야 한다
- ③ 지금보다 많이 늘려야 한다

B6. 귀하께서 이용하실 공개공지 중, 만족도가 높은 곳과 그렇지 못한 곳의 차이는 무엇입니까?
가장 중요한 차이라고 생각하시는 순서대로 최대 2개까지만 선택하여 주십시오.

- ▶ 1순위(____), 2순위(____)
- ① 휴게시설이 충분하게 설치되어 있음
 - ② 화단이 잘 조성되어 있어 그늘이 있고 쾌적함
 - ③ 보도나 건물 출입구로부터의 접근성이 좋음
 - ④ 깨끗하게 관리가 잘 되어 있음
 - ⑤ 기타 (_____)

B7. 귀하께서 공개공지를 이용하는데 어려움을 겪게 하는 요소는 무엇입니까? 가장 문제라고 생각하시는 순서대로 최대 2개까지만 선택하여 주십시오. ▶ 1순위(____), 2순위(____)

- ① 주차장 또는 사유공간으로 이용하여 공공 이용 공간임을 알아보기 어렵게 하는 이용행태
- ② 출입을 제한하거나 공개공지의 자유로운 이용을 어렵게 하는 시설물 설치
- ③ 소란을 피우는 행위나 흡연 행위 등으로 인해 다른 이용자에게 불편을 주는 이용행태
- ④ 쓰레기가 많거나 시설물이 파손되어 있어 쾌적하지 못한 환경
- ⑤ 기타 (_____)

C. 공개공지 활성화

C1. 공개공지의 질을 향상시키고 이용을 활성화하기 위해 개선이 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?
가장 개선이 필요한 순서대로 최대 2개까지만 선택하여 주십시오. ▶ 1순위(____), 2순위(____)

- ① 공개공지 면적의 확대
- ② 충분한 휴게시설의 설치와 디자인 개선
- ③ 조경공간의 질적 개선 및 그늘 제공
- ④ 입간판 등의 적치물 제거와 청결도 유지
- ⑤ 통합적인 안내시스템
- ⑥ 분수대, 미술품 등의 다양한 시설 조성
- ⑦ 보도와의 접근성 강화 및 디자인 통합
- ⑧ 기타 (_____)

C2. 귀하께서는 평소 거리에서 야외 테이블 또는 거리가게, 플리마켓(벼룩시장) 등을 이용하실 경험이 있으십니까?

- ① 이용한 적 있다
- ② 이용한 적 없다

C3. 귀하께서는 이러한 공개공지에 야외테이블이나 거리가게, 플리마켓(벼룩시장) 등을 설치하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? 귀하의 생각에 가장 가까운 보기를 선택하여 주십시오.

- ① 어떠한 경우에도 허용해서는 안된다
- ② 특수한 상황에서만 허용해야 한다
- ③ 일정한 이용료를 지불하는 조건으로 허용해야 한다
- ④ 규제 하에 제한적으로 허용해야 한다
- ⑤ 전면적으로 허용해야 한다

C4. 귀하께서는 공개공지의 유지·관리를 위해 부적절하게 이용되고 있는 공개공지를 발견하신다면, 일상 생활 속 불편사항을 신고하는 “생활불편신고”에 신고하실 의사가 있으십니까?

전혀 없다	별로 없다	반반이다	어느 정도 있다	매우 있다
①	②	③	④	⑤

C5. 공개공지의 질적 향상 및 이용 활성화를 위한 아이디어나 의견이 있으시다면 말씀해 주십시오.

♣ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. 좋은 자료로 활용하겠습니다. ♣

3. 공무원 인식조사 설문지

</

PART1. 공개공지 유지관리 현황

A1. 귀하의 소속 지방자치단체에서는 최근 3년간 「건축법」 제43조에 근거하여 조성되어 있는 공개공지의 현황 파악을 위한 점검을 실시한 적이 있습니까?

제43조(공개 공지 등의 확보)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역의 환경을 쾌적하게 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 용도와 규모의 건축물은 일반이 사용할 수 있도록 대통령령으로 정하는 기준에 따라 소규모 휴식시설 등의 공개 공지(空地: 공터) 또는 공개 공간(이하 "공개공지등"이라 한다)을 설치하여야 한다.
 1. 일반주거지역, 준주거지역
 2. 상업지역
 3. 준공업지역
 4. 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 도시화의 가능성이 크거나 노후 산업단지의 정비에 필요하다고 인정하여 지정·공고하는 지역
- ② 제1항에 따라 공개공지등을 설치하는 경우에는 제55조, 제56조와 제60조를 대통령령으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다.
- ③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 관할 구역 내 공개공지등에 대한 점검 등 유지·관리에 관한 사항을 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.
- ④ 누구든지 공개공지등에 물건을 쌓아놓거나 출입을 차단하는 시설을 설치하는 등 공개공지등의 활용을 저해하는 행위를 하여서는 아니 된다.
- ⑤ 제4항에 따라 제한되는 행위의 유형 또는 기준은 대통령령으로 정한다.

① 점검한 적이 없음 → A4로

② 주기적으로 점검하고 있음 → A1-1로

A1-1. 그렇다면 공개공지 현황 파악을 위한 점검은 1년에 몇 회 정도 실시하고 있습니까?

▶ 연간 () 회 점검 실시

A2. 현재 전체 공개공지 개소 수에 비해 점검이 실시된 공개공지의 비중이 어느 정도입니까?

- ① 50% 미만
- ② 50%~80% 미만
- ③ 80%~100% 미만
- ④ 전수 점검(100%)

A3. 소속 지방자치단체에서 공개공지에 대한 점검 시에 조사한 항목은 무엇입니까? 해당하는 조사항목을 모두 선택하여 주십시오.

- ① 휴게시설의 종류 및 개수
- ② 공개공지 이용 현황
- ③ 적치물 유무
- ④ 출입 차단 시설 유무
- ⑤ 기타 ()

A4. 소속 지방자치단체에서 구축한 공개공지 현황 자료가 문서화되어 있습니까?

- ① 문서화 되어있지 않음
- ② 공개공지의 개소 수 및 위치정보 자료가 구축되어 있음
- ③ 공개공지의 개소 수 및 위치정보 뿐만 아니라 각 공개공지의 조성 현황에 대한 내용까지 구축되어 있음

A5. 소속 지방자치단체는 「건축법」 제43조제3항과 관련하여, 공개공지의 유지 및 관리에 관련 조례가 제정되어 있습니까?

- ① 없음 → A5-1으로 ② 건축조례 내에 유지·관리 관련 조항 있음 → A5-2으로

A5-1. 그렇다면 향후 공개공지의 유지 및 관리에 대한 조례 제정 및 개정이 예정되어 있습니까?

- ① 없음 ② 건축조례 내에 유지·관리 관련 조항 신설 및 개정 예정
③ 공개공지 유지 및 관리에 대한 별도의 조례 제정 예정 → A5-3으로

A5-2. 향후 공개공지의 유지 및 관리에 대한 별도의 조례를 제정할 계획이 있습니까?

- ① 없음 ② 있음 → A5-3으로

A5-3. 별도로 공개공지의 유지 및 관리에 대한 조례를 제정하는 이유가 무엇입니까? 해당하는 항목을 모두 선택하여 주십시오.

- ① 공개공지에서의 위법행위에 대한 처벌규정을 강화하기 위하여
② 공개공지 관련 예산집행의 법적 근거를 마련하기 위하여
③ 공개공지의 활용을 저해하는 행위를 구체적으로 명시하기 위하여
④ 공개공지의 유지관리 기준을 구체적으로 명시하기 위하여
⑤ 기타 ()

A6. 소속 지방자치단체에는 공개공지 담당 인력이 어떻게 구성되어 있습니까? 구성 인력을 모두 선택하여 주십시오.

- ① 공개공지 유지관리 담당공무원 → A6-1으로
② 관련 전문가 ③ 시민 ④ 전담조직(외부용역)
⑤ 기타 ()

A6-1. 공개공지 유지관리 담당공무원은 모두 몇 명입니까? ▶ 총 ()명

A7. 소속 지방자치단체에는 공개공지의 유지관리 점검내용을 기입하는 관리대장(일정한 규격의 기록문서)이 있습니까?

- ① 관리대장 없음 → A8로 ② 관리대장 있음 → A7-1로

A7-1. 공개공지 관리대장은 어떠한 내용으로 구성되어 있습니까? 구성 내용을 모두 선택하여 주십시오.

- ① 공개공지 일반현황(위치, 면적, 휴게시설 종류 등)
② 공개공지의 변경내용(휴게시설의 종류 및 개수, 식재대 현황 등의 변경사항)
③ 공개공지 내의 허용행위
④ 법적 위반사항 및 조치결과 등에 관한 내용
⑤ 「건축법시행령」 제27조의2 제6항에 따른 문화행사, 판촉활동 등의 신청 및 허가 내용
⑥ 공개공지의 유지관리 및 이용활성화 측면의 평가내용(체크리스트 등)
⑦ 기타 ()

A8. 소속 지방자치단체에는 공개공지의 유지·관리 및 개선을 위한 별도의 예산이 책정되어 있습니까?

- ① 예산이 책정되어 있지 않음 → B1로 ② 예산이 책정되어 있음 → A8-1로

A8-1. 소속 지방자치단체에서는 공개공지 관련 예산은 어떠한 사업에 책정되어 있습니까? 책정되어 있는 항목을 모두 선택하여 주십시오.

- ① 정기점검 ② 데이터베이스 구축 ③ 공개공지 정비
④ 기타 ()

PART2. 공개공지 유지관리 개선방향

- B1. 소속 지방자치단체에서 공개공지의 유지 및 관리가 적절하게 시행되고 있다고 생각하십니까?
- 전혀 그렇지 않다 그렇지 않다 보통이다 그렇다 매우 그렇다
- ① ② ③ ④ ⑤
- B2. 소속 지방자치단체에서 공개공지의 운영 및 유지 관리 측면에서 시급한 문제점은 무엇이라 생각하십니까? 가장 시급한 순서대로 최대 2개까지만 선택하여 주십시오. ▶ 1순위(____), 2순위(____)
- ① 청결도가 낮고 시설물이 파손되어 있는 등 관리가 되지 않고 방치되어 있는 공개공지
 ② 일반인의 출입을 어렵게 하여 사적으로 활용되는 공개공지
 ③ 잘 보이지 않고 접근하기 어려워 이용도가 낮은 공개공지
 ④ 기타(____)
- B3. 앞서 지적하신 문제점들이 시정되기 어려운 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 가장 중요한 순서대로 최대 2개까지만 선택하여 주십시오. ▶ 1순위(____), 2순위(____)
- ① 인력 부족으로 인한 공개공지 점점의 어려움
 ② 개별 건축주의 유지·관리 역량 부족
 ③ 이용활성화를 위한 일정 수준의 공개공지 규모 부족
 ④ 공개공지 정비 및 개선 지원을 위한 지방자치단체 예산 부족
 ⑤ 기타(____)
- B4. 소속 지방자치단체에서 공개공지의 유지·관리가 적절하게 시행되기 위해서 필요한 부분은 무엇이라 생각하십니까? 가장 필요한 순서대로 최대 2개까지만 선택하여 주십시오.
- ▶ 1순위(____), 2순위(____)
- ① 공개공지 유지관리를 위한 별도의 인력 및 예산 지원
 ② 시민참여 유지관리를 위한 공개공지 데이터플랫폼 구축
 ③ 공개공지 개선을 위한 정비사업 (개별 필지단위)
 ④ 공개공지 개선을 위한 정비사업 (가로단위 혹은 적정 규모의 권역단위)
 ⑤ 공개공지 유지관리의 필요성에 대한 인식 확대
 ⑥ 건축주의 지속적인 유지·관리를 유도하기 위한 제도 마련
 ⑦ 기타(____)
- B5. 공개공지의 지속가능한 운영 및 유지관리를 위한 기타 의견이 있으시면 작성을 부탁드립니다.

▶

=====

응답을 완료하신 분께는 감사의 의미로 **스타벅스 음료상품권**을 보내드립니다.
 상품 제공을 위해 **귀하의 연락처(휴대폰)** 정보가 필요합니다.
 설문 종료 후 기재되는 개인정보(휴대전화번호)는 **경품제공의 목적으로만** 활용되며,
상품 제공 후 즉시 파기됩니다.
 개인정보 활용에 동의하시겠습니까?

- ☐ 동의함 ☐ 동의하지 않음 → 종료
- ▶ 상품권 제공을 위한 휴대전화번호 :
- ♣ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. 좋은 자료로 활용하겠습니다. ♣