

도시 공공공간 확보 및 질적 향상을 위한
공개공지 제도 개선방안 연구

The Improvement of System on Privately Owned Public Space
for Elevating the Quality of Urban Public Spaces

이상민 Lee, Sang Min
김영현 Kim, Young Hyun

(a u r i

AURI-기본-2012-6

도시 공공공간 확보 및 질적 향상을 위한 공개공지 제도 개선방안 연구

The Improvement of System on Privately Owned Public Space
for Elevating the Quality of Urban Public Spaces

지은이: 이상민, 김영현

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제385-38500002510020080000005호

인쇄: 2012년 10월 31일, 발행: 2012년 10월 31일

주소: 경기도 안양시 동안구 관양동 1591 아크로타워 B동 301호

전화: 031-478-9600, 팩스: 031-478-9609

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

가격: 13,000원, ISBN: 978-89-97468-28-7

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

연구진

! 연구책임	이상민 부연구위원
! 연 구 원	김영현 연구원
! 외부연구진	박홍근 스페이스텐건축사사무소 대표
! 연구보조원	김상무, 이규철, 지혜란

! 외부연구심의위원	김세용 · 고려대학교 교수 변혜선 · 충북개발연구원 연구위원 양승우 · 서울시립대학교 교수 윤희경 · 에이앤유건축사사무소 대표 김성호 · 국토해양부 과장
------------	---

! 내부연구심의위원	김상호 · 기획조정실장
! 연구자문위원	김지엽 · 아주대학교 교수 김용승 · 한양대학교 교수 윤철재 · 경북대학교 교수 조경진 · 서울대학교 교수 김진욱 · 에이앤유건축사사무소 전무 조영수 · 무영건축 전무 왕승찬 · 서울시청 주무관

연구요약

제1장 서론

공개공지는 도시민에게 쾌적한 도시환경을 제공하기 위해 ‘민간에 의해’, ‘민간자본’으로 제공되는 중요한 도시공간으로, 공공공간의 확보가 점점 어려워지고 있는 도심에서 중요한 의미와 가능성을 갖는다. 특히 도심지 내 건축물이 고층 및 대형화됨에 따라 공개공지의 면적은 해마다 증가되고 있어 도시공간으로서 공개공지가 차지하는 비중과 역할도 커지고 있다. 따라서 공개공지를 도시의 공공공간으로 적극 활용하기 위해 보다 다양한 공개공지가 조성되고, 양질의 공간으로 유지·관리될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

이에 본 연구는 공개공지와 관련된 다양한 문제점들을 해소하고 현실의 제도적 요구를 충족시키기 위해 공개공지 제도의 개선방안을 모색하고자 출발하였다. 특히 도시 공공공간의 양적 확보는 물론이고 도시환경의 질적 향상을 위해 공개공지의 신규 조성뿐만 아니라 기존에 조성된 공개공지의 유지·관리 측면까지 다루고자 하였다.

이제까지 공개공지의 여러 가지 문제점과 제도적인 한계를 극복하기 위해 다양한 선행연구가 이루어졌지만 대부분이 건축법 또는 건축조례에 근거한 설치규정, 인센티브 제도 등 현 제도적 틀 안에서 부분적이고 제한적인 개선 방안을 제시하였다면, 본 연구는 도시 공공공간의 양적 확보는 물론이고 도시환경의 질적 향상을 위해 공개공지라는 제도를 적극적으로 활용하기 위하여 현재 운영되고 있는 공개공지 제도에 대한 종합적인 검토를 전제로 하였다.

제2장 국내 공개공지 관련 법·제도

2장에서는 공개공지 설치의 근거가 되는 건축법과 시행령, 지자체 건축조례, 관련 법제도로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 국토해양부 및 지자체 지구단위계획 수립기준에서 공개공지 제도 관련 내용을 조성과 유지관리측면으로 구분하여 조사·분석하였다. 또한 공개공지의 설치에 대한 구체적인 사항은 지자체 건축조례로 정하도록 규정되어 있어 실질적으로 전국의 공개공지가 조성되는 특성을 파악하기 위해 151개 지자체 건축조례에 대한 공개공지 대상 규모 및 용도, 설치기준, 설치시설물, 인센티브 기준 등을 조사하였다. 국내 공개공지와 관련한 법제도적 특성 및 한계는 다음과 같다.

공개공지가 1991년에 도입된 이후, 20여년이 지나는 동안 대략적으로 6,700개의 공개공지가 전국적으로 조성되었으나 건축법 및 시행령, 시행규칙, 지자체 건축조례 등 법령상 공개공지와 공개공간에 대한 정의나 설치목적이 명확하게 제시되어 있지 않다. 따라서 건축주, 설계자, 담당 공무원 등 관련 주체들 모두 공개공지에 대한 역할과 기능에 대한 인식이 부족하고, 단순히 건축허가를 위한 의무조항으로만 여기는 경우가 많아 공개공지 제도를 제대로 운영하는데 가장 큰 걸림돌이 되고 있다.

공개공지 관련 법·제도는 건축법에 의해서 개별 필지별로 규정되고 있어 주변 도시공간과의 전체적인 맥락에서 공개공지의 배치, 규모, 유형 등을 고려하여 조성하기 힘든 여건이다. 또한 공개공지 설치기준도 용도지역, 대지면적, 건축밀도 등 지역 여건 및 특성을 반영하지 못하고 있다. 특히 서울시를 비롯한 대부분의 지자체는 공개공지 설치기준을 건축연면적 또는 건축물 용도로 공개공지 비율을 제시하고 있으며, 실질적으로 가장 중요한 대지면적에 대한 고려는 부족하다.

공개공지 제도를 운영하고 있는 미국이나 일본과는 달리 다양한 공개공지 유형 조성도 어려워 다양한 도시공간 구조를 반영하지 못한 채 공개공지가 획일적으로 디자인되고 있는 실정이다.

인센티브 제도인 공개공지 조성에 따른 용적률 및 높이제한 완화에 대한 조항은 대지면적 대비 유효공개공지 면적 비율로 한정하고 있어 실제 건축주로 하여금 공공성을 확보한 공개공지 조성을 유도하는데 실효성이 떨어진다.

마지막으로 지난 20년 동안 공개공지 제도 도입 이후 조성된 공개공지에 대해 체계

적으로 유지·관리하는 것은 무엇보다 중요하다. 따라서 건축법 제35조 및 동법시행령 115조에 근거한 건축물 유지관리에 관한 규정에서 공개공지 관한 유지관리 사항을 강조할 필요가 있으며, 자치구별 시행하고 있는 정기 실태점검도 보다 체계적으로 계획·운영될 수 있도록 제도 개선을 할 필요해야 한다.

전국 지자체 중 건축조례에 공개공지 관련 사항을 포함하고 있는 151개 지자체 건축조례를 분석한 결과, 50%이상이 지역의 환경을 전혀 고려하지 않고 서울시 건축조례 내용을 그대로 차용하고 있음을 알 수 있었다. 앞으로 인구규모 및 밀도, 건축시장, 지역여건을 고려하여 공개공지 제도가 지자체 여건에 맞게 현실적으로 운영될 수 있는 방안도 검토가 필요할 것이다.

제3장 국내 공개공지 조성현황

3장에서는 건축물대장을 근거로 국내 공개공지 조성현황을 살펴보았다. 전국에 조성된 공개공지는 총 6,356개소, 5,675,740m²(평균 공개공지 1개소 당 893m²)이며, 인구 100만명 이상의 도시밀도가 높은 광역시에 주로 분포되어 있음을 알 수 있었다. 그 중에서도 서울시와 경기도에 조성된 공개공지의 개소수를 전국 현황과 비교할 때, 54.1%를 차지하여 수도권에 집중적으로 공개공지가 조성되어 있다.

건축물 용도에 따라서는 업무시설, 문화 및 집회시설, 판매 및 영업시설, 숙박시설, 운동시설에 조성되는 비중이 전체 공개공지 면적의 80.6%를 차지하고 있으며 특히 업무시설에서의 공개공지는 가장 많은 수를 차지하고 있으나 타 건축물 용도에 비해 평균 공개공지 면적은 가장 작다. 반면 대지면적이 상대적으로 크고, 공공시설의 성격을 가진 문화 및 집회시설, 판매 및 영업시설, 운동시설 등은 조성 수는 적으나 면적에 있어서는 업무시설과 비슷한 비중을 차지하고 있다.

공개공지의 개발주체를 크게 공공과 민간으로 구분할 수 있으며, 민간부문이 5,555개소, 3,341,801m², 공공부문이 801개소, 2,333,939m²를 차지하고 있어 조성 개소로는 민간부문이 압도적으로 많으나 면적에 있어서 민간부문이 공공부문에 비해 50%를 약간 넘는 수준이다. 개발밀도가 높은 서울과 수도권, 광역시, 경상남북도는 주로 민간부문에서 조성한 공개공지가 다수를 차지하고, 개발밀도가 낮은 지역은 주로 공공부문의 공개공지가 주로 조성되었다.

국내 공개공지 관련 인센티브 적용도 서울을 비롯한 개발밀도가 높은 지자체를 제외하고는 공공부문에서 조성하는 공개공지 상당부분만 인센티브를 받고 있으며, 서울시의 경우도 인센티브를 적용받은 공개공지는 17% 내외에 불과한 수준임을 알 수 있다. 공개공지 관리대장을 관리하고 있는 부산과 대전 경우에도 공개공지를 조성하고 인센티브를 받은 건수는 매우 낮은 실정이라는 것을 고려할 때, 현재 공개공지에 대한 인센티브 제도가 제대로 활용되고 있지 못한 것을 확인하였다.

제4장 국내 공개공지 조성 및 운영실태

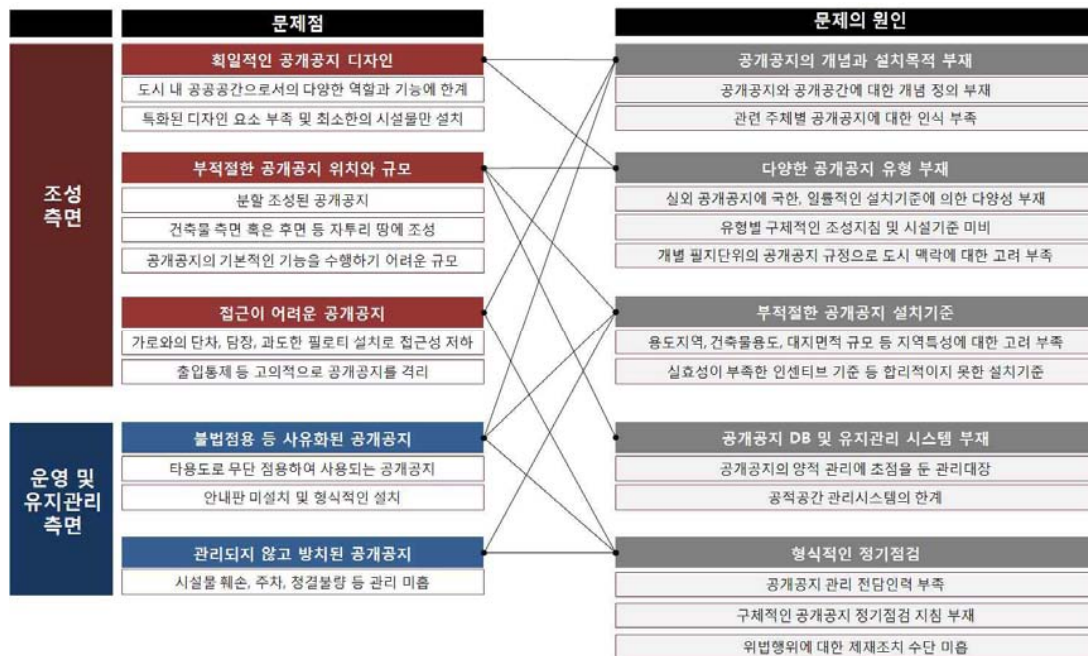
4장엿는 서울시 공개공지를 대상으로 조성 및 운영실태에 대해 심층적으로 조사하였다. 특히 공개공지 조성기준인 건축연면적 5,000m²이상의 건축물이 가장 많이 밀집되어 조성된 서울시를 대상으로 용도지역별 대표할 수 있는 강남구(상업지역), 금천구(준공업지역), 광진구(일반 및 준주거지역) 일대의 대상지를 선정하여 공개공지의 형태 및 규모, 배치, 설치 시설물, 식재 등 조경, 유지관리 상태, 이용자 수 및 행태 등 세부적인 항목들에 대해 현장조사를 실시하였다.

공개공지 관련 법·제도, 조성 및 운영실태를 토대로 공개공지의 문제점과 원인을 아래 그림과 같이 조성측면과 운영 및 유지관리 측면으로 구분하여 정리하면 다음과 같다.

- 조성측면

첫째, 공개공지의 개념과 설치목적이 부재하다. 건축법에서 ‘공개공지’와 ‘공개공간’에 대한 용어를 사용하고 있으나, 각 용어에 대한 개념과 설치목적에 대해 별도로 정의하고 있지 않으며, 주로 대지 내 공지에 설치하는 공개공지의 개념에 국한되어 있다.

둘째, 다양한 공개공지 유형이 부재하다. 공개공지 제도가 처음으로 도입된 미국 뉴욕시의 경우에는 플라자, 아케이드, 블록통과아케이드, 실내보행공간 등 9가지 다양한 유형으로 공개공지를 구분하고, 그에 따른 세부 설계기준을 제시함으로써 해당 도시공간에서 적합한 형태의 공개공지를 선택하여 조성하고 있다. 그러나 국내의 경우 아직까지 공간의 질적인 관심보다는 양적인 공간 확보에 초점을 두고 제도가 운영되고 있어 이에 대한 개선이 필요한 시점이다.



국내 공개공지의 문제점과 원인

셋째, 부적절한 공개공지 위치와 규모를 야기하는 설치기준이다. 현행 공개공지 조성 기준에는 용도지역, 건축물용도, 대지규모에 대한 고려가 부재하다. 실제로 상업지역인 강남구 일대는 대부분의 건축물 용도가 업무시설로서 평균 대지면적이 2,114m²에 불과하나 아파트형 공장과 판매 및 영업시설이 주를 이루고 있는 금천구(준공업지역)는 강남구에 비해 대지면적이 4배 이상 크다. 그 결과 공개공지 면적이 상대적으로 큰 금천구는 주로 1개의 단일 공개공지를 전면가로에 설치하여 보행자가 쉽게 접근할 수 있는 전면형으로 조성되나 평균 공개공지 면적이 10배 이상 작은 강남구의 공개공지는 2개소 이상의 분산형 공개공지로 구성되어 접근성이 떨어지고, 사유화하는 경향이 강하여 위반행위 적발이 잦고, 청결상태 등 유지관리 상태도 타용도에 비해 현저하게 떨어지는 원인이 된다.

또한 현실적으로 실효성이 부족한 현재 공개공지 인센티브 기준이다. 현 제도는 대지면적의 10%이하로 공개공지를 의무적으로 조성하고, 그 이상으로 공개공지를 조성할 시 용적률 또는 건축물 높이제한을 완화할 수 있도록 규정하고 있으나 실제 적용되는 사례가 많지 않은 실정이다. 따라서 지역여건을 고려하여 용적률과 건축물 높이제한 완화 이외의 다양한 인센티브 방식을 검토할 필요가 있다.

- 운영 및 유지관리 측면

첫째, 공개공지 DB 및 유지관리 시스템의 부재를 가장 큰 문제점으로 지적할 수 있다. 광역시 단위에서 공개공지 관리대장을 보유하고 있는 지자체는 서울시, 부산시, 대전시에 불과하며, 관리하고 있는 공개공지 관련 정보도 대지면적, 건축연면적, 건축면적, 공개공지 면적 등 양적인 데이터에 한정되어 있다. 서울시에서 2009년부터 개발하여 운영 중인 공적공간 관리시스템도 관련 담당자의 관리용으로 제한하여 사용되고 있어 설계자 또는 시민에게 공개공지에 대한 다양한 정보를 제공하는데 한계가 있다.

둘째, 공개공지를 전담하여 관리할 수 있는 인력이 부족하여 정기점검이 다소 형식적으로 운영되며, 위반행위에 대한 제재조치 수단도 미흡한 상황이다. 자치구별로 공개공지 담당 공무원이 존재하나, 타 업무와 병행하고 있어 공개공지를 체계적으로 관리하기에는 현실적으로 불가능하다. 특히 공개공지가 상대적으로 다수 구성되어 있는 강남구, 구로구, 금천구, 마포구, 서초구, 영등포구, 중구 등의 자치구는 실제로 해당 자치구에 조성된 모든 공개공지를 관리하는데 어려움이 있다. 이런 어려운 현실 여건하에 공개공지에 대한 운영실태를 자치구별로 매년 시행을 하고 있으나 주요 점검사항이 구체적이지 않고, 점검자별 상이한 기준에 의해 진행되는 경우가 대부분이라 실질적인 관리가 이루어지지 못하고 있다. 또한 위법행위 적발시 공개공지에 대해 적절한 제재조치가 수반되어야 하나 그 행정절차가 복잡하고 장기간 소요되어 도리어 담당 공무원의 업무가 과중되는 등 위법행위에 대해 강력하게 대응할 수 있는 제도적 장치가 미비한 상황이다.

제5장 해외 공개공지 관련 법·제도

5장에서는 해외 공개공지 관련 제도 및 운영실태를 파악하고자 최초 공개공지 제도가 도입된 미국 뉴욕의 공개공지(Privately Owned Public Space) 관련 법령 및 지침 등과 일본 도쿄도의 공개공지 관련 제도인 총합설계제도와 관련한 법규 및 지침 등을 검토하여 국내 제도와 비교·분석하였다.

- 공개공지 조성 측면

해외에서는 도시적 맥락을 고려하여 다양한 유형의 공개공지가 조성될 수 있도록 제도를 운영하고 있다. 국내 공개공지 조성규정은 지구단위계획에 의한 조성을 제외하고는 대부분 건축법에 의해서만 개별적으로 규정하고 있는 반면, 뉴욕은 조닝제도에 의해 도시적

맥락을 고려하고 있으며, 도쿄도의 경우도 시가지환경 정비의 일환으로 용도지역 등 지역 특성을 고려하여 통합적으로 계획되고 있다. 또한 뉴욕은 공공플라자, 아케이드 등 9가지 유형의 공개공지로 구분하고, 도쿄도의 경우도 보도상 공지, 관통도로, 수변에 접한 공지, 광장상공지 등 다양한 유형의 공개공지를 조성하고 있다.

또한 공개공지 유형별로 구체적인 설치기준을 제시하고 있다. 뉴욕은 개공지 유형별로 설치되어야 하는 부속시설물- 체적인 나무 수와 직경, 다양한 앉을 공간-등에 대해 세부적인 기준을 제시하고 있다. 도쿄도의 경우에는 용도지역 및 공개공지 유형에 따라 유효공개공지율의 최저한도와 부지면적, 최소전면도로 폭원기준 등을 상세하게 규정하고 공개공지의 질적 요소를 정량적으로 평가하는 등 구체적인 제도 운영으로 공간의 질적 수준을 확보하고 있다.

공개공지의 실제 이용행태에 가장 직접적으로 영향을 미치는 요인 중 하나는 공개공지의 최소면적 기준으로, 뉴욕은 가장 많은 수의 공개공지가 조성되는 공공플라자의 최소면적기준은 186㎡이상으로 규정하고 있으며, 실내 보행공간, 블록 통과 도로는 그 이상의 최소면적기준을 규정하고 있다. 도쿄도도 용도지역별로 최소면적기준을 제시하며, 상업지역의 경우 100㎡이상, 준공업지역 200㎡, 주거지역 300㎡이상으로, 우리나라에 비해 최소 2배 이상의 최소면적 기준을 규정하고 있다.

인센티브 기준도 실효성 있게 운영하고 있는데, 뉴욕과 도쿄도 모두 우리나라와 다르게 공개공지를 의무가 아닌 자율적으로 설치할 수 있도록 하고 그에 대한 충분한 보상 기준과 설치기준을 제시하여 민간이 공개공지를 적극적으로 조성할 수 있도록 유도하고 있다. 구체적으로 뉴욕은 유형별로 공개공지의 공간단위면적당 기준으로 인센티브를 제시하고 있으며, 도쿄도는 공개공지의 유형, 초과 유효공개공지율, 부지규모, 녹화면적 등을 종합적으로 고려한 정교한 산술식에 의해 용적률을 완화해 주고 있는데, 특히 공개공지의 질을 별도로 평가하여 인센티브 부여시 반영하고 있는 것이 특징적이다.

• 공개공지 유지관리 측면

공개공지에서 다양한 활동을 일어날 수 있도록 유연하게 운영하고 있다. 국내 공개공지는 출입을 차단하는 시설 설치에 대해 금지하고 있지만, 뉴욕은 하역장, 배기구 등의 설치는 제한하되, 공개공지가 도시의 다양한 기능을 수용하고 시민들에게 활발하게 이용될 수 있도록 야외카페, 간이매점 설치를 규정에 의해 일부 허용하고 있다.

또한 구체적인 공개공지 DB 구축 및 이용자 중심의 다양한 공개공지 정보를 일반 시민 누구나 쉽게 알 수 있도록 홈페이지에 공개하고 있다. 정보 내용도 도시적, 지역적 차원에서 단계별로 도면과 함께 수록하여 도시적 맥락에서 공개공지를 이해하고 관리할 수 있는 관리시스템을 구축·운영하고 있으며, 이에 대해서도 지속적으로 보완하고 있다.

제6장 공개공지 제도 개선방향과 제언

공공공간이란 공공에게 개방되어 열려있고(개방성) 공공에게 편익과 이익을 제공하며(공공성) 다양한 활동과 커뮤니케이션을 촉발시키는(매개성, 역동성) 공간이라 개념적으로 정의할 때, 공개공지는 개방성과 공공성, 그리고 매개성을 갖는 도시의 공공공간으로 조성될 수 있도록 하는 것이 제도 개선의 전제가 되어야 한다. 따라서 본 연구에서 제시하는 공개공지 제도 개선방향은 공개공지가 도시의 중요한 공공공간으로서 적극 활용되어 활력이 넘치고 지속가능한 도시의 공간환경을 창출하는데 기여할 수 있도록 공개공지를 조성하고 유지·관리하는 것이다. 이러한 기본방향을 설정하고 공개공지 조성 및 유지관리와 관련한 제도개선방안을 다음과 같이 제안하였다.

■ 공개공지 조성 관련 제도개선 방안

	문제점	문제의 원인	제도개선안
조성 측면	획일적인 공개공지 디자인	공개공지의 개념과 설치목적 부재	공개공간의 개념과 목적 정립
	도시 내 공공공간으로서의 다양한 역할과 기능에 한계	공개공지와 공개공간에 대한 개념 정의 부재	
	특화된 디자인 요소 부족 및 최소한의 시설물만 설치	관련 주제별 공개공지에 대한 인식 부족	
	부적절한 공개공지 위치와 규모	다양한 공개공지 유형 부재	다양한 공개공간 유형 제안
	분할 조성된 공개공지	실외 공개공지에 국한, 일률적인 설치기준에 의한 다양성 부재	
	건축물 측면 혹은 후면 등 자투리 땅에 조성	유형별 구체적인 조성지침 및 시설기준 미비	
	공개공지의 기본적인 기능을 수행하기 어려운 규모	개별 필지단위의 공개공지 규정으로 도시 맥락에 대한 고려 부족	공개공간 유형별 디자인가이드라인
	접근이 어려운 공개공지	부적절한 공개공지 설치기준	
	가로와의 단차, 담장, 과도한 필로티 설치로 접근성 저하	용도지역, 건축물용도, 대지면적 규모 등 지역특성에 대한 고려 부족	
	출입통제 등 고의적으로 공개공지를 격리	실효성이 부족한 인센티브 기준 등 합리적이지 못한 설치기준	공개공간 관련 건축심의 기준 구체화
			실효성 있는 인센티브 방안 마련

공개공지 조성 관련 개선방안



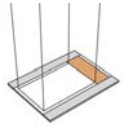
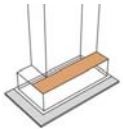
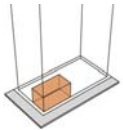
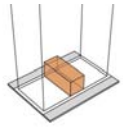
• 공개공간의 개념과 목적 정립

공개공지와 관련된 주체는 조성, 관리, 이용, 그리고 제도 운영 등으로 매우 다양하므로 공개공지가 무엇이고 어떤 목적으로 조성되고 유지·관리되어야 하는지에 대해 명확하게 제시되지 않으면 공개공지와 관련된 다양한 주체들이 서로 다르게 이해하게 되어은 결국 여러 가지 공개공지와 관련된 여러 가지 문제를 야기하는 근본적인 원인이 된다. 따라서 공개공지 개념과 조성 목적과 취지 등에 대해 건축주, 설계자, 건축심의위원, 관련 공무원 등 직접적인 관련 주체 모두가 명확하게 이해하고, 공감할 수 있어야 한다.

이에 본 연구에서는 공개공지(또는 공개공간)의 개념과 설치목적을 건축물이 위치하는 지역의 쾌적한 휴식공간이나 보행환경을 확보하기 위해 일반인들에게 개방되는 대지 안 또는 건축물 안의 공적 공간이라 정리하고, 이러한 내용을 건축법 제2조에 추가하는 방안을 제안하였다.

- 다양한 공개공간 유형 제안

본 연구에서는 국내외 사례분석을 통해 국내에 적용가능한 공개공지 유형을 실외와 실내로 구분하여 총 6가지 제안하였으며, 각각의 설치목적과 특징은 다음표와 같다.

실외 공개 공지	광장형 공개공지	가장 일반적으로 조성되는 공개공지로서 도시 내 소공원 및 광장 등 보행자의 휴식을 도모하기 위해 설치	
	보도확장형 공개공지	보행가도가 협소하거나 보행자 통행이 많아 보행공간의 확보를 통해 가로환경 개선을 목적으로 설치하	
	보행통로형 공개공지	주변 공공공간 또는 기반시설과의 연계를 통해 공공성 확보를 목적으로 건축물과 건축물 사이공간에 설치	
	옥상형 공개공지	지상층보다 쾌적한 공개공지 확보가 가능하거나 도시전망대로서의 기능이 필요한 대지에서 보행자의 휴식을 도모하기 위해 설치	
실내 공개 공지	로비형 공개공지	실내에서 공공을 위한 전시, 공연, 교육 프로그램 등을 정기적으로 운영하여 시민의 휴식 및 문화생활환경을 도모하기 위해 설치	
	통과형 공개공지	주변 공공공간 또는 기반시설과의 연계를 통해 공공성 확보를 목적으로 건축물 실내를 통과하여 설치	

다양한 공개공지 유형

- 공개공지 유형별 디자인가이드라인(안) 제시

공개공지의 질적 향상을 위해서 각 유형별로 적절한 위치와 규모로 조성되어 그 역할을 제대로 수행할 수 있도록 최소면적 또는 폭, 길이, 깊이 등 최소 치수에 대해 구체적으로 제

시하는 디자인가이드라인(안)을 검토하였다.(pp.174-179참조) 유형별 디자인가이드라인은 국토해양부장관이 관련 내용을 포함하는 공개공지 운영지침을 별도로 고시하도록 하여 건축주와 설계자, 지자체 공개공지 담당자, 건축위원회 심의위원 등 관련주체가 활용할 수 있는 제도적 근거를 마련할 수 있을 것이다.

• 공개공지 관련 건축심의 기준 구체화

공개공지가 양적인 공급을 넘어서 질적 수준을 향상시켜 일반시민에게 보다 친숙하게 접근할 수 있고, 도시 내 공공공간으로서의 제 기능을 할 수 있기 위해서는 공개공지 디자인이 결정되는 건축심의에서부터 면밀하게 검토되어야 한다. 따라서 접근성, 안전성, 다양성, 정체성, 유지관리 측면 등 기본적으로 고려해야 할 사항을 정리하여 건축심의 사전 또는 건축심의 과정에서 참고할 수 있는 체크리스트를 제안하였으며(pp.181-182참조), 이 또한 공개공지 운영지침을 고시하여 활용할 수 있다.

• 인센티브 개선방향 제안

현재 공개공지 관련 인센티브인 용적률과 건축물 높이제한 완화는 대지면적, 용도지역, 주요 건축물용도 등에 따라 그 실효성이 크게 달라지기 때문에 지역특성을 고려하여 유연하게 운영되어야 한다. 특히 용적률과 건축물 높이제한 완화가 인센티브로서 실효성이 부족한 지역, 인센티브를 적용받지 못한 공개공지의 유지관리 내실화를 위해서 재산세 감면, 유지관리 비용 지원 등 새로운 인센티브 기준을 검토해야 하며, 이외에 친환경 건축물 인증기준 등 기존 다른 인센티브 제도와 연계방안도 함께 고려해야 할 것이다.

■ 공개공지 유지관리 관련 제도개선 방안



공개공지 운영 및 유지관리 관련 개선방안

• 공개공지 관리대장 개선

공개공지 관리대장은 공개공지의 효율적이고, 체계적인 관리를 위해 가장 기본적이고 중요한 기초자료이다. 이에 서울시 공적공간 관리시스템의 관리대장을 바탕으로, 뉴욕시

의 공개공지 관리대장을 참고하여 공개공지의 질적 측면을 관리할 수 있도록 공개공지에 접근 가능한 운영시간, 공간 활성화를 도모할 수 있는 각종 편의시설 관련 항목, 장애인 접근성, 공개공지에 대한 부가적인 설명, 관리자 연락정보, 세부적인 공개공지 설계도면 등의 구체적인 항목을 추가하여 개선안을 제시하였다.(pp.188-189참조)

- 공개공지 정기점검 내실화

공개공지 점검항목 및 기준에 대해서는 도쿄도의 유지관리 점검사항을 참고하고, 국내 공개공지 사례에서 나타난 문제점을 바탕으로 현재 서울시에서 실시하고 있는 공개공지 점검항목을 좀 더 구체화하였는데, 특히 각 점검항목별로 조성 당시와 점검 시 상황을 비교할 수 있도록 하였다.(p.192참조)

- 공개공지 관리시스템 구축

뉴욕시 공개공지 관리시스템을 참고하여 서울시 공적공간 관리시스템의 제공정보를 총 4단계로 구분하고 이에 따라 공개공지 DB를 세분화하도록 제안하였다. 도면 정보는 서울시 GIS포털시스템 내 도시정보 지도서비스와 연계하여 도시 관리 항목이나 기타 항목으로 세부적인 정보를 추가할 수 있다. 정보의 내용은 1단계는 위치와 건물명을, 2~3단계는 위치, 건물명과 함께 공개공지의 물리적 유형, 기능 등을 제공하며, 마지막으로 4단계에서는 이용시간, 편의시설, 접근방법 등의 세부적 사항을 포함해야 한다.

- 공개공간 운영지침 마련

공개공지 운영지침에 포함되어야 할 주요내용은 본 연구에서 제안한 개선방안 중심으로 크게 조성부문과 유지관리 부문으로 구성된다. 공개공지 조성부문에서는 먼저 앞에서 제안한 6가지 공개공지 유형별 목적과 기능, 개념을 정의하고, 설계시 고려해야할 공개공지의 최소면적과 최소폭, 배치방식, 접근로 계획, 가로와의 연계성, 조경 및 설치시설물 기준, 개방시간, 주요 용도 및 프로그램 등 최소한의 디자인가이드라인을 제시한다. 또한 건축위원회 심의과정에서 관련 주체가 참고할 수 있는 심의기준 및 체크리스트, 공개공지에 의한 유형별 공개공지 인센티브에 대한 구체적인 내용을 포함해야 한다.

유지관리부문에서는 보완된 공개공지 관리대장, 정기 및 수시점검시 체크리스트, 공개공지 위반행위에 대한 조치기준 및 절차, 공개공지 관리시스템에 관련 정보 기입방법 등의 내용을 포함한다.

제7장 연구요약 및 한계

공개공지는 도시민에게 쾌적한 도시환경을 제공하기 위해 ‘민간에 의해’, ‘민간 자본’으로 제공되는 중요한 도시공간으로, 현재 전국에 조성된 공개공지는 대략 6,356개소, 그 총면적은 5,675,740㎡이다. 앞으로 도심 건축물이 고층 및 대형화됨에 따라 공개공지의 면적도 늘어나 도시에서 공개공지가 차지하는 비중과 역할도 계속 커질 것이다. 하지만 도시 공간에서 공개공지와 관련되는 문제점들은 지속적으로 제기되고 있으며, 공개공지가 조성되는 여러 여건들이 이 제도가 처음 도입되던 1991년과 많이 달라졌음에도 불구하고 공개공지 제도는 이러한 상황을 검토하거나 반영하고 있지 못하다.

이에 본 연구는 공개공지와 관련된 다양한 문제점들을 해소하고 현실의 제도적 요구를 충족시키기 위해 공개공지 제도의 개선방안을 모색하고자 출발하였다. 특히 도시 공공공간의 양적 확보는 물론이고 도시환경의 질적 향상을 위해 공개공지의 신규 조성뿐만 아니라 기존에 조성된 공개공지의 유지관리 측면까지 다루고자 하였다.

이를 위해 연구의 주요내용은 국내 공개공지 관련 법제도 분석, 전국 공개공지 관련 현황 파악, 서울시 공개공지 조성 및 운영 실태조사, 해외 공개공지 관련 법제도 분석, 공개공지 제도개선 방안으로 구성하였다.

본 연구는 부분적이고 제한적인 개선방안을 제시하였던 기존의 선행연구와 다르게 도시 공공공간의 양적 확보는 물론이고 도시환경의 질적 향상을 위해 현재 운영되고 있는 공개공지 제도에 대한 종합적인 검토를 전제로 하였다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 특히 관련 법제도 분석에 있어서 공개공지와 관련하여 건축법 뿐만 아니라 전국 지자체 건축조례를 분석하여 공개공지 제도의 운영현황을 조사하였으며, 건축물 대장을 바탕으로 국내 공개공지의 조성현황 DB를 구축하고 이를 분석하였다.

또한 공개공지의 조성과 유지관리라는 두 가지 측면에서 문제점과 원인을 살펴보고 그 개선방안을 제시하였다는 점에서 연구의 성과를 찾을 수 있다. 마지막으로 본 연구는 공개공지 제도에 대해 총체적이면서도 구체적인 개선방안을 제시하였다는 점에서 중요하다. 특히 실질적인 제도 개선을 위한 관련법조항 개선안 제시, 개선안의 실현가능성을 검증하기 위한 시범적용, 현 제도적 틀에서 적용가능한 현실성있는 대안 검토 등 공개공지의 조성과 유지관리 측면에서 다양한 개선 방안을 제안하고자 하였다.

하지만 본 연구에서 제시하고 있는 개선방안 일부는 실질적인 대안을 제시하지 못하거나 추후 검증이 요구된다는 점에서 분명히 한계가 있음을 밝힌다. 특히 공개공지와 관련하여 실효성있는 인센티브 제도는 추후 다른 법제도와 함께 심도있게 검토되어야 하며, 후속 연구를 통해 공개공지 유형별 디자인 가이드라인이나 건축심의기준, 공개공지 관리대장, 운영지침의 실질적인 검증작업이 필요하다.

주제어 : 공개공지, 공개공간, 공공공간, 조성, 유지관리

차 례

제1장 서론	1
1. 연구배경 및 목적	1
1) 국내 공개공지의 현실	1
2) 연구배경 및 필요성	6
3) 연구목적	8
2. 연구의 범위	9
1) 관련 개념 검토	9
2) 연구의 범위	12
3. 연구방법	15
4. 선행연구 검토	18
1) 관련 선행연구 현황	18
2) 선행연구의 한계 및 차별성	23
제2장 국내 공개공지 관련 법·제도	25
1. 국내 공개공지 제도의 도입과 변천	25
2. 공개공지 관련 법·제도 현황	29
1) 조성관련	29
2) 유지관리 관련	32
3. 공개공지 관련 건축조례 분석	36
1) 전국 건축조례 분석	36
2) 서울시 건축조례	39
4. 국내 관련 법·제도의 특성 및 한계	42

제3장 국내 공개공지 조성 현황45

1. 전국 공개공지 조성 현황조사45	
1) 조사개요45	
2) 전국 공개공지 조성 현황46	
2. 지자체별 공개공지 조성 및 운영 현황52	
1) 서울시 공개공지 조성 현황52	
2) 부산시 공개공지 조성 현황59	
3) 대전시 공개공지 조성 현황63	
3. 국내 현황 종합67	

제4장 국내 공개공지 조성 및 운영실태71

1. 서울시 공개공지 조성 실태71	
1) 조사개요71	
2) 조사결과73	
2. 서울시 공개공지 제도의 운영 및 관리 실태85	
1) 공개공지 관련 주체85	
2) 공적공간 관리시스템 운영 실태88	
3) 공개공지 정기점검 실태89	
3. 서울시 공개공지의 문제점과 원인94	
1) 조성측면의 문제 원인94	
2) 운영 및 유지관리 측면의 문제 원인97	

제5장 해외 공개공지 관련 법·제도99

1. 뉴욕시 공개공지 관련 법제도99	
1) 뉴욕시 공개공지 제도의 도입과 변천과정99	
2) 뉴욕시 공개공지 유형별 조성기준103	
3) 운영 및 관리 체계119	
4) 뉴욕 공개공지의 특징122	

2. 도쿄도 공개공지 관련 법제도 분석	127
1) 도쿄도 공개공지 제도의 도입과 변천과정	127
2) 도쿄도 공개공지 조성 및 설치기준	132
3) 도쿄도 공개공지 유지 및 관리	136
4) 도쿄도 공개공지의 특징	138
3. 시사점 도출	141
1) 공개공지의 조성 측면	141
2) 유지관리 측면	144
제6장 공개공지 제도 개선방향과 제언	145
1. 공개공지 제도 개선의 기본방향	145
1) 공개공지의 역할과 중요성	145
2) 공개공지 제도개선의 기본방향	146
2. 공개공지 제도 개선방안	148
1) 공개공지 조성 관련 개선방안	148
2) 공개공지 유지관리 관련 개선방안	177
제7장 결론	189
참고문헌	192
SUMMARY	195
부록1. 지자체 건축조례 공개공지 관련 규정 비교	198
부록2. 뉴욕시 공개공지 관리대장	205

표 차례

[표 1] 주요 선행연구에 나타난 공개공지 문제점과 개선방안	21
[표 2] 국토해양부 지구단위계획 수립지침 내 공개공지 관련 주요 내용	30
[표 3] 서울시 지구단위계획 수립지침 내 대지내 공지의 인센티브 세부계획기준	31
[표 4] 서울시 지구단위계획 수립기준에서의 대지내 공지 계획기준	32
[표 5] 건축물 유지관리를 위한 주요 점검 내용과 관련 근거	33
[표 6] 지자체 공개공지 설치기준 운영 현황	37
[표 7] 지자체 공개공지 최소면적 규정 현황	38
[표 8] 지자체 공개공지 최소폭 규정 현황	38
[표 9] 지자체 공개공지 필로티 유효높이 규정 현황	39
[표 10] 서울시 건축조례 세부규정	41
[표 11] 전국 지자체별 공개공지 조성 현황	46
[표 12] 건축물 용도별 공개공지 조성 현황	49
[표 13] 서울시 전체 공개공지 일반 현황	53
[표 14] 용도지역별 공개공지 현황	54
[표 15] 건축용도별 공개공지 현황	55
[표 16] 부산시 전체 공개공지 개소 및 면적	60
[표 17] 건축용도별 공개공지 현황	61
[표 18] 대전시 전체 공개공지 개소 및 면적	64
[표 19] 대전시 건축용도별 공개공지 조성현황	64
[표 20] 서울시, 대전시, 부산시 공개공지 개소수 및 면적 현황 비교	69
[표 21] 조사대상지 개요	71
[표 22] 조사항목 및 방법	72
[표 23] 연차별 공개공지 조성면적	74
[표 24] 건축물 밀도 및 높이	76
[표 25] 대지면적별 공개공지 조성 현황	76

[표 26] 공개공지 배치형태별 조성 현황(면적)	78
[표 27] 공개공지 내 설치시설물 현황	80
[표 28] 공개공지 이용자 수 및 타용도 활용실태	81
[표 29] 청결상태 등 유지관리 실태	82
[표 30] 용도지역별 공개공지 비교분석	84
[표 31] 서울시 및 자치구 공개공지 운영·관리에 대한 주요 역할	85
[표 32] 서울시 전체 공개공지 운영·관리 주체	86
[표 33] 2009~2011년도 서울시 공개공지 위법행위 점검결과	90
[표 34] 서울시 공개공지 점검계획	91
[표 35] 공개공지 안내판 설치 현황	91
[표 36] 건축법 시행령 제115조의2제2항 관련 이행강제금의 산정기준	92
[표 37] 2007년 이후 공개공지 관련 법령체계 변화	103
[표 38] 공공개지 유형 분류	104
[표 39] 공개공지 유형별 설치기준	118
[표 40] 맨해튼 1지구 내 공개공지 목록 중 일부	121
[표 41] 공개공지 대상지별 세부정보 목록	122
[표 42] 공개공지 평면적 형태 유형별 기준 유무	124
[표 43] 공개공지 입체적 형태 유형별 기준 유무	124
[표 44] 조경 및 시설 관련 유형별 기준 유무	125
[표 45] 조경 및 시설 관련 유형별 기준 유무	125
[표 46] 총합설계제도의 적용요건	128
[표 47] 건폐율 최고한도 범위에 따른 공지면적의 부지면적에 대한 비율	128
[표 48] 총합설계제도에 따른 용적률 인센티브 한도	128
[표 49] 도쿄도 총합설계 허용요강의 변천과정	130
[표 50] 도쿄도 총합설계 유형 특징	131
[표 51] 도쿄도 공개공지 조성 시 고려사항	131
[표 52] 일본 공개공지 유형	133
[표 53] 도쿄도 총합설계제도에서의 유효 공개공지율 최저한도	133
[표 54] 광장상공지의 부지면적 최저기준	133
[표 55] 계획적합평가 항목 및 내용	134
[표 56] 안내판 의무 설치 공간	134
[표 57] 공개공지 표지판 설치 기준	134

[표 58] 시가지주택형 종합설계의 구역별 인센티브 용적률 최고한도	136
[표 59] 관리보고서의 공개공지 관련 관리 항목	137
[표 60] 관리보고서의 공개공지 질 관련 관리 항목	138
[표 61] 평면적 형태 기준 유무	139
[표 62] 국내외 공개공지 관련 법·제도 상세규정 비교분석	142
[표 63] 국내외 공개공지 관련 규정 비교	143
[표 64] 바람직한 공공공간의 조건 및 세부속성	146
[표 65] 공개공지 유형별 설치조건 및 시범적용 예시	163
[표 66] 공개공지 유형별 디자인가이드라인 종합(안)	171
[표 67] 서울시 건축위원회 일반건축물 심의기준 중 '공개공지 등 외부공간 계획' 관련 내용	173
[표 68] 건축심의 체크리스트 세부항목(안)	173
[표 69] 서울시 현행 공적공간 관리대장	178
[표 70] 뉴욕시와 서울시의 공개공지 관리항목간 비교	179
[표 71] 공개공지 관리대장 개선(안)	180
[표 72] 정기점검 세부항목(안)	184
[표 73] 서울시 공적공간 관리시스템 관리항목	186

그림 차례

[그림 1] 소규모로 분할 조성된 공개공지	2
[그림 2] 자투리 공간에 조성되어 활용되지 못하는 공개공지(강남구)	2
[그림 3] 가로와 단차가 커서 접근성이 떨어지는 공개공지(강남구)	3
[그림 4] 과도한 필로티에 의한 접근성이 떨어지는 공개공지(강남구)	3
[그림 5] 일반인의 접근성이 떨어지는 공개공지	4
[그림 6] 다른 용도로 사용하는 공개공지	4
[그림 7] 주차장으로 사용되는 공개공지	5
[그림 8] 공개공지 관련 개념 검토	11
[그림 9] 서울시 공개공지 실태조사 대상지	12
[그림 10] 연구의 구성과 흐름	17
[그림 11] 건축법 공개공지 변천과정	26
[그림 12] 건축법 시행령 공개공지 변천과정	27
[그림 13] 서울시 공개공지 건축조례 변천과정	28
[그림 14] 서울시 지구단위계획 수립기준의 공개공지 유형	31
[그림 15] 위반건축물 관리대장	34
[그림 16] 공개공지 유지관리 및 위반조치 관련 절차와 규정	35
[그림 17] 전국 지자체 공개공지 조성 현황	47
[그림 18] 광역시·도별 공개공지 총면적 현황	47
[그림 19] 전국 건축용도별 공개공지 조성 개소 현황	48
[그림 20] 전국 건축용도별 공개공지 조성 면적 현황	48
[그림 21] 광역시·도 민간 및 공공 공개공지 면적 현황	50
[그림 22] 전국 건축용도별, 주체별 공개공지 조성 개소수 현황	50
[그림 23] 전국 건축용도별, 주체별 공개공지 조성 면적 현황	51
[그림 24] 연차별 전국 공개공지 조성 현황	51
[그림 25] 서울시 자치구별 공개공지 조성 개소	52

[그림 26] 서울시 자치구별 공개공지 조성 면적	53
[그림 27] 용도지역별 공개공지 조성 비중	54
[그림 28] 건축용도별 공개공지 현황(개소)	55
[그림 29] 건축용도별 공개공지 현황(면적)	56
[그림 30] 연도별 서울시 공개공지 조성 개수 현황	56
[그림 31] 연도별, 용도지역별 공개공지 조성 현황	57
[그림 32] 용도지역별 인센티브 적용비율	57
[그림 33] 공개공지 인센티브 방식별 적용 현황	58
[그림 34] 공개공지 인센티브 방식별 적용 현황	58
[그림 35] 용도지역별 공개공지 위반행위 현황	59
[그림 36] 부산시 공개공지 조성 현황	60
[그림 37] 부산시 건축용도별 공개공지 현황(개소)	62
[그림 38] 부산시 건축용도별 공개공지 현황(면적)	62
[그림 39] 연도별 부산시 공개공지 조성 개수 현황	62
[그림 40] 대전시 공개공지 조성 현황	64
[그림 41] 대전시 건축용도별 공개공지 현황(개소)	65
[그림 42] 대전시 건축용도별 공개공지 현황(면적)	65
[그림 43] 대전시 유지관리가 안 된 공개공지	66
[그림 44] 대전시 부적합 건축허가 공개공지	66
[그림 45] 도시공원과 공개공지 비교	67
[그림 46] 서울시 용도지역별 공개공지 조사대상지 선정	72
[그림 47] 공개공지 조사대상지	72
[그림 48] 연차별 공개공지 조성 현황	74
[그림 49] 지역별 건축물과 공개공지의 규모	75
[그림 50] 대지면적별 공개공지 조성 이미지	76
[그림 51] 대지면적별 공개공지 조성현황	77
[그림 52] 용도지역별 공개공지 배치형태	77
[그림 53] 강남구의 분산형 공개공지 전경	78
[그림 54] 금천구의 전면형 공개공지 전경	78
[그림 55] 광진구의 코너형 공개공지 전경	78
[그림 56] 공개공지의 안내판설치 현황	80
[그림 57] 타용도로 활용되는 공개공지 사례	81

[그림 58] 소규모 공개공지의 불량한 청결상태	82
[그림 59] 서울시 공적공간 관리시스템	88
[그림 60] 공개공지 도면정보 및 항공사진 (출처: 서울시 공적관리시스템)	89
[그림 61] 국내 공개공지의 문제점과 원인	94
[그림 62] 지구라트 형태의 고층 건축물	100
[그림 63] 시그렘 빌딩(Segram Building), 1958년	100
[그림 64] 뉴욕시 공개공지 유형의 변천	101
[그림 65] 2007년 이후 뉴욕의 공개공지 유형의 통합	102
[그림 66] 주공간과 보조공간의 관계	105
[그림 67] 공공 플라자 치수 규정	105
[그림 68] 가로에서의 가시성	106
[그림 69] 적용가능한 계단 치수	107
[그림 70] 공공플라자 내 다양한 앉을 공간 예시	108
[그림 71] 앉을 공간의 치수 규정	109
[그림 72] 공공 플라자(Public Plaza) 안내판	110
[그림 73] 건물입구 후퇴부 치수 규정	112
[그림 74] 코너 아케이드 치수 규정	113
[그림 75] 코너 보행공간 치수 규정	113
[그림 76] 보도 확장형(Sidewalk Widening) 치수규정	113
[그림 77] 블록통과 통로의 폭, 높이 규정	114
[그림 78] 내부 보행공간 면적 및 치수규정	115
[그림 79] 블록통과 아케이드 폭, 높이 규정	117
[그림 80] 뉴욕 공개공지 관리대장	120
[그림 81] 뉴욕의 공개공지 맵핑	121
[그림 82] 종합설계제도의 개념	127
[그림 83] 도교도 종합설계 허용요강 7차 개정의 주요 변경내용	130
[그림 84] 공개공지 조성 관련 개선방안	148
[그림 85] 뉴욕의 공개공지 유형	150
[그림 86] 공개공지의 유형	151
[그림 87] 강남구 공개공지 시범적용 전·후	152
[그림 88] 광장형 공개공지의 시범적용	153
[그림 89] 보도확장형 공개공지의 시범적용	154

[그림 90] 보행통로형 공개공지의 시범적용	155
[그림 91] 보행통로형 공개공지 적용 후 예상되는 이미지	156
[그림 92] 옥상형 공개공지의 시범적용	157
[그림 93] 로비형 공개공지의 시범적용	158
[그림 94] 통과형 공개공지의 시범적용	159
[그림 95] 통과형 공개공지의 시범적용 후 예상 이미지	160
[그림 96] 뉴욕시 유형별 디자인 가이드라인 예시	165
[그림 97] 공개공지 운영 및 유지관리 관련 개선방안	177
[그림 98] 공개공지 점검점검 대상	185
[그림 99] 도면 정보 예시(뉴욕시)	186

제1장 서론

1. 연구배경 및 목적
2. 연구의 범위
3. 연구방법
4. 선행연구 검토

1. 연구배경 및 목적

1) 국내 공개공지의 현실

■ 획일적인 디자인의 공개공지

공개공지는 도시의 환경을 쾌적하게 하기 위하여 다중이 이용하는 도심의 건축물 등에 일반인들이 자유롭게 이용할 수 있는 공공공간으로 건축법에 근거하고 있다. 하지만 현재 공개공지의 구성에 관한 법령은 공개공지가 위치하는 대지의 특성이나 주변 환경 등 지역특성과는 관계없이 건축연면적 5,000m²이상일 경우 대지면적의 10%이내(또는 지자체에서 정하는 규정에 따라)에서 일정 규모로 조성하도록 규정하고 있을 뿐 구체적인 방향이나 지침을 제시하지 않고 있다. 건축심의과정에서도 공개공지의 질보다는 양적인 확보에 초점을 두어 건축조례상 규정된 일정 규모와 형식적인 요건의 부합 여부만을 판단하고 있다. 따라서 건축주나 설계자도 공개공지에 대해 건축허가를 위해 갖추어야 할 하나의 조건 정도로 이해하고 있는 것이 현실이다.

이러한 상황 속에서 조성되는 공개공지는 당연히 해당지역의 도시환경에 적절한 공공공간의 역할을 하지 못할 뿐만 아니라 도리어 획일적이고 불합리한 공간들을 조성하여 가로환경에 좋지 않은 결과를 초래하기도 한다.

서울시의 경우 그나마 해당 지자체의 건축조례에서 공개공지에 대한 세부적인 설계

기준을 제시하고 있으나 모든 공개공지를 쌈지공원 형태로 유도하고 있으며, 이러한 쌈지공원 외 다양한 공개공지의 조성은 현실적으로 거의 불가능하다.

■ 부적절한 위치와 규모의 공개공지

현행 건축법에서는 공개공지 최소면적기준이 부재하여 공개공지가 분할 조성되면서 현실적으로 이용이 어려운 공개공지가 많아지고 있다. 특히 소규모로 분할 조성된 공개공지는 주로 건축물 입주자의 물건이 적치되거나 에어컨 실외기가 설치되어 아예 사용이 어렵거나 흡연공간으로 전락한 경우가 대부분이다.



흡연구역으로 전락(대치동)



공개공지에 에어컨실외기 설치(대치동)



구석진 장소에 공개공지 조성(삼성동)

[그림 1] 소규모로 분할 조성된 공개공지

또한 건축물의 측면 혹은 후면 등 대지 내 자투리땅을 활용하여 공개공지를 조성하다보니 실제로 일반인들의 접근이 어려운 상황이다. 이렇게 공개공지의 위치가 절적하지 않거나 자투리땅에 조성된 경우 유지관리가 더욱 어려워 쓰레기들이 방치되어 공간자체의 쾌적성이 떨어지는 것은 물론이고 주변 환경에까지도 악영향을 주고 있다.



[그림 2] 자투리 공간에 조성되어 활용되지 못하는 공개공지(강남구)

■ 접근성이 떨어지고 주변 공간과 단절된 공개공지

가로와 공개공지의 단차에 대한 명확한 기준이 없어 가로와 단차가 심한 공개공지가 조성되는 경우가 많으며, 이로 인해 공개공지의 인지성과 접근성이 떨어지고 자연히 공공성도 확보되지 않고 있다.

특히 테헤란로의 경우 공개공지 대부분이 일반 시민들이 이용하는 가로로부터 시각적으로 차폐되어 있을 뿐만 아니라 계단이나 경사로 등으로 접근하도록 조성하여 직·간접적으로 공간의 인지와 접근을 어렵게 만들고 있다.



[그림 3] 가로와 단차가 커서 접근성이 떨어지는 공개공지(강남구)

또한 과도한 필로티 설치로 공개공지의 개방성이 떨어지거나 어두운 공간이 조성되어 외부이용자가 이용하기 어려운 경우도 종종 발견할 수 있다.



[그림 4] 과도한 필로티에 의한 접근성이 떨어지는 공개공지(강남구)

공개공지의 관리 차원에서 건물입주자만 이용 가능하도록 하여 일반시민들의 접근을 금지시키는 곳도 종종 있다. 상업지역에서는 주로 단차를 두어 공개공지와 보행도로를 구분시키고 있으며, 특히 주거지역은 입주자와 외부시민을 격리시키기 위해 고의적으로 공개공지와 내부 공간의 동선을 분리시키거나 별도의 펜스를 설치하여 외부이용자가 공개공지를 이용해서 단지내부로 출입하는 것을 통제하는 곳도 있다.



외부인 출입을 통제하는 상업지역의 공개공지(삼성동)



펜스로 외부 이용자의 접근을 차단한 주거지역의 공개공지(자양동)



단차와 펜스로 차단한 상업지역의 공개공지(중구)

[그림 5] 일반인의 접근성이 떨어지는 공개공지

공개공지가 활발하게 이용하는데 가장 중요한 것은 보행가도와 유기적으로 연계되어 네트워크를 형성하는 것이다. 그러나 현행 제도에서는 개별필지 단위로 공개공지가 조성·관리되어 인접된 공개공지 또는 주변 공간과의 연계성을 확보하기 어려운 실정이다.

건축법 상의 공개공지 위치에 대한 설치기준 또한 ‘일반다중이 도로에서 접근 및 이용에 편리한 장소에 설치한다’로 모호하게 제시하고 있어 공개공지에 대한 접근성, 연계성 등과 관련한 구체적인 조성지침이나 시설기준이 부재하다.

■ 타용도로 사용되는 공개공지

건축주가 공개공지를 타용도로 무단 점용하여 일반인들이 공개공지를 사용하지 못하도록 사유화하고 있는 것도 공개공지의 가장 큰 문제점 중 하나이다.



가판대를 설치하여 영업행위(가산동)



물건적치 및 영업행위(삼성동)



공개공지내 자전거보관소 설치(자양동)

[그림 6] 다른 용도로 사용하는 공개공지

특히 공개공지를 주차장으로 이용하거나 차량진입과 보행동선이 구분되지 않아 휴식 공간으로 활용하기 어렵고, 심지어는 시민들의 보행에 위협을 주는 경우도 있다.

부산지역의 공개공지에 대한 관리 실태조사를 실시한 결과, 의무 설치한 건축물 225개소 가운데 51개소에서 위반사항을 적발하였다.¹⁾

4 도시 공공공간 확보 및 질적 향상을 위한 공개공지 제도 개선방안 연구

부산지역 공개공지 23% 영업장 등으로 둔갑

부산지역 건축물에 부설되는 공개공지 10곳 가운데 3군데가 영업장소나 창고 등으로 둔갑한 것으로 나타났다. 부산시가 부산지역 공개공지에 대한 관리실태 전수조사를 실시한 결과, 의무 설치 건축물 225곳(면적 16만 6449㎡) 가운데 51곳(위반면적 3296㎡)에서 위반사항을 적발해 건축주에게 원상복구 처분했다고 12일 밝혔다. 특히 이번 실태조사에 적발된 51곳은 개방해야 할 공개공지를 불법으로 개조해 영업장이나 물건을 적치하는가 하면 조경시설 훼손, 의자 등 휴식시설물 철거, 주차장 등으로 무단 사용한 것으로 드러났다.

대전지역의 공개공지에 대한 관리실태 조사에서도 122개 공개공지 중 22곳에서 위반사항을 적발²⁾하였으며, 서울도 1100여개소를 점검한 결과 57개소에서 위반사항을 적발하였다.³⁾

서울시 '무늬만 공개공지' 57곳 적발

서울시는 지난달 시내 '공개공지' 1천100여곳을 점검한 결과 57곳에서 위반사항을 적발했다고 4일 밝혔다. 점검 결과 일부 건물주가 공개공지를 영업장으로 사용하거나 조경 시설물을 철거하는 등 사적으로 활용해온 것으로 드러났다. 서울시는 가벼운 위반사항이 적발된 22곳은 원상회복했으며 35곳은 시정지시 등 행정조치했다.



[그림 7] 주차장으로 사용되는 공개공지

■ 관리되지 않고 버려진 공개공지

공개공지가 개인 소유의 부지이지만 공공에게 개방된 공간이기 때문에 건축주가 관리의 의무를 소홀히 하여 이용할 수 없을 정도로 방치된 공간이 발생하기도 한다.

실질적으로 공개공지의 유지관리 주체가 애매한 부분이 있는데, 관련 지자체에서도 공개공지 관련 업무에 관한 담당 주체가 불분명할 뿐만 아니라 별도의 담당부서나 인력이 없어 1년에 한번 시행하는 위반건축물 점검조차도 운영상 어려움이 있다.

1) 2011.10.12, 머니투데이

2) 2011.12.29, 충청일보

3) 2011.10.4, 연합뉴스

실제 서울시에서 실시하는 점검은 시설물 훼손·철거, 주차, 출입봉쇄 등 공개공지의 위반행위를 일시적으로 단속하는 수준이며, 현재 서울시의 관리업무도 주로 위반행위 단속과 물리적 시설물 개선에 주력하고 있다.⁴⁾ 2009년 4월 서울시는 지속적인 관리를 위해 전국 최초로 공적공간 관리시스템을 구축하였으나 아직까지는 실질적인 관리주체인 기초지자체에서 활용도가 떨어지며 관리대장의 내용 또한 미흡한 상황이다.

2) 연구배경 및 필요성

■ 국내 공개공지에 대한 다양한 문제점 지속적으로 대두

1991년 건축법 개정으로 공개공지 제도가 우리나라에 처음 도입된 지 20년이 지났지만 앞에서 살펴본 것처럼 국내의 공개공지는 아직까지도 도심의 공공공간으로서 자리매김하지 못하고 단순히 건축허가나 인센티브를 받기 위한 수단으로 작동하고 있다.

건축법에서 공개공지를 ‘지역의 환경을 쾌적하게 조성’해야 한다는 간단한 목적과 함께 건축연면적 5,000m²이상의 경우 대지면적에 따라 설치하라는 단순한 규정만 제시할 뿐 구체적인 기준이나 방향을 제시하지 않고 있다. 이는 결국 공개공지의 본래 조성 목적인 쾌적한 환경 조성과는 다르게 획일적이고 쓸모없는 도시 공간을 생산하는 결과를 초래하고 있다.

공개공지 조성 이후에는 유지관리가 제대로 이루어지지 않아 이용할 수 없게 버려지는 경우도 많으며, 심지어는 도시환경을 저해하는 경우도 발생하고 있어 공개공지의 조성보다 더 시급하게 해결해야 할 중요한 문제로 지적되고 있다.

■ 공개공지 제도의 효율적 운영을 위한 다양한 연구와 노력에 비해 개선이 어려움

최근 서울시는 이러한 여러 문제점들을 해결하고 공공공간으로서 공개공지의 질적 수준을 향상시키기 위해 다양한 노력을 시도하고 있다. 서울시 중구와 강남구는 공개공지에 대한 가이드라인을 발표하여 공개공지의 유형을 분류하고 디자인가이드라인의 적용뿐만 아니라 관리, 감독의 업무와 관련하여 공적공간 관리대장을 이용한 관리와 공개공지를 알리는 안내판 설치 등 다양한 대안을 제시하고 있다.⁵⁾

4) 최정희(2012), "공개공지의 유지 관리 및 활용도 증진 방안 연구", 『대한건축학회논문집 계획계』, v.28(1), p.252.

5) 중구와 강남구 공개공지 가이드라인 참조

선행연구에서 자세히 살펴보겠지만 공개공지와 관련한 연구 또한 국내외 법·제도를 비교·분석하는 연구를 비롯하여 주요 공개공지의 이용행태를 분석하는 연구, 공개공지 이용활성화를 위한 설계기준 및 가이드라인을 제시하는 연구, 공개공지의 유형에 관한 연구 등 다수가 진행되어 왔으며, 그 결과 또한 다양하다.

1993년부터 2009년까지 국회도서관 웹사이트에서 공개공지로 검색된 연구는 총 84개로 연평균 5.4건의 연구가 진행된 것으로 나타났으며, 특히 최근 들어 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다.⁶⁾ 그럼에도 불구하고 많은 연구의 결과들이 여러 가지 현실적인 한계로 인해 실제 공개공지의 문제점들을 개선시키는데 크게 반영되지 못하고 있다.

■ 도시 공공공간으로서 공개공지의 역할 증대

쾌적한 공공공간은 좋은 도시환경을 조성하는데 있어 가장 기본적인 요소로서 이러한 공간을 확보하기 위해 공공에서 많은 노력을 기울이고 있으나 지자체의 한정된 예산으로는 도심 내 공공공간을 지속적으로 공급하는데 어려움이 있다.

공개공지는 도시민에게 쾌적한 도시환경을 제공하기 위해 ‘민간에 의해’, ‘민간자본’으로 제공되는 중요한 도시공간으로, 지가가 높은 도심에서 공공공간의 확보가 어려워지고 있는 현재의 상황에서 도시의 공공공간으로서 중요한 의미와 가능성을 가지고 있다.

특히 도심지 내 건축물이 고층 및 대형화됨에 따라 공개공지의 면적은 해마다 증가되고 있으며, 도시공간으로서 공개공지가 차지하는 비중과 역할도 커지고 있다. 2012년 4월 기준, 서울시의 공개공지는 1176개소로, 그 전체면적은 여의도공원의 4배에 가까운 910,100m²에 달하여 도시 공공공간으로서 물리적, 경제적으로 차지하는 비중은 이미 무시할 수 없는 수준에 이르렀다.

공개공지를 도시의 공공공간으로 적극 활용하기 위해 현재의 공개공지 제도에서 벗어나 좀 더 다양한 공개공지가 잘 조성되는 동시에 그 공개공지가 양질의 공간으로 유지될 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

■ 국내 공개공지 제도의 운영 전반에 대한 실태 파악과 검토 필요

공개공지가 조성되는 여건과 도시적 상황이 제도가 처음 도입되던 20년 전과 많이 달라졌으며, 공개공지와 관련되는 문제점들이 해결되지 않고 지속적으로 제기되고 있는

6) 한국문화공간건축학회(2009), 『중구 고품격 도시문화명소 창조』, p.5.

현 시점에서 공개공지 제도 운영에 대한 실태를 정확히 파악할 필요가 있다. 그리고 이를 근거로 공개공지 제도에 대해 면밀히 검토하여 공개공지가 도시에서 제대로 기능할 수 있는 제도적 환경을 마련해 주어야 한다.

또한 이제까지 공개공지가 주로 확보에 중점을 두었다면 앞으로는 공개공지의 유지 관리가 중요한 이슈가 될 것이다. 따라서 도시 공간의 효율적 관리와 이용 차원에서 공개공지의 구성과 유지관리 체계에 관심을 기울여야 한다. 이를 위해서는 도시의 많은 공공 공간들처럼 공개공지도 공간의 소유, 구성, 이용, 유지관리의 주체가 모두 다르다는 것에 주목해야 할 것이다.

이렇듯 제도로써 공개공지의 속성과 도시공간으로서 공개공지에 대한 속성을 명확히 이해하여 공개공지 조성 및 유지관리 방향을 설정하고 이에 따른 제도의 개선이 필요할 것이다. 동시에 최근 건축물과 관련된 법과 제도의 개편을 위한 논의가 다양한 방면에서 진행되고 있으므로 이러한 맥락에서 국내 공개공지 제도에 대한 전면적인 검토를 통해 현대도시에 적합한 공공공간으로서의 활용가능성을 모색해야 할 시점이라 생각한다.

3) 연구목적

본 연구는 앞에서 살펴본 여러 가지 공개공지의 문제점들을 해소하고 현실의 제도적 요구를 충족시키기 위해 공개공지 제도의 개선방안을 모색하고자 한다. 특히 도시 공공공간의 양적 확보는 물론이고 도시환경의 질적 향상을 위해 공개공지의 신규 조성뿐만 아니라 기존 공개공지를 포함하는 공개공지의 유지관리 측면을 동시에 살펴보고자 한다.

이를 위해 국내 공개공지의 조성현황과 관련 법·제도의 운영 실태를 조사하여 공개공지 제도의 문제점과 원인을 분석하여 공개공지가 도시의 공공공간으로서 활성화될 수 있는 방안을 마련하고자 한다.

구체적으로는 도시 공공공간으로서 적극 활용될 수 있도록 건축물과 도시적 맥락에 적합한 다양한 공개공지를 조성할 수 있는 방안을 마련하는 동시에 공개공지가 도시공간으로서 지속적으로 작동할 수 있도록 효율적이고 체계적인 운영 및 관리방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위

1) 관련 개념 검토

■ 공개공지

현행 건축법상에서 공개공지는 ‘지역의 환경을 쾌적하게 조성하기 위하여 연면적의 합계가 5000m² 이상인 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설, 업무시설 및 숙박시설에 대지면적의 10% 이하의 범위에서 조성된 소규모 휴식공간’으로 정의하고 있다.⁷⁾

일반적으로 공개공지는 1991년 건축법 개정을 통해 도심지의 환경을 쾌적하게 조성하기 위한 ‘사유대지 안에 일반 대중의 보행, 휴식 등을 위해 상시 개방된 장소’⁸⁾로 알려져 있다.

■ 공개공간

법적으로 공개공간은 현행 건축법 및 동법 시행령에서 사유지 안에 제공되는 공간으로, 공개공지와 혼동의 소지가 있으나 영어로 표기하면 ‘공적인 외부 공간’인 ‘public open space’이다. 즉 일반적인 도시의 외부공간보다는 ‘사유지 내의 공공을 위해 개방된 곳’을 의미한다⁹⁾고 이해할 수 있다.

공개공지 관련 조항이 처음으로 명문화된 1991년 건축법을 비롯해서 1992년 건축법 시행령 및 1993년 개정 서울시 건축조례 이래로 현재까지 공개공지와 공개공간의 개념은 명확히 구분하지 않고 함께 묶어 사용하고 있다.¹⁰⁾

1993년 서울시 건축조례 별표1(도시설계 관련 용어 정의)에서는 공개공간을 ‘건축물의 3층 이하 부분으로서 일반대중에게 상시 개방되는 건축물 안의 공간’이라 정의하였다.¹¹⁾ 그러나 이후 1996년 건축조례 별표1(도시설계 관련 용어 정의)는 건축조례 별표2(도

7) 건축법 제43조, 건축법시행령 제27조제2항(공개공지 등의 확보) (개정2009.11.11)

8) 송진화·안건혁(2004), “공개공지의 이용에 영향을 미치는 입지 요인에 관한 연구”, 「한국도시설계학회 추계 학술논문집」, p.169.

9) 이광석·이정형·이현호(2003), “도시공간에서의 실내공개공지 유형 및 특성에 관한 연구”, 「한국도시설계학회 추계학술논문집」 p.158.

10) 건축법 제26조(공개 공지 등의 확보)의 내용에는 ‘... 대통령령으로 정하는 용도와 규모의 건축물은 일반이 사용할 수 있도록 대통령령으로 정하는 기준에 따라 소규모 휴식시설 등의 공개 공지(공터) 또는 공개 공간을 설치 ...’ 와 같이 공개공지와 공개공간을 함께 언급하고 있으며 시행령과 조례의 경우도 동일하다.(개정 2012. 3. 15)

11) 1991년 개정 건축법 제 67조(공개공지 등의 확보)와 1992년 개정 건축법 시행령 제113조(공개공지 등의 확보) 조항과 관련하여, 1993년 개정 서울시 건축조례 제32조(공개공지의 확보)에서는 ‘공개공지’와 ‘공개공간’의 용어를 법이나 시행령과 일관되게 사용하고 있으나 별표1(도시설계 관련 용어정의)에서는 ‘공개공지’와 ‘공개공간’의 용어 정의 대신에 ‘공공공지’와 ‘공개공간의’의 용어를 정의하고 있음. 여기에서 내려진 ‘공공공지’의 정의는 법이나 시행령에

시설계 관련 용어 정의)로 바뀌면서 공개공간에 대한 조향도 없어졌다.

공개공지와 공개공간은 ‘공지’와 ‘공간’에서 구분할 수 있으며, 통상적으로 전자는 ‘개방된 외부공간’, 후자는 ‘개방된 내부공간’을 의미한다고 볼 수 있다. 그러나 단순히 건물의 내부, 외부의 차이 때문에 공개공지와 공개공간으로 구분하는 것은 바람직하지 않으며 공개공지에 대한 개념과 설치 목적을 바탕으로 많은 사람들이 쉽게 이해할 수 있도록 용어를 통합, 정리하고 이에 대한 적절한 규정을 검토해야 한다.

일반적으로 ‘공지’란 ‘공터’, 즉 ‘빈 땅’의 의미로, 공개공지는 비어있는 땅이 아니라 일반인에게 휴식공간을 제공하고 도시환경을 향상시킬 수 있는 공공의 목적을 가진 곳인 만큼 ‘공개공간’이라는 용어가 더 정확한 표현이라 판단된다.

또한 공개공지와 공개공간을 ‘공개공간’이란 말로 통합시, 건물의 외부와 내부를 ‘외부 공개공간’ ‘내부 공개공간’ 혹은 ‘옥외 공개공간’ ‘옥내 공개공간’으로 구분하는 별도의 수식어를 첨가하는 것이 적절한 표현일 것이다.¹²⁾

■ 기타 관련개념

• 공공공간

공공공간은 기본적으로 성별, 인종, 민족, 나이, 경제적 계층에 구별 없이 시민이면 누구에게나 열려있는 공간이며,¹³⁾ 외부공간은 건물 외부의 공간으로 공원, 녹지, 도로, 광장 등이 포함되며, 주로 도시 내에서 보행, 휴식 등의 기능을 담당¹⁴⁾하는 공간이라 할 수 있다.

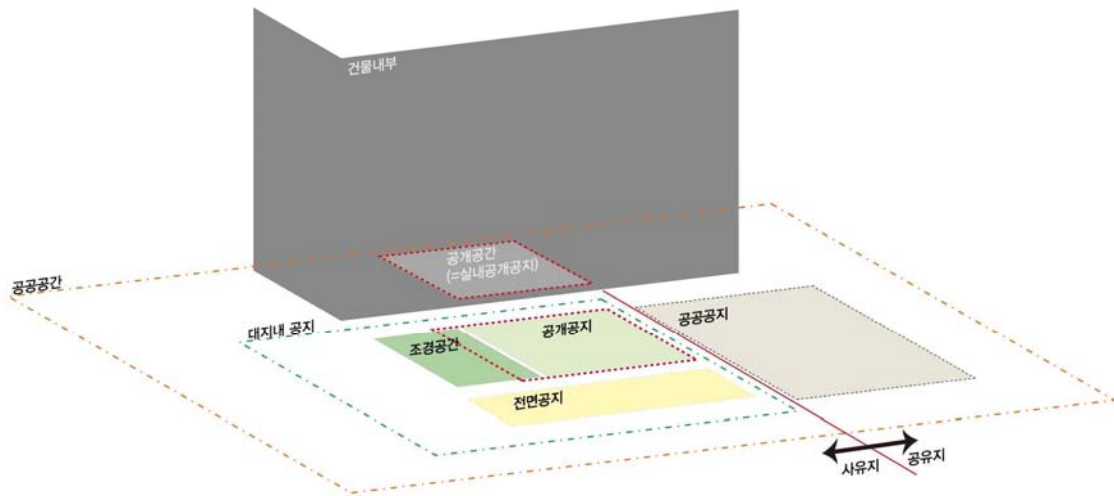
이상민외(2007)에서는 현대 도시의 공공공간이 도시공간에서 서로 이질적인 부분들을 기능적, 시각적으로 연결시키고, 건축물들의 긴장을 완화시키는 개방공간으로서 특성을 가지는 동시에 사회생활을 지원하고 전파하는 매개공간으로서, 그리고 도시문화의 가치를 상징하는 역동공간으로서 특성을 갖고 있음에 주목하고, “공공공간은 공공에게 개방되어 열려있고(개방성), 공공에게 편익과 이익을 제공하며(공공성) 다양한 활동과 커뮤니티케이션을 촉발시키는(매개성, 역동성) 공간”이라 개념적으로 정의하였다.¹⁵⁾

언급된 ‘공개공지’의 정의와 구별할 수 없을 정도로 유사한 것으로 봐서 공개공지와 공공공지를 혼용하여 사용하고 있는 것으로 판단된다.

12) 정석(1994), 「건축 외부공간의 공공성 분석을 통한 협력형 도시공간설계 접근방안」 국토계획, : 서울시 고층 오피스빌딩의 공개공지를 중심으로, 서울대학교 박사논문, p.28~31.

13) 김용승(2009), 「Better Space Better Life, 중구 고품격 도시문화명소 창조」, 한국문화공간건축학회, p8.

14) 정석(1994), 「건축 외부공간의 공공성 분석을 통한 협력형 도시공간설계 접근방안」 국토계획, : 서울시 고층 오피스빌딩의 공개공지를 중심으로, 서울대학교 박사논문, p.17.



[그림 8] 공개공지 관련 개념 검토

• 공공공지

공개공지와 자주 혼용되어 사용되는 공공공지는 국토의계획및이용에관한법률(이하 국토계획법이라고 칭함)에 의거 도시계획시설로서, 국토계획법 시행령 제2조 1항의 2는 공공공지를 공간시설의 하나로 규정하고 있다.¹⁵⁾ 또한 도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙 제59조에서는 공공공지를 시·군내의 주요시설물 또는 환경의 보호, 경관의 유지, 재해대책, 보행자의 통행과 주민의 일시적 휴식공간의 확보를 위하여 설치하는 시설이라 규정하고 있다.

공개공지와 공공 공지를 ‘공개’와 ‘공공’으로 구분할 수 있는데, 전자는 ‘사유지에 공공성을 지니게 된 공지’라면, 후자는 ‘공유지에 조성된 공공성이 있는 공지’를 의미한다.

따라서 용도 자체는 유사하지만 공개공지와 다르게 공공공지는 공공의 영역이므로 대지면적 즉 사업부지 면적에 포함되지 않으며, 용도지역에 따른 건폐율, 용적율에도 공공공지로 제공되는 면적은 포함이 되지 않는다.

• 대지 안의 공지

건축법 제58조에 근거하고 있는 대지 안의 공지는 건축물을 건축하거나 용도를 변

15) 이상민(2007), 「도시 공공공간 개선방향 설정을 위한 개념 정립 및 현황 조사 연구」, 건축도시공간연구소 p.33.

16) 국토계획법 제2조(정의) 6항과 국토계획법 시행령 제2조(정의) 1항의 2에서는 공간시설을 기반시설로서 대통령령이 정하는 ‘광장·공원·녹지·공공공지’이라 정의하고 있다.

경하는 경우, 용도지역·용도지구, 건축물의 용도 및 규모 등에 따라 건축선 및 인접대지 경계선으로부터 6미터 이내의 범위에서 일정한 거리 이상을 띄어야 하는 것으로, 건축선 후퇴에 의한 전면공지 등이 이에 해당한다.

- 전면공지

전면공지는 미관지구나 지구단위계획에 의해 건축선이나 벽면선 등의 지정으로 전면도로 경계선과 건축물 외벽선 사이의 확보된 대지 안의 공지로, 공개공지 등 다른 용도로 지정되지 않은 공지를 말한다. 전면공지는 공개공지와 다르게 인센티브와는 무관한 법적인 개념이다.

2) 연구의 범위

■ 공간적 범위

- 건축법 제43조에 근거하여 조성된 전국의 공개공지

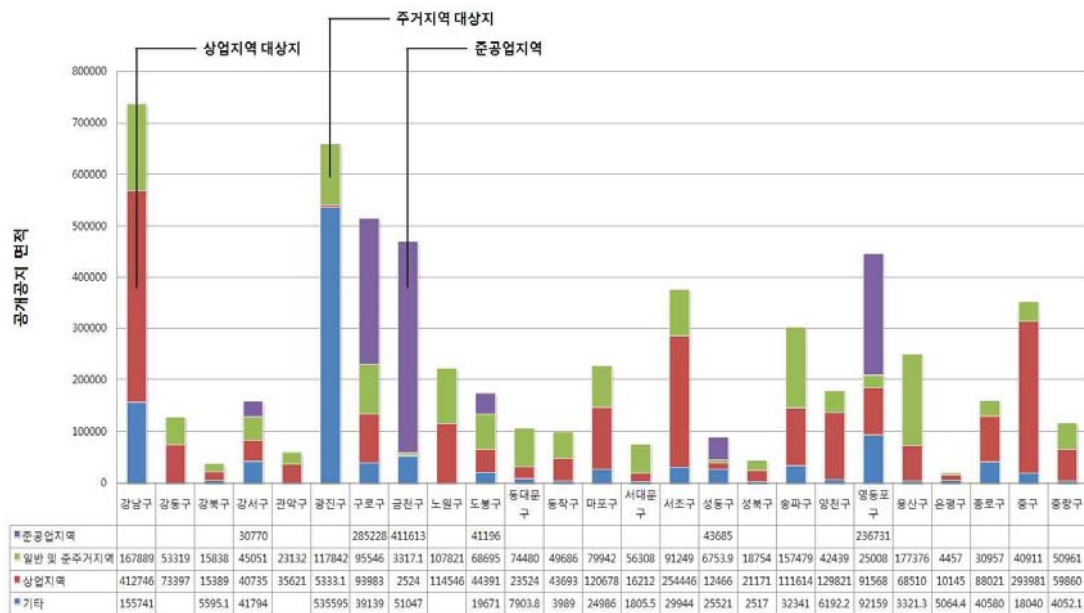
연구대상은 건축법에 근거한 공개공지로, 연구의 공간적 범위는 넓게는 공개공지를 설치대상인 전국의 모든 건축물이라 할 수 있다. 따라서 전국의 공개공지 조성현황을 파악하고자 하며, 이 가운데 공개공지를 별도로 관리하고 있는 서울시, 부산시, 대전시에 대해서는 실제 조성현황과 함께 제도의 운영현황도 파악하고자 한다.

- 가장 많은 개소가 조성된 서울시의 공개공지

본 연구는 공개공지의 조성현황 및 운영·관리체계에 대한 전반적인 내용을 검토하는 동시에, 공개공지가 가장 많이 조성된 서울시를 대상으로 실태조사를 실시하여 공개공지 제도의 현황과 문제점을 심층적으로 분석하고자 한다.

특히 공개공지 조성특성과 그 실태를 정확히 파악하기 위하여 조사대상지를 일반 및 준주거지역, 상업지역, 준공업지역 등 용도지역별로 각 1~2개씩 선정하였다.

상업지역의 공개공지는 대표적인 상업지역인 강남구 테헤란로 일대를, 준공업지역의 공개공지는 최근 아파트형 공장 조성으로 공개공지가 급격히 증가한 금천구 가산디지털단지 일대를, 일반 및 준주거지역의 공개공지는 주상복합형 공동주택이 밀집된 광진구 자양동 일대를 조사대상지로 선정하고 심층적으로 조사한다.



[그림 9] 서울시 공개공지 실태조사 대상지

■ 내용적 범위

본 연구는 공개공지 제도를 크게 조성과 유지관리로 나누어 살펴보고, 제도 개선방안도 이 두 가지 관점에서 제시하고자 하였다. 또한 공개공지의 현황도 실질적인 조성 현황과 제도적 현황, 즉 관련 법제도 및 제도 운영(유지관리) 현황이라는 측면에서 검토한다. 이에 따라 본 연구의 주요 연구내용은 다음과 같다.

• 국내 공개공지 관련 법제도 분석

국내 공개공지 관련 법제도는 건축법과 각 지자체 건축조례를 중심으로 공개공지에 작간접적으로 영향을 미치는 지구단위계획 수립지침, 용도지역별 건축물 조성기준 관련 법령 등을 조사분석한다.

• 전국 공개공지 관련 현황 파악

공개공지는 민간건축물에 의해 조성되는 도시 공간으로서 원칙적으로 각 기초지자체에서 건축물 관련 자료와 함께 관리하고 있으며, 광역자치단체에서는 이러한 기초자치단체의 자료를 취합하고 있다. 최근 서울시에서는 공적공간관리시스템을 구축하여 서울시의 공개공지를 관리하고 있으며, 부산과 대전도 이와 유사한 시스템을 구축한 상태이다.

따라서 본 연구에서는 전국 차원에서 공개공지에 대한 현황을 파악하고, 공개공지를 담당하는 부서 및 담당자, 관련 DB 관리시스템 구축 여부, 정기점검 계획 및 결과, 각 지자체 건축조례의 관련 조항 등에 대해 검토한다.

- 서울시 공개공지 조성 및 운영 실태조사

서울시에 대해서는 특정 대상지를 선정하여 심층적인 실태조사를 실시하여 이를 바탕으로 서울시의 공개공지 제도 운영 및 관리 현황과 그 문제점을 구체적으로 파악하고, 이에 대한 개선방안을 검토한다.

특히 용도지역별 공개공지의 형태, 배치, 부속시설물 등 물리적 현황과 주변 공공공간과의 관계, 교통 및 보행자 동선 체계, 이용자 수 및 행태 등 세부적인 현장조사를 통해 용도지역별 공개공지의 조성 특성 및 이용 실태를 면밀하게 파악한다.

- 해외 공개공지 관련 법제도 분석

해외 관련 제도는 공개공지 제도를 처음으로 도입, 현재까지 운영하고 있는 미국 뉴욕시의 인센티브 조닝제도에 따른 공개공지(Privately Owned Public Space) 제도와 일본의 총합설계제도를 조사분석하였다.

관련 해외사례는 공개공지 관련제도의 도입배경과 변천과정과 함께 주로 공개공지 설치기준, 유형별 세부적인 법적 조성기준, 공개공지의 운영 및 관리체계 등을 조사, 분석하였다. 궁극적으로는 이러한 분석을 바탕으로 국내외 공개공지 제도를 비교하여 국내 제도적 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하는데 시사점을 도출하고자 한다.

- 공개공지 제도개선 방안 제시 및 적용

먼저 도시 공공공간으로서 공개공지를 활성화시키기 위한 제도 개선의 기본방향을 설정하고 이에 대한 구체적인 개선방안을 공개공지의 조성과 유지관리라는 두 가지 측면에서 제시한다.

또한 현실적인 개선방안 제시를 위해 실태조사를 바탕으로 개선안에 대한 시뮬레이션을 통해 적용가능성 검토한다.

3. 연구방법

■ 선행연구 및 관련 법규 검토

공개공지 관련 국내외 선행 연구논문, 보고서 등 그간 연구된 공개공지의 연구동향 및 내용을 파악하고, 선행연구에서 제시된 문제점과 개선 사항, 연구의 한계점 등을 도출하고자 한다.

국내 공개공지 관련 법규는 1991년 건축법에 공개공지 조항이 명문화 된 이후 시점부터 현재까지의 관련 법령 및 지침 등 제도관련 사항을 시기별로 조사하여 공개공지의 제도가 변화된 변천과정을 정리한다. 또한 건축법, 서울시를 비롯한 지자체 건축조례, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 이와 관련된 지구단위계획 수립지침, 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률, 국가산업단지 관리기본계획 등을 중점적으로 분석한다.

국외에서의 공개공지 관련 제도 및 운영실태를 파악하고자 최초 공개공지 제도가 도입된 미국 뉴욕의 공개공지(Privately Owned Public Space) 관련 법령 및 지침 등을 살펴보고, 일본의 관련 제도는 총합설계제도와 관련한 법규 및 지침 등을 검토한다.

특히 공개공지 유형별 조성기준, 정부의 관련부서 및 담당자 업무 등 행정적 현황과 공개공지 관련 심의절차 및 내용, 관련정보 DB구축 사항, 유지관리 시스템 등 중점적으로 비교·분석한다.

■ 전국 현황 및 서울시 공개공지 실태조사

전국 공개공지 현황은 세움터 자료를 바탕으로 하여 각 지자체 건축조례에 따라 공개공지 현황을 예측하였으며, 서울시는 2012년 4월 기준, 서울시 공적공간관리시스템에 등재되어 있는 1176개 공개공지 정보를 활용하고, 추가적으로 현장조사를 실시하여 강남구, 중구, 금천구, 광진구, 용산구 일대의 조사대상지에 관한 정보를 수집, 분석한다.

전국 및 서울시 모두 전체에 대한 공개공지는 용도지역 및 지구, 조성시기, 건축연면적, 대지면적, 건폐율 및 용적률, 건축물 높이 및 층수, 공개공지 면적, 인센티브 적용 등의 항목에 대해 중점적으로 검토한다.

서울시의 경우에는 상업지역, 준공업지역, 주거지역 등 용도지역별 대표할 수 있는 블록 또는 가로를 조사대상지로 선정하고 각 지역별 공개공지 조성 실태 및 특성을 파악

한다. 각 지역별 공개공지의 물리적 형태 및 배치, 부속시설물 설치현황, 주변건물 및 공공공간과의 관계, 공간 내 주요동선, 이용자 수 및 행태 등 세부적인 점검항목(checklist)을 만들어 직접 현장조사를 실시한다.

■ 공개공지 제도개선을 위한 시뮬레이션 시행

본 연구를 통해 제안된 개선방안의 적용가능성 및 실제 효과에 대한 검증작업으로 일정한 조사대상지에 대해 3차원 시뮬레이션을 실시하여 제도개선의 가능성과 실효성, 그리고 구체적인 적용방향을 검토한다. 시뮬레이션은 용도지역별 한 블록(가로)을 선정하여 수행하며, 제도개선 전과 후를 비교할 수 있도록 한다.

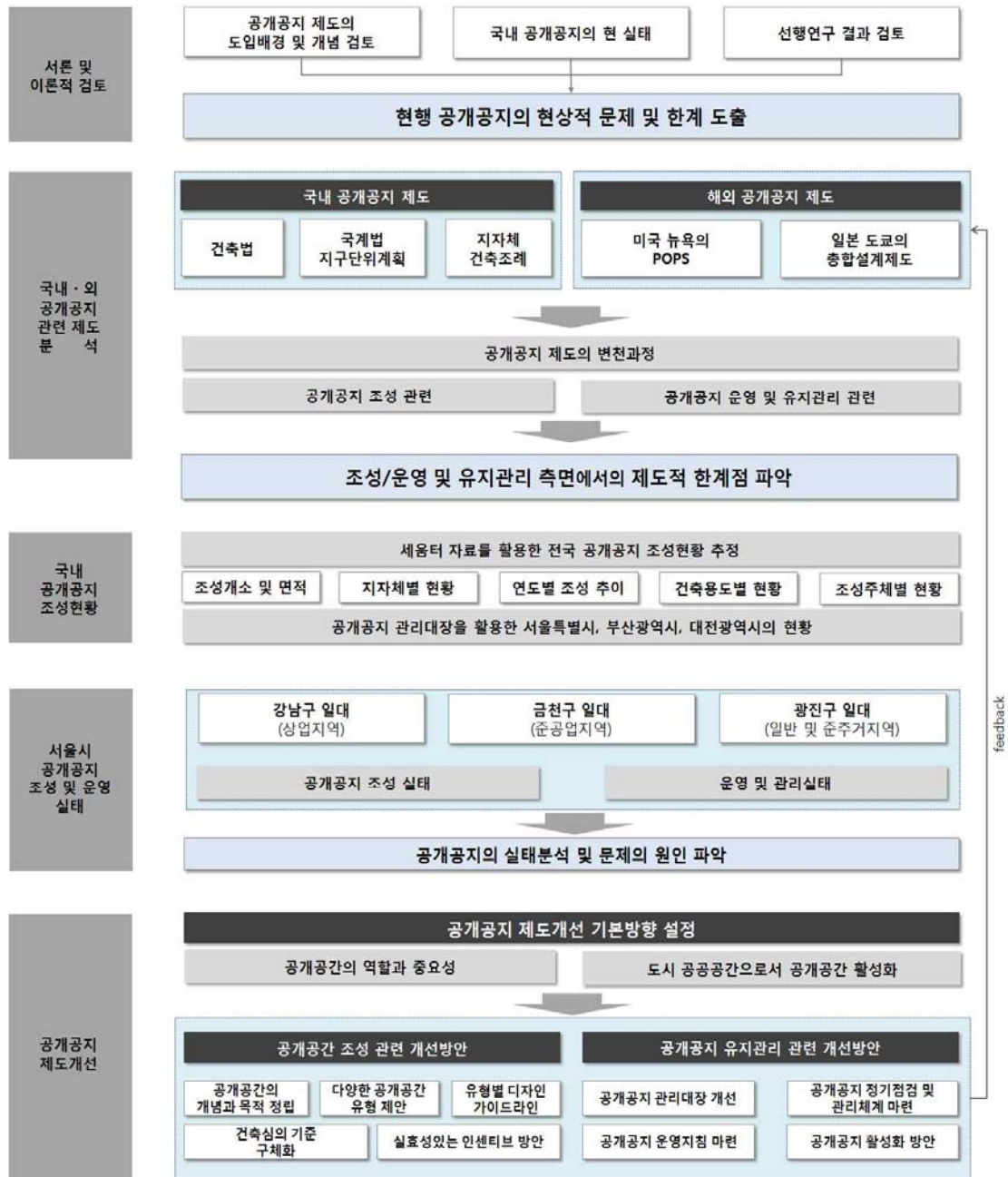
■ 관련 전문가 자문회의 및 실무담당자 업무협의회 개최

공개공지 제도개선 방안을 마련하기 위해 실제 건축물 및 공개공지를 설계한 경험이 풍부한 건축사, 건축심의위원, 담당공무원, 공개공지 선행연구자 등과 지속적인 자문회의를 개최하여 의견수렴을 한다.

공개공지를 무단점용 하는 등 이용과정에서 이행강제금 및 과태료, 세금완화 등 유지관리 측면에서의 행정적 문제에 대한 전문적인 대안을 제시하기 위해 관련 전문가들과 자문회의를 개최한다.

지자체 광역시·도 및 시·군·구 공개공지 담당자를 대상으로 공개공지 DB구축 및 관리, 정기점검 방식 및 결과 활용 등에 대한 대안을 마련하기 위한 인터뷰를 실시하고 관련 담당자들과 업무협의회를 개최한다.

연구의 흐름도



[그림 10] 연구의 구성과 흐름

4. 선행연구 검토

1) 관련 선행연구 현황

공개공지 관련한 선행연구는 ①국내 공개공지 설치규정에 관련된 연구를 비롯하여 ② 공개공지의 이용과 관련하여 이용행태를 분석하는 연구, ③ 해외 관련 제도를 비교 분석하는 연구, ④실내 공개공지 도입에 관한 연구, ⑤공개공지의 유지관리 방안에 관한 연구 등 다수가 있으며, 본 연구에서는 2000년 이후 진행된 연구들을 중심으로 살펴보았다.

■ 공개공지 설치규정에 관한 연구

공개공지 설치와 관련된 제도, 특히 설치 규정과 관련된 연구들이 주를 이루고 있는데, 먼저 김주석외(2002)는 “공개공지의 설치기준에 관한 연구”에서 공개공지의 공공성 증진 및 활성화를 위한 제도방안을 제시하고자 하였다.

정평란(2004)은 “대지밀도에 기초한 공개공지 설치규모 기준에 관한 연구”에서 현행 공개공지 설치규모기준이 합리적이지 못하다는 문제의식에서 출발하여 그 원인을 제도적 측면에서 도출하고, 적정방안을 제시하여 쾌적한 도시환경에 기여할 수 있는 설치기준을 제시하고자 하였다. 특히 성남시와 안양시를 대상으로 대지밀도에 적합한 공개공지 설치규모 기준을 제안하였다.

김문일(2008)은 “건축법상의 공개공지 확보를 위한 규정 연구”에서 건축법과 서울, 부산, 경기도 수원시 건축조례에 의한 현행 공개공지 확보 규정의 합리성을 확보하고 실효성을 향상시키기 위한 개선안을 제시하였다.

한국문화공간건축학회는 2009년 중구와 강남구를 대상으로 한 “중구 고품격 도시 문화명소 창조”와 “공적공간의 문화명소 Upgrade”라는 연구에서 공개공지의 계획방향과 설계지침을 제시하고자 하였다. 특히 중구는 도시환경정비사업으로 공개공지 조성확대될 것을 예상하여 앞으로 조성될 건축물들에 대한 공개공지 디자인가이드라인을 제안하였고, 강남구는 기존 현황 분석을 통하여 문제점을 파악하고 향후 신설될 공개공지에 대한 디자인가이드라인을 제안하였다.

정평란(2010)은 “공개공지 확보와 제도적 요인에 대한 연구”에서 건축법상 의무적으로 설치되는 공개공지외에 건축주의 자발적인 의지로 조성되는 초과공개공지를 대상으로 이러한 공개공지 확보에 영향을 미치는 제도적 요인을 찾아보고자 하였다.

김도경외(2011)은 “서울시 도시환경정비사업 내 공개공지 활성화를 위한 제도개선
에 관한 연구”에서 새롭게 재정비된 도시 및 주거환경정비기본계획의 구역별 개발유도지
침이 공개공지 계획에 있어서 실효성이 있는지에 대하여 관련제도와 비교분석함으로써 현
재의 문제점을 도출하고 개선방향을 제시하고자 하였다.

■ 공개공지의 이용에 관한 연구

이종화외(2001)는 “공개공지 조성실태 및 이용행태 분석에 기초한 공개공지 세부설
계지침 설정에 관한 연구”에서 공개공지의 조성실태¹⁷⁾ 및 시민 이용행태 분석¹⁸⁾결과를
토대로 성공요인과 실패요인을 추출하고, 이용자에게 친근한 공간으로서 공개공지가 조성
되고 최대한 이용되기 위해 필요한 공개공지 설계심의 체크리스트를 제안하였다.

민수영외(2005)은 “도심의 공개공지 이용률 제고방안에 관한 연구”에서 서울시 강
남지역의 테헤란로 주변에 위치한 연면적 5,000m² 이상의 빌딩 주변에 조성된 공개공지
10곳을 선정, 이용률 및 이용 저조 원인을 분석하여 공개공지의 활용도를 향상시킬 수 있
는 방안을 제안하였다.

장하리(2006)는 “공개공지 이용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”에서 공개공지
의 계획요소가 이용특성에 미치는 영향력을 분석하여 향후 도시설계에 있어서 공개공지
조성지침 수립과 적정 인센티브 설정에 필요한 기초자료를 제공하였다.¹⁹⁾

정창구외(2008)는 “조성위치에 따른 도시 고층사무소건축물 공개공지의 공공성에
대한 이용자만족도 연구”에서 도시 고층 사무소건물 내 공개공지를 대상으로 현황분석을
통하여 계획특성을 도출하고, 일반도시민의 이용활성화를 목적으로 이용자만족도 조사를
통하여 공개공지의 계획유형별 공공성 확보에 대한 평가를 실시하였다.

호창기외(2008)는 “도시 공개공지 유형에 따른 중요도와 만족도에 관한 분석 연
구”에서 공개공지의 계획 유형을 도출하고, 공개공지 유형별 주 이용자의 행태를 분석하

17) 공개공지 조성실태 분석항목은 공개공지의 대지내 위치, 단위공개공지의 규모, 시각적 다양성 잠재적 이용권과
식별성 경계지역, 미기후상태, 앓을 장소, 장식시설 및 서비스시설 상태, 유지관리 등을 선정하였다.

18) 공개공지에 대한 이용자 이용행태 분석항목은 이용자수, 이용시간, 이용방식(그룹 혹은 개인), 이용시 활동
유형(대화 혹은 휴식), 이용상의 특이점 등을 선정하였다.

19) 공개공지 이용에 영향을 미치는 변수로서 접근성, 개방성, 편리성, 심미성, 관리성의 측면에서 공개공지 위
치, 공개공지접도면수, 횡단보도와와의 거리, 지하철역과의 거리, 버스정류장과의 거리, 인접보도폭, 인접보도 길
이, 공개공지 출입구폭, 천장차폐율, 측면차폐율, 벤치길이, 공개공지면적, 녹지율, 환경조형물, 바닥평탄도, 관
리상태, 보행량, 건물연면적, 지하층 용도 등을 설정하였다.

여 이용자의 중요도와 만족도가 높은 공개공지 특성을 추출하였다.

강윤희외(2010)는 “테헤란로변 공개공지의 이용실태 분석에 관한 연구”에서 테헤란로의 공개공지 이용 유형을 구분하여, 유형별 공개공지 특성을 분석하여 공개공지의 제도 개선방안을 제안하였다.

이윤석(2010)은 “이용자 중심의 공공공간 조성방향 연구”에서 테헤란로의 공개공지를 대상으로 실제 이용자들의 만족도 및 이용패턴을 분석하여 바람직한 공개공지 조성 방향을 실증적으로 제시하고자 하였다.

■ 해외 공개공지 관련 제도에 관한 연구

서수정외(2003)는 “공동주택단지 내 공개공지 확보를 위한 총합설계제도의 운영방안에 관한 연구”에서 도심지 공동주택단지에 공개공지 제도의 도입 타당성을 검증하기 위하여 일본의 총합설계제도의 운영방안과 적용실태를 분석하여 고액공지제도의 적용 효과를 밝혀내고자 하였다.

김세용(2005)은 “해외대도시의 공개공지 제도 운영사례조사 및 시사점”에서 뉴욕시 공개공지 제도를 분석하여 시사점을 도출하고, 이를 서울시에 적용할 수 있는 방안을 찾고자 하였다.

변혜선(2006)은 “도시외부공간으로서의 공개공지 이용에 관한 연구”에서 후쿠오카시의 공개공지 이용실태를 파악하여 문제점을 도출하고, 건물위치와 건물속성 간의 관계를 밝혀 추후 공개공지 조성에 활용하고자 하였다.

김지엽외(2007)은 “공개공지 조성을 위한 뉴욕시 조닝제도의 문제점 및 개선방안 연구”에서 뉴욕시의 공개공지 현황을 살펴보고 조닝제도 안에서 공개공지의 한계와 발전 방향을 제시하고 우리나라의 도시환경 개선에 필요한 시사점을 도출하였다.

■ 실내공개공지 관련 연구

이광석외(2003)은 “도시공간에서의 실내공개공지 유형 및 특성에 관한 연구”에서 실내공개공지의 바람직한 유형을 제시하고, 해외사례 등의 고찰을 통해 국내제도에 규정되어 있지 않은 실내공개공지의 계획방향을 제안하였다.

윤지혜외(2005)는 “도시공간에서의 실내공개공지의 필요성과 공공성에 관한 연구”

에서 현재까지 조성되거나 운영되고 있는 실내공개공지의 현황을 파악하여 도시 공간에서 어느 정도 공공성에 기여하고 있는 분석평가하였다.

■ 공개공지 유지관리에 관한 연구

엄봉운(2011)는 “대형건축물 공개공지의 조성 및 관리실태 분석”에서 대구광역시의 공개공지를 대상으로 관리상태와 활용성 등에 대한 현장 실태조사 및 평가를 실시하고, 조사, 분석을 통해 나타난 공개공지의 문제점들에 대한 개선방안을 제시하였다.

최정희(2012)는 “공개공지의 유지관리 및 활용도 증진 방안 연구”에서 서울시, 뉴욕시, 도쿄도를 사례로 공개공지의 관리 및 개선 현황을 분석하여 공개공지의 관리 및 활용방안을 제시하였다.

[표 1] 주요 선행연구에 나타난 공개공지 문제점과 개선방안

구분	연구과제명 /연구자(년도)	주요 문제점	개선방안	주요 분석대 상
공개공지 설치규정 관련 연구	공개공지의 설치기준에 관한 연구 /김주석외(2002)	- 현재 공개공지 설치기준이 일반보행자의 인지 및 이용의 편의성 확보가 어려움 - 일본에 비해 조성기준이 미흡함	- 일반 보행자가 쉽게 인지하고 접근할 수 있는 공간을 조성할 수 있는 설치기준 필요 - 공개공지와 공공보행가로의 접면길이:공개공지의 최대깊이=1:2로 제안	서울시 공개공지
	대지밀도에 기초한 공개공지 설치규모 기준에 관한 연구 /정평란(2004)	-대지면적에 따라 결정되는 설치규모의 문제 -현실적이지 못한 연면적 구간 구분 -건축기준완화 규정의 문제	-연면적 기준 적용 -대지면적 기준시 연면적 구간 구분 개선 -건축기준완화제도 개선(보장형기준, 단일완화항목 적용, 제도간 보완 등)	성남시, 안양시 공개공지
	건축법상의 공개공지 확보를 위한 규정 연구 /김문일(2008)	-공개공지 관련 완화기준의 범위 등의 부재 -공개공지 설치대상에 대한 구분 없이 일률적인 완화기준적용 -조경면적과 공개공지면적 중복인정의 문제	-공개공지 확보를 위한 적정 건폐율 -건축기준의 완화적용에 형평성 확보 -조경면적을 공개공지 면적으로 산정하는 현행 규정 개선 -건축법과 지구단위계획에서의 인센티브 완화적용 중복 방지	건축법, 서울, 부산, 수원시 건축조례
공개공지 이용에 관한 연구	공개공지 조성실태 및 이용행태 분석에 기초한 공개공지 세부설계지침 설정에 관한 연구 /이종화외(2001)	-이용자들에게 친근하지 못한 형식적인 공개공지 조성	-공개공지 설계심의 체크리스트 제안(위치, 규모, 식별성, 미기후, 경계지역, 앉을자리, 장식시설, 이용자 서비스 시설, 공간의 기능과 활동 등 포함)	광주시 공개공지

구분	연구과제명 /연구자(년도)	주요 문제점	개선방안	주요 분석대 상
	공개공지 이용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 /장하리(2006)	-공개공지 이용에 영향을 미칠 것으로 예상되는 20개 변수 설정	-공개공지의 위치, 지하철역과의 거리, 측면차폐율, 벤치길이, 녹지율, 바닥평탄도, 보행량, 건축물연면적, 지하1층 용도가 공간 이용에 영향을 주는 주요요소로 작용	강남구 테헤란로 공개공지
	도심의 공개공지 이용률 제고방안에 관한 연구/민수영외(2005)	-연면적과 용도로 결정되는 공개공지 조성기준 -접근성, 연계성 등 구체적인 조성지침과 시설기준 부재 -공동설치에 대한 기준 부재로 소규모 조성이 다수 발생	-공개공지 평가기준 마련하여 탄력적인 제도 운영 -주변 건물공지와의 연계개발을 통한 이용률 증대 -공개공지간의 연계 확보를 위한 지구단위계획제도의 활성화	강남구 테헤란로 공개공지
	조성위치에 따른 도시 고층사무소건축물 공개공지의 공공성에 대한 이용자만족도 연구/정창구외(2008)	-공공성이 부족하여 공개공지가 적극적으로 활용되지 못함	-식별성, 접근성, 편리성, 다양성, 연계성, 개방성, 심미성, 관리성 등 8개 항목으로 이용자 만족도 평가 -전면일자형, 전면내부형, 전면분산형, 내부위요형 순으로 공공성에 대한 이용자만족도가 높음	강남구 테헤란로 공개공지
	이용자 중심의 공공공간 조성방향 /이윤석(2010)	-인센티브 부여체계와 조성관련 지침이 실제 이용측면을 고려하지 않아 공개공지가 이용자 중심으로 조성되지 못함	-이용자 중심의 공개공지 조성정도에 따른 인센티브 부여 -이용량 높은 입지특성 및 이용측면에 바람직한 형태 유형 반영 -인센티브 부여체계와 지침의 일체화 및 유형별 모델 제시 -실제 이용에 기반한 조성지침의 개선	강남구 테헤란로 공개공지
실내 공개공지 관련 연구	도시공간에서의 실내공개공지 유형 및 특성에 관한 연구 /이광석외(2003)	-실외공개공지만 인정하는 공개공지 제도의 경직성	-실내공개공지의 유형과 계획요소, 계획방향 도출	서울시 실내공개공지 17개소
공개공지 유지관리에 관한 연구	대형건축물 공개공지의 조성 및 관리실태 분석 /엄봉훈(2011)	-공개공지의 조성 및 관리실태 파악이 이루어지지 않음	-공개공지 설치 강화 -공개공지 조성모델 설정과 심의강화 -사적전용방지 방안 마련 -표지판설치 -공개공지개선을 위한 행정적, 재정적 지원체계 마련 -시민참여 모니터링	대구시 공개공지
	공개공지의 유지 관리 및 활용도 증진 방안 연구 /최정희(2012)	-기존 공개공지의 개선및 체계적인 유지관리 미흡	-전문적인 점검 제안 -지역사회의 적극적인 참여 유도 -공개공지의 활용방안 모색	서울시, 뉴욕시, 도쿄도

2) 선행연구의 한계 및 차별성

선행연구들은 건축법 제43조와 시행령 제27의 2에 의해 설치되는 공개공지에 대해 현 제도의 틀 안에서 공개공지의 양적인 확보를 위한 설치기준, 공개공지 규정 자체의 합리성이나 실효성, 공개공지 확보에 의한 인센티브의 적절성 등에 대해 주로 검토하고 이에 대한 대안을 제시하고 있다. 또한 공개공지의 확보 뿐만 아니라 질적 향상을 유도하기 위해 공개공지 이용 측면에서 이용자 행태나 만족도를 조사하여 공개공지의 조성방향을 개선하고자 하는 연구들도 진행되었다. 연구의 대상도 주로 서울, 특히 강남구 테헤란로에 조성된 공개공지였으며, 이외에는 수원, 성남, 안양, 광주, 대구 등 주로 밀도가 높은 대도시의 공개공지 일부를 다루고 있다. 또한 선행연구들은 주로 공개공지의 조성과 관련된 측면에서만 접근하였으며, 조성된 공개공지의 유지, 관리에 대한 연구는 최근에 소수 진행되었다.

이제까지 공개공지의 여러 가지 문제점과 제도적인 한계를 극복하기 위해 다양한 선행연구가 이루어졌지만 대부분이 건축법 또는 건축조례에 근거한 설치규정, 인센티브 제도 등 현 제도적 틀 안에서 부분적으로 접근하여 제한적인 개선 방안을 제시하고 있다. 그러나 공개공지 제도의 여러 문제점들은 보다 근본적으로 제도 자체의 한계에서 비롯된 것들이 많으므로 이에 대한 검토와 개선이 조성에서부터 유지관리에 이르기까지 종합적으로 이루어질 필요가 있다.

따라서 본 연구는 도시 공공공간의 양적 확보는 물론이고 도시환경의 질적 향상을 위해 공개공지라는 제도를 적극적으로 활용하기 위하여 현재 운영되고 있는 공개공지 제도에 대한 종합적인 검토를 전제로 한다.

무엇보다도 공개공지의 조성·운영·관리라는 두 가지 측면에서 문제점과 원인을 살펴보고 그 개선방안을 제시하려 한다. 특히 공개공지 제도 도입이후 국내 공개공지의 조성 현황을 종합적으로 파악하고자 전국의 공개공지 조성 현황과 관련조례를 비롯한 제도 운영 현황을 조사, 분석하여 공개공지 제도에 대한 총체적이면서도 구체적인 개선방안을 제안하고자 한다.

제2장 국내 공개공지 관련 법·제도

1. 국내 공개공지 제도의 도입과 변천
2. 공개공지 관련 법제도 현황
3. 공개공지 관련 건축조례 분석
4. 국내 관련 법제도의 특성 및 한계

1. 국내 공개공지 제도의 도입과 변천

■ 건축법에서의 변천과정

1991년 건축법 전면개정으로 공개공지 조항이 명문화되기 이전까지 우리나라에서는 일부 예외적인 조치 등을 제외하고는 공개공지 관련 법·제도가 마련되지 않았다.

그러나 이미 오래 전부터 공개공지의 필요성은 제기되고, 국외 관련 법·제도에 대한 연구가 이루어졌으며, 대부분의 도시설계보고서에서 공개공지 또는 공공공지가 도시설계 지침에 적용되어 부분적으로는 공개공지 관련 제도가 도시설계제도와 더불어 시행되어온 것으로 보인다.²⁰⁾

1991년 건축법 제8장 도시설계 등 제 67조(공개공지 등의 확보)가 제정되면서, 도시설계 내용 중 하나의 조항으로 공개공지가 규정되었다. 당시 공개공지 확보는 도시계획적 수법으로 관리되는 도시설계에 포함되어 집단적 규제로 인식하였으며, 그 후 도시설계가 도시계획법으로 이관되면서 현재는 하나의 조항으로 건축법에 규정되어 건축행위시 개별적인 규제를 받게 되었다.²¹⁾

공개공지 관련 법·제도는 1991년 건축법 제 67조(공개공지 등의 확보)로 처음으로 법

20) 정석(1994), 「건축 외부공간의 공공성 분석을 통한 협력형 도시공간설계 접근방안: 서울시 고층 오피스빌딩의 공개공지를 중심으로」, 서울대학교, 박사학위논문, p.35.

21) 김문일(2008), “건축법상의 공개공지(公開空地) 확보를 위한 규정 연구”, 『대한건축학회논문집』, vol.24(12), p.94.

제화 된 이래, 1992년 건축법 시행령 제113조(공개공지 등의 확보)과 1993년 서울시 건축조례 제32조(공개공지의 확보)에 의해 구체적인 기준이 규정되었다. 그리고 1999년도에 공개공지 조성대상 용도를 일반주거, 준주거, 상업, 준공업, 도시화의 가능성이 크다고 인정한 지역으로 명시한 이후 현재까지 크게 개정된 사항은 없다.

■ 건축법 시행령에서의 변천과정



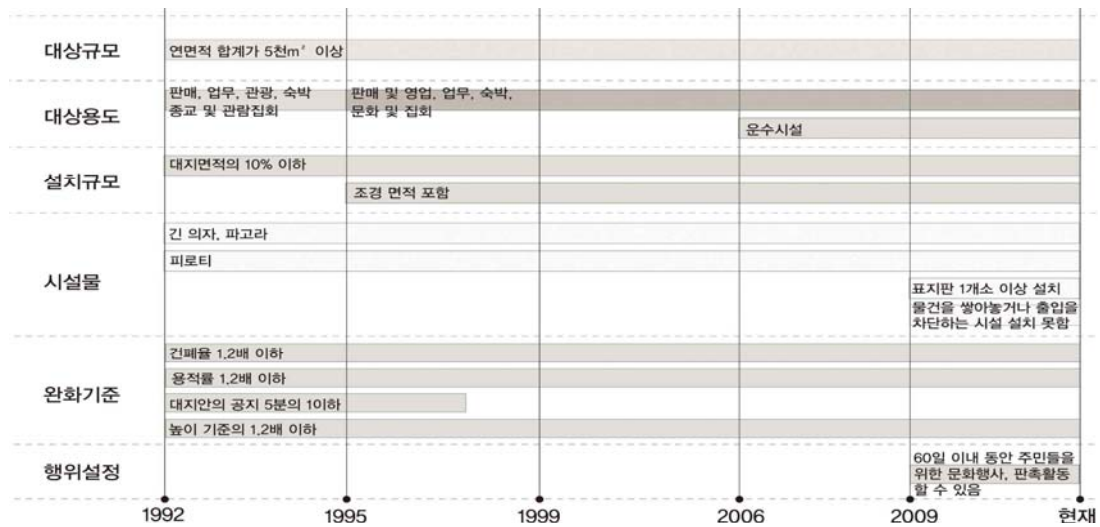
[그림 11] 건축법 공개공지 변천과정

건축법 시행령은 공개공지 관련하여 1995년, 1999년, 2006년, 2009년 등 4번에 걸쳐 개정되었으나 공개공지 조성에 큰 변화를 줄 수 있는 설치대상의 규모, 설치규모, 완화기준에 해당되는 사항은 매우 경미하게 개정되어 1991년 제도 도입당시와 큰 차이는 없다.

1995년도 시행령 개정에서는 대상용도에 있어서 종교시설을 제외시키는 대신 문화시설을 포함시키고, 설치규모에 있어서는 공개공지 면적에 조경면적을 포함할 수 있도록 규정하였다. 또한 완화기준은 초창기 건폐율, 용적율, 대지안의 공지, 높이기준 등 4가지 방식의 완화기준에서 건폐율에 대한 완화기준을 삭제하였다.

1999년도에는 완화기준 중 대지안의 공지에 관한 기준만을 삭제하였으며, 현재에 이르기까지 ‘건축 용적율의 1.2배 이하, 높이기준의 1.2배 이하’라는 완화조항은 유지되어 오고 있다.

2006년도에는 대상용도에 있어서 운수시설이 포함되었으며, 2009년도에는 설치시설물로 안내표지판 설치 의무화 조항과 함께 시민의 접근을 방해하는 장애물 설치에 대한 금지조항이 포함되었으며, 이용행위에 있어서 60일 이내 동안 주민을 위한 문화행사, 판촉활동을 할 수 있도록 개정되었다.



[그림 12] 건축법 시행령 공개공지 변천과정

■ 서울시 건축조례에서의 변천과정

공개공지에 대한 보다 구체적인 설치기준은 지방자치단체에서 제정·운영되는 건축조례에서 규정하고 있다. 245개 지자체 중 공개공지에 관한 내용을 건축조례에 포함하고 있는 지자체는 151개 시·군이나 공개공지가 가장 많이 조성되어 있는 서울시 건축조례의 내용에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 지자체 건축조례를 대표할 수 있는 서울시 건축조례를 중심으로 공개공지 제도의 변천과정을 검토하였다.

서울시는 공개공지가 법제화된 1991년 이래 현재까지 서울시 건축조례는 11회에 걸쳐 개정되었으며, 이 중 조성 기준에 큰 변화가 있었던 것은 총 9회로 조사되었다. 이 중 공개공지의 면적 및 형태를 변화시킬 수 있었던 유의미한 시점은 1994년, 1996년, 1998년, 2007년 등 4회가 있었다.

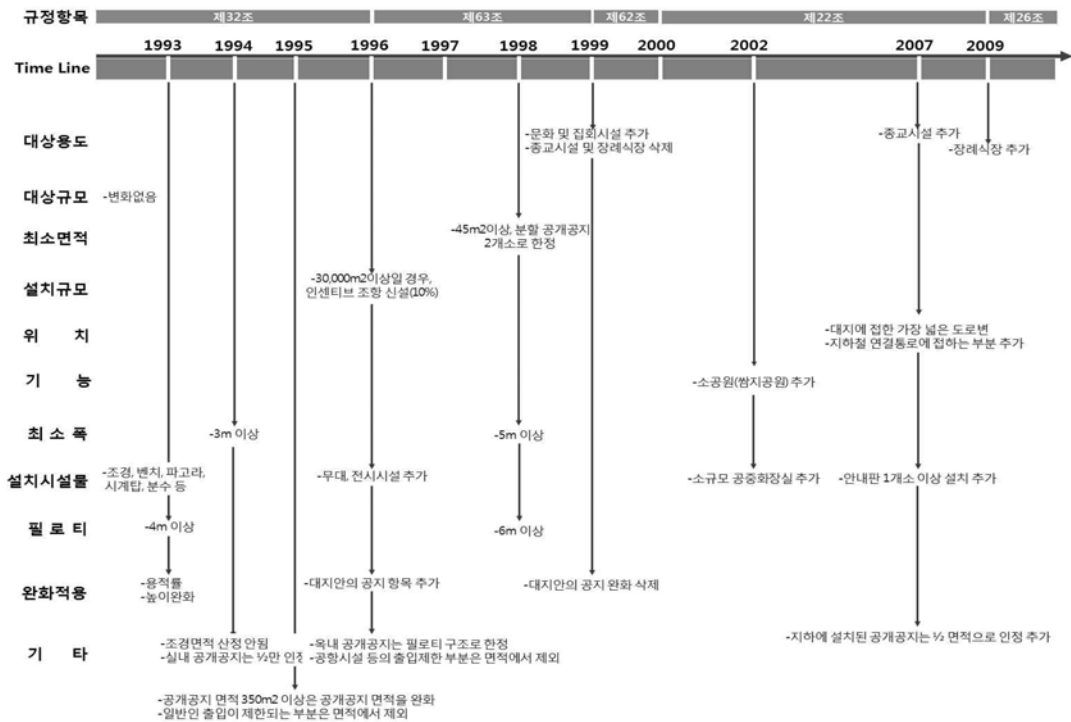
첫 번째 개정이 있었던 1994년에는 건축조례에서 최소폭 3m 이상 확보기준이 포함되고 조경면적은 공개공지면적에서 제외시켰으며 실내 공개공지는 1/2만 인정한다는 내용을 추가시켰다.

1996년도에는 이전까지의 개정사항을 보다 구체화시켰는데, 우선 건축 연면적 30,000m² 이상일 경우 대지면적의 10%를 공개공지로 조성하도록 하는 규정이 신설되어 건축물이 대형화되는 현상을 반영하였으며, 실내 공개공지에 대한 범위를 필로티 구조로 한정하였다.

1998년에는 처음으로 공개공지의 최소면적을 45m²이상, 분할공개공지 2개소로 한정하는 조항이 생겨났으며, 최소폭도 기존 3m에서 5m이상으로 강화시키고, 실내 공개공지로 인정하는 필로티 구조에서 높이를 6m이상 확보할 것을 규정하였다.

2007년에는 공개공지에 대한 위치를 대지에 접한 가장 넓은 도로변, 지하철 연결통로에 접하는 부분에 설치할 것을 규정²²⁾하였으며, 일반인이 쉽게 공개공지를 인지할 수 있도록 안내표지판 설치를 의무화하였다.

건축조례에서 규정하고 있는 공개공지 설치기준 항목별 변화과정을 살펴보면, 공개공지의 최소면적 및 최소폭, 공개공지 위치에 대한 조항이 생겨나면서 서울시 공개공지의 구성과 이용행태에 있어서 많은 변화가 있었으며, 타 지자체의 건축조례에도 큰 영향을 미친 것으로 판단된다. 하지만 공개공지의 질적인 측면에 큰 영향을 미칠 수 있는 설치대상의 용도 및 규모, 설치규모, 기능, 설치시설물, 완화적용 등에 대해서는 지난 20년간 큰 변화 없이 건축법의 내용을 준용하고 있다.



[그림 13] 서울시 공개공지 건축조례 변천과정

22) 지하철 연결통로에 접하는 부분으로 지하콘코스 형태의 공개공지는 1/2 면적만 인정하도록 규정하고 있다.

2. 공개공지 관련 법·제도 현황

1) 조성관련

■ 건축법

일반주거지역, 준주거지역, 상업지역, 준공업지역²³⁾에 건축물의 용도 또는 규모에 따라 지역환경을 쾌적하게 조성하고, 시민이 자유롭게 사용할 수 있도록 소규모 휴식시설 등의 공개공지 또는 공개공간을 설치하도록 건축법 제43조(공개공지 등의 확보)에서 규정하고 있다.

해당 지역 내 건축연면적의 합계가 5,000m²이상인 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설, 업무시설 및 숙박시설과 그 밖의 다중이 이용하는 시설로서 건축조례로 정하는 건축물은 대지면적의 10%이하로 공개공지를 설치하도록 건축법 시행령 제27조 2(공개 공지 등의 확보)에서 규정하고 있으며, 지자체 조례에 따라 공개공지 설치시 건축법 제56조(용적율), 제60조(높이제한)의 규정을 완화 적용할 수 있도록 명시²⁴⁾하고 있다.

건축법 시행규칙 제26조의3(공개공지 등의 표지판)에서는 공개공지 등의 범위와 면적, 관련시설을 알기 쉽게 표시하여 해당 공개공지 등의 주요 출입구에 안내표지판 설치를 의무화하고 있다.

■ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제46조(제1종 지구단위계획구역 안에서의 건폐율 등의 완화적용)에서는 제1종 지구단위계획구역 안에서 공개공지 또는 공개공간에 대하여 의무면적을 초과하여 설치한 경우에 용적률 및 높이제한을 완화할 수 있도록 규정하고 있다.

※용적률 완화기준 = 「건축법」 제43조제2항에 따라 완화된 용적률+(당해 용도지역에 적용되는 용적률 × 의무면적을 초과하는 공개공지 또는 공개공간의 면적의 절반 ÷ 대지면적) 이내

※높이제한 완화기준 = 완화된 높이 + (「건축법」 제60조에 따른 높이 × 의무면적을 초과하는 공개공지 또는 공개공간의 면적의 절반 ÷ 대지면적) 이내

23) 이외에 기타 특별자치도지사 또는 시장군수구청장이 도시화의 가능성이 크다고 인정하여 지정, 공고하는 지역

24) 공개공지를 설치시 용적율과 높이제한의 규정을 해당 지역 또는 건축물에 적용하는 기준의 1.2배 이하 범위 내에서 완화적용할 수 있도록 하고 있다.

■ 국토해양부 지구단위계획 수립기준(2012.4)

지구단위계획 수립지침에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 규정하고 있는 용적률과 높이제한 완화 조항과 더불어 건축물 건폐율 기준에 대해 추가적으로 언급하고 있으며, 공개공지의 위치, 필로티 높이, 공개공지 배치와 조성방식, 형태 등에 대한 검토 사항을 규정하고 있다.

건축물의 규모 산정에 대한 기본원칙으로 녹지·공개공지 등이 적절히 확보되어 보행 공간 및 녹지공간이 확충되도록 건폐율을 따로 정할 수 있도록 규정하고 있으며, 건폐율 계획 또는 공동개발대상지를 지정할 시 대지내 공개공지의 확보나 인접대지경계선에서 띄어야 할 거리, 전면 건축선 후퇴, 조경확보면적의 기준, 옥외주차장의 확보규정 등을 고려하도록 명시하고 있다.

공개공지에 대한 내용은 지구단위계획 수립지침 「제13절 공개공지 등 대지내 공지」를 별도로 구성하여 세부적인 내용을 제시하고 있다. 한개 필지에 국한되는 대지내 공지의 지정은 가급적 지양하고 가구 및 획지내 대지 상호간 또는 가구 및 획지의 연계체계, 보차(步車) 혼용통로 지정시에는 벽면한계선을 병행 지정하도록 하고 건축물 내부 공중회랑(空中回廊) 또는 필로티로 조성된 공공통로에 대한 적용에 대해 고려할 것을 명시하는 등 공개공지 조성시 고려사항도 규정하고 있다.

[표 2] 국토해양부 지구단위계획 수립지침 내 공개공지 관련 주요 내용

-
- | |
|--|
| ① 공개공지를 피로티구조로 할 경우에는 유효높이가 4미터 이상이 되도록 한다. |
| ② 공개공지를 광장으로 조성하고자 하는 경우에는 건축물의 전면에 배치하도록 한다. |
| ③ 지역별 특성과 관련된 외부공간 조성 및 보행환경 개선을 위하여 전면공지, 공개공지, 공공공지, 대지내 조경, 보차혼용통로, 공공보행통로 등에 대한 배치와 조성방식 및 형태 등을 검토한다. |
| ④ 공공통로의 경우에는 필로티나 공중회랑형 등도 인정하여 적극적으로 활용하도록 하며, 공개공지의 위치를 분산시키지 말고 가급적 인접대지와 면한 부분에 배치하여 유효하게 활용하도록 고려한다. |
| ⑤ 공개공지를 확보하고자 하는 경우에는 인접대지와의 관계뿐 아니라 지구단위계획구역 전체의 도로망, 녹지축 등과 연계될 수 있도록 한다. |
-

■ 서울시 지구단위계획 수립기준(2010.6)

서울시 지구단위계획에서는 공개공지에 대해 보다 구체적이고 자세한 내용으로 계획기준을 제시하고 있으며, 주로 획지계획, 용적률 및 인센티브 계획, 건축물 배치 및 형태 계획, 특별계획구역, 공공부문계획, 도시·건축공동위원회의 구성 및 운영 부문에 포함되어 있다.

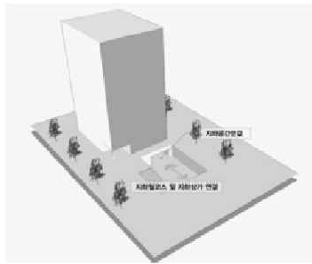
획지계획 수립기준에는 “공동개발 계획 수립시 함께 계획되는 주차출입구, 공개공지 위치지정, 공공보행통로 등은 공동개발 계획 변경시 연동해서 적용되는 지침을 마련하여 불필요한 변경절차를 거치지 않도록” 규정하고 있으며, 용적률 및 인센티브 계획기준에서는 대지내 공지의 인센티브 세부기준이 포함되어 있다.

[표 3] 서울시 지구단위계획 수립지침 내 대지내 공지의 인센티브 세부계획기준

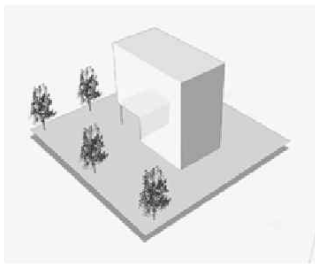
대지내 공지	공개공지	$\text{기준용적률} \times \{(\text{설치면적} - \text{의무면적}) / \text{대지면적}\} \times 3 \text{ 이내}$	조성 형태에 따라 계수조정 가능 (피로티, 개방형 구조 등)
	쌈지형, 침상형 공지	$\text{기준용적률} \times (\text{제공면적} / \text{대지면적}) \times 3 \text{ 이내}$	
	건축한계선, 건축지정선	$\text{기준용적률} \times (\text{제공면적} / \text{대지면적}) \times 3 \text{ 이내}$	

특히 최근 민간부문의 건축을 통해 확보되는 전면공지, 공개공지, 측면공지, 보행통로 등이 그동안 양적 공급 위주로 조성되었고, 특히 공개공지의 사유화, 공공공간 및 공용공간 통합적으로 계획되지 못한 것을 문제점으로 지적하며, 건축물 배치 및 형태 계획부분에 공개공지 관련 사항을 보다 구체적으로 다루고 있다.

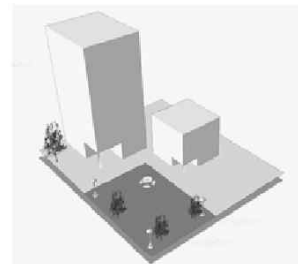
서울시 지구단위계획 수립지침에서는 공개공지 조성형태에 따라 개방형, 침상형, 필로티형 등 3가지 유형으로 구분하여 각각의 개념을 설명하였다.



개방형 공개공지 : 보행로와 간선 도로변에 인접하여 개방된 공개공지



침상형 공개공지 : 지하철 역사 및 지하보도(상가)등의 시설과 연계하여 일반인의 이용이 상시 가능하도록 썬큰(sunken)수법 등으로 조성된 옥외로 개방된 형태의 공개공지



피로티형 공개공지 : 접지층에 있어서 기둥 등의 하중을 지지하는 구조체 이외의 외벽, 설비 등을 설치하지 않고 개방시킨 구조

[그림 14] 서울시 지구단위계획 수립기준의 공개공지 유형

대지 내 공지의 조성을 비롯한 공공부문계획 부문의 수립기준은 국토해양부에서 제시한 수립지침과 기본방향은 동일하나 필로티 구조의 유효높이를 6m로 확대시켰고 침상형 공개공지의 경우 지하철 역사 및 지하보도 등과 시설 연계를 권장하며, 주변대지의 전

면공지, 공개공지, 보차혼용통로, 공공보행통로 등을 고려하여 통합적인 계획이 수립될 수 있도록 유도하고 있다.

[표 4] 서울시 지구단위계획 수립기준에서의 대지내 공지 계획기준

- 필지단위의 대지내 공지의 지정을 가급적 지양하고, 가구 및 획지간의 연계체계를 고려하여 배치하도록 함
- 대지내 공지 계획시 보행자의 가로활동을 감안하여 선과 면을 배분하여 계획함
- 공개공지 위치 지정시 인접대지와의 관계뿐만 아니라, 지구단위계획구역 전체의 도로망, 녹지축, 주 보행 통로에 면하여 설치하고 최소한의 일조 확보가 될 수 있도록 조성함



형식적인 공개공지 예시



도시광장으로서 공개공지 예시

- 공개공지를 광장으로 조성하고자 하는 경우에는 건축물의 전면면에 배치하도록 함
- 공개공지를 필로티 구조로 할 경우에는 유효높이를 6미터 이상 확보하도록 함
- 침상형 공지의 경우, 지하철 역사 및 지하보도(상가) 등과 시설 연계를 통해 일반인의 상시 이용이 가능하도록 오픈스페이스 설치를 적극 권장함
- 보차혼용통로 지정시에는 벽면한계선을 병행 지정하도록 하고, 건축물 내부의 공중회랑 또는 피로티로 조성된 공공통로를 감안하여 계획하도록 함
- 공공보행통로의 경우에는 필로티나 공중회랑형 등도 인정하여 적극적으로 활용될 수 있도록 하며, 공개공지의 위치를 분산시키지 말고 가급적 인접대지와 면한 부분에 배치하여 유효하게 활용할 수 있도록 계획함
- 지역별 특성과 관련된 외부공간 조성 및 보행환경 개선을 위하여 전면공지, 공개공지, 보차혼용통로, 공공보행통로 등에 대한 배치와 조성방식 및 형태를 검토하도록 함

2) 유지관리 관련

■ 건축법 및 서울시 건축조례

건축법 제35조(건축물의 유지·관리)에 근거²⁵⁾하여 기본적으로 건축물의 소유자 또는 관리자는 공개공지를 조성기준에 적합하도록 유지·관리하여야 하며, 동법 시행령 제115조에 따르면 공개공지 유지·관리 실태점검은 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 매년 정기적으로 실시하도록 규정되어 있다. 이에 근거하여 서울시도 공개공지 항목을 포함하여 자체 건축물 지도·점검계획을 수립하고, 이 계획에 따라 자치구별 실태점검을 하고 있다.

25) 건축법 제35조(건축물의 유지·관리) ①건축물의 소유자나 관리자는 건축물, 대지 및 건축설비를 제40조부터 제58조까지, 제60조부터 제64조까지, 제64조의 2, 제65, 제65조의 2, 제66조, 제66조의 2, 제67조 및 제68조에 적합하도록 유지관리하여야 한다. 이 경우 제65조, 제65조의 2 및 제66조의2는 인증을 받은 경우로 한정한다.(개정 2011.5.30)

실태점검 후 시정조치를 위한 정비계획도 수립·시행하도록 되어 있는데, 그 결과는 시·도지사에게 보고하도록 하고 있다. 체계적인 사후관리와 정비를 위해 위반 건축물에 대해 관리대장을 작성하고 비치하도록 되어있으며, 특별한 사유가 없다면 전자적으로 처리 가능한 방법으로 작성·관리되도록 하고 있다.²⁶⁾

[표 5] 건축물 유지관리를 위한 주요 점검 내용과 관련 근거

주요 점검 내용	관련법		
	건축법	건축법 시행령	시행규칙
· 대지의 안전요소 및 조치사항	제40조	—	—
· 토지 굴착부분의 위험요소	제41조	—	—
· 대지의 조경, 식재기준, 조경 시설물 설치방법, 옥상조경 등	제42조	제27조	제26조의2
· 공개공지의 설치 및 유지관리 상태	제43조	제27조의2	제26조의3
· 건축물의 대지가 도로에 접한 조건	제44조	제28조	—
· 도로의 지장폐지 또는 변경여부	제45조	—	제26조의4
· 건축선(대지와 도로의 경계선) 준수 여부	제46조	제31조, 제80조의2	—
	제47조	—	—
· 건축물의 안전한 구조 준수 여부	제48조	제32조	건축물의 구조기준 등에 관한 규칙
· 건축물의 피난시설에 관한 안전 준수 여부	제49조, 제50조, 제50조의2, 제51조, 제52조	제34조, 제35조, 제38조, 제39조, 제46조, 제47조, 제48조, 제56조, 제57조, 제61조	건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙
· 지하층의 구조 및 설비 기준 준수 여부	제53조	—	—
· 건축물의 대지가 지역·지구 또는 구역에 걸치는 경우의 조치 준수 여부	제54조	제77조	—
· 건축물 건폐율 및 용적률 준수 여부	제55조, 제56조	제27조의2	제26조의3
· 대지의 분할 제한 조건 준수 여부	제57조	제80조의2	—
· 건축물의 높이제한 준수 여부	제60조, 제61조	제82조, 제86조	제36조
· 건축설비 및 구조 기준의 준수 여부	제62조, 제63조, 제64조, 제64조의 2	—	건축물의 설비기준 등에 관한 규칙
· 친환경건축물, 지능형 건축물의 인증 등 효율적 에너지 이용에 관한 사항	제65조, 제65조의2, 제66조, 제66조의2	제91조, 제91조의2	친환경건축물의 인증에 관한 규칙, 제38조
· 건축물 설계 및 공사감리 시 관계전문기술자 협력사항 및 기술적 기준 준수 여부 등	—	—	제36조의2, 건축물의 구조기준 등에 관한 기준

26) 건축법 시행령 제 115조(위반건축물에 대한 조사 및 정비) 관련 조항에 의거하여 시행된다.

공개공지의 유지관리에 대한 사항은 각 건축조례에서 다루고 있다. 서울시 건축조례 제26조 제2항의8에는 공개공지를 설치한 건축주가 공개공지 관리대장²⁷⁾을 해당 관청에 제출하고, 구청장은 위법이 발생하지 않도록 연 1회 이상 확인·관리하도록 규정하고 있다.

■ 공개공지 유지·관리 및 위법행위에 대한 조치

건축법 시행령 제115조에 근거하여 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 매년 정기적으로 법령 등에 적합하지 아니한 건축물에 대해서는 실태조사를 한 후 건축법 제79조에 따른 시정조치를 위한 정비계획을 수립·시행하여야 하며, 그 결과를 시·도지사에게 보고하도록 규정하고 있다.

또한 위반건축물의 체계적인 사후관리와 정비를 위해 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 위반건축물 관리대장²⁸⁾을 작성하고 비치하여야 한다.

위 반 건 축 물 관 리 대 장

관리번호							
대지현황	대지위치			지번		지목	
	용도지역	용도지구		용도구역		토지소유	
건축주	성명	생년월일(사업자 또는 법인등록번호)		주소			
현거주자	성명	생년월일(사업자 또는 법인등록번호)		성명		생년월일(사업자 또는 법인등록번호)	
무허가							
적발일자	발생일자	위반층수	위반용도	위반면적(㎡)	주구조	지붕구조	함축도업번호
무단 용도변경							
적발일자	발생일자	위반층	위반면적(㎡)	변경 전 용도		변경 후 용도	
위법 시공							
적발일자	발생일자	위반면적(㎡)	위반용도	시공회사명	면허번호	감리자 성명	면허번호
위반내용							
기타 위반							
적발일자	발생일자	위반용도		위반내용			
행정조치내용							
적발일자	위반구분	조치일자	조치내용				금액 (단위 : 천원)

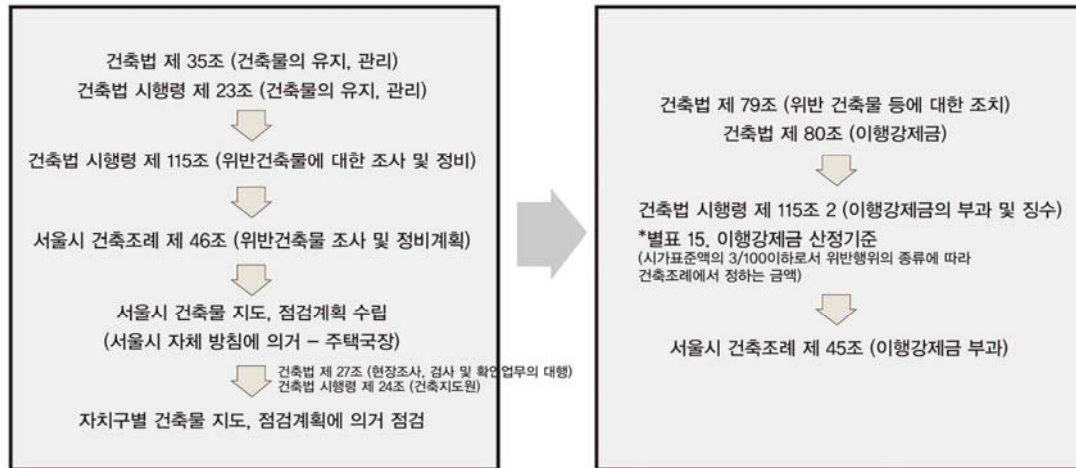
297mm×210mm [보론용지(2종) 70g/㎡]

[그림 15] 위반건축물 관리대장

27) 공개공지 관리대장은 서울시 건축조례 별지 제4호 서식을 별도로 정하고 있으며, 공개공지 위치, 건물명, 대지면적, 층수, 연면적, 합계 용도, 공개공지 면적, 건축기준 완화내용, 공개공지 내 휴게시설, 공개공지 배치도, 감리사무소명, 전경사진, 안내판 사진 등의 정보를 기입하도록 규정하고 있다.

28) 건축법 시행규칙 별지 제29호 참조

위반한 건축물에 대해서는 건축법 제 79조 1항²⁹⁾에 따라 시정명령을 받은 후 시정기간 내 시정명령을 이행하지 않은 건축주에 대해서 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 시한까지 시정명령을 이행하지 않으면 이행강제금을 부과하도록 되어있다.³⁰⁾ 이행강제금은 1년에 2회 이내의 범위에서 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 부과·징수할 수 있으며, 서울시의 경우 총 부과 횟수는 5회로 한정하고 있다.³¹⁾



[그림 16] 공개공지 유지관리 및 위반조치 관련 절차와 규정

29) 건축법 제79조(위반 건축물 등에 대한 조치 등) ① 허가권자는 대지나 건축물이 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되면 이 법에 따른 허가 또는 승인을 취소하거나 그 건축물의 건축주·공사시공자·현장관리인·소유자·관리자 또는 점유자(이하 "건축주등"이라 한다)에게 공사의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 그 건축물의 철거·개축·증축·수선·용도변경·사용금지·사용제한 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다.

30) 건축법 제80조(이행강제금)의 관련 조항에 의거하여 시행된다.

31) 서울시 건축조례 제45조(이행강제금의 부과)의 관련 조항에 의거하여 시행된다.

3. 공개공지 관련 건축조례 분석

1) 전국 건축조례 분석

■ 공개공지 관련 건축조례 현황

전국 지자체 총 245³²⁾개(특별시 2개, 광역시 6개, 도 8개, 특별자치도 1개) 중 건축조례를 별도로 운영하고 있는 지자체는 총 167³³⁾개였으며, 공개공지에 관한 사항을 별도로 다루고 있는 지자체 151³⁴⁾개 건축조례에 대하여 공개공지 대상 규모 및 용도, 설치기준(위치, 기능, 최소면적, 최소폭, 필로티), 설치시설물, 인센티브 기준 등에 대해 분석하였다.³⁵⁾

■ 공개공지 설치대상

건축연면적 5,000m² 이상일 경우 공개공지를 의무적으로 조성해야하는 규정은 128개(85%) 지자체에서 준용하고 있으며, 나머지 23개(15%) 지자체의 경우는 대상규모에 대한 특별한 조항을 명시하지 않고 있다.

특히 공개공지를 설치해야하는 건축물 용도는 건축법과 동일한 문구로 규정하거나 조항자체가 없는 지자체는 11개(7.3%)이고, 대다수의 지자체 130개(86.1%)에서는 별도로 공개공지 설치대상의 건축물 용도를 규정하고 있다. 건축법에는 명시되어 있지 않으나 지자체가 별도로 지정하는 용도는 주로 관광휴게시설, 의료시설, 운동시설, 장례식장 등이 많았으며, 일부 지자체에서는 교육연구 및 복지시설, 근린생활시설, 노유자시설 등을 추가적으로 지정한 지자체도 있었다. 그 밖에 조항자체가 없는 지자체 10곳(6.6%)이 있다.

■ 공개공지 설치기준 및 규모

모든 지자체가 고객오지 설치규모는 대지면적에 대한 일정 비율로 규정하고 있으나 그 비율을 결정하는 기준은 지자체별로 다르게 제시하고 있다. 설치기준에 대해서는 크게 ①건축연면적에 따른 기준, ②건축용도에 따른 기준, ③일률적 비율기준, ④별도 기준 부재 등으로 구분된다.

32) 2012년 7월 1일부터 충남 연기군 일원과 공주, 청원 일부가 세종특별자치시로 바뀌어 충청남도에서 독립했다. 이에 따라 광역지자체는 16개(특별시 1개, 광역시 6개, 도 8개, 특별자치도 1개)에서 17개 광역지자체로 늘어났다.

33) 법제처 홈페이지에서 '건축조례'로 검색된 전국 지자체 건축조례를 검토하였다.(2012.7월 기준)

34) 강원도, 강화군, 경기도, 남해군, 대구광역시, 경상남도, 경상북도, 양산시, 전라남도, 전라북도, 제주특별자치도, 충청남도, 충청북도, 통영시, 남해군 등 총 16개 지자체는 건축조례는 있으나 공개공지 관련 세부조항이 없다.(2012.7월 기준)

35) 전국 지자체 건축조례의 공개공지 관련 내용에 대한 구체적인 분석은 부록을 참조

서울시와 같이 공개공지 면적을 건축연면적에 따라 대지면적의 5~10% 규모로 규정한 지자체는 경산시·고령군·고흥군·공주시·광주시(경기도) 등 54개(35.8%)이며, 가평군·강릉시·강진군·거창군·경주시 등 67개(44.4%) 지자체에서는 대지면적 비율을 건축용도에 따라 다르게 제시하고 있다. 거제시·담양군·영광군의 경우 모든 공개공지에 대해 대지면적의 10% 이상, 동두천시는 9% 이상, 고성군(경산남도)·동해시·산청군·양주시 등 8개 지자체는 5% 이상으로 일률적인 기준을 제시하는 지자체도 총 12개(7.9%) 있다. 그 외 건축법과 동일한 문구로 규정하거나 관련하여 조항자체가 없는 지자체 18개(11.9%)이 있다.

[표 6] 지자체 공개공지 설치기준 운영 현황

구분	해당 지자체	개소
①건축연면적에 따른 기준	서울시, 경산시, 고령군, 고흥군, 공주시, 광주시(경기도), 구리시, 군산시, 군포시, 군위군, 기장군, 김해시, 남양주시, 남원시, 대구광역시, 무안군, 부산시, 부천시, 사천시, 성주군, 안동시, 안산시, 안양시, 양양군, 영덕군, 영암군, 영천시, 예천군, 오산시, 울릉군, 울진군, 원주시, 의성군, 의왕시, 이천시, 임실군, 제천시, 창원시, 천안시, 청도군, 충송군, 칠곡군, 파주시, 포항시, 화성시, 안성시, 영월군, 의령군, 합천군, 화순군, 옥천군, 청원군, 횡성군	54개 (35.8%)
②건축용도에 따른 기준	가평군, 강릉시, 강진군, 거창군, 경주시, 계룡시, 고성군(강원도), 고양시, 고창군, 곡성군, 과천시, 괴산군, 금산군, 김제시, 김천시, 김포시, 나주시, 논산시, 단양군, 당진군, 대전시, 무주군, 밀양시, 보령시, 봉화군, 부안군, 부여군, 삼척시, 서천군, 속초시, 수원시, 순창군, 상주시, 서산시, 신안군, 아산시, 여주시, 여주군, 연기군, 연천군, 영양군, 영주시, 예산군, 응진군, 완도군, 완주군, 용인시, 울산시, 울주군, 음성군, 익산시, 인천광역시, 장성군, 장수군, 정성군, 정읍시, 증평군, 진안군, 진천군, 장령군, 춘천시, 충주시, 하남시, 하남시, 함안군, 함양군, 홍성군, 화천군	67개 (44.4%)
③일률적 기준	거제시, 고성군(경산남도), 담양군, 동두천시, 동해시, 산청군, 양주시, 영광군, 의정부시, 인제군, 태백시, 평창군	12개 (7.9%)
④별도 기준 부재	광주광역시, 세종특별자치시, 양구군, 영동군, 장흥군, 전주시, 진도군, 진주시, 청양군, 평택시, 하동군, 함평군, 해남군, 홍천군	18개 (11.9%)

■ 공개공지 설치위치

공개공지의 설치위치를 별도로 규정하고 있는 지자체도 16개³⁶⁾가 있는데, 주로 전면도로, 보행자전용도로 등에 접하도록 하거나 지하철 연결통로에 접하는 지하부분, 인접광장 및 공원과 연계될 수 있는 위치에 설치하도록 규정하고 있다.

일부 지자체에서는 특이한 기준을 제시하고 있는데 청원군은 도로에 5m 이상 접한 곳에 설치하도록 규정하고 있으며, 공주시의 경우는 실내 공개공지 조성 시 최상층 전망이 좋은 층에 설치할 것을 규정하고 있다.

36) 서울시, 거제시, 계룡시, 공주시, 광주광역시, 기장군, 부산시, 부천시, 세종특별자치시, 안양시, 여주시, 울산시, 의정부시, 전주시, 진천군, 천안시, 청원군, 평창군이 이에 해당한다.

■ 공개공지 최소면적 및 최소폭 기준

공개공지의 최소면적에 대해 규정을 하고 있는 지자체는 54개이며, 이 중 45m² 이상으로 규정한 지자체가 35개(151개 지자체 가운데 23.2%)로 가장 많고, 나머지 12개에서는 30m², 40m², 50m², 60m² 이상으로 규정하고 있으며, 그 외 지자체는 최소면적을 아예 제시하지 않고 있다.

[표 7] 지자체 공개공지 최소면적 규정 현황

구분	해당 지자체	개소
30m ² 이상	가평군, 담양군, 여주시, 울산시, 울주군, 장성군, 진주시, 청원군	8개 (5.3%)
40m ² 이상	구리시, 원주시	2개 (1.3%)
45m ² 이상	서울시, 경주시, 고양시, 고령군, 과천시, 광주광역시, 광주시(경기도), 괴산군, 구미시, 군산시, 군포시, 기장군, 김포시, 남양주시, 남원시, 대전시, 동두천시, 무안군, 부산시, 부천시, 안동시, 안산시, 안양시, 영월군, 영천시, 오산시, 웅진군, 음성군, 이천시, 인천광역시, 임실군, 창원시, 청도군, 태백시, 하남시	35개 (23.2%)
50m ² 이상	거제시, 증평군, 진천군, 춘천시, 파주시	5개 (3.3%)
60m ² 이상	경산시, 대구광역시, 성주군, 철곡군	4개 (2.6%)

최소폭에 대한 기준은 공주시를 제외하고 최소면적을 제시한 지자체에서 모두 제시하고 있다. 총 53개 지자체에서 3~6m 이상 최소폭을 확보할 것을 규정하고 있으며, 그 가운데 5m가 45개로 가장 많았다.

[표 8] 지자체 공개공지 최소폭 규정 현황

구분	해당 지자체	개소
3m	괴산군, 진주시, 청원군	3개 (2%)
4m	거제시, 구리시, 오산시	3개 (2%)
5m	서울시, 경산시, 경주시, 고양시, 고령군, 공주시, 과천시, 광주광역시, 구미시, 군산시, 군포시, 기장군, 김포시, 남양주시, 남원시, 담양군, 대전시, 동두천시, 대구광역시, 무안군, 부산시, 성주군, 안동시, 안산시, 안양시, 여주시, 영월군, 영천시, 울산시, 울주군, 원주시, 음성군, 이천시, 인천광역시, 임실군, 장성군, 증평군, 진천군, 창원시, 청도군, 춘천시, 태백시, 파주시, 하남시	45개 (29.8%)
6m	광주시(경기도), 부천시	2개 (1.3%)

분할 가능한 공개공지의 수도 최소면적 및 최소폭 기준을 별도로 규정하고 있는 지자체에서 주로 제시하고 있으며(47개 지자체), 대부분 서울시 기준과 동일하게 2개소 이내로 제한을 두고 있다.³⁷⁾

37) 서울시, 거제시, 경주시, 고양시, 고령군, 공주시, 과천시, 광주광역시, 광주시, 구리시, 구미시, 군산시, 군포시, 기장군, 김포시, 남양주시, 남원시, 담양군, 무안군, 부산시, 부천시, 성주군, 안동시, 안산시, 안양시, 여주시, 영월군, 영천시, 오산시, 울산시, 울주군, 원주시, 음성군, 이천시, 인천광역시, 임실군, 장성군, 증평군, 청도군, 청원군, 춘천시, 철곡군, 태백시, 파주시, 평창군, 하남시가 이에 해당한다.

■ 필로티 유효높이 기준

공개공지를 필로티구조로 할 경우 유효높이에 대해 규정하고 있는 지자체는 48개가 있으며, 이 중 6m 이상으로 규정한 지자체가 31개(151개 지자체 중 20.5%)로 가장 많고, 나머지 17개에서는 3m, 4m, 4.5m, 5m 이상으로 규정하고 있었으며, 그 외 지자체는 아예 필로티 유효높이를 제시하지 않고 있다.

[표 9] 지자체 공개공지 필로티 유효높이 규정 현황

구분	해당 지자체	개소
3m	고창군	1개 (0.7%)
4m	고흥군, 구리시, 웅진군, 인천광역시	4개 (2.6%)
4.5m	울산시, 울주군	2개 (1.3%)
5m	계룡시, 괴산군, 김해시, 대전시, 대구광역시, 성주군, 음성군, 진주시, 칠곡군, 태백시	10개 (6.6%)
6m	서울시, 강릉시, 공주시, 광주광역시, 군산시, 군포시, 기장군, 김포시, 남양주시, 남원시, 담양군, 무안군, 순창군, 안동시, 안산시, 안양시, 여주시, 영월군, 영천시, 오산시, 원주시, 이천시, 장성군, 전주시, 창원시, 청도군, 청송군, 청원군, 파주시, 평택시, 하남시	31개 (20.5%)

■ 공개공지 내 설치시설물 기준

공개공지 내 추가적인 시설물은 논산시, 사천시를 제외한 59개 지자체에서 별도로 지정하고 있으며, 대부분 조경, 조명, 분수, 조형물, 미술장식품, 식수대 등을 명시하고 있다. 설치시설물과 관련한 구체적인 기준은 공개공지의 20~50% 이상을 조경식재 할 것(89개 지자체), 조명을 10~50lux 이상 확보 할 것(91개 지자체) 등이 주요내용이다.

■ 인센티브 기준

공개공지에 따른 용적률 및 높이제한 완화기준은 건축법과 동일하게 20% 이내로 제시하거나 별도 기준을 제시하지 않은 지자체는 총 88개(58.3%)가 있으며, 지자체별 별도의 완화기준을 마련하여 운용하는 지자체도 63개(41.7%)가 있다.

2) 서울시 건축조례

■ 공개공지 설치대상

최근 개정(2009.11.11)된 서울시 건축조례를 보면 공개공지 설치대상은 문화 및 집회 시설, 판매시설, 영업시설, 의료시설, 운동시설, 위락시설, 종교시설, 운수시설, 장례식장 용도로 사용되는 시설의 연면적 합계가 5,000㎡ 이상인 건축물로서 건축법 조항을 그대로 수용하고 있다.

■ 설치기준

설치대상 이외에 면적, 위치, 기능, 최소폭, 필로티 설치규모에 따른 인센티브 기준 등에 대해 9차례의 조례개정을 통해 세부적인 기준을 만들어 가고 있다.

공개공지의 최소 면적은 45m²이상이 되어야 되며, 1998년 개정으로 한 필지 내 공개공지 개소는 2개소를 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 최소 면적기준 및 분할조성에 관한 기준이 없었던 시기에 조성된 공개공지는 대부분 3~4개소의 작은 규모로 공개공지가 조성되어 흡연장소, 창고 등으로 이용됨에 따라 공공성 확보가 어려운 문제점을 개선하기 위해 신설된 것으로 보인다.

설치규모에 대한 기준도 건축물 연면적에 따라 세분화하였는데 연면적 5,000m²이상일 경우 대지면적의 5%이상, 연면적이 10,000m²이상 30,000m²미만일 경우 대지면적의 7%이상, 연면적이 30,000m²이상일 경우 대지면적의 10%이상을 공개공지로 조성토록 하고 있다. 이중 30,000m² 이상의 건축물에 대한 설치규모 기준은 1996년도 조례개정에 추가가 되었으며, 이는 서울시에서의 건축물이 점차 대형화되는 추세를 반영한 것으로 보인다.

설치위치는 기본적으로 일반인의 접근 및 이용에 편리한 장소로 하되, 2007년 개정 후 공개공지는 대지에 접한 도로 중 가장 넓은 도로변에 설치하도록 되었으며 지하철 연결통로에 접하는 지하부분 설치가 가능하도록 규정하고 있다.

공개공지의 최소폭은 1998년 3m에서 5m 이상으로 개정되면서 휴식공간으로서 최소한의 기능을 할 수 있는 여건을 마련하였다.

■ 설치시설물 기준

공개공지 내 설치시설물은 건축조례가 처음 시행되는 1991년에 규정한 조경, 벤치, 파고라, 시계탑, 분수 등의 시설물에서 1996년 무대, 전시시설이 추가되었고, 2002년에는 소규모 공중화장실, 2009년에는 야외무대가 추가되었으며, 공개공지에 대한 대중의 인식 개선을 위해 2007년에는 안내판을 1개소 이상 의무적으로 설치하도록 규정하고 있다.

■ 인센티브 기준

공개공지의 설치에 따른 완화규정을 살펴보면, 용적율의 경우 $[1 + (\text{공개공지 등 면적} - (\text{공개공지 등 설치 의무면적}, \text{의무면적이 아닌 경우 대지면적의 } 5\%)/ \text{대지면적})] \times \text{용적율}$ 또는 높이 제한기준 범위 내에서 완화규정을 적용하고 있다.

[표 10] 서울시 건축조례 세부규정

규정항목		서울시 건축조례(2009.11.11 개정)
대상용도		- 문화집회시설, 판매시설, 영업시설, 의료시설, 운동시설, 위락시설, 종교시설, 운수시설, 장례식장
대상규모		- 해당 시설에 사용되는 연면적 합계가 5,000㎡이상
설치면적		- 최소 45㎡이상, 2개소 이내
설치규모		- 5000㎡≤ 연면적㎡ < 10000㎡: 대지면적의 5%이상, - 10000㎡≤ 연면적㎡ < 30000㎡: 대지면적의 7%이상 - 30000㎡≤ 연면적㎡: 대지면적의 10% 이상
위치		- 대지에 접한 도로 중 가장 넓은 도로변 - 일반인의 접근 및 이용에 편리한 장소 - 상부가 개방된 구조의 지하철 연결통로에 접하는 지하부분 설치가능
기능		- 가로환경과 조화를 이루는 소공원(쌈지공원)
최소폭		- 5m이상
설치시설물		- 조경, 벤치, 파고라, 시계탑, 분수, 야외무대, 소규모 공중화장실 등
		- 안내판 1개소 이상 설치 ※ 공개공지 등 안내판 설치기준 ·안내문 : 시민들이 알기 쉽도록 표기 ·배치도 : 컬러 평면도에 공개공지 위치 및 영역 표시 ·범례 : 위치, 면적, 휴게시설(녹지, 의자, 파고라, 수경시설 등), 주의사항 등 ·기타 공개공지 이용에 필요한 사항 ·설치 규격 : 0.5평방미터(㎡) 이상
필로티		- 유효높이 6m 이상
완화적용	용적률	- $[1 + \{\text{공개공지 등 면적} - (\text{공개공지 등 설치 의무면적, 의무면적이 아닌 경우 대지면적의 5\%}) / \text{대지면적}\}] \times \text{용적을 제한기준}$
	높이제한	- $[1 + \{\text{공개공지 등 면적} - (\text{공개공지 등 설치 의무면적, 의무면적이 아닌 경우 대지면적의 5\%})\} / \text{대지면적}] \times \text{높이 제한기준}$
기타		- 건축기준 완화적용에 있어 공개공지 등의 면적은 조경면적을 제외한 면적으로 산정하며, 필로티 구조나 지하에 설치된 공개공지 등의 면적은 2분의 1만 산입 - 공항시설 등의 출입제한부분의 면적은 기존 대지면적에서 제외

4. 국내 관련 법·제도의 특성 및 한계

■ 공개공지의 개념과 설치목적 등이 불명확

1991년 공개공지 제도가 도입된 이후 건축법 및 시행령, 시행규칙, 지자체 건축조례 등 법령상에서 공개공지와 공개공간에 대한 용어정의 및 설치목적은 명확하게 제시하고 있지 않다. 건축법 제43조에서는 “대통령령으로 정하는 기준에 따라 소규모 휴식시설 등의 공개공지(공지:공터) 또는 공개공간을 설치하여야 한다.”라고만 규정하고, 건축법 시행령 제27조의2에도 “공개공지 또는 공개공간”라는 용어를 사용하고 있으나 실제 조성되고 있는 것은 공개공지에 한정되어 있다.

이렇게 공개공지 개념이나 설치목적이 분명치 않아 건축주를 비롯한 설계자, 공개공지를 관리하는 행정담당자 모두 공개공지에 대한 역할과 기능에 대한 인식이 부족하고, 단순히 건축허가를 위한 의무조항으로만 여기는 경우가 많다.

■ 개별필지단위의 공개공지 규정

공개공지 관련 법·제도는 건축법에 의해 개별필지와 관련해서 규정되고 있어 주변 도시공간과의 맥락을 고려하여 공개공지의 배치, 규모, 유형 등을 결정하기 어려운 실정이다.

현행 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 지구단위계획 수립시 공개공지의 위치와 형태 등에 대해 주변 공공공간 및 환경을 고려하여 조성할 수 있도록 하고는 있으나 서울시만 하더라도 지구단위계획구역이 지정되어 조성된 공개공지는 총 381개소(32%)에 불과하며, 지구단위계획에 근거하여 공개공지가 조성되더라도 건축법을 적용받기 때문에 지역여건을 고려하여 규모, 위치, 면적, 유형 등을 결정하기는 사실상 어렵다.

■ 지역여건 및 특성에 대한 고려 부족

지자체 건축조례는 해당 지역여건 및 특성에 따른 공개공지 설치기준을 제시하고 있지 않다. 즉, 공개공지의 설치기준은 기본적으로 건축연면적 5,000m²이상의 건축물을 대상으로 하고 있기 때문에 인구밀도가 높은 지역에서만 공개공지가 다수 조성될 수 밖에 없다. 따라서 각 지자체 건축조례에서는 지역의 개발밀도, 대지(필지)특성 등을 고려하여 보다 융통성 있게 공개공지 제도를 운영해야 하나 현행 지자체 건축조례는 대부분 서울시 건축조례의 틀에서 벗어나지 못하고 있다.

또한 현재의 공개공지 설치기준이 용도지역, 대지면적, 건축밀도 등 지역 여건 및 특성을 반영하기에는 한계가 있다. 서울시를 비롯한 대부분의 지자체는 공개공지의 규모를 건축연면적 또는 건축물 용도에 따라 일정비율로 제시하고 있다. 그러나 이러한 기준은 결국 해당 대지면적 대비 5%로 조성할 것인지, 10%로 조성할 것인지를 결정하는 기준이며, 실질적으로 가장 중요한 대지면적에 대해서는 고려가 되고 있지 못하다. 예를 들어 준공업지역과 주거지역, 상업지역은 기본적으로 대지면적이 크게 차이가 나며, 자치구별로도 필지규모가 다르지만 이에 대한 고려없이 일률적인 기준으로 공개공지 설치기준을 제시하고 있다. 따라서 같은 건축연면적의 건축물을 조성할 경우 개별필지의 규모가 큰 지역과 규모가 작은 지역의 공개공지가 거의 비슷한 규모로 조성될 수 밖에 없다.

■ 일률적인 설치기준에 의한 공개공지

다양한 공개공지 유형이 부재하여 효율적이고, 다양한 도시공간 구조를 형성하는데 어려움이 있다. 공개공지 제도를 운영하고 있는 미국이나 일본과는 달리 국내는 공개공지에 대한 별도의 유형이 없어 대부분 비슷한 공개공지가 조성되고 있다.

건축법상에서는 공개공지와 함께 공개공간이라는 개념을 포함하고 있음에도 불구하고, 실내 또는 필로티 구조로 조성된 공개공지에 대해서는 면적의 1/2만 인정하고 있는 등 공개공간의 개념을 적용하기에 어려운 한계가 있다.

■ 합리적이지 못한 현행 공개공지 설치기준 및 인센티브 기준

모든 지자체 건축조례에서 규정하고 있는 공개공지 조성에 따른 용적률 및 높이제한 완화에 대한 조항은 대지면적 대비 유효공개공지 면적 비율로 한정하고 있어 대지규모가 작은 지역에서는 물리적으로 공개공지 조성에 따른 인센티브 적용 자체를 받는데 어려움이 있다. 따라서 현행 인센티브 적용기준은 건축주로 하여금 공공성을 확보한 공개공지 조성을 유도하는데 실효성이 부족하다.

■ 공개공지 유지관리 방안 및 체계 미비

지난 20년 동안 공개공지 제도를 운영하면서 확보된 서울시의 공개공지만 해도 90만㎡이상이므로 기 조성된 공개공지에 대해 체계적으로 유지관리하는 것은 무엇보다 중요하다. 건축법 제35조 및 동법시행령 115조에 근거한 건축물 유지관리에 관한 규정에서 공개공지 관한 유지관리 사항을 강조할 필요가 있으며, 자치구별 시행하고 있는 정기 실태

점점도 보다 체계적으로 계획·운영될 수 있도록 개선되어야 한다.

그동안 공개공지 관련 선행연구는 무수히 많이 진행되어 왔으나 국내 공개공지 제도가 도입된 1991년부터 2012년 현재까지의 제도 변천과정을 분석해 보면 공개공지 조성기준 및 유지관리 측면 모두 큰 변화가 없었다.

상위법인 건축법은 지난 20년간 단 1회 설치대상의 용도에 대한 개정이 있었고, 건축법 시행령은 총 4회에 걸쳐 공개공지 조항이 개정되었으나 공개공지 형태, 규모, 공간의 질을 좌우하는 설치기준이나 완화기준 등에 대해서는 매우 경미한 조정만 이루어졌다. 공개공지가 가장 많이 조성·관리되고 있는 서울시는 지난 20년간 총 11차례에 걸쳐 공개공지 관련 제도를 개정하였으며, 이 중 조성기준에 큰 영향을 줄 수 있었던 개정은 9차례 정도가 있었다. 서울시 자체적인 제도개선 노력에 의해 현재 공개공지 조성·유지관리 측면에서 어느 정도 성과를 이루어내고는 있지만 해외의 제도와 비교했을 때에는 아직 개선해야 할 사항이 많다.

전국 지자체 중 건축조례에 공개공지 관련 사항을 포함하고 있는 151개 지자체 건축조례를 전수조사하고 분석한 결과, 50% 이상이 서울시 건축조례 내용을 그대로 차용하고 있어 공개공지에 관한 건축조례가 지역의 여건을 전혀 고려하지 못하고 있음을 알 수 있었다. 따라서 각 도시의 인구규모 및 밀도, 건축시장, 지역 특성 등을 고려하여 공개공지 제도가 현실적으로 실효성을 가질 수 있도록 공개공지 제도의 개선이 필요할 것이다.

제3장 국내 공개공지의 조성 현황

1. 전국 공개공지 조성 현황조사
2. 지자체별 공개공지 조성 및 운영 현황
3. 국내 현황 종합

1. 전국 공개공지 조성 현황조사

1) 조사개요

건축법과 건축조례에 따르면 원칙적으로는 자치단체에서 공개공지의 관리 의무가 있으며, 특히 대부분 건축 인·허가 업무를 맡고 있는 자치군구 단위에서 공개공지 현황을 파악하고 있어야 한다. 그리고 그 실태점검 결과를 시도지사에게 보고하도록 되어 있으나 실제로는 제대로 관리되고 있지 못하다. 2012년 현 시점에서 광역시차원에서 공개공지 관리대장을 별도로 관리하고 있는 지자체는 서울시와 대전시, 부산시에 한정되어 있으며, 관련 담당자와 면담 결과, 현재 관리되고 있는 공개공지 현황마저도 자치군구로부터 취합한 자료로써 자료에 대한 완성도에 대해서는 확신을 가지지 못하고 있었다.

본 연구에서는 전국에서의 공개공지 조성 현황을 파악하기 위한 방법으로 세움터 자료를 활용하였다. 전국 670만동의 건축물 대장 중 지자체 건축조례의 공개공지 조성기준을 적용하여 추정치를 도출하였다.³⁸⁾

전국 공개공지 조성현황을 파악하기 위해 세움터 전체 건축물 대장에서 공개공지 조

38) 제3장 1절의 건국 공개공지 조성 현황은 세움터 자료를 활용하여 지자체 건축조례에서의 공개공지 조성기준을 적용, 추정치를 도출하고, 2절에서는 공개공지 관리대장을 보유하고 있는 서울시, 대전시, 부산시의 공개공지 현황을 정리하였다. 세움터 자료를 통해 추정한 공개공지 현황과 지자체 공개공지 관리대장의 현황은 정확하게 일치하지는 않으며, 관련 담당자에게 두 가지 방식의 조사 결과를 검토하게 한 결과, 서울시는 자체적으로 보유하고 있는 공적공간 관리시스템의 현황을, 대전과 부산시는 세움터 자료를 보다 더 신뢰할 수 있다고 답하였다.

성 기준에서 제외되는 대상을 단계별로 소거하는 방식으로 추정치를 산출하였다. 우선 공개공지 조성 최소 설치기준인 ①건축연면적 5,000m² 미만의 건축물을 제외하였다. ②건축조례에서 공개공지 관련 조항을 규정하고 있는 151개 지자체 중 공개공지 적용대상 건축용도 이외의 현황³⁹⁾과 ③공개공지 제도가 도입한 시점인 1991년 미만에 허가를 받은 건축현황을 제외시켰다.

보다 구체적인 면적 현황을 추정하기 위해 각 지자체 조례에서 규정하고 있는 공개공지 면적기준을 적용하였다. ⑤건축연면적에 따라 공개공지 면적이 정해지는 지자체와 ⑥건축용도에 따라 공개공지 면적이 정해지는 지자체에 대해 5~10% 공개공지 면적을 구체적으로 적용하였다. 기타 ⑦대지면적 대비 일률적인 특정비율을 정하고 있는 지자체에 대해서도 반영하여 공개공지 면적을 산출하였다. 마지막으로 ⑧세움터 자료 중 오류가 있는 데이터를 제외시켰다.⁴⁰⁾

2) 전국 공개공지 조성 현황

■ 지자체별 공개공지 조성 현황

세움터 건축물 대장을 토대로 전국의 공개공지 조성 현황을 추정해 본 결과, 아래 표와 같이 전국 6,356개, 5,675,740m²(평균 공개공지 1개소 당 893m²)이 조성되어 있는 것으로 파악된다. 가장 많은 수의 공개공지가 조성된 지자체는 서울시(1,828개)와 경기도(1,615개)이며, 나머지 지자체는 대부분 300개 내외로 조성되었음을 알 수 있다.

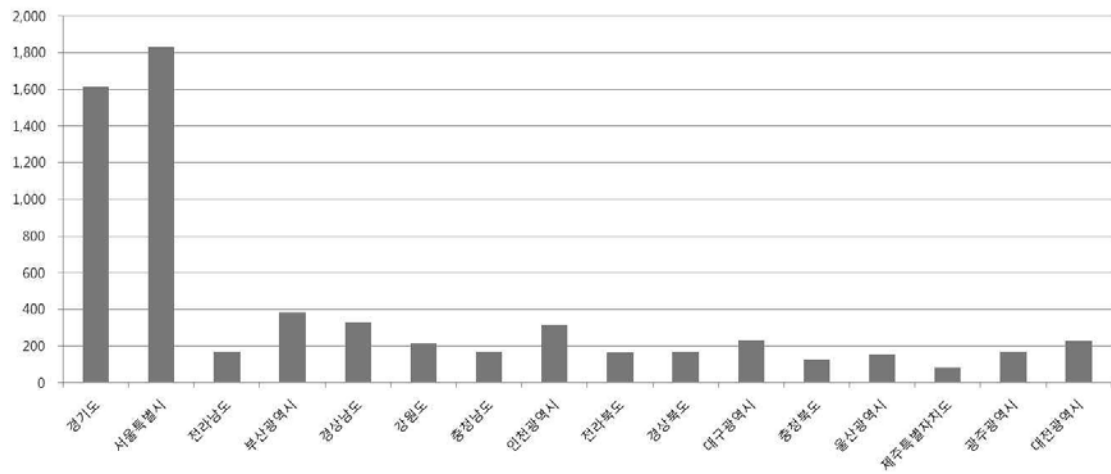
[표 11] 전국 지자체별 공개공지 조성 현황

광역시·도	공개공지 개수(개)	공개공지 면적(m ²)	평균 공개공지 면적(m ²)
강원도	213	324,394	1,523
경기도	1,615	1,310,817	812
경상남도	327	379,817	1,162
경상북도	171	216,822	1,268
광주광역시	171	115,826	677
대구광역시	232	190,573	821
대전시	230	113,391	493
부산시	385	397,821	1,033
서울시	1,828	803,319	439

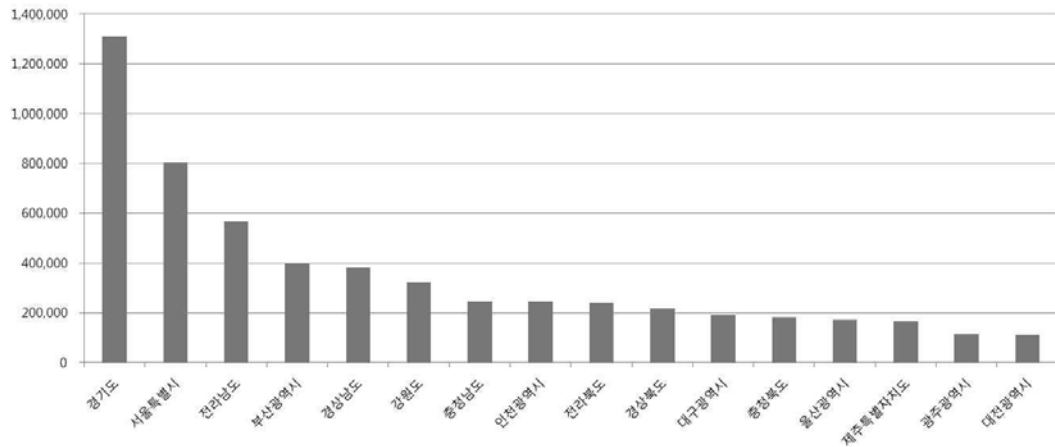
39) 별도의 건축조례가 없는 지자체의 경우는 건축법 제43조에서 규정하는 공개공지 적용대상을 준용하였다.

40) 세움터 자료에서는 대지면적, 건축면적, 건축연면적에 대한 데이터가 있으며, 오류를 검토하기 위해 건폐율과 용적률을 계산하여 건폐율 100% 이상, 용적률 2000% 이상 등 과도한 수치가 도출되는 치명적인 오류 데이터는 삭제하였다.

광역시·도	공개공지 개수(개)	공개공지 면적(m ²)	평균 공개공지 면적(m ²)
울산광역시	155	171,860	1,109
인천광역시	315	245,355	779
전라남도	169	568,121	3,362
전라북도	165	240,335	1,457
제주특별자치도	84	166,082	1,977
충청남도	170	247,599	1,456
충청북도	126	183,607	1,457
총합계	6,356	5,675,740	893



[그림 17] 전국 지자체 공개공지 조성 현황



[그림 18] 광역시·도별 공개공지 총면적 현황

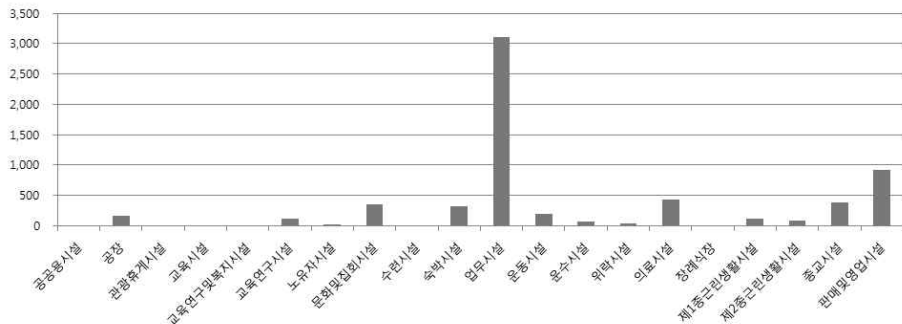
공개공지 총면적은 서울시 보다 경기도가 더 컸으며, 따라서 평균면적도 경기도가 서울시 보다 더 큰 것을 알 수 있다.

■ 건축용도별 공개공지 조성 현황

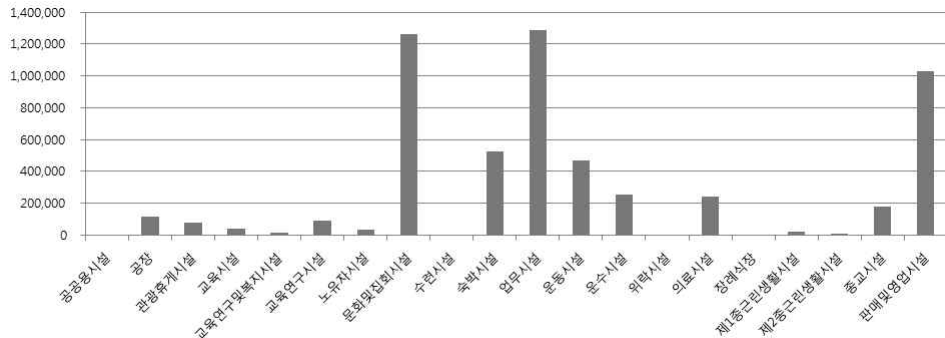
건축용도별 공개공지 조성개소는 업무시설(3,115개), 판매 및 영업시설(916개), 의료시설(440개), 종교시설(381개), 문화 및 집회시설(355개), 숙박시설(321개) 등의 순으로, 이 중 업무시설이 전체 공개공지의 절반을 차지하고 있음을 알 수 있다.

공개공지 면적은 업무시설(1,285,547㎡), 문화 및 집회시설(1,262,311㎡), 판매 및 영업시설(1,032,497㎡), 숙박시설(524,954㎡), 운동시설(471,530㎡) 등이 공개공지 대부분의 면적을 차지하고 있다. 반면 공공용시설, 공장, 관광휴게시설, 교육연구 및 복지시설, 노유자시설, 수련시설, 위락시설, 장례식장, 근린생활시설, 종교시설 등이 차지하는 비중은 상대적으로 매우 작은 것으로 파악되었다.

가장 두드러지게 나타나는 특성은 문화 및 집회시설, 판매 및 영업시설, 운수시설, 운동시설이 조성 개소는 적으나 전체 공개공지 면적의 상당 부분을 차지하고 있는 것이다. 이는 이러한 시설들이 건축용도상 공공시설로서 대부분 대지면적이 크기 때문이라고 판단되며, 따라서 이런 시설의 공개공지는 공공성의 확보가 더욱 중요할 것이다.



[그림 19] 전국 건축용도별 공개공지 조성 개소 현황



[그림 20] 전국 건축용도별 공개공지 조성 면적 현황

■ 조성주체별 공개공지 조성 현황

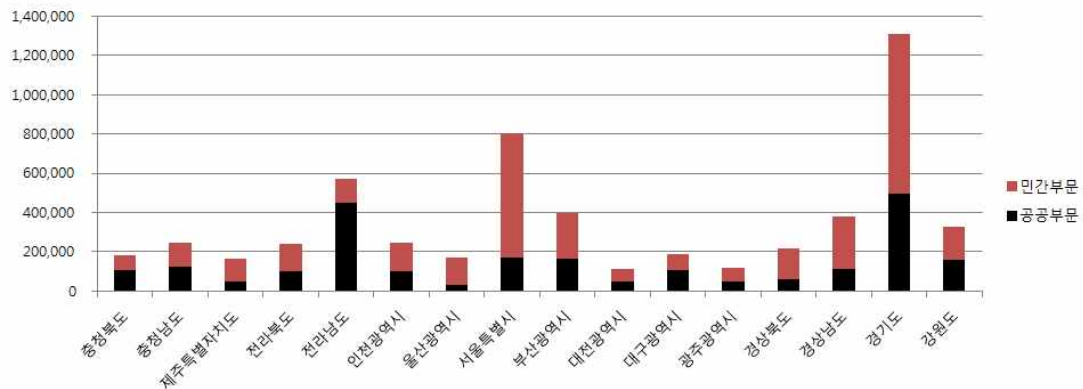
공개공지의 조성주체를 건축물 용도를 토대로 크게 민간부문과 공공부문으로 구분하면, 민간부문에서는 업무시설 2,730개소, 809,652㎡(평균 296㎡), 판매 및 영업시설 916개소, 1,032,497㎡(평균 1,127㎡), 의료시설 436개소, 234,068㎡(평균 823㎡)를 비롯하여 종교시설, 숙박시설, 근린생활시설 등 총 5,555개소, 3,341,801㎡를 차지하고 있으며, 공공부문에서는 업무시설 385개소, 475,895㎡, 문화 및 집회시설 257개소, 1,130,718㎡, 등을 포함하여 총 801개소(12.6%), 2,333,939㎡(41.1%)를 차지하고 있다.

즉 전국차원에서 공개공지의 현황을 살펴보면, 개소수로는 민간부문이 전체 공개공지의 87.4%를 차지하고 있지만 면적으로는 공공부문과 비교했을 때 과반을 약간 넘는 수준이다. 이는 공공부문의 운동시설과 운수시설, 문화 및 집회시설의 공개공지 면적이 압도적으로 큰 비중을 차지하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

[표 12] 건축물 용도별 공개공지 조성 현황

건축물 용도	공공부문		민간부문		총 공개공지 개소	총 공개공지 면적(㎡)
	공개공지 개소	공개공지 면적(㎡)	공개공지 개소	공개공지 면적(㎡)		
공공용시설	2	3,751			2	3,751
공장			166	114,138	166	114,138
관광휴게시설	2	47,817	9	27,779	11	75,597
교육시설	1	43,352			1	43,352
교육연구및복지시설	7	18,822			7	18,822
교육연구시설	18	25,583	94	68,530	112	94,113
노유자시설	16	33,047			16	33,047
문화및집회시설	257	1,130,718	98	131,594	355	1,262,311
수련시설			5	5,282	5	5,282
숙박시설			321	524,954	321	524,954
업무시설	385	475,895	2,730	809,652	3,115	1,285,547
운동시설	52	333,013	142	138,517	194	471,530
운수시설	57	216,564	12	37,286	69	253,850
위락시설			46	4,235	46	4,235
의료시설	4	5,377	436	234,068	440	239,446
장례식장			1	840	1	840
제1종근린생활시설			114	25,067	114	25,067
제2종근린생활시설			84	10,262	84	10,262
종교시설			381	177,100	381	177,100
판매및영업시설			916	1,032,497	916	1,032,497
총합계	801	2,333,939	5,555	3,341,801	6,356	5,675,740

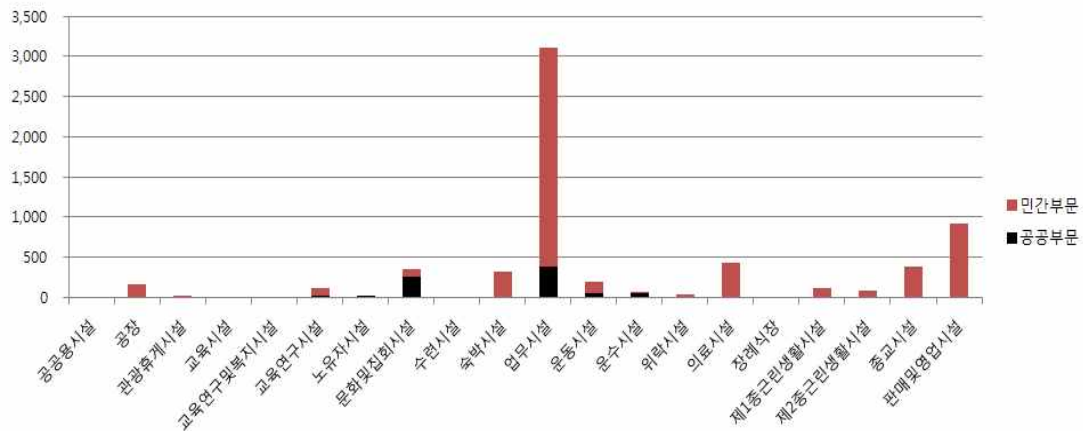
건축용도를 민간과 공공으로 크게 구분하여 그래프를 그려보면 다음 그림과 같다. 또한 빨간색으로 표시된 민간부문의 공개공지 조성 면적은 경기도, 서울시, 전라남도, 부산시 순으로 더 큰 것으로 나타났다.⁴¹⁾



[그림 21] 광역사도 민간 및 공공 공개공지 면적 현황

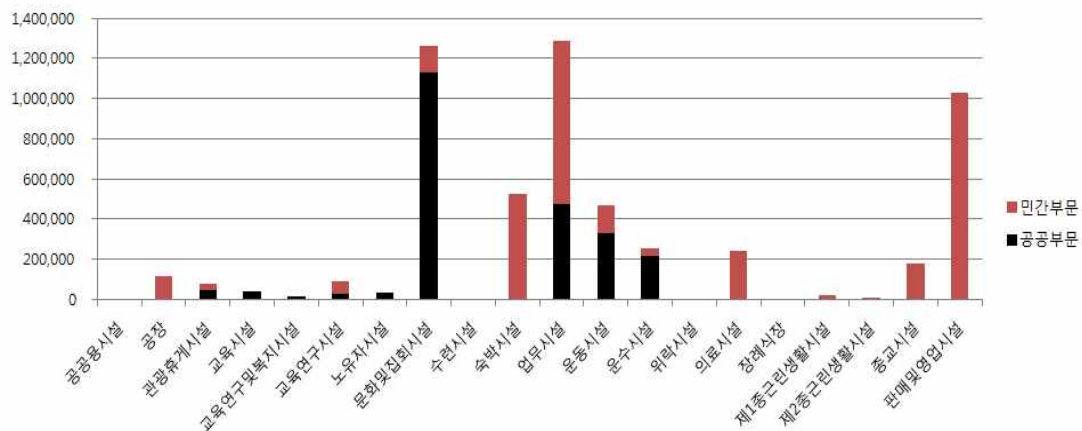
건축용도별로 살펴보면 업무시설이 민간부문에 조성된 공개공지 대부분을 차지하고 있는 반면, 면적에서는 과반을 약간 넘는 수준으로 나타나고 있다.

공공용도로 사용되는 시설의 공개공지 중 공공에서 조성된 공개공지 수는 많은 편이 아니지만 문화 및 집회, 운동, 운수 등의 용도별 특성 상 규모가 큰 시설이기 때문에 공개공지의 면적이 그 수에 비해 월등히 많게 나타나고 있다.



[그림 22] 전국 건축용도별, 주체별 공개공지 조성 개소수 현황

41) 공공과 민간으로의 시설물 구분은 세움터 자료에서 별도로 구분되어져 있는 것은 아니며, 건축물명 및 건축물용도를 토대로 연구진의 판단에 의해 선별하였다.



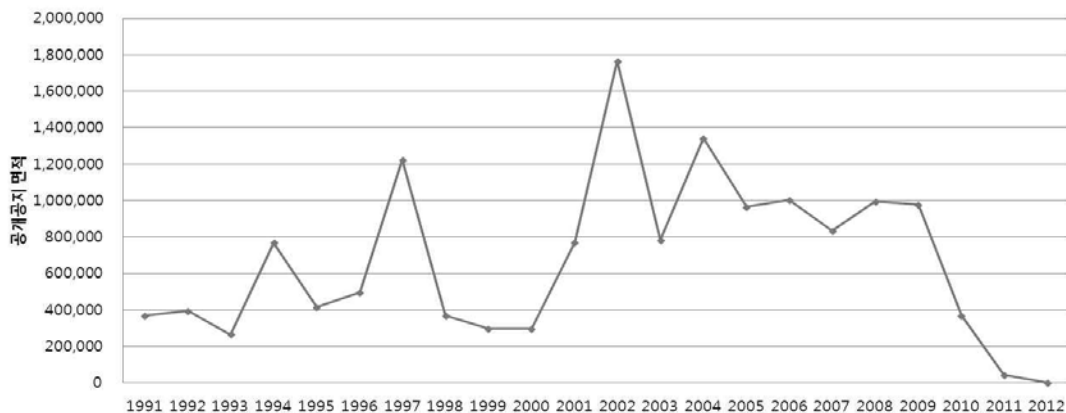
[그림 23] 전국 건축용도별, 주체별 공개공지 조성 면적 현황

■ 연차별 공개공지 조성 현황

건축법의 전면 개정을 통해 공개공지가 제도적으로 도입된 시기인 1991년 이후부터의 공개공지 조성 추이를 면적으로 살펴보면 다음 그림과 같다.

1994년과 1997년에 연간 공개공지 조성 면적이 상당히 증가하는 추세를 보이다가 1998년 IMF 경제 위기와 부동산 시장 침체로 인해 공개공지 도입 초기와 비슷한 수준으로 급감하게 된다.

이후 경제회복과 함께 2002년 한 해에 최고치인 816개소, 약 1,800,000㎡의 공개공지가 조성되었고, 2009년까지 연간 비슷한 조성량을 보이다가 2010년부터 최근까지는 다시 조성량이 감소하는 추세를 보이고 있다.



[그림 24] 연차별 전국 공개공지 조성 현황

2. 지자체별 공개공지 조성 및 운영 현황

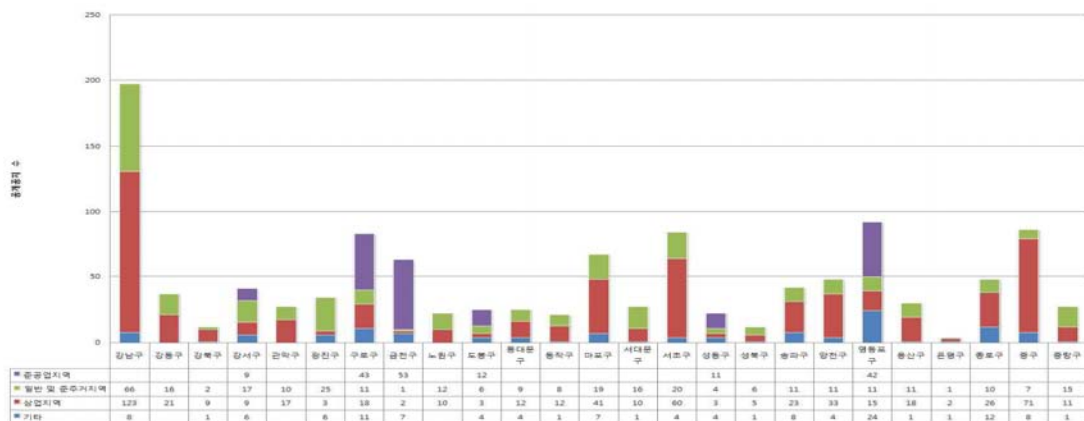
1) 서울시 공개공지 조성 현황

■ 서울시 공개공지 개소 및 면적

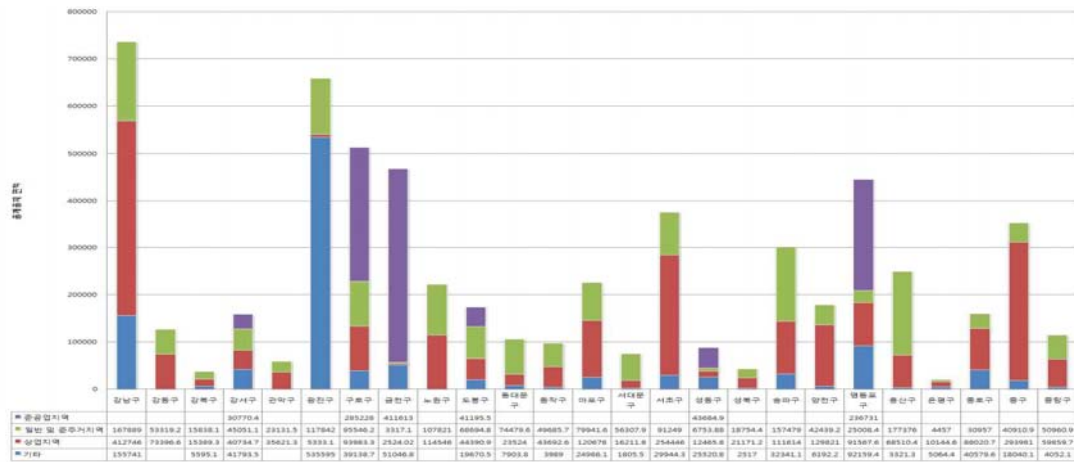
2012년 4월 기준, 서울시 공적공간 관리시스템에 등재되어 있는 25개 자치구 전체 공개공지 현황을 분석해 보면 총 1,176개소, 총면적 910,100㎡로, 1개소 당 평균면적은 774㎡이다. 1176개 공개공지의 전체면적은 서울의 대표적인 도시공원인 여의도공원 면적(229,539㎡)의 4배, 서울광장(13,207㎡)의 69배에 이른다.

자치구별 공개공지 조성 현황을 살펴보면, 강남구(197개소)가 가장 많고, 영등포구(92개소), 중구(86개소), 서초구(84개소), 구로구(83개소), 마포구(67개소), 금천구(63개소) 순으로 나타났다. 그러나 면적 현황을 살펴보면, 구로구(167,114.8㎡), 금천구(106,589.3㎡), 강남구(101,580㎡), 영등포구(70,296.2㎡), 광진구(54,258.3㎡), 중구(50,536.1㎡), 송파구(48,656.6㎡) 순으로 나타나며, 이들 7개 자치구의 공개공지 총면적은 전체 공개공지 면적의 절반이상을 차지(54.6%)하고 있어 서울시에서도 지역간 공개공지의 분포가 매우 불균형적임을 알 수 있다.

강남구와 중구의 경우는 상업지역 내에 공개공지가 가장 많이 조성되었으며, 구로구, 금천구, 영등포구의 경우는 준공업지역 내에 조성된 공개공지가 가장 많다. 주거지역 내에 조성된 공개공지는 서울 전반에 걸쳐 고르게 분포된 편이며, 조성면적까지 고려한다면 광진구, 송파구, 용산구 등이 주거지역의 공개공지를 대표할 수 있다.



[그림 25] 서울시 자치구별 공개공지 조성 개소



[그림 26] 서울시 자치구별 공개공지 조성 면적

[표 13] 서울시 전체 공개공지 일반 현황

구분	일반 및 준주거지역		상업지역		준공업지역		기타		총합계	
	개소	면적(m ²)	개소	면적(m ²)	개소	면적(m ²)	개소	면적(m ²)	개소	면적(m ²)
강남구	66	19696.7	123	59501.4	-	-	8	22381.9	197	101580.0
강동구	16	7018.1	21	6465.5	-	-	-	-	37	13483.6
강북구	2	1310.3	9	1056.3	-	-	1	411.2	12	2777.8
강서구	17	3085.2	9	3097.6	9	3320.5	6	4170.1	41	13673.3
관악구	10	2249.3	17	3139.1	-	-	-	-	27	5388.5
광진구	25	21120.3	3	722.7	-	-	6	32415.3	34	54258.3
구로구	11	8880.7	18	11084.1	43	138232.4	11	8917.7	83	167114.8
금천구	1	824.0	2	328.0	53	92465.9	7	12971.5	63	106589.3
노원구	12	11622.9	10	12087.5	-	-	-	-	22	23710.4
도봉구	6	7708.7	3	8278.0	12	8705.7	4	1844.8	25	26537.3
동대문구	9	2881.7	12	2780.2	-	-	4	734.2	25	6396.0
동작구	8	11689.0	12	3971.7	-	-	1	376.6	21	16037.3
마포구	19	4572.8	41	16058.8	-	-	7	2726.9	67	23358.5
서대문구	16	7075.1	10	1607.3	-	-	1	138.1	27	8820.5
서초구	20	10104.8	60	22142.8	-	-	4	671.8	84	32919.3
성동구	4	670.0	3	1277.8	11	7335.6	4	2509.1	22	11792.4
성북구	6	2545.0	5	4380.6	-	-	1	494.0	12	7419.5
송파구	11	23806.5	23	20811.2	-	-	8	4038.9	42	48656.6
양천구	11	4211.9	33	24911.2	-	-	4	738.2	48	29861.3
영등포구	11	3745.5	15	12016.7	42	45021.4	24	9512.7	92	70296.4
용산구	11	18473.3	18	19949.7	-	-	1	283.6	30	38706.5
은평구	1	341.4	2	1283.0	-	-	1	439.3	4	2063.7
종로구	10	14674.6	26	15837.5	-	-	12	4387.2	48	34899.3
중구	7	6142.4	71	40777.0	-	-	8	3616.8	86	50536.1
중랑구	15	3724.7	11	9402.1	-	-	1	97.1	27	13223.9
총합계	325	198174.8	557	302967.6	170	295081.4	124	113876.9	1176	910100.7

■ 용도지역별 공개공지 조성 현황

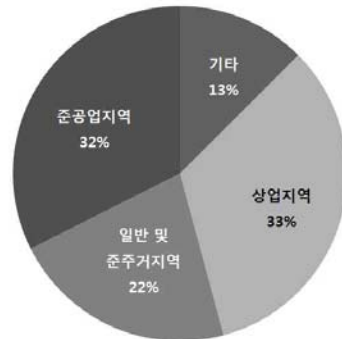
용도지역에 따른 공개공지 조성 현황을 살펴보면, 상업지역은 557개소(47%), 302,967.6m²(33%), 일반 및 준주거지역은 325개소(28%), 198,174.8m²(22%), 준공업지역은 170개소(14%), 295,081.4m²(32%)를 차지하고 있다.

[표 14] 용도지역별 공개공지 현황

구분	공개공지수 (개소)	공개공지 면적(m ²)
상업지역	557	302967.6
일반 및 준주거지역	325	198174.8
준공업지역	170	295081.4
기타	124	113876.9
총합계	1176	910100.7



용도지역별 공개공지 조성 비중(개수)



용도지역별 공개공지 면적 비중

[그림 27] 용도지역별 공개공지 조성 비중

또한 공개공지의 조성개수와 면적간의 관계를 살펴볼 때, 준공업지역이 많은 지역에서의 공개공지가 타 용도지역에 비해 상대적으로 넓은 면적의 공개공지를 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 준공업지역을 가장 많이 포함하고 있는 구로구, 금천구, 영등포구의 공개공지 중 준공업지역에 조성된 면적만을 합산하면 총 275,719.7m²으로 전체 공개공지 면적대비 30%이상을 차지하고 있다.

■ 건축용도별 공개공지 현황

공개공지가 조성된 건축용도를 크게 ①공동주택, ②공장, ③교육연구 및 복지시설, ④근린생활시설, ⑤문화 및 집회시설, ⑥숙박시설, ⑦업무시설, ⑧운동시설, ⑨위락시설, ⑩의료시설, ⑪종교시설, ⑫판매시설, ⑬기타로 구분하여 조사한 현황은 아래 표와 같다.

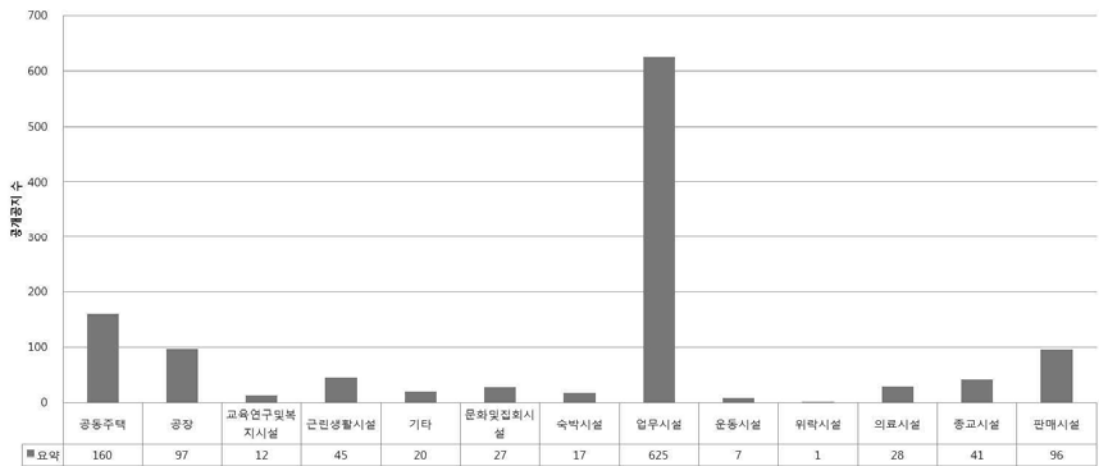
분석한 결과 공개공지가 가장 많이 조성된 건축용도는 업무시설가 625개소로 가장 많았으며, 면적으로는 공장이 252,999m²으로 가장 넓은 면적을 차지하고 있다. 평균면적

은 의료시설(1개소 당 2,771㎡)과 공장(1개 당 2,608㎡)으로 가장 넓은 면적을 차지하고 있었으며, 숙박시설도 타 용도에 비해 넓은 면적을 차지하고 있다.

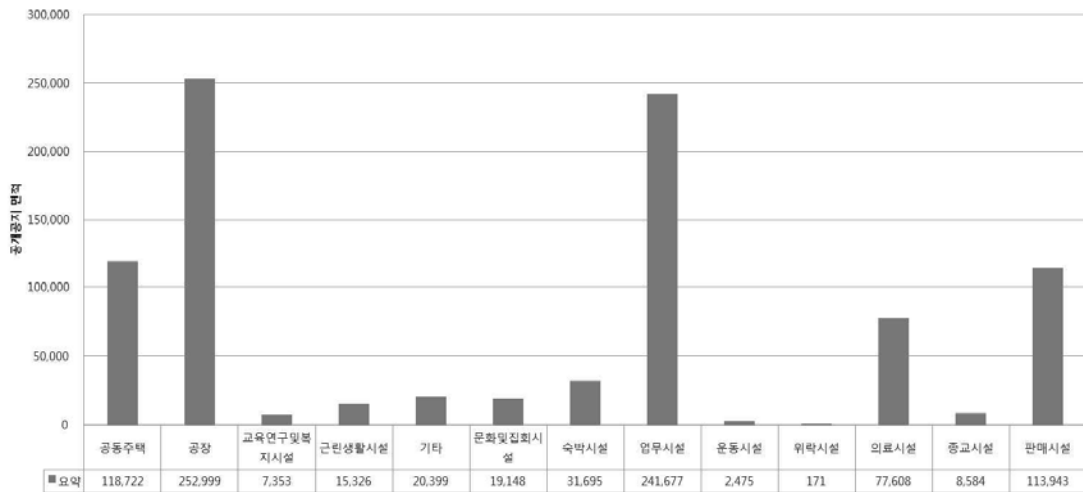
반면 업무시설은 서울시 공개공지의 절반이상에 해당하는 625개소가 설치되어 있으나 평균면적이 386㎡에 불과하여 공장, 숙박시설, 종교시설, 판매시설, 공동주택, 문화 및 집회시설, 교육연구 및 복지시설에 비해 작은 면적으로 구성되어 있음을 알 수 있다.

[표 15] 건축용도별 공개공지 현황

건축용도	개수	면적(㎡)	평균면적(㎡)
공동주택	160	118,722	742.0
공장	97	252,999	2,608.2
교육연구및복지시설	12	7,353	612.8
근린생활시설	45	15,326	340.6
문화및집회시설	27	19,148	709.2
숙박시설	17	31,695	1,864.4
업무시설	625	241,677	386.7
운동시설	7	2,475	353.6
위락시설	1	171	171.3
의료시설	28	77,608	2,771.7
종교시설	41	8,584	209.4
판매시설	96	113,943	1,186.9
기타	20	20,399	1,020.0
총합계	1,176	910,101	774



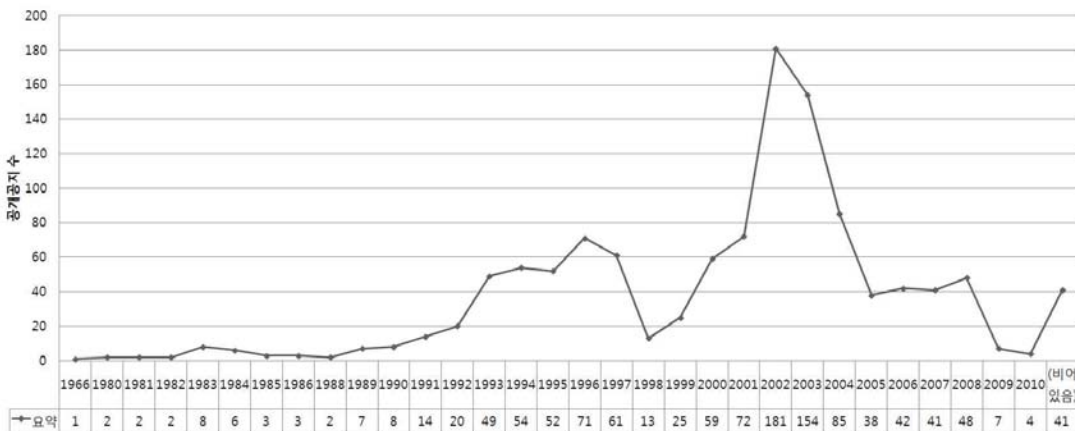
[그림 28] 건축용도별 공개공지 현황(개소)



[그림 29] 건축용도별 공개공지 현황(면적)

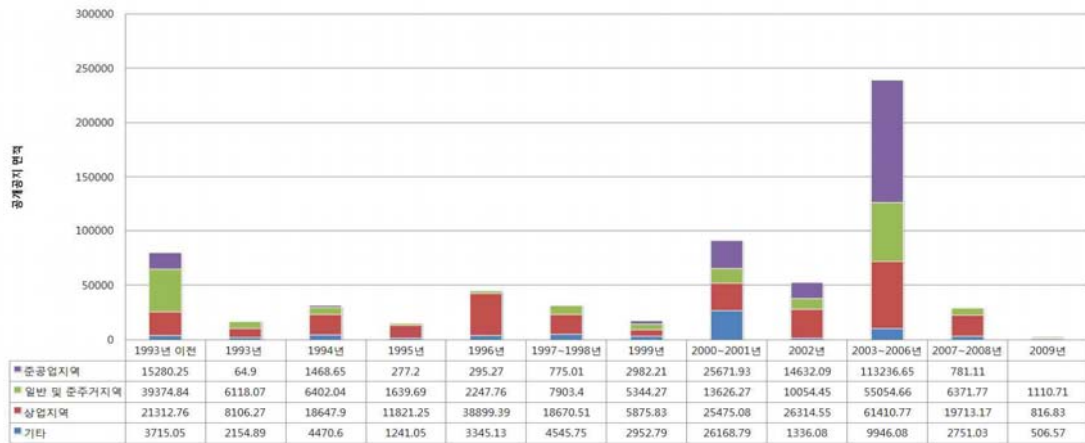
■ 연차별 공개공지 조성 추이

공개공지가 조성된 연차별로 변화추이를 살펴보면, 공개공지가 건축법으로 규정화되어 인센티브를 받게 되는 시기인 1991년도부터 꾸준히 증가하였으며, 1998년 IMF 이후 경제상황이 가장 호조기였던 2000년에서 2004년 사이 가장 많은 공개공지가 조성되었다.



[그림 30] 연도별 서울시 공개공지 조성 개수 현황

공개공지가 가장 많이 조성된 2003년에서 2006년까지 용도지역별 공개공지 면적을 살펴보면, 준공업지역에서의 공개공지 조성이 급증한 것을 알 수 있다.

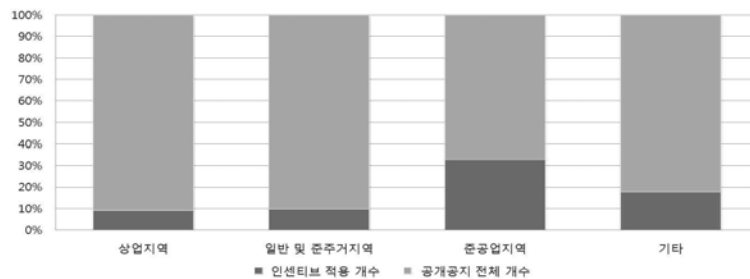


[그림 31] 연도별, 용도지역별 공개공지 조성 현황

■ 인센티브가 적용된 공개공지

공개공지가 제도화된 1991년 이후, 공개공지 조성에 따른 인센티브 적용방식은 ‘용적률’, ‘건폐율’, ‘대지안의 공지’, ‘건축물 높이’ 완화가 있었다. 서울시는 총 9차례의 건축조례 개정을 거치면서 현재는 ‘용적률’과 ‘건축물 높이’ 완화만을 적용하고 있다. 건폐율 완화에 대한 조항은 1993년부터 적용되다가 1996년도에 건축조례가 개정되면서 해당 조항이 삭제되어 용적률 완화만 남았으며, 대지안 공지 완화는 1996년부터 건축조례에 명시되어 있으나 지난 20년간 완화적용을 받은 사례는 단 1건도 없다.

용도지역별 인센티브 적용비율을 살펴보면, 상업지역과 주거지역은 전체 공개공지 조성개수의 10% 이내인 반면 준공업지역은 30% 이상인 것으로 나타나, 준공업지역이 타 용도지역에 비해 공개공지 조성으로 인해 용적률 또는 높이 완화를 3배 이상 받고 있음을 알 수 있다.



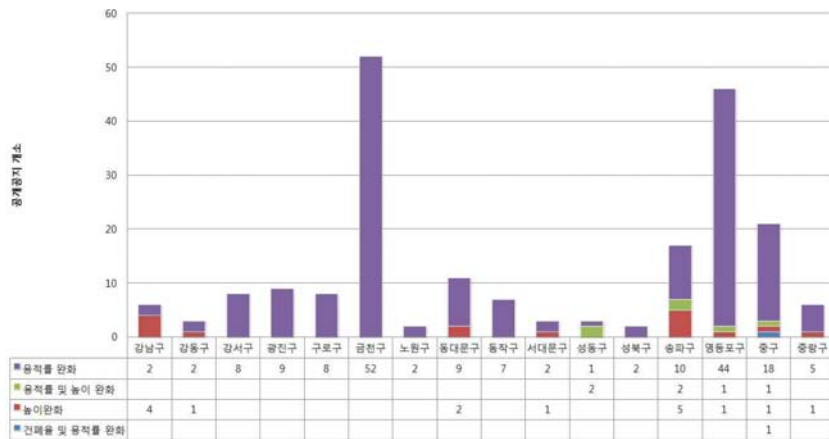
[그림 32] 용도지역별 인센티브 적용비율

인센티브 방식별로 살펴보면, 용적률 완화 181건, 높이 완화 16건, 용적률 및 높이 완화 6건, 건폐율 및 용적률 완화 1건 등 총 204건으로, 전체 공개공지의 17.3%가 해당하며, 대부분 용적률 완화 인센티브를 적용받은 것으로 나타났다.



[그림 33] 공개공지 인센티브 방식별 적용 현황

자치구별로 인센티브 적용 현황은, 대부분의 지자체에서 인센티브를 적용받았지만 특히 금천구(52건), 영등포구(44건), 중구(18건)에 집중되어 있다.



[그림 34] 공개공지 인센티브 방식별 적용 현황

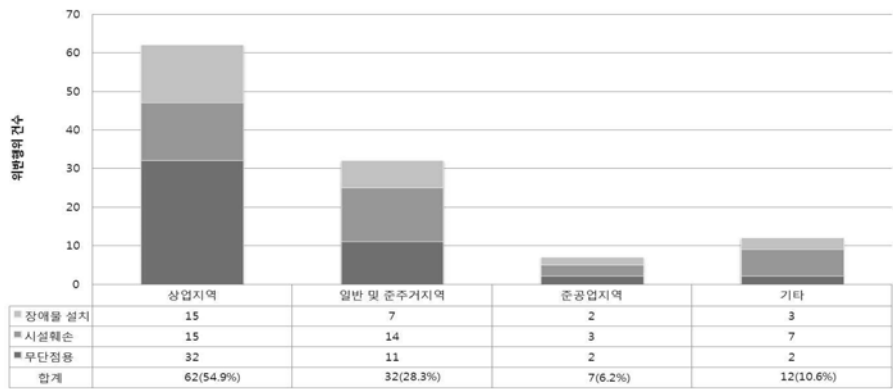
■ 공개공지 위반 현황

2009년부터 2011년까지 3년 동안 공개공지 위반행위에 대해 서울시에서 정기점검을 실시하여 공적공간관리시스템에 위반사항을 등재한 113건을 분석하였다.

위반행위는 크게 ①장애물 설치, ②시설훼손, ③무단점용으로 구분될 수 있으며, 공개공지에 장애물을 설치한 사례는 일반시민이 공개공지 사용을 방해할 목적으로 출입문

또는 펜스, 울타리, 에어컨 실외기 등을 설치하여 공개공지의 접근성 및 공공성을 저해한 행위로 총 27건(23.9%)을 차지하고 있다. 시설훼손은 공개공지 내에 설치된 파고라, 벤치, 미술장식품, 조경, 안내판 등이 훼손되어 이용에 불편을 주는 행위로 총 39건(34.5%)을 차지하고 있으며, 무단점용은 공개공간에 커피숍, 창고 등 타용도로 점용하여 건축주가 이용하거나 무단으로 건축물을 증축한 위반행위로 총 47건(41.6%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

공개공지 위반행위를 용도지역별로 살펴보면, 상업지역에서 62건(54.9%), 일반 및 준주거지역에서 32건(28.3%), 준공업지역에서 7건(6.2%)를 차지하고 있어 상업지역이 타 지역에 비해 상대적으로 위반행위가 많은 것을 알 수 있다.



[그림 35] 용도지역별 공개공지 위반행위 현황

2) 부산시 공개공지 조성 현황

부산시 건축조례는 서울시와 전반적으로 동일한 규정을 제시하고 있다. 설치규모에 대한 기준도 건축연면적을 토대로 공개공지 면적을 규정하고 있으며, 최소면적 및 최소폭, 인센티브 기준도 동일하다. 단, 최소폭 및 최소면적기준에 있어서 부득이한 사유로 최소폭 5m 이상을 확보하지 못하는 경우에는 최소폭은 3m 이상 최소면적 60㎡ 이상으로 하여야 한다고 규정하여 서울시에 비해 다소 융통적으로 운영하고 있다.

■ 부산시 공개공지 개소 및 면적

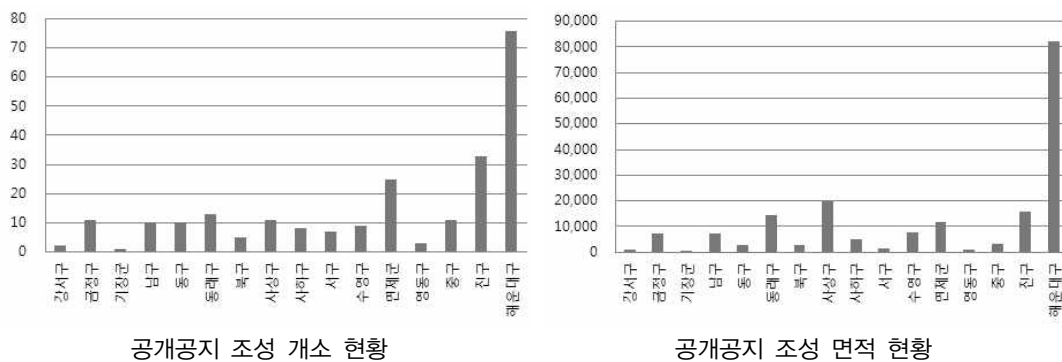
부산시 16개 자치구에 등재되어 있는 전체 공개공지 현황을 분석해 보면, 총 235개소, 총면적 185,050㎡, 1개소당 평균면적은 787㎡를 차지하고 있다. 235개 공개공지의 전

체면적은 부산시의 대표적인 도시공원인 용두산공원 면적(69,119㎡)의 약 3배에 이른다.

자치구별 공개공지 조성 현황을 살펴보면, 해운대구(76개소)가 가장 많고, 진구(33개소), 연제군(25개소), 동래구(13개소), 금정구·사상구·중구(11개소) 순으로 나타났다. 그러나 면적 현황으로만 보면 해운대구(82,090㎡), 사상구(19,846㎡), 진구(15,747㎡), 동래구(14,597㎡), 연제군(12,000㎡), 수영구(7,786㎡), 남구(7,499㎡) 순으로 나타나며, 이들 7개 자치구의 공개공지 총 면적은 전체 공개공지 면적의 86.2%를 차지하고 있어 지역간 공개공지의 분포가 불균형적임을 알 수 있다.

[표 16] 부산시 전체 공개공지 개소 및 면적

구분	공개공지 개소(개)	공개공지 면적(㎡)	평균 공개공지 면적(㎡)
강서구	2	1,218	609
금정구	11	7,117	647
기장군	1	635	635
남구	10	7,499	750
동구	10	2,676	268
동래구	13	14,597	1,123
북구	5	2,873	575
사상구	11	19,846	1,804
사하구	8	5,145	643
서구	7	1,648	235
수영구	9	7,786	865
연제군	25	12,000	480
영동구	3	1,023	341
중구	11	3,150	286
진구	33	15,747	477
해운대구	76	82,090	1,080
총합계	235	185,050	787



[그림 36] 부산시 공개공지 조성 현황

■ 건축용도별 공개공지 현황

공개공지가 조성된 건축용도를 크게 ①공동주택, ②공장, ③교육연수시설, ④근린생활시설, ⑤문화 및 집회시설, ⑥방송통신, ⑦복합시설, ⑧숙박시설, ⑨업무시설, ⑩운동시설, ⑪운수시설, ⑫의료시설, ⑬종교시설, ⑭판매 및 영업시설로 구분하여 조사한 현황은 아래 표와 같다.

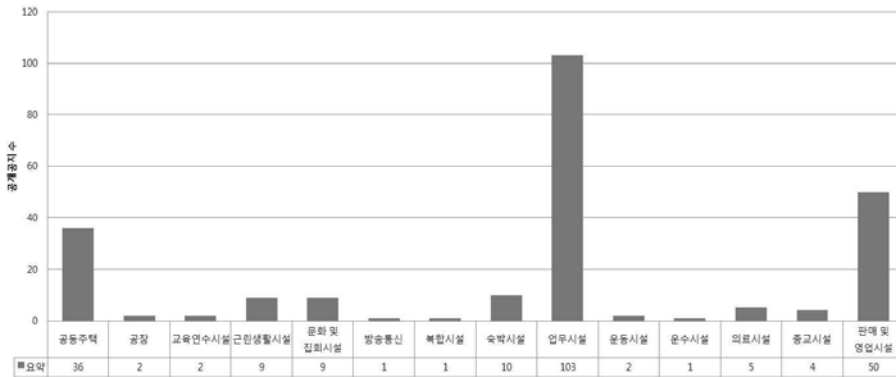
조사결과 공개공지가 가장 많이 조성된 건축용도는 업무시설이 103개소로 가장 많았으며, 면적으로는 판매 및 영업시설이 60,576㎡으로 가장 넓은 면적을 차지하고 있다. 평균면적은 문화 및 집회시설(1개소 당 2,305㎡)과 판매 및 영업시설(1개소 당 1,212㎡), 운동시설(1개소 당 1,103㎡) 순으로 나타났다.

서울시가 공개공지 조성 개소수에 비해 큰 면적을 차지하고 있는 건축물 용도가 아파트형 공장이라고 한다면, 부산시에서는 판매 및 영업시설, 문화 및 집회시설, 공동주택이 공개공지 조성 개소수에 비해 공개공지 면적의 상당부분을 차지하고 있다.

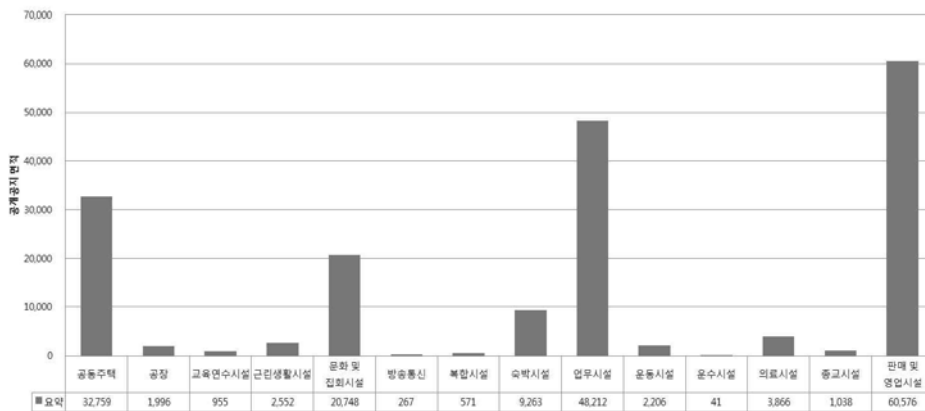
반면 업무시설은 부산시 공개공지 개소 중 절반 가까이 해당되는 103개소에 설치되어 있으나 평균면적이 468㎡으로 서울시 업무시설 공개공지의 평균면적(386.7㎡)보다 약 80㎡ 정도가 크다.

[표 17] 건축용도별 공개공지 현황

건축용도	공개공지 개소(개)	공개공지 면적(㎡)	평균 공개공지 면적(㎡)
공동주택	36	32,759	910
공장	2	1,996	998
교육연수시설	2	955	478
근린생활시설	9	2,552	284
문화 및 집회시설	9	20,748	2,305
방송통신	1	267	267
복합시설	1	571	571
숙박시설	10	9,263	926
업무시설	103	48,212	468
운동시설	2	2,206	1,103
운수시설	1	41	41
의료시설	5	3,866	773
종교시설	4	1,038	260
판매 및 영업시설	50	60,576	1,212
총합계	235	185,050	787



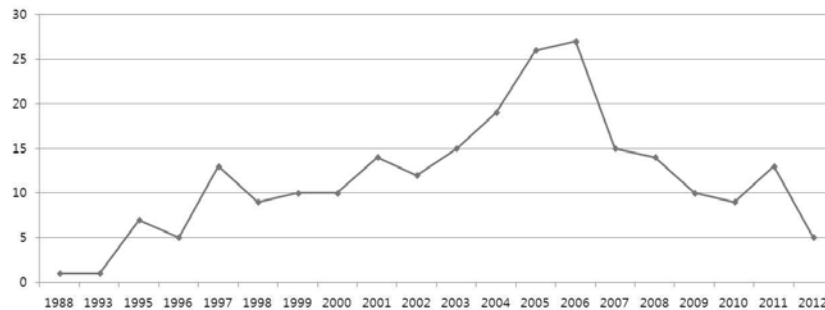
[그림 37] 부산시 건축용도별 공개공지 현황(개소)



[그림 38] 부산시 건축용도별 공개공지 현황(면적)

■ 연차별 공개공지 조성 추이

서울시의 공개공지 조성 추이는 IMF 경제위기를 기점으로 상당한 변동폭이 있었던 반면, 부산시는 공개공지 제도가 법제화된 1991년부터 2007년까지 꾸준한 증가폭을 유지하고 있는 편이다. 서울시와 유사하게 2004년부터 2005년 사이에 가장 많은 수의 공개공지가 조성되었으며, 2007년도 이후에는 큰 폭으로 조성수가 감소하고 있다.



[그림 39] 연도별 부산시 공개공지 조성 개수 현황

■ 공개공지 위반 현황

부산시도 1년 단위로 공개공지 위반행위에 대해 정기점검을 하고 있다. 지난 2011년도 부산시에서 공식적으로 발표한 공개공지 관리실태 조사결과⁴²⁾에 따르면, 위법사항이 적발된 곳은 부산시 전체 공개공지 225개소 중 51개소(위반면적 3296㎡, 대상 건축물의 23%)이며, 주요 위법사항은 영업행위, 물건적치, 조정시설 훼손, 의자 등 휴식시설물 철거, 주차장 사용 등으로 서울시와 유사함을 알 수 있다.

3) 대전시 공개공지 조성 현황

대전시 건축조례는 서울시나 부산시와는 다르게 건축연면적을 기준으로 공개공지 면적이 결정되는 것이 아닌 건축물 용도를 토대로 공개공지 면적비율이 결정된다. 문화 및 집회시설, 판매 및 영업시설, 종교시설은 8%이상, 업무시설, 숙박시설, 의료시설, 운동시설, 위락시설, 장례식장 등은 5%이상으로 규정하고 있다. 그 밖에 최소폭, 필로티, 설치시설물, 인센티브 등에 대한 기준은 서울, 부산과 큰 차이가 없다.

■ 대전시 공개공지 개소 및 면적

대전시 5개 자치구 전체 공개공지 현황을 분석해 보면, 총 124개소, 총면적 91,855㎡, 1개소 당 평균면적은 747㎡를 차지하고 있다. 124개 공개공지의 전체면적은 대전시의 대표적인 도시공원인 서대전시민공원 면적(31,513㎡)의 약 3배에 이른다.

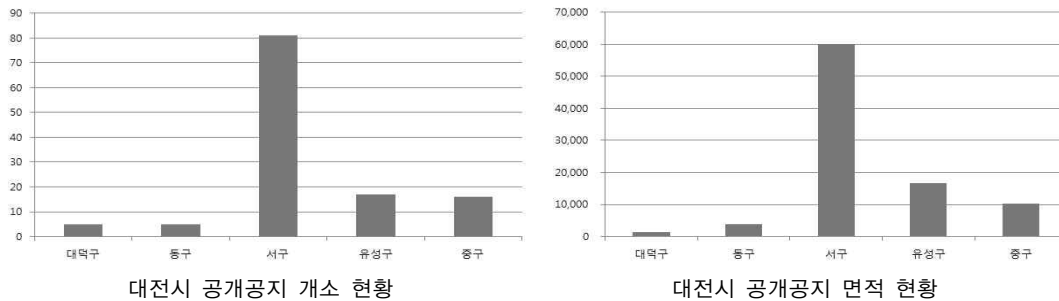
자치구별 공개공지 조성 현황을 살펴보면, 서구(81개소), 유성구(17개소), 중구(16개소), 대덕구·동구(5개소) 순으로 구성되어 있고, 면적 현황은 서구(59,946㎡), 유성구(16,603㎡), 중구(10,135㎡), 동구(3,837㎡), 대덕구(1,334㎡) 순으로 나타나 서구에 가장 집중되어 있음을 알 수 있다. 특히 서구의 경우 공개공지 면적이 전체 공개공지 면적의 65.3%를 차지하고 있어 지역 간 편중이 매우 심한 상황이다.

또한 대전시는 서울과 부산과는 달리 공개공지 조성 개소 현황과 면적 현황에 아시에 큰 차이를 나타내지 않고 있다

42) 부산시는 공개공지(공간) 의무 설치 대상 건축물 225개소(면적 16만6449㎡)를 대상으로 2011년 9월 한 달 간 전수 조사하여 발표하였다.(건설타임즈 2011.10.12일자)

[표 18] 대전시 전체 공개공지 개소 및 면적

구분	공개공지 개소(개)	공개공지 면적(㎡)	평균 공개공지 면적(㎡)
대덕구	5	1,334	267
동구	5	3,837	767
서구	81	59,946	749
유성구	17	16,603	977
중구	16	10,135	633
총합계	124	91,855	747



[그림 40] 대전시 공개공지 조성 현황

■ 건축용도별 공개공지 조성 현황

공개공지가 조성된 건축용도를 ①공동주택, ②교육연구시설, ③근린생활시설, ④문화 및 집회시설, ⑤방송통신시설, ⑥숙박시설, ⑦업무시설, ⑧운동시설, ⑨의료시설, ⑩종교시설, ⑪판매 및 영업시설로 구분하여 조사한 현황은 아래와 같다.

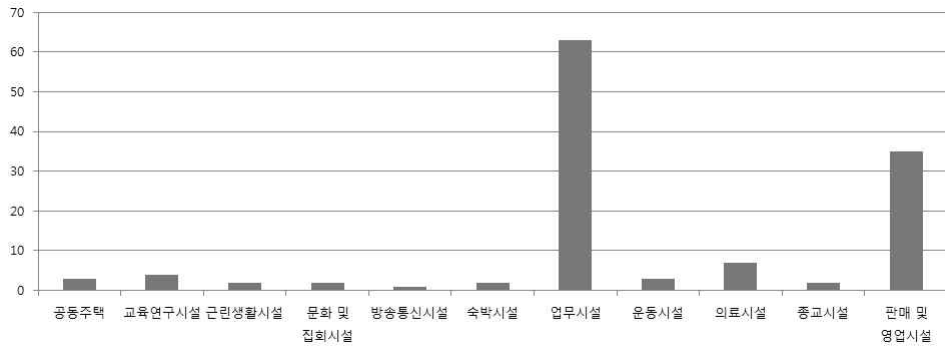
조사 결과 공개공지가 가장 많이 조성된 건축용도는 업무시설(63개소)이었으며, 면적도 역시 업무시설이 49,793㎡으로 가장 넓은 면적을 차지하고 있다. 평균면적은 판매 및 영업시설(1개소 당 914㎡), 공동주택(1개소 당 883㎡), 업무시설(1개소 당 790㎡) 순으로 나타났다.

또한 대전시 공개공지의 대부분을 차지하고 있는 업무시설의 평균 공개공지 면적은 790㎡으로 서울시의 업무시설 평균면적(385.7㎡)과 부산시의 업무시설 평균면적(468㎡)과 큰 차이를 보이고 있다.

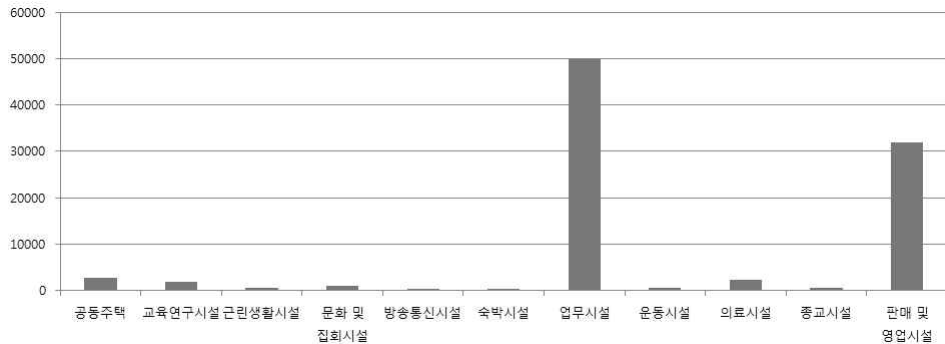
[표 19] 대전시 건축용도별 공개공지 조성현황

건축용도	공개공지 개소(개)	공개공지 면적(㎡)	평균 공개공지 면적(㎡)
공동주택	3	2,648	883
교육연구시설	4	1,841	460
근린생활시설	2	538	269
문화 및 집회시설	2	915	457

건축용도	공개공지 개소(개)	공개공지 면적(m ²)	평균 공개공지 면적(m ²)
방송통신시설	1	260	260
숙박시설	2	410	205
업무시설	63	49,793	790
운동시설	3	601	301
의료시설	7	2,281	326
종교시설	2	574	287
판매 및 영업시설	35	31,994	914
총합계	124	91,855	747



[그림 41] 대전시 건축용도별 공개공지 현황(개소)



[그림 42] 대전시 건축용도별 공개공지 현황(면적)

■ 공개공지 위반 현황

2011년 10월4일부터 18일, 추가조사, 2011년 11월 7일부터 12월 2일까지 총 22일간 대전시 공개공지 122개소에 대해 ①공개공지 공간 유형, ②유지관리 실태, ③공개공지의 부적합 건축허가 사례를 중심으로 공개공지 유지·관리실태 점검결과를 검토하였다.⁴³⁾

공개공지 유형은 문화행사 중심의 공개공지와 휴식 위주의 공개공지로 구분하였는데, 문화행사가 가능한 곳은 총 19개(15.6%), 휴식 위주는 총103개(84.4%)였으며, 그 중

43) 대전시에서 실시한 공개공지 유지·관리실태 점검은 2011년도 보고서(대전시 내부자료)를 분석한 것(총 122개소)이며, 본 연구에서 분석한 대전시 현황조사는 2012년도 7월을 최종기준(총 공개공지 124개소)으로 한다.

시설물·조경훼손 등 유지관리가 안된 곳은 총 22개소(18%)로 나타났다.

유지관리의 주요 점검내용은 ①시설물훼손, ②조경훼손, ③기타로 구분하였는데, 파고라 철거 등 시설물훼손이 총 10건(45.5%), 조경훼손이 총 6건(27.3%), 그 밖에 기타가 총 6건(27.3%)으로 나타났다. 지역별로는 서구가 총 15건(68.2%)으로 시정대상이 가장 많은 것으로 조사되었다. 이외 공개공지를 출입통로로 활용하는 등 형식적으로 공개공지를 설치하거나 설치 이후에도 타 용도 전용하여 사용되는 문제점 등은 서울시, 부산시와 유사하였다.



파고라 철거



미술장식품 없음



조경훼손



임시판매장 활용

[그림 43] 대전시 유지관리가 안 된 공개공지



공개공지 앞 방범셔터 설치



출입통로를 공개공지로 적용

[그림 44] 대전시 부적합 건축허가 공개공지



형식적인 공개공지

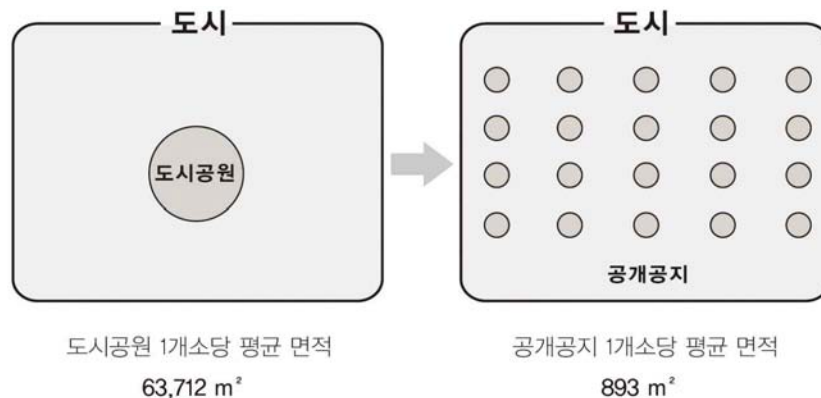


공개공지가 통로로 전용

3. 국내 현황 종합

■ 도시 공공공간으로서 중요한 공개공지

전국에 조성된 공개공지는 총 6,356개소, 5,675,740m²(평균 공개공지 1개소 당 893m²)로 도시공원⁴⁴⁾과 비교해서 면적은 도시공원의 0.51%에 불과하지만, 조성 개수는 도시공원의 36.7%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 따라서 공개공지의 면적은 작지만 대부분 밀도 높은 도심지 내에 위치하기 때문에 시민의 일상생활 속 보행환경 및 휴식을 위한 생활밀착형 공공공간으로서 그 역할과 기능이 중요하다고 할 것이다.



[그림 45] 도시공원과 공개공지 비교

■ 개발밀도가 높은 수도권에 집중 분포

공개공지는 인구 100만명 이상의 인구밀도가 높은 광역시에 주로 분포되어 있는데, 그 중에서도 서울시와 경기도에 조성된 공개공지는 전국 공개공지의 54.1%를 차지하여 수도권에 집중적으로 공개공지가 조성되어 있음을 알 수 있다.

■ 건축물 용도, 대지면적 규모에 따라 다르게 조성

건축법에서 공개공지 설치대상은 ‘문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설 및 숙박시설, 그 밖의 다중이 이용하는 시설로서 건축조례로 정하는 건축물’로 규정하고 있으며, 전국에 조성된 건축물 용도는 지자체 건축조례에 따라 조금씩 상이한 기준을 적용하고 있지만 전체적으로 공공용시설, 공장, 관광휴게시설, 교육시설, 연구시설, 노유자

44) 2010년 말 전국의 도시공원은 총 17,311개소, 총 면적 1,102,920,713m²으로 조사되었다. 이안성, 조경진, 왕광익(2011), 「저탄소 녹색성장형 도시공원 조성 및 관리운영 전략 정책연구」, 국토해양부, p.9.

시설, 문화 및 집회시설, 수련시설, 숙박시설, 업무시설, 운동시설, 운수시설, 위락시설, 의료시설, 장례식장, 근린생활시설, 종교시설, 판매 및 영업시설 등 다양한 건축물에서 공개공지가 조성되었다.

그 중 업무시설(3,115개소, 1,285,547m²), 문화 및 집회시설(355개소, 1,262,311m²), 판매 및 영업시설(916개소, 1,032,497m²), 숙박시설(321개소, 524,954m²), 운동시설(194개소, 471,530m²)이 전체 공개공지 면적의 80.6%를 차지하고 있다. 특히 업무시설의 공개공지는 개소는 가장 많으나 타 건축물 용도에 비해 평균 면적은 가장 작았다. 반면 대지면적이 상대적으로 크고, 공공시설의 성격을 가진 문화 및 집회시설, 판매 및 영업시설, 운동시설 등의 공개공지 면적은 업무시설과 비슷한 비중을 차지하고 있다.

■ 공개공지 조성주체 특성

공개공지의 조성주체를 크게 공공과 민간으로 구분하면, 민간부문이 5,555개소(3,341,801m²), 공공부문이 801개소(2,333,939m²)를 차지하고 있어 민간부문이 압도적으로 많으나 면적에 있어서는 민간부문이 공공부문에 비해 과반을 약간 넘는 수준이다. 개발밀도가 높은 서울과 수도권, 광역시, 경상남북도는 주로 민간부문에서 조성한 공개공지가 더 많으며, 개발밀도가 낮은 지역은 주로 공공부문의 공개공지가 주로 조성되고 있다.

■ 지자체별로 유사한 공개공지의 평균 면적

개발밀도가 높은 서울과 부산, 대전 지역의 평균적인 공개공지 면적, 용적률과 건폐율, 건축물 높이 등을 비교해 보면 서울과 부산, 대전이 모두 비슷하다는 것을 알 수 있다. 즉, 공개공지가 조성된 대지에 대해 평균 용적률과 건폐율은 서울시 577.5%, 51.7%, 부산시 581.1%, 56.5%, 전국 548.6%, 50.1%로 유사하며, 공개공지의 평균 면적도 서울시 774m², 대전시 747m², 부산시 787m², 전국 893m²으로 큰 차이를 보이지 않고 있다.

[표 20] 서울시, 대전시, 부산시 공개공지 개소수 및 면적 현황 비교

구분	전국	서울시	부산시	대전시
공개공지 면적(평균)	893m ²	774m ²	787m ²	747m ²
용적률(평균)	548.6	577.5%	581.1%	—
건폐율(평균)	50.1%	51.7%	56.5%	—
건축물 높이(평균)	—	15.4층	15.8 층	—
공개공지/대지면적 (평균 비율)	7.2%	12.5%	12.5 %	13.4%
전체 공개공지 (수/면적)	6,356/5,675,740m ²	1,176개소/910,100.7m ²	235개소/185,050m ²	124개소/91,855m ²
주요 조성시기	2002	2002	2006	—

■ 공개공지 관련 실제 인센티브 제도의 실효성 부족

공개공지 제도는 개발밀도가 높은 미국 뉴욕에서 인센티브 조닝제도에 의해 만들어졌지만 국내에서 조금 다른 맥락에서 적용되다보니 실제 공개공지 인센티브 제도의 실효성이 부족한 것으로 나타나고 있다. 서울을 비롯한 개발밀도가 높은 지자체를 제외하고는 공공부문에서 조성하는 공개공지가 대부분이며, 공개공지 관리대장을 관리하고 있는 부산시와 대전시의 경우에도 담당자의 의견에 의하면 공개공지를 조성하고 인센티브를 받은 건수는 매우 낮은 실정이라고 한다.⁴⁵⁾ 개발밀도가 가장 높은 서울시의 경우도 인센티브를 적용받은 공개공지는 17% 내외에 불과하다.

45) 대전시와 부산시의 경우 해당 자료의 수집이 어려워 정량적인 수치를 제시할 수는 없으나, 담당 공무원의 인터뷰 결과 해당 부지의 10%를 초과하여 공개공지를 조성하는 경우에도 대부분 인센티브를 제공하지 않고 있으며, 이는 해당 시의 경제적 여건 속에서 밀도 상향에 대한 사업성이 없기 때문인 것으로 판단된다.

제4장 국내 공개공지 조성 및 운영실태

1. 서울시 공개공지 조성 실태
2. 서울시 공개공지 제도의 운영 및 관리 실태
3. 서울시 공개공지 문제점과 원인

1. 서울시 공개공지 조성 실태

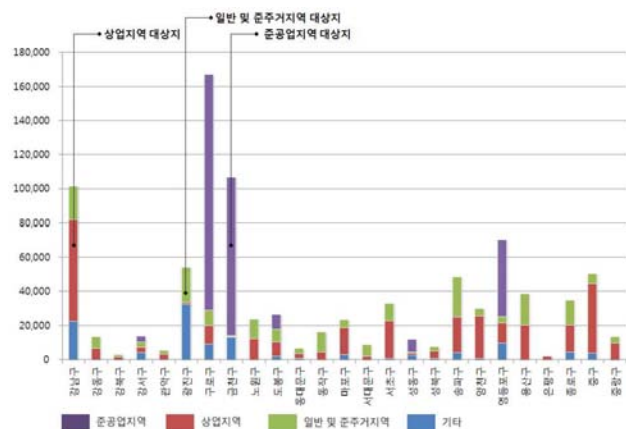
1) 조사개요

본 연구에서 공개공지 조성 및 운영 실태조사 대상 선정은, 인구집중 및 개발밀도가 가장 높으며, 공개공지 조성기준인 건축연면적 5,000㎡ 이상의 건축물이 가장 많이 밀집되어 있는 서울시를 대상으로 하되, ①대규모 건축물이 특정 블록 또는 가로에 공개공지에 밀집되어 있는 지역, ②1991년 건축법에 공개공지 확보 조항이 마련된 이후 개발이 활발히 이루어져 공개공지가 다수 조성되어 있는 지역으로 설정하였으며, 그 가운데 ③용도지역별 공개공지 조성실태를 정확히 파악하기 위하여 일반 및 준주거지역, 상업지역, 준공업지역 등 용도지역별로 조사대상지를 각 1개씩 선정하였다.

[표 21] 조사대상지 개요

대상지	용도지역	공개공지 개소	선정이유
강남구 테헤란로 일대 (역삼 ~ 삼성역)	상업 지역	197개소 중 60개소	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서울시를 대표하는 업무지구 ■ 1990년대부터 2010년대까지 공개공지 제도가 개정되는 과정에서 조성된 공개공지가 다양하게 분포
광진구 자양동 독섬유원지역 일대	주거 지역	9개소 중 3개소	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일반 및 준주거지역 내 건축물 용도 중 공동주택을 가장 많이 포함
금천구 가산디지털 단지 일대	준공업 지역	48개소 중 22개소	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서울시 준공업지역 중 가장 많은 공개공지를 포함 ■ 2000년 이후 IT벤처산업단지로써 준공업지역의 대표성이 있음

상업지역의 공개공지는 대표적인 상업가로인 강남구 테헤란로 일대를, 준공업지역은 최근 아파트형 공장 조성으로 공개공지가 급격히 증가한 금천구 가산디지털단지 일대를, 일반 및 준주거지역의 공개공지는 주상복합형 공동주택이 밀집된 광진구 자양동 일대를 조사대상지로 선정하였다.



[그림 46] 서울시 용도지역별 공개공지 조사대상지 선정



[그림 47] 공개공지 조사대상지

강남구, 금천구, 광진구 일대의 조사대상지에 대해 구체적인 공개공지의 형태 및 규모, 배치, 설치 시설물, 식재 등 조경, 유지관리 상태, 이용자 수 및 행태 등 세부적인 점검항목을 만들어 직접 현장조사를 실시하였다.

조사는 2012년 5월 21일부터 6월 8일까지 4주간에 걸쳐 진행되었으며, 공개공지의 유지관리 상태, 이용자 수 및 행태에 관한 내용은 2회에 걸쳐 평균을 낸 값으로 정리·분석하였다. 구체적인 조사항목과 방법은 아래 표와 같다.

[표 22] 조사항목 및 방법

구분	조사항목	조사방법
물리적 형태	공간의 배치, 대지면적, 건폐율 및 용적률, 건축연면적, 공개공지 면적, 형태, 폭과 깊이, 높이 등	공적시스템자료 및 현장조사
설치시설물	벤치, 이동식의자, 공공미술품, 자전거 주차공간, 조경(화단, 조경수), 조명, 수공간(분수), 안내표지판 등	현장조사
이용자 특징	1층 저층부 용도, 이용자 수, 이용자 주요 행태 등	현장관찰

2) 조사결과

■ 공개공지 조성시기별 특징

공개공지의 구체적인 설치기준은 지자체 건축조례에서 규정하고 있는데, 1993년 서울시 건축조례에 공개공지 관련 조항이 신설된 이후 현재까지 총 11회에 걸쳐 개정이 되었다. 이 중 조성기준에 변화가 있었던 것은 총 9회였으며, 특히 공개공지의 면적 및 형태 변화에 큰 영향을 주었던 시점은 1994년, 1996년, 1998년, 2007년 등 4회가 있었던 것으로 판단된다.

1994년도 건축조례에는 최소폭 3m이상 확보기준이 포함되고, 조정면적은 공개공지 면적에서 제외시켰으며, 실내 공개공지는 1/2만 인정한다는 내용을 추가시켰다. 1996년도에는 이전까지의 개정사항을 보다 구체화시켰는데, 우선 건축 연면적 30,000m² 이상일 경우 대지면적의 10%를 공개공지로 조성하도록 하는 규정이 신설되어 건축물이 대형화되는 현상을 반영하였으며, 실내 공개공지에 대한 범위를 필로티 구조로 한정하였다. 1998년도에는 처음으로 공개공지의 최소면적을 45m²이상, 분할 공개공지 2개소로 한정하는 조항이 생겨났으며, 최소폭도 기존 3m에서 5m이상으로 강화시키고, 실내 공개공지로 인정하는 필로티 구조에 있어서 6m이상 확보할 것을 규정하였다. 2007년도에는 공개공지에 대한 위치를 대지에 접한 가장 넓은 도로변, 지하철 연결통로에 접하는 부분에 설치할 것을 규정⁴⁶⁾하였으며, 일반인이 쉽게 공개공지를 인지할 수 있도록 안내표지판 설치를 의무화하였다.

연차별 공개공지 조성현황을 보면, 강남구는 공개공지 관련 제도가 법제화된 1991년 이전인 1983년부터 2008년까지 지속적으로 공개공지가 조성되어 국내 공개공지 설치기준 변화에 따른 다양한 공개공지가 분포되어 있다. 그러나 공개공지의 최소면적과 최소폭, 필로티의 높이, 분할조성 제한을 둔 1998년을 기점으로 하여 1998년도 이후에 강남구의 공개공지 조성면적은 급격히 줄어들어 1998년까지 조성된 공개공지 면적의 절반수준에 그쳤다. 금천구는 아파트형 공장이 생겨나는 2002년부터 현재까지 집중적으로 조성되었고, 광진구는 주상복합아파트가 2003년부터 조성되어 1998년 이전의 설치기준이 적용된 사례가 전혀 없다.

46) 지하철 연결통로에 접하는 부분으로 지하콘코스 형태의 공개공지는 1/2 면적만 인정하도록 규정하고 있다.

[표 23] 연차별 공개공지 조성면적

조성 년도	강남구(m ²) (상업지역)	금천구(m ²) (준공업지역)	광진구(m ²) (주거지역)	총합계(m ²)
1983	83	—	—	83
1991	478	—	—	478
1992	888	—	—	888
1993	1,233	—	—	1,233
1994	2,878	—	—	2,878
1995	2,383	—	—	2,383
1996	1,113	—	—	1,113
1997	1,514	642	—	2,156
소계	10,570	642	0	11,212
2000	351	—	—	351
2001	1,396	—	—	1,396
2002	925	9,586	—	10,511
2003	142	11,640	501	12,283
2004	634	9,289	—	9,923
2005	83	—	—	83
2006	521	2,076	1,311	3,908
2007	219	4,296	—	4,516
2008	113	9,596	793	10,503
소계	4,384	46,483	2,605	53,474
총합계	14,957	47,124	2,606	64,687



[그림 48] 연차별 공개공지 조성 현황

■ 건축연면적과 대지면적에 따라 결정되는 공개공지 규모

건축물 밀도와 형태를 좌우하는 건축연면적, 대지면적, 용적률과 건폐율, 건축물 높이, 공개공지 면적에 대하여 조사한 결과를 다음과 같이 정리할 수 있다.

각 조사대상지별 평균 건축연면적은 강남구가 가장 적은 $29,086\text{m}^2$ 이며, 금천구와 광진구는 유사한 수치로 각 $57,830\text{m}^2$ 과 $57,551\text{m}^2$ 를 나타내어 상업지역보다 준공업지역 및 주거지역의 건축연면적이 2배가량 큰 것을 알 수 있다.

직접적으로 공개공지의 면적을 좌우하는 대지면적은 강남구 $2,114\text{m}^2$, 금천구 $8,396\text{m}^2$, 광진구 $10,468\text{m}^2$ 로, 상업지역이 준공업지역 및 주거지역에 비해 1/4 수준이었다. 반면에 건축물의 용적률은 상업지역이 준공업지역과 주거지역보다 2배 가까이 높았다.

건축물 높이는 강남구 77m, 금천구 68m, 광진구 82m로 용도지역과는 무관하게 유사한 것으로 조사되었다.

이러한 숫자가 의미하는 것은 상업지역이 준공업지역과 주거지역에 비해 작은 대지에 작은 규모의 건축물이 다수 조성되었으며, 높은 용적률과 건폐율로 인해 실질적으로 상업지역인 강남구는 공개공지를 조성할 수 있는 대지면적의 확보하기가 어렵다는 것을 의미한다.



[그림 49] 지역별 건축물과 공개공지의 규모

[표 24] 건축물 밀도 및 높이

구분	건축연면적 평균(m ²)	대지면적 평균(m ²)	건축높이 평균(m)	용적률 평균(%)	건폐율 평균(%)	공개공지 면적평균(m ²)
강남구	29,086	2,114	77	891	55	249
금천구	57,830	8,396	68	473	44	2,142
광진구	57,551	10,468	82	389	23	869
총합계	37,530	4,035	75	768	51	761

실제로 상업지역인 강남구는 주로 대지면적 2,000m²미만의 필지에 공개공지가 조성되었으며, 60개소의 공개공지 평균면적은 249m²에 불과하였다. 반면, 준공업지역인 금천구 일대는 주로 6,000m²이상의 대지에 공개공지가 조성되었으며, 22개 공개공지의 평균면적은 강남구의 10배인 2,142m²에 달하였다. 일반 및 준주거지역은 준공업지역과 마찬가지로 대지면적이 6,000m² 이상 이고, 공개공지 평균면적은 상업지역과 준공업지역의 중간에 해당하는 868m²를 차지하였다.

[표 25] 대지면적별 공개공지 조성 현황

대지 면적	강남구(상업지역)			금천구(준공업지역)			광진구(일반 및 준주거지역)		
	개수	면적 (m ²)	평균면적 (m ²)	개수	면적 (m ²)	평균면적 (m ²)	개수	면적 (m ²)	평균면적 (m ²)
2천미만	43	6,926	161	—	—	—	—	—	—
2천~4천 미만	14	3,659	261	4	2,388	597	—	—	—
4천~6천 미만	—	—	—	6	7,069	1,178	—	—	—
6천 이상	3	4,372	1,457	12	37,668	3,139	3	2,605	868
총합계	60	14,957	249	22	47,124	2,142	3	2,605	868

이는 현행 건축법상 공개공지 조성기준이 건축연면적 5,000m²이상의 건축물 신축시 대지면적의 10% 이내로 공개공지를 조성하도록 규정하고 있기 때문에 작은 필지단위로 개발되는 강남구의 경우 공개공지의 면적이 작아진 것으로 이해할 수 있다.



강남구의 소규모 공개공지
(대치동 891-23번지)



금천구의 대규모 공개공지
(간산동 60-17번지)



자양동의 중규모 공개공지
(자양동 이튼타워)

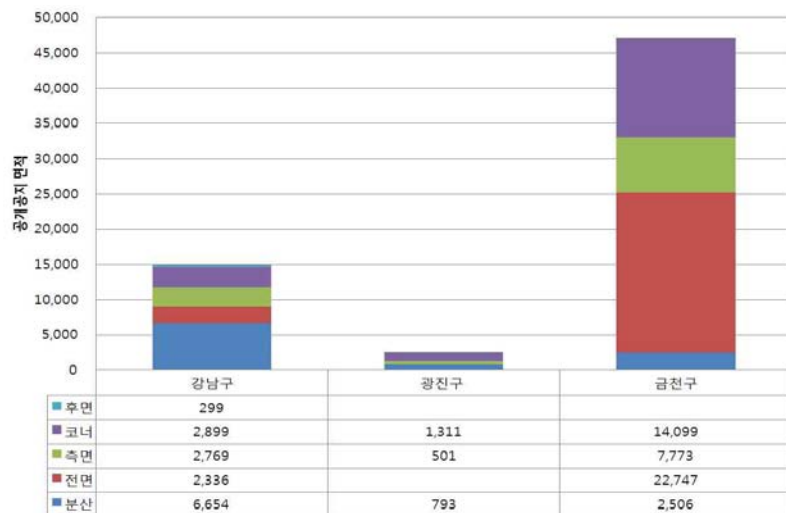
[그림 50] 대지면적별 공개공지 조성 이미지



[그림 51] 대지면적별 공개공지 조성현황

■ 공개공지의 배치

공개공지의 배치는 크게 2개소 이상 공개공지가 분할되어 조성되어 있는 ①분산형, 전면도로에 면하여 조성된 ②전면형, 그 외 조성위치에 따라 ③측면형, ④코너형, ⑤후면형으로 구분하여 살펴보았다. 공개공지 배치 현황을 조사한 결과, 강남구는 공개공지가 2개소 이상 분할되어 조성되어진 분산형이 전체면적의 44.5%였으며, 광진구는 코너형이 전체면적의 50%를 차지, 금천구는 전면형이 전체면적의 48.3%를 차지하여 공개공지의 배치가 용도지역별로 상이함을 알 수 있다.



[그림 52] 용도지역별 공개공지 배치형태

[표 26] 공개공지 배치형태별 조성 현황(면적)

구분	분산형(m ²)	전면형(m ²)	측면형(m ²)	코너형(m ²)	후면형(m ²)	총합계(m ²)
강남구 상업지역	6,654	2,336	2,769	2,899	299	14,957
광진구 (주거지역)	793	-	501	1,311	-	2,606
금천구 (준공업지역)	2,506	22,747	7,773	14,099	-	47,124
총합계	9,953	25,083	11,043	18,309	299	64,687

각 대상지의 공개공지 조성위치에 따른 유형별 사례는 아래 사진과 같다. 강남구는 소규모로 분할된 공개공지가, 금천구는 대부분 전면에 대규모로 공개공지가 조성되어 있으며, 광진구는 주거지역으로 거주자와 외부인을 공간적으로 구분할 목적으로 외진 코너에 주로 공개공지를 조성하고 있다.



[그림 53] 강남구의 분산형 공개공지 전경



[그림 54] 금천구의 전면형 공개공지 전경



[그림 55] 광진구의 코너형 공개공지 전경

■ 공개공지의 설치시설물

서울시 건축조례에서 공개공지 내 설치시설물은 ‘벤치, 조경, 파고라, 시계탑, 분수, 야외무대, 소규모 공중화장실 등’으로 명시하고 있으며, 안내표지판은 2007년부터 건축법 시행령 제27조의2에 의무적으로 설치하도록 규정하고 있다. 현장조사를 통해 조사한 설치시설물은 고정식벤치, 이동식 의자, 식재, 수공간(분수), 공공미술품, 조명시설, 휴지통, 안내표지판에 대해 설치여부와 설치 개수를 파악하였다.

고정식벤치는 조사대상지의 2/3 이상이 설치하고 있으며, 이동식의자는 대부분 노천카페 또는 편의점에서 상업용으로 설치되었다.

조경은 대부분 모든 지역에서 화단을 설치하고 있으나 강남구의 공개공지 중 수목을 식재한 곳은 58.3%에 불과하여 타용도지역에 비해 저조하였으며, 식재된 수목의 평균 수량도 1/3 수준에 그치고 있다. 분수 등 수공간을 활용한 공개공지는 공개공지 면적이 넓은 금천구에서 주로 분포하고 있다.

공공미술품의 경우는 강남구 25개소(41.7%), 금천구 4개소(18.2%), 광진구 2개소(66.7%)가 설치되었으며, 금천구가 타용도지역에 비해 설치가 저조한 것은 문화예술진흥법 시행령 제12조(건축물에 대한 미술작품의 설치)에 따라 공장용도는 공공미술품 설치 의무대상에서 제외되었기 때문으로 판단된다.⁴⁷⁾

조명시설은 강남구가 24개소(40.0%), 금천구 20개소(90.9%), 광진구 2개소(66.7%)가 설치되어 있어 준공업지역과 주거지역이 양호하게 설치되어 있으며, 휴지통은 강남구 29개소(48.3%), 금천구 17개소(77.3%)가 설치되고 있고, 광진구는 미설치되어 있다.

안내표지판의 경우는 강남구 12개소(20.0%), 금천구 12개소(54.5%), 광진구 3개소(100%)가 설치되어 강남구와 금천구가 여전히 미흡한 실정이다.

47) 문화예술진흥법 제9조 및 동법시행령 제12조에서는 건축연면적 1만 제곱미터 이상인 공동주택, 제1종 근린생활시설, 문화 및 집회시설 중 공연장·집회장 및 관람장, 판매시설, 운수시설, 의료시설 중 병원, 업무시설, 숙박시설, 위락시설, 방송통신시설에 대해 건축비용의 1%이하의 범위에서 회화조각공예 등 미술작품의 설치를 의무화하고 있으며, 2011년 11월 26일 시행령 개정에 의해 설치비용의 70%를 기금으로 출연할 수 있도록 규정하고 있다.

[표 27] 공개공지 내 설치시설물 현황

구분	고정식벤치		이동식 의자		식재		수공간	공공 미술품	안내 표지판	조명시설		휴지통
	설치 여부	평균 벤치수	설치 여부	평균 의자수	설치 여부	평균 식재수				설치 여부	평균 조명수	
강남구 (상업지역)	45/60 (75.0%)	6	14/60 (23.3%)	11	35/60 (58.3%)	7	5/60 (8.3%)	25/60 (41.7%)	12/60 (20.0%)	24/60 (40.0%)	4	29/60 (48.3%)
금천구 (준공업 지역)	20/22 (90.9%)	15	8/22 (36.4%)	15	21/60 (95.5%)	25	8/22 (36.4%)	4/22 (18.2%)	12/22 (54.5%)	20/22 (90.9%)	12	17/22 (77.3%)
광진구 (주거지역)	2/3 (66.7%)	12	-	-	3/3 (100%)	43	-	2/3 (66.7%)	3/3 (100%)	2/3 (66.7%)	6	-



[그림 56] 공개공지의 안내판 설치 현황

■ 공개공지의 이용 실태

건축법 제43조에서 공개공지는 ‘소규모 휴식시설 등’을 일반시민을 위하여 조성하는 것이라고 규정하고 있다. 실제 공개공지를 이용하는 주요계층과 이용자 수(2차에 걸친 평균값), 공개공지에 타용도로 사용하고 있는 실태를 파악한 결과는 다음 표와 같다. 공개공지 내에 타용도로 활용하는 경우는 크게 ①노천카페, ②주차공간, ③쓰레기장, ④자전거 보관소, ⑤의류가판대로 구분될 수 있으며, 이 중 이용자의 휴식을 유도할 수 있다는 긍정적 측면에서 노천카페 활용은 강남구가 11개소로 전체 조사대상 60개소 중 18.3%

를 차지하였고, 금천구는 8개소로 22개소 조사대상 중 35.4%를 차지하였다. 반면, 이용자의 통행 및 휴식을 방해할 수 있는 주차공간, 쓰레기장, 자전거보관소, 의류가판대 활용 등에 대해서는 금천구가 상대적으로 높은 비율을 보였다.

[표 28] 공개공지 이용자 수 및 타용도 활용실태

구분		강남구	금천구	광진구
주요 이용자 층		보행자	근무자	거주민
이용자 수(평균)		5인	9.2인	1.2인
타용도활용	노천카페	11개소(18.3%)	8개소(36.4%)	－
	주차공간	4개소(6.7%)	1개소(4.5%)	－
	쓰레기장	2개소(3.3%)	－	－
	자전거보관소	－	－	1개소(33.3%)
	의류가판대	－	4개소(18.1%)	



노천카페로 사용하는
금천구 공개공지



주차공간으로 활용되는
강남구 공개공지



쓰레기장으로 활용되는
강남구 공개공지



자전거 보관소로 사용되는 광진구 공개공지



의류가판대가 설치된 금천구 공개공지

[그림 57] 타용도로 활용되는 공개공지 사례

■ 공개공지 유지관리 상태

공개공지의 청결상태 등 유지관리에 대해서는 현장조사시 조사자의 판단에 따라 ①양호, ②보통, ③미흡으로 구분하여 평가하였다. 그 결과 금천구가 타용도지역에 비해 가장 유지관리 상태가 양호하였으며, 강남구가 가장 미흡한 것으로 나타났다.

[표 29] 청결상태 등 유지관리 실태

구분	양호	보통	미흡	총계
강남구	10(16.7%)	27(45.0%)	23(38.3%)	60(100%)
금천구	14(63.7%)	5(22.7%)	3(13.6%)	22(100%)
광진구	1(33.3%)	1(33.3%)	1(33.3%)	3(100%)
총합계	25(29.4%)	33(38.8%)	26(30.6%)	85(100%)

이는 앞에서 설명하였듯이 공개공지 위반행위가 상대적으로 작은 규모의 공개공지에서 많이 나타난 것처럼 청결상태 등 유지관리도 공개공지의 규모가 작은 경우에 시민의 휴식을 위한 벤치, 분수대, 수목 등이 상대적으로 적게 설치되어 쓰레기장 또는 에어컨 실외기, 환풍기 등이 설치되거나 흡연 장소로 활용되고 있었다.



청결상태가 불량한 공개공지



쓰레기장 또는 설비시설이 놓인 공개공지



흡연장소로 활용되는 공개공지

[그림 58] 소규모 공개공지의 불량한 청결상태

■ 조사대상지별 공개공지 주요 특징

공개공지의 개소수와 면적을 살펴보면, 상업지역인 강남구가 557개소, 302,967㎡으로 가장 많이 분포하고 있으며, 금천구의 경우 개소수는 170개소로 강남구와 광진구에 비해 1/3 수준이지만, 총 면적은 강남구와 비슷한 295,081㎡로 조사되어 지역간 공개공지 1개소의 면적이 상당히 차이가 남을 알 수 있다. 또한 공개공지 구성에 따른 인센티브 적용 비율도 금천구가 48.4%로 가장 높게 나타났다. 이는 준공업지역인 금천구의 특성상

대지면적이 6,000㎡이상의 비교적 큰 필지에서 건축물이 조성되어 공개공지를 충분히 확보할 수 있는 여건이 되기 때문이라 판단된다.

대지면적에 대한 공개공지 비율을 살펴보면, 금천구가 25.5%로 가장 높게 나타나고 있으며, 광진구의 경우 대지면적은 금천구보다 크지만 공개공지 조성면적은 가장 작은 8.3%로 나타났다.

1993년 서울시 건축조례에 공개공지 관련 조항이 신설된 이후 현재까지 총 11회 개정, 조성기준 변화 9회, 공개공지의 면적 및 형태 변화를 유발한 개정은 1994년, 1996년, 1998년, 2007년으로 판단되며, 강남구는 1983년부터 2008년까지 지속적으로 공개공지가 조성되어 기존 조례에 의해 조성된 거의 모든 형태의 공개공지가 조성되어 있다.

금천구의 경우 아파트형 공장이 생겨나는 2002년 이후부터 집중적으로 공개공지가 조성되었고, 광진구는 2003년부터 주상복합아파트의 건설로 조성된 공개공지가 대부분을 차지하였다.

공개공지의 배치는 강남구는 분산형, 금천구는 전면형, 광진구는 코너형의 형태를 이루고 있으며, 이에 따른 개방정도는 금천구의 전면형이 가장 높고 광진구의 코너형은 가장 낮은 것으로 나타났다.

고정식 벤치와 이동식 의자 등 앉을 공간은 조사대상지 2/3 이상에서 설치하고 있지만, 특히 이동식 의자의 경우 저층부 노천카페나 편의점 등의 상업적 용도로 설치된 곳이 대부분이었다.

조경 및 식재는 공개공지 평균 면적이 가장 작은 강남구가 58.3%로 가장 낮은 수치를 보이고 있으며, 안내표지판 설치 비율은 강남구 20.0%, 금천구 54.5%로 미흡하고 금천구에는 휴지통이 dkd의 경우 금천구에는 미설치되어 있었다.

이용 실태는 대상지의 용도지역 성격에 따라 다양한 이용자 층으로 구분되며, 이용자의 휴식을 유도할 수 있는 노천카페 등의 상업용도로의 활용은 강남구와 금천구에서 활발하게 이루어지고 있었다.

[표 30] 용도지역별 공개공지 비교분석

구분		강남구	금천구	광진구	
서울시 전체	서울시 전체 공개공지 (수/면적)	557개소(302,967㎡)	170개소(295,081㎡)	325개소(198,174㎡)	
	주용도	오피스 등 업무시설	아파트형 공장	공용주택, 업무시설	
	주요 조성시기	1983 ~ 2008년도	2002 ~ 2006년	1983 ~ 2008년도	
	인센티브 적용비율	10%	49.4%	11%	
	위반행위 적발내역	62건(54.9%)	7건(6.2%)	32건(28.3%)	
조사 대상지	조사대상지 (수/면적)		60개소(14,957㎡)	22개소(47,124㎡)	3개소(2,605㎡)
	물리적 형태	주요 공개공지 배치형태	분산형	전면형	코너형
		건축물 연면적(평균)	29,086㎡	57,830㎡	57,551㎡
		대지면적(평균)	2,114㎡	8,396㎡	10,468㎡
		공개공지 면적(평균)	249㎡	2,142㎡	869㎡
		용적률(평균)	891%	473%	389%
		건폐율(평균)	55%	44%	23%
		건축물 높이	77m	68m	82m
		개방정도	보통	높음	낮음
	이용자	공개공지/대지면적 (평균 비율)	11.8%	25.5%	8.3%
		저층부 용도	오피스, 상업	공장, 상업	주거, 상업
		주요 이용자 층	보행자	근무자	거주민
	설치 시설물	이용자 수(평균)	5인	9.2인	1.2인
		고정식 벤치	45개소(75.0%), 평균 6개	20개소(90.9%), 평균 15개	2개소(66.7%), 평균 12개
		이동식 의자	14개소(23.3%), 평균 11개	8개소(36.4%), 평균 15개	없음
		조경(식재)	35개소(58.3%), 평균 7그루	21개소(95.5%), 평균 25그루	3개소(100%), 평균 43그루
		공개공지 내 조경비율	낮음	높음	매우 높음
		수공간	5개소(8.3%)	8개소(36.4%)	없음
		공공미술품	25개소(41.7%)	4개소(18.2%)	2개소(66.7%)
		조명시설	24개소(40.0%)	20개소(90.9%)	2개소(66.7%)
		휴지통	29개소(48.3%)	17개소(77.3%)	없음
	안내표지판	12개소(20.0%)	12개소(54.5%)	3개소(100%)	

2. 서울시 공개공지 제도의 운영 및 관리 실태

1) 공개공지 관련 주체

■ 서울시 공개공지 운영·관리 주체 및 체계

서울시 공개공지 관련 담당 공무원 현황을 파악한 결과, 서울시와 25개의 자치구에 서 공개공지를 담당하는 곳은 서울시청을 비롯한 각 자치구청 25곳 전체이고 담당인원은 각 1명씩 26명으로 파악되고 있다.

서울시청 건축관리팀의 공개공지에 대한 주요 역할은 공적공간관리시스템을 통해 각 지자체의 공개공지 총괄 현황을 전산자료화(DB)하는 것이다. 또한 이를 통해 공개공지 위반건축물에 대한 이행 점검 계획 수립 및 자치구에 하달, 관련 조례 및 제도 개선 방안을 모색하는 업무를 수행하고 있다.

25개 자치구에서는 건축 인허가 시 공개공지 검토와 함께 해당 지자체의 공개공지를 관리하고 위반건축물 이행 점검을 실시하며, 이와 같은 정보들을 공개공지 관리대장으로 작성하여 공적공간관리시스템에 등재하는 것을 주요 업무로 하고 있다.

[표 31] 서울시 및 자치구 공개공지 운영·관리에 대한 주요 역할

구분	주요 역할	개념도
서울시	<ul style="list-style-type: none"> -공개공지 총괄 현황 DB화 -공개공지 위반건축물 이행점검 계획 수립 및 지자체 하달 -공개공지 관련 건축조례 및 제도 개선 방안 모색 	
지자체	<ul style="list-style-type: none"> -건축인허가 시 공개공지 검토 -해당 자치구 내 공개공지 관리 -공개공지 위반건축물 이행 점검 -공적공간 관리시스템에 공개공지 관리대장 등재 	

■ 서울시 공개공지 운영 주체 현황

서울시청의 경우 서울시 전체 1,176개소, 면적 910,100.7㎡의 공개공지를 관리하는 담당 공무원이 1명으로 수행 인원이 절대적으로 부족한 실정이다.

게다가 해당 공무원은 건축기획과 건축관리팀에 속해 있어 공개공지 관련 업무만 하는 것이 아니라 공사장 안전관리, 한강 수변 공간구조 재편, 건축인허가, 옥상경관개선 등 다양한 업무를 함께 수행하고 있기 때문에 실질적인 공개공지 관리가 이루어지기 힘든 상황이다.

이는 각 자치구별로 살펴봐도 유사한데, 자치구의 담당 공무원이 속해 있는 부서는 건축기획과, 건축과, 도시개발과 내 건축관리팀, 건축안전팀, 건축지도팀, 도시디자인팀, 마을만들기팀, 도시재개발팀 등으로 다양한 업무를 수행하면서 동시에 공개공지 관련 업무도 함께 진행해야만 하는 것이 현실이다.

[표 32] 서울시 전체 공개공지 운영 · 관리관련

구분	공개공지 현황		관련부서			주요업무내용
	개소	면적(㎡)	과	팀	담당자	
서울	1,176	910,100.7	건축 기획과	건축 관리팀	1	공적공간 점검 및 관리, 공사장 안전관리, 한강 수변 공간구조 재편, 건축인허가, 관내 공사장 관리 및 민원처리, 옥상경관개선, 건축물 통계, 시의회 업무
강남구	197	101,580.0	건축과	건축 안전팀	1	건축인허가, 위법건축물총괄, 미술장식품, 공개공지 가로높이제한구역 총괄
강동구	37	13,483.6	건축과	건축 지도팀	1	공적공간 관리 미술장식품 포함
강북구	12	2,777.8	디자인 건축과	도시 디자인팀	1	주거환경개선지구 인허가
강서구	41	13,673.3	건축과	건축 지도팀	1	공적공간 관리업무, 미술장식품, 환경개선사업추진, 내진설계 등
관악구	27	5,388.5	건축과	건축1팀	1	건축인허가, 미술장식품관리, 옥상녹화, 조경총괄, 공적공간관리 총괄
광진구	34	54,258.3	건축과	건축 관리팀	1	건축물대장 관련 (편제)업무 총괄
구로구	83	167,114.8	건축과	도시 디자인팀	1	디자인위원회 운영, 공개공지
금천구	63	106,589.3	건축과	마을 만들기팀	1	살고싶은 도시만들기사업, 공적공간관리
노원구	22	23,710.4	디자인 건축과	건축 지도팀	1	상계1~4동 인·허가 민원처리, 상설점검, 건축분야감사(청렴도포함), 건축행정서비스헌장 운영

(표 계속)

구분	공개공지 현황		관련부서			주요업무내용
	개소	면적(m²)	과	팀	담당자	
도봉구	25	26,537.3	건축과	-	1	쌍문3동 창3동 인허가
동대문구	25	6,396.0	건축과	건축2팀	1	건축인허가담당, 시특별대상 시설물 총괄
동작구	21	16,037.3	건축과	건축1팀	1	건축통계
마포구	67	23,358.5	건축과	건축 민원2팀	1	건축 인·허가(아현, 동교, 합정, 신공덕, 염리동) 관련업무, 위법건축물 관리, 건축2팀 부수업무(성과, 창의, 혁신, 청렴도 등)
서대문구	27	8,820.5	건축과	건축2팀	1	홍은동 인허가, 중대형 건축물 총괄, 건축위원회 총괄
서초구	84	32,919.3	건축과	건축 민원팀	1	건축인허가(방배본, 1동)
성동구	22	11,792.4	건축과	건축 지도팀	1	금호동, 행당동, 사근동 건축인·허가 및 사용승인, 관련신고 업무, 위반건축물 총괄(중대형건축물), 시특별관련업무
성북구	12	7,419.5	건축과	건축 관리팀	1	건축심의, 건축허가(종암, 안암, 돈암동)
송파구	42	48,656.6	건축과	건축 지도팀	1	건축인허가, 중대형 건축물, 미술장식품, 공개공지
양천구	48	29,861.3	건축과	건축2팀	1	건축인허가, 이행강제금관리업무, 건축공사장 환경정비업무, 예술장식품 관리, 공개공지 총괄 관리 및 안내판 설치사업, 건축공사장 원격관리 네트워크 구축
영등포구	92	70,296.4	건축과	건축 지도팀	1	건축인허가, 건축후퇴부분관리
용산구	30	38,706.5	건축과	건축 지도팀	1	공적공간 업무, 건축물유지관리
은평구	4	2,063.7	건축과	건축 행정팀	1	갈현동 12번지일대 재건축
종로구	48	34,899.3	도시 개발과	도심 재개발팀	1	도시환경정비업무, 도시환경정비사업 및 재정비촉진사업 현황 관리, 공적공간 관리 및 통계자료 업무 등
중구	86	50,536.1	건축과	건축 관리팀	1	세외수입 민원처리, 도로대장관리, 예규 정리, 공개공지 총괄
중랑구	27	13,223.9	건축과	-	1	묵동 인허가
총합계	1176	910100.7	-	-	26	-

2) 공적공간 관리시스템 운영 실태

서울시는 2009년부터 자체적으로 공적공간 관리시스템이라는 이름으로 공개공지 관련 정보를 DB화하여 관리하고 있다.

공적공간 관리시스템에서 관리하고 있는 공간유형은 공개공지, 건축선후퇴, 공공보행통로, 쌈지공원, 미술장식품 등이며, 주요 관리항목으로는 건축물명, 주소, 용도지역, 건축층수, 면적, 건축물 용도, 용적율, 건폐율, 건축년도 등의 건축물 일반현황과 해당 공개공지 면적과 건축기준 완화내용, 2009년 이후 공개공지 위반사항 등이 있다.

기본정보					
고유번호	11680-1997-00008	영칭 및 번호	대청타워	특이사항	
대지면적	4,188.5 m ²	연면적	66,486.84 m ²	지역	일반상업지역
지구		구역	지구단위계획구역	건축면적	2,688.22 m ²
용적률 산정율 연면적		구조	철골철근콘크리트구조	주용도	업무시설
층수	지하 6층 지상 26층	건폐율	64 %	용적률	1,141.3 %
높이	88.88 m	허가일자	1994-04-19	사용승인일	1997-05-21
설계자	세진건축사사무소 건축사 오재의		감리자		

공적공간정보		
유형	<input checked="" type="checkbox"/> 공개공지 <input type="checkbox"/> 건축산후회 <input type="checkbox"/> 공공보행통로 <input type="checkbox"/> 광지공간 <input type="checkbox"/> 미술전시공간 <input type="checkbox"/> 기타	
전체면적	234 m ²	건축기준 완화내용 위반건축물 폐업없음
위반사항		

수정
삭제
목록

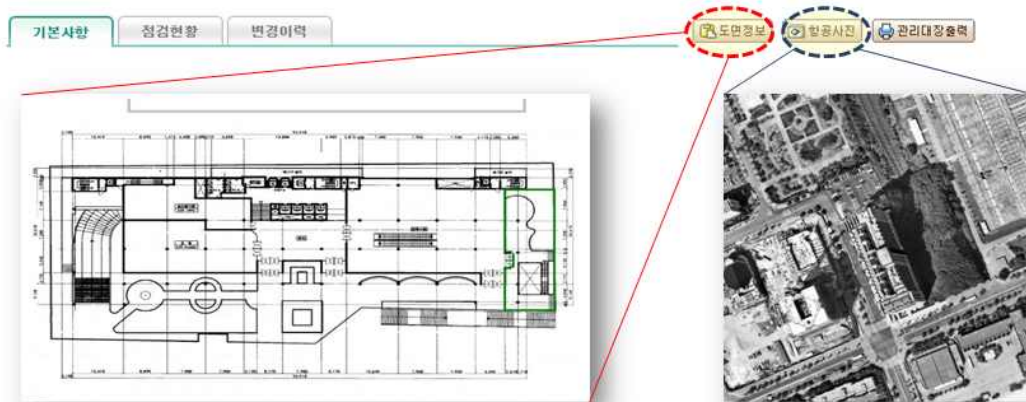
유형현황정보								
유형	면적	시설내역	비고	현장사진				
공개공지 1	234 m ²	벤치, 조경	2009.7.1 정기점검	사진보기				
<div style="display: flex; align-items: center;">  <div style="margin-left: 10px;"> <table border="1" style="width: 150px;"> <tr> <td>촬영일자</td> <td>2009-07-01</td> </tr> <tr> <td>비고</td> <td></td> </tr> </table> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 5px;"> 원본사진보기 </div>					촬영일자	2009-07-01	비고	
촬영일자	2009-07-01							
비고								

구분	대상유형	시설내역	점검결과	별정처분 상대	점검결과내용	점검사건	중 요 성
11	공개공지 1	벤치, 조경	적합	없음	특이사항 없음		문경심
17	공개공지 1	벤치, 조경	적합	없음	특이사항 없음		문경심
17	공개공지 1	벤치, 조경	적합	없음	특이사항 없음		정병환

구분	유형	변경사유	변경내용
18	유형정보		[수정 : 공개공지 1]
06	유형정보	2009.7.1 정기점검	[수정 : 공개공지 1] 비고 : → 2009.7.1 정기점검

[그림 59] 서울시 공적공간 관리시스템

이처럼 공적공간관리시스템은 면적 등 일반 현황만을 포함하고 있으며, 편의시설 등 실제 이용자가 공간을 이용할 때 큰 영향을 미치는 요소들의 현황은 다루고 있지 않다. 또한 공개공지별로 배치도를 제공하고 있으나, 해당 필지만을 나타내는 도면을 제공하여 가로 등 주변 도시공간과의 관계를 파악하기 어렵다.



[그림 60] 공개공지 도면정보 및 항공사진 (출처: 서울시 공적관리시스템)

3) 공개공지 정기점검 실태

■ 서울시 공개공지 정기점검

서울시는 매년 1/4분기에 수립한 자치구별 점검계획⁴⁸⁾에 의거하여 자체점검을 실시하고 있다. 점검은 해당 자치구별 담당공무원이 직접 수행하고 있으며, 일부 공개공지의 수가 많은 자치구는 건축사협회에 별도 위탁용역⁴⁹⁾을 의뢰하여 실태를 점검하고 있다. 공식적인 정기점검은 2007년도부터 시행하였으며, 2009년부터는 서울시 공적공간 관리시스템에 점검결과를 등재하여 전산관리하고 있다.

주요 점검사항으로는 ①영업행위 무단증축, ②불법시설물 설치 및 물건적치, ③시설

48) 공개공지 점검은 건축법 시행령 제115조(서울시 건축조례 46조)에 근거하여 매년 연초 2~3월 중 위반건축물 종합 점검계획의 한 부분으로써 시행한다.

49) 공개공지의 수가 가장 많은 강남구의 경우에는 약 400여만원의 조사비로 대한건축사협회에 실태점검을 의뢰하여 수행하고 있다.

물 훼손, ④울타리 설치 및 입구 폐쇄 등 주로 공개공지를 사유화하여 이용되고 있는 사항을 점검하고 있으며, 자치구별로 실시한 점검결과를 매년 4/4분기에 서울시에서 총괄 취합하여 공적공간 관리시스템에 등재하고 있다.

공적공간관리시스템에 등재되기 시작한 2009년도부터 2011년까지 3개년 동안 서울시에서 실시한 공개공지 위법행위에 대한 정기점검 결과를 살펴보면, 2009년 70개소(위반율 6.12%), 2010년 50개소(위반율 4.16%), 2011년 57개소(위반율 4.90%)가 위법행위로 적발되었다.

[표 33] 2009~2011년도 서울시 공개공지 위법행위 점검결과

점검 년도	합계	영업행위, 무단증축1)	불법 시설물 설치, 물건 적치2)	시설물 훼손3)	울타리 설치, 입구 폐쇄4)	기타
2009년	70	22	14	11	5	18
2010년	50	16	12	6	5	11
2011년	57	15	13	11	9	9
합계	177	53	39	28	19	38

1) 영업행위 및 무단증축 : 데크설치, 주차관리실, 노점상 등 사적용도로 전용

2) 불법 시설물 설치 및 물건 적치 : 공개공지내 실외기, 천막, 컨테이너 등 시설물 설치, 지장물 적치

3) 시설물 훼손 : 의자, 조경 등 편의시설 훼손

4) 울타리 설치 및 입구 폐쇄 : 담장, 출입문 등의 구조물 설치로 외부인 접근 방해

하지만 2012년 4월 기준 서울시 공개공지 1176개소 가운데 위반건축물이 5% 이하에 불과한 것은 현재 점검방식 및 결과에 몇 가지 한계가 있다고 판단된다.

즉, 첫 번째 공개공지 위법사항에 대한 조사대상 및 항목에 대한 문제이다. 먼저 조사대상에 있어서 1176개소 전체를 점검하지 않고, 10만㎡이상의 대형건축물의 경우에만 2년에 한번 점검을 실시하고 있어 전체 공개공지를 점검할 수 없다는 것이다. 또한 조사항목도 매년 조금씩 다르고, 무단증축, 불법시설물 설치, 시설물 훼손, 울타리 설치 등에 대해 위반사항을 점검하고 있지만 각 조사항목별 위반기준에 대한 세부 점검기준(checklist)이 부재하여 점검자별 상이한 기준에 의해 수행되고 있다.

[표 34] 서울시 공개공지 점검계획

구분	2009년도	2010년도	2011년도
조사대상	1,129개소 공개공지	1,203개소 공개공지	1,163개소 공개공지
점검기간	2009.4.20 ~ 5.29	1년 중	1년 중
점검방법	해당 자치구별 자체점검	해당 자치구별 자체점검	해당 자치구별 자체점검
주요 조사항목	시설물 훼손, 무단증축, 차량주차, 출입구 설치·폐쇄, 사유공간 사용, 무단시설물 설치 등	시설물 훼손, 무단증축, 미술장식품 훼손, 출입통제, 무단시설물 설치	영업행위, 무단증축, 시설물 훼손, 출입통제
조사주체	사·구 담당 공무원	사·구 담당 공무원	사·구 담당 공무원

두 번째, 일부 자치구의 경우, 점검일정 및 항목 등을 건축주에 미리 통보하여 준비하도록 조치시키는 등 실태점검방식이 일시점검 아닌 사전예고 점검방식으로 진행하여 실태점검 자체가 다소 무의미하게 시행되고 있다. 서울시청에서는 공개공지 유지관리상 사유화, 시설물 훼손 등에 대해 실질적인 문제점을 파악하고, 이행되지 않는 건축물에 대해 시정조치를 할 수 있도록 점검계획을 수립하여 시행하고 있으나 실제로 점검을 수행하고 있는 자치구에서는 해당 구에서 관리되는 공개공지의 위반사항이 최소화 되도록 조치하여 공개공지 점검이 사실상 형식적으로 운영되고 있는 것이다.

세 번째, 점검사항에 ‘공개공지 안내판 설치여부’에 대한 항목이 누락되어 있다. 건축법 시행규칙 및 서울시 건축조례 개정에 따라 안내판 설치 의무화가 되었지만 실질적으로 이에 대한 시행이 미흡한 실정이다. 2012년 4월 기준으로 설치완료된 공개공지는 24.4%(289개소)에 불과하며, 만약 안내판 미설치까지 위법행위사항으로 포함시킨다면 위에서 언급한 위법행위 점검결과는 다르게 나타날 것으로 판단된다.⁵⁰⁾

[표 35] 공개공지 안내판 설치 현황

점검년도	내용
2009년	서울시 건축조례 개정전(07.5.29) 안내표지판의 부재로 공개공지에 대한 일반시민들의 인지도 부족
2010년	기존 건축물의 공개공지 안내표지판 설치 확대 시범사업으로 100개소 선정 (78개소 설치완료)
2011년	2010년 공개공지 안내표지판 시범사업으로 설치된 100개소를 포함하여 289개소 설치완료

50) 서울시에서는 2012년 6월까지 80%, 연말까지 100% 설치목표를 설정하여 지속적으로 안내표지판이 설치될 수 있도록 노력하고 있다.

■ 서울시 공개공지 위법행위에 대한 조치

공개공지 정기점검에 의해 적발된 위법행위에 대한 조치에 있어서도 여러 가지 한계가 있다. 현재 적발된 위반건축물에 대해서는 단계별 행정조치 기준에 따라 자치구별로 이행강제금을 부과하도록 되어 있으나 위법행위에 대한 이행강제금 산정기준에 공개공지 위법사항에 대해서는 별도로 명시하지 않고 있으며, 이행강제금의 금액 자체도 너무 미비하여 건축물의 용도변경 또는 무단점용을 방지하는데 큰 효과를 발휘하지 못하고 있다.

즉, 건축법 시행령(2012.3.17) 제115조의2(이행강제금의 부과 및 징수)의 사항⁵¹⁾에 공개공지의 무단점용 또는 유지관리 미흡에 따른 이행강제금 조치규정이 턱없이 미비하여 이행강제금으로 부과하는 비용자체가 영업행위 무단증축에 따른 실이익금 보다 턱없이 적어 건축주로 하여금 공개공지의 개선의지를 불러일으키는데 부족하다.⁵²⁾

[표 36] 건축법 시행령 제115조의2제2항 관련 이행강제금의 산정기준

위반건축물	해당 법조문	이행강제금의 금액
1. 신고를 하지 않고 제3조의2제8호에 따른 증설 또는 해체로 대수선을 한 건축물	법 제14조	시가표준액의 100분의 10에 해당하는 금액
1의2. 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 용도변경을 한 건축물	법 제19조	허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 용도변경을 한 부분의 시가표준액의 100분의 10에 해당하는 금액
2. 사용승인을 받지 아니하고 사용 중인 건축물	법 제22조	시가표준액의 100분의 2에 해당하는 금액
3. 유지·관리 상태가 법령등의 기준에 적합하지 아니한 건축물	법 제35조	시가표준액(법 제42조를 위반한 경우에는 위반한 조경의무면적에 해당하는 바닥면적의 시가표준액)의 100분의 3에 해당하는 금액
4. 건축선에 적합하지 아니한 건축물	법 제47조	시가표준액의 100분의 10에 해당하는 금액
5. 구조내력기준에 적합하지 아니한 건축물	법 제48조	시가표준액의 100분의 3에 해당하는 금액
6. 피난시설, 건축물의 용도·구조의 제한, 방화구획, 계단, 거실의 반사 높이, 거실의 채광·	법 제49조	시가표준액의 100분의 3에 해당하는 금액

51) 건축법시행령 제115조의2(이행강제금의 부과 및 징수) ① 법 제80조제1항 각 호 외의 부분 단서에서 "대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 경우를 말한다. <개정 2011.12.30>

1 법 제22조에 따른 사용승인을 받지 아니하고 건축물을 사용한 경우, 2 법 제42조에 따른 대지의 조경에 관한 사항을 위반한 경우, 3 법 제60조에 따른 건축물의 높이 제한을 위반한 경우, 4 법 제61조에 따른 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한을 위반한 경우, 5 그 밖에 법 또는 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 경우(별표 15 위반 건축물란의 제1호의2, 제4호부터 제9호까지 및 제13호에 해당하는 경우는 제외한다)로서 건축조례로 정하는 경우

② 법 제80조제2항제2호에 따른 이행강제금의 산정기준은 별표 15와 같다.

③ 이행강제금의 부과 및 징수 절차는 국토해양부령으로 정한다.

52) 일례로 마포구 OO건물은 2010년 공개공지 무단점용으로 이행강제금(1,414,000원)이 부과된 후 2011년 재적발된 후 시정되지 않았다.

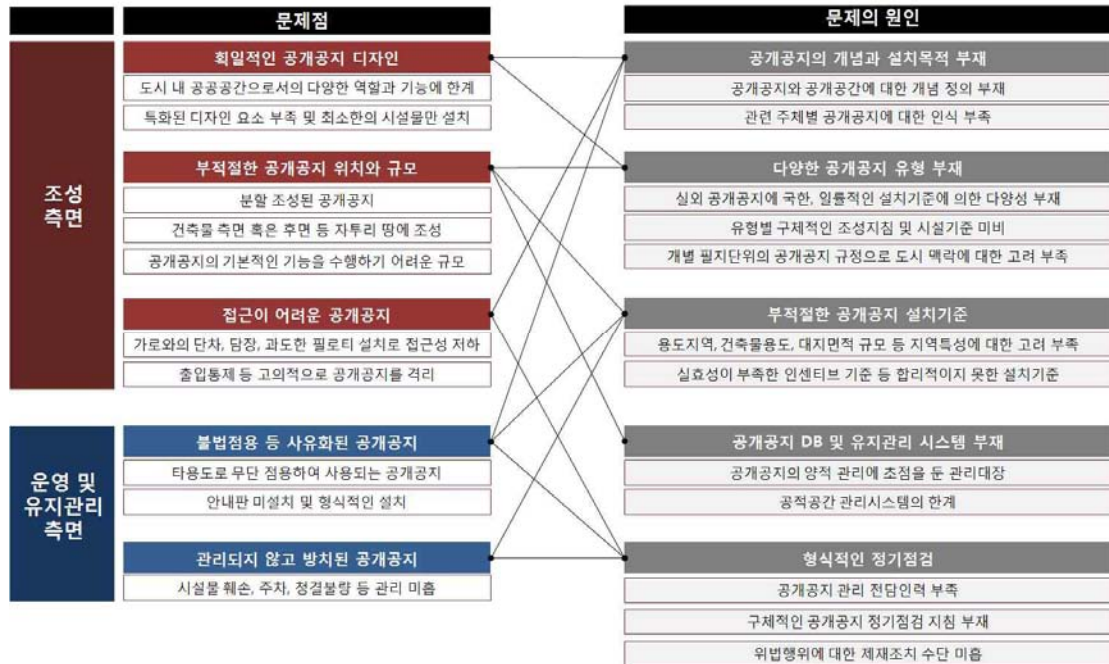
환기와 바닥의 방습 등이 법령등의 기준에 적합하지 아니한 건축물		
7. 내화구조 및 방화벽이 법령등의 기준에 적합하지 아니한 건축물	법 제50조	시가표준액의 100분의 10에 해당하는 금액
8. 방화지구 안의 건축물에 관한 법령등의 기준에 적합하지 아니한 건축물	법 제51조	시가표준액의 100분의 10에 해당하는 금액
9. 법령등에 적합하지 아니한 내부 마감재료를 사용한 건축물	법 제52조	시가표준액의 100분의 5에 해당하는 금액
10. 높이 제한을 위반한 건축물	법 제60조	시가표준액의 100분의 10에 해당하는 금액
11. 일조 등의 확보를 위한 높이제한을 위반한 건축물	법 제61조	시가표준액의 100분의 10에 해당하는 금액
12. 건축설비의 설치·구조에 관한 기준과 그 설계 및 공사감리에 관한 법령 등의 기준을 위반한 건축물	법 제62조	시가표준액의 100분의 10에 해당하는 금액
13. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 건축물		시가표준액의 100분의 3 이하로서 위반행위의 종류에 따라 건축조례로 정하는 금액(건축조례로 규정하지 아니한 경우에는 100분의 3으로 한다)

또한 위법행위에 대한 조사과정이 조치과정이 매우 복잡한데, 먼저 적발된 건축주에게 1차 시정지시를 하고, 시정조치가 되지 않은 건축물에 대해 자치구에서 2차 시정지시를 한다. 이후에도 시정이 되지 않았을 경우에만 고발을 할 수 있는데, 이때에는 이행강제금 부과 예고 절차를 거쳐 최종적으로 부과하게 되며, 관련 담당자에 의하면 통상적으로 이러한 이행강제금 부과절차가 약 3개월 정도 소요된다고 한다.

이렇게 공개공지 위법행위로 적발된 경우에도 매우 복잡하고 시간소요가 많은 행정 절차는 그대로 담당 공무원의 업무 부담으로 돌아가게 되어 정기점검을 하더라도 위법행위가 실제보다 적게 적발하게 될 수밖에 없는 것이 현실이다.

3. 서울시 공개공지 문제점과 원인

지금까지 살펴본 공개공지 관련 법·제도, 조성 및 운영실태를 토대로 도출된 공개공지의 문제점과 원인을 아래 그림과 같이 조성측면과 운영 및 유지관리 측면으로 구분하여 정리하였다.



[그림 61] 국내 공개공지의 문제점과 원인

1) 조성측면의 문제 원인

■ 공개공지의 개념과 설치목적에 대한 이해 부족

- 공개공지와 공개공간 등 개념에 대한 정의 부재

건축법에서 ‘공개공지’와 ‘공개공간’에 대한 용어를 사용하고 있으나, 각 용어에 대한 개념과 설치목적에 대해 별도로 정의하고 있지 않으며, 주로 대지 내 공지에 설치하는 공개공지의 개념에 국한되어 다양한 공개공간이 조성되기에는 어려운 한계가 있다. 일례로 서울시의 경우 모든 공개공지를 쌈지공원 형태로 유도하고 있어 쌈지공원 외 실내 또는 옥상을 활용한 공개공지 등 다양한 규모와 유형의 공개공지는 개념조차 없거나 면적 인정에 있어 불이익을 받기도 한다.

- 관련 주체들의 공개공지에 대한 인식 부족

공개공지 제도를 운영하고 있는 미국과 일본의 경우, 건축주가 용적률 또는 건축물 높이 완화를 받기 위해 선택적으로 공개공지를 조성하고 있지만 국내의 경우에는 대부분이 건축허가를 받기 위해 의무적으로 조성하고 있다.

건축주의 입장에서는 형식적으로 공개공지를 조성한 이후에 사유화해서 사용하거나 제대로 유지관리를 하지 않는 경우가 많으며, 설계자는 건축주의 요구에 따라 건축물 설계 이후에 남은 자투리 땅에 공개공지를 배치하거나 심지어는 설계초기부터 공개공지를 사유화할 목적으로 차량동선, 조경계획 등 공개공지를 분리시키기도 한다. 건축심의회에 참여하는 전문가와 관련 담당공무원도 건축법에 의한 규정 준수 여부에 초점을 맞추어 심의 및 관리하고, 본질적으로 공공성 확보에 대한 고려는 부족한 것이 현실이다. 결국 이용자 인 시민 대부분은 공개공지가 공공공간이라는 사실조차 인지하지 못하는 경우가 많다.

■ 다양한 공개공지 유형 부재

- 일률적인 설치기준

용도지역이나 건축물용도, 저층부 서비스시설, 공개공지 면적 등에 대한 고려없이 일률적으로 공개공지 내 설치시설물 기준을 적용하고 있다. 따라서 공개공지 및 지역특성을 반영하여 수종 및 최소 식재 수, 조명, 벤치, 휴게시설 등에 대해 보다 구체적인 디자인가이드라인이 필요하다.

- 유형별 구체적인 조성지침 미비

서울시 지구단위계획 수립지침에는 공개공지의 조성형태에 따라 개방형, 침상형, 필로티형 공개공지로 유형을 구분하고는 있으나 제도적으로 공개공지의 역할과 기능을 고려하여 유형을 구분하지 않고 있다.

공개공지 제도가 처음으로 도입된 미국 뉴욕시의 경우에는 플라자, 아케이드, 블록통과아케이드, 실내보행공간 등 9가지 다양한 유형으로 공개공지를 구분하고, 그에 따른 세부 설계기준을 제시함으로써 해당 도시공간에서 적합한 형태의 공개공지를 선택하여 조성하고 있다. 뉴욕시의 공개공지 유형별 설계기준을 살펴보면 공개공지의 최소 폭과 길이, 단차높이, 면적, 설치시설물의 종류와 양, 개방시간 등을 구체적으로 명시함으로써 공개공지의 질을 최소한 확보하기 위한 틀을 마련하고 있다.

국내 공개공지 제도는 아직까지 공간의 질적인 관심보다는 양적인 공간 확보 측면으로 초점을 두고 운영되고 있어 이에 대한 개선이 필요한 시점이다.

■ 부적절한 공개공지 설치기준

- 용도지역, 건축물 용도, 대지면적 등 지역특성에 대한 고려 부족

공개공지가 위치하는 대지의 특성이나 주변 환경 등 지역특성과는 관계없이 건축연면적 또는 건축용도로 설치대상과 규모를 규정하고 있어 모든 지역에서 획일적인 공개공지를 생산하는 결과를 초래하고 있다.

즉, 현행 공개공지 조성기준에는 용도지역, 건축물용도, 대지규모에 대한 고려가 부재하다. 실제로 상업지역인 강남구 일대는 대부분의 건축물 용도가 업무시설로서 평균 대지면적이 $2,114\text{m}^2$ 에 불과한 반면, 준공업지역인 금천구는 아파트형 공장과 판매 및 영업시설이 주를 이루고 있어 강남구에 비해 대지면적이 4배 이상 차이가 있다. 그 결과 공개공지 면적이 상대적으로 큰 준공업지역은 주로 1개의 단일 공개공지를 전면가로에 배치하여 보행자가 쉽게 접근할 수 있도록 조성하였으나 준공업지역에 비해 평균 공개공지 면적이 1/10 규모인 상업지역의 공개공지는 2개소 이상의 공개공지로 분할 조성되어 공개공지의 접근성이 떨어지고, 사유화하는 경향이 강하여 위반행위 적발이 잦고, 청결상태 등 유지관리 상태도 열악한 경우가 많다.

- 실효성이 부족하고 합리적이지 못한 설치기준

보행자 및 시민에게 휴식공간으로서의 역할을 할 수 있는 최소면적이 확보되지 못한 공개공지가 상당부분 존재한다. 서울시는 1998년에 건축조례 개정을 통해 2개소 이내로 분할 가능하되, 최소면적을 45m^2 이상 조성하도록 규정하고는 있으나 전국 지자체 건축조례를 살펴보면 아직까지 최소면적 및 분할기준에 대해 분명한 기준을 명시하지 않은 지자체가 대다수이다. 실제 최소면적 45m^2 는 공공공간으로서 역할을 하기에 부족하다. 뉴욕 공개공지의 대표적 유형인 공공플라자는 186m^2 이상⁵³⁾, 도쿄의 상업지역은 100m^2 이상⁵⁴⁾으로 최소면적을 규정하고 있어 용도지역별 적정 최소면적 기준을 심도깊게 검토할 필요가 있다.

53) NYC Department of City Planning, 『Privately Owned Public Space』, 2012, <http://www.nyc.gov/>

54) 도쿄도 종합설계 허용요강(東京都総合設計許可要綱)

또한 현행 공개공지 인센티브 기준이 현실적으로 실효성이 부족하다. 현행 기준에서는 대지면적의 10%이하로 공개공지를 의무적으로 조성하고, 그 이상으로 공개공지를 조성할 시에 용적률 또는 건축물 높이제한을 완화할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 실제 인구밀도가 가장 높은 서울수도 인센티브를 적용받은 사례는 17% 정도에 그치고 있다.⁵⁵⁾ 즉 임대료가 높은 지역에서 건축주의 사유재산 일부를 공공에게 제공하고 아무런 경제적 보상없이 유지관리에 대한 책무까지 건축주에게 부담시키고 있는 현 제도로는 현행 공개공지의 문제점을 근본적으로 해결하는데 한계가 있다. 따라서 지역여건을 고려하여 용적률과 건축물 높이제한 완화 이외의 다양한 인센티브 방식을 검토할 필요가 있다.

이용자의 휴식을 유도할 수 있는 노천카페 등의 타용도 점용에 대해서도 무조건적인 금지보다는 활용시간을 구체적으로 명시하여 이용자의 접근 및 휴식을 보장할 수 있는 실증적인 기준이 될 수 있도록 검토해야 한다.

2) 운영 및 유지관리 측면의 문제 원인

■ 공개공지 DB 및 유지관리 시스템 부재

• 정보가 부족한 관리대장

광역시 단위에서 공개공지 관리대장을 보유하고 있는 지자체는 서울시, 부산시, 대전시에 불과하였다. 그마저도 공개공지 관리대장에 포함되어 있는 정보는 대지면적, 건축연면적, 건축면적, 공개공지 면적 등 양적인 데이터로 한정되어 있다. 서울시의 경우 용도지역 및 구역, 건축물용도, 층수, 건폐율 및 용적률, 허가 및 사용승인일자, 설계자 등 추가적으로 관리하고 있는 항목이 있었으나 공개공지의 질적 수준을 측정할 수 있는 설치시설물 및 편의시설, 저층부 서비스 시설, 개방시간, 주변 공공공간 등에 대한 사항은 부족하였다.

• 공적공간 관리시스템의 한계

서울시에서는 2009년부터 공개공지 관리대장을 전산화하여 세움터 시스템에 별도로 공적공간 관리시스템을 구축하여 운영하고 있으나, 관련 공무원의 관리목적으로 제한적으로 사용되어 설계자 또는 시민에게 공개공지에 대한 다양한 정보를 제공하는데 한계가 있

55) 대지면적이 큰 준공업지역의 금천구는 조사대상지 23개의 아파트형 공장 모두가 인센티브를 적용받았다.

다. 또한 자치구에서 건축인허가 이후에 공개공지가 조성된 건축물일 경우 관리시스템에 등재하도록 권유하고 있으나 실제로는 담당자의 업무과다로 누락되는 경우가 빈번하게 발생되고 있으며, 매년 시행하는 정기점검 결과도 마찬가지인 실정이다.

■ 형식적인 정기점검

• 구체적인 공개공지 정기점검 지침 부재

위반건축물 정기점검 계획의 일부로서 공개공지에 대한 운영실태를 자치구별로 매년 시행을 하고 있으나 주요 점검사항이 구체적이지 않아 점검자별 상이한 기준에 의해 수행되고 있다.

• 공개공지 관련 담당인력 부족

지난 20여년간 서울시에 조성된 공개공지는 무시하지 못할 수준에 이르렀으며, 건축물의 복합화 및 대형화에 따라 향후에도 지속적으로 공개공지가 조성될 전망이다. 자치구별로 공개공지 담당 공무원이 존재하나, 타 업무와 병행하고 있어 공개공지를 내실있게 관리하기에는 한계가 있다. 공개공지가 상대적으로 적은 자치구는 무방하나 강남구, 구로구, 금천구, 마포구, 서초구, 영등포구, 중구 등과 같이 공개공지가 많이 조성된 자치구는 실제로 해당 자치구에 조성된 모든 공개공지를 관리하는데 어려움이 있다.

• 위법행위에 대한 제재조치 수단 미흡

위법행위를 한 공개공지에 대해 적절한 제재조치가 마련되어 있어야 하나, 현행 규정으로는 이행강제금에 대한 기준만 운영되고 있다. 또한 복잡하고 장기간 소요되는 행정 절차로 인하여 담당 공무원의 업무가 과중되는 등 위법행위에 대해 강력하게 대응할 수 있는 수단이 부족한 문제가 있다. 과태료 부과 등 현장에서 위법행위에 대한 제재조치를 취할 수 있는 별도의 장치가 마련되어야 한다.

제5장 해외 공개공지 관련 법·제도

1. 뉴욕시 공개공지 관련 법제도
2. 도쿄도 공개공지 관련 법제도
3. 시사점 도출

1. 뉴욕시 공개공지 관련 법·제도

1) 뉴욕시 공개공지 제도의 도입과 변천과정

■ 조닝제도(Zoning Resolution) 제정(1916년)

뉴욕시 조닝조례(Zoning Ordinance)는 1916년에 처음으로 로어 맨해튼(Lower Manhattan)에 들어선 고층건물의 형태와 높이를 규제하고, 서로 다른 용도의 침범으로 인한 재산가치의 하락 등의 침해를 방지하기 위해 도입되었다.⁵⁶⁾

조닝제도(Zoning Resolution) 제정 이 후 강력한 형태규제 수단인 사선 높이제한 규정과 개발업자의 최대 개발 이익추구의 결과로 수직으로 올라갈수록 필지의 안쪽 방향으로 후퇴되는 지구라트(Ziggurat) 형태의 고층 건축물들이 형성되어갔다. 이 형태의 건축물들은 구조적, 이용적인 측면에서 비효율적이었고, 저층부에서 건축물이 필지의 약 90%를 점유하는 등 바람직한 도시환경 조성에 한계를 보이며 새로운 규제의 필요성이 제기되었다.⁵⁷⁾

■ 공개공지(Privately Owned Public Spaces) 개념 등장(1961년)

이로 인해 시행된 Voorhees 연구보고서⁵⁸⁾는 공개공지(Privately Owned Public

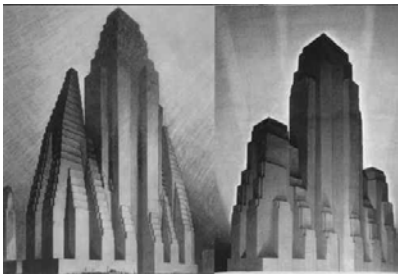
56) 배웅규 외(2010), 뉴욕시 주거지역의 재생과 보전을 위한 조닝변경(Rezoning)의 특징과 시사점 연구, 서울도시연구 제11권 제4호, pp.69-90.

57) Kayden, J., 『Privately Owned Public Space: The New York City Experience』, 2000, p. 9.

58) 뉴욕시 도시계획국은 조닝제도의 새로운 규제마련을 위해 Voorhees Walker Smith & Smith 회사에 관련 연구를 위

Spaces) 개념의 탄생과 함께 인센티브 조닝제도(Incentive Zoning)의 새로운 제정으로 1961년 조닝제도의 개정과 함께 해당 내용이 추가되는데 기반이 되었다.⁵⁹⁾

20세기 초 르 꼬르뷔제의 ‘공원속의 타워(Towers-in-the-park)’ 개념이 그 당시 건축가, 도시설계가들에게 큰 영향을 주었으며, 특히, Voorhees 연구보고서에서 언급된 건축가 미스 반데 로어(Mies van der Rohe)가 설계한 시그렘 빌딩(Segram Building, 1958)은 공개공지 최초의 관련 제도인 인센티브 조닝제도의 제정에 중요한 모델로 참고되었다.⁶⁰⁾



[그림 62] 지구라트 형태의 고층 건축물



[그림 63] 시그렘 빌딩(Segram Building), 1958년

(출처: Kayden, J., 『Privately Owned Public Space: The New York City Experience』, 2000. p. 9.)

초창기 인센티브 조닝제도의 유형은 플라자(Plaza)와 아케이드(Arcade)로 한정되어 있었으며, 규정항목으로 공개공지 면적, 최소 폭과 높이, 공간 내 설치가 제한되는 장애물로 조성기준에 있어 구체적 항목이 마련되지 않았다. 이로 인해 인센티브 조닝제도는 처음 10여 년간은 개발자들이 보너스 면적을 얻기 위한 수단으로 악용되어 최소한의 규정만 준수하는 등 공개공지의 질적 측면에 있어 한계점을 드러냈다.

또한 개별적으로 조성된 플라자, 아케이드 공간은 가로 연속성을 파괴하고 섬과 같은 공간 속에 고립된 고층건물을 만들어 내는 등의 새로운 문제를 야기시켜 인센티브 조닝제도의 개선이 요구되었다.⁶¹⁾

이에 1968년 이후로 공중 플라자(Elevated Plaza, 1968), 블록 통과 아케이드(Through Block Arcade, 1969), 실내 보행공간(Covered Pedestrian Space, 1970), 선큰 플라자(Sunken Plaza, 1971) 등의 다양한 공개공지 유형들이 생겨났고, 해당 유형별로 구체적

탁으로 이 연구의 결과보고서(New York City: A proposal for a Zoning Resolution for the City of New York)는 1961년 조닝 제도 개정에 영향을 주었다.

59) Kayden, J., 앞의 책

60) Kayden, J., 앞의 책

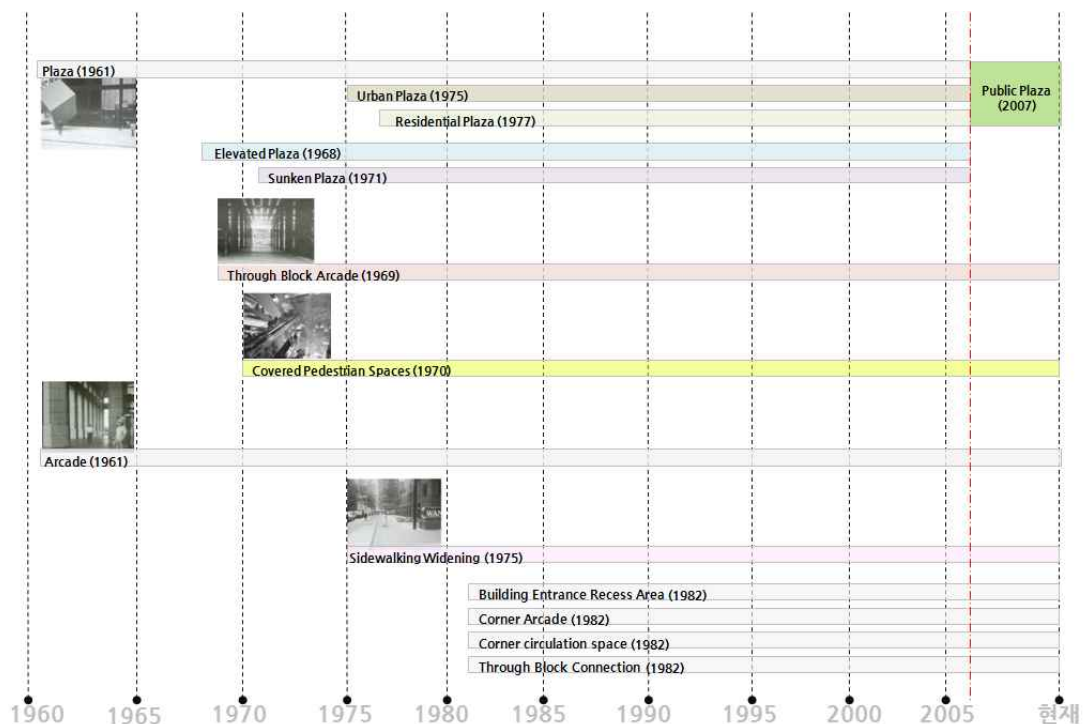
61) 정석, 『건축 외부공간의 공공성 분석을 통한 협력형 도시공간설계 접근방안: 서울시 고층 오피스빌딩의 공개공지를 중심으로』, 서울대학교, 박사학위논문, 1994. p. 37.

인 기준을 마련되기 시작했다.

1975년에는 공개공지 질적 확보를 위해 플라자 유형에 도시플라자(Urban Plaza), 1977년에는 주거플라자(Residential Plaza)로 세분화하고, 의자, 조명, 바닥재료 등의 조성 기준을 추가강화함으로써 보다 구체적인 기준을 만들어나갔다.

이러한 꾸준한 노력에도 불구하고 공개공지의 질적 확보에 대한 요구의 목소리가 커짐에 따라 2000년 Jerold S. Kayden는 인센티브 지역제도에 의해 조성된 뉴욕시 공개공지에 대한 총체적인 자료 수집과 연구를 수행함으로써 성공적인 공개공지 조성을 위한 데이터베이스를 구축하였다. 이 연구결과는 공개공지 관련 법·제도개선에 큰 영향을 미쳤으며, 2007년에 이르러 이를 토대로 이전 공개공지 조성기준이 전면적으로 개정되었다.

이에 따라 공개공지 유형 중 대부분을 차지하는 도시플라자(Urban Plaza)와 주거플라자(Residential Plaza)는 공공 플라자(Public Plaza)로 통합되고⁶²⁾, 공중 플라자(Elevated Plaza)와 선큰 플라자(Sunken Plaza) 관련 법률 조항은 폐지되었다.



[그림 64] 뉴욕시 공개공지 유형의 변천

62) NYC Department of City Planning, 『Privately Owned Public Space』, 2012, <http://www.nyc.gov/>

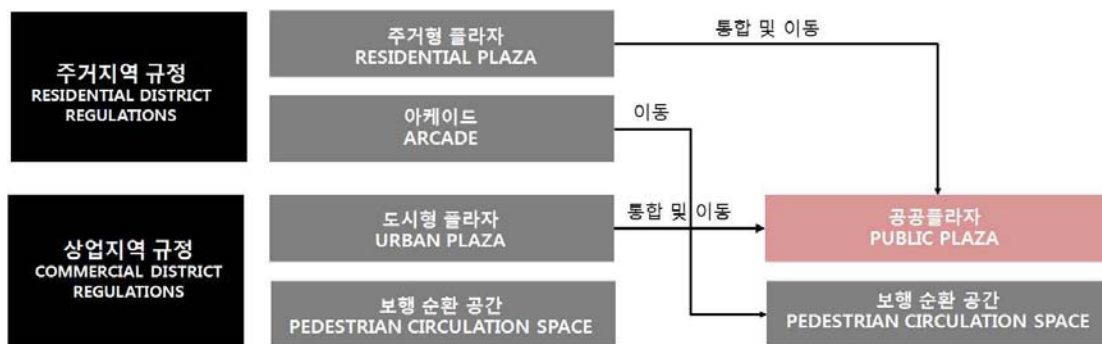
■ 조닝제도의 법령체계

뉴욕시 조닝조례는 총 13개의 장과 항목들로 구성되어 있으며, 모든 주거지역, 상업지역, 공업지역에 적용되는 개별규제(Individual Control)와 특별목적지구에 적용되는 지구규제(District Control)로 나눌 수 있다.

1961년 공개공지제도의 도입 이후 부분 개정이 지속적으로 이루어지다가 2007년을 기점으로 공개공지 제도의 전면적 개정이 이루어졌다. 2007년 이전의 조닝제도 법령체계 내 공개공지 관련 규정은 개별규제 범위에 해당하는 주거지구, 상업지구, 관리부서 조항에 포함되어 있었다. 세부적으로 주거지역에는 주거플라자, 아케이드 규정, 상업지역에는 도시플라자와 보행순환공간 규정, 관리부서 조항에는 공중 플라자, 블록 통과 아케이드, 실내 보행공간, 선큰 플라자에 대한 규정을 담고 있었다.

2007년 공개공지 관련 조항 개정의 주요 내용은 플라자의 유형을 공공플라자로 통합한 것이다. 주거지구 내 조성되어야 하는 주거플라자가 토지의 복합용도에 대한 성격이 강해지면서 상업지구 내 점점 더 증가하는 경향으로 더 이상 주거플라자와 도시플라자의 구분이 의미가 없어졌기 때문이다.

이에 따라 법령체계에도 변화가 생겼다. 주거지역의 주거플라자와 아케이드는 상업지역의 공공 플라자와 보행순환공간에 각각 흡수 통합되었고, 관리조항(administration)에 포함되어 있던 공중플라자와 선큰플라자는 삭제되었다.



[그림 65] 2007년 이후 뉴욕의 공개공지 유형의 통합

[표 37] 2007년 이후 공개공지 관련 법령체계 변화

구분	Individual Control	공개공지 관련 조항		변경 사항
조항	1. General Provision	-		-
	2. Residential District Regulations	Chapter 6.	Residential Plaza	통합 및 이동
		Chapter 7.	Arcade	통합 및 이동
	3. Commercial District Regulations	Chapter 7.	Urban Plaza	Public Plaza(통합)
			Pedestrian Circulation Space -Arcade -Building Entrance Recess Area -Corner Arcade -Corner Circulation Space -Relocation or Renovation of Subway Stair -Side Walk Widening -Subway Station Improvement -Through Block Connection	Pedestrian Circulation Space -Arcade(통합) -Building Entrance Recess Area -Corner Arcade -Corner Circulation Space -Relocation or Renovation of Subway Stair -Side Walk Widening -Subway Station Improvement -Through Block Connection
	4. Manufacturing District Regulations	-		-
	5. Non-conforming uses and Non-complying Buildings	-		-
	6. Special Regulations Applicable to Certain Areas	-		-
	7. Administrations	Chapter 4.	Elevated Plaza	삭제
			Sunken Plaza	삭제
			Covered Pedestrian Space	Covered Pedestrian Space
			Through Block Arcade	Through Block Arcade

2) 뉴욕시 공개공지 유형별 조성기준

2007년 개정된 공개공지에 대한 법적기준에는 공개공지 유형을 9가지로 구분하고 있고, 이를 조성 위치에 따라 실내외로 구분하면 실내 공개공지는 ①공공플라자(Public Plaza), ②건물입구 후퇴부(Building Entrance Recess Area), ③코너 아케이드(Corner Arcade), ④코너 보행공간(Corner Circulation Space), ⑤아케이드(Arcade) ⑥보도 확장형(Sidewalk Widening), 실외 공개공지는 ⑦블록 통과 통로(Through Block Connection), ⑧블록 통과 아케이드(Through Block Arcade), ⑨실내 보행공간(Covered Pedestrian Space)로 나눌 수 있다.

또한 9가지 유형과는 별도로 공개공지의 기능 및 성격에 따라 ㉠목적형(Destination), ㉡근린생활형(Neighborhood), ㉢틈새형(Hiatus), ㉣순환형(Circulation), ㉤가장자리형(Marginal)으로 구분하고 있다. 목적형 공개공지에서는 공공미술, 전시, 공연 등의 프로그램을 운영하는 등 사람들이 찾아오도록 하는 매력적인 공간이며, 근린생활형은 3 블록 이내의 사람들이 대화, 휴식 등의 자유로운 활동을 할 수 있는 쾌적한 공간을 말한다.

순환형 공개공지는 보행자가 목적지까지 빠르게 이동할 수 있도록 도와주거나 보행 환경을 물리적으로 향상시키기 위해 조성된 공간이다. 틈새형 공개공지는 보행자들이 잠시 머무르는 공간으로 보도 옆과 같은 작은 곳에 앉을 의자 등의 기본적 기능을 수용할 시설이 설치된 공간이다. 가장자리형 공개공지는 디자인, 편의성, 심미성 등이 부족한 공공공간으로 이용자들에게 어떤 목적으로도 사용되지 못하는 공간을 말한다.

[표 38] 공공개지 유형 분류

구분	위치 및 형태에 따른 분류 항목	기능 및 성격에 따른 분류 항목
실외 공개공지	①공공플라자(Public Plaza) ②건물입구 후퇴부(Building Entrance Recess Area) ③코너 아케이드(Corner Arcade) ④코너 보행공간(Corner Circulation Space) ⑤아케이드(Arcade) ⑥보도 확장형(Sidewalk Widening)	㉠목적형(Destination) ㉡근린생활형(Neighborhood) ㉢틈새형(Hiatus) ㉣순환형(Circulation) ㉤가장자리형(Marginal)
실내 공개공지	⑦블록 통과 통로(Through Block Connection) ⑧블록 통과 아케이드(Through Block Arcade) ⑨실내 보행공간(Covered Pedestrian Space)	

(1) 공공플라자(Public Plaza)

뉴욕시 도시계획부(New York City Department of City Planning)에서 2007년도에 공표한 공공플라자 공개공지의 개정안(Public Plazas Follow-up Text Amendments)에서 규정하고 있는 공개공지 디자인기준(public plaza standards)을 정리하면 다음과 같다.⁶³⁾

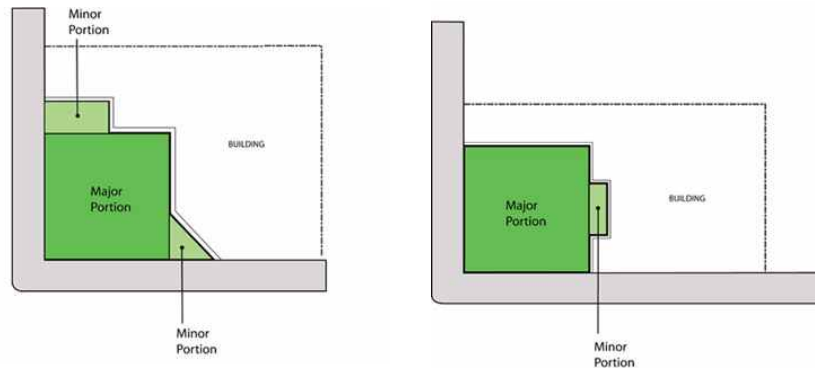
■ 규모 및 평면구성 조건

공공플라자의 최소 면적은 2,000ft²(185.81m²)로 크게 주공간(Major portion)과 보

63) The City of New York(2012), "Zoning Resolution(Web Version of Article III Chapter 7-Special Regulations)", http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/plaza_standards에서 그림66~72의 내용 인용

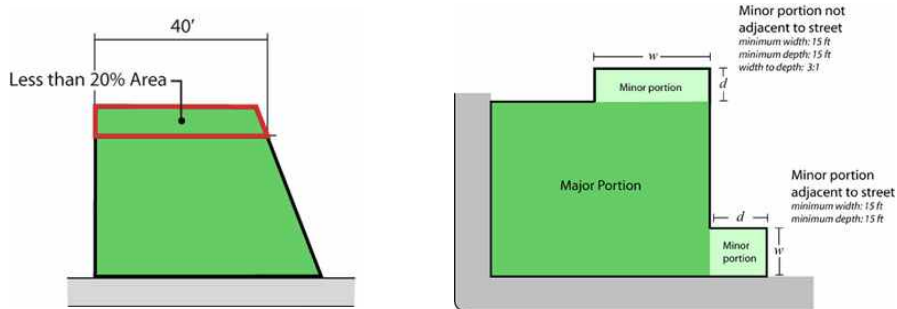
조공간(Minor portion)으로 구성되며, 주공간은 공공 플라자 전체 면적의 75%이상이 되어야 하며, 보조공간은 25%를 초과할 수 없다.

기본적으로 사각형 등 정방형의 형태를 이루도록 하고 있으며, 공공플라자에 접한 건물 파사드의 표현과 조경디자인의 융통성을 위해 주공간에 인접하여 앨코브와 같은 형태로 보조공간 설치가 허용된다.



[그림 66] 주공간과 보조공간의 관계

주공간의 평균 폭과 깊이 모두 40ft(12.19m)이상 조성되는 것을 원칙으로 하나, 공간설계의 융통성을 위해 공공플라자의 최대 20%이내에 한하여 최소폭은 40ft(12.19m)이하가 될 수 있도록 규정하고 있다. 보조공간의 최소 폭과 깊이는 15ft(4.57m)이상이 되어야 하며, 주공간에서 시각적으로 완벽히 개방되어 있어야 한다. 또한, 주공간과 잘 통합되도록 만들기 위해 폭과 깊이의 비가 최소 3:1이 되어야한다.

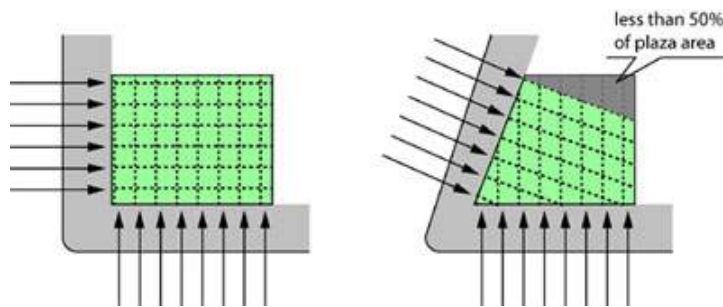


[그림 67] 공공 플라자 치수 규정

건물 전면 가로벽의 연속성을 보장하기 위해 주변 플라자 또는 공원으로로부터 175ft(53.35m)내에 위치할 수 없다. 하지만, 주변공간과의 보행흐름 개선에 긍정적인 영향을

미친다면 정부의 허가를 받을 시 위치제한은 적용되지 않는다. 또한 필지배치에 의해 제한 받지 않는다면, 일반적으로 남향이 선호된다. 필지가 남향부분을 가지지 않거나 그 폭이 40ft(12.19m)이하일 때 동향 또는 서향이 가능하며, 북향은 허용하지 않고 있다.

공공플라자의 가시성은 개방성과 안정성을 위해 대단히 중요하게 여기기 때문에 엄격한 기준이 적용되고 있다. 원칙적으로 공공플라자와 접한 가로에서의 가시성은 100%로 정하고 있다. 하지만, 공간설계의 융통성을 위해 가로가 90도 이하로 만나는 교차로 코너에 위치한 공공 플라자의 경우 기준을 완화하고 있다.



[그림 68] 가로에서의 가시성

■ 가로와의 연계성 확보 기준

가로와 공공플라자의 바닥높이 차이가 현저할 경우 공간의 유용성, 아름다움, 안전성에 부정적인 영향을 줄 수 있기 때문에 플라자는 인접가로의 바닥높이와 동일하도록 하며, 그 높이차가 최대 2ft(0.61m)를 넘지 못하도록 규정하고 있다.

공공플라자 설계의 융통성을 허용하기 위해 면적 10,000ft²(929.03m²)이상인 플라자의 경우 최대 20%까지의 공간은 인접 가로와의 높이차가 4ft(1.22m)까지 허용된다. 다만, 허용된 공간은 가로선에서 25ft(7.62m)이격되도록 하고 있다.

공간의 레벨 차이에 대해 편안함과 안전함을 보장하기 위해 최소 및 최대 계단 치수를 규정하고 있다. 계단의 단높이는 4in(10.16cm)~6in(15.24cm)가 허용되며, 최소 단의 깊이는 17in(43.18cm)로 하고 있다. 단, 단높이가 5in(12.7cm)일 경우 단깊이는 15in(38.10cm)이어야 한다.



[그림 69] 적용가능한 계단 치수

■ 조경 및 시설 기준

일반적으로 높이가 있는 화분은 일반적으로 장애물로 산정되지만, 공공의 접근이 용이하고 그 표면 높이가 주변 보행공간보다 6in(15.24cm)를 초과하지 않는 경우의 잔디 또는 풀로 덮여진 공간은 장애물로 산정되지 않는다.

나무 등 조경 식재는 성공적이고 쾌적한 공공공간 구성에 필수적이다. 풍부하고 무성한 조경공간과 적절한 채광 및 개방성에 대한 요구를 적절히 수용할 수 있어야 한다.

이를 위해 모든 공공플라자 내에는 최소 4그루의 나무가 식재되어야 하며, 플라자 면적 1,000ft²(92.90m²)마다 총 지름 4in(10.16cm)에 해당하는 추가적인 나무가 제공되어야 한다. 이 때 총 지름을 사용하는 이유는 조경설계에 융통성을 주기 위함이며, 지름이 큰 나무나 작은 지름을 가진 다양한 수종의 나무를 제공할 수 있기 때문이다.

모든 식재된 지역에 충분한 물 공급이 이루어지게 관개시설을 갖추어야 하며, 지하주차장과 같은 구조물 위에 위치할 시 배수시스템을 설치하도록 하고 있다. 나무의 최소 50%는 물이 나무의 뿌리까지 스며들 수 있도록 지면으로 투수가 가능한 다공질의 표면으로 둘러싸여 있어야 한다. 화단에 심어진 나무는 자갈 등으로 다공질의 투수가 가능하도록 해야 하며, 그 면적은 최소 5ft²(0.46m²)이상이 되도록 하고 있다.

조경의 다양함을 추구하고 과도하게 포장된 표면 제한하게 위해 플라자 면적의 20%는 지면레벨에서 조성하도록 하고 있다. 이때 지면레벨의 화단 또는 접근 가능한 잔디표면 등의 형태를 취할 수 있다.

건물과 상점입구의 캐노피, 처마는 악천후로부터 사람들을 보호하며 건물사용자와 상점고객에 의해 공공플라자의 이용률을 높일 수 있다. 하지만, 해당 구조물들이 주의 깊게 설계되지 않을 경우 플라자 공간의 개방성과 공공성을 해칠 수 있기 때문에 설계 시 주의를 요구하고 있다.

주차장 입구, 주행도로, 주차장, 하역장, 배기구, 분리수거시설은 플라자 공간 안에 설치가 제한되며, 근처에 설치할 경우에는 육안으로 관찰되지 않도록 하고 있다.

잘 설계되고, 편안하며 충분한 앉을 공간은 플라자 설계에서 가장 중요한 요소들 중 하나로 공공플라자의 요구기준을 만족하는 앉을 공간은 6가지 종류⁶⁴⁾이며, 기본적으로 이 중 2가지 종류를 제공해야한다. 플라자 면적이 5,000ft²(464.52m²)~10,000ft²(929.03m²) 일 때는 3가지, 10,000ft²(929.03m²) 초과 시에는 이동식 의자와 3가지 종류를 제공하도록 하고 있다.



이동식 의자



고정식 벤치



앉을 공간이 제공된 벽



고정식 개인의자



앉을 공간이 제공된 화단



앉을 공간이 제공된 계단

[그림 70] 공공플라자 내 다양한 앉을 공간 예시

사람들 간의 소통을 위해 인접하여 설치된 공간(Social seating)은 여러 종류의 앉을 공간을 연계하여 조성하도록 하고 있다. 이 때 이동식 테이블과 의자는 가장 적합한 유형이지만, 각도를 가지는 벤치나 고정식 의자도 같은 역할을 할 수 있다.

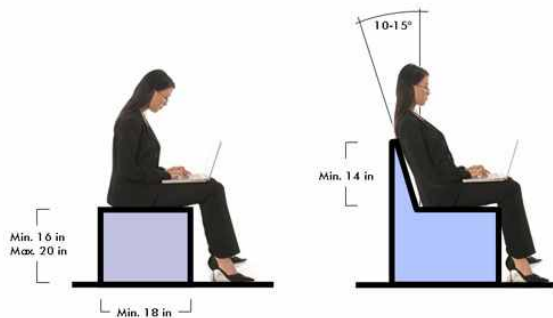
연령과 신체적 능력과 관계없이 모든 사람의 편리성과 이용성을 위해 앉을 공간의 상당부분은 반드시 등받이 부분이 있어야 한다. 또한 앉을 공간의 50%는 등받이가 있어야 하며, 그 중 50%는 가로방향으로 향해야 한다. 자연스러운 앉는 자세를 위해 등받이가 있는 앉을 공간의 깊이는 20in(50.80cm)를 넘지 않도록 하고 있다.

64) 이동식 의자(Movable seating), 고정식 의자(Fixed seating), 고정식 벤치(Fixed benches), 앉을 공간이 제공되는 계단(Seating steps), 벽(Seating walls), 화단(Planter ledges)

앉을 공간의 다양성을 보장하기 위해 앉을 수 있는 계단(Seating steps), 벽(Seating walls)은 플라자 공간에서 요구하는 앉을 공간의 15% 이상이 되지 않도록 하고 있다. 너무 좁고, 높고, 짧은 앉을 공간은 공간의 이용성을 낮추며, 다양한 이용자를 위한 편안하고 즐거운 공간을 제공할 수 없다. 따라서 앉을 공간은 최소 폭 18in(45.72cm), 높이 16in(40.64cm)~18in(45.72cm)로 규정하고 있다. 또한 충분한 식재를 위해, 화단(Planter ledges)의 앉을 공간은 최소 길이 22in(55.88cm)로 조성하도록 하고 있다.

기존 플라자의 다수는 공간 내 깊은 곳에 앉을 공간이 배치되어 있다. 이런 공간은 도시공간에서의 쉼터와 같은 분위기를 제공해주지만, 앉을 공간이 플라자 입구부분에서 부족하면 황량하고 이용되지 않는 플라자 공간을 만들어내곤 한다. 또한 계단에서의 앉을 공간(Seating steps)은 단순한 계단좌석으로부터 원형의 계단좌석까지 융통성 있는 앉을 공간을 제공할 수 있다. 이 때 단높이는 6in(15.24cm)~20in(50.80cm)로 설치하고 있다.

플라자 공간 내 적절한 앉을 공간을 제공하기 위해 요구되는 앉을 공간의 일부는 반드시 인접 가로로부터 15ft(4.57m)내 위치하도록 하고 있다. 특히 못, 난간, 앉기에 불편



[그림 71] 앉을 공간의 치수 규정

한 재료나 형태 등과 같이 앉을 때 장애가 되는 요소들은 설치를 금하고 있다.

보행공간, 앉는 공간, 그리고 인접가로를 포함한 모든 플라자 공간은 수평으로 2fc(10.67lux)의 조명밝기를 유지해야 하고, 최소 일몰 전 1시간부

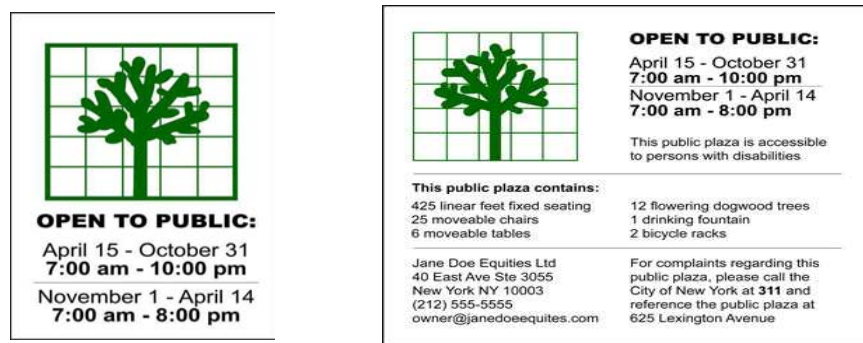
터 일출 후 1시간까지 해당 조명밝기가 제공되어야 하며, 야간시간대 폐쇄가 허가된 공간도 동일한 조명규정이 적용된다. 플라자를 직접적으로 비추는 건물 내 모든 조명과 플라자 공간 내의 모든 조명은 주변 주거시설에의 영향을 없애기 위해 반드시 차폐되도록 하고 있다.

쓰레기 처리용기는 점심시간 때의 군집 등과 같이 일반적인 플라자 사용을 수용하기 위해 충분한 크기와 용량을 가져야한다. 플라자 면적 1,500ft²(139.35m²)당 1개의 쓰레기통이 설치해야 하며 플라자 면적이 6,000ft²(557.42m²) 초과 시 매 2,000ft²(185.81m²)마다 추가로 1개의 쓰레기통이 설치하도록 하고 있다. 야외카페 등 음식서비스를 포함할 경우 면적의

매 1,500ft²당 1개의 추가의 쓰레기통이 설치되도록 규정하고 있다. 모든 쓰레기통은 최소 25갤론의 용량, 최소 12in(30.48cm) 이상 개방되어야 하며, 이용자들이 쓰레기통을 적절히 이용할 수 있도록 앞의 공간에서 50ft(15.24m)내에 위치하도록 하고 있다.

또한, 최소 자전거 2대를 주차할 수 있는 시설을 설치해야하며, 플라자 면적이 10,000ft²(929.03m²) 초과 시 최소 4대의 자전거를 위한 시설을 설치하도록 한다.

명확하고 가시적인 안내판 설치는 플라자를 공공공간으로 인식하는데 필수적이며, 플라자 공간 내 설치된 시설의 리스트와 운영시간과 관리책임자 등의 정보를 제공한다. 모든 안내판은 불투명, 반사되지 않는 금속, 석재 등의 내구성이 있는 재료로 만들어져야 하며, 안내판의 글씨는 바탕색과 색의 대조를 이루어야 하며, 글자높이는 최소 3/4인치에 Arial, Verdana, Helvetica와 같은 산세리프체에 굵은 글씨체를 사용해야한다. 격자바탕에 나무모양의 사유화된 공공공간 로고는 짙은 녹색이나 검은색으로 규정하고 있다.



[그림 72] 공공 플라자(Public Plaza) 안내판

■ 공공플라자 활성화를 위한 추가적 조건

블록통과 공공플라자(Through Block Public Plaza)는 두 가로를 연결하며 최소 폭 10ft(3.05m)의 보행통로를 포함하도록 규정하고 있다. 보행통로는 직선일 필요가 없으며 식재, 조명 등의 시설을 포함할 수 있다. 또한, 공간의 개방성과 휴먼스케일을 보장하기 위해 길이 120ft(36.58m)이상 건물이 공간에 면하는 부분은 공공플라자로부터 최소 10ft(높이 60ft(18.29m)~90ft(27.43m)부분) 후퇴해야 한다.

공공플라자 공간의 유용성은 가로와 플라자와의 관계에 의해 결정되기 때문에 인접 가로에서 공공플라자로의 접근성과 두 공간이 만나는 부분의 활성화를 위해 폭 15ft(4.57m)이내의 보도전면부 공간(Sidewalk frontage)을 적용할 수 있다.

이 공간의 최소 50%는 장애물이 없는 공간으로 조성되어야 하며, 나머지 공간에 대해서는 높이 2ft(0.61m) 이하의 고정식 및 이동식 의자, 화분, 나무 등의 조경, 조명, 안내판, 쓰레기통 등의 시설설치가 허용된다.

가로와 교차부분에 위치한 플라자 공간은 교차점 각각 15ft(4.57m)부분은 장애물이 없는 공간이 되어야 한다.

보행자 순환통로(Circulation Paths)는 공공플라자 공간의 충분한 접근성을 제고하기 위해 최소 폭 8ft(2.44m), 깊이는 플라자 공간의 최소 80%에 조성하도록 규정하고 있다. 순환통로는 플라자와 면하는 각 가로를 연결하고, 또한 플라자, 건물 입구, 앉을 공간, 야외카페 등 플라자의 주된 설계요소를 연결되도록 하고 있다. 순환통로 내 나무, 조명, 공공공간 안내판, 쓰레기통의 설치는 허용된다.

플라자 면적이 10,000ft²(929.03m²)이하일 때에는 전체 면적의 최대 40% 부분만큼 장애물을 포함할 수 있으며, 10,000ft² (929.03m²) 초과 시에는 최대 50%까지 가능하다. 또한 테이블, 의자 등 카페와 관련된 시설을 포함할 경우 추가적으로 10%의 면적이 주어진다.

(2) 아케이드(Arcade)

아케이드는 인접 가로 및 플라자에 개방되거나 지붕으로 덮여진 연속적인 공간을 말한다. 공간의 높이는 12ft(3.66m) 이상, 폭은 10ft(3.05m)~30ft(9.14m)이어야 하며, 길이는 50ft(15.24m) 또는 아케이드와 접한 가로라인이나 외부공간 경계선의 총 길이 이하로 규정하고 있다.

공공이 24시간 항상 접근 가능해야 하고, 외부주차장, 승강장, 주행도로, 하역장은 완화부분 10ft(3.05m)이내 설치하는 허용되지 않는다. 아케이드 바닥 높이는 주변 가로와 외부공간보다 높게 설치되지 않아야 한다.

용적률 20% 이내에서 아케이드 면적 1ft²(0.09m²)당 3ft²(0.28m²)의 보너스 적용을 받을 수 있다.

(3) 건물입구 후퇴부(Building Entrance Recess Area)

건물입구 후퇴부(Building Entrance Recess Area)는 인접가로와 확장된 가로공간에서 건물의 로비입구, 1층 건물입구로 직접 연결하는 개방된 공간이다.

공간의 전면길이는 15ft(4.57m) ~50ft(15.24m), 깊이는 10ft(3.05m) ~15ft(4.57m)로 정하고 있으며, 공간 높이 15ft(4.57m)내 모든 장애물의 설치 제한되고(기둥 제외), 기둥사이의 공간의 폭은 최소 15ft(4.57m)이상이 되어야한다. 또한, 기둥과 건물의 벽과의 거리는 최소 5ft(1.52m)이상이 되어야한다.



[그림 73] 건물입구 후퇴부 치수 규정

(4) 코너 아케이드(Corner Arcade)

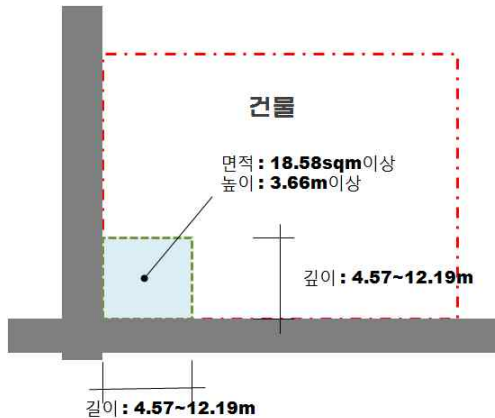
각각부 아케이드(Corner Arcade)는 둘 이상 가로의 교차점에 위치한 소규모의 지붕이 덮혀진 공간이다.

공간의 최소 면적은 200ft²(18.58m²)이상, 폭과 길이는 각각 15ft(4.57m), 40ft(12.19m) 이상이 되어야 한다. 또한, 공간의 높이는 12ft(3.66m)이상이 요구되며, 기둥을 제외한 어떠한 장애물도 허용되지 않는다.

(5) 코너 보행공간(Corner Circulation Space)

코너 보행공간(Corner Circulation Space)는 둘 이상 가로의 교차점에 위치한 소규모의 지붕이 없는 개방된 공간으로, 공간의 면적 및 치수는 코너 아케이드(Corner Arcade)와 동일한 기준을 가진다.

나무, 주차공간, 쓰레기통 등의 시설은 공간내 설치가 금지되고, 또한 배수로를 제외한 그레이팅 역시 설치가 금지된다. 악기후로부터 보행자를 보호하는 캐노피, 처마 등의 요소들은 공간의 전체면적의 20%이내에 설치가능하다. 지상높이에서 공간 내 건물 입구의 설치는 허용이 된다.



[그림 74] 코너 아케이드 치수 규정



[그림 75] 코너 보행공간 치수 규정

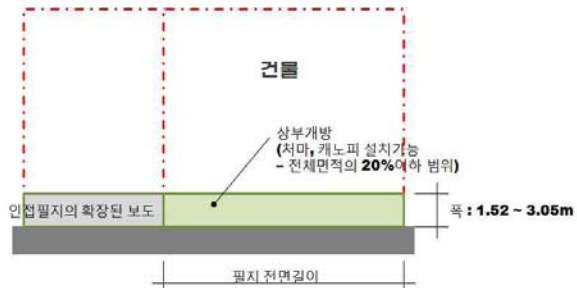
(6) 보도 확장형(Sidewalk Widening)

보행흐름을 향상시키기 위해 설치되며, 인접 가로와 같은 바닥높이를 가지고 인접 가로에서 항상 접근가능한 연속되어진 개방된 공간이다. 넓은 보도에 인접할 경우 공간의 폭은 10ft(3.05m), 좁은 보도일 경우는 5ft(1.52m)~10ft(3.05m)로 규정한다.

가로에 접한 건물 폭이 90ft(27.43m)이하일 경우, 또는 인접 필지에 도보 확장형 공간이 조성되어 있을 경우 주변공간에 연결성을 통한 보행흐름 개선을 위해 도보 확장형 공간의 설치기준이 완화될 수 있다.

기존 2개 이상 확장된 보도가 있을 시에는 둘 중 가장 길이가 긴 보도의 폭에 따라 정한다.

가로 경계선 전체 길이 내 방해물이 없어야 한하며⁶⁵⁾, 식재, 벤치, 야외카페, 간이매점, 쓰레기통 등의 시설들과 약천후로부터의 보호를 위해 허용된다.



[그림 76] 보도 확장형(Sidewalk Widening) 치수규정
차마, 캐노피 등과 같은 일시적 구조물의 설치가

바닥 포장재료는 미끄러지지 않고 충분한 내구성을 가지도록 하고 있다. 또한, 장식

65) 상업지역의 현실적인 상황을 고려해 지하주차장에 이르는 차량 출입구 등은 제외된다. 하지만, 그 부분은 보너스 적용이 되지 않는다.

적이며 공공 도보공간과 개인 소유의 도보 확장공간의 연결성을 강화하기 위해 색과 패턴은 인접 보도의 포장재료와 호환성이 있어야 한다.

도보 확장공간(Sidewalk Widening)이나 아케이드(Acade)에 면한 건물의 정면 50%의 공간은 상업 및 서비스시설이 위치되어야 하며, 도보 확장공간이나 아케이드에서 직접 접근 가능해야 한다.

공간은 수평으로 최소 2fc(10.67lux)의 조명 밝기로 일출부터 일몰까지 유지되어야 하며, 가로변 전체길이에 25ft(7.62m)간격으로 수목을 식재해야 한다. 공간면적 1ft²(0.09m²)당 10ft²(0.93m²)의 보너스 면적을 적용받을 수 있다.

(7) 블록통과 통로(Through Block Connection)

블록통과 아케이드(Through Block Arcade)와 물리적 기준측면에서 유사점이 있음에도 불구하고 법적으로 상이점이 있다.

블록통과 아케이드(Through Block Arcade)는 보너스 면적을 받는 자발적으로 제공되는 공간인 반면, 블록통과 통로(Through Block Connection)는 보너스 적용이 되지 않으며, 일반적으로 도시개발계획에서의 조건 중 하나이다.

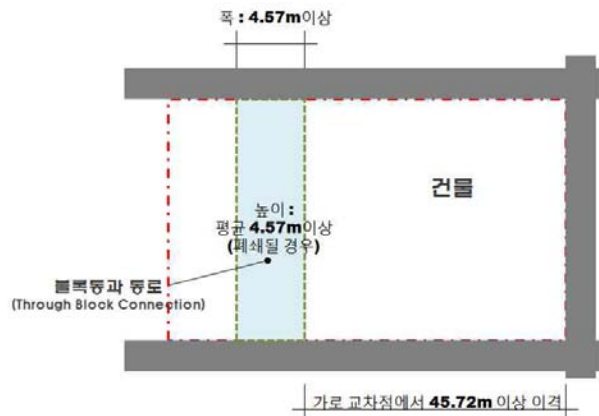
블록통과 통로(Through Block Connection)는 맨하튼 특별 중간지역나 외곽지역에서 주변의 원활한 보행흐름을 위해 설치되며 건물의 메인로비와 평행하게 배치된 가로들을 서로 연결하는 개방 또는 폐쇄된 공간이다.

해당 공간의 면적은 필지의 크기에 의해 결정되는데 필지면적 5,000ft²(464.52m²)~20,000ft²(1,858.06m²)일 때 350ft²(32.52m²)당 1ft²(0.09m²)가 할당되고, 필지면적 20,000ft²(1,858.06m²)초과 시에는 300ft²(27.87m²)당 1ft²(0.09m²) 할당된다.

보행자 흐름을 위한 통로형식으로 설계되어야하며, 공간은 장애물 없이 두 가로를 서로 연결하는 폭 15ft(4.57m)이상, 폐쇄될 경우 공간의 높이가 최소 15ft(4.57m)이상이 되어야한다. 바닥표면의 높이차는 5ft(1.52m)를 넘지 않도록 하고 있다.

주변 도시공간에서의 보행 네트워크의 일부가 되기 위해 최소 2개 가로가 만나는 교차로에서 150ft (45.72m)이격된 장소에 위치시킨다. 또한, 150ft(45.72m)내 기존 블록을 가로지르는 통로가 있을 경우 통합하여 설치해야한다.

블록통과 아케이드는 건물내외부에 설치가능하며, 부분 혹은 전체가 건물 내 위치할 경우 주 건물의 메인로비에 접하거나 연결되어야 한다. 또한, 공간이 건물 밖에 위치할 경우는 주 건물의 메인로비와 직접 연결된 장애물이 없는 통로가 설치되어야 한다.



[그림 77] 블록통과 통로의 폭, 높이 규정

건물외부에 위치할 경우 공간은 수평으로 최소 5fc(26.67lux)의 조명 밝기로 유지되어야 한다.

공간은 아침 7:00부터 저녁 7:00까지 공공에 개방되어야 하며, 운영시간 등 이용에 관한 정보는 공간 출입구에 잘 보여질 수 있는 곳에 안내판으로 표시되어야 한다. 이 때 개방된 공간일 경우 각 가로의 전면에 공공공간 상징마크, 개방시간 등의 정보를 포함하여 공공이 이용할 수 있다는 안내판을 설치해야 하며, 내부 공간일 경우 개방시간 등 공간이용에 관한 정보를 공간 출입구 유리패널에 보행흐름 방향으로 부착게시해야 한다.

(8) 실내 보행공간 (Covered Pedestrian Space)

상업지역에만 적용되는 공공의 이용을 위한 폐쇄된 공간⁶⁶⁾으로 대중에게 편안함과 편리함을 주는 공간을 제공하는데 그 목적이 있다.

공간의 최소면적은 3,000ft²(278.7m²)이며, 길이는 30ft(9.14m), 폭은 20ft(6.10m) 이상이어야 한다. 공간이 복도 용도로 전용되지 않도록 길이가 100ft(30.48m)~150ft(45.72m)일 경우 폭은 25ft(7.62m) 이상이어야 하며, 길이가 150ft(45.72m)를 초과 시에는 30ft(9.14m) 이상의 폭이 요구된다.

공간은 아침 7:00부터 밤 12:00까지 개방되거나 이용자의 요구시간에 맞추어 개방 되도록 하고 있다. 출입구는 10월 14일부터 4월 14일까지 닫혀 질 수 있다.

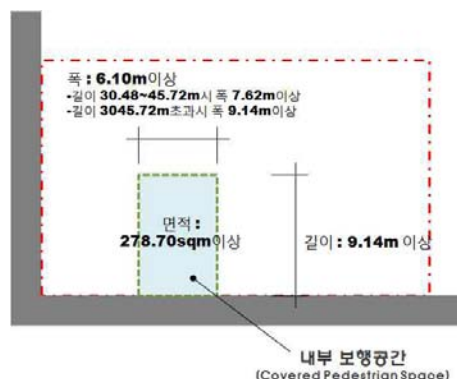
실내 보행공간이 공공 이용자들에게 인지되지 못하는 내재적인 문제를 해결하기 위

66) 폐쇄된다는 의미는 반드시 공간이 내부일 필요는 없으며, 출입구부분이 외부로 열려질 수도 있다.

해 공간은 인접가로, 아케이드, 블록통과 아케이드, 공공플라자 등의 보행시스템을 통해 공공에 개방되고 공간으로의 접근이 용이해야 한다.

필지가 하나 이상의 가로, 플라자 등의 공공공간과 접해있다면 이들 중 최소 2개 이상의 공간들을 서로 연결시켜야 한다.

공간의 출입구는 최소 폭 20ft(6.10m), 높이 30ft(9.14m), 깊이 30ft(9.14m)로 출입구내 [그림 78] 내부 보행공간 면적 및 치수규정 장애물이 없어야 한다. 다만, 냉난방되는 공간일 경우 부분적으로 투명한 재료로 폐쇄가 가능하다. 다만 공공의 공간에 대한 인지정도와 보행흐름이 보장되는 경우에는 해당규정을 완화 적용할 수 있다.



공간의 내외부간 원활한 보행흐름을 위해 지하철과 보행자 홀에서 직접 내부 보행공간으로 접근이 가능해야 한다. 개인 오피스건물 로비로의 진입은 허용되지만, 해당 출입공간에 대한 면적은 내부 보행공간으로 인정되지 않는다.

내부 보행공간 지면 위에 처마, 캐노피, 보행다리, 에스컬레이터, 계단, 발코니 등의 건축구조 설치하는 제한된다. 다만, 디자인 및 보행흐름 측면에서 명확히 설명될 수 있는 경우는 제외된다. 보행흐름을 저해하지 않는 범위 내에서 화분, 조경, 분수, 조각상, 간이매점, 예술작품 등의 설치하는 허용되며, 기둥이 차지하는 면적은 전체면적의 2%를 초과하지 않도록 하고 있다.

공간의 활성화를 위해 다양한 소규모의 상업시설들이 공간 가장자리에 최대한 배치되어야 한다. 상업시설 전면 폭은 최소 25ft(7.62m)이하, 그 밖에 단일용도의 시설의 폭은 40ft(12.19m)를 넘지 말아야 한다. 은행, 보험회사 등의 시설은 엄격히 금지되며, 카페 등과 같이 공공이 앉아서 머무를 수 있는 장소로 조성되고, 자연 채광을 최대한 활용하여 실내 밝기를 유지해야 한다.

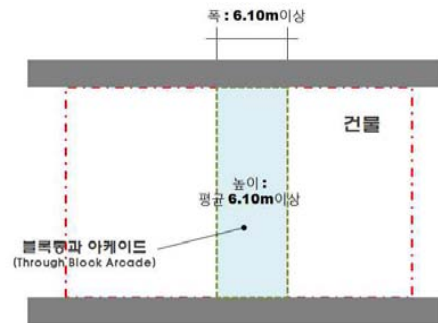
건축주들에게 공간에 부합되는 요소들을 설치하도록 장려하기 위해 정부는 보너스 규모를 별도로 규정할 수 있는데, 고밀도 지역은 면적 1ft²(0.09m²)당 11ft²(1.02m²)~14ft²(1.30m²), 저밀도 지역은 면적 1ft²(0.09m²)당 8ft²(0.74m²)~11ft²(1.02m²)의 보

너스를 적용받을 수 있다. 또한 내부 보행공간에서 지하철로의 직접 접근이 용이하고 지하철 운영시간 동안 공공에 개방되어 있다면, 해당면적 $1\text{ft}^2(0.09\text{m}^2)$ 당 $2\text{ft}^2(0.19\text{m}^2)$ 의 추가적인 보너스를 받을 수 있다. 단, 면적 $1\text{ft}^2(0.09\text{m}^2)$ 당 최대 보너스 면적은 $16\text{ft}^2(1.49\text{m}^2)$ 이하로 규정하고 있다.

(9) 블록통과 아케이드(Through Block Arcade)

내부 보행공간과 비해 블록통과 아케이드(Through Block Arcade)는 위원회의 검토를 통해 개별적인 요구조건에 더 중점을 두고 있다.

블록통과 아케이드는 가로와 가로, 플라자, 아케이드를 서로 연결하는 건물 내 연속적인 공간이며, 상업과 복합용도 건물에 한정되어 설치된다. 공간의 최소 폭은 $20\text{ft}(6.10\text{m})$ 이고, 최소 평균 높이는 $20\text{ft}(6.10\text{m})$ 가 되어야 한다.



[그림 79] 블록통과 아케이드 폭, 높이 규정

건축주는 건축허가를 위해 설치공간이 주변 보행흐름을 향상시키고, 소규모 상점과 레스토랑 등으로 이루어진 전면은 제 2의 상업 전면으로서의 역할을 할 수 있도록 하고 있다. 또한, 조명, 바닥포장, 안내판, 화분 요소 등의 설치에 대한 구체화된 계획을 세워야 하며, 주변지역 성격 등 주변 도시환경에 부정적인 영향을 최소화시키기 위해 추가적인 기준들을 규정할 수 있다.

공간 내 채광과 환기를 저해하지 않는 범위 안에서 이용자를 위한 기능과 즐거움을 제공할 수 있는 보행다리, 발코니 등의 설치가 허용된다.

고밀도 지역은 면적 $1\text{ft}^2(0.09\text{m}^2)$ 당 $6\text{ft}^2(0.56\text{m}^2)$, 저밀도 지역은 면적 $1\text{ft}^2(0.09\text{m}^2)$ 당 $3\text{ft}^2(0.28\text{m}^2)$ 의 보너스 면적을 얻을 수 있다.

앞서 설명한 공개공지 유형별 설치기준을 정리하면 아래 표와 같다.

[표 39] 공개공지 유형별 설치기준

공개 공지 유형	공공 플라자 (Public Plaza)	블록 통과 아케이드 (Through Block Arcade)	실내 보행공간 (Covered Pedestrian Space)	아케이드 (Arcade)	보도 확장형 (Sidewalk Widening)	건물입구 후퇴부 (Building entrance recess area)	코너 아케이드 (Corner Arcade)	코너 보행공간 (Corner circulation space)	블록 통과 통로 (Through Block Connection)
배치	·주변 공공공간으로부터 53m이격 ·남향 선호 ·주공간과 보조공간으로 분리배치 가능	·상업시설과 접하여 배치(건물전면 50%이상)	·최소 2개 이상의공간을 서로 연결 (필지가 둘 이상의 공공 공간과 접해있을 경우) ·가장자리에 상업시설배치	-	·상업시설과 접하여 배치(건물전면 50%이상)	·건물로비 또는 출입구에 가로방향으로 개방	·2개의 가로가 만나는 교차부분	·2개의 가로가 만나는 교차부분	·건물 메인로비와 평행배치 ·최소 2개 가도가 만나는 교차점에서 45.72m 이격
형태, 면적, 치수	·최소면적 186㎡이상 ·가로에서 쉽게 인지할 수 있는 형태 ·최소 폭과 깊이 12m 이상	·최소 폭과 깊이 6m 이상 ·높이 : 평균 6.10m이상	·최소면적 279㎡이상 ·최소길이 9.14m이상 ·최소폭 6.10m이상	·높이 3.66 - 9.14m ·폭 : 3.05 - 4.57m ·최소길이 : 15.24m이하	·폭 1.52 - 3.05m	·전면길이 4.57 - 15.24m ·깊이 3.05 - 4.57m	·최소면적 19㎡이상 ·최소깊이 : 4.57m이상 ·최소높이 : 3.66m이상	·최소면적 19㎡이상 ·최소깊이 4.57m이상 ·상부개방	·최소면적 279㎡이상 ·최소폭 4.57m ·덮여진 공간의 경우 최소높이 4.57m이상
바닥 높이	·가로 바닥과의 높이차이가 0.61m이하	-	-	·주변가로 바닥높이와 동일	·주변가로 바닥높이와 동일	-	·주변가로 바닥높이와 동일	·주변가로 바닥높이와 동일	·가로 바닥과의 높이차이가 1.52m이하
바닥 재질	·미끄럼에 강하고 내구성있는 재료, 인접 가로와 호환성 고려	-	-	-	·미끄럼에 강하고 내구성있는 재료, 인접 가로와 호환성 고려	-	-	-	-
수직 이동 통로	·수직통로 중 1개 장애인을 위한 램프설치 (최소폭 : 1.52m)	-	-	-	-	-	-	-	-
조경	·최소 나무 4그루	-	-	-	-	-	-	-	-
조명	·수평으로 10.67lux 조명밝기 유지 (일몰 전 1시간부터 일몰 후 1시간)	-	-	·수평으로 26.68lux 조명밝기 유지	·수평으로 26.68lux 조명밝기 유지	-	-	-	·수평으로 26.68lux 조명밝기 유지
시설 기준	·이동식 의자 등 6개의 앉을 공간 유형 중 2개이상 제공	·보행다리, 발코니 설치 가능 (채광, 가능)	·기동면적 : 전체 공간면적의	·기동을 제외한 구조물 설치제한	·차마, 캐노피 설치가능 (전체면적의	·공간의 높이, 폭 4.57m이내 장애물설치	·기동을 제외한 구조물 설치제한	·차마, 캐노피 설치가능 (전체면적의	·공간의 높이, 폭 4.57m이내 장애물설치

공개 공지 유형	공공 플라자 (Public Plaza)	블록 통과 아케이드 (Through Block Arcade)	실내 보행공간 (Covered Pedestrian Space)	아케이드 (Arcade)	보도 확장형 (Sidewalk Widening)	건물입구 후퇴부 (Building entrance recess area)	코너 아케이드 (Corner Arcade)	코너 보행공간 (Corner circulation space)	블록 통과 통로 (Through Block Connection)
	·아외카페, 간이매점 설치 허용 ·주차장 입구, 배기구 등의 시설 설치제한	환기를 저해하지 않을시)	2%이하 ·분수, 예술작품, 간이매점 등 설치가능	*기둥 폭 : 1.52m이하	20%이하 범위) ·벤치, 간이매점 등 설치가능	제한 (기둥제외)		20%이하 범위)	제한
안 내 판	·이용시간, 관리주체 등 표시 ·불투명의 내구성있는 재료 ·글자높이 지정 ·공개공지 로고사용	-	-	-	-	-	-	-	·운영시간, 접속되는 가로 등 공간정보표시
운영 시간	·24시간 개방 (허가후 야간시간 폐쇄가능)	·24시간 개방	·아침 7:00 - 밤 12:00 (대중의 요구시간 고려)	·24시간 개방	·24시간 개방	-	-	-	·최소 운영시간 아침 8:00 - 저녁 7:00
허가 및 관리	·상세 대지계획, 도면제출 ·관리책임 : 소유주	-	-	-	-	-	-	-	-
인센 티브	·공간면적 0.09㎡당 0.37~0.93㎡적용	·공간면적 0.09㎡당 0.28 - 0.56㎡적용	·공간면적 0.09㎡당 0.74 - 1.30㎡적용	·공간면적 0.09㎡당 0.28㎡적용 ⁶⁷⁾	·공간면적 0.09㎡당 0.93㎡적용	-	-	-	적용안됨

3) 운영 및 관리 체계

(1) 공지 관리대장 운영

뉴욕시의 공개공지 데이터베이스는 2000년 Kayden의 연구와 함께 체계화된 이후 일반 시민들이 공개공지 관련 정보를 열람할 수 있도록 인터넷 데이터베이스를 구축하고 있다.⁶⁸⁾

공개공지 유형은 아케이드, 보도확장형, 플라자, 블록통과 아케이드 등으로 구분하며, 유형의 중복 표기가 가능하다. 또한소유자, 개발업자, 공개공지 설계자 인적사항 기재 및 설치된 공개공지에 적용된 법적 근거에 대한 내용도 포함하고 있다.

실질적으로 공간의 질과 밀접하게 연관되어 있는 앗을 공간, 조경 등의 편의시설에 대한 항목을 포함하고 있으며, 그 밖에 공개공지 개방시간, 유형별 인센티브 적용현황, 장애인 접근가능 여부 등의 내용을 담고 있다.

68) Kayden, J., 『Privately Owned Public Space: The New York City Experience』, 2000. p. 64.



[그림 80] 뉴욕 공개공지 관리대장

출처 : Kayden, J., 『Privately Owned Public Space: The New York City Experience』, 2000. p. 64~71.

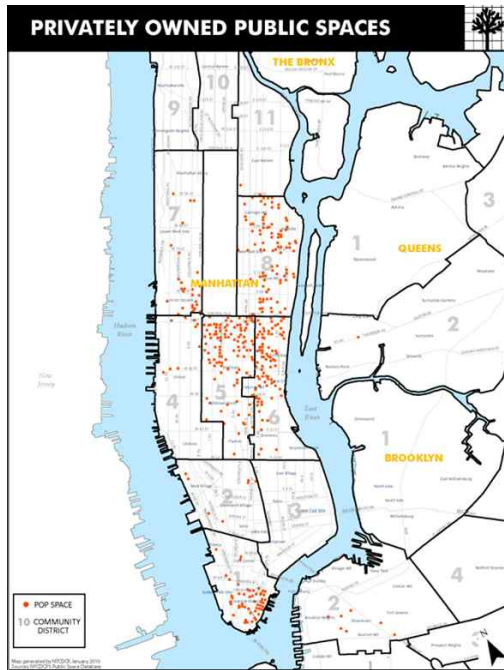
인터넷 홈페이지에는 시민의 이용을 증진시키는 것을 목적으로 하기 때문에 이용자 측면에서 알아야 할 정보인 공개공지 위치와 유형, 형태, 설치시설물, 이용시간, 프로그램에 대해 정보를 공개하고 있으며, 관리자 입장에서는 공개공지 유형, 조성위치, 소유자, 관리업체, 개발업자, 건축가, 공개공지 설계자 인적사항, 관련 법적용 근거, 공개공지 연면적 및 인센티브 면적, 공개공지 개방시간, 편의시설 설치 현황 등 구체적인 사항을 공개공지 관리대장으로 구축하여 관리 중에 있다.

(2) 공개공지 정보 공개

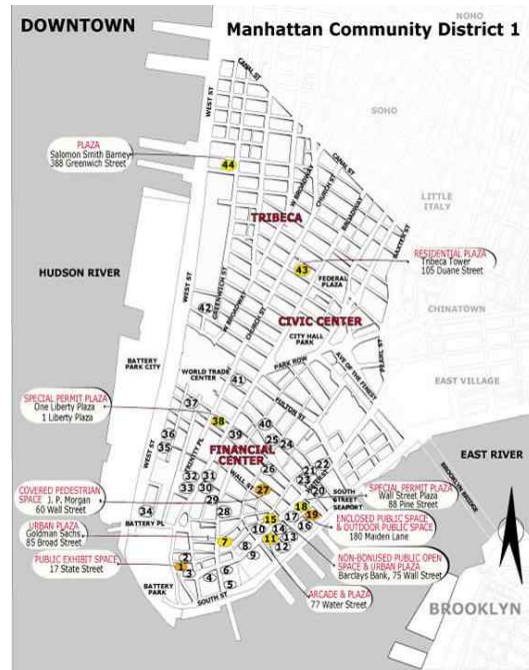
현재 뉴욕시 내 총 10개 지구(맨해튼 8개 지구, 브루클린 1개 지구, 퀸즈 1개 지구)에 분포하고 있는 공개공지를 쉽게 파악할 수 있도록 3단계의 위계별 지도 및 공개공지 정보를 제공⁶⁹⁾하고 있다.

1단계인 뉴욕시 전체 지도에서는 공개공지의 분포 현황을 보여주고 있으며, 2단계인 지구별 지도에서는 공개공지의 위치와 유형에 대한 정보를 제공하고 있다.

69) http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops_inventory.shtml의 내용을 참고하여 그림 81, 표40, 표41의 내용 재정리



뉴욕시 전체 공개공지 분포도



맨해튼 1지구 내 공개공지 분포도

[그림 81] 뉴욕의 공개공지 맵핑

[표 40] 맨해튼 1지구 내 공개공지 목록 중 일부

DOWNTOWN – Manhattan District 1				
ID	Building Address	Building Name	Public Space	Classification
1	17 State Street		Arcade	Circulation
			Public Exhibit Space	Destination
2	1 Battery Park Plaza		Plaza	Marginal
3	1 State Street	1 State Street Plaza	Arcade	Marginal
			Plaza	Marginal
4	1 New York Plaza		Arcade	Marginal
			Plaza	Marginal
5	125 Broad Street	2 New York Plaza	Arcade	Marginal
			Plaza	Hiatus
6	115 Broad Street	4 New York Plaza	Arcade	Marginal
			Plaza	Marginal
7	85 Broad Street	Goldman Sachs	Arcade	Circulation
			Publicly Accessible Lobby	Marginal
			Sidewalk Widening	Circulation
			Urban Plaza	Neighborhood
8	7 Hanover Square		Arcade	Circulation
			Through Block Arcade	Circulation
9	55 Water Street		Arcade	Marginal
			Elevated Plaza	Hiatus
			Plaza	Marginal
10	86 Water Street	10 Hanover Square	Plaza	Marginal

3단계는 공개공지가 위치한 대상지별 세부정보를 제공하고 있으며 건물 기본정보, 공개공지 평면도, 접근성, 편의시설과 대중교통과의 연계성 등의 정보를 제공하고 있다.⁷⁰⁾

[표 41] 공개공지 대상지별 세부정보 목록

구분	내용	공개공지 평면도
기본 정보	건물 위치, 건물 주요 용도, 건물 층수, 준공년도, 개발자, 건물 설계가, 공개공지 유형	
접근성	이용시간 휠체어 사용 표지판	
편의 시설	일반 수목, 가로등, 쓰레기통	
	공공 전시 공간 고고학 관련 공공전시	
	어반 플라자 의자, 식탁, 식재와 수목	

4) 뉴욕 공개공지의 특징

■ 공개공지 운영

1961년 뉴욕시의 조례제도 내 도입된 공개공지 개념을 통해 다양한 유형의 공개공지가 조성되었다. 이후 몇 차례 개정이 이루어졌으며, 2007년에 이루어진 개정을 통해 이전까지 용도지역에 따른 다양한 유형으로 구분되던 플라자 유형에 대한 통합 및 삭제와 보행환경과 관련된 공개공지 유형의 통합이 이루어졌다.

대지 면적 및 용도지역에 따른 공개공지 조성 기준을 제시하지 않는 것은 맨해튼을 중심으로 뉴욕시의 도시구조 상 격자형 도로망에 의해 비교적 균등한 필지면적과 형태를 가지고 있고, 점차 건축물의 용도가 단일용도에서 복합용도로 성격이 변화하고 있기 때문이라고 판단된다.

이처럼 뉴욕시는 필지 내 공개공지의 형태, 배치 시설물 설치 등의 디자인적 요소를 구체적으로 제시하는 디자인 가이드라인으로서의 성격이 강한 특징을 가지고 있다.

70) <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/priv/17state.shtml> 의 내용을 재구성

■ 공개공지 조성 기준

뉴욕 공개공지 9가지 유형인 ①공공플라자(Public Plaza), ②건물입구 후퇴부(Building Entrance Recess Area), ③코너 아케이드(Corner Arcade), ④코너 보행공간(Corner Circulation Space), ⑤아케이드(Arcade) ⑥보도 확장형(Sidewalk Widening), ⑦블록 통과 통로(Through Block Connection), ⑧블록 통과 아케이드(Through Block Arcade), ⑨실내 보행공간(Covered Pedestrian Space)에 대한 세부적 기준은 다음과 같다.

• 규모 및 평면구성 기준

면적은 전체 9가지 유형 중 아케이드, 보도확장형, 블록 통과 아케이드를 제외하고 모든 유형에서 기준이 존재하고 있다. 이중 공공플라자는 다른 유형보다 면적이 상당히 크기 때문에 주공간(Major Portion)과 보조공간(Minor Portion)으로 구분하여 설계의 융통성을 제공하고 있다.

치수는 모든 유형에서 폭, 길이, 깊이, 높이 등의 기준이 있으며, 배치 기준은 블록 통과 아케이드를 제외한 모든 유형에서 제시하고 있다. 공공플라자를 제외한 나머지 유형은 인접한 가로와의 관계에 대한 기준을 제시하고 있다.

형태 및 가시성 경우 공공플라자에 대해서만 제시되고 있으며, 정방향의 형태를 유지하고 기형적인 공간을 제한하기 위해 주공간은 최소 평균폭 12.2m이 되는 면적을 20% 이내로 한정하고 있고, 보조공간의 경우도 주공간과 잘 통합할 수 있도록 규정하고 있다.

블록 통과 통로와 조닝조례의 관리부서 조항에 포함되어 있는 2개의 유형인 블록 통과 아케이드, 실내 보행공간에 대해서는 조성지역을 제한하고 있는데 블록 통과 통로는 맨해튼 특별 중간지역이나 외곽지역, 블록 통과 아케이드는 상업 및 복합용도건물, 실내 보행공간은 상업건물에만 조성하도록 하고 있다.

[표 42] 공개공지 평면적 형태 유형별 기준 유무

구분	공공 플라자	건물입구 후퇴부	코너 아케이드	코너 보행공간	`아케이드	보도 확장형	블록 통과 도로	블록 통과 아케이드	실내 보행공간
면적	○	○	○	○	×	×	○	×	○
치수	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	폭, 깊이	전면길이, 깊이, 높이	폭, 길이, 높이	폭, 길이, 높이	폭, 길이	폭	폭, 높이	폭, 높이	폭, 길이
배치	○	○	○	○	○	○	○	×	○
형태	○	×	×	×	×	×	×	×	×
가시성	○	×	×	×	×	×	×	×	×
조성지역	×	×	×	×	×	×	○	○	○

• 가로와의 연계성 확보 기준

입체적 형태 기준을 살펴보면 9가지 유형 중 공공플라자, 아케이드, 보도확장형, 블록 통과 도로에 대해서만 인접가로의 바닥높이차에 대해 규정하고 있다. 이중 공공플라자와 블록 통과 도로는 바닥높이를 일정부분까지 차이를 둘 수 있도록 하였으며, 아케이드와 보도확장형은 인접도로와 동일하도록 규정하고 있다.

계단과 수직이동통로에 대한 규정은 공공플라자에 대해서만 제시되고 있으며, 단높이 및 깊이, 램프와 같은 장애인을 위한 수직통로 설치 등의 사항을 제시하고 있다.

[표 43] 공개공지 입체적 형태 유형별 기준 유무

구분	공공 플라자	건물입구 후퇴부	코너 아케이드	코너 보행공간	`아케이드	보도 확장형	블록 통과 도로	블록 통과 아케이드	실내 보행공간
바닥 높이	○	×	×	×	○	○	○	×	×
계단	○	×	×	×	×	×	×	×	×
수직이동 통로	○	×	×	×	×	×	×	×	×

• 조경 및 시설 기준

조경 및 식재에 대한 규정은 공공플라자에 대해서만 제시되고 있으며, 면적에 따른 나무수 또는 최소 나무수 등의 양적인 기준을 제시하고 있다.

바닥재질은 공공플라자와 보도확장형에 대해서 기준이 제시되고 있으며 미끄럼에 강하고 내구성 있는 재료 사용과 함께 인접가로의 호환성에 대해 규정하고 있다. 공공플라자와 보도확장형은 의자 등의 시설 설치가 가능한 반면, 건물입구 후퇴부, 코너 아케이드

드, 코너 보행공간은 시설 및 장애물의 설치가 금지되고 있다. 안내판은 공공플라자와 보도확장형에 설치하도록 규정하고 있으며 운영시간, 관리주체, 공간정보 등을 표시하도록 하고 있다.

[표 44] 조경 및 시설 관련 유형별 기준 유무

구분	공공 플라자	건물입구 후퇴부	코너 아케이드	코너 보행공간	아케이드	보도 확장형	블록 통과 도로	블록 통과 아케이드	실내 보행공간
조경	○	×	×	×	×	×	-	-	-
바닥재질	○	×	×	×	×	○	-	-	-
시설	○	○	○	○	×	○	-	-	-
안내판	○	×	×	×	×	○	-	-	-

■ 운영 및 인센티브 기준

6개 유형에 대해 운영시간에 대한 규정이 제시되고 있는데 24시간 개방되는 곳은 공공플라자, 아케이드, 보도확장형, 블록 통과 아케이드이고, 블록 통과 통로와 실내 보행공간은 운영시간을 제한하고 있다.

공개공지 조성 시 받는 혜택인 인센티브의 경우 공공플라자, 아케이드, 보도확장형, 블록 통과 아케이드, 실내 보행공간, 5개 유형에 대해 제시되고 있다.

블록 통과 통로와 블록 통과 아케이드의 경우 물리적 기준측면에서 유사하지만 전자는 인센티브를 받을 수 있는 자발적으로 제공되는 공간인 반면, 후자는 도시계획법 상의 조건 중 하나라는 차이점이 있다.

[표 45] 조경 및 시설 관련 유형별 기준 유무

구분	공공 플라자	건물입구 후퇴부	코너 아케이드	코너 보행공간	아케이드	보도 확장형	블록 통과 도로	블록 통과 아케이드	실내 보행공간
운영시간	○	×	×	×	○	○	○	○	○
인센티브	○	×	×	×	○	○	×	○	○

■ 운영관리 체계

홈페이지를 통해 뉴욕시 내 10개 지구에 구성되어 있는 공개공지를 위계에 따른 3단계 맵핑지도와 목록 및 해당 공개공지의 세부 정보를 제공하고 있다.

1단계에서는 뉴욕시 전체 분포된 공개공지 조성 현황을 맵핑지도로 보여주고 있으며, 2단계에서는 각 지구별 공개공지 위치 및 유형에 대한 현황을 보여주고 있다.

3단계는 공개공지의 이용 활성화를 위해 이용자 측면에서 알아야 할 정보인 공개공지별 세부 정보의 경우 건물 기본정보, 평면도, 편의시설, 접근성 및 대중교통과의 연계성 등의 정보를 제공하고 있다.

시민의 이용 증진을 위한 이용자 측면에서 제공받을 수 있는 정보와 효율적이고 지속적인 관리를 위해 관리자 측면에서 알아야 할 정보 등을 공개공지 관리대장을 구축하여 제공하고 있다.

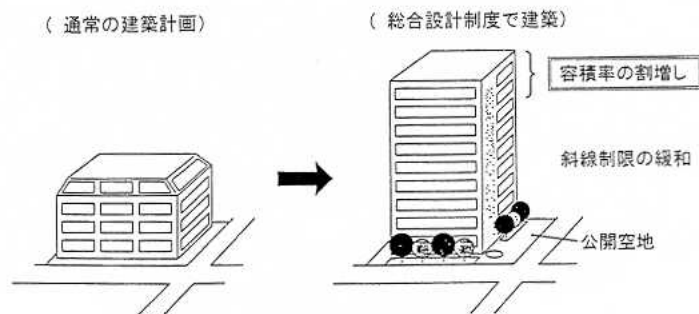
2. 도쿄도 공개공지 관련 법·제도 분석

1) 도쿄도 공개공지 제도의 도입과 변천과정

■ 건축기준법과 총합설계제도

일본의 공개공지 제도와 관련이 있는 법제도는 건축기준법 제59조의2에 명기되어 있는 총합설계제도(부지내 넓은 공지가 있는 건축물의 용적률 등의 특례 제도)이다. 1969년 건축기준법 개정에 의해 제도화되었으며, 건축프로젝트 추진 시 종합적인 고려를 통해 부지내 넓은 공개공지를 확보하여 시가지 환경의 정비개선에 기여할 경우, 특정행정청⁷¹⁾의 허가를 통해 용적률, 사선제한의 특례를 허용하는 제도이다.

원래 건축프로젝트는 도시계획상 용도지역·지구중의 하나인 특정가구로 지정받는 것도 가능하지만 도시계획상의 절차에 시간이 걸리므로 이러한 도시계획에 의한 지정을 받지 않고, 건축기준법상의 총합설계제도를 활용하는 경향이 있다.



[그림 82] 총합설계제도의 개념

총합설계제도의 적용요건으로는 건축기준법 제59조의2, 동법시행령 제136조 제1~3항에서 도시계획법상 용도지역·지구의 면적에 따라 적용대상이 되는 부지면적 규모가 달라지도록 규정하고 있다.

단, 특정행정청은 가구(블록)의 상태, 택지의 규모 및 토지상황 등을 검토하여 그 규모가 현저히 부적합하다고 인정되는 경우, 다음 표에 제시된 범위 내에서 규모를 규칙에서 별도로 정하는 것이 가능하도록 명시하고 있다.(시행령 136조 제3항)

71) 건축주사를 두고 있는 시정촌 구역에서는 해당 시정촌장이, 그밖의 시정촌 구역에서는 도도부현지사가 담당(건축기준법 제2조 제35호)하며, 용도지역 예외허가 및 시정조치 명령 등의 권한을 행사한다.

[표 46] 종합설계제도의 적용요건

지역 또는 지구	부지면적 규모	규칙에서 정하는 특례
제1종 및 제2종 저층주거전용지역	3천 m ²	1,000m ² ~3,000m ²
제1종 및 제2종 중층주거전용지역 제1종 및 제2종 주거지역 준주거지역 준공업지역, 공업지역, 공업전용지역	2천 m ²	500m ² ~2,000m ²
근린상업지역, 상업지역	1천 m ²	500m ² ~1,000m ²
용도지역이 지정되지 않은 지역	2천 m ²	1,000m ² ~2,000m ²

또한, 건축기준법 제53조에 의한 건폐율 최고한도의 범위에 따라 제공하여야 하는 부지면적대비 공지면적의 비율이 달라진다.(시행령 136조 제1항)

[표 47] 건폐율 최고한도 범위에 따른 공지면적의 부지면적에 대한 비율

건폐율 최고한도 (건축기준법 제53조)	공지면적의 부지면적에 대한 비율*
5/10 이하의 경우	1-(건폐율의 최고제한)+1.5/10 이상 [1.0/10]이상
5/10 초과, 5.5/10이하의 경우	6.5/10 이상 [6.0/10] 이상
5.5/10을 초과하는 경우	1-(건폐율의 최고제한)+2.0/10 이상 [1.5/10]이상
정하고 있지 않은 경우	2.0/10 이상 [1.5/10]이상

* 종합설계를 통해 사선제한 및 절대높이제한(건축기준법 제55조 및 제56조)만을 완화하는 경우에는 [] 안의 수치를 적용

공개공지에 대한 심의 및 허가는 특정행정청에서 이루어지며 교통, 안전, 방재 및 위생상 지장이 없고 동시에 건폐율, 용적률 및 사선제한에 대한 종합적인 배려가 이루어져 시가지 환경정비 개선에 기여한다고 인정할 시에 건축심의회의 동의를 얻어 허가하고 있다. 허가를 통한 완화사항은 용적률 제한(건축기준법 제52조1항~6항), 저층주거전용지역내에서 높이의 절대적 제한(건축기준법 제55조 제1항), 건축물의 각 부분의 높이=사선제한(건축기준법 제56조) 등 3가지 사항을 건축기준법 제59조의2에서 규정하고 있다. 이 중 완화조건은 종합설계제도의 여러 가지 목적에 따라 지자체별로 세분화하여 운영되고 있으며, 가장 일반적으로 적용받고 있는 건축물 용적률 인센티브 한도는 다음 표와 같이 정하고 있다.

[표 48] 종합설계제도에 따른 용적률 인센티브 한도

명칭	용적률 인센티브 한도	비고
종합설계제도(1960년 도입)	기준용적률의 1.5배(단, 200%범위 이내 증가)	-
시가지주택 종합설계제도 (1983년 도입)	기준용적률의 1.75배(단, 300%범위 이내 증가)	주택 비율이 1/4이상의 경우
도심거주형 종합설계제도 (1995년 도입)	기준용적률의 2.0배(단, 400%범위 이내 증가)	주택 비율이 3/4이상의 경우
부지규모형 종합설계제도 (1997년 도입)	위의 구분에 따라 각각의 한도 내	부지규모에 따라 용적률 인센티브 부여

■ 총합설계제도에서의 공개공지 개념

일본의 공개공지(公開空地)는 이를 다루고 있는 건축기준법 조항에 명시되어 있는 정식용어는 아니지만 관련행정업무를 일선에서 담당하는 광역자치단체(都道府県)나 기초자치단체(市町村) 등의 관계자들은 통상 이와 같은 용어를 사용하고 있다.

공개공지라는 개념은 법에서 정의하지 않기 때문에 통상적으로 사용되는 정의를 살펴보면 다음과 같다. 오픈스페이스의 한 종류로서 건축기준법에 근거한 총합설계제도에서 개발프로젝트의 대상지에 설치되는 공지 중 일반에게 개방되어 자유롭게 통행 또는 이용이 가능한 구역이라고 정의하고 있다.(일본어 위키백과)

일본의 주택용어대사전에는 건축기준법에 근거한 총합설계제도의 적용을 통해 빌딩이나 아파트 등의 개발부지 내에 설치된 공지로서 주위를 담으로 둘러싸지 않고, 일반사람들이 이용 가능하도록 한 것으로 용적률 인센티브나 높이제한 완화가 제공되는 대신에 공개공지의 설치를 의무화⁷²⁾한 것이라고 명시하고 있다.

■ 중앙정부의 총합설계제도 허가기준 관련 지침

총합설계제도가 올바른 취지로 운영되도록 하기 위해 중앙정부의 담당부서장⁷³⁾ 차원에서 지침성격인 총합설계 허가준칙(総合設計許可準則) 및 기술적 조언을 담당하는 총합설계 허가준칙에 관한 기술기준(総合設計許可準則に関する技術基準)을 작성하여 일선 자치단체에 배포하여 관련제도의 운영에 참고하도록 하고 있다.

다만, 2000년 지방분권 추진을 도모하기 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률의 제정으로 총합설계제도 관련 업무가 지방자치 업무로 이관됨에 따라 각 지자체는 국토교통성이 작성하여 배포해 오고 있는 총합설계에 관련된 허가준칙 및 총합설계 허가준칙에 관한 기술기준에 구속받지 않고 자체적으로 총합설계제도를 운용할 수 있게 되어, 중앙정부의 기준을 고려하여 허용요강을 별도로 수립하여 운영하고 있다.

■ 도쿄도 총합설계 허용요강(東京都総合設計許可要綱)

건축기준법 제59조의2 및 시행령 관련조항에 명시되어 있는 내용과 별도로, 도쿄도에서는 부지연결도로 조건 등 도쿄도의 특성을 고려한 도쿄도 총합설계 허용요강(東京都

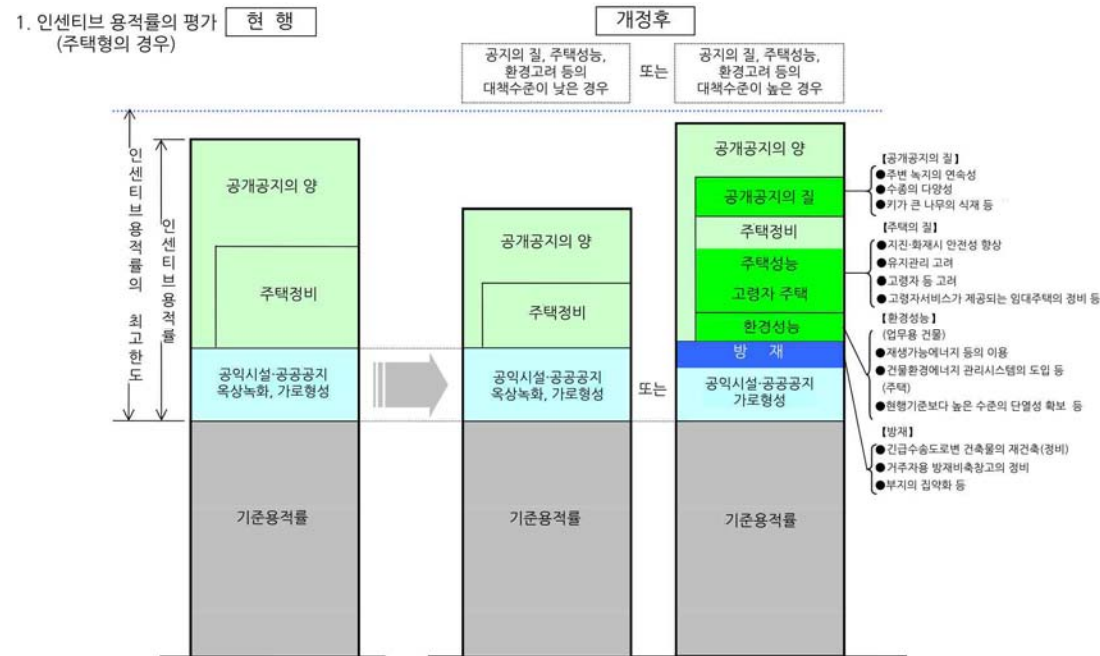
72) 민간소유지내 보행자의 통행이나 이용이 가능하도록 공개성을 가진 결정된 공지로 총합설계제도의 적용을 통해 확보되며, 그 면적에 대응하는 용적률 인센티브가 있다.(출처 : 三省堂 大辞林)

73) 현재는 국토교통성 도시지역정비국 도시계획과장 및 주택국 시가지건축과장이 담당부서장이 된다.

総合設計許可要綱)이라는 별도의 허가기준을 마련하여 각각의 유형에 맞는 적용지역 및 완화기준을 적용하고 있다. 도쿄도 총합설계 허용요강은 1976년 8월에 “일반형 총합설계 제도”가 제정되어 현재까지 총 7차례 개정이 이루어졌다.

[표 49] 도쿄도 총합설계 허용요강의 변천과정

구분	시기	주요 개정내용
1차 개정	1983.10	시가지주택 총합설계제도의 창설
2차 개정	1988.7	재개발방침적합형 및 대규모공개공지형 총합설계제도 도입
3차 개정	1991.11	시가지복합주택 총합설계제도가 도입되고, 시가지주택 총합설계제도의 확충
4차 개정	1996.3	도심거주형 총합설계제도가 도입되고, 공개공지 등의 평가기준 재검토 및 높이 허가기준 정비
5차 개정	1998.4	업무상업육성형 총합설계제도, 부지규모에 따른 용적률 완화제도가 도입되었으며, 평가기준 등의 종합적인 검토 시행
6차 개정	2002.7	공동주택재건축유도형 총합설계제도 도입
7차 개정	2010.4	건축계획의 질적 측면을 중시하는 평가방법 및 방재항상에 대한 새로운 평가항목이 도입되었으며, 인접지 경계에서의 후퇴거리 확보 조항 추가



[그림 83] 도쿄도 총합설계 허용요강 7차 개정의 주요 변경내용

도쿄도 총합설계는 일반형, 공동주택재건축유도형, 시가지주택형, 시가지복합주택형, 도심거주형, 업무상업육성형, 총 6가지 종류로 구분된다.

[표 50] 도쿄도 총합설계 유형 특징

유형	주요 특징
일반형 총합설계	기본 형식의 종합 설계
공동주택재건축유도형 총합설계	노후아파트의 재건축을 대상으로 실시
시가지주택 총합설계	인센티브 용적률 이상을 주택의 연상면적으로 활용
시가지복합주택 총합설계	인센티브 용적률의 1/2 이상을 공공임대주택 등으로 활용
도심거주형 총합설계	건축물 연면적 3/4 이상을 주택 및 관련시설로 활용
업무상업육성형 총합설계	인센티브 용적률 중 일반형 총합설계에 의한 인센티브 용적률 이상을 육성 용도로 활용

기본목표로는 ①시가지환경의 정비개선, ②양호한 건축 및 주택 재고 형성, ③공공시설의 기능 보완, ④시가지 방재기능의 강화, ⑤복지 마을만들기의 추진, ⑥도심거주의 추진, ⑦직주균형이 이루어진 도시형성, ⑧저출산고령화사회에 어울리는 거주지 정비, ⑨부지의 집약을 통한 질 높은 시가지 형성, ⑩양호한 도시경관 창조, ⑪녹화추진, ⑫저탄소형 도시만들기 추진, 총 12가지를 제시하고 있다.

허용요강의 운용방침은 특정행정청의 허가 취급방침과 허가와 관련된 양호한 건축계획의 요건이 되는 기준을 포괄적으로 제시하는 기술기준으로서 허가신청에 맞는 필요조건으로서의 성격을 지니고 있다. 신청과 관련된 계획이 허가요건을 충분히 만족시키는지 여부는 구체적인 계획에의 부합여부와 총합설계제도의 취지 등을 감안하여 판단하도록 하고 있다.

건축기준법 및 시행령 관련조항에서 언급하고 있는 총합설계제도의 취지에 부합하기 위해 공개공지 계획 시 총 10가지의 고려사항을 다음 표와 같이 규정하고 있다.

[표 51] 도쿄도 공개공지 조성 시 고려사항

구분	내용
고려 사항	①주변 시가지환경 등을 고려한 건축형태 ②주변시가지의 상황 변화 등을 근거로 계획건축물의 용도, 형태, 배치 등을 할 때, 지구의 미래상 ③계획의 규모 및 주변시가지의 상황에 따라, 도시시설 혹은 공공시설 등의 기능보완 또는 이에 따른 부하경감을 위한 구체적인 조치 ④계획 규모에 따라, 주변시가지의 방재, 피난에 유효한 시설 설치 ⑤복지 마을만들기 추진 고려 ⑥계획의 내용에 따라, 적절한 용도 및 시설이 계획되도록 할 것 ⑦주택정비시, 다양한 가구가 거주하는 활력있는 지역사회 형성 및 고령자 등의 거주 안정확보에 기여할 수 있는 주택공급 고려 ⑧부지 내 공지 및 건축물의 옥상 등의 녹화를 도모할 것. 단, 공개공지 녹화에 관해서는 공개공지 등의 녹화 지침(2007.5.31)에 부합하도록 할 것 ⑨계획용도, 규모 등에 따라 환경부하 저감효과가 높은 건축물의 열부하 저감 및 설비시스템의 에너지절약에 대한 대책을 추진하고, 에너지절약 대책 등에 의한 이산화탄소감축효과를 고려 ⑩건축물의 높이 등에 있어서는 도쿄도 총합설계 허가에 관계된 건축물의 높이 등 유도지침(2006.3.31) 및 도쿄도 경관계획의 경관형성기준에 적합

도쿄도 총합설계 허용요강에서는 공개공지의 기준 외에 유효공지로 옥상개방공간, 역사적 건조물의 존치부분을 인정해주고 있으며 이들의 일정 비율을 공개공지 면적 산정 시 산입해 주고 있다.

※ 유효공지

- 공개공지는 어떠한 행위도 불가하며 원칙적으로 24시간 일반에게 공개되는 ‘공지’의 기본 개념에 충실한 공지를 말하고, 유효공지는 다른 용도 및 행위도 가능하면서 공지의 역할을 할 수 있는 공지로 정의될 수 있다.
- 법적으로는 총합설계제도의 공개공지는 건축기준법, 특정가구·재개발 촉진지구에서의 유효공지는 도시계획법에 근거하고 있다.
- 그 밖에 유효공지는 총합설계제도 이외의 개발제도 특정가구(특수 목적에 따른 지역으로 법규에 정한 용적률과 별도로 지정), 재개발촉진지구 등에서 공공공간을 규정하는 용도로 사용되기도 한다.
- 유효공지도 총합설계제도의 공개공지와 마찬가지로 의무사항이 아닌 선택사항으로 용적률 인센티브를 받고 있다.

※ 나고야시 특정가구운용기준

- 1) 정의 : 가구 내의 공지 또는 건축물의 개방공간 중 다음에 해당하는 공지를 말한다.
 - ① 일상적으로 일반에 개방되어 시민이 자유로이 이용 또는 통행 가능한 곳(당해 부분에 설치되는 식재, 화단, 분수 등 기타 수경시설을 포함, 자동차 출입 또는 주차부분 제외). 단, 건축물의 개방공간으로 관리상의 필요로부터 심야 등에 폐쇄하는 경우는 제외
 - ② 최소폭은 4m 이상(보도형태 공지에 대해서는 2m 이상)일 것. 단, 옥내공지인 경우 6m 이상일 것.
 - ③ 한개소의 공지의 최소면적은 100㎡ 이상일 것. 단, 옥내공지인 경우 300㎡ 이상일 것.
 - ④ 지반면과 고저차가 6m 이상일 것.
- 2) 유효공지의 최저한도
 - 특정가는 2/10 또는 10/10으로부터 기준건폐율의 수치를 뺀 나머지 중, 큰 수치를 가구면적에 곱해서 얻은 면적에 해당하는 유효공지를 가구 내에 확보해야 한다.

2) 도쿄도 공개공지 조성 및 설치기준

일본의 공개공지는 크게 보행로형과 일반형으로 구분되며, 보행로형은 보도형과 통로형으로 세분화되고 일반형은 보행로형 외의 광장형과 경관형으로 나누어진다.⁷⁴⁾

보행로형의 보도형과 통로형 중 보도형은 기존 보도의 유무에 따라 2가지로 구분되는데, 기존보도가 없어 공개공지를 활용해 보도를 만드는 경우와 기존보도가 좁아 공개공지를 활용해 보도를 확장하는 경우가 있다. 일반형 중 광장형은 보행로와 연계하여 소공원의 형태를 조성하는 것을 말하며, 경관형은 건물과 보행로 사이에 식재 공간을 조성하여 경관 보충을 해주는 형태를 말한다.

도쿄도의 공개공지 유형에는 보도상공지, 관통도로, 아트리움, 수변에 접한 공지, 광

74) 박정임(2011), 공개공지 효용성 제고를 위한 설계지침 개발, 고려대학교 박사학위논문

장상공지, 필로티 및 인공지반형 공개공지, 6가지로 나눌 수 있다. 이를 보행로형과 일반형으로 나누면 보행로형은 보도상공지, 관통도로, 아트리움, 필로티이고, 일반형은 광장상공지, 수변에 접한 공지, 인공지반형 공지로 구분할 수 있다.

[표 52] 일본 공개공지 유형

구분	세부 유형			도쿄도 유형
보행로형	보도형	기존 보도 유	기존의 좁은 보도 확장형	①보도상공지 ②관통도로 ③아트리움 ④필로티 ⑤광장상공지 ⑥수변에 접한 공지 ⑦인공지반형 공지
		기존 보도 무	기존의 없는 보도 생성형	
	통로형	건물 측면에 보도를 형성하는 통로형		
일반형	광장형	보행로와 연계한 소공원 형태		
	경관형	건물과 보행로 사이 식재 공간을 조성해 경관 보충		

■ 공개공지 면적 기준

공개공지 면적의 경우 도쿄도 총합설계제도에 의해 적용되는 공통적 기준으로 유효 공개공지율 최저한도가 있으며, 유형으로 살펴보면 일반형인 광장상공지에 대해 용도지역에 따른 최소면적 기준을 마련하고 있다.

[표 53] 도쿄도 총합설계제도에서의 유효 공개공지율 최저한도

(단위 : %)

기준용적률	유효공개공지율의 최저한도
100이하	30
100초과 500미만	35 - (기준용적률/20)
500이상	10

[표 54] 광장상공지의 부지면적 최저기준

(단위 : m²)

용도지역	부지면적
제1종 저층주거전용지역 및 제2종 저층전용주거지역	300
제1종 중고층주거전용지역, 제2종 중고층전용주거지역, 제1종 주거지역, 제2종 주거지역, 준주거지역, 준공업지역, 공업지역 및 공업전용지역	200
근린상업지역 및 상업지역	100

그 외 보도상공지, 관통도로, 아트리움, 필로티, 수변에 접한 공지는 폭, 길이, 높이 등의 치수에 대한 규정을 가지고 있다.

■ 조경 및 시설 기준

공개공지의 질적 측면을 정량적으로 평가하기 위해 공개공지 등의 녹화 지침에 적합하여야 하고 동시에 ①주변 녹지와와의 연속성, ②수종의 다양성, ③기존식재의 보전 및 활용, ④키가 큰 나무의 식재, ⑤잔디, 수면 등을 통한 피복, ⑥건축물 상의 녹화(옥상, 벽

면, 베란다) 등에 대해 실시세부항목에서 정하는 기준에 적합하도록 유도하고 있다.

[표 55] 계획적합평가 항목 및 내용

항목	내용
주변 녹지와의 연속성	인근 공원 및 인접한 공개공지 등의 녹지와의 연속성
수종의 다양성	낙엽수 및 상록수의 균형잡힌 식재
기존식재의 보전 및 활용	기존 수목 중, 건전한 수목의 보전 및 활용
키가 큰 나무의 식재	식재기반을 확보한 후, 보다 키가 큰 나무를 식재
잔디, 수면 등을 통한 피복	정리된 잔디지역 및 수계시설의 정비
건축물 상의 녹화(옥상, 벽면, 베란다)	지상부에서 시각적 인지도가 높은 건축물 상의 녹화

시설과 관련하여 안전성에 대한 기준을 제시하고 있는데 구체적으로 살펴보면 외벽 또는 그것을 대신하는 기둥의 외벽으로부터 해당 계획건축물의 높이(공개공지의 지표면에 서의 높이)의 제곱근의 1/2이내의 거리 부분을 공개공지로 하는 경우에는 외벽의 개구부를 개폐하지 않은 방법 등으로 낙하물에 대한 위험방지 조치를 강구하도록 하고 있다.

안내판의 경우 종합설계제도에 의해 조성된 공간에 대해서는 그 취지에 대해 일반인들에게 종합설계표지판을 설치하여 정보를 제공하고 있다.

[표 56] 안내판 의무 설치 공간

구분	내용
안내판 설치 장소	① 공개공지, 유효공지 및 공공공지(이하, '공개-공공공지 등') ② 시가지주택형 종합설계, 공동주택재건축유도형 종합설계, 또는 거주형 종합설계를 적용한 경우에는 주택 및 고령자서비스가 제공되는 임대주택(설치된 경우에 한함)의 용도에 제공하는 부분 ③ 도심부, 부도심 및 신 거점(복합시가지 존에 한함)의 구역내에서 지정한 육성용도 등의 용도에 제공하는 부분 ④ 지상부 및 건축물 상의 녹화면적에 의한 인센티브 용적률을 받은 지상부 및 건축물 상의 녹화부분

[표 57] 공개공지 표지판 설치 기준

표시의 종류	설치장소	공개공공공지 등의 면적	개소
①	부지내 잘 보이는 장소	1,000㎡ 이하	2
		1,000㎡ 초과 3,000㎡ 이하	3
		3,000㎡ 초과 5,000㎡ 이하	4
		5,000㎡ 초과 7,000㎡ 이하	5
		7,000㎡ 초과 9,000㎡ 이하	6
		※이하, 2,000㎡ 마다 1개씩을 추가 설치.	
②, ③, ④	부지내 잘 보이는 장소	1,000㎡ 이하	2
		1,000㎡ 초과 3,000㎡ 이하	3
		3,000㎡ 초과 5,000㎡ 이하	4
		5,000㎡ 초과 7,000㎡ 이하	5
		7,000㎡ 초과 9,000㎡ 이하	6
		※이하, 2,000㎡ 마다 1개씩을 추가 설치	
	출입구 등		1

■ 운영 및 인센티브 기준

계획건축물 부지 내 유효공개공지율은 유효공개공지율의 최저제한을 초과하여 공개공지 등을 설치하는 경우 용적률 제한을 완화하고 있다. 공개공지 등에 의한 인센티브 용적률의 제한은 다음 식을 통해 산정한다. 단, 공동주택재건축유도형 총합설계를 제외한 총합설계에서는 $(P-P_O)$ 값이 10미만인 경우 인센티브를 부여하지 않는다.

$$\text{인센티브 용적률 (\%)} = (P - P_O) \times \alpha \times \left(\frac{V_O}{400} + K_x \times \beta \right) \times \gamma \times K_y$$

P : 유효공개공지율(%)

K_x : 총합설계종류별 계수

P_O : 유효공개공지율의 최저한도(%)

β : 주택계수

α : 공개공지의 질 계수

γ : 환경성능계수

V_O : 기준용적률(%)

K_y : 부지규모별 계수

지상부 및 건축물 상의 녹화면적에 따라, 인센티브 용적률의 한도를 다음 식의 값을 통해 증감하도록 하고 있다. 다만, 지상부 및 건축물 상의 녹화는 ‘도쿄의 자연 보호와 회복에 관한 조례’ 시행규칙(2001년 도쿄도 규칙 제39호) 제6조 및 그 밖의 실시세부항목에서 정하는 녹화기준을 만족해야 한다. 또한, 녹화면적 및 옥상 면적의 산출방법은 ‘도쿄의 자연 보호와 회복에 관한 조례’ 시행규칙(2000년 도쿄도 규칙 제216호) 및 동조례 시행규칙의 규정에 따른다.

단, K_z 는 계획부지 소재지에 따라 아래의 표 범위로 한정하고, 계획건축물 부지 일부가 활용방침에 근거한 녹화추진 에어리어로 지정된 경우 부지전체가 같은 공간 내에 있는 것으로 간주하고 있다.

$$(P - P_O) \times \left(\frac{V_O}{400} + 1 \right) \times K_z \quad (\text{단위 : \%})$$

K_z : 지상부 및 건축물 상의 녹화계수

$$K_z = X - X_o \quad (X \leq 0.35)$$

$$K_z = (X - X_o) / 2 \quad (0.35 < X)$$

X : 해당부지 녹화율

$X = (\text{지상부 녹화면적 및 건축물 상의 녹화면적의 합계}) / (\text{부지면적} - \text{건축면적} + \text{옥상면적})$

X_o : 녹화기준값(0.35)

위의 2가지 규정에도 불구하고, 인센티브 용적률의 한도는 다음의 총합설계 제도 중

류별로 정하는 수치(이하 ‘인센티브 용적률의 최고한도’)를 넘지 못하도록 하고 있는데, 일반형 종합설계는 기준용적률의 0.5배 또는 175% 중 낮은 수치로 하며, 시가지주택형, 공동주택재건축유도형, 도심거주형, 업무상업육성형 종합설계의 유형에 따라 정하고 있다. 이때 인센티브 반영 후 용적률은 1,000%를 초과할 수 없다.

또한, 인센티브 용적률의 최고한도가 다른 구역에 걸치는 경우 인센티브 용적률의 최고한도는 해당 각 구역의 인센티브 용적률의 최고한도에 그 부지의 해당구역내 각 부분 면적의 부지면적에 대한 비율을 곱하여 얻은 값으로 한다.

[표 58] 시가지주택형 종합설계의 구역별 인센티브 용적률 최고한도

유형	구역	인센티브 용적률의 최고한도
시가지주택형	순환7호선 안쪽 구역	기준용적률의 0.75배 또는 300% 중 낮은 수치
	순환7호선 바깥쪽 구역 중 특별구(23구) 구역	기준용적률의 0.5배 또는 250% 중 낮은 수치
	다마(多摩)구역	기준용적률의 0.5배 또는 200% 중 낮은 수치
공동주택재건축유도형	순환7호선 안쪽 구역	기준용적률의 0.75배 또는 300% 중 낮은 수치
	순환7호선 바깥쪽 구역 중 특별구(23구) 구역	기준용적률의 0.5배 또는 250% 중 낮은 수치
	다마(多摩)구역	기준용적률의 0.5배 또는 200% 중 낮은 수치
도심거주형	센터·코어 에어리어 중 아래에서 언급한 지역 이외의 구역	기준용적률의 1.0배 또는 400% 중 낮은 수치
	센터·코어 에어리어내의 근린상업지역, 상업지역, 공업지역 및 공업전용지역이외의 용도지역에서 최고지구(최저한고도지구를 제외함)가 지정되어 있는 구역	기준용적률의 0.75배 또는 300% 중 낮은 수치
업무상업육성형	도심부(도심), 부도심(업무상업시가지 zone), 신 거점(업무상업시가지 zone), 및 중핵도시(업무상업시가지지구) 구역내	기준용적률의 0.75배 또는 300% 중 낮은 수치
	일반거점지구 및 재개발촉진지구	기준용적률의 0.5배 또는 250% 중 낮은 수치

3) 도쿄도 공개공지 유지 및 관리

건축주는 종합설계제도를 적용한 건축물을 사용하기 전에 공개공지 등, 표지판을 설치해야 하는 부분(이하, ‘특정용도에 제공하는 부분’) 혹은 공개공지의 질, 주택성능의 질 및 고령자서비스가 제공되는 임대주택의 유지관리를 적절히 실시할 것을 별도의 양식에 따라 관리책임자 선임제 및 서약서를 도쿄도지사에게 제출해야 한다.

건축주는 에너지절약 대책 등을 통해 건축물의 환경성능을 적절히 유지관리하고, 환경성능평가 취급지침에 근거하여 도쿄도의 확인이 필요한 보수 등을 하는 경우 공사착수 전에 별도 양식에 따라 건축물환경성능보고서를 통해 보수하는 부분에 대해 에너지절약

대책 등에 의한 이산화탄소배출 저감에 대한 적절한 고려가 이루어지고 있음을 보고하도록 하고 있다.

관리책임자는 관련 도서(각층 평면도, 공개·공공공지 등의 계획도, 건설주택성능평가서, 녹화완료보고서 등)를 보존하여야 하고, 동시에 해당 공개·공공공지 등이 유효·적절하게 유지되고 특정용도에 제공되는 부분이 다른 용도로 변경되지 않도록 하며 공개공지 등의 질, 주택성능의 질 및 고령자서비스가 제공되는 임대주택이 적절하게 유지되도록 유지관리하여 그 결과를 별도의 양식에 따라 1년에 한 번씩 도교도지사에게 보고하여야 한다. 다만, 주택성능의 질에 대해서는 ‘도교도 우량 아파트 등록표시제도’의 인정을 받은 건축물의 경우 인정통지서 사본으로 갈음할 수 있다.

[표 59] 관리보고서의 공개공지 관련 관리 항목

공개공지 등	공개공지 면적의 합계	m ²
	사용공지 면적의 합계	m ²
공개·공공공지 등의 유지관리상태	1. 총괄소견	
	2. 공중의 이용 상황	
	3. 변경의 유무 및 내용	
	4. 기타 행정 문제점 등	

더불어 첨부해야할 자료는 허가통지서 사본, 계획개요서 사본, 안내도, 배치도(공개공지도, 각층평면도, 지상부 녹화도 및 건축물상의 녹화도, 옥상녹화도)이며, 공개공지 등을 표시하는 배치도에는 축척, 방위, 부지경계선, 건축물 위치 및 주요부분 높이, 공개·공공공지 등의 위치, 전면도로의 위치 및 폭원이 반드시 표시되어야 하며, 공개공지의 종류에 따라 다음과 같이 색을 달리하여 표현하여야 한다.⁷⁵⁾

건축물 또는 부지를 양도 또는 임대할 경우, 양도 등을 하려고 하는 사람은 양도 등을 받으려고 하는 사람에게 해당 공개·공공공지의 질, 주택성능의 질 또는 고령자서비스가 제공되는 임대주택의 유지관리 및 이산화탄소 저감대책에 대한 보고의 의무를 승계함을 명시하여야 한다.

75) 보도상공지(황색), 관통도로(주황색), 수변에 접한 공지(물색), 광장상공지(녹색), 아트리움(청색)

[표 60] 관리보고서의 공개공지 질 관련 관리 항목

공개공지의 질에 대한 항목	1.주변 녹화와의 연속성 2.수종의 다양성 3.기존 수목 보전·활용 4.높이가 큰 나무 심기 5.잔디, 수면 등에 의한 피복 6.건축물의 녹화(옥상, 벽면, 베란다)			
공개공지의 품질에 대한 유지관리 상태	1. 주변의 녹화와의 연속성	대상이 된 타카기 개수	현재 개	허가시 개
		1. 총괄소견		
		2. 변경 여부와 기타내용		
		3. 기타 관리상의 문제점		
	2. 수종의 다양성	낙엽수 개수와 구성 비율	현재 개 낙엽비율 %	허가시 개 낙엽비율 %
		1. 총괄소견		
		2. 변경 여부와 기타내용		
		3. 기타 관리상의 문제점		
	3. 기존 수목 보전 및 활용	해당 번호의 기존 나무	현재 개	허가시 개
		1. 총괄소견		
		2. 변경 여부와 기타내용		
		3. 기타 관리상의 문제점		
	4. 큰 높이 나무 심기	대상이 된 나무 갯수	현재 개	허가시 개
		1. 총괄소견		
		2. 변경 여부와 기타내용		
		3. 기타 관리상의 문제점		
	5. 잔디, 수면 등에 의한 피복	잔디·수면 면적	현재 잔디 m ² 수면 m ²	허가시 잔디 m ² 수면 m ²
		1. 총괄소견		
		2. 변경 여부와 기타내용		
		3. 기타 관리상의 문제점		
	6. 건축물의 녹화 (옥상, 벽면, 베란다)	건축물 녹화면적	현재 옥상 m ² 베란다 m ²	허가시 옥상 m ² 베란다 m ²
		1. 총괄소견		
		2. 변경 여부와 기타내용		
		3. 기타 관리상의 문제점		

4) 도쿄도 공개공지의 특징

■ 공개공지제도 전반에 대한 특징

도쿄는 비정형적 또는 계획적 격자형 구조의 도로 형태 및 필지가 혼재된 도시로 우리나라의 도시공간구조와 유사한 형태를 가지고 있다. 이러한 여건 속에서 공개공지를 확보하기 위해 건축기준법에 근거한 총합설계제도를 운영하고 있다. 공개공지 개념을 일부 포함하고 있는 유효공지는 특정가구재개발촉진지구에서 적용되며 도시계획법을 근간으로 하고 있다.

총합설계제도는 2000년 이후 국가 차원의 총합설계제도를 고려하여 각 지자체별로 허용요강을 별도로 수립하고 있으며 대표적으로 도쿄의 지역적 특성을 고려한 ‘도쿄도 총합설계 허용요강’이 있다.

도쿄도 총합설계제도는 일반형, 공동주택재건축유도형, 시가지주택형, 시가지복합주택형, 도심거주형, 업무상업육성형의 6가지 종류로 구분되며, 용도지역에 따라 유형별 계획 최저부지면적을 규정하고 있다. 공개공지의 경우 이러한 최저부지면적을 기준으로 건폐율에 따른 공지율을 지정하고 있다.

이처럼 용도지역과 필지 크기가 다양하기 때문에 정교한 산술식에 의해 공개공지의 유형, 초과 유효공개공지율, 부지규모, 녹화면적 등을 고려하여 용적률을 완화 규정을 제시하고 있다. 이는 도쿄 내 다양한 형태와 규모의 필지에 대해 공개공지의 양적인 확보를 위한 방안으로 판단된다.

공개공지의 질적 수준 향상을 위해 세부시설 등에 대한 디자인적 기준은 별도로 제시하지 않고 있다. 대신 공개공지의 질적 요소 등을 정량적으로 평가하여 용적률 인센티브를 추가적으로 부여하고 있다.

■ 공개공지 조성 기준에 대한 특징

뉴욕처럼 공개공지 유형별 세부적 디자인 가이드라인을 제시하지는 않지만, 건축기준법 및 시행령 관련 조항에서 공개공지 계획 시 전반적인 고려사항 10가지를 규정하고 있다. 공개공지 유형은 크게 보행로형과 일반형으로 나누고, 세부적으로 보도상공지, 관통도로, 아트리움, 필로티 및 인공지반형 등 6가지로 구분한다.

면적에 대해서는 광장상공지만 기준을 제시하고 있으며, 다른 유형들은 면적 대신 치수에 대한 규정을 제시하고 있다.

[표 61] 평면적 형태 기준 유무

구분	보도상 공지	관통도로	아트리움	필로티	광장상 공지	수변에 접한 공지	인공지반형 공지
면적		×	×	×	○	×	×
치수	○	○	○	○	○	○	○

조경의 경우 공개공지의 질적인 측면을 평가할 때 주요 항목에 포함되어 있다. 평가 요소로는 주변 녹지와 연계, 수종의 다양성, 잔디의 피복 등을 규정하고 있으며, 특히 옥상, 벽면, 베란다 등의 입체녹화에 대한 기준도 포함하고 있다.

안내판의 경우 의무적으로 설치해야할 공간을 제시하고 있으며, 설치 기준으로는 표시 종류, 설치장소, 공개공지의 면적 등에 따라 개수를 규정하고 있다.

■ 운영 및 인센티브 기준

용적률 인센티브를 부여할 때 공개공지와 관련된 요소는 대표적으로 유효공개공지, 공개공지의 질, 총합설계종류, 부지규모 등이 있다.

유효공개공지율의 경우 계획 조건 중 유효공개공지율의 최저제한을 초과하여 공개공지를 설치하는 경우에 해당되며, 공개공지의 질 계수는 조정 및 식재와 관련된 항목에 평가에 따라 1.0~1.3의 계수를 부여하고 있다. 또한 총합설계종류별 계수는 총합설계제도 유형에 따라 규정되는데 도심거주형 총합설계가 가장 높게 제시되어 있다.

$$\text{인센티브 용적률 (\%)} = (P - P_o) \times \alpha \times \left(\frac{V_o}{400} + K_x \times \beta \right) \times \gamma \times K_y$$

P : 유효공개공지율(%)

K_x : 총합설계종류별 계수

P_o : 유효공개공지율의 최저한도(%)

β : 주택계수

α : 공개공지의 질 계수

γ : 환경성능계수

V_o : 기준용적률(%)

K_y : 부지규모별 계수

■ 운영관리 체계

공개공지의 운영관리 주체를 크게 건축주와 관리책임자로 구분하고 있다. 건축주의 경우 건축물을 사용 전 향후 유지관리에 대해 적절히 실시할 것을 별도의 양식에 따라 도 교도지사에게 제출하도록 하고 있으며, 에너지 절약 등을 위한 건축물환경성능보고서를 통해 보고하도록 하고 있다.

관리책임자의 경우 관련 도서를 보존하고 공개공지 등의 유지관리의 결과를 별도의 양식에 따라 1년에 한 번씩 정기적으로 보고하도록 하고 있다. 관리보고서를 살펴보면 공개공지의 관리 항목으로 공개공지의 면적 및 사용공지의 면적, 공중의 이용 상황, 변경 유무 및 내용, 기타 행정상의 문제점이 포함되어 있다.

공개공지 질 관련 유지관리항목은 평가항목과 동일하며 수목의 개수, 잔디 및 입체 녹화 등의 면적을 허가 시와 현재로 구분하여 비교할 수 있도록 하고 있다.

또한 건축주 및 관리자가 변경될 시에도 기존 공개공지의 상태 및 질을 유지하기 위해 보고의 의무를 승계하도록 하고 있다.

3. 시사점 도출

1) 공개공지의 조성 측면

■ 도시적 맥락을 고려한 공개공지의 통합적인 계획

국내 공개공지 조성규정은 지구단위계획에 의한 조성을 제외하고는 대부분 건축법에 의해서만 개별적으로 규정하고 있는 반면, 미국은 조닝제도에 의해 도시적 맥락을 고려하고 있으며, 일본의 경우도 시가지환경 정비의 일환으로 용도지역 등 지역특성을 고려하여 통합적으로 계획되어진다.

■ 다양한 유형의 공개공지 조성 가능

미국의 경우 공개공지가 조성되는 필지의 모양과 주변 지역과의 맥락을 고려하여 공공플라자를 비롯하여 아케이드, 건물입구후퇴부, 보도확장형 등 9가지 유형 중 적합한 형태의 공개공지를 조성하고 있다. 일본의 경우도 보도상 공지, 관통도로, 수변에 접한 공지, 광장상공지 등의 다양한 유형으로 공개공지를 조성하고 있다.

■ 구체적인 공개공지 설치 기준 제시

또한, 우리나라에서는 일률적으로 정해진 건축연면적 5,000㎡ 이상의 건축물 조성 시 공개공지 설치를 의무화하고, 건축연면적 또는 건축용도에 따라 일률적으로 적용해야 할 공개공지 규모만을 규정하는 등 설치기준의 구체성이 미흡한 반면, 미국의 경우는 공개공지 유형별 구체적인 디자인가이드라인을 제시하고 있으며, 일본은 용도지역에 및 공개공지 유형에 따라 유효공개공지율의 최저한도와 부지면적, 최소전면도로 폭원기준 등을 상세하게 규정하고 있다.

미국의 경우 공개공지 유형별로 설치되어야 하는 부속시설물, 예를 들어 구체적인 나무 수와 직경 등을 자세하게 명시하고, 또한 이동식 의자 등 다양한 유형의 앉을 공간 등에 대해 세부적인 기준을 제시하고 있으며, 일본의 경우에는 부속시설물에 대한 세부기준은 별도로 제시하지는 않는 대신 공개공지의 질적 요소를 정량적으로 평가하여 공간의 질적 수준을 향상시키는데 활용하고 있다.

[표 62] 국내외 공개공지 관련 법·제도 상세규정 비교분석

국내외 법적 기준	물리적 형태 기준							조경	조명	시설 기준	안내 판	에너지 환경	공간의 질평가	안전 (방재)	인센티 브
	배치	형태, 면적, 치수	바닥 높이	바닥 재질	수직 이동 통로	용도 지역 고려	대지 면적 고려								
서울	△	△	△	X	X	X	X	△	X	△	△	X	X	X	△
뉴욕	○	○	○	○	○	X	○	○	○	○	○	X	X	X	△
도쿄	○	○	X	X	X	○	○	○	X	△	○	○	○	○	○

(○ 상세규준 포함, △ 상세규정 필요, X 상세규정 없음)

■ 공공공간으로서 기능할 수 있는 최소면적기준 제시

공개공지가 조성된 이후에 실제로 시민이 공공을 목적으로 이용하는 행태에 가장 직접적으로 영향을 미치는 사항 중 하나로 공개공지의 최소면적 기준이 중요하다.⁷⁶⁾ 미국의 경우 가장 많은 수의 공개공지가 조성되는 공공플라자의 최소면적기준은 186㎡ 이상으로 규정하고 있으며, 실내 보행공간, 블록 통과 도로는 그 이상의 최소면적기준을 규정하고 있다. 일본의 경우는 용도지역별로 최소면적기준을 제시하고 있으며, 상업지역의 경우 100㎡ 이상, 준공업지역 200㎡, 주거지역은 300㎡ 이상으로 우리나라와 비교할 때 최소 2배 이상의 최소면적 기준을 규정⁷⁷⁾하고 있다.

■ 시민이 인지하기 편한 공개공지 안내판 설치

서울시 건축조례에 2007년에 처음 추가된 안내판 설치규정을 보면, 설치규격과 표기내용에 대해 규정은 하고 있으나 구체적인 기준이 없어 일관성있는 안내판 설치에 한계가 있는 반면, 미국은 관리책임자, 운영시간 등을 세부적으로 명시하도록 되어있으며, 디자인에 있어서도 글씨체, 로고, 재료 등을 상세하게 규정하고 있다.

■ 실효성 있는 정교한 인센티브 기준 운영

공개공지 조성에 따른 인센티브기준에 있어서도 국내는 지역여건 및 특성, 대지면적

76) 본 연구 제4장의 실태조사 결과, 서울시 전체 공개공지 1176개소에서 지난 3년간 위법행위로 적발된 사항을 분석해보면, 공개공지 면적이 100㎡ 이하인 곳이 40% 이상으로 집계되었다. 주로 필지규모가 작아 공개공지를 작은 규모로 조성할 수 밖에 없는 강남구에서 위법행위 적발이 다수 이루어 졌으며, 상대적으로 공개공지 면적이 넓은 준공업지역인 금천구에서는 위법행위가 거의 발생하지 않았다. 이는 공개공지가 시민이 공공의 목적으로 이용하는 데 필요한 최소면적 확보가 중요함을 시사한다.

77) 반면, 국내는 공개공지 유형, 용도지역, 대지면적에 대한 구분 없이 일률적으로 45㎡ 이상, 최소 폭 5m 이상이라는 기준만 제시하고 있다.

등의 고려 없이 의무적으로 조성해야 할 면적을 기준으로 초과되는 공개공지 면적에 따라 일률적으로 용적률과 높이제한을 완화하고 있다. 그러나 개발밀도가 낮은 수도권 이외의 지역에서는 용적률과 높이제한 완화가 건축주에게 전혀 의미가 없는 경우가 대부분이며, 심지어는 서울에서 가장 개발밀도가 높은 강남구에서조차도 인센티브를 받은 경우는 10%에 불과하다.

미국 뉴욕시와 일본의 도쿄도의 경우 공개공지를 의무가 아닌 자율적으로 공개공지를 설치할 수 있도록 충분한 보상기준과 설치기준을 제시함에 따라 민간에 의한 공개공지 조성을 적극 권장하고 있다. 미국은 공개공지 유형별 공개공지의 공간단위면적당 기준으로 인센티브를 제시하고 있으며, 일본의 경우는 정교한 산술식에 의해 용적률을 완화해 주고 있는데 공개공지의 유형, 초과 유효공개공지율, 부지규모, 녹화면적 등을 고려하고 있으며, 특이한 사항은 공개공지의 질을 별도로 평가하여 인센티브 부여시 반영하고 있다.

[표 63] 국내외 공개공지 관련 규정 비교

구분	한국	미국	일본
관련 제도	건축법에 의한 공개공지 제도 지구단위계획에서의 공개공지 등 대지내 공지 조성 기준	인센티브 조닝제도에 의한 공개공지(POPS) 제도	건축기준법에 근거한 총합설계제도
규제 방식	의무	선택	선택
적용 대상	건축연면적 5,000m ² 이상	최소면적, 폭원 이상	유효공개공지율 최저한도, 부지면적 및 전면도로 폭원의 최저제한
유형	없음	공공플라자, 블록통과 아케이드, 실내보행공간, 아케이드, 보도확장형, 건물입구후퇴부, 코너아케이드, 코너보행공간, 블록통과통로	보도상공지, 관통도로, 아트리움, 수변에 접한 공지, 광장상공지, 필로티 및 인공지반
설치 기준	건축연면적에 따라 대지면적의 5~10% 이내 (최저면적, 분할개수, 최소폭, 필로티 높이 제시)	유형별 설치기준 (최소면적, 분할개수, 폭원 및 길이, 필로티 높이 등)	유형별 설치기준 (유형별 용도지역에 따른 유효공개공지율 최저한도와 최저 부지면적을 고려하여 공개공지 최소면적, 폭원 및 길이, 필로티 높이 등)
최소 면적	45m ² 이상, 분할 2개소 이하	공공플라자 186m ² 이상 (실내보행공간, 블록통과통로는 그 이상)	상업지역 100m ² 이상 (주거지역 300m ² , 준공업지역 200m ² 이상)
보상 기준	공개공지 비율에 의한 획일적 보상 (용적률, 높이제한)	유형별 차등보상 (공간면적당 기준)	유형별 차등보상 (공개공지 유형, 공개공지의 질, 부지규모, 녹화면적 등)

2) 유지관리 측면

■ 공개공지에서 다양한 활동 유도

국내의 공개공지는 출입을 차단하는 시설 설치에 대해 금지하고 있지만, 구체적으로 해당시설에 대해서는 명시하고 있지 않다. 반면, 뉴욕시는 하역장, 배기구 등의 설치는 제한하되, 공개공지가 도시의 다양한 기능을 수용하고 시민들에게 활발하게 이용될 수 있도록 야외카페, 간이매점 설치의 일정 규정에 의해 허용하고 있다.

■ 구체적인 공개공지 DB 구축 및 이용자 중심의 공개공지 정보 공개

서울시 공적공간관리시스템은 면적 등 일반적인 현황만을 포함하고 있으며, 편의시설 등 실제 이용자가 공간을 이용할 때 큰 영향을 미치는 요소들의 현황이 누락되어 있으며, 관련 자료의 공개도 세움터 내부시스템으로 구축되어 있어 관련 공무원 이외에는 접근이 불가하도록 만들어져 있다.

반면, 뉴욕시의 경우 실질적으로 공간의 질과 밀접하게 연관되어 있는 앗을 공간, 조경 등의 편의시설에 대한 항목을 포함하도록 하고 있으며, 그 밖에 공개공지 개방시간, 유형별 인센티브 적용현황, 장애인 접근가능 여부 등의 내용을 포함하고 있다. 또한 공개공지에 대한 정보도 일반시민 누구라도 쉽게 알 수 있도록 홈페이지에 공개하고 있다.

가장 두드러진 특징으로 서울은 해당 필지별 자료만을 나타내고 있어 주변 도시공간과의 관계성을 알기가 어렵다는 것이다. 뉴욕시도 도시적, 지역적 차원에서 공개공지 도면을 수록하여 도시적 맥락에서 공개공지를 이해하는데 도움을 주고 있으므로 국내 공개공지 관리시스템도 도시적 관점에서 정보가 활용·관리될 수 있도록 개선되어야 한다.

제6장 공개공지 제도 개선방향과 제안

1. 공개공지 제도 개선의 기본방향
2. 공개공지 제도 개선방안

1. 공개공지 제도 개선의 기본방향

1) 공개공지의 역할과 중요성

공개공지는 도시민에게 쾌적한 도시환경을 제공하기 위해 ‘민간에 의해’, ‘민간 자본’으로 제공되는 중요한 도시공간으로, 지가가 높은 도심에서 공공공간의 확보가 어려워지고 있는 현 시점에서 좋은 도시환경을 조성하기 위해 필수적인 공공공간으로서 중요한 의미와 가능성을 가지고 있다.

공개공지 제도가 국내 도입된 지 20년이 지나면서 전국적으로 도시공간으로서 공개공지가 차지하는 비중과 역할은 점점 커지고 있다. 2012년 4월 기준, 서울시의 공개공지는 1176개소로 여의도공원의 4배에 가까운 910,100㎡에 달하는 면적을 차지하고 있어 도시 공공공간으로서 물리적·경제적으로 차지하는 비중은 이미 무시할 수 없는 수준에 이르렀다.

하지만 현재 국내에서 공개공지의 개념은 단순히 건축물 부속 공지나 자투리 휴식공간이며, 동시에 건축허가를 위한 필수조건 또는 인센티브를 받기 위한 수단 정도로 인식되고 있다. 따라서 공개공지를 도시의 공공공간으로서 적극적으로 활용하기 위해서는 먼저 공개공지의 개념과 설치 목적에 공공공간으로서의 기능과 역할을 명확히 제시해주어야 한다. 그리고 이것을 전제로 앞으로 공개공지 제도 운영의 기본방향으로 설정해야 한다.

2) 공개공지 제도개선 의 기본방향

공공공간이란 공공에게 개방되어 열려있고(개방성) 공공에게 편익과 이익을 제공하며(공공성) 다양한 활동과 커뮤니케이션을 촉발시키는(매개성, 역동성) 공간이라고 개념적으로 정의한다면,⁷⁸⁾ 공개공지 또한 개방성과 공공성 그리고 매개성이라는 속성을 기본적으로 갖추어야 한다. 그리고 이것이 도시 공공공간으로서 공개공지가 궁극적으로 갖추어야 할 특성이며, 동시에 공개공지 관련 제도를 개선하기 위한 기본원칙이 될 수 있다.

즉, 본 연구에서 제안하고자 하는 공개공지 제도 개선의 기본방향은 공개공지가 도시의 중요한 공공공간으로서 적극 활용되어 활력이 넘치고 지속가능한 도시의 공간환경을 창출하는데 기여할 수 있도록 공개공지를 조성하고 유지·관리하는 것이다. 결국 공개공지가 개방성과 공공성, 그리고 매개성을 갖는 도시의 공공공간으로 조성될 수 있도록 현재 제도를 개선해야 할 것이다.

또한 바람직한 공개공지란 많은 사람들에게 공공공간으로서 활용될 뿐만 아니라 지속적으로 유지·관리되는 공간이라 할 때, 결국 공개공지 또한 좋은 공공공간이 갖고 있는 조건 또는 속성들을 기본적으로 갖추어야 한다. 그리고 이것들은 공개공지 조성기준이나 디자인 가이드라인에서 반드시 고려해야 될 특성들이 될 수 있다. 구체적인 조건은 다음 표와 같다.⁷⁹⁾

[표 64] 바람직한 공공공간의 조건 및 세부속성

조건	세부속성
열린 접근성과 자연스러운 연결 (access & linkage)	<ul style="list-style-type: none"> · 인지하기 쉬운 공간(readability) · 누구에게나 열려 있으며 편리하게 이용할 수 있는 공간 (accessibility & convenience) · 가까이에 있어 쉽게 접근가능한 공간(proximity) · 연속적으로 이어진 공간(continuity & connectedness)
안전성과 편안함 (safe & comfort)	<ul style="list-style-type: none"> · 친근한 공간(friendliness) · 앉아서 쉴 수 있고 편안함을 느낄 수 있는 공간 (sittability & relaxation) · 걷고 싶고 걷기 편한 공간(walkability) · 장애인·노약자 등의 이용을 배려한 공간(universality)
다양한 이용과 활동 (use & activities)	<ul style="list-style-type: none"> · 도시 여가활동의 무대가 되는 공간(urban recreation) · 흥미를 유발시키는 공간(attractiveness & enjoyment) · 여러 가지 용도로 이용가능하며 다양한 행위가 일어나는 공간(diversity)
정체성있는 이미지 (identity & image)	<ul style="list-style-type: none"> · 이야기 거리가 있는 공간(story telling) · 아름다운 외관으로 예술적 가치를 지닌 공간(beauty & charm) · 품격높은 디자인으로 계획되고 시공된 공간(design & detail)
지속적인 관리와 운영 (ownership & management)	<ul style="list-style-type: none"> · 조성 및 관리 과정에 참여하여 애착이 있는 공간(participation) · 경제적으로 유지·관리가 가능한 공간(affordability & maintenance) · 오래도록 지속가능한 공간(sustainability)

78) 이상민외(2007), 「도시 공공공간 개선방향 설정을 위한 개념 정립 및 현황 조사 연구」, 건축도시공간연구소, p.33.

79) 이상민외(2008), 「공간환경디자인의 이해와 활용을 위한 기초연구」, 건축도시공간연구소, pp.21-22.

먼저 중요한 조건은 열린 접근성과 자연스러운 연결이다. 이러한 공간은 인지하기 쉬운 공간, 누구에게나 열려 있으며 편리하게 이용할 수 있는 공간, 가까이에서 쉽게 접근가능한 공간, 연속적으로 이어진 공간을 의미한다.

두 번째 조건은 안전성과 편안함이다. 이것은 친근한 공간, 앉아서 쉴 수 있고 편안함을 느낄 수 있는 공간, 걷고 싶고 걷기 편한 공간, 장애인·노약자 등의 이용을 배려한 공간이라 할 수 있다.

세 번째는 다양한 이용과 유연한 프로그램으로, 도시 여가 활동의 무대가 되는 공간, 흥미를 유발시키는 공간, 여러 가지 용도로 이용가능하며 다양한 행위가 일어나는 공간을 의미한다.

네 번째는 정체성있는 이미지로, 이야기 거리가 있는 공간, 아름다운 외관으로 예술적 가치를 지닌 공간, 품격있는 디자인으로 계획되고 시공된 공간이 되어야 함을 말한다.

마지막 조건은 지속적인 관리와 운영으로, 조성 및 관리 과정에 참여하여 애착이 있는 공간, 경제적으로 유지·관리가 가능한 공간, 오래도록 지속가능한 공간이야 말로 좋은 공간환경이 갖추어야 할 중요한 속성이다.

이러한 조건과 세부속성들은 선행연구 검토에서 살펴본 것처럼 이제까지 공개공지의 이용행태분석이나 이용자 만족도 조사 결과에서 나타난 공개공지의 이용에 영향을 미치는 요인들과 크게 다르지 않다. 따라서 이것을 도시 공공공간으로서 활성화시키기 위해 공개공지가 갖추어야 할 조건 또는 설계지침으로 활용할 수 있을 것이다.

2. 공개공지 제도 개선방안

1) 공개공지 조성 관련 개선방안

	문제점	문제의 원인	제도개선안
조성 측면	획일적인 공개공지 디자인	공개공지의 개념과 설치목적 부재	공개공간의 개념과 목적 정립
	도시 내 공공공간으로서의 다양한 역할과 기능에 한계	공개공지와 공개공간에 대한 개념 정의 부재	
	특화된 디자인 요소 부족 및 최소한의 시설물만 설치	관련 주제별 공개공지에 대한 인식 부족	
	부적절한 공개공지 위치와 규모	다양한 공개공지 유형 부재	다양한 공개공간 유형 제안
	분할 조성된 공개공지	실외 공개공지에 국한, 일률적인 설치기준에 의한 다양성 부재	
	건축물 측면 혹은 후면 등 자투리 땅에 조성	유형별 구체적인 조성지침 및 시설기준 미비	
	공개공지의 기본적인 기능을 수행하기 어려운 규모	개별 필지단위의 공개공지 규정으로 도시 맥락에 대한 고려 부족	공개공간 유형별 디자인가이드라인 공개공간 관련 건축심의 기준 구체화 실효성 있는 인센티브 방안 마련
	접근이 어려운 공개공지	부적절한 공개공지 설치기준	
	가로와의 단차, 담장, 과도한 필로티 설치로 접근성 저하	용도지역, 건축물용도, 대지면적 규모 등 지역특성에 대한 고려 부족	
	출입통제 등 고의적으로 공개공지를 격리	실효성이 부족한 인센티브 기준 등 합리적이지 못한 설치기준	

[그림 84] 공개공지 조성 관련 개선방안

(1) 공개공간의 개념과 목적 정립

■ 제안배경

공개공지와 관련된 주체는 조성, 관리, 이용, 그리고 제도 운영 등으로 매우 다양하다. 따라서 공개공지가 무엇이고 어떤 목적으로 조성되고 유지·관리되어야 하는지에 대해 명확하게 제시되지 않으면 공개공지와 관련된 다양한 주체들이 서로 다르게 이해하게 되며, 이것은 결국 여러 가지 공개공지와 관련된 문제를 야기하는 근본적인 원인이 된다. 특히 공개공지 개념과 조성 목적과 취지 등에 대해서 건축주, 설계자, 건축심의위원, 관련 공무원 등 직접적인 관련 주체 모두가 명확하게 이해하고, 공감할 수 있어야 한다.

현재 공개공지는 건축주나 건축가 대부분이 공개공지를 건축허가를 위해 충족시켜야 할 조건 중 하나로 생각하여 건축물을 설계하고 남은 자투리 대지에 건축법에서 정하고 있는 최소면적으로 공개공지를 설치하는 경우가 많다. 따라서 공개공지가 공공성을 확보하고 도시환경의 질을 향상시키기 위한 당초 제도 도입 취지와는 다르게 조성되고 있다.

현 건축법 제43조에서 “지역의 환경을 쾌적하게 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 용도와 규모의 건축물은 일반이 사용할 수 있도록 대통령령으로 정하는 기준에 따라 소규모 휴식시설 등의 공개공지(공지:공터) 또는 공개공간을 설치하여야 한다.”고 명시하고 있다. 하지만 1991년 제정된 현 법조항은 현재 도시환경을 반영하여 공개공지의 조성 목적과 방향을 제시하기에는 한계가 있다. 특히 공개공지의 조성목적과 그 기능이 명확히

제시되지 않으며, 공지를 공터의 의미로 제시하고 있는 조문 또한 적절하지 않다. 뿐만 아니라 공개공지가 무엇인지에 대한 정의가 제시되지 않은 채 공개공지의 설치 목적과 설치 조건만 법에서 제시하고 있는 것도 현 제도의 한계라고 할 수 있다.

■ 공개공지의 개념과 설치목적

공공공간이란 공공에게 개방되어 열려있고(개방성) 공공에게 편익과 이익을 제공하며(공공성) 다양한 활동과 커뮤니케이션을 촉발시키는(매개성, 역동성) 공간이라고 개념적으로 정의한다면, 공개공지도 개방성과 공공성 그리고 매개성이라는 속성을 기본적으로 갖추어야 한다. 또한 본 연구에서 제시하는 공개공지 제도 개선의 기본방향이 공개공지가 도시의 중요한 공공공간으로서 적극 활용되어 활력이 넘치고 지속가능한 도시의 공간환경을 창출하는데 기여할 수 있도록 조성하고 유지·관리하는 것이므로 “공개공지 또는 공개공간은 건축물이 위치하는 지역의 쾌적한 휴식공간이나 보행환경을 확보하기 위해 일반인들에게 개방되는 대지 안 또는 건축물 안의 공적 공간”이라 정의할 수 있다.

■ 적용방안

건축법에 공개공지의 개념과 기본적인 조성 목적이나 그 취지를 명시하고, 각 지자체 조례에 지자체 특성에 맞게 구체화된 조성방향이나 기능을 명시할 수 있다. 또한 시행령에 설치 가능한 유형을 제시하여 다양한 공개공지를 조성할 수 있는 근거를 마련할 수 있다. 이러한 개념을 적용할 경우 조경면적과 중복 인정하는 부분에 대한 사항을 재검토해서 조정할 필요가 있다.

〈건축법 개선(안)〉

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 〈개정 2009.6.9, 2011.9.16, 2012.1.17〉

1. "대지(垞地)"란 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 따라 각 필지(筆地)로 나눈 토지를 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 토지는 둘 이상의 필지를 하나의 대지로 하거나 하나 이상의 필지의 일부를 하나의 대지로 할 수 있다. --중략--

20. '공개 공지 또는 공개 공간' 란 건축물의 부속 공간이나 대지 안에서 휴식이나 보행 등을 목적으로 조성되어 일반인에게 개방되는 공적 공간을 말한다.

제43조(공개 공지 등의 확보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에 쾌적한 휴식공간이나 보행환경을 확보하기 위하여 대통령령으로 정하는 용도와 규모의 건축물은 일반이 사용할 수 있도록 대통령령으로 정하는 기준에 따라 공개 공지(公知: 공터) 또는 공개 공간을 설치하여야 한다.

1. 일반주거지역, 준주거지역
2. 상업지역
3. 준공업지역

4. 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 도시화의 가능성이 크다고 인정하여 지정·공고하는 지역

② 제1항에 따라 공개 공지나 공개 공간을 설치하는 경우에는 제55조, 제56조와 제60조를 대통령령으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다.

③ 공개 공지 등은 주변지역 및 대지여건을 고려하여 설치하여야 하며, 구체적인 유형은 대통령령에서 정하는 바에 따른다.

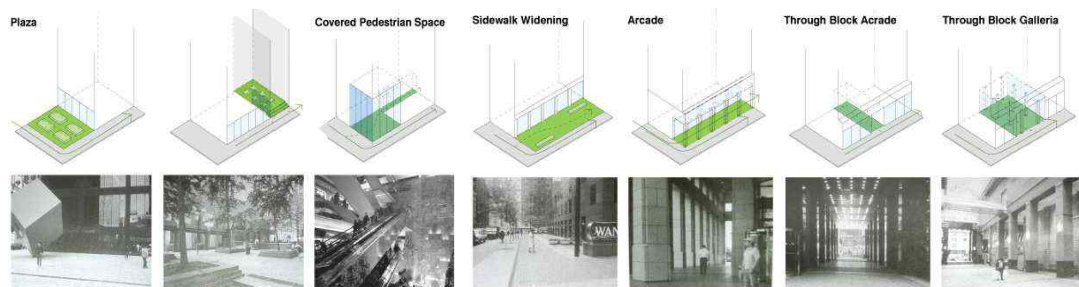
(2) 다양한 공개공간 유형 제안

■ 제안배경

국내 공개공지 조성에 대한 기준은 대상지 주변여건에 대한 고려 없이 일률적으로 단순 면적기준만 규정하고 있어 도시맥락적 차원에서 공개공지의 다양한 기능을 수용하는데 한계가 있다.

건축법에서는 공개공지와 함께 공개공간이라는 개념을 포함하고 있으나, 실제로는 1층 대지에 설치하는 공개공지 개념으로만 활용되고 있으며, 공개공지의 기능도 “소규모 휴식 시설 등”이라고만 명시하고 있다. 또한 대부분의 지자체 건축조례는 실내 또는 필로티 구조로 조성된 공개공지에 대해서는 공개공지 면적의 1/2만 인정하는 등 다소 불합리한 조건을 제시하고 있다.

이와는 달리 미국과 일본에서 공개공지는 휴식의 기능 이외에 원활한 보행통로로서 건축물 또는 블록을 통과할 수 있는 공개공지, 저층 및 옥상층의 공개공간 등 다양한 도시공간 창출할 수 있도록 공개공지의 유형을 세분화하고 있다.



[그림 85] 뉴욕의 공개공지 유형

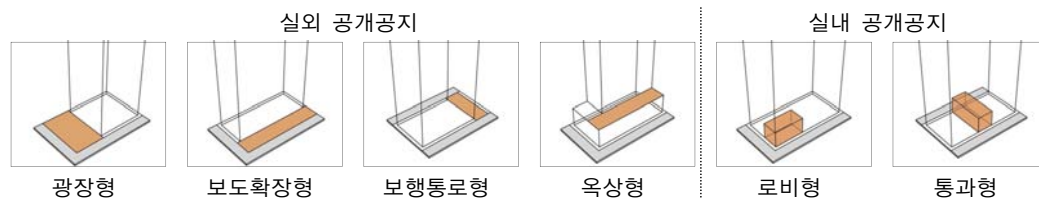
■ 공개공지 위치와 기능에 따른 유형 제안

본 연구에서는 국외 사례 분석을 통해 국내에 적용가능할 공개공지의 유형으로 크게 실외와 실내로 구분하여 총 6가지 공개공지 유형을 제안하였다.

실외 공개공지는 광장형, 보도확장형, 보행통로형, 옥상형으로 세분화하였는데, 광장형은 기존에 일반적으로 조성되는 기본적인 유형으로, 주로 대지면적이 커서 도시 내 소공원으로서의 기능을 할 수 있으며, 보도확장형은 인접 보도가 협소한 경우에 보행환경을 개선할 목적으로 가로를 확장할 필요가 있을 때 적합한 유형이다. 보행통로형은 이면

블록으로 보행자의 통로를 원활하게 유도할 목적으로 건축물과 건축물 사이에 공개공지를 두는 유형이다. 마지막으로 옥상형은 1층 대지면적이 상대적으로 협소하여 공개공지로서의 역할을 수행하기 곤란한 경우에 3층 이내의 저층 옥상에 보행자가 직접적으로 접근할 수 있는 계단 또는 엘리베이터를 설치한 경우에 조성할 수 있는 유형이다.

실내 공개공지는 로비형, 통과형 공개공지로 세분화할 수 있는데, 로비형의 경우 대지면적이 협소하여 실외에 공개공지를 조성하기 어렵거나 제 기능을 수행하기 어려운 경우에 적합한 유형이며, 통과형은 해당 건축물 규모가 커서 이면블록으로의 통행이 어려운 경우에 보행환경을 원활하게 하는 공개공지 유형이다.



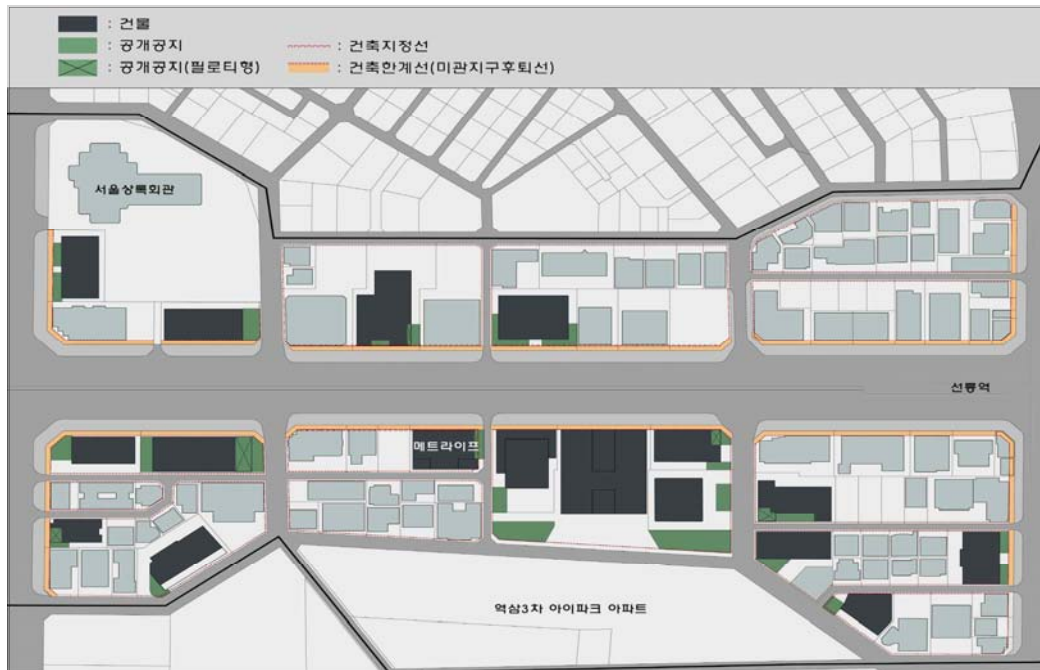
[그림 86] 공개공지의 유형

이와 같은 6가지 공개공지 유형은 설치목적과 주요 기능에 따라서 크게 휴식을 위한 공개공지와 보행환경 개선을 위한 공개공지로 구분할 수 있다. 휴식을 위한 공개공지로는 광장형(실외), 옥상형(실외), 로비형(실내)이 있으며, 보행환경 개선을 위한 공개공지는 보도확장형(실외), 보행통로형(실외), 통과형(실내)으로 구분할 수 있다.

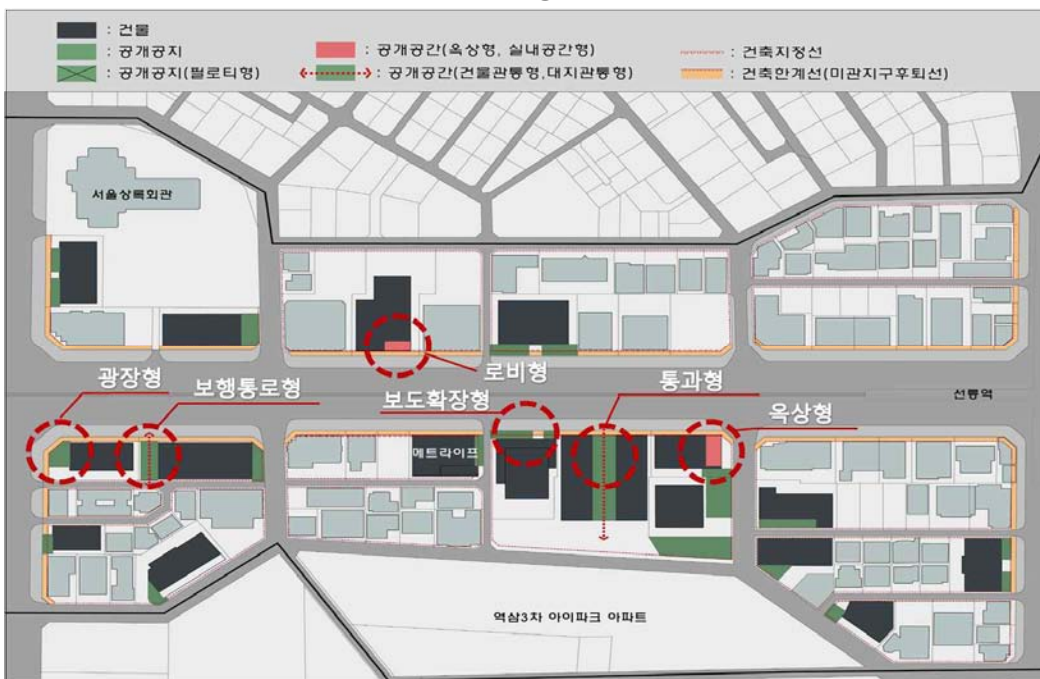
■ 공개공지 유형별 시범적용

연구에서 제안하는 6가지의 공개공지 유형의 실현가능성 검토를 위해 강남구 테헤란로에 가상으로 적용해 보았다. 시범적용 대상지는 강남구 삼성역과 선릉역까지 8개 블록에 한정⁸⁰⁾하였으며, 기 조성된 공개공지의 면적 조건을 그대로 수용하면서 공개공지의 위치와 기능만 새로운 유형에 맞게 변화시켜 보았다.

80) 본 연구는 6가지 공개공지의 유형별 적용 사례를 소개하고, 실제 적용했을 경우 보행환경의 개선여부를 검토하기 위해서 공개공지가 비교적 밀집하여 조성되어 있는 블록을 임의로 선정하였다.



시범적용 전

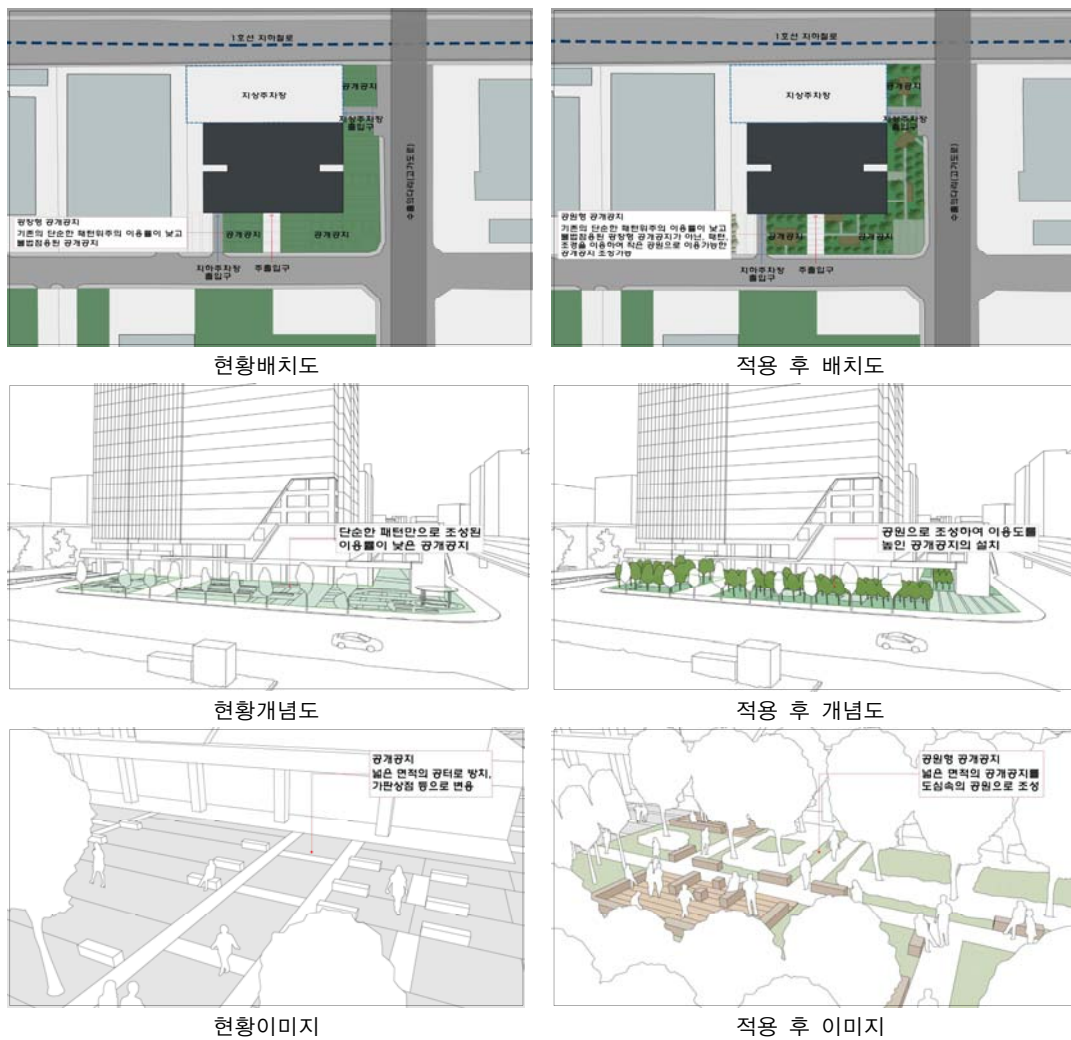


시범적용 후

[그림 87] 강남구 공개공지 시범적용 전·후

- 광장형 공개공지

가장 일반적으로 조성되는 공개공지의 유형으로, 주로 대지면적이 크고 가로에 면하고 있어 보행자의 접근성이 큰 대상지에 적합하다. 도시 내 소공원으로서의 기능이 필요하거나 도로 교차점 및 도시 내 결절점으로서 도시 내 광장이 필요한 경우에 휴식을 위한 벤치 및 휴게시설, 야외공연장, 다양한 수종 등 조경디자인을 통해 공개공지의 이용률을 높일 수 있다.

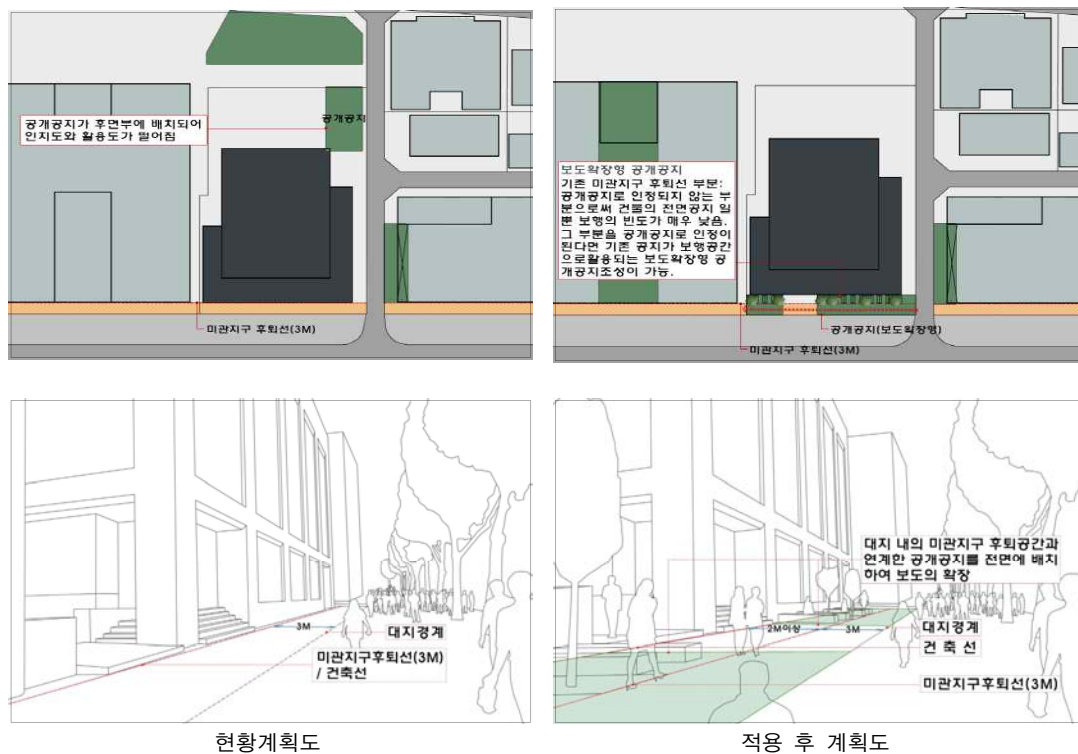


[그림 88] 광장형 공개공지의 시범적용

• 보도확장형 공개공지

이 유형은 기본적으로 휴게시설이 아닌 보행가로환경의 개선을 목적으로 한다. 보행가로는 협소하거나 전철역, 버스정류장 등 대중교통 이용자가 많아 보행공간의 확보가 필요한 경우에 적합한 유형으로 지자체에서 정하고 있는 공개공지 최소폭 기준을 완화해서 적용할 수 있다.⁸¹⁾ 또한 주변 공공공간이나 중요한 기반시설간의 연계를 위해 필요할 경우에도 보도확장형 공개공지 조성을 통해 유도할 수 있다.

아래와 같은 사례는 대지면적이 협소하고, 공개공지가 건축물 후면부에 위치하여 보행자의 인지도 및 접근성이 낮은 경우이다. 미관지구 후퇴선 3m 부분의 면적을 일부 공개공지로 인정해주어 건축주로부터 공개공지를 가로변에 위치할 수 있도록 유도하고, 보행공간을 확장함으로써 공개공지의 이용률을 보다 증진시킬 수 있다.



[그림 89] 보도확장형 공개공지의 시범적용

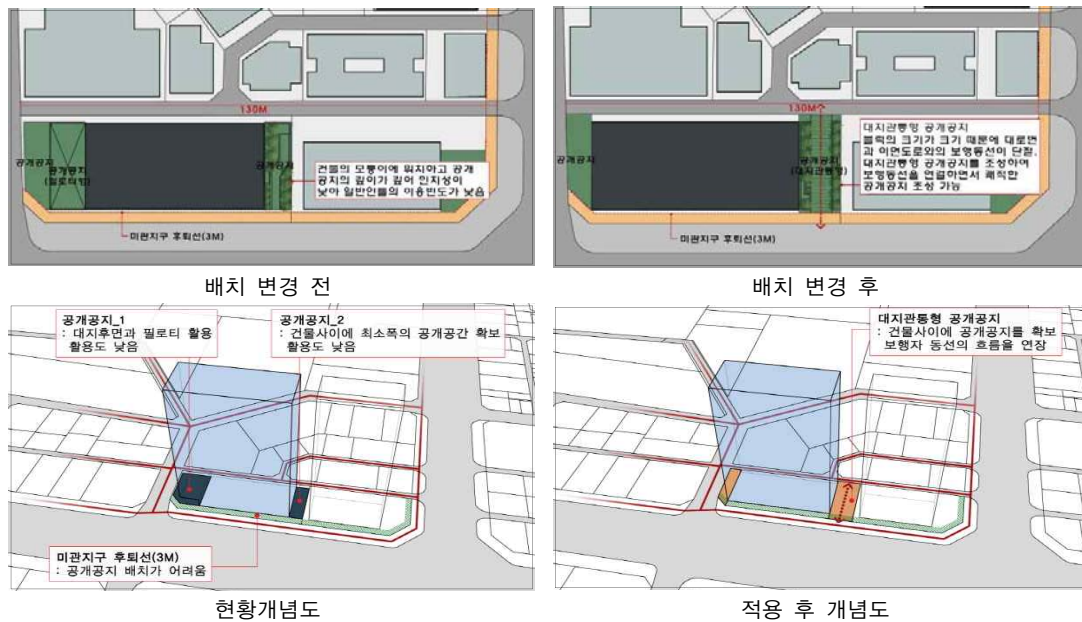
81) 지자체마다 공개공지의 최소폭은 기준자체가 없는 지역부터 3m, 4m, 5m, 6m까지 상이하게 기준을 정하여 적용하고 있다.

- 보행통로형 공개공지

보행통로형 공개공지는 건축물과 건축물 사이공간에 공개공지를 조성한 것이 공공성 확보에 유리하거나 이면블록 또는 주변 공공공간과의 연계성 확보가 필요한 경우에 적합한 유형으로 이면블록으로 보행자의 동선을 유도하고, 건축물과 건축물 사이에서의 열악한 보행환경을 개선할 필요가 있는 경우에 활용한다.

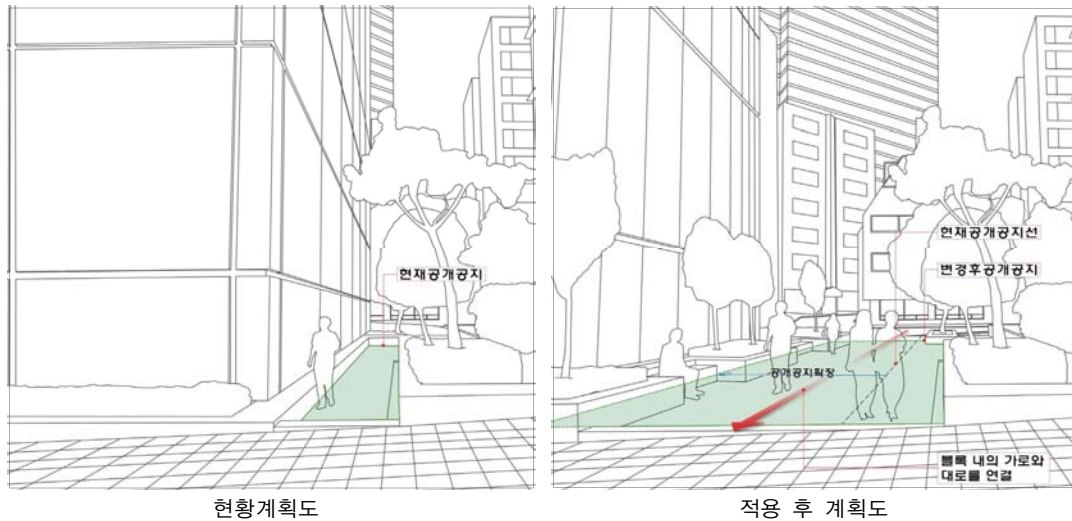
따라서 공개공지의 기본형인 광장형 공개공지를 조성하는데 제한이 따르거나 이면가로로의 보행환경에 어려움이 없는 대지조건에 있어서는 가급적 지양하는 것이 바람직하다.⁸²⁾

아래의 대상지는 공개공지가 건축물 측면에 협소하게 공개공지가 조성되어 실제 보행자의 이용률이 낮고, 흡연장소로 전락되어 있는 실정이다. 이면 블록 및 가로와 연계성을 높이기 위해 공개공지의 폭을 확장하여 보행통로형 공개공지로 조성함에 따라 단절된 보행동선의 흐름을 개선할 수 있다.



[그림 90] 보행통로형 공개공지의 시범적용

82) 2007년도에 개정된 서울시 건축조례에서는 ‘공개공지가 대지에 접한 가장 넓은 도로변’에 위치하여 조성할 것을 규정하고 있다. 이는 기존의 대지 내 자투리에 공개공지를 조성하여 사유화하여 사용하는 문제점을 해결하기 위한 방안으로서 제안되었으나 모든 공개공지의 위치를 일률적으로 한정함에 따라 이면블록으로의 보행환경을 악화시켜 또다른 문제점을 야기할 수 있다. 따라서 도시구조 및 주변지역의 환경을 고려하여 선택적으로 사용할 필요가 있다.



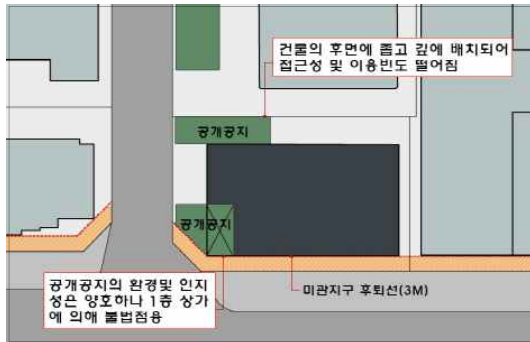
[그림 91] 보행통로형 공개공지 적용 후 예상되는 이미지

• 옥상형 공개공지

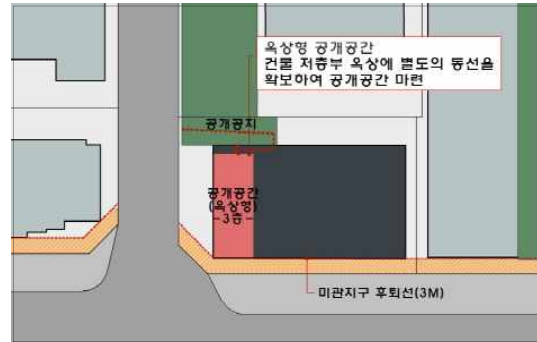
대지면적이 협소하고, 주차장, 건축물 출입구 등 동선계획상 지상층에 공개공지를 설치하기가 어려운 경우, 3층 이하의 저층부 옥상이 존재하고 건축디자인상 지상층 보다 쾌적한 공개공지 확보가 가능한 경우, 고층 건축물 중 도시 전망을 하기에 유리한 위치에 있는 경우에는 접근성과 공공성 확보를 전제로 옥상층에 공개공지를 설치할 수 있으며, 이러한 옥상형 공개공지는 광장형과 같이 보행자의 휴식을 위한 공공공간으로의 역할과 기능을 반드시 가져야 한다.

아래 그림은 대지면적이 협소하여 공개공지의 최소면적 기준에 따라 2개소로 분할 조성된 사례이다. 현재에는 협소한 공개공지로 인해 별다른 시설물을 조성하지도 못하고 있을 뿐만 아니라 필로티 하부와 측면에 배치됨에 따라 오토바이 주차장으로 변용되는 등 공개공지로서 제 역할을 하지 못하고 있다.

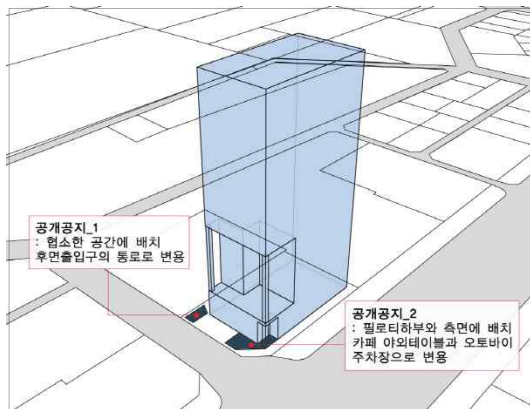
이러한 경우 협소한 대지의 제약에서 자유로운 옥상형 공개공지를 조성하여 보다 넓고, 쾌적한 공개공지를 시민에게 제공할 수 있다. 단 옥상형 공개공지는 보행자가 쉽게 접근하기 어렵고, 공개공지로서 인지하기 어려운 문제점이 있기 때문에 가로변에서 직접적으로 접근할 수 있는 연결통로를 설치하고, 안내표지판을 보행자가 쉽게 인지할 수 있는 장소에 설치함으로써 이용률을 높일 수 있는 대책을 동시에 충족시켜야 한다.



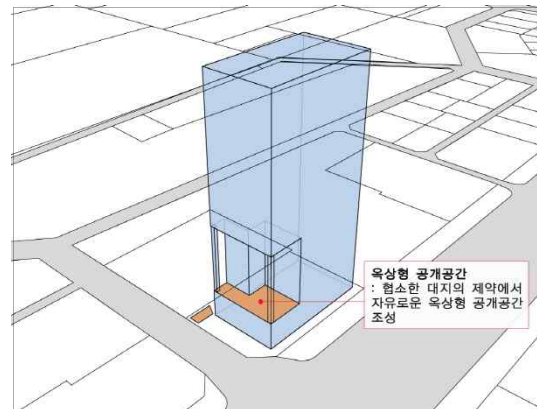
현황배치도



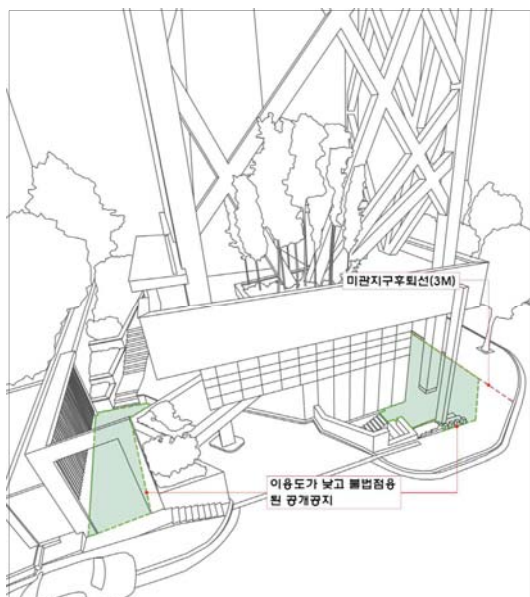
적용 후 배치도



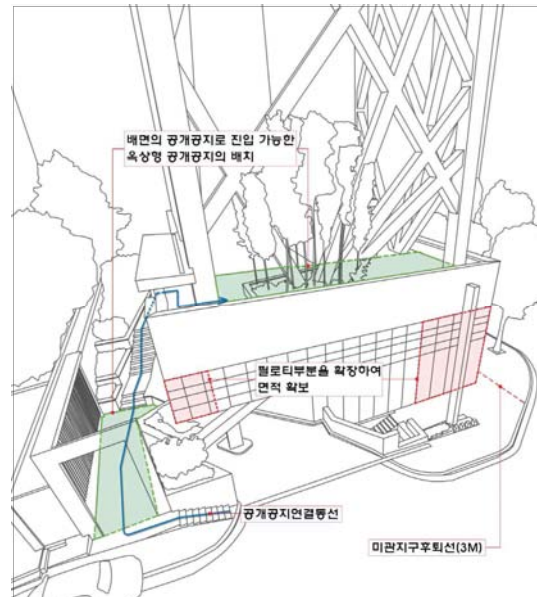
현황개념도



적용 후 개념도



현황계획도



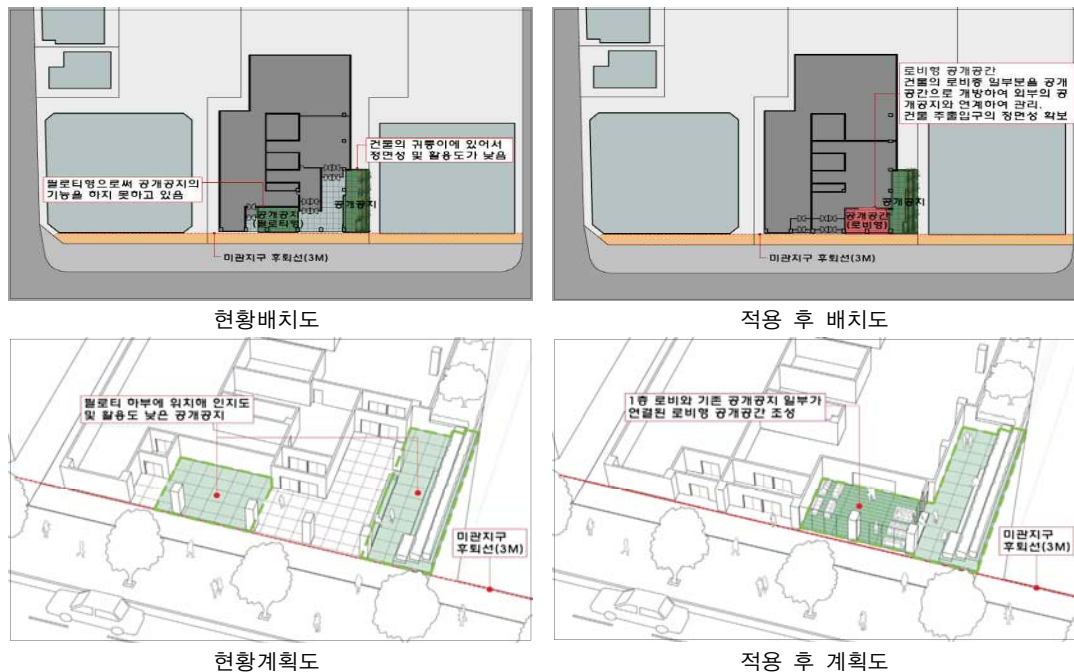
적용 후 계획도

[그림 92] 옥상형 공개공지의 시범적용

• 로비형 공개공지

로비형은 옥상형과 마찬가지로 대지면적이 협소하여 쾌적한 공개공지 조성이 어렵고 최소 면적기준 정도만 겨우 충족할 수 있는 경우, 주차장과 건축물 출입구 등으로 공개공지가 분할되어 조성될 수 밖에 없는 경우에 공개공지 일부분을 실내로비까지 연장하여 조성하는 개념이다. 단, 실내형 공개공지는 24시간 개방이 어렵고, 보행자가 공개공지로 인지하기도 어려울 뿐만 아니라 건축주에 의해 사유화될 우려가 높은 유형이기 때문에 로비형 공개공지로 조성할 경우 공공성 확보방안을 마련한 경우에 한하여 허용해야 한다. 따라서 실내에서 공공을 위한 전시 프로그램, 정기적인 실내공연 또는 교육 프로그램 등 공공을 위한 구체적인 공개공지 활용 계획이 반드시 수반되어야 한다.

아래 그림은 대지면적이 협소한 조건에서 필로티형으로 공개공지가 2개소로 분할 조성되어 공개공지로서의 공공성 확보가 어려운 사례를 실내 공개공지로 끌어들이는 사례이다. 기존 필로티형 공개공지의 경우 필로티로 인해 개방감과 활용도가 떨어지고 공개공지로서의 기능을 제 역할을 하지 못했지만 건축물 로비와 기존 공개공지 일부가 연결된 로비형 공개공지로 조성할 경우 외부 공개공지와 연계될 뿐 아니라 개방감도 향상되어 보행자의 접근이 향상될 수 있다.



[그림 93] 로비형 공개공지의 시범적용

- 통과형 공개공지

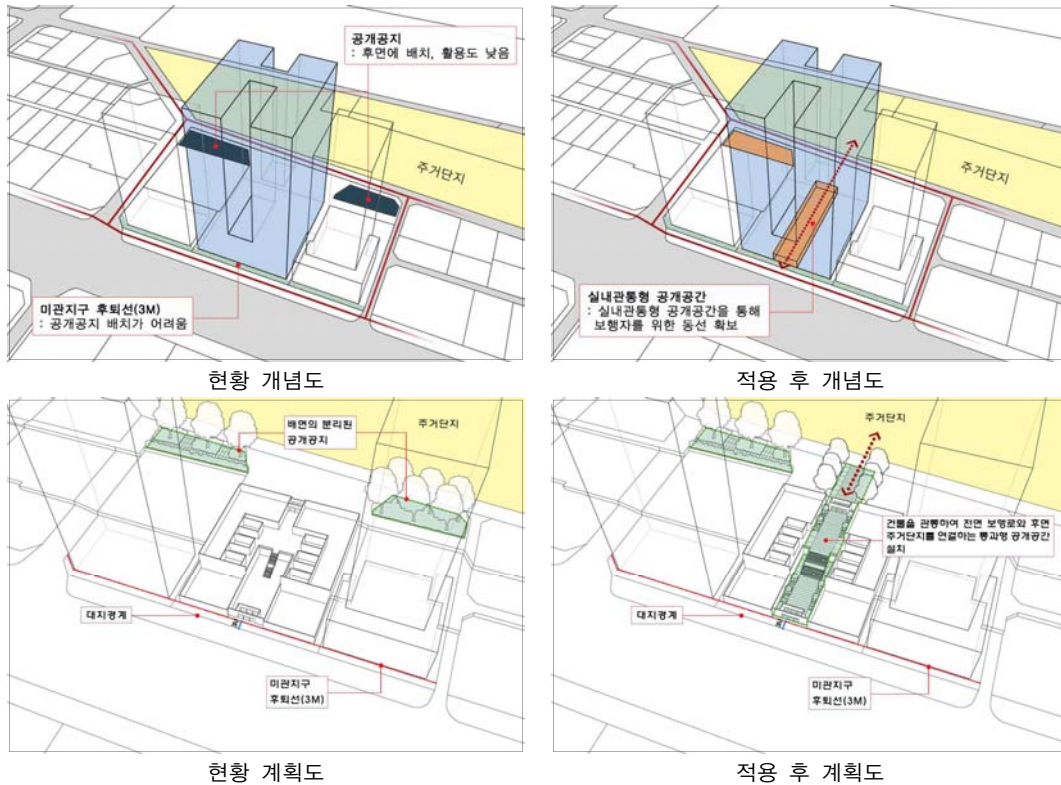
통과형 공개공지는 인접 대지의 중요한 기반시설 또는 공공공간과의 연계성 확보가 중요하거나 건축물 규모가 커서 이면블록으로 보행이 어려운 경우에 건축물을 실내로 통과할 수 있도록 조성하는 유형이다. 또는 1층 저층부 서비스 시설이 선형으로 구성되어 있어 실외 공개공지 보다 다양한 커뮤니티 활동이 가능한 경우는 실내 공개공지를 허용하도록 함으로써 보행환경을 개선할 수 있다.

통과형 공개공지는 로비형 공개공지와 같이 24시간 개방이 어렵고, 사유화되어 사용될 우려가 높은 유형이기 때문에 실내 공개공지로서 허용여부를 가리기 위해 이면블록으로의 연계성 확보, 저층부 서비스시설의 용도, 개방시간, 공공성 확보 등단이 중요한 기준이 된다. 그리고 이면가로로의 보행환경에 어려움이 없는 대지조건에서는 이러한 유형을 가급적 지양해야 한다.

아래의 대상지는 공개공지가 건축물 후면에 보행이동이 거의 없는 자투리 공간에 2개소로 분할 조성되어 공개공지로서의 기능이 상실되어 있으며, 건축물의 규모가 크고 인접 건축물과의 사잇공간이 협소하여 보행자가 이면블록으로의 보행이 어려운 실정이다. 이러한 경우 통과형 공개공지로 건축물을 관통하는 실내공개공지를 조성함으로써 건축물 후면에 위치한 공개공지로의 접근성을 향상시키고, 이면블록의 주거단지와의 보행환경을 개선시킬 수 있다.



[그림 94] 통과형 공개공지의 시범적용



[그림 95] 통과형 공개공지의 시범적용 후 예상 이미지

■ 적용방안

지역특성과 도시적 맥락을 고려하여 적합한 형태의 공개공지를 조성할 수 있도록 6가지의 다양한 공개공지 유형에 관한 내용을 건축법 시행령 제27조의2에 반영함으로써 그 실효성을 제고할 수 있다. 건축법 시행령에는 각 공개공지 유형별 기능과 역할에 대해 세분화하여 구분하되, 구체적인 설치기준 및 디자인가이드라인은 별도의 운영지침을 통해 규정할 필요가 있다.

〈건축법 시행령 개선(안)〉

제27조의2(공개 공지 등의 확보) ① 법 제43조제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 대지에는 공개공지 또는 공개공간(이하 이 조에서 "공개공지 등"이라 한다)을 확보하여야 한다.(개정 2009.7.16)

1. 연면적의 합계가 5천 제곱미터 이상인 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설(「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 제2조에 따른 농수산물유통시설은 제외한다), 운수시설(여객용 시설만 해당한다), 업무시설 및 숙박시설
2. 그 밖에 다중이 이용하는 시설로서 건축조례로 정하는 건축물

② 공개공지 등의 면적은 대지면적의 100분의 10이하의 범위에서 건축조례로 정한다. 이 경우 법 제42조에 따른 조경면적을 공개공지 등의 면적으로 할 수 있다.

③ 공개공지 등은 주변지역 및 대지여건을 고려하여 설치하여야 하며, 그 기능과 주제에 따라 다음 각 호와 같이 세분한다.

1. 광장형 공개공지 : 가장 일반적으로 조성되는 공개공지로서 도시 내 소공원 및 광장 등 보행자의 휴식을 도모하기 위해 설치하는 공개공지
2. 보도확장형 공개공지 : 보행가도가 협소하거나 보행자 통행이 많아 보행공간의 확보를 통해 가로환경 개선을 목적으로 설치하는 공개공지
3. 보행통로형 공개공지 : 주변 공공공간 또는 기반시설과의 연계를 통해 공공성 확보를 목적으로 건축물과 건축물 사이공간에 설치하는 공개공지
4. 옥상형 공개공지 : 지상층보다 쾌적한 공개공지 확보가 가능하거나 도시전망대로서의 기능이 필요한 대지에서 보행자의 휴식을 도모하기 위해 설치하는 공개공지
5. 로비형 공개공지 : 실내에서 공공을 위한 전시, 공연, 교육 등의 프로그램을 정기적으로 운영하여 시민의 휴식 및 문화생활환경을 도모하기 위해 설치하는 공개공지
6. 통과형 공개공지 : 주변 공공공간 또는 기반시설과의 연계를 통해 공공성 확보를 목적으로 건축물 실내를 통과하여 설치하는 공개공지
7. 그 밖에 특별사광역사특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “사·도”라 한다)의 조례로 정하는 공개공지

④ 제3항 각 호의 공개공지가 갖추어야 하는 설치규모 및 시설물 등의 구체적인 설치기준에 관하여는 국토해양부 장관이 정하여 고시한다.

⑤ 제1항에 따라 공개공지 등을 확보할 때에는 공중(公衆)이 이용할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다. 이 경우 공개공지는 필로티의 구조로 설치할 수 있다. <개정 2009.7.16>

1. 공개공지 등은 누구나 이용할 수 있는 곳임을 알기 쉽게 국토해양부령으로 정하는 표지판을 1개소 이상 설치할 것
2. 공개공지 등에는 물건을 쌓아 놓거나 출입을 차단하는 시설을 설치하지 아니할 것
3. 환경친화적으로 편리하게 이용할 수 있도록 긴 의자 또는 파고라 등 건축조례로 정하는 시설을 설치할 것

⑥ 제1항에 따른 건축물(제1항에 따른 건축물과 제1항에 해당되지 아니하는 건축물이 하나의 건축물로 복합된 경우를 포함한다)에 공개공지등을 설치하는 경우로서 법 제43조제2항에 따라 법 제56조 및 법 제60조를 완화하여 적용하려는 경우에는 다음 각 호의 범위에서 건축조례로 정하는 바에 따른다.

1. 법 제56조에 따른 용적률은 해당 지역에 적용하는 용적률의 1.2배 이하
2. 법 제60조에 따른 높이 제한은 해당 건축물에 적용하는 높이기준의 1.2배 이하

⑦ 바닥면적의 합계가 5천 제곱미터 이상인 건축물로서 공개공지등의 설치대상이 아닌 건축물(「주택법」 제16조제1항에 따른 사업계획승인 대상인 공동주택은 제외한다)의 대지에 제2항 및 제3항에 적합한 공개공지를 설치하는 경우에는 제4항을 준용한다.

⑧ 공개공지등에는 연간 60일 이내의 기간 동안 건축조례로 정하는 바에 따라 주민들을 위한 문화행사를 열거나 판촉활동을 할 수 있다. 다만, 울타리를 설치하는 등 공중이 해당 공개공지등을 이용하는데 지장을 주는 행위를 해서는 아니 된다. <신설 2009.6.30>

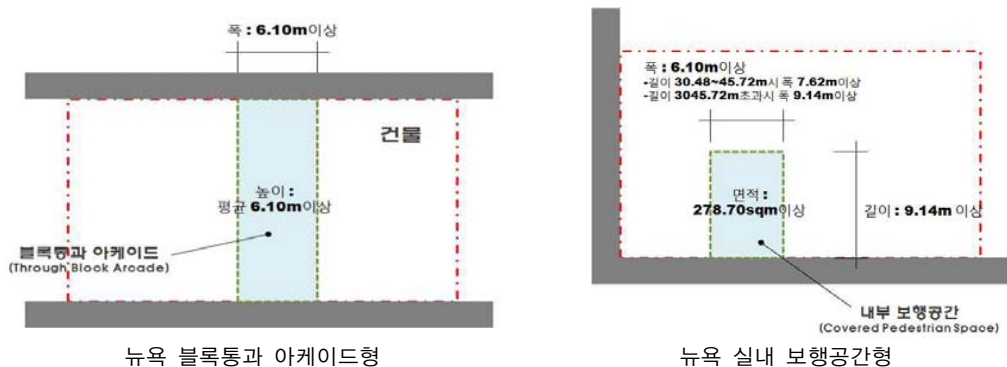
[표 65] 공개공지 유형별 설치조건 및 시범적용 예시

구분		실외 공개공지						실내 공개공지	
		광장형	보도확장형	보행통로형	옥상형	로비형	통과형		
관련이미지 및 개념도									
설치조건		<ul style="list-style-type: none">•공개공간 면적에 따라 식종, 식재수, 벤치종류와 수 등 디자인가이드라인 준수•공개공간 운영 프로그램 계획 수립•특별한 사정이 없는 한 24시간 개방	<ul style="list-style-type: none">•단차, 펜스, 과도한 필로티 등으로 가로와 공간상 단절감을 느끼지 않도록 계획•필요한 경우 필로티 구조로 아케이드 조성(필로티 높이 6m 이상을 준수하되, 인접 건축물 디자인을 고려하여 가로의 연속성 확보를 위한 경우 조정 가능)	<ul style="list-style-type: none">•최소폭 6m 이상 확보•단차, 펜스, 과도한 필로티 등으로 가로와 공간상 단절감을 느끼지 않도록 계획•필요한 경우 천장이 유리로 된 지붕을 설치하여 아케이드로 조성	<ul style="list-style-type: none">•옥상 공개공간이 3층 이내에 있어야 하며, 가로에서 별도로 직접 접근이 가능한 수단을 확보해야 함•장애우 또는 노약자도 이용에 불편이 없도록 유니버설 디자인 적용•단, 시민에게 도시 전망을 목적으로 안전성을 확보한 경우에는 3층 이상도 무방•최소 16시간 이상 시민에게 개방될 수 있도록 운영	<ul style="list-style-type: none">•개방감을 확보할 수 있도록 층고를 최소 6m 이상 확보•최대한 가로에 면하여 보행자의 접근이 양호하도록 계획•최소 16시간 이상 시민에게 개방될 수 있도록 운영	<ul style="list-style-type: none">•개방감을 확보할 수 있도록 층고를 최소 4m, 최소폭 6m 이상 확보•최소 16시간 이상 시민에게 개방될 수 있도록 운영		
공간특성 및 기능		<ul style="list-style-type: none">•대지면적이 크고 도시 내 소공원으로서의 기능이 필요한 경우•도로 교차점 및 도시 내 결절점으로서 도시 내 광장 기능이 필요한 경우	<ul style="list-style-type: none">•보행가로나 협소하여 보행환경을 향상시킬 필요가 있는 경우•주변 공공공간 또는 중요 기반시설간의 연계 확보를 위해 필요한 경우	<ul style="list-style-type: none">•건축물과 건축물 사이공간에 공개공간 조성이 공공성 확보에 유리한 경우•이변블록 또는 주변 공공공간과의 연계성 확보가 필요한 경우	<ul style="list-style-type: none">•대지면적이 협소하여 지상층에 공개공간 설치가 어려운 경우•주차장, 건축출입구 등 동선계획상 지상층에 공개공간 설치가 어려운 경우•건축디자인 상 지상층 보다 쾌적한 공개공간 확보가 가능한 경우•건축물이 도시 전망을 하기에 유리한 위치에 있는 경우	<ul style="list-style-type: none">•대지면적이 협소하여 실외에 공개공지 설치가 어려운 경우•대지조건에 의해 공개공간이 분할되어 조성될 수 밖에 없는 경우•공개공간의 프로그램 성격상 실내공개공간이 공공성 확보에 보다 유리할 경우	<ul style="list-style-type: none">•건축물 규모가 커서 이면블록으로 보행이 어려운 경우•주변 중요한 기반시설과의 연계성 확보가 중요한 경우•저층부 서비스 시설이 선형으로 조성될 수 있도록 계획하여 다양한 커뮤니티 활동이 가능한 경우		
적용 예시	현재 이미지								
	적용 전								
	적용 후								

(3) 공개공지 유형별 디자인가이드라인 제시

■ 제안배경

앞에서 제안한 6가지 유형의 공개공지는 조성 목적이 각 유형별로 다르기 때문에 유형별로 공간조성 세부기준을 명확하게 제시하여 공간의 질을 확보해야한다. 일부 전문가는 구체적인 디자인가이드라인 또는 설치기준이 공개공지 디자인의 창의성 및 다양성을 제한할 수 있다는 의견도 있으나 그동안 조성된 공개공지 전반을 살펴볼 때, 건축물 디자인에 비해 공개공지는 대지 내 공지의 일부로서 인허가를 받기 위한 최소한의 설치기준만을 준용하여 조성된 경우가 대부분이다. 뉴욕시에서도 공개공지 디자인가이드라인이 벤치규격, 계단 높이까지 구체적으로 마련된 것도 공개공지의 질적 확보를 위해 시작되었다. 공개공지가 공공을 위한 휴식공간 또는 보행가로의 개선을 위해 필요한 최소한의 디자인기준을 제시함으로써 공개공지의 질적인 수준을 높일 수 있다.



[그림 96] 뉴욕시 유형별 디자인 가이드라인 예시

■ 디자인가이드라인의 기본방향

공개공지의 질적 향상을 위해서 가정 먼저 각 유형별로 공개공지의 기능을 수행할 수 있는 최소면적 또는 폭, 길이, 깊이 등의 최소 치수 등의 크기에 대해 제시한다.

또한 공개공지 내 설치되는 앓을 공간, 안내판, 조명 등의 시설물에 대해서도 규정이 필요하다. 앓을 공간은 고정식과 이동식으로 나누어 공간 활용의 유연성을 보장하도록 하며, 조명의 경우 주변 환경에 방해가 되지 않는 범위 내에서 공개공지의 야간 이용 활성화를 위해 기준을 정해야 한다. 특히 안내판의 경우 유형별로 위치와 개수(특히 규모가 큰 경우 2개 이상)를 제시해야 한다.

조경 및 식재 공간을 충분히 확보할 수 있는 공개공지의 경우 다양한 수종의 식재에 대한 기준을 마련하여 도심 속 쾌적한 환경을 조성할 수 있도록 한다.

그 외 사용시간도 안전과 유지관리 등을 위해 유형에 따라 다르게 제시할 수 있다. 기본적으로 실외 공개공간인 광장형과 보도확장형은 24시간 개방을 기준으로 하며, 실내 공개공간인 로비형, 통과형의 경우 심야시간에는 폐쇄하여 안전사고에 대비하도록 해야 한다.

■ 적용방안

공개공지 유형별 디자인가이드라인을 국토해양부장관이 공개공지 운영지침으로 별도 고시하여 건축주와 설계자, 지자체 공개공지 담당자, 건축위원회 심의위원 등 관련주체가 충분히 참고할 수 있는 구체적인 설치기준으로 활용할 수 있다. 각 유형별 디자인가이드라인(안)의 주요내용은 다음과 같다.

• 광장형 공개공지의 디자인가이드라인(안)

[설치규모 및 평면구성 조건]

- 광장형의 최소 면적 100m² 이상, 최소폭은 7m 이상이어야 하며, 폭과 깊이의 비가 최소 2:1 이 되어야 한다. 기본적으로 공개공지는 1개소로 단일하게 조성되어야 하며, 건축물로의 접근 등으로 불가피한 경우가 아니면 2개소로의 분할하여 공개공지를 조성하는 것은 지양해야 한다.

[가로와의 연계성]

- 광장형 공개공지는 도시 내 소공원의 역할을 하므로 시각적으로 개방되어 있어야 한다. 공개공지 위치는 기본적으로 간선도로변에 면하고, 사각형 등 정방형의 형태를 이루어야 한다. 단, 간선도로에 면하지 않아도 되는 경우는 보행의 흐름, 인접된 지역의 공원, 공개공지 등과의 연계성을 높이기 위해 필요한 경우에는 예외로 할 수 있다. 공개공지에 접한 건축물의 입면, 조경디자인에 따라 앨코브와 같은 형태로 보조공간 설치가 허용된다.

- 가로와 공개공지 간의 높이 차가 심할 경우, 공개공지로의 접근성이 떨어지고, 이용자의 안전 및 활동을 저해할 수 있으므로 가급적 단차가 생기지 않도록 고려하되, 필요한 경우에는 0.6m 이하로 설계되어야 한다.

[조경 및 시설기준]

- 공개공지 내 나무 등 조경 식재는 도시 내 소공원으로서 풍성한 공공공간을 느낄 수 있도록 하며, 기본적으로 공개공지의 면적에 비례하여 계획한다. 최소 4그루의 나무가 식재되어야 하며, 공개공지 50m² 의 면적이 증가할 때마다 추가적인 나무가 식재되어야 한다. 조경시설로 인해 이용자의 활동에 지장이 없도록 가급적 지상레벨을 유지해야 하며, 부득이 한 경우에는 조경면적의 40%만 관상용으로 단차를 허용할 수 있다.
- 보행자가 편하게 앉아서 쉴 수 있도록 벤치 등 앉을 수 있는 공간을 조성해야 한다. 보행자가

앉을 수 있는 시설물은 ①이동식 의자, ②고정식 의자, ③고정식 벤치, ④앉을 수 있는 계단, ⑤낮은 벽, ⑥화단으로 구분⁸³⁾하며, 기본적으로 이 중 2가지 종류를 제공해야 한다.

- 야간에도 보행자 등 공개공지 이용자의 활동에 지장이 없도록 조명시설을 확보해야 한다. 단, 조명시설은 건축물의 야간경관을 위해 조성된 조명시설과는 구분하여 조성한다.

- 안내표지판은 이용자의 눈에 쉽게 될 수 있는 개방된 곳에 설치하되, 동판 등의 마모가 쉽지 않은 재질로 설치하여야 한다. 이용자의 가독성을 높이기 위해 공개공지 면적이 300m² 마다 중첩되지 않는 장소에 안내표지판을 설치해야 한다. 안내표지판의 규격은 건축법 시행규칙에 준하여 설치한다.

[개방시간]

- 광장형 공개공지는 특별한 사정이 없는 한 24시간 개방을 원칙으로 한다. 단, 야외 행사 등 불가피한 경우, 연 60일의 범위 내에서 개방시간을 일부 조정할 수 있되, 관할 자치시 또는 구의 허가를 구해야 한다.

• 보도확장형 공개공지의 디자인가이드라인(안)

[설치규모 및 평면구성 조건]

- 보도확장형의 최소면적은 별도로 정하지 않으나 가로에 면한 건축폭의 70%이상이 공개공지로 조성되어야 한다. 최소폭은 기본적으로 지자체에서 정해진 기준을 적용하되, 건축폭의 70%이상을 확보하기 위해 필요한 경우에는 최소폭 기준을 완화할 수 있다.

- 공개공지의 평면구성은 기본적으로 선형으로 가로에 면하여 조성하되, 보행자의 이동에 지장이 없는 전제하에 필요시 알코브 등의 변형은 가능하다.

- 최소폭 완화기준을 적용받은 보도확장형일 경우에는 2개소로 공개공지를 분할하여 조성하는 것은 지양한다.

[가로와의 연계성]

- 간선도로변에 면해야 하며, 단차, 펜스, 과도한 필로티 등으로 가로와 공간상 단절감을 느끼지 않도록 계획해야 한다. 예외로 할 수 있는 경우에는 인접지역의 공공공간과 연계를 위해 측면 또는 후면의 보행환경을 개선할 필요가 있는 경우로 제한한다. 필로티 높이는 6m 이상을 준수하되, 인접 건축물 디자인을 고려하여 가로의 연속성 확보를 위해 필요한 경우에는 허용 가능하다.

- 보도확장형 공개공지는 가로환경을 개선하는 것을 주요 목적으로 하기 때문에 인접된 가로와의

83) 뉴욕시의 공개공지의 공공플라자 유형의 요구기준에서 제시하는 내용을 차용하였다.

높이 차는 허용하지 않는다. 단, 알코브 부분은 일부 허용 가능하다.

- 야간 보행자의 안전, 보행환경을 위해 조명시설에 대한 계획을 수립해야 한다. 안내표지판의 설치에 대한 기준은 건축법 시행규칙에 준하여 설치한다.

[개방시간]

- 특별한 사정이 없는 한 24시간 개방을 원칙으로 한다.

• 보행통로형 공개공지의 디자인가이드라인(안)

[설치규모 및 평면구성 조건]

- 보행통로형 공개공지의 최소면적은 지자체 건축조례에서 정하고 있는 최소면적기준 이상으로 하되, 최소폭은 10m 이상이어야 한다. 단, 이 조건을 충족한 경우에는 2개소로 분할하여 공개공지를 조성하는데 별도의 제약이 없다.

[가로와의 연계성]

- 이면블록 또는 가로, 인접 공공공간으로의 연계성을 목적으로 하지 않는 경우에는 보행통로형 공개공지는 기본적으로 허용하지 않는 것을 원칙으로 한다.
- 공개공지에 접한 건축물의 입면, 조경디자인에 따라 알코브와 같은 형태로 보조공간 설치가 허용되며, 보행환경에 저해가 되지 않도록 가로와 단차를 두지 않도록 계획한다.

[조경 및 시설기준]

- 보행통로형 공개공지는 기본적으로 보행환경의 개선 및 인접 공공공간과의 연계성을 높이는 목적으로 조성되기 때문에 조경 및 설치시설물이 보행환경 흐름에 방해가 되지 않도록 계획되어야 한다. 조경식재의 최소 및 추가 식재 수의 기준은 광장형과 동일한 조건으로 한다.
- 건축물 측면에 조성되는 공개공지는 야간에 안전성을 확보하기 위한 조명시설을 확보하고, 범죄 우려가 있는 지역은 감시용카메라 설치 등 안전대책을 고려해야 한다.
- 안내표지판은 보행통로의 양측 2개소에 이용자가 쉽게 식별할 수 있도록 설치하며, 설치 규격은 건축법 시행규칙에 따른다.

[개방시간]

- 특별한 사정이 없는 한 24시간 개방을 원칙으로 한다.

- 옥상형 공개공지의 디자인가이드라인(안)

[설치규모 및 평면구성 조건]

- 옥상형의 공개공지의 최소면적 및 최소폭은 지자체 건축조례에서 정하는 기준에 준하여 지상층의 공개공지 설치기준과 동일하게 적용한다. 단 지상층에 공개공지를 설치하는데 충분한 공간이 있음에도 옥상층에 공개공지를 설치할 경우에는 공공성 여부에 따라 지상층 공개공지 면적과 비교하여 70%만을 인정한다.
- 옥상형 공개공지는 옥상녹화와는 별도로 설치되어 관련된 인센티브 또는 조경면적에서 제외된다. 지상층과 옥상층에 분할하여 공개공지를 조성하는 것은 허용이 되나 옥상층에서의 분할은 허용되지 않는다. 또한, 지상층과 분할할 경우 옥상층으로의 접근로와 직접적으로 연결될 수 있도록 동선계획을 해야 한다.

[가로와의 연계성]

- 옥상형 공개공지는 도시 내 소공원 및 도시전망대로서의 역할을 하므로 가로에서도 쉽게 공개공지 장소를 파악할 수 있도록 시각적으로 개방되어 있어야 한다. 또한 보행자의 접근이 용이하도록 가로에 면하여 직접적으로 옥상층에 접근할 수 있는 계단, 엘리베이터, 에스컬레이터 등의 별도 접근로를 확보해야 한다.

[조경 및 시설기준]

- 옥상녹화를 통하여 공개공지 내 풍성한 조경 식재를 해야 하며, 식재된 지역에 충분한 물 공급이 이루어지게 관개시설을 갖추고 적절한 배수시스템도 설치해야 한다. 기타 식재기준과 앓을 수 있는 공간은 광장형과 동일한 기준을 적용한다.
- 옥상층에서 이용자의 낙상 등 안전사고에 대비할 수 있는 안전시설물을 설치하고, 안전대책을 고려해야 한다. 야간에는 가로변에서도 옥상형 공개공지를 쉽게 인지할 수 있도록 조명시설을 확보해야한다.
- 안내표지판은 이용자의 눈에 쉽게 뵈 수 있는 개방된 곳에 설치하고, 가로변과 옥상층 2개소 이상에 설치하여야 한다. 기타 안내표지판의 규격 등에 대해서는 건축법 시행규칙에 준하여 설치한다.

[개방시간]

- 옥상형 공개공지는 이용자 및 건축물 관리자의 안전을 고려하여 야간에는 폐쇄할 수 있다. 단 일일 정오를 기준으로 16시간 이상 개방을 해야 한다. 옥상형 공개공지의 관리, 야외행사 등 불가피한 경우, 연 60일의 범위 내에서 개방시간을 일부 조정할 수 있되, 관할 자치시 또는 구의 허가를 구해야 한다.

- 로비형 공개공지의 디자인가이드라인(안)

[설치규모 및 평면구성 조건]

- 로비형 공개공지의 최소면적 및 최소폭은 지자체 건축조례에서 정하는 기준에 따르되, 옥상형과 마찬가지로 실내 로비에 공개공지를 설치할 경우에는 공공성 여부에 따라 지상층 공개공지 면적과 비교하여 70%만을 인정한다.
- 실외와 실내를 분할하여 공개공지를 조성하는 것은 허용이 되나 실내에서의 분할은 허용되지 않는다. 또한, 실내와 실외 공개를 분할할 경우에는 서로 연계될 수 있도록 계획해야 한다.

[가로와의 연계성]

- 로비형은 제안하는 6가지 공개공지 유형 중 가장 사유화될 우려가 높다. 보행자가 로비형 공개공지로의 접근이 용이하도록 가로변에 면하여 위치하여야 한다.

[시설기준]

- 실내 공개공지에 이용자가 앉을 수 있는 공간을 별도로 조성해야 한다. 보행자가 앉을 수 있는 시설물은 이동식 및 고정식 벤치를 혼합하여 설치하며, 그 수는 실내 공개공지 운영 프로그램의 내용 및 성격에 따라 지자체에서 별도로 정할 수 있다. 안내표지판은 이용자의 눈에 쉽게 될 수 있는 개방된 곳에 설치하되, 건축물 실내외 2개소 이상 설치해야 한다. 그 밖에 안내표지판 관련된 사항은 광장형 공개공지의 시설기준과 동일하게 적용한다.

[개방시간]

- 로비형 공개공지의 개방시간은 옥상형 공개공지의 기준과 동일하게 적용한다.

- 통과형 공개공지의 디자인가이드라인(안)

[설치규모 및 평면구성 조건]

- 통과형 공개공지의 최소면적은 지자체 건축조례에서 정하고 있는 최소면적기준 이상을 준용하되, 천장고는 4m 이상, 최소폭은 6m 이상이어야 한다. 또한, 가로면에서부터 통과되는 이면블록까지 시야가 개방되어야 하며, 이 조건을 충족한 경우에는 실내외 2개소로 분할 가능하다.

[가로와의 연계성]

- 통과형 공개공지는 기본적으로 보행가로환경의 개선을 목적을 하므로 이면블록 또는 가로, 인접 공공공간으로의 연계율 목적으로 하지 않는 경우에는 기본적으로 허용하지 않는 것을 원칙으로 한다.
- 보행환경에 저해가 되지 않도록 가로와 단차를 두지 않도록 계획한다. 대지의 고저차로 인하여 입구부터 출구까지 단차가 발생할 시에는 계단 또는 에스컬레이터 등을 둘 수 있되 시각적으로 개방되어야 한다.

[조경 및 시설기준]

- 기본적으로 보행환경의 개선 및 인접 공공공간과의 연계성을 높이는 목적으로 조성되기 때문에 조경 및 설치시설물이 보행환경 흐름에 방해가 되지 않도록 계획되어야 한다. 안내표지판은 보행통로의 양측 2개소에 이용자가 쉽게 식별할 수 있도록 설치하며, 설치 규격은 건축법 시행규칙에 따른다.

[개방시간]

- 옥상형, 로비형과 같은 조건으로 개방함을 원칙으로 한다.

[표 66] 공개공지 유형별 디자인가이드라인 종합(안)

구분	실외 공개공지				실내 공개공지	
	광장형	보도확장형	보행통로형	옥상형	로비형	통과형
목적 및 기능	도시 내 소공원	보행환경 개선	보행환경 개선	휴식, 조망	휴식	보행환경 개선
최소면적	100m ² 이상	-	건축조례 준용	건축조례 준용 (지상층 공개 공지 설치 가능시 70%만 인정)	건축조례 준용 (실외 공개공지 설치 가능시 70%만 인정)	건축조례 준용
최소폭	7m 이상	건축조례 준용 가로폭의 70% 이상	10m 이상	건축조례 준용	건축조례 준용	천장고 4m 이상, 최소폭 6m 이상
폭과 깊이 비	2:1 이상	-	-	-	-	-
분할조성 조건		최소폭 완화 기준 적용시 분할 불가	최소면적 및 최소폭 준용시 가능	옥상층에서의 분할은 불가 지상층과의 분할시 옥상층과 직접 연결	실내·외로 구분하는 분할은 가능 실내에서만은 불가	이면블록까지 시야 개방 시 실내·외로 분할 가능
위치	간선도로변 면하여 조성	간선가로변 면하여 조성	건축물 측면 사잇공간	가로에 면하여 조성 3층 이하 옥상층 또는 전망이 좋은 고층 옥상	가로변에 면하여 조성	건축물 관통
단차	0.6m 이하	불가, 단 인접 공공공간과 연계 필요시 예외 알코브 부분은 일부 가능	알코브 부분은 일부 가능	옥상층까지 직접 접근로 확보 시각적 개방	-	입구와 출구까지의 접근로 확보 시각적 개방
필로티	-	6m 이상 가로 연속성 확보로 필요시 예외	-	-	-	-
조경	면적에 비례 최소 4그루, 50m ² 증가 시 추가 식재	-	광장형과 동일	광장형과 동일 관개시설 및 배수시스템 설치	-	-
벤치	2가지 종류 이상 혼용	-	2가지 종류 이상 혼용	2가지 종류 이상 혼용	이동식과 고정식 의자를 혼합하여 설치	-
조명시설	O	O	O	O	-	-
감시용 카메라 등 안전시설	선택	선택	의무	의무	선택	선택
안내표지판	300m ² 마다	시행규칙 준용	양측 2개소 이상	가로변과 옥상층 2개소 이상	실내·외 2개소 이상	양측 2개소 이상
개방시간	24시간 개방 60일 이내 일부 조정 가능	24시간 개방	24시간 개방	정오 기준 16시간 이상 60일 이내 일부 조정 가능	정오 기준 16시간 이상 60일 이내 일부 조정 가능	정오 기준 16시간 이상 60일 이내 일부 조정 가능

(4) 공개공지 관련 건축심의 기준 구체화

■ 제안배경

공개공지의 양적 증가와 함께 그 중요성이 증대되고 있음에도 불구하고 건축심의과정에서 공개공지에 대한 검토는 체계적으로 이루어지지 못하고 의무적으로 조성되어야 하는 최소면적에 대한 이행 여부 및 접근성 관련 사항만을 검토하는 수준으로 진행되고 있다.

뉴욕과 도쿄에서는 공개공지 구성에 따라 부여되는 용적률 및 높이제한 완화 등의 인센티브에 대해 관련 주체가 민감하게 반응하기 때문에 공개공지 유형별 구체적인 설치 기준에 대한 적합여부를 엄격하게 검토하고 있다.

공개공지가 양적인 공급을 넘어서 질적 수준을 향상시켜 일반시민에게 보다 친숙하게 접근할 수 있고, 도시 내 공공공간으로서의 제 기능을 할 수 있기 위해서는 공개공지에 관련된 사항을 건축심의를에서부터 면밀하게 검토해야 필요가 있다. 따라서 건축심의과정에서 심의위원이 참고할 수 있는 공개공지 체크리스트를 제공함으로써 공개공지의 질적인 개선을 유도해야 한다.

■ 서울시 건축심의 기준의 주요내용

서울시는 조화롭고 창의적인 일반건축물 건축계획을 유도·촉진하기 위하여 건축조례에 근거하여 건축위원회 일반건축물 심의기준을 별도로 규정하고 있다. 심의기준의 항목을 살펴보면 배치 및 평면계획, 입면계획, 친환경 및 에너지 절약계획, 주차장 계획 등과 함께 공개공지 등 외부공간 계획에 대한 기준을 제시하고 있다.⁸⁴⁾

외부공간 계획에 대해서는 주로 공개공지로의 접근성, 일조확보, 휴게공간으로의 기능성, 주변 환경과 조화된 바닥포장 및 친환경 재료 사용 등의 내용을 담고 있으며, 불이행시 용적률 등 인센티브를 적용받지 못하도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 기준들이 개략적으로만 제시되어 공개공지의 질적 확보를 위한 사전검토 측면에서 한계가 있다.

따라서 설계 및 계획의 창의성을 침해하지 않는 범위 내에서 공개공지 유형에 따른 보다 세부적인 심의기준을 제시할 필요가 있다.

84) 서울시 건축위원회 일반건축물 심의기준(2011.1.20) 제6조 공개공지 등 외부공간 계획

[표 67] 서울시 건축위원회 일반건축물 심의기준 중 ‘공개공지 등 외부공간 계획’ 관련 내용(2011.1.20)

구분	조건	내용
공개공지 등 외부공간 계획	불이행시 용적률 등 인센티브 불가 대상	-사유화를 방지하고 공공성을 확보할 수 있도록 도로와 접하여 설치 -최소한의 일조 확보를 통해 도시광장으로서의 기능 수행 -주변 가로환경과 연계된 소공원 형태로 계획하고, 한 곳에 집중 설치하여 휴게공간의 연속성 유도 -공개공지 바닥포장은 인접보도의 포장형식과 연속성 유지 -외부와 단절을 야기하는 경계형 화단, 담장 등 시설물 설치를 지양하고, 가로와 자연스럽게 연계될 수 있는 시설을 배치
	-	-가로변에 조성되는 전면공지 등은 보행이 편하고 쾌적하게 조성 -주변환경과 조화로운 바닥 패턴 및 재료 사용 -공개공지 조성 시 투수성 포장 등의 친환경 재료 사용 -지하층은 가능한 자연환기와 자연채광이 되도록 계획하고 접근이 용이하며 보행자의 통행에 지장이 없는 선로 설치 권장 -건축물 입체 개발시 환기구는 도로 중앙분리대 및 대지 내 조경 공간 등에 계획되도록 하고, 장애인의 접근을 배려 -건축물 내·외부의 동선계획은 보행위주로 계획 -사업지 내·외부 보행로 및 도로는 자동차의 속도저감을 위해 교통정문화 기법을 적극 활용 -사업지 내 보행도로는 보행자의 통행에 지장이 없도록 유효보도폭 원 2미터 이상 확보, 교통약자를 배려하여 경사도 1/18이하로 계획

■ 건축위원회 심의시 활용가능한 체크리스트(안) 제안

체크리스트는 앞에서 정리한 바람직한 공개공지 조건 및 기본방향에 부합되도록 접근성, 안전성, 다양성, 정체성, 유지관리 측면에서 기본적으로 고려해야 할 사항을 정리하여 건축심의 사전 또는 건축심의 과정에서 참고할 수 있도록 작성되어야 한다.

본 연구에서는 모든 공개공지(또는 공개공간)에 대해 검토할 수 있는 보편적인 체크리스트를 제안하였으며, 건축위원회 심의기준을 별표로 포함해야 한다.

[표 68] 건축심의 체크리스트 세부항목(안)

기본방향	세부 심의기준
1. 열린 접근성과 자연스러운 연결 (access & linkage)	1-1 공개공지의 위치가 주변의 건축물, 가로, 공원과 유기적으로 연계되는가? 1-2 단차, 담장이나 펜스, 방음벽 등 불필요한 차폐물 설치 등 접근성을 저해하는 장애요소를 지양하였는가? 1-3 대중교통과 연계되고, 이용자가 주변가로부터 쉽게 접근할 수 있도록 설계되었는가? 1-4 보행자 동선과 차량동선 및 사용 목적별 동선을 적절히 분리하였는가? 1-5 공개공지 개방시간은 적정한가? 1-6 시민이 쉽게 인지할 수 있는 적절한 장소에 안내 표지판을 설치하는가?

2. 안전성과 편안함 (safe & comfort)	2-1 수목, 분수 등 보행자 또는 이용자가 휴식과 안정을 줄 수 있도록 계획하였는가? 2-2 방법, 범죄예방 등 치안 및 보안에 안전하도록 설계되었는가? 2-3 야간 이용자의 안전을 위해 적절한 조도의 조명계획을 수립하였는가? 2-4 램프와 경사로가 있을 시 미끄럼 방지시설 등 이용자의 안전을 고려하였는가? 2-5 장애인 및 노약자가 이용하는데 불편함이 없도록 유니버설 디자인을 고려하였는가? 2-6 에어컨 실외기, 건물 분전함, 환기구 등 기계설비시설물이 공개공지와 분리되어 이용자가 혐오감을 느끼지 않게 설계하였는가?
3. 다양한 이용과 활동 (use & activities)	3-1 공개공지의 유형과 기능을 고려하여 적절한 이용활동이 발생할 수 있도록 프로그램을 계획하였는가? 3-2 공개공간으로서 제 기능을 수행할 수 있는 규모와 크기 등이 적절하게 설계되었는가? 3-3 공간구성 및 시설배치는 이용자 편의를 중점 고려하여 계획하였는가? 3-4 장애인, 노약자, 유아동반자 등 다양한 계층의 사람들이 편안하게 이용할 수 있도록 계획하였는가? 3-5 공개공지 및 공개공간이 적절한 저층부 서비스 시설과 연계되어 있는가?
4. 정체성있는 이미지 (identity & image)	4-1 지역의 역사문화적 환경을 충분히 고려하여 설계되었는가? 4-2 주변환경과 어울리는 재료 및 색채로 설계되었는가? 4-3 공개공지 또는 공개공간의 벤치, 가로등, 조형물 등 설치시설물의 디자인은 건물과 어울리도록 설계되었는가?
5. 지속적인 관리와 운영 (ownership & management)	5-1 주변의 향후 개발계획을 고려하여 합리적으로 계획하였는가? 5-2 장소의 특징과 도시환경과의 조화를 고려하여 조경설계가 이루어졌는가? 5-3 내구성 있고 교체가 용이한 재료를 사용하였는가? 5-4 충분한 녹화 및 조경계획이 수립되었는가? 5-5 기존의 식생에 대해 고려하여 친환경적이고, 유지관리가 용이하도록 계획하였는가? 5-6 자전거 이용자를 위한 시설 필요한 경우, 적절한 보관함을 설치하였는가?

■ 적용방안

세부심의기준(안)은 공개공지 운영지침의 내용으로 포함하여 건축법 및 건축조례에 따른 건축심의대상⁸⁵⁾사업에 대해 건축위원회 심의위원이 참고할 수 있는 심의기준으로 활용하고, 심의대상에서 제외된 경우에는 담당공무원이 건축물 인·허가 검토시 공개공지에 대한 조성기준을 자가 점검할 수 있는 체크리스트로서 활용 가능하다.

85) 건축법 시행령 제5조(건축위원회)제4항의4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물(이하 “다중이용 건축물”이라 한다)의 건축에 관한 사항

가. 문화 및 집회시설(전시장 및 동식물원은 제외한다), 종교시설, 판매시설, 운수시설(여객용 시설만 해당한다), 의료시설 중 종합병원 및 숙박시설 중 관광숙박시설의 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 5천 제곱미터 이상인 건축물

나. 16층 이상인 건축물

5. 미관자구의 건축물로서 해당 지방자치단체의 건축물에 관한 조례로 정하는 용도 및 규모에 해당하는 건축물의 건축 및 대수선에 관한 사항

6. 분양을 목적으로 하는 건축물로서 건축조례로 정하는 용도 및 규모에 해당하는 건축물의 건축에 관한 사항

(5) 인센티브 개선방향 제시

■ 제안배경

공개공지 문제점이 발생한 원인에는 불명확한 공개공지 개념, 일률적인 설치기준, 구체적인 조성지침 및 시설기준 미비 등 다양한 문제점들이 있겠지만 공개공지 인센티브 제도에 대한 실효성 부족도 제도 운영상 근본적으로 검토해야할 중요한 부분이다.

현행 공개공지 조성기준은 대지면적의 10%이하로 공개공지를 의무적으로 조성하고 그 이상으로 공개공지를 조성할 시에 용적률 또는 건축물 높이제한을 완화할 수 있도록 규정하고 있으나 실제로는 80% 이상 대부분의 건축물이 의무적으로 조성해야 하는 최소 기준만을 준용하고 있는 실정이다. 실제 인구밀도가 가장 높은 서울시의 공개공지 인센티브 적용 현황은 17.3% 정도⁸⁶⁾에 그치며, 용도지역에 따라서도 인센티브 적용비율이 큰 차이를 보이고 있다. 상업지역과 주거지역은 10% 수준인 반면, 준공업지역은 30%가 공개공지 인센티브를 적용받았다. 이는 강남구와 같은 상업지역은 준공업지역에 비해 대지면적이 작기 때문에 인센티브를 받을 수 있을 만큼 공개공지를 큰 규모로 조성하기 어려우며, 1층 임대료가 높기 때문에 용적률이나 건축높이제한 완화를 적용받는 공개공지 인센티브가 건축주에게는 유리하게 작용하지 않기 때문이다.

현행 공개공지 인센티브 제도는 도시 내 공공성 확보 및 보행환경 개선이라는 명목하에 건축주의 사유재산 일부를 공공을 위해 기부하도록 규정하고 있으나, 아무런 경제적 보상 없이 유지관리에 대한 책무까지 건축주에게 부담시키고 있어 현행 공개공지의 문제점을 근본적으로 해결하는데 한계가 있다. 대한민국 헌법 제23조 제3항에서 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”고 규정하고 있으나 실제로는 건축주 재산권의 수용·사용에 대한 정당한 보상이 이루어지지 않음에 따라 공개공지가 사유화되는 문제점에 대해 정부에서 강력하게 제재조치를 취하지 못하는 문제로 이어진다.

따라서 건축주에게 보다 강력하게 공개공지 유지관리 의무를 부여하기 위해서는 세제혜택 등 다양한 인센티브 방식을 재검토하여 제시해야 할 필요가 있다.

86) 서울에서 가장 개발밀도가 높은 강남구 197개 공개공지를 대상으로 인센티브 적용여부를 조사한 결과, 10% 정도만 인센티브를 적용받았다. 부산시와 대전시의 경우에도 공개공지 담당자의 의견에 의하면 공개공지를 조성하고 인센티브를 받은 건수는 매우 낮은 실정이다.

■ 공개공지 인센티브 개선방향

현행 공개공지 인센티브 기준인 용적률과 건축물 높이제한 완화는 대지면적, 용도지역, 주요 건축물용도 등에 따라 인센티브로서의 실효성이 좌우되기 때문에 지역특성을 고려하여 융통성있게 운영될 필요가 있다.

용적률과 건축물 높이제한 완화가 인센티브로서 실효성이 부족한 지역이나 공개공지 인센티브를 적용받지 못한 공개공지의 유지관리 내실화를 위해 재산세 감면, 유지관리 비용 지원 등 새로운 방식의 인센티브 기준을 검토해야 한다. 또한 최근 친환경 건축물 인증기준 등 기존 인센티브 제도와의 연계 방안을 함께 검토할 필요가 있다.

2) 공개공지 유지관리 관련 개선방안



[그림 97] 공개공지 운영 및 유지관리 관련 개선방안

(1) 공개공지 관리대장 개선

■ 제언배경

공개공지 관리대장은 공개공지의 효율적이고, 체계적인 관리를 위해 필요한 가장 기본적인 자료로서 현재는 공개공지가 조성된 해당 건축물의 일반 현황과 공간유형, 조성면적, 건축기준 완화내용 등의 물리적 현황을 중심으로 관리하고 있다. 그러나 이용자 측면에서의 설치시설물 현황, 공개공지 운영프로그램, 개방시간, 유지관리 및 위반사항 이력 등에 대한 내용은 포함하지 못하고 있으며, 현황도면도 해당 필지 안에서 건축도면 상 공개공지의 위치만을 표시하고 있어 주변 도시공간과의 관계성을 파악하기에는 한계가 있다.

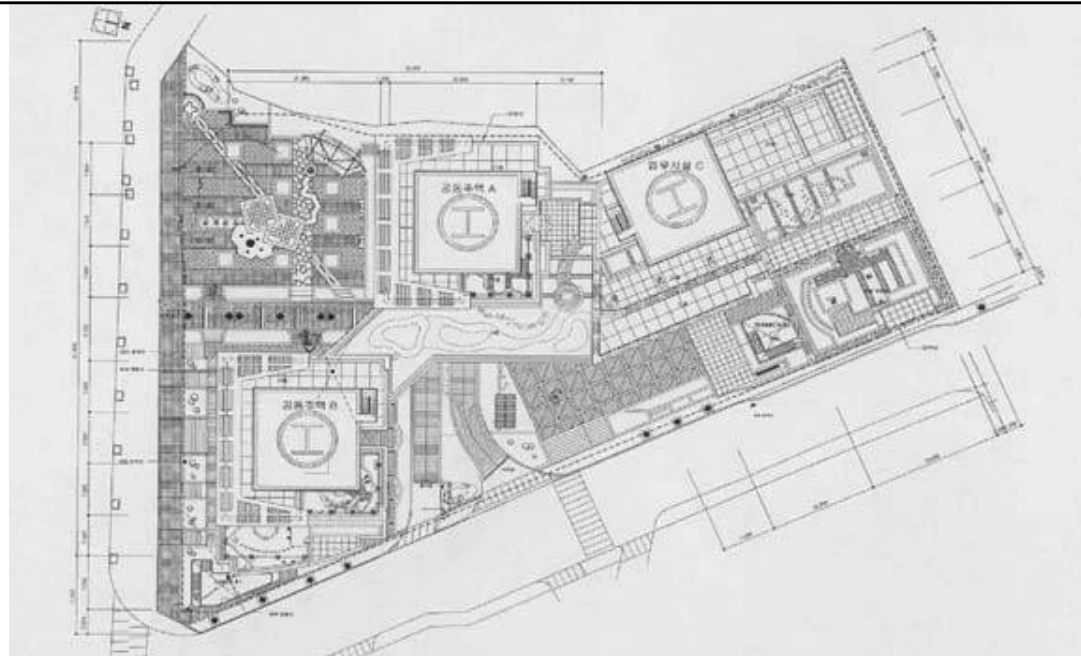
뉴욕시 공개공지 관리대장은 총 12가지 주제항목⁸⁷⁾을 중심으로 세부적인 공개공지 정보를 포함하고 있으며, 더욱 큰 특징은 공개공지의 질적 측면을 강조한 접근성, 편의성, 쾌적성에 대한 항목을 포함하고 있다는 점이다.⁸⁸⁾ 이러한 관리대장의 내용 중 이용자에게 필요한 정보를 정리하여 인터넷 홈페이지에 모든 시민이 열람할 수 있도록 공개하고 있다.

따라서 공개공지 조성에 참여하는 다양한 주체를 비롯하여 공개공지를 이용하는 시민들이 양적·질적 측면에서의 다양한 정보를 활용할 수 있으므로 공개공지에 대한 효율적인 관리를 위해 우선적으로 관리대장을 개선할 필요가 있다.

87) 12가지 주제항목은 ①일반정보(General Information), ②공개공지 법적 근거(Legal Basis for Public Space), ③인센티브(Zoning Computations), ④공공공간의 형태 및 크기(Required Type and Size of Public Space), ⑤운영시간(Required Hours of Access), ⑥편의시설(Required Amenities), ⑦허가 편의시설(Permitted Amenities), ⑧장애인 편의(Access for the Physically Disabled), ⑨규제 및 집행(Compliance and Enforcement), ⑩추가설명(Comments), ⑪소유자와의 소통(Owner Communications), ⑫설계도면 등의 자료(Sources)로 구분하고 있다.(Kayden, J., 『Privately Owned Public Space: The New York City Experience』, 2000. p.64~71)

88) 뉴욕시의 공개공지 관리대장 양식은 부록 참조

[표 69] 서울시 현행 공적공간 관리대장

고유번호				공적공간 관리대장				장번호	
대지위치				지번		명칭 및 번호		특이사항	
대지면적		m ²	연면적	m ²	지역		지구		구역
건축면적		m ²	용적율 산정용 연면적	m ²	구조		주용도		층수
건폐율		%	용적률	%	높이		허가일자		사용승인일
공적공간		유형	공개공지□ 건축선후퇴□□ 공공보행통로□□ 쌈지공원□□ 기타□□				전체면적		건축 완화내용
구분		면적			시설내역			비고	
공개공지 1									
공개공지 2									
건축선후퇴 1									
쌈지공원 1									
공적공간 현황도									
									
도면의 종류		도면 ■ 사진 □		축척		1:		도면작성자	
								OOO건축사사무소	

※ 출처 : 서울시 건축기획과 공적공간관리시스템 일부 발췌

[표 70] 뉴욕시와 서울시의 공개공지 관리항목간 비교

구분	관리대장 항목	서울	뉴욕
기본개요	일반정보(General Information)		
	-건물 주소, 이름, 위치, 주요용도, 블록 및 구역 개수,	○	○
	-공개공지 유형 및 위치	×	○
	-소유자, 관리자, 개발자, 건축가, 공공공간 설계자	×	○
공적공간 정보	공개공지 법적 근거(Legal Basis for Public Space)		
	-건축부서(DOB) 승인여부	×	○
	-도시계획 의회(CPC) 승인여부	×	○
	-규격 및 향소위원회(BSA) 승인여부	×	○
	인센티브(Zoning Computations)	○	○
유형현황 정보	공공공지의 형태 및 크기(Required Type and Size of Public Space)	○	○
운영시간	운영시간(Required Hours of Access)	×	○
편의시설	편의시설(Required Amenities)	×	○
	허용 편의시설(Permitted Amenities)	×	○
장애인 접근성	장애인 편의(Access for the Physically Disabled)	×	○
점검 및 이력 정보	위반사항 및 이행강제금(Compliance and Enforcement)	○	○
연락 정보	소유자와의 소통(Owner Communications)	×	○
설계도서	설계도면 등의 자료(Sources)	○	○

■ 공개공지 관리항목 개선(안)

현재 공개공지 관리대장은 표준양식이 부재하여 지자체별로 관리하는 항목 및 정보가 모두 상이하다. 서울시의 경우에는 물리적인 현황에 대해서는 대체적으로 구체적인 정보가 포함되어 있는 반면, 그 이외의 지역에 대해서는 공개공지 면적, 건폐율과 용적률, 개략적인 설치시설물 정도의 정보만 포함하고 있어 공개공지 관리대장도 국가차원에서 표준양식으로 통합할 필요가 있다.

다음 표에서와 같이 제안하는 공개공지 관리대장(안)은 현행 서울시 공적공간 관리 시스템의 관리항목을 바탕으로 뉴욕시 공개공지 관리대장 항목을 참고하여 공개공지의 질적 측면을 관리할 수 있는 항목을 추가하였다. 공개공지에 접근 가능한 운영시간과 함께 공간의 활성화를 도모할 수 있는 각종 편의시설 관련 항목, 장애인 접근성, 공개공지에 대한 부가적인 설명, 관리자 연락정보, 세부적인 공개공지 설계도면 등에 대한 항목 또한 추가하였다.

마지막으로 공개공지 관리대장 개선(안)은 건축법 시행규칙 내 별표로 포함시켜 지역별 공개공지에 관한 정보를 통합관리할 수 있는 시스템을 구축해야 한다.

[표 71] 공개공지 관리대장 개선(안)

고유번호				공적공간 관리대장				장번호	
대지위치				지번		명칭 및 번호		특이사항	
대지면적	m ²	연면적	m ²	지역		지구		구역	
건축면적	m ²	용적률 산정용 연면적	m ²	구조		주용도		층수	
						1층용도			
건폐율	%	용적률	%	높이		허가일자		사용승인일	
공적공간	유형	공개공지■ 건축선후퇴□□ 공공보행통로□□ 쌈지공원□□ 기타□□			전체면적		건축 완화내용	용적률[건축물 높이[]	
공개공지	유형	광장형□ 보도확장형□ 옥상형□ 보행통로형□ 로비형□ 통과형□			의무면적		기타 인센티브		
				추가면적					
		주요 프로그램				장애인 편의시설		운영시간	00:00~00:00
구분		세부면적			시설내역			비고	
공개공지 1 (실내□ 실외□)					고정식 벤치				
					이동식 의자				
					수중				
					식재수				
					화장실				
					분수대				
					기타				
공개공지 2 (실내□ 실외□)									
건축선후퇴 1									
쌈지공원 1									
정기점검 내역		일시	2012.11.	차수[1차]	점검자	소속			
						성명			
						연락처			
						e-mail			
					상태		양호□ 보통□ 불량□		
위법사항									
이행강제금 부과내역									
소유자	성명				관리자	성명			
	주소					주소			
	연락처					연락처			
	e-mail					e-mail			
건축가	성명				공개공지 설계자	성명			
	주소					주소			
	연락처					연락처			
	e-mail					e-mail			



(2) 공개공지 정기점검 내실화

■ 제안배경

공개공지에 대한 정기점검은 크게 위법행위에 대한 단속과 건축물의 안전 등 유지관리 측면에서의 점검으로 구분되어 건축법 제35조(건축물의 유지관리), 동법 시행령 제23조(건축물의 유지관리), 제115조(위반건축물에 대한 조사 및 정비)에 근거하여 실시하고 있다. 또한 서울시의 경우 건축조례 제23조(건축물의 유지·관리), 제46조(위반건축물 조사 및 정비계획)에 따라 정기점검을 실시하고 있다.

건축물 유지관리 측면에서 점검은 건축지도원에서 담당하고 있으며, 위반행위에 대한 공개공지 점검은 매년 위반건축물 종합점검계획의 일부로 공개공지에 대한 정기점검을 실시하고 있다. 현재 유지관리에 대해서는 설계도서의 적합여부와 현행 기준에 대해 ‘적합’과 ‘개선필요’로 단순화하여 점검하고 있으며, 위반행위에 대해서는 공개공지만 별도로 점검계획을 수립하여 시행하고 있다.

위반행위에 대한 주요 점검사항은 공개공지 사유화와 관련된 무단증축, 불법시설물 설치, 시설물 설치 등의 항목을 점검하고 있는데, 각 조사항목별 세부 점검기준이 부재하여 객관적 평가가 어려운 실정이다. 특히 법적으로 의무 설치시설인 안내판의 설치여부에 대해서는 점검 항목에서 제외되어 있다.

또한 해당 자치구의 담당공무원가 점검주체가 되어야 하나 일부 점검대상이 많은 경우 건축사협회 등에 별도 위탁용역을 통해 실시하고 있으며, 일부 자치구의 경우 점검일정 및 항목 등을 건축주에게 사전에 통보하여 점검에 대비하도록 하는 등 사전예고 점검 방식으로 진행하여 실태점검 자체가 다소 형식적으로 시행되고 있다.

적발된 위법행위에 대한 조치도 미비하여 위반행위에 대한 이행강제금 산정기준에 공개공지 위법사항과 관련된 조항이 별도로 명시되어 있지 않으며, 이행강제금의 금액 자체도 너무 낮아 재발 방지의 실효성이 낮다고 할 수 있다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 우선 점검항목에 대한 세부기준을 마련하고 정기점검이 효과적으로 운영될 수 있는 관리체계를 마련해야 한다.

■ 공개공지 정기점검 항목 개선

현행 위반행위와 유지관리에 대해 구체적이지 못한 공개공지 점검항목 및 기준은 일본 도쿄도의 유지관리 점검사항을 참고하여 보다 구체적으로 보완할 필요가 있다.

도쿄도는 총합설계제도를 통해 조성된 공개공지에 대해 체계적인 관리를 실시하고 있는데, 그 중 공개공지의 질적인 측면을 관리하기 위한 세부항목을 마련하고 있다. 주로 조경 및 식재에 대한 것으로 총 6가지 항목에 대해 정량적인 평가와 함께 총괄소견, 변경 여부와 기타내용, 기타 관리상의 문제점을 기록하도록 하고 있다. 또한 유지 및 관리의 주체를 명확히 하기 위해 건축물을 사용하기 전 공개공지를 포함한 건축물 전반의 유지관리를 적절히 시행할 것에 대해 별도의 양식에 따라 관리책임자 선임계 및 서약서를 제출하도록 하고 있다. 양도 또는 임대인 경우에도 관리 보고의 의무를 승계하여 지속적인 관리를 가능하도록 하고 있다.⁸⁹⁾

국내 공개공지 사례에서 나타난 문제점을 바탕으로 서울시에서 실시하고 있는 공개공지 점검항목을 고려하여 정기점검 세부 항목을 아래 표와 같이 구체화할 수 있으며, 각 점검항목별로 조성 당시와 점검 시 상황을 비교할 수 있도록 하였다.

우선 접근성과 관련하여 인지성 측면에서의 가시율과 공개공지로의 접근을 위한 출입구의 설치 유무와 함께 이용시간에 대해 비교할 수 있는 항목을 마련하였다.

현재 국내에서 가장 문제점으로 지적되고 있는 공개공지 사유화와 관련된 점검항목으로는 공개공지의 본래 의도를 벗어난 용도 사용 현황, 공개공지와 인접한 시설에 대한 용도현황을 파악하여 사유화에 대한 여부를 파악할 수 있도록 하였다.

공개공지 내 설치된 시설물 관리에 대해서는 의자, 조명에 대한 항목과 함께 불법 무단 증축 및 적치물 설치 여부를 점검할 수 있도록 하였으며, 조경 및 식재의 경우 공개공지 내 조경면적의 변화, 나무수, 수종의 개수 및 명칭 등을 파악할 수 있도록 세부항목을 마련하였다.

그 외 항목별로 총괄 소견, 변경 여부와 기타 내용, 기타 관리상의 문제점 등을 서술하여 공개공지에 대해 조성 당시와 현재의 변화 양상을 파악할 수 있도록 하였다.

89) 본 연구의 제5장 2절 참조

[표 72] 정기점검 세부항목(안)

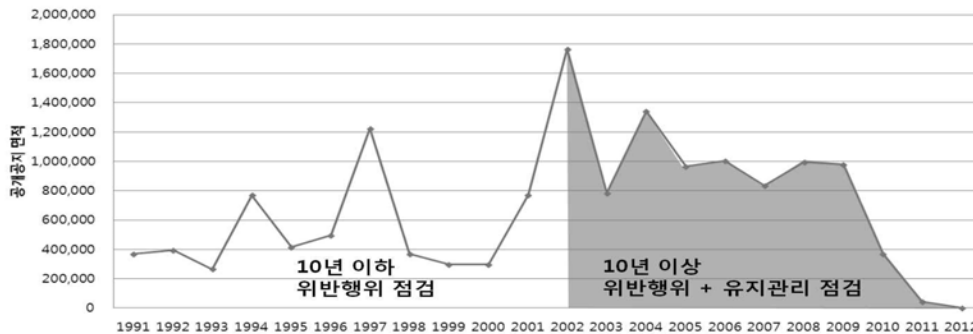
구분	항목	현재	조성 당시	비고
위반 행위	사유화	사유화 有/無 현재 용도 : (예, 주차장 등)		1. 총괄 소견 2. 변경 여부와 기타 내용 3. 기타 관리상의 문제점
		인접 시설 용도 현황 : (예, 건물 로비, 카페, 편의점 등) 인접 시설의 용도 변경 여부	인접 시설 용도 : (예, 건물 로비, 카페, 편의점 등)	
	장애물	무단 증축 여부 및 내용		
		무단 적치물 여부 및 위치		
	개방시간	이용시간 :	이용시간 :	
	위생·청결	공개공지 청결상태		
유지 관리	조경 및 식재	조경면적 : m ²	조경면적 : m ²	
		나무수 : 그루	나무수 : 그루	
		수종 개수 : 개	수종 개수 : 개	
		수종 명칭 :	수종 명칭 :	
	시설물	안내판 설치 개수 : 개	안내판 설치 개수 : 개	
		의자 개수 : 개	의자 개수 : 개	
		휠손 여부 有/無		
		조명 개수 : 개	조명 개수 : 개	
		휠손 여부 有/無		
		자전거 주차장 설치 有/無	자전거 주차장 설치 有/無	
	관리 주체	관리책임자 有/無	관리책임자 有/無	
		관리책임자 신상명세 변경 여부		

■ 적용방안

공개공지의 정기점검은 위반행위와 유지관리 측면에서 구분하여 접근하되, 점검대상 및 횟수, 점검주체 등에 대해서는 통합적으로 운영하여 행정적인 효율성을 높일 수 있다.

우선 점검대상에 있어서는 현행기준과 동일하게 모든 건축물에 대해 매년 위반행위에 대해 점검을 시행하되, 10년 이상의 건축물은 2년마다 1회씩 유지관리에 대한 점검과 공개공지 정기점검을 통합하여 시행한다.⁹⁰⁾

90) 최근 국토해양부에서는 건축연면적 3,000m² 이상인 대형상업업무시설 등에 대해 사용승인일 기준으로 10년이 경과한 날부터 2년마다 1회의 정기점검을 실시하는 것을 의무화하고, 점검은 관련분야 전문기관인 건축사사무소, 감리전문회사 및 건축분야 안전진단전문기관이 수행하여 전문성과 실효성을 확보하겠다는 취지로 건축법 시행령을 개정하였다.



[그림 98] 공개공지 점검점검 대상

현행 공개공지 위반행위에 대한 점검은 자치구별 공개공지 담당자가 직접 또는 외부 위탁수행하여 서울시에 결과를 보고하는 형식으로 운영되었으나 이러한 점검방식은 점검자의 주관적인 견해에 따라 위반행위 결과가 상이하고, 공개공지에 대한 통합적인 관리도 어려운 문제가 있다. 따라서 향후에는 시단위에서 통합하여 정기점검을 수행하는 것이 바람직하며, 점검자도 담당 공무원이 직접수행하는 방식에서 외부 전문기관을 통한 위탁방식이 바람직할 것으로 판단된다.

따라서 최근 건축법 개정에 따라 10년 이상 유지관리 점검 의무대상 건축물에 대해서는 건축법 시행령 제23조의2 제6항에 근거하여 지정된 유지관리점검자를 통해 점검해야 하므로 준공 후 10년 이하의 위반행위 점검대상에 대해서도 유지관리 점검과 동일하게 관련분야 전문기관에 별도 위탁하여 수행할 수 있도록 관련 근거를 마련해야 한다.

(3) 공개공지 관리시스템 구축

■ 제안배경

공개공지에 대한 정보는 2008년부터 기초지자체 단위에서 관리대장으로 보관하고 있으며, 광역시 차원에서 관리하고 있는 지자체도 현재까지 서울, 부산, 대전에서만 관리하고 있다. 이 중 서울시에서만 2009년도부터 공개공지 관련 정보를 세움터 시스템에 접목하여 전산화한 ‘공적공간 관리시스템’을 개발하여 운영하고 있다.

공적공간 관리시스템은 서울시 공개공지 관리대장의 정보를 토대로 공개공지가 조성된 해당 건축물의 일반 현황과 공간유형, 공개공지 면적, 건축기준 완화내용, 위반사항 등의 물리적 현황을 중심으로 구축운영되고 있다. 그러나 공개공지 배치도의 경우, 개별 해당 필지 안에서의 건축도면 상 공개공지의 위치만을 표시하여 주변 도시공간과의 관계성

을 파악하기에는 한계가 있다.

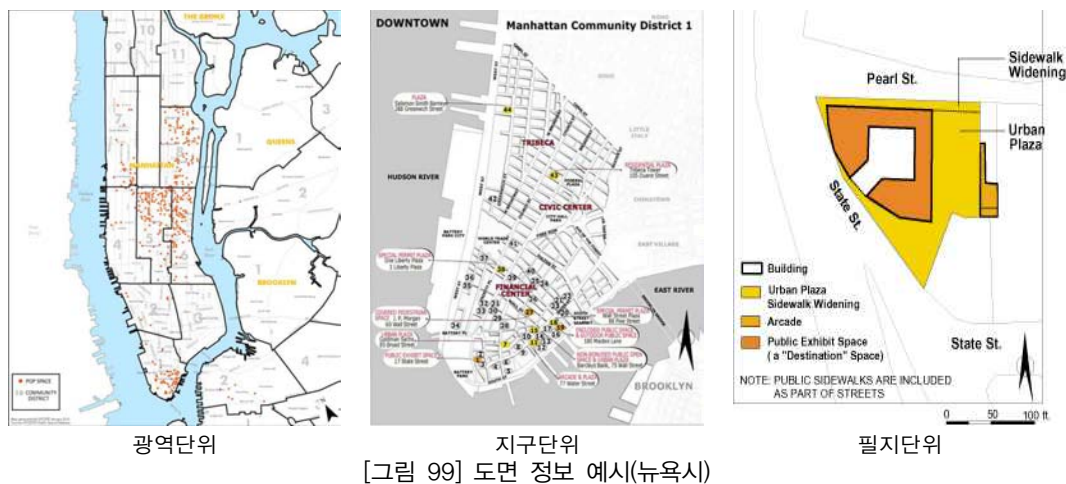
따라서 공개공지 조성에 참여하는 다양한 주체를 비롯하여 공개공지를 이용하는 시민들이 공개공지와 관련한 다양한 정보를 활용할 수 있고, 공개공지에 대한 효율적인 관리를 위해서는 우선적으로 관리시스템의 구축이 필요하다.

[표 73] 서울시 공적공간 관리시스템 관리항목

구분	항목
기본개요	-고유번호, 명칭 및 번호, 특이사항 -대지면적, 연면적, 건축면적, 층수, 높이, 건폐율, 용적률 -용도지역, 지구, 구역 -허가일자, 사용승인일, 설계자
공적공간 정보	-유형, 전체 면적 -건축기준 완화 내용 -위반건축물 및 위반사항
유형현황 정보	-유형, 면적, 시설내역, 현장사진 -비고
점검현황 정보	-대상유형 -점검일시, 점검결과 및 내용, 점검사진 -행정처분상태, 점검자(정, 부)
변경이력 정보	-유형 -변경일시, 변경내용, 변경자

■ 공개공지 관리시스템 개발방향

뉴욕시는 광역적 차원에서 뉴욕시 전체 공개공지 현황부터 공개공지가 조성된 필지 단위의 세부적인 정보까지 공간위계별로 세분하여 DB를 구축하고 있다.



현재 운영되고 있는 서울시 공적공간 관리시스템의 제공 정보를 총 4단계로 나누어 접근할 수 있다. 1단계는 서울시 전체 도면을 통해 현재 공개공지의 위치 및 개소수 등의 현황 정보를 제공하고, 2단계는 각 자치구별 단위, 3단계는 각 동별 또는 공개공지 밀집 지역 단위, 마지막 4단계에서는 해당 필지 단위로 위계를 구분하고 이에 알맞은 정보를 제공하는 방안으로 시스템을 고도화해야 한다.

도면 정보의 경우 현재 서울시에서는 서울시의 각종 정보를 제공하는 서울시 GIS 포털 시스템을 운영하고 있는데, 이 포털사이트 내 도시정보 지도서비스와 연계하여 도시 관리 항목이나 기타 항목에 세부 항목으로 공개공지 도면 정보를 추가할 수 있다.

또한 내용적으로 1단계는 위치와 건물명을, 2~3단계는 위치, 건물명과 함께 공개공지의 물리적 유형과 기능적 유형 정보를 제공하며, 마지막으로 4단계에서는 이용시간, 편의시설, 접근방법 등의 세부적 내용을 제공하도록 한다.

(4) 공개공지 운영지침 마련

■ 제안배경

국내에 공개공지 관련 제도가 도입된 지 20여년이 지난 현 시점까지 서울시를 비롯한 대도시를 중심으로 공개공지의 양적인 성장을 이루어 왔다. 도시 내 인구증가, 건축밀도가 높아짐에 따라 공공부문에서의 도시공원 조성이 사실상 어렵고, 도시 내 녹지가 축소되는 현시점에서 공개공지는 도시 내 녹지 확보, 소공원으로서의 보행자 휴식 등 그 중요성이 증대되고 있어 기존의 양적인 공간 확보를 탈피하여 양질의 공개공지를 조성하고 지속적으로 관리할 필요가 있다.

그러나 지금까지는 대부분의 공개공지가 건축법과 건축조례에서 규정하는 최소한의 공개공지 규모, 위치, 설치시설물의 충족요건만을 갖추고, 건축인허가 과정을 통과하는 수준에 머무르고 있어 도시 내 중요한 공공공간으로서 수준 높은 공개공지를 조성 및 유지 관리하기 위해서는 보다 구체적인 운영지침을 마련할 필요가 있다.

■ 공개공지 운영지침 주요내용

기본적으로 운영지침에 포함되어야 할 주요내용은 본 연구에서 제안한 사항을 기본 방안을 중심으로 크게 공개공지 ‘조성부문’과 ‘유지관리부문’으로 구성될 수 있다.

공개공지 조성부문에서는 앞에서 제안한 6가지 공개공지 유형별 목적과 기능, 개념

을 정의하고, 설계시 고려해야할 주안점으로 공개공지의 최소면적과 최소폭, 배치방식, 접근로 계획, 가로와의 연계성, 조경 및 설치시설물 기준, 개방시간, 주요 용도 및 프로그램 등에 관한 계획기준을 디자인가이드라인으로 제시한다. 또한 건축위원회 심의과정에서 공개공지 관련 주체간 참고할 수 있는 심의기준 및 체크리스트, 공개공지에 의한 유형별 공개공지 인센티브 방식을 구체적으로 설명한다.

유지관리부문에서는 보완된 공개공지 관리대장, 정기 및 수시점검시 체크리스트, 공개공지 위반행위에 대한 조치기준 및 절차, 공개공지 관리시스템에 관련 정보 기입방법 등의 내용을 포함한다.

■ 적용방안

공개공지 운영지침은 본 연구에서 제안한 건축법 시행령 제27조의2 제4항에 근거하여 국토해양부장관 고시로 마련한다.

제7장 결론

공개공지는 도시민에게 쾌적한 도시환경을 제공하기 위해 ‘민간에 의해’, ‘민간 자본’으로 제공되는 중요한 도시공간으로, 지가가 높은 도심에서 공공공간의 확보가 어려워지고 있는 현재의 상황에서 도시의 공공공간으로서 중요한 의미와 가능성을 가지고 있다. 현재 전국에 조성된 공개공지는 대략 6,356개소로, 그 총면적은 5,675,740㎡이다. 앞으로 도심 건축물이 고층 및 대형화됨에 따라 공개공지의 면적은 해마다 늘어나므로 도시에서 공개공지가 차지하는 비중과 역할도 계속 커질 것이다.

하지만 도시 공간에서 공개공지와 관련되는 문제점들은 지속적으로 제기되고 있으며, 공개공지가 조성되는 여러 여건들이 이 제도가 처음 도입되던 1991년과 많이 달라졌음에도 불구하고 공개공지 제도는 이러한 상황을 검토하거나 반영하고 있지 못하다. 따라서 현 시점에서 공개공지 제도 운영에 대한 실태를 정확히 파악하고 검토할 필요가 있으며, 이를 근거로 공개공지가 도시의 공공공간으로서 제대로 기능할 수 있는 제도적 환경을 마련해 줄 필요가 있다.

이에 본 연구는 공개공지와 관련된 다양한 문제점들을 해소하고 현실의 제도적 요구를 충족시키기 위해 공개공지 제도의 개선방안을 모색하고자 출발하였다. 특히 도시 공공공간의 양적 확보는 물론이고 도시환경의 질적 향상을 위해 공개공지의 신규 조성뿐만 아니라 기존에 조성된 공개공지의 유지관리 측면까지 다루고자 하였다.

이를 위해 연구의 주요내용은 국내 공개공지 관련 법제도 분석, 전국 공개공지 관련

현황 파악, 서울시 공개공지 조성 및 운영 실태조사, 해외 공개공지 관련 법제도 분석, 공개공지 제도개선 방안으로 구성하였다.

특히 공개공지 제도의 문제점과 원인 분석을 위하여 관련 법제도 뿐만 아니라 국내 공개공지의 실질적인 조성현황과 제도 운영현황도 조사하여 공개공지가 도시의 공공공간으로서 활성화될 수 있는 방안을 마련하고자 하였다. 공개공지 제도의 개선방안도 조성과 유지관리라는 구분하여 제시하였는데, 구체적으로는 도시 공공공간으로서 적극 활용될 수 있도록 다양한 공개공지를 조성할 수 있는 방안과 공개공지가 도시공간으로서 지속적으로 작동할 수 있는 체계적인 운영 및 관리방안을 제안하였다.

이제까지 공개공지와 관련하여 다양한 연구가 선행되었지만 대부분 현 제도 안에서 부분적이고 제한적인 개선 방안을 제시하였다면, 본 연구는 도시 공공공간의 양적 확보는 물론이고 도시환경의 질적 향상을 위해 현재 운영되고 있는 공개공지 제도에 대한 종합적인 검토를 전제로 하였다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 특히 관련 법제도 분석에 있어서 공개공지와 관련하여 건축법 뿐만 아니라 전국 지자체 건축조례를 분석하여 공개공지 제도의 운영현황을 조사하였으며, 건축물 대장을 바탕으로 국내 공개공지의 조성현황 DB를 구축하고 이를 분석하였다.

또한 공개공지의 조성과 유지관리라는 두 가지 측면에서 문제점과 원인을 살펴보고 그 개선방안을 제시하였다는 점에서 연구의 성과를 찾을 수 있다. 마지막으로 본 연구는 공개공지 제도에 대해 총체적이면서도 구체적인 개선방안을 제시하였다는 점에서 중요하다. 특히 실질적인 제도 개선을 위한 관련법조항 개선안 제시, 개선안의 실현가능성을 검증하기 위한 시범적용, 현 제도적 틀에서 적용가능한 현실성있는 대안 검토 등 공개공지의 조성과 유지관리 측면에서 다양한 개선 방안을 제안하고자 하였다.

하지만 본 연구에서 제시하고 있는 개선방안 일부는 실질적인 대안을 제시하지 못하거나 추후 검증이 요구된다는 점에서 분명히 한계가 있음을 밝힌다. 특히 공개공지와 관련하여 질적 평가 및 유지관리 개념까지 포함하여 실효성있는 인센티브 방안은 향후 다른 법제도와 함께 심도있게 검토되어야 하며, 후속 연구를 통해 공개공지 유형별 디자인 가이드라인이나 건축심의기준, 공개공지 관리대장, 운영지침 등 실질적인 검증작업이 필요하다.

이외에도 공개공지를 양적으로 확보하고 질적으로 향상시켜 도시 공공공간으로 활용

하기 위해서는 지속적으로 공개공지의 유지관리를 위한 유도방안을 마련해야 한다. 구체적으로는 공개공지 조성 시 질적평가를 통해 재산세 감면, 조성 이후에는 정기점검을 통해 우수한 공개공지에 대해서는 추후 유지관리 비용이나 리모델링 비용 지원하는 방안 등이 있으나 이에 대해 심층적으로 검토하여 구체적인 적용방안을 마련해야 한다. 특히 질적 평가 항목 선정은 앞에서 제시한 공공공간의 세부 속성인 공공성이나 접근성, 연계성 등을 기초로 그 세부 기준을 제시할 수 있다.

궁극적으로 공개공지의 제도 개선은 공개공지를 적극적인 활용하기 위한 것이므로 이에 대한 적극적이고 다양한 방안도 앞으로 함께 고민해야 할 것이다.

참고문헌

■ 국내 문헌

- 강윤희, 정동훈, 제해성, "테헤란로변 공개공지의 이용실태 분석에 관한 연구", 「한국도시설계학회 논문집 (2009-11)」, pp.315~324
- 김도경, 김건영, "서울시 도심환경정비사업 내 공개공지 활성화를 위한 제도개선에 관한 연구, 「조경연구(한국조경학회지)」, v.39n.5(2011-10), pp.21~32
- 김문일(2008), "건축법상의 공개공지 확보를 위한 규정 연구", 「대한건축학회논문집 계획계」 v.24(12), pp.93~102.
- 김용승(2009), 「Better Space Better Life, 중구 고품격 도시문화명소 창조」, 한국문화공간건축학회, p8.
- 김세용, Jan Leeknecht, 민수영(2005), 「해외 대도시의 공개공지제도 운영 사례조사 및 시사점」
- 김세용(2006), "뉴욕시의 공개공지 기준에 대한 사례 고찰", 「건축과 사회」, pp.132~141.
- 김지엽, 배웅규, 한지형(2010), "건축선후퇴에 의한 전면공지의 법적 한계와 개선방향", 「대한건축학회논문집 계획계」 v.26(11), pp.283~292.
- 김주석, 최장순, 최찬환(2002), "공개공지의 설치기준에 관한 연구", 「대한건축학회논문집 계획계」, v.18(5), pp.39~46
- 민수영, 이경환(2005), "도심의 공개공지 이용률 제고방안에 관한 연구", 「대한건축학회 학술발표대회논문집」, v.25(1), pp.201~210.
- 박정임(2011), "공개공지 효율성 제고를 위한 설계지침 개발", 고려대학교 박사학위논문
- 배웅규, 김지엽, 김소라(2010), "뉴욕시 주거지역의 재생과 보전을 위한 조닝변경(Rezoning)의 특징과 시사점 연구", 「서울도시연구」 v.11(4), p.69~90
- 변혜선(2006), "도시외부공간으로서의 공개공지 이용에 관한 연구_일본, 후쿠오카시를 사례로", 「한국도시설계학회」, pp.109~118
- 서수정, 박광재(2003), "공동주택단지내 공개공지 확보를 위한 총합설계제도의 운영방안에 관한 연구_일본 오사카시의 적용사례를 중심으로", 「대한건축학회논문집 계획계」, v.19(3), pp.113~124.

- 송진화-안건혁(2004), “공개공지의 이용에 영향을 미치는 입지 요인에 관한 연구”, 「한국도시설계학회 추계학술논문집」, p.169.
- 이광석, 이정형, 이현호(2003), “도시공간에서의 실내공개공지 유형 및 특성에 관한 연구”, 「한국도시설계학회」, pp.157~173.
- 이윤석, 김세용(2010), “이용자 중심의 공공공간 조성을 위한 공개공지 유형 및 물리적 구성요소의 관계성 분석”, 「한국도시설계학회 추계학술대회 발표논문」, pp.440~443.
- 이종화, 최일(2001), “공개공지 조성실태 및 이용행태 분석에 기초한 공개공지 세부설계지침 설정에 관한 연구”, 「대한국토도시계획학회지」, v.36(1). pp.73~97.
- 윤지혜, 김정곤, “도시공간에서의 실내공개공지의 필요성과 공공성에 관한 연구”, 「대한건축학회 논문집」, v.25 n.1 (2005-10), pp.385~388
- 엄봉훈, ‘대형건축물 공개공지의 조성 및 관리실태 분석-대구시를 대상으로’, 「조경연구(한국조경학회지)」, v.39 n.6(2011-12), pp.36~45
- 이상민(2008), 「공간환경디자인의 이해와 활용을 위한 기초연구」, 건축도시공간연구소, p.21~22
- 이상민(2007), 「도시 공공공간 개선방향 설정을 위한 개념 정립 및 현황 조사 연구」, 건축도시공간연구소
- 이인성, 조정진, 왕광익(2011), 「저탄소 녹색성장형 도시공원 조성 및 관리운영 전략 정책연구」, 국토해양부
- 장하리, 이인성(2006), “공개공지 이용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 「한국도시설계학회지」, v.7(4). pp.47~60.
- 정창구, 김홍규, 김기수(2008), “조성위치에 따른 도시 고층사무소건축물 공개공지의 공공성에 대한 이용자만족도 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.24(5). pp.201~210.
- 정평란(2010), “공개공지 확보와 제도적 요인에 대한 연구_서울시 강남구를 중심으로”, 「한국주거환경학회지」, v.8(1), pp.127~137.
- 정평란(2004), “공개공지 설치규모 기준의 개선방안에 관한 연구_성남시를 중심으로”, 「대한국토도시계획학회지」, v.39(3). pp.41~53.
- 정석(1994), 「건축 외부공간의 공공성 분석을 통한 협력형 도시공간설계 접근방안」 국토계획, : 서울시 고층 오피스빌딩의 공개공지를 중심으로」, 서울대학교 박사논문, p.28~31.
- 최정희(2012), “공개공지의 유지 관리 및 활용도 증진 방안 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.28(1). pp.245~252
- 한국문화공간건축학회(2009), 「중구 고품격 도시문화명소 창조」, 한국문화공간건축학회
- 호창기, 전민석, 김홍규(2008), “도시 공개공지 유형에 따른 중요도와 만족도에 관한 분석_신촌로의 공개공지를 중심으로”, 「한국도시설계학회」. pp.486~498
- 국토교통부 지구단위계획 수립지침(시행 2013.6.19), 국토교통부 훈령 제244호, 2013.6.19, 일부 개정

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(시행 2013.5.22), 법률 제11798호, 2013.5.22, 일부개정
- 건축법(시행 2012.4.18), 법률 제11182호, 2012.1.17, 일부개정
- 건축법 시행령(시행 2012.4.15), 대통령령 제23718호, 2012.4.10, 타법개정
- 건축법 시행규칙(시행 2012.5.23), 국토해양부령 제467호, 2012.5.23, 일부개정
- 문화예술진흥법(시행 2012.08.18), 법률 제11313호, 2012.8.18, 일부개정
- 서울시 건축조례(시행 2012.3.15), 서울시조례 제5266호, 2012.3.15, 일부개정
- 서울시 건축위원회 일반건축물 심의기준, 2012.1.20, 개정
- 서울시 지구단위계획 수립기준, 2010.6.
- 각 관련지자체 건축조례
- 경실련도시개혁센터, 서울시 공개공지 실태조사 결과, 2011.5.11.
- 국토해양부 녹색건축과, 대형상가업무시설 ‘2년마다 유지관리점검’ 의무화, 2012.7.18.
- 건설타임즈(2011.10.12), "부산시, 공개공지 관리실태 전수조사 실시결과 발표"
- 머니투데이(2011.10.12), "부산지역 공개공지 23% 영업장 등으로 둔갑"
- 연합뉴스(2011.10.04), "서울시 ‘무늬만 공개공지’ 57곳 적발"
- 충청일보(2011.12.29), "대전시, 공개공지 위반시설 22곳 적발"

■ 해외 문헌

- Jerold S. Kayden(2000), Privately Owned Public Space, The Department of City Planning of the City of New York, and The Municipal Art Society of New York.
- The City of New York(2012), "Zoning Resolution(Web Version of Articles III Chapter 7-Special Regulations)", p.66~72
- 高木任之, 2001, イラストレーション建築基準法, 学芸出版社.
- X-knowledge, 2011, 都市·건축부동산기화개발マニュアル2011~12.
- 建築基準法
- 建築基準法施行令
- 国土交通省 総合設計許可準則
- 国土交通省 総合設計許可準則に関する技術基準
- 東京都 街区再編まちづくり제도활용방침
- 東京都都市整備局, 東京都総合設計許可要綱, 2010. 4.
- 東京都 東京のしゃれた街並みづくり推進条例
- 大阪市住宅局建築指導部, 総合設計制度による公開空地整備ガイドライン, 1995.6.
- 일본 국토교통성 홈페이지(<http://www.mlit.go.jp>)
- 일본 도쿄도 홈페이지(<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2010/04/20k4q100.htm>)
- 일본 도쿄도 도시정비국 홈페이지(<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp>)
- 미국 뉴욕시 홈페이지(http://www.nyc.gov/html/pops/plaza_standards)

The Improvement of System on Privately Owned Public Space for Elevating the Quality of Urban Public Spaces

Privately owned public spaces are areas operated and funded by the private sector to provide for a desirable urban environment, and are also spaces of public significance and potential considering increased land values and lack of public spaces continue to worsen. Privately owned public spaces are also a large part of our urban environment, amounting to approximately 6,356 sites covering 5,675,740m² in area. Moreover, this number is anticipated to rise due to the continuing trend of building high-rise massive structures in city centers. Hence, it is anticipated that privately owned public spaces would have an increased portion and role within our urban environment and its quality.

Whilst the significance of privately owned public spaces are recognized, problems relating to these spaces are also continuously raised. It is important to note that the legislative measures introduced in 1991 to manage privately owned public spaces have not been revised to a proper extent to reflect current conditions. Therefore, it is crucial to examine and investigate how privately owned public spaces are operated as of today, and create policy support measures which would enable these spaces as key urban public areas.

Hence, this study sets out to propose various policy improvement measures relating to the problems of privately owned public spaces. This study recognizes the need for securing public spaces in both a quantitative and qualitative sense, and encourages the new formation of privately owned public spaces whilst

securing effective management of existing sites.

The main contents of the study is as follows: the analysis of current policies and legislations regarding privately owned public spaces; a comprehensive review of privately owned public spaces in Korea; investigation on the formation and operation of Seoul's privately owned public spaces; relevant policies of abroad; and finally the improvement measures for the management of privately owned public spaces.

In particular this study focused on the possibility of privately owned public spaces functioning as key public spaces in our urban environment and analyzed the systematic problems of managing privately owned spaces in conjunction to its causes. The improvement measures within the current system were divided into formation and management. And ways of creating various types of privately owned public spaces were suggested as well as systematically operating and managing such sites for their sustained use.

Insofar, many previous studies have been conducted in relation to privately owned public spaces but have remained within the framework of the current system. However this study differs in that it emphasizes not only the quantitative importance of privately owned public spaces but also discusses the current system comprehensively whilst approaching the significance of privately owned public spaces in its contribution to the overall quality of our urban environment. This is why the Building Act and local government ordinances were analyzed in depth to understand the current systems and policies regarding privately owned public spaces, and through this comprehensive study a database system was formed based on building registration which complemented the analytical process.

Additionally, the achievement of the study lies in that the problematic conditions and causes were viewed in separated strands of formation and management of privately owned public spaces, and improvement measures were

suggested respectively. More importantly, the comprehensive information reviewed enabled the study to suggest improvement measures in detail, resulting in the revision of specific provisions of relevant legislations. The implications of the revision were discussed through pilot projects, which provided for concrete and effective alternatives to the current system of forming and managing privately owned public spaces.

The study recognizes its limitation in that the effectiveness of some of the improvement efforts is yet to be proven and need further investigation. This is particularly important in reviewing the provision of incentives which needs consideration in relation to other policies and legislations. Furthermore, design guidelines, architectural design review criteria, privately owned public spaces management register, and operation manuals are some of the issues that need to be discussed, which can be implemented through the operation of pilot projects.

Keywords : privately owned public spaces, public spaces, management of public spaces

부록1. 지자체 건축조례 공개공지 관련 규정 비교

구분	조항	대상 규모	대상 용도	설치 규모 (기준)	위치	기능	최소 면적	최소폭	분할	시설물	필로티	완화 적용
서울시	제26조	○	●	연면적	●	●	45㎡	5m	2개소	조경, 시계탑, 분수, 야외무대, 공중화장실	6m	●
가평군	제33조	○		용도			30㎡			조경, 조형물, 시계탑, 분수, 조명 50룩스		○
강릉시	제23조	○		용도 ⁹¹⁾						40%이상 식재, 조명 50룩스 이상		●
강진군	제52조	○	●	용도						40%이상 식재		○
거제시	제12조	○	●	10% 이상	●		50㎡	4m	2개소 ⁹²⁾	조경, 조명 50룩스 이상		●
거창군	제43조	○	●	용도						40% 식재, 조명 50룩스, 식수대, 조형물		○
경산시	제32조	○	●	연면적			60㎡	5m		조경, 시계탑, 분수, 미술장식품	5m	○
경주시	제29조	○	●	용도 ⁹³⁾			45㎡	5m	2개소 ⁹⁴⁾	공중화장실, 미술장식품, 조명 30룩스		○
계룡시	제39조	○		용도 ⁹⁵⁾	●					40% 이상 식재, 조명, 식수대, 미술장식품		●
고령군	제27조	○	●	연면적						식수대, 미술장식품, 조명 50룩스 이상		○
고성군 (강원도)	제26조	○	●	용도 ⁹⁶⁾						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상		○
고성군 (경산남도)	제32조	○	●	5%이상						20% 이상 식재	3m	●
고양시	제33조	○		용도			45㎡	5m	2개소	조경 등 다중 이용에 편리한 시설	4m	●
고창군	제33조	○	●	용도						40%이상 식재, 조명 50룩스 이상		○
고흥군	제41조	○	●	연면적		●	45㎡	5m	2개소	조경, 시계탑, 분수, 무대, 식수대, 전시시설, 조명 50룩스, 미술장식품	6m	●
곡성군	제30조			용도						40%식재, 조명50룩스, 식수, 분수, 장식품, 시계탑		○
공주시	제27조		●	연면적	●			5m	2개소	조경, 휴식시설, 조명, 조형물, 야외무대		
파천시	제25조	○	●	용도 ⁹⁷⁾		●	45㎡	5m	2개소	조경, 공중화장실	6m	●
광양시	제71조	○	●	건축법						40% 식재, 조명 50룩스, 식수대, 장식품		○
광주광역시	제36조	○			●	●	45㎡	5m	2개소	조경, 긴의자, 시계탑, 분수, 야외무대, 화장실	5m	●
광주시 (경기도)	제32조	○	●	연면적		●	45㎡	6m	2개소	40%이상 식재, 시계탑, 분수, 조명 50룩스이상		●
괴산군	제33조	○	●	용도			45㎡	3m		조명, 식수대, 조형물, 미술장식품	4m	○
구례군	제32조	○	●	건축법						40% 이상 식재, 조명 50룩스, 식수대, 미술장식품		○
구리시	제36조	○	●	연면적		●	40㎡	4m	2개소	30% 조경, 장식품, 시계탑, 분수, 조명 50룩스	6m	●
구미시	제30조	○	●	연면적			45㎡	5m	2개소	40%이상 식재, 분수, 식수대, 조명50룩스, 장식품, 화장실	5m	●
군산시	제34조	○	●	연면적		●	45㎡	5m	2개소	조경, 시계탑, 분수, 무대, 전시시설	6m	●
군포시	제34조	○	●	연면적		●	45㎡	5m	2개소	조경, 시계탑, 분수, 미술장식품, 안내표지판	6m	●
군위군	제27조	○	●	연면적						40%이상 식재, 조명50룩스, 식수대, 미술장식품		○

구분	조항	대상 규모	대상 용도	설치 규모 (기준)	위치	기능	최소 면적	최소폭	분할	시설물	필로티	완화 적용
금산군	제37조	○	●	용도 ⁹⁸⁾						40% 이상 식재, 조명, 미술장식품		●
기장군	제42조	○	●	연면적	●		45㎡	5m	2개소	조명, 조경, 분수, 조형물	6m	●
김제시	제38조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스, 미술장식품, 식수대		○
김천시	제28조	○	●	용도						40% 식재, 조명 50룩스, 식수대, 미술장식품		○
김포시	제27조	○	●	용도		●	45㎡	5m	2개소	조경, 시계탑, 분수대, 조명 50룩스	6m	●
김해시	제26조	○	●	연면적						40% 식재, 조명 50룩스, 조경, 시계탑, 분수, 식수대, 미술장식품	5m	●
나주시	제31조	○		용도 ⁹⁹⁾						40% 식재, 벤치 ¹⁰⁰⁾ , 식수대, 미술장식품, 야외무대, 분수, 화장실		○
남양주시	제31조	○	●	연면적			45㎡	5m	2개소	조경, 시계탑, 분수, 화장실	6m	●
남원시	제36조	○	●	연면적		●	45㎡	5m	2개소	조경, 시계탑, 분수, 야외무대, 화장실	6m	○
논산시	제39조		●	용도 ¹⁰¹⁾						-		
단양군	제35조	○	●	용도						조명, 식수대, 파고라, 미술장식품		○
담양군	제30조	○	●	10% 이상		●	30㎡	5m	2개소	조경, 분수, 야외무대, 소규모 화장실, 조명 50룩스	6m	○
당진군	제57조		●	용도 ¹⁰²⁾						40% 식재, 조명, 식수대, 미술장식품, 보도블럭 ¹⁰³⁾		●
대전시	제36조	○	●	건축용도			45㎡	5m		조경, 시계탑, 분수, 조각물	5m	●
동두천시	제33조	○	●	9% 이상			45㎡	5m		조명 30룩스, 분수대, 조형물, 미술장식품		○
동해시	제32조	○	●	5% 이상						40% 식재, 시계탑, 식수대, 조형물, 조명 50룩스		●
대구광역시	제34조	○	●	연면적			60㎡	5m		조경, 시계탑, 분수, 미술장식품	5m	○
목포시	제35조	○	●	건축법						40% 식재, 조명 50룩스, 식수대, 장식품, 벤치 ¹⁰⁴⁾		○
무안군	제31조	○	●	연면적			45㎡	5m	2개소	조경, 시계탑, 분수, 화장실	6m	●
무주군	제34조	○	●	용도						40% 식재, 조명 50룩스, 식수대, 미술장식품		○
밀양시	제32조	○	●	용도 ¹⁰⁵⁾						40% 식재, 조명 50룩스, 식수대, 미술장식품		○
보령시	제36조		●	용도 ¹⁰⁶⁾						40% 식재, 조명, 식수대, 보도블럭 포장 ¹⁰⁷⁾		●
봉화군	제42조	○		용도 ¹⁰⁸⁾						40% 식재, 조명 50룩스, 식수대, 미술장식품		●
부산시	제48조	○	●	연면적	●		45㎡	5m ¹⁰⁹⁾	2개소	조명, 분수, 조형물 및 미술장식품		●
부안군	제31조	○	●	용도						40% 식재, 조명 50룩스, 식수대		○
부여군	제35조		●	용도 ¹¹⁰⁾						40% 식재, 조명		●
부천시	제34조	○	●	연면적	●	●	45㎡	6m	2개소	40% 식재, 조명 ¹¹¹⁾ , 시계탑, 분수, 조명 50룩스		●
사천시	별표4		●	연면적						-		
산청군	제31조			5% 이상						조경, 조명 50룩스, 식수대, 미술장식품		○
삼척시	제72조	○	●	용도 ¹¹²⁾						40% 이상 식재, 조명 50룩스, 식수대, 미술장식품		●
서천군	제39조		●	용도 ¹¹³⁾						40% 이상 식재, 조명, 벤치, 식수대, 장식품, 보도블럭 ¹¹⁴⁾		●
성주군	제34조	○	●	연면적			60㎡	5m	2개소	조경, 시계탑, 분수, 미술장식품	5m	○
속초시	제31조		●	용도 ¹¹⁵⁾						40% 이상 식재, 조명 50룩스, 식수대, 미술장식품		●
수원시	제33조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스, 식수대, 미술장식품		●
순창군	제30조	○	●	용도						조경, 시계탑, 분수, 소규모 공중화장실	6m	●
순천시	제33조	○	●	건축법						40% 이상 식재 조명 50룩스, 식수대, 장식품, 벤치 ¹¹⁶⁾		○
상주시	제25조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스, 식수대, 미술장식품		○

구분	조항	대상 규모	대상 용도	설치 규모 (기준)	위치	기능	최소 면적	최소폭	분할	시설물	필로티	완화 적용
서산시	제38조		●	용도 ¹¹⁷⁾						40% 이상 식재, 조명, 식재, 장식품, 보도블럭 포장 ¹¹⁸⁾		●
세종 특별자치시	제39조		●		●					40% 이상 식재, 조명, 식수대, 미술장식품, 보 도블럭포장, 안내판		●
신안군	제26조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 식수대, 미 술장식품		○
아산시	제42조		●	용도 ¹¹⁹⁾						40% 이상 식재, 조명, 식수대, 벤치, 미술장식 품, 보도블럭 ¹²⁰⁾ , 안내표지판		●
안동시	제20조		●	연면적			45㎡	5m	2개소	조명 50룩스 이상, 조경, 벤치, 시계탑, 분수, 조 형물	6m	○
안산시	제26조	○	○	연면적			45㎡	5m ¹²¹⁾	2개소	조명, 조경, 벤치, 시계탑, 분수, 소규모 공중화 장실, 조형물 및 미술장식품 ¹²²⁾	6m	●
안성시	제32조	○	●	10%						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 식수대, 미술 장식품, 안내표지판		○
안양시	제30조	○	●	연면적		●	45㎡	5m	2개소	조명 50룩스 이상, 녹지대 또는 수경시설, 조형 물 및 미술장식품	6m	●
양구군	제32조	○	●							40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 식수대, 벤 치, 미술장식품		●
양양군	제26조	○	●	연면적						조명, 조형물		●
양주시	제38조, 제39조	○	○	5% 이상 ¹²³⁾						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 식수대, 벤 치, 미술장식품		●
여주시	제37조	○	●	용도 ¹²⁴⁾		●	30㎡	5m	2개소	조경, 벤치, 분수, 아외무대, 소규모 화장실	6m	○
여주군	제25조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 식수대, 벤 치, 미술장식품		○
연기군	제39조		●	용도 ¹²⁵⁾						40% 이상 식재, 조명, 식수대, 벤치, 미술장식 품, 보도블럭 ¹²⁶⁾ , 안내 표지판		●
연천군	제32조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 식수대, 미 술장식품		○
영광군	제26조	○	●	10% 이상						40% 이상 조경, 조명 50룩스 이상, 벤치, 미술 장식품		○
영덕군	제27조		●	연면적						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수 대, 분수, 조형물시설		○
영동군	제31조	○	●							조경, 벤치, 시계탑, 분수		○
영암군	제27조	○	●	연면적						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 미술 장식품, 보도블럭 ¹²⁷⁾		○
영양군	제34조	○	●	용도						30% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 시계탑, 분 수, 식수대, 조형물, 미술장식품		○
영월군	제28조	○	●	10%		●	45㎡	5m	2개소	조경, 시계탑, 분수, 조명 50룩스 이상	6m	○
영주시	제60조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수 대, 미술장식품		○
영천시	제30조		●	연면적			45㎡	5m	2개소	조명 50룩스 이상, 조경, 벤치, 시계탑, 분수, 조 형물	6m	○
예산군	제37조		●	용도						40% 이상 식재, 조명, 벤치, 식수대, 미술장식 품, 보도블럭 ¹²⁸⁾ , 안내 표지판		●
예천군	제17조	○	●	연면적						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 식수대, 조형물		○
오산시	제30조	○	●	연면적			45㎡	4m	2개소	30% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 식수대, 벤치, 분수, 미술장식품, 아외무대	6m	●
옥천군	제33조	○	●	5%이상 10%이하						조경, 벤치, 시계탑, 분수	-	○
웅진군	제36조, 제56조	○	●	용도			45㎡			30% 이상 식재, 조명, 미술장식품, 시계탑, 분 수대	4m	●
완도군	제31조	○	○	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수 대, 미술장식품		○
완주군	제26조	○	●	용도						40% 이상 조경, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수 대, 미술장식품		○
용인시	제25조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 식수대, 미 술장식품, 파고라 ¹²⁹⁾		●
울릉군	제35조	○	○	연면적						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수 대, 조형물		○

구분	조항	대상 규모	대상 용도	설치 규모 (기준)	위치	기능	최소 면적	최소폭	분할	시설물	필로티	완화 적용
울산시	제57조	○	●	용도	●		30㎡	5m	2개소	조경, 조형물, 시계탑 및 분수, 조명 50룩스 이상	4.5m	●
울주군	제55조	○	●	용도			30㎡	5m	2개소	조경, 조형물, 시계탑 및 분수, 조명 50룩스 이상	4.5m	●
울진군	제20조	○	●	연면적						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품		○
원주시	제31조	○	●	연면적		●	40㎡	5m	2개소	조경, 시계탑, 소규모 공중화장실, 미술장식품	6m	—
음성군	제35조	○	●	용도			45㎡	5m	2개소	조경, 시계탑, 분수, 조각물, 조명	5m	○
의령군	제28조	○	●	10%						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품		●
의성군	제26조	○	●	연면적						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 식수대, 미술장식품		○
의왕시	제29조	—	●	연면적		●				40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 수경시설, 조형물 및 미술장식품		●
의정부시	제43조	○	●	5% 이상	●					40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품		●
이천시	제57조	○	○	연면적		●	45㎡	5m	2개소	40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 분수, 식수대, 미술장식품, 야외무대	6m	○
익산시	제37조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품		○
인제군	제30조	○	●	5% 이상						40% 이상 식재, 벤치, 식수대, 분수대, 파고라, 미술장식품, 시계탑, 조명 50룩스 이상		○
인천광역시	제36조	○	●	용도			45㎡	5m	2개소	미술장식품, 시계탑, 분수대	4m	●
임실군	제31조	○	●	연면적			45㎡	5m	2개소	조경, 벤치, 시계탑, 분수, 소규모 공중화장실		○
장성군	제26조	○	●	용도 ¹³⁰⁾		●	30㎡	5m	2개소	조경, 벤치, 분수, 야외무대, 소규모 화장실, 조명 50룩스 이상	6m	○
장수군	제37조	○	○	용도						40% 이상 조경, 조명 10룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품		○
장흥군	제24조	○	●							조명, 식수대, 미술장식품		○
전주시	제39조	○	●			●				조경, 조명, 벤치, 시계탑, 분수	6m	●
정성군	제43조	○	○	용도 ¹³¹⁾						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품		○
정읍시	제26조	○	○	용도 ¹³²⁾		●				40% 이상 식재, 벤치, 조명 10룩스 이상		○
제천시	제28조	○	●	연면적						40% 이상 조경식재, 조명, 벤치, 식수대, 미술장식품, 통로 및 도로부분 자연친화적인 재료 포장		○
증평군	제32조	○	●	용도			50㎡	5m	2개소	조경, 조명, 조형물, 시계탑, 분수		○
진도군	제26조	○	●							40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치 ¹³³⁾ , 식수대, 미술장식품		○
진안군	제31조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대		○
진주시	제31조		○		●	●	30㎡	3m		조경, 조형물, 분수, 무대, 미술장식품, 식수대, 조명 50룩스 이상	5m	●
진천군	제28조	○	●	용도 ¹³⁴⁾	●		50㎡	5m	2개소	20% 이상 식재, 조경, 조형물, 시계탑, 분수, 음용수대 ¹³⁵⁾		○
창녕군	제39조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품		●
창원시	제34조	○	●	연면적			45㎡	5m ¹³⁶⁾	2개소	조명, 조경, 벤치, 시계탑, 분수, 소규모 공중화장실, 안내표지판, 미술장식품	6m	●
천안시	제38조	○	●	연면적	●					40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품, 보도블럭 ¹³⁷⁾		●
청도군	제34조	○	●	연면적			45㎡	5m	2개소	조경, 벤치, 시계탑, 분수, 소규모 공중화장실	6m	
청송군	제24조	○	●	연면적						조경, 벤치, 시계탑, 분수, 미술장식품, 조명	6m	○
청양군	제30조	○	●							40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품, 보도블럭 ¹³⁸⁾		●

구분	조항	대상 규모	대상 용도	설치 규모 (기준)	위치	기능	최소 면적	최소폭	분할	시설물	필로티	완화 적용
청원군	제34조	○	●	5%이상 10% 이하	●		30㎡	3m	2개소	조경, 벤치, 시계탑, 분수, 조명시설	6m	○
춘천시	제35조	○	●	용도			50㎡	5m	2개소	표지판, 40% 이상 식재, 벤치, 식수대, 분수대, 미술장식품, 시계탑, 소규모 공중화장실, 조명 50룩스 이상		●
충주시	제28조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품		○
칠곡군	제36조	○	●	연면적			60㎡	5m	2개소	공공편의시설	5m	○
태백시	제32조	○	●	5% 이상			45㎡	5m	2개소	40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 분수, 식수대, 시계탑	5m	○
파주시	제33조	○	●	연면적		●	50㎡	5m	2개소	50% 이상 식재 ¹³⁹⁾ , 시계탑, 분수대, 미술장식품, 조명 50룩스 이상	6m	●
평창군	제17조	○	●	5% 이상	●				2개소			●
평택시	제31조	○	●							40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 식수대, 미술장식품	6m	●
포항시	제28조	○	●	연면적						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 조형물		○
하남시	제27조	○	●	용도		●	45㎡	5m	2개소	미술 장식품, 조경, 벤치, 시계탑, 분수, 조명, 소규모 공중화장실	6m	●
하동군	제22조의3		○							분수, 조명 50룩스 이상		○
함안군	제34조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품		●
함양군	제31조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품		○
함평군	제25조	○	●							식수대, 미술장식품		○
합천군	제33조			5%						40% 이상 식재, 조명 50룩스, 식수대, 미술장식품		●
해남군	제27조	○	●							40% 이상 조경, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품		○
홍성군	제38조		●	용도 ¹⁴⁰⁾								
홍천군	제26조	○	○							40% 이상 식재, 벤치, 식수대, 분수, 미술장식품, 시계탑, 조명 50룩스 이상		○
화성시	제38조	○	●	연면적						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품		
화순군	제24조	○	●	10%						식수대, 미술장식품		○
화천군	제33조	○	●	용도						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 벤치, 식수대, 미술장식품		○
횡성군	제30조	○	●	5% 이상 10% 이하						40% 이상 식재, 조명 50룩스 이상, 식수대, 시계탑, 소규모 화장실		○

○ 건축법과 동일, ● 건축조례에서 별도로 정함

- 91) 강릉시는 위락시설 및 관광휴게시설의 경우 대지면적의 10%이상 공개공지 설치 의무
 92) 거제시는 최소면적기준으로 공개공지 2개소 이상으로 나누어 설치하는 경우, 그 중 하나의 면적은 설치의무면적의 70%이상으로 규정하고 있다.
 93) 경주시는 문화 및 집회시설, 판매시설, 숙박시설, 종교시설의 경우 대지면적의 10%이상 공개공지 설치의무
 94) 경주시의 경우 부득이 한 사유로 최소 폭 5m 이상을 확보하지 못하는 경우 최소 폭은 3m 이상 최소면적은 60㎡ 이상으로 하여야 함
 95) 계룡시는 판매시설, 문화 및 집회시설, 종교시설, 운수시설의 경우 대지면적의 10%이상 공개공지 설치 의무
 96) 강원도 고성군 판매시설, 운수시설의 경우 대지면적의 10%이상 공개공지 설치 의무(2010.9.9)
 97) 과천시에는 관광휴게시설과 종교시설의 경우 대지면적의 10%이상 공개공지 설치 의무. 또한, 지구단위계획 수립지역 에는 지구단위계획자침을 따르도록 규정하고 있다.
 98) 금산군은 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 설치 의무

- 99) 나주시는 문화 및 집회시설, 종교시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 설치 의무
- 100) 나주시의 공개공지 면적 100㎡ 미만은 10인 이상이 앉을 수 있는 벤치를 설치해야하며 100㎡ 이상일때에는 0.5인씩 추가 설치하여야 함(소수점 이하는 절상).
- 101)논산시 문화 및 집회시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 설치 의무
- 102)당진군은 판매 및 영업시설과 문화 및 집회시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 설치 의무
- 103)당진군의 경우 식재부분 이외의 부분은 보도블럭 등으로 포장해야 함
- 104)목포시는 벤치를 1개소 이상 설치하되 공개공지 면적이 50㎡까지는 10명 이상이 앉을 수 있는 벤치를 설치하여야 함. 50㎡ 이상 경우 초과할 때마다 1명씩 추가 설치하여야 함
- 105)밀양시는 문화 및 집회시설, 숙박시설, 의료시설, 종교시설, 위락시설, 운수시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 설치 의무
- 106)보령시는 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 의무 설치
- 107)보령시의 공개공지는 식재부분 이외의 부분은 보도블럭 등의 포장을 해야 함
- 108)봉화군은 숙박시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 설치 의무
- 109)부산시 공개공지 1개소 면적을 부득이한 사유로 최소폭 5m 이상 확보하지 못한 경우 최소폭 3m 이상 최소면적은 60㎡ 이상으로 하여야 함
- 110)부여군은 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 의무 설치
- 111)부천시 조경면적 산입은 공개공지면적의 50% 인정(2011.11.14)
- 112)삼척시 위락시설과 관광휴게시설은 대지면적의 10% 이상 공개공지 의무 설치(2012.3.2)
- 113)서천군 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 의무 설치
- 114)서천군 공개공지의 경우 식재부분 이외의 부분은 보도블록 등의 포장해야 함
- 115)속초시 문화 및 집회시설(종교, 관탕), 관광휴게시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 의무 설치(2010.9.16)
- 116)순천시 공개공지의 경우 벤치는 1개소 이상 설치하되 50㎡ 까지는 10인 이상 앉을 수 있는 벤치를 설치하고 50㎡ 미터를 초과 할 때마다 1인씩 추가 설치해야 함(2011.6.15)
- 117)서산시 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 의무 설치
- 118)서산시의 공개공지는 식재부분 이외의 부분은 보도블럭 등의 포장을 해야 함
- 119)아산시 판매시설, 문화 및 집회시설, 종교시설, 운수시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 의무 설치(2012.6.15)
- 120)아산시 공개공지의 경우 식재부분 이외의 부분은 보도블럭 등의 포장을 해야함
- 121)안산시 공개공지의 최소 너비 5m 이상을 확보하지 못하는 경우 최소 너비 3m이상, 최소면적 60㎡이상 설치
- 122)안산시 공개공지 시설물 사장이 필요한 경우에는 조형물 및 미술장식품 등 시설을 설치할 수 있음(2011.11.30)
- 123)양주시 공개공지 확보면적의 대지면적에 대한 면적비율은 5% 이상으로 한다(2010.5.31)
- 124)여주시 문화 및 집회시설, 종교시설, 의료시설, 노유자시설, 장례식장의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 의무 설치(2009.12.31)
- 125)연기군 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 설치(2011.7.20)
- 126)연기군 공개공지 식재부분 이외의 부분은 보도블럭 등의 포장을 해야 함(2011.7.20)
- 127)영암군 공개공지 식재부분 이외의 부분은 보도블럭 등의 포장을 해야 함(2011.12.29)
- 128)예산군 공개공지 식재부분 이외의 부분은 보도블럭 등의 포장(2009.12.30)
- 129)용인시 공개공지 시설물 파고라의 경우 높이 4m 이상의 파로티로 공개공지를 확보한 경우에는 제외함(2011.11.3)
- 130)장성군 문화· 집회시설 및 종교시설, 판매시설, 의료시설, 노유자시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 의무 설치(2009.6.23)
- 131)정선군 문화 및 집회시설, 판매 및 영업시설, 업무시설, 숙박시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 의무 설치(2010.11.3)
- 132)정읍시 판매시설, 숙박시설, 문화 및 집회시설, 운수시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 의무 설치(2009.12.31)
- 133)진도군 공개공지 벤치 시설물의 경우 1개소 이상 설치하되 공개공지 면적이 50㎡ 까지는 10 이상이 앉을 수 있는 벤치를 설치하고 50㎡ 이상인 경우에는 10㎡를 초과할 때마다 1명씩 추가설치하여야 함(2012.6.11)
- 134)진천군 판매시설, 문화 및 집회시설, 운수시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 의무 설치(2007.1.11)

-
- 135)진천군 공개공지 시설물의 경우 진천군 건축조례에 명시 되어 있는 시설물을 3종 이상 의무 설치해야 함(2007.1.11)
- 136)창원시 공개공지 1개소의 면적이 최소 폭 5m이상을 확보하지 못하는 경우에는 최소 폭 3m이상 최소면적 60㎡이상 설치해야 함(2011.9.19)
- 137)천안시 공개공지 식재부분 이외의 부분은 보도블럭 등의 포장(2011.11.1)
- 138)창양군 공개공지 식재부분 이외의 부분은 보도블럭 등의 포장(2011.8.12)
- 139)파주시 조경면적 산입은 공개공지 면적의 50% 까지 인정(2011.6.17)
- 140)홍성군 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설의 경우 대지면적의 10% 이상 공개공지 의무 설치 (2011.10.14)

부록2. 뉴욕시 공개공지 관리대장

590 Madison Avenue

Public Space Record 515

I. 기본 정보

page 1 of 5

건물 주소 : 590 Madison Avenue

건물 이름 : _

건물 위치 : Southwest Corner of East 57th Street and Madison Avenue

공공공간	<input checked="" type="checkbox"/> 아케이드	<input type="checkbox"/> 광장	<input type="checkbox"/> 블록 연결 구간
	<input checked="" type="checkbox"/> 보행전용공간	<input type="checkbox"/> 주택지 광장	<input type="checkbox"/> 블록 갤러리아 구간
	<input type="checkbox"/> 고가 광장	<input type="checkbox"/> 보도 확장	<input checked="" type="checkbox"/> 도시광장
	<input type="checkbox"/> 개방형 중앙 홀	<input checked="" type="checkbox"/> 블록 아케이드 구간	
	<input checked="" type="checkbox"/> 좌석 구역		

공공공간 위치

주요 건물 용도: 상업용 층수: 완공년도: 블록/구역 갯수: 신축건물갯수#: 공동체 지구:

소유자: ☐ 공동거주공간
주소: 전화번호:

관리 중개인: ☐ 공동거주공간
주소: 전화번호:

개발자: ☐ 공동거주공간
건축가: ☐ 공동거주공간
핵심 공공공간 ☐ 공동거주공간
설계자 ☐ 공동거주공간

II. 공공공간의 법적근거

건물 부서(DOB)	도시계획 의회(CPC)	규격 및 향소 위원회(BSA)
<input checked="" type="checkbox"/> 권리획득	<input type="checkbox"/> 공식인가 <input type="checkbox"/> 공식증명 <input type="checkbox"/> 의장증명	<input checked="" type="checkbox"/> 변경 <input checked="" type="checkbox"/> 특별허가 <input checked="" type="checkbox"/> 용도지구 변경 <input type="checkbox"/> _____
예산 위원회 (BOE) 시의회 (CC)	소유자	기타
<input checked="" type="checkbox"/> 예산 위원회 통과 <input type="checkbox"/> 시의회 통과	<input type="checkbox"/> 계약이행 보증 <input checked="" type="checkbox"/> 제한된 공표	<input type="checkbox"/> _____
1. 법적근거:	CPC 지구 개정	번호: N 770224 ZRM 날짜: 7/18/77
용 도 지 구	87-11	용 도 지 구 특별 5번가 구역: 구역 경계에 의해 구분된 지구지역
허가구역:		허가명: 을 위한 특별 공급
내용:	지구법률문 개정은 5번가 전면에 위치한 건물이 추가로 보행전용구역과 블록아케이드 구간을 획득할 수 있도록 허가함	
2. 법적근거:	BOE 채택	번호: Cal. No. 61 날짜: 8/18/77
용 도 지 구		용 도 지 구
허가구역:		허가명:
내용:	적용된 CPC 지구법률문 N 770224 ZRM의 채택, 7/18/77	
3. 법적근거:	DOB 권리획득	번호: 날짜:
용 도 지 구	87-062	용 도 지 구 특별 5번가 지구 : 보행전용공간
허가구역:		허가명:
내용:	보행전용공간	
4. 법적근거:	DOB 권리획득	번호: 날짜:
용 도 지 구	12-10	용 도 지 구 정의함
허가구역:		허가명:
내용:	아케이드	
5. 법적근거:	CPC 특별 허가	번호: C 770209 ZSM 날짜: 7/18/77
용 도 지 구	74-8, 47-72, 74-841, 74-91	용 도 지 구 블록아케이드 구간, 도심 개방 공간 변경, 대규모
허가구역:		허가명: 변경, 현존하는 건물의 개발
내용:	블록아케이드 구간과 도심 광장을 위한 특별 허가; 높이와 건축후퇴 변경; 철거전 지역 내에 현존하는 건물의 일시적인 유지; 허가된 계획하의 좌석 구역	
6. 법적근거:	BOE 채택	번호: Cal. No. 2 날짜: 8/18/77
용 도 지 구		용 도 지 구
허가구역:		허가명:
내용:	CPC 특별허가C 77209 ZSM의 채택, 7/18/77	
7. 법적근거:	CPC 수정	번호: M 77209 A ZSM 날짜: 12/27/84
용 도 지 구	12-10	용 도 지 구
허가구역:		허가명:
내용:	특별허가C 770209 ZSM의 변경, 7/18/77, 공공공간 간판시스템 승인, 보행전용공간으로의 회전문 승인, 내부공간을 위한 시간설정	

8. 법적근거:	CPC 수정	번호:	날짜:
용도지구		용도지구	
허가구역:		허가명:	
내용:	특별허가 C 770209 ZSM의 변경, 7/18/77, 블록 아케이드 구간 끝부분의 회전문 추가, 도심 광장의 조각 수영장의 변경		
9. 법적근거:	CPC 수정	번호:	날짜:
용도지구 허		용도지구	
가구역:		허가명:	
내용:	특별허가 C 770209 ZSM의 변경, 7/18/77, 블록아케이드 구간과 11번가에서 8번가까지의 대나무 축소를 포함하는 보행전용구역의 변경 허가; M 770209 B ZSM은 어떤 적용도 할당되지 않음		
10. 법적근거:	제한된 공표	번호:	날짜:
용도지구		용도지구	
허가구역:		허가명:	
내용:	CPU의 변경에 의해 승인된 제한된 공표 녹음 M 770209 C ZSM, 9/18/95		

590 Madison Avenue

Public Space Record 515

III. 인센티브

page 3 of 5

A. BASE ZONING FLOOR AREA

Zoning District	Zoning Lot Area (sf)	Floor Area Ratio	Base Zoning Floor Area (sf)
C5-3CR (F)	49,200.00	15.00	738,000
	0.00	0.00	0
	0.00	0.00	0
Total ZLA (sf):	49,200.00		
TOTAL ALLOWED BASE ZFA (sf):			738,000

B. BONUS ZONING FLOOR AREA

Public Space	Size Provided for Bonus (sf)	Bonus Multiplier	Generated Bonus Zoning Floor Area (sf)
Arcade	1,851.00	3.00	5,553
Covered Pedestrian Space	8,261.00	12.50	103,263
Through Block Arcade	4,669.00	6.00	28,014
Urban Plaza	1,821.00	10.00	18,210
Other Bonus ZFA:			0
Total Generated Bonus ZFA (sf)			155,040
Total Capped Bonus ZFA (sf):	3 FAR × 49,200.00 sf		147,600
TOTAL ALLOWED BONUS ZFA (sf):			738,000

Note: Total Bonus ZFA = The lesser of Total Generated Bonus ZFA and Capped Bonus ZFA

C. OTHER ZONING FLOOR AREA

BSA Variance (sf):	_____	0
Transferred Development Rights (sf):	_____	0
Miscellaneous (sf):	_____	0
TOTAL ALLOWED OTHER ZFA (sf):		<div>0</div>

D. TOTAL ALLOWED AND BUILT ZONING FLOOR AREA

TOTAL ALLOWED ZFA (sf):	<div>885,600</div>
FAR:	<div>18.0</div>
TOTAL BUILT ZFA (sf):	<div>830,052</div>
FAR:	<div>16.9</div>

Note: Total ALLOWED ZFA = Total Allowed Base ZFA + Total Allowed Bonus ZFA + Total Allowed Other ZFA

E. TOTAL BONUS ZONING FLOOR AREA USED

TOTAL BONUS ZFA USED (sf):	<div>92,052</div>
Bonus Utilization Rate:	<div>0.59</div>

Note: Total Bonus ZFA Used = Total Built ZFA - Total Allowed Base ZFA - Total Allowed Other ZFA + Adjustment

Reason for Adjustment: _____

Note: The Bonus Utilization Rate (BUR) is the ratio of Total Bonus ZFA Used to Total Generated Bonus ZFA

590 Madison Avenue

Public Space Record 515

IV. 공공공간의 필요 유형과 크기

page 4 of 5

공공공간	필요 크기 (sf)	추가 활용비를 적용
아케이드	1,851.00	<input type="checkbox"/>
보행전용 공간	8,261.00	<input type="checkbox"/>
블록 아케이드 구간	4,669.00	<input type="checkbox"/>
도심 광장	1,821.00	<input type="checkbox"/>
좌석 구역	약 3,500.00	<input type="checkbox"/>

VI. 필수 편의시설

<input checked="" type="checkbox"/> 24시간	아케이드, 도심 광장
<input checked="" type="checkbox"/> 제한된 시간	보행전용공간, 좌석 구역, 블록 아케이드 구간 : 8:00 am 부터 10:00 pm 까지 보행전용공간, 좌석 구역, 블록아케이드 구간: 6개의 민간기업과 6개의 지역공동체 그리고 비영리기관의 행사를 위해 공지를 통하여 공공에게 폐쇄할 수 있음. 시간은 주중 오후 3시 이후, 주말에는 오후 5시이후; 행사 일주일전에 내부의 공공공간으로 통하는 출입문에 명시하여야 함
<input checked="" type="checkbox"/> 행사를 위한 폐쇄	

V. REQUIRED HOURS OF ACCESS

<input type="checkbox"/> 없음	
<input checked="" type="checkbox"/> 예술작품	보행전용공간, 좌석 구역: 20세기의 주요 예술가들에 의한 대규모의 미술작품을 전시하기 위한 내부 조각공원은 1년에 2번이상 변경되어야 함
<input type="checkbox"/> 자전거 주차장	
<input type="checkbox"/> 온도 조절	
<input type="checkbox"/> 식수대	
<input type="checkbox"/> 엘리베이터	
<input type="checkbox"/> 에스컬레이터	
<input checked="" type="checkbox"/> 식당가	좌석 구역 : 음식과 커피 매점
<input checked="" type="checkbox"/> 조명	
<input checked="" type="checkbox"/> 쓰레기통	보행전용공간, 좌석구역: 8; 블록아케이드 구간: 2
<input type="checkbox"/> 수목	
<input checked="" type="checkbox"/> 명판/간판	
<input type="checkbox"/> 프로그램	
<input type="checkbox"/> 화장실	
<input checked="" type="checkbox"/> 소매상점	보행전용공간
<input checked="" type="checkbox"/> 좌석	보행전용공간, 좌석 구역: 110 이동 가능한 의자; 도심 광장: 66개의 고정된 선형 의자
<input type="checkbox"/> 전철	
<input checked="" type="checkbox"/> 탁자	보행전용공간, 좌석 구역: 이동 가능한 32개
<input checked="" type="checkbox"/> 공간내의 수목	보행전용공간, 좌석 구역: 휴회된 모종지역안의 8개의 구역
<input checked="" type="checkbox"/> 거리의 수목	14
<input checked="" type="checkbox"/> 물과 연관된 곳	도심 광장: 조각 수영장
<input checked="" type="checkbox"/> 기타	접근허용: 오전 08:00부터 저녁 10:00까지 블록아케이드 구간부터 트럼프타워와 5 번가에 인접한 통로와 연결된곳

VII. 허용 편의시설

<input checked="" type="checkbox"/> 야외카페	
<input checked="" type="checkbox"/> 기타	

590 Madison Avenue

Public Space Record 515

VIII. 장애인 접근성

page 5 of 5

☒ 전체/부분 ☐ 없음

IX. 규제 및 법률시행

X. 의견

(1) 보행전용공간을 위한 추가 계수는 추가된 공간의 높이를 위한 기본률 11sf 이상으로 1.5 sf로 증가되었다.

XI. 소유자 의사소통

(1) E.J. Minskoff Equities Inc사의 Vincent Anello는 1999년 11월 29일 도시계획부서에서 여러 가지 변경을 공지하는 글을 적었다. 도시계획부서는 2000년 1월 6일 요구사항과 교정사항에 대한 답을 주었다.

XII. 자료

Zoning Computations:

Base ZFA:	Edward Larrabee Barnes, Dwg Z-4 "Plaza Level", rev.6/14/77
Bonus ZFA:	Edward Larrabee Barnes, Dwg Z-4 "Plaza Level", rev.6/14/77
Total Built ZFA:	Thornton-Tomosetti Engineers, Dwg Z-1 "Zoning Calculations," 5/2/95
Public Space Siza:	Edward Larrabee Barnes, Dwg Z-4 "Plaza Level", rev.6/14/77
Access:	Zoning Resolution, Section 12-10 (for Arcade, Urban Plaza); CPC Modification M 77209 A ZSM, 12/27/84 (for Covered Pedestrian Space, Seating Area, Through Block Arcade); Restrictive Declaration, Reel 2550, page 139, 9/18/95 (for closings for events)
Amenities:	Robert A. M. Stern, Dwg A-2 "Proposed Alterations," rev. 10/2/95 (for food service, litter receptacles, seating, tables, and trees within space, in Covered Pedestrian Space, Seating Area, and Through Block Arcade); Edward Larrabee Barnes, Dwg Z-5 "Plaza Landscape/Paving Plan," rev. 7/3/85 (for seating and water feature in Urban Plaza); Edward Larrabee Barnes, Dwg Z-4 "Plaza Level," rev. 7/3/85 (for seating and water feature in Urban Plaza); Edward Larrabee Barnes, Dwg Z-4 "Plaza Level," rev. 7/3/85 (for access to passageway); Restrictive Declaration, Reel 2550, Page 139, 9/18/95 (for artwork, trees within space); Edward Larrabee Barnes, Dwg Z-3 "site Plan," ver. 6/14/77 (for street trees); Zoning Resolution, Section 74-82 (for lighting and plaque/sign in Through Block Arcade); Zoning Resolution, Section 87-00 (for retail frontage in Covered Pedestrian Space); Zoning Resolution, Section 12-10 (for lighting and plaque/sign in covered Pedestrian Space and Urban Plaza)
Site Plan:	Edward Larrabee Barnes, Dwg Z-3 "Site Plan," rev. 6/14/77

Last Revised 1/100