

공개공지의 유지관리 제도 개선방안

이상민 부연구위원, 김영현 연구원

요약

- 서울시 공적공간 관리시스템에 등재되어 있는 공개공지는 2012년 4월 기준 1176개소로, 그 전체면적은 여의도 공원의 4배에 가까운 910,100㎡에 달하고 있어 공개공지가 도시 공공공간으로서 차지하는 비중은 무시할 수 없는 수준임
- 이제까지 주로 공개공지의 확보에 중점을 두었다면 앞으로는 공개공지의 유지관리가 도시에서 중요한 이슈가 될 것이나 현재 공개공지의 유지관리와 관련한 DB나 시스템 등 관련 제도는 매우 미흡한 상황으로 이에 대한 개선이 요구됨

정책제안

- 공개공지의 효율적이고 체계적인 관리를 위해서 공개공지 관리대장의 개선이 가장 시급하며, 이와 함께 공개공지 정기점검을 효과적으로 실시할 수 있도록 점검항목의 구체화가 필요함
- 공개공지에 대한 정보를 시, 자치구, 지역, 필지 등 위계별로 구분하고 이에 대한 적합한 세부내용을 수집, 이에 대한 체계적인 관리시스템 구축이 필요함
- 도시 공공공간으로서 수준 높은 공개공지를 조성하고 유지관리하기 위해서는 각 지자체가 활용할 수 있도록 공개공지의 '조성'과 '유지관리'에 대한 구체적인 운영지침을 마련하여 시행해야 함

1 배경 및 필요성

- 도심 속 공공공간으로서 중요한 공개공지
 - 공개공지는 도시민에게 쾌적한 도시환경을 제공하기 위해 ‘민간에 의해’, ‘민간자본’으로 제공되는 중요한 도시공간으로, 지가가 높은 도심에서 공공공간의 확보가 어려워지고 있는 현재 상황에서 도시의 공공공간으로서 중요한 의미와 가능성을 가짐
 - 특히 도심지 내 건축물이 고층화 및 대형화됨에 따라 공개공지의 면적은 해마다 증가되고 있으며, 도시공간으로서 공개공지가 차지하는 비중과 역할도 커짐
- 타용도로 사용되거나 관리되지 않고 버려지는 공개공지
 - 건축주가 공개공지를 타용도로 무단 점용하여 일반인들이 사용하지 못하도록 사유화하고 있는 것이 공개공지의 가장 큰 문제점 중 하나이며, 공개공지를 주차장으로 이용하는 경우에는 보행자들에게 위험을 주기도 함
 - 또한 공개공지는 건축주가 관리의 의무를 소홀히하여 이용할 수 없을 정도로 방치되고 버려져 심한 경우에는 도시환경을 저해하는 경우까지도 발생함



타용도로 사용되거나 관리되지 않는 공개공지

- 공개공지의 유지관리에 대한 필요성 대두
 - 2012년 4월 기준, 서울시 공적공간 관리시스템에 등재되어 있는 25개 자치구 전체 공개공지는 1176개소로,¹⁾ 그 전체면적은 여의도공원(229,539㎡)의 4배에 가까운 910,100㎡에 달하고 있어 이제 서울에서 공개공지는 양적으로도 도시 공공공간으로서 무시할 수 없는 수준에 이르고 있음
 - 이제까지 공개공지가 주로 확보에 중점을 두었다면 앞으로는 공개공지의 유지관리가 중요한 이슈가 될 것임

1) 자치구별 살펴보면, 공개공지 개소는 강남구(197개소)가 가장 많고, 영등포구(92개소), 중구(86개소), 서초구(84개소), 구로구(83개소), 마포구(67개소), 금천구(63개소) 순이며, 면적은 구로구(167,114.8㎡), 금천구(106,589.3㎡), 강남구(101,580㎡), 영등포구(70,296.2㎡), 광진구(54,258.3㎡), 중구(50,536.1㎡), 송파구(48,656.6㎡) 순으로 나타남

2 관련 현황 및 문제점

■ 서울시 공개공지 운영 관리 체계 및 인력

- 공개공지의 운영 및 관리를 위한 서울시와 자치구의 역할
 - 서울시 건축기획과는 공적공간 관리시스템을 통해 각 지자체의 공개공지 현황을 전산자료화하며, 이를 통해 공개공지 위반건축물에 대한 이행 점검계획 수립 및 자치구에 하달, 관련 조례 및 제도 개선 방안 모색 등의 업무를 수행함
 - 25개 자치구에서는 건축인허가 시 공개공지 검토와 함께 해당 지자체의 공개공지 위반건축물 이행 점검을 실시하고, 이와 같은 정보들을 공개공지 관리대장으로 작성하여 공적공간관리시스템에 등재해야 함
- 공개공지 관련 담당인력 부족
 - 공개공지 관련 업무 담당자는 서울시와 25개 자치구에 각 1명이며, 이들은 공개공지 이외에 다양한 업무를 함께 수행하므로 공개공지가 많은 자치구는 현실적으로 공개공지 관리가 어려움

■ 서울시 공개공지 관련 DB 구축 및 관리시스템

- 서울시 공적공간 관리시스템 운영
 - 서울시는 2009년부터 공적공간 관리시스템을 구축하여 공개공지, 건축선후퇴, 공공보행통로, 쌈지공원, 미술장식품 등과 관련한 정보를 관리하고 있음
 - 주요 관리항목은 건축물명, 주소, 용도지역, 건축층수, 면적, 건축물 용도, 용적율, 건폐율, 건축년도 등의 건축물 일반현황과 해당 공개공지 면적과 건축기준 완화내용, 2009년 이후 공개공지 위반사항 등임
- 관련 정보가 부족하고 제한적으로 사용되는 공적공간 관리시스템
 - 서울시는 공개공지 관리대장을 전산화하여 세움터 시스템과 별도로 공적공간 관리시스템으로 관리하고 있으나, 아직까지는 관련 담당자들만 제한적으로 사용가능함
 - 관리항목도 공개공지의 질적 수준을 측정할 수 있는 내용은 포함되지 않았으며, 특히 해당 필지에 대한 도면만 제공하여 주변 도시 공간과의 관계 파악이 어려움
 - 서울시는 각 자치구에 공개공지 관련 정보를 공적공간 관리시스템에 등록하도록 권유하고 있으나 실제로는 누락되는 경우가 많음

■ 서울시 공개공지 정기점검

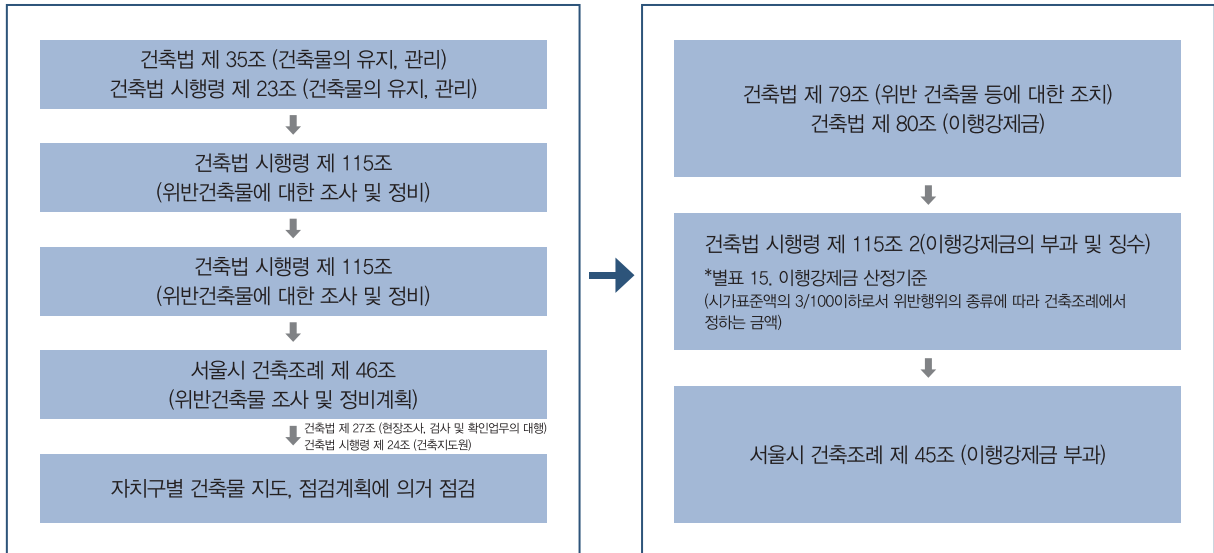
- 매년 1회 공개공지 정기점검 실시
 - 2007년도부터 시행하고 있는 정기점검은 매년 1/4분기에 수립한 자치구별 점검계획²⁾에 의거하여 담당공무원이 직접 자체점검을 실시함³⁾
 - 점검결과는 매년 4/4분기에 서울시에서 총괄 취합하며, 2009년부터는 서울시 공적공간 관리시스템에 등재하여 관리함
 - 주요 영업행위 무단증축, 불법시설물 설치 및 물건적치, 시설물 훼손, 울타리 설치 및 입구 폐쇄 등 공개공지를 사유화하여 이용되고 있는 사항을 주로 점검함
- 제한적인 점검대상과 구체적인 정기점검 지침 부재
 - 점검대상은 10만㎡이상 대형건축물의 경우에만 2년에 한번 점검을 실시하고 있어 전체 공개공지를 점검할 수 없음
 - 위반건축물 정기점검시 각 조사항목별 위반기준에 대한 세부 점검기준이 부재하여 점검자별 상이한 기준을 적용하고 있음

■ 서울시 공개공지 위법행위에 대한 조치

- 위반건축물에 대한 이행강제금 부과
 - 현재 적발된 위반건축물에 대해서는 단계별 행정조치 기준에 따라 자치구별로 이행강제금을 부과하도록 되어 있으나 건축법 시행령의 이행강제금 산정기준에 공개공지 위법사항에 대해 별도로 명시되어 있지 않음
 - 이행강제금으로 부과하는 액수도 영업행위 무단증축에 따른 실제 이익 보다 훨씬 적어 건축주로 하여금 공개공지 개선을 유도하기 어려움
 - 위법행위에 대한 조치과정도 매우 복잡하여 이행강제금을 최종적으로 부과하는데 약 3개월 정도 소요됨
- 위법행위에 대한 제재조치 근거와 수단 미비
 - 위법행위를 한 공개공지에 대해 현행 규정으로는 이행강제금에 대한 기준만 적용 가능하여 이에 대한 적절한 대응 수단과 근거가 부족함

2) 공개공지 점검은 건축법 시행령 제115조(서울시 건축조례 46조)에 근거하여 위반건축물 종합점검계획의 한 부문으로써 시행함

3) 공개공지가 가장 많이 조성된 강남구는 대한건축사협회에 실태점검을 의뢰함



공개공지 정기점검 및 위법행위 관련 규정과 절차

3 해외 관련 사례

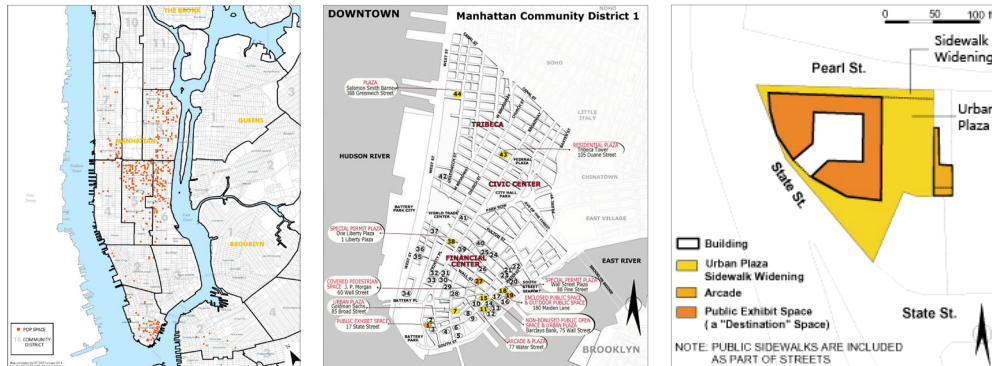
■ 뉴욕시 공개공지 유지관리 사례

- 체계적인 공개공지 DB 구축 및 구체적인 관리대장 운영⁴⁾
 - 뉴욕시는 2000년 Jerold S. Kayden가 뉴욕시 공개공지에 대한 총체적인 자료 수집과 연구를 수행하여 공개공지 조성과 유지관리를 위한 체계적인 DB를 구축함
 - 뉴욕시 공개공지 관리대장은 일반정보, 공개공지 법적 근거, 인센티브, 공공공간의 형태 및 크기, 운영시간, 편의시설, 허가 편의시설, 장애인 편의시설, 규제 및 집행, 추가설명, 소유자와의 소통, 설계도면 등 총 12가지 항목으로 된 세부적인 정보를 포함하고 있음
- 이용자 중심의 공개공지 정보 공개
 - 공개공지의 질적 측면을 강조한 접근성, 편의성, 쾌적성에 대한 항목을 포함하고 있으며, 이러한 내용 중 이용자에게 필요한 정보는 인터넷 홈페이지에 공개하여 모든 시민이 열람할 수 있도록 함
 - 홈페이지에는 뉴욕시 내 10개 지구(맨해튼 8개 지구, 브루클린 1개 지구, 퀸즈 1개

4) Kayden, J., "Privately Owned Public Space: The New York City Experience", 2000, pp.64~71.

지구)에 구성되어 있는 공개공지를 위계에 따라 3단계로 나누어 지도, 목록, 그리고 세부정보를 제공하고 있음⁵⁾

- 1단계에서는 뉴욕시 전체 분포된 공개공지 조성 현황, 2단계에서는 각 지구별 공개공지 위치 및 유형에 대한 현황, 3단계는 공개공지의 이용활성화를 위해 이용자 측면에서 알아야 할 공개공지별 세부정보를 제공함⁶⁾



[1단계] 뉴욕시 전체 공개공지 위치도

[2단계] 맨해튼 1지구 내 공개공지 위치도

[3단계] 개별 공개공지 평면도

출처 : <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops.shtml>

■ 도쿄도 공개공지 유지관리 사례

• 총합설계제도에 의한 공개공지 조성

- 일본의 공개공지 제도와 관련이 있는 법제도는 건축기준법 제59조의2에 명기되어 있는 총합설계제도로, 1969년 건축기준법 개정에 의해 제도화됨
- 공개공지에 대한 심의 및 허가는 특정행정청⁷⁾에서 이루어지며, 교통, 안전, 방재, 위생을 비롯하여 건폐율, 용적률, 사선제한 등에 대한 종합적인 검토를 함께 진행하여 시가지 환경정비 개선에 기여한다고 인정할 시 건축심의회 동의를 얻어 추진됨

• 건축주와 관리책임자로 구분된 공개공지 운영관리 주체

- 건축주는 총합설계제도를 적용한 건축물을 사용하기 전에 공개공지 등 표지판을 설치해야 하는 부분, 공개공지의 질, 주택성능의 질, 고품자서비스가 제공되는 임대주택의 유지관리를 적절히 실시할 것 등에 대해 별도의 양식에 따라 관리책임자 선임계 및 서약서를 도쿄도지사에게 제출해야 함
- 관리책임자는 관련 도서(각층 평면도, 공개·공공공지 등의 계획도, 건설주택성능평

5) http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops_inventory.shtml

6) <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/priv/17state.shtml>

7) 건축주사를 두고 있는 시정촌 구역에서는 해당 시정촌장이, 그 밖의 시정촌 구역에서는 도도부현지사가 담당하며, 용도지역 예외허가 및 시정조치 명령 등의 권한을 행사함

- 가서 등)를 잘 보존해야 하고, 동시에 해당 공개공지 등의 적절한 운영과 질, 주택성능의 질, 고령자서비스가 제공되는 임대주택의 적절한 유지 등에 대한 관리 결과를 1년에 한 번 도쿄도지사에게 보고해야 함
- 특히 공개공지의 질과 관련하여 수목의 개수, 잔디 및 입체 녹화 등의 면적을 허가 시와 현재로 구분하여 비교할 수 있도록 구체적인 양식을 별도로 마련함
- 건축물 또는 부지를 양도 또는 임대할 경우, 양도 등을 하려고 하는 사람은 양도 등을 받으려는 사람에게 이와 같은 내용에 대한 보고의 의무를 승계함을 명시함

4 유지관리 제도 개선방안

■ 공개공지 관리대장 개선

- 공개공지의 질적 측면에 대한 관리항목 추가
 - 공개공지의 효율적이고 체계적인 관리를 위해 공개공지 관리대장의 개선이 가장 시급하며, 특히 공개공지의 질적 측면을 관리할 수 있도록 공개공지의 접근가능한 시간, 편의시설 관련 항목, 장애인 접근가능여부, 관리자 정보, 공개공지 세부설계도면 등의 항목 추가가 필요함
- 공개공지 관리대장 표준양식 마련
 - 각 자치구별로 관리하고 있는 공개공지 관련 정보를 통합적으로 관리할 수 있도록 공개공지 관리대장의 표준양식이 필요하며, 이는 건축법 시행규칙 내 별표에 포함시켜 활용할 수 있음

■ 공개공지 정기점검 내실화

- 공개공지 정기점검 항목 개선
 - 공개공지의 정기점검을 효과적으로 실시하기 위해 현재 공개공지 점검항목에 공개공지의 접근, 공개공지 사유화 방지, 공개공지 내 시설물 관리와 관련된 구체적인 항목들의 추가가 필요하며, 각 점검항목별로 조성 시와 점검 시를 비교할 수 있도록 개선되어야 함
- 건축물 유지관리 점검제도와 연계
 - 현재 공개공지 위반행위에 대한 점검은 자치구별로 시행하여 서울시에 결과보고만

하도록 되어 있으나 이러한 운영방식은 점검자의 주관적인 견해에 따라 위반행위 결과
 과가 상이하고, 공개공지의 통합적인 관리도 어려우므로 일정 단위로 묶어 관련 전
 문기관에 위탁 시행하는 방안 검토가 필요함

- 최근 건축법 개정(건축법 시행령 제23조의2 제6항)에 따라 10년 이상된 유지관리 점
 검 의무대상 건축물은 지정된 유지관리 점검자를 통해 정기점검을 받아야 하므로 10
 년 이상된 건축물의 공개공지 정기점검은 건축물 유지관리 점검제도와 연계할 수 있
 는 방안이 필요함

■ 체계적인 공개공지 관리시스템 구축

- 서울시 공적공간 관리시스템의 정보체계를 시, 구, 지역, 필지 등 위계에 따라 구분
 하여 각각에 적합한 내용을 재수집하고 이를 체계적이고 효율적으로 관리할 수 있는
 시스템 구축이 필요함

■ 공개공지 제도의 운영지침 마련

- 도시의 중요한 공공공간으로서 수준 높은 공개공지를 조성하고 이를 유지관리하기
 위해서는 각 지자체가 활용할 수 있도록 공개공지의 ‘조성’과 ‘유지관리’에 대한 구체
 적인 운영지침 마련이 필요하며, 이는 국토교통부 고시를 통해 시행할 수 있음

이상민 부연구위원(031-478-9642, smlee@auri.re.kr)

김영현 연구원(031-478-9619, yhkim@auri.re.kr)



건축도시공간연구소

발행처 건축도시공간연구소 발행인 제해성

주소 경기도 안양시 동안구 시민대로 230(관양동) 아크로타워 B동 301호

전화 031-478-9600 팩스 031-478-9609 www.auri.re.kr

