

auri brief.

건축공간연구원

공개공지 이용 활성화를 위한 정책방안

김영지 연구원, 허재석 연구원

● 배경 및 목적

- 공개공지는 공유지가 부족한 도심에서 공공공간의 역할을 제공하기 위하여 도입되었으나, 현재 낮은 질적 수준으로 인하여 공공의 자유롭고 다채로운 이용이라는 정책 목표가 달성되기 어려운 상황
- 이용도가 낮은 공개공지는 적절한 개선조치가 실행되기 어려우며 이로 인해 계속하여 이용되지 않는 악순환이 발생하고 있어, 공개공지의 이용 활성화를 통한 자율적인 관리 및 개선을 유도할 필요
- 이에 따라 공개공지 활성화를 위하여 조성 및 시설 중심에서 유지·관리 및 이용자 중심으로 공개공지 정책의 개선방안을 모색하고, 지방자치단체의 운영방안을 제시
- 이용자 관점에서 통합적으로 인식되는 공개공지와 가로공간을 연계하여 공개공지 제도의 개선방안을 제시함으로써, 공개공지의 활성화뿐만 아니라 가로공간 전체의 활력도 증진을 기대

● 정책제안

- 공개공지의 공공성 증대를 목적으로 가로공간과 연계한 통합적 관리 및 개선방안을 제안하고, 이를 실행하기 위한 전담 전문조직의 운영, 공공가로의 개선사업과의 연계 등의 전략을 제시
- 공개공지 정책의 목표가 공개공지의 생애주기 전반에서 유효하게 작용할 수 있도록, 공개공지의 지정 및 계획, 조성 및 운영, 점검 및 평가, 개선조치 실행 등의 단계별 운영체계 제안
- 공개공지의 활성화에 필요한 조치를 건축주가 능동적으로 수행할 의무를 부과하기 위하여, 공개공지의 지정단계에서 건축주의 권한과 책임을 명시한 협약서를 제출하도록 「건축법」 개정안 제시
- 공개공지의 이용 활성화를 위하여, 공공의 이용에 긍정적인 영향을 미치는 상업행위를 제한적으로 허용할 수 있도록 「건축법」 및 지방자치단체 건축조례 개정안 제시

| 주제어 | 공개공지, 공개공지 유지·관리, 공개공지 운영체계, 공개공지 이용 활성화

① 도심 속의 오아시스 공개공지

● 공개공지, 사유지를 공공공간으로서 활용하도록 제도적으로 규정된 공간

- 공개공지는 공공공간이 부족한 도심에서 휴식공간을 제공하도록 제도적으로 규정된 공간
 - 공유지가 절대적으로 부족한 도시공간에서 공개공지를 조성함으로써, 이용자들은 보다 합리적이고 적합한 위치와 규모의 공간을 연속적으로 자유롭게 이용 가능

● 이용자 관점에서 가로공간과 통합적으로 인식되는 공개공지

- 공개공지는 사적공간과 공적공간의 경계공간으로, 이용자는 공개공지를 자유롭게 이용 가능한 가로공간의 일부로 인식
 - 현대에서는 사적공간과 공적공간의 경계가 모호해지면서, 소유의 관점이 아닌 이용행태의 관점에서 사적공간과 공적공간을 정의
- 공개공지는 사적공간과 공적공간 간의 시각적·행태적 연결성을 확보하고, 이용자들에게 통합적인 공간 경험을 제공 가능
 - 공개공지에서의 다양한 활동을 지원함으로써 소유권을 넘어서는 행태적 장의 연계를 도모 하고, 이를 통하여 분절된 도시공간을 연결하여 잠재력을 집합적으로 극대화하는 데 기여

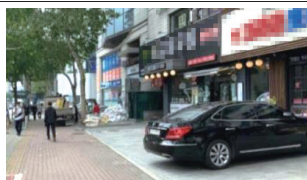
② 국내 공개공지 정책의 문제점

● 공공의 복리증진이라는 정책목표에 부합하지 못하는 공개공지의 현주소

- 공공공간으로 활용하기 위한 질적 수준에 미치지 못하는 공개공지
 - 1991년 공개공지의 조성이 「건축법」에 명시된 이후 약 30년간 양적 증대가 이루어졌으나, 질적 관리 수준이 미흡하다는 문제 제기가 계속되고 있으며, 실제로 사적 점유, 유지보수 소홀 등의 문제로 공개공지 이용도가 저하되는 상황
- 부적절한 공개공지는 공공의 자유로운 이용을 저해하기 때문에, 공개공지 정책의 도입 취지가 달성되기 어려운 상황
 - 공간을 부정적 영향에 노출시키는 문제들은 지속적으로 활력을 저하시키고, 결국 공개 공지가 건축물의 부속공간으로 전락하거나 이용하기 어려운 공간으로 방치되는 상황 초래



사적점용



주차 등 부정적 용도의 이용



부정적 외부효과 야기 행위

공개공지의 부적절한 이용으로 인한 문제

● 공개공지의 이용 활성화 조치를 소유자·관리자가 부담하기 어려운 실정

- 공개공지를 설치할 경우 용적률 완화 등의 인센티브를 제공받도록 되어 있으나 해당 편익이 초기에 국한되기 때문에, 공개공지의 유지·관리 또는 개선에 대한 동기부여가 어려운 실정
 - 「건축법 시행령」 제27조의 2에 따라 공개공지를 설치할 경우 건축주는 용적률, 높이기준 완화 등의 인센티브를 받지만, 이는 조성 당시에만 유효하게 작용
 - 이로 인하여 공개공지로 인한 수익은 최초의 건축주에게만 돌아가며, 변경된 소유주 또는 분양받은 입주민은 관리의 의무만 부담하게 되는 상황

● 공개공지 유지·관리에 대한 지자체 역할 강화에도 불구하고, 실행체계 미비

- 2019년 「건축법」 제43조에 공개공지의 유지·관리에 관한 사항이 신설되며 지자체의 역할이 강화되었으나, 대다수 지자체의 실행체계는 미비
 - 공개공지 관련 지자체 조례 중, 공개공지의 관리대장이 마련된 지자체는 17.3%, 정기점검 및 관리주체에 대하여 명시한 지자체는 17.9%에 불과
 - 지자체 공개공지 관련 업무 담당자에 대한 인식조사 결과, 최근 3년간 공개공지의 점검을 실시한 지자체는 43.8%에 불과하며, 60%의 지자체는 담당인력 1명 배정

③ 공개공지 정책 방향 전환 필요성

● 공개공지 정책을 조성 중심에서 유지·관리 중심으로 전환 필요

- 공개공지의 활용성 제고를 위하여, 지금까지의 조성 위주 정책에서 질적 수준 향상을 위한 유지·관리 및 정비 위주의 정책으로 전환 필요
 - 2017년 기준 서울시 공개공지 중 88%인 1,400개소가 설치 후 5년이 경과¹⁾된 것으로 나타나는 등 공개공지의 신규 조성보다는 관리와 정비를 통한 개선이 필요한 시점
 - 공개공지 유지·관리와 관련된 민원사항 또한 지속적으로 증가²⁾하고 있어, 유지·관리를 중심으로 공개공지 정책 개선이 필요
- 공개공지의 이용도를 제고하고 지자체의 관리기능을 강화하기 위해서는 추가적인 제도적 기반이 마련될 필요
 - 적극적으로 공개공지의 개선을 도모하기 위해서는 공개공지 유지·관리를 위한 건축주의 의무 강화와 더불어 지자체의 실효성 있는 관리체계가 작동할 필요
 - 공개공지의 바람직한 이용을 유지하기 위하여 주기적인 점검과 적절한 개선조치가 시행되어야 하므로, 개정된 법령을 지원할 수 있는 지자체의 공개공지 운영지침 마련이 필요

1) 박현찬, 양은정. (2017). 도심 지구단위계획구역 공개공지제도 개선 방안. 서울연구원 정책과제연구보고서. 2

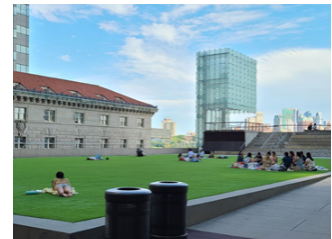
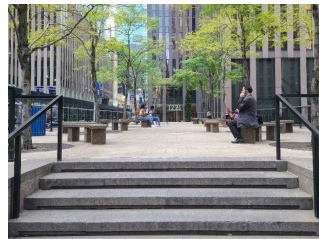
2) 국민권익위원회. (2017). 공개공지 관리 내실화를 통한 활용성 제고. 국민권익위원회.

● 공공의 이용 활성화를 목표로 공개공지 정책 개선 필요

- 공공의 복리증진에 기여하는 방향으로 이용행위를 유도할 수 있도록 정책 개선 필요
 - 불법적인 이용행위 단속에 그치는 소극적 조치가 아닌, 공개공지 정책의 목표를 달성하기 위한 긍정적인 이용행위를 유도하는 적극적 조치가 필요
- 공개공지에서 발생하는 다양한 이용행위에 대하여, 공공의 이용 활성화를 고려한 단계적 허용지침 마련 필요
 - 현재의 「건축법」에 따르면 공개공지에서의 상업행위는 모두 불법이나, 오픈카페 형태의 상업행위가 일어나는 경우 오히려 이용도가 높고 관리수준이 좋은 것으로 확인
 - 이와 같이 공공의 이용 활성화에 긍정적 영향을 미치는 경우, 해당 요소를 제한적으로 허용하는 정책 마련 필요

● 공개공지와 가로공간의 통합적 개선을 통한 가로 활성화 도모

- 이용자의 관점에서 가로공간과 공개공지는 통합적으로 인식되므로, 현재와 같은 필지 단위가 아닌 가로단위의 통합적 관리와 개선이 필요
- 특히 건축물의 규모 또는 공개공지의 규모에 따라 유지·관리 수준에 차이가 나타나므로, 전반적인 공개공지의 질을 향상시키기 위하여 통합적 관리 필요
 - 건축주에게만 공개공지의 유지·관리와 개선 의무를 일임할 경우, 방치되거나 부적절하게 운영되는 공개공지가 발생하고, 이는 가로 전체에 부정적 외부효과를 야기
 - 따라서 전반적인 공개공지의 질적 수준을 높이고 가로 전체의 활성화를 도모함으로써 개별 건축물에도 이익이 환류될 수 있도록, 일정 구역 이내의 공개공지를 통합적으로 관리할 필요



© auri

다양한 공개공지 이용 모습(왼쪽부터 서울 삼성동, 뉴욕 1221 6th Avenue, 뉴욕 55 Water Street)

4 공개공지 활성화를 위한 해외 정책 사례

● 공개공지의 유지·관리에 대한 법적 의무 및 책임 명시

- 건축허가 시 공개공지 유지 및 관리 사항에 대한 협약서 작성 및 공시 등을 통한 법적 의무 및 책임을 강화
 - 홍콩에서는 정부와 건축주 간의 증서(Deed of Dedication)에 공개공지 제공에 따른 인센티브, 그에 따른 책임과 조건 등의 사항을 명시
- 공개공지의 유지·관리 의무를 강화하기 위하여 공개공지의 지정 및 조성 단계에서 공개공지의 조성 목표와 운영 방식을 명시한 운영 협약이 필요함을 시사

● 통합적이고 효율적인 공개공지 관리를 위한 전문 관리조직 운영

- 공개공지의 주기적인 점검 및 개선조치를 수행하기 위한 전문 관리조직 운영
 - 뉴욕시와 홍콩에서는 비영리단체를 통해 공개공지 운영 및 관리 또는 관련 연구, 교육 및 프로그램 기획 등을 수행
 - 특히 뉴욕시에서는 3년 간격으로 전문가가 공개공지의 규정 준수사항을 점검하여, 이에 대한 보고서를 도시계획국 및 관련 위원회에 제출하도록 제도에 명시
- 도시에 산재되어 있는 공개공지를 지자체에서 매년 정밀하게 점검하고 관리하기에는 한계가 있으므로, 별도의 전문 관리조직을 이용한 운영 및 관리 필요

● 공개공지 활성화를 고려한 허용행위 중심의 규정

- 제한적인 상업행위를 포함하여, 다양한 활동을 장려하고 지원할 수 있는 허용행위 중심의 공개공지 이용규정
 - 뉴욕시와 홍콩에서는 공개공지에서의 허용행위를 명시하고 있으며, 공개공지 이용 활성화를 위해 상업행위를 제한적으로 허용
- 공개공지에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단되는 지점에서는 다양한 활동을 영위할 수 있도록 제도적인 뒷받침이 필요함을 시사
 - 지속가능한 공개공지의 유지·관리는 공개공지의 이용도 증진과 상관도가 높으며 공개공지에서의 제한행위 단속만으로는 일정 수준 이상의 관리 지속이 어려우므로, 공개공지의 이용 활성화를 위한 제도적 기반 마련이 필요

⑤ 공공복리 증진을 위한 공개공지 정책 개선방안

● 가로단위로 통합적인 공개공지의 조성·관리

- 공개공지의 가로 단위 일괄 기획을 위한 지구단위계획수립지침 개정
 - 개별 공개공지의 활성화가 인접한 가로공간의 활성화로 연계될 수 있도록, 필지단위의 산발적인 조성·관리보다 가로단위의 일괄적인 기획 필요

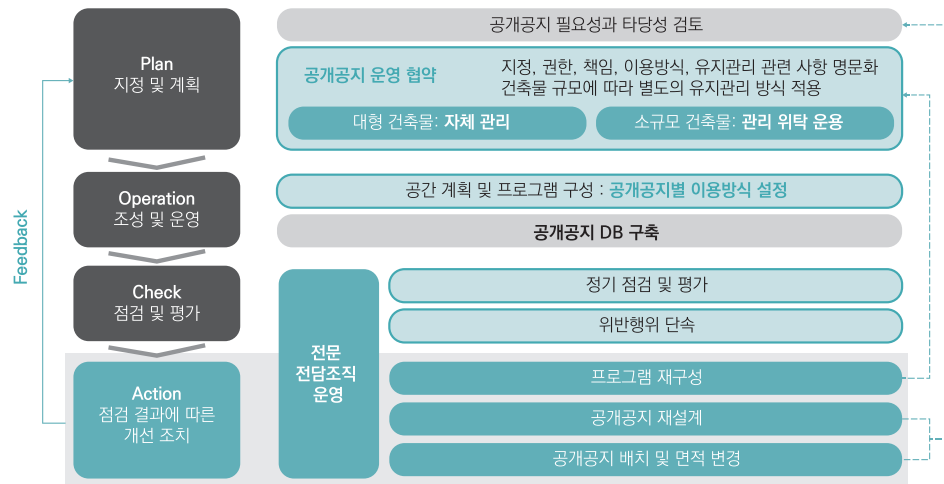
지구단위계획수립지침 개정(안)

지구단위계획수립지침 현 규정	지구단위계획수립지침 개정(안)
제13절 공개공지 등 대지내 공지(신설)	3-13-15. 공개공지를 확보하고자 하는 경우에는 인접대지의 공개공지, 공공공지, 녹지대 등과 연계하여 가로단위로 배치와 조성방식 및 형태 등을 검토한다.

- 일정한 구역을 대상으로 집단적인 공개공지 관리체계 구성 및 전문 관리조직 운영
 - 소규모 건축물의 공개공지는 개별적으로 관리 및 개선이 어려우므로, 일정한 구역 내의 공개공지들을 집단적으로 관리하도록 하여 공간관리의 효율성 증대
 - 전문성을 가진 전담조직을 운영하여 전반적인 공개공지의 질적 향상을 도모하고 공개공지 관리의 효율성을 제고함과 동시에, 관련 종사자들의 업역을 새롭게 확보하는 효과 기대
- 도시의 주요 가로변 공개공지를 대상으로 지자체의 가로단위 통합개선사업 시행
 - 필지단위로 개별 공개공지의 재정비를 지원하기보다 도시의 주요 가로변 공개공지를 대상으로 가로단위의 통합적 개선전략을 마련하여, 향후 공개공지의 이용도 향상 도모
 - 공공가로의 개선사업과 연계하여 공개공지를 개선하여 가로만 정비되고 인접 필지의 공개공지는 낙후된 채로 방치되는 것을 지양하고, 통합적으로 설계된 오픈스페이스 제공 가능

● 개별 공개공지의 생애주기를 고려한 운영방안

- 공개공지의 지정·조성 시점부터 공개공지 활성화를 위한 프로그램 구성
 - 공개공지가 건축물 신축단계에서 지정·조성된 이후 방치되지 않도록, 공개공지의 지정 시점부터 공개공지의 활성화를 고려하여 이용방식 설정
 - 공개공지를 설치하는 건축물의 건축 허가 시점부터 건축물 생애주기 전반에서 공개공지 활성화를 위한 실행전략이 이행되도록 운영방향을 근원적으로 전환
- 공개공지의 생애주기에 따라, 공간에 대한 수요변화 및 시설 노후도 등에 대한 지속적인 점검과 피드백 과정을 통하여, 적절한 개선전략 마련 필요
 - 지자체 공간관리정책의 대상으로서, 공개공지는 지정 및 조성 시점부터 이용과 개선에 이르기까지 생애주기 전반에서 지속적인 점검과 피드백 과정 필요



개별 공개공지의 생애주기를 고려한 운영체계

● 공개공지에 대한 건축주의 의무 강화

- 공개공지의 유지·관리에 대한 인식을 공유하고 건축주의 의무를 강화하기 위하여, 지정 단계에서 공개공지의 정책적 목표 및 건축주의 동의를 명문화할 필요
 - 현재는 공개공지 내 시설변경, 건축물 증축 등 공개공지에 대한 물리적 변경사항이 없는 경우, 건축주에게 특별한 행위의무가 부과되지 않는 실정
 - 따라서 공개공지의 활성화에 필요한 조치를 조성주체가 능동적으로 수행할 의무를 명시하는 내용의 공개공지 조성에 관한 계획서가 조성단계에서 작성, 체계화될 필요
- 공개공지의 설치로 인한 인센티브를 제공받은 경우, 건축주의 유지·관리 등에 대한 사항을 명시한 계획서를 제출하도록 제도 개선안 제시

공개공지 유지·관리 계획 명문화 근거 마련(안)

「건축법 시행령」현 규정	「건축법 시행령」개정(안)
(신설)	제27조의2(공개 공지 등의 확보) ⑧ 제1항에 따라 공개공지등을 설치한 건축물 중 제4항에 따른 완화를 적용받은 건축물의 건축주는 사용승인 신청 시 공개공지등의 지정, 권한, 책임, 유지·관리 등에 대한 사항을 명시한 계획서를 해당 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. 다만 계획서의 구체적인 규정은 해당 건축조례로 정하는 바에 따른다.

● 공개공지에서의 상업행위 제한적 허용

- 공개공지의 공간, 시설 자체보다 이용자들에 의한 목표행태를 설정하고, 금지행위 단속을 넘어 이용자들에 의한 목표행태를 유도, 권장, 지원하는 방향으로 전환 필요
 - 공개공지의 이용 활성화를 위해서는 현재와 같은 시설 중심의 공개공지 운영에서 탈피하여, 해당 공개공지에서의 적절한 이용행태를 목표로 삼아 이용 프로그램 중심의 공간 계획 필요

- 제한행위의 위반 여부만 단속하는 것은 공개공지의 긍정적 이용을 보장하지 못하므로, 유연한 공간 이용을 위하여 목표행태를 유도하는 다양한 프로그램을 도입할 필요가 있음
- 자율적인 공개공지의 유지·관리 및 개선을 유도하도록 긍정적인 상업행위를 제한적으로 허용하는 방안 제안
 - 상업행위를 허용할 경우 공개공지에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단되는 경우, 공개공지에서의 상업행위를 제한적으로 허용할 수 있도록 제도 개선안 제시
 - 공개공지에서의 상업행위를 허용 시 상업행위 면적 제한, 공공의 이용 권한, 유지·관리 책임, 위반 시 허가승인 취소 등의 내용을 포함하는 근거 조항 마련

공개공지의 제한적 상업행위 허용 근거 마련(안)

「건축법 시행령」 현 규정	「건축법 시행령」 개정(안)
(신설)	제27조의2(공개 공지 등의 확보) ⑨ 제7항제1호에 따라 제한되는 행위가 공개공지등의 활성화에 기여할 것으로 해당 지방자치단체의 장이 인정하는 경우에는 해당 건축조례에 따라 예외로 한다.
○○시 건축 조례 현 규정	○○시 건축 조례 개정(안) <사례>
(신설)	제26조(공개 공지 등의 확보) ⑥ 영 제27조의2제9항에 따른 공개공지등의 이용활성화를 위해 영업을 허용하는 경우 다음 각 호의 기준에 따른다. 1. 허용되는 영업의 종류는 「식품위생법 시행령」 제21조제8호가목의 휴게음식점영업, 같은 호 나목의 일반음식점영업 또는 같은 호 바목의 제과점영업에 해당한다. 2. 제1호에 따른 영업을 하려는 자는 테이블 및 의자 등의 지원시설을 설치하여야 하며, 설치면적은 공개공지등의 전체 면적의 40퍼센트를 초과하지 않도록 한다. 3. 공개공지등 내의 시설은 누구나 이용가능하도록 개방하여야 하며, 공중이 해당 공개공지등을 이용하는데 지장을 주는 행위를 해서는 아니된다. 4. 영업자는 해당 공개공지등의 유지 및 관리에 대한 책임이 있으며, 이를 위반하였을 경우 지방자치단체의 장은 영업 승인을 취소할 수 있다. 5. 영업자는 해당 공개공지등의 유지 및 관리를 위한 비용의 일부를 부담하여야 한다.



관련 보고서 원문
「공개공지의 지속가능한 운영을 위한 유지·관리 제도 개선 연구」

김영지 연구원 (044-417-9853, yjkim2@auri.re.kr)
허재석 연구원 (044-417-9699, jsheer@auri.re.kr)



건축공간연구원 발행처 건축공간연구원 발행인 이영범
주 소 세종특별자치시 가림로 143, 8층
전 화 044-417-9600 팩 스 044-417-9604
주소변경 알림처 information@auri.re.kr

www.auri.re.kr

