

공개공지의 사유화와 공공성 평가 -용인시 사례를 중심으로-*

Privatization and Publicity of Privately Owned Public Space
-Focused on Yongin City-

정 도 영(Chung, Doyoung)**
임 재 만(Lim, Jaeman)***

< Abstract >

This study investigates the level of privatization and publicity of privately owned public space (POPS) in Yongin City. In May 2020, we select 45 POPS in Yongin through building registers and field surveys, and employ AHP to analyze the publicity of POPS in terms of several perspectives. The results of the survey and analysis show that 80% of the POPS in Yongin are concentrated in quasi-residential and commercial areas, and 54% of the 45 POPS are privatized. We find that 26 of the 45 POPS show higher level of average publicity and the POPS with lower publicity assessment scores have a higher level of privatization. This is the first study to examine the privatization and publicity of POPS in Yongin in terms of scoring them with AHP comparison method. However, the generalization of the results is limited due to the small number of samples and restricted area investigation.

Keyword : Privately Owned Public Space(POPS), Publicity, Privatization, AHP

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

산업혁명 이후 유럽의 도시환경은 인구 과밀화로 피폐해져갔다. 19세기 도시계획가와 건축가는 도시계획 및 설계를 통해 새로운 도시 공간을 연구하기 시작했다.¹⁾ 기존의 도시 공간은 도로와 대형건축물이 주축을 이루고 소규모의 녹지 시설과 광장으로 구성됐는데, 현대 사회에 들어오면서 공간구성에 여러 문제점이 나

타나기 시작했다(김용 외, 2018). 이를 해결하기 위해서 도시 공간구성에 대한 설계 기준을 세우는 방안을 논의하기 시작했다. 과거의 건축물에서는 내부공간과 건축물의 디자인에만 중점을 두었으나 현대의 건축물에서는 건축물 외부공간 디자인을 중요하게 인식했다. 건물 외부공간의 공공성을 증진 시키는 방안으로 공개공지 제도가 등장했다(김용 외, 2018).

공개공지는 공익을 위한 공공공간²⁾중 하나이며 도시민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 쾌적한 환경의 사적 공간을 사적 자본으로 조성하여 도시민에게 제공하는 공간이다. 우리나라는 건축법을 전면 개정한 1991

* 이 연구는 주저자인 정도영의 석사학위 청구논문을 수정, 보완한 논문임.

** 세종대학교 대학원 도시·부동산·유통협동학과 박사과정, dosa36@hanmail.net, 주저자

*** 본 학회 정회원, 세종대학교 산업대학원 부동산·자산관리학과 교수, limjaeman@sejong.ac.kr, 교신저자

1) 에벤에즈 하워드(Ebenezer Howard)는 도시에 녹지공간을 배치하는 전원도시를 제안했으며, 르 코르뷔지에(Le Corbusier)는 “빛나는 도시”에서 고층빌딩과 대형 오픈스페이스로 형성된 도시의 모습을 이야기한다.

년부터 공개공지 확보 규정을 도입했다. 1992년 건축법 시행령을 만들었고 1993년 서울시 건축조례의 개정을 거쳐 공개공지를 제도화했다. 사유재산인 대지에 공익의 목적으로 공개공지를 조성하면서 건축주는 용적률과 건축물 높이 제한 완화의 인센티브를 받는다.

이러한 공개공지가 어느 때부터 여러 이유로 인해 일반 시민의 예상과 다르게 심각하게 사유화되고 있다. 공개공지 사유화를 방지하고 기존 사유화된 공개공지를 공익을 위한 공개공지로 변화시키기 위한 유도 및 억제 정책을 적절히 운용할 필요가 있다. 한동안 공개공지의 논의가 무성했으며 연구 결과도 많았다. 공개공지의 활성화 방안(장하리 외, 2006)과 공개공지 설치기준(이종화 외, 2001; 김주석 외, 2002), 이용실태와 만족도(정창구 외, 2008)에 대한 논의가 주를 이룬다. 공개공지의 사유화 유형(이지영 외, 2008)과 공공성 제고 방안(김혜란 외, 2013; 김용 외, 2018)도 공개공지 연구의 주요 주제다.

그럼에도 개별 공개공지에 대해 공개공지의 본질적인 요소인 공공성을 측정한 연구는 많지 않다. 본 연구는 우선 경기도 용인시에 설치된 공개공지의 현황과 실태를 조사한다. 개별 공개공지의 사유화 정도와 유형을 확인한 다음, 공개공지의 공공성 하위 개념을 정의하고 측정 항목을 도출한다. 이렇게 측정한 공공성 개념 구성요소 간 상대적 중요도를 AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석 방법으로 확인한다. 이를 통해 공개공지의 조성과 운영에 관한 정책적 함의를 도출한다.

II. 선행연구 고찰

1. 공개공지 개념

1) 정의

‘공개공지(Open Space for Public Purposes)’란 「건축법」 제43조와 건축법 시행령 제27조의 2에서 규정한 바와 같이 지역의 환경을 쾌적하게 조성하기 위

해 사적인 대지 안에 강제로 조성하게 하는 공익의 공간이며, 일반 시민에게 개방되어 누구나 활용할 수 있게 만든 사인 소유 공공공간(POPS, Privately Owned Public Space)으로 일반이 사용할 수 있도록 대통령령으로 정하는 기준에 따라 소규모 휴식시설 등을 설치한 공간이다.³⁾

유럽에서는 중세 이후 르네상스를 지나며 폐쇄적이었던 외부공간의 개념과 형태가 점차 개방적으로 변해왔다(오성훈 외, 2011). 오픈스페이스(open space)라는 용어가 사회적으로 관심을 끈 곳은 18세기 산업혁명 시기 영국을 중심으로 한 유럽이었다. 유럽의 산업혁명 이후 인구증가와 상·공업의 발전으로 도시의 과밀화 현상과 빈곤층의 증가로 오픈스페이스가 부족해졌으며 시민의 생활환경은 열악해졌다. 사회 활동가의 모임에서 이러한 상황을 개선하기 위해 대중을 위한 오픈스페이스로 되돌리자는 주장이 나오기 시작했다. 이를 계기로 오픈스페이스 운동이 일어나고 제도적으로는 오픈스페이스법⁴⁾을 제정하게 되었다(김주석 외, 2002).

이후 19세기 미국의 뉴욕 등 대도시에서 무계획적인 도시개발로 무질서해진 도시를 재정비하려는 움직임이 일어났다. 이를 위한 실천 활동으로 “도시 미화 운동”을 시작했으며(양윤재, 1985), 1961년 뉴욕시에서 처음으로 인센티브 지역제(Incentive zoning)를 시행했다. 이 제도가 공개공지 조성 및 관련된 최초의 제도였다. 20세기 후반에야 도시의 공간구성에 시민의 중요성을 깨닫게 되고 시민이 활동과 휴식공간으로 또 대화의 장소로서 외부공간을 지향하게 된다. 이러한 개념을 통해 뉴욕의 고층건물(플라자 보너스 외) 외부에 일반 시민에게 공개하는 공공공간을 조성했는데, 이것을 공개공지의 효시로 볼 수 있다(윤지혜·김정곤, 2006).

2) 사적 공간의 공적 공간화

공개공지는 공공 부문과 민간 부문 간 협업으로 상호 이익을 위해 만든 공공공간의 한 유형이다(Yoon & Srinivasan, 2015). 도시에 일정한 비율로 조성한

2) 도로, 광장, 공원, 공공시설, 공공 건축물 등 도시민의 일상생활을 지원하는 공익의 모든 내·외부 시설물과 사적 소유이지만 법 규정으로 민간에게 개방된 공개공지와 공공보행통로, 전면공지를 말한다.

3) 건축물의 3층 이하의 부분으로 일반 대중에게 상시 개방되는 건축물 안의 공간으로 공개공지와 유사한 용어는 대지 안의 공지, 공공공간, 공개공간, 공공공지, 전면공지가 있다.

4) 건물로 덮여있지 않은 대지의 5%를 개방토록 한 법이다.

이런 공지는 시민의 휴식을 돕고 삶의 질을 높이며 도시 기능을 유지하는데 필수적이다. 그에 따라 공공공간에 대한 수요가 증대되고 있으며, 정부 민간 협력형 사적 공간에 대한 공공성의 논의가 이루어지고 있다(김혜란 외, 2013).

공공공지를 조성하는 방법에는 지구단위계획 제도에서 규정하고 있는 개발이익 환수 차원의 공공공지나 공공시설을 관할청에 기부채납의 방식으로 조성하는 방법이 있으며⁵⁾ 공개공지의 조성은 사적 소유지에 건축행위 때 인센티브를 주고 조성한다.⁶⁾ 모두 다 사적 공간을 공적 공간으로 만드는 방법이지만 소유권의 주체가 누구냐에 따라 구별된다. 도시 내 공지는 도시 계획법적인 수단으로 확보한다. 대규모 건축물은 「건축법」과 동 「시행령」에서 건축물의 규모에 따라 각 지자체의 조례로 일정 비율 이상의 공개공지를 의무적으로 확보하도록 규정하고 있다.

2. 공개공지 사유화 이론

공개공지의 대표적 특성은 사적인 공간이 공적인 성격을 갖는 이중적 성격이라는 점이다. 공개공지는 이중적 성격 때문에 개인의 이익과 공공의 이익 사이에서 많은 충돌이 발생할 수밖에 없다. 개인의 이익에 의해서 공공의 이익이 침해당하는 공유지의 비극이 발생할 수 있다(Weaver, 2019). 관리주체의 관리 부재와 홍보 부족으로 도시민의 사용에 제약은 받는 문제는 시민과 정부 간 주인 대리인의 문제로 설명할 수 있다.

1) 신자유주의와 인클로저 운동(공유지의 비극)

공유재(common pool resources)는 다수의 개인이 공유하고 공동으로 사용하는 자연적 또는 인위적 시설을 말한다. 공유재의 특성으로 잠재적 사용자를 배제하기가 곤란하거나 불가능한 비배제성(nonexcludability)과 개인의 사용량이 증가하면 다른 수요자가 사용할 양이 감소하는 편익 감소성(subtractability)을 들 수 있다(이철수, 2009). 비배제성으로 합리적인 개인은 최대한 많은 양의 공유재를 사용하여 자신의 이익을 극대화하려 하며, 합리성에

기초한 개인의 행동이 사회적 합리성을 달성하지 못하게 된다. 이를 사회적 딜레마(social dilemmas)라 하며 이로 인해 ‘공유지의 비극’이 발생한다(양기근·이태근, 2006). 이러한 공유지의 문제를 해결하기 위한 대안이 15세기 말 영국에서 있었던 초지를 분할하고 개별 초지에 울타리를 치는 ‘인클로저 운동(enclosure movement)’이다(이종원, 2019). 이러한 인클로저가 오늘날 시카고학파의 신자유주의 논리이며, 신자유주의 성향의 학자는 ‘공유된 자산은 파멸을 낳는다’(권홍우, 2017)라는 공유지 개념의 논리를 펴면서 과도한 정부의 시장 개입이 경제의 효율성을 악화시키는 원인으로 지적했다. 사적 재산이지만 시민이 공용하는 공개공지도 공유재⁷⁾로서 자신만의 이익을 탐하면 공유지의 비극과 같은 결과가 나타난다. Weaver(2019)는 신자유주의에 의한 공개공지의 사유화, 인클로저가 이루어지고 있으며 그 대표적인 예가 트럼프 타워라고 주장한다. 공개공지의 사유화가 필요하다는 주장은 자유주의에 바탕을 둔 결함이 있는 의견이며(Imbroscio & Imbroscio, 2011), Weaver(2019)에 따르면 신자유주의에 의한 공개공지 사유화와 인클로저의 범위가 시민이 알고 있는 것보다 더 크게 진행되고 있다.

2) 사적 소유와 공익적 사용(대리인이론)

대리인이론은 1970년대 조직경제학에서 ‘대리인 관계’의 연구가 시작이었다(Ross, 1973, Jensen & Meckling, 1976). 대리인이론은 위임자와 수임자의 사회적 관계를 계약 관계로 간주한다(Fama & Jensen, 1983). 대리인이론의 핵심은 대리인이 관련 업무에 대해 주인인 위임자보다 더 많은 정보를 확보하고 있다는 것이다. 이런 상황을 ‘정보의 비대칭성’이라고 한다(김희국·유선봉, 2016).

대리인 문제는 기본적으로 주인인 위임자와 위임을 받는 대리인 사이에 이해관계가 일치하지 않을 때 또는 정보 비대칭에 의해서 발생할 수 있다. 국민과 정부 관료 사이에도 대리인 관계가 성립한다(이교용, 2003; 임승엽·양승일, 2008; 박경돈, 2010; 양기근·이태근, 2006). 위임자는 선거권을 갖는 납세자로서 공개공지를 사용하는 국민이다.

사적 소유의 공지를 공익의 목적으로 사용하는 공개

5) 지구단위계획수립지침 제2절 3-2-2

6) 지구단위계획수립지침 제2절 3-2-3

7) Weaver(2019)는 공개공지를 수세기전 공유지의 변형이라 한다.

공지는 정부 소유의 국유지는 아닐지라도 허가부터 사용승인까지 지자체에서 진행하며 점검 유지, 관리에 관한 사항을 지방조례로 정할 수 있다⁸⁾. 공개공지 관리 부재로 인한 역선택(adverse selection)은 주인인 국민이 공개공지에 대한 충분한 정보를 갖고 있지 못하기 때문에 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 국민의 권리를 누리지 못하게 만드는 관리자를 선택한 것이다. 이는 많은 정보를 가지고 있는 대리인인 정부 관계자의 공개공지에 관한 유지, 관리 의무와 국민의 알 권리를 무시해 버린 도덕적 해이(moral hazard)에서 비롯한다고 할 수 있다. 대리인인 정치인, 또는 정부는 공익의 추구라는 목적을 잊기도 하며 주인의 의도와는 다른 자신의 이익을 위해 행동할 가능성이 크다고 하겠다.

3. 선행연구 검토

우리나라는 여러 차례 법과 규정을 개정하면서 공개공지 규제를 완성했다. 법적으로는 각 건축물의 시설 용도와 면적에 따른 공개공지 설치를 규정했으며⁹⁾ 안내판 규제와 공개공지 조성 시 제약 사항을 각 지자체의 조례로 정하도록 했다. 공개공지 설치를 유인하기 위한 수단인 인센티브 제도도 건축법과 지자체의 조례에서 건축기준을 완화할 수 있도록 함으로써 도입했다. 법제화 이전에는 공개공지와 유사한 공간이 서울시 내에서 25개소, 2,450㎡ 정도(김혜경, 1997)에 불과했지만 20년이 지난 지금은 양적으로 크게 늘었다. 2012년 기준 전국에 조성된 공개공지는 총 6,356개소이며 총면적은 5,675,740㎡, 경기도 1,615개소 1,310,817㎡ 나머지 지자체는 300개 정도다(이상민, 2012).¹⁰⁾

우리나라의 공개공지 인센티브 제도는 건축법 시행령과 지역지구단위계획에서 규정하고 있는 용적률과 높이 제한을 완화해주는 일률적인 방식이다. 미국 뉴욕은 1961년 도입한 인센티브 지역제의 문제점을 보완하여 용도지역별로 공개공지에 관한 세부지침을 둔 특별지역제지구(special zoning district)를 도입하

고, 건축주 스스로 손익을 판단하여 공개공지 설치 여부를 선택하도록 하는 다양한 방식을 적용하고 있다(최정희, 2012). 일본은 총합설계제도를 통해 공개공지제도는 도입했다. 일본의 도쿄도는 자치단체별로 공개공지의 유형·위치·조건 등에 따라 유효계수를 차등 적용하고 있다(최정희, 2012).

공개공지 디자인의 형태를 보면 미국과 일본은 실내와 실외, 또는 기능과 성격으로 다양한 유형의 디자인으로 공개공지를 구분하고 있다. 우리나라의 공개공지는 다양하지 못한 실정이나, 이용행태, 설계 요소를 반영한 다양한 공개공지 디자인의 도입(박현찬·양은정, 2017), 적극적인 실내 공개공지의 도입(윤지혜·김정곤, 2006; 이광석 외, 2003), 실내와 실외의 6가지 공개공지 디자인(이상민, 2012) 등 여러 연구가 우리나라에 맞는 디자인을 제안하고 있다.

우리나라의 공개공지는 양적으로 크게 늘었으나¹¹⁾, 관리 감독 부재와 무관심으로 위법행위가 늘고 사유화가 진행되고 있다. 공개공지의 공공성에 관한 선행연구는 공공성 개념을 어떻게 정의하고 하위범주를 구성할 것인가, 그리고 공개공지의 사유화 유형에 대한 연구로 나누어 살펴볼 수 있다. 이상민(2012)은 공개공지의 사유화 원인으로 불명확한 공개공지 개념, 일률적인 설치기준, 구체적인 조성지침과 시설기준의 미비, 공개공지 인센티브의 실효성 부족을 지적한다.

해외에서도 공개공지 사유화는 학계의 관심대상이다. Kayden(2000)은 1970년 중반 규제 개혁 이전의 공개공지 사유화 문제를 논의했고, Mike & Littlefield(2017)는 공공 영역의 사적 역할이라는 주제가 세계적인 관심의 대상이 명백하다고 했으며, Weaver(2019)는 사유화의 대표적인 예로 뉴욕시의 트럼프 타워를 들었다.

이런 사적 소유의 공공장소를 모두에게 열어 놓을 수 있는 매우 중요한 방법은 대중에게 그 존재를 알리고 더 많은 정보를 제공하는 것이라고 Huang & Frank(2018)은 주장한다. 공개공지는 공공성과 공익성의 성질을 동시에 가지고 있는 공간이다. 공공성의 철학적 담론은 여러 학자가 논의하고 있다¹²⁾. 공공성

8) 건축법 제43조3항

9) 건축법 시행령 제27조의 2항

10) 서울시에는 2020년 말 현재 2,114개소, 1,222,485㎡에 이른다(<http://news.seoul.go.kr/citybuild/archives>).

11) 공개공지물의 상향(정평란, 2004), 법 적용의 완화(김문일, 2008) 등을 통해 공개공지를 확보하자는 제안이 있다.

12) 토마스 홉스(Thomas Hobbes)는 공공성 실현 주체로 국가를 주목했으며, 헤겔(Friedrich Hegel), 한나 아렌트(Arendt Hannah), 위르겐 하버마스(Jurgen Habermas) 등은 공공성 주체를 시민사회로 인식하고 있다(김동노, 2014).

은 이용자의 다양성과 활동의 다양성, 그리고 공간의 크기로 정의할 수 있다. 공공성을 가진 공원과 공지를 시민에게 제공하는 것은 곧 시민에게 공익을 제공하는 것이다(김민주·양승우, 2015).

공개공지의 공공성은 다양한 측면에서 조명할 수 있다. 이지영 외(2008)는 공공성을 개방성과 접근성, 연계성을 포함하는 개념으로 정의한다. 이효창 외(2009)는 접근성, 쾌적성, 개방성, 연계성을 강조한다. 정창구 외(2008)는 공공성을 식별성, 접근성, 편리성, 다양

성, 연계성, 개방성, 심미성, 관리성 등으로 분류했다. 김혜란 외(2013)는 공공공간(공개공지, 공공공지, 공공시설용지, 공원)의 가장 중요한 공공성 요소는 인지성이라고 주장한다. 이지영 외(2008)는 공개공지의 사유화를 5개 유형으로 분류하며, 박현찬 외(2017)는 상업시설로 활용, 물류 적재, 주차장으로 사용 등의 사유화 유형을 제시했다.

<표 1> 연구 대상지

NO	위치	건물명	지역	건물연면적 (㎡)	주 용도	공개공지면적 (㎡)	개소
1	기흥구 신갈동	강남병원	준주거	11,474	의료시설	289.71	3
2	기흥구 영덕동	흥덕IT밸리 타워	준주거	91,648	공 장	10,810.3	3
3	기흥구 영덕동	U - TOWER	준주거	136,921	공 장	2,963.1	3
4	기흥구 영덕동	수협프리미엄 아울렛	준공업	322,820	판매시설	736.6	2
5	기흥구 중동	이호 지식산업센터	준주거	17,920	공 장	871.4	2
6	기흥구 중동	에이스 동백타워	준주거	76,353	공 장	3,610.7	3
7	기흥구 공세동	코스트코 공세점	일반상업	32,429	판매시설	1,339.8	2
8	기흥구 보정동	구성 이마트	준농림	48,699	판매시설	1,060.8	2
9	기흥구 영덕동	흥덕 이마트	일반상업	40,177	판매시설	515.3	1
10	수지구 풍덕천동	푸르지오 월드마크	일반상업	49,582	오피스텔	575.2	3
11	수지구 죽전동	이마트 죽전점	일반상업	80,491	판매시설	1,104.9	2
12	수지구 상현동	광교 지웰홈스	준주거	29,981	업무시설	501.4	1
13	수지구 상현동	늘봄 요양병원	준주거	14,354	의료시설	378.7	2
14	처인구 역북동	더 와이 스퀘어	준주거	65,878	판매시설	1,116.3	2
15	기흥구 구갈동	한진 에버빌	일반상업	7,965	업무시설	59.6	1
16	기흥구 구갈동	네오폐로스	일반상업	10,999	오피스텔	66.8	1
17	기흥구 구갈동	강남대 펠리스뷰	일반상업	7,035	업무시설	46.7	1
18	기흥구 보라동	보라 이마트	준주거	27,893	판매시설	480.4	1
19	기흥구 공세동	운암빌딩	준주거	16,382	업무시설	290.7	1
20	기흥구 서천동	M-STAY HOTEL	근린상업	11,227	숙박시설	144.6	1
21	기흥구 영덕동	이씨티 흥덕판매	일반상업	44,885	판매시설	★	1
22	기흥구 영덕동	수원교회 교육관	준주거	9,970	종교시설	633.0	2
23	기흥구 중동	쥬네브	일반상업	133,931	판매시설	1,100.0	1
24	기흥구 중동	호텔 이스카야	일반상업	5,706	숙박시설	90.5	2
25	기흥구 보정동	수원교구 보정성당	일반주거	5,892	종교시설	97.2	1
26	수지구 죽전동	다우기술사옥	준주거	49,409	사무소	2,110.5	2
27	수지구 죽전동	새에덴 교회	일반주거	33,031	종교시설	★	2
28	수지구 죽전동	신한은행 데이터센터	준주거	44,677	전산센터	274.9	1
29	수지구 동천동	루체스터	준주거	11,278	업무시설	202.0	1
30	수지구 신봉동	수지 이마트	일반상업	45,671	판매시설	★	2
31	수지구 상현동	상현동 성당	일반주거	7,498	종교시설	303.3	1
32	수지구 상현동	이름 교회	일반주거	8,116	종교시설	106.4	1
33	처인구 김량장동	용인 유메이드	일반상업	17,878	업무시설	102.8	1
34	처인구 전대리	라마다 용인호텔	일반상업	20,244	숙박시설	170.8	2

★ 면적 비공개

Ⅲ. 연구방법

1. 대상지 선정

경기도 용인시는 인구 백만명이 넘는 큰 도시임에도 공개공지 조성시 규제 완화책인 인센티브의 혜택을 부여하는 조례도 제정하지 않았으며, 불법 적재, 다른 용도로 전용, 공간의 사유화 등 여러 문제점들이 발생하고 있다. 공개공지를 담당하는 관리자가 없었으며 일부 지자체는 관리 대장도 작성하지 않았다. 따라서 공개공지를 조성하고는 있으나, 시 조례로 없고 관리도 부실한 용인시를 사례지역으로 선정해 공개공지의 공공성과 사유화 정도를 살펴보기로 했다.

2020년 5월 기준으로 공개공지 조성 현황과 사유화 현황을 조사하기 위해 국토교통부 공적공간 정보서비스 모두의 공간에 있는 경기도 용인시의 공개공지 전체 54개소 중 건축 행정시스템 세움터의 건축물대장에 배치도가 공개돼있는 건축물 26개소를 찾아냈다. 추가로 세움터 건축물대장에서 용인시 전체 건축물 중 공개공지 조성 지역인 일반주거지역, 준주거지역, 상업지역, 준공업지역의 연면적 5,000㎡ 이상의 건축물 대상으로 공개된 건축물 배치도를 확인하여 공개공지 표시가 되어있는 15개소의 건축물을 선정했다. 이 중 7개소는 세움터에서 찾은 건축물과 중복되어 총 34개소를 사례지역으로 선정했다.

2. 대상지 분석 과정

본 연구는 첫째, 선별된 대상지를 방문조사와 체크리스트를 통해 조성 현황과 사유화 현황을 정리했다. 둘째, 관련 선행연구의 검토 결과를 토대로 FGI(Focus Group Interview)를 거쳐 세부 공공성 평가요소를 선정하고 공공성을 평가하기 위한 체크리스트를 작성했다. 셋째, 용인시 34곳에 조성된 공개공지 45개소, 각 공개공지의 공공성을 AHP 분석 방법으로 가중치를 환산하여 점수화했다.

공공성 평가는 <표 2>에서 보듯이 공개공지의 공공성 관련 선행연구에서 공공성 평가항목의 사용빈도의 수는 접근성 22회, 개방성 18회, 쾌적성 17회로 나타났다. 본 연구는 선행 연구를 근거로 유사한 항목을 통합하여 접근성(연계성)과 개방성(식별성, 장소성, 인지성), 쾌적성을 공공성 측정 항목으로 선정했다. 접근

성(연계성)은 공개공지의 이용자인 일반 시민이 공개공지를 이용하기 쉽게 접근할 수 있는지의 가부를 판단하는 항목이며 선행연구의 공공성 분석항목으로 가장 많이 적용된 평가지표다.

개방성(식별성, 인지성)은 시각적으로 차폐가 되는지가 관건이다. 차단 장애물에 가려지거나 울타리 등으로 가려져 있을 경우 개방성이 낮다 하겠다.

쾌적성(편의성, 심미성)은 공개공지의 청결과 관리상태를 기준으로 평가하며 공개공지의 청결도가 시민들의 편의성과 시각적 즐거움을 줄 수 있어 아주 중요한 항목이라 할 수 있다. 세부 공공성 평가 요소들은 FGI(Focus Group Interview)에 통해 선정하고 전문가를 대상으로 AHP 분석 방법으로 조사한 공개공지 공공성 항목의 가중치 정도를 확인한다.

<표 2> 선행연구의 공공성 평가 분석항목

평가-분석 항목	공간이용 측면					공간구성 측면				
	편의성	접근성	쾌적성	인지성	장소성	심미성	교통성	개방성	다양성	위계성
선행연구										
이현미(1997)		◎	◎					◎		
김혜경(1997)	◎	◎	◎	◎					◎	
이은비(1998)		◎	◎					◎		◎
김도형(1998)		◎	◎					◎		
강제성(1999)		◎		◎		◎			◎	◎
김세용(2002)	◎	◎	◎			◎				
신중진(2002)		◎	◎					◎		
이상호(2002)	◎	◎	◎					◎		◎
이훈길(2003)		◎			◎				◎	◎
차홍녕(2004)		◎	◎					◎		
장성준(2005)	◎	◎	◎	◎				◎		◎
손광호(2005)		◎	◎					◎		◎
윤지혜(2006)		◎	◎					◎		
이정형(2006)	◎	◎	◎	◎						
이효창(2008)	◎	◎	◎	◎			◎	◎	◎	◎
이슬기(2008)		◎				◎	◎	◎		◎
김선영(2010)		◎	◎				◎	◎	◎	◎
이효창(2010)	◎	◎	◎				◎			◎
김선영(2011)	◎	◎	◎		◎			◎		◎
강윤희(2011)	◎	◎	◎					◎		
김기수(2012)	◎	◎		◎		◎		◎	◎	◎
김민주(2014)		◎	◎					◎		
계	10	22	17	6	2	3	3	18	3	4
									2	13

출처: 강재중(2014) <표 3>, 재구성

AHP는 1970년대 Thomas Saaty가 개발한 다기준 의사결정모델(multi-criteria decision making model)이며, 계층 간 구성요소를 쌍대비교를 통해 두 요소 간 중요도와 가중치를 구해 우선순위를 정하는 기법이다(권민영 외, 2006). AHP의 장점은 여러 평가요인이 존재해도 두 개 요인의 쌍대비교 방식으로 단순화하여 두 요인 간 선호도만 선택할 것을 요구하여, 정량적 정보와 조사 대상자의 경험과 직관적 정보 같

은 정성적 정보도 활용 가능하다는 장점이 있다(임동완 외, 2020). 이론이 단순하고 명확하며, 적용이 간편하며, 다양한 분야에 활용할 수 있어 의사결정 분야에서 널리 이용하고 있다(조근태 외, 2003). 체크리스트에는 건축물의 기본정보와 공개공지 위치와 형상, 사유화 정도, 안내판의 유무, 이용자 유형을 표시하며 공공성 항목인 접근성, 개방성, 쾌적성의 하위 요소로 조사했다.

AHP 설문조사는 일주일간 13명의 전문가를 대상으로(<표 3>) 이루어졌다. 조사에 참여한 전문가의 평균 경력은 16.5년이다. 전문가는 건축사와 공무원, 실무 전문가, 부동산학 교수로서 이 연구의 주제인 공개공지에 관련된 지식과 경험을 충분히 갖고 있었다. 설문 응답자의 응답 중 일관성 비율(CR: Consistency Ratio)이 0.1 이상으로 높아 전체 13부를 AHP 분석에 사용했다.

<표 3> 설문 참여전문가의 일반적 특징

구분	업무분야	성별	연령	관련실무경력	거주지
A	건축	남	50	20	경기
B	건축	남	50	20	서울
C	공무원	남	50	20	서울
D	부동산	남	50	10	경기
F	부동산학교수	남	60	20	서울
E	건축사	남	40	20	대전
F	건축사	남	50	20	대전
G	건축사	여	40	15	대전
H	건축사	남	30	15	세종
I	건축사	남	30	15	세종
J	건축사	남	40	15	충남
K	건축사	남	40	15	세종
L	부동산학교수	남	50	10	경기

IV. 연구결과

1. 공개공지 조성 현황

2020년 5월 기준으로 선정한 34곳 사례지역에 총 45개소의 공개공지가 조성되어 있다(기흥구 26개소,

수지구 15개소, 처인구 4개소).¹³⁾ 용도지역별로는 상업지역 17개소, 준주거지역 19개소, 준공업지역 2개소, 준농림지역 2개소, 주거지역 5개소가 분포하고 있다. 건축물 용도별로 공개공지는 판매시설에 16개소, 업무시설 9개소, 종교시설 7개소, 공장 6개소, 숙박시설 3개소, 의료시설 3개소 기타는 전산센터 1개소 순으로 분포되어 있다.

공개공지의 면적은 기흥구에 24,956㎡, 수지구 6,270㎡, 처인구 1,392㎡ 순으로 구성되어 있으며 기흥구의 공개공지 면적이 용인시 공개공지 전체 면적의 77%를 차지하고 있어 지역 간 공개공지 면적의 분포가 매우 불균등하게 조성되어 있다. 공개공지의 평균 면적은 전국 830㎡이며, 경기도도 811㎡이나, 용인시는 959.3㎡로 다른 지역보다 다소 넓게 조성되어 있다. 건축물 용도별 면적을 살펴보면 공장 18,275㎡, 판매시설 7,420㎡, 업무시설 3,956㎡, 종교시설 1,617㎡, 의료시설 668㎡, 숙박시설 406㎡, 기타 275㎡, 순으로 구성되어 있다(<표 4>). 공개공지를 조성한 건축물에는 판매시설이 많으나 조성면적은 공장이 높다. 공장은 기흥구의 준주거지역에 조성되어 있으며 조사지의 총 공개공지 면적대비 56%를 차지하고 있다. 이는 선행 연구의 결과와 일치하는 부분이다(왕승찬, 2012).

<표 4> 용인시 공개공지 용도별 현황, 단위: ㎡

구 분		기흥구	수지구	처인구	합 계
판매시설	개소	10	4	2	16
	면적	4,858.50	1,443.40	1,118.30	7,420.20
업무시설	개소	4	4	1	9
	면적	463.72	3,389.16	102.84	3,955.72
종교시설	개소	2	5	-	7
	면적	833.00	783.86		1,616.86
공 장	개소	6	-	-	6
	면적	18,275.40	-		18,275.40
숙박시설	개소	2	-	1	3
	면적	235.20	-	170.80	406.00
의료시설	개소	2	1	-	3
	면적	290.00	378.70		668.70
기타	개소	-	1	-	1
	면적	-	274.97		274.97
합 계	개소	26	15	4	45
	면적	24,955.82	6,270.09	1,391.94	32,617.85

대지에 조성되는 공개공지의 배치유형을 건축물 부

13) 세종터 모두의 공간에는 기흥구 25개소, 수지구, 25개소, 처인구 4개소 총 54개소가 등록되어있다.

지 내 공개공지와 가로와의 관계를 기준으로 총 5가지 형태로 분류했다(<표 5>). 공개공지와 가로가 평행인 정면형은 51%, 한쪽 구석에 설치한 코너형 16%, 가로와 수직에 위치한 측면형 13%, 대지 내 건물 중앙에 조성한 중앙형은 5%, 가로 뒷 편 건물 쪽에 설치한 후면형은 9%가 있다. 정면형이 총 45개소 중 23개소로 가장 많은 배치유형이다.

<표 5> 공개공지 배치유형

구분			개소	비율(%)
1	정면형		23	51
2	코너형		7	16
3	측면형		6	13
4	중앙형		5	11
5	후면형		4	9

2. 공개공지 사유화 현황과 유형

공개공지의 사유화 현황을 분석하기 위해 14일간 현장을 방문하여 공개공지의 물리적 사용 현황과 이용 형태를 조사하고 기록했다. 이용 형태를 확인하기 위해서는 주기적인 방문으로 시간대를 달리하여 확인해야 하지만 이 연구에서는 조사 시간의 압박과 코로나 19의 유행으로 대상지 이용 활동까지는 기록하지 못했다.

전체 공개공지 중 객관적으로 눈에 보이는 사유화는 45개소 중 24(53%)개소이며, 조정 공간으로 공개공지

를 조성한 곳이 2개소다. 사유화는 되지 않았지만 단지 내 중앙에 선 큰 형식으로 조성하여 일반 도시민의 접근이 쉽지 않은 곳도 있다(2개소). 준주거지역의 지식산업센터 등에 설치한 공개공지 6개소는 인접한 주택이나 상업지가 형성되지 않아 유동 인구가 적고, 먼 곳에서 그 위치의 공개공지에 접근하기 어려운 곳도 있다. 공개공지 조성 후 관리 의무를 소홀하여 사유화 되지는 않았지만, 공개공지의 본래의 역할에 미흡한 곳도 있었으며 공개공지 일부에 휴연공간을 설치하여 사용하는 곳도 있었다. 시설별로는 종교시설에서 사유화(100%)가 많았으며, 숙박시설과 업무시설에서 사유화가 66.7%와 62.5%의 순으로 많았다. 상업지역에서의 사유화는 주로 판매시설에서 사유화하는 경향이 많았다(<표 6>).

<표 6> 시설별 사유화 현황

구분	공개공지 (개소)	사유화 (개소)	비율(%)	비고
의료시설	3	1	33.3	
숙박시설	3	2	66.7	
종교시설	7	7	100	
판매시설	16	8	50	
업무시설	8	5	62.5	
공장	6	0	0	
기타	2	1	50	전산센터 외
계	45	24	53.3	

용인시 준주거지역의 공장과 지식산업센터의 공개공지는 사유화는 없었으나 접근 거리나 주변 환경의 여건상 접근성의 문제로 건물 상주자 또는 방문자 외 일반인의 이용도는 적다. 지역별로는 주거지역과 준농림지역의 공개공지 사유화가 많았는데, 그 이유는 주거지역의 사유화는 종교시설에서 이루어진 것이며 준농림지역은 지자체 조례의 공개공지 설치 지역에서 제외된 곳이라 관리의 소홀 때문으로 보인다(<표 7>).

<표 7> 지역별 사유화 현황

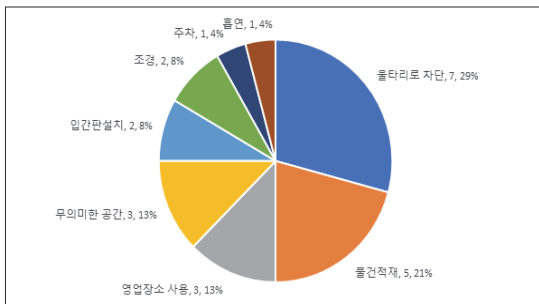
구분	공개공지 (개소)	사유화 (개소)	비율 (%)	비고
주거지역	5	5	100	종교시설
준주거지역	19	6	31.6	
상업지역	17	10	58.8	
준공업지역	2	1	50	
준농림지역	2	2	100	허가지역아님
계	45	24	53.3	

현장 조사에서 분석한 공개공지의 사유화 유형을 7가지로 분류했다(<그림 1>). 24개소의 사유화된 공개공지 중 울타리나 펜스로 차단하여 사유화 경향을 보인 공개공지가 7개소로 가장 많았으며, 물건 적재 5개소와 영업장소 3개소 순으로 사유화가 이루어지고 있었다(<그림 2>).

<그림 1> 공개공지 사유화 유형

울타리, 펜스	물건 적재
	
무의미한 공간	영업장소
	
주차장	조경
	

<그림 2> 공개공지 사유화 현황



3. 공개공지의 공공성 분석

총 13명의 전문가가 용인시 공개공지 공공성 AHP

설문에 참여했으며 설문의 분석결과는 <표 8>의 첫 열에 나타나 있다. 공공성 평가는 공공성 평가 기준표에 의해 평가한 공공성 체크리스트의 점수에 AHP로 분석한 접근성, 개방성, 쾌적성의 상위항목별 가중치와 14개의 하위항목별 가중치를 곱하여 100으로 환산하여 평가했다. 상위 조사항목인 접근성, 개방성, 쾌적성 간의 중요도와 우선순위를 분석한 결과, 접근성을 39.9%로 가장 중요하다고 생각하고 있었으며 다음으로 개방성이 34.9%, 쾌적성 25.2%의 순으로 나타났다. 공개공지를 이용하고자 하는 시민에게는 3항목 중 접근성을 가장 중요한 요인으로 볼 수 있다.

접근성의 하위항목에서는 대중교통까지 거리를 가장 중요시하고 있으나 나머지 항목은 모두 비슷한 수준의 중요도를 나타내고 있다. 개방성 항목에서는 가로와의 관계와 차단 장애물의 중요도가 높았으며 쾌적성 차원에서는 편의시설의 중요도가 높게 나타났다. 전체의 중요도는 편의시설의 설치가 가장 높았으며, 공개공지와 가로의 관계는 두 번째로 중요하게 나타났다. 세 번째는 공개공지의 관리 상태로 나타났는데 공개공지의 청결해야함이 중요하다는 것을 보여 준다.

공공성 평가 기준표에 의한 용인시 공개공지의 공공성 조사 분석평가는 <표 9>와 같다. AHP에 의한 공공성 가중치를 환산하여 본 결과 공공성 평균 점수는 59.25점이며, 공공성 점수가 평균 이상인 공개공지는 26개소(58%)이다. 사유화되지 않은 곳의 공공성 평가 점수는 66.34점이며 사유화된 곳의 평가점수는 53.04점이다. 공공성이 평균 이상인 26개 공개공지 중 사유화된 곳은 11개소이며(43%), 평균 이하인 19개소 중 사유화된 곳은 13개소다(69%).

공개공지의 공공성 평가점수가 낮은 곳의 공개공지가 사유화 빈도가 더 높은 것으로 나타났다. 접근성의 평균 점수는 22.79점이며 평균보다 높은 점수를 갖고 사유화된 곳이 10개소로 42%를 나타내고 있으며 개방성은 평균 22.61이며 이보다 높은 점수의 공개공지 사유화는 6개소로 25%를 나타낸다. 쾌적성의 평균 점수는 13.85로 이보다 높은 점수의 사유화 공개공지는 8개소 33.3%를 보인다.

공공성의 중요도는 접근성이 가장 높게 나왔으나 공개공지 사유화 현상도 가장 높은 수치로 나왔다. 이는 공공성에서 접근성이 최우선으로 중요하나 물리적 사유화 현상은 접근성과 관계없이 진행되고 있는 것으로 해석할 수 있다. 전체 사유화된 공개공지의 공공성 평

<표 8> 공공성 평가표 -1

구분	접근성(가중치: 0.399)							개방성(가중치: 0.349)						쾌적성(가중치: 0.252)			
	출입구 위치	형상	접도수	접근 수단	대중 교통 거리	보도와 단차	환산 점수	가로와 관계	보도 접근 거리	시각적 개방도	식별성 (싸인)	차단 장애물	환산 점수	편의 시설	평탄도	상 태	환산 점수
가중치	0.179	0.125	0.146	0.163	0.210	0.178	0.399	0.263	0.156	0.171	0.196	0.214	0.349	0.419	0.243	0.337	0.252
1	5	3	1	5	5	3	30.42	5	5	3	1	1	21.08	4	5	1	23.07
1-1	1	5	1	5	1	3	20.00	5	1	5	1	5	25.07	2	1	3	7.15
2	5	3	1	4	1	5	25.25	5	3	5	5	5	32.72	5	5	3	25.18
2-2	1	3	1	4	1	1	13.07	2	3	1	1	5	16.46	5	1	5	13.49
3	1	1	3	3	3	5	21.94	5	1	5	1	5	25.07	5	5	3	25.18
3-3	1	3	1	3	1	1	12.57	2	3	1	1	5	16.96	5	1	5	13.49
4	5	1	1	5	3	1	22.23	4	1	1	1	1	12.48	3	5	3	20.96
4-4	1	1	1	5	3	1	16.53	2	1	1	1	1	8.81	2	1	1	7.15
5	5	3	3	5	3	5	32.23	5	1	5	1	5	25.07	3	1	5	9.26
6	5	3	1	5	1	5	26.55	5	1	3	1	5	22.68	5	5	3	25.18
7	5	3	3	5	1	3	26.03	3	1	3	1	1	13.04	4	5	3	23.07
7-5	1	3	3	5	1	5	23.18	3	3	3	1	5	21.09	1	5	5	16.37
8	1	5	1	5	3	5	26.20	5	3	3	1	5	24.86	3	1	1	9.26
8-6	1	1	1	5	3	3	19.38	5	5	3	1	1	21.08	1	1	1	5.04
9	5	1	1	5	3	5	27.92	4	5	5	1	5	27.60	2	1	1	7.15
10	5	5	1	5	5	3	32.41	4	5	1	1	5	22.81	2	1	1	7.15
11	5	5	1	5	3	5	31.90	5	3	5	5	5	32.72	5	5	3	25.18
11-7	1	5	1	5	1	3	20.00	1	3	5	5	1	19.41	3	1	2	9.26
12	5	3	1	5	5	5	33.26	5	5	3	1	5	27.04	2	1	1	7.15
13	1	1	1	4	1	5	17.56	5	5	3	1	5	27.04	2	5	3	18.85
14	1	3	3	5	3	5	26.53	5	5	5	5	5	34.90	5	5	5	25.18
14-8	5	3	1	5	3	5	29.91	5	5	5	5	1	28.93	3	5	5	20.96
15	1	5	1	5	3	5	26.20	5	5	3	5	5	32.51	2	1	1	7.15
16	1	3	1	5	3	3	21.37	4	5	1	5	1	22.31	2	1	1	7.15
17	1	5	1	5	1	5	22.85	5	5	1	5	5	30.11	2	5	3	18.85
18	1	3	1	5	5	5	57.56	5	5	3	1	5	27.04	4	5	1	23.07
19	1	1	1	4	1	5	17.56	5	5	3	5	5	32.51	3	1	5	9.26
20	1	3	1	4	1	3	16.71	5	5	3	1	5	26.54	3	5	3	20.96
21	5	1	3	5	5	3	30.75	4	5	5	1	1	21.63	2	1	1	7.15
22	5	3	1	4	1	3	22.41	5	5	1	1	1	18.68	4	1	5	11.37
22-9	1	5	1	4	1	3	18.70	2	3	1	1	1	11.00	1	1	3	5.04
23	1	1	1	5	1	5	18.86	3	3	3	1	5	21.19	2	5	1	18.85
24	5	5	1	5	1	1	22.86	5	5	3	1	1	21.08	1	1	1	5.04
25	5	5	1	5	1	1	22.86	5	5	3	1	5	27.04	2	1	3	7.15
26	1	1	1	3	1	1	10.58	5	5	1	1	1	18.68	2	5	3	18.85
27	5	3	1	5	3	1	24.22	5	5	1	1	1	18.68	1	5	1	16.73
27-10	1	1	1	5	1	1	13.18	2	1	1	1	1	8.81	2	1	1	7.15
28	1	3	1	3	1	1	12.57	5	5	3	5	1	26.54	3	1	1	9.26
29	1	3	1	5	1	3	18.01	5	5	5	5	5	34.90	2	1	1	7.15
30	5	1	1	5	3	1	22.23	3	3	1	1	1	12.83	1	1	1	5.04
30-11	1	5	3	5	3	5	28.52	1	5	1	1	1	17.31	1	5	3	16.73
31	1	5	1	5	3	1	20.51	3	3	1	1	1	12.83	3	1	5	9.26
32	5	3	1	4	1	5	25.25	3	3	1	1	1	12.83	2	1	1	7.15
33	1	5	1	5	1	5	22.85	4	5	1	5	1	22.31	3	5	1	20.96
34	1	5	1	5	1	5	22.85	4	5	5	5	5	33.07	2	5	3	18.85
평균							22.79						22.61				13.85

<표 9> 공공성 평가표 -2

구 분	환산점수	사유화 여부	사유화 유형
1	74.57		
1-1	52.22		
2	83.16		
2-2	43.82		
3	2.20		
3-3	43.02		
4	55.67	사유화	영업장소
4-4	32.50		
5	66.56		
6	74.42		
7	62.15		
7-5	61.10	사유화	무의미한 공간
8	60.32	사유화	흡 연
8-6	45.49	사유화	무의미한 공간
9	62.67		
10	62.37	사유화	주차
11	89.80		
11-7	48.68		
12	67.45	사유화	영업장소
13	63.45	조경공간	조경
14	86.62		
14-8	79.80		
15	65.86		
16	50.83	사유화	영업장소
17	71.81		
18	77.68		
19	59.33		
20	64.21	사유화	울타리 경계
21	59.54	사유화	입간판 설치
22	52.47	사유화	울타리 경계
22-9	34.74	사유화	울타리 경계
23	58.90	사유화	주차
24	48.97	사유화	울타리 경계
25	57.05	사유화	울타리 경계
26	48.11	조경공간	조경
27	59.64	사유화	입간판설치
27-10	29.14	사유화	울타리 경계
28	48.37		
29	60.06	사유화	적재
30	40.10	사유화	적재
30-11	62.57	사유화	무의미한 공간
31	42.61	사유화	울타리 경계
32	45.24	사유화	적재
33	66.12	사유화	울타리 경계
34	74.76		
	59.25		

가가 평균 이하라는 것은 사유화된 곳이 공공성이 낮은 것이며, 공공성이 낮은 곳이 사유화될 수 있다는 것을 보여 준다. 사유화되지 않은 공개공지 중 공공성 평가점수가 평균보다 낮은 공개공지의 가장 큰 문제는 상업지나 주거지에서 거리가 있는 곳에 조성된 공개공지와 건물 후면 이면도로에 조성된 공개공지로 접근성이 열악한 점이다. 따라서 공개공지를 조성할 때 개방성과 쾌적성보다 시민의 접근성 향상을 위해 세심한 관찰과 설계가 필요하다.

V. 결론

우리나라에서는 지역의 환경을 쾌적하게 만들며 시민의 휴게 쉼터가 되어야 하는 공개공지가 법적 규제만 충족시키는 공개공지가 되어가고 있다. 공개공지는 소유주의 사적 이익을 위하여 사유화되고 유지 관리의 책임소재도 불분명하여 관리 운영이 제대로 되지 않고 있으며, 공개공지의 공공성도 의심스러운 상황이다. 이 연구는 정상적으로 운영되는 공개공지를 만드는 데 도움이 되고자 현황조사와 공공성 정도 측정을 통해 사유화 정도를 연구했다.

연구 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 용인시 공개공지 중 총 45개소 대상지를 중심으로 그 현황을 살펴봤다. 준주거지역에 19개소 상업지역에 17개소로 80%가 두 지역에 몰려 있었다. 면적별로는 기흥구에 24,956㎡(77%)로 가장 많았으며, 용도별 분포는 판매시설 16개소, 업무시설 9개소, 종교시설 7개소 공장 6개소 순으로 조사되었다. 배치유형은 정면형이 23개소로 51%를 가장 많았으며 코너형, 측면형, 중앙형 순이고 후면형이 4개소로 가장 적었다.

둘째, 공개공지 사유화 현황은 대상지 45개소 중 24개소가 사유화되고 있었으며 종교시설, 숙박시설, 업무시설 순으로 사유화가 많았다. 사유화 유형은 울타리로 경계를 만들어 타인의 접근을 차단하는 유형이 7개소 29%이며 나머지 유형은 물건을 적재하고 영업장소로 운영하거나 무의미한 공개공지 조성, 입·간판설치로 사유화, 조경이나 주차, 흡연공간으로 사유화하는 유형이 있었다.

셋째, 공공성 분석의 결과는 접근성 항목이 39.9%로 가장 주요항목으로 분석되었으며 개방성이 34.9% 쾌적성이 25.2% 순으로 분석되었다. AHP에 의한 공

공성 가중치를 환산하여 본 점수 결과는 45개소의 공공성 평균 점수가 59.25점이었으며, 공공성 점수가 평균 이상인 공개공지는 26개소로 분석되었다. 사유화되지 않은 곳의 공공성 평가 평균 점수는 66.34점이며 사유화된 곳의 평가 평균 점수는 53.04점이다. 특이한 점은 공공성에서 가장 중요한 접근성이 우수한 공개공지가 물리적으로 사유화 빈도가 높다는 점이다. 사유화된 곳이 공공성이 낮으며, 공공성이 낮은 곳이 사유화되고 있다. AHP에 의한 가중치 정도가 공공성을 확정한다고는 할 수 없다. 그렇지만 사유화되지 않은 곳의 공공성 평균 점수가 전체 공공성 점수 평균과 사유화된 공개공지의 공공성 점수보다 높다는 것은 이 논문에서 AHP에 의한 측정치가 어느 정도는 공공성을 대리하는 점수라고 할 수 있다.

조사 대상지 공개공지 중 50% 이상이 사유화되고 있으며 45%의 공개공지가 평균 이하의 공공성 척도를 보인다. 공개공지의 사유화와 공공성 부족의 원인은 첫째, 대리인 이론에 의해서 관리 주체의 책임감 부재이다. 지자체에선 최우선 관리자를 선임하여 공개공지를 관리가 잘 되는 지자체처럼 관리하여야 할 것이다¹⁴⁾. 둘째, 용인시는 공개공지 관리를 용인시 건축조례¹⁵⁾에서 건축주(소유주)에게 일임하고 있다. 소유주의 인클로저 현상이 발생하는 것이다. 서울특별시와 부산광역시는 구청장이 관리하도록 조례로 규정되어 책임소재가 확실하다. 용인시는 관리 책임의 규정과 소유주에게 인센티브 없이 공개공지를 강제하는 조례를 개정해야 할 것이다. 셋째, 소유주의 시민의식 부재이다. 사유화 현상은 타 연구와 같은 유형의 형태를 보인다. 울타리로 접근을 막는 유형, 물건 적재로 사용을 금하는 유형 등 모두 다 소유주의 관심으로 막을 수 있다.

이 연구는 용인시의 공개공지 사유화와 용인시 각 공개공지의 공공성을 AHP 비교법으로 점수화하여 평가한 처음의 연구로 그 자체만으로도 의의가 있는 연구다. 그럼에도 지자체의 관리자 부재로 인한 자료 미비와 정보 비공개로 조사한 공개공지의 표본 수가 적고 단기간에 조사가 진행되어 충분한 자료를 확보하지 못했다는 한계로 이 연구 결과가 용인시 공개공지 전

체의 사유화 정도와 공공성을 반영한다고 단정하기 어렵다¹⁶⁾.

논문접수일 : 2021년 5월 26일

논문심사일 : 2021년 6월 2일

게재확정일 : 2021년 6월 21일

14) 서울시, 부산시는 각 구청에 공개공지 담당자 1명, 공개공지 관리대장 작성으로 관리되고 있다.

15) 용인시 건축조례 9장 37조3항 7호

16) 세움터의 개방 데이터에 의한 공개공지와 모두의 공간에 형성된 지도상의 공개공지가 일치하지 않으며 권익위에서 2017년 제시한 공개공지 수에서도 차이가 난다.

참고문헌

- 강재중, “공공성 증진을 위한 복합용도시설 실내공공공간의 건축계획요소에 관한 연구-사적영역내의 공공공간 사례분석 중심으로”, 「주거환경」 제12권 제2호, 한국주거환경학회, 2014, pp. 225-236
- 권민영 · 구본재 · 이국희, “AHP 기법을 적용한 IT 프로젝트 사전타당성 평가항목의 가중치 산출”, 「Information Systems Review」 제8권 제1호, 한국경영정보학회, 2006, pp. 265-285
- 권홍우, “공유지의 비극 vs 사유화의 비극”, 서울경제 2017. 09.14
- 김도연 · 최윤경, “공개공지 조성지침 시대별 특 징 및 개선방 안 연구 서울의 보행공간 개선 연구”, 「대한건축학회논문집-계획계」 제34권 제3호, 대한건축학회, 2018, pp. 105-116
- 김동노, “개인주의, 공동체주의, 그리고 한국사회의 공공성”, 「사회이론」 제45권, 한국사회이론학회, 2014, pp. 77-110.
- 김문일, “건축법상의 공개공지(公開空地) 확보를 위한 규정 연구”, 「대한건축학회논문집-계획계」 제24권 제12호, 대한 건축학회, 2008, pp. 93-102
- 김민주 · 양승우, “공공성 차원에서 공공공지와 공개공지 행태 유형별 특성 비교연구: 서울시 특별계획구역에 대상으로”, 「한국도시설계학회지 도시설계」 제16권 제4호, 한국도시설 계학회, 2015, pp. 73-84.
- 김병욱, 「의사결정계층 (AHP) 분석방법」, 김스정보전략연구 소, 2015
- 김용 · 김영지 · 오세규, “공공성 회복을 위한 공개 공지 사례 연구 - 광주광역시공개공지를 중심으로”, 「대한건축학회논문 집」 제20권 제1호, 대한건축학회, 2018, pp. 27-34
- 김정현 · 우동주, “공개공지 인센티브제도 개선을 위한 전문 가 의식 조사”, 「대한건축학회 학술발표대회 논문집-계획 계」 25권 제1호, 대한건축학회, 2005, pp. 429-432
- 김주석 · 최창순 · 최찬환, “공개공지의 설치기준에 관한 연 구”, 「대한건축학회 논문집-계획계」 18권 5호, 대한건축학 회, 2002, pp. 39-46
- 김지엽, “건축신후퇴에 의한 전면공지의 법적 한계와 개선방 향”, 「대한건축학회논문집-계획계」 26권 11호, 대한건축학 회, 2010, pp. 283-292
- 김철홍 · 박재홍, “물리적 측면에서 본 공공공지의 활성화 요인에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」 제20권 제3호, 한국지역개발학회, 2008, pp. 83-94
- 김혜경, “공개공지조성 및 이용실태분석을 통한 개선방안에 관한 연구”, 서울시립대학교 석사학위논문, 1997
- 김혜란 · 이해주 · 이명훈, “AHP분석을 통한 공공공간의 공 공성 제고방안”, 「한국콘텐츠학회논문지」 제13권 제10호, 한국콘텐츠학회, 2013, pp. 511-522
- 김희국 · 유선봉, “불확실성 대리인이론에 의한 공사감리제 도의 정보비대칭성 해소 방안연구”, 「공공사회연구」 제6권2 호, 한국공공사회학회, 2016, pp. 167-2071
- 남기주 · 조미정, “AHP를 활용한 복합리조트 방문요소 중요 도 분석: 전문가 인식을 중심으로”, 「한국지역개발학회지」 제31권 제5호, 한국지역개발학회, 2019, pp. 99-119
- 박경돈, “국유재산의 관리거버넌스”, 「한국행정학회 비정기 학술발표논문집」, 한국행정학회, 2010, pp. 1-26
- 박현찬 · 양은정, 「도심 지구단위계획구역 공개공지제도 개 선방안」, 서울연구원 정책과제연구보고서, 2017
- 서수정 · 박광재, “공동주택단지내 공개공지확보를 위한 총 합설계 제도의 운영방안에 관한 연구”, 「대한건축학회논문 집-계획계」 제19권 제3호, 대한건축학회, 2003, pp. 113-124
- 양기근 · 이태근, “지방정부간 공유재 갈등 사례: 복수 주인 대리인 이론을 통한 신한만건설 분쟁을 중심으로», 「사회과 학연구」 제22집 제1호, 경성대학교 사회과학연구소, 2006, pp. 161-190
- 오성훈 · 차주영 · 김영옥, 「한국 도시설계에 적용된 서구도시 건축 이론의 재고」, 건축도시공간연구소, 2011
- 양운재, “도시 공원과 운동: 도시건축 대지내 공지와 조정», 「도시문제」 제20권 제10호, 대한지방행정공제회, 1985, pp. 25-33
- 왕승찬, “공개공지 관리실태와 개선방안에 관한 연구», 서울 과학기술대학교 석사학위논문, 2012
- 우동주, “도시 가로환경 개선을 위한 공개공지의 설계 지침 에 관한 연구», 「대한건축학회연합논문집」 제10권 제1호, 대한건축학회, 2008, pp. 117-124
- 윤지혜 · 김정곤, “실내 공적공간의 공공성에 관한 연구», 「한 국실내디자인학회 논문집」 제15권 5호, 한국실내디자인학 회, 2006, pp. 157-166
- 이광석 · 이정형 · 이현호, “도시공간에서의 실내공개공지의 유형및 특성에 관한연구», 「한국도시설계학회 추계학술발표 대회」 한국도시설계학회, 2003, pp. 157-173
- 이교용, “대리인이론에 의한 조직운영의 효율화 방안 연구», 연세대학교 박사학위 논문, 2003
- 이상민, “도시공공공간 확보 및 질적 향상을 위한 공개공지 제도 개선방안 연구», 건축도시공간연구소, 2012
- 이종원, “협력과 호혜의 윤리-공유의 비극을 넘어 협력과 호혜의 경제공동체으로», 「기독교사회윤리」 제44호, 2019, pp. 399-433
- 이종화 · 최일, “공개공지 조성실태 및 이용행태 분석에기초 한 공개공지 세부설계지침 설정에 관한 연구», 「국토계획」 제37권 제3호, 대한국토도시계획학회, 2001, pp. 73-96
- 이지영 · 김석기 · 박영기, “도심상업지역의 공개공지 사유화 에 관한연구», 「대한건축학회논문집-계획계」 제28권 제1호, 대한건축학회, 2008, pp. 257-260
- 이철수, 「사회복지학 사전」, 블루피쉬, 2009
- 이효창 · 박정아 · 하미경, “복합용도건축물 실내 오픈스페이 스의 활용을 위한 건축적 ‘공공성’ 디자인 요소에 관한 연구», 「대한건축학회논문집-계획계」 제25권4호, 대한건축학회, 2009, pp. 33-43
- 임동완 · 윤성일 · 문광민, “문재인 정부의 재정분권 정책 관 련 논점 검토와 세부 실행과제의 우선순위 분석: AHP 기법 의 적용», 「한국사회와 행정연구」 30권 제4호, 서울행정학 회, 2020, pp. 105-134

36. 임승업·양승일, “복지관료제에서 나타나는 정보비대칭 분석: 외환위기시기 (1998.2-2003.2: 국민의 정부) 에 있어서 노동부의 청년실업정책 적용을 중심으로”, 「한국정책연구」 제8권 제2호, 경인행정학회, 2008, pp. 153-174
37. 장하리·이인성, “공개공지 이용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 「한국도시설계학회지 도시설계」 제7권 제4호, 한국도시설계학회, 2006, pp. 47-60
38. 전병혜·이명훈, “서울도심부 공간특성에 관한 연구”, 「국토계획」 제37권 제2호, 대한국토도시계획학회, 2002, pp. 289-298
39. 정창구·김홍규·김기수, “조성위치에 따른 도시고층사무소 건축물 공개공지의 공공성에 대한 이용자 만족도 연구”, 「대한건축학회논문집-계획계」 제24권 5호, 대한건축학회, 2008, pp. 201-210
40. 정평란, “공개공지 설치규모 기준의 개선방안에 관한 연구: 성남시를 중심으로”, 「국토계획」 제39권 제3호, 대한국토도시계획학회, 2004, pp. 41-53
41. 조근태·조용곤·강현수, 「계층분석적 의사결정」, 동원출판사, 2003
42. 최정희, “공개공지의 유지 관리 및 활용도 증진 방안 연구 - 서울시, 뉴욕시, 도쿄도를 중심으로 -”, 「대한건축학회논문집-계획계」 제28권 제1호, 대한건축학회, 2012, pp. 245-252
43. 한국개발연구원, 「예비타당성조사 수행을 위한 다기준 방안 연구」, 한국개발원, 2000
44. Fama, Eugene F., Michael C. Jensen, “Separation of ownership and control,” The Journal of Law and Economics, Vol. 26 No. 2, 1983, pp. 301-325
45. Yoon, Heeyeun, Sumeeta Srinivasan, “Are They Well Situated? Spatial Analysis of Privately Owned Public Space, Manhattan, New York City,” Urban Affairs Review, Vol. 51 No. 3, 2015, pp. 358-380
46. Jensen, Michael C., and William H. Meckling, “Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure,” Journal of Financial Economics, Vol. 3 No. 4, 1976, pp. 305-360
47. Imbroscio, David, and David L. Imbroscio, Urban America reconsidered, 2011, Cornell University Press
48. Kayden, J., Privately Owned Public Space: the New York City experience, John Wiley & Sons, 2000
49. Mike Devereux, David Littlefield, A literature review on the privatisation of public space, Main Report for Grosvenor Group Ltd, 2017
50. Ross, Stephen A, “The economic theory of agency: The principal’s problem,” The American Economic Review, Vol. 63 No. 2, 1973, pp. 134-139
51. Stephan Schmidt, Jeremy Nemeth and Erik Botsford, “The evolution of privately owned public spaces in New York City,” Urban Design International, Vol. 16 No. 4, 2011, pp. 270-284.
52. Huang, Te-Sheng and Karen A. Franck, “Let’s meet at Citicorp: can privately owned public spaces be inclusive?” Journal of Urban Design, Vol. 23 No. 4, 2018, pp. 499-517
53. Yoon, Heeyeun, Sumeeta Srinivasan, “Are They Well Situated? Spatial Analysis of Privately Owned Public Space, Manhattan, New York City,” Urban Affairs Review, Vol. 51 No. 3, 2015, pp. 358-380
54. Weaver, Timothy PR., “The New Enclosures: London, New York City, Philadelphia, and the Transformation of Public Space,” New Political Science, Vol. 41 No. 3, 2019, pp. 423-442
55. 건축행정시스템 세움터 <https://cloud.eais.go.kr/>
56. 국토교통부 공적공간 정보서비스 모두의 공간 <http://gis.eais.go.kr/>
57. 법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>
58. 서울 도시계획포털 <http://urban.seoul.go.kr/>
59. 서울특별시청 <http://seoul.go.kr/>

<국문요약>

공개공지 사유화와 공공성 평가 -용인시 사례를 중심으로-

정 도 영(Chung, Doyoung)
임 재 만(Lim, Jaeman)

이 논문은 2020년 5월 기준으로 경기도 용인시에 조성된 공개공지 45개소를 대상으로 그 현황과 공개공지의 사유화 정도, 그리고 공공성 정도를 측정한 연구다. 이를 위해 선행연구를 통해 공개공지의 사유화 정도를 측정할 항목을 선택하고, 현장조사를 통해 사유화 정도를 측정했다. 또한 공개공지의 공공성 구성요인의 범주와 각 범주의 중요도를 AHP 방법으로 측정했다. 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 용인시 공개공지는 준주거지역과 상업지역에 80%가 집중되어 조정되었다. 둘째, 공개공지 45개소 중 24개소인 54%가 사유화되어있다. 셋째, 45개소의 공개공지 중 26개소가 평균 이상의 공공성 정도를 보이며, 공개공지의 공공성 평가점수가 낮은 곳일수록 공개공지가 사유화 정도가 더 높은 것으로 나타났다. 이 연구는 용인시 각 공개공지의 공공성을 AHP 비교법으로 점수화하여 평가한 처음의 연구로 그 자체만으로 의의가 있다. 표본 수가 적고 단기간 연구라는 점에서 일반화는 곤란하다는 한계를 지닌다.

주 제 어 : 공개공지, 공공성, 사유화, 분석적 계층화법