

2017

AURI
정책
제안

건축도시공간연구소
auri brief
모음집

(auri) 건축도시공간연구소

2017

AURI
정책
제안

건축도시공간연구소
auri brief
모음집

(auri) 건축도시공간연구소

목 차

범죄예방 환경개선사업의 효과와 개선방안 조영진 부연구위원, 조상규 연구위원, 안지수 연구원	1
지역건축기본계획의 실효성 확보 방안 김영현 부연구위원	9
공공건축물 리모델링 정책 방향 및 제도 개선 방안 김은희 부연구위원, 염철호 연구위원	21
건축서비스산업의 해외진출을 위한 공적개발원조(ODA) 활용 방안 손동필 연구위원, 조상규 연구위원	33
국내 농촌 경관관리 현황과 개선 방향 이상민 연구위원, 차주영 연구위원, 이여경 부연구위원, 홍예지 연구원	41
보행정책 성과평가체계의 개발 및 시범적용 김승남 부연구위원, 박수조 연구원	53
사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계의 기본방향 임유경 부연구위원, 성은영 부연구위원	65
저성장시대의 주거 축소 시나리오 분석 성은영 부연구위원, 임유경 부연구위원	77
도시재생의 효율적 추진을 위한 제도 개선 방안 서수정 선임연구위원, 윤주선 부연구위원	89
건축물 옥상공간의 녹화 및 태양광발전시설 설치 활성화 방안 고영호 부연구위원	105
지자체 건축심의제도의 문제점 및 개선 방안 김상호 선임연구위원, 이여경 부연구위원	117
설계의도 구현을 위한 업무와 대가기준 제안 김은희 부연구위원, 염철호 연구위원, 함주연 연구원	129
공간분석을 활용한 범죄발생 위험지점 예측과 해석 조영진 부연구위원	141
서울시 주요 상업가로의 가로활력도(Street Vitality) 평가 결과와 시사점 김승남 부연구위원, 이소민 연구원	149
일본, 미국, 독일의 농촌 경관관리제도 특성과 국내 시사점 이상민 연구위원, 차주영 연구위원, 이여경 부연구위원	157
중앙부처 청·관사 건축사업 평가체계 개선 방안 염철호 연구위원, 여혜진 부연구위원	173
건축자산 진흥구역 운영을 위한 주요 쟁점 분석 심경미 연구위원, 임유경 부연구위원	185
보행도시 구현을 위한 다섯 가지 제언 오성훈 연구위원	201
공공건축 사업계획 사전검토 성과와 개선 방향 - 공공기관 담당자 인식조사 결과를 중심으로 - 임유경 부연구위원, 김동희 연구원	213
국가 건물에너지 통합관리시스템 데이터를 활용한 건축물 에너지 소비 지도의 개발과 활용 방안 조상규 연구위원, 이은석 부연구위원	225



범죄예방 환경개선사업의 효과와 개선방안

조영진 부연구위원, 조상규 연구위원, 안지수 연구원

주제어 범죄예방 환경설계(CPTED), 범죄예방 환경개선사업, 모니터링, 시범사업

요약

- CPTED(Crime Prevention Through Environmental Design)는 공간 내 범죄유발요인을 최소화하여 범죄 발생을 사전에 차단하는 건축·도시 설계기법이며, 범죄예방 환경개선사업은 CPTED에 기초하여 법무부에서 시행 중인 환경개선 시범사업임
- 중앙정부·지자체에서 다수 시행하고 있는 CPTED 관련 사업의 실제 사업효과를 살펴보고 개선방안을 찾기 위하여 2014년에 시행된 법무부 범죄예방 환경개선사업 대상지 10곳의 모니터링을 실시
- CPTED의 효과가 가장 높다고 알려진 절도범죄의 경우 대상지 평균 약 13%가 감소하였고, 주민의 범죄 불안감은 사업 전 약 45%에서 사업 시행 1년 후 약 14%로 크게 줄어든 것으로 나타났으며, 범죄예방 환경개선사업에 대한 만족도 역시 조사 대상지 평균 92%로 높게 나타남
- 향후 사업을 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 유지관리 주체의 명확한 선정과 재정지원, 사업의 원활한 수행을 위한 중간지원조직 구축, 주민 참여 확대, 부처 간 연계를 고려한 사업 추진, 객관적인 자료를 기반으로 한 사업 대상지 선정 등이 필요

1 범죄예방 환경개선사업 모니터링 개요

■ 배경 및 목적

- 최근 우리나라 중앙부처와 지방자치단체에서는 범죄 발생을 사전에 막고, 주민의 범죄 불안감을 낮추기 위해 지역환경 개선사업에 CPTED¹⁾ 기법을 적극적으로 도입하고 있음
 - (중앙부처) 여성가족부의 여성친화도시 사업(2009)을 시작으로 교육부의 학교안전 강화사업(2010), 국민안전처의 안전마을 시범사업(2015) 등 다양한 시범사업을 지속적으로 추진
 - (지방자치단체) 서울시에서는 범죄예방 디자인사업(2012), 부산시에서는 범죄예방 환경디자인 시범사업(2013) 등을 추진
- 그러나 CPTED 관련 사업이 전국적으로 확산되고 있지만, 실제 사업 대상지의 범죄 발생에 미치는 영향, 대상지 주민들의 만족도, 사업 완료 후 유지관리 등 사업의 효과에 대한 체계적이고 객관적인 실증 조사는 부족한 실정임
- 이에 2014년 법무부 범죄예방 환경개선사업 10개 지역의 모니터링을 통해 사업의 효과를 분석하고, 향후 CPTED 관련 환경개선사업의 개선방향을 모색하고자 함
 - 물리적 환경개선 결과를 평가하는 현장조사와 사업의 파급효과 및 개선 사항을 파악하는 주민 설문조사, 사업관계자에 대한 인터뷰조사 등 시행²⁾

2014년 범죄예방 환경개선사업 대상지 사업 전·후 비교 예시

대상지	서울 노원구 공릉1동	서울 마포구 도화동	
사업 시행 전			
사업 시행 후			

1) CPTED(Crime Prevention Through Environmental Design)는 우리말로 범죄예방 환경설계 또는 셉테드로 통칭되고 있으며, 공간 내의 범죄 유발요인을 최소화하여 범죄발생을 사전에 차단하는 건축·도시 계획 및 설계 기법을 말함

2) 본 조사는 '조상규·조영진·손동필(2015), '2014년 법무부 범죄예방 환경개선사업 현황조사 및 모니터링 연구', 건축도시공간연구소' 연구의 일환으로 2015.09.01.~2015.12.01. 동안 실시하였음

2 사업 시행 후 유지·운영관리 실태

- 조사 대상지 현장을 방문하여 항목별 설치 목적 및 위치, 주변 환경정리, 시설 유지 관리 및 활용도 등 시공 현황과 현재 운영 상태를 확인하고 사업 관련 공무원, 대상지 주민의 인터뷰조사를 병행
- 사업 대상지의 개별 프로그램에 대한 관리주체가 명확한 지역의 경우 비교적 관리가 잘 이루어지고 있으나, 관리주체가 불분명한 지역의 경우 고장, 파손, 오작동 등의 사례가 빈번하게 나타남
 - 현장조사 결과, 텃밭이라는 동일한 프로그램이 도입된 2개 지역 중 한 곳은 주민들 중 텃밭 관리자를 지정하여 운영하고 있어 잘 관리되고 있는 반면, 다른 지역은 텃밭이 방치되어 그 기능을 상실한 상태임

조사 대상지 개요

대상지	신청기관	시공 항목
서울 마포구 도화동 일대	서울 서부지검	• 벽면 및 바닥도색 • CCTV, 비상벨, 보안등, 반사경 등 방법시설물 설치 • 안내판(지주형, 전신주형) 설치
서울 노원구 공릉1동 일대	서울 북부지검	• CCTV 교체·신설, 비상벨, 보안등, 반사경 등 설치 • 벽면도색 • 안내판(지주형) 설치
서울 영등포구 대림2동 일대	서울 남부지검	• CCTV, 비상벨, 보안등, 반사경 등 설치 • 벽면도색
부산 영도구 청학1동 일대	부산지검	• CCTV, 비상벨, 보안등, 반사경 등 설치 • 밝은 디자인 벽화 그리기 • 방법 비상대피소 설치
대구 달서구 상인동 일대	대구 서부지역 연합회	• 보안등, 반사경 등 설치 • 전면현판, 벽체문안, 바닥 스탬핑 작업 • 유도사인 설치 및 벽체도장 작업 • 운동기구 및 야외테이블 설치
광주 남구 월산동 달외마을	광주지검	• CCTV, 비상벨, 보안등 등 설치 • 방법초소 설치 • 마을 지명사인 및 방향 안내사인, 막다른 길 안내사인 설치 • 공폐가 출입방지 시설물 설치
대전 중구 유천1동 일대	대전 지검	• CCTV, 비상벨, 보안등, 반사경 등 설치 • 텃밭 및 주차장 조성 • 수목정리, 도색작업, 벽화시공, 접근통제, 철제 가림막, 갤러리 시공, 법질서 패널 설치 등
경기 구리시 인창동 인창 중앙공원 일대	의정부 지검	• 수목정리, 도색작업, 접근통제, 철제 가림막 및 안전라인 설치, 도로명 패널 및 법질서 패널 설치
경기 여주시 여주보호관찰소 일원	여주 보호관찰소	• 방법등 설치 • 수목정리, 도색작업, 벽화 및 판석 시공, 도로명 패널 설치, 법질서 패널 설치
충남 논산시 부창동 대림아파트 주변	논산시청	• 방법등 설치 • 조명수리, 수목정리, 텃밭조성, 주차장 조성, 도색작업, 벽화시공, 도로명 패널 및 법질서 패널 설치

3 주민의 만족도와 범죄피해 불안감 변화

- 사업 만족도와 범죄피해 불안감 변화를 조사하기 위하여 사업 대상지 10곳 중 사업 시행 전과 사업 준공 직후 설문조사를 기 실시한 서울시 마포구 도화동, 서울 노원구 공릉1동, 부산 영도구 청학1동에 1년 이상 거주하고 있는 주민들 100명을 대상으로 설문조사를 실시

■ 범죄예방 환경개선사업에 대한 주민 만족도

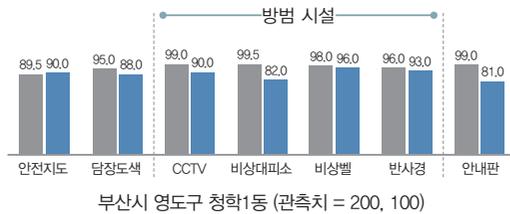
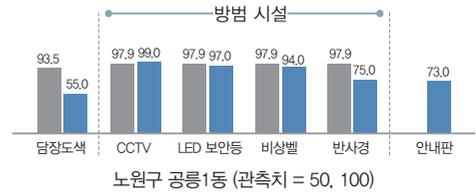
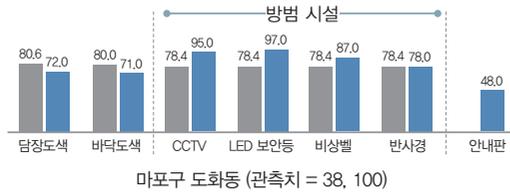
- CPTED 사업 만족도
 - 범죄예방 환경개선사업에 대한 전반적인 만족도는 3개 조사지역 평균 92%로 주민 만족도가 매우 높게 나타났으며, 영도구 청학1동(95.0%)이 가장 높고, 다음으로 노원구 공릉1동(93.0%), 마포구 도화동(88.0%) 순으로 나타남
 - 다만 마포구 도화동의 경우, 사업에 대한 불만족 비율이 12.0%로 타 대상지에 비해 상대적으로 높게 나타나 구체적인 불만 원인에 대해 파악·개선할 필요가 있음



3개 조사지역의 사업 만족도 (사업 준공 1년 후)

- CPTED 프로그램별 효과
 - 범죄예방 환경개선사업 프로그램별 효과는 전반적으로 CCTV, 보안등, 비상벨 등의 방법시설물 설치가 효과적인 것으로 나타남
 - 담장도색, 바다도색의 경우 준공 직후에 비해 사업 준공 1년 후 주민들이 인지하는 범죄예방 효과가 큰 폭으로 줄어든 것으로 나타남
 - 마포구 도화동의 경우, 'LED 보안등(97.0%)'과 'CCTV 설치(95.0%)'는 응답자 대부분이 도움이 된다고 인식하고 있어 범죄예방 효과가 매우 높다고 인지하고 있었으며, 사업 준공 직후 대비 준공 1년 후 그 효과가 증가함
 - 노원구 공릉1동의 경우, 'CCTV 설치(99.0%)', 'LED 보안등(97.0%)'과 '비상벨(94.0%)' 순으로 나타났으며, '담장도색(55.0%)'의 경우 타 프로그램 대비 상대적으로 가장 낮음

- 한편, 부산 영도구 청학1동은 ‘비상벨(96.0%)’, ‘반사경(93.0%)’, ‘안전지도(90.0%)’, ‘CCTV(90.0%)’ 순으로 높게 평가되었으며, ‘안전지도(81.0%)’ 외 다른 프로그램의 사업 준공 1년 후 효과는 준공 직후 대비 대부분 감소하여 구체적인 불만 원인에 대해 지속적으로 파악·개선할 필요가 있음



긍정 응답 비율 (단위: %)

■ 사업 준공 직후

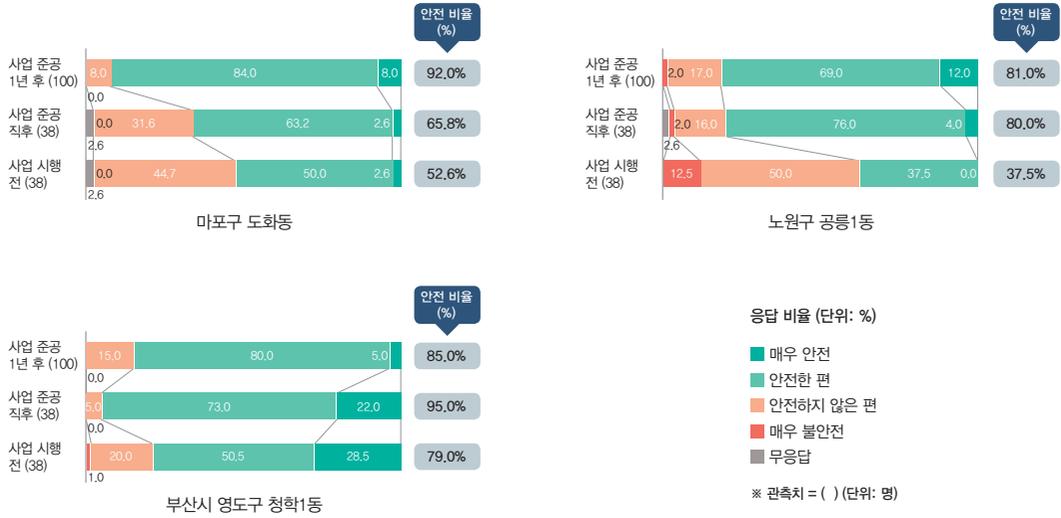
■ 사업 준공 1년 후

※ 관측치 = 사업 준공 직후, 사업 준공 1년 후 (단위: 명)

3개 지역의 사업 프로그램별 범죄예방 효과성

■ 거주민의 범죄피해 불안감 변화

- 사업 시행 전과 비교하여 사업 준공 후(직후, 1년 후) 거주지역이 범죄로부터 보다 안전해졌다는 인식이 지배적임
 - 조사 대상지 3곳의 지역 주민이 느끼는 거주지역의 범죄 안전도는 사업 시행 전 평균 56.4%가 안전하다고 인식하던 것에 비해 사업 준공 직후 80.3%, 사업 준공 1년 후 86%로 크게 높아지는 것으로 나타남
 - 특히 사업 시행 전에 비하여 준공 1년 후에 거주 지역의 범죄 안전에 대한 지역 주민의 인식이 큰 폭으로 높아진 것으로 나타났는데, 이를 통해 범죄예방 환경개선사업의 물리적 프로그램(CCTV 설치 등)에 대한 주민들의 인식 변화에 일정 시간이 소요됨을 확인할 수 있음
 - 다만 부산시 영도구 청학1동의 경우 사업 준공 직후보다 준공 1년 후가 다소 하락하는 등 범죄예방 환경개선사업의 효과는 지역별로 약간의 차이가 있음



거주지역의 안전 정도

4 사업 시행 전·후 대상지의 범죄 발생 변화

■ 범죄 분석 기준

- 대상지 관할 지구대의 범죄 발생자료를 수집하고 대상지의 사업 시행 전·후 범죄 발생건수를 비교, 범죄 감소율을 도출하여 사업의 효과를 분석하였음
 - (1단계) 각 대상지의 범죄 발생현황을 연도별(2010.01.~2015.07.), 5대 범죄 죄종별(살인, 강도, 강간·강제 추행, 절도, 폭력)로 분석
 - (2단계) 2015년을 기준으로 전년 4년(2010~2013) 대비 강간·강제 추행 및 절도범죄 감소율 비교·분석³⁾

■ 사업 시행 전·후 범죄 발생률 비교 결과

- 2015년 기준으로 전년 4년 대비 강간·강제추행 및 절도범죄 감소율을 분석한 결과, 9개 대상지 중 6개 대상지에서 범죄 발생률이 감소
- 강간·강제추행 및 절도범죄는 평균 11.48%, 절도범죄는 평균 13.01%까지 감소⁴⁾

3) 2015년의 경우 7월까지 범죄발생건수 자료를 확보한 관계로 2015년 범죄발생건수와 비교하기 위해 2010년부터 2013년까지의 범죄발생건수를 7개월에 해당하는 값으로 변환

4) (2015년 기준 각 대상지의 최종별 발생건수 합계) ÷ (2010~2013년 각 대상지의 최종별 발생건수 합계(7개월치 변환값)) × 100

대상지별 강간·강제추행 및 절도범죄 감소율 (단위 :%)

	대상지	강간·절도범죄 감소율	절도범죄 감소율	강간·강제추행 감소율
1	서울 마포구 도화동	- 6.26	- 3.20	- 41.84
2	서울 노원구 공릉1동	- 1.91	- 3.35	18.37
3	부산 영도구 청학1동	37.53	38.86	10.45
4	대구 달서구 상인동	18.06	17.63	27.42
5	광주 남구 월산동	30.98	33.51	- 15.44
6	대전 중구 유천1동	- 9.28	- 8.79	- 19.84
7	경기 구리시 인창동	26.78	26.05	42.86
8	경기 여주시 여흥동	29.76	29.76	29.70
9	충남 논산시 부창동	2.33	9.90	- 131.00

5 범죄예방 환경개선사업의 효과와 개선방안

■ 사업 효과 종합

- 범죄예방 환경개선사업은 대상지당 2억 원 이하의 비용이 소요되는 것을 고려할 때 타 환경개선사업에 비하여 소요 비용 대비 효과가 우수한 것으로 나타남
 - CPTED에 기초한 공간환경개선사업의 효과는 크게 지역의 범죄율 변화와 지역 주민의 범죄불안감으로 평가 가능
 - 지역의 범죄 안전도는 사업 시행 전 56.4%에서 사업 준공 직후 80.3%, 사업 준공 1년 후에는 86%로 지속적으로 주민의 범죄불안감이 낮아짐을 확인할 수 있음
 - 범죄율의 경우에도 2015년 기준으로 전년 4년 대비 강간·강제추행 및 절도범죄는 평균 11.48%, 절도범죄는 평균 13.01%로 감소
- 범죄예방 환경개선사업에 대한 3개 조사지역 거주민의 평균 만족도는 92%로 매우 높게 나타났으며, 이로써 일각에서 제기하고 있는 범죄 관련 사업 시행으로 인한 지역주민 반대 우려를 불식할 수 있을 것으로 판단됨

■ 현 사업의 문제점

- 범죄예방을 위한 시설물의 유지관리
 - 사업 시행 후 현장 조사에서 일부 대상지 방범시설물의 파손 및 오작동 사례 발견
 - 특히, 벽체 및 바닥 도색의 경우 상당 부분 훼손 사례가 발견되었으며, 설문조사 결과에서도 개선이 필요한 것으로 나타남
- 이해관계자 간 의견 조정
 - 관련 공무원 및 지역 주민 인터뷰 결과 일부 대상지에서 주민의견과 해당 지방자치

단체의 의견이 제대로 반영되지 못한 사례가 나타남

- 사업을 기획 및 감독하는 법무부와 사업을 시행하는 지방자치단체 공무원, 사업 대상지 주민 간의 의사소통이 원활한 사업수행에 중요한 요소로 확인됨

• 타 부처 사업과의 연계

- 타 부처 및 지자체 사업이 실시되는 대상지의 경우, 한 대상지 내 다른 목적의 환경 개선사업이 진행되고 있어 통일성이 부족하고 전체적인 마을 환경에 부합하지 않음

• 유효한 대상지의 선정

- 범죄율 조사 결과 대상지 대부분이 범죄 발생 위험이 높은 지역이었으나, 일부 대상지는 공간 환경이 쇠퇴한 지역이나 범죄 발생 위험은 높지 않은 지역인 경우가 나타남

■ 향후 사업의 개선방안

• 명확한 관리 주체 선정과 유지관리를 위한 재정지원 필요

- 시설물 관리 및 점검 주체를 사전 협의 후 선정하여 사업 시행 이후 시설점검 및 유지 관리가 원활하게 이루어질 수 있도록 유도하고, 파손 및 교체 비용 등 운영비를 고려한 사업추진 예산 편성 및 확보

• CPTED 사업의 원활한 수행을 위한 전문기관 필요

- 사업단계별 계획 수립, 필요한 조직 구축 및 관리, 대상지 사전 조사, 모니터링 등 사업의 전반적인 추진 과정을 관리하고 사업 참여 주체들의 의견을 조율·반영·관리 하는 전문기관이 필요

• 부처 간 연계를 고려한 사업 추진 필요

- 동일 대상지에서 시행하고 있는 타 부처 사업 및 지자체의 도시관리계획과 연계하고 모니터링 합동 실행 등 협업 방안을 모색하여 일관성 있는 마을 환경 구축

• 객관적인 자료 기반의 사업대상지 선정

- 대상지 선정 시 범죄발생자료, 대상지 노후쇠퇴 현황자료 등 정량적, 객관적 기준을 마련할 필요

조영진 부연구위원 (044-417-9692, yjcho@auri.re.kr)

조상규 연구위원 (044-417-9625, blaster@auri.re.kr)

안지수 연구원 (044-417-9696, jsahn@auri.re.kr)



auri brief 원문



관련 연구보고서



지역건축기본계획의 실효성 확보 방안

김영현 부연구위원

주제어 건축기본법, 건축정책, 건축정책기본계획, 지역건축기본계획

요약

- 2010년 제1차 건축정책기본계획이 수립된 이후 2016년 3월 현재 15개 지자체가 지역건축기본계획 수립을 완료하였으며, 제2차 기본계획 수립을 준비 중
- 제1차 지역건축기본계획의 범위 및 내용 분석, 관계자 설문조사 등을 통해 계획의 문제점과 그 원인을 도출하고, 실효성을 확보하기 위한 제도 개선 방향 및 정책대안 제시

정책제안

- 국가계획은 관련 법제 및 기준 마련, 건축 관련 행정프로세스의 개선, 기술개발에 초점을 두고, 지역 계획은 지역의 현황 및 공간 여건을 고려하여 실현 가능한 정책사업 발굴에 중점
- 「녹색건축물 조성 지원법」, 「건축서비스산업 진흥법」, 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」 등 신규 법령 제정에 따른 부문별 계획 간의 관계 정립
- 건축 관련 법령에 의해 설립되는 정책지원기구 간, 중앙과 지역단위의 지원기구 간 체계적인 업무 분장 및 역할 분담이 필요
- 계획 수립 과정에 광역시·도의 관계부서 실무자를 비롯하여 계획을 실행하는 시·군·구 기초지자체 행정부서의 보다 적극적인 참여 유도

1 지역건축기본계획의 수립 현황과 특징

■ 계획 수립 현황

- 제1차 건축정책기본계획 수립 이후 서울을 시작으로 15개 지자체가 이미 지역건축기본계획 수립을 완료하였고, 2016년 3월 현재 충북과 전남에서 계획 수립 중
- 상위계획인 제2차 건축정책기본계획안은 2015년도에 공청회 개최 및 국가건축정책위원회의 심의를 마쳤으며, 2016년도 상반기에 대통령 보고 후 공표될 예정
- 지역건축기본계획을 가장 먼저 수립한 서울과 경기도는 지난 제1차 지역건축기본계획의 성과를 점검하고, 제2차 계획 수립 준비 중



■ 지역건축기본계획의 주요내용 및 특징

- (계획 수립 기간 및 주체) 수립 기간은 약 12개월~20개월로 통상 13개월 정도 소요되며, 수립 주체는 시·도지사이고 정부출연기관, 지역발전연구기관, 대학 산학협력단, 관련 학·협회 등에 학술연구용역 형태로 위탁하여 계획을 수립
- (구성체계) 일반적으로 국가건축정책기본계획에 부합하기 위하여 건축·도시디자인 향상, 녹색건축·도시 관련 산업 육성, 건축문화 진흥 등 3대 목표 체계 유지¹⁾
 - 상위계획에 따라 지역 차원에서 추진해야 할 정책 또는 기준, 지역별 현황 및 여건에 따라 광역시·도에서 추진해야 하는 사업, 기초지자체인 시·군·구의 정책방향 등 크게 3가지 내용으로 구성

1) 지역건축기본계획 수립 후 1년이 경과한 11개 지자체 계획을 대상으로 내용 분석

- (계획 실행체계에서의 특성) 「건축기본법」에 계획 수립·시행 시점이 5년마다로 명시되어 있지만 대부분 단·중·장기의 단계별 계획 목표를 설정하고, 5년 내에 시행 가능한 단기과제를 구분

– 주로 5년 내에 시행 가능한 단기과제로는 조례 제·개정, 설계기준 및 지침 등 가이드라인 마련, 지역전문가의 역량 강화 및 주민들의 인식 개선을 위한 교육에 초점을 두고 있으며, 예산 규모가 큰 사업은 중·장기 계획으로 편성되어 있음

지역건축기본계획의 구성 및 특징

지역	계획목표 연도	구성 및 내용	성격 및 특징
서울	2011년 ~2015년	‘시민이 행복한 도시, 세계가 사랑하는 서울건축 문화’를 비전으로 3개 목표, 6개 추진 전략, 15개 실천과제 수립	• 국가건축정책 기본계획 수립 후 처음 수립되는 최초의 광역건축기본 계획 • 공공건축 및 공공공간 등 공공부문에 초점을 둔 계획
경기	2011년 ~2016년	‘매력과 활력이 넘치는 경기’를 비전으로 3개 목표, 6개 전략, 13개 실천과제, 6개 핵심 전략 사업으로 구성	• 최다 인구 거주지역으로서 31개 시·군이 도시, 농어촌, 도농융합 등 대한민국의 축소판 • 경기도청에서 직접 수행하는 사업과 31개 시·군이 추진하는 사업으로 구분
부산	2011년 ~2015년	‘시민의 건축·품격 있는 부산’을 비전으로 3대 목표, 9대 전략, 22개 정책과제와 23개 실천과제 수립	• 신규 사업 발굴보다 기존 건축·도시 관련 사업과 상호 연계 및 발전시키는 과제 위주
전라북도	2012년 ~2017년	‘전통과 미래, 농촌과 도시가 공존하는 삶의 터전’을 비전으로 3대 목표, 6대 전략, 12개 실천과제 수립	• 한옥 등 전통적인 건축문화자산이 풍부한 이점을 살려 건축문화의 보존 및 문화향유 기회를 확대할 수 있는 부문에 중점 • 농촌지역과 도시지역에 적합한 사업을 구분
대전	2013년 ~2017년	‘창조적 녹색건축 문화 공동체, 대전’을 비전으로 3대 목표, 6대 전략, 18개 실천과제 수립	• 민관협력 및 주민참여에 의한 정책을 다수 포함·강조 • 건축 관련 지침 및 가이드라인 개발, 전문가 및 지역주민 대상 교육 사업에 초점
경상남도	2013년 ~2017년	‘사람과 자연이 함께 만드는 고품격 녹색 경남 건축’을 비전으로 3대 목표, 6대 전략, 14개 실천과제 수립	• 5년마다 단계별 계획 목표를 정하고, 1~4차까지 향후 20년 중장기 계획 수립
대구	2013년 ~2017년	‘문화 중흥지, 시민의 도시 대구’를 비전으로 3대 목표와 6개 전략, 13개 실천과제와 48개 세부 과제로 구성, 건축기본계획의 실현을 위한 선도 과제로서 6대 핵심전략 사업 제안	• 5년 내 사업 추진시점을 단기, 중단기, 중기로 구분하여 구체적으로 명시 • 시민 참여제, 이전 후적지 내 랜드마크 개발, 대구건축 우수 품질인증 등 지역특성을 고려한 사업 발굴
제주	2013년 ~2018년	‘전문가와 함께하는 품격도시 제주’를 비전으로 3대 목표, 15개 중점과제, 4개 지원과제, 2개 중·장기 과제 수립	• 해안변과 중산간 지역에 대한 개발관리 방안 및 건축디자인 가이드라인, 시범사업 등 도서지역의 지리적 특성 고려 • 단기과제와 중장기 과제로 구분하고, 단기과제의 경우에도 중요도 및 사업성격에 따라 중점과제와 지원과제로 구분
인천	2014년 ~2018년	‘함께 만드는 건축문화, 아름다운 인천’을 비전으로 3대 목표, 9대 전략, 18개 실천과제 수립	• 국가건축정책기본계획에서 다루지 못한 재해·재난 등 안전, 사회 취약계층에 대한 복지 측면에서의 실천과제 도출 • 실천과제별 성격에 따라 단기·중기·장기 시행시점 구분
경상북도	2014년 ~2018년	‘경상북도 고유의 아름답고 건전한 건축 환경 조성’을 비전으로 3개 부문별 목표와 12개 전략, 35개 정책과제 수립	• 도민 친화적 생활건축사업, 경상북도형 알뜰 지역재생사업, 소규모 건축사사무소 육성 전략 등 농어민의 서민 친화적인 정책과제 발굴
충청남도	2014년 ~2019년	‘충남다움, 어울림의 건축문화 창조’를 비전으로 3개 목표, 8개 추진전략, 19개 실천과제 수립	• 광역건축기본계획과 녹색건축물 조성계획이 통합된 종합계획 • 단·중·장기의 1~3차 건축정책 목표를 설정하고, 5년 내 단기적인 성과를 낼 수 있는 6개 핵심전략사업 구성 • 세부실천과제에 대해 지역현안 및 특성을 고려하여 우선적으로 시·군별 추진 사업 구분

- **(계획 수립을 위한 기초조사)** 대부분 인구구조 및 정주환경, 도시구조 및 경관, 건축물 및 공공공간, 건축문화자산, 건축서비스산업, 전문가 및 주민 인식조사 등 6개 부문 조사
- **(예산계획)** 9개 지자체의 수립된 예산계획을 파악한 결과, 건축 관련 사업예산은 총 770,985백만 원으로 집계됨
 - 인천(189,545백만 원), 대전(187,000백만 원), 충남(186,410백만 원), 부산(87,240백만 원), 제주(36,900백만 원), 경남(29,370백만 원), 경기(26,300백만 원), 경북(15,350백만 원), 전북(12,870백만 원) 순으로 높게 집계됨
 - 경기도와 대전은 녹색도시, 부산은 도시재생과 주거환경개선, 전라북도와 경상남도는 건축문화자산 관련, 제주도는 경관, 인천은 주거환경과 공공공간·건축 조성, 경상북도는 경관과 공공공간·건축, 충청남도는 건축문화자산 관련과 주거환경 개선 사업에 중점적으로 예산을 편성함
- **(성과관리)** 별도의 TF팀을 구성하거나 연구용역을 발주하여 성과를 점검한 사례는 서울²⁾과 경기도였으며, 대부분 실무자의 업무 과중 및 성과관리를 위한 예산확보의 어려움 등으로 성과관리를 제대로 진행하지 못하고 있는 실정

2 관련 실무자 및 전문가의 인식

■ 조사개요

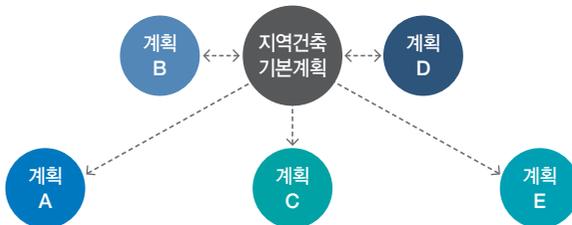
- **(조사 목적)** 문헌 분석으로 파악하기 어려운 부분에 대하여 계획 수립 과정에 참여했던 관계 실무자, 전문가를 대상으로 계획의 실효성에 대한 인식조사를 실시
- **(설문응답 구성)** 관계자 191명에 대해 설문조사를 실시(2015.6.28.~7.8.)하여 총 63인이 응답하였으며, 이 중 관계 실무자(공무원)는 21인(33.3%), 전문가는 42인(66.7%)임

■ 관련 계획 간의 관계 및 위상

- 건축과 관련하여 지역 단위에서 수립되는 법정계획인 지역녹색건축물 조성계획, 건축자산 진흥 시행계획, 경관정책기본계획, 도시재생전략계획 등과의 관계에 대해 질문

2) 서울시만 17개 광역시·도 중 유일하게 건축기본조례 내 성과관리에 대한 규정을 포함

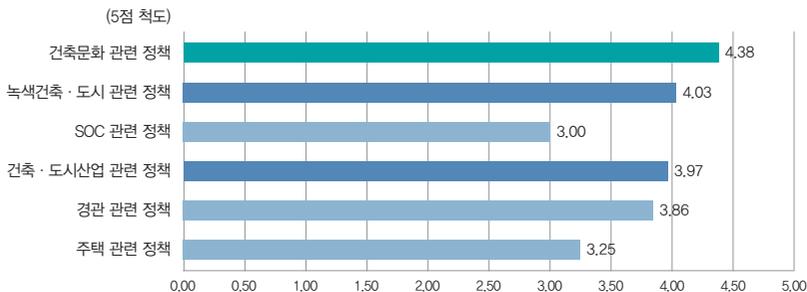
- 질문 응답자의 50.79%가 ‘일부 계획과는 동등한 위상이나 일부와는 상하위 관계’로 인식하고 있었으며, 그 다음으로는 ‘일부 계획 및 사업을 공유할 수 있는 상호보완적인 관계(25.40%)’라고 응답



일부 계획과는 동등한 위상이나 일부와는 상하위 관계

■ 지역건축기본계획이 다루어야 할 정책분야 및 범위

- 지역건축기본계획이 다루어야 할 정책분야로는 ‘건축문화 관련 정책(4.38)’이 가장 높았으며, 다음으로 ‘녹색건축·도시 관련 정책(4.03)’, ‘건축·도시산업 관련 정책(3.97)’등의 순으로 나타남



기본계획으로 다루어야 할 범위 및 정책분야에 관한 인식

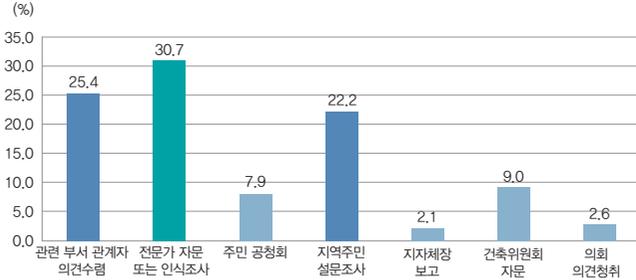
■ 기본계획 내용의 구체성

- 계획의 세부실천과제가 정책으로 실행되기에 비교적 구체적이라고 인식하고 있는 응답자(34.92%)가 많았으나 구체적이지 못하다고 인식하는 응답자가 30.16%였으며, 전문가 집단에서는 ‘전혀 구체적이지 못함’이라고 응답한 비율도 7.14% 차지

■ 계획 수립 과정에서의 중요한 절차 순위

- 전문가 자문 또는 인식 조사(30.7%), 관련 실·국별, 시·군별 관계자 의견 수렴(25.4%), 지역주민 설문조사(22.2%) 등 3가지 절차를 가장 중요한 절차로 생각함

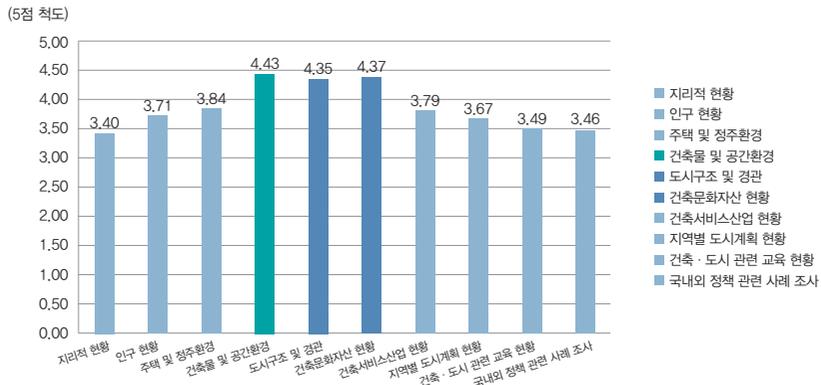
- 반면에 건축위원회 사전자문(9.0%), 주민 공청회(7.9%), 도·시의회 의견청취(2.6%) 등은 상대적으로 우선순위가 낮고 계획 수립 과정에서 다소 형식적이라고 인식



계획 수립 과정에서의 절차상 중요도 우선순위

■ 계획 수립 과정에 필요한 조사 항목별 중요도

- 대부분 보통 이상의 중요도를 보였으나, 특히 건축물 및 공간환경에 대한 현황파악(4.43), 건축문화자산 현황 및 특징(4.37), 도시구조 및 경관 현황(4.35)이 가장 중요하다고 응답



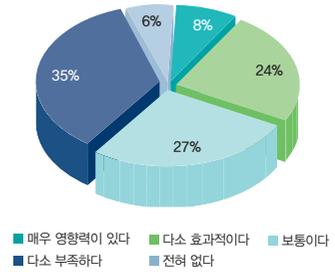
기본계획 조사 항목별 중요도

■ 계획의 실효성에 대한 인식

- 계획이 영향력이 있다고 긍정적으로 응답한 비율이 대체적으로 높았으나 34.92%는 계획의 실효성이 다소 부족하다고 응답

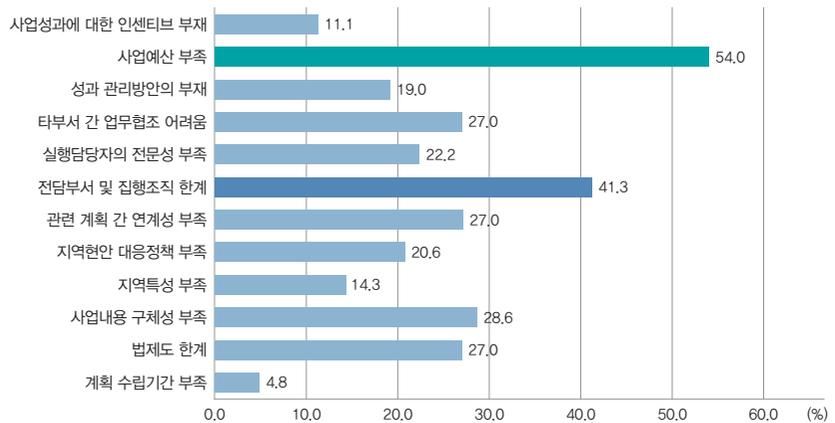
기본계획 실효성에 대한 인식

구분	관계 실무자 (단위: 명, %)		전문가 (단위: 명, %)		총 합계 (단위: 명, %)	
매우 영향력 있음	2	9.52	3	7.14	5	7.94
다소 효과적	7	33.33	8	19.05	15	23.81
보통	5	23.81	12	28.57	17	26.98
다소 영향력 부족	7	33.33	15	35.71	22	34.92
전혀 없음	0	0.00	4	9.52	4	6.35
총 합계	21	100.00	42	100.00	63	100.00



■ 계획의 실행력 확보를 저해하는 주요 원인

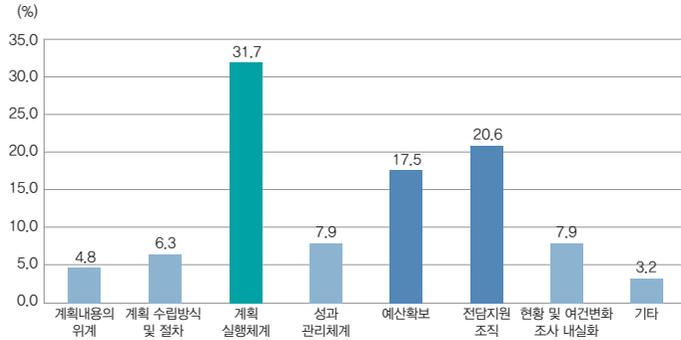
- 계획의 실행력 확보를 저해하는 주요 원인으로는 사업 예산 부족이라고 인식하는 비율(54.0%)이 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 전담부서 및 집행조직의 한계(41.3%)를 주요 원인으로 인식
- 그 밖의 원인으로 사업 내용의 구체성 부족(28.6%), 타 부서 간 업무협조의 어려움(27.0%), 관련 계획 간 연계성 부족(27.0%), 법제도의 한계(27.0%) 등의 순으로 인식



계획 실행력 확보를 저해하는 주요 원인

■ 계획 실행력을 향상시키기 위해 최우선적으로 개선되어야 할 사항

- 응답자 대부분이 계획 실행체계에 대한 개선(31.7%), 건축정책을 지원하는 전담 지원 조직 마련(20.6%), 계획을 실천할 수 있는 예산 확보(17.5%) 등 3가지 항목에 대하여 최우선적으로 개선이 필요하다는 의견 제시



실행력을 향상시키기 위해 우선적으로 개선되어야 할 사항

3 계획의 한계와 실행력 부족 원인

■ 계획 구성 및 내용 자체의 문제

- (계획 범위 및 타 분야 계획과의 불분명한 관계) SOC 국가기반시설까지 광범위하게 다루는 정책대상 범위에 대한 고려 필요
 - 주택정책기본계획, 경관계획, 건설기본계획 등 타 분야 계획 간에 중복되는 문제를 해결할 필요
- (현황 조사 및 지역현안의 문제 파악 부족) 일반적이고 형식적인 현황이나 사례를 조사
 - 동일한 해외사례를 검토하거나 지리, 지형, 기후, 인구, 행정구역, 토지이용 등 일반 현황에 많은 부분을 할애함
- (지역건축기본계획으로 추진이 불가능한 성격의 사업 발굴) '관련 법령 간의 연계·통합 과제', '도시재생 정립에 관한 과제', '건축산업 육성' 등 지자체에서 추진하기 어려운 국가 차원의 정책과제들이 상당 부분 지역계획에 포함됨
- (부족한 지역예산으로 인한 소극적인 계획 수립) 한정된 예산 상황으로 인해 소요 예산이 적거나 불필요한 조례 제정, 계획기준 및 지침, 교육 부문에 중점

■ 계획 수립 및 이행 절차 측면의 문제

- (계획 수립 시점에 대한 문제) 지난 5년간 산발적으로 추진되어 새롭게 제정된 건축 관련 법령 및 계획과의 연계성 부족, 지자체장의 공약과 연계되지 못하는 문제, 지역 전체의 종합적인 성과관리의 어려움 등

- (기초지자체 실무자에 대한 협의 부족) 매년 지역예산계획 수립 과정에서 건축기본 계획의 내용을 충분히 활용하지 않고 있으며, 관련 부서 실무자가 기본계획의 내용 자체를 인지하고 있지 못하는 경우도 많음
- (계획 이행점검 및 모니터링, 성과관리 체계에 대한 규정 부재) 「건축기본법」 및 지자체 건축기본조례에서 성과를 관리하는 근거가 명시되어 있지 않음
 - 「건축기본법」에 국가계획에 대해서는 매 2년마다 국회에 성과보고서를 제출하도록 규정되어 있는 반면, 지역계획의 성과관리에 관한 사항은 누락되어 있음

4 지역건축기본계획의 실효성 제고를 위한 정책 제언

■ 건축정책의 대상 및 범위 재설정

- (건축정책기본계획의 성격) 특정 시설과 공간에 대한 계획이 아닌 법규, 행정프로세스, 설계 발주 및 계약, 지침과 기준, 건축기술, 교육 등 정책수단을 개선하여 건축 수준을 향상시키는 것에 초점을 둔 계획
- (국가계획과 지역계획의 차별화) 국가 단위에서는 특정한 공간을 염두에 두고 계획을 수립하기 어려운 제도적 측면, 행정프로세스, 기술개발 등에 초점을 두는 반면, 지역 단위에서는 지역 현황 및 공간 여건을 충분히 고려하여 실질적으로 공간상에 계획이 실현될 수 있는 사업을 발굴하고 계획을 수립³⁾
 - 국가계획의 정책 대상 : 법, 지침 및 기준, 행정프로세스 개선, 기술개발, 산업육성 및 지원 등 제도적 측면에 초점
 - 지역계획의 정책 대상 : 지역 공간에 대한 현황 및 문제 진단, 실질적으로 공간의 질적 개선을 추진할 수 있는 정책 사업에 초점

■ 지역 현안 조사의 내실화 및 계획 과정에 관계자 참여 유도

- 지역 내 건축물의 단순한 물량 파악이 아닌 질적 품질 및 성능 현황 수준을 조사
 - 지역 내 기 추진 중인 사업현황, 지자체장 공약, 부서별 업무계획 등 실행으로 옮겨지는 내부 행정자료에 대해 면밀히 분석할 필요

3) 예를 들어 국가계획에서 '공공건축의 품격향상'을 위해 공공건축 조성과정에서의 계약제도 및 지침을 개편한다면, 지역 차원에서는 지역 내 공공건축가 제도를 도입하고, 이를 접목한 지역 내 공공건축 시범사업을 추진할 수 있도록 계획 수립

- 건축물 및 도시환경의 품질 및 성능이 저하되는 원인을 파악하도록 심도 깊은 조사를 진행할 필요
- 계획이 실행되고 추진되는 것은 지역 시·군의 기초지자체 및 관련 부서 실무자의 의지와 의견이 무엇보다 중요함
 - 계획 수립 과정에 광역시·도의 관계 부서 실무자를 비롯하여 계획을 실행하는 시·군·구 기초지자체 행정부서의 보다 적극적인 참여가 필요

■ 건축 관련 신규 법령 제정 및 계획 간 관계 정립

- 지난 5년간 건축정책이 도입된 이후 가장 큰 변화는 「녹색건축물 조성 지원법」, 「건축서비스산업 진흥법」, 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」 등 신규 법령이 제정되고, 이에 따라 건축정책 부문별로 세분화된 계획이 수립될 예정
 - 건축정책기본계획과 동등한 위상으로서 상호 보완적인 관계에 있는 법정계획 : 「국토기본법」에 의한 국토종합계획, 「주택법」에 의한 주택종합계획, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 광역도시계획, 「관광진흥법」에 의한 관광개발계획 등
 - 건축정책기본계획과 상하위 관계에 있는 법정계획 : 「건축기본법」 상에서의 지역건축기본계획, 건축정책의 부문으로서 녹색건축물 기본계획, 건축서비스산업 진흥계획, 경관정책기본계획, 건축자산 진흥계획 등
 - 지역건축기본계획과 상호보완적 관계의 법정계획 : 「국토기본법」에 의한 도종합계획, 수도권 발전계획, 지역개발계획, 「경관법」에 의한 지역경관기본계획, 「주택법」에 의한 시·도 주택종합계획, 「국토계획법」에 의한 도시·군 기본계획 등
 - 지역건축기본계획과 상하위 관계에 있는 법정계획 : 지역건축기본계획의 부문별 계획에 해당하는 지역녹색건축물 조성계획, 건축자산 진흥 시행계획⁴⁾ 등

■ 정책지원기구 간의 관계 정립

- 건축 관련 법령에 의해 설립된 정책지원기구로는 ‘공공건축지원센터’, ‘국가한옥센터’, ‘도시재생지원기구’, ‘녹색건축센터’, ‘그린리모델링 창조센터’ 등의 국가 단위의 정책지원기구에서 중앙부처 및 지자체의 모든 사업에 대한 관리, 자문, 교육, DB 구축 사업을 추진
- 향후 기구 운영이 제대로 정착되는 시점에서는 중앙과 지역 단위의 지원기구의 업무 분장 및 역할 분담이 필요

4) 현재까지 시·군·구 기초건축기본계획은 수립된 바 없지만 건축기본법 위계상 광역건축기본계획과는 상하위 관계

정책지원기구의 역할 및 관계

근거법령	정책 지원기구	주요업무	하위 지원기구	주요업무
건축 서비스 산업 진흥법	공공건축 지원센터	<ul style="list-style-type: none"> • 공공건축 사업계획서 사전검토 • 공공건축의 발주에 관한 자문에 대한 응답 • 공공건축의 기획 및 관리에 관한 자문에 대한 응답 • 공공건축의 디자인관리에 관한 자문에 대한 응답 • 공공건축의 에너지 효율화 등 지속가능성 제고 방안에 관한 자문에 대한 응답 • 공공건축의 유지·관리 방안에 관한 자문에 대한 응답 • 공공기관 관계자에 대한 교육 • 공공건축에 대한 데이터베이스 구축 	지역 공공건축 지원센터 ⁵⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 공공건축 사업계획서 사전검토 • 지역 공공건축 발주, 기획, 및 관리에 관한 자문 • 지역 공공건축 디자인 관리, 에너지 효율화, 유지·관리에 대한 자문 • 지역 공공기관 관계자에 대한 교육 • 지역 공공건축에 대한 데이터베이스 구축
한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률	국가 한옥센터	<ul style="list-style-type: none"> • 한옥의 보전 및 진흥정책 연구·조사 • 한옥과 관련한 전문산업의 육성 • 한옥과 관련한 정보의 체계적 관리 및 제공 • 한옥에 대한 국내외 홍보 • 그 밖에 한옥의 보전 및 진흥에 관하여 대통령령으로 정하는 사항 	지역 한옥 지원센터 ⁶⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 119개년의 한옥음금센터 • 한옥기술 R&D 개발 • 대 시인 상담과 교육 • 한옥 산업 박람회 • 시민 한옥체험 등
도시재생 활성화 및 지원에 관한 법률	도시재생 지원기구	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생 활성화 시책의 발굴 • 도시재생 제도발전을 위한 조사·연구 • 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립 등 지원 • 도시재생사업의 시행 및 운영·관리 지원 • 제29조에 따른 도시재생종합정보체계의 구축·운영·관리 등에 관한 업무 • 도시재생 전문가의 육성 및 파견 등의 업무 • 제11조에 따른 도시재생지원센터 운영 등의 지원 • 그 밖에 국토교통부장관이 정하는 업무 	도시재생 지원센터	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립과 관련 사업의 추진 지원 • 도시재생활성화지역 주민의 의견조정을 위하여 필요한 사항 • 현장 전문가 육성을 위한 교육프로그램의 운영 • 마을기업의 창업 및 운영 지원 • 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
녹색 건축물 조성 지원법	녹색 건축센터	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물 에너지·온실가스 정보체계의 운영 • 녹색건축의 인증 • 건축물의 에너지효율등급 인증 • 그 밖에 녹색건축물 조성 촉진을 위하여 필요한 사업 	녹색건축 전담조직 ⁷⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 녹색건축물 조성 시범사업의 추진·운영에 관한 사항 • 녹색건축물 조성 촉진을 위한 기준 연구 및 개발 • 녹색건축물의 설계 및 표준화 기술지원 • 녹색건축물 정보체계의 구축·운영에 관한 사항 • 녹색건축물 조성 보조사업의 시행 및 지원 • 녹색건축물 조성을 위한 자문 및 지원
	그린 리모델링 창조센터	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물의 에너지성능 향상 또는 효율 개선 및 이를 통하여 온실가스의 배출을 줄이기 위한 사업 • 그린리모델링 기술의 연구·개발·도입·지도 및 보급 • 그린리모델링 사업 발굴, 기획, 타당성 분석 및 사업관리 • 건축물의 에너지성능 평가 및 개선에 관한 사항 • 에너지성능 향상 및 효율 개선에 관한 조사·연구·교육 및 홍보 • 기존 건축물의 에너지성능 향상 및 효율 개선을 위한 지원 및 자금관리 • 그린리모델링 전문가 양성 및 교육 • 제1호부터 제7호까지의 사업과 관련된 업무 		

■ 전담 지원기구의 지정 및 지역발전연구원의 활용

- 계획을 수립한 후 실행 과정에서 별도의 담당 실무자가 부재하고, 해당 부서의 다른 업무와 병행하기 때문에 건축기본계획만을 추진·관리하는 데 한계가 있음
- 계획 수립뿐만이 아닌 성과 점검과 평가에 있어서 정부출연연구기관 및 지역발전연구원을 활용하여 문제를 극복할 필요⁸⁾

5) 현재는 국가 단위에서의 공공건축지원센터로 건축도시공간연구소가 지정받아 중앙 및 지자체 공공건축물에 대한 사전검토를 비롯한 각종 자문 등을 수행하고 있으나, 제도 정착 이후에 차차 지역단위에서의 공공건축지원센터가 설립될 것으로 전망됨

6) 지자체 단위에서의 한옥지원센터는 근거법령은 없지만 지역 한옥 정책의 추진 및 지원을 위해 비법정으로 만들어지고 있는 추세, 2015년 9월 서울시에서는 서울시·한옥장인·국가한옥센터(관·산·연) 협력을 통한 현장형 한옥지원센터를 설립(서울시 보도자료, 2015. 9. 17.일자)

7) 녹색건축센터에 대한 하위 지원기구로 지역 단위에서의 전담조직에 관한 사항은 현재 지자체 조례로 정하여 운영형, 전담조직에 대한 사항을 포함하고 있는 지자체는 부산지역 한 곳에 한정되어 있는 상태

8) 충청남도의 경우에는 충남발전연구원 내에 공공디자인센터가 운영되고 있으며, 충남 공공건축 및 공공공간에 대한 사업기획, 컨설팅, 모니터링의 업무를 수행하고 있으며, 건축기본계획 전반에 대한 전담 지원기구로서 역할을 충실히 할 수 있을 것으로 판단

- 예산 확보가 어려운 현시점에서 지자체 내에 주거, 도시재생, 녹색건축 등 정책부문 별로 전문화된 지원기구를 모두 설립하는 것은 한계가 있기 때문에 ‘지역건축지원 센터’로 통합하여 설립할 수 있도록 정책적으로 지원할 필요

■ 내실 있는 건축정책의 성과 관리 체계 구축

- 지역건축정책의 초기 목적 및 계획이 실제로 시행되는 과정을 면밀히 검토하는 모니터링과 성과에 대한 점검은 건축정책의 중요성을 객관적으로 입증할 수 있는 근거와 기초자료가 됨
- 계획 내용에 대한 평가, 이행 과정에 대한 평가, 성과 결과에 대한 평가 등 3단계로 구성하여 평가하는 체계적인 건축정책의 성과관리를 제안

지역건축기본계획의 점검사항

구분	평가항목	중점사항
계획내용 평가	사업 필요성 및 사업목표의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 추진배경 및 필요성 • 상위계획과의 부합성 • 사업추진 근거 및 적합성
	사업계획의 구체성	<ul style="list-style-type: none"> • 계획 목표 및 수단의 적합성 • 실행계획의 추진적합성 • 실행주체의 적절성 및 업무분장의 명확성
	절차적 합리성	<ul style="list-style-type: none"> • 계획 수립 주체의 타당성 • 계획 수립 과정에서의 이해관계자 의견수렴 여부 • 객관적인 현황 및 여건 조사·분석을 통한 계획 실행력 고려 여부
이행과정 평가	사업추진체계 및 방식의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업추진체계 및 방식의 적절성 • 자원 및 인력 등 투입된 자원의 적절성 • 사업추진과정에서의 유관기관간의 연계 및 협조
	중간점검/평가 및 결과 반영	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 추진과정에서의 모니터링 여부 • 사업 추진중 문제 발생 및 해결의 적절성
	사업추진기간의 적절성 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 사업추진시점 및 완료시점의 적절성 • 사업관리를 위한 노력
성과결과 평가	성과지표 및 성과목표의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 성과지표 및 성과목표치 설정의 근거 • 성과목표와 사업목적과의 상관관계
	성과목표 달성도	<ul style="list-style-type: none"> • 성과지표 및 성과목표치 대비 사업 달성 정도(정량적/정성적) • 사업 완료 여부

김영현 부연구위원 (044-417-9619, yhkim@auri.re.kr)



auri brief 원문



관련 연구보고서



공공건축물 리모델링 정책 방향 및 제도 개선 방안

김은희 부연구위원, 염철호 연구위원

주제어 공공건축물, 공공자산, 활용성, 리모델링, 리모델링 제도

요약

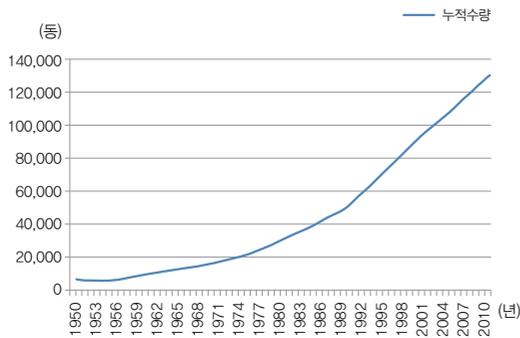
- 2014년 기준 우리나라 공공건축물은 총 18만 7,929동이며, 이 중 준공 후 15년 이상 경과한 공공건축물 수가 전체의 약 74%에 이르러 공공건축물 노후화에 대한 대응전략의 필요성 부각
- 연간 건축물 신축이 감소 추세임을 감안할 때, 향후 건축시장에서 리모델링 사업 확대가 불가피할 것으로 예상되며, 이에 대응하는 정부 차원의 선도적 리모델링 활성화 대책을 마련할 필요
- 사회적 여건변화 및 공공건축물의 물리적 노후화, 기능 전환에 대응하여 공공건축물의 리모델링을 활성화하고 실행력을 제고하기 위한 정책방향 및 제도 개선 방안을 제시

정책제안

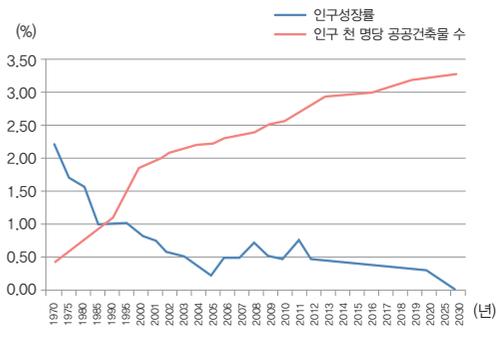
- 공공건축물의 효율적 이용과 체계적인 관리를 유도하기 위한 중장기 리모델링 정책 로드맵을 마련하고, 리모델링의 사회적·경제적·환경적 가치에 대한 인식을 확대하기 위해 관계자 홍보 및 교육 추진
- 공공건축물 리모델링 사업 확대 및 효율적 시행을 위한 제도 개선 방안으로, 단기적으로는 현행 공공건축물 리모델링과 관련된 개별 법규정을 정비하고, 중장기적으로는 '(가칭)공공건축물 조성에 관한 법률' 등 공공건축물에 특화된 별도의 법률 제정 및 리모델링 실행기준 마련

1 배경 및 필요성

- 공공건축물 신축 비중 감소 및 기존 건축물의 노후화 가속
 - 2014년 기준 우리나라 공공건축물은 총 18만 7,929동이며, 이 중 리모델링이 가능한 15년 이상 경과된 공공건축물 비중이 전체의 74%에 이르는 등 향후 기존 건축물의 노후화는 지속적으로 증가할 것으로 예상¹⁾
- 인구수 대비 공공건축물의 누적 수 증가에 따른 활용성 제고 방안을 강구할 필요
 - 인구수에 대비한 지자체 보유 공공건축물 비율이 증가함에 따라, 과잉 설치되거나 비효율적으로 운영될 것이라 예상되는 기존 건축물에 대한 사전 대비 필요



공공건축물 누적수량 증가 추이



인구증가율과 인구 천 명당 공공건축물 수

※ 출처: 임현성(2013), 공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구, 건축도시공간연구소, p.31

- 연간 건축물의 신축 비중이 감소하는 추세와 해외 선진국 사례를 참고할 때, 향후 국내 건축시장의 리모델링 사업이 확대될 것으로 예측
 - 캐나다, 미국, 유럽 등 선진국 건축시장에서 리모델링 사업 점유율이 1990년대 이후 꾸준히 상승한 점으로 미루어, 국내 건축시장의 리모델링 사업 비중도 증가할 것으로 전망되므로 정책적 대응방안 모색 필요

1) 건축행정시스템 세종터(<http://eais.go.kr>) 자료 참조

해외 리모델링 시장 현황

미국	캐나다	유럽
상업건물 전체 450여 만 동 중 신축 후 20~40년이 경과한 건축물이 전체의 40% 이상	리모델링 사업 투자액 393억 달러로 전체 건축 투자액 671억 달러의 58.6%	1997년 유럽 리모델링 시장 2,550억 유로로 전체 건설 시장의 약 35%

※ 출처 : 이한구(2003), 건축리모델링 활성화 방안 연구, 한양대 석사학위논문, pp.50~63

- 인구 및 사회구조 변화에 따른 공공건축물의 역할·기능 다양화
 - 행정·관리·지원을 위한 공공 업무공간의 기능뿐 아니라 지역사회 서비스공간으로서 공공건축물의 역할 기능의 확대와 활용 가치 증가
- 이러한 배경을 토대로 업무공간으로서, 사회적 문화공간으로서, 국가자산으로서 공공건축물 활용성 제고를 위한 체계적인 리모델링 정책 방향 및 제도 기반을 마련할 시점

2 공공건축물 리모델링 정책 및 제도 현황

■ 공공건축물 리모델링 정책

- 국내 공공건축물 리모델링 관련 정책은 대체로 시범사업 형태로 추진되었으며 사업 내용은 건축물의 성능 개선, 기능 재편, 도시재생 및 생활환경개선사업과 연계한 지역 활성화 거점 마련으로 구분할 수 있음
 - (성능 개선 관련 정책) 공공건축물의 에너지 효율성 제고를 목적으로 하며, 국토교통부의 ‘그린리모델링 시범사업’과 ‘제로에너지빌딩 시범사업’ 등이 있음
 - (기능 재편 관련 정책) 국가자산으로서 공공건축물 관리 및 정부 행정 기능변화 대응을 목적으로 추진되었으며, 행정자치부의 ‘읍면동 기능전환정책’, ‘지자체 리모델링 확산 대책’, 서울시의 ‘통폐합 동주민센터 리모델링 사업’ 등이 있음
 - (지역 활성화 거점 마련 관련 정책) 지역 거주환경 개선 및 경제 활성화를 목적으로 하며, 국토교통부의 ‘도시재생 선도사업’, 국토교통부·산업통상자원부의 ‘노후산업 단지 리모델링 종합계획수립사업’, 서울시의 ‘리모델링 활성화 시범사업’ 등이 있음
- 이러한 정책들은 소관 정부부처, 또는 지자체의 정책현안을 중심으로 계획·추진되어, 공공건축물 전반에 대한 체계적인 관리 및 개선 대책은 미흡한 상황

공공건축물 리모델링 정책 추진 사례

목적	정책	실행주체	시기	주요 내용
1 성능 개선	공공건축물 그린리모델링 시범사업	국토교통부	2013 ~	<ul style="list-style-type: none"> 공공건축물 그린리모델링 설계사업 기술 및 행정 지원 시공사업 기술 및 공사비 지원 사업기획 지원
	제로에너지빌딩 시범사업	국토교통부	2014 ~ 2016	<ul style="list-style-type: none"> 제로에너지빌딩 상용화를 위한 지원(보조금 지원, 기준완화, 조세감면) 제로에너지빌딩지원센터를 통한 체계적 관리·지원 추진
2 기능 재편	지자체리모델링 확산 대책	행정안전부	2010	<ul style="list-style-type: none"> 청사 신축 시 기존청사의 리모델링 가능 여부에 대한 전검토를 의무화 청사 리모델링 시 인센티브 제공
	통폐합 동주민센터 리모델링	디자인서울 총괄본부	2014	<ul style="list-style-type: none"> 통폐합으로 폐지되는 100여 개의 동주민센터를 주민의 문화복지공간으로 리모델링
	공공기관 지방이전 정책	건설교통부 국가균형발전위원회	2003	<ul style="list-style-type: none"> 혁신도시 건설기본계획을 수립하여 혁신도시 건설과 공공기관 이전 완료를 목표로 함
	읍면동 기능전환 정책	행정안전부	1999	<ul style="list-style-type: none"> 읍면동의 기능 축소에 따른 읍면동사무소의 기능 일부를 전환 기존 노후한 동사무소 청사시설은 시민을 위한 자치 공간으로 활용
3 지역 활성화 거점 마련	산업단지 경쟁력 강화사업	국토교통부 산업통상자원부	2014 ~ 2017	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지 리모델링을 위한 기반시설 재생 등 정책 과제 추진 리모델링 대상지 진단 및 사업 추진 입주기업 유지보수 활동 건설링 지원
	리모델링 활성화 시범사업	서울특별시	2011 ~	<ul style="list-style-type: none"> 기성시기지 활성화 및 건축물 보존을 위해 리모델링 활성화 구역 확대 추진 리모델링 활성화구역 외관디자인 가이드라인 계획 수립, 규제 완화 노후건축물 정비 / ※리모델링활성화구역 지정지침
	폐·공가 정비사업 및 노후건축물 환경 정비사업	부산광역시	2010 ~ 2011	<ul style="list-style-type: none"> 폐가 철거, 공가 리모델링 후 공부방, 노인정 등 공공 시설로 활용

■ 공공건축물 리모델링 관련 법제도

- 리모델링을 포함하는 공공건축물 조성 및 관리에 특화된 법제도는 부재함
 - 현행 공공건축물 리모델링 관련 규정은 「건축법」과 개별 목적으로 제정된 각종 특별법, 지원법에 산재되어 있음
- 각 법령에서 다루어지는 리모델링 세부 규정은 개념, 완화 및 특례, 사업추진 및 재정지원, 유지·관리 및 성능 개선, 활용 및 처분, 안전, 행정절차, 계획 수립, 설계 및 감리 등에 대한 범위와 조건, 주요 내용 등에 대한 사항임
 - 「건축법」은 리모델링의 개념, 완화 및 특례, 안전에 대한 사항 일부를 규정하고, 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」은 공용재산의 활용 및 처분에 대한 사항을 명시하고 있으며, 「녹색건축물 조성 지원법」은 공공건축물의 유지·관리 및 성능개선 대상과 기준, 지원내용 등을 규정함

- 「주택법」의 경우 리모델링을 독립적인 건축행위로 간주하고 원활한 사업 추진을 위해 해당 규정을 모두 명시하고 있으나, 아직까지 공공임대주택을 포함한 공동주택 유형 및 리모델링 특수성을 반영한 정교한 규정은 미흡한 실정

공공건축물 리모델링 관련 법제도 현황

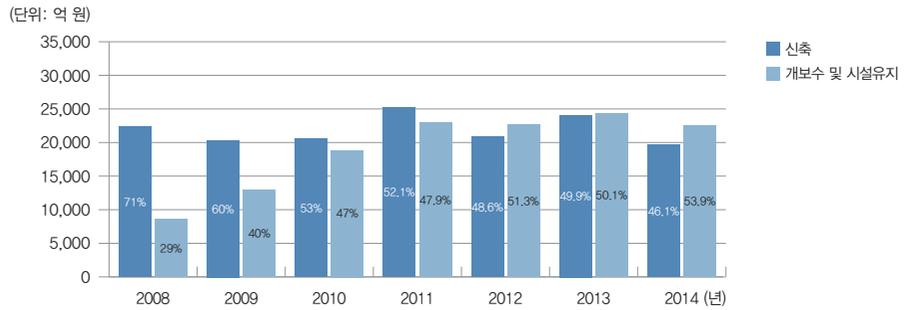
분류	법명	법 조항
개념	건축법	◆ 제2조(정의) 건축물의 노후화를 억제하거나 기능 향상 등을 위하여 대수선하거나 일부 증축하는 행위
	주택법	◆ 제2조(정의) 건축물의 노후화 억제 또는 기능 향상 등을 위한 대수선과 증축
	농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법	◆ 제2조(정의) 건축물의 노후화 억제 또는 기능향상 등을 위하여 증축·개축 또는 대수선하는 행위
안화 및 특례	건축법	◆ 시행령 제6조(적용의 완화) · 완화하여 적용하는 건축물 및 기준 1. 사용승인을 받은 후 15년 이상이 되어 리모델링이 필요한 경우 2. 건축협정을 체결하여 건축물의 건축·대수선 또는 리모델링을 하려는 경우 ◆ 시행규칙 제2조의5(적용의 완화) · 건축물의 리모델링 시 연면적 증가는 기존 건축물의 연면적 합계의 10분의 1의 범위에서 건축위원회 심의에서 정한 범위 이내로 완화 ◆ 제6조(기존의 건축물 등에 관한 특례) · 허가권자는 법령의 제정·개정 등의 사유로 대지나 건축물이 건축법에 부합하지 않더라도 대통령령으로 정하는 범위에서 건축을 허가할 수 있음 ◆ 제84조(면적·높이 및 층수의 산정) · 사용승인을 받은 후 15년 이상이 되어 리모델링이 필요한 건축물을 리모델링하는 경우 미관 향상, 열의 손실 방지 등을 위하여 외벽에 부가하여 마감재 등을 설치하는 부분은 바닥면적에 산입하지 않음
	도시 및 주거환경 정비법	◆ 제33조(사업시행인가의 특례) · 일부 건축물의 존치 또는 리모델링되는 건축물 및 건축물이 있는 토지가 주택법 및 건축법상 건축관련 기준에 적합하지 않더라도 대통령령이 정하는 기준에 따라 사업시행인가를 할 수 있음
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	◆ 시행령 제83조(용도지역·용도지구 및 용도구역안에서의 건축제한의 예외 등) · 경관지구·미관지구 또는 고도지구 안에서 사용승인을 받은 후 15년 이상이 되어 리모델링이 필요한 건축물에 대해서는 시행령 제6조제1항제5호 규정의 의하여 건축물의 높이, 규모 등의 제한을 완화
유지 · 관리 및 성능 개선	건축법	◆ 제35조(건축물의 유지·관리) · 건축물의 소유자, 관리자는 건축물의 유지·관리를 위하여 정기점검 및 수시점검을 실시하고, 그 결과를 허가권자에게 보고하여야 함 ◆ 제48조(구조내력 등) · 제11조제1항에 따른 건축물을 건축·대수선하는 경우에 대통령령으로 정하는 바에 따라 구조의 안전을 확인하여야 함
	녹색건축물 조성 지원법	◆ 제13조(기존건축물의 에너지 성능 개선기준) · 건축물의 에너지효율을 높이기 위하여 기존 건축물을 녹색건축물로 전환하는 경우에는 「기존 건축물의 에너지 성능기준」에 적합해야 함 ◆ 제14조의2(건축물의 에너지 소비 절감을 위한 차양 등의 설치) · 대통령령으로 정하는 건축물을 건축 또는 리모델링을 할 때 건축주는 에너지효율을 높이기 위하여 채광을 위한 유리, 플라스틱으로 된 일사(日射)의 차단을 위한 차양 등 일사조절 장치를 설치하여야 함 · 대통령령으로 정하는 건축물을 건축 또는 리모델링하려는 건축주는 에너지 소비 절감 및 효율적인 관리를 위하여 열의 손실을 방지하는 건축설비를 설치하여야 함

분류	법명	법 조항
활용 및 처분	공공기관 지방 이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 제41조(중전부동산의 건축물의 증·개축 등의 제한) <ul style="list-style-type: none"> • 이전공공기관은 일상적인 유지·보수 외에 건축물을 신축·증축·개축하거나 임차면적을 확대할 수 없으나 불가피할 경우 소관 행정기관의 장과 협의를 거쳐 증축 등을 할 수 있음 ◆ 제43조(중전부동산의 처리계획 수립 등) <ul style="list-style-type: none"> • 중전부동산 처리계획 수립 • 공공기관, 지방공기업이 매입한 중전부동산에 대하여 활용계획을 수립하여야 함
	국유재산법	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 제3조(국유재산 관리·처분의 기본원칙) <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가전체의 이익에 부합되도록 할 것 / 2. 취득과 처분이 균형을 이룰 것 / 3. 공공가치와 활용가치를 고려할 것 / 3의2. 경제적 비용을 고려할 것 / 4. 투명하고 효율적인 절차를 따를 것
	공유재산 및 물품 관리법	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 제3조의2(공유재산 및 물품 관리·처분의 기본원칙) <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 할 것 / 2. 취득과 처분이 균형을 이룰 것 / 3. 공공가치와 활용가치를 고려할 것 / 4. 투명하고 효율적인 절차를 따를 것
	건축서비스산업 진흥법	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 제23조(공공건축 사업계획에 대한 사전검토 등) <ul style="list-style-type: none"> • 공공기관이 공공건축 사업을 할 때에는 사업의 추진에 관한사항, 발주방식, 디자인관리 방안, 에너지효율화 등 지속가능성 제고방안 등의 내용을 포함한 사업계획서를 작성하여 공공건축지원센터에 검토를 요청해야 함
사업 추진 및 재정 지원	녹색건축물 조성 지원법	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 제24조(녹색건축물 조성 시범사업 실시) <ul style="list-style-type: none"> • 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 녹색건축물 조성의 촉진을 위해 시범사업으로 지정할 수 있는 경우 ◆ 시행령 제17조(녹색건축물 조성 시범사업) <ul style="list-style-type: none"> • 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 시범사업 재정지원을 할 수 있음 • 대통령령으로 정하는 사업이란 「기존 건축물의 에너지성능 개선기준」에 적합하게 건축물을 리모델링·증축·개축·대수선 및 수선을 하는 사업을 말함 ◆ 제27조(그린리모델링에 대한 지원) <ul style="list-style-type: none"> • 국가 및 지방자치단체는 그린리모델링에 필요한 지원을 할 수 있음 ◆ 제29조(그린리모델링 창조센터의 설립) <ul style="list-style-type: none"> • 그린리모델링 대상 건축물의 지원 및 관리를 위한 그린리모델링 창조센터 설립 또는 공공기관을 그린리모델링 창조센터로 지정할 수 있음 • 정부는 그린리모델링 창조센터의 사업과 운영에 필요한 비용을 충당하기 위하여 예산의 범위에서 출연금을 지급하거나 행정적·재정적 지원을 할 수 있음
	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 제27조(보조 또는 융자) <ul style="list-style-type: none"> • 국가 또는 지방자치단체는 도시재생 활성화를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 건축물의 개수·보수 및 정비비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 수 있음
	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 제20조(상업기반시설 현대화사업의 지원) <ul style="list-style-type: none"> • 정부와 지방자치단체는 상업기반시설 현대화사업에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원하거나 보조할 수 있음 • 시설현대화사업의 지원대상, 사업별 지원한도, 절차 및 사후 관리, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
	건축서비스산업 진흥법	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 제20조(우수건축물 등의 지정 및 지원) <ul style="list-style-type: none"> • 지정된 우수건축물 등의 보수나 리모델링에 드는 비용의 전부 또는 일부 재정지원 또는 조세 감면
	국유재산법	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 제57조(개발) <ul style="list-style-type: none"> • 일반재산은 국유재산관리기금의 재원으로 개발(건축법 제2조에 따른 건축, 대수선, 리모델링 등) 할 수 있음

3 공공건축물 리모델링 사업 추진 현황과 제도적 한계

■ 공공건축물 리모델링 사업 추진 현황

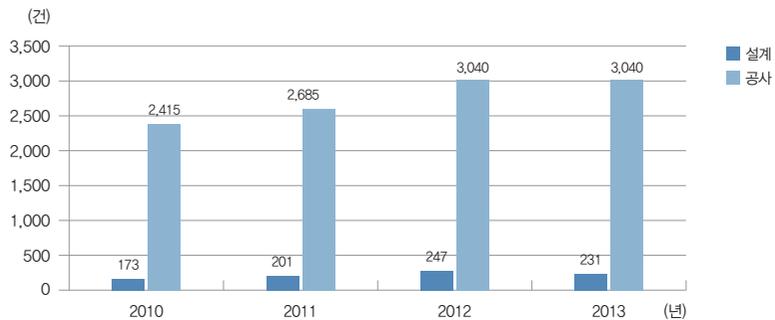
- 2008년부터 2014년까지 국회에 제출된 정부예산안의 경우 2008년 전체 예산 3조 1,094억 원 중 신축사업 예산이 2조 217억 원(71%), 개보수 및 시설유지사업 예산은 8,921억 원(29%)이었으나 2014년에는 전체 사업비 4조 2,918억 원 중 신축사업 예산이 1조 9,756억 원(46.1%)으로 감소하였고, 개보수 및 시설유지사업 예산은 2조 3,163억 원(53.9%)으로 증가



정부부처 소관 공공건축물 관련 예산 현황

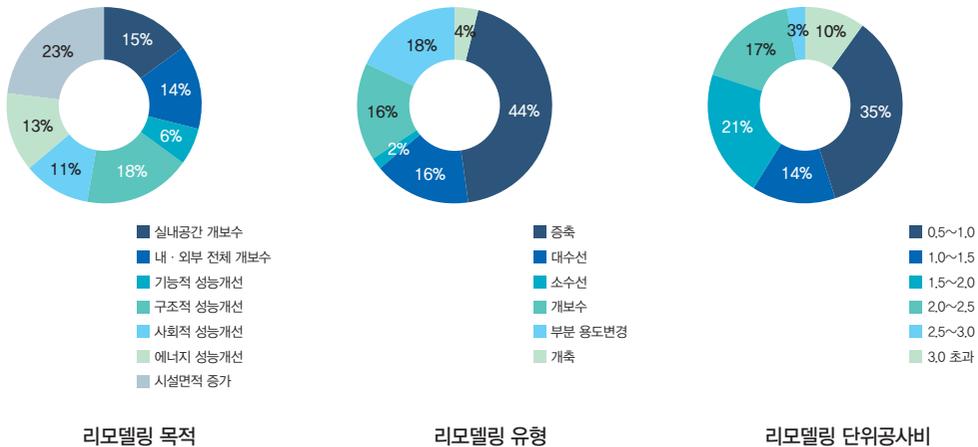
※ 출처: 기획재정부, 2008~2014년간 정부 세입, 세출예산안 사업별 설명서

- 2010년~2013년 조달청에서 발주한 공공건축물 리모델링 설계용역 및 공사 건수 모두 증가
 - 설계용역의 경우 2010년 173건에서 2013년 231건으로 증가(133%)하였고, 공사 또한 2010년 2,415건에서 2013년 3,040건으로 증가(126%)



공공건축물 연도별 리모델링 사업 건수

- 국가공공건축지원센터에 접수된 공공건축물 리모델링 사업계획서²⁾에 따르면 공공건축물의 리모델링은 에너지성능 개선(23.08%), 설비성능 개선(18.27%)을 주요 목적으로 하고 증축(42%)과 용도변경(17.54%)의 형태로 추진하며, 총 사업비는 50억~100억 원(41.38%), 단위면적당 공사비는 50만~100만 원(34.48%) 규모로 나타남
 - 공공건축물 리모델링 사업의 주요 목적은 부족한 시설 공간 확충, 노후한 구조물 및 설비시설 개선, 에너지성능 개선, 공간기능 개선, 기타 일부 시설보강 및 환경개선 등으로 나타나며, 이 중 에너지성능 개선과 설비성능 개선이 각 24건(23.08%), 19건(18.27%)으로 큰 비중을 차지함
 - 리모델링 사업은 약 10년마다 증축, 대수선, 용도변경, 개축, 개보수, (소)수선³⁾의 형태로 추진되며, 증축이 총 24건(42%)으로 가장 많고 용도변경이 10건(17.54%), 대수선과 개보수가 각 9건(15.79%) 순으로 나타남
 - 리모델링 총 사업비는 50억~100억 원이 12건(41.38%)으로 가장 많았고 100억~150억 원, 150억~200억 원이 각 7건(24.14%) 순으로 나타남
 - 단위면적(㎡)당 공사비는 50만~100만 원이 10건(34.48%)으로 가장 많고 150만~200만 원 이하가 6건(20.69%)이었으며, 300만 원 초과 공사는 특수 설비시설이 요구되는 예외적인 사업에 해당함. 일반적으로 실의 재배치 및 내부마감재 변경, 설비시설 교체 등의 경우 공사비가 낮으나, 외부마감재 변경 및 구조보강, 일부 증축이 포함된 경우 공사비가 급격히 상승함



2) 「건축서비스산업 진흥법」 제23조에 따라 2014년도부터 공공기관은 설계용역비가 고시금액 이상인 사업에 대해 사업계획서를 작성하여 국가공공건축지원센터의 사전검토를 받아야 하며, 본 조사는 약 1년간(2014.07.~2015.07.) 국가공공건축지원센터에 접수된 사업계획 사전검토 대상 중 발주 완료 리모델링 사업 29건을 대상으로 하였음

3) 「건축법」 정의에 따른 리모델링의 개념은 증축과 대수선에 한정되지만, 공공건축물에서의 리모델링 목적의 사업형태는 이러한 건축방식을 모두 포함하므로 사업유형에 포함

■ 공공건축물 리모델링 사업의 제도적 한계

- 공공자금이 투입되는 공공건축물에 대한 특수성과 실태 파악, 이에 기초한 예산 집행 및 사업 발주를 위한 정책적, 제도적 지원 부재
 - 공공건축물 리모델링 사업을 위한 국가예산 증가, 설계 및 공사 발주 건수 증가 현상은 향후 지속·가속될 것으로 예측되나, 신축과 차별되는 리모델링 특수성을 고려하여 효율적으로 사업을 추진하기 위한 제도적 기반은 미흡
- 리모델링 사업계획의 경우 기존 건축물의 물리적 현황 분석 미흡, 근거자료 누락 또는 관리 부실로 공사기간, 사업범위와 비용 설정에 한계
 - 공공건축물 리모델링의 주요 목적인 에너지성능 개선, 시설면적 증가 등을 위해서는 건축물의 구조안전성, 내진성능, 설비 노후도 조사 등이 선행되어야 하나 설계발주 이전에 이에 대한 면밀한 조사가 시행되지 못함으로써 상세한 사업예산 확정이 불가
 - 기존 건축물 현황조사가 미흡하여 철거 후 신축, 증축, 대수선, 개·보수 등 리모델링 사업방식에 대한 판단이 어렵고 결과적으로 공사단가 및 총 사업비 결정이 어려움
- 이러한 문제점은 공공의 예산이 투입되는 공공건축물 사업계획 및 실행 절차상의 특수성, 즉 사업구상, 예산확정, 발주, 설계 및 공사, 유지관리 각 단계에 대한 구체적인 법제도 부재에 따른 문제로 규정할 수 있음

4 공공건축물 리모델링 정책 방향 및 제도 개선 방안

■ 공공건축물 리모델링 정책 방향

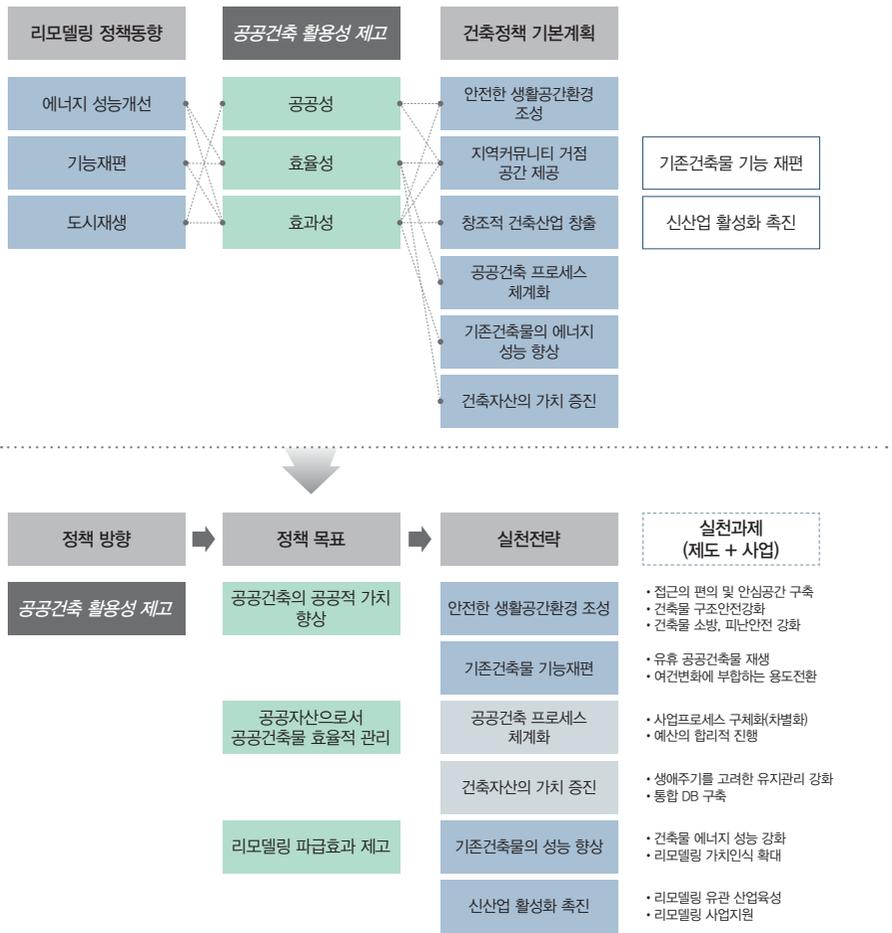
- 공공건축물 리모델링 정책의 문제점은 중장기적 관리모델의 부재
 - 기존 정책은 대체로 중앙정부, 지방정부의 정책 현안이나 타 분야 정책 대안⁴⁾의 일환으로 시행되어 일관성 있는 관리가 불가하였음
 - 이는 근본적으로 공공건축물의 리모델링 필요성 및 방법론 등에 대한 행정기관과 국민의 공감대 부족과 정보 부족, 또한 장기적인 시설관리를 위한 기초 데이터의 부재에서 기인
- 따라서 공공건축물의 효율적 이용을 도모하고 체계적으로 관리하기 위한 중장기 리모델링 정책 방향과 목표, 세부과제 마련 필요

4) 행정조직체계 개편 등

- 정책 방향과 목표는 안전 및 복지, 공공성, 효율성, 효과성 등 건축 관련 정책과 유기적으로 연계되어야 하고, 리모델링 대상 건축물에 대한 보다 구체적이고 정확한 정보를 바탕으로 개선대상에 대한 정량적 범위와 사업규모 등을 제시할 수 있어야 함

• 근본적으로는 공공건축물 리모델링의 의의와 가치에 대한 정부와 국민의 공감대 형성을 위한 지원이 선행되어야 함

- 공공건축물 유지관리 실행 방안으로 리모델링의 사회적, 경제적, 환경적 가치와 의의를 인식하고 효과적인 사업 추진이 가능하도록 관계자 홍보 및 교육 등 정책적 전략을 마련하고 지원을 확대



공공건축물 리모델링 정책방향 설정(안)⁵⁾

5) 건축정책기본계획 등과 비교, 검토하여 제시

■ 공공건축물 리모델링 제도 개선방안

- 단기적으로는 공공건축물 리모델링 관련 주요 법규정의 정비 필요
 - 공공건축물의 리모델링은 유지관리 행위로 인식할 필요가 있으므로 현행 「건축법」 상의 리모델링 사업방식인 증축, 대수선뿐 아니라 실내건축, 개·보수 등을 포함할 수 있도록 「건축법」 제2조 리모델링 정의를 개정
 - 공공건축물 활용, 처분과 관련하여 리모델링 사업에 대한 명확한 근거를 확보하기 위해 「국유재산관리법」 시행령을 구체화
 - 리모델링 사업 기획 및 계획단계의 실효성을 제고하기 위해 「건설기술진흥법」 ‘기본구상’에 기존 건축물의 현황 및 문제점에 대한 내용이 반영될 수 있도록 시행령을 조치하고, ‘건설공사기본계획’ 수립대상을 「건축서비스산업진흥법」 사업계획 사전검토 대상으로 확대
 - 공공건축물 사업계획 이후 설계 및 공사 실행 단계의 업무 효율성과 결과물의 품질을 향상시키기 위해 「건축사법」에 따른 ‘공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가 기준’ 중 리모델링 사업에 대한 표준업무 마련 및 대가기준 재검토 등 각종 실행 기준 정비
- 중장기적으로는 가칭 ‘공공건축물 조성에 관한 법률’ 등 공공건축물에 특화된 별도의 법률을 마련하고 조성 과정부터 유지관리까지 보다 체계적인 관리 기반을 마련하도록 하며, 리모델링은 본 법에 근거하여 시행하도록 규정

공공건축물 리모델링 활성화를 위한 법제도 개정 방안

관련 법	법규정 개정 방안
건축법 제2조(정의)	<p>제1항 10. "리모델링"이란 건축물의 노후화를 억제하거나 기능 향상 등을 위하여 대수선하거나 일부 증축하는 행위를 말한다. ➔ 공공건축물의 일반적인 유지관리 방식은 대수선, 일부증축, 개축, 실내건축, 시설 개·보수 등 다양하므로 이를 포괄적으로 반영할 수 있도록 조정 필요</p>
국유재산법 제9조(국유재산종합계획)	<p>제4항 5. 제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 사항 외에 국유재산의 관리·처분에 관한 중요한 사항 ➔ 5. 제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 사항 외에 국유재산의 관리·처분에 관한 중요한 사항은 대통령령으로 정하도록 명시. (시행령 제5조(국유재산의 관리계획) ②제1항제3호에 따라 관리계획을 수립하는 때에는 다음 각 호의 사항을 명확히 하도록 유도함으로써 리모델링 사업 차별성을 인식하고 실행의 근거 확보 1. 사업목적 및 용도 2. 사업기간 3. 소요예산 4. 사업규모 5. 기준가격 명세 6. 계약방법</p>

관련 법		법규정 개정 방안
공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위 및 대가기준	제5조 (업무범위)	제1항 1. 설계업무 라. 발주자의 요청이 있을 경우 다음의 각 업무 1) 리모델링 설계업무 ➔ 리모델링 설계업무는 건축설계업무이므로 삭제
	제6조 (설계업무)	제3항 ➔ 별표1 기획업무, 별표2 건축설계에서의 도서작성 리모델링 부분 도서목록 누락. 업무특성을 고려한 리모델링 설계표준마련
	제11조 (설계업무대가의 산정)	제4항 ➔ 리모델링 업무범위 표준화에 따라 대가 기준 재설정
건설기술 진흥법 시행령 제68조 (기본구상)	제1항 4. 공사예정지의 입지조건 ➔ 기존건축물이 대상이 되는 리모델링 공사를 고려하여 '공사예정지의 입지 조건'과 더불어 '사실물 현황'을 함께 명기	
건설기술 진흥법 시행령 제69조 (건설공사기본계획)	제1항 발주청은 타당성 조사를 한 결과, 그 필요성이 인정되는 건설공사에 대해서는 기본구상을 기초로 하여 다음 각 호의 사항을 포함한 건설공사기본계획(이하 "건설공사기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. ➔ 「건축서비스산업 진흥법」 제24조에 따른 사업계획 사전검토 대상으로 확대 → 세부내용에 '건축방식별 공사시행계획' 추가	

김은희 부연구위원 (044-417-9622, ehkim@auri.re.kr)

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



auri brief 원문



관련 연구보고서



건축서비스산업의 해외진출을 위한 공적개발원조(ODA) 활용 방안

손동필 연구위원, 조상규 연구위원

주제어 건축서비스산업, 해외진출, ODA, MDB

요약

- 국내 건축서비스 산업분야의 비중은 매년 축소되고 있으며, 우리나라가 해외건설시장에서 차지하는 비율 또한 매우 미비함
- 이런 상황에서 정부는 GNI 대비 0.13%인 ODA재원 비율을 OECD-DAC회원국 평균인 0.31%(2011년 기준)에 근접하는 수준까지 단계적으로 늘리는 것을 목표로 하고 있음. 따라서 ODA는 우리나라 건축서비스산업이 해외로 진출하기 위한 기회가 될 수 있음
- 교통분야의 경우 우리나라에서 가장 많이 진출하는 분야로, DEEP사업 위주로 해외로 진출하고 있으며, 정보제공, 역량강화, 사업발굴, 해외사업 지원 등을 추진하고 있음
- 농림수산분야의 경우 주로 공공부문 중심으로 진행되고 있으며, 비교우위에 있는 분야 개발, 장기적인 사업으로 전환, 현지 주민의 참여유도 등을 추진함
- 타 분야의 사례를 살펴보았을 때, ODA를 활용한 건축서비스산업의 해외진출은 단기전략(역량강화), 중기 전략(사업모델 개발 및 지원), 장기전략(MDB 및 국제기구 사업 진출)이 균형 있게 추진되어야 하며, 최종적으로는 우리의 과거 경험을 바탕으로 한 비즈니스 모델을 개발하고, 기술지원(TA) 사업으로 진출하여야 함

1 배경 및 필요성

■ 건축서비스산업의 낮은 경쟁력으로 인한 해외진출 부진

- 건축서비스산업¹⁾의 매출 감소
 - 2013년 기준 국내 건설산업의 매출규모는 216조 9천억 원이며, 건축 엔지니어링 및 관련 기술서비스산업의 매출규모는 19조 7천억 원으로 건설산업의 9.1%에 불과하며, 그 중에서 건축서비스의 순수 매출규모는 5조 원으로 전체 건축엔지니어링 서비스업 매출의 25.2%임
 - 건축서비스산업 분야의 비중은 매년 축소되고 있으며, 영업이익률 또한 2007년 12.3%에서 2013년 7.0%로 점점 감소하여 열악해지고 있음
- 건축서비스산업의 해외진출 실적 부진
 - 우리나라가 해외시장에서 차지하는 비율은 2% 정도의 미미한 수준으로²⁾, 개별 기업의 수주 능력 또한 비교대상국들 중 최하위를 기록하였으며, 건축분야의 해외사업은 더욱 낮은 수준으로 2014년 기준 5,100만 달러에 불과하여 우리나라 건축서비스 업계가 해외에서의 경쟁력이 대단히 약하다는 것을 의미
 - 최근 해외 설계용역 부분 역시 2010년에 정점을 찍은 후 부진을 면치 못하고 있으므로 이에 대한 대책이 필요

■ ODA를 활용한 건축서비스산업의 해외진출 필요

- 건축서비스산업의 해외진출을 위한 장기적인 전략으로 ODA 활용
 - 우리나라는 2010년 OECD 개발원조위원회(OECD Development Assistance Committee, 이하 OECD-DAC)에 가입함으로써 ODA(Official Development Assistance)사업의 규모를 점차 확대하고 있음
 - 최근 5년간 ODA를 재원으로 한 해외건설 수주 실적은 연평균 약 50건 내외, 2~5억 달러 내외이며, 건축분야에서는 연 5건 내외의 공사를 수주하고 있음
 - 우리나라 정부는 국민총소득(Gross National Income, 이하 GNI) 대비 0.13%인 ODA 재원 비율을 OECD-DAC 회원국 평균인 0.31%(2011년 기준)에 근접하는 수준까지

1) 「건축서비스산업 진흥법」 제2조에 따르면 건축서비스산업이란 건축서비스 활동을 통하여 경제적 또는 사회적 부가가치를 창출하는 산업을 말하며, 건축서비스는 건축물과 공간환경을 조성하는 데에 요구되는 연구, 조사, 자문, 지도, 기획, 계획, 분석, 개발, 설계, 감리, 안전성 검토, 건설관리, 유지관리, 감정 등의 행위를 포함한다.

2) 해외시장에서 국가별 시장점유율을 살펴보면 2014년 수익기준으로 상위 12개 국가가 전체 시장의 91%를 점유하고 있음. 미국이 31.7%로 가장 높았으며, 네덜란드(10.2%), 캐나다(10.0%) 순이며, 우리나라는 1.9%로 11위

출처: ENR(2015), The Top 225 International Design Firms, <http://enr.construction.com/toplists/Top-International-Design-Firms/001-100.asp>(2015.08.28.) 재정리

단계적으로 늘리는 것을 목표로 하고 있으며, 특히 2차 국제개발협력 기본계획('16~'20)을 통해 2020년까지 ODA재원을 GNI 대비 0.20%(약 3조 원)까지 확대하기로 천명함

- 타 분야의 기존 ODA사업 경험을 바탕으로 건축서비스산업의 해외진출 전략 모색
 - 기업의 입장에서 ODA사업에 진출하는 이유는 해외진출의 기회를 넓힐 수 있는 발판을 마련하기 위함이지만, ODA사업은 기본적으로 비영리사업으로 저개발국가의 개발과 사회경제적 발전을 핵심 목표로 하고 있어 ODA사업이 일반사업과 근본적으로 다른 기준과 과정을 바탕으로 진행됨을 의미
 - ODA사업에 진출하고자 하는 기업 또는 단체 역시 다른 시각을 가지고 있어야만 성공할 수 있기 때문에 우리나라 기업은 ODA사업에 진출하는 근본 목적과 이익 및 손해를 명확히 이해하고, ODA사업을 해외사업을 위한 투자와 경험을 축적하는 하나의 발판으로 인식하고 접근해야 함
 - 국내 타 분야에서 ODA를 통해 해외로 진출한 사례를 바탕으로 시사점을 도출할 필요가 있으며, 특히 교통분야와 농림수산분야는 우리나라가 수원국으로서 타국의 ODA를 통해 도움을 받기도 했지만, 우리나라의 ODA사업을 진행하면서 공여국으로서 타국에 도움을 많이 주었으므로 이를 참고하여 건축서비스산업의 해외 진출을 모색

2 타 분야의 ODA 현황과 전략

■ 교통물류분야

- 개요
 - 교통물류분야의 원조는 전 세계적으로 2013년 기준 186억 3천만 달러 규모로 ODA 시장에서 큰 부분 중의 하나이며, 우리나라는 2013년 기준 2억 3,170만 달러가 지원되었고, EDCF(Economic Development Cooperation Fund, 대외경제협력기금)가 지원하는 차관의 경우 2014년 집행실적 기준으로 2,298억 9천만 원(36.4%)이 교통 분야에 지원됨
 - 교통물류분야는 KOICA의 무상원조 5대 중점 분야인 산업에너지분야의 하나로서 도로인프라 구축, 철도인프라 구축, 항만인프라 구축, 공항인프라 구축, 교통물류종합개발의 다섯 가지 하위 중점 프로그램이 있음

- KOICA의 교통분야 사업은 수원국에 교통부문 정책자문, 타당성 조사, 마스터플랜, 실시설계 등 기술협력을 제공하는 DEEP(Development Experience Exchange Partnership) 사업이 주류임

• 해외진출 활성화 전략³⁾

- 교통분야는 타 분야에 비해 ODA에 대한 관심이 높았고, 오랫동안 민간부문의 해외 진출에 ODA를 활용하는 방안에 대하여 연구해 왔음
- 교통분야에서는 ① 발주처에 대한 정보 부족, ② 발주사업에 대한 정보 부족, ③ 사업 수행에 따른 위험도 분석 능력 부족, ④ 내부역량 부족, ⑤ 공공과 민간의 연계 미흡 등 다섯 가지를 해외진출의 장애요인으로 파악하고 있으며, 활성화 전략으로 아래 네 가지를 제시

교통분야의 ODA를 활용한 해외진출 활성화 전략

정보 제공	교통부문에 대한 체계적인 자료 수집과 DB 구축, 공공기관의 특성을 활용하여 양해각서 체결과 인력 파견, 공동 연구를 통한 정보교류로 국제기구와 재원에 대한 정보를 획득한다.
역량 강화	인적 역량강화와 해외사업 지원을 위한 조직체계 정비 및 재정적 기반을 구축하고 해외사업 수행을 위한 제도적 기반을 조성한다.
사업 발굴	전 세계적 논점과 흐름에 대해 이해하고 국내 경험을 연계하여, 전통적인 도로 중심의 사업에서 철도, 항공 등 다양한 분야로 사업을 확대한다. 또한 민간과 공공의 협동이 가능한 사업을 발굴하고 이를 지원한다.
해외 사업 추진 지원	공공기관에서 해외사업을 위한 정보 HUB기능을 확보하고, 다양한 민간 애로사항을 수렴하여 해결 방안을 모색한다. 이를 통해 해외사업 시행 경험을 DB화 하여 향후 사업을 위한 자료로 활용한다.

• 사례

- 필리핀 부수앙가 공항개발사업은 부수앙가 공항의 신축 및 시설 개보수를 통해 인적 물적 수송용량을 확충하고 관광산업을 활성화하기 위해 추진
- 공항개발사업을 통해 필리핀 지역의 여행서비스 수준이 향상되고, 관광산업 진흥 및 물류처리 역량이 강화

• 시사점

- 교통분야 KOICA사업의 상당수가 DEEP사업으로 운영
- 무상원조 ODA사업을 타당성 조사와 같은 기술지원(TA)에 주로 활용하고, 유상원조인 EDCF차관을 실질적인 시설 사업에 활용
- 유무상의 확실한 역할 분담과 서로간의 연계를 통해 EDCF 차관과 민간투자의 적절한 병행이 필요

3) 박진영(2014), "교통부문 해외 진출을 위한 공공부문의 역할과 전략", 『KOTI Global Brief』, Vol.1 Iss.1, 한국교통연구원

KOICA 교통분야 사례

사업명	필리핀 부수앙가 공항개발사업
시행기관	KOICA, [시공 : 서광종합개발, CM : 선진엔지니어링] 필리핀 교통통신부(Department of Transportation & Communication)
사업규모	300만 달러
사업기간	2006 ~ 2008년
사업대상	<p>필리핀 팔라완주 코론시 부수앙가(Busuanga) 공항</p> 
추진배경	<ul style="list-style-type: none"> • 7,000개의 섬으로 이루어진 필리핀 특성상 관광산업을 육성하기 위해 공항 시설 확충이 필요 • 필리핀 정부는 공항 시설 확충을 추진하는데 기술적, 재정적 어려움을 겪고 있음 • 필리핀 정부가 방문객이 증가하고 있는 팔라완주의 부수앙가 공항에 대한 시설 확충 및 개선 사업 지원을 요청
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 여객터미널 신축 및 행정건물, 소방건물 등 개보수 • 기존 활주로 포장 및 이착륙 시설 정비 • 소방차, 트랙터 등 공항 기자재 지원 • 공항 운영기술 전수를 위한 국내 초청 연수 • 기타 사업 관리
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 여행서비스 수준 향상 • 수송용량 증대로 인한 지역 관광산업 진흥 및 물류 처리 역량 향상

※ 출처 : KOICA(2015), 「함께읽는 KOICA사업 이야기 : 산업에너지분야」, pp.343-345, <http://www.koica.go.kr/img/pdf/7.pdf> (2015. 05. 15.)

■ 농림수산분야

• 개요

- 저개발국의 상당수가 농림수산업에 종사하고 있어 빈곤 퇴치와 수원국의 국민소득 증대를 위하여 농림수산분야에 꾸준히 지원되고 있으며, 전 세계적으로 농림수산분야의 지원 규모는 2013년 기준 102억 1천만 달러, 우리나라의 지원은 9,850만 달러 규모임

• 해외진출 활성화 전략⁴⁾

- 농림수산업의 경우 해외진출을 모색할 만큼 규모가 크지 않기 때문에 민간분야보다 공공분야를 중심으로 진출을 모색하고 있으며, 공공부문에서 해외진출을 위한 전략은 아래 세 가지가 있음
- 첫째, 비교우위에 있는 분야를 개발하고 집중 지원하는 것으로, 특히 우리나라의 강점인 신식품 개발을 통한 식량증산의 성공 경험, 원예와 특산물 개발과 생산을 통한 소득증대, 소농 중심의 농업 구조 조정의 성공 경험을 적극 활용
- 둘째, 현재 운영되고 있는 단기간(2년 이내) 동안의 은퇴자와 자발적 참가자 중심의 전문가 파견과 1년 이내의 연수생 사업을 농업분야의 특수성을 고려하여 장기적인 사업으로 전환하는 것으로, 이를 통해 관련 노하우와 기술을 실질적으로 전수 가능
- 셋째, 사업의 지속가능성을 높이기 위해 현지 주민들의 적극적인 참여를 유도할 수 있거나 주민들이 적극적으로 참여하기 원하는 지역을 중심으로 사업을 진행

• 사례

- 최근에는 우리나라의 새마을운동을 사업모델로 하여 ‘새마을사업’이라는 타이틀로 마을단위 생활환경과 주민 삶의 질 개선, 거버넌스 구축, 지역 여건에 맞춘 적정기술 활용을 통해 지속적인 개발을 도모
- KOICA는 새마을운동을 한국형 ODA모델로 적극 활용하고 있는데, 새마을 ODA라는 명목으로 국제기구협력에 150억 5천만 원(2015년 기준)을 원조하고 있으며, 이는 KOICA가 직접 수행하는 새마을 ODA사업(191억 1천만 원)에 버금가는 원조 금액임

4) 박진영(2014), "교통부문 해외 진출을 위한 공공부문의 역할과 전략", 『KOTI Global Brief』, Vol.1 Iss.1, 한국교통연구원

KOICA 새마을운동사업 사례

사업명	ESCAP(지역빈곤 완화사업) 스리랑카, 라오스, 인도네시아, 캄보디아 농촌개발시범사업 2차
시행기관	KOICA
사업규모	125만 달러
사업기간	2006~2008년
사업대상	라오스 팍남 군, 캄보디아 캄퐁참 주, 인도네시아 웨스트 자바 및 반탄 주, 스리랑카 케골 및 라트나푸라 주
추진배경	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤 문제 해결을 위한 포괄적이고 종합적인 접근 필요 • 농촌의 빈곤 해소와 농촌지역 개발을 위해 지역 간 수평적, 수직적 연계가 가능한 농촌개발 모델 모색 • 지역빈곤 완화사업 1단계에서 가능성 확인 후 지속가능한 개발 모델 수립
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 새마을운동 개념 및 수행방법 소개, 마을 지도자 및 프로젝트 관리자 연수 • 사업대상지 교환방문 교육 • 도로 정비 및 마을안길 개선, 우물 및 화장실, 샤워시설 설치 • 학교 확장 및 개보수 • 마을환경 정화 및 마을회관 건립 • 관광인프라 구축 • 가이드라인 및 교재 개발, 웹사이트 개발 및 영상 음성 교재 출간 • 지역 워크숍 개최
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 공무원 및 마을 지도자 교육을 통해 지역 주민에게 교육 내용 전파 • 인프라 확충과 환경개선을 통한 실효성 있는 농촌 개발 • 사업 실시과정에서 얻어지는 경험을 통해 농촌개발에 대한 현실적이고 실용적인 방법론 도출

※ 출처 : KOICA(2015), 「함께읽는 KOICA사업 이야기 : 지역개발」, p.291, <http://www.koica.go.kr/img/pdf/5.pdf>(2015.05.23.)

• 시사점

- KOICA 새마을운동사업 사례의 특징은 수원국의 실정에 맞는 원조 방향을 국내 경험에서 도출해냈다는 것
- 건축서비스분야에서도 첨단 기술을 사용한 건축보다는 현지 여건에 맞는 주택개발이나 도시계획 사업모델을 개발하는 것이 중요

3 정책 제언

■ 해외시장 진출을 위한 장기적인 로드맵 작성

- 건축서비스산업에서 ODA를 활용하고자 하는 궁극적인 목적은 진출하고자 하는 해외 대상국의 자체 재정사업이나 민간발주사업에 참여하는 것이므로, 이를 위해 교통분야 ODA사업처럼 무상원조와 유상원조를 적절히 병행하여야 함

- 국내 ODA사업 → MDB(Multilateral Development Bank)사업 → 타 국가 비구속성 사업 → 국제기구 금융투자사업 → 해외진출 대상국 재정사업 또는 민간발주사업 순으로 사업을 확대하거나⁵⁾, 이와 유사한 단계로 ODA사업을 시행할 필요가 있음

■ ODA를 활용한 해외진출 지원 전략과 방안

- (단기 전략) 정보수집 및 분석, 전문인력 양성, 개발도상국 민간네트워크 형성 등 역량 강화에 초점을 두고 진행
- (중기 전략) 우리나라의 장점을 살린 ODA사업모델을 개발하고 지원하는 것으로, 금융지원, 건축전문관 확충 등 공적인 지원 및 네트워크를 포함
- (장기 전략) 기술지원(TA)사업을 포함하여, MDB와 국제기구사업의 수주뿐만 아니라 사업을 직접 발굴하고 제안하는 것이 최종 목표



ODA 활용을 위한 단계별 전략과 방안

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

조상규 연구위원 (044-417-9625, blaster@auri.re.kr)

5) 권영성 외(2015), 「건축산업 고도화를 통한 해외도시개발 촉진 정책방향」, p.8, 국가건축정책위원회 외



auri brief 원문



관련 연구보고서



국내 농촌 경관관리 현황과 개선 방향

이상민 연구위원, 차주영 연구위원, 이여경 부연구위원, 홍예지 연구위원

주제어 농촌경관, 경관관리, 경관관리체계, 경관행정체계

요약

- 국내 농촌경관의 문제는 주변 경관을 크게 고려하지 않는 입지나 개발방식으로 인한 ‘난개발’, 규모나 형태·색채가 주변과 어울리지 않는 ‘부조화’, 그리고 쇠퇴 및 정리정돈이 미흡하여 발생하는 ‘방치’로 정리할 수 있음
- 농촌경관의 문제가 발생한 근본적인 원인은 농촌경관에 대한 인식 미흡, 경관관리 제도의 실효성 부족, 경관관리 주체의 역량 미비에서 찾을 수 있음
- 그러나 현재 농촌경관의 관리체계는 경관관리의 목적, 관리 대상과 범위, 경관관리 수단, 경관관리 주체 측면에서 각각 한계가 있으므로 농촌경관의 지속가능한 보전 및 향상을 위해서는 경관관리체계의 개선이 필요함

정책제안

- 농촌경관관리체계를 개선하기 위해서는 먼저 국토 경관관리 측면에서의 접근과 농촌 또는 농업에 대한 접근이 함께 이루어질 수 있도록 국가 차원에서 농촌 경관관리의 목표와 비전을 수립할 필요가 있음
- 또한 농촌지역의 여건 및 특성을 고려한 다양한 관리수단이 확보되어야 하며, 이와 함께 농촌 경관관리 체계가 효율적으로 운영될 수 있도록 전문적이고 협력적인 경관행정체계가 마련되어야 함

1 국내 농촌경관의 문제¹⁾와 그 원인

■ 난개발 : 주변 경관을 고려하지 않는 입지나 개발 방식으로 발생하는 문제

- 개발압력이 높은 대도시 인근의 무분별한 개발
 - 대도시 인근의 농촌지역은 개발수요가 높아 도로를 비롯한 SOC시설이 많이 건설되고, 공장, 창고, 공동주택 등이 다수 들어서면서 농촌 고유의 경관적 특징이 훼손됨
- 상대적으로 낮은 지가 때문에 발생하는 나홀로 개발
 - 도시에 비해 토지 매입비가 저렴하므로 현행 제도상 개발이 가능한 농촌지역에서는 공장 등의 개발이 다수 발생하여 기존 경관을 훼손하고 있으며, 이는 경관뿐만 아니라 여러 환경문제까지 야기하여 해당 지역 주민들에게 직접적으로 피해를 주기도 함
- 농업기반시설에 의한 경관 훼손
 - 이제까지 농업기반시설들은 기본적인 기능에 목적을 두고 설치되어 경관적 측면은 고려되지 않았으나, 최근 노후화된 기존 시설이 대규모로 새로 조성되면서 농촌의 중요한 경관요소가 되고 있음
 - 기반시설에 대한 제도적인 규제는 없으나, 시설물들이 시각적으로 혐오감을 주거나 폐수, 악취, 소음 발생 등으로 주민들의 일상생활에 피해를 주는 경우도 있음

■ 부조화 : 새로 형성되는 경관요소에 의해 발생하는 문제

- 과도한 규모의 건축물이나 시설물
 - 밀도가 높지 않은 농촌지역에 신규 건축물이나 시설물이 과도한 규모로 조성되면서 위압적인 경관을 형성하여 농촌경관을 저해하는 경우가 발생함
 - 특히 공공건축물이나 공공사업으로 조성되는 시설들은 주변 경관에 대한 고려가 미흡하여 새로운 경관을 형성하기보다 도리어 기존 경관을 훼손하는 경우가 많음
- 새로운 경관 형성 시 주변 환경을 고려하지 않은 형태나 색채, 재료 사용
 - 건축물을 신축하거나 시설물을 새로 설치할 경우, 지역 특성이 반영되지 않은 형태나 색채, 재료를 사용하여 기존 경관을 훼손하는 경우가 발생함

※ 본 원고는 2015년 한국농촌경제연구원과 협동과제로 추진된 「국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구 (1)」 보고서를 기반으로 작성됨
1) 농촌경관의 문제점은 그 현상을 바라보는 시각에 따라 다양하게 논의될 수 있는데, 본 원고에서는 크게 난개발, 부조화, 방치로 구분하여 살펴봄

■ 방치 : 쇠퇴하여 버려지거나 관리되지 않는 문제

- 쇠퇴가 심화된 저개발지역
 - 인구 유출 및 노령화, 산업구조의 변화 등으로 쇠퇴가 심각한 농촌지역에서는 기존 시설이 폐쇄되거나 빈집과 폐허, 폐상점이 늘어나면서 농촌경관을 훼손함
- 시설물이나 공간에 대한 정리정돈 및 유지관리 미흡
 - 축사, 창고, 용수시설 등 농업과 관련한 노후화된 시설물을 방치하거나 관리가 미흡하여 농촌경관을 저해하는 경우도 많음
 - 정돈되지 않은 쓰레기장, 민간 창고나 자동차 수리소, 고물상 같은 시설에서의 물건 적재 등은 공공공간의 쾌적함을 저해하는 주요 원인이 되지만, 아직까지 시설물이나 공간의 정리정돈 및 관리에 대한 개념이 부족하고 관련 비용을 지불할 여력이 없는 경우가 대부분임

■ 농촌경관의 문제 발생 원인²⁾

- 농촌경관에 대한 국민의 인식 미흡
 - 농촌경관을 보전하거나 관리해야 할 대상으로 인식하지 못하거나, 인식하더라도 농촌경관을 통해 관광 활성화 등 다른 목적을 달성하기 위한 수단으로 활용하려는 접근방식 때문에 농촌경관을 훼손하거나 조화롭지 못한 경관을 형성하고 있음
- 경관관리 제도의 실효성 미비
 - 「경관법」 개정을 통해 국토경관을 관리할 수 있는 체계는 어느 정도 틀을 갖추었으나 아직까지 일정 부분에서는 실효성을 확보하지 못함
 - 특히 농촌경관에 대해 도시에서의 경관관리 수단을 그대로 적용하기에는 한계가 있으므로 농촌의 지역특성에 적합한 관리제도 마련 및 실효성 확보가 시급함
- 행정주체, 주민, 전문가 등 경관관리 주체의 역량 부족
 - 기본적으로 농촌을 다루는 정책은 농정이므로 경관관리의 개념이 미흡함
 - 또한 기존 경관 관련 전문가들은 농촌의 특성을 이해하지 못한 채 도시의 경관관리 방식을 그대로 적용하기도 함

2) 농촌경관의 문제 원인은 국토경관 차원에서 크게 다르지 않음. 「제1차 경관정책기본계획(2015~2019)」의 국토경관의 현황 및 문제점 참조

2 농촌경관 관련 정책 동향

■ 농촌경관 관련 정책연구 시작(2002)

- 정책에 활용 가능한 다양한 수단 제시
 - 농식품부는 농촌경관정책을 마련하기 위한 연구를 추진하여 농촌경관의 평가모델, 경관도 작성, 시설 적지분석, 경관계획 지표 등 실제로 정책에 활용할 수 있는 다양한 수단을 제시함
 - 기존의 농촌정책 관련 연구에서도 경관을 중요하게 다루기 시작함

■ 농업·농촌종합대책 발표(2004)

- 농촌경관정책 추진 시점 및 경관보전직불제 시범사업 추진
 - 1992년부터 시행된 농어촌구조개선대책과 같이 물리적 정비 중심의 정책을 통해 농업의 기반시설은 어느 정도 구축되었으나, 농업인의 복지나 지역발전에 대한 관심은 부족하였음
 - 2004년 농업·농촌종합대책이 마련되어 '농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간'으로의 전환을 목표로 경관보전직불제와 경관협약을 시범적으로 추진함

■ 농촌경관개선종합대책 마련(2006)

- 농촌경관정책 추진을 위한 종합적 수단 제시
 - 농식품부는 2000년대 초반부터 추진한 경관 관련 제도들을 종합하여 농촌경관지표, 농촌경관맵, 농촌경관협약 및 경관계획수립기준, 농촌경관관리 가이드라인 등 구체적인 수단을 제시함
 - 또한 경관보전직불제 확대, 마을정비사업 추진, 농촌경관 DB구축 및 우수경관 선정, 국민신탁운동 활성화 등을 주요 내용으로 하는 종합대책을 마련함

■ 「경관법」 제정(2007)

- 경관관리 근거 및 다양한 관리수단 마련
 - 2007년 「경관법」 제정으로 경관관리의 법적 근거가 마련됨에 따라, 경관계획수립 지침 마련, 경관보전직불제 개선, 경관계획수립 대가기준 정립 등 기존의 다양한 관리수단들을 발전시키기 위한 연구가 진행됨

■ 농촌다움을 제고하기 위한 오감(五感)경관 추진대책 마련(2011)

- 경관보전직불제 개선 및 농어업유산제도 도입
 - ‘농촌 오감경관 만들기’ 정책에서는 농촌경관의 개념을 미관뿐만 아니라 생태, 문화, 역사 및 전통 등 다양한 농촌다운 가치를 포괄하는 것으로 확장함
 - 농촌사업과 관련하여 총괄계획가 도입, 경관보전직불제 내실화, 농어업 유산제도 도입, 농어촌 주택경관 개선, 교육 및 홍보 확대 등을 추진하고자 하였으나 실질적으로는 경관보전직불제 제도 개선 및 농어업 유산제도 활용에 그침

■ 국토경관종합개선방안 마련(2012)

- 도시경관의 통합적 개선을 위한 방안 제시
 - 국토교통부는 국민들의 생활수준을 향상시키고 국가 이미지와 경쟁력을 제고하기 위해 아름답고 품격 있는 국토경관 형성을 위한 개선 방안을 제시함
 - 주요 내용으로는 공공기관이 수행하는 SOC사업과 공공건축물의 경관 수준을 높이기 위한 선도적 모델 구축 방안, 지자체 및 민간을 대상으로 한 지원 방안, 실효성 있는 제도적 기반 강화 방안, 비도시지역의 난개발 방지 방안 등이 제시됨

■ 「경관법」 전면개정(2013)

- 경관심의 등 다양한 관리수단 도입
 - 국토 차원의 체계적인 경관 보전·관리 및 형성을 위해 「경관법」이 전면 개정됨에 따라, 경관정책기본계획 수립, 경관계획 수립 의무화 및 수립권자 확대, 농촌개발사업 등에 대해 경관심의 도입 등 다양한 관리수단이 마련됨
 - 주로 도시 여건에 적합한 관리방식을 제시하여 농촌 지역에 적용하기에는 제한적임

농촌경관 관련 정책 흐름

연도	주요 정책 내용
2002	농촌경관정책 연구 시작
2004	농업·농촌종합대책 추진 경관보전직접지불제 시범사업 시행 종합적인 차원에서 농촌 경관 평가 및 관리체계 제시
2006	농촌경관개선종합대책 마련 농어촌경관계획 수립 요령, 농촌경관지표, 맵, 경관보전협약 등
2007	경관법 제정 기타 정책 실행수단 마련 : 농촌경관관리방향 도출, 농촌경관관리지침서 작성, 농촌경관계획지표 개발, 경관평가지표 개발, 경관지구 등 기존 정책수단 발전 방안 마련 : 경관계획수립지침, 경관보전직불제, 경관계획수립 대가기준 등 새로운 경관관리 수단 제시 : 시설물 디자인 가이드라인, 경관자원 활용 방안, 환경색채 적용모델 개발
2011	‘농촌 오감경관 만들기’ 대책 마련 경관보전직불제 제도 개선 및 농어업유산제도
2012	국토경관종합개선방안 도시경관의 통합적 개선 추진방안 연구
2013	경관법 전면 개정

3 국내 농촌 경관관리 관련 법제도 현황

■ 국토경관 측면의 관련 법제도 특성과 한계

• 계획 관련 제도

- 도시 단위에서 수립되는 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획은 법정계획으로, 각 위계에 따라 목적과 역할이 구분되어 있으며 각 계획수립지침에서 경관부문에 대해 각 계획의 위계와 목적에 맞도록 계획수립방향을 제시함
- 농촌개발 및 정비와 관련하여 수립되고 있는 경관 관련 계획은 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌개발촉진에 관한 특별법」에 근거한 자연환경 및 경관보전계획과 농업유산의 보전 및 활용계획, 「농어촌정비법」에 근거한 농어촌 경관관리기본방침과 농어촌경관관리계획이 있으나, 실질적으로 수립되거나 운영되지 않아 경관관리 역할을 제대로 하고 있지 못함
- 농촌경관 관련 계획 중 가장 많이 수립되고 있는 농어촌경관관리계획은 수립 주체가 농어촌정비사업 시행자로, 주로 일반농산어촌개발사업 시행 시 ‘농촌경관형성계획’이라는 명칭으로 수립되며 최근에는 사업 시행 시 계획수립이 의무화됨
- 사업 단위에서 수립되는 계획 이외에 큰 계획 단위에서 농촌 경관관리의 비전, 목표, 기본방침을 제시할 수 있는 계획 수단이 필요함
- 「경관법」에 의한 기본경관계획은 도시지역 위주로 수립되어 농촌지역에 대한 구체적인 경관관리 방안을 제시하지 못하는 한계가 있음

• 지역지구 관련 제도

- 관련 제도로는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구 및 지자체 도시계획 조례에 따른 용도지구와 「경관법」에 근거한 중점경관관리구역, 「건축법」에 근거한 특별건축구역제도 등이 있음
- 지역·지구 제도는 실질적인 경관관리가 가능하고 지자체에서 지역특성에 맞는 지역·지구를 설정하여 운영 가능하나, 대부분 용적률이나 건폐율, 건축선 등의 완화 또는 강화를 실행수단으로 활용하고 있어 농촌지역에 적용하기에는 한계가 있음

• 허가·심의 관련 제도

- 개발행위허가운영지침상 비도시지역 경관관리기준 및 경관체크리스트가 마련되어 있으나 농촌지역 개발행위 허가 시 실제 활용되는 경우는 많지 않음
- 농식품부는 경관정책에 대해 심의하는 농촌경관정책심의위원회를 구성할 수 있으나 현재는 운영하고 있지 않음
- 「경관법」 개정을 통해 경관심의 의무 대상사업을 명확히 하여 심의를 강화하고 있으나 대다수의 농촌사업은 대상에 해당하지 않아 경관심의를 거치지 않음

- 사업 관련 제도
 - 일반농산어촌개발사업의 세부사업으로 경관 관련 사업을 다수 포함하고 있으며, 농식품 부에서 시행하고 있는 경관보전직접지불제와 국가중요농어업유산제도가 농촌의 대표적인 경관사업임
- 협약 및 기타제도 관련 제도
 - 경관협정은 주민 스스로가 지역 경관을 아름답고 쾌적하게 만들기 위한 약속을 맺을 수 있도록 돕는 제도로, 다양한 사업과 관련하여 보다 확대될 수 있을 것임
 - 경관보전직접불사업 신청은 주민협의체의 구성 및 경관협약체결을 전제로 하고 있어 경관보전직접지불금 시행 시 농촌 경관보전협약제도가 주로 체결됨

국토경관 측면의 경관 관련 법제도

구분	계획	지구·구역	허가·심의	사업	협약·기타
국토 계획법	<ul style="list-style-type: none"> • 경관부문계획 - 광역도시계획 - 도시기본계획 - 도시관리계획 - 지구단위계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지이용규제 지역지구 - 경관, 미관, 고도, 보존지구 - 지자체별 용도지구 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발행위허가 - 비도시지역 경관관리 기준 - 경관체크리스트 		
농어업인 삶의질법	<ul style="list-style-type: none"> • 자연환경 및 경관 보전계획 • 국가중요농업유산의 보전 및 활용계획 		<ul style="list-style-type: none"> • 농촌경관정책심의위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가중요농업유산 • 경관보전직접지불제 	<ul style="list-style-type: none"> • 경관협약
농어촌 정비법	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌 경관관리 기본방침 • 농어촌경관관리계획 • 경관계획수립요령 • 경관농촌경관디자인 가이드라인 				
경관법	<ul style="list-style-type: none"> • 경관정책기본계획 • 경관기본계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 중점경관관리구역 	<ul style="list-style-type: none"> • 경관심의 	<ul style="list-style-type: none"> • 경관사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 경관협정
기타		<ul style="list-style-type: none"> • 경관보전지구(제주) 	<ul style="list-style-type: none"> • 자연경관심의 (자연환경보전법) 		

■ 농촌개발 및 정비 측면의 관련 법제도 특성과 한계

- 계획 관련 제도
 - 농업농촌 및 식품산업 발전과 관련한 계획, 농촌의 삶의 질 관련 계획, 농촌경관 관련 계획, 농어촌 정비 관련 계획 등 많은 계획이 수립될 수 있는 법적 근거가 마련되어 있으나, 각 계획 간에 위계가 복잡하고 역할이 불분명함
 - 도시기본계획의 경우에는 농촌지역에 해당하는 지자체가 수립대상이 아닌 경우가 많아 농촌의 공간 관리에 있어 종합적인 계획이 부재함
- 지역·지구 관련 제도
 - 30,000㎡ 이상의 마을정비구역일 경우 지구단위계획을 수립해야 하는 어려움이 있어

실제 많이 활용되지 않으며, 경관과 관련하여 구역을 지정할 경우에도 절차상 경관에 대해 검토할 수 있는 근거가 마련되어 있지 않음

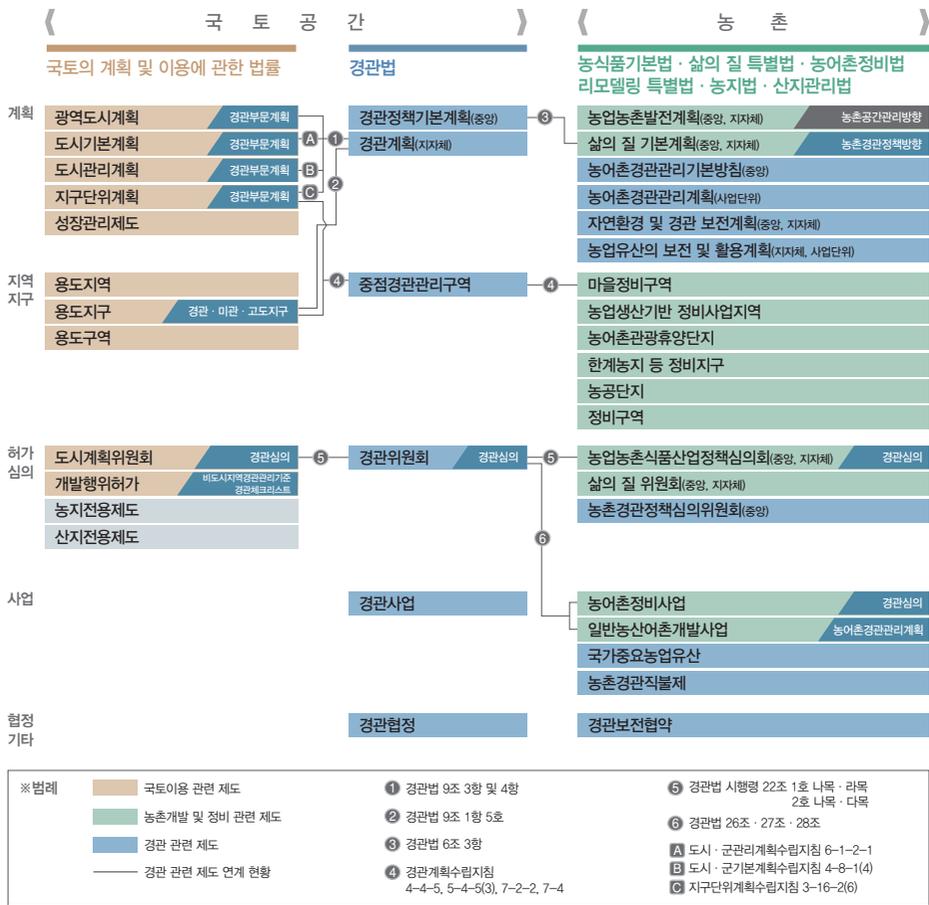
- 「농어촌리모델링법」에 근거한 정비구역제도는 관련 사업 추진시 효율적이나 무분별한 개발을 야기할 수 있음

• 허가·심의 관련 제도

- 지자체에서 운영되는 ‘농업·농촌 및 식품산업정책심의회(이하 농정심의회)’는 농업·농촌발전계획, 농정에 관한 연차보고서, 생활환경정비구역의 지정과 계획수립 및 변경, 농어촌정비종합계획, 농지이용계획, 농림사업실시규정에 의한 사업계획 및 예산요구 등을 심의·검토하므로 경관에 대한 검토를 하기 어려움

농촌개발 및 정비 측면의 경관 관련 법제도

구분	계획	지구·구역	허가·심의	사업	협약·기타
농업·농촌 및 식품산업 기본법	<ul style="list-style-type: none"> 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 - 광역시·도·특별자치도 계획 - 시·군·자치구 계획 		<ul style="list-style-type: none"> 농업·농촌 및 식품산업정책 심의회 - 시·도 위원회 - 시·군·구 위원회 		
농어업인 삶의질법	<ul style="list-style-type: none"> 삶의 질 기본계획 - 삶의 질 시행계획 - 광역시·도·특별자치도 삶의 질 계획 - 시·군·자치구 삶의 질 계획 농어촌 지역종합개발계획 		<ul style="list-style-type: none"> 삶의 질 위원회 - 실무위원회 - 시·도 위원회 - 시·군·구 위원회 	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌기초생활여건 개선 사업 지원 지역공동체활성화사업 도농교류확대사업 	
농어촌 정비법	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌 정비 종합계획 농어촌 생활환경정비 기본방침 - 생활환경정비계획 - 생활환경정비사업 기본계획 - 생활환경정비사업 시행계획 농어촌마을정비계획 	<ul style="list-style-type: none"> 마을정비구역 농업생산기반 정비사업지역 농어촌관광 휴양단지 한계농지 등 정비지구 	<ul style="list-style-type: none"> 농업·농촌 및 식품산업정책심의회 - 시·도 위원회 - 시·군·구 위원회 	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌정비사업 - 농업생산기반 정비사업 - 농어촌 생활환경 정비사업 - 농어촌산업 육성사업 - 관광휴양자원 개발사업 - 한계농지 등의 정비사업 빈집정비사업 	
농어촌 리모델링법	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌마을 정비 종합계획 농어촌마을정비계획 	<ul style="list-style-type: none"> 정비구역 	<ul style="list-style-type: none"> 지방도시계획위원회 	<ul style="list-style-type: none"> 정비사업 - 전면 재정비사업 - 연계형 개발사업 - 유지보전형 개발사업 	
기타				<ul style="list-style-type: none"> 일반농산어촌개발사업 	<ul style="list-style-type: none"> 농업기반 시설기준



농촌 경관관리 관련 제도 종합 및 연계 현황

■ 국토이용 측면의 관련 법제도 특성과 한계

• 국토 이용과 관련한 제도

- 농촌지역에 대한 계획적 관리 기능이 미비하여 개발압력이 높은 농촌지역에서는 무분별한 농지나 산지 훼손이 발생함
- 농지·산지에 대한 전용 제도들은 계획 관리를 위한 제도가 아니기 때문에 소규모의 산발적인 개발을 막기 어려우며, 이로 인해 난개발과 부조화된 농촌경관이 형성됨
- 개발압력이 높은 수도권이나 대도시 주변에서는 개발 이후 관리가 미흡하여 경관이 훼손되고 있으며, 접근성이 떨어져 개발에서 소외된 지역에서는 방치로 인해 농촌 경관이 훼손되는 경우가 많으나 이를 관리할 수 있는 제도적 수단이 부재함

국토이용 측면의 농촌경관 관련 법제도

법	제도
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	용도지역제
	지구단위계획
	개발행위허가제
	성장관리제도
농지법	농업진흥지역 (농업진흥구역, 농업보호구역) 농지전용 (허가, 협의, 신고)
산지관리법	보전산지 산지전용허가

4 국내 농촌 경관관리체계의 한계

■ 경관관리의 목적

- 다양한 농촌 경관관리의 목적 공존
 - 농촌경관을 관리하는 목적은 농촌자원의 보전뿐만 아니라 활용을 통한 소득증대, 낙후된 경관의 질적 개선 등을 위함임
 - 이러한 목적은 서로 상충되기도 하고 목적에 따라 접근방식이 상이하나 이에 대해 깊이 논의된 바 없이 농촌경관에 대한 정책이 수립·시행되고 있음
- 농촌의 미래 경관상에 대한 공감대 부족
 - 농촌경관은 자연환경, 생산기반, 개발수요 등에 따라 각기 다른 현안과 함께 다양한 가능성을 가지고 있으므로, 우리 농촌경관에 대한 폭넓은 이해를 바탕으로 한 미래 경관상 발굴과 함께 종합적인 경관관리방향에 대한 논의가 이루어져야 함

■ 경관관리의 대상과 범위

- 경관관리 대상으로서 농촌의 개념과 범위 모호
 - 현재 농촌에 대한 개념적 정의와 관리 대상으로서의 법적 정의가 명확하지 않음
 - 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서는 행정 단위로서 동을 제외한 읍·면을 대상으로 하며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법)」에서는 농촌지역으로 관리지역과 농림지역을 포함하고 있음
 - 그러나 실제 농촌은 행정적 경계인 동지역, 그리고 「국토계획법」상의 도시지역, 관리지역, 농림지역과 자연환경보전지역에 이르기까지 넓게 분포되어 있음

■ 경관관리의 수단

- 농촌지역에 대한 종합적인 경관계획 부재
 - 현재 농촌 경관 관련 계획들은 많으나 이들 계획 간의 상호 연계성이 부족함

- 도시기본계획상 경관계획부문에서는 도시 전체에 대한 경관방향은 제시하고 있으나 농촌에 대해서는 제시된 방향이 없으며, 「경관법」에 의한 경관계획수립지침은 주로 도시에 초점을 두고 있어 현재 농촌에 적용하기에는 한계가 있음
 - 농촌개발사업 시행 시 수립하는 경관계획은 해당 사업대상지에 한정된 경관형성 계획에 해당함
- 농촌 특성을 반영하지 못하는 경관관리 수단
 - 경관관리 수단은 계획, 지구·구역, 허가·심의, 사업 등으로 나누어 볼 수 있는데, 이러한 수단들이 농촌의 특성을 제대로 반영하지 못하고 도시와 동일하게 운용됨

■ 경관관리의 주체

- 경관 향유 주체에 따라 다른 경관가치
 - 이제까지 농촌경관정책은 주민들의 주거환경 개선이나 경관의 관광자원화를 통한 농가소득 증대를 목적으로 추진되어 옴
 - 경관을 향유하는 주체, 즉 농촌에 거주하는 주민과 농촌경관을 바라보는 일반인이 각기 기대하는 바가 다르므로 이를 고려한 경관관리의 목표나 방향 설정이 필요함
- 농촌지역의 경관관리를 위한 전문가 및 행정인력 부족
 - 농촌경관 관련 행정은 도시, 건축 등 물리적 공간과 관련된 업무를 담당하는 부서와 농정 업무를 담당하는 부서로 나뉘는데, 이들 부서 간의 업무 이해가 부족함
 - 최근 농어촌공사나 농촌진흥청 등 농촌 관련 공공기관에 경관 관련 부서가 신설되거나 전문 인력이 확보되어 업무를 수행하고 있으나 아직까지 전문가가 부족한 상황임
 - 농촌 주민의 경우 경관에 대한 인식이 부족한 경우가 대부분이며, 고령의 주민들이 많아 경관관리에 적극적인 참여를 기대하기에 한계가 많음

5 농촌 경관관리체계 개선 방향과 과제

■ 농촌 경관관리체계를 개선하기 위한 기본방향

- 국가 차원의 농촌 경관관리 목표 및 비전 수립
 - 농촌은 국토의 일부로서 농업이라는 행위가 이루어지는 중요한 생활공간이자 산업 공간이므로 그 고유특성을 인정하여 국토관리 차원에서의 접근과 함께 농촌 또는 농업에 대한 정책이 추진될 수 있도록 농촌 경관관리의 목표와 비전을 수립해야 함

- 농촌지역의 여건 및 특성에 적합한 경관관리 수단 확보
 - 다양한 방식으로 정책이 추진될 수 있도록 계획, 심의, 사업 등 다양한 관리수단이 확보되어야 함
- 농촌경관관리체계의 효율적 운영을 위한 경관행정체계 마련
 - 경관관리 수단들이 실효성 있게 작동하기 위해서 이를 운용하는 관련 주체들이 각기 전문성을 가지면서도 서로 유기적으로 협력할 수 있는 운영체계를 마련해야 함

■ 농촌 경관관리체계를 개선하기 위한 추진과제

- 국가 차원의 농촌 경관관리 목표 및 비전 수립
 - 농촌경관의 미래상 도출 및 공감대 형성
 - 국가 차원에서 농촌 경관관리의 개념과 방향, 목표 설정 및 기본방침 마련
- 농촌지역의 여건 및 특성에 적합한 경관관리 수단 확보
 - 농촌 경관관리를 위한 토지이용 및 기타 관련 제도 개선
 - 농촌 특성을 반영할 수 있도록 「경관법」에 근거한 경관계획, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농산촌개발촉진에 관한 법률」에 근거한 경관형성계획 등 관련 지침을 보완 및 연계
 - 경관심의, 자연경관심의, 개발행위허가 지침 등 심의기준 보완
 - 농촌마을종합개발사업 시행지역, 경관보전직불제 지원지역 등 공간 단위로 관리할 수 있는 방안 검토
 - 농촌마을종합개발사업 시행 시 체결한 주민협약과 경관협정 연계
- 농촌 경관관리 수단의 실효성 확보 및 효율적 운영을 위한 행정체계 마련
 - 경관관리수단의 실효성을 확보하기 위해 경관행정업무 구체화 및 협업체계 구축
 - 경관행정의 전문가 강화를 위해 민간전문가 등 지원체계 마련
 - 공무원, 전문가, 주민 등 관련 주체 역량강화 및 농촌전문가 확보

이상민 연구위원 (044-417-9642, smlee@auri.re.kr)

차주영 연구위원 (044-417-9646, cytchah@auri.re.kr)

이여경 부연구위원 (044-417-9655, yklee@auri.re.kr)

홍예지 연구원 (044-417-9648, yjhong@auri.re.kr)



auri brief 원문



관련 연구보고서



보행정책 성과평가체계의 개발 및 시범적용

김승남 부연구위원, 박수조 연구원

주제어 보행정책 성과지수, 녹색교통 활성화 지수, 보행안전지수

요약

- 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」의 제정으로 보행 관련 정책 투자가 확대되고 있으나, 보행정책 성과를 정량적으로 측정하고 평가할 수 있는 체계는 부재한 상태
- 따라서 지자체 단위로 적용 가능한 ‘보행정책 성과평가체계’를 개발하고, 이를 활용한 2014년 보행정책 성과지수 산정 결과를 제시
- 특별·광역시의 자치구(제1군), 인구 50만 명 이상의 시(제2군), 인구 50만 명 미만의 시(제3군), 군(제4군)으로 구분하여 평가를 진행한 결과, 울산 동구(80.41점), 경남 창원시(83.55점), 충남 계룡시(77.35점), 충북 증평군(80.40점)이 각 군의 최고점을 기록하였으며, 광역자치단체 중에서는 충청북도(66.30점)가 가장 높은 점수를 보임
- 보행정책 성과지수는 공신력 있는 국가통계자료를 기반으로 구축한 ‘결과 지표’ 중심의 평가체계로서, 고비용을 수반하는 기존 평가체계에 비해 경제적이고 효율적이며 객관적인 평가도구로 활용될 수 있음
- 이는 지방자치단체의 정책성과 모니터링 도구이자 실태조사 도구로서 활용 가능하며, 평가 결과는 정부 주도 공모사업 선정 과정에서 가산점 부여나 예산 할당의 근거로 활용될 수 있음

1 보행정책 성과평가체계 개요

■ 개발 배경 및 목적

- 2012년 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」이 제정됨에 따라, 보행 관련 정책 투자가 전국적으로 확대되고 있음
 - 중앙부처 주도로 시행된 4개 보행 관련 사업에 지난 10여 년간 약 6,400억 원 투입
- 그러나 보행정책 성과를 정량적으로 측정하고 평가할 수 있는 체계는 부재한 실정임
- 따라서 지방자치단체 단위로 적용 가능한 ‘보행정책 성과평가체계’와 이를 활용한 2014년 보행정책 성과지수 산정 결과를 제시
 - 이를 통해 각 지자체의 보행정책 성과를 모니터링함과 동시에 지방자치단체 간의 경쟁을 유발함으로써 자발적인 정책 확산과 투자를 유도

■ 평가 대상 및 범위

- 본 평가체계는 228개 기초자치단체와 17개 광역자치단체를 평가 대상으로 함
 - 본 평가지수는 광역지자체 단위 평가에도 활용 가능하나, 지수 개발의 취지나 평가 지표의 특성을 고려할 때 광역자치단체보다는 기초자치단체 평가에 적합함
 - 행정구역 체계상의 위계와 도시 규모를 고려하기 위해, 주 평가 대상인 228개 기초자치단체는 다음과 같이 4개의 평가군으로 구분하여 평가(2014년 기준)

행정구역 위계 및 규모에 따른 평가군 구분

평가군	정의	행정 단위	약칭	지자체 수
제1군	특별·광역시의 구	자치구	자치구	69개
제2군	특별·광역시가 아닌 시 중 인구 50만 명 이상의 시 (지방자치법에 의한 대도시 및 분구 기준)	시	대도시	15개
제3군	특별·광역시가 아닌 시 중 인구 50만 명 미만의 시 (세종특별자치시 포함)	시	중소도시	63개
제4군	전국의 모든 군	군	군	81개

- 본 평가체계는 ‘녹색교통 활성화’와 ‘보행안전’이라는 두 가지 큰 정책목표의 달성 정도를 평가하는 데에 초점을 맞추고 있음
 - 가로환경이나 근린환경에 대한 미시적인 평가체계는 후속 보고서를 통해 소개할 예정

보행환경 종합 평가체계의 구성과 보행정책 성과평가체계의 내용적 범위

	보행환경 종합 평가체계			
	보행정책 성과평가체계 (도시 평가체계)	근린 평가체계	가로 평가체계	사업 평가체계
평가 목적	지자체 간 경쟁유발, 보행 관련 투자 유도, 대국민 인식 제고	근린의 보행환경 수준에 대한 정보제공	우수 가로 발굴, 주요 가로의 보행여건· 이용행태·만족도 등에 대한 정보 제공	보행사업 효과 검증 및 개선방향 도출, 보행사업 활성화 유도
평가 대상 및 단위	기초자치단체, 광역시자치단체	특정지점으로부터 반경 500m 범위 (읍면동 단위로도 집계 가능)	특정 가로 혹은 가로군	특정 가로 혹은 사업지구
평가 내용	보행정책 성과 : 녹색교통 활성화 및 보행안전	보행 네트워크 체계	가로활력도와 보행환경의 질	좌동 + 사업효과 및 타당성
평가 주관점	성과 중심 평가	기반여건 중심 평가	현장 중심 평가	사업효과 중심 평가
평가 방법	통계자료 분석	공간정보 분석	영상촬영 및 분석, 설문조사	영상촬영 및 분석, 설문조사
평가 지표*	대응지표 중심 (7개 지표)	요인 및 상태지표 중심 (5개 지표)	상태 및 대응지표 중심 (12개 지표)	상태 및 대응지표 중심 (좌동 + 3개 지표)
평가 및 공표 주기	1년(5년)**	실시간	수시(예 : 10개 가로씩)	매 조사 시
지표 갱신 주기	2년(5년)***	1년	필요시	필요시
공표 방식	연차(수시)보고서	웹서비스	수시보고서	수시보고서

*Driving force - state - response framework에 의한 지표 유형을 의미

**보행안전지수는 1년, 보행정책 성과지수와 녹색교통 활성화지수는 5년

***보행안전지수는 2년, 보행정책 성과지수와 녹색교통 활성화지수는 5년

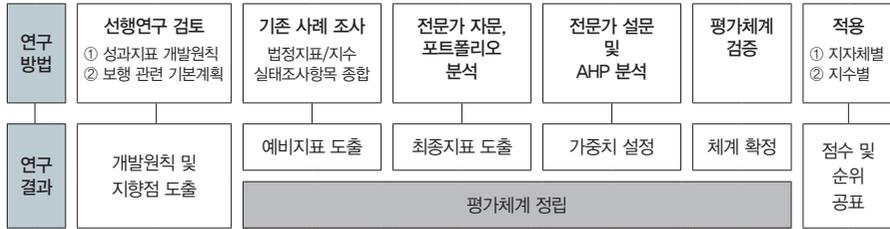
2 평가체계 및 지표 개발

■ 개발 원칙

- 국무조정실(2006)에서 제안한 성과지표 개발의 7대 원칙을 따라 지표 선정
 - 정책대표성 : 정책 목표(전략목표 및 성과목표)의 핵심 내용이 포함되어야 함
 - 목표설정의 적절성 : 목표치를 적절하게 설정하고, 그 근거가 명확해야함
 - 인과성(요인통제) : 결과에 영향을 미칠 수 있는 외부요인에 대한 통제가 가능해야함
 - 구체성 : 성과목표 또는 사업의 핵심적인 내용을 명확하고 구체적으로 나타내어야 함
 - 측정가능성 : 성과지표의 측정방법을 명확하게 제시할 수 있어야 함
 - 기한성 : 많은 시간이 소요되지 않아 해당 연도에 성과를 평가할 수 있어야 함
 - 비교가능성 : 과거의 성과 및 유사 사업의 성과와 비교 가능하도록 설정하여야 함
- 이 외에도, 공신력 있는 통계자료와 객관화된 지표 측정방법 적용을 원칙으로 함

■ 개발 방법 및 절차

- 보행정책 성과평가체계의 개발 방법 및 절차는 다음과 같음



- 기존 평가체계로부터 추출된 예비지표에 대한 전문가 자문과 포트폴리오 분석을 통해 최종 평가지표를 선정하고, AHP 분석을 통해 가중치 산정
 - 특히, 포트폴리오 분석에서는 적용의 시급성과 난이도 측면에서 우선순위 도출

난이도	예비지표: 정책 추진기반 - 조례 제정 여부 - 기본계획 수립 여부	전문가 제안 지표 - 보도 설치 비율 - 보행만족도 - 보행유발시설 개수 - 평균 제한속도	예비지표: 정책 이행 적절성 - 기본계획 내용의 적절성 - 기본계획 이행의 적절성 - 사업 추진 의지	전문가 제안 지표 - 보행안전 민원 대응 노력 - 사유지에 대한 보행환경 개선 노력 - 이면·생활도로 불법주정차 - 운전자제도준수를 중 위반 사고건수
	III	IV	III	IV
가중치	전문가 제안 지표 - 자전거 보험 가입자 수 - 자전거도로 비율 - 대중교통이용 활성화 - 도로연장 대비 횡단보도 개수 - 자동차 수 대비 주차면수 - 교통약자 사고 관련 정책 투자 지표	예비지표: 녹색교통 활성화 - 수단분담률 - 수단분담률 증감 - 일평균 통행시간 - 일평균 통행시간 증감 - 어린이 통학수단 분담률 - 비업무 통행시간비	예비지표: 보행자 사고 - 보행자 사고율 - 보행자 사고율 증감 - 보행자 사고 심각도 - 보행약자 사고율 - 보호구역 사고율 - 보행공간 사고율	전문가 제안 지표 - 인구당·자동차당 사망자 수·사고건수
	낮음		시급성	높음

평가지표에 대한 포트폴리오 사분면 분석 결과(난이도 및 시급성 기준)

- 시범적용을 위해 2010년 가구통행실태조사 자료와 2014년 교통사고 DB를 활용 하였으며, 평가부문 및 지표 선정의 타당성 검증과 평가군 구분의 적정성 검토를 통해 최종 평가체계 확정

■ 보행정책 성과평가체계(안)

- 상기한 과정을 통해 도출된 보행정책 성과평가체계의 최종 확정안은 지표 도입 취지에 맞게 평가영역, 평가부문, 평가지표를 위계구조로 세분화함
 - 평가 영역(시점) : 모든 지표를 ‘현황’ 지표와 전년대비 ‘증감’ 지표로 나누어 측정
 - 평가 부문(대부분) : ‘녹색교통 활성화’ 부문과 ‘보행안전’ 부문으로 대별
 - 주 지표 및 상세지표 : 총 7개의 주 지표와 지표별 상세지표 확정(상세지표를 합산 하면 주 지표 값과 동일한 값을 갖게 되도록 설계됨)

보행정책 성과평가체계 최종 확정안

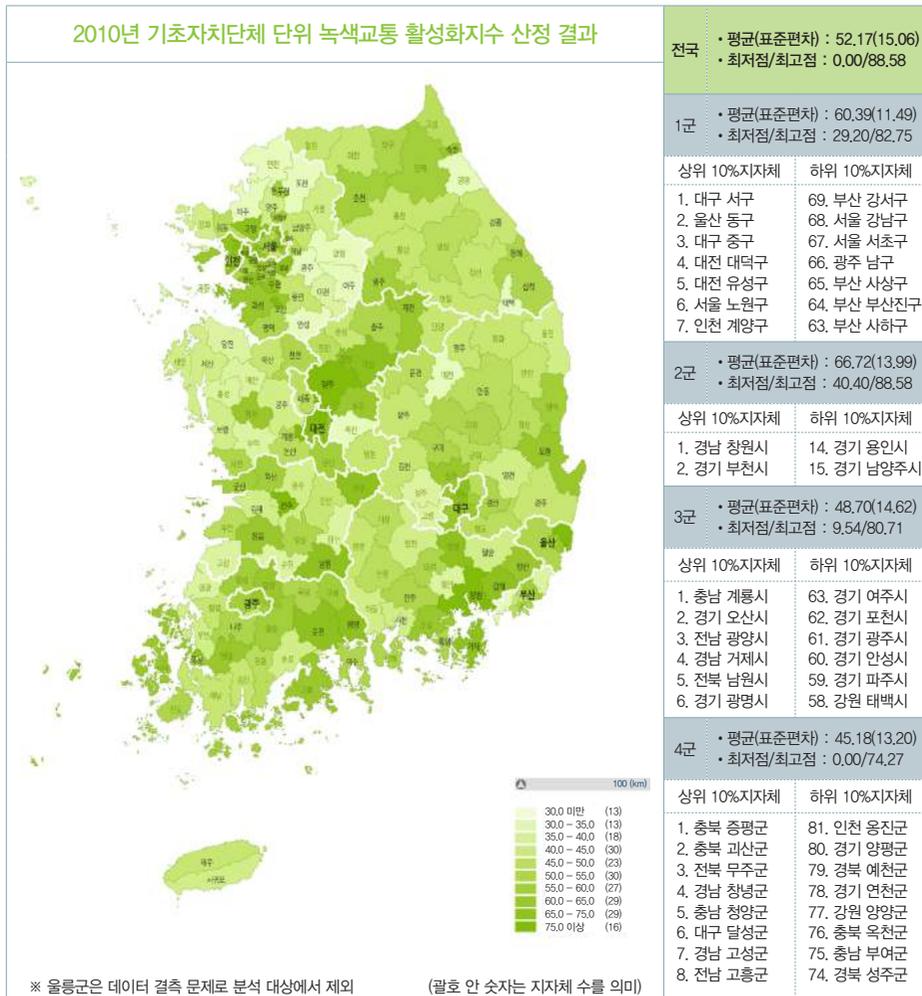
영역 (시점)	부문	주 지표 및 상세지표	주지표 가중치	상세지표 가중치	산출식	
현황 (0.6146)	녹색 교통 활성화 (0.4733)	1. 보행·자전거 통행수단 분담률(0.6102)	0.2888		각 {상세지표값 × (상세지표 가중치 × 상세지표 개수)}의 합	
		(a) 어린이의 통행수단 분담률		0.4269	13세 미만 보행·자전거 통행수 / 총 통행수	
		(b) 노인의 통행수단 분담률		0.3561	65세 이상 보행·자전거 통행수 / 총 통행수	
		(c) 일반인의 통행수단 분담률		0.2170	13~65세 보행·자전거 통행수 / 총 통행수	
		2. 1인당 일평균 보행·자전거 통행시간(0.3898)	0.1845		1과 동일	
		(a) 통근·통학 목적 통행시간		0.8103	(취가, 출근, 등교, 학원, 업무, 귀사 목적) 보행·자전거 이용 시간 / 표본인구수	
	(b) 여가·레저 목적 통행시간		0.1897	(쇼핑, 여가, 오락, 외식, 배웅, 친지방문, 기타 목적) 보행·자전거 이용 시간 / 표본인구수		
	보행 안전 (0.5267)	보행 자 사 고 율 (0.4563)	3. 인구 10만 명당 보행사고 사상자(연령별)(0.5990)	0.1440		1과 동일
			(a) 어린이 사상자 수		0.5185	13세 미만 보행 사상자 / 인구수 * 100,000
			(b) 노인 사상자 수		0.3378	65세 이상 보행 사상자 / 인구수 * 100,000
			(c) 일반 사상자 수		0.1437	13~65세 보행 사상자 / 인구수 * 100,000
		4. 도로 1만km당 보행자 교통사고 건수(목련별) (0.4010)	0.0964		1과 동일	
		(a) 6m 미만 도로에서의 사고건수		0.5495	6m 미만 도로에서의 보행교통사고건수 / 일반도로 및 보행자 우선도로 총연장	
		(b) 6m~13m 도로에서의 사고건수		0.2992	6m~13m 도로에서의 보행교통사고건수 / 일반도로 및 보행자 우선도로 총연장	
		(c) 13m 이상 도로에서의 사고건수		0.1513	13m 이상 도로에서의 보행교통사고건수 / 일반도로 및 보행자 우선도로 총연장	
		보행 자 사 고 심 각 도 (0.5437)	5. 사고의 인명 피해 정도(0.3783)	0.1083		1과 동일
			(a) 사망사고 건수		0.6147	보행자 사망사고 건수 / 보행교통사고건수
			(b) 중상사고 건수		0.2758	보행자 중상사고 건수 / 보행교통사고건수
			(c) 경상 이하 사고건수		0.1095	보행자 경상이하 사고건수 / 보행교통사고건수
			6. 사고 발생 공간(0.3048)	0.0873		1과 동일
(a) 횡단 중 사고건수				0.4269	횡단 중 보행교통사고건수 / 차대사람 교통사고건수	
(b) 차도 통행 중 사고건수			0.0964	차도통행 중 보행교통사고건수 / 차대사람 교통사고건수		
(c) 길가장자리구역 통행 중 사고건수			0.2599	길가장자리구역 통행 중 보행교통사고건수 / 차대사람 교통사고건수		
(d) 보도 통행 중 사고건수			0.2167	보도통행 중 보행교통사고건수 / 차대사람 교통사고건수		
7. 보호구역 개소당 사고건수(0.3169)	0.0907			어린이·노인보호구역 내 보행자 교통사고 건수 / 보호구역 지정 개소		
증감 (0.3854)		지표 1~7번의 전년대비 증감 정도	현황과 동일	전년대비 현황지표 1~7의 증감값 (현황 지표에서 산출된 가중치를 적용)		

* 주 : 괄호 내 숫자는 각 항목의 지역(local) 가중치를 의미함

3 2014년 기초자치단체 보행정책 성과지수 산정 결과

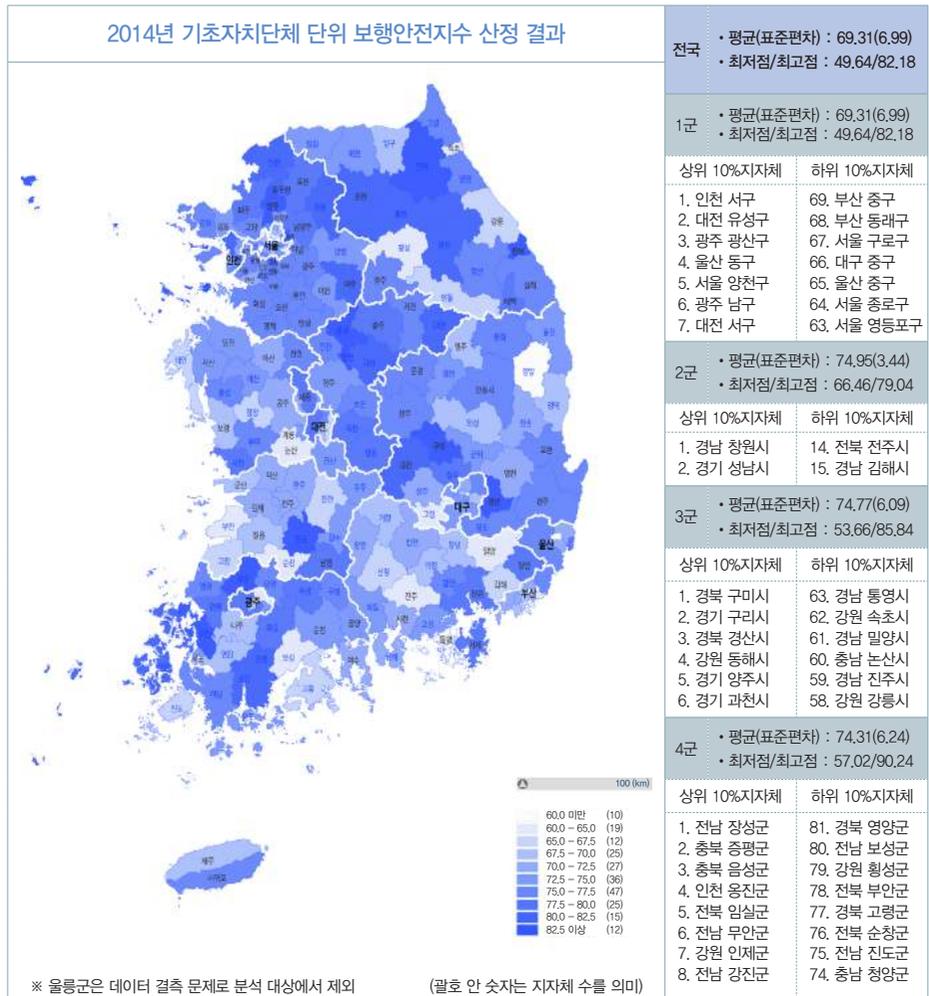
■ 녹색교통 활성화지수

- 녹색교통 활성화 부문에서는 특별·광역시를 제외한 인구 50만 명 이상의 대도시 (제2군 : 66.72점)와 특별 광역시의 자치구(제1군 : 60.39점)가 높은 점수 획득
 - 제1군 : 대구 서구가 최고점(82.75점), 부산 강서구가 최저점(29.20점) 기록
 - 제2군 : 경남 창원시가 최고점(88.58점), 경기 남양주시가 최저점(40.40점) 기록
 - 제3군 : 충남 계룡시가 최고점(80.71점), 경기 여주시가 최저점(9.54점) 기록
 - 제4군 : 충북 증평군이 최고점(74.27점), 인천 옹진군이 최저점(0.00점) 기록



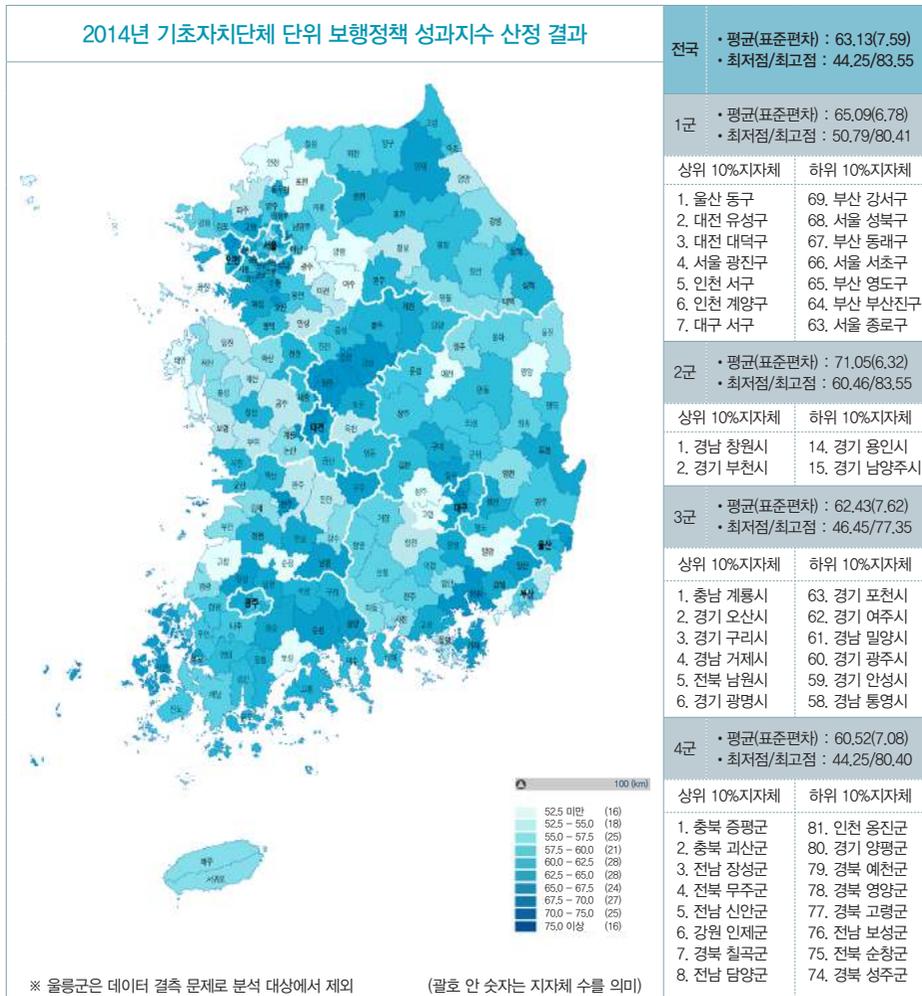
■ 보행안전지수

- 보행안전 부문은 평가군별 점수 차가 미미하나, 제1군(자치구)만 69.31점으로 다소 낮은 점수를 보임
 - 제1군 : 인천 서구가 최고점(82.18점), 부산 중구가 최저점(49.64점) 기록
 - 제2군 : 경남 창원시가 녹색교통 활성화 부문에 이어 최고점(79.04점) 차지, 경남 김해시가 최저점(66.46점) 기록
 - 제3군 : 경북 구미시가 최고점(85.84점), 경남 통영시가 최저점(53.66점) 기록
 - 제4군 : 전남 장성군이 최고점(90.24점), 경북 영양군이 최저점(57.02점) 기록



■ 종합결과 : 보행정책 성과지수

- 종합 결과인 보행정책 성과지수는 대도시 지역이 높은 점수를 획득하는 녹색교통 활성화지수와 유사한 분포를 보임
 - 대도시 지역(제2군 : 71.05점)이 가장 높은 점수를 획득하였으며, 군 지역(제4군 : 60.52점)이 가장 낮은 점수를 보임
 - 제1군 : 울산 동구가 최고점(80.41점), 부산 강서구가 최저점(50.79점) 기록
 - 제2군 : 경남 창원시가 두 세부 부문에 이어 종합점수에서도 최고점(83.55점), 경기 남양주시가 최저점(60.46점) 기록
 - 제3군 : 충남 계룡시가 최고점(77.35점), 경기 포천시가 최저점(46.45점) 기록
 - 제4군 : 충북 증평군이 최고점(80.40점), 인천 용진군이 최저점(44.25점) 기록



- 전 지자체 중에서는 경남 창원시(제2군)가 83.55점으로 가장 높은 보행정책 성과 점수를 기록했으며, 인천 옹진군(제4군)이 44.25점으로 최저점을 기록함
 - 녹색교통 활성화지수의 최상위·하위 지자체는 종합 점수와 동일했으며, 보행안전 지수의 경우는 전남 장성군(90.24점)과 부산 중구(49.64점)가 최상위와 최하위를 기록
- 각 지수에 대한 평가군별 상위 10% 지자체에는 인센티브를, 하위 10% 지자체에는 지원책을 마련할 필요

기초자치단체 단위 평가 결과 종합

전체결과		녹색교통 활성화지수		보행안전지수		보행정책 성과지수(종합점수)	
평균(표준편차)		52.17(15.06)		72.97(6.72)		63.13(7.59)	
최저점	최고점	0.00	88.58	49.64	90.24	44.25	83.55
25%ile ~ 75%ile		41.96 ~ 62.28		69.01 ~ 77.28		57.28 ~ 69.06	
평가군별 결과		상위 10%지자체	하위 10%지자체	상위 10%지자체	하위 10%지자체	상위 10%지자체	하위 10%지자체
제1군 특별·광역시의 '자치구' (총 69개)		1. 대구 서구 2. 울산 동구 3. 대구 중구 4. 대전 대덕구 5. 대전 유성구 6. 서울 노원구 7. 인천 계양구	69. 부산 강서구 68. 서울 강남구 67. 서울 서초구 66. 광주 남구 65. 부산 사상구 64. 부산 부산진구 63. 부산 사하구	1. 인천 서구 2. 대전 유성구 3. 광주 광산구 4. 울산 동구 5. 서울 양천구 6. 광주 남구 7. 대전 서구	69. 부산 중구 68. 부산 동래구 67. 서울 구로구 66. 대구 중구 65. 울산 중구 64. 서울 종로구 63. 서울 영등포구	1. 울산 동구 2. 대전 유성구 3. 대전 대덕구 4. 서울 광진구 5. 인천 서구 6. 인천 계양구 7. 대구 서구	69. 부산 강서구 68. 서울 성북구 67. 부산 동래구 66. 서울 서초구 65. 부산 영도구 64. 부산 부산진구 63. 서울 종로구
평균(표준편차)		60.39(11.49)		69.31(6.99)		65.09(6.78)	
최저점	최고점	29.20	82.75	49.64	82.18	50.79	80.41
25%ile ~ 75%ile		52.95 ~ 67.67		64.02~74.66		59.94 ~ 69.29	
제2군 인구 50만 명 이상의 '대도시' (총 15개)		1. 경남 창원시 2. 경기 부천시	14. 경기 용인시 15. 경기 남양주시	1. 경남 창원시 2. 경기 성남시	14. 전북 전주시 15. 경남 김해시	1. 경남 창원시 2. 경기 부천시	14. 경기 용인시 15. 경기 남양주시
평균(표준편차)		66.72(13.99)		74.95(3.44)		71.05(6.32)	
최저점	최고점	40.40	88.58	66.46	79.04	60.46	83.55
25%ile ~ 75%ile		60.66 ~ 80.63		73.54 ~ 77.28		67.74 ~ 76.42	
제3군 인구 50만 명 미만의 '중소도시' (총 63개)		1. 충남 계룡시 2. 경기 오산시 3. 전남 광양시 4. 경남 거제시 5. 전북 남원시 6. 경기 광명시	63. 경기 여주시 62. 경기 포천시 61. 경기 광주시 60. 경기 안성시 59. 경기 파주시 58. 강원 태백시	1. 경북 구미시 2. 경기 구리시 3. 경북 경산시 4. 강원 동해시 5. 경기 양주시 6. 경기 과천시	63. 경남 통영시 62. 강원 속초시 61. 경남 밀양시 60. 충남 논산시 59. 경남 진주시 58. 강원 강릉시	1. 충남 계룡시 2. 경기 오산시 3. 경기 구리시 4. 경남 거제시 5. 전북 남원시 6. 경기 광명시	63. 경기 포천시 62. 경기 여주시 61. 경남 밀양시 60. 경기 광주시 59. 경기 안성시 58. 경남 통영시
평균(표준편차)		48.70(14.62)		74.77(6.09)		62.43(7.62)	
최저점	최고점	9.54	80.71	53.66	85.84	46.45	77.35
25%ile ~ 75%ile		39.32 ~ 58.48		71.15 ~ 78.82		55.93 ~ 69.40	
제4군 전국 모든 '군' (총 81개)		1. 충북 증평군 2. 충북 괴산군 3. 전북 무주군 4. 경남 창녕군 5. 충남 청양군 6. 대구 달성군 7. 경남 고성군 8. 전남 고흥군	81. 인천 옹진군 80. 경기 양평군 79. 경북 예천군 78. 경기 연천군 77. 강원 양양군 76. 충북 옥천군 75. 충남 부여군 74. 경북 성주군	1. 전남 장성군 2. 충북 증평군 3. 충북 음성군 4. 인천 옹진군 5. 전북 임실군 6. 전남 무안군 7. 강원 인제군 8. 전남 강진군	81. 경북 영양군 80. 전남 보성군 79. 강원 횡성군 78. 전북 부안군 77. 경북 고령군 76. 전북 순창군 75. 전남 진도군 74. 충남 청양군	1. 충북 증평군 2. 충북 괴산군 3. 전남 장성군 4. 전북 무주군 5. 전남 신안군 6. 강원 인제군 7. 경북 칠곡군 8. 전남 담양군	81. 인천 옹진군 80. 경기 양평군 79. 경북 예천군 78. 경북 영양군 77. 경북 고령군 76. 전남 보성군 75. 전북 순창군 74. 경북 성주군
평균(표준편차)		45.18(13.20)		74.31(6.24)		60.52(7.08)	
최저점	최고점	0.00	74.27	57.02	90.24	44.25	80.40
25%ile ~ 75%ile		36.17 ~ 55.09		69.27 ~ 78.58		55.01 ~ 65.07	

4 2014년 광역자치단체 보행정책 성과지수 산정 결과

■ 종합결과 : 보행정책 성과지수

- 광역지자체의 보행정책 성과지수는 고루 높은 점수를 획득한 충청북도가 최고점(66.30점)을, 보행안전 부문에서 최저점을 얻은 부산광역시가 최저점(29.01점)을 기록
 - 녹색교통 활성화지수 : 대전광역시가 가장 높은 점수(100.00점), 제주특별자치도가 가장 낮은 점수(0.00점)를 보임
 - 보행안전지수 : 세종특별자치시가 최고점(71.69점), 부산광역시가 최저점(26.16점) 기록
- 앞서 언급한 바와 같이, 본 평가체계는 지수 개발의 취지나 평가지표의 특성을 고려할 때 광역자치단체보다는 기초자치단체 평가에 적합하고, 광역자치단체 단위의 평가결과는 하위에 속한 자치단체들의 지수 분포 경향을 파악하는 기초자료로 활용할 수 있음

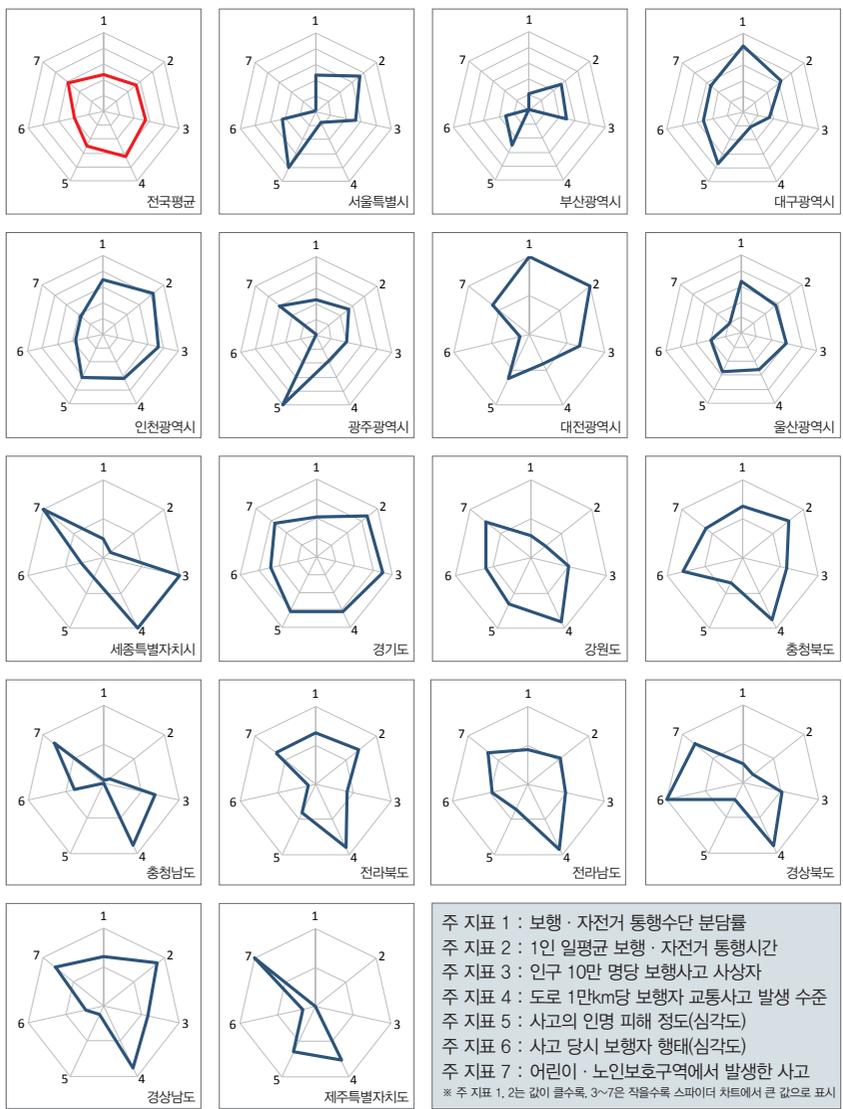
광역자치단체 보행정책 성과지수 산출 결과

녹색교통 활성화지수			보행안전지수			보행정책 성과지수(종합점수)		
순위	자치단체 명	점수	순위	자치단체 명	점수	순위	자치단체 명	점수
1	대전광역시	100.00	1	세종특별자치시	71.69	1	충청북도	66.30
2	인천광역시	76.54	2	경상북도	68.96	2	대전광역시	63.43
3	경상남도	75.87	3	강원도	67.74	3	인천광역시	60.75
4	대구광역시	74.02	4	충청북도	64.30	4	경상남도	59.17
5	충청북도	71.30	5	경기도	59.70	5	경기도	58.20
6	전라북도	68.19	6	전라남도	58.70	6	세종특별자치시	56.40
7	울산광역시	61.76	7	충청남도	55.29	7	강원도	55.99
8	서울특별시	59.35	8	인천광역시	54.43	8	전라남도	55.83
9	경기도	54.43	9	경상남도	52.49	9	경상북도	55.01
10	광주광역시	49.10	10	제주특별자치도	51.31	10	대구광역시	54.96
11	전라남도	48.65	11	전라북도	48.89	11	전라북도	54.40
12	부산광역시	36.15	12	대전광역시	48.80	12	울산광역시	49.94
13	강원도	26.61	13	광주광역시	47.44	13	광주광역시	47.91
14	경상북도	20.13	14	대구광역시	47.34	14	서울특별시	44.57
15	충청남도	7.29	15	울산광역시	45.21	15	충청남도	41.46
16	제주특별자치도	0.00	16	서울특별시	38.65	16	제주특별자치도	36.65
			17	부산광역시	26.16	17	부산광역시	29.01

■ 광역자치단체 간 지표별 획득점수 비교

- 스파이더 차트를 활용해 각 광역자치단체의 지표별 획득점수를 시각화하고 이를 비교·분석함으로써, 각 자치단체의 강점과 약점을 파악할 수 있음

- 대전광역시의 경우 주 지표 1, 2에 대해서는 매우 높은 점수를 획득한 반면, 3, 4, 6, 7에 대해서는 비교적 취약한 특성을 보임
- 반대로, 세종특별자치시의 경우 주 지표 3, 4, 7에 강점을 가지고 있으나, 1, 2, 5, 6에 대해서는 높은 점수를 얻지 못함
- 경기도의 경우 모든 지표에서 비교적 양호한 점수를 획득한 반면, 부산광역시는 모든 지표에 대해 취약점을 드러냄



광역자치단체의 지표별 획득점수 분포

5 결론 및 정책적 활용방안

■ 평가체계의 의의

- 본 평가체계는 공신력 있는 국가통계자료를 기반으로 구축한 결과지표 중심으로 산정하므로, 고비용을 수반하는 기존 평가체계에 비해 경제적이고 효율적이며 객관적인 평가도구로 활용될 수 있을 것으로 기대됨

■ 정책적 활용방안

• 정책성과 모니터링 도구로서 활용

- 중앙 및 지방정부에서 보행관련 법정계획이나 정책사업을 추진할 시 성과지표로서 이 지수를 활용 가능하며, 이 경우 서로 다른 정성적·정량적 목표를 가지고 추진되던 유관 계획과 사업들을 통합적으로 재조정함으로써 정책투자의 효율성을 증진
- 국가통계자료에 기반을 두고 있는 평가체계로서, 각 지자체의 정책 담당자들이 비교적 쉽게 정책 목표 달성도를 파악하기 위한 도구로 활용 가능

• 공모사업 평가기준으로서 활용

- 최종 평가결과가 지자체별 순위와 등급으로 제시될 수 있다는 측면에서, 이 평가체계는 보행환경개선사업의 대상지 선정 과정이나 보행관련 정책 추진을 위한 예산 배분 기준으로 활용될 수 있음
- 가령 공모방식으로 사업 대상지를 선정하는 경우, 전년(전기)대비 지수 증감률을 지자체의 정책 추진의지로 반영하여 가산점을 부여하거나, 반대로 최하위 등급에 속한 지자체의 경우 취약지역으로 간주하여 전체 예산(또는 선정 지역의 수) 중 일부를 할당하여 우선적인 투자가 이루어질 수 있도록 할 수 있음

• 지자체 보행환경 실태조사 도구로서 활용

- 본 평가체계는 간접적인 보행환경 실태조사 도구로서 활용 가능
- 이를 바탕으로 해당 지자체에서 가장 앞서 있거나 취약한 부문을 쉽게 파악할 수 있으며, 각 지표에 대한 전국적인 위치를 파악하는데도 용이하게 활용 가능

김승남 부연구위원 (044-417-9605, snkim@auri.re.kr)

박수조 연구원 (044-417-9837, sjpark@auri.re.kr)



auri brief 원문



사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계의 기본방향

임유경 부연구위원, 성은영 부연구위원

주제어 사람 중심 가로, 도시설계, 가로유형, 가로공간계획

요약

- 최근 정부와 지자체는 안전한 도시, 여성친화도시, 친환경도시, 보행친화도시를 만드는 것을 목표로 도시환경의 질은 물론 도시민의 삶의 질 제고를 도모
- 또한 가로를 도시를 활성화하고 삶의 질을 높이는 데 중요한 영향을 미치는 공간으로 인식하여 ‘모든 이용 주체가 서로 배려하며 공유하는 공간’이자 ‘다양한 선택적 활동과 사회적 활동이 일어나는 공간’으로 바라보고 ‘사람 중심 가로’를 조성하려는 정책과 사업을 활발하게 추진
- 이에 보행친화와 가로활성화 정책을 효과적으로 추진하기 위해서 기성시가지 정비 및 신시가지 개발 사례를 분석하고 향후 도시설계의 방향을 제시

정책제안

- 가로를 “통행”만을 위한 공간이 아닌 다양한 행위를 담는 “장소”로 인식하고 가로에서 일어나는 사람들의 행태, 주변 건축물의 용도 등 가로의 특성을 고려하여 가로유형을 구분
- 현행 가로 환경 설계에 근간이 되는 ‘도시개발업무지침’, ‘도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치 기준에 관한 규칙’ 등에서는 차량 통행을 우선적으로 고려한 ‘슈퍼 블록(Super Block)’ 개념을 유지하고 있으므로 도시구조, 도로체계와 블록 규모 관련 지침을 재검토할 필요
- 토지이용 및 건축물 특성, 가로 이용형태, 보행밀도, 상업화 정도(상업특화가로, 생활가로, 공공시설가로, 통학가로 계획 등)에 따라 가로공간계획을 별도로 수립

■ ‘차량 중심’에서 ‘사람 중심’으로 가로계획 지향점 변화

- 지속가능한 개발 개념 대두, 교통수단 다양화와 보행 중요성 강조
 - 국외에서는 20세기 후반부터 다양한 용도와 계층이 공존하는 근린 주구, 보행과 대중 교통 중심 커뮤니티, 복합적 토지 이용을 추구하는 뉴어바니즘(New Urbanism) 대두
 - 우리나라에서도 거주공간과 기반시설을 양적으로 확충하던 시기를 벗어나 삶의 질을 높이고 보다 쾌적한 환경을 가꾸려는 노력이 다각도로 이루어지고 있음
- 정부와 지자체는 ‘사람 중심 도시’를 만들기 위해 다양한 노력을 경주
 - 정부는 ‘행복한 생활문화공간 조성’을 4대 국정기조인 ‘문화융성’을 위한 세부 국정 과제로 설정하고 일상생활이 이루어지는 장소의 질을 향상시키기 위한 정책을 추진
 - 여러 지자체에서는 사람 중심의 도시재생사업을 추진하고 안전한 도시, 복지도시, 여성친화도시, 녹색 친환경 도시, 보행친화도시를 만드는 것을 시정 목표로 설정
- ‘사람 중심 가로’를 조성하기 위한 도시설계 변화 필요성 제기
 - 국내에서 일어나는 보행친화와 가로활성화 정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 가로 중심 도시로 재편하기 위한 도시설계 방향을 제시할 필요
 - 가로체계에 대한 검토(토지이용계획과 교통계획의 상관관계), 가로 구성(가로와 건축물이 만나는 방식), 공간 이용 현황을 분석하여 도시설계 방향을 재설정할 필요

■ ‘사람 중심 가로’의 개념 정립

- (이동 측면) 모든 이용 주체가 서로 배려하며 공유하는 공간 “Shared Space”
 - 자동차 통행만을 위한 공간이 아니라, 보행자, 자전거, 유모차 이용자 등 다양한 주체가 함께 이용하는 공간으로서 여러 주체의 서로 다른 움직임을 고려해서 공간 배분이 적절하게 이루어진 가로
- (가로활동 측면) 다양한 선택적·사회적 활동이 일어나는 공간 “Street as Place”
 - 안겔(Jan Gehl)이 강조한 바와 같이 필수적 활동인 ‘이동’뿐 아니라 다양한 선택적 활동과 사회적 활동이 일어나는 공간으로서 사람들이 보고, 먹고, 머물고 즐길 수 있는 요소가 있는 공간, 사람들이 만나고 소통함으로써 지역 공동체 형성에 기여¹⁾
- (시각과 형태 측면) 인간 척도에 맞는 쾌적한 공간 “Human Scale Street”

1) Jan Gehl(2010), Cities for People [이영아 역, 사람을 위한 도시(국토연구원, 2014)]

- '사람 중심 가로'는 사람 눈높이에서 적절한 위요감을 갖는, 사람이 쾌적하게 느끼는 규모와 분위기의 가로임. 도로폭이 좁고 건물 높이가 낮을 때 가로공간은 적절하게 위요되며, 가로를 걷는 사람의 눈높이에서 인지하는 1층 전면공간이 적절하게 구성 되면 사람은 그 가로를 쾌적한 환경으로 인지함

■ 국내 시가지 분석을 통한 '사람 중심 가로'의 도시설계 방향 제시 필요

- (분석 목적 및 내용) 기성시가지 또는 신도시 일단의 구역을 조성하는 도시설계 과정에서 어떤 기준에 따라 가로를 조성하는가(제도·기준), '사람 중심 가로' 개념이 어떻게 적용되고 있는가(계획), 그 결과 만들어진 가로가 과연 '사람 중심 가로'인가(현황)를 분석



분석 개요

- (분석 대상 선정의 원칙) 공공부문이 주도한 사업과 계획이 이루어진 지역을 대상으로 하며, 새롭게 조성된 지구의 도시설계는 물론 기성시가지 정비 또는 관리를 위한 계획도 포함
 - 기성시가지 정비와 신시가지 개발은 계획 여건과 근거 법령이 상이하므로 구분
 - 시기별 지역 조성 목적과 계획 경향의 변화를 살펴보기 위해 1980년대 초부터 최근에 이르기까지 서로 다른 시기에 이루어진 대표 사례를 선정
 - 가로현황의 심층 조사 대상 지역은 유동 인구가 많고 여러 가지 용도가 혼재된 상업 지역을 대상으로 함
- (분석 대상) 계획 여건, 시기, 용도 등에 따라 다양한 지역을 선정
 - 서울 도심의 기성시가지 정비구역으로서 청진 도시환경정비구역
 - 토지구획정리사업으로 조성된 후 1980년대 초부터 도시설계 대상이었던 서초로 지구 단위계획구역
 - 1기 신도시인 성남분당지구 택지개발사업지구
 - 지방 균형 발전을 목적으로 계획된 행정중심복합도시와 충북·진천 혁신도시
 - 서울시의 새로운 도시개발 사례로서 마곡 도시개발사업지구

분석 대상지 개요

	구분	위치	지구지정	면적(㎡) (인구수(명))
기성시가지 정비·관리	청진 도시환경정비구역	서울시 종로구 청진동	1987.02	78,526.2
	서초로 지구단위계획구역	서울시 강남구 서초동	1979.11	503,530
신시가지 개발	성남분당지구 택지개발사업	성남시 분당구	1989.05	19,639,219 (390,320)
	행정중심복합도시 건설사업	세종특별자치시 건설지역	2005.05	72,908,221 (500,000)
	충북진천·음성 혁신도시 개발사업	충북 음성군·진천군 일대	2007.03	5,442,827 (41,565)
	마곡도시개발사업	서울시 마곡	2007.12	3,665,722 (33,683)

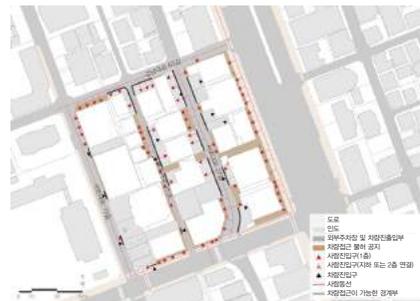
2 기성시가지 정비 도시설계 사례 분석

■ 기성 시가지 정비 관련 도시설계 사례 분석 결과

- (이동 측면) 자동차 중심의 도시구조로 인한 가로 환경 변화 어려움
 - 강남 지역은 간선도로를 중심으로 설계되었으며, 대상 지역은 폭넓은 50m의 강남대로와 테헤란로에 접해 있음
 - 지구단위계획에서는 보행 동선을 확보하기 위해 블록 내부 가로 일부(서초대로 75길)를 '보행자우선도로'로 지정하였으나, 실제로는 차량 통행이 빈번할 뿐 아니라 주차장에 출입하는 차량들로 인해 연속적인 보행이 불가능함



지구단위계획의 보행자우선도로 지정 현황



차량과 보행 동선 혼재 현황

강남역 주변 지구단위계획의 보행공간 계획과 실제 차량·보행 동선 현황 비교

• (가로활동 측면) 용도계획과 상관없이 가로를 따라 특정 용도가 분포

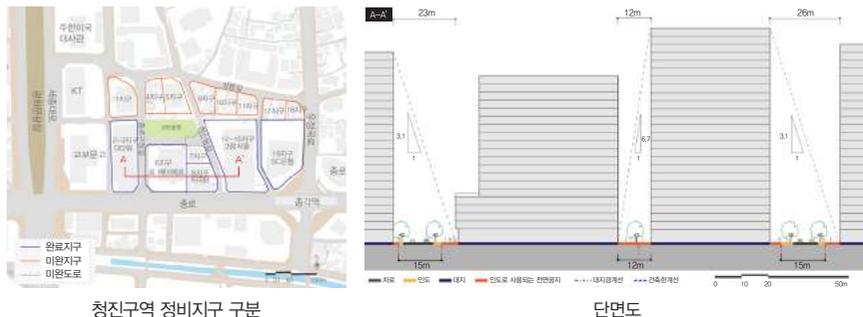
- 서초로 지구단위계획에서는 가구 단위로 간선부, 역세권, 이면부 권역별 권장 용도를 구분하고 있으며, 실제 저층부 용도 분포는 가로에 따라 식당과 주점이 밀집하거나 판매점이 주로 위치하는 등 가로 단위로 구별되는 양상을 보임
- 식당과 주점이 면한 가로에서는 전면공간을 영업공간으로 활용하려는 시도가 많이 나타나서 활력 있는 가로입면이 형성되지만, 차량이 많이 다니고 주차 수요가 높기 때문에 자동차가 점유하는 공간의 비율이 높음



서초로 지구단위계획 권장 용도(좌)와 강남역 일대 저층부 용도 분포(우)

• (가로 공간 측면) 공동개발 유도로 건축물이 대형화되어 있으며, 가로공간계획은 간선도로변에 집중되어 있으나 상점들은 내부가로에 입지

- 청진구역에서는 정비계획에 따라 규모가 6,783㎡에 이르는(6지구) 등 대규모 대지가 만들어지고 서초로 지구단위계획에서도 공동개발을 유도하여 대형 건축물이 들어서면서 가로폭원 대비 건물 높이 비율이 큰 폭으로 증가



청진구역 정비지구 구분

단면도

청진구역 정비에 의한 획지 대형화와 가로 단면 변화

- 정비구역 개발유도지침(청진구역)과 지구단위계획(서초로)에는 조화로운 가로경관을 형성하고 쾌적한 가로환경을 조성하기 위해 건축한계선·지정선 또는 공개공지 위치를 지정하였으나 이러한 계획들은 주로 블록 외부 또는 간선도로변에 집중
- 그러나 대지 내부 가로 또는 이면도로에 소규모 음식점과 주점들이 밀집함에 따라 활성화되는 가로는 오히려 블록 내부 가로(청진) 또는 이면도로임



청진구역 건축선 지정 및 공개공지 위치 지정 현황

청진구역 상점 입구 현황

청진지구 개발유도지침 가로계획과 실제 상점 입구 현황

■ 기성시가지 정비 도시설계에서 '사람 중심 가로' 조성 시도와 한계

- (도시환경정비사업) 차량 이동을 우선한 기반시설 정비와 건축물 대형화
 - 차량이 주요 교통수단이 되기 전에 형성되어 점진적으로 변화해 온 주요 도시의 기성시가지는 도시로 인구가 집중되고 차량 이용이 늘어나면서 재개발 또는 재정비
 - 청진구역의 경우 세가로와 소규모 필지로 이루어진 이전의 도시 구조가 직선 도로와 대규모 필지로 변화하였으며 건축물의 대형화, 고밀화 진행
 - 도로는 차량 이동을 중심으로 구성되어 보행로는 블록 혹은 필지 내부에 주로 조성되어 있으며, 건축물의 대형화로 가로폭원 대비 건축물 높이가 약 7배에 이르는 등 가로공간이 크게 변화함
- (지구단위계획에 의한 정비) 보차공존, 가로공간 계획 실현에 한계
 - 기반시설 여건이 양호한 기성시가지의 일부 구역을 정비하고 환경을 개선하고자 하는 경우, 지구단위계획을 수립하여 건축물의 용도와 밀도, 형태와 규모를 지정함
 - 지구단위계획에서는 보행편의를 도모하기 위해 보행우선도로와 혼용도로 등 도로 성격에 따라 민간 대지 내에 공공보행통로를 지정하여 보행공간을 확보하고, 가로공간의 질을 높이기 위해 건축선 및 공개공지, 조경의 위치를 지정

- 그러나 강남역 일대의 가로환경 분석 결과, 지구단위계획에 따른 다양한 시도는 실효성을 거두지 못하고 있음
 - 블록 내부에 보행자우선도로를 지정하였으나, 자동차 이용자들이 가로변 상점으로 접근 시 우선도로 대부분이 차량 이동과 주차를 위한 공간으로 이용되고 있으며, 민간 필지 내에 설치하도록 한 공공보행통로는 대부분 실현되지 않았음
 - 이면도로에 면한 필지에는 벽면한계선이 지정되어 있지만 대부분의 건축물이 후퇴해서 지어지고 전면공간은 주차공간으로 활용하기 때문에 지구단위계획은 3차원의 가로공간을 구현하는데 기여하지 못하고 있음
- 지역 차원의 정책방향 변화와 민간부문 유도 방안 필요
 - 국가 또는 지자체 차원의 정책 수립 시 차량보다 사람의 움직임과 활동을 중심으로 반영해야 하며 관련 제도를 개편할 필요
 - 또한 공공부문에서는 가로와 건축물이 만나는 중간 영역에 대한 가이드라인을 제시
 - 정비사업 추진 시 사람 중심의 가로환경을 만든다는 목표 하에 민간부문이 적극적으로 기여할 수 있도록 유도하는 방안을 마련할 필요

3 신시가지 개발 도시설계 사례 분석

■ 신시가지 도시설계 사례 분석 결과

- (이동 측면) 차량을 먼저 고려한 교통체계 및 도시구조, 차량과 보행 동선은 분리
 - 1기 신도시인 분당신도시부터 최근의 마곡지구에 이르기까지 신시가지 도시개발사업에서는 차량의 원활한 소통을 위해 간선-보조간선-집산-국지도로로 이어지는 도로 위계에 따라 격자형 도로체계를 계획
 - 이러한 도로체계에 따라 간선도로로 둘러싸인 슈퍼 블록 내부를 보행 중심의 근린주구(생활권)로 설정
 - 차량과 보행 동선은 분리하고 보행자 동선은 블록 내부를 가로지르는 형태로 계획되었으며, 상업지역의 일부 가로를 보행자전용도로로 계획하여 보행공간을 서로 연결



분당신도시와 충북 진천·음성혁신도시 가로체계

- (가로활동 측면) 블록 단위 용도지역 지정으로 용도 분리
 - 현행 '도시·군관리계획수립지침'에서는 도시기능 수행과 교통처리 및 생활환경의 질적 향상을 도모하기 위해 용도지역계획을 수립하도록 하고 있으며, 용도지역 간 경계에는 완충공간을 설정하여 지정 목적이 보호되도록 하고 있음
 - 분석 대상지의 용도지역 지정 현황을 보면, 상업지역과 주거지역, 공업지역을 명확하게 분리하였으며, 가로체계와 상관없이 블록 단위로 용도지역을 설정
 - 주거와 상업 용도가 분리되어 있으면, 지역 간 '이동' 수요가 발생하고 사람들은 자동차나 대중교통수단을 이용해서 이동
 - '도시·군관리계획수립지침'에서는 용도지역 간 완충공간을 설정하는 예시로 '폭 15m 이상의 도로에 의하여 용도지역을 구분'하도록 하고 있는데, 이는 가로를 용도지역을 구분하는 경계로 인식한 결과임
- (가로공간 측면) 가로공간 계획 구체화 경향, 특화지역 중심으로 수립
 - 신도시 설계지침 또는 지구단위계획, 관련 가이드라인에서 가로공간이 점차 중요하게 다루어지고 있으며, 계획 내용 또한 구체화되고 있음
 - 분당신도시 정자지구의 지구단위계획에서는 공개공지 위치를 지정하거나 건축한계선과 벽면지정선을 일부 가로에 지정
 - 행정중심복합도시와 마곡도시개발지구에서는 저층부 건축지정선, 저층배치구간, 부대복리시설 설치구간을 지정하여 조화로운 가로경관의 형성 도모
 - 저층부의 용도와 고층부의 경관을 중심으로 계획하거나 공동주택단지의 부대복리시설 설치 구간을 지정하여 가로의 활성화를 유도하는 등 가로공간 계획을 구체화하고 다양한 계획요소들을 도입하고 있으나 이러한 계획들은 특화가로에 한정



정자지구 가로공간계획 현황



마곡도시개발지구 가로공간계획 현황

분당신도시 정자지구와 마곡도시개발지구 가로공간계획 비교

■ 신시가지 개발 도시설계에서 ‘사람 중심 가로’ 조성 시도와 한계

- 차량 이동 중심의 도시구조 설정으로 인한 슈퍼 블록의 형성과 용도 분리
 - 신시가지 개발의 경우 「도시개발법」과 ‘도시개발업무지침’, ‘도시·군관리계획수립지침’ 등 관련 법제도와 지침이 유도하는 대로 계획, 조성되는 경향
 - 현행 ‘도시개발업무지침’에서는 생활권의 기본단위를 근린주거구역으로 하되, 단위 생활권은 간선도로에 의해 구획하도록 하고 있으며 ‘도시·군관리계획수립지침’에서는 주거와 상업 등 서로 다른 용도지역을 구분하도록 규정함
 - 신시가지 개발 사례는 그 시기가 서로 상이함에도 불구하고 공통적으로 간선도로로 구획된 슈퍼 블록으로 이루어져 있으며 용도지역이 명확하게 분리되어 있음
 - 이러한 도시공간구조 안에서 주거지역에서 상업지역으로 이동하거나, 업무공간으로 이동할 때, 또는 공공시설을 이용할 때 사람들은 차량에 의존하게 됨
- 차량 동선과 보행 동선의 분리와 특화거리 중심의 가로공간계획
 - 신시가지 도로계획의 기준이 되는 ‘도시·군관리계획수립지침’의 ‘가로망계획 수립에 관한 지침’에서는 차량 교통량과 주행 속도에 따라 가로의 기능을 구분·정의하고 보행자 도로는 ‘특수도로’로 별도 구분
 - 계획단계에서 교통계획을 수립함에 있어 차량 동선과 보행 동선을 배타적인 관계로 인식하고 있으며, 대상지 분석 결과 차량 동선과 보행 동선을 철저히 분리해서 계획
 - 그러나 분당신도시 정자동 카페거리 사례에서 보는 바와 같이 사람이 많이 모이는 활성화된 가로가 계획상 보행도로와 일치하는 것은 아님

- ‘가로친화도시’를 지향하는 행정중심복합도시, 최근 개발이 이루어지고 있는 충북·인천혁신도시와 마곡 R&D시티에서는 가로를 중요 계획 대상으로 인식하고 저층부 활성화 계획, 가로변 건축물 형태와 규모 계획, 저층부 공간 계획이 점차 세밀해지고 있으나 이러한 3차원 가로계획은 상업지역의 일부 특화거리에 한정

• 보행을 우선적으로 고려한 도시구조와 가로공간계획 필요

- 최근 신시가지 개발에서 보행자들의 편의를 생각하고 자전거와 대중교통의 중요성을 강조하면서 가로 활성화를 위한 다양한 노력을 경주
- 그러나 슈퍼 블록으로 이루어진 도시에서 사람들은 차량으로 이동하며, 블록 내에 설치된 보행전용도로 또는 공공보행통로는 블록을 구획하는 간선도로에 의해 단절
- 사람 중심 가로를 만들기 위해서는 도시구조와 교통계획을 수립할 때부터 사람을 우선적으로 고려해야 하며 특정 가로를 대상으로 특화계획을 수립하는 것으로는 쾌적한 가로환경을 만드는데 한계가 있음
- 차량과 사람이 가로를 어떻게 공유할 것인지, 가로에 어떤 성격을 부여할 것인지에 따라 가로 유형을 구분하고 가로 유형별로 성격에 맞는 공공영역 계획과 사적영역 가이드를 수립할 필요가 있음

4 사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 기본방향

■ 다양한 이용주체를 함께 고려하여 교통계획 수립 및 도시구조 구상

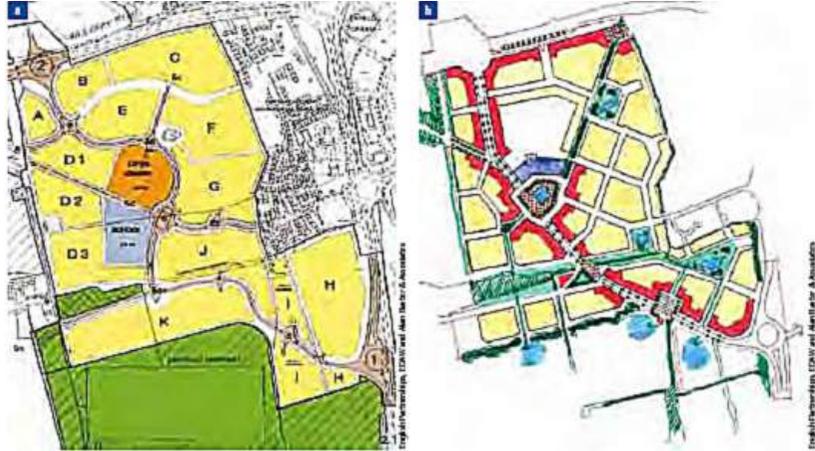
• 다양한 이용주체를 함께 고려한 교통계획 수립

- 캐나다 벤쿠버시 SEFC 프로젝트에서는 교통 네트워크 계획을 수립할 때, 보행자를 우선 순위로 고려하여 보행 네트워크를 구상하고, 생활권 계획을 수립하여 소규모 블록으로 이루어진 보행친화적 도시공간을 조성
- 스마트 성장 네트워크에서 제안한 ‘다양한 주체가 함께 사용하고 공존하는 교통계획’에서도 연계성이 높고 블록 간격이 짧은 근린 규모의 도로를 네트워크로 연결하도록 제안

• 보행자를 고려한 도시구조 구상

- 교통계획에서 어떤 이용주체와 활동에 우선 순위를 두느냐에 따라 도시구조는 완전히 달라질 수 있음
- 영국 교통부가 발간한 가로매뉴얼에서는 간선도로 중심의 도시구조와 보행자를 우선적으로 고려한 도시설계 대안을 제시한 바 있음

- 신시가지에 '사람 중심 가로'를 조성하기 위해서는 「도시개발법」 및 업무지침에 따라 주·보조 간선도로로 생활권을 구획하는 도시개발방식에 대해 근본적으로 재검토할 필요가 있음



자동차도로 중심의 개발(좌)과 보행활동과 장소를 고려한 개발(우) 비교

※ 출처 : Department for Transport(2007), Manual for Streets, p.48.

■ 가로 성격을 고려한 지구 지정과 가로 기반 도시설계 필요

• '가로 기반 도시계획(Street-based Urbanism)'

- 기성시가지에서 '사람 중심 가로'를 조성하기 위해서는 정비 시 기존의 도시 맥락을 존중하여 가로 성격을 부여하고, 가로를 중심으로 선형 정비축을 설정한 후 면적(面的) 정비계획을 수립할 필요가 있음
- 캐나다 토론토에서는 간선도로변 선형 구역을 하나의 정비 구역으로 지정하여 가로 양쪽의 재건축을 유도하여 낙후지역을 재생함과 동시에 가로환경을 개선하려는 시도를 하고 있음



20m 폭 도로 : 몇몇 부지는 개발 잠재력이 있음



중층 건축물이 들어서면서 가로는 점진적으로 고밀화



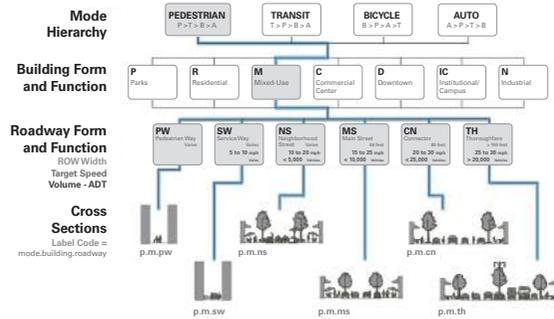
차량 중심의 간선도로가 활발한 가로로 변화

Avenue 중심의 재개발 예시도

※ 출처 : Brook McIlroy Planning + Urban Design(2010), Avenues & Mid-Rise Buildings Study, p.5.

■ 가로 성격 유형을 구분하여 도시설계 적용

- 다양한 이동수단의 공존 방식과 가로 성격에 따라 가로 유형 규정 필요



이용수단 및 주변 건축물의 용도, 형태에 따른 가로유형 구분

※ 출처 : Chicago Department of Transportation(2013), Complete Street Chicago_Design Guideline, p.7.

- 사람 중심 가로를 만들기 위해서는 사람의 활동에 따라, 다양한 이동수단의 공존 방식에 따라 가로의 유형을 새롭게 규정할 필요가 있음
- 시카고, 샌프란시스코 등의 도시에서는 '통합가로(Complete Street)' 조성 정책에 따라 가로 유형을 구분. 우리나라 도시 가로현황에 대한 실증적 연구를 통해 우리 실정에 맞는 가로 유형 구분 방식을 만들고 제도화할 필요가 있음

■ 가로공간에 대한 공공계획 강화 + 민간 참여 유도 방안 마련

- 3차원 가로공간계획 마련
 - 사람의 눈높이에 맞고 사람이 쾌적하게 느끼는 가로공간을 만들기 위해서는 가로와 건축물, 공공공간을 유기적으로 연결하는 상세계획을 수립할 필요가 있음
 - 가로의 중간영역인 건축물-보도, 보도-도로 사이 완충공간을 위한 계획 수단 필요
- 가로환경에 기여하는 방향으로 민간 개발 유도
 - 가로변 대지는 민간 소유이며, 건축주들은 재산권을 행사하고 자유롭게 건축물을 짓고 싶어 하기 때문에 가로공간계획을 공공에서 일방적으로 수립하고 그대로 적용 하기는 어려우므로 민간부문의 행위를 유도할 수 있는 장치를 함께 마련할 필요

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

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



auri brief 원문



관련 연구보고서



저성장시대의 주거 축소 시나리오 분석

성은영 부연구위원, 임유경 부연구위원

주제어 도시쇠퇴, 스마트 축소, 도시재생, LEAM분석

요약

- 현재 우리나라 인구는 감소 추세는 아니지만, 인구증가율과 출산율의 빠른 감소로 인해 2030년 경에는 인구절벽을 경험하고 인구 감소 추세로 전환될 우려
- 주거지 수요도 감소되어 현재 추이대로 물리적 환경의 노후화와 빈집의 증가가 계속되면 지방도시의 다양한 근린에서 주거지 축소 예상
- 지속된 축소로 인해 향후 현재 주거지역의 10% 면적이 감소하게 된다면, 수도권을 비롯한 대도시들에서도 소멸 가능성이 있는 근린이 확대되므로 보다 적극적인 대안 마련 필요

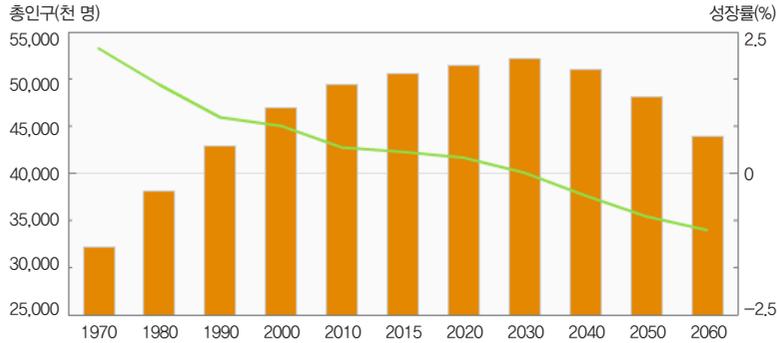
정책제안

- 축소가 심화되고 있는 지역 및 향후 축소의 심화가 예상되는 근린을 보다 미시적으로 분석하여 중점 관리지역으로 설정하고 이들에 대한 선제적 대응 전략을 마련
- 인구 감소 및 저성장 여건을 고려하여 기존 도시정비 및 도시개발구역의 재조정 및 도시공간 관리체계 (도시계획 및 도시재생 등)의 재조직화
- 지역특성에 따라 적어진 수요에 대응하여 주민의 삶의 질 제고에 초점을 둘 수 있도록, 성장 중심의 계획에서 축소를 수용하는 계획, “스마트 축소 도시재생”으로 정책 전환 필요

1 인구증가율의 둔화와 저출산·고령화의 심화

■ 인구 성장의 둔화와 저출산·고령화의 심화로 인한 인구 감소의 위기

- 총 인구가 감소하고 있지는 않지만, 인구성장률은 2015년 0.48%까지 둔화된 상태로, 이는 인도(1.24%), 미국(0.81%), 중국(0.61%)보다 낮고, 마이너스 성장률을 보이기 시작한 일본(-0.08%)보다는 높은 수준
 - 우리나라는 고령화율이 12.2%(2010년)에 달하고 그 속도는 OECD 회원국가 중에서 가장 빠른 편이며 출산율 또한 1.19명으로 최하위에 속하는 대표적 저출산·고령화 국가로 진행¹⁾
 - 인구성장률의 둔화 추세가 계속되어 2030년에는 인구절벽을 경험하고 이후에는 인구 감소의 시대가 도래할 것으로 예측



인구성장률의 변화 및 장래인구추계

※ 출처 : 통계청(2011), 장래인구추계 : 2010~2060

인구성장률 국제비교

(단위 : %)

연도	한국 ¹⁾	일본	중국	인도	프랑스	미국	영국
'90~'95	1.01	0.36	1.20	1.91	0.41	1.04	0.27
'95~'00	0.83	0.20	0.68	1.73	0.41	1.20	0.33
'00~'05	0.48	0.20	0.58	1.57	0.74	0.93	0.45
'05~'10	0.52	0.06	0.62	1.35	0.57	0.92	0.58
'10~'15	0.48	-0.08	0.61	1.24	0.55	0.81	0.57
'15~'20	0.32	-0.23	0.44	1.08	0.48	0.78	0.54

주 : 1) 국제비교를 위해 UN에서 작성한 인구성장률 작성방법으로 구현: $\ln(Y_n/Y_0)/n \times 100$

2) 비교국가의 '10~'15와 '15~'20의 인구성장률은 중위출산율(Medium Fertility) 가정에 의한 추계 결과

※ 자료 : UN(2013), World Population Prospects: The 2012 Revision, 통계청 (2011), 장래인구추계 : 2010~2060

1) 2010년 고령화율은 12.2%에 달하며, 2030년 고령화율이 23%에 도달하여 초고령사회로 진입이 예상(통계청(2014), e-나라지표)된다. 더욱이 우리나라의 합계출산율은 1.19명으로 싱가포르(0.8명), 마카오(0.93명), 대만(1.11명), 홍콩(1.17명)에 이어 최저수준(US CIA World Facebook, 2011)이다.

■ 일부 지역의 인구 감소 추세 심화

- 전국 230여 개 시군구 중 절반 이상이 20년간(1990~2010) 이미 인구 감소를 경험
- 이 중 20년 전 인구에 비해 1/3가량 감소한 시군구는 77개에 달하며, 40% 이상 감소한 시군구도 48개에 해당
- 시도 단위에서는 전라남도가 20년간 도 전체의 인구 중 30%가량이 감소하였으며, 전남과 전북의 일부 군 지역²⁾은 인구의 절반 이상이 감소

20년간 전체 인구의 30% 이상 감소한 지역(시군구)

지역구분	30% 이상 감소		40% 이상 감소	
서울특별시	종로구, 중구, 동대문구	3	-	-
광역시	부산광역시 중구/ 서구/ 동구/ 영도구/ 강서구, 대구광역시 중구/ 서구/ 남구, 인천광역시 동구, 광주광역시 동구	10	부산광역시 서구/ 동구, 대구광역시 중구/ 서구, 인천광역시 동구, 광주광역시 동구	6
경기도	연천군	1	-	-
강원도	태백시, 삼척시, 영월군, 정선군, 양구군, 고성군	6	태백시, 영월군, 정선군	3
충청북도	보은군, 영동군, 괴산군, 단양군	4	보은군, 영동군, 괴산군, 단양군	4
충청남도	보령시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 예산군, 태안군	8	부여군, 서천군, 청양군	3
전라북도	정읍시, 남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군	10	정읍시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군	9
전라남도	전라남도*, 나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군	15 (1)*	나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 영광군, 완도군, 진도군, 신안군	14
경상북도	상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군	13	문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 예천군, 봉화군, 울릉군	9
경상남도	의령군, 창녕군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 합천군	7	의령군	1
제주도	-	-	-	-
계		77(1)		48

주 : 전라남도*는 전체 인구가 20년간(1990~2010) 30.1% 감소하였음. 굵은 글씨는 시(市).

※ 자료 : 인구주택총조사(1990, 2000, 2010)

2) 강원 정선군, 전북 진안군, 임실군, 부안군, 전남 나주시, 고흥군, 보성군, 강진군, 해남군, 함평군, 영광군, 신안군 등

각 지역의 인구 변화(인구조축조사(1990, 2000, 2010))



2 주거환경의 노후화와 빈집의 증가

■ 물리적 환경의 노후화

- 노후주택 비율의 증가는 신규주택 건설의 감소에서 기인하는 것으로, 재개발·재건축 사업의 추진이 어려워지면서 전반적으로 노후주택 비율은 증가 추세
- 신규주택 비율의 경우 지역별로 차이가 다르게 나타나지만 전 지역 모두 변화율은 지속적으로 감소 추세

주택의 변화(1990~2010)

연도(년)	전체 주택 수(호)	노후주택 비율(%)	신규주택 비율(%)
1990	7,160,386	19.8	22.9
2000	10,959,342	8.7	21.7
2010	13,883,571	9.7	12.5

※ 자료 : 인구주택총조사(1990, 2000, 2010)

■ 빈집의 증가와 방치

- 빈집으로 남아 있는 주택은 2005년 72만 호로 총 주택의 5.5%, 2010년 79만 호로 총 주택의 5.4%에 해당
- 대부분은 매매나 이사 등과 관련한 사유로 1년 이상 방치된 빈집이며 전체의 약 33%, 26만 호에 해당
- 농어촌지역에 해당하는 면부에는 1년 이상 방치된 주택이 전국 빈집의 50%를 상회하는 수준이며, 2005년 대비 2010년에는 24%가량 증가되어 전국 빈집의 44%에 해당하는 11만 호를 상회

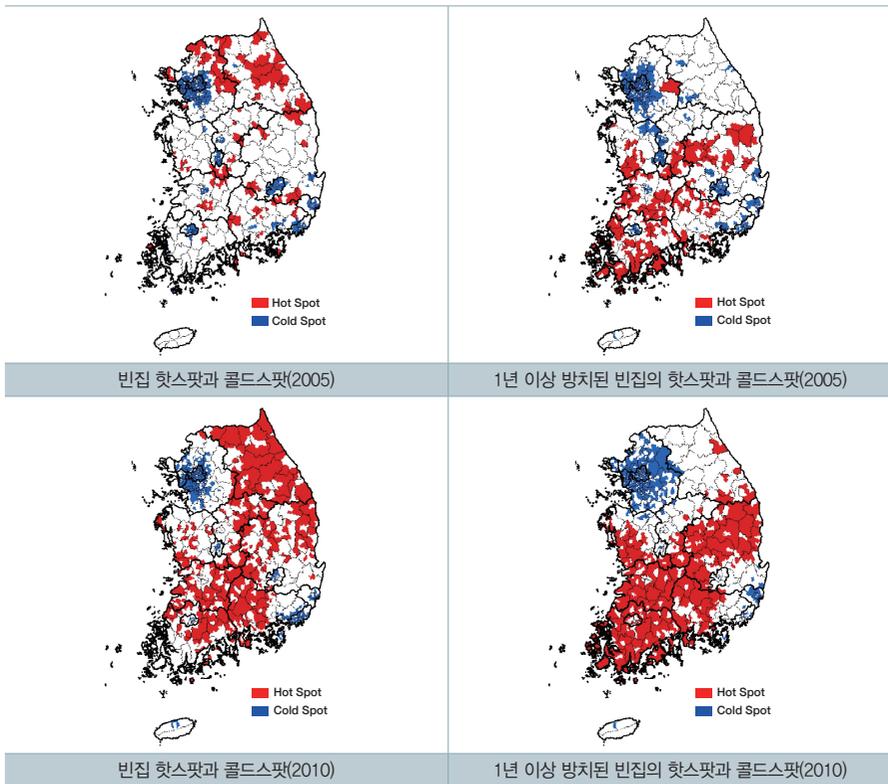
빈집 수 및 비율 변화(2005~2010)

구분	총 주택 수(호)	빈집 총 합계(호)	빈집 비율(%)	1년 이상 빈집 수(호)	1년 이상 빈집 비율(%)	
2005년	전국	13,222,641	727,814	5.50	190,929	26.2
	동부	9,997,532	420,277	4.20	70,271	16.7
	읍부	1,293,996	96,397	7.45	27,119	28.1
	면부	1,931,113	211,140	10.93	93,539	44.3
2010년	전국	14,677,419	793,848	5.41	263,228	33.2
	동부	11,262,799	456,509	4.05	109,125	23.9
	읍부	1,460,243	108,210	7.41	37,860	35.0
	면부	1,954,377	229,129	11.72	116,243	50.7

※ 자료 : 인구주택총조사 마이크로데이터(2005, 2010, 통계청)

■ 빈집의 공간적 집중 심화³⁾

- 읍면동 단위 빈집의 공간적 분포를 살펴보면, 2005년부터 2010년에 이르는 동안 빈집의 발생량은 증가하였으며 빈집이 발생하는 지역의 광범위화, 공간적 집중도 심화
- 빈집이 나타나지 않는 콜드스팟은 분포가 희박해졌으나 서울을 비롯한 수도권과 대전, 부산광역시 등 개발압력이 높은 대도시에서는 빈집의 공간적 집중 양상 미미
- 전체 주택 대비 빈집 비율이 높은 지역은 주로 강원도와 경상남도, 전라남도 등 남부 지역에 집중되어 있으며 그 집중도가 2005년 대비 2010년에는 매우 심화된 양상
- 특히 1년 이상 방치된 빈집의 경우 역시 공간적 집중도가 높은 지역에 주로 전라남·북도 및 경상남·북도에 집중되어 있으며 공간적 집중도가 매우 심화



읍면동별 주택 중 빈집의 공간 집중도 변화

※ 출처 : 인구주택총조사(2005, 2010)

3) 빈집의 공간적 집중도 및 핫스팟의 분포를 분석하기 위하여 local moran's I 분석을 실시하였으며 통계적 유의수준은 95% 이상으로 하였고, 거리 가중치는 역거리를 사용하였다. 분석 결과는 기준지역과 인근지역의 평균값을 바탕으로 기준지역 값이 인근지역의 평균값보다 높고 인근지역도 높다면(HH, high-high) 핫스팟(Hot Spot), 낮다면(LL, low-low) 콜드스팟(Cold Spot)으로 표현했다.

3 근린의 축소 가능성 예측

■ 주거지의 축소 가능성이 높은 근린에 대한 선제적 공간 관리 필요

- 앞서 제기한 인구 감소와 빈집의 증가 추세대로 진행된다면 주거를 기반으로 하는 근린의 축소는 불가피
- 현재 추세대로 축소가 진행되었을 때, 축소 확률이 높은 근린을 탐색하여 선제적으로 대응할 필요

■ 근린의 축소 가능성 예측 모형 선정 : LEAM 모형

- 국내외에서 20개 이상의 모형⁴⁾들이 계획지원시스템에 활용되고 있으며, 이 중 토지 이용 변화를 보다 잘 설명할 수 있는 모형으로는 마이크로 시뮬레이션 모형, 셀룰러 오토마타 모형, 행위자 기반 모형 등이 있음
- 다양한 모형들 중 분석코드가 제공되거나 미시적으로 구동할 수 있는 모형은 매우 제한적이므로 분석코드를 유일하게 제공받을 수 있는 모형으로서 LEAM(Land-use-Evolution and impact Assessment Model)⁵⁾을 활용하여 분석
- LEAM은 특정 토지용도에 영향을 미치는 요인(Driver Factors)을 선정하고, 각각의 요인들이 개별 셀 단위의 특정 토지용도 변화에 미칠 수 있는 잠재 확률값을 계산하여 평가

■ 자료 구축 및 시나리오 설정

- 현재의 주거지역 중 향후 사라질 것으로 예측되는 주거용지 변화를 예측하기 위해서는 주거입지에 영향을 미치는 요인을 모형에서 통제한 후 모든 주거용지별로 주거입지 확률을 산출
 - 주거입지에 미치는 요인에 대한 검토가 필요하며, 선행연구를 검토하여 경제적 특성, 근린 특성, 교통 특성, 자연 특성의 요인을 통제
 - 적용된 분석의 셀 단위는 90m×90m로서 제주도와 일부 섬 지역을 제외한 전국을 대상으로 하는 분석에 비해서 분석 단위는 매우 미시적인 수준⁶⁾임

4) 계획지원시스템은 크게 공간상호작용 모형, 공간투입산출 모형, 선형계획 모형, 마이크로 시뮬레이션 모형, 이산선택 모형, 셀룰러오토마타(Cellular Automata), 규칙 기반 모형, 행위자 기반 모형 등으로 구분할 수 있다.

5) LEAM은 미국 일리노이주립대 어너바-삼페인 캠퍼스(University of Illinois at Urbana-Champaign)에 있는 LEAM Laboratory(개발책임자, 도시 및 지역계획학과 교수 Brian Deal)에서 2000년대 초부터 개발·적용해 온 도시계획지원·분석 모형으로서 주로 일리노이주의 도시계획지원 모형으로 사용되고 있으며, 일리노이주 남부 중앙의 토지이용계획, 시카고 토지이용과 교통개발계획, 세인트루이스 도시권 계획 등의 프로젝트에 활용되었다.

6) 모형의 적용을 위해서 많은 시간이 소요되었으나, 보다 미시적인 수준에서의 분석을 위해 이와 같은 공간 단위를 선택하였다.

- 향후 축소될 주거용지를 기존 빈집 발생 비율⁷⁾인 5%를 기준으로 고려하여 세 개의 시나리오로 설정하여 분석을 수행

- 시나리오 I (소극적) : 주거용지의 2.5%(약 8,155ha) 축소
- 시나리오 II (중립적) : 주거용지의 5%(약 16,309ha) 축소
- 시나리오 III(적극적) : 주거용지의 10%(약 32,618ha) 축소

■ 지역별 축소 면적 도출 결과

- (시도별) 특별시·광역시 지역에 비해 도 지역에서 많은 주거지의 축소가 예상되며 도 지역 중 전라남도, 경상북도, 경상남도 지역의 축소 비율이 두드러짐

시·도별 주거용지 축소 면적

(단위 : ha, %)

시도명	총 주거용지	시나리오 I		시나리오 II		시나리오 III	
		면적	비율	면적	비율	면적	비율
서울특별시	17,228	14	0.2	17	0.1	33	0.1
부산광역시	9,593	43	0.5	163	1.0	467	1.4
대구광역시	8,077	40	0.5	215	1.3	459	1.4
인천광역시	9,813	36	0.4	136	0.8	492	1.5
광주광역시	5,585	20	0.3	67	0.4	156	0.5
대전광역시	5,383	15	0.2	73	0.5	205	0.6
울산광역시	4,700	77	1.0	294	1.8	566	1.8
경기도	61,410	109	1.4	747	4.6	2,181	6.8
강원도	18,161	1,084	13.5	1,889	11.8	3,692	11.4
충청북도	18,982	418	5.2	1,101	6.9	2,083	6.5
충청남도	35,436	505	6.3	1,682	10.5	3,769	11.7
전라북도	27,552	804	10.0	1,481	9.2	3,028	9.4
전라남도	34,946	1,637	20.4	2,466	15.3	5,033	15.6
경상북도	38,285	1,757	21.9	3,132	19.5	5,713	17.7
경상남도	31,030	1,461	18.2	2,605	16.2	4,394	13.6
합계	326,183	8,018	100.0	16,068	100.0	32,270	100.0

- (시군구별) 모든 시나리오에서 군 지역(55.3%~62.1%)에서 가장 축소면적이 많고 구 지역(5.3%~9.4%)이 가장 적은 면적이 축소될 것으로 예상

시·군·구별 주거용지 축소 면적

(단위 : ha, %)

구분	총 주거용지	시나리오 I		시나리오 II		시나리오 III	
		면적	비율	면적	비율	면적	비율
시 지역	120,978	2,611	32.6	5,774	35.9	11,400	35.3
군 지역	117,009	4,981	62.1	8,942	55.6	17,851	55.3
구 지역	88,195	426	5.3	1,353	8.4	3,020	9.4
합계	326,183	8,018	100.0	16,068	100.0	32,270	100.0

7) 2005년 전국의 빈집 수는 72만 7,814호로 전체 주택(1,322만 2,641호)의 5.5%, 2010년 전국 빈집 수는 79만 3,848호로 전체 주택(1,467만 7,419호)의 5.41% 수준이다.(자료 : 인구주택총조사(2005, 2010))

- (읍면동별) 읍·면·동별 주거용지 축소 면적은 시나리오별로 유사한 면적 비율이지만 모든 시나리오에서 면 지역은 70% 수준을 상회

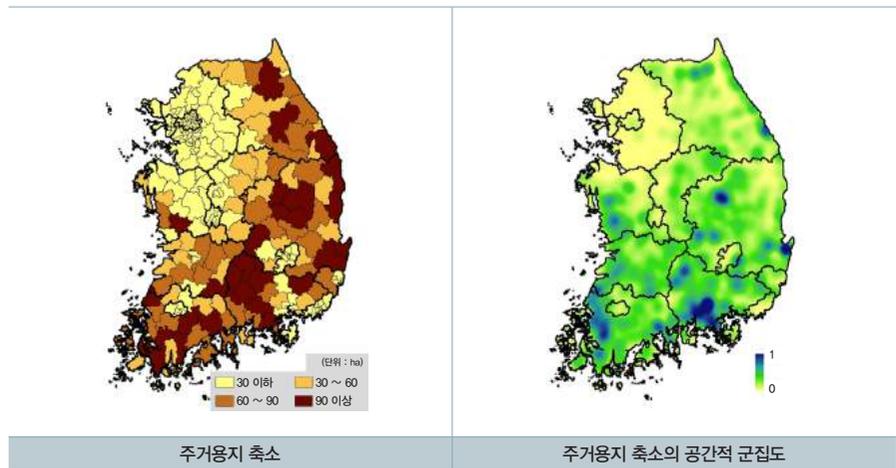
읍·면·동별 주거용지 축소 면적

(단위 : ha, %)

구분	총 주거용지	시나리오 I		시나리오 II		시나리오 III	
		면적	비율	면적	비율	면적	비율
읍 지역	118,390	620	7.7	1,839	11.4	4,427	13.7
면 지역	158,005	6,175	77.0	11,456	71.3	22,342	69.2
동 지역	49,788	1,222	15.2	2,773	17.3	5,501	17.0
합계	326,183	8,018	100.0	16,068	100.0	32,270	100.0

■ 시나리오별 축소 가능성이 높은 근린의 도출⁸⁾

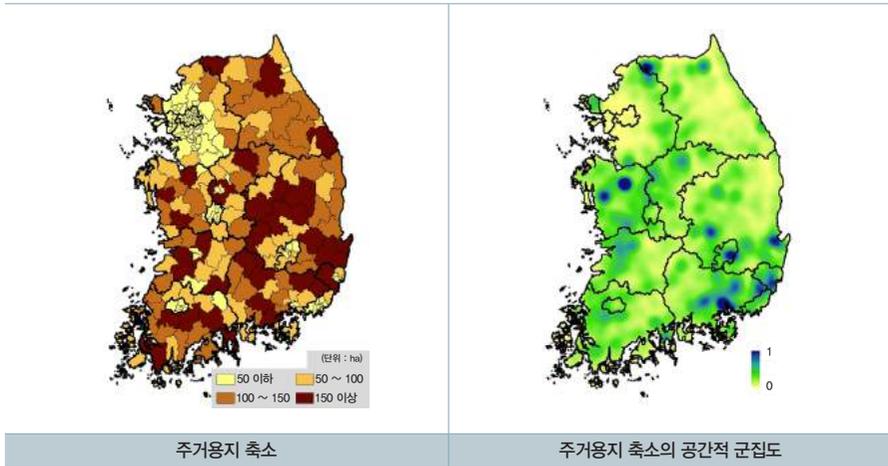
- 시나리오 I (주거용지의 2.5% 축소) 가정 시 축소 가능성이 높은 근린
 - 248개 시군구 중 60개 지역에서는 축소지역이 나타나지 않음(서울, 광역시 구 지역)
 - 강원도, 영남, 호남지역의 일부에서 축소지점 핫스팟이 발생



지역별 주거용지 축소 결과(시나리오 I)

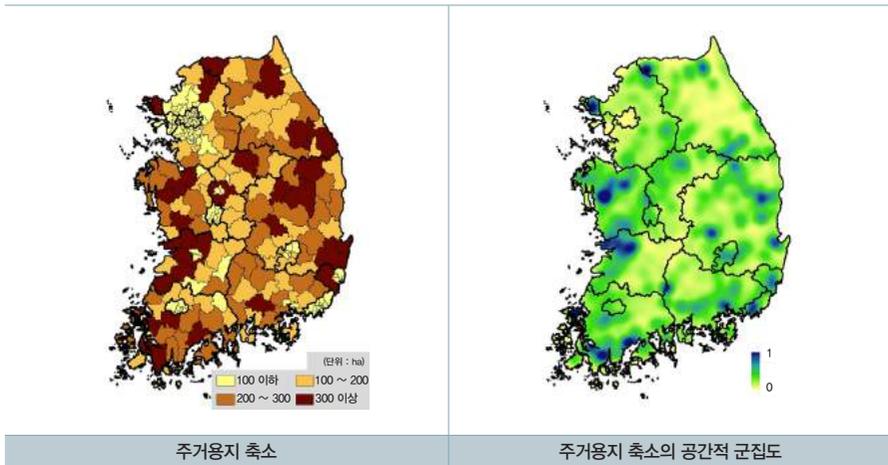
- 시나리오 II (주거용지의 5% 축소) 가정 시 축소 가능성이 높은 근린
 - 248개 시군구 중 47개 지역에서는 축소지역이 나타나지 않음
 - 주거용지 축소 균집도는 낮아졌지만 전국적으로 확산, 수도권 외곽의 축소 비율 상승

8) 축소되는 주거용지는 90m×90m의 셀 단위로 나타나지만, 전국을 대상으로 이를 표현하기 위해서 분석 결과는 시·군·구 단위로 정리하였고 시각적으로 보다 잘 설명하기 위해서 축소되는 주거용지 지점들의 공간적 균집도를 분석하였으며, 분석에는 공간 내삽화 기법 중 하나인 커널밀도 함수(Kernel Density Function)를 활용하였다.



지역별 주거용지 축소 결과(시나리오 II)

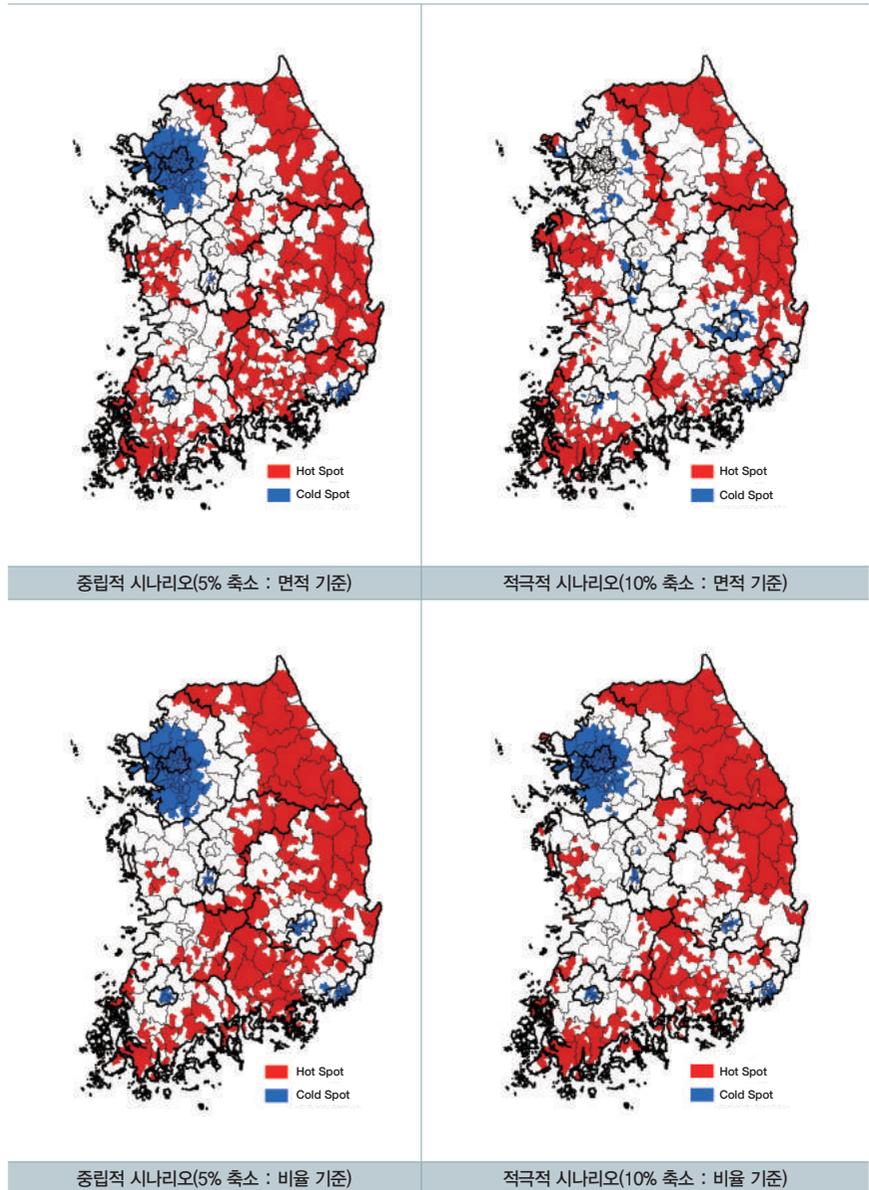
- 시나리오 III(주거용지의 10% 축소) 가정 시 축소 가능성이 높은 근린
 - 248개 시군구 중 27개 지역에서는 축소지역이 나타나지 않음
 - 시나리오 I, II와 상이한 지역에서 축소, 농촌성이 강한 지역의 축소면적 증가



지역별 주거용지 축소 결과(시나리오 III)

- 축소 경향이 심화되면 수도권 및 지방 대도시에서도 근린의 소멸 가능성 확대
 - 전국 주거지역의 5% 감소에서 10% 감소로 심화가 진행될수록 주거지 핫스팟의 공간적 군집성이 강화됨

- 주거지역 축소가 심화될수록 서울을 중심으로 수도권에 많은 지역들과 지방 대도시에서는 뚜렷했던 콜드스팟의 군집이 희박해짐
- 향후 주거지역이 10% 감소하게 되면, 수도권을 비롯한 지방 대도시들에서도 축소가 되는 경향을 보이게 되며, 도시축소의 문제로부터 자유로워질 수 없음



주거지 축소 예측의 공간적 군집도

4 저성장 시대 도시계획 및 공간관리 정책 제언

- 축소가 예상되는 근린이 많은 지역에서는 도시 차원의 중점 관리 필요
 - 인구 감소 및 빈집의 증가에 따라 주거지의 축소 가능성이 높은 지역을 도출하고 이들을 중점관리지역으로 선정하여 선제적으로 대응할 필요
 - 또한 중점관리지역에 대해서는 지역의 개발 수요와 잠재력에 맞는 도시계획 및 도시재생의 전략 등을 설정하여 공간을 관리
- 인구 감소 및 저성장 여건을 고려하여 기존 도시정비 및 도시개발 구역의 재조정, 도시공간 관리체계의 재조직화
 - 축소되는 지역에 지정된 도시정비 및 도시개발구역의 적정성에 대한 재검토 및 재조정
 - 도시기능의 집약적 이용, 시설서비스의 네트워크화 등을 위한 도시계획 및 도시재생 계획, 사업체계 검토
- 스마트 축소를 전제로 한 적정 규모의 지속적인 도시재생의 선순환 구조 구축
 - 축소하는 근린에서 지역의 쇠퇴를 인정하고 과잉 개발을 지양하고 주민의 삶의 질과 공공서비스의 질 제고를 통해 '축소를 수용하는' 계획으로서, 스마트 축소(Shrinking-smart) 도시계획 및 설계 전략 마련 필요
 - 해외에서는 이미 쇠퇴 근린에 대해 '현명하게 줄어들기 위한' 전략을 담은 종합계획(미국, Youngstown 2010)을 수립하거나, 도시 중심부의 토지이용을 집중시키고 외곽 부를 녹지화하는 도시재생전략계획(독일, INSEK)을 통해 도시공간의 이용을 관리하는 등 축소도시에 대한 성공적인 스마트 축소 도시재생을 시도한 바 있음

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

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



auri brief 원문



관련 연구보고서



도시재생의 효율적 추진을 위한 제도 개선 방안

서수정 선임연구원, 윤주선 부연구원

주제어 도시재생, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획, 도시재생거버넌스

요약

- 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)」 제정 이후 국비지원사업으로 도시재생선도사업을 시작하여 사업 시행 3년 경과
- 도시재생선도지역은 한국형 도시재생사업 모델을 제시하고 「도시재생특별법」의 실현 가능성을 검증하는 것을 목적으로 추진하고 있으며, 사업 시행 전 과정에 대한 모니터링과 성과평가를 통해 제도 개선 방향을 제시하는 환류 과정으로 진행
- 지난 2년 동안의 모니터링 과정과 연차별 성과평가 결과를 토대로 도시재생사업의 실효성을 확보할 수 있는 계획수립체계 개선, 거버넌스 구축을 위한 제도 개선 방안을 제안

정책제안

- 도시재생사업의 계획 수립 위계에 맞게 전략계획 수립 내용의 주민조직체계 구성, 기반시설 설치 등의 항목을 활성화계획 수립 내용으로 조정하고 인구 50만 이상의 대도시에 전략계획 승인 권한을 부여
- 도시재생사업의 효율적 추진을 위한 도시재생특별위원회 전문위원회 구성 방안, 사업 시행주체 확대
- 도시재생 재원조달을 위한 도시재생특별회계의 통합 운영 방안, 경관협정, 건축협정 제도의 활용을 위한 도시재생활성화계획과 관련된 사업계획을 의제처리

1 「도시재생특별법」의 성격 및 기본방향

- 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)」은 다양한 이해관계자의 참여와 협력을 바탕으로 쇠퇴지역의 활성화를 위해 지속 가능하고 점진적인 사업을 추진하는 것이 목적이며, 국가 및 지방자치단체 차원의 공공지원 사항 등을 담고 있는 지원법의 성격을 띤
- 「도시재생특별법」은 지역의 자생역량과 잠재력을 토대로 지역맞춤형 사업 추진을 유도하기 위해 다음과 같이 네 가지 원칙을 법 내용에 담고 있음
 - 첫째, 도시재생은 장소 단위에서 물리적, 사회·경제적, 문화적 측면이 결합된 총체론적(Holistic) 시각으로 사업을 추진함으로써 쇠퇴지역의 활력을 도모
 - 둘째, 쇠퇴지역의 문제해결을 위한 지역 맞춤형 사업 추진을 위해 도시경제기반 전략과 근린재생 전략으로 구분하여 장소 특성에 맞는 목표를 설정하고 사업을 추진하도록 도시재생전략계획과 활성화계획 수립 내용을 규정
 - 셋째, 지방자치단체가 다양한 이해관계자들 간의 협력과 소통을 기반으로, 거버넌스를 중심으로 사업을 추진하도록 국가와 지방자치단체, 활성화지역에 설치해야 하는 다양한 전문조직과 역할을 규정
 - 넷째, 지속 가능하고 장기적인 도시재생사업 추진을 위해 지역에 애착을 갖고 있는 역량 있는 지역인재 발굴과 주민참여로 사업을 추진하도록 도시재생 교육 운영규정을 포함

2 「도시재생특별법」의 추진체계 및 주요 내용

■ 「도시재생특별법」에 의한 사업 추진체계

- 「도시재생특별법」에는 국가와 지방자치단체, 장소 레벨에서 다양한 전문조직과 운영주체가 역할 분담을 통해 Bottom-up과 Top-down 방식으로 사업을 추진하도록 거버넌스 구성 방안을 제시
 - 중앙정부 차원에서는 도시재생특별위원회와 도시재생기획단, 도시재생지원기구를 설치·운영하도록 정하고 있으며, 지방자치단체에서는 도시재생 시책 마련과 사업추진을 위한 지방도시재생위원회, 도시재생전담조직, 도시재생지원센터를 설치하도록 규정

도시재생 추진 주체별 주요 법령 내용

구분	주요 역할	관계 법령
중앙정부	도시재생 특별위원회 <ul style="list-style-type: none"> 국무총리 소속(위원장 : 국무총리) 국가 주요 시책, 공동으로 수립하는 도시재생전략계획, 국가 지원사항이 포함된 도시재생활성화계획, 도시재생선도지역 지정 및 선도지역의 도시재생활성화계획 등을 심의 특별위원회 업무 지원, 국토교통부 장관 소속 도시재생기획단 설치 	도시재생특별법 제7조 (도시재생특별위원회의 설치 등)
	도시재생 지원기구 <ul style="list-style-type: none"> 국토교통부 장관이 대통령령으로 정하는 공공기관을 지정 도시재생 활성화 시책 발굴, 조사·연구, 계획 수립 지원, 사업 시행 운영·관리 지원 도시재생종합정보체계 운영, 전문가 육성 및 파견 등 	도시재생특별법 제10조 (도시재생지원기구의 설치)
지방자치단체	지방 도시재생 위원회 <ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 도시재생 관련 시책, 계획 등 심의·자문 지방도시계획위원회가 일정 조건을 충족하는 경우 지방도시재생위원회의 기능을 수행할 수 있음 	도시재생특별법 제8조 (지방도시재생위원회)
	전담조직 <ul style="list-style-type: none"> 계획 수립·지원 및 사업 추진, 관계 부서 협의 등을 위하여 도시재생 관련 업무를 총괄·조정하는 전담조직 설치 활성화계획 및 도시재생사업의 총괄, 관계 기관 협의 및 교류, 국고보조금 관리, 사업 발굴, 평가 및 점검, 자원조달 등 수행 	도시재생특별법 제9조 (전담조직의 설치)
	도시재생 지원센터 <ul style="list-style-type: none"> 전략계획수립권자(령 제14조에 따라 도지사 및 구청장 등 설치 가능) 계획 수립과 관련 사업의 추진 지원, 주민의견 조정, 전문가 육성 교육프로그램 운영, 마을기업 창업 및 운영 지원 등 	도시재생특별법 제11조 (도시재생지원센터의 설치), 도시재생특별법 시행령 제14조

– 「도시재생특별법」에는 명시되어 있지 않으나, 도시재생사업을 추진하는 장소 단위에서는 도시재생활성화지역에서 구성해야 하는 주민협의체와 사업 추진과 관련된 이해관계자들의 의사결정 기구인 사업추진협의회를 두도록 사업시행가이드라인에서 규정

도시재생활성화지역 단위에서 조직되는 추진주체별 역할(사업시행가이드라인)

구분	역할	구성	설치 및 운영방식
주민 협의체	<ul style="list-style-type: none"> 주민 의견수렴 / 갈등조정 주민·공동체 역량 강화 도시재생사업 시행·기획 관련 주민의견 제시 합의사항에 대하여 지역주민 공감 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 주민의 자발적 참여가 원칙 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있도록 구성하며 권역별·계층별·분야별 구성 지역 내 활동 주민조직 활용 	조직체계 구성과 운영방식은 주민협의체 내의 주민들 간의 합의 과정을 통하여 결정
사업 추진 협의회	<ul style="list-style-type: none"> 이해당사자 의견 수렴 및 사업 추진에 관한 의사 결정 사업 추진에 대한 공감대 형성 및 이견·갈등 조정 	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생사업 시행자 및 관계자, 주민협의체 대표, 지역 전문가, 전담조직 담당자, 도시재생지원센터 및 사업총괄코디네이터, 민간사업투자자 등으로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> 사업추진협의회는 도시재생활성화지역에서 필요에 따라 복수로 설치 가능 사업추진협의회 의사결정방식, 협의회 운영규칙 등은 협의회에서 별도 규정

※ 출처 : 국토교통부(2014), 도시재생선도지역 사업시행가이드라인, pp.5~8.

■ 「도시재생특별법」의 주요 내용

- (도시재생 관련 계획 및 사업 유형) 법에서는 국가와 지방자치단체 도시재생 정책을 실현하기 위한 수단으로 ‘국가도시재생기본방침’을 수립하고 이를 반영하여 각 지방자치단체가 도시재생전략과 비전을 정하여 도시재생을 구현하도록 명시
 - 2013년 12월 국토교통부는 ‘국민이 행복한 경쟁력 있는 도시 재창조’를 비전으로 국가도시재생기본방침을 수립하였고, 여기에는 선도지역 지정과 예산지원, 거버넌스 체계 구축, 민간활력 유입을 위한 금융지원과 규제완화를 포함
 - 지방자치단체는 기성시가지를 중심으로 도시 전체 또는 일부에 대해 도시재생 정책을 표명하고 쇠퇴 원인·진단을 통해 장소별 재생방향을 체계적으로 도출하기 위한 도시재생전략계획을 수립
 - 도시재생전략계획에서 정하는 도시재생활성화지역은 크게 도시경제기반형과 근린재생으로 구분
 - 도시재생전략계획에서 정한 도시재생활성화지역의 우선순위에 따라 지방자치단체는 지역주민과 함께 도시재생활성화계획을 수립하고 사업 시행
 - 도시경제기반형은 국가 차원의 산업 재편과 일자리 창출이 필요한 지역을 대상으로 하기 때문에 민간투자를 유도하기 위한 전략을 활성화계획 수립단계부터 고려해야 함
- (도시재생활성화계획에 따른 의제처리 및 행위제한) 도시재생활성화계획을 수립 하면서 계획적인 도시 관리 효과를 기대하기 위해 도시·군 관리 기본계획을 수립 하고, 건축물의 행위제한 관련 내용을 활성화계획 내용에 포함하면 별도의 관리계획 수립절차 없이 효력을 발휘 할 수 있도록 의제처리 규정을 두고 있음
- (도시재생사업 시행) 도시재생활성화계획이 수립되면 각 세부 단위사업에 따라 도시 재생사업이 시행되며, 도시재생사업에는 공공사업과 일반 프로그램사업, 타법에 의해 구역 지정이 필요한 사업으로 구분하여 추진해야 하며, 법에는 사업 시행주체와 도시재생 관련 사업을 명시하고 있음



도시재생사업의 시행 체계

도시재생활성화계획 및 사업 시행 관련 주요 법령 내용

구분	도시재생특별법	도시재생특별법 시행령
도시재생 사업	제2조 (정의) ① 제7호 국가 차원의 추진 사업, 지방자치단체 추진 사업, 주민제안 공동체 활성화 사업, 재정비 촉진사업, 도시개발사업 및 역세권개발사업, 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업, 항만 재개발사업, 상권활성화사업 및 시장정비 사업, 도시·군 계획시설사업 및 시범도시 지정에 따른 사업, 경관사업 등	제2조 (도시재생사업) • 전통시장 상업기반시설 현대화사업 • 복합환승센터 개발사업 • 관광지 및 관광단지 조성사업
사업 시행 주체	제26조 (도시재생사업의 시행자) 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공기관, 지방공기업 법에 따라 설립된 지방공기업, 도시재생활성화지역 내의 토지소유자, 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등 지역 주민 단체	제32조 (도시재생사업의 시행자) 공공기관의 운영에 관한 법률 제5조에 따른 공기업과 준정부기관

- (도시재생활성화를 위한 지원제도) 법에는 도시재생사업 추진을 위한 예산 지원 등의 직접적인 지원과 세제 및 특례적용 등의 간접지원 내용이 포함되어 있으며, 구체적인 관련 규정은 다음과 같음

도시재생사업 추진을 위한 직접지원제도

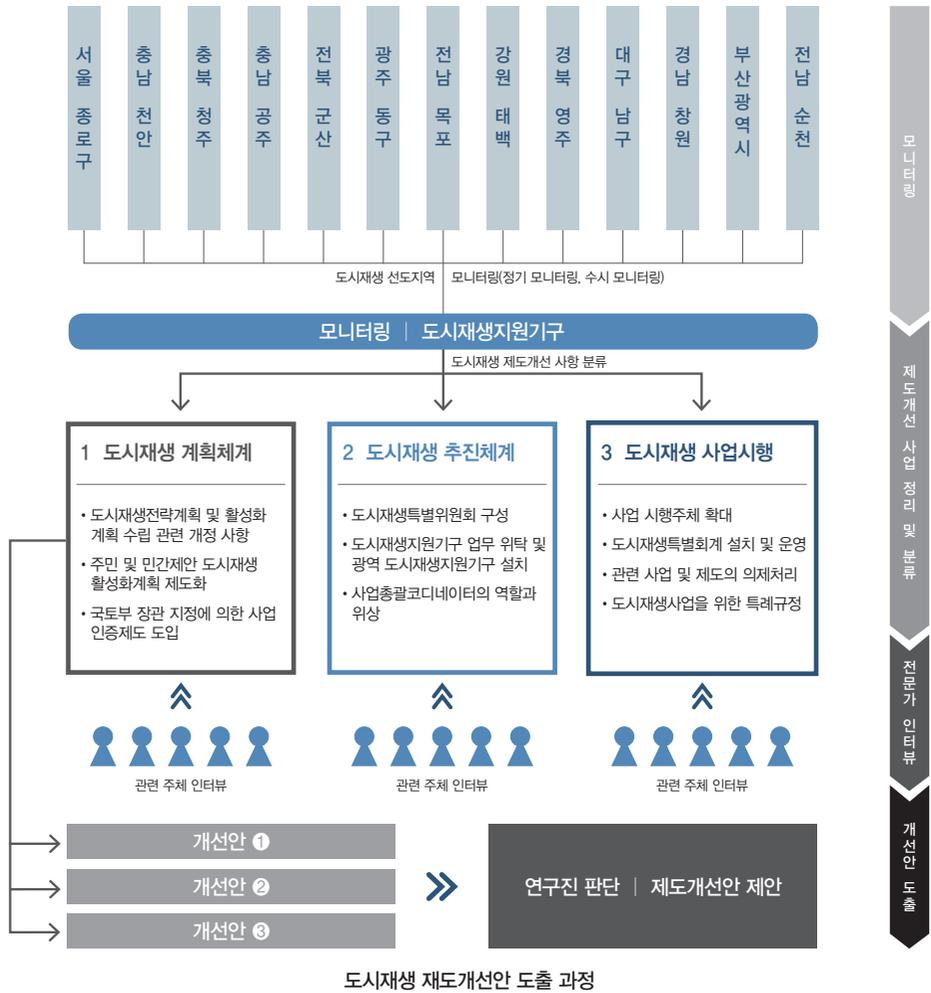
구분	내용	관계 법령
보조 또는 용자	보조 또는 용자 가능한 비용 도시재생계획 수립비, 도시재생 제도발전 조사·연구비, 건축물 개수·보수 및 정비 비용, 전문가 및 기술지원비, 도시재생기반시설 비용, 도시재생지원 기구 및 도시재생지원센터 운영비, 문화유산 등의 보존 비용, 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등의 지역활성화사업 사전기획비 및 운영비, 도시재생사업에 필요한 비용 등의 전부 또는 일부 보조 또는 용자	도시재생 특별법 제27조 (보조 또는 용자)
	규모 및 자금 • 지방자치단체의 재정상태 및 활성화계획 평가 결과 등을 고려하여 대통령령에 따라 비율 설정 • 보조 또는 용자 자금을 일반회계, 지역발전특별회계, 주택도시보증기금(2015.07.01.)에서 지원	
도시재생 특별회계	세입 재산세 일정비율, 개발부담금 중 지방자치단체귀속분의 일부, 재건축부담금 중 지방자치단체 귀속분, 과밀부담금 중 일부, 일반회계로부터의 전입금, 정부의 보조금, 차입금, 해당 도시재생특별회계 자금의 융자회수금, 이자수익금 및 그밖의 수익금 등	도시재생 특별법 제28조 (도시재생 특별회계의 설치 및 운용)
	세출 도시재생사업 조사·연구비, 도시재생계획수립 비용, 도시재생사업에 필요한 비용, 도시재생활성화지역 내 임대주택 건설·관리비용, 전문가 활용비 및 기술비, 도시재생특별회계의 조성·운용 및 관리를 위한 경비, 도시재생지원센터의 구성비 및 운영비, 마을기업 등의 사전기획비 및 운영비, 공공건축물의 보수 및 정비 비용, 도시재생활성화지역 내 폐가, 공가 매입 및 활용 비용, 도시재생특별법 제27조에 따른 보조 또는 용자 비용, 조례로 정하는 사항 등	

구분		내용	관계 법령
건축법 특례	건폐율 및 용적률	<ul style="list-style-type: none"> • 국토계획법에서 위임한 조례상의 건폐율 최대한도 예외 • 국토계획법에서 위임한 조례상의 용적률 최대한도 예외 (단, 국토계획법 제28조의 용적률을 초과할 수 없음) 	도시재생 특별법 제32조 (건축규제의 완화 등에 관한 특례)
	주차장 설치 기준	주택법 및 주차장법의 주차장설치기준 완화 가능	
	높이 제한	건축법 제60조제2항에 따른 높이 제한 완화 가능	

3 「도시재생특별법」 개정을 위한 과제

■ 제도 개선의 필요성

- 「도시재생특별법」 제정과 함께 국토교통부에서는 도시재생선도사업을 시작으로 국비지원대상사업을 선정, 지원하고 있음
- 그러나 도시재생선도지역사업을 추진하는 과정에서 도시재생활성화계획 수립과 전략계획 수립대상 범위의 모호함, 도시재생사업 추진을 위한 참여주체의 역할 규정 미흡 등, 일부 법 규정은 사업 추진을 어렵게 하는 요인으로 작용
- 또한 도시재생사업은 다양한 사업 추진주체가 참여하여 장소 중심으로 물리적, 사회·경제적, 문화적 재생 전략이 종합적으로 추진되어야 하지만, 다양한 시행주체 참여 규정이 미흡하고 주거환경관리사업, 건축협정 등을 도시재생사업과 연계하기 위한 행정이행절차의 복잡함 등으로 다양한 사업을 연계하는 데 한계
- 이에 도시재생선도지역 참여주체를 중심으로 도시재생사업의 안정적 추진을 위한 「도시재생특별법」 개정 필요성 제기
 - 도시재생제도 개선안을 도출하기 위해 선도지역의 사업 추진 과정 모니터링 결과 보고서, 도시재생활성화계획 수립 내용, 도시재생사업 시행가이드라인, 도시재생 전략계획 및 활성화계획 수립가이드라인을 분석
 - 분석 내용을 토대로 도시재생사업과 관련된 한계와 문제점, 제도 개선을 위한 과제를 도출하였고, 이에 대해 행정 담당자, 사업총괄코디네이터, 도시재생 관련 전문가를 대상으로 심층면담 조사를 수행



■ 제도 개선 과제

- (도시재생활성화계획 사업 유형 재정의) 도시재생활성화지역은 도시경계기반형과 근린재생형으로 구분되어 있으나, 법규정의 대부분은 근린재생 유형에 맞추어져 있어 민간투자유치가 중요한 경계기반형 사업을 추진하는데 한계가 있으므로 사업 유형에 대한 목표와 개념을 재설정해야 할 필요성 제기
- (도시재생 계획수립체계에 따른 위계설정 및 계획범위 조정) 도시재생전략계획은 지역 최외곽진단과 활성화지역 선정, 지방자치단체 도시재생정책을 제시하는 것이 목적이나, 도시재생활성화계획 수립 단계에 적용해야 하는 기반시설 설치, 주민

참여 방안 등 세부사항이 포함되어 있어 활성화계획 수립 내용과 성격이 모호한 상황
이므로 계획 위계와 계획수립 목적에 따라 내용과 범위 조정 필요

- (다양한 주체가 참여하는 사업 추진체계 구축 마련) 도시재생사업에 역량 있는 민간 참여와 투자를 유도할 수 있는 다양한 사업 시행주체의 참여 근거를 마련할 필요
- (장소 중심의 종합적 도시재생사업 추진을 위한 의제처리 규정 마련) 도시재생사업 시행의 유효한 수단인 건축협정, 경관협정, 주거환경관리사업 등 타법에 의한 사업을 병행하여 수행할 수 있도록 관련 계획 수립 의제 방안을 마련할 필요
- (지역 맞춤형 사업 추진을 위한 특례규정 보완) 근린재생지역의 대다수는 노후 주거 지역이 밀집되어 있으며, 대부분 영세필지, 건축법 제정 이전에 건축된 미등기 건축물, 접도조건에 부합하지 못하는 필지 등이 존재하고 있으므로 건축특례 적용 방안에 대한 제도 보완 필요

4 「도시재생특별법」 개정 방안

■ 도시재생 계획체계 관련 개선 방안

- (전략계획 및 활성화계획 수립 취지와 용어 정의) 도시재생선도지역사업 추진 과정에서 도시경제기반활성화계획과 근린재생활성화계획에 대한 성격 구분이 명확하지 않아 사업 유형에 적합한 활성화계획 수립과 사업 추진에 한계를 드러냄
 - 지방자치단체 전략계획 수립 과정에서도 도시경제기반형 활성화지역에 대한 성격이 모호하여 활성화지역의 유형을 정하는데 어려움
 - 도시경제기반형 활성화지역은 파급효과가 지역 차원을 넘어서 국가 차원으로 확산되어야 하지만 현행법에는 도시경제기반형 도시재생에 대한 개념 정립이 미비하여 기대효과를 충족시키지 못한다는 문제 제기
 - 또한 사업 시행 과정에서 근린재생형 활성화 대상지역 중 쇠퇴한 중심지가의 활성화는 주민공동체 회복과 마을기업 육성 등 일반적인 근린재생 사업수단만으로는 쇠퇴 지역의 활성화를 도모하는데 한계가 있음
 - 이에 2015년 도시재생사업 국비지원 대상은 도시경제기반형 활성화지역의 성격을 보다 명확히 하고 근린재생활성화계획을 중심지가자유형과 일반근린재생유형으로 구분하여 선정하였으며, 새롭게 등장한 근린재생형 활성화지역의 유형에 대응하여 관련 조문을 개정할 필요성 제기

전략계획 및 활성화계획 수립 취지 및 용어 정의 개정(안)

관련 규정	현행법	개정(안)
제2조 정의 (도시재생 전략계획)	3. “도시재생전략계획”이란 전략계획수립권자가 국가도시재생기본방향을 고려하여 도시 전체 또는 일부 지역, 필요한 경우 둘 이상의 도시에 대하여 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유형·무형의 지역자산 등을 조사·발굴하고, 도시재생활성화지역을 지정하는 등 도시재생 추진전략을 수립하기 위한 계획을 말한다.	3. “도시재생전략계획”이란 전략계획수립권자가 국가도시재생기본방향을 고려하여 <u>지역의 도시재생에 대한 정책방향을 제시하는 것</u> 이며, 도시 전체 또는 일부 지역, 필요한 경우 둘 이상 도시에 대해 <u>쇠퇴진단 및 여건분석을 통하여 도시재생활성화지역의 지정 및 유형 결정, 우선순위를 지정하는 등 도시재생 추진을 위한 전략을 수립하는 계획</u> 을 말한다.
제2조 정의 (도시재생 활성화지역)	6. “도시재생활성화계획”이란 도시재생전략계획에 부합하도록 도시재생활성화지역에 대하여 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지역주민 등이 지역 발전과 도시재생을 위하여 추진하는 다양한 도시재생사업을 연계하여 종합적으로 수립하는 실행계획을 말하며, 주요 목적 및 성격에 따라 다음 각 목의 유형으로 구분한다. 가. 도시경제기반형 활성화계획: 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용 기반을 창출하기 위한 도시재생활성화계획 나. 근린재생형 활성화계획: 생활권 단위의 생활 환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 도시재생활성화계획	6. 가. <u>도시경제기반형 활성화계획: 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위해 파급 효과가 도시 및 국가차원에 미치는 공공청사 등 이전부지, 폐항만, 철도시설, 노후 산업단지, 대규모 문화·체육시설 등 핵심시설과 그 주변 지역에 대해 민간과 공공이 합동으로 경제거점을 형성하고 주변 노후 도시지역과 상생을 도모하는 도시재생활성화계획</u> 나. <u>근린재생형 활성화계획: 공동화 현상 등이 심각하나 중심시가지로서 잠재력이 있는 지역에 대해 원도심 중심으로의 도시관리정책과 재생 사업을 복합적으로 추진함으로써 도심기능을 회복하는 중심시가지형과 쇠퇴한 도시지역의 생활환경 개선, 상권활성화, 지역주민의 삶의 질 향상과 공동체 회복 등을 도모하기 위한 일반형 도시재생활성화계획으로 구분</u>

- **(도시재생전략계획 수립 대상 및 내용)** 전략계획은 거시적 차원에서 도시재생 방향을 제시하는 상위계획의 성격이고 도시재생활성화계획은 장소 단위의 구체적인 시행 전략을 수립하는 하위계획의 위계를 갖고 있으나, 현행법에는 활성화계획 단위에서 장소 맞춤형으로 검토해야 할 사항이 다수 포함되어 있음
 - 특히 주민협의체 구성 방안이나 재원조달, 기반시설처리 및 개량에 관한 사항은 활성화 계획 단계에서 구체적인 쇠퇴 원인의 진단을 통해 세부사업계획에 반영해야 하는 사항 이므로, 다음과 같이 전략계획의 수립취지에 맞도록 계획 수립 내용을 조정
 - 첫째, 지방자치단체의 도시재생 정책방향 제시와 거시적 전략 수립
 - 둘째, 쇠퇴 진단과 지역의 잠재력 분석을 통해 활성화지역뿐 아니라 인근 주변지역 과의 연계를 고려한 종합적인 전략 제시
 - 셋째, 도시재생활성화지역의 선정 및 유형, 기능 설정을 통한 도시재생활성화지역의 우선순위 결정
 - 넷째, 도시재생 전담조직 및 도시재생지원센터 설치, 예산 조달계획에 대한 지자체 의지 표명

도시재생전략계획 수립 대상 및 계획 수립 내용 개정(안)

관련 규정	현행법	개정(안)
제13조 도시재생 전략계획의 내용	① 도시재생전략계획에는 다음 각 호의 사항이 포함 되어야 한다. 1. 계획의 목표 및 범위 2. 목표 달성을 위한 방안 3. 쇠퇴 진단 및 물리적·사회적·경제적·문화적 여건 분석 4. 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경에 관한 사항 5. 도시재생활성화지역별 우선순위 및 지역 간 연계 방안 6. 도시재생지원센터, 주민협의체 등 실행주체 구성 방안 7. 중앙·지방 정부 재정 지원 및 민간투자유치 등 자원 조달 계획 8. 지원조례, 협정지침 등 지방자치단체 차원의 지원제도 발굴 9. 도시재생기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획 10. 기초생활인프라 최저기준 달성을 위한 계획 11. 도시재생활성화계획의 성과관리 방법 및 기준 12. 그 밖에 전략계획수립권자가 도시재생을 위하여 수립하는 사업 계획	① 도시재생전략계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 계획의 목표 및 범위 2. 목표 달성을 위한 정책 및 전략 3. 쇠퇴진단 및 물리적·사회적·경제적·문화 적 여건 분석 4. 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경에 관한 사항 5. 도시재생활성화지역의 유형 설정 및 우선 순위 6. 도시재생활성화지역의 역할 및 지역 간 연계 방안 7. 지원조례 주요 내용 및 도시재생담당조직의 설치 방안 8. 도시재생사업에 대한 지방자치단체의 예산 지원 계획 및 조달 방안 9. 도시재생지원센터의 설치 및 재정 지원 방안

- (활성화계획 수립 대상 및 내용) 도시재생활성화계획은 완결형(Closed-end) 계획이 아닌 지속적으로 보완하며 완성해 가는 유연하고 탄력적인 오픈엔드(Open-end) 계획으로, 계획 수립 이후에도 다양한 이해관계자들과 협의 과정을 거쳐 구체적인 내용을 수립해야 하므로 다음과 같은 내용을 포함하도록 개정
 - (쇠퇴 진단 및 여건 분석) 대상지역의 물리·인문·사회·산업·경제 측면 쇠퇴 양상을 최근 몇 년간 변화 추이를 파악할 수 있도록 기술하고, 쇠퇴 원인과 지역 잠재력을 분석하여 지역특화계획을 도출하기 위한 토대 마련
 - (도시재생전략계획 및 대상지 내 관련 사업 추진현황 분석) 도시재생전략계획과의 정합성을 검토하여 전체 도시재생전략 중 해당 활성화계획이 어떤 역할로 자리매김 하는지를 명시하고, 대상지와 관련된 기존 계획의 수립현황 및 진행상황을 파악하여 기존 사업의 문제점을 보완함으로써 관련 사업과의 연계성을 고려한 계획이 될 수 있도록 유도
 - (성과목표 및 핵심전략 도출) 대상지의 쇠퇴 원인 진단 및 잠재력 분석을 토대로 도시재생을 위한 구체적인 목표를 제시하고, 목표 달성을 위한 차별화된 핵심전략 (핵심콘텐츠) 도출

- (도시재생 세부 단위사업의 계획) 도시재생활성화를 위한 지역특화사업을 핵심전략으로 정리하고 각 사업을 마중물사업, 중앙부처협업사업, 지자체사업, 민간투자사업 등으로 구분, 세부 단위사업별 사업 필요성 및 목표, 세부 사업내용, 사업추진프로세스, 시행주체, 주관부서, 소요예산(국비는 부처별, 지방비는 자체사업비 구분 표기), 세부사업별 사업기간 등을 구체적으로 정리한 사업계획안을 기술
- (예산 조달 및 예산집행 계획) 마중물사업 및 지방자치단체사업 추진을 위한 재원 조달 방안을 기술하고 단계별·연차별 예산집행 계획을 명시
- (사업추진체계 구축 및 실행, 관리 방안) 사업을 추진하기 위한 공공 지원체계인 현장 지원센터 운영, 민간 협업체계인 주민협의체, 사업추진협의회, 핵심 사업주체(SPC, 공기업 등)의 구축과 운영 계획, 기존 지역조직체계인 지역활동가, 주요 지역단체, 사업 이해관계자와의 실질적인 협업을 위한 상세 운용 계획을 기술
- (도시재생사업의 평가 및 점검 계획) 도시재생사업의 평가지표 측정방법을 확립하고, 평가와 모니터링 주기 및 주체를 기술하여, 마중물사업 이후의 체계적 지역 관리를 위한 기반을 구축

도시재생활성화계획 수립 대상 및 계획 수립 내용 개정(안)

관련 규정	현행법	개정(안)
제19조 도시재생 활성화 계획의 수립	<p>③ 도시재생활성화계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 계획의 목표 2. 도시재생사업의 계획 및 파급효과 3. 도시재생기반시설의 설치·정비에 관한 계획 4. 공공 및 민간 재원 조달계획 5. 예산 집행 계획 6. 도시재생사업의 평가 및 점검 계획 7. 제23조에 따른 행위제한이 적용되는 지역 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 <p>④ 도시경제기반형 활성화계획을 수립하는 때에는 해당 도시재생활성화지역 내의 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비·개발과의 연계방안과 해당 도시재생활성화계획의 도시경제·산업구조에 대한 파급효과 등을 우선적으로 고려하여야 한다.</p>	<p>③ 도시재생활성화계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 실효 원인 분석 및 진단과 잠재력 분석 2. 도시재생전략계획 및 대상지 내 관련 사업 추진현황 3. 성과목표 및 추진전략 4. 도시재생사업의 계획 5. 예산조달 및 예산집행계획 6. 사업추진체계 구축 및 실행, 관리방안 7. 도시재생사업의 평가 및 점검 계획 8. 제23조에 따른 행위제한이 적용되는 지역의 행위제한 관련 계획 9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 <p>④ 도시경제기반형 활성화계획을 수립하는 때에는 해당 도시재생활성화계획의 도시경제·산업구조에 대한 파급효과 등을 우선적으로 고려하여야 한다. 또한 계획수립 초기단계부터 투자방안을 고려하고 해당 도시재생 활성화지역 내의 산업단지, 항만, 공항, 철도 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 시설의 정비·개발과 연계방안을 고려해야 한다.</p>

- (대도시 지자체에 대한 도시재생전략계획 수립권 부여) 현재 「도시재생특별법」에서 도시재생활성화계획 수립은 특별시장, 시장, 군수가 수립할 수 있으나 승인은 특별시장과 광역자치단체장에게 권한이 있음

- 그러나 인구 50만 이상 대도시는 도시관리계획의 결정권한이 있으며 경관계획, 도시 및 주거환경정비 기본계획 등도 자치적인 권한을 부여받아 계획 수립 및 승인
- 이에 인구 50만 이상 대도시에서는 재생계획 수립·결정권한을 이양하여 계획 수립 절차를 간소화할 필요성 제기
- 따라서 도시관리계획 수립 결정권한과 계획 수립 체계를 부합하여 행정절차를 합리적으로 개선하는 것이 바람직하다고 판단되므로 이와 관련한 제도 개선안 제시

■ 도시재생사업 추진체계 관련 개선 방안

- (도시재생특별위원회 분과 위원회 설치) 도시재생특별위원회는 각 부처 장관과 분야별 민간전문가로 구성하여 국가 도시재생기본방침 의결, 선도지역 및 국비지원사업 지정 심의, 선도지역 활성화계획 심의를 담당하고 있음

- 도시재생특별위원회의 가장 중요한 역할은 각 부처 장관이 당연직으로 참여함으로써 부처 협업사업을 결정하고, 각 부처 사업이 도시재생활성화지역에서 상호 시너지 효과를 나타내기를 도모
- 그러나 국무총리 소속으로 되어 있는 심의·의결기구인 도시재생특별위원회의 각 부처 장관이 모든 사안을 의사결정하는 데 한계
- 특히 지역 상황에 따라 변경 가능성이 높은 활성화계획의 경우, 각 부처 장관이 모이는 위원회 심의를 거쳐야 하는 것은 회의소집의 어려움 등으로 불필요한 의사결정 과정의 지연이 예상됨
- 따라서 도시재생특별위원회에 전문위원회를 두어 도시재생 관련 기술적인 측면의 검토가 필요한 활성화계획 내용 및 국가지원 사항 심의를 전담하고, 정책적 사항과 국비지원사업 활성화지역 지정 등은 전체위원회가 심의하는 방안으로 관련 규정 개정

■ 도시재생사업 시행 관련 개선 방안

- (사업 시행주체 확대) 도시재생활성화계획은 쇠퇴지역의 활성화를 도모하기 위한 다양한 사업을 포함하는 장소 단위의 전략을 제시하는 것으로, 개별 단위사업은 지방자치단체가 시행해야 하는 공공인프라 조성사업 이외에 민간의 창의력과 유연함을 활용할 필요성 제시

- 그러나 현행 「도시재생특별법」에는 사업시행자가 지방자치단체와 공사, 사회적 기업 등으로 제한되어 있으므로, 도시재생활성화계획의 실행력 확보를 위해서 다양한 단위사업을 시행할 수 있는 사업 시행주체의 범위를 민간투자자와 도시재생 법인을 포함하도록 확대하는 것이 바람직함

사업 시행주체 확대 개정(안)

관련 규정	현행법	개정(안)
제26조 도시재생 사업의 시행자	<p>① 도시재생사업 중 다른 법률에서 사업시행자에 대하여 별도로 규정하지 아니한 사업의 경우에는 다음 각 호의 자 중에서 전략계획수립권자 또는 구청장등이 사업시행자를 지정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치단체 2. 대통령령으로 정하는 공공기관 3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공기업 4. 도시재생활성화지역 내의 토지 소유자 5. 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등 지역 주민 단체 	<p>①</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치단체 2. 대통령령으로 정하는 공공기관 3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공기업 4. 도시재생활성화지역 내의 토지 소유자 5. 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등 지역 주민 단체 6. 제1호~제3호를 제외한 법인 7. 「건설산업기본법」에 따른 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등 도시재생 사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자 8. 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 등록된 부동산개발업자 9. 「부동산투자회사법」에 따라 설립된 부동산 투자회사 10. 상법에 의해 설립한 법인 11. 제1호부터 제10호에 해당하는 자가 도시재생사업을 목적으로 출자하여 설립한 법인

도시재생의 효율적 추진을 위한 제도 개선 방안

- (도시재생특별회계 설치 및 운영) 도시재생활성화계획의 실행력을 확보하기 위해서는 국가가 지원하는 마중물사업 이외에 지방자치단체가 지속적인 사업을 추진할 수 있는 별도의 재원이 필요
 - 이를 위해 「도시재생특별법」에는 도시재생특별회계를 설치할 수 있는 근거를 마련하고 있으나, 지방자치단체는 「주차장법」, 「도시 및 주거환경정비법」 등에서도 특별회계를 설치하도록 정해져 있어 지방자치단체 차원에서 별도의 특별회계를 두는 것이 부담스럽다는 의견을 제시
 - 이에 「도시재생특별법」에서 정하고 있는 세입, 세출 회계 등을 통합회계 설치를 위해 조정할 필요가 있음

도시재생특별회계 설치 및 운영 개정(안)

관련 규정	현행법	개정(안)
제28조 도시재생 특별회계의 설치 및 운영	<p>① 전략계획수립권자는 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계를 설치·운영할 수 있다. 다만, 도지사는 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생특별회계를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② 도시재생특별회계의 세입은 다음 각 호와 같음 1.~7. 8. 해당 도시재생특별회계 자금의 융자회수금, 이자수익금 및 그 밖의 수입금</p> <p>③ 도시재생특별회계의 세출은 다음 각 호와 같음 1.~11. 12. 그 밖에 필요한 사항으로 해당 지자체 조례로 정하는 사항</p>	<p>① 전략계획수립권자는 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계를 설치·운영할 수 있으며, 도시재정비촉진을 위한 특별법 제24조, 주택법 제73조, 주차장법 제21조의2의 특별회계와 통합하여 설치할 수 있다. 다만, 도지사는 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시재생특별회계를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② 도시재생특별회계의 세입은 다음 각 호와 같음 (좌 동) 8. 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제24조에 따른 재정비촉진특별회계, 「도시 및 주거환경정비법」 제82조에 따른 도시주거환경정비기금 및 「주차장법」 제21조의2에 따른 주차장특별회계로부터의 전입금 9. (좌 동)</p> <p>③ 도시재생특별회계의 세출은 다음 각 호와 같음 (좌 동) 12. 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제24조에 따른 재정비촉진특별회계, 「도시 및 주거환경정비법」 제82조에 따른 도시주거환경정비기금 및 「주차장법」 제21조의2에 따른 주차장특별회계로의 전출금</p>
「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제24조 특별회계의 설치 등	<p>① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 재정비촉진사업을 촉진하고 기반시설의 설치 지원 등을 하기 위하여 지방자치단체에 재정비촉진특별회계(이하 “특별회계”라 한다)를 설치할 수 있다.</p>	<p>① 특별시장·시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 재정비촉진사업을 촉진하고 기반시설의 설치 지원 등을 하기 위하여 지방자치단체에 재정비촉진특별회계(이하 “특별회계”라 한다)를 설치할 수 있으며, 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제28조의 도시재생특별회계와 통합하여 설치할 수 있다.</p>

• (도시재생 관련 사업을 추진하기 위한 계획 수립 절차 의제처리) 도시재생활성화 계획은 다양한 사업이 활성화지역 안에서 상호 시너지효과를 발휘할 수 있도록 장소 단위의 통합적 계획을 수립하는 것이 필요

- 이를 위해서는 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주거환경관리사업, 「경관법」에 의한 경관협정, 「건축법」에 의한 건축협정·특별가로구역, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 입지규제최소구역, 「교통약자 이용편의 증진법」의 보행자 우선지역 지정 등 활성화지역의 목적에 적합한 계획을 동시에 수립하는 것이 바람직함

- 그러나 이러한 구역지정과 관련한 계획은 각 법에 의해 별도의 행정절차를 거쳐야 하므로 계획 수립 과정이 장기화될 수 있어 필요한 계획을 동시에 수립해야 함에도 불구하고 지자체가 기피하는 경향이 발생
- 따라서 도시재생활성화계획 수립과 함께 타법에 의해 수립되는 다양한 사업구역 지정과 관련하여 행정절차를 간소화할 수 있도록 의제처리 규정을 두는 것이 필요
- 특히 주민참여 과정을 통해 계획을 수립하고 구역지정을 해야 하는 경관협정, 건축협정, 보행자우선지역 등은 활성화계획 수립 과정에서 병행하는 것이 바람직함

관련 사업 및 제도의 의제처리 개정(안)

관련 규정	현행법	개정(안)
제21조 도시재생 활성화 계획의 효력	<p>③ 제20조에 따라 도시재생활성화계획이 고시된 때에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획〔「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호가목(근린재생형 활성화계획의 경우는 제외한다) 및 다목의 경우만 해당한다〕의 결정 또는 변경 및 같은 법 제86조에 따른 도시·군 계획시설사업의 시행자 지정을 받은 것으로 보며 이에 대한 고시나 공고를 한 것으로 본다.</p>	<p>⑤ 제20조에 따라 도시재생활성화계획이 고시된 때에는 「건축법」 제77조의8에 의한 건축협정구역, 「경관법」 제21조 경관협정구역, 「도시 및 주거환경정비법」 제4조의 주거환경관리사업구역, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의2에 의한 입지규제최소구역, 「교통약자의 이동편의 증진법」 제18조 보행우선지역으로 결정된 것으로 본다.</p> <p>⑥ 제5항에 따라 결정·고시된 사항에 대해서는 「건축법」 제77조의6에 따른 건축협정서, 경관법, 제19조의5에 따른 경관협정서, 「도시 및 주거환경정비법」 제4조에 따른 정비계획(안), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의2에 관계서류에 따른다.</p>

- **(도시재생사업 특례규정)** 도시재생활성화지역은 노후건축물이 밀집해 있고, 「건축법」 제정 이전에 건축된 건축물도 많으며, 지적정리가 미흡하여 지적과 건축물이 일치하지 않는 경우가 많아 불법 건축물인 경우도 많음
 - 이러한 건축물은 근대 건축자산으로서 가치가 높아 도시재생사업을 통해 새로운 기능을 도입하기 위해 리모델링 사업을 추진하려는 경우가 많으나, 대부분 건축허가를 받지 않은 불법 건축물인 경우가 많아 리모델링을 위한 대수선 행위가 어려움
 - 이를 위해서는 도시재생활성화지역 내에서 건축법상 대수선에 해당하는 행위를 할 경우 「건축법」 특례조항을 적용할 필요가 있음
 - 또한 도시재생활성화계획 수립 시 주민협의를 거쳐 거점시설 확보를 위한 부지를 결정했을 경우, 활성화계획 수립과 함께 도시관리계획을 병행하여 수립하면 「공유재산법」 특례를 통해 토지매입을 위한 별도의 심의를 받지 않아도 되는 규정을 적용할 필요

도시재생사업 시행을 위한 특례규정 개정(안)

관련 규정	현행법	개정(안)
제30조 국유재산· 국유재산 등의 처분 등	<p>① 제20조에 따라 도시재생활성화계획을 확정 또는 승인하려는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 도지사는 도시재생활성화계획에 국유재산·공유재산의 처분에 관한 내용이 포함되어 있는 때에는 미리 관리청과 협의하여야 한다.</p> <p>~</p> <p>⑤ 도시재생사업을 목적으로 우선 매각하는 국유지·공유지의 평가는 도시재생활성화계획이 고시된 날을 기준으로 하여 행하며, 임대하는 국유지·공유지의 임대료는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에서 정하는 바에 따른다.</p>	<p>⑥ 동법 제20조에 따라 확정된 도시재생활성화 계획에 공유재산취득에 관한 내용이 반영되어 있을 경우 「공유재산 및 물품관리법」 제10조에도 불구하고 공유재산취득을 위한 관리 계획의 의회의결을 받은 것으로 본다.</p>
재32조 건축규제의 환화 등에 관한 특례	<p>④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 구체적인 적용 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>④ 시장, 군수, 구청장은 필요한 경우 도시재생 활성화지역 안에서 「건축법」 제11조에도 불구하고 건축행위와 관련한 허가 관련 절차에 대해 도시재생조례로 정할 수 있다.</p>

서수정 선임연구위원 (044-417-9645, sjseo@auri.re.kr)

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



auri brief 원문



관련 연구보고서



건축물 옥상공간의 녹화 및 태양광발전시설 설치 활성화 방안

고영호 부연구위원

주제어 옥상공간 이용 활성화, 옥상태양광발전, 옥상녹화

요약

- 고밀개발로 인해 가용 토지면적이 부족한 도심지에서는, 건축물 옥상공간을 공원, 텃밭 등으로 녹화하거나 태양광발전시설 설치를 통해 신재생에너지를 생산하는 공간으로 활용하는 사례가 급증
- 중앙정부 및 다수의 지자체는 관련 법, 제도를 통해 옥상녹화 및 태양광발전시설의 옥상 설치를 지원하고 있으나 이는 일률적 점(點) 단위의 건축물 옥상공간 이용 활성화 방식이므로, 면(面) 단위의 도시적, 집단적 집중을 통한 옥상녹화 및 태양광발전의 환경적, 경제적, 사회적 효과를 증대시킬 필요
- 이에 서울특별시를 대상으로 옥상공간의 녹화 및 태양광발전시설 설치가 가능한 건축물의 분포현황을 분석하고, 옥상공간 이용 활성화를 위한 법, 제도 개선 방안을 제시

정책제안

- 옥상공간의 녹화 및 태양광발전시설 설치가 가능한 건축물의 특성과 지역 분포현황을 파악하여 옥상공간의 녹화 및 태양광발전시설 설치에 대한 명확한 지원 대상 지역과 목표 설정을 유도
- 기존 건축물의 옥상공간 이용 활성화를 위한 지속적인 지원사업과 함께 신축 건축물에 대한 건축법령, 조례, 건축심의기준 개정을 통해 옥상공간 활용 의무화를 추진
- 옥상공간 활용과 신재생에너지 생산·활용의 활성화를 위해 건축물 옥상에 설치하는 태양광발전시설의 유형과 설치행위에 대해 「건축법」과 「주택법」에서 명확히 규정

1 건축물 옥상공간의 활용과 효과

■ 옥상녹화 및 태양광발전시설 설치를 통한 건축물 옥상공간의 활용과 효과

- 고밀개발로 인해 가용 토지면적이 부족한 도심지에서는, 건축물 옥상공간을 다양하게 활용하는 사례가 늘고 있으며 이에 대한 공공의 지원도 증가
 - 도심지 건축물 옥상공간은 기존 또는 신축 건축물이 차지하는 건축면적을 해당 건축물의 용도와는 다른 부가적 시설의 설치 및 활용이 가능한 공간
 - 건축물 옥상공간을 휴게 및 정원시설 등의 용도로 이용하거나 태양광발전시설 설치를 통해 신재생에너지 생산을 위한 공간으로 활용하는 사례 증가
- 건축물 옥상녹화의 환경적, 경제적, 사회적 효과
 - 환경적 : 도시열섬 현상 완화, 도시 홍수예방, 대기정화, 도시경관 향상
 - 경제적 : 건축물 냉난방 에너지 저감, 건축물 내구성 향상, 건축물 지가 상승
 - 사회적 : 시민과 건축물 이용자에게 휴식공간 제공, 도심 속 환경교육 공간 제공
- 옥상의 태양광발전시설 설치의 환경적, 경제적, 사회적 효과
 - 환경적 : 온실가스 감축
 - 경제적 : 관련 산업의 동시 성장 및 지역경제 활성화, 건축물 관리비 절감, 여름철 건축물 실내온도 상승 방어 및 냉방 비용 절감, 에너지 선순환 시스템 구축 효과 등
 - 사회적 : 스마트 그리드 사업의 기반 구축, 친환경에너지의 필요성과 작동원리 등에 관한 교육자원으로 활용, 건축물을 이용하는 기업 및 도시, 지역의 친환경 이미지 창출에 기여



옥상녹화 사례 - 한국유네스코회관¹⁾



태양광발전시설 옥상 설치 사례 - 수서차량기지²⁾

1) 출처 : https://www.unesco.or.kr/news_center/sub_01_view.asp?articleid=3578&cate=C ('15.11.15)

2) 출처 : http://naewaynews.com/wellplaza/site/board/board-read.php?bbs_no=269&index_no=118268 ('15.11.15)

2 옥상의 녹화 및 태양광발전시설 설치 관련 법, 제도 현황

■ 옥상녹화 관련 법, 제도 현황

- 「건축법」, 「주택법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거하여 광역지자체 중심으로 관련 조례 마련
 - 「건축법」, 「주택법」은 옥상녹화 및 친환경주택 조성에 관한 규정을 포함
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 도시계획시설, 토지이용계획 등 옥상녹화 적용 가능 공간에 관한 규정 포함
 - 특히 「건축법」 제42조(대지의 조경) 및 「건축법」에 근거한 '조경기준', '조경설계기준'을 통해 직접적인 옥상녹화 활성화를 지원
- 서울시 등 다수의 지자체는 권장 및 지원 조례를 통해 옥상녹화 활성화 추진
 - 서울특별시 「서울특별시 건축조례」, 「도시녹화 등에 관한 조례」, 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 조례」, 「기후변화기금의 설치 및 운영에 관한 조례」를 마련
 - 이를 통해 서울특별시는 옥상조경의 토시에 관한 규정, 옥상녹화 시 지원금의 보조와 무료설계 제공, 민간 또는 공공건축물 소유자에게 옥상녹화사업비의 일부를 보조금으로 지급하는 등의 내용을 제시
- 옥상녹화 활성화를 위한 서울특별시 옥상녹화사업
 - 서울시는 녹색서울시민위원회와 함께 '10만 녹색지붕만들기' 사업을 추진하여 약 130개소(2000-2007)의 공공 및 민간건축물에 옥상녹화를 조성
 - 일반인의 접근성 및 이용활성화를 고려한 공공·다중이용 건축물 및 주변 공원녹지 부족 지역의 건축물을 우선 대상으로 하는 '서울시 옥상공원' 사업을 통해 661개소(2002-2013)의 옥상공원을 조성
- 개별 건축물의 특성을 고려한 옥상녹화와 도시 규모의 집합적 옥상녹화를 통해 옥상녹화의 효과 증대 필요
 - 도시개발 및 정비사업 등의 개발 행위에 적용하는 생태면적률 산출 시 사용하는 인공녹화 면적과 가중치 적용은 건축물의 구조와 지붕유형 및 건축물 용도를 고려하지 못하며,
 - 옥상녹화의 법적 제도화는 건축물 단위로 적용함을 고려할 때, 옥상녹화의 도시적·집단적 효과를 증대하기 위한 도시 차원의 옥상녹화 규정이 필요

■ 옥상의 태양광발전시설 설치 관련 법, 제도 현황

- 산업통상자원부의 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」을 기반으로 하는 태양광발전시설을 포함한 신재생에너지 보급 활성화
 - 태양광 등의 신재생에너지를 주택에 설치할 경우 설치비의 일부를 지원하는 주택 지원사업, 지역특성에 맞는 환경친화적 신재생에너지 보급을 통해 지자체가 신재생에너지 설치 사업을 지원하는 지역지원사업, 민간 주도의 태양광발전시설 보급 및 육성을 위한 태양광대여사업 등 다양한 보급지원사업을 추진
- 서울시 및 다수의 지자체는 옥상의 태양광발전시설 설치 지원 사업을 추진
 - 「서울시 원전하나줄이기 종합대책」(2012.4)의 6대 정책의 첫 번째 분야로 “신재생에너지 생산 확대”를 선정하고 공공청사, 학교, 주택, 업무용 건축물 등의 옥상에 70MW의 태양광발전시설을 설치하여 2014년까지의 1단계 목표인 “200만 TOE(Ton of Oil Equivalent) 절감”을 조기 달성하고, 신재생에너지 생산을 위한 서울시 건축물 옥상공간의 집중적 활용을 위해 2단계 목표 “에너지살림도시, 서울”을 설정(2014.8)
- 태양광발전시설을 건축물 옥상에 설치하기 위해서는 실제적으로 국토교통부의 태양광 설비에 관한 규정을 준수해야 하는 실정이며, 「건축법」에서 옥상 태양광발전시설에 관하여 명확히 규정할 필요
 - 태양광발전시설을 공동주택 옥상에 설치할 때 해당 시설을 “공작물”로 해석하는 경우와 “건축설비”로 해석하는 경우의 적용 법률 및 태양광발전시설 설치를 위해 요구되는 행정절차의 차이가 큼
 - 태양광발전시설의 옥상 설치를 통해 생산된 전력의 사용처가 자가용인 경우 “건축설비”로 해석하고 판매용인 경우 “공작물” 또는 “건축물”로 해석하는 사례 발생
- 건축물 옥상에 태양광발전시설을 설치하는 행위에 관하여 「주택법」 및 「건축법」에서 명확한 규정을 신설할 필요
 - 태양광발전시설을 공동주택에 설치하는 행위는 「주택법」의 적용을 받으나,
 - 「주택법」에는 공동주택에 태양광발전시설을 설치하는 행위에 관한 명확한 규정이 없어 이를 「건축법」 상의 “증축”에 해당하는 건축행위로 해석하고 공동주택 복리시설의 “증축” 행위에 의한 「주택법」 제42조(공동주택의 관리), 「주택법 시행령」 제47조(행위허가 등의 기준 등) 및 별표 3(공동주택의 행위허가 또는 신고의 기준)을 적용한 사례 발생

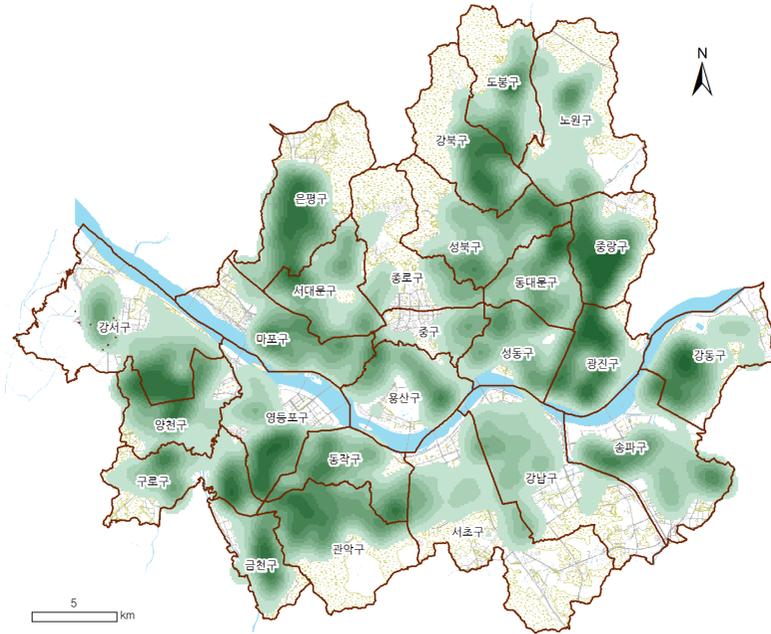
3 옥상의 녹화 및 태양광발전시설 설치가 가능한 건축물의 분포현황

■ 옥상녹화 가능 건축물 분포현황 분석 : 서울특별시 사례

- (목적) 서울시 내 옥상녹화가 가능한 건축물 분포현황을 도출하고 분포밀집도를 분석하여 옥상녹화의 도시적·집단적 효과 증대를 위한 우선 지원 대상 지역을 파악
 - 건축물대장, 건축물통합정보 및 새주소 도로명 수치지도 활용
 - 옥상녹화의 안정적 적용을 고려하기 위해 건축물대장의 사용승인일 기준 최근 30년 이내(1986년 이후) 건축된 건축물 추출
 - 옥상녹화 조성이 가장 용이한 평지붕 건축물 선별
 - 건축물 특성에 따른 옥상녹화 면적의 차이를 고려하기 위해 건축물의 용도별 분류 및 용도별 옥상녹화 가능 면적을 차등 산출

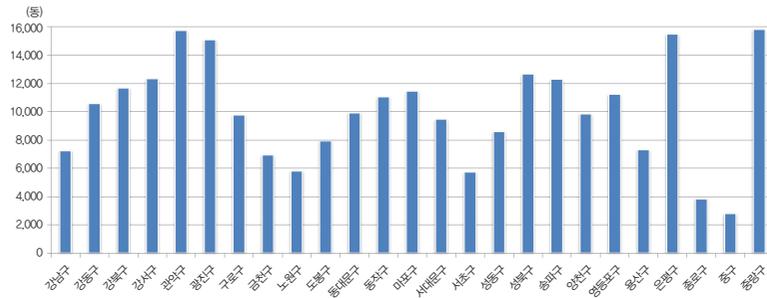


- 서울시 전체 건축물 64만 70동³⁾ 중 옥상녹화가 가능한 건축물은 총 25만 633동으로 서울시 전체 건축물의 39.2%에 해당
 - 서울시 옥상녹화 가능 건축물의 최다 분포지역은 중랑구(1만 5,802동), 관악구(1만 5,740동), 은평구(1만 5,484동) 순으로 나타남
 - 용도별로는 주거(24만 2,702동), 업무(4,158동), 교육용(2,831동) 순으로 분포
 - 옥상녹화 가능 주거용 건축물의 최다 분포지역은 중랑구(1만 5,588동)로 나타남



서울시 옥상녹화 가능 건축물 분포 밀도

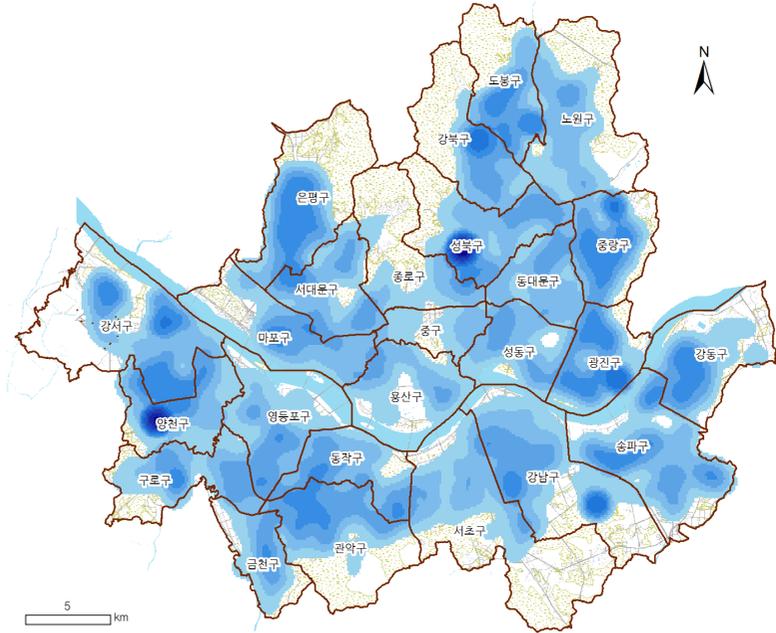
※ 주 : Kernel Density Estimation : 947m Search Radius(default) - Natural Breaks



서울시 옥상녹화 가능 건축물 구별 분포

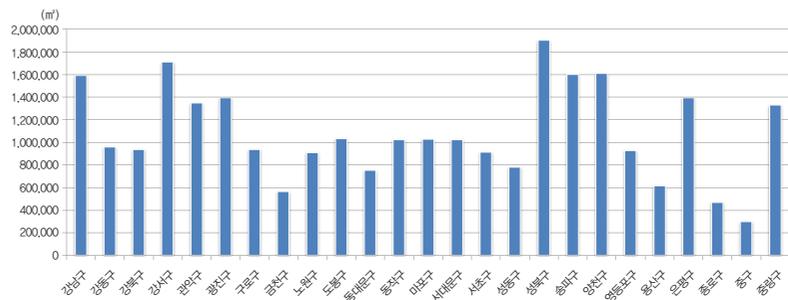
3) 2015년 11월 업데이트 건축물대장 기준

- 서울시 내 옥상녹화 가능 건축물의 녹화 가능 옥상면적 총합은 27km²으로 서울시 전체 건축물 옥상면적의 21%에 해당
 - 서울시 옥상녹화 가능 옥상면적의 최대 분포지역은 성북구(1.9km²), 강서구(1.7km²), 양천구(1.6km²) 순으로 나타남
 - 용도별로는 주거(23.1km²), 교육(1.6km²), 업무(0.4km²) 순으로 분포
 - 주거용 건축물 중 옥상녹화 가능 옥상면적 최대 분포지역은 성북구(1.7km²)로 나타남



서울시 옥상녹화 가능 건축물 옥상면적 분포 밀도

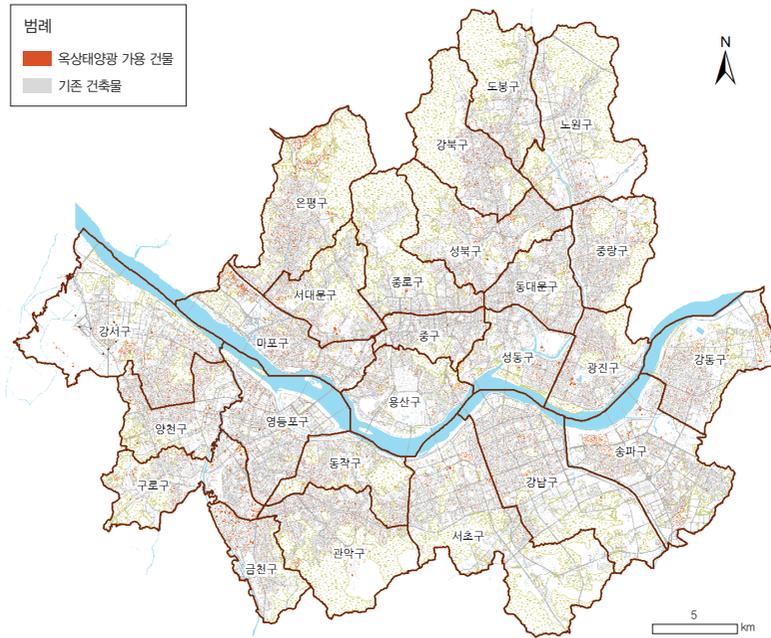
※ 주 : Kernel Density : 947m Search Radius(default) - Natural Breaks



서울시 옥상녹화 가능 건축물 옥상면적 구별 분포

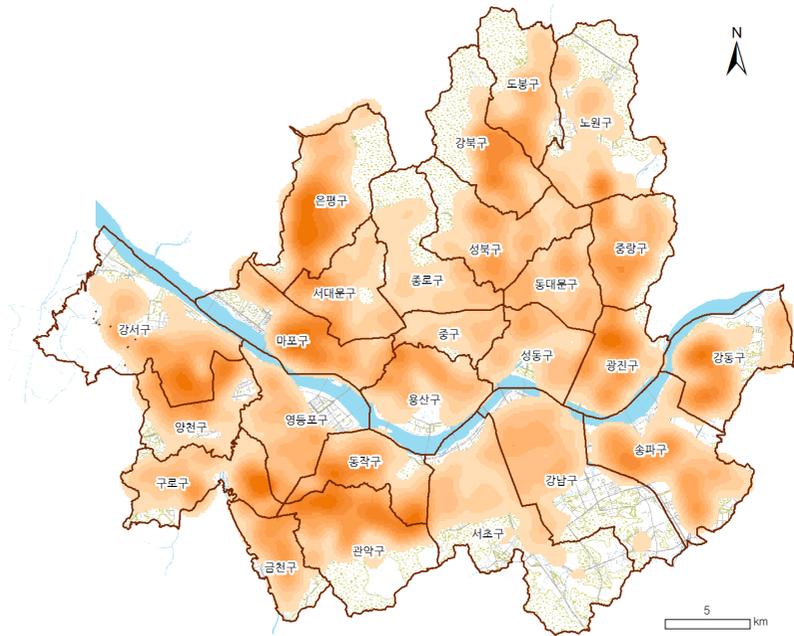
■ 옥상의 태양광발전시설 설치가 가능한 건축물 분포현황 분석 : 서울특별시 사례

- (목적) 서울시 내 태양광발전시설의 옥상 설치가 가능한 건축물 분포현황을 도출하고 분포밀집도를 분석하여, 태양광발전시설의 옥상 설치의 도시적·집단적 효과를 증대하기 위한 우선 지원 대상 지역을 파악
 - 건축물대장, 건축물통합정보 및 새주소 도로명 수치지도를 활용
 - 태양광발전시설의 옥상 설치에 의한 하중 증가와 발전시설 설치 후 20년 이상 지속적인 운영을 고려하기 위해 건축물대장의 사용승인일 기준 최근 10년 이내(2006년 이후) 건축된 건축물 추출
 - 태양광발전시설의 옥상 설치가 불가능한 구조(한옥 등 목구조) 및 지붕유형(기와, 슬레이트 등)을 지닌 건축물 제외
 - 건축물 특성에 따른 태양광발전시설의 설치 가능 옥상면적의 차이와 이에 따른 태양광발전시설 설치용량의 차이를 고려하기 위해 건축물의 용도별 분류 및 용도별 태양광발전시설 설치 가능 옥상면적 및 태양광발전 설치용량의 차등 산출



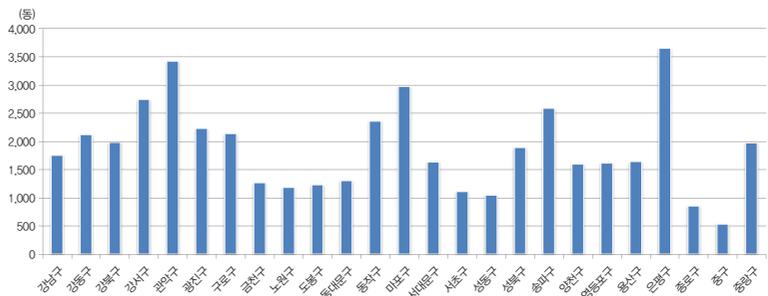
서울시 태양광발전시설의 옥상 설치 가능 건축물 분포

- 서울시 전체 건축물 64만 70동 중 태양광발전시설의 옥상 설치 가능 건축물은 총 4만 6,895동으로 서울시 전체 건축물의 7.3%에 해당
 - 서울시 내 태양광발전시설의 옥상 설치 가능 건축물의 최다 분포지역은 은평구 (3,651동), 관악구(3,421동), 마포구(2,978동) 순으로 나타남
 - 용도별로는 주거(3만 4,987동), 서비스(5,561동), 상업(3,120동) 순으로 분포
 - 태양광발전시설의 옥상 설치가 가능한 주거용 건축물의 최다 분포지역은 은평구 (3,168동)로 나타남



서울시 태양광발전시설의 옥상 설치 가능 건축물 분포 밀도

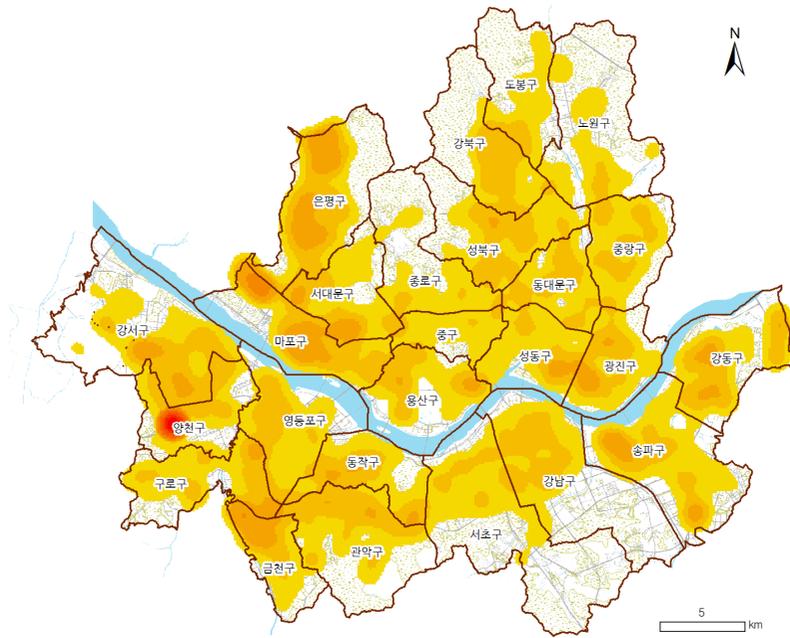
※ 주 : Kernel Density : 937m Search Radius(default) - Natural Breaks



서울시 태양광발전시설의 옥상 설치 가능 건축물 구별 분포

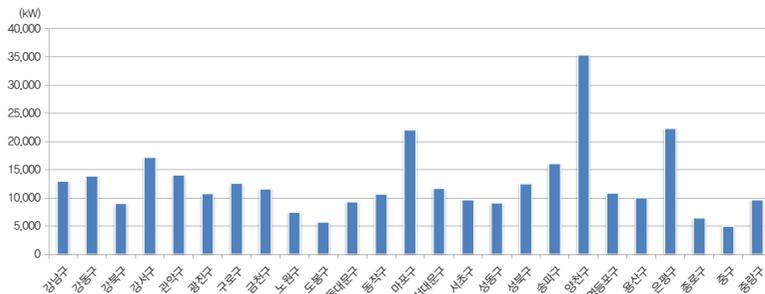
- 서울시 내 태양광발전시설의 옥상 설치 가능 건축물의 총 태양광발전 잠재량은 316MW로서, 이로 인한 CO₂ 배출 감축 효과는 연간 98만 755톤 또는 30년생 소나무 1억 4,859만 9,234그루를 심는 효과와 동일한 규모

- 서울시 내 태양광발전시설의 옥상 설치 가능 건축물의 태양광발전 최대 잠재량 분포 지역은 양천구(35.3MW), 은평구(22.3MW), 마포구(22.1MW) 순으로 나타남
- 용도별로는 주거(181MW), 문화·교육(51.5MW), 상업(45.7MW) 순으로 분포
- 태양광발전시설의 옥상 설치가 가능한 주거용 건축물의 태양광발전 최대 잠재량 분포 지역은 양천구(32.7MW)로 나타남



서울시 태양광발전시설의 옥상 설치 가능 건축물 태양광발전 잠재량 분포 밀도

※ 주 : Kernel Density : 937m Search Radius(default) - Natural Breaks



서울시 태양광발전시설의 옥상 설치 가능 건축물 구별 분포

4 옥상의 녹화 및 태양광발전 활성화를 위한 법, 제도 개선 방안

■ 옥상공간 이용 활성화 방식 개선

- 옥상의 녹화 및 태양광발전시설 설치가 가능한 건축물의 특성과 지역적 분포현황 파악을 통해 옥상녹화 및 태양광발전시설의 옥상 설치 지원의 명확한 대상과 목표 설정을 유도할 필요
 - 옥상녹화 유도 및 태양광발전시설의 옥상 설치 지원과 관련된 기존 법, 제도는 일률적인 점(點) 단위의 건축물 대상 옥상공간 이용 활성화 방식임
 - 도시적·집단적 집중을 통한 옥상녹화 및 태양광발전시설의 옥상 설치 효과 증대를 위해 면(面) 단위의 옥상녹화 및 태양광발전시설의 옥상 설치 우선 유도지역 선정을 통한 옥상공간 활용 방안을 마련할 필요
- 옥상녹화, 태양광발전시설의 옥상 설치 가능 건축물 밀집지역 선정을 통한 지역 단위의 명확한 지원 목표와 방향을 설정하고 이를 반영하는 옥상공간 이용 활성화 기본계획을 수립할 필요
 - 지자체는 지역 내 옥상녹화 조성 및 태양광발전시설의 옥상 설치가 가능한 건축물의 총 동 수 및 분포현황을 선제적으로 파악하여 해당 건축물들의 밀집지역을 옥상공간 이용활성화 우선 유도지역으로 선정
 - 유도지역 내 건축물 옥상공간에 적용 가능한 녹화 또는 신재생에너지 시설 설치 유형을 검토하여 개별·집합 건축물별 특성에 가장 적합한 옥상공간 이용 방안을 마련
 - 중앙정부는 지자체로 하여금 옥상녹화 또는 태양광발전시설의 옥상 설치 유도지역 선정과 옥상공간 활용을 위한 지역 단위의 명확한 목표 수립을 유도하고, 지역 내 건축물 특성을 고려한 옥상공간 이용 활성화 기본계획을 수립할 수 있도록 지원

■ 옥상공간의 활용 의무화를 위한 규정 보완 및 신설

- 기존 건축물의 옥상녹화 및 태양광발전시설의 보급·확산을 위한 지속적인 지원 사업과 함께 신축 건축물에 대한 건축법령, 조례, 건축심의기준을 개정함으로써 옥상 공간 활용 의무화를 추진할 필요
 - 「건축법 시행령」 제40조(옥상광장 등의 설치)에 옥상공간 활용 의무화 내용의 규정 신설을 제안

「건축법 시행령」 제40조(옥상광장 등의 설치)	
현재	개정(안)
⑤ (없음)	⑥ 옥상의 활용가능 면적이 300제곱미터 이상인 건축물은 제2항부터 제4항까지 정한 피난, 대피를 위한 공간 이외의 옥상공간에 조경, 텃밭, 휴게, 공연, 운동, 태양광발전 등의 시설을 해당 지방 자치 단체의 조례로 정하는 기준에 따라 설치하여야 한다.

- 「서울특별시 건축 조례」 제25조(식재 등 조경기준)제2항의 옥상녹화 설치 가능 및 조경면적의 인정 기준을 완화하기 위한 개정을 제안

「서울특별시 건축 조례」 제25조(식재 등 조경기준)	
현재	개정(안)
② 제1항에도 불구하고, 공동주택 등 대지면적 5천 제곱미터 이상인 건축물로서 공동으로 이용하는 텃밭은 그 면적의 2분의 1을 조경시설 면적에 산입할 수 있다.	② 제1항에도 불구하고, 공동주택 등 대지면적 1천 제곱미터 이상인 건축물로서 공동으로 이용하는 텃밭은 그 면적의 3분의 2를 조경시설 면적에 산입할 수 있다.

- 「건축법 시행령」 제5조의5(지방건축위원회)에 따른 지자체 건축심의기준을 보완하여 옥상공간 활용이 가능한 건축구조에 대한 사전검토 의무화 시행을 제안

지자체 건축위원회 심의기준(안)
제00조(옥상공간의 활용) 옥상의 사용가능 면적이 300제곱미터 이상인 옥상공간에는 준공 이후에 조경, 텃밭, 태양광발전, 휴게, 공연, 운동 등 시설의 설치가 가능하도록 구조, 방수 등의 계획을 하여야 하며, 옥상공간 활용 계획안을 제시한다.

■ 옥상에 설치하는 태양광발전시설의 성격 규정

- 옥상공간 활용과 신재생에너지 생산·활용의 활성화를 위해 건축물 옥상에 설치하는 태양광발전시설의 유형과 설치행위에 대해 「건축법」 및 「주택법」에서 명확하게 규정할 필요
 - 건축물 옥상에 설치하는 태양광발전시설은 해당 건축물의 에너지 공급을 위한 시설로서 건축설비로 그 성격을 규정해야 하며, 이를 위해 「건축법」 제2조(정의)제1항제4호의 “건축설비”에 관한 내용에 “자가용 태양광발전설비”를 추가하도록 개정 제안
 - 태양광발전시설을 기존 건축물 옥상에 추가 설치하는 행위를 “설비의 보강·증설”로 규정하도록 「주택법」 제42조(공동주택의 관리 등)제2항에 공동주택에 신재생에너지 생산·활용을 위한 설비를 보강·증설하는 행위도 허가·신고 대상에 포함하도록 개정 제안
 - 기존 건축물 옥상에 태양광발전시설을 추가로 설치하는 경우, 건축물의 미관이나 구조 안전 등에 미치는 영향을 감안하기 위해 「주택법 시행령」 별표 3(공동주택의 행위 허가 또는 신고의 기준)에 “설비보강” 또는 “설비증설”에 따른 행위허가 항목을 추가하도록 개정 제안

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



auri brief 원문



관련 연구보고서



지자체 건축심의제도의 문제점 및 개선 방안

김상호 선임연구위원, 이여경 부연구위원

주제어 건축행정, 건축심의, 임의규제, 심의절차, 건축위원회

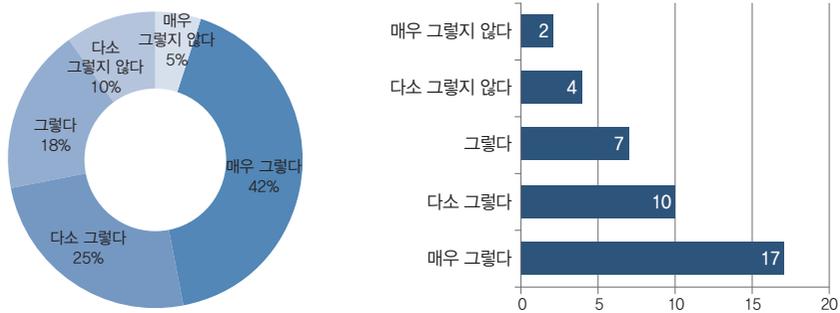
요약

- 건축심의 과정에서 과도한 기준 및 제출도서 요구, 주관적 심의의견 제시 등으로 인해 건축주 및 건축심의 대행기관에 각종 피해 발생 및 민원 야기
- 이에 국토교통부에서는 건축 임의규제 및 법령 부적합 조례 운영에 대한 전수조사를 실시하는 등 불합리한 규제 개선에 힘쓰고 있으나, 여전히 지자체 건축심의에 대한 제도적·운영적 측면에서의 개선이 필요한 실정
- 지자체 건축심의 관련 법제도 분석 결과, 건축위원회의 구성 및 운영, 심의사항 및 대상, 심의절차, 심의 판단기준, 제출도서 측면에서 상위법령과의 상충, 법적 기준의 임의 완화 및 강화 등의 문제가 있는 것으로 파악됨
- 상위법령과의 정합성을 유지하기 위해 지자체 건축조례 및 건축위원회 심의기준 등을 개정할 필요가 있으며, 재심의 거부 등의 불합리한 규정에 대해서는 폐지할 필요
- 한편, 지자체 여건에 따라 법적 최소기준을 강화하거나 그 외에 필요한 기준을 추가하여 운영하고자 할 경우에는 대한건축사협회(지부)의 의견 수렴 및 지방의회와의 협의를 토대로 확정해야 함
- 지자체 건축심의제도에 대한 정비와 더불어, 부처에서는 지자체 여건을 감안하여 건축위원회의 구성, 제출도서 등에 대한 규정을 재검토하고, 심의대상 및 목적에 따라 차별화된 심의사항 등을 제시할 필요

1 지자체 건축심의제도의 개선 필요성

■ 지속적인 부적합 규제 발굴에도 건축심의회에 대한 부정적 인식 팽배

- 2014년 국토교통부에서 실시한 지자체 대상의 건축 임의규제 및 법령 부적합 조례 전수조사에서 총 1,178건의 부적절한 사례 발굴¹⁾
 - 임의기준 106건, 부적합 조례 1,072건을 발굴하였으며, 이 가운데 696건을 폐지
 - 나머지 482건에 대해서는 지속적인 정비 진행
- 2014년도에 시행된 ‘지자체 규제 발굴·개선을 위한 설문조사’의 결과, 건축 관련 전문가들은 건축 관련 심의회에 대해 매우 부정적인 인식을 갖고 있는 것으로 조사됨
 - 매우 불편하다 42%, 다소 불편하다 25%, 불편하다 18%로 부정적 인식이 85%를 차지



건축 관련 심의, 임의지침, 불합리한 조례 등이 건축행위에 미치는 불편의 정도

※ 출처 : 유광홍 · 조영진 · 류수연(2015), 「규제 합리화를 위한 지자체 건축행정 개선방안 연구」, p.199.

■ 불합리한 건축심의로 인한 민원 발생

- 건축심의 시에 기존 법규보다 과도한 기준 요구, 구조·설비 등에 대한 상세도면 요구, 주관적인 심의의견 제시 등으로 인해 건축주 및 건축심의 대행기관에 각종 피해를 야기
- 건축심의회에서 중점적으로 보고자 하는 기준들이 사전에 공개되지 않아 심의결과를 예측하기 어려움
- 지속적으로 발생하는 건축심의 관련 민원을 해결하고, 건축심의회를 합리화하기 위해 건축심의제도의 문제점을 파악하고 개선할 필요

1) 국토교통부 보도자료(2014.12.24.), "국토부, 지자체 숨은 건축규제 발본색원한다", pp.2~3.

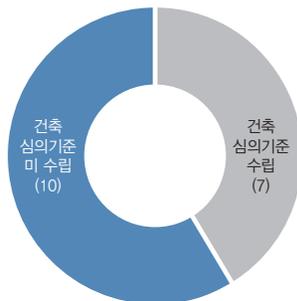
2 지자체 건축심의 관련 제도 운영 현황

■ 건축조례 시행규칙의 제정 및 운영 현황

- (광역지자체) 17개 광역지자체 모두 「건축법」에 근거하여 지자체 건축조례를 제정
 - 제주특별자치도는 「제주특별자치도 건축조례」 외에 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제309조에 따라 건축계획심의 대상구역에 대해 「제주특별자치도 건축계획심의를 관한 조례」를 제정·운영하고 있음
 - 광주광역시 「광주광역시 건축조례」뿐 아니라 동조례 제8조제1항제1호다목 규정에 근거하여 「광주광역시 공동주택건축 심의에 관한 규칙」을 별도로 운영
- (기초지자체) 전국의 226개 시·군·구 기초지자체 중에서 156개 시·군지자체에서 건축조례를 제정하였으며, 그 중에서 34개 지자체는 시행규칙도 운영
 - 특·광역시 내의 자치구의 경우에는 「건축법」 제4조제5항에 따라 특별시나 광역시의 건축조례를 적용하므로 별도의 조례나 시행규칙을 제정하지 않음

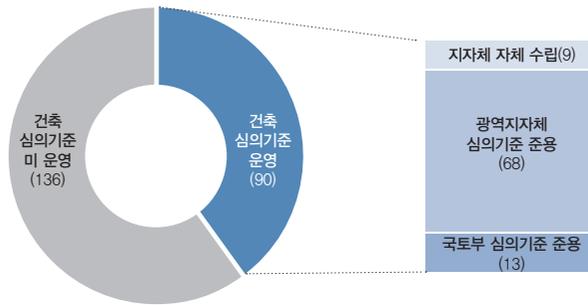
■ 건축위원회 심의 및 운영기준의 제정 및 운영 현황

- (광역지자체) 17개의 광역지자체 중 7곳의 시·도에서 지자체별 건축조례 외에 건축위원회 심의를 위한 별도의 기준을 마련하여 운영 중
 - “건축위원회 심의기준”, “건축물 심의기준”, “건축위원회 운영규정” 등의 명칭으로 수립
 - 지자체별로 사용하는 심의기준의 명칭은 다르나, 내용적으로는 각 기준별로 건축심의 시에 판단기준으로 활용하는 ‘심의기준’과 건축심의 시에 건축위원회의 운영을 위한 ‘운영기준’으로 구분



광역지자체 건축위원회 심의기준 제정 현황

- (기초지자체) 전국의 226개 시·군·구 중 별도로 심의기준을 제정하여 운영하고 있는 기초지자체는 90곳
 - 자체적으로 건축위원회 심의기준을 수립한 지자체는 9곳
 - 해당 광역지자체의 심의기준을 준용하는 지자체는 68곳
 - 국토교통부 「건축위원회 심의 기준(국토교통부 고시 제2015-333호)」을 준용하는 지자체는 13곳
 - 별도의 심의기준을 마련하지 않고 지자체별 건축조례나 건축조례 시행규칙 등에 근거해 건축심의를 운영하는 지자체는 136곳



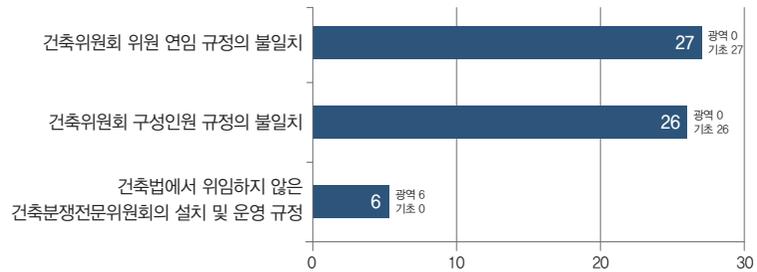
기초지자체 건축위원회 심의기준 제정 현황

3 지자체 건축심의회제의 문제점

■ 건축위원회의 구성 및 운영 관련 상위법령과의 상충

- 「건축법」에서 위임하지 않은 건축분쟁전문위원회의 설치 및 운영
 - 「건축법」 제4조제1항제2호에서는 국토교통부 장관이 설치하는 건축위원회(중앙건축위원회)에서 건축 관련 분쟁의 조정 또는 재정에 대해 심의하도록 규정하였으며, 동법 제4조제2항제1호 및 제88호에서는 이러한 기능을 수행하기 위한 전문위원회인 건축분쟁위원회 역시 중앙건축위원회로 한정
 - 한편, 「건축법」 제4조제2항제2호에서는 시·도 및 시·군·구 건축위원회(지방건축위원회)에서 건축민원전문위원회를 설치·운영하도록 규정
 - 하지만 현재 총 6개의 광역지자체는 건축조례에서 건축분쟁전문위원회를 설치·운영하도록 함으로써 상위법령에서 위임하지 않는 사항에 대해 임의로 규정하여 운영 중

- 건축위원회 구성인원 규정의 상충
 - 「건축법 시행령」 제5조의5제3항에서는 지방건축위원회는 25명 이상 100명 이하의 위원으로 구성하도록 규정
 - 하지만 26곳의 시·군·구 지자체에서는 건축조례에서 10~25명 이내의 위원들로 지방건축위원회를 구성하도록 규정하여, 상위법령과 부합되지 않는 기준을 적용
- 건축위원회 위원 연임 규정의 상충
 - 「건축법 시행령」 제5조의5제6항제1호마목에서는 건축위원회 위원 중에서 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년 이내로 한정하며, 한 차례만 연임하도록 규정
 - 하지만 27곳의 시·군·구 지자체에서는 건축위원회의 연임이 가능하다는 조항만 규정하고 연임 횟수에 대해서는 제한하고 있지 않음



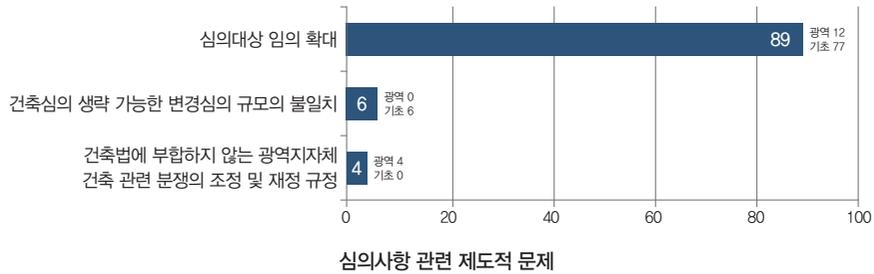
건축위원회의 구성 및 운영 관련 제도적 문제

■ 심의사항 및 대상에 대한 임의 완화 또는 강화

- 「건축법」에서 위임하지 않은 건축 관련 분쟁의 조정 및 재정에 관한 임의규정 운영
 - 「건축법」 제4조제1항제2호에서는 중앙건축위원회에서 건축 관련 분쟁에 대한 조정 또는 재정의 기능을 하도록 규정하였으며, 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 두는 건축위원회에서는 이러한 기능을 하지 않도록 함
 - 하지만 4개 광역지자체의 건축조례에서는 해당 지자체 건축위원회에서 건축 관련 분쟁의 조정 또는 재정에 관한 심의를 하도록 규정하여 상위법령과의 상충을 야기
- 건축심의 생략이 가능한 변경심의의 규모에 대한 임의 완화
 - 「건축법 시행령」 제5조 및 제5조의5제2항제1호에서는 심의 등을 받는 건축물의 건축 면적, 연면적, 층수 또는 높이를 기준으로 10분의 1 이하의 변경을 경미한 변경사항으로 간주하여 건축심의를 생략할 수 있도록 규정
 - 하지만 6곳의 시·군에서는 심의생략이 가능한 변경규모의 기준을 연면적 10분의 2 이하 또는 10분의 3 이하로 임의로 완화

• 심의대상 임의 확대

- 「건축법 시행령」 제5조의5제1항에서는 지방건축위원회의 심의대상에 대해 규정하며, 그 외에 지자체장이 필요하다고 인정하는 사항은 건축조례로 정하여 심의하도록 함
- 또한 국토교통부 「건축위원회 심의 기준」의 6.1 및 6.2.2 다목에서는 심의대상을 임의로 확대하는 것을 방지하기 위해, 추가적으로 지방건축위원회 심의가 필요한 사항에 대해서는 그 용도와 규모 등을 명확히 규정하도록 함
- 12곳의 광역지자체 및 77곳의 기초지자체에서는 지자체장이 필요에 의해 부의하는 사항을 심의대상 중 하나로 규정하였으나, 이 중에서 서울특별시만이 구체적인 심의대상, 용도 및 규모를 규정하고 있을 뿐 그 외의 89개 지자체는 추가적 심의대상에 대한 구체적인 기준을 제시하고 있지 않아 심의대상이 임의로 확대될 우려



■ 심의절차 관련 상위법령과의 상충 및 부적절한 예외조항 운영

• 안전 통보 기간 관련 규정의 상충

- 「건축법 시행령」 제5조의5제6항제2호다목에서는 건축위원회 개최 7일 전까지 위원에게 회의안건을 통보하도록 규정
- 하지만 1곳의 광역지자체와 3곳의 기초지자체에서는 회의 개최일 3~5일 전까지 안건을 통보하도록 하여 상위법령과 상충되는 규정을 운영

• 심의결과 통보 기한 규정 위배

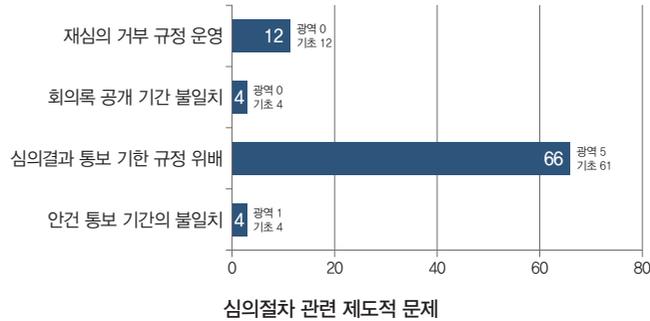
- 「건축법 시행규칙」 제2조의4제3항에서는 건축심의 또는 재심의 완료 후 14일 이내에 그 결과를 신청자에 통보하도록 규정
- 하지만 5곳의 광역지자체와 61곳의 기초지자체에서는 건축조례에서 구체적인 조건을 명시하지 않은 채 심의결과 통보 기한을 연장할 수 있도록 예외조항을 두고 있음
- 예외조항의 유형으로는 ①별도의 조건규정 없이 부득이한 경우 연장 가능(광역 2곳, 기초 22곳), ②특정 사유 통보 후 연장 가능(광역 2곳, 기초 25곳), ③부득이한 경우 30일 이내에 연장 가능(광역 1곳, 기초 14곳)으로 구분

• 회의록 공개 기간의 상충

- 「건축법 시행령」 제5조의8제1항에 따르면 심의결과를 통보한 날로부터 6개월까지 회의록 공개를 요청한 자에게 열람 또는 사본 제공의 형식으로 회의록을 공개해야 함
- 그러나 기초지자체 중 1곳은 건축조례에 회의록을 공개하지 않도록 하는 규정을 운영 하고 있으며, 3곳의 지자체에서는 회의록 공개 기간을 심의 종료 후 7일 이내로 임의로 축소하여 운영

• 재심의 거부 규정의 운영

- 「건축법」 제4조의2제3항에서는 건축위원회 심의결과에 이의가 있을 경우 심의결과 통보일로부터 1개월 이내에 재심을 신청할 수 있도록 규정
- 하지만 12개의 기초지자체에서는 부결되었던 안전에 대해 부결된 이유가 충족되지 않는 한 재심을 거부할 수 있는 규정을 운영



■ 심의판단기준의 임의 완화 및 강화

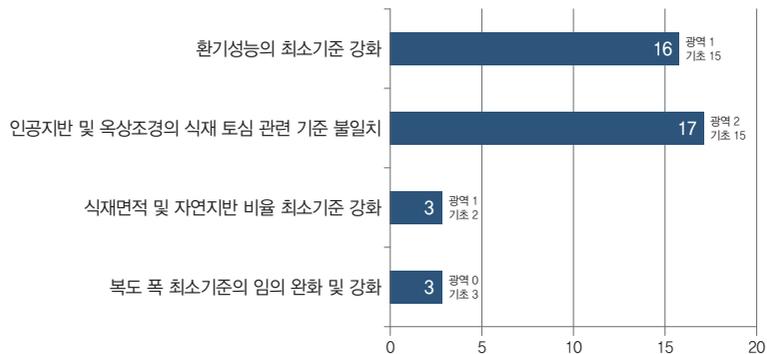
• 복도 폭 최소기준의 임의 완화

- 「건축법」 제49조제1항 및 「건축법 시행령」 제48조에서는 국토교통부령에 따라 복도, 계단, 출입구, 그 밖의 피난시설과 소화전 등 소화설비 및 대지 안의 피난과 소화에 필요한 통로를 설치하도록 규정
- 이를 근거로 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제15조의2제1항에서는 시설 유형별, 복도 유형별로 확보해야 하는 최소 복도 폭을 규정하고 있는데, 예를 들어 공동주택이나 오피스텔에서 양옆에 거실이 있는 복도는 1.8m 이상, 기타 복도는 1.2m 이상의 폭을 확보하도록 규정
- 하지만 이러한 규정에 부합하지 않고 복도 폭 최소기준을 임의로 완화하거나 법적 기준 이상의 확보 요구에 대해 대한건축사협회의 의견 수렴과 지방의회의 협의(보고) 절차를 거치지 않은 지자체가 3곳 있는 것으로 조사됨

- 식재면적 및 자연지반 비율의 최소기준 강화
 - 「건축법」 제42조제2항에서는 국토교통부 장관이 조경에 관한 사항을 고시할 수 있도록 하였으며, 이를 근거로 「조경기준(국토교통부 고시 제2015-787호)」을 제정·운영
 - 「조경기준」 제4조제1호 및 제5조제1항에서는 조경면적의 50% 이상을 식재면적으로 확보하고, 조경의무면적의 10% 이상은 자연지반에 설치하도록 규정
 - 하지만 1곳의 광역지자체와 2곳의 기초지자체에서는 식재면적 최소기준과 자연지반 비율을 임의로 강화하여 운영

- 인공지반 및 옥상조경 식재 토심 관련 기준의 상충
 - 국토교통부에서 고시한 「조경기준」 제15조제1항에서는 인공지반 및 옥상조경의 식재 토심을 규정함에 있어 배수층 두께를 제외하고 대관목은 45cm 이상, 교목은 70cm 이상의 두께를 확보하도록 규정
 - 하지만 2곳의 광역지자체와 15곳의 기초지자체에서는 국토교통부 「조경기준」과 상충되는 규정을 운영하거나 임의로 강화하여 운영하고 있으나, 이를 위해 필요한 절차를 거치지 않고 관련 규정을 제정·운영하고 있는 것으로 파악됨 (※ 법적 기준 이상을 요구하는 경우, 대한건축사협회의 의견 수렴과 지방의회의 협의(보고) 절차 필요)

- 환기 성능 관련 최소기준의 임의 강화
 - 「건축물의 설비기준 등에 관한 규칙」 제11조제1항에서는 환기 성능과 관련하여 공동 주택 및 다중이용시설의 경우 시간당 0.5회의 환기가 되도록 최소기준을 제시
 - 하지만 1곳의 광역지자체와 15곳의 기초지자체에서는 법적 기준 이상을 요구하는 사항에 대해 대한건축사협회의 의견 수렴과 지방의회의 협의(보고)를 거치지 않고 시간당 환기횟수를 0.7회 이상 확보하도록 하는 등 관련 규정을 임의로 강화



심의판단기준 관련 제도적 문제

■ 과도한 추가 제출도서 요구

- 국토교통부에서 고시한 「건축위원회 심의 기준」에서 규정하는 제출도서 외의 추가 도서 제출 요구
 - 국토교통부 「건축위원회 심의 기준」 별표 1에서는 건축심의 시에 배치도, 평면도, 입면도, 단면도, 조경계획도 등 간략 설계도서를 제출하도록 하였으며, 2.2. 및 7.5 규정에서는 이 외에 과도한 서류 요구를 금지하고 건축기준의 적용 완화 시에는 관련 자료만을 추가 제출하도록 함
 - 하지만 이와 같은 규정에도 불구하고 5곳의 광역지자체와 68곳의 기초지자체에서는 국토교통부 「건축위원회 심의 기준」에서 규정한 제출도서 외에 구조, 설비 등에 관한 추가도서를 제출하도록 규정

■ 기타

- 상위법령 개정사항 미반영
 - 건축법령상의 규정이 법 개정에 따라 폐지 또는 변경되었음에도 불구하고, 이러한 개정사항을 반영하지 않고 여전히 기존 법조항을 근거로 관련 규정을 제시하는 지자체가 있는 것으로 조사됨
 - 상위법령 개정사항을 반영하지 않은 지자체는 건축위원회의 구성 및 운영과 관련하여 5곳, 심의사항 및 대상과 관련하여 8곳, 제출도서와 관련하여 5곳인 것으로 조사됨

4 지자체 건축심의제도 개선 방안

■ 지자체 건축조례의 정비

- 건축위원회 구성 및 운영 관련 규정의 폐지 및 개정
 - (건축분쟁위원회의 설치 및 운영) 「건축법」 제4조제1항에 따라 중앙건축위원회에만 설치하도록 한 건축분쟁위원회에 대한 규정을 폐지하고, 대신에 건축민원전문위원회의 설치를 규정하도록 제안

현행	개정(안)
(예시) 00시 건축 조례 제00조(전문위원회) ① 건축위원회가 위임하는 사항을 심의하기 위하여 건축위원회에 건축분쟁전문위원회와 분야별 전문위원회를 둘 수 있다.	(예시) 00시 건축 조례 제00조(전문위원회) ① 「건축법」 제4조제1항의 사항을 심의하기 위하여 건축위원회에 건축민원전문위원회 등 분야별 전문위원회를 둘 수 있다.

- (건축위원회 구성인원) 상위법령과의 정합성을 제고하기 위해 「건축법 시행령」 제5조의5와 관련하여 지자체 건축조례 또는 심의(운영)기준에서의 건축위원회 구성인원 관련 규정을 개정

현행	개정(안)
<p>(예시) 00시 건축조례 제00조(구성) ① 영 제5조의5제1항에 따라 시에 두는 건축위원회(이하 "시 위원회"라 한다)는 다음 각 호와 같이 구성한다.</p> <p>1. 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함하여 25명 이상 100명 이내의 위원으로 구성한다.</p>	<p>좌동</p>
<p>(예시) 00시 건축위원회 운영기준 제00조(위원회 운영) ① 조례 제00조에 따라 매회 개최하는 시위원회는 다음 각 호와 같이 구분하여 운영한다.</p> <p>1. 시위원회 구성은 18명 내외로 구성하며, 그 내용은 다음과 같다.</p>	<p>(예시) 00시 건축위원회 운영기준 제00조(위원회 운영) ① 조례 제00조에 따라 매회 개최하는 시위원회는 다음 각 호와 같이 구분하여 운영한다.</p> <p>1. 시위원회 구성은 25명 이상으로 구성하며, 그 내용은 다음과 같다.</p>

- (건축위원회 위원 연임횟수) 「건축법 시행령」 제5조의5에서 규정하는 바와 같이 건축위원회 위원의 임기를 3년 이내로 한정하고, 한 차례만 연임할 수 있도록 지자체 건축조례를 개정·보완

현행	개정(안)
<p>(예시) 00시 건축조례 제00조(지방건축위원회) ④ 위원의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있다.</p>	<p>(예시) 00시 건축조례 제00조(지방건축위원회) ④ 위원의 임기는 3년으로 하되 한 차례 연임할 수 있다.</p>

• 심의사항 및 대상 관련 규정의 개정

- (건축심의 생략 가능한 변경심의 규모) 「건축법 시행령」 제5조의5제2항제1호에서는 건축심의를 받은 후 이를 변경할 시에 변경할 규모(건축면적, 연면적, 층수 또는 높이)가 전체 규모의 10분의 1을 넘지 않으면 건축심의를 생략할 수 있도록 규정하고 있으나, 일부 지자체에서는 그 규정을 10분의 2 또는 10분의 3까지 완화하고 있어 개정이 필요

현행	개정(안)
<p>(예시) 00시 건축조례 제00조(기능) ② 제1항에 따른 위원회의 심의등을 거친 사항으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경미한 변경 사항은 재심의등을 생략할 수 있다.</p> <p>1. 심의를 받은 연면적의 10분의 2 이하의 경우</p>	<p>(예시) 00시 건축조례 제00조(기능) ② 제1항에 따른 위원회의 심의등을 거친 사항으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경미한 변경 사항은 재심의등을 생략할 수 있다.</p> <p>1. 심의를 받은 연면적의 10분의 1 이하의 경우</p>

- (심의대상의 임의 확대 규정 개정) 현재 90곳의 광역 및 기초 지자체 건축조례에서는 “지자체장이 위원회의 자문 또는 심의가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항” 등의 규정을 건축조례에 포함시키고 있으며, 이를 근거로 심의대상을 임의로 확대할 수 있으므로 해당 조항을 폐지하거나 구체적인 대상, 용도, 규모 등을 명시

현행	개정(안)
<p>(예시) 00시 건축조례 제00조(기능) ① 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 영 제5조의5제1항 및 이 조례에서 심의를 받도록 한 사항 2. 분양을 목적으로 하는 건축물로서 분양하고자 하는 건축물 바닥면적의합계가 5천제곱미터 이상인 건축물. 다만, 「주택법」 제16조에 따른 주택건설 사업계획 승인 대상의 경우 100세대 이상의 공동주택 및 300세대 이상의 주택과 주택외의 시설을 동일건축물로 건축하는 건축물로 한다. 3. 시장이 위원회의 자문이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항 	<p>(예시) 00시 건축조례 제00조(기능) ① 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 영 제5조의5제1항 및 이 조례에서 심의를 받도록 한 사항 2. 분양을 목적으로 하는 건축물로서 분양하고자 하는 건축물 바닥면적의합계가 5천제곱미터 이상인 건축물. 다만, 「주택법」 제16조에 따른 주택건설 사업계획 승인 대상의 경우 100세대 이상의 공동주택 및 300세대 이상의 주택과 주택외의 시설을 동일건축물로 건축하는 건축물로 한다. <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>(1안) 해당 규정 삭제 3. 시장이 위원회의 자문이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항</p> <p>(2안) 구체적인 심의사항 명시 3. 시장이 위원회의 자문이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항 가. 고시원으로서 30실 이상 건축 및 용도변경 나. 경관중점관리구역 내 건축허가 대상 건축물 다. 해당 지자체 발주 건축물의 설계용역에 대한 자문 등</p> </div>

• 심의절차 관련 규정의 개정

- (안전 및 심의결과 통보 기간) 「건축법 시행령」 및 「건축위원회 심의 기준」 등 상위 법령에서는 심의안건은 회의 개최 7일 전, 심의결과는 심의 완료일 14일 이내에 신청자에게 통보하도록 규정하고 있으므로, 이러한 기준에 부합하도록 지자체 건축조례 및 심의기준 등을 개정
- (회의록 공개 기간) 「건축법 시행령」 제5조의8제1항에 따라 회의록을 요청한 자에게 심의 완료일 후 6개월까지 관련 자료를 제공할 수 있도록 지자체 조례상의 규정 개정
- (재심의) 「건축법」 제4조의2제3항에 따라 심의 신청자는 심의결과에 이의를 제기하여 재심을 신청할 수 있으나, 일부 지자체에서는 재심의 거부 규정을 운영하고 있어 관련 규정을 폐지할 필요

• 심의판단기준 관련 규정의 개정

- (법적 기준의 임의 완화) 건축법령에서 규정하는 법적 최소기준 보다 완화하여 적용하는 사항에 대해서는 건축법령과 부합하도록 개정할 필요

- (법적 기준의 임의 강화) 지자체 여건에 따라 건축법령에서 규정하는 법적 최소기준보다 강화할 필요가 있는 사항에 대해서는 국토교통부 「건축위원회 심의 기준」 3.1 및 3.4에 근거하여 대한건축사협회(지부) 등의 의견을 수렴하고, 지방의회의 건축(건설) 관련 소위원회와 협의(보고) 후 개정안 확정

- 제출도서 관련 규정의 개정

- (추가도서 제출 규정) 국토교통부 「건축위원회 심의 기준」 [별표1]에서 규정하는 제출서류 및 도서 외에 지자체별로 구조, 소방, 토목, 야간경관, 광고물 등에 관한 도서를 의무적으로 제출하도록 요구하고 있어, 관련 규정을 폐지하거나 필요시 법적 기준보다 강화하여 적용하고자 할 때 요구되는 절차를 거쳐 개정안 확정

- 상위법령 개정사항 반영

- 부합되지 않는 상위 법조항을 근거로 조례를 운영하고 있는 지자체의 경우, 심의 신청자의 혼란을 방지하기 위해 상위법령의 개정사항을 반영하여 적합한 법조항을 표기

■ 국토교통부 「건축위원회 심의기준」의 개정 검토

- 건축위원회의 구성, 제출도서 등의 규정에 대해서는 지자체 여건을 감안하여 재검토
- 심의대상 및 목적에 따른 주요 심의사항 등에 대해 구체적으로 제시할 필요

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

이여경 부연구위원 (044-417-9655, yklee@auri.re.kr)



auri brief 원문



관련 연구보고서



설계의도 구현을 위한 업무와 대가기준 제안

김은희 부연구위원, 염철호 연구위원, 함주연 연구원

주제어 건축서비스산업 진흥법, 공공발주사업, 설계의도 구현, 표준 업무, 대가기준

요약

- 「건축서비스산업 진흥법」의 제정(2013.6.4.)을 통해 공공건축물의 경우 설계 완료 후 건축과정에 설계자를 참여시키는 '설계의도 구현'을 법정업무로 규정
- 그러나 구체적인 업무내용이나 대가의 범위, 예산 수립 근거 등이 마련되지 않아 실제 현장에서 적용이 이뤄지지 못하는 상황
- 이에 설계의도 구현을 효율적으로 실행하기 위한 업무와 대가기준을 마련하고 관련 법제도 개정 방안을 제시

정책제안

- 「건축서비스산업 진흥법 시행령」 제19조의 내용을 구체화하여 설계의도 구현을 위한 업무(안)을 제시하고 현실적인 대가기준을 마련
- 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」에 설계의도 구현 업무 및 대가기준을 명시하고 현행 사후설계관리는 설계의도 구현으로 통합
- 기획재정부 '용역계약일반조건'의 감리용역 계약조건에 준하여 설계의도 구현 계약조건을 명시하고 '예산안 편성 및 기금운용계획안 세부지침'에 설계의도 구현 예산 비목을 신설

1 설계의도 구현의 개요

■ 설계의도 구현 제도의 도입 배경 및 필요성

- 건축설계 완료 후, 시공 과정 중 초기 설계 목적 및 의도에 대한 설계자 협의 없이 설계안을 변경하는 경우, 초기 설계안과 상이한 건축물로 준공되어 건축디자인과 시공품질을 담보하기 어려움
- 현행 「건축사법」 제19조의3에 따른 ‘공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가 기준’에 건축설계 이후 수행되는 사후설계관리업무와 대가기준을 규정하고 있으나, 실제 현장에서는 대부분 설계업무에 대한 후속 지원과 구분이 없고 대가도 지급되지 못하는 경우가 다수
- 이에 「건축서비스산업 진흥법」 제22조에 설계 완료 후 건축과정에 설계자를 참여시키는 ‘설계의도 구현’을 명시함으로써, 공모 우선 적용대상 공공건축물에 대해 설계의도 구현을 의무적으로 시행하도록 법제화하였고 관련 내용 및 책임범위를 시행령으로 규정함
- 그러나 시행령에서 제시한 업무내용은 실제 설계의도 구현에 필요한 구체적인 사항이 누락되거나 업무범위가 불명확하고, 더욱이 대가 산정기준 및 계약 방법 등이 정해지지 않아 발주처의 예산 수립, 설계자에 대한 별도의 비용 지급이 어려워 실효성 있는 대안 마련이 시급한 상황

■ 설계의도 구현 관련 근거법의 주요 내용

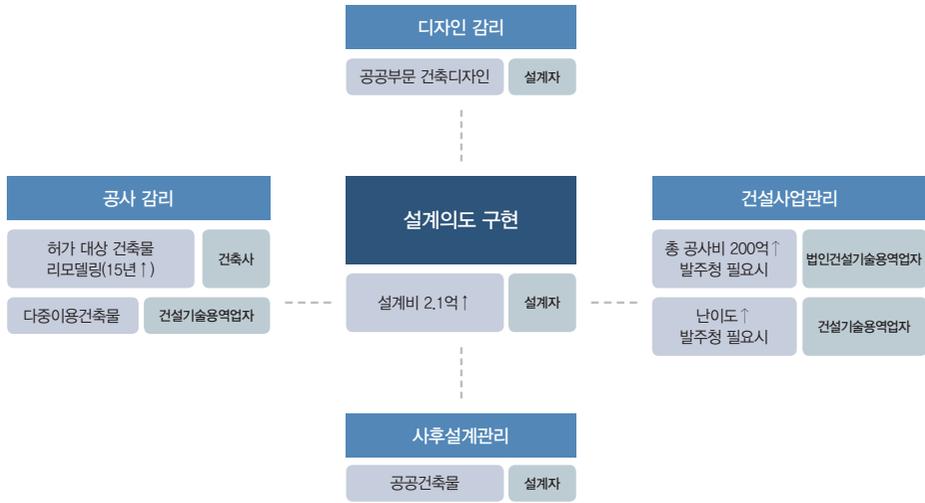
- 2014년 6월 시행된 「건축서비스산업 진흥법」 제22조, 동법 시행령 제19조를 통해 설계의도 구현 적용 대상 및 주요 업무, 확인 방법을 규정함
- 본 법규정에 따르면 설계의도 구현의 적용 대상은 공모 우선 적용대상 공공건축물에 한정되고, 주요 업무는 설계도서의 해석 및 자문, 현장 여건에 따른 자재와 장비의 선정 및 변경에 대한 검토·보완 업무로 설정함
- 이 경우 「건축법」 제22조에 따른 건축물의 사용 승인 시 공사감리자는 감리완료보고서 또는 공사완료도서에 국토교통부령으로 정하는 참여설계자의 확인서를 함께 제출하도록 명시함

<p>「건축서비스산업 진흥법」 제22조(설계제도 구현)</p>	<p>① 공공기관이 대통령령으로 정하는 건축물 등의 공사를 발주하는 경우 설계자의 설계의도가 구현되도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 건축물 등의 설계자를 건축과정에 참여 시켜야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 건축과정에 설계자의 적절한 참여가 이루어질 수 있도록 시공자 및 감리자는 이를 정당한 사유 없이 방해하여서는 아니 되며, 설계자의 참여에 관한 내용 및 책임범위 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>「건축서비스산업 진흥법 시행령」 제19조 (건축과정에의 설계자 참여 기준 등)</p>	<p>① 법 제22조제1항에서 “대통령령으로 정하는 건축물 등의 공사를 발주하는 경우”란 제17조 제1항 각 호에 따른 건축물 등의 공사를 발주하는 경우를 말한다.</p> <p>② 법 제22조제3항에 따른 설계자의 참여에 관한 내용 및 책임범위는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 설계도서의 해석 및 자문 2. 현장여건 변화 및 업체선정에 따른 자재와 장비의 치수·위치·재질·질감·색상 등의 선정 및 변경에 대한 검토·보완 <p>③ 법 제22조제1항에 따라 건축과정에 설계자를 참여시킨 경우 「건축법」 제22조에 따른 건축물의 사용 승인 시 공사감리자는 감리원료보고서 또는 공사원료도서에 국토교통부령으로 정하는 참여설계자의 확인서를 함께 제출하여야 한다.</p>

2 설계제도 구현 업무의 설정

■ 유사 업무 비교를 통한 설계제도 구현 업무의 재구성

- 현행 건축사의 업무 중 설계제도 구현과 목적 또는 수행시기가 유사한 업무로 「건축사법」의 사후설계관리와 공사감리, 「건축기본법」의 디자인감리, 「건설기술 진흥법」의 건설사업관리업무가 있음
 - 사후설계관리는 공공건축물을 대상으로 설계자가 시공 및 감리 모니터링, 설계 변경에 대한 자문, 설계도서의 해석 및 자문, 자재와 장비의 선정 및 변경에 대한 검토이며 설계제도 구현과 동일한 업무로 규정할 수 있음
 - 디자인감리는 공공부문 건축디자인에 한해 설계자가 시공단계 의사결정 과정에 참여하고, 설계 변경 시 자문 및 검토하는 업무이나 설계자의 참여 범위가 제한적임
 - 공사감리는 허가 대상 건축물을 대상으로 건설기술용역업자와 건축사가 설계도서에 적합한 시공 및 자재 사용 여부를 확인하고 상세시공도서를 검토하는 업무로 시공의 적합성에 중점을 둠
 - 건설사업관리란 총 공사비가 200억 이상이거나 난이도가 높은 건축물, 또는 발주청이 필요하다고 판단되는 건축물에 한해 건설기술용역업자가 시공계획을 검토하고 공사가 설계도서에 맞게 실시되는지를 확인하며, 설계 변경, 사용자재의 적정성 등을 검토하는 업무로 공사감리와 유사함

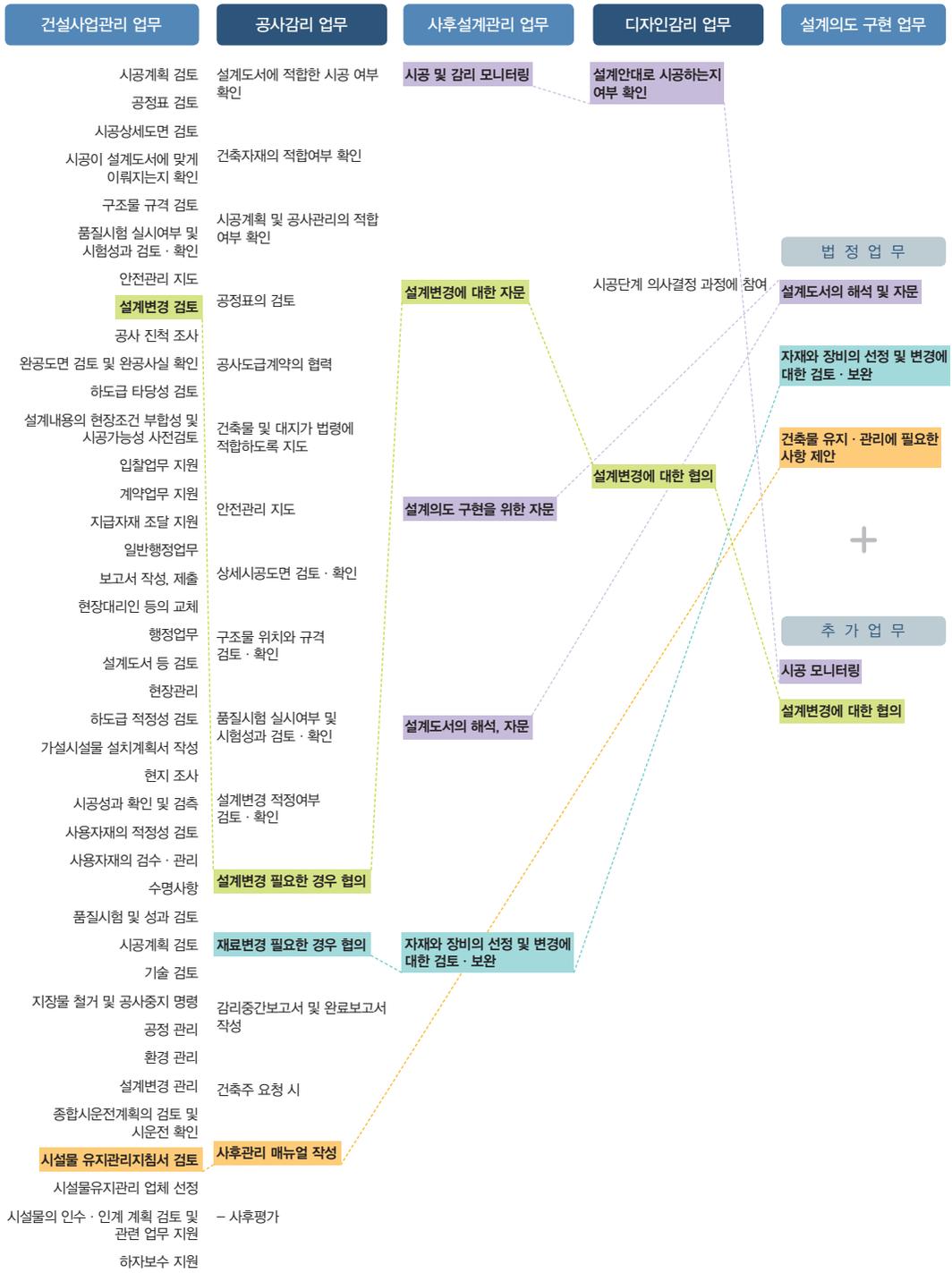


유사 업무의 대상 및 수행주체(2016년 기준)

- 설계의도 구현 유사 업무는 모두 건축설계 종료 이후 시공 과정에서 설계자, 또는 건축사의 참여를 통해 건축 품질을 관리하기 위한 제도로 인식할 수 있음
- 따라서 법정 설계의도 구현 업무와 더불어 초기 건축물 설계의도를 구현하기 위해 시공단계에 건축사가 참여할 수 있는 성격의 업무를 추가하여 재구성할 필요가 있음
 - 법정 설계의도 구현 업무 외 '시공 및 감리 모니터링'과 '설계 변경에 대한 협의'는 설계의도 구현 업무로 설정

■ 건축공사 표준시방서의 설계의도 구현 유관 업무

- 국내 모든 공사에 적용되는 시공지침으로서 건축공사 표준시방서는 공사과정에 담당원(발주의 대리인)이 검토·승인해야 할 업무를 명시하고 있으며, 이중 유관 업무는 설계의도 구현 업무로 적용할 수 있음
 - 23종의 공사 중 외관 및 디테일과 상관성이 있는 외벽공사, 유리·창호공사, 수장공사 등 9가지 공사에 대해 담당원이 승인해야 할 업무가 설계의도 구현 업무와 상관성이 있음
 - 견본을 통한 자재의 승인, 시공상세도의 승인, 시공견본(목업)의 승인, 설계도서나 시방서의 누락사항에 대한 승인 등이 이에 해당함



설계도 구현을 위한 업무와 대기준 제한

설계도 구현과 유사 업무 비교

표준시방서의 설계의도 구현 관련 업무

공사*	마감자재에 대한 승인	시공상세도에 대한 승인	시공건본에 대한 승인
조적공사	조적의 색상, 질감에 대한 승인		벽쌓기 건본에 대한 승인
석공사	석재의 재질, 색상, 무늬 및 마무리의 종류에 대한 승인	석재 나누기도 승인	
타일·테라코타공사	타일의 재질, 질감에 대한 승인	타일 나누기도 승인	
목공사	대체 수종에 대한 승인	시공상세도 승인	
외벽공사		커튼월, 패널 등 시공상세도 승인	
미장공사	미장재료에 대한 승인		건본바름에 대한 승인
유리·창호공사	유리, 새시의 색상, 표면마감에 대한 승인	시공상세도 승인	
도장공사	건본품의 색상, 광택에 대한 승인		도장업자의 조색에 대한 승인
수장공사	재료의 대체품에 대한 승인 건본의 색상, 무늬 등에 대한 승인	시공상세도 승인	시험시공에 대한 승인

*여기에서의 공사란 마감공사를 의미함

■ 해외의 설계의도 구현 업무 규정 및 주요 내용

- 미국의 경우 AIA Documents¹⁾와 CSI시방서²⁾를 분석한 결과 AIA Documents A201과 B141, CSI시방서 1장의 일부 내용이 설계의도 구현과 유사함
- 독일의 경우 설계자와 엔지니어 업무대가를 규정한 HOAI³⁾ 제5단계(실시설계업무)와 제9단계(대상물관리업무) 일부가 설계의도 구현 업무와 유사함
- 일본의 경우 2009년 업무보수기준⁴⁾을 개정하면서 설계의도 전달을 기존 감리자의 업무에서 설계자의 업무로 전환하였으며, 그 내용이 우리나라의 설계의도 구현과 매우 유사함
- 미국, 독일, 일본의 설계의도 구현 관련 업무로는 시공자가 제안하는 대안(VE 등)에 대한 검토 및 평가, 외벽·내부공사 등 시공건본의 시공상세도면, 사진·샘플 등 검토 및 승인, 공사도서의 모든 변화 추적, 제3자(이웃주민 등)에게 기술적 사항에 대한 설명 및 협의, 관계기관의 각종 검사 및 신고 등에 협력 및 입회, 준공 후 설계자의 책임업무가 아닌 사항에 대한 검토 및 조언으로 규정할 수 있음

1) 건축주, 건설업자, 설계자, 건설사업관리자, 기술사들이 프로젝트 계약을 서로 체결할 때 사용하는 미국건축사협회(America Institute of Architects)에서 발간한 표준계약문서

2) 미국의 시방서는 대부분 CSI(Construction Specifications Institute) 형식을 따르며 업무의 범주를 대표하는 16개의 장으로 이루어짐. 1장은 공사 계약에 대한 일반필요조건과 설계자와 하도급업자의 관계 등을 명시하는데, 하도급업자가 설계자의 검토와 승인을 받아야 하는 제출물의 내역, 테스트, 시공건본, 샘플 등에 대한 요구사항을 포함함

3) 독일의 설계자와 엔지니어 업무에 대한 대가를 규정하고 있는 HOAI(Honorarordnung für Architekten und Ingenieure)는 건물 용도에 따라 대가 영역을 1~5로 구분하고 대가영역별로 공사비에 따른 최소, 최대 대가금액을 규정함

4) 일본 건축사법 제25조에 의거, 건축주와 건축사사무소 개설자가 설계, 공사감리 등의 계약을 할 때의 업무보수 산정방법 등을 제시. 15종의 건축물 유형마다 표준 업무 인·시간수를 정하고 있으며, 설계와 공사감리를 중합, 구조, 설비의 세 항목으로 나누어 각각에 대한 인·시간수를 연면적별로 제시함

해외의 설계의도 구현에 해당하는 업무 세부사항

단계	업무	미국	독일	일본
설계	시공자가 제안하는 대안(VE 등)에 대한 검토 및 평가			○
시공	시공자의 RF에 대한 답변 및 기록	○		○
	공사와 설계의도와의 부합 여부 검사	○		○
	중요부분 시공상세도의 검토 및 승인	○	○	○
	자재와 제품의 정보, 샘플 등에 대한 검토 및 승인	○		○
	외벽, 내부공사 등 시공견본의 검토 및 승인	○		
	시공자가 요청하는 자재 변경에 대한 검토 및 승인	○		
	공사도서의 모든 변화 추적	○		
	개별 공정 작업에 따른 실시설계의 수정		○	
	제3자의 설계내용에 대한 조정			○
	제3자의 도면이 실시설계와 일치하는지에 대한 검토 및 승인		○	
	제3자(아웃주민 등)에게 기술적 사항에 대한 설명 및 협의			○
	관계기관의 각종 검사 및 신고 등에 협력 및 입회			○
	공사완료 여부 검사 및 공사완료 증명서 발급	○		
유지·관리	품질보증기간 내 하자보수의 감독		○	
	건축물 현황에 대한 문서 작성		○	○
	준공 후 설계자의 책임이 아닌 문제에 대한 검토 및 조언			○
	준공 후 설계에 관련된 업무			○

■ 설계의도 구현을 위한 업무(안)

- 설계의도 구현 유사업무, 표준시방서, 해외사례를 참고하여 시공단계 업무 10종(필수업무)과 유지관리단계 업무 3종(선택업무)으로 구성된 설계의도 구현을 위한 업무(안)을 제안

설계의도 구현을 위한 업무 최종(안)

시공단계(필수업무)	유지·관리단계(선택업무)
(1) 설계도서의 해석·자문	(6) 건축물 유지·관리에 대한 제안
① 별도 발주 디자인업무에 대한 자문(ex. 전시설계) ② 설계도서에 대한 질의응답 ③ 제3자에게 기술적 사항에 대한 설명 및 협의	⑪ 개보수, 리모델링 시 자문 ⑫ 유지·관리 모니터링 ⑬ 설계자의 책임업무가 아닌 사항에 대한 검토 및 조언
(2) 자재와 장비의 선정·변경에 대한 검토·보완	
④ 디자인 관련 자재·장비의 선정에 대한 검토·확인 ⑤ 디자인 관련 자재·장비의 변경에 대한 검토·확인(변경도서 검토·확인 포함)	
(3) 시공 모니터링	
⑥ 시공상세도의 디자인 관련 사항 검토·확인 ⑦ 외벽, 내부공사 등 시공견본의 검토·확인	
(4) 설계변경에 대한 자문	
⑧ 디자인 관련 설계 변경 시 협의(협력업체 협의 포함)	
(5) 사용 승인 신청 시 건축물에 대한 확인	
⑨ 설계의도 구현 업무보고서 작성 ⑩ 건축물 확인서 작성	

3 설계의도 구현 대가기준(안)

■ 유사 업무의 대가산정 기준

- 현행 건축설계 및 설계의도 구현 업무와 관련되는 대가산정 기준은 공사비요율방식⁵⁾과 실비정액가산방식⁶⁾이 있음
 - 일반적으로 공사비요율방식은 과업의 내용이 명확하며 총 공사비 산정이 용이한 경우에 적합하고, 실비정액가산방식은 과업범위 및 세부내용이 불확정적이거나 그로 인해 명확한 사업비 산정이 어려운 경우에 적용할 수 있음
 - 설계의도 구현 업무의 경우 세부업무를 표준화함으로써 용역계약 이전에 발생하는 과업범위가 예측 가능하므로 건축설계 업무와 동일하게 공사비요율방식을 적용

■ 설계의도 구현 대가기준(안)

- 공공건축설계 경험이 있는 전문가 100인(중급기술자 이상)을 대상으로 기준설계안⁷⁾에 대한 설계의도 구현 업무량을 조사
 - 표준업무 세부 항목별 투입되는 일수와 인원수를 실비정액가산방식을 적용하여 산정하고, 이를 다시 공사비 요율로 환산하여 산출
 - 조사 결과 설계의도 구현을 위해 필요한 업무량은 전문가 등급별로 대가산정 기준이 다르며 고급기술자 기준 평균 78.51인·일로 나타남. 이를 대가산정 방식 적용 시 건축설계비의 8.66%가 산출됨
- 이를 토대로 설계의도 구현 업무의 대가기준은 ‘공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준’의 ‘별표 4 건축설계 대가요율’의 8%로 제안⁸⁾

건축사(보) 등급별 설계의도 구현 대가요율 비교 (업무량 : 78.51인·일, 설계비 : 417,000,000원)

등급*	노임단가 a	인·일수 b	직접인건비 d = a × b	직접경비 0,1d	제경비 1,1d	설계의도 구현 e = d + 0,1d + 1,1d	설계비 대비 요율 e/c (%)
기술사 (기술사 자격)	340,765	78.51	26,753,460	2,675,346	29,428,806	58,857,612	14.11
특급기술자 (산업기사 + 경력13년)	249,900	78.51	19,619,649	1,961,965	21,581,614	43,163,228	10.35

5) 공사비에 일정 요율을 곱하여 대가를 산출하는 방식

6) 직접인건비, 직접경비, 제경비 등을 합산하여 대가를 산출하는 방식

7) 기준설계안의 조건 : 공사비 100억 원(200만 원/㎡), 연면적 5,000㎡ 업무시설, 총 공사기간 2년, 제2종(보통) 중급도서 작성

8) 국내 설계의도 구현과 가장 유사한 일본의 설계의도 전달 업무의 대가기준이 설계비의 약 9%인 점을 고려할 때 유의미한 결과로 판단할 수 있음

등급*	노임단가 a	인·일수 b	직접인건비 d = a × b	직접경비 0.1d	제경비 1.1d	설계의도 구현 e = d + 0.1d + 1.1d	설계비 대비 비율 e/c (%)
고급기술자 (산업기사 + 경력10년)	208,973	78.51	16,406,470	1,640,647	18,047,117	36,094,235	8.66
중급기술자 (산업기사 + 경력7년)	181,229	78.51	14,228,289	1,422,829	15,651,118	31,302,235	7.51

*등급 구분 출처 : 「엔지니어링산업 진흥법 시행령」 별표2

4 정책제언

- 「건축서비스산업 진흥법 시행령」 제19조의 공모방식으로 선정된 공공건축물의 설계의도 구현 업무를 구체화하고, 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가 기준」에 세부내용과 대가기준을 명시
 - 특히 현행 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」의 사후설계관리는 설계의도 구현 업무로 통합하고 관련 규정을 개정
- 기획재정부 용역계약일반조건에 설계의도 구현 계약조건을 명시하고, 「예산안 편성 및 기금운용계획안 세부지침」에 설계의도 구현 예산 비목을 신설하여 실행력을 제고

	건축서비스산업 진흥법	건축사법	국가재정법
시행령·기준 지침 제·개정	시행령 제19조 • 설계자의 참여 내용 및 책임범위 구체화 • 설계의도 구현 세부지침 추가	공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준 • 설계의도 구현 업무 및 대가기준 추가 • 사후설계관리를 설계의도 구현으로 통합	예산안 편성 및 기금운용계획안 세부지침 • 설계의도 구현 비목 신설

관련 법률 개정 방향

시행령 · 기준 지침 제 · 개정(안)

	현행	개정(안)
건축서비스 산업 진흥법 시행령	<p>제19조(건축과정에서의 설계자 참여기준 등)</p> <p>② 법 제22조제3항에 따른 설계자의 참여에 관한 내용 및 책임범위는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 설계도서의 해석 및 자문 2. 현장여건 변화 및 업체선정에 따른 자재와 장비의 치수 · 위치 · 재질 · 질감 · 색상 등의 선정 및 변경에 대한 검토 · 보완 <p>③ 법 제22조제1항에 따라 건축과정에 설계자를 참여시킨 경우 「건축법」 제22조에 따른 건축물의 사용승인 시 공사감리자는 감리원료보고서 또는 공사원료도서에 국토교통부령으로 정하는 참여설계자의 확인서를 함께 제출하여야 한다.</p>	<p>제19조(건축과정에서의 설계자 참여기준 등)</p> <p>② 법 제22조제3항에 따른 설계자의 참여에 관한 내용 및 책임범위는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 설계도서의 해석 및 자문 2. 현장여건 변화 및 업체선정에 따른 자재와 장비의 치수 · 위치 · 재질 · 질감 · 색상 등의 선정 및 변경에 대한 검토 · 보완 <p>(추가) 3. 시공에 대한 모니터링 (추가) 4. 디자인 관련 설계 변경에 대한 협의</p> <p>③ (생략)</p> <p>(추가) ④ 제2항과 3항에서 규정한 설계의도 구현 업무내용에 관하여 필요한 사항은 국토교통부 장관이 정하여 고시한다.</p> <p>(추가) ⑤ 제2항에서 제4항까지 업무에 대한 대가는 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」에서 정하는 바에 의한다.</p>
공공발주 사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준	<p>제5조(업무의 범위) 제1조에 따른 건축사의 업무범위는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 설계업무 <ol style="list-style-type: none"> 가. 기획업무 나. 건축설계업무 다. 사후설계관리업무 	<p>제5조(업무의 범위) 제1조에 따른 건축사의 업무범위는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 설계업무 <ol style="list-style-type: none"> 가. 기획업무 나. 건축설계업무 다. 설계의도 구현
	<p>제6조(설계업무) ④ 제5조제1호다목의 “사후설계관리 업무”란 제3항제1호에 따른 건축설계가 완료된 후 공사시공 과정에서 건축사의 설계의도가 충분히 반영되도록 설계도서의 해석, 자문, 현장여건 변화 및 업체선정에 따른 자재와 장비의 치수 · 위치 · 재질 · 질감 · 색상 등의 선정 및 변경에 대한 검토 · 보완 등을 위하여 수행하는 설계업무를 말하며, 건축법 제72조제8항 및 동법 시행령 제108조제3항에 따른 설계자의 업무를 포함한다.</p>	<p>제6조(설계업무) ④ 제5조제1호다목의 “설계의도 구현”이란 제3항제1호에 따른 건축설계가 완료된 후 공사시공 과정에서 건축사의 설계의도가 충분히 반영되도록 설계도서의 해석 · 자문, 자재와 장비의 선정 및 변경에 대한 검토 · 보완, 시공 · 감리 모니터링, 설계 변경에 대한 자문, 사용 승인 신청 시 건축물에 대한 확인서 작성, 건축물 유지 · 관리에 대한 제안 등을 위하여 수행하는 설계업무를 말하며, 건축법 제72조제8항 및 동법 시행령 제108조제3항에 따른 설계자의 업무를 포함한다.</p>
	<p>제11조(설계업무 대가의 산정)</p> <p>③ 제5조제1호다목의 규정에 따른 사후설계관리업무의 대가는 제18조의 규정에 따른 실비정액가산식에 따라서 산정한다.</p>	<p>제11조(설계업무 대가의 산정)</p> <p>③ 제5조제1호다목의 규정에 따른 설계의도 구현 업무의 대가는 건축설계용역(기본 · 중간 · 실시설계) 예산의 8%로 산정한다.</p>

	개정(안)
(계약예규) 용역계약 일반조건	<p>(신설) 제5장 설계의도 구현 용역계약조건</p> <p>제61조(정의) 이 장에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "설계의도 구현"이라 함은 「건축서비스산업 진흥법」 제22조에 의한 설계의도 구현을 말한다. 2. "설계자"라 함은 「건축법」 제2조제1항에 규정된 바와 같이 자기의 책임(보조자의 도움을 받는 경우를 포함한다)으로 설계도서를 작성하고 그 설계도서에서 의도하는 바를 해설하며, 지도하고 자문에 응하는 자로서, 설계의도 구현 용역 계약의 계약상대자를 말한다. 3. 이 장에 따로 정하는 경우를 제외하고는 「건축서비스산업 진흥법」 및 「설계의도 구현 세부지침」에 정하는 바에 의한다. <p>제62조(계약문서) ① 설계의도 구현 용역계약에 있어서는 제4조에 의한 계약문서 외에 「설계의도 구현 세부지침」이 계약 문서에 포함되며 다른 계약문서와 상호보완의 효력을 가진다.</p> <p>제63조(계약담당 공무원 및 설계자의 기본임무) ① 계약담당 공무원은 설계의도 구현 용역 수행과 관련하여 다음 각 호의 기본임무를 수행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 계약담당 공무원은 설계의도 구현 이행에 필요한 다음 각 호의 사항을 지원, 협력하여야 하며 설계의도 구현 용역계약에 규정된 바에 따라 설계의도 구현업무가 성실히 수행되고 있는지에 대한 지도·점검을 실시하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 가. 설계의도 구현에 필요한 설계도면, 문서, 참고자료와 설계의도 구현 용역계약문서에 명기한 자료의 제공 나. 설계자가 설계의도 구현 계약 이행에 필요한 시공자의 문서, 도면, 자재, 장비, 설비 등에 대한 자료제출 및 조사의 보장 다. 기타 설계자와 계약으로 정한 사항 등 설계의도 구현 용역 발주자로서의 감독업무 2. 계약담당 공무원은 관계법령에서 별도로 정하는 사항 및 제1호에서 정하는 사항 외에는 정당한 사유 없이 설계자의 업무에 개입 또는 간섭하거나 설계자의 권한을 침해할 수 없다. <p>② 설계자는 다음 각 호의 기본임무를 수행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「건축서비스산업 진흥법」 제22조와 동법 시행령 제19조에 의한 설계의도 구현 업무를 성실히 수행하여야 한다. 2. 발주기관과 설계자 간에 체결된 설계의도 구현 용역계약의 내용에 따라 설계자는 설계도서의 해석 및 자문, 자재와 장비의 선정 및 변경에 대한 검토·보완, 시공 모니터링, 설계변경에 대한 자문, 사용승인 신청 시 건축물에 대한 확인, 건축물 유지·관리에 대한 제안 등의 업무를 수행하여야 한다. <p>제64조(설계자의 근무수칙) ① 설계의도 구현 업무에 종사하는 자는 다음 각 호의 업무를 성실히 수행하고, 건축물의 품질 향상을 위해 노력하며, 설계자로서의 품위를 유지하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 설계자는 「건축사법」 제20조제1항 등 관계법령과 이에 따른 명령 및 공공복리에 어긋나는 행위를 하지 않고 신의와 성실로써 업무를 수행하여야 하며, 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다. 2. 설계자는 제3자로부터 금품, 이권 또는 향응을 받아서는 아니 된다. 3. 설계자는 설계의도 구현 업무를 수행함에 있어서 해당 공사의 설계도서, 설계의도 구현 과업내용서, 기타 관계규정 등의 내용을 숙지하고 해당 공사의 특수성을 파악한 후 설계의도 구현 업무를 수행하여야 한다. <p>제65조(계약담당 공무원의 지도감독) ① 계약담당 공무원은 설계의도 구현 용역계약문서에 규정된 바에 따라 다음 각 호의 사항에 대하여 설계자를 지도·감독한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 품위손상 여부 및 근무자세 2. 발주청 지시사항의 이행상태 3. 각종 보고서의 처리상태 <p>② 계약담당 공무원은 설계자가 계약담당 공무원의 지시에 위반된다고 판단되는 업무를 수행할 경우 이에 대하여 해명토록 하거나 시정하도록 서면으로 지시할 수 있다.</p>

개정(안)	
용역계약 일반조건 개정(안)	<p>제66조(설계제도 구현 영역의 착수 및 보고) ①설계자는 계약체결 즉시 설계제도 구현 업무 수행준비에 대하여 발주기관과 협의하여야 하며, 계약서상 착수 시점에 설계제도 구현 영역을 착수하여야 한다.</p> <p>② 설계자는 설계제도 구현 영역 착수 시 다음 각 호의 서류를 첨부한 착수신고서를 제출하여 계약담당 공무원의 승인을 받아야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 설계제도 구현 업무 수행계획서 2. 설계자 및 업무대행자 지정 신고서와 경력확인서 <p>③ 제2항2호의 설계자 및 업무대행자는 해당 건축물의 실질적 설계책임자로서 계약서에 명시된 자료 하여야 한다. 다만 퇴사, 병가 등 이에 준하는 부득이한 사유로 교체가 필요한 경우에는 기술자격, 경력 등을 종합적으로 검토하여 설계제도 구현 업무 수행 능력이 저하되지 않는 범위 내에서 발주기관의 사전승인을 받아야 한다.</p> <p>④ 계약담당 공무원은 제2항2호의 내용을 검토하여 설계자 또는 업무대행자가 해당 건축공사에 적합하지 않다고 인정될 때에는 그 사유를 명시하여 서면으로 변경을 요구할 수 있으며, 변경요구를 받은 계약상대자는 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.</p>
예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침	<p>(신설) 25. 설계제도 구현비(420-03목)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 적용대상 <ul style="list-style-type: none"> □ 건축물의 설계도도가 구현되도록 해당 건축물 등의 설계자를 건축과정에 참여시켜 설계도서의 해석 및 자문, 자재와 장비의 선정 및 변경에 대한 검토·보완, 시공 모니터링, 설계변경에 대한 자문, 사용승인 신청 시 건축물에 대한 확인서 작성, 건축물 유지·관리에 대한 제안 등을 수행하는 비용 2. 세부지침 <ul style="list-style-type: none"> □ 설계제도 구현비는 “설계비”에 대한 요율을 적용함 <ul style="list-style-type: none"> • 설계제도 구현의 대가는 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」에서 정하는 대가기준을 따름

김은희 부연구위원 (044-417-9622, ehkim@auri.re.kr)

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

함주연 연구원 (044-417-9691, jyham@auri.re.kr)



auri brief 원문



관련 연구보고서



공간분석을 활용한 범죄발생 위험지점 예측과 해석

조영진 부연구위원

주제어 범죄예방 환경설계(CPTED), 범죄위험도, 정량적 공간분석모델, 범죄위험 평가도구

요약

- ‘정량적 공간분석모델’은 건축·도시 공간을 수치화하여 기술하고 이를 분석에 활용하는 방법론을 통칭하며, 주로 인간의 행태 패턴을 예측하는 데 활용
- 공간분석모델로 공간 내 인간행태를 예측하고, 그에 따른 범죄위험도를 계측·평가하여, 궁극적으로는 공간 내 범죄발생 위험에 대한 예측이 가능
- 시지각을 정량적으로 측정하는 WLVAE 모델을 활용하여 가시성을 측정하고, 공간의 잠재적 통행량을 측정하는 VGA 모델을 활용하여 접근성과 활동성을 측정 가능
- 셉테드 기본원리 및 실천전략과 공간분석모델의 지표와의 관계를 분석하여 사례 대상지의 범죄위험도를 측정하고 해석하였음
- 분석 결과 실제 범죄발생이 많고, 범죄불안감이 높은 좁은 골목길에서 자연감시와 접근성이 떨어지는 것을 수치로 확인
- 공간분석모델을 활용하여 물리적 공간의 특성과 연계한 다양한 범죄발생 위험지점을 파악할 수 있어 범죄위험 평가도구로서의 활용 가능성 확인
- 범죄발생에 대한 자료 없이도 평가가 가능하여 신도시계획, 도시재개발 등 사업 이전의 인구·사회·범죄 등 각종 통계가 없는 대상지의 범죄위험을 계획 단계에서 예측 가능
- 접근성, 통행량, 가시성 등 공간특성에 대한 정량적 분석은 셉테드 관련 사업뿐만 아니라 도시재생사업 등 다양한 공간환경 개선사업에서 활용 가능

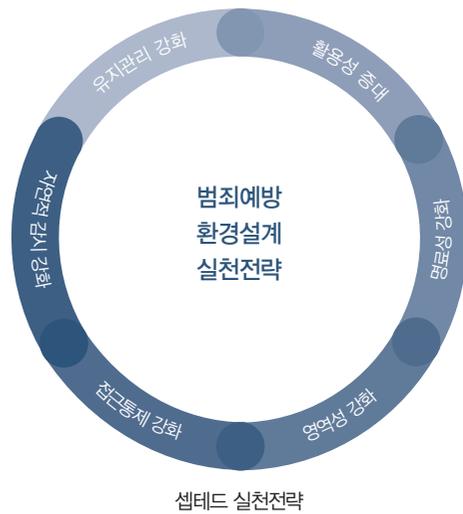
1 범죄발생 위험지점과 정량적 공간분석모델

■ 정량적 공간분석모델이란?

- 정량적 공간분석모델(이하 공간분석모델)은 건축·도시 공간을 수치화하여 기술하고 이를 분석에 활용하는 방법론을 통칭하며, 주로 인간의 행태 패턴을 예측하는데 활용
 - 기존 정성적인 분석의 한계를 극복하고자 개발된 공간분석모델은 1970년대 후반 핵심개념들이 제안되고 1990년대에 체계화 됨
 - 정량적 공간분석기법은 건축·도시 공간에서의 인간행태 패턴을 예측하는데 탁월한 것으로 잘 알려져 있음
 - 공간구문론, ERAM 등의 위상학적 모델, VAE, WLVAE, ISOVIST 등의 시지각 모델, VGA, V-ERAM 등의 위상학적 모델과 시지각 모델을 결합한 모델 등이 있음

■ 셉테드 실천전략과 공간분석모델

- 공간분석모델로 공간 내 인간행태를 예측하고 그에 따른 범죄위험도를 계측·평가함으로써, 궁극적으로는 공간 내 범죄발생 위험에 대한 예측이 가능
 - 셉테드¹⁾ 전략은 일반적으로 ‘자연적 감시 강화, 접근통제, 영역성 강화, 활동 활성화, 명료성 강화, 유지관리’이며, 인간행태와 관련되어 있어 공간분석모델을 통하여 예측 가능
 - 정량적 공간분석기법을 통해 공간 내 인간행태를 예측하고 그에 따른 범죄위험도를 계측·평가함으로써, 궁극적으로는 셉테드 계획 단계에서 공간 내 범죄위험에 대한 사전 대응 가능



1) 셉테드(Crime Prevention Through Environmental Design; CPTED; 범죄예방 환경설계)란 주요 선진국(미국, 영국, 호주 등)에서 보편적으로 적용되는 기법으로 다학제 간 연계를 통해 도시계획 및 건축설계 시 범죄를 일으킬 수 있는 잠재적 범죄 요인들을 제거하거나 최소화시켜 범죄 불안감을 저감시키고 지역 사회공동체의 활성화 및 상호교류를 강화하기 위한 일련의 노력과 과정들을 지칭

2 활용 모델과 분석지표

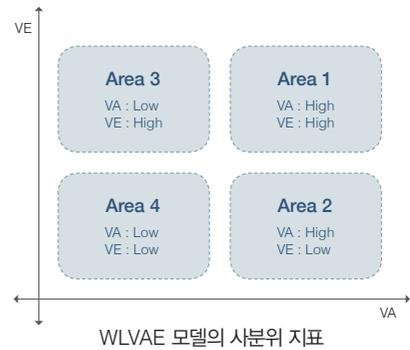
■ 활용모델

- 범죄발생 위험을 예측하기 위해 여러 공간분석 방법론 중에서 WLVAE(Weighted and Layered Visual Access & Exposure; 이하 WLVAE) 모델과 VGA(Visibility Graph Analysis; 이하 VGA) 모델을 활용

■ 모델별 분석지표

- WLVAE 모델은 기존 VAE 모델에 인간 시지각 개념을 함수화하여 반영한 모델로 공간 내 자연적 감시 정도를 수치화 함

- VA(Visual Access) 지표는 시각적 접근을 의미하며 해당 지점에서 다른 지점을 볼 수 있는 정도를 정량적 수치로 표현
- VE(Visual Exposure) 지표는 시각적 노출을 의미하며 다른 지점에서 해당 지점이 보이는 정도를 정량적 수치로 표현
- 사분위 지표는 VA, VE 지표를 두 좌표 축으로 하는 좌표평면을 가정할 때, 특정 관찰점의 VA, VE 지표값을 좌표로 하는 점이 평면의 어느 영역에 해당하는지를 지표화한 것



- VE 지표와 사분위 지표는 '자연적 감시'의 측면을 반영하는 지표로 볼 수 있으며, 이는 VE 지표가 특정 지점이 가지는 시각적 정보의 제공력을 의미

- VGA 기법은 공간의 시각적 속성을 토대로 가시성 그래프를 작성하고 여기에 기초하여 공간의 연결 관계를 분석

- 통합도 지표는 여러 선행연구들을 통하여 인간 이동 패턴에 대한 예측력이 상당히 높은 것으로 밝혀진 바 있음
- 통합도를 통하여 분석 대상지의 사적영역에 대한 동선집중도 및 접근도를 파악하고, 그로부터 해당 영역이 '접근통제' 측면에서 가지는 효율을 분석 가능
- 통합도는 특정 지점이 다른 지점들로부터 가지는 접근성의 정도를 나타내므로, 특정 공적영역이 주변 거주자들로부터 어느 정도의 접근 용이성을 지니는지를 이들 지표를 통해 파악할 수 있으므로, '활동의 활성화' 측면에서 해당 공적영역이 어느 정도 활성화되어 있는지 또는 활성화될 수 있는지 예측 가능

각 분석지표와 셉테드 실천전략

분석기법	분석지표	셉테드 실천전략
WLVAE 모델	VA, VE, 사분위	자연적 감시 강화
VGA 모델	통합도	접근통제 강화, 활동의 활성화

3 분석 모델 적용 및 해석

■ 분석 방법 및 절차

- 분석을 위한 기초도면 작성
 - 분석대상지에 있는 각각의 건물들 외곽선과 담장, 대문과 같은 개구부 등을 각각 선(line)으로 표현
 - 담장의 실제 높이를 조사하여, WLVAE 분석에 활용할 경우 그 높이에 따라 차폐벽이 되거나 그렇지 않게 될 수 있으므로 이에 따라 구분
 - 담장이 차폐벽으로 기능한 높이는 인간의 평균 눈높이를 고려하여 1.5m로 설정
- 기초도면 격자점 배열
 - 격자점 배열은 직교방향으로 하고, 그 격자점 배열 간격은 2m로 설정
 - 분석 대상지 외곽에 위치하는 공간이 가질 수 있는 경계효과(통계적 바이어스의 일종)를 줄이기 위해 분석 대상지 주변 일정 공간(50m)에 추가적으로 격자점을 배열
- 분석 수행(분석 소프트웨어 활용)
 - 분석 소프트웨어는 VGA 기법에는 'SaVisibility v2.5'를, WLVAE 모델에는 'SaVAE v1.1'을 활용²⁾
 - 분석 결과는 각 지표별로 격자점과 동일한 위치에 지표값을 의미하는 기호 또는 색상이 있는 점으로 표현
 - 각 지표별 수치를 격자점의 고유 ID값과 함께 문서자료로 출력

■ 시범평가 대상지 개요

- 제한한 범죄위험 평가기법을 적용할 대상지로 경기도 내 Q시 W동 일대를 선정
 - 접근로, 토지구획 및 필지 정리가 직교형으로 잘 정리된 공간 형태를 보이고 있으나, 필지 구분에서 다소 불규칙한 형태를 띠고 있음

2) 분석 소프트웨어는 <http://ladonara.blogspot.com> 사이트에서 무료로 다운로드 가능하며, AutoCAD 상에서 구동되는 AutoCAD 3rd Party 응용프로그램으로, AutoCAD의 기능을 온전히 활용하면서 각각의 분석기법에 대한 분석을 수행할 수 있음

■ 대상지 전체 자연적 감시 측정 및 분석 결과³⁾

- 남-북으로 가로지르는 가로와 동-서로 가로지르는 가로는 자연적 감시가 활발한 것으로 예측
 - WLVAE 모델의 VE 분석 결과 높은 VE 값이 나타남
- 남-북 가로와 동-서 가로의 교차 지점은 매우 높은 자연적 감시가 예상되며, 이 지점에 범죄안전지도 등 안내시설을 배치하면 효과를 높일 수 있음
 - WLVAE 모델의 VE 분석 결과 매우 높은 VE 값을 보임
- 서북측 블록을 제외한 대부분의 골목길은 자연적 감시가 활발할 것으로 예측
 - WLVAE 사분위 분석 결과 대체로 녹색을 띠고 일부 골목길에서는 하늘색도 나타남
 - WLVAE 모델의 VE 분석 결과 서북측 블록을 제외하면 골목길 공간에서도 녹색 이상의 시각적 노출, 즉 자연적 감시가 가능한 공간으로 나타남
- 대상지 서북측 가로 체계가 불규칙적인 블록의 골목길은 자연적 감시가 취약한 것으로 예상
 - WLVAE 사분위 분석 결과 서북측 골목길은 노란색으로 나타남
 - WLVAE 모델의 VE 분석 결과 매우 낮은 VE 값 나타남
- 대상지 서북측 블록 빨간색 지점은 방법시설 설치가 필요한 지점으로 판단
 - WLVAE 사분위 분석 결과 빨간색으로 나타남 지점은 주변을 잘 볼 수 있고, 주변에서 잘 보이지 않는 위치임
 - 주변을 잘 볼 수 있는 위치이기 때문에 CCTV 설치에 유리
 - 잠재적 범죄자의 은닉지점으로 활용될 수 있으므로 조명 등 방법시설을 설치할 필요



3) 공간분석모델을 활용한 자연적 감시 측정은 공간 내의 상대적 시지각량 분포를 측정하는 것으로 전체 권역 측정을 통하여 자연감시 취약구역과 우수지역을 선별하고, 구역 측정을 통하여 블록 내의 골목길 간의 비교, 건축물 사이의 이격 공간 등의 미시적 측정을 수행

■ 대상지 구역별 자연적 감시 측정 및 분석 결과

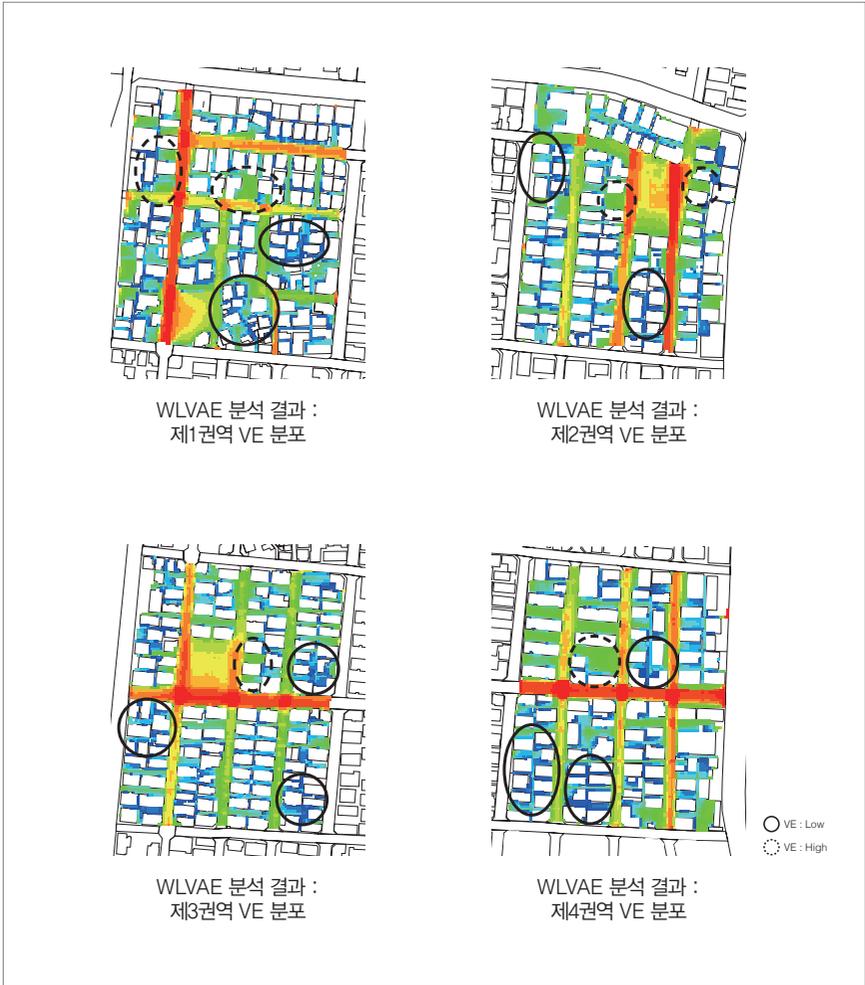
- 실선으로 표시된 지역이 VE값이 낮은 지점으로, 이 공간은 자연적 감시가 취약한 공간으로 예상
 - 자연 감시가 떨어져 범죄위험이 높을 것으로 예측
 - 자연 감시를 보완할 수 있는 CCTV, 반사경 등의 기계적 감시시설을 설치할 필요
 - 경찰 또는 지역 내 방법 조직의 순찰에 포함을 시켜 조직적 감시를 강화할 필요
 - 야간의 경우 VE값이 낮은 지역은 가시성이 더욱 떨어지므로 지역 내 범죄불안감 조성의 원인이 됨으로 방법등 또는 동작감지등 등의 조명시설을 설치할 필요
- 점선으로 표시된 지점은 VE값이 비교적 높아 자연적 감시가 활발할 것으로 예상
 - 자연 감시가 높은 지역으로 상대적으로 잠재적 범죄위험이 낮은 지점임
 - 구역 내 타 지점에서 잘 보이는 지점이기 때문에 마을 안전지도 등 안내시설 설치에 적합하며, 구역 활성화를 위한 운동시설, 휴게시설 등의 설치지점으로도 적합함

■ 대상지 접근통제 측정 및 분석 결과

- 남-북 가로와 동-서로 가로에 면한 건축물은 접근통제 시설을 설치할 필요
 - VGA 분석 결과 통합도가 높게 나타났으며, 일부 골목길에서도 녹색 이상의 통합도가 나타나 해당 가로에 면한 건축물은 사람의 통행이 빈번할 것으로 예상
 - 건축물 출입구, 건축물 간의 이격공간 등에 방법펜스, 출입통제장치 등의 접근통제 시설을 설치할 필요
- 서북측 블록의 골목길은 접근통제 측면에서는 유리하나, 자연 감시 강화를 위한 시설 및 프로그램 필요
 - VGA 분석 결과 통합도가 낮게 나타나, 접근성이 상대적으로 떨어질 것으로 예상
 - 이 근처 주거에서는 접근통제 측면에서 다른 주거들에 비해 이점을 가질 수 있음
 - 낮은 접근성은 인적이 뜸하다는 것을 의미하므로 자연 감시 강화를 위한 프로그램 필요

■ 대상지 활동의 활성화 측정 및 분석 결과

- 서남측에 위치한 소공원과 동북측에 위치한 소공원 주변은 활동의 활성화에 유리한 지역으로 예상
 - VGA 분석 결과 통합도가 녹색 이상으로 나타나 접근성이 높을 것으로 예상
 - 이들 소공원은 접근성이 좋기 때문에 주민 활동을 활성화시키므로 주변 지역에 대한 활동의 활성화 측면에서 유효한 지역으로 판단
 - 자연적 감시도 유리(WLVAE 사분위 분석 결과)



- 대상지 서측에 위치한 주차장은 우범지역이 될 가능성이 높은 지역으로 방범펜스 등의 접근통제 시설을 설치할 필요
 - VGA 분석 결과 통합도가 하늘색 수준으로 비교적 낮은 접근성을 보임
 - 접근성이 떨어져 활동의 활성화를 위한 공동시설 설치 효과가 떨어질 것으로 예상
 - 자연적 감시도 상대적으로 떨어지는 것으로 나타남 (WLVAE 사분위 분석 결과)
 - 접근성과 자연적 감시가 모두 떨어져 우범지역이 될 가능성이 높아 접근 통제시설을 설치할 필요



4 시사점

- 정량적 공간분석모델을 활용하여 대상지의 범죄발생 위험 예측 가능
 - 기존 범죄발생 데이터가 없는 신도시계획 등에 유용
 - 다양한 측면의 물리적 범죄유발 환경에 대한 핫스팟 도출 가능
 - 범죄발생 데이터에 기초한 범죄밀도분석의 대안으로 활용 가능
- 건축 또는 도시 공간의 범죄위험 평가도구로서 공간분석모델 활용 가능성 확인
 - 분석 대상지 내의 세밀한 분석이 가능하며 분석 과정이 명확하고 객관적
 - 분석 결과를 건축 계획적인 접근과 곧바로 연결시켜 활용
 - 분석 과정의 상당부분이 자동화되어 있어 건축계획 사이클의 회전률을 향상
 - CAD를 사용할 줄 안다면 비전문가라도 단기 교육만으로 즉시 활용 가능
- 셉테드 관련 사업 외 도시재생사업 등 다양한 공간환경 개선사업에서 활용 가능
 - 범죄발생 위험을 인간행태와 결합한 다양한 공간특성으로 추론
 - 접근성, 통행량, 가시성 등 공간특성에 대한 정량적 분석 가능
 - 정량적 데이터에 기초한 증거기반의 사업계획 수립 가능
- 향후 실제 범죄발생 핫스팟과 공간분석상 핫스팟의 상호 비교 연구가 필요
 - 범죄가 자주 발생하는 지점과 공간분석상의 위험 지점이 다를 가능성이 있음
 - 셉테드는 물리적 환경이 범죄발생의 주 원인이 되는 경우만 적용 가능(침입 범죄)
 - 이를 검증하기 위해서는 위치별 범죄발생자료는 물론이거니와 발생 범죄의 원인과 인과관계를 포함하는 세부 자료가 필요

조영진 부연구위원 (044-417-9692, yjcho@auri.re.kr)



auri brief 원문



관련 연구보고서



서울시 주요 상업가로의 가로활력도(Street Vitality) 평가 결과와 시사점

김승남 부연구위원, 이소민 연구원

주제어 가로활력도, 가로활력지수, 보행량, 보행행태, 체류시간

요약

- 보행환경(사업)에 대한 정확한 평가를 위해서는 물리적 환경뿐만 아니라 그 환경의 결과로서 나타나는 보행자의 행태에 대한 평가도 함께 이루어져야 함
- 가로활력도(Street Vitality)는 바람직한 보행환경의 핵심 요건이자 보행환경 개선사업의 핵심 목표로서, 가로에서 나타나는 보행자의 행태를 종합적으로 측정하고 평가하기 위한 도구로 활용할 수 있음
- 가로공간에서 나타나는 보행자의 통행량, 활동 유형, 활동 시간 등 행태적 특성에 기반을 둔 보행환경 평가도구인 '가로활력지수(Street Vitality Index)'를 소개하고, 서울시 주요 상업가로에 대한 시범 평가 결과를 제시
- 서울시의 3개 상업지역에 대한 평가 결과, 서래마을, 신촌, 강남 순으로 활력도가 높게 나타났는데, 이는 단순 보행 통행량이 아닌 보행자의 활동 유형과 활동 시간이 가로활력을 형성하는 데 중요한 역할을 함을 의미
- 가로활력지수는 여러 상업지역의 활력도를 횡단 비교하거나, 하나의 지구 내에서 세부 가로의 구간별 활력도를 파악하거나, 특정 가로의 시간대, 요일, 계절에 따른 활력도 변화를 추적하거나, 보행사업 전후의 가로활력도를 토대로 사업의 성공 여부를 판단하기 위한 목적으로 활용 가능

1 가로활력지수의 도입 배경 및 필요성

■ 보행행태 평가도구의 필요성

- 보행환경(사업)에 대한 정확한 평가를 위해서는 물리적 환경뿐 아니라 그 환경의 결과로서 나타나는 보행자의 행태에 대한 평가가 함께 이루어져야 함
- 보행자의 행태를 측정하기 위한 지표로 보행량이나 보행속도가 활용되어 왔으나, 이는 단편적인 정보에 불과하며 해당 가로에서 나타나는 보행행태의 종합적인 질을 평가하기 위한 도구로서는 한계가 있음

■ 가로활력지수를 활용한 보행환경 평가

- 가로활력도(Street Vitality)는 바람직한 보행환경의 핵심 요건이자 보행환경 개선 사업의 핵심 목표로서, 가로에서 나타나는 보행자의 행태를 종합적으로 측정하고 평가하기 위한 도구로 활용할 수 있음
- 가로단위 보행환경과 보행사업 평가에 활용 가능한 “가로활력지수(Street Vitality Index)”의 주요 개념을 소개하고, 서울시 주요 상업가로(강남, 신촌, 서래마을)에 대한 시범 적용을 통해 그 활용 방안을 제안하고자 함
 - 가로활력지수는 가로에서 나타나는 보행자 행태의 양과 질을 평가하기 위한 도구로서, 특정 가로의 활성화 정도와 사업을 통한 개선효과를 정량적으로 파악할 수 있음

2 가로활력지수의 개념 및 구성

■ 가로활력도의 기본개념 및 결정요인 : 보행량, 활동 유형, 활동 시간

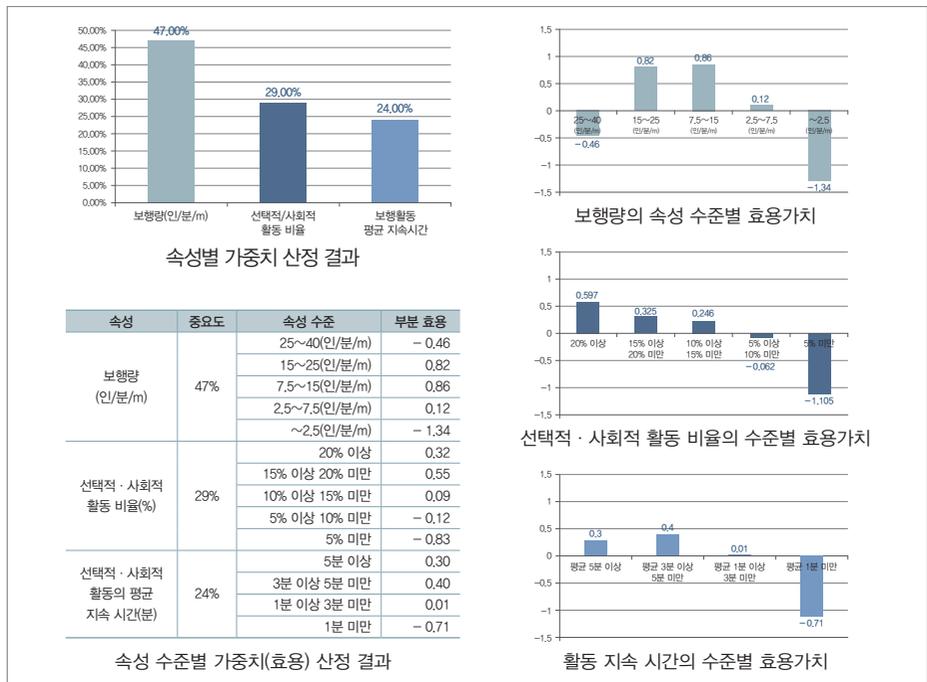
- 가로활력도는 가로공간에서 관찰되는 ‘보행자 행태 측면의 활성화 정도’를 판단하는 기준으로, 크게 보행량, 보행자 활동 유형, 활동 시간에 의해 결정됨
- 보행량 : ‘단위 너비당 보행자 통행량(인/분/m)’으로 측정하며, 값이 증가할수록 활력도가 증가하나, 일정 수준을 초과할 경우 혼잡으로 인해 오히려 감소할 수 있음
 - * 보행자 공간의 너비는 실질 유효보도 폭을 기준으로 함
- 활동 유형 : 가로에서 나타나는 보행자의 활동 중 ‘선택적·사회적 활동의 비율’로 측정하며, 값이 증가할수록 활력도가 높은 것으로 볼 수 있음

- 선택적·사회적 활동이란 안 꺾이 제안한¹⁾ 옥외활동의 세 유형 중 필수적 활동을 제외한 나머지 두 유형으로서, 양호한 환경에서 나타나는 활동으로 볼 수 있음

• 활동 시간 : 가로에서 선택적·사회적 활동을 하는 사람들의 '평균 지속시간'(머무는 시간)으로 측정하며, 값이 증가할수록 활력도가 높은 것으로 볼 수 있음

- 단순히 통과하거나 필수적 활동을 하는 사람들의 체류시간은 제외되며, 2인 이상의 그룹이 동일한 활동을 할 경우에는 개인 단위로 활동 유형과 지속 시간을 집계

■ 가로활력도 결정요인의 속성별 가중치



• 가로활력도를 결정하는 세 가지 요인(속성)의 상대적 중요도를 파악하기 위하여 전문가 설문을 기반으로 하는 컨조인트 분석(Conjoint Analysis)을 시행

- 속성 수준을 결정하기 위해 약 3,000시간 분량의 보행행태 촬영 영상에서 대상지별 샘플 클립을 추출하여 분석하였으며, 예비 설문조사(54인 대상) 및 분석을 통해 등급 구간을 확정

- 각 속성의 수준은 4~5개로 총 100개 조합으로 구성되며, 이 중 무작위로 선택된 3개 조합 중 가장 활력도가 높다고 판단되는 프로파일 카드를 선택하는 '선택기반' 컨조인트 분석을 적용(프로파일 카드 선택 과정을 20회 반복 시행)

1) 안 꺾이(2003), 삶이 있는 도시디자인(김진우 외 역), 서울: 푸른솔

- 가중치 산정을 위한 본 설문조사에는 건축·도시·교통 분야 전문가 56인이 참여하였으며, 각 속성 수준을 대표하는 물리적 환경에 대한 동영상 및 사진 정보를 함께 제공

- 각 속성과 속성 수준에 대한 부분 효용가치 산정

- 세 가지 결정 요인 중 보행량 지표의 중요도(47%)가 가장 높게 나타났으며, 선택적·사회적 활동 비율(29%)과 활동 지속시간(24%) 지표는 유사하게 나타남
- 보행량 지표의 경우, 7.5~15(인/분/m)까지 활력도가 증가하나 그 이상에서는 오히려 감소하였으며, 나머지 두 지표는 대체로 값이 증가할수록 가로활력도가 증가
 - * 보행량의 경우, 전문가를 대상으로 한 시청각 실험을 통해 유효 보도폭에 따른 보정계수 적용
- 이 결과를 바탕으로 100개 속성 수준 조합에 대한 효용가치를 산정하고, 가로활력도 산정 함수를 도출함으로써 평가결과를 0~100점으로 정량화하여 산정

■ 가로활력지수의 적용 가능 대상

- 적용 대상은 '가로' 혹은 '가로군'이며, '가로 세그먼트'를 최소 평가 단위로 함
 - 가로 세그먼트는 균질한 특성을 갖는 가로의 최소 단위로서, 가로의 물리적 특성이나 보행자들의 행태 특성이 바뀌는 지점을 기준으로 구분
- 가로활력지수는 보행자전용도로, 보차혼용도로(보행자우선도로 포함), 보차분리도로에 적용 가능하며, 상업가로 평가에 최적화되어 있음
 - 상업가로에서 나타나는 보행자의 행태 특성에 대한 분석 결과를 바탕으로 속성 수준을 결정

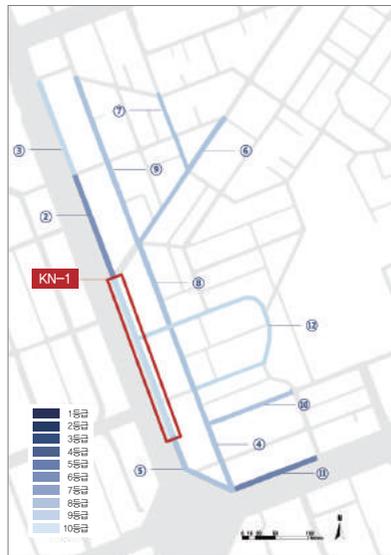
3 서울시 주요 상업가로의 가로활력도 평가 결과

■ 평가 개요

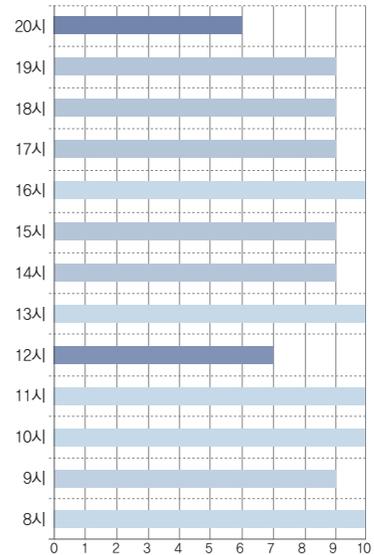
- 서울시 상업지구 3개소(강남, 신촌, 서래마을)를 시범평가 대상지로 선정
 - 현장답사 및 관찰조사를 토대로 대상지별로 각 12개, 총 36개의 세그먼트 선정
- 동영상 분석을 통해 총 36개 세그먼트에 대한 가로활력도 등급과, 각 지역별로 1개 세그먼트에 대한 시간대별 가로활력도 변화를 산정하여 제시
 - 2016년 4월 20일, 총 36개 가로 세그먼트에 대한 동영상 촬영을 동시에 진행한 후, 매 시간당 10분 분량의 영상을 분석하여 속성별 수준 값을 측정

■ 강남역 일대 상업거리의 가로활력도

- 강남역 일대 상업거리의 가로활력도 등급은 6~10등급으로 나타남
 - 보행량은 신촌과 서래마을보다 많았으나, 가로가 매우 복잡하고 여유 공간이 없어 다양한 선택적·사회적 활동을 지속적으로 유지하지 못함
- 핵심 구간인 KN-1지점을 살펴보면, 12시와 20시경 활력도가 가장 높게 증가
 - 점심, 저녁 시간대에 직장인과 방문객들의 선택적·사회적 활동이 증가



강남역 12개 가로 세그먼트의 가로활력도 등급



KN-1 세그먼트의 시간대별 가로활력도 등급 변화

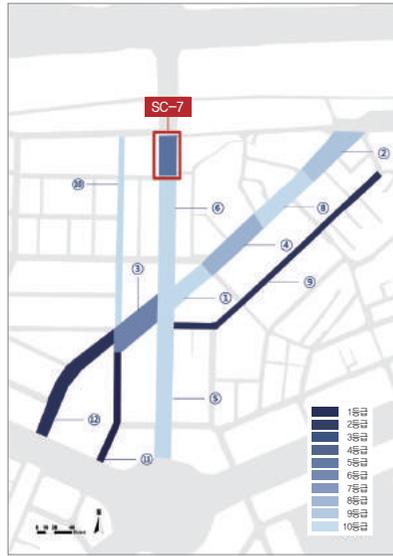
강남역 일대 상업거리의 가로활력도 평가 결과

강남역 일대 상업거리의 가로활력지수 산정 결과

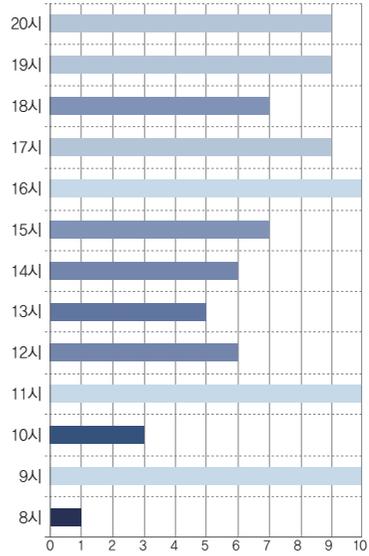
구간	보행량 (인/분/m)	활동비율 (%)	활동시간 (분)	효용 값(utility value)			합계 효용	가로활력도 (0-100)	등급 (1-10)
				보행량	활동비율	활동시간			
KN-1	10.37	0.32	0.33	0.609	-1.179	-0.986	-1.556	6.0	10
KN-2	10.95	1.14	2.34	0.574	-1.029	-0.034	-0.489	31.2	7
KN-3	5.40	0.44	0.87	-0.106	-1.157	-0.510	-1.773	3.8	10
KN-4	7.04	2.64	1.24	0.168	-0.739	-0.338	-0.909	18.2	9
KN-5	6.00	2.33	1.28	-0.013	-0.800	-0.323	-1.136	12.8	9
KN-6	3.42	6.60	0.73	-0.519	0.128	-0.591	-0.982	16.3	9
KN-7	1.49	7.92	0.72	-0.991	0.449	-0.596	-1.138	12.7	9
KN-8	5.52	2.43	1.23	-0.104	-0.781	-0.343	-1.227	11.0	9
KN-9	2.72	5.66	2.31	-0.727	-0.091	-0.040	-0.858	19.5	9
KN-10	5.72	4.46	0.97	-0.058	-0.358	-0.457	-0.874	19.1	9
KN-11	8.23	4.36	2.35	0.346	-0.380	-0.033	-0.067	47.3	6
KN-12	1.96	0.10	0.00	-0.806	-1.218	-4.603	-6.628	0.0	10

■ 신촌 대중교통전용지구 일대 상업가로의 가로활력도

- 신촌역 일대 상업가로의 가로활력도 등급은 1~10등급까지 다양하게 나타남
 - 대중교통전용지구에 면한 가로의 경우 통행 목적으로만 이용되어 가로활력도가 낮게 나타난 반면, 광장이나 공원에 면한 가로에서 가로활력도가 높게 나타남
- 연세대 진입 구간인 SC-7지점의 경우, 통근 시간대인 8시경 1등급을 보임
 - 전반적으로 선택적·사회적 활동이 활발하게 일어나고 활동 지속시간 또한 평균적으로 높게 나타나 특정 시간대를 제외하고는 가로활력도가 양호



신촌 12개 가로 세그먼트의 가로활력도 등급



SC-7 세그먼트의 시간대별 가로활력도 등급 변화

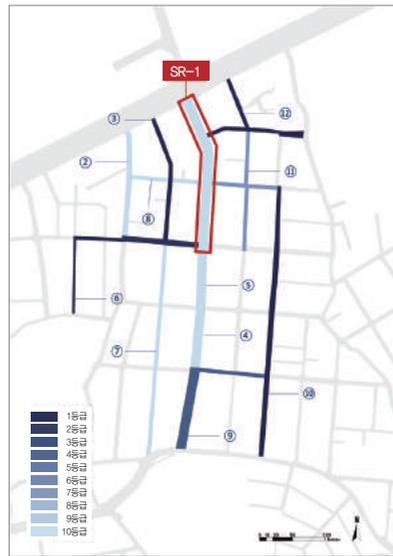
신촌 대중교통전용지구 일대 상업가로의 가로활력도 평가 결과

신촌 대중교통전용지구 일대 상업가로의 가로활력지수 산정 결과

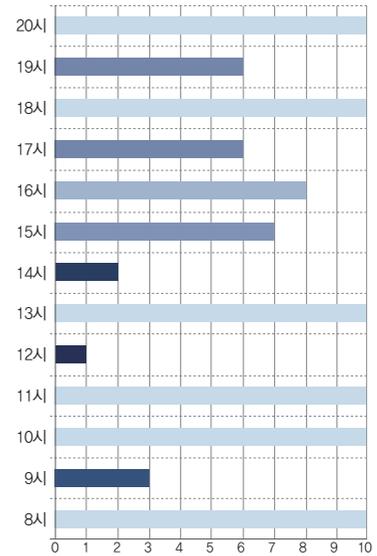
구간	보행량 (인/분/m)	활동비율 (%)	활동시간 (분)	효용 값(utility value)			합계 효용	가로활력도 (0-100)	등급 (1-10)
				보행량	활동비율	활동시간			
SC-1	3.00	2.92	3.86	-0.814	-0.682	-1.790	-3.287	0.1	10
SC-2	2.08	1.60	10.00	-0.810	-0.942	0.660	-1.092	13.8	9
SC-3	3.71	8.80	2.03	-0.603	0.673	-0.102	-0.033	48.7	6
SC-4	6.68	2.99	1.67	0.094	-0.668	-0.197	-0.770	22.1	8
SC-5	5.63	0.66	1.43	-0.077	-1.117	-0.269	-1.463	7.2	10
SC-6	4.48	2.69	0.30	-0.293	-0.729	-1.025	-2.046	2.0	10
SC-7	10.97	3.42	3.60	0.522	-0.580	0.171	0.114	54.5	5
SC-8	6.86	2.08	0.78	0.095	-0.849	-0.563	-1.318	9.4	10
SC-9	1.46	12.36	4.00	-0.962	1.649	0.222	0.909	81.8	2
SC-10	1.84	3.81	0.20	-0.850	-0.498	-1.211	-2.559	0.5	10
SC-11	1.79	20.09	3.32	-1.107	4.177	0.133	3.202	99.9	1
SC-12	3.68	11.11	3.04	-0.294	1.293	0.090	1.089	86.2	2

■ 서래마을 일대 상업거리의 가로활력도

- 서래마을은 12개 구간 중 5개가 1등급, 4개가 10등급을 받는 등 큰 격차를 보임
 - 지구 내 주요 가로인 1, 2 구간의 경우 단순 통행이 중심이 되는 지역으로서 보행자들의 활동이 많지 않은 반면, 차량 통행량이 많지 않고 곳곳에 공원과 쉼터가 조성되어 있는 이면도로에서는 다양한 선택적·사회적 활동이 나타남
- 서래마을 진입 구간인 SR-1지점의 경우, 시간대별로 큰 폭의 활력도 변화를 보임
 - 12시경 1등급으로 활력도가 매우 높은 반면, 무려 6개 시간대에는 10등급을 보임



서래마을 12개 가로 세그먼트의 가로활력도 등급



SR-1 세그먼트의 시간대별 가로활력도 등급 변화

서래마을 일대 상업거리의 가로활력도 평가 결과

서래마을 일대 상업거리의 가로활력지수 산정 결과

구간	보행량 (인/분/m)	활동비율 (%)	활동시간 (분)	효용 값(utility value)			합계 효용	가로활력도 (0-100)	등급 (1-10)
				보행량	활동비율	활동시간			
SR-1	2.55	0.10	0.00	-0.601	-1.218	-1.000	-2.819	0.2	10
SR-2	1.26	8.22	0.32	-0.993	0.525	-0.983	-1.451	7.3	10
SR-3	0.63	21.21	1.96	-1.102	4.589	-0.120	3.367	100.0	1
SR-4	1.75	14.29	0.26	-0.646	2.228	-1.082	0.500	69.1	4
SR-5	1.05	3.28	0.17	-1.043	-0.609	-1.298	-2.950	0.2	10
SR-6	0.83	15.38	2.38	-1.014	2.571	-0.027	1.530	93.7	1
SR-7	0.05	0.10	0.00	-1.302	-1.218	-4.603	-7.123	0.0	10
SR-8	1.39	15.22	1.30	-1.006	2.520	-0.317	1.197	88.4	2
SR-9	0.87	29.31	8.76	-1.144	7.919	0.597	7.372	100.0	1
SR-10	0.84	16.67	1.91	-1.036	2.990	-0.131	1.823	96.6	1
SR-11	0.89	11.76	0.50	-1.076	1.476	-0.773	-0.372	35.5	7
SR-12	1.74	15.84	3.17	-0.879	2.718	0.110	1.950	97.4	1

4 평가 결과의 종합 및 시사점

■ 평가 결과의 종합

- 서울시 3개 상업지역의 가로활력도는 서래마을, 신촌, 강남 순으로 높게 나타났으며, 이는 단순 보행 통행량이 아닌 보행자의 다양한 활동 유형과 활동 시간이 활력도 결정에 중요한 영향을 끼치기 때문

■ 의의 및 활용방안

- 가로활력지수는 물리적 환경에 국한되었던 보행환경(사업) 평가의 범위를 보행자들의 행태로까지 확장했다는 점에서 의의가 있음
 - 그동안 양적인 지표(보행량)로만 측정되어 오던 보행사업의 성과를 질적인 측면까지 함께 고려한 ‘활력도’의 개념으로 재평가 시도
- 가로활력지수는 보행환경 및 사업 평가를 위해 크게 네 가지 방법으로 활용 가능
 - 첫째, 여러 상업지역의 활력도를 횡단 비교하기 위한 목적으로 활용 가능
 - 둘째, 여러 가로 세그먼트의 활력도를 동시에 파악함으로써, 하나의 지구 내에서 보다 활력 있는 구간과 침체된 구간을 구분하기 위한 용도로 활용 가능
 - 셋째, 특정 가로 혹은 특정 구간의 활력도를 종단 비교함으로써, 보다 활력 있는 시간대, 요일, 계절 등을 파악하기 위한 용도로 활용 가능
 - 마지막으로, 특정 가로에 대한 보행사업 전후의 활력도를 측정 및 비교함으로써, 사업의 성공 여부를 판단하기 위한 도구로도 활용 가능

■ 한계 및 개선방향

- 가로활력지수는 보행환경의 여러 측면 중 ‘보행자 행태’에 초점을 맞춘 것으로서, 가로의 종합적인 질을 평가하기 위해서는 ‘물리적 환경’에 대한 평가가 접목될 필요
- 또한 보행사업에 대한 평가에 있어서는 ‘물리적 환경’뿐만 아니라, 사업의 경제성과 사회·경제적 파급 효과에 대한 고려도 함께 이루어질 필요

김승남 부연구위원 (044-417-9605, snkim@auri.re.kr)

이소민 연구원 (044-417-9662, smlee0626@auri.re.kr)



auri brief 원문



일본, 미국, 독일의 농촌 경관관리제도 특성과 국내 시사점

이상민 연구위원, 차주영 연구위원, 이여경 부연구위원

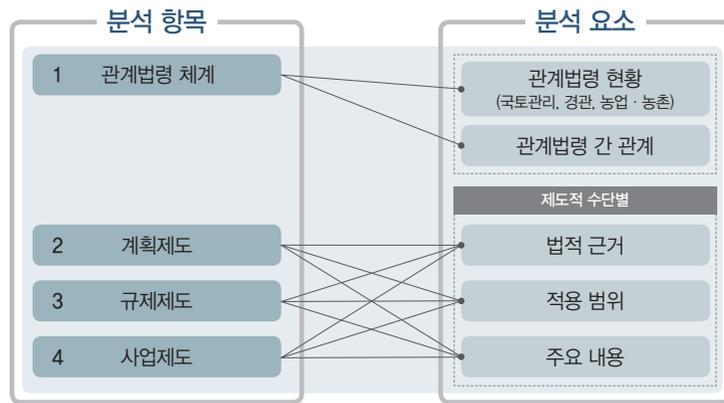
주제어 농촌경관, 경관관리제도, 해외 농촌 경관관리

요약

- 일본의 농촌 경관관리는 「경관법」을 중심으로 이루어져 경관계획과 경관농업진흥지역정비계획 수립, 경관농업진흥지역 내 토지이용이나 개발행위 등을 유도하는 내용 등이 모두 「경관법」을 근거로 함
- 미국 연방정부는 국가 소유의 중요 경관자원을 관리하기 위한 법령을 제정하여 운영하고 있으며, 주 정부 및 지방정부는 별도의 경관계획을 수립하지 않고 도시기본계획 내에 관련 내용을 포함하는 대신에 농지 보호 또는 개발행위를 관리하기 위하여 보전지역권, 형태기반코드 등과 같은 제도를 운영함
- 독일의 농촌경관은 국토관리와 같이 「건설법전」에 따라 도시관리계획으로 통합적으로 관리하며, 경관 관련 계획이나 규제 등도 「건설법전」과 토지이용계획, 지구단위계획 등 도시관리계획에서 다루고 있음
- 일관되고 체계적인 농촌 경관관리를 위해 명확한 목표 및 정책방향을 설정하고, 국토의 계획 및 관리 체계와 농업·농촌 관리체계와의 긴밀한 연계 속에서 관련 법제도를 운영할 필요가 있음

1 경관관리제도의 분석 방법

- 경관관리를 위한 제도적 수단은 관리 방향을 설정하기 위한 ‘계획’과 이를 실행하기 위한 ‘규제’, ‘사업’ 등으로 구분
 - (계획 수단) 지역 경관을 종합적으로 관리하기 위한 방향을 제시하는 기본계획과 특정 사업의 경관관리를 위한 사업계획 성격을 가지는 경관계획으로 나뉨
 - (규제 수단) 민간의 건축 및 개발행위 등을 제어하는 제도적 수단으로, 규제 수단별로 법적 구속력의 차이는 있으나 용도지역지구제에 따른 용적률·건폐율·높이 규제, 개발행위허가, 경관설계지침 등이 규제적 수단에 속함
 - (사업 수단) 공공에서 실행 또는 지원하여 경관개선에 직접적 영향을 줄 수 있는 수단으로, 지자체에서 직접 시행하는 사업뿐 아니라 정부에서 지자체 사업 활성화를 위해 지원하는 사업도 포함
- 일본, 미국, 독일의 농촌 경관관리제도를 계획, 규제, 사업 측면에서 분석
 - 경관관리제도 분석에 앞서 각국의 관련 법체계를 먼저 살펴보고, 계획, 규제, 사업을 다시 법적 근거, 적용 범위, 주요 내용으로 나누어 분석함



해외 농촌 경관관리제도 분석 틀

- 일본과 독일은 주로 중앙정부 차원에서 검토하였으며, 미국은 주요 권한을 주정부나 지방정부에 위임하므로 주정부 및 지방정부 법제도를 분석하기 위해, 농업용지가 행정 구역의 많은 부분을 차지하고 있고 농업용지나 경관을 관리하기 위한 프로그램을 운영하고 있는 캘리포니아주와 캘리포니아주의 도·농복합도시인 킹스버그시를 살펴봄

* 본 원고는 2015년 한국농촌경제연구원과 협동과제로 추진된 「국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구 (1)」 보고서틀 기반으로 작성됨

2 해외 농촌경관 관련 법체계

■ 일본

- 국토계획, 토지이용, 경관관리를 위한 법을 각각 마련
 - 국토계획 관련법으로는 「국토형성계획법(國土形成計畫法)」과 「국토이용계획법(國土利用計畫法)」이 있음
 - 토지이용 관련법으로, 도시지역에는 「도시계획법(都市計畫法)」, 농업지역에는 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률(農業振興地域の整備に關する法律)」, 산림지역에는 「산림법(森林法)」, 자연공원지역에는 「자연공원법(自然公園法)」, 자연보전지역에는 「자연환경보전법(自然環境保全法)」이 적용됨
 - 경관 관련법으로는 국토경관 관리를 위해 제정한 기본법 성격의 「경관법」이 있음
- 경관관리의 중심이 되는 법은 「경관법」이며, 농촌경관 역시 「경관법」에 근거
 - 특히, 농촌 경관관리를 위한 계획적 수단인 ‘경관농업진흥지역정비계획(景觀農業振興地域整備計畫等)’에 대한 법적 근거를 「경관법」 제56조에서 명시하고, 「경관법」에 근거하여 설정되는 ‘경관농업진흥지역’이 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 따라 지정되는 농업진흥지역과 연계하여 지정하도록 하는 등 관련 법령을 연계·운용할 수 있도록 함
 - 또한 「경관법」과 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」은 국토관리에 대한 방향을 제시하는 「국토이용계획법」과 연계됨

■ 미국

- 연방정부는 「연방토지정책 및 관리법」, 주정부 및 지방정부는 「표준용도지역수권법」에 근거하여 토지를 관리
 - 연방정부에서는 「연방토지정책 및 관리법(Federal Land Policy and Management Act)」에 근거하여 연방정부 소유의 토지를 관리하며, 주정부 및 지방정부에서는 연방정부에서 제시한 「표준용도지역수권법(A Standard State Zoning Enabling Act)」에 근거하여 각각의 여건에 맞게 제정한 토지이용 규제 및 도시계획 제도를 운영함

- 경관관리를 위한 기본법을 제정하고 있지는 않으나, 연방정부와 주정부 및 지방정부에서 농업 또는 도시계획 관련 법령에 농촌 경관관리와 관련된 내용을 포함
 - 연방정부에서는 「농업법(Farm Bill)」과 「국가경관보전시스템법(National Landscape Conservation System Act)」 등의 제정을 통해 농촌지역 내 농지 및 경관자원을 보전하기 위한 법제도를 마련하였는데, 「농업법」에 따른 ‘농지보전 유보프로그램’과 「국가경관보전시스템법」에 의한 ‘국가경관보전시스템’ 등이 이에 해당함
 - 주정부나 지방정부에서도 농촌의 경관관리를 위한 별도의 법을 제정하지 않으며, 도시계획 관련법 등에 통합적으로 농촌 경관관리와 관련된 내용을 포함시키고 있음
- 캘리포니아주는 농업용지나 농촌경관을 관리하기 위한 제도를 운영
 - 캘리포니아주는 「도시계획, 조닝 및 개발법(Planning, Zoning and Development Laws)」에 근거하여 도시(Urban), 교외(Suburban), 농촌(Rural) 지역을 종합적으로 관리하기 위한 계획 수립, 토지이용 관련 규제 등에 관해 규정하고 있으며, 이의 농촌지역의 경관 자원 중 하나인 농지 보전을 위해 「윌리엄슨 법령(Williamson Act)」내 농지보호지구 제도(Farmland Security Zones)를 도입, 운영하고 있음
 - 캘리포니아주 킹스버그시에서는 「조닝 법령집(Municipal Code Title 17 Zoning)」과 연계한 형태기반코드(Form-based Codes)를 도입하여 지역 특성을 고려한 관리 및 규제를 시행하고 있음
- 연방정부와 주·지방정부의 관련 법령 간 관계를 법적으로 규정하고 있지 않으나, 주정부와 지방 정부는 상호 연계할 수 있는 제도적 장치를 마련
 - 미국은 연방정부와 주·지방정부의 관리 대상이 달라 수권 위임에 대한 규정 외에는 관련 법령 간 관계를 법적으로 규정하고 있지 않음
 - 주정부와 지방정부의 법령 간 관계를 보면, 주정부에서 농촌경관 등에 대한 관리 원칙을 제시하고, 지방정부에서는 이를 구체화하여 실제 규제 수단으로 작동할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여 상호 연계하고 있음

■ 독일

- 경관관리를 위한 법을 별도로 제정하지 않고 공간관리와 관련한 법제도에 포함하여 운영
 - 관련법으로 연방정부와 주정부 차원의 「공간관리법(Raumordnungsgesetz)」, 「건설법전」, 「자연환경보전법(Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege)」 등이 있음

- 국토 전반에 대한 공간정책과 관리 방향을 제시하는 공간계획(Raumordnungsplan)은 「공간관리법」에 따라 연방 차원에서 수립하는 계획과 주 차원에서 수립하는 계획으로 나뉘며, 연합시군의 지역계획(Regionalplan)은 각 주에서 제정한 「주 공간관리법」에서 다룸
- 지방자치단체에서 수립하는 도시관리계획(Baulcitplan)의 근거는 「건설법전」이며, 이런 계획들을 통해 개발행위에 대한 직접적 관리가 이루어짐
- 「자연환경보전법」은 자연보호 및 환경관리의 기본방향을 제시하며, 「연방 자연환경보전법」과 「주 자연환경보전법」으로 나뉘어 각각 연방과 주정부에서 수립하는 자연환경계획(Landschaftsplanung)의 토대가 됨
- 국토관리와 관련된 모든 법은 각 계획 간 연계를 법조문으로 규정하고 있으며, 이에 따라 공간정책계획, 지역계획, 도시관리계획 및 자연환경계획은 계획 수립 시 각각의 계획 내용을 반영
 - 하지만 연방정부의 특성상 상위 계획이 반드시 하위 계획에 우선하지 않고, 하위 계획의 내용에 따라 상위 계획도 수정하여 상호 보완 가능
 - 「건설법전」과 「자연환경보전법」에 따른 도시관리계획과 자연환경계획은 개발행위에 대한 실질적인 규제로 작동하는데, 중요한 원칙은 자연과 환경의 훼손을 최대한 막는 것¹⁾이며, 전 국토에 적용되기 때문에 모든 개발행위허가는 침해 원칙에 해당하는지가 가장 중요한 판단 기준이 됨

3 해외 농촌 경관관리 계획제도

■ 일본

- 농촌경관은 「경관법」에 근거한 ‘경관농업진흥지역’을 중심으로 관리하며, 경관농업진흥지역을 관리하기 위한 계획적 수단으로는 「경관법」 제8조와 제56조에 각각 수립 근거를 두고 있는 ‘경관계획(景觀計畵)’과 ‘경관농업진흥지역정비계획(景觀農業振興地域整備計畵)’이 있음
- 경관계획과 경관농업진흥지역정비계획 모두 경관농업진흥지역을 대상으로 함
 - 해당 지역을 관리하기 위해 경관계획과 경관농업진흥지역정비계획이라는 계획 수단을 모두 활용할 수 있음

1) 이를 ‘침해 원칙(Eingriffsregelung)’이라 함

- 경관농업진흥지역은 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 근거하여 지정되는 농업진흥지역 내에서 경관관리가 필요한 구역을 중심으로 지정됨
- 경관계획은 지자체 경관 전반 또는 일부 지역을 관리하기 위한 내용이며, 경관농업진흥지역정비계획은 농업용 시설에 대한 경관을 고려한 내용
 - 경관계획은 지자체 경관 전반 또는 일부 지역을 관리하기 위한 계획 수단으로, 경관계획구역 내 행위 제한 기준, 경관 중요 건조물·공공시설·수목 등의 지정 및 관리방침을 제시함
 - 경관농업진흥지역 내에서 취락지역은 경관계획의 내용에 의해 관리되며, 경관농업진흥지역정비계획은 경관계획에서 다루지 않는 농업용 시설에 대한 경관을 고려한 정비방침, 경관 농작물 공동재배, 계단식 논 보전 등의 내용을 다루고 있음

■ 미국

- 연방정부는 「국가경관보전시스템법」 내 경관계획 수립 관련 규정을 두고 있지 않으나, 주·지방정부에서는 자체적으로 관련 법제도를 제정하여 운영
 - 연방정부는 「국가경관보전시스템법」을 제정, 국가 차원의 중요 경관자원을 관리하지만 법령 내 경관계획 수립에 관한 규정을 두고 있지는 않으며, 대신 해당 법을 소관하는 부처인 내무부(U.S. Department of the Interior) 토지관리국(Bureau of Land Management)의 「국가경관보전시스템법」에서 제시한 국가의 중요 경관자원에 대한 관리 원칙을 근거로 경관자원별로 ‘경관자원관리계획(Resource Management Plan: RMP)’을 수립하고 있음
 - 주정부나 지방정부에서는 자체적으로 특성에 맞는 법제도를 제정하여 운영할 수 있는데, 일반적으로 농촌 경관관리를 위한 별도의 경관계획을 수립하지 않고 도시기본계획에서 종합적으로 관련 내용을 포함함
- 캘리포니아주에서는 「도시계획, 조닝 및 개발법」에 근거하여 관련 지침을 수립
 - 캘리포니아주에서는 지방정부 도시기본계획에 대한 지침인 ‘도시기본계획 가이드라인(General Plan Guidelines)’을 수립하고, 하위 지자체인 킹스버그시에서는 ‘도시기본계획(General Plan)’을 수립하며, 이러한 계획의 수립 근거는 모두 캘리포니아주의 「도시계획, 조닝 및 개발법」임
- 연방정부의 경관자원관리계획은 경관자원별로 수립되므로 중요 경관자원 일대가 계획의 공간적 범위가 되며, 주정부의 도시기본계획 가이드라인과 지방정부의 도시기본계획은 주 또는 시 전역을 대상으로 함

- 연방정부는 경관자원관리계획을 수립하여 특정지구별 관리 세부 과제를 제시하고, 주·지방정부는 도시기본계획 등에서 도시지역뿐 아니라 농촌의 특성을 보전하기 위한 계획 내용을 포함
 - 연방정부에서 수립하는 경관자원관리계획(RMP)은 경관관리 분류체계를 네 단계로 구분하고, 광역적 관리와 해당 경관자원 내 특정지구별 관리를 위한 목표 및 세부 과제를 제시함
 - 미국의 주정부나 지방정부에서 경관계획을 별도로 수립하는 않지만, 도시기본계획 등에 도시지역뿐 아니라 농촌의 특성을 보전하기 위한 계획 내용을 포함함
 - 한편, 주정부에서는 지방정부에서 수립하는 도시기본계획에 대한 지침을 제시하는데, 캘리포니아주는 지속 가능한 개발, 환경 보전, 대중교통 중심 개발을 주요 원칙으로 제시하고, 이를 토대로 캘리포니아주 내에 위치하는 킹스버그시의 계획에는 토지 이용, 교통, 주거, 보전, 오픈스페이스 등의 계획 요소에 대한 관리 방향 및 세부 기준 등을 제시하고 있음

■ 독일

- 국토관리와 관련된 계획은 크게 정책 및 관리방향을 제시하는 계획과 구체적인 관리 또는 규제 수단으로 작동하는 계획으로 나눌 수 있음
 - 「공간관리법」에 따라 수립되는 연방정부, 주정부의 공간정책계획과 연합시군의 지역 계획은 정책 및 관리 방향을 제시하는 계획이며, 반면에 「건설법전」에 따른 도시관리 계획과 「자연환경보전법」에 따른 자연환경계획은 관리 수단의 역할
 - 또한 경관계획 수립에 관한 규정을 별도로 두고 있지는 않지만 단계별 법정계획 사이에 비법정계획을 수립하여 관리 방향을 구체화하는데, 예를 들어 토지이용계획과 지구단위계획 사이에 비법정계획인 라멘플랜(Rahmen Plan)을 수립하여 지구단위 계획에 대한 방향을 제시
- 토지이용계획과 자연환경계획은 행정구역 전역을, 지구단위계획은 해당 계획에서 정하는 일단의 지역을 대상으로 함
 - 직접적인 관리 수단이 되는 토지이용계획과 자연환경계획은 행정구역 전역을 공간적 범위로 설정하며, 도시와 농촌지역을 모두 포함
 - 개발에 대해 보다 구체적인 지침으로 작동하는 지구단위계획은 해당 계획에서 정하는 일단의 지역을 대상으로 하며, 주거·상업·공업 및 혼합지역으로 규정된 지역과 농촌의 사람들이 집단으로 거주하는 취락지역이 여기에 해당

- 모든 계획에 경관과 관련된 내용이 단계별로 포함되어 있으며, 개발 가능지에 대한 경관관리는 지구단위계획으로 철저하게 이루어지고 있음
 - 계획의 내용은 각각의 관련법에서 규정하고 있는데, 국토 차원의 공간정책계획과 주 정부 차원의 주 공간정책계획에서는 국토와 주 단위의 공간 발전 전략을 토대로 주요 기반시설, 개발 가능지, 녹지와 농경지에 대한 구조적인 틀을 제시하고, 지역계획에는 교통, 환경, 여가 등 부문별 계획이 구체적으로 제시되며, 자연환경계획은 토양, 물, 공기·소음·기후, 식생·비오름, 자연경관, 여가 등에 대한 부문별 계획을 포함
 - 한편, 구체적 관리 수단으로 작동되는 도시관리계획(토지이용계획과 지구단위계획)은 앞서 언급한 계획 내용을 모두 포함하는데, 토지이용계획은 행정 단위에 대한 토지 이용을 가시화하며, 지구단위계획은 필지별로 구체적인 토지이용 및 개발행위에 대한 세부 기준을 제시

일본, 미국, 독일의 농촌 경관관리를 위한 계획제도

구분	계획명	수립 주체	근거법	적용 범위	
일본	경관계획	경관행정단체	경관법 제8조	경관농업진흥지역 정비 계획구역을 포함한 도시 계획구역 내·외	
	경관농업진흥지역정비계획	경관행정단체	경관법 제56조	경관농업진흥지역 정비 계획구역	
미국	경관자원관리계획	연방정부	국가경관보전시스템법	연방정부 차원의 중요 경관자원	
	도시기본계획 가이드라인	주정부 (캘리포니아주 사례)	도시계획, 조닝 및 개발법 (캘리포니아주)	주 전역	
	도시기본계획	지방정부 (킹스버그시 사례)		시 전역	
독일	공간정책기본계획	연방정부, 주정부	연방정부 또는 주정부의 공간관리법	국토 전역 또는 주 전역	
	자연환경계획	연방정부, 주정부	연방정부 또는 주정부의 자연환경보전법	국토 전역 또는 주 전역	
	지역계획	연합시·군	연방정부의 공간관리법	연합시·군에 의해 관리 되는 지역	
	도시관리 계획	토지이용계획	지방정부	건설법전	시 전역
		라멘플랜	지방정부	-	특정 지역 (자율적 적용)
지구단위계획		지방정부	건설법전	특정 지역	

※ 출처 : 조사 내용을 토대로 연구자가 직접 작성

4 해외 농촌 경관관리 관련 규제

■ 일본

- 법적으로 농촌경관을 규제하기 위한 별도의 기준을 제시하지 않음
 - 그러나 농촌경관을 지속적으로 보전·관리하기 위해 수립하는 ‘경관농업진흥지역 정비계획’이 실제 토지이용 및 개발행위에 대한 유도 수단으로 작동할 수 있도록 「경관법」 제56조제2항에 운영 근거를 제시함
- 「경관법」 제56조제2항에서 경관농업진흥지역 내 토지 소유자나 이용자가 경관농업진흥지역정비계획의 내용에 따라 토지를 이용하도록 유도하기 위한 토지이용 권고 규정을 두고 있음
 - 권고사항을 수용하지 않는 경우에 토지에 대한 소유권 이전, 사용 또는 권리 설정 등에 대한 행위를 함에 있어 시정촌장과 협의 절차를 거치도록 규정하고 경관을 고려하여 개발을 하도록 유도하고 있음

■ 미국

- 연방정부 차원의 규제 수단은 없으며, 주정부나 지방정부 차원에서 토지이용 및 개발 행위 등을 제한하는 규제 수단을 운영
 - 캘리포니아주에서는 캘리포니아주 「민법(Civil Code)」 section 815~815.2에 근거하여 보전지역권(Conservation Easement)이라는 농지 보호 제도를 운영
 - 지방정부에서는 조닝제도가 농촌경관을 관리하기 위한 실질적인 규제 수단을 시행하고 있는데, 킹스버그시는 조닝제도의 발전된 형태인 형태기반코드가 그 역할을 하며, 이에 대한 법적 근거는 「조닝 법령집」에서 규정
- 캘리포니아주 보전지역권제도는 농업용지와 관련된 생산활동을 주 보전 대상으로 하며, 킹스버그시의 형태기반코드는 시 전역을 5개 지구로 구분하여 규제
 - 캘리포니아주는 보전지역권제도에 농업용지 내 비농업적 개발과 이용을 제한하는 기준을 제시
 - 킹스버그시 농촌지역의 경우 자연지구(T1), 교외지구(T2), 근린경계지구(T3) 등의 특성이 혼재되어 있는데, 형태기반코드에서는 각각의 지구별로 정해진 용도, 토지 이용, 도시 형태, 허용 건축물 등에 대한 개발 기준을 제시

캘리포니아주 킹스버스시의 농촌지역(T1, T2, T3) 내 적용되는 개발코드(Development Codes)

구분	자연지구(T1)	교외지구(T2)	근린경계지구(T3)
지역 특성	 T1 Natural	 T2 Rural	 T3 Neighborhood Edge
용도 일반	- 보존지구, 환경 저영향의 산책로 등	- 주거, 농업, 공공/오픈스페이스	- 주거, 공공/오픈스페이스
토지 이용	- 농작, 잔집승/가축 사육 허용, 학교, 공공 또는 민간의 여가/교육/공공집회를 위한 활용 허용, 홍수조절수로 등 허용 - 공원/오픈스페이스/놀이터로의 활용은 조건부 허용	- 대형필지의 교외주거, 농장, 가축 사육, 공원, 광장, 산림지, 목초지, 산책로, 오픈스페이스, 홍수조절수로 등	- 대규모 필지형태에 단독주택 배치, 주변 주거지역과 조화를 이루고, 교외지구로 가는 중간적 역할
도시 형태	- 지형적, 자원적 특성에 의해 어떠한 개발도 발생할 수 없도록 보존	- 가로에서 건축선을 후퇴시킨 저층 단독주택이 간격을 두고 배치	- 간격을 두고 이격된 단독주택과 가로에서 건축선 후퇴
허용 건축 유형	-	- 캐리지하우스(Carrige House) - 단독가구/사유지(Estate)	- 캐리지하우스(Carrige House) - 단독가구/사유지(Estate) - 복층형 주거

※ 출처 : City of Kingsburg(2012), 「Kingsburg Form Based Codes」, pp.[3.20-3] ~ [3.20-4] 요약

■ 독일

- 「건설법전」에서 제시하는 개발 원칙과 「건설법전」에 근거하여 수립되는 토지이용 계획과 지구단위계획이 토지이용과 개발행위를 제한하는 실질적 규제 수단으로 작동
- 「건설법전」상의 개발 원칙과 이에 대한 구체적 실행 수단인 토지이용계획 및 지구단위계획의 범위와 내용이 곧 규제 범위와 내용이 됨
 - 「건설법전」에서는 개발이 가능한 내부 지역과 개발이 불가능한 외부 지역으로 구분하고 있으며, 농촌지역 내 취락지역은 내부 지역, 농경지 등은 외부 지역에 해당하여 취락지역을 제외한 대부분의 농촌지역은 보존을 원칙으로 개발이 제한됨

일본, 미국, 독일의 농촌 경관관리를 위한 규제제도

구분	규제 수단		운영 주체	근거법	적용 범위
일본	경관농업진흥지역정비계획		경관행정단체	경관법 제56조	경관농업진흥지역 정비계획구역
미국	보전지역권		주정부 (캘리포니아주)	민법 (캘리포니아주)	주 전역
	형태기반코드		지방정부 (킹스버그시)	조닝법령집 (킹스버그시)	시 전역
독일	건설법전		연방정부	건설법전	국토 전역
	도시관리계획	토지이용계획	지방정부	건설법전	시 전역
		지구단위계획	지방정부	건설법전	지자체 내 특정 지역

※ 출처 : 조사 내용을 토대로 연구자가 직접 작성

5 해외 농촌 경관관리 관련 사업²⁾

■ 일본

- 농촌지역을 관리하는 주무부처인 농림수산성에서 ‘농산어촌활성화프로젝트 지원 교부금제도’와 ‘아름다운 농촌재생 지원사업’을 운영
 - 농산어촌활성화프로젝트 교부금제도는 「농산어촌활성화법」에 근거하여 농촌경관 관련 사업 등 농산어촌 활성화를 위한 사업 전반에 대한 재정을 지원하며, 아름다운 농촌재생 지원사업은 법적 근거를 가지고 있지 않으나, 농림수산성의 정책 방향에 따라 시행되는 농촌경관 향상 관련 주요 사업으로, 농촌의 가치를 제고하고 계승하기 위해 추진하고 있음
- 아름다운 농촌재생 지원사업은 사업을 시행하는 시정촌 등 지자체에 지원하며, 농산어촌활성화사업은 도도부현, 시정촌 등의 지자체(공공)뿐 아니라 사업 시행 주체가 되는 지역단체(민간)에게도 사업비를 지원
 - 민간을 대상으로 지원할 시에는 일차적으로 도도부현 및 시정촌 등 지자체에 교부한 후, 지자체에서 지역조직 및 주민에게 보조금을 지원하는 절차를 거침

2) 중앙정부 차원에서는 직접적으로 정부가 시행하는 사업보다는 지자체 또는 민간에 대한 지원사업이 많으므로 이를 중심으로 살펴봄

- 농산어촌활성화사업은 농촌지역 내 생산기반시설, 생활환경시설 등의 정비에 대해 지원하며, 아름다운 농촌재생 지원사업은 시설 정비뿐 아니라 농촌의 종합적 가치 향상 및 계승을 위한 활동계획 만들기, 지역상품 브랜드화, 관련 체제정비 등까지 사업 내용에 포함되어 있음
- 지원 규모는 2015년 기준으로 농산어촌활성화사업에 61.5억 엔, 아름다운 농촌재생 지원사업에 30억 엔을 지원하였고, 교부금을 지원할 때에는 사업 내용에 따라 정액 또는 보조율을 적용하여 지원하며 일부 지원사업은 하나의 사업계획당 지원되는 상한액을 정하고 있음

■ 미국

- 연방정부에서 시행하는 사업으로는 농지보전 유보프로그램(Conservation Reserve Program)과 경관보전 프로그램(Landscape Conservation Initiatives)이 있으며, 캘리포니아주에서는 농지보호지구제도(Farmland Security Zones)를 운영
 - 농지보전 유보프로그램은 「농업법」을 토대로 운영되는데, 지속적인 농업활동 및 환경적 민감성으로 인한 토양 유실 등을 억제하고 농지를 보전하기 위해 도입
 - 경관보전 프로그램은 법적 근거를 가지고 운영되는 사업은 아니며, 「국토경관보전 시스템법」을 운영하는 토지관리국에서 자체적으로 마련함
 - 농지보호지구제도는 「윌리엄슨 법령」을 토대로 농업용지가 도시적 용도로 활용되는 것을 억제하기 위해 마련
- 각 사업은 모두 다른 범위의 대상을 지원
 - 연방정부의 농지보전 유보프로그램은 농업용지, 경관보전 프로그램은 중요 경관자원을 대상으로 함
 - 캘리포니아주는 농지보호지구제도를 통해 농업용지를 보전·관리하는 행위에 대해 재정적 지원을 함
- 연방정부는 농지보호를 위한 보조금과 기술적·재정적 지원을 하며, 주정부 차원의 캘리포니아주는 농지보호지구를 지정하여 재정적으로 지원
 - 연방정부의 농지보전 유보프로그램은 농지보호 행위에 대한 일정 금액의 보조금을 지원하는 사업으로, 농지 소유자가 자발적으로 프로그램에 등록하도록 하고, 시행 여부가 결정되면 소유자는 10년 간 농업활동을 중단하고 정부에서 지정하는 초지용 씨앗을 파종하도록 하는 등 경관의 보전 용도로 농지를 활용하게 하며 이에 대한 보상금을 지원함

- 경관보전 프로그램을 통해서도 자연 자원 및 농업지대의 보전을 위해 관리 방향을 제시하고 이러한 방향에 따라서 민간이 직접 관리하는 것을 유도하기 위해 기술적·재정적 지원을 하며, 경관보전 프로그램에서는 농장주, 목장 소유자, 수목 관리자 등이 지속적으로 농업지대 환경을 유지·관리하도록 경관적 고려사항 등을 포함한 관리방침을 제시하고, 이를 토대로 관리하는 경우에 관리자들에게 재정적으로 지원함
- 주정부 차원의 농지보호지구제도 역시 토지 소유주나 소유주협회 등의 요청으로 농지보호지구가 지정되고 재정적 지원이 이루어지는데, 개별 토지 소유주가 연방 또는 지방정부와 자발적으로 계약함으로써 일정 농지가 농지보호지구로 지정되면 자산세 등의 세금 부과율을 낮추어 주는 등 인센티브를 부여함

■ 독일

- 법적 근거를 가지고 농촌경관의 보전 및 개선을 위해 시행되는 지원사업은 없으나, EU 또는 독일 연방정부의 정책 방향에 따라 'LEADER 프로그램(EU)'과 '통합적 농촌개발사업(독일 연방정부)' 등을 통해 농촌지역에 지원
- EU정책에 따른 LEADER 프로그램과 독일 연방정부 정책에 따른 통합적 농촌개발 사업 모두 마을 또는 특정 지역을 대상으로 지원
- LEADER 프로그램은 기술적, 교육적 지원을 통해 농촌지역의 지속 가능한 발전을 강조하며, 통합적 농촌개발사업은 비투자 부문과 투자 부문으로 구분하여 연방정부에서 사업을 직접 시행하여 농촌지역을 지원
 - LEADER 프로그램은 농촌지역의 삶의 질 개선, 지역 산물 및 서비스 경쟁력 제고, 지역의 자연 및 문화자원 활용 등에 기여하기 위해 지원함
 - 비투자 부문(Nicht Investive Massnahmen) 지원사업으로는 통합적 개발계획의 수립, 농촌지역 커뮤니티 발전계획의 수립, 지역매니지먼트사업의 추진 등이 있으며, 투자 부문(Investive Massnahmen) 지원사업으로는 마을 개조 및 개발, 지역 특성을 고려한 기반시설 설치, 자연경관을 고려한 환경 개선 등이 포함됨

일본, 미국, 독일의 농촌 경관관리를 위한 사업

구분	지원 수단	운영 주체	지원 대상	근거법	적용 범위
일본	농산어촌활성화프로젝트 지원교부금	농림수산성	시정촌 등	농산어촌활성화법	사업 단위
	아름다운 농촌재생 지원사업	농림수산성	도도부현, 시정촌, 지역단체 등	-	사업 단위
미국	농지보전 유보프로그램	연방정부	농업용지 소유자 등	농업법	농업용지
	경관법	연방정부	중요 경관자원 관련 농장주, 목장 소유주, 수목관리자 등	- (연방 토지관리국 정책)	중요 경관 자원
	농지보호지구제도	주정부 (캘리포니아주 사례)	농업용지 소유자 등	윌리암슨 법령 (캘리포니아주 사례)	농업용지
독일	LEADER 프로그램	EU	지방정부	- (EU 정책)	마을 또는 지역 단위
	통합적 농촌개발사업	연방정부	지방정부	- (독일 연방정부 정책)	마을 또는 지역 단위

※ 출처 : 조사 내용을 토대로 연구자가 직접 작성

6 해외 농촌 경관관리 제도의 국내 시사점

- 일관되고 체계적인 농촌 경관관리를 위해 명확한 목표 및 정책방향 설정
 - 일본, 미국, 독일은 기본적으로 농촌경관의 보존을 원칙으로 하여 계획, 규제, 사업 제도를 운영하고 있음
 - 우리나라는 농림축산식품부 등에서 농촌경관개선종합대책(2006), 농촌오감경관만들기 정책(2011) 등을 마련하였으나 실질적으로는 경관보전직불제와 같은 지원사업을 도입하는 데 그쳤으며, 다른 한편에서는 규제완화 정책을 추진하여 농촌지역 개발이 증가, 도리어 경관을 훼손하는 경우도 많아지고 있음
 - 따라서 농촌 경관관리를 위한 법제도적 체계를 개선하기에 앞서 주민, 전문가, 공공이 모두 공감할 수 있는 농촌 경관관리에 대한 목표 및 정책방향을 설정하는 것이 우선 되어야 함

- 국토의 계획 및 관리체계와 농업·농촌 관리체계와의 긴밀한 연계 속에서 농촌 경관 관리 법제도 운영
 - 우리나라와 제도적 체계가 유사한 일본의 경우, 「도시계획법」, 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」 등의 농촌경관 관련 법령과 「경관법」 간에 지역 지정, 계획 수립 및 운영의 측면에서 상호 연계하여 운용하도록 법적으로 규정하고 있음
 - 독일 역시 「건설법전」을 중심으로 관련 도시, 농촌 등을 포함하는 국토관리 관련 법제도를 통합적으로 운영하고 있으며, 관련 제도 간 연계를 통해 실행력을 확보함
 - 반면 우리나라는 「경관법」, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 등의 여러 가지 농촌경관 관련 제도를 개별적으로 운영하고 있어, 계획의 중복, 관리체계의 모호함 등의 문제가 야기됨
 - 현재 국내에서 운영되고 있는 농촌 경관관리에 관한 법제도들이 실질적으로 농촌경관 관리 수단으로 작동될 수 있도록 관련 법제 간 관계 설정이 필요함
- 농촌 경관관리의 방향을 일관성 있게 제시하기 위해 관련 계획을 연동시켜 활용하거나 일부 보완하는 등 계획제도 재편
 - 우리나라 현행 법제도상 농촌경관 관련 법령에 근거하여 이미 많은 계획이 수립되고 있으므로, 농촌경관과 관련해서 별도의 기본계획을 수립하기보다는 기존 계획 간의 위계 및 관계 설정을 통해 계획체계를 재정립하는 것이 필요함
 - 일본에서는 경관계획과 경관농업진흥지역정비계획을 연계하여 운영하고 있으며, 미국에서는 국가 차원의 중요 경관자원에 대한 관리계획을 수립하여 운영하고 있음
- 농촌경관의 체계적 관리를 위해 관련 계획이 규제 또는 유도 수단으로 작동되어 실행될 수 있도록 제도적 근거 마련
 - 일본과 독일의 경우에는 계획 자체가 실질적인 규제 수단으로 작동될 수 있도록 법적 근거를 마련하고 있으며, 이를 통해 경관계획의 실행력을 높일 뿐 아니라, 계획에서 설정한 농촌경관에 대한 관리방향과 기준을 실제 토지이용 및 개발행위를 제한하는 수단으로 활용함으로써 일관되고 효율적인 경관관리체계를 구축하고 있음
 - 이에 비해 우리나라 농촌경관 관련 계획은 실효성이 많이 떨어지므로, 농촌 경관관리를 위한 별도의 규제 수단을 마련하기 보다는 기존 계획제도가 토지이용 및 개발행위 등을 제어할 수 있는 수단으로 작동할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이 필요함

- 농촌지역에 대한 물리적 환경 개선뿐 아니라 고유한 자연적·문화적 가치를 제고할 수 있도록 마을 또는 지역을 단위로 한 통합적 사업 시행 및 지원
 - 농촌 마을경관을 종합적으로 보전·관리하기 위해 특정 사업구역에 국한하지 않고 마을 또는 지역 단위로 사업을 시행할 수 있도록 지원하는 것이 필요함
 - 또한 농촌 고유의 지역적 가치를 계승하고 제고시키기 위해서는 시설 정비 등의 물리적 환경 개선뿐 아니라 농촌 경관자원의 지속적 보전·활용을 위한 프로그램 등을 함께 운영해야 함

이상민 연구위원 (044-417-9642, smlee@auri.re.kr)

차주영 연구위원 (044-417-9646, cytchah@auri.re.kr)

이여경 부연구위원 (044-417-9655, yklee@auri.re.kr)



auri brief 원문



관련 연구보고서



중앙부처 청·관사 건축사업 평가체계 개선 방안

염철호 연구위원, 여혜진 부연구위원

주제어 공공건축물, 공공건축사업 평가체계, 사업계획 사전검토, 성과관리, 국유재산관리기금 운용지침

요약

- 법원, 세무서, 경찰서, 파출소 등 중앙부처 청·관사 건축사업 대상은 행정업무를 위한 공간만이 아니라 국민의 이용 빈도가 높은 공공건축물이 많고, 특히 재외공관의 경우 우리나라를 대표하는 상징성이 요구되는 시설로서 면밀한 성과관리 필요
- 하지만 현재의 사업평가는 주요 재정절차의 준수 여부, 면적 및 공사비 등 재정적 측면에서의 단편적·일률적 검토가 대부분으로, 기획과정에서 설정한 성과목표를 바탕으로 사업 전 과정에 걸친 가치사슬(Value Chain)을 구축하는 등 선순환적인 관리체계로 개편 필요

정책제안

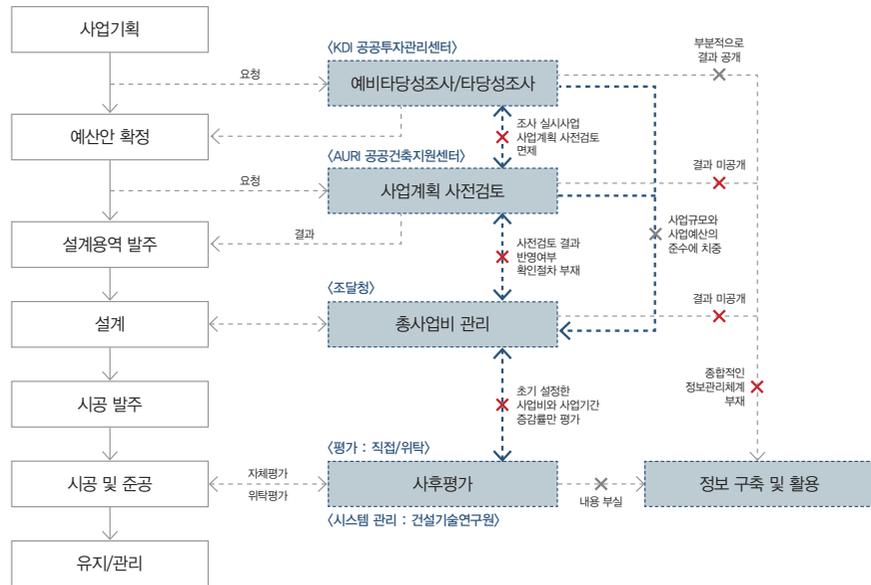
- 사업계획안 심사과정에서 사업계획 사전검토를 시행하여 기획을 강화하고, 사업계획안에 평가분야, 평가항목, 평가지표, 가중치, 성과목표 등 '성과관리계획'을 포함하여 사업 전 과정에 걸친 성과관리가 이루어질 수 있도록 유도
- 사업 중간과정 및 사후평가에서는 기획과정에서 설정한 성과목표가 일관성 있게 추진되고 있거나 달성되었는지 등 성과관리의 합리성을 중점적으로 평가할 수 있는 지표와 평가체계를 마련
- 사업의 기획에서 사후평가에 이르는 전 과정을 하나의 시스템에서 관리하면서 관련된 정보를 축적하여 타 사업에 참고·반영할 수 있는 성과관리시스템을 새롭게 구축

1 공공건축사업 평가체계 개선의 필요성

■ 현행 공공건축사업 평가체계의 한계 및 문제점

- 단계별 사업평가의 연계 및 환류체계 미흡

- 사업계획 사전검토, 예비타당성조사, 타당성조사, 총사업비 관리, 사후평가 등 사업 과정에서의 각종 평가제도의 대상과 평가주체가 각각 다르고, 평가결과나 사업 추진 과정에서의 주요 사항 등을 DB화하거나 확인할 수 있는 시스템이 부재



단계별 사업평가의 연계 및 환류체계 미흡

- 대규모 토목사업 위주의 평가에 따른 중소규모 건축물의 성과관리 부재

- 사업계획 사전검토를 제외하고는 대부분의 평가제도에서 공사비(사업비) 200억 원 ~500억 원 이상의 대규모 사업을 대상으로 하고 있으며, 기획단계에서 사업계획 사전 검토 또는 예비타당성조사를 거치는 사업은 전체 공공건축 건수 중 4.3%에 불과

- 사업비 위주의 평가 및 성과관리 수행으로 품질 및 이용 측면의 성과관리는 미흡

- 예비타당성조사는 정책과 지역균형발전에 대한 비중은 낮고 계량분석 위주의 경제성에 치중되어 있으며, 사후평가제도에 따라 각 단계별로 용역 또는 시공 등이 준공된 이후 입력하도록 하고 있는 건설사업 수행 내용도 총공사비, 공사기간, 설계변경에 한정되어 있어 충분한 성과관리가 어려운 실정

공공건축 사업규모별 적용 평가제도

사업 (공사)비		50억 원 미만	50억 원 ~ 100억 원	100억 원 ~ 200억 원	200억 원 ~ 300억 원	300억 원 ~ 500억 원	500억 원 이상
공공건축 비율 (13년 기준)	건수	95.70% (12,910건)	2.22% (299건)	1.10% (148건)	0.70% (95건)		0.28% (38건)
	공사비	35.42% (6조2,517억)	11.46% (2조234억)	11.63% (2조537억)	16.84% (2조9,720억)		24.65% (4조3,521억)
예비타당성조사 (총사업비)		×	×	×	×	×	●
타당성조사 (사업비 및 공사비)		×	×	×	×	×	● (예타면제)
투·융자심사 (사업비)		● (자체심사)	● (시/도심사)	● (중앙심사)	● (중앙심사)	● (중앙심사)	● (중앙심사)
사업계획 사전검토 (공사비)		×	●	●	●	●	● (예타면제)
설계 적정성 검토 (사업비)		×	×	×	●	●	●
사후평가 (총공사비)		×	×	×	×	●	●

※ 공공건축 비율은 대한건설협회가 발표한 2013년도 종합건설업 계약액 자료를 바탕으로 산출

• 사후평가제도의 실효성 미흡

– 사후평가 실시 및 게재 건수가 극소수에 불과하고¹⁾, 추정수요, B/C, 공사비, 공기 등 예측치와 건설공사 완료 후 일정기간 경과 후에 측정된 실제 결과치를 단순 비교 하여 제시하는 수준에 그치고 있어, 실질적인 사업평가 및 유사사업의 참고자료로 활용하기 어려운 단편적이고 형식적인 사항만 기재

■ 공공건축사업 평가체계 개선의 필요성

• 초기 기획과정에서 설정한 성과목표를 바탕으로 체계적인 성과관리 수행 필요

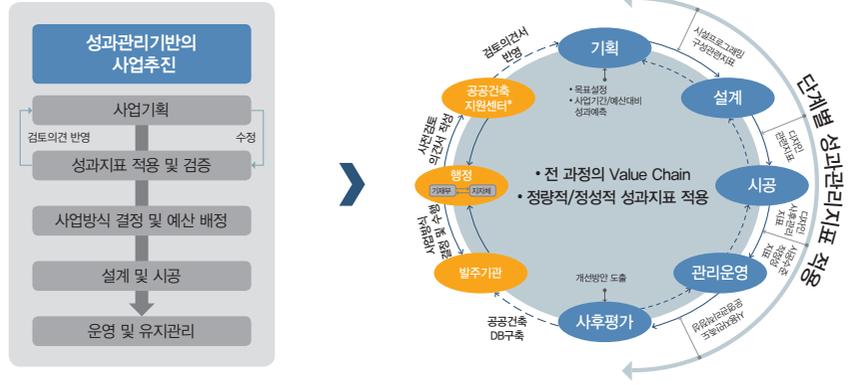
– 초기 기획과정에서 사업목표와 성과지표를 설정하고, 예산편성, 설계, 시공, 사후 평가, 관리·운영에 이르는 사업 추진 전 과정에서, 기획 시 설정한 사업의 목표와 성과지표에 따라 성과관리가 이루어 질 수 있는 가치사슬(Value Chain) 구축

• 사업 전 과정에 걸친 성과평가와 DB화를 통한 선순환체계 마련

– 사업 전 과정에 걸친 모니터링을 통해 성과평가를 수행하고, 우수사례를 발굴·확산 하고 다음 사업에 반영할 수 있도록 하며, 사업성과에 대한 단계별 점검과 평가가

1) 2015년 3월 9일 기준, 건설사업 정보포털시스템에 게재되어 있는 사후평가 결과 405건 중 공동주택, 발전시설 등을 제외한 공공건축 사업은 총 5건에 그침

DB화됨으로써 성과평가에 대한 객관성을 담보하고, 사업 추진과정에서 발생하는 문제점 및 개선책이 지속적으로 축적됨으로써 향후 유사사업을 추진하기 위한 자료로 활용될 수 있도록 선순환적인 관리체계 구축



성과관리 기반의 사업추진체계 구축

※ 출처 : 국가건축정책위원회(2014), 정책 여건변화 대응을 위한 국가건축정책과제 및 추진전략 연구, p.152.

- 공공건축사업의 특성을 반영한 평가체계 마련
 - 대규모 토목사업에 중점을 두고 있는 사업비 관리 위주의 현행 사후평가제도의 한계를 극복하고, 규모가 다양하고 사업 유형별로 특성이 다른 공공건축사업의 특성을 반영할 수 있는 별도의 성과평가체계 마련

2 중앙부처 청·관사 건축사업의 성과관리체계 구축 필요성

■ 중앙부처 청·관사 건축사업의 평가방식

- 중앙부처 청·관사 건축사업의 심사절차는 크게 4단계로 진행됨²⁾
 - 1단계 : 취득대상사업의 기금 지원 대상 여부 (국유재산관리기금 운용지침 제10조)
 - 2단계 : 주요 재정제도 준수 여부 (국유재산관리기금 운용지침 제11조)
 - 3단계 : 타당성 및 적정성 심사(국유재산관리기금 운용지침 제12조 및 제13조)
 - 4단계 : 기금 수입 규모 반영 (국유재산관리기금 운용지침 제14조 및 제18조)

2) 기금청(기획재정부)은 중앙관서의 장이 제출한 청·관사의 취득계획안에 대하여 사전협의, 주요 재정제도, 「정부청사관리규정」상의 청사수급관리 계획 등 사전절차를 준수한 경우에만 심사를 진행

- 사업의 타당성 심사에 있어서는 취득계획안에 대하여 안전도를 우선 심사하여 반영 여부를 결정하고, 철거 대상, 택지 개발지구 편입, 협소, 직제 제 · 개정, 노후화, 임차 청사 매입전환 등을 고려

신규 공용재산의 심사 적용 대상 우선순위 기준

구분	세부내용	
① 안전도	안전성 평가 결과, 안전진단 결과 D, E 등급의 권고내용을 감안	
기타사유	② 철거대상	도시계획, 도로부지 편입 등에 따른 철거(지자체가 주민안전시설을 설치하고자 적정한 보상을 통해 청사 이전을 요청할 경우 신축 타당성을 우선 고려)
	③ 택지개발지구 편입	택지개발에 따른 토지 취득
	④ 협소	당해건물의 1인당 사무실 면적(단위건물 내의 순 사무실 면적/단위건물 내에 부여된 정월)이 기준면적 보다 60% 이하인 경우
	⑤ 직제 제 · 개정	직제 제 · 개정에 따른 신규 청사 소요 발생
	⑥ 노후화	안전진단을 받지 않은 30년 이상된 청사
	⑦ 임차청사 매입전환	연간 임차비 수준이 매입비의 10% 이상인 경우
	주거용 공용재산의 추가 타당성 심사 적용기준	⑧ 관사입주율
⑨ 임차관사 매입전환		임차비가 매입비의 90% 이상인 경우

※ 출처 : 기획재정부(2014), 국유재산관리기금 운용지침

- 타당성 심사를 통과한 사업에 대해서는 ‘청사취득 및 배정면적 기준’과 ‘청사시설 기준표’를 바탕으로 기준 준용 여부를 심사하고, 조달청의 공사 유형별 단위 면적당 기준단가와 예산안 작성 세부지침 등을 기준으로 시설비, 토지매입비, 기본조사 설계비, 실시설계비, 감리비 및 시설부대비 등을 심사
- 이처럼 사업 선정에서의 평가는 주요 재정절차 준수 여부, 면적 및 공사비 등 기준 준수 여부 등의 일률적인 검토가 대부분으로, 해당 사업의 특성을 고려한 기획의 충실성 및 사업 추진체계 등에 대해서 구체적으로 검토하거나 향후 사업에 반영할 수 있는 절차 등은 마련되어 있지 않거나 구체화되어 있지 않음

■ 중앙부처 청·관사 건축사업의 성과관리체계 구축 필요성

- 선도적이고 우수한 공공건축물 창출 유도
 - 국유재산관리기금으로 지원하는 중앙부처 청·관사 건축사업 대상은 법원, 세무서, 경찰서, 파출소 등 행정업무를 위한 공간만이 아니라 국민의 이용빈도가 높은 공공 건축물이 많고, 특히 재외공관의 경우 국가를 대표하는 상징성이 요구되는 시설
 - 따라서 중앙부처 청·관사 건축사업을 통해 조성되는 공공건축물이 단순한 시설물로서가 아니라 지역의 대표적인 건축물로 자리매김하고, 후속적으로 추진되는 유사 청·관사 등에 모범이 될 수 있도록 선도적이고 우수한 공공건축물을 조성하기 위한 관리 및 성과평가체계를 구축할 필요
- 국유재산관리기금의 효율적 운용
 - 매년 1조 원 가까운 예산이 소요되고 있고, 1980년에 조성한 청·관사 내용연수가 40년에 도달하고 있어 재건축 수요 또한 크게 늘어날 것으로 전망되지만, 향후 국유 재산관리기금의 안정적인 수입원 확보가 녹록치 않음
 - 한정된 기금을 효율적으로 운용하기 위해서 준공시설의 성과에 대한 면밀한 평가와 진단을 통해 우수사례를 발굴하여 전파하고, 사업의 취지에 부합하지 않는 문제 사례에 대해서는 불이익을 주는 등 성과관리를 강화할 필요
- 중앙부처 청·관사 건축사업 관리의 선순환체계 구축
 - 외교부, 법원과 같이 전담조직을 운용함으로써 전문성을 제고하고 관련 정보를 체계적으로 구축·활용하는 경우도 있으나, 많은 경우가 개별 사업을 수행하는 담당자의 전문성이 부족하고 사업의 과정이 축적되지 못하는 한계가 있음
 - 준공사업에 대한 일회성의 평가를 넘어서 기획에서 유지·관리에 이르기까지의 성과관리체계를 구축하여 사업 진행과정과 결과에 대한 정보를 축적함으로써, 타 사업 추진 시 참고·활용될 수 있도록 선순환체계 구축 도모

■ 해외(미국, 일본, 영국) 국가 공공건축물 평가체계의 시사점⁴⁾

- 기획(사업 선정)과정에서의 구체적인 성과목표 설정
 - 일본, 미국, 영국 사례 모두 사업선정·기획단계의 평가는 해당 사업목표를 명확히 설정하고 이를 실현하기 위한 구체적인 추진계획을 수립하도록 유도하는 것에 중점

3) 기획재정부에서는 2014년도부터 전년도 준공된 청·관사 중 신청한 사례를 대상으로 평가를 실시하여 우수사례를 포상하는 등 사업 성과관리 강화를 추진 중

4) 미국 CII와 PBS의 PDRI (Project Definition Rating Index), 일본 관청영선부 관청영선사업 평가체계, 영국의 KPI (Key Performance Indicator)와 DQI (Design Quality Index)를 대상으로 분석

- 이에 비해 우리나라의 평가는 안전성, 협소, 철거대상, 직제 개편, 노후화 등 신규 시설 건립의 타당성 심사에 편중되어 있어, 기획과정에서의 명확한 사업 목표 설정과 구체적인 추진계획 수립을 유도하는 수단이 부족
 - 또한, 해외의 경우 기획과정에서의 평가 관점이 매우 다양하고 종합적인 평가 결과를 도출하는 반면, 우리나라는 우선순위와 관련 기준 등의 준수 여부만을 다룸
- 초기 설정한 사업목표를 바탕으로 일관성 있는 사업평가와 성과관리
 - 일본의 경우, 사업 선정의 평가 관점인 사업계획의 필요성, 사업계획의 합리성, 사업 계획의 효과 세 가지 지표를 재평가와 사후평가 시에도 적용함으로써, 초기 기획과정에서의 사업목표와 주안점이 일관되게 유지되고 있는지를 평가
 - 미국 PDRI, 영국 KPI와 DQI 또한 추진과정에서 초기에 설정한 기준에 따라 평가와 확인을 거쳐 사업 추진현황을 점검하고, 향후 대응방침 설정에 활용
 - 우리나라의 경우, 계속사업의 공용재산취득계획안에서도 신규사업 선정 시와 유사한 내용으로 구성되어 있으며, 공사 추진상황과 예산집행 현황이 추가되는 데에 그쳐 사업의 목표와 주안점이 일관되게 유지되고 있는지를 평가하기에는 한계가 있음
 - 또한 해외의 경우, 성과평가·성과관리 주체가 일원화되어 있어 단계별 평가결과의 추적, 확인, 피드백이 원활하게 이루어질 수 있으나, 우리나라의 경우에는 단계별 성과평가체계가 각각 다른 법령에 의해 규정되어 있고 소관부처 또한 나뉘어져 있어 단계별 평가결과의 추적이나 확인, 피드백이 원활히 이루어지지 못함
 - 평가 결과를 바탕으로 개선 조치 시행 및 정보 제공 등 환류체계 구축
 - 일본의 경우, 모든 관청영선사업의 성과평가 결과를 공개하고, 사업평가 카르텔 검색 시스템⁵⁾을 구축하여 모든 관련자가 이를 활용할 수 있도록 하고 있으며, 영국의 DQI의 경우, 사용 단계(In Use)까지 활용함으로써 현재 프로젝트와 다음 프로젝트의 개선점을 파악하기 위한 사용자 의견을 수렴
 - 우리나라의 경우, 중앙부처 청·관사 건축사업의 성과평가를 2014년도부터 시행해 왔으나, 연간 수행되는 많은 사업의 수, 1조 원 가까운 관련 예산규모, 일부 부처를 제외한 대다수 부처 담당조직의 비전문성 등을 감안할 때 평가결과에 대한 자료 구축과 정보 제공을 통한 환류체계는 부재한 실정임

5) 일본 관청영선부 사업평가 카르텔 시스템 (<http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/jghks/chart.htm>)

3 중앙부처 청·관사 건축사업 평가모델과 평가지표

■ 취득계획안 심사와 사업계획 사전검토 절차의 연계

- 사업계획안에 '성과관리계획'을 포함하도록 하고, '성과관리계획'에는 해당 사업의 평가분야, 평가항목, 평가지표, 가중치, 성과목표를 포함
 - 기획재정부는 타당성 심사를 거친 사업의 적정성 심사 시 사업청이 제시한 '성과관리계획'의 합리성에 대한 검토를 통해 이를 조정하고 확정함으로써, 사업의 특성과 사업청의 상황을 반영하면서 평가의 객관성을 담보
- 대부분 사업예산 확정 후 이루어지는 사업계획 사전검토 제도의 한계를 극복하고 취득계획안에 대한 적정성 심사를 내실화하기 위해 현행 '사업의 적정성 심사' 항목과 '사업계획 사전검토' 항목을 결합

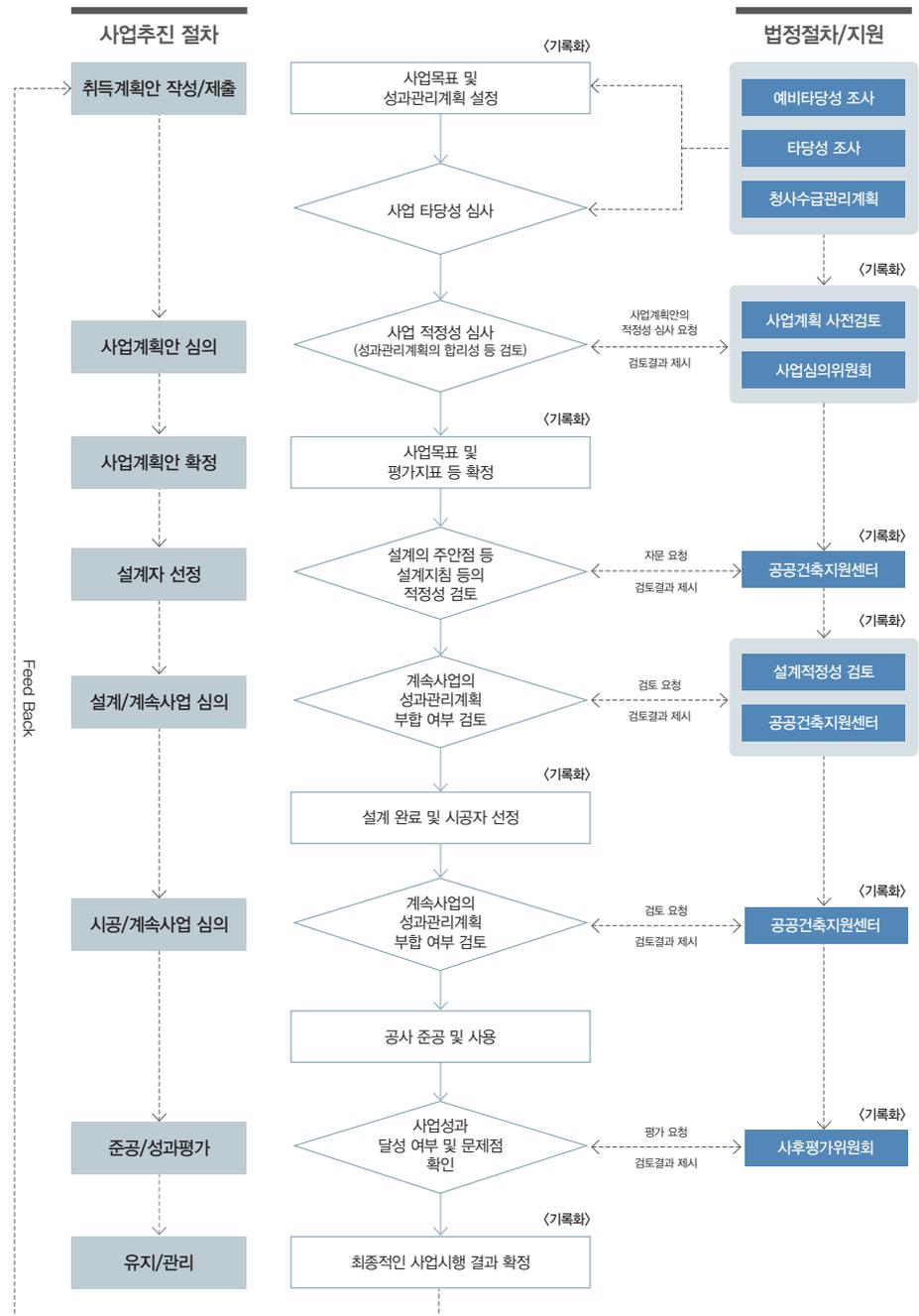
■ 사업 기획단계의 평가지표와 사업 종료 후의 평가지표로 구분

- 사업청이 제출한 취득계획안에 대한 심의에서는 주로 청·관사 건축사업의 취지와 사업목표에 부합하는 충실한 기획안이 수립되었는지를 평가하고, 사업 추진을 위한 준비체제가 갖추어졌는지를 평가할 수 있는 기준을 마련
- 사업 종료 후 평가에서는 시설물의 디자인 수준이나 시공의 질적 수준 등에 대하여 평가할 수 있는 기준을 마련

■ 사업 성과관리시스템의 구축 및 활용

- 최근 해외의 공공사업에서는 사업주체에 대해 의사결정 과정과 결과를 국민에게 충실히 알리는 설명책임(Accountability)을 이행하도록 요구하고 있어, 사업 추진과정 및 결과의 기록과 공개는 설명책임을 이행한다는 점에서도 중요한 사항
- 사업의 기획, 심사, 진행, 중간 점검, 최종 완료, 성과평가에 이르는 전 과정을 하나의 시스템에서 관리하고, 관련 정보를 축적하여 해당 사업 및 타 사업에 반영할 수 있는 성과관리시스템을 도입

■ 평가모델



공용재산취득사업 평가모델

■ 평가지표

• 기획단계의 사업의 적정성 심사기준

- 현행 '사업의 적정성 심사' 항목과 '사업계획 사전검토' 항목을 결합하고 '성과관리 계획'의 합리성에 대한 검토를 추가하여, 적정성 심사의 내실화와 사업계획 사전검토 제도의 실효성 확보를 도모

구분	항목	심사기준
1. 사업계획의 체계성		
예산계획의 합리성	예산 규모	<ul style="list-style-type: none"> • 조달청에서 발간하는 「공공시설물 유형별 공사비 분석」의 공사용형별 단위 면적(1㎡)당 기준단가 등 유사사례와의 비교를 통한 예산규모의 적정성 (이를 적용할 수 없는 경우에는 「국가계약법」 제9조에 따른 예정가격)
	예산 편성	<ul style="list-style-type: none"> • 토지매입비, 기본조사설계비, 실시설계비, 감리비, 시설비, 시설부대비 등 예산의 배분 · 편성 비율의 적절성
시설계획의 적절성	입지 및 토지이용계획	<ul style="list-style-type: none"> • 사업특성 및 지역사회와의 관계 등을 고려한 입지 설정의 타당성 • 외부공간 활용, 증축 고려 등 토지활용계획의 구체성
	주요 기능의 배분	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 사업의 목표에 따른 주요 기능 설정의 적절성 • 변화하는 행정업무 환경에 대응하는 새로운 기능 반영 여부
	기능별 면적 규모	<ul style="list-style-type: none"> • 면적기준 등과의 부합 여부 • 사업의 목표 및 주요 기능 설정에 따른 차별성 반영 여부
	공간 및 시설계획의 주안점	<ul style="list-style-type: none"> • 실내외 공간 및 주요 시설물 계획과 관련한 고려 사항 • 에너지 효율화 등 지속 가능성 제고 방안
	품격 제고 등	<ul style="list-style-type: none"> • 각별한 기술성의 고려, 건축의 예술성, 이용자의 편의 증진, 주변 환경과의 조화, 경제성 향상, 범죄 · 재해대응 등 시설안전계획 등의 실현을 위하여 고려되어야 할 사항과 수준
	유사시설과의 중복 여부 및 연계 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 주변에 유사한 용도의 건축물 분포현황과 활용실태 • 시설 건립 후의 주변 관련 시설과의 연계방안
운영계획의 적절성	시설 운영 프로그램의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 위탁 · 임대 등 별도의 운영계획 • 시설 운영을 고려한 예산 · 시설계획 주요 사항의 구체성
	시설 운영조직의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 시설 준공 후 운영조직의 구체성 • 사업 기간 중 준공 후 운영주체의 의견수렴방식의 적절성
	시설 운영예산	<ul style="list-style-type: none"> • 시설 운영예산 확보 계획 • 시설 운영 관련 예산규모 · 예산조달 방식의 적절성
2. 사업관리의 합리성		
사업추진계획의 합리성	사업기간	<ul style="list-style-type: none"> • 사업특성 및 규모에 부합하는 사업기간 설정의 적절성
	사업관리체계	<ul style="list-style-type: none"> • 사업관리자(조직)의 전문성 확보 방안 • 사업관리자(조직)의 일관성
	용역발주 및 관리방식	<ul style="list-style-type: none"> • 설계 등 용역 발주 및 관리방식의 적절성 • 시공 발주 및 관리방식의 적절성
성과관리계획의 합리성	평가지표의 설정 등	<ul style="list-style-type: none"> • 평가항목별 평가지표 및 평가지표별 성과목표 설정의 타당성
	가중치 부여	<ul style="list-style-type: none"> • 평가분야, 평가항목, 평가지표별 가중치 설정의 적절성

• 사업 종료 후 평가지표

- 평가분야별로 가중치와 필수 평가지표를 설정하고, 사업청이나 사업의 특성에 따라 선택지표 또는 추가적인 지표를 반영할 수 있도록 하며, 해당 지표에 따른 성과목표를 제시하되, 가능한 한 정량화하여 객관적인 평가와 성과관리 도모

평가분야	평가지표 (음영부분 : 필수 평가지표)	성과목표 (예시)
예산운용의 합리성 (30~50)	① 총사업비 준수 여부	총사업비 범위 내 사업 완료
	② 예산변경·설계변경 여부	사업기간 중 예산변경 제로 달성 설계변경 건수 5건 미만
	③ 예산낭비 방지 및 예산절감	총사업비의 최대 5% 절감 달성
	④ 단계별 예산집행의 적절성	예산이월 제로 달성
사업내용의 우수성 (30~50)	① 업무의 효율성	대민업무시설 1층 집중배치, 회의공간 확충(유사시설 대비 +20%), 지능형 건축물 인증 등 행정·대민업무의 효율성 제고를 위한 주안점
	② 에너지 절감 및 유지관리의 효율성	건축물에너지효율등급 1등급 확보, 건물제어 통합관리시스템 도입 등 에너지절감 및 유지관리의 효율성 제고를 위한 주안점
	③ 쾌적성 및 친환경성	직원 휴게시설 확충(유사시설 대비 +20%), 녹지공간 확충(유사시설 대비 +20%), 장애물 없는 생활환경 인증 등 쾌적성 및 친환경성 제고를 위한 주안점
	④ 시설 안전성	침입, 범죄 등에 대비한 CCTV 등 범죄예방 요소 도입, 민원인 공간과 업무공간의 층별 분리 및 출입통제 등 시설 안전성 제고를 위한 주안점
	⑤ 주변특성 및 지역사회 요구 반영	옥외 휴게 및 체육시설 외부 개방, 인접 공공청사와 주차공간 통합 이용 등 주변특성 및 지역사회 요구 반영을 위한 주안점
	⑥ 주변 경관과의 조화	외관 디자인 특화, 주변시설을 고려한 층수 계획, 다양한 수목 식재 등 주변 경관과의 조화를 위한 주안점
	⑦ 접근성 및 이용 편의성	주출입구 주변에 민원인 주차공간 확보, 민원인 휴게공간 확충(유사시설 대비 +20%), 원스톱 민원공간 확보 등 접근성 및 이용 편의성 제고를 위한 주안점
사업관리의 합리성 (20~40)	① 사업기간 준수 여부	총 사업기간 내 사업 완료
	② 사업관리자(조직)의 전문성	전담부서 설치, 건축전문직 확보, 사업담당자 교육 훈련 시행, 사업시행 지침 운영, 외부전문가 활용, 자문위원회 구성·운영 등 사업관리자(조직)의 전문성 제고를 위한 노력
	③ 사업관리자(조직)의 일관성	사업기간 중 담당자 변경 제로, 단계별 사업관리계획 수립운영, 담당자 변경 등에 따른 업무 일관성 확보 방안 등 사업관리자(조직)의 일관성 제고를 위한 노력
	④ 설계용역 발주 및 관리의 적절성	계획기간 내 설계 완료, 설계기간 중 설계내용 변경 건수 5건 미만 등 설계용역 발주 및 관리의 적절성 관련 주안점
	⑤ 시공 발주 및 관리방식의 적절성	계획기간 내 시공 완료, 민원 및 하자발생 건수 5건 미만 등 시공 발주 및 관리방식의 적절성 관련 주안점

4 「국유재산관리기금 운용지침」 개정(안) 제안

- 앞에서 제시한 중앙부처 청·관사 건축사업 평가모델과 평가지표의 적용을 위해서는 중앙부처 청·관사 사업 관련 사항을 규정하는 「국유재산관리기금 운용지침」에 다음 사항을 반영하여 개정할 필요가 있음
- (사업의 적정성 심사기준 도입) 제13조(면적·단가 기준)을 제13조(사업의 적정성 심사)로 개정하고, [별표 8]을 신설하여 사업의 적정성에 대한 세부적인 심사기준을 규정
- (성과관리계획 수립기준 도입) 평가지표, 가중치 등을 설정하기 위하여 [별표 9] ‘성과관리계획 수립기준’을 신설
 - 각 사업청이 취득계획안 작성 시 포함하여야 하는 성과관리계획의 수립방법을 제시하고, ‘예산운용의 합리성’, ‘사업내용의 우수성’, ‘사업관리의 합리성’ 3개 분야별 평가지표, 가중치, 성과목표(예시)를 제시하여 충실한 성과관리계획을 수립하도록 유도
- (계속사업 심사 시 성과관리계획의 이행 여부 및 정도 심사) 제14조(계속사업의 심사·조정)에서 사업 선정 시 제출·조정된 성과관리계획의 이행 여부 및 이행 정도에 대한 심사·조정을 하도록 규정
- (사업 종료 후 성과평가 실시 및 성과관리시스템 도입) 제6장 성과평가에서 별도 조항으로 제32조(공용재산취득사업의 성과평가)를 신설하여 종료사업에 대한 성과평가를 실시
 - 성과관리, 성과평가 등과 관련한 정보 구축 및 관리를 위한 성과관리시스템을 구축·운영 할 수 있도록 규정을 마련
 - 또한, [별표 10] ‘공용재산취득사업 성과평가 세부지침’을 신설하여 평가 대상, 평가 내용, 평가 시기 및 방법, 성과관리시스템, 성과평가표 등 세부적인 사항을 규정

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

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



auri brief 원문



관련 연구보고서



건축자산 진흥구역 운영을 위한 주요 쟁점 분석

심경미 연구위원, 임유경 부연구위원

주제어 건축자산 진흥구역, 건축자산, 지구단위계획, 한옥

요약

- 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」에 도입된 '건축자산 진흥구역' 제도에 대해 2015년 6월 최종 확정된 법규정을 정리·소개하여 제도에 대한 이해도 제고
- 법에 규정되지 않은 '건축자산 진흥구역' 운영을 위한 주요 쟁점을 중심으로 제도의 실효성을 높이기 위한 구체적인 운영 방안을 제시하고 관련 정책을 제안

정책제안

- 건축자산 진흥구역의 경우 지구단위계획을 통한 건폐율 완화가 가능하지만, 주거지역의 경우 실현이 어려우므로 제도의 합리적 운영을 위한 규정을 개정
- 건축자산 진흥구역은 기존의 지구단위계획구역 및 정비사업구역, 재정비촉진지구 등과 중복지정이 가능하지만, 운영과정에서의 절차 간소화를 위해 심의주체가 일원화되도록 관련 조항을 개정
- 제도 활용의 실행력을 높이고 무분별한 지원이 남용되지 않도록 법률 및 시행령, 시행규칙에서 규정하기 어려운 운영 방안에 대해 운영 방침 또는 매뉴얼을 제작·보급
- 건축자산 기초조사 및 진흥구역 지정을 유도하기 위해 건축자산 기초조사 및 관리계획 수립을 지원하고 건축자산 관리 및 활용사례 개발을 위한 운영비를 지원하는 등 국가 차원의 지원사업을 추진

1 건축자산 진흥구역 운영 관련 주요 쟁점

- 현대적인 활용을 통해 건축자산을 보전하고 가치를 증진시키기 위한 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」이 제정됨(법률 제12739호, 2014.6.3. 공포 2015.6.2. 시행)
- 이에 따라, ‘우수건축자산 등록제’ 건축자산의 점적 관리제도와 함께 건축자산이 밀집한 지역의 경관을 관리할 수 있는 면적 관리 수단인 ‘건축자산 진흥구역’ 제도가 도입됨
- 그러나 여전히 제도 도입에 대한 인식이 낮고, 법률 및 시행령에서 규정할 수 없는 사항들로 제도에 대한 의문점과 주요 쟁점이 남아있음
- 따라서 ‘건축자산 진흥구역’에 대한 최종 법 규정을 정리·소개하여 제도에 대한 혼동을 줄여 이해를 높이고, 건축자산 진흥구역 운영과 관련하여 아래의 10가지 주요 쟁점 가운데 주요한 사항에 대한 운영 방안을 제시하고자 함

1	건축자산 개념	6	기존 지구·구역과의 관계
2	건축자산 기초조사 방법	7	지정의 방식
3	건축자산 선정기준 및 방법	8	지원 및 관리의 범위
4	건축자산 진흥구역의 지정 기준 및 대상	9	건축자산 진흥구역 관리계획의 수립방향과 내용
5	건축자산 진흥구역 지정계획의 작성	10	건축물 관리계획의 수립방향과 내용

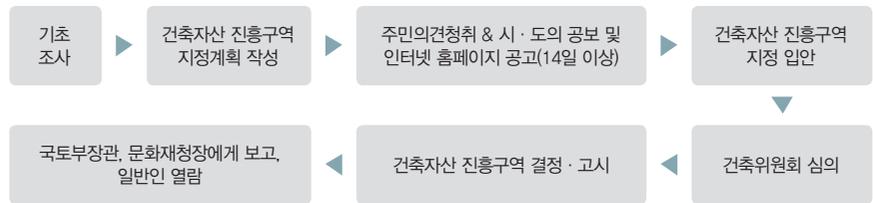
2 건축자산 진흥구역 제도의 이해

■ 건축자산 진흥구역의 지정

- 지정 대상
 - ‘건축자산 진흥구역’은 우수건축자산을 중심으로 지역 고유의 공간환경을 조성하기 위한 관리가 필요한 지역이거나, 건축자산이 밀집되어 종합적인 관리가 필요하여 지정한 지역(법 제17조(건축자산 진흥구역의 지정 등))
- 구역지정 신청 주체
 - (시·도지사) 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사
 - (일반 주민) 구역 안의 토지면적(국공유지 면적은 제외) 2/3 이상에 해당하는 토지 소유자의 동의가 있을 경우 구역지정 및 관리계획 입안의 제안이 가능(법 제20조, 시행령 제15조)

• 구역지정 및 해제(변경) 절차

- (기초조사 실시) 시·도지사는 별지 제1호 서식(시행규칙 제2조)에 따라 미리 건축자산 기초조사를 실시
- (지정계획 작성 및 의견청취) 시·도지사는 기초조사를 토대로 '건축자산 진흥구역 지정계획'을 작성하여 14일 이상 시·도의 공보 및 인터넷 홈페이지에 공고하고, 주민의견을 청취하여 반영 후 지정계획을 입안
- (심의 및 지정 결정·고시) 입안된 지정계획은 시·도 건축위원회 심의를 거쳐 시·도지사가 최종 결정하고, 지정 내용을 지방자치단체의 공보에 고시·지정한 날로부터 30일 이내에 국토교통부장관과 문화재청장에게 보고한 후 관계서류를 일반인들에게 열람



건축자산 진흥구역의 지정(변경) 절차

■ 건축자산 진흥구역 관리계획

- 건축자산 진흥구역 관리계획(이하 관리계획) 내용 (법 제19조, 시행령 제16조)

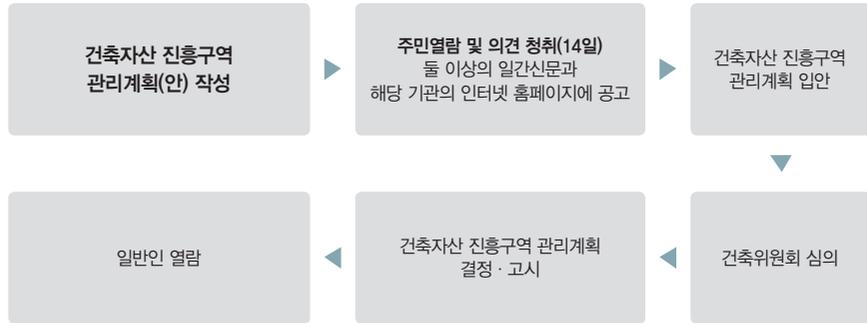
1. 위치·범위 및 면적 등에 관한 사항
2. 지정 목적 및 필요성
3. 건축자산 현황 및 기초조사 계획
4. 관리 기본방향 및 목표
5. 건축물의 높이, 건폐율, 용적률 및 용도 등에 관한 계획지침 및 운용계획
6. 건축물 및 공간환경의 배치·형태·색채·재료·건축선 및 외부공간 조성 등에 관한 계획지침 및 운용계획
7. 담장 및 대문, 외부로 돌출하는 건축설비 및 「옥외광고물 등 관리법」 제2조제1호에 따른 옥외광고물 등에 관한 계획지침 및 운용계획
8. 그 밖의 경관계획
9. 관리계획의 시행을 위한 재원조달 및 단계적 추진방안
10. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제1항에 따른 지구단위계획의 내용(제3항에 따라 지구단위계획을 수립하는 경우에 한정한다)
11. 그 밖에 건축자산 진흥구역의 관리에 필요한 대통령령으로 정하는 사항
 - 상하수도·도로 등 기반시설 계획, 방재(防災) 계획
 - 지하 또는 공중공간에 설치하는 시설물 계획
 - 건축물대장에 등재되지 않은 건축물의 활용 및 관리계획

• 관리계획의 입안 및 결정 주체

- (계획의 입안) 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 및 시장·군수
- (일반 주민도 관리계획의 입안 제안 가능) 구역 지정에 대한 규정과 동일
- (관리계획의 결정 및 고시 주체) 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사

• 관리계획 수립 절차

- (지구단위계획으로 수립하는 경우) 지구단위계획 수립 절차와 동일하며 건축자산 진흥구역에 대한 관리계획의 법적인 구속력을 확보하고자 지구단위계획 내용(법제19조제10항)을 포함하여 수립. 이 경우 「국토계획법」에 따른 도시·군관리계획 수립 절차를 따르면 지구단위계획구역의 지정 및 지구단위계획 수립·고시된 것으로 간주
- (지구단위계획으로 수립하지 않는 경우) 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 및 시장·군수가 수립하고, 14일 이상 주민열람 후 제출받은 의견을 검토하고 조정된 관리계획은 해당 건축위원회의 심의를 거쳐 확정된 이후 공보 및 일반인이 열람할 수 있도록 하는데, 이러한 건축자산 진흥구역 관리계획은 해당 지역의 건축심의자료 및 사업추진을 위한 근거자료로 운용
- 주민(이해관계자 포함)에 의해 건축자산 진흥구역의 지정 및 관리계획의 입안을 제안 받은 시·도지사 및 시장·군수는 제안일로부터 30일 이내(30일의 범위에서 통보기간 1회 연장 가능)에 그 반영 여부를 제안자에게 통보하여야 함



건축자산 진흥구역 관리계획의 수립 절차(지구단위계획으로 수립하지 않을 경우)

■ 건축자산 진흥구역 지원 및 특례 사항

- 국가 또는 지방자치단체 지원 사항
 - 도로, 교통시설, 상수도·하수도시설, 주차장 등 기반시설의 정비를 지원
 - 건축물의 신축 및 개보수 비용을 지원
 - 건축자산 진흥구역 내 사업의 원활한 추진을 위해 지역주민·시민단체·전문가 등으로 구성된 협의체 설치 시 협의체 운영에 필요한 사항을 지원
- 관리계획에 의한 특례 적용
 - 건축자산 진흥구역에 대해 지구단위계획을 수립하는 경우에 한해 특례 적용
 - 「국토계획법」에 따른 지구단위계획에서 정하는 완화조항에 더하여 「건축법」 관련 조항(제46조, 제47조, 제58조, 제59조)을 추가로 완화

건축자산 진흥구역의 지원 사항

구분	근거	지원 사항		비고	
기반시설 및 수선비 지원	법 제21조	도로, 교통시설, 상수도·하수도시설, 주차장 등 기반시설 정비 지원		국가 또는 지방자치단체	
		건축물의 신축 및 개보수 지원			
운영비 지원	법 제23조	지역주민·시민단체·전문가 등으로 구성된 협의체의 운영에 필요한 지원		시·도지사	
건축물에 대한 특례 지원	법 제21조	지구단위계획 구역에서의 완화규정	국토계획법	제76조(용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축 제한 등) 제77조(용도지역의 건폐율) 제78조(용도지역에서의 용적률)	-
			건축법	제42조(대지의 조경) 제43조(공개 공지 등의 확보) 제44조(대지와 도로의 관계) 제60조(건축물의 높이제한) 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)	
			주차장법	제19조(부설주차장의 설치) 제19조의2(부설주차장 설치계획서)	
		추가 완화 규정	건축법	제46조(건축선의 지정) 제47조(건축선 건축제한) 제58조(대지 안 공지) 제59조(맞벽건축·연결복도)	-

건축자산 진흥구역 및 유사제도의 특례규정 비교

구분	조항	내용	지구단위계획	특별건축구역	리모델링 활성화구역	우수건축자산	건축자산 진흥구역
국 계 법	제76조	용도제한	△	-	-	-	△
	제77조	건폐율	△	-	-	○	△
	제78조	용적률	△	-	-	-	△
건 축 법	제2조 제1항 제9호	대수선의 범위(한옥)	-	-	-	○ (한옥)	-
	제19조	용도의 변경	-	-	-	-	-
	제42조	대지안의 조경	○	○	○	○	○
	제43조	공개공지 등의 확보	○	-	○	○	○
	제44조	대지와 도로의 관계	○	-	-	○	○
	제46조	건축선의 지정	-	-	○	○	○
	제47조	건축선에 따른 건축제한	-	-	-	○	○
	제49조	건축물의 피난시설 및 용도제한	-	△	-	○	-
	제50조	건축물의 내화구조와 방화벽	-	△	-	△	-
	제51조	방화지구 안의 건축물	-	△	-	△	-
	제52조	건축물의 마감재료	-	△	-	○	-
	제53조	지하층	-	△	-	○	-
	제55조	건축물의 건폐율	-	○	○	-	-
	제56조	건축물의 용적률	-	-	○	-	-
	제58조	대지 안의 공지	-	○	○	○	○
	제59조	맞벽 건축과 연결 복도	-	-	-	○	○
	제60조	건축물의 높이 제한	△	○	○	○	△
	제61조	일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한	○	○	○ (2항)	○	○
제62조	건축설비기준 등	-	△	-	○	-	
제64조	승강기	-	△	-	△	-	
제84조	건축면적 산정 등(한옥)	-	-	-	○ (한옥)	○	
주차 장법	제19조	부설주차장의 설치	△	△	-	○	△
	제19조의2	부설주차장 설치계획서	△	-	-	○	△

○ : 완화, △ : 조건부 완화

※ 출처 : 심검미·차주영(2014), 건축자산 진흥구역 지정 및 운영을 위한 정책 연구, 건축도시공간연구소, p.75.

■ 법률 규정의 한계점

- 건축자산 진흥구역과 관련하여 지정 대상 및 기준, 지원 및 특례사항, 지원의 방식 등에 대해 법률에서 규정하고 있는 사항은 아래 표와 같음
 - 그러나 건축자산 진흥구역을 지정하고 관리계획을 수립하여, 필요한 지역에 필요한 특례 등의 지원을 적용하기 위해서는 아래 쟁점 사항에 대한 명확한 방향 설정이 필요

건축자산 진흥구역 관련 법률 규정 및 운영을 위한 주요 쟁점 사항

구분	법률 규정	주요 쟁점 사항
건축자산 개념	정의	- 구체적 개념 - 문화재 및 유사개념과의 차이점 - 구체적 대상 및 선정기준
건축자산 기초조사	기초조사 시행 목적 및 절차, 시행주체, 조사 내용 및 항목, 양식서	- 조사 목적 및 필요성 - 조사 내용과 항목 - 조사 방법 및 절차 - 선정기준 및 방법
건축자산 진흥구역 대상 및 지정기준	지정대상, 구역지정 신청 주체, 지정 및 해제 절차	- 지정가능 대상지역의 구체화 : 구체적 지정기준 (규모 또는 면적기준) 및 경계설정 등 - 정량적 기준 vs. 정성적 기준
기존 지구구역과의 관계	(관련규정 없음)	- 기존 지구·구역과 중첩지정 가능 여부 - 기존에 수립된 역사지구형 지구단위계획을 진흥구역으로 대체 가능 여부 - 중첩지정 가능 시 관리계획 간 관계
지원 및 특례사항	국가 또는 지자체 지원사항, 관리계획에 의한 특례가능 조항	-
지원의 방식	(관련규정 없음)	- 관리계획에 따라 특례적용 일괄적용 가능 여부 : 관리계획에 준할 것인가 vs. 별도의 심의를 운영할 것인가
지원 및 관리의 범위	(관련규정 없음)	- 지원 및 관리의 범위 : 건축물 외관만 관리 vs. 내부까지도 관리·규제 - 특례 및 수선비 등 지원 적용 대상 : 건축자산만 vs. 일반건축물까지 포함
관리계획의 수립	관리계획 내용, 입안 및 결정 주체, 수립 절차	- 지구단위계획과의 차이점 - 수립절차 : 지구지정과 관리계획 수립 동시 진행 가능 여부, 지구단위계획으로 수립할 경우와 그렇지 않을 경우 심의주체가 다른 점에 대한 문제 내지는 이유 - 건축물 관리계획 수립 이유와 내용 및 형식

3 건축자산 진흥구역 운영의 주요 쟁점 분석

■ 건축자산 진흥구역의 지정 대상 및 기준

• 건축자산 진흥구역 지정 대상

- 우수건축자산을 중심으로 지역 고유의 공간환경을 조성하기 위해 관리가 필요한 지역, 또는 건축자산이 밀집되어 있어 종합적인 관리가 필요한 지역(법 제17조)

- 건축자산 진흥구역 지정 기준

- 사업구역 성격이 아니라 '관리'를 위한 구역이고 지역별 상황이 상이하므로, 다양한 지정 취지에 따라 필요한 지역을 지정·운영할 수 있도록 정량적 기준보다는 지정 대상의 원칙을 제시하는 것이 효과적

- 건축자산 진흥구역 지정 원칙

- 건축자산 진흥구역은 구역 내 (우수)건축자산 및 일반건축물의 신축보다는 수선 또는 리모델링을 유도·활성화할 수 있는 지역에 지정(새롭게 조성하려는 한옥마을의 경우 필요시 건축자산 진흥구역 지정이 가능)
- 건축자산이 밀집되어 지역 고유의 특징적인 경관이나 이미지를 형성하고 있어 이를 유지·관리할 필요가 있는 지역에 지정
- 지역 내 (우수)건축자산의 특징과 무관한 일반건축물 신축 등으로 지역 고유의 분위기나 특징적인 경관, 당시의 역사적 흔적이 잘 남아있지 않은 지역은 제외함
- 시장, 공원, 마을과 같은 면적(面的) 형태의 공간환경 및 기반시설은 밀집되어 있지 않더라도 하나의 건축자산을 일정 단위구역으로 묶어 관리할 필요가 있는 경우 지정
- (면적 기준) 건축자산 진흥구역은 일정한 면적 기준이 없으므로 규모와 무관하게 골목길을 중심으로 하는 일부 구역도 지정 가능
- (기존 지구·구역과의 중복 지정) 기존에 지구단위계획구역 또는 정비구역으로 지정된 지역에 중복 지정이 가능하며, 이때 기존 지구·구역과의 관계를 명확히 설정함

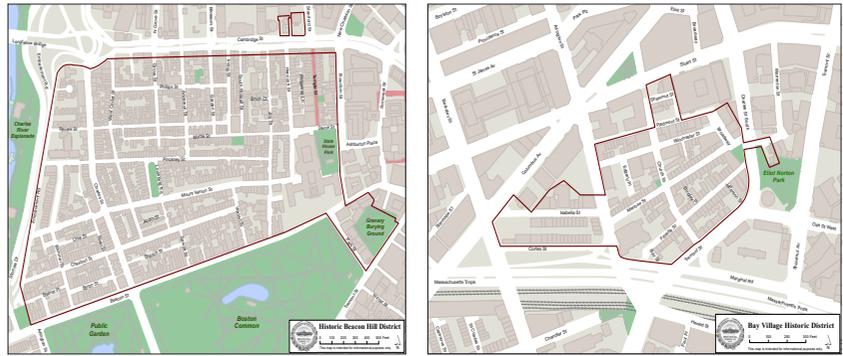
■ 건축자산 진흥구역 지정계획의 작성

- 지정계획의 작성

- 기초조사를 토대로 수립하고 관할지역의 시장 또는 군수와 협의(시행령 제12조)
- 지정계획에는 구역의 위치·범위 및 면적 등에 관한 사항, 지정 목적 및 필요성, 관리계획의 수립방향 등에 관한 사항 등을 포함하여 지정의 타당성을 확보(법 제20조, 시행령 제12조)
- 건축자산 기초조사 결과를 토대로 지역 특성에 영향을 미치는 주요 건축자산을 발굴·구분하고 이에 대한 긍정적·부정적 가치를 분석하여, 지역의 건축문화 진흥 및 특성화를 위한 보호·관리의 필요성과 관리계획 수립방향을 제시
- 관리계획 수립방향을 기초조사 결과 및 지역과 관련된 상위계획, 도시계획 현황, 기타 관련 계획 등을 모두 고려하여 설정

• 구역의 경계

- 건축자산 진흥구역은 동질성을 가진 지역을 하나의 단위로 관리하는 것이 바람직하므로, 구역의 경계가 반드시 정형화될 필요는 없음
- 구역 경계는 건축자산의 분포 및 밀집 현황, 주변 지역의 동질성 등을 고려하여 하나의 단위로 관리할 필요가 있는 지역으로 설정
- 구역 지정 및 경계는 지역 건축자산의 가치변화에 따라 주기적으로 재검토하여 변경 또는 취소 가능



미국 보스턴 역사지구 경계 예 : Beacon Hill(좌), Bay Village(우)

※ 출처 : <http://www.cityofboston.gov>

■ 기존 지구 · 구역과의 관계

• 기존 지구 · 구역과 중복 운영 가능

- 건축자산 진흥구역은 지구단위계획 및 정비계획구역, 재정비촉진지구 등과 중복하여 지정 가능하며, 그 범위는 기존 지구 · 구역과 동일하거나 일부만 해당될 수 있음
- 대체로 지구단위계획, 정비계획구역, 재정비촉진지구의 범위가 광범위한 경우가 많으므로, 중복하여 적용할 경우 건축자산 진흥구역은 기존 지구 · 구역의 일부에 해당할 경우가 많을 것으로 보임

• 지구단위계획과 중첩 운영 및 관계

- (기존의 관련 지구지정 및 관리계획이 수립되지 않은 경우) 건축자산 기초조사를 통해 건축자산 밀집 지역을 대상으로 진흥구역을 지정하고 관리계획을 수립하며, 건축법 등의 특례를 적용할 필요가 있는 지역은 반드시 관리계획을 지구단위계획으로 수립

- (지구단위계획 수립 중인 경우) 지구단위계획에서는 건축자산 진흥구역을 지구단위 계획의 특별계획예정구역으로 간주하여 진흥구역 지정 절차 및 관리계획 수립 절차에 따라 진행하고, 진흥구역 지정 후 일정 기간 내 관리계획이 수립되지 않을 시 지구 단위계획에 따르도록 규정
- (지구단위계획 기 수립지역 중 일부 구역을 진흥구역으로 지정할 경우) 진흥구역으로 지정하고자 하는 지역에 대해 부분변경 절차를 진행(진흥구역을 특별계획예정구역으로 지정)하고, 「한옥등건축자산법」 절차에 따라 건축자산 진흥구역 지정 및 관리 계획을 수립함. 이후 기존 지구단위계획 재정비 시점 도래 시, 건축자산 진흥구역 관리계획을 포함하여 지구단위계획을 수립하며, 전체 지구단위계획구역과 그 중 일부 지역의 지구단위계획구역과의 관계를 명확히 알 수 있도록 관리계획의 명칭을 부여함
- (지구단위계획구역과 건축자산 진흥구역의 관계) 건축자산 진흥구역을 기존 지구 단위계획의 특별계획예정구역으로 지정해서 관리하는 경우, 재원조달, 건축물대장에 등재되지 않은 건축물의 활용 및 지구단위계획에서의 특례 규정 외에 건축자산 진흥 구역 지정에 따른 추가적인 특례 규정 적용이 가능하므로, 지구단위계획에 포함되지 않은 내용을 추가하여 세부적인 관리계획을 수립할 수 있으며 절차는 관련 현행법 규정에 따름

[예시] 지구단위계획 기 수립지역 중 일부 구역을 진흥구역으로 지정할 경우



북촌 지구단위계획구역과 건축자산 진흥구역 지정 구상도

※ 출처 : 심경미 · 차주영(2014), 건축자산 진흥구역 지정 및 운영을 위한 정책 연구, 건축도시공간연구소, p.189.

북촌 지구단위계획 및 건축자산 진흥구역 관계와 계획 명칭 예

대상 지역	계획 명칭(예시)	관계
A	북촌 지구단위계획구역	북촌 지구단위계획
a1	건축자산 진흥구역1	북촌 지구단위계획 구역 내 북촌로 건축자산 진흥구역 관리계획
a2	건축자산 진흥구역2	북촌 지구단위계획 구역 내 계동 건축자산 진흥구역 관리계획

A
지구단위계획구역의
특별계획 예정구역



지구단위계획구역과 건축자산 진흥구역의 결정 및 계획수립 절차

※ 출처 : 심경미·차주영(2014), 건축자산 진흥구역 지정 및 운영을 위한 정책 연구, 건축도시공간연구소, p.150 토대로 재구성.

■ 지원 방식

- 관리계획에 따라 일괄 지원하는 것을 원칙으로 함
 - 건축자산 진흥구역은 지구단위계획이 수립된 경우에 한하여 「건축법」 등의 특례를 적용할 수 있도록 규정
 - 지구단위계획구역에서는 지구단위계획에 따라 별도의 심의절차 없이 특례 등의 규정을 일괄적으로 적용을 받고 있으므로, 건축자산 진흥구역의 특례적용 방식도 이에 준하여 관리계획에 따라 일괄적으로 적용하는 것이 타당

- 이를 위해 진흥구역 관리계획은 건축자산 및 지역의 특성과 지역의 경관적 정체성을 기반으로 정밀하게 수립되어야 하며, 특례규정에 대한 타당성을 확보할 필요
- 특히 일반건축물에 대해서는 건축자산의 보존과 역사경관 특성 유지를 위해 반드시 필요한 부분에 대하여 특례를 최소한으로 적용한다는 원칙하에 관리계획을 수립할 필요
- 심의를 통해 특례 세부사항을 결정할 필요가 있는 경우, 개별 심의 진행
 - 수선비 등에 대한 재정적 지원이 이루어지는 지역에서는 수선계획에 따른 지원여부, 수선범위, 수선비용을 결정하기 위해 별도의 심의위원회를 운영하는 것이 일반적
 - 건축자산 진흥구역은 특례적용 외에 수선비 등의 재정적 지원이 가능하므로, 심의를 통해 특례의 세부적인 사항을 결정할 필요가 있는 경우 자체적으로 심의위원회를 별도 구성하여 운영

[프랑스 AVAP 지원 방식] 지침 일괄 적용 + 개별 심의 병행

- AVAP 구역 내에서 일어나는 건축물 신축, 개·보수, 철거는 모두 해당 AVAP 규정에 따라야 하며, 프랑스 문화유산 건축사(ABF)가 허가 여부를 결정, 통보함
- 프랑스 문화유산 건축사(ABF)의 판정이 부당하다고 판단할 경우, 별도의 심의위원회를 거치도록 함. 위원회가 소집되어 심의가 이루어질 경우 프랑스 문화유산 건축사(ABF)는 심의 내역을 경청하기 위해 참가할 수 있으나 의견권은 부여되지 않음

※ 출처 : 프랑스 문화유산법전(Code du Patrimoine)

■ 지원 및 관리의 범위

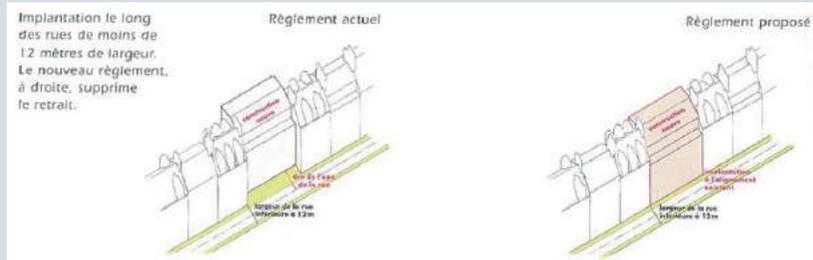
- 지원 및 관리의 범위 : 외관만 규제
 - 건축자산 진흥구역이 역사적 경관을 보호하고 형성하면서, 건축자산이 현대적 생활 공간으로서 역할을 하는 동시에 지역의 활성화를 유도하기 위하여 지정되는 만큼, 건축물의 형태 혹은 건축양식 등 외형의 보전으로만 규제 범위를 한정하고 내부의 공간 및 용도변경은 허용하는 등 융통성 있게 운영
 - 이러한 방식은 문화재보다는 규제범위가 좁아야 한다는 기본 원칙을 준수하는 프랑스의 건축도시경관 보호지구(ZPPAUP)와 미국의 역사지구(Historic area)에서의 관리 방식과도 같은 맥락

- 특례적용 대상 : 구역 내 일반건축물까지 모두 적용

- 일반건축물에 대하여 건축특례를 적용하지 않을 경우, 「건축법」 제46조(건축선의 지정) 및 제58조(대지안의 공지) 규정으로 도로에서 건축물 벽면선이 후퇴되어 건축자산과 조화롭게 형성되어 있는 연속된 가로경관 형성이 어려움
- 이는 지구단위계획으로도 완화가 가능하지 않은 조항으로, 건축자산 진흥구역 내 역사환경의 유지·보전 및 역사환경과 조화로운 일반건축물의 조성을 유도하기 위해서는 일반건축물에 대한 건축특례 적용이 필요

[프랑스 파리시 포브르 생탄트완느 관리계획]

- (특례 적용 대상) 일반건축물 신축 시 주변 건축물의 용적률 허용, 기존 건축물 건축선에 따라 배치 가능
- 신축하는 일반건축물에 특례를 적용하여 건축자산에 의해 형성된 가로경관을 유지하고자 함



현행 법령 적용 시

특례규정 적용 시

포브르 생탄트완느 관리계획상 건축선 특례 예시

※ 출처 : APUR(1998), Quartiers anciens, approches nouvelles, Paris Project n° 32-33.

- 수선비 등의 재정지원 대상 : 건축물 특성에 따라 세부기준을 마련하고 차등 적용

- 건축자산 진흥구역 고유의 특색 있는 경관적 가치나 역사환경을 유지·관리하기 위해서는 건축자산뿐 아니라 구역 내 일반건축물도 지역 특성에 맞게 개·보수될 수 있도록 개·보수 비용의 지원 범위를 일반건축물까지 확대할 필요
- 그러나 건축자산과 일반건축물의 수선·정비 성격이 다르므로 수선비용 지원을 위한 세부 기준을 마련하여 차등적으로 적용
- 일본 가나자와시의 전통적 건조물군 보존지구 사례에서는 건축자산과 일반건축물을 구분하여 개·보수 필요 사항을 도출하고, 지원 비율과 한도 등 세부 기준을 마련하여 운영

일본 가나자와시 전통적 건축물군 보존지구의 정비사업 지원 규정

구분	보조율	한도액	보조대상
외관, 지붕, 구조상 주요한 부분의 수복	80%	1,500만 엔	〈전통적구조물〉 노후전기배선의 갱신 등
구조상 주요한 부분의 보강	90%	500만 엔	〈전통적구조물〉
공작물의 수복	80%	-	〈전통적구조물〉 널판장 등
외관지붕의 수복	70%	700만 엔	〈일반건축물〉
공작물의 수복	70%	-	〈일반건축물〉 벽, 담, 문 등
외관의 수복/수경	90%	-	〈전통적구조물〉 모습의 수리 〈일반건축물〉 모습의 수복
방화설비 수복	90%	-	〈전통적구조물·일반건축물〉
병해충의 방제처리	80%	50만 엔	건축물 및 공작물
환경건물 등	80%	-	〈지정된 것〉 복구/병해충의 방제처리 〈그 외〉 울타리 등의 정비

※ 출처 : 오카다 카타유키(2011, 11), 역사적 도시 가나자와의 경관보전시책, 2011 한일도시경관심포지엄 자료집, p.201.
재인용 : 심경미·최은숙(2011), 한옥활성화를 위한 지원방안 및 법제도 개선 연구, 건축도시공간연구소, p.258.

건축자산 진흥구역 내 관리 및 지원 범위(안)

구분	건축자산	일반건축물	비고
관리 범위	외관만 규제 (필요시 내부 규제)	필요시 외관 규제	내부 및 용도규제 없음
특례적용범위	적용	역사적 가로분위기의 증진을 위해 필요한 경우에만 적용	관리계획을 기준으로 적용 필요시 지역심의위원회 운영
수선비 등 재정지원 범위	적용	적용 (건축자산과 지원규모 차등 적용)	구체적 지원비용은 지자체 조례로 결정
기반시설 지원	적용	적용	-

4 건축자산 진흥구역 운영을 위한 정책제안

■ 주거지역 내 건축자산 진흥구역의 건폐율 완화 규정의 개정

- 건축자산 진흥구역의 경우 지구단위계획에서의 건폐율 완화규정을 받도록 하고 있으나, 주거지역에서는 현실적으로 불가능한 상황
 - 상업지역에서는 최대 80%까지 건폐율 완화가 가능한 반면 주거지역에서는 공공 시설로의 기부채납 시에만 완화가 가능하지만, 일반적으로 주택에서 공공시설로의 기부채납은 현실적으로 불가능

■ 「한옥등건축자산법」 개정

- 건축자산 진흥구역은 기존의 지구단위계획구역 및 정비사업구역, 재정비촉진지구 등과 중복지정이 가능하나, 효율적인 운영을 위해서는 절차를 간소화할 필요
 - 건축자산 진흥구역의 지정 및 관리계획은 건축위원회를 거치도록 규정되어 있으나, 기존 구역은 도시건축공동위원회, 도시계획·재정비위원회 등으로 심의주체가 상이하므로 심의 주체가 일원화되도록 관련 조항을 개정할 필요
- (지구단위계획수립지침 개정) 향후 지구단위계획수립지침에 특별계획구역과 건축자산 진흥구역과의 관계규정을 추가하여 구역변경 및 관계설정을 보다 명확히 할 필요

■ 건축자산 진흥구역 운영 매뉴얼 제작 및 보급

- 건축자산 진흥구역의 취지에 맞게 운영되기 위해서는 법률 및 시행령, 시행규칙에서 구체적으로 규정하고 있지 않은 운영 세부사항에 대해 국토교통부에서 운영 방침 또는 매뉴얼을 제공할 필요
 - 지자체 건축자산 및 건축자산 진흥구역 관련 담당자와 조사·계획을 수행할 실무 전문가 및 건축자산을 소유하고 있거나 건축자산 진흥구역과 직·간접적으로 관계하는 일반 주민이 활용할 수 있는 ‘(가칭)건축자산 진흥구역 운영 매뉴얼’을 제공

건축자산 진흥구역 운영 매뉴얼 구성 목차(안)

제1장. 총칙	01. 목적 및 기본방향 02. 활용주체 및 활용방안 03. 관계법령
제2장. 건축자산 진흥구역 이해하기	01. 건축자산 진흥구역 도입배경 및 운영방향 02. 건축자산 이해하기
제3장. 건축자산 기초조사	01. 건축자산 기초조사의 필요성 02. 기초조사 기본방향 03. 기초조사 방법 및 내용
제4장. 건축자산 진흥구역의 지정	01. 건축자산 진흥구역의 지정 02. 지정절차 및 지정계획의 작성 03. 기존 지구·구역과의 관계
제5장. 건축자산 진흥구역의 관리 및 지원	01. 지원 내용 및 수단 02. 관리 및 지원의 기본원칙 03. 건축자산 진흥구역 관리계획의 수립 04. 건축물 관리계획의 수립

■ 건축자산 진흥구역 지원사업 추진

- 국가차원의 건축자산 진흥구역 시범사업을 통해 건축자산이 밀집한 지역의 지자체 기초현황 조사 및 지정을 유도하고 관리계획의 선도모델을 개발할 필요
 - 건축자산 진흥구역 예상지역을 대상으로 지자체 매칭으로 건축자산 기초조사 및 관리계획 수립을 위한 지원
 - 계획수립 과정에서 주민과 전문가 참여를 통한 건축자산 관리·활용사례 개발을 위한 운영비를 지원
 - 진흥구역 및 관리계획 수립지역을 대상으로 기반시설비를 지원하고, 지역 재생 및 커뮤니티 증진을 위한 공공용도의 건축자산을 활용한 거점공간의 조성 지원

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

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



auri brief 원문



관련 연구보고서



보행도시 구현을 위한 다섯 가지 제언

오성훈 연구위원

주제어 보행도시, 보행정책, 교통정책, 보행사업, 근거기반

요약

- 기존의 도시정책, 교통정책에 있어 구조적 변화 없이 틈새시장으로서 수행되는 보행정책은 그 성과가 제한적일 수밖에 없음
- 오히려 성급한 시행으로 보행정책의 부정적인 인식만 양산될 우려가 있으므로, 도시정책 전반에 걸쳐 보행도시의 가치와 잠재력을 일관성 있게 구현할 필요성이 제기되고 있음

정책제안

- 근거 기반의 의사결정을 위하여 보행에 대한 데이터의 수집·분석에 차량과 유사한 수준으로 노력이 기울여져야 함
- 차량중심주의를 탈피하기 위해서는 기존의 가치체계와 우선순위에 대한 재고를 통해 보행자와 차량 간의 실질적인 균형을 고려하는 정책 수정이 이루어져야 함
- 시설중심주의에서 벗어나, 공간을 이용하는 보행자와 차량의 행태 변화를 도모할 수 있도록 프로그램에 대한 기획이 면밀하게 재고되어야 함
- 보행정책의 세부적인 요소에 대한 구체적이고 실증적인 평가전략이 기획단계에서부터 적용되어, 아직 완숙기에 도달하지 못한 보행정책의 세부요소들에 대한 기술적 완성도를 높여야 함
- 개별 부서에 한정되어 있는 보행정책을 지양하고, 시정 전반에 걸쳐 보행을 주요한 가치와 원칙으로 설정할 수 있도록 광범위한 논의가 이루어져야 함

1 배경과 목적

광범위한 사회적 합의가 이루어져 있다고 보기는 힘들지만, 우리나라에서도 도시 공간에 있어 보행자를 고려하는 것이 사회적인 의미가 있으며, 도시의 보행환경을 가꾸는 것이 도시정책에 있어 중요한 분야 중의 하나가 되었다. 특히 다양한 지자체의 여건에도 불구하고 많은 공무원과 전문가들의 노력을 통해 안전의 측면에서, 또는 지역활성화의 측면에서 보행과 관련된 정책과 사업들이 상당한 수준으로 수행되었고, 현재도 많은 보행 관련 정책이 진행 중이다. 이렇게 전반적으로 보행환경 개선에 대해 사회적 역량이 투입되고, 도시의 계획과 관리에 있어 보행자에 대한 배려가 늘어나는 것은 보행이라는 행위가 가지는 다양한 이점을 고려할 때 바람직한 변화이다.

현재 우리나라의 공공부문에서 이루어지는 보행과 관련된 집단적인 노력이 가지는 당위성, 타당성, 즉 목적적 합리성에 대한 부분은 충분한 공감감이 이루어지고 있는 것으로 보이며, 보행환경과 관련되어 적지 않은 예산이 집행되고 있다는 것이 그 증거라고 할 수 있다. 보행정책이 가지는 목적적 합리성에 대한 논의는 어느 정도 이루어졌다고 본다면, 보행정책이 구체적으로 실행되는 과정에서 나타나는 도구적 합리성에 대해서도 논의가 필요하다. 그동안 시행되어온 많은 보행 관련 사업 등에서 크고 작은 문제점들이 나타났으며, 이에 대해 공무원이나 전문가들, 그리고 이용자들의 관점에서 다양한 실체적 고민들이 누적되어 왔다. 이렇게 누적된 고민들에 대한 재고는 기존 사업들에 대한 비판적 시각을 강조하는 것이기 보다는 앞으로 보행환경의 개선과, 나아가 보행도시의 실현에 있어 효율성과 효과성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 미래 지향적이며 실천적인 정책행위라고 보아야 한다. 이 글에서는 보행 관련 정책들이 진행되는 과정에서 가장 두드러지는 고민들을 다섯 가지 정도로 정리하면서 보행과 관련된 도시정책의 개선방향을 함께 고민하는 계기를 제공하고자 한다.

2 다섯 가지의 제언

■ 근거 기반의 의사결정; 데이터와 대상지

보행 관련 사업은 대부분 대상지가 한정된다. 지역적으로 한정되기도 하고, 특정한 의도에 부합하는 가로의 일부 영역만을 대상으로 하기도 한다. 이러한 공간적 특성은 일반적인 도시개발이나 신도시개발과는 매우 다른 양상을 가져오게 되는데, 보행 관련

사업은 보행에 대한 전반적인 도시 개선작업이 이루어지는 경우가 아니라면 대부분 일부 가로, 일부 영역을 대상으로 사업이 진행되도록 한다. 따라서 넓은 행정구역 안에서 어떠한 가로나 영역을 선정하는 것이 바람직한가에 대한 기준을 설정하는 과정이 필수적이다. 이러한 선정과정은 아직까지 기술적으로나 사회적으로 걸음마 단계에 불과한 보행사업의 성패를 가름하는 중요한 과정이다.

일정한 기술이나 기법, 사업방법으로 하면 해당 가로나 영역의 보행환경이 무조건 개선된다는 식의 접근으로는 실질적인 보행환경 개선이 이루어지기 어렵다. 그만큼 대상지의 공간적인 여건과 사회경제적 맥락이 크게 영향을 미치고 있으며, 기존 시가지의 대상지 경우 그러한 여건이나 맥락에 대응할 수 있는 기술적인 대안도 매우 한정될 수밖에 없다는 어려움이 있다. 가로나 보도 하나를 바꾸는 것만으로 기존의 문제점과 모순을 개선하기 위해서는 전체적인 지역에 대한 재개발에 비해서 난점이 많을 수밖에 없다. 그러므로 보다 세심하고 섬세한 접근이 필요하다.

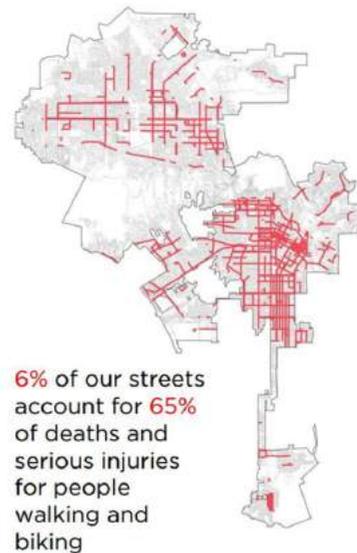
이렇게 어려움이 있는 보행사업의 대상지를 선정하는 데 있어 몇몇 공무원이나 전문가들의 개인적 경험이나 지명도 등에 기반하여 이루어진다면, 그 선정결과의 합리성이나 유용성은 감소된다. 특히 보행사업의 선정기준은 여러 층위로 나누어진다. 하나는 안전의 측면과 지역 활성화의 측면이고, 두 번째는 심각성과 용이성으로 볼 수 있다. 보행자의 안전을 우선하여 결정할 것인가, 아니면 지역의 활성화를 우선하여 결정할 것인가 하는 기준에 따른 선정결과는 때로는 일치하겠지만 그렇지 않은 경우도 많다. 또한 아직까지 성숙단계에 도달하지 못한 보행사업의 여건을 고려할 때, 가장 문제가 심각한 곳으로 결정할 것인가, 아니면 약간의 사업으로도 큰 효과를 볼 수 있는 곳으로 결정할 것인가 하는 기준에 따른 선정결과도 매우 다를 수밖에 없다. 이러한 복잡한 사업선정 기준의 구조 하에서 근거 기반의 의사결정을 하지 않는다면 대상지 현황 매트릭스에서 반드시 빈 곳이 발생하기 마련이다.

미국 LA시의 사례를 보면 보행정책을 수립함에 있어 고위험 지도(High Risk Map)를 가장 먼저 작성하였고, 이 지도를 기반으로 다시 보행사업을 크게 Vision Zero LA와 Great Street Project로 나누어서 진행하였는데, 비전제로는 안전성 개선이라는 측면, 그리고 Great Streets는 지역 활성화 측면에서 서로 다른 정책적 목표를 가지고 사업이 기획되었으며, 그에 따라 대상지 선정을 데이터 지도의 분석결과에 따라 가로별로 우선순위를 산정하였고, 순위에 따라 상위 20개 또는 50개를 선정하여 정책목표를 달성하기 위한 다양한 정책수단을 동원하고 있다. 이러한 과정에서 데이터 지도를 만드는 데 각 부처의 적극적인 참여와 협조가 있었으며, 그렇게 협력하여 만들어진 지도는

보행과 관련하여 새롭게 기획되는 다양한 사업들에서 대상지를 선정하는 근거로 지속적으로 활용되고 있다.

데이터를 광범위하게 수집하여 근거를 마련하고 이에 따라 대상지를 선정하는 작업은 그만큼 시간과 비용이 소요되지만, 그 정책적 효과는 절차적 합리성을 확보하는 이상의 효과를 가지게 된다. 개별 대상지의 선정과정에서 이미 데이터들을 검토하기 때문에 사업목표를 명확히 하지 않으면 데이터 집합을 적정하게 선정할 수 없고, 따라서 사업계획이 구체화되도록 하는 한편, 개별 대상지의 선정 이후에도 선정된 대상지의 현황 자료들을 통해 다른 여타 대상지나 선정되지 않은 일반적인 가로들과의 차이점 등을 손쉽게 파악할 수 있어, 대상지의 여건과 맥락에 특화된 계획안이나 설계안을 만드는 데 직접적인 도움을 준다. 따라서 근거 기반의 의사결정은 의사결정 과정에서의 절차적 합리성뿐만 아니라 계획의 구체성을 담보하도록 하며, 의사결정 이후의 개선 대안을 구현하는 작업에 근거를 제공하는 등 실제적 합리성을 확보하는 효과도 제공하게 된다. 이러한 효과는 시간과 자원의 부족으로 근거를 마련하는 작업을 인적 자원의 자문 정도로 확정하는 경우에 비교해 볼 때, 당장은 신속하고 비용도 들지 않는 것처럼 보이지만 결국 전반적인 사업의 합리성과 효율성을 저하시킨다는 점을 고려해야 한다.

크리스토퍼 알렉산더는 도시설계가 다루는 내용은 이전 시대와 비교할 수 없이 복잡해졌으며, 개인이나 소규모 집단이 설계안을 결정하고 실행하는 것은 불가능하다고 하였다.¹⁾ 그래서 그는 공간에 대한 다양한 집단의 의사소통이 중요하며, 이를 위해서는 공간에 대한 언어가 필요하다고 주장하였다. 도시공간에 대한 계획과 설계, 개선에 있어 몇몇 전문가의 견해에만 따를 수 없으며, 이를 넘어서기 위해 광범위한 의사소통을 위한 고민이 필요하다는 그의 견해는 보행 관련 정책에서도 여전히 유효하다고 본다.



상해 위험 가로망(High Injury Network)

※ 출처 : City of LA(2016), Vision Zero Los Angeles; 2015~2025, p.3.

1) Christopher Alexander(1964), Notes on the Synthesis on Form, pp.3~5.

■ 기존의 가치체계에 대한 도전

보행정책을 누가 수행하느냐에 따라 그 맥락이 상당히 달라진다. 미국이나 다른 국가들에서 이루어진 보행환경 개선 사례들도 살펴보면, 때로는 교통 담당부서, 때로는 도시설계 담당부서에서 주관하여 그때그때 다르게 진행된 것을 알 수 있다. 이처럼 보행에 대한 정책은 기존의 행정조직 체계에서 애매한 위치를 차지하고 있으며, 보행 정책이 가지는 모호한 위상은 기존 행정조직의 전통적인 업무로 자리 잡고 있는 교통 정책, 도시정책과 상충되는 내용을 담기 어렵게 만들고 있다. 결국은 하나의 틈새정책으로서의 보행, 보완적인 차원에서의 정책 수행에 한정되는 결과를 낳고 있다.

틈새정책으로서의 보행정책은 전반적인 도시정책 차원의 대응보다는 특정지역을 대상으로 특정사업에 한정되는 경향으로 나타나는데, 특정한 공간을 대상으로 한 보행 사업들은 그 태생적인 한계를 벗어나기 어렵다. 왜냐하면 특정지역 내에서 이루어지는 보행문제는 그 내부에서 발생하고 있는 차량의 소통, 주차, 지구 내 건축물의 밀도와 용도, 건축물의 전면공간의 물리적 구성 및 이용방식 등 다양한 사안들과 연계되어 있기 때문이다. 기존의 제도와 법령 및 규정에 따라 구현되고 이용되고 있는 가로환경에서 비롯된 문제를 한 번의 설계로 극복할 수 있다면 좋겠지만, 현실적인 장벽은 그 보다 견고한 경우가 더 많다.

때로는 운 좋게도 특정지역 내의 개선안이 잘 구현되는 경우도 있는데, 이 또한 틈새 시장 정책이 가지는 한계에서 크게 벗어나지는 못하고 있다. 일정한 지역이 잘 가꾸어 졌다고 하더라도 도시에 거주하는 시민들은 그곳에서만 사는 것이 아니기 때문에, 특정 지역에 구현된 좋은 보행환경을 누리기 위해서는 그곳에 방문해야만 한다. 이는 말하자면 하나의 보행 테마파크와 같은 의미를 가지게 된다. 보행 테마파크의 인기가 높아 질수록 더 먼 곳에서 사람들이 찾아오게 되고, 그럴수록 더 많은 자동차를 위한 주차장이 필요해지기 십상이다. 부분적인 해결책은 온전한 해결책(Solution of Wholeness)이 되지 않는다.

보행정책이 도시정책의 틈새시장에서 벗어나 주류시장에 진입한다는 의미는 도시 정책을 통해 구현되고 지지되던 기존의 가치체계의 변화를 의미한다. 승용차를 중심으로 도시의 교통체계를 구축하고, 넓은 입체도로와 주차장이 당연한 것으로 생각되며, 자동차의 원활한 통행과 접근을 위해 가로의 보행자들이 멈추어 서고 비켜나는 것이 일반적이라는 차량 중심, 속도 중심의 가치체계가 바로 그것이다. 그러한 가치 체계를 그대로 둔 채로 안전한 보행환경을 만든다고 하면서, 좁디좁은 규정미달의 보도 위로 사람들을 밀어 넣거나, 울타리 안으로 보행자들을 가두어 정해진 곳으로만

걸어 다니게 하고, 멀리 떨어진 횡단보도로 걸어가서 지나간 신호를 기다리도록 만든다. 이것은 보행자를 위한 정책이 아니라, 보행자를 위하는 것 같지만 자동차와 보행자의 간섭을 줄임으로써 자동차의 이용을 편리하게 하는 자동차 통행환경 개선사업일 뿐이다.



보행자를 위한 공간을 확보하지 못하는 도시(직접 촬영)

가로의 물리적인 폭은 한정되어 있는데 자동차를 위한 공간, 자동차의 통행권과 접근성을 전혀 포기하지 않으면서 보행의 안전을 도모한다는 것은 상식적으로 불가능한 일이며, 형식적인 일에 그치게 된다. 정말로 보행환경을 개선하고자 한다면 기존의 가치체계, 우선순위에 대해 재고하는 것에서 시작해야 한다. 차량의 통행을 원활하게 하기 위해서는 기초적이고 물리적인 도로설계기준으로부터 복잡한 신호체계나 거대하고 값비싼 토목시설, 하이패스 같은 자동과금체계나 교통량감지체계와 같은 시설에 이르기까지 다양한 노력을 동원하고 있는데, 보행자를 위해서는 그렇게 전면적이면서 지속적인 노력이 우리나라의 도시정책 차원에서 기울여진 적이 없다. 이러한 자동차와 보행자 간에 나타나는 정책적 불균형은 곧 법령과 예산 측면에서 고려되는 우선순위의 차이에서 찾아볼 수 있으며, 우리 주변의 열악한 보행환경은 바로 그 결과인 것이다. 기존의 정책적 흐름은 그대로 놓아둔 채로 남은 틈새만을 개선하는 보행정책이 좋은 결과를 낼 것이라고 기대하기 어렵다. 이제는 보행이라는 가치를 통해서 도시정책에 어떤 기여를 할 수 있으며, 이를 위해 어떠한 정책적 변화와 조정이 필요한지에 대해서 논쟁적인 토의가 필요한 시점이다.

■ 시설공사보다는 공간이용의 변화가 우선

우리나라 정책에 있어 시설 위주의 사례에서 벗어나야 한다는 주장은 매우 고전적이다. 그럼에도 불구하고 정책 담당자의 입장에서는 명확한 사업의 성과가 보이기도 하고, 사업의 기획과 시행에 있어서도 대상물이 확정됨으로써 예산상으로도 실무적으로 편리한 점이 있으며, 일단 시설물 중심의 정책이나 사업은 사후에 그 활용이나 운영, 유지보수 등의 부드러운 측면에 대해서는 일정부분 책임소재 등에서 자유로운 측면이 있어 선호되는 것으로 보인다. 그런데 보행정책이라는 관점에서 보면 이러한 시설 위주의 정책수행 경향은 보행환경을 개선하고자 하는 근본적인 정책목표를 달성하기 어렵게 한다는 점에서 더욱 문제를 야기하게 된다. 보행자의 행태 자체가 하나의

시설공사로 전반적인 욕구를 담아내기 어려운 측면이 강하고, 이는 이동성과 접근성이 주변 환경과 복합적으로 얽혀있는 보행행태가 가지는 근원적인 복잡성에서 기인된 것이므로, 하나의 시설공사를 통해 보행환경을 해결하고자 하는 접근은 매우 비현실적이다.

더구나 도로신설, 교량, 터널, 입체교차로 등 대규모의 토목공사가 수반되는 기존의 자동차 교통체계에 비해서 볼 때 보행자를 위한 시설공사는 너무도 소소하고 자잘하기 때문에, 동일한 예산의 사업을 수행할 때 시설공사 자체보다도 그에 수반되는 운영 계획이나 의견수렴, 설계안의 수정과 보완 등이 요구되면서, 토목공학이나 교통공학의 영역과 연계되어야 하는 부분이 상당히 많아 정책 담당자의 입장에서는 예산의 규모는 작으면서도 해야 할 업무의 범위와 양은 미지의 수준인 경우가 많으므로 큰 부담이 된다. 이러한 업무를 기존의 토목시설공사와 동일한 시선으로 할당하고 평가하게 되면 담당자의 입장은 상당히 난처해지고, 결과적으로 충분한 정책적 검토가 이루어지기 어렵게 된다. 특히 예산 중심의 시선에서는 보행 관련 정책들은 골치 아픈 대상이 되기 쉽다.

따라서 보행환경과 관련된 정책, 사업 등을 시행하기 위해서는 기존에 수행해 온 시설중심주의를 과감히 탈피해야 한다. 이는 보행정책을 수행하는 담당자의 관점뿐만 아니라, 도시정책을 수행하는 담당자들에 대한 평가의 관점도 함께 바뀌어야 한다는 것을 의미한다. 보행환경의 개선을 위해서는 어디에 어떠한 시설사업을 할 것인가를 기획해서는 안 되며, 어디가 문제이며 기존의 공간이용 행태를 어떻게 변경, 개선할 것인가를 논의하는 데에서 출발해야 한다. 그러한 행태의 변화를 위해서는 물리적인 변화가 우선인지, 제도의 변화가 필요한지, 아니면 기존의 토지이용의 변화가 필요한지 등을 다각적으로 검토해야 한다. 그중 가장 쉽게 변화할 수 있는 것부터 정책적으로 접근하는 것이 바람직하다. 이러한 과정은 프로그램우선주의라고 부를 수 있다. 어떠한 시설공사를 진행할 것인가는 가장 마지막에 결정되어야 한다. 특히 영구적인 토목 시설은 가장 나중에 들어가도 된다.

미국 뉴욕의 맨해튼 사례를 보면 기존의 도로체계를 획기적으로 바꾸면서 도심에 부족했던 보행자를 위한 공간을 대규모로 조성하였고, 이를 통해 교통의 흐름을 원활하게 하면서 교통사고를 줄였고 보행자들의 만족도도 크게 높였다. 그런데 이 과정에서 실제로 보도를 설치하거나 시설물에 대한 공사를 시행하지는 않았다. 뉴욕시 교통국의 예산이 부족해서였기도 하지만, 바닥에 페인트칠을 하고 이동할 수 있는 식탁과 의자, 큰 화분 등을 설치한 것이 대부분이었다. 최소한의 예산으로 최소한의 시설만을 설치했지만 효과는 엄청났다. 이것이 가능했던 것은 무엇이 문제인가, 행태를 어떻게 바꿀

것인가에 집중했고, 바뀌어야 하는 행태를 명확하고 구체적으로 주목했기 때문이다. 뉴욕시는 보행환경을 개선하기 위해 이것저것 설계요소들을 예산이 되는대로 특별한 의도 없이 일부 구간에 느슨하게 적용하는 공사를 벌이지 않았으며, 맨해튼의 교통흐름과 교통사고에 대한 문제를 개선하기 위해서 무엇이 바뀌어야 하는지 명확하게 제시하고자 했으며, 그 과정에서 기존의 차로를 폐지하거나 우회시키는 것에 주저하지 않았다.



최소한의 시설로 차도를 보행공간을 바꾼 맨해튼의 사례(직접 촬영)

우리는 적은 예산으로도 도시공간을 바꿀 수 있다는 점에 주목해야 한다. 대규모의 시설사업 없이는 환경을 개선할 수 없다는 것은 잘못된 생각이다. 예산 대비 효율성을 증대하면서도 시민의 만족도를 개선하기 위해서는 명확한 진단과 우선순위의 재고가 요구된다. 미적지근한 개선공사는 미적지근한 효과를 낳게 되고, 때로는 보행정책이 가지는 근본적인 효과에 대한 의문만 양산하게 될 것이다. 시설중심주의를 탈피하고, 프로그램중심주의로 간다는 주장은 계획을 잘하여 시설공사를 하자는 의미는 아니다. 시설공사의 내용을 정하기 이전에, 먼저 도시공간이 어떻게 바뀌어 이용되는 것이 바람직한지에 대한 의견 수렴과 조정, 기획이 이루어져야만 한다는 것을 의미한다. 이러한 기획이 없이 투입된 예산은 그 규모가 아무리 막대하더라도, 실질적인 개선을 거두기 어려울 것이다.

■ 평가를 통한 근거 기반의 보행정책

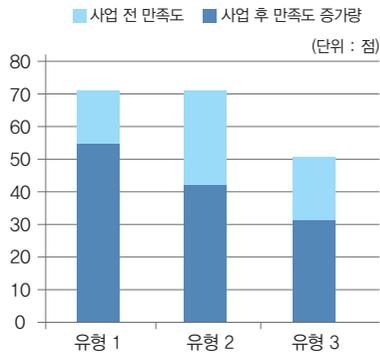
평가의 중요성은 누구나 공감하지만, 우리나라에서 현실적인 정책과정은 때때로 상당한 괴리가 있다. 더구나 기존의 관행에 상당부분 의지하고 있는 다른 정책의 경우에는 그나마 일정한 관성을 가지고 정책적인 과정이 이루어지고 있으나, 보행과 관련된 정책은 대부분 새롭게 시작되는 단계에 있기 때문에 정책 결정자들의 관심이나 이해의 정도가 다르며, 실무 담당자의 관점에서도 참고할 만한 자료나 선행사례들이 부족하며, 때로는 법령이나 설계기준 등의 정비도 이루어져 있지 않은 등 어려운 점이 많은 상황이다. 이러한 여건 하에서 이루어지는 보행정책은 운이 좋게 진행되더라도 많은 경우에 실질적인 효과를 보기도 전에 일회성에 그치거나 소규모로 일부 공간에만 한정되어 진행되는 것이 일반적이다. 보행환경의 개선이 필요하다는 점에는 공감

하지만, 구체적인 보행정책에 대한 공감대는 충분하지 않은 상황에서 추진되는 보행 정책은 기존의 도시정책이나 사업들을 추진하는 데 장애가 되거나, 지역주민들에게 충분한 공감대를 얻지 못하고 곧바로 사장되기 쉬운 취약한 정책인 것이다.

기존 정책들의 틈바구니에서 보행정책이 일정한 효과를 가지고 있다는 것을 확인할 수 있고, 보행정책의 수행과정에서 적절한 방법론을 마련하고 확산시키기 위해서는 기존 정책에 비해 평가과정에 대한 고려가 좀 더 적극적으로 이루어져야 한다. 이 경우, 평가는 모든 과정이 종료된 후에 시행되는 것이 아니라 정책의 초기단계부터 준비되어야만 한다. 보행정책이나 사업의 개별요소들에 대한 선택적 기획과정에서 이미 개별적인 요소들을 어떻게 사후에 평가할 것인가에 대한 기획도 함께 이루어져야 한다. 전반적인 하나의 묶음으로서 평가를 수행하게 되면, 개별적인 정책요소들 중 어떠한 측면이 유효하고 어떠한 측면이 부족했는가에 대한 지식을 축적할 기회를 잃게 된다. 이러한 지식의 축적이 이루어지지 않으면, 유사한 보행정책이 수행될 경우 원점에서 다시 시작해야 하는 문제가 발생하게 되며, 이러한 반복되는 시행착오는 보행정책의 효과성에 대한 의문을 야기한다. 이는 기존에 이어져 오던 유형의 정책이나 사업에 비해서 지속성을 가지기 어려운 상황을 만든다.

따라서 보행정책과 같이 상대적으로 새롭게 시작되는 정책일수록 기획단계에서 평가에 대한 방법론이 함께 고려되어야 하며, 평가에 대한 충실한 고려가 없는 정책은 시행하지 않는 것이 바람직하다. 많은 보행 관련 사업들은 검증되지 않은 다양한 설계 요소들을 통합적인 전략 없이 채택하기도 하는데, 이러한 방식의 사업들은 보행환경을 개선하기 보다는 오히려 악화시키는 경우도 많이 있다는 점을 고려할 때, 개별적인 사업이 실패하는 것을 넘어 그러한 경우가 반복되는 것을 지양해야 할 필요가 있는 것이다. 이는 보행환경에 대한 전반적인 자료와 축적된 데이터가 부족한 상황에서 보행 정책을 더욱 어렵게 하는 요인이 된다.

또한 평가에 대한 접근도 단순한 만족도에 대한 조사나 교통사고 발생률 등의 양적인 지표를 간단히 다루는 것에서 벗어나야 한다. 해당 정책이나 사업결과에 대한 시민들의 반응을 살펴보는 것도 정치적인 관점에서 중요하겠지만, 그러한 결과가 어떠한 상황에서 어떠한 요소들이나 요소들의 조합을 통해 가능했는지를 밝히는 것이 결과 자체보다 중요할 수 있다. 개별 정책요소 또는 프로그램, 설계요소 등에 대한 세부적인 평가 준비가 매우 중요한 것이다. 이러한 준비를 통해 개별요소에 대한 평가를 수행함과 동시에 적절한 작동조건을 살펴봄으로써, 향후 유사한 정책의 기획과 수행에 중요한 참고 사항을 제시하고, 동일한 유형의 실수를 반복하지 않도록 하는 정책적 효율성을 달성할 수 있기 때문이다.



		유형 1	유형 2	유형 3
평균속도	사전	20.50	17.83	17.49
	사후	19.91	18.10	21.82
	변화(%)	-2.88%	1.51%	24.76%
t-test	t	-0.901	0.365	11.369
	p	0.368	0.715	0.000***
표본수	사전	213	166	858
	사후	227	150	867
대조가로 평균속도	사전	15.51	18.75	18.86
	사후	16.10	18.02	21.67
	변화(%)	3.80%	-3.91%	14.90%

보행자우선도로의 설계유형별 사업 전·후 만족도 비교 분석 및 치량속도의 변화 분석결과

※ 출처 : 김승남 외(2015), 보행자우선도로 현황과 평가, pp.117~118.

현실적인 정책과정을 살펴보면 평가에 대한 내용은 간단히 다루거나 때로는 형식적으로만 언급하는 경우가 적지 않은데, 성숙기에 도입하지 못한 대부분의 보행정책은 정책의 지속성과 효율성의 측면에서 큰 문제를 내포하게 되는 것이다. 이러한 문제점을 지양하기 위해서는 평가에 관련된 예산이나 과정을 일정 부분 의무화하면서 구체적인 정책요소에 대한 평가보고서를 작성하여, 추후 관련된 정책을 수행하는 과정에서 반드시 참고하도록 하는 것이 필요하다. 형식적이고 절차적인 평가에서 벗어나 구체적인 부분들에 대한 전문적이고 기술적인 평가가 이루어져야 하며, 추후의 유사한 정책을 수행하는 과정에 근거로서의 의미를 가질 수 있도록 환류효과를 고려한 평가가 구성되어야 한다. 당장의 정책과 사업을 수행하는 데에만 초점을 맞추는 것은 달성하고자 하는 정책적 목표, 즉 보행환경을 개선하는 데 전혀 도움이 되지 않는다는 점을 진지하게 고려해야 한다.

■ 파편적이고 고립된 보행정책의 탈피

도시의 보행환경과 관련된 수많은 부서와 정책, 사업들은 그대로인 채 보행정책을 추진하는 것은 불가능하다. 길을 걸어가면서 만나게 되는 많은 것들을 그대로 놓아둔 채로 특정한 부서나 정책으로 보행자를 위한 환경을 조성하는 것은 무망한 일이다. 미국 LA시의 Great Streets 정책 사례를 보면 모든 공공부문에 걸쳐서 보행자의 안전과 편의를 개선하도록 하고 있으며, 시장을 중심으로 시정전반에 걸쳐 독려하고 지원하고 있다. 개별적인 내용을 살펴보면 그다지 대단한 것이 아니고 어떻게 보면 사소한 정책적 개선방안에 불과하지만, 보행정책을 추진하고자 하는 일관된 방향성이 관철된다는 점이 중요하다. 보행정책이 실효를 거두기 위해서는 하나의 독자적인 정책으로 고립되어 시행하기 보다는 관련되어 있는 모든 부분에 대해 변화의 방향을 제시하는 의제로서 고려할 필요가 있다. 기존의 정책구조와 관련성을 확보하는 데 실패한 고립

된 보행정책, 여러 가지 보행 관련 정책 간의 연계에도 실패한 파편적인 보행정책은 제대로 작동하기 어려울 것이다.

좀 더 구체적으로, 보행정책에 대한 책임을 일부 부서에만 한정하는 것으로는 파편적이고 고립된 보행정책에서 벗어나기 어려울 것으로 보인다. 보행정책의 목표가 설정되면 정책적인 성과를 달성하기 위해서 모든 관련 부서의 세부적인 사업목표와 평가에 이를 반영할 필요가 있으며, 이러한 평가기준이 개선되지 않을 경우, 범부서 차원의 도시정책은 성공하기 어려울 것으로 보인다.



모든 공공부문에 걸쳐 보행자의 안전과 편의를 제고하는 여러 방안을 연계하여 추진하는 LA시의 Great Streets 정책

※ 출처 : City of LA(<http://www.lacity.org>)

보행환경이 개선되는 것은 특정부서의 일에 불과하다고 여겨지는 상황에서 보행 정책이 전 부서적인 노력을 통해 일관된 방향성을 가지고 추진되는 것을 요원한 일일 것이다. 각 부서에서 보행환경의 개선에 기여할 수 있는 방안을 경쟁적으로 제시하고, 기여도를 경합할 수 있는 방식이 고려되어야 한다. 보행정책에 있어서 정책적 목표와 수단의 구체화는 이처럼 관련된 여러 측면에서 다각도로 이루어져야 하며, 구두선에 그치지 않는 정책적 성과를 거두기 위해서는 보행정책에 대한 도시정부 차원의 제도적 변화가 필요할 것으로 보인다. 이러한 변화는 공공부문의 보수적인 특성을 고려할 때 쉽지 않아 보이지만, 많은 사례에서 볼 수 있는 도시정부들은 보행환경의 개선을 위한 범부서 차원의 정책적 변화를 추진하고 그 과정에서 일정한 성과를 거두고 있다.

3 모두를 위한 보행정책

우리 모두는 보행자이며 보행정책의 수혜자이다. 보행정책은 운전자를 적대시하거나 보행자만을 위한 공간을 대상으로 수행하는 것이 아니라, 효율적인 교통체계, 안전하고 편리한 공간, 매력적이면서 경제적으로도 활력 있는 도시, 지속 가능한 국토를 구현하는 수단으로서의 의미를 가지고 있다. 보행정책의 잠재력의 관점에서 보행정책은 도시정책 중 하나의 부문이라기보다는 도시정책 전반의 방향성 변화를 요구하는 의제의 성격을 가진다. 따라서 보행정책을 통해 구현하고자 하는 목표는 안전한 보행 환경이라기보다는 보행정책을 도시정책의 주요한 의제로 설정하고 있는 도시, 즉 보행 도시인 것이다.

이 글에서는 보행도시를 구현하기 위해서 현실적인 보행정책과정에 요구되는 것들을 다섯 가지로 정리하고자 하였다. 첫째로 근거기반의 의사결정을 위한 데이터의 중요성을 언급하였고, 둘째로는 쟁점에 대한 정직한 접근을 통해 기존의 가치체계에 대한 도전이 이루어져야 한다는 점을 제시하였다. 다음으로는 시설중심주의에서 벗어나 프로그램중심주의를 통해 예산의 효율성과 정책의 효과성을 확보하도록 하며, 보행정책에 대한 실질적 평가와 환류체계를 강조하였다. 마지막으로 보행정책에 대한 범부서 차원의 기획과 평가가 이루어질 필요성에 대해 제시하였다.

도시정책의 모든 부문은 어느 정도 유사성을 가지고 있으나, 보행정책은 그 단계에 있어 이제 도입기 또는 확산기에 불과하고 미시적 공간을 기반으로 한 지역적 특성을 강하게 가지는 동시에, 시설보다는 행태적 관점이 요구되고 정책적 연관성을 가지는 부문이 다양하게 존재하는 등 기존의 정책과는 접근 방식에 있어서 명확한 차별성이 요구된다. 이제는 보행정책을 하나의 부문으로만 접근할 것이 아니라, 다소 논란과 지체가 따르더라도 도시공간에서 보행정책을 중요한 의제로 설정할 수 있도록 하는 정책적 변화가 요구된다.

오성훈 연구위원(044-417-9650, oshud@auri.re.kr)



auri brief 원문



공공건축 사업계획 사전검토 성과와 개선 방향

— 공공기관 담당자 인식조사 결과를 중심으로 —

임유경 부연구위원, 김동희 연구원

주제어 공공건축, 공공건축 사업계획 사전검토, 건축서비스산업 진흥법, 공공건축지원센터, 인식조사

요약

- 국가공공건축지원센터는 2014년 6월부터 「건축서비스산업 진흥법」에 따른 공공건축지원센터의 법정 업무로 공공건축 사업계획 사전검토 업무를 수행하였음
- 2016년 사전검토를 수행한 공공기관 담당자를 대상으로 실시한 인식조사 결과, 사전검토 제도가 공공건축 기획을 내실화하고 사업을 합리적으로 추진하는 데에 긍정적으로 기여하고 있는 것으로 나타남
- 다만, 발주 직전에 사전검토가 이루어져 예산·규모 관련 의견을 반영하기 어렵고 검토 기준이 모호하며, 일부 항목은 타 심사와 중복되는 등의 한계를 보임

정책제안

- 객관적이고 투명한 검증을 위해 공공건축 사업계획 사전검토 항목을 보다 체계화하고 검토 항목별로 객관적인 기준을 마련
- 중복 심사 문제를 개선하기 위해 공공건축의 기획·조성에 관여하는 공공기관들의 자체 심사와 중복되는 항목을 배제하고 제도를 연계·운영
- 사전검토 제도의 실효성을 높이고 그 효과를 검증하기 위해서는 「건축서비스산업 진흥법」 시행령 제 20조에 따른 처리방향 통보 조치 외에, 사업의 발주, 시공, 운영 현황을 모니터링할 수 있는 시스템을 구축
- 공공건축 사업계획 사전검토 과정에서 나타나는 예산 책정, 규모 산정 문제점의 실질적 개선을 위해서는 예산안 편성지침, 면적기준 등 관련 제도와 기준을 정비

1 공공건축 사업계획 사전검토 제도 개요 및 수행 현황

■ 공공건축 사업계획 사전검토 제도 시행 근거

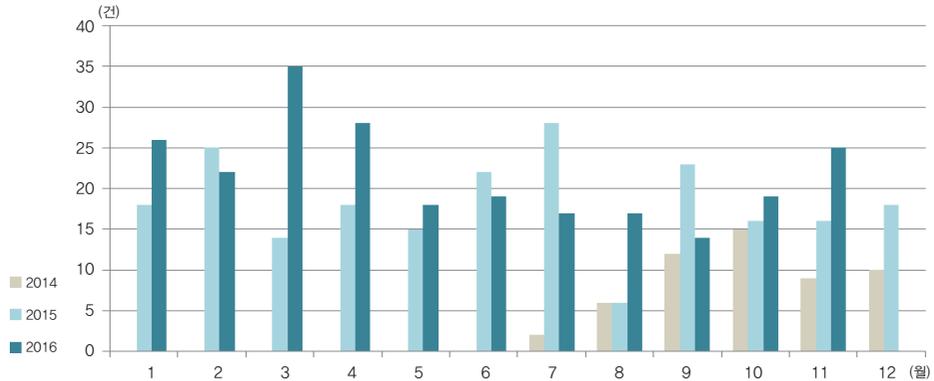
- 「건축서비스산업 진흥법」 제정 및 시행(2014.6.5.)으로 공공건축지원센터 지정
 - 건축서비스산업의 발전 기반 조성 및 진흥을 위한 「건축서비스산업 진흥법」이 제정되고, 동법 제24조에 따라 공공건축지원센터를 지정
- 건축물의 품격 제고를 통한 건축서비스산업 진흥 도모
 - 공공기관은 건축물이 공공적 가치를 구현하고 적정 수준의 품격을 갖추며 합리적인 기준에 맞게 건축될 수 있도록 노력하여야 하며, 공공건축 사업의 경우 사업계획 사전검토를 거치도록 함(법 제23조)

■ 공공건축 사업계획 사전검토 주요 내용

- 「건축서비스산업 진흥법」 제23조, 「공공건축 사업계획 사전검토 업무지침」 제14조
 - 사업의 추진에 관한 사항, 발주방식, 디자인관리방안, 에너지 효율화 등 지속가능성 제고 방안, 그 밖에 공공적 가치 및 품격 제고를 위한 사항을 검토

■ 공공건축 사업계획 사전검토 수행 현황

- 사전검토 신청서 접수 : 2014년 총 54건, 2015년 총 229건, 2016년 11월까지 240건



(단위: 건)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2014	-	-	-	-	-	2	0	6	12	15	9	10
2015	18	25	14	18	15	24	26	6	23	16	16	28
2016	26	22	35	28	18	19	17	17	14	19	25	-

2015~2016년 월별 사전검토 신청 건수

2 공공기관 담당자 인식조사 개요 및 결과

■ 조사 목적

- 공공건축 사업계획 사전검토의 실효성 및 적정성 진단, 업무 수행 시 애로사항 및 제도 개선 수요 파악
- 사전검토 신청 전 기획업무 수행 실태 파악 및 사전검토의 기획업무 기여도 검증

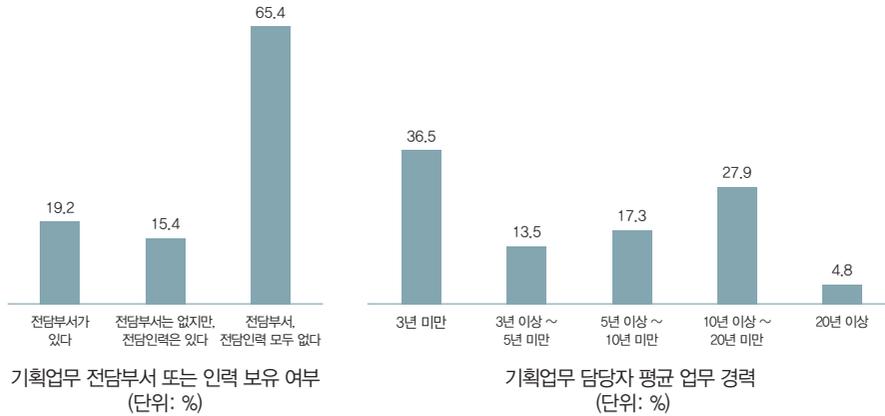
■ 조사 개요

- 설문 기간 : 2016년 10월 14일(금) ~ 2016년 10월 24일(월), 10일간
- 결과 취합 및 분석 : 2016년 10월 25일(화) ~ 2016년 11월 4일(금)
- 설문 대상 : 2016년 공공건축 사업계획 사전검토 신청 공공기관 담당자 약 100인
- 설문 내용

구분	주요 내용
일반사항	- 인적사항(직무분야, 업무경력 등)
기획단계 업무 지원 필요성	- 전담부서 및 인력 보유 여부 - 기획업무의 별도 용역 수행 여부 - 사전검토 의견의 기획 업무 기여 정도
사전검토의 실효성 및 적정성 진단	- 사전검토 제도의 실효성 - 사업계획 단계에서 사전검토 의견 반영 여부 - 타 기관 심사와 검증 내용 중복 여부 - 사전검토 적정 신청 시기

■ 조사 결과

- 공공건축 기획업무 전담부서 보유 여부 및 담당자 평균 업무 경력
 - 기획업무 전담부서 또는 인력 보유 여부를 질문한 결과, ‘전담부서가 있다’는 답변은 19.2%로 나타났고, ‘전담부서·인력 모두 없다’는 답변이 65.4%, ‘전담부서는 없지만, 전담인력은 있다’는 답변이 15.4%로 나타남
 - 공공건축 기획업무 담당자의 평균 업무 경력은 ‘3년 미만’이 36.5%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘10년 이상~20년 미만’(27.9%), ‘5년 이상~10년 미만’(17.3%), ‘3년 이상~5년 미만’(13.5%), ‘20년 이상’(4.8%)의 순으로 나타남

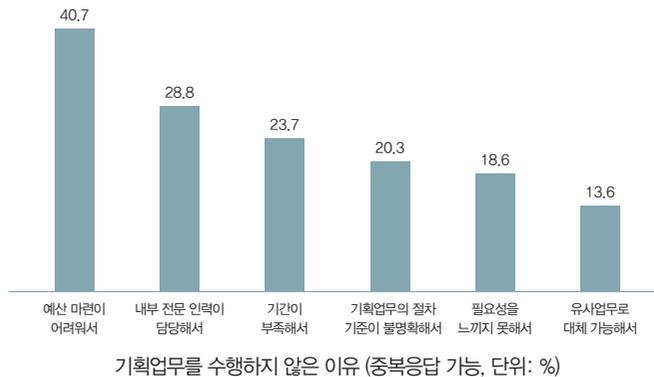


• 별도 기획업무 위탁용역 또는 전문가 자문 수행 경험

- 사전검토 신청 전 기획업무(타당성 조사, 기본계획, 기본구상, 기본설계 등)를 별도 위탁용역 또는 전문가 자문을 통해 수행한 경험이 있는지에 대한 질문에 ‘없다’라고 응답한 경우는 56.7%로, ‘있다’(40.4%)보다 16.3% 높게 나타남

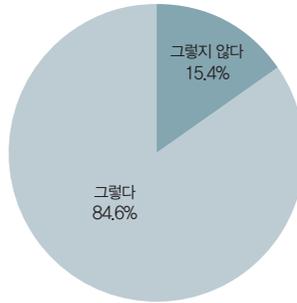
• 기획업무를 수행하지 않은 이유

- 기획업무를 수행하지 않은 주된 이유는 ‘예산 마련이 어려워서’가 40.7%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘내부 전문 인력이 담당해서’(28.8%), ‘시간이 부족해서’(23.7%), ‘기획업무의 절차 기준이 불명확해서’(20.3%)의 순으로 나타남



• 사전검토의 실효성

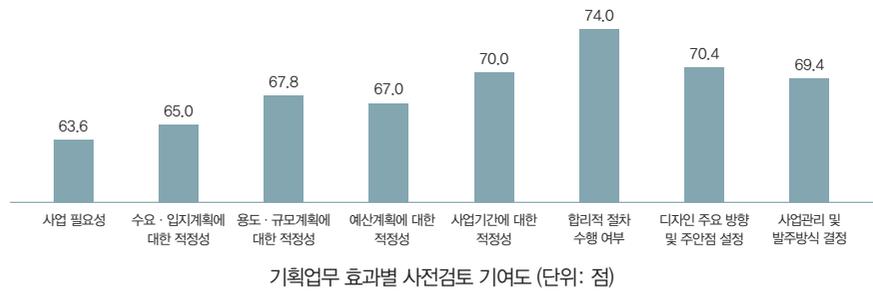
- 사전검토가 업무에 도움이 되었다고 생각하는지에 대한 질문에 ‘그렇다’라고 응답한 경우는 84.6%로, ‘그렇지 않다’(15.4%)보다 69.2% 높게 나타남



사전검토의 실효성 여부 (단위: %)

• 기획업무의 각 효과에 대한 사전검토의 기여도

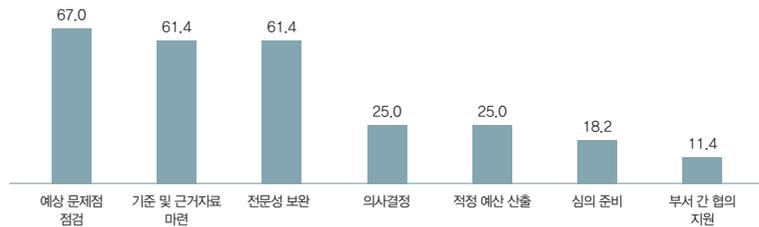
- 기획업무의 각 효과에 대한 사전검토 기여도를 100점 만점으로 환산한 결과 ‘합리적 절차 수행 여부 검토’가 74.0점으로 가장 높게 나타났고, ‘디자인 주요 방향 및 주안점 설정’(70.4점), ‘사업기간에 대한 적정성 검토’(70.0점), ‘사업관리 및 발주방식 결정’(69.4점)의 순으로 나타남



기획업무 효과별 사전검토 기여도 (단위: 점)

• 사전검토가 주로 도움이 되었던 분야

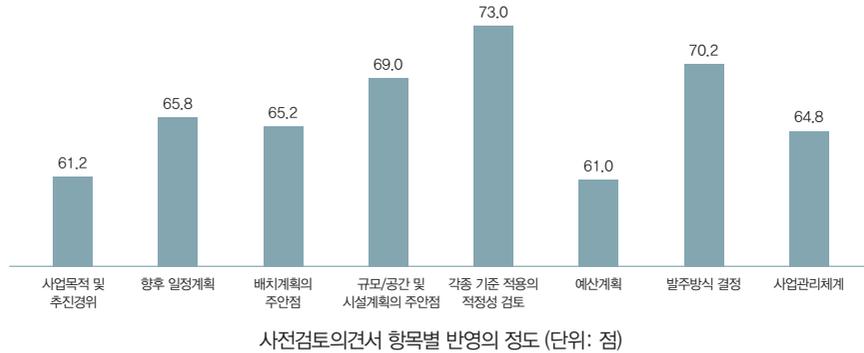
- 사전검토가 주로 도움이 되었던 분야는 ‘예산 문제점 점검’이 67.0%으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘기준 및 근거자료 마련’(61.4%), ‘전문성 보완’(61.4%)의 순으로 나타남



사전검토의 각 업무별 도움 정도 (중복응답 가능, 단위: %)

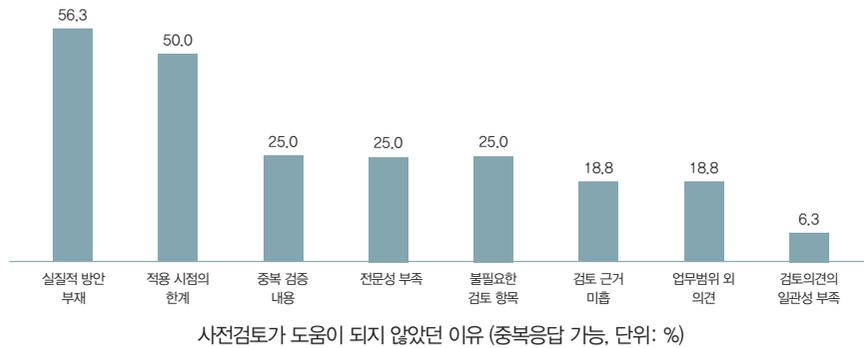
• 사전검토의견서 항목별 반영의 정도

- 의견서 항목별로 사업 추진에 반영된 정도를 100점 만점으로 환산한 결과 ‘각종 기준 적용의 적정성 검토’가 73.0점으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘발주방식 결정’(70.2점), ‘규모·공간 및 시설계획의 주안점’(69.0점)의 순으로 나타남. 반면, ‘예산 계획’은 61.0점으로 가장 낮게 반영되고 있는 것으로 나타남



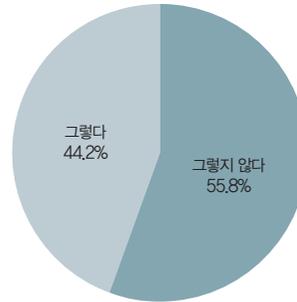
• 사전검토가 도움이 되지 않았던 이유

- 사전검토가 도움이 되지 않았던 주된 이유는 ‘실질적 방안 부재’가 56.3%으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘적용 시점의 한계’(50.0%), ‘중복 검증 내용’(25.0%), ‘전문성 부족’(25.0%)의 순으로 나타남



- 타 심사와의 중복성

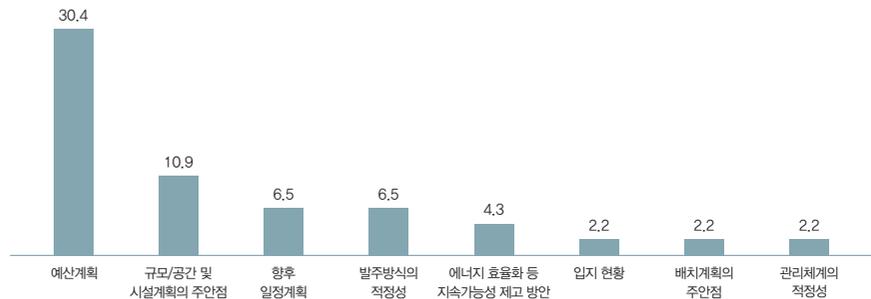
- 타 심사(각종 예산심사, 심의, 사전평가제 등)와 중복된다고 생각하는지에 대한 질문에 '그렇지 않다'라고 응답한 경우는 55.8%로 '그렇다'(44.2%)보다 11.6% 높게 나타남



타 심사와의 중복성 여부 (단위: %)

- 타 심사와 가장 중복된다고 생각하는 항목

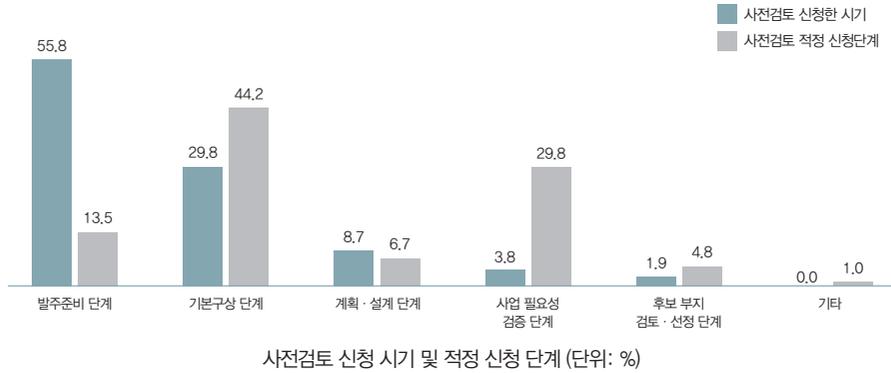
- '예산계획'이 30.4%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 '규모·공간 및 시설계획의 주안점'(10.9%), '향후 일정계획'(6.5%)의 순으로 나타남



타 심사와 가장 중복된다고 생각하는 사전검토 항목 (단위: %)

- 사전검토 신청 시기 및 적정 신청단계

- 기관에서 사전검토를 신청한 시기는 '발주준비 단계'가 55.8%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 '기본구상 단계'(29.8%), '계획·설계 단계'(8.7%)의 순으로 나타남
- 사전검토 신청시기로 가장 적절하다고 생각되는 단계는 '기본구상 단계'가 44.2%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 '사업 필요성 검증 단계'(29.8%), '발주준비 단계'(13.5%)의 순으로 나타남



• 사전검토 업무 수행 시 가장 어려웠던 업무

– 사전검토 업무 수행 시 가장 어려웠던 업무는 '신청서 작성'이 41.4%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 '의견서 반영'(22.1%), '보완자료 제출'(12.5%)의 순으로 나타남

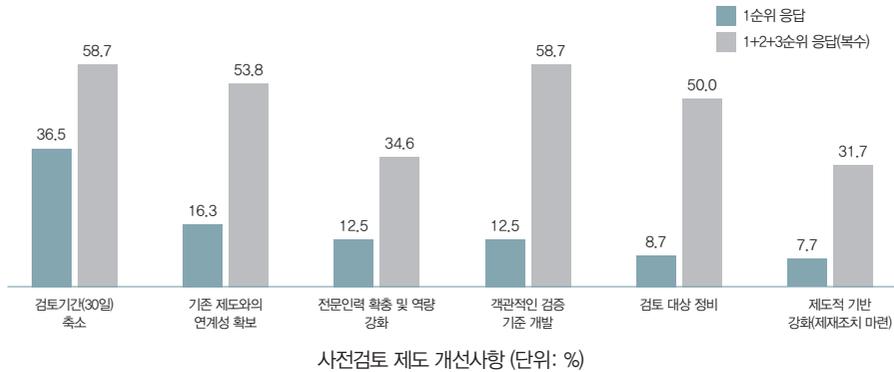


• 사전검토 제도에 대해 개선이 필요한 사항

– 사전검토 제도 개선사항의 우선순위를 묻는 질문에 가장 시급한 사항을 의미하는 1순위 응답은 '검토기간(30일) 축소'가 36.5%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 '기존 제도와의 연계성 확보'(16.3%), '전문인력 확충 및 역량강화'(12.5%), '객관적인 검증 기준 개발'(12.5%)의 순으로 나타남

– 1~3순위 응답을 종합한 결과, '검토기간(30일) 축소'와 '객관적인 검증 기준 개발'이 58.7%로 가장 높게 나타났고, '기존 제도와의 연계성 확보'(53.8%), '검토대상 정비'(50.0%)의 순으로 나타남

– 기타 의견(5.8%)으로 '설계공모의 대행', '특수시설 적용 제외', '설계업체 선정 후 검토' 등이 있었음



3 인식조사에 나타난 공공건축 사업계획 사전검토 성과와 한계

■ 공공건축 사업계획 사전검토 추진 성과

• 공공건축 기획 내실화에 기여

- (사업 추진 필요성 검증) 사전검토 시 사업 추진 경위를 확인하여 필요시 타당성 조사 또는 기본계획 수립이 필요하다는 의견을 제시하고, 타당성 조사를 실시한 경우 분석 자료의 신뢰도와 분석 방법론의 적정성을 검토
- (적정 예산과 규모 검토) 조달청의 ‘공공건축물 유형별 공사비 분석’, 서울시의 ‘공공 건축물 공사비 책정 가이드라인’의 유사 사례와 비교하여 예산 추가 편성 필요 또는 사업 규모를 조정할 것을 제시
- (사업 추진 시 예상 문제점 확인) 사전검토에서는 시설 입지와 부지 현황, 도시계획 절차, 문화재 관련 사항 등을 검토하여 사업 추진 시 발생할 수 있는 문제점을 확인하여 사전 조치사항을 알리고 대응방안을 제시

• 사업 추진 절차의 합리성 제고

- (적정 설계기간과 공사기간 제시) 사전검토에서는 ‘공공건축 설계발주 가이드’에 따라 일반설계공모와 제안공모 적용 시 적정 공모기간을 제시하고 인증 취득, VE, 설계 적정성 검토 등에 소요되는 기간을 고려하여 합리적인 설계기간을 제시. 또한 유사 사례(조달청의 ‘공공건축물 유형별 공사비 분석’ 등) 공사기간과 비교, 사업 여건을 고려하여(부지조성 공사기간 등) 적정 공사기간을 제시
- (사업 특성을 고려한 발주방식 제시) 설계공모에는 일반설계공모, 제안공모 등 다양한 방식이 있으며 사업 특성에 따라 차별적으로 적용할 필요가 있으므로, 사전검토 단계에서 사업 특성, 발주기관의 인력 현황 등을 고려하여 적정 공모 방식을 제시

- (기획·설계·시공 과정의 사업 관리 체계 제시) 발주기관의 공공건축 조성 담당 인력 현황, 전문가 활용 여부, 감리 방식을 확인하고 적절한 사업 관리 체계를 제시

■ 현행 공공건축 사업계획 사전검토의 한계

- 사전검토 결과 반영 및 조치에 한계
 - 공무원 인식조사 결과, 사전검토가 실질적인 도움이 되지 않은 이유로 '적용 시점의 한계'라고 응답한 비율이 높게 나타남
 - 특히 대부분의 사업이 예산 확정 이후 발주준비 단계에 사전검토를 신청하기 때문에¹⁾ 사업 추진의 타당성 문제, 예산의 과부족 등은 개선되기 어려우며, 검토의견을 따르지 않아도 법적 제재가 없기 때문에 사전검토 제도의 실효성 확보에 한계가 있음
- 사업기획 단계의 타 심사와 일부 검토항목 중복
 - 공무원 인식조사 결과, 응답자의 44.2%가 사전검토의 검증 항목이 타 심사와 중복된다고 응답하였으며, 특히 예산 항목이 가장 중복된다고 응답(30.4%)
 - 공공기관에서 사업 추진을 위해 수행하는 각종 예산심사, 투자심사, 심의, 사전평가제 등의 심사 항목과 사전검토 일부 항목이 중복
- 객관적 검토기준 미정립
 - 공공건축 사업계획 사전검토 업무 수행을 위한 내부 지침(「공공건축 사업계획 사전검토 업무지침」)을 운영하고 있으나 항목별 객관적인 검토 기준이 정립되지 않았음
 - 현재 조달청의 '공공건축물 유형별 공사비 분석', 서울시의 '공공건축물 공사비 책정 가이드라인'의 공사비와 공사기간 자료를 참고하고 사업 특성(부지 여건, 지반 현황 등)을 고려하여 예산과 규모, 공사기간의 적정 여부를 검토하고 있으나, 향후 보다 객관적이고 합리적인 기준을 수립할 필요

4 공공건축 사업계획 사전검토 개선방향

■ 검토 항목 체계화 및 객관적 검토 기준 마련

- 사전검토 체크리스트 체계화
 - 현행 사전검토에서 간과되고 있는 사업의 필요성과 적정성 검토 기능을 강화하기 위하여 사전검토 항목을 보다 체계적으로 정비할 필요

1) 공무원 설문조사 결과, 기관에서 사전검토를 신청한 시기는 '발주준비 단계'가 가장 높은 비율(55.8%)로 나타남

※ 「건축서비스산업 진흥법」 제23조에 따른 공공건축 사업계획 사전검토 내용

1. 사업의 규모와 내용, 사업기간, 자원조달계획
2. 발주방식
3. 디자인관리방안
4. 에너지 효율화 등 지속가능성 제고방안
5. 공공적 가치 및 품격 제고를 위한 사항

– 공공건축 사업계획 수립 시 반드시 검토해야 하는 수요, 입지, 예산, 일정, 제도, 설계 방향, 사업관리별로 검토 항목을 체계화

공공건축 사업계획 사전검토 항목(안)

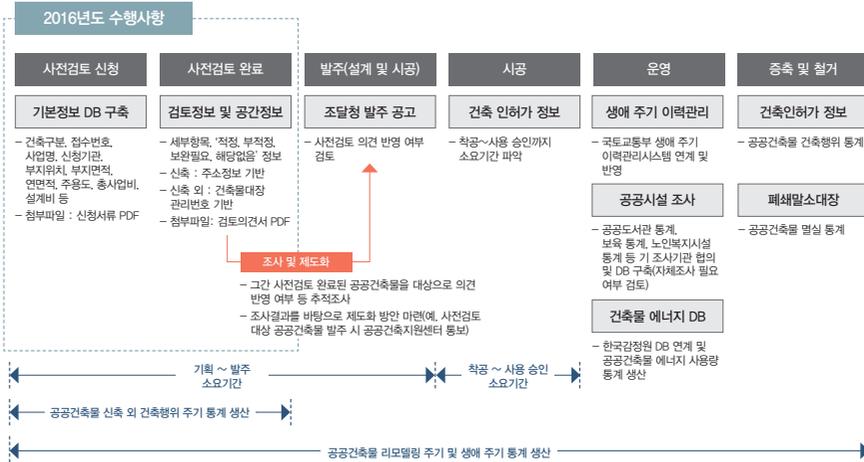
	구분	검토 항목
I. 필요성	수요	사업목적
		수요추정
II. 적정성	입지	주변지역, 대지
	예산	예산확보 현황, 공사비, 설계비, 부대비
	일정	과업 범위 설정, 사전준비, 설계공모, 설계, 공사, 시운전
	제도	행위제한, 친환경 기준, 생활편의 기준, 각종 영향평가, 경제성 제고
III. 구체화	설계방향	관련 계획, 배치, 외부공간, 건축물 높이 및 규모, 공간 및 시설계획 지속가능성 제고, 안전성 제고, 특화 디자인, 품격 제고
	사업관리	설계발주방식, 사업관리체계

- 주요 검토 항목별 기준 마련 : 수요, 입지, 예산, 일정, 제도, 설계방향, 사업관리
 - 사전검토 항목을 정량적이고 객관적인 검증이 가능한 항목과 정성적 판단이 필요한 항목으로 구분하여 정량적 · 객관적 검증 항목은 명확한 기준을 제시
 - 배치계획과 건축계획 주안점 등 정성적 검증 항목에 대해서도 전문가 의견 수렴 등 심층 논의를 거쳐 검토 기준을 마련할 필요가 있으므로, 연차적으로 검토 항목별 기준 연구를 수행하여 항목별 · 주제별 지침을 발간할 예정

■ 실효성 확보를 위한 제도 개선

- 중복 심사 개선을 위해 관련 제도와 연계 운영
 - 공공건축 조성 단계에 적용되는 다른 제도와 연계하여 운영할 필요가 있으며, 주무 부처나 조달청 등 관련 기관과 협조 체계를 구축할 필요
 - 특히 공공건축의 기획 · 조성에 직접적으로 관여하는 주무부처와 협조하여 기획 단계 검증 기능을 강화할 필요

- 사전검토 제도의 실효성을 높이고 그 효과를 검증하기 위해서는 「건축서비스산업 진흥법」 시행령 제20조에 따른 처리방향 통보 조치 외에, 사업의 발주, 시공, 운영 현황을 모니터링할 수 있는 시스템 구축 필요
- 현재 구축 중인 공공건축 사업계획 사전검토 데이터베이스에 조달청 발주 정보, 건축 인허가 정보, 공공시설 운영 정보 등을 추가하여 생애 주기별 데이터베이스로 확대·운영할 필요



건축물 생애 주기별 공공건축 DB 구축 및 활용 계획(안)

임유경 부연구위원 (044-417-9615, yklim@auri.re.kr)
 김동희 연구원 (044-417-9684, dhkim@auri.re.kr)



auri brief 원문



국가 건물에너지 통합관리시스템 데이터를 활용한 건축물 에너지 소비 지도의 개발과 활용 방안

조상규 연구위원, 이은석 부연구위원

주제어 국가 건물에너지 통합관리시스템, 건물에너지 정보, 건축물 에너지 소비 지도, 녹색건축물 조성 지원법

요약

- 녹색건축 구현을 위해서는 건축물의 물리적인 성능 개선도 필요하나, 실제 에너지 소비량 정보를 측정·분석하여 정책 수요를 파악하고, 효율적인 에너지 소비를 유도하기 위한 정보 제공이 매우 중요함
- 정부는 「녹색건축물 조성 지원법」 시행 이후, 전기, 도시가스, 지역난방 소비량과 건축물대장 정보가 연계된 ‘국가 건물에너지 통합관리시스템’을 구축하여 운영 중에 있으며, 시스템의 본격적인 활용 방안 마련이 시급함
- ‘국가 건물에너지 통합관리시스템’의 활용도를 높이기 위해 지리정보 체계와 결합한 ‘건축물 에너지 소비 지도’를 구축하여 서비스하는 것이 가능하며, 이는 실제 시범 시스템 개발을 통해서 구현 가능성을 확인할 수 있었음
- 건축물 에너지 소비 지도의 활용을 통해 건축 분야 신재생에너지 사업 발굴, 부동산거래와 연계한 건물 에너지 정보 활용, 에너지 소비 행태 개선 유도, 국가정책 수립·평가, 그린리모델링 지원대상 선정 및 목표관리 등을 보다 효율적으로 추진할 수 있을 것임

1 녹색건축 구현을 위한 정보체계 구축의 중요성

■ 녹색건축 구현을 위해 건축물 에너지 소비 정보의 파악이 중요

- 건축물의 온실가스 배출은 실사용 단계의 전기 및 열에너지 소비에 의한 배출량이 주를 이루고 있음
- 즉, 건축물 온실가스 배출량을 줄이기 위해서는 설계 및 시공 단계에서 에너지 절약 기술을 도입하는 것뿐만 아니라 에너지 소비량을 측정·관리할 필요

■ 정부는 이미 ‘국가 건물에너지 통합관리시스템’을 구축·운영 중

- 국가 건물에너지 통합관리시스템은 세계 최초로 국가의 모든 건축물 에너지 사용량 정보를 수집하는 시스템임
- 건축물의 탄생부터 모든 내용이 기록된 건축물대장 정보 데이터베이스와 계량기 단위로 수집된 전력·도시가스·지역난방 등 월별 에너지 소비량 데이터를 포함

■ 국외에서는 건축물의 에너지 소비 데이터를 활용한 다양한 연구·개발 활성화

- 선진국의 건물에너지데이터 시스템은 일반인이 쉽게 건물에너지 정보를 활용할 수 있도록 하는 데 중점
- 기본적으로 건물별 에너지 소비량 정보를 조회할 수 있고, 이를 활용한 그래프 등 시각화 자료 생성 기능을 갖춘
- 나아가 에너지 소비량과 건축물의 기본정보를 연계한 에너지 소비 지도, 그리고 검색한 자료를 내려 받을 수 있는 기능을 개발하여 운영 중

■ ‘국가 건물에너지 통합관리시스템’에 대한 적극적인 활용 방안 모색 필요

- 단순한 정보 공개 및 조회 서비스를 넘어서 지리정보시스템과 결합된 국가 차원의 ‘건축물 에너지 소비 지도’ 구축에 착수할 필요가 있으며,
- 본고에서는 이러한 서비스의 실현 가능성 및 기대 효과에 대해 살펴보도록 하겠음

2 건축물 에너지 소비 지도의 개발 조건 및 과정

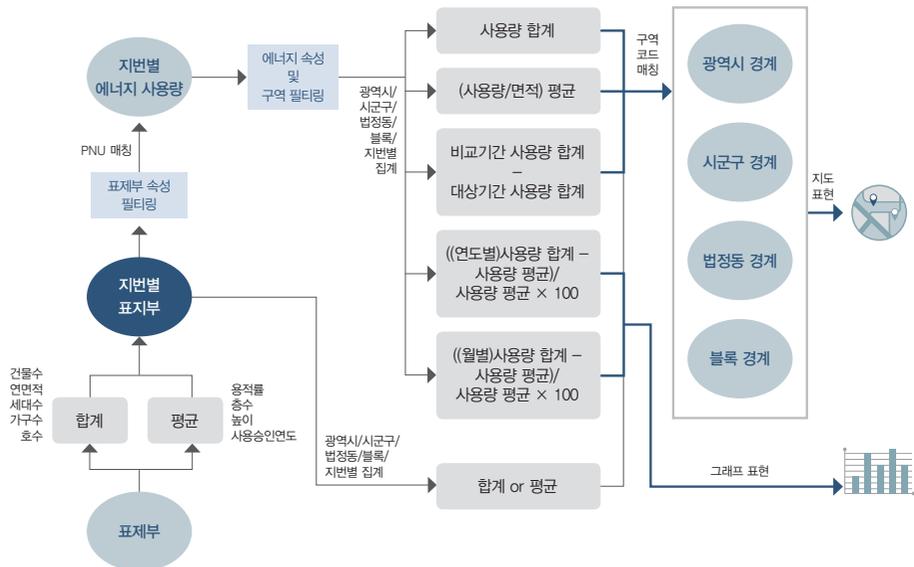
■ 건축물 에너지 소비 지도 구현을 위한 정보 및 서비스 기반

- 이미 정부는 ‘국가 건물에너지 통합관리시스템’의 원시자료를 공공데이터 포털을 통해 공급하고 있음
- 공개된 데이터에 대한 적절한 가공 및 선별 작업을 통해 Web-GIS 시스템 등을 활용하여 단기간 내에 지리정보 연계 및 시각화 서비스의 개발이 가능
- 실제 구현 가능성을 검증하기 위해 아래 단계를 거쳐 시범 서비스 구축을 수행하였음

■ 1단계 : 에너지 지도 구현에 필요한 변수 선정

- 건축물 정보 : 건축물 주소, 주용도, 대지면적, 연면적, 사용승인연도, 구조
- 에너지 정보 : 건물 동 기준 에너지 소비량 합산 정보로서 전기, 가스, 지역난방의 월 단위 사용량 정보
- 위치 정보 : 국가 표준좌표가 입력된 개별 필지와 건축물의 위치 정보

■ 2단계 : 건축물, 에너지, 위치 정보의 결합을 위한 논리모형 구축

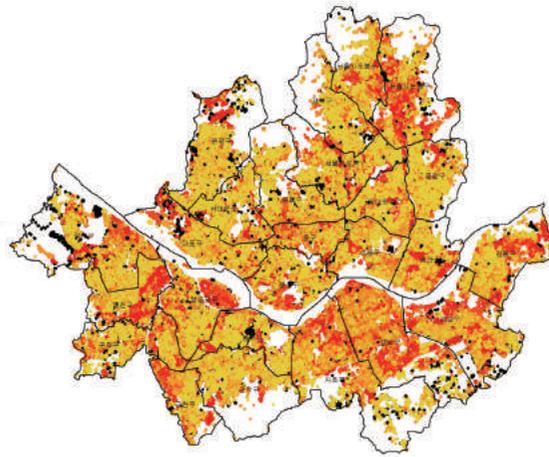


건물에너지의 공간 결합을 위한 논리 모형

■ 3단계 : 필지별 데이터를 활용한 지도 데이터 구축 및 보정

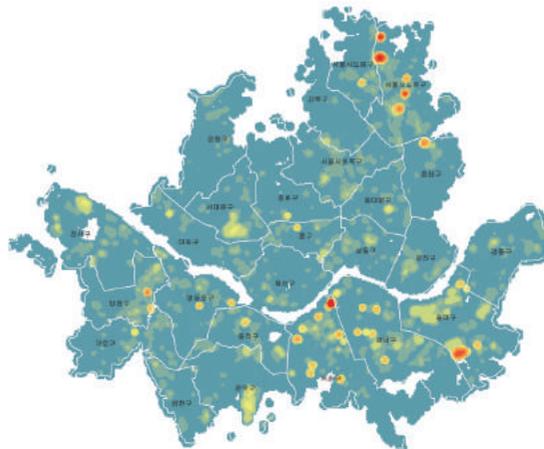
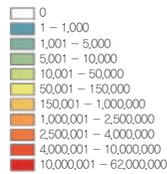
- 지리정보화 작업이 완료된 기초 건물에너지 소비량 데이터를 ArcGIS를 사용해 지역별 좌표의 오류와 데이터 연산의 오류 결과 판별
- 전국 광역자치단체 단위로 데이터를 지도화하고 최대값 또는 최소값이 나타나는 지역을 중심으로 데이터 값의 이상 유무 검증

에너지소비분포(전력)
서울시 2012년 합계
전기(kwh)



2012년 연간 전기 사용량 분포도(서울시)

에너지소비분포(전력)
KernelID_2015
(kwh/yr)



2015년 연간 전력 사용량 분포도(서울시)

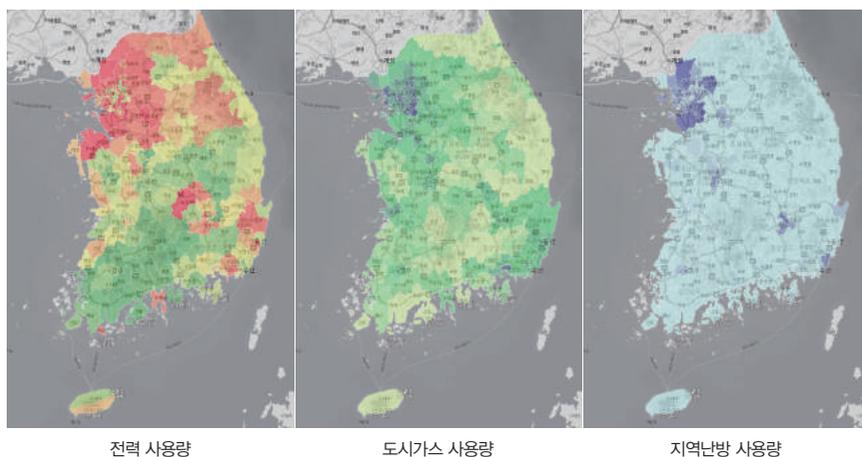
■ 4단계 : Web-GIS를 활용한 온라인 서비스 구현

- 건물에너지소비량지도의 범용성을 판단하기 위해 Web기반 지도정보시스템과 연계 테스트 실시
- 국내 도시·건축 관련 다양한 지리정보 플랫폼을 구축하고 있는 X-Ray Map 시스템과 연동을 통해 국가건물에너지소비량지도의 대국민 서비스 가능성 진단

3 건축물 에너지 소비 지도 구현 결과

■ 지자체 단위별 에너지 소비량 분석

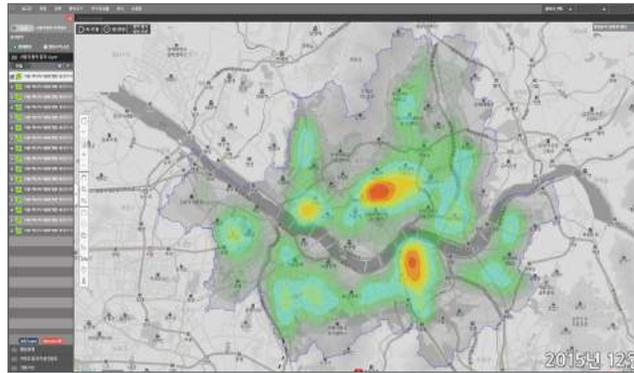
- 전기·가스 난방 에너지의 총 사용량 또는 면적당 사용량을 선택할 수 있으며, 기간 설정에서 에너지 사용연도를 선택할 수 있고, 표현방식은 광역·기초지자체 행정구역계와 국가기초단위(블록)까지 확인 가능
- 에너지 소비량 분석 결과와 건물정보는 중첩비교가 가능하며, 이때 사용된 건물 관련 정보는 분석대상 집계구역 기준으로 건축물 수, 연면적 합계, 평균 사용승인 연도, 평균 높이, 세대수, 가구 수, 호수 정보를 표출할 수 있으며, 기준연도와 표현 방법을 선택하여 분석 가능



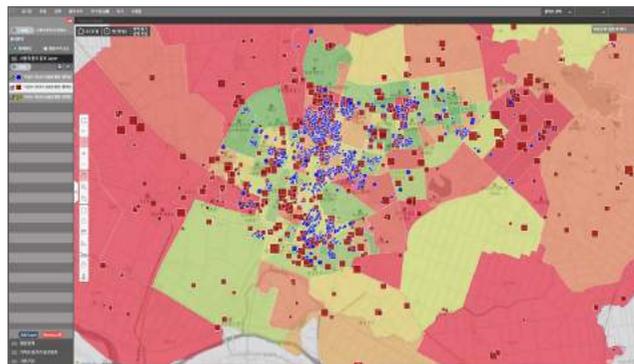
2012년~2015년 전국 기초자치단체 기준 에너지별 총 사용량 집계 결과

■ 건축물 단위 에너지 소비량 분석

- 상세분석은 건물 속성과 에너지 정보를 결합하여 상호 상관성을 연계 분석할 수 있도록 구현이 가능
- 에너지 정보는 에너지 종류, 에너지 사용기간으로 세부적으로 유형화했고, 건물 속성은 기본분석의 건물 관련 정보와 동일하게 구성
- 기본분석과 달리 건물 속성값을 구체적으로 연구자가 선택할 수 있도록 대표구간을 두어 개별적 선택이 가능하도록 개발
- 상세분석은 개별 건물 단위 정보를 기반으로 하고 있으므로 일부 데이터 오류가 있을 경우 이상값으로 표출될 가능성이 높기 때문에 이상값 구간을 사용자가 선택할 수 있도록 표준정규분포 구간상 1%, 5%, 10%로 구분해 절삭한 결과도 도출 가능



2015년 12월 전력 사용량 Hotspot 분포(서울시)



단위면적당 전력 소비량과 포인트별 도시가스 사용량의 중첩 분석(익산시)



에너지지도상 표출되는 그래프



별도의 창으로 표출되는 그래프

2015년 월간 전력 사용량의 변화 분석(전남 여수시 교동)

4 건축물 에너지 소비 지도 개발 결과 종합 및 기대효과

■ 건축물 에너지 소비 지도 개발 타당성을 확인

- 본 분석은, 국가 건물에너지 통합관리시스템의 개방된 공공데이터를 활용해 에너지 지도를 구현하고 그 과정에서 발생한 다양한 오류와 필요한 보완사항을 진단한 것에 의의가 있음
- 현재 건물에너지 소비량 데이터만으로도 건축물통합정보시스템과 결합한다면 충분히 에너지 지도 제작이 가능하지만, 기 수집된 원시데이터의 정제과정은 반드시 필요함

■ 건축물 에너지 소비 지도의 공공부문 활용 방안

- 국가정책의 수립 및 성과 관리의 효율화에 활용
 - 국가 규모의 건축물 에너지 성능 관리
 - 제약 없는 건물에너지 정보 제공과 관련 분야의 파생적 성장 유도
 - 국가 에너지 관련 정책 수립과 목표 관리에 직접 활용
 - 건물부문 에너지 및 온실가스 배출 관리에 활용
 - 건축 유형별 표준건축물에너지 사용량 통계시스템을 구축해 운영
- 정책사업 시행 지원대상 선정 및 목표 관리에 활용
 - 그린리모델링 대상 건물 선정에 활용
 - 그린리모델링 시행 후 건물에너지 소비량 및 온실가스 감축 효과 사전 예측
 - 권장사항 이행 및 건물에너지 이용 효율화 실적 평가 기준으로 활용

■ 건축물 에너지 소비 지도의 민간부문 활용 방안

- 태양광 발전사업 유망 건축물(태양광 발전 가능량이 높고, 에너지 소비량이 과다한 건축물) 등 신·재생에너지 사업 대상 발굴에 활용 가능
- 부동산 거래와 연계한 건물에너지 정보는 건물주 또는 세입자로 하여금 에너지 소비자가진단을 유도해 에너지 소비량 확인 및 행태 개선에 활용 가능
 - 건축물의 에너지 효율성은 관리비용과 직결되고 건물의 부동산 가격에도 직간접적으로 연계되므로 건물의 에너지 성능 확인과 이용 행태 개선에 기여

조상규 연구위원 (044-417-9625, blaster@auri.re.kr)

이은석 부연구위원 (044-417-9672, enlee@auri.re.kr)



auri brief 원문



가로공간계획

65, 69, 73, 74, 76

가로유형

65, 76

가로활력도

55, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156

가로활력지수

149, 150, 152, 153, 154, 155, 156

거버넌스

38, 89, 90, 92

건물에너지 정보

226, 231, 232

건축기본법

9, 10, 11, 17, 18, 131

건축물 에너지 소비 지도

225, 226, 227, 229, 231

건축서비스산업

9, 12, 14, 18, 26, 28, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 39, 129, 130, 131, 137, 138, 139

건축서비스산업 진흥법

9, 26, 28, 32, 34, 129, 130, 131, 137, 138, 139, 213, 214, 223, 224

건축심의

105, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 188

건축위원회

14, 25, 116, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 128, 187, 188, 195, 199

건축자산

9, 18, 19, 30, 103, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197,

198, 199, 200

건축자산 진흥구역

185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200

건축정책

9, 10, 11, 15, 17, 18, 20, 30, 176

건축정책기본계획

9, 10, 11, 17, 30

건축행정

22, 117, 118

경관관리
41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 169,
170, 171

경관관리제도
157, 158, 159, 161, 163, 165, 167, 169, 171

경관관리체계
41, 42, 50, 51, 52, 158, 171

경관행정체계
41, 52

공공건축 사업계획 사전검토
213, 214, 215, 217, 219, 221, 222, 223, 224

공공건축물
19, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 42, 45, 93, 107, 129, 130, 131, 132, 137, 173, 178

공공건축사업 평가체계
173, 174, 175

공공건축지원센터
18, 19, 26, 28, 174, 176, 181, 213, 214, 224

공공발주사업
31, 32, 129, 130, 136, 137, 138, 140

공공자산
30

교통정책
201, 205

국가 건물에너지 통합관리시스템
225, 226, 227, 231

국유재산관리기금 운용지침
173, 176, 177, 184

L

녹색건축물 조성 지원법
9, 18, 24, 25, 26, 225, 226

녹색교통 활성화 지수
53

농촌경관
41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 157, 159, 160, 161, 165, 167, 169, 170, 171

C

대가기준
31, 32, 44, 45, 129, 130, 131, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 140

도시설계
65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 204, 205

도시쇠퇴

77

도시재생

12, 16, 18, 19, 20, 23, 26, 30, 66, 77, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 141, 148

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법

26, 89, 90

도시재생전략계획

12, 88, 89, 90, 91, 92, 95, 97, 98, 99, 100

도시재생활성화계획

19, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104



리모델링

18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 48, 49, 103, 132, 135, 190, 192



모니터링

1, 2, 8, 17, 19, 20, 53, 54, 64, 89, 94, 95, 99, 131, 132, 133, 135, 138, 139, 140, 175



범죄예방 환경개선사업

1, 2, 5, 7

범죄예방 환경설계(CPTED)

1, 2, 3, 5, 7, 141, 142

범죄위험 평가도구

141, 148

범죄위험도

141, 142

보행도시

201, 202, 203, 205, 207, 209, 211, 212

보행량

149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156

보행사업

55, 149, 150, 156, 201, 203, 205

보행안전지수

53, 55, 59, 61, 62

보행정책

53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 201, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212

보행정책 성과지수

53, 54, 55, 58, 60, 61, 62

보행행태
149, 150, 151, 207



사람 중심 가로
65, 66, 67, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76
사업계획 사전검토
28, 32, 173, 174, 175, 180, 181, 182, 213, 215, 217, 219, 221, 222, 223, 224
설계의도 구현
129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140
성과관리
12, 16, 17, 20, 98, 173, 174, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184
스마트 축소
77, 88
시범사업
1, 2, 11, 17, 19, 23, 24, 26, 39, 44, 45, 200
심의절차
117, 122, 123, 127, 195



옥상공간
105, 106, 107, 108, 109, 111, 113, 115, 116
옥상녹화
105, 106, 107, 109, 110, 111, 115, 116
인식조사
12, 14, 213, 215, 221, 222
임의규제
117, 118



정량적 공간분석모델
141, 142, 148
지구단위계획
46, 47, 49, 50, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 92, 157, 163, 164, 166, 167, 185, 187, 188, 189, 190, 191,
192, 193, 194, 195, 197, 198, 199
지역건축기본계획
9, 10, 11, 13, 15, 17, 18, 19, 20



체류시간
149, 151

- ☐ 태양광발전
105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 116

- ☐ 표준 업무
31, 129, 134, 136

- ☐ 한옥
9, 18, 19, 112, 185, 186, 190, 192, 194, 198, 199
해외진출
33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40

- ☐ ...
LEAM
77, 83
MDB
33, 40
ODA
33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40

건축도시공간연구소 연구보고서 안내

건축도시공간연구소에서는 연구 성과의 공유 및 확산을 위해 연구보고서를 발간하고 있습니다.

홈페이지(www.auri.re.kr)에서 보고서를 검색할 수 있으며,

발간물 구입에 관해서는 건축도시공간연구소 자료실로 문의 바랍니다.

자료실 044.417.9600 information@auri.re.kr

2016년 연구보고서

AURI-기본-2016-1

건축물 범죄 안전 디자인 성능에 관한 연구
- 다세대·다가구 주택의 범죄안전
평가방법을 중심으로 21,000원

AURI-기본-2016-2

국가건물에너지 통합관리시스템의
공공·민간분야 활용방안 연구 13,000원

AURI-기본-2016-3

건축물 안전강화를 위한 합리적 정책방향
연구 22,000원

AURI-기본-2016-4

지역 맞춤형 공공건축 복합화 실행 모델
개발을 위한 실태조사 및 정책 개선 방향
20,000원

AURI-기본-2016-5

신택지역 공·폐가 재생 및 활용 정책방안
연구 17,000원

AURI-기본-2016-6

유희공간의 전략적 활용 체계 구축 방안
17,000원

AURI-기본-2016-7

도시재생 활성화를 위한 지역기반 온라인
플랫폼 구축 방안 연구 23,000원

AURI-기본-2016-8

의료시설의 원내감염 예방 및 대응을 위한
건축적 지원방안 연구
- 외래진료부를 중심으로 19,000원

AURI-기본-2016-9

한옥마을 조성사업의 문제점과 개선방안
연구 19,000원

AURI-기본-2016-10

지속가능발전목표(SDGs) 대비
건축·도시분야 대응방향 연구 24,000원

AURI-기본-2016-11

도시건축박물관 건축기록물
수집·관리방안 연구 9,000원

AURI-기본-2016-12

국공립어린이집의 디자인가이드라인 설정
연구 24,000원

AURI-기본-2016-13

경관협정 실효성 제고를 위한 지원방안
연구 20,000원

AURI-기본-2016-14

역사문화도시 경관관리체계 개선방안 연구
- 고도(古都) 보존육성지구를 중심으로
22,000원

AURI-기본-2016-15

도시재생 활성화를 위한 근린재생형
기금지원 프로그램 개발 17,000원

AURI-기본-2016-16

시각특성을 기반으로 한 경관계획
개선방안 연구
- 건축물 등의 경관자원을 중심으로
22,000원

AURI-기본-2016-17

영상정보를 활용한 가로환경 평가 체계
연구
- 360°동영상과 VR 기기의 활용을
중심으로 25,000원

AURI-정책-2016-1

녹색건축 활성화를 위한 인센티브제도 개선
연구
- 건축규제 및 기부채납 기준을 중심으로
11,000원

AURI-정책-2016-2

기업형임대주택 주거서비스 활성화 방안
- 주거서비스 예비인증을 위한 평가기준
 마련 및 운영방안 11,000원

AURI-정책-2016-3

건축물의 범죄예방 관련 법령 개선방안
연구
- 건축법 및 하위법령을 중심으로
9,000원

AURI-정책-2016-4

소규모 공동주택 리모델링 활성화 방안
연구 8,000원

AURI-정책-2016-5

지구단위계획 변경제도 합리화 방안
- 경미한 사항 변경을 중심으로
11,000원

AURI-정책-2016-6

도시재생사업 청년층 참여활성화 및 일자리
창출 지원방안 9,000원

AURI-정책-2016-7

건축협정제도 개선을 위한 건축법령
정비방안 연구 9,000원

AURI-정책-2016-8

건축물 사용설명서 도입에 관한 정책 방향
연구 9,000원

AURI-정책-2016-9

소규모 주택 건축 활성화를 위한 안심
집짓기 정책 방안 10,000원

AURI-정책-2016-10

행정중심복합도시 보행환경 진단 및 향후
조성방향 제안 13,000원

AURI-협동-2016-1

국도경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계
개선 연구 (2) 19,000원

AURI-한옥-2016-1

전라남도 한옥보존시범마을의 변화 진단을
통한 농촌지역 한옥마을 보전방안 연구
16,000원

AURI-보행-2016-1

보행정책 성과 평가체계 개발 연구
25,000원

AURI-보행-2016-2

가로단위 보행환경 평가체계 개발 연구
26,000원

AURI-보행-2016-3

보행자를 위한 법적 개선방향 연구
- 도로교통법을 중심으로 11,000원

AURI-건축서비스-2016-1

건축서비스 품질 제고를 위한 공공건축
설계 대가기준 합리화 방안 연구
13,000원

AURI-건축서비스-2016-2

건축물 안전확보를 위한 건축물 공사감리
대가기준 개선 연구 11,000원

AURI-범죄예방-2016-1

다동복합형 범죄예방 환경설계의 적용
20,000원

AURI-마을재생-2016-1

도시재생사업 기반 구축 단계의 경험과
과제 9,000원

AURI-공공건축-2016-1

공공건축 사업계획 사전검토 추진 성과 및
향후 개선방향 13,000원

AURI-공공건축-2016-2

공공건축의 정의와 유형 연구
- 현행 공공건축 관련 규정의 검토를
중심으로 15,000원

2015년 연구보고서

AURI-기본-2015-1

공공건축사업 평가체계 개선 연구
- 공용채산취득사업을 중심으로
19,000원

AURI-기본-2015-2

공적개발원조(ODA)를 통한 건축서비스
산업 해외진출 지원 방안 연구 17,000원

AURI-기본-2015-3

아동친화도시 조성을 위한 학교근린환경
진단 및 개선 연구 32,000원

AURI-기본-2015-4

범죄예방 환경조성을 위한 범죄위험평가
도입 방안 연구 24,000원

AURI-기본-2015-5

공공건축물 활용성 제고를 위한 리모델링
정책지원 및 제도개선 연구 23,000원

AURI-기본-2015-6

사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 연구
31,000원

AURI-기본-2015-7

지역건축기본계획의 성과와 실효성 확보를
위한 정책연구 27,000원

AURI-기본-2015-8

지역의 건축행정 효율화를 위한 정책개발
연구 18,000원

AURI-기본-2015-9

한반도 통일시대 기반구축을 위한 건축분야
기초연구 18,000원

AURI-기본-2015-10

지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생
전략 연구 28,000원

AURI-기본-2015-11

건축사의 호칭과 업무의 제도적 형성에
관한 연구 17,000원

AURI-정책-2015-1

건축자산 진흥구역 운영을 위한 주요 쟁점
분석 12,000원

AURI-정책-2015-2

도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선
연구 9,000원

AURI-정책-2015-3

보행안전 및 편의 증진을 위한 법적 개선
연구 10,000원

AURI-정책-2015-4

2014년 법무부 범죄예방 환경개선사업
현황조사 및 모니터링 연구 17,000원

AURI-정책-2015-5

활용 가능한 국유건축물 유형 점검 및 현황
조사 연구 13,000원

AURI-정책-2015-6

건축물 안전성 확보를 위한 감리제도
개선방향 11,000원

AURI-정책-2015-7
건축물 옥색공간의 이용활성화 방안 연구
- 서울시 사례를 중심으로 9,000원

AURI-정책-2015-8
국가 교육훈련시설 활용 활성화를 위한
현황조사 연구 10,000원

AURI-협동-2015-1
국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계
개선 연구 (1) 26,000원

AURI-한옥-2015-1
한옥 부분수선에 관한 거주자 면담 및 점검
사례 연구 13,000원

AURI-한옥-2015-2
목재수종 및 제재방법에 따른 단가변화
연구 11,000원

AURI-한옥-2015-3
한옥 공공건축을 발주절차 개선방안
10,000원

AURI-보행-2015-1
2014년 보행자우선도로 현황과 평가
27,000원

AURI-건축서비스-2015-1
설계도의 구현 표준 업무 및 대가기준 마련
연구 13,000원

AURI-건축서비스-2015-2
리모델링 설계 표준업무 설정 및 대가기준
개선을 위한 연구 12,000원

2014년 연구보고서

AURI-기본-2014-1
생활환경개선 활성화를 위한 마을기업
지원제도 연구 22,000원

AURI-기본-2014-1-자료
[별책] 생활환경개선사업 수행 마을기업
면접조사 9,000원

AURI-기본-2014-2
노후 장기공공임대주택의 단지재생정책
연구 21,000원

AURI-기본-2014-3
용도지역제도를 고려한 건물부문 온실가스
배출량 관리 정책 연구 23,000원

AURI-기본-2014-4
건축자산 진흥구역 지정 및 운영을 위한
정책연구 29,000원

AURI-기본-2014-5
상업기호변 건축물 저층부 및 전면공간의
합리적 이용을 위한 제도 개선 연구
32,000원

AURI-기본-2014-6
건축규제 합리화를 위한 건축기준 정비방안
연구 12,000원

AURI-기본-2014-7
생활인프라 확충을 위한 미집행 도시공원
관리체계 마련 정책 연구 14,000원

AURI-기본-2014-8
여건변화에 따른 공공청사 계획기준 합리화
방안 연구 18,000원

AURI-기본-2014-9
주거다양성을 위한 단독주택의 계획적
조성 정책 연구 30,000원

AURI-기본-2014-10
도시재생지원기구 운영사례 및 중장기
운영방안 22,000원

AURI-정책-2014-1
건축진흥원 설립 타당성 및 운영 방안 연구
8,000원

AURI-정책-2014-2
주민주도형 안심마을 조성 시범사업
모니터링 및 운영지침 마련 연구
13,000원

AURI-정책-2014-3
공공건축물의 에너지성능 제고를 위한 설계
발주제도 개선방안 6,000원

AURI-정책-2014-4
공사중단 장기방치 건축물의 정비 등을
위한 실태조사 방법론 연구 10,000원

AURI-정책-2014-5
범죄예방 환경설계 매뉴얼 개발 방안 연구
7,000원

AURI-정책-2014-6
한옥의 효율적 등록관리를 위한 건축물대장
개선방안 연구 9,000원

AURI-정책-2014-7
지역녹색건축물 조성계획 수립지침 마련
연구 11,000원

AURI-정책-2014-8
안전한 실내건축을 위한 마감 및 시설물
설치기준 등에 관한 연구 10,000원

AURI-협동-2014-1
주거지원센터 구축 및 운영방안에 관한
연구 (2) 21,000원

AURI-한옥-2014-1
현대 한옥기술의 변화와 전망 29,000원

AURI-한옥-2014-2
한옥활성화를 위한 신한옥 모델 개발 연구
(3) 19,000원

AURI-한옥-2014-3
한옥마을 우수경관 사례 연구 (1)
16,000원

AURI-한옥-2014-4
한옥주택 유지·관리를 위한 점검 기준 및
실행방안 연구 24,000원

AURI-한옥-2014-5
한옥 공공건축물의 효율적 운영·관리 방안
연구 23,000원

AURI-한옥-2014-6
한옥문화의 세계화를 위한 인문학적 가치
발굴 연구 (3) 22,000원

AURI-한옥-2014-7
2014 한옥 통계 백서 36,000원

AURI-보행-2014-1
보행환경과 형태: 조사분석 보고서 (II)
19,000원

AURI-보행-2014-2
2013 이마존 시범사업 현황과 평가
27,000원

AURI-보행-2014-3
2013 보행자우선도로 시범사업 현황과
평가 24,000원

2013년 연구보고서

AURI-기본-2013-1
보행중심도시 조성정책 및 제도 연구
10,000원

AURI-기본-2013-2
지자체 건축·도시 관련 중앙정부
공모사업의 효율적 운영을 위한 정책방안
연구 22,000원

AURI-기본-2013-3
가로단위 공간관리 수단으로서의
특별가로구역 제도 연구 29,000원

AURI-기본-2013-4
공공건축 활용성 증대를 위한
관리 정책 연구 24,000원

AURI-기본-2013-5
건장개념에 대응하는 근린환경 조성 정책
연구 23,000원

AURI-기본-2013-6
도시공원 정책 수립을 위한 공원 평가 모델
개발 연구 16,000원

AURI-기본-2013-7
생활환경 개선을 위한 주민주도형 건축협정
제도 연구 25,000원

AURI-기본-2013-8
창조경제 실현을 위한 건축서비스산업의
해외시장 진출 제도 개선 연구 21,000원

AURI-기본-2013-9
녹색건축 정책수립을 위한 건축물 온실가스
배출량 통계 구축 및 분석 21,000원

AURI-기본-2013-10
건축자산의 목록구축 및 활용을 위한 제도
연구 28,000원

AURI-기본-2013-11
한국도시의 경관경쟁력 평가 연구
20,000원

AURI-기본-2013-12
중소도시 쇠퇴지역 재생정책 합리화를 위한
근린단위 연구 30,000원

AURI-정책-2013-1
지역활성화를 위한 지방하천 정비사업
개선방안 연구 11,000원

AURI-정책-2013-2
국공립어린이집의 양적 확충 및 질적
향상을 위한 제도개선 연구 8,000원

AURI-정책-2013-3
창조경제 기반구축을 위한 중소기업
건축설계산업 육성방안 연구 8,000원

AURI-정책-2013-4
건축서비스산업 진흥을 위한
제도 기반 연구 8,000원

AURI-정책-2013-5
여건변화에 따른 경쟁력 제고를 위한
건축사 제도 개선 8,000원

AURI-정책-2013-6
공사중단 장기방치건축물 정비를 위한 체계
및 제도 기반 연구 12,000원

AURI-정책-2013-7
도시재생 활성화를 위한 지원체계 구축 및
운영 사례 연구 13,000원

AURI-정책-2013-8
노후 주거지의 기초생활인프라 공급 현황
및 수준 분석 13,000원

AURI-정책-2013-9
국가사회적 여건변화에 대응하는 건축정책
발전방안 연구 12,000원

AURI-협동-2013-1
저소득층 주거환경개선센터 구축 및
운영방안에 관한 연구(1) 20,000원

AURI-한옥-2013-1
한옥의 규모와 형태에 따른 목재비용 산출
조사 연구 6,000원

AURI-한옥-2013-2
기존 한옥 리모델링 시공과정의 사례
9,000원

AURI-한옥-2013-3
2013 전국 한옥분포 현황조사 - 대고 및
전주면 30,000원

AURI-한옥-2013-4
한옥의 특성을 고려한 인증제도 도입 방안
연구 31,000원

AURI-한옥-2013-5
2013 한옥건축산업 동향 14,000원

AURI-한옥-2013-6
한옥 전문인력 교육 및 자격 인증방안 연구
18,000원

AURI-한옥-2013-7
한옥활성화를 위한 신한옥 모델개발 연구(2)
38,000원

AURI-한옥-2013-8
한옥문화의 세계화를 위한 인문학적 가치
발굴(2) 20,000원

AURI-보행-2013-1
보행환경과 형태: 조사분석 보고서 (I)
33,000원

2017 AURI 정책제안

건축도시공간연구소 auri brief 모음집

발행처 건축도시공간연구소
세종특별자치시 절재로 194, 7층
홈페이지 www.auri.re.kr 이메일 information@auri.re.kr
전화 044-417-9600 팩스 044-417-9607

발행일 2016년 12월 31일

발행인 김대익

ISBN 979-11-5659-120-7

