

충청남도 경관정책 추진 현황과 과제

방재성
충남연구원
공공디자인센터장

- 충남공공디자인센터 사례를 중심으로

충청남도의 지역 특성과 경관행정

15개 시·군으로 구성된 충청남도는 도시지역과 농산어촌지역이 공존하고 다양한 경관자원이 분포하고 있으며, 넓은 비도시지역으로 인해 인공적인 경관요소가 지배적인 서울·부산 등의 광역시에 비해 체계적이고 압축적인 경관관리가 쉽지 않다.* 각 지자체가 경관계획과 조례를 기반으로 경관관리를 하지만 재정 여건이 비교적 양호한 시·군을 제외하면 관리 여건과 수단이 충분치 않다.

이런 상황을 고려하여 충청남도는 ‘경관개선 실무협의체’를 운영하는 등 지자체의 경관관리를 지원하는 방식으로 접근하고 있다. 충청남도 경관관리 부서는 건축도시과 공공디자인팀으로 「경관법」, 「공공디자인 진흥에 관한 법률」, 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」에 근거한 정책과 계획 수립, 사업과 심의 등을 시행하고 있다. 또한 ‘범죄예방 디자인사업’, ‘공공디자인 아카데미’, ‘우수 공공시설물 디자인 인증제’ 등의 사업을 추진하고 있는데, 그중 가장 주목할 사업은 ‘충남공공디자인센터’ 운영사업이다.**

* 충청남도 용도지역은 도시지역 10.31%, 비도시지역 89.69%이다. 충청남도(2016), 「제56회 충남통계연보」, pp.426-428.

** 충청남도는 ‘2016년 대한민국디자인대상 지방자치단체 부문 대통령상’을 받았다.



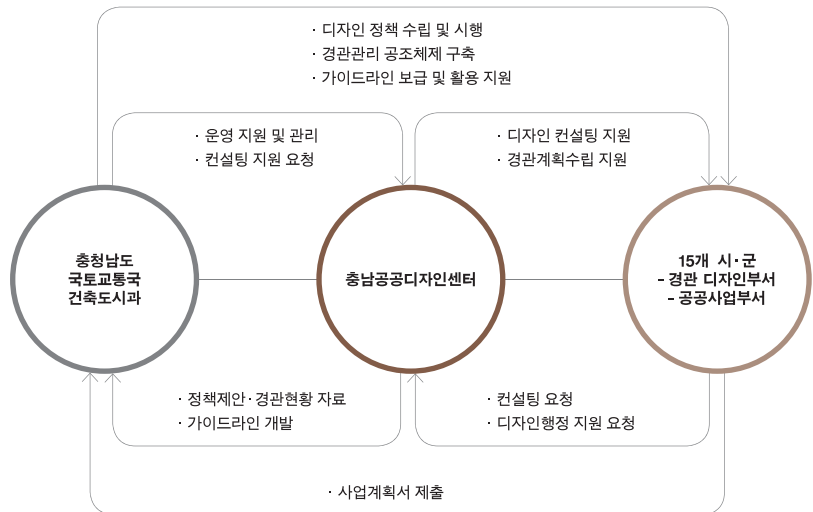
©임지영

농산어촌이 공존하는 충청남도(좌: 논산시 윤증고택, 우: 보령시 오천항)

충청남도 경관관리 지원기관, 충남공공디자인센터

충남공공디자인센터는 충청남도 공공디자인 진흥 조례를 근거로 설립된 도 출연기관으로 충남연구원 부속기관이다. 2009년 설립된 충남공공디자인클리닉센터를 확대하여 2014년 현재의 조직이 되었고, 충청남도 경관 및 공공디자인 관리지원을 위해 설립한 전문기관이다.

도 및 15개 시·군에서 추진하는 공공사업에 대한 ‘공공디자인 컨설팅’을 토대로 경관관리를 지원하고 있는데, 충청남도 건축도시과를 비롯하여 15개 시·군의 공공사업 담당 부서와 공공디자인센터가 협업하여 충청남도의 경관을 개선하고 있다.



충남공공디자인센터 운영체계

자료: 충남공공디자인센터(2018), 「공공디자인 컨설팅의 이해와 활용」, 『충남교육청 컨설팅 설명회 자료집』.

디자인 컨설팅 (경관, 건축, 공간, 시설물, 매체)	정책연구 (경관 및 디자인정책 제언)	디자인행정 역량 강화 (교육·홍보)
1. 도, 시·군, 출자·출연기관 공공사업 디자인 컨설팅 2. 충남교육청사업 디자인 컨설팅	1. 경관·디자인 정책 개발 2. 디자인 가이드라인 수립 3. 경관·공공디자인계획 지원 4. 경관실태조사	1. 디자인 저널 <디자인 충남> 발간 2. 디자인 워크숍 개최 3. 컨설팅 자료집, 종합보고서 발간 4. 디자인 특강 개최 5. 디자인 DB 구축(홈페이지 운영)

충남공공디자인센터의 주요 업무

자료: 충남공공디자인센터(2018), 「공공디자인 컨설팅의 이해와 활용」, 「충남교육청 컨설팅 설명회 자료집」.

공공디자인센터의 업무는 크게 세 가지로 구분된다.

첫째, 공공사업에 대한 디자인 컨설팅이다. 충청남도청, 15개 시·군, 도 출자·출연기관, 충남교육청에서 시행하는 공공사업의 디자인 개선, 이용자 편의 증진, 사업 대상지 주변 경관과의 조화를 목표로 컨설팅을 시행한다.

둘째, 경관 및 공공디자인 분야 정책연구이다. 이는 경관 및 공공디자인 정책·계획·사업 추진을 위한 연구와 기초자료 구축을 위한 실태조사, 컨설팅 기준이 되는 디자인 가이드라인 개발로 구분된다.

셋째, 디자인행정 역량강화사업이다. 이 사업은 디자인행정 절차 및 경관관리체계 개선을 목표로 진행된다. 15개 시·군 공무원들의 인식변화와 전문성 강화에 초점을 두고 있다. 이를 위해 디자인 저널 <디자인 충남>과 컨설팅 자료집 발간, 워크숍 및 전문가초청 특강 개최, 컨설팅 설명회 개최, 디자인 DB 구축 및 활용을 위한 홈페이지 운영, 컨설팅 결과 활용을 위한 디자인도록 및 컨설팅종합보고서 발간 등 다양한 사업을 추진하고 있다.

공공디자인 컨설팅을 통한 경관관리

컨설팅 대상은 공공공간, 공공건축, 공공시설물, 공공매체로 구분된다. 컨설팅 대상을 쉽게 정리하면 대부분의 인공적인 경관요소로 볼 수 있다.* 2009년 컨설팅 도입 후 2017년까지 975건의 컨설팅을 지원하였다. 2014년 이후에는 공공시설물이나 매체 중심에서 경관사업, 공공건축 중심으로 변화하고 있다. 2017년 컨설팅 비율은 경관사업

22%, 공공건축 34%, 공공공간 19%, 공공시설물 15%, 공공매체 10%로 나타났다.

2014년 이후의 주요 컨설팅 대상은 농어촌지역에서 시행하는 일반농산어촌개발사업이 큰 부분을 차지한다. 사업 내용은 일반적으로 마을 공용의 건축물(마을회관, 생산·가공·판매·체험 관련 건축물)과 공공공간(공원, 공용주차장, 휴게공간, 체육공간, 가로공간)의 조성, 경관 개선 관련 조형물·공공시설물 설치, 주민역량강화사업이 주를 이루고 있다. 이 사업들은 사업 범위(공간)가 넓어 농어촌지역 경관 변화에 큰 영향을 주고 있어 센터 차원에서 컨설팅에 많은 주의를 기울이고 있다.** 또한 각 중앙부처에서 공모를 통해 시행하는 가로나 블록 단위 경관사업과 지자체에서 조성하는 공원, 광장, 녹지(鎭) 등의 조성사업도 컨설팅 대상이다.

공공건축에 대한 컨설팅은 지자체에서 조성·발주하는 사업을 대상으로 하는데, 지자체 청사와 문화·복지·관광·체육·학교·교통·생산·가공·환경 관련 건축물 등 매우 다양하다. 설계(디자인)안에 대한 컨설팅에서 최근에는 사업 추진 방향, 발주 방식, 규모 검토 등 사업 초기 컨설팅으로 시기가 앞당겨지고 있다. 이외에도 다양한 유형의 공공시설물과 공공매체에 대한 컨설팅이 이루어지고 있다. 시설물과 매체는 기존의 디자인을 직접적으로 수정하여 대안을 제시하는 방식으로 진행되기도 한다.

공공디자인 컨설팅 절차

공공사업 담당자(공무원)가 센터 홈페이지에서 컨설팅을 신청하면 센터는 내용과 자료 검토 후 컨설팅 가능 여부를 판단한다. 컨설팅 진행이 결정되면 사업 유형과 단계, 컨설팅 범위와 주안점에 관한 내부 회의를 거쳐 자문위원을 배정한다. 컨설팅 의견의 객관성과 다양성을 확보하기 위해 자문위원은 일반적으로 2명을 배정한다. 일반농산어촌개발사업과

* 디자인 컨설팅 대상은 충청남도 공공디자인 진흥 조례(제18조)와 충청남도 디자인컨설팅 운영 규정(제3조)에 명시하고 있다. 운영 규정에는 1.별표 1에서 정한 공공디자인 대상시설물을 조성·제작·설치·운영 및 관리 사업, 2.「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호 및 같은 법 시행령 제2조에 따른 기반시설의 설치·관리사업, 3. 중앙행정기관에서 시행하는 공모사업, 4. 마을만들기 사업, 마을정비사업, 주거환경개선사업 등 국·도비 지원사업으로 규정하고 있다.

** 대부분의 지자체는 일반농산어촌개발사업을 경관심의 대상으로 바라보는 시각이 미흡하다.

같이 공공건축, 공공공간(공원, 주차장, 가로정비 등), 공공시설물이 복합적으로 조성되는 사업은 분야별로 자문위원을 배정하여 집중적이고 전문적인 의견을 도출하며 필요시 종합적인 의견을 센터 내부에서 작성한다.

자문위원이 선정되면 컨설팅 회의를 진행하는데, 현장답사를 원칙으로 한다. 일반적으로 공공사업은 주거공간 혹은 일상의 생활공간 주변에 조성·설치되고 사용자에게 미치는 영향이 크다. 현장답사에서 사업 대상지 주변 여건, 보행 및 차량 동선, 잠재적인 영향 요인을 확인하는데, 이 과정이 장소 기반의 현실적인 자문 의견을 이끌어 낸다. 도면에는 주변여건을 충분히 담을 수 없고, 도면만으로 설계안을 판단하면 진단과 해결 방안 제시에 한계가 있다. 또한 현장 논의는 도면상의 오류나 왜곡을 쉽게 판별케 한다.

회의에는 센터원, 자문위원, 담당 공무원, 설계사가 참여하고 사용자(유지·관리 주체)가 원하거나 필요시 참석하게 한다. 현장에서 사업 내용과 설계안을 논의해 확인하고 잠정적인 개선 방향을 도출한다. 자문위원은 현장답사회의 후 정해진 기한 내에 센터에 의견서를 보내고, 센터에서 검토 후 추가 조치가 필요 없으면 의견서를 담당 공무원에게 교부한

공공디자인 컨설팅 절차



다. 담당 공무원은 의견서를 토대로 설계자·이용자와 협의 후 컨설팅 반영 여부(반영, 부분 반영, 미반영)를 송부한다.

현장답사에서 자문의견서 교부까지 짧게는 10일 길게는 21일이 소요되는데, 일반적으로 컨설팅 가능한 구체적인 도면과 자료를 확보하는 과정에서 시간이 지체된다. 현재 컨설팅 의견을 의무적으로 적용케 하는 규정은 없다. 대다수 공무원은 컨설팅 의견을 반영하기 위해 설계자·이용자를 설득하는 역할을 하는데, 이는 컨설팅 신청 시기와 내용을 공무원이 스스로 결정하게 하는 절차에 기인하는 것으로 판단된다.

컨설팅의 효과: 장소 중심, 소통과 합의를 통한 경관 개선

컨설팅은 공공사업의 사업 구상, 기본계획, 설계, 시공 및 유지·관리 전 과정에서 사업 담당자가 신청한 이슈에 자문을 제공한다. 컨설팅 빈도도 영역을 나누면 ①디자인 개선 방향 자문, ②디자인 대안 제시, ③사업 방향 및 계획서 자문, ④용역 발주, 과업지시서 관련 자문, ⑤경관 및 공공디자인 계획과 조례 자문 등으로 구분된다. 기본적으로 공공사업 성과물의 ‘디자인 개선’과 ‘공공성 확보’에 주안점을 두나 사업 추진 방식의 개선과 관련된 전반적인 내용도 검토하고 있다. 즉 직접적인 디자인 개선 외에 ‘디자인을 만들어 가는 과정 개선’을 중시하고 있다.

이러한 효과는 최근의 계룡시 컨설팅을 통해 확인할 수 있다. 폐교를 활용한 공립어린이집과 감성체험장 조성계획이 있는 상태에서, 어린이집 사업 부서에서 건축 규모 및 설계 방향에 관한 컨설팅을 신청하였다. 당시 어린이집과 감성체험장 조성 부서는 개별적으로 사업을 진행하고, 가격입찰을 통해 각각의 설계자를 선정하려 하는 상황이었다.

현장답사회의에서 어린이집과 감성체험장의 연계가 효율적이며 사업의 시너지를 낼 수 있다고 판단하여 두 사업을 통합한 설계공모를 제안하였고, 계룡시에서 이를 수용하여 제안공모로 진행하게 되었다.*

이처럼 적절한 시기와 내용으로 공공사업 프로세스에 개입하여 최적의 디자인을 도출하는 데 컨설팅이 기여하고 있다. 컨설팅의 직접적인

* 계룡시(2018), “계룡시 공립어린이집 및 감성체험장 신축 공동설계 제안공모 공고”, 계룡시 공고 제2018-436호 참조.



마을회관에서 현장답사 전 컨설팅 회의를 하는 모습



적절한 회의 장소가 없는 경우 현장에서 바로 회의를 진행

효과는 ‘공공사업으로 조성되는 경관요소의 디자인 개선을 통한 경관관리’라 할 수 있다.

또 하나의 효과는 ‘경관관리 주체의 확대’이다. 컨설팅의 간접적인 효과라 볼 수 있는데, 현장답사회의는 다양한 주체가 서로 의견을 개진하고 소통하며 합의를 도출하는 과정으로 진행된다. 센터원(코디네이터 및 자문 역할), 공무원, 설계자, 자문위원, 이용자가 모두 모여 회의하는 과정에서 서로의 의견을 조율하고 잠정적인 결론을 내리게 된다. 이 과정을 거치면 자문 의견에 대한 신뢰와 수용률이 높아지고 이 효과를 경험한 공무원들은 부서가 변경되어 다른 사업을 추진해도 컨설팅을 활용한다. 경관관리의 중요성과 디자인의 가치를 인식하고, 경험하고, 공유하면서 경관에 대한 이해의 폭이 넓어진다. 일종의 교육적 효과라 할 수 있다.

그렇다면 경관심의와 디자인 컨설팅은 어떻게 다를까? 경관심의는 「경관법」 체계 내의 경관관리 수단이고 디자인 컨설팅은 충청남도만의 특수한 방식이다. 충청남도와 각 시·군은 역할을 분담하여 경관심의를 진행하고 있다. 최근에는 경관심의 대상임에도 컨설팅을 자발적으로 신청하거나 경관심의 후 보완 차원에서 컨설팅이 진행되는 경우가 증가하고 있다. 도와 센터는 경관심의와 컨설팅의 역할 분담을 고민하고 있으며 조만간 개선 방안을 정립할 예정이다. 경관심의와 컨설팅 모두 각각의 장점이 있어 비교는 쉽지 않으나, 충남의 공공디자인 컨설팅 제도를 지자체 경관관리 수단의 대안으로 검토하는 차원에서 간략히 비교하였다.

경관심의는 법과 조례 내 대상으로 한정하나 컨설팅은 디자인 행위가 개입되는 대부분의 인공적 경관요소를 대상으로 한다. 경관심의에 비해 컨설팅은 디자인뿐 아니라 사업 전반에 관한 자문이 가능해 유연하고 효율적인 측면이 있으나 자문 결과의 반영 측면에서 보면 심의보다는 무

경관심의와 공공디자인 컨설팅 비교

	경관심의	충남 공공디자인 컨설팅
근거	· 「경관법」, 경관조례	· 충청남도 공공디자인 진흥 조례
대상	· 개발사업 · 사회기반시설사업 · 건축물	· 공공공간, 공공건축, 공공시설물 및 매체 · 경관조례의 심의 대상 포괄 · 민간사업 제외
신청	· 사업 부서 → 심의 부서	· 사업 부서 → 공공디자인센터
주체	· 경관심의 부서 · 경관위원회 심의위원	· 충남공공디자인센터 · 자문위원(2~3인)
시기	· 기본설계 완료 후	· 사업 추진 전 과정 · 사업 구상, 기본계획, 기본설계, 실시설계 등
검토 내용	· 설계(디자인)안	· 설계(디자인)안 · 사업 방향, 발주 방식, 과업지시서 등
사용자 참여	· 사용자 참여 어려움	· 사용자 참여 가능

개감이 적다. 다만 참여 주체가 모두 합의만 되면 자문 결과 이상으로 디자인이 개선된다. 최근 몇몇 광역지자체에서 센터 운영 방식에 대해 문의가 들어오고 있다. 충남의 공공디자인 컨설팅 제도가 지역의 시·군으로 확산되면 지역 경관관리 체계가 개선될 것으로 판단된다.

지역 경관관리의 현실, 그리고 과제

충남의 경관정책 중 공공디자인 컨설팅이 차지하는 비중에 비해 지면의 많은 부분을 이를 설명하는 데에 할애한 이유는 디자인 컨설팅을 통해 나타나는 지역 경관관리의 현실을 말하고자 함이다. 현재의 「경관법」 체계 내에서 경관계획과 관리수단의 실효성을 확대하는 것은 바람직하다. 경관계획의 완성도, 경관계획에서 제시하는 사업의 구체성, 경관심의의 효율성과 합리성 확보도 중요하다. 그러나 더 중요한 것은 경관계획이 실천을 위한 설득력과 구체성이 확보되는 방식으로, 참여 주체들을 이해하고 그들이 합의할 수 있는 과정 중심으로 접근하는 것이다.

공공사업을 추진하는 시·군 공무원들의 이야기를 듣다 보면 환원론에 빠지기 쉬운데, 결국 인력과 예산의 부족이나 사업 기한과 회계연도의 제한, 중앙정부-광역단체-기초지자체의 합리적인 역할 분담 미흡, 기초지자체의 권한 부족 등으로 논의가 귀결되어 머릿속이 복잡하게 된다.

따라서 경관관리 방식을 결과보다는 과정 중심으로 접근하는 긴 호흡이 필요해 보인다. 디자인 컨설팅을 진행하며 ‘우리 사회는 너무 조급하지 않은가?’라는 생각을 갖게 되었다. 조급함이 사업 중심의 사고를 불러일으키는 듯한 느낌이다. 사업을 통해 경관을 멋지게 만들고 꾸미는 접근 방식보다 ‘경관을 변화의 대상으로 보고 어떻게 관리할 것인가?’로 논의의 초점을 전환하면 좋겠다는 생각을 자주 한다.

마지막으로 시민 안으로 파고드는 경관정책에 대한 고민이 필요하다. 경관의 가치를 인식하고 스스로 관리하게 하는 방식이 느리지만 효과는 더 좋을 수 있다. 빠른 속도의 성장과 변화를 중시하고 거기에 익숙한 우리에게 쉽지 않겠지만 ‘느린 경관’을 지향하는 지혜가 필요한 시점이다.

참고문헌

- 1 충청남도(2016), 「제56회 충남통계연보」.
- 2 충남공공디자인센터(2018), “공공디자인 컨설팅의 이해와 활용”, 「충남교육청 컨설팅 설명회 자료집」.
- 3 충청남도 국토교통국 건축도시과(2017), 충청남도 공공디자인 진흥 조례.
- 4 충청남도 국토교통국 건축도시과(2017), 충청남도 디자인 컨설팅 운영규정, 충청남도 훈령 제1399호.
- 5 충남공공디자인센터 홈페이지, www.cpdcre.kr.