



## 기초자치단체 복합형 청사의 시기별 특성에 관한 연구 - 도심 내 입지와 복합시설의 용도를 중심으로 -

### *Understanding Temporal Trends in Local Government Integrated Office Buildings - Focused on Urban Location and the Functions of Integrated Facilities -*

김서우\* · 강부성\*\*

Seou Kim\* · Boo-Seong Kang\*\*

\* Ph. D., Candidate, Dept. of Architecture and Architecture Engineering, Seoul National Univ. of Science &amp; Technology, South Korea (seo6280@seoultech.ac.kr)

\*\* Corresponding author, Professor, Dept. of Architecture and Architecture Engineering, Seoul National Univ. of Science &amp; Technology, South Korea (bskang@seoultech.ac.kr)

**ABSTRACT**

**Purpose:** This study examines trends in location and facility types of 34 newly constructed integrated public office buildings in local governments over the past 20 years, aiming to explore the development direction of integrated public offices. By analyzing location and facility characteristics, the study proposes planning strategies to support efficient usage. **Method:** The research focuses on location suitability and facility integration efficiency. Locations were classified into central and peripheral areas based on address changes, followed by analyses of relocation distances and transportation infrastructure. The data were divided into four periods of 5 years each to identify trends in integrated public office development. **Result:** The study finds that early integrated public offices primarily included healthcare, cultural, and welfare facilities, while recent trends show increased integration with sports, residential, and commercial facilities. Over time, the number of offices relocating to peripheral areas has decreased, with more now in central locations. This reflects growing demands for convenience and accessibility for residents, aligning with urban regeneration and regional economic revitalization.

**KEYWORD**복합형 청사  
생활 SOC  
접근성  
시기별 특성Integrated Office Building  
Living SOC  
Accessibility  
Temporal Trends**ACCEPTANCE INFO**

Received Nov. 12, 2024

Final revision received Nov. 19, 2024

Accepted Nov. 25, 2024

© 2024. KIEAE all rights reserved.

## 1. 서론

### 1.1. 연구의 배경 및 목적

1990년대 중앙정부의 획일적인 통제를 최소화하고 각 지역의 정체성을 존중하고자 지방자치체가 도입되었고, 1995년 이래 본격적으로 시행된 이후 29년이 흐르며 지방자치체는 우리 사회에 깊이 자리 잡았다. 이에 따라서 2000년대에 들어서며, 각 지자체는 공공청사를 단순히 행정 업무를 수행하는 서비스 공간에서 나아가 지역 주민의 일상생활과 사회·문화 활동을 지원하기 위한 복합적 인프라로 발전시키기 시작했다. 이러한 이유에서 지자체 청사는 다양한 용도를 수용하기 위하여 복합화 되었고 규모는 대형화되었다. 이에 따라 기존 입지에서의 확장은 지가 상승이나 부지 확보 등의 문제로 어려워 기존 생활권과 멀리 떨어진 외곽으로 이전하며 건립하는 사례가 증가하고 있다. 임현성은 공공건축의 이용률을 좌우하는 가장 중요한 요소로 접근성(입지)을 언급하며, 활용 수준을 높이기 위해서는 경제적인 운영(효율성)과 적정 입지(형평성)가 중요하다고 분석하였다[5]. 따라서 복합형 공공청사가 목적에 맞도록 활용되기 위해서는 주민 접근성을 고려한 입지 선정과 주민이 적극적으로 활용할 수 있는 편의시설을 확보하는 것이 중요하다고 판단된다. 2024년 현재

건축물의 노후화와 행정 인력 충원 등으로 인해 지자체의 청사 신축 수요가 지속적으로 증가할 것으로 예측되고 있으나, 대다수의 지방중소도시는 인구감소 및 고령화 등으로 인해 공공 인프라에 대한 투자 및 유지 관리 재원이 매우 제한적이다. 이처럼 한정된 여건 안에서 건립된 복합형 청사의 이용률을 증대시키기 위해서는 각 지역의 여건에 합리적인 규모를 파악하고, 이에 적절한 입지가 선정되어야 한다. 나아가 청사와 복합 조성될 시설의 용도를 선정하는 과정에서 지역 차원에서 필요한 편의시설을 파악하는 것이 전제되어야 할 것이다. 이러한 점을 비추어 본다면 현재 건립되어 있는 복합형 청사의 조성 특성을 선행하여 연구할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 기존에 조성된 복합형 청사의 입지 이전 현황은 어떤지? 그리고 우리나라 지자체의 청사는 어떤 시설과 주로 복합되어 오고 있는지를 그 용도를 중심으로 조성 특성을 분석하고자 한다. 더 나아가 시기별 변화 경향을 살펴봄으로써 향후 건립될 청사가 지역의 여건과 환경을 적절히 고려하고 사회적 요구를 수용하여 효율적으로 활용될 수 있도록 청사건립의 계획 방향성을 제시하는 데 목적이 있다.

### 1.2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 지방자치단체의 청사 가운데 비교적 근거리에서 공공업무를 수행하고 있으며, 지역의 사회적 요구를 수용하기 위해 다양한 용도와 함께 복합형으로 조성되고 있는 사례가 많다고 판단되

는 기초자치단체의 청사를 대상으로 한다. 행정 서비스와 문화·복지 시설이 함께 조성되어 있는 성동구청(2014년)을 기준으로 2023년 10월까지 건립된 복합형 청사를 분석의 대상 범위로 선정하였다.

본 연구는 현재 제기되는 복합형 공공청사와 관련된 다양한 문제 중 입지의 적정성 및 복합형 청사의 효율성 향상에 중점을 두고 있다. 이에 따라 복합형 청사의 특성을 분석하기 위해 접근성을 고려한 입지 적정성과 이용성을 고려한 복합화 시설의 용도를 중점적으로 분석하였고, 다음과 같은 방법으로 연구를 진행하였다.

먼저, 입지 분석에서는 청사의 주소지를 대조하여 이전 여부를 확인하였다. 이를 다시 중심 지역과 외곽지역으로 구분하고, 추가적으로 두 주소지 사이의 거리 측정하여 도심 내 입지 변동 현황을 분석하였다. 마지막으로 이동 거리를 3기 신도시 계획 기준의 생활권 위계를 반영하여[3] 기존 도시의 중심지에서 이동이 없는 중심지역으로 나머지를 외곽지역으로 재분류하였다.<sup>1)</sup>

기초자치단체 청사에 대한 정보는 기본적으로 각 지자체의 누리집과 건축행정시스템세움터(<https://www.eais.go.kr/>)의 건축물대장을 통해 수집하였다. 다만, 일부 지자체의 경우 청사가 보안 건축물로 지정되어 일반인이 건축물대장을 열람할 수 없는 경우에는 추가로 정보공개 청구, 인터넷 검색 및 선행 연구자의 자료 제공 등을 통해 데이터베이스를 구축하였다.

1.3. 복합형 청사 관련 선행연구

지자체 복합형 청사와 관련된 선행연구는 Table 1.과 같이 지자체 청사의 입지 그리고 청사가 커뮤니티시설이나 문화 시설 등 복합형 청사의 용도에 대한 연구로 구분할 수 있다.

이준용(2008)은 청사의 순수 행정 기능의 효율성을 높이는 건축 계획과 함께, 시민 문화 공간으로서의 기능성도 연구하였다. 서수미(2009)는 현대 복합 커뮤니티 시설의 개념과 유형을 고찰하고, 한일 양국의 시설 특성을 비교하여 국내 복합 커뮤니티 시설의 공간 표현 특성을 분석하였다. 석지운(2010)은 청사 시설의 복합화를 민간 시설과 결합하여 시행할 것을 제안하며, 기존 부지 활용과 주민 참여 확대를 통한 활성화 방안을 연구하였다.

이세림(2007)은 청사의 기능과 커뮤니티 시설의 복합화에 대해 연구하며, 입지 유형별 복합화 특성을 분석하고 복합 커뮤니티 시설의 사례 지역을 선정하여 분석하였다. 강은진(2014)은 청사의 시민 문화 공간 현황과 문제점을 분석하여 공간 계획의 특성을 도출하고, 청사의 활용도와 효율성을 높일 방안을 제안하였다. 유종구(2020)는 청사 복합 개발의 필요성과 효과, 복합화의 제약 사항과 개선 방향을 통해 청사 복합화 건축 계획의 방향을 제시하였다.

이처럼 지자체 청사를 복합시설로 계획하는 주제를 다룬 관련 연구들을 종합적으로 고찰해 보면, 대부분 특정 지역의 청사를 대상으로 문제를 심층 분석하고 개선 방향을 제시하는 데 초점이 맞추어져 있는 것을 확인하였다. 최근 들어, 정부의 노후 청사 복합화 개발 확대 정책이 시행되고 복합형 청사가 증가하는 추세이다. 따라서 복합형 청사의 전반적인 조성 현황과 흐름을 분석하는 연구의 필요성이 제기되고 있다. 따라서 본 연구는 지방자치제도 시행 이후 30여 년간 건립된 복합형 청사 전체를 대상으로 하여 시기별 동향과 변화의 추이를 고찰하고자 한다.

Table 1. Research on mixed-use public office building

Category	Author	Contents
Building Location	Se-rim Lee (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Implementation of integration by location type</li> <li>● Selection of case areas for integrated community facilities</li> </ul>
	Eun-jin Kang (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Analysis of the current status and issues of public offices</li> <li>● Derivation of characteristics of citizen cultural space planning</li> </ul>
	Jong-gu Yoo (2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Efficient use of land resources</li> <li>● Utilization as an urban regeneration strategy</li> </ul>
Building Use	Joon-yong Lee (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Enhancement of efficiency for pure administrative functions</li> <li>● Enhancement of function as a citizen cultural space</li> </ul>
	Soo-mi Seo (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Integration of community facilities</li> <li>● Analysis of spatial expression characteristics</li> </ul>
	Ji-woon Seok (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Utilization of existing site</li> <li>● Implementation of integration with private facilities</li> </ul>

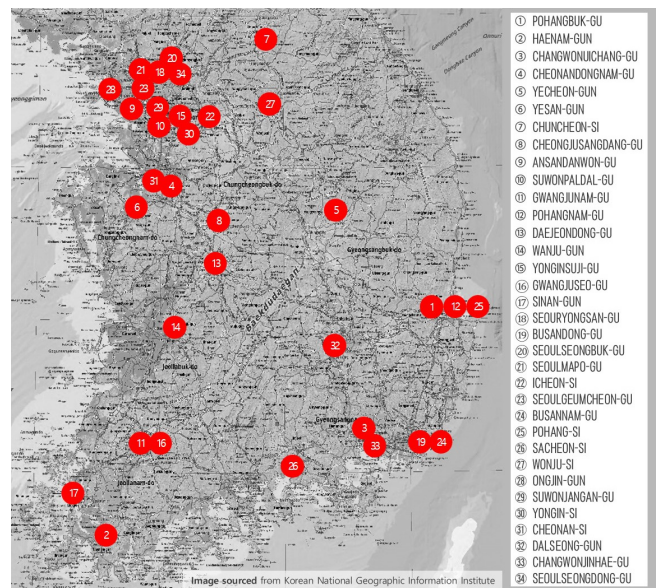


Fig. 1. Status of integrated public office buildings

2. 복합형 공공청사의 현황 및 특성

2.1. 복합형 공공청사의 현황

전국 최초의 종합 행정타운으로서 건립된 성동구청(2004)은 구청사와 구의회, 성동교육청, 청소년수련관 등 총 4개의 동으로 구성되었으며, 행정 서비스뿐 아니라 다양한 문화·복지 서비스를 제공하는 역할을 수행하고 있다. 성동구청은 구의회, 성동교육청, 청소년수련관과 더불어 서울 동부 종합고용안정센터 및 금융기관 등의 행정 시설을 포함하며, 공연장, 문화의 집, 이벤트 홀 등 문화 시설과 수영장, 농구장, 체력 단련실 등 체육 시설까지 함께 조성되어 신축되었다.<sup>2)</sup> 더불어 2004년부터 2023년 10월까지 준공되어 사용 중인 시·군·구 청사 총 49곳 가운데 전체의 70.8%에 해당하는 34동이 북

Table 2. Classification of location and mixed-use facility

Indicator	Description	Source
Location	Location status of city, county, and district office buildings	Ministry of the Interior and Safety (2022)
Relocation Status	Direct distance between the old and new office buildings (compared with past data)	Ministry of the Interior and Safety (1995, 2022)
Mixed-Use Facility	<ul style="list-style-type: none"> <li>Public administration facilities</li> <li>Medical facilities</li> <li>Cultural and tourism facilities</li> <li>Welfare and training facilities</li> <li>Educational facilities</li> <li>Sports facilities</li> <li>Residential facilities</li> <li>Sales and business facilities</li> </ul>	Local government websites

합형 청사로 조성된 것으로 나타나, 청사가 단순 행정 업무 시설을 넘어 지역민의 생활에 밀접한 생활 서비스 거점 공간으로 변화하고 있는 현대적 추세를 확인할 수 있었다.

## 2.2. 복합형 청사의 특성 분석지표 및 방법

### 1) 특성 분석지표

복합형 청사의 조성 특성을 분석하기 위해 본 연구는 크게 두 단계로 나누어 진행하였다. 먼저, 각 청사의 도심 내 입지 특성과 복합화된 시설의 용도를 중심으로 사례 청사의 입지 여건과 복합시설 구성을 검토하고, 최종적으로 시기별 조성 경향을 종합 분석하였다.


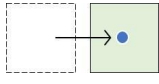
### 2) 특성 분석 방법

#### ① 도심 내 입지 분석

행정구역 개편의 기본 목표는 주민 생활의 편의를 도모하고, 행정 효율을 높이며, 지역 개발을 촉진하는 데 있다. 이에 따라 1995년 지방자치제 시행 이후 도농 통합이 이루어지면서 많은 수의 기초자치단체는 대대적인 행정구역 개편을 겪었다. 그리고 2000년대 초반 건립된 청사들은 행정구역 개편에 따라 도심의 중심부가 이동하게 되었고, 서로 다른 청사가 통합하게 되는 과정에서 이전하는 사례가 다수 발생하였으나[1], 최근에는 동일한 행정구역 내에서 청사의 입지를 옮겨 건립하는 사례가 증가하고 있다. 이러한 공공청사의 이전은 도시 중심지의 이동과 맞물려 상권 위축 등을 우려한 주민들의 반발을 초래하기도 하며, 기존 생활권에서 멀리 떨어진 외곽에 있는 청사를 이용하는 데 불편함을 느끼는 주민들의 불만을 유발하기도 한다. 따라서 공공청사의 입지는 사회, 교육, 문화 등 기반 시설과의 연계될 수 있는 입지가 요구되고 인구 밀집 지역에 위치해야 하며, 이용자의 접근성을 높일 수 있도록 교통 접근성이 좋은 곳에 입지하는 것이 바람직하다[2].

본 연구에서는 청사의 입지에 있어 이용자가 차량, 보행, 대중교통 등을 통해 접근하는 환경에 영향을 미치므로, 신청사 건립 시 대지 위치가 변동되었는지를 확인하고, 구 청사와 신 청사의 소재지를 대조하여 입지 이전 여부를 파악하였다. 기존 위치에서 이전하여 신축된 청사의 경우, 추가로 거리를 측정해 기존 도심과의 연계성을 분석하였다.

Table 3. Classification of locations for new building

Remain	Relocate
Constructed on the existing site 	Constructed on a new site 

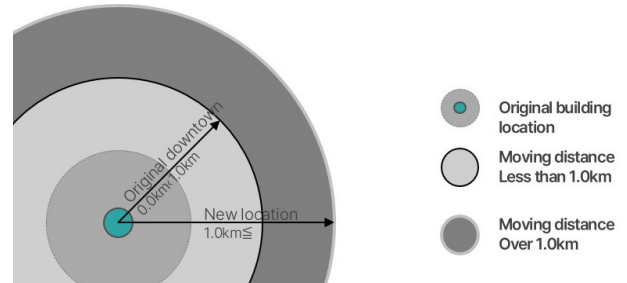


Fig. 2. New building locations within urban areas

Table 4. Uses for facilities integrated with office buildings

Use	Facility
U1 Public administration	Community Center, Post Office, Police Station
U2 Medical	Public Health Center
U3 Cultural and tourism	Library, Culture and Arts Center, Cultural Center, Museum, Art Hall, Performance Hall, Children's Theater★
U4 Welfare and training	Child Welfare Facility★, Disability Welfare Center★, Senior Welfare Center★, Dementia Care Center★, Youth Training Center★, Social Welfare Center,
U5 Educational	Agricultural Technology Center, Education Center, Learning Center, Education Support Office
U6 Sports	Sports Center, Athletic Center, Baseball Stadium
U7 Residential	Public rental housing★, dormitory★, Mixed-Use Residential Buildings
U8 Sales and business	Mixed-Use Commercial Buildings, Private Commercial Facilities, Knowledge Industry Center

\*★: specialized for specific user groups

먼저, 이용자의 접근성과 이용 효율성 측면에서 청사의 입지 이전 여부를 분석하고자 한다. 이를 위해, 34개 복합형 청사의 과거 청사와 현 청사의 주소지를 비교하여 주소지가 동일할 경우 '유지', 변동하였을 경우 '이전'으로 구분하여 도심 내 입지를 파악하고, 기존 도시 중심지와와의 연계성을 파악하였다.

이러한 결과를 바탕으로 최종적으로 도심의 중심지역과 외곽지역으로 구분하였다. 3기 신도시 계획 기준에 따라 반경 1km 이내를 시설 및 생활영역을 공유하는 하나의 생활권으로 간주하고, 대지 이전이 없거나 직선 거리 1.0km 미만으로 변동된 청사의 입지를 도심의 중심지역으로, 나머지를 외곽지역으로 구분하였다. 이동거리 측정 방법은 주소지 대조로 확인한 '이전한 청사'를 대상으로 직선거리를 통해 청사의 이전이 지역의 중심지 이동을 동반하는지에 따라 '중심지역'과 '외곽지역'으로 구분하고, 중심지역 '유지'형의 청사는 구청사와 현청사의 주소지가 같아 동일대지를 유지하거나 기존 대지 인근에 추가 대지를 확보하여 활용하고 있는 경우라면, 외곽지역 '이전'형은 지가 상승과 부지 확보 등의 어려움으로 청사를 외곽으로



로 이전한 경우로 판단하였다.

② 복합화 시설의 용도 분석

최근 신축되는 복합형 청사들은 청사가 주민 생활의 편의를 위한 시설을 집약해 지역의 거점시설로서 역할을 수행할 수 있도록 다양한 공공서비스를 제공하는 생활SOC와의 복합화를 적극 시도하고 있다.<sup>3)</sup> 본 연구에서는 Table 4.와 같이 분석 대상인 34개 복합형 청사의 청사와 복합된 시설을 취합하여 건축법상의 건축물 용도로 구분하였다.

3. 복합형 청사의 입지와 용도 현황

3.1. 복합형 청사의 도심 내 입지 현황

복합형 청사 34곳의 구 청사와 신축 청사의 이동 거리 분포를 보면, 1.0~5.0km 미만이 38.2%로 13곳으로 가장 많았고, 이동없음과 1.0km 미만이 각각 8곳(23.5%)로 뒤를 이었다. 5.0km 이상 떨어진 경우는 5곳(14.7%)이었다. 이 거리는 직선 거리를 기준으로 한 결과이므로, 실제 도로 및 교통편 이용 시 이동 거리는 더 길어져, 기존 청사를 이용하던 지역민의 접근성이 다소 불편할 수 있음을 나타낸다.

이러한 결과를 바탕으로 청사의 입지를 도심의 중심지역과 외곽 지역으로 구분하였다. 3기 신도시 계획 기준에 따라 반경 1km 이내를 시설 및 생활영역을 공유하는 하나의 생활권으로 간주하고, 대지 이전이 없거나 직선 거리 1.0km 미만으로 변동된 청사의 입지를 도심의 중심지역으로, 나머지를 외곽지역으로 구분하였다. 분석 결과, 중심지역에 입지한 청사는 16곳(47.0%)이고, 외곽지역에 입지한 청사는 18곳(52.9%)으로 나타나, 청사가 상대적으로 원도심에서 떨어진 외곽지역에 건립되는 사례가 많음을 확인할 수 있었다.

특히, 공간거리가 5.0km 이상인 청사는 총 5곳이며, 가장 먼 청사는 대구광역시 달성군청(2005년)으로 12.7km에 달한다. 이는 1995년 3월 달성군이 대구광역시로 편입되며 현재의 위치에 새롭게 건립되었기 때문이다. 다음으로 사천시청(2007년)이 9.6km 떨어져 있으며, 이는 1995년 삼천포시와 사천군이 통합된 후 두 지역의 중간 위치에 신청사를 건립함으로써 행정구역 통합에 따른 갈등을 완화하려 한 사례이다. 그러나 이러한 외곽 입지로 인해 이용자의 접근성이 떨어지고, 지역 인구 감소로 구심점 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다. 또한, 완주군청(2012)이 6.1km, 신안군청(2011)과 청주 상당구청(2018)이 각각 5.1km가 원청사 입지로부터 이동하여 신축되었다. 즉 지방청사가 기존 입지에서 5.0km 이상의 거리를 이동하

여 신축되었으며, 주요 요인은 행정구역의 재조정으로 인한 이전으로 볼 수 있다.

3.2. 복합형 청사의 복합화 용도 현황

복합형 청사 34동 가운데 공공청사와 복합된 시설의 개수는 공공청사와 1개의 복합시설이 결합된 경우가 17동(50%)으로 가장 많으며, 다음으로 2개의 복합시설이 결합된 경우가 10동(29.4%), 3개의 복합시설이 결합된 경우가 7동(20.6%) 순으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 2개 이상의 시설과 복합된 복합 유형이 19동으로 전체 복합형 청사의 55.9%로 과반수로 확인되었다. 이러한 결과는 복합된 시설의 수가 증가할수록 단순 행정업무를 넘어 다양한 목적의 이용자를 유도하고, 시설 간 연계 사용을 통해 방문객의 체류 시간을 늘릴 수 있다. 이는 현대 청사가 행정 기능을 넘어 주민 편의를 증진하는 기능에 대한 요구와 필요성이 중요하게 인식되고 있음을 보여 주며, 이를 충족 시키기 위해 청사의 복합화가 활발히 이루어지고 있음을 알 수 있다.

다음으로 복합형 청사에 대한 청사의 동수 기준이 아닌 복합된 시설의 용도를 기준으로 세분화하여 분석한 결과, 총 62개의 복합 시설이 취합되었으며, U2 의료시설이 복합된 청사가 20곳으로 가장 많았고, 다음으로 U3 문화관광시설이 18곳, U4 복지수련시설이 9곳 순서로 나타나 지자체의 공공청사는 특정 계층이 사용하기보다 공공이 이용할 수 있는 시설 위주로 복합되어 온 것으로 확인된다.

이를 도심 내 입지별로 청사와 복합된 시설을 분석한 결과, 외곽 지역에 있는 청사보다 도심 중심 지역에 있는 청사가 전반적으로 더욱 다양한 복합시설을 포함하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 원도심의 중심 지역에 있는 청사는 주민자치센터, 우체국 등의 행정시설 뿐만 아니라 기숙사, 공동주택 등의 주거시설, 민간 상업시설, 지식산업센터 등의 판매 영업시설과도 복합되어 있어, 도심 중앙에 있는 청사의 높은 이용 빈도와 지역민의 일상생활에 밀접한 시설과의 복합사례가 두드러졌다.

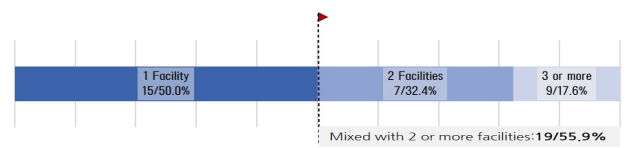


Fig. 3. Number of integrated facilities

Table 6. Classification of uses

Total	U1	U2	U3	U4	U5	U6	U7	U8	
%	100.0	4.8	32.3	29.0	14.5	6.5	6.5	3.2	3.2

Table 5. Location changes for mixed-use public office buildings

Category		Total	City	County	District
Original downtown	original location	8	1	1	6
	less than 1.0km	8	1	1	6
	Subtotal ㉠	16	2	2	12
New location	1.0-5.0km	13	4	2	7
	over 5.0km	5	1	3	1
	Subtotal ㉡	18	5	5	8
Total = total ㉠ + total ㉡		34	7	7	20

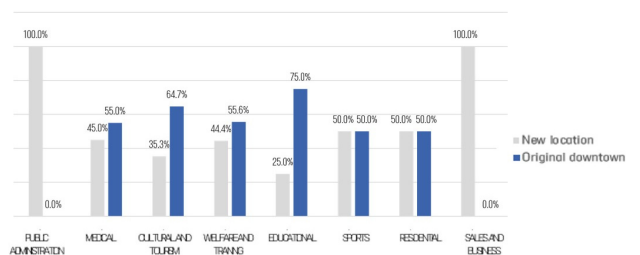


Fig. 4. Uses of integrated facilities by location

반면, 외곽 지역에 있는 청사는 문화예술회관, 아트홀, 공연장 등의 대규모 문화관광시설과 복합된 사례가 많았으며, 이는 도심 중심 지역의 청사 대비 약 1.7배 많은 것으로 나타났다. 이러한 차이는 개발이 완료된 원도심에 비해 추가 대지 확보는 유리하지만, 기존 인프라와의 연계 및 대중교통의 접근성은 상대적으로 불리하므로 다양한 프로그램을 연계 운영하여 방문자의 이용 목적을 높이고 청사의 추가 활용 방안을 유도하는 것으로 판단된다.

#### 4. 복합형 청사의 시기별 변화 추이

지자체 복합형 청사의 시기별 변화 추이를 분석하기 위하여 청사의 입지 그리고 복합시설의 용도에 대한 분석의 결과를 바탕으로 복합형 청사의 현황을 시기별로 세분화하여 조성 특성을 분석하였다. 분석 시기는 준공 연도를 기준으로 2004년부터 2023년까지 약 20년간을 5년 단위로 구분하였다. 전체 34동의 복합형 청사 중, 첫 번째 시기인 2004~2008년에 조성된 청사(이하 1시기)가 총 13동(38.2%)으로 가장 많았으며, 다음으로 2009~2013년(이하 2시기)에 11동(32.4%), 2014~2018년(이하 3시기)과 2019~2023년(이하 4시기)에 각각 5동(14.7%)이 건립되었다.

##### 4.1. 시기별 입지 변화 추이

시기별 복합형 청사의 도심 내 입지 특성 변화를 기존 원도심과의 연계를 기준으로 중심 지역과 외곽 지역으로 구분하여 분석하였다.

신청사 건립이 가장 많았던 '1시기'(2004~2008년)에 해당하는 청사 13동 중 76.9%에 해당하는 10동이 기존 입지에서 1.0km 이상 떨어진 외곽 지역에 신축되었다. 이는 도시가 성장함에 따라 원도심 시가지에 협소하게 자리 잡고 있던 청사가 외곽 지역으로 이전하는 사례가 증가했기 때문으로 보인다. 기초자치단체에서 가장 높은 위계를 갖는 청사가 다른 곳으로 이전하는 것은 주변 상권에 영향을 미쳐 원도심의 침체를 가중하는 결과를 초래할 수 있다[4].

이로 인한 이해 당사자 간의 갈등이 사회적 문제로 대두되면서, 이후 건립된 청사는 지역 상권 붕괴와 원도심 공동화 등의 심각성을 고려하여 중심 지역 이탈을 최소화하려는 사례가 증가하고 있는 것으로 나타났다. '2시기'에 건립된 청사 중 기존 도심 중심 지역에 있는 청사는 전체의 54.6%인 6동으로, 외곽 지역에 신축된 청사 5동(45.5%)보다 많았다. 아울러 3시기와 4시기에도 중심 지역에 신축된 청사의 비율이 외곽 지역에 신축된 청사보다 높게 나타났다. 이는 청사 이전이 단순히 원도심 인구 감소와 경제 침체에 그치지 않고, 지역 활력 저하를 가속화하여 도시 쇠퇴를 초래한다는 사회적 문제의식이 입지 선정에 영향을 미친 것으로 판단된다.

##### 4.2. 시기별 복합 용도 변화 추이

시기별 복합시설 용도의 특성을 각 시기에 건립된 전체 동수에 대해 해당용도가 차지하는 비율을 통해 시기별 복합 용도의 변화 추이를 확인하고자 한다.

먼저 2004~2008년 사이 조성된 1시기 청사 중 '문화관광' 시설과의 복합이 전체 13동 가운데 69.2%(9동)로 가장 많았고, 다음으로

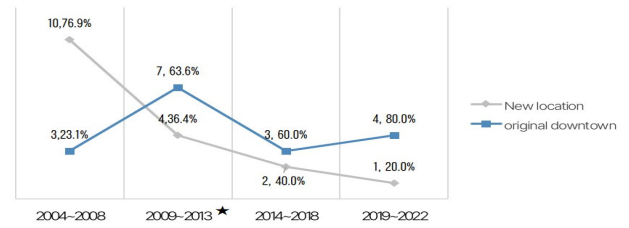


Fig. 5. Temporal trends in urban location

'의료' 시설이 61.5%(8동), '복지수련' 시설이 38.5%(3동) 순으로 나타났다. 이 시기는 기존 공공·행정시설 등 유사 기능 위주의 복합화에서 벗어나, 보건소나 전시·문화 시설 등 주민 편의를 위한 문화·복지 시설과의 연계를 통해 이중 시설 간 복합화가 본격화된 시기로 볼 수 있다. 이러한 변화는 1995년 지방자치제 시행 이후 제도가 안정화되고, 2003년 참여정부에 들어서며 지역 간 균형발전 정책이 체계화되면서 나타난 현상이다. 지역민의 문화 및 복지에 대한 수요를 충족시키기 위해 청사가 생활 중심 공간으로 변모하고 있음을 보여준다.

둘째, 2009~2013년 사이 조성된 2시기 청사 중 '의료' 시설과의 복합이 전체 21동 가운데 72.7%(8동)로 가장 많았고, 다음으로 문화관광 시설이 45.5%(5동), '복지수련' 시설이 27.3%(3동) 순으로 나타났다. 이 시기에는 지역 간 균형발전을 도모하기 위해 전시·문화시설과의 복합 기초가 유지되었으며, 지역민이 체감할 수 있는 생활 기반 시설 확충을 목표로 다양한 복합시설과의 연계성이 더욱 높아졌다. 또한, 저성장과 양극화 문제를 극복하기 위해 공유재산 위탁개발 사업모델의 첫 사례로 지방자치단체 청사와 민간 상업시설이 함께 조성된 사례가 등장하면서 공공청사가 단순 행정서비스 제공에서 복합 행정문화 거점 공간으로 발전하기 시작했다.

셋째, 2014~2018년 사이 조성된 3시기 청사 중 '의료' 시설과의 복합이 전체 5동 가운데 60.0%(3동)로 가장 많았고, 다음으로 '교육' 시설이 40.0%(2동) 순으로 나타났다. 나머지 '문화관광' 시설, '복지수련' 시설, '행정' 시설, '체육' 시설이 모두 20.0%(1동)씩 확인되었다. 이 시기에는 이전 시기와 달리 지역별 특성을 반영하려는 노력이 복합시설 구성이 나타났으며, 특히 주민이 일상생활에서 실제로 체감할 수 있는 시설과의 복합 사례가 증가하였다. 특히, 체육 및 교육시설과 복합된 청사의 등장이 이 시기의 주요 특징으로, 이는 지역 균형발전 사업의 일환으로 생활SOC 투자를 확대하려는 정부 정책이 반영된 결과로 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

넷째, 2019년부터 가장 최근까지의 4시기에 조성된 청사 중 '문화관광' 시설과의 복합이 전체 5동 가운데 60.0%(3동)로 가장 많았고, 다음으로 '체육' 시설, '주거' 시설과의 복합 사례가 각각 40.0%(2동) 순으로 나타났다. 또한 '의료' 시설과 '판매영업' 시설이 각각 20.0%(1동)씩 확인되었다. 이는 앞선 3시기의 발전된 형태로, 복합 시설 간의 비율이 유사하게 나타나는 특징을 보인다. 특히, 체육시설과의 복합 사례 증가 추세는 생활 여건 변화에 따른 현상으로, 청사의 체육 공간이 생활체육 활동의 공간이자 지역 주민의 일상적 휴식 공간으로서 다양한 여가 활동 거점으로 활용되며 이용자 만족도에 긍정적 역할을 하고 있음을 보여준다. 또한, 이 시기에는 공동주택이나 행복주택 등과 복합된 청사가 처음으로 나타났다. 대부분의

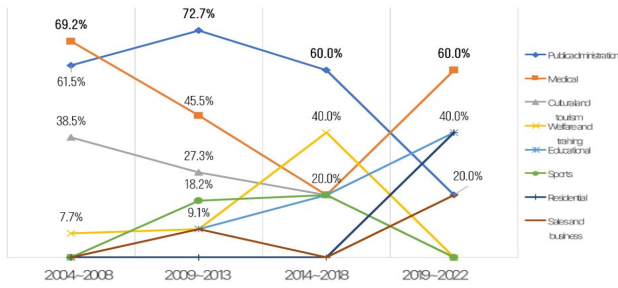


Fig. 6. Temporal trends in mixed-use function changes

지자체가 재정적 어려움을 겪는 상황에서, 막대한 재원과 시간이 소요되는 노후 청사 개선과 쇠퇴하는 원도심 인프라 개선을 위해 민간 참여를 활성화하는 국가 정책의 영향을 받은 것으로 보인다.<sup>5)</sup> 최근에는 청사가 ‘주거’ 시설이나 ‘판매영업’ 시설 등과 복합된 사례가 노후화가 진행된 지역에서 주로 나타나고 있으며, 이는 청사를 중심으로 노후화된 도시 인프라를 재정비하고 침체된 원도심에 주거 및 상업 시설을 활성화해 유동 인구 유입과 경제 활동을 촉진하려는 다양한 시도가 이루어지고 있음을 확인 할 수 있었다.

이러한 시기별 복합 용도의 변화 흐름을 정리하면 공공의 이익을 추구하며 지역 행정 서비스를 제공해야 하는 청사의 기능적 특성상, 초반에는 보건소와 같은 공공의료 시설과 공연장, 박물관, 도서관 등의 문화관광시설이 청사를 중심으로 지역 인프라 확충을 위한 주요 사회기반시설로 함께 조성되기 시작하였으나 현대에 다가올수록 아동과 노인, 장애인 등의 사회적 약자의 복지를 위한 시설과 경제적 측면에서는 민간상업시설 및 주거시설과의 연계 등으로 확장되며 지역 주민에게 다양한 공공 서비스를 제공하는 다기능 복합 공간으로서의 역할을 강화하는 방향으로 발전하고 있음을 시사한다.

### 5. 결론

본 연구는 2004년부터 2023년 10월 사이 준공되어 사용 중인 기초자치단체의 복합형 청사를 대상으로, 이들의 입지(중심지역, 외곽지역)와 복합시설의 구성을 중심으로 복합형 청사의 시기별 변화 추이를 함께 파악하고자 하였다.

먼저, 복합형 청사의 입지 이전 사례를 분석한 결과, 총 34개 청사 중 외곽지역으로 이전하여 건립된 청사가 26개(76.5%)로, 기존 부지에 신축된 청사 8개(23.5%)보다 약 3배가량 더 많았다. 특히, 기존의 위치에서 1.5km 이상 떨어진 외곽지역으로 이전한 청사가 18개로 이는 전체 이전하여 건립된 청사의 69.2%가 원도심에서 원거리의 외곽지역으로 이전되고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 결과를 바탕으로 시기별 복합형 청사의 건립 입지의 흐름을 보면, ‘1시기’에 건립된 청사 가운데 76.9%에 해당하는 청사가 기존 입지에서 1.0km 이상 떨어진 외곽 지역에 이전하여 건립되었으나 ‘2시기’ 이후에 건립된 청사의 과반 이상은 기존 위치 또는 인근에 신청사를 건립하는 사례가 증가하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

다음으로, 공공청사와 결합한 복합시설의 용도를 분석한 결과, 행정시설, 의료시설, 문화관광시설, 복지수련시설, 교육시설, 체육시설, 판매영업시설, 주거시설 등이 복합 구성되어 있었고, 이 가운데

청사와 가장 많이 복합된 시설의 유형은 의료시설<문화관광시설> 복지수련시설 순으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 시기별 복합시설의 용도의 흐름을 보면, 2000년대 초기에는 의료시설(보건소)과 문화관광시설(공연장, 문화예술회관 등)과 같은 지역의 인프라를 지원하기 위한 시설이 주를 이루었으나, 2010년 이후에는 체육시설(스포츠센터), 주거시설(기숙사, 행복주택) 및 판매영업(민간상업시설, 지식산업센터)시설 등의 다양한 용도의 시설이 공공청사와 복합적으로 구성되어 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 이러한 복합화 된 시설의 다양화는 침체된 지역의 경제 활동 및 지역 활성화를 위한 대안으로 공공청사가 활용될 수 있다는 가능성을 보여준다고 할 수 있다.

본 연구는 기존 복합형 청사를 대상으로 한 특정 지역이나 시기, 용도에 관한 조사에서 나아가 각 복합 유형이 등장하게 된 사회 전반적 배경에서 시기별 변화 경향을 고찰했다는 점에서 의의가 있다. 이러한 복합형 청사의 건립 흐름 분석 내용은 지자체가 한정된 여건 내에서 복합형 청사건립을 계획할 때 유용한 정보를 제공할 것으로 사료된다. 하지만 다양한 청사를 광범위하게 다루다 보니, 그것이 복합 유형에 미치는 영향에 대해 깊이 있게 다루지 못했다는 한계가 있으므로 추후 연구에서는 각 지역의 특성이나 여건에 차이에 초점을 맞춰, 적합한 복합형 청사 유형에 관해 연구하고자 한다.

### References

- [1] 김종하, 천안시청사 이전부지 주변 공간의 서비스업종 변화에 관한 연구, 공주대학교 석사학위논문, 2023. // (J.H. Kim, Changes in service industries around the new site of Cheonan City Hall, Master's Thesis, Kongju National University, 2023.)
- [2] 백성경 외 4인, 이용자 관점에서 본 공공건축 연구, 건축공간연구원, 2022. // (S.K. Baek et al., Public architecture research from the user perspective, Architecture & Space Research Institute, 2022.)
- [3] 엄철호 외 2인, 노후 청사 복합개발을 위한 민관협력방식 활성화 방안 연구, 건축공간연구원, 2018. // (C.H. Yeom et al., A study on activating public-private partnership methods for the complex development of aging government buildings, Architecture & Space Research Institute, 2018.)
- [4] 윤정중 외 8인, 3기 신도시 개발전략 및 계획기준 수립 연구, 토지주택연구원, 2020, pp.278-287. // (J.J. Yoon et al., Study on the development strategy and planning criteria for the 3rd new towns, Land & Housing Research Institute, 2020, pp.278-287.)
- [5] 장지호, 한원택 지 한국지방행정론, 한국행정정보, 제12권, 1978.12, pp.305-306. // (J.H. Jang, Han Won-taek's Korean local administration theory, Korean Public Administration Review, 12, 1978.12, pp.305-306.)

- 1) 국내 3기 신도시 계획기준에서는 도보 10분-반경 1km의 소생활권을 생활권의 기초단위로 제시한다. 3기 신도시 개발전략 및 계획기준 수립 연구, 한국토지주택공사 토지주택연구원, pp.278-287.
- 2) 성동종합행정마을, 월간 빌딩문화, 제7권, 2004, pp.30-39.
- 3) 정부는 2018년 8월에 국민의 삶의 질을 높이고, 균형발전, 일자리 창출 등 일석삼조의 효과를 기대하면서 ‘지역밀착형 생활SOC’ 개념을 도입하는 생활SOC 3개년 계획을 발표하였다(정책위키 한눈에 보는 정책).
- 4) 광주광역시 남구청(2013)은 광주 구도심에 공사가 중단된 채 15년간 흉물로 방치된 건물을 광주 남구에서 사들여 2011년 한국자산관리공사(캠코)에 공유재산 위탁개발 사업방식으로 리모델링한 사례이다.
- 5) 기획재정부는 2018년 1월 「도심 노후청사 복합개발 선도사업 실행계획(안)」을 통해 기존의 창·관사에 상업시설, 공공주택, 혁신공간을 포괄하는 복합개발 추진을 검토한다고 발표하였다. 기획재정부, 보도자료(국유재산 활용한 개발사업의 다변화, 광역철도 민자사업 추진검토), 2021.8.19.