

건물군 내 건물별 도로명주소 부여 방안에 관한 연구*

A Study on the Road Name Address Assignment Method for Each Building in a Building Group

양 성 철**

Yang, Sung Chul

요약

도로명주소는 도로를 따라 건물입구까지 찾아갈 수 있는 제도이지만 건물군은 건물이 아닌 단지의 입구까지만 찾을 수 있어 건물군 입구부터 건물의 입구까지 구간에서는 도로명 방식으로 길찾기가 유효하게 작동하지 않는 문제점이 발생한다. 모든 건물군을 멸실하고 개별 건물마다 도로명주소를 새로이 부여하면 이에 대한 해결이 가능하지만 현실적으로는 건물군이 전체 도로명주소의 34.56%나 되고 직권에 의한 변경이 불가능하기 때문에 비현실적인 방안이라고 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 기존 건물군의 멸실을 위해, 첫째 대학교, 병원, 공장처럼 상대적으로 면적이 넓고 다수의 주소사용자가 생활하는 공간, 그리고 1개 및 6개 이상의 건물등으로 이루어진 건물군에 대해 우선적으로 멸실을 추진하고, 둘째 건물군 안에 새로운 도로명을 부여하는 것이 아닌 연결선을 이용하여 개별 건물등마다 도로명주소를 부여하며, 셋째 행정적 변경 사항을 최소화하기 위해 개별 건물등마다 도로명주소를 부여하더라도 한시적으로 건물군을 멸실하지 않으며, 넷째 시군구 경계 상에 위치한 건물군에는 정문 규칙을 적용하는 방안을 제시하였다. 건물군 멸실을 통한 개별 건물등마다 도로명주소를 생성하고 후속으로 입체주소, 상세주소 부여가 이루어진다면 자율주행자동차, 자율주행배송로봇, 드론, 사물인터넷, 실내내비게이션 등에서 주소정보에 기반한 수많은 서비스의 개발도 가능해질 것이다.

주요어 : 도로명주소, 건물군, 주출입구, 주소정보

ABSTRACT

The road name address is a system that allows you to find the entrance of a building along the road, but the building group can only be found to the entrance of the complex, not the building, so the road search method does not work effectively in the course from the entrance of the building group to the entrance of the building. this happens. It is possible to solve this problem by destructing all building groups and assigning new road name addresses to individual buildings, but realistically, it is an unrealistic solution because building groups account for 34.56% of the total road name addresses and it is impossible to change by authority. In this study, for the destruction of existing building groups, first, buildings with a relatively large area, such as universities, hospitals, and factories, where a large number of address users live, and building groups consisting of one or more than six buildings

* 이 연구는 2020학년도 대구대학교 학술연구비지원으로 수행되었음.

** 정희원·대구대학교 부동산·지적학과 부교수(E-mail: scyang@daegu.ac.kr)

are preferentially destroyed. Second, instead of assigning a new road name within a building group, a road name address is assigned to each individual building using a connecting line. Third, even if a road name address is assigned to each individual building, etc. to minimize administrative changes, the building group is temporarily. Fourth, a plan to apply the main gate rule to a group of buildings located on the boundary of a city, county, or district that is not destructed was proposed. If a road name address is created for each individual building through the destruction of a building group, and a three-dimensional address and a detailed address are subsequently assigned, development of numerous services based on address information in autonomous vehicles, autonomous delivery robots, drones, Internet of Things, indoor navigation, etc. will also be possible.

Keywords : Road Name Address, Building Group, Main Entrance, Address Information

1. 서 론

주소제도가 존재하는 전 세계 다수 국가에서는 도로명 방식의 주소를 사용하고 있다. 그중에서도 우리나라는 가장 최근에 국가 차원에서 제도적으로 도로명주소를 법으로 규정한 국가이기에 우리 사회의 현실과 국외 도로명주소 운영현황을 고려하여 제도를 만들었고 미래 사회가 요구하는 수요를 반영하며 발전하고 있다.

도로명주소는 사람이 거주하는 건물에 인접한 도로를 기준으로 번호를 부여함으로써 도로를 따라 목적지를 찾아갈 수 있는 방식이다. 도로명주소 부여 대상은 관련법에 따라 사용승인을 받은 건물뿐만 아니라 사람이 거주하는 시설물까지 법적인 승인여부와 무관하기 때문에 국민의 기본권을 지키는데 기여한다고 볼 수 있다. Soto(2000)는 주소를 가지지 못한 국민의 법의 보호를 받지 못하기 때문에 존재하지 않는 것과 다름이 없다고 한 바 있다.¹⁾

4차산업혁명 시대에 진입하고 도시가 복잡해져 다양한 시설물의 도움을 받으며 생활이 이루어지면서 도로명주소 부여 대상은 거주를 위한 건물에서 시설물로의 확장 필요성이 생겼고 정부에서는

2021년 도로명주소법 전부개정을 통해 시설물에 도로명 방식의 주소인 사물주소를 부여하기 시작하였다. 현재의 주소부여대상은 사람이 거주하는 건축물과 시설물, 사람이 거주하지는 않지만 이용하는 건축물과 시설물을 포함하여 국토 전체에 도로명 방식으로 주소를 부여하는 제도로 완성되어 가고 있다.

점점 복합적으로 압축되어 스마트하게 개발되어가는 우리 사회를 표현하기 위해 주소부여대상을 평면이 아닌 입체적으로 여기에 시공간이라는 개념으로 확장해나간다는 정부의 발표(행정안전부, 2021)²⁾는 향후 주소부여대상이 더욱 세밀해질 것이라는 예측을 할 수 있게 한다. 하지만 현재 주소부여대상 중에 건물군은 이러한 흐름과 역행하고 있어 여러 가지 문제점을 발생시키고 있다.

건물군이라 함은 도로명주소법에서 아파트나 대학교처럼 둘 이상의 건물등이 하나의 집단을 형성하는 경우를 의미하는 것으로 여기에는 단독 건물과 마찬가지로 하나의 도로명주소가 부여되고 각 호실을 구분하기 위해 추가로 상세주소를 부여할 수 있도록 하고 있다.

단독건물이나 건물군 모두 주출입구를 기준으로 건물번호를 부여하기 때문에 도로명주소를 기

1) de Soto, H., The Mystery of Capital, (New York : Basic Books, 2000).

2) 행정안전부, 「생활 속, 달라지는 주소제도」, 2021.

반으로 찾아가는 경로의 종착점은 주출입구가 된다. 하지만 단독건물의 주출입구는 실제 출입구와 인접하고 단일 건물이기 때문에 종착점의 인식이 용이하나 건물군의 주출입구는 건물군 내의 개별 건물의 출입구와 멀리 떨어져 있을 수 있으며 복수의 건물이 존재하기 때문에 도로명 방식으로 최종 목적지를 찾아가는 것이 불가능하고 주출입구까지만 찾는 것이 가능하다. 예를 들면 특정 아파트 ○○동 ○○호를 찾아가겠다고 할 때 도로명방식으로 찾는 것은 아파트단지 전체의 출입구에 그친다는 것이다. 스마트기기에 의존하지 않고 도로명 방식으로 목적지를 찾을 때는 관련 법에 따라 설치된 도로명판, 건물번호판 등의 주소정보시설에 의존하게 되는데 도로명판은 도로명이 부여된 도로에만 설치되기 때문에 별도 도로명이 부여되어 있지 않은 아파트단지 내에서는 도로명판이 존재하지 않아 아파트단지안내도를 보면서 목적지를 다시 찾아가야 한다는 문제점이 발생한다.

도로를 따라 목적지를 찾을 수 있도록 도입된 도로명주소 제도가 어느 구간부터는 유효하게 작동하지 않는 문제점이 발생한다는 것이다.

2023년 1월 기준 전국의 도로명주소는 6,356,983개이고, 이중 건물군에 부여된 도로명주소는 2,196,921개이므로 약 34.6%가 건물군일 정도로 다수를 차지하고 있다. 특히나 우리나라는 전체 주택 중 건물군으로 주소가 부여되는 공동주택이 차지하는 비율이 매우 높다. 통계청(2022)에 따르면 공동주택의 비율은 78.3%에 달하는 데다가 이마저도 계속 증가하는 추세를 보이고 있다.³⁾

공동주택 중에는 서울시 송파구의 헬리오시티처럼 9,510세대나 되는 대규모 단지도 있는데 하나의 도로명주소가 부여됨으로 인해 여의도공원 1.8배 규모의 면적에 하나의 도로명주소만이 부여될 수밖에 없는 제도가 운영중인 것이다. 이러한 위치찾기의 불편함을 해결하기 위해 네이버, 카카오, 티맵모빌리티 등의 지도포털 및 네비게이션

기업에서는 아파트단지 내 도로를 자체적으로 구축하여 서비스를 제공하고 있어 이를 이용하는 주민들이 느끼는 위치찾기의 불편함을 최소화시키고 있다. [그림 1]처럼 도로명주소안내도에서는 헬리오시티 단지 주출입구만이 송파대로 인근에 표시되어 있고 도로명이 부여되지 않은 단지 내 도로는 구축되지 않아 내부에서의 길안내가 불가능한 반면 [그림 2]의 카카오맵에서는 단지 내 모든 도로와 동별 진입로를 구축하여 건물 단위 길안내가 가능하다.



(그림 1) 도로명주소안내도 상 헬리오시티



(그림 2) 카카오맵 상 헬리오시티

옥진아·조무상(2016)은 아파트와 같은 건물군이 같은 행정동 내에 있어도 서로 다른 도로명으로 건물번호가 부여될 수 있어 공간적 인접성을 인지

3) 통계청, 2021년 인구주택총조사, 2022.

하기 어렵다⁴⁾고 하였고 황보상원(2017)은 대단지 아파트 등의 건물군에서 상세주소가 일반화되지 않아 발생하는 문제점을 분석하여 상세주소의 표준화·정형화 방안을 제시⁵⁾하였으며 민웅기(2020)는 도로명만으로 위치예측이 어려운 점 등을 도로명주소 사용에 따른 문제점으로 지적하고 사용실태 실증분석을 통해 활성화 방안을 제시⁶⁾하였다. 양성철(2020)은 아파트단지에 부여된 도로명주소 표본 분석을 통해 관련 법에 부합하지 않는 사례를 공간분석을 통해 찾아내고 분석⁷⁾하였으며, 또한 아파트처럼 넓은 면적을 차지하는 건물군의 도로명주소가 인접한 도로가 아닌 다른 도로로부터 부여된 사례에 대한 분석과 제도적 개선방안을 제시⁸⁾하였다. 건물군에 대한 연구사례가 적긴 하지만 공통적으로 다수의 건물등에 하나의 도로명주소를 부여하는 과정에서 정확한 위치표현에 한계가 있음을 지적하는 연구가 주를 이룬다는 특징을 갖고 있다. 본 연구에서는 도로명주소 도입의 원취지대로 도로를 따라 목적지를 찾기 위해 개별 건물마다 도로명주소를 부여하는 방안에 대해 연구하였고 기존 연구와 달리 건물군 자체를 멸실하는 것을 전제로 방안을 제시하였다는 점에서 차이가 있다. 본 연구의 정책적, 제도적 제안을 통해 도로를 따라 목적지를 찾고 아파트, 대학교, 공장 등의 광범위한 건물군 내에서 주소정보에 기반하여 자율주행배송로봇을 운행할 수 있는 기초 정보를 구축할 수 있는 토대를 마련할 수 있을 것이다.

2. 건물군 관련 법령 및 현황

2.1 건물군 도로명주소 부여 관련 법령

도로명주소법에서는 건물군이라는 용어가 존재하지 않으나 제2조제5호 건물번호의 정의에서 둘 이상의 건물등이 하나의 집단을 형성하고 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그 건물등의 전체에 부여된 번호로 정의함으로써 건물군을 하나의 건물번호가 부여되는 단일 개체로 보았다.

같은 법 시행령 제3조제2항제6호에서 둘 이상의 건물등이 하나의 집단을 형성하고 있는 경우로서 제4조 각 호에 해당하는 경우를 이하 건물군으로 정의하여 같은 법에서 개념적으로만 표현했던 건물군을 용어로 표기하였다. 같은 법 시행령 제4조에서는 이를 구체적으로 첫째 주된 건물등과 부속된 건물등이 서로 다른 건축물대장에 등록된 경우를 제외하고 건물등이 주된 건물등과 동·식물 관련 시설, 화장실 등 주된 건물에 부속되어 있는 건물 등으로 이뤄진 경우, 둘째 건물 등이 담장 등으로 둘러싸여 실제 하나의 집단으로 구획되어 있고, 하나의 건축물대장 또는 하나의 집합건축물대장의 총괄표제부에 같이 등록되어 있는 경우, 셋째 현실적으로 30일 이상 거주하거나 정착하여 활동하는데 이용되는 인공구조물 및 자연적으로 형성된 구조물이 담장 등으로 둘러싸여 실제 하나의 집단으로 구획되어 있는 경우로 규정하고 있다.

같은 법 시행령 제23조에서는 건물군에 부여되는 건물번호는 주된 출입구가 접하는 도로구간의 기초번호를 기준으로 하도록 하여 건물등과 동일한 부여 기준을 정하고 있다.

즉 도로명주소법에서는 둘 이상의 건물 등이 하나의 집단을 형성하는 경우를 건물군으로 정의하

4) 옥진아·조무상, “도로명주소 정착을 위한 개선과제”, 『이슈 & 진단』, 241호, 2016, pp.1-26.

5) 황보상원, “도로명주소 상세주소의 발전 방안에 관한 연구”, 『한국지적학회지』, 제33권 3호, 2017, pp.65-74.

6) 민웅기, “도로명주소 사용실태 실증분석에 관한 연구”, 『한국지적학회지』, 제36권 3호, 2020, pp.29-47.

7) 양성철, “아파트 주소부여 기준 도로구간 선정 문제점 분석 및 개선 방안”, 『한국지적학회지』, 2020, 제36권 1호, pp.64-76.

8) 양성철, “도로명주소의 주소정보기반대상 등록 제도 개선 연구”, 『지적과 국토정보』, 제51권 2호, 2021, pp.21-34.

고 하나의 건물번호를 부여하며 구체적으로 공동주택, 공장, 학교, 병원 등이 대표적 사례이다. 건물군을 하나의 건물번호 부여대상으로 본 것은 여러 개의 건물 등으로 구성되어 있던 하지만 하나의 주출입구를 통해 진입한 후에 개별 건물등의 출입구를 다시 통과하여 개별 호실에 접근할 수 있고 같은 건축물대장에 등록된 부속된 건물 등으로 이루어지거나 담장 등으로 둘러싸여 하나의 용도로 사용될 것이기 때문에 하나의 도로명주소를 부여한 것이다.

당초 건물군에는 하나의 건물번호를 부여하는 것으로 되어 있었으나 본 제도가 가진 문제점을 보완하기 위해 2017년 3월 27일 개정된 같은 법 시행령에서는 제9조의2에 건물군 안의 도로 또는 건물군에 진입하거나 건물군 사이를 연결하는 도로에 도로명을 부여하여 도로명주소를 변경할 수 있도록 조문을 신설하였다. 하지만 이를 위해서는 주소사용자 5분의 1 이상의 서면동의를 받아서 신청해야 하기 때문에 주소변경에 따른 일상생활의 불편을 감내할 정도로 필요성이 크지 않아 실제 신청 건수는 미진한 것으로 알려졌다.

이를 개선하기 위해 행정안전부에서는 도로명주소법 시행령을 전부개정하여 2021년 6월 9일부로 시행하면서 도로명이 부여되는 도로를 지상도로, 입체도로, 내부도로로 상세화하고 건물군 안의 통행을 위한 통로도 도로의 일종으로 보도로 변경하였다. 같은 법 시행령 제23조제3항에서는 건물번호가 부여된 공동주택을 제외한 건물군 안 도로에 도로명을 부여한 경우에는 개별 건물등에 건물번호를 부여할 수 있다.

이전에는 건물군 안의 개별 건물별로 도로명주소를 부여하기 위해서는 주소사용자가 5분의 1 이상의 서면동의를 받아서 도로명 부여와 건물번호 부여 모두를 신청해야 했으나 개정 이후에는 건물군 안의 도로에 도로명 부여하고 개별 건물등에 건물번호 부여를 시군구에서 할 수 있도록 함으로써 개별 건물마다 도로명주소 부여가 용이하도록 개정했다고 볼 수 있다. 여기서 공동주택을 제외

한 것은 건물군은 각 건물등의 동·층·호를 구분하기 위해 상세주소를 사용하는데 같은 법 제14조에서 상세주소는 공동주택이 아닌 건물등에 부여 또는 변경을 신청할 수 있도록 규정하고 있기 때문이다. 공동주택은 건축과정과 사용승인을 거치면서 이미 각 호실별로 부여된 동·층·호 번호가 건축물대장에 등록되어 있어 별도의 상세주소 부여가 불필요하다.

정리하면 현재 우리나라에서 공동주택, 공장, 학교, 병원 등 둘 이상의 건물등이 하나의 집단을 형성하는 건물군에는 하나의 도로명주소가 부여되고 있고 각 호실별 구분을 위해서 공동주택은 건축물대장 상 등재된 동·층·호 번호를 그대로 사용하고 그 외 건물등은 건물주 등이 신청을 해야만 상세주소 사용이 가능하다. 또한 건물군 내의 건물별로 도로명주소 부여는 시·군·구에서 최초 부여하거나, 주소사용자의 신청에 의해 가능하다.

2.2 전국 건물군 현황

건물군의 현황을 조사하기 위해 건물군별 면적, 건물수 자료(2022.12. 기준)와 도로명주소 부여 현황 자료(2023.3. 기준)를 재분류하여 <표 1>, <표 2>의 분석결과를 도출하였다. 두 자료 간 약 3개월의 시차가 존재하나 그 기간 동안 주소정보의 변화량은 상대적으로 적기 때문에 전체적인 패턴에는 영향을 주지 않았다.

도로명주소는 전국에 총 6,356,983건이 부여되어 있고 이중 건물군은 총 2,196,921개로 34.56%를 차지한다. 다만 시도별로는 큰 편차를 보여 가장 낮은 서울특별시는 5.17%에 그치지만, 가장 높은 전라남도도는 54.52%로 매우 높은 것으로 나타났다. 특별시·광역시·특별자치시 전체의 건물군은 도로명주소 건수의 12.39%인데 반해, 도·특별자치도는 42.04%로서 나타나 인구밀도가 높은 도시 지역일수록 건물군이 차지하는 비율이 상대적으로 낮게 나타났다.

〈표 1〉 시도별 도로명주소와 건물군 수량 및 면적

시도	도로명주소 (건)	건물군 (개)	건물군 도로명주소 비율(%)	건물군 당 평균면적(m ²)	건물군 중 최대면적(m ²)	건물군 중 최소면적(m ²)	400m ² 이하 건물군 수량(개)
서울특별시	532,688	27,520	5.17%	5,231	3,913,164	8.69	13,537
부산광역시	303,450	41,865	13.80%	2,572	1,605,407	10.46	23,110
대구광역시	214,482	20,872	9.73%	3,437	750,367	13.05	7,559
인천광역시	186,236	31,211	16.76%	4,181	13,325,281	19.40	12,882
광주광역시	120,663	25,654	21.26%	2,357	1,806,034	14.97	13,870
대전광역시	114,991	14,878	12.94%	4,464	2,412,294	27.13	7,162
울산광역시	104,010	23,831	22.91%	4,027	3,720,152	21.99	8,201
세종특별자치시	27,570	12,910	46.83%	2,641	1,640,303	36.35	5,054
경기도	1,011,027	283,070	28.00%	3,286	4,039,262	5.37	72,075
강원도	360,452	119,865	33.25%	2,431	23,936,186	22.45	44,856
충청북도	332,109	142,390	42.87%	1,870	2,651,432	24.43	57,185
충청남도	488,399	187,569	38.40%	1,805	4,972,877	28.48	69,613
전라북도	437,795	209,084	47.76%	1,540	4,850,382	21.49	69,316
전라남도	594,950	324,353	54.52%	1,291	12,069,209	3.41	130,627
경상북도	724,361	360,837	49.81%	1,457	5,767,904	17.19	143,287
경상남도	650,767	316,188	48.59%	1,277	5,216,900	6.35	168,736
제주특별자치도	153,033	54,824	35.82%	2,253	2,018,745	16.90	20,726
계/평균	6,356,983	2,196,921	34.56%	1,917	-	-	867,796

〈표 2〉 시도별 건물군 내 건물 수량 분포

시도	건물군내 건물(개)	건물군당 평균건물(개)	건물군당 최대건물(개)	건물군당 건물수 분포					
				1개	2개	3개	4개	5개	6개 이상
서울특별시	98,846	3.59	358	3	17,775	4,177	1,651	855	3,059
부산광역시	128,548	3.07	199	9	25,507	8,331	3,415	1,606	2,997
대구광역시	61,973	2.97	143	2	13,048	4,254	1,472	679	1,417
인천광역시	98,848	3.17	421	4	19,426	5,838	2,378	1,106	2,459
광주광역시	70,026	2.73	255	4	16,860	5,568	1,605	590	1,027
대전광역시	43,633	2.93	124	4	9,791	2,926	968	410	779
울산광역시	82,584	3.47	677	5	12,735	5,844	2,496	1,161	1,590
세종특별자치시	42,018	3.25	85	1	6,248	3,404	1,611	686	960
경기도	915,165	3.23	197	71	153,256	61,832	28,017	14,305	25,589
강원도	349,851	2.92	473	8	69,049	28,456	11,363	4,819	6,170
충청북도	427,656	3.00	176	17	72,859	38,070	16,534	7,016	7,894
충청남도	576,579	3.07	243	26	97,035	48,665	20,664	9,049	12,130
전라북도	579,445	2.77	123	26	120,061	56,621	18,780	6,353	7,243
전라남도	891,668	2.75	259	43	185,790	89,356	29,444	10,154	9,566
경상북도	1,078,444	2.99	158	57	178,264	100,820	45,021	18,660	18,015
경상남도	945,704	2.99	1,732	22	159,615	88,529	36,800	15,071	16,151
제주특별자치도	158,854	2.90	130	1	30,777	14,296	5,307	1,980	2,463
계/평균	6,549,842	2.98	-	303	1,188,096	566,987	227,526	94,500	119,509
비율	-	-	-	0.01%	54.08%	25.81%	10.36%	4.30%	5.44%

이와 반대로 하나의 건물군이 차지하는 면적은 서울특별시 5,231㎡로 가장 넓었고, 경상남도 1,277㎡로 가장 좁았다. 전국 평균은 1,917㎡였다. 가장 넓은 면적을 차지하는 단일 건물군은 강원도에 존재하였는데 23,936,186㎡에 달하였고, 가장 좁은 건물군은 전라남도에 존재하였고 3.41㎡에 그쳤다. 건물 면적값의 분포를 파악하기 위해 왜도(skewness)를 계산하였다. 왜도는 0이면 좌우대칭이고 양수면 좌편향, 음수면 우편향을 나타낸다. 계산된 왜도는 314.91에 달하여 심하게 좌편향되어 있음을 알 수 있고 이는 평균보다 면적이 작은 건물군이 다수를 차지하고 있는 것으로 해석된다.

각 건물군 내 건물들의 수량 총 합계는 6,549,842개로 하나의 건물군 당 평균 2.98개가 존재한다. 서울특별시가 3.59개로 가장 많았고, 광주광역시 2.73개로 가장 적었다. 경상남도의 한 건물군은 1,732개의 건물등으로 이루어져 있었다.

건물군당 건물등의 수를 수량별로 살펴보면 1개로 이루어진 건물군이 0.01%, 2개 54.08%, 3개 25.81%, 4개 10.36%, 5개 4.30%, 6개 이상 5.44%를 차지하였다. 2개 또는 3개로 이루어진 건물군이 79.89%로 거의 대부분을 차지하고 있었다.

시도별 건물군 현황을 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 도로명주소가 부여 대상 중에 건물군이 차지하는 비율이 매우 높았는데 도로명주소 도입 취지가 도로를 따라 건물의 출입구를 찾을 수 있게 하는데 있었다는 점을 감안하면 지나치게 많은 건물군이 존재함으로 인해 출입구까지 한 번에 찾지 못하는 건물이 많아지게 되었다.

둘째, 건물군 중에는 면적이 3.41㎡에 그치는 것들도 있어 여러 개의 건물등을 묶어서 하나의 주소를 부여하는 건물군의 정의에 부합하지 않는 경우가 많았다. 기초구간의 간격은 일반적으로 20m이므로 가로, 세로 20m인 정방형 건물은 하나의 기초번호에 대응된다고 가정하여 400㎡ 이하의 건물군을 추출하면 총 867,796개인데 이는 전국 건물군의 39.5%에 해당하여 다수의 건물군은 하나의 건물등과 크기 차이가 크지 않은 것으로 파악

된다. 셋째, 건물수가 1,732개인 건물군에 하나의 주소를 부여한 사례가 있어 건물군 내에서의 위치 찾기에 어려움이 있다. 넷째, 하나의 건물로 이루어진 건물군이 전국에 303개에 존재하여 불필요한 건물군 지정이 발생한 것으로 나타났다. 다섯째, 건물군 당 건물수는 2개가 가장 많고 수량이 증가할수록 비율은 감소하였다.

3. 건물별 도로명주소 부여의 필요성

건물군이 가진 기하학적 특징과 관련 제도, 우리 사회에서 도로명주소 이용 행태에 따르면 건물별 도로명주소 부여 필요성은 다음과 같다.

첫째, 병원, 대학교 등 넓은 면적 또는 다수의 건물등으로 이루어진 건물군 내부에서 특정 건물까지의 주소정보가 존재하지 않기 때문에 위치 찾기에 어려움이 있다. 현행 도로명주소법에 따르면 건물등 또는 건물군의 주출입구에 인접한 도로구간의 기초번호를 건물번호로 부여하도록 하고 있어 도로명이 부여된 도로로부터 건물등 또는 건물군의 주출입구까지의 도형정보가 주소정보기본도라는 전자지도 형식의 공적장부에 등록되고 이를 주소정보안내도를 통해 제공받아 위치 찾기가 가능한 것이다. 하지만 건물군의 주출입구는 실제 건물의 출입구가 아니라 병원, 대학교의 정문이기 때문에 해당 정문으로부터 건물까지의 경로정보는 주소정보로 구축되지 않기 때문이다. 아파트에서는 벽면에 표기된 동번호를 보면서 찾아갈 수 있지만 이러한 표지가 없는 경우는 주소정보로 위치 찾기 불가능하다는 문제가 발생한다.

둘째, 건물군 중 다가구주택, 원룸과 같은 주택은 각 세대마다 도로명주소가 부여되어야 우편물의 배송 등 기본적인 사회생활이 가능하므로 상세주소가 부여되어야 하지만 아파트처럼 건축물대장상에 동·층·호가 명기된 경우가 아니면 도로명주소법에 따라 신청에 의해 상세주소를 부여할 수 있지만 신청하지 않아 각 호실 번호를 법정주소로

사용할 수 없어 택배나 우편물 분실, 개인정보 유출, 공과금 고지서 미수령으로 인한 가산금 부과, 응급상황시 위치파악 곤란 등의 문제가 발생한다고 알려져 있다.

셋째, 하나의 건물군 내에 존재하는 별도 사업자가 개별 주소를 부여하는데 어려움이 있다. 일례로 대학교 내에 커피숍과 음식점 등은 건물군 주소를 그대로 써야 하기 때문에 대학교 내에서 위치를 특정할 수 없고, 상세주소가 부여된 대학교일지라도 동·층·호가 정확히 부여된 경우가 드물다. 최근 대학교의 산학협력이 강화되고, 도시첨단산업단지가 대학교 내에 조성되는 등 대학교 법인 소속이 아닌 사무실이 증가하고 있어 도로명주소 부여에 어려움이 생기고 있다.

넷째, 도심 내 복합상가, 종합병원 등은 면적이 넓고 출입구가 여러 개가 있어 도로명주소로 목적지까지 길안내에 어려움이 있다. 예를 들어 서울특별시 강남구에 위치한 코엑스(COEX)의 주출입구인 동문은 영동대로 상에 위치하나, 서문은 아셈로, 북문은 봉은사로를 통해 진입할 수 있어 홈페이지 상에서도 여러 경로를 모두 안내하고 있다. 그로 인해 목적지를 찾는데 있어 도로명주소의 역할이 제한될 수밖에 없다.

다섯째, 면적이 넓은 건물군이 시군구 행정경계 상에 존재하는 경우에는 토지와 건물을 별개로 취급⁹⁾하고 있어 하나의 건물군이라도 각 시군구별로 토지가 구분되어 있을 수밖에 없고 양쪽 지자체에서 각각 도로명주소를 부여하기 때문에 하나의 건물군에 두 개의 주소가 생성될 수 있다.

두 개의 주소를 갖는다 해도 단일 법인 또는 사업자이므로 법인등록, 사업자등록시는 하나의 주소로 등록하기 때문에 나머지 주소는 실제로 사용되지 않게 된다. 또한 서로 다른 지자체 담당자에 의해 건물군을 등록하는 과정에서 [그림 3]처럼 행정경계 상에서의 이격이 발생할 가능성이 있다.



[그림 3] 행정경계 상에 위치한 건물군¹⁰⁾

해당 건물군은 하나의 법인이지만 좌측은 A지자체 경계 내에 위치하고, 우측은 B지자체 경계 내에 위치하기 때문에 각 관할 건물군이 서로 다르게 작성될 수밖에 없다. 담당자가 상대편 지자체의 건물군 경계를 고려하지 않고 작성할 수밖에 없기 때문이다.

건물군이 아닌 각 건물별로 도로명주소를 부여할 필요성을 요약하면 첫째, 건물군 내부 경로정보 생성을 위해서, 둘째 호실별로 명확한 주소 부여를 위해서, 셋째 건물군 내 별도 사업자에게 개별 주소를 부여하기 위해서, 넷째, 구체적인 위치 안내를 위해서, 다섯째, 행정경계 상 건물군에 두 개의 도로명주소가 생기는 것을 방지하기 위해서이다.

4. 개선방안

실제 도로명주소법의 건물군 관련 조문과 건물군의 현황, 건물별 도로명주소 부여 필요성을 종합하면 건물군은 둘 이상의 건물등이 하나의 집단으로 한 가지 목적으로 이용될 때 하나의 도로명주소를 부여하도록 법적으로 규정하여 주 건물과 부속 건물과 시설물을 묶어서 하나의 도로명주소를 부여함으로써 주소정보가 존재하지 않는 건물

9) 이덕형·이성화·신민식, “토지와 건물의 이원적 체계로 인한 법정지상권에 관한 연구”, 『한국지적학회지』, 제29권 1호, 2013, pp.127-141.

10) 도로명주소 지도, <http://m1.juso.go.kr/gismap-new/MapIndex.do>(최종접속일: 2023.3.8.)

등이 생기는 것을 최대한 방지하기 위한 목적으로 관련 제도가 설계되었지만 실제 건물군 중에는 규모가 작아 굳이 건물군으로 분류할 필요가 없는 주소부여대상이 다수가 존재하였고, 지나치게 큰 규모의 건물군에 하나의 도로명주소만 부여함으로써 건물군 내부에서 위치찾기에 어려움이 있는 상황이다.

이는 모든 건물군을 멸실하고 개별 건물마다 도로명주소를 새로이 부여하는 것으로 해결이 가능하지만 현실적으로는 건물군이 전체 도로명주소의 34.56%나 되고 직권에 의한 변경이 불가능하기 때문에 비현실적인 방안이라고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 기존 건물군의 멸실을 위해 다음과 같은 제도적·정책적 방안을 제시하는 것에 주안점을 두었다.

4.1 단계적 건물군 멸실 대상 선정 방안

건물군 중에 대학교, 병원, 공장은 상대적으로 면적이 넓고 다수의 주소사용자가 생활하는 공간이기 때문에 건물군 내부에서 빈번한 이동이 발생한다. 동시에 최근 자율주행배송로봇, 드론을 이용한 물류서비스, 자율주행자동차를 이용한 셔틀 운행 등의 수요가 커지고 있어 상세한 주소정보의 제공이 필요하다. 그러므로 대학교, 병원, 공장은 우선적으로 멸실 대상으로 선정하여 건물등별로 새로운 도로명주소 부여에 대한 주소사용자의 동의를 구하는 것이 필요하다.

또한, 기존 건물군의 멸실은 건물등의 수가 1개 또는 6개 이상인 건물에 대해서는 우선 추진한다. 건물등의 수가 1개인 건물군은 총 303개로 도로명주소법 상 건물군의 정의에 부합하지 않으므로 건물등의 수 등록 오류일 가능성도 상존하기 때문에 실제 대상은 이보다 줄어들 수 있다. 6개 이상인 건물군은 총 119,509개인데 여기에는 건물등의 수가 수백 개에서 1,732개에 달하는 거대한 건물군까지 포함되기 때문에 건물군 내 특정 건물까지 찾아가는 경로 정보 생성이 가능해지고, 별도 사

업자에게 개별 주소 부여도 가능해진다.

4.2 연결선을 이용한 건물군 멸실 방안

현재 도로명주소법령에 따르면 둘 이상의 건물등으로 이루어진 주소부여대상이거나 건물군은 새로운 도로구간을 설정하여 개별 건물마다 도로명주소를 부여할 수 있다. 하지만 도로구간 설정(도로명 부여)과 건물번호 부여라는 복잡한 절차를 거쳐야 한다는 면에서 이를 감내하고 건물군 멸실을 신청할 사용자는 많지 않을 것으로 예측할 수 있다. 게다가 건물군 안에 새로이 생성되는 도로구간은 건물군 외부의 도로구간들에 비해 상대적으로 짧을 수밖에 없어 전국에 다수의 짧은 도로구간이 양산되어 주소정보 품질 관리에 제약사항으로 작용하며 동시에 도로명 중복이 증가할 수 있어 적합한 도로명 부여에도 어려움이 있다. 무엇보다도 통상 단지내 도로는 도로교통법상 도로로 인정되지 않는 경우가 많기 때문에 도로명주소법 상 도로로 인정하는 것에 대한 혼동이 발생할 우려가 있다.

그러므로 건축물대장 상에 동·층·호가 표기된 공동주택을 제외하고 두 개 이상의 건물등으로 이루어진 집단에 대한 주소부여시 건물등의 사이에 있는 도로에 도로명을 부여하지 말고 인접한 도로구간에서 건물번호를 부여하되 연결선을 이용하여 실제 경로를 표현한다. 주소정보기본도 작성·관리 규정 제13조에 따르면 연결선은 기초간격에서 수직연결점을 포함하여 주소정보가 부여되는 모든 기준점까지 서로 연결되도록 선형으로 작성하되 연결 대상 간에는 통행을 고려하여 최단거리로 작성하도록 하고 있다. 하지만 도로명주소법 시행령 제23조에서 주된 출입구가 접하는 도로구간의 기초번호를 기준으로 건물번호를 부여하도록 하고 있고 주된 출입구와 기초번호에 해당하는 기초간격을 연결하는 선형이 연결선이므로 정의상으로는 도로구간에서 주출입구까지의 접근 경로라는 의미를 지니고 있다. 하지만 실제로는 실제 통행할 수

없는 영역을 지나치는 단순한 주소정보로서의 연결선으로 작성되고 있다.

건물군 내 도로에 새로 도로구간을 설정하지 않고 기존 도로구간으로부터 각 건물의 주출입구까지는 연결선으로 등록하면 행정절차가 간소화됨과 동시에 정확한 위치안내까지 가능해질 것이다. 다만, 연결선을 이용하는 경우 하나의 기초간격에서 여러 개의 연결선이 작성되는 경우가 있을 수 있고 그 과정에서 부번이 발생할 수 있는데 해당 도로구간이 종속구간일 경우는 이미 부번으로 건물번호가 부여되어 있어 부번을 추가할 수 없는 경우가 생긴다. 연결선을 이용하는 것은 종속구간이 아닌 도로구간으로부터 건물번호가 부여된 건물군에 한정해야 할 것이다.

4.3 건물군 도로명주소의 잔존

건물군 내 개별 건물등마다 도로명주소를 부여하면 더 이상 건물군에 부여된 도로명주소는 불필요하기 때문에 멸실의 과정이 수반되어야 한다. 하지만, 건물군의 건물등마다 개별 도로명주소를 부여하면서 법인등록, 사업자등록 등을 변경과 그에 따른 공적·사적 업무를 위한 도로명주소 변경에 따라 수많은 행정적 불편이 수반된다. 특히나 대학교, 병원, 공장 등과 같은 건물군은 법인등록, 사업자등록의 변경과 동시에 소속된 구성원과 관련된 도로명주소 변경도 수반되어야 하므로 건물군을 멸실하고 개별 건물등마다 도로명주소를 부여하는 신청에 어려움이 발생한다.

이를 개선하기 위해 건물군 내부의 건물등마다 도로명주소를 부여하는 경우 기존의 건물군 도로명주소를 멸실하지 않고 법인등록, 사업자등록 등을 위한 보조주소로 잔존시키는 한시 조항을 두는 것이 필요하다. 가능한 개별 건물등마다 도로명주소를 부여함과 동시에 건물군을 멸실하도록 하되 주소사용자가 원하면 기존 건물군 도로명주소를

잔존시킬 수 있도록 하여 도로명주소 변경에 따른 행정적 불편함을 이유로 신청하지 않는 것을 보완할 수 있을 것이다. 단, 해당 잔존 기간을 5년 이내에 하여 일정 기간이 거치면서 단계적으로 건물군 도로명주소가 멸실되도록 유도할 필요가 있다.

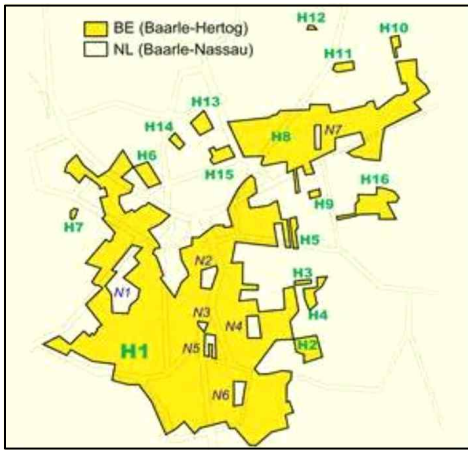
건물군 도로명주소는 건물군 경계에 해당하는 폴리곤 경계와 주출입구를 주소정보기본도에 등록하는 과정을 통해 이루어지는데 건물군 도로명주소를 멸실하지 않고 잔존시키는 경우는 건물군 경계를 기존 건물군 주출입구가 포함된 작은 폴리곤으로 변경하여 등록한다면 주소정보기본도 작성시 발생할 수 있는 문제도 해결이 가능하다.

4.4 시·군·구 경계 상 건물군에 정문 규칙 적용

건물군이 두 개 이상 시군구의 경계에 존재하는 경우 각 시군구에서 관할 구역 내의 건물군에 대해 도로명주소를 부여한다. 하지만 하나의 집단을 이루는 법인 또는 사업사이기 때문에 법인등록, 사업자등록시는 둘 중 하나의 도로명주소를 사용하게 되어 불필요한 행정력 낭비와 어느 주소를 사용해야할지에 대한 혼동을 초래할 가능성이 있다. 이를 방지하기 위해 두 개 이상 시군구의 경계에 존재하는 건물군은 주출입구가 위치한 시군구에서 도로명주소를 일괄적으로 부여하는 것이 필요하다.

네덜란드 내 벨기에의 월경지인 바를러(Baarle)시는 [그림 4]처럼 지리적으로 네덜란드 영토 경계 내에 위치하지만 인접 국가인 벨기에의 영토이기 때문에 시내에 불규칙하게 국경이 가로지르고 있고 하나의 건물 위를 국경이 가로지르는 경우도 빈번하다. 바를러시에서는 각 건물의 관할을 구분하기 위해 주출입구가 위치한 국가에서 주소를 부여하도록 규정하고 있는데 이를 “정문 규칙(the front door rule)”이라고 부른다.¹¹⁾

11) Gelbman, A. Timothy, D. J., “Border Complexity, Tourism and International Exclaves”, *Annals of Tourism Research*, Vol. 38, No. 1, 2011, pp.110-131.



(그림 4) 바를러시의 경계

정문 규칙에 따르면 주출입구가 네덜란드 영토 내에 존재하면 네덜란드에서, 벨기에 영토 내에 존재하면 벨기에에서 주소를 부여하고, 만약 주출입구가 국경 상에 존재하면 네덜란드와 벨기에에서 동시에 주소를 부여한다.

건물번호 부여·변경의 세부기준은 도로명주소법 시행규칙 제20조에서 규정하고 있는데 여기에 “10. 건물군이 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 주출입구가 소재한 시·군·구에서 건물번호를 부여·변경할 것”의 조문을 추가함으로써 정문 규칙 도입이 가능하다.

5. 결 론

도로명주소는 도로를 따라 건물입구까지 찾아갈 수 있는 제도이지만 건물군은 건물이 아닌 단지의 입구까지만 찾을 수 있어 건물군 입구부터 건물의 입구까지 구간에서는 도로명 방식으로 길 찾기가 유효하게 작동하지 않는 문제점이 발생한다. 본 연구에서는 도로명주소 도입의 원 취지대로 도로를 따라 목적지를 찾기 위해 건물군을 멸실하고 개별 건물마다 도로명주소를 부여할 수 있는 제도적 방안을 연구하였다.

현재 건물군은 전체 도로명주소의 34.56%를 차

지할 정도로 많은데 하나의 건물군의 면적이 23,936,186㎡인 경우에도, 3.41㎡인 경우에도 하나의 도로명주소를 부여하고 있고 1,732개의 건물등으로 이루어진 건물군에도 하나의 도로명주소를 부여하고 있어 비효율적인 주소부여가 발생하는 것으로 나타났다.

건물군이 가진 기하학적 특징과 관련 제도, 우리 사회에서 도로명주소 이용 행태에 따르면, 첫째 건물군 내부 경로정보 생성을 위해서, 둘째 호실별로 명확한 주소 부여를 위해서, 셋째 건물군 내 별도 사업자에게 개별 주소를 부여하기 위해서, 넷째 구체적인 위치안내를 위해서, 다섯째, 행정경계 상 건물군에 두 개의 도로명주소가 생기는 것을 방지하기 위해서 건물군이 아닌 각 건물별로 도로명주소를 부여할 필요성이 있다.

모든 건물군을 멸실하고 개별 건물마다 도로명주소를 새로이 부여하면 이에 대한 해결이 가능하지만 현실적으로는 건물군이 전체 도로명주소의 34.56%나 되고 직권에 의한 변경이 불가능하기 때문에 비현실적인 방안이라고 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 기존 건물군의 멸실을 위해, 첫째 대학교, 병원, 공장처럼 상대적으로 면적이 넓고 다수의 주소사용자가 생활하는 공간, 그리고 1개 및 6개 이상의 건물등으로 이루어진 건물군에 대해 우선적으로 멸실을 추진하고, 둘째 건물군 안에 새로운 도로명을 부여하는 것이 아닌 연결선을 이용하여 개별 건물등마다 도로명주소를 부여하며, 셋째 행정적 변경 사항을 최소화하기 위해 개별 건물등마다 도로명주소를 부여하더라도 한시적으로 건물군을 멸실하지 않으며, 넷째 시군구 경계 상에 위치한 건물군에는 정문 규칙을 적용하는 방안을 제시하였다.

본 연구에서 제안된 방안은 우선적으로 이미 도로명주소가 부여된 건물군의 멸실 필요성이 있는 지에 대한 동의를 선행되어야 한다. 왜냐하면 오랜 기간 사용해오며 공적업무의 기준주소, 생활주소로서 사용해온 것을 변경하기 위해서는 상당히 많은 불편함을 수반하기 때문이다. 하지만 4차 산

업혁명과 디지털트랜스포메이션이 초래한 우리 사회의 급격한 변화에 부응하기 위해서 사람과 사물에 대한 정확하고 서로 소통할 수 있는 위치표현 수단이 필요하다는 점에는 모두 공감하기 때문에 건물군 멸실을 통한 개별 건물 등마다 도로명주소를 생성하고 후속으로 입체주소, 상세주소 부여가 이루어진다면 자율주행자동차, 자율주행배송로봇, 드론, 사물인터넷, 실내내비게이션 등에서 주소정보에 기반한 수많은 서비스의 개발도 가능해질 것이다.

〈참고문헌〉

1. 옥진아·조무상, “도로명주소 정착을 위한 개선 과제”, 『이슈 & 진단』, 241호, 2016, pp.1-26.
 2. 민웅기, “도로명주소 사용실태 실증분석에 관한 연구”, 『한국지적학회지』, 제36권 3호, 2020, pp.29-47.
 3. 양성철, “아파트 주소부여 기준 도로구간 선정 문제점 분석 및 개선 방안”, 『한국지적학회지』, 제36권 1호, 2020, pp.64-76.
 4. 양성철, “도로명주소의 주소정보기반대상 등록 제도 개선 연구”, 『지적과 국토정보』, 제51권 2호, 2021, pp.21-34.
 5. 이덕형·이성화·신민식, “토지와 건물의 이원적 체계로 인한 법정지상권에 관한 연구”, 『한국지적학회지』, 제29권 1호, 2013, pp.127-141.
 6. 황보상원, “도로명주소 상세주소의 발전 방안에 관한 연구”, 『한국지적학회지』, 제33권 3호, 2017, pp.65-74.
 7. 통계청, 2021년 인구주택총조사, 2022.
 8. 행정안전부, 『생활 속, 달라지는 주소제도』, 2021.
 9. Gelbman, A.·Timothy, D. J., “Border Complexity, Tourism and International Exclaves”, *Annals of Tourism Research*, Vol. 38, No. 1, 2011, pp.110-131.
 10. de Soto, H., *The Mystery of Capital*, (New York : Basic Books, 2000).
 11. 도로명주소 지도, <http://m1.juso.go.kr/gismap-new/MapIndex.do> (최종접속일: 2023.3.8.)
- (접수일 2023.03.10, 심사일 2023.03.16, 심사완료일 2023.03.24.)