

요약

공개공지, 서울시 전체 블록화해 관리하고 다양한 유형 도입·인센티브 내역 기록 필요

공개공지, 시민편의·가로활력 증진하는 공공자산 ‘중요성 날로 커져’

공개공지는 도시에서 다양한 활동을 수용할 수 있는 도시공간의 요소로써 현대도시에서 그 중요성이 증가하고 있다. 공개공지는 사유지 내의 공지를 공공공간으로 제공함으로써, 건축주는 건물의 가치를 높이며 용적률과 높이 등의 인센티브 완화를 받게 되고, 시민들은 새로운 공공공간을 얻게 된다. 따라서 공개공지는 공공의 자산으로 인식하고 질적 수준 향상과 활성화 유도를 위하여 세심하고 지속적인 관리가 요구된다.

또한, 대규모 복합건물은 가로변의 보행과 건축물 내 보행을 연계하고, 다양한 형태로 가로공간을 확장 및 네트워크하는 역할을 담당한다. 이러한 측면에서 공개공지가 의무적으로 조성되어야 하는 대규모 건축물은 도시공간에서 중요한 역할을 담당할 수 있는 공개공지를 계획할 수 있는 여건 조성이 요구된다. 해외에서는 공개공지를 건축물 내부로까지 확장한 실내 공개공지를 조성하고, 편의시설 등을 갖추어 시민들이 적극적으로 공개공지를 이용할 수 있도록 유도하고 있고, 아케이드(Arcade), 중정(Courtyard), 공중정원(Roof Garden) 등과 같이 여러 공개공지 유형을 적용하여 도시공간을 조성하고 있다는 점을 고려해 본다면, 국내 공개공지 및 공공공간의 질적인 개선방안이 필요하다고 본다.

서울시의 공개공지는 25개 자치구에서 1,583개소(2015년 12월 31일 기준), 전체면적 1,037,000㎡로 여의도공원의 약 4.4배에 이른다. 그러나 설치 후 공개공지의 다양한 유형과 이용활성화 방안보다는 공개공지 설치의 규격, 안내판 설치 여부, 편의시설 및 녹화보완, 사유화와 같은 유지관리 측면에 집중하고 있는 실정이다.

공개공지는 그동안 양적 설치 치중, 관리부서 이원화 등의 문제점

경제성장의 둔화와 저출산 및 고령화 시대에 돌입한 저성장 시대에서 도시계획은 기존의 대규모 개발과 신축보다 효율적인 도시운영의 측면에서 소규모 정비방식으로 도시계획 정책의 전환기에 있다.

서울 도심부의 경우 ‘역사도심 기본계획(2015)’이 수립되면서, 향후 도심부에서 건축물 높이를 제한하면서 건폐율이 증가할 것으로 전망되어 도심부의 공공공간에 새로운 계획방향을 모색할 필요성이 제기되었다.

그러나 도시의 “대지 안의 공지”에는 공개공지와 함께 ‘전면공지’, ‘공공공지’, ‘공공보행통로’, ‘조경면적’ 등이 혼재하고 있으며, 각각의 공지에 대한 개념도 불명확한 상황에서 공개공지를 비롯한 공공공간의 관리가 시민들의 인식과 행정력의 한계 등으로 체계적이고 종합적인 공개공지 관리가 쉽지 않은 상황이다.



공개공지와 관련한 선행연구들에서는 공개공지의 개념이 모호하다는 점이 부각되었으며, 불명확하게 정의된 공개공지의 개념은 건축주나 설계자가 공개공지의 공공성과 취지 및 역할을 인식하지 못한 채 외부공간의 계획 및 설계 시 잔여공간으로 계획되는 경우를 지적하였다. 그동안 공개공지는 양적인 설치와 관리에만 치중하였기 때문에, 공개공지의 다양한 디자인과 유형을 설계하여 질적인 관리방안으로 나아갈 필요성이 제기되었다. 또한, 각기 상이한 지역특성과 용도구역의 특성에 부합하는 공개공지를 조성해야 한다는 점이 제기되었다.

아울러 공개공지는 각기 다른 상위법에서 다뤄지기 때문에 소관부서는 건축과와 도시과로 이분화되어 관리되고 있는 실정이다. 공개공지를 지역이나 가로차원에서의 종합적인 도시공간의 일부가 아닌 개별공간으로 인식하여 관리하고 있는 경향이 있다. 2016년 기준 서울시 도심부(종로구, 중구) 일대의 공개공지는 약 150개소이며, 공개공지를 총괄하여 관리하는 부서의 담당자 1인이 공개공지 관리카드를 비롯한 민원 및 행정업무 전반을 담당하고 있기 때문에 실질적으로 공개공지 관리를 위한 행정여건이 열악한 실정이라고 할 수 있다.

선진도시 뉴욕, 도쿄보다 공개공지 최소면적·디자인 등의 기준 미흡

해외사례에서는 공개공지의 최소 면적에 관하여 뉴욕의 경우 70㎡에서 약 190㎡로 최소면적을 확대하여 공개공지의 이용확대와 관리효율을 제고하는 방향으로 수정해 나갔고, 도쿄의 경우 주거지역의 공개공지 최소면적을 인구감소 추세에 부응하여 500㎡에서 300㎡로 축소하고, 지역별로 최소규모를 달리 제시하여 질적 수준 제고 및 이용활성화를 도모하고자 하였다. 이에 서울도 공개공지 이용활성화 및 효율화 측면에서 최소면적 기준인 45㎡에서 적절한 조성 면적으로 수정하는 방안을 검토할 필요성이 제기되었다.

공개공지를 조성하였을 경우 얻는 인센티브 기준에 대하여, 뉴욕은 공개공지를 의무적으로 조성해야 하는 기준이 없는 대신에 자발적으로 공개공지를 조성하는 방식으로 용적률 인센티브를 보상하였으며, 도쿄는 인센티브와 관련하여 공개공지의 질을 고려한 정교한 계산방식을 제시하여 용적률을 완화할 수 있었다.

이용활성화 측면에서 뉴욕은 공개공지 주변에 편의시설을 다양하게 마련하였으며, 도쿄는 이용행태를 세분화하고 계획에 반영하여 이용활성화를 위한 노력을 하고 있었다. 뉴욕과 도쿄의 공개공지 안내판은 누구나 알기 쉬운 장소에 배치하고 있었으며, 비교적 일괄적인 디자인과 튼튼한 재료를 사용하고, 해당 공개공지에 대한 자세한 정보를 기재하여 편리하게 이용할 수 있도록 하였다. 또한, 대규모의 건축물에서 실내 공개공지들이 조성된 바를 확인할 수 있었는데, 국내에서도 변화하는 도시여건에 따라 실내 공개공지의 도입가능성을 제안해 볼 수 있었다.

분할된 공개공지 사유화 막고 주변녹지 연계 이용활성화방안 모색

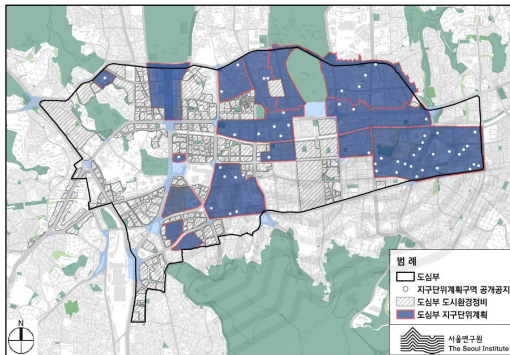
도심부에 분포하고 있는 공개공지의 현장조사에서 공개공지가 여러 공간으로 분할되어 조성된 경우, 이는 공지가 분산되는 것보다 한 곳에 집중할 수 있도록 최소한으로 조성될 필요가 있었다. 분할된 작은 공개공지에서 사유화되는 사례를 발견할 수 있었는데, 시정조치 시 잠시 철거하고 다시 공개공지를 점거하는 문제를 방지할 수 있는 방안이 요구되며, 이용되지 않거나 방치된 공개공지에 대한 이용활성화 방안이 모색되어야 할 것으로 보였다.

또한 공개공지의 이용활성화를 위하여 주변의 공원과 녹지 및 공개공지를 연계하는 방안과 버스정류장과 지하철출입구 같이 대중교통밀집지역과 인접한 지역에서 공개공지를 조성할 때 인센티브를 적용하는 방식을 고려해 볼 수도 있을 것이다. 시민들에게 개방된 공공옥외공간에서 공개공지의 조성 여부와 위치를 쉽게 알 수 있는 안내판의 적절한 설치 필요성이 제기되었다.

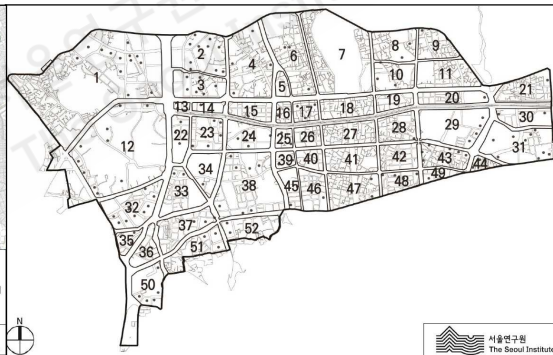
도심부 공개공지, 동일 축척 52개 관리단위·150개 관리도면 제시

현장조사에서 공개공지는 필지 또는 건축물과 같이 개별적으로 분포되어 있었으며, 자치구마다 공개공지 관리카드를 관리하는 방식도 이분화되어 있었다. 또한, 현장조사에서 공개공지 간 연계를 통한 활성화의 필요성이 제기되었기 때문에, 필지별 관리에서 면적관리 방식으로 공개공지의 체계적인 관리방식을 제안하였다.

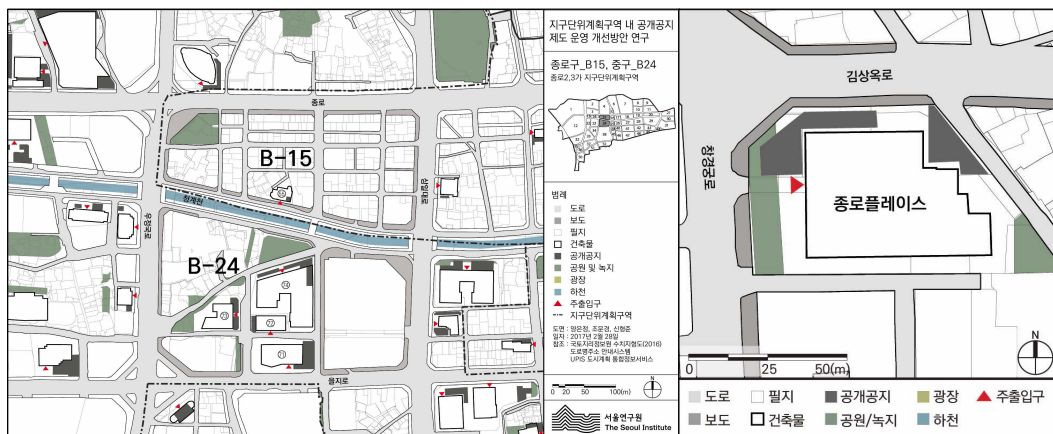
도심부(종로구, 중구)의 공개공지 전수 현장조사를 토대로 공개공지 관리단위를 도로기준으로 구분하였으며, 도로기준은 ‘대로’(8차로 이상), ‘로’(2차로 이상) 위계로 나누었다. 도심부는 ‘대로 및 로’ 둘러싸인 52개의 블록으로 관리단위를 구분할 수 있었으며, 도심부에 위치한 150개의 공개공지는 42개의 블록에 위치하고 있었다. 도심지를 대상으로 하였을 때, 공개공지 관리단위의 방식은 ‘해당 구 이름_블록번호_도로위계(대로, 로)_번호(해당 도로명주소 순서)’로 정하고, 관리단위별 도면(축척 1:5,000)과 개별 공개공지 도면(축척 1:2,000)을 제시하였다.



[그림 2] 도심부 지구단위계획구역 내 공개공지 분포 현황



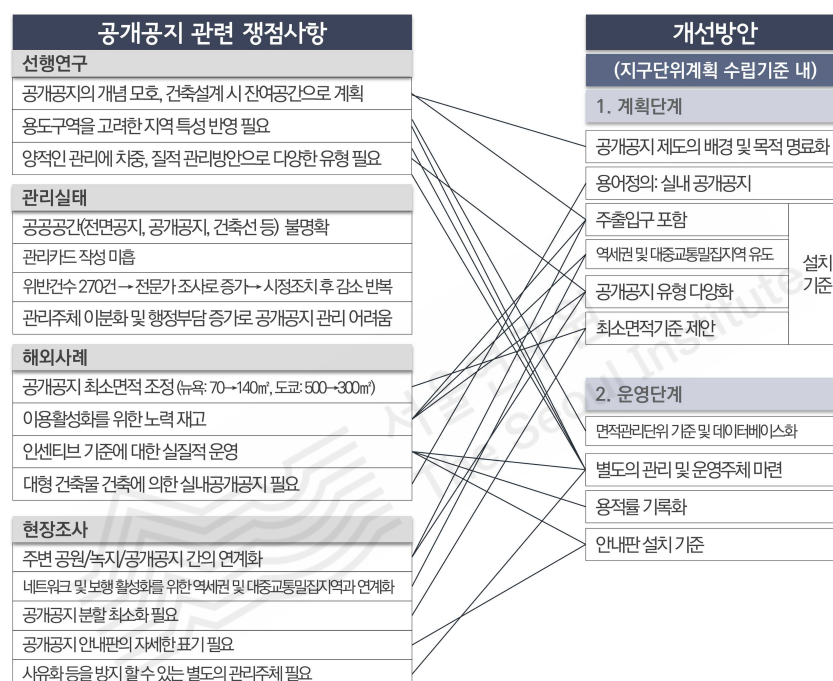
[그림 3] 도심부(종로구, 중구) 공개공지 관리단위 예시



[그림 4] 도심부 공개공지 도면화

지구단위계획 수립기준 내 공개공지, 계획·운영단계 나눠 개선해야

공개공지와 관련한 선행연구, 관리실태, 해외사례, 현장조사에서 도출한 쟁점사항들을 통하여 현재 어떠한 법제에서 다루어지고 있는지를 비교 분석하고 지구단위계획 수립기준 내 공개공지 사항을 계획단계와 운영단계로 구분하여 개선방안을 제시하였다.



[그림 5] 공개공지 관련 쟁점사항을 통한 지구단위계획 수립기준에서의 개선방안 제언

지구단위계획 수립기준에 공개공지 제도 배경·목적 명료화

지구단위계획 수립기준에서 공개공지 제도의 배경 및 목적을 명료하게 밝힌다. 공개공지의 법제 내용을 파악하기 위해서는 공개공지 제도가 어떠한 취지에서 수립되었으며, 도시에서 어떠한 기능과 역할을 담당하는지 등의 배경에 대한 이해가 선행되어야 한다. 이와 관련해서 도시환경정비기본계획에는 공개공지의 필요성이 언급되었으나, 더 명확하게 공개공지가 도시공간에서 어떠한 의미를 지니는지, 시민들에게 쾌적성, 편의성 및 가로활력 증진을 위한 공공공간으로의 의미를 강조할 것을 제안한다. 또한, 현재 복합건축물의 대형화에 따른 가로변 보행과 건축물 내 보행을 연계할 수 있는 도시 설계의 핵심 요소임을 강조하는 내용을 포함하는 것이 요구된다.

살내 공개공지 도입하고 허용용적률 100%로 확대 검토

공개공지 용어 정의 부분에서는 살내 공개공지 사항을 포함하여 개선안을 제안한다. 국내의 기후환경은 여름과 겨울에 실외활동이 감소하고 있으며, 도시환경은 살내 활동이 대부분인 상황에서 외부 공간의 공개공지와 더불어 살내 공개공지의 필요성이 제기되고 있다. 공개공지 의무 적용대상인 연면적 5,000㎡의 대형건축물은 도시공간과 도시적 스케일에서 공공성을 확보할 수 있는 공간으로 도시 기능을 제고할 수 있기 때문이다. 또한, 서울시 도심부는 한양도성계획 수립으로 건축물의 높이제한이 적용됨에 따라 건축물의 건폐율이 60%에 도달할 것으로 전망되며, 공개공지를 비롯한 공지가 거의 계획되지 않을 것으로 예상된다. 따라서 살내 및 지하 부분의 이용활성화를 위하여, 살내 공개공지와 관련한 내용은 도시환경정비기본계획에 언급된 사항을 반영하고, 살내 공개공지 설치 시 허용용적률을 기존의 50%에서 100%로 공개공지와 동일하게 확대하는 방안 검토를 제안한다.

대중교통밀집지역에 공개공지 설치 땀 추가 인센티브 제공

공개공지의 배치 및 위치에서는 지구단위계획 수립기준에 제시되어 있는 ‘공개공지를 가로환경과 연계하되, 건축물의 통로로 이용되지 않도록 하고...’ 부분을 제외하는 방안을 제안한다. 이 규정 때문에 오히려 통로(출입구)로 인해 공개공지를 분리하여 계획하게 되거나, 출입구와 함께 배치할 경우 공개공지 활성화가 아니라 사유화로 이어지거나, 출입구로 접근하는 통로로의 이용을 피하기 위하여 공개공지와 출입구 사이에 공공보행통로를 계획하여 보행동선을 차단하는 등 공간활용의 비효율 문제가 제기되었다. 따라서 이용자의 공개공지 활성화를 위하여 공개공지 배치 계획 시 ‘통로(출입구)로 이용되지 않도록’ 하는 조항을 삭제하거나, 주출입구를 방해하지 않는 선에서 출입구 부분과 공개공지를 연계하여 공개공지 이용을 활성화하는 방안을 제안한다. 대중교통밀집지역에 공개공지를 설치할 때 추가 인센티브를 제공하여 공개공지를 유도하는 방안을 지구단위계획 수립기준에 포함할 것을 제안한다. 보행이 활발하게 일어날 수 있는 넓은 가로와 주변의 공원 및 녹지와 연계하는 배치계획은 지구단위계획 수립기준에 마련되어 있지만, 공개공지의 이용률을 높일 수 있는 방안으로 대중교통밀집지역, 역세권 주변과 버스정류장 근처에 공개공지 설치를 권장하여 시민들에게 공공옥외공간도 확대 제공하고 보행자들이 이를 활발하게 이용할 수 있도록 한다.

도시공간 이용행태·설계요소 반영해 공개공지 유형 세분화

도시공간의 이용행태와 설계요소를 고려한 다양한 공개공지 유형도입을 제안한다. 법제상 공개공지의 유형은 지구단위계획 수립기준에 개방형, 침상형, 필로티형 공개공지로 구분되어 있으나, 실제 공개공지 관리카드에 기입된 공개공지 유형은 가로휴게형, 필로티형, 공원형(정원형), 선큰형, 광장형, 썸지형으로 단순 분류하여 관리되고 있었다. 그러나 도심부에 대규모 복합건축물이 신축되고, 오래된 대규모 건물의 리모델링 추세에 따라 외부공간을 이용할 수 있도록 공개공지의 다양한 유형을 반영하는 것이 요구된다.

자투리 공간 양산 없도록 공개공지 최소면적 기준 확대

최소면적 기준 45㎡는 설계 시 자투리 공간 양산 및 관리의 어려움이 있다. 연구결과 뉴욕(플라자 190㎡)과 도쿄(주거지역 300㎡) 사례뿐만 아니라 현재 도심부의 공개공지 평균면적은 약 590.7㎡임을 고려하였을 때, 최소면적 기준을 확대하는 방안을 검토하고, 2개소 이내로 공개공지 분할을 유지하되, 흡연공간과 휴식 및 보행활동은 분리하여 계획하는 것을 권장한다.

공개공지 관리방안 체계화하고 데이터베이스도 구축

체계적인 공개공지 관리방안 및 데이터베이스 구축을 제안한다. 앞서 제시한 관리단위(코드화)와 같이 서울시를 도로위계로 구분하여 ‘해당 구→블록 설정→블록 번호화→도로명 순서에 따른 번호화’ 후에 공개공지 코드를 부여한다. 서울시 전체를 블록화하여 관리한다면, 블록번호를 순서화하는 방법과 관리부서가 이분화되어도 통합관리가 가능하다. 또한, 추가적으로 공개공지의 종합적인 관리를 위하여 서울시의 공개공지를 비롯한 공공공간 도면화 작업이 필요할 것으로 보인다.

향후 공개공지 추가 조성 시, 이 공개공지 데이터베이스를 활용하여 도시공간을 총체적으로 파악하여 활용하기를 바라며, 향후 세움터의 건축물 사용승인허가에서 공개공지를 입력하는 항목을 추가로 설정하도록 한다. 또한, 도시계획정보서비스(UPLS)와 연계하여 도시계획시설 및 서울 공공성 지도에서 공원 및 녹지와 연계한 계획수립 시 정보를 열람할 수 있도록 한다.

인센티브 용적률 기준 통일하고 인센티브 적용내역 명시

공개공지 설치에 따른 인센티브 기준을 통일화하는 방안을 검토하도록 한다. 현재 서울시 건축 조례는 전체 공개공지 설치면적에 대하여 용적률을 산정하도록 되어있으며, 용적률과 높이 완화의 인센티브를 중복하여 적용할 수 있다. 그러나 서울시 지구단위계획 수립기준에는 공개공지 의무면적을 추가하는 면적에 대해서만 인센티브를 적용하고 있으며, 지구단위계획 수립 시 용도지역변경(상향)이 없는 일반주거지역에 한하여 공개공지를 추가적으로 제공하였을 경우에 인센티브를 적용하고 있고, 용적률과 높이 완화의 중복적인 인센티브 적용은 불가능하게 되어있다. 지구단위계획 내외의 형평성 측면에서 공개공지 설치에 따른 기준의 통일화 방안이 제기된다.

그다음으로 공개공지를 통한 인센티브 완화 내역을 명확하게 기록하는 것을 제안한다. 공개공지의 추가설치를 통해 얻는 보상은 명확히 기록하여 시민이용의 공공성 및 정당성 담보가 선행되어야 하며, 신규 공개공지가 조성될 때 인센티브 기록을 남기도록 규정하도록 한다. 이는 향후 공개공지 조성을 권장하기 위하여 용적률 완화 여부를 결정하는 근거 및 기준으로 활용될 수 있을 것으로 보인다. 공개공지로 인한 인센티브 내역은 공개공지의 면적비율을 계획과 법정면적 비율을 함께 명시하고, 해당 지역의 기준용적률 명시를 원칙으로 한다. 허가도면에서 계획용적률이 기준용적률을 넘지 않는 경우 공개공지의 의무면적비율을 초과하였어도 인센티브를 받지 않은 것이므로, 인센티브를 받

았는지 여부를 파악하기 위해서는 기준용적률을 초과한 경우 허용 및 상한 용적률과 인센티브 계산식을 함께 명시하도록 한다.

공개공지 안내판 표기, 세부내용, 디자인은 가능한 통일

공개공지임을 알리는 안내판은 자치구별 안내판의 표기와 세부내용 및 디자인을 되도록 통일하고, 도시환경정비기본계획에서 제시하고 있는 안내판의 설치규정을 반영하도록 하며, 지구단위계획 수립 기준에서도 해당 장소가 모든 시민이 이용 가능한 공개공지임을 알리는 내용, 준수해야 할 사항, 주소, 공개공지이름, 건축주, 설계자, 공개공지 관리자, 이용시간 및 사용가능한 편의시설 등을 명시하는 것을 권장한다.

중장기적으로 지역관리차원에서 공개공지 관리방안 모색

공개공지의 사유화 문제 및 정기적인 공개공지 관리 등을 통해 사유화를 제한하였지만 동시에 공개공지 이용이 활성화되지 않는 문제 등을 고려하였을 때, 중장기적으로 지역관리(Area Management) 차원에서 공개공지를 관리하고 운영하는 방안을 제안한다.

