

서울시 도시환경정비사업 내 공개공지 활성화를 위한 제도개선에 관한 연구

김도경* · 김건영**

*경희대학교 환경조경디자인학과 · **경희대학교 대학원 환경조경학과

A Study on the Improvement of Legal Policies for Activating Public Open Space in Urban Environment Improving Project of Seoul City

Kim, Do-Kyong* · Kim, Kun-Young**

*Dept. of Environmental Landscape Architecture Design, KyungHee University

**Dept. of Environmental Landscape Architecture, Graduate School, KyungHee University

ABSTRACT

The district units planning suggests not only detailed standards of building as parts of the whole plan in the district but also a guideline of the arrangement, shape and pavement of the public open space, in order to move away from the rigid image of an institution which causes the formal creation of it. This triggered various problems. While the basic plan for adjustment of urban environments(established in 2005) was being reorganized in order to reflect changed conditions of the city center, the sector of public open space was subdivided according to the guidelines of development by district. We conducted a comparative analysis of conditions before and after the adjustment, so as to examine whether or not the reorganized institution is effective for the plan of public open spaces. The analysis showed that there was no remarkable change between the basic plan and the reorganized institution in that items which were not any different from the existing building codes were established due to lack of guidelines related to public open space under the law of urban and residential environmental improvement. Low regulations should set up criteria for establishment from a concrete, effective microscopic aspect appropriate to the significance of public open space by the linking of public open space and the surrounding environment, whereas high regulations such as building codes should specify essential components.

Key Words: Building Code, Building Ordinance, Urban Design Guideline, District Units Planning

국문초록

지구단위계획에서는 형식적으로 조성되는 경직된 제도의 모습을 벗어나기 위하여 구역 내 총체적인 계획의 일부분으로 건물 세부 기준뿐만 아니라, 공개공지의 배치, 형태 및 포상에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 문제점을 가지고

Corresponding author: Kun-Young Kim, Dept. of Environmental Landscape Architecture, Graduate School, KyungHee University, Yongin 446-701, Korea, Tel.: +82-10-3023-1067, E-mail: gunmate@khu.ac.kr

있는 도시환경정비기본계획(2005년 수립)이 그동안 도심부의 여건 변화를 반영하기 위하여 재정비되면서 구역별 개발유도 지침에 공개공지 부문이 세분화 되었다. 이러한 제도가 공개공지계획에 있어 실효성 있는 제도인지 개정 전·후를 비교해 본 결과, 도시 및 주거 환경정비법 상 공개공지 관련 수립지침의 부재로 공개공지계획 시 공통적으로 지켜야 하는 건축법과 별반 다를 것이 없는 항목이 신설되어 개정되기 전과 팔목할만한 변경사항이 없다는 분석 내용이다. 지구단위계획과 비교·분석해 본 결과, 지구단위계획 상 공개공지계획은 상위법인 건축법, 서울시 건축조례와 동일한 조성 기준이 한 가지만 존재하고, 대부분은 제1종지구단위계획수립지침을 통해 신설된 조성 기준들이다. 반면, 도시환경정비기본계획 상 공개공지계획의 속성은 전반이 상위법인 건축법과 서울시 건축조례와 동일하거나 유사한 항목이다. 건축법과 같은 공통적으로 지켜야 하는 상위법에서는 설치기준 등과 같은 필수적인 요소들의 나열이라면, 하위법에서는 주변 환경과 공개공지의 적극적인 연계로 공개공지의 의의에 맞게 구체적이고, 실효성 있는 미시적인 측면의 조성 기준이 만들어져야 할 것이다.

주제어: 건축법, 건축조례, 도시계획지침, 지구단위계획

1. 서론

1. 연구 배경

해방 이후, 우리나라 대부분의 도시들은 경제성, 효율성의 가치에 중점을 두고 도시개발이 이루어졌기 때문에, 양적인 면에서는 눈부신 성장을 하였지만, 쾌적한 도시생활과 직결되는 질적인 개선에는 양적인 면이 성장한 것에 비해 소외되어 왔다. 그로 인해 도시의 공공성 증진 및 개선에 대한 관심과 함께 도시환경의 질적 개선을 위한 다양한 방안들이 모색되고 있다.

이와 같이 공공공간의 질에 대한 관심이 높아지고, 그 수요 또한 증가하게 되자 관련법의 정비도 필요하였고, 1991년 건축법이 개정되면서 일정규모, 일정 용도의 건축물은 대지의 일부를 도시민들이 쾌적한 도시생활을 영유할 수 있도록 도움을 줄 수 있는 공개공지로 조성하여 공공에 제공해야할 의무조항이 신설되었다. 제도가 도입되고 20여년이 지난 현재, 공개공지는 도시개발과 마찬가지로 양적인 면에서 충분히 확보되었지만, 질적인 면에서는 부족함이 많다는 지적이 계속되어 왔다. 이용적 측면에서도 공개공지는 공터로 버려지고, 주차장으로 전용되는 경우와 외부인의 진입을 의도적으로 차단하거나 사유화되는 등 다양한 문제가 되고 있다.

이러한 문제가 발생하게 된 이유에는 다양한 부분에서 찾아볼 수 있지만, 가장 큰 문제점은 제도적인 측면이다. 공개공지는 공적 영역과 사적 영역이 만나는 중요한 역할을 할 수 있는 공간임에도 불구하고 실현 체계가 비교적 허술하여, 간단한 지침에 따라 확보량 및 위치만 결정될 뿐 주위 공간과 연계되어 통합적으로 구성되거나 공공성을 적극적으로 고려한 경우는 드물며, 건축물을 짓고 남는 부분에 완화규정만을 위해 형식적으로 조성되는 경직된 제도의 모습을 볼 수 있다.

위와 같이 일반적으로 공개공지는 개별 필지 여건 하에서 건

축법에 제시된 조성 기준을 준수하여 조성 및 제공하면 되었지만, 20여년이 지나면서 다양한 제도 개선이 이루어져 지구단위계획에서는 구역 내 총체적인 계획의 일부분으로 건물 세부 기준뿐만 아니라, 공개공지의 배치, 형태 및 포상에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 반면, 도시환경정비사업구역은 2009년까지 건축법령 및 건축조례를 제외하고는 별다른 가이드라인이 존재하지 않아 개별적인 개발이 이루어져 다양한 문제가 발생하였다. 이러한 문제점을 가지고 있는 '도시환경정비기본계획(2005년 수립)'이 그 동안 도심부의 여건 변화를 반영하기 위하여 '2020년 목표 서울시 도시 및 주거환경정비기본계획'으로 재정비되면서 개발유도지침에 공개공지를 포함하는 부문이 세분화 되었다.

2. 연구 목적

본 연구에서는 새롭게 재정비된 '2020년 목표 서울시 도시 및 주거환경정비기본계획'의 구역별 개발유도지침이 공개공지 계획에 있어 실효성 있는 제도인지 관련 제도와 비교·분석해봄으로써, 현 도시환경정비기본계획의 문제점을 도출하여 개선 방안 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

II. 연구 범위 및 분석 방법

본 연구의 공간적 범위는 업무용 건축물이 가장 밀집되어 있어 공개공지의 개선이 타 도시보다 우선시 되어야 하는 서울특별시를 대상으로 한다.

내용적 범위로는 우선 기존연구 및 문헌을 통해 본 연구의 의의를 제시하고, 이론적 고찰을 통해 관련 용어 정리와 관련 제도를 검토한다. 다음으로 관련 제도의 비교·분석 및 평가를 통하여 개선 방안 방향을 제시하고자 한다.

관련 제도와의 비교·분석 및 평가를 위한 개요는 다음과 같다.

1. 분석 배경 및 목적

지금까지 공개공지 제도에 대한 대부분의 연구들은 인센티브에 관한 연구로, 제도개선을 위한 제도분석의 연구는 미비한 실정이다. 공공성 회복을 위한 공개공지 가이드라인 수립을 위해서는 하위법에 해당하는 수립지침 단계 또는 수립 기준에 대한 분석도 이루어져야 하지만, 현재까지 연구에서는 상위법 고찰에만 머물러 있는 문제점이 있다. 상위법에서부터 하위법까지 공개공지가 조성되기 위한 제도를 체계적으로 유형화하여 비교·분석을 통해 도시환경정비기본계획내 공개공지계획이 가지는 문제점을 찾는 데 목적이 있다.

2. 분석 범위 및 관련 제도 선정

건축법령에 의한 공개공지 조성 지역은 일반주거지역, 준주거지역, 상업지역, 준공업지역 중, 시장·군수·구청장 또는 특별자치도지사가 도시화의 가능성이 크다고 인정하여 지정·공고하는 지역으로 쾌적한 지역 환경 조성의 목적으로 조성된다. 그리고 이러한 지역내 서울특별시 건축조례 규정에 의하여 공개공지를 확보하여야 하는 대상건축물은 연면적 합계가 5천㎡ 이상인 문화 및 집회시설, 판매시설, 업무시설, 숙박시설, 의료시설, 운동시설, 위락시설, 종교시설, 운수시설이다.

이 중, 일정 규모 이상의 연면적을 가진 건축물이 공개공지 조성의 가능성이 크므로, 상업지역(상업이나 그 밖의 업무의 편의를 증진하기 위하여 필요한 지역)내의 업무용 건축물과 관련된 공개공지계획으로 범위를 한정하였고, 공공건축물보다 민간건축물의 경우가 공개공지 사유화의 문제점이 두드러지기 때문에 민간건축물로 한정하였다.

분석에 필요한 관련 상위법은 크게 건축법, 국토의 계획 및 이용에 관한법, 도시 및 주거환경정비법으로 나누어지고, 다음으로 각 법의 시행령, 시행규칙, 조례, 기타 기준 순으로 나누어진다. 위와 같이 범위를 한정하였을 때, 표 1과 같이 공개공지 조성에 관련된 제도의 구조가 분석되었다.

3. 분석 방법

1) 제도 구조 분석

국토의 계획 및 이용에 관한법의 지구단위계획구역과 도시 및 주거환경정비법의 도시환경정비구역에서 건축물로 인한 공개공지계획이 이루어질 때, 건축법령 또는 건축조례, 국토의 계획 및 이용에 관한 법, 도시 및 주거환경정비법과 같은 상위법으로 인한 수립 기준이 만들어지는 구조를 분석한다.

표 1. 공개공지 조성에 관련된 제도의 구조

항목	상위법		
	건축법	국토의 계획 및 이용에 관한 법	도시 및 주거환경정비법
법률	●	-	-
시행령	●	○	-
시행규칙	●	-	-
조례(서울시)	●	-	-
수립지침	-	●	-
수립 기준(서울시)	-	●	●
		지구단위계획 수립 기준	도시환경정비기본 계획

●: 본 연구와 관련된 공개공지 제도
 ○: 본 연구와 관련 없는 공개공지 제도(인센티브)
 -: 공개공지 제도가 없는 경우

2) 관련 제도 비교·분석

도시환경정비사업내 공개공지계획이 가지는 제도적인 문제점을 찾기 위해 아래와 같은 분석을 진행하였다.

(1) 제도 비교를 위한 유형화

제도를 객관적으로 비교하기 위하여 관련 제도 중, 공개공지와 관련된 지침을 추출하고, 추출된 전체를 분석한 결과, 모든 지침에 적용할 수 있는 항목을 설정하였다. 그리고 설정된 항목을 통하여 관련 제도를 유형화 하였다.

(2) 관련 제도 분석

기존 연구에 사용되었던 공개공지 평가지표를 이용하여 분석의 틀을 작성한 뒤, 유형화 된 제도를 비교·분석하였다.

평가지표를 선정하기 위하여 기존 연구를 살펴 본 결과, 김혜경(1997)의 연구에서는 식별성(보도에 인접 유무, 보도에서 시야 확보, 공개공지 인식시설), 접근성(대지의 접도현황, 대지내 위치, 보도에서 접근거리, 보도와의 단차, 물리적 형태, 건물 출입구와 거리, 공개공지의 향), 편리성(공개공지 면적과 폭, 벤치 유무, 재질, 디자인, 휴지통), 연계성(대중교통 연계, 타외부 공간 연계), 다양성(분수대, 조경, 조각품, 공중전화, 자판기 등 서비스시설)과 같은 평가지표를 사용하였다. 마르커스(1998)의 연구에서는 식별성(쉽게 노출되는 정도, 이용을 위한 공간이라는 메시지가 전달되는 정도), 접근성(접근의 용이, 어린이와 장애인의 접근 정도), 편리성(행위를 지원하는 시설물), 심미성(공간의 예술적인 가치), 다양성(참여 유도 요소), 편리성(해당 공간 관리주체의 성격 부합)과 같은 평가지표를 사용하였다. 김세용(1997)의 연구에서는 접근성(주요공개공지 위치, 보행주차동선 관계, 주출입구 인식성, 공개공지와 보도 높

이차, 인접보도 접근도), 편리성(공개공지 집중도, 조성공간의 집중도, 가로시설물), 개방성(시각적 차폐, 보도와 레벨차, 측면 단변폭), 심미성(조경공간유형, 조경공간 단변폭, 공공미술품), 관리성(파손관리정도, 주차정도, 바닥평탄도)과 같은 평가 지표를 사용하였고, 이현선(2009)의 연구에서는 접근성(인접 보도 접근도, 시각적·공간적으로 개방적인 디자인), 연계성(주변환경을 고려한 디자인, 통합적 도시이미지), 기능성(이용에 편리한 공간, 시설물의 디자인 및 배치), 환경성(녹지면적 및 수공간, 자연과 함께 하는 지속가능한 정도)과 같은 평가 지표가 사용되었다.

III. 이론적 고찰

1. 연구사

공개공지와 관련된, 선행 연구를 크게 나누면 아래와 같다.

- 현장 관찰 및 실태 분석
- 이용행태 분석 및 이용만족도 조사
- 제도 변천 및 인센티브 제도에 관한 연구
- 구역별 계획에 따른 비교·분석에 관한 연구

현장 관찰 및 실태 분석에 관한 논문은 정석(1994), 길기석(1996), 김한(2005) 등의 연구로 일정 공간을 도면이나 현장답사 등을 통하여 관찰 후, 실태 분석하는 연구방법이다. 이러한 현장 관찰 및 실태 분석에 관한 논문은 단순히 실태 분석에만 머무르고 거시적인 개선 방안 도출로 머무른다는 한계점을 지니고 있다.

이용행태 분석 및 이용만족도 조사에 관한 논문은 1980년 윌리엄 화이트(William H. Whyte)와 김혜경(1997), 김세용(1997) 등의 연구로 공개공지를 정량적 분석기법을 이용하여 개방성, 접근성, 편리성, 심미성 등 평가지수를 제시 후, 쾌적성 및 이용만족도 등을 조사하는 연구방법이다. 최근 들어 송진화(2005), 정하리(2006)는 위와 같은 쾌적성 및 만족도 차원이 아니라, 공개공지의 이용량 및 이용행태를 고려하기 시작하였다. 이러한 연구들은 이용측면에서 바람직하게 평가되는 공개공지와 물리적 요소들과의 관계가 아니라, 단순히 이용자가 많은 공개공지의 물리적 특징 도출하는데 그치고 있으며, 관련 요소만을 도출할 뿐, 구체적인 지침개선방향을 제시하지 못하는 한계를 지닌다. 하지만 이러한 연구들을 종합해 보면 공개공지의 질을 평가할 수 있는 평가지표를 도출할 수 있다.

공개공지에 관한 제도적인 연구는 크게 인센티브 제도에 관한 연구와 제도 변천에 대한 연구로 나누어진다. 박경섭(1998), 최막중과 황규현(2002), 유나경(2009)의 연구에 의하면 대부분의 연구가 확보된 사업성과 제공된 공개공지의 양에 대해 분석

하고 있으며, 실제 공개공지가 아닌 다른 중첩된 제도를 통해 상대적으로 쉽게 인센티브를 달성하고 있다는 점을 지적하고 있다. 문성식(2001), 이규호(2002), 정평란(2004)의 연구 역시 주로 인센티브 제공항목의 중첩 및 중복으로 인한 실효성 문제, 제공되는 범위의 혼재로 인한 운용상의 문제를 다루고 있으며, 그 외 공개공지의 면적에 따른 인센티브 제공논리의 타당성 검토 등 경제적 효용성과 제도적 문제를 중심으로 진행되고 있다. 이현지(2010)는 제도 변천에 대한 고찰을 통하여 제도변화의 중요시점인 1998년과 2007년을 기준으로 나누어 사례조사 분석하여, 도시적 측면에서 접근성, 연계성, 쾌적성에 대해 살펴 보았다. 공개공지와 관련된 제도들은 다양하지만 대부분이 인센티브 제도 연구에만 머물러 있는 문제점이 있다. 인센티브 제도도 중요한 부분이지만, 타 제도의 분석으로 질적인 공개공지 조성 방향 도출이 요구된다.

다음은 구역별 계획에 따른 비교·분석에 관한 연구로 신미경(2009)의 연구에 의하면 공개공지에 계획에 있어서 총체적이고 맥락적인 계획의 필요성을 주장하고, 개별 필지의 건축법에 의해 조성되는 종로의 도시환경정비구역 내 공개공지와 총체적이고 전반적인 계획이 수립된 강남의 지구단위계획구역 내 공개공지를 비교·분석하였다. 기존의 연구와 다르게 연면적이 넓은 종로쪽의 공개공지 이용량이 낮았고, 공개공지 조성면적, 조경면적, 벤치의 설치 길이가 종로쪽이 많았음에도 불구하고, 강남이 평균이용자가 1.35배 많았다. 기존의 연구와는 다른 방향으로 상이한 상위법을 가졌지만, 도심 내 휴식처라는 역할을 수행하는 두 구역의 공개공지를 비교 분석해봄으로써, 새로운 연구 방안을 제시하였다.

대부분의 연구는 단순히 실태 분석과 이용행태 분석 및 만족도 조사로 공개공지 평가요소 순위 선정에만 머무르고, 거시적인 개선 방안 도출이라는 한계점을 지니고 있다. 공개공지와 관련된 제도적인 측면 연구에서도 대부분이 인센티브제도 연구에만 머물러 있는 문제점이 있고, 상위법 고찰에만 머물러 하위법의 문제점을 분석하지 못하였다.

2. 공개공지

1) 공개공지의 개념

1991년 건축법 개정에 의해 처음 도입된 공개공지의 개념은 '사유대지 안에 시민 대중의 보행, 휴식 등을 위해 상시 개방된 장소'의 의미를 갖는다. 2001년에 다시 개정된 건축법 제 67조와 서울시조례에 의하면, 공개공지는 '연면적 5천제곱미터 이상의 다중이용시설에 설치하게 되어 있는 개방공간'이며, 건축선 후퇴부분은 이에 포함되지 않는다. 그러나 이러한 법적인 정의 이외에도 공개공지는 도시의 외부 공간을 구성하는 중요한 요소로, 물리적으로는 오픈 스페이스의 범주에 속하는, 도시에서 건물이 차지하고 있지 않은 모든 토지와 물 그리고 공간

및 햇빛까지 포함하는 공간을 지칭한다. 또한, 의미상으로는 사유대지 내에 있는 공지의 일부를 공공공간으로 일반인에게 효과적으로 개방한 공개공간을 나타내는, 적극적인 공간에 대한 미개발의 소극적인 공간이라고 말할 수 있다. 이러한 공개공지는 소유, 관리의 측면에서는 사유지이지만, 주위의 공공공간과 잘 연계되면 도시공간의 질을 한층 높일 수 있으며, 공공이 아닌 민간이 조성의 주체가 되어 도시공간의 부족 문제를 해결할 수 있다는 점에서 대단히 중요한 의미를 가지고 있다. 즉, 공개공지란 도심지 등 지역의 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 소규모 휴식시설, 조경 등의 설치를 위한 공지를 말한다.

본 연구에서 한정된 범위에서 공개공지가 해당되는 제도는 지구단위계획과 도시환경정비사업으로 나누어진다. 지구단위계획은 지구단위계획이 수립된 구역을 의미하고, “도시계획 수립대상 지역안의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 지역을 체계적, 계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획”이라고 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 정의하고 있다. 도시환경정비사업은 ‘도시 및 주거환경정비법 제3조 및 동 시행령 제8조의 규정에 의한 ‘도시 및 주거환경정비기본계획’ 중 「도시환경정비사업부문」으로 도시환경정비사업은 상업·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업이다.

지구단위계획구역의 공개공지 연구는 제도적인 측면에서도 다양한 연구가 진행되어 적절한 가이드라인이 제시되어 있다. 반면, 도시환경정비구역 공개공지 연구는 상대적으로 부족하여 다양한 제도적인 문제점이 존재한다. 본 연구는 이러한 도시환경정비구역의 제도적인 문제점을 해결하고자, 기존 연구와 달리 공개공지와 관련된 상위법과 하위법들의 구조를 분석한 뒤, 적절한 가이드라인이 제시된 지구단위계획구역의 제도와 비교·분석을 통하여 개선 방안의 방향을 설정하는데 도움이 되고자 하였다.

2) 공개공지의 기능과 역할

공개공지는 소유의 개념에서 보면 사적공간, 이용의 측면에서 보면 공적공간이어서 소유와 이용의 주체가 상이하다. 그리고 공개공지는 물리적 공간개념에서 보면 가로(공공공간)와 건물(사유공간)의 매개공간의 성격을 가지기도 한다. 건물소유주가 공개공지에 대해 긍정적인 사고를 가지고 조성, 유지 관리할 때는 제 기능을 발휘할 수 있지만, 우리나라와 같이 땅의 소유개념에 있어서 개인적인 이기심이 강한 상황에서는 많은 문제가 발생할 수밖에 없다. 따라서 공개공지의 실제적인 배치와 계획은 건축계획에서 이루어지는 것이 타당하지만, 공공성을 갖추기 위해서는 도시설계의 개입이 필수적이라고 할 수 있

다.

도시공간에서 공적공간은 시민에게 쾌적한 생활을 영위하기 위한 휴식장소의 역할, 자연자원의 보호 및 보존 역할 등을 수행한다. 따라서 대부분의 공적공간들은 대규모의 미개발지로 남겨두거나, 공원이나 광장 같이 대규모로 조성되어 시각적으로 여유로움을 준다. 그러나 도시에서의 공개공지는 단순히 비어있는 공간이어서는 안되며, 시민의 행위로 가득찬 공간이어야 한다. 적극적으로 시민의 보행 및 휴식에 도움을 주어야 하며, 타 건물이나 가로와의 연계를 담당하는 역할을 수행해야 한다.

3. 도시환경정비사업

1) 서울시 도시 및 주거환경정비기본계획

도시환경정비기본계획은 1978년 최초 수립된 이후 지금까지 6차례 변경이 있었으며, 주요 변경 내용은 표 2와 같다.

표 2와 같이 6차 변경된 도시환경정비기본계획에는 공공성 및 공익성을 지닌 공공공간에 관한 제도가 강화된 것을 볼 수 있다.

도시환경정비기본계획의 정책방향은 다음 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 청계천 복원 이후 ‘도심재창조 종합계획(2007)’, ‘동대문디자인프라자&파크건립계획(2008)’, ‘남산르네상스(2009)’ 등 도심부의 여건 변화를 반영하여 2005년 수립된 도시환경정비기본계획을 재정비하기 위함이다. 둘째, 도심 및 부도심 외에 생활권 중심지를 육성하기 위해 지역중심 등 주요 중심지에도 도시환경정비사업의 확대적용을 검토할 필요가 있다. 셋째, 도

표 2. 도시환경정비기본계획의 변천과정

연도	내용
1978년	- 도심재개발 기본계획 최초 수립
1979년 1차 변경	- 마포로 추가
1994년 2차 변경	- 영등포·청량리 추가 - 주거복합 의무화·권장구역
1996년 3차 변경	- 주거복합유도 인센티브, 층수완화, 환경설계지침
2001년 4차 변경	- 2000년 도심부 관리기본계획 수립 - 용산 부도심 추가, 높이/밀도 강화, 수복/보전재개발, 도심부 구역별 유도기준 작성
2005년 5차 변경	- 2002년 도시 및 주거환경정비법 개정, 2004년 청계천 복원에 따른 도심부 발전계획 - 뉴타운/균축지구 추가, 높이/인센티브 완화, 수복형 정비예정구역 설정
2009년 6차 변경	- 정비예정구역의 점진적 확대 및 검토기준 마련 - 미시행지구 사업완료 및 추진방안 마련 - 소단위(수복형) 맞춤형 정비수법의 제도화 추진 - 도시환경정비사업의 공공성 및 공익성 강화

자료: 서울특별시, 2010. 필자 제작



그림 1. 개발유도지침의 구성
 자료: 서울특별시, 2010. 필자 제작

심부의 옛 도시조직과 장소적 특성이 남아 있는 지역에 대해 전면철거수법을 대체하는 소단위 정비수법에 대한 제도화방안을 마련하고, 구역별 개발유도지침을 재정비할 필요가 있다.

2) 개발유도지침

도시환경정비기본계획 6차 변경에서 추가적으로 개발유도지침이 재정비되어 장소적 특성과 각종 계획의 질적 향상을 도모하였다. 이러한 개발유도지침은 도심부의 여건 변화와 도시디자인 정책 등을 반영하여 수준 높은 도심부의 환경을 창출하기 위해 재정비된 것이다. 도심부 및 구역별 특성과 서울시 디자인정책 등을 반영한 차별화된 지침 제시, 도심부내 여건 변화에 융통성 있게 대응, 공공과 민간의 통합적인 지침 수립 및 공공 부문의 지원 강화라는 방향을 가지고 재정비된 개발유도지침은 그림 1과 같다.

일반 유도지침은 도심부 도시환경정비구역을 대상으로 적용되고(단, 필요시 도심부 이외의 도시환경정비구역에도 적용 가능), 구역별 유도지침은 장소적 특성을 반영한 구체적이고 명료한 유도지침으로 구역별로 다르게 적용된다. 지침의 성격에 따라 의무사항과 권장사항으로 구분하여 지침의 적용성을 강화하고, 심의 시 구역별 개발유도지침 체크리스트 작성 후 제출한다. 본 연구에서 필요한 공개공지 계획과 관련된 지침은 일반 유도지침의 민간 부분의 외부 공간에 포함되어 있다. 일반 유도지침은 크게 공공 부분과 민간 부분으로 나누어 제시되었는데, 공공 부문 일반 유도지침은 도로, 공원, 공공시설물 등 공공공간과 공공시설물에 대한 세부 지침을 제시하며, 그 내용은 ‘디자인서울 가이드라인(서울시, 2008. 06)’, ‘여행(女幸) 프로젝트(서울시, 2009)’를 준용한다. 민간 부분 유도지침은 건축물, 외부 공간, 동선으로 구분하고, 각각 세부지침을 제시한다. 건축물의 경우에는 층부용도, 규모 및 형태, 전면성 및 진입부, 건축선을 포함하고, 외부 공간의 경우, 공개공지, 전면공지, 환경조형물, 옥상녹화 등을 포함하며, 동선의 경우에는 차량동선구간과 공공보행통로를 포함한다.

4. 공개공지와 도시환경정비사업의 이론적 고찰

공개공지란 사유대지 안에 시민 대중의 보행, 휴식 등을 위

해 상시 개방된 장소로 도심지 등 지역의 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 소규모 휴식시설, 조경 등의 설치를 위한 공지를 말한다. 도시에서 공개공지가 단순히 비어 있는 공간이 되지 않기 위해서는 적극적으로 시민의 휴식과 보행에 도움을 주어야 하며, 주변환경과 연계를 담당하는 역할을 수행해야 한다. 즉, 공개공지는 일반시민이 접근하기 쉽도록 개방되어야 하며(개방성), 주변 환경과 자연스러운 연결을 위해 매개체로서의 역할(연계성)이 중요하다고 하겠다.

도시환경정비사업구역은 2009년까지 건축법령 및 건축조례를 제외하고는 별다른 가이드라인이 존재하지 않아 개별적인 개발이 이루어졌다. 그리하여 공공을 위하여 공개된 공간이 사유화가 되는 등 다양한 문제점이 발생하였다. 이러한 문제점을 가지고 있는 ‘도시환경정비기본계획(2005년 수립)’이 그 동안 도심부의 여건 변화를 반영하기 위하여 2010년부터 ‘2020년 목표 서울시 도시 및 주거환경정비기본계획’으로 재정비되면서 구역별 개발유도지침에 공개공지 부문이 세분화 되었다. 하지만 ‘2020년 목표 서울시 도시 및 주거환경정비기본계획’ 내 공개공지계획의 상위법은 건축법밖에 존재하지 않는 것을 볼 수 있다.

IV. 제도 개선을 위한 관련 제도 분석 및 개선 방안

1. 관련 제도의 구조 분석

상업지역에 업무용 건축물을 조성할 시 공개공지를 설치해야 하는 제도가 있는 구역은 크게 지구단위계획구역과 도시환경정비구역으로 나누어진다. 기본적으로 건축법과 시행령, 시행규칙, 서울시 건축조례의 규정을 적용하고, 각 상위법의 공개공지에 대한 규정이 수립되어 있을 경우, 순차적으로 적용한다. 서울시 지구단위계획수립 기준의 경우, 국토의 계획 및 이용에 관한 법과 제1종지구단위계획수립지침에서 상위법이 체계적인 구조로 이루어진다. 반면, 2020년 목표 서울시 도시환경정비기본계획의 경우에는 건축법과 서울시 건축조례 이외에는 상

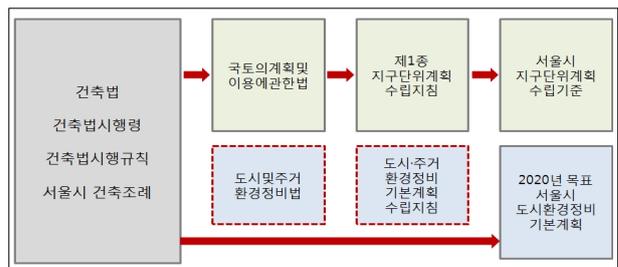


그림 2. 각 구역별 공개공지 조성에 관한 상위법과의 구조
 범례: [---] 공개공지 관련 지침의 부재

위법이 존재하지 않는 구조이다.

2. 관련 제도의 비교·분석

제1종지구단위계획과 도시환경정비기본계획의 상위법은 상이하여 서로에게 직접적으로 영향을 줄 수는 없지만, 공개공지는 쾌적한 지역 환경 조성을 목적으로 설치되는 공공성 회복을 위한 공간이다. 신미경(2009)의 연구에 의하면 지구단위계획구역의 경우 공개공지 가이드라인의 제시로 총체적이고 전반적인 계획이 수립된 강남이 개별 필지의 건축법에 의해 조성되는 종로의 공개공지보다 높은 이용량을 나타냈다고 한다. 하지만 2005년의 도시환경정비기본계획이 2010년에 재정비되면서 공개공지 조성과 관련된 가이드라인이 신설되었다. 하지만 구조적으로 재정비되기 전과 같이 건축법만을 상위법으로 두고 있기 때문에, 체계적인 구조로 이루어진 지구단위계획구역의 가이드라인과 비교를 통하여 실효성 있는 가이드라인인지 확인하는데 목적을 둔다.

1) 관련 제도 비교를 위한 유형화

장문 형식의 법 조항 및 지침 등을 비교·분석 하기에는 다양한 문제점이 존재한다. 주관화 되기 쉬운 부분을 객관화하기 위해서 장문 형식의 법 조항 및 지침들의 본문 내용을 바탕으로 단어를 분석 및 분류하여 항목을 설정하고 유형화 하였다. 관련 제도 중, 공개공지와 관련된 지침을 추출하고, 추출된 전체를 분석한 결과, 모든 지침에 적용할 수 있는 표 3과 같은 항목이 설정되었다.

표 3. 유형화를 위한 항목설정

항목	설명
최소면적, 폭, 높이	공개공지 조성 시, 공간의 크기와 관련된 항목
위치	공개공지가 조성되는 장소(전면, 후면, 측면)와 관련된 항목
이용	공개공지를 이용하는 이용자들의 활동과 관련된 항목
형태	공개공지의 형태(필로티형, 썸지공원형, 선릉형)와 관련된 항목
개소	공개공지가 설치되는 개소의 수와 관련된 항목
시설	공개공지에 설치되는 시설 또는 시설물과 관련된 항목
동선	공개공지내 동선 또는 공공 보행로(통행로)와 관련된 항목
심미성	공개공지의 외적 아름다움을 나타내는 용어로 조경과 관련된 항목
사후관리	공개공지를 설치한 이후, 계획대로 조성되었는지와 공공을 위한 관리가 되었는지에 관련된 항목
안내	공개공지를 일반인들이 이용할 수 있게 안내하는 것과 관련된 항목
주변과의 관계	공개공지와 공개공지를 제외한 대지내 공지, 주변의 공간, 시설과의 관계를 나타내는 항목
인센티브	공개공지를 조성 또는 초과조성 시 주어지는 완화규정

표 4. 건축법령의 유형화

건축법령	항목 유형화
· 공개공지 등의 면적은 대지면적의 100분의 10 이하의 범위에서 건축조례로 정함. 이 경우 조정면적을 공개공지 등의 면적으로 할 수 있음.	면적
· 환경친화적으로 편리하게 이용할 수 있도록 긴 의자 또는 파고라 등 건축조례로 정하는 시설을 설치할 것	시설
· 공중(公衆)이 이용할 수 있도록 하고, 이 경우 공개 공지는 필로티의 구조로 설치할 수 있음.	이용, 형태
· 공개공지 등에는 연간 60일 이내의 기간 동안 건축조례로 정하는 바에 따라 주민들을 위한 문화행사를 열거나 관측활동이 가능, 공중이 해당 공개공지를 이용하는데 지장을 주는 울타리 설치하는 등은 안된다.	이용, 시설
· 누구나 이용할 수 있는 곳임을 알기 쉽게 국토해양부령으로 정하는 표지판을 1개소 이상 설치할 것.	안내, 시설
· 돌건을 쌓아 놓거나 출입을 차단하는 시설을 설치하지 말 것.	동선, 시설
· 건축물에 공개공지 등을 설치하는 경우, 용적률 및 높이 제한의 인센티브 제공	인센티브
· 연면적 합계 5천 제곱미터 이상이면서 설치대상이 아닌 건축물이 공개공지를 설치할 경우에도 위와 같은 완화규정을 준용함.	

표 5. 서울특별시 건축조례의 유형화

서울시 건축 조례	항목 유형화
· 최소폭은 5미터 이상	폭
· 피로티 구조로 할 경우에는 유효높이가 6미터 이상	높이
· 조경·벤치·파고라·시계탑·분수·야외무대(지붕 등 그 밖에 시설물의 설치를 수반하지 아니한 것에 한한다)·소규모 공중화장실(33제곱미터 미만으로서 허가권자와 건축주가 협의된 경우에 한함) 등 다중의 이용에 편리한 시설을 설치.	시설
· 지장물은 가급적 돌출되지 않을 것. (25조)	
· 공개공지 등은 지상에 설치하도록 하되, 상부가 개방된 구조로 지하철 연결통로에 접하거나 다수 공중이 이용 가능한 공간으로서 위원회의 심의를 거쳐 지하부분(제1호에 불구하고 계단 이용 가능)에도 설치 가능.	위치
· 일정 이상의 면적인 대지에 건축물을 건축할 때, 기준에 조정면적 확보. (기준 표로 따로) (4장 제24조)	면적, 심미성
· 식재면적은 조정면적의 100분의 60 이상 (25조)	
· 공개공지 등의 면적은 대지면적에 대한 다음 각 목의 비율이상으로 한다. 다만, 영 제31조제2항에 따라 지정된 건축선 후퇴부분의 면적은 공개공지 등의 면적에 포함하지 아니하며, 피로티 구조로 구획되거나 제2항 제7호에 따라 지하에 설치된 부분의 면적은 2분의1만 공개공지 등의 면적으로 산입. (기준 표 따로)	위치, 면적
· 대지 또는 건물 내에 설치하는 지하철의 출입구나 환기구는 공개공지 등의 면적으로 산입.	동선, 면적
· 2개소 이내로 설치하되, 1개소의 면적이 최소 45제곱미터 이상	개소, 면적
· 공개공지 등이 설치된 장소마다 출입 부분에 별표 3의 설치기준에 따라 안내판(안내도 포함)을 1개소 이상 설치.	안내, 시설
· 대지에 접한 도로 중 가장 넓은 도로변(한 면이 4분의 1이상 접할 것)으로서 일반인의 접근(계단 이용 제외) 및 이용이 편리한 장소에 가로 환경과 조화를 이루는 소공원(썸지공원)형태로 설치. 다만, 가장 넓은 도로변에 설치가 불합리한 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 그 위치를 따로 정할 수 있음.	위치, 동선, 형태
· 공개공지 등을 설치한 건축물의 건축주는 사용승인 신청 시 별지 제4호 서식에 따른 관리대장을 제출하고, 구청장은 위법이 발생하지 않도록 연 1회 이상 확인·관리해야 함.	사후관리
· 건축기준의 완화 관련	인센티브

표 6. 제1종지구단위계획수립지침의 유형화

지구단위계획 수립지침 (국토의계획및이용에관한법률)	항목 유형화
· 한 개 필지에 국한되는 대지내 공지의 지정은 가급적 지양하고 가구 및 획지내 대지 상호간 또는 가구 및 획지의 연계체계를 고려한다.	주변과의 관계
· 공개공지를 확보하고자 하는 경우에는 인접대지와와의 관계뿐 아니라 지구단위계획구역 전체의 도로망, 녹지축, 주 보행동로에 면하여 설치하고 확보할 수 있도록 한다.	
· 보차(步車) 혼용동로 지정시에는 벽면한계선을 병행 지정하도록 하고, 건축물 내부 공중회랑(空中回廊) 또는 피로티로 조성된 공공동로에 대한 적용도 고려.	동선
· 공개공지를 피로티구조로 할 경우에는 유효높이가 4미터 이상이 되도록 한다.	높이
· 공개공지를 광장으로 조성하고자 하는 경우에는 건축물의 전면 배치.	위치
· 지역별 특성과 관련된 외부 공간 조성 및 보행환경 개선을 위하여 전면공지, 공개공지, 공공공지, 대지내 조정, 보차혼용동로, 공공보행동로 등에 대한 배치와 조성방식 및 형태 등을 검토한다.	주변과의 관계, 동선, 위치, 형태
· 공공동로의 경우에는 피로티나 공중회랑형 등도 인정하여 적극적으로 활용하도록 하며, 공개공지의 위치를 분산시키지 말고 가급적 인접대지와 면한 부분에 배치하여 유효하게 활용하도록 고려한다.	주변과의 관계, 동선, 위치

설정된 항목을 관련 제도에 유형화 한 것은 다음과 같다.

(1) 건축법령

건축법령의 경우, 표 4와 같이 설치기준 등과 같은 필수적인 요소들의 나열로 이루어져 있다.

(2) 서울시 건축조례

건축법령보다는 더욱 세분화 되어 제시하고 있다.

(3) 제1종지구단위계획수립지침

지구단위계획 수립 기준의 상위법인 제1종지구단위계획수립지침은 주변 환경과의 관계를 구체적으로 제시하고 있다.

(4) 서울시 지구단위계획 수립 기준

제1종지구단위계획수립지침을 토대로 주변과의 관계와 공개공지 조성 기준이 더욱 세분화 되어 수립 기준을 제시하고 있다.

(5) 서울시 도시환경정비기본계획 민간 부문 외부 공간 일반유도지침

도시환경정비기본계획 민간 부문 외부 공간 일반유도지침은 지구단위계획과는 다르게 도시및주거환경정비법, 도시·주거환경정비기본계획수립지침과 같은 상위법에서 공개공지 관련 지침의 부재로 건축법령과 서울시 건축조례만을 토대로 수립되어 개별필지 위주의 지침이 수립되었다. 실제로 6차 변경된 2010년 도시환경정비기본계획 구역별 개발유도지침 중, 공개공

표 7. 서울시 지구단위계획 수립 기준의 유형화

서울시 지구단위계획 수립 기준	항목 유형화
· 필지단위의 대지내 공지의 지정은 가급적 지양하고, 가구 및 획지간의 연계체계를 고려하여 배치하도록 함	주변과의 관계
· 공개공지 위치 지정시 인접대지와와의 관계뿐만 아니라, 지구단위계획구역 전체의 도로망, 녹지축, 주 보행동로에 면하여 설치하고 최소한의 일조 확보가 될 수 있도록 조성함	
· 침상형 공지의 경우, 지하철 역사 및 지하보도(상가) 등과 시설연계를 통해 일반인의 상시 이용이 가능하도록 오픈스페이스 설치를 적극 권장함	
· 지하철과 연계되는 건축물의 경우, 지하철 출입구 및 환기구를 대지내 설치할 수 있도록 인센티브를 통하여 적극 권장함 (건축선지정 부분)	
· 인접 보도와 공지 내 바닥 높이를 단차 없이 동일하게 조성할 때는 그 높이를 보도에 우선적으로 맞추도록 한다. (무장애 도시조성 부분)	동선
· 대지내 공지 계획시 보행자의 가로활동을 감안하여 선과 면을 배분하도록 계획	
· 공개공지를 광장으로 조성하고자 하는 경우에는 건축물의 전면 배치하도록 함	
· 공개공지를 피로티 구조로 할 경우에는 유효높이를 6미터 이상 확보하도록 함	높이
· 보차혼용동로 지정시에는 벽면한계선을 병행 지정하도록 하고, 건축물 내부의 공중 회랑 또는 피로티로 조성된 공공동로를 감안하여 계획하도록 함	주변과의 관계, 동선
· 벽면한계선 : 대형건축물로 인해 보행이 단절되거나, 동과 동사이의 보행연결로가 조성될 수 있도록 하되, 공개공지 또는 씽지형 공지 등 오픈스페이스와 연계하여 배치될 수 있도록 계획함	
· 공공보행동로의 경우에는 피로티나 공중회랑형 등도 인정하여 적극적으로 활용될 수 있도록 하며, 공개공지의 위치를 분산시키지 말고 가급적 인접대지와 면한 부분에 배치하여 유효하게 활용할 수 있도록 계획함	주변과의 관계, 위치
· 지역별 특성과 관련된 외부 공간 조성 및 보행환경 개선을 위하여 전면공지, 공개공지, 보차혼용동로, 공공보행동로 등에 대한 배치와 조성방식 및 형태를 검토하도록 함 (대지내공지 부분)	동선, 형태, 위치

지계획을 보면 단순히 위치지정으로만 끝나는 문제점을 볼 수 있다.

2) 평가지표 선정

유형화 된 공개공지 관련 항목을 분류하기 위하여 기존 연구에 사용되었던 공개공지 평가지표를 선정하였다.

(1) 유형화 된 항목 분류

기존의 연구에 사용되었던 평가지표 중, 그 의미가 중첩되거나 포함할 수 있는 평가지표를 그림 3과 같이 분류한 뒤, 선정하였다. 선정된 평가지표에 제도 비교를 위한 유형화 된 항목을 포함시켜 분류하였다.

① 개방성

공개공지내 동선을 통해 건축물로 진입하거나 공공통행로와 공개공지간의 접근하는 관계를 나타내고(접근성), 위치(건축물을 기준으로 전면, 측면, 후면) 및 형태 등을 통하여 쉽게 식

표 8. 서울시 도시환경정비기본계획 민간 부문 외부 공간 일반유도 지침의 유형화

항목 유형화	항목 유형화
<p>서울시 도시환경정비기본계획 민간 부문 외부 공간 일반유도지침</p>	<p>항목 유형화</p>
<p>· 공개공지 안내판에는 다음과 같은 내용을 표현한다. - 안내판은 공개공지 경계부분이나 입구 등에 한 개 이상 설치한다. - 안내판에는 공개공지를 알리는 문구(한글/영어), 공개공지 위치를 알려주는 배치도, 공개공지 내부 시설물 현황, 개방 시간 및 준수사항, 건축주 및 관리자의 이름, 연락처 등을 명시하여 공개공지 이용에 편의를 도모한다(의무).</p>	<p>안내</p>
<p>· 공개공지 안내판의 디자인은 표준안이 제시되기 전까지는 각 지구에서 정한 기준에 따르도록 한다(예, 서울시 중구 '공적공간 설계 및 관리지침'의 공개공지 안내판 디자인 가이드라인)</p>	
<p>· 공개공지 조성 시에는 설비 시설물 등은 가급적 지양하되, 부득이한 경우에는 건축물과 일체화 시키거나 또는 시각적으로 차폐시키고 주변과 어울리는 재질 및 색채를 사용하도록 한다(권장).</p>	<p>시설</p>
<p>· 공개공지는 침상형을 가급적 배제하고, 주요 보행레벨에 조성할 수 있도록 한다(권장). (단, 지하철역, 지하공공보행통로와 연결 시에는 침상형 설치 검토)</p>	<p>위치</p>
<p>· 전면공지에는 가급적 공개공지, 환경 조형물 등을 설치하지 않도록 한다.</p>	
<p>· 법적 규모 내(서울시 조례 제22조, 1개소 면적 최소 45㎡ 이상)에서는 공개공지의 분리를 금지하고, 공개공지가 설치된 장소에는 공개공지 운영에 관한 안내판을 이용자가 잘 보이는 곳에 설치하도록 한다(의무).</p>	<p>개소, 안내</p>
<p>· 저층부 가로활성화 용도와 연계하여 다양한 활동을 지원할 수 있도록 계획한다(의무).</p>	<p>주변과의 관계, 이용</p>
<p>· 사업부지 내에 별실유적이 위치하여 별실유적의 홍보 및 안내시설의 설치가 필요한 경우, '서울특별시 역사문화환경계획'에 따라 조성하도록 한다(의무).</p>	<p>기타</p>

별할 수 있도록 하여(식별성) 공공에게 얼마나 개방되었는지를 나타내는 평가지표이다.

② 편리성

공개공지의 개소 및 편리하고 다양한 기능(다양성, 기능성)을 가진 시설물의 유·무와 공공이 이용함에 있어서 공개공지가 편리한지를 나타내는 평가지표이다.

③ 연계성

공개공지 위치 지정시 인접대지와의 관계뿐만 아니라, 계획 구역 전체의 도로망, 녹지축, 주 보행통로에 면하여 설치하고, 필지단위의 대지내 공지의 지정을 가급적 지양, 가구 및 획지 간의 연계체계를 고려하여 배치 등 주변과의 연계가 어떻게 되었는지 나타내는 평가지표이다.

④ 환경성

공개공지의 외적 아름다움(심미성)을 나타내는 용어로 조경과 관련된 항목으로 녹지 면적에 관련된 평가지표이다.

3) 종합비교·분석

결과적으로 지구단위계획수립 기준과 도시환경정비기본계획

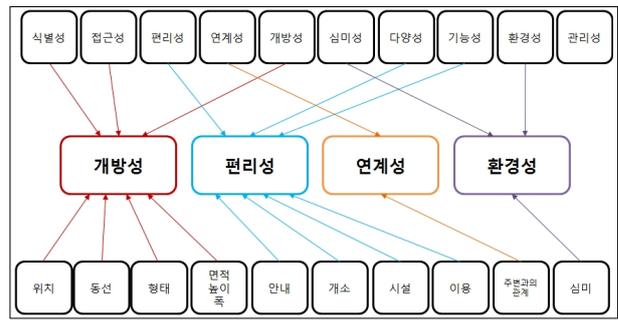


그림 3. 평가지표 선정과 유형화 된 항목 분류

은 최하위법이 되고, 두 제도가 공개공지를 계획할 때, 공통적으로 지켜야 하는 상위법은 건축법(건축법령과 서울시 건축조례)이다. 지구단위계획수립 기준과 도시환경정비기본계획이 각각 지켜야 하는 상위법은 지구단위계획수립 기준의 경우, 국토의 계획 및 이용에 관한 법과 제1종지구단위계획 수립지침이다. 도시환경정비기본계획의 경우, 도시 및 주거 환경정비법과 도시주거환경정비기본계획 수립지침이다.

앞서 설명한 것과 같이 지구단위계획수립 기준은 서울시 제1종지구단위계획 수립지침에서 공개공지계획에 대한 지침이 제시되고, 도시환경정비기본계획의 경우에는 건축법을 제외하고, 공개공지계획이 제시되어 있지 않다.

이와 같은 배경에 유형화한 제도들을 분류하여 비교·분석한 결과는 다음과 같다.

(1) 상위법 상 공개공지계획의 속성

지구단위계획수립 기준과 도시환경정비계획의 공통적 상위법인 건축법령은 주변 환경과의 연계와 같은 항목보다는 개별 필지의 공개공지 조성 가이드라인에 초점에 맞춰져 있다.

표 9. 건축법령 및 서울시 건축조례 상 공개공지 계획 유형화 개수

항목 분류		건축법령	서울시 건축조례
상위법	개방성	면적, 폭, 높이	● 1 ●●●●●●●● 7
		형태	● 1 ● 1
		위치	- - ●●●● 3
		동선	● 1 ●● 2
상위법	편리성	안내	● 1 ● 1
		이용	●● 2 -
		개소	- - ● 1
상위법	연계성	시설	●●●● 4 ●●●● 3
		주변과의 관계	- - -
		환경성	심미성

●: 공개공지 계획의 유형화 개수

표 9. 상위법과 지구단위계획수립 기준·도시환경정비기본계획 비교·분석

항목 분류		지구단위계획 수립 기준	도시환경정비 기본계획			
제도 비교	개방성	면적, 폭, 높이	●	1	-	-
		형태	○	1	-	-
		위치	○○○	3	●●○○	4
		동선	○○○○	4	-	-
	편리성	안내	-	-	●●●○	3
		이용	-	-	○	1
		개소	-	-	●	1
		시설	-	-	○○	2
	연계성	주변과의 관계	○○○○○ ○○○	8	○	1
	환경성	심미성	-	-	-	-

●: 상위법과 동일, ●: 상위법과 유사, ○: 상위법과 다른 제도

서울시 건축조례의 경우에도 지구단위계획수립 기준과 도시환경정비계획의 상위법으로 면적, 폭, 높이, 위치와 같은 개방성과 관련된 가이드라인이 건축법령에 비해 구체화 되어 있다.

(2) 지구단위계획수립 기준과 도시환경정비기본계획 상 공개공지계획의 비교·분석

지구단위계획수립 기준의 경우, 상위법인 서울시 건축조례와 동일한 수립 기준이 한 가지 존재(높이 - 피로티 구조로 할 경우에는 유효높이가 6미터 이상)하지만, 대부분 제1종지구단위계획수립지침을 통해 신설된 수립 기준들이다. 건축법과 도시환경정비기본계획에서 볼 수 없는 주변과의 연계성에 대한 가이드라인이 미시적으로 제시되어 있다.

반면, 도시환경정비기본계획 상 공개공지계획의 속성은 절반이 '건축법'과 '서울시 건축조례'와 동일하거나 유사한 항목이다. 신설된 기준 역시 공개공지계획을 위한 가이드라인이라기보다는 전면공지상 건축선의 후퇴에 따른 공개공지 설치유·무에 관한 항목과 공개공지내 환경조형물 설치에 관한 항목이다. 제도 구조 분석에서 보았듯이 '도시및주거환경정비법'과 '도시·주거환경정비기본계획수립지침'에는 공개공지 가이드라인이 존재하지 않고, '건축법'과 '서울시 건축조례'에만 가이드라인이 존재하여 이러한 문제점을 가지게 된다.

3. 분석 결과에 따른 문제점 도출

기존의 건축법에 의한 공개공지 조성은 '폐적한 도시 환경 만들기'라는 의의와는 다른 방향으로 조성되고 있었다. 개별 필

지 내 일정 수준 공개공지를 조성하면 용적률 완화라는 인센티브를 받는 형식적인 조성 기준으로 단순히 공개공지의 양적인 측면만이 증가한 결과가 증명해주고 있다. 근래 들어서도 건축법 변천에 의하면 2007년 이후로 질적인 측면을 위한 제도가 신설되었지만, (안내판 설치, 지하철 연결통로, 공개공지관리대장 등) 그 역할과 기능에 있어서 큰 변화가 없었다.

반면, 지구단위계획 상 공개공지계획은 앞서 분석한 것과 같이 구조적으로 제도가 잘 구성되어, 가구 및 획지간의 연계계를 고려하여 공개공지를 배치하고, 인접대지와와의 관계뿐만 아니라 도로망, 녹지축, 주 보행통로, 일조확보, 지하철 역사 및 지하상가와 같은 시설연계 등 연계성에 관한 주된 내용으로 조성 기준을 개정하여 공개공지를 좀 더 편리하고 개방적인 방향으로 질적인 측면을 강조하고 있다.

도시환경정비계획 상 공개공지계획은 지구단위계획과는 다르게 구조적인 부분에서부터 문제점을 나타내는 것으로 분석되었다. 도시및주거환경정비법, 도시·주거환경정비기본계획수립지침과 같은 상위법에서의 공개공지 관련 지침의 부재로 수립 기준이 개정되었음에도 불구하고, 건축법과 별반 다를 것이 없는 항목이 신설되었다. 실제로 6차 변경된 2010년 도시환경정비기본계획 구역별 개발유도지침 중, 공개공지계획은 단순히 위치지정으로만 끝나는 문제점을 볼 수 있었다. 이와 같이 개별 필지 위주의 공개공지를 양산한 개정 전 제도와 괄목할만한 변경사항이 없다는 분석 내용이다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 개별필지 위주의 건축법, 건축조례가 아닌, 도시 및 주거환경정비법, 도시·주거환경정비기본계획수립지침에서 주변 환경과 공개공지의 관계가 제시되어야 하고, 개인적인 이익이 주목적인 민간과의 관계도 고려해야 할 것이다.

4. 공개공지계획의 가이드라인 제시

위와 같은 결론을 토대로 도시환경정비사업 내 공개공지 조성 기준이 개선되어야 하는 방향을 설정해 보면 다음과 같다. 도시환경정비 내 공개공지 조성 기준의 경우, 지구단위계획수립 기준과 비교·분석한 결과, 제도의 구조적인 문제로 개별 필지만의 항목만을 제시하고, 연계성에 관련된 항목은 부족한 것을 볼 수 있다. 연계성은 인접대지와와의 관계뿐만 아니라, 계획구역 전체의 도로망, 녹지축, 주 보행통로 등과의 관계를 나타내는 항목이다. 연계성이 부족하면 공간과 공간이 단절되어 이용률에 영향을 미치게 된다. 그리하여 계획상 가장 본질적으로 필요한 항목이라고 볼 수 있다. 이러한 연계성을 높이기 위해서는 기존의 공개공지 위치지정에서 벗어나 미시적인 조성 기준이 제시되어야 할 필요가 있다. 조성 기준의 방향을 단편적으로 설정해 보면 다음과 같다.

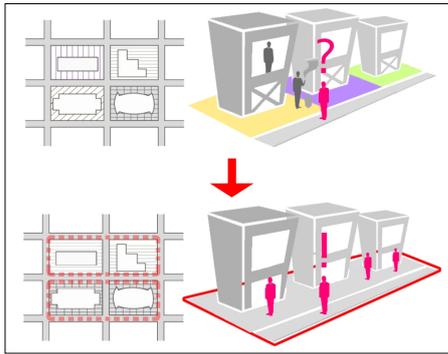


그림 4. 인접대지 공개공지와 보행통로와의 포장 계획 제안

1) 포장의 유형화

공개공지와 주 보행도로와의 관계, 인접대지 공개공지와의 관계에서 살펴보면 포장의 유형이 상이할 경우, 연속성을 느낄 수 없다. 그로 인해 보행자는 공개공지를 사유화 된 공간으로 밖에 인식할 수 없게 되어 이용률이 떨어지게 된다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 구역별로 포장을 유형화해야 할 필요가 있다.

2) 높이 차이의 유형화

주 보행도로와 공개공지의 관계에서 높이 차이가 나는 경우에는 높이 차이를 극복하기 위하여 계단을 설치하거나, 데크(deck)를 설치하게 되는데, 높이의 차이가 나게 되면, 일반적으로 연속성을 느낄 수 없고, 접근성이 떨어지게 된다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 포장의 유형화로 포장 패턴을 통일하고, 주 보행도로와 공개공지의 관계는 경사로 형태로 계획되어야 할 필요가 있다(단, 경사로의 경우, 보행에 불편을 주지 않는 경사도에 한해서 계획되어야 한다).

3) 주변 인프라와의 연계

공개공지의 주변 대표적인 인프라는 지하철과 지하보도, 육교, 횡단보도, 공원, 문화시설 등이 있다. 이러한 인프라와 공개공지를 적극적으로 연계하기 위한 기준이 설정되어야 할 것이고, 그에 따른 인센티브 역시 구체화 되어야 할 필요가 있다.

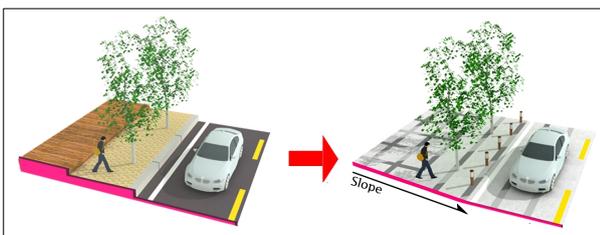


그림 5. 주 보행도로와 공개공지와의 높이 차이 계획 제안

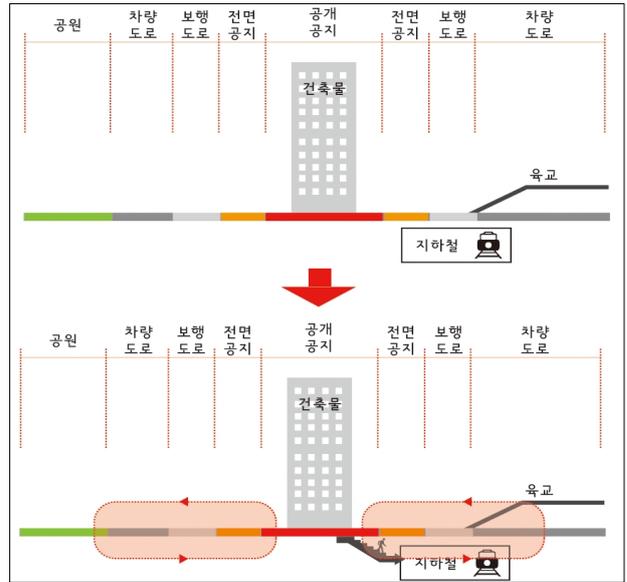


그림 6. 주변 인프라와의 연계 방향 제안



그림 7. 공개공지 식재계획 방향 제안

4) 식재 계획

공개공지계획 상 식재 계획과 관련된 지침은 일정 조경 면적의 확보로 그쳐, 무분별한 관목식재로 보행동선을 차단하고, 주 보행동선과 연속성이 부족한 교목 식재로 계획되어 왔다. 연속성을 느낄 수 있는 교목 식재계획과 보행동선을 차단하지 않는 관목 식재계획 기준이 설정되어야 할 필요가 있다.

V. 결론 및 제언

1. 연구의 종합

본 연구에서는 새롭게 신설된 ‘2020년 목표 서울시 도시 및 주거환경정비기본계획’의 구역별 개발유도지침이 공개공지계획에 있어 실효성 있는 제도인지 관련 제도와 비교·분석해봄으로써, 현 도시환경정비기본계획의 문제점을 도출하여 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 공개공지에 계획에 있어서 총체적이고 맥락적인 계획의 필요성을 주장하고자 하였고, 연구를 통해 얻은 사실은 다음과 같다.

첫째, 개별적인 개발이 이루어져 다양한 문제가 발생한 ‘도시환경정비기본계획(2005년 수립)’이 도심부의 여건 변화를 반영하기 위하여 ‘2020년 목표 서울시 도시 및 주거환경정비기본

계획'으로 재정의 되면서 구역별 개발유도지침에 공개공지 부문이 세분화 되었다. 이러한 제도가 공개공지계획에 있어 실효성있는 제도인지 개정 전·후를 비교해 본 결과, 도시환경정비기본계획의 상위법에 해당하는 도시 및 주거환경정비법에는 공개공지와 관련된 수립지침의 부재로 건축법과 별반 다를 것이 없는 항목으로 개정되어 괄목한만한 변경사항이 없다는 분석 내용이다.

둘째, 지구단위계획과 비교·분석해 본 결과, 지구단위계획상 공개공지계획은 가구 및 획지간의 연계체계를 고려하여 배치하고, 인접대지와의 관계뿐만 아니라 도로망, 녹지축, 주요행동로, 일조확보, 지하철 역사 및 지하상가와 같은 시설연계 등 연계성에 관한 주된 내용으로 조성 기준을 개정하여 공개공지를 좀 더 편리하고 개방적인 방향으로 질적인 측면을 강조하고 있다. 반면, 도시환경정비기본계획은 기존의 단절되고, 사유화 되기 쉬운 형식적인 공개공지 조성 기준으로 이루어져 있다.

이지영(2008)의 논평에 의하면 서울시에서 건축물 조성 시, 용적률 상승 등의 인센티브를 부여 받음으로써 얻는 경제적 이익은 연간 10억원에서 50억원에 이른다고 하지만, 이러한 용적률 상승에 도움을 주는 공개공지 이용현황은 주차공간 혹은 공터, 직원들의 휴먼장소가 주를 이룬다. 도시민들이 쾌적한 도시생활을 영유할 수 있도록 도움을 줄 수 있는 공개공지로 조성되기 위해서는 상위법과 하위법과의 관계에서 중복되는 제도가 발생하지 않도록 체계적인 구조 성립과 단순이 위치지정만이 아닌 주변 환경과의 적극적인 연계로 공개공지 조성의 의의에 맞게 가이드라인이 제시되어야 할 것이다. 나아가 공공의 성격을 가지는 공간인 만큼 관리의 공공화도 이루어져야 할 것이며, 민간층의 의식적 개선과 제도 개선이 필요하다.

2. 연구의 한계 및 제언

본 연구는 기존 논문에서 공개공지의 이용실태나 이용에 영향을 미치는 요소의 분석에서 벗어나, 제도적인 문제가 공개공지계획에 미치는 영향에 대하여 살펴보고, 계획의 가이드라인 방향을 제시 해보았으나, 관리적인 측면과 민간층과의 타협을 위한 인센티브제도의 탄력적 개선까지 고려하지 못하였다는 한계가 있다.

공개공지에 대한 지속적인 연구결과와 공개공지가 건축법에 도입된 지 상당시간이 지났음에도 불구하고, 아직도 그 위상에 맞는 역할을 수행하지 못하고 있음을 볼 때, 공개공지가 사유지이면서도 공적인 공간으로 활용되어 도심의 쉼터로 자리매김을 할 수 있도록 기존의 연구방식에서 벗어나 공개공지에 대한 다양한 시각과 방향으로 지속적인 연구가 되어야 할 것이다.

인용문헌

1. 길기석(1996) 공개공지 이용활성화방안에 관한 연구. 한양대학교 대학원 석사학위논문.
2. 김세용(1997) 도시공개공간의 쾌적성의 정량적 분석기법에 관한 연구. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
3. 김한(2005) 지구단위계획구역내 공개공지의 지정실태와 효과성에 관한 연구: 역삼역 주변 지구단위계획구역을 중심으로. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
4. 김혜경(1997) 공개공지 조성 및 이용실태 분석을 통한 개선 방안에 관한 연구. 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
5. 문성식(2001) 공개공지 조성에 관한 개선 방안 연구. 광주대학교 대학원 석사학위논문.
6. 박경섭(1998) 공개공지 조성에 따른 건축기준 완화규정의 형평성 개선 방안 연구. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
7. 서울특별시(2010) 2020년 목표 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획: 도시환경정비사업부문.
8. 송진화(2005) 공개공지의 이용에 영향을 미치는 입지요인에 관한 연구. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
9. 신미경(2009) 도시환경정비사업구역 내 공개공지 활성화에 관한 분석. 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
10. 유나경(2009) 도시재생사업과 관련된 인센티브 제도 연구. 한국도시계획학회.
11. 이규호(2002) 공개공지 질에 따른 용적률 인센티브 차등화 방안에 관한 연구. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.
12. 이지영(2008) 발언과 논평: 우리나라 공개공지의 현주소. 대한건축학회지 52(1): 68-69.
13. 이현선(2009) 국내 공개공지 디자인 가이드라인 구축 및 적용에 관한 연구: 서울시 중구를 중심으로. 한국문화공간건축학회논문집 26: 29-36.
14. 이현지(2010) 고층 오피스 빌딩의 공개공지 변천과정에 관한 연구. 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
15. 장하리(2006) 공개공지의 이용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 강남구 테헤란로를 중심으로. 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
16. 정석(1994) 건축외부 공간의 공공성 분석을 통한 협력형 도시공간설계 접근방안: 서울시 고층 오피스 빌딩의 공개공지를 중심으로. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
17. 정평란(2004) 공개공지 설치규모 기준의 개선 방안에 관한 연구. 국토계획 39(3): 41-54.
18. Whyte, William H.(1980) The Social Life of Small Urban Space.

원 고 접 수 일: 2011년 6월 29일
 심 사 일: 2011년 8월 2일(1차)
 2011년 8월 29일(2차)
 개 재 확 정 일: 2011년 9월 5일
 3 인 의 명 심 사 필