

지역활성화 정책사업의 통합적 공간환경 조성을 위한 디자인관리체계 개선방안

A Study on Improving the Design Management System for Creating an Integrated Built Environment
in Regional Revitalization Public Projects

서수정 Seo, Soojeong

손은신 Son, Eunshin

박일향 Park, Ilhyang

유예슬 You, Ye-seul

신성운 Shin, Sungeun

류현숙 Lyu, Hyeon-Suk

진영효 Jin, Yeong-Hyo

(aur.)

기본연구보고서 2025-01

지역활성화 정책사업의 통합적 공간환경 조성을 위한 디자인관리체계 개선방안

A Study on Improving the Design Management System for Creating an Integrated Built Environment in Regional Revitalization Public Projects

지은이 서수정, 손은신, 박일향, 유예슬, 신성은, 류현숙, 진영효

펴낸곳 건축공간연구원

출판등록 제2015-41호 (등록일 '08. 02. 18.)

인쇄 2025년 10월 26일, 발행: 2025년 10월 31일

주소 세종특별자치시 가름로 143, 8층

전화 044-417-9600

팩스 044-417-9608

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

가격: 25,000원, ISBN: 979-11-5659-509-0

연구진

연구책임	서수정 선임연구위원
연구진	손은신 부연구위원 박일향 부연구위원 유예슬 연구원 신성은 연구원 류현숙 한국행정연구원 선임연구위원 진영효 두리공간연구소 소장
협동연구진	최윤진 도시연구소 구와별 대표 황준호 플랜에이치 대표 송윤정 오하이오주립대학교
연구심의위원	오성훈 부원장 성은영 지역재생본부장 이여경 건축혁신본부장 김영현 연구위원 우신구 부산대학교 교수 김영욱 세종대학교 교수
자문위원	강동진 경성대학교 교수 강인호 한남대학교 명예교수 구자인 일소공도 대표 김향자 서울시립대학교 초빙교수 김혜란 종합건축사사무소 예일 대표 도현학 영남대학교 교수 맹필수 서울대학교 교수 박인석 명지대학교 명예교수 배기택 이락도시건축엔지니어링 대표 백선영 국토교통부 서기관 서영애 기술사사무소 이수 소장 신승수 디자인그룹오즈 건축사사무소 대표 안재락 경상국립대학교 명예교수 유석연 서울시립대학교 교수 유승호 지역도시건축사사무소 리플래폼 대표 윤승현 중앙대학교 교수 이기옥 필립종합건축사사무소 대표 이소진 아틀리에 리옹 대표 이현성 홍익대학교 교수 장옥연 온공간연구소 소장 정성철 42architect 대표 정육주 서울대학교 교수 조경진 서울대학교 교수 조준배 유진도시건축연구소 소장 차주영 공간환경컨설팅지음 대표 최재원 플로건축사사무소 공동대표 한영숙 싸이트플래닝건축사사무소 대표 황길식 명소IMC 대표

서론

‘디자인관리체계’는 공간환경을 구성하는 사회·경제적, 물리적 측면의 다양한 구성요소들이 각 공간의 위계에 따라 좋은 공간환경을 조성할 수 있도록 전문가, 정책 시행 주체, 주민 등 참여 주체 간의 협업체계가 사업 현장에서 작동하는 시스템을 의미한다.

이러한 ‘디자인관리체계’는 2009년 「건축기본법」 제21조에 근거한 '공공부문 건축디자인기준'이 고시되면서, 지자체에 이를 확산시키기 위해 「국토환경디자인시범사업」을 시작하며 본격적으로 적용되었다. 이후 디자인관리체계는 도시재생사업, 농·어촌 재생사업 등 다양한 부처의 지역활성화 정책사업에 핵심 방법론으로 활용되었다. 또한, 지자체 공간환경의 통합적 관리를 목적으로 하는 민간전문가 활용 지원사업을 통해 전국적으로 확산되었다.

그러나 지자체에서는 지역총괄계획가 제도와 여러 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계가 유기적으로 운영되지 못하는 문제가 나타났다. 이로 인해 인구·사회·경제 여건 변화에 맞는 통합적 공간환경 조성 및 관리 수단으로 작용하지 못하고 있다. 특히, 지역총괄계획가와 지역활성화 정책사업별로 위촉되는 사업총괄계획가의 협업체계가 미흡하여, 지자체 내에서도 각 사업별로 디자인관리체계가 산발적으로 적용된다는 한계가 있다. 이 때문에 국비 지원으로 조성된 거점 시설의 중복 문제가 발생하고 있다. 더욱이 물리적 시설(하드웨어) 조성에만 집중하고, 실제 운영 주체나 프로그램(소프트웨어)과의 연계를 소홀히 한 결과, 거점 시설 다수가 다시 유휴공간으로 남게 되는 악순환이 반복되었다. 가장 큰 문제는 공간환경마스터플랜 수립 이후 설계-시공-운영 단계에서 디자인 가치의 일관성을 관리·조정하는 기능이 제대로 작동하지 않았다는 점이다.

지역활성화 정책에서 디자인관리체계 운영의 한계에도 불구하고, 해양수산부를 비롯해 국가보훈부, 국가유산청, 중소벤처기업부 등 공간환경을 다루는 다양한 부처에서 장소 가치 향상을 위한 디자인관리체계 적용에 대한 관심은 높아지고 있다.

이에 본 연구는 2007년 「건축기본법」 제정 이후 도입된 '디자인관리체계'가 지난 10여 년간 다양한 지역활성화 정책사업에 적용되는 과정에서 드러난 성과와 한계를 진단하고, 인구 감소 및 저성장 시대라는 새로운 정책 여건에 대응할 수 있는 통합적 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 구성요소 및 관련 정책

ii

'디자인관리체계'는 '좋은 장소'를 만들기 위해 공간 환경 조성의 전 과정(기획-설계-시공-운영)에 걸쳐 공공성을 확보하고 디자인 가치를 실현하기 위한 '디자인 거버넌스(Design Governance)' 시스템으로 정의된다. 이는 전문가의 합리적 판단과 이해관계자 간의 조정을 통해 의사결정의 품질을 높이는 것을 목표로 한다.

이러한 디자인관리체계는 네 가지 핵심 요소로 구성되는데, 첫째, 방향을 제시하는 '디자인 정책' (방침, 가이드라인, 기준 등), 둘째, 실행 주체인 '디자인 조직' (총괄계획가, 설계팀, 행정 전담 조직 등), 셋째, 품질을 관리하는 '디자인 평가' (디자인 검토, 평가 도구(DQI), 모니터링 등), 넷째, 절차를 규정하는 '디자인 프로세스' (기획부터 운영까지 단계별 정책 적용)이다. 이 네 요소가 유기적으로 작동하여 최종 결과물인 '공간환경 마스터플랜'의 질을 결정한다.

지 활성화 정책사업에서 디자인관리체계를 적용한다는 것은 지역 주민의 삶의 질을 개선할 수 있는 물적 토대를 마련한다는 것을 의미한다. 또한, 지역의 다양한 자원들(토지 자원, 환경 자원, 인적 자원, 문화적 자원 등)이 공간환경의 특성에 맞게 잘 결합되어 지역의 경제 활동과 생활 서비스 활동에 긍정적으로 영향을 미치는 상태를 뜻한다.

이러한 디자인관리체계 적용의 의미를 반영하여, '건축디자인기준'이 고시된 이후 디자인관리체계를 적용한 지역활성화 정책사업은 다음과 같다.

디자인관리체계 적용 지역활성화 사업

주관부처	사업명	디자인관리체계						
		협력적 사업추진체계	총괄계획가	중앙지원 기관	지자체 중간지원조직	행정 워크그룹	공간환경 마스터플랜	민간 참여
① 「건축기본법」에 따른 건축디자인기준(디자인관리체계) 적용 사업(2009~현재)								
국토부 (auri기획 및 모니터링 사업)	국토환경디자인시범사업 (2009-2017)	○	○	auri	-	○	○	-
	민간전문가 활용 지원사업 (2015~현재)	○	○	auri	-	○	○	-
② 지역활성화 관련 정책사업에서 디자인관리체계를 적용한 사업(2010~현재)								
국토부 (auri기획 및 모니터링 사업)	해안마을 경관형성 시범사업 (2010-2011)	○	○	auri	-	○	○	-
	도시재생 선도사업 (2014-2020)	○	○ (총괄 코디네이터)	LH auri 국토연	도시재생지 원센터	○	○	○
	지역개발사업 (2019~2020)	○	○	LH	-	-	○	○
균형발전위원회, 국토부, 농림부	취약지역 생활여건 개조사업 (2015~현재)	○	○	HUG	도시재생지 원센터 (일부지역)	○	○	-
해양수산부 (auri기획 및 모니터링 사업)	어촌뉴딜300사업 디자인선도사업 (2019-2021)	○	○	어촌 공단 auri	-	○	○	○

주관부처	사업명	디자인관리체계						
		협력적 사업추진체계	총괄계획가	중앙지원 기관	지자체 중간지원조직	행정 워킹그룹	공간환경 마스터플랜	민간 참여
	어촌활력증진지원 시범사업 (2022~현재)	○	전담 컨설턴트	어촌 공단 auri	앵커조직	○	○	○
농림부	농촌중심지활성화사업, 농촌신활력플러스사업	○	○	농어촌 공사	PM단, 신활력 추진단	○	○	○

출처 : 연구진 작성

디자인관리체계가 지역활성화 정책사업에 확산·적용되는 가운데, 인구 감소 위기에 따라 해당 사업들의 핵심 주제 역시 인구 감소, 고령화 사회, 그리고 기술 발전에 대응하는 공간환경 조성으로 변화하기 시작했다. 특히, 행정력의 한계와 지역 주민의 고령화에 대응하기 위해, 역량 있는 민간 주체가 지역 활성화 정책사업에 참여하는 구조가 늘어나고 있다. 이러한 여건 변화에 대응하여 디자인관리체계 또한 인구 감소 위기에 대응하는 스마트 축소 기반의 장소 맞춤형 공간환경 전략 수립, 다분야 주체가 협력할 수 있는 디자인 조직 구성, 사업 기획 및 운영 관리가 강화된 디자인 프로세스, 그리고 기술 기반의 디자인 평가 도구 개발 등을 고려한 개선방안이 요구되고 있다.

지역활성화 정책 여건변화에 따른 디자인관리체계 변화요인

사회경제적 여건변화	공간계획 변화 요인	지역활성화 정책 변화	디자인관리체계 변화 요인
인구감소 위기 및 초고령화 사회	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트 축소 도시전략 <ul style="list-style-type: none"> - 장소거점 설정의 중요성 부각 - 거점장소의 복합용도개발 • 생활서비스 관련 시설 재구조화 <ul style="list-style-type: none"> - 생활서비스시설 복합화 	<ul style="list-style-type: none"> • 이재명정부 국정 5개년 계획 <ul style="list-style-type: none"> - 중소도시 투자선도지구, 기업혁신파크 - 주거·생활SOC 복합공간조성 • 제5차 국토종합계획 <ul style="list-style-type: none"> - 도시권 컴팩트시티, 15분 도시 • 스마트 축소 도시재생 정책 • 농촌공간재구조화 정책 • 민관협력 지역활성화 정책사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 디자인정책 <ul style="list-style-type: none"> - 스마트축소 도시전략 및 생활권 기반의 장소맞춤형 공간환경 마스터플랜 수립 강화 • 디자인조직 <ul style="list-style-type: none"> - 다분야 협력형 디자인조직 • 행정협의체 강화 • 디자인프로세스 <ul style="list-style-type: none"> - 사업기획 및 운영관리가 강화된 프로세스 • 디자인평가 <ul style="list-style-type: none"> - 기술기반의 평가 도구 - 부처협력 사업을 반영한 디자인품질 향상 전략 • 중앙정부의 관리 개입 한계
기후변화 위기 대응	<ul style="list-style-type: none"> • N분 생활권 설정 및 생활·경제 생태계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 생활서비스 전달체계 마련을 위한 공간 네트워크 • 탄소저감 공간 재구조화 	<ul style="list-style-type: none"> • 어촌신활력증진사업 • 이재명정부 국정 5개년 계획 <ul style="list-style-type: none"> - 유휴부지와 노후청사 복합개발 	
AI 기술발전	<ul style="list-style-type: none"> • AI, ICT 기반의 복지행정 네트워크 	<ul style="list-style-type: none"> • 이재명정부 국정 5개년 계획 <ul style="list-style-type: none"> - AI, ICT 기반의 복지행정 네트워크 	
실행수단		<ul style="list-style-type: none"> • 이재명정부 국정 5개년 계획 <ul style="list-style-type: none"> - 지역발전투자협약 활성화 - 지역자율계정으로 국비지원 	

출처 : 연구진 작성

지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 적용 성과 및 한계

iv

제3장의 사례 분석 결과, 「건축기본법」에서 시작된 디자인관리체계는 중앙정부의 다양한 부처로 확산되어 지역활성화 사업의 표준적인 방법론으로 자리 잡았음을 확인할 수 있었다. 특히 '국토환경디자인 시범사업'(2009~2017)은 사업총괄계획가와 디자인 검토 위원 등 '디자인 조직'을 의무화하고 기획부터 시공까지 전 과정에 걸친 '디자인 프로세스'를 적용했다. 이 사업을 통해 수립된 '통합마스터플랜'은 타 부처의 국비 공모 사업과 연계되어 높은 실행 성과(2016년 기준 31개 지자체, 6,491억 원 연계)를 보이며 디자인관리체계가 우수한 기획 도구임을 입증했다. 이러한 성과를 바탕으로 디자인관리체계는 주요 지역활성화 사업에 핵심 절차로 도입되었다. 이 과정에서 총괄 코디네이터, 현장 지원 센터, 계획 지원단 등 다양한 형태의 '디자인 조직'이 보편화되었으며 '도시재생 활성화계획'이나 '공간환경 마스터플랜' 수립이 사업의 기본 절차로 정착되었다.

하지만 디자인관리체계가 각 부처의 지역활성화 사업으로 편입되는 과정에서 본래 목적인 '통합적 공간환경의 질 관리'보다는 개별 사업의 '행정적 추진 및 관리'를 위한 수단으로 이용되는 경향을 보였다. 먼저 '디자인 평가' 기능은 사업 실적 점검이나 예산 집행률 관리(예를 들어 도시재생의 '관문 심사' 등)에 초점이 맞춰지면서 공간의 질적 수준을 담보하는 역할은 미미한 것으로 확인되었다. 다음으로 '디자인 프로세스' 측면에서는 대부분의 사업이 마스터플랜 수립 단계까지는 디자인관리체계가 작동했지만 이후 실제 설계-시공-운영 단계에서는 당초의 통합적 기획 의도를 일관되게 유지할 관리 수단이 부재했다. 이는 물리적 시설 조성(하드웨어)에만 집중하고 조성 이후의 지속가능한 운영 프로그램(소프트웨어)을 간과하는 결과로 이어졌다. 이러한 문제를 해결하기 위한 새로운 시도로 '어촌활력증진지원 시범사업'(2022)에서는 국내 최초로 민간 '앵커조직'을 단순 용역 수행자가 아닌 '공동 사업 시행 주체'로 참여시켰다. 앵커조직이 먼저 지역 문제 해결을 위한 사회 혁신 프로그램을 기획·운영하고 그 검증된 결과를 바탕으로 필요한 거점공간을 조성하는 방식을 채택함으로써 하드웨어와 소프트웨어를 기획 단계부터 긴밀하게 연계하는 새로운 디자인 프로세스를 실험하고 있다. 그러나 아직 실험적인 적용 수준으로 지역활성화 정책사업에 적용하기에는 한계가 있다.

사례 분석 결과는 디자인관리체계가 '통합마스터플랜' 수립을 통해 개별 사업을 기획하고 발굴하는 데는 성공했지만 사업의 전 과정에 걸쳐 통합적인 공간환경의 질을 관리하고 특히 조성된 공간의 지속가능한 운영을 담보하는 데는 구조적 한계를 지니고 있음을 명확히 보여주었다.

제4장에서는 제3장에서 나타난 디자인관리체계 적용 성과와 한계를 심층적으로 검증하기 위해 총괄 계획가와 공무원 등 27명의 핵심 참여 주체를 대상으로 심층 면담 및 설문조사를 실시했으며 디자인 관리체계를 전국 최초로 도입해 10년 이상 운영해 온 경상북도 영주시를 대상으로 정량적 및 정성적 심층 분석을 수행했다. 먼저 참여 주체 심층 면담 및 설문조사 결과는 3장에서의 분석과 일치하는 구조적 문제점을 확인해 주었다. '디자인 프로세스' 측면에서 전문가들은 마스터플랜 수립 후 단위 사업이 타 부서로 이관되면서 당초 기획 의도가 단절되는 '일관성 부족'을 가장 심각한 문제로 지적했다. 특히 시설 완공 후 실제 '운영 주체'가 기획 및 설계 단계에 참여할 기회가 부족하여 준공 후 공간 활용도가 현저히 떨어지는 문제가 반복된다고 응답했다.

'디자인 조직' 측면에서는 행정 조직의 '전문성 및 지속성 부족'이 핵심 한계로 드러났다. 잊은 순환 보직으로 담당자가 교체되어 사업의 연속성이 저하되었으며, 위촉된 '지역총괄계획가'는 공식적인 행정 결재 라인에 포함되지 않아 부서 간 의견을 조정할 실질적인 권한이 부족했다. 부서 간 협업을 위한 '행정 워킹 그룹' 역시 대부분 비정기적이고 형식적으로 운영되어 실질적인 조정 기능을 수행하지 못했다. '디자인 평가' 또한 '디자인 검토회의'가 계획 수립 초기에는 긍정적이었으나 단위 사업 시행 단계에서는 거의 운영되지 않았으며, 마스터플랜 자체가 '비법정계획'이어서 행정 의지에 따라 실행력이 좌우되는 한계를 보였다.

영주시 사례 심층 분석은 이러한 참여자들의 인식이 실제 데이터로 어떻게 나타나는지를 명확히 보여주었다. 영주시에서 긍정적인 성과는 '물리적 환경' 개선에 집중되어 나타났다. 디자인관리체계 도입 이후, 공공건축의 질이 향상되어 '대한민국 공공건축상'을 3년 연속 최우수상(노인 복지관, 장애인 복지관, 실내 수영장)으로 수상하는 성과를 거두었다. 이는 디자인관리체계를 경험했던 행정 담당자들의 업무 성과에 대한 효능감을 높여 다른 부서로 이동하더라도 디자인관리체계 운영에 적극적으로 참여하기 때문이다. 또한 주민 1인당 공공 건축 공급 면적이 47% 증가하고, 공영 주차장(세대 당 2.15배 증가) 및 도시 공원(평지형 2.8배 증가)이 대폭 확충되는 등 시민의 생활 편의성과 쾌적성이 크게 개선되었다. 더불어 이러한 공공 투자가 이루어진 거점 지역(반경 100m 이내)에서는 민간의 신축 및 용도 변경 등 건축 허가 행위가 일어나, 공공 투자가 민간 개발을 유인하는 긍정적 파급효과도 확인되었다. 하지만 '사회·경제적 활력' 부문에서 한계가 나타났다. 적극적인 물리적 환경 개선에도 불구하고, 구도심 상권(영주1동 등)의 종사자 수는 오히려 감소했으며, 상권의 중심은 신시가지(가흥동)로 완전히 이동했다. 관광객 수와 체류 인구 규모 역시 정체 상태를 보여, 물리적 환경 개선이 지역의 경제 활력으로 직접 이어지지 못했음을 증명했다.

사회·문화적 측면에서도, 도시재생 사업을 통해 협동조합 등 주민 조직이 다수 설립되었으나, 조성된 거점 시설의 약 30%가 운영난 등으로 휴·폐업 상태였으며, 주민 조직 역시 고령화와 수익 구조 불안정으로 지속가능성에 한계를 보였다. 이러한 결과는 도시공간의 인구이동과 경제활동 측면을 종합적으로 고려하지 않으면, 공간환경 질 향상이 지역경제 활성화 효과로 연결되지 못하고 물리적 환경개선 효과에 머무른다는 점을 단적으로 보여주는 결과라 할 수 있다.

이처럼 지역활성화 정책사업에서 디자인관리체계 적용은 '좋은 공간을 만드는 것'(물리적 성공)에는 성과를 보였으나, '그 공간을 지속가능하게 운영하고 지역 활력으로 연결하는 것'(운영·경제적 실패)에는 구조적인 한계를 안고 있는 것으로 나타났다. 분석 결과, 지역활성화 정책사업에서 디자인관리체계 적용은 사회·경제적 측면의 활성화를 목적으로 운영되었으나, 종합적 시각의 지역활성화를 견인하는 데 한계가 있음이 나타났다.

따라서 그동안의 적용 성과와 한계를 토대로, 지역활성화 정책사업에서 디자인관리체계의 실효성 확보를 위한 디자인관리체계 운영 목표와 적용 대상, 적용 범위, 행정 조직과 디자인 조직의 유기적 결합을 위한 대안, 그리고 민간전문가 활용의 연속성 확보를 위한 제도개선 방안이 필요하다.

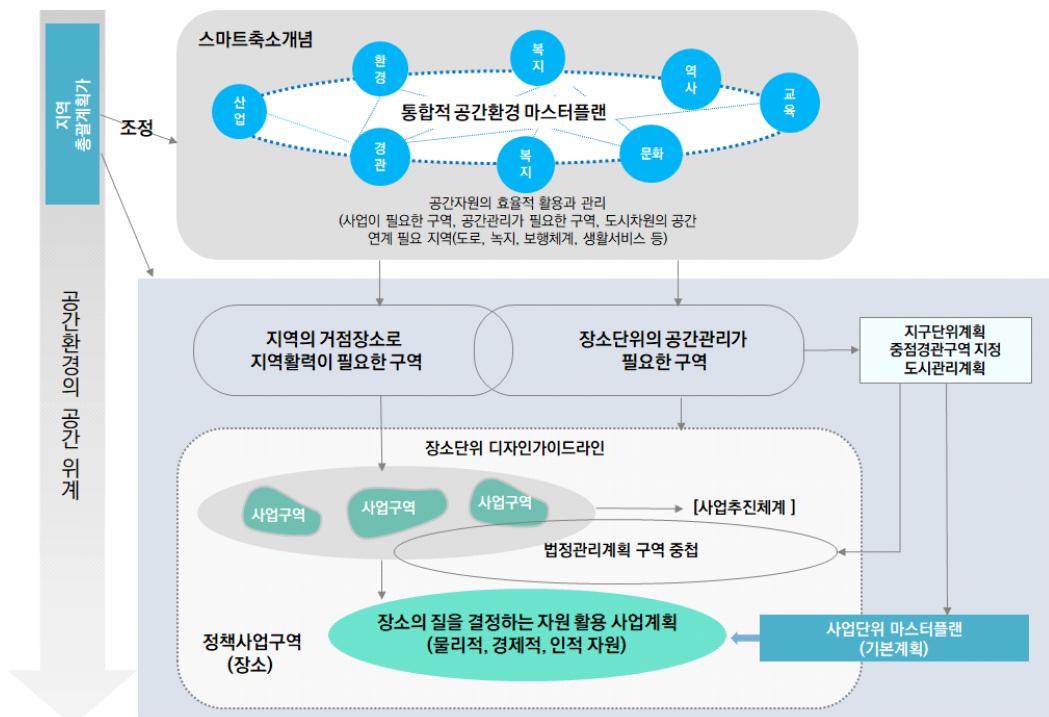
정책여건 변화에 대응하는 지역활성화 사업의 디자인관리체계 개선 방안

vi

본 연구에서는 지역활성화 정책사업의 성과와 한계 분석을 토대로, 인구 감소와 저성장이라는 새로운 정책 여건에 대응하여, 디자인관리체계가 지자체에서 공간환경의 질 향상을 통해 지역 활력을 도모하기 위한 목표를 실현할 수 있는 제도 개선 방안을 제안하였다.

우선, 디자인관리체계의 정책 측면에서 '디자인' 용어의 한계를 극복하기 위한 개선안을 제안했다. 현재 '디자인'이라는 용어가 건축물의 외관 개선 등 협소한 의미로 해석되어, 지역활성화의 본질인 사회·경제·문화적 측면을 포괄하지 못하고 있다. 이에 본 연구는 '공간환경 디자인관리체계'로 용어를 재정의 하여, 건축물을 넘어 장소 단위의 유·무형적 요소를 통합적으로 관리하는 시스템임을 명확히 하고자 한다.

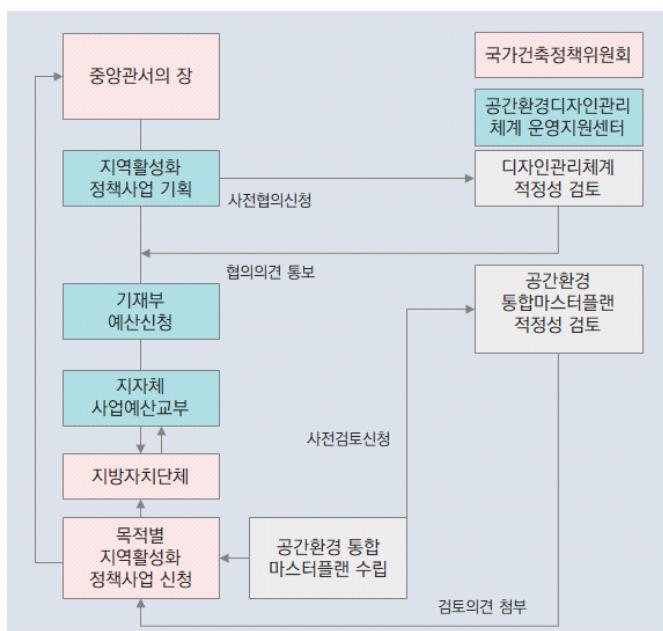
또한, 인구 감소 시대의 '스마트 축소(Smart Decline)' 전략을 관리체계의 핵심 기조로 삼아, 불필요한 신규 시설 조성을 지양하고 기존 자원의 효율적 재배치와 관리에 집중할 것을 강조한다. 이를 실행하기 위한 계획 체계로, 지자체 전체 차원에서 물리적 공간 관리 전략을 담는 비법정계획인 '공간환경 통합마스터플랜'을 먼저 수립하고, 이 계획 안에서 개별 지역활성화 사업들이 사회·경제적 프로그램을 결합한 '사업 단위 마스터플랜'을 수립하는 위계적 계획 체계를 제안하였다. 이 개선 방안은 지역총괄 계획가를 중심으로 공간환경 디자인관리체계 정착을 통해 실현할 수 있도록 제안되었다. 이를 위해 「건축기본법」 제23조 제1항 및 시행령 제21조 제3항에 지역총괄계획가가 지역활성화 사업을 총괄할 수 있는 역할에 대한 근거를 마련하도록 법 개정안을 제안하였다.



다음으로 '디자인 조직'의 개선안을 제안하였다. 현재의 총괄계획가 제도는 행정 조직의 칸막이와 잦은 순환보직으로 인해 실질적인 조정 권한을 발휘하기 어렵다. 이에 국가 차원에서는 각 부처에 분산된 사업들의 공간환경 품질을 총괄, 지원하는 전문기관(영국의 CABE와 유사)을 설치하는 방안을 제안하였다. 단기적으로는 국가건축정책위원회 내에 '공간환경디자인분과위원회'를 신설하고 공공건축지원센터 등 기존 전문 기관을 '공간환경디자인관리 운영지원 센터'로 지정하여 그 역할을 확대하는 방안을 제시하며, 장기적으로는 공간환경디자인관리체계를 총괄 운영하는 전문조직으로 책임 운영기관을 설치하는 방안을 제안했다.

지자체 차원에서는 지역총괄계획가를 중심으로 전문성을 갖춘 '지역 공간환경디자인관리단'을 설치하고 임기제 공무원 등을 활용해 전문성과 지속성을 확보해야 한다. 특히, 부단체장과 지역총괄계획가가 공동 의장을 맡는 '행정협의체' 운영을 강화하여 부서 간 칸막이를 실질적으로 해소하는 것이 중요하다고 보았다. 이를 위해 「건축기본법」에 공간환경 디자인관리단 설치 규정과 행정협의체 운영 규정 신설안을 제안하였다.

'디자인 평가' 방식의 개선안에 대해서는 '공간환경 통합마스터플랜' 수립에 기반한 지역활성화 정책 사업 추진 기반을 마련하고 지역총괄계획가 중심으로 공간환경을 통합적으로 관리하기 위한 평가 수단을 제안하였다. 첫째, '사전 협의 제도'는 중앙정부가 신규 지역활성화 정책을 기획할 때, 공모 지침 등에 공간환경디자인관리체계 적용 관련 기준이 포함되었는지 국가 전담 기관이 사전에 검토하는 제



사전협의제도와 사전검토제도 도입에 따른 지역활성화 정책사업 추진절차
출처 : 연구진 작성

도이다. 둘째, '사전 검토 제도'는 지자체가 국비 지원 사업을 신청할 때, 제출하는 마스터플랜이 지자체 '공간환경 통합마스터플랜'과 부합하는지, 사업 내용이 타당한지를 국가 전담 기관이 사전에 검토하는 제도이다. 이 사전검토는 특히 '지역 발전 투자 협약' 제도와 연계하여 예산지원의 타당성을 확보하는 핵심 장치로 작동할 수 있다. 또한, 사업 종료 후 물리적 성과뿐만 아니라 사회·경제적 효과까지 종합적으로 평가하는 '사후 평가'를 의무화하여 그 결과를 환류시키는 체계 구축을 강조했다.

이를 위해 「국가재정법」에 공간환경디자인관리체계 적정성 검토를 위한 사전협의제도 근거 규정 신설, 「건축기본법」에 사전협의제도 운영지원을 위한 전문 기관 설치 근거를 신설하고, 지역활성화 정책사업의 공간환경디자인관리체계 운영 정착을 위한 국가정책 반영을 위해 지방시대위원회와 국가건축정책위원회 연계 운영 방안을 제시(각 위원회 당연직으로 위원장 참여)했다. 또한 「지방자치분권

및 지역균형발전에 관한 특별법」 제78조에 공간환경 통합마스터플랜 수립 및 디자인관리체계 운영에 필요한 비용 지원 근거를 마련하고 지역발전 투자협약 체결을 위한 공간환경마스터플랜 사전검토 규정을 마련하도록 제안했다.

마지막으로, '하드웨어와 소프트웨어의 분리'를 해결하기 위한 '디자인 프로세스' 개선안을 제시했다. 이는 조성된 시설의 유휴화를 근본적으로 방지하기 위한 조치로, 시설 '운영 주체'가 마스터플랜 수립 및 설계 등 기획 초기 단계부터 참여할 수 있는 방안과 어촌활력증진지원 시범사업 사례처럼 물리적 시설을 만들기 전에 소규모의 '사회혁신 프로그램'을 먼저 시범 운영하여 공간의 필요성과 운영 방식의 타당성을 검증하는 프로세스를 제안했다.

결론

본 연구는 지난 10여 년간 운영된 디자인관리체계의 성과와 한계를 통시적으로 분석하여, 인구감소라는 새로운 정책 여건에 대응할 수 있는 '통합적 공간환경 디자인관리체계' 구축 방안을 제시했다는 점에서 정책적 의의가 있다. 그러나 디자인관리체계가 지역활성화 정책사업에 확대 적용되어 왔음에도 불구하고, 적용 성과 분석을 위한 심층분석 대상 선정에 어려움이 있었다. 성과 분석을 위해서는 장기간 추적과 모니터링이 필요하나, 디자인관리체계를 적용한 중소도시가 영주시 이외에는 적용 시기가 오래지 않아 비교 대상을 찾는데 한계가 있었다. 또한, 성과 분석을 위해서는 제도와 정책 여건 도입 전에 성과 목표를 설정하고 이를 근거로 정책 도입 전후를 비교해야 하지만, 성과 기반으로 정책이 추진되고 정책추진 이력이 짧아 참여 주체 면담 결과를 기반으로 분석 결과를 도출할 수밖에 없었다. 따라서 공간환경 디자인관리체계의 안정적 정착을 위해서는 지역활성화 정책사업의 공간환경 가치 향상 측면의 성과 관리를 위한 성과 평가 수단 및 지표 개발 관련 연구를 수행할 필요가 있다.

관련 주체 심층 면담 결과, 공간환경 디자인관리체계를 통해 수립된 공간환경마스터플랜에 대한 실효성 및 지역의 공간환경 질 향상 측면에서는 어느 정도 효과가 있는 것으로 나타났다. 이에 본 연구에서는 공간환경 마스터플랜이 작동할 수 있는 체계를 제시하고 거버넌스 기반의 디자인관리체계 정착을 위한 운영 체계를 개선하는 데 주목하였다. 그러나 공간환경마스터플랜의 실효성을 확보하기 위해서는 통합적 공간환경마스터플랜과 지자체 단위의 법정 계획 간 관계 설정이 필요하다는 의견이 많았다. 도시계획을 비롯하여 지역활성화 정책사업과 관련한 다수의 계획이 수립되고 있기 때문에, 계획 수립 체계 개편 방안 마련에 대한 별도의 연구가 필요하다. 또한, 본 연구에서 제시한 공간환경 디자인 관리체계 운영 방안이 지역에서 안정적으로 운영되기 위해서는 장소단위의 디자인 가이드라인 작성방향 및 실행력 강화 방안 관련 연구, 사전협의제도 및 사전검토제도 운영을 위한 세부 기준, 면담 조직 설치를 위한 타당성 검토 방안 마련을 위한 후속 연구도 필요하다. 본 연구 성과를 토대로 지속 가능한 공간환경 디자인관리체계 정착을 위한 발전적인 후속 연구가 이루어지기를 기대한다.

주제어

지역재생(Local Regeneration), 공간환경(Built Environment), 디자인관리체계(Design Management System)

제1장 서론 ————— 1

1. 연구의 배경 및 목적	2
1) 연구 배경 및 필요성	2
2) 연구 목적	5
2. 연구범위 및 용어정의	9
1) 연구 대상 및 범위	9
2) 용어정의	11
3. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성	13
1) 선행연구 검토	13
2) 본 연구의 차별성	16
4. 연구방법 및 수행절차	18
1) 연구방법	18
2) 연구 수행 절차	19

제2장 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 구성요소 및 관련 정책 ————— 21

1. 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 구성요소와 적용 의미	22
2. 국내 디자인관리체계 도입 및 관련 정책	33
1) 국내 디자인관리체계 도입 배경 및 적용 과정	33
2) 「건축기본법」 제정에 따른 디자인관리체계 정착과 확산	39
3. 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 적용 및 정책여건 변화	46

제3장 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 적용 사례 분석 ————— 53

1. 분석 개요	54
2. 「건축기본법」에 의한 디자인관리체계 운영 사례	56
1) 디자인정책	56
2) 디자인조직	62
3) 디자인프로세스	65
4) 디자인평가	68

5) 공간환경마스터플랜	69
3. 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 운영 사례	77
1) 디자인정책	77
2) 디자인조직	83
3) 디자인프로세스	91
4) 디자인평가	100
5) 공간환경마스터플랜	104
4. 디자인관리체계 적용 성과 및 한계	113
1) 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 사례 분석 종합	113
2) 디자인관리체계 운영 성과와 한계	117

제4장 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 적용 효과 및 한계 분석 —— 123

1. 분석 개요	124
1) 분석 목적	124
2) 분석 방법	124
2. 디자인관리체계 참여주체 심층면담 분석	130
1) 응답자 특성	130
2) 디자인프로세스	131
3) 디자인조직	140
4) 디자인평가	150
5) 공간환경마스터플랜	153
6) 디자인정책	158
7) 디자인관리체계 성과	160
3. 디자인관리체계 적용 효과 심화 분석: 영주시를 대상으로	168
1) 영주시의 디자인관리체계 운영 및 지역활성화 정책사업 추진 현황	168
2) 분석 대상 및 진단지표의 설정	175
3) 분석 결과	181
4. 소결	202
1) 디자인관리체계의 확산과 정착 측면에서 성과와 한계	202
2) 디자인관리체계 적용에 따른 지역활성화 효과 측면에서 성과와 한계	205

제5장 정책여건 변화에 대응하는 지역활성화 사업의 디자인관리체계 개선방안 – 207

1. 디자인관리체계 개선을 위한 기본방향	208
1) 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 개선방안 도출 과정	208
2) 공간환경 디자인관리체계 안정적 운영을 위한 기본방향	210
2. 공간환경 디자인관리체계 운영 개선방안	218
1) 공간환경 디자인관리체계 개선방안 도출을 위한 기본원칙	218
2) 공간환경 디자인관리체계 운영을 위한 디자인조직 개선방안	219
3) 지역활성화 정책사업의 공간환경 디자인평가 개선방안	228
4) 지역활성화 정책사업의 디자인프로세스 개선방안	232
3. 공간환경 디자인관리체계 정착을 위한 제도 개선방안	235

1) 디자인조직 관련 제도 개선방안	235
2) 디자인평가 관련 제도 개선방안	240
3) 지역활성화 정책사업의 공간환경디자인관리체계 운영을 위한 기준 설정방안 ...	242
제6장 결론 -----	245
1. 연구성과	246
2. 연구한계 및 향후 추진과제	248
참고문헌 -----	249
Summary -----	257

표 차례

[표 1-1] 인구사회구조의 변화 : 도시개발의 시대에서 도시관리의 시대로 전환과 디자인관리체계	7
[표 1-2] 디자인관리체계를 적용한 지역활성화 정책	9
[표 1-3] 선행연구 검토	16
[표 2-1] 디자인 스탠다드 요소 및 적용 범위	26
[표 2-2] 디자인관리체계 구성 및 핵심요소	30
[표 2-3] MA 설계방식	34
[표 2-4] 2 기 신도시사업에 적용된 총괄계획가 시스템	35
[표 2-5] 각종 사업법에서의 '총괄계획가' 법적 정의	37
[표 2-6] 거점확산형 주거환경개선사업 사업추진체계 및 디자인팀	38
[표 2-7] 거점확산형 주거환경개선사업 정비계획수립 지침과 사회경제적 프로그램 반영 사례	38
[표 2-8] 「건축기본법」의 민간전문가 제도 및 건축디자인기준	39
[표 2-9] 공공부문 건축디자인 업무기준 고시 주요 내용	43
[표 2-10] 「건축서비스산업 진흥법」의 공공건축 기획업무 및 설계의도 구현 관련 규정	44
[표 2-11] 디자인관리체계 적용 지역활성화 사업	47
[표 2-12] 지역활성화 사업의 공간환경 조성 관련 기준	48
[표 2-13] 지역활성화 정책 여건변화에 따른 디자인관리체계 변화요인	52
[표 3-1] 디자인관리체계 적용 정책사업 분석 대상	54
[표 3-2] 디자인관리체계 적용 정책사업 사례분석틀	55
[표 3-3] 2009~2017년 국토환경디자인 시범사업 지자체별 지원 사항	57
[표 3-4] 국토환경디자인 시범사업 및 민간전문가 지원사업 개요	59
[표 3-5] 국토환경디자인 시범사업 업무지침 변화 비교	60
[표 3-6] 민간전문가 활용 지원사업 업무지침 변화 비교	61
[표 3-7] 민간전문가 관련 지자체 조례 제정 현황	62
[표 3-8] 민간전문가 조례 주요 내용	62
[표 3-9] 사업추진체계 및 디자인조직의 주체별 역할	64
[표 3-10] 국토환경디자인 시범사업 성과평가 검토기준 및 주요사항	69
[표 3-11] 국토환경디자인 시범사업 통합마스터플랜의 주요내용	70
[표 3-12] 국토환경디자인 시범사업 연도별 통합마스터플랜 수립 대상지 및 특성 분석	71
[표 3-13] 공간환경전략계획의 주요 수립 내용	71
[표 3-14] 공간환경전략계획 수립 시 단계별 디자인 조직 참여	72
[표 3-15] 국토환경디자인 시범사업 마스터플랜 실행 연계사업 성과(2016년 조사 기준)	73
[표 3-16] 본 연구의 지역활성화 정책사업 분석 사례 개요	78
[표 3-17] 지역활성화 정책사업의 디자인정책을 반영한 관련 지침	79

[표 3-18] 본 연구의 지역활성화 정책사업 분석 사례 업무지침 주요 내용	80
[표 3-19] 공간환경마스터플랜 수립 관련 발주방식 기준	82
[표 3-20] 도시재생 선도사업 디자인조직 참여 주체별 역할	86
[표 3-21] 도시 새뜰마을 사업 참여주체별 역할	87
[표 3-22] 어촌뉴딜 300 사업 디자인선도사업 참여주체별 역할	89
[표 3-23] 어촌활력증진지원 시범사업 참여주체별 역할	91
[표 3-24] 지역활성화 사업 모니터링 및 평가	103
[표 3-25] 도시재생활성화계획 주요 내용	105
[표 3-26] 마스터플랜의 주요내용 예시	106
[표 3-27] 주요사업 구분 및 사업 예시	107
[표 3-28] 어촌뉴딜 300 사업 디자인선도사업 공간환경마스터플랜 주요 내용	109
[표 3-29] 사례 분석 결과	113
[표 3-30] 전국 지자체 민간전문가 위촉 현황(2024 기준)	120
[표 4-1] 분석 개요	124
[표 4-2] 면담 대상자의 개요 및 면담자 특성	125
[표 4-3] 면담 주요 내용	126
[표 4-4] 설문 대상자의 개요	126
[표 4-5] 설문 항목의 구성과 내용	127
[표 4-6] 영주시 관계자 1:1 심층면담 인터뷰 개요	129
[표 4-7] 설문 응답 민간전문가 참여 사업	130
[표 4-8] 주체별 사업 참여단계	132
[표 4-9] 사업발주방식	134
[표 4-10] 공간환경마스터플랜의 일관성 있는 추진의 어려움	135
[표 4-11] 전문가 집단별 사업기획 관련 5 점척도 문항 응답 평균값	136
[표 4-12] 공간 운영주체의 기획단계 참여 기회 마련 여부	137
[표 4-13] 공간 운영주체의 설계단계 참여	138
[표 4-14] 설계의도 구현이 이루어지지 않는 이유	139
[표 4-15] 전문가 집단별 모니터링 및 디자인관리체계 적용 관련 5 점척도 문항 응답 평균값	140
[표 4-16] 전담인력의 구성	141
[표 4-17] 전문가 집단별 행정전담조직 평가 관련 5 점척도 문항 응답 평균값	143
[표 4-18] 전문가 집단별 디자인검토회의 관련 5 점척도 문항 응답 평균값	151
[표 4-19] 공간환경마스터플랜 수립단계에서 디자인검토회의 운영 특징	151
[표 4-20] 디자인검토회의 운영 여부	152
[표 4-21] 전문가 집단별 공간환경마스터플랜 관련 5 점척도 문항 응답 평균값	154
[표 4-22] 공간환경마스터플랜의 불명확한 공간범위에 따른 어려움	155
[표 4-23] 유사 목적의 계획으로 인한 혼선 경험	155
[표 4-24] 공간환경마스터플랜의 명확한 차별성 제시 필요	156
[표 4-25] 비법정계획으로서 공간환경마스터플랜의 장점	157
[표 4-26] 비법정계획으로서 공간환경마스터플랜의 단점	157
[표 4-27] 디자인관리체계의 효과적 운영을 위한 조례 제정 필요성	159
[표 4-28] 건축디자인기준의 실효성 평가	160
[표 4-29] 디자인관리체계 운영이 지역 공간환경 개선에 미친 기여도	161
[표 4-30] 디자인관리체계 운영이 지역 경제활력 도모에 미친 기여도	161
[표 4-31] 디자인관리체계 운영이 지역 공동체 활성화 사업 추진에 미친 기여도	162
[표 4-32] 디자인관리체계 운영이 행정전담조직 역량 강화에 미친 기여도	163

[표 4-33] 행정워킹그룹이 공간환경마스터플랜 수립에 미친 영향	163
[표 4-34] 행정워킹그룹이 지역활성화 사업 발굴에 미친 영향	163
[표 4-35] 디자인관리체계 운영의 가장 큰 성과	164
[표 4-36] 디자인관리체계 운영이 장소단위 사업의 통합적 기획·관리·운영에 미친 영향	165
[표 4-37] 디자인관리체계가 공간환경 질 향상을 위한 민간 참여 유도에 미친 영향	165
[표 4-38] 디자인관리체계 적용 성과를 높이기 위한 개선 필요사항	166
[표 4-39] 영주시 사업유형별 건축디자인기준 적용 방안	172
[표 4-40] 영주시 조례에 의한 디자인관리단 업무 및 범위	172
[표 4-41] 영주시 공공건축 통합마스터플랜에 의한 10 개 거점사업	174
[표 4-42] 디자인관리체계 효과 분석을 위한 진단지표	177
[표 4-43] 공공건축 및 공공공간의 시설 분류와 기초자료	179
[표 4-44] 기초생활인프라시설의 시설 분류와 기초통계	179
[표 4-45] 공공건축 및 공공공간과 기초생활인프라의 개소 (2015년, 2024년)	180
[표 4-46] 디자인 관련 수상실적	182
[표 4-47] 영주시 공공건축 및 기초생활인프라 공급 현황	183
[표 4-48] 세대당 주차대수 증감 추이	184
[표 4-49] 세대당 주차대수 증감 추이	184
[표 4-50] 도시공원 면적 증감 추이	185
[표 4-51] 건축허가행위 변화추이	186
[표 4-52] 기초생활인프라 평균 접근거리 변화추이	189
[표 4-53] 공공건축물의 대중교통 접근성 변화	190
[표 4-54] 주거환경만족도(2017~2023)	192
[표 4-55] 주민생활안전도(2017~2023)	193
[표 4-56] 상권 개폐업률 및 영업기간 추이	193
[표 4-57] 읍면동별 종사자수 현황	194
[표 4-58] 읍면동별 유동인구 현황	196
[표 4-59] 읍면동별 평균 지가증감율	196
[표 5-1] 디자인관리체계 개선 과제 도출 과정	209
[표 5-2] 지역총괄계획과 중심의 공간환경디자인관리체계와 다분야 전문가 참여 방안	213
[표 5-3] 대통령 직속 위원회 비교	220
[표 5-4] 「건축서비스산업 진흥법」의 공공건축지원센터 주요 업무	223
[표 5-5] 대안검토	224
[표 5-6] 자체 내 디자인전담조직 운영사례	225
[표 5-7] 사전협의제도 관련 사례	229
[표 5-8] 지역활성화 정책사업의 디자인검토 기준 사례 및 개선방안	231
[표 5-9] 건축기본법에 공간환경디자인관리체계 법적 근거 마련	236
[표 5-10] 건축기본법 민간전문가 제도 개정안	237
[표 5-11] 지역활성화 정책사업의 통합적 공간환경디자인관리체계 확대 적용을 위한 방안	238
[표 5-12] 국가차원의 전담조직 운영을 위한 관련 규정 개정안	238
[표 5-13] 지역활성화 정책사업에 공간환경디자인관리체계 적용을 위한 관련 위원회 구성 개정안	240
[표 5-14] 자체 공간환경디자인관리체계 정착을 위한 전담조직 설치 방안	240
[표 5-15] 국가재정 지원에 다른 지역활성화 정책사업 사전협의	241
[표 5-16] 지역발전투자협약 체결을 위한 공간환경마스터플랜 사전검토 관련 규정 신설	241
[표 5-17] 지역발전투자협약 체결을 위한 공간환경마스터플랜 사전검토 관련 규정 신설	242

[그림 1-1] 디자인거버넌스의 3 가지 기본요소	6
[그림 1-2] 연구대상 및 범위	10
[그림 1-3] 연구 수행 절차	19
[그림 2-1] 디자인거버넌스 활동범위	24
[그림 2-2] 디자인프로세스의 결과(1:통합설계 2: 분리설계)	24
[그림 2-3] 영국의 지방정부의 도시계획체계와 계획수립기준 적용방안	25
[그림 2-4] 이원화 제도(Two-track system)	27
[그림 2-5] 센트럴시티 내 디자인지구 및 하위지구	27
[그림 2-6] 사업 위치별 적용 가능한 가이드라인	27
[그림 2-7] 도시재생을 위한 통합된 계획팀	31
[그림 2-8] 국내 MA 설계방식 선례로 참조했던 타마뉴타운 MA 설계 방식	33
[그림 2-9] 공간환경마스터플랜을 적용한 신도시 디자인조직 및 협력체계	36
[그림 2-10] 거점확산형 주거환경개선 시범사업 추진체계	38
[그림 2-11] 정비계획 수립을 위한 팀구성	38
[그림 2-12] 국가건축디자인기준 운영 체계	40
[그림 2-13] 건축디자인기준의 디자인관리체계 도입배경	41
[그림 2-14] 공공건축 디자인 개선 범정부협의체 운영방안	45
[그림 2-15] 지역활성화 정책사업에서 디자인관리체계 구성요소와 적용 범위	46
[그림 2-16] 인구감소시대 공간관리 방향 전환	51
[그림 3-1] 모니터링 단계 체계도	55
[그림 3-2] 국토환경디자인시범사업 사업추진체계	63
[그림 3-3] 민간전문가 지원 활용사업 사업추진체계	64
[그림 3-4] 국토환경디자인 시범사업 통합마스터플랜(계획) 수립 추진절차	66
[그림 3-5] 공간환경전략계획 수립 프로세스(2023년 기준)	67
[그림 3-6] 삼각지 마스터플랜	75
[그림 3-7] 삼각지 내 장애인복지회관	75
[그림 3-8] 파주 공간환경전략계획(2021) 중심축 및 권역별 주요 계획	76
[그림 3-9] 광탄문화도서관(왼쪽) 및 2022 파주 공공건축문화제 포스터(오른쪽)	76
[그림 3-10] 디자인선도사업의 각 분야별 발주방식 개선 방안	82
[그림 3-11] 도시재생 거버넌스 체계	84
[그림 3-12] 도시재생활성화지역 거버넌스 추진체계	85
[그림 3-13] 새뜰마을 사업 추진체계	86
[그림 3-14] 어촌뉴딜 300 사업 디자인선도사업 조직 및 추진구조	89

[그림 3-15] 어촌활력증진지원 시범사업 조직 및 추진구조	90
[그림 3-16] 도시재생 선도사업 추진 절차	93
[그림 3-17] 도시 취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을사업) 사업추진절차	95
[그림 3-18] 어촌뉴딜 300 사업 디자인선도사업 추진절차	97
[그림 3-19] 사회혁신프로그램을 통한 어촌 시범사업의 세부사업 내용 및 기본계획 확정 과정	99
[그림 3-20] 어촌활력증진지원 시범사업 추진 절차(2024년도 기준)	100
[그림 3-21] 어촌뉴딜 300 사업 디자인선도사업 공간환경마스터플랜 수립 절차	110
[그림 3-22] 어촌활력증진지원 시범사업 공간환경마스터플랜 수립 절차	111
[그림 3-23] 디자인관리체계 적용 사업 확대 과정	118
[그림 4-1] 심층분석 대상지(영주시)의 공간적 범위	128
[그림 4-2] 공간환경마스터플랜 수립 및 단위사업 추진 단계	131
[그림 4-3] 공공건축 통합마스터플랜 수립을 위한 생활권 설정 및 장소단위 연계전략	169
[그림 4-4] 통합마스터플랜 계획 내용과 기본계획과의 관계	170
[그림 4-5] 공공건축 통합마스터플랜	170
[그림 4-6] 영주시 디자인관리체계 도입 및 변화과정	171
[그림 4-7] 도시재생사업에서 도시건축관리단과 사업추진조직과의 관계	173
[그림 4-8] 영주시 거점사업 위치	176
[그림 4-9] 영주시 통합마스터플랜	176
[그림 4-10] 영주시 통합마스터플랜에 의한 거점사업 추진	176
[그림 4-11] 2015년 영주시 공공건축 및 공공공간 현황	180
[그림 4-12] 2024년 영주시 공공건축 및 공공공간 현황	181
[그림 4-13] 영주시 통합재정수지 추이	182
[그림 4-14] 2024년 공영주차장 현황	185
[그림 4-15] 건축물 허가행위 현황(2015~2025)	187
[그림 4-16] 건축물 신고행위 현황(2015~2025)	188
[그림 4-17] 도시공원의 접근성 변화	189
[그림 4-18] 대중교통 노선 변화에 따른 서비스영역의 확장	190
[그림 4-19] 연령대별 주거환경 만족도	192
[그림 4-20] 소득가구별 주거환경 만족도	192
[그림 4-21] 거점영역별 공시지가 증감 현황(2016~2024)	197
[그림 4-22] 2024년도 표준 공시지가 현황	197
[그림 4-23] 공시지가 증감(2016~2024)	197
[그림 5-1] 디자인관리체계 적용 범위 변화	211
[그림 5-2] 각 부처별 지역활성화 사업의 사업추진체계와 디자인관리체계 운영 현황	212
[그림 5-3] 지자체 공간환경 통합마스터플랜과 지역활성화 사업구역 단위 마스터플랜 위계	215
[그림 5-4] 공간환경디자인 관리체계 적용 대상 및 공간환경마스터플랜 성격 정의	217
[그림 5-5] 사회혁신프로그램 시행절차	231
[그림 5-6] 사전협의제도와 사전검토제도 도입에 따른 지역활성화 정책	232
[그림 5-7] 운영주체가 참여하는 공간환경마스터플랜 수립	234

제1장

서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구범위 및 용어정의
3. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성
4. 연구방법 및 수행절차

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경 및 필요성

■ 지역의 공간환경 질 향상을 위한 디자인관리체계 도입과 시범사업 추진

2007년 제정된 「건축기본법」에는 건축물과 공간환경의 공공성 확보를 위해, 건축디자인기준 설정(법제21조), 민간전문가의 참여(제23조), 건축디자인 시범사업(제22조)의 법적 근거를 포함하고 있다. 법 제정 당시는 「공공시설물 디자인 개선사업(국토해양부)」, 「디자인엑스포 2008(문화관광체육부)」, 「간판시범거리 조성사업(행정안전부)」 등 중앙정부의 디자인개선 사업이 확산된 시기였다.

서울시를 비롯한 자치단체에서 시장직속으로 디자인본부를 설치하고 디자인심의제도를 도입하는 등 디자인행정이 시작한 때이기도 하다.¹⁾ 이를 계기로 지방중소도시에서는 원도심 활성화를 위해 간판 정비, 가로장식물 디자인, 차 없는 거리 조성 사업 등 디자인사업도 전국적으로 확산되었다.²⁾ 이러한 디자인 정책은 건축물 외관이나 가로환경의 시각적 변화를 꾀하였으나 국민 삶의 질에 직접적인 영향을 미치는 장소단위의 공간환경 질 향상에는 기여하지 못했다는 평가가 있었다.

2009년 「건축기본법」 제21조에 근거해 고시된 「공공업무 건축디자인기준」은 이러한 공공디자인 정책 사업의 한계를 인식하고 장소가치 향상을 위해 공간환경 조성 전 과정을 디자인가치 중심으로 관리, 조정하는 「디자인관리체계」의 운영에 관한 내용으로 구성되었다.

지자체 총괄계획가 도입, 디자인프로세스 정상화, 협력적 설계를 위한 참여주체 간 거버넌스 구축, 통합적 공간환경마스터플랜 수립으로 구성된 건축디자인기준을 지자체에 확산시키기 위해 국토해양부는 「건축기본법」 제22조 「건축디자인 시범사업」에 근거하여 2009년부터 2017년까지 「국토환경디자인 시범사업」을 추진하였다. 이후 디자인관리체계를 지자체에 정착시키기 위한 민간전문가 활용 지원사업과 장소단위의 통합마스터플랜 수립을 위한 「공간환경전략계획 수립」 지원사업을 지금까지 추진하고 있다.

1) 이와 관련하여 서울시의 「서울 디자인가이드라인」, 경기도의 「건축도시경관기준」 등 건축물과 공간환경 디자인심의를 강화하는 정책도 본격 시행되었다. (국토해양부. (2008). 지속가능한 국토환경 조성을 위한 건축디자인기준. 국토해양부, p.8.)

2) 2000년도 초반부터 2005년~2007년까지는 지역의 경관관리 중요성이 부각되고 지역의 공간환경 개선을 위해 「건축기본법」과 「공공디자인기본법」 제정이 본격적으로 논의되던 시기로 2006년 지방자치단체장 선거 이후 관련 정책을 시행하는 지자체가 늘어났다.

■ 장소단위 지역활성화 정책사업 증가와 장소가치 향상을 위한 디자인관리체계 도입 확산

「건축기본법」에 의한 디자인관리체계는 2009년 이후 쇠퇴지역에서 장소만들기 전략을 기반으로 시행한 지역활성화 정책사업에도 본격적으로 적용되었다.³⁾ 주거, 교육, 문화, 복지 등 ‘지역주민의 삶의 질’을 목표로 한 지역활성화 정책사업은 지방 중소도시와 서울·수도권간 격차해소 수단으로 추진되었다.

지역활성화 정책사업은 지역주민의 소득증대를 통한 지역경제 활성화, 생활서비스 수준 개선, 주민 공동체 회복을 통한 사회적 가치 증대로 경제적, 사회적, 물리적 측면의 통합된 재생을 목적으로 한다. 이러한 목적을 실현하기 위해 일자리 창출을 위한 상업 및 산업지원 공간 정비, 가로환경정비, 생활서비스 공간 조성, 노후주거지 정비 등 물리적 공간환경 조성과 관련한 단위사업을 포함한다. 이 때문에 도시재생 사업을 비롯한 지역활성화 정책사업에도 ‘국토환경디자인 시범사업’에 적용했던 디자인관리체계와 유사한 관리체계가 적용, 운영되고 있다. 특히 건축공간연구원이 사업기획과 모니터링에 참여한 정책 사업은 사업시행지침에 디자인관리체계의 주요 내용을 각 사업의 특성에 맞게 변용, 반영했다.⁴⁾

■ 단위사업 발굴 중심의 지역활성화 정책사업 특성으로 인한 디자인관리체계 적용의 한계

지역활성화 정책사업은 디자인관리체계 정착이 목표였던 ‘국토환경디자인시범사업’과 달리 사업기획과 단위사업을 발굴, 시행하는 사업추진절차로 인해 디자인관리체계와 사업추진체계가 동시에 작동되었다. 이에 중앙정부의 관심이 적어지는 공간환경마스터플랜 수립 이후에는 디자인관리체계가 지속적으로 운영되지 못하는 것으로 나타났다.⁵⁾ 특히 국비지원사업을 전제로 도입한 디자인관리체계는 국내 공공프로젝트에서 가장 부실했던 기획단계와 공간환경마스터플랜 수립, 공공건축 조성 절차에 집중되어 있어 행정담당자의 전문분야나 역량에 따라 불필요한 절차로 이해하는 경향도 있다.⁶⁾

또한 프로그램 중심의 사업추진체계와 하드웨어 중심의 디자인관리체계가 이원화되어 하드웨어와 프로그램이 유기적으로 반영되지 못한다는 문제 인식도 있다. 이에 지역활성화 사업으로 수많은 주민 복합문화공간이나 소득 목적의 거점시설들이 조성되었음에도 불구하고 공간 조성 이후, 운영 문제로 유휴공간을 양산한다는 인식도 높다.⁷⁾ 한편, 일부 지역에서는 공간환경개선 사업을 미관개선 사업으로 이해하는 경우도 많아 디자인관리체계 도입에도 불구하고 ‘지역활성화 사업은 벽화사업’이라는 부정적 인식도 확산되었다.⁸⁾ 이는 자자체 총괄계획가 중심의 디자인관리체계와 각 부처별로 추진하는

3) '03년부터 도시활력증진지역개발사업을 시작으로 '07년 문화역사마을만들기사업, '14년 도시재생, '15년 지역개발사업, 농·어촌 재생사업 등 지역활성화 관련 정책사업이 증가하였고 '15년까지 도시활력증진지역개발사업은 총 183개 지역, '14년 이후 도시재생 사업 643개소('25) 등으로 확산되었고 '22년부터는 지역소멸대응기금을 인구소멸지역에 지원하고 있다.

4) 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)」의 법정계획인 ‘도시재생활성화계획’ 수립을 비롯한 ‘지역개발사업’, ‘취약지구 개조사업(국토부), ‘어촌어항재생사업’(해수부), ‘농촌중심지활성화사업’(농림부) 등에 반영했다.

5) 자자체 지역활성화 정책사업에 참여했던 전문가들 심층면담 결과('25년 3~8월)

6) 지역활성화 정책사업을 주관했던 중앙부처 담당 공무원 면담 결과('25년 7~8월)

7) 도시재생사업으로 거점시설 256개소('21~'23년 준공된 도시재생사업 지역)가 조성되었으나 공간수요 분석과 지역의 인구, 사회·경제적 특성을 고려하지 못하여 운영의 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다. (정인아, 서수정, 심혜민. (2024). 지방중소도시 재생정책의 현안진단과 향후 과제. 건축공간연구원, p.85.)

8) 일부 언론에서는 '23년 도시재생사업 예산 축소를 벽화도시재생이라는 부정적 측면으로 기사화하였고, '빛바랜 벽화마을, 도시재생 다시 색 찾으려면' 등 비판적 시각으로 기사화하였다. (조선비즈. (2023.8.31.). '벽화' 도시재생 예산 대폭 삭감…신규 사업엔 예산 2%만 투입. https://biz.chosun.com/policy/policy_sub/2023/08/31/7TCSEWYYBBMRMA2SDIT36F5B4/ (검색일: 2025. 2.1.); 매일경제. (2024.6.20.). 빛 바랜 벽화마을…도시재생, 다시 색 찾으려면. <https://www.mk.co.kr/news/economy/11046942> (검색일: 2025.2.1.))

지역활성화 정책사업이 지자체 안에서 통합적으로 운영되지 못한데 원인이 있다.

■

인구감소 및 초고령화 사회 진입에 따른 지자체 단위의 통합적 공간관리 필요성 증대

지역활성화 정책사업에 적용된 디자인관리체계의 한계는 그 도입 취지에도 불구하고 지역사회문제를 사회경제적, 물리적 측면 등 종합적인 시각에서 해결 방안을 마련하지 못한 데 원인이 있다. 특히 2020년 이후 국가적으로 인구감소와 고령사회 진입에 따른 지역쇠퇴 현상이 심화되어 빈집·빈점포 증가, 생활서비스 시설공급의 불균형에 따른 도시공간 기능 재배치 필요성, 청년층이 선호하는 일자리 부족 문제 등을 해소할 수 있는 수단으로서 공간을 조성하고 관리하는데 디자인관리체계가 작동하지 못했기 때문이다.

이는 지역활성화 사업에서 디자인관리체계를 운영하는 지자체 단체장의 의지 부족, 행정조직체계와 전문가 참여 시스템의 괴리, 참여주체 간 역량의 차이, 행정지침으로 제시된 가이드라인에 대한 해석의 차이 등에 원인이 있다. 더욱이 ‘디자인’이라는 용어 자체가 물리적 공간을 다루는 협소한 의미로 이해되는 경우가 많아 복합적인 지역사회문제 해결에 디자인관리체계를 적용하지 못했다.⁹⁾

지역활성화 정책사업에 적합한 통합적 공간관리 기반의 디자인관리체계 개선 필요

지역활성화 정책에서 디자인관리체계 운영의 한계에도 불구하고 해양수산부를 비롯해 국가보훈부, 국가유산청, 중소벤처기업부 등 공간환경을 다루는 다양한 부처에서 장소가치 향상을 위해 디자인 관리체계 적용에 대한 관심은 높아지고 있다.¹⁰⁾ 지자체 차원에서는 인구감소 위기에 대응하여 스마트 축소형 공간관리, N분 생활권 개념을 도입한 공간구조 재편 요구도 높아지고 있다.

이러한 정책여건 변화는 공간환경의 질 향상이 단순히 좋은 건축물과 공공공간을 만드는 것에서 인구, 산업, 사회복지 등 다양한 분야를 복합적으로 고려한 공간환경 관리가 필요하다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 새정부의 국정 운영계획에 중소도시 균형 성장 과제의 하나로 ‘도시건축 디자인 혁신’ 과제를 포함하고 있다.¹¹⁾ 그러나 구체적인 방향이나 실행 수단은 구체적으로 제시되지 않은 상황이다.

따라서 본 연구에서는 지역활성화 정책사업에서 적용한 그간의 디자인관리체계 운영성과와 한계를 분석하여 개선 과제를 도출하고 정책여건 변화에 대응하는 디자인관리체계 개선 방안을 제안하고자 한다.

9) 이는 디자인관리체계를 적용한 지역활성화 정책사업에 참여했던 전문가(총괄계획가, 공공건축가, 계획수립팀) 간담회 결과에서 공통적으로 제시된 의견이다.(25년 3~4월까지 진행)

10) 중소벤처기업부는 2023년에 ‘지역상권 생상 및 활성화 종합계획’에 지역가치를 경험하는 매력적인 상권창출, 지역과 공존·발전하는 상권 등의 전략에 따라 상권을 중심으로 장소만들기 방향을 제시하였고, 해양수산부는 어촌어항재생사업을 생활권단위의 사업으로 발전시켜 지원 사업을 추진, 국가보훈부는 보훈시설을 지역자원으로 활용하기 위한 장소만들기 전략을 제시, 환경부 또한 생태마을 조성 등 생태환경 중심의 장소만들기 정책을 시행하고 있다. (중소벤처기업부. (2023). 지역상권 상생 및 활성화 종합계획. 중소벤처기업부, pp.3-10.)

11) 국정기획위원회. (2025). 이재명 정부 국정운영계획 5개년 계획안. 국정기획위원회. p.88.

2) 연구 목적

공간환경은 아모스 라포포트가 정의한 '건조환경(Built Environment)'을 의미하는 것으로, 단순히 물리적인 건축물이나 구조물을 의미하는 것이 아니라 인간의 다양한 활동 배경이 되는 모든 인공적인 환경을 말한다.¹²⁾ 이는 일상적인 개인의 활동 공간에서 도시공간에 이르기까지, 사회적·문화적 의미를 지닌 인간의 행위가 특정 장소에서 어떤 경험을 통해 새로운 가치를 형성할 수 있는 물적 토대를 의미한다. 또한 공간환경은 자연환경과 대비되는 개념으로 주택, 공원, 교통시설, 디지털 인프라 등을 포함하며 개인의 웰빙과 커뮤니티 관련, 건강, 학습, 이동, 사회적 상호작용, 공공영역에 대한 참여 등 다양한 분야에 영향을 미친다.¹³⁾ 즉, 공간환경은 특정 대상이나 인공적으로 만들어진 공간 그 자체를 의미하기보다는 인공적인 공간을 둘러싼 사회·경제적 요소, 시간과 사람들의 상호작용이 만들어 내는 환경, 인문학적 측면의 경관(역사문화, 전통적인 자원 등이 이루어내는 심미적 측면의 집합체) 등 유·무형 자원이 결합된 개념으로 이해할 수 있다. 지역활성화 정책사업에는 이러한 공간환경의 개념을 반영하여 공간환경을 조성, 관리하는 행위를 "사람들이 함께 누리는 물리적, 사회문화적, 경제적 토대를 만들어가는 행위"¹⁴⁾로서 '공간환경디자인'으로 정의하고 있다.¹⁵⁾

따라서 지역활성화 정책사업에서 '공간환경의 질을 향상시킨다'는 것은 좋은 공간환경에 영향을 미치는 사회·경제적 요인(문화, 제도, 경제활동, 복지, 교육 등)들이 거주자와 이용자 모두를 위해 물리적 공간과 유기적으로 잘 결합된 상태를 만드는 것을 말한다. 이는 단순히 물리적 공간을 조성하고 관리하는 것만으로는 지역활성화 목표를 달성하기 어렵기 때문에 사회·경제적 활성화 전략이 병행되어야 함을 의미한다.

이와 관련하여 공간환경 조성을 위한 디자인관리체계를 국가 차원에서 적용한 영국의 CABE(Commission for Architecture & Built Environment)는 「디자인에 의하여(By Design-Urban Design In the Planning System: Towards Better Practice)」를 발간하면서, 공간환경 조성을 "사람을 위한 장소를 만드는 예술"로 규정하고 사람들이 잘 어우러지도록 공간환경을 만들어야 한다고 명시하고 있다.¹⁶⁾ 여기서 좋은 공간환경이란 '지역의 이미지'와 '가치가 담긴 장소'의 의미로도 사용된다. 이와 관련하여 미국의 공간환경 디자인 정책 수립을 대표하는 비영리법인 PPS(Project for Public Space)에서는 「장소를 어떻게 변화시킬 것인가(How to Turn Place Around)(2000)」에서 좋은 장소란 안락함과 이미지, 사람들이 편리하게 이용하고 활동할 수 있는 용도와 기능을 갖춘 공간환경이며, 사람들의 자연스러운 만남이 이루어지고 활기 있는 공간을 만드는 사회성이 포함된 것으로 설명하고 있다.¹⁷⁾ 마르кус(Marcus)는 PPS나 CABE가 제시한 좋은 공간환경의 기준에 사회경제적 기능을 포함하

12) 이상민, 고은정, 임유경. (2008). 공간환경디자인의 이해와 활용을 위한 기초연구. 건축도시공간연구소, p.16.

13) OECD. (2023). 건조환경과 웰빙. (주) OECD 대한민국 대표부, p.2.

14) 한국토지공사. (2009). 신도시 공간환경디자인 개선 및 운영방안. 한국토지공사, p.1.

15) 이상민, 고은정, 임유경. (2008). 공간환경디자인의 이해와 활용을 위한 기초연구. 건축도시공간연구소, p.16.

16) 이상민, 고은정, 임유경. (2008). 공간환경디자인의 이해와 활용을 위한 기초연구. 건축도시공간연구소, p.18; 김정후. (2007). 케이브와 21세기 영국 공공공간 정책의 시사점. 월간 국토. 320, pp.107-108 재인용.

17) Marcus, C.C. & Francis, C. (1998). *People Places: Design Guidelines for Urban Open Space*. John Wiley & Sons, pp.9-20; 이상민, 고은정, 임유경. (2008). 공간환경디자인의 이해와 활용을 위한 기초연구. 건축도시공간연구소, pp.19-20 재인용.

여 설명하고 있다.¹⁸⁾ 좋은 공간환경에 대한 이러한 가치판단 기준에 따르면 '공간환경의 질 향상'이란 조성된 공간환경의 결과가 모두에게 공평하고 편안하며 기능적으로도 다양한 프로그램이 지속적으로 운영되는 상태를 말한다.

따라서 지역활성화 정책에서 공간환경의 질을 향상시킨다는 것은 좋은 공간환경을 조성하여 지역주민의 삶의 질을 개선할 수 있는 물적 토대를 갖춘다는 것을 의미한다. 구체적으로는 지역의 다양한 자원들(토지자원, 환경자원, 인적자원, 문화적 자원 등)이 공간환경의 특성에 맞게 잘 결합되어 지역의 경제 활동과 생활서비스 활동에 긍정적으로 영향을 미치는 상태를 말한다. 그러나 지금까지 대규모 국비 지원사업에도 불구하고 지역활성화 정책사업 대상지는 인구감소로 공간의 효용성이 낮아지고 고령화에 대응한 의료, 돌봄, 교육, 문화 등 생활서비스 시설과 프로그램 부족, 노후주택과 빈집, 빈 점포 증가로 좋은 공간환경의 조건을 만족하지 못하고 있다.

따라서 인구감소시대에 지역의 공간환경 질 향상을 위해서는 새로운 공간을 만드는 방식에서 벗어나 지역 특성과 주민의 생애주기를 고려해 공간을 효율적으로 관리하고 지속가능한 공간운영을 고려해 통합적 접근방식으로 디자인관리체계를 운용하는 것이 필요하다. 특히 고도경제성장기에 적용되었던 대규모 도시개발을 위한 표준화된 공간관리 방식에서 벗어나 변화하는 사회·경제적 수요를 고려한 공간관리 방식에 맞는 디자인관리체계로의 전환이 요구되는 상황이다.

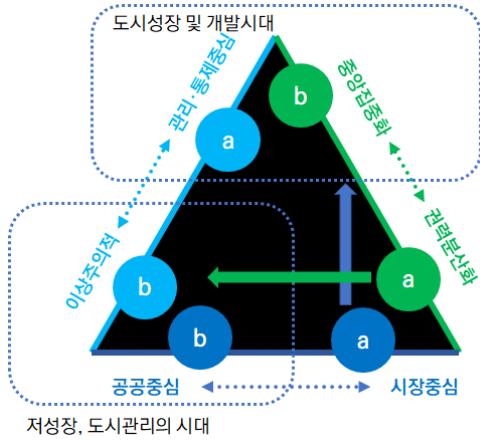
고도 경제성장기에는 토지의 효율적 활용을 목적으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시개발법」, 「택지개발촉진법」 등에 근거하여 정부가 정한 규제와 기준에 따라 도시개발 과정에서 최소한의 공공성을 확보하기 위한 목적으로 국가 주도로 디자인관리체계가 운영(규제 및 적정 기준의 지침 제시)되었다. 또한 민간개발사업에서 개발이익의 극대화로 인한 공간환경의 악화를 방지하기 위한 기부채납, 공공성 확보와 연동한 인센티브를 부여하기 위한 표준화된 마스터플랜(택지개발기본계획 및 마스터플랜, 도시개발계획 등)과 법적 규제나 지침을 적용하는 수준으로 디자인관리체계가 적용되었다.

이는 공공성을 실현하기 위한 관리와 통제 기반의 거버넌트 체계로 매튜 카르모나가 제시한 디자인 거버넌스의 3가지 기본요소 중 관리와 통제, 중앙집중화된 수단이 강화된 것을 의미한다.

거버넌트 체계가 적용된 시기에는 산업발전과 고도경제성장을 목표로 공간과 기능을 우선하여 계획이 수립되며, 조성된 공간에 맞춰 이용자들의 활동이 이루어지고 때로는 도시성장을 위한 공공성보다 시장성을 우선시하는 공간환경이 조성되기도 한다.

그러나 인구감소시대에 공간환경의 질 관리는 토지이용의 극대화를 위한 방식에서 벗어나 도시공간의 수요변화를 전제로 공간환경의 재사용과 재배치 측면이 강조된다. 특히 늘어나는 유휴공간을 정비하고 축소하는 것이 공간환경의 질을 관리하는 핵심이다. 이에 장소단위의 통합적인 공간환경마스터플랜을 수립하는 단계부터 인구구조 변화를 고려한 공간의 이용 수요를 파악해야 하며 개별 공간을 조성하는 단계에는 조성된 공간이 지속가능하게 사용될 수 있을 것인지 고려하여 공간을 운영하는

18) 마르커스는 좋은 공간환경은 접근성과 인식, 이용가능성, 안정성과 건강성, 무장애, 경제적 관리, 소수그룹의 배려, 관리주체의 철학, 사회성과 예술성 등의 기준을 제시하고 있다. (Marcus, C.C. & Francis, C. (1998). *People Places: Design Guidelines for Urban Open Space*. John Wiley & Sons, pp.1-10: 이상민, 고은정, 임유경. (2008). 공간환경디자인의 이해와 활용을 위한 기초 연구. 건축도시공간연구소, p.21 재인용)



[그림 1-1] 디자인거버넌스의 3가지 기본요소

출처 : 매튜 카르모나, 클라우디오 드 매갈헤스, 루시 나타란 (2023). 디자인 거버넌스 케이브 실험. (김지현, 백경형, 조현지, 한동호 역). 도서출판대가, p.30을 참조하여 연구진 재작성

주체가 계획에 참여할 수 있는 디자인관리체계 적용이 필요하다.

본 연구에서는 이러한 사회·경제적 여건변화를 고려하여 공간환경의 질을 관리한다는 의미를 다시 살펴보고 지역활성화 정책사업에서 인구감소시대의 공간관리 전략에 기반한 디자인관리체계 개선방안을 제시하고자 한다.

이를 위해 그동안 디자인관리체계를 적용한 지역활성화 정책사업 운영 현황을 살펴보고, 참여주체들을 대상으로 심층면담 과정을 거쳐 성과와 한계를 분석해 현장기반의 실효성 있는 개선과제를 도출하고자 한다. 이를 위한 구체적인 연구목적은 다음과 같다.

[표 1-1] 인구사회구조의 변화 : 도시개발의 시대에서 도시관리의 시대로 전환과 디자인관리체계

구분	고도성장기(도시개발의 시대)	저성장기(도시관리의 시대)
디자인관리체계 성격	거버넌트	거버넌스
목적	도시개발을 위한 효율적 토지이용계획	도시공간의 재분배와 재사용계획
구성요소	마스터플랜, 디자인기준과 규제	디자인거버넌스 + 공간환경마스터플랜
공간환경 마스터플랜 내용	하드웨어 중심	하드웨어 + 소프트웨어
공간환경 조성 절차	<ul style="list-style-type: none"> • 공간의 배분과 기능설정 • 설정된 기능에 맞게 소프트웨어 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 운영과 기능을 우선 고려 • 기능에 맞는 공간계획
공간환경 계획수립 주체	물리적 공간계획 주체	물리적 공간계획 + 사회경제복지 등 다분야 전문가 협업
디자인프로세스 합의형성시스템	행정조직과 사업시행자 주도 계획수립 주체	주민공동체, 이해관계자, 사업시행자 참여의 합의 형성
행정절차	관련부서 협의, 심의위원회	관련주체 협의회 의결, 관련부서 협의, 심의위원회

출처 : 연구진 작성

- 지역활성화 정책사업의 사업추진체계와 디자인관리체계 정합성 확보를 위한 물리적 측면(Hardware)과 프로그램 측면(Software)이 긴밀하게 결합된 디자인관리체계 개선 방안 제시
 - 사업시행 절차에 공간환경 조성 프로세스가 적정하게 결합할 수 있는 방안을 마련하고 이를 위한 공간환경마스터플랜 수립 방향 및 역할 개선 방안 제시
- 행정주도의 형식적인 디자인거버넌스에서 민관협력의 실질적 디자인거버넌스 구축을 위한 디자인관리체계 운영조직 제시
 - 지역총괄계획가 제도와 지역활성화 정책사업의 사업관리체계 연계 운영 방안
 - 지속가능하고 안정적인 운영을 위한 행정조직과 디자인관리체계의 정합성 확보 방안

- 지역활성화를 견인할 수 있는 디자인관리체계 적용 관련 제도 개선 방안 제시
 - 디자인관리체계의 법적 근거인 「건축기본법」의 '건축디자인기준' 관련 제도 개선
 - 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 적용 관련 제도개선

2. 연구범위 및 용어정의

1) 연구 대상 및 범위

■ 연구 대상

- 지역활성화를 목표로 시행한 국비지원사업 중 디자인관리체계를 적용한 정책사업

디자인관리체계는 공간환경을 조성하고 관리하는 과정에서 공공성을 실현하기 위해 도입했다는 점에서 디자인관리체계가 적용된 중앙정부 정책사업을 연구 대상으로 한다. 디자인관리체계를 도입한 정책사업은 지역활성화 관련 정책, 신도시 및 도시개발사업, 지자체 차원의 총괄계획가제도 운영 정책으로 구분할 수 있다. 신도시개발이나 대규모 전면철거 방식의 도시개발사업에 적용된 MA설계방식, 총괄계획이 방식은 과도한 개발이의 중심의 토지이용계획을 방지하고 새롭게 조성되는 공간환경의 공공성 구현을 위해 가이드라인과 지침을 마련하는데 중점을 두고 있어 본 연구 대상에서는 제외하고자 한다. 이에 본 연구에서는 지자체 민간전문가 제도와 지역활성화를 목적으로 시행한 국비지원 사업에 적용된 디자인관리체계를 중심으로 운영 현황을 분석하였다. 특히 건축공간연구원이 사업 기획과 모니터링에 참여한 정책사업을 주요 연구대상으로 선정하였다.

[표 1-2] 디자인관리체계를 적용한 지역활성화 정책

사업명	사업명	지자체 전체	사업대상지	디자인관리체계	
				디자인거버넌스	공간환경마스터플랜
국토부 (auri기획 및 모니터링 사업)	민간전문가 활용 지원사업	○	○	○	공간환경전략계획
	국토환경디자인시범사업	-	○	○	○
	해안마을 경관형성 시범사업	-	○	○	경관마스터플랜
	도시재생 선도사업	○	○	○	도시재생활성화계획
	지역개발사업	-	○	○	마스터플랜
지방시대위원회 (auri 모니터링 사업)	취약지역 생활여건 개조사업 (새뜰마을사업)	-	○	○	마스터플랜
해수부 (auri기획 및 모니터링 사업)	어촌뉴딜300사업 디자인선도사업	-	○	○	○
	어촌활력증진지원 시범사업	-	○	○	○

출처 : 연구진 작성

디자인관리체계를 적용한 정책사업 분석은 전국을 대상으로 하지만, 심층분석은 인구감소 위기로 다양한 부처에서 시행하는 지역활성화 정책사업 지원대상인 지방중소도시를 대상으로 한다.

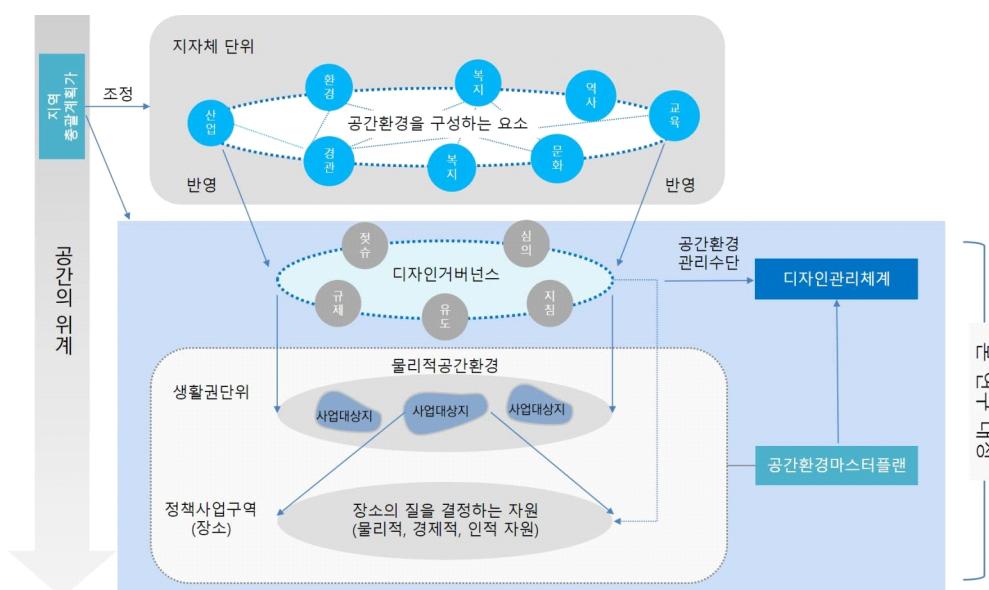
특히 지역차원에서 디자인관리체계를 적용한 지자체 중 디자인관리체계를 전국 최초로 적용한 영주를 대상으로 한다. 영주시의 경우 2009년 전국 최초로 디자인관리체계를 도입하여 지역활성화 정책 사업과 직접적으로 연계, 운영한 지역으로 현재까지 안정적으로 디자인관리체계를 운영하고 있다. 이에 지역총괄계획가는 4기 단장이 위촉되어 활동하고 있어 디자인관리체계 도입 전과 후를 비교할 수 있는 유일한 지자체로 심층분석 대상으로 적합하다고 판단했다.

따라서 심층분석은 조건이 상이한 타 지역과 영주시를 비교하기보다는 오랜 기간 디자인 관리체계를 적용한 영주시를 대상으로 디자인 관리체계 적용 전후를 비교하여 시사점을 도출하고자 한다.

■ 연구범위

- 내용적 범위

디자인관리체계는 디자인거버넌스를 실현하기 위한 수단으로 그 적용 결과는 공간환경마스터플랜에 종합적으로 담기고, 이를 통해 조성된 공간환경의 질에 반영된다. 이에 디자인관리체계를 다루는 연구 내용은 1) 디자인거버넌스의 각 구성체계와 공간환경마스터플랜 작동방식을 다루는 연구, 2) 디자인 관리체계의 세부 운영지침(공간환경마스터플랜 수립 가이드라인, 디자인 거버넌스 운영지침 등)을 다루는 연구로 구분할 수 있다. 공간환경마스터플랜 수립 가이드라인이나 디자인거버넌스 세부 운영 지침은 지역활성화 정책 관련 사업을 운영하기 위해 각 사업대상별(도시재생사업, 어촌어항재생사업 등)로 수행하는 것이 바람직하다.



[그림 1-2] 연구대상 및 범위

출처 : 연구진 작성

따라서 본 연구에서는 지역활성화 정책에 반영된 디자인관리체계의 작동 시스템 자체에 대한 내용을 중심으로 연구를 수행하고자 한다.

- 공간적 범위

디자인관리체계 적용은 공간의 위계에 따라 지자체 전체, 지역활성화 사업구역, 공간조성 대상인 사업대상지로 구분할 수 있다. 본 연구는 지역활성화 측면에서 공간환경을 다룬다는 점에서, 공간환경의 구성요소인 개별 단위공간(개별 건축물이나 공공공간 등)보다는 장소단위의 면적(面的)인 공간환경을 대상으로 한다.

심층분석을 위한 공간범위는 장소단위의 공간환경에 적용된 디자인관리체계가 주변지역의 장소가치 향상에 미치는 파급효과를 파악하기 위해, 정책사업이 적용된 주변의 생활권단위와 지자체 전체를 대상으로 적용 효과를 진단하고자 한다.

2) 용어정의

- 디자인관리체계

디자인관리체계는 공간환경을 구성하는 사회·경제적, 물리적 측면의 다양한 구성요소들이 각 공간의 위계에 따라 좋은 공간환경을 만들어 낼 수 있도록 전문가, 정책 시행 주체, 주민 등 참여 주체 간의 협업체계가 사업 현장에서 작동하는 시스템을 의미한다. 또한 사업현장 뿐 아니라 정책기획 및 결정 단계에도 적용되는 의사결정 체계를 말한다. 이러한 디자인관리체계는 2009년 「건축기본법」 제21조의 「건축디자인기준」 설정에 따른 「공공부문 건축디자인 업무기준」에 처음 사용되었고 이후 「국토환경 디자인시범사업」을 비롯한 지역개발사업 등 업무지침에 반영되어 사용되고 있다.

- 공간환경 및 통합적 공간환경

「건축기본법」 제3조제2호에 따르면 공간환경은 ‘건축물이 이루는 공간구조 · 공공공간 및 경관’으로 건축물과 구분하여 정의하고 있으나 지역활성화 사업에서 공간환경은 건축물을 포함하는 건조환경의 의미로 사용하는 경우가 많으므로 본 연구에서는 건축물을 포함한 공간환경으로 정의하고자 한다.

통합적 공간환경은 건축물과 공공공간이 조성 과정과 결과물이 물리적 측면 뿐 아니라 사람들의 다양한 공동체 활동과 생활서비스 향유, 경제활동 등 사회·경제적 측면이 서로 유기적으로 결합해 공간을 통해 지역 활력을 도모할 수 있는 상태를 의미한다.

- 공간환경마스터플랜

이는 어촌·어항재생사업에서 공식적으로 사용된 용어로 국토환경디자인 시범사업에서는 통합마스터플랜, 민간전문가 지원사업에서는 공간환경전략계획, 도시재생사업에서는 도시재생활성화계획, 해안마을경관형성 시범사업에서는 경관마스터플랜, 지역개발사업에서는 디자인마스터플랜 등 다양한 용어로 사용되고 있다. 본 연구에서는 공간환경을 체계적으로 관리하기 위한 장소단위 계획을 수립한다는 의미에서 ‘공간환경마스터플랜’으로 사용하고자 한다. 다만 각 사업에 대한 설명을 할 때에는 사업에서 사용하는 용어를 사용한다.

- 민간전문가

「건축기본법」 제23조, 시행령 제21조에 의한 민간전문가는 지자체를 총괄하는 총괄계획가, 프로젝트 단위로 참여하는 총괄코디네이터, 디자인검토위원, 공공건축가 등 정책사업과 역할에 따라 다양한 용어로 사용된다. 「건축기본법」에 의한 민간전문가는 지자체 건축도시분야 전체를 총괄하는 총괄계획가와 개별 건축물을 설계하는 건축가를 포괄하는 의미이며, 개발사업의 총괄계획가는 해당 프로젝트를 총괄하는 민간전문가를 의미한다. 지역활성화 관련 정책사업에서는 해당 프로젝트를 총괄하는 민간전문가를 총괄코디네이터, 전담 컨설턴트 등 다양한 용어를 사용하고 있다.

본 연구에서 각 사업을 설명할 때에는 해당 사업에서 사용된 용어를 사용하고 일반적인 내용을 설명할 때는 지자체 전체를 대표하는 민간전문가는 ‘지역총괄계획가’로, 지역활성화 정책사업을 총괄하는 민간전문가는 ‘사업총괄계획가’로 사용하고자 한다.

- 지역활성화 정책사업

본 사업에서 다루는 디자인관리체계를 적용한 지역활성화 정책사업은 국토부의 ‘국토환경디자인시범사업’을 비롯해 다양한 명칭으로 사업을 추진하고 있으며 동일 성격의 사업이라도 정부정책에 따라 용어를 달리 사용하고 있다. ‘국토환경디자인시범사업’은 법적 공식용어는 ‘건축디자인시범사업’이나 이명박정부의 국정과제인 ‘국토환경정책’ 일환으로 추진되어 정책용어를 사용했다. 이후 ‘국토환경디자인시범사업’은 기획재정부와 협의과정에서 명칭이 변경되어 시행되었고 현재 민간전문가 지원사업으로 운영되고 있다. 쇠퇴지역 활성화를 위해 지원하는 도시재생사업, 지역개발사업 등은 근거법에 의한 사업 명칭을 사용하고 있으나 해양수산부의 지역활성화 사업은 정책적으로 선택된 사업명을 시기에 따라 달리 사용하고 있다.

따라서 본 사업에서는 부처에서 사용하는 정책사업 명칭을 그대로 사용하고자 하며 디자인관리체계를 운영하기 위해 작성된 시행지침이나 가이드라인에 명시된 용어를 사용하고자 한다.

3. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

1) 선행연구 검토

본 연구와 관련한 선행연구로는 디자인관리체계 도입과 관련한 연구, 지역활성화 정책사업에서 디자인 관리체계를 도입하기 위한 연구, 공간환경마스터플랜 수립 관련 연구가 있으며 관련 연구 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 「건축기본법」에 의한 디자인관리체계 및 시범사업 기획·적용 과정에 대한 모니터링 연구

디자인관리체계 도입과 관련한 연구는 「건축기본법」의 ‘건축디자인기준’ 작성을 위한 연구를 시작으로 이를 적용하기 위한 시범사업 기획, 민간전문가 활용 방안을 위한 사업기획, 시범사업 운영을 위한 모니터링 연구가 진행되었다.

서수정 외(2010)는 획일적이고 일회적인 지자체 국토환경 관련 사업의 문제를 개선하기 위하여 체계적인 디자인관리체계 도입의 필요성을 제시하였다. 이 연구 성과를 토대로 2009년부터 「건축기본법」에 근거한 건축디자인 시범사업이 기획되어 ‘국토환경디자인시범사업’이 시행되었고 시범사업 운영을 위한 사업추진체계, 운영지침 마련, 시범사업 운영과 모니터링, 성과관리 등이 수행되었다.¹⁹⁾

시범사업이 지속되면서 시범사업에 대한 성과진단에 대한 사회적 요구가 있었고 이상민 외(2013)는 2009년부터 2013년까지 추진된 국토환경디자인시범사업의 성과 진단을 위한 지표도출 및 설문조사를 통해 시범사업 추진성과와 한계를 도출하였다.²⁰⁾ 이어서 이상민 외(2014)에서는 향후 시범사업 차별성 확보방안과 운영 개선방안, 신규 사업 평가체계를 제시하고 홍보방안으로 홈페이지 개편, 사업설명회 개최, 홍보리플렛 제작 등을 수행하였다.²¹⁾

심경미 외(2015)는 국토환경디자인시범사업과 함께 2015년부터 본격적으로 추진된 민간전문가 활용 지원 사업을 포괄하여 시범사업의 성격을 새로운 사업목표 설정이 필요하다는 국토교통부의 요청에 따라 ‘지역경관 향상 사업’으로 성격을 명시하고 각 사업별 업무지침 및 관리·운영지침을 마련하여 사업을 지속적으로 추진할 수 있는 근거를 마련하였다.²²⁾

이후 심경미 외(2020)는 민간전문가 활용 지원사업 운영 현황·성과와 함께 2017년 국토환경디자인 시범

19) 서수정, 염철호, 김영현, 고은정, 차미희. (2010). 2009년 국토환경디자인 시범사업 관리운영 평가 및 개선연구. 국토해양부.

20) 이상민, 염철호, 조은경. (2013). 국토환경디자인 시범사업 개선방안 마련 연구. 국토교통부.

21) 이상민, 심경미, 김주희. (2014). 국토환경디자인 시범사업 성과분석 및 홍보방안 마련 연구. 국토교통부.

22) 심경미, 이상민, 여혜진, 김주희. (2015). 지역경관 향상 사업 운영 및 관리체계 구축 연구. 국토교통부.

사업 종료 이후 도시재생사업과 연계한 지역특화 재생사업(2018~2019) 일환으로 건축자산과 지역경관형 특화재생 사업을 기획하였고 이를 위한 운영 성과 모니터링 및 개선방안을 제시하였다.²³⁾ 지역특화재생사업은 국토교통부의 도시재생기획단이 사업을 총괄하고 도시재생뉴딜사업으로 전환되면서 지속되지 못했다. 이후 임유경 외(2022, 2023)는 민간전문가 활용 지원사업과 함께 2019년부터 운영 중인 공간환경전략계획 수립 지원사업의 운영 및 성과관리, 개선방안을 제시하였다.²⁴⁾

이러한 연구는 사업을 기획하고 모니터링하는 현장 중심의 연구로 정책변화에 따라 연구 목표도 변했으나 주로 사업기획 의도대로 사업이 추진될 수 있도록 지자체를 지원하면서 정책개선 방안을 마련하는데 주목하고 있다. 또한 시범사업이 지속되면서 연구결과는 각 연도별 백서 성격도 반영되어 있다.

- 쇠퇴지역 활성화 방안을 위한 도구로서 디자인관리체계를 적용한 연구

디자인관리체계가 「국토환경디자인시범사업」에 도입되면서 건축공간연구원에서 수행한 쇠퇴지역 활성화 방안을 마련하기 위한 연구에도 디자인관리체계를 적용하기 위한 수단을 제시한 연구가 다수 수행되었다. 조준배 외(2009)의 연구에서는 지역 도시재생의 거점이자 물리적 자산으로서 공공건축을 매개로, 생활영역 및 상권 등을 포함한 영주시 도심 활성화 마스터플랜을 수립하고 정책 실현수단으로서 디자인 관리 프로세스 등을 적용하는 등 중소도시의 구체적 공간 단위를 대상으로 디자인관리체계를 선도적으로 적용하는 방안을 제안하였다.²⁵⁾ 이 연구 성과로 영주시는 전국에서 최초로 지역총괄계획이 제도와 디자인관리체계를 적용하여 현재까지 운영하고 있다.

여혜진 외(2018)의 연구에서는 「지역개발 및 지원에 관한 법률」에 근거한 지역개발사업이 공간환경의 질 관리가 미흡하다는 측면에서 지역발전의 거점장소를 찾아 공간계획을 수립하고 기획의 전문성 강화, 디자인검토 절차 등을 도입하는 방안을 제시하였다.²⁶⁾ 이 연구결과를 토대로 지역개발사업에서 디자인관리체계를 적용하는 시범사업이 기획되었고 김상호 외(2019)의 연구에서는 2019년 지역개발사업 디자인 관리체계 적용 시범사업 5개소를 대상으로 디자인 관리 지원 및 모니터링을 수행하였다. 이 연구에서는 디자인관리체계에서 제시한 전체 프로세스를 적용하기 보다는 건축물 품질 향상을 위한 공공건축디자인품질관리시스템(PDAT:(Participation Design Adjustment Tool))을 적용하는 데 그쳤다는 한계가 있다.²⁷⁾

박세훈 외(2014)의 연구에서는 「도시재생특별법」에 의한 도시재생 선도지역 사업을 추진하기 위한 방안으로 사업추진체계와 시행지침을 마련하면서 국토환경디자인시범사업에 적용했던 관리체계를 반영하여 사업시행가이드라인을 수립하였고, 이에 근거하여 사업운영, 평가 및 관리 제반 사항을 제시

23) 심경미, 장민영, 이해원, 조효상. (2020). 민간전문가 참여 및 통합디자인 관리체계의 지속적 운영방안 연구. 국토교통부.

24) 임유경, 심경미, 백선경, 배선혜, 유제연, 흥예은. (2022). 공간환경전략계획 및 민간전문가 지원사업 관리와 개선방안 연구. 국토교통부; 임유경, 심경미, 백선경, 배선혜, 김민서. (2023). 2022년 지역 공간환경 통합관리 사업의 성과분석 및 개편방안 연구. 국토교통부.

25) 조준배, 임현성, 서수정, 김현정. (2009). 공공건축을 통한 영주시 도심재생 방안 연구. 영주시.

26) 여혜진, 이성일. (2018). 지역개발사업 디자인 관리체계 도입방안 연구. 국토교통부.

27) 디자인품질관리시스템은 공공건축 기획단계에 사용자와 설계자, 행정담당자 등이 참여하여 최적의 안을 도출하기 위한 의견 조율 과정으로 워크숍 형태로 진행되며 이를 조정하는 조정자(facilitator)의 역할을 통해 계획안을 발전시키는 시스템을 말한다. (김상호, 김꽃송이, 조동진. (2019). 지역개발사업 디자인 관리 발전방안 연구. 국토교통부; 김상호, 김은희. (2012). 공공건축 디자인 품질관리시스템 시범적용 및 제도화 연구, 건축도시공간연구소.)

하는 연구를 수행하였다.²⁸⁾

도시재생사업은 쇠퇴지역 활성화를 위한 사업발굴과 시행에 주목하여 사업추진체계와 더불어 공간환경의 질 향상을 위한 디자인관리체계를 적용하는데 한계가 있었다. 이에 서수정 외(2019)의 연구²⁹⁾에서는 건축, 토목, 조경 등 다분야 전문성이 필요한 공간계획이 미흡한 어촌지역에서 공간환경마스터플랜 수립 절차의 정상화, 각 전문분야별로 디자인가치 중심의 공정관리, 이를 위한 디자인검토 수단 활용, 사업총괄코디네이터 도입 방안 등을 제시하였다. 이 연구를 토대로 2019년부터 어촌뉴딜 300 사업에서 디자인선도사업을 3년간 추진하였다. 이후 서수정 외(2021)의 연구에서는 어촌뉴딜 300사업 후속사업을 기획하면서 지속가능한 어촌어항 재생사업 추진 방안 마련을 위해, 어촌생활권기반의 지역 활성화 방안으로 민관협력형 사업을 기획하였다. 이를 추진하기 위한 사업추진체계에 공간환경마스터플랜 수립과 디자인관리체계에서 도입했던 디자인검토회의를 반영한 사업시행 가이드라인을 제안하였다.³⁰⁾

이러한 연구는 디자인관리체계 도입방안 관련 연구와 마찬가지로 사업기획과 함께 사업추진을 위한 시행가이드라인, 공간환경마스터플랜 수립을 위한 주요 내용을 제시하고 사업에 적용했다는 점에서 의미가 있다.

- 공간환경마스터플랜 수립 관련 연구

디자인관리체계의 결과로 제시되는 공간환경마스터플랜 수립에 관한 연구로는 차주영 외(2009)의 연구에서 낙후된 도심지역의 환경개선을 위한 물리적 거점으로서 도심지 공공공간의 조성, 이용, 관리를 포괄하는 종합적이고 체계적인 공공공간 마스터플랜 수립 방안을 제시한 연구가 있다.³¹⁾

조준배 외(2009)의 연구에서는 쇠퇴지역의 재생을 위한 거점장소를 찾고 각 장소를 연결하기 위한 공간 기능을 부여하는 통합마스터플랜을 제시했다.³²⁾ 영주시 원도심을 대상으로 통합 마스터플랜을 수립했고 이는 후에 국토교통부 국토환경디자인시범사업의 마스터플랜과 공간환경전략계획으로 발전하였다.

2019년에는 인구감소로 인한 지역소멸위기가 제기되면서 지방중소도시를 중심으로 스마트 축소기반의 공간관리 관련 연구가 다수 진행되었다. 서수정 외(2019)의 연구에서는 중소도시에서 인구감소를 고려한 공간수요 기반의 통합적 공간관리 방안이 필요하다는 측면에서 지역자원을 활용하는 통합마스터플랜 수립방안과 이를 기반으로 지역활성화 정책사업을 추진하는 방안을 제시하였다.

이 연구결과 제시된 마스터플랜 수립방안은 어촌뉴딜300사업의 공간환경마스터플랜 수립 가이드라인과 2020년 개정된 도시재생전략계획 수립가이드라인에 반영되었다.

28) 박세훈, 서수정, 서연미, 서민호, 김태영, 김진수, 염철호, 이상민, 심경미, 임강륜, 이수연. (2014). 도시재생선도지역 사업평가 및 관리 등을 위한 용역. 국토교통부.

29) 서수정, 이상민, 임정하. (2019). 어촌뉴딜300사업 디자인 제고를 위한 연구. 해양수산부.

30) 서수정, 여혜진, 오세원, 김우주, 김민경, 백하영. (2021). 지속가능한 어촌-어항 재생을 위한 정책개선 및 시범사업 추진 방안. 해양수산부.

31) 차주영, 임현성, 이상민. (2009). 중소도시의 도심 활성화 전략으로써 공공공간 마스터플랜 수립방안 연구. 건축도시공간연구소.

32) 조준배, 임현성, 서수정, 김현정. (2009). 공공건축을 통한 영주시 도심재생 방안 연구. 영주시.

2) 본 연구의 차별성

「건축기본법」에 의한 디자인관리체계 도입 관련 연구는 시범사업과 연구가 동시에 진행되었고 모니터링을 시행하면서 개별 사업에 대한 성과분석과 개선방향을 제시하는 현장기반의 정책환류과정이 이루어졌다. 이를 토대로 지역활성화 정책사업에서 디자인관리체계를 도입한 사업추진방안이 마련되었고 어촌뉴딜300사업의 디자인선도사업, 지역개발사업의 디자인시범사업 등이 추진되었다.

공간환경마스터플랜 수립에 관한 연구는 도시재생전략계획수립이나 공간환경전략계획 수립, 어촌·어항재생사업의 공간환경마스터플랜 수립 가이드라인에 적용되어 운영되었다. 이처럼 기존 연구는 현장기반의 사업과 함께 개선방안이 마련되었다는 점에서 의미가 있다.

그러나 디자인관리체계가 지역활성화 정책에 어떤 과정과 절차를 거쳐 적용되었고 공간환경의 질 향상에 얼마나 기여했는지, 또한 지역활성화 목표에 어떤 측면에서 기여했는지에 대한 종합적인 시각의 연구는 미흡하다. 이에 본 연구에서는 디자인관리체계를 적용한 지역활성화 정책사업을 통시적 관점에서 분석하고 지역활성화 효과를 진단한다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다.

또한 저성장 및 인구감소 등 사회·경제적 여건변화로 지역활성화 정책사업에서 스마트축소 기반의 공간관리가 필요하다는 점에서 디자인관리체계 또한 변화 시점에 있다. 따라서 본 연구는 기존 연구성과를 토대로 정책여건 변화에 대응한 디자인관리체계 개선방안을 제시하고자 한다.

[표 1-3] 선행연구 검토

구분	연구목적	연구방법	주요연구내용
디자인 관리체계 시범사업 기획적용 연구	1 -과제명: 2009년 국토환경디자인 시범사업 관리운영평가 및 개선연구 -연구자(연도): 서수정 외(2009) -연구목적: 「건축기본법」 제21조의 건축디자인기준을 적용할 수 있는 시범사업 기획 및 추진과정 모니터링	-문헌연구 -사례조사 -자문회의 및 워크숍 -모니터링	-국토환경디자인 시범사업 기획 및 운영방안 제시 -디자인 시범사업 관련 사례 분석 -시범사업 모니터링 및 성과관리 -시범사업 개선방안 제시
	2 -과제명: 국토환경디자인 시범사업 성과분석 및 홍보방안 마련 연구 -연구자(연도): 이상민 외(2014) -연구목적: 국토환경디자인 시범사업 모니터링 및 성과진단을 통한 사업추진체계 개선방안 마련	-문헌검토 -사례조사 -전문가 설문·면담 -디자인 거버넌스 운영	-시범사업 추진현황 및 성과분석 -시범사업 성과확산을 위한 홍보방안 마련 -시범사업 관리운영 및 모니터링 -신규 시범사업 추진방안 제시
	3 -과제명: 지역경관 향상 사업 운영 및 관리체계 구축 연구 -연구자(연도): 심경미 외(2015) -연구목적: 지역경관 향상 사업의 체계적인 관리운영을 위한 모니터링 및 평가체계 마련, 관리지침 정비 및 추진방안 마련	-제도검토 -자문회의 및 워크숍 -사업운영 및 모니터링	-국토환경디자인 시범사업 업무지침 정비 및 민간전문가 활용 지원사업 관리운영지침 마련 -경관포털 사이트 구축 및 운영·관리 -국토환경디자인 시범사업 및 민간전문가 활용 지원사업 관리운영 및 모니터링 -시범사업 및 지원사업 개선방안 제시
	4 -과제명: 민간전문가 참여 및 통합디자인 관리체계의 지속적 운영방안 연구 -연구자(연도): 심경미 외(2020) -연구목적: 민간전문가 활용 지원사업 및 지역특화 도시재생사업 운영 및 발전방향 마련	-문헌조사 -사례분석 -전문가 자문 및 협의체 운영 -사업운영·관리	-민간전문가 참여 및 정착을 위한 사업 운영 및 지원모델 개선방안 마련 -2019년 민간전문가 지원사업 운영 -2018~2019 지역특화 재생사업 운영 및 관리지원

구 분	연구목적	연구방법	주요연구내용
	5 -과제명: 공간환경전략계획 및 민간전문가 지원사업 관리와 개선방안 연구 -연구자(연도): 임유경 외(2022) -연구목적: 민간전문가 활용 지원사업 및 지역특화 도시재생사업 운영 및 발전방향 마련	-문헌조사 -전문가 의견수렴 -관계자 협의 -사업운영·관리	-민간전문가 등 지원사업 개요 및 운영체계 마련 -지자체별 사업관리 및 운영현황 분석 -민간전문가 지원사업 및 공간환경전략계획 수립 지원사업의 향후 운영 개선방안 도출
쇠퇴지역 공간관리 활성화방안 연구	6 -과제명: 공공건축을 활용한 영주시 도심재생 방안 연구 -연구자(연도): 조준배 외(2009) -연구목적: 공공건축, 공공공간 등의 물리적 지역자산을 활용한 지방중소도시 마스터플랜 수립 및 디자인관리체계 적용방안 제시	-문헌연구 -현지조사 -사례조사 -시뮬레이션 및 실증 분석	-영주시 원도심 공간환경 현황 분석 -국내외 공간환경개선 사례조사 -영주시 원도심 활성화를 위한 마스터플랜 수립 및 디자인 관리체계 제시
	7 -과제명: 지역개발사업 디자인 관리체계 도입방안 연구 -연구자(연도): 여혜진 외(2018) -연구목적: 지역개발사업 디자인관리실태 파악 및 디자인관리체계 도입방안 제시	-문헌·지침분석 -현장조사 및 관계자 면담 -수요조사 및 설문조사, 간담회	-지역개발사업 추진여건 변화 및 디자인 관리체계 도입 필요성 검토 -지역개발정책 및 사업지정현황 검토 -지역개발사업 추진단계별 디자인 관리실태 및 디자인 관리체계 도입 여건 검토, 도입 방안 마련
	8 -과제명: 지역개발사업 디자인 관리 발전방안 연구 -연구자(연도): 김상호 외(2019) -연구목적: 지역개발사업디자인 관리 체계 확립과 지속가능한 발전방안 제시	-문헌·지침분석 -디자인관리도구 (PDAT) 적용 -협의화워크숍 개최 및 모니터링	-지역개발사업 디자인관리 시범사업 대상지 5개소 운영지원 및 모니터링 -지역개발사업에 대한 디자인·공간전략 컨설팅 -지역개발사업 디자인 관리방안의 실효성 제고 및 제도 발전방안 제시
	9 -과제명: 지속가능한 어촌·어항재생을 위한 정책개선 및 시범사업 추진 방안 -연구자(연도): 서수정 외(2021) -연구목적: 어촌뉴딜300사업 종료 이후 어촌어항 재생사업 기획 및 추진방안 제시	-어촌의 사회경제적 측면의 통계분석 및 시뮬레이션 -관련 사례분석	-지역소멸위기의 어촌어항 현황과 과제 -어촌지역 활성화를 위한 로컬기반의 활동주체 사례분석 -지속가능한 어촌어항재생 방향 및 시범사업 기획
공간환경마 스터플랜 수립 관련 연구	10 -과제명: 중소도시 도심활성화 전략으로써 공공공간 마스터플랜 수립 방안 -연구자(연도): 차주영 외(2009) -연구목적: 지역자원을 활용한 지방중소도시 마스터플랜 수립 방안 제시	-문헌연구 -현지조사 -사례조사	-해외 마스터플랜 수립 사례조사 -국내 중소도시 공공공간 관리 현황 조사 -중소도시 활성화를 위한 마스터플랜 적용 및 활용방안
	11 -과제명: 중소도시의 지속가능성을 위한 지역자원기반의 통합적 공간관리 방안 -연구자(연도): 서수정 외(2019) -연구목적: 인구감소 시대에 대응한 지속가능한 중소도시 재생방안 마련	-문헌조사 -현지사례 분석 -현장기반의 시뮬레이션	-중소도시 재생정책 현황 분석 -인구감소 시대에 대응하는 일본 입지적정화 계획 수립 관련 제도 분석 -중소도시 지역활성화 정책 추진현황 및 성과 -지역자원 기반의 통합적 공간관리에 기반 한 중소도시 재생정책 방안 제시
본 연구	-과제명: 지역활성화 정책의 통합적 공간환경 조성을 위한 디자인관리체계 개선방안 -연구목적: 저성장·인구감소시대에 대응할 수 있는 통합적 디자인관리체계 및 공간환경 마스터플랜 수립 방향 제시	-문헌연구 및 정책자료 분석 -지역활성화 정책사업 분석 -관련주체 심층면담 및 워크숍	-통합적 디자인관리체계의 역할 및 성격 정의 -지역활성화 정책사업에서 디자인관리체계 도입 성과 및 적용 특성 분석 -기초지자체 대상 디자인관리체계 적용 심층분석 -인구감소시대에 대응할 수 있는 디자인관리체계 개선 방향 제시

출처: 각 선행연구 내용을 참고하여 연구진 작성

4. 연구방법 및 수행절차

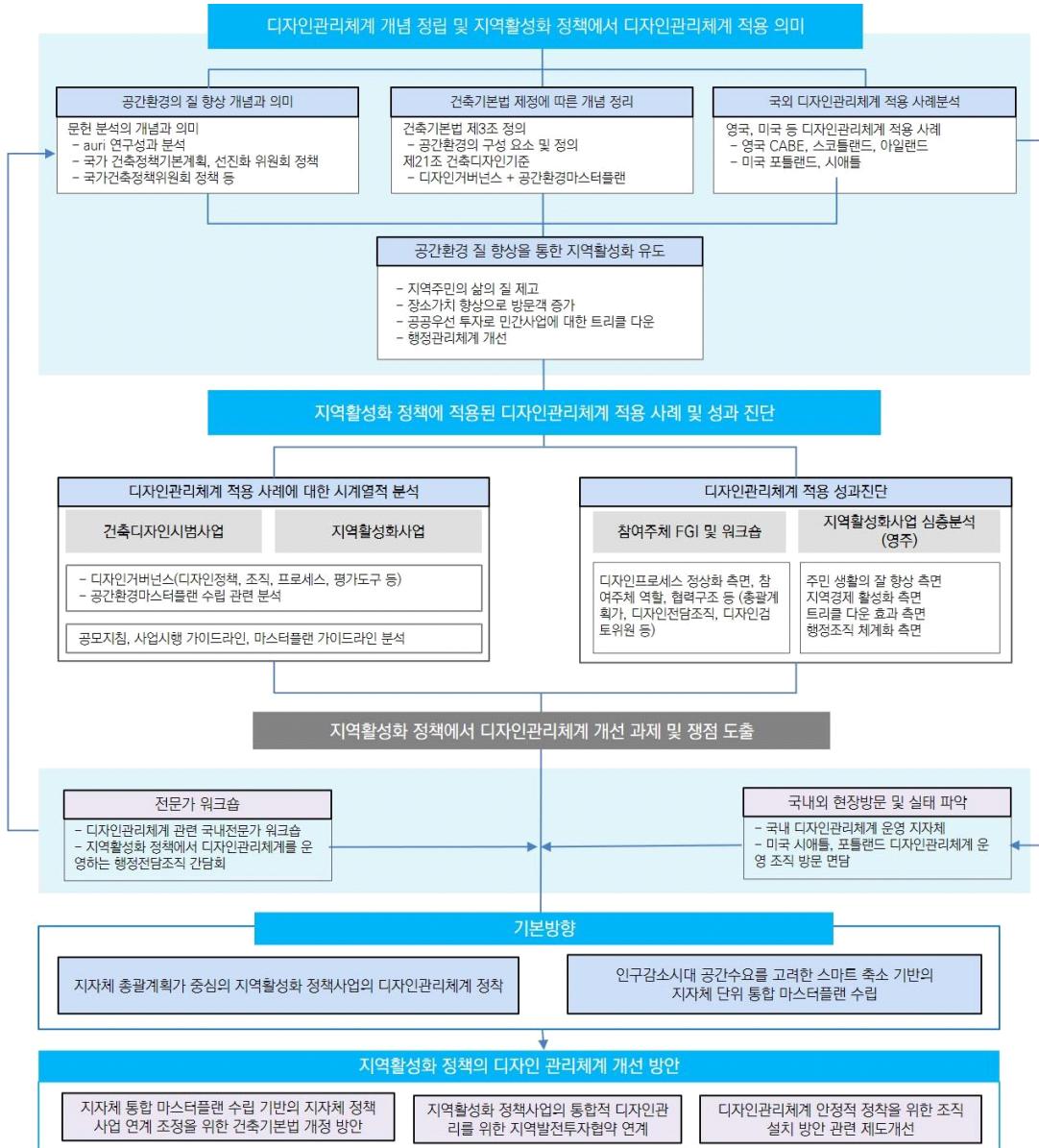
1) 연구방법

- 사회·경제적 여건에 따른 디자인관리체계 적용 과정에 대한 통시적 분석
 - 디자인관리체계, 공간환경마스터플랜 수립 관련 선행연구 분석을 통한 정책변화 동향 분석
 - 「건축기본법」 제정 이후 디자인관리체계를 적용한 지역활성화 정책사업의 가이드라인, 업무매뉴얼 등 정책자료 분석을 통한 시기별 제도 및 정책 변화 과정 분석
- 디자인관리체계 운영과정에서 거버넌스에 참여한 각 주체 심층면담 및 워크숍
 - 총괄계획가, 공간환경마스터플랜 수립 주체, 행정전담조직 담당자, 중간지원조직 담당자 등 참여 주체에 대한 심층면담
 - 심층면담 결과를 토대로 디자인관리체계 개선방향 마련을 위한 이슈별 워크숍 시행
- 영주시 디자인관리체계 적용 심층분석
 - 심층분석 대상지에 대한 디자인관리체계 적용 관련 조례, 관련 정책, 관련사업 수행현황 등에 대한 종합분석
 - 디자인관리체계가 지역의 공간환경 질 향상에 미친 영향을 분석하기 위해 물리적 측면의 공간 개선 실적, 사회경제적 측면의 시사점 도출을 위한 사용자 및 운영자 심층면담
- 전문가 활용에 의한 협동연구 수행
 - 디자인관리체계 운영 과정에서 행정조직 측면에서 한계와 개선방향, 지역활성화 측면에서 디자인 관리체계 적용효과(데이터 분석 전문기관) 등을 제시하기 위한 전문기관과 협동연구 수행 (한국행정연구원, 데이터 분석 전문업체)
 - 행정과 전문조직이 협력하여 디자인관리체계를 운영하고 있는 일본 UDC사례 조사 및 시사점 도출을 위한 전문가 협력
- Open AI의 ChatGPT, Gemini 등을 활용한 데이터 수집 보조, 개념 분류, 네트워크 구조화, 유사사례 매칭 등 분석활용

■ 지자체 행정조직 내에서 디자인관리체계를 운영한 미국 현지조사 및 담당자 면담

- 국내 디자인관리체계 구축에 참조선례가 되었던 미국 포틀랜드, 시애틀 방문을 통한 디자인관리 체계 운영효과 및 AI기술 발전에 따른 디자인관리체계 운영상의 변화예측 관련 심층면담

2) 연구 수행 절차



[그림 1-3] 연구 수행 절차

출처 : 연구진 작성

제2장

지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 구성요소 및 관련 정책

1. 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 구성요소와 적용 의미
2. 디자인관리체계 도입 및 관련 정책
3. 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 적용 및 정책여건 변화

1. 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 구성요소와 적용 의미

■ 디자인가치 중심의 공간환경 질 향상을 위해 도입한 디자인관리체계의 개념

2009년 「건축기본법」 제21조(건축디자인기준)에 근거하여 도입된 ‘디자인관리체계’는 기능적이고 양적인 공간 확장에 치중했던 고도경제성장기의 공간환경 조성 방식이 좋은 장소를 만드는데 소홀했다는 비판에서 출발했다. 그 원인으로는 첫째, 기획 단계부터 능력 있고 우수한 전문가 참여가 보장되지 않았고 둘째, 기획 단계부터 계획, 시공, 유지관리까지 디자인의 가치와 품질이 유지되지 않으며 셋째, 공간환경을 구성하는 요소들을 장소만들기로 통합하는 디자인체계가 구축되지 못했다는 점, 마지막으로 이해관계자(발주처, 사업주, 사용자, 계획가 등)들이 협력하고 소통할 수 있는 협력적 디자인프로세스가 미비하다는 점을 들고 있다.³³⁾ 이러한 문제는 아담스(David Adams)와 티스델(Steve Tiesdell)의 “성공적인 장소는 생산과 소비와 관련된 여러 다양한 이해관계자들 사이의 효과적인 협의와 조정 과정을 통해 만들어질 수 있고 이러한 과정은 근본적으로 거버넌스에 해당 된다”³⁴⁾라는 주장처럼 공간환경 조성 과정에서 ‘디자인 거버넌스’ 구축이 미흡했다는 것으로 귀결될 수 있다.

이와 관련하여, 일찍이 디자인관리체계를 운영해 온 영국 CABE는 고도로 발전된 도시에서 정치, 사회, 경제 전 분야에 논의되는 ‘거버넌스’ 개념이 도시의 ‘장소만들기’에도 적용되어야 한다는 관점에서 ‘디자인 거버넌스’라는 용어를 사용해 왔다. CABE에서 오랜 전문가로 활동했던 매튜 카르모나(Matthew Carmona) 외는 “디자인거버넌스란 ①전문가의 판단에 대한 경시, ②행정관료의 분할된 책임과 내부 의견 불일치, ③논쟁의 여지가 있는 주관적인 미학 기준의 심의제도 등에 따른 획일적이고 표준화된 기준 적용, ④시장 현실과 분리된 공공부문 역할의 한계 등을 극복하기 위한 대안”이라고 설명하고 있다.³⁵⁾ 즉 ‘디자인거버넌스’는 공간환경의 기획 단계부터 결과물 평가, 환류 단계까지 전 과정을 포함하며 공간환경의 자원³⁶⁾을 효율적으로 활용하고 좋은 공간환경을 만들기 위한 디자인 역량

33) 국토해양부. (2008). 지속가능한 국토환경 조성을 위한 건축디자인기준. 국토해양부. p.8.

34) Adams, D. & Tiesdell, S. (2013). *Shaping Places: Urban Planning, Design and Development*. Routledge. p.106; 매튜 카르모나, 클라우디오 드 매갈헤스, 루시 나타라잔. (2023). 디자인 거버넌스 케이브 실험. (김지현, 백경형, 조현지, 한동호 역). 도서출판대가, p.29 재인용.

35) 매튜 카르모나, 클라우디오 드 매갈헤스, 루시 나타라잔. (2023). 디자인 거버넌스 케이브 실험. (김지현, 백경형, 조현지, 한동호 역). 도서출판대가, pp.34-27.

36) 건축물, 공공공간, 경관 등 공간환경을 이루는 물적 자원과 문화적, 경제적 자원을 포함한다.

장화를 목표로 한다는 것을 알 수 있다. 결국 좋은 ‘장소만들기’란 본질적으로 거버넌스의 행위라는 것이며, 이는 “공공성을 실현하기 위한 모든 공간환경 조성 과정에 국가적 차원의 개입을 포함”³⁷⁾하는 것으로 관료적인 행정절차로 결정되는 공간환경 조성 절차를 전문가의 판단이 적정하게 개입된 의사 결정 과정으로 전환해야 함을 의미한다.

공간환경 조성 과정에서 ‘디자인거버넌스’는 장소만들기 과정에 관련된 행정절차를 포함한 디자인 프로세스, 국가가 정한 기준을 지역의 개별 장소에 반영해야 하는 과제, 공간을 사용하는 주체와 설계자 등 다양한 이해관계자가 관련되어 있다. 이에 ‘디자인거버넌스’ 구축은 디자인프로세스를 이행하는 과정에서 이해관계자들 간의 협의와 조정 자체를 의미한다. 여기서 ‘디자인관리체계’는 가치 있는 공간환경 조성을 목적으로 한다. 이는 전문가 개입을 전제로 한 ‘디자인거버넌스’를 구축하여, 공간환경 조성 과정에서 정부의 적정한 개입이 긍정적인 결과를 가져오도록 유도하는 구체적인 의사결정 도구로 작동한다. 다시 말해, ‘디자인관리체계’란 디자인 프로세스를 효율적으로 관리하고 공간환경 결과물의 품질을 향상시키기 위해 ‘디자인거버넌스’를 구축하는 것으로 정의할 수 있다.

이러한 개념에 기반하여 ‘지역활성화 정책사업에서 디자인관리체계’를, 가치 있는 장소를 만드는 과정에 전문가의 참여를 이끌어내는 수단으로 정의하고자 한다. 즉, 이 과정을 관리·조정함으로써 지역활성화를 견인할 물리적 기반을 잘 갖추도록 돋는 것이다.

■ 디자인거버넌스 구축을 위한 디자인관리체계의 구성요소

디자인관리체계는 공간환경의 질을 결정하기 위한 긍정적인 의사결정 환경을 만들어 내기 위한 몇 가지 작동원리가 필요하다. 이와 관련하여 1999년 디자인거버넌스를 표방하며 설립된 영국의 CABE는 디자인정책과 디자인 가치 평가, 홍보와 사례 연구를 통한 좋은 공간환경 조성 정책을 시행해 왔다.

CABE는 중요한 국가 및 지자체 프로젝트의 디자인 가치를 높이기 위해 디자인가치 평가 수단으로 디자인 전문가를 200여 명 위촉하여 기획업무를 지원하고 디자인리뷰 프로그램을 운영하였다.³⁸⁾ 또한 영국 건설산업협의회와 협력해 설계단계에 이해관계자들이 참여하는 평가도구인 DQI(Design Quality Indicator)³⁹⁾를 도입해 공공건축물 설계에 적용했고, 공공공간을 위해 Spaceshaper를 개발하여 사용자와 전문가가 토론할 수 있는 평가도구로 활용했다. 디자인리뷰와 DQI도구에 대해 CABE는 보편타당한 디자인기준인 ‘디자인에 의하여(By Design)’와 도시설계단계에서 제시되는 디자인코드, 디자인프레임워크의 경직된 운영을 보완하기 위한 수단으로 설명하고 있다. 즉 디자인코드와 디자인프레임워크는 지역의 맥락을 유지하면서 개별 필지단위의 설계와 주변환경이 조성되기를 바라는

37) 매튜 카르모나, 클아우디오 드 매갈헤스, 루시 나타라잔. (2023). 디자인 거버넌스 케이브 실험. (김지현, 백경형, 조현지, 한동호 역). 도서출판대가, p.34.

38) CABE는 2012년 정부정책의 대부분이 공공에서 민간주도로 전환되면서 DCLG의 지원금이 중단되었고 독립 조직에서 Design Council로 편입되어 Design Council CABE로 운영되고 있다. 이때부터 무료로 진행되던 디자인평가 도구는 현재 유료로 운영되고 있다. (Carmona, Matthew. (2019). Marketizing the governance of design: design review in England. *Journal of Urban Design*, 24(4), pp.523–555.)

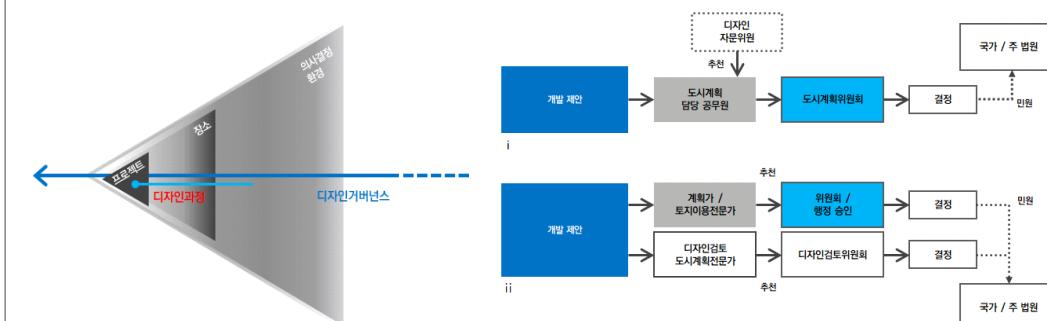
39) DQI는 초기단계 목표를 설정하는 브리프(Briefing) 버전과 이후단계에 활용되는 평가버전(Assessment)으로 구분되며 평가는 전문가인 조정자(facilitator)가 중심이 되어 이해관계자들이 참여하여 의견을 조율하고 조정하는 과정을 거친다. 여기서 조정자는 프로젝트 성격에 따라 평가할 지표를 선택하여 평가를 진행한다. (김상호, 엄운진. (2010). 공공건축의 디자인품질 관리시스템 구축 연구. 건축도시공간연구소, p.85.)

최소한의 기준으로 작성자에 따라 수준과 질에 차이가 있으므로⁴⁰⁾ CABE의 디자인평가 도구는 좋은 공간환경 조성을 위한 해석과 방향을 제시하기 위한 수단이라는 점을 강조했다.

영국 CABE 디자인관리체계의 디자인평가 수단

- ▶ 조성단계별 전문가 참여 제도
 - (Design Enabling) 기획단계에 관련 전문가 참여하여 프로젝트의 디자인 방향 검토, 적절한 발주방식, 설계자 선정, 디자인기준, 모니터링 기준 등 제시. CABE 내에 200여명의 자문단 구성·운영
 - (Design Review) 국가차원의 주요 프로젝트에 대해 패널 4~6명 참여하여 디자인 자문, 리뷰를 통해 디자인 개선 유도
- ▶ DQI(Design Quality Indicator)
 - 영국 건설산업협의회(CIC)와 CABE가 개발한 지표. 신축 건물의 설계 및 시공, 기존 건물의 개보수를 평가하는 데 적용
 - 1999년에 개발·착수하여 2002년에 적용 시작. 2005년에 학교시설을 위한 DQfS, 2012년에 의료시설을 위한 DQI 개발
 - 건축주·사용자 의견을 반영하여 만족도 높은 설계안을 도출하고, 창의적인 공간 창출이 가능하도록 다양한 시도를 하는 근거로 작용
- ▶ Spaceshaper
 - CABE가 DQI를 바탕으로 개발한 지표. 공공공간의 질 평가하는 데 적용(광장, 공원, 녹지 등 모든 유형의 공공공간 포함)
 - 전문가 및 비전문가 그룹이 두루 참여하는 워크샵 기반의 평가 도구. 현장 방문을 통해 공간에 대한 설문조사 실시 후 소프트웨어에 데이터 입력. 방사형 다이어그램을 통해 8개 지표를 점수화하여 이를 바탕으로 토론. 사용자와 전문가 간 대화의 도구로서 사용

출처: 김상호, 엄운진. (2010). 공공건축의 디자인품질 관리시스템 구축 연구. 건축도시공간연구소, pp.85~86; 김상호, 김은희. (2012). 공공건축 디자인품질관리시스템 시범적용 및 제도화 연구. 건축도시공간연구소, pp.25~26; The Commission for Architecture and the Built Environment. (2007). Spaceshaper: A User's Guide. CABE SPACE, pp.1~20.



[그림 2-1] 디자인거버넌스 활동범위

출처 : 매튜 카르모나 외. (2023). 전개서. p.45.

[그림 2-2] 디자인프로세스의 결과(1:통합설계 2: 분리설계)

출처 : 매튜 카르모나 외. (2023). 전개서. p.88.

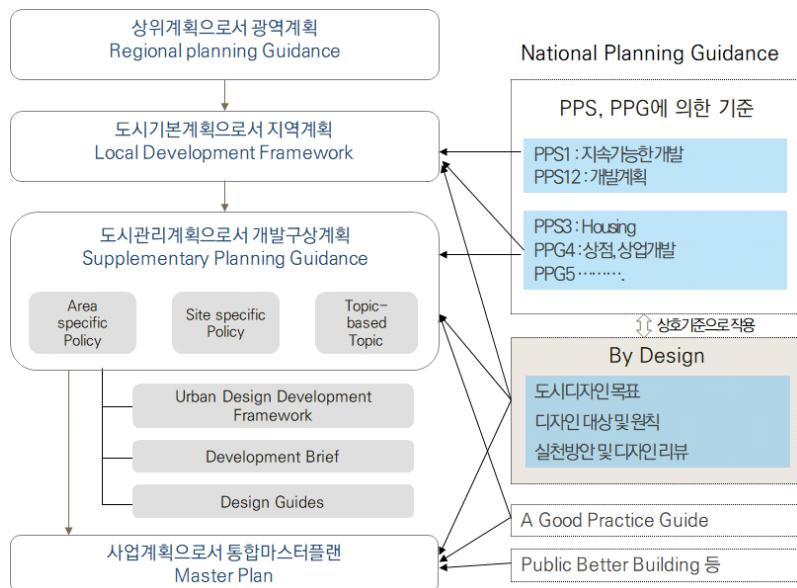
CABE의 디자인 평가도구는 지자체 단위의 도시기본계획과 장소단위의 도시설계 위계가 명확한 영국 계획체계가 반영된 것으로 국가 프로젝트 뿐 아니라 지자체 공공프로젝트나 중요한 민간프로젝트에도 적용되고 있다. 이와 더불어 런던을 비롯한 버밍엄 등 지방자치단체는 도시디자인의 질 향상과 관리를 위해 총괄디자이너⁴¹⁾를 위촉하여 도시설계가이드나 지침, 규정 등에 대한 자문과 개별 프로젝트에 대한 디자인 자문 역할을 부여하고 있다. 이는 영국정부가 제시한 ‘디자인에 관하여(By Design)’에 따른 것으로 디자인자문위원회 운영을 위한 방향 제시와 개별 프로젝트에 대한 계획의 실행과정이 디자인 가치 중심으로 이루어지고 있는지 모니터링하기 위한 정책이다.⁴²⁾

40) Carmona, Matthew. (2018). The formal and informal tools of design governance. *Journal of Urban Design*, 22(1), p.7.

41) 지자체에 따라 City Designer로 부르기도 하며 이는 보통 공개모집을 통해 임기제로 위촉한다. 이러한 제도는 미국과 캐나다 등에서도 운영하고 있다.

42) 서수정, 차주영, 심경미, 설정임, 이정형, 강인호, 박상섭, 김범식, 오근호. (2008). 살고 싶은 도시 조성을 위한 도시·경관·건축디자인기준 설정 방안 연구. 국토해양부. pp.105~117.

이처럼 영국은 국가 차원에서 제공하는 공간환경 조성 관련 디자인기준에 따라 지자체 도시기본계획에서 구체적인 도시개발 방향을 제시하고 장소단위의 디자인코드나 가이드라인을 제시한다. 이를 근거로 디자인관리체계가 운영되고 있다. 여기서 디자인코드나 가이드라인은 지자체 디자인정책 방향을 반영한 것으로 이해할 수 있다.



[그림 2-3] 영국의 지방정부의 도시계획체계와 계획수립기준 적용방안

출처 : 서수정, 차주영, 심경미, 설정임, 이정형, 강인호, 박상섭, 김범식, 오근호. (2008), 살고 싶은 도시 조성을 위한 도시·경관·건축디자인기준 설정 방안 연구. 국토해양부. p.111.

영국과 유사한 디자인관리체계를 운영하고 있는 대표적인 사례로는 미국의 포틀랜드와 시애틀을 들 수 있다. 정부 조직으로 설치하여 운영하고 있는 CABE와 달리 포틀랜드와 시애틀은 지자체 내에 전문부서를 두고 디자인관리체계를 운영하고 있다. 포틀랜드시의 도시계획은 용도지역지구에 기반한 도시 기본계획에 디자인관리지구, 역사자원 보존지구, 환경지구 등을 중첩해서 적용하고 있다. 각 용도 지역에는 구체적인 디자인기준(높이, 이격거리, 1층 전면부 개구부 설치 비율 등)이 포함되어 있다.⁴³⁾

디자인관리지구(Design Overlay Zone)는 디자인기준 외에도 디자인리뷰 제도를 적용하고 있다.⁴⁴⁾ 디자인관리지구는 포틀랜드의 도시재생사업이 활발한 도심과, 주요 가로를 중심으로 개발행위가 활발한 지역을 대상으로 한다.⁴⁵⁾ 디자인관리지구는 일반적으로 개발주체가 용도지역 규제에 따르는 트랙과 디자인가이드라인과 디자인리뷰를 따르는 재량적 트랙 중 선택하도록 한다. 용도지역 규제에 따르는 트랙은 기준에 대한 충족 여부를 건축 허가(permit) 신청 시 디자인 플랜 체크(design plan check) 과정에서 확인하고 담당자가 평가한다.⁴⁶⁾ 도심부(Central City) 내에 위치한 프로젝트는 이후에 디자인

43) 포틀랜드시 홈페이지. <https://www.portland.gov/sites/default/files/code/420-design.pdf> (검색일: 2025.5.15.)

44) 포틀랜드시 홈페이지. <https://www.portland.gov/ppd/zoning-land-use/land-use-review-fees-and-types/design-reviews#toc-design-review-procedure> (검색일 : 2025.5.15.)

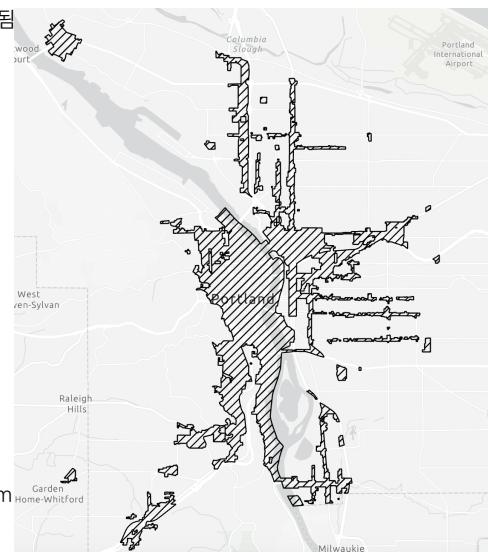
45) 포틀랜드 시청 담당자 면담 결과 (면담일 : 2025.5.26.)

46) 포틀랜드시 홈페이지. <https://www.portland.gov/code/33/400s/420> (검색일 : 2025.5.15.)

리뷰 절차를 거쳐야 하는 반면, 도심부 외에 위치한 프로젝트는 디자인 기준(객관적 기준 트랙에서의)을 충족하지 못하거나 특별한 사유에 의해 충족할 수 없는 경우, 또는 공청회를 원하는 경우 디자인 리뷰 절차를 거칠 수 있다.⁴⁷⁾ 디자인 리뷰라 불리는 재량적 트랙에서는 시 의회가 채택한 디자인 가이드라인을 승인 기준으로 사용한다. 가이드라인은 정성적 방향을 제시하며, 맥락·대지 여건에 맞춰 유연하게 해석할 수 있지만 규제적 승인 기준이므로 반드시 충족해야 한다.

포틀랜드 디자인 관리지구(Design Overlay Zone)

- 디자인 오버레이존은 포틀랜드 내 지구(district)와 상관없이 지정됨
- 주요 코리더, 간선도로, 개발이 활발하게 이루어지는 지역을 따라 진행되는 프로젝트는 디자인 리뷰 절차를 거쳐야 함
- 이 절차를 통해서 시민들은 지역 개발에 대한 의견을 제시하고 개발업체와 시에 시민들의 요구와 우선순위를 알릴 수 있음
- 디자인 위원회는 시의 디자인 가이드라인(맥락, 공공영역, 품질, 회복력을 주요 평가 요소로 하는)에 따라 프로젝트를 평가하고 시민들의 권리를 보호하기 위해 노력함



출처: PortlandMaps 홈페이지. <https://www.portlandmaps.com/bps/designguidelines/#/map/> (검색일 : 2025.5.15.)

[표 2-1] 디자인 스탠다드 요소 및 적용 범위

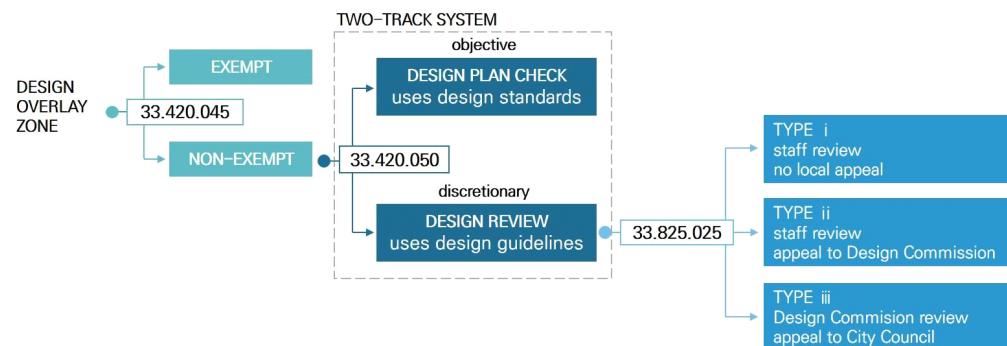
구분	내용	요소
맥락 (Context) C1-C18	<ul style="list-style-type: none"> • 맥락 기준은 개발자가 주변 자연환경 및 건축환경에 대응하고 부지 자체에서 제공하는 기회를 바탕으로 발전시킬 수 있는 기회를 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물 면적 및 코너 • 기존 건물 및 역사 • 조경 • 인접 자연지역
공공영역 (Public Realm) PR1-PR22	<ul style="list-style-type: none"> • 공공영역 기준은 개발자가 인접한 보도, 도로, 산책로에 긍정적으로 기여할 수 있는 기회를 제공 • 다양한 용도를 지원하고 사람들에게 편안한 경험을 제공하는 환경을 조성하는 1층 공간을 장려. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1층 • 진입로 및 진입광장 • 기상 보호 시설(그늘막 등) • 공공시설 • 차량 구역(주차장 등) • 예술 및 특별 조형물
품질 및 복원력 (Quality and Resilience) QR1-QR23	<ul style="list-style-type: none"> • 품질 및 복원력 기준은 현재 사용자에게 혜택을 제공하고 향후 변화에 적응할 수 있는 고품질 건물을 개발할 수 있는 기회를 제공 • 또한 해당 부지에서 거주, 근무, 쇼핑하는 사람들의 삶의 질을 향상시키는 성공적인 부지 설계를 위한 기회도 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 부지 계획 및 보행 동선 • 부지 내 공용 공간 • 창문 및 발코니 • 건축 자재 • 지붕

출처 : 포틀랜드시 홈페이지. <https://www.portland.gov/sites/default/files/code/420-design.pdf> (검색일 : 2025.5.15.)

47) 포틀랜드시 홈페이지. <https://www.portland.gov/ppd/land-use-review-fees-and-types/design-standards> (검색일: 2025.5.15.)

포틀랜드 디자인관리체계 이원화(Two-track system)

- 디자인 리뷰는 Type 1, Type 2, Type 3 의 토지이용 절차 중 하나로 처리되며, 프로젝트의 위치와 규모에 따라 구분
- Type 1과 Type 2는 담당 공무원에 의해 심사, Type 3은 디자인 위원회(Design Commission)가 심사하며 결과에 대해서 회에 항소할 수 있음
- 세 유형 모두 공공 의견 제출이 가능함(예를 들어, 다운타운 디자인 지구 내에서 신규 연면적 1,000ft²를 초과하는 건축은 Type 3 대상이 되며, 그 이하의 연면적일 경우 Type 2로 처리되는 등 구역별 기준이 다름)
- 디자인기준 검토 절차 : ‘적격 여부 확인 → 개발허가 신청서 및 체크리스트 제출 → 플랜 체크 → 추가 검토 및 보완 → 허가 발급 후 공사’ 순서로 진행
- 디자인리뷰 절차 : ‘사전 준비 및 상담 → 신청서 제출 → 본심사 진행 → 결정 및 후속조치’ 순서로 진행, Type3은 접수 전 도시계획 부서와 사전 협의회를 거쳐야 하며, 일정 규모 이상의 프로젝트의 경우에는 주민 대상 사전 설명 절차를 선행해야 함

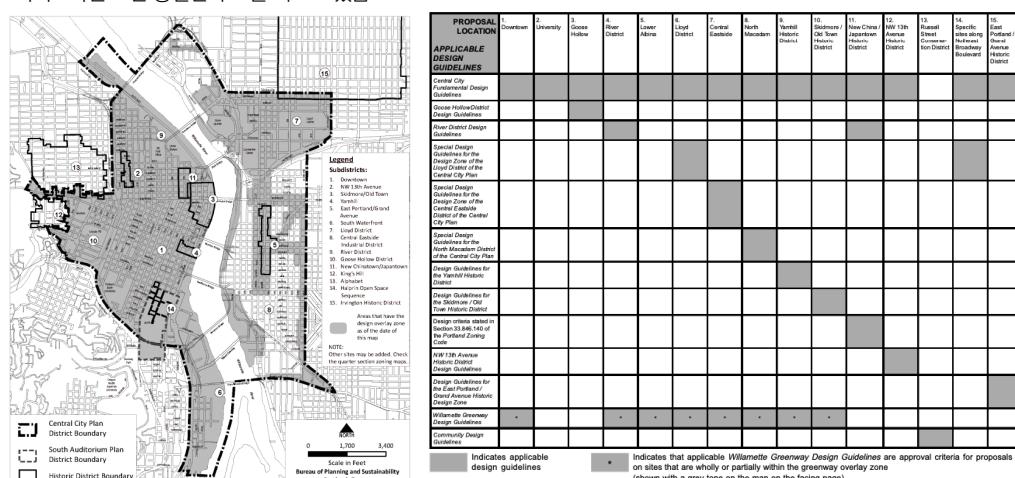


[그림 2-4] 이원화 제도(Two-track system)

출처: 포틀랜드시 홈페이지. <https://www.portland.gov/bps/planning/documents/portland-citywide-design-guidelines-2022/download> (검색일: 2025.5.15)

[Central City and South Auditorium Plan District 내 디자인 지구]

- 센트럴 시티에 대한 포괄적인 디자인 가이드라인을 수립, 구체적으로 5개의 디자인 하위 지구(Subdistrict)에 대한 각각의 디자인 가이드라인을 수립하고 있음
- 모든 가이드라인은 1) 포틀랜드의 정체성을 강화하기 위한 디자인, 2) 보행자 중심성을 강화하기 위한 디자인, 3) 시각적 도시 경관 보호를 위한 디자인의 차례로 구성되어 있으며, 최근(2009년)에 개정된 리버 디스트릭트(River District)에 대한 디자인 가이드라인 또한 동일한 구조를 따르고 있음



[그림 2-5] 센트럴시티 내 디자인지구 및 하위지구 [그림 2-6] 사업 위주별 적용 가능한 가이드라인

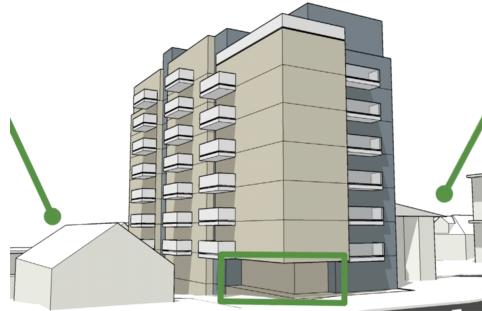
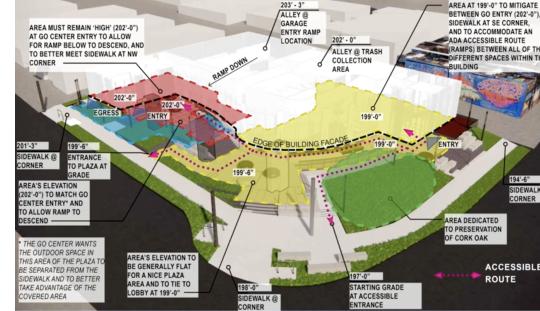
출처: 포틀랜드시 홈페이지. <https://www.portland.gov/sites/default/files/code/420-design.pdf>; <https://www.portland.gov/bps/planning/design-guideline-documents> (검색일 : 2025.5.15.)

이러한 디자인리뷰체계는 전문가로 구성된 행정전담조직에서 운영한다. 장기적인 계획수립과 디자인리뷰를 운영하는 포틀랜드 계획 및 지속가능부서(BPS: Bureau of Planning and Sustainability)는 커뮤니티 및 경제개발 부분에 소속되어 물리적 측면의 공간환경 조성이 지역경제 활성화와 직접 연계 될 수 있도록 관련 기관간의 협력적 업무구조를 갖추고 있다.⁴⁸⁾ 또한 자문기구로서 계획위원회(Planning Commission)를 구성·배치⁴⁹⁾⁵⁰⁾하고 디자인리뷰를 담당하는 디자인위원회가 구성, 운영되고 있다.⁵¹⁾

시애틀 또한 도시계획 수립에서 제시한 가이드라인에 의해 개별 프로젝트에 대한 디자인리뷰 제도를 운영하고 있다. 시애틀은 프로젝트 규모와 중요도에 따라 1) 간소화된 디자인리뷰(SDR: Streamlined Design Review), 2) 행정디자인리뷰(ADR: Administrative Design Review), 3) 전체 디자인 리뷰(FDR: Full Design Review)로 구분하여 운영하고 있다.

시애틀 디자인 리뷰 절차 (EDG – REC – MUP)

- 초기 디자인검토(EDG)에서는 사업지 위치와 건물 형태, 인근 진행 중인 개발사업을 숙지하도록 하며 사업 진행에 있어서 가장 중요한 가이드라인을 확인함. 또한, 추가적인 검토회의가 필요하지 확인
- 권고안 작성 단계(REC)에서는 EDG에서의 검토내용과 가이드라인 내용을 반영하였는지 확인, 외장재나 식재 계획에 대한 내용 까지 검토, 만일 충족하지 않았을 경우에 위원회나 시 플래너는 재검토 회의나 리뷰절차를 요청할 수 있음. 주로 조건부 승인을 통해 계획안 변경을 요구

출처: Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=4MBx3OAcBD0> (검색일 : 2025.5.15.)

유형과 무관하게 모든 공공 의견 수렴 기회가 포함되며, SDR과 ADR은 시애틀 건축허가부서(SDCI: Seattle Department of Construction & Inspections) 직원(city planner)이 소규모 건물을 주로

48) 포틀랜드시 홈페이지. <https://www.portland.gov/bps/about-bps> (검색일: 2025.5.15.)

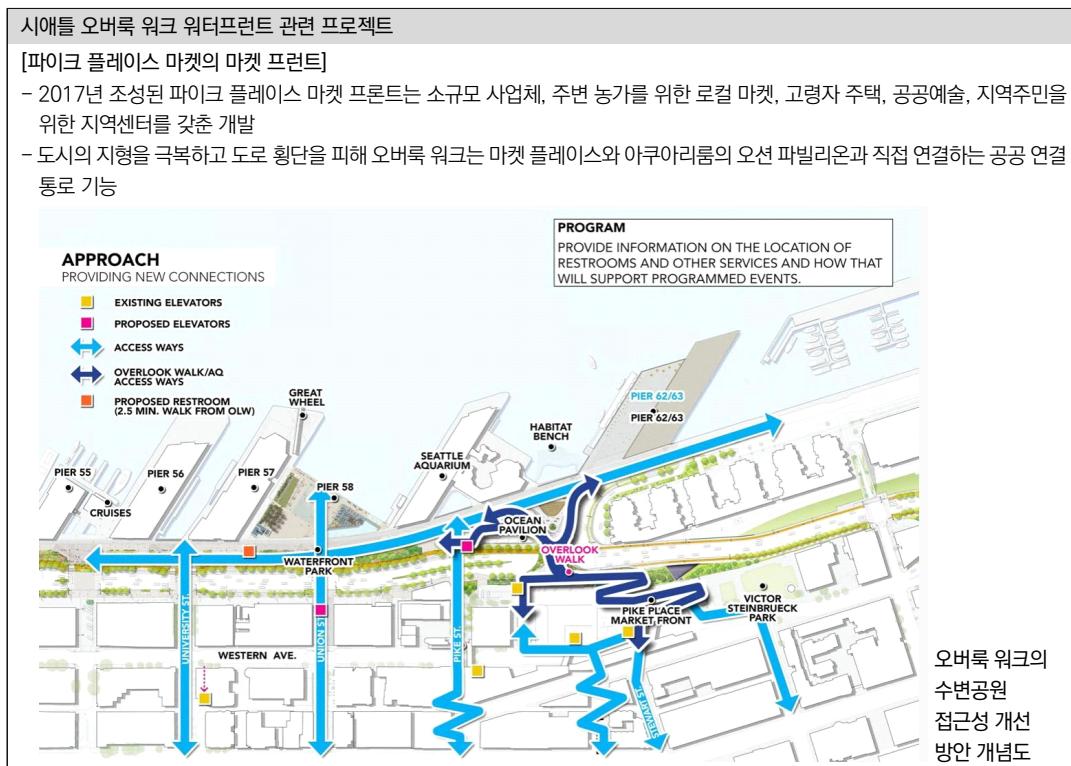
49) 포틀랜드시 홈페이지. <https://www.portland.gov/bps/planning/planning-commission/about-planning-commission>; 포틀랜드시 홈페이지. <https://www.portland.gov/bps/planning/planning-commission/documents/planning-commission-bylaws/download> (검색일: 2025.5.15.)

50) 2010년 포틀랜드시는 계획 및 지속가능 개발 위원회(PSC: Planning and Sustainability Commission)를 설립, 이후 기후변화 관련 이슈가 증가함에 따라 지속가능성 관련 업무의 중요성과 시급성이 높아져 단일 위원회로 감당할 수 없게 되었으며, 2023년 두 개로 분리하여 계획 위원회(Planning Commission)와 지속가능성 및 기후 위원회(Sustainability and Climate Commission)를 설립 했다.

51) 7명의 위원으로 구성, 도시예술 프로그램 대표 또는 그의 지명자(1명), 일반 대중을 대표하는 자(1명), 도시계획, 디자인, 건축, 조경, 자연자원 관리, 지속가능한 건축 정책 또는 토지 개발 분야에서 경험이 있는 5명의 위원이 포함되어야 한다.(전문분야 위원은 한 분야에서 2명 이하의 위원으로 구성하여야 함). 시장이 임명, 시의회에서 인준하며 임기는 4년으로 최대 2회까지 연임 가능하다. (포틀랜드시 홈페이지. <https://www.portland.gov/ppd/design-commission/design-commission-members> (검색일: 2025.5.15.))

검토하고, FDR은 대규모 건물들에 대해서 공청회 형식의 디자인 리뷰 위원회 회의와 시 직원 검토를 모두 요구하고 있다. ADR, FDR은 유사한 절차를 따르며 초기 디자인검토(EDG: Early Design Guidance)와 토지이용허가(MUP: Master Use Permit with REC: Recommendation), 건축허가(Building permit) 절차를 요구한다. SDR은 초기 디자인검토와 건축허가 절차만 필요하다.⁵²⁾ 시애틀 또한 영국과 포틀랜드와 마찬가지로 전문가로 구성된 전담조직에서 디자인리뷰를 포함한 디자인관리 체계 전반을 운영한다.

이처럼 국외의 디자인관리체계는 도시계획과 장소별 도시설계 기준이 마련되어 있는 상태에서 개별 프로젝트에 대한 마스터플랜이나 설계안이 작성되고 장소만들기의 밑바탕이 되는 각종 기준과 가이드라인을 토대로 디자인검토 절차를 시행하는 디자인관리체계로 운영되고 있다. 디자인관리체계는 ‘디자인정책–디자인조직–디자인평가–디자인프로세스’가 상호 연계되어 작동하고, 그 결과로 공간 환경마스터플랜과 개별 프로젝트의 품질에 영향을 미치는 운영 프레임 워크로 설명할 수 있다. 이에 도시재생사업이나 지역활성화 정책사업 또한 기본적으로 도시계획과 장소단위의 디자인가이드라인을 준용한다. 공공과 민간이 모두 참여하는 대규모 프로젝트는 마스터플랜을 수립하여 구체적인 장소 단위의 구체적인 디자인 가이드라인을 작성하고 필지단위 건축물이나 가로공간 조성 등이 통일된 가치를 갖고 조성될 수 있도록 운영하고 있다.



52) SDR은 단독주택(town house)에 주로 적용된다. ADR은 중층건물(mid-rise building), FDR은 고층 및 복합건축물에 적용된다. 시민의 의견은 온라인으로 누구나 의견 제출이 가능하며, 위원회 심사 대상 프로젝트의 경우에는 회의장에 참석하여 직접 의견 제시도 가능하다. 다만, 가이드라인에 부합하는 내용만 의견 검토 대상으로 하며, 건물 규모·형태, 외장 자재, 식재 계획 등의 디자인 관련 사항만 의견을 검토한다. (시애틀시 홈페이지. <https://www.seattle.gov/sdci/about-us/who-we-are/design-review> (검색일: 2025.05.15.); 시애틀 디자인리뷰 담당자 면담 결과 (면담일 : 2025.5.30.))

[시애틀 아쿠아리움 오션 파빌리온]

- 민간투자로 조성된 아쿠아리움은 기존 시애틀 아쿠아리움을 확장하여 새로운 전시관을 조성
- 이는 파이크 플레이스 마켓, 시애틀의 피어 59와 60과 연결된 수변공간에 위치하고 있어 수변공원에서 엘리베이터로 오버록 워크 와 연결되어 있어 옥상 공원을 개방

PROCESS
WATERFRONT PUBLIC MEETINGS: DEVELOPING DESIGN WITH THE + COMMUNITY



의견수렴을 위한 행사



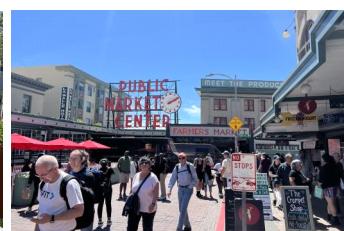
2차 디자인리뷰안



오버록 워크와 연결된 수변광장
사진 : 연구진 촬영



수변공원 보행데크
사진 : 연구진 촬영



오버록 워크와 연결된 마켓
사진 : 연구진 촬영

출처 : 시애틀 시청. (2025). 시애틀 디자인위원회 검토 자료. 시애틀 시청 내부자료; 시애틀시 홈페이지. <https://waterfrontseattle.org/waterfront-projects/overlook-walk> (검색일 : 2025.6.3.)

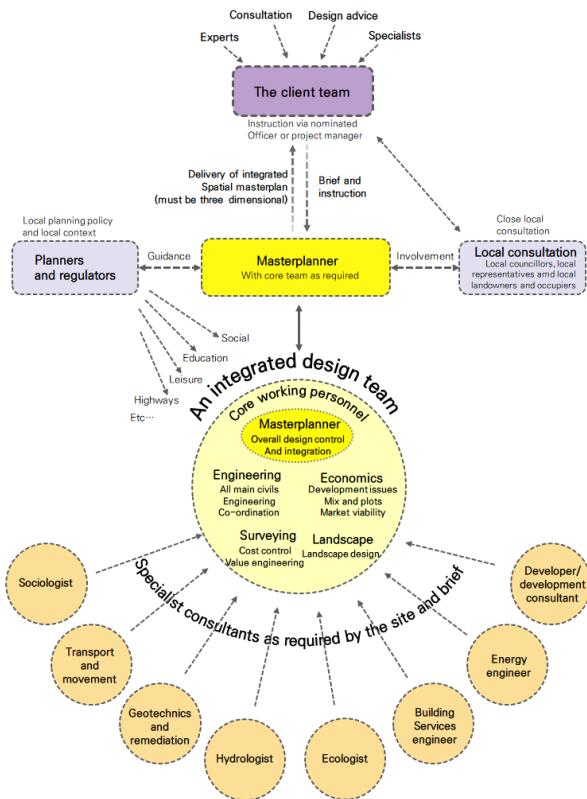
이러한 사례를 종합해 보면 디자인거버넌스를 전제로 운영하는 디자인관리체계는 도시기본계획을 중심으로 각 장소단위의 방침이나 지침, 기준 등을 반영한 디자인 관련 정책, 정책을 운영하는 조직, 디자인 질을 관리하기 위한 평가도구로 구성되어 있다. 여기에 더해 기획단계와 디자인리뷰 단계, 심의단계를 거쳐 공사 단계까지 전 과정에 걸쳐 디자인가치가 실현될 수 있도록 관리하는 디자인프로세스로 구체화될 수 있다. 따라서 디자인관리체계는 공간환경 관련 정책 수립에서 개별 공간 조성까지 디자인 가치 중심의 프로세스를 적용하는 것으로, 운영수단과 구체적인 요소는 다음과 같다.

[표 2-2] 디자인관리체계 구성 및 핵심요소



출처 : 연구진 작성

디자인관리체계 구성 요소 중 디자인 정책은 공간환경을 만들 때 가져야 하는 포괄적인 방침과 원칙부터 국가나 지자체에서 제작한 정책 및 지침, 법적 규제나 세부 지침, 디자인파렛트, 디자인 툴킷 등의 기준,



[그림 2-7] 도시재생을 위한 통합된 계획팀

출처 : Urban Task Force. (1999). *Towards an Urban Renaissance*. Routledge, p.76.

Review), 인증 등이 해당 된다. 또한 계획과정에 다양한 주체들이 참여하는 디자인샤레나 공공디자인 분야에서 사용하는 디자인씽킹, 디자인워크숍 등도 좋은 공간환경을 조성하기 위한 평가도구로 볼 수 있다.

디자인프로세스는 공간환경을 조성하기 위한 절차로 '기획-계획 및 설계-시공-운영'의 과정에서 공간의 질을 결정할 수 있는 각종 심의와 행정적 협의절차 등 각 단계에서 의사결정권자들이 참여하는 절차를 말한다.

공간환경마스터플랜은 일반적으로 도시설계 개념이 적용된 장소단위의 마스터플랜을 의미한다. 이처럼 공간환경마스터플랜은 디자인거버넌스가 적용된 결과로 볼 수 있으며, 공간환경을 구성하는 개별 건축물이나 공공공간 등의 프로젝트는 공간환경 마스터플랜에서 정한 방향과 기준에 따라 조성되므로 공간환경마스터플랜 자체의 완성도가 개별 공간의 질에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

도시계획 등에 적용할 수 있는 성과주의적 용도지역제(Performance Zoning)에 이르기까지 다양한 위계의 수단을 말한다.

디자인조직은 디자인거버넌스를 관장하는 주체로서 디자인정책을 실행하는 행정부서, 영국 CABE 사례와 같은 전문조직, 민간전문가(총괄계획가, MA, 커미셔너 등)를 포함한 설계조직 등을 말한다. 이와 관련하여 디자인거버넌스를 도시재생사업에 접목하도록 강조한 Urban Task Force에서는 통합된 공간환경계획 수립 시 필요한 계획팀을 총괄계획가(Master Planner)가 관리하는 다양한 분야의 협력구조를 제안하고 있다.⁵³⁾

디자인평가는 좋은 계획안을 만들기 위한 도구로 기획초기단계에 기획의 적정성을 검토하는 Design Enabling, DQI(Design Quality Indicator)지표, 스페이스쉐이퍼 (Spaceshaper)⁵⁴⁾나, 디자인검토(Design Review), 인증 등이 해당 된다. 또한 계획과정에 다양한 주체들이 참여하는 디자인샤레나 공공디자인 분야에서 사용하는 디자인씽킹, 디자인워크숍 등도 좋은 공간환경을 조성하기 위한 평가도구로 볼 수 있다.

53) Urban Task Force. (1999). *Towards an Urban Renaissance*. Routledge, p.76.

54) 매튜 카르모나, 클라우디오 드 매갈헤스, 루시 나타라자. (2023). 디자인 거버넌스 케이브 실험. (김지현, 백경형, 조현지, 한동호 역). 도서출판대가, pp.318-321; The Commission for Architecture and the Built Environment. (2007). *Spaceshaper: A user's guide*. CABE SPACE, pp.1-20.

■ 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 적용 의미

지역활성화 정책에서 공간환경의 질을 향상시킨다는 것은 지역주민의 삶의 질을 개선할 수 있는 물적 토대를 갖춘다는 것을 의미한다. 또한 지역의 다양한 자원들(토지자원, 환경자원, 인적자원, 문화적 자원 등)이 공간환경의 특성에 맞게 잘 결합되어 지역의 경제활동과 생활서비스 활동에 긍정적으로 영향을 미치는 상태를 말한다.

이처럼 디자인관리체계는 '좋은 장소만들기'를 위한 도구로 사람들에게 편안함과 안전함을 주고, 사회적 효용성과 가치, 지속가능성이 있는 공간환경을 만들기 위한 디자인거버넌스의 작동 원리이다.⁵⁵⁾ 따라서 지역활성화 정책사업에서 디자인관리체계를 적용한다는 것은 다양한 사업을 추진하는 과정에서 장소가치를 높일 수 있도록 다양한 주체의 협력과 조정 과정을 거쳐 지역주민의 삶의 질이 높아지기를 기대하는 것이다. 이를 위해 공공이 관리하고 조성하는 공공건축과 공공공간의 질을 향상시켜 주민의 생활서비스 수준을 높이고 쇠퇴지역에 교육, 복지, 문화적 생활서비스 전달체계를 마련하는 것을 목표로 한다.

두 번째로는 공간환경의 사용자로서 디자인프로세스에 지역주민이 참여함으로써 주민공동체 활성화에 기여하기를 기대한다. 이에 지역활성화 정책사업에서 마스터플랜을 수립할 때 주민협의회를 구성하여 주민이 참여할 수 있도록 하며 그 과정에서 주민역량강화사업이나 공동체 활동을 위한 거점공간을 조성하기도 한다. 이는 공간 사용 주체인 지역주민이 공간환경 조성 과정에 참여함으로써 공간에 대한 애착을 갖게 하여 향후 공간환경 관리자로서의 역할을 수행하도록 기대하는 것이다.

세 번째로는 공간환경의 질 향상을 통해 지역의 고유한 역사·문화·경제 등 다양한 자원이 장소가치 향상으로 이어져 지역을 찾는 외부 방문객과 생활인구를 유입함으로써 지역경제 활성화에 기여하기를 기대한다.

네 번째로 민간투자 여력이 낮은 쇠퇴지역에 공공이 선도적으로 좋은 공간환경을 만들어 그 파급효과로 민간이 좋은 공간환경을 조성하고 운영하는 데 동참하도록 유도하는 트리를 다운효과를 기대하는 것이다. 이를 위해 물리적, 사회·경제적 재생을 목표로 한 통합적 공간환경마스터플랜을 수립하는 것이다. 마지막으로 공간환경의 질 향상과 장소만들기에 적합한 행정시스템 개선을 통해 디자인프로세스가 거버넌트에서 거버넌스로 전환되기를 기대한다.

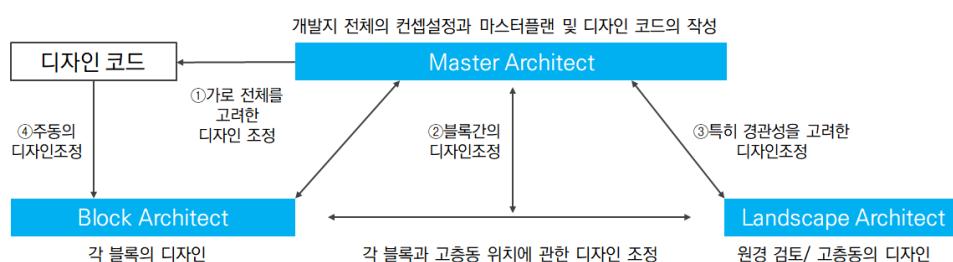
55) 시장가치가 중시된 외곽개발의 대형쇼핑센터와 같은 개발계획은 사람들의 보행, 사회경제적 상호작용이 일으키는 통합된 도시조직이 만들어 내는 공간환경으로 관료화된 계획의 결과를 계획의 횡포라고 비판하고 계획행위, 시장, 규제 등이 분리되어 적용된 공간환경을 계획의 횡포라고 말한다. (매튜 카르모나, 클야우디오 드 매갈헤스, 류시 나타라잔. (2023). 디자인 거버넌스 케이브 실험. (김자현, 백경형, 조현지, 한동호 역). 도서출판대가, pp.23-32.)

2. 국내 디자인관리체계 도입 및 관련 정책

1) 국내 디자인관리체계 도입 배경 및 적용 과정

■ 2차원적인 토지이용계획에서 3차원 공간계획 수립을 위한 MA설계 방식 도입으로 시작

국내 디자인관리체계는 2000년 LH(전 주택공사)가 새천년 기념단지 조성을 위해 일본의 타마뉴타운과 마쿠하리 뉴타운에 적용했던 MA(Master Architect)방식을 도입한 것이 계기가 되었다. 이는 2차원적인 토지이용계획 중심의 택지개발계획이 좋은 공간환경을 만들지 못한다는 비판적 시각에서 출발했다. 초기 MA 설계방식은 토지이용계획 수립 이후 개별 블록단위의 단지설계(건축계획 중심)를 진행했던 택지개발사업 프로세스에서 벗어나기 위해 계획을 총괄·관리하고 조정하는 MA를 위축하여 토지 이용계획 초기 단계부터 3차원적인 공간계획을 수립하는데 주목했다. 특히 2000년대는 주택공급을 위한 가용택지 부족으로 준농림지구나 수도권 외곽의 그린벨트를 해제해야 한다는 정부 정책에 환경 단체의 친환경적 계획에 대한 강력한 요구가 있었다. 또한 그린벨트 해제지역 뿐 아니라 환경관련 법 제도 제정에 따른 환경영향평가, 자연재해 평가 등 계획수립 단계에 검토해야 할 사항도 늘어난 시점이었다. MA설계 방식은 이러한 정책여건에 대응하여 계획초기 단계부터 다수 전문가가 참여하여 마스터플랜을 수립하고 이에 근거하여 개별 블록단위의 주거단지 설계를 시행하는 방식으로 도입되었다.



[그림 2-8] 국내 MA설계방식 선례로 참조했던 타마뉴타운 MA설계 방식

출처 : 일본 주택도시정비공단. (연도미상). 타마뉴타운 15주구 설계기록. 일본 주택도시정비공단 미발간 보고서: 박철수, 이유미, 서수정. (1996). 경쟁력 제고를 위한 주거단지 설계방식과 체제에 관한 사례조사 및 적용방안 연구. 대한주택공사 주택연구소. p.65 재인용

초기 MA설계방식은 도시의 공간환경 조성에 대한 법적 지침인 지구단위계획의 경직성을 탈피하고 지역주민을 위한 공공공간 조성과 다양한 디자인을 유도하면서도 통일된 도시경관을 형성하기 위한

대안으로 인식되었다. 이에 새천년기념단지를 시작으로 대규모 국민임대주택 건설을 위한 그린벨트 해제 지역에 MA설계방식을 본격적으로 적용하였다.

MA설계방식은 프로젝트를 총괄하는 1인 MA와 MA를 도와줄 수 있는 2인의 전문가가 팀으로 구성되어 마스터플랜 수립을 지원했다. 마스터플랜은 주택공사 택지개발 담당부서 전담 직원과 마스터플랜 용역 수행주체를 Block Architect로 선정(도시 BA/엔지니어링업체 + 건축BA/설계업체)하여 협력하는 체계로 수립했다. 택지개발계획 승인과 마스터플랜 확정 이후 개별블록설계단계에서는 현상공모나 PQ방식으로 선정된 설계업체가 주거단지 BA자격으로 MA팀의 조정과 자문 과정을 거쳐 최종 설계안을 확정하는 절차로 운영되었다.

[표 2-3] MA설계방식

유형1	유형1	유형2	유형3
근거	대한주택공사 내부 규정	서울시 운영지침	서울 도시개발공사(HSH) 규정
MA팀 구성	<p>학자 중심의 MA(조경분야 포함, 주택도시연구원) + BA 외부 3인(전담 MA1인, 자문 MA2인), 내부 3인</p>	<p>실무자 중심 MA+BA 외부 3인, 내부 3인</p>	<p>실무자 중심 MA+BA 1팀(1등 당선 설계사무소 대표)</p>
MA위촉	주택공사 위촉	서울시 뉴타운사업단 위촉	마스터플랜 현상공모 1등 당선자
MA 역할	디자인자문 및 조정 개발전략 및 가이드라인 작성 마스터플랜 구상	정비계획 수립 자문 및 조정	마스터플랜 작성 개별 블록 단지설계
BA선정 및 역할	현상공모 또는 PQ	현상공모	현상공모
설계조정수단	현상설계지침, 디자인가이드라인(주택도시연구원 소속 MA작성)	MA설계회의	MA설계 회의
적용범위	마스터플랜 수립에서 주택건설 실시 설계 이전까지	뉴타운재정비 계획수립까지	주택건설 실시설계까지
운영주체	대한주택공사	서울시	도시개발공사
적용지구	용인신갈, 보라, 구성, 그린벨트 해제지구	길음, 왕십리, 은평뉴타운	상암, 장지, 밭산 택지지구

출처 : 서수정, 조성학. (2003). MA설계 운영방식 개선에 관한 연구. 대한주택공사 주택도시연구원, pp.32-46을 참고하여 연구진 작성

주택공사의 MA 설계방식은 택지개발사업의 계획적 개발을 유도하면서도 도시경관향상과 개별 주거 단지 설계의 질을 향상시켰다는 평가가 있었다. 이에 2001년에는 서울시 도시개발공사⁵⁶⁾가 이를 적용

56) 서울도시개발공사(현 SH공사) MA는 택지개발기본계획이 완료된 이후, 마스터플랜현상설계에서 당선된 5개의 건축설계팀 중 1위

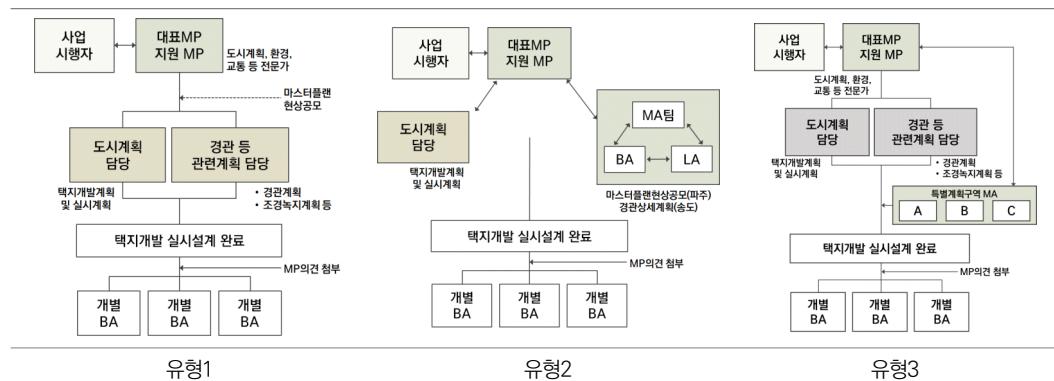
했고 서울시는 2003년 도심 뉴타운개발사업에 MA설계방식을 적용하였다. 도시개발사업과 정비사업에 MA설계방식을 적용한 것은 “총체적 도시환경을 정비하고 개발계획 수립과정에 건축계획이 반영된 입체적 계획수립을 통해 경관 향상과 새로운 도시이미지 창출, 공공이 개발하는 건축물과 민간개발부분이 조화를 이루도록 유도하기 위한 도시계획수립”⁵⁷⁾에 목적을 두었다.

이 당시 MA설계방식은 디자인조직을 구성하여 매주 1~2회 설계회의를 통해 계획안을 확정하는 과정을 거쳤다. 이처럼 MA설계방식은 도시계획이나 토목분야 전문가 주도로 수립되었던 택지개발계획수립 과정을 건축분야나 도시설계 전문가가 총괄조정을 맡았다는 점에서 관련 업계에서 이슈가 되었고 한편으로는 전문 분야 간 갈등의 원인이 되기도 했다.⁵⁸⁾

■ 대규모 도시개발사업의 총괄조정 기능을 위한 총괄계획가 제도 확대

2004년 2기 신도시개발사업에서는 MP(Master Planner)제도라는 명칭으로 유사한 설계프로세스를 적용하였다. 당시 2기 신도시개발사업은 건설교통부가 운영하는 신도시자문위원회의 위원장이 사업 시행자와 협의해 사업지구별로 MP단을 선정, 계획수립 전반에 걸친 총괄코디네이터 역할을 수행하였다. 2기 신도시 중 파주, 판교, 송도 국제화도시는 MA제도를 결합했다. 신도시개발계획 승인 이후에는 마스터플랜 현상공모 당선 주체를 MA로 참여시켜 블록단위 주택단지계획 설계 조정역할을 담당하도록 했다. 이는 2기 신도시와 같이 대규모 신도시 개발사업에서는 MP방식이 도시설계 수준의 정밀한 설계안을 도출하는데 한계가 있다는 인식의 확산에 따른 것이다.

[표 2-4] 2기 신도시사업에 적용된 총괄계획가 시스템



출처: 서수정, 박인석, 염철호, 신경식. (2008). 신도시 공간환경디자인 업무매뉴얼 작성 및 운영방안 수립 연구. 한국토지주택공사. p.57.

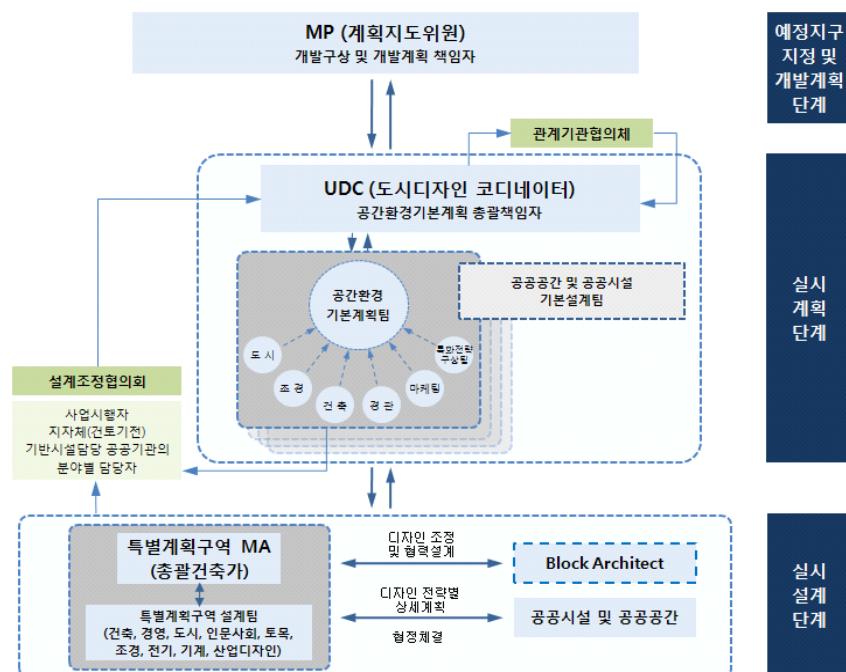
2008년 국토해양부에서는 ‘신도시 공간환경 업무매뉴얼’을 작성하여 기존 MP제도를 개선, 공간환경 질 향상을 위한 도시설계코디네이터(Urban Design Coordinator) 제도를 제안하였다[그림 2-9].

당선팀에게 MA역할을 부여하고 나머지 2~5위 팀이 BA로 참여, MA는 마스터플랜과 개별블록에 대한 실시설계권을, BA에게는 개별블록에 대한 실시설계권을 부여하는 협력설계방식을 적용하였다. (서수정, 조성학. (2003). MA설계 운영방식 개선에 관한 연구. 대한주택공사 주택도시연구원, p.44.)

57) 서울시 뉴타운 건설추진단. (2003). 뉴타운 MA제도 구성 및 운영방안. 서울시 뉴타운 건설추진단; 서수정, 조성학. (2003). MA설계 운영방식 개선에 관한 연구. 대한주택공사 주택도시연구원, p.44.

58) 이는 건축적이 강세였던 주택공사와 토목직이 강세였던 토지공사의 보이지 않는 경쟁의식에도 영향이 있었으며, 건축계와 도시계획 분야 전문가 간 택지개발계획의 수립 주체와 관련한 논쟁대상이 되기도 하였다.

도시설계코디네이터는 택지개발실시설계 이전에 지구단위계획과 경관계획의 방향을 설정하고 특별 설계구역을 지정하는 공간환경기본계획 수립과 공공공간·공공시설에 대한 통합계획 수립단계를 거치도록 절차를 개선한 것이다. 매뉴얼에는 공간환경기본계획에 따라 개별 블록설계 방향이 설정되도록 제시되었으나, 2기 신도시에는 적용되지 못하고 3기 신도시개발에 3차원 공간계획 수립을 위한 MP 방식 적용에 일부 반영되었다. 이러한 대규모 도시개발사업에 적용된 디자인관리체계는 디자인거버넌스의 구성요소가 갖추어진 상태에서 적용된 것이 아니라, 디자인조직 중 총괄계획가제도만 적용한 것이다. 총괄계획가 주도의 계획수립 과정은 법적 근거에 의한 행정적인 인·허가절차와는 별도로 인허가에 필요한 각종 심의위원회를 거쳐야 한다는 점에서 계획수립 이후에는 총괄계획가가 관여할 수 있는 기회는 적었다.⁵⁹⁾



[그림 2-9] 공간환경마스터플랜을 적용한 신도시 디자인조직 및 협력체계

출처 : 서수정, 박인석, 염철호, 신경식. (2008), 신도시 공간환경디자인 업무매뉴얼 작성 및 운영방안 수립 연구. 한국토지주택공사, p.120.

■ 지역활성화 정책사업의 사업관리체계와 연계한 디자인관리체계 적용

MP설계방식은 이후 도시개발사업 뿐 아니라 다양한 개발사업 관련법에 반영되어 농어촌정비사업, 스마트도시 조성사업 등에 총괄계획가 제도로 적용되었다. MA방식은 도시설계차원에서 토지이용계획에서 건축물과 공간환경의 물리적 환경 측면의 품질관리에 집중한 반면, MP방식은 좀 더 다양한 분야의 개발계획을 조정, 관리하기 위한 자문기구 역할로 정착되었다. 특히 「농어촌정비법」의 생활환경정비 총괄계획가는 사업추진 전 과정에 참여하는 지역개발 관련 전문가를 위촉하도록 명시되었다.

59) 행정중심복합도시건설을 총괄하는 행복도시건설청에서는 총괄계획가가 개별 건축물 설계단계와 시공사 선정과정에도 관여할 수 있도록 운영하고 있으나 이 또한 법적 의무사항이 아니므로 건설청장이나 관련제도를 운영하는 부서의 관심과 의지에 따라 적용프로세스는 달라지고 있다.

이러한 디자인관리체계는 지역활성화 정책사업이 확산되면서 사업 전반을 관리, 조정하는 사업관리체계로 확대 적용되었다. 사업관리체계에 디자인관리체계가 접목된 최초의 사례로는 2007년 국토해양부가 시행한 ‘거점확산형 주거환경개선 시범사업’을 들 수 있다.

[표 2-5] 각종 사업법에서의 ‘총괄계획가’ 법적 정의

구 분	용 어	내 용 (역할)	비고
도시재정비촉진을 위한 특별법	제9조	총괄계획가	재정비촉진계획 수립의 모든 과정을 총괄 진행·조정하게 하기 위하여 도시계획·도시설계·건축 등 분야의 전문가
스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률(스마트도시법)	제35조의2	총괄계획가	국가시범도시건설사업의 추진 및 운영에 관한 계획 수립지원, 스마트도시건설사업 시행·관리지원 등의 업무를 수행하기 위한 스마트도시 분야의 민간전문가
농어촌정비법	제54조	생활환경정비 총괄계획가	농어촌마을정비계획 수립의 전 과정을 총괄 진행·조정하는 농어촌계획 및 농어촌지역개발 분야의 전문가
농어촌마을 주거 환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법	제7조	총괄계획가	농어촌마을 정비 종합계획(정비계획) 수립의 모든 과정을 총괄 진행·조정하기 위한 농어촌지역 개발 및 주택건축 분야 전문가
도시융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법	제18조	총괄계획가	특구개발사업 및 특구연계사업의 총괄 진행·조정을 위하여 도시계획·도시설계·산업·건축 등 분야의 전문가
동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	제12조	총괄계획가	개발계획수립의 전 과정을 총괄 진행·조정하게 하기 위하여 도시계획·도시설계·건축 등 분야의 전문가

출처: 심경미, 이해원, 김민경. (2020). 건축도시분야 민간전문가 제도의 운영실태 분석 및 개선방안. 건축공간연구원, p.17을 참조하여 연구진 작성

거점확산형 주거환경개선사업은 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 현지개량방식의 노후주거지 정비 사업으로 2조 단위의 특별회계가 투입된 사업이다. 시범사업은 도로정비 중심의 정비사업에서 공공 공간, 필지단위 주택정비를 비롯한 도시설계적 측면의 마스터플랜을 수립하고 주민공동체 형성을 통해 주민참여형 계획수립에 기반한 정비사업을 유도하기 위해 추진되었다.

당시 국토해양부는 시범사업의 효과적인 추진을 위해 사업기획 초기단계에 사업시행주체를 중심으로 사업추진기구, 주민주도형 주거지 재생을 위한 주민협의회, 민간전문가 중심의 코디네이터 조직이 상호연계와 협력으로 사업을 추진하는 운영시스템을 도입⁶⁰⁾하였다. 시범사업은 정비계획인 마스터플랜 수립을 위해 MP를 중심으로 디자인팀을 구성하고 디자인회의를 통해 정비계획 확정 과정을 거치도록 했다. 이 사업은 정비사업 최초로 이주자대책, 주민자력의 주택개량계획, 사회경제적 프로그램을 반영했다는 점에서 물리적 재생과 사회경제적 재생이 결합된 최초의 마스터플랜 수립이라고 할 수 있다.

본 시범사업은 12개 지역에 대한 정비계획(마스터플랜)이 수립되었으나 사업을 위탁받은 주택공사가 토지공사와 합병하면서 사업성 부족을 이유로 중단되었다. 그러나 거점확산형 주거환경개선 시범사업의 사업추진체계나 디자인관리체계는 이후 도시재생사업을 비롯한 지역활성화 정책사업에 반영되었다.

60) 이창호, 임정민, 서수정, 배웅규. (2008). 거점확산형 주거환경개선 시범사업을 위한 운영방안. 대한주택공사 주택도시연구원, p.127; 국토해양부. (2008). 지속가능한 국토환경 조성을 위한 건축디자인기준. 국토해양부, p.46.

[표 2-6] 거점확산형 주거환경개선사업 사업추진체계 및 디자인팀

구분	역할	사업추진체계 및 디자인팀
사업 추진 조직	<ul style="list-style-type: none"> - 디자인팀을 구성하고 정비기본구상(안) 작성 및 정비계획(마스터플랜) 수립 - 거점확산형 주거환경개선사업 전반에 걸친 실무담당 및 사업관리 - 정비계획수립을 비롯한 거점개발, 주민자력에 의한 주택정비 컨설팅 	<p>주민협의회 주민조직 Leader 지역활동가 주민대표 주민의견수렴 주민홍보 및 교육 정비계획 설명회 코디네이터 조직 시군구 담당자 주민조직리더 지역활동가 코디네이터 지역공공건축기 인간컨설팅 공공기관 지역담당자 주민협의 도출 주민주도 정비사업 컨설팅 사회경제적 지원방안에 대한 코디네이터 사업추진기구 지자체 디자인팀 사업시행자 자문기구 상호 연계 및 협력</p>
코디네이터 그룹	<ul style="list-style-type: none"> - 전문코디네이터를 중심으로 정비사업 과정에서 주민합의 도출 및 컨설팅 - 주민을 대상으로 사업방식에 대한 교육 및 홍보, 사업추진 동기부여 - 임대주택 알선 및 경제활동 지원 등 사회·경제적 지원방안에 대한 코디네이터 - 주민주도의 정비사업 컨설팅 기능, 민간정비 업체알선, 건축설계 지원 등 	[그림 2-10] 거점확산형 주거환경개선 시범사업 추진체계
주민 협의회	<ul style="list-style-type: none"> - 주민을 대표하여 정비사업 추진과 관련된 사항에 대해서 사업추진주체(지자체장, 디자인팀, 사업시행자등)와 협의 - 정비사업에 대한 주민홍보 및 의견수렴 - 정비프로그램별 해당 지역주민들은 분과회의를 구성, 건축물 철거, 주민 이주, 토지 및 건축물의 보상 등에 대한 의견제출 및 사업시행자와 협의 	<p>대표 Master Planner Master Planner Master Planner ENG Construction Planner (BA) Construction ENG 지역활동가 해당지구 코디네이터 시도공무원 지자체공무원</p>

출처 : 이창호, 임정민, 서수정, 배웅규. (2008). 거점확산형 주거환경개선 사업을 위한 운영방안. 주택도시연구원, pp.127-129.

[표 2-7] 거점확산형 주거환경개선사업 정비계획수립 지침과 사회경제적 프로그램 반영 사례

구분	시범사업 운영에 관한 업무지침	정비계획수립 지침
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> - 추진절차 - 정비계획수립을 위한 디자인팀 구성 및 역할, 코디네이터 그룹, 주민협의회, 자문위원회 등 - 참여주체 역할 : 중앙정부, 시도시자, 사업시행자 및 사업시행예정자, 주민 - 시범사업의 관리 및 평가 : 모니터링, 실적보고 및 평가 	<ul style="list-style-type: none"> - 정비계획 수립원칙 : MP중심의 디자인관리체계 적용, 주민의 사회·경제적 지원계획 포함한 종합계획 수립, 주변지역의 발전방향 고려, 휴먼스케일의 공간계획 수립, 주민의견수렴하고 주민자력의 주택개량 방식 제시, 건축디자인가이드라인 제시를 포함한 3차원적인 마스터플랜 수립 - 기초조사 및 방법 - 토지이용에 관한 계획, 주택, 인구수용계획 및 세입자 등 주거대책 마련, 정비기반시설계획, 거점개발계획, 주민자력 주택개량계획 - 도시경관 및 환경보전에 관한 계획 재난방지계획, 교육환경 보호에 관한 계획 - 사회·경제적 지원프로그램, 실행계획

출처 : 건설교통부. (2008). 거점확산형 주거환경개선 시범사업 운영에 관한 업무지침 및 정비계획 수립지침. 건설교통부를 참고하여 연구진 요약 정리

2) 「건축기본법」 제정에 따른 디자인관리체계 정착과 확산

■ 「건축기본법」 제21조 「건축디자인기준」에 근거한 디자인관리체계 정착

총괄계획가가 주도하는 계획수립 방식은 도시개발사업이나 농촌지역개발사업 등에 법적 근거를 갖추었으나 협력적 설계방식에 적용된 의사결정 도구는 정례회의가 유일했다. 특히 총괄계획가 제도는 중앙부처가 시행하는 특정 사업에 한해서 적용됨에 따라 보편적인 체계로 정착하지는 못했다.

[표 2-8] 「건축기본법」의 민간전문가 제도 및 건축디자인기준

구분	법 제23조 민간전문가의 참여	시행령 제21조 민간전문가의 참여
주요내용	중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 건축 관련 민원, 설계공모 업무나 도시개발 사업 등을 시행하는 경우 민간전문가를 위촉하여 해당 업무의 일부를 진행·조정하게 할 수 있다.	<ul style="list-style-type: none"> (자격요건) 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 법 제23조제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 민간전문가로 위촉할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> 「건축사법」에 따른 건축사 건축·도시 또는 조경 관련 기술사(「국가기술자격법」에 따른 기술사를 말한다) 대학에서 건축·도시 또는 조경 관련 학문을 전공한 사람으로서 「고등교육법」제2조에 따른 학교 또는 이에 준하는 학교나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 사람 (민간전문가 추천 제도) 국가건축정책위원회는 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 건축분야에 풍부한 경험과 전문적 시견을 가졌다고 인정되는 사람을 민간전문가로 추천할 수 있다. (민간전문가 업무) <ol style="list-style-type: none"> 국가 또는 지방자치단체에서 시행하는 건축·도시 관련 기획 및 설계 업무에 대한 조정 국가 또는 지방자치단체의 건축정책에 대한 자문과 건축민원 업무의 처리 다수의 사업자 또는 설계자들이 참여하는 대규모 개발사업에 대한 총괄·조정 및 관리 건축디자인에 대한 전반적인 자문과 건축디자인 시범사업 등에 대한 기획·설계 등
내용	① 국토교통부장관은 산업통상자원부장관과 협의하여 건축 디자인(공공공간은 제외한다)의 기준을 설정할 수 있다. ② 국토교통부장관은 문화체육관광부장관 및 산업통상자원부장관과 협의하여 공공공간의 건축디자인 기준을 설정할 수 있다. ③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항 및 제2항의 기준의 범위 안에서 지역 내 건축디자인 기준을 따로 정할 수 있다. ④ 지방자치단체의 장은 건축물 및 공간환경 시설물의 소유자·관리자 및 공공기관의 장에게 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 건축디자인 기준에 따르도록 권장할 수 있다. ⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 건축디자인 기준 설정에 대하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	<p>국토교통부장관은 법 제21조제1항 및 제2항에 따라 건축디자인 기준을 설정할 경우에는 다음 각 호의 내용을 포함하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 국가 경쟁력을 높일 수 있는 건축디자인 체계의 확립에 관한 사항 건축디자인 기준의 목표 및 적용대상에 관한 사항 건축디자인 기준의 실효성 확보 방안에 관한 사항 국가 및 지방자치단체가 설정하는 건축디자인의 조성 목표와 그 수행 과정에 관한 사항

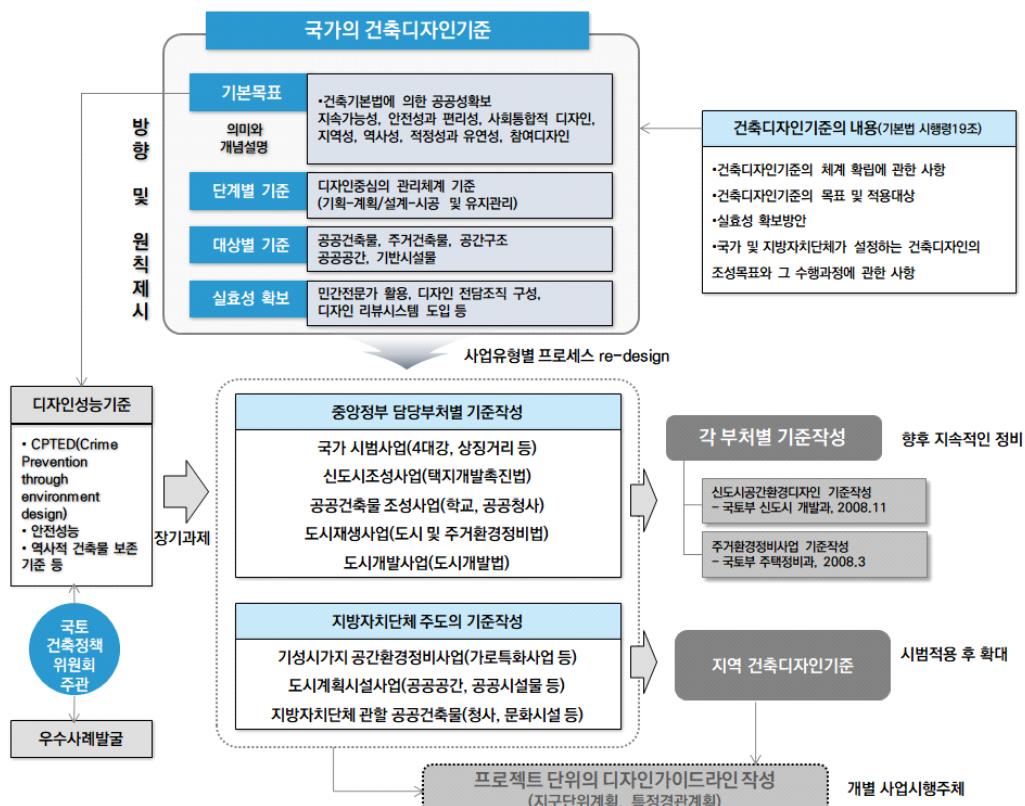
출처 : 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr/main.html> (검색일 : 2025.3.25)

총괄계획가 제도가 정착된 것은 2007년 「건축기본법」에 건축문화 진흥을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무로 제23조 「민간전문가 참여」 근거를 마련하면서부터다.

또한 「건축기본법」 제21조에 따라 국가가 「건축디자인기준」을 설정하도록 규정되었다. 동 법 제3조 4호에는 건축디자인을 「품격과 품질이 우수한 건축물과 공간환경의 조성으로 건축의 공공성을 실현

하기 위하여 건축물과 공간환경을 기획·설계하고 개선하는 행위'로 정의하고 있다. 건축디자인기준은 이를 위한 기준을 설정하는 것으로 이해할 수 있다. 이에 따라 2009년에는 '건축디자인기준'의 세부 내용인 「공공부문 건축디자인 업무기준(이하 건축디자인기준)」을 발표하였다.

건축디자인기준 고시는 그동안 공공이 좋은 공간환경 조성을 선도하지 못했다는 인식에 따라 "개별 건축물과 공간환경을 구성하는 각 요소들이 유기적으로 결합하여 하나의 장소를 만들어 가는 과정에서 지역의 특성과 문화적 정체성을 확보하며, 이를 위해 행정관리 중심으로 진행되어 온 건축물과 공간환경 디자인프로세스를 디자인 중심의 프로세스로 전환"하는 것을 목적으로 두고 있다.⁶¹⁾



[그림 2-12] 국가건축디자인기준 운영 체계

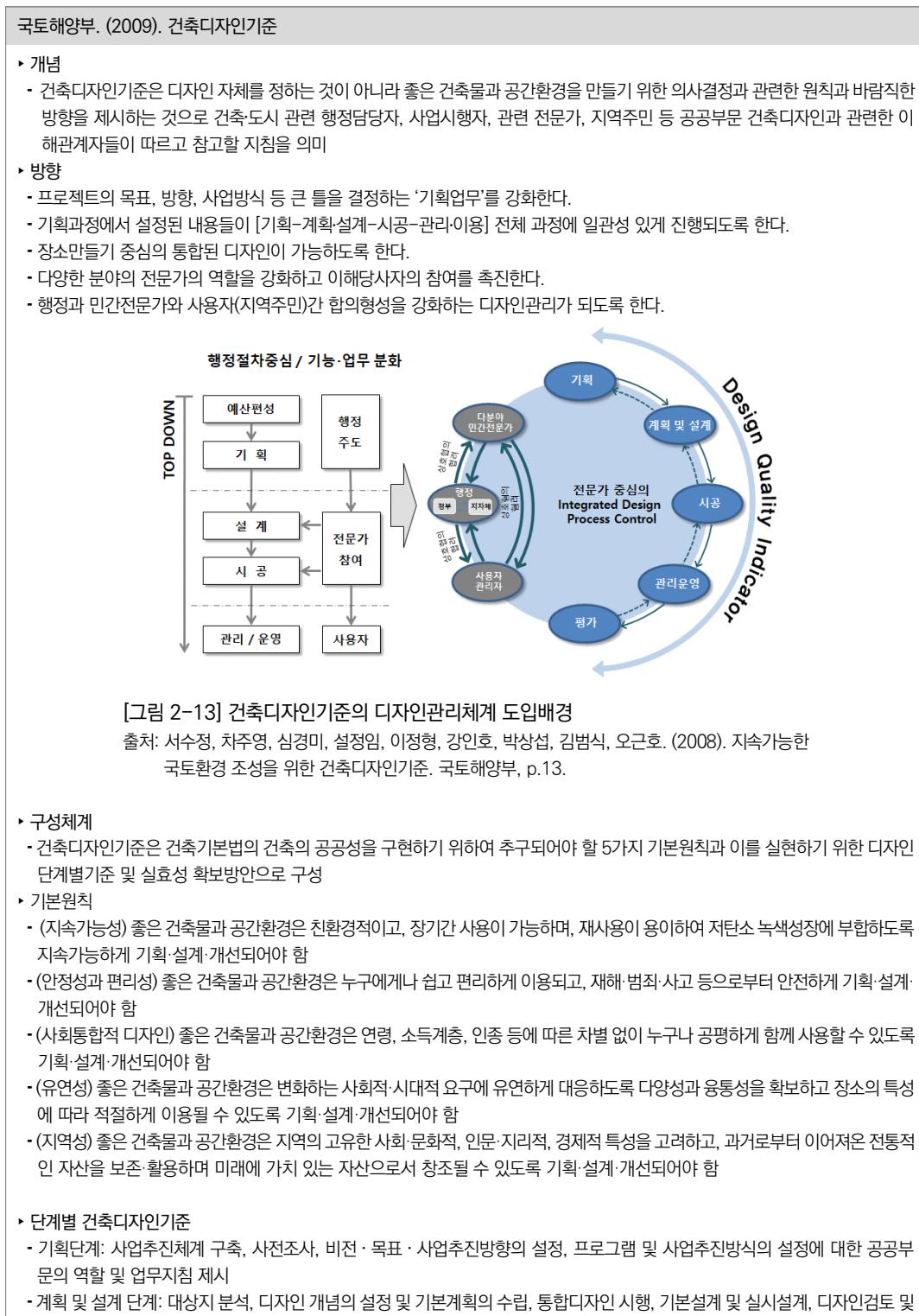
출처 : 서수정, 차주영, 심경미, 설정임, 이정형, 강인호, 박상섭, 김범식, 오근호. (2008). 살고싶은 도시 조성을 위한 도시·경관·건축 디자인 설정방안 연구. 국토해양부, p.218.

이에 '건축디자인기준'에는 국가 차원에서 제시해야 할 디자인정책의 주안점과 공간환경 조성에 대한 디자인프로세스를 정립하고, 디자인프로세스를 실행하는 과정에서 참여주체별로 담당해야 할 역할과 업무가 제시되었다. 디자인정책 방향으로는 지속가능성, 안전성과 편리성, 사회통합적 디자인, 유연성, 지역성 5가지가 제시되었다. 이를 실현하기 위한 디자인관리체계로는 사업추진체계와 주민 참여, 디자인검토, 디자인평가지표 도입, 디자인전담조직 운영 사항을 담고 있다.⁶²⁾ 이는 앞에서 정의

61) 국토해양부. (2008). 지속가능한 국토환경 조성을 위한 건축디자인기준. 국토해양부, p.11.

62) 연구결과에 따른 '건축디자인기준' 최초안은 건축물(공공건축, 주거건축), 건축물이 이루는 공간구조, 공공공간, 기반시설과 같이 대상별 기준을 별도로 작성하였으나 협의과정에서 부문별 기준은 고시하지 않고 '09년 공동주택추진단에서 「공동주택 미관개선을

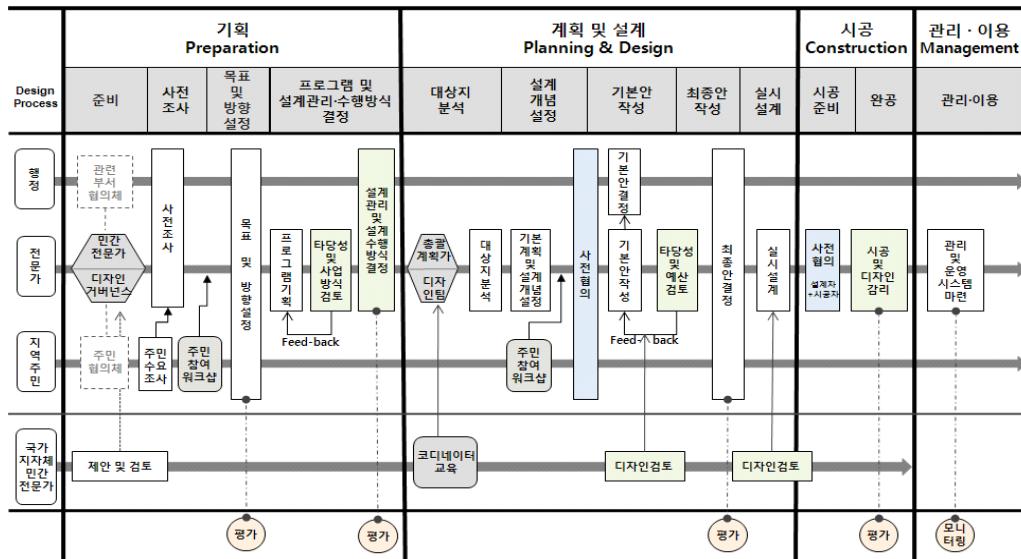
한 디자인관리체계의 개념과 구성체계가 반영된 것이다. 국가건축디자인기준에 따라 지자체나 공공기관은 개별 사업에 필요한 건축디자인기준은 별도로 작성하도록 제시되었다.



위한 가이드라인 을 작성하여 운영하였다

타당성평가 등 단계별 공공부문의 역할 및 업무지침 제시

- 시공단계: 협력체계의 구축, 디자인감리의 도입 및 설계변경에 대한 공공부문의 역할 및 업무지침 제시
- 관리·이용단계: 운영체계의 구축, 모니터링을 통한 지속적 관리를 위한 공공부문의 역할 및 업무지침 제시



[그림 2-15] 디자인프로세스

출처: 국토해양부. (2009). 건축디자인기준(안). 국토해양부, p.25.

▶ 실효성 확보방안

- (민간전문가 참여 활성화) 좋은 건축물과 공간환경 조성을 위하여 건축디자인기준을 운용할 수 있는 민간전문가를 활용하고, 디자인 단계별로 다분야 전문가 참여를 통한 협력설계방식을 활성화 함
- (자발적 주민참여 활성화) 좋은 건축물과 공간환경이 지역사회에 가져다주는 의미, 가치 등에 대한 교육·홍보와 함께 경제적 인센티브, 행정지원 등 각종 시책을 통해 지역주민들의 자발적인 참여를 유도
- (디자인검토의 시행) 디자인품질 제고 및 계획수립체계의 일관성을 위해 기본계획·설계 또는 실시설계(안)에 대하여 기획단계의 목표 및 방향에 부합하는지, 향후 시공과정에 문제가 없는지에 대한 디자인검토 시행
- (디자인평가지표 도입) 건축디자인기준에 따른 세부이행사항을 항복별로 체계화, 디자인평가지표(Design Quality Indicator)를 개발·운용함으로써 각 단계별 자가진단과 함께 디자인추진체계 관리
- (디자인전담조직 운영 및 디자인 자문단 운영) 디자인 관련 업무를 효율적으로 수행하기 위한 전담조직을 운영하고 관련 사업추진 및 디자인정책의 도입 관련 전문적 자문을 위한 관련분야의 자문단 운영
- (교육·홍보 등 기타) 건축기본법 시행령 제20조 제5항에 의한 기획제안, 개선제안, 설계공모를 활용하여 공간환경의 품격 및 품질을 제고하고, 건축디자인기준에 대한 교육과 홍보를 통해 활용방안 공유

출처 : 국토해양부. (2009). 건축디자인기준(안). 국토해양부; 염철호, 서수정, 오주형, 김영진, 차미희. (2010). 2010년 국토환경디자인 시범사업 관리운영 및 개선방안 연구. 국토해양부, pp.16-18을 재인용 하여 연구진 보완

건축디자인기준의 기본방향과 세부 내용은 「건축기본법」 제10조 「제1차 국가건축정책기본계획('09)」의 '국토환경디자인 향상' 과제에 반영되어 품격 있는 생활공간 조성이라는 목표 하에 '국토환경디자인 향상' 과제로 설정되었다. 「건축디자인기준」 관련 내용은 '공공부문 디자인향상'이라는 실천과제에 디자인관리조직 설치, 공공건축의 기획업무 강화로 구체화되었다. 또한 이명박 정부의 국정과제인 '국토환경디자인 향상'의 일환으로 법 제22조 '건축디자인시범사업'에 의거 「건축디자인기준」을 지자체에 적용하기 위한 '국토환경디자인시범사업'을 시행하였다. 2009년에 시작한 '국토환경디자인시범사업'은 「건축디자인기준」에서 제시한 디자인관리체계를 지자체에 정착시키는 것을 목표로 추진하였다. 「국토환경디자인시범사업」은 시기에 따라 사업명칭과 대상이 변경되었으나 사업목표와 방향은

크게 변하지 않고 2017년까지 지속적으로 시행되었다.

국토교통부는 ‘국토환경디자인시범사업’과 별개로 지역총괄계획가 제도의 정착을 위해 2012~2013년부터 민간전문가 활용 지원사업을 시범적으로 운영하고 2015년부터 본 사업으로 추진했다. 이후 2018년부터는 ‘국토환경디자인시범사업’과 ‘민간전문가 활용 지원사업’을 통합하여 현재까지 시행되고 있다.⁶³⁾ 이에 2019년 ‘건축디자인기준’은 총괄계획가 운영 중심으로 개정안이 고시되었다.

개정안은 민간전문가 제도 운영을 위해 필수적인 항목만 남기고 민간전문가 운영을 위해 필요한 디자인 프로세스나 디자인평가, 관리수단 등 세부 기준은 삭제되어 현재 디자인관리체계가 온전히 작동되는 못하고 있다.

[표 2-9] 공공부문 건축디자인 업무기준 고시 주요 내용

구성내용		2009	2019	비고
적용 대상 및 범위	적용대상	건축물과 공간환경 지역 건축디자인기준 설정에 반영	-	
	적용범위	-건축디자인시범사업 -공공기관이 조성하는 건축물 및 공간환경 사업(택지개발사업, 주택건설사업, 도시 개발사업, 재개발사업, 가로특화사업, 공공공간 및 공공시설물 조성사업 등)	삭제	
주안점		지속가능성, 편리성과 안전성, 사회적 공평성, 다양성과 융통성, 역사성과 지역의 경제성	삭제	
디자인 관리 체계	총괄 계획가	중앙행정기관, 시도지사, 공공프로젝트에 총괄계획이 위촉	민간전문가 참여활성화 및 총괄 공공건축가의 역할	
	디자인 거버넌스	디자인프로세스별 주안점 - 기획단계 사전조사, 사업추진체계 구성 - 계획 및 설계단계 통합디자인 강조 - 시공단계 협력체계 구축 및 디자인감리 도입 - 운영 및 관리단계 지역주민·사용자 참여	단계별 디자인기준 - 기획단계 설계공모 시행 - 사전조사, 공공건축사 전검토, 설계의도 구현 등 - 시공단계 설계의도 구현	「건축서비스산업 진흥법」 제정에 따라 공공건축사 전검토, 설계의도 구현 등 이 별도의 법적 근거가 마련되어 이를 반영한 기준 개정
		디자인검토	공공건축사전검토	
		디자인평가지표 도입	삭제	
		디자인전담조직 운영	삭제	
	마스터플랜	개별사업단위의 마스터플랜 수립	민간전문가 참여활성화로 통합	

출처: 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr/main.html> (검색일 : 2025.9.25)

■ 2014년 「건축서비스산업 진흥법」 제정으로 공공건축 품질관리에 대한 법적 근거 마련

2014년에 제정된 「건축서비스산업 진흥법」에 따라 ‘건축디자인기준’의 디자인평가 부분 중 공공건축물 기획업무 강화를 위한 디자인검토는 사전검토제도로 정착했다. 공공건축의 기획업무 강화를 지원하기 위해 공공건축 사전검토를 담당할 전담조직 설치 근거도 마련되었다. 법 시행 초기에는 국토교통부가 지정한 국가공공건축지원센터(건축공간연구원)에서 법적 의무대상인 공공건축 사전검토 업무를 수행하였다. 2018년에는 공공건축 사전검토를 통한 기획업무 중요성이 강조되어 동 법 개정으로 사

63) ‘국토환경디자인시범사업’은 기획재정부에서 시범사업 명칭으로 사업을 지속하는 것은 사업취지에 부합하지 못한다는 지적이 지속되었고 국토교통부도 민간전문가와 계획수립비용만 지원하는 시범사업의 성격을 명확히 하여 민간전문가와 계획수립만 지원하는 사업으로 명칭을 변경하여 국비지원사업을 지속하고 있다.

전검토 의무대상이 설계비 2억 이상 건축물에서 설계비 1억 이상 건축물로 확대되었다. 이에 사전검토 업무를 하나의 기관에서 수행하기에는 시간이나 인력 투입의 어려움이 있어 지자체 공공건축지원센터 설치규정을 두고 광역자치단체 차원에서 사전검토 업무를 수행하도록 하였다. 공공건축의 품질 향상을 위해 ‘건축디자인기준’에 명시되었던 공사단계의 설계감리 또한 「건축서비스산업 진흥법」에 반영되어 시공과정에 설계자가 참여할 수 있는 ‘설계의도구현’ 규정도 마련되었다.

[표 2-10] 「건축서비스산업 진흥법」의 공공건축 기획업무 및 설계의도 구현 관련 규정

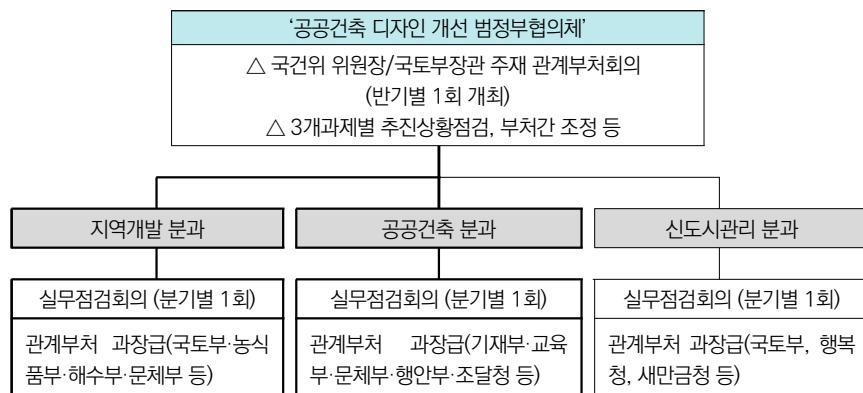
구분	법	시행령
건축기획	제2조(정의) ① 항 1의 2 “건축기획”이란 건축사업의 효율성을 높이고 건축물 등의 공공적 가치와 디자인 품격을 향상시키기 위하여 건축물 등의 설계 전에 사업의 필요성 검토 및 입지 선정, 발주방식 및 디자인관리방안 검토, 공간구성 및 운영계획 등에 관한 사전전략 수립 등을 하는 것	-
	제22조의2(공공건축 건축기획의 수행 등) • 기획업무 내용 - 사업의 규모와 내용, 사업기간, 재원조달계획 등 사업의 추진에 관한 사항 - 발주방식에 관한 사항 - 디자인관리방안 - 에너지 효율화 등 지속가능성 제고방안 등 • 수행 자격 : 공공건축지원센터, 시행령으로 정한 자격대상	제19조의2(공공건축 건축기획의 수행 등) - 의무사항 : 추정설계비 5천만 원 이상 - 기획업무 수행 가능 자격 : 건축사, 법 제21조 제1항에 따라 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장이 위촉한 민간 전문가 - 건축계획 및 설계 분야 조교수 이상, 박사학위 소지자
	제22조의 3(공공건축 심의위원회) - 공공건축심의를 위한 심의, 자문 기구 - 건축위원회가 대신할 수 있음	제19조의 3(위원회 구성 및 운영) - 위원장 포함 5인 이상 심의 - 위원회 구성 : 공공기관소속 30%를 넘을 수 없음, 건축사 10년 이상 실무경험, 도시 또는 조경분야 기술사 10년 이상경력, 건축, 도시 조경분야 부교수 이상, 박사학위 소지자 중 10년 이상 실무경력, 공공기관 소속의 건축, 도시, 조경분야 10년 이상 실무경력 - 임기 : 3년 제19조의 4(공공건축 심의위원회의 기능) - 심의 내용 : 공공건축 심의위원회는 설계용역 과업과 관련해 설계자침서 및 과업지시서의 적정성, 사전검토 또는 타당성 조사 결과와 건축기획 업무 반영 여부 등 - 공공기관은 사업 추진과 관련해 위원회에 자문
	제23조(공공건축 사업계획에 대한 사전검토) - 공공건축 사업 기획에 대한 사전검토 시행 - 사전검토 시행 후 현상공모 시행	제20조(공공건축 사업계획서에 대한 사전검토) - 의무대상 : 추정설계비 1억 이상 - 타당성 조사 대상 사업 제외
설계공모	제21조(설계공모의 활성화) - 공공기관은 건축서비스산업 활성화와 공공건축의 품격향상을 위해 사업 특성에 맞는 발주방식을 선정하고, 일정 규모 이상의 건축물 설계 시 공모방식을 우선 적용	제17조(설계공모방식의 우선 적용 대상) - 설계비 1억 원 이상 - 미적용시 중앙건축위원회 심의를 받아야 함
설계의도 구현	제22조(설계의도 구현) - 공공기관이 발주하는 주요 건축물의 경우, 설계단계에서 마련된 설계의도가 시공과 유지관리 단계까지 충실히 구현될 수 있어야 하며, 설계자는 설계의도가 구현될 수 있도록 건축주·시공자·감리자 등에게 건축물에 필요한 사항을 제안 할 수 있음	제19조(건축과정에서의 설계자 참여 기준 등) - 책임범위 : 설계계도서의 해석 및 자문, 현장여건 변화 및 업체선정에 따른 자재와 장비의 치수·위치·재질·질감·색상 등의 선정 및 변경에 대한 검토·보완 등 - 사용승인서 설계자의 확인서 함께 제출
공공건축 지원센터	제24조(공공건축지원센터) - 공공건축 사전검토, 공공건축에 관련한 자문	제21조(공공건축지원센터의 지정 등) - 건축공간연구원 또는 일정 요건을 갖춘 공공기관·지방공기업을 국토교통부장관이 지정
	제24조의 2(지역 공공건축지원센터의 설치 등)	제21조의 2(지역 공공건축지원센터의 설치 등)

구분	법	시행령
	- 지방자치단체가 설치·운영 - 공공건축 사업계획 검토, 기획·관리 자문 등	- 국토부 장관 승인

출처 : 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr/main.htm> | (검색일 : 2025.3.25)

■ 국가건축정책위원회 중심의 지역개발사업 공공건축 품질관리 정책 시도

「건축서비스산업 진흥법」 제정과 민간전문가 제도 확대 적용으로 일정 규모 이상의 공공건축 품질은 향상되었다. 그러나 중앙부처에서 지원하는 지역활성화 정책사업은 공간환경 조성에 대한 디자인관리 체계 적용이 미흡하고 공공건축 품질관리 관련 규정이 충실히 반영되지 못해 많은 예산이 투입됨에도 불구하고 지역에 좋은 공간환경을 조성하지 못한다는 문제 인식이 있었다. 이에 2019년 ‘국가건축정책위원회’에서는 국정현안점검조정회의에 ‘공공건축 디자인 개선방안’을 상정하고 후속조치로 「공공건축 디자인 개선 범정부협의체」구성을 통해 공공건축 디자인 향상을 위한 부처간 협업을 추진하였다.



[그림 2-14] 공공건축 디자인 개선 범정부협의체 운영방안

출처 : 국가건축정책위원회. (2019). 국가건축정책위원회 내부자료를 참조하여 연구진 작성

협의대상 관계부처 지역활성화사업은 도시재생뉴딜(국토부), 학교공간혁신사업(교육부), 문화체육 분야 생활SOC사업(문화체부), 일반농산어촌개발(농식품부), 어촌뉴딜300(해수부)으로 선정하였다.

관련 사업에 대한 부처별 세부 이행계획은 ① 지역개발사업별 공공건축가 의무 위촉·활용, ② 개별 건축물 설계가 지역개발계획의 하청업무가 되지 않도록 별도 발주, ③ 사업계획 사전검토 ④ 설계공모·설계자 감리참여, ⑤ 설계의도 구현 관련 의무 적용(설계비 2억 이상) 외 대상도 실시할 것을 권장⁶⁴⁾하였다. 국가건축정책위원회는 범부처협의체 정례회의를 통해 이행계획을 지속적으로 점검하고 미진한 항목에 대해서는 원인을 파악하여 이행할 수 있도록 자문과 컨설팅을 수행하였다. 당시 성과로는 사업 운영지침에 이행계획을 반영하였으나 국가건축정책위원회 역할의 한계로 디자인관리체계가 지속적으로 운영되고 있는지에 대한 여부는 확인하지 못하였다.⁶⁵⁾ 또한 본 정책을 주도했던 국가건축정책위원회 임기 종료로 범정부협의체 운영도 중단되었으나 지역활성화 관련 사업에서 디자인관리체계를 적용하는 사례는 지속적으로 증가하였다.

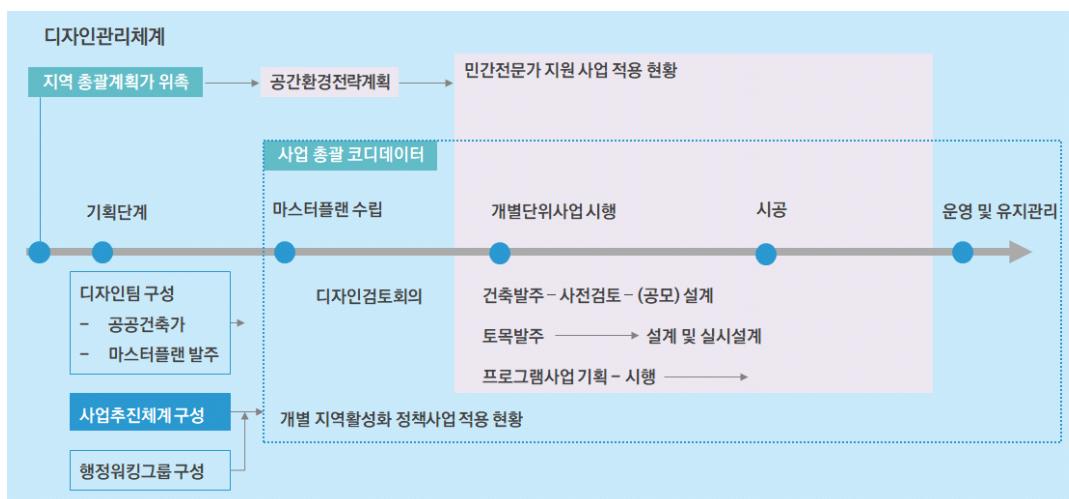
64) 여혜진. (2019). 부처별 공공건축 디자인 개선방안 최종안. 국가건축정책위원회 내부자료.

65) 당시 국가건축정책위원회 위원장 면담 결과 (면담일: 2025.10.1.)

3. 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 적용 및 정책여건 변화

■ 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 적용 및 관련 정책

'건축디자인기준'이 고시된 이후 디자인관리체계를 적용한 지역활성화 정책사업은 2010년 국토해양부의 해안마을 경관형성 시범사업, 2014년 도시재생 선도사업, 2015년 도시 취약지역 생활여건 개조사업, 2018년 지역개발사업, 해양수산부의 2019년 어촌뉴딜300사업, 2022년 어촌신활력사업 등에 적용되었다. 지역활성화 정책사업은 각 부처에서 시행하는 사업관련 업무지침이나 마스터플랜수립 가이드라인에 의해 운용되었다.



[그림 2-15] 지역활성화 정책사업에서 디자인관리체계 구성요소와 적용 범위

출처 : 연구진 작성

디자인관리체계가 처음 정착된 2009년 '공공부문 건축디자인기준'에는 디자인프로세스 첫 단계인 기획단계에 사업 특성에 맞는 사업추진체계를 구성하도록 되어 있다. 사업추진체계에는 디자인팀 구성을 포함했다. 반면 지역활성화 정책사업에서는 국비로 사업비를 지원함에 따라 사업추진체계가 강조되었다. 이는 지역활성화 정책사업 목적이 단순히 물리적 공간환경을 조성하고 개선하기 위한 것이 아니라 사회·경제적인 비물리적 측면의 종합적 개선에 두고 있기 때문이다. 이에 지역활성화 정책사업

에서는 디자인관리체계라는 용어 대신 디자인팀과 사업추진관리체계라는 용어를 사용하고 있다.

지역활성화 정책사업 시행을 위해 작성된 업무지침이나 가이드라인에는 법에서 명시한 총괄계획가 활동 외에도 '건축디자인기준'에서 제시한 협력적 설계방식에 대한 기준과 사업추진을 위한 중간 지원 조직, 행정 워킹그룹 운영, 마스터플랜 수립, 민간참여 방안 등의 내용이 반영되었다.⁶⁶⁾

[표 2-11] 디자인관리체계 적용 지역활성화 사업

주관부처	사업명	디자인관리체계						
		협력적 사업추진 체계	총괄 계획가	중앙지 원기관	지자체 중간지원 조직	행정 워킹 그룹	공간환경 마스터플랜	민간 참여
① 「건축기본법」에 따른 건축디자인기준(디자인관리체계) 적용 사업(2009~현재)								
국토부 (auri기획 및 모니터링 사업)	국토환경디자인시범사업 (2009-2017)	○	○	auri	-	○	○	-
	민간전문가 활용 지원사업 (2015~현재)	○	○	auri	-	○	○	-
② 지역활성화 관련 정책사업에서 디자인관리체계를 적용한 사업(2010~현재)								
국토부 (auri기획 및 모니터링 사업)	해안마을 경관형성 시범사업 (2010-2011)	○	○	auri	-	○	○	-
	도시재생 선도사업 (2014-2020)	○	○ (총괄 코디네이터)	LH auri 국토연	도시재생 지원센터	○	○	○
	지역개발사업 (2019~2020)	○	○	LH	-	-	○	○
균형발전위원회, 국토부, 농림부	취약지역 생활여건 개조사업 (2015~현재)	○	○	HUG	도시재생 지원센터 (일부지 역)	○	○	-
해양수산부 (auri기획 및 모니터링 사업)	어촌뉴딜300사업 디자인선도사업 (2019-2021)	○	○	어촌 공단 auri	-	○	○	○
	어촌활력증진지원 시범사업 (2022~현재)	○	전담 컨설턴트	어촌 공단 auri	앵커조직	○	○	○
농림부	농촌중심지활성화사업, 농촌신활력플러스사업	○	○	농어촌 공사	PM단, 신활력 추진단	○	○	○

출처: 연구진 작성

지역활성화 정책사업은 쇠퇴한 장소나 활력이 낮은 지역을 대상으로 주민 생활의 질 향상과 지역경제 활성화를 목표로 하고 있으며, 이를 위해 낙후한 생활시설 정비와 주민이 필요로 하는 시설 공급, 일자리와 연계된 공간 조성 등을 주요 사업으로 추진하고 있다. 이는 주로 일정 규모의 사업구역을 정하여 물리적 공간환경에 대한 현황과 여건 분석, 지역활력을 견인할 수 있는 의제를 발굴하여 의제를 해결 할 수 있는 단위사업을 하드웨어와 소프트웨어 사업으로 구분하여 마스터플랜에 담고 있다. 이에 마스터 플랜은 사업계획 성격이 강하며 물리적 공간 조성과 관련해서는 거점시설 위치 선정, 도로정비 등이 필요한 장소를 정하고 구역 내에서 통합적 공간환경 조성이 이루어질 수 있도록 하고 있다.

66) 구체적인 지침의 내용은 3장에서 분석

[표 2-12] 지역활성화 사업의 공간환경 조성 관련 기준

주관부처	사업명	마스터플랜	하드웨어사업		소프트웨어 사업	
			거점시설 및 주거환경	공공공간	공동체역량 강화	소득사업
국토부 (auri기획 및 모니터링 사업)	해안마을 경관형성 시범사업 (2010~2011)	(경관형성기본계획) 자연환경 및 해안경관을 고려한 공간환경 조성 *비법정계획	공유공간 및 공공시설 정비 등 경관개선 (기존 시설 재활용)	-	-	-
	도시재생 선도사업 (2014~2020)	(도시재생활성화계획) 쇠퇴지역 활성화를 위한 물리적, 사회적, 경제적 재생 사업 통합	주민공동체 활성화 공간 및 경제거점 (유류시설 우선 사용)	상권활성화를 위한 공간재생, 주거환경 정비	○	○
	지역개발사업 (2019~2020)	(공간환경통합디자인) 디자인관리중점관리 대상 지정 및 입체적 공간계획 수립	거점시설조성	거점공간 조성	-	-
균형발전위원회, 국토부, 농림부	취약지역 생활여건 개조사업 (새뜰마을사업) (2015~현재)	(마스터플랜) 안전취약 도로 등 정비계획, 집수리 필요지역 및 거점시설 계획 *비법정계획	주민공동 이용시설 및 집수리	소방도로 조성 주차장 소규모 휴게공간	○	△ (필요시)
해양수산부 (auri기획 및 모니터링 사업)	어촌뉴딜300사업 디자인선도사업 (2019~2021)	(공간환경마스터플랜) 어항정비 및 어촌 주거환경개선, 어업활성화를 위한 거점시설 조성계획	어항시설 정비 주민복지센터 및 경제기반 시설, 집수리	골목길 정비 물량장 정비	○	○
	어촌활력증진지원 시범사업 (2022~현재)	(공간환경마스터플랜) 어촌생활권 설정 및 생활서비스, 경제생태계 형성을 위한 공간계획	어항시설 정비, 생활서비스 거점공간 조성 집수리	물량장 정비 골목길 정비	생활서비스 전달체계	○
농림부	농촌중심지활성화사업, 농촌신활력플러스사업	(기본계획) 지역활력 추진 주체 육성을 위한 하드웨어, 소프트웨어, 휴먼웨어 사업 통합	신활력거점시설	기초생활기반	○	○

출처: 연구진 작성

이 중 거점시설 조성은 「건축서비스산업 진흥법」 제정 이후부터 설계비 1억 이상은 사전검토 의무대상으로 별도의 디자인관리를 받게 되었다. 마스터플랜 수립단계에는 계획수립팀이 참여하여 총괄계획 가 주도로 디자인관리체계가 적용되어 왔다. 계획수립은 지역활성화 정책사업의 특성에 따라 물리적 공간계획 뿐 아니라 지역활력을 위한 주민공동체 회복 관련 소프트웨어 사업, 주민역량강화와 소득증대를 위한 휴먼웨어 사업을 통합하여 마스터플랜에 포함하고 있다. 그러나 정책사업 목적 자체가 지역 활성화에 있어 제도적 근거가 미흡한 디자인관리체계는 지자체 역량이나 관심에 따라 반영 수준에 차이가 있다.⁶⁷⁾

67) 지역활성화 정책사업 참여 주체(사업총괄계획가, 행정전담조직 담당자) 면담 결과 (면담기간: 2025.3~6월)

■ 지역활성화 정책 여건 변화에 따른 디자인관리체계 전환 요구

지역활성화 정책의 핵심은 지역의 장소특성을 살릴 수 있는 물리적, 사회·문화적 자원을 최대한 활용해 가치 있는 공간을 만들어 지역활력을 도모하는 것이다. 이를 위해 사업구역 단위로 빙집이나 유휴 공간을 활용하여 거점시설을 조성하거나 주민공동체 활동을 위한 공공공간 조성 등의 사업, 시설 운영과 관련한 소프트웨어사업을 구성하는 것이 일반적이다. 그러나 이러한 지역활성화 정책사업은 인구 감소시대에 또 다른 유휴공간을 남길 뿐 아니라⁶⁸⁾ 많은 국비가 투자되었음에도 불구하고 인구감소와 쇠퇴현상은 지속된다는 비판적 시각이 제기되었다.⁶⁹⁾

이에 도시계획 분야를 중심으로 인구감소시대의 지역활성화 정책은 스마트 축소도시⁷⁰⁾에 기반한 도시공간 재편 필요성이 제기되었다. 스마트 축소도시는 도시 쇠퇴를 부정하거나 방치하지 않고, 오히려 도시의 축소를 능동적으로 인정하는 것에서 출발한다. 이는 도시의 규모 축소 과정을 도시의 질적 개선 기회로 삼는 유연한 접근 방식이다. 그 목표는 신규 인구 유입을 통한 도시 팽창을 유도하기보다, 기존 도시민의 삶의 질을 향상시키는 것이다. 즉, 도시를 소멸하는 공간이 아닌, 남은 자원을 효율적으로 재배치하고 재활용하여 더욱 쾌적하고 살기 좋은 환경으로 재구성하는 ‘스마트한 축소(Smart Decline)’ 전략이 핵심이다. 이러한 패러다임의 전환은 도시가 직면한 현실을 냉철하게 바라보고, 한정된 자원을 가장 합리적으로 활용하는 것으로 공간관리의 기본방향이 되어야 함을 강조하고 있다.⁷¹⁾

스마트축소도시 전략과 함께 2020년 코로나 팬데믹 시기를 겪으면서 전 세계는 기후위기에 대응하여 도시민의 이동에 따른 탄소배출을 줄이고 동네생활권 단위에서 모든 생활편의가 도보권에서 이루어 질 수 있는 N분 도시개념이 확산되었다. 이와 관련하여 파리 이달고 시장이 발표한 15분 도시를 시작으로 스웨덴의 1분 도시, 바르셀로나 9분 도시, 멜버른 20분 도시 등이 잇달아 발표되었다.⁷²⁾ 포틀랜드 시는 ‘도시계획 2035’에 스마트축소도시와 N분도시가 결합된 도시계획 방향을 제시하였다. 이 계획에는 시 전체를 도보생활권으로 구분하고 각 거점과 가로축을 설정하여 일자리 확보, 기반시설 및 오픈 스페이스를 효율적으로 조성하는 방안을 제시하며 녹지띠와 도심 내 생물 서식지를 연결하여 기후변화에 탄력적으로 대응하는 도시환경 관리계획을 담고 있다.⁷³⁾

이러한 도시공간관리에 대한 패러다임 변화는 제5차 국토종합계획 수정전략(2020-2040)에도 반영되어 도시권 컴팩트시티와 생활권 15분 도시 조성 방향의 국토공간 관리방안으로 제시되었다.⁷⁴⁾ 스마트 축소도시 전략은 2020년 개정된 ‘도시재생전략계획 수립가이드라인’에 ‘저출산·초고령화 사회에 대응한 스마트축소 재생전략 수립’ 원칙에도 반영되었다.⁷⁵⁾

68) 윤주선, 김영하. (2019). 중소도시 마을연계형 거점공간의 지속가능한 운영 방안. 건축도시공간연구소, pp.1-2.

69) 서수정, 장민영, 김영하. (2019). 중소도시 지속가능성을 위한 지역자원기반의 통합적 공간관리 방안. 건축도시공간연구소, pp.27-28.

70) 축소도시 이론은 독일에서 가장 먼저 사용하기 시작했고 인구감소로 인한 공간자원의 공급과잉 문제를 해결 과제로 제안하고 있다. (최완영, 이희원. (2019). 유연한 스마트 축소도시를 위한 국내·외 도시전략 비교연구. 한국산학기술학회논문지, 20(8), pp. 635-636.)

71) 정태화, 김현수. (2022). 축소도시 특성과 건축물 시가화집중도의 상관성에 관한 연구. 지적과 국토정보, 52(2), pp.35-39; 성은영, 임유경, 심경미, 윤주선. (2015). 지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생 전략 연구. 건축도시공간연구소: 최완영, 이희원. (2019). 유연한 스마트 축소도시를 위한 국내·외 도시전략 비교연구. 한국산학기술학회논문지, 20(8), pp.635-636.

72) 춘천시. (2021). 춘천 지속가능도시 공간관리 전략 수립. 춘천시, pp.22-25 재인용.

73) Bureau of Planning and Sustainability. (2020). *Urban Design Direction 2035*. City of Portland, Oregon, pp.18-20; 춘천시. (2021). 춘천 지속가능도시 공간관리 전략 수립. 춘천시, p.25.: 포틀랜드 시청 담당자 면담 결과 (면담일: 2025.5.27.)

74) 국토교통부. (2024.6.17.). 인구감소, 지방소멸 위기 등 대전환 시대의 새로운 「국토종합계획」 마련 [보도자료].

도시재생전략계획 수립 가이드라인

1-3-4(저출산·초고령화 사회에 대응한 스마트축소 재생전략 수립) 전략계획수립권자는 지역의 성장잠재력을 파악하고 미래 인구 가구와 산업구조 변화를 예측하여 주택, 상업, 기초생활인프라 수요 등을 고려하여 지역의 거점과 주변지역 간의 연계방안을 마련하고 지역활성화 촉매역할을 할 수 있는 자원의 재배치와 활용, 새로운 공간 조성 방향을 제시한다.

출처: 국토교통부. (2021). 도시재생전략계획 수립 가이드라인. 국토교통부, p.3.

농림축산식품부에서도 2024년 「농촌공간재구조화 및 재생지원에 관한 법률」을 제정하면서 스마트 축소이론을 반영하여 농촌의 삶터 · 일터 · 쉼터로서의 기능을 회복하거나 증진하기 위해 농촌공간 재구조화 계획 수립을 의무화했다. 이 계획에는 삶터로서 농촌공간을 집중하고 부족한 생활서비스시설 을 확충, 정주환경을 훼손하는 저해시설은 외곽으로 이전하기 위한 공간계획을 담고 있다.⁷⁶⁾

해양수산부에서는 2023년 어촌신활력증진사업을 추진하면서 어촌생활권단위의 정주환경개선과 생활서비스 연계전략, 어촌기반의 일자리 고도화를 목표로 하고 있다. 이는 인구감소위기에 대응하여 지역에 산재해 있는 자원을 효율적으로 활용하기 위한 거점 장소를 찾아, 거점 장소를 중심으로 생활 서비스를 주민들에게 전달하고 일자리를 연계하는 스마트 축소에 기반한 대표적인 실행 정책이라고 할 수 있다.

중소기업벤처부에서는 2023년 「지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률」에 따른 ‘지역상권 상생 및 활성화 종합계획’에 쇠퇴상권 활성화를 위한 N분 생활권 개념과 스마트축소도시 개념을 반영하여 ‘지역과 공존하는 상권활성화’정책을 수립하고 중점상권에 대한 선택적 지원 방안을 담았다.⁷⁷⁾

이처럼 지역활성화 관련 정책에서 스마트 축소 전략과 N분 도시 개념이 각 부처 정책 대상에 맞게 반영된 가운데, 이재명 정부 국정계획 5개년 계획에는 ‘자치분권 기반의 균형 성장’을 위한 목표로 “중소도시 경쟁력 강화와 소멸위험지역 활력 제고로 균등하고 고른 삶의 질을 뒷받침한다”가 명시되었고 마을 및 중소도시 집약 거점 육성⁷⁸⁾과제가 제시되었다. 세부 과제로는 중소도시 육성을 위한 투자선도지구, 기업혁신팍크 등 경제거점조성 방안과 함께 주거·생활SOC 복합공간 조성, 빙 건축물 정비 등이 포함되었다. 주택공급 정책도 신도시개발 방식보다 도심주택 공급확대를 위한 재개발·재건축 사업성 제고를 위한 특례조항을 확대하고 유휴부지와 노후청사 국공유지를 활용한 복합개발을 우선 한다는 계획이 담겨있다. 이는 스마트축소도시가 지향하는 도시거점 중심의 개발과 복합용도개발 개념이 반영된 것이다.

또한 인구구조 변화에 대응하기 위해 고령사회에 적합한 돌봄·복지체계를 구축하고 지역중심의 돌봄 체계 강화를 목적으로 노후 생활서비스 관련 시설을 재구조화하는 방안도 제안되었다. 부족한 지역의 생활서비스 공급을 위해서는 AI, ICT기반의 복지행정 인프라를 갖추고 이를 위해 생활 SOC 복합공간 조성을 통한 서비스 전달체계를 마련한다는 전략도 있다. 이는 의료나 문화취약지역에 거주하는 주민

75) 국토교통부. (2021). 도시재생전략계획 수립 가이드라인. 국토교통부, p.3.

76) 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr/main.html> (검색일 : 2025.5.30.)

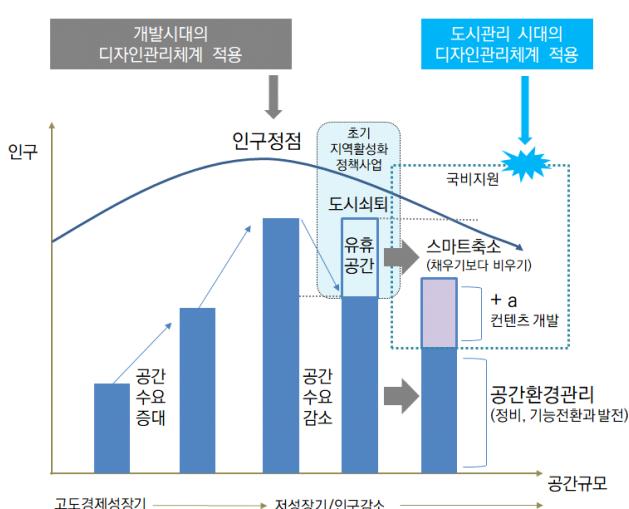
77) 중소벤처기업부. (2023). 지역상권 상생 및 활성화 종합계획. 중소벤처기업부.

78) 국정기획위원회. (2025). 이재명정부 국정운영 5개년 계획(안). 국정기획위원회, p.87.

모두를 위해 생활서비스 관련시설을 조성하는 공간기반의 생활서비스 공급전략에서 벗어나 발전된 기술을 활용하여 인구감소시대에 대응한다는 전략이 반영된 것이다. 이와 함께 문화취약지역에 대해서는 지역의 역사문화 자산을 활용한 K-콘텐츠 관광자원화를 통해 문화관광 향유도를 높여 지역경제 혜력을 도모한다는 방향도 제시되었다. 이는 지역활성화 정책에서 지역자원을 활용해 장소 가치를 높이는 전략으로, 디자인관리체계를 운영하는 목적이기도 하다.

중·소도시 활성화를 위한 정책과제를 실행하기 위한 수단으로는 ‘지역균형발전특별회계’를 지역자율 계정으로 이관하고 ‘지역발전투자협약제도’를 활성화하여, 지역 스스로 지역활력을 위한 각 부처 사업을 연계하여 국비지원에 공모하는 방식을 제시하고 있다. 이는 디자인관리체계에서 행정협의가 강화되어야 함을 의미한다.

이처럼 인구감소, 초고령화 사회 진입, 기후변화 위기 대응, AI 기술 혁신 등 사회경제적 여건 변화에 대응하기 위한 정부의 지역활성화 정책은 쇠퇴한 물리적 환경을 재생하는 단순한 공간관리 방식의 차원에서 인구감소를 고려해 공간을 비워가면서 경제, 문화, 주거, 일자리가 집중될 수 있는 장소에 지역활성화 관련 커테츠를 채워가는 공간관리 방향으로의 전환을 의미한다.



[그림 2-16] 인구감소시대 공간관리 방향 전환

출처 : 서수정, 장민영, 김영하. (2019). 중소도시 지속가능성을 위한 지역자원기반
의 통합적 공간관리. 건축도시공간연구소, p.28을 참고하여 연구진 재작성

이처럼 공간을 조성하는 방식에서 공간 관리와 컨텐츠 생산이 더 중요한 정책 이슈로 부각되면서 민간의 역량을 활용한 정책사업도 증가하고 있다. 이는 민간의 창의력과 노하우를 바탕으로 지역자원을 새로운 가치로 만들어 지역에 관심을 불어 넣을 수 있는 사업과 지역에 부족한 사회서비스를 일자리로 이끌어 낼 수 있는 사업에 민간이 참여하는 방식으로 나타나고 있다. 아직 실험적인 단계이지만 해양수산부의 어촌활력증진지원 사업은 민간주체인 앵커조직이 사업 시행주체로 참여하여 지역사회 문제

를 발굴하고 이를 해결하기 위한 사회혁신프로그램을 기획하여 생활권단위의 생활서비스 전달체계 구축과 지역경제 생태계를 만들어가는 것을 목표로 추진하고 있다.⁷⁹⁾

중소벤처기업부의 글로컬상권 활성화 사업도 민간조직이 지역상권 활성화를 위해 기획자이자 코디네이터 역할로 참여하고 있다.⁸⁰⁾ 행정안전부의 지역거점별 소통협력사업도 지자체 유휴공간의 활용을 민간주체를 설정하여 지역활력을 견인할 수 있는 운영 프로그램을 기획하는 사업이다.⁸¹⁾

79) 해양수산부. (2021). 22년도 Post-어촌뉴딜 시범사업 공모 계획(안). 해양수산부, p.2.

80) 중소벤처기업부. (2025.4.7.). 민간과 정부·지자체가 함께하는 지역상권 활력 프로젝트 시작! [보도자료].

이처럼 다양한 부처에서 민관협력방식의 지역활성화 사업이 증가함에 따라 지자체에서는 지역 총괄 계획가와 더불어 사업단위의 총괄계획가, 민간기획자 등 다양한 분야의 민간전문가가 활동하면서 이해관계자간의 협의조정이 필요한 상황이 늘어나고 있다. 이에 디자인관리체계의 핵심 구성 요소인 디자인조직도 다양한 민간참여 주체를 고려한 개선이 요구된다. 디자인조직의 개선 뿐 아니라, 사회·경제적 여건변화에 따른 지역활성화 관련 정책 변화에 대응하여 사업추진체계와 절차가 복잡해짐에 따라, 공간환경 조성 관련 디자인정책과 디자인프로세스, 디자인평가 수단 또한 [표2-13]와 같은 변화요인을 고려한 개선방안 마련이 필요한 시점이다.

[표 2-13] 지역활성화 정책 여건변화에 따른 디자인관리체계 변화요인

사회경제적 여건변화	공간계획 변화 요인	지역활성화 정책 변화	디자인관리체계 변화 요인
인구감소 위기 및 초고령화 사회	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트 축소 도시전략 <ul style="list-style-type: none"> - 장소거점 설정의 중요성 부각 - 거점장소의 복합용도개발 • 생활서비스 관련 시설 재구조화 <ul style="list-style-type: none"> - 생활서비스시설 복합화 	<ul style="list-style-type: none"> • 이재명정부 국정 5개년 계획 <ul style="list-style-type: none"> - 중소도시 투자선도지구, 기업혁신파크 - 주거·생활SOC 복합공간조성 • 제5차 국토종합계획 <ul style="list-style-type: none"> - 도시권 컴팩트시티, 15분 도시 • 스마트 축소 도시재생 정책 • 농촌공간재구조화 정책 • 민관협력 지역활성화 정책사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 디자인정책 <ul style="list-style-type: none"> - 스마트축소 도시전략 및 생활권 기반의 장소맞춤형 공간환경 마스터플랜 수립 강화 • 디자인조직 <ul style="list-style-type: none"> - 다분야 협력형 디자인조직 - 행정협의체 강화 - 디자인프로세스 • 디자인평가 <ul style="list-style-type: none"> - 사업기획 및 운영관리가 강화된 프로세스 - 디자인평가 - 기술기반의 평가 도구 • 부처협력 사업을 반영한 디자인 품질 향상 전략 • 중앙정부의 관리 개입 한계
기후변화 위기 대응	<ul style="list-style-type: none"> • N분 생활권 설정 및 생활·경제 생태계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 생활서비스 전달체계 마련을 위한 공간 네트워크 - 탄소저감 공간 재구조화 	<ul style="list-style-type: none"> • 어촌신활력증진사업 • 이재명정부 국정 5개년 계획 <ul style="list-style-type: none"> - 유류부지와 노후청사 복합개발 	
AI 기술발전	<ul style="list-style-type: none"> • AI, ICT 기반의 복지행정 네트워크 	<ul style="list-style-type: none"> • 이재명정부 국정 5개년 계획 <ul style="list-style-type: none"> - AI, ICT 기반의 복지행정 네트워크 	
실행수단		<ul style="list-style-type: none"> • 이재명정부 국정 5개년 계획 <ul style="list-style-type: none"> - 지역별전투자협약 활성화 - 지역자율계정으로 국비지원 	

출처 : 연구진 작성

제3장

지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 적용 사례 분석

1. 분석 개요
2. 「건축기본법」에 의한 디자인관리체계 운영 사례
3. 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 운영 사례
4. 디자인관리체계 적용 성과 및 한계

1. 분석 개요

■ 분석 목적 및 대상

- 분석 목적

3장에서는 국내에서 공간환경 질 향상을 위해 도입된 디자인관리체계의 개념이 실제 정책 수단으로 적용된 사례를 검토하고, 각 사업이 사회경제적 여건에 따라 변화하는 과정을 분석하여 변화 요인과 쟁점을 도출하였다. 특히 디자인관리체계 확산을 위해 시행했던 2009년 국토환경디자인시범사업 운영 사례와 지역활성화 정책사업에 적용한 디자인관리체계 운영사례를 비교 분석하여 개선과제와 시사점을 도출했다.

- 분석 대상

분석 대상은 「건축기본법」에 따라 디자인관리체계 적용을 통한 공간환경 질 향상 자체를 사업 목적으로 하는 정책사업과 2010년대 중반부터 각 부처에서 추진된 지역활성화 정책사업 중 건축공간연구원이 사업기획에 참여해 디자인관리체계를 적용한 사업을 대상으로 한다.

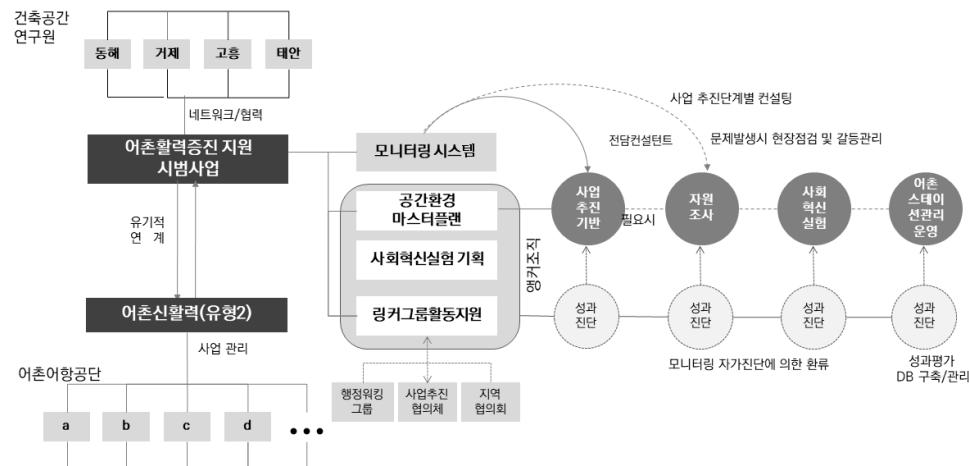
[표 3-1] 디자인관리체계 적용 정책사업 분석 대상

사업명	담당 부처	사업 기간	사업 시행 근거(법령)
「건축기본법」에 의한 디자인관리체계 운영 사업			
국토환경디자인시범사업	국토교통부	2009-2017	• 「건축기본법」 제20조(건축문화진흥을 위한 재정지원), 제22조(건축디자인 시범사업 실시), 제23조(민간전문가의 참여)
민간전문가 활용 지원사업	국토교통부	2015-현재	
각 부처별 디자인관리체계가 적용된 지역활성화 정책사업			
도시재생 선도사업	국토교통부	2014	• 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제33조-제34조 도시재생선도 지역의 지정
도시 취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을사업)	지방시대위원회, 국토교통부	2015-현재	• 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제74조(지역균형발전 특별회계)
어촌뉴딜300사업 디자인 선도사업	해양수산부	2019-2021	• 「어촌어항법」 제47조의2 어촌어항재생 개발계획, 제47조의3 어촌어항 재생 사업계획 등
어촌활력증진지원 시범사업	해양수산부	2022-2025	• 「어촌어항법」 제4장의2(어촌어항재생), 「어촌어항법 시행령」 제42조의8

출처 : 연구진 작성

「건축기본법」에 의한 국토환경디자인시범사업과 민간전문가 활용 지원사업은 사업기획, 공모, 모니터링 전반을 건축공간연구원이 참여했고 모니터링을 통해 매년 디자인정책과 평가기준, 관련법 개정안을 도출하는 국비지원사업의 선순환체계를 거쳤다. 도시재생 선도사업 또한 사업 공모, 평가, 모니터링 과정을 거쳐 도시재생일반사업과 도시재생뉴딜 사업으로 발전하는데 본 연구원이 참여했으며, 도시재생 선도사업은 사업 전 과정에 본 연구원이 참여하여 사업시행 가이드라인에 디자인관리체계의 성격을 반영했다. 도시 취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을사업)은 사업기획에 본 연구원이 참여했고, 이후 2019년 민간의 사회공헌활동을 연계한 집수리 사업을 기획하면서 본 연구원이 모니터링, 평가에 참여했다.

어촌뉴딜300사업 디자인선도사업은 어촌뉴딜300사업 선정 지역에 공간환경의 질 향상을 목적으로 시범사업을 추진한 사례로 본 연구원이 기획, 공모, 모니터링, 평가 전 과정에 참여했다. 후속 기획된 어촌활력증진지원 시범사업은 그동안 지역활성화 정책사업의 한계를 극복하기 위해 해양수산부와 본 연구원이 함께 기획한 사업으로 공모, 평가, 모니터링 과정에 참여하고 있다.



[그림 3-1] 모니터링 단계 체계도

출처 : 서수정, 이상민, 정인아, 제현정, 김영하, 강전민, 이인규. (2023). '23년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링. 해양 수산부, p.40.

■ 분석의 주요 내용

[표 3-2] 디자인관리체계 적용 정책사업 사례분석틀

구분	분석항목	분석내용
디자인관리체계	디자인정책	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 추진 배경 및 목적, 지원대상 및 범위, 법적 근거, 관련 기준 등
	디자인조직	<ul style="list-style-type: none"> • 디자인 조직(민간전문가, 추진협의회 등)의 구성 • 디자인 조직별 역할 및 기능
	디자인프로세스	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 추진체계 내 디자인 관리를 위한 프로세스 ※추진과정의 디자인 일관성 확보 체계(기획-설계-시공-운영·유지관리) 등
	디자인평가	<ul style="list-style-type: none"> • 디자인 관리를 위한 사업 성과진단, 진단결과 반영(피드백), 모니터링 등
공간환경마스터플랜	사업 대상지	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 수립 내용 및 실행 결과

출처 : 연구진 작성

2. 「건축기본법」에 의한 디자인관리체계 운영 사례

1) 디자인정책

■ 디자인관리체계의 지자체 정착을 위한 국비지원사업 추진

국내 디자인관리체계 도입에 따른 디자인 정책은 국가차원에서 디자인관리체계 정착을 위해 추진한 국비지원사업을 들 수 있다. 대표적인 디자인정책은 ‘국토환경디자인시범사업’⁸²⁾이다. 2009년 시작해 2017년까지 추진한 시범사업은 지자체의 디자인 역량 강화를 위해, 사업총괄계획과 및 디자인 검토 위원이 행정과 협력하는 민간전문가 활용, 건축물과 공간환경의 디자인가치 제고를 위한 디자인검토 운영, 장소단위의 공간환경 마스터플랜 수립을 통한 장소가치 제고를 목적으로 국비를 지원하였다.⁸³⁾ 국비는 민간전문가 운영비용과 마스터플랜 수립비용으로 개소당 1.5억원~2억원 내외로 지원하였다. 사업기간은 1년으로 1차년도에 우수한 성과를 내고, 주요 거점시설 중 시급히 추진할 필요성이 있는 대상에 대하여 일부는 기본·실시설계(2차년도) 비용을 지원하며 이 중 우수사례를 선별하여 시공(3차년도) 비용을 지원하였다.

‘국토환경디자인시범사업’은 2009년 시범사업 출범 당시 10개소의 통합마스터플랜 수립 지원을 시작으로, 2017년까지 총 42개 지역에 장소 단위의 통합마스터플랜 수립을 지원하였다. 또한 강원 철원 등 16개소에 기본·실시설계(2차년도) 비용이 지원되었고 4개소(부산 청사포, 영주시 삼각지, 울진군, 하동군)에는 시공(3차년도) 비용이 지원되었다. 사업대상지는 수도권 4개소, 광역지자체 소속 자치 단체 5개소를 제외하고는 모두 지방중소도시로 인구감소로 지역활력이 낮은 지역일수록 공간환경의 질 향상을 통해 지역의 가치를 높이고자 하는 지방 도시가 많다는 것을 확인할 수 있었다. 특히 지방중소 도시는 재정자립도가 낮아 국비지원사업이 없으면 새로운 정책을 시도하기 어렵다는 점에서 공모사업에 관심이 높을 수밖에 없는 현실이 반영된 것으로 볼 수 있다.

82) 법적 명칭은 ‘건축디자인 시범사업’이나, 당시 정부의 100대 국정과제 중 하나인 ‘지속가능한 국토환경디자인 정착’의 일환으로 ‘국토환경디자인 시범사업’의 명칭이 사용되었다. (서수정, 염철호, 김영현, 고은정, 차미희. (2010). 2009년 국토환경디자인 시범사업 관리운영평가 및 개선연구. 국토해양부, pp.3-4.)

83) 서수정, 염철호, 김영현, 고은정, 차미희. (2010). 2009년 국토환경디자인 시범사업 관리운영평가 및 개선연구. 국토해양부, pp.3-5.

본 사업에서는 시범사업을 통해 위촉된 민간전문가를 지자체 총괄계획가로 활용하고 공간환경마스터플랜을 활용하여 타 부처 사업이나 지자체 사업을 연계 추진함으로써, 지역주도로 디자인관리체계가 지속되는 것을 디자인정책의 목표로 삼았다. 그러나 대부분 지자체는 공간환경마스터플랜 수립 대상에 한해서 민간전문가를 운영하였고, 지속사업을 지원 받지 못한 지자체는 국비지원 종료 후에 디자인관리체계 운영도 중단되는 등의 한계가 있었다.

[표 3-3] 2009-2017년 국토환경디자인 시범사업 지자체별 지원 사항

연도	지자체	계획 (1차)	설계 (2차)	시공 지원	연도	지자체	계획 (1차)	설계 (2차)	시공 지원
2009 (10개소)	전남 목포시	●			2012 (6개소)	충북 충주시	●		
	부산(청사포)	●	●	●		경기 안성시	●		
	경북 영주시	●	●	●		전북 익산시	●		
	강원 춘천시	●			2013 (3개소)	경남 하동군	●	●	●
	충북 충주시	●				전북 원주군	●	●	
	경기 안산시	●				강원 강릉시	●		
	전남 영암군	●			2014 (4개소)	경기 수원시	●	●	
	충남 아산시	●				충남 공주시	●		
	대구광역시	●				광주광역시	●	●	
	대전 중구	●				경북 김천시	●	●	
2010 (6개소)	강원 철원군	●	●		2015 (6개소)	경기 고양시	●		
	경남 김해시	●				경기 광주시	●		
	경북 포항시	●				충남 논산시	●		
	부산 중구	●				경북 상주시	●		
	충남 보령시	●				대구 남구	●		
	충북 청주시	●				전남 강진군	●	●	
2011 (3개소)	경남 거창군	●	●		2016 (3개소)	경기 시흥시	●		
	충남 흥성군	●	●			경남 밀양시	●	●	
	부산(대청로)	●	●			인천 용진군	●		
2012 (6개소)	전남 광양시	●	●		2017 (1개소)	경북 고령군	●		
	경북 울진군	●	●	●		수행단계별 소계	42	16	4
	부산 동래구	●	●						

출처 : 여해진, 고영호, 엄운진. (2018). 국토환경디자인 지원사업 성과분석 및 지역경관 향상 지원사업 모니터링. 국토교통부, p.23
을 바탕으로 연구진 작성

반면 철원군이나 거창군 같이 사업의 취지에 맞게 타 부처 국비지원사업을 연결해 마스터플랜을 실행하거나 초기에 총괄계획가로 참여했던 민간전문가를 전담 자문위원처럼 활용하여 여러 부서에서 시행하는 공간환경 조성 사업에 관여한 사례도 있다.

민간전문가 활용 지원사업은 이러한 국토환경디자인 시범사업의 한계를 극복하기 위하여 추진된 사업이다. 이 사업은 연간 0.3억 이내로 지자체에 지역총괄계획가⁸⁴⁾, 공공건축가 위촉 비용을 지원하는 것으로 2019년부터는 민간전문가 지원과 함께 비법정계획인 공간환경전략계획⁸⁵⁾을 수립할 수 있도록 계획비용도 함께 지원하고 있다.

84) 지자체마다 총괄건축가, 총괄계획가 등 다양한 용어가 사용되어 왔고 가장 최신의 지침인 2019년 가이드라인에서는 총괄계획가/총괄건축가 용어를 모두 사용한다. 본 연구에서는 다른 지역활성화 사업의 '(사업)총괄계획가' 및 '(사업)총괄코디네이터'와 구분하기 위해, 지자체 전체를 총괄하는 민간전문가 활용 지원사업의 총괄건축가/총괄계획가는 '지역총괄계획가'로 통칭한다. 용어에 대한 자세한 사항은 다음의 보고서를 참고할 수 있다. 심경미, 이해원, 김민경. (2020). 건축·도시 분야 민간전문가 제도와 운영실태 분석 및 개선방안. 건축도시공간연구소, pp.15-22.

85) 2025년부터 '도시건축디자인계획'으로 명칭이 변경되었다. 본 연구에서는 2024년까지 수립된 '공간환경전략계획'을 분석 대상으로 하므로 공간환경전략계획의 용어를 민간전문가 활용 지원사업의 공간환경마스터플랜을 지칭하는 용어로 사용한다.

본래 공간환경전략계획 수립 지원은 단년도 사업으로 추진되었으나, 2024년부터 공간환경전략계획의 품질 향상을 위해 1차년도 공간환경조사 연구와 2차년도 공간환경전략계획을 수립하는 것으로 조정되었다.⁸⁶⁾ 이에 2019년 5개소(신규), 2020년 11개소(신규), 2021년 12개소(신규 6, 연속 6), 2022년 10개소(신규 6, 연속 4), 2023년 6개소(신규)로 총 44개 지역⁸⁷⁾에 공간환경전략계획이 수립되었다.

국토환경디자인시범사업 디자인관리체계 운영 사례: 강원 철원군 DMZ두루미평화타운					
명칭	DMZ두루미평화타운	위치	강원 철원군 동송읍 양지2길 15-19		
대상지 규모	양지리 일대 11.5km ²	소유자/관리자	철원군청		
사업목적	철원 양지리 지역은 해마다 수만 마리의 두루미가 겨울을 지내는 지역으로, 탐조 프로그램 중심의 생태관광 거점 조성	활용현황	철원지역 안보관광 접경지(출발지)로 이용, 두루미의 생태를 소개하는 안내전시관 및 도서관, 지역 로컬푸드 판매장 등 위치		
주요 연혁			2010. 국토해양부 <국토환경디자인시범사업> 선정 ※폐교된 양지초등학교 및 양지리마을 일대를 대상으로 '철새평화타운' 조성계획 수립 2011. 국토환경디자인시범사업 통합마스터플랜 수립(1차년도) 사업대상지 일부 민간인 통제구역(민통선) 해제(전체 계획구역 중 일부 권역만 해제) 2012. 국토환경디자인시범사업 설계 지원(2차년도)을 통한 실시설계 수립 2013. 행정안전부 <접경지역 지원사업>을 통해 DMZ두루미평화타운 시공 2016. DMZ두루미평화타운 개관		
추진 정책사업	국토환경디자인 시범사업(국토부)	기본계획(국비 1.5억, 군비 1.5억), 실시설계(국비 1억, 군비 2천)			
	접경지역 시범사업(행안부)	두루미평화타운 시공(국비 20억, 군비 5억)			
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 디자인관리체계 운영 성과 - (사업총괄계획이 및 민간전문가가 지역사회와 지속적으로 연계) 사업총괄계획기를 중심으로 기본계획 용역팀(조경, 건축, 프로그램)이 구성, 행정-주민-전문가가 함께 참여하는 협의체도 적극적으로 운영됨. 사업 종료 후에도 해당 사업총괄계획기 및 관련 팀이 지역사회와 느슨한 관계를 유지하며 다양한 사업에 참여하고 지역 기반 관련 연구 수행 - (참여주체 간 소통 원활) 민간전문가-주민-행정 간 갈등은 거의 발생하지 않았는데, 전반적 사업계획 수립은 전문가그룹이 주도 하되 행정 처리 과정에서 필요한 사안에 대한 의견, 주민설명회 시 주민 요구사항 등에 대하여 전문가 수용 및 피드백 원활 - (주민주도 프로그램 기획운영) 사업 종료 후 학생 대상 교육형 두루미 체험 프로그램 기획운영(마을펜션 운영, 마을기금 적립 등), 주민대상 마을생태해설사 및 관광해설사 지속 양성, 개인 전시회 개최 등 지속적으로 주민주도 프로그램 운영 - (타부처 공모사업 연계를 통한 사업 효능감 체감) 이후 진행된 도시재생사업을 비롯하여 3개 사업 선정 및 지역 거점공간 조성 시 민간전문가 참여 등 과거 수행했던 국토환경디자인시범사업이 모델이 되어 사업 추진. 전문가 참여에 대한 효능감 체험 					
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 디자인관리체계 운영 한계 - (행정 및 주민 주체의 변경으로 사업 연계 어려움) 순환보직에 따른 공무원 부서 변경, 주민대표 변경 등으로 초창기 사업총괄계획기 가와의 연계가 중단되기도 하면서, 기획하여 추진하던 사업이 온전히 성과를 내지 못하는 경우 발생 - (시공 단계까지 지속적 지원 필요) 본 사업은 설계(2차년도)까지 국토환경디자인시범사업의 지원을 받았는데, 자체에서는 설계 단계에 문제가 없음에도 시공비를 마련하지 못하는 경우, 해당 공모사업을 추진한 자체 담당부서/담당자의 책임소재가 불거지며 향후 유사한 사업을 후속 추진하기 어려울 수 있음 - (주기적 모니터링 및 관리 필요) 사업 종료 후 주기적 모니터링 및 관리 부재 					
출처 : 염철호, 서수정, 오주영, 김어진, 차미희. (2010). 2010년 국토환경디자인 시범사업 관리운영 및 개선방안 연구. 국토해양부, pp.29-30; 이상민, 심경미, 김주희. (2014). 2014 국토환경디자인 시범사업 성과분석 및 흥보방안 마련 연구. 국토교통부, pp.61-62; 철원군 사업총괄계획기 면담 결과 (면담일: 2025.4.24.); 공무원 면담 결과 (면담일: 2025.6.13.; 2025.6.17.)을 참고하여 연구진 작성					

86) 국토교통부. (2024). 2025년도 민간전문가 운영 지원 공모 계획(안). 국토교통부, p.3; 국토교통부. (2024). 2024년 민간전문가제도 운영지원 사업 관리운영지침. 국토교통부, p.3.

87) 2023년까지 공모 선정 자체(사업대상지) 중 공간환경전략계획을 수립한 44개소를 확인할 수 있다. (건축공간연구원. (2024). 2024년 3월 모니터링 결과. 건축공간연구원 내부자료.)

[표 3-4] 국토환경디자인시범사업 및 민간전문가 지원사업 개요

구분	항목	국토환경디자인시범사업	민간전문가 활용 지원사업
사업 근거	근거법령	「건축기본법」 제20조~제23조	「건축기본법」 제22조, 제23조 「공공부문 건축디자인 업무기준」(국토교통부고시)
	운영지침	<ul style="list-style-type: none"> 건축디자인시범사업 업무지침(2009, 2010) 국토환경디자인 시범사업 업무지침(2012, 2015, 2016) 공공건축·공공공간 통합 마스터플랜 수립 매뉴얼(2012) 	<ul style="list-style-type: none"> 「민간전문가 제도 운영 가이드라인」(2019) 「민간전문가(총괄공공건축가) 제도 안내서」(2020) 민간전문가제도 운영지원 사업 관리·운영지침(공간환경전략계획 수립 가이드라인 포함)
지원대 상 및 범위	선정 대상	<p>총괄계획이 및 디자인검토위원 등 디자인검토 제도를 도입하는 지역에서, 건축물·공공공간·시설물 등을 연계하는 장소 단위의 통합마스터플랜 수립</p> <p>※자치단체(기초, 광역) 단위로 1건씩 응모</p>	<ul style="list-style-type: none"> (총괄공공건축가) 기관장의 활용의지가 높은 자자체 지원 우선 (공간환경조사 연구) 총괄건축가 제도를 운영 중인 자자체 대상, 신규 계획수립 자자체 지원 우선 (공간환경전략계획 수립) 지역총괄계획가 제도를 운영 중인 자자체 중 1차년도 조사연구 후 계획 수립을 희망하는 자자체, 계획 수립으로 건축·공간 개선효과가 클 것으로 예상되는 자자체
	사업 기간	통합마스터플랜 수립 종 1년(설계 및 시공 지원의 경우 별도 선정하여 지원)	총 1년(착수일로부터 연말까지)
	사업지 규모	규모 제한은 없으나, 장소 단위 특성을 살린 공간환경 조성을 목적으로 약 4천㎡~1.5만㎡ 내외 규모가 대부분	규모 제한은 없으나, 지역 전체를 계획범위로 설정하는 경우가 다수
	예산 지원 규모	<ul style="list-style-type: none"> 공간환경마스터플랜(기본계획) 수립(42개소): 국비 1.5억~2억 원(정액보조) 기본 및 실시설계(16개소): 국비 약 2억 원 내외(평균) 시공(4개소): 총 137.09억 원(개소당 평균 34억 원) 	<ul style="list-style-type: none"> 총괄·공공건축가: 운영 비용 0.3억원 이내 정액지원(단년도) 공간환경조사 연구: 개소별 용역비 1.0억원(국비 100%, 단년도) 공간환경전략계획 수립: 개소당 용역비 0.5억원(국비 25%, 단년도)

출처 : 국토교통부. (2024). 2025년도 민간전문가 운영 지원 공모 계획(안). 국토교통부; 국토교통부. (2024). 2024년 민간전문가 제도 운영지원 사업 관리·운영지침. 국토교통부를 참고 및 본 연구보고서의 해당 사례분석 내용을 정리하여 연구진 작성

■ 관련 법제도 및 기준

공간환경 질 관리를 위한 디자인정책은 법이나 제도, 가이드라인, 기준 등으로 실행력을 확보한다. 국가 차원에서는 국토환경디자인 시범사업, 민간전문가 활용 지원사업 모두 「건축기본법」 제20조~제23조의 민간전문가 활용 및 건축디자인 시범사업을 근거로 한다. 이에 디자인정책의 방향이나 세부 운영 기준은 시행지침에 반영되었다. 자자체 차원에서는 조례 제정이나 공간환경마스터플랜을 수립하면서 각 장소단위의 디자인가이드라인을 작성, 운영하는 것을 전제로 시범사업을 추진하였다.

국토환경디자인시범사업은 2009~2011년까지 법정 용어인 ‘건축디자인시범사업 업무지침’에 따라 운영되었고, 2012년부터는 사업의 명칭인 ‘국토환경디자인시범사업 업무지침’으로 명칭이 변경되었다. 이후 2015~2016년 업무지침에 주민참여, 성과평가 등의 내용이 반영되었다. 공간환경마스터플랜은 시범사업 초기에는 자자체가 장소를 정하여 수립하도록 하였으나, 2012년부터는 사업 성격을 공공건축과 공공공간에 중점을 두고 마스터플랜 수립 매뉴얼도 ‘공공건축·공공공간 통합 마스터플랜 매뉴얼’로 제시되었다.⁸⁸⁾

88) 건축공간연구원 국토환경디자인시범사업 모니터링 연구 수행자 집중 면담 결과 (면담기간: 2025.3.)

사업 초기에는 시범사업의 질적 향상을 위한 발주 방식 개선을 목적으로, 공간환경마스터플랜이나 공간계획관련 발주업무 과정에 건축가·계획가의 능력과 설계안의 우수성이 반영될 수 있도록 사업총괄 계획가가 발주방식을 검토하도록 했다. 발주방식은 수의계약, 협상에 의한 계약, 설계경기 공모 등을 우선 검토하며 최저가 가격입찰을 지양하였다. 해당 지침은 2014년 「건축서비스산업 진흥법」 제정·시행에 따라 제21조(설계공모의 활성화), 2019년 개정안 제22조의2(공공건축 건축기획의 수행 등)에 따라 설계공모를 우선 시행하고 발주방식을 건축기획 시 일정 기준에 따라 결정할 수 있도록 법제화되면서 2015년부터 지침에서는 삭제되었다.⁸⁹⁾

[표 3-5] 국토환경디자인 시범사업 업무지침 변화 비교

구분		추진목적	2009	2010	2012	2015	2016
사업명칭		「건축기본법 시행령」 제20조 '기획제안' 사업화	건축디자인 시범사업		국토환경디자인 시범사업		국토환경디자인 지원사업
디자인 조직	중앙·민간 전문가	「건축기본법」 제23조, 시행령 제21조에 따른 민간전문가 주도 사업추진	만간전문가로 디자인총괄계획가, 디자인실무계획가, 디자인검토위원 등 도입	용어 명문화	사업총괄계획가 용어변경, 검토위원 역할 자문 한정	총괄계획가 위촉 시 적정성 검토, 권한·업무·자격 조건 세분화	
	지자체·주민	지자체 여건에 따른 별도지침 수립 가능	주민수요조사 의견 반영	추진협의회에 주민대표·시민 단체 참여	지자체 역할 구체화	주민참여계획 (워크숍·설명회 등) 가능	
디자인 프로세스		「건축기본법 시행령」 제21조 건축디자인기준의 시범 도입,	추진방향, 추진절차, 계획 수립 및 추진방법 규정	계속사업 지원 여부 결정, 사업대상지 변경 제한	시공단계(3차년도) 디자인검토회의 신설 및 계획변경 승인절차 강화(2장3절)		
		적정 발주방식 도입 (가격입찰 지양)	사업의 질적 향상을 위한 적정 발주방식 검토·적용			(지침에서 삭제) ※ 「건축서비스산업진흥법」 제정으로 해당 내용 법제화(~2014)	
		시공단계에서 설계사후관리 수행 (설계의도 구현)	- (※단년도사업)	시공(3차년도) 시 기본설계 수행 설계자가 기존 설계안대로 시공이 진행되는지 검토			
디자인 평가 (모니터링·성과관리)	사업관리, 성과관리 및 홍보를 위한 홈페이지 구축운영, 단계별 성과관리 시스템 마련	모니터링 및 성과관리 규정	성과평가(최종 평가) 결과 반영	설계매뉴얼 제출을 통한 성과확산	월별 추진실적 보고 제출 의무화(부록 양식 추가)	성과평가 관리 강화(정량지표, 환류체계, 상시 모니터링 등)	
마스터플랜	기획사업 시범추진, 민간전문가 주도 마스터플랜 수립	기획 선정 후 기획·마스터플랜 수립 절차 규정	기획안에 발주 방식 포함 작성	통합마스터플랜 정의 신설, 수립 단계별 검토·최종보고	통합마스터플랜 범위 확대 (거점사업, 경관전략 등)	통합마스터플랜 재정비 절차 신설	

출처 : 서수정, 염철호, 김영현, 고은정, 차미희. (2010). 2009년 국토환경디자인 시범사업 관리운영·평가 및 개선연구. 국토해양부. pp.24~46; 국토해양부. (2009). 2009년 「건축디자인 시범사업」 업무지침. 국토해양부; 국토해양부. (2010). 「건축디자인 시범사업」 업무지침. 국토해양부; 국토해양부. (2012). 「국토환경디자인 시범사업」 업무지침. 국토해양부; 국토교통부. (2015). 국토환경디자인 시범사업 업무지침. 국토교통부; 국토교통부. (2016). 국토환경디자인 지원사업 업무지침. 국토교통부를 참고하여 연구진 작성

89) 이와 관련한 세부지침은 다음과 같다. 2009년 업무지침 제18조(시범사업 계획·설계자의 선정), 2010년 업무지침 2-4-2(시범사업 계획·설계자의 선정), 2012년 업무지침 3-2-2(계획자의 선정) 및 4-2-1(설계자 선정).

또한 설계자가 작성한 안대로 시공이 진행되는지 검토할 수 있도록 ‘설계사후관리’ 수행 개념을 도입하였다. 해당 지침은 2014년 「건축서비스산업 진흥법」 제정·시행에 따라 제22조(설계의도구현)로 법 제화되며 2015년부터 지침에서는 삭제되었다.⁹⁰⁾

지자체 차원에서는 2009년 국토환경디자인 시범사업 시행 이후, 「건축기본법」을 비롯하여 공공디자인, 경관 등 관련 법률에 근거한 지자체 조례 등이 제정·운영되는 성과가 있었다. 특히 시범사업 추진 과정에서 일부 지자체는 경관 조례를 제정하였고 도시경관관리단을 구성하거나 협의체를 설치하였다. 시범 사업과 연계사업 추진을 위해 「대전광역시 중구 문화예술의 거리 조성 및 지원에 관한 조례」, 「대전광역시 중교로 및 골목재생 조성사업 지원 조례」, 「대구광역시 남구 도시활력증진지역 개발사업 지원 조례」를 제정한 경우 등을 확인할 수 있다.⁹¹⁾ 그러나 국가 건축디자인기준을 토대로 지역의 건축디자인기준을 설정하도록 제시하였음에도 불구하고 영주시를 제외하고 지역 건축디자인기준을 설정한 사례는 없었다.⁹²⁾

민간전문가 활용 지원사업은 민간전문가 제도를 지자체에 도입·안착하는 것이 주요 목적으로, 국토환경디자인 시범사업과 마찬가지로 사업 자체가 디자인 관리체계를 도입하는 정책이다. 특히 공간환경 마스터플랜 수립보다는 지역총괄계획과 및 공공건축가 등 민간전문가 제도가 지자체에 도입되는 것을 목적으로 한다.

[표 3-6] 민간전문가 활용 지원사업 업무지침 변화 비교

구분		추진목적	2015~2018	2019~2022	2023~2024
사업명칭		「건축기본법」 제22~23조 민간전문가 지원 제도 정착	민간전문가 활용 지원사업	민간전문가 제도 운영 지원사업	
디자인 조직	중앙 민간전문가	「공공부문 건축디자인 업무기준」 적용, 공공사업·공공건축물 사업 민간전문가 참여 확산	지역총괄계획이 활동비 지원(보수기준 명시)	지역총괄계획이 외에도 공공건축가 활동비 지원, 민간전문가 위상(기관장/부단체장급), 전문가 유 형별 보수기준 근거 추가	
	지자체		지자체 대상 지원	지자체 중심 지원	
디자인 프로세스			점검회의 및 중간워크숍 수행, 활동기록·업무일 지 작성	실행계획서 작성(활동계획, 추진계획), 간담회, 성과발표회 및 평가 등 일부 간소화	
디자인평가 (모니터링·성과관리)					
마스터플랜 (공간환경전략계획)		부서별 칸막이 행정에 따른 유사사업 중복, 단발성 사업 디자인품질 저하 보완, 통합계획 수립	(별도 규정 없음)	지역총괄계획이 위촉 지자체 대상 공간환경전략계획 수립 지원	공간환경전략계획 개념, 목적, 성격 규정, 연차별 수행범위(1차→2차년도) 구체화

출처 : 심경미, 여혜진, 김주희. (2017). 지역경관향상 지원사업의 지속 가능한 발전방안 마련 연구. 국토교통부; 심경미, 이해원, 김민경. (2020). 민간전문가 참여 및 통합디자인 관리체계의 지속적 운용방안 연구. 국토교통부; 국토교통부. (2019). 민간전문가 제도 운영 가이드라인. 국토교통부; 국토교통부. (2023). 2023년 민간전문가제도 운영지원 사업 관리·운영지침. 국토교통부; 국토교통부. (2024). 2024년 민간전문가제도 운영지원 사업 관리·운영지침. 국토교통부를 참고하여 연구진 작성

90) 이와 관련한 세부지침은 다음과 같다. 2010년 업무지침 5-5-4(설계사후관리), 2012년 업무지침 4-3-1부터 4-3-5.

91) 경관 관련 조례를 활용한 지자체는 전남 강진, 강원 강릉, 전남 광양, 경기 광주, 경남 김해, 충남 논산, 충남 홍성, 대구, 경북 영주 등으로 나타난다. (심경미, 여혜진, 김주희. (2017). 지역경관향상 지원사업의 지속 가능한 발전방안 마련 연구. 국토교통부. p.159.)

92) 시범사업 운영지침에는 “시범사업의 지속적인 관리운영과 지역의 건축·도시환경의 품격 향상 등을 위하여 국가가 제시하는 건축디자인기준을 토대로 지역의 건축디자인기준을 설정”하도록 규정했다. (국토해양부. (2010). 건축디자인·시범사업 업무지침. 국토해양부. p.10.)

민간전문가 제도 운영 기준은 「국토환경디자인시범사업」과 마찬가지로 「건축기본법」 제21조 건축 디자인기준에 의한 「공공부문 건축디자인 업무기준」을 따랐다. 2019년에는 「민간전문가 제도 운영 가이드라인」, 2020년 「민간전문가(총괄·공공건축가) 제도 안내서」 등으로 운영했고 2024년 민간 전문가제도 운영지원 사업 관리·운영지침(2024)으로 개정되어 운영하고 있다.

2015년부터 현재까지 사업 추진 결과, 현재 전국 23개 지자체에서 조례 제정을 통해 민간전문가의 활동 기반을 마련한 것을 확인할 수 있다.⁹³⁾

[표 3-7] 민간전문가 관련 지자체 조례 제정 현황

구분	강원도	경기도	서울	충북	충남	경북	경남	전북	전남	인천	부산	총
지자체	3	3	3	1	3	2	3	1	1	1	1	23개소

출처 : 국가법령정보센터 자치법규 「민간전문가」 검색 결과 참고하여 조례 제정 현황 정리하여 작성(군단위 조례도 7개 지역). <https://law.go.kr/ordinSc.do?menuId=3&subMenuId=27&tabMenuId=139&eventGubun=060116> (검색일: 2025.5.30)

[표 3-8] 민간전문가 조례 주요 내용

조례 주요 항목	주요 내용
민간전문가의 정의 및 역할	민간전문가를 특정 분야의 전문지식과 경험을 가진 자로 정의 사업 평가, 계획 수립 참여 등의 역할 수행
선정 및 위촉 절차	민간전문가의 선정 기준, 위촉 절차, 임기 등을 명시하여 공정하고 투명한 참여를 보장
활동 범위 및 보상	민간전문가의 활동 범위는 도시계획, 환경, 문화 등 다양한 분야로 설정되며, 이에 따른 보상 기준도 조례에 따라 규정

출처 : 국가법령정보센터 자치법규 「민간전문가」 검색 결과 참고하여 조례 제정 현황 정리하여 작성(군단위 조례도 7개 지역). <https://law.go.kr/ordinSc.do?menuId=3&subMenuId=27&tabMenuId=139&eventGubun=060116> (검색일: 2025.5.30)

2) 디자인조직

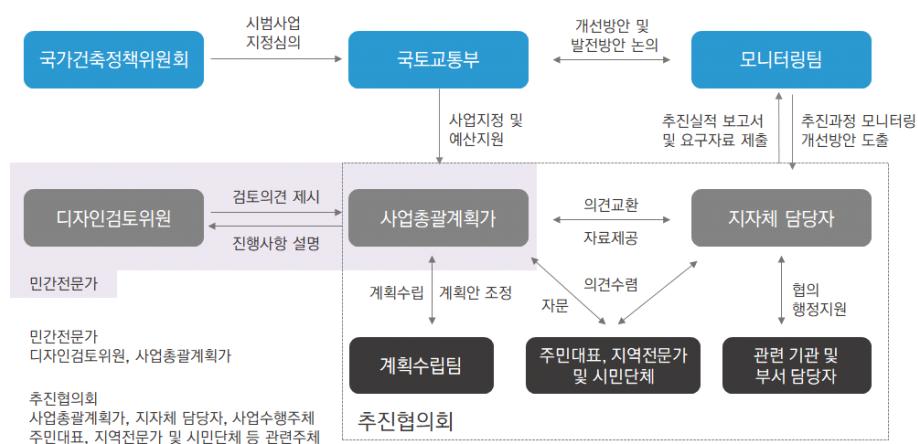
■ 사업추진체계

「국토환경디자인시범사업」과 「민간전문가 활용 지원사업」은 지자체 차원에서 디자인조직을 별도로 구성하거나, 해당사업을 추진하는 부서가 그 역할을 담당하는 것을 목표로 추진되었다. 이에 두 사업의 추진체계는 국토교통부 담당부서인 건축문화환경관과가 정책사업을 총괄하고, 사업 전체 프로세스를 모니터링하고 관련 지침 등 디자인정책을 국토부와 협업하여 수립하는 전담기관(건축공간연구원)

93) 조례 목록은 다음과 같다. 「강릉시 민간전문가의 시정 참여 및 지원에 관한 조례」 강원특별자치도 강릉시조례 제1467호; 「고성군 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」 경상남도 고성군조례 제2649호; 「괴산군 민간전문가 군정 참여 및 지원에 관한 조례」 충청북도 괴산군조례 제2592호; 「김해시 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」 경상남도 김해시조례 제2026호; 「남양주시 공공건축 민간전문가 참여에 관한 조례」 경기도 남양주시조례 제1852호; 「남해군 민간전문가의 군정 참여 조례」 경상남도 남해군조례 제2785호; 「문경시 민간전문가의 시정 참여 및 지원에 관한 조례」 경상북도 문경시조례 제1344호; 「부산광역시 민간전문가의 시정 참여 및 지원에 관한 조례」 부산광역시조례 제6145호; 「서산시 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」 충청남도 서산시조례 제1706호; 「서울특별시 민간전문가의 시정 참여 및 지원에 관한 조례」 서울특별시조례 제8993호; 「서울특별시 영등포구 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」 서울특별시 영등포구조례 제1675호; 「성남시 민간전문가의 시정 참여 및 지원에 관한 조례」 경기도 성남시조례 제3606호; 「영암군 공공건축 민간전문가 운영에 관한 조례」 전라남도 영암군조례 제2850호; 「영주시 도시건축 민간전문가 운영에 관한 조례」 경상북도 영주시조례 제1491호; 「의정부시 공공건축 민간전문가 참여에 관한 조례」 경기도 의정부시조례 제3260호; 「인제군 민간전문가의 군정 참여 및 지원에 관한 조례」 강원특별자치도 인제군조례 제2623호; 「인천광역시 서구 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」 인천광역시 서구조례 제1675호; 「진안군 민간전문가의 군정 참여 및 지원에 관한 규칙」 전북특별자치도 진안군규칙 제1198호; 「천안시 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」 충청남도 천안시조례 제2648호; 「춘천시 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」 강원특별자치도 춘천시조례 제1416호; 「홍성군 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」 충청남도 홍성군조례 제3075호.

이 참여하는 구조로 운영되었다.

지자체에서는 자체 전담부서와 본 사업에서 위촉된 민간전문가가 TF형태의 디자인조직에 참여했다. 또한 주민대표와 시민단체, 계획수립팀, 공간환경마스터플랜에 포함해야 할 관련사업 담당기관, 관련 부서 책임자로 구성된 사업추진협의회를 두도록 했다. 이는 부서 간 칸막이 행정을 극복하고 장소단위에서 자체 사업을 연계, 종합할 수 있는 마스터플랜을 수립하도록 유도하기 위한 수단이었다.⁹⁴⁾ 또한 각 부서의 사업을 통합마스터플랜에 담을 수 있도록 했으나 행정협의회를 운영하는 기준은 별도로 두지 않았다. 그러나 안산시나 부산시처럼 일부 지자체는 지역총괄계획가의 역할과 권한을 확대하기 위해 시장 주재의 각 부서 회의에 지역총괄계획가가 참석해 자체 차원에서 추진되는 사업 중 공간환경 조성 관련 사업에 대한 자문이나 조정 역할을 수행하는 경우도 있었다.⁹⁵⁾



[그림 3-2] 국토환경디자인시범사업 사업추진체계

출처 : 이상민, 심경미, 김주희. (2014). 2014 국토환경디자인 시범사업 성과분석 및 홍보방안 마련 연구. 국토교통부. p.14.

■ 디자인조직

지자체는 사업수행 시 민간전문가 활동을 위한 업무를 지원할 수 있는 지원조직(부서 및 인력)을 갖추어야 하며, 건축관련 부서가 주로 본 사업 관련 업무를 수행하고 있다. 국토환경디자인시범사업의 디자인조직은 사업총괄계획가⁹⁶⁾와 디자인 검토위원으로 구성된다. 사업총괄계획가는 ‘마스터플랜 기획-계획 수립-설계-시공-운영’까지 제반 과정을 총괄하며, 디자인검토위원은 관련 분야별 전문가 2인⁹⁷⁾이 위촉되어 디자인 검토회의를 통해 마스터플랜 수립 과정에서 주로 계획방향 및 추진 전략의 적정성, 과정의 합리성 등을 검토하는 자문⁹⁸⁾ 역할을 수행한다. 그러나 실행 과정에서 검토회의의 기능이 축소되면서, 디자인 관리를 적극적으로 수행하는 민간전문가는 사업총괄계획가 1인, 그리고 실제 사

94) 그러나 시범사업체 참여했던 전문가 면담 결과 대부분 지자체에서 사업추진협의회는 주민의견 수렴 정도에 국한하여 추진된 것으로 나타났다. (참여주체 전문가 면담 결과 (면담기간: 2025.3-7.)

95) 안산시와 부산시 지역총괄계획가 면담 결과 (면담기간: 2025.3-7.)

96) 2015년부터 ‘디자인총괄계획가’에서 ‘사업총괄계획가’로 지침 상 명칭이 변경되었다.

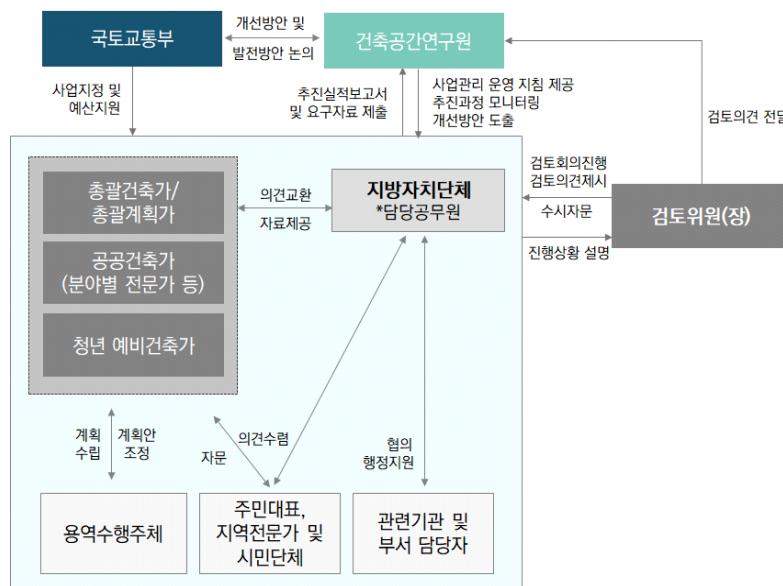
97) 디자인검토위원은 본래 3인을 위촉하도록 하였으나, 2010년부터 2인 위촉으로 축소되었다.

98) 초창기에는 검토·심의의 역할을 수행하였으나, 점차 역할이 축소되면서 2015년부터 업무지침에 자문·지원 역할로 명시되었다.

업 추진 과정에서 선정된 각 분야(건축, 조경, 프로그램 등)의 사업 수행 주체 일부로 한정되었다.⁹⁹⁾ 이는 지자체 공공건축가 제도가 확산되면서 디자인검토회의를 통해 기대하는 목표가 지역총괄계획가의 역할과 중복될 수 있다는 정책 변화 흐름으로 이해할 수 있다.

‘민간전문가 활용 지원사업’의 디자인조직 또한 ‘국토환경디자인시범사업’과 유사하다. 그러나 ‘국토환경디자인시범사업’이 공간환경마스터플랜 수립에 한정해 총괄계획가의 역할이 적용되었다면 ‘민간전문가 활용 지원사업’은 지역총괄계획가의 역할이 지자체 전체로 확대되었다. 지역총괄계획가는 지역의 건축도시 관련 주요 사업 및 정책에 대한 기획과 자문, 총괄조정, 공공건축가 운영 지원, 공간환경전략계획 총괄 등의 업무를 수행하며, 부단체장급의 지위로 위촉된다. 비상근직으로 최소 주 2일 근무를 원칙으로 하되 지자체 여건에 따라 상근직으로 운영할 수 있다. 공공건축가는 개별 공공사업 및 공공건축물 디자인 향상을 위한 기획업무, 기획·설계 등에 대한 자문 및 심사, 소규모 공공건축물 설계 등의 업무를 수행한다.

지역총괄계획과 및 공공건축가 등 민간전문가의 자격기준은 「건축기본법」 제23조 제1항 및 동법 시행령 제21조제1항에 따른다. 공공건축가는 소규모 공공건축의 품질 향상을 위한 조치로 수의계약 범위에 해당하는 설계업무를 계약에 의해 수행할 수 있다. 또한 공공건축가 중에는 청년인재양성을 위해 청년지역건축가를 1인 이상 선정하도록 권고하고 있다. 청년지역건축가는 담당공무원과 협조하여 총괄·공공건축가 활동에 필요한 업무를 보조하고 총괄·공공건축가가 참여한 사업들을 목록화하며, 이들이 수행한 업무내용을 정리 및 기록하는 역할을 수행한다.



[그림 3-3] 민간전문가 지원 활용사업 사업추진체계

출처 : 건축공간연구원. (2022). 2022 지원사업 관리운영지침. 건축공간연구원 내부자료. p.8을 연구진 일부 수정

99) 본 사업에 참여한 전문가 면담 결과 (면담기간: 2025.4~5.)

[표 3-9] 사업추진체계 및 디자인조직의 주체별 역할

참여 주체	역할			
	국토환경디자인시범사업		민간전문가 활용 지원사업	
민간 전문가	사업 총괄계획가	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체장이 추천하고 적정성 여부를 검토하여 국토부장관이 위촉 • 기획안 작성, 계획수립팀 선정, 통합마스터플랜 수립 등 사업 관련된 총괄조정 	지역 총괄계획가	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 건축 도시 관련 주요 사업 및 정책에 대한 기획 자문 및 총괄조정, 공공건축가 운영지원, 공간환경전략계획 총괄 등의 업무 수행(부단체장급으로 위촉하며, 비상근직으로 운영)
			공공 건축가	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 공공사업 및 공공건축물 디자인 향상을 위한 기획업무, 기획·설계 등에 대한 자문 및 심사, 소규모 공공건축물 설계 등의 업무를 수행
			청년 지역건축가	<ul style="list-style-type: none"> • 담당공무원과 협조하여 총괄·공공건축가 활동에 필요한 업무를 보조하고 총괄·공공건축가가 참여한 사업들을 목록화하며 수행한 업무내용을 정리·기록(청년인재 양성을 위해 반드시 1인 이상 선정하도록 함)
지자체	디자인 검토위원	<ul style="list-style-type: none"> • 디자인검토회의에 참여하여 자문·지원 역할 수행 • 통합마스터플랜 수립 방향 및 추진전략의 적정성, 과정의 합리성 등을 검토·논의 • 죄동 (민간전문가 활용 지원사업은 선택 사항) 		
	계획 수립팀	<ul style="list-style-type: none"> • 통합마스터플랜(계획) 수립, 기본 및 실시설계 수행 등의 주체 		
	지자체 전담부서· 지원부서	<ul style="list-style-type: none"> • 관련사업 간 연계방안 마련, 디자인검토회의 준비, 사업총괄계획이 수행업무 기록, 월별 추진실적보고 작성, 보수처리 등 행정사항 지원, 추진협의회 구성 및 운영지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 총괄 공공건축가 및 검토위원 위촉, 역할 및 업무범위(참여사업) 설정, 업무공간 마련 등 민간전문가 활동을 위한 업무 지원 등 수행 	
중앙 정부	추진 협의회	<ul style="list-style-type: none"> • 사업총괄계획가, 지역전문가, 주민대표, 시민단체, 담당공무원, 관련사업 담당자 등 사업 이해관계자로 구성, 계획수립과정에 의견 수렴 및 제시 <p>※추진협의회 대표는 대체로 사업총괄계획가가 겸임</p>		
	주관부서 (국토교통부)	<ul style="list-style-type: none"> • 시범사업 업무지침 제시, 민간전문가 지원, 신규 및 계속지원 대상사업 선정, 시범사업 총괄관리 및 행정지원·홍보, 전 과정에 대한 모니터링(위탁) 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 지원사업 지정, 운영지침 제공, 예산 지원 및 집행 관리, 간담회 등 모니터링 및 성과물관리, 시정조치(필요 시) 등 수행 	
	모니터링팀	<ul style="list-style-type: none"> • 디자인정책 지원 • 사업 추진에 따른 효과와 문제점 도출하여 사업 개선방안 제시 및 차년도 사업 운영에 반영 • 상시 모니터링을 통한 사업지원 <p>※ 주관부서인 국토교통부는 모니터링을 위해 별도의 모니터링팀(건축공간연구소)에 관련 업무 위탁, 민간전문가 활용 지원사업은 '23년까지 모니터링 업무 수행</p>		

출처 : 국토해양부. (2012). 「국토환경디자인 시범사업」 업무지침. 국토해양부; 국토교통부. (2015). 국토환경디자인 시범사업 업무지침. 국토교통부; 국토교통부. (2016). 국토환경디자인 지원사업 업무지침. 국토교통부; 임유경, 심경미, 백선경, 배선헤, 김민서. (2023). 2022년 지역 공간환경 통합관리 사업의 성과분석 및 개편방안 연구. 국토교통부; 국토교통부. (2024). 2024년 민간전문가제도 운영지원 사업 관리·운영지침. 국토교통부; 국토교통부. (2024). 2025년도 민간전문가 운영 지원 공모 계획(안). 국토교통부를 참고하여 연구진 작성

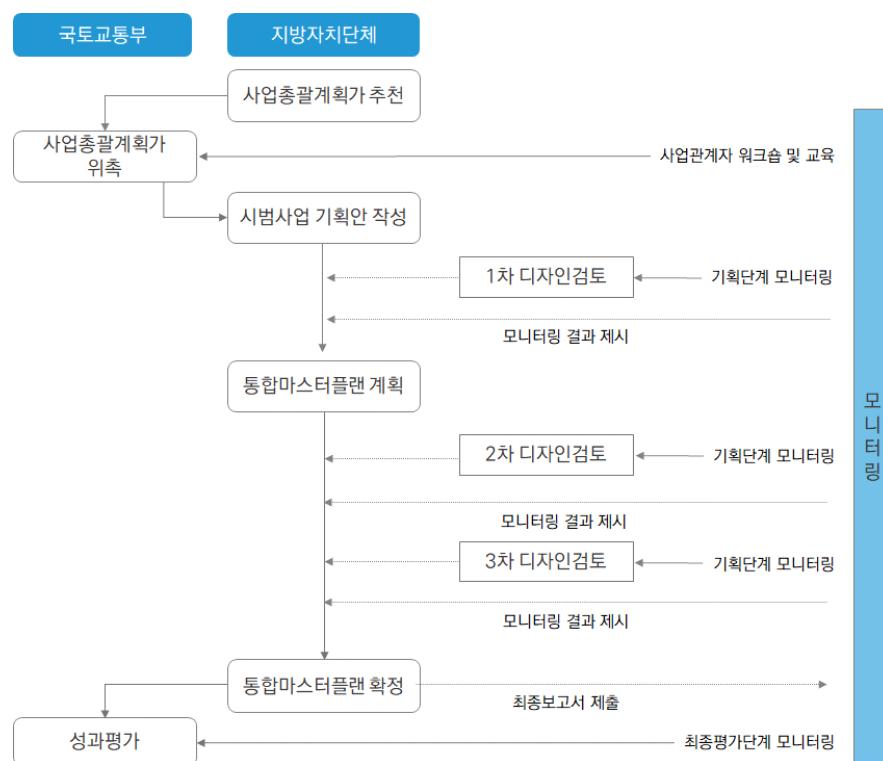
3) 디자인프로세스

두 사업 모두 디자인프로세스는 공모선정 이후 마스터플랜 수립, 개별 공간 조성을 위한 기획에서 설계, 시공, 운영관리단계까지 사업총괄계획가 또는 지역총괄계획가 주도로 초기의 장소가치 향상을 위한 기획내용이 최종 성과물에 반영될 수 있도록 일관성을 확보하는 것이 핵심이다. 이에 국토환경디자인

시범사업에서는 1차년도에 공모사업 대상지가 선정되면 총괄계획가와 디자인검토위원을 위촉하고 총괄계획가 주도로 공모당시 제출한 구상서를 보완, 수정하는 기획과정을 거치도록 했다. 기획안에는 사전조사 내용, 통합마스터플랜의 범위 및 추진방향, 사업수행주체 선정을 위한 발주방식과 과업지시서 초안 등이 포함된다. 이어서 총괄계획가와의 협의를 거쳐 과업지시서 작성 및 계약체결 방식을 결정하고, 총괄계획가 위촉 후 2개월 이내에 사업 수행주체를 선정한다.

또한 기획안 작성부터 통합마스터플랜 확정시까지 총괄계획가, 담당부서 및 디자인검토위원 등이 참석하는 총 3회의 디자인검토회의를 진행한다. 이상의 디자인 검토 및 모니터링 과정을 거쳐 통합마스터플래이 확정되면, 해당 안에 대하여 사업종료 1개월 전 성과평가를 실시한다.

2차년도 기본 및 실시설계 지원 대상으로 선정된 지자체는, 1차년도에 수립한 계획의 의도와 내용이 일관되게 추진되도록 계획 수립에 참여한 총괄계획가 및 디자인 검토위원을 유지하는 것을 원칙으로 한다. 2차년도에는 설계사업 범위 설정을 위해 총괄계획가 주도 하에 통합마스터플랜의 내용 중 사업 효과가 클 것으로 판단되는 중점사업을 선정하여 기본-실시설계 범위와 추진방향을 조정하고, 통합마스터플랜 등 상위계획의 내용이 충실히 반영되도록 발주방식 및 과업내용서를 작성하여 사업수행 주체를 선정하여야 한다.



[그림 3-4] 국토환경디자인 시범사업 통합마스터플랜(계획) 수립 추진절차

출처 : 국토교통부. (2016). 국토환경디자인 지원사업 업무지침. 국토교통부, p.10.

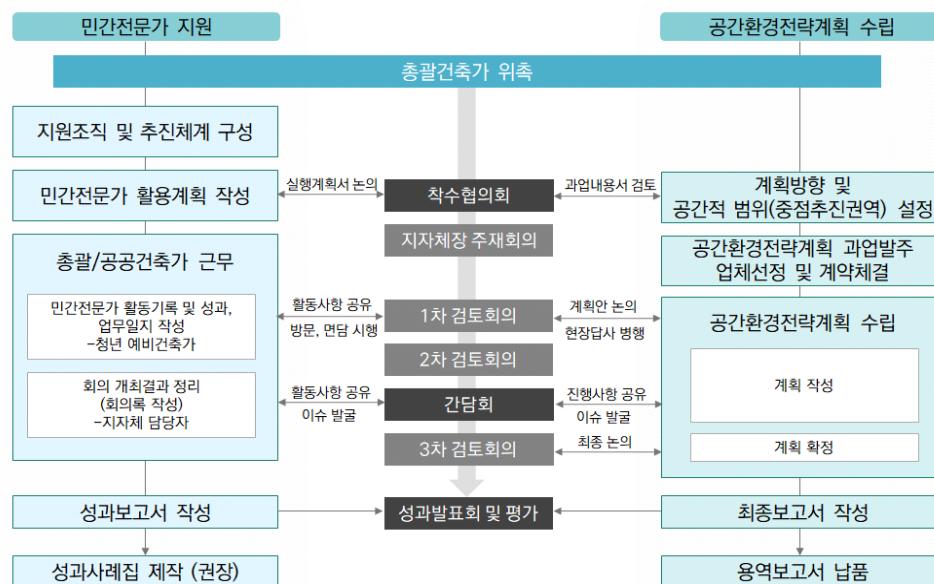
디자인 검토회의는 기본설계만 진행하는 경우 총 3회 이상, 실시설계까지 진행하는 경우 총 4회 이상
진행하는 것을 원칙으로 한다. 필요한 경우, 지자체는 계획수립 이후 지역의 변화된 여건 등을 고려하
여 필요시 통합마스터플래를 변경할 수 있는데, 이 경우에도 해당 사업에 참여했던 총괄계획가와 디

자인 검토위원, 모니터링 팀이 참여하는 디자인검토회의를 진행하여야 한다.

시공(3차)단계에서는 기본설계 수행 설계자가 현재 '설계 의도 구현'에 해당하는 설계 사후관리를 수행, 작성된 계획안대로 시공이 진행되는지를 검토하도록 하였다. 또한 시공단계 중 설계변경 등이 발생할 경우에도 디자인검토회의를 개최하여 변경사항의 적절성 등을 검토하였다. 그러나 계속사업의 경우 1차년도의 마스터플랜 수립 내용 중 일부 거점지역 조성에 국한되고, 설계-시공 단계로 진행될수록 총괄계획가 등 기획 단계에 참여한 민간전문가의 검토 및 조정 기능이 약해지면서, 디자인검토보다 실질적 물리적 공간 조성 중심으로 진행되는 경우가 많은 것으로 나타났다.¹⁰⁰⁾

'민간전문가 활용 지원사업' 또한 전체 디자인프로세스는 '국토환경디자인시범사업'과 같으나 지원 사업의 성격에 따라 중앙정부 차원에서 사업을 관리하는 절차에 차이가 있다. 총괄·공공건축가 제도 운영(단년도)만 지원하는 사업의 경우 사업 착수 후, 지역총괄계획가는 해당 지역의 여건 및 정책, 사업 현황 등을 파악하고 지자체 관계자와 협력하여 실행계획서를 작성하며, 지자체장 및 국토교통부에 착수보고를 수행한다. 실행계획서는 지원사업의 목표(지자체 여건 등 포함), 지역총괄계획가 활동 계획(업무계획), 총괄·공공건축가 운영 및 추진계획으로 구성된다.

공간환경전략계획 수립을 지원하는 경우 지역총괄계획가가 공간환경전략계획의 수립에 따라 개별 장소에 대한 공간환경 가치를 높일 수 있는 운영방안을 마련하도록 했다. 공간환경전략계획 수립 과정은 국토환경디자인시범사업에서 추진한 디자인검토회의를 진행하지만 의무사항은 아니다.



[그림 3-5] 공간환경전략계획 수립 프로세스(2023년 기준)

주 : 2024년부터는 공간환경전략계획이 공간환경조사 연구(1차년도) 및 공간환경전략계획 수립(2차년도)으로 나누어 진행됨

출처 : 건축공간연구원. (2022). 민간전문가 및 공간환경전략계획 수립 지원사업 관리운영지침. 내부자료, p.14을 연구진 일부 수정

이처럼 국토환경디자인시범사업과 민간전문가 활용 지원사업의 국토교통부 차원의 디자인 프로세스 참여는 공간환경마스터플랜 수립 과정에 집중되어 있으며, 공간환경마스터플랜 수립 이후 절차는 지

100) 국토환경디자인시범사업 참여주체 면담 결과 (면담기간: 2025.3-6.)

자체에 맡기고 있어, 지자체장의 관심과 의지에 따라 디자인 정책에서 의도한 가치 중심의 디자인프로세스 전 과정을 조정·관리하는 수준에 차이가 있는 것으로 판단된다. 행정전담조직 담당자 면담 결과, 개별 건축물 설계과정까지는 디자인관리체계가 작동했으나 시공과정 이후는 공무원의 역량에 따라 초기 디자인 의도가 반영되지 못하기도 하고 관성적인 체계로 시공이 이루어져 초기 계획이 최종성과물까지 이어지지 못하는 경우가 빈번하다는 의견을 다수 확인할 수 있었다.¹⁰¹⁾ 특히 공공건축물은 시공과정에 「건축서비스법」에 의한 설계의도구현을 위한 절차를 거치도록 하였으나, 이에 따른 비용 산정의 어려움, 행정전담조직의 인식 부족 등으로 시행하는 데 어려움이 있는 것으로 나타났다.

4) 디자인평가

■ 디자인검토회의

국토환경디자인시범사업과 민간전문가 활용 지원사업 모두 디자인가치 향상을 목적으로 마스터플랜 수립단계에 디자인검토회의를 실시한다. 디자인검토회의는 사업총괄계획가 등 추진위원회와 함께 모니터링팀 및 분야별 전문가 2인으로 구성된 디자인검토위원이 참석하여 자문·지원 역할을 수행한다. 국토환경디자인시범사업의 경우 마스터플랜 수립단계는 3차례에 걸쳐 계획수립 및 추진사항의 적절성·합리성 등을 자문지원한다. 1차 디자인검토회의는 사업추진체계 및 디자인조직 운영의 적정성을 검토하고 마스터플랜 수립 발주방식의 적정성을 검토한다. 계획수립팀이 선정된 이후에는 계획안의 발전 과정에 따라 디자인검토회의 내용과 깊이가 달라진다. 기본 및 실시설계 단계까지 지원 받는 지자체에 대해서는 실시설계 확정 전에 4차 디자인검토회의를 진행하도록 명시하였다.

민간전문가 활용 지원사업의 경우 디자인검토회의는 선택 사항으로 권고 수준에 머물러 있어, 실질적으로 디자인 평가 수단으로서 검토회의의 기능은 축소되었다.

■ 모니터링

두 사업 모두 지자체에 디자인관리체계를 정착·확산시키는 것이 목적으로, 지자체가 사업추진의도를 이해하고 디자인정책에 맞게 디자인관리체계를 운영하도록 지원하는 것이 중요했다. 이에 사업기획에 참여했던 건축공간연구원을 모니터링 기관으로 지정하여 지원사업의 취지와 목적에 맞게 각 사업이 진행되고 있는지 검토하고, 필요한 경우 행정지원 및 컨설팅 기능을 담당하도록 했다.¹⁰²⁾

모니터링은 계획 수립, 기본 및 실시설계, 시공 등 전 사업 과정에 대해 지침 및 가이드라인이 현장에서 작동하는 데 어려움이 없는지 파악하여 시범사업 정책의 개선방안에 반영하는 디자인정책의 선순환구조를 목표로 진행되었다. 이에 모니터링팀은 디자인프로세스 전 과정에 참여하여 디자인검토회의를 운영하고 성과지표를 마련하고 연차별 성과평가 등에 참여하였다. 국토환경디자인시범사업 종료 이후에는 민간전문가 활용 지원사업만 모니터링 업무가 수행되었으나 '23년 이후 별도의 모니터링팀은 운영되지 않고 있다.

101) 행정전담조직 면담 결과 (면담기간: 2025.7~8.)

102) 국토교통부. (2016). 국토환경디자인 지원사업 업무지침. 국토교통부, p.3.

■ 성과 평가

두 사업 모두 매년 디자인관리체계 운영에 대한 성과평가를 시행하였다. ‘국토환경디자인시범사업’은 1차(계획) 사업 이후 2차(설계) 등 계속지원 대상사업을 판단하기 위해, 통합마스터플랜 계획 및 과정, 내용, 향후 추진계획 등을 종합하여 사업종료 약 1개월 전 성과평가를 실시했다. 민간전문가 활용 지원사업은 별도의 성과평가는 시행하지 않고 사업 종료 시점에 성과발표회만 열어 우수사례에 대한 홍보와 각 지자체 디자인관리체계 운영 현황을 공유하도록 한다.

그러나 성과평가는 국비지원사업 전반에 대한 평가로 디자인관리체계 운영이나 공간환경의 질에 대한 평가는 아니라 지자체 차원에서 디자인관리체계가 안정적으로 정착되는지에 대한 평가는 이루어지지 못했다.

[표 3-10] 국토환경디자인시범사업 성과평가 검토기준 및 주요사항

구분	검토기준 및 주요 검토사항
계획과정	<ul style="list-style-type: none"> 추진협의회 운영의 충실성: 계획수립(1차년도)을 위한 의사결정과정, 추진협의회의 사업 동기화 및 역량강화를 위한 교육 및 견학 수준 협력적 계획수립(1차년도)의 충실성: 분야별 전문가 참여 및 관련 기관과의 협조 수준
계획내용	<ul style="list-style-type: none"> 기초조사의 충실성: 기초조사 결과의 사업계획 반영수준, 상위계획·관련사업과 시범사업과의 연계 및 차별성 선정취지 및 기획의도와의 부합성 계획의 충실성: 계획대상의 명확성 및 계획범위의 적정성, 주변과의 관계를 고려한 통합적 계획의 충실도, 계획내용의 실현가능성 국토환경디자인 지원사업으로서의 시너지 효과 가능성
향후 추진계획	<ul style="list-style-type: none"> 향후 사업관리방안의 타당성: 계획안 실효성 확보방안 및 예산확보계획의 타당성, 단계별 사업추진계획의 합리성 사업의 지속성 확보 방안: 건축도시 관련 제도와의 연계 등 계획안 실행방안의 실효성, 디자인 개선 중점사업 발굴 및 지자체 예산편성 가능성, 디자인전담조직 및 민간전문가 운영 등 향후 디자인관리방안의 적정성

출처 : 심경미, 여혜진, 김주희. (2017). 2016 지역경관향상 지원사업의 지속기능한 발전방안 마련 연구. 국토교통부. p.42.

5) 공간환경마스터플랜

■ 비법정계획으로서 통합마스터플랜

두 사업에서 수립하는 ‘통합마스터플랜’ 및 ‘공간환경전략계획’은 지역의 정체성 및 통합적 이미지 형성을 위해 공간관리의 방향과 전략을 설정하고 새로운 거점사업을 발굴하는 계획으로, 공공건축물, 공원·녹지, 도로·가로, 기반시설, 공공공간 등을 장소 중심으로 연계하고 종합적으로 구상하도록 하는¹⁰³⁾ 유연한 역할의 비법정계획이다. 이는 다양한 부서에서 추진하는 사업을 종합, 연계하여 지역의 정체성과 통합적인 지역경관을 형성하기 위한 목적으로 공간관리 방향과 전략을 수립하고 장소가치를 높일 수 있는 새로운 사업을 발굴하도록 하였다.

이러한 ‘통합마스터플랜’ 및 ‘공간환경전략계획’은 도시차원의 관리계획과 필지단위 사업계획 간의 간극을 메우기 위한 중장기 마스터플랜(비법정계획)이다. 특히 공간환경전략계획에서는 지역의 ‘중점추진권역’을 대상으로 장소중심의 중장기적인 발전방향을 설정하고, 그에 따라 공간의 효율적인 활용·관리 계획을 수립한다. 또한 도시재생, 지역개발, 문화도시, 관광도시 등 부처별·부서별 사업이 중복될 경우,

103) 국토교통부. (2016). 국토환경디자인 지원사업 업무지침. 국토교통부, p.2.

이러한 사업들을 장소중심으로 통합하는 마스터플랜을 수립하는 것을 주요한 목적으로 한다.¹⁰⁴⁾

‘국토환경디자인시범사업’의 ‘통합마스터플랜’이 공공건축과 공공공간을 주요 대상으로, 일정한 규모의 사업대상지를 중심으로 계획을 수립하였다면,¹⁰⁵⁾ 민간전문가 활용 지원사업의 공간환경전략계획은 지자체 전체를 대상으로 여건분석을 통해 사업대상지에 해당하는 ‘중점권역’ 및 ‘중점추진권역’을 도출하는 단계가 포함되어 있다는 점에서 차이가 있다. 특히 2023년도까지 공간환경전략계획 수립은 단년도로 추진되었기 때문에, 신규로 사업에 선정된 많은 지자체들은 지역 전체를 대상으로¹⁰⁶⁾ 광범위한 범위에서 도시레벨의 상위계획 성격의 계획을 수립하는 경우가 많았다.

■ 주요 수립 내용

국토환경디자인시범사업의 ‘통합마스터플랜’은 2011년까지 지자체에서 사업총괄계획이 주도로 수립하도록 별도의 규정을 두지 않았다. 2012년부터는 통합마스터플랜의 성격을 명확히 하기 위해 계획수립 내용에 ‘도심 주요 영역별 경관개선 및 활성화 전략 수립’, ‘공공건축, 공공공간 등을 활용한 거점사업별 기본구상 마련’, ‘지속적 실행 및 관리방안’, ‘기대효과’의 4가지 항목을 반영하도록 했다.

[표 3-11] 국토환경디자인시범사업 통합마스터플랜의 주요내용

구분	주요내용
도심 주요 영역별 경관개선 및 활성화 전략 수립	-사업대상지 분석 및 주변현황 분석 -도시기본계획·경관기본계획 등 관련 상위계획 분석 -건축도시 관련 사업현황 및 향후 계획분석 -경관개선 및 도시활성화 전략 구상 -주요 영역별 세부전략 구상 : 장소조성 전략, 컨텐츠 확충 전략, 공간전략 등 -공공건축·공공공간 통합마스터플랜 종합 계획도
공공건축·공공공간 등을 활용한 거점사업별 기본구상 마련	-현황 및 문제점 분석 -기본전략 구상 -프로그램 및 공간 구상 :(공공건축) 디자인 개선 및 신축, 프로그램 공유 및 개발 등 :(공공공간) 공공시설물 디자인 개선, 가로환경 개선, 특화거리 조성 등 :(지역유류자산) 역사문화적 건축자산의 보전 및 활용을 위한 정비 및 개선 등
지속적 실행 및 관리방안	-향후 사업추진계획: 단계별 추진전략, 거점 사업별 우선순위 설정 등 -실효성 확보 방안: 도시관리계획, 지구단위계획, 경관협정, 조례 등 건축도시 관련 제도와 연계한 실행방안 및 관련 공모사업과 연계한 실현 방안 등 -향후 디자인 관리방안: 민간전문가 활용, 전담조직 운영 등 -예산확보 방안: 소요예산, 예산확보 방안 등
기대효과	-통합마스터플랜의 기대효과, 거점 사업별 기대효과 등

출처 : 국토교통부. (2016). 국토환경디자인 지원사업 업무지침. 국토교통부, p.9.

그 결과 2009~2011년 선정된 사업들은 개별 공간 또는 특화 공간을 조성·정비하는 방향으로 마스터플랜이 수립되었다면, 2012년 이후 선정된 사업들은 공공건축·공공공간 연계, 거점공간·연결가로 구성, 특화가로 등 테마공간 조성 등을 목적으로 마스터플랜이 수립되었다[표 3-12].

104) 국토교통부. (2024). 2024년 민간전문가제도 운영지원 사업 관리운영지침. 2024.2. p.3.

105) 염철호, 이상민, 오주형, 조은경. (2012). 2012년 국토환경디자인 시범사업 관리·운영 및 개선방안 연구. 국토교통부. p.176.

106) 2021~2022년도에는 ‘연속’ 유형을 추가하여 지역 전체 계획을 수립한 지자체에서 중점권역 대상 기본계획을 수립하거나 건축기획을 수립할 수 있도록 지원하기도 하였다. 그러나 2019~2023년까지 전체 사업대상지 44곳 중 34개소가 지역 전체를 대상으로 계획을 수립하는 내용으로 구성되었다. 건축공간연구원 2019~2023 공간환경전략계획 모니터링 내용(내부자료) 참고.

[표 3-12] 국토환경디자인 시범사업 연도별 통합마스터플랜 수립 대상지 및 특성 분석

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
대상지	10개소	6개소	2개소	6개소	4개소	4개소	6개소	3개소	1개소
공간유형	-공공공간(5) -수변공간(2) -기반시설(2) -공공건축(1)	기반시설(4) 수변공간(2)	지방중소도시 재생사업(2)	공간환경(4) 농어촌 주거지 개선(2)	공공공간 가로환경 공간환경 기반시설	공간환경 구도심 가로환경	공간환경 구도심 공공공간	공간환경 구도심	공간환경 (마을)
마스터플랜 수립방향	-개별 공간 조성·정비사업 -특화 공간환경 정비사업		공공공간-공공건축 연계(공간환경 통합정비) 가로환경 및 보행공간 정비개선(특화가로) 역사경관/구도심 재생		공간환경 통합마스터플랜 거점공간+연결가로(특화가로 포함) 테마공간 조성(문화골목, 읍성돌레길, 남도답사 등)				
활용 자원	-역사문화자산 활용(6) -자연환경 활용(1)		역사문화자산 활용(옛길 사업 등, 폐철도 활용 등)		역사자산 연계(문화유산 외 건축자산, 한옥 등 근대유산 추가)				

출처 : 2009~2017년까지 수행된 국토환경디자인 시범사업 결과보고서를 참고하여 연구진 작성

‘공간환경전략계획’은 ‘통합마스터플랜’에 비해 지역여건 조사를 강화하고 중점권역을 설정하여 중점추진권역에 대한 세부 사업계획, 공간계획을 구체적으로 제시하도록 지침에 명시하고 있다. 이는 충분한 자원조사를 토대로 지역의 장소가치를 높일 있는 잠재력을 찾아 공간계획을 수립하는데 충분한 시간을 거치게 한 것이며, 이 과정을 통해 각 부서에서 수행하는 공간환경 관련 사업을 공간환경전략계획에 반영하는 것을 목표로 한다.

이에 공간환경전략계획 수립 대상지는 자체 전체, 그리고 여건분석을 통해 도출되는 중점권역 및 중점추진권역이다. 중점권역은 자체 내 공간환경의 통합적 관리와 활용이 요구되는 지역으로, 자체 규모 및 인구, 공간구조 등에 따라 범위 및 개소는 다양하게 설정할 수 있다. 중점권역 중 마스터플랜을 우선적으로 수립해야 하는 지역을 중점추진권역으로 설정하여 세부계획을 수립하도록 하며, 마스터플랜 수립 시 장소 중심의 구체적 공간관리전략을 도출하고 실행방안을 마련한다.

[표 3-13] 공간환경전략계획의 주요 수립 내용

수행단계	구분	주요 내용	비고
1차년도 (공간환경 조사 연구)	1. 지역 여건분석 및 중점권역 설정	<ul style="list-style-type: none"> 지 자체 전체 현황 및 여건분석 <ul style="list-style-type: none"> 상위계획 및 관련계획 검토, 주요사업 현황, 일반현황, 주요 여건 변화 등 공공건축 분포현황 및 이전계획·공급계획 분석, 생활SOC 공급현황 분석 그 밖에 기초현황 조사·분석 중점권역 설정 및 분석 <ul style="list-style-type: none"> 지 자체 공간환경 관리 이슈 도출 및 중점권역 설정 중점권역별 특성 분석, 계획이슈 도출 	공간 범위는 지 자체 관할지역 전체
	2. 중점추진권역 기본구상	<ul style="list-style-type: none"> 중점추진권역 설정 <ul style="list-style-type: none"> 권역별 계획관리의 의미와 필요성 고려 및 공무원 등 이해관계자 의견수렴을 통한 중점추진권역 설정(1개소 이상) 중점추진권역 기초현황 및 여건분석 (장소중심의 분석 실시) <ul style="list-style-type: none"> 일반현황, 관련 계획 및 사업 추진현황, 향후 계획 지역자원(건축자산, 경관자원, 유류자산, 사회문화자원 등) 조사·분석 지역 여건변화 및 특성, 잠재력 등 분석 공공건축 및 공공공간, 생활SOC 현황조사 및 종합분석 <ul style="list-style-type: none"> 공공건축·공공공간 현황, 이용 및 운영실태 분석 	공간 범위는 중점권역 중 1개소 이상 선정

수행단계	구분	주요 내용	비고
		<ul style="list-style-type: none"> - 생활SOC 분포현황, 시설별 접근성 분석, 서비스 충족·미달 인구 분석, 이용 및 운영실태 분석, 수요분석 - 현황 및 분석 결과를 종합하여 중점추진권역의 주요 과제 도출 	
2차년도 (공간환경 전략계획 수립)	3. 중점추진권역 공간구상 및 사업계획 구체화	<ul style="list-style-type: none"> • 중점추진권역 비전, 목표, 추진전략 도출 <ul style="list-style-type: none"> - 종합분석 결과를 토대로 비전(미래상) 및 목표 설정 - 계획의 기본방향 설정 및 추진전략 도출 • 기본구상: 계획의 기본방향 설정 및 추진전략 도출 • 추진전략에 따른 세부 실행 사업 발굴 • 사업계획 구체화 및 기대효과 <ul style="list-style-type: none"> - 지역자원 활용 계획, 공공건축 및 공공공간 공급 및 개선계획, 생활SOC 공급 계획 및 활용방안 등 • 기대효과 	
	4. 중점추진권역 사업추진계획	<ul style="list-style-type: none"> • 소요예산 추정 및 단계별 추진계획 수립, 예산확보 방안 마련 • 실행력 있는 관리방안 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 도시관리계획, 지구단위계획, 경관협정, 조례 등 건축·도시 관련 제도와 연계한 실행방안 - 주민참여, 전문가 참여, 이해관계자간 협의방안 등 제시 - 총괄·공공건축가의 업무 추진계획과의 연계방안 등 제시 	

주 : 주요 내용은 지원사업 세부 유형 및 지역 특성에 적합하게 추가 또는 변경하여 적용 가능

출처 : 국토교통부. (2024). 2024년 민간전문가제도 운영지원 사업 관리운영지침. 국토교통부, p.6.

[표 3-14] 공간환경전략계획 수립 시 단계별 디자인 조직 참여

수행단계	구분	주요 내용	수행 주체			
			지역총괄 계획가	공공 건축가	지자체 담당자	용역 수행기관
1차년도 (공간환경 조사 연구)	1. 지역 여건분석 및 중점권역 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 전체 현황 및 여건분석 • 중점권역 설정 및 분석 	○		○	●
		<ul style="list-style-type: none"> • 중점추진권역 설정 • 중점추진권역 기초현황 및 여건분석(장소중심 분석 실시) • 공공건축 및 공공공간, 생활SOC 현황 조사 및 분석 • 기본구상(비전·목표설정) 	○		○	●
	2. 중점추진권역 기본구상	<ul style="list-style-type: none"> • 추진전략에 따른 세부 실행 사업 발굴 • 사업계획 구체화 • 기대효과 			○	●
		<ul style="list-style-type: none"> • 소요예산 추정 및 단계별 추진계획 수립 • 예산확보 방안 마련 • 실행력 있는 관리방안 마련 	○		●	●
		<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여, 전문가 참여, 이해관계자간 협의방안 등 제시 • 총괄·공공건축가의 업무 추진계획과의 연계방안 등 제시 	●		●	●
2차년도 (공간환경 전략계획 수립)	3. 중점추진권역 공간구상 및 사업계획 구체화	<ul style="list-style-type: none"> • 추진전략에 따른 세부 실행 사업 발굴 • 사업계획 구체화 • 기대효과 	○	○	●	●
	4. 중점추진권역 사업추진계획	<ul style="list-style-type: none"> • 소요예산 추정 및 단계별 추진계획 수립 • 예산확보 방안 마련 • 실행력 있는 관리방안 마련 	○		●	●
		<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여, 전문가 참여, 이해관계자간 협의방안 등 제시 • 총괄·공공건축가의 업무 추진계획과의 연계방안 등 제시 	○		●	●
		<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여, 전문가 참여, 이해관계자간 협의방안 등 제시 • 총괄·공공건축가의 업무 추진계획과의 연계방안 등 제시 	●		●	●

● : 핵심 ○ : 지원

주 : 출처 연구에서는 사전준비단계와 종합분석 단계 등을 추가하여 총괄건축가의 참여도를 강화하고자 하였으나, 본 연구에서는 사업추진현황 분석을 위해 출처 연구에서 제안한 부분은 제외함. 또한 2024년도부터 공간환경전략계획 수립 기간이 2개 연도로 조정된 사항을 반영하여 연차별 수행단계를 추가하여 작성함

출처 : 임유경, 심경미, 백선경, 배선혜, 김민서. (2023). 2022 지역 공간환경 통합관리 사업의 성과분석 및 개편방안 연구. 국토교통부, p.266를 연구진 일부 수정 작성

■ 마스터플랜의 실행

‘국토환경디자인시범사업’의 경우, 9년간 추진된 42개소 사업대상지 중 계속사업으로 선정되어 설계(2차년도) 비용을 지원받은 지자체는 16개소, 시공(3차년도) 비용을 지원받은 지자체는 4개소에 불과하다. 이에 계획수립 이후 설계-시공 등으로 연계할 수 있는 비용을 마련하지 못한 지자체는 통합마스터플랜의 실행력을 담보하기 어렵고 타 부처 국비사업 및 지자체사업으로 설계 및 시공이 진행되는 경우, 통합마스터플랜 수립 당시 계획의도가 지속적으로 유지되기 어려운 한계가 있었다.¹⁰⁷⁾

그럼에도 본 사업에서 수립한 마스터플랜을 활용해서 타 부처 및 지자체 연계사업을 추진한 성과 자체는 상당히 높은 편이다. 2015년까지 통합마스터플랜을 수립한 38개 지자체 중 전체의 82%에 해당하는 31개 지자체에서 60개의 중앙부처 및 광역, 기초지자체 연계사업을 추진한 것으로 나타났다.¹⁰⁸⁾ 연계사업을 통한 확보 예산의 경우 중앙부처 공모사업으로 35개 사업 약 6,382억 원,¹⁰⁹⁾ 광역지자체 지원사업으로 6개 사업 약 29억 원, 지자체 자체사업 6개 사업 약 80억 원으로 총 6,491억 원으로 확인되었다.

[표 3-15] 국토환경디자인 시범사업 마스터플랜 실행 연계사업 성과(2016년 조사 기준)

마스터 플랜수립	지자체	지원기관(연도)	사업명	사업비(단위: 백만원)	
				국비	지방비(광역/기초)
2009	전남 목포시	국토부(2014)	도시재생사업	10,100	10,100
		문화부(2010)	근대역사문화 예술공원 조성사업	95	174
	경북 영주시	기재부(2012)	영주시장애인종합복지관 및 체육관 건립공사	2,717	4,518
		복지부(2013)	영주노인종합복지관건립사업	1,078	4,648
	강원 춘천시	춘천시(2013)	복선전철부근 소공원 조성사업	-	300
		춘천시(2014)	복선전철 하부공간 경관조성사업	-	600
		춘천시(2015)	철도하부공간 경관조성	-	1,000
	충북 충주시	국토부(2015)	도시재생사업	10,000	10,000
		환경부(2010)	생태하천 복원사업	29,400	1,100/2,700 (기금 8,800)
	경기 안산시	국토부(2011)	도시활력증진지역 개발사업	100	100
2010	대구광역시	국토부(2014)	도시활력증진지역 개발사업	6,000	3,000/3,000
	대전 중구	국토부(2011)	도시활력증진지역 개발사업	3,736	1,888/1,888
	강원 철원군	안행부(2012)	DMZ철새 평화타운 조성사업	2,000	250/250
	경남 김해시	김해시(2013~14)	가야역사문화공공디자인정비(총 2차)	-	1,128
	경북 포항시	국토부(2011)	도시활력증진지역 개발사업	1,177	353/1,139
	부산 종구	국토부(2012)	도시활력증진지역 개발사업	1,088	1,216
	충남 보령시	문화부(2014)	관광특구 활성화사업	500	500(기금 720)
		보령시(2016)	대천해수욕장 분수광장 시설개선	-	(폐광기금 1,550)
		보령시(2016)	대천해수욕장 시설물 유지보수	-	30
	충북 청주시	국토부(2012)	도시활력증진지역 개발사업	150	92
2011	경남 거창군	행자부(2012)	희망마을 창조발전소신축	200	100/500
		행자부(2012)	생활형 공공디자인 조성사업	400	920
		농식품부(2014)	창의적 상인 육성사업	35	5/10
		농식품부(2014)	농촌중심지 활성화사업	5,600	800/1,600

107) 국토환경디자인 시범사업에 참여했던 사업총괄계획가와 계획수립팀 면담 결과 (면담기간: 2025.3~6.)

108) 2009년부터 2017년까지 사업이 진행되었으며, 2016년 모니터링 연구용역을 통해 2015년까지의 성과를 분석한 자료를 확인할 수 있다. 이후 2016~2017년 선정된 4개 지역 대상지의 후속사업 연계 성과와, 2016년 이후 기준 통합마스터플랜의 추가 연계사업 성과 등에 대한 자료는 현재 확인할 수 없다.

109) 중앙부처 국비 지원사업은 대부분 매칭펀드로 이루어지기 때문에, 연계사업 개수는 중앙부처 사업이 가장 많으나, 실제 확보한 예산 금액은 국비와 지방비의 비율이 비슷한 것으로 확인된다. (심경미, 여혜진, 김주희. (2017). 2016 지역경관향상 지원사업의 지속가능한 발전방안 마련 연구. 국토교통부, p.149.)

마스터 플랜수립	지자체	지원기관(연도)	사업명	사업비(단위: 백만원)	
				국비	지방비(광역/기초)
2012		거창군(2012)	간판디자인 및 제작 설치	-	480
		거창군(2013)	전선지중화	-	1,175
		거창군(2013-15)	크리스마스 트리 문화축제(총 3차)	-	150
		거창군(2014-15)	빈점포 임대차 사업(상상공작소)(총 2차)	-	74
	부산(대청로)	국토부(2015)	도시활력증진지역 개발사업	3,250	3,610/-
2013	전남 광양시	국토부, 산림청, 문광부(2017)	동서통합 남도순례길 조성사업	15,000	15,000
	경북 울진군	산업부(2014)	전선지중화 사업	2,070	7,693
		종기청(2014)	전통시장 현대화사업	800	700
	부산 동래구	국토부(2014)	도시활력증진지역 개발사업	4,847	2,423/2,424
	경기 안성시	농식품부(2012)	면소재지종합정비사업	4,396	1,884
2014	전북 익산시	문화재청(2012)	고도보존육성사업	115,600 (민자 200,100)	49,500
	경남 하동군	안전처(2015)	우수저류시설 설치사업	8,704	8,705
		중기청(2015)	전통시장 현대화사업	2,508	1,672
		농식품부(2015)	농촌중심지 활성화사업	5,600	2,400
	전북 완주군	농식품부(2014)	면소재지 종합정비사업	4,410	1,890
2015	강원 강릉시	국토부(2016)	철도 유류부지 공원화 사업	7,050	-
	경기 수원시	국토부(2016)	도시활력증진지역 개발사업 (총 3차)	3,000	3,000
	충남 공주시	문화재청(2015)	고도 이미지 찾기 사업	2,000	857
		공주시(2015)	송산마을문화공원조성사업	-	1,000
		공주시(2016)	국토공원화사업	-	84
	경북 김천시	국토부(2015)	도시재생사업	10,000	2,014/10,000
2016	경기 광주시	환경부(2016) *한강유역환경청	2016 우리마을 도량살리기	25	-
	충남 논산시	논산시(2016)	수변데크 야간경관 조성사업	-	200
		논산시(2016)	탑정호 수변안전 시설물 경관개선 시설 조성	-	200
	전남 강진군	행자부(2016)	간판개선 시범사업	200	200

출처 : 심경미, 여해진, 김주희. (2017). 지역경관향상 지원사업의 지속가능한 발전방안 마련 연구. 국토교통부. pp.150-153을 연 구진 정리

민간전문가 활용 지원사업의 ‘공간환경전략계획’ 또한 비법정계획이라는 특성에 따라, 법정계획에서 시도하기 어려운 유연한 사업 내용, 여러 부처의 사업을 담고 조정할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 실제 사업으로 연결하는 것이 어려워 공간환경전략계획의 실효성이 낮다는 한계가 있다. 지역 전체를 대상으로 수립되는 경우 도시재생전략계획이나 경관계획 등과의 차별성을 확보하기 어렵다는 문제 점도 제기되고 있다. 또한 장소단위의 구체적인 가이드라인이나 공간계획을 통한 공간환경 질 향상보다는 지역의 사업계획을 나열하는 정도에 그치는 경우도 있어 실행력을 확보하기 위한 방안이 필요하다는 의견도 많다.¹¹⁰⁾ 이러한 한계에도 불구하고 지자체 지역총괄계획가들은 지역특성을 감안하여 공간환경전략계획수립을 활용하는 방안을 강구하고 지역의 공간환경 질 향상을 위한 노력을 기울이는 것으로 나타났다.

파주의 지역총괄계획가는 공공건축과 공공공간 조성을 통해 주변 공간환경의 질을 높이는 방안을 검토하여 주민을 위한 개방적인 공간을 조성하도록 제시하고 공공건축의 디자인가치를 시민들에게 알리기 위한 다양한 홍보활동을 병행하고 있다. 당진시나 안성시, 영주시는 조경, 도시계획 등 다양한 분야의 공공건축가를 위촉하여 통합마스터플랜이나 공간환경전략계획 수립이 건축물 뿐 아니라 지역의 장소를 통합적인 시각에서 다룰 수 있도록 했다. 특히 당진시는 공간환경전략계획 이외에 지역총

110) 지자체 총괄계획가 및 공간환경전략계획 수립 주체 면담 결과 (면담기간: 2025.3-8.)

괄계획가의 지원 하에 지역주민이 참여하는 행정면 단위에서 거점공간 계획을 수립하여 국비지원사업으로 공간환경을 개선하는데 기여한 것으로 나타났다.

영주시는 공공건축물 뿐 아니라 공공공간 조성과정에서 여러 부서에서 추진하는 사업을 시기별로 연계할 수 있도록 조정하는 데 많은 노력을 들인 것으로 나타났다. 특히 국토환경디자인시범사업에서 마련했던 통합마스터플랜의 내용을 준용하면서 개별 건축물의 설계와 공공공간 디자인이 통합적으로 이루어질 수 있도록 현상공모로 당선된 설계주체와 담당부서, 공공건축 운영주체와 지속적으로 조정, 협의하는 과정을 거쳤다.¹¹¹⁾

민간전문가 활용 지원사업 사례

[영주시 사례]

2009년부터 시행한 지역총괄계획가가 현재 4기에 걸쳐 운영 중이며 2008년에 수립한 영주시 통합마스터플랜에 따라 2009년에 국토환경디자인시범사업으로 삼각지 통합마스터플랜 수립

- 초기 마스터플랜에는 원도심 생활권을 분리하는 철로선으로 만들어진 삼각형 모양의 부지를 공원으로 조성할 계획이었으나 노인복지관과 장애인복지관 건립 필요성에 따라 공원과 공공건축을 삼각지에 함께 조성하는 계획안으로 조정
- 장애인복지관 설계 과정에 마스터플랜에서 제시한 공원기능을 유지하기 위해 설계안은 지형차를 이용하는 안으로 조정하고 노인복지관과 장애인복지관의 동선이 광장으로 연계될 수 있도록 조정
- 장애인복지관 설계공모는 건축공간연구원이 대행하여 전국 최초로 제안공모 시행



[그림 3-6] 삼각지 마스터플랜

출처 : 리옹건축사무소 (2025.3.25). 삼각지마 사진출처 : 최재원

스마트폰 등 계획 수립과정 「워크숍 일제
자료」. 영주시 디자인민족회의 적용 성
과. 영주시 휴천동 주민센터 세미나실

[그림 3-7] 삼각지 내 장애인복지회관

[파주시 사례]

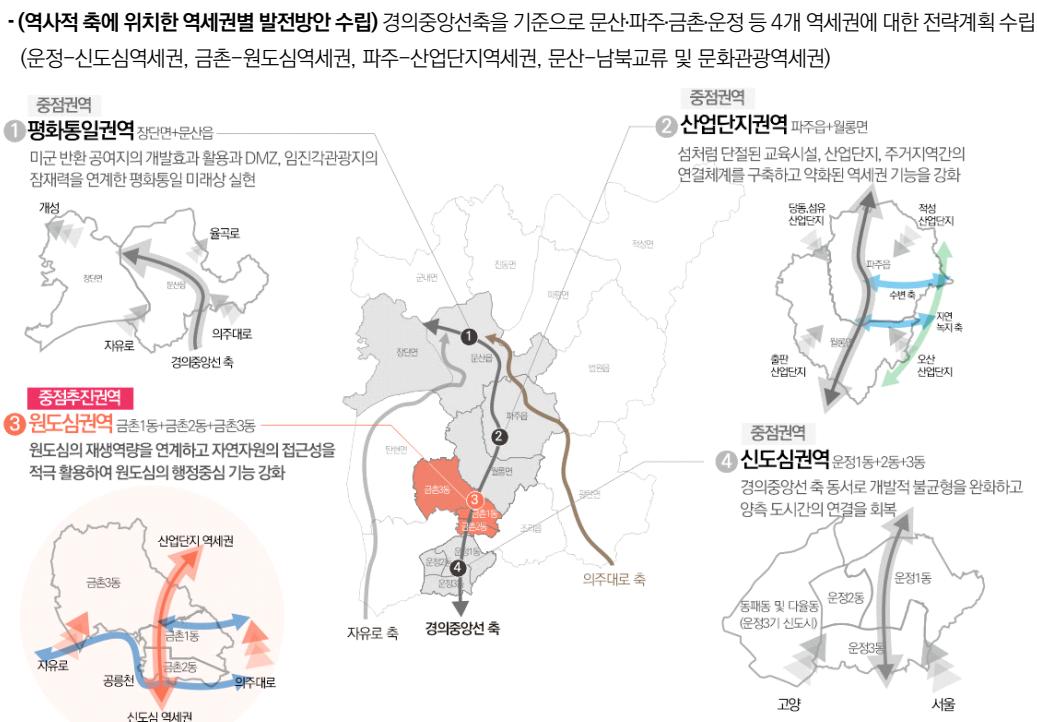
▶ 사업 운영 개요

- (선정년도) 파주시는 2019년, 2021년 2차례 민간전문가 활용 지원사업 선정, 지속적으로 민간전문가 제도 운영 중
- (전담조직) 예산을 집행하는 회계과 내 공공건축팀에서 제도 운영 시작, 초기 총괄건축가의 실행력을 높일 수 있었음
※ 현재는 공공건축과가 별도로 신설되어 별도 전담조직(과) 마련되는 등 확대 개편됨
- (총괄건축가 역할) 주2회 이상 시장, 부시장, 담당국장 및 담당부서의 '정책회의' 참여, 정책사업 사전검토 및 의견제시, 기획예산과에서 진행하는 '지방재정계획심의위원회' 심의위원으로 위촉, 차년도 시행 사업 사전 파악 가능
- (부서 간 협업) 지자체 확대간부회의에서 파주시 공간환경전략계획 결과를 발표하고 전 부서와 내용 공유, 공간환경전략계획 내용 시정 반영 및 관련 사업 추진을 검토할 것을 시장이 지시함

▶ 공간환경전략계획 수립 내용

- (점-선-면 전략) 점(건축물)을 찍고 선으로 연결한다는 전략 하에, 의주대로 역사축(2019), 경의중앙선 역사축(2021) 설정. 고지도를 활용해 역사적 배경을 설명하여 파주의 정체성과 입지를 강조. 공간환경전략계획 내 가급적 많은 점을 찍어 공공건축 프로젝트와 연계 추진

111) 영주시 지역총괄계획가, 공공건축가, 행정전담조직 담당자들과 워크숍을 추진한 결과 통합마스터플랜이 개별 설계 조정과정에 기준이 되었다는 점에서 마스터플랜의 효용성을 제시하였다. (워크숍 개최일: 2025.3.25.)



[그림 3-8] 파주 공간환경전략계획(2021) 중심축 및 권역별 주요 계획

출처 : 임우경, 심경미, 백선경, 배선헤, 유제연, 홍예은. (2022). 공간환경전략계획 및 민간전문가 지원사업 관리와 개선방안 연구. 국토교통부. p.379.

▶ 디자인 관리체계 운영 성과

- **(공정한 설계공모를 위한 운영방식 개선)** 심사위원 100% 사전공개, 공모 지침은 핵심내용 중심으로 불필요한 내용 제거, 제출물 간소화 등으로 파주 공공건축 설계공모에 많은 설계사무소가 지원, 공정함의 선순환 및 설계안의 질적 향상 담보
※2019년 이후 현재까지 총 6개소 공공건축물이 준공되었으며, 2024년 말까지 약 20건의 공모전이 실시됨
※공공건축가가 설계공모 지침 작성, 설계의도 구현 자문 및 점검에 참여하여 '건축기획' 개념 명문화
- **(공공건축 문화 확산 및 DB구축)** 2020년 파주건축문화제에서 1차 공간환경전략계획 설계 내용 전시, 2022년 백서 발간 및 공공건축문화제 개최 등 대중 확산에 기여. 설계-시공-준공 각 단계별 사례를 정리하여 향후 사업에 활용할 수 있도록 DB 구축
※공공건축데이터 아카이빙, 복합문화공간 사례로 '광탄문화도서관' 전시 추진, 도서관 주최 시민대상 강의 진행 등



[그림 3-9] 광탄문화도서관(왼쪽) 및 2022 파주 공공건축문화제 포스터(오른쪽)

출처 : (왼쪽) SPACE. 마을과 경계 없는 일상 속 공간: 광탄도서관 복합문화공간. https://vmspace.com/project/project_view.html?base_se_q=MjQ2MA==&page=1 (검색일: 2025.11.4.); (오른쪽) 파주비른신문. (2022.10.24.). 2022 파주 공공건축문화제 28일 개막. <https://www.pajuplus.co.kr/news/article.html?no=9230> (검색일: 2025.07.25.)

출처 : 임우경, 심경미, 백선경, 배선헤, 유제연, 홍예은. (2022). 공간환경전략계획 및 민간전문가 지원사업 관리와 개선방안 연구. 국토교통부, pp.88-91, 375-399; 파주시 총괄계획가 면담 결과 (면담일: 2025.04.30.)를 참고하여 연구진 작성

3. 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 운영 사례

1) 디자인정책

■ 지역활성화를 위한 국비지원 사업으로 물리적 공간환경 개선 사업 추진

디자인관리체계를 적용한 대표적인 지역활성화 정책사업은 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생법) 제정에 따라 시행된 도시재생 선도사업(이하 선도사업)을 비롯한 도시 취약지역 개조사업(이하 새뜰마을사업)¹¹²⁾, 해양수산부의 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업과 어촌활력증진지원 시범사업을 들 수 있다. 이들은 쇠퇴지역활성화를 위해 물리적 공간 재생 뿐 아니라 사회·경제적 재생을 장소단위에서 통합적으로 시행하는 데 목적을 두고 있다. 여기서 물리적 공간환경은 사회경제적 재생을 위한 담는 그릇으로서 공간환경의 질 향상은 통합적 재생을 위한 전제 조건이다.

특히 지역활성화 정책사업은 국비지원을 통해 주민공동체 시설, 경제활성화를 위한 거점시설, 생활 서비스 시설 등의 건축물을 조성하거나 주차장, 소공원 등의 옥외공간 조성, 주거환경개선을 위한 소방도로정비, 집수리, 주택정비사업 등을 추진한다. 이처럼 물리적 공간환경을 다루는 지역활성화 정책사업은 국토환경디자인시범사업에서 구축된 디자인관리체계를 변용되어 적용되는 사례가 많다.

도시재생사업은 2014년 선도사업을 시작으로 2025년 현재 643개소¹¹³⁾가 추진되고 있으며, 새뜰마을 사업¹¹⁴⁾은 2015년 시작되어 2025 현재까지 총 180개소가 선정되었다.¹¹⁵⁾ 새뜰마을 사업은 도시재생사업으로 추진하기 어려운 낙후지역을 대상으로 한다. 특히 미접도 필지가 많아 소방도로 없고 공동화장실을 사용하는 가구가 있으며, 국공유지에 무허가 슬레이트 지붕으로 남겨진 주거지역을 대상으로 정주 여건 개선, 기초생활 인프라 공급, 노후주택 개보수, 취약계층 돌봄 및 공동체 활성화를 지

112) 당시 지역현장에서는 명칭에서 연상되는 부정적 인식이 있었고 지역발전위원회가 사업명칭 국민 제안공모를 시행해 새뜰마을사업이라는 명칭이 탄생하게 된다.

113) 도시재생종합정보체계. <https://www.city.go.kr/portal/business/newDeal/statusInfo/link.do> (검색일 : 2025.7.30.)

114) 이 사업이 출범할 당시 박근혜정부에는 지역발전위원회였고, 문재인정부에는 국가균형발전위원회로 바뀌었으며, 윤석열정부에는 지방시대위원회(문재인 정부의 국가자치분권위원회와 국가균형발전위원회 통합)로 바뀌었다.

115) 2015년(30개), 2016년(22개), 2017년(16개), 2019년(30개), 2020년(22개), 2021년(16개), 2022년(10개), 2023년(11개), 2024년(12개), 2025년(11개).

원한다. 이에 공간환경의 질 관리는 최소한의 주민 편의와 안전성을 확보하는 데 목적이 있다.

[표 3-16] 본 연구의 지역활성화 정책사업 분석 사례 개요

구분	도시재생 선도사업	새뜰마을 사업	어촌뉴딜300사업 디자인선도사업	어촌활력증진지원 시범사업
법적 근거	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제33조~제34조	「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제78조 (구 균형발전특별법)	「어촌·어항법」 제4장의2 (어촌·어항재생)	「어촌·어항법」 제4장의2 (어촌·어항재생), 「어촌·어항법 시행령」 제42조의8,
선정 대상	• 법적 쇠퇴기준(인구감소, 사업체수 감소, 노후건축물 증가) 중 2개 이상 만족하는 지역	• 불량도로에 접한 주택비율 50%이상, 30년 이상 노후주택비율 70%이상, 상하수도, 도시가스 미설치 비율 30%이상 중 2개 항목을 만족하는 지역	• 법정어항(국가어항 제외) 및 소규모 항포구, 배후어촌 대상	• 법정어항(국가어항 제외) 및 소규모 항포구, 배후어촌 대상
사업 기간	• 총 4년	• 총4년('21년부터 5년간)	• 총 3년	• 총 4년
국비 지원	• 총사업비 500억 이내 사업 유형별 차등	• 2015년: 최대 70억 원, 2016~2019년: 최대 50억 원	• 최대 100억 원(성과평가 결과에 따라 인센티브 부여)	• 최대70억(앵커조직 사업비 20%이내)
사업 지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생거점시설(주민공동체, 생활SOC, 주차복합시설 등) • 집수리, 노후주택정비, 골목길 정비 등 기반시설 정비 • 도시재생대학운영(주민역량강화) • 도시재생지원센터 운영 • 소프트웨어 사업(교육, 문화, 돌봄 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민공동거점시설 • 집수리 • 소방도로정비, 상하수도 정비 • 주차장, 소규모 휴게공간 등 • 주민역량강화사업 • 휴먼케어(교육돌봄, 안전 위생, 일자리, 문화체육 프로그램 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 어항시설 정비, 여객선기항지 정비, 안전시설 확충, 어구창고, 어구건조장 조성 등 • 공모자역 특성을 반영한 사업 • S/W사업: 주민역량강화, 지역협의체 운영, 사무장 채용 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 앵커조직인건비 • 앵커조직사무실 운영경비 • 앵커조직 직접 운영 프로그램 사업비 • 어촌스테이션 조성 • 어항정비 • 골목길 등 생활환경 정비

출처 : 국토해양부. (2014). 도시재생선도지역 사업평가 및 관리 등을 위한 용역. 국토해양부 : 해양수산부. (2019). 어촌뉴딜300사업 공모 가이드라인. 해양수산부: 서수정, 이상민, 임정하. (2019). 어촌뉴딜300사업 디자인 제고를 위한 연구. 해양수산부: 서수정, 이상민, 오세원, 김민경, 임정하, 백하영. (2020). 2020년도 어촌어항재생사업 디자인제고 모니터링 위탁. 해양수산부; 서수정, 여혜진, 오세원, 김우주, 김민경, 백하영. (2021). 2021년 어촌어항재생사업 디자인제고 모니터링 위탁. 해양수산부; 국토교통부. (2024). 도시 취약지역 생활여건 개조사업 시행 매뉴얼. 국토교통부: 지방시대위원회. (2024). 2025년도 취약지역 생활여건 개조사업 가이드라인. 지방시대위원회를 참고하여 연구진 작성

도시재생사업이 쇠퇴한 도시지역을 대상으로 전국적으로 확산되는 가운데 해양수산부는 어촌의 인구감소와 기후변화로 어업경제 위기, 낙후한 어업환경 등 쇠퇴한 어촌·어항 재생을 위해 2018년부터 어촌뉴딜300사업을 시행하였다.¹¹⁶⁾ 어촌뉴딜300사업은 3년간 공모사업을 거쳐 300개 소규모 항포구와 배후마을에 국비를 지원하는 사업이다. 해양수산부는 어항중심의 사업에서 어촌을 포함한 국비지원사업이 최초라는 점에서 우수한 경관자원을 갖춘 어촌어항의 잠재력을 살려 좋은 선례를 남기는 것에 중점을 두었다.

이에 어촌뉴딜300사업 대상지로 선정된 지자체 중 일부 지자체를 디자인 선도지역으로 선정, 공간환경 가치향상을 위한 디자인관리체계 및 거버넌스 체계를 제시하고 시범 적용과정을 모니터링, 디자인 컨설팅 등을 전반적으로 지원하는 ‘디자인 선도사업’이 2019~2021년까지 추진되었다. 디자인선도사업

116) ‘어촌뉴딜 300사업’은 국민소득 3만 불 시대에 맞추어, 300여개의 어촌·어항 현대화를 통해 해양관광 활성화 및 어촌 혁신경상을 견인하는 사업을 말한다. 해양수산부. (2019). 어촌뉴딜300사업 공모 가이드라인. 해양수산부. p.2.

의 목적은 어촌어항 재생의 물리적 자원인 공공건축물 및 공공공간과 어촌의 잠재자원인 해양경관, 어업경제와 관련한 산업경관 등을 통합적으로 고려한 공간환경 디자인관리체계 마련 및 정착이다.¹¹⁷⁾ 디자인선도사업은 3개년 간 16개소가 선정되었으며 공간환경마스터플랜 평가를 통해 우수한 지역에 대해서는 추가 사업비를 지원하였다.¹¹⁸⁾

어촌뉴딜300사업은 노후 어항개선과 어민들을 위한 경제활동 거점시설을 조성함으로써 어업기반의 물리적 공간은 개선했으나 배후 어촌주민의 주거환경개선이나 생활서비스 부족 문제를 해결하지는 못했다. 이에 어촌뉴딜300사업 후속 사업으로 어촌활력증진지원 시범사업을 기획·추진하였다. 어촌활력증진지원 시범사업은 생활서비스를 공유할 수 있는 몇 개의 어촌마을을 묶어 1차 어촌생활권을 설정하고 서비스를 공급하는 거점지역을 2차 어촌생활권으로 설정하여 어촌에 부족한 생활서비스 전달 체계를 마련하는 것을 목표로 한다.

또한 기후변화와 어민의 고령화로 쇠퇴한 수산업 중심의 경제활동에서 벗어나 지역에 필요한 사회서비스, 지역관광 등 지역에 맞는 새로운 일자리를 만들고 수산업 고도화를 통해 지역의 다양한 자원을 연계하는 지역경제 순환체계를 만드는 것이 두 번째 목표이다.¹¹⁹⁾ 이처럼 도시재생사업을 비롯하여 농어촌지역 활성화를 위한 정책사업 모두 주민공동체활력과 생활서비스 공급, 경제활동을 위한 거점공간을 조성하고 도로, 주차장, 어항시설 등 기반시설 정비사업을 추진하는 과정에 디자인관리체계를 적용하고 있다.

■ 공간환경의 질 향상을 위한 관련 규정

본 연구에서 분석하는 지역활성화 정책사업은 쇠퇴한 지역의 통합적 재생을 위해, 법적 근거에 기반하여 현장에서 사업을 추진하는데 지켜야 할 지침과 사업추진 방향을 가이드라인을 디자인정책으로 운영하고 있다.

[표 3-17] 지역활성화 정책사업의 디자인정책을 반영한 관련 지침

사업	관련 지침
도시재생 선도사업	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생선도지역 사업시행 가이드라인(2014.6. 국토교통부, AURI) • 도시재생활성화계획 수립 가이드라인(2014.6. 국토교통부, LH)
도시 취약지역 생활여건 개조사업 (새뜰마을 사업)	<ul style="list-style-type: none"> • 도시 새뜰마을사업 시행 매뉴얼(2018, 국토부, 국가균형발전위원회, LH) • 도시 취약지역 생활여건 개조사업 시행매뉴얼(2024.1, 국토부 지방시대위원회) • 민관협력형 노후주택개선사업 업무매뉴얼(2023.국토부, AURI)
어촌뉴딜300사업 디자인선도사업	<ul style="list-style-type: none"> • 어촌뉴딜 선도사업 디자인 관리체계 운영 가이드라인(2021, 해양수산부, AURI) • 「어촌뉴딜」300사업 공간환경 마스터플랜 수립 가이드라인(2021, 해양수산부, AURI)
어촌활력증진지원 시범사업	<ul style="list-style-type: none"> • 어촌활력증진지원사업 및 어촌신활력(유형2) 사업 시행지침(2024) • 공간환경마스터플랜 수립 가이드라인(2023)

출처 : 연구진 작성

117) 서수정, 이상민, 임정하. (2019). 어촌뉴딜300 사업 디자인 제고를 위한 연구. 해양수산부. p.6.

118) 서수정, 이상민, 임정하. (2019). 어촌뉴딜300 사업 디자인 제고를 위한 연구. 해양수산부. pp.114-116.

119) 어촌활력증진지원 시범사업 1년 후 사업성과가 도출되기 전에 어촌신활력사업이 발표되면서 어촌신활력증진사업 중 유형 2 모델로 시범사업 모델이 적용되었다.

공간환경마스터플랜 수립과 관련된 기준은 가이드라인으로 운영되는 경우가 많고, 사업추진과 관련된 사업추진체계, 사업추진절차, 참여주체 역할, 예산관련 규정 등은 업무지침 성격으로 주로 운영된다. 국비지원사업은 공모지침과 사업운영지침을 별도로 작성·운영하는 경우가 많으나, 최근 도시재생 사업 및 새뜰마을 사업 등의 경우에는 공모지침에 사업운영지침을 포함하는 경향이 나타나고 있다. 이는 매년 공모기준에 따라 변경되는 사업운영지침을 별도로 고시함으로써 발생하는 현장에서의 혼란을 최소화하려는 조치로 이해할 수 있다.

업무지침 및 사업시행 매뉴얼은 사업 추진 관련 법조문의 해석과 함께 사업에 참여하는 주체들이 거버넌스 구축 시 각자의 역할에 대한 이해를 돋는 기능 등을 수행한다. 이에 지침의 내용은 사업추진체계, 참여주체의 역할 및 업무, 공간환경마스터플랜 수립 절차, 국비지원대상과 사업내용, 모니터링과 평가 관련 사항을 담고 있다. 즉, 업무지침에 디자인정책, 디자인조직, 디자인프로세스, 디자인평가의 내용이 모두 포함된다. 다만 지역활성화 정책사업은 주요 목적이 공간환경의 질 향상 자체보다는 통합적 재생을 지향하므로, 디자인조직 및 디자인프로세스에는 사업추진체계와 조직, 사업추진절차 전반이 포함되고, 공간환경 조성 관련 절차는 일부 사항만 반영되어 있다. 예외적으로, 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업의 경우 사업 목적 자체가 공간환경 질 향상이므로 업무지침도 「건축기본법」에 따른 디자인관리체계 내용과 유사하다. 각 사업별로 업무지침에 반영된 주요 항목은 다음과 같다.

[표 3-18] 본 연구의 지역활성화 정책사업 분석 사례 업무지침 주요 내용

사업		도시재생 선도사업	새뜰마을 사업	어촌뉴딜300사업 디자인선도사업	어촌활력증진지원 시범사업
공간환경 관련 정책 방향	원칙	• 지역주민의 자발적 참여와 협력, 지역 자생적 구조, 사회경제 물리적 재생	• 지역주민의 능동적 참여	• 어촌 고유의 공간환경 보존과 관리	• 민관협력형 사업 주진
	방향	• 지역역량강화 • 지역공동체 회복 • 점진적 환경개선 • 지역경제활성화 및 일자리 창출 • 지역자산 활용과 지역정체성 회복 • 부처 간 협업 및 관련 사업연계	• 경제, 사회, 물리적 사업을 종합	• 지역 내 다양한 주체의 자발적 참여와 협력 • 지역역량강화를 위한 공동체 프로그램 운영 • 어촌자원의 활용과 지역 정체성 회복 • 어촌주민 정주환경 개선 • 지역경제 활성화 및 일자리 창출 • 사회경제적, 물리적 사업의 통합적 계획과 실행	• 어촌의 잠재자원 활용과 지역정체성 회복 • 외부 인적자원의 지역화 전략 마련 • 유류·기준시설 활용 • 거점공간조성은 생활여건 개선과 어촌형 일자리 창출 목적 • 다양한 주체 참여와 협력을 통한 민관협력형 사업추진 • 지역사회문제 해결을 위한 다양한 어촌 공동체 참여
디자인조직	사업추진체계	사업총괄코디네이터 중심의 거버넌스 -주민협의체 -계획수립팀 -사업추진협의회 -도시재생전담조직	총괄코디네이터 중심의 거버넌스 -주민협의회 -계획수립팀 -사업추진협의회 -자문단	공간환경코디네이터 중심의 거버넌스 -지역협의체 -계획수립팀 -총괄조정심의위원회	앵커조직 중심의 거버넌스 -지역협의체 -링카조직 -행정전담조직 -계획수립팀
	민간전문가	사업총괄코디네이터 코디네이터	총괄코디네이터 활동가	공간환경코디네이터	전담컨설턴트 앵커조직

사업		도시재생 선도사업	새뜰마을 사업	어촌뉴딜300사업 디자인선도사업	어촌활력증진지원 시범사업
디자인프로세스		계획수립절차(주민참 여형 계획) 행정절차	계획수립절차(주민참 여형 계획) 행정절차	계획수립절차(주민참 여형 계획) 행정절차	계획수립절차 행정절차
디자인평가	디자인검토	활성화계획 관문심사	마스터플랜 검토회의	마스터플랜 검토회의	마스터플랜 검토회의
	모니터링	도시재생지원기구(auri)	LH(현재 HUG)*민관	auri	auri
	성과평가	사업평가	사업평가	마스터플랜평가	마스터플랜평가

출처 : 국토교통부, LH, 국토연구원, 건축도시공간연구소. (2014). 도시재생선도지역 사업시행 가이드라인. 국토교통부: 국토교통부, 균형발전위원회, LH. (2018). 도시 새뜰마을사업 시행 매뉴얼. 국토교통부: 해양수산부, 건축도시공간연구소. (2019). 어촌뉴딜 300사업 디자인선도사업 시행지침. 해양수산부, p.9; 해양수산부. (2024). 2025년도 어촌신활력증진사업 공모 가이드라인. 해양수산부를 참고하여 연구진 작성

가이드라인이나 지침에 반영된 사업의 방향과 원칙은 공통적으로 사업에 참여하는 주체간의 협력을 통한 물리적, 사회·경제적 재생을 목표로 지역의 고유한 자산을 활용한 정체성 회복에 있다. 특히 어촌 뉴딜300사업 디자인선도사업은 어촌다움을 위한 경관 회복을 지역경제 활성화 수단으로 활용할 수 있다는 점을 명시하고 있다. 또한 도시재생 선도사업에서는 “일시적인 경관개선과 기반시설 확충을 위한 정비방식에서 탈피하여 기존의 환경을 유지, 관리하면서 점진적으로 생활편의를 증진”¹²⁰⁾을 사업추진방향의 하나로 제시한다. 어촌활력증진지원 시범사업은 유휴 및 기존공간을 활용하여 거점시설을 조성할 수 있도록 공간환경 관리 방향을 제시하고 있다. 이는 인구감소가 심각한 쇠퇴지역 특성을 반영한 것으로 스마트축소 기반의 공간관리에 부합하는 내용이다.

참여형 계획을 수립하기 위해 4개 사업 모두 계획수립 단계에 지역주민, 관련주체가 참여하여 지역사회 문제를 도출하고 사업의 방향을 계획에 반영하는 것을 원칙으로 제시하고 있다. 어촌활력증진지원 시범사업은 주민참여형 계획의 방법이 회의에 참여하는 방식에서 벗어나 앵커조직과 계획수립팀이 지역주민 전체를 대상으로 개별면담을 통해 지역사회문제와 지역주민욕구조사를 수행하여 핵심의제를 도출하도록 하였다.

계획수립 단계부터 좋은 공간환경을 조성·관리하기 위한 조치로는 기획업무의 강화와 최저가 입찰에 의한 용역발주를 지양하도록 기준을 제시하고 있다. 이를 위해 도시재생 선도사업 및 해양수산부 사업은 모니터링 기관이 과업지시서를 검토하는 절차를 거치도록 했다.

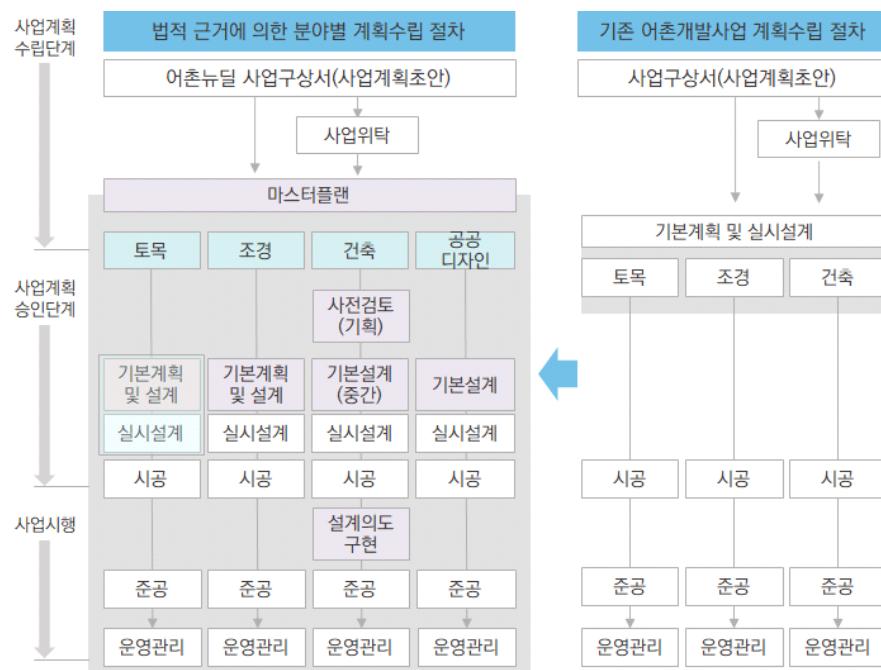
새뜰마을 사업은 사회경제적 프로그램을 계획수립용역과 분리해서 발주하도록 명시하고 있어 분야별 전문성을 강화할 수 있도록 하였다. 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업에서는 그동안 토목분야 중심으로 기본 및 실시설계가 일괄 발주되던 방식이 공간환경의 질 향상을 저해하는 요인으로 지적되어, 공간환경마스터플랜과 실시설계를 분리 발주하도록 했다. 실시설계 단계에서도 건축, 조경, 토목분야별 전문성을 살려 분리 발주하도록 하였다. 또한 그동안 농어촌사업에서 주민공동체 역량강화 사업을 전담하는 용역주체가 직접 공간환경마스터플랜을 수립하는 경우가 많아 물리적 공간환경의 질을 담보하지 못했다는 문제 인식에 따라, 공간환경마스터플랜 수립 자격요건을 별도로 규정하여 도시계획, 건축, 조경 등 물리적 공간계획에 대한 전문성을 갖춘 조직이 수행할 수 있도록 근거를 마련했다.

120) 국토교통부, LH, 국토연구원, 건축도시공간연구소. (2014). 도시재생선도지역 사업시행 가이드라인. 국토교통부, p.2.

[표 3-19] 공간환경마스터플랜 수립 관련 발주방식 기준

사업	도시재생 선도사업	새뜰마을 사업	어촌뉴딜300사업 디자인선도사업	어촌활력증진지원 시범사업
기획업무	활성화계획 수립 용역 발주 전 계획범위와 방향 검토	-	공간환경코디네이터 검토	앵커조직 기획
계획수립 발주방식	검토기관	도시재생지원기구 검토	총괄코디네이터 검토	모니터링기관검토
	발주방식	학술연구용역 또는 기술 용역, 최저가 입찰 방식 지양하고 학술적·기술적 우월성 평가	공개입찰(제안서 중심 평가) -주민공동체지원사업 분리발주	학술용역과 기술용역 병행 PQ, 최저가 입찰 지양
공공건축발주방식	건축기획업무 수행 가격입찰 지양	-	「건축서비스산업진흥법」의 사전검토, 설계 의도구현 준수	「건축서비스산업진흥법」의 사전검토, 설계의도구현 준수

출처 : 국토교통부, LH, 국토연구원, 건축도시공간연구소. (2014). 도시재생선도지역 사업시행 가이드라인. 국토교통부, p.13; 국토교통부, 균형발전위원회, LH. (2018). 도시 새뜰마을사업 시행 매뉴얼. 국토교통부, p.11; 해양수산부, 건축도시공간연구소. (2019). 어촌뉴딜 300사업 디자인선도사업 시행지침. 해양수산부, p.9; 해양수산부. (2024). 2025년도 어촌신활력증진사업 공모 가이드라인. 해양수산부, p.43를 참고하여 연구진 작성



[그림 3-10] 디자인선도사업의 각 분야별 발주방식 개선 방안

출처 : 서수정, 이상민, 임정하. (2019). 어촌뉴딜300사업 디자인 제고를 위한 연구. 해양수산부, p.48.

거점시설이나 주민공동체 시설 조성과 관련하여서는 기획 시 운영관리 계획 업무를 함께 수행하도록 제시하였다. 또한 건축관련 부서가 사업을 담당하지 않는 해양수산부 사업은 업무지침에 별도로 「건축 서비스법」의 공공건축 사전검토와 설계공모, 설계의도구현을 시행하도록 안내하는 내용을 담고 있다. 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업은 공간환경마스터플랜의 기획의도가 개별 단위사업의 설계, 시공, 운영관리까지 일관성 있게 추진될 수 있도록 시공단계에 분야별 설계의도구현을 명시하고 있다.¹²¹⁾

[공간환경마스터플랜 수립 의도구현 사례: 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업 – 당진 도비도항, 삼척 초곡항]

당진 도비도항과 삼척 초곡항의 총괄코디네이터가 참여한 사업은 마스터플랜 수립 이후 물리적 공간환경 조성과정에 참여하여 마스터플랜 수립에서 기획했던 의도가 개별 설계안에 반영될 수 있도록 검토, 조정하는 역할을 지속적으로 수행

- 도비도항의 경우 선착장 여객터미널 실시설계 단계에서 사업비 증액요인으로 일부 설계안을 조정해야 할 필요성이 발생, 이에 총괄코디네이터와 지역총괄계획자가 참여하여 설계회의를 진행, 마스터플랜의 계획의도를 반영할 수 있도록 재료선택을 조정, 사업비 내에서 단위사업을 조정하여 시공
- 삼척 초곡항은 어항부지의 핵심 거점시설 조성 현상공모 설계안이 당선된 이후 총괄코디네이터 주도로 디자인검토위원회를 개최하여 마스터플랜 수립 방향과 설계안의 정합성을 검토하고, 과도한 재료선택으로 인한 경관형성의 문제가 지적되어 이를 조정하는 과정을 거침
- 그러나 설계의도구현 과정을 거치면 자체에서는 설계의도구현에 필요한 예산수립의 한계, 행정절차의 자연 등을 이유로 적극적으로 이행하는데 어려움을 토로
- 또한 행정전담부서 담당자의 순환보직으로 인해 사업취지를 이해하지 못하고 관행적으로 행정절차를 이행하는 과정에서 사업총괄코디네이터의 개인적인 노력과 의지가 없으면 디자인관리체계를 사업종료 시까지 적용하는데 한계가 있다는 것을 확인

출처 : 사업총괄코디네이터 면담 결과 (면담일: 2025.4.16.)

이러한 기준은 자체 계획수립 관련 입찰 방식이 가격입찰이나 PQ방식에서 제안서 평가방식으로 정착하는 계기로 작용했다. 또한 도시재생사업에서는 2019년 도시재생 뉴딜사업을 시행하면서 공공건축가제도를 의무적으로 적용하도록 방침을 마련해 운영하고 있다. 2021년 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업에서도 국가건축정책위원회가 추진한 공공건축디자인개선 범부처협의회의 권고사항을 받아들여, 자체 공공건축가제도를 의무적으로 적용함으로써 공공건축사전검토와 설계공모 의무화, 분야별 설계 분리 업무를 지원하도록 하였다.¹²²⁾

2) 디자인조직

지역활성화 정책사업의 디자인조직은 사업추진조직의 성격으로 운영되었다. 본 연구에서 분석한 4개 사업 모두 중앙정부 차원에서 전담조직, 모니터링과 자체 사업을 지원하는 지원기구가 있고 자체 단위에서는 민간전문가를 중심으로 사업을 시행하는 행정전담조직, 지역주민으로 구성된 주민협의체, 계획수립팀을 비롯하여 주민협의체 대표 등 사업 이해관계자들이 참여하는 사업추진협의회, 장소단위 사업을 연계, 협업하기 위한 행정협의회가 구성·운영되고 있다. 새뜰마을 사업과 어촌뉴딜300 사업 디자인선도사업은 행정협의회 규정은 별도로 없으며, 어촌활력증진지원 시범사업은 행정워킹 그룹 명칭으로 지침에 반영되어 있다.

도시재생 선도사업은 「도시재생법」 제 11조에 따라 사업을 현장에서 지원하는 도시재생지원센터를 설치하도록 사업시행가이드라인에 명시되어 있다. 어촌활력증진지원 시범사업은 기존 지역활성화 정책사업이 행정과 지역주민 주도로 추진되면서 국비지원사업 종료 이후 거점시설 운영에 어려움을 겪고 지역활력을 도모할 수 있는 프로그램 기획도 부실했다는 문제에 대한 대안으로, 민관협력형 사업추진구조를 도입하였다. 이에 지역사회문제를 주민공동체화 함께 찾아내고 지역활력을 견인할 수 있는 사업을 기획할 수 있는 전문역량을 갖춘 민간조직을 앰버가관으로 위촉하여 자체 전담조직과

121) 해양수산부, 건축도시공간연구소. (2019). 어촌뉴딜300선도사업 디자인 관리를 위한 가이드라인(안). 해양수산부, p.14.

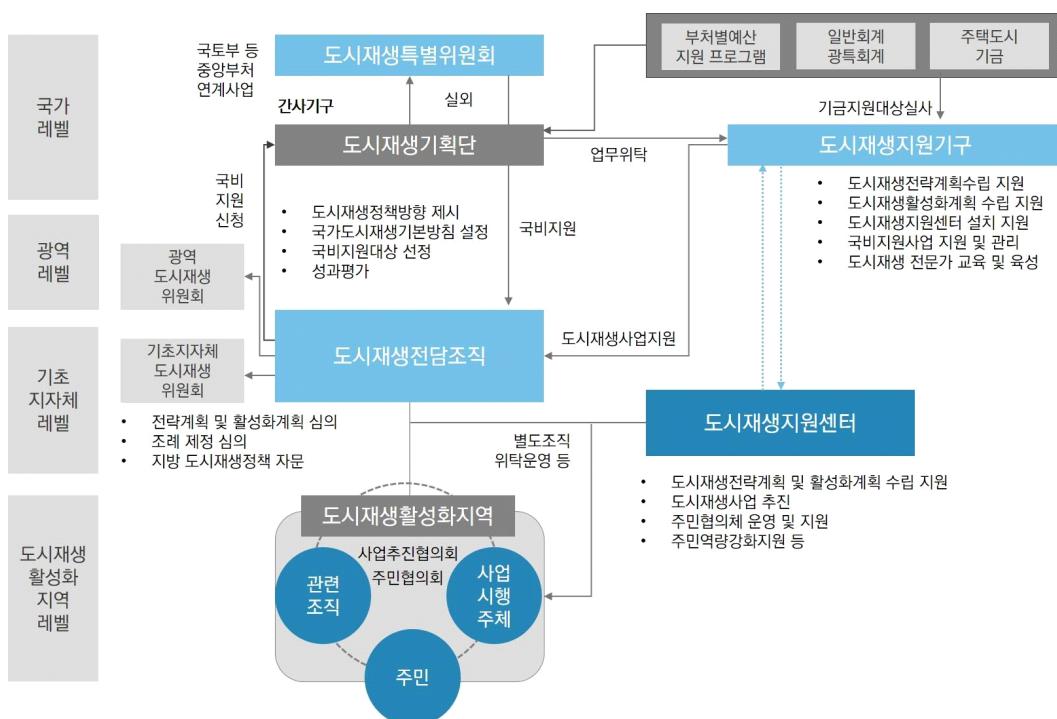
122) 서수정, 여혜진, 오세원, 김우주, 김민경, 백하영. (2021). 2021년 어촌어항재생사업 디자인제고 모니터링 위탁. 해양수산부, p.51.

함께 전체 사업을 총괄하도록 했다. 이러한 경우 사업의 성과는 앵커조직의 역량에 좌우될 수밖에 없어, 앵커조직이 본 사업에 전담할 수 있도록 총 사업비 70억에서 20% 이내에서 앵커조직 인건비와 사무실 운영비, 앵커조직이 직접 운영할 수 있는 소프트웨어 사업비용을 지원할 수 있도록 했다.¹²³⁾

이처럼 사업에 따라 참여하는 디자인조직은 차이가 있으나 민간전문가를 총괄계획가로 위촉하고 주민조직, 상인회나 어촌계 등 지역의 이해관계자들이 참여하는 거버넌스 구조로 사업추진체계를 구축한다는 점에서는 유사한 점이 있다. 각 사업의 사업추진체계 및 디자인 관련 조직은 다음과 같다.

■ 도시재생 선도사업의 사업추진체계 및 디자인조직

중앙정부 차원에서는 전담조직인 도시재생기획단(선도지역 당시는 국토부 도시재생과가 담당), 도시재생 정책을 지원하는 도시재생지원기구, 선도사업을 비롯한 도시재생 정책 심의의결 기구인 국가도시재생 특별위원회가 구성되어 있다. 지자체 차원에서는 도시재생전담조직과 도시재생지원센터를 중심으로 사업을 추진하며, 도시재생활성화 지역단위에서는 사업추진협의회와 주민협의체가 거버넌스를 구축하여 사업을 운영하도록 사업시행 가이드라인에서 명시하고 있다.



[그림 3-11] 도시재생 거버넌스 체계

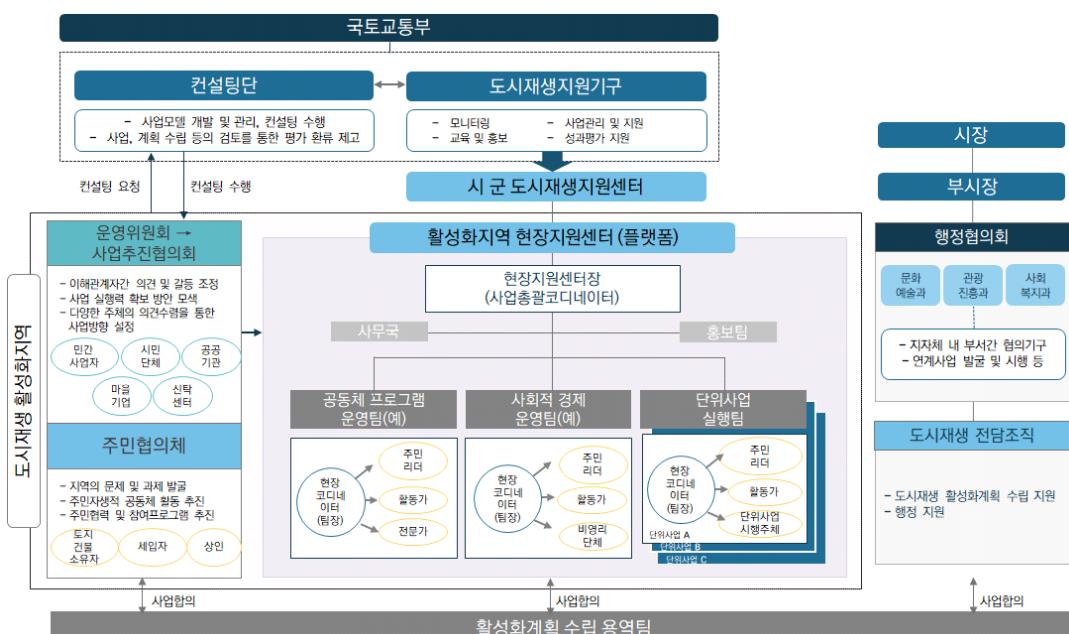
출처 : 서수정, 박성남, 임강륜. (2014). 도시재생지원기구 운영사례 및 중장기 운영방안. 건축도시공간연구소, p.33을 참고하여 연구
진 재작성

도시재생 선도지역 선정 당시는 지자체에서 도시재생지원센터를 설치한 곳이 없어 임시적으로 현장 지원센터를 설치하여 운영하도록 하고 도시재생지원센터장의 역할을 사업총괄코디네이터가 수행하

123) 2022년 10월, 「어촌·어항법 시행령」 제42조의8에 따른 어촌·어항재생사업 시행자의 범위에 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합, 「민법」 또는 「상법」에 따라 설립된 법인이 추가되면서, 이러한 사업 추진 체계의 법적 근거가 마련되었다.

도록 하였다. 또한 사업총괄코디네이터가 문화, 복지, 상권 등 다양한 분야를 모두 관掌하기 어려운 도시재생 사업의 특성을 고려하여, 총괄코디네이터를 보좌할 수 있는 분야별 코디네이터를 선임하여 운영하도록 하였다.¹²⁴⁾

도시재생 선도사업은 「건축기본법」에 의한 시범사업과 달리 사업추진조직이 우선으로 작동하며, 디자인 조직에 해당하는 조직은 도시재생활성화계획 수립단계에 참여하는 사업총괄코디네이터, 분야별 코디네이터, 도시재생활성화계획 수립 용역팀으로 볼 수 있다. 이후 단위사업에서 도시재생 거점시설을 설계하는 계획수립 주체 또한 디자인 조직에 해당한다. 도시재생활성화계획 수립단계에는 계획수립을 담당하는 용역팀과 사업추진조직이 참여하여 거버넌스 기반의 계획을 수립하도록 하였다.



[그림 3-12] 도시재생활성화지역 거버넌스 추진체계

출처 : 서수정, 윤주선, 심영선. (2016). 도시재생 종합관리체계 구축방안 연구. 국토교통부, p.194.

또한 도시재생활성화계획 수립 시 활성화지역 단위에서 쇠퇴지역 활성화를 위한 복지, 문화, 일자리, 지역산업 등을 통합하여 연계할 수 있도록 다양한 분야의 전문가를 참여하도록 하였으며,¹²⁵⁾ 이를 위해 관련부서 간 협의를 수행하는 행정협의회를 운영하도록 하였다. 도시재생 선도사업은 거버넌스 기반의 계획수립과 사업을 가이드라인에서 강조하고 있다는 점에서 기존 국비지원사업과 차별성이 있다. 참여주체별 구체적인 역할은 다음과 같다.

124) 도시재생센터가 설치된 이후에는 도시재생지원센터장과 총괄코디네이터의 역할이 모호하게 되고 총괄코디네이터가 위축된 상황에서 도시재생지원센터장도 위축되어 혼선이 있었다. 이에 2016년부터는 사업시행가이드라인 개정을 통해 현장지원센터장과 총괄코디네이터를 병행할 수 있도록 하였다. 도시재생뉴딜사업이 시작되면서 총괄코디네이터는 현장지원센터장으로 대체되었다.

125) 사업시행 가이드라인 4-1-1에는 「사업총괄코디네이터의 조정·관리 하에 선도지역의 지역적 특성 및 계획의 범위 및 수립방향 등을 감안하여 도시설계, 도시계획, 건축 등 도시·건축 관련 전문가가 이외에 사회, 경제, 문화, 복지, 지역, 마케팅, 커뮤니티 등 필요한 분야의 다양한 전문가와 활동가 등이 참여할 수 있도록 하여야 한다.」로 명시하고 있다. (국토교통부, LH, 건축도시공간연구소. (2014). 도시재생선도지역 사업시행 가이드라인. 국토교통부, p.13.)

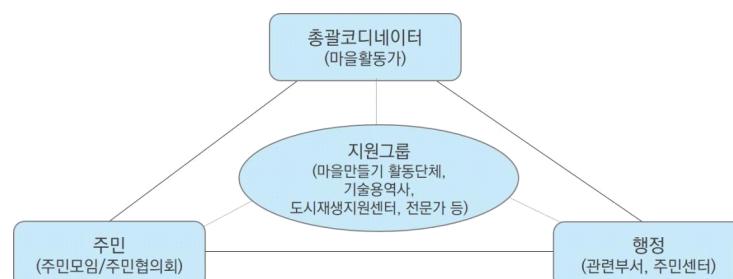
[표 3-20] 도시재생 선도사업 디자인조직 참여 주체별 역할

주체	구성 및 역할	
민간 전문가	사업총괄 코디네이터	<ul style="list-style-type: none"> • 활성화계획 수립 및 사업 추진에 관련된 제반사항 총괄·조정, 계획안의 수정·변경 및 설계, 시공단계 설계변경 검토 및 결정, 다양한 이해관계자 간 의견 조정·반영 (부시장급 권한 부여, 여건에 따라 도시재생지원센터장 겸임)
	분야별 코디네이터	<ul style="list-style-type: none"> • 사업총괄코디네이터를 보좌, 구역 또는 개별 도시재생사업 기획 및 추진, 이해관계자 의견수렴·조정, 주민역량강화 교육, 주민공동체 사업운영지원 및 홍보, 유관기관 업무협의 등 수행(도시재생지원센터 현장활동가)
지자체	주민협의체	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의견 수렴 및 갈등 조정, 주민공동체 역량강화 등 수행 • 도시재생활성화지역 내 토지·건물소유자, 세입자, 상인 등 다양한 이해관계자가 참여할 수 있도록 도시재생 지원센터의 지원을 받아 구성
	사업추진협의회	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 시행자 및 관계자, 주민협의체 대표, 사업총괄코디네이터, 행정지원기구, 도시재생지원센터 장 등으로 구성되며, 이해당사자들의 대표 기구로서 의견수렴 및 사업추진에 필요한 사항에 대해 조정 및 합의 수행
	도시재생 지원센터	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생 선도지역의 다양한 이해관계자가 참여하는 도시재생사업 거버넌스의 주체이자 사업 시행 주체로, 해당 지역을 중심으로 활동하고 있는 관련 단체(마을만들기 단체, 사회복지단체 등) 등 기존 조직 활용
	전담조직 (행정부서)	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생 및 유관사업을 총괄·조정하고 관계기관 및 부서간 협의를 전담하는 지자체 행정전담조직(전담인력은 순환보직 지향)
중앙 정부	주관부서 (국토교통부 도시재생과)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 추진을 위한 마중물예산 확보 및 지원, 국가도시재생기본방침 수립, 도시재생특별위원회 구성 및 운영, 국비지원대상 선정 및 성과평가 등 제반 사업 관련 업무 수행
	도시재생 지원기구	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 추진 전 과정을 모니터링하며 국토부가 운영하는 단계별 관문심사 진행, 다양한 전문가를 지자체에 연결하고 세부 단위사업 운영방식에 대한 컨설팅 등 수행(LH, 국토연구원, AURI)
	관문심사위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 분야별 전문가, 지역전문가, 선도지역 선정 평가위원 중에서 구성, 사업대상지의 특성을 고려하여 분야별 구성, 사업추진체계 및 행정지원체계, 활성화계획 수립의 적정성 등을 검토하는 관문심사 수행
	도시재생 특별위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 국무총리(위원장) 및 각 부처 장관, 민간전문위원으로 구성되어 선도지역 지정, 도시재생활성화계획 승인, 도시재생정책 자문 역할 수행

출처 : 박세훈, 서수정, 서연미, 서민호, 김태영, 김진수, 염철호, 이상민, 심경미, 임강륜, 이수연. (2014). 도시재생선도지역 사업평가 및 관리 등을 위한 용역. 국토해양부; 서수정, 윤주선, 심영선. (2016). 도시재생사업 종합관리체계 구축방안 연구. 국토교통부를 참고하여 연구진 작성

■ 도시 취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을 사업) 사업추진체계 및 디자인조직

이 사업은 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 소방도로 설치, 집수리 등 하드웨어 사업과 주민공동체 회복과 유지를 위한 프로그램사업을 병행하는 것을 목적으로 하며, 사업추진체계의 핵심은 주민주도의 주민협의체 구성에서부터 출발한다.



[그림 3-13] 새뜰마을 사업 추진체계

출처 : 국가균형발전위원회, 한국토지주택공사. (2018). 도시 새뜰마을사업 시행 매뉴얼. 국가균형발전위원회, 한국토지주택공사, p.14.

주민협의체와 함께 마스터플랜 수립에서 사업을 총괄 조정할 수 있는 총괄코디네이터, 공동체 활동을 지원하는 마을활동가, 행정전담조직, 마스터플랜 용역수행 주체가 거버넌스를 구축하여 계획수립에서 거점시설 운영관리까지 일관된 흐름으로 사업을 추진하도록 설계되었다. 이에 사업추진체계는 이러한 이해관계자가 참여하는 사업추진협의회를 구성하여 운영하도록 하였다.

중앙정부 차원에서는 사업관리주체인 국토교통부가 운영하는 검토위원회, 모니터링을 수행하는 지원기구가 사업 성과평가와 컨설팅, 검토위원회 등을 지원한다. 마스터플랜 수립단계에는 총괄코디네이터를 중심으로 주민협의회, 행정전담조직이 협업체계를 구성하며, 하드웨어 시설이 조성된 이후에는 주민협의회가 중심이 되어 운영관리 주체에 참여하는 구성으로 사업추진체계가 설계되었다.

새뜰마을 사업은 총괄코디네이터의 역할이 중요하게 작용했다.¹²⁶⁾ 총괄코디네이터는 지역실정에 따라 도시건축분야, 공동체 또는 사회적경제분야의 전문가를 위촉할 수 있다. 총괄코디네이터는 사업추진위원회 운영주관, 계획수립 및 사업추진 총괄자문, 행정과 주민 간 등 참여주체 간의 이해관계 조율 등의 역할을 수행하게 된다. 특히 행정담당부서의 순환보직, 용역수행기관의 과업종료 등으로 관계자들이 바뀌게 되더라도 계획수립부터 사업시행까지 전반적인 과정을 총괄자문하며 사업추진의 일관성을 유지하기 위해 도입되었다.¹²⁷⁾ 초기에는 국토교통부가 총괄코디네이터를 선정, 위촉하는 절차를 거쳤으나 법적 근거가 없어 많은 지자체에서 적임자 발굴의 어려움, 위촉 후에도 총괄코디네이터 운영에 상당히 소극적인 태도를 보이며 형식적으로 운영하게 되면서, 최근에는 지자체가 자율적으로 운영하는 체제로 변경되었다.

새뜰마을 사업에서 공간환경의 질 관리에 영향을 미친 또 다른 주체는 자문단으로 구성된 검토위원회를 들 수 있다. 검토위원회는 마스터플랜 수립 과정에서 계획의 적정성에 대한 자문을 수행하며, 국토교통부 주관 하에 지원기구인 HUG가 운영을 위탁받아 수행하는 비공식 자문기구다. 사업 전 과정에 걸쳐 마스터플랜 검토, 연차평가, 예산조정 등 실질적 자문과 평가 역할을 수행하지만, 법적 권한은 없는 내부 운영기구이다.

출범 초기에는 검토위원회에 많은 분야별(도시건축, 공동체, 사회적경제 등) 전문가 풀을 운영했으나 점차 축소되면서 현재는 주로 도시건축 관련 7~8명 전문가 풀로 운영되고 있다. 검토위원회에 참여하는 전문가 풀이 시기별로 조금씩 바뀌기는 하지만 고정되어 있는 편이며 공모선정 평가부터 계획수립 및 사업추진 자문, 연차평가, 사업취소 및 예산조정, 부진지역 컨설팅, 연차평가, 준공지역 우수평가, 기타 새뜰마을 사업 제도개선 등, 본 사업의 처음과 끝까지 전반에 걸쳐 자문 및 평가역할을 한다. 새뜰마을 사업의 이해도가 부족한 출범 초기에는 사업취지와 방향을 바로잡고 컨설팅을 지원하는 역할로 출발했다. 최근에는 마스터플랜 확정 및 변경 검토와 연차평가가 가장 핵심적인 역할이다. 이외에 새뜰마을 사업에 참여하는 주체별 역할과 업무는 다음과 같다.

126) 새뜰마을 사업 국토부 담당자 면담 결과 (면담일: 2025.7.23.)

127) 사업 출범 초기에는 지자체가 국토부에 총괄코디네이터 후보자 2명 이상 위촉 신청하여 국토부가 1명을 선정 및 위촉하는 절차로 운영했다. 총괄코디네이터에게 실질적인 권한은 없지만 위상을 높여 사업추진에 중요한 역할을 할 수 있도록 힘을 실어준다는 취지였다. 초기에만 해도 중앙차원에서 총괄코디네이터의 중요성을 강조했고 실제 총괄코디네이터 전국네트워크가 있을 정도로 활발하게 활동하기도 했었다.

[표 3-21] 도시 새뜰마을 사업 참여주체별 역할

주체		구성 및 역할
민간전문가	총괄코디네이터	사업 전 과정에서 계획수립, 참여주체 간 조율, 자문 등 총괄적 역할을 수행
지자체	마을활동가	현장에서 주민과 행정 간의 매개자이자 실행자로서 서비스 전달체계의 최일선 활동 주체
	주민협의체	사업대상지 내 내 반드시 구성·운영해야 하는 의무조직
	추진위원회	주민협의체 대표진, 총괄코디네이터, 마을활동가, 전담행정, 용역수행기관 등으로 구성 (※최근 총괄코디네이터 운영 위축 등으로 인해 실질적 운영이 거의 이루어지지 않고, 주요 사안은 주민협의체 의견수렴 수준에서 결정)
	전담조직 (단독부서)	마스터플랜 수립 용역 발주, 총괄코디네이터 및 활동가 운영, 유관 부서 및 기관과의 협의를 전담하여 사업 전반 총괄
중앙 정부	검토위원회 (지원기구)	국토부 주관 하에 지원기구(HUG)가 운영을 위탁받아 수행하는 비공식 자문기구. 사업 전 과정에 걸쳐 마스터플랜 검토, 연차평가, 예산조정 등 실질적 자문과 평가 역할을 수행하지만, 법적 권한은 없는 내부 운영기구
	중앙검토 위원회	사업의 타당성 검토와 실행계획의 적정성 평가를 담당하는 핵심 심의·자문 기구로서 사업 선정 전 간계에서부터 추진 과정, 사후관리에 이르기까지 사업의 품질과 실효성 확보 역할 수행

출처 : 국토교통부, 지방시대위원회. (2024). 도시 취약지역 생활여건 개조사업 시행 매뉴얼. 국토교통부, 지방시대위원회; 토지주택연구원. (2024). 도시 취약지역 생활여건 개조사업 발전방안 연구. 국토교통부를 참고하여 연구진 작성

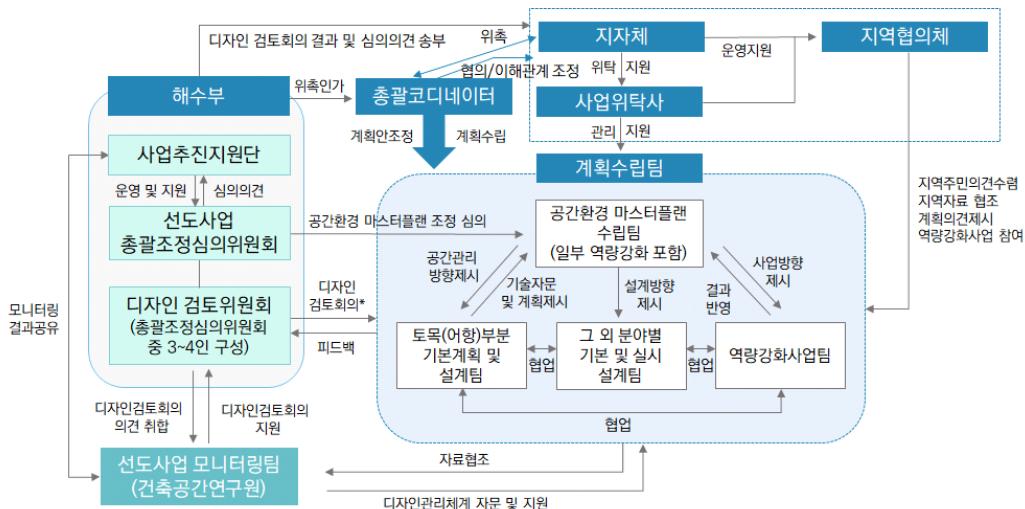
■ 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업 디자인 조직(128) 및 사업추진체계

디자인선도사업은 어촌뉴딜300사업의 추진체계를 따르되 장소단위의 통합적 공간환경 관리를 위해 별도의 디자인조직을 구성, 운영하였다. 2019년 사업 초기에는 지자체 차원에서 전체 사업내용을 총괄하는 전문가로서 공간환경코디네이터를 위촉하고 공간환경코디네이터 중심으로 마스터플랜 수립 부터 개별 공간 조성과 운영관리까지 전담하는 방식으로 디자인조직이 설계되었다. 그러나 이후 공간환경코디네이터의 명확한 역할과 업무 범위 결정 미흡, 지역 여건에 따른 공간환경코디네이터 위촉 어려움 등이 발생하였다. 이에 공간환경마스터플랜을 수립하는 계획수립 컨소시엄팀의 MP가 코디네이터의 역할을 수행하는 방안도 검토하였으나, 업체의 역량에 따라 편차가 나타나 지자체 행정전담조직과 계획수립팀, 지역협의체 간 이해관계를 조정하고 마스터플랜 전 과정을 운영하는 총괄코디네이터를 선임하는 방식이 유지되었다.

사업지역에서는 지역주민 대표로 구성된 지역협의체가 구성되었고 사업을 담당하는 행정전담조직, 공동체 역량강화를 담당하는 용역수행 주체, 마스터플랜 계획수립팀이 거버넌스를 구축하여 계획수립부터 사업운영 전반에 참여하여 사업을 추진하도록 하였다. 어촌뉴딜300사업은 지자체 담당부서 이외에 사업을 위탁받아 수행하는 농어촌공사나 어촌어항공단이 계획수립에서 하드웨어 사업을 총괄하여 시행하므로 디자인관리체계에는 사업을 위탁받은 위탁사도 협업체계의 핵심주체로 포함하여 운영하였다. 또한 해양수산부에서는 총괄조정·심의위원회(전문가 4-6인 구성)와 디자인검토위원회를 구성하여 운영하였다. 총괄조정·심의위원회는 어촌뉴딜300사업을 위해 구성된 총괄초정위원회 중 항만, 공동체, 관광, 계획분야 등 분야별 전문가로 선정하였으며 공간환경마스터플랜 심의조정 역할을 담당하였다. 디자인검토위원회는 총괄 조정·심의위원회와 본 사업을 이해하는 전문가를 포함하

128) 서수정, 여혜진, 오세원, 김우주, 김민경, 백하영. (2021). 2021년 어촌어항재생사업 디자인제고 모니터링 워크. 해양수산부, pp.32-35.

여 사업지역별로 4명으로 구성하여 마스터플랜 수립단계, 기본 및 실시설계 단계에 참여하여 디자인 검토와 자문을 수행하도록 하였다. 디자인선도사업을 모니터링하고 사업내용을 전반적으로 컨설팅하는 지원기관으로 해수부가 건축공간연구원에 관련 업무를 위탁, 전체 사업을 기록·관리하는 역할을 수행하였다.



[그림 3-14] 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업 조직 및 추진구조

출처 : 서수정, 여혜진, 오세원, 김우주, 김민경, 백하영. (2021). 2021년 어촌어항재생사업 디자인제고 모니터링 위탁. 해양수산부, p.33.

[표 3-22] 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업 참여주체별 역할

주체	역할
민간 전문가	공간환경코디네이터 마스터플랜 수립단계부터 시공단계까지 공간환경 디자인 관리체계 전 과정에 참여하여 단계별 공간환경 디자인 내용을 조정, 총괄
	디자인 검토위원 지역별 특성 및 사업내용을 고려한 분야별 전문가(선도사업 총괄·조정 심의위원회 포함) 4~6인으로 구성, 공간환경 마스터플랜 수립단계, 분야별 기본 및 실시설계 단계에서 디자인 검토 회의에 참여, 디자인 제고를 위한 계획 및 설계과정 검토·자문역할 수행
	계획수립팀 공간환경 마스터플랜 수립팀, 토목(어항)부분 기본계획 및 설계팀, 그 외 분야 기본 및 실시설계팀, 역량강화사업팀으로 구성되며, 공간환경 마스터플랜 수립팀은 전체 사업계획의 총괄 PM역할을 하고, 마스터플랜 수립 이후 단계에서는 지역별 상황을 고려하여 추진구조를 재정비 하도록 함
지자체	지역협의체 공간환경 마스터플랜 수립과정에서부터 계획내용 및 사업 추진 관련 주민의견 수렴 및 협의 역할을 하고, 주민을 대표하여 사업운영방안 협의 및 지원 수행(공모신청 전 사전구성 의무), 어촌사업의 경우 어촌제 등이 포함
	전담부서 원활한 선도사업 추진을 위해 지자체 추진체계 정비, 계획수립팀 구성 및 관리, 이해관계자 간 의견조율, 지역협의체 운영 등 수행
중앙 부처	주관부서 (해양수산부) 전체 선도사업을 총괄하며, 디자인검토위원회 구성 및 디자인 검토회의 운영, 선도사업 총괄 조정·심의위원회 구성 및 운영 등 역할 수행
	선도사업 총괄 조정심의위원회 일반지역 권역별 총괄조정가 중 분야별 전문가(항만·수산업, 공간계획, 공동체/마케팅, 어촌 어항 관광 등) 4~6인으로 구성되며, 공간환경 마스터플랜의 조정·심의역할 수행
	선도사업 모니터링팀 선도사업 선정에서부터 전체 사업추진 과정을 모니터링하고 디자인 관리체계 적용을 위한 자문 및 지원하며, 건축공간연구원에서 담당

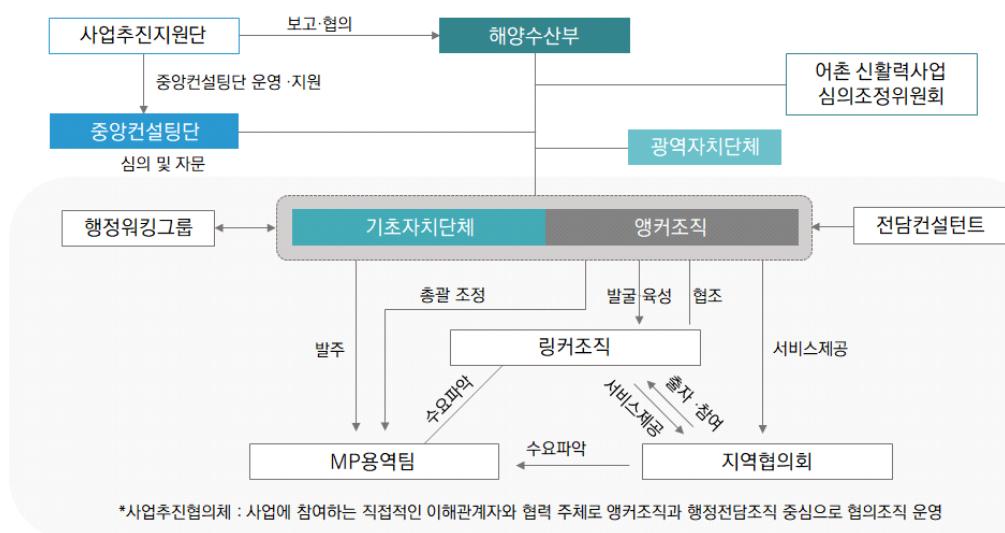
출처 : 서수정, 이상민, 임정하. (2019). 어촌뉴딜300사업 디자인 제고를 위한 연구. 해양수산부를 참고하여 연구진 작성

■ 어촌활력증진지원 시범사업 디자인조직¹²⁹⁾ 및 사업추진체계

어촌시범사업이 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업과 가장 구별되는 지점은, 디자인조직으로서 민간조직이 자체체와 함께 사업시행주체로 참여하는 민관협력형 사업이라는 점이다. 공동 시행자로 참여하는 ‘앵커조직’은 순환보직으로 근무하는 지역의 행정전담조직 담당자를 대신하여 사업을 총괄하는 프로젝트 매니저로서 역할을 수행하도록 하였으며, 사업총괄기획자로서 조정자, 조력자, 촉진자 역할을 수행하도록 하였다.

사업추진체계는 ‘앵커조직’과 자체체 행정전담조직이 협력하여 지역사회문제를 해결할 수 있는 전문조직인 ‘링커조직’, 지역주민대표로 구성된 ‘지역협의체’가 거버넌스를 구축하여 사업을 추진하도록 하였다. 앵커조직의 역량이 일정 전문분야에 편중되어 있다는 한계로 인해, 시범사업은 앵커조직의 총괄자문역할을 수행할 주체로서 전담 컨설턴트를 해수부가 위촉하여 지원하도록 하였다.

중앙정부 차원에서는 4개 지역 전담컨설턴트와 수산업 전문가로 구성된 중앙컨설팅단을 구성하였고 사업기획에서 모니터링, 컨설팅업무를 주관할 주체로서 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업과 마찬가지로 사업추진지원단으로 건축공간연구원이 위탁업무를 수행하고 있다.



[그림 3-15] 어촌활력증진지원 시범사업 조직 및 추진구조

출처 : 서수정, 이상민, 정인아, 강전민, 이인규. (2024). '24년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링. 해양수산부, p.27.

본 사업에서 핵심 주체인 앵커조직은 타 사업의 사업총괄코디네이터의 역할과 도시재생사업의 현장지원센터와 같은 중간지원조직의 역할을 겸하는 주체로, 대상지에 상주하며 사업 추진 전 과정을 기획, 조정, 추진, 운영하는 업무를 수행한다. 특히 어촌스테이션의 기획 및 운영주체 발굴, 사회혁신프로그램 기획 및 운영¹³⁰⁾, 링커조직 발굴 및 육성 등의 업무를 수행한다. 앵커조직은 국비지원사업 종료 후에

129) 서수정, 이상민, 정인아, 강전민, 이인규. (2024). '24년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링. 해양수산부, pp.27-32.

130) 사회혁신프로그램은 지역사회문제 중 지역에 파급효과가 높은 핵심의제를 선정하여 해결 대안을 기획하고 운영해 봄으로써 사업의 지속성과 타당성을 검증하는 절차로 본 시범사업의 핵심전략이다. 시범사업은 사회혁신 프로그램을 거쳐 성과분석을 토대로 단위사업을 확정하고 거점시설인 어촌스테이션의 기능과 규모를 설정하도록 하였다.

도 사업의 지속성을 담보할 수 있도록 사업추진체계를 구축하고 국비지원사업으로 조성된 어촌스테이션 운영주체를 발굴하는 것을 주요 목표로 한다. 이는 그동안 지역활성화 정책사업이 국비지원 이후에 많은 거점시설이 조성되었음에도 불구하고 운영주체가 마련되지 않아 제 기능을 다하지 못한다는 문제에 대한 대안으로 도입된 방식이다. 이를 위해 앵커조직의 핵심 업무에는 사업 초기에 지역사회문제를 함께 해결할 링커조직을 발굴하는 것이 포함되어 있다.

앵커조직과 함께 사업의 실행력을 높이기 위한 전문조직인 링커조직은 앵커조직과 함께 지역사회문제를 해결하기 위한 생활서비스전달자이자 일자리 창출 주체이다. 지역 내 다양한 분야의 공공기관(보건지소, 행정복지센터, 도서관, 아동돌봄센터, 노인종합복지센터 등), 민간조직 및 기업, 전문가그룹 등으로 구성된다. 이처럼 앵커조직에서는 사회혁신프로그램 운영을 위해 링커조직을 발굴하고, 링커조직은 사회혁신 프로그램을 직접 기획하거나 운영하는 주체로 기능한다. 이외에 참여주체 역할은 다음과 같다.

[표 3-23] 어촌활력증진지원 시범사업 참여주체별 역할

주체	역할
민간 전문가	앵커조직 시범사업의 총괄 기획자, 프로젝트 매니저(PM), 활동 주체로 자자체와 함께 사업의 공동시행주체로 참여(사업대상지 상주, 상근전담인력 4인 이상) 사업추진 거버넌스 구축 및 운영, 지역협의체 운영지원, 행정워킹그룹 운영지원, 사회혁신실험 기획, 어촌스테이션 운영 기획 등 제반 업무 수행
	링커조직 지역 내 다양한 분야의 공공기관, 민간조직 및 기업, 전문가 그룹 등으로 구성, 앵커조직과 함께 지역사회문제 해결을 위한 사회혁신프로그램을 기획시행, 단위사업 시행 등의 역할 수행
지자체	행정 전담부서 앵커조직과 함께 시범사업의 공동시행주체로, 단체장 직속 별도조직 또는 어촌어항재생 업무담당 부서 활용, 사업추진을 위한 행정 전반(기본계획 및 HW사업 용역 발주·관리, 행정워킹그룹 운영 등) 업무 수행
	행정 워킹그룹 정례회의를 통해 업무협의가 필요한 사항을 결정하고 기본계획이나 세부사업 내용에 반영. (부)단체장 직속 일자리/사회적경제/보건의료/복지/문화/환경 등 관련 실무팀으로 구성된 실행조직
	사업추진 협의체 시범사업에 참여하는 단위사업 주체 및 이해당사자 간 의사결정기구로, 앵커조직, 행정전담조직, 어촌공동체, 링커조직, 행정워킹그룹 실무팀, 사업대상지 읍면동 담당 행정주체, 지역협의회 대표 등으로 구성(15인 이내)
	지역 협의회 다양한 주민 의견 수렴, 이견 및 갈등조정을 위해 지역주민의 자발적 참여로 구성하되 필요 시 앵커조직의 지원을 받아 구성운영(주민자치회, 어촌계, 상인회, 노인회, 부녀회, 주민 등)
중앙 정부	주관부서 (해양수산부) 전체 시범사업 총괄, 사업 선정 및 운영관리, 어촌신활력사업 심의조정위원회 운영 등 수행
	사업추진 지원단 어촌신활력사업을 지원하는 건축공간연구원 및 어촌어항공단이 해당, 전 과정에 참여하여 자문단 운영 및 심의절차 진행 지원

출처 : 이상민, 김우주, 송윤정, 이창현, 강전민. (2022). '22년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링 위탁. 해양수산부; 서수정, 이상민, 정인아, 제현정, 김영하, 강전민, 이인규. (2023). '23년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링. 해양수산부; 서수정, 이상민, 정인아, 강전민, 이인규. (2024). '24년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링. 해양수산부를 참고하여 연구진 작성

3) 디자인프로세스

국토환경디자인시범사업과 민간전문가 활용 지원사업은 디자인관리체계 도입 및 확산을 주요 목적으로 하므로, 사업 프로세스 자체가 디자인관리체계를 적용한 공간환경마스터플랜을 수립하도록 하는

디자인 프로세스로 구성되어 있다. 한편 지역활성화 정책사업은 대부분 사업 추진체계 내에 디자인 프로세스가 일부 내용으로 포함되어 있다. 사업 초기 전담인력 구성 및 총괄코디네이터 선임, 기획 및 공간환경마스터플랜 수립 단계까지는 대부분 사업에서 디자인 관리를 위한 전문가 선정과 검토회의, 심의 등의 절차가 수행되지만, 공간환경마스터플랜 수립 후 설계 단계에서부터는 대부분 행정적인 사업 추진 절차를 따르며, 디자인 관리 프로세스는 사실상 운영되기 어렵다.

공간환경마스터플랜 수립 과정에서는 주민의견수렴 방식의 소극적인 주민참여방식에서 벗어나 주민 참여 워크숍 형태로 추진하거나 지역협의체가 참여하여 의견을 반영하도록 디자인관리체계가 마련되어 있다. 그러나 공간환경마스터플랜 수립 이후에 검토과정이나 계획의 일관성을 확보하기 위한 기준이 마련되어 있는 사례는 국토환경디자인시범사업, 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업, 어촌활력 증진지원 시범사업 등 3개 사업 뿐이며, 이외 사업은 사업성과평가에 집중되어 있는 것으로 확인되었다. 각 사업별 프로세스는 다음과 같다.

■ 도시재생 선도사업 디자인프로세스¹³¹⁾

- 사업 선정 및 거버넌스 기반 구축

도시재생 선도지역의 평가·지정 절차는 「도시재생법」 제4조 '국가도시재생기본방침'에 근거하고 있다. 선도지역 선정은 법정 쇠퇴지역(인구감소, 사업체 감소, 노후건축물 증가 등)을 대상으로 하며, 도시재생활성화지역 선정 타당성, 계획수립의 적정성, 사업추진체계의 적정성, 사업파급효과 등을 평가하여 선도지역 지정(안)을 마련하고 도시재생특별위원회에서 의결을 통해 최종 지정하였다.

선도지역은 사업이 선정된 이후 도시재생사업을 위해 사업총괄코디네이터를 비롯하여 주민협의체, 사업추진협의회, 행정협의회 등 사업추진체계를 구축하도록 하였다. 특히 주민협의체는 도시재생활성화계획 수립단계부터 참여하여 거점시설을 조성, 운영하는 주체로 성장할 수 있도록 도시재생대학의 학습프로그램을 통해 역량강화가 이루어질 수 있도록 하였다.¹³²⁾

- 도시재생활성화계획 수립

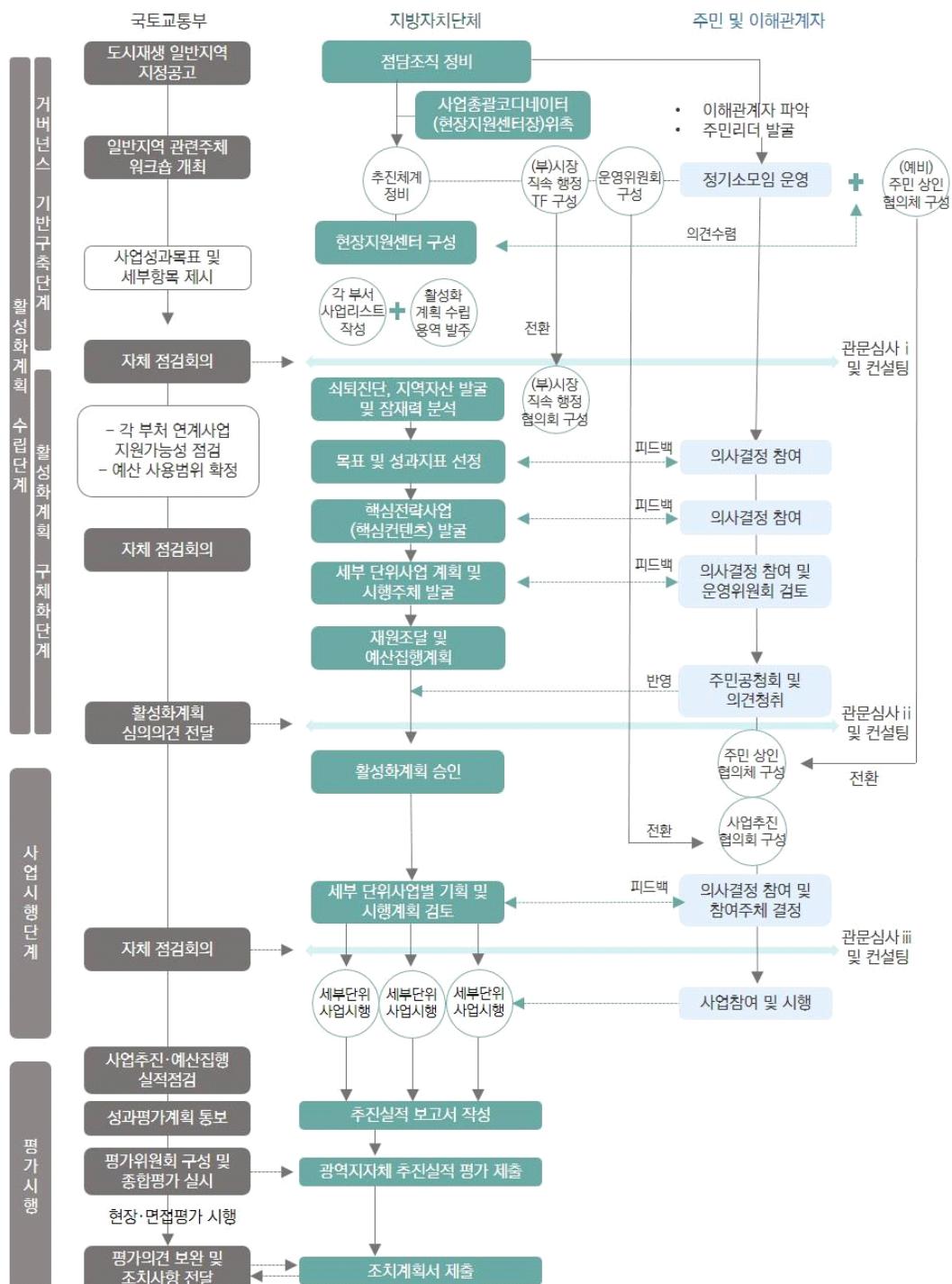
도시재생활성화계획 수립 시 다양한 이해관계자인 행정협의회와 사업추진협의회, 주민협의체가 참여하여 계획의 방향을 설정하고 지역활성화를 위해 필요한 사업을 제시하도록 하였다. 이 과정에서 도시재생활성화계획 수립이 지역 민원 해소를 위한 내용이 반영되지 않고 객관적이고 합리적인 내용으로 수립될 수 있도록 관문심사와 국토교통부에서 운영하는 컨설팅단의 사업컨설팅을 받도록 했다.

도시재생활성화계획의 내용에는 사업의 지속성을 확보하기 위해 사업추진체계 구축 방안이 포함되며, 이에 1차 관문심사에는 거버넌스 기반구축의 타당성을 검토하도록 했다. 도시재생활성화계획 구체화 단계에서는 지역자산 발굴 및 쇠퇴 현황 진단, 목표 및 성과지표 선정, 핵심전략사업 발굴 및 실행계획

131) 박세훈, 서수정, 서연미, 서민호, 김태영, 김진수, 염철호, 이상민, 심경미, 임강륜, 이수연. (2014). 도시재생선도지역 사업평가 및 관리 등을 위한 용역. 국토교통부, pp.8, 11-12, 22; 서수정, 윤주선, 심영선. (2016). 도시재생사업 종합관리체계 구축방안 연구. 국토교통부, pp.24-25.

132) 도시재생선도사업 이후 일반지역 공모당시에는 사업추진체계를 구성하도록 하였으며, 도시재생 뉴딜사업 시기부터는 도시재생활성화계획 수립을 전제로 국비지원사업 대상을 선정하였다.

수립 등을 통해 도시재생활성화계획(안)을 작성하고 관문심사를 거쳐 2차년도(2015)부터 계획 평가 및 승인을 거쳐 사업이 실행되도록 하였다. 도시재생활성화계획이 확정되기 위해서는 주민공청회와 지자체 의회 의견청취, 지방도시재생위원회 심의 과정을 거쳐야 하고 관련부서 협의절차도 필요하므로 1년 이상의 시간이 소요된다.



[그림 3-16] 도시재생 선도사업 추진 절차

출처 : 서수정, 윤주선, 심영선. (2016). 도시재생사업 종합관리체계 구축방안 연구. 국토교통부, p.24.

이에 도시재생을 위해 시급한 사업에 대해서는 국토교통부와 협의를 거쳐 사업비를 우선 투입할 수 있는 우선추진 사업을 시행할 수 있도록 하였다.¹³³⁾

- 사업 실행

도시재생활성화계획 승인 이후에는 단위사업 계획에 따라 단계별 사업 실행을 거친다. 단위사업에는 하드웨어 사업과 주민역량강화를 비롯한 소프트웨어 사업이 포함되어 있으며, 사업성격에 따라 하드웨어사업은 개별 법적 절차에 따라 기본계획 및 실시설계, 시공, 준공의 절차를 거친다. 거점시설 운영과 관련한 조직역량을 갖추기 위해 사업추진협의회와 주민협의체를 중심으로 운영조직을 마련하고 구체적인 프로그램을 기획, 실행하는 과정 또한 단위사업으로 추진된다.

도시재생 선도사업은 「도시재생법」제24조에 의해 매년 성과평가를 통해 지원 시기와 금액을 차등 지원하도록 하였다. 사업 시행이 완료되면 추진실적 보고서를 제출하고 이를 평가하여 필요한 경우 조치계획서를 제출하여야 한다. 도시재생 선도사업은 총 사업기간 4년으로 계획하였으나 도시재생활성화 계획 수립기간 지연, 거점시설 부지확보의 어려움, 사업추진과정에서 공공건축사전검토 제도 도입 등으로 사업기간이 연장되어 지자체별로 5년에서 7년의 기간에 걸쳐 국비지원사업이 진행되었다.

■ 도시 취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을 사업) 디자인 프로세스

- 사업추진체계 정비 및 마스터플랜 수립

새뜰마을 사업에서는 사업대상지 선정이 완료되면 사업총괄코디네이터를 공식적으로 위촉하고 주민 협의회를 정비하는 과정을 거쳐 마스터플랜 수립을 위한 공모를 수행한다. 이 사업은 초기에 주민공동체 활성화를 통한 지역의 지속가능성을 목적으로 공동체 역량강화 사업을 별도의 용역으로 발주할 수 있도록 했다. 공동체 역량강화 사업이 하드웨어 사업과 유기적으로 운영될 수 있도록 마스터플랜 수립에 역량강화를 전담할 수 있는 전문조직이 협업체계로 용역을 수행하도록 하였다. 그러나 일부 지역에서는 역량강화를 전담하는 조직이 마스터플랜을 수립하면서 하드웨어 사업에 대한 이해가 낮아 계획수립에 어려움을 겪은 지역도 나타났다.¹³⁴⁾ 마스터플랜 수립은 검토회의를 거쳐 우선 추진이 필요한 사업에 대해서는 국토부의 승인을 받아 토지매입이나 주민공동체 활동을 위한 거점공간 리모델링 비용 등을 집행한다. 이후 최종 검토회의와 국토부의 마스터플랜 승인이 끝나면 하드웨어 사업에 대한 설계발주, 시공, 거점시설에 대한 운영관리 절차로 이행되는 과정을 거쳤다. 거점시설은 이후 공공건축 사전 검토 의무제도 도입에 따라 사전검토를 거쳐 현상공모, 설계, 시공 과정을 거쳤으나 골목길 정비, 응벽시설 정비, 상하수도 정비 등은 토목공사로 실시설계와 시공을 텐키방식으로 발주하는 것이 일반적인 것으로 나타났다. 본 사업의 핵심인 집수리 사업은 집수리를 희망하는 신청자를 받아 행정전담조직이나 사업을 위탁받은 농어촌공사에서 설계와 시공을 일괄 발주하여 사업을 추진한다. 2018년부터 시행한 집수리 연계사업인 민관협력지원사업은 이를 전담하는 LH와 해비타트가 사회공헌활동에 참여하는 기업의 사업을 일괄 추진하는 과정을 거친다.

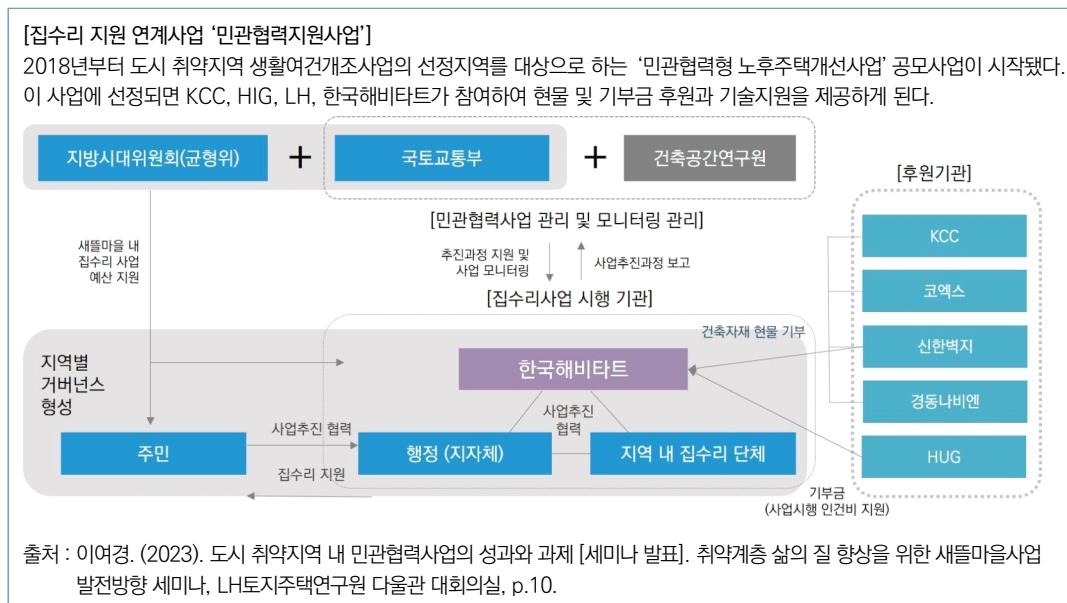
133) 국토교통부. (2014). 도시재생선도지역 사업시행 가이드라인. 국토교통부, pp.13-14.

134) 새뜰마을 사업 총괄코디네이터 면담 결과 (면담기간: 2025. 4-6.)



[그림 3-17] 도시 취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을사업) 사업추진절차

출처 : 국토교통부, 지방시대위원회. (2024). 도시 취약지역 생활여건 개조사업 시행 매뉴얼. 국토교통부, 지방시대위원회, p.5.



■ 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업 디자인 프로세스¹³⁵⁾

- 디자인선도사업 선정 및 추진체계 정비

디자인선도사업은 해당연도의 어촌뉴딜 일반사업지 중 광역지자체장의 추천을 받아 선도사업 총괄 조정·심의위원회의 검토 및 심의를 거쳐 선정한다. 사업이 선정되면 예비계획서를 고려하여 공간환경마스터플랜 수립 용역의 과업범위를 설정하고, 해양수산부 및 사업추진지원단과 협의 하에 수립 용역을 발주한다. 해양수산부의 추천에 따라 사업대상지별 공간환경코디네이터를 위촉하고 지역협의체 정비, 계획수립팀 선정 등 선도사업의 디자인관리체계를 정비하는 과정을 거친다.

- 공간환경마스터플랜 수립

공간환경코디네이터를 중심으로 공간환경마스터플랜 용역업체를 선정하기 위한 과업지시서를 검토한 후, 용역팀이 선정되면 지자체 공무원, 지역협의체 대표, 마스터플랜 용역팀, 위탁사업기관, 모니터링 기관이 모여 디자인워크숍을 추진하도록 하였다. 디자인워크숍은 지역의 공간환경 문제 발굴, 공모당시에 제시된 사업구상의 타당성, 마스터플랜 수립 방향, 계획팀 간의 역할 조정¹³⁶⁾, 지역협의체 의견 수렴 등의 내용을 토의하는 과정이다. 이어서 해양수산부는 공간환경마스터플랜 수립 및 분야별 기본·실시설계 단계에서 디자인검토회의를 운영하여, 각 마스터플랜 수립에 대한 자문을 받을 수 있도록 한다. 1차 및 2차 디자인검토회의는 공간환경마스터플랜 조정·심의 이전에 실시하며, 필요 시 추가로 실시할 수 있다. 공간환경마스터플랜의 내용은 선도사업 총괄 조정·심의위원회에서 의결을 거쳐 확정된다.

- 설계

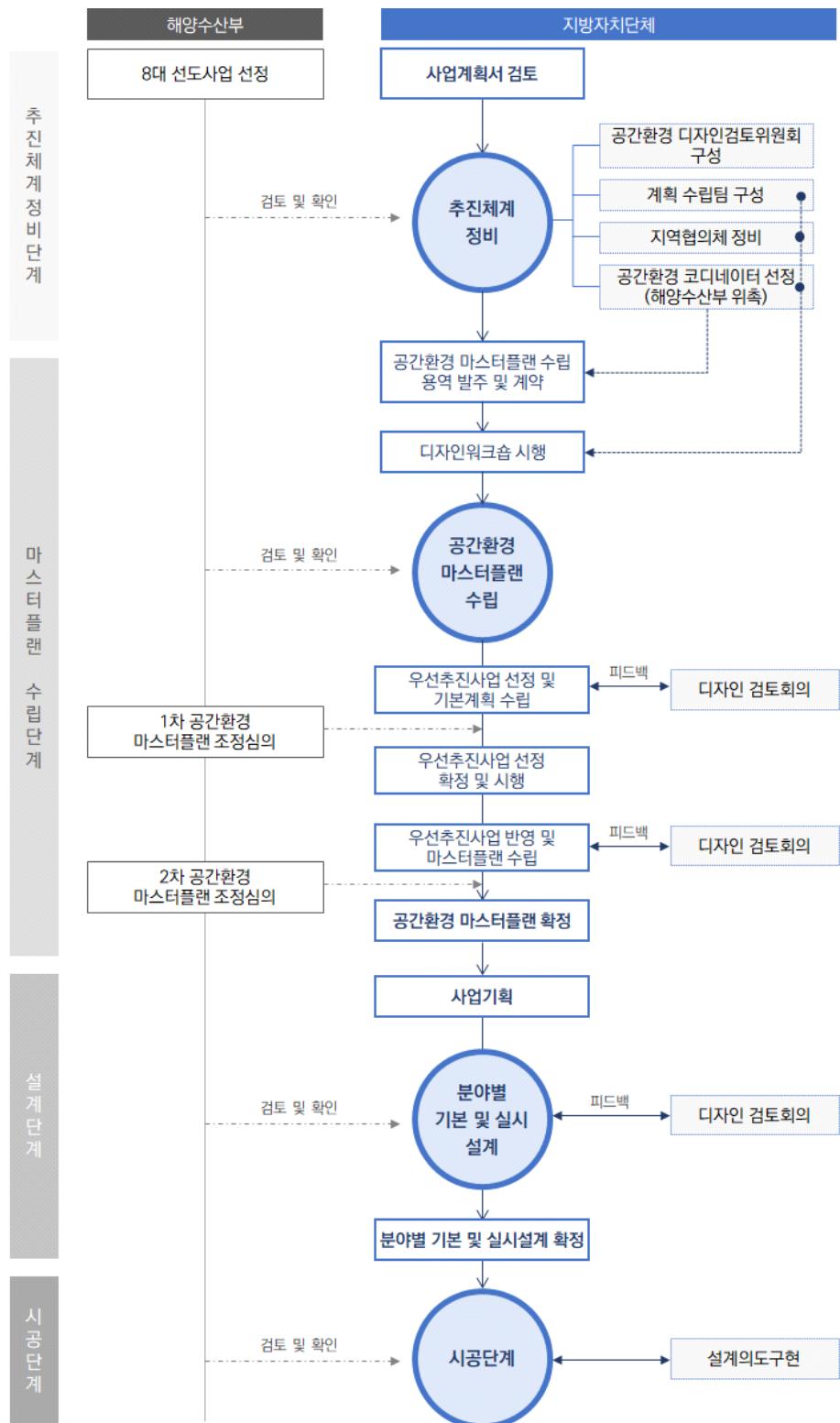
공간환경마스터플랜 수립 내용에 따라, 건축, 조경, 토목 등 분야별 기본설계 및 실시설계를 시행한다. 발주 이전에 사업규모의 적정성, 예산배분의 합리성, 프로그램의 적정성, 발주방식의 타당성 등을 포함한 기획업무를 수행하고, 분야별 기본 및 실시설계의 분리발주를 원칙으로 설계자를 선정한다. 발주 시에는 최저가입찰방식 및 PQ방식은 지양하도록 지침에 명시되어 있다. 또한 설계자 선정 이후 설계과정에서도 1차례 이상 디자인검토회의를 시행하여, 전문가 자문을 반영한 설계가 진행될 수 있도록 한다.

그러나 이러한 규정에도 불구하고 현상공모 대상 사업 이외에는 가격 입찰로 설계업체를 선정하는 것으로 나타났다. 특히 농어촌공사나 어촌어항공단에 위탁한 사업은 마스터플랜 수립과 실시설계 용역을 통합 발주하여 토목, 건축, 조경 분야가 하도급으로 수행되는 경우도 많았다. 이로 인해 설계단계에서 공간환경마스터플랜 수립에 반영되었던 기획의도가 제대로 반영되지 못하는 경우도 많았다.¹³⁷⁾ 특히 공간환경코디네이터가 발주 단계에 의견을 제시하고 조정하도록 지침에 명시되어 있으나 이를 시행하는 지자체는 많지 않은 것으로 나타났다.

135) 서수정, 여혜진, 오세원, 김우주, 김민경, 백하영. (2021). 지속 가능한 어촌 어항재생을 위한 정책개선 및 시범사업 추진 방안. 해양수산부, pp.36-37; 해양수산부. (2021). 어촌뉴딜 선도사업 디자인관리체계 운영 가이드라인(안). 해양수산부.

136) 2019년 선도사업은 선정 당시 기본계획 및 실시설계를 일괄발주하였으므로, 디자인선도사업에서 마스터플랜이 수립되기 전에 실시설계 용역팀이 있었다. 이에 선도사업 이후에는 기본계획과 시행계획을 분리발주 하도록 지침을 변경하였다.

137) 모니터링 담당 주체, 사업총괄계획가 면담 결과 (면담기간: 2025.4-6.)



[그림 3-18] 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업 추진절차

출처 : 서수정, 이상민, 임정하. (2019). 어촌뉴딜300사업 디자인 제고를 위한 연구. 해양수산부. p.111.

• 시공

분야별 기본 및 실시설계안이 확정되면 분야별 시공을 시행한다. 건축물 시공 과정에서는 「건축서비스산업 진흥법」 제22조에 따른 설계의도 구현을 위해 설계자가 참여할 수 있도록 하며, 조경 및 공공공간 공사 발주 시에도 설계자의 참여가 이루어질 수 있도록 공사를 발주할 것을 권장한다. 설계 변경이 필요한 경우, 공간환경코디네이터의 검토·확인을 거쳐 설계를 변경한다. 그러나 시공단계까지 디자인관리체계를 적용한 지자체는 당진시가 유일한 것으로 나타났다.

■ 어촌활력증진지원 시범사업 디자인 프로세스¹³⁸⁾

• 앵커조직 사업계획 심의

어촌시범사업 초기에는 앵커조직이 전담컨설턴트의 자문을 받아 공간환경마스터플랜 수립을 총괄하고 사회혁신 프로그램을 기획·운영하도록 하였다. 그러나 지자체가 민간주체인 앵커조직에게 사업비를 교부하는 것에 대한 행정절차 상 어려움으로 사업대상지 선정 1년이 지나도록 사업이 진행되지 않아 앵커조직의 사업계획을 해양수산부에서 심의하여 확정하는 절차를 도입하였다. 심의에서는 앵커조직의 핵심 업무인 공간환경마스터플랜 수립지원, 지역사회문제 발굴과 핵심의제 설정, 링커조직 발굴과 사회혁신프로그램 기획, 운영업무의 타당성과 적정성을 평가한다.

• 공간환경마스터플랜 수립

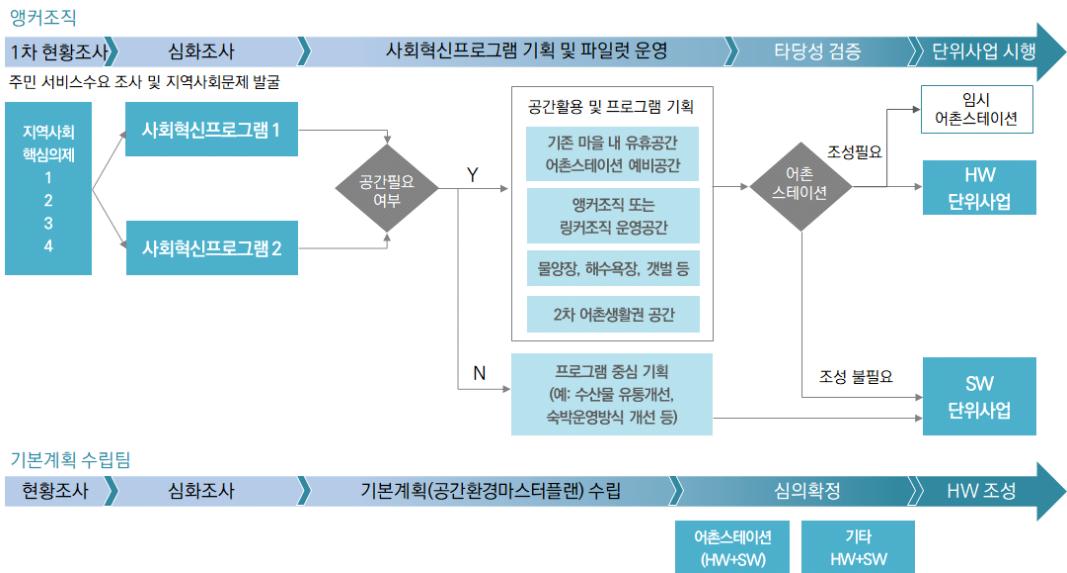
공간환경마스터플랜 수립 단계에서는 어촌생활권 설정, 지역사회문제 발굴과 핵심의제 설정, 사회혁신프로그램 기획 단계에 중앙컨설팅단의 1차 검토회의를 거치고 이후 생활서비스 공급전략과 사회혁신프로그램 운영성과 분석을 통한 단위사업기획, 어촌스테이션 조성 전략을 담아 2차 검토회의를 시행한다. 2차 검토회의 결과 중앙컨설팅단과 사업추진지원단이 협의하여 공간환경마스터플랜 심의가 가능하다는 판단이 있을 때 심의위원회를 개최한다. 어촌시범사업은 이전에 없던 새로운 방식의 사업으로 공간환경마스터플랜 심의 이전에 공식적으로 2차 검토회의를 거쳐 수차례 자문을 거쳐 심의의 결이 이루어진 지역도 있다.

• 사회혁신프로그램 기획 및 운영

어촌시범사업의 핵심적 내용 중 하나는 지역사회문제 중 지역에 파급력이 높은 핵심의제를 설정하여 지역활력을 도모할 수 있는 프로그램을 사전에 운영해 보는 사회혁신프로그램 단계가 있다는 것이다.

사회혁신 프로그램의 경우 공간환경마스터플랜 수립이 완료되기 전 앵커조직이 프로그램을 기획·운영하고 이에 대한 성과를 공간환경마스터플랜에 담도록 설계되어 있다. 사회혁신 프로그램 운영과 공간환경마스터플랜 수립이 병행되면서 지역사회문제를 심화 분석하고, 필요한 자원조사를 공간환경마스터플랜 수립팀에서 수행하고 사회혁신 프로그램 운영성과를 계획팀이 객관적으로 모니터링하도록 하였다. 이를 통해 사업의 지속가능성을 검증하고 운영방식을 고도화하며 사회혁신 프로그램 운영을 통해 운영주체가 성장하고, 국비지원 종료 이후에도 중단 없이 운영이 지속될 수 있도록 하였다.

138) 서수정, 이상민, 정인아, 강전민, 이인규. (2024). '24년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링. 해양수산부, pp.36-42.



[그림 3-19] 사회혁신프로그램을 통한 어촌 시범사업의 세부사업 내용 및 기본계획 확정 과정

출처 : 서수정. (2024.2.6.). 어촌신활력(유형2) 앵커조직 사업운영계획 및 기본계획 수립절차 [워크숍 발제자료]. 어촌신활력(유형2) 사업 워크숍, p.38.

- 단위사업 시행계획 수립

공간환경마스터플랜이 승인된 이후에는 단위사업별로 시행계획을 수립하여 실행한다. 기본적으로 하드웨어 성격의 단위사업에서는 시공 및 관련 제반 절차를 이행하도록 하며, 사회혁신 프로그램 실행과 연계된 어촌스테이션의 설계 및 조성 절차가 추진된다. 또한 어항정비 및 임대주택 조성 등 하드웨어와 소프트웨어가 결합한 사업들이 앵커조직의 주도 하에 추진된다. 기초지자체에서는 이상의 내용을 집행계획으로 수립하여 연초에 자체 점검 후 광역지자체 및 해양수산부에 보고한다.

다른 지역활성화 정책사업의 경우 거점시설이 조성되기 전까지는 프로그램 운영이 중단되는 경향이 있으나, 어촌시범사업은 앵커조직 사무공간이나 임시공간에서 사회혁신 프로그램의 후속으로 선정된 단위사업을 추진함으로써 거점시설(어촌스테이션)이 조성됨과 동시에 사업이 중단 없이 운영될 수 있도록 하였다.

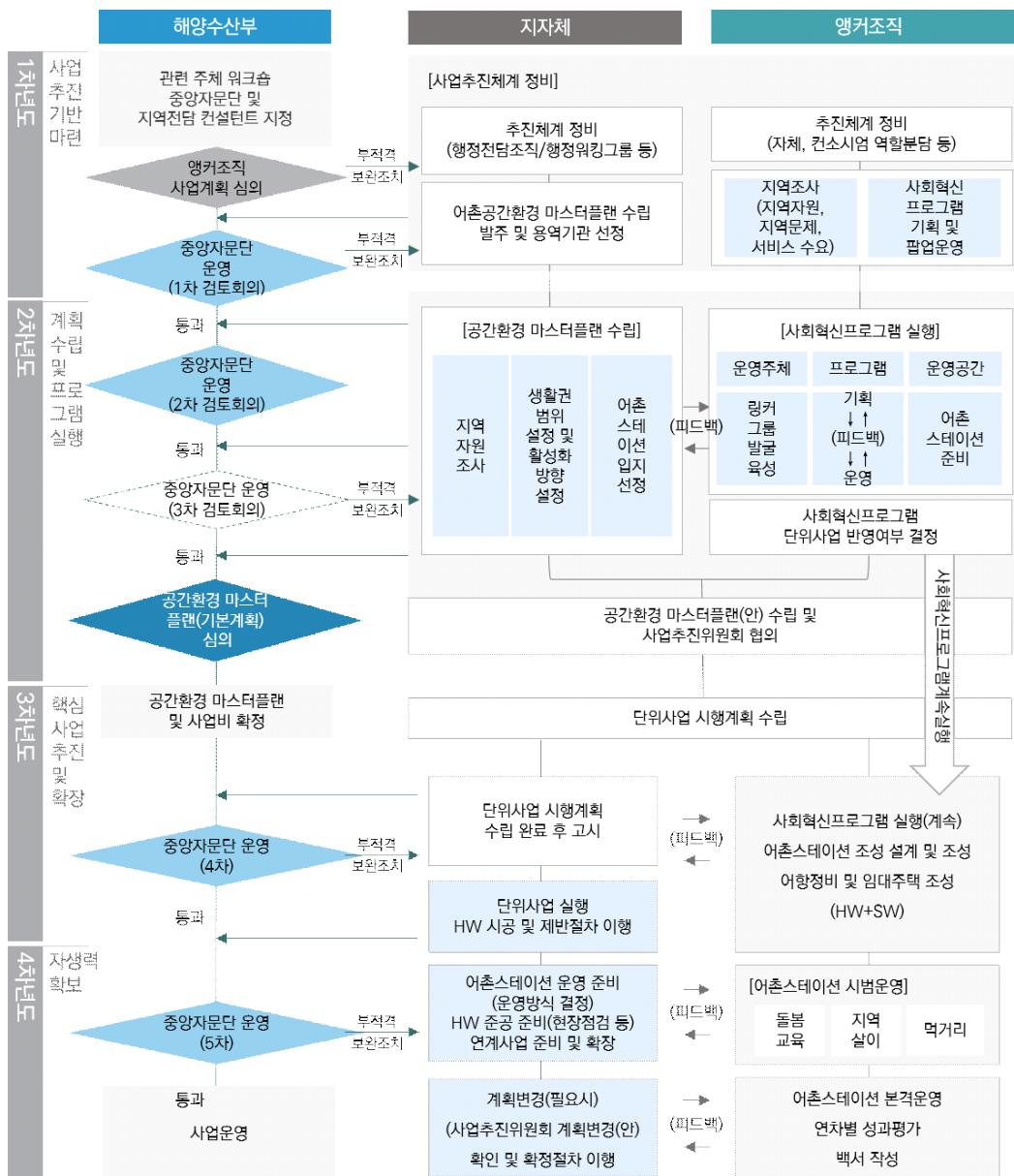
어촌스테이션이 공공건축 사전검토 의무대상인 경우 공간환경마스터플랜 수립단계에 기획업무를 수행하도록 하였으며, 시행계획 단계에는 현상공모 절차를 거치도록 하였다. 조경분야와 토목분야가 결합된 하드웨어 사업은 발주방식과 설계수행 주체가 적정한지에 대한 검토, 공간환경마스터플랜 수립의 의도가 단위사업에 일관성있게 반영되었는지 검토하는 과정을 전담컨설턴트와 사업추진지원단에서 수행하고 있다.

- 사업운영

국비지원 마지막 년도에는 하드웨어 사업이 대부분 마무리되어 준공준비를 위한 현장점검을 거치고, 필요한 경우 연계사업 준비 및 확장 등을 검토한다. 어촌스테이션 운영 준비 및 시범운영을 수행하고, 시범운영 결과 피드백 등을 거쳐 본격 운영을 추진한다. 어촌스테이션의 공간 운영은 국비지원사업이

종료되어도 지속될 수 있도록 앵커조직이 발굴한 링커조직이 관여하는 체계로 구성된다.

100



[그림 3-20] 어촌활력증진지원 시범사업 추진 절차(2024년도 기준)

출처 : 서수정, 이상민, 정인아, 강전민, 이인규. (2024). '24년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링. 해양수산부, p.42.

4) 디자인평가

■ 디자인검토회의

4개 사례 모두 공간환경마스터플랜 수립 단계에서 계획의 질을 높이기 위한 검토수단을 적용하고 있다. 도시재생 선도사업에서는 관문심사(Gateway Review Process) 절차를 거쳤다. 국비지원사업의 합리성과 타당성을 확보하기 위해 기반구축단계 및 활성화계획수립단계, 사업시행단계에서 관문심사를

수행하여 사업 추진 현황을 점검할 수 있는 단계를 마련하였다. 관문심사위원회는 분야별 전문가, 지역전문가, 선도지역 선정평가위원 중에서 사업지의 특성을 고려하여 구성되었다.

기반구축 단계의 관문심사 1단계에서는 주민참여 및 역량강화 체계 구축 여부, 행정지원체계 구축 여부, 사업총괄코디네이너 선임 등 전문가 활용체계 구축 여부를 점검한다. 이어서 도시재생활성화계획 승인 전 수행되는 관문심사 2단계에서는 계획의 목표 및 비전설정의 타당성, 지역특성 기획 반영 여부, 주민참여 및 의견 반영, 종합적 계획 수립 여부, 사업의 기대효과 등을 점검한다. 마지막으로 세부단위사업이 시행되기 전 관문심사를 수행하여 단위사업 실행 적정성을 점검하도록 하였다.¹³⁹⁾

도시재생 선도사업의 관문심사는 국토환경디자인 시범사업 및 민간전문가 활용 지원사업의 '디자인 검토회의'와 유사한 성격을 지니나, 디자인 관리보다는 사업 전반의 사항을 관리한다는 차이점이 있다. 그러나 관문심사도 디자인검토회의와 마찬가지로 사업 선정 후에도 추진 단계마다 위원회의 심의를 받는 절차상의 어려움, 도시재생 사업 누적에 따른 대상지의 양적 증가 등으로 사업 추진 과정에서 기능이 축소되어, 이후 도시재생 뉴딜사업에서는 더 이상 관문심사를 수행하지 않고 사업실현타당성 검토로 변경되어 운영되고 있다.

새뜰마을 사업의 마스터플랜 검토회의는 국토부가 위촉한 중앙검토위원회에서 수행한다. 사업이 선정된 직후에는 총사업비를 확정하고 컨설팅 업무에 집중해 우선사업에 대한 승인 역할을 한다. 마스터플랜이 본격적으로 수립되는 시기에는 집수리 사업대상 선정, 거점시설 위치와 규모의 타당성, 하드웨어 시설의 적정성 등에 대한 검토를 거쳐 마스터플랜을 확정하는 과정을 거친다. 마스터플랜 변경이 필요한 경우에도 검토회의를 거쳐 변경절차를 거친다.

어촌뉴딜300사업 디자인선도사업의 디자인검토회의는 공간환경마스터플랜의 질 향상을 위한 것으로 심의조정위원회 개최 이전에 2차례 추진되었다. 1차 디자인검토회의에서는 공간환경마스터플랜 수립 방향의 적정성, 우선추진사업 선정의 타당성과 시급성, 우선추진사업 기획내용의 충실성 및 적정성, 설계 발주방식의 타당성, 마스터플랜과 기본계획 및 실시설계 용역 내용과의 정합성 등을 검토했다.¹⁴⁰⁾ 2차 디자인검토회의는 공간환경마스터플랜 세부 사업내용의 적정성과 타당성, 공간환경마스터플랜 분야별 디자인 계획의 적정성, 분야별 계획내용의 연계성과 정합성, 주민참여 거버넌스 구축 및 운영을 통한 계획내용 반영의 충실성, 마스터플랜에 반영된 세부 사업내용의 적정성 및 실현 가능성, 공동체 프로그램과 하드웨어사업의 정합성, 사업의 파급효과 및 사후 관리 등을 검토했다.¹⁴¹⁾

설계단계에서는 분야별 설계자 선정 이후 디자인검토회의를 시행하여 기획내용의 적절성, 기획의도를 반영한 기본 및 실시설계 시행, 공간환경마스터플랜과 설계의 정합성 여부 등을 검토했다.¹⁴²⁾ 디자인선도사업이 여타 사업과 차별화되는 점은, 공간환경마스터플랜 의도구현이라는 명칭 하에 기본 및 실시설계가 공간환경마스터플랜 의도대로 구현될 수 있도록 총괄코디네이터 주도 하에 마스터플랜 수립 주체가 개별 하드웨어 사업 추진 초기 검토하는 과정을 거치도록 한 점을 들 수 있다. 그러나

139) 서수정, 윤주선, 심영선. (2016). 도시재생사업 종합관리체계 구축방안 연구. 국토교통부, pp.21-24.

140) 서수정, 이상민, 임정하. (2019). 어촌뉴딜300사업 디자인 제고를 위한 연구. 해양수산부, p.109.

141) 서수정, 이상민, 임정하. (2019). 어촌뉴딜300사업 디자인 제고를 위한 연구. 해양수산부, p.109.

142) 서수정, 이상민, 임정하. (2019). 어촌뉴딜300사업 디자인 제고를 위한 연구. 해양수산부, p.110.

마스터플랜 수립 이후에는 총괄코디네이터의 역할을 지속할 수 있는 동력이 떨어져 개인적인 관심과 역량에 따라 공간환경마스터플랜 의도구현이 이루어지는 상황이 되었다.

어촌활력증진지원 시범사업 또한 공간환경마스터플랜의 질 향상을 위해 심의 절차 이전에 2회의 의무적인 검토회의를 거치도록 하였다. 사업의 일관성을 확보하기 위해 검토위원은 지역전담컨설턴트로 구성하여 수행하도록 하였다. 시범사업은 앵커조직의 사회혁신프로그램 운영이 핵심이므로 1차 디자인검토회의는 지역사회의 제발굴과 핵심의제 설정, 사회혁신프로그램 기획 및 운영과정의 적정성을 검토하고 2차에서는 사회혁신프로그램과 단위사업의 연계성, 하드웨어사업의 적정성, 사업추진 체계의 타당성 등을 검토한다. 특히 공간환경 조성과 관련해서는 운영체계의 구체성과 적정성을 심도 깊게 검토하여 국비지원사업 종료 후 유휴시설이 발생하지 않도록 유도하고 있다.

새뜰마을 사업과 어촌사업은 디자인검토회의 성격으로 전문가가 참여하는 계획 타당성과 적정성을 검토하여 발전시키는 과정을 거친다. 이 과정을 거쳐야 국토부나 해수부가 행정적으로 수행하는 심의 위원회를 진행할 수 있다. 도시재생 선도사업과 새뜰마을 사업의 검토회의는 별도로 정해진 횟수는 없다. 어촌사업은 계획수립 단계에서 2회의 검토회의를 의무적으로 수행하되, 계획수립 정도에 따라 추가적으로 진행한다.

■ 모니터링 및 평가

검토위원회가 공간환경마스터플랜 수립의 질 향상을 위한 도구라면, 모니터링은 사업추진 전반에 걸쳐 사업의 진도관리 과정에서 사업추진 목표와 방향에 따라 지자체가 사업을 진행할 수 있도록 컨설팅 기능을 수행한다. 특히 건축공간연구원이 모니터링에 참여하는 사업은 공간환경의 질 향상을 위해 거점시설 설계 단계에 모니터링을 거쳐 공간환경마스터플랜 수립의 의도가 반영되고 있는지 확인하고, 이행하지 않을 경우 시정조치를 위한 별도의 협의과정을 거치기도 한다.

모니터링 기관은 사업지역에 따라 지역의 가치를 살려 공간환경 조성에 반영할 수 있도록 가이드를 제시하기도 하며, 신규 제도 도입에 따른 적용을 유도하기 위한 조언과 컨설팅을 수행하기도 한다. 일례로 도시재생 선도지역 중 대구 남구 행정복지센터 조성과 관련해 현상공모로 설계안을 선정하도록 공모절차를 지원하기도 했다.¹⁴³⁾ 설계안 선정 이후에는 거점시설의 기능을 조정하기 위해 복지관련 부서, 복지전담기관, 주민협의체가 참여하는 워크숍을 진행하기도 하였다. 이 과정을 거쳐 설계공모안에 반영되지 않았던 BF인증을 받는 사례도 나타났다.

군산 도시재생 선도지역은 근대건축물이 밀집되어 있던 지역으로 도시재생활성화계획 수립 과정에서 새롭게 제정된 「한옥등건축자산법」 제9조에 따른 건축자산 진흥구역을 지정하도록 지원하였다. 또한 쇠퇴한 영화시장 재생을 위해 물리적 환경개선에서 나아가 운영자를 모집하여 빈집포를 활성화시키는 계획을 시범적으로 운영하는 사업에 직접 참여하기도 하였으며,¹⁴⁴⁾ 이를 계기로 시민회관 리모델링 사업 기획에 '운영자-설계자'가 협업하는 새로운 방식의 설계공모방식이 적용되었다.¹⁴⁵⁾

143) 연구진 참여 모니터링 결과에 따르면 당시에는 설계공모 의무조항이 없었기 때문에 일반 가격입찰로 설계안을 선정하기로 결정하였다.

144) 윤주선, 장민영, 김영하. (2020). 지역관리회사와 마을재생: 군산시 지역관리회사 사례. 건축공간연구원.

영주 도시재생 선도사업에서는 건축협정제도가 도입된 시기에 순환형임대주택 조성 수요가 발생하여, 노후주거지의 맹지를 해소하기 위해 영주시와 인접필지가 협정을 맺어 임대주택을 조성한 사례도 있다. 이 과정에 모니터링 기관으로 건축공간연구원이 컨설팅과 행정지원을 담당하였다.

어촌뉴딜300사업 디자인선도사업은 토목공사 위주로 추진되었던 기존 해수부 사업의 특성에 따라 공간환경마스터플랜 수립 이후에는 토목 중심의 설계과정이 진행되었다. 이에 모니터링 기관은 실시 설계단계에서 핵심사업에 대한 설계절차 조정을 유도하였다. 화성 백미항은 어항부지에 어촌체험시설을 리모델링하고 주민공동시설을 신축하는 사업으로 체험마을 특성 상 어린이 놀이시설이 계획되었다. 그러나 실시설계 시 건축과 토목이 통합 발주되고 어항부지 내 어린이 놀이공간을 설치하기 위한 조경분야는 설계업무에 포함되어 있지 않았다. 이에 조경분야 설계를 별도로 발주하도록 권장하였고 조경설계 주체가 실시설계를 수행하면서, 건축과 토목분야 설계주체와 함께 시설물 배치를 함께 조정하는 절차를 거쳤다.¹⁴⁶⁾

군산 명도항은 거점시설 실시설계 단계 점검회의 과정에 공간환경마스터플랜 수립에 제시된 건축물의 층수, 배치, 기능 등이 공간환경코디네이터와 상의 없이 변경된 것을 확인하였고 디자인검토회의를 개최하여 공간환경마스터플랜 수립 의도가 실시설계안에 반영될 수 있도록 조정하는 과정을 거쳤다.¹⁴⁷⁾ 이처럼 모니터링 과정에서 지자체와 함께 새로운 시도가 시행되기도 하였으나, 사업 대상지가 증가하면서 모니터링 업무는 점차 공간환경 디자인 관리보다 사업추진 이행 실적 관리에 집중되어 지역의 공간환경 품질 향상에 대한 디자인 관리 평가 도구로 작용하지 못한 한계가 있었다.¹⁴⁸⁾

성과평가의 경우, 공간환경의 질 향상 자체를 목적으로 한 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업만 공간환경마스터플랜 결과를 평가하여 우수한 지자체는 사업비를 추가로 배정하는 평가 수단으로 작동하였다. 다른 사업의 경우, 예산집행 관리나 사업추진 관련 진도를 평가하는 수준으로 성과평가가 진행되었다. 이는 공공건축, 공공공간을 비롯한 건축, 토목, 조경 등 복합공정의 사업과, 주민역량강화사업이나 주민경제활동 지원사업 등의 소프트웨어 사업이 종합적으로 시행되는 지역활성화 정책사업의 특성상 공간환경의 질 향상과 관련된 성과평가를 수행하는데 한계가 있기 때문이다. 각 사업별 모니터링과 성과진단 관련한 내용은 다음과 같다.

[표 3-24] 지역활성화 사업 모니터링 및 평가

구분	내용	
도시재생 선도사업 모니터링	도시재생지원기구 모니터링	도시재생 선도지역을 대상으로 계획수립단계별 컨설팅, 수정보완방향 제시, 현지실사(인터뷰) 등 모니터링 업무 수행(LH, 국토연구원, AURI)

145) 도시재생인정사업으로 선정된 군산 시민회관 리모델링 사업은 2013년 폐관 후 비어있던 공간을 시민을 위한 복합공간으로 조성한 사업으로 건축공간연구원이 기획, 설계공모를 대행하였다. 군산 시민회관 사업은 일반적인 공공 건축물 설계 공모와 달리, 사업 초기부터 운영자와 설계자를 동시에 선정하여 이들이 긴밀히 협력하도록 유도한 민관협력형(Public-Private Partnership, PPP) 방식으로 진행되었다. (전라일보. (2024.12.10.). 옛 군산시민회관 '소통협력공간'으로 재탄생. <https://www.jeollailbo.com/news/articleView.html?idxno=753740> (검색일: 2025.07.07.)

146) 조경설계에 참여했던 전문가 면담과 모니터링 결과: 해양수산부. (2021). 2021년 어촌어항재생사업 디자인제고 모니터링 위탁. 해양수산부, pp.163~168.

147) 모니터링 결과: 서수정, 여혜진, 오세원, 김우주, 김민경, 백하영. (2021). 2021년 어촌어항재생사업 디자인제고 모니터링 위탁. 해양수산부, pp.178~182.

148) 도시재생 선도사업 담당 공무원 면담 결과 (면담일: 2025.7.23.)

구분	내용		
	성과평가	1차년도 사업추진기반 적정성, 도시재생활성화계획 수립 타당성, 예산집행실적 2차년도 이후 사업추진실적, 사업성과확산 등	
새뜰마을 사업	모니터링	내용	<ul style="list-style-type: none"> (시기) 연간 2회 서면 모니터링 실시(반기별) (방식) 국토부가 사업추진실적 관리카드를 자자체에 배포 후, 자자체는 관리 카드에 세부 사업별 추진실적을 기입하여 제출, 지원기구(HUG)는 이를 집계, 분석, 정리하여 국토부 보고 • 물리적 실적 : 집수리 가구 수, 공폐가 철거 수, 기반시설 조성 현황(도로, 상하 수도, 도시가스, 주차장, CCTV 등), 위험 담장 정비 등 • 사회적 실적 : 거점시설 조성 여부, 일자리 창출 수, 협동조합 설립, 주민 프로그램 운영 여부 등
		전담기관	<ul style="list-style-type: none"> • 국토교통부(총괄부서, 모니터링 기획 및 지자체에 실적 관리카드 배포·취합) • 주택도시보증공사(HUG)가 국토부로부터 위탁받아 실질적인 모니터링 업무를 수행.(과거에는 LH, AURI가 맡았고, 2024년부터 HUG가 전담)
	연차평가	국토부와 HUG가 반기별 실적을 관리카드로 점검하는 서면 모니터링을 실시하며, 국토부와 검토위원회가 연차별 4단계 평가와 현장점검을 통해 종합적으로 평가. 최종적으로 상·중·하 등급을 매겨 다음 연도 공모에 반영	
어촌뉴딜 300사업 디자인 선도사업	모니터링 관리	<p>모니터링팀 운영, 사업 전체 과정의 적정성을 모니터링하고, 공간환경마스터플랜 수립 지원 및 컨설팅 등 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> • 주민참여 디자인 워크숍, 선도사업 사전협의회 등 사업내용 공유·지원 및 사전검토 진행 • 공간환경마스터플랜 수립·기본 및 실시설계·시공단계 등 전 단계 모니터링 수행 • 총괄코디네이터 활동 업무일지 및 담당공무원 업무일지 모니터링, 상시 업무협의 등 	
어촌활력 증진지원 시범사업	단계별 모니터링	<p>시범사업 추진에 따른 효과 및 문제점 도출을 통해 어촌신활력(유형2) 사업 개선 및 보완, 전 사업의 단계별 과정에 대한 모니터링 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> • 관련주체 워크숍, 시범사업 컨설팅 회의, 지역전담 컨설팅 회의, 기본계획 심의위원회 참석 및 사업추진내용 모니터링 등 수행 • 시범사업 컨설팅단 운영(분야별 전문가로 구성된 컨설팅단 운영 및 컨설팅 지원) • 지자체 및 앵커조직 작성 월별추진실적 주요내용 및 현장점검 종합, 사업추진단계별 모니터링 	
	성과진단	사업방향 개선을 위한 중간 성과진단 수행(2024년), 활동실적 및 예산집행실적 진단을 통한 정성/정량 진단	

출처 : 서수정, 윤주선, 심영선. (2016). 도시재생사업 종합관리체계 구축방안 연구. 국토교통부 ; 서수정, 이상민, 임정하. (2019).

어촌뉴딜300사업 디자인 제고를 위한 연구. 해양수산부; 국토교통부, 지방시대위원회. (2024). 도시 취약지역 생활여건 개조 사업 시행 매뉴얼. 국토교통부, 지방시대위원회; 토지주택연구원. (2024). 도시 취약지역 생활여건 개조사업 발전방안 연구. 국토교통부; 서수정, 이상민, 오세원, 김민경, 임정하, 백하영. (2020). 2020년도 어촌어항재생사업 디자인제고 모니터링 위탁. 해양수산부; 서수정, 여혜진, 오세원, 김우주, 김민경, 백하영. (2021). 2021년 어촌어항재생사업 디자인제고 모니터링 위탁. 해양수산부; 이상민, 김웅주, 송윤정, 이창현, 강전민. (2022). '22년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링 위탁. 해양수산부; 서수정, 이상민, 정인아, 제현정, 김영하, 강전민, 이인규. (2023). '23년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링. 해양수산부; 서수정, 이상민, 정인아, 강전민, 이인규. (2024). '24년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링. 해양수산부를 참고하여 연구진 작성

5) 공간환경마스터플랜

본 연구의 분석 대상 중 새뜰마을 사업의 마스터플랜만 비법정계획이며, 다른 3개 사업은 법정계획으로 마스터플랜 수립이 완료되면 심의절차를 거쳐야 한다. 도시재생 선도사업은 법적 절차에 따라 심의과정에 주민공청회 및 시의회 의견청취 절차가 있고, 어촌사업은 「어촌·어항법」에 따라 어항구역 관련한 사업에 한하여 관련기관 협의절차만 거치도록 되어 있다. 심의의 경우 도시재생 선도사업은 국가도시재생특별위원회가, 어촌사업은 해수부가 구성한 심의위원회에서 수행한다.

■ 도시재생 선도사업의 도시재생활성화계획

• 계획의 주요내용

도시재생활성화계획 수립 가이드라인에 따르면, 활성화계획 수립 시 도시재생활성화지역의 쇠퇴원인 진단, 지역 내 자원 발굴, 도시 현황 진단 등을 수행하는 사전조사를 수행하며, 도시재생활성화지역의 공간계획과 함께 조직체계 등 실행체계를 구상하여야 한다.

사전조사 단계에서는 자연자원, 역사자원 및 인문자원, 지역의 인구구조, 주거실태 등 인문사회 환경, 도시계획 현황, 활성화지역 내 건축물 구성, 노후·불량 건축물 정도, 주택 밀도 등 건축물·주택 현황, 활용 가능 공공자산 등 물리적 현황을 파악한다. 도시재생사업 추진을 위한 시행주체로서 도시재생 관련 주민조직, 시민단체, 사회적 기업, 협동조합 현황, 관련 지원사업 현황 등을 파악하여 사업추진 체계를 구축하는 것 또한 포함된다. 이를 통해 쇠퇴진단과 원인 분석, 지역현황분석을 종합하여 지역 활력을 견인할 수 있는 단위사업을 기획하고 단위사업에 대한 추진전략을 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업으로 구분하여 제시한다. 특히 주민공동체 활성화를 위한 역량강화 사업을 도시재생 현장지원 센터를 중심으로 추진하도록 계획한다. 이는 도시재생활성화지역 단위의 사회적, 경제적, 문화적, 물리적 재생이 통합적으로 이행되기 위함이며, 이를 위해 타부처에서 추진하는 연계사업을 발굴하여 도시재생활성화계획에 담아 실행력을 담보할 수 있는 전략을 마련하도록 권고한다. 가이드라인에서 공간환경의 범위는 도시재생을 위한 물리적 기반으로 거점시설과 주거지 정비, 도로환경개선 등의 내용으로 정의되고 있으나, 도시재생활성화계획에는 세부 사업계획으로 규모와 재원조달계획 수준으로 제시되고 있다. 도시재생활성화계획은 도시기본계획 및 도시관리계획과의 정합성을 확보해야 하며 이후 「도시재생법」 개정으로 특별건축구역, 건축자산 진흥구역, 경관협정 및 건축협정, 도시정비구역, 상권활성화 구역 등을 동시에 지정·계획할 수 있도록 장소단위계획 수립 범위가 확장되었다. 그러나 도시재생 선도지역의 경우, 법 개정 전에 도시재생활성화계획 수립이 승인되면서, 공간환경과 관련된 타 법정 계획을 동시에 수립하지 못하였다.¹⁴⁹⁾

[표 3-25] 도시재생활성화계획 주요 내용

구분	내용
진단	전략계획에서 도출된 도시재생활성화지역에 대한 보다 세밀하고 상세한 쇠퇴원인 및 현황 등을 진단
전략	지역자산, 특성 등 여건을 분석하고 해당 활성화지역의 특성을 반영한 비전과 목표 제시
사업의 발굴	이미 관련계획에 반영된 사업, 시행중인 사업 등을 최대한 활용하고, 도시재생에 활용이 가능한 신규사업 등 발굴
사업계획 수립	희망하는 사업 나열보다는 구체적으로 실현가능한 사업 위주로 실행계획 수립
다양한 수법 활용	개별 사업별로 가장 적절의 사업시행방식 도출, 다양한 개발수법 및 재원조달 방식 활용
기반시설의 정비	활성화계획의 실현을 위하여 필요한 기반시설의 정비 계획을 수립하고 향후 운영·관리방안 제시
중앙부처 지원사업 활용	도시재생에 활용이 가능한 다양한 중앙부처 사업을 발굴하여 활성화계획과 연계시키는 방안 마련
재원조달 및 예산집행	사업별로 국가보조금, 지방비, 민간투자 등의 비율·금액을 명확하게 제시하고 연차별 투자계획 마련
위험관리	전반적인 경기 상황 등을 충분히 고려, 과도한 계획수립 지양, 개발수요 등에 맞는 적정 계획 수립

출처 : 국토교통부, LH, 국토연구원, 건축도시공간연구소. (2014), 도시재생선도지역 사업시행 가이드라인. 국토교통부, p.3의 문장 일부 수정하여 연구진 작성

- 마스터플랜 실행

도시재생 선도지역의 주요사업은 활성화계획 수립 후 국비지원을 통해 진행되는 '마중물사업', 도시 재생활성화계획(공간환경마스터플랜)을 기반으로 후속 사업으로 연계되도록 하는 '부처 협업사업' 및 '지자체 자체 사업'으로 구분된다. 계획 추진의 실효성을 높이기 위해 추진되는 '마중물사업' 추진 단계에서 일부 지자체는 '부처 협업사업'을 선도지역에 동시에 진행하여, 활성화계획 내 핵심 콘텐츠를 구체적인 실행전략으로 발전시키도록 했다. 또한 임대주택 조성사업, 가로공간 개선사업, 문화시설 조성사업 등의 '지자체 자체 사업' 연계 추진 계획 등을 수립하도록 하였다.

그러나 부처협업사업의 경우, 도시재생활성화계획 수립과 동시에 사업을 추진했던 나주와 순천의 읍성 복원사업, 청주의 문화관광부 국립미술관 조성사업 이외에는 미흡했다는 평가가 있다. 또한 도시재생 선도사업은 5년~7년간의 시행기간을 거쳐 거점시설이 준공·운영되었고 일부 지역에서는 전선지중화를 통한 상업가로 정비, 전통상가 재정비 등의 사업이 시행되었으나, 노후주택지 환경개선이나 장소 단위의 공공공간 조성과 가로경관 개선 등을 통한 통합적 공간환경 개선효과는 미흡하다는 평가가 일 반적이다. 선도사업 대상지 중 영주시는 건축공간연구원이 수립한 통합마스터플랜 수립 대상지에 선 도사업이 선정되었으며 디자인관리체계가 유일하게 적용된 지자체이다. 도시재생 사업총괄코디네이터와 지역총괄계획가가 해당 업무를 겸직하였고 거점시설에 대해서는 기획 단계부터 민간전문가가 관여하여 통합적 공간환경 조성을 유도한 유일한 지역이다.

■ 도시 취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을 사업) 마스터플랜

- 주요 계획 내용

'새뜰마을 사업'의 '마스터플랜'은 사업기획과 예산편성을 위한 실행계획으로서, 기본계획과 시행계획의 중간 수준의 구체성을 가진다. 마스터플랜은 현장조사와 수요조사를 바탕으로 안전확보, 생활 위생 인프라 개선, 공폐가 철거 및 집수리, 휴면케어, 주민역량강화 등을 중심으로 계획이 수립되며, 기술적 접근뿐 아니라 취약계층 대상의 돌봄과 공동체 기반 프로그램까지 포함한다. 우선사업은 총사업비 확정 후부터 마스터플랜 승인 전까지 신청하게 되며, 지가상승 우려로 사전 부지매입이 필요 한 경우에 한하여 국토부 승인을 거쳐 우선 사업비를 집행할 수 있다.

[표 3-26] 마스터플랜의 주요내용 예시

구분	주요 내용
대상지 현황분석	기초자료구축 및 현황조사 분석, 사회경제조사 및 설문조사 분석
기본구상	추진전략 및 목표설정, 기본구상안 및 토지이용에 관한 계획
기초생활인프라정비사업	안전확보사업, 생활위생인프라 개선사업
노후주택 정비사업	집수리 및 슬레이트 지붕개량 사업, 빈집철거 등 기타사업
휴면케어사업	교육돌봄사업, 안전위생 확보사업, 주민역량강화사업
실행계획	사업의 추진체계, 소요 사업비 및 단계별 실행계획

출처 : 국토교통부, 지방시대위원회. (2024). 도시 취약지역 생활여건 개조사업 시행 매뉴얼. 국토교통부, 지방시대위원회, p.15.

149) 도시재생활성화계획 승인 이후 선도지역 중 군산은 활성화지역이 근대건축자산이 밀집되어 있어 건축자산 진흥구역으로 지정하기 위한 절차를 별도로 진행하였다.

이에 본 사업의 마스터플랜은 대상지의 기초적인 현황 분석을 바탕으로 단계별로 추진된다. 우선, 기초자료 구축과 현장조사, 사회경제조사 및 설문조사 등을 통해 대상지의 물리적·사회적 현황을 다각도로 분석하고, 이를 기반으로 사업의 추진 전략과 목표 수립 후 토지이용계획을 포함한 기본구상안을 마련한다. 이어 기초생활인프라 정비사업에서는 재해예방 및 주민 안전 확보를 위한 시설 개선, 상하수도 및 생활위생 인프라 개선 등이 추진된다. 노후주택 정비사업에는 집수리와 슬레이트 지붕개량, 공폐가 철거 등 실질적인 주거환경 개선 활동이 포함된다. 휴먼케어사업은 교육 및 돌봄서비스, 안전·위생 확보, 주민 역량강화 프로그램 등 주민의 삶의 질 향상·공동체 활성화 사업들로 구성된다.

[표 3-27] 주요사업 구분 및 사업 예시

구분			주요 사업
기초 생활 인프라 정비	안전 확보	재해방지시설	① 사면보강 시설(옹벽, 석축, 보강재 등) ② 화재 방지시설(소화전) ③ 구거정비 ④ 붕괴위험 노후교량 정비 등
		방범시설	① CCTV ② 가로등·보안등 ③ 반사경 및 교통표지판 ④ 기타 방범시설물 정비 및 설치
		보행환경개선	① 도로 보행로 설치 및 정비 ② 미끄럼방지 도로포장 ③ 경사지 노면정비 및 핸드레일 설치 ④ 계단 보수 및 난간 설치 ⑤ 위험 담장 개량 등
	생활 위생 인프라 개선	기초기반시설	① 마을안길 정비 ② 마을 내 상하수도 정비 ③ 가스·열공급 시설 ④ 기타 마을 주차장 및 어린이 놀이터 등 생활 기반시설의 설치 및 개량 등
		위생여건개선	① 악취저감을 위한 차폐(녹지) 시설 ② 방역소독 ③ 공동 쓰레기집하장 및 분리수거장 등 폐기물 처리시설 ④ 공동화장실 설치 및 재래식 화장실 철거, ⑤ 협오시설 철거 등
		주민생활편의시설	① 다목적 커뮤니티시설 ② 어린이시설 ③ 보육시설, 경로당 ④ 마을카페 ⑤ 공부방 ⑥ 마을 도서관 ⑦ 청소년 쉼터 ⑧ 공동급식시설 등의 주민 공동이용시설 및 일자리센터 ⑨ 마을공방 등의 일자리 관련 시설의 확충 등
노후주택정비			슬레이트지붕 개량사업, 집수리지원사업, 빙집정비사업
휴먼 케어	교육돌봄	교育돌봄	① 마을도서관 프로그램 ② 공부방, 놀이방 프로그램 ③ 장애인 인식개선 교육 등 ④ 학습동아리 운영 ⑤ 공동육아 ⑥ 알코올 중독 상담 및 치료 ⑦ 독거노인 돌봄 ⑧ 동절기 김장지원
		안전위생	① 클린서비스(소독, 방역) ② 통학 안전활동 ③ 안전지도 제작 ④ 골목관리소 운영 ⑤ 독거노인 안전확인 등
		일자리	① 집수리 기술교육(동네목수) 등 ② 마을특산물 가공 및 판매를 위한 교육 ③ 마을카페 및 음식점 운영을 위한 교육 프로그램 등
		문화체육	① 마을 갤러리 전시회 ② 소규모 마을 체육활동 ③ 마을 영화 상영 ④ 마을소식지 발행 등 ⑤ 마을스토리텔링 작성 및 스토리북 제작 ⑥ 실버밴드 ⑦ 마을축제 ⑧ 마을지도만들기 등
주민역량강화			① 주민협의회 운영 ② 주민공동체 강화교육 ③ 주민리더 육성 교육 ④ 주민 갈등해소 및 협력방안 교육 등

출처 : 국토교통부, 지방시대위원회. (2024). 도시 취약지역 생활여건 개조사업 시행 매뉴얼. 국토교통부, 지방시대위원회, pp.15-23.

• 마스터플랜 실행¹⁵⁰⁾

2015년부터 2022년까지 마스터플랜 기준 사업비 비중을 보면 생활개선 인프라가 69.3%로 가장 크고, 빙집 정비 및 집수리가 14%, 휴먼케어 및 공동체 활성화는 6.7%에 그친다.¹⁵¹⁾ 초기에는 소방도로, 임대주택, 공동이용시설 비중이 높았으나 이후 보행로 정비, 집수리, 공폐가 철거 중심으로 전환되었고, 휴먼케어나 공동체 활성화사업 비중은 점차 축소되었다.

150) 새뜰마을 사업 초기부터 검토위원으로 활동한 외부저자(진영효)의 사업참여와 성과평가 경험을 토대로 작성

151) 국토교통부, 지방시대위원회. (2024). 도시 취약지역 생활여건 개조사업 시행 매뉴얼. 국토교통부, 지방시대위원회, p.47.

주민공동이용시설의 경우, 사업 출범 초기만 해도 지자체마다 거점시설 조성에 대한 의지가 높았고 2개 거점 이상을 조성하는 사업지도 있었다. 기능은 카페, 게스트하우스, 공방, 식당, 가공 발효식품 제조 및 판매 등을 위한 다양한 거점시설들이 조성됐으나 고령자로 구성된 운영주체 중 사망, 요양원 입소 및 입원 등으로 당초 계획대로 운영되지 못하는 사례가 발생했다. 취약지역 특성상 초고령화로 주민 주도로 거점시설 운영이 어려울 것이라는 우려가 현실로 나타난 것이다. 가장 효율적으로 운영되는 시설은 경로당이었다. 우선 노인회가 구성되지 않은 곳은 이 사업을 통해 노인회를 구성하여 경로당 운영주체가 되었고, 기본적으로 부식비와 공과금 등 운영보조금을 받을 수 있었기 때문이다. 그 외, 취약 계층 돌봄단체(케어센터, 복지관 등)가 입주하여 운영하는 등 유의미한 사례도 있었다. 결과적으로 고령의 주민들을 대상으로 한 일자리 창출, 사회적경제조직 설립 등은 지속가능성을 담보하기 어렵다는 점이 어느 정도 드러난 셈이었다.¹⁵²⁾

이후 검토위원회에서는 주민공동이용시설에 대한 타당성을 엄격하게 검토하기 시작했다. 기존 주민 공동이용시설이 없는 경우에 한하여 1개소 복합시설의 조성 및 운영을 원칙으로 하고 있으며, 가급적 경로당 또는 마을회관 위주로 조성하도록 유도했다. 주민공동이용시설의 운영과 관련해서는 시설용도 및 운영주체 성격에 따라 「공유재산법」, 「도시재생법」, 「사회적경제지원법」, 「노인복지법」, 「국민기 초생활보장법」 등 다양한 법률에 따르고 있었으나, 명확한 근거 없이 운영되는 곳도 다수 있었다. 지역주민이 가장 만족한 사업은 집수리 사업과 소방도로 정비사업으로 이는 이후 도시재생사업의 우리동네 살리기 유형에도 반영되었다.

마스터플랜 실행 결과, 이 사업에 참여했던 중앙정부 담당자, 모니터링 담당자, 사업총괄코디네이터 등은 모두 새뜰마을 사업을 가장 효과적인 지역활성화 정책사업으로 평가하고 있다. 그러나 통합적인 공간환경의 질 향상에는 크게 관심을 갖지 못했다는 한계에 대한 공감대도 있었다.¹⁵³⁾

■ 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업공간환경마스터플랜

- 주요 수립 내용¹⁵⁴⁾

어촌뉴딜300사업 디자인선도사업의 ‘공간환경마스터플랜’은 장소중심의 통합적 디자인 실현을 목적으로 하며 어항중심의 정비계획, 마을중심의 주거환경개선계획, 주변 녹지나 산림, 해안 등 자연경관영역에 대한 관리나 보존계획을 포함하여 공동체 활성화를 위한 소득시설, 주민을 위한 생활SOC 시설 등에 대한 공간관리계획을 말한다.¹⁵⁵⁾ 공간환경마스터플랜의 주요 내용에는 (1)공간환경마스터플랜 범위 설정, (2)대상지 현황 및 자원조사, (3)기본구상, (4)공간영역별 단위사업계획 수립, (5)실행 및 관리방안 등이 포함된다.

대상지 현황 및 자원조사는 대상지가 속한 지역의 자원 조사를 통해 지역정체성 및 특수성을 파악하

152) 외부 연구진(진영효)이 2020년에 수행한 새뜰마을 거점시설 운영실태 조사 결과로 미발간 자료

153) 국토부 새뜰마을 사업을 담당했던 행정전담조직 담당자 면담 결과 (면담일: 2025.7.23.)

154) 해양수산부, 건축공간연구원. (2020). 「어촌뉴딜300사업」 공간환경 마스터플랜 수립 가이드라인. 해양수산부, 건축공간연구원 (서수정, 여혜진, 오세원, 김우주, 김민경, 백하영. (2021). 2021년 어촌어항재생사업 디자인제고 모니터링 위탁. 해양수산부, pp.373-393에서 재인용)

155) 서수정, 이상민, 임정하. (2019). 어촌뉴딜300사업 디자인 제고를 위한 연구. 해양수산부, p.99.

고, 공간관리 방향을 설정하기 위하여 수행한다. 인문사회·경제 현황을 분석하여, 어촌의 해양생태 및 경관자원, 입지 및 교통여건 등 물리적 여건 분석, 상위계획 등 관련계획 및 사업 분석, 공간환경 종합분석 등의 내용이 포함된다. 기본구상 단계에서는 공간환경마스터플랜 수립을 위한 목표 및 미래상 설정, 영역별 공간구상 및 관리방안 설정, 공간계획 등을 작성한다. 공간영역별 단위사업계획 수립 단계에서는 먼저 세부 단위사업을 도출하고 우선사업대상을 선정한 후, 단위사업별로 세부사업내용, 관리·운영방안, 발주계획 등을 포함한 단위사업별 시행계획을 수립한다. 마지막으로 실행 및 관리방안에서는 단계별 사업추진계획 및 일정 등과 예산확보 계획을 포함하여 작성한다.

[표 3-28] 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업 공간환경마스터플랜 주요 내용

단계	항목	세부내용
범위 설정	공간적 범위	마스터플랜 수립 공간범위(사업대상지) 설정
	내용적 범위	마스터플랜에 포함되어야 할 주요 내용적 범위(마스터플랜 구성) 설정
대상지 현황 및 자원조사	인문사회·경제 현황 분석	역사문화자원 현황, 인적자원 현황(인구현황 등), 지역경제 현황(산업특성 등), 지역관광 현황(관광자원 등) 분석
	해양생태 및 경관자원 분석	해안생태환경 조사, 경관자원 조사 및 분석 등
	물리적 여건분석	입지 및 교통여건, 지형 및 지리적여건, 물리적 환경(토지이용현황, 어항포 구환경, 마을환경, 건축물, 빙집·빈터, 공공건축물 등) 분석
	관련계획 및 사업 분석	국가사도 상위계획(도시계획, 어촌·해양개발계획, 경관계획, 관광계획 등), 대상지 인근 관련 사업 추진현황 분석
	공간환경 종합분석	공간영역 및 공간구조 분석, 유류자원 및 잠재자원 분석 등을 종합 분석
기본구상	목표 및 미래상 설정	분석 결과를 바탕으로 지역의 미래상 설정, 지역활성화 및 경관개선을 위한 중장기적 목표와 대상지 여건에 부합하는 핵심목표 설정
	공간영역별 관리방안 및 공간 계획	영역별 공간구상(어항 주변영역, 배후마을 영역, 주변 자연환경 관리영역, 그 외 영역 등), 토지이용계획 및 시설배치계획, 경관관리방안, 통합디자인 계획(어촌뉴딜브랜드 디자인 등) ※영역별 공간관리방안을 종합하여 공간환경마스터플랜 수립
공간 영역별 단위사업계획	단위사업 도출	공간영역별 관리방안에 따른 세부 단위사업 발굴 ※건축물 및 시설물, 조경계획 단위사업은 가이드라인 원칙 반영하여 계획
	우선사업대상 선정	시급성과 파급효과 고려, 어촌뉴딜사업 우선추진 가능 사업 선정
	단위사업별 시행계획	단위사업별 필요성 및 목표, 사업개요, 세부사업내용, 관리·운영방안, 발주계획 등 시행계획 수립
실행 및 관리방안	단계별 사업추진계획	단위사업별 계획수립, 행정절차 등을 고려하여 시행시기 및 기간 명시
	예산확보계획	소요사업비 산출내역, 재원조달 계획 등 작성

출처 : 해양수산부, 건축공간연구원. (2020). 「어촌뉴딜300사업」 공간환경 마스터플랜 수립 가이드라인. 해양수산부, 건축공간연구원(서수정, 여혜진, 오세원, 김우주, 김민경, 백하영. (2021). 2021년 어촌어항재생사업 디자인제고 모니터링 위탁. 해양수산부, pp.373-393에서 재인용)

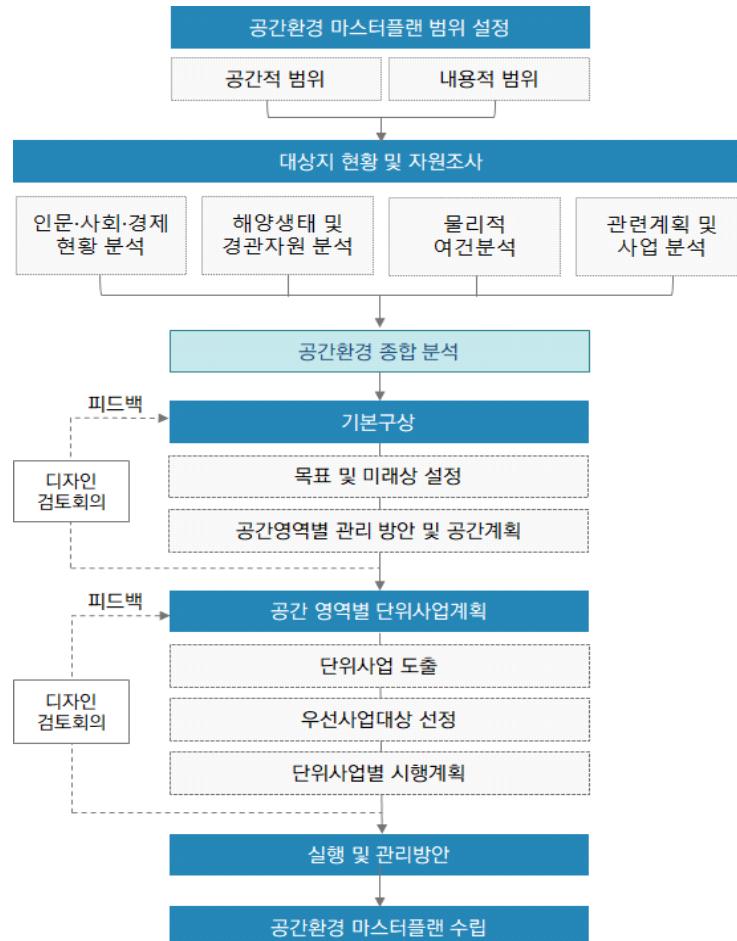
- 마스터플랜의 실행¹⁵⁶⁾

디자인선도사업은 공간환경마스터플랜 수립을 통해 기존 사업에서 미흡했던 기획업무가 강조되고 계획 프로세스가 구체적으로 제시되면서, 선도사업 대상지 이외의 일반 어촌뉴딜사업지역도 건축물에 대한 기획업무가 보편화되고 소규모 건축물을 묶어 현상공모를 시행하는 등 긍정적 효과가 나타났

156) 서수정, 여혜진, 오세원, 김우주, 김민경, 백하영. (2021). 2021년 어촌어항재생사업 디자인제고 모니터링 위탁. 해양수산부, pp.157, 273-276.

다. 또한 역량 있는 계획전문가와 지자체 간 협력을 통해 지역별 여건과 특징, 주민의 다양한 이해관계를 조정하면서 공간환경마스터플랜이 수립되는 성과를 거두었다.

그러나 신규사업 선정 이후 사업이 추진되는 과정에서 사업관리가 부실해지고, 총괄코디네이터와의 협력도 점차 형식화되면서 활동영역이 위축되고, 공동체 역량강화 프로그램이 실질적으로 하드웨어 사업과 연계되지 못하는 한계, 어촌어항지역 시공현장 관행에 따른 설계의도 구현 업무 도입 및 시행의 한계 등이 어려움으로 나타났다. 이러한 사항을 반영하여, 이후 추진된 어촌활력증진지원 시범사업은 기존 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업의 한계를 보완하는 방향으로 구성되었다.



[그림 3-21] 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업 공간환경마스터플랜 수립 절차

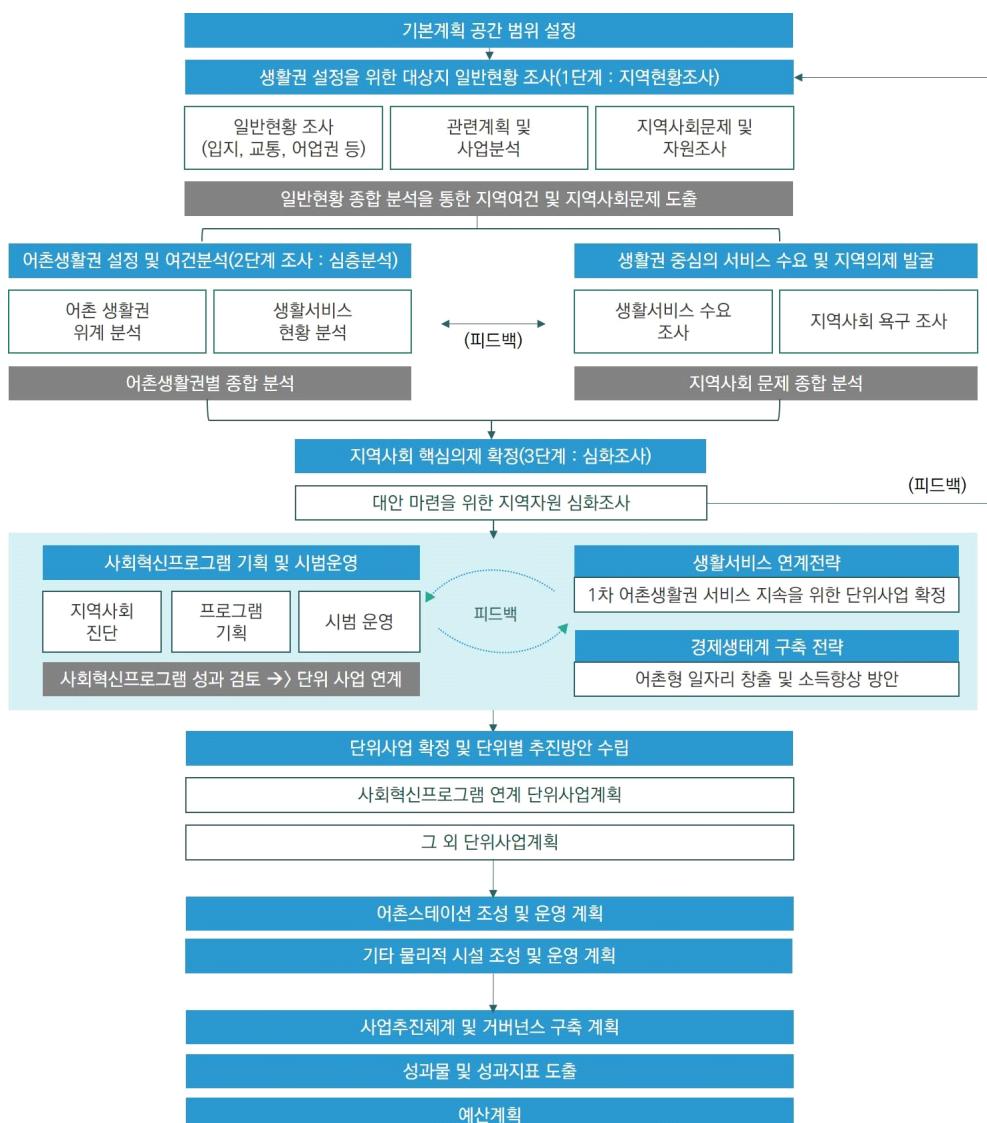
출처 : 서수정, 여혜진, 오세원, 김우주, 김민경, 백하영. (2021). 2021년 어촌어항재생사업 디자인제고 모니터링 위탁. 해양수산부, p.379.

■ 어촌활력증진지원 시범사업 공간환경마스터플랜

- 주요 수립 내용

어촌시범사업의 공간환경마스터플랜은 「어촌·어항법」 제47조의3에 따라 기초지자체에서 수립하는 어촌어항재생사업계획을 대체하는 법정계획으로 볼 수 있다. 어촌시범사업 공간환경마스터플랜은 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업의 공간환경마스터플랜을 개정하여 본 시범사업의 취지에 맞게 작성

되도록 설계되었다. 먼저 공간환경마스터플랜 수립을 위해 지역주민 전수조사를 통해 생활서비스 욕구조사를 의무적으로 수행하도록 하였다. 이는 어촌지역의 문제를 해결하기 위한 전제조건으로 일부 주민대표의 욕구가 사업에 영향을 미치는 것을 최소화하고 지역주민 모두를 위한 사업을 전문가의 객관적 시각에서 발굴할 수 있도록 하기 위함이다. 공간환경마스터플랜의 주요 내용은 어촌생활권 설정을 위한 지역현황분석, 지역사회문제 발굴과 핵심의제 설정을 통한 사회혁신프로그램 기획과 이를 위한 지역주민 수요조사와 지역자원조사, 사회혁신프로그램 운영성과를 토대로 단위사업기획 및 어촌스테이션 조성계획 수립, 사회혁신프로그램과 연계된 단위사업계획과 사회혁신프로그램 이외 단위사업 계획, 어촌스테이션 이외의 물리적 시설 조성 및 운영계획, 사업추진체계 및 성과지표 도출로 구성된다. 공간환경마스터플랜은 앵커조직과 계획수립팀이 협업하여 추진하도록 하였다.



[그림 3-22] 어촌활력증진지원 시범사업 공간환경마스터플랜 수립 절차

출처 : 해양수산부, 건축공간연구원. (2024). 공간환경마스터플랜 수립 가이드라인. 해양수산부, p.4.

어촌시범사업의 공간환경마스터플랜에는 어촌스테이션 운영을 위한 「공유재산법」에 의한 시설 위탁 방식과 운영관리주체, 운영비용, 재원조달계획을 구체적으로 제시하도록 하였으며, 주민공동체 주도의 소득사업을 시행할 경우 소득사업을 위한 재원조달계획, 사업성 분석서를 심의 시 첨부하여 제출하도록 하였다. 공간환경마스터플랜 수립 가이드라인에는 조사방식, 조사항목, 도면 표기 방식 등도 구체적으로 제시하였다. 이는 수산업 중심의 계획을 담당했던 발주부서인 행정전담조직을 위한 것이기도 하지만 물리적 계획수립 경험이 부족한 앵커조직이 공간환경마스터플랜을 총괄할 수 있도록 이해를 돋기 위한 수단이기도 하다.

- 마스터플랜의 실행

마스터플랜의 실행은 사회혁신프로그램 운영과 어촌스테이션, 지역 내 부족한 생활서비스 공급전략으로 구체화된다.

시범사업 지역 중 동해 어달지역은 사회혁신프로그램으로 지역주민과 어민을 위한 건강진료 및 응급처치를 담당하는 마을보건실을 운영하였다. 이 과정에서 퇴직간호사를 고용하여 링커조직으로 활용하였고 사업타당성을 동해시와 강원도에서 인정받아 국비지원 종료 이후에는 강원도 지원사업으로 마을보건실을 지속 운영하기로 하였다. 마을보건실은 앵커조직 사무실에서 운영하다 현재는 어촌계 사무공간에서 운영하고 있다. 이후에는 유휴공간으로 남아 있던 어민복지회관을 리모델링해 마을보건실로 운영할 계획이다.

고흥군 어촌시범사업 대상지의 경우 부족한 의료서비스는 인근에 있는 소록도 병원을 방문하는 의료봉사단체가 방문해서 별도의 비용 없이 서비스를 수행하기로 하였다. 고흥군에서는 이들을 위한 방문객 체류공간을 조성하고 어촌계와 부녀회를 중심으로 낚시객을 대상으로 하는 낚시 손질과 도시락사업을 사회혁신프로그램으로 시행하여, 공유주방과 작업장을 어촌스테이션에 복합으로 조성하고 있다.

거제시 어촌시범사업 대상지는 국가어항부지와 인접한 상업지역으로 지역주민의 생활서비스는 총족된 지역으로 국가어항으로 조성된 복합광장을 활용해 지역주민이 원하는 문화프로그램을 운영하고 상인들과 협업하여 체험문화와 음식문화를 결합한 수변문화공간 조성 사업을 추진하고 있다. 이를 통해 유휴공간으로 방치되었던 수변광장의 효용성을 높일 수 있을 것으로 기대하고 있다.

이처럼 시범사업의 특성은 사회혁신프로그램을 통해 실제 사업을 시행하면서 공간환경마스터플랜을 완성해 간다는 점에서 다른 지역활성화 정책사업과 차이가 있다. 그러나 앵커조직의 역량, 지자체 담당자의 관심과 역량, 공간환경마스터플랜 수립팀의 역량과 노력이 결합되어야 성과가 날 수 있는 사업으로 이상적인 사업추진구조와 디자인관리체계이나 선례가 없어 현장에서 많은 시행착오를 겪고 있다.

4. 디자인관리체계 적용 성과 및 한계

1) 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 사례 분석 종합

「건축기본법」에 기반한 국토환경디자인시범사업이나 민간전문가 활용지원사업과 달리 지역활성화 정책사업은 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업을 제외하면 공간환경의 질 향상을 목적으로 디자인관리체계를 적용하기보다 사업실행과 추진을 목적으로 운영되어, 사업추진체계를 중심으로 추진되었던 것으로 확인된다. 그럼에도 불구하고 「건축기본법」 제20조-제23조의 민간전문가제도나 '건축디자인기준'에서 제시했던 디자인평가수단, 디자인정책 등은 지역활성화 정책사업에도 적용·운영되고 있다.

디자인정책의 경우, 디자인관리체계 적용을 위한 국비지원 자체가 디자인정책의 핵심으로 볼 수 있으며, 디자인관리체계 운영도 국비지원 시 중앙정부의 사업관리를 위한 수단으로 적용되고 있다. 이에 디자인정책의 경우 법에서 다루지 못하는 참여주체 역할이나 거버넌스체계, 디자인프로세스 등을 가이드라인이나 시행지침, 업무매뉴얼 등에 담아 제시되고 있다. 또한 공간환경마스터플랜 수립의 경우 해당 가이드라인에 따르도록 하며, 역량 있는 계획수립 주체 선정을 위해 업무지침에서 저가입찰 방식의 발주방식을 지양하도록 제시하고 있다. 2009년 디자인관리체계에서 강조했던 공공건축 기획업무 강화와 시공단계의 설계사후감리는 2014년 「건축서비스산업 진흥법」 제21조 설계공모 활성화, 제22조 설계의도구현, 제23조 공공건축 사업에 대한 사전검토 규정으로 제도화되었다. 이에 국비지원사업으로 조성되는 공공건축물은 이 규정에 따르고 있어 중소도시의 공공건축의 품질 향상에 기여한 것으로 평가되고 있다.

본 연구에서 분석한 지역활성화 정책사업의 디자인 조직은 (1)사업 추진을 담당하는 사업총괄계획가/총괄건축가/총괄코디네이터, (2)디자인 검토위원 및 심의위원, (3)행정전담조직, (4)지원기구(모니터링팀)로 구성된다. 소프트웨어 사업이 강화된 어촌활력증진지원 시범사업의 경우, 민간조직인 앵커조직/링커조직(어촌) 등이 구성되기도 하는데, 이들 조직은 디자인 관리보다는 조성 완료 후 지속가능한 공간운영을 목적으로 한다. 어촌활력증진지원 시범사업의 앵커조직의 경우, 사업 추진 주체로서 어촌스테이션의 이용 방안을 사전 기획 및 설계 단계에서 함께 검토하므로 디자인 조직의 성격을 일부 지닌다.

디자인프로세스의 경우, 모든 사업이 공모 선정 이후 디자인조직을 정비하는 단계, 공간환경마스터플랜 수립 단계, 단위사업에 대한 설계와 시공단계, 거점시설 운영단계로 진행되며, 사업초기부터 운영단계까지 디자인조직 중 민간전문가 주도로 일관성을 갖고 공간관리가 이루어지는 것을 원칙으로 삼고 있다.

[표 3-29] 사례 분석 결과

담당 부처	사업명	auri 기획 및 모니터링 여부	사업 목적	디자인관리체계
				디자인정책
「건축기본법」에 의한 디자인관리체계 운영 사업				
국토교통부	국토환경디자인 시범사업 (2009-2017)	○	국가 및 지자체의 디자인 경쟁력 향상, 지자체 디자인 관리제도 정착	「건축기본법」, 건축디자인시범사업 업무지침(2009, 2010) 외
	민간전문가 활용 지원사업 (2015-현재)	○	민간전문가의 지자체 총괄건축가/공공건축가 활동 지원, 도시-필지 사업 계획 간 간극을 메우는 중간 규모 비법 정계획(공간환경전략계획) 수립 지원	「건축기본법」, 「공공부문 건축디자인 업무기준」(국토교통부고시) 외
각 부처별 디자인관리체계가 적용된 지역활성화 정책사업				
국토교통부	도시재생 선도사업 (2014-2020)	○	쇠퇴지역 장소 단위 주거경제-사회문화적 환경의 지속가능한 관리-재생	「도시재생법」, 사업시행가이드라인 및 도시재생활성화계획 수립 가이드라인
지방시대위원회, 국토교통부	도시 취약지역 생활여건 개조사업 (2015-현재)	○	불량노후주거지역 주거환경개선, 화재 등 재난위험지역 거주자 안전성 확보 및 집수리	「지방분권균형발전법」, 취약지역 생활여건 개조사업 가이드라인 및 매뉴얼 외
해양수산부	어촌뉴딜300사업 디자인선도사업 (2019-2021)	○	하드웨어인프라 개선에 의한 해안경관 저해 방지, 어촌뉴딜 사업지 중 디자인 선도지역 선정을 통한 어촌 공간환경 향상 사업 및 관리체계 구축	「어촌어항법」, 「지방분권균형발전법」, 디자인관리체계 운영 가이드라인 및 공간환경마스터플랜 수립 가이드라인
	어촌신활력증진지원 시범사업 (2022-현재)	○	어촌생활권단위의 생활서비스 및 경제 생태계 구축, 국내 최초 지자체-민간이 공동 시행 주체로 참여하는 민관협력 추진	「어촌어항법」, 「지방분권균형발전법」, 사업 시행지침, 어촌공간재생 계획수립 가이드라인

출처 : 본문의 내용을 정리하여 연구진 작성

디자인관리체계			공간환경마스터플랜
디자인조직	디자인프로세스	디자인평가	주요 내용 및 특성
「건축기본법」에 의한 디자인관리체계 운영 사업			
<ul style="list-style-type: none"> 사업총괄계획가 (민간) 디자인검토위원 (민간) 계획수립팀 (민간) 전담부서 (지자체) 모니터링팀 (중앙) 	<p>기본구상 및 마스터플랜 수립⇒디자인검토회의(2회)⇒설계발주 및 실행계획수립⇒실행사업 추진 및 사후관리</p>	<ul style="list-style-type: none"> 디자인검토회의(2회) 월별 추진실적보고 모니터링 성과평가 	(공공건축·공공공간) 통합마스터플랜 <ul style="list-style-type: none"> 도심 주요 영역별 경관개선 및 활성화 전략 수립, 거점사업별 기본구상 지속적 실행·관리방안, 기대효과
<ul style="list-style-type: none"> 지역총괄계획가 (민간) 공공건축가 (민간) 청년지역건축가 (민간) 검토위원 (민간) 전략계획 수립팀 (민간) 전담부서 (지자체) 	<p>민간전문가 위촉⇒실행계획서 작성⇒(1차년도) 공간환경조사 연구 및 중점권역/중점추진권역 설정 ⇒(2차년도) 공간환경전략계획 수립⇒성과발표 및 평가</p>	<ul style="list-style-type: none"> 간담회 및 성과발표회 검토회의(선택) 모니터링 위탁(현재 미운영) 	공간환경전략계획 <ul style="list-style-type: none"> 지역 여건분석 및 중점권역 설정 중점추진권역 기본구상 공간구상 및 사업계획 구체화 중점추진권역 사업추진계획
각 부처별 디자인관리체계가 적용된 지역활성화 정책사업			
<ul style="list-style-type: none"> 사업총괄코디네이터 (민간) 분야별 코디네이터 (민간) 도시재생전담조직 (지자체) 도시재생지원기구 (중앙) 관문심사위원회 (중앙) 	<p>전담인력 구성, 활동가 선임⇒계획수립 용역 발주⇒관문심사⇒계획수립⇒주민공청회⇒관문심사⇒활성화계획 승인⇒관문심사⇒단위사업 시행⇒성과평가</p>	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생지원기구 모니터링 관문심사(3회) 	도시재생활성화계획 <ul style="list-style-type: none"> 진단 및 전략, 사업 발굴, 사업계획 수립, 다양한 시행방식 활용 기반시설 정비, 중앙부처 지원사업 활용, 재원조달 및 예산집행, 위험관리 등
<ul style="list-style-type: none"> 총괄코디네이터 (민간) 전담조직(단독부서) (지자체) 중앙검토위원회 (중앙) 	<p>총사업비 및 우선사업 승인⇒사업 추진체계 구축⇒주민역량강화 사업 추진⇒마스터플랜 수립, 주택 정비, 휴먼케어 사업 추진⇒(필요 시)마스터플랜 변경 신청⇒평가 보고서 제출(연례)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 검토회의 성과지표 및 성과관리 연차별 성과평가 모니터링 	마스터플랜 <ul style="list-style-type: none"> 대상지 현황분석, 기본구상 기초생활인프라 정비사업 노후주택 정비사업, 휴먼케어사업 실행계획
<ul style="list-style-type: none"> 총괄코디네이터 (민간) 디자인검토위원 (민간) 계획수립팀 (민간) 전담부서 (지자체) 총괄·조정심의위원회 (중앙) 모니터링팀 (중앙) 	<p>선도사업 선정⇒추진체계 정비 (디자인팀 구성 등)⇒용역 발주⇒총괄코디네이터 선정⇒마스터플랜 수립⇒디자인검토회의⇒마스터플랜 확정 및 세부사업 기획⇒분야별 기본설시설계⇒시공</p>	<ul style="list-style-type: none"> 모니터링팀 운영(중앙 컨설팅 및 모니터링) 디자인검토회의(3회) 	공간환경마스터플랜 <ul style="list-style-type: none"> 범위 설정, 대상지 현황 및 자원조사 기본구상 공간영역별 단위사업계획 실행 및 관리방안
<ul style="list-style-type: none"> 앵커조직 (민간) 링커조직 (민간) 계획수립팀(MP용역팀) (민간) 행정전담부서 (지자체) 사업추진지원단(모니터링팀 포함) (중앙) 	<p>공모 선정⇒앵커조직 사업계획 심의⇒공간환경마스터플랜 수립 및 사회혁신프로그램 실행⇒단위사업별 시행계획 수립 및 실행, 어촌스테이션 설계·조성⇒사업운영 및 사후관리</p>	<ul style="list-style-type: none"> 단계별 모니터링(사업추진 지원단) 성과진단 	공간환경마스터플랜 <ul style="list-style-type: none"> 종론(수립대상 및 범위, 원칙, 절차) 조사 및 여건 분석 목표설정 및 전략도출(어촌생활권 및 사업대상 후보지 설정) 사업추진체계 및 실행방안 마련

다면 국토환경디자인시범사업이나 민간전문가 활용 지원사업은 공간환경마스터플랜 수립과 민간전문가 활용 비용만 국비가 지원되어, 후속사업의 경우 지역총괄계획이나 사업총괄계획가의 역량 및 자체 노력 등에 따라 타 부처 공모사업 절차가 이루어지기도 한다. 또한 사례조사 대상 대부분 계획수립 과정에 지역주민이 참여할 수 있는 주민참여 워크숍이나 지역협의체가 참여하여 의견을 반영하는 디자인관리체계를 마련하고 있다.

디자인평가의 경우 분석사례 모두 공간환경마스터플랜 수립단계에서 검토회의를 거치도록 하며, 모든 사례에서 중앙정부가 위탁한 전문기관이 모니터링팀을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 또한 성과 평가, 추진실적 보고, 디자인검토회의 등의 디자인프로세스 전반에 걸쳐 모니터링팀이 전문기관으로 참여하는 것으로 나타났다. 이는 모니터링과 사업성과 평가 절차를 연계하기 위한 조치이기도 하다.

공간환경마스터플랜의 경우, 민간전문가 활용 지원사업의 공간환경전략계획과 새뜰마을 사업의 마스터플랜은 비법정계획이고, 도시재생 선도사업의 도시재생활성화계획과 어촌뉴딜300사업 디자인 선도사업 및 어촌활력증진지원 시범사업의 공간환경마스터플랜(기본계획)은 법정계획이다. 비법정 계획이라도 국비지원이 수반되는 새뜰마을 사업은 디자인검토절차나 심의절차 모두 법정계획에 준하는 디자인평가수단이 적용된다. 법정계획으로 공간환경마스터플랜을 수립하는 도시재생활성화계획이나 어촌사업의 기본계획은 심의절차 이전에 시행하는 디자인검토회의가 또 다른 심의도구로 이해되는 경향도 있으나, 사업에 참여했던 민간전문가들은 대부분 디자인검토회의가 계획의 질을 높이는데 기여한 것으로 평가하고 있다. 다만 디자인검토회의 이후 별도의 행정절차가 진행됨에 따라 공간환경마스터플랜 수립 기간이 길어진다는 비판적 시각도 있다.

공간환경마스터플랜의 주요 구성 및 내용은 디자인관리체계 적용 수준에 따라 사업별로 일부 차이가 있다. 디자인관리체계 도입을 주요 목적으로 하는 사업의 경우, 주요 권역을 도출하기 위한 자원조사와 기본구상, 사업 추진계획 및 디자인조직을 포함하는 실행계획 등을 수립하도록 하고 있다. 반면 디자인관리체계가 일부분에만 적용된 지역활성화 사업의 경우에는, 공간환경마스터플랜이 계획의 개요 및 사업계획, 예산조달 계획과 실행 및 관리방안 등 사업계획을 위한 내용으로 주로 구성된다는 차이가 있다.

사업 간 차이는 있으나, 기본적으로 공간환경마스터플랜은 법정계획이나 비법정계획 모두 장소단위에서 공공건축물이나 공공공간, 가로환경정비 등 하드웨어 사업이 가능한 곳을 찾고 운영을 위한 프로그램을 기획하는 사업계획 성격이 강하다. 디자인관리체계 적용이 목적인 국토환경디자인시범사업이나 공간환경전략계획 수립 또한 사업계획 성격이 높다.

2) 디자인관리체계 운영 성과와 한계¹⁵⁷⁾

■ 디자인 정책

- 「건축기본법」의 디자인관리체계 도입 및 타 부처 지역활성화 정책사업 확산 성과

2009년 「건축기본법」에 따라 시행된 국토환경디자인시범사업, 민간전문가 활용 지원사업 등 디자인 관리체계는 도시재생 선도사업을 비롯한 타 부처 지역활성화 정책사업에도 적용되는 성과를 거두었다[그림 3-24]. 특히 중소도시 및 농어촌 등 공간환경의 질 관리가 미흡했던 지역에 디자인관리체계가 적용되면서 민간전문가의 전문성으로 지자체 행정력을 지원함으로써 지역경관형성에도 기여한 것으로 나타났다. 또한 「건축기본법」에 의한 디자인관리체계는 지자체에서 민간전문가 제도를 운영하기 위한 관련 조례 제정을 유도하였고, 「공공부문 건축디자인 업무기준」 등의 고시 및 제도 운영 안내서, 가이드라인 등은 지역활성화 정책사업에도 반영되었다.

- 공간환경 질 향상을 위한 장소단위의 구체적인 디자인기준 설정 미흡

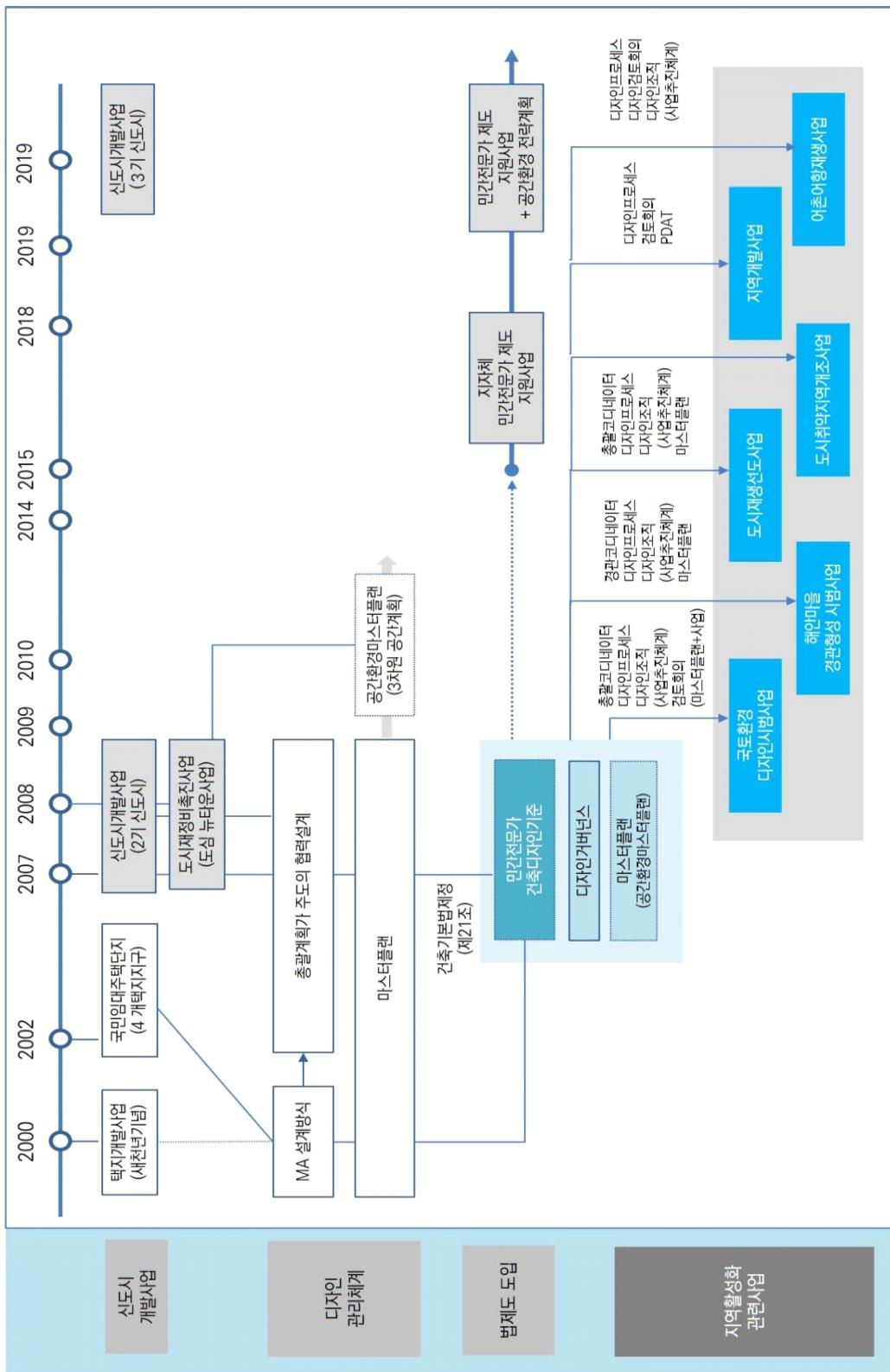
2014년 도시재생 선도사업 이후, 본격적으로 추진된 여러 부처의 지역활성화 정책사업은 현장에서 실제 사업의 성과를 도출하기 위한 사업추진체계가 강조되어 공간환경의 질 향상을 위한 디자인관리체계는 다소 후순위로 중요도가 낮아지는 경향이 많았다. 특히 각 정책사업의 목적(주거환경 개선, 생활인프라 확충, 낙후지역 개선, 농어촌 쇠퇴지역 활성화 및 기반시설 정비 등)을 수행하기 위한 디자인가이드라인이나 지침은 대부분 사업시행절차에 대한 기준을 제시하는데 국한되는 경향이 높았다. 이에 공간환경 조성을 위한 세부 지침은 쇠퇴지역 활성화를 위한 유휴공간 우선 활용, 지역의 정체성 확보, 지역자원 활용 등의 추상적인 방향 제시 수준에 국한된 것으로 조사되었다.

장소단위 사업은 공공공간, 공공건축, 민간건축물 등 다양한 주체가 소유, 조성하는 공간환경의 집합체라는 점에서 디자인정책에서는 필지와 가로와의 관계, 블록단위의 집합에 따른 경관, 자연경관 및 도시경관의 형성을 위한 기준 등 공간관리를 위한 디자인기준 설정이 디자인정책으로 제시되는 것이 필요하다. 그러나 지역활성화 정책사업 뿐 아니라 국토환경디자인시범사업 또한 장소단위에서 기반 시설 개선, 경관 향상, 상업 활성화, 낙후지역 정주여건 개선 등 단위사업을 발굴하고, 단위사업별로 디자인관리체계가 일부 적용되면서 통합적인 공간환경 질 향상을 위한 디자인정책 마련은 미흡한 것으로 나타났다. 따라서 디자인관리체계 도입 목적에 따라 지역활성화 정책사업에서 장소단위의 통합적 공간환경 질 향상을 위해서는 디자인 정책수단으로서 디자인기준 설정 관련 마련이 요구된다.

- 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 법적 근거 미흡

지역활성화 정책사업에 적용하고 있는 디자인관리체계는 사업시행지침이나 가이드라인으로 운영하고 있다는 점에서 유연성이 있으나 공간환경 조성 관련 부서가 아닌 행정전담조직이 사업을 추진할 경우 디자인관리체계 운영 과정에 대한 이해도가 낮아, 디자인정책 수단인 가이드라인을 적용하는데 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 또한 디자인관리체계의 주요 내용이 「건축기본법」에 근거한다는 점에서 개별법에 따라 사업을 추진하는 지역활성화 정책사업의 경우 형식적으로 운영되는 경향도 높다.

157) 이상의 성과와 한계는 3장에서 각 사업의 분석 결과를 토대로, 공무원 및 전문가 면담 결과를 참고하여 작성하였다.



[그림 3-23] 디자인관리체계 적용 사업 확대 과정

출처 : 연구진 작성

따라서 지역활성화 정책사업에서 디자인정책의 안정적 적용을 위해서는 지역활성화 정책 관련 제도에 디자인관리체계의 제도적 근거 마련이 필요하다.

■ 디자인 조직

- 디자인관리체계를 경험한 행정전담조직 담당자의 역량이 타부서로 전파되는 효과

디자인관리체계는 행정조직에서 새로운 행정절차로 인식되어 불편해 하는 담당자도 있었지만 공간환경 질 향상 측면에서는 참여했던 공무원 대부분이 긍정적인 반응을 보였다. 특히 디자인관리체계를 경험하고 국비지원사업으로 그동안 지자체에서 보지 못했던 수준의 공공건축이나 공공공간 조성 결과를 본 담당자들은 타 부서로 이동한 이후에도 민간전문가의 도움을 요청하는 것으로 나타났다.

또한 디자인관리체계 운영에 대한 효능감을 경험한 담당자들은 타 부서 동료에게 자문을 해주거나 지역 총괄계획가, 또는 사업총괄계획가 등의 민간전문가를 연결해 주는 가교역할을 하기도 한다. 이렇게 디자인관리체계가 행정전담인력 중심으로 전파되는 지자체는 여러 부처의 국비지원사업을 지속적으로 발굴하고 지원을 받고, 적용 성과에 대한 포상을 받는 등 성과가 확산되는 것을 확인할 수 있었다.

- 민간전문가에 의존한 디자인조직과 순환보직에 의한 행정전담조직 운영으로 지자체 노하우 축적 미흡

지역활성화 정책사업에서 디자인조직은 주로 ‘민간전문가’ 중심으로 구성된다. 이는 민간전문가가 순환보직 체제로 운영되는 행정전담조직의 한계를 보완하기 위한 조치로 활용되었기 때문이다. 도시 재생 선도사업은 「도시재생법」 제9조에 따라 전담조직을 설치하고, 제11조에 따라 사업추진을 지원하는 전문조직인 도시재생지원센터를 설치하도록 근거를 마련하였다. 이에 도시재생과나 도시재생팀을 설치하였음에도 행정담당자의 순환보직은 유지되었고, 도시재생지원센터 직원을 전문직으로 채용하는 수준으로 운영된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 일부 업무지침에는 행정담당자의 전문직위제를 권고하고 있으나 이를 준용할 만한 인센티브가 없다는 한계가 있다. 디자인관리체계를 운영할 수 있는 별도의 전담 조직이 없는 상황에서, 도시재생 또는 농어촌 관련 부서 등 대규모 국비지원을 추진하는 기존 행정조직이 건축·도시공간의 디자인 관리를 목적으로 하는 별도 전담팀을 마련하기 어려운 측면도 있다.

이에 여러 지역활성화 정책사업에서는 사업총괄계획가를 위촉하여, 사업 추진 전 과정을 관리하고 추진 협의회에서 필요한 사항을 총괄 조정·관리하도록 하는 역할을 부여하고 있다. 또한 디자인 검토·심의를 위해, 분야별 전문가로 구성된 검토위원 및 심의위원을 위촉하여 위원회에서 공간환경 디자인에 대한 검토 및 심의 역할을 수행하도록 하고 있다. 그러나 이처럼 민간전문가에 의존하는 디자인조직 운영으로 행정전담조직에는 노하우가 축적되기 어려우며 위촉된 민간전문가가 그만두거나 교체될 경우 디자인정책의 지속성을 확보하기 어렵다는 한계도 있다.

또한 민간전문가 개인의 역량과 노력, 또는 이를 지원하는 담당공무원의 적극성과 태도 등에 따라 사업의 추진 결과가 달라진다는 점에서 지속가능한 디자인 관리체계를 마련하는 데는 한계가 있다. 이에 민간전문가 개인의 헌신, 또는 담당 공무원의 의지와 리더십에 크게 의존하는 구조에서 벗어나 안정적인 디자인조직 운영을 위한 제도 개선이 필요한 상황이다.

- 행정적인 권한 없이 자문역할에 국한된 민간전문가 운영의 한계

민간전문가 중심의 디자인조직 운영에 따라 전국적으로 지역총괄계획가, 공공건축가 제도가 확산되고 지역활성화 정책사업에도 민간전문가를 활용하는 사례는 증가하였다[표3-30].

[표 3-30] 전국 지자체 민간전문가 위촉 현황(2024 기준)

구분	총괄건축가(지역총괄계획가)		공공건축가		기타*		합계
	광역	기초	광역	기초	광역	기초	
합계	10	32	871	511	3	52	1,479

출처 : 국토교통부. (2024.12.8.). 천년의 숨결을 담는 도시건축디자인, 총괄공공건축가 손끝에서 시작된다. [보도자료].

그러나 지역총괄계획가를 비롯한 지역활성화 정책사업의 사업총괄계획가 등 민간전문가는 행정조직에서 결재권한이 없어 책임소재가 없는 자문역할에 국한되는 경우가 많다. 특히 발주 방식 결정과 업체 선정에 관여하도록 업무지침에 명시되어 있으나 대부분의 지자체가 특혜소지 문제로 민간전문가가 발주과정에 참여하기가 곤란하다는 의견도 많았다.

따라서 민간전문가 제도의 효율적 활용을 통한 디자인조직 운영을 위해서는, 행정조직 체계 내에서 디자인조직 운영에 대한 권한과 책임을 민간전문가에게 부여할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

- 지역총괄계획가와 사업총괄계획가의 협업체계 미흡

지역총괄계획가의 역할에는 각 부서에서 추진하는 공간환경 조성관련 사업을 총괄·조정하는 역할도 포함된다. 그러나 면담조사 결과 지역총괄계획가가 부서별로 추진하는 지역활성화 정책사업에 개입하는데 한계가 있는 것으로 나타났다. 일부 지자체에서 민간전문가 활용 지원사업을 통해 작성된 ‘공간환경전략계획’을 활용하여 국비지원사업을 수행하는 경우, 지역총괄계획가가 각 사업에 개입하여 공간환경 조성과 관련된 조정 역할을 담당하는 것으로 나타났다. 이는 디자인조직에 대한 사례에도 나타났듯이 각 사업별로 사업추진과 관련한 조직을 별도로 운영하도록 명시되어 있기 때문이다.

또한 일부 지역에서는 지역총괄계획가가 의도적으로 각 부서에서 추진하는 총괄계획가와 정례회의를 통해 사업추진 과정에 나타나는 애로사항을 함께 풀어가기도 하고, 사업공모과정에 지역총괄계획가가 기획업무를 담당하기도 하였으나, 이는 지역총괄계획가의 지위에 따라 달라지는 것으로 나타났다. 지역총괄계획가는 부자치단체장급으로 위촉되나 실제 운영은 자체장의 디자인 관리체계 운영에 대한 관심과 의지에 따라 운영 상 차이가 있다. 따라서 디자인 관리체계에서 의도하는 디자인조직이 행정조직체계 내에서 정합성을 갖고 운영될 수 있는 방안 마련이 필요하다.

■ 디자인 프로세스

- 공간환경마스터플랜 수립 이후 설계-시공-운영 단계까지 디자인 방향의 일관성 유지 한계

본 연구에서 분석한 지역활성화 정책사업 사례에서는 업무지침에 기획단계에서 계획-설계-시공-운영에 이르는 모든 사업추진 단계에 디자인 관리체계가 적용될 수 있도록 권장하고 기본 원칙을 제시하였다. 그러나 실제 사업 추진 과정에서는 계획(공간환경마스터플랜) 수립이 완료되고 나면, 디자인 관리체계가 제한적으로 적용되는 것으로 확인되었다. 민간전문가 활용 지원사업을 통해 수립되는 공간환경전략

계획의 경우 여러 부서 사업을 포함하여 계획되어도, 이후 사업 시행단계에서는 문화, 복지, 환경 등 각 부서로 단위사업 시행이 이관되면서, 본래의 기획 의도나 디자인정책이 반영되지 못하는 경우가 많다.

이는 타 지역활성화 정책사업 사례에서도 마찬가지로, 사업총괄계획가는 공간환경마스터플랜 수립 이후 단위사업으로 조성되는 공공건축이나 공공공간 등 단위사업의 설계·시공과정에 참여할 수 있는 권한이 미흡해, 행정담당자의 지속적인 관심이 없는 경우 외부 전문가인 사업총괄계획자가 관여하는데 어려움이 있는 것으로 나타났다. 이에 단위사업의 실시설계 과정에 공간환경마스터플랜의 기획의도가 반영되지 못하는 경우도 많고 설계변경으로 공간환경마스터플랜 변경이 필요한 경우도 발생한다.

그러나 공간환경마스터플랜 변경 시 사업총괄계획가의 검토를 받도록 지침에서 규정함에도 불구하고 실제로 사업총괄계획가의 자문이나 검토를 받는 경우는 극히 드문 것으로 나타났다. 이처럼 설계·시공 단계에서는 총괄계획가의 역할과 권한이 약화되고, 공간환경마스터플랜이 기존 구상에 따라 충분히 실행되는지를 검토할 수 있는 수단 또한 미흡하다. 이러한 한계에 대응하기 위해 디자인프로세스 전 과정에 디자인관리체계가 적용될 수 있는 디자인관리체계 운영 검토 및 환류 절차에 대한 제도적 근거를 마련할 필요가 있다.

■ 디자인 평가

- 공간환경마스터플랜 수립 단계에 집중된 디자인검토회의

모든 사업에서는 공간환경마스터플랜 수립 단계에 디자인검토회의를 두어, 계획수립의 타당성과 적정성에 대한 전문가 자문을 받는다. 디자인검토 절차의 경우, 검토회의 자체가 행정전담조직 담당자나 계획수립주체 대상에 대한 교육효과가 있었다는 긍정적 의견도 제시되었다. 반면 형식적인 검토 절차나 검토위원회 상충되는 의견 제시 등에 따른 부정적 견해도 있었다. 그럼에도 전반적으로 디자인검토회의는 공간환경마스터플랜 수립의 질을 높이는데 기여한 것으로 평가되었다.

그러나 디자인검토회의가 필요한 개별 공간 조성과정의 설계단계에서는 검토회의가 적용되는 사례가 거의 없고, 디자인평가 수단 중 하나인 설계의도구현 또한 예산의 한계, 행정전담조직 담당자의 제도에 대한 정보 부재 등으로 운영되지 못하는 것으로 나타났다. 이에 공간환경의 질 향상을 위해 디자인검토회의 방식 이외에 지자체 상황에 맞는 다양한 디자인평가도구 개발이 필요한 시점이다.

- 예산집행 평가에 집중된 성과평가

대부분의 사업에서 성과평가는 주로 정량적 절차와 형식적 절차에 치중하는 경향이 있다. 성과지표는 주민만족도 조사, 공간 이용률, 안전지표, 매출 증대 등 정량적 성과 위주로 구성되어 사업 추진 실적을 평가하는 데는 적합하나, 공간환경의 질적 개선이나 디자인 품질 향상 정도를 측정하기에는 한계가 있었다. 성과평가회·성과보고 등의 절차 또한 형식적으로 운영되는 경우가 많아, 사업 추진 과정에서 제기된 문제점이 후속 사업 설계나 정책 개선으로 충분히 반영 되지 못하는 것으로 확인되었다.

따라서 공간환경 품질 평가를 위한 지표를 마련하고, 이를 반영한 체계적 성과평가 수단을 검토할 필요가 있다.

■ 공간환경마스터플랜

- 단위사업 발굴에 집중된 공간환경마스터플랜 수립으로 장소단위 공간환경 질 관리 수단 미흡
지역활성화 정책사업에서 수립하는 공간환경마스터플랜 수립의 주요 내용에는 공공건축물과 공공공간의 조성·확충, 생활SOC 등 기반시설 조성, 노후 기반시설 정비, 지역 특화 경관 조성, 마을경관 개선 등이 포함된다. 각 사업에서는 이러한 마스터플랜의 수립과 실행을 통해 지역 내 공공공간 확충, 경관 및 기반시설 정비 등을 수행하여 장소 및 생활권 단위에서 공간환경의 질적 향상을 이루고자 하였다. 그러나 실제 실행에 있어서는 개별 단위사업을 발굴·추진하는데 그쳤다는 한계가 있다.

장소단위의 공간환경 질 향상을 위해서는 필요한 경우 블록이나 가로 단위의 구체적인 디자인가이드라인이나 설계기준, 지침 등이 마련될 필요가 있다. 그러나 단위사업 위치만 정하거나 가로환경정비 사업을 추진하는 경우도 선적인 사업위치만 지정하고 있어 개별 단위사업 설계에 인접한 환경을 고려한 설계가 이루어지지 못한다는 한계가 있다.

영주시 사례처럼 지역총괄계획과 단위사업 설계과정에서 인접 공간과 연계할 수 있도록 조정절차를 거치면, 세부적인 디자인가이드라인이 없더라도 장소단위의 통합된 공간환경 조성이 가능하다. 그러나 앞서 언급했듯이 지역총괄계획이나 사업총괄계획과 모두 마스터플랜 수립단계에만 참여하는 경우가 많아 디자인프로세스 전 과정에서 조정역할을 수행하는 데 한계가 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 공간환경마스터플랜의 성격과 내용을 보다 명확히 하여, 사업발굴에서 나아가 장소단위의 통합적 공간환경 조성을 위한 디자인가이드라인이나 설계지침을 제시할 수 있도록 해당 계획의 위계를 설정하는 것이 필요하다.

- 물리적 시설 조성 중심 사업 추진으로 사후 운영과정에서 재유휴화 및 저이용 사례 증가

공간환경마스터플랜은 지역활성화 정책사업에서 중요한 기획 도구로 활용되고 있으나, 대부분 하드웨어 중심의 완결적 계획으로 종결되는 한계가 있다. 이에 기획 후 설계-시공 단계가 추진되는 과정에서 운영주체와 주민의 참여는 점차 약화되고, 조성 이후에는 운영주체 부재, 주민 역량 부족 등으로 인해 공간이 다시 유휴화되거나 저이용되는 사례가 많다는 공통된 의견이 제시되고 있다.

이는 기획 및 계획 단계에서 운영을 위한 예산 확보, 조직 연계, 민간위탁 절차 등의 실행계획이 충분히 반영되지 못하거나, 시공 및 유지관리 과정에서 실제 운영주체와의 연계가 부족하기 때문이다. 이에 건축물 신축, 공공공간 정비, 경관 개선 등 물리적 성과는 가시적으로 나타나지만, 공간을 실질적으로 활용하고 지속가능하게 만드는 콘텐츠, 운영 프로그램, 인력 구성 등 소프트웨어 요소가 부족하여 주민 공동이용시설이나 커뮤니티 공간이 방치되는 사례가 빈번하다는 문제인식이 높았다. 이에 공간환경마스터플랜은 단순한 물리적 환경 조성에 머무르지 않고, 수립 초기 단계부터 운영 주체와의 연계를 제도적으로 담보할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

제4장

지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 적용 효과 및 한계 분석

1. 분석 개요
2. 디자인관리체계 참여주체 심층면담 분석
3. 디자인관리체계 적용 효과 심화 분석:
영주시를 대상으로
4. 소결

1. 분석 개요

1) 분석 목적

- 디자인관리체계 적용 정책사업의 실제 추진방식 점검을 통한 성과와 문제점 파악

디자인관리체계를 적용한 정책사업의 실제 추진방식을 점검함으로써 그 성과와 문제점을 파악하기 위해 디자인관리체계 참여주체를 대상으로 면담 및 심층 설문조사를 실시한다.

- 지방 중소도시를 대상으로 디자인관리체계 적용 효과 분석

디자인관리체계를 적용한 정책사업이 공간환경의 질 향상을 통해 지역활성화를 견인했는지에 대한 성과를 진단하고 시사점을 도출하기 위해 지방 중소도시를 대상으로 디자인관리체계 적용 효과의 심화 분석을 실시한다.

2) 분석 방법

[표 4-1] 분석 개요

[1단계] 참여주체 면담	디자인관리체계 적용 정책사업 운영과정의 성과와 애로사항 청취		
	전문가 면담	공무원 면담	
	·3~4월(27인)	·6~8월(12인)	
▼			
[2단계] 참여주체 심층 설문조사	참여주체 면담을 바탕으로 조사 항목 및 내용 도출 설문조사를 통한 디자인관리체계 적용 성과 및 문제점 파악		
	전문가 설문		
	·8월(21인 중 19인 회신)		
▼			
[3단계] 적용 효과 심화 분석	디자인관리체계 실제 적용 사례지 분석을 통한 성과와 함께 파악: 영주시		
	영주시 관련 지표 분석	영주시 공무원 면담	영주시 주민 면담
	·물리적, 경제적, 사회문화적 효과	·행정적 효과	·사회문화적 효과
▼			
[4단계] 개선 과제 도출	분석 종합 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 개선 과제		

출처 : 연구진 작성

① (1단계) 참여주체 면담

■ 면담 대상 정책사업: 건축공간연구원이 사업기획과 모니터링을 시행한 사업

국토환경디자인 시범사업은 디자인관리체계가 법적 근거를 갖추고 처음 시행된 사업이며, 민간전문가 활용 지원사업은 국토환경디자인 시범사업 후속으로 현재까지 진행되고 있는 사업으로 다른 지역활성화 정책사업의 선례가 되므로 면담 대상 사업으로 선정했다. 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업은 지역활성화 정책사업 중에서 디자인관리체계를 전면에 내세운 대표적 사업으로서 면담 대상 사업으로 선정했다.

■ 면담 대상자: 총 27인

일회성 참여가 아니라 3년 이상 관련 사업에 참여한 전문가 중 해당 정책사업의 모니터링을 담당했던 건축공간연구원 연구진의 추천 및 앞서 면담에 응한 전문가의 추천을 받아 면담 대상을 확정했다.

■ 면담 내용

전문가 그룹 2-4인으로 구성하여 담당 지역에 대한 경험을 이야기하고, 이를 토대로 각 주제에 대한 토론 과정을 거쳐 디자인프로세스, 디자인조직, 디자인평가 및 모니터링, 공간환경마스터플랜, 디자인 정책으로 구성하여 면담주제를 설정했다. 전문가의 각 역할에 따른 디자인관리체계 운영 경험과 그 운영과정의 성과 및 애로사항을 청취했다.

[표 4-2] 면담 대상자의 개요 및 면담자 특성

담당부처	정책사업명	전문가 역할										
		전문분야			민간전문가 역할							위촉방식
담당부처	정책사업명	건축	도시	조경	지자체 총괄 계획가	사업 총괄 계획가	마스터 플랜 수립	단위사 업별 설계자	공공건 축가	디자인 검토위 원	중앙정부	지자체
국토부	국토환경디자인 시범사업				총괄계획가, 디자인검토위원, 마스터플랜 수립, 단위사업 설계자							
해수부	민간전문가 활용 지원·공간환경전략계획 수립 지원사업				총괄계획가(건축가), 공공건축가, 공간환경전략계획 수립 주체							
해수부	어촌뉴딜300사업 디자인선도사업				총괄코디네이터(앵커조직), 링카조직, 공간환경마스터플랜 수립 주체							
담당부처	정책사업명	전문분야	민간전문가 역할									
국토부	국토환경디자인 시범사업 및 민간전문가 활용 지원 사업	건축 12인	도시 10인	조경 4인	지자체 총괄 계획가 10인	사업 총괄 계획가 8인	마스터 플랜 수립 6인	단위사 업별 설계자 4인	공공건 축가 3인	디자인 검토위 원 3인	중앙정부 11인 (사업 총 괄계획가)	지자체 13인
해수부	어촌뉴딜300사업 디자인선도사업		5인	2인	1인	5인	4인	-	-	3인	-	10인

* 국토부 사업은 대도시의 경우 서울, 부산, 수원, 고양, 대구, 제주 사업이며, 중소도시는 하동, 영주, 구미, 여수, 부여, 파주, 춘천, 고령, 공주, 거창, 영주, 안성, 파주, 당진, 의성 사업 참여주체, 어촌뉴딜사업 : 남해, 통영, 거제, 창원, 김해, 목포

** 면담대상자는 1인이 지역총괄계획가 역할을 수행하면서도 다른 지역 단위사업 총괄코디네이터 역할, 또는 공공건축가 역할을 중복 수행하여 중복 응답

출처 : 연구진 작성

[표 4-3] 면담 주요 내용

항목	주요 내용
일반사항	- 지자체 특성 및 참여 프로젝트 성격
디자인프로세스	- 공간환경마스터플랜 수립에서 개별 프로젝트 조성 단계까지의 일관성 확보 - 공간환경 조성에서 운영관리까지의 디자인관리체계 적용
디자인조직	- 사업추진협의회 및 지역협의체 등의 참여 - 디자인관리체계 참여 주민조직의 역할과 영향 - 공공건축가 등 다양한 전문가 참여 - 개별 프로젝트 조성 단계의 디자인조직 운영 현황 - 행정전담조직과의 관계
디자인평가 및 모니터링	- 디자인검토회의 운영 - 모니터링 기관 및 참여
공간환경마스터플랜	- 지자체의 관련 계획과의 연계 - 공간환경마스터플랜을 활용한 중앙정부 사업 추진 현황
디자인정책	- 디자인관리체계의 운영 목적인 공간환경 질 향상을 위한 공공성과 가치 중심의 프로세스 관련 사항 - 관련 지침 및 제도적 측면

출처 : 연구진 작성

② (2단계) 참여주체 심층 설문조사

■ 설문 목적 및 설문대상 정책사업

디자인관리체계를 적용한 정책사업의 실제 추진방식을 점검하고 그 성과 및 문제점을 파악하여 개선 방안 마련을 위해 디자인관리체계 참여주체인 전문가를 대상으로 심층 설문조사를 실시했다. 면담 대상 정책사업은 1단계 참여주체 면담에서 다루었던 정책사업과 동일하게 설정했다.

■ 설문 대상자: 총 19인

총괄계획가, 민간전문가, 계획수립주체 총 21인을 대상으로 실시하여 19인 회신하였으며, 이 중 총괄 계획가는 지역 총괄계획가 6인, 사업 총괄계획가 4인이 참여하였다. 디자인검토위원, 공공건축가, 공간환경디자인검토위원으로 참여한 민간전문가는 총 4인이 참여하였고, 공간환경마스터플랜 수립 용역 수행주체로서 5인이 참여하였다.¹⁵⁸⁾

[표 4-4] 설문 대상자의 개요

구분	총괄계획가			민간전문가		계획수립주체
	관련 용어	내용	본 연구에서의 구분	관련 용어	내용	
국토환경디자인 시범사업	사업총괄계획가	사업 구역 단위의 마스터플랜 수립 전 과정을 총괄, 사업 전반의 추진사항 검토·조정	사업총괄계획가	디자인검토 위원	사업 각 단계별 디자인 검토회의 참여	공간환경마스터플랜(통합마스터플랜, 공간환경전략계획 수립 용역)
민간전문가 활용 지원·공간환경전략 계획 수립 지원사업	총괄 계획가 (건축가)	지자체의 공간정책 및 전략수립 자문·총괄 조정, 공간환경전략계획 수립 총괄	지역총괄계획가	공공건축가	지자체의 개별 건축 사업에 대한 관리	경전략계획, 기본 계획 등) 수립 용역

158) 위 설문 대상자들은 디자인관리체계 적용 정책사업에 다수 참여하여 여러 역할을 수행한 바 있어, 본 설문에서는 특정 역할에서 경험한 바를 토대로 작성할 것을 요청했다.

구분	총괄계획가			민간전문가		계획수립주체
	관련 용어	내용	본 연구에서의 구분	관련 용어	내용	
어촌뉴딜300사업 디자인선도사업	공간환경 코디네이터	사업 구역 단위의 공간환경마스터플랜 수립 및 설계의 총괄·조정	사업총괄계획가	공간환경 디자인검토 위원	기본계획 수립 및 건축·조경 설계의 디자인 관리·자문	여수행 주체

출처 : 연구진 작성

■ 설문 내용

- 참여주체 면담을 바탕으로 설문 내용 도출

참여주체 면담과 동일하게 설문 항목(디자인프로세스, 디자인조직, 디자인평가, 공간환경마스터플랜, 디자인정책)을 구성하고, 종합적인 디자인관리체계 성과에 대한 항목을 추가했다. 주요 설문 내용은 참여주체 면담에서 청취한 디자인관리체계 운영의 성과 및 애로사항을 바탕으로 구체화했다.

[표 4-5] 설문 항목의 구성과 내용

항목	내용	
응답자 특성	참여 사업, 담당 지자체(부서), 수행역할(직책), 참여연도	
디자인프로세스	참여 사업	사업명, 수행역할, 참여 단계, 발주방식, 재설계 의뢰
	사업기획	공간환경마스터플랜 부합성, 일관성, 사전작업, 발주방식, 운영주체 참여, 소규모 사업
	기본·실시설계	운영주체 참여, 관련 부서 사전 협의
	시공	품질관리, 설계의도 구현
	운영관리·평가	평가, 디자인관리체계 적용
디자인조직	행정전담조직	구성, 부서별 특징, 역량,
	행정워킹그룹	구성, 위원장 직급, 운영, 전문가 참여
	지역 총괄계획가	지위와 권한, 업무, 민간전문가와의 협업, 행정과의 협업
	사업 총괄계획가	지위와 권한, 업무, 민간전문가와의 협업, 행정과의 협업
	민간전문가	업무, 총괄계획가와 민간전문가와의 협업, 행정과의 협업
	사업추진협의회	구성, 역할
	지원기관	운영, 역할, 필요성
디자인평가	디자인검토회의	디자인검토회의 운영 여부, 기여도, 위원 의견 반영, 특징, 운영 필요성
	평가도구	평가도구 마련 여부, 필요성
공간환경마스터플랜	기여도	후속사업 여부, 국비지원 공모사업 선정, 사업내용 조정, 단위사업 완성도, 부서간 협업
	수립 방법	지자체 여건 반영, 공간적 범위, 유사 목적 계획, 차별성
	비법정계획	비법정계획의 장단점
디자인정책	용어	제분야 적용 문제점, 인식
	조례	제정 필요성
	총괄계획가, 전문가	가이드라인 필요성
	건축디자인기준	실효성
디자인관리체계 성과	물리적·경제적·사회적·행정적 성과, 통합적 운영에의 기여도, 민간 참여 유도, 개선 필요사항	

출처 : 연구진 작성

■ 분석 방법

7개 설문 항목의 각 문항은 주관식과 객관식으로 분류되며 기본적으로 정성적인 분석을 통해 디자인 관리체계 운영방식의 점검과 평가를 실시하고자 했다. 5점 척도로 구성된 객관식 문항에 대해서는 주체별(지역 총괄계획가, 사업 총괄계획가, 민간전문가, 사업수행주체) 답변의 평균값을 계산하여, 주체별 인식의 경향을 분석했다. 본 장의 2절은 참여주체 심층 설문조사의 내용을 큰 축으로 구성하며, 앞서 참여주체 면담에서 논의된 관련 내용은 참고자료로 활용했다.

③ (3단계) 적용 효과 심화 분석: 영주시

■ 분석 대상

- (대상지) 경상북도 영주시

디자인관리체계 적용 정책사업이 지역활성화에 얼마나 기여했는지 그 성과와 시사점을 도출하기 위해 지방중소도시를 대상으로 선정하고자 했다. 대도시에 비해 지방 중소도시는 정책의 파급효과가 자체 전체에 미치기 때문이다. 그러나 지방중소도시가 갖는 고유한 지역적 맥락과 특성으로 인해 유사한 조건의 비교대상을 선정하는 데 어려움이 있었다. 또한 대상기간 비교 연구를 위해서는 표준화된 지표와 일관된 방식으로 수집된 데이터가 필수적이나, 지방중소도시의 경우 데이터 확보에 현실적 어려움이 발생한다. 따라서 지방중소도시간의 직접적인 비교를 통해 도출한 결과를 일반화하기보다 특정 사례에 대한 깊이 있는 시계열적 분석을 통해 정책적 시사점을 도출하고자 했다.

분석 대상지로 선정한 영주시는 디자인관리체계 도입 이전, 도입 과정, 도입 이후의 시계열적 변화를 추적하기에 적합한 대상지이다. 2008년 건축공간연구원이 수립한 공간환경마스터플랜을 토대로 국내에서 지자체 최초로 디자인관리체계를 적용했으며, 국토환경디자인시범사업, 민간전문가 활용 지원사업 및 공간환경전략계획 수립 지원사업, 도시재생 선도사업, 지역개발사업 등 공공건축·공공공간 중심으로 시민을 위한 장소를 조성해가는 여러 정책사업을 지속적으로 추진하고 있는 지자체이다. 따라서 영주시를 대상으로 디자인관리체계 적용에 따른 ‘변화’에 주목하여, 디자인관리체계가 지역활성화에 미친 영향과 한계를 심층적으로 분석하고자 했다.



[그림 4-1] 심층분석 대상지(영주시)의 공간적 범위

출처 : 연구진 작성

이에 따라 심층분석 대상지의 공간적 범위는 영주시 동지역(60.55㎢, 영주시 전체 면적의 9.0%)으로 하며, 영주시 동지역 중에서도 거점사업이 집중된 중심시가지 일대를 주요 범위로 설정했다. 특히 디자인관리체계 적용의 성과를 진단하기 위해, 구체적인 분석의 대상은 지역활성화 정책사업의 결과인 ‘공공건축물’과 생활밀착형 서비스를 제공하는 시설인 ‘기초생활인프라’로 설정했다.

■ 분석 방법

- 진단지표의 설정

디자인관리체계 적용에 의한 공간환경의 질 향상 효과를 물리적, 경제적, 사회문화적, 행정적 측면에서 종합적으로 분석하기 위해 관련 진단지표의 검토 및 구득 가능 데이터의 점검을 바탕으로, 총 4개 부문 25개 진단지표를 추출하여 분석을 시행했다.

- 정량적 분석

물리적, 경제적 효과는 국가 및 지자체의 공공데이터 및 영주시 협조 데이터 등 최대 10년간의 정량적 데이터를 기반으로 성과 진단 및 GIS 분석을 실시했다. 또한 보완적으로 공무원 및 주민 인터뷰 내용을 인용했다.

- 정성적 분석

사회적, 행정적 효과 분석은 데이터 구득의 한계로 인해 면담 내용을 중심으로 정리했다. 해당 기간 동안 축적된 행정 데이터 확보의 한계로 공공건축 및 공공공간의 공급 및 관리에 참여한 영주시청 실무 공무원과 해당 시설의 관리담당관, 그리고 이용주민 등을 대상으로 면담을 실시했다. 면담은 총 15인의 1:1 심층면담과 지역상인 2인의 간이면담(즉석 인터뷰 형식) 형식으로 2025년 6월 9일부터 12일까지, 물리적, 경제적, 사회적, 행정적 효과에 대한 의견을 청취하는 방식으로 진행되었다.

[표 4-6] 영주시 관계자 1:1 심층면담 인터뷰 개요

구분	역할/직무	소속	인원	방식
시청공무원	정책기획, 예산, 시설운영 등	영주시청 교통행정과, 허가과, 공원관리과, 도시재생과	4명	1:1 면담
시설관리담당관	시설관리 및 운영	영주1동 행정복지센터, 휴천2동 행정복지센터노인종합복지관, 하망도서관	4명	1:1 면담
주민	시설이용자, 마을대표 등	영주1동 행정복지센터, 휴천2동 행정복지센터노인종합복지관, 하망도서관 이용 주민	7명	1:1 면담
기타	지역상인	전통시장 내 상인	2명	간이면담
면담내용				
물리적 효과	경관, 보행환경, 공공건축 개선에 대한 체감			
경제적 효과	시설 주변 상권 변화 체감			
사회적 효과	공공시설 내 프로그램 운영 여부 및 참여도			
행정적 효과	시설 공사 및 운영에 있어 디자인관리체계 적용 경험, 시설 운영상의 어려움, 디자인 중요성 및 이해도 변화, 조직 역량 및 전문성 강화, 업무 효율성, 정책 연계 및 지속성			
종합 의견	개선이 필요하다고 느끼는 부분 및 제안사항			

출처 : 연구진 작성

2. 디자인관리체계 참여주체 심층면담 분석

1) 응답자 특성

설문 응답자를 지역총괄계획가, 사업총괄계획가, 민간전문가, 사업수행주체로 구분하고, 각 주체별로 디자인관리체계 적용 정책사업 참여사항을 국토환경디자인시범사업, 민간전문가 활용·공간환경전략계획 수립 지원사업, 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업으로 구분하여 정리하면 다음과 같다.

[표 4-7] 설문 응답 민간전문가 참여 사업

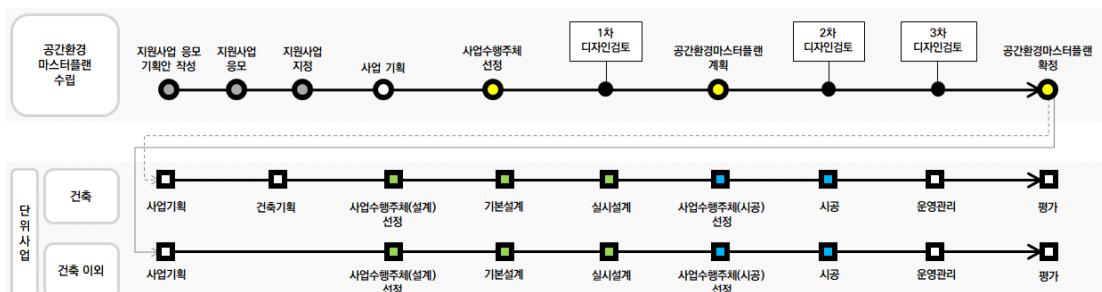
지역 총괄계획가 참여 사업				
응답자	국토환경디자인 시범사업		민간전문가 활용·공간환경전략계획 수립 지원사업	
	지자체	참여연도	지자체	참여연도
A	영주시(공공디자인팀)	2009-2010	영주시(공공디자인팀)	2010-2013
B	-		당진시(건축과/주택과)	2018-2023
C			안성시(전략기획담당관)	2022-현재
D	-		남해군(도시건축과)	2020-2024
E			부여시(도시건축과, 전략사업과)	2016-2024
F			대전광역시(명품디자인담당관)	2025
G	부산시(도시경관과)	2010-2013		
H				
I			파주시(공공건축과)	2019-2025
사업 총괄계획가 참여 사업				
응답자	국토환경디자인 시범사업		어촌뉴딜300 디자인선도사업	
	지자체	참여연도	지자체	참여연도
G	철원군	2010-2013		
H	부산시 중구	2010-2011		
I			당진시(항만수산과)	2019-2023
J			삼척시(해양수산과)	2021-현재
K			여수시(섬자원개발과)	2021-2022
디자인검토위원 및 공공건축가 등				
응답자	국토환경디자인 시범사업		민간전문가 활용·공간환경전략계획 수립 지원사업	
	지자체	역할	지자체	역할
K	원주시(미래전략과)	디자인검토위원	2016-2017	
L			공주시	2020-2021
			대구 수성구	2020-2021
			남해시	2021

				창원시			2020
				파주시			2021-2022
				제주시			2021-2022
M				서울시 서초구(도시인프라조성과)	공공건축가	2021-2022	
				안성시(전략기획담당과)			2023-2025
N				서울특별시(미래공간기획관)	공공건축가	2018-2025	
				서울특별시(도시공간기획과)	마을건축가	2019-2022	
				당진시(건축과 공공건축팀)	공공건축가	2019-2024	
계획수립주체 참여 사업							
응답자	국토환경디자인 시범사업			민간전문가 활용·공간환경전략계획 수립 지원사업		어촌뉴딜300 디자인선도사업	
	지자체	역할	참여연도	지자체	역할	참여연도	지자체
O							통영시
P							여수시 (남자원개발과)
Q							목포시 (해양개발과)
R				파주시 (재무과)	공간환경 전략계획	2019-2020	
				부산광역시 (공공도시디 자인과)		2022-2023	
S	고양시	통합마스터 플랜	2015	의정부시	공간환경 전략계획	2023	
	고령군		2017	파주시		2022	
	시흥시		2016-2017	시흥시		2022-2023	

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

2) 디자인프로세스

디자인프로세스와 관련하여 각 주체별로 사업에 참여한 단계에 대해 살펴보았다. 하나의 사업에만 참여한 경우와 여러 사업에 참여한 경우를 구분했으며, 여러 사업에 참여한 경우 가장 대표적이라고 생각하는 사업과 가장 여러 단계에 걸쳐 참여한 사업에 대해 작성하도록 했다.



[그림 4-2] 공간환경마스터플랜 수립 및 단위사업 추진 단계

출처 : 연구진 작성

① 사업 참여단계

■ 주체별 역할

각 주체별로 역할에 따라 디자인프로세스의 각 단계별 참여 현황을 살펴보면 다음과 같다. 지역총괄계획가는 주어진 역할에 따라 지역단위의 공간환경 조성 전략 수립, 주민협의체·지자체·전문가 간의 견조정, 마스터플랜 확정 과정에 참여했다. 일부 주체는 사업기획-마스터플랜 수립-설계 및 일부 시공과 관리까지 참여한 것으로 나타났다.

사업총괄계획가는 지역활성화 정책사업의 사업구역에 대한 전체 기획·설계·운영 관리까지 총괄하고 일부 주체는 시공 초기 단계까지 참여한 것으로 응답했다. 공공건축가나 검토위원으로 참여한 민간전문가는 대부분 전략계획 수립, 단위사업 검토, 평가, 자문 등 다양한 형태로 참여한 것으로 응답했다. 디자인검토위원으로 활동한 주체는 사업추진과정에서 1~3차 검토회의 등 공식 평가 프로세스에 참여했으며 일부는 사업 기획·확정에도 관여한 것으로 응답했다. 계획수립주체는 마스터플랜 수립이나 단위사업 설계자가 심층 설문에 응답했다. 마스터플랜 수립에 참여한 주체는 마스터플랜 승인 이후에는 단위사업에 대한 설계자문을 수행한 주체도 있는 것으로 나타났다.

[표 4-8] 주체별 사업 참여단계

응답자 구분	대표사업			가장 여러 단계 걸쳐 참여한 사업		
	사업명	역할	참여단계	사업명	역할	참여단계
지역 총괄계획가	A 삼각지 마스터플랜	총괄계획가	사업기획·선정-사업총괄계획가 선정-주요 디자인검토회의-확정	생활형 지역공공 디자인 시범사업	사업총괄계획가	기획-운영·관리
	B 공간환경마스터 플랜 수립	총괄건축가, 총괄계획가	지원사업 응모 기획안 작성-공간환경마스터플랜 확정 전	당진시 공공건축 사업	총괄건축가	사업기획 - 시공
	C 남해군 공간환경전략계획	사업총괄계획가	-	하동읍 헐력 사업	사업총괄계획가	-
	D 보령 국토환경디자인 시범사업	검토위원	1차 디자인 검토 - 3차 디자인 검토	부여 민간전문가 활용·공간환경전략계획	지역총괄계획가	지원, 조정, 자문, 검토 (사업기획 - 기본 설계). 부분적으로 실시설계, 시공
	E 행복한 도시아촌 청사포 만들기	사업총괄계획가	마스터플랜 확정-단위 사업 건축 시공	행복한 도시아촌 청사포 만들기	사업총괄계획가	마스터플랜 확정·단위사업 건축 시공
	F 공간환경전략계획	총괄건축가	총괄	-	-	-
사업 총괄계획가	H 국토환경디자인 시범사업	사업총괄계획가	-	-	-	-
	I 삼척시 초곡항 어촌뉴딜 300 선도사업	사업총괄계획가	시공(일부 건축심의 종)	삼척시 초곡항 어촌뉴딜 300 선도 사업	사업총괄계획가	시공(일부 건축심의 종)
	J 여수 장지항 어촌뉴딜300사업	총괄계획가	1~3차 디자인 검토-공간환경마스터플랜 확정	-	-	-
민간전문가	K 부산시 공간환경전략계획	사업수행주체, 공공건축가	지원사업 응모기획안-단위사업기획-평가	창원, 김해, 부산 공간환경전략계획	사업수행주체, 공공건축가	계획전반 참여, 단위 사업 검토, 기획

응답자 구분	대표사업			가장 여러 단계 걸쳐 참여한 사업		
	사업명	역할	참여단계	사업명	역할	참여단계
계획수립 주체	L 서울시 서초구 공간환경 전략 계획	공공건축가	응모기획안 작성에서 마스터플랜 확정까지 전 단계 참여	서울시 서초구 공간환경 전략계획	공공건축가	응모기획안 작성-마스터플랜 확정
	N 신평면 공간환경전략계획	공공건축가	기획, 계획, 조정, 검토	삼선산 수목원 숲 속도서관	공공건축가	기획, 계획, 조정, 자문, 검토
	O 의성군 공간환경전략계획	지역총괄계획가	1차 디자인검토 ~ 공간환경마스터플랜 확정	영운항 어촌뉴딜 300 선도사업	사업총괄계획가	1차 디자인검토 - 건축기획
	P 전남3권역 안도항 어촌뉴딜 300사업 기본 및 실시설계	공간환경 마스터플랜 및 기본계획 수립	공간환경마스터플랜 계획-확정	-	-	-
	Q 목포시 달리도, 고하도 어촌뉴딜300사업 기본 및 시행계획 수립	기본계획수립	공모사업 준비 단계부터 공간환경마스터플랜 수립, 단위사업(건축 이외-지역역량강화사업)	목포시 달리도 어촌뉴딜300사업 기본 및 시행계획 수립(공간환경마스터플랜)	기본계획 수립 주체	공모사업 준비 단계부터 공간환경마스터플랜 수립, 단위사업(건축 이외-지역역량강화사업)
	R 부산 공간환경전략계획	공간환경전략계획 수립	계획수립-확정	파주시 공간환경전략계획	디자인검토위원	파주시(계획수립업체), 강진, 하동(디자인검토위원)
	S 의정부시 공간환경전략계획	연구총괄	마스터플랜수립	파주시 공간환경전략계획	연구총괄	마스터플랜수립 및 단위사업 자문

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

② 사업 발주방식

■ 계획 및 설계의 질을 향상시키기 위한 가격입찰 발주방식 제한 디자인정책 준수 여부

- 공간환경마스터플랜 수립 단계

공간환경마스터플랜 수립과 관련한 발주방식을 조사한 결과, 지역총괄계획가와 검토위원으로 참여한 민간전문가는 대부분 지침에 따라 협상에 의한 계약으로 수행되었으며, 사업총괄계획가는 협상에 의한 계약 또는 수의계약, 일부는 기본설계와 실시설계를 나누어 수의계약 방식과 가격입찰로 진행되었다고 응답했다. 응답자들은 가격입찰을 제한하는 지침에도 불구하고 가격입찰 방식으로 발주방식이 결정되더라도 민간전문가로서 제어할 수 있는 권한은 없다는 한계를 제기했다.

그럼에도 사업시행지침에 ‘가격입찰을 지양하라’는 문구만으로도 행정담당자들은 가급적 이를 준용하는 것으로 나타나 행정전담조직 입장에서는 디자인관리체계와 관련한 세부적인 지침이 중요하다는 것을 보여주고 있다.

- 공공건축·공공공간 설계단계

설계단계 발주방식에 대한 조사 결과, 응답자 대부분은 설계공모와 협상에 의한 계약방식이 많았다고 응답했다. 지역총괄계획가 중 일부 응답자는 설계공모와 2단계 제안공모방식으로 발주방식이 진행되었다고 응답했고, 소규모 건축물은 수의계약 비중이 높은 것으로 응답했다. 일부 사업은 기본설계와 실시설계를 분리 발주했다고 응답했다. 이러한 응답은 국비지원사업으로 조성되는 공공건축물은 대

부분 설계공모 의무대상인 경우가 많기 때문인 것으로 나타났다. 반면 면담결과 조경분야나 공공공간 조성 관련한 발주는 여전히 가격입찰 비중이 높은 것으로 응답했다. 수의계약을 진행하는 소규모 건축물은 지자체 공공건축가가 수행하는 경우도 많다는 것을 면담결과 확인할 수 있었다. 이는 공공건축가 운영 관련 지침을 지자체가 운영하면서 소규모 건축물은 공공건축가 중에 수행할 수 있도록 근거를 두었기 때문이다.¹⁵⁹⁾ 발주방식의 개선으로 공간환경의 질이 향상되었다는 점에 대해서 응답자들 모두 공감했다.

- 시공단계

시공단계에서 발주방식은 응답자 대부분이 일반경쟁입찰로 분리 발주했다고 응답했다. 개별 공공건축 또는 공공공간 시공단계로 갈수록 업체 자격 중심의 공개경쟁 비중이 높은 것으로 나타났다.

[표 4-9] 사업발주방식

구분	마스터플랜 수립	공공건축·공공공간설계	시공
지역총괄계획가	협상계약	설계공모·수의계약·제안공모·일반경쟁입찰	일반경쟁입찰(직접 관여 적음)
사업총괄계획가	협상계약	설계공모·수의계약·일반경쟁입찰	일반경쟁입찰
민간전문가	협상계약	설계공모·수의계약	일반경쟁입찰·제한경쟁입찰
계획수립주체	협상계약	설계공모	-

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

■ 지역설계업체 용역 결과 미흡 시 재설계 전환 사례

참여한 사업에서 지역 설계업체의 용역 결과가 미흡하여 당초 설계안을 중지시키고 타 설계업체에 재설계를 의뢰하거나 하도급 방식으로 타 설계업체를 선정한 경우가 있는지에 대해 조사한 결과, 공식적으로 계약 해지 한 경우는 없으며 기존 설계를 중단하지 않고 준공 후 설계변경 형태로 재설계하거나 설계안을 조정하여 진행하는 것으로 나타났다. 다만 계획의 품질이 낮거나, 사업간 연계가 필요할 때는 기존 설계를 중단하고 새로운 설계사무소가 재설계를 맡은 사례가 존재한다고 응답했다.

설계변경 후속 작업에 참여한 주체는 대부분 공공건축가인 것으로 나타났으며 이들은 설계대가 요율에 따라 비용을 받지 못하고 자문비 수준의 대가를 받고 설계안을 보완해 준 것으로 나타났다. 이는 초기부터 역량 있는 설계자를 선정하지 못했기 때문에 비용과 시간이 더 투입된 결과로, 품질 기반의 설계자 선정이 중요하다는 점을 시사하는 사례로 볼 수 있다.

③ 사업기획

- 공간환경마스터플랜과 단위사업의 정합성 여부

공간환경마스터플랜의 목표와 방향에 부합되도록 단위사업이 기획되었는지를 조사한 결과, 대부분의 전문가들은 단위사업이 마스터플랜 목표와 어느 정도 부합했다고 답했다. 지역총괄계획가와 계획

159) 서울시와 영주시, 당진시 등은 공공건축가가 수의계약 범위의 소규모 설계를 수행할 수 있도록 규정을 마련해 운영하는 것으로 나타났다. 이에 서울시는 공공건축가 풀을 100명 이상으로 구성, 운영하고 있으며 영주시, 당진시 등은 해당 지자체에서 활동하는 건축가 이외에 역량 있는 건축가를 공공건축가 풀에 포함하여 운영하는 것으로 나타났다.

수립주체는 ‘보통’ 응답 비중이 높게 나타나 주체별 인식 차이가 존재하는 것으로 파악할 수 있다.¹⁶⁰⁾ 이는 단위사업 설계주체의 경우 기획단계에 해당하는 마스터플랜 수립단계에 참여하지 못했기 때문인 것으로 파악되었다.

- 공간환경마스터플랜의 기획의도가 개별 공간 조성단계까지 일관성 있게 적용되지 못하는 한계
공간환경마스터플랜 수립 이후 단위사업 시행단계에서, 해당 사업이 지자체 타부서로 이관됨에 따라 공간환경마스터플랜의 방향이 일관성 있게 추진되는 데 어려움이 발생한 경험에 대해 질문한 결과, 지자체 담당자 순환보직으로 인한 행정의 일관성 결여, 비법정계획인 마스터플랜의 법적 구속력 미흡, 담당부서 직원의 사업에 대한 이해부족, 자치단체장의 개입으로 인한 사업 변경 등으로 공간환경마스터플랜의 기획의도를 유지하는 것이 어렵다는 응답을 했다.

[표 4-10] 공간환경마스터플랜의 일관성 있는 추진의 어려움

구분	주요 내용	비고
지역총괄계획가	부서 간 협업 한계	<ul style="list-style-type: none"> • 토목·도시 건축 부서간 프로세스 상이, 협업 및 조정 어려움 • 기획 의도와 달리 타 부서 사업으로 변경되어 계획 애곡 발생, 복수 부서 관여로 추진력 약화
	제도적·행정적 한계	<ul style="list-style-type: none"> • 비법정계획으로 관리주체 불분명, 예산 미확보 및 지자체장 교체 시 추진 중단 우려 • 담당자 교체 및 추진위원회 부진 등으로 행정 연속성 저하
	전문성 부족	설계자 및 설계 관리 역량 부족
사업총괄계획가	행정적 한계	담당자 잣은 교체로 사업 이해 미흡
민간전문가	조정 권한의 한계	총괄건축가가 조정 역할 수행하나 지자체장이 임의 변경한 사례 있음
	협의 절차 미비	리모델링 등 개별 사업이 사전 협의 없이 추진되어 일관성 저하
계획수립주체	행정적 한계	담당자 교체, 인수인계 미흡으로 사업 일관성 약화
	전문성 부족	총괄계획가의 연속성, 전문성 확보 어려움

*중복응답가능

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

이와 관련하여 참여주체 면담에서도 공간환경마스터플랜 수립 후 개별 단위사업까지 일관된 가치가 적용될 수 있도록 디자인관리체계가 적용되는 데 어려움이 많다는 공감대가 있었다. 사업에 참여한 전문가들은 공간환경마스터플랜의 성격을 중장기적인 전략계획으로 설정하고 있으나 공간환경마스터플랜에 포함된 단위사업의 공간 조성 단계에서 행정담당자들은 계획 방향이나 디자인전략을 연계하지 못하는 경우가 많다는 것이다. 이는 공간환경 마스터플랜 수립 시기와 개별 단위사업의 실행 시기, 예산교부시점의 차이, 담당자 및 사업주체의 잣은 교체로 인해 공간환경마스터플랜에서 제시한 공간 구상이나 전략이 조정되거나 축소되기 때문이다.

또한 공간환경마스터플랜 수립 단계에서는 주로 건축가, 도시계획과 등 건축이나 도시 관련 부서가 주관하나, 개별 단위사업 시행 단계에서는 문화, 복지, 환경 등 타 부서로 업무가 이관되면서 부서 간 전문성 및 계획내용에 대한 이해의 차이로 원래의 기획 의도나 전략이 제대로 반영되지 않거나 축소·변형되는 문제도 제기되었다.

160) 지역 총괄계획가는 ‘보통’이 2명, ‘적정’이 1명, ‘매우 적정’이 1명으로 나타났으며, 사업 총괄계획가는 ‘매우 적정’이 2명, ‘적정’이 1명으로 나타났다. 민간전문가는 ‘매우 적정’이 1명, ‘적정’이 1명으로 나타났고, 계획수립주체는 ‘보통’이 2명, ‘적정’이 2명 응답했다.

- 설계용역 발주 이전에 필요한 사전작업의 적정성

단위사업으로서 공공건축 또는 공공공간 조성 시 지자체 담당부서가 적정 사업예산을 수립하고 과업 지연·변경 등을 방지하기 위해 설계용역 발주 이전에 필요한 사전작업(지반 조사, 지적 정리 등)을 충실히 수행했는지를 조사한 결과, 지역 총괄계획가는 대체로 중간 이상으로 평가했고, 사업총괄계획가는 또한 대부분 긍정적인 평가를 했다.¹⁶¹⁾ 민간전문가는 긍정·부정이 반반으로 나타났고, 사업수행주체는 대체로 부정적으로 평가했다. 응답 결과 설계 전 사전 준비가 충분하지 않았다고 보는 시각이 많다는 것을 알 수 있었으며, 사전작업의 부족은 설계자가 추가 업무를 수행할 수밖에 없는 결과를 나아 설계기간이 길어지는 원인으로 작용하는 것으로 파악되었다. 이에 지자체 공공건축가 제도를 오랫동안 경험했던 행정담당자는 최근에는 사전에 지반조사나 지적정리를 한 후에 설계공모 공고를 낸다고 응답했다. 이는 행정담당자들 또한 공간환경 조성 과정에 대한 세부 절차와 업무가 미숙했고 디자인관리체계 적용을 통해 업무개선 효과가 있었다는 점을 시사하는 바다.

- 설계 발주에 있어 대가 책정의 적정성

사업에 적합한 설계업체가 적정 대가로 참여할 수 있도록 발주방식이 마련되었는지를 조사한 결과, 응답 결과 대부분 ‘보통~우수’ 응답하였으나, ‘미흡’ 하다는 응답도 일부 존재했다.¹⁶²⁾ 지역총괄계획가와 사업총괄계획가는 전반적으로 긍정적으로 답변했으나, 민간전문가와 계획수립주체는 상대적으로 비판적인 평가를 보였다. 이러한 응답은 설계업체 선정 및 보상체계가 정상적인 기능을 하나, 실제 업무를 담당하는 주체는 현재 공공발주사업에서 대가기준이 불충분하다는 인식이 존재하는 것으로 볼 수 있다.

[표 4-11] 전문가 집단별 사업기획 관련 5점척도 문항 응답 평균값

구분	공간환경마스터플랜과 단위사업의 정합성 여부	설계용역 발주 이전에 필요한 사전 작업의 적정성	설계 발주에 있어 대가 책정의 적정성
지역총괄계획가	4.0	3.4	3.6
사업총괄계획가	4.7	3.7	3.7
민간전문가	4.0	3.0	3.0
계획수립주체	4.0	3.1	3.3
합계	4.17	3.3	3.4

*① 매우 미흡~⑤ 매우 우수

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

- 공간 운영주체의 기획단계 참여 기회 마련 여부

공간 운영주체가 기획단계에 참여할 수 있는 기회가 마련되었는지에 대한 조사 결과, 지역 총괄계획가는 ‘의무적으로 참여하도록 유도’했다는 답변이 3명, ‘운영주체 참여하지 않음’이 3명이며, 사업 총괄계획가는 소수가 응답했다. 민간전문가와 계획수립주체는 대부분 ‘의무적으로 참여하도록 유도’했

161) 지역총괄계획가는 ‘보통’이 3명, ‘우수’가 2명, ‘미흡’이 1명 응답하였고, 사업총괄계획가는 ‘매우 우수’가 1명, ‘보통’이 2명이 응답하였다. 민간전문가는 ‘우수’가 1명, ‘미흡’이 1명 응답하였고, 계획수립주체는 ‘보통’이 1명, ‘미흡’이 3명 응답하였다.

162) 지역총괄계획가는 ‘보통’이 3명, ‘우수’가 3명 응답하였고, 사업총괄계획가는 ‘매우 우수’가 2명, ‘보통’이 1명 응답하였다. 민간전문가는 ‘우수’가 1명, ‘미흡’이 1명, 계획수립주체는 ‘보통’이 3명, ‘미흡’이 1명 응답하였다.

다고 응답했다. 사업 초기에는 운영주체가 결정되지 않은 상태가 대부분이기 때문에, 운영주체가 기획단계 참여하는 것은 공유재산관리에 따른 운영주체 사전결정이 구조적으로 쉽지 않다고 답변했다.

[표 4-12] 공간 운영주체의 기획단계 참여 기회 마련 여부

구분	합계	지역총괄계획가	사업총괄계획가	민간전문가	계획수립주체
의무적으로 참여하도록 유도	8명	3명	1명	1명	3명
관련 부서 요구 시 의견수렴 및 반영	-	-	-	-	-
운영주체 참여하지 않음	4명	3명	1명	-	-
기타	1명	-	1명	-	-
합계	13명	6명	3명	1명	3명

*중복응답가능

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

이와 관련해서 지역총괄계획가는 공공건축을 담당하는 경우가 많아 대부분 운영주체가 사전에 결정되기 어렵다고 답했으며, 지역활성화 정책사업에 참여하는 사업총괄계획가는 지역협의체를 통하여 기획단계에 의견을 제시하고 운영에 참여한 것으로 나타났다. 이는 지역활성화 정책사업의 많은 부분이 지역주민을 대상으로 거점시설을 운영하도록 하는 사업구조로 추진되기 때문이다. 그러나 민간전문가들은 운영주체가 초기에 참여하는 방식에 대해 형식적인 의견수렴에 그친다는 점에서 비판적인 의견도 존재했다.

계획수립주체는 운영주체(어촌계, 마을회)가 계획수립 당시에 설립되어 있는 경우, 지속적인 참여가 가능하다고 답했다. 특히 지역공동체의 역량이 높은 지역은 마스터플랜 수립이나 개별 공간 계획수립 초기부터 참여하여 공간 준공 후 공간 운영과 관리에도 책임 있게 참여했던 경험을 공유했다.¹⁶³⁾ 이러한 응답은 디자인관리체계에서 계획초기 단계부터 거버넌스 역량이 사업효과에 미치는 영향이 크다는 것을 입증하는 예이다.

- 소규모 사업에서의 디자인관리체계 적용 여부

개별 공공건축 및 공공공간에 대한 설계비 1억 원 미만 소규모 사업에 대해서도 품질 향상을 위해 디자인관리체계가 적용된 바 있는지 조사한 결과, 지역총괄계획가는 공통적으로 공공건축가가 기획업무에 참여하도록 하였으나 이후 설계와 시공단계까지 이어지기 어렵다고 답했다. 지역활성화 정책사업 총괄계획가는 일부 기획업무가 수행되었다고 답하였으나, 일부는 지자체 담당자의 디자인관리 필요성에 대한 인식 부족과 지역협의체 대표 교체로 기획의도가 바뀌고 설계 내용 또한 변경이 있었다고 답했다. 공공건축가나 디자인검토위원 등 민간전문가는 품질관리의 관점에서 기획업무의 중요성을 언급하였으며, 계획수립주체는 사업 총괄계획가의 역할에 따라 마스터플랜 수립 이후 소규모 단위사업에서 기획업무를 수행할 때 효율성과 역할분담이 중요하다는 의견도 개진했다. 지역활성화 정책사업은 공간환경 마스터플랜에 개별 공간에 대한 기획업무가 포함되어 있기 때문이다.

163) 국토환경디자인시범사업 대상지 중 철원 철새도래지는 주민공동체가 아직도 공간관리와 운영에 참여하고 있는 것으로 나타났으며 이후 연계사업을 타 부처에서 받아 지역특성을 반영한 마을로 발전시키고 있었다. 또한 영주 장애인복지관도 복지관장이 설계 단계부터 참여하여 운영자와 이용자 시각에서 설계가 이루어졌으며 당진에서도 공간환경전략계획 수립에 참여했던 주민대표가 지역에 필요한 사업을 지속적으로 만들고 공간관리 운영에도 참여하는 것으로 나타났다.

④ 기본설계 및 실시설계

- 공간 운영주체의 설계단계 참여

기본설계 및 실시설계 단계에서 공간 운영주체가 참여한 바 있는지를 조사한 결과, 다음과 같이 참여 주체별로 운영주체 참여 여부에 대한 경험에 차이가 있는 것으로 나타났다.

[표 4-13] 공간 운영주체의 설계단계 참여

구분	합계	지역총괄계획가	사업총괄계획가	민간전문가	계획수립주체
의무적으로 참여하도록 유도	6명	3명	-	1명	2명
관련 부서 요구 시 의견수렴 및 반영	2명	-	-	1명	1명
운영주체 참여하지 않음	3명	1명	2명	-	-
기타 (의견)	2명	2명	-	-	-
합계	13명	6명	2명	2명	3명

*중복응답가능

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

이와 관련해서 지역총괄계획가들은 소규모 공공건축이나 주민참여형 사업에서는 운영주체 참여나 협의가 상대적으로 용이하다고 보는 것으로 나타났다. 특히 주민이 시설을 사용하는 경우 초기 기획 단계부터 참여를 유도할 수 있지만, 민간위탁을 전제로 조성하는 공공건축은 공유재산 관리위탁 방식에서 사전에 운영주체를 결정하는 것은 특혜시비가 있어 어렵다고 답했다.

공간환경전략계획 수립이나 지역활성화 정책사업에 참여했던 민간전문가는 면장, 관련 공무원, 이장단, 지자체 관련부서 등이 함께 참여했다고 언급했으며, 계획수립주체는 행정부서, 주민협의체가 함께 참여하는 워크숍 방식을 통한 의견수렴 과정에 대한 경험을 언급했다.

전반적으로 지역활성화 정책사업은 공간조성의 목적이 지역주민이 이용하는 시설을 조성하는 경우가 많고 공공건축은 기능이 정해진 경우가 많아 설계단계에 운영주체 의견을 청취하는 과정은 정도의 차이는 있으나 디자인관리체계에서 공식적인 절차로 정착되었음을 알 수 있었다. 다만 공유재산에 대한 복합운영이 가능한 민간참여 활성화가 요구되는 정책여건 변화에 대응하여 운영주체가 초기에 참여할 수 있는 방안에 대한 검토가 필요하다는 점을 알 수 있다.

- 관련 부서와 사전 협의의 충실성

하드웨어 조성과 관련 기본설계 및 실시설계 단계에서 관련 부서와 협의가 사전에 충분히 이루어졌는지를 조사한 결과, 전반적으로 '우수' 이상으로 긍정적으로 나타났으며 지역총괄계획가는 대부분 사업 초기 기획단계에 부서 간 협의를 원활하게 진행하였으나, 민간전문가는 답변의 편차가 있어 프로젝트마다 협의의 정도 차이가 있는 것으로 볼 수 있다.¹⁶⁴⁾

164) 지역총괄계획가는 '우수'가 4명, '보통'과 '미흡'이 각 1명, 사업총괄계획가는 '우수'가 1명, '보통'으로 1명이 답했다. 민간전문가는 '우수'가 1명, '미흡'이 1명, 계획수립주체는 '매우 우수'가 1명, '우수'가 1명, '보통'으로 1명이 답했다.

⑤ 시공

- 설계의도 구현의 한계

공공건축물의 경우 설계의도 구현이 이루어졌는지를 조사한 결과, 전반적으로 ‘우수’하다고 응답했다.¹⁶⁵⁾ 하지만 민간전문가와 사업수행주체는 일부 중립적인 입장을 보여 기획의도가 시공에 반영되지 않았다는 의견을 제시하였다. 그 이유로는 ‘설계 의도 구현 관련 비용 책정의 어려움’ 응답에 3명 응답하여, 법적 의무사항임에도 예산을 반영하지 못한 것으로 나타나며 행정전담조직의 이해부족에도 원인이 있다는 의견도 있었다.

[표 4-14] 설계의도 구현이 이루어지지 않는 이유

구분	합계	지역총괄계획가	사업총괄계획가	민간전문가	계획수립주체
행정전담조직 담당자의 관련 제도에 대한 이해 부족	1명	-	-	-	1명
설계의도 구현 관련 비용 책정의 어려움	3명	1명	1명	-	1명
설계의도 구현 운영을 위한 조례 등 법적 근거 부재	-	-	-	-	-
기타	8명	4명	4명	-	-
합계	12명	5명	5명	-	2명

*중복응답가능

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

- 시공단계의 품질 관리 참여 미흡

하드웨어 사업에서 시공의 품질관리를 위해 참여했는지 조사한 결과, 전반적으로 ‘보통~미흡’ 응답으로 나타났다.¹⁶⁶⁾ 특히 지역총괄계획가는 부정적인 응답이 높았다. 시공, 유지관리단계까지 지역총괄계획가나 사업총괄계획자가 관여하도록 제도 운영을 위한 시행지침이나 가이드라인에 명시되어 있음에도 불구하고 대부분 민간전문가가 시공 단계에 직접 관여하지 않는 것으로 확인되었다. 또한 일 반경쟁입찰 방식, 건축물 이외의 조경 분야 업무에서는 법적 근거가 없어 설계의도구현과 시공 품질 관리를 위한 설계자 참여가 어렵다는 점을 제기했다.

⑥ 운영관리와 평가

- 해당 사업 결과에 대한 모니터링 실시 미흡

사업의 결과에 대한 모니터링이 이루어졌는지를 조사한 결과, 전반적으로 ‘미흡’의 응답이 다수 있으며 사업 완료 후 모니터링과 평가가 부족했다는 인식이 강했다.¹⁶⁷⁾ 특히 지역 총괄계획가와 계획수립주체가 모두 부정적으로 응답했다.

- 공간환경마스터플랜 수립 및 개별 단위사업 전 과정의 디자인관리체계 적용 미흡

165) 지역총괄계획가는 ‘우수’가 4명, ‘보통’이 2명 응답하였고, 사업총괄계획가는 ‘우수’가 1명이 응답했다. 민간전문가는 ‘보통’이 2명, 계획수립주체는 ‘보통’이 1명, ‘매우 미흡’이 1명 응답했다.

166) 지역총괄계획가는 ‘보통’이 4명, ‘미흡’이 1명, ‘매우 미흡’으로 1명이 응답했으며, 사업총괄계획가는 ‘우수’가 1명이 응답했다. 민간전문가는 ‘우수’가 1명, ‘미흡’이 1명, 계획수립주체는 ‘보통’에 2명이 응답했다.

167) 지역총괄계획가는 ‘미흡’이 4명, 사업총괄계획가는 ‘우수’가 1명, ‘보통’이 1명, ‘매우 미흡’이 1명 응답했다. 민간전문가는 ‘보통’이 1명, ‘우수’가 1명, 계획수립주체는 ‘미흡’에 2명이 응답했다.

공간환경마스터플랜 수립 및 개별 단위사업의 기획-설계-시공-운영관리-평가까지의 전 과정에 걸쳐 디자인관리체계가 적용되었다고 생각하는지를 조사한 결과, 전반적으로 ‘우수’ 응답이 있으나, ‘보통~미흡’ 응답이 다수인 것으로 나타났다.¹⁶⁸⁾ 지역총괄계획가와 계획수립주체는 부분적으로 적용되었다고 평가하는 반면, 사업총괄계획가와 민간전문가는 사업별로 편차가 있는 것으로 보인다.

[표 4-15] 전문가 집단별 모니터링 및 디자인관리체계 적용 관련 5점척도 문항 응답 평균값

구분	해당 사업 결과에 대한 모니터링 실시 여부	공간환경마스터플랜 수립 및 개별 단위사업 전 과정의 디자인관리체계 적용 여부
지역총괄계획가	2.5	2.83
사업총괄계획가	2.5	2.5
민간전문가	3.5	3.0
계획수립주체	2.6	2.8
합계	2.8	2.7

*① 매우 미흡~⑤ 매우 우수

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

3) 디자인조직

① 행정전담조직

■ 행정전담조직의 구성

- 전담 인력 부족에 따른 업무 역량 집중의 한계

행정전담조직의 전담인력은 대부분 2-3명의 소규모로 구성된 것으로 나타났다. 일부 지자체는 팀으로 시작해 20명이 넘는 과로 확장되기도 했으나, 대부분의 지자체에서는 팀장 1명과 팀원 1-2명의 전담 인력이 배정되고 팀 단위에서 지원을 받는 실정이다.

전담인력 규모는 기관장의 의지에 따라 변동되는 경우가 많으며, 특정 지자체에서는 인원 추가 배치를 시도했으나 팀장의 협조 부족으로 제자리걸음인 사례도 나타났다. 또한 행정전담조직이 관련 부서 협력을 유도하기보다는 총괄계획가의 보조 역할이나 공문 수행에 그친다는 언급도 있었다.

특히 지역활성화 정책사업은 공간환경 관련 전문부서가 시행하지 않는 경우도 있어, 이 경우 사업총괄계획가에 의존해 디자인관리체계가 운영되는 것으로 파악되었다.

- 행정전담조직의 인사이동에 따른 사업의 지속성 확보 한계

디자인관리체계 관련해서 행정전담조직은 팀장과 팀원의 변경이 빈번한 것으로 나타났다. 민간전문가가 활동하는 1년여 동안 팀장이 2회 변경, 주무관이 3회 변경된 지자체 사례도 존재했다. 4년 동안 전담인력의 보직 변경 없이 지속적인 지원이 이루어진 드문 경우도 있으나, 대부분 잦은 인사이동이 사업의 연속성을 저해하는 주요 원인으로 거론되었다.

168) 지역총괄계획가는 ‘우수’가 1명, ‘보통’이 2명, ‘미흡’이 1명 응답하였고, 사업총괄계획가는 ‘우수’가 2명, ‘매우 미흡’이 1명 응답했다. 민간전문가는 ‘우수’가 1명, ‘미흡’이 1명, 계획수립주체는 ‘보통’이 1명, ‘미흡’에 1명이 응답했다.

[표 4-16] 전담인력의 구성

구분	주요 인력 규모	비고
지역 총괄계획가	2~20명	지자체 여건에 따라 조직이 확장된 사례 있음. 기관장 의지, 사업 추진체계 변화, 팀장 협조 등에 따라 인원 변동 발생. 평균 2~3년 근무
사업 총괄계획가	1~3명	팀장 및 팀원으로 구성. 인력 변동 잦음
민간전문가	1~4명	관련 부서 협력업무 보다는 총괄계획가 보조 및 공문 수행 역할 담당. 설계 및 감리단계에서 담당자 교체 발생
계획수립주체	2명	인력 변동 잦음. 국실장이 적극 참여하는 사례 드물게 나타남

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

- 전담부서가 건축·도시·경관 등 시설 관련 부서인 경우

행정전담조직이 건축 및 도시 업무 관련 부서인 경우, 전문성과 이해도, 사업 관리 측면에서 물리적 사업과 도시에 대한 이해도가 높아 구체적인 사업 진행에 유리하며, 의사소통이 비교적 잘 이루어지고 협력적 업무수행이 가능한 점이 언급되었다. 사업 관리 능력 측면에서는 지자체 내 공공건축 사업의 기획에서 시공까지 일관성 있는 디자인 관리가 가능한 점, 사업의 구체화 방안에 대한 조정능력과 실행력을 보유했다는 점, 단위사업 발굴에 유리하다는 점을 확인할 수 있다.

단점으로 시설부서의 한계로 여러 부서에 대한 총괄 능력이 부족하고 타 부서와의 연계협력이 어려우며 상부 지원 없이는 여러 부서 간 협의 시 중심 역할이 제한적이라는 점, 정책적 제안과 기획에 대한 역량이 약하고 새로운 사업의 발의에 제한적이라는 점, 전문성 편향 측면에서는 공간환경마스터플랜의 유연성을 이해하지 못하고 기존 법정계획 기준으로 접근한다는 점이 거론되었다. 이밖에 담당자의 개인역량과 성향에 따른 편차가 심해 제도의 체계성을 갖출 필요가 있다는 것을 언급했다. 또한 지자체장의 적극적 지원이나 기획부서의 지원이 필요하며, 시장이나 부시장 직속 부서에서 디자인관리체계 운영을 지원할 필요가 있다는 의견이 추가로 제기되었다.

- 전담부서가 도시재생·농촌·어촌 등 사업부서인 경우

행정전담조직이 사업부서인 경우, 사업 추진 전문성, 업무 효율성, 사업 연계성 등을 장점으로 들었다. 관련 사업 내용과 절차 및 기술적 이해도가 높아 업무 효율성이 좋고 사업비 확보에도 관심이 많다는 답변도 있었다. 특히 도시재생 관련 부서인 경우 다양한 직능이 섞여 있어 비교적 사고가 유연하고 기존 도시재생사업과의 연계가 수월하다는 의견이 있었다.

단점으로는 도시와 건축에 대한 이해 부족, 지속성 문제, 업무 편향 등이 거론되었다. 건축 전반의 프로세스를 이해하지 못하는 경우가 많으며 건축 품질 개선이 본 업무로 인식되지 않는 점, 공간환경마스터플랜에 대한 이해도가 낮은 점, 기존 업무에 부가된 업무로 인식되어 지속성이 담보되지 못하는 점, 사업 발굴 및 국비 지원을 위한 단기 전략에 집중하여 중장기적 공간 및 디자인 관리 전략에는 다소 소홀해지는 문제 등이 언급되었다.

- 전담부서가 기획부서, 인구·회계 등 기타 부서인 경우

이 경우 총괄적 시야와 행정·재정적 지원이 장점으로 나타났다. 총괄적 시야 측면에서는 해당 지역의 현안 및 정책에 대한 이해도가 높고 행정기관 전체의 현안과 구상을 파악하여 업무를 총괄하는 시야를 가질 수 있으며 장기전략 수립 역량도 갖추고 있다는 점이 거론되었다. 행정·재정적 지원 측면에서는

정책 결정 시 행정적, 예산 지원이 수월하며, 행정조직 내 장악력이 있어 타 부서와의 협력관계 구축에도 용이한 것으로 응답했다.

하지만 전문성 부족과 낮은 실행력이 단점으로 나타났다. 건축·도시 영역에 대한 전문성 부족으로 구체적인 업무 지원에 한계가 있고, 실무에 대한 이해도가 낮아 실행력이 떨어진다는 점이 거론되었다. 사업에 대한 이해가 부족한 경우에는 다소 무관심한 경향이 있으며, 현장 상황보다 행정 절차를 중시한다는 의견도 있었다. 또한 지자체장 직속 부서의 성격이 강해 지자체장의 의견이 강하게 반영될 우려도 지적되었다.

- 타 부서와의 협조를 위한 행정전담조직 구성의 적정성 평가

행정전담조직이 타 부서와 협조·협의하고 부서 간 칸막이를 없애기에 수월하도록 구성되었다고 생각하는가에 대한 질문에, 지역총괄계획가는 평균 2.0, 사업총괄계획가는 3.0, 민간전문가는 2.5, 계획수립주체는 2.4로 나타나, 대부분의 전문가 집단이 미흡~보통 정도로 응답했다. 디자인관리체계가 부서간 협업을 통한 거버넌스를 통해 통합적인 공간환경 조성을 목표로 한다는 점에서 행정부서의 칸막이 행정을 극복하기 위한 기본적인 대안에 대한 고려가 더 필요하다는 점을 알 수 있었다.

■ 단위사업의 추진 방식¹⁶⁹⁾

- 정부 지원사업 공모 신청 담당이 행정전담조직인 경우

공간환경마스터플랜 수립 이후 단위사업 시행단계에서 행정전담조직이 정부 지원사업 공모 신청을 담당한 경우 어떤 특징이 있었는지에 대한 응답은 계획의 체계적 적용과 적극적인 업무 추진이 장점으로 나타났다. 이는 공모 준비에 대한 이해도가 높고 계획을 체계적으로 추진할 수 있기 때문이다. 또한 공간환경마스터플랜 수립 주체이기 때문에 해당 단위사업의 추진효과에 대한 이해가 있으며 적극성을 가지고 업무에 임하는 경향을 보이는 것으로 나타났다.

하지만 행정전담조직이 할 수 있는 일의 양이 정해져 있어 많은 일을 할 수 없다는 한계가 있으며, 단위사업에 대한 전문성이 부족하여 업무 수행이 다소 원활하지 않을 수 있다는 단점도 있다는 응답도 있었다. 행정전담조직 내에 다양한 단위사업을 처리할 전문성이 부족한 경우 타 부서로 업무를 이관하는 경우도 발생한다고 언급되었다. 또한 공간환경마스터플랜과 공모신청 내용이 완전히 일치하지 않는 경우가 많기 때문에, 총괄계획기가 지속적으로 참여하지 않으면 공간환경마스터플랜의 활용도가 낮아질 수 있다는 점도 제기되었다.

- 정부 지원사업 공모 신청 주체가 행정전담조직 외 타 부서인 경우

행정전담조직 외 시설 운영 관련 부서가 공모사업을 담당하는 경우, 전문성을 장점으로 들었다. 이 때 총괄계획가의 적극적 자문과 지원이 있을 경우 해당부서는 사업에 대한 신뢰를 토대로 단위사업 발주에 임하는 것으로 나타났다. 공공건축가는 관련부서에서 지원사업을 적극 연계하여 다른 사업 공모에도 성과를 낸 경험에 대해서도 언급했다. 이는 총괄계획가 운영 제도의 긍정적인 효과로 볼 수 있다.

169) 이는 공간환경마스터플랜 수립에서 개별 단위사업까지 시행하는 지역활성화 정책사업 이외에 국토환경디자인사업이나 공간환경전략계획 수립과 관련된 질문에 대한 응답 결과이다.

하지만 공간환경마스터플랜과의 연계성 부족 등이 단점으로 언급되었다. 공간환경마스터플랜이 해당 부서에서 수립한 것이 아니므로 사업 선정 이후 추진 단계에서 공간환경마스터플랜은 참고하지 않거나 사업 내용이 왜곡되는 경우가 발생할 수 있으며, 해당 부서의 고유사업으로 받아들여지지 못해 책임감과 적극성이 부족하다는 점도 들었다. 또한 총괄계획가의 자문이 형식적으로 이루어져 자문 내용이 결과에 반영되지 못하는 문제점도 거론되었다. 이는 계획에 직접 참여한 주체일수록 긍정적인 측면보다 부정적인 측면에 대한 응답이 많았다.

- 시설 조성부서와 운영·관리부서 분리된 경우

단위사업 시행단계에서 시설 조성을 계획·시행하는 부서와 운영·관리하는 부서가 분리된 경우, 지역 총괄계획가는 대부분 업무의 전문성과 효율성을 장점으로 들었다. 계획·시행부서가 계획수립에 전문화되어 있는 경우가 많아 업무 추진에 익숙하며, 운영관리 역시 전문성 있는 부서가 담당함에 따라 효율성을 담보할 수 있다는 점을 들었다. 이는 지역총괄계획가가 전 부서에 걸쳐 자문과 컨설팅 역할을 수행하는 지자체일수록 긍정적으로 답했고 사업총괄계획가들은 운영관리까지 참여하지 못한 경우가 많아 응답비율이 낮았다.

하지만 계획의 일관성 부족과 소통 부재가 단점으로 언급되었다. 계획 의도를 이해하지 못하고 관행적으로 운영하는 사례도 많으며, 설계단계에서 운영·관리부서와 의사소통이 원활하지 못한 경우에는 준공 후 추가적인 변경공사가 진행되거나 공간 활용도가 떨어지는 문제가 발생할 수 있다는 점을 단점으로 들었다. 특히 공공건축이나 검토위원 등 민간전문가는 부정적인 시각의 답변이 많았다.

■ 행정전담조직의 역량

디자인관리체계 운영에 대한 행정전담조직의 이해도, 디자인관리체계 운영을 위한 행정전담조직의 지원과 협력, 해당 정부지원 정책사업 이외에 다양한 정부 지원 사업, 지역 내 공간환경 관련 사업과의 연계방안을 마련할 행정전담조직의 역량에 대한 의견을 물어본 결과, 전반적으로 역량 측면은 낮고, 이해도와 지원·협력 측면은 비교적 높게 평가되었다. 총괄계획가, 계획수립주체는 행정전담조직의 역량을 낮게 평가하고 있는 반면, 민간전문가는 대체로 긍정적으로 평가하여 인식 차이가 존재한다.

[표 4-17] 전문가 집단별 행정전담조직 평가 관련 5점척도 문항 응답 평균값

구분	행정전담조직 구성의 적정성	행정전담조직의 이해도	디자인관리체계 운영을 위한 지원과 협력	행정전담조직의 사업 연계 역량
지역총괄계획가	2.0	3.0	3.2	2.8
사업총괄계획가	3.0	2.7	2.7	2.0
민간전문가	2.5	3.5	3.8	3.5
계획수립주체	2.4	2.8	3.0	2.8
합계	2.5	3.0	3.2	2.8

*① 매우 미흡~⑤ 매우 우수

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

- 순환보직과 성과보상책 미흡에 따른 행정전담조직의 원활한 운영의 한계

행정전담조직의 원활한 운영에 있어 어려움을 조사한 결과, 응답자 대부분은 ‘순환보직에 따른 담당자 교체’와 ‘지자체장의 관심 부족’, ‘성과에 대한 보상책 미흡’을 행정전담조직의 원활한 운영에 있어 어려움으로 답변했다.

이와 관련하여 면담에서도 공무원의 디자인관리체계에 대한 이해 부족으로 인해 총괄계획가의 전략이 사업에 반영되지 않거나 실행력이 떨어지는 경우가 발생한다는 문제가 제기되었다. 특히 순환보직으로 인해 담당자 교체가 잦아 계획의 연속성이 확보되지 않는다는 점이 제기되었다. 또한 디자인관리체계의 운영이 개별 담당자나 민간전문가 개인에게 의존하는 구조이기 때문에, 지자체장 변경, 행정 담당자 교체, 지역 내 사업 여건 변화 등으로 실행력이 저하되기 쉬우며 업무 연속성과 조직간 역할 분담체계가 미흡하다는 문제가 제기되었다.

② 행정워킹그룹

- 행정워킹그룹 구성 여부

행정워킹그룹 구성 여부에 대해 응답자 14명 중 6명이 구성, 3명이 형식적 구성, 1명이 단발적 구성, 4명이 구성되지 않았다고 답변하여, 행정 내 부서 간 협력 및 조정 기능을 제도화하려는 시도가 일정 수준 이루어졌음을 확인할 수 있었다.

행정워킹그룹은 중요도가 높고 규모가 큰 특정 사업 중심으로 필요시 운영되는 것으로 파악되었다. 그러나 행정워킹그룹이 구성은 되었으나 일부 주도적 역할을 담당한 직원 외에는 참여도가 매우 떨어지고 지속성을 유지하기 어려웠으며, 상시적인 협의회라기보다는 단발적 회의나 보고회 형태로 논의가 이루어져 실질적 조정에는 한계가 있었다는 답변도 있었다.

- 행정워킹그룹 위원장의 직급

행정워킹그룹 구성 시 위원장 직급은 지자체마다 다양하게 나타났다. 응답자 9명 중 3명이 부자치단체장급, 1명이 부자치단체장급 또는 총괄계획가, 1명이 총괄계획가, 2명이 국장급, 1명이 과장급, 1명이 불명확으로 답변하여 지자체별로 편차가 존재하는 것으로 확인된다. 위원장은 부자치단체장급이었으나 실질적으로는 총괄계획기가 조정 역할을 담당했다는 사례도 있다. 이는 디자인관리체계 운영 관련 시행지침에 부자치단체장이 위원장을 하도록 권장했음에도 불구하고 지자체장의 관심 여하에 따라 위원장의 직급이 조정됨을 알 수 있다.

- 행정워킹그룹의 정기적 운영 여부

행정워킹그룹 구성 시 부서 간 협력사업 추진을 위해 정기적으로 운영되었는지에 대해 확인한 결과, 대부분 비정기적으로 운영된 것으로 나타났다. 행정워킹그룹은 정례회의 보다는 필요시 운영되는 것 이 일반적으로 확인된다. 이는 디자인관리체계가 관련부서 협의를 통한 장소단위의 통합적인 공간환경 조성을 전략적으로 시도하지 못하는 원인으로 볼 수 있다.

- 행정워킹그룹에 전문가 참여 여부

행정워킹그룹 구성 시 총괄계획가와 민간전문가가 구성원으로 참여하는 경우가 대부분인 것으로 확인된다. 민간전문가 참여방식은 사안별 참여, 필요시 자문 형태로 참여 하는 등 지자체별 차이가 있으나, 총괄계획가는 행정워킹그룹 운영에서 중심적 역할을 하는 것으로 응답했다.

③ 지역총괄계획가

■ 지역총괄계획가의 지위와 권한

- 지역총괄계획가의 지위 적합성

지역총괄계획가가 각 부서에서 진행하는 여러 사업을 총괄·조정하기에 적합한 지위를 부여받았는지를 조사한 결과, 1인을 제외하고 모두 보통 이상으로 응답하여 지역총괄계획가의 지위는 적합하게 부여받은 것으로 확인된다.¹⁷⁰⁾

- 시장 직속의 부시장급 지위 부여 여부

응답자 중 2인을 제외한 나머지 인원은 모두 ‘시장 직속의 부시장급 지위를 부여받지 않았다’라고 답변했다. 시장 직속의 공식적인 고위행정직으로 임명되는 경우는 드물며, 주로 비상근 성격으로 활동하고 있음을 알 수 있다. 이와 관련하여 지자체장의 의지에 따라 부시장급, 국장급, 과장급의 지위를 경험했던 지역총괄계획가도 있었다. 이 또한 디자인관리체계 운영지침과 달리 지자체 장의 의지에 따라 지위가 결정됨을 알 수 있는 사례이다.

- 행정 결재라인 포함 여부

지역총괄계획가는 모두 행정결재라인에 ‘포함되지 않는다’라고 답변하여 계획과 자문의 역할은 수행하지만, 결정 권한이나 책임은 미흡한 것으로 나타났다.

- 행정 결재라인 포함 여부에 따른 특성

지역총괄계획가는 행정 결재라인에 포함되지 않은 경우, 유연하고 자유로운 조정 및 총괄 기능 수행이 가능하고, 공무원들이 부담 없이 편하게 자문을 구하며 자발적인 협조를 받기에 용이하다는 점을 장점으로 들었다.

반면 지역총괄계획가의 결재 책임이 없는 만큼 권한도 적어 일관된 디자인 관리에 어려움 발생하며, 담당 부서가 중요 내용을 충분히 상의하지 않고 독단적으로 의사결정을 하더라도 이를 제어할 수단이 없다는 점을 단점으로 들었다. 하지만 결재라인의 책임이 크기 때문에 지역총괄계획가가 행정 결재라인에 포함되면 오히려 그에 상응하는 중요도를 갖춘 업무만 담당하게 될 수도 있다는 문제도 제기되었고 민간인으로서 결재는 책임범위를 넘어서는 일이라는 의견도 있었다.

170) 2명이 ‘적정’, 3명이 ‘보통’, 1명이 ‘미흡’으로 응답했다.

■ 지역총괄계획가의 업무

- 지역총괄계획가의 수행 업무

대부분의 지역총괄계획가들은 공공건축·공공공간 기획 업무 자문 및 컨설팅, 설계의도 구현 자문, 중앙정부 지원사업 기획·마스터플랜 자문, 지자체 법정계획 수립 자문 및 총괄 등을 복합적으로 수행하고 있으며, 응답자 중 일부는 민간개발과 민간건축물 조성 관련 자문까지 포함하는 역할을 수행한 것으로 응답했다.

- 공간환경 조성 관련 지역총괄계획가의 지원 및 자문 운영 방식

공간환경 조성에 관한 지역총괄계획가의 지원 및 자문은 대부분 정기적으로 시행하기보다, 안건 발생 시 부서 단위로 자문을 시행한 것으로 확인된다. 이와 관련하여 참여주체 면담에서는 총괄계획가가 기획·조정·검토를 담당하는 핵심 주체이지만, 일부 지자체에서는 총괄계획가가 자문 역할에 국한되거나 제한적으로 참여하면서 디자인관리체계의 일관성과 전략적 조정 기능이 제대로 작동하지 못하는 경우도 발생하고 있음을 알 수 있었다.

- 설계공모 의무대상이 아닌 공공건축·공공공간 기획 및 조성 관련 업무 지원 방식

설계공모 의무대상이 아닌 공공건축·공공공간에 대한 기획 및 조성 관련 업무 지원은 대부분 설계발주에 대한 가이드를 제시하거나 설계안에 대한 자문을 수행하는 것으로 답했다. 또는 사업 담당 부서의 필요에 따라 수시 지원하거나 업무 지원의 종류를 구분하여 실시한다고 답했다.

- 장소단위의 통합된 공간환경 관리를 위한 지역 총괄계획가의 위원회 참석 여부

설문에 참여한 지역총괄계획가는 모두 1개 이상의 위원회에 참여하여 전문성을 발휘하는 것으로 파악되었다. 도시, 건축, 경관, 재생 관련 위원회 외에도 재정심의위원회에 참여하는 사례도 있었다. 위원회 참여는 지자체 정책과 사업추진 과정을 실시간으로 파악할 수 있다는 점에서 지역총괄계획가에게는 중요한 업무로 인식되고 있다. 이를 통해 장소단위에서 관련부서 사업을 통합, 조정하거나 지자체 전체 공간관리 방향을 설정한다는 의견도 제시되었다.

■ 지역총괄계획가와 민간전문가의 협업

- 지역총괄계획가 지원 민간전문가의 구성

지역총괄계획가를 지원하는 민간전문가는 공공건축가를 포함해 도시, 조경, 관광, 교통, 디자인 등 다양한 분야로 구성되며, 인원은 지자체에 따라 다르게 나타났다. 민간전문가 인원은 필요에 따라 유동적으로 조정되는 것으로 파악되며, 현장 확인 필요성이 증대됨에 따라 수도권 거주자 중심의 구성에 지역 거주 전문가를 보강한 지자체 사례도 존재한다.

- 민간전문가와의 협업 필요성 및 수월성

설문에 참여한 지역총괄계획가는 대부분 여러 분야의 민간전문가와 협업할 필요성이 있다고 인식하고 있었다. 민간전문가와의 협업 방식은 필요시 담당부서와 민간전문가 연계, 자문, 정례회의 참여, 중요 보고 과정에 참여하는 등 지자체별로 다양하게 이루어졌다. 또한 협업은 대체로 수월하게 이루

어지나, 제한된 예산과 지역 전문가의 한계로 원활한 운영이 어려웠고, 보상이 체계화되지 못해 참여를 유도하는 데 한계가 발생했다는 문제점도 제기되었다.

■ 지역총괄계획가와 행정의 협업

- 지자체 공무원과의 협업에서의 특징

지역총괄계획가와 지자체 공무원 간 협업에 대해서는 신뢰 관계의 중요성이 언급되었다. 신뢰 관계가 구축되면 협력이 원활해지며, 총괄계획가 지원 경험을 긍정적으로 인식하면 이후 자문이 더욱 용이해지는 경향도 있다. 2년 단위의 단임으로 운영하는 지역총괄계획가는 공무원 간 신뢰 관계를 구축이 어렵다는 점도 제시되었다. 이밖에 공무원의 잦은 인사이동에 따른 협업의 어려움, 전문가 자문이 추가적 절차로 인식되어 이를 거부하는 상황 등도 문제 제기되었다.

- 중앙부처와의 협업에서의 특징

설문에 참여한 지역총괄계획가는 지자체 입장을 대변하거나 전문적 설명을 요하는 수준에서 중앙정부와 관계를 맺는 것으로 나타났다. 일부 지역총괄계획가는 빈집 관련 제도 개선이나 목조건축 조성 관련 산림청 협의 과정에 직접 참여한 것으로 나타났다. 그러나 대부분 공식적인 디자인검토회의나 심의절차 이외에 중앙부처와 지역총괄계획가가 긴밀하게 협업하는 경우는 드문 것으로 나타났다.

④ 사업총괄계획가

■ 사업총괄계획가의 지위와 권한

- 사업총괄계획가의 지위 적합성

사업총괄계획가가 해당 사업을 총괄하기에 적합한 지위를 부여받았는지를 조사한 결과, 1인을 제외하고 모두 보통 이상으로 응답하여 사업총괄계획가가 해당사업을 총괄하기에 적합한 지위를 부여받은 것으로 확인된다.¹⁷¹⁾

- 행정 결재라인 포함 여부 및 특징

설문에 참여한 사업총괄계획가는 모두 행정 결재라인에 포함되지 않은 것으로 확인된다. 사업총괄계획가들은 이에 대한 별도의 의견을 제시하지 않았으며, 일부 지역총괄계획가가 결재라인 포함 여부와 사업 진행 간의 관련성은 크게 없을 것이라는 의견, 사업총괄계획가는 행정조직 구성원과는 차별적 위상을 가지기 때문에 행정적 권한과 업무수행 체계가 갖춰지지 않은 상태에서 결재라인에 포함시키는 것은 어렵다는 의견을 제기했다.

■ 사업총괄계획가의 업무

- 사업총괄계획가의 수행 업무

총괄계획가는 대부분 다양한 기획·설계 자문을 수행하고 있으나, 행정결재라인에는 포함되지 않아 실

¹⁷¹⁾ 1명이 '적정', 2명이 '보통', 1명이 '미흡'으로 응답했다.

질적인 결정 권한은 없는 것으로 보인다. 전문가 집단 역시 이들의 지위와 권한을 ‘보통’ 수준으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

- 공간환경 조성 관련 지역총괄계획가의 지원 및 자문 운영 방식

총괄계획가의 지원 및 자문 운영 방식은 대부분 안건 발생 시 부서 단위로 자문을 시행하거나 관련 부서의 정례회의를 운영하는 것으로 응답했다.

- 사업총괄계획가 참여 위원회

설문에 참여한 지역총괄계획가는 모두 위원회에 참여한 것과 달리, 사업총괄계획가는 참여하는 위원회가 없었던 것으로 확인되었다.

■ 사업총괄계획가와 민간전문가의 협업

- 지역총괄계획가와의 협업

사업총괄계획가에게 지역총괄계획가와 협력하여 업무를 수행한 경험이 있는지 질문한 결과, 응답자 대부분 협업 경험이 없는 것으로 확인되었다. 다만 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업에서 해당 자체에 지역총괄계획가가 있었던 경우 협업한 경험이 있다고 응답한 사례가 있다.

- 사업총괄계획가 지원 민간전문가의 구성

사업총괄계획가를 지원하는 공공건축이나 디자인검토위원 등 민간전문가 구성 현황을 살펴보면, 대체로 2인의 민간전문가를 두었으나 민간전문가를 구성하지 않은 사례도 존재한다. 민간전문가는 건축 및 도시 분야로 구성되며, 일부 조경 전문가가 포함되기도 했다. 민간전문가는 주로 디자인검토위원으로 활동한 것으로 확인된다.

- 여러 분야 민간전문가와의 협업 필요성 및 수월성

설문에 참여한 사업총괄계획가들은 공간환경 조성에 있어 건축, 도시, 조경, 관광, 문화 등 여러 분야 민간전문가와의 협업이 필요하다고 인식하고 있었다. 특히 계획 수립단계 및 사업 변경 시 협업이 반드시 필요하다는 추가 의견을 지역총괄계획가 및 민간전문가가 제시하기도 했다. 민간전문가와의 협업은 디자인검토회의, 개별적 자문 등의 방식으로 이루어졌으나, 민간전문가 자문비 지급의 문제로 자문을 받지 못하는 사례도 확인된다.

■ 사업총괄계획가와 행정의 협업

- 지자체 공무원과의 협업 및 중앙부처 협업

사업총괄계획가와 지자체 공무원과의 협업은 대체로 공간환경마스터플랜 수립 및 디자인 심의까지는 원활히 이루어지는 것으로 나타났다. 그러나 심의 종료 후에는 사업총괄계획가에 대한 필요성을 인식하지 못하고, 담당 공무원의 빈번한 교체 및 사업 지연에 따라 협업에 어려움이 발생하는 사례도 확인된다. 설문에 참여한 사업총괄계획가들은 중앙부처와의 협의를 필요로 하는 상황이 없었던 것으로 확인된다.

⑤ 민간전문가

■ 자문 및 디자인검토에 집중된 공공건축가 및 디자인검토위원 등 민간전문가 업무

민간전문가는 주로 디자인평가, 자문과 컨설팅을 통해 지원하고 있으며, 일부는 관련부서의 정례회의의 운영이나 설계의도 구현 자문 등의 역할까지 수행하고 있는 것으로 나타났다.

■ 총괄계획가와 전문가의 협업

- 지역총괄계획가 및 사업총괄계획가를 지원하는 민간전문가의 구성

지역총괄계획가와 사업총괄계획가를 지원하기 위해 위촉된 민간전문가의 구성을 확인한 결과, 민간전문가는 건축, 도시, 조경, 교통, 문화기획 등 다양한 분야로 구성되며 인원수는 지자체별로 3~8인 수준으로 차이가 있었다. 서울시는 252명의 공공건축가를 운영하는 것으로 나타났다.

- 여러 분야 민간전문가와의 협업 필요성 및 수월성

설문에 참여한 민간전문가들은 사업 추진 시 여러 분야 민간전문가들과의 협업이 필수적이라고 인식하고 있었다. 지역 및 외부 전문가와의 협업을 통해 다양한 관점의 파악이 가능하며 보다 정합적이고 실행력 있는 결과물을 도출할 수 있음을 언급했다.

■ 민간전문가와 행정의 협업

- 지자체 공무원과의 협업

민간전문가와 지자체 공무원과의 협업에서는 공무원의 이해도 부족, 사전 준비 부족, 부서 간 의견 충재의 어려움, 연속성 있는 협력의 어려움 등이 주요 특징으로 거론되었다. 담당자가 디자인관리체계에 대한 이해가 높고 적극적인 경우도 있었으나 대부분의 공무원은 민간전문가와의 관계에서 소극적 태도를 취하는 경우가 높았다. 또한 민간전문가의 지원활동에 대한 이해도가 떨어져 또 하나의 심의 기구로 인식하거나 사업에 필요한 선행 자료가 정리되지 않아 업무 추진에 어려움이 발생한 경우들이 확인되었다.

⑥ 추진협의회

- 다양한 이해관계자를 포함한 추진협의회 구성 여부

사업 추진과 관련한 다양한 이해관계자를 포함하는 추진협의회 구성 여부를 질의한 결과, 응답자 13명 중 9명이 구성된 바 있다고 답변하여 추진협의회는 대체로 구성되는 경향이 있음을 확인했다. 그러나 추진협의회 구성 및 운영방식은 지자체별, 사업별로 다양하게 나타났다. 지역협의체와 추진협의회를 각각 구성해 운영하거나 통합적으로 운영하는 경우도 있으나, 추진협의회에 지역주민을 포함하기 어려웠던 사례도 존재한다. 지자체장의 적극성 부족에 따라 지역협의체 구성이 이루어지지 못하거나, 형식적으로만 구성된 사례도 있다.

⑦ 지원기관

- 중앙정부가 운영하는 지원기관 운영 여부

참여 사업에서 중앙정부가 운영하는 지원기관이 운영되었는지를 조사한 결과, 3인(지역총괄계획가 1인, 사업총괄계획가 1인, 민간전문가 1인)을 제외하고 대부분 중앙정부가 운영하는 지원기관이 운영되었다고 응답했다.

- 지원기관이 수행한 역할

대부분의 응답자들이 디자인관리체계 적용 정책사업에 중앙정부가 운영하는 지원기관이 운영된 경우, 지원기관은 다양한 역할을 수행하며 사업 운영에 기여한 것으로 응답했다. 사업 관리 및 모니터링과 관련해서 지원기관은 사업 전반의 총괄 지원, 평가 등을 담당했고 사업 모니터링 및 타 지자체와 비교 분석하는 역할을 담당했다. 계획 수립 및 디자인 관리와 관련해서는 가이드라인 제시, 디자인검토회의 운영 지원, 디자인 승인 지원 등을 담당했다. 이밖에 자문 및 컨설팅과, 사업 추진에 대한 지자체의 이해를 돋는 역할을 수행했다는 응답을 했다.

- 디자인관리체계 운영에 있어 지원기관의 역할에 대한 평가

디자인관리체계 운영에 있어 지원기관의 역할은 응답자 전원에게서 긍정적인 평가를 했다. 객관적 시각에서 정책 지원 기능을 수행하여 사업 진행에 큰 도움을 주었으며 제도적으로 놓칠 수 있는 부분을 보완해 주고 지자체 인식 개선에 크게 기여했다는 평가를 했다.

- 지원기관의 필요성

디자인관리체계 운영에 있어 지원기관이 필요하다고 생각하는지를 조사한 결과, 응답한 전문가 중 10명이 모두 디자인관리체계 운영에 있어 지원기관이 필요하다고 응답하여 지원기관의 필요성에 대해 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다. 지원기관이 수행해야 할 역할로는 지역의 디자인관리체계 정착을 위한 컨설팅 및 지원이라는 의견이 가장 많았으며, 이밖에 중앙정부와 지자체 간의 갈등 조정, 교육 및 학습프로그램 운영과 홍보, 디자인관리체계 운영 관련 가이드라인 작성 및 개정안 제시 등의 수행 필요성을 함께 제시했다.

4) 디자인평가

① 디자인검토회의

■ 공간환경마스터플랜 수립단계

- 디자인검토회의 운영 여부, 기여도, 의견 반영도

디자인검토회의는 집단별로 차이가 존재했지만, 대부분 약 2회~3회 운영된 것으로 확인되며 기여도 또한 높게 평가되고 있는 것으로 확인된다. 그러나 검토위원의 의견이 실제 계획이나 설계에 반영되는 정도는 다소 낮은 편으로 실질적인 영향력에는 한계가 있는 것으로 보인다.

[표 4-18] 전문가 집단별 디자인검토회의 관련 5점척도 문항 응답 평균값

구분	디자인검토회의의 운영 여부	디자인검토회의 기여도	디자인검토위원의 의견반영도
지역총괄계획가	4.0	4.2	3.3
사업총괄계획가	4.0	4.5	4.0
민간전문가	3.7	4.0	3.3
계획수립주체	3.8	3.9	3.5
합계	3.87	4.15	3.52

*A-① 미운영, ② 1회 운영, ③ 2회 운영, ④ 3회 운영, ⑤ 3회 이상 운영

*B, C- ① 매우 미흡 ~ ⑤ 매우 우수

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

- 디자인검토회의 운영에서의 특징

공간환경마스터플랜 수립단계에서 디자인검토회의는 다양한 관점에서 계획을 검토하고 조정하는데 기여했으나, 운영 방식과 검토위원의 전문성에 따라 한계도 나타났다. 전문가 의견을 개진할 수 있는 공식적인 논의절차로 기능하며 다양한 관점의 의견을 수렴해 계획 완성도를 높이는 데 일조했다는 점, 제3자의 객관적 시각에서 계획을 평가하고 보완사항을 점검하는 기회를 제공했으며 다른 사업지역과 비교하며 전문가 의견을 통해 계획을 발전시킬 수 있었다는 점, 공무원들의 디자인 이해도를 높이고 타 부서의 이해와 공감대를 형성하는 계기가 되었다는 점이 주요 장점으로 언급되었다.

그러나 자문회의 형식의 제한된 운영과 일부 피상적 의견만 제시되는 등의 한계, 일부 위원이 지역 실정을 인식하지 못하거나 공간환경마스터플랜 개념에 대한 이해도 차이로 실질적이고 효과적인 의견 개진에 어려움이 발생하고 의견이 아닌 지적만 있어 계획의 축소를 초래하기도 했다는 점이 단점으로 나타났다. 추가적인 행정 절차로 인한 부담, 토론이나 협의보다는 심의와 같은 일방적 의견 수렴 방식으로 진행되기도 하는 등 절차상의 어려움도 거론되었다. 이밖에 계획 전체를 총괄하는 총괄계획가 역할의 중요성, 지원기관의 적극적 참여 필요성, 디자인검토회의의 범위와 기능에 대한 명확한 개념 정립 필요성이 추가의견으로 제기되었다.

[표 4-19] 공간환경마스터플랜 수립단계에서 디자인검토회의 운영 특징

구분	장점	단점	기타의견
지역총괄계획가	공식 절차를 통한 전문가 의견 개진 가능 다양한 시각에서 계획 검토 공무원 이해도 제고	위원회 역량에 따른 편차. 자문회의 형식으로 인한 제한적 운영	총괄계획가 역할 중요
사업총괄계획가	다양한 관점 수렴 디자인검토회의 결과 존중	일부 피상적 의견 개진. 설계 이후 디자인검토회의 적용 어려움	'디자인검토회의' 명칭으로 인해 설계 이후 적용 한계
민간전문가	계획 완성도 향상 지자체 편향적 관점 보완	의견 아닌 지적만 있는 경우 계획 축소 초래. 의견 반영 미진	현장 이해도 제고 필요
계획수립주체	다양한 관점 수렴. 단위 사업 적정성 검토. 사업지역 간 비교 기회	추가 행정절차 부담. 회의 형식화. 위원 역량에 따른 편차	디자인검토회의 범위 및 기능 개념 정립 필요. 지원기관의 적극 참여 필요

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

■ 단위사업 시행단계

- 디자인검토회의 운영 여부

디자인검토회의는 대부분 단위 사업 기획(6인 응답) 또는 단위 사업 계획 및 설계단계(4인 응답)까지 운영된 것으로 확인된다.

단위사업 시행단계에서 디자인검토회의 운영 여부를 조사한 결과, 전체응답자 11명 중 4명(36.4%)만 디자인검토회의가 운영되었다고 응답하였으며, 나머지 7명(63.6%)은 디자인검토회의가 운영되지 않았다고 응답했다. 총괄계획과 및 사업수행주체와 민간전문가의 응답에 집단별 차이가 존재하는 것으로 볼 수 있다. 계획수립주체가 디자인검토회의 운영에 대한 응답률이 높은 것은 설계단계의 디자인 검토는 모니터링 기관이나 행정전담조직 주관으로 시행되는 경우가 많기 때문인 것으로 파악된다. 이는 디자인프로세스 전 과정을 지역총괄계획이나 사업총괄계획가가 주도하기보다 행정주도로 이행된다는 점을 확인해 주는 결과로 볼 수 있다.

[표 4-20] 디자인검토회의 운영 여부

구분	전체 응답자 수	'예'에 응답 수	'예' 비율	'아니오' 응답 수	'아니오' 비율
지역 총괄계획가	3	0	0%	3	100%
사업 총괄계획가	4	1	25%	3	75%
민간전문가	2	2	100%	0	0%
계획수립주체	2	1	50%	1	50%
합계	11	4	36.4%	7	63.6%

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

- 디자인검토회의 운영에서의 특징

단위사업 시행단계에서 디자인검토회의는 계획의 일관성을 유지하고 세부적인 사항을 검토하는 데 긍정적인 역할을 했다고 평가되었다. 디자인검토회의를 통해 사업의 문제점이나 주안점을 파악할 수 있고 세부적인 디자인 관련 의견을 수렴하고 검토의견을 바탕으로 사업을 더욱 수월하게 진행할 수 있었다는 점이 장점으로 나타났다. 그러나 의견이 제대로 정리되지 못하면 사업 진행에 오히려 혼란을 야기할 수 있다는 점, 편향된 의견 개진에 따른 문제점 등이 단점으로 거론되었다.

- 단위사업 추진 시 디자인검토회의 운영 필요성

단위사업 시행단계에서 디자인검토회의 운영 필요성에 대해서는 필요하다는 의견과 조건부로 필요하다는 의견으로 나뉘었다. 필요하다는 의견에는 사업 초기단계부터 지속적으로 운영할 필요가 있으며 현장 중심으로 상황에 따라 탄력적으로 운영해야 한다는 의견이 함께 개진되었다. 조건부로 필요하다는 의견에는 모든 단위사업에 운영하기 보다는 중요 단위사업이나 종합적 측면에서 고려가 필요한 경우에 한해 운영할 필요가 있다는 의견이 다수를 점했다.

② 평가도구

- 단위사업의 결과가 공간환경마스터플랜 및 사업 기획의 내용과 부합하는지 평가할 수 있는 평

가도구 마련 여부

단위사업의 결과가 공간환경마스터플랜 및 사업 기획 내용과 부합하는지에 대한 공식적인 평가도구가 마련되어 있었는지 확인한 결과, 응답자 9명 중 8명이 마련되지 않았다고 답변했다. 이밖에 공간환경마스터플랜 내용에 평가도구를 만들어놓았으나 실제로 작동하지는 않았다는 사업 총괄계획가의 응답도 있었다.

- 디자인검토회의 이외 평가도구 마련의 필요성

디자인검토회의 외에 별도 평가도구 마련의 필요성에 대해서는 필요하다는 의견과 부정적이라는 의견이 공존했다. 필요하다고 답변한 응답자들은 단위사업 추진 과정에 대한 지속적인 모니터링, 사업 종료 후 디자인 품질 관련 사항을 종합적으로 평가하는 피드백 과정, 단순한 결과물 완성도 평가를 넘어 기획안, 설계변경, 공사비, 이용 만족도, 에너지 사용내역 등의 종합적 분석·평가, 단위사업의 규모와 단계에 따른 평가 등이 필요하다는 의견을 내놓았다. 행정 담당자 교체로 인해 계획의 지속성을 갖기 어려우므로 워크숍 등 교육 및 학습 프로그램의 필요성도 개진되었다. 이와 관련해서 참여주체 면담에서도 모니터링 시스템이 미비한 문제가 거론되었다. 사업 종료 후 운영·관리 단계에서는 디자인 품질이나 주민 만족도에 대한 성과 측정 기준이 마련되지 않거나 불명확한 경우가 많고, 대부분 물리적 환경개선 중심에 치우친 사업관리가 문제로 제기되었다. 또한 마스터플랜 수립이나 민간전문가의 활동 결과가 후속사업에 어떻게 반영되었는지 확인하는 피드백 체계가 미비하여, 민간전문가 및 행정 담당자의 활동 경험이나 축적된 전략들이 정책화되지 못하고 개인 경험 수준에 머무를 우려가 있다는 점도 거론되었다.

부정적 의견으로는 개별 사업마다 고유한 여건과 특징이 있어 일반적인 평가도구 사용은 어렵다는 의견, 평가도구가 많으면 사업 진행이 어려워질 수 있다는 우려, 계획의 완벽성보다는 수립 과정에서의 주체 간 유대관계가 더욱 중요하며 너무 많은 평가와 자문은 지양해야 한다는 의견이 있었다.

5) 공간환경마스터플랜

① 공간환경마스터플랜의 기여도

- 공간환경마스터플랜을 바탕으로 한 일관성 있는 후속사업 추진 여부

공간환경마스터플랜을 바탕으로 일관성 있는 후속사업 추진이 가능했는지에 대한 의견을 조사한 결과, 전문가들의 응답 평균값은 3.5점으로 보통~우수 사이로 응답했다. 공간환경마스터플랜을 바탕으로 일관성 있는 후속사업 추진이 가능한 것으로 볼 수 있으며, 특히 사업총괄계획가(3.6)와 민간전문가(3.7)는 높게 평가하여 실무에서 활용도가 높았다는 것을 알 수 있다. 하지만, 지역총괄계획가(3.3)는 상대적으로 낮게 평가해 현장과 계획의 간극이 있는 것으로 볼 수 있다.

- 부처 사업 시행 및 국비지원 공모사업 선정에 공간환경마스터플랜이 미친 영향

지자체에서 다양한 부처 사업을 시행하고 국비지원 공모사업에 선정되는 데 공간환경마스터플랜이 긍정적인 영향을 미쳤다고 평가하는지를 조사한 결과, 응답 평균값은 3.9점으로 비교적 높게 나타나

공간환경마스터플랜이 지자체의 다양한 부처사업을 시행하고 국비 공모사업을 기획 및 유치하는데 도움이 되었다고 판단할 수 있다.

- 단위사업 추진 시 사업내용 조정에 공간환경마스터플랜이 미친 영향

단위사업 추진 시 건축, 조경 등 사업내용을 조정하는 데 공간환경마스터플랜이 긍정적인 영향을 미쳤다고 평가하는지를 조사한 결과, 응답 평균값은 3.9점으로 전반적으로 긍정적인 응답을 나타냈다. 특히, 사업총괄계획가와 민간전문가 모두 4.0으로 평가해 공간환경마스터플랜이 단위사업 간 사업내용을 조정하는 데 실질적 기준으로 작용했다고 볼 수 있다.

- 단위사업 완성도 제고에 공간환경마스터플랜이 미친 영향

공간환경마스터플랜이 있음으로써 단위사업 추진 시 완성도를 높일 수 있었다고 평가하는지를 조사한 결과, 응답 평균값은 3.9점으로 긍정적으로 나타났다. 특히 사업총괄계획가(4.7)는 매우 높게 평가해, 마스터플랜이 사업 전반의 디자인 품질을 높이는 기준으로 작용하여 단위 사업들이 개별적인 실행에 그치는 것이 아니라 전체 맥락과 연계되는 것에 도움을 주었다는 의견을 보였다.

- 부서 간 단절된 업무수행 방식을 극복하는 데 공간환경마스터플랜이 미친 영향

공간환경마스터플랜이 있음으로써 부서 간 단절된 업무수행 방식을 극복할 수 있었다고 평가하는지를 조사한 결과, 응답 평균값은 3.3으로 비교적 낮게 나타났으며, 특히 지역총괄계획가(2.2)는 매우 낮게 평가하여, 마스터플랜이 있음에도 불구하고 지자체 내부 부서 간 단절된 업무 수행방식은 크게 개선되지 않은 것으로 보인다. 반면 사업총괄계획가(4.0)는 비교적 긍정적으로 평가했다.

[표 4-21] 전문가 집단별 공간환경마스터플랜 관련 5점척도 문항 응답 평균값

구분	마스터플랜 바탕 후속사업 추진의 일관성	마스터플랜의 긍정적 영향	사업내용 조정 시 마스터플랜의 영향	단위사업 추진시 완성도	부서 간 업무수행방식 극복	마스터플랜의 수립 방법
지역총괄계획가	3.3	3.8	3.8	3.3	2.2	3.8
사업총괄계획가	3.6	3.6	4.0	4.7	4.0	4.7
민간전문가	3.7	4.3	4.0	4.0	3.7	3.3
계획수립주체	3.4	4.0	3.8	3.8	3.3	3.7
합계	3.5	3.9	3.9	3.9	3.3	3.8

*①매우 미흡~⑤매우 우수

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

② 공간환경마스터플랜의 수립 방법

- 지자체·주민의견 반영 및 지역사회 문제 해결을 위한 공간환경마스터플랜 수립 여부

지자체 수요 및 여건, 주민 의견 수렴 등을 충분히 반영하고 지역사회 문제를 해결하기 위해 공간환경마스터플랜이 수립되었다고 평가하는지를 조사한 결과, 전문가들의 응답 평균값은 3.8점으로 전반적으로 긍정적으로 나타났다. 사업총괄계획가(4.7)는 매우 높게 평가해 수립과정이 충분히 체계적인 것으로 봤으며, 민간전문가(3.3)는 낮게 평가하여 지역의 수요와 주민 의견 반영이 부족하다는 의견을 보였다. 나머지 집단은 3.7~3.8의 응답으로 적정하다는 의견을 보였다.

- 공간환경마스터플랜의 불명확한 공간범위에 따른 어려움

공간환경마스터플랜에서 다뤄야 하는 공간범위가 불명확하여 공간환경마스터플랜 수립에 어려움이 발생한 경험이 있는지를 질의한 결과, 응답자 17명 중 8명이 어려움을 경험했고, 7명이 어려움이 없었다고 답변했다. 특히 사업총괄계획가인 경우, 사업 사전단계 및 초기단계에 대상지의 공간범위가 명확히 설정되어 있었거나 충실한 현장조사가 선행되었기 때문에 어려움이 발생하지 않았던 것으로 판단된다. 이 밖에도 유연한 계획수단이라는 것이 공간환경마스터플랜의 가장 큰 장점으로서, 종합적인 계획 수립이 필요한 공간적 범위에 대해 합의를 통해 설정해가는 과정 자체가 중요하다는 의견과, 공간환경마스터플랜의 목표나 목적의 불명확함이 더 큰 문제로 작동했다는 의견이 나왔다.

어려움을 겪은 경우에는 공간환경마스터플랜의 공간범위를 포함해 내용적 범위 설정, 내용의 성격과 형식을 결정하는 데 여러 어려움이 발생했다고 응답했다. 또한 공간환경마스터플랜 개념 이해의 어려움, 엔지니어링업체의 통상적인 계획수립 방식의 관행, 계획의 유연성을 이해하지 못하고 기존 법정 계획 기준으로 접근하려는 행정의 태도 등이 어려움으로 언급되었다.

[표 4-22] 공간환경마스터플랜의 불명확한 공간범위에 따른 어려움

어려움 정도	응답자 수	의견
없음	7	전체 권역 대상으로 중점구역 선정, 공모에 의한 공간범위 설정 등 방식으로 어려움 없었음. 공간범위에 대한 합의 도출 자체가 중요
부분적 어려움	2	적정규모 설정에 어려움 발생
어려움	4	공간환경전략계획의 개념 및 범위 불명확. 기존 법정계획과의 차별점 등 사업 이해 부족. 참여주체별 상이한 요구사항
매우 어려움	2	엔지니어링업체의 통상적 면적 계획 수립 방식 진행. 공간환경전략계획 수립 관련 가이드라인 필요. 행정의 의지 부족

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

- 유사 목적의 계획으로 인한 혼선 경험

도시재생활성화계획 등 유사한 목적의 계획들이 존재하여 공간환경마스터플랜 수립에 혼선을 야기한 바 있는지에 대해서는, 다수의 응답자가 혼선이 없었으며 일부는 혼선을 경험했다고 밝혔다. 혼선이 없었다고 응답한 경우에는, 공간환경마스터플랜의 공간범위가 일반적으로 도시재생활성화계획보다 넓어 이를 포함하여 공공영역을 연계 또는 강화하는 역할을 수행하도록 함으로써 혼선이 발생하지 않았다는 응답, 비법정계획으로서 방향성을 제시하는 차원에서 접근했고 철저한 기초조사를 통해 타 계획의 미흡한 현황을 보완할 수 있었다는 응답, 도시재생활성화계획은 대부분 단위사업으로 구성되기 때문에 서로 충돌하기보다 보완관계에 있었다는 응답, 공간환경마스터플랜은 계획 내용 및 범위 설정에 제약이 없어 혼선을 야기하지 않았다는 응답이 있었다.

혼선이 있었다고 응답한 경우에는 기존의 유사한 계획 및 사업과의 차별성을 도출하는 과정에서 어려움을 겪었다고 답변했다. 이에 대해 공간환경마스터플랜은 기타 계획들을 건축물과 공간환경 중심으로 조율하고 재배치함으로써 이를 특화할 수 있는 방향으로 수립되어야 한다는 의견이 제기되었다.

[표 4-23] 유사 목적의 계획으로 인한 혼선 경험

혼선 정도	응답자 수	의견
없음	9	공간범위 넓어 공공영역을 연계·강화하는 역할로 활용. 비법정계획으로서 방향성 제시 역할로 활용. 단위사업 중심의 도시재생활성화계획 보완 역할. 여러 계획간 정합성·통합성 확보 노력 필요. 부서간 협력 통한 공간중심 사업의 효과적 발굴 노력 필요
혼선 발생	5	계획 대상 성격 따라 혼선 발생. 주관부처 관점 차이 존재. 행정의 이해도 부족. 건축물 및 공간환경 중심으로 타 계획 분석·조율·재배치함으로써 상호연계 및 특화 노력 필요

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

- 공간환경마스터플랜의 명확한 차별성 제시 필요

유사한 목적의 계획들과 공간환경마스터플랜과의 차별성이 명확히 제시될 필요가 있는지에 대한 질문에, 응답자 다수가 그 필요성에 공감했지만 일부는 불필요하다는 의견을 제기했다. 필요성을 강조한 응답자들은 여러 계획의 위상, 역할 등을 차별적으로 설정하여 개별적인 계획들의 양산을 막고 계획 간의 통합적 연계성을 구축할 필요가 있으며, 또한 계획의 성격과 효용성을 명확히 규정하여 공감대를 형성할 필요가 있다고 주장했다. 공간환경마스터플랜의 지속적인 운영·관리를 통해 그 성과가 나타나야 행정에 정착할 수 있을 것이라는 의견도 제기되었다.

부정적 의견으로는 통합적 장소화 전략으로서 유연성을 가지는 것이 공간환경마스터플랜의 장점이므로 차별성은 필요하나 너무 명확히 규정하면 오히려 유연성이 저해될 수 있다는 우려와, 지자체 담당자들의 경우 초기에는 이해도가 낮아 타 계획과 중복된다는 의견이 있었으나 시간이 지나면서 지역 특성을 고려한 사업 발굴 및 조율을 위한 수단으로 인식되고 있다는 점 등이 있다.

[표 4-24] 공간환경마스터플랜의 명확한 차별성 제시 필요

필요성	응답자 수	의견
필요 없음	2	지역 특성 고려한 사업 발굴·미래상 도출·사업간 조율의 수단으로서 필요성 공감대 형성
조건부 필요	1	차별성 필요하나 유연성 확보 필요
필요	8	법정계획과의 정합성 확보 필요. 계획간 위상·역할 등 차별화 필요. 서로 무관한 독립적 계획의 양산 방지 필요. 계획 성격 및 효용성 명확히 규정하여 공감대 형성 필요
매우 필요	2	유사 계획의 모호성 및 문제점을 보완하는 역할로서 강조 필요. 지속적 운영·관리 통해 행정에 정착 필요

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

③ 비법정계획으로서 공간환경마스터플랜의 성격¹⁷²⁾

- 비법정계획으로서 공간환경마스터플랜의 장점

법정계획과 비교해 유연성과 포괄성을 갖는다는 점이 비법정계획으로서 공간환경마스터플랜의 가장 큰 장점으로 인식되고 있는 것으로 나타났다. 응답자들은 공간환경마스터플랜이 법정계획의 경직성에서 벗어나 현실적인 문제에 유연하게 대처하고 지역별 특성을 고려한 맞춤형 계획이 될 수 있다는 점을 강조했다. 계획의 내용적 측면에서는 문화, 역사, 관광 등 일반적으로 다루기 어려운 분야까지 포

172) 본 질문은 비법정계획으로 수립되는 공간환경전략계획에 대한 질문에 대한 응답 결과이다.

합하는 통합적인 계획이 될 수 있으며, 도시, 경관, 녹지 등 분리된 내용들을 포괄적으로 고려할 수 있다는 의견이 있었다. 또한 법정계획과 비교해 기존 계획이나 민원에 구속되지 않아 객관적인 계획 수립이 가능하고, 장기적인 비전과 3차원적 구상을 구체적으로 구현할 수 있어 장소성을 강화하는 데 유리하다고 보았다. 현장 상황에 빠르게 대응하고 구체적인 실행방안을 마련할 수 있다는 점과 실질적인 실행과 권고사항을 포함할 수 있다는 점도 장점으로 언급되었다.

[표 4-25] 비법정계획으로서 공간환경마스터플랜의 장점

구분	핵심 장점	비고
지역 총괄계획가	A 유연성	현실적 문제에 유연하게 대처 가능. 사업 추진 속도 조절 및 새로운 사업 첨가 가능
	B 지역특화, 조율	지역 특성 고려한 사업 발굴과 미래상 마련, 사업간 조율 수단으로 활용성 높음
	C 객관성	법정계획과 달리 기존 계획과 민원 등에 구속되지 않아 객관적 수립 가능. 비전계획 성격
	D 유연성	계획 수립의 형식 자유로움. 도시 장래 비전의 구체적 이미지 구현, 3차원적 구상 등 가능
	E 지역특화	특정 장소 계획으로서 의미
	F 포괄성	문화, 역사, 관광 등 시 전체의 전략계획 역할
사업 총괄계획가	H 포괄성	도시설계적 접근 가능. 법정계획에서 다루지 못하는 부분 포괄 가능
민간전문가	K 지역특화, 유연성, 장소성 강화	지역 특성 맞는 계획방법론 적용 가능. 창의적 제안 가능. 목적지향적으로 장소성 강화 유리
	L 유연성, 포괄성, 집중성	비법정계획으로서 당면한 시급 과제 포함 가능. 도시·경관·녹지 등 포괄적 고려 가능. 중점구역 설정하여 집중적으로 현안 대응 가능
	N 빠른 대응, 유연성, 포괄성, 구체성	현장 상황에 빠른 대응. 유연하고 포괄적인 접근. 구체적인 실행방안 마련. 다양한 분야 협력 기반한 통합적 대안 발굴 가능
계획수립주체	O 지역특화, 유연성	지역 특성 이해 기반한 해법 제시 가능
	P 지역특화, 유연성	지역 여건 고려한 맞춤형 유연한 계획 수립 가능
	R 장소중심, 유연성	장소중심의 유연한 계획 수립 가능
	S 유연성, 실행력	새로운 디자인 방법과 체계 시도 가능. 실질적 실행과 권고사항 포함 가능

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

• 비법정계획으로서 공간환경마스터플랜의 단점

비법정계획으로서 공간환경마스터플랜의 가장 큰 단점으로는 실행력 부족을 들고 있다. 응답자들은 행정 의지가 없으면 계획이 ‘서랍 속 계획’으로 전락할 수 있으며, 후속 사업 추진에 대한 강제력이 없어 구상안 수준에 그칠 우려가 있다고 지적했다. 또한 부서 간 연계 및 일관성 확보의 어려움도 문제점으로 지적되었다. 타 부서를 설득하기 어렵고, 계획을 공유하고 집행하는 데 있어 일관성을 갖기 어려우며, 유지관리 부서가 확정되지 않으면 계획이 방치될 우려가 있다고 언급되었다. 이 외에도 계획의 지속가능성이 행정 담당자의 역량에 한정되어 있다는 점과, 도시 관련 행정 담당자들의 비법정계획에 대한 이해도와 신뢰도가 낮아 실질적 운영이 어렵다는 점도 주요 단점으로 제기되었다.

이와 관련하여 참여주체 면담에서는 비법정계획이기 때문에 지자체장의 의지에 따라 실행 여부가 결정되거나 지자체장이 교체되어 사업 우선순위가 변경되면 계획이 중단되는 사례가 다수 발생한다는 점이 지적되었다.

[표 4-26] 비법정계획으로서 공간환경마스터플랜의 단점

핵심 단점	응답자 수	의견
실행력	11	비법정계획으로서 사업 추진 강제력 부재. 행정 의지 없으면 계획 방치 우려. 실행예산 마련 어려움. 적극적 후속 관리 필요. 비법정계획의 실질적 운영 어렵다는 인식 팽배. 타 부서 공감대 형성 어려움
행정 협조	4	부서간 연계·설득·공유에 어려움 발생. 관련 부처 협조 미흡. 담당자 역량에 따른 계획 운영

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

6) 디자인정책

① 용어관련 개선 여부

- 디자인관리체계에서 사용하는 용어의 건축, 도시, 조경 등 여러 분야 적용의 문제점

디자인관리체계에서 사용하는 용어를 여러 분야에 적용하는 문제에 대해 문제점이 있다는 의견이, 용어 자체에는 문제가 없다는 의견보다 많이 도출되었다. 다수의 응답자는 용어가 추상적이고 포괄적이어서 분야별로 명확하게 규정되지 않아 소통에 어려움이 있다고 지적했다. 특히 ‘디자인’이나 ‘공간환경’ 같은 용어가 분야마다 다르게 해석되어 오해를 불러일으키고, ‘공간환경’이 사회적 부문까지 포함하기에는 한계가 있다고 보았다. 또한 유사 개념 간의 충돌 가능성이나, 용어가 낯설어 익숙해지는 데 시간이 필요하다는 의견도 있었다.

반면 일부 응답자들은 용어 자체에는 문제가 없다고 보았다. 이들은 용어가 인식의 문제를 야기하지는 않으며, 용어의 문제보다는 사업 초기단계에서 개념을 명확히 정립하는 과정이 필요하고, 행정 담당자들이 새로운 용어를 포용하려는 의지가 중요하며 개념에 대한 교육도 필요하다는 점을 강조했다.

- 디자인관리체계에서 사용하는 용어가 물리적 개선만을 다루는 것으로 한정해서 인식되는 상황

디자인관리체계는 공간환경의 물리적 개선뿐 아니라 사회문화적, 경제적 측면의 지역활성화를 목표로 적용되었으나, ‘공간환경’, ‘디자인’ 등 디자인관리체계에서 사용하는 용어의 한계에 대한 응답자들의 의견은 그러하다는 의견과 용어 자체에는 문제가 없다는 의견이 비슷하게 나타났다. 응답자 다수는 해당 용어가 물리적 품질 개선에만 집중되어 인식된다고 보았다. ‘디자인’이 물리적 측면으로만 인식되는 경우가 빈번하며, 계획에서 사회·문화적, 경제적 측면에 대한 고려가 미흡한 사례가 많았다고 지적했다. 사업총괄계획가의 활동 범위가 물리적 개선에 국한되는 것으로 인식되는 경향이 있으며, 물리적 개선과 사회·문화적, 경제적 활성화는 쇠퇴지역 활성화를 위해 통합적으로 다루어야 함에도 후자가 소홀히 다뤄지고 있다고 보았다. 참여주체 면담에서도 용어의 모호성에 대한 의견이 개진되었다. ‘디자인’과 ‘공간환경’이라는 용어가 여러 분야를 포괄하지만 실제 현장에서는 ‘디자인’이 여전히 조형적 미관 개선으로만 인식되는 경우가 많다는 것이다.

반면 용어 자체에는 문제가 없다는 응답도 있었다. 이들은 용어가 인식의 문제를 야기하지는 않으며, ‘디자인’이 충분히 포괄적이라고 보았다. 또한 물리적 개선에 초점을 맞추는 것이 사업의 정체성을 명확히 하여 다른 분야와의 혼돈을 오히려 막을 수 있다는 시각도 있었으며, ‘공간환경’과 같은 새로운 용어의 보급이 새로운 도시 디자인계획을 추진하는 데 필요하다고 강조했다.

② 조례 제정의 필요성

- 디자인관리체계의 효과적 운영을 위한 지자체 조례 제정 필요성

조례 제정과 관련한 질문에 대해, 응답자 모두 필요성에 공감하는 것으로 나타났다. 이는 조례가 행정 조직을 움직이는 제도적 근거가 되기 때문이라는 점에서 필요성을 제시했다. 조례에는 총괄계획가의 역할과 지위, 민간전문가 지원 체계 등의 규정이 필요하다는 의견도 제기되었다. 조례 제정을 통해 건축, 도시, 디자인, 조경 등의 공간환경 관련 부서에서 추진하는 관리체계를 통합적으로 운영할 필요가 있다는 의견도 제시되었다.

하지만 일부 응답자들은 조례 제정이 획일성을 유발시킬 수 있다는 우려도 표명했다. 이들은 조례로 디자인관리체계가 운영될 경우 법적 구속력에 따른 강제 조항이 반영될 수 있어 전문가의 지원 업무가 오히려 경직될 수 있다고 보았다. 이에 조례 제정 시 디자인관리체계에 대한 충분한 개념 정리와 이에 대한 필요성에 대한 공유가 이루어진 후 제정하거나, 지역별 특성을 고려해야 한다는 의견도 있었다.

[표 4-27] 디자인관리체계의 효과적 운영을 위한 조례 제정 필요성

필요성	응답자 수	의견
필요	9	행정조직 작동 위해 제도적 근거 필요. 조례 및 세부지침의 위계적 설정 필요 총괄건축가 역할·지위, 민간건축가 지원체계 등 규정 마련 필요
조건부 필요	9	전문가 지원업무의 실효성을 위해서는 최소한의 강제규정 필요하며 지자체별 특수성을 고려할 필요. 관련 법과 조례를 연계하는 것이 선행될 필요. 행정의 이해도 제고 노력 동반 필요. 지역활성화 사업별 조례 필요성은 있으나 일반화는 어려움

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

③ 총괄계획과 민간전문가 운영관련 정책

- 총괄계획가, 민간전문가 관련 기준을 명확히 제시하는 가이드라인 필요성

총괄계획가와 민간전문가의 역할, 권한, 보수 등에 관한 명확한 가이드라인 제정의 필요성에 대해, 모든 응답자가 전문가의 역할과 위상을 정립하기 위해 필요하다고 보았다. 다만 지자체 여건을 고려한 유연한 가이드라인이 필요하다는 의견도 있었다. 따라서 가이드라인에 민간전문가의 역할과 권한에 대해 규정하고 지역활성화 사업의 경우 사업 특성에 따른 역할을 보완하여 제시할 필요가 있으며, 적절한 보수 지급을 위한 업무 세분화가 필요하다는 의견을 제시했다. 또한 사업시행 가이드라인에 관련규정이 있으나 지자체에서 적용하지 않는 경우도 많으므로 모니터링을 강화해야 한다는 의견도 있었다.

반면 일부 응답자들은 가이드라인이 획일적으로 적용되는 것에 대한 우려를 표했다. 이들은 지자체 여건이 일관적이지 않으므로 국가 차원에서 구체적인 기준을 지정하는 것은 불합리하며, 지자체별 특성에 맞게 달리 적용할 수 있는 유연함이 필요하다고 보았다.

④ 「건축기본법」 제21조의 건축디자인기준 관련 정책 개선

- 건축디자인기준이 공공건축 조성에 실효성 있는 기준으로 작동하는지에 대한 평가

이에 대해서는 부분적으로 실효성 있다는 의견이 가장 많았다. 기준이 어느 정도는 작동하고 있지만 전면적인 효과를 내기에는 한계가 있다고 보았다. 건축디자인기준이 최소한의 기준으로 작동하며, 공공건축의 질을 향상시키는 데 기여한다고 평가했다. 또한 실무에서 절차적 가이드라인으로 적절히 운용되거나 참고 자료로 활용된다고 보았다.

하지만 실효성이 없다고 평가한 일부 응답자들은 건축디자인기준이 실제 실행단계에서 작동하지 않는다고 보았다. 이들은 행정에서 해당 기준을 선언적으로만 인식할 뿐 참고하지 않으며, 공간환경마스터플랜이나 건축기획 업무 과정에서 크게 고려되지 않는다고 지적했다. 실효성을 위해서는 과업내용서나 설계업무 대가기준에 적용될 수 있는 기준 마련이 필요하다는 의견도 있었다.

[표 4-28] 건축디자인기준의 실효성 평가

실효성 평가	응답자 수	의견
부분적 실효	10	최소한의 기준으로 작동. 공공건축 조성에 일정 도움. 단계별 업무 및 민간전문가 역할 명시한 기준으로서 중요하나 실무에서 법·지침·가이드라인 우선 적용. 특색 있는 공공건축 조성에는 기여도 낮음. 시공 단계에서 설계의도 미반영. 담당자 인식 및 역량에 따라 상이하게 활용
실효성 없음	4	선언적으로 인식되어 실행단계에서 참고되지 못함
기타(기준 필요)	3	지역 특색 반영 및 디자인에 제약되지 않는 기준 마련 필요. 과업내용서 및 설계업무 대가기준에 적용되는 기준 마련 필요. 건축설계기준으로 오인되어 '건축디자인기준' 용어 검토 필요

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

7) 디자인관리체계 성과

① 물리적 성과

- 디자인관리체계 운영이 지역 공간환경 개선에 미친 기여도

이와 관련하여, 대부분의 응답자들은 긍정적으로 평가했다. 특히 '높은 기여' 또는 '기여'했다는 응답이 전체의 대다수를 차지했다. 이에 대해서는 디자인관리체계 운영을 통해 공공건축과 공공공간의 질이 개선되었으며, 지역을 대표하는 거점공간이 조성되어 지역주민에게 공공성 측면에서 혜택을 주고 파급효과가 컸다고 평가했다. 또한 적정한 기획, 우수한 설계자 선정, 시공 관리를 통해 공공건축의 질을 일정 수준 개선했으며, 지역 특성을 고려한 공간계획을 수립하고 효과적인 물리적 환경 조성을 위한 기반을 마련하는 데 기여했다고 응답했다. 공간환경디자인에 대한 개념과 사례를 실증적으로 제시함으로써 인식을 개선하는 데 도움이 되었다는 의견도 있었다.

일부 응답자들은 디자인관리체계가 공간환경 개선에 부분적으로만 기여했다고 평가했다. 이들은 계획이 실제 공간 조성으로 이어지기까지 상당한 시간이 소요되고 전문가의 지속적 관여가 어려운 점을 한계로 지적했다. 또한 일부 참여주체의 강한 의견 개진으로 인해 긍정적인 효과가 다소 축소되었거나, 완공 후 운영이 제대로 되지 않는 사례가 있었다는 점을 문제로 꼽았다.

[표 4-29] 디자인관리체계 운영이 지역 공간환경 개선에 미친 기여도

기여도 평가	응답자 수	의견
높은 기여	5	공간환경 개선·대표 거점공간 조성 등 물리적 성과 기여. 지역주민에게 혜택 및 파급효과 큼
기여	10	적정 기획·우수한 설계자 선정·시공관리를 통한 공공건축 품질 일정 정도 개선. 공간환경 디자인 개념 제시 및 실증. 총괄건축가 및 공공건축가 참여를 통한 공공건축 평균적 품질 향상. 주민 편의성 개선
부분적 기여	3	공간조성까지 장기간 소요되어 지속적 관여 한계 발생. 원공 후 미운영 사례 존재. 일부 참여주체의 강한 의견 개진으로 디자인검토회의 효과 축소

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

② 경제적 성과

- 디자인관리체계 운영을 통해 조성된 공간환경이 지역 경제활력 도모에 미친 기여도

이에 대한 응답은 직접적인 평가가 어렵거나 잠재적 기여에 그친다는 의견이 많았다. 명확한 지표가 없어 판단하기 어렵다는 의견도 다수 있었다. 일부 응답자는 디자인관리체계가 지역 경제활력에 기여할 잠재력이 있다고 보았다. 조성된 시설이 잘 운영될 경우 방문객 증가 등 경제활력에 기여할 수 있다고 기대했으며, 장기적으로 지역 경쟁력 향상 및 인식 개선에 기여할 수 있다는 의견도 있었다. 일부 사례에서는 거점시설로 활용되어 지역 관광의 중심이 되었고, 사회적 경제조직 구축을 통한 일자리 창출 및 방문객 유입에 기여했다고 평가하기도 했다.

하지만 디자인관리체계가 경제적 성과에 미친 직접적인 영향은 미미하거나 판단하기 어렵다는 의견이 많았다. 공간환경 개선과 지역 경제 활성화 간의 직접적인 인과관계를 보인 사례가 없다고 보았으며, 명확한 지표가 없어 판단하기 어렵다고 응답했다. 또한 장기적인 계획이 많아 경제 활성화와 직접적인 관련성이 떨어지며, 계획이 사업으로 이어지지 못하는 사례가 많아 기여도 자체를 판단하기 어렵다는 의견도 있었다. 참여주체 면담에서도 디자인관리체계 적용이 인구감소 및 저성장 시대의 지역 쇠퇴 현상을 해결하는 데는 한계가 있음이 언급되었다. 지역 문제 해결에 필요한 기능과 프로그램 운영을 충분히 반영하지 못했다는 비판이 제기되었다.

[표 4-30] 디자인관리체계 운영이 지역 경제활력 도모에 미친 기여도

기여도 평가	응답자 수	의견
기여	2	지역관광 거점시설로 활용되어 경제활성화에 기여. 사회적 경제조직 구축 통한 주민 일자리 창출 및 방문객 유입에 기여
초기 기여	1	초기에 많이 기여했으나 지속성 부족으로 기여도 떨어짐. 디자인관리체계에 운영관리 부분 포함 필요
잠재적 기여	5	직접적 경제 효과 창출하지 않으나 장기적으로 지역 경쟁력 향상 및 인식 개선에 기여 기대
편차 존재	3	개별 사업별 차이 현저
낮은 기여	3	직접적 관련성 부족
판단 어려움	3	관련 데이터 및 지표 부재하여 판단 어려움. 물리적 공간개선과 지역활성화 간 직접적 인과관계 드러내는 사례 없음. 계획이 사업으로 이어지지 못하고 사업내용 변경되는 사례 다수

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

③ 사회적 성과

- 디자인관리체계 운영을 통해 조성된 공간환경이 지역 공동체 활성화 사업 추진에 미친 기여도 이와 관련한 질문에, 대부분의 응답자들은 긍정적으로 평가했다. 디자인관리체계가 주민 참여 기반 정책 발전의 초석을 마련하고, 지역 공동체 활성화 및 문화 형성에 기여했다고 평가했다. 또한 일부 지역에서는 지역주민의 요구를 고려하여 방치된 공간을 개선함으로써 관련 사업을 촉발하는 데 기여했으며, 조성된 좋은 공공공간을 통해 공동체에 긍정적인 영향을 미쳤다는 의견도 있었다.

일부 응답자들은 공동체 활성화에 미친 기여가 부분적이거나 낮다고 평가했다. 참여주체들이 공동체 활성화의 중요성을 인식하는 좋은 기회는 되나 일반 주민들이 직접적으로 사업에 참여하는 기회는 제한적이라고 지적했다. 또한 지역 공동체 활성화를 위해 기여한 측면도 있지만 같음을 부추긴 경우도 있었다고 언급했다. 협의체 활동이 저조해 기여도를 논하기는 어렵다는 의견도 있었다. 다만 공동체 활성화와 디자인관리체계 운영의 관련성은 낮다고 보았으나, 자자체의 지속적 지원이 있다면 사업 경험과 교육 효과로 추후 다양한 연계사업 추진은 가능할 것이라고 예상했다.

[표 4-31] 디자인관리체계 운영이 지역 공동체 활성화 사업 추진에 미친 기여도

기여도 평가	응답자 수	의견
높은 기여	1	지역 공동체 활성화 및 문화 형성에 중요한 기여
기여	8	건축 기획단계의 주민참여, 지역주민 요구 반영한 공간 개선 및 관련 사업 추진. 시민단체와의 협업
부분적 기여	4	참여주체의 공동체 활성화 중요성 인식 제공. 일반주민의 직접적 사업 참여 기회 제한적. 전문가 및 지역주민 협의과정에서 공동체 역량 일정 정도 증진
낮은 기여	2	협의체 활동 저조
판단 어려움	1	사업 결과 파악되지 않아 기여도 판단 어려움. 공동체 활성화와 디자인관리체계 운영의 관련성 떨어짐. 자자체 지속적 지원 하에 연계사업 추진 가능 예상

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

④ 행정적 성과

- 디자인관리체계 운영이 행정전담조직 역량 강화에 미친 기여도

디자인관리체계 운영이 행정전담조직의 역량 강화에 기여했는지에 대해 대부분의 응답자들은 긍정적으로 평가했다. 행정전담조직이 공공건축 사업의 컨트롤 타워로 자리매김하고 업무영역이 확장되었으며, 사업 추진 역량이 강화되었다고 응답했다. 또한 담당자들이 스스로 기획가로서의 역량의 중요성을 인식한 사례도 있으며, 부서 간 칸막이를 해소하고 조직 간 협력관계를 구축하는데 기여했다는 평가가 있었다.

일부 응답자들은 기여가 부분적이거나 낮다고 평가했다. 이들은 잦은 인사이동으로 인해 역량 강화가 실제적인 사업 성과로 이어지지는 못했으며 전문성 강화에 어려움이 있었다고 지적했다. 자체 기획 능력이나 디자인 관리 능력이 증진되었다기보다는 기획단계의 사전 검토 및 조정 필요성에 대한 인지 수준이 높아졌다는 평가도 있다.

[표 4-32] 디자인관리체계 운영이 행정전담조직 역량 강화에 미친 기여도

기여도 평가	응답자 수	의견
높은 기여	1	담당자의 기획가로서의 역량 중요성 인식 강화
기여	8	공공건축 사업의 컨트롤타워로서 전담행정조직 자리매김. 건축직 공무원의 업무영역 확장. 사업 추진 역량 강화. 건축물 및 공간환경에 대한 이해도 증진. 부서간 칸막이 해소. 공모사업 역량 강화. 기획단계의 사전 검토 및 조정 필요성 인식 강화
부분적 기여	7	자체 기획능력 및 디자인 관리능력의 증진 미흡. 작은 인사이동에 따라 전문성 강화 한계. 담당자 인식 및 역량에 따라 사업결과 상이
낮은 기여	1	-

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

- 행정워킹그룹 운영이 장소단위의 통합적인 공간환경마스터플랜 수립에 미친 긍정적 영향

행정워킹그룹 운영이 장소단위의 통합적 공간환경마스터플랜 수립에 미친 영향에 대해 긍정적인 영향을 미쳤다는 의견과 운영에 어려움이 있었다는 의견, 판단하기 어렵다는 의견이 제시되었다. 긍정적인 영향을 미쳤다는 의견과 관련해서는 관련 부서가 공동의 추진 과제로 인식하는 전환점이 되었다고 보았으며, 행정워킹그룹 운영이 사업의 성공적 추진을 위해 가장 필요하다고 언급되었다. 반면 행정워킹그룹이 원활하게 운영되기는 매우 어려우며, 제대로 운영된다면 긍정적 영향을 미칠 수 있겠지만 매우 소극적으로 운영되는 경우가 많아 실질적인 영향은 미미했다는 의견이 제시되었다.

[표 4-33] 행정워킹그룹이 공간환경마스터플랜 수립에 미친 영향

기여도 평가	응답자 수	의견
긍정적	6	관련 부서간 공동의 추진과제로 인식 전환. 행정워킹그룹의 효과적 운영이 사업 추진에 가장 필요. 행정워킹그룹의 지속성에 한계 존재
판단 어려움	3	가시적 성과 제시 어려움
기타(운영 어려움)	2	학습을 통한 행정워킹그룹 운영으로는 적극적 참여 유도 어려움. 개별 프로젝트 중심으로 행정의 지속 지원 필요

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

- 행정워킹그룹 운영이 지역활성화를 위한 사업 발굴에 끼친 영향

행정워킹그룹 운영이 지역활성화를 위한 사업 발굴에 미친 영향에 대해, 긍정적 또는 부분적 긍정의 의견이 부정적 의견보다 많았으나, 판단하기 어렵다는 응답도 있었다. 긍정적인 평가에 대해서는 다양한 사업을 포괄할 수 있어 행정워킹그룹 운영이 중요하다고 보았고, 생활SOC사업 등 사업 발굴 및 기획에 기여했으며 기획용역의 필요성에 대한 인식도 높아졌다고 언급했다.

반면 행정워킹그룹 운영이 사업 발굴에 큰 영향을 미치지 못했다는 의견도 있었다. 행정워킹그룹의 운영 목적이 주어진 사업을 효과적으로 진행하는 데 있었기 때문에 다양한 사업 발굴과는 거리가 있다고 보았으며 담당 사업에만 관심이 집중되어 다양한 사업 발굴로 이어지지 못했다고 지적했다. 가시적 성과를 구체적으로 제시하기 어려워 판단을 유보하는 의견도 있었다.

[표 4-34] 행정워킹그룹이 지역활성화 사업 발굴에 미친 영향

기여도 평가	응답자 수	의견
긍정적	5	사업 발굴 및 기획에 기여. 사업기획 필요성 인식 제고. 충실향 아카이빙 및 조사작업 선행 시 다양한 사업 발굴 가능
부분적 긍정	2	참신한 아이디어 도출 가능하나 실제 사업으로 연계 어려움
부정적	4	담당 사업에 초점 두어 다양한 사업 발굴에 한계. 주어진 사업의 효과적 진행을 행정워킹그룹 운영 목적으로 삼음
판단 어려움	1	가시적 성과 제시 어려움

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

⑤ 종합 평가

- 디자인관리체계 운영에 따른 물리적, 경제적, 사회적, 행정적 성과 중 가장 큰 성과

디자인관리체계의 물리적, 경제적, 사회적, 행정적 성과 중 가장 큰 성과에 대해, 물리적 성과가 가장 많이 언급되었으며 행정적 성과와 사회적 성과가 뒤를 이었다. 경제적 성과를 가장 큰 성과로 꼽은 응답자는 없었다. 물리적 성과는 가시적이고 구체적인 결과물로 나타나며, 다른 모든 성과의 전제 조건이 된다고 보았다. 공공건축의 질적 향상을 이끌었고 사업 관리의 초점을 공정 관리에서 용도, 기능, 운영 역량, 활용 등으로 전환하는 계기를 마련했다는 점도 주요 성과로 평가했다.

행정적 성과에 대해서는 디자인관리체계가 공무원의 인식과 역량을 강화했으며 다른 부서로 이동한 후에도 디자인관리체계를 적용하는 사례가 나타나는 사례가 있음을 언급했다. 물리적, 경제적, 사회적 부분을 고려한 통합적 계획의 필요성을 행정에 알리는 계기가 되었다는 의견도 있었다.

사회적 성과에 대해서는 공공공간에 대한 인식을 변화시키고, 공공공간을 통해 공동체 의식을 형성하는 기반을 제공했다고 평가했다. 또한 건축물과 공간환경의 중요성을 이해하고 협력하는 공동체를 확보한 점을 중요한 성과로 꼽았다.

[표 4-35] 디자인관리체계 운영의 가장 큰 성과

성과	응답자 수	의견
물리적	10	가시적·구체적 결과물 도출. 공공건축·공공공간의 질적 향상. 공간환경마스터플랜을 통해 지자체가 관리할 수 있는 사항이 물리적 측면에 집중. 사업 관리의 초점을 용도·기능·운영·활용으로 전환하는 계기
행정적	6	통합적 계획 필요성에 대한 공무원 인식 제고. 공무원 역량 강화. 타 부서 이동 시에도 디자인관리체계 적용 사례 도출. 행정조직의 정착. 타 부서 사업 관련 이해도 제고
사회적	5	주민 참여를 통한 디자인. 지역주민에 다양한 혜택 제공. 공공공간에 대한 인식 변화 유도. 공공공간을 통해 공동체 의식 형성하는 기반 제공. 함께 문제 해결 및 공유하는 경험 제공
경제적	-	-

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

- 디자인관리체계 운영이 장소단위의 각종 사업을 통합적으로 기획·관리·운영하는 데 미친 영향

디자인관리체계 운영이 장소단위에서 지자체 부서 및 중앙부처별로 시행하는 각종 사업을 통합적으로 기획·관리·운영하는 데 미친 영향에 대해, 응답자 대부분은 긍정적 또는 부분적으로 긍정적인 영향을 미쳤다고 보았다. 이들은 총괄계획가의 역할을 통해 사업들을 통합하고 연계하여 장소중심의 공간

환경을 조성하는 데 기여했다고 평가했고, 지자체 부서 간 사업 공유가 부족한 상황에서 통합적이고 장기적인 공간 및 예산 계획을 수립하는 데 중요한 역할을 했다고 응답했다. 그러나 일부 응답자는 이러한 긍정적 영향이 도시나 건축 분야에 국한되거나 법적 효력이나 의무가 없어 실질적인 지속성을 갖지 못했고, 성과 확산을 위한 후속 전략 및 방안이 미약하다는 한계를 지적했다.

디자인관리체계가 큰 영향을 미치지 못했다는 의견도 존재한다. 현재 지자체 행정체계에서는 구체적으로 통합관리 사업대상을 지정하거나 부지자체장급에서 추진하는 사업인 경우에만 가능하다는 의견이 제기되었다.

[표 4-36] 디자인관리체계 운영이 장소단위 사업의 통합적 기획·관리·운영에 미친 영향

영향	응답자 수	의견
긍정적	6	총괄계획이 역할 통해 다양한 사업 통합 및 연계 강화. 연계 사업 발굴 및 합리적 운영 실행예산 확보 방안 모색에 기여
부분적 긍정	6	좋은 모델 제시했으나 후속 전략 및 방안 미약. 법적 효력 및 의무 없어 지속성 담보 어려움. 정책 일관성 확보 위한 예산 및 인력의 지속적 투입 필요. 도시·건축분야 및 사업 발주방식에 긍정적 영향 미쳤으나 타 분야와의 통합적 기획 미진. 건축공간연구원 직접 관여 사업에 한정해 긍정적 효과 도출
부정적	1	통합관리 지정 사업 또는 지자체장 추진사업에 한해 디자인관리체계 적용 가능
판단 어려움	2	-

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

- 디자인관리체계가 공간환경 질 향상을 위한 민간사업자 참여를 유도하는 데 미친 영향

이와 관련한 응답은 부정적이거나 기여도가 낮다는 의견이 다수였지만, 동시에 민간사업자 참여를 위한 전략이 반드시 필요하다는 공감대는 강하게 형성되었다. 응답자 중 다수는 디자인관리체계가 민간 참여를 유도할 수 있는 관련 제도가 마련되지 않아 민간사업자 참여에 한계가 있었으며, 사업 대상지가 주로 쇠퇴지역으로 수익 가능성성이 낮아 민간사업자 참여 유도에 제한적이었다는 의견도 있다.

그러나 다수의 응답자가 민간사업자 참여를 유도하는 전략은 반드시 필요하다고 강조했다. 대부분의 건축행위는 민간에서 일어나는 만큼 민간건축에 공공적 성격을 부여하고 공공적 가치를 높이는 전략이 필요하며, 공공사업이 디자인 개선의 선도적 모델은 될 수 있으나 그 파급 효과를 키우려면 민간사업자 참여가 확대되어야 한다는 주장이 제기되었다.

[표 4-37] 디자인관리체계가 공간환경 질 향상을 위한 민간 참여 유도에 미친 영향

영향	응답자 수	의견
긍정적	1	주민참여 바탕으로 사업부지 선정 및 용도 변경함으로써 거점시설 통합화 성과 도출
부정적	5	관련 제도 미비에 따른 주민참여 한계. 사업 대상지가 쇠퇴지역으로 수익 가능성 낮아 민간 참여 유도 제한적. 사업 수행역량 보유 민간기업 부족. 민간기업 선정 평가방식 미흡하여 개선 시급
기타(필요성 강조)	7	대다수 건축물이 민간 소유로서 민간참여 시스템 반드시 필요하나 유인수단 극히 제한적. 사업 초기부터 의견 수렴 및 참여기회 제공 필요. 디자인관리체계 통해 공공적 가치 제고하는 전략 필요. 중소형 건축물에 대한 지원수단 마련 필요. 민간 CSR·ESG 등 결합하여 협력모델 제시 필요

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

- 디자인관리체계 적용 성과를 높이기 위해 개선이 필요한 부분

디자인관리체계의 성과를 높이기 위한 개선 사항에 대해 응답자들은 크게 인적 역량 강화, 제도 및 행

정 지원체계 구축, 운영 및 평가 시스템 개선에 대한 필요성을 제기했다. 인적 역량 강화와 관련해서는 디자인관리체계의 성공이 관련 주체들의 이해도와 실행 의지에 달려있었다고 평가하며 역량 강화가 필요하다고 강조했다. 이를 위해서는 행정 및 전문가 모두에게 교육훈련 및 인센티브 제공 등의 전략도 필요하다는 의견이 있었다.

[표 4-38] 디자인관리체계 적용 성과를 높이기 위한 개선 필요사항

구분	개선사항	비고
지역총괄계획가	B 인적 역량 강화	관련 주체의 이해도와 실행 의지 중요. 공공부문 주체 역량 강화 및 사고방식 변화 노력 필요
	D 총괄계획가 역할 등 구체화	총괄계획가 역할 매우 중요하나 자문·공모심사 등에 한정해 역할 인식되는 경향. 총괄 계획가의 위상·역할·권한 구체화 필요. 지자체 담당자에 대한 반복적 교육 필요
	E 성과 흥보	디자인관리체계 효과의 지자체 체감을 위한 흥보 및 설득방안 마련 필요
사업총괄계획가	G 지속적 지원	디자인관리체계 적용 사업에 대한 수년간 지속적 지원 필요
	H 사업 간 혼선 관리	동일 지역 내 다양한 유형 사업 진행에 따라 발생하는 혼선 및 후유증 감소 방안 마련 필요
	J 적용 기준 제시	공공사업에 디자인관리체계 적용 단계 및 시기 명확히 규정 필요. 지자체에서 디자인관리체계 적용 위한 유인책 마련 필요
민간전문가	K 제도 및 조직 강화	강력한 행정워크숍 운영. 총괄계획가의 위상 강화. 법제도 강화 필요
	L 통합적 접근 기반 마련 행정전담조직의 권한 강화 비법정계획의 차별성 부각	조경·관광·교통·환경 등 다양한 분야를 통합적 고려할 수 있는 기반 필요. 타 부서 협조 도모 위해 행정전담조직에 지위와 권한 부여 필요. 법정계획과의 차별점 명확히 부각 필요
	M 민간전문가 선정 기준	민간전문가의 합리적 선정 기준 마련 필요
	N 과업내용서 표준화 설계업무 및 대가조정 기준 단계별 디자인조직 체계화 전과정 공간변화 분석 평가	과업내용서의 공정하고 합리적 표준화 필요. 합리적 설계업무 및 대가조정 기준 필요. 단계별 참여하는 디자인조직 체계화 필요. 기획-시공-운영 전단계 공간변화 분석 평가도구 필요
	O 공공기관 역할 확대	지역개발 및 공간계획 관련 공공기관의 공간환경마스터플랜 수립 및 사업 지속적 참여 필요
계획수립주체	P 전문가 역량 강화	전문가 역량 강화 및 지역 이해도 제고 필요
	Q 실행력 및 교육 강화	행정 역량 및 실행력 부족. 행정 및 전문가의 교육훈련 및 인센티브 제공 필요
	R 지자체별 지원기구 마련 사업 실행구조 구축	지자체 위한 컨설팅 기능의 지원기구 마련 필요. 시범사업 추진 가능한 후속사업 실행구조 구축 필요. 공모사업 선정 시 공간환경마스터플랜 포함 개별사업에 대한 가점 부여 등 조치 필요
	S 성과 공유 공공디자인심의 등 연계 실무형 전문가 지원 거버넌스 모델 운용	디자인관리체계 적용 이전 이후의 성과 해석 및 공유 필요. 공공디자인심의·경관심의 등과 연계하여 디자인관리체계를 통합적 운영 및 부분 협력하는 모델 필요. 총괄계획가 외 실행단계에 실무형 전문가 지원 필요. 조례 기반의 디자인관리체계 거버넌스 조직화 필요. 공공디자인 영역과의 협력 필요

출처 : 설문 응답을 바탕으로 연구진 작성

제도 및 행정 지원체계 구축과 관련해서는 총괄계획가의 역할과 권한의 구체화, 민간전문가의 선정 기준 개선, 행정전담조직의 지위와 권한 강화, 각 지자체를 위한 컨설팅 기능을 갖춘 지원기구의 운영, 공공사업에서 디자인관리체계 적용 단계와 시기를 명확히 규정하고 지자체가 이를 적용하도록 하는 유인책 마련, 공공기관의 참여 확대가 필요하다는 제안 등이 제기되었다.

사업 성과를 높이기 위한 구체적인 운영 및 평가 시스템 개선에 대한 의견도 있었다. 동일한 지역에서

다양한 유형의 사업이 진행됨에 따라 발생하는 혼선을 줄일 수 있는 방안과 계획 수립 이후 후속사업을 실행할 수 있는 구조가 필요하다고 보았다. 디자인관리체계 적용 전후의 성과를 해석하고 공유하는 것도 중요하다고 보았다. 기획-시공-운영의 전 단계를 분석하는 평가도구가 필요하다는 의견도 제시되었다.

3. 디자인관리체계 적용 효과 심화 분석: 영주시를 대상으로

1) 영주시의 디자인관리체계 운영 및 지역활성화 정책사업 추진 현황

① 공공건축을 통한 도심재생 방안 일환으로 통합마스터플랜 수립

영주시 디자인관리체계는 2008년 건축도시공간연구소의 ‘장소가치 향상을 위한 공공건축 통합화 방안 연구’ 일환으로 쇠퇴가 진행되고 있는 중소도시를 대상으로 통합마스터플랜 수립 방안을 마련하면서 도입방안이 논의되었다. 당시 연구소에서 제시한 통합마스터플랜은 민간투자여력이 낮은 지방중소 도시의 경쟁력을 확보하기 위해 공공건축과 공공공간을 통합적으로 관리함으로써 공공주도로 장소 가치를 향상시키기 위한 전략이다¹⁷³⁾. 영주시는 연구소가 제시한 통합마스터플랜의 실행력을 갖추기 위해서는 구체화된 계획이 필요하다는 인식에 따라 건축도시공간연구소에 공공건축을 통한 도심재생 방안의 일환으로 비법정계획인 ‘공공건축 통합마스터플랜’을 수립을 의뢰했다¹⁷⁴⁾.

2009년에 작성된 ‘공공건축 통합마스터플랜’은 원도심 활성화를 목적으로 공공건축을 중심으로 한 물리적 환경개선과 함께 사회적, 경제적, 문화적 프로그램을 함께 고려한 종합적인 도심재생 방안을 담고 있다. 여기서 공공건축은 중소도시의 활력을 불어넣을 촉매제로 주민들의 풍요로운 삶을 지원할 수 있는 일상생활의 서비스 기반이자 누구나 사용할 수 있고 다양한 교류가 가능한 사회문화적 거점 장소로서 의미가 부여했다. 특히 공공건축을 중심으로 지역활성화 관련 사업을 연계한다면 지역의 장소가치를 향상하여 외부 방문객이 증가하고 공공건축 관련 사업 주변으로 민간투자를 유도해 경제활성화를 견인할 것으로 기대했다.

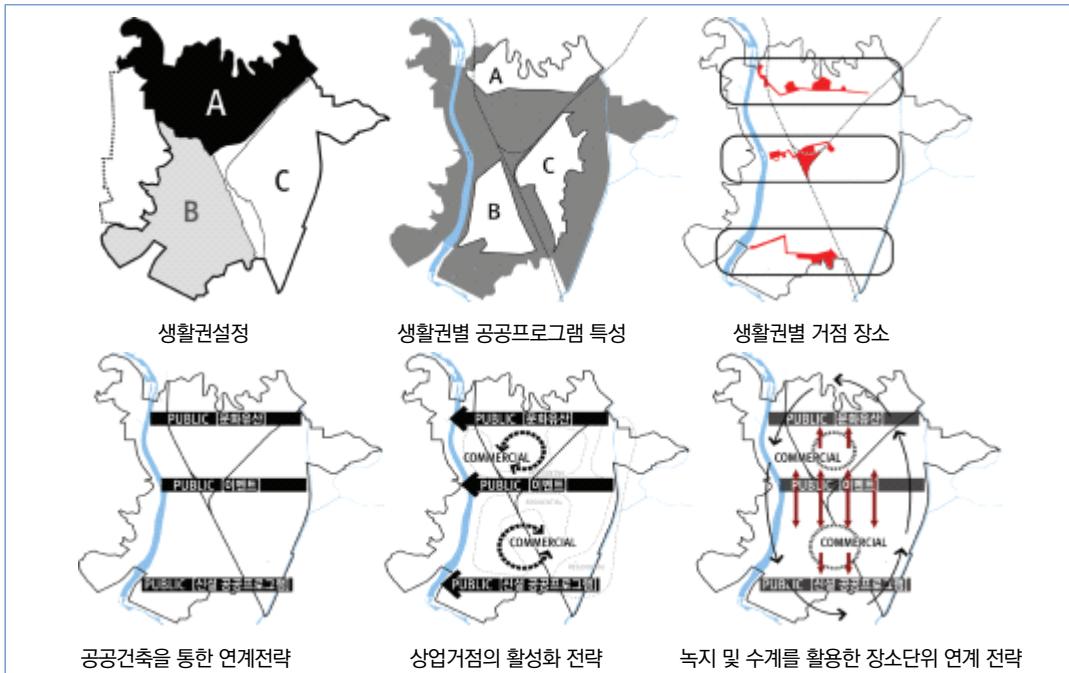
이에 영주시 원도심 전체를 대상으로 생활권을 설정하고 공공자원과 공공개입이 가능한 잠재력 있는 장소를 찾아 장소의 성격을 부여했다. 생활권단위에서는 공공건축 조성 현황과 이용실태, 물리적 환경수준을 진단하고 주민의견 수렴을 통해 활용 가능한 역사문화적 자원, 물리적 자원을 찾아 장소가치를 높일 수 있는 수단을 물리적 환경개선, 운영 프로그램 측면에서 구체적인 전략을 제시했다. 특히 각 개별 장소가 원도심 전체 보행로와 녹지로 연계될 수 있도록 개별 건축물 단위에서 면단위의 장소,

173) 조준배, 임현성, 서수정, 권미주. (2008). 장소 가치향상을 위한 공공건축 통합화 방안 연구. 건축도시공간연구소, pp.160-172.

174) 조준배, 임현성, 서수정, 김현정. (2009). 공공건축을 통한 영주시 도심재생 방안 연구. 영주시.

녹지띠와 보행로로 연결되어 지역 전체 활성화에 기여할 수 있도록 제안했다.

이러한 과정을 거쳐 영주시 특성인 철도로 단절된 생활권을 연계할 수 있는 방안으로 철도로 둘러싸인 삼각지를 공공공간으로 조성하여 서천으로 연계할 수 있는 녹지공간 조성 방안을 제시했다. 영주시 원도심의 학교와 의회, 근대역사문화자원이 집적되어 있는 광복로는 역사문화거리로 조성하고 전통 시장의 잠재력을 살려 근대시장을 재생할 수 있는 방안도 제안했다.



[그림 4-3] 공공건축 통합마스터플랜 수립을 위한 생활권 설정 및 장소단위 연계전략

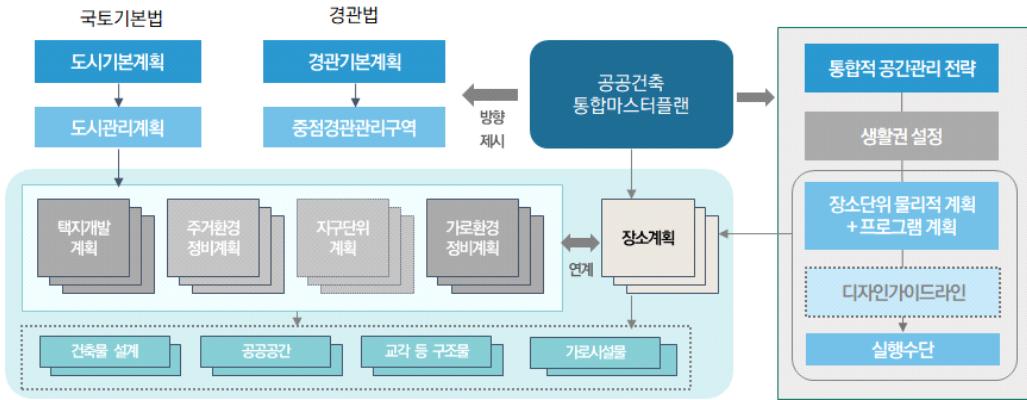
출처 : 조준배, 임현성, 서수정, 김현정. (2009). 공공건축을 통한 영주시 도심재생 방안 연구. 영주시, pp.79, 111, 124.

공간환경의 연계를 위해서 공간영역별로 세부 디자인가이드라인을 제시하고 도로정비나 보행로 확폭 등을 위해 도시관리계획이 필요한 구역에 대해서는 별도로 도로변 건축물 높이와 보행로 확폭, 보행로 조성구간 등의 관리계획 수립 방향을 제안했다. 이를 통해 그동안 도시·군기본계획이나 도시관리계획에서 부족한 장소단위의 공간환경 개선 전략이 보완될 수 있도록 했다.

이는 공공건축 통합마스터플랜이 종합적인 전략계획이자 세부 장소단위의 실행계획으로 작동할 수 있어야 한다는 의도가 반영된 것이다¹⁷⁵⁾.

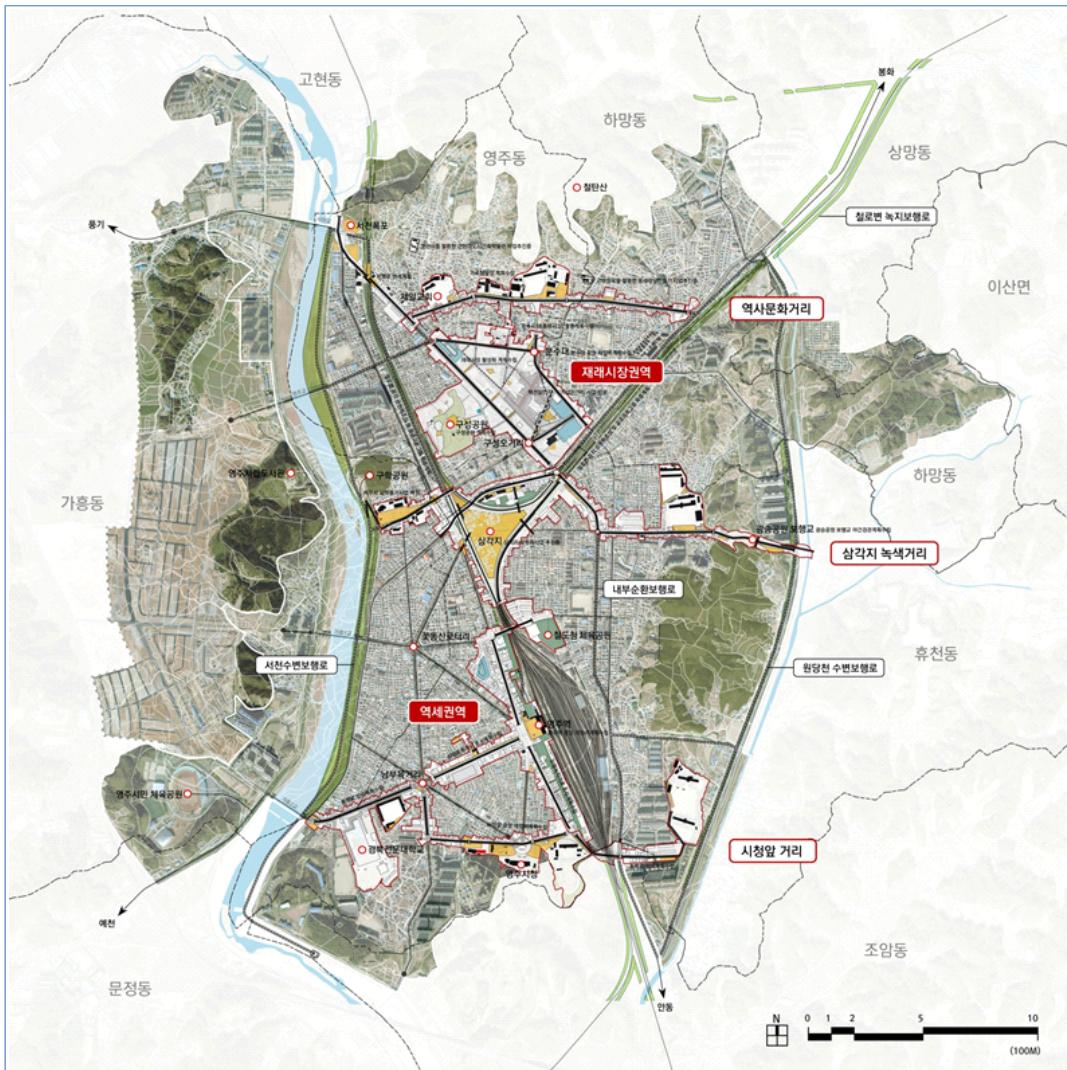
각 개별 장소는 공간환경의 질 향상을 위한 세부가이드라인과 함께 공간환경의 활력을 일으킬 수 있는 세부 공간운영 프로그램도 제시했다. 이를 통해 영주시 부족한 재원은 각 부처 사업을 지원받기 위한 계획서를 작성하고 국비지원사업을 추진할 때 마스터플랜에서 제시한 기본구상을 토대로 사업에 맞는 세부 실천수단을 마련할 수 있도록 했다.

175) 당시 연구진들은 중소도시에서는 별도의 지구단위계획이나 세부 가이드라인을 수립할 수 있는 재정이나 역량이 부족하다는 점에서 통합마스터플랜이 실제 사업 추진을 위한 실행수단이 되어야 한다는 점에 공감대가 있었다. 「경관법」이 제정되어 경관기본계획 수립을 통해 장소단위의 가이드라인을 제시할 수 있는 근거가 마련되어 있어 경관기본계획에 방향성을 제시할 필요가 있다는 점에서도 장소단위 디자인 가이드라인을 제시했다.



[그림 4-4] 통합마스터플랜 계획 내용과 기본계획과의 관계

출처 : 강부성, 박인석, 박철수, 설정임, 유용희. (2010). 영주시 건축디자인기준 설정연구. 영주시, p.52의 [그림 4-1]을 참고하여
연구진 작성



[그림 4-5] 공공건축 통합마스터플랜

출처 : 조준배, 임현성, 서수정, 김현정. (2009). 공공건축을 통한 영주시 도심재생 방안 연구. 영주시, p.193.

② 통합마스터플랜의 실행력 제고를 위한 디자인관리체계 도입 및 조례 제정

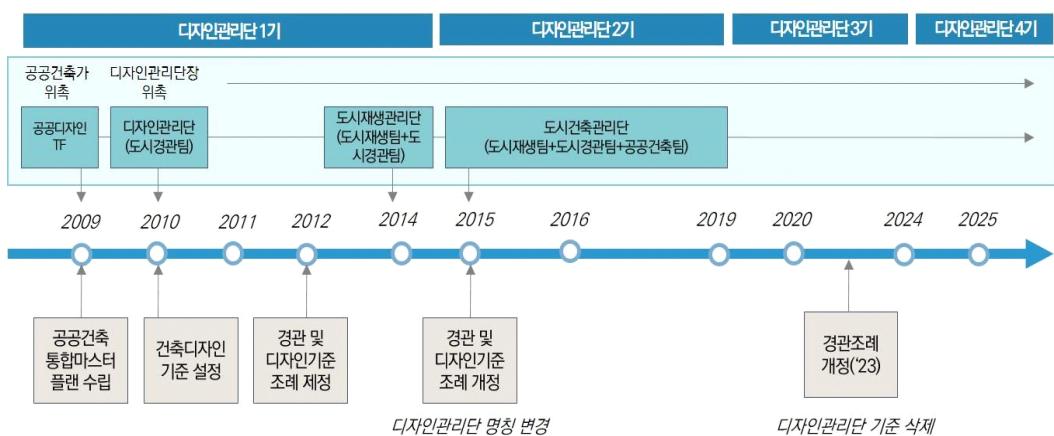
영주시는 통합마스터플랜에서 제시한 장소단위의 공간환경 개선 사업 추진을 위해 건축도시공간연구소에서 제시한 디자인관리체계 도입을 결정하고 2009년부터 시장방침에 근거하여 「건축기본법」에 근거한 민간전문가 제도를 운영했다.

민간전문가 제도는 통합마스터플랜을 토대로 각 부서에서 시행하는 건축물과 공간환경 조성 관련 업무를 지원하고 조정, 관리하는 역할을 수행할 수 있는 전담조직을 시장직속 기구로 설치하는 방안과 기존 부서가 간사 조직으로 역할을 담당하는 방안, TF팀으로 구성하는 방안을 제시하였으나 현실적인 측면을 고려하여 단기적으로 TF팀으로 운영하다가 조례 제정 이후에 도시과가 운영하는 것으로 정리되었다.¹⁷⁶⁾ 다만 지역 총괄계획이 역할을 담당하는 민간전문가는 시장 직속의 부시장급으로 위촉, 운영했다.

이에 2009년 7월에 시장 직속으로 공공건축가 3인을 위촉하여 비상근 자문역할을 수행하였고 2010년 국가 건축디자인기준에 근거하여 전국에서 최초로 지자체 건축디자인기준을 설정하여 도시경관팀에 디자인관리단을 운영하는 담당자를 배치하여 공식적으로 1기 디자인관리단이 설치되었다. 이를 근거로 이후 2012년에는 「영주시 경관 및 디자인관리 조례」를 제정하여 운영하고 있다.

디자인관리단은 2014년 도시재생선도사업이 선정되면서 도시재생관리단으로 운영하다가 2015년 조례 개정을 통해 도시건축관리단으로 명칭을 변경하여 운영했다.

2023년에는 조례를 「경관조례」로 개정하면서 도시건축관리단 규정이 삭제되었으나 현재까지 시장방침에 따라 지속 운영되어 2024년 4기 도시건축관리단장이 위촉되어 활동하고 있다. 도시건축관리단장 임기는 시장직속의 비상근으로 2년이며 연임이 가능하다.



[그림 4-6] 영주시 디자인관리체계 도입 및 변화과정

출처 : 연구진 작성

176) 지자체가 별도의 조직을 설치하고 인력을 배치하기 위해서는 행안부의 조직과 인력 조정 요청을 거쳐야 하고 시의회 의결과정이 있어야 하므로 조직 설치에 장기간 소요될 것으로 예상되어 현실적인 대안으로 결정했다.

③ 디자인관리체계 적용 대상 및 통합마스터플랜에 기반한 지역활성화 정책사업 시행

■ 디자인관리체계 적용 대상

2010년 작성된 영주시 건축디자인기준에 디자인관리체계 적용 대상은 영주시가 직접 수행하는 사업에 대한 기획과 자문, 영주시가 허가·승인권을 갖는 사업에 대한 디자인자문, 영주시가 승인권을 갖지 않는 중앙, 광역정부 및 공공기관이 시행하는 사업에 대한 자문, 협의, 조정 업무 등으로 나타나고 있다. 이에 근거하여 조례에 디자인관리단 업무와 범위가 제시되어 있다.

[표 4-39] 영주시 사업유형별 건축디자인기준 적용 방안

사업유형2	사업유형 1	단위사업	지역활성화 사업
영주시 직할 사업		<ul style="list-style-type: none"> • 영주시가 직접 발주 · 시행하는 건축물/ 시설물/ 공공공간 조성사업 등 - 건축디자인기준 전면 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 영주시가 직접 시행하는 주거환경개선사업/ 가로환경개선사업 등 - 건축디자인기준 전면 적용
중앙/광역정부 및 외부 공공기관 시행사업	영주시가 허가 · 승인권을 갖는 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙공사, 지방공사가 시행하는 건축물/ 시설물/ 공공공간 조성사업 등 - 사례가 많지 않음 - 건축디자인기준 전면 적용은 곤란하나 허가 권한을 활용하여 사전에 디자인 내용을 검토 · 협의 · 조정 가능 - 사업초기부터 디자인내용의 검토 · 협의 · 조정이 가능한 절차기준 확립 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙공사, 지방공사가 시행하는 주거환경 개선사업 등 - 사례가 많지 않음 - 건축디자인기준 전면 적용은 곤란하나 사업 승인 권한을 활용하여 사전에 디자인 내용을 검토 · 협의 · 조정 가능 - 사업초기부터 디자인내용의 검토 · 협의 · 조정이 가능한 절차기준 확립
	영주시가 허가 · 승인권을 갖지 않는 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 각 부처 및 교육청의 건축물/ 시설물/ 공공공간 조성사업 등 - 건축디자인기준 전면 적용은 곤란하나 협의 · 의견제시 과정에서 디자인 내용을 검토 · 협의 · 조정할 수 있는 절차기준 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙 · 광역정부가 승인권을 갖는 택지개발/ 도시개발사업 등 - 건축디자인기준 전면 적용은 곤란하나 승인권자에 대한 의견제시 과정을 통한 계획 내용 관리 가능 - 협의 · 의견제시 과정에서 디자인 내용을 검토 · 협의 · 조정할 수 있는 절차기준 마련
민간시행사업		<ul style="list-style-type: none"> • 민간이 시행하는 건축물/ 시설물/ 관광단지 조성사업 등 - 건축디자인기준 전면 적용은 곤란하나 허가 권한을 활용하여 사전에 디자인 내용을 검토 · 협의 · 조정 가능 - 사업초기부터 디자인내용의 검토 · 협의 · 조정이 가능한 절차기준 확립 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간이 시행하는 도시개발사업 등 - 건축디자인기준 전면 적용은 곤란 - 사업승인권을 상위기관이 갖는 경우가 많으나 협의 · 의견제시 과정을 통한 계획내용관리 가능 - 협의 · 의견제시 과정에서 디자인 내용을 검토 · 협의 · 조정할 수 있는 절차기준 마련

출처 : 강부성, 박인석, 박철수, 설정임, 유용희. (2010). 영주시 건축디자인기준 설정연구. 영주시, p.62.

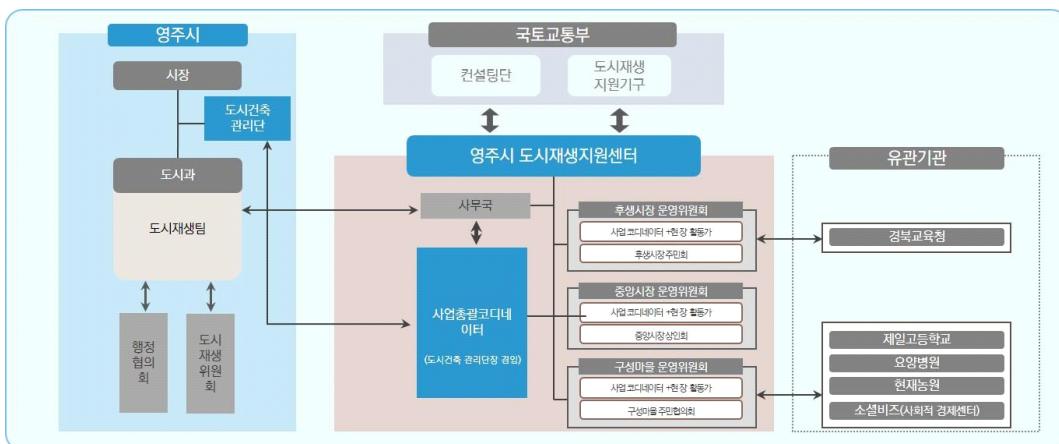
[표 4-40] 영주시 조례에 의한 디자인관리단 업무 및 범위

구분	디자인관리단 업무(제23조)	디자인관리단 업무범위(제24조)
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 시의 디자인 정책에 대한 자문 2. 개별적으로 진행되는 디자인관련 사업들의 종합 및 조정 활동 3. 디자인 사업들의 디자인 자문 4. 중앙부처의 시범사업 발굴 및 관리 5. 통합 마스터플랜의 기획 및 연구 용역 자문 6. 공공기관에서 디자인 자문 요청 시 디자 	<p>① 디자인관리단의 디자인 자문대상</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「건축법」제11조에 따른 허가대상으로서 3층 이상이거나 연면적 495㎡ 이상 건축물과 부속물 2. 「주택법」제16조에 따른 주택건설사업승인대상 3. 공공시설물의 기획 및 계획과 설계에 관한 사항 4. 디자인 관련 각종 시범사업

구분	디자인관리단 업무(제23조)	디자인관리단 업무범위(제24조)
	인 지원 7. 디자인 관련 교육 및 홍보활동	<p>② 디자인관리단의 디자인 자문절차</p> <p>1. 사업예산 결정 전 디자인사업의 관리대상을 선정하며 선정된 사업은 조기 기획단계 부터 계획, 설계단계 등 사업의 단계별 진행시 자문</p> <p>2. 자문대상 중 시장 또는 디자인관리단에서 중요하다고 판단되는 디자인 사업은 시공단계와 관리운영 단계</p> <p>3. 디자인관리 대상사업 중 완료된 사업을 대상으로 사용실태 등을 평가하고 이 결과를 유사사업계획에 반영</p>

출처 : 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr>. (검색일: 2025.5.30.)

디자인관리체계가 도입되면서 영주시는 개별 공공건축 사업 뿐 아니라 지역활성화 정책사업에 본격적으로 디자인관리체계를 적용하고 있다. 통합마스터플랜에 있는 장소단위별로 국비지원사업 공모를 지원하고 공모사업에 선정되면 각 사업에 대한 마스터플랜수립과 거점시설 조성 사업 관련 자문을 수행한다. 국비지원사업에 따라 개별 사업단위별로 총괄계획가를 둘 경우 사업총괄계획가와 협력적 관계를 통해 마스터플랜 수립과 사업추진은 사업총괄계획가가 수행하거나 도시건축관리단장이 병행하고 각 사업에서 시행해야 하는 거점시설이나 공공공간 조성 관련한 설계자문과 디자인검토를 수행하고 있다.



[그림 4-7] 도시재생사업에서 도시건축관리단과 사업추진조직과의 관계

출처 : 서수정, 차주영, 성은영, 박지은, 박진규. (2018). 영주시 도시재생 선도사업 종합운영체계 및 성과관리 방안. 건축도시공간연구 소, p.34의 [그림 2-25]를 참고하여 연구진 작성

■ 통합마스터플랜에 의한 지역활성화 정책사업 추진 현황

2008년부터 2024년까지 영주시 통합마스터플랜에 의해 추진된 거점사업은 총 21개 사업이 있으며, 그 중 3개 사업을 제외하고 모든 사업이 조성 완료되었다.

거점사업 중 규모가 크고 사업 투입규모도 커서 물리적 변화를 중심적으로 주도한 사업은 은 ‘영주1·동 도시재생 선도사업’, ‘국토환경디자인사업’, ‘영주역세권 중심시가지형 도시재생 뉴딜사업’, ‘광복로 장소가치 향상사업’ 등이 있다. 15년 이상의 기간 동안 총 21개 사업, 총 사업비 1,993억 원이 소요되었으며, 그 중 국비가 976억 원, 도비 307억 원, 자체 지방비 594억 원이 투입되었다.

[표 4-41] 영주시 공공건축 통합마스터플랜에 의한 10개 거점사업

연번	거점사업	추진사업	기간	사업비(억 원)							
				소계	국비	도비	시비	민간			
①	근대철도관사를 재활용한 근현대 도시건축박물관 건립	광복로 장소가치 향상사업		2016~2020	43.48		21.74	21.74			
		광복로 근대역사 문화공간 조성	1차	2018~2023	240	120	60	60			
②	고추시장 거리개선과 체험관조성 구성마을 선도사업 중앙시장 선도사업	연계 추진 사업	고추시장 중앙시장 구성마을	영주1·2동 도시재생선도사업	2014~2017	201.1	100.6	15.3			
							85.2				
					46.70	17.70		29.00			
					18	9	2.7	6.3			
					6	3	0.9	2.1			
					60	30		30			
					1.37	0.1		1.27			
					13.23	10.58		2.65			
					20	14		6			
					24.8			24.8			
④	구임무소 유휴건물 재활용	상망동 행정복지센터 조성		2017~2019							
⑤	시민회관 입면 리노베이션 및 문화가로조성	영주 시민회관 리모델링		2017		4.7		4.7			
⑥	도시관/세무서간 공공공간 통합활용방안	영주공유플랫폼 조성사업		2019~2022	60	08.35		41.65			
⑦	삼각지 종합공원화 및 복합문화시설계획	국토환경디자인시범사업		2014~2016							
		노인종합복지관 조성		2013~2016	57.26	10.78	5	41.48			
		장애인종합복지관 조성		2012~2016	67	33.5	3.35	30.15			
		삼각지 미세먼지 차단숲 조성		2022~2023	15	5	1.5	8.5			
⑧	영주역사 전면광장 공공성 확보방안	중앙선 복선전철화 및 영주역사 신축		2010~2023	252	252					
		역세권 도시재생뉴딜		2021~2025	288	140	93.3	37.3			
		영주역 시민광장 조성									
		역세권 상권활성화 도로 조성									
⑨	남부초등학교 복합문화공간조성계획	148 아트스퀘어 조성		2015~2017	56.4	25.7	7.71	17.99			
		청년창업 인큐베이팅타운 조성		2017~2019	9.78	5.43		4.35			
		소셜벤처 성장지원 프로젝트 '영주 경제속으로'		2021~2024	80			80			
⑩	영주시청사 리노베이션을 통한 공공성 확보방안	영주시청사 리모델링		2008	38						
합 계					1,993	976	307	594			
								100			

출처 : 영주시. 영주시 업무보고(2016~2025). 영주시 내부자료를 참조하여 연구진 작성

2) 분석 대상 및 진단지표의 설정

① 분석 대상의 설정

■ 공공건축 및 공공공간

영주시의 디자인관리체계 적용 이전과 이후의 성과 비교를 위해 구체적인 분석의 대상을 ‘공공건축 및 공공공간’으로 설정했다. 이는 다시 유형별로 ‘공공건축 통합마스터플랜’에 의해 조성된 ‘거점형’과, 공공서비스를 제공하는 ‘일반형’으로 구분했다.

- 거점형

거점형 공공건축 및 공공공간은 영주시 통합마스터플랜의 광복로, 삼각지, 영주시청의 3개 공공건축 띠를 중심으로 한 14개의 거점사업을 포함하여, 2008년부터 2025년 현재까지 추진된 연계 사업들을 일컫는다. 통합마스터플랜을 통해 영주시를 동서로 관통하는 공공건축 총 3개소가 설정되었다.

첫 번째 축은 광복로 일대, 두 번째 축은 영주세무서와 삼각지 일대, 세 번째 축은 영주시청을 포함한 영주역세권 일대이다. 2008년부터 광복로를 중심으로 주거환경개선사업, 도시재생선도지역 활성화 사업 등이 1단계로 추진되었고, 2단계로 삼각지를 중심으로 한 국토부 국토환경디자인시범사업이 추진되었다. 3단계로 2021년부터 도시재생뉴딜사업이 추진되면서 세 개의 축을 중심으로 하는 거점사업에 의한 공간적·물리적 공공, 행정, 문화, 복지의 통합공간을 구축하고자 했다. 광복로·도시재생선도사업 거점사업은 주로 영주1·2동지역을 대상, 삼각지 거점사업은 영주2동과 휴천3동을 대상, 영주시청 및 영주역세권 거점사업 중심지는 주로 휴천 2동을 대상으로 했다. 14개 거점사업 중 현재까지 추진 완료되었거나 진행 중인 사업은 10개소이며, 나머지 4개 사업은 추진되지 않았거나 확인할 수 없었다.

광복로는 ‘고추시장 거리개선과 체험관 조성’사업의 경우, 영주1·2동 도시재생 선도사업에 의해 추진되었으므로, 고추시장을 포함한 구성마을, 중앙시장 권역을 포함. 광복로에서 추진된 연계사업(청소년 문화의 집 조성사업, 상망동 행정복지센터(구임무소) 조성사업 등)을 모두 포함하여 거점형으로 구분했다.

삼각지는 국토환경디자인시범사업에 의해 조성된 삼각지 일대와 연계된 영주도립도서관-세무서 일대의 공간적 범위를 포함했다.

영주역은 영주역 일대로 진행된 역세권 도시재생 뉴딜사업 대상지와 영주시청, 경북전문대와 학사골 목 일대의 공간적 범위를 포함했다.

- 일반형

거점형을 제외하고 행정, 교육, 교통, 문화·관광, 복지 등 공공서비스를 제공하거나 그와 유사한 서비스를 제공하는 공공건축 및 공공공간을 일반형으로 분류했다.¹⁷⁷⁾

177) 일반형 공공건축 및 공공공간과 기초생활인프라는 성격상 중복되는 부분이 발생할 수밖에 없으며, 이에 따라 일반형 안에 기초생활인프라에 해당하는 공영주차장, 공공체육시설, 공원시설 등이 함께 포함된다.

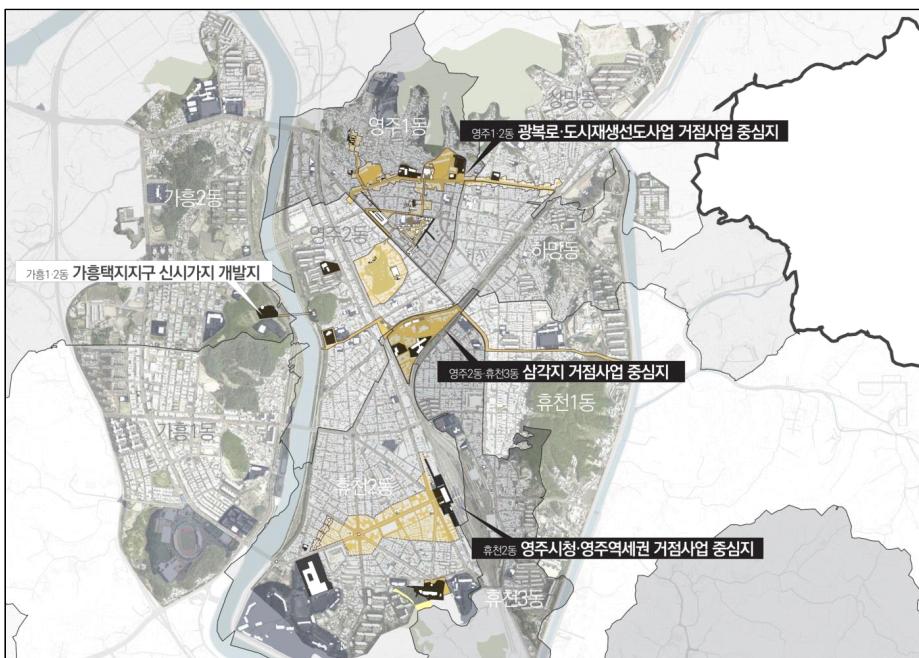
■ 기초생활인프라

이상의 공공건축 및 공공공간 외에, 생활밀착형 서비스를 제공하는 시설로서 '기초생활인프라'를 분석 대상에 포함했다. 구체적으로는 「국가도시재생기본방침」에서 지정한 기초생활인프라 총 8개 부문 (교육, 학습, 돌봄, 생활편의, 문화여가, 휴식, 의료, 교통) 14개 시설로 구성된다.



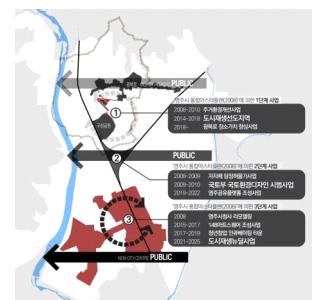
[그림 4-8] 영주시 거점사업 위치

출처 : 서수정, 정우영, 이근오. (2011). 서민 저층주거지 통합적 균린재생 정책방안 연구. 국가건축정책위원회, p.63.



[그림 4-10] 영주시 통합마스터플랜에 의한 거점사업 추진

출처 : 연구진 작성



[그림 4-9] 영주시 통합마스터플랜

출처 : 조준배, 임현성, 서수정, 김현정. (2009). 공공건축을 통한 영주시 도심재생 방안 연구. 영주시, p.124.

② 진단지표의 설정

■ 분석항목의 설정

지역활성화라는 디자인관리체계 적용의 목표는 단순히 낙후된 물리적 환경의 개선을 넘어, 지역 경제에 활력 증진, 주민 삶의 질 향상, 공동체 회복, 지속가능한 발전 기반 마련 등 복합적이고 다차원적 효과를 통해 달성된다. 따라서 다양한 측면에서 성과를 종합적으로 진단함으로써 디자인관리체계 적용의 기여도와 한계를 균형 있게 파악하기 위해 분석항목을 4가지로 설정했다.

- 물리적 효과 : 디자인관리체계가 영주시의 공공건축·공공공간의 질, 기능성, 안전성, 쾌적성 등을 실질적으로 개선하고 변화시키는 데 어떤 영향을 미쳤는지 파악한다.
- 경제적 효과 : 디자인관리체계가 영주시의 지역 내 상권 활력 증진, 일자리 창출, 방문객 및 민간 투자 유치 등 지역 경제기반 강화에 어느 정도 기여했는지 파악한다.
- 사회문화적 효과 : 디자인관리체계가 영주시 주민들의 삶의 질 인식, 공동체 참여 및 관계 형성, 지역 문화 및 정체성 강화에 어떻게 기여했으며, 그 개선 효과가 특정 계층에 편중되지 않고 포용적이었는지 파악한다.
- 행정적 효과 : 영주시의 디자인관리체계 도입 및 운영이 공간환경 계획 및 사업을 추진하는 행정 시스템의 효율성, 전문성, 부서 간 협업방식, 거버넌스에 어떤 영향을 가져왔는지 파악한다.

물리적, 경제적, 사회·문화적, 행정적 효과 분석에 활용 가능한 지표들을 검토 후, 시계열적 자료 확보 가능 여부를 바탕으로 성과지표에 반영 가능성을 판단했다. 공공데이터 구득을 위해 공공데이터포털에서 제공하는 행정데이터 및 통계청, 지방행정인허가데이터 등을 포괄적으로 검토하여 자료의 구득 가능 여부를 점검했다.

[표 4-42] 디자인관리체계 효과 분석을 위한 진단지표

구분		진단지표	구득 가능*	반영 여부	출처	비고
물리적 효과	디자인 및 경관 개선	디자인상 수상실적	○	●	건축도시공간 아카이브	검색시점 2025.05
	물리적인프라 접근성	물리적인프라 공급 변화	△	●	지방행정인허가 데이터 공공데이터포털 문화체육관광부	2000년대 이 후 모두 가능 기준시점 데이 터만 구득가능 2016-2024
	주차면수의 공급 추이	△	●		영주시 자체자료 영주시 홈페이지	2019 검색시점 2025.05
	공원면적의 공급 추이	○	●		공공데이터포털 ※도시공원표준데이터의 지정고시일 기준	2015-2024
	건축인허가 행위 변화 추이	◎	●		영주시 자체자료	2015-2024
	기초생활인프라의 접근성 변화	△	●		영주시 자체자료 및 지방행 정인허가 데이터	2000년대 이 후 모두 가능
	경관 및 보행환경	★	●			

구분		진단지표	구득 가능*	반영 여부	출처	비고
안전성 및 쾌적성		및 운영유지관리 만족도				
	주거환경 만족도	○	●	영주시 사회조사	2017~2023	
	주민생활 안전도	○	●	영주시 사회조사	2017~2023	
경제적 효과	지역상권 활성화	점포 공실률 변화	X	X		
		상권 개폐업률 및 영업기간	○	●	소상공인진흥공단	
		종사자수 변화 추이	○	●	전국사업체조사, 통계청	2011~2020
		상권활성화 체감도	★	●		
		상권 유동인구	○	●	소상공인진흥공단	2018~2023
		로컬크리에이터 지원사업 선정 건수	◎	X		
	투자유발효과	지가증감율	○	●	브이월드 공간정보	2017~2024
사회문화적 효과	조직 및 지속가능성	주민참여 프로그램 운영	◎	●	영주시 업무보고	2016~2025
		사회적 경제조직 변화추이		●		
	주민참여 활성화	공동체 활동 참여	★	●	영주시 사회조사	2017~2023
행정적 효과	조직 및 제도	디자인 관련 전담조직 운영	★	●		
		관련정책 추진실적	★	●		
		행정운영 및 협력과정	추진단계별 민간전문가 참여	★	●	
		추진단계별 주민참여 및 협의체 운영	★	●		
		관련부처/부서 협업	★	●		

* ◎ : 영주시 협조에 의한 데이터 구득

○ : 공공데이터에 의한 데이터 구득

△ : 공공데이터에 의한 데이터 일부 구득

X : 구득불가

★ : FGI에 의한 정성적 평가로 대체

출처 : 연구진 작성

③ 관련 기초자료

■ 공공건축 및 공공공간

2013년 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」 제정을 시작으로 공공데이터의 구축 및 접근성이 크게 개선됨에 따라, 이전 시점 데이터의 구득이 어렵다는 한계가 발생한다. 본 분석에서는 공공데이터가 구축되어 접근성이 크게 개선된 2015년을 분석의 시작 시점으로 설정했다.

시계열적 분석을 위해 건축물 표제부의 사용승인일(행정, 복지, 문화·관광, 교통, 교육, 경제, 기타시설)과 지방행정인허가데이터(의료시설)의 개폐업일 자료를 참고하여 2015년 시점의 정보를 추출했다. 2024년 시점의 자료는 공공데이터포털 및 관련 부처, 영주시에서 구득했다.

[표 4-43] 공공건축 및 공공공간의 시설 분류와 기초자료

구분	세부시설	구득처	기준시점
공공 건축	행정	행정복지센터, 경찰서, 시청, 시의회 등	공공데이터포털
	의료	보건소, 종합병원	지방행정인허가데이터 검색시점 2025.05
	복지	아동·장애인 복지센터, 마을커뮤니티센터(관사골 마을센터 등)	보건복지부 2023.08
			영주시 자체자료 2025.05
	문화·관광	광복로역사문화거리 지정 문화재, 후생시장 거점시 설, 청소년문화의 집 등	영주시 자체자료 2025.05
	교통	역, 터미널 관련시설	브이월드공간정보 2024.11
	교육	중·고등학교, 대학교	공공데이터포털 2024.07
	경제·지역활성화	거점사업지 내 수익형 시설(할머니목박집, 소백여 관 등), 창업관련 시설(청년창업센터)	영주시 자체 자료 2025.05
	기타	법원, 공기업시설, 공단, 수도사업소 등	공공데이터포털 2025.06
	교통	공영주차장	영주시 홈페이지 검색시점 2025.05
공공 공간	녹지	도시공원	공공데이터포털 2025.05

참고 : 2015년 기준 자료는 건축물대장 상의 사용승인일과 지방행정인허가데이터개방(<https://www.localdata.go.kr>, 검색일 : 2025.5.13.)에서 제공하는 개폐업일을 바탕으로 추출

■ 기초생활인프라

시설 관리부서가 2015년 기준 자료를 보유하고 있지 않은 한계로, 2019년 수행된 「지속가능한 영주
발전전략」 연구용역의 일환으로 영주시 부서별로 진행된 「영주시 기초생활인프라조사」를 참고자료
로 삼았다. 해당 데이터를 기준으로 건축물표제부의 사용승인일 및 지방행정인허가데이터의 개폐업
일을 참조하여 2015년 시점의 데이터를 추출했다. 2024년 시점의 자료는 공공데이터포털 및 관련
부처에서 대부분 구득할 수 있었다.

[표 4-44] 기초생활인프라시설의 시설 분류와 기초통계

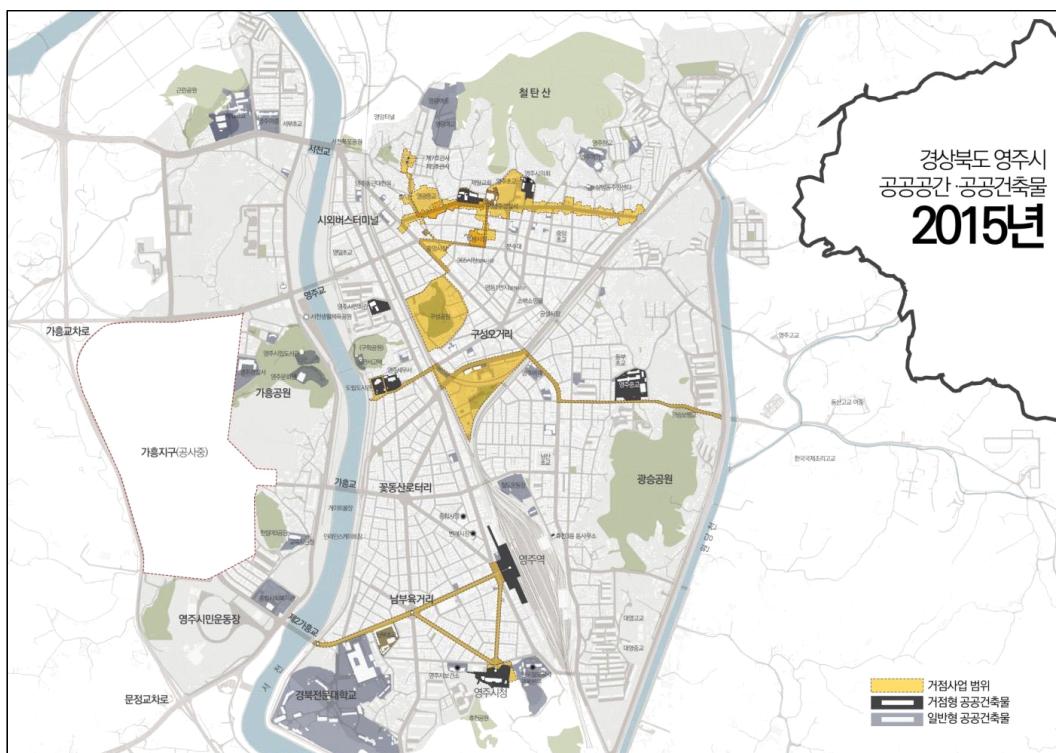
구분	세부시설	구득처	기준시점
기초생활 인프라	교육	유치원	공공데이터포털 2025.05
		초등학교	공공데이터포털 2024.10
	학습	공공도서관, 작은도서관	문화체육관광부 2024.08
	돌봄	어린이집	한국보육진흥원 2025.08
		경로당	공공데이터포털 2025.04
	생활편의	소매점	지방행정인허가데이터 검색시점 2025.05
	문화여가	문화예술회관, 체육시설	문화체육관광부 2024
	휴식	공원	공공데이터포털 2025.05
	의료	의원, 약국	지방행정인허가데이터 검색시점 2025.05
	교통	공영주차장	영주시 홈페이지 검색시점 2025.05

참고 : 2015년 기준 자료는 영주시 기초생활인프라조사(영주시, (2020). 지속가능한 영주 발전전략. 영주시 내부자료)를 기준으로 건
축물대상 상의 사용승인일과 지방행정인허가데이터개방(<https://www.localdata.go.kr>, 검색일 : 2025.5.13.)에서 제공하
는 개폐업일을 바탕으로 추출

[표 4-45] 공공건축 및 공공공간과 기초생활인프라의 개소 (2015년, 2024년)

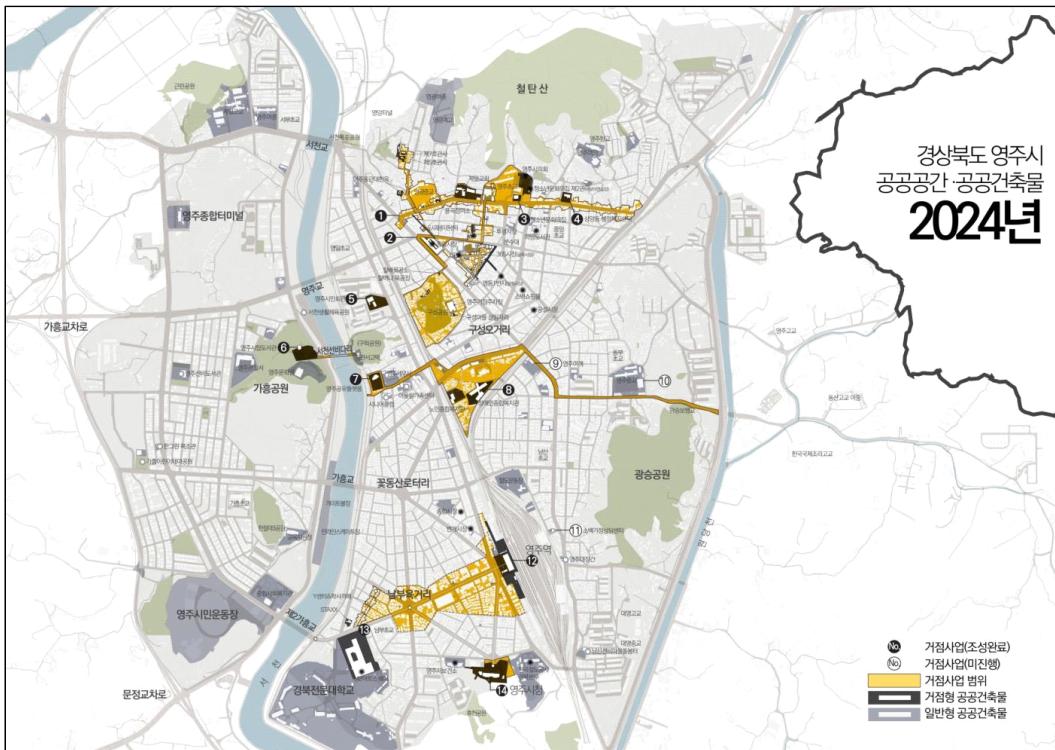
구분	2015년			2024년			
		공공공간	공공건축		공공공간	공공건축	
공공공간 및 공공건축	거점형	4	6	거점형	6	34	
	일반형	5	52	일반형	10	72	
	합계	67	67	합계	122	122	
구분	세부시설		개수	구분	세부시설		
기초생활인 프라	교육	유치원, 초등학교		22	교육	유치원, 초등학교	
	학습	공공도서관, 작은도서관		7	학습	공공도서관, 작은도서관	
	돌봄	어린이집, 경로당 등		148	돌봄	어린이집, 경로당 등	
	생활편의	소매점		28	생활편의	소매점	
	문화여가	문화예술회관, 체육시설		16	문화여가	문화예술회관, 체육시설	
	휴식	공원		25	휴식	공원	
	의료	의원, 약국		163	의료	의원, 약국	
	교통	공영주차장		29	교통	공영주차장	
	합계	438		438	합계	469	

출처 : [표 4-43]과 [표 4-44]의 자료를 바탕으로 연구진 작성



[그림 4-11] 2015년 영주시 공공건축 및 공공공간 현황

출처 : [표 4-43]과 [표 4-44]의 자료를 바탕으로 연구진 작성



[그림 4-12] 2024년 영주시 공공건축 및 공공공간 현황

출처 : [표 4-43]과 [표 4-44]의 자료를 바탕으로 연구진 작성

3) 분석 결과

① 일반현황 분석

■ 인구

영주시 인구는 1975년 인구 정점인 173,887명이었으나 그 이후 지속적으로 감소하여 2023년 현재 100,199명에 이르렀다. 최근 10년간 인구는 2014년 110,780명에서 2023년 100,199명으로 -9.55% 감소했다. 인구의 대부분은 영주시 동지역에 밀집하여 거주한다. 영주시 동지역의 인구는 2024년 기준 69,308명으로 영주시 전체 인구의 70.1%를 차지한다. 영주시 동지역의 평균 인구밀도는 $2,603.8\text{명}/\text{km}^2$ 로 영주시 전체 평균($147.5\text{명}/\text{km}^2$)에 비해 매우 높은 편이다.¹⁷⁸⁾

■ 경제

- 세출예산액

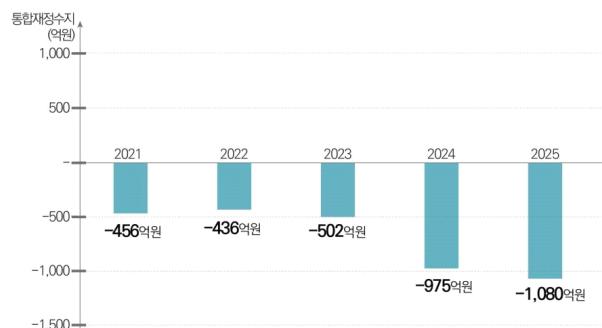
세출예산액은 지방자치단체가 공공서비스 제공, 행정운영, 시설 건설 및 유지 등을 위해 예정한 지출 총액을 의미하는 예산항목의 총합으로서, 2014년부터 2023년까지 10년간 인구는 10% 가량 감소했으나 동기간 세출예산액은 2014년 1인당 382.6만원에서 2023년 1인당 855.9만 원으로 2.24배 증가했다. 2023년 기준 영주시의 주민1인당 세출예산액은 경북 평균 세출예산액의 2.12배에 해당한다.¹⁷⁹⁾

178) 주민등록 인구통계 행정안전부. 행정동별 주민등록 인구 및 세대현황. <https://jumin.mois.go.kr>. (검색일 : 2025.05.13.)

• 재정자립도

재정자립도는 지방자치단체가 자체적으로 세입을 얼마나 확보하고 있는지를 나타내는 지표를 나타내며, 영주시의 재정자립도는 10.25%로 전국에서 228개 시군구 중에서 159위이다. 영주시의 의존재원 규모는 전체 예산의 79.05%로 거의 80%에 가까운 예산이 교부금에 의해 운영된다.¹⁸⁰⁾

영주시의 총 예산에서 자체수입을 제외한 부족분을 국가재정에서 교부금으로 보전받는 세수배분 구



[그림 4-13] 영주시 통합재정수지 추이

출처 : 영주시. 재정공시. [https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=11793&\(검색일: 2025.5.13.\)](https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=11793&(검색일: 2025.5.13.))을 바탕으로 연구진 작성

조를 가진다. 인구감소에 따른 세수감소에도 불구하고 정책집행 현장에서 재정위기에 대한 절박함이나 세수 위기가 충분히 공유되지 않는 것으로 파악된다. 국가재정 의존으로 인해 지방재정 위기감이 둔화하고 있음을 보여준다.¹⁸¹⁾ 또한 영주시의 순 수입에서 순 재정지출을 차감한 수치는 -1,080억 원 적자이며, 최근으로 갈수록 적자폭도 기하급수적으로 상승하고 있다.

② 물리적 효과

■ 디자인 및 경관 개선

• 디자인상 수상실적(2015-2024)

총 5개 공공건축물을 대상으로 6개의 공공건축상 수상실적을 가지고 있으며, 전국에서 유일하게 3년 연속 공공건축상 최우수상을 수상했다.

[표 4-46] 디자인 관련 수상실적

시설명	위치	수상내역	용도
영주 주민생활문화 복지지원센터	영주동 12-16	2012 대한민국 공공건축상 / 국토해양부장관상	미지정
영주시 노인복지관	휴천동 642-10	2017 대한민국 공공건축상 / 최우수상	노유자 시설
		2017 한국건축문화대상 준공건축물부문 / 우수상	
영주시 장애인복지관	휴천동 42-1	2018 대한민국 공공건축상 / 최우수상	노유자 시설
영주시 후생시장 근대경관 복원사업	영주동 338-23	2018 대한민국 공공건축상 / 우수상	근린생활시설
영주실내수영장 + 대한복싱전용훈련장	가흥동 1972	2019 대한민국 공공건축상 / 최우수상	운동시설

출처 : 건축도시정책정보센터. 대한민국공공건축상. [\(검색일: 2025.5.13.\)](https://www.aurum.re.kr/Bits/BuildingAward.aspx?tb=PA)을 바탕으로 연구진 작성

179) 시도별 1인당 지역내 총생산, 지역소득은 국가통계포털. GRDP(시/군/구). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Fconn_path%3DMT_GTITLE01%26list_id%3D109%26obj_var_id%3D%26seqNo%3D%26tblId%3DDT_1C65_03E%26vw_cd%3DMT_GTITLE01%26itm_id%3D%26language%3Dkor%26lang_mode%3Dko%26orgId%3D101%26(검색일: 2025.5.13.)를 참고하여 정리

180) 영주시. 재정공시. [https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=11793&\(검색일: 2025.5.13.\)](https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=11793&(검색일: 2025.5.13.))

181) 영주시청 예산부서 담당관과의 면담 내용을 인용하면 다음과 같다. “보통교부세는 기준재정수요액에서 자자체의 수입을 빼서 한 해의 예산 부족분을 산정하고 부족분은 중앙정부에 보통교부세로 신청합니다. 보통교부세는 인구 규모뿐만 아니라 행정구역 면적, 기초수급자 비중 등 다양한 요인을 고려해서 중앙정부에서 내려보내 주는 것이기 때문에, 보통 부족분보다 감액되어 내려오는 경우는 거의 없어요. 이번 연도만 해도 영주댐 조성된 게 반영돼서 보통교부세는 좀 더 많이 내려왔는걸요.”

영주시는 2012년 대한민국 공공건축상 국토해양부장관상 수상을 시작으로 2019년도까지 총 6개의 공공건축상을 수상했으며, 2017년부터 2019년까지 영주시 노인복지관, 영주시 장애인 복지관, 영주 실내수영장 및 대한복싱전용훈련장에 이르는 공공건축상 최우수상 연속 수상은 전국에서도 유례없는 사례이다.

■ 물리적 인프라 접근성

- 물리적 인프라 공급 변화¹⁸²⁾

거점형·일반형 공공건축과 기초생활인프라의 공급현황을 분석한 결과, 2015년에서부터 2018년까지 집중적으로 공공건축의 공급이 이루어졌으며, 특히 거점형 공공건축의 경우 「영주시 공공건축·공공 공간 통합마스터플랜」에 의한 2014년 국토환경디자인시범사업, 2016년 도시재생시범사업에 의해 집중적으로 공급되어 2015~2020년 사이에 190% 증가했음을 확인했다.

[표 4-47] 영주시 공공건축 및 기초생활인프라 공급 현황

구분	2015년 이전	2020년	2024년	증감율	
				(2015~2020)	(2020~2024)
거점형	10	29	31	190.0%	13.3%
일반형	53	68	70	28.3%	3.7%
기초생활인프라	434	467	469	7.6%	0.5%

출처 : 건축물대장 상의 사용승인일과 지방행정인허가데이터개방(<https://www.localdata.go.kr>, 검색일 : 2025.5.13.)에서 제공하는 개폐업일을 바탕으로 연구진 작성

건축물대장 상 연면적을 기준으로 공공건축 공급면적의 증가추이를 살펴보면 2024년 평균 주민1인당 공급면적은 $1.46m^2$ /인으로, 2015년 평균 주민1인당 공급면적인 $0.98m^2$ /인에 비해 크게 증가했다. 공공건축 공급면적이 가장 크게 늘어난 동지역은 영주 1동이며, 거점사업 「광복로 역사문화거리 조성 사업」과 「영주1·2동 도시재생선도사업」에 의해 조성면적이 크게 늘어났음을 보여준다. 다음으로 공급면적이 많이 증가한 곳은 가흥 1동으로, 가흥지구 도시개발사업에 의한 신규 조성면적이 늘어났기 때문에 판단된다. 동지역별 차이는 있으나 주민1인당 공급면적은 10년간 평균적으로 47% 이상 증가한 것으로 나타난다.

- 공공공간 확충에 의한 주차면수 공급 추이¹⁸³⁾

2018년 동지역 총 세대수는 32,457세대, 공영주차장 수는 35개소, 총 주차면수는 1,510면이며, 2024년 동지역 세대수는 34,598세대로 약 6.6% 증가했으며, 주차장 수는 68개소, 총 주차면수는 3,566면으로 2.36배 증가했다. 세대당 주차면수는 2018년 세대당 0.05대에서 2024년 세대당 0.1대로 2.15배 상승했다. 영주시 공영주차장은 2018년 35개소에서 2024년 68개소로 증가했으며, 가흥신

182) 거점형·일반형 공공건축과 기초생활인프라의 연도별 공급 현황을 파악하기 위해, 지방행정인허가데이터의 개폐업일 자료와 영주시 건축물대장의 사용승인일을 기준으로 건축물의 연도별 공급현황을 분석했다. 건축물대장 상 누락된 데이터는 2015년 이전에 존재했다고 가정하고 2015년 이전 데이터에 포함했으며, 리모델링하여 용도가 변경된 건축물의 경우 「영주시 업무보고」의 조성 시기를 기준으로 데이터를 수정했다.

183) 영주시 공영주차장의 주차면수를 기준으로 세대당 주차대수를 산정하여 비교했다. 구득 데이터는 영주시 내부자료(2018)와 영주시청 홈페이지(2024)를 기준으로 작성하였으며, 영주시 업무보고에서 공개하고 있는 2025년 조성완료된 데이터 및 2026년 조성 예정인 데이터를 포함했다. 영주시 공영주차장 현황 중 주차면수를 공개하고 있는 가장 오래된 데이터는 2018년으로, 2018년과 2024년 현재의 세대 당 주차대수를 비교했다.

도시 조성에 의한 신규 공영주차장 12개소를 감안하더라도 동지역 내 공영주차장은 크게 증가했음을 알 수 있다.

[표 4-48] 세대당 주차대수 증감 추이

구분	동지역 세대수		공영주차장				세대당 주차면수		
	2018년	2024년	2018년		2024년		2018년	2024년	증감율(%)
			개수	주차면수	개수	주차면수			
상망동	3,573	3,448	3	63	5	139	0.02	0.04	128.63
하망동	2,853	2,940	4	257	7	412	0.09	0.14	55.57
영주1동	2,252	2,102	4	166	8	459	0.07	0.22	196.24
영주2동	1,832	2,442	1	4	6	629	0.00	0.26	11,696.97
휴천1동	2,666	2,844	4	109	6	151	0.04	0.05	29.86
휴천2동	3,979	5,333	4	103	10	681	0.03	0.13	393.30
휴천3동	3,613	3,560	2	32	4	76	0.01	0.02	141.04
기흥1동	8,180	7,075	7	318	12	634	0.04	0.09	130.51
기흥2동	3,509	4,854	6	458	8	385	0.13	0.08	-39.23
정보 누락					2				
합계(평균)	32,457	34,598	35	1,510	68	3,566	0.05	0.10	121.54

출처 : 영주시. (2018). 공영주차장현황. 영주시 내부자료; 영주시. 공영주차장. [https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=4096&\(검색일: 2025.4.30.\)](https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=4096&(검색일: 2025.4.30.))을 바탕으로 연구진 작성

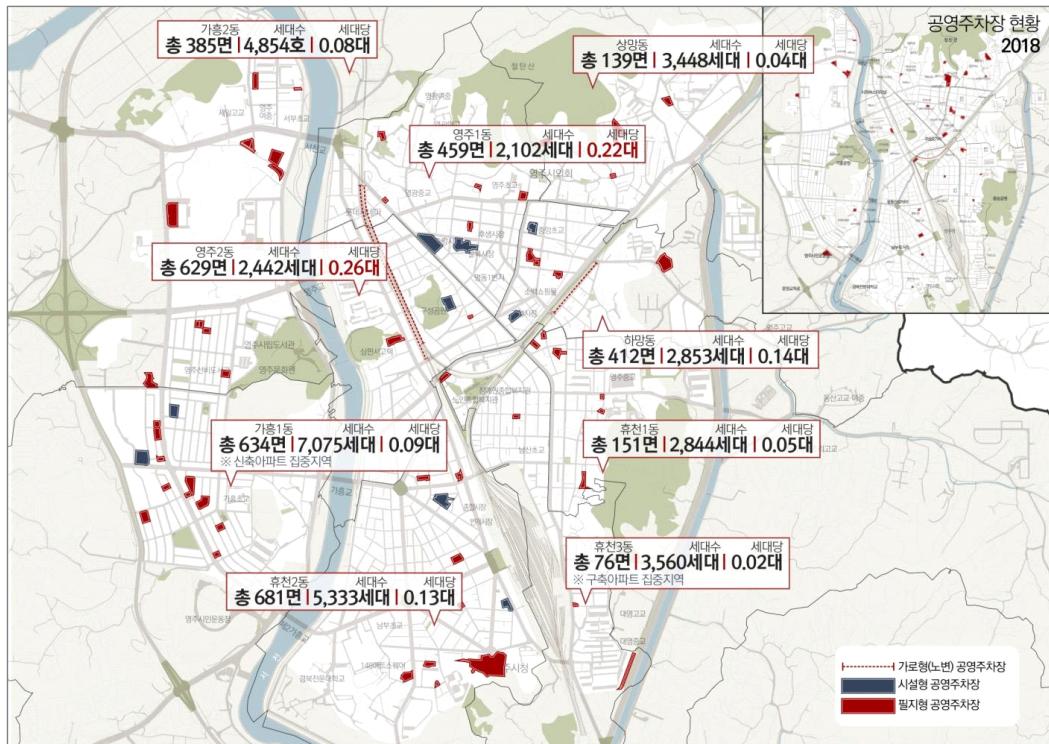
읍면동 별로는 영주1·2동의 주차장 확충이 가장 크게 이루어졌으며, 구도심 상권 재정비 및 도시재생 선도지역 일대 공영주차장 구축의 효과가 크게 나타났다. 구도심상권 재정비와 도시재생선도지역 일대의 공영주차장 구축 효과에 의한 것으로 판단된다.

2018년 평면적인 필지형 공영주차장에서 이후 시설형 및 생활SOC 복합형 공영주차장이 증가하면서 공간의 다층적, 입체적 공간활용도 증가했다. 2018년에 공영주차장 총 35개소 중 33개소가 필지형 공영주차장, 2개소는 가로(노면)공영주차장이었으며, 시설형 공영주차장 없었다. 한편 2020년 초부터 시설형 공영주차장과 생활SOC 복합형 공영주차장이 증가하면서, 단일기능(주차)만을 수행하는 평면적 공간에서 주변 경관이나 보행환경에 기여하는 다층적, 입체적 공간으로의 활용이 증가했다.

[표 4-49] 세대당 주차대수 증감 추이

구분	동지역 세대수		공영주차장				세대당 주차면수		
	2018년	2024년	2018년		2024년		2018년	2024년	증감율(%)
			개수	주차면수	개수	주차면수			
상망동	3,573	3,448	3	63	5	139	0.02	0.04	128.63
하망동	2,853	2,940	4	257	7	412	0.09	0.14	55.57
영주1동	2,252	2,102	4	166	8	459	0.07	0.22	196.24
영주2동	1,832	2,442	1	4	6	629	0.00	0.26	11,696.97
휴천1동	2,666	2,844	4	109	6	151	0.04	0.05	29.86
휴천2동	3,979	5,333	4	103	10	681	0.03	0.13	393.30
휴천3동	3,613	3,560	2	32	4	76	0.01	0.02	141.04
기흥1동	8,180	7,075	7	318	12	634	0.04	0.09	130.51
기흥2동	3,509	4,854	6	458	8	385	0.13	0.08	-39.23
정보 누락					2				
합계(평균)	32,457	34,598	35	1,510	68	3,566	0.05	0.10	121.54

출처 : 영주시. (2018). 공영주차장현황. 영주시 내부자료; 영주시. 공영주차장. [https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=4096&\(검색일: 2025.4.30.\)](https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=4096&(검색일: 2025.4.30.))을 바탕으로 연구진 작성



[그림 4-14] 2024년 공영주차장 현황

출처 : 영주시. 공영주차장. https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=4096& (검색일: 2025.4.30.)을 바탕으로 연구진 작성

- 공공공간 확충에 의한 공원 면적 공급 추이

도시공원 면적은 10년간 지속적으로 증가했으며, 그 중 평지형 도시공원이 10년간 2.8배 증가한 것으로 나타났다. 평지형 도시공원은 2015년 14개소에서 2024년 37개소로, 개소수는 약 2.64배 증가했고, 총 면적은 약 3.8배 증가했다. 특히 해당 면적이 45% 이상 확대되어 비교적 규모가 있는 평지형 도시공원이 대폭 확장되었다는 것을 알 수 있다. 반면 산지형 도시공원은 2015년 9개소에서 2024년 11개소로, 10년간 면적은 총 3.02% 증가하여 큰 변화를 보이지 않았다. 산지형 도시공원에 비해 평지형 도시공원은 접근성 확보에 유리하고, 장애인, 노약자 등의 이동약자도 쉽게 접근할 수 있어 이용편의성에서 긍정적인 효과를 얻었을 것으로 추정된다. 또한 산지형에 비해 비교적 분산된 소규모 공원들이 대폭 확충됨으로써 도시의 생태적 가치 향상에 기여했다.

[표 4-50] 도시공원 면적 증감 추이

특성별	2015년 도시공원 면적			2024년 도시공원 면적			증감율(%)
	개수	면적(m ²)	개당 면적 (m ² /개)	개수	면적(m ²)	개당 면적 (m ² /개)	
평지형	14	31,524	2,252	37	120,697	3,262	282.87
산지형	9	954,964	106,107	11	983,805	89,437	3.02
합계(평균)	23	986,488		48	1,104,502		(11.96)

※ 2015년 도시공원 현황자료는 2019년 도시공원 현황 데이터를 참조하고, 2015년 시점의 위성사진을 대조·분석하여 추출

출처 : 공공데이터포털. 전국도시공원정보표준데이터. <https://www.data.go.kr/data/15012890/standard.do> (검색일 : 2025.5.30.)을 바탕으로 연구진 작성

- 공공건축 확충에 의한 건축 허가행위 변화 추이¹⁸⁴⁾

건축물 인허가 현황 자료를 활용하여 허가년도를 기준으로 2015년부터 2025년까지의 건축행위 변화 추이를 분석한 결과, 2015년부터 2018년까지 공공건축 공급이 집중적으로 일어난 거점영역 반경 100m 이내 지역에서 신축과 용도변경 행위가 활발해졌음을 확인했다. 거점영역 반경 100m 이내의 건축 행위와 그 외 동지역의 건축행위를 비교·분석한 결과, 거점영역 내 공공건축물의 공급이 집중적으로 일어난 지역에서 건축물 신축행위도 더불어 증가했으며 용도변경이 활발하게 일어나는 추이도 확인할 수 있다. 이는 공공건축 공급에 따른 물리적 공간환경 변화가 민간의 개발행위를 유도하고 기존 건축물의 기능 전환을 촉진함으로써, 지역의 물리적·기능적 재구성의 촉매 역할로 가능했을 가능성을 시사한다.¹⁸⁵⁾ 거점영역 반경 100m 이내 건축행위가 가흥택지지역이나 영주시 동지역 평균 건축행위에 비해 큰 규모로 일어나는 경향도 나타났다. 건축의 행위 규모는 건축물 허가건수 1건당 건축연면적 혹은 증축 연면적을 의미하는 것으로, 평균적으로 한 번의 인허가가 얼마나 큰 규모의 건축을 수반하는지를 의미한다. 거점영역 반경 100m 이내의 2015년 신축행위의 건축행위 규모는 건당 635.2m², 용도변경은 건당 799.7m²로, 가흥택지지구나 영주시 동지역보다 비교적 큰 규모의 개발행위가 일어나고 있어, 공공공간의 조성이 주로 소·중규모 균린생활시설의 민간 개발행위를 촉진하고 있다고 판단할 수 있다.¹⁸⁶⁾

[표 4-51] 건축허가행위 변화추이

연도	거점영역 반경 100m 이내			가흥택지지구			그 외 동지역			
	허가건수	연면적(m ²)	행위 규모	허가건수	연면적(m ²)	행위 규모	허가건수	연면적(m ²)	행위 규모	
2015	신축	18	11,433.5	635.2	108	45,525.7	421.5	50	16,064.6	321.3
	용도변경	16	12,795.0	799.7	-	-	-	16	2,213.9	138.4
	증축	2	266.8	133.4	10	2,261.3	226.1	18	5,521.3	306.7
	대수선	0	-	-	-	-	-	-	-	-
2020	신축	4	3,012.6	753.2	48	24,303.3	506.3	68	24,511.3	360.5
	용도변경	6	2,066.8	344.5	1	144.5	144.5	8	1,843.5	230.4
	증축	0	-	-	2	297.5	148.8	64	21,391.1	334.2
	대수선	0	-	-	-	-	-	-	-	-
2025	신축	3	1,956.9	652.3	9	4,827.9	536.4	12	3,331.2	277.6
	용도변경	2	2,561.1	1,280.6	-	-	-	1	398.3	398.3
	증축	0	-	-	-	-	-	1	104.1	104.1
	대수선	1	1,401.8	1,401.8	-	-	-	-	-	-

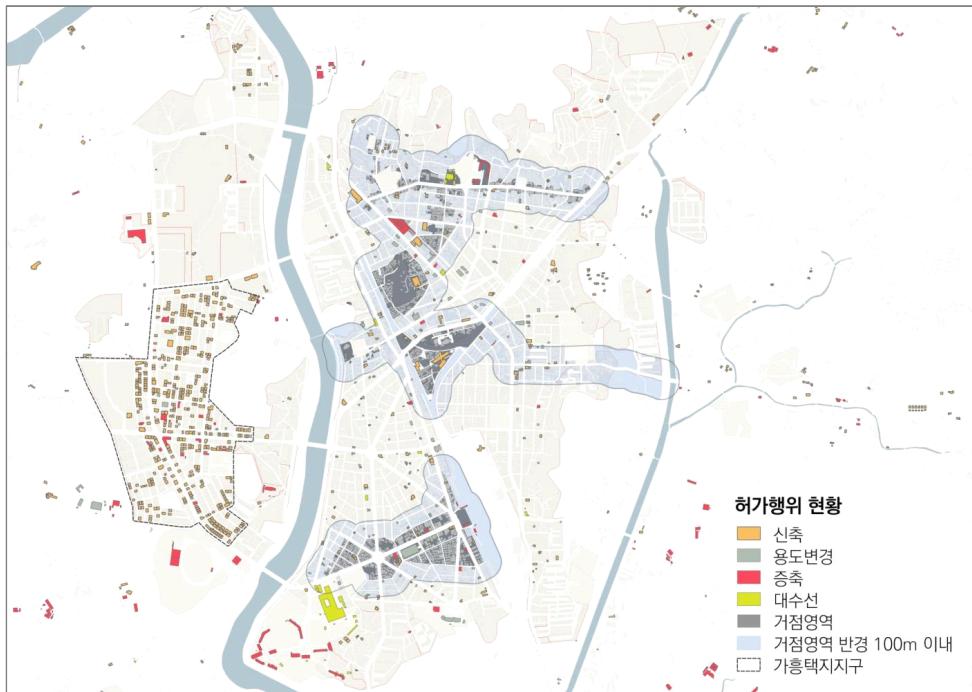
※ 연면적은 신축, 용도변경, 대수선인 경우 건축물의 허가자료 상 건축물의 연면적을 기준으로 산정하였으며, 증축인 경우 증축연면적으로 기준으로 산정

출처 : 영주시. (2025). 건축물 인허가 현황(2015~2025). 영주시 내부자료를 바탕으로 연구진 작성

184) 공공건축물의 공급에 의한 인근지역의 건축행위 변화추이 분석을 위해, 영주시에서 제공하는 건축물 인허가 현황 데이터의 건축물 허가년도를 기준으로 건축행위 중 신축, 용도변경, 증축, 대수선 행위에 대한 변화추이를 분석했다. 2015년부터 2025년까지의 건축물 인허가 현황을 기준으로 분석했으며, 가흥신도시 개발사업에 의한 신규건축행위의 영향을 최소화하기 위해 거점사업이 위치하고 있는 거점영역으로부터 반경 100m 이내의 건축행위와, 가흥택지지구, 그리고 해당 영역의 건축행위를 제외한 영주시 동 지역 내의 건축행위 건수를 비교했다.

185) 가흥택지지구는 주로 신축행위에 집중되어 있는 것으로 나타났다.

186) 영주시 동지역 평균적으로는 증축행위에 대한 수요가 높은 것으로 나타났다.



[그림 4-15] 건축물 허가행위 현황(2015~2025)

출처 : 영주시. (2025). 건축물 인허가 현황(2015~2025). 영주시 내부자료를 바탕으로 연구진 작성

- 공공건축 확충에 의한 건축 신고행위 변화 추이¹⁸⁷⁾

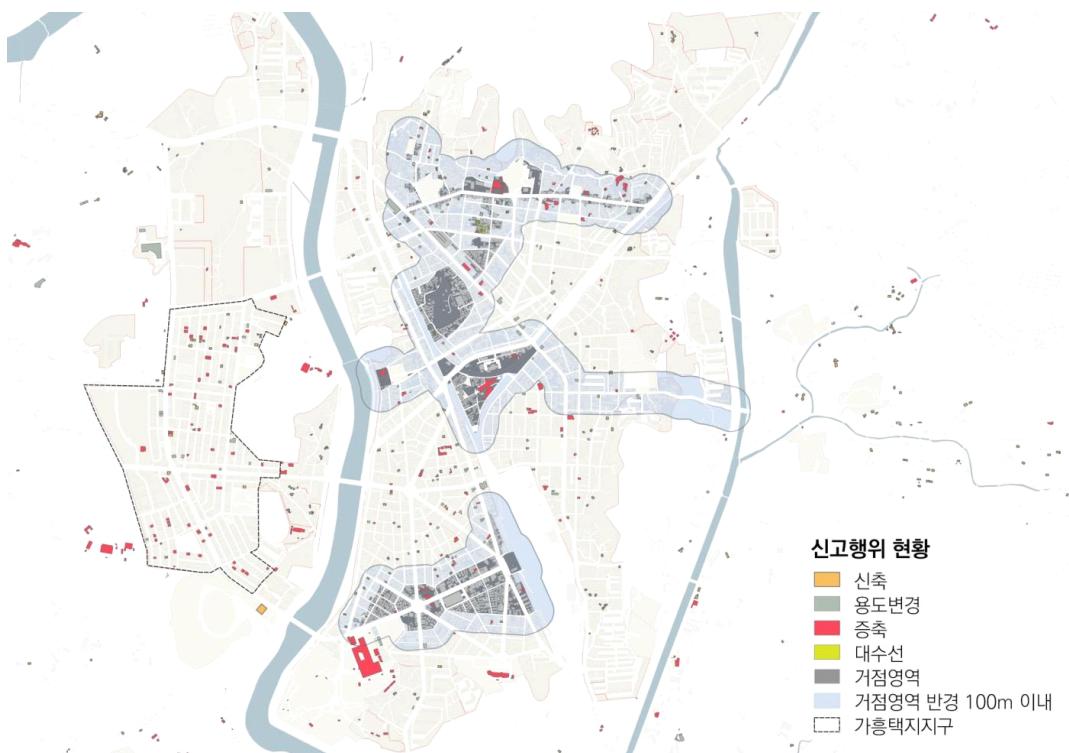
거점영역 반경 100m 이내의 건축행위와 가홍택지지구 및 그 외 동지역의 건축행위를 비교·분석한 결과, 신축, 용도변경, 증축이 고르게 일어나고 있으나 신고건수는 많지 않아 주로 건축물 허가행위에 해당하는 넓은 면적의 신축, 증축, 용도변경에 집중되어 있었다. 이는 공공건축의 공급이 인근 민간 건축물의 신축 및 용도변경을 유도하는 것과 달리 경미한 건축행위로 분류되는 신고사항은 상당히 제한적으로 발생하고 있으며, 공공건축이 소규모 민간건축 행위 전반을 활성화기보다는 일정 규모 이상의 계획적·집중적 변화에 영향을 미친 것을 시사한다.

거점영역 반경 100m 이내의 신고 건축행위는 다른 지역에 비해 용도변경이 많은 특징이 있으며, 2016년 후생시장 조성사업의 영향으로 대수선의 신고행위가 크게 증가했다. 이는 2015년 건축법 개정으로 일정 기준 이하의 공사가 신고로 가능해졌으며, 2016년 시행된 후생시장 조성사업에 의해 기존 건축물을 리모델링하는 과정에서 대수선 신고가 급증한 것으로 보인다. 그 외 지역으로 분류되는 가홍택지지구와 그 외 동지역의 경우, 가홍택지지구는 ‘증축’ 신고가 많고, 그 외 동지역에서는 ‘신축’ 신고가 많은 경향을 보인다. 이는 가홍택지지구가 최근까지 개발된 지역으로 재건축보다는 증축 수요가 높은 것으로 볼 수 있고, 그 외 동지역에는 상대적으로 노후한 건축물이 다수 분포하고 있어 소

187) 공공건축물의 공급에 의한 인근지역의 건축행위 변화추이 분석을 위해 영주시에서 제공하는 건축물 인허가 현황 데이터의 건축물 신고년도를 기준으로 건축행위 종 신축, 용도변경, 증축, 대수선 행위에 대한 변화추이를 분석했다. 2015년부터 2025년까지의 건축물 인허가 현황을 기준으로 분석하였으며, 가홍신도시 개발사업에 의한 신규건축행위의 영향을 최소화하기 위해 거점사업이 위치하고 있는 거점영역으로부터 반경 100m 이내의 건축행위와, 가홍택지지구, 그리고 해당 영역의 건축행위를 제외한 영주시 동 지역 내의 건축행위 건수를 비교했다.

규모 공터나 빙집을 활용한 경미한 건축신고 방식의 건축행위에 집중한 것으로 볼 수 있다.

거점영역 반경 100m 이내 건축행위는 가흥택지지역이나 영주시 동지역 평균 건축행위에 비해 신고 건수는 상대적으로 적으나, 다양한 변화 양상을 보이고 있다. 건축 행위 규모는 건축물 신고건수 1건 당 건축연면적 혹은 증축 연면적을 의미하는 것으로 평균적으로 한 번의 인허가가 어느 정도의 규모를 수반하는지를 의미하며, 법적으로 신고사항으로 분류되는 면적기준은 신고, 증축의 경우 100m²이하, 용도변경의 경우 500m²이하로 지정되어 있다. 거점영역 반경 100m 이내의 신고사항으로 분류되는 건축행위는 가흥택지지역이나 그 외 영주시 동지역보다 비교적 적게 일어나고 있으나, 건축행위의 구성비중이 다양하고 소규모 변화들이 일어나고 있다고 볼 수 있다.



[그림 4-16] 건축물 신고행위 현황(2015~2025)

출처 : 영주시. (2025). 건축물 인허가 현황(2015~2025). 영주시 내부자료를 바탕으로 연구진 작성

- 기초생활인프라의 접근성 변화¹⁸⁸⁾

기초생활인프라 접근성 변화를 분석한 결과, 10년간 평균 접근거리가 가장 많이 개선된 시설은 도시 공원 시설로 나타났다. 도시공원은 2015년 25개소에서 50개소로 증가하였으며, 동 기간 동안 접근거리는 2015년 1,260m에서 992m로 약 11% 줄어들어 평균 접근거리가 가장 많이 개선된 시설로 나타났다.

평균으로 기초생활인프라의 접근성은 2015년과 비슷하거나 약간 좋아진 수준이다. 전체 14개 시설

188) 격자인구데이터는 국가통계지도에서 제공하는 2015년 10월, 2024년 10월 연령대별 격자인구 100X100m를 활용하여 작성했다. 2024년 10월 격자인구 데이터가 행안부에서 제공하는 주민등록인구현황 데이터와 비교하여 97.2%의 설명력을 가지는 데 반해, 2015년 10월 격자인구데이터의 설명력은 45.2%에 불과하여 2015년 기초생활인프라 접근거리 결과값의 신뢰도가 낮다. 2015년 10월 격자인구데이터의 설명력이 낮은 것은 2015년 당시 데이터 구축의 기준이 미흡하고 디지털화된 자료의 양 자체가 부족하기 때문이며, 특히 집합주택 밀집 지역의 인구데이터가 누락된 데에서 기인한다.

중 10개 시설에서 접근성이 개선되었으며, 특히 생활편의 및 여가관련 인프라 접근성은 다소 향상된 것으로 분석되었다.¹⁸⁹⁾

[표 4-52] 기초생활인프라 평균 접근거리 변화추이

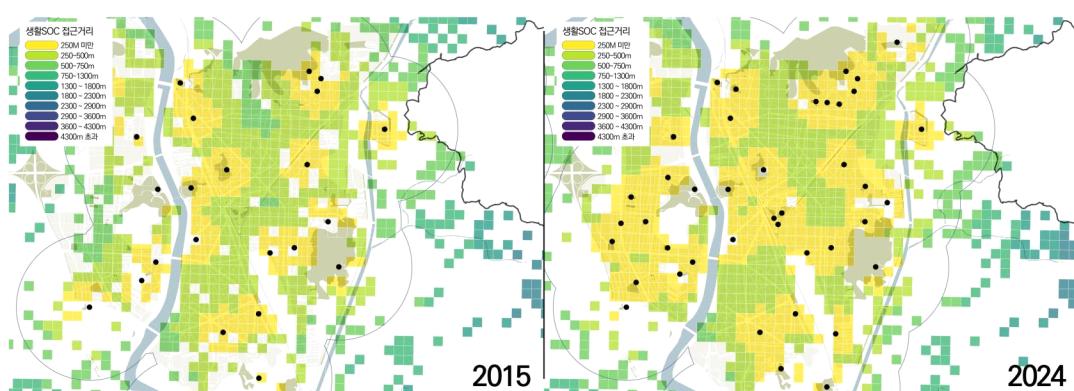
연번	구분	개소 수		평균 접근거리			최소 접근거리*	
		2015년	2024년	2015년	2024년	증감율(%)		
1	교육	유치원	14	12	658	691	5.05	333m
2		초등학교	8	8	827	684	-17.24	500m
3	학습	도서관	7	8	1,746	1,591	-8.88	1,125m
4	돌봄	어린이집	37	30	456	425	-6.80	167m
5		경로당, 노인교실	107	107	343	354	3.12	500m
6		복지관	4	5	1,725	1,678	-2.74	8.4km
7	생활 편의	소매점	28	40	1,188	1,054	-11.31	750m
8		공공체육시설	13	22	1,517	1,410	-7.05	750m
9	여가	문화예술회관	3	4	2,409	2,143	-11.07	8.4km
10		공원	25	50	1,260	992	-21.29	750m
11	의료	의원	93	95	1,468	1,308	-10.85	750m
12		약국	67	37	1,339	1,320	-1.46	750m
13		공공의료시설	3	3	1,916	1,863	-2.76	8.4km
14	교통	공영주차장	29	48	1,267	1,195	-5.66	750m
합계(평균)		438	469	(1,294)	(1,193)	-7.80		

* : 최소접근거리는 「국가도시재생기본방침」의 접근시간을 거리로 환산하여 적용

※ 개소 수는 [표 4-45]의 기초생활인프라 개소 수를 의미

※ 일반성인(4.5km/h), 노인(3.0km/h), 유아(2.0km/h)를 바탕으로 도보 접근거리를 계산

출처 : [표 4-44]의 구분을 바탕으로 연구진 작성



[그림 4-17] 도시공원의 접근성 변화

출처 : 공공데이터포털. 전국도시공원정보표준데이터. <https://www.data.go.kr/data/15012890/standard.do>(2019년, 2024년)을 바탕으로 연구진 작성. 2015년 도시공원 현황은 2019년 도시공원현황 데이터를 참조하고, 2015년 시점의 위성사진(영주시 내부자료)을 대조분석하여 추출

189) 생활인프라 접근성 분석은 격자인구 데이터를 활용하였으므로 격자인구-거리값이 누락된 지역은 평균값이 높아지는 왜곡이 있을 수 있어 초등학교, 경로당처럼 집합주택 인구가 큰 영향을 주는 시설은 왜곡 폭이 크고 공원, 공영주차장 등 격자 분포가 고르게 반영되는 시설은 영향이 작게 나타나, 평균 접근성 개선의 폭은 전반적으로 비슷한 수준이거나 약간 좋아진 수준으로 분석된다.

• 대중교통 접근성 변화

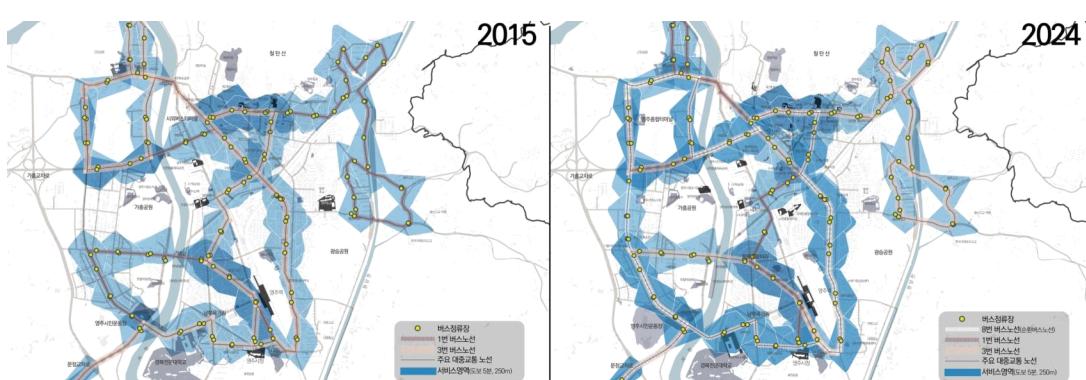
주요 시내버스 노선을 중심으로 공공건축물까지의 평균 접근거리는 약 10%가량 개선된 것으로 나타났다. 2015년과 2024년의 공공건축물은 총 67개소에서 122개로 증가하였으며, 개별 공공건축물로부터 가장 가까운 버스노선에 위치한 버스정류장까지의 평균 접근거리는 2015년 평균 175.3m에서 2024년 156.6m로 약 -10.7% 가량 줄어들었다. 읍면동별로는 가흥신도시가 위치한 가흥1동이 -31.3%로 가장 접근성이 많이 개선된 지역으로 나타나며, 영주1동은 접근거리가 오히려 길어진 것으로 나타나는데, 이는 영주1동에 기존 12개소에서 2024년 38개소로 공공건축물이 매우 집중되어 증가하면서 나타난 현상으로 보인다. 그러나 2024년의 대중교통 노선으로부터 공공건축물까지의 평균 접근거리는 156.6m로 도보 5분 거리를 넘지 않는 것으로 나타났다.

[표 4-53] 공공건축물의 대중교통 접근성 변화

구분	2015년		2024년		증감율 (%)
	개소수	건축물까지의 평균거리(m)*	공공건축물 개소수	공공건축물까지의 평균거리(m)*	
상망동	4	173.3	5	146.3	-15.6
하망동	4	146.9	5	130.3	-11.3
영주1동	12	112.2	38	145.4	29.5
영주2동	12	219.7	22	196.8	-10.4
휴천1동	4	164.3	3	154.6	-5.9
휴천2동	11	106.2	18	103.9	-2.2
휴천3동	9	119.7	14	127.8	6.8
가흥1동	4	302.8	7	208.0	-31.3
가흥2동	7	232.7	10	196.5	-15.6
합계(평균)	67	(175.3)	122	(156.6)	

* : 건축물까지의 접근거리는 영주시 버스정류장 위치로부터 공공건축물까지의 최근접거리를 의미하며, 이를 바탕으로 동별 평균거리(m)를 분석

출처 : 공공데이터포털. 영주시 버스정류장 현황. <https://www.data.go.kr/data/15063311/fileData.do> (검색일: 2025.4.29), 2019 및 2025년 데이터와 공공건축물 현황 데이터를 바탕으로 연구진 작성



[그림 4-18] 대중교통 노선 변화에 따른 서비스영역의 확장

출처 : 영주시. (2020). 지속가능 영주 발전전략 진행점검회의 보고서 내 대중교통여건 종합분석도. 영주시. p.51; 공공데이터포털. 영주시 버스정류장 현황. <https://www.data.go.kr/data/15063311/fileData.do> (검색일: 2025.4.29.)을 바탕으로 연구진 작성

주요 시내버스 노선의 변화와 함께 대중교통의 서비스영역도 함께 변화하였으며, 2024년 대중교통 서비스영역에서 가흥1동과 영주1·2동의 서비스가 집중되고 공공건축물의 증가가 집중된 영주1·2동 일대와 가흥신도시의 대중교통 서비스 확충이 두드러지게 나타났다.¹⁹⁰⁾

- 경관 및 보행환경 및 운영·유지관리 만족도¹⁹¹⁾

공공건축물의 경관적 측면이나 주변지역으로의 경관 파급효과에 대해 매우 긍정적인 평가를 받았다. 공공건축물의 질과 공공건축물을 통한 경관개선 효과는 공무원, 시설관리 담당관, 이용주민을 포함 총 15명의 응답자 중 14명이 만족한다고 응답하여, 만족한다는 응답이 대부분을 차지했다.¹⁹²⁾

보행환경 개선에 대한 만족도는 공무원의 경우는 대체로 긍정적이나 일부 개선 요구가 있으며, 시설 관리담당관과 주민의 경우 그에 비해 만족한다는 응답이 소폭 높게 나타났다.¹⁹³⁾ 실제 시설을 이용하거나 관리하는 시설관리담당관과 시민들은 운영 및 유지관리 측면에서의 불만족 비율이 높게 나타났다. 운영 및 유지관리 측면에서는 시청 공무원이 전반적으로 만족한다고 응답한 반면, 시설관리담당관과 주민은 ‘불만족’ 응답이 ‘만족’보다 더 많아, 실제로 시설을 직접 이용하거나 관리하는 주체일수록 시설에 대한 불만족 비율이 높은 경향을 보인다.

전반적으로 불만족 응답이 높았던 주요 이유는 건축 설계과정에서 상징성과 공간미를 강조한 결과 공용공간이 넓은 반면, 실제 활용도가 높은 민원실, 열람실 등 기능적 공간이 부족하다는 점, 공공시설 외관에 유리입면을 도입하면서 이에 따른 냉난방 유지비용 증가와 유리 입면 관리의 어려움 등 운영관리 측면의 불편함을 지적했다. 특히 공공공간의 주차공간에 대한 불편함은 반복적으로 제기되었으나, 이는 단순히 특정 시설의 문제라기보다는, 차량 이동이 일상화된 지역 특성과 영주시 전반의 주차 수요·공급 불균형에 대한 인식이 반영된 것으로 볼 수 있다.^{194)¹⁹⁵⁾}

이는 미적 공간구성과 경관개선에 치중된 디자인 관리 중심의 접근을 넘어 이용자의 실제 사용행태와 기능적 요구를 반영한 사용자 중심의 디자인관리 방식이 필요함을 시사한다. 공공건축물이나 공공공간 설계에서 외관의 상징성이나 도시 미관적인 측면의 개선이 우선되었으나, 실제 공간활용도나 시설 운영은 상대적으로 소외된 측면이 있다.

190) 대중교통 노선의 서비스영역에 대하여 Qgis의 ORS Plugin을 활용하여 도보 5분거리(250m)서비스영역을 도출한 결과

191) 경관 및 보행환경 개선에 대한 만족도는 공공데이터로는 확인이 어려우며 연구 특성상 10년간의 변화를 정량적으로 추적하기에도 한계가 있어, 본 연구에서는 공무원 및 주민을 대상으로 한 심층 면담을 통해 해당 만족도의 변화 양상을 파악했다.

192) 영주시청 허가과 담당관과의 면담 내용을 인용하면 다음과 같다. “경관이나 주변지역 개선에 엄청 효과적이죠. 공공건축물이 변화하면서 영주는 공공건축물 수준이 어느 정도 되어야 하는구나 이런 인식이 생기는 것 같아요.”

193) 심층면담 결과, 공무원 4명 중 2명, 시설담당관 4명 중 3명, 주민 7명 중 4명이 전반적으로 많이 개선되었다고 응답하였으며, 불만족 응답은 전체 15명 중 2명에 그쳤다.

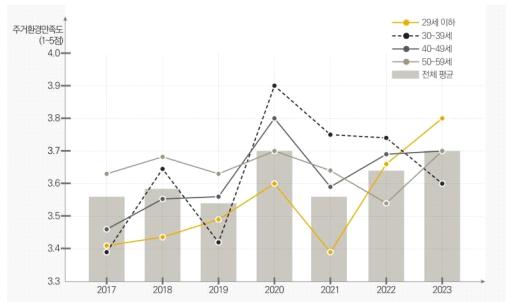
194) 노인종합복지관 시설관리담당관과의 면담 내용을 인용하면 다음과 같다. “노인복지관 생기고 도시에 공공건축물들이 늘면서 외관이 깨끗해진 건 맞아요. 그런데 주차공간이 너무 부족해요. 특히 노인복지관은 사람이 너무 몰려서 식당공간도 부족하구요. 애초에 식당을 50명 기준으로 만들었대요. 지금 하루에 160명씩 대기하는데요. 그래서 처음에 설계할 때, 앞으로 영주시가 고령화가 될 거니까 규모를 좀 크게 해야 하는구나 이렇게 미래 예측을 좀 하면서 만들면 어땠을까 아쉬움이 크죠.”

195) 휴천2동 행정복지센터 이용 주민과의 면담 내용을 인용하면 다음과 같다. “이렇게 많은 사람이 오는 건물에 주차면이 4면밖에 없어요. 물론 사정이 있겠지만 그런 부분이 아쉬워요. 그러니까 공공건축을 할 때는 진짜 다른 걸 다 제치고 이용하시는 분들의 편리함을 먼저 생각해서 실제로 이용하는 사람들 얘기도 들어야 해요. 영주시 안에 공공건축 거의 대부분이 이런 문제가 있을 거예요.”

■ 안전성 및 쾌적성

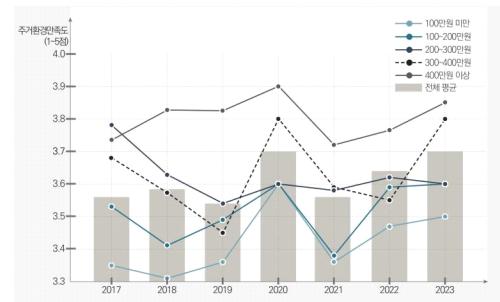
- 주거환경 만족도

영주시 사회조사를 바탕으로 2017년부터 2023년까지의 주거환경 만족도의 변화추이를 분석한 결과, 2019년과 2020년 사이에 만족도가 상승한 구간은 있으나, 전반적으로는 비슷한 상태를 유지했다. 영주시의 주거환경 만족도는 전반적으로는 이전과 비슷하거나 미미하게 상승한 정도 수준을 유지하는 것으로 보아 공간환경의 질 향상이 주민들에게 미치는 체감은 미미한 수준으로 판단된다. 가흥신도시 개발이 2018~2020년 사이에 거의 완료되면서 30대 이상 고소득자를 중심으로 주거환경 만족도가 크게 향상된 것이 특징적이다.



[그림 4-19] 연령대별 주거환경 만족도

출처 : 영주시, 사회조사. https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=1512 (검색일: 2025.4.29.)를 참조하여 연구진 작성



[그림 4-20] 소득가구별 주거환경 만족도

출처 : 영주시, 사회조사. https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=1512 (검색일: 2025.4.29.)를 참조하여 연구진 작성

[표 4-54] 주거환경만족도(2017~2023)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
소계	3.56	3.58	3.54	3.70	3.56	3.64	3.70
성별	남자	3.58	3.61	3.59	3.70	3.56	3.65
	여자	3.55	3.56	3.50	3.70	3.56	3.62
연령별	29세 이하	3.41	3.44	3.49	3.60	3.39	3.66
	30~39세	3.39	3.65	3.42	3.90	3.75	3.74
	40~49세	3.46	3.55	3.56	3.80	3.59	3.69
	50~59세	3.63	3.68	3.63	3.70	3.64	3.54
	60세 이상	3.70	3.59	3.55	3.70	3.53	3.64
가구소득별	100만원 미만	3.35	3.31	3.36	3.60	3.36	3.47
	100~200만원	3.53	3.41	3.49	3.60	3.38	3.59
	200~300만원	3.78	3.63	3.54	3.60	3.58	3.62
	300~400만원	3.68	3.57	3.45	3.80	3.59	3.55
	400만 원 이상	3.74	3.83	3.83	3.90	3.72	3.77

출처 : 영주시, 사회조사. https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=1512 (검색일: 2025.4.29.)
를 참조하여 연구진 작성

• 주민생활 안전도

주민생활안전도는 자연재해, 건축물 및 시설물, 전반적인 사회안전에 대한 항목으로 구성되어 있으며, 거점사업 조성이 집중된 시기(2016~2019년) 이후부터 전반적으로 상승하는 추이를 보인다. 2016년부터 2019년까지 집중적인 거점사업에 의한 공공건축물이 조성되고, 연계사업으로 새뜰마을 사업, 우리동네살리기사업 등의 집수리사업과 재해지구 지정 등으로 인한 종합적인 안전도에 대한 상승이 2020년부터 반영된 것으로 보인다.

[표 4-55] 주민생활안전도(2017~2023)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
자연재해	2.77	3.02	2.85	3.40	3.42	3.49	3.50
건축물 및 시설물	3.11	3.36	3.21	3.60	3.53	3.43	3.50
전반적인 사회안전	3.00	3.22	3.11	3.40	3.45	3.39	3.30

출처 : 영주시. 사회조사. https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=1512 (검색일: 2025.4.29.)
를 참조하여 연구진 작성

③ 경제적 효과

■ 지역상권 활성화

영주시는 공간환경마스터플랜 주요 대상지가 주요 상권이며, 상권을 포함하여 지역활성화 정책이 시행되었으므로 디자인관리체계 적용에 따른 경제적 효과는 지역상권 활성화 측면에서 분석했다.

• 상권 개폐업률 및 영업기간¹⁹⁶⁾

10년간 상권의 개업률은 평균 59.4%, 폐업률은 평균 41.8%로 개업은 경북 평균과 거의 비슷하게 일어나고 있으며 폐업률은 경북 평균에 비해 낮은 것으로 나타났다. 2024년 총 업소수 3,234개소 기준 지난 10년간 개업한 업소수는 총 1,920개로 전체의 59.4%를 차지하고, 2024년 총 업소수 3,234개소 기준 지난 10년간 폐업한 업소수는 총 1,351개로 전체의 41.8%를 차지한다. 읍면동별로는 신규상권이 생긴 가흥1동지역의 개업률이 가장 높았으며, 폐업률은 읍면동별로 비슷한 수준이나 휴천2동과 가흥1동이 높게 나타났다.

[표 4-56] 상권 개폐업률 및 영업기간 추이

구분	총 업소수	개업		폐업		평균 생존기간(년)
		업소수	비율(%)	업소수	비율(%)	
상망동	-	-	-	-	-	-
하망동	241	114	47.3	90	37.3	12.4
영주1동	261	138	52.9	91	34.9	11.2
영주2동	653	342	52.4	276	42.3	10.1
휴천1동	242	132	54.5	84	34.7	10.3

196) 경북과 영주시의 개폐업률 및 생존기간은 지역상권에 포함된 업소만을 대상으로 분석했다. 상권의 개폐업률 및 영업기간을 분석하기 위해 소상공인진흥공단에서 제공하는 상권업소정보를 바탕으로 분석했다. 상권의 개폐업률은 2015년부터 2024년까지 개업하거나 폐업한 업소를 2024년 전체 업소수로 나누어 산정하였으며, 영업기간은 2024년을 기준으로 현재까지 영업한 기간을 산정했다. 대상이 되는 업소는 총 3,234개 업소로 영주시의 지역상권 구역 내에 있는 업소만을 한정하여 분석했다.

구분	총 업소수	개업		폐업		평균 생존기간(년)
		업소수	비율(%)	업소수	비율(%)	
휴천2동	1265	760	60.1	572	45.2	8.4
휴천3동	220	129	58.6	88	40.0	9.7
가흥1동	352	305	86.6	150	42.6	4.4
가흥2동	-	-	-	-	-	-
합계(평균)	3,234	1,920	(59.4)	1,351	(41.8)	(9.5)
경북(평균)	45,237	28,981	(64.1)	36,180	(80.0)	(7.4)

출처 : 공공데이터포털. 소상공인시장진흥공단_전국 상권 현황. <https://www.data.go.kr/data/15143727/fileData.do> (검색일: 2025.4.15.)를 바탕으로 연구진 작성

가흥1동 상권(신시가지 상권)의 평균 생존기간은 4.4년으로 가장 짧은 반면, 영주 1·2동 일대 상권(구 도심 상권)의 생존기간은 10년 이상인 것이 특징적이다. 가흥1동 상권 평균 생존기간은 4.4년으로 가장 짧으며, 이는 짧은 층 유입이 활발하고 임차 중심인 신흥상권의 특징을 반영하는 것으로 판단된다. 반면 영주1·2동 상권은 각각 11.2년, 10.1년으로 10년 이상의 생존기간을 보여주며, 구도심의 안정적 이지만 변화에 느린 상권의 구조를 반영한다.

- 종사자수 변화 추이¹⁹⁷⁾

전국 사업체 조사를 기준으로 10년간의 종사자수 변화 추이를 분석한 결과, 거점사업이 집중된 영주2동과 신시가지 개발이 일어난 가흥신시가지 일대로 종사자수의 증가가 집중되었다. 연도별 종사자수는 전체적으로 증가하는 추세를 보이며, 읍면동별로는 영주2동, 가흥1·2동은 증가, 나머지 동지역은 모두 감소하여 읍면동별로 증감의 양상은 매우 상이하게 나타난다. 거점사업이 집중된 영주2동과 신시가지 개발에 의한 가흥1·2동은 종사자수가 크게 증가했다. 반면 읍면동 단위에서 거점사업에 의한 공공건축물 확충이 가장 집중되어 일어난 영주1동의 경우 오히려 종사자수가 감소하는 것으로 나타나, 지역별 차이는 있으나 공공공간 및 공공건축물의 조성이 직접적인 고용창출 효과를 나타내지는 않은 것을 알 수 있다.

[표 4-57] 읍면동별 종사자수 현황

구분	종사자수(명)										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	증감(%)
상망동	256	178	171	207	186	184	199	205	203	206	-19.5
하망동	883	936	914	1,002	949	913	844	739	730	737	-16.5
영주1동	1,453	1,253	1,297	1,396	1,366	1,383	1,043	1,239	1,210	1,154	-20.6
영주2동	580	612	638	610	608	593	487	645	668	760	31.0
휴천1동	351	387	385	372	356	358	426	409	384	333	-5.1
휴천2동	1,690	1,588	1,641	1,760	1,701	1,702	1,442	1,608	1,627	1,643	-2.8
휴천3동	407	406	378	407	407	377	386	384	405	376	-7.6
가흥1동	722	819	1,054	1,388	1,515	1,613	1,432	1,230	1,337	1,544	113.9
가흥2동	265	246	295	387	397	419	428	448	500	572	115.8

197) 국토교통부 마이크로데이터에서 제공하는 전국사업체조사를 기준으로 읍면동별 종사자수 변화를 분석했다. 대상이 되는 업종은 소매업, 숙박업, 음식점업을 대상으로 하였으며, 분석의 시점은 2014년부터 가장 최근 연도인 2023년도를 기준으로 한다.

구분	총사자수(명)										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	증감(%)
합계	6,607	6,425	6,773	7,529	7,485	7,542	6,687	6,907	7,064	7,325	10.9

출처 : 국가통계포털. 전국사업체조사. https://kosis.kr/common/meta_onedepth.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&listid=J2_17
 (검색일: 2025.4.15.); 마이크로데이터 통합서비스. <https://mdis.kostat.go.kr/index.do> (검색일: 2025.4.15.)를 바탕으로 연구진 작성

- 공공건축 확충에 의한 상권활성화 체감도

공무원 및 주민 대상 심층 면담을 통해 상권활성화에 관한 체감도의 변화 양상을 파악한 결과, 공공건축물의 확충에 의한 물리적 변화 체감도는 높으나 상권으로의 확대에 대한 체감도는 거의 없는 것으로 나타났다. 경관개선과 유동인구 유입에도 불구하고, 구도심 및 역세권 상권의 상권 활성화 효과는 크지 않으며 하망도서관 일대로 일상 소비에 관한 유입인구가 일부 발생하나 주말이나 특정 시간대에만 국한되는 것으로 나타났다.

이는 가흥택지지구로 상권중심이 이동함에 따라 기존의 상권 쇠퇴가 지속되고 있다는 의견이 있는 반면, 신도심으로의 상권 이동에도 불구하고 공공시설 공급이 구도심 쇠퇴를 일부 완화하고 상권 회복에 기여한다는 의견도 일부 존재한다. 이러한 상인들의 체감도는 상권 중심이 신도심으로 이동하는 상황에서, 지속적인 공공시설 공급은 구도심 및 역세권의 도심 쇠퇴를 일정 부분 완화하고 있으며 이러한 공공시설의 공급 효과는 상권 활성화로도 일부 연결되고 있다.¹⁹⁸⁾

- 유동인구 변화 추이

소상공인진흥공단에서 제공하는 유동인구 현황을 기준으로 2018년과 2023년의 유동인구 변화추이를 분석한 결과, 읍면동별로 유동인구가 가장 증가한 지역은 영주1·2동, 감소한 지역은 가흥1·2동으로 나타났다. 유동인구가 가장 증가한 지역은 영주1·2동으로, 영주1동은 지난 5년간 131.68%가 증가하여 가장 큰 증가세를 보인다. 가흥1·2동은 유동인구가 다른 지역에 비해 유동인구가 감소한 것으로 나타나는데, 이는 가흥 신도시 개발로 급격한 급증 이후 실제 상주인구 및 생활패턴이 안정화되면서 유동인구가 현실화되는 과정으로 보인다.

한편 영주1·2동의 공공건축이 집중 조성되면서 이동수요가 발생한 것으로 확인된다. 영주1동의 경우 종사자수는 감소한 반면 유동인구는 증가하는 형태를 보이는데, 이는 영주1동이 공공건축 확충이 집중되면서 직접적인 고용에는 영향을 주지 않지만, 서비스 방문이용 수요는 증가했다는 것을 알 수 있다. 또한 지역 내 고용을 창출하던 자영업 기반이 축소하는 동시에 행정 중심 기능 집중으로 인해 이동수요를 발생시키는 특징을 반영하고 있다.¹⁹⁹⁾

198) 영주시청 공원관리과 담당관과의 면담 내용을 인용하면 다음과 같다. “구도심 상권은 안 좋아요. 인구가 계속 감소하니까 거기를 이용하는 사람들도 줄어든 거죠. 만약 영주가 공공건축을 이렇게 공급을 안 했으면, 이미 그쪽 상권들이 다 죽었을 거예요. 적어도 계속 도시가 개선되고 있으니까 아직 장사를 하고 있는 거죠.”

199) 영주시민과의 면담 내용을 인용하면 다음과 같다. “시내에 다른 데는 사람이 별로 없는데, 광복로랑 삼각지 주변으로 어르신 통행이 많아졌어요. 여기 어르신들이 계실 데가 많아졌잖아요. 그러니까 33번 버스와 같이 봉화면에 사시는 분들이 타고 오는 버스에 만 사람이 차 있어요.”

[표 4-58] 읍면동별 유동인구 현황

구분	유동인구수(명)						
	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	증감율(%)
상망동	22,946	22,034	30,283	38,453	32,243	25,588	11.51
하망동	20,243	20,552	35,341	32,793	24,364	30,971	53.00
영주1동	22,093	18,757	23,142	31,446	31,675	51,185	131.68
영주2동	19,615	16,625	19,758	33,079	33,558	33,170	69.10
휴천1동	18,828	18,165	29,399	28,700	19,517	20,093	6.72
휴천2동	35,461	35,863	37,893	37,062	36,112	59,898	68.92
휴천3동	31,749	31,708	37,953	34,676	28,852	33,084	4.20
가흥1동	64,338	65,022	68,025	57,215	42,928	41,824	-34.99
가흥2동	46,711	49,128	49,736	55,812	57,686	40,488	-13.32
합계(평균)	281,983	277,856	331,530	349,235	306,935	336,301	(19.26)

출처 : 소상공인365. <https://bigdata.sbiz.or.kr/#/hotplace/gisDetail> (검색일: 2025.7.1.)을 바탕으로 연구진 작성

■ 투자 유발효과

- 지가증감율

공시지가를 통해 지가증감율을 분석한 결과, 2016년 대비 2024년 평균 공시지가는 46.66% 상승했다. 영주1동은 2024년 기준 평균 공시지가가 60.7만원/m²으로 가장 높은 수준을 유지하고 있으며, 하망동과 휴천2동도 높은 수준이다.

가흥2동(7.4만원/m²)과 상망동(9.2만원/m²)이 가장 낮은 지가를 형성하고 있다. 읍면동별로 가장 지가가 많이 오른 지역은 가흥1·2동이며, 상대적으로 낮은 상승을 보이는 지역은 영주1·2동 및 휴천2동으로 나타났다. 가흥1동은 137.54%, 가흥2동은 109.87%로 신규아파트개발에 의한 지가상승이 뚜렷하게 나타나는 지역이며, 상망동도 84.66% 증가세를 보였다. 영주1·2동의 경우 원도심이자 상업지역이 집중된 지역으로 지가상승세는 낮으나 높은 지가를 형성하고 있다.

[표 4-59] 읍면동별 평균 지가증감율

구분	평균 공시지가(원/m ²)		증감율(%)	구분	평균 공시지가(원/m ²)		증감율(%)
	2016년	2024년			2016년	2024년	
상망동	49,929	92,200	84.66	휴천2동	331,460	440,649	32.94
하망동	319,016	484,550	51.89	휴천3동	84,560	130,275	54.06
영주1동	454,839	606,914	33.43	가흥1동	79,374	188,544	137.54
영주2동	318,483	425,983	33.75	가흥2동	35,260	74,001	109.87
휴천1동	112,938	176,011	55.85	평균	198,429	291,014	46.66

출처 : 브이월드. 표준지공시지가정보. https://www.vworld.kr/dtmk/dtmk_ntads_s002.do?svcCde=NA&dsId=17 (검색일: 2025.6.11.)을 바탕으로 연구진 작성

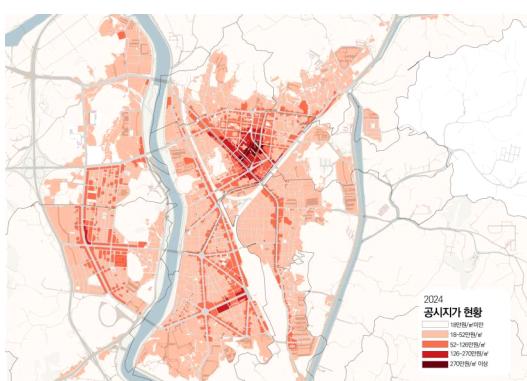
거점형 공공건축물 반경 100m 이내 공시지가는 읍면동 평균 공시지가 증감과 유사하거나 미미하게 낮은 수준이었다. 거점형 공공건축물 반경 100m 이내 공시지가는 평균적으로 64.8% 상승했으나, 읍면동 평균 공시지가 증감율인 46.7%와 비교해 근소한 차이에 불과하다. 이미 거점형 공공건축 조성계획 단계에 들어간 2016년 이전에 공시지가에 반영되었기 때문이거나 공공건축물 입지 효과가 지가 상승

에 직접적으로 미치는 영향이 제한적일 수 있음을 시사한다. 이는 디자인관리체계 적용과 공간환경의 질이 향상되어도 아파트개발이나 신도시개발에 비해 주변지역의 젠트리피케이션 효과는 미미하다는 것을 알 수 있다.



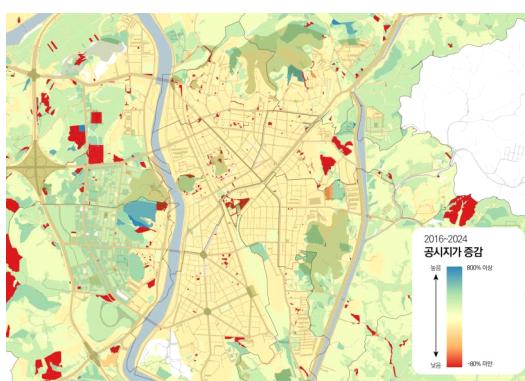
[그림 4-21] 거점영역별 공시지가 증감 현황(2016~2024)

출처 : 브이월드. 표준지공시지가정보. https://www.vworld.kr/dtmk/dtmk_ntads_s002.do?svcCde=NA&dsId=17 (검색일: 2025.6.11.)을 바탕으로 연구진 작성



[그림 4-22] 2024년도 표준 공시지가 현황

출처 : 브이월드. 표준지공시지가정보. https://www.vworld.kr/dtmk/dtmk_ntads_s002.do?svcCde=NA&dsId=17 (검색일: 2025.6.11.)을 바탕으로 연구진 작성



[그림 4-23] 공시지가 증감(2016~2024)

출처 : 브이월드. 표준지공시지가정보. https://www.vworld.kr/dtmk/dtmk_ntads_s002.do?svcCde=NA&dsId=17 (검색일: 2025.6.11.)을 바탕으로 연구진 작성

④ 사회문화적 효과

■ 조직 및 지속가능성

- 주민참여 프로그램 운영

공간환경마스터플랜 사업을 통해 발굴된 장소단위는 도시재생 선도사업(2014), 관사골 새뜰마을 사업(2016, 2017), 영주시 역세권 도시재생뉴딜사업(2021) 등 주민참여에 기반한 다양한 사업들이 추진되었다. 이 사업을 통해 광복로 주민협의체, 학사골목 골목경제 상인 협동조합, 역세권 주민협의체, 그리고 도시재생사업에 의한 할매뚝공장 협동조합, 할배목공소 협동조합, 새뜰마을 사업에 의한 관사골 협동조합, 남산선비 마을기업 등이 구성되었다.

도시재생 선도사업을 추진한 지 10년이 지났음에도 현재까지 유지되고 있으나, 조합원 구성원의 고령화와 수익구조의 불안정성, 조직운영이 일부 주민의 자발적 노력에 과도하게 의존하고 있다는 점에서 향후 지속가능성에 대한 보완이 필요한 상황이다. 거점사업 내 주민참여를 기반으로 하거나 민간

위탁자가 관리하는 시설은 총 21개이며, 그 외 남산마을 남선센터의 시설 3개소를 합쳐 총 24개 거점 시설이 존재한다. 이 중 수익성 악화, 운영자 고령화로 인한 한계, 법적 요건에 대한 불충분한 사전 검토로 인한 사업성 제한 등으로 휴·폐업한 시설은 총 7개소로 전체의 약 30%를 차지한다.

■ 주민참여 활성화

- 공동체 활동 참여

주민 자체적인 공동체 활동은 온라인을 중심으로 한 젊은 세대의 공동체활동 외에는 뚜렷한 증가를 보이지 않는다. 주민 자체적인 공동체 활동은 ‘당근모임’, 축구·야구·배드민턴 모임 등 활동성을 중심으로 한 모임으로, 주로 젊은 세대를 중심으로 형성되어 있다.²⁰⁰⁾ 영주시청에서 가족친화적 사업의 일환으로 진행하는 ‘MOM 편한 30인의 아빠단’과 같은 프로그램이 운영되고 있으나,²⁰¹⁾ 대부분 일회성 프로그램 운영비 지원에 그치고 있으며, 참여자 간의 지속적인 교류나 친목형성을 유도하는 구조는 미비하다.

중장년층의 경우 일상적 교류 외 적극적 형태의 공동체활동에 소극적이며, 기관 주도의 프로그램 참여를 통한 제한된 방식을 선호한다. 50대 이상의 중장년층은 주민 스스로 조직하는 공동체 활동에는 거의 참여하지 않으며, 주로 주민센터나 사회복지관 등에서 제공하는 주민프로그램을 이용하는 등의 방법을 통해 여가시간을 활용하는 것으로 판단된다. 생활권마다 배치되어 가장 일상적인 공동체를 형성하기 용이한 경로당의 경우 단순한 사회교류를 목적으로 운영되는 경우가 많아, 기존 이용자 중심의 배타적인 관계로 인해 중장년의 연령대와 70대 이후 노년층 간 적극적인 커뮤니티 활동에 대한 접근성과 개방성을 저해하는 등의 문제가 있다. 즉, 중장년층의 경우 일상적인 교류 외 적극적인 형태의 공동체적 관계 형성에 소극적이며, 기관 주도의 프로그램 참여를 통한 제한된 방식 선호하는 것으로 판단된다.

하지만 복지관, 도서관 등 공공시설을 중심으로 주민 간의 자연스러운 교류가 증가했음을 시설 이용 주민들과의 면담을 통해 확인할 수 있었다. 하망도서관 이용자는 아이와 도서관에 와서 주말을 보내는 게 일상이 되었다고 말했으며, 노인복지관 이용자는 예전에는 집에만 계시던 어르신들이 복지관 프로그램을 통해 자주 나와서 사람들과 만나는 일이 잦아졌다고 응답했다. 공공시설의 운영 프로그램은 주민의 참여 기회를 확대함으로써 주민 교류 및 공동체 활성화에 일정 정도 기여하고 있는 것으로 파악된다.

또한 주민 면담에 따르면 공공시설 조성 이후 주민의 일상 동선과 여가 활용 방식에도 변화가 있었다. 주말마다 도서관 등 공공시설을 이용하며 주변 식당, 카페, 시장을 들르는 일이 많아졌다는 주민들의 응답이 있었으며, 집 근처에서도 이용할 수 있는 공공시설이 확충되어 편리하다는 의견이 많아, 공공 시설의 접근성 개선과 문화 향유의 일상화라는 긍정적 효과를 주민들이 체감하는 것으로 파악된다.

200) 주민 자체적인 공동체 활동 내용은 공식 면담 인터뷰가 아닌 현장주민과의 즉석인터뷰를 통한 면담결과 및 ‘당근’ 어플리케이션 내 영주시 동아리 모임현황을 토대로 작성했다.

201) MOM 편한 30인의 아빠단 사업은 영주시 아동청소년과 지원사업으로 2020년부터 시작하여 현재 6기 아빠단 사업을 진행 중이다.

• 지역 이미지 회복과 정체성 형성

시설 이용 주민과의 면담에서 주민들은 공공시설 조성 이후 주변 보행환경, 청결도, 안전성이 향상되었다고 공통적으로 언급했다. 예를 들어 하망도서관 이용 주민은 “예전에는 이 안으로 들어올 일이 없었는데 도서관이 생긴 이후 보행로도 좋아지고 골목이 깔끔해졌다”고 언급했으며, 휴천2동 행정복지센터 이용 주민 역시 “도로가 넓어지고 횡단보도도 잘 정비되어 어르신들이 다니기 편하다”고 말했다. 이러한 공공시설 조성은 쇠퇴지역에 대한 공간 인식 변화에도 영향을 미쳤다. “이 동네는 원래 구석진 곳이었는데 공공시설이 생기면서 오게 되었다”, “공공시설이 들어서면서 주변이 깨끗해지고 예전보다 안전해졌다”는 응답자가 다수 있어, 공공건축물의 조성이 지역의 부정적 이미지 개선과 안정감 회복에 기여했음을 시사한다.

⑤ 행정적 효과

■ 조직 및 제도

• 디자인 관련 전담조직 운영

디자인 관련 전담조직 운영과 관련하여 초창기에는 실무적 부담으로 작용했으나, 실제 실무에 적용해가면서 긍정적인 인식으로 변화한 것으로 파악된다. 초기에는 디자인관리단의 역할에 대한 이해가 부족했으나, 실무 적용 후 업무 부담 경감, 실질적 조력자로의 인식 변화 등이 나타났다. 디자인관리단은 주로 기획~설계 단계에서의 역할이 집중되어 있으며, 기획 단계의 개입이 건축 품질 확보에 효과를 가져 왔으며 건축가 풀을 통한 전문가 네트워크 활용 측면이 향상됨으로 인해 공공건축의 질이 향상되었다고 평가받았다.²⁰²⁾

• 관련 정책 추진실적

통합마스터플랜은 부서 간 정책사업을 연계하는 기준 자료로 작동하며, 디자인관리단의 조정을 통해 계획 간 방향성과 일관성을 유지하는데 기여했던 것으로 판단된다. 공모사업을 통한 예산 편성 시 통합마스터플랜이 중장기적 도시계획의 맥락을 반영할 수 있도록 지원하는 역할을 수행했다. 디자인관리단과의 협업을 통해 단일 시설이나 개별사업 중심의 접근 방식에서 벗어나, 전체 공간을 아우르는 통합마스터플랜의 필요성 인식에도 긍정적 영향을 미쳤다.

이를 계기로 체육시설, 마을만들기 등 다양한 분야에서 마스터플랜 수립이 확대되며,²⁰³⁾ 사전 기획과 연계성 확보의 중요성에 대한 공감대가 형성되었고, 일반 시군에서 비법정계획의 실효성이 낮게 인식

202) 영주시청 허가과 담당관의 면담 내용을 인용하면 다음과 같다. “사실 처음에 2008년인가 처음 할 때는 좀 황당했어요. 전국 최초였고, 이걸 왜 해야 되지 그런 마음이 있었거든요. 그런데 이제는 알잖아요. 이런 식으로 전문가들이 참여하면 같은 돈으로 내는 결과물이 완전 달라요. 또, 이전에는 이 일을 나 혼자 100을 했다면, 자문을 통해서 한 30%는 줄어들어요. 그리고 네트워크가 필요한 일이라면 건축가 풀을 활용할 수 있으니까 진짜 큰 도움이 됐어요. (중략) 민간전문가의 역할에 대해서 잘 이해 못하는 사람은 그냥 귀찮다고 생각할지 모르지만, 공모사업 같은 걸 할 때 뭘 해야 할지, 어떤 걸 담아야 할지 이런 고민이 들 때, 총괄기획자가 여기는 이런 사업이 필요해, 그 부분은 이렇게 하는 게 좋아, 이렇게 얘기를 해주면 이건 엄청난 거잖아요. 그래서 여기(영주시)에 대해 빠삭하게 알고 있는 분들이 오면 시간이 줄어드는 게 아니라 ‘고민’이 줄어드는 거죠.”

203) 영주시 공공체육시설 균형공급계획 수립 용역(영주시 체육진흥과 발주, 2022년), 영주시 지속가능한 주거지 정비정책 수립용역(영주시 건축과 발주, 2025년) 등이 이에 해당한다.

되는 반면 영주시의 경우 통합마스터플랜 수립에 관한 발주가 지속적으로 확대되었다. 통합마스터플랜과 디자인관리단에 의해 기획 단계에서의 조정과 공모를 통한 정책사업도 활발하게 추진되었다. 통합마스터플랜과 도시재생사업이 연계되어 지역 내 주요 거점공간 기획 및 활용에 실질적으로 기여했고, 통합마스터플랜을 기반으로 정부 공모사업을 통한 수천억 이상의 사업비 확보가 가능하게 되었다.²⁰⁴⁾

• 행정 운영 및 협력과정

공무원과의 면담에서 공공시설 건립 과정에서 기획-설계-시공 단계 간의 연속성이 보다 강화된 점이 중요한 행정적 성과로 꼽혔다. 시청 건축과 담당자는 “사업 초기단계에서부터 디자인 방향을 설정해 놓으니, 나중에 설계나 시공의 변경이 줄었다”고 언급했으며, 허가과에서는 “과거에는 민원 발생 후 대응 중심이었지만, 디자인관리체계 도입 이후에는 사전에 검토하고 조정하는 과정이 생겼다”고 평가했다. 이러한 발언들은 행정 내에서 사전 검토 중심의 업무 프로세스 정착과 사업 품질관리 체계의 개선을 시사한다.

민간전문가의 참여는 주로 기획에서 설계단계에서 활발하게 적용되며, 그 중 ‘사업기획’단계의 역할이 크게 작용했다. 주로 기획부터 설계 단계까지 자문 형식으로 참여하며, 시공 이후 운영 단계에 대한 관여는 현실적으로 어려움이 있었다. 사업 기획 단계가 공간환경의 질을 결정하는 데 가장 중요한 역할을 하며, 실제 부지선정, 설계 및 공간 구성에 영향을 미쳤다. 특히 디자인 관련부서(도시과, 경관과 등)의 경우 민간전문가의 초기 개입이 중요하다는 인식이 형성되고 있다. “총괄계획자가 참여함으로써 내부 논의시간이 줄고, 설계 품질도 균질해졌다”는 평가를 받았다.

민간전문가의 개입은 단순한 사업기간 단축보다는 업무 부담 분산과 전문적 검토 역량의 강화, 그리고 건축물의 질적 향상에 있어 실질적인 효과를 발휘한 것으로 보인다. 경험 있는 전문가의 조력을 통해 계획단계에서의 판단을 명확히 하고, 네트워크를 통해 보다 신속하고 정밀한 의사결정을 하는 데 기여했다.²⁰⁵⁾²⁰⁶⁾ 또한 면담에 참여한 다수의 공무원은 디자인관리체계가 행정 내부의 공공디자인 인식 수준을 높였다고 응답했다. “예전에는 조경이나 시설물 관리의 단순 유지 차원으로만 봤지만, 지금은 이용자 입장과 경관을 함께 고려하게 되었다”고 응답했으며, “사업을 진행하면서 다른 과의 사업들도 디자인적으로 연결되도록 신경을 쓰게 되었다”는 응답도 있었다. 디자인관리체계가 행정조직 내 공공디자인의 가치와 역할에 대한 학습효과를 가져온 것을 파악할 수 있다.

• 추진단계별 주민참여 및 협의체 운영

도시재생사업, 새뜰마을 사업 등에서는 주민참여를 통한 수요기반 설계를 진행하고 있으며, 공공건축물 조성은 주로 행정 주도였다. 도시재생사업, 새뜰마을 사업 등에서는 주민 참여 과정이 존재하며, 최

204) 영주시청 교통행정과 담당관과의 면담 내용을 인용하면 다음과 같다. “마스터플랜을 통해서 각종 사업을 했어요. 마스터플랜이 있으니까 거기에 관해서 연계할 수 있는 정책사업 얘기를 계속 하고, 그러다 보니 다른 팀, 다른 부서에서도 같이 숟가락 얹고. 도시과 사업으로 삼각지가 만들어지고, 그러면 폐선 부지로 사업이 확대되고, 그럼 또 도시과에서 도립도서관 리모델링하고 이런 식으로 뻗어가는 거죠.”

205) 영주시청 건축과 팀장과의 면담 내용을 인용하면 다음과 같다. “장기적으로 시에 어떤 게 필요한가에 대해 얘기를 많이 하구요. 지금 디자인관리단장님 체계 하에서 과업지시서나, 용역을 발주하기 위한 전 단계에 대한 준비 수준이 굉장히 높아졌어요.”

206) 영주시청 도시재생과 담당관과의 면담 내용을 인용하면 다음과 같다. “공모사업이나 도시재생사업들이 민간전문가가 참여했을 때 효과가 달라요. 한 번이라도 경험이 있으신 분들은 자문을 받으면 결과를 자체가 틀리다는 걸 그제야 몸소 체험하는 거죠.”

종적인 결정은 전문가 주도에 의해 이루어졌다. 공공시설의 용도 결정 등의 사업초기 단계와 주민 교육 등에 대한 참여는 이루어지고 있으나, 주민협의체 등의 조직 운영은 형식적 차원에서 운영되었던 것으로 파악된다. 일부 지역에서는 공공리더십 및 자발적 협력을 통한 지속가능한 조직이 형성되었으나 한계가 존재한다. 공공건축 조성의 경우 행정 주도로 이루어지며, 주민 간 갈등이 적은 편으로 나타났다. 그러나 공공시설의 사유화, 참여 주민의 고령화, 인수인계의 부재 등으로 지속성 확보에는 한계가 보인다. 행정-전문가-주민 사이에 활동가 중심의 매개구조로 참여가 이루어지는데, 주민의 참여가 적극적일수록 공공시설의 사유화 문제가 있으며, 참여주민의 고령화와 인수인계의 부재 등으로 지속적인 운영이 힘든 경우가 대부분이다.²⁰⁷⁾²⁰⁸⁾

- 관련부처 및 부서별 협업

시청 공무원과의 면담을 통해 이전보다 부서 간 협의과정이 체계화되고 총괄계획이 중심의 협업 문화가 형성되었음을 확인할 수 있었다. “예전에는 각 부서별로 따로 사업을 진행했는데, 디자인관리체계를 통해 방향이 통일” 되었고, “기반시설·경관·조경 등 각 분야가 총괄계획과의 회의를 통해 함께 논의하는 구조가 생겼다”고 언급되었다. “회의를 통해 사업의 디자인 방향이 정해지니 각 부서가 자기 역할을 명확히 하게 되었다”는 평가도 있었다. 하지만 디자인관리단을 포함한 부서별 협업의 작동 여부는 담당 공무원의 인식과 태도에 의해 여전히 크게 좌우되는 것으로 판단된다. 또한 수평적 협업 체계 미흡, 경쟁적 구조와 순환보직으로 인한 일관된 노하우 축적의 어려움 등이 존재한다. 공무원 직급 및 직렬 간 수평적 협업 체계가 미흡하고, 부서 간 경쟁적 구조가 여전히 존재하여, 부서 간 업무간섭 또는 권한 침해로 오인하는 경우가 발생하는 것으로 나타났다. 특히 순환보직 체계로 인해 사업의 연속성과 일관된 노하우 축적이 어려워, 경험의 조직 내 축적에 한계가 존재한다.²⁰⁹⁾

한편 디자인관리체계가 공공시설 조성단계에서는 효과적이지만 운영·유지관리 단계로 이행되면 행정적 지속가능성 확보에 한계가 있는 것으로 파악된다. 사업 완료 후 유지관리 단계에서 관리주체의 분산, 예산 부족, 인력의 한계 등이 시설 담당 공무원과의 면담에서 논의되었다. “새로운 시설이 건립되었지만 유지보수 예산은 매년 부족”하며, “청소나 시설보수는 개별 부서 예산으로 운영되어 일관된 관리가 어렵고”, “시설관리공단이 없어 각 부서가 각 시설을 자체 관리하는 방식이어서 효율성이 떨어진다”는 지적이 있었다.

207) 영주시청 도시재생과 담당관의 면담 내용을 인용하면 다음과 같다. “주민이 직접 운영하는 시설의 경우 용도를 정할 때 보통 적극적으로 참여를 하시고, 건물을 다 짓고 운영하려는 시기에 주민 역량강화 할 때쯤 다시 참여가 활발해지죠.. 주민분들의 이해가 부족한 부분에 대한 중재는 주로 활동가분들이 하시구요.”

208) 영주시청 공원관리과 담당관의 면담 내용을 인용하면 다음과 같다. “주민들이 고령화되면서 주민 참여가 힘들어졌어요. 대부분 60대 이상이신데, 사업을 추진한 지 5년만 지나도 의사소통도 어렵고 설득도 어렵거든요. 그런데 청년들은 이런 데 참여를 잘 안하니까 일부러 청년세대를 끌어들이기도 어렵구요.”

209) 영주시청 허가과 담당관과의 면담 내용을 인용하면 다음과 같다. “공무원의 성향에 따라 관리단이 사는 경우도, 주춤하는 경우도 있다고 생각합니다. 협업에 관한 이해도가 높으면 활성화될 수도 있구요. 예를 들어 건축, 도로, 녹지는 다 연계된 하나의 공간환경이잖아요. 그런데 만약 녹지 쪽에서는 여기에 대해서 열려있지 않아요. 그러면 통합적으로 작동되기 힘든 거죠.”

4. 소결

1) 디자인관리체계의 확산과 정착 측면에서 성과와 한계

지역활성화 정책사업의 통합적 공간환경 조성을 위한 디자인 관리체계 개선방안

■ 디자인정책 측면

참여주체 면담결과와 영주시 심층 분석결과 지역활성화 정책사업에서 디자인관리체계의 적용은 체계적인 공간환경 관리 측면에서 정책적인 효과는 있었던 것으로 나타났다. 특히 영주시는 국내에서 처음으로 디자인관리체계를 도입한 지자체로, 조례를 제정하여 지자체 차원의 운영기준을 마련하고 있었다. 이와 관련하여 민간전문가들은 디자인관리체계 운영과 관련하여 지자체에서 추진되고 있는 지역활성화 정책사업에서 공간환경의 질 향상을 위해 지역총괄계획가가 디자인관리체계를 종합적으로 운영, 관리하기 위해서는 민간전문가의 보수기준, 역할과 권한, 업무범위 등에 대한 구체적인 운영지침을 반영한 지자체 조례 제정의 필요성을 제기했다.

물론 민간전문가 활용 지원사업으로 많은 지자체에서 관련조례가 제정되었으나 보수기준, 업무범위에 대한 표준화된 기준이 없어 구체적인 내용이 반영되어 있지 않다는 점에서 조례 제정에 관련된 의견을 제시한 것으로 보인다. 이는 지자체 모든 부서가 디자인관리체계 운영에 대한 정책적 중요도에 대한 인식 증대에도 영향을 미친다는 점에서 공감대가 있었다. 디자인관리체계를 운영하는 전담 부서 이외에 타 부서에서 디자인관리체계에 대한 인식이 낮은 이유는 ‘디자인’이라는 용어가 주는 한계 때문이라는 인식도 많았다.

‘디자인’ 등 용어가 건축물 외형 개선이나 공공디자인에 한정되어 이해됨에 따라, 지역활성화를 위한 사회적, 경제적, 문화적 측면이 간과된다는 점도 공통적으로 제기되었다. 디자인관리체계가 사회문화적 변화나 지역활성화에 직접적인 영향을 미친다고 인식되지 못하며, 공공건축의 물리적 품질 개선에만 집중되는 경향을 보인다는 점도 한계로 지적되었다. 이러한 용어 정의가 반영된 건축디자인기준은 선언적으로만 인식되거나, 실제 실행단계에서 참고되지 않는 경우가 많은 것으로 확인된다.

따라서 디자인관리체계가 지자체에서 안정적으로 정착되기 위해서는 관련 기준에 대한 세부적인 검토를 통한 기준제시와 지자체 조례나 운영기준을 마련할 수 있는 근거를 정책적으로 마련할 필요가 있다.

■ 디자인조직

지역활성화 정책사업에서 총괄계획가 등 민간전문가, 지원기관 등의 참여는 사업의 안정적 운영에 기여한 것으로 나타났다. 특히 지역총괄계획가는 공공건축 기획업무의 자문 및 컨설팅, 설계의도 구현 자문, 중앙정부 지원사업 기획 및 마스터플랜 자문, 지자체 법정계획 수립 자문 및 총괄 등을 복합적으로 수행하며, 지자체의 공공건축 및 공공공간을 중심으로 한 사업 추진에 크게 기여한 것으로 평가했다. 디자인검토위원, 공공건축가 등의 민간전문가도 디자인평가 및 자문과 컨설팅을 통해 공공건축의 질 향상에 기여한 것으로 나타났다. 지원기관은 사업 관리 및 모니터링, 계획 수립 및 디자인 관리 등 원활한 사업 추진을 위한 다양한 역할을 수행함으로써 디자인관리체계 운영에 있어 그 필요성을 인정 받았다.

그러나 지역총괄계획가와 지역활성화 정책사업의 사업총괄계획가의 접점은 크지 않은 것으로 나타났다. 이에 지역총괄계획가는 일부 지역을 제외하고 주로 공공건축 중심으로 디자인관련 자문과 컨설팅을 수행하며, 사업총괄계획가가 타 부서의 사업과 연계하기는 쉽지 않은 것으로 확인되었다.

한편 행정전담조직에 있어서, 디자인관리체계의 운영은 디자인의 중요성과 기획업무의 효용성을 인식시키고 협업의 필요성에 대한 공감대를 형성하는 계기가 되었다.

그러나 행정전담조직은 담당자의 순환보직에 따른 업무의 연속성을 확보하기 어렵다는 점과 담당 공무원의 개인 역량과 의지에 따라 차이가 크다는 점, 행정워킹그룹은 형식적으로 운영되는 점 등을 한계로 지적했다. 반면 영주시는 디자인관리체계가 10년 이상 경과하면서 담당자의 순환보직이 있더라도 조례에 근거한 디자인관리체계를 경험했던 공무원이 관련한 업무에 대해 동료들을 대상으로 조언이나 도움을 주면서 공무원의 전문성이 일부 확장되는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 영주의 경우도 지자체장이 바뀌면서 디자인관리체계 운영과 관련한 조직, 지역총괄계획가의 권한과 지위 등이 달라진다는 점에서는 한계가 있었다.

이러한 조사결과를 통해 지자체에서 디자인관리체계의 안정적 운영을 위한 제도적 근거가 보다 강화될 필요가 있음을 확인할 수 있었다.

■ 디자인평가

디자인관리체계 운영 과정에서 지역활성화 정책사업뿐 아니라 국토환경디자인시범사업, 민간전문가 활용 지원사업에서도 디자인검토회의를 통해 객관적 시각에서 마스터플랜을 검토하고 다양한 관점의 의견을 수렴하여 계획의 완성도를 높이는 데 기여했다는 점에서 참여주체들은 공감대가 형성되었다. 또한 공무원들의 디자인에 대한 이해도를 제고하고 타 부서에 대한 이해와 공감대를 형성하는 데에도 일조했다는 점도 들었다.

디자인검토회의의 운영 기여도는 높게 평가되었으나, 실제 검토위원의 의견이 계획에 반영되는 정도가 낮으며 토론이나 협의보다는 심의와 같은 일방적 의견수렴 방식으로 진행되는 경향이 있다는 점도 문제로 지적했다. 또한 디자인검토회의 외에 사업 과정과 결과를 평가하는 공식적인 평가도구가 없다는 점에서 디자인관리체계 적용이 물리적, 사회적, 경제적 측면의 성과를 객관적으로 측정하고 평가

하는 데 한계가 있다는 점도 제기했다. 따라서 디자인평가 도구가 단순히 마스터플랜의 완성도 측면에서 활용하는 도구를 어 종합적 차원에서 분석하고 평가하는 환류 시스템의 필요성이 나타났다.

■ 디자인프로세스

지역활성화 정책사업에서 디자인 프로세스는 공간환경마스터플랜 수립단계 이후까지 지속적으로 적용되지는 못한 것으로 나타났으며, 지역총괄계획과는 공간환경전략계획 수립과 공공건축물 설계단계까지 관여하는 것으로 나타났다. 대부분 시공과 유지관리 단계까지는 디자인관리체계가 적용되지 못했다는 점에서 한계가 있음을 이야기 했다. 또한 설계 및 시공 단계의 미흡한 품질 관리가 문제점으로 인식되었다. 설계 단계에 필요한 사전 작업이 충분히 이루어지지 않았다는 인식이 높았으며, 시공 단계에서 설계 의도가 충분히 반영되지 못했다는 의견이 다수였다. 이러한 문제의 원인으로는 개인의 역량과 의지에 따라 관리 편차가 크고, 총괄계획과 시공 단계에 직접 관여하지 않는다는 점이 지적되었다. 일반경쟁입찰 방식이나 소규모 사업의 경우, 설계 의도 구현이 현실적으로 어렵다는 응답도 있었다.

또한 공간환경마스터플랜 수립 이후 단위사업 시행 과정에서, 행정의 부서 간 전문성 및 업무방식의 차이와 잦은 담당자 교체 등으로 연속성 있는 사업 추진이 어려웠다는 점도 제기했다.

공간 운영단계에서는 주민참여가 이루어졌으며 주민공동체가 운영하는 시설에는 설계단계에도 운영 주체가 참여했으나 민간주체에게 위탁할 시설에 대해서는 운영주체가 참여할 기회가 없었다는 점을 확인할 수 있었다. 운영주체가 기획 단계에 참여하지 못하면서 시설 이용 편의성과 기능성이 저하되고, 준공 후 시설이 방치되는 문제도 발생했다. 이처럼 디자인 프로세스의 전 과정에서 이용자 참여와 운영주체 참여가 보장되지 못함으로써 공공건축 설계에서 외관의 상징성이나 도시미관적 측면의 개선이 우선시 되어, 실제 공간활용도나 시설운영 측면은 상대적으로 소외되었음을 영주시 사례에서도 확인할 수 있다.

이러한 문제를 개선하기 위해서는 지역활성화 정책사업 전 과정에 디자인관리체계가 안정적으로 정착할 수 있는 사후평가제도 마련이 필요하다.

■ 공간환경마스터플랜

공간환경마스터플랜은 지자체의 다양한 부서 사업을 연계하고 국비 공모사업을 유치하는 데 영향을 미친 것으로 나타났다. 영주시 심층분석 결과 공간환경마스터플랜은 단위사업 추진 시 사업 내용의 조정이나 단위사업의 완성도를 제고하는 데 긍정적 역할을 수행했다는 평가를 받았다.

반면 공간환경전략계획과 같이 사업을 전제로 하지 않는 마스터플랜은 비법정 계획의 특성상 행정의 의지가 없으면 후속 사업 추진으로 이어질 수 있는 실행력이 부족하다는 점을 한계로 지적했다. 따라서 지자체 내에서 전체 공간환경의 질 향상을 고려하고 디자인관리체계가 작용할 수 있는 수단으로 공간환경마스터플랜이 기능할 수 있도록 법적 지위나 계획수립 내용, 역할과 가능에 대한 고려가 필요하다.

2) 디자인관리체계 적용에 따른 지역활성화 효과 측면에서 성과와 한계

디자인관리체계가 물리적 환경개선 뿐 아니라 사회적, 경제적 측면에서 지역활성화에 기여했는지에 대해서는 참여했던 전문가나 행정공무원 모두 부정적인 시각이 많았다. 그러나 물리적 환경개선 측면에서는 성과가 있었던 것으로 나타났다.

디자인관리체계가 지역경제 활력에 미친 영향은 직접적인 평가가 어렵거나 미미하다는 의견이 다수였다. 공간환경 개선과 지역경제 활성화 간의 직접적 인과관계를 입증한 사례가 부족하며, 명확한 지표가 없어 성과를 판단하기 어렵다는 지적도 있었다. 또한 공공사업이 직접적인 경제 효과를 창출하지 못하고 상권에 역동성이 낮으며 관광 및 방문객 유치 효과가 부족하고 투자 유발 효과가 강하지 못하다는 점을 영주시 사례를 통해 확인할 수 있었다.

그러나 물리적 공간환경개선 효과만으로도 주민 생활서비스 접근성이나 주민생활 만족도는 높아진 것으로 확인할 수 있었다. 또한 디자인관리체계를 통해 주민참여 활동은 마스터플랜 수립과정부터 시작되었고 이후에도 다양한 공동체 활동이 이루어질 수 있는 계기는 마련된 것으로 나타났다.

지역활성화 정책사업은 주민공동체 참여를 통한 공간운영 측면에서도 한계를 보였다. 영주시에서는 도시재생사업, 새뜰마을사업 등을 통해 주민협의체와 사회적 협동조합이 구성되어 거점시설의 운영 주체로 선정되었으나 고령화, 수익구조 불안정, 소수의 자발적 노력에 대한 과도한 의존 등의 문제로 지속성에 어려움을 겪고 있음이 확인되었다.

분석 결과 지역활성화 정책사업에서 디자인관리체계 적용은 사회경제적 측면의 활성화를 목적으로 운영되었으나, 종합적 시각의 지역활성화를 전인하는데 한계가 있음이 나타났다. 따라서 지역활성화 정책사업에서 디자인관리체계의 실효성 확보를 위해서는 디자인관리체계 운영 목표와 적용 대상, 적용 범위에 대한 검토가 필요하다.

제5장

정책여건 변화에 대응하는 지역활성화 사업의 디자인관리체계 개선방안

1. 디자인관리체계 개선을 위한 기본방향
2. 공간환경 디자인관리체계 운영 개선방안
3. 공간환경 디자인관리체계 정착을 위한 제도 개선방안

1. 디자인관리체계 개선을 위한 기본방향

1) 지역활성화 정책사업의 디자인관리체계 개선방안 도출 과정

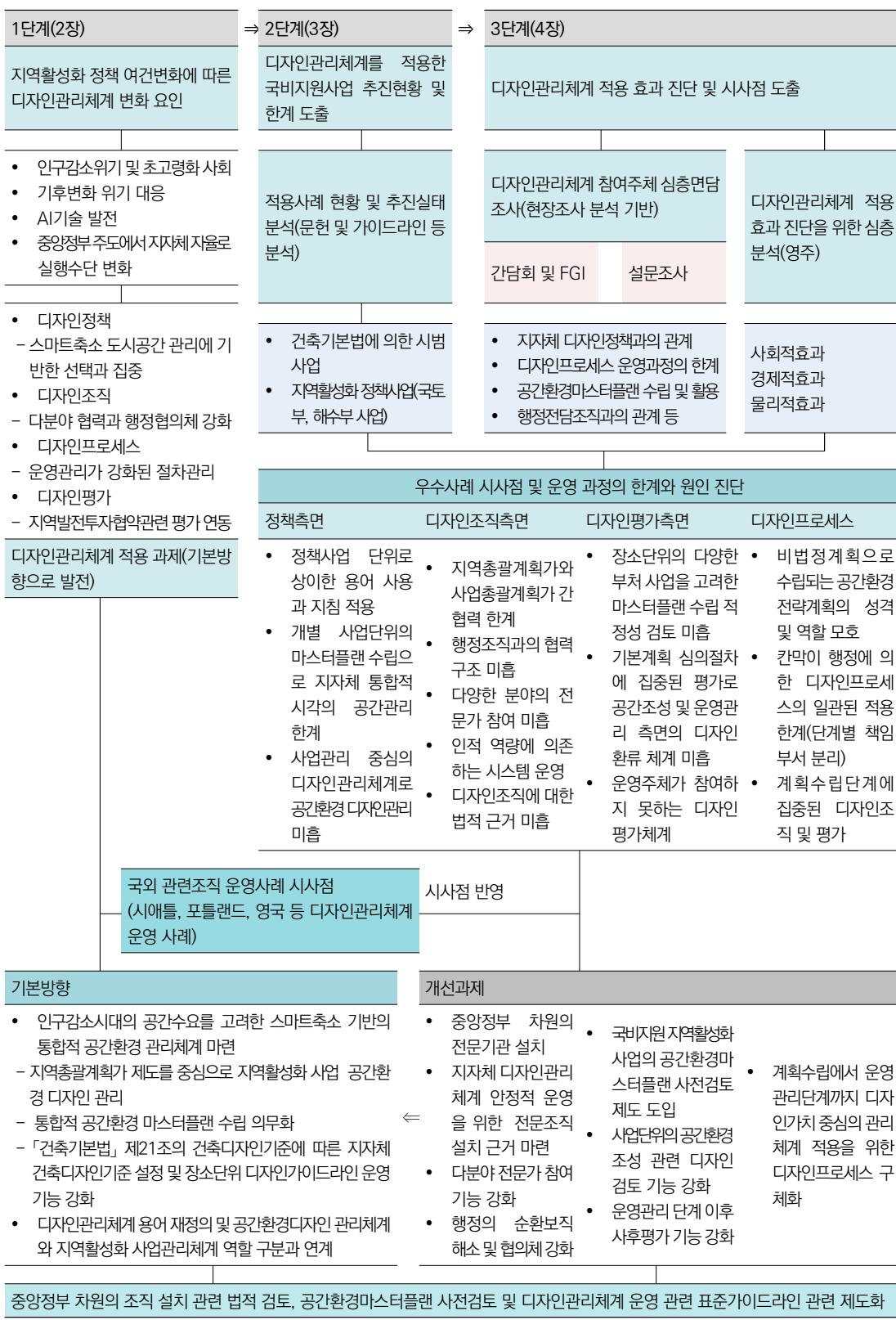
국내 디자인관리체계는 대규모 개발사업에서 공간환경 조성을 목적으로 시작되어 도시재생사업을 비롯한 장소단위로 국비를 지원하는 지역활성화 정책에 적용되어 왔다. 그러나 법적 근거는 「건축 기본법」 제 21조의 ‘건축디자인기준’이 유일하며 대부분 지역활성화 정책사업은 총괄계획가 운영에 대한 법적 근거만 마련되어 있다. 이에 디자인프로세스, 디자인정책 및 관리수단은 운영지침이나 가이드라인에 따라 운영되고 있다.

그러나 각 부처에서 사용하는 용어나 적용 대상도 사업에 따라 해석의 여지가 많다는 것이 참여주체 전문가들의 공통된 의견이다. 또한 지역활성화 정책사업에서는 공간환경의 질 관리 보다는 전체 사업을 어떻게 운영할 것인가에 대한 사업추진체계가 더 중요하게 작동하고 있다.

이처럼 디자인관리체계 적용대상과 범위, 운영방식이 차이가 있음에도 불구하고 디자인관리체계를 적용한 지역활성화 정책사업과 「건축기본법」에 의한 민간전문가 제도 운영현황을 분석한 결과, 장소 단위의 지역활성화를 위한 마스터플랜 수립, 디자인검토나 자문회의 등 디자인평가제도 운영, 계획 수립 관련한 민간전문가 그룹 운영, 행정워킹그룹 운영 등 유사한 시스템을 갖추고 있었다. 이는 지역활성화 정책의 추진 목표가 각기 달라도 사업을 통해 장소의 특성을 살리고 물리적인 공간환경의 질을 향상시켜 지역의 경제활성화와 주민생활의 질을 향상시킨다는 목표는 같기 때문이다.

또한 참여주체 대상 심층설문조사 결과, 지역특성에 따라 민간전문가의 권한과 역할에 다소 차이가 있으나 성공 요인 및 한계는 유사한 것으로 나타났다. 본 연구에서는 이러한 심층조사결과를 토대로 지방중소도시에서 디자인관리체계를 최초로 적용한 영주시를 대상으로 디자인관리체계 적용에 따른 물리적, 사회적, 경제적 측면의 적용성과를 진단하였고 면담결과와 종합하여 개선과제를 도출하였다. 또한 심화조사 과정을 거쳐 디자인관리체계의 안정적 운영을 위한 기본방향을 설정하고 국내외 참조선례를 참고하여 개선과제를 디자인관리체계의 구성요소인 디자인정책, 디자인조직, 디자인평가, 디자인 프로세스 측면에서 검토하여 대안을 제시하였다. 디자인정책은 디자인관리체계를 운영하기 위한 기본적인 방향과 목표, 이를 반영한 각종 지침과 가이드라인 등이 해당되므로 디자인정책 측면의 개선방안은 디자인관리체계 개선에 따른 기본방향으로 제시하고자 한다.

[표 5-1] 디자인관리체계 개선 과제 도출 과정



출처 : 연구진 작성

2) 공간환경 디자인관리체계 안정적 운영을 위한 기본방향(디자인정책 측면)

① 디자인관리체계 용어 재정의 및 적용대상 재정립

사례조사와 심층면담 결과에도 드러났듯이, 지역총괄계획가 제도는 여러 부서에서 추진하는 지역활성화 정책사업을 총괄, 관리하는데 한계가 있었다. 지역총괄계획가가 전 부서 사업에 관여하는 경우 사업단위로 위촉된 총괄코디네이터와 유기적인 협력을 통해 의미 있는 성과를 보여주기도 하지만 행정조직과 별도로 운영되는 민간전문가 제도의 한계상 각 부서에서 추진하는 사업에 직접적으로 관여하기는 어렵다. 이에 지역총괄계획가와 사업단위의 총괄코디네이터가 협업하더라도 인구감소와 초고령화 사회, 지역소멸위기 등 정책여건 변화를 고려한 통합적 시각의 공간관리는 미흡한 것으로 나타났다. 지역총괄계획가 제도와 함께 공간환경전략계획을 수립하고 각 사업단위로 법적 기본계획에 해당하는 마스터플랜이 수립되지만, 대부분의 지역활성화 정책사업이 거점공간을 조성하고 물리적 환경개선을 위한 사업을 발굴하는데 집중되어 있다 보니 거시적인 시각에서 미래 공간환경을 어떻게 관리해야 할 것인지에 대한 전략은 미흡하다. 특히 정책사업 단위로 총사업비가 정해져 있어 모든 지자체는 가급적 총사업비에 맞춰 사업계획을 수립하다 보니, 지역 내에서 사업의 연계와 조정을 위한 노력은 미흡한 것이 현실이다.

지역의 공간수요를 고려하여 어느 장소를 정비하고 어디를 비워야 할지, 사람들에게 관심을 불러일으킬 만한 지역 고유의 장소는 어디인지 등을 종합적으로 고려하여 공간환경의 질 향상을 도모하려면 물리적인 측면 뿐 아니라 공간의 기능, 지역의 인구사회구조 변화 예측, 경제활동 여건변화 측면을 통합적인 시각에서 다루어야 한다. 또한 교육, 복지, 문화 등 공공시설, 교통, 주택, 산업 공간 등 각 부서에서 다루는 사업을 종합으로 다루어야 지자체 공간수요를 고려한 공간환경 관리가 가능하다. 이를 토대로 통합적 마스터플랜이 수립되면 개별 장소단위, 필지단위 사업을 추진할 때 마스터플랜에서 정한 방향을 검증하고 공간운영에 필요한 프로그램과 지속가능한 공간관리 측면에서 시공과 운영관리단계까지 디자인관리체계가 적용되어야, 공간환경의 질 향상을 통한 지역활성화 효과를 기대할 수 있다.

그러나 관련주체 심층면담 결과 마스터플랜 수립 단계 이후에는 국비를 지원한 중앙정부의 관심도 낮아져 사업 전 과정에 디자인관리체계가 적용되지 못하는 것으로 조사되었다. 디자인관리체계가 비교적 안정적으로 운영되고 있는 지자체도 해당 제도를 운영하는 건축도시 관련 부서 이외의 공간환경을 다루는 교통, 복지, 문화 등 타 부서까지 관련제도가 정착되지는 못한 것으로 나타났다. 이는 ‘디자인’이라는 용어가 개별 시설물의 외형적 디자인을 말하는 협의의 의미가 강해 도시공간구조, 토지이용계획, 개별 시설물의 기능과 공간 재편 등의 공간환경 전체를 다루는 의미로 해석되지 못하는 경향 때문이다. 이에 지역총괄계획가의 업무가 전 부서의 공간환경 조성 관련 자문과 컨설팅 역할을 부여했음에도 불구하고 제도 자체가 전 부서에 미치는 영향력은 낮게 나타났다. 건축도시 관련 부서 담당자들도 프로그램 운영 기획과 사업 시행 단계에는 디자인관리체계 적용 필요성을 인지하지 못해 마스터플랜 수립 당시에 제시한 기획의도가 공간환경 조성 과정에서 지속되기 어렵다는 의견을 제시했다.

또한 디자인관리체계가 「건축기본법」 제21조 ‘건축디자인기준’에 근거하고 있고 「건축서비스산업

진흥법」의 공공건축 사전검토제도가 정착되면서 디자인관리체계를 개별건축물 또는 공공건축 사전검토로 이해하는 경우도 많다. 이에 지역활성화 정책사업의 효율적 공간환경 조성과 관리를 위해서는 디자인관리체계가 단순히 물리적인 측면뿐 아니라 소프트웨어적인 측면, 서비스디자인, 프로세스 디자인, 정책디자인 등 다양한 분야를 포괄하는 개념이라는 인식확산이 필요하다.

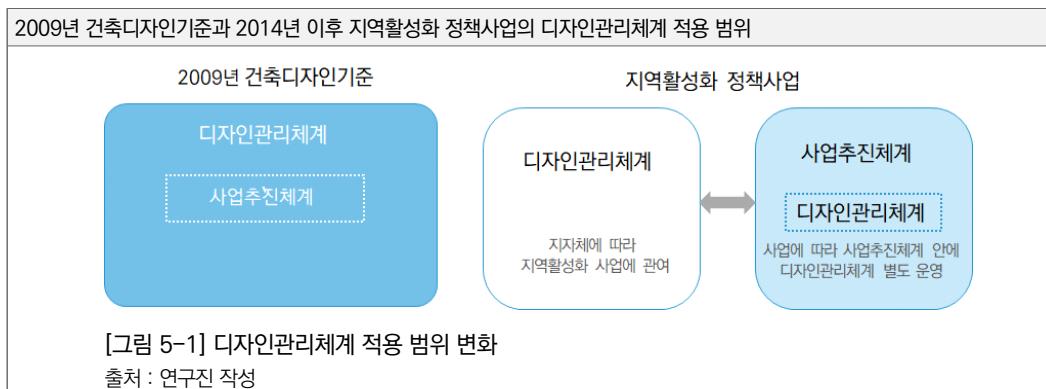
이상민 외(2008)의 연구에서는 ‘공간환경디자인’이라는 개념을 ‘협력적 디자인, 프로세스디자인, 통합적 디자인’으로 정의했고²¹⁰⁾, 이후 2009년 건축디자인기준에 이 개념이 반영되었다. 또한 많은 연구에서 공간환경의 개념을 사회적, 문화적 측면이 결합된 통합적 시각의 공간조성 의미로 사용²¹¹⁾하고 있다. 해양수산부의 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업은 사회, 경제, 공동체 등의 의미와 물리적 공간이 통합된 디자인개선의 의미로 ‘공간환경디자인’개선이라는 용어를 사용하기도 했다.

따라서 오랫동안 사회적, 경제적 측면을 물리적 환경과 통합적으로 결합한다는 의미로 사용해 온 ‘공간환경’이라는 용어에 대한 이해를 토대로, 공간환경 조성을 통해 사회·경제적 측면의 활력을 도모하기 위한 수단이라는 의미에서 지역활성화 정책사업에서 디자인관리체계 용어를 ‘공간환경디자인 관리체계’로 정의하고자 한다.

② 인구감소시대 공간수요를 고려한 스마트축소 기반의 공간환경 디자인관리체계 강화

■ 지역활성화 정책사업에서 지자체 총괄계획가가 총괄하는 공간환경 디자인관리체계 정착

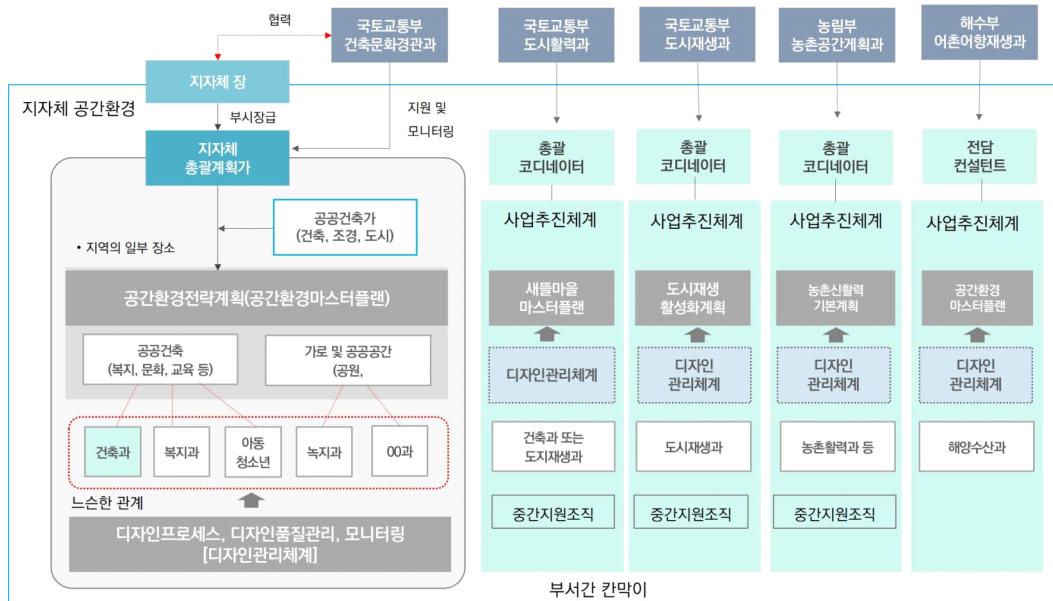
2009년 「건축기본법」에 고시된 「건축디자인기준」은 지자체 단위의 모든 공간환경 조성사업에 ‘디자인 관리체계’를 적용하도록 제시했다. ‘디자인관리체계’를 지자체에 정착시킬 목적으로 시작한 ‘국토환경 디자인시범사업’에서는 주민협의체나 행정협의회 등 사업추진조직을 구성하여 운영하도록 했다. 그러나 전국단위로 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」, 「어촌·어항법」, 「농어촌정비법」, 「농촌 공간재구조화 및 재생지원에 관한 법률」 등을 근거로 시행하는 지역활성화 정책이 확산되면서 각 사업단위로 별도의 사업추진체계를 운영하고 있어 지자체마다 여러 조직이 운영되고 있는 상황이다.



210) 이상민, 고은정, 임유경. (2008). 공간환경디자인의 이해와 활용을 위한 기초 연구. 건축도시공간연구소, pp.23-24.

211) 조준배, 최상현. (2010). 사용자 중심 이론에 기반한 보육시설 공간환경디자인 방향설정 연구. 건축도시공간연구소: 김준래, 방재성, 윤진희. (2023). 영구임대주택의 지역사회 고립 및 갈등 완화를 위한 공간환경 개선 전략. 건축공간연구원: 이종민, 이민경, 진태승. (2019). 복지시설 취약지역 개선을 위한 공간환경 조성전략 및 정책방안 연구. 건축공간연구원 등 다수 연구가 있다.

또한 사업별로 마스터플랜을 수립하면서 물리적인 공간을 토대로 지역활성화를 도모할 수 있는 문화, 복지, 일자리 관련 프로그램을 기획하고 예산투입계획을 수립하여 중앙부처의 심의절차를 거친다. 그러나 동일한 장소나 인접한 장소에 여러 부처 사업이 동시에 진행되더라도 마스터플랜 수립 단계에서 지역 전체를 고려하여 장소별로 필요한 기능과 시설의 위치, 규모 등을 조정하는 절차는 미흡한 것으로 나타났다.



[그림 5-2] 각 부처별 지역활성화 사업의 사업추진체계와 디자인관리체계 운영 현황

출처 : 연구진 작성

그 결과 대부분 지역활성화 정책사업은 유휴공간을 채우거나 새로운 공간을 조성하는 사업으로 추진된다. 더욱이 개별 시설공간은 국비지원 범위에서 최대한 예산에 맞춰 조성하다 보니 지역수요를 고려하지 못한 과도한 공간이 조성되거나 운영 주체가 없어 준공 후 장기간 비어있는 공간도 많은 것으로 조사되고 있다.²¹²⁾ 이는 개별 사업단위의 디자인관리체계 운영과정에서 인구감소시대의 공간수요를 면밀히 파악하여 지역에 필요한 공간을 조성하고 관리하는 역할이 부족했기 때문이다.

한편 사업관리가 강조된 지역활성화 정책사업은 공간환경마스터플랜 수립 이후에 시행되는 개별 공간 조성단계에는 디자인관리체계가 작동하지 못하는 것으로 조사되었다. 특히 마스터플랜 수립 이후에 조성되는 개별 건축물이나 공공공간 조성을 위한 기본설계, 실시설계 및 시공 단계 지침이 미흡하여 「건축서비스산업 진흥법」에 의해 설계공모 의무대상인 설계비 1억 이상 공공건축물을 제외하고는 기획 및 기본설계 단계는 소홀해 지기 쉽다.²¹³⁾

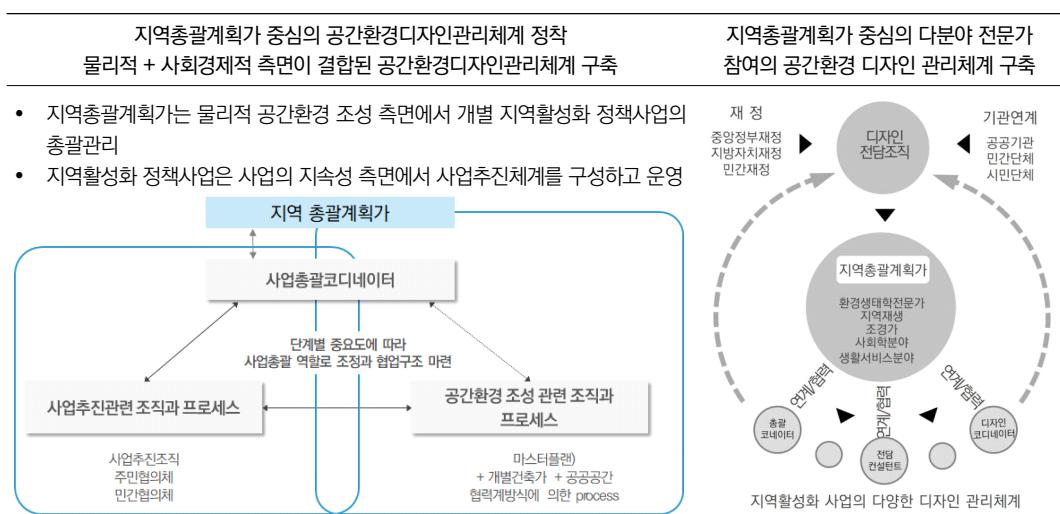
212) 김영하, 장민영, 이경재. (2022). 도시재생 거점시설의 지속가능한 운영방안. 건축공간연구원, pp.1-2; 박상우, 류정곤, 황재희, 이상규. (2018). 인구소멸 시대의 어촌사회 정책연구. 한국해양수산개발원, p.37.

213) 지역활성화 정책사업은 대부분 국비지원 사업기간이 3년~5년 사이에 모든 사업이 종료되어야 하므로 사업시행 과정에서 예산집행 관리가 강화되는 경향이 있다. 이에 물리적 공간 조성에 필요한 기본 및 실시설계, 설계의도구현 등의 절차가 형식적으로 이루어지는 경우가 많은 것으로 나타났다. (관련주체 면담 결과 (면담기간: 2025.3-5.)

이는 지역활성화 정책사업 대다수가 공간환경마스터플랜 수립 단계까지 중앙부처가 집중관리하고 중앙정부 심의절차 이후에는 예산집행 실적에 집중하기 때문이다. 3~5년 기간 동안 시행하는 사업에서 좋은 공간환경을 조성하기 위한 설계의도구현이나 마스터플랜의 기획의도를 반영한 공간조성 등은 사업기간을 지연시키는 원인이 될 수 있다는 점에서 후순위로 밀리는 경향이 많다. 이 또한 지자체 내에서 여러 부처 지원사업이 공간환경 조성 측면에서 통합적으로 조정, 관리되지 못하는 이유이기도 하다. 그러나 2장의 사회·경제적 여건변화에서 살펴보았듯이 앞으로는 인구감소사회와 기후변화 위기에 대응하여 스마트 축소 개념을 반영한 지역의 공간을 통합적으로 관리해야 하며, 이를 위해 공간환경 디자인관리체계를 강화할 필요가 있다. 이와 관련하여 심층설문결과, 지역총괄계획가에게 지자체에서 시행하는 지역활성화 정책사업을 통합적으로 조정할 수 있는 권한이 필요하고 이를 위한 통합적인 마스터플랜수립이 필요하다는 의견에 공감대를 형성했다.

따라서 지자체 공간환경에 대한 총괄 관리의 법적 근거를 유일하게 담고 있는 「건축기본법」 제23조 민간전문가 기능을 강화하여 지역총괄계획가가 지자체 전체의 공간환경 조성 및 관리방향을 설정하고 이를 토대로 각 부처별 지역활성화 정책사업의 공간환경이 조성될 수 있도록 해야 한다. 지역총괄계획가는 지역활성화 정책사업 단위로 위촉되는 총괄코디네이터와 협력하여 사업단위의 마스터플랜 수립이 지자체 공간환경 조성방향에 부합하고, 지역 전체의 공간수요를 고려하여 물리적 공간의 기능과 규모가 설정될 수 있도록 총괄, 조정 역할을 수행해야 한다. 지역활성화 정책사업은 지역활력을 견인할 수 있는 사회적, 경제적 프로그램 기획을 중시하는 사업추진체계가 강조된다. 이에 지역총괄계획가 중심의 공간환경디자인관리체계가 지역활성화 정책사업을 총괄하기 위해서는 물리적 측면의 공간환경 질 향상 뿐 아니라 지역활성화 사업을 촉진할 수 있는 사회·경제적 측면이 결합된 공간환경 디자인관리체계로 확장되어야 한다. 이를 위해 지역총괄계획가와 함께 지역활성화 정책사업을 이끌어 갈 환경, 지리학, 관광, 경제학 등 다양한 분야의 전문가가 참여하는 조직구성 방안이 마련되어야 한다.

[표 5-2] 지역총괄계획이 중심의 공간환경디자인관리체계와 다분야 전문가 참여 방안



출처 : 연구진 작성

■ 지자체 공간환경디자인 관리 수단으로서 공간환경 통합마스터플랜 수립 활성화

원도심 공간환경 통합마스터플랜을 수립하고 이를 운영할 수 있는 디자인관리체계를 조직한 영주시의 경우, 타 지자체에 비해 비교적 안정적으로 지역총괄계획이 중심의 디자인관리체계가 운영되는 것을 확인할 수 있었다. 특히 지역활성화 정책사업은 대부분 통합마스터플랜에서 정한 장소를 토대로 시행되어 지역총괄계획과 사업단위 총괄코디네이터의 협업 또한 자연스럽게 이루어지고 있었다. 이를 모델로 국토부의 민간전문가 활용 지원사업과 공간환경전략계획 수립 방향이 정해지기도 했다.

그러나 지역총괄계획이 면담결과, 공간환경전략계획은 국비를 받을 수 있는 장소를 찾아 공간계획을 수립하는 도구로 활용됨에 따라 일부 지역에서는 도시재생전략계획과 중복된다는 의견도 제시되었다. 중요한 역사문화자원을 찾아 지역의 경관 형성 계획을 수립하거나 공공건축 중심의 주변 공공공간 조성 방안 등을 계획하는 사례도 있지만, 이 또한 국비를 지원받지 않으면 실현되기 어려운 실정이다.

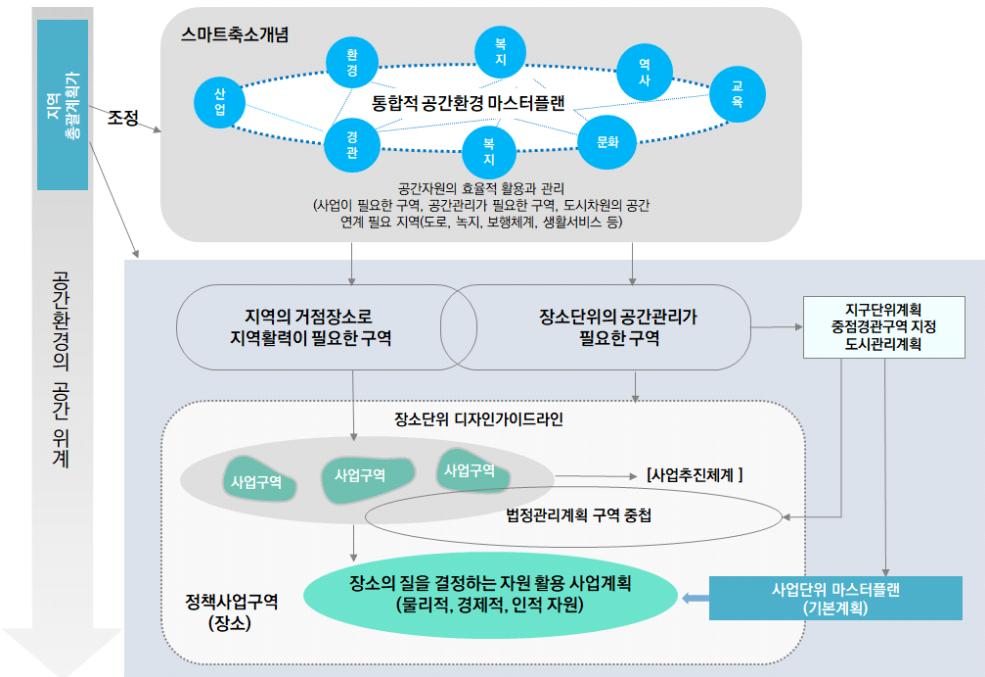
반면에 공간환경전략계획이나 영주시처럼 통합마스터플랜 없이 지역활성화 정책사업을 추진하는 지자체는 도시·군기본계획이나 도시관리계획이 있음에도 불구하고 개별 지역활성화 정책의 방향을 제시해 줄 수 있는 공간관리 전략이 미흡한 것이 현실이다. 이에 지역활성화 정책을 종합적으로 관리하기 어려워 디자인관리체계에 참여한 전문가들은 지자체 차원의 공간환경 통합 마스터플랜이 필요하다는 의견을 제시했다.

2장의 정책 여전변화에서 살펴보았듯이 향후 스마트 축소형 도시관리와 지역발전투자협약제도가 정착된다면 지자체 차원의 공간환경 통합마스터플랜 수립이 더욱 중요할 것으로 예상된다. 공간환경 통합마스터플랜과 관련한 지자체 차원의 법정계획은 도시재생전략계획과 도시·군기본계획이 있다. 그러나 도시재생전략계획은 쇠퇴지역에 한정한 계획이며 도시·군기본계획은 종합계획으로 공간단위의 세부적인 계획보다는 지자체 토지이용과 개발계획수요 추정, 도시기반시설설치를 위한 계획 등 지자체 전체의 전략을 수립하는 계획으로 장소단위 공간환경 관리방안을 담기에는 한계가 있다.

이에 공간환경 통합마스터플랜은 지자체 공간관리가 필요한 핵심장소와 지역활성화 사업이 필요한 장소를 찾아 구체적인 공간관리 방안을 제시할 수 있어야 한다. 특히 장소단위의 도시공간구조와 필지여건, 건축물 조성 현황 등을 종합적으로 고려해야 한다. 이를 토대로 인구변화 추이, 경제활동 변화 상황 등을 분석하여 지역의 공간수요를 파악하고 빈집과 유휴공간, 지역주민을 위한 생활서비스 공급 및 전달체계 분석, 역사적으로 중요하거나 경관적 가치가 있는 곳, 건축적 가치가 있는 자원 등을 파악하여 공공공간 조성 방향과 공간구조 재편 방안을 제시해야 한다.

세부적인 공간관리가 필요한 장소는 지구단위계획이나 특정경관구역 등을 지정할 수 있도록 방향을 제시한다. 또한 공간환경디자인관리체계가 집중적으로 적용되어야 할 장소에 대해서는 포틀랜드의 디자인 오버레이 존(Design Overlay Zone; D-Overlay Zone)이나 공간환경전략계획의 중점관리 구역 설정과 같이 디자인관리 중점구역을 지정하여, 지역활성화 사업이 추진되더라도 지역총괄계획과 가 주도하여 공간환경디자인관리체계가 심도 깊게 적용될 수 있도록 정하는 것이 필요하다.

이러한 내용이 반영된 공간환경통합마스터플랜은 지자체에 따라 국토부 지원사업인 공간환경전략계획을 활용하거나 도시·군기본계획의 부문계획으로 수립하는 방안, 쇠퇴지역이 많은 지자체는 도시재생 전략계획을 수립하면서 부문계획으로 통합마스터플랜을 수립하는 방안도 가능하다.²¹⁴⁾



[그림 5-3] 지자체 공간환경 통합마스터플랜과 지역활성화 사업구역 단위 마스터플랜 위계

출처 : 연구진 작성

공간환경 통합마스터플랜이 비법정 계획으로 수립되더라도 실행력을 확보하려면 예산투입이 수반되어야 한다. 이를 위해서는 지역투자협약제도와 연계하는 방안을 제안할 수 있다. 지자체가 중앙정부에 국비 지원을 신청할 때 공간환경 통합마스터플랜을 첨부하도록 하고, 국비지원을 요청한 사업과 장소가 지자체 공간관리방향에 부합하는지 검토하며, 지역활성화 마스터플랜 수립에도 이 내용이 반영되었는지 점검 할 수 있는 제도를 도입할 필요가 있다.

■ 공간환경 통합마스터플랜과 사업계획 중심의 지역활성화 마스터플랜의 위계 설정

지역활성화 정책사업에 참여했던 중앙정부 행정전담조직 담당자를 비롯한 관련주체 전문가들 면담 결과, 지역활성화 정책사업의 마스터플랜은 단위사업을 발굴하고 기획하는 사업계획이 중심이다 보니 공간환경개선을 위한 장소단위의 공간계획 수립은 미흡했던 것으로 회고했다.²¹⁴⁾ 특히 물리적 공간 환경 조성사업인 건축물, 토목사업 등 하드웨어 사업과 사회·경제적 활동을 위한 프로그램 사업이 단위사업 형태로 마스터플랜에 포함되었지만 통합적인 공간환경 조성 측면에서 다루어야 하는 건축물과 가로, 공공공간의 연계를 고려한 공간계획은 미흡했다는 점을 제기했다. 특히 물리적 공간이 지역 소득향상이나 경제활성화, 생활서비스 개선 등 사회적 측면과 긴밀하게 결합하지 못해 지역활성화 효과도 미미했던 것으로 평가했다.

214) 남원시는 2020년 도시재생전략계획 변경 수립을 하면서 원도심을 대상으로 공간환경통합마스터플랜을 별도로 수립하여 자체 내에서 공간환경의 공간수요를 고려한 공간관리방안을 마련하였다. (남원시. (2021). 남원시 원도심 공간관리를 위한 통합 마스터 플랜 수립 및 도시재생전략계획 변경. 남원시)

215) 도시재생사업, 새뜰마을사업을 관리했던 중앙정부 행정담당자 면담 결과. (면담일 : 2025.7.23., 2025.8.13.)

영주시 심층분석 결과에서도 통합마스터플랜을 통해 물리적 공간환경 개선효과와 생활서비스 개선에는 긍정적인 효과가 있었으나 지역활력을 위한 경제활성화 효과는 미흡한 것으로 나타났다.

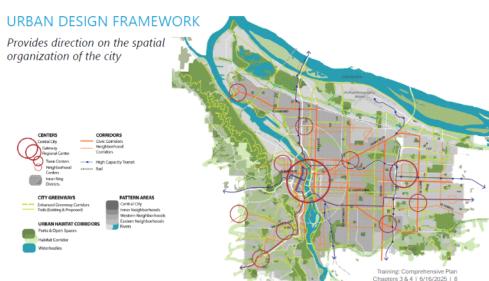
디자인관리체계 운영 기간이 오래된 영국이나 미국은 지자체 차원의 통합적인 공간환경계획이 도시 마스터플랜의 밑바탕이 되고 이를 토대로 특정 장소에 대한 도시설계차원의 마스터플랜과 디자인가이드라인, 상세한 개발행위 관련 지침이 마련되어 있다. 개발사업이나 지역활성화사업은 그에 맞춰 건축물이나 공공공간을 조성하고 있다.

여기서 디자인검토제도는 가이드라인으로 관리하지 못하는 구체적인 계획안에 대한 조정, 변화하는 현장 상황을 고려해 좋은 공간을 조성하기 위한 조정과 관리 수단으로 운영되고 있다. 이에 개별 사업 단위에서 공간계획은 세부 프로그램과 지역활성화를 위한 경제활력 전략을 구체적으로 담고 있다. 이는 계획의 성격에 따라 성격과 위계가 명확하고 계획에 반영된 내용도 구체적이기 때문이다.

따라서 지역활성화를 목표로 공간환경의 질을 체계적으로 관리하기 위해서는 지자체 차원의 공간환경 통합마스터플랜은 물리적인 공간관리 방안을 구체적으로 제시하되, 물리적 공간은 사회경제적 활동을 담는 그릇이라는 점에서 다양한 분야의 전문가와 협력하여 프로그램이 결합된 통합적 공간계획이 이루어질 수 있도록 한다. 지역활성화 정책사업의 마스터플랜은 지역사회문제를 해결할 수 있는 사업(경제활성화 사업, 공동체 회복 사업 등)계획이 지역의 통합마스터플랜에서 제시한 물리적 공간관리 방안과 유기적으로 결합할 수 있어야 한다.

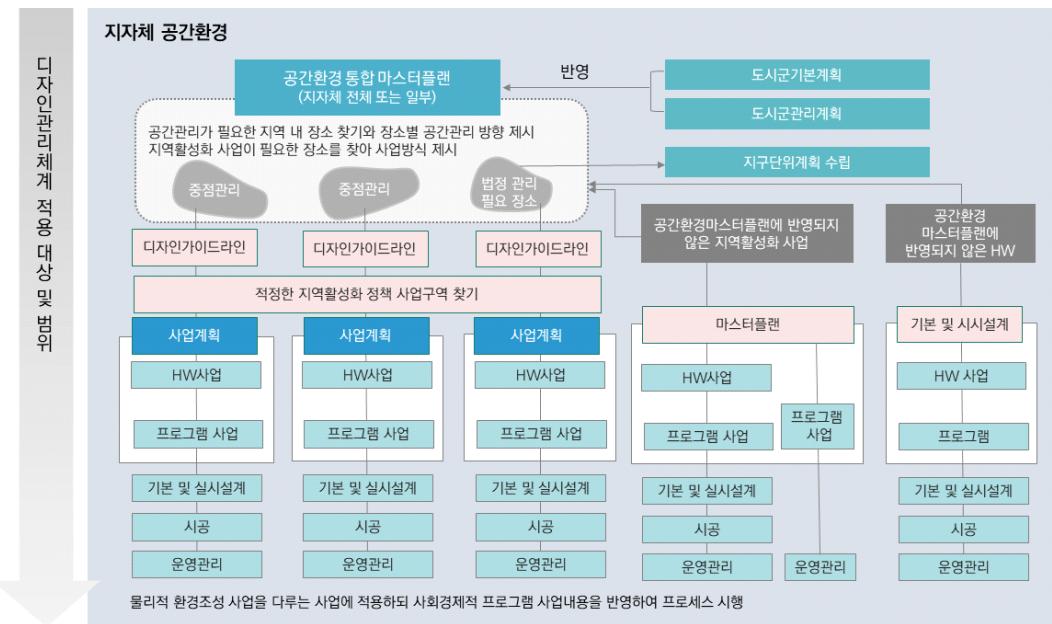
미국 포틀랜드 장소별 특성을 반영하는 디자인 가이드라인: 도시 디자인의 목표와 원칙

- '맥락 구축, 공공 영역 기여, 품질 및 회복력 증진' 세 가지 원칙을 수행하도록 함
 - 디자인 위원회의 심의를 구성하는 근본적인 주제로 설정
 - 디자인 스탠다드는 명확하고 객관적인 측정 기준을 제공하며 디자인 가이드라인은 유연성을 제공하고 혁신을 장려하는 기준을 제공하는 측면에서 다르지만, 이원화 제도를 따르면서도 세 가지 원칙은 동일하게 적용됨으로써 도시 디자인의 일관된 목표로 설정
- 디자인 오버레이존, 디자인 디스트릭트, 역사지구, 보전지구 등 장소별 가이드라인을 활용
 - 디자인 오버레이 존은 인구 밀도가 높은 성장 지역에 적용되어 새로운 개발에 대한 디자인 지침을 제공하며, 이를 통해 포틀랜드 종합 계획의 목표를 달성하도록 함
 - 지정된 역사 지구(랜드마크 및 보존 지구)는 역사적 자원 검토를 통해 중요한 역사적, 문화적 요소가 변경, 증축 및 신축 프로젝트 과정에서 손실되지 않도록 함
 - 신축 건물이 제안될 때, 시 조례에 따라 도시의 성장과 도시의 정체성 보존에 중요한 지역일 경우 디자인 및 역사적 검토를 요구함. 디자인 및 역사적 디자인 검토는 관련 지역 및 제안 유형에 적용되는 디자인 가이드라인과 비교하여 평가
 - 이에 따라 총 20개의 디자인 가이드라인을 수립하고 있음



출처 : 포틀랜드시 홈페이지. <https://www.portland.gov/sites/default/files/code/420-design.pdf>;
<https://www.portland.gov/bps/planning/design-guideline-documents> (검색일 : 2025.8.15.)

이를 위해 현재 국토부가 지자체 민간전문가 활용과 함께 지원하는 공간환경전략계획 수립을 지자체 공간환경 조성 관련 사업을 발굴하는 계획에서 벗어나 각 부처의 지역활성화 정책사업을 위한 물리적 토대로서 공간수요를 파악하고 디자인검토제도가 필요한 중점관리구역, 장소단위의 디자인가이드라인 이 필요한 구역을 찾아 공간관리를 위한 가이드라인을 작성하는 것으로 계획의 성격을 명확히 할 필요가 있다. 이를 토대로 지역활성화 정책사업은 사업에 필요한 프로그램을 정할 수 있어야 한다.



[그림 5-4] 공간환경디자인 관리체계 적용 대상 및 공간환경마스터플랜 성격 정의

출처 : 연구진 작성

2. 공간환경 디자인관리체계 운영 개선방안

1) 공간환경 디자인관리체계 개선방안 도출을 위한 기본원칙

■ 행정력을 담보할 수 있는 전담조직 설치

공간환경 디자인관리체계 운영 기본방향에서 제시한 지역총괄계획이 중심의 지역활성화 정책사업을 추진하고 이를 근거로 국비지원사업을 신청, 국비를 확정하는 방식으로 지역활성화 정책 제도가 개편되기 위해서는 공간환경 디자인관리체계를 안정적으로 운영할 수 있는 전담조직 설치가 필요하다.

전담조직은 국가차원과 지자체 차원 모두 필요하다. 국가차원에서는 지역활성화 정책사업의 공간환경 질 향상을 통해 지역활성화 사업의 목표를 달성하도록 지원하고 국가재정이 사업목적에 부합하여 적합하게 사용되는지 모니터링할 수 있는 전문기관 설치를 고려할 수 있다. 지자체 차원에서는 공간환경 디자인 관리체계를 전담하여 운영할 수 있는 전문조직이 설치되어 중앙정부와 지자체간 거버넌스가 형성될 수 있도록 해야 한다.

현재 지자체에서 운영하는 민간전문가 제도는 행정 외부에서 전문성을 빌려오는 구조이므로, 정규 조직화가 어렵다면 지자체 협의체(자문단, 협의체 등)를 운영하면서 제도적으로 권한과 기능을 부여하는 방안을 검토할 수 있다.

■ 지역활성화 정책사업의 효과 제고를 위한 성과관리 기반의 공간환경 디자인관리체계 구축

지역활성화 정책사업은 지역주민의 삶의 질 개선을 위한 생활서비스 접근성과 향유도 개선, 지역 경제활성화를 목표로 하고 있다. 이에 지역활성화 정책사업에서 공간환경 디자인관리체계는 물리적인 계획뿐만 아니라 거점시설의 운영, 다양한 경제활동, 커뮤니티 등 소프트웨어 측면을 통합적으로 고려해 운영되어야 한다. 특히 인구감소로 인한 소멸 위기 지역에는 공간수요에 대한 관리와 조정, 물리적 공간의 기능과 운영 프로그램에 대한 고민이 핵심이며, 지역기반의 산업 콘텐츠와 공간 전략이 통합적으로 계획, 관리, 운영되어야 한다. 그러나 지역활성화 정책사업은 5년 이내에 예산을 집행해야 하므로, 장기적인 공간환경 조성과 물리적 시설 운영에 따른 효과와 기능 적합성은 간과되는 경향이 크다.

따라서 공간환경디자인관리체계는 물리적인 공간을 기반으로 사회적, 경제적 측면이 반영된 마스터

플랜 수립과 통합적 시각의 사업 기획, 기획된 사업을 토대로 구체적인 단위 사업의 실행과 단위 사업 간 연계성 확보, 공간조성과 운영에 대한 검증 절차를 거쳐 지속가능한 사업효과를 측정할 수 있는 성과 관리를 포괄하는 통합적인 프로세스 운영이 내재되어야 한다.

무엇보다 통합적 시각의 성과관리 측면을 강조하고 국비지원 효과에 대한 결과를 사업 시행주체인 지자체가 책임을 질 수 있도록 환류체계를 마련하는 것이 중요하다.

■ 공간환경 디자인관리체계의 안정적 운영을 위한 제도적 기반 강화

전문가와 실무자 심층면담결과에서 드러났듯이 민간전문가를 활용하도록 지역활성화 정책사업 시행 가이드라인이나 운영지침에 반영되어 있다. 그러나 법적 기반이 취약하고 행정조직과 협력구조 또한 미흡하기 때문에 지역총괄계획자가 전담부서 이외에 타부서 업무를 총괄하고 지원하기는 어렵다. 이에 행정담당자의 개인역량이나 관심에 따라 디자인관리체계 적용 효과는 차이가 큰 것으로 나타났다. 제도 운영에 따른 효능감을 느낀 행정조직 담당자는 타 부서로 발령이 나더라도 디자인관리체계와 관련된 업무방식을 확대, 적용하는 것으로 나타났다. 반면 순환보직이라는 행정조직의 특성에 따라 디자인 관리체계가 일관된 목표와 방향으로 적용되지 못하고 전문가의 노하우가 행정전담조직에 전달되는데 한계가 있는 것으로 나타났다.

따라서 실효성 있는 공간환경 디자인관리체계의 운영을 위해서는 행정전담조직의 역할을 강화하고 민간전문가에 한정해 마련되어 있는 법적 근거를 디자인조직과 프로세스, 디자인평가도구까지 포함할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

2) 공간환경 디자인관리체계 운영을 위한 디자인조직 개선방안

① 국가 차원의 공간환경 디자인관리체계를 총괄할 수 있는 전문기관 설치 방안

■ 역할과 주요 업무

공간환경 디자인관리체계 운영을 위한 기본방향을 토대로 검토한 국가 차원 전문기관의 역할은, 각 부처에서 시행하는 지역활성화 정책사업이 공간환경의 질 향상에 기여하고 이를 통해 지역의 경제, 사회, 문화 혜력을 도모할 수 있도록 지원하는 것이라 할 수 있다. 이는 지자체를 지원한다기 보다 중앙 정부의 각 부처에서 시행하는 지역활성화 정책사업이 지자체 공간환경의 질 향상을 위해 사업이 기획되고 운영관리될 수 있도록 지원하는 것이다.

전문기관의 주요 업무는 공간환경 디자인관리체계 운영 관련 기준과 지침 마련, 디자인검토를 비롯한 공간환경의 질 향상을 위한 디자인평가 제도 마련 및 운영기준 제시, 전문가 양성을 위한 교육훈련 프로그램 개발 및 운영, 민간전문가 풀 구성 및 관리, 우수사례 아카이빙 및 확산 등이다. 또한 지역활성화 정책사업의 공간환경 조성 관련 디자인프로세스가 정상적으로 운영되고 있는지 현장점검 및 사후 평가 등도 담당한다. 각 부처에서 시행하는 지역활성화 정책사업이 지자체 차원의 공간환경 디자인관리체계를 지원할 수 있는 제도적 기반을 마련할 수 있도록 정책환류체계에 기반한 연구업무도 수행할

수 있다. 이러한 역할을 수행할 수 있는 국가차원의 전문기관 설립 방안으로, 기존 유사 조직을 활용하는 방안과 전담 기관을 신설하는 방안을 검토할 수 있다.

■ 대안1) 범부처 차원에서 전문조직의 기능을 활용하여 운영하는 방안

- 국가건축정책위원회에 「공간환경 디자인거버넌스 분과위원회」를 설치·운영하는 방안

지역활성화 정책사업의 공간환경 디자인관리체계를 범부처 사업에 적용하기 위해서는 특정부처에 소속된 기관보다는 범부처 차원의 역할을 수행하는 기관에서 운영하는 것이 바람직하다. 기존 조직 체계를 활용하면 새로운 조직 신설에 따른 행정 부담이 적고, 기존법 개정을 통해 비교적 용이하게 법적 근거를 마련할 수 있다. 정부 조직 내에서 안정적인 예산 확보가 가능하며, 국가 차원의 권위와 정당성을 확보할 수 있다. 또한 기존 건축 분야 전문가 네트워크를 활용하여 전문성을 확보할 수 있다.

관련 조직으로는 대통령 소속인 「건축기본법」 제13조의 국가건축정책위원회와 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제63조의 지방시대위원회가 있다. 「국가건축정책위원회」는 국가 건축정책의 수립에 대한 자문과 조정, 건축분야 발전에 관한 주요 사업의 지원 등 공간환경의 질 향상을 위한 정책지원 기능을 수행하고 있다. 「지방시대위원회」는 지역균형발전을 위한 사업관련 심의, 지역발전 투자협약 체결 및 운영 관련 심의 등 지역활성화 정책사업과 관련한 심의·의결권을 갖고 있다.

두 조직 모두 대통령 직속 자문기관 및 관련 정책 심의 의결권을 갖고 있다는 점에서 각 부처에서 시행하는 지역활성화 정책사업의 공간환경 관련 정책을 총괄할 수 있다. 그러나 앞서 설명한 국가차원의 역할을 수행하기에는 두 조직 모두 한계가 있다. 두 조직 모두 대통령 직속 자문기구라는 특성상 정권 변화에 따른 영향을 받을 가능성 및 「자문기구」 기능에 「의결」 기능을 두는 것에 제약이 있을 수 있으며, 위원회 중심의 운영으로 신속한 의사결정이 어려울 수 있다.

[표 5-3] 대통령 직속 위원회 비교

구분	국가건축정책위원회	지방시대위원회
근거법령	<ul style="list-style-type: none"> • 「건축기본법」 제13조 ~ 제16조 (국가건축정책위원회 및 기획단 등) • 「건축기본법」 제14조(위원회의 기능) 	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 ("지방시대 특별법") 제62조 ~ 제68조 • 시행령 조항에서 전문평가기관, 설치요건, 위원회 구성, 보고·점검 체계 등이 규정됨
기능 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 건축정책기본계획의 수립 및 조정·건축 분야의 주요 사업 지원 및 건축행정 개선 • 건축문화 진흥, 건축문화행사 추진, 국민의 건축문화 향유 확대 • 건축디자인 기준 설정, 건축에 관한 조사·연구 개발 및 건축 디자인 시범사업 지정·운영으로 품격 및 공공성 확보 • 지역건축위원회(광역·기초) 설치 가능, 지역 건축기본계획 및 지역 건축행정 개선 및 지역 문화 기반 조성 업무 포함됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치분권 및 지역균형발전의 기본방향과 관련 정책의 총괄·조정·점검 및 지원 • 지방시대 종합계획 수립, 초광역권 발전계획, 지역균형발전시책 및 사업, 기회발전특구 지정·지원 등 정책의 조사·분석·평가·조정 기능 • 공공기관 지방이전, 혁신도시 활성화, 지역발전 투자협약 체결 및 운영 등 국가 균형성장 관련 중장기 시책 관여 • 권한 및 사무 이양, 재정·인력 배분, 지방자치단체의 자율성 강화 등 자치분권 과제 수행 및 제도 개선
심의대상	<ul style="list-style-type: none"> • 「건축기본법」 제14조, 제15조 • 건축정책기본계획(5년 단위) 수립 및 시행 • 중앙정부 건축정책의 조정, 건축행정 개선, 건축문화 진흥 정책 • 건축서비스산업진흥 기본계획, 건축자산 진 	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제63조 • 지방시대 종합계획(5년 단위) 수립 및 시행 • 지방자치분권 및 지역균형발전 기본방향, 중앙·지방 정책 조정 및 국정과제 지원

구분	국가건축정책위원회	지방시대위원회
	<p>통 기본계획, 한국건축규정 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> 건축디자인 기준 설정, 공공건축 디자인 시범 사업 지정, 건축문화행사 추진 공공건축 기획·설계 관련 심의, 제도개선 및 품질관리 건축에 관한 조사·연구·개발 및 정책평가 건축정책기본계획 이행상황을 국회에 보고 (2년마다) 	<ul style="list-style-type: none"> 기회발전특구 지정 및 지원, 지역혁신융복합단지 지정·육성, 지역발전투자협약 체결 생활기반 개선 정책(보건, 복지, 교육, 의료 등 주민 삶의 질 관련 사업) 공공기관 지방이전, 혁신도시 활성화, 신설 공공 기관 입지 결정 지방시대 정책 시행계획, 성과평가, 권한이양 및 제도 개선 과제 지방시대 종합계획 추진상황을 연차보고로 작성·공표
구성	<ul style="list-style-type: none"> 위원장 1인 포함 30인 이내의 위원 구성 구성원은 관계 중앙행정기관의 장이 당연직 위원으로 포함됨 + 건축 분야 전문가 위촉위원 	<ul style="list-style-type: none"> 위원장 및 부위원장 각 1명 포함하여 39명 이내의 위원 구성 (종양) 당연직 위원: 다수 중앙부처 장관들, 중앙정부 조직 기관, 지방자치단체 협의체 대표자 포함됨 위촉위원: 대통령 또는 관련 기관 위촉(민간전문가 포함) 전문위원회 및 자문위원회 구성 가능하며, 대통령 직속의 기획단도 운영됨 (지방시대기획단)
분과위원회	정책조정, 국토환경디자인, 건축문화진흥.	전략기획, 혁신성장, 지방분권, 생활기반, 특별위원회

출처 : 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr> (검색일 : 2025.7.20.)

국가건축정책위원회는 「건축기본법」에 의해 건축정책, 건축문화 진흥, 건축디자인기준 설정, 건축디자인시범사업에 대한 자문과 심의 기능이 주요 업무로 지역활성화 정책사업의 공간환경 질 향상을 위한 정책에 관여할 수 있는 역할은 미흡하다. 이에 2019년에 국가건축정책위원회에서는 정부의 ‘공공건축 디자인개선방안’ 정책의 일환으로 “공공건축 디자인 개선 법정부협의체”를 구성하여 부처별 개선방안 이행관리를 지원했었다.²¹⁶⁾ 그러나 각 부처에서 시행하는 사업을 국가건축정책위원회에서 보고 받는 형태로 진행됨에 따라 형식적인 행위에 그쳤고 국가건축정책위원회 임기 종료로 성과확산 시기를 거치지 못했다.

지방시대위원회는 지역균형발전과 인구감소위기에 대응하기 위한 지역활성화 정책사업에 직접적인 관여를 할 수 있는 조직이며, 지역활성화 정책사업에 지역발전투자협약제도를 적극적으로 결합할 때 본 연구에서 제안한 통합적인 공간환경 디자인관리체계를 적용할 수 있는 체계는 갖추고 있다. 그러나 장소단위의 공간환경 마스터플랜 조성을 위한 전문가와 지원체계는 없는 상황이다.

이에 국가차원의 조직은 공간환경 조성 관련 전문성이 높은 「건축기본법」개정을 통해 ‘국가건축정책위원회’의 기능과 역할을 확대할 수 있는 근거를 마련한 후, 운영하는 방안을 제안할 수 있다. ‘국가건축정책위원회’에 공간환경디자인관리체계 관련 운영권한을 부여하되, 지역활성화 정책사업에 대한 재정지원과 심의 권한이 있는 지방시대위원회와 행정 측면의 협의체를 구성하여 운영하는 방안을 검토할 수 있다. 이를 위해 각 위원회 당연직으로 위원장이 교차로 참석하도록 하고 지역발전투자협약제도를 운영할 때 공간환경디자인관리체계를 의무적으로 적용하는 방안을 도입할 필요가 있다. 우선 ‘국가건축정책위원회’에 국가차원의 통합적인 공간환경디자인관리체계를 운영하기 위한 ‘공간환경 디자인

216) 법부처협의체 대상사업은 도시재생뉴딜(국토부), 학교공간혁신사업(교육부), 문화체육 분야 생활SOC사업(문체부), 일반농산어촌개발(농식품부), 어촌뉴딜300(해수부)이 있다.

거버넌스 분과위원회(가칭)’를 신설하여 공간환경디자인관리체계와 관련된 핵심 정책과 업무에 대한 심의와 자문역할을 수행하도록 한다.

- 국가공공건축위원회 기획단에 ‘공간환경 디자인관리체계 운영지원센터’ 설치 또는 지정을 통한 위원회 업무 지원 방안

‘국가건축정책위원회’에 ‘공간환경 디자인거버넌스 분과위원회’가 구성, 운영되더라도 관련 업무를 수행할 전문조직의 지원이 필요하다. 이를 위해 ‘공간환경 디자인관리 운영지원센터’를 설치하거나 기존 전문조직을 활용하여 지정하는 방안을 검토할 수 있다.

현재 ‘국가건축정책위원회’를 실무적으로 지원하는 기획단이 운영되고 있으나 기획단 조직은 국토해양부의 행정부서로서 일부 부처 공무원과 지자체 공무원, 전문기관(건축공간연구원 등)의 파견직으로 구성, 운영되고 있어 공간환경의 통합적 관리를 위한 전문역량은 부족하다고 볼 수 있다.

따라서 기획단 내에 전문가를 채용하여 ‘공간환경 디자인관리체계 운영지원센터’를 설치하는 방안과 관련 업무를 수행할 수 있는 전문기관을 활용하여 지정, 운영하는 방안을 검토할 수 있다. 기획단 내에 전문가를 채용하여 센터를 설치하는 방안은 정부조직 구성과 관련한 인력정원, 인건비 예산 등을 마련해야 하므로 단기간에 필요 인력을 구성하기 어려우므로 기존 전문조직을 활용하는 방안이 보다 현실적이라 할 수 있다.

물론 각 부처에서 시행하는 지역활성화 정책사업을 지원하기 위해 법적 근거를 둔 중간지원조직이 운영되고 있으나, 중간지원조직의 역할은 대부분 사업시행과 예산집행 관리 업무에 집중되어 있다. 이에 지역차원에서 장소단위의 통합적 시각을 바탕으로 공간환경을 관리하는 데는 한계가 있다.

법부처 차원의 관련업무를 수행하는 조직으로는 「건축서비스산업 진흥법」 제 24조에 의한 ‘공공건축 지원센터’가 있다. 현재 지역활성화 정책사업의 거점시설 조성 시 설계비 1억 이상은 공공건축지원센터에서 사전검토를 수행하고 있다. 그러나 공공건축지원센터의 사전검토는 사업구역과 지역의 장소단위 공간환경 차원에서 거점시설 조성의 타당성에 대한 검토라기보다, 단일 건축물에 한정한 기획타당성을 검토가 주로 이루어지고 있다. 이에 통합적 공간환경디자인관리체계와 관련된 업무를 지원하는 데는 관련된 전문인력 확보와 예산 수반이 따른다.

따라서 「건축기본법」에서 정하고 있는 기획단 업무에, 공간환경디자인관리체계 지원 업무를 위한 전문 기관을 지정할 수 있는 근거를 마련하고 「건축서비스산업 진흥법」의 공공건축지원센터를 포함하여 정부출연기관 중에 전문기관을 지정하는 방안을 검토할 수 있다.

[표 5-4] 「건축서비스산업 진흥법」의 공공건축지원센터 주요 업무

구분	중앙 공공건축지원센터	지역공공건축지원센터
근거법령	「건축서비스산업진흥법」 제24조(공공건축지원센터) 및 제23조(사업계획 사전검토 등)	제24조의2(지역 공공건축지원센터의 설치 등) 및 제23조(공공건축 사업계획 사전검토 등)
구성 및 조직	관계 공공기관 지정 (국토부 장관)으로 구성. 전문 인력 확보. 중앙 차원에서 설계자문, 학계·전문가 풀 활용	시·도 혹은 기초지자체 단위 조직. 지역 행정, 발주기관, 주민 etc. 참여 가능. 지역 특성 반영 인력 배치. 때로는 이미 존재하던 조직(예: 도시공간개선단 등)을 활용하여 지정됨

구분	중앙 공공건축지원센터	지역공공건축지원센터	
역할 및 주요업무	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙 정책 기획 및 기준 제시 - 사업계획 사전검토 - 설계공모 지원 및 관리 - 디자인 및 품질 유지 감독 - 연구·제도 개선 및 매뉴얼 개발 - DB 구축 및 공공건축 정보 통합관리 - 관계자 교육 및 역량 강화 - 사후평가 / 모니터링 - 자문에의 응답 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 사업 기획 및 사전검토 - 공공건축심의 운영 지원 - 자문응답 - 교육 및 지역 발주기관 역량 향상 - 사례·자료 관리 및 정보 제공 - 지역 주민 참여 및 설계방향 조율 - 지역 특성 반영(기후, 문화, 용도 등) 	223
지정절차 및 요건	<ul style="list-style-type: none"> - 국토교통부 장관 지정 - 공공기관이어야 함 - 업무수행능력 및 전문성 필요 - 지정서 발급 + 관보 공고 - 대통령령/시행령/공고에 따라 세부요건 명시됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 자체설치 가능 - 조례 또는 지역 행정규칙 등에 설치 조건 마련 - 인력·전문가 풀 확보 - 지역센터의 업무범위 및 자문위원 구성, 심의체계 확보 중요 - 중앙지침과 시행령의 기준을 참조하여 자체 자체승인을 받아야 함 	

출처 : 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr/main.html>; 국가공공건축지원센터 홈페이지. <https://npbc.aurire.kr/center/> (검색일 : 2025.7.20.) 참고하여 연구진 작성.

■ 대안2) 전담기관 신설 방안

• 책임운영기관 신설방안

공간환경 디자인관리체계를 범부처 지역활성화 정책사업에 적용하기 위해서는 장기적으로 특정부처에 소속된 기관보다는 독립된 기관으로 운영하는 것이 바람직하다.

이에 ‘공간환경디자인관리 운영지원센터(가칭)’를 책임운영기관 형태로 신설하는 방안을 제안한다. 이 기관은 법정부 차원에서 부처별로 분산된 공간환경 관련 사업의 통합적 관리를 담당하며, 장소 중심의 지역활성화 사업의 통합적 디자인 검토 및 심의, 자체 디자인위원회 설립 지원 및 정기 모니터링 등을 수행한다.

독립적인 조직을 설치할 경우 전문성과 자율성을 확보할 수 있으며, 안정적인 예산 확보와 전문 인력 운영이 가능하다. 부처 간 간막이를 넘어서는 통합적 접근이 가능하고, 지역단위까지 체계적인 업무 수행이 가능하다. 책임운영기관으로서 성과 중심의 효율적 운영이 가능하며, 장기적으로 안정적인 조직 운영을 기대할 수 있다. 단점으로는 새로운 조직 신설에 따른 높은 초기 비용과 행정적 절차가 필요하다. 신설 조직 설립에 대한 기재부와 행안부의 동의를 얻기 어려울 수 있으며, 기존 유사 기관과의 업무 중복 및 갈등 가능성 있다. 또한 정부 정책 변화에 따른 조직 존폐의 불안정성이 존재할 수 있다.

• 독립 민간 비영리법인 설립 방안

독립적인 민간 시민단체 형태로 디자인 관리 전담기구를 설립하는 방안이다. 이 기관은 정부와 협력하면서도 높은 독립성을 유지하며, 민간의 자율성과 창의성을 바탕으로 디자인 가치 확산과 정책 개발에 중점을 둔다. 장점으로는 정부로부터 높은 독립성을 확보하여 객관적이고 전문적인 활동이 가능하다. 민간의 창의성과 혁신성을 바탕으로 새로운 접근법을 개발할 수 있으며, 국제적 네트워크와의 연계가 용이하다. 정권 변화에 상대적으로 영향을 받지 않아 지속적인 활동이 가능하고, 시민사회와의

협력이 원활하다. 단점으로는 재정 확보의 불안정성이 가장 큰 문제로, 지속적인 회비, 기부금 모금과 수익 창출이 필요하다. 정부 정책에 대한 직접적인 영향력이 제한적일 수 있으며, 법적 구속력이 부족하여 실질적 집행력에 한계가 있다. 또한, 건축, 조경, 도시계획, 지역개발 등 전문가 그룹이 많지 않아 회원제 운영이 어려울 수 있을 뿐만 아니라 우리나라의 시민사회 기부 문화가 아직 성숙하지 않아 재정 확보에 어려움이 예상된다.

[표 5-5] 대안검토

기준	범부처 조직 활용 확대 운영방안 (소위원회 설치 및 전담센터 설치)		독립법인 설립 방안	
	기획단내 센터 설립	기존 조직 지정	책임기관 설립방안	독립 민간 비영리법인 설립
성격	정부조직	공공기관	공공기관	민간법인
설립방식	행정조직	공공기관 위탁	정부출연	공공지원 민간설립
구성원	건축, 도시, 사회, 지리 등 다분야 전문가	건축, 도시, 사회, 지리 등 다분야 전문가	건축, 도시, 사회, 지리 등 다분야 전문가	건축, 도시, 사회, 지리 등 다분야 전문가
재원조달	정부지원금	정부지원금	정부투자	정부지원+민간수익금

출처 : 연구진 작성

이처럼 각 대안에 대한 장단점을 토대로 전문기관을 설치하기 위해서는 단계적 개선방안을 마련할 필요가 있다. 단기적으로는 기존 조직을 활용하여 ‘국가건축정책위원회’에 분과위원회를 설치, 정부 출연기관에 전문센터를 지정하는 방안으로 운영하고, 장기적으로는 책임운영기관 또는 독립시민단체 형태로 발전시키는 것이 현실적인 대안으로 판단된다.

단기적으로 전문센터를 정부출연기관을 대상으로 지정하는 방안을 우선 추진하는 근거는 다음과 같다. 첫째, 법제도화 용이성과 예산 확보 용이성 측면에서 기존 조직과 인력, 예산을 토대로 상대적으로 신속한 제도화가 가능하다. 둘째, 사업 지속가능성 측면에서 정부출연기관으로서 제도적 안정성을 확보 할 수 있다. 셋째, 중앙부처-지자체 간 협업 측면에서 기존 조직의 전국 네트워크를 활용할 수 있다. 이를 통해 기존 시스템 확장으로 초기 구축 비용을 절약하고 빠른 시행이 가능하며, 이미 축적된 전문성과 경험을 바탕으로 즉시 업무 수행이 가능하다. 또한 전국적인 지역센터 네트워크를 통해 지역 특성을 반영한 서비스 제공이 가능하다. 이처럼 단기적인 대안으로 ‘국가건축정책위원회’의 분과위원회와 전문센터 설립 방안을 운영하기 위해서는, 건축 중심의 업무와 함께 통합적 공간환경 관리 업무를 수행할 수 있도록 전문기관의 기능이 보완될 필요가 있다. 그러나 지역활성화 정책사업의 특성을 고려할 때 장기적으로는 책임운영기관 또는 독립시민단체로의 전환을 고려해야 한다. 이는 조직운영 효율성, 전문성 확보 용이성, 민관협력 용이성, 특히 민간전문가 제도 운용의 실효성 측면에서 유리하기 때문이다. 책임운영기관은 독립적 의사결정 구조로 보다 효율적이고 전문적인 운영이 가능하며, 전담 조직으로서 다학제적 전문성 확보 및 발전이 가능하다. 또한 독립성 확보로 민간과의 유연하고 창의적인 협력이 가능하며, 민간전문가들에게 실질적 권한과 책임을 부여하여 전문가 제도의 실효성을 크게 높일 수 있다. 새로운 접근법과 방법론 개발을 통한 디자인 거버넌스 발전도 기대할 수 있다.

장기 전략으로의 전환을 위해서는 몇 가지 조건이 선행되어야 한다. 단기 운영을 통한 성과 검증 및 제도 정착이 이루어져야 하며, 전문인력 확보 및 조직문화 개선이 필요하다. 또한 민간과의 협력 네트워크

구축 및 신뢰 형성이 중요하고, 특히 민간전문가들이 적극적으로 참여할 수 있는 인센티브 체계와 권한 부여 방안이 마련되어야 한다. 책임운영기관의 경우 재정 다각화 방안도 마련되어야 한다.

이러한 장기 발전 전략을 통해 보다 전문적이고 독립적인 디자인 거버넌스 체계를 구축할 수 있을 것으로 예상된다. 궁극적으로는 민간의 창의성과 정부의 공공성이 조화된 새로운 거버넌스 모델을 구현하고, 민간전문가들이 실질적으로 정책 결정과 사업 추진에 영향력을 발휘할 수 있는 효과적인 제도를 만들 수 있을 것이다.

② 지자체 차원의 민간 전문성과 행정실무와 결합 방안

국가차원의 전담조직 설치가 정부부처를 지원하는 것이라면, 지역활성화 정책사업이 이루어지고 있는 지자체 차원에서 공간환경디자인관리체계 운영의 실효성을 제고하기 위한 방안이 더 중요하다고 할 수 있다. 특히 지자체 차원에서는 행정전담인력의 순환보직 문제를 해결하면서 민간전문가가 참여하는 공간환경디자인관리체계와 행정조직의 결합 방안을 마련하는 것이 중요하다. 이를 위한 방안도 다음과 같이 두 개의 대안 형식으로 제안한다.

■ (대안1) 지자체 총괄계획가 중심의 공간환경디자인관리단 제도화

지자체 차원에서 지역활성화 정책사업의 통합적 공간환경을 조성, 관리하기 위해서는 지역총괄계획가 제도를 강화할 수 있는 전문조직을 설치하는 것이 필요하다. 현재 지역총괄계획가나 공공건축가제도는 「건축기본법」을 운영하는 건축 관련 부서가 담당하고 있다. 이에 타 부서에서 시행하는 지역활성화 정책사업을 종합적으로 관리, 조정하는 역할은 미흡하다. 그러나 정책여건 변화에 따라 향후 지역발전투자 협약제도가 정착되면 지자체 내 부서간 협업은 더욱 중요해 질 것으로 예상된다.

따라서 이에 대한 대안으로는 시애틀이나 포틀랜드의 디자인전담조직 사례와 같이 행정조직 내 전문가가 공간환경 마스터플랜과 디자인검토를 전담하고 비상임 위원회로 위원회로 참여하는 방안을 검토 할 수 있다.

[표 5-6] 지자체 내 디자인전담조직 운영사례

구분	포틀랜드 시청		시애틀 시청	
	허가 및 도시개발국 PPD(Department of Permitting and Development)	계획 및 지속가능성 부서 BPS(Bureau of Planning and Sustainability)	SDCI(Department of Construction and Inspection)	도시디자인팀
역할	<ul style="list-style-type: none"> 개발사업 허가 및 디자인리뷰 	<ul style="list-style-type: none"> 디자인 정책 및 제도 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 디자인리뷰 및 허가 	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획 및 도시설계 가이드라인 작성
구성	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획가로 구성 디자인리뷰팀 6명 근무 	<ul style="list-style-type: none"> 건축가, 도시계획가 등 전문가로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> 건축가, 도시계획가 등 전문가로 구성 8개의 지역별 자원봉사 디자인 리뷰 이사회 	<ul style="list-style-type: none"> 건축가, 도시계획가 등 전문가 7명 내외
업무	<ul style="list-style-type: none"> 건축 및 도시개발 허가 검토, 조사, 규정 준수 확인 디자인감리 사후제도 개선 피드백 디자인위원회 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획 수립 디자인가이드라인 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 디자인리뷰 허가 및 승인 절차 디자인리뷰 이사회 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 시애틀 도시계획 장소단위 마스터플랜 수립 디자인가이드라인 수립

출처 : 포틀랜드, 시애틀 담당부서 면담결과 (면담일 : 2025.5.26.-2025.05.28.)

전담조직은 지자체 「공간환경디자인관리단」을 지자체장 직속으로 설치하고 지역총괄계획가가 단장이 되어 조직을 운영할 수 있도록 한다. 「공간환경디자인관리단」은 공간환경 통합마스터플랜 수립과 지역활성화 정책사업의 마스터플랜 수립 지원, 디자인평가 관련 검토회의, 자문 및 컨설팅 등의 업무를 수행하도록 한다. 이를 위해 지역총괄계획가와 협업할 수 있는 공공건축가를 비롯한 도시계획, 경제, 사회, 문화, 관광, 복지 등 다양한 분야 전문가를 위촉한다. 조직구성은 지자체 규모에 따라 상임인력과 비상임 위촉인력을 포함하여 20-30명²¹⁷⁾ 수준에서 지자체 규모에 따라 구성한다. 상임 전문인력은 임기제 공무원으로 채용하여 공무원 순환보직으로 인한 업무 지속성 문제를 해결하고 행정조직 내 전문역량을 강화할 수 있도록 한다.

■ (대안2) 행정조직 외부에 공공디벨로퍼 성격의 조직설립 또는 설치

지역활성화 정책사업은 지역의 경제활성화, 생활서비스 지원정책이 다양한 부서에서 지자체 장소단위로 시행된다. 이에 물리적 공간환경은 경제활성화, 공동체 형성, 생활서비스 전달체계를 구축하기 위한 물적 토대로서 종합적인 시각에서 다루어야 한다.

특히 지역자원을 활용해 지역사회문제를 해결할 수 있는 사업을 발굴하고, 장소가치 향상과 연계해야 지역활성화 목표를 달성할 수 있다. 이와 관련하여 일본에서는 지역관리회사 개념의 법인이 지자체와 협력하여 지역활성화 사업을 추진하면서, 행정력으로 담보하기 어려운 창의적이고 전문적 영역의 사업을 기획, 운영하는데 기여하는 것으로 나타나고 있다.

일본의 UDC는 동경대학을 중심으로 대학의 전문인력과 지자체 활동가가 지자체와 협력하여, 공간계획과 공간 활용 기획에서 운영관리까지 종합적인 공간환경 관리를 담당하고 있다.

일본 UDC

• 설립배경

- 도시디자인센터(Urban Design Center, UDC)는 “과제 해결형=미래 창조형 마을 만들기”를 실현하기 위한 공·민·학 연계 플랫폼으로, 2006년 11월 ‘카시와노하 도시디자인센터(柏の葉アーバンデザインセンター, UDCK)’ 설립과 함께 개념이 구상됨
- 행정 주도의 도시계획이나 시민 주도의 마을 만들기의 틀을 넘어서, 지역에 관련된 다양한 주체가 협력하고, 도시디자인 전문가가 객관적 시점에서 개입하는 새로운 형태의 거버넌스 기반 조직을 목표로 함
- 2025년 1월 현재, 전국 28개소(2개소는 활동 종료)로 확산되었으며, 각 지역의 과제와 참여 주체 구성은 다르나 기존의 공·민·학 주체 간 경계를 넘는 새로운 마을 만들기 구조를 구축 중임

• 공민학 연계구조의 특징

- 공민·학 각 주체가 일상적이며 다면적인 방식으로 연계되어, 지역의 미래를 구상하고 실행하는 추진체계로 기능
- 공공은 지역사회에 필요한 공적 서비스를 담당(지자체 등)하고 민간은 시민활동과 경제활동을 통해 지역 활력 증진 담당, 대학은 전문 지식과 기술력을 바탕으로 선진적 실천을 주도

• 조직 업무

- 공·민·학 연계형 도시디자인 매니지먼트 체계 확립: 스토리텔링 기반 지역자원을 활용하여 공간·환경·장소 디자인을 통합적으로 추진
- 실천 기반 확산과 정책 참여: 지자체 및 민간 조직의 도시계획·설계 업무에 참여하며, 지역 특성에 맞춘 UDC 운영을 지원
- 인재 육성과 전문가 네트워크 형성: 공·민·학 연계를 실제 실행할 수 있는 실무형 인재(아바니스트)를 육성하고, 이들의 활동 무대 확대 및 사회적 실천을 지원

출처: UDC HP 홈페이지. <https://udc-initiative.com/all-udc/> (검색일: 2025.2.17.)

217) CABE를 비롯한 디자인검토위원회, 시애틀과 포틀랜드 등의 디자인가이드라인 작성 등 전문기관에서 활용하는 인력은 30명 내외 수준으로 나타남

포틀랜드의 Prosper Portland는 포틀랜드시가 출자한 출자법인으로 포틀랜드시가 수립한 마스터 플랜에 근거한 도시재생, 경제활성화를 위한 상권관리 등의 업무를 담당하고 있다.

국가차원에서 독립법인을 공공기관으로 설치하는 것과 마찬가지로 지자체에 따라 행정조직과 독립된 법인을 설립해, 지역활성화 정책사업을 총괄·관리하면서 공간환경 디자인관리체계를 운영하도록 한다. 독립법인을 지자체에 설립한다면 그동안 지역활성화 정책사업을 놓어촌사업이나 도시재생사업을 놓어촌공사나 어촌어항공단에 위탁하던 방식에서 벗어나 지자체 전체 지역활성화 정책사업을 효율적으로 관리, 시행할 수 있을 것으로 예상된다.

미국 포틀랜드 Prosper Portland

▶ 주요 기능과 권한

- 포틀랜드시의 경제 및 도시개발 기관. 도시재생, 경제개발, 재개발 문제의 조정
- 1958년 시민 투표로 설립된 포틀랜드개발위원회(Portland Development Commission)를 모태로 2023년 더 나은 경제적 기회를 창출하기 위해 사업추진관리체계를 강화
- 자원봉사위원회 5인(지역시민으로 구성. 시의회 승인, 포틀랜드시장 임명)에 의해 관리. 시 현장에 의해 기관 사업활동 관리 권한 부여받음

▶ 조직 재원조달

- 조세담보금융 수익으로 운영자금 90% 조달. 이외 연방 및 기타 보조금, 자산관리 프로그램 소득, 포틀랜드시 기금 등
- 도시재개발, 채권판매, 주요 프로젝트 변경 등에 대해 시의회 검토·승인 필요

▶ 조직구성

- 위원회, 전무이사(위원회 선정), 리더십팀, 관리자로 조직 구성

▶ 미션과 비전

- 포틀랜드의 경제 성장과 기회 창출
- 일자리 창출 촉진, 경제적 번영 장려, 포틀랜드시를 대신하여 훌륭한 장소의 조성
- (경제개발 프로그램) 소규모 사업체 지원, 인력교육 접근성 개선, 주민 일자리 창출 등 포괄적인 경제개발 프로그램 수행
- (도시공간 조성 프로젝트) 도시 다양한 지역에 대중의 관심과 자원 집중 유도하여 공원, 거리경관 개선, 커뮤니티 센터 등 프로젝트 수행

▶ 디자인관리체계

- 포틀랜드 기본계획(Portland Plan)을 비롯하여 균현재생계획, 생활권차원의 상권활성화 계획 등 지역의 이슈별 마스터플랜 수립 (사업전략과 연동된 계획)
- PDC 기구에서 시행했던 디자인검토, 프로젝트의 기획을 지원하기 위한 지원체계는 다양한 이해관계자 참여, 피드백 시스템 강화 되었고 enabling 시스템은 AI도구를 활용한 기술지원체계를 보완해서 운영

▶ 전략계획

- 5가지 목표를 내세운 전략계획에 따라 운영
- (포틀랜드 전역에 건강하고 완전한 동네 만들기) 지역사회 강화 위해 주민 다양성에 대응. 필수상품과 서비스, 교통, 고용센터 및 커뮤니티 연결. 개방된 공간 제공. 안전하고 깨끗하며 주민 자부심 불러일으키는, 일자리 창출되며 기후영향 줄이는 도시 조성
- (포틀랜드 주민을 위한 고품질 고용 접근성 확대) 포틀랜드의 경제적 경쟁력 활용·유지. 주민을 위한 양질의 고용 기회 창출. 서비스 부족 지역에 활동 도입
- (유색인종 및 저소득 지역사회의 부 창출 촉진) 고성장 기업의 다양성 확대. 지역 중소기업의 성공률 개선. 소수민족 소유 건설·개발 기업 성장을 지원하는 건설 및 재개발 프로젝트 추진
- (21세기 시민 네트워크, 기관 및 파트너십 형성) 교육, 인력개발, 지역 경제력, 인프라 해결을 위한 파트너십과 네트워크 강화
- (공평하고 혁신적이며 재정적으로 지속 가능한 기관 운영) 공공자원의 투명한 관리. 역량 유지

출처: Prosper Portland 홈페이지. <https://prosperportland.us> (검색일: 2025.2.17.)

③ 행정협의체 운영 강화

디자인관리체계를 적용한 지역활성화 정책사업 사례분석 결과 업무지침에는 부서단위로 시행하는 사업을 연계하고 장소 단위로 각 부처 사업을 통합할 수 있도록 행정협의체를 운영하도록 규정하고 있다. 그러나 참여주체 심층면담결과, 행정협의체가 실질적으로 운영되는 경우는 극히 드문 것으로 나타났다. 앞으로 지역발전협약제도가 확대되고 지역활성화 정책사업을 통해 공간환경을 스마트 축소 기반으로 관리하기 위해서는 부서 간 협업이 강화되어야 한다. 이에 기존 사업단위로 운영하는 행정협의체를 지역총괄계획가가 운영하는 「공간환경디자인관리단」에서 운영할 수 있도록 한다.

협의체는 부시장 또는 부군수와 총괄계획가가 공동의장을 맡고 정례회의로 소통을 강화하여 각 부서에서 추진하는 사업 단위 기획 단계뿐만 아니라 시공-유지보수-평가환류 전 과정에서 운영될 수 있도록 한다. 간사는 사업주관부서가 담당한다. 이 협의체는 법적 구속력보다 실무적 유연성에 중점을 두어, 다양한 이해관계자들의 참여와 협력을 통해 지역 맞춤형 공간환경을 조성한다.

또한 공간환경 디자인관리체계가 지역활성화 정책사업을 효과적으로 이끌어 가기 위해서는 단순 성과 분석이 아닌 성공과 실패 요인에 대한 분석을 바탕으로, 시스템과 함께 사람의 중요성을 인식하고 소통과 협력을 강화하는 방향으로 발전해야 할 것이다.

3) 지역활성화 정책사업의 공간환경 디자인평가 개선방안

① 중앙정부 지역활성화 정책사업에 대한 공간환경 디자인관리체계 관련 사전협의제도 도입

사례조사에도 나타났듯이 각 부처에서는 장소단위의 지역개발 사업을 다양한 목표로 추진하고 있다. 이에 지자체에서는 동시에 인접 지역에 수백억 이상의 지역활성화 사업을 추진하면서도 통합적인 공간환경 조성을 위한 평가나 관리체계는 미흡하다.

특히 국토환경디자인시범사업이나 어촌뉴딜300사업 디자인선도사업과 같이 공간환경 디자인 품질 향상을 목적으로 시행하는 사업 이외에는 장소가치 향상을 위한 공간환경 품질 관리 측면은 미흡한 것이 현실이다. 새뜰마을사업 국토부 담당자 면담결과, 사업추진 과정에서 국가에서는 사업의 목적 실현과 예산집행, 예산의 적정 사용 등에 집중하여 연차별 평가를 시행하기 때문에 공간환경을 조성하는 사업임에도 공간의 품질 측면의 평가는 미흡했다는 점을 한계로 지적했다. 이는 새뜰마을사업 이외에도 공간환경을 다루는 지역활성화 정책사업 대부분이 유사한 상황이다.

공간환경 디자인의 품질 개선은 지역주민의 삶의 질 제고로 이어지며, 공간자체의 가치가 경제활동에 미치는 영향이 높다는 점²¹⁸⁾에서 지역활성화 사업에 공간환경을 다루는 국비지원 사업에는 공간환경 디자인 품질 향상을 위한 수단이 있어야 한다. 이에 각 사업별 마스터플랜 수립이나 사업시행지침 등에 원칙과 구체적인 절차와 내용을 담고, 이 내용을 토대로 중앙정부에서 시행하는 심의 기준을 마련해야 한다. 그러나 공간환경 디자인 관련 전문부서가 없는 부처의 경우 이와 관련한 구체적인 내용을 지

218) CABE에서는 공간환경의 질이 미치는 지역경제가치를 지속적으로 평가하여 발표하고 있다.

침이나 가이드라인에 반영하기 어려우며, 연구용역을 통해 세부 규정을 마련하더라도 지자체 단위에서 시행하는 통합적인 공간환경 조성을 위한 가이드를 제시하는 것이 쉽지 않다.

따라서 각 부처에서 지역활성화 정책사업을 기획하고 예산 계획을 수립하는 단계에 공간환경 디자인 관련 방향과 기준, 가이드라인, 공모지침 등이 적정하게 마련되었는지 전문기관이 검토할 수 있는 체계가 필요하다.

중앙정부가 신규 지역활성화 정책사업을 신설하거나 사업내용을 변경하여 국가재정사업으로 지자체 지원사업을 추진할 때 공간환경의 품질 향상과 부처 간 유사 사업 조정을 통한 예산 효율성 제고, 지역 맞춤형 공간환경 조성을 통한 지역활성화 효과를 극대화하고 국가차원의 공간환경 정책의 일관성을 확보하는 것이 중요하다. 이를 위해 공모기준, 업무지침 및 계획수립 지침에 공간환경 조성을 위한 구체적인 내용의 반영 여부를 전문관이 검토하는 사전협의제도 도입 방안을 제안한다.

사전협의제도는 행안부의 재난안전사전협의제도, 보건복지부의 사회보장신설변경 협의제도²¹⁹⁾ 운영 사례처럼 각 부처나 중앙행정기관, 지자체가 기존 사업과 차별성을 확보하고 부처 간 유사한 사업을 중복 추진하지 않도록 조정하는 기능이다.

[표 5-7] 사전협의제도 관련 사례

구분	행안부 재난안전사전협의제도	복지부 사회보장 신설·변경 협의제도
근거법령	「재난 및 안전관리기본법」 제10조의2	「사회보장기본법」 제26조
주체	행정안전부 + 재난안전사업 평가자문위원회	보건복지부 장관 + 사회보장위원회
목적	재난·안전관리 사업 예산의 사전 검토 및 투자 우선순위 조정 → 중복 방지·효율적 투자	사회보장제도의 신설·변경 시 중복·비효율 방지, 전달체계 정합성 및 재정 지속가능성 확보
협의대상	모든 중앙행정기관의 재난·안전관리 관련 예산 사업	사회보험, 공공부조, 사회서비스 등 사회보장 제도 전반
운영형태	예산 사전협의 및 우선순위 설정 중심	제도 신설·변경 협의 및 조정 중심
특징	- 행안부가 총괄 조정 권한 보유- 전문가 위원회 자문 기반- '예산' 중심 협의	- 복지부와 해당 부처 간 사전 협의- 합의 실패 시 사회보장위원회에서 조정- '제도' 중심 협의
협의절차	① 각 부처 → 재난안전 사업 예산(안) 제출② 행안부 검토 및 평가자문위원회 심의③ 투자 우선순위·중복 여부 판단④ 협의 결과를 기재부 예산 편성 과정에 반영	① 자체·중앙부처 → 사회보장제도 신설·변경 (안) 제출② 복지부 협의(중복성, 재정, 전달체계 영향 검토)③ 협의 시 → 제도 추진④ 미합의 시 → 사회보장위원회 조정⑤ 필요 시 연구기관·사회보장 정보원 검토 지원

출처 : 행정안전부. <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b10/safetyBudget/screen.do>; 사회보장위원회 홈페이지 <https://www.ssc.go.kr/home/kor/contents.do?menuPos=55> (검색일: 2025.2.17.)를 참고하여 연구진 작성

이는 공간환경 자체의 품질 향상을 위한 평가도구라기 보다는, 국비지원사업 대상 지자체가 사업을 통해 좋은 공간환경을 조성할 수 있도록 유도할 수 있는 간접적인 도구를 잘 마련하고 운영할 수 있는지를 평가하는 수단이라고 할 수 있다.

공간환경디자인 사전협의 대상은 대부분의 지역활성화 정책사업이 사업구역 단위로 4년간 100억 규모로 지원되는 점을 고려하여 이를 사전협의 대상 사업으로 정하며, 협의주체는 국가가 설치한 공간환경디자인 전문기관이 수행하도록 한다.

219) 이는 정책 분야의 행정기관 사업들을 도입하기 이전에 적절성 및 타당성, 유사·중복성을 검토하기 위한 절차로 마련된 것이다. (김광성, 김경인, 김민석, 유은영. (2022). 삶의 질 향상 정책 사전협의제도 운영방안 마련을 위한 심층 연구. 한국농촌경제연구원, p.37.)

② 지역발전투자협약제도와 연계한 마스터플랜 사전검토 제도 도입

지역총괄계획과 사업단위의 총괄코디네이터가 협업하여 지역활성화 정책사업을 관리하기 위해서는 개별 사업단위의 공간환경 조성계획이 지역 전체의 공간환경 관리 측면에서 적정한지 검증 과정을 거쳐 국비지원을 결정할 수 있어야 한다.

지역활성화 정책사업은 단위사업 발굴과 사업계획에 주목하여 마스터플랜이 수립되기 때문에, 공간환경 측면의 계획수립이 미흡하며 장소단위의 여러 사업이 상호 연계되지 못하고 독립적으로 시행됨에 따라 거점시설의 기능중복, 적정입지 선정 미흡 등의 문제가 나타나고 있다. 이에 공간 조성 이후에도 유휴공간으로 방치되는 경우도 많다. 이는 지역활력을 견인할 수 있는 핵심사업을 선택, 집중할 수 있는 전략이 종합적으로 다뤄지지 않기 때문이다.

따라서 좋은 공간환경이 지역의 활력을 도모할 수 있다는 점에서 지역활성화 정책사업의 공간환경 마스터플랜수립의 적정성을 검증할 수 있는 디자인평가제도 보완이 필요하다. 이를 위해 지역발전투자 협약제도와 연계하여 지자체가 공간환경 통합 마스터플랜을 수립하고 이에 근거하여 지역활성화 세부 사업계획 수립 여부를 사전에 검토할 수 있는 방안을 제안한다.

마스터플랜 사전검토 주체는 국가차원에서 설치한 ‘공간환경 디자인관리센터’가 담당하며 ‘지역발전 투자협약’을 위한 국가지원사업비 300억 원,²²⁰⁾ 장소단위 중앙부처 지역활성화 정책사업 총사업비 100억 원²²¹⁾을 대상으로 한다.

③ 지역활성화 정책사업의 마스터플랜 검토를 위한 원칙과 기준 마련

지역활성화 정책사업은 각 부처에서 예산확정을 위해 사업시행계획에 준하는 마스터플랜 또는 법적 기본계획수립을 승인하기 전에 검토회의나 컨설팅회의를 거치도록 한다.

사업에 참여했던 주체들은 검토회의의 효능과 단점을 동시에 지적했다. 검토회의를 통해 지자체장이나 주민리더들의 무리한 요구를 합리적으로 조정할 수 있으나 검토위원 간에 상반된 의견을 제시할 경우 조정하는데 애로가 많다는 점이다. 이러한 문제 때문에 디자인검토는 객관적이고 합리적인 시각에서 완성도 높은 마스터플랜 수립을 지원하기 위한 수단이나 오히려 사업을 지연시키는 부정적 시각으로 인식하는 경우도 많다. 지역활성화 정책사업의 경우 사업목표에 부합하기 위한 사업추진체계의 적정성, 지역사회문제 발굴의 적정성, 사업발굴의 타당성 등에 초점을 맞추는 경우가 많아 공간환경의 질을 계획단계에서 검토하는 일은 검토 대상 중 하나에 불과하다.

따라서 디자인검토회의가 효율적으로 이루어질 수 있도록 공간환경디자인 관리체계 운영 기준에 디자인검토에 필요한 기준을 제시, 각 지역활성화 정책사업에서 참고하여 사업목표에 따라 검토기준을 작성, 운영할 수 있도록 한다. 특히 공간환경 조성과 관련된 검토기준은 생활권설정 기준, 거점 기준 조성, 공공공간 조성 등으로 구체적인 기준이 제시되어야 한다. 이는 지자체 통합마스터플랜 수립과 부합하는지, 장소단위의 지자체 가이드라인을 준수하는 등의 내용이 포함되어 있어야 한다.

220) 예비타당성 검토 대상에 준하여 금액을 산정했다.

221) 중앙부처 면단위 지역활성화 정책사업 중 가장 높은 비율을 차지하는 비용은 총 사업비 평균 100억 원이므로 이를 대상으로 한다.

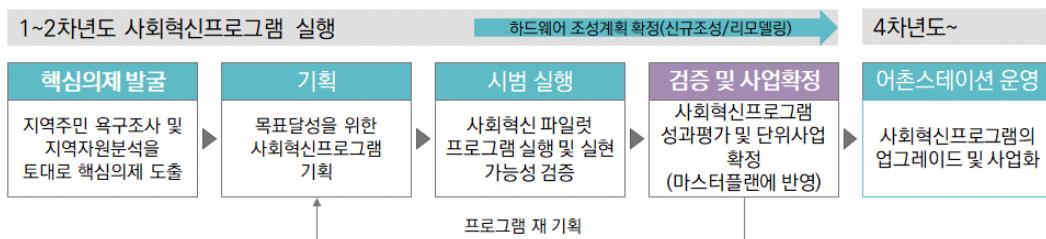
[표 5-8] 지역활성화 정책사업의 디자인검토 기준 사례 및 개선방안

구분	국토환경디자인 시범사업	도시재생 선도사업 (관문심사)	어촌뉴딜300사업 디자인선도사업	어촌활력증진지원 시범사업	보완 사항
1차 검토회의	<ul style="list-style-type: none"> • 발주방식 타당성 • 계획범위 설정의 적정성 • 사업목표의 적정성 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민공동체 등 가버너스 구축 적정성 • 쇠퇴진단의 합리성 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업추진체계의 적정성 • 지역사회 문제발굴의 적정성 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업추진체계의 적정성 • 어촌생활권 설정의 타당성 • 지역사회 문제발굴의 적정성 	<ul style="list-style-type: none"> • 자체 통합마스터플랜 수립과 사업구역 선정의 정합성과 연계성 • 지역의 공간수요에 대응한 본 사업의 공간환경 조성 및 관리 계획의 타당성
2차 검토회의	<ul style="list-style-type: none"> • 사업계획의 타당성 • 사업계획 대비 예산계획의 적정성 • 성과목표의 적정성 	<ul style="list-style-type: none"> • 쇠퇴진단에 따른 사업계획의 타당성, 구체성, 예산계획의 적정성 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업계획 대비 예산계획의 타당성 • 거점시설 등 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업의 타당성 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심의제 설정 및 사회혁신프로그램의 적정성 • 거점시설 등 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업의 타당성 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 디자인 아이드라인과의 정합성 • 공간수요대비 거점시설 조성의 타당성

출처 : 연구진 작성

④ 마스터플랜의 실행력 강화를 위한 사회혁신프로그램 운영 및 성과평가

지역활성화 정책사업의 디자인평가는 보통 마스터플랜 수립단계에 계획수립의 적정성을 검토하기 위한 자문회의(어촌뉴딜300사업)나 디자인검토회의(국토환경디자인 시범사업), 관문심사 회의(도시재생 선도사업), 사전적격성검토(도시재생사업) 등 다양한 평가제도가 운영되고 있다. 그러나 이러한 평가제도는 마스터플랜에 반영된 계획내용을 토대로 시행되기 때문에 실현가능성도 제출된 자료의 논리적 타당성을 근거로 평가된다. 평가는 참여하는 전문가의 전문성이나 전공분야에 따라 편향된 평가가 이루어질 수 있으며, 실행력을 예상하기 어렵기 때문에 보수적으로 평가하여 다양한 사업을 시도하는데 한계가 있다. 이에 어촌활력증진지원 시범사업에서는 지역사회 핵심의제를 발굴하여 이를 해결할 수 있는 대안을 기획, 사회혁신프로그램이라는 이름으로 사업의 지속가능성과 실현가능성을 직접 실험해 보고, 성과를 검증하여 지속가능한 사업계획을 수립하도록 한다. 이를 통해 공간이 필요한 사업에 대해서는 공간의 기능과 규모를 확정함으로써 국비지원 사업 이후 공간의 유휴화를 방지하고 거점시설을 중심으로 주변 공간의 기능을 조정, 관리할 수 있는 기회도 마련한다.



[그림 5-5] 사회혁신프로그램 시행절차

출처 : 해양수산부. (2023). 어촌활력증진사업(유형2) 워크숍 자료집. 해양수산부 내부자료; 서수정, 이상민, 정인아, 제현정, 김영하, 강전민, 이인규. (2023). 2023 어촌활력증진지원 시범사업 모니터링. 해양수산부, p.33을 연구진 재인용

이는 물리적 공간과 사회, 경제적 프로그램이 밀접하게 결합된 통합 마스터플랜 수립과 마스터플랜의 실행력을 강화하기 위한 조치로 볼 수 있다. 이처럼 공간환경 마스터플랜 수립 절차에 지역사회 문제

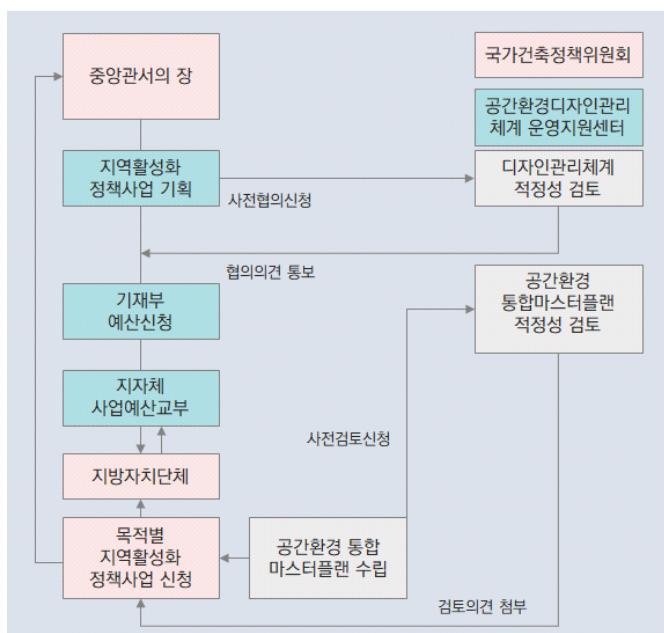
4) 지역활성화 정책사업의 디자인프로세스 개선방안

① 마스터플랜 사전검토 절차와 성과평가에 따른 환류체계를 반영한 디자인프로세스 정착

그동안 지역활성화 정책사업에서는 중앙정부가 국비지원 예산을 확정하기 위한 심의절차 단계까지 디자인관리체계가 적용되었다. 중앙정부 심의 절차 이후, 사업시행 단계는 사업총괄코디네이터가 공간환경을 종합적으로 조정하고 기획의도에 맞게 공간환경이 조성되고 프로그램이 운영될 수 있도록 참여할 수 있는 기회가 부족한 것이 현실이다. 특히 지자체 차원의 통합적인 공간환경 마스터플랜이 마련되어 있는 지역이 드물어 개별 사업지구 단위 내에서 완결형의 물리적 공간조성 계획을 수립하고 프로그램 또한 주변 지역으로 확산될 수 있는 방안을 고려하지 못하는 경우도 많다.

이러한 문제에 대응하여 본 연구에서는 공간환경디자인관리체계 운영을 위한 기본방향으로 지자체 차원에서 물리적 공간 중심의 공간환경 통합 마스터플랜을 수립하고 지역활성화 정책사업에서 이를 토대로 장소단위의 사회·경제적 측면이 결합된 마스터플랜을 수립하는 절차를 제안하였다. 이러한 위계적 공간환경 조성과 관리 수단이 정착되면 지역활성화 정책사업에서 과도한 거점시설 조성이나 장소가치를 향상시키기 위한 적정한 사업계획을 수립하는 데 효과가 있을 것으로 예상된다.

지자체 지역활성화 정책사업의 마스터플랜 사전검토제도를 도입하면 부처단위의 심의절차나 지역발전



[그림 5-6] 사전협의제도와 사전검토제도 도입에 따른 지역활성화 정책 사업 측면적 분석

출처 : 연구진 작성

투자협약제도에 따른 협약절차 이전에 중앙정부가 설치한 전문기관에 의뢰하여 지자체 공간환경 통합마스터플랜의 내용과 지역활성화 사업 마스터플랜의 정합성을 검토 한다. 또한 사전검토 절차를 통해 인접한 사업구역이 있을 경우, 상호 시너지효과를 위한 기능과 공간배분, 공간의 통합적 사용 등 조정이 가능하다. 사전검토제도로 인해 과도한 행정절차에 따른 사업 지연 문제가 발생하지 않도록 지역총괄계획이 제도가 운영되는 지역에 한해서는 지역총괄계획자가 사전검토 절차를 수행하고 그 결과를 첨부하여 십의 절차를 거치도록 한다.

일반적인 지역활성화 정책사업의 마스터플랜에는 건축, 조경, 토목, 프로그램 사업 등 다분야 사업과 법적 절차가 포함되어 있으므로 이 절차를 고려하여 마스터플랜 수립단계에 설정한 공간환경 조성 목표가 지속적으로 반영될 수 있도록 디자인관리체계를 운영한다. 국비지원사업이 종료된 이후에는 사후평가 절차를 거치도록 한다. 그동안 지역활성화 정책사업의 사후평가 시 도시재생사업이나 어촌뉴딜사업 이외에 예산투입 대비 효과 측면을 종합적으로 진단하는 과정은 미흡했다. 도시재생사업이나 어촌뉴딜사업 또한 물리적 환경 측면에서 지역의 장소가치 향상에 어떤 효과가 있었는지를 평가하는 수단은 미흡하다. 따라서 국비지원 사업에 대한 종료 이후 물리적 환경 측면을 포함한 지역활성화 효과를 진단하고, 그 결과를 지자체 차원에서 활용할 수 있도록 한다. 이를 위해 각 사업추진 과정에서 공간환경 디자인 프로세스가 유기적으로 적용될 수 있도록 지자체 총괄계획가와 개별 사업을 총괄하는 사업총괄계획가, 사업총괄계획가가 없는 지역활성화 사업에서는 사업추진 담당 행정전담조직이 긴밀하게 협업할 수 있도록 업무시행지침을 구체적으로 제시해야 한다. 추진성과진단에도 거버넌스 체계 운영 여부를 평가하여 그 결과를 통해 지자체가 사업 추진 과정에서 개선방안을 마련할 수 있도록 한다.

② 지역활성화 정책사업의 거점공간 기획 단계부터 운영·관리주체 참여

‘지자체 공간환경 통합 마스터플랜 수립-지역활성화 정책사업 마스터플랜 수립- 개별 하드웨어 사업의 기본설계 및 실시설계-공간의 운영과 관리’ 단계로 지역활성화 정책사업이 추진될 때, 물리적 공간환경 조성 측면에서 구체적인 사업계획이 수립되는 시기는 지역활성화 정책사업 마스터플랜 수립 시기이다. 그동안 지역활성화 정책사업은 지역에 필요한 공간과 프로그램 이용에 대한 구체적인 수요 분석에 기반하지 않고 유휴공간을 정비하거나 지역에 필요할 것으로 예상되는 거점시설을 조성하는 경우가 많았다. 결과적으로 공간 조성 이후에 운영 주체를 찾지 못하거나 운영에 필요한 재원조달의 어려움으로 이용이 저조한 경우도 많다.

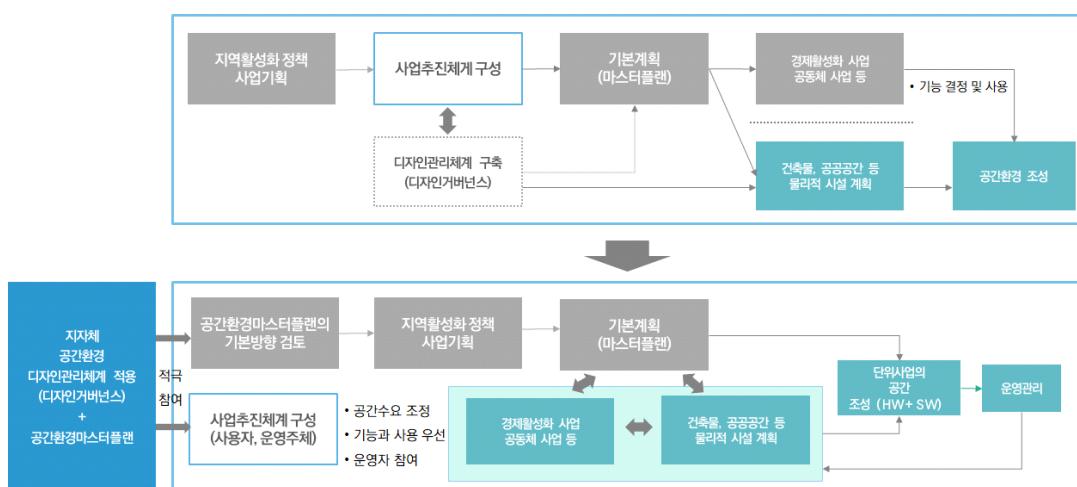
이는 지자체 차원의 공간환경 통합 마스터플랜 수립이 미흡한데 근본적인 원인이 있고, 다음으로는 건축물과 공공공간 등 공간환경 조성 프로세스에서 공간을 이용하거나 운영하는 주체가 참여하지 못해 운영 단계에 고려해야 할 사항을 계획에 반영하지 못했기 때문이다. 특히 운영주체를 사전에 염두에 두지 않고 공간을 설계함으로써 공간이 준공된 이후에 운영주체를 찾기까지 시간이 걸리기도 한다. 이에 지역활성화 정책사업 추진과정에 지역주민과 지역의 다양한 공동체 참여를 전제로 마스터플랜을 수립하도록 운영 지침에 제시되어 있으나, 대부분 주민의견수렴 수준에 국한되어 진행되는 것이 일반적이다. 이에 공간환경 디자인프로세스에는 지역공동체를 비롯해 공간을 이용하고 관리하는 주체, 지역경제활성화를 견인할 수 있는 민간사업주체가 공간환경 조성 기획단계부터 참여할 수 있는 절차가 필요하다. 이러한 문제를 해결하기 위한 지역개발사업 중 지역수요맞춤형 시범사업으로 ‘디자인평가툴(PDAT)’을 적용하는 사업을 추진²²²⁾하였으나 일회적인 결과에 그쳤다. ‘디자인평가툴(PDAT)’을 운영하는 주체도 국토부의 위탁사업으로 추진되어 지속적으로 운영하지 못했다.

따라서 지자체 단위에서 운영주체가 기획단계부터 참여할 수 있도록 마스터플랜 수립단계와 개별 공간

222) 김상호. (2020). 지역개발사업의 체계적 디자인관리를 위한 디자인관리도구(PDAT) 적용방안. auri brief, (218), p.4.

조성 단계에 대한 절차를 세부적으로 수립할 필요가 있다. 도서관, 복지회관 등 지자체가 직접 운영하는 공공건축이나 공원 등 행정조직에서 직접 운영·관리하는 사업은 운영자를 기획단계에 참여시키기 쉽다. 그러나 민간주체가 운영하는 시설에 대해서는 계획단계에 특정한 주체를 참여시킬 경우 특혜시비 논란이 있을 수 있다. 이에 운영 주체가 직접 참여하지 못하는 대신, 관련분야 전문가의 컨설팅과 자문, 공간운영에 따른 필요 재원 등 타당성 분석을 계획에 반영할 수 있도록 해당 내용을 계획수립 가이드라인에 반영하는 것이 필요하다. 마스터플랜 수립단계에 참여하는 공간 운영주체는 공간조성 및 사업운영 착수까지 많은 시간이 필요하므로 공간 준공 시기를 고려하여 운영 프로그램을 마스터플랜에 반영하고, 어촌활력증진지원 시범사업의 사회혁신프로그램처럼 운영단계 이전에 시범적으로 프로그램을 시행할 수 있도록 지역활성화 정책사업의 예산지침을 마련한다. 이러한 과정을 통해 기존의 공간환경 조성 프로세스는, 마스터플랜 수립 이후 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업이 분리되어 시행되었던 절차에서 벗어나게 된다. 대신 운영 주체가 마스터플랜 수립 단계부터 참여하고, 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업이 동시에 수립되며, 하드웨어 사업이 준공되기 전에 사회 혁신 프로그램을 운영함으로써 공간 조성의 타당성과 운영의 지속가능성을 검증할 수 있는 절차를 거치도록 한다.

이러한 공간환경 디자인 프로세스는 운영 전략 없는 과도한 시설 조성을 사전에 방지하고, 지역활성화를 위해 지역에 필요한 물리적 공간이 준공과 동시에 운영됨으로써 국비 지원사업의 타당성과 실효성을 제고시킬 수 있다. 기획 단계부터 운영 주체를 참여시키고 사회 혁신 프로그램을 통해 검증된 단위 사업과 공간 조성이 계획에 반영될 수 있도록 공간환경 디자인 프로세스를 정착시키기 위해서는 각 부처에서 수립하는 계획 수립 가이드라인에 구체적인 사항을 반영할 필요가 있다. 계획 수립 가이드라인이 별도로 없는 지역활성화 정책사업은 업무 지침이나 사업 시행 가이드라인에 마스터플랜 수립을 비롯한 공간환경 조성 관련 세부 가이드라인을 구체적으로 반영할 필요가 있으며, 이러한 내용은 지역활성화 정책사업의 예산 신청 단계에서 공간환경 디자인 관리체계 사전 협의 제도를 통해 보완해 나가야 한다.



[그림 5-7] 운영주체가 참여하는 공간환경마스터플랜 수립

출처 : 연구진 작성

3. 공간환경 디자인관리체계 정착을 위한 제도

개선방안

1) 디자인조직 관련 제도 개선방안

① 범부처 차원의 공간환경디자인관리체계 확대 적용을 위한 관련 규정 개정 방안

■ 통합적 공간환경 디자인관리체계 적용을 위한 용어정의 및 법적 근거 명확화

- 디자인관리체계에서 공간환경디자인관리체계로 용어 정의

지역활성화 정책사업에서 국가단위의 통합적 공간환경디자인관리체계와 지자체 단위의 공간환경 디자인관리체계가 위계적인 구조가 아니라 상호 협력에 의한 거버넌스로 운영되기 위해서는 모든 부처가 이해할 수 있는 용어 정의가 필요하다.

디자인관리체계에 참여했던 전문가와 행정전문가 심층면담 결과, 디자인이라는 용어는 전문가가 아니면 공공디자인, 건축물 디자인으로 한정해서 이해하는 경향이 높은 것으로 나타났다. 공무원들 또한 유사한 반응으로 이는 지역활성화 정책사업이 지자체 각 부서에서 시행되고 있음에도 불구하고 「건축기본법」에서 제시했던 디자인관리체계가 확산되지 못한 원인으로 드러났다.

지역활성화 정책사업의 공간환경디자인관리체계는 각 사업의 운영지침이나 마스터플랜수립 가이드라인에 반영되어 있으나 지침이나 가이드라인은 법적 근거가 미흡해 정책수행자의 관심에 따라 강화되기도 하고 약화되기도 한다. 따라서 지역활성화 정책사업에 참여하는 주체들이 공감할 수 있도록 공간환경 디자인관리체계 용어를 법적으로 정의하고 관련 사업을 다루는 법에서 이를 준용하도록 근거를 마련할 필요가 있다. 이에 공간환경이라는 용어 정의가 반영되어 있고 디자인관리체계 법적 근거의 시작인 「건축기본법」을 개정하는 대안을 제안하고자 한다.

- 공간환경디자인관리체계 법적 근거를 위한 제도개선

또한 「건축디자인기준」을 공간환경 디자인관리체계로 확장하여 적용할 수 있도록 관련 규정을 개정하여 지자체 지역활성화 정책사업의 통합적 공간환경 조성과 관리가 이루어질 수 있도록 한다. 관련법 개정안은 다음과 같다.

[표 5-9] 건축기본법에 공간환경디자인관리체계 법적 근거 마련

구분	기준	개정안
『건축기본법』 제3조 용어정의	-	<p>〈신설〉</p> <p>7. 공간환경디자인관리체계란 지역활성화를 위해 건축물과 공간환경 동법 제4조 1호~3호를 대상으로 장소단위에서 사회적, 경제적, 문화적 측면이 통합된 관리를 위해 동법 제23조 민간전문가 제도를 활용하여 마스터플랜에서 각 공간의 세부기획, 설계, 운영관리 단계까지 다양한 주체가 참여하여 협업하는 과정을 말한다.</p>
공간환경 디자인관리체계 근거 마련	<p>제21조 건축디자인기준</p> <p>① 국토교통부장관은 산업통상자원부장관과 협의하여 건축디자인(공공공간은 제외한다)의 기준을 설정할 수 있다.</p> <p>② 국토교통부장관은 문화체육관광부장관 및 산업통상자원부장관과 협의하여 공공공간의 건축디자인 기준을 설정할 수 있다.</p> <p>③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항 및 제2항의 기준의 범위 안에서 지역 내 건축디자인 기준을 따로 정할 수 있다.</p> <p>④ 지방자치단체의 장은 건축물 및 공간환경 시설물의 소유자·관리자 및 공공기관의 장에게 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 건축디자인 기준에 따르도록 권장할 수 있다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 건축디자인 기준 설정에 대하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제21조 건축디자인기준 및 공간환경 디자인관리체계 기준</p> <p>③ 국토교통부 장관은 행정안전부와 협의하여 공간환경디자인관리체계 기준을 설정할 수 있다. (신설)</p> <p>④ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항~제3항의 기준 범위 안에서 지역 내 건축디자인 기준 및 공간환경디자인관리체계 기준을 따로 정할 수 있다.</p> <p>⑤ 지방자치단체의 장은 ~</p> <p>⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 건축디자인 기준 및 공간환경디자인관리체계 기준 설정에 대하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
	<p>『건축기본법』 시행령 제19조(건축디자인 기준의 설정) 국토교통부장관은 법 제21조제1항 및 제2항에 따라 건축디자인 기준을 설정할 경우에는 다음 각 호의 내용을 포함하여야 한다.</p> <p>1. 국가 경쟁력을 높일 수 있는 건축디자인 체계의 확립에 관한 사항</p> <p>2. 건축디자인 기준의 목표 및 적용대상에 관한 사항</p> <p>3. 건축디자인 기준의 실효성 확보 방안에 관한 사항</p> <p>4. 국가 및 지방자치단체가 설정하는 건축디자인의 조성 목표와 그 수행 과정에 관한 사항</p>	<p>『건축기본법』 시행령 제19조(건축디자인 기준 및 공간환경 디자인관리체계 기준의 설정)</p> <p>① 국토교통부장관은 법 제21조제1항 및 제2항에 따라~</p> <p>② (신설) 국토교통부장관은 법 제21조 제3항에 따라 공간환경디자인관리체계를 설정할 경우에는 다음의 각호 내용을 포함하여야 한다.</p> <p>1. 지역의 장소기치를 높일 수 있는 공간환경 디자인 관리체계 목표와 적용대상에 관한 사항</p> <p>2. 사회적, 문화적, 경제적, 생활적 측면의 통합적 공간환경 디자인 조성을 위한 계획수립 위계 설정 및 주요 내용에 관한 사항(지자체 통합마스터플랜과 장소 단위 디자인 기준 설정의 관계)</p> <p>3. 공간환경디자인관리체계 운영을 위한 전담조직 구성 및 운영에 관한 사항</p> <p>4. 공간환경의 질 향상을 위한 디자인평가에 관한 사항</p> <p>5. 공간환경 디자인프로세스에 관한 사항</p>

출처 : 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr> (검색일 : 2025.7.20.) 참고하여 연구진 작성.

■ 지역활성화 정책사업의 통합적 공간환경 조성을 위한 민간전문가 및 디자인관리체계 확대 방안

- 「건축기본법」의 민간전문가 역할 확대

지자체단위에서 지역총괄계획가 중심의 지역활성화 정책사업 추진을 위해서는 「건축기본법」 제23조

민간전문가가 지역활성화 정책사업의 공간환경 조성 및 관리를 총괄할 수 있도록 제도적 근거를 마련해야 한다. 또한 용역 수행주체 선정방식과 과업내용과 관련한 자문을 통해 우수한 계획수립주체가 사업계획에 참여할 수 있도록 해당 사항을 지역총괄계획가의 업무에 포함한다.

이를 위해 「건축기본법」 제23조 민간전문가 제도의 역할과 권한 범위를 확대하고, 건축분야에 한정된 전문가 위촉 규정을 확대하여 지역활성화 정책사업을 총괄할 수 있는 관련분야 전문가를 위촉할 수 있도록 관련 규정 개정 방안을 제안한다.

[표 5-10] 건축기본법 민간전문가 제도 개정안

구분	기준	개정안
제23조(민간전문가의 참여)	<p>① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 건축 관련 민원, 설계공모 업무나 도시개발 사업 등을 시행하는 경우 민간전문가를 위촉하여 해당 업무의 일부를 진행 · 조정하게 할 수 있다.</p>	<p>① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 건축 관련 민원, 설계공모 업무나 도시개발 사업, 지역활성화 정책사업 등을 시행하는 경우 민간전문가를 위촉하여 해당 업무의 일부를 진행 · 조정하게 할 수 있다.</p>
시행령 제21조(민간전문가의 참여)	<p>① 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 법 제23조제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 민간전문가로 위촉할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「건축사법」에 따른 건축사 2. 건축 · 도시 또는 조경 관련 기술사(「국가기술자격법」에 따른 기술사를 말한다) 3. 대학에서 건축 · 도시 또는 조경 관련 학문을 전공한 사람으로서 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 또는 이에 준하는 학교나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 사람 ② 국가건축정책위원회는 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 건축분야에 풍부한 경험과 전문적 식견을 가졌다고 인정되는 사람을 민간전문가로 추천할 수 있다. ③ 제1항에 따라 위촉된 민간전문가의 업무범위는 다음 각 호와 같다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 또는 지방자치단체에서 시행하는 건축 · 도시 관련 기획 및 설계 업무에 대한 조정 2. 국가 또는 지방자치단체의 건축정책에 대한 자문과 건축민원 업무의 처리 3. 다수의 사업자 또는 설계자들이 참여하는 대규모 개발사업에 대한 종괄 · 조정 및 관리 4. 건축디자인에 대한 전반적인 자문과 건축디자인 시범사업 등에 대한 기획 · 설계 등 	<p>① 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 법 제23조~</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2. 3. <p>4. 법제23조 제1항의 지역활성화 정책사업을 총괄업무를 위해 민간전문가를 위촉할 경우 관련사업 경험과 역량을 보유한 사람</p> <p>5. 지역활성화 사업 관련해서 사회, 경제, 복지, 문화 분야 등 다양한 분야의 전문가 중 관련분야 전공자로 부교수 이상의 직 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 사람</p> <p>③ 제1항에 따라 위촉된 민간전문가의 업무~</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2. 3. 4. <p>5. 지역활성화 정책사업을 총괄하기 위한 공간환경디자인 관리체계 운영 총괄</p> <p>6. 공공건축, 지역활성화 정책사업 기본계획 수립 용역 관련 밸주방식 결정, 과업내용 등에 관한 자문</p>

출처 : 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr> (검색일 : 2025.7.26.) 참고하여 연구진 작성.

- 지역활성화 정책사업에 공간환경디자인관리체계 운영을 위한 「지방자치분권 및 지역균형발전법」 관련 규정 개정

지역활성화 정책사업은 「지역균형발전특별회계」로 지원되는 국비사업이 많고 새정부에서는 지역활성화 관련 정책사업을 「지역자율계정」으로 편성하여 지역의 자율성을 보장한다는 정책방향을 제시하고 있다. 이에 부합하여 인구감소 시대에 대응한 스마트 축소 기반의 공간환경 통합마스터플랜 수립을 전제로 지자체에 대한 재정지원이 이루어질 수 있도록 한다. 특히 재정자립도가 낮은 지방중소

도시의 경우 계획수립이나 민간전문가 및 공간환경디자인관리체계 운영을 위한 별도의 재원 마련이 어려운 지역이 많으므로 자율계정의 세출에 공간환경 통합마스터플랜 수립과 공간환경디자인관리체계 운영에 필요한 비용을 지원할 수 있는 근거를 마련한다. 지자체 통합마스터플랜 수립과 공간환경디자인관리체계 운영 관련 지자체 지원사업은 국토부가 그동안 추진했던 민간전문가 활용 지원제도와 공간환경전략계획 지원사업을 활용하고 핵심사업의 경우 시범사업을 추진할 수 있도록 한다.

[표 5-11] 지역활성화 정책사업의 통합적 공간환경디자인관리체계 확대 적용을 위한 방안

구분	기준	개정안
「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제78조(지역자율계정의 세입과 세출)	<p>② 회계의 지역자율계정의 세출은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 지방자치단체의 다음 각 목의 사업에 대한 보조</p> <p>가. 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 및 도시활력증진지역 등의 개발사업으로서 다음 각각의 사항을 통합하여 실시하는 기초생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업</p> <p>나. 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련 사업</p> <p>다. 지역의 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발 및 확충 관련 사업</p> <p>라. 지역의 물류·유통기반 확충 등 산업기반 조성 등에 관한 사업</p> <p>마. 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업</p> <p>바. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업</p>	<p>② 회계의 지역자율계정의 세출은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 지방자치단체의 다음 각 목의 사업에 대한 보조 가. 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 및 도시활력증진지역 등의 개발사업으로서 다음 각각의 사항을 통합하여 실시하는 기초생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업</p> <p>나. 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련 사업</p> <p>·</p> <p>·</p> <p>·</p> <p>마. 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업</p> <p>바. 인구감소시대의 통합적 공간관리를 위한 공간환경마스터플랜 수립 및 「건축기본법」제3조 제7호의 공간환경디자인관리체계 운영에 필요한 비용</p> <p>바. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업</p>

출처 : 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr> (검색일 : 2025.7.26.) 참고하여 연구진 작성.

■ 국가차원의 전담조직 운영을 위한 관련 규정 개정 방안

앞서 국가차원의 공간환경디자인관리체계를 체계적으로 운영하기 위해 국가건축정책위원회에 분과 위원회를 두고 공간환경디자인관리와 관련한 디자인평가제도 관련 업무를 지원하기 전문조직으로 ‘공간환경디자인관리 운영지원센터’ 지정 방안을 제안하였다.

‘공간환경디자인관리위원회’는 「건축기본법」시행령 제10조 분과위원회 중 국토환경디자인분과위원회의 명칭을 ‘공간환경디자인관리분과’로 개정하는 방안을 제안한다. ‘공간환경디자인관리 운영지원센터’는 「건축기본법」제17조의 기획단에서 지정하기 위한 근거규정을 마련하고자 한다.

[표 5-12] 국가차원의 전담조직 운영을 위한 관련 규정 개정안

구분	기준	개정안
「건축기본법」 시행령 제 10조(분과위원회)	<p>① 법 제13조제4항에 따라 국가건축정책위원회에 정책조정분과위원회, 국토환경디자인분과위원회 및 건축문화진흥분과위원회를 둔다.</p> <p>③ 제1항의 국토환경디자인분과위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.</p> <p>1. 건축디자인 향상에 관한 사항</p> <p>2. 법 제22조에 따른 건축디자인 시범사업에 관한 사항</p>	<p>① 법 제13조제4항에 따라 국가건축정책위원회에 정책조정분과위원회, 공간환경디자인분과위원회 및 건축문화진흥분과위원회를 둔다.</p> <p>③ 제1항의 공간환경디자인분과위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.</p> <p>1.</p> <p>5. 법 제21조 공간환경디자인관리체계의 기준 설정에</p>

구분	기준	개정안
	3. 제21조제2항에 따른 민간전문가 추천에 관한 사항 4. 지속 가능한 경관조성 및 환경보전에 관한 사항	<p><u>관한 사항</u> 6. 공간환경디자인관리센터 지정에 관한 사항</p>
「건축기본법」 신설 (공간환경디자인관리 운영지원센터)	-	<p>① 국토교통부장관은 법 제17조의 기획단에 법 제21조 공간환경디자인관리체계 운영을 위하여 관계 공공 기관을 전문센터로 지정할 수 있다.</p> <p>② 공간환경디자인관리 운영지원센터의 업무는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 각 부처에서 지역활성화를 목적으로 시행하는 사업의 예산신청을 위한 업무지침 및 계획수립 기아드라인 관련 사전협의</p> <p>2. 지자체 공간환경디자인관리체계 운영 관련 컨설팅 및 자문에의 응답</p> <p>3. 공간환경디자인관리와 관련한 연구, 조사업무</p> <p>4. 「지방자치분권 및 지역균형발전특별법」 제42조 지역발전투자협약 체결 관련 지자체 공간환경통합마스터플랜 사전검토</p> <p>③ 제1항에 따라 공공기관을 공간환경디자인관리센터로 지정하는 경우 정부는 그 운영에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>④ 공간환경디자인관리센터 지정과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>- 공간환경디자인관리센터</p> <p>시행령(공간환경디자인관리 운영지원센터 지정 등) 법 제1항에 따른 관계 공공기관은 다음 각 호의 공공기관으로 한다.</p> <p>1. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제8조에 따라 설립된 건축공간연구원</p> <p>2. 다음 각 목의 사항을 모두 갖춘 공공기관(법 제2조 제1항제5호다목 및 라목에 따른 공공기관 및 지방공기업만 해당한다)</p> <p>가. 공간환경디자인관리체계 관련 지원업무를 지원할 전담조직, 예산 및 시설</p> <p>나. 공간환경디자인관리체계 관련 지원업무를 수행할 수 있는 10명 이상의 전문인력</p> <p>다. 공간환경디자인관리센터 지원업무 운영규정</p>

출처 : 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr> (검색일 : 2025.7.26.) 참고하여 연구진 작성.

지역활성화 정책사업과 관련한 업무가 「지방분권화 및 지역균형발전특별법」에 의한 지방시대위원회에 있으므로 공간환경디자인관리체계를 지역활성화 정책사업에 정착시키기 위해서는 지방시대위원회와 국가건축정책위원회가 협력구조로 공간환경디자인관리체계를 구축, 운영할 수 있어야 한다. 지방시대위원회는 지역균형발전을 위한 예산관련 심의 권한이 있으므로 지방시대위원회의 당연직으로 국가건축정책위원회 위원장이 참석하는 것으로 관련 규정 개정안을 제안하고자 한다.

또한 국가건축정책위원회에 지방시대위원회 위원장이 당연직으로 참여하는 것으로 관련 규정 개정안을 다음과 같이 제안한다.

[표 5-13] 지역활성화 정책사업에 공간환경디자인관리체계 적용을 위한 관련 위원회 구성 개정안

구분	기준	개정안
「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제64조(지방시대위원회의 구성·운영)	② 당연직위원은 기획재정부장관, 교육부장관, 과학기술정보통신부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관, 중소벤처기업부장관, 국무조정실장 및 「지방자치법」 제182조제1항제1호부터 제4호 까지에 따른 협의체의 대표자로 한다.	② 당연직위원은 기획재정부장관, 교육부장관, 과학기술정보통신부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관, 중소벤처기업부장관, 국무조정실장, 「건축기본법」 제13조의 국가건축정책위원회의 위원장 및 「지방자치법」 제182조제1항제1호부터 제4호 까지에 따른 협의체의 대표자로 한다.
「건축기본법」 시행령 제5조(당연직 위원)	1. 기획재정부장관 2. 교육부장관 3.	18. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제64조의 지방시대위원회 위원장

출처 : 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr> (검색일 : 2025.7.26.) 참고하여 연구진 작성.

② 지자체 차원의 통합적 공간환경디자인관리체계 정착을 위한 관련 규정 개정 방안

지역활성화 정책사업을 지자체에서 통합적으로 관리하기 위해서는 민간전문가제도와 함께 지역의 공간환경디자인관리체계를 종합적으로 운영, 지원할 수 있는 전담조직이 필요하다. 이에 「건축기본법」에 지자체 전담조직설치를 위한 근거규정을 제안하고자 한다.

지자체에서는 국토부가 제시한 공간환경디자인관리체계에 따라 지역에 맞는 기준을 정하여 ‘지역 공간환경디자인관리단’에서 관련 규정을 운영하도록 한다.

또한 지역활성화 정책사업 관련부서 협력을 위해 행정협의체를 의무적으로 구성, 운영하도록 공간환경디자인관리체계의 조직 관련 기준에 반영한다. 행정협의체는 부자치단체장과 지역총괄계획가가 공동위원장으로 운영하고, 지역활성화 정책사업과 관련한 정례적인 업무협의와 지역의 통합적 공간환경 마스터플랜 수립을 위한 협의를 진행한다.

[표 5-14] 지자체 공간환경디자인관리체계 정착을 위한 전담조직 설치 방안

구분	기준	개정안
「건축기본법」 제24조 지역공간환경디자인 관리단	-	(지역공간환경디자인관리단) ①지방자치단체의 장은 법제 19조, 제21조, 제23조와 관련된 업무를 지원하기 위하여 전문가로 구성된 전담조직을 설치할 수 있다. ② 지방자치단체의 장은 지역공간환경디자인관리단 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관련 분야의 전문가를 임기제공무원으로 둘 수 있다.

출처 : 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr> (검색일 : 2025.7.26.) 참고하여 연구진 작성.

2) 디자인평가 관련 제도 개선방안

앞서 제안한 지역활성화 정책사업의 효과적 추진을 위해 사전협의제도 도입을 위해서는 「국가재정법」에 관련 규정을 마련하여 통합적인 공간환경 디자인관리체계가 정착될 수 있도록 한다.

지역활성화 정책사업 중 1개소 당 100억 이상 규모를 지원하는 도시재생사업, 지역개발사업, 어촌어항재생사업, 농촌협약제도에 의한 농촌활성화사업, 상권활성화사업 등에 대해서는 공간환경디자인 관리체계와 계획수립 가이드라인, 공모지침 등에 대한 사전협의를 거치도록 한다.

[표 5-15] 국가재정 지원에 따른 지역활성화 정책사업 사전협의

구분	기준	개정안
「국가재정법」 지역활성화 정책사업 사전협의	-	<p>〈신설〉 <u>(지역활성화 정책사업 사전협의) 각 중앙관서의 장은 다음 각 호의 사업 중 개소 당 총 100억 원 지원예산을 요구 할 때 예산의 효율적 사용과 관리를 위한 규정과 관련한 「건축기본법」의 공간환경디자인관리센터의 사전협의를 거쳐 그 결과를 첨부하여 요구하여야 한다.</u></p> <p>1. 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1항 제7호의 도시재생사업 2. 「어촌어항법」 제47조의 6 어촌어항재생사업 3. 「인구감소지역 특별법」 제6조에 의한 지방소멸대응지원 사업 4. 「지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률」에 의한 지역상권활성화 사업 5. 기타 대통령령으로 정하는 사업</p>

출처 : 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr> (검색일 : 2025.7.26.) 참고하여 연구진 작성.

지자체 차원에서는 지역활성화 정책사업의 예산지원과 관련해서 공간환경마스터플랜에 대한 사전검토와 지자체 공간환경디자인관리체계 운영에 대한 사전검토 절차를 거치도록 관련 규정을 신설한다.

또한 지역균형발전특별회계를 지원받는 공간환경 조성관련 사업은 「건축기본법」의 공간환경디자인 관리체계를 적용하고 지역활성화 정책사업의 통합적 관리를 위한 지자체 공간환경 통합마스터플랜 사전검토를 받을 수 있도록 관련 근거를 마련한다.

[표 5-16] 지역발전투자협약 체결을 위한 공간환경마스터플랜 사전검토 관련 규정 신설

구분	기준	개정안
「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 시행령 제42조	-	<p>〈신설〉 ⑨ 지방자치단체이 장은 지역발전투자협약체결을 위해 미리 「건축기본법」 제21조에 의한 공간환경디자인관리체계의 기준에 따른 공간환경마스터플랜 사전검토를 받아야 한다. 다만, 동법 제23조 민간전문가 제도를 운영하는 지자체는 지역총괄계획기의 검토의견으로 사전검토를 대신 할 수 있다.</p>
「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제78조(지역자율계정의 세입과 세출)	-	<p>〈신설〉 ① 사. 지역활성화 정책사업을 위한 지역자율계정 사업에 대한 보조사업에 대해서는 「건축기본법」 제 21조의 공간환경디자인관리체계를 적용하고 예산신청시 지자체 통합마스터플랜에 대한 공간환경디자인관리센터의 사전검토를 거쳐야 한다. 다만, 동법 제23조 민간전문가 제도를 운영하는 지자체는 지역총괄계획기의 검토의견으로 사전검토를 대신 할 수 있다.</p>

출처 : 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr> (검색일 : 2025.7.26.) 참고하여 연구진 작성.

3) 지역활성화 정책사업의 공간환경디자인관리체계 운영을 위한 기준 설정방안

본 연구에서 제안한 공간환경디자인관리체계 운영 기본방향과 개선방안 중 법개정안에 반영할 수 없는 세부적인 내용은 「건축기본법」제21조에 의한 공간환경디자인관리체계의 세부 운영기준으로 설정할 수 있다. 이 내용을 토대로 「건축기본법」제21조 개정에 따른 ‘공간환경디자인관리체계 운영 기준’을 국토교통부가 고시하도록 제안한다. 공간환경디자인관리체계 운영기준에 담아야 할 세부 내용은 다음과 같다.

[표 5-17] 지역발전투자협약 체결을 위한 공간환경마스터플랜 사전검토 관련 규정 신설

구분	세부기준	주요내용
기본원칙과 방향	기본원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 인구감소시대의 압축도시 개념 기반의 공간환경 조성 및 관리 • 물리적, 사회경제적, 문화적 측면이 통합된 공간환경 조성 및 관리 • 사용자를 우선으로 한 공간환경 조성 및 관리 • 좋은 공간환경이 거주자의 삶의 질을 높이고 지역경제 활성화 토대로 작용할 수 있도록 가치 중심의 공간환경 조성 및 관리
	기본방향	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 통합적 공간환경 조성을 통한 지역활성화 정책사업 추진을 위한 지역총괄계획가 중심의 거버넌스 체계 구축 • 물리적 기반의 통합마스터플랜 수립을 토대로 사업구역 단위의 지역활성화 정책 사업 추진 • 물리적 공간환경 조성을 위한 도시설계측면의 가이드라인과 지역활성화 사업계획의 역할 구분과 연계 활용
디자인거버넌스를 위한 조직구성 및 운영	분과위원회 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 「건축기본법」에 의한 국가건축정책위원회에 공간환경디자인분과를 설치 • 공간환경디자인분과의 업무 <ul style="list-style-type: none"> - 각 부처 지역활성화 정책사업이 공간환경 질 향상을 위해 기여할 수 있도록 정책사업에 대한 자문과 컨설팅 - 지방시대위원회의 지역발전투자협약제도 운영과 관련한 협업 - 「건축기본법」의 공간환경디자인관리체계 운영을 위한 기준 설정 관련 자문 • 분과위원회는 건축, 도시분야 전문가가 분과장으로 하고 지역활성화 정책사업 경험이 있는 민간전문가를 분야별로 구성
	공간환경디자인관리센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 「건축기본법」에 근거하여 센터 운영을 위한 지정 • 국토교통부는 센터운영을 위한 재원을 마련 • 공간환경디자인관리센터 주요 업무 <ul style="list-style-type: none"> - 지역활성화 정책사업관련 국가재정법에 따른 사전협의제도 지원 - 지역발전투자협약 관련 공간환경마스터플랜 사전검토 지원 - 공간환경디자인관리체계 관련 성과평가, 우수사례 발굴 및 홍보 - 공간환경디자인관리체계와 관련한 연구 - 지자체 공간환경디자인관리단 운영 및 디자인관리체계 운영 지원
	지자체 공간환경디자인관리단 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체장 직속 기관으로 설치 • 공간환경디자인관리단장은 지역총괄계획가가 맡고 행정지원을 위한 부서 책임자는 국장급으로 둠 • 주요업무 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 공간환경디자인관리체계 운영, 지역총괄계획가 운영 - 공간환경 통합 마스터플랜 수립 - 행정협의체 구성 및 운영 - 각 부서 지역활성화 정책사업 마스터플랜 수립 지원
	민간전문가 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 지역총괄계획가 및 공공건축가 위촉 및 운영 • 지역활성화 정책사업을 위한 사업총괄코디네이터 위촉 - 사업별 전문역량 기준에 맞게 위촉하고 중앙정부가 위촉하는 경우 지자체 내에 적정한 전문가 추천

구분	세부기준	주요내용
공간환경조성 프로세스	행정협의체 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 공간환경디자인관리단에 행정협의체를 구성, 운영 - 협의체 위원장은 관리단장이 맡고 지역활성화 정책사업은 해당 사업 담당부서가 간사 역할 수행 • 정례회의를 통해 각 부서 공간환경관련 사업 조정 및 협의 • 지역활성화 정책사업 추진에 필요한 행정협의체는 별도 실무위원회로 구성
	지역활성화 정책사업의 사업 추진체계와 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 지역활성화 정책사업의 사업추진체계에 지자체 총괄계획기가 참여 • 공간환경 관련 부분은 지자체 총괄계획기가 전체 조정, 관리 업무 수행
	원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 장소가치 중심의 공간환경 마스터플랜수립과 개별 장소단위의 지역활성화 정책 사업구역의 공간조성 연계 확보 • 물리적 토대로서 공간환경 조성과 사회경제적 가치가 반영된 사업계획의 정합성 확보 • 운영자 중심의 공간환경 조성 및 관리를 위한 디자인프로세스 관리
	지자체 통합마스터플랜 수립 및 주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회문제 발굴 및 핵심의제 도출 • 지역의 장소가치 향상을 위한 수단이 될 수 있는 지역자원 조사 • 지역활성화를 위한 핵심 장소 발굴 및 디자인검토 중점관리구역 설정 • 공간환경디자인관리를 위한 지자체 단위 디자인검토 중점관리구역 설정
공간환경의 질 향상을 위한 품질 관리수단	지역활성화 정책사업 마스터 플랜 수립	<ul style="list-style-type: none"> • 지역활성화 정책사업에서 요구하는 마스터플랜 수립 가이드라인에 따르되 지자체 공간환경 통합마스터플랜과 정합성 확보 • 공간환경 조성 관련한 단위사업은 사회혁신프로그램 기획 및 운영성과를 토대로 공간계획 • 공간환경 통합마스터플랜에서 제시한 디자인가이드라인을 준용하여 지역활성화 정책사업의 단위사업 계획
	개별 공간 조성 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물 이외의 모든 공간조성에 대해서는 기획, 기본 및 설계, 실시설계, 시공, 유지관리단계를 이행할 수 있는 모니터링과 환류체계
	사전협의제도	<ul style="list-style-type: none"> • 각 부처는 신규 지역활성화 정책사업 관련 재정신청 시 사업기획, 사업관련 업무 지침이나 계획수립 가이드라인에 대한 내용을 공간환경디자인관리센터에서 검토를 받아 기재부와 사전협의를 진행 • 사전협의를 위한 관련 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 공간환경디자인관리체계, 디자인전담조직 운영방안, 계획수립 프로세스, 공간환경 질 향상을 위한 평가수단 등
모니터링 및 성과관리	사전검토제도	<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전투자협약제도, 지역균형발전특별회계의 지역자율계정 예산지원을 위한 통합적 공간환경마스터플랜 사전검토
	디자인검토제도	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 공간환경 통합 마스터플랜과의 부합성, 연계성 • 지역의 공간수요를 고려한 공간계획의 적정성, 타당성 • 운영프로그램과 시설계획의 정합성과 타당성
	지역활성화 정책사업의 통합 적 공간환경 조성 및 관리 기 반의 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> • 부처별 사업관리를 위한 지원기관 주도의 모니터링과 공간환경디자인관리센터 협업 체계
	통합적 공간환경 관리 측면의 성과관리 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적측면, 공동체적 측면, 경제적 측면의 성과관리를 위한 지표설정 방안 제시

출처 : 연구진 작성

제6장

결론

1. 연구성과
2. 연구한계 및 향후 추진과제

1. 연구성과

본 연구는 2007년 「건축기본법」 제정 이후 지난 10여 년간 우리나라 지역활성화 정책사업에서 적용된 디자인관리체계의 성과와 한계를 종합적으로 진단하고, 인구감소와 초고령화라는 전환기에 대응할 수 있는 디자인관리체계 개선방안을 제시했다는 점에서 의의를 지닌다.

디자인관리체계는 초기의 공공디자인 사업이 지니던 ‘시각적 개선 중심’ 접근에서 벗어나, 장소단위의 통합적 공간환경 조성을 위한 관리 수단으로 도입했고 「국토환경디자인 시범사업」을 비롯하여 도시재생, 농어촌 정비사업 등 다양한 부처 사업으로 확산되었다. 특히 통합마스터플랜 수립과 「건축기본법」 제23조의 민간전문가 제도에 기반한 지역총괄계획이 제도가 지자체에 정착되었다. 이러한 진전은 공간환경 조성정책을 시설 단위의 미관개선에서 지역 단위의 통합적 공간관리 계획 수단으로 전환시킨 중요한 제도적 성과라 할 수 있다. 특히 전국 최초로 디자인관리체계를 도입한 영주시 사례는 제도의 실질적 효과를 보여주었다. 영주시는 디자인관리체계를 적용하면서 통합마스터플랜에 따라 원도심 내에 생활 SOC 접근성을 향상시키고, 주변 건축행위를 유도하였으며 주민정주여건 만족도를 높이는 데도 기여했다. 특히 행정전담조직 담당자들이 제도 운영에 대한 효능감이 커 타부서로 이동하더라도 디자인관리체계를 적용하려는 노력을 하고 있었다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고, 관련자 심층면담 결과 지자체 내에서 각 부서에서 추진하는 지역활성화 정책사업 추진체계와 지역총괄계획이 중심의 디자인관리체계가 유기적으로 연계되지 못한다는 한계가 있었다. 또한 지역활성화 정책사업은 중앙정부가 관여하는 마스터플랜 수립단계에만 디자인 관리체계가 적용되고, 이후 단위사업으로 시행되는 개별 시설물의 설계·시공 단계에는 디자인관리체계가 적용되지 않아 마스터플랜의 기획의도가 유지되는지 확인하기 어렵다는 점도 제기되었다. 이는 행정조직 내부의 순환보직과 부서 간 칸막이로 인해 사업의 연속성이 저하되고, 행정절차 밖에서 활동하는 지역총괄계획가는 실질적 조정 권한 없이 자문 역할에 머무는 경우가 많기 때문이다.

또한, 하드웨어 중심의 공간조성과 소프트웨어 중심의 운영체계가 유기적으로 결합하지 못한 점도 디자인관리체계의 한계로 분석되었다. 그 결과 시설 완공 이후 운영주체가 부재하거나 역량이 부족하여, 상당수의 공공건축물이 유휴화되거나 단기 활용에 그치는 문제가 발생한다는 의견이 제시되었다. 영주시 사례에서도 물리적 환경 개선 성과에도 불구하고 구도심 상권 회복이나 관광객 유입 확대 등 경제적 파급효과로 연결되지 못했고, 주민 조직의 운영 역량 부족이 시설 활용도의 한계로 이어졌다.

이러한 결과는 디자인관리체계가 ‘만드는 것’에는 성공했으나, ‘지속시키는 것’의 전략이 여전히 미비함을 보여준다.

이러한 디자인관리체계 운영상의 문제와 정책여건 변화에 대응하여 ‘스마트 축소 기반의 공간환경 관리’를 기반으로 ‘지자체 총괄계획과 중심의 공간환경디자인관리체계 운영’을 기본 원칙으로, 디자인 관리체계 개선방안을 제안했다. 우선, 현행 제도는 ‘디자인’이라는 용어가 건축설계로 인식된다는 문제인식에 대응하여 여러 부서에서 수행하는 공간환경 조성 관련 사업을 통합적으로 운영·관리한다는 측면에서 ‘공간환경디자인관리체계’로 명칭과 개념을 확대하고, 「건축기본법」에 그 근거를 명시하여 법적 위상을 강화하도록 제안했다. 또한 민간전문가의 조정·총괄 역할을 공간환경 영역으로 확장하고, 다학제적 전문가가 참여할 수 있도록 자격요건을 개선하여 제도의 유연성을 높일 수 있도록 제안하였다.

둘째, 디자인조직 측면에서 부서별로 독립적으로 시행하는 지역활성화 정책사업을 지자체 단위에서 통합적으로 조정·관리하도록 지원할 수 있는 중앙정부차원의 전담기관 설치방안을 제안하였다. 전담 기관은 중앙부처에서 공간환경조성과 관련한 정책을 기획할 때 공모지침과 사업시행가이드라인에 공간환경디자인관리체계를 적용하도록 컨설팅하고 관련 사업에 대한 모니터링, 성과평가, 홍보와 교육 업무를 수행하도록 한다. 이 조직은 단기적으로는 국가건축정책위원회 산하에 ‘공간환경디자인관리 운영지원센터(가칭)’를 설치·지정하여 운영하고, 장기적으로는 책임기관으로 설립하는 방안을 제안했다. 지자체 차원에서는 지역총괄계획가가 단장을 맡는 ‘지역공간환경디자인관리단’을 자치단체장 직속으로 설치하여, 부서 간 협업을 강화하고 지역 차원의 계획·시행·운영이 유기적으로 연계될 수 있도록 「건축기본법」에 근거규정을 두는 제도개선안을 제시했다.

셋째, 공간환경디자인관리체계의 실행력 확보와 평가·환류체계의 정착을 위해 지자체가 국비지원 신청을 할 때 마스터플랜이 지역 전체의 공간환경전략계획과 부합하는지 검토하는 ‘마스터플랜 사전 검토제도’를 지역발전투자협약 제도와 연계하는 방안을 제안했다. 더불어 국가 차원에서는 각 부처에서 지역활성화 정책사업을 추진할 때 공간환경디자인관리체계가 적용될 수 있도록 예산신청 단계에 운영지침, 가이드라인 등을 검토하는 ‘사전협의’ 제도를 제안하였다.

넷째, 하드웨어 조성보다는 공간 운영이 우선되는 디자인프로세스를 제안했다. 시설의 유휴화를 방지하고 지속 가능한 공간 활용을 위해서는 운영주체가 기획과 설계 단계부터 참여하는 것이 중요하다. 특히 시설을 조성하기 전에 어촌활력증진지원 시범사업의 사회혁신프로그램과 같이 소규모 프로그램이나 시범사업을 통해 공간의 필요성과 운영 방식을 검증하는 절차를 도입하는 방안을 제안하였다. 이를 위해 「건축기본법」, 「국가재정법」, 「지역자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 개정안을 제안했다.

본 연구는 그간의 성과를 토대로 디자인관리체계를 ‘정책(Policy)-프로세스(Process)-조직(Organization)-평가(Evaluation)’의 네 축으로 구조화함으로써, 공간환경 관리체계의 이론적 틀을 정립하였다는 점에서 의의가 있다. 또한 디자인관리체계의 10여 년간의 변화를 실증적으로 검증하고, 이를 토대로 제도의 발전방향을 제안했다는 점에서 정책적 의미를 가진다.

2. 연구한계 및 향후 추진과제

본 연구는 디자인관리체계가 물리적 환경관리 중심에서 벗어나 지속가능한 지역운영체계로 발전하기 위한 운영방안과 제도개선안을 제시하였는데 의미가 있다. 공간환경 디자인관리체계는 단순한 사업 관리도구가 아니라 공간환경 관리를 기반으로 지속가능한 지역활성화 정책을 추진하기 위한 필수 조건이라 할 수 있다. 특히 인구감소 시대의 지역활성화정책은 더 이상 ‘무엇을 만들 것인가’보다 ‘어떻게 유지·운영할 것인가’에 초점을 맞추어야 한다는 점에서 공간환경디자인관리체계 정착을 통한 공간환경의 질 향상은 지역의 사회적 회복력과 경제적 활력으로 이어질 수 있을 것이다.

그러나 본 연구에서는 디자인관리체계가 지역활성화 정책사업에 확대되어 왔음에도 불구하고 적용 성과 분석을 위한 심층분석 대상을 선정하는 데 어려움이 있었다. 성과분석을 위해서는 장기간 추적과 모니터링이 필요하나 디자인관리체계를 적용한 중소도시가 영주시 이외에 적용시기가 오래되지 않아 비교 대상을 찾는 데 한계가 있었다. 또한 성과분석을 위해서는 제도와 정책여건 도입 전에 성과 목표를 설정하고 이를 근거로 정책 도입 전과 후를 비교해야 하나 성과기반으로 정책이 추진되고, 정책 도입 이력이 짧아 참여주체 면담결과를 기반으로 분석 결과를 도출할 수밖에 없었다. 따라서 공간환경디자인관리체계의 안정적 정착을 위해서는 지역활성화 정책사업의 공간환경 가치향상 측면의 성과관리를 위한 성과평가 수단 및 지표개발 관련 연구를 수행할 필요가 있다.

관련 주체 심층면담 결과 공간환경디자인관리체계를 통해 수립된 공간환경 마스터플랜에 대한 실효성, 지역의 공간환경 질 향상 측면에서는 어느 정도 효과가 있는 것으로 나타났다. 이에 본 연구에서는 공간환경마스터플랜이 작동할 수 있는 체계를 제시하고 거버넌스 기반의 디자인관리체계 정착을 위한 운영체계를 개선하는 데 주목하였다. 그러나 공간환경마스터플랜의 실효성을 확보하기 위해서는 통합적 공간환경마스터플랜과 지자체 법정계획간의 관계 설정이 필요하다는 의견이 많았다. 이와 관련해서는 도시계획을 비롯한 지역활성화정책 사업과 관련한 다수의 계획이 수립되고 있기 때문에 계획수립체계 개편방안 마련에 대한 별도의 연구를 통해 종합적인 측면에서 계획수립 체계에 대한 개선 방안을 마련하는 것이 필요하다. 또한 본 연구에서 제시한 공간환경 디자인관리체계 운영방안이 지역에서 안정적으로 운영되기 위해서는 장소단위의 디자인가이드라인 작성 방향 및 실행력 강화 방안 관련 연구, 사전협의제도 및 사전검토제도 운영을 위한 세부기준, 전담조직 설치를 위한 타당성 검토 방안 마련을 위한 후속연구도 필요하다.

본 연구성과를 토대로 지속가능한 공간환경디자인관리체계 정착을 위한 발전적인 후속 연구가 이루 어지기를 기대한다.

- 강부성, 박인석, 박철수, 설정임, 유용흠. (2010). 영주시 건축디자인기준 설정연구. 영주시.
- 건설교통부. (2008). 거점화산형 주거환경개선 시범사업 운영에 관한 업무지침 및 정비계획 수립지침. 건설교통부.
- 건축공간연구원. (2022). 2022 지원사업 관리·운영지침. 건축공간연구원 내부자료.
- 건축공간연구원. (2022). 민간전문가 및 공간환경전략계획 수립 지원사업 관리운영지침. 건축공간연구원 내부자료.
- 국가균형발전위원회, 한국토지주택공사. (2018). 도시 새뜰마을사업 시행 매뉴얼. 국가균형발전위원회, 한국토지주택공사.
- 국정기획위원회. (2025). 이재명 정부 국정운영계획 5개년 계획안. 국정기획위원회.
- 국토교통부. (2014). 도시재생선도지역 사업시행 가이드라인. 국토교통부.
- 국토교통부. (2015). 국토환경디자인 시범사업 업무지침. 국토교통부.
- 국토교통부. (2016). 국토환경디자인 지원사업 업무지침. 국토교통부.
- 국토교통부. (2019). 민간전문가 제도 운영 가이드라인. 국토교통부.
- 국토교통부. (2021). 도시재생전략계획 수립 가이드라인. 국토교통부.
- 국토교통부. (2023). 2023년 민간전문가제도 운영지원 사업 관리·운영지침. 국토교통부.
- 국토교통부. (2024). 2024년 민간전문가제도 운영지원 사업 관리·운영지침. 국토교통부.
- 국토교통부. (2024). 2025년도 민간전문가 운영 지원 공모 계획(안). 국토교통부.
- 국토교통부. (2024). 도시 취약지역 생활여건 개조사업 시행 매뉴얼. 국토교통부.
- 국토교통부. (2024.6.17.). 인구감소, 지방소멸 위기 등 대전환 시대의 새로운 「국토종합계획」 마련 [보도자료].
- 국토교통부. (2024.12.8.). 천년의 숨결을 담는 도시건축디자인, 총괄공공건축가 손끝에서 시작된다. [보도자료].
- 국토교통부, 균형발전위원회, LH. (2018). 도시 새뜰마을사업 시행 매뉴얼. 국토교통부.
- 국토교통부, 지방시대위원회. (2024). 도시 취약지역 생활여건 개조사업 시행 매뉴얼. 국토교통부, 지방시대위원회.
- 국토교통부, LH, 국토연구원, 건축도시공간연구소. (2014). 도시재생선도지역 사업시행 가이드라인. 국토교통부.
- 국토해양부. (2008). 지속가능한 국토환경 조성을 위한 건축디자인기준. 국토해양부.
- 국토해양부. (2009). 2009년 「건축디자인 시범사업」 업무지침. 국토해양부.
- 국토해양부. (2009). 건축디자인기준(안). 국토해양부.

- 국토해양부. (2010). 「건축디자인 시범사업」 업무지침. 국토해양부.
- 국토해양부. (2012). 「국토환경디자인 시범사업」 업무지침. 국토해양부.
- 국토해양부. (2014). 도시재생선도지역 사업평가 및 관리 등을 위한 용역. 국토해양부.
- 김광성, 김경인, 김민석, 유은영. (2022). 삶의 질 향상 정책 사전협의제도 운영방안 마련을 위한 심층 연구. 한국농촌경제연구원.
- 김상호, 김꽃송이, 조동진. (2019). 지역개발사업 디자인 관리 발전방안 연구. 국토교통부.
- 김상호, 김은희. (2012). 공공건축 디자인 품질관리시스템 시범적용 및 제도화 연구. 건축도시공간연구소.
- 김상호, 엄운진. (2010). 공공건축의 디자인 품질 관리시스템 구축 연구. 건축도시공간연구소.
- 김영하, 장민영, 이경재. (2022). 도시재생 거점시설의 지속 가능한 운영방안. 건축공간연구원.
- 김정후. (2007). 케이브와 21세기 영국 공공공간 정책의 시사점. 월간 국토. 320.
- 김준래, 방재성, 윤진희. (2023). 영구임대주택의 지역사회 고립 및 갈등 완화를 위한 공간환경 개선 전략. 건축 공간연구원.
- 매튜 카르모나, 클라우디오 드 매갈헤스, 루시 나타라잔. (2023). 디자인 거버넌스 케이브 실험. (김지현, 백경형, 조현지, 한동호 역). 도서출판대가.
- 박상우, 류정곤, 황재희, 이상규. (2018). 인구소멸 시대의 어촌사회 정책연구. 한국해양수산개발원.
- 박세훈, 서수정, 서연미, 서민호, 김태영, 김진수, 염철호, 이상민, 심경미, 임강륜, 이수연. (2014). 도시재생선 도지역 사업평가 및 관리 등을 위한 용역. 국토교통부.
- 박철수, 이유미, 서수정. (1996). 경쟁력 제고를 위한 주거단지 설계방식과 체제에 관한 사례조사 및 적용방안 연구. 대한주택공사 주택연구소.
- 서수정. (2024.2.6.). 어촌신활력(유형2) 앵커조직 사업운영계획 및 기본계획 수립절차 [워크숍 발제자료]. 어촌 신활력(유형2) 사업 워크숍.
- 서수정, 박성남, 임강륜. (2014). 도시재생지원기구 운영사례 및 중장기 운영방안. 건축도시공간연구소.
- 서수정, 박인석, 염철호, 신경식. (2008). 신도시 공간환경디자인 업무매뉴얼 작성 및 운영방안 수립 연구. 한국토지주택공사.
- 서수정, 여혜진, 오세원, 김우주, 김민경, 백하영. (2021). 2021년 어촌어항재생사업 디자인제고 모니터링 위탁. 해양수산부.
- 서수정, 여혜진, 오세원, 김우주, 김민경, 백하영. (2021). 지속 가능한 어촌·어항 재생을 위한 정책개선 및 시범 사업 추진 방안. 해양수산부.
- 서수정, 염철호, 김영현, 고은정, 차미희. (2010). 2009년 국토환경디자인 시범사업 관리·운영·평가 및 개선연구. 국토해양부.
- 서수정, 윤주선, 심영선. (2016). 도시재생 종합관리체계 구축방안 연구. 국토교통부.
- 서수정, 이상민, 임정하. (2019). 어촌뉴딜300사업 디자인 제고를 위한 연구. 해양수산부.
- 서수정, 이상민, 오세원, 김민경, 임정하, 백하영. (2020). 2020년도 어촌·어항재생사업 디자인제고 모니터링 위탁. 해양수산부.
- 서수정, 이상민, 정인아, 제현정, 김영하, 강전민, 이인규. (2023). '23년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링. 해양수산부.
- 서수정, 이상민, 정인아, 강전민, 이인규. (2024). '24년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링. 해양수산부.
- 서수정, 장민영, 김영하. (2019). 중소도시 지속가능성을 위한 지역자원기반의 통합적 공간관리 방안. 건축도시 공간연구소.

- 서수정, 정우영, 이근오. (2011). 서민 저층주거지 통합적 균현재생 정책방안 연구. 국가건축정책위원회.
- 서수정, 조성학. (2003). MA설계 운영방식 개선에 관한 연구. 대한주택공사 주택도시연구원.
- 서수정, 차주영, 성은영, 박지은, 박진규. (2018). 영주시 도시재생 선도사업 종합운영체계 및 성과관리 방안. 건축도시공간연구소.
- 서수정, 차주영, 심경미, 설정임, 이정형, 강인호, 박상섭, 김범식, 오근호. (2008). 살고 싶은 도시 조성을 위한 도시·경관·건축디자인기준 설정 방안 연구. 국토해양부.
- 서울시 뉴타운 건설추진단. (2003). 뉴타운 MA제도 구성 및 운영방안. 서울시 뉴타운 건설추진단.
- 성은영, 임유경, 심경미, 윤주선. (2015). 지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생 전략 연구. 건축도시공간연구소.
- 시애틀 시청. (2025). 시애틀 시청 디자인위원회 검토 자료. 시애틀 시청 내부자료.
- 심경미, 여혜진, 김주희. (2017). 지역경관향상 지원사업의 지속가능한 발전방안 마련 연구. 국토교통부.
- 심경미, 이상민, 여혜진, 김주희. (2015). 지역경관 향상 사업 운영 및 관리체계 구축 연구. 국토교통부.
- 심경미, 이해원, 김민경. (2020). 건축도시분야 민간전문가 제도의 운영실태 분석 및 개선방안. 건축공간연구원.
- 심경미, 장민영, 이해원, 조효상. (2020). 민간전문가 참여 및 통합디자인 관리체계의 지속적 운용방안 연구. 국토교통부.
- 여혜진, 고영호, 엄운진. (2018). 국토환경디자인 지원사업 성과분석 및 지역경관 향상 지원사업 모니터링. 국토교통부.
- 여혜진, 이성일. (2018). 지역개발사업 디자인 관리체계 도입방안 연구. 국토교통부.
- 여혜진. (2019). 부처별 공공건축 디자인 개선방안 최종안. 국가건축정책위원회 내부자료.
- 염철호, 서수정, 오주형, 김영진, 차미희. (2010). 2010년 국토환경디자인 시범사업 관리·운영 및 개선방안 연구. 국토해양부.
- 염철호, 이상민, 오주형, 조은경. (2012). 2012년 국토환경디자인 시범사업 관리·운영 및 개선방안 연구. 국토교통부.
- 영주시. (2018). 공영주차장현황. 영주시 내부자료.
- 영주시. (2020). 지속가능 영주 발전전략 진행점검회의 보고서 내 대중교통여건 종합분석도. 영주시.
- 영주시. (2025). 건축물 인허가 현황(2015~2025). 영주시 내부자료.
- 윤주선, 김영하. (2019). 중소도시 마을연계형 거점공간의 지속가능한 운영 방안. 건축도시공간연구소.
- 윤주선, 장민영, 김영하. (2020). 지역관리회사와 마을재생: 군산시 지역관리회사 사례. 건축공간연구원.
- 이상민, 고은정, 임유경. (2008). 공간환경디자인의 이해와 활용을 위한 기초연구. 건축도시공간연구소.
- 이상민, 김우주, 송윤정, 이창현, 강전민. (2022). '22년도 어촌활력증진 지원 시범사업 모니터링 위탁. 해양수산부.
- 이상민, 염철호, 조은경. (2013). 국토환경디자인 시범사업 개선방안 마련 연구. 국토교통부.
- 이상민, 심경미, 김주희. (2014). 국토환경디자인 시범사업 성과분석 및 홍보방안 마련 연구. 국토교통부.
- 이여경. (2023). 도시 취약지역 내 민관협력사업의 성과와 과제 [세미나 발표]. 취약계층 삶의 질 향상을 위한 새뜰마을사업 발전방향 세미나, LH토지주택연구원 다율관 대회의실.
- 이종민, 이민경, 진태승. (2019). 복지시설 취약지역 개선을 위한 공간환경 조성전략 및 정책방안 연구. 건축공간연구원.
- 이창호, 임정민, 서수정, 배웅규. (2008). 거점확산형 주거환경개선 시범사업을 위한 운영방안. 대한주택공사 주택도시연구원.

- 일본 주택도시정비공단. (연도미상). 타마뉴타운 15주구 설계기록. 일본 주택도시정비공단 미발간 보고서.
- 임유경, 심경미, 백선경, 배선헤, 유제연, 홍예은. (2022). 공간환경전략계획 및 민간전문가 지원사업 관리와 개선방안 연구. 국토교통부.
- 임유경, 심경미, 백선경, 배선헤, 김민서. (2023). 2022년 지역 공간환경 통합관리 사업의 성과분석 및 개편방안 연구. 국토교통부.
- 정인아, 서수정, 심혜민. (2024). 지방중소도시 재생정책의 협안진단과 향후 과제. 건축공간연구원.
- 정태화, 김현수. (2022). 축소도시 특성과 건축물 시가화집중도의 상관성에 관한 연구. 지적과 국토정보, 52(2), pp.35-51.
- 조준배, 임현성, 서수정, 권미주. (2008). 장소 가치향상을 위한 공공건축 통합화 방안 연구. 건축도시공간연구소.
- 조준배, 임현성, 서수정, 김현정. (2009). 공공건축을 통한 영주시 도심재생 방안 연구. 영주시.
- 조준배, 최상현. (2010). 사용자 중심 이론에 기반한 보육시설 공간환경디자인 방향설정 연구. 건축도시공간연구소
- 중소벤처기업부. (2023). 지역상권 생생 및 활성화 종합계획. 중소벤처기업부.
- 중소벤처기업부. (2025.4.7.). 민간과 정부·지자체가 함께하는 지역상권 활력 프로젝트 시작! [보도자료].
- 지방시대위원회. (2024). 2025년도 취약지역 생활여건 개조사업 가이드라인. 지방시대위원회.
- 차주영, 임현성, 이상민. (2009). 중소도시의 도심 활성화 전략으로써 공공공간 마스터플랜 수립방안 연구. 건축도시공간연구소.
- 최완영, 이희원. (2019). 유연한 스마트 축소도시를 위한 국내·외 도시전략 비교연구. 한국산학기술학회논문지, 20(8), pp.634-641.
- 춘천시. (2021). 춘천 지속가능도시 공간관리 전략 수립. 춘천시.
- 토지주택연구원. (2024). 도시 취약지역 생활여건 개조사업 발전방안 연구. 국토교통부.
- 한국토지공사. (2009). 신도시 공간환경디자인 개선 및 운영방안. 한국토지공사.
- 해양수산부. (2019). 어촌뉴딜300사업 공모 가이드라인. 해양수산부.
- 해양수산부. (2021). 22년도 Post-어촌뉴딜 시범사업 공모 계획(안). 해양수산부.
- 해양수산부. (2021). 어촌뉴딜 선도사업 디자인관리체계 운영 가이드라인(안). 해양수산부.
- 해양수산부. (2023). 어촌신활력증진사업(유형2) 워크숍 자료집. 해양수산부 내부자료.
- 해양수산부. (2024). 2025년도 어촌신활력증진사업 공모 가이드라인. 해양수산부.
- 해양수산부, 건축도시공간연구소. (2019). 어촌뉴딜 300사업 디자인선도사업 시행지침. 해양수산부.
- 해양수산부, 건축도시공간연구소. (2019). 어촌뉴딜300선도사업 디자인 관리를 위한 가이드라인(안). 해양수산부.
- 해양수산부, 건축공간연구원. (2020). 「어촌뉴딜300사업」 공간환경 마스터플랜 수립 가이드라인. 해양수산부, 건축공간연구원.
- 해양수산부, 건축공간연구원. (2024). 공간환경마스터플랜 수립 가이드라인. 해양수산부.
- 행정안전부. (2022). 2022년도 추진계획 「지역거점별 소통협력공간 조성 및 운영」. 행정안전부.
- Adams, D. & Tiesdell, S. (2013). Shaping Places: Urban Planning, Design and Development. Routledge.
- Bureau of Planning and Sustainability. (2020). Urban Design Direction 2035. City of Portland, Oregon.
- Carmona, Matthew. (2018). The formal and informal tools of design governance. Journal of Urban Design, 22(1). pp.1-36.

- Carmona, Matthew. (2019). Marketizing the governance of design: design review in England. *Journal of Urban Design*, 24(4). pp.523–555.
- Marcus, C.C. & Francis, C. (1998). *People Places: Design Guidelines for Urban Open Space*. John Wiley & Sons.
- OECD. (2023). 건조환경과 웰빙. (주) OECD 대한민국 대표부.
- The Commission for Architecture and the Built Environment. (2007). *Spaceshaper: A User's Guide*. CABE SPACE. pp.1-20.
- Urban Task Force. (1999). *Towards an Urban Renaissance*. Routledge.

「강릉시 민간전문가의 시정 참여 및 지원에 관한 조례」

「건축기본법」

「건축기본법 시행령」

「건축서비스산업 진흥법」

「고성군 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」

「공공디자인기본법」

「공공부문 건축디자인 업무기준」

「괴산군 민간전문가 규정 참여 및 지원에 관한 조례」

「국가재정법」

「김해시 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」

「남양주시 공공건축 민간전문가 참여에 관한 조례」

「남해군 민간전문가의 규정 참여 조례」

「농어촌정비법」

「농촌공간재구조화 및 재생지원에 관한 법률」

「대구광역시 남구 도시활력증진지역 개발사업 지원 조례」

「대전광역시 종교로 및 골목재생 조성사업 지원 조례」

「대전광역시 중구 문화예술의 거리 조성 및 지원에 관한 조례」

「도시 및 주거환경정비법」

「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」

「문화시 민간전문가의 시정 참여 및 지원에 관한 조례」

「부산광역시 민간전문가의 시정 참여 및 지원에 관한 조례」

「서산시 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」

「서울특별시 민간전문가의 시정 참여 및 지원에 관한 조례」

「서울특별시 영등포구 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」

「성남시 민간전문가의 시정참여 및 지원에 관한 조례」

「어촌·어항법」

「어촌·어항법 시행령」

- 「영암군 공공건축 민간전문가 운영에 관한 조례」
- 「영주시 도시건축 민간전문가 운영에 관한 조례」
- 「의정부시 공공건축 민간전문가 참여에 관한 조례」
- 「인제군 민간전문가의 규정 참여 및 지원에 관한 조례」
- 「인천광역시 서구 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」
- 「진안군 민간전문가의 규정 참여 및 지원에 관한 규칙」
- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」
- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령」
- 「천안시 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」
- 「춘천시 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」
- 「홍성군 건축 민간전문가 참여에 관한 조례」

건축도시정책정보센터. 대한민국공공건축상. <https://www.aurum.re.kr/Bits/BuildingAward.aspx?tb=PA>

공공데이터포털. 소상공인시장진흥공단_전국 상권 현황. <https://www.data.go.kr/data/15143727/fileData.do>

공공데이터포털. 영주시 버스정류장 현황. <https://www.data.go.kr/data/15063311/fileData.do>

공공데이터포털. 전국도시공원정보표준데이터. <https://www.data.go.kr/data/15012890/standard.do>

국가공공건축지원센터 홈페이지. <https://npbc.auri.re.kr/center/>

국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr/main.html>

국가통계포털. 전국사업체조사. https://kosis.kr/common/meta_onedepth.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&listid=J2_17

국가통계포털. GRDP(시/군/구). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Fconn_path%3DMT_GTITLE01%26list_id%3D109%26obj_var_id%3D%26seqNo%3D%26tblId%3DDT_1C65_03E%26vw_cd%3DMT_GTITLE01%26itm_id%3D%26language%3Dkor%26lang_mode%3Dko%26orgId%3D101%26

도시재생종합정보체계. <https://www.city.go.kr/portal/business/newDeal/statusInfo/link.do>

마이크로데이터 통합서비스. <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>

매일경제. (2024.6.20.). 빛 바랜 벽화마을…도시재생, 다시 색 찾으려면. <https://www.mk.co.kr/news/economy/11046942>

브이월드. 표준지공시지가정보. https://www.vworld.kr/dtmk/dtmk_ntads_s002.do?svcCde=NA&dsId=17

사회보장위원회 홈페이지 <https://www.ssc.go.kr/home/kor/contents.do?menuPos=55>

소상공인365. <https://bigdata.sbiz.or.kr/#/hotplace/gisDetail>

시애틀시 홈페이지. <https://www.seattle.gov>

영주시. 공영주차장. https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=4096&

영주시. 사회조사. https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=1512

영주시. 재정공시. https://www.yeongju.go.kr/open_content/main/page.do?mnu_uid=11793&

조선비즈. (2023.8.31.). ‘벽화’ 도시재생 예산 대폭 삭감…신규 사업엔 예산 2%만 투입. <https://biz.chosun.c>

- om/policy/policy_sub/2023/08/31/7TCSEWYIYBBMRMA2SDIT36F5B4/ 전라일보. (2024.12.10.). 옛 군산시민회관 '소통협력공간'으로 재탄생. <https://www.jeollailbo.com/news/articleView.html?idxno=753740>
- 주민등록 인구통계 행정안전부. 행정동별 주민등록 인구 및 세대현황. <https://jumin.mois.go.kr>
- 지방행정인허가데이터개방. <https://www.localdata.go.kr>
- 파주바른신문. (2022.10.24.). 2022 파주 공공건축문화제 28일 개막. <https://www.pajuplus.co.kr/news/article.html?no=9230>
- 波特蘭市 홈페이지. <https://www.portland.gov>
- 행정안전부. <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b10/safetyBudget/screen.do>
- PortlandMaps 홈페이지. <https://www.portlandmaps.com/bps/designguidelines/#/map>
- Prosper Portland 홈페이지. <https://prosperportland.us>
- SPACE. 마을과 경계 없는 일상 속 공간: 광탄도서관 복합문화공간. https://vmspace.com/project/project_view.html?base_seq=MjQ2MA==&page=1
- UDC HP 홈페이지. <https://udc-initiative.com/all-udc/>
- Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=4MBx3OAcBD0>

A Study on Improving the Design Management System for Creating an Integrated Built Environment in Regional Revitalization Public Projects

Seo, Soojeong Son, Eunshin Park, Ilhyang You, Ye-seul Shin, Sungeun Lyu, Hyeon-Suk Jin, Yeong-Hyo

This study holds significance in that it comprehensively evaluates the achievements and limitations of the design management system applied in Korea's regional revitalization public projects over the past decade since the enactment of the Framework Act on Architecture in 2007, and proposes improvement measures for the design management system to respond to the transition period characterized by population decline and super-aging.

Following criticism that public design policies had been overly focused on individual, visual aspects such as signage improvements and facility exterior renovations, thereby failed to contribute to comprehensive spatial environmental quality improvement at the "place" unit level, the "Public Sector Architectural Design Standards" were emerged in 2009, introducing a new "design management system." This system centered on key elements including the introduction of master planners (private sector experts), standardization of design processes, establishment of governance structures, and development of integrated master plans. Soon, it began to spread to local governments nationwide through the "National Territorial Environmental Design Pilot Project." Subsequently, this design management system was applied as a core methodology in various ministries' regional revitalization policy projects, including urban regeneration projects and rural/fishing village regeneration projects. However, several limitations were exposed during this process. As regional revitalization projects themselves tended to focus on identifying individual projects and executing budgets, the design management system came to be perceived as a secondary procedural requirement

for project implementation. The case of *Yeongju* city, the first nationwide project to adopt the ‘Design Management System’, particularly demonstrates the system’s practical effectiveness. By applying the design management system, *Yeongju* city improved access to community SOC within the original downtown area according to the integrated master plan, thereby guiding surrounding building activities and contributing to higher resident satisfaction with living conditions. Notably, the dedicated administrative staff felt a strong sense of efficacy in operating the system, thus continuing their efforts to apply the design management system even after transferring to other departments.

However, despite these achievements, in-depth interviews with a number of stakeholder revealed a limitation: the regional revitalization public project implementation systems driven by various departments were not organically linked to the design management system centered on regional master planners within the local government. Furthermore, critics noted that the design management system was applied only during the master plan development phase at the central government level. Once individual facility projects entered the design and construction phases, the system was no longer implemented, making it difficult to ensure that the master plan’s design vision was actually realized. This disconnect arose from diminished project continuity caused by staff rotations and departmental silos within administrative organizations. Additionally, regional master planners, who operated outside formal administrative channels, typically functioned in advisory capacities and lacked substantive authority to coordinate implementation.

Moreover, the failure to organically integrate hardware-focused spatial development with software-focused operational systems was identified as another limitation of the design management system. After facility completion, the absence of operating entities or insufficient operational capacity often resulted in public buildings becoming idle or being utilized only for short periods. In the *Yeongju* city case, while improvements to the physical environment were achieved, these did not translate into economic ripple effects, such as a revitalization of the old downtown commercial district or an increase in tourist influx. The lack of operational capacity within resident organizations further limited facility utilization. These outcomes demonstrated that while the design management system succeeded in “creating” spaces, strategies for “sustaining” them remained inadequate.

In response to these operational issues and changing policy conditions, improvement measures for the design management system were proposed. The core principle is to operate

a ‘design management system for built environment centered on the regional master planner,’ based on ‘smart downsizing-based built environment management.’ First, the current system should overcome the limitation where the term ‘design’ is perceived solely as architectural design. It should expand its name and concept to a ‘Built Environment Design Management System’ to integrate and manage projects related to built environment creation carried out by various local government departments. This study proposes explicitly stating the system’s basis in ‘the Framework Act on Architecture’ to strengthen its legal status. Additionally, this study proposes expanding the coordination and oversight role of private sector experts into the built environment domain and improving qualification requirements to allow multidisciplinary experts to participate, thereby enhancing the system’s flexibility.

Second, regarding design organizations, this study suggests establishing a dedicated central government agency to support the integrated coordination and management of regional revitalization public projects currently implemented independently by various departments at the local government level. This agency would support central ministries in integrating the design management system into their policy frameworks—specifically into competition guidelines and project implementation guidelines—when planning built environment-related initiatives. Additionally, the agency would monitor and evaluate project performance, promote the system, and provide relevant training and education. In the short term, the proposal suggests establishing and designating a ‘Built Environment Design Management Operations Support Center (tentative name)’ under the National Architecture Policy Committee. In the long term, this study recommends establishing this as a dedicated responsible agency. At the local government level, this study advocates institutional improvements based on ‘the Framework Act on Architecture’. This includes establishing a ‘Regional Built Environment Design Management Unit’ directly under the local government head, led by the regional master planner. This would institutionalize interdepartmental collaboration and ensure organic linkage between planning, implementation, and operation at the regional level.

Third, to ensure the implementation power of the built environment design management system and establish an evaluation and feedback system, this study recommends linking the ‘Master Plan Pre-Review System’—which reviews whether master plans align with the overall regional built environment strategy plan when local governments apply for national funding—with the Regional Development Investment Agreement system. In addition, at the national level, this study

introduces a ‘pre-consultation’ system. This system would require ministries to review operational guidelines and manuals during the budget application stage for regional revitalization policy projects to ensure the built environment design management system can be applied.

Fourth, a design process prioritizing space operation over hardware construction is proposed. To prevent facility under-utilization and ensure sustainable space use, it is crucial for the operating entity to participate from the planning and design stages. Specifically, it recommends procedures to verify the necessity and operational methods of spaces through small-scale programs or pilot projects, such as the social innovation program under the Pilot Project for Enhancing Fishing Village Vitality, before constructing facilities. To this end, amendments to the 「the Framework Act on Architecture」, 「National Finance Act」, and 「Special Act on Local Autonomy and Decentralization, and Balanced Regional Development」 are underscored.

This study is significant in that it establishes a theoretical framework for built environment management systems by structuring the design management system into four pillars – ‘Policy –Process–Organization–Evaluation’ – based on past achievements. It also holds policy significance by empirically verifying over a decade of changes in the design management system and proposing directions for its institutional development based on this verification.

Keywords

Local Regeneration, Built Environment, Design Management System