

기본연구보고서 2020-11

## 공개공지의 지속가능한 운영을 위한 유지·관리 제도 개선 연구

Institution Improvement for  
Sustainable Privately Owned Public Spaces

김영지 Kim, Youngji  
오성훈 Oh, Sunghoon  
허재석 Her, Jaeseok

(auri)

[기본연구보고서 2020-11](#)

**공개공지의 지속가능한 운영을 위한 유지·관리 제도 개선 연구**

Institution Improvement for Sustainable Privately Owned Public Spaces

지은이	김영지, 오성훈, 허재석
펴낸곳	건축공간연구원
출판등록	제2015-41호 (등록일 '08. 02. 18.)
인쇄	2020년 12월 26일, 발행: 2020년 12월 31일
주소	세종특별자치시 절제로 194, 701호
전화	044-417-9600
팩스	044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 25,000원, ISBN:979-11-5659-292-1

이 연구보고서의 내용은 건축공간연구원의  
자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

## 연구진

† 연구책임

김영지 연구원

† 연구진

오성훈 선임연구위원

허재석 연구원

† 외부연구진

이현지 The World Bank

설문조사: ㈜엠브레이퍼블릭

† 연구보조원

김진홍, 김태진, 김혜란, 이서영, 김지연

† 연구심의위원

유광흠 선임연구위원

이상민 연구위원

임유경 연구위원

김성호 국토교통부 건축정책과장

정수진 수원시정연구원 연구위원

† 연구자문위원

왕승찬 서울특별시청 주무관

---

## 차례 CONTENTS

### 제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구배경 및 필요성	1
2) 연구의 목적	5
2. 연구범위 및 방법	6
1) 연구범위	6
2) 연구방법	7
3) 연구수행과정	8
3. 선행연구 검토	9
1) 공개공지 제도 관련 선행연구	9
2) 공개공지 이용실태 관련 선행연구	11
3) 공개공지 유지관리 관련 선행연구	12
4) 선행연구와의 차별성	12

### 제2장 공개공지의 이해와 지향점

1. 공개공지의 개념과 이해	15
1) 공개공지의 법적 개념	16
2) 공개공지의 도입과 법제화	19
3) 공개공지의 공간적 가치	22
2. 바람직한 공개공지의 요건	25
1) 도시의 공공공간으로서의 공개공지	25
2) 바람직한 공개공지의 지향점 정립	30
3. 지속가능한 공개공지의 이용과 관리 방향	34
1) 바람직한 공개공지의 이용	34
2) 바람직한 공개공지의 관리	38
3) 공개공지 점검 기준	42

---

## 차례 CONTENTS

### 제3장 국내·외 공개공지 법·제도 및 정책 사례 분석

1. 국내 공개공지 관련 법·제도 현황	47
1) 공개공지 관련 법·제도 현황	47
2) 공개공지 관련 법·제도 주요 내용	50
3) 소결	68
2. 국외 공개공지 관련 법·제도 및 정책 사례 분석	70
1) 뉴욕시 공개공지	71
2) 홍콩 공개공지	77
3. 국내외 사례 종합 및 시사점	83

### 제4장 공개공지의 유지관리 실태조사

1. 국내 공개공지 현황	87
2. 공개공지 유지·관리 및 이용실태 조사	96
1) 조사 개요	96
2) 공개공지 현장 실태조사	100
3) 공개공지에 대한 대국민 인식조사	126
3. 공개공지 운영 현황	134
1) 국내 공개공지 운영체계 현황	134
2) 공개공지 운영 및 관리실태 관련 공무원 인식조사	135
3) 공개공지의 운영 현황 분석 종합	144

### 제5장 공개공지 유지관리 개선방안

1. 공개공지 유지·관리체계 개선 과제	145
1) 공개공지의 전체 생애주기를 고려한 유지·관리 전략 필요	145
2) 공개공지의 지속가능한 운영을 위한 개선과제	147

---

## 차례 CONTENTS

2. 공개공지의 지속가능한 운영 방안	151
1) 공개공지의 유지·관리에 대한 인식 공유 및 의무 강화	151
2) 시설 중심에서 이용행태 중심으로 공개공지의 운영 목표 전환	152
3) 공개공지 유지·관리 및 점검을 위한 전담조직 구성방안	158
4) 가로 단위의 통합적 개선전략 수립	161

### 제6장 결론

1. 연구 성과	165
2. 연구의 한계 및 향후 과제	167

참고문헌	169
------	-----

SUMMARY	179
---------	-----

### 부록

1. 지자체 공개공지 유지·관리제도 운영 현황	187
2. 대국민 인식조사 설문지	192
3. 공무원 인식조사 설문지	197

## 2. 국외 공개공지 관련 법·제도 및 정책 사례 분석

공개공지 국외 사례 분석 대상은 제도적으로 공개공지가 규정되어 있으며, 국가나 도시 전역의 공개공지를 중앙정부 또는 시정부에서 통합적으로 관리하고 있는 사례이다. 또한 공공공간을 폭넓게 규정하여 공개공지를 포함하여 사유지를 공공이 이용하는 경우 공공공간으로 규정하고 이를 통합적으로 관리하고 있는 사례를 검토하였다. 문헌검토 등을 통하여 공개공지 관련 제도 및 사례를 조사하고, 조사 대상 중 적합한 주요 사례를 선정하여 관계기관 면담조사<sup>15)</sup> 등을 시행하였다.

주요 선진국 도시를 대상으로 공개공지 관련 제도 및 운영현황에 대하여 조사하였고, 이 중 우리나라와 유사하게 공개공지 설치에 따른 인센티브 제도가 있으며, 공개공지 내 다양한 활동을 장려하는 정책을 펼치는 미국 뉴욕시와 홍콩을 대상으로 심층적인 공개공지 관련 법제도 및 정책을 분석하고자 하였다.

[표 3-10] 국외 공개공지 관련 법제도 및 정책 분석 사례도시 및 주요내용

사례지	주요내용
미국 뉴욕	<ul style="list-style-type: none"><li>- 3년 주기로 전문가 정기점검 시행</li><li>- 공개공지 운영 및 유지·관리 전담 비영리단체 APOPS 설립</li><li>- 공개공지 내 이벤트 콘서트, 미술작품 전시 등 다양한 활동 장려</li><li>- 키오스크, 노점카페 운영 가능(최대 5%)</li></ul>
홍콩	<ul style="list-style-type: none"><li>- 홍콩 계획국과 개발국에서 공개공지 관련 제도 관리</li><li>- 공개공지 운영 및 관리 가이드라인 제공(상업적 이용 가능)</li></ul>

출처 : 본 절의 내용을 요약하여 연구진 작성

15) Kayden, Jerold & Woodward, Duglas. (2020.8.28. 온라인 인터뷰); Harrison, Eric (2020.9.9. 온라인 인터뷰)

## 1) 뉴욕시 공개공지<sup>16)</sup>

뉴욕시 공개공지(Privately Owned Public Spaces, POP)는 1961년 조닝 제도 개선에 따라 건축주가 인센티브를 받고 공공에게 제공하는 공간으로 처음 도입되었다(Kim et al., 2007, p.18; p.21). 점차 공급 위주에서 질적 향상을 위한 제도적 개선이 이루어지고 있으며 2013년 Zoning Resolution 개정에 따라 개인 소유의 공개공지 내 누구나 접근 가능한 개방지역에 관한 사항과 임시 편의시설, 행사 등을 허용하는 조항으로 개정되었다. 하지만 이와 관련한 91-82조항은 2014년 1월 1일까지만 효력이 있으며, 이후에는 91-821조항에서 정의하는 기준을 적용한다(NYC, 2020b, p.2). 1961년 뉴욕시 공개공지가 처음 제도화된 이후 지속적으로 조성되었으며 현재는 380개 이상의 건물에 590개 이상의 공개공지가 조성되어 있다. 뉴욕의 공개공지는 다양한 형태로 존재하며 밀집된 뉴욕 도시공간에서 독특하며 매력적인 공공 공간, 녹지 공간 등을 제공하고 있다.

### □ 이용 및 시설

뉴욕에서는 공개공지를 일반시민에게 홍보하고 인지하기 쉽게 공개공지에 안내표지판을 설치하도록 하였으며, ‘open to public’이라는 문구를 넣어 공개공지가 일반에게 열린 공간임을 명시하도록 규정하였다. 또한 새로운 공개공지의 조성 시, 기존 공개공지 및 공공공간과의 거리와 위치를 고려하여 접근성을 강화하고 보행네트워크에 기여할 수 있도록 하였다. 이러한 규정들은 공개공지의 개방성과 접근성을 강화하여, 보다 많은 사람들이 공개공지 공간을 이용할 수 있도록 함에 목적이 있다.

---

16) APOPS, 2020, <https://apops.mas.org/> (검색일: 2020.2.15.); NYC, 2020b, <https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/pops.page> (검색일: 2020.9.10.) ; NYC, 2020a, <http://zr.planning.nyc.gov/> (검색일: 2020.2.15.) 의 내용을 참고하여 재구성하였음.

[표 3-11] 뉴욕 공개공지의 접근성 및 개방성 강화를 위한 조치

구분	주요 내용
디자인 기준[37-61]	(a) 모든 광장, 주거 광장 및 도시 광장은 공공공간 간판에 제공된 치수 및 그래픽 표준과 일치하는 필수 텍스트를 포함한 간판을 제공해야함. 'open to public'이라는 문구가 포함되어야 하며 가독성을 보장하는 형식으로 매우 대조적인 배경이 제공되어야 함 (b) 이동식 테이블 및 의자의 도입은 광장 내에서 허용되며 37-625절에 따른 디자인 변경을 구성하지 않아야 함
위치 제한[37-713]	공공광장이 위치할 경우 기존 편의시설이 정면에 있는 거리를 따라 측정된 기준의 공개적으로 접근 가능한 개방 구역 또는 공공 공원에서 175피트 이내에 위치해서는 안 됨. 공공광장이 길 반대편에 위치하는 경우 직접 반대편 도로를 따라 측정된 거리에 위치해야함. 공공광장이 기준의 공개적으로 접근 가능한 개방 구역이나 공원에서 길 건너편에 있고 도시 계획위원회 위원장이 그러한 장소의 공공광장의 위치가 두 개 이상의 열린 지역을 찾아 연결 한다면 보행자 순환 네트워크에 기여할 수 있음

출처: NYC(2020c, <https://zr.planning.nyc.gov/article-iii/chapter-7>, 검색일: 2020.6.28.)

또한 공개공지의 이용도를 향상시키기 위하여, 제37-721 등의 규정에 따라 보행로와 접하는 전면부에는 장애(방해)물을 설치하지 않도록 자세한 기준을 제시하고 있다. 다만 공개공지의 이용활성화에 도움이 되는 요소들은 제37-726 규정에 허용되는 장애물로 명시하여, 공개공지의 공공성을 해치지 않도록 위치, 쓰레기 및 설치류 관리, 조명 및 설치물, 식생 등의 유지관리 등 세부적인 사항에 대한 기준을 제시하였다.

[표 3-12] 뉴욕 공개공지의 접근성 및 개방성 장애요소 제한·설치규정

구분	주요 내용
보행로 전면부[37-721]	공공광장에 대한 보행자의 접근을 용이하도록 가로선 또는 보도확장선에서 15피트 이내에 위치한 공공광장의 면적은 다음 각 호의 규정을 적용함 (a) 이러한 면적의 최소 50%는 장애물이 없어야 하며 다음 규정을 준수해야함 (1) 각 가로선 또는 보도 넓이선을 따라 공공 광장 전면부의 50% 이상 장애물이 없어야함 (2) 그러한 방해를 받지 않는 접근 구역은 가로선에 수직으로 측정된 15피트의 깊이까지 확장되어야함. 그러한 접근 구역의 어떤 부분도 가로선과 평행하게 측정된 5피트 이하의 폭을 가지지 않아야하며, 그러한 구역의 적어도 한 부분은 가로선과 평행하게 측정된 8피트 이상의 폭을 가져야한다면 접근 구역의 폭은 연속적일 필요가 없음 (b) 그러한 구역의 나머지 50%에서는 장애물이 공공광장에 면한 공공 보도 높이보다는 2피트 이상 높지 않다면 37-726(허용 장애물)에 열거된 장애물만 허용됨. 단, 가벼운 지장물, 공공공간 표지판, 계단 난간, 외부 벽은 제외함. 쓰레기통, 나무 및 고정되거나 이동 가능한 좌석과 테이블은 가능하며 또한 공공 광장을 경계로 하는 벽에서 3피트 이내에 위치한 벽이나 나무, 분수 및 예술작품은 2피트의 높이를 초과할 수 있음. 코너 공공광장의 경우, 이 조의 요건은 각 도로 전선에 별도로 적용되어야 하며 공공광장 전면이 인접한 공공보도와 동일한 고도에 있어야하며 장애물이 없어야하는 2개 이상의 도로 교차점에서 15피트 이내의 면적에 적용되어야 함

구분	주요 내용
허용되는 장애(방해)물 [37-726]	<p>(a) 공공광장은 공원과 운동장에서 일반적으로 볼 수 있는 다음과 같은 특징을 지니고 있어야 함. 장비 및 부속물을 제외하고 하늘이 개방되어야 하며 장애물이 없어야 함. 허용 장애물은 분수, 수영장, 폭포, 조각품 및 기타 예술 작품, 벤치 등 이동식 의자를 포함한 좌석 등을 포함함. 조명, 공중전화, 공중화장실, 허용된 임시 전시, 허용된 차양, 캐노피, 표지판, 놀이기구, 허용된 키오스크 및 야외 카페, 스테이지, 에스컬레이터를 포함할 수 있는 지 하철역 입구 그리고 음용수대를 포함함. 단, 허용 방해물에 의해 총체적으로 점유되는 면적은 (b)에서 인용한 최대 비율 초과 불가</p> <p>(b) 허용되는 방해물은 다음과 같이 공공광장 면적의 최대 비율을 차지할 수 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 면적이 10,000평방피트 미만인 공공광장: 40%</li> <li>- 오픈 에어카페가 허용된 면적이 10,000평방피트 미만인 공공광장: 50%</li> <li>- 면적이 10,000평방피트 이상인 공공광장: 50%</li> <li>- 오픈에어 카페가 허가된 지역의 공공광장: 60%</li> </ul> <p>허용된 방해물 영역은 외부 치수로 측정되어야 하며, 이동 가능한 의자, 야외 카페, 임시 전시 등 비상설적 또는 이동이 가능한 장애물은 개별 가구로 측정하지 않고 부지 계획에 지정된 총면적 이내로 제한함. 37-742조 (식물 및 나무) 규정에 따라 심겨진 나무와 나무 캐노피는 허용된 장애물이 점유한 전체 면적을 계산하기 위한 장애물로 간주되지 않음. 식재용 화단과 나무를 위한 용변은 방해물로 간주됨. 단, 공공의 접근과 좌석을 위한 잔디밭이 인접한 공공광장 고도와 6인치 이상 차이가 나지 않는 한 장애물로 간주되지 않음. 2012년 4월 30일 이전에 건설된 공공 접근 가능한 개방 구역 또는 공공광장에 33-23조에 따라 추가된 외부 벽두께는 허용된 장애물이 점유한 총 면적을 계산하기 위한 장애물로 간주 불가</p> <p>(c) 캐노피, 차양, 천막 및 태양 제어 장치</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 공공 광장 내에 위치한 건물의 출입구는 다음과 같은 경우 최대 1개의 캐노피, 차양 또는 천막을 가질 수 있음 I) 최대 면적이 250제곱 피트인 경우, II) 건물 전면과 수직으로 측정했을 때 15피트 이상의 공공광장으로 돌출되지 않아야 함, III) 건물 입구에 인접한 공공 광장 높이에서 최소 15피트 위에 위치함, IV) 수직 지지대를 포함하지 않음. 이러한 캐노피, 천막은 인접한 도로 및 인접 건물로부터 공공 광장에 대한 가치성을 최대화하도록 설계해야함. 단, 공공광장 내에 위치한 주거지를 포함한 건물의 출입구와 관련된 캐노피, 차양 및 천막은 공공광장에 15피트 이상 돌출할 수 있으며, 공공광장 가장자리에서 완전히 10피트 이내에 위치한 경우 수직 지지대를 포함할 수 있음</li> <li>(2) 태양 제어 장치는 다음과 같은 경우 공공 광장 내에 위치할 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> <li>I) 1층 천장 수준 위에 위치해야 함, II) 2피트, 6인치의 최대 투영으로 제한되어야 함, III) 건물 벽면 면적의 20% 이하를 전체적으로 덮는 단단한 표면을 가져야 함, IV) 33-42절 (허용 방해물)에 따라 파라펫 벽 또는 가드레일의 높이까지 허용되는 건물 높이 이상일 수 없음</li> </ul> </li> </ul> <p>(d) 차고 출입구, 진입로, 주차 공간, 적재장소, 배기구, 기계설비, 건축폐기물 보관시설 금지</p> <p>공공광장 내에서는 차고 출입구, 진입로, 주차 공간, 승객의 하차 또는 적재용 침대가 허용되지 않음. 공공광장 내에서는 건축 폐기물 보관시설이 허용되지 않으며, 공공광장을 통해 건축폐기물 시설에 접근하거나 서비스를 제공해서는 안됨. 차고지 출입구, 주차 공간, 승객의 하차장, 진입로 또는 건물 쓰레기 보관시설이 공공광장에 인접해있는 경우, 공공광장의 어느 지점에서 보더라도 이러한 시설과 차량을 실질적으로 숨길 수 있는 벽으로 분리되어야 함. 배기구가 인접한 공공광장 수준보다 15피트 이상 높은 경우를 제외하고, 어떤 공공 광장이나 공공광장에 면한 건물 벽면에는 배기구나 기계 장비도 허용되지 않음. 공기 흡입구 또는 축대는 식재나 기타 설계특정에 의해 공공 시야를 가지고 공공 광장 구역 내에서 시야를 방해하지 않는 한 공공 광장 내에서 허용되어야 함</p>

출처: NYC(2020c, <https://zr.planning.nyc.gov/article-iii/chapter-7>, 검색일: 2020.6.28.)

공개공지의 운영 시간은 동일하지 않으며, 일부 사유지 공개공지는 낮 특정시간에만 입장이 가능하다. 공개공지 이용자들에게 불쾌감을 줄 수 있는 행동에 대하여는 제한하고 있으며, 보안요원, 경찰, 안내데스크 등에서 공개공지를 감시 및 관리하고 있다. 공개공

지 내에서 다양한 이벤트나 콘서트 개최, 미술 작품 전시 등에 대한 활동 증진을 장려하고 있으며, 키오스크나 노점카페 등의 운영을 통하여 다양하게 공간이 활용될 수 있도록 하고 있다. 공개공지 내 최대 5% 공간만 상업적으로 운영이 가능하다.

[표 3-13] 뉴욕 공개공지 이용 활성화를 위한 상업시설 제한적 허용 규정

구분	주요 내용
키오스크와 오픈에어카페 (Open Air Cafe)[37-73]	<p>키오스크 및 오픈 에어 카페는 이 조에 따라 인증 시 공개 접근 가능한 공개구역 내에 배치될 수 있음. 이는 허용되는 방해물로 취급되며, 해당 지역 규정에서 허용하는 용도만 공공이 접근 할 수 있는 개방 구역의 전면을 점유할 수 있음</p> <p>키오스크를 제공할 경우 건축법령에 따라 건축부서에서 승인한 대로 실질적으로 개방되고 투명한 1층 임시 또는 영구구조물로 함. 지붕이 있는 영역을 포함한 키오스크는 100제곱피트를 초과하는 영역을 점유해서는 안됨. 다른 승인된 키오스크 또는 오픈 에어 카페가 점유하고 있는 지역을 제외하고, 공개 접근 가능한 개방 구역의 5천 평방 피트 마다 키오스크 1개가 허용됨. 키오스크 배치는 보행자 순환 경로 내에 방해되거나 배치되어서는 안됨. 키오스크가 점유하는 모든 면적은 바닥 면적 계산에서 제외됨. 키오스크는 뉴스, 도서 또는 잡지 판매대, 음식 또는 음료 서비스, 꽃 판매대, 정보 부스, 기타 공공 접근성이 높은 개방 구역의 공공 이용과 즐거움을 증진하는 활동 등 해당 지역 규정에서 허용하는 용도로만 점유할 수 있음. 모든 주방 장비는 키오스크 내에 완전히 보관되어야 함.</p>
(a) 키오스크	<p>키오스크는 운영 중이어야 하며, 연간 최소 225일 이상 서비스를 제공함. 그러나 키오스크는 본 조 (c)에 명시된 조건에 따라 더 적은 일 동안 작동할 수 있음. 제32-41조 (건물 내 폐쇄)의 규정에도 불구하고, 옥외 식사 서비스나 키오스크 점용 이용은 개방된 창문을 통해 공개적으로 접근 가능한 개방 구역에서 고객에게 서비스를 제공함</p>
(b) 오픈 에어 카페	<p>오픈 에어 카페를 제공하는 경우, 영구적으로 폐쇄되지 않은 식당 또는 식음용 장소로 하고, 웨이터 또는 테이블 서비스를 할 수 있음. 건축법령에 따라 수직 지지대가 없는 지붕, 임시 직물 지붕을 설치할 수 있는 경우를 제외하고 하늘이 개방되어야 함. 탈착식 난방 램프 오픈에어 카페는 공개 가방 구역 총 면적의 20% 이내의 골재 면적을 점유해야 함. 동일한 오픈 에어 카페의 별도 구역 사이 또는 오픈 에어 카페와 이러한 카페의 서비스를 제공하는 키오스크 사이에 위치한 폭 10피트 미만의 공개 접근 가능한 오픈 구역은 오픈 에어 카페의 최대 골재 면적의 계산에 포함됨.</p> <p>개방 에어 카페는 개방 구역의 가장자리를 따라 위치하되, 면적이 3만 평방 피트 이상인 개방 구역 내에 위치한 에어 카페를 제외함. 오픈 에어카페는 공공이 접근할 수 있는 개방 구역의 모든 도로 전면의 1/3 이상을 점유할 수 없으며 순환경로를 방해하면 안됨. 오픈에어 카페 사전 인증에 따라 승인된 플랜터 또는 벽이 있는 경우를 제외하고, 공공에 접근 가능한 개방 구역의 나머지 부분과 경계가 있는 모든 측면에서 접근 가능해야 함. 앞에서 언급한 예외조항에 따라, 공개 접근 가능한 개방 구역이나 보도에서 개방된 에어 카페 구역과 분리하는 울타리, 평면, 벽, 직물 커막이 또는 기타 장벽은 금지됨. 테이블, 의자, 버스킹 스테이션 및 난방 램프를 포함한 오픈 에어 카페의 모든 기구는 오픈 에어 카페가 활성화되지 않은 경우, 공공에 의해 사용할 수 있는 경우를 제외하고, 공공에 접근할 수 있는 개방 구역에서 완전히 제거되어야 함.</p> <p>오픈 에어 카페 내에는 주방 설비를 설치할 수 없지만, 오픈 에어 카페와 인접한 키오스크에는 주방 설비를 포함할 수 있음. 허용된 장애물로 적격인 오픈 에어 카페는 바닥 면적의 정의에서 제외됨</p> <p>노천카페가 입주할 공간의 경계 외부 귀퉁이는 흰색 라텍스 표시 또는 구역 표시 페인트로 도색한 선으로 지면에 표시하여야 함. 선은 테두리가 각진 모서리에서 교차하는 지점에서 카페 테두리 양쪽에 가로 1인치, 세로 3인치여야 함. 또한, 카페 모서리를 표시하는 라인의 끝점에서 시작하여 5피트 이하의 간격으로 1인치 폭과 3인치 길이의 선을 지면에 표시해야 함.</p> <p>오픈 에어 카페는 연간 최소 225일 이상 서비스를 제공하며, 높이가 6인치를 초과하지 않아야 하는 플랫폼을 제외하고 인접한 공공광장 및 보도 구역과 동일한 고도에 위치해야 함</p>

구분	주요 내용
(c) 인증	<p>키오스크 및 오픈 에어카페는 건축청장에게 도시계획위원회 위원장의 인증을 받아 공개접근이 가능한 개방구역 내에 배치할 수 있으며 다음과 같음</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 그러한 사용은 공공이 접근할 수 있는 개방 구역의 공공 이용과 즐거움을 촉진함</li> <li>(2) 주변 지역에서 바람직한 사용을 보완함</li> <li>(3) 사용의 소유자 또는 건물 소유자는 이러한 키오스크 또는 오픈에어 카페의 유지보수를 책임져야하며, 용도에 의해 입주가 가능한 건물 계획에 지정된 구역 내에 위치해야함. 지정된 구역 외부의 키오스크 또는 오픈 에어 카페에 의해 침해되지 않아야함</li> <li>(4) 공개적으로 접근 가능한 개방 구역에 대한 시각적 물리적 접근에 부정적인 영향을 미치지 않아야함</li> <li>(5) 공공광장 내에 위치한 경우, 이러한 사용은 이 조에 명시된 모든 요건에 따라 제공되어야 함</li> <li>(6) 기존 공개 구역 내에 위치한 키오스크 및 오픈 에어 카페의 경우, 공공 광장 표준에 따라 가능한 많은 조경 및 공공 좌석을 포함하여 필요한 경우 공개 개방 구역의 일반적인 개선의 일환으로 그러한 사용을 제안함</li> <li>(7) 해당 카페의 운영 요일과 시간을 나타내는 표지판이 카페 구역 내에 공개되어 있어야함</li> <li>(8) 연간 225일 미만 운영 중인 키오스크의 경우, 비수기 계획서를 의장에게 제출하여 키오스크가 운영하지 않을 때 공공이 접근할 수 있는 개방 구역에서 완전히 제거되고, 이전에 키오스크가 점유한 구역은 공공 용도로 반환되며 해당 구역은 공공접근이 가능한 설계 표준에 맞게 반화됨</li> </ul>
(d) 과정	<p>인증신청은 도시계획위원회 위원장에게 신청하여야 하며, 위원장은 가능한 빠른 시일 내에 피해주민 위원회에 인증 신청서 사본을 제출함. 위원장은 해당 지역의 시설물의 적정성에 대한 주민 위원회의 의견을 충분히 고려하여 신청 서가 접수된 날로부터 60일 이내에 인증 신청에 응해야함.</p> <p>위원장은 이를 시의회에 제소하여야 하며, 신청 후 20일 이내에 다수결로 승인심사를 의결할 수 있음. 협의회가 의결한 경우에는 위원장 인증 신청일로부터 50일 이내에 공청회를 개최하여야함. 의회는 이 조에 정한 기간 내에 위원장의 인증을 이행하지 않을 경우, 이를 승인한 것으로 보며, 이러한 인증은 3년 동안 유효함.</p> <p>키오스크 또는 오픈 에어카페의 배치를 위해 모든 신청서에는 테이블, 의자, 레스토랑 장비 및 난방 등의 배치와 개수, 키오스크 또는 오픈에어가 담혀있는 동안 보관 장소를 포함하여 규정을 준수하는 상세 부지 계획이 포함되어야 함. 키오스크 또는 오픈 카페가 기존 공개 접근 가능한 개방 구역 내에 위치해야 하는 경우, 각 키오스크 또는 카페 적용은 제37-78조 (c)항의 요건에 따른 준수 보고서를 첨부해야 함</p> <p>이러한 키오스크 또는 오픈 에어 카페를 수용하거나 본 조 (c)-(6)을 준수하기 위해 공공에 접근 가능한 개방 구역에 대한 설계 변경이 필요한 경우, 특별히 맨하튼 아래 구역 내에서 공공에 접근 가능한 개방 구역에 대한 설계 변경을 제외하고 제37-625조 (설계변경)에 따른 인증이 필요함. 91-832조 (기존 아케이드 내에서 소매 사용 허가), 91-841조 (기존 아케이드 내에서 소매활동을 위한 허가)에 따른 인증의 일부로 91-832조 (광장 개선)의 규정에 따른 개방 구역 또는 91-937조 (후속 설계변경)에 따른 인증은 만족시켜야 함. 키오스크 또는 오픈 에어 카페에 대한 이러한 모든 계획은 이 조에 따라 키오스크 또는 오픈 에어 카페 인증에 대한 통지를 제공하는 법적 기구 형식의 재산에 대해 색인화하여 뉴욕시 도시 등록부 자치구청에 제출하고 적절히 기록되어야 함. 법정기기의 형식과 내용은 위원장이 만족할 만한 것으로 하며, 공개 접근 구역 내에 키오스크 또는 오픈 에어 카페를 설치하기 위한 전제 조건으로 함</p>

출처: NYC(2020c, <https://zr.planning.nyc.gov/article-iii/chapter-7>, 검색일: 2020.06.28.)

## □ 정비 및 관리

2007년 뉴욕시 도시계획부에서 공공공지를 위한 개정안에서 공개공지가 개별 규칙을 갖는 대신 기존 공지와 새로운 공개공지에 적용되는 디자인과 운영 기준에 관한 새로운

규칙을 제안하였다. 제37-726에 따라 공개공지 내 시설물에 대한 유지·관리의 책임 사항과 섹션 37-73에서 공개공지 내 시설물의 이용 용도와 지정 구역 등에 대하여 규정하고 있다. 또한, 건축주에게 지속적인 공개공지 유지 및 관리에 대한 의무를 부과하기 위해 정기적으로 “maintenance and operating agreement”에 서명하도록 규정하고 있다.<sup>17)</sup>

뉴욕시 공개공지에 대한 정기점검은 건축사, 조경기술사, 전문 기술자 등 전문가가 3년 주기로 시행하며, 점검자는 공개공지 승인 증명서, 공개공지 점검 진술서, 시설물 변경 여부, 위법 여부 및 내용 등을 포함한 점검 보고서를 제출해야 한다(최정희 2012, p.250).

특히 APOPS (Advocates for Privately Owned Public Space)라는 공개공지의 운영과 유지·관리를 전담하는 비영리단체를 설립하여 MASNYC(The municipal Art Society of New York)와 함께 공개공지를 지속적으로 관리하고 개선할 수 있도록 하였다. APOPS와 뉴욕시 도시계획국(NYC Department of City Planning)과의 관계 및 각각의 역할, APOPS의 운영재원, 공개공지 개선 프로젝트의 과정 등 APOPS에 대한 보다 세부적인 사항은 해외 전문가 원고의뢰를 통하여 정보를 습득할 계획이다.

[표 3-14] 지속가능한 공개공지 유지 및 관리를 위한 MASNYC의 프로그램

주요 항목	프로그램 내용
공개공지 DB 구축 및 정보 제공	뉴욕 전역의 공개공지에 대한 DB를 구축 - 공개공지의 현황 사진 또는 비디오 - 설계도면 - 시설 및 운영시간 - 주요 어메니티 공개공지의 이용자가 의견을 게시하고 재설계 및 프로그램 제안할 수 있도록 공개공지 정보를 대중에게 제공
공공 프로그램	이용 활성화를 위한 공공 프로그램 후원 - 공공 예술 - 레크리에이션 - 학술적 프로그램

17) Jerold S. Kayden. (2000). Privately Owned Public Space, John Wiley & Sons, Inc. p. 38.  
참고문헌의 출판년도가 2000년으로 현 시점과 20여년의 차이가 있으므로 현행 법령 및 제도에 대한 조사 및 분석이 필요

주요 항목	프로그램 내용
개선방안	<p>공개공지의 물리적 개선을 위한 소유주와 다른 사람들과의 협력</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 공개공지의 “재택(선정)”에 짐작적 관심이 있는 조직의 식별</li> <li>- 관심이 있는 소유주들을 위한 설계 공모와 협의</li> <li>- 적절할 경우 소유주들에게 공개공지의 개선을 위한 규제 허가의 지원</li> <li>- 공개공지의 개선을 장려하기 위한 지역사회 위원회, 사업 개선 지구, 시민 기관에 대한 지원</li> </ul>
모니터링	<p>모든 공개공지가 법적 요구사항을 준수하도록 보장하는 사전 모니터링 프로그램의 장려</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회 위원회, 사업 개선 지구, 시민 단체와의 협력</li> <li>- Kayden 교수, 뉴욕시 도시 계획국, 시립 예술 협회에 의하여 2000년에 개발된 공개공지에 대한 데이터 레지스트리를 최신 상태로 유지</li> </ul>
특별 프로젝트	<p>진행중이거나 고려중인 특별 프로젝트의 실행</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소유주가 공개공지 행태 관리에 이용할 수 있는 표준 규칙 작성</li> <li>- 도시의 through-block arcade networks 분석</li> <li>- 대학원 과정의 스튜디오 수업에 대한 후원</li> <li>- “바로잡을 수 없는” 공개공지의 처분에 관한 연구</li> <li>- 공개공지 아이디어 공모전</li> </ul>
공공 정책	<p>공개공재에 대한 공공 정책 토론에 참여</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공개공지에 관한 정책 요약</li> <li>- 연례 “State of Privately Owned Public Space Report” 소개</li> </ul>

출처: APOPS.(2020, <https://apops.mas.org/about/mission/>, 검색일: 2020.2.15.)

공개공지에 대한 운영 및 관리 비용은 건축주가 원칙적으로 전액 부담을 하며, 공개공지 조성 시 제공받은 인센티브에 지속적인 관리를 위한 비용이 포함되어 있다(Kayden 2000, pp.38-40). 이외에 건축주와 뉴욕 도시계획과가 협의를 통하여 공개공지 면적을 축소하는 대신 건축주 부담으로 공개공지를 리모델링할 수 있는 제도가 있다(Kayden 2000, pp.38-40).

## 2) 홍콩 공개공지

홍콩은 1960년대 급격한 경제성장과 도시화가 이루어지면서 현재 형태의 좁은 골목, 고밀도의 도시 경관이 형성되었다. 이에 영국식민정부는 1962년 보행환경과 가로 경관 등을 개선하고자 공공공간을民間에 위탁하여 조성하는 홍콩 최초의 공개공지(Public Open Space in Private Development, POSPD) 제도를 도입하였다(Yu, 2018, p.732). 2008년 공개공지 발전의 역사적 사건이라 할 수 있는 The Hijacking Public Space Movement를 계기로 공개공지에 대한 대중적 관심이 커졌으며, 공개공지 이용에 대한 시민의 권리가 강화되기 시작하였다.

홍콩 타임스퀘어는 민간기업의 사유지로 인식되어 왔으나, 2008년 타임스퀘어 공개공지의 보행 통제, 상업적 활동에 대한 유료 대여 사건, 공개공지에 대한 개발업자의 공적 책임에 대한 언론보도 등에 따라 공개공지에 대한 시민의 이용 권리에 대한 논란이 확산되었다. 이에 대해 정부가 민간 개발업자의 공적 의무 거부를 지지하자 Hijacking Public Space Movement가 촉발되었고, 이를 계기로 공개공지 운영 및 관리에 관한 논의가 시작되고 관련 가이드라인, 정책이 수립되기 시작하였다(Luk, 2009. p.698).

#### Hong Kong's Not-So-Public Public Spaces: Privately Owned Public Spaces

2008년, 커즈웨이 베이에 위치한 타임스퀘어의 보안경호원이 광장 내 고객들을 상대로 공연하는 버스커들을 쫓아내고 타이 콕 츠이 지역의 사유주택지인 메트로 하버 뷔의 개발업자가 공공공간에 대한 일반 시민의 접근을 제한하였다. 이러한 논란은 공개공지에 대한 시민들의 관심을 끌었다.

출처 : Medium(2018, <https://medium.com/@u3538313/citys-not-so-public-public-spaces-privately-owned-public-spaces-3832cea0891>, 검색일 : 2020.11.10.)

## □ 이용 및 시설

Public Open Space in Private Developments Design and Management Guidelines에서 공개공지 내 허용 활동에 대한 규제, 개방시간, 투명성과 정보제공, 안전과 보안, 보행로로의 개방성 등 운영 및 관리에 관련한 가이드라인을 제공하고 있다(Hong Kong Development Bureau, 2011, pp.1-32). 공개공지에서 상시적으로 허용되는 활동은 대부분의 일상적 활동이며, 소유주가 원할 경우 비상업적 활동이나 자선활동 등을 계약 증서에 포함하여 가능하도록 할 수 있다. 홍콩 공개공지는 상업적인 활동도 가능하며 소유주가 관련부처에 승인을 받아야 한다. 공개공지가 공공의 목적으로 조성된 공간으로 모든 상업적인 활동이 허용되는 것이 아니라 공개공지를 활성화할 수 있으면서 이용자 의 활동에 방해가 되지 않는 수준에서 허용되며 최대 허용면적은 10%이다.

[표 3-15] 홍콩 공개공지 활성화를 위한 이용행위 관련 규정(관리 지침 3.1.)

구분	주요내용
(a) 상시 허용되는 활동	특별한 경우를 제외하고는, 소극적 활동, 걷기, 일시적 머무름 등의 여가 활동을 포함하여 일상적인 활동의 대부분은 상시 허용되어야 한다.
(b) 비상업적 또는 자선 활동	자발적인 것에 한해서, 소유주는 계약 증서 상의 항목에 예속된 공개공지 내에서 비상업적 또는 자선 활동을 허용할 것인지 선택할 수 있다. 비상업적 또는 자선 활동이 임대차 계약서의 조건이나 Deeds of Dedication의 조건에 부합하지 않을 경우, 소유주는 임대차 계약에 대한 면제를 위해 Lands Department에 방문하거나, Deed of Dedication 하의 필수 허가요청을 위해 Buildings Department에 방문해야 한다. (중략) 면제신청이 승인되면 면제신청은 Lands Department이 정한 적절한 조건과 규정에 예속된다. 소

구분	주요내용
	<p>유주/관리업체는 커뮤니티 이용자와 공공이 공개공지 내 비상업적 또는 자선 활동 개최를 신청할 수 있도록 공개적인 방법으로 신청 절차를 마련하고 공공에 공지해야 한다.</p> <p>공개공지 이용에 대해 어떠한 비용도 부과되어서는 안 된다는 조항이 계약증서에 분명히 명시되어 있을 경우, 비상업적 또는 자선활동을 위한 이용에 대해서는 어떠한 비용도 부과되어서는 안 된다.</p> <p>또한 이용에 대한 관련 정부기관(예를 들면 식품환경위생부, 사회복지부, 홍콩경찰국, 건축부)로부터의 관련된 승인과 동의를 얻고 정부 부서에 의해 부여된 요구조건이나 그 밖의 다른 관련 조건을 충족시키기 위한 신청 책임이 남아 있다.</p>
(c) 상업 활동	<p>소유주가 공개공지에서 상업 활동을 허가하고자 한다면, 우선 Lands Department와 Buildings Department에 각각 면제신청과 허가신청을 제출해야 한다. (중략) 면제신청이 승인되면 면제신청은 Lands Department에 납부해야하는 면제 수수료를 포함하여 정한 적절한 조건과 규정에 예속된다. Lands Department는 다음과 같은 요소를 고려하여 개별 건에 대해 면제신청 승인을 결정해야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 상업적 이용이 주 출입 지점, 입구, 개발부지 내 통행로를 방해하여 공개공지의 공적 이용 가능성 침해하여서는 안 된다.</li> <li>(b) 야외 카페, 키오스크, 책/뉴스 스탠드, 스토어, 상업적 전시와 이벤트를 위해 지정된 구역과 야외식당 및 휴게서비스업(Outdoor Restaurant Seating Accommodation)이 공개공지의 최대 10%를 넘어서는 안 된다.</li> <li>(c) 보너스 GFA(Ground Floor Area)가 해당 공개공지에 부여되었을 경우, 일반적으로 공개공지가 상업 활동에 적합하다고 판단될 때, 전체 면적의 최소 10%는 보너스 GFA로 부여되어서는 안 된다. 공개공지가 공적 이용을 위해 현납된 통행로와 연결되어 있을 때, 상업 활동이 적합하다고 판단되는 경우, 전체 면적의 최소 10%와 공공 통행로는 보너스 GFA에 부여되어서는 안 된다.</li> <li>(d) 해당 공개공지에서 상업활동을 허가하는 데 있어서 기술적 실현가능성과 법적인 제제 여부가 있어서는 안 된다.</li> <li>(e) 관련 지역 위원회의 견해를 고려하여야 한다.</li> <li>(f) 도소매업, 공공기관 부지의 제공, 금융 또는 제조활동을 위한 영구적 구조물이나 설치물의 기반이 필요한 상업 활동과 같이 공개공지의 목적과 양립할 수 없는 활동은 허용될 수 없다.</li> <li>(g) 상업 활동을 위한 구역 내 어떠한 구조물도 관련 건물의 법규와 요건을 준수해야 한다. 면제신청 수수료가 전액 납부되면, 소유주는 공개공지 내 상업적 활동에 대한 부담금을 부과할 수 있다.</li> </ul> <p>Lands Department의 포기/면제 신청과 Buildings Department의 허가 신청과 별개로, 예를 들면 야외식당 및 휴게업에 대한 식품환경위생부의 승인과 같이 관련 정부 부처와 관련 당국으로부터 필수적인 승인/동의를 받는 것은 소유주와 상업 활동 주체의 책임이다.</p>

출처: Hong Kong Development Bureau(2011, pp.24-29)

소유주는 정부와 합의한 계약서에 따라 공개공지와 공공보행로는 개방해야 하며, 핵심 보행로가 되는 공개공지는 보안 및 안전성의 문제가 없을 시 24시간 상시 개방해야 한

다. 특정상황이나 계약서상 예외규정을 정할 수 있으나 최소 13시간 이상 개방해야 하며, 개방시간에 대한 범위, 안내 정보 등은 주요출입구에 표지해야 한다.

공개공지 관련 문서와 정보는 투명하게 공개해야 하며, 기타 책임사항에 대하여 가이드라인에 명시되어 있다. 이외에도 공개공지 유형 및 면적별 설계사항, 공개공지 내 녹지비율 및 식재관련 사항, 휴게시설 및 조명시설 등에 관한 사항 등을 가이드라인에서 다루고 있다.

[표 3-16] 홍콩 공개공지 운영 기준과 기타 책임에 관한 가이드라인(관리 지침 3.2.)

구분	주요내용
(a) 개방 시간	<ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 소유주는 임대차 계약서 또는 Deeds of Dedication에 명시되었거나 정부와 합의한 시간 동안 공개공지와 공공보행로를 개방해야 한다.</li> <li>(b) 지역 보행 체계 또는 수변보행로의 핵심 보행로가 되는 공개공지는 보안 및 공공안전상의 문제로 정한 예외를 제외하고는 24시간 개방해야 한다.</li> <li>(c) 특정 상황이나 임대차 계약서에 특명된 최소 조건에 예속된 특별한 유형의 공개공지는 개방 시간에 대한 규정을 정할 수 있으나 공공에 개방된 최소 시간이 13시간 이상이어야 한다.</li> <li>(d) 개방 시간과 범위에 관한 안내정보는 공공에게 제공되어야 하며 공개공지의 주요 입구 또는 접근지점에 표지되어야 한다.</li> </ul>
(b) 투명성과 정보 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 공적 감시를 위해 관련 문서 및 정보는 모두 공공에 공개되어야 한다. 정보는 <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) 공개공지 내 허용 가능한 활동과 관리에 관련한 규칙,</li> <li>(ii) 공개공지 내 특정 활동을 신청하기 위한 과정과 문서,</li> <li>(iii) 개방시간,</li> <li>(iv) 공개공지 위치와 길 안내도,</li> <li>(v) 관리 업체 연락처를 포함해야 한다.</li> </ul> </li> <li>(b) 공공과 지역 커뮤니티에 제공되는 정보는 게시판, 알림, 신문, 관리 업체에서 제공하는 유지관리 보고서와 같은 정기 간행물, 관리 업체 웹사이트 등을 통해 전달되어야 한다.</li> </ul>
(c) 기타 책임	<ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 소유주/관리업체는 개인의 안전과 보안, 위생, 지속적인 유지와 관련하여 적절한 관리를 보장해야 한다. 상황이 허락한다면, 소유주는 나이, 성별, 장애여부와 관계없이 이용자의 요구를 충족할 수 있는 녹지경관과 앉을 곳, 휴게시설을 제공하도록 장려된다.</li> <li>(b) 소유주/관리업체는 공개공지와 공공 보행가로에 장애물이 생기거나 불합리하게 공공에 제한되지 않도록 보장해야 한다. 소유주/관리업체는 다른 사람의 이용을 지나치게 방해하거나 공공 접근을 가로막는 활동에 대해서는 제제할 수 있다.</li> <li>(c) 소유주/관리업체는 다음과 같은 이슈에 대해 결정할 융통성을 가져야 한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) 애완동물</li> <li>(ii) 야외 공간에서의 흡연</li> <li>(iii) 버스킹</li> </ul> <p>이 때, 이용人们的의 건해, 주변 환경에 대한 짐작적 영향, 공개공지를 청결한 위생 상태로 유지하기 위한 시설과 유지 서비스의 효용 등을 고려해야 한다.</p> </li> <li>(d) 임대차 계약서 또는 Deeds of Dedication 상의 조항에 예속되어, 소유주/관리업체는 관련 정부기관이 만족할 때까지 공개공지 유지관리 업무를 수행할 책임을 가진다. 이러한 유지관리 업무는 원예·수목 유지 작업(적당한 전정, 생육관리, 비료, 지지도 등), 조경 작업(식물재료 교체, 잔디와 생울타리 손질 등), 그 밖의 유지관리 업무(펜스/베일의 교체와 수리, 관수, 쓰레기통 정리 등)를 포함한다.</li> </ul>

출처: Hong Kong Development Bureau(2011, pp.30-31)

## □ 정비 및 관리

홍콩의 공개공지의 운영 및 관리에 대한 논의는 2008년 타임스퀘어 내 공개공지의 이용 제한 등의 논란을 계기로 시작되었다(Luk 2009, p.698). 부와 개발자(또는 건축물 소유 주) 사이의 증서인 Deed of Dedication에서 개발 대상 부지의 일부를 공개공지 등 공공에 제공하고 부여받는 건축물의 건폐율, 용적률 등의 인센티브와 그에 따른 각 주체의 책임과 조건을 명시하고 있다.

Cap. 123 Building Ordinance는 사유지의 공적 이용을 위한 체납을 명시하는 Deed of Dedication에 개발업자와 함께 BD로 대변되는 정부의 개입이 가능하도록 하는 법적 장치이다. 일반적으로 임대차 계약서 또는 Deed of Dedication 상에 공적 이용을 위한 공개공지 관리와 유지에 대한 건축주의 책임이 명시되어 있다.

### Cap. 123 Building Ordinance (2018.4.20. 개정)

Interpretation (2) 본 법령에 따라 건축주관기관(Building Authority)에 부여된 의무와 권한은 건축물 감독관에 의해 일반적으로 또는 특별히 권한을 부여 받은, Schedule 4에 특정된 모든 정부 기관의 책임자에 의해서라도 수행될 수 있으며 책임자의 지시에 따른다.

출처 : Hong Kong e-Legislation, <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap123>(검색일 : 2020.06.27.)

### Deed of Dedication by Zenuna Limited (1992.7.30.)

Schedule 2 : 소유주는 ... 홍콩 정부가 동의한 아래 Schedule 3에 명시된 상기의 부지 일부(이후 "the said Dedicated Area")를 포함하는 계약 조건에 따라 통행로와 정적후생(passive recreation)의 목적으로 체납하고자 한다.

Schedule 3 : 또한 Land Office에 본 증서를 등록함으로써 소유주는 상기의 부지에 관하여 Building Regulations의 Regulation 22(1)(Cap. 123)에서 정하고 있는 건폐율과 택지를 이상의 혜택(이하 "the Benefit")을 획득할 것을 소유주가 희망하고 정부가 동의하였다.

(1) 위 Schedule 3에 명시된 인센티브와 동의서의 이행을 고려하였을 때, 이로써 소유주는 본 문서의 계약 날짜로부터 상기의 건축물이 상기의 부지에 위치하여 본 문서에 포함된 계약 조건에 예속되는 기간 동안 통행로와 정적후생의 목적으로 the said Dedicated Area을 공공에 헌납해야 한다.

(2) 본 Dedication은 아래의 계약 조건에 따른다.

- (a) 본 문서는 정부의 서면 동의 없이 상기의 건축물이 상기의 부지에 위치하고 있는 기간 동안은 변경할 수 없다.
- (f) 소유주는 상기의 건축물이 상기의 부지에 위치하고 있는 기간 동안 서비스를 이용해 감독관이 만족할 때까지 상기의 Dedicated Area를 깨끗하며 정돈되고 어떤 장애물도 없는 상태로 유지 관리해야 한다. 만약 감독관에 의해 관리하도록 요청된다면 감독관이 합리적으로 요구하는 한 소유주는 장애물을 치우는 등의 작업을 수행해야 하고, 소유주가 그 러한 작업을 수행할 수 없는 경우 감독관이 작업을 즉각 수행할 수 있다.
- (g) 하위조항 (f)를 이행하고 하위 조항 (c)와 (k)를 집행하기 위한 목적으로 소유주는 필요할 시 개별적으로 청소부와 경비원을 고용해야 하며 상기의 Dedicated Area의 보안과 관련하여 홍콩왕립경찰병력(Royal Hong Kong Police Force)와 연결되어 있어야 한다.

출처 : P. Land Officer LAND OFFICE HONG KONG(1972), Deed of Dedication by Zenuna Limited, p.3; p.9

DEVB(Hong Kong Development Bureau)는 공공 오픈스페이스(POSS) 조성에 관련한 정책을 수립하고 검토하며, Lands D와 BD는 공공 오픈스페이스의 조성과 유지를 포함

하여 부지 임대차 조건과 Deed of Dedication 하의 조건에 대한 개발업자와 건축주의 이행 여부를 모니터링 하는 책임이 있다(Audit Commission, 2014, p.167). DEVB는 공개공지에 대한 일반 시민의 인식을 제고하고 건축물 소유주가 공개공지 관리와 유지의 책임을 충분히 이행하고 있는지에 대해 공적 감시를 용이하도록 공개공지 목록(POSPD Lists)을 공표한다. Lands D는 2008년 이후는 각 공개공지별로 관련 계약 조건 이행 여부를 확인하는 연간 점검을 실시하는 부서인 District Lands Offices(DLOs)를 설치하여 운영하고 있다. BD는 정부를 대변하여 Deed of Dedication에 개발업자와 함께 주체로 기입되어 개발업자와 건축물 소유주가 Deed of Dedication 이행상태를 모니터링 한다.

2011년 설립된 HKPSI는 홍콩 내 오픈 스페이스와 관련한 정보 수집과 연구, 교육, 커뮤니티 참여 프로그램을 기획·수행하는 비영리단체로, 2018년 공개공지 조성 및 운영관리 현황에 대한 전수 점검을 실시하였다. 정기점검 기준(checklist)은 접근성(accessibility), 조성 환경과 시설(environment and facilities), 공공이용률(the rate of public use), 사회적 교류를 위한 공간 구성(whether the space encouraged social exchanges) 등이며, 공개공지의 운영 및 관리에 관한 비용은 건축주가 모두 부담한다. 공개공지 조성 이후 발생하는 비용에 대해서는 사유지의 상업적 개발일 경우, 개발업자/소유주는 전체 임대 기간 동안 공개공지의 유지와 관리에 대한 의무를 지닌다(Hong Kong Development Bureau, 2015, p.3).

---

# Institution Improvement for Sustainable Privately Owned Public Spaces

SUMMARY

## Spaces

Kim, Youngji  
Oh, Sunghoon  
Her, Jaeseok

---

### Chapter 1. Introduction

Privately Owned Public Space (POPS) is a space designated and installed legally and institutionally for the purpose of providing a pleasant urban environment to the public in urban areas with scarce public space, and it is necessary to maintain a qualitative management level above a certain standard. However, due to poor maintenance and management, such as illegally occupying space or insufficient maintenance of facilities, it frequently appears that it is used inconsistent with policy goals, raising issues accordingly.

With the aim of improving its usability, a matter related to the maintenance of the Privately Owned Public Space (POPS) was newly established in Article 43 of the Building Act. However, it is insufficient in terms of concrete maintenance and management implementation plans and most local governments do not have a maintenance and management system for POPS. It is necessary to lay additional institutional foundation to ensure the sustainable operation and further activation

of the use of POPS. In addition, as urban policies are changing in the direction of managing and reorganizing existing spaces, POPS also need to be improved in quality through maintenance, management and reorganization, and for this purpose, it is required to establish its sustainable operation plan.

This study is designed to seek a sustainable management plan to ensure that POPS maintain a good quality level. To this end, we will seek more realistic ways to maintain and manage this space, establish a sustainable POPS management system, and ultimately promote the activation. This is to develop an effective POPS maintenance and management system and specifically to derive the problems of maintenance and management of each type of POPS to present improvement directions, and the integrated POPS management system and aims to establish an institutional basis for implementing action strategies for maintaining, managing, and improving the use of POPS.

## Chapter 2 Understanding and Intended Goal of POPS

Since POPS is a legally stipulated space that should be designated mandatorily in multi-use buildings of a certain purpose and size in an urban area, the purpose of POPS is to contribute to a pleasant urban environment and to allow the public to use it. With creation of POPS in urban spaces where publicly owned places are absolutely scarce and less likely to be secured, users can use segmented urban spaces more continuously and freely enjoy more rational and appropriate locations and sizes. The core value of POPS policy is in pursuing spatial values that cannot be achieved with individual buildings, through a policy mechanism that can collectively link the efforts of individual buildings.

In particular, it is clear that the use and management of POPS should be made to meet the public interest, since it is clearly defined systematically to provide compensation for private interests in creating POPS. This study is intended to summarize the requirements of good public spaces, the evaluation criteria of

overseas POPS, and the direction of POPS suggested in previous domestic studies, draw key indicators of access, openness, convenience, vitality and manageability, set the direction of the inspection standards for the use and management of POPS based on those key indicators and to reorganized POPS and its operation system centered on maintenance and management.

In order to establish the sustainable use and management direction of POPS, the study derives implications on the premise that the activation of POPS and the ease of maintenance and management are correlated. After analyzing preceding studies, it summarizes the main usage behaviors that appear in POPS and categorize them into walking (passing use), rest (use during the stay), private use, inappropriate use, behaviors that cause negative externalities as well as those behaviors that hinder accessibility and openness. Based on that, going beyond seeking and restricting behaviors that prevents the use, it is suggested that it would be easier to improve the maintenance and management level of POPS by leading various people to have a good image of the space and do various activities there. In addition, the sustainable management of POPS represents that the policy direction changed based on the judgement that maintaining the public nature of POPS can be beneficial from the perspective of the building. As the ultimate policy goal of POPS is to achieve the free and diverse use of the space by multiple people, for the sustainable operation of POPS, it is suggested that the operation should move toward the direction of inducing the activation of multiple use without harming its public nature while inspection criteria should be also presented for utilization and management of POPS.

## Chapter 3 Analysis of domestic and foreign POPS laws, systems and policies

Many have been reviewed including the Building Act and local government building ordinances, the National Land Planning and Use Act, and district unit planning guidelines, the Urban and Residential Environment Improvement Act and Building Management Act in terms of creation and incentives, use and facilities, maintenance and management regarding the maintenance and management of POPS. In addition, the institutional implications are derived from research and analysis of the cases of institutions and policies in New York City and Hong Kong, among major foreign cities with POPS system.

As a result of domestic legal and institutional analysis, the accessibility and openness of POPS have recently been strengthened through restrictions on the use of POPS, and the minimum institutional foundation for ensuring comfortableness through facility installation regulations has been established. However, it is found out that vitality and manageability of POPS fail to be guaranteed due to lot-unit-based use and management. In particular, as a result of comparative analysis with foreign cases, implications for the establishment of an institutional foundation could be drawn in terms of maintenance and management.

First, a dedicated organization is needed for efficient and professional management of POPS. New York City operates and manages POPS through a non-profit organization called Advocates for Privately Owned Public Space (APOS), and in Hong Kong, a non-profit organization called HKPSI (Hong Kong Public Space Initiative) plans and operates research, education, and programs on POPS. There is a limit to the precise inspection and management of POPS scattered across a city every year by a local government, so it is necessary to establish a sustainable operation and management system using a separate specialized management organization.

Second, upon building permits, legal obligations and responsibilities should be strengthened through contracts concerning POPS maintenance and management. New York City regularly draws up maintenance and operating agreements with the building owners to impose obligations for ongoing POPS maintenance and management. Hong Kong specifies incentives followed by provision of POPS and accompanied responsibilities and conditions in Deed of Dedication concluded between the government and the building owner. This implies that in order to strengthen the POPS maintenance and management obligations, it is necessary to establish an operational agreement that clarifies the goal of POPS and its operation method at the stage of designation and establishment.

Third, an institutional foundation should be prepared to encourage various activities, including limited commercial activities. In New York City and Hong Kong, the permissible behaviors in POPS are specified, and commercial activities are limitedly allowed in order to activate the use of POPS. The maintenance, management and operation of sustainable POPS are highly correlated with the improved use of POPS, and it is difficult to maintain a level of management above a certain threshold only by cracking down on restrictive actions in POPS. Therefore, at the point where it is judged to have a positive effect on POPS, institutional support is needed to support various activities.

## Chapter 4 Survey on the Maintenance and Management Status of POPS

A site survey was conducted to understand the status of POPS maintenance and management. Based on the POPS arrangement type and the relationship between the entrances and exits of the building, POPS was classified into six types to derive the maintenance and management problems of POPS by type. As a result, the main implications for the maintenance and management of POPS are found as follows.

First, when the size of a building is large or used as a corporate building, the size of the POPS is also large with a high level of management. In this case, it seems that there are enough human resources to constantly manage the external space of the building, such as POPS and in some, POPS is also regularly maintained along with the remodeling of the building.

Second, when POPS is located in the front part of a building, its accessibility, openness, and management are good, while it is often the case that POPS is neglected when located in the side or rear part of a building. In particular, when the awareness of POPS is low due to the narrow entrance to the POPS from the sidewalk, the usage is remarkably low and the POPS is reduced to a dedicated space for building users. Due to the low usage, the need for maintenance and management is not greatly realized, and the accessibility of POPS needs to be reinforced in order to prevent it from being used as an annex of a building.

Third, POPS, which are in contact with the entrances of retail stores, have high use rate, but there are many stockpiles and frequent private occupation, which impairs manageability. However, in some places it is often found that commercial activities take place in the form of open cafes, with high management rate in most cases. Therefore, it seems that sustainable maintenance and management can be promoted by allowing limited commercial activities.

In addition to the on-site survey, the public perception survey on POPS and they survey on opinions of the public officials in charge were conducted to derive implications for preparing a plan for maintaining and managing POPS. As a result of the public perception survey, it is confirmed that an appropriate guide sign is needed to easily identify POPS, and since most of them are used as rest areas, high comfort and management have a major effect on satisfaction. Activities that cause negative externalities, such as smoking in POPS, hinder the use of POPS, and 44.9% of the respondents indicated that commercial activities should be limitedly allowed in order to activate POPS.

As a result of the survey on the public official perception to understand the operation status of POPS, it is confirmed that the majority of local governments are not conducting regular inspections on POPS, and that it is a realistically difficult situation due to lack of manpower and budget. Moreover, there are many

opinions that in order to improve the level of maintenance and management of POPS, it is necessary to supplement the system to ensure that the use of POPS be increased while giving the owner a more sense of responsibility and obligation for POPS maintenance, benefiting both the public and the client. This implies that it is necessary to share and agree on the need for maintenance and management of POPS, to present a professional inspection and implementation strategy, and to prepare an institutional foundation for securing manpower and budget.

## Chapter 5. Improvement Measures for Maintenance of POPS

In order to establish a sustainable POPS operating system, it is desirable to manage and treat POPS as the object of the spatial management policy throughout its life cycle from its designation to the use stage and remodeling. In order to create an improved POPS, the operation of POPS should consider the public benefits of installing POPS from the point of designation, planning, and creation stages of the space, and clarify a specific sense of purpose for the direction of the usage, shifting away from the current facility centered operation. Accordingly, it is desirable to consider appropriate usage behavior in the corresponding POPS and plan the space centering on the use program, and it is necessary to connect with the street in commensuration of its status as public space of the city, not the sub-space of the building.

Specifically, to begin with, the policy goals of POPS and the consent of the client must be stipulated at the designation stage, and a public contract for the goals and obligations of the creation and maintenance of POPS is required. There is a need to prepare and systemize a contract on the creation of POPS at the stage of creation, which imposes the obligation on the creator to actively carry out the measures necessary for the activation of POPS. It is necessary to implement systematic management and actively carry out improvement measures such as reorganizing programs, redesigning POPS, and changing the overall layout and area beyond the

crackdown on violations according to the inspection results.

Second, it is suggested to set target behaviors by users rather than to focus on space and facilities of POPS, and to induce or recommend target behavior by user, going beyond to prohibit certain behaviors. In particular, it is encouraged to autonomously improve and manage POPS by allowing positive commercial activities to a certain degree and the profits generated from this can be utilized for financing for maintenance.

Third, it is necessary to secure visual accessibility from the design of POPS, and it is desirable to provide appropriate signs, indications on the map, location and facility guidance in connection with programs or apps, etc. Further, it is suggested to build and use a digital platform to enable evaluation and presentation of opinions about POPS on a map via appropriate means.

Fourth, a professional management organization is proposed for activation, going beyond to maintain the status quo. For the maintenance and improvement of small-scale POPS, it is possible to create a collective management system for a certain area and collectively manage it with companies with expertise. This method is expected to have the effect of opening a small niche market and securing new business areas for related workers.

Fifth, we can enhance the use of POPS in the future by developing an integrated street-level improvement strategy targeting POPS along the main streets of the city rather than by supporting reorganization by individual parcels, which could be embraced positively in terms of public interest. Thus, we propose a project of integration in a street unit and improvement of POPS.

In closing, the study suggests improvement strategies by type based on the contents of the POPS field survey. Depending on the type of POPS composition, there are inevitable problems in maintenance, management, and use. Therefore, it is desirable to identify the types of POPS located in a street unit and prepare a mid-to long-term improvement strategy accordingly.