

공공기관 담장개방 사업에 따른 효과분석

- 서울시 공공기관의 유형별 비교를 중심으로 -

이정현* · 김한배**

*서울시립대학교 대학원 조경학과 · **서울시립대학교 조경학과

I. 서론

담장은 우리의 전통적인 건축양식으로 오랜 세월 동안 재산의 경계를 표시하고, 외부로부터의 침입을 방지하며, 사생활 보호의 기능을 해왔다.

그러나 현대 도시에 와서 담장은 우리의 도시공간을 폐쇄적으로 만들고 있으며, 커뮤니티의 단절을 공간적으로 심화시켜 삶을 더욱 메마르게 하고 있다(남기준, 2007).

이러한 배경에서 대도시에서 1996년부터 담장허물기가 시작되었다. 이는 삭막한 도시주택가에 녹지를 조성하여 썩지공원의 역할과, 이웃간 커뮤니티의 장소로 활용되는 긍정적 효과를 보이고 있어 21세기 도시계획의 새로운 패러다임으로 주목받고 있다(김수봉, 2006).

서울시에서는 담장허물기가 녹지공간 부족의 해결을 위한 움직임으로 나타났다. 서울시는 산악 위주의 녹지로, 공원녹지 80% 이상이 도시 외곽에 편중되어 생활 주변에서 쉽게 접근할 수 있는 녹지 공간이 부족한 실정이다. 이에 따라 서울시에서는 관(官) 주도로 공공기관과 대학교, 초·중·고등학교를 대상으로 담장개방사업이 추진되었다.

이는 생활수준의 향상과 더불어 도시민의 환경에 대한 요구도가 커져가면서, 도시의 심미적 저해요인으로 부상하고 있는 도심 담장을 개방하여 생활 주변에서 쉽게 접근할 수 있는 녹지 공간의 확충과 열린 커뮤니티 형성을 도모하고 있는 것이라 할 수 있다(서주환, 2002).

담장개방사업과 관련된 선행연구에서 담장이 경관의 질을 낮추며, 도시 공원녹지 부족 문제의 해결, 시민의 만족도 분석을 통해 담장개방의 필요성에 대해 언급하고 있으며, 담장개방사업의 만족도 및 효과에 대한 연구가 진행되었다. 또한 담장개방 방식에 따른 효과 연구도 진행되었다.

그러나 이러한 연구들은 담장개방에 대해 이용자들이 느끼는 만족도나 효과만 언급하고 있으며, 실제 이용자들이 시설을 이용하는데 있어서 가장 중요한 요인을 고려한 연구가 이루어지지 않았다.

이에 본 연구는 서울시에서 1999년부터 시행해오고 있는 공공기관 담장개방사업을 이용자 측면에서 시설의 입지적, 용도적,

경관적 측면을 고려하여 유형을 분류한다. 또한 이를 비교하여 공공기관 담장개방사업의 효과를 분석하고 개선방안을 제안하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 공공공간에 관한 고찰

공공공간에 대한 법적인 정의는 건축기본법 제3조3항에 “공공공간”이란 가로·공원·광장 등의 공간과 그 안에 부속되어 공중이 이용하는 시설물“이라 제시되어 있다.

김세용(1997)은 공공공간의 범위를 “공공에게 24시간 개방되고, 자유롭게 출입이 허용되며, 공공에 의해서 공급되지 않았더라도 공공을 위해서 시설된 개방공간”으로 한정하였다.

이상민(2011)은 공공공간을 “공공에게 개방되어 열려있고(개방성), 공공에게 편익과 이익을 제공하며(공공성) 다양한 활동과 커뮤니케이션을 촉발시키는(매개성, 역동성) 공간”이라 정의하였다.

본 연구는 공공공간을 서울특별시(2008)에서 제안한 광의로 공공적으로 이용되는(public-used or communal) 공간과 이상민(2011)의 공공공간의 개념에 주목하여, 공공을 위해 개방된 공적 활동이 일어날 수 있는 공간으로 정의하고자 한다.

이상민 외(2008)은 좋은 공간환경이 갖는 특성 또는 좋은 공간환경을 만들기 위해 갖추어야 할 기본적인 조건을 다섯 가지로 정의하였는데, 여기에서는 다음의 조건을 중심으로 살펴보고자 한다.

첫째로 열린 접근성과 자연스러운 연결이다. 이 공간은 인지하기 쉬우며, 누구에게나 열려 있어 편리하게 이용이 가능한 공간이고, 가까이 있어 쉽게 접근 가능하며, 연속적으로 이어진 공간의 특성을 포함한다.

두 번째로 안전성과 편안함이다. 이것은 친근하며, 앉아서 쉴 수 있고 편안함을 느낄 수 있는 공간, 걷고 싶고 걷기 편하며, 사회적 약자 등의 이용을 배려한 공간이다.

마지막으로 다양한 이용과 활동으로, 도시 여가활동의 무대가 되고, 흥미를 유발시키는 공간, 여러 가지 용도로 이용가능하

며 다양한 행위가 일어나는 공간을 의미한다.

2. 공공기관에 관한 고찰

공공기관은 개인의 이익이 아니라 공적인 이익을 위하여 국가 또는 지방자치단체가 국민생활 복지증진을 위하여 설치하는 시설로 국가, 지방자치단체의 공무를 수행하는 관공서, 공기업, 준정부기관까지 포함하는 개념이다.

또한 정부의 투자, 출자 또는 정부 재정지원 등으로 설립, 운영되는 기관으로 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 해당하여 기획재정부 장관이 지정한 기관이며, 서울시 공원녹지 정책방향 연구에서는 '도시지역에 거주하는 시민의 생활에 필수적인 시설로서 주민의 정치, 경제, 사회, 문화적 활동과 가사를 영위하는데 필요한 공공수요를 충족시켜주며 공공성을 띠고 유상, 무상의 형태로 지방자치단체나 정부가 제공하는 재화와 용역을 전달하는 시설로 정의하고 있다(서울특별시, 2005).

공공시설에 대한 법률적 정의는 건축법 시행령 제3조의 4(용도별 건축물의 종류) '업무시설' 중 '공공업무시설'에 대한 정의, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조6(정의) '기반시설'의 종류, 국토의 계획 및 이용에 관한 시행령 제4조(공공시설)에 대한 정의, 도시 및 주거환경정비법 시행령 제4조(공동이용시설)의 정의에 명시되어 있다.

건설교통부(2006)에서 공공기관의 배치에 대해 언급하였다. 공공기관의 배치는 두 가지에 초점을 두고 있는데 하나는 시민, 기업 등 행정기관의 수요자들이 적절한 행정서비스를 향유할 수 있도록 어떻게 접근성을 보장할 것인가의 문제와, 다른 하나는 행정기관들이 행복도시 내에서 적절한 정도의 효율성과 효과성을 담보하기 위하여 어떻게 배치되어야 하는가, 즉 접근성(시민 친화성) 및 효율성의 문제로 이해할 수 있다고 하였다.

본 연구에서 공공기관 담당개방사업이 시민의 만남, 휴식을 위한 공간으로 조성하기 위해 담장을 허물어 시민에게 다가간 점에 주목하여, 공공기관이 입지하고 있는 유형에 따라서 시민의 이용, 즉 접근성이 어떠한 영향을 미치고 있는지 알아보기 위해 본 개념을 도입하였다.

3. 녹지의 공공적 효과

녹지를 광의의 개념으로 볼 때 녹지는 인위적인 수단에 의하거나 또는 자연적으로 각종 식물에 의해 녹화된 공간을 말한다. 이러한 녹지는 정원과 같이 소규모로 조성된 개인적인 녹지공간을 비롯하여 가로수, 공원, 묘지 등과 같은 공공녹지, 농경지와 같은 생산녹지, 산림 또는 숲과 같은 자연상태로 존재하는 자연녹지 등 다양한 형태로 존재한다(안영희, 2001).

도시녹지의 효용은 녹지와와의 직접적인 접촉으로 인한 물리적

만족감과 녹지의 시각적인 영향에 의한 심리적 만족감(Schroeder, 1989)의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 이런 관점에서 도시녹지에 의한 심리적인 시민의 만족도 향상은 도시녹지 효용을 극대화시키며 쾌적한 도시환경조성에 기여할 수 있다고 이은철(2008)은 말하고 있다.

녹시율(綠視率, Index of Greenness)은 '일정 지점에서 있는 사람의 시계(視界) 내에서 식물의 잎이 접하고 있는 비율'로 도시녹지의 심리적 만족을 측정하는 지표로서 매우 유용하다. 이는 기준에 널리 사용되는 평면적이고 수평적 개념인 녹지율(綠地率)의 한계를 보완하여 인간의 체감을 보다 직접적으로 나타내는 새로운 지표이다.

본 연구는 이용자 측면에서 유형 비교 연구를 하는 것으로 녹지의 심리적 만족감, 즉 녹시율에 초점을 두고 경관적 측면을 고려한 유형 분석을 진행하고자 한다.

III. 연구방법

1. 연구범위

본 연구는 서울시에서 1999년부터 시행해오고 있는 공공 기관 담당개방사업을 광의적 개념으로 보고 학교공원화 및 캠퍼스 개방으로 공공에게 개방하고 있는 학교시설도 대상지에 포함하였다.

2. 연구방법

본 연구의 내용적 범위로는 먼저 공공공간, 공공기관, 녹지의 공공적 효과와 관련된 문헌고찰을 통하여 담당개방사업의 유형을 분류하기 위한 분석의 틀을 구축하였다. 또한 서울시 25개 구에서 시행한 담당개방사업 대상지를 파악하고, 사업의 개소수와 면적이 비슷하다고 판단되는 두 개의 구를 선정하여 앞선 분석의 틀을 기초로 적용하였다.

입지적 측면 분석을 위해 GIS 조사, 도시계획조사, 현장조사를 진행하였으며, 문헌연구와 전문가 설문조사를 통해 대상지를 기관의 용도적 측면에 따라 분류하였다. 추후에 사진 분석을 통해 사업지의 경관적 측면에서 녹시율 분석을 진행할 것이며, 선정된 두 개의 구에서 각 유형을 대표할 수 있는 대상지를 선정하여 이용자 행태분석 및 설문조사를 실시하여 시민들이 시설을 이용하는데 각 유형들이 어떠한 영향과 효과를 미치는지 분석하고자 한다.

IV. 대상지 유형화

1. 대상지 유형화 기준의 설정

이론적 고찰을 통해 담당개방사업의 유형화를 접근성에 초점

을 두고 분석하고자 한다.

접근성(Accessibility)이란 학자들의 관점에 따라 조금은 상이하지만 일반적으로 토지이용과 교통시스템간의 상관관계에서 나타나는 출발지-도착지간의 이동편의성으로 해석될 수 있다(민현석, 2010). 또한 접근성은 일반 대중이 계층적, 시간적 제한을 받지 않고 사회적 규범과 법규를 따르면서 자유롭게 접근 할 수 있는지의 문제로, 교통체계를 이용한 접근과 밀접한 관계가 있다.

도시공원의 주요 계획기준에서 접근성은 시설의 이용을 높일 수 있어서 입지 요인 중 주요한 기준이 된다.

따라서 시설의 이용에 영향을 미치는 요인인 접근성에 근거하여 표 1과 같이 입지적 측면, 용도적 측면, 경관적 측면으로 대상지 유형화 기준과 세부조사항목을 도출하였다.

접근성에서 지하철역과 버스정류장, 횡단보도, 인접시설과의 거리는 500m로 설정하였다. 서울시 도시계획시행령(1998) 제19조의8에서 역세권 범위를 철도역을 중심으로 하여 반경 500m 이내의 지역을 역세권의 범위로 설정하였으며, 버스정류장 또는 지하철역 출구까지의 보행거리가 400~500m 지점에서 갑자기 낮아지며, 보행 접근시간이 약 6분이 되는 지점부터 승용차를 이용할 확률이 높아지는 것으로 나타났다는 연구결과에 따라(김지수, 2006), 한계거리를 500m로 설정하여 유형화를 진행하였다.

2. 대상지 현황

본 연구에서 분석의 대상지는 서울시 25개 구에서 시행한 담

장개방사업의 개소수를 파악한 결과, 개소수와 시설 전체 면적이 가장 비슷하게 나타난 노원구와 동대문구를 대상으로 유형분류를 진행하였으며, 전문가 설문을 통해 시설친화도가 낮다고 판단된 중·고등학교와 치안시설과 기타시설을 제외한 각 18개 소수의 시설을 분석하였다.

3. 대상지 유형분류

1) 입지적 측면

(1) 용도지역에 따른 유형

동대문구와 노원구의 대상지를 분석한 결과, 동대문구는 주택가 및 아파트로 이루어진 주거지역에 입지하고 있는 것을 알 수 있었으며, 동부가 산지로 이루어진 노원구는 대부분이 동대

표 2. 용도지역에 따른 유형

소재지	구분	사례지	
동대문구	주거	제1종일반	시립대학교, 전동초, 동답초, 삼육초, 경희초
		제2종일반	한국의대, 동대문구청, 동부교육청, 답십리초, 전곡초, 청량초, 안평초, 용두초, 은석초, 장평초, 근자초, 홍파초, 전농초
노원구	주거	제1종일반	상경초, 은곡초, 중계초, 월계초, 노원여성발전센터
		제2종일반	서울과학기술대, 수암초, 상원초, 불암초, 계상초, 노원초, 중평초, 노일초, 원광초, 상명초
		제3종일반	상계 8동주민센터
	녹지	자연녹지	성서대, 태강삼육초

표 1. 대상지 유형화 평가항목 및 세부조사항목

구분	평가항목	조사목적	조사내용	세부조사항목
입지적 측면	용도지역상	시설의 용도지역은 무엇인가	용도지역	용도지역
		시설을 이용할 수 있는 잠재적 이용자가 있는가	주거단지조사	1,000m 이내 주거단지 조사
	접근성	보행으로 접근하기에 좋은가	보차분리	보차분리 여부
			보도폭	보도 폭 없음/1m/2m 이상
			횡단보도	반경 500m 내 없음/1개/2개 이상
			버스정류장	반경 500m 내 없음/10개 미만/10개 이상
			지하철역	반경 500m 내 없음/1개/2개 이상
인접시설	접근하기에 용이한 위치에 있는가	접도면수	1면/2면/3면 이상	
	접근하기에 어려운 요소는 무엇인가	출입구위치	전면/중앙/좌우	
		접근저해요소	하천/지하철/도로/출입구의 부족	
	이용이 용이한 인접 공공시설이 있는가	인접시설여부	반경 500m 내 없음/1개/2개 이상	
용도적 측면	용도	시설의 용도는 무엇인가	시설용도	행정/교육/보건·위생/문화/복지/공공서비스/치안/기타시설
	시설친화도	시설을 이용하는데 심리적 어려움이 없는가	친화도	시설별 친화도 순위
경관적 측면	담장개방유형	담장의 개방유형은 어떠한가	개방형식	전면개방형/펜스형/화단형/그 외
	경관저해요소	주변 경관을 해치는 요소가 있는가	경관저해요소	주차장/건물군/방음벽/그 외
	녹시율	시계(視界) 내에서 녹의 양이 어떠한가	녹시율	-

자료: 강윤희, 2011, 필자 재작성

문구와 마찬가지로 주거지역이지만 녹지지역이 속하는 대상지가 있음을 알 수 있었다.

(2) 접근성에 따른 유형

유형화 기준에 근거하여 동대문구와 노원구의 대상지의 접근성 정도를 조사한 결과, 접근 출입구가 1곳이거나 지형의 레벨차로 접근이 어려운 곳을 제외한 대부분의 대상지는 접근이 용이

표 3. 접근성에 따른 유형

구분	접근성 정도	접근장애요소	
동대문구	한국외대	○	
	동대문구청	○	
	시립대	○	
	동부교육청	×	접근 출입구 1곳
	답십리초	○	
	전곡초	△	
	전동초	×	지형 레벨차
	청량초	△	
	안평초	△	
	용두초	○	
	은석초	△	
	장평초	○	
	동답초	△	
	삼육초	△	
	군자초	○	
	경희초	×	외진곳 위치
노원구	홍파초	○	
	전농초	×	북서측 지형 레벨차
	성서대	○	
	서울과학기술대	○	
	수암초	△	
	상경초	×	접근 출입구 1곳
	상원초	○	
	불암초	△	
	계상초	○	
	노원초	△	
	중평초	△	
	노일초	○	
	온곡초	×	
	중계초	○	
	태강삼육초	×	외진 곳, 교통시설 이용 어려움
	원광초	×	지형 레벨차
월계초	×	접근 출입구 1곳	
상명초	○		
노원여성발전센터	△		
상계 8동 주민센터	△		

범례: 접근성 정도 ○: 양호, △: 대체로 양호, ×: 불량

한 것으로 나타났다. 동대문구의 경우, 한국외대를 포함하여 8곳의 시설 접근성이 양호한 것으로 나타났으며, 노원구의 경우, 성서대를 포함하여 7곳의 시설 접근성이 양호한 것으로 나타났다.

2) 용도적 측면

(1) 시설친화도

신병훈, 류중석, 배응규(2007)가 생활권에 의한 공공시설을 분류한 것을 참고하여 본 연구에서 공공기관을 8개의 시설로 나누어 설문을 진행하였다. 문화, 복지, 교육, 보건·위생, 행정, 공공서비스, 치안, 기타시설로 분류하였다. 전문가 설문 결과 문화시설과 복지, 행정, 교육시설 순으로 친화도가 높게 나타났으며, 치안시설과 사업소 등의 기타시설은 친화도가 낮게 나타났다.

초·중·고·대학교의 교육시설의 경우 대학교와 초등학교에 대한 친화도는 높게 나타났지만, 중학교와 고등학교에 대한 친화도는 낮게 나타났다. 이는 초등학교와 대학교가 중, 고등학교에 비해 개방에 대해 자유로우며, 중·고등학교의 경우 학생들의 자습시간 등의 이유로 이용을 하는데 어려움을 느낀다고 답하였다.

(2) 시설용도

동대문구와 노원구의 시설의 용도는 18개소 중 동대문구는 행정시설 1곳, 교육시설 17곳이며, 노원구는 행정시설 2곳, 교육시설 16곳으로 나타났다. 교육시설은 초등학교를 대상으로 하여 조사하였는데, 이는 시설친화도에 대해 전문가설문에서 나타난 결과를 바탕으로 친화도가 높다고 나타난 학교시설만 조사하였기 때문에 나타난 결과이다.

3) 경관적 측면

(1) 담장개방유형

담장개방유형은 수목형과 펜스형, 화단형, 반개방형으로 구분되며, 대부분 이들이 복합적으로 나타나고 있었다.

수목형은 담장을 허문 자리에 수목을 식재한 형태이고, 펜스형은 담장을 허물고 펜스를 설치한 후 주변에 식재를 한 유형이다. 화단형은 펜스나 수목형이 아닌 낮은 화단형으로 조성하여 어디에서든 개방된 형태를 보여주고 있었으며, 반개방형은 담장과 펜스가 복합된 형태로 수목형이나 화단형, 펜스형에 비해 답답한 느낌을 주고 있었다.

(2) 경관저해요소

담장개방사업의 목표가 담장을 허물어 시민에게 휴식과 만남을 위한 공간을 제공하는 것인데, 담장을 허물었음에도 차량의 소음을 막기 위한 방음벽으로 담장이 조성된 곳이 있었다. 동대

문구의 경우 은석초등학교와 홍파초등학교가 방음벽으로 인해 경관을 해치고 있었으며, 노원구의 경우 계상초등학교와 노일초등학교에서 방음벽으로 미관상 좋지 못한 영향을 주고 있었다.

V. 결론

본 연구는 서울시에서 추진해 온 공공기관 담장개방사업을 이용자 측면에서 시설의 입지적, 용도적, 경관적 측면을 고려하여 유형을 분류하고, 이를 비교하여 담장개방사업의 효과를 분석하는 것으로, 시설의 이용에 가장 영향을 미치는 요인인 접근성에 기초하여 대상지 유형화 평가항목을 도출하고 대상지에 적용하였다.

분석의 결과, 입지적 측면에서 대부분이 주거지역에 위치하고 있었으며, 시설 입지와 출입구 부족, 지형차로 인한 접근성 불량인 곳을 제외하고는 대부분의 접근성이 양호한 것으로 나타났다.

용도적 측면에서는 시설친화도에 대해 전문가설문을 진행한 결과, 친화도가 가장 낮게 나타난 치안시설과 기타시설을 제외한 나머지 시설에 대해 분석을 진행하였다.

경관적 측면에서 담장개방유형은 크게 네 가지로 나타났으며, 이 중 화단형이 가장 좋은 경관을 만들어내고 있었으며, 반개방형은 이와 반대로 답답한 경관을 연출하고 있었다. 또한 일부가

방음벽으로 조성된 곳은 차량의 소음을 막기 위한 것으로 판단되며, 이로 인한 불량경관이 형성되어 있었다.

본 연구는 기존에 선행되었던 연구와 달리, 담장개방사업의 유형을 개방방식에 대한 유형뿐만 아니라 이용자 측면을 고려하여 다각적 측면으로 분석했다는 점에서 다른 논문과 차별성을 가지며, 후에 적절한 공공기관 담장개방사업 대상지를 선정하는데 도움이 될 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 건설교통부(2006) 시민친화도 및 행정효율성 제고를 위한 공공기관 배치방안. 연구보고서. 2006-09.
2. 권영길(2004) 담장개방 유형에 따른 주민 및 이용자 평가에 관한 연구. 계명대학교 대학원 석사학위논문.
3. 박진아, 최희수(2011) 대학교 담장개방 녹화사업의 생활권 공원녹지로서의 잠재적 활용가치에 대한 연구. 대한건축학회지 27(7): 174-180.
4. 서주환, 이준근, 안재홍(2002) 공공기관의 담장개방효과가 이용만족도에 미치는 영향분석: 서울특별시 구청을 중심으로. 한국조경학회지 29(6): 21-26.
5. 안재홍(2002) 공공기관 담장녹화에 대한 만족도 분석: 서울시 4개 구청을 중심으로. 경희대학교 대학원 석사학위논문.
6. 원영준(2010) 아파트 담장 개방 유형과 주민평가에 관한 연구. 아주대학교 대학원 석사학위논문.
7. 이세미(2012) 대학교 담장개방 녹화사업 유형에 따른 이용실태 및 경관 이미지 비교분석: 서울 소재 대학 캠퍼스를 중심으로. 경희대학교 일반대학원 석사학위논문.
8. 이우열(2010) 구청사 공개공지 이용자의 행태분석에 관한 연구: 서울특별시 구청사를 중심으로. 경북대학교 대학원 석사학위논문.