ISSN 2509-2817 KiDRS Korea Institute of Design Research Society 통권 28호, 2023. Vol.8 No.4

도시 개발 여건에 따른 공공디자인체계의 다각화에 관한 기초연구

A basic study on the 'Diversification of Public Design System according to Urban Development Conditions'.

주 저 자 : 이지현 (Lee, Ji Hyun) 홍익대학교 일반대학원 공공디자인전공 박사과정

교 신 저 자 : 장영호 (Jang, Young Ho) 홍익대학교 산업미술대학원 교수
nagoyajang@hongik.ac.kr

접수일 2023. 12. 16. / 심사완료일 2023. 12. 17. / 게재확정일 2023. 12. 19. / 게제일 2023. 12. 30.
본 논문은 2023학년도 홍익대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었습니다.

Abstract

With the enactment of the Special Act on the Improvement and Support of Old Planned Cities in 2023, we faced a new change in the urban structure, starting with the first new city that was conducted to solve the problem of housing shortage. In urban development aimed at solving the problem of simple housing shortage in the past, it is argued that a new paradigm is needed that reflects the purpose of public design aimed at improving the quality of life of individuals, ensuring national dignity, and basic security. This study is a basic study on reflecting urban development plans in the field of public design that were overlooked in the initial planning stage. The purpose of this study is to examine the development trends of cities in Korea and to analyze the current status and direction of public design promotion plans in four representative cities in each period. Based on the contents of this study, we would like to conduct a follow-up study reflecting this in the future to suggest ways to diversify the public design system that should be applied differently depending on the structural background and development method that our city can accept.

Keyword

Public Design(공공디자인), Urban Development(도시개발), Public Design System(공공디자인체계)

Urban Landscape(도시경관), Diversification of the system(체계의 다각화)

요약

2023 노후 계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법이 제정되면서 주택 부족을 해결하기 위해 진행되었던 1기 신도시를 필두로 도시구조의 새로운 변화를 맞이하게 되었다. 과거 단순한 주택 부족 해결 목적의 도시 개발에서 개개인의 삶의 질과 국가 품격의 향상, 기본적 안전의 보장을 지향하는 공공디자인의 목적이 반영된 뉴패러다임이 필요하다고 주장한다. 본 연구는 그간 초기 기획 단계에서 간과 되었던 공공디자인 분야에 대한 도시 개발 계획에의 반영에 대한 기초연구이다. 우리나라 도시의 개발 흐름을 살펴보고 각 시기 별 대표 도시 4곳의 공공디자인 진흥계획의 현황과 방향성을 분석하고자 한다. 본 연구의 내용을 바탕으로 향후 이를 반영한 후속 연구를 진행하여 우리 도시가 수용할 수 있는 구조적인 배경과 개발 방법에 따라 다르게 적용되어야 할 공공디자인 체계의 다각화 방안을 제시하고자 한다.

목차

1. 서론
1-1. 연구 배경 및 목적
1-2. 연구 방법

2. 이론적 배경

2-1. 1기 신도시 개요
2-2. 2기 신도시 개요
2-3. 행정중심복합도시와 혁신도시

3. 시기별 대표도시 공공디자인 현황

3-1. 각 시기별 도시계획 목표 및 평가
3-2. 시기별 대표도시 공공디자인 현황

4. 시기별 대표도시 공공디자인 분석

4-1. 공공디자인 범위적 분석
4-2. 공공디자인 지역별 분석

5. 결론

참고문헌

1. 서론

1-1. 연구의 배경 및 목적

'2023 노후 계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법'이 제정되면서 도시의 외관은 많은 변화가 있을 것으로 예상된다. 대한민국은 1989년 주택 부족 현상을 해결하기 위하여 서울 근교의 위성도시에 200만 호 건설이라는 목표로 진행된 1기 신도시 이후 2기 신도시와 3기 신도시를 건설 함으로써 위성도시의 부피를 키우고 정주 환경을 개선하고자 개발 정책을 실행해 오고 있다. 또한 혁신 도시와 행정중심복합도시 등을 건설하는 등 국가 균형발전을 추진하는 국가정책을 추진해 오고 있다.

그러나 아쉽게도 삶의 공간을 다루는 도시 개발에서 공공디자인의 영역은 제대로 된 기준 없이 단편적인 해결 수준으로 진행되어 온 것이 현실이다. 공공디자인의 사전적 의미와 그에 따른 태동은 도시의 불완전한 발전에 완전성을 주기 위한 의미를 갖고 시작되었다. 즉, 공공디자인은 도시의 옷을 입히고 화장을 시키는 최종 단계라고 할 수 있다. 그러나 도시의 성격에 맞게 계획적으로 준비되지 않으면 맞지 않은 옷을 입은 것과 같이 어색하고 거추장스러워 진다. 2016년 공공디자인 진흥법이 제정되기 전까지 우리도시의 대부분이 이런 모습이었다고 회상한다.

1기 신도시의 노후화에 따라 새로운 도시의 탄생을 준비하는 이때에 우리는 공공의 영역에서 국민의 삶과 가장 밀접한 공공디자인을 어떻게 체계화할 것인가를 고민할 필요가 있다. 획일화되지 않은 각각의 도시 특성에 부합되는 공공디자인 체계를 구성하여 도시의 발전에 속도를 맞추고 품격을 높이는 도시를 구성해야 할 놓칠 수 없는 시기가 도래했다. 도시의 부피를 키워가며 확장하는 양적성장을 따라오지 못하는 질적 성장을 함께 꾀하고자, 2016년 공공디자인 진흥법 제정과 함께 2018년에는 진흥계획수립의 의무화로 국민의 의식을 고취하고 삶의 질 향상이 목표가 됨으로써 공공디자인은 우리 도시에서 간과할 수 없는 부분이 되었고, 삶의 질을 견인하는 역할을 하게 되었다.

그러나 신도시의 경우를 포함하여 현재 수립되고 있는 공공디자인 진흥계획은 도시의 하드웨어적인 한계와 문제점이 반영되지 않은 일률적·일회성의 계획과 사업에 만연한 현실이 있다. 본 연구는 시기별 도시 현황 분석과 공공디자인 현황에 대한 분석을 통해 도시개발의 대상 및 여건에 따라 공공디자인의 해법이 다르게 적용되어야 한다는 것을 전제로 하여 도시 개발에 있어 공공디자인의 체계적 적용을 위한 방법에서의 다각화에 대한 이론적 근거를 제시하는 기초 연구를 목적으로 진행한다.

1-2. 연구의 방법

본 연구를 진행하기 위하여 대한민국의 도시개발이 어떤 기준과 목적으로 진행되었는지 성과에 대해서 선행연구와 정부발표를 통해 고찰하고자 한다. 또한 1기 신도시의 개발 후 평가와 함께 2기 신도시는 어떠한 방향으로 건설이 되며, 또한 행정복합도시와 혁신도시의 탄생배경과 경과를 선행연구를 통해 살펴보고자 한다.

구체적으로는 각 지자체별 공공디자인 진흥계획을 통해 계획에 반영하고 있는 범위별· 체계별 가이드라인을 분석하여 도시의 배경에 따라 달리 적용되어야 할 부분들에 대해 이론적 근거를 제시고자 한다.

2. 이론적 고찰

2-1. 1기 신도시 개요

1989년 200만호 대규모 주택공급을 목표로 서울에서 20~25km 이내의 5개 도시에 신도시를 건설하게 되었다. 도심 생활권과 연결성이 없이 새로운 도시 건설이 가능한 일산과 분당, 2곳과 기존 도심 생활권 내의 구도심인 산본·평촌·안양, 3곳이 1989년에 계획을 세워 1996년 완공이 되었다. 1기 신도시는 주거 안정의 주요 목적 외에, 기존 서민들의 주거 환경에 대한 질적 향상 요구에 대응하기 위한 목표를 세워 계획되었고 그로 인해 그 당시 가족구성의 형태를 반영한 중대형 아파트 공급과 더불어 녹지공간 확보, 교육환경과 교통의 연결성에 중점을 두고 계획 되었다. 단기간에 대량으로 주택을 공급해야 했기 때문에 아파트 중심의 고밀 주거지로 계획되었다.

그러나 안건혁(2000)은 '수도권의 신도시 건설로 수도권 인구의 집중이 가속화 되어 국토 균형 발전이 저해된다. 신도시 건설은 불편한 교통 거리를 증가시키며, 토지와 지가 양등을 초래한다. 대규모의 건설사업으로 자재난에 따른 물가 인상 및 인력난을 가중시키고, 주민의 자연환경을 훼손한다[1])'고 1기 신도시를 평가하기도 하였다. 여기서 알 수 있듯이 1기 신도시는 급격한 양적확장에 발맞춰 도시의 하드웨어적인 부분이 뒷받침 되지 못하였고 그로 인해 질적 성장과의 균형

1) 안건혁, 수도권신도시 개발은 필요한가?, 대한국토도시계획학회, 2000. p.22

적인 발전을 이루지는 못하였다는 것을 알 수 있다.

[표 1] 1기 신도시 개요

구분	분당	일산	평촌	산본	중동
지역	성남시	고양시	안양시	군포시	부천시
면적(㎢)	19.6	15.7	5.1	4.2	5.5
인구(천명)	390	276	168	168	166
밀도(인/ha)	197	174	327	396	301
조성방법	자족도시	자족도시	기존도시 연계형	기존도시 연계형	기존도시 연계형

자료 : 건설교통부, 주택업무편람, 2003, p.203

2-2. 2기 신도시 개요

2000년대 들어 조성된 신도시로 화성, 김포, 판교, 파주, 수원, 안양, 아산, 동탄, 광교 등을 말한다. 2기 신도시는 1기 신도시와의 차별화와 우리 도시의 환경이 지향해야 하는 것을 비전으로 하여 환경적·사회적·경제적 지속가능성을 제시하고 있다.[2] 또한 도시 브랜드 창출을 위한 브랜드 특화 전략을 적용하여 조성과정에서 경관형성계획, 마스터플랜수립계획, 공공디자인 기본계획, 특화단지 계획방안 등 다양한 계획수립용역을 수행하였다.[3]

2기 신도시는 삶의 질 향상과 도시의 미관이 밀접한 관련이 있다는 논리 아래 이를 계획적으로 개발하려는 시도를 한 것이 성과라 할 수 있다.

[표 2] 2기 신도시 개요

구분	판교	동탄	김포	파주	광교
지역	성남시	화성시	김포시	파주시	수원시
면적(천㎢)	8.9	33	11.7	16.6	11.3
인구(천명)	88	412	167	217	78
밀도(인/ha)	98	129	146	130	69
조성방법	자족도시	자족도시	자족도시	기존도시 연계형	자족도시

자료 : 국토교통부, 정책정보, 2017.

2) 건설교통부, 지속가능한 신도시 계획기준, 2006. pp.1-2.

3) 서수정, 염철호, 박인선, and 홍경식, 신도시의 통합적 공간환경 조성을 위한 디자인 관리 체계 개선, 한국도시설계학회지, 2011.12, 12권, 6호, p.62

2-3. 혁신도시

과밀로 인한 수도권과 지방의 발전 격차가 커지는 심각한 문제를 해결하기 위해 정부가 해결 카드로 꺼낸 것은 행정기능을 지역으로 분산하고 이를 기반으로 산·학·연 클러스터를 구축하는 혁신도시 건설이다. 지역균형 발전의 일환으로 진행된 개발은 혁신도시와 더불어 기업도시와 행정중심복합도시가 있다.

2003년 6월 '국가균형발전을 위한 대구구상'의 발표부터 추진되었다. 2005년 12월에는 광주-전남 공동혁신도시를 포함한 11개 광역시·도를 대상 지역으로 선정하였다. 혁신도시는 지방자치단체의 제안으로 선정되어 지방자치단체가 급조된 혁신도시 개발계획을 제안할 수밖에 없는 구조로 진행되고 있다. 제대로 된 지역의 준비사항이 수반되지 않은 개별적으로 진행된 공공기관의 이전에 따른 폐해가 발생하기도 한다.[4]

혁신도시의 경우 기존도심의 개발이 아닌 신도시를 조성하는 형태로 추진되어 기존 도심의 공동화를 야기하고 있다. 개성 있는 특화도시, 친환경 녹색도시, 혁신거점도시, 교육문화도시의 유형으로 건설되었다[5],

2-4. 행정중심복합도시

행정중심복합도시는 국가균형발전의 일환으로 신행정수도의 이전 의지로 시작되었다. 중앙행정기관 및 소속기관을 이전하여 행정기능이 중심이 되는 복합도시를 새로이 건설하게 된것이다[6]. 지역균형발전의 일환으로 계획된 도시로서 공생하고 진화하는 지속가능성이 실현되는 생태도시를 건설하는 비전으로 만들어 졌으며, 환상형 도시를 통해 시민 모두가 동등성을 갖는다는 도시이념을 가지고 있다.[7]

행정중심복합도시는 복합자족도시로 계획되어 건설되고 있다. 세계 최초 환상형도시, 6개 복합자족기능, 대중교통2링구조, 직주근접도시, 쾌적한 친환경 도시, 첨단스마트 시티, 주민공동체 활성화, 사람중심도시의 특징으로 건설되고 있다.[8] 이를 보듯 행정복합중심도

4) 조진우, 혁신도시 개발사업의 문제점과 개선방안, 토지공법연구, vol.73, no.2, 2016, pp.165-184.

5) 국토교통부 혁신도시발전추진단, 혁신도시소개

6) 조진우, op.cit., p.168.

7) 안건혁, 세종시(행정중심복합도시)계획, 무엇을 담고 있는가?, 건축, 2015.3, vol.59, no.3, p.13.

8) 행복청[웹사이트].(2023년12월14일). URL: https://naacc.go.kr/WEB/contents

시는 도시계획 초기부터 국내·외의 전문가를 통해 다양한 분야에서 체계적으로 계획되어 졌다

3. 시기별 대표도시 공공디자인 현황

본 연구는 대한민국 도시 건설에서 초기 계획으로 공공디자인적 체계를 어떻게 다각화 시킬 것인가를 연구한다. 이에, 과연 우리의 도시는 어떤 계획이념으로 건설되었는지를 살펴보고 신·구도심이 공존하는 도시의 경우 공공디자인 체계의 다각화가 반영되었는지 현황을 분석할 필요가 있다.

3-1. 각 시기별 도시계획 목표 및 평가

1기 신도시는 주택의 보급을 목표로 하였다. 그 방식은 기존 시가지의 미개발지를 활용하여 신·구도시의 연계를 꾀한 개발과 허허벌판을 활용한 개발의 두가지 유형으로 진행되었다. 전자의 기존 시가지를 활용한 개발은 기존 구시가지와 갈등이 야기되고 교통망, 자족기능, 공공기반시설, 녹지배치 등의 체계적인 개발이 진행되지 않아 베드타운 역할을 하게 되었다는 평가가 있다. 또한 행정구역 내 소속되기를 거부하는 현상도 있다.[9)]

2기 신도시는 1기 신도시와의 차별화와 우리도시의 환경이 지향해야 하는 비전을 설정하며 진행 되었다. 환경적·사회적·경제적 관점에서 지속가능성의 달성을 목적으로하는 신도시계획기준(2005)을 수립하고 2006년 12월 한차례 개정되며 적용되었다. 신도시계획기준에서 지속가능한 개발, 어매니티, 자족시설용지, 수변공간, 경관계획기준, U-city, 장애물 없는 생활환경 설계(BF), 보행장애물, 생태면적률, 교통정온화기법 등 지금의 사회에서 중요한 이슈들의 용어가 정의되었다.[10)] 그러나 2기 신도시는 도시계획 및 건축계획, 경관계획과 공공디자인계획 등 각 계획이 서로 연계되지 못하고 개별적으로 진행되면서 통합적인 공간이 조성되지 못하는 문제점이 있다[11)]는 평가가 있다.

혁신도시는 상생발전을 도모하기 위한 방법으로 공공기관의 지방 이전을 통해 지방 자립화의 계기를 마련하고자 하였다. 다만 혁신거점으로서의 발전 가능성, 도시개발의 적정성, 동반성장의 가능성을 중심으로 입지를 선정하였지만, 기존 도심을 공동화 시키는 문제점이 나타나고 있다.

행정중심복합도시는 수도권 집중현상을 완화하고 균형발전을 도모한다는 점에서 혁신도시와 탄생배경은 같으나 기존의 별다른 도시가 없는 지역에 새로운 신도시를 구축한 것이 혁신도시와의 차이점이다. 중부권에 새로운 '글로벌 도시지역'의 형성과 'U-city'의 24시간 교류가 가능하고, 공생· 진화하는 지속가능성이 실현되는 생태도시를 만들고자 하는 목적으로 계획되었다. 유래를 찾아볼 수 없는 링(ring)형 구조의 도시는 모두가 동등한 형평성을 갖고 풍부한 녹지가 형성되어 있으며, 15분 내에 BRT(Bus Rapid Transit)를 이용해 도심 곳곳으로 이동할 수 있는 도시이다. 계획도시답게 건축물의 높이, 지붕 모양, 색채 등의 상세한 설계지침도 제시되었다.[12)]

[표 3] 각 시기별 도시계획 목표 및 평가

구분	1기신도시	2기신도시	혁신도시	행정중심복합도시
목적	주택보급	지속가능성	균형발전	균형발전 교류, 생태
계획근거	-	신도시 계획기준	혁신도시 특별법	행정중심복합도시 특별법
평가	지역불균형 인프라부족	계획 간 정합성부재	도심공동화 공간적단절	분산효과 적음
대표도시	분당	김포	대구	세종

우리나라의 시기별 도시 건설에 대한 고찰에 이어 각 시기별 대표 도시의 현재 공공디자인 관련 정책을 살펴볼 필요가 있다.

본 연구의 목적은 탄생 배경과 여건이 다른 도시가 어떤 내용의 공공디자인 가이드라인을 적용하고 있는지 현황을 파악하여 후속 연구의 기초자료로 활용하기 위함이므로, 위 시기별 대표 도시인 분당, 김포, 대구광역시 동구, 세종의 현재 공공디자인 진흥계획과 가이드라인을 토대로 현황파악을 하고자 한다.

2016년 공공디자인 진흥에 관한 법률 제정 후 각

9) 1기 신도시[웹사이트]. (2023.11월30일).
URL: 1기 신도시 - 나무위키 (namu.wiki)

10) 김현수, 2007, 2기 신도시의 평가에 관한 연구, 한국지역개발학회지, 2007.12, 19권 4호, pp.256-257.

11) 서수정, 염철호, 박인선, and 홍경식, op.cit., p.63

12) 안건혁, op.cit., pp.11-13

지자체별로 진흥계획과 가이드라인 수립이 의무화 되어 2019년부터 지자체별 가이드라인 수립되고 있다.

3-2. 시기별 대표도시 공공디자인 현황

3-2-1. 분당

성남시의 공공디자인 진흥조례는 2010년 제정되고 2019년 일부 개정되었다. 2020년에는 공공디자인 진흥계획 및 가이드라인이 제정되는데 3개 자치구(수정구, 중원구, 분당구)별로 물리적 대상을 구분하여 현황 분석하였으며, 공공디자인의 해법을 통해 도심간 격차를 해소하는 사업을 제시하였다. 또한, 공공공간 통합설계를 통해 원도심과 신도심이 공존하는 방향성을 제시하고 가로공간, 도시기반시설물, 건축물공간, 조경공간 등 체크리스트의 활용도를 극대화 하였다.

[표 4] 성남시 공공디자인 가이드라인 요소별 분석

분석요소	수정구	중원구	분당구
공원 및 휴양	1.5	2.0	2.5
가로공간	1.2	1.5	2.3
공공청사	2.2	2.3	2.8
문화복지시설	2.2	1.8	2.5
교통시설	1.3	1.8	2.3
도로시설물	1.5	1.3	2.2
환경시설	1.0	1.8	1.8
도로부속시설물	1.7	1.2	2.0
대중교통시설물	1.7	1.7	2.0
보행안전시설물	1.0	1.0	1.2
편의시설물	1.8	1.8	1.8
공급시설물	1.3	1.3	1.8
녹지시설물	1.3	1.5	1.7
정보매체	1.3	1.3	1.3
공공미술	1.0	1.0	1.3

자료 : 성남시, 성남시 공공디자인 진흥계획, 2020

위와 같이 성남시 공공디자인 진흥계획을 볼 때 성남시는 도심 간 격차와 열악한 분야가 어디인지에 대한 자료를 제공하고 사업구상을 제안한 것을 알 수 있다. 그러나 공공디자인 진흥계획과 상위법과의 이해충돌에 대한 문제들은 고려되지 않았다고 판단되며, 이로 인한 단편적인 문제해결은 가능하겠으나, 도시가 가지고 있는 물리적 한계를 극복하는 적극적인 해결방안이 부수적으로 필요하다고 볼 수 있다.

[표 5] 성남시 공공디자인 가이드라인 구성

영역	세부영역
공공공간	공원 및 휴양, 가로공간
공공건축	공공청사, 문화복지시설, 교통시설, 환경시설
도시기반시설	도로시설물, 도로부속시설물
공공시설물	대중교통시설물, 보행안전시설물 편의시설물, 공급시설물, 녹지시설물
공공정보매체	정보매체, 시각이미지, 공공미술

자료 : 성남시, 성남시 공공디자인 진흥계획, 2020

3-2-2. 김포시

김포시는 2020년 공공디자인진흥계획을 수립하였다. 그간 김포시는 도시미관과 삶의 질이 밀접한 관련이 있다는 논리 아래 신도시 계획 기준을 통하여 조성되었으나 제대로 반영되지는 못하였고, 구도심과 신도심의 격차 발생과 여러 계획 간의 정합성 부재로 혼선이 야기되는 부분이 발생하였다. 김포시에서는 이러한 문제를 해결하는 차원에서 구도심, 신도심, 산업단지, 관광거점의 공간의 4분류에 대한 현황 파악과 그에 대한 문제점 해결을 공공디자인 사업모델로 제시하였다.

가이드라인은 6개 영역 23개 세부지침에 따른 제안과 체크리스트를 작성하였다. 그러나 건축법과 경관법 등의 상위법의 제한에 대한 부분에 대해서는 상위법을 따르고 있기 때문에 도시시설물 위주의 물리적인 부분에 실효성을 갖추고 있음을 알 수 있다.

[표 6] 김포시 공공디자인 가이드라인 구성

영역	세부영역
공공공간	공간배치, 조경, 시설물, 색채·재질, 조명
공공건축물	건축 및 공간, 조경, 시설물, 정보매체, 그래픽
도시기반시설물	일반, 형태·구조, 색채·재료, 그래픽·조명, 설치
공공시설물	일반, 형태·구조, 색채·재료, 설치
공공시각매체	표기요소. 형태·구조, 설치·배치, 재료·색채, 조명

자료 : 김포시, 김포시 공공디자인 진흥계획, 2020

3-2-3. 대구광역시

국가 균형발전을 목표로 계획된 혁신도시인 대구시의 공공디자인 진흥계획은 행정자치구별로 진행되고 있다는 특성을 보인다. 그 중 동구의 공공디자인 진흥계획을 보면 도로공간, 건축물, 조경공간, 환경색채, 공사장 가림막의 6개 영역 21개 지침을 설정하여 관리하고 있다.(표 7 참조)

각 도심의 특성에 따른 차별화된 가이드라인의 적용보다는 전체적인 도시의 모습에 대한 상세한 지침을 마련하고 있다. 추가적으로 도시의 제한적 스트럭쳐와 상위법과의 상충에 대한 검토 후 반영할 필요가 있어 보인다

[표 7] 대구시 동구 공공디자인 가이드라인 구성

영역	세부영역
도로공간	공공공간, 공공시설물, 공공시각매체, 야간경관, 특화
건축물	공공공간, 공공건축물, 공공시설물, 공공시각매체, 옥외광고물, 야간경관, 특화(유니버설, 범죄예방)
조경경관	공공공간, 공공시설물, 공공시각매체, 야간경관, 특화(유니버설, 범죄예방)
환경색채	생활권별 색채가이드라인, 공공디자인 색채가이드라인, 소재별 색채가이드라인
공사장가림막	공사장가림막

자료 : 대구시 동구 공공디자인 진흥계획, 2022

3-2-4. 세종시

혁신도시와 더불어 국가 균형발전을 위한 도시계획을 통해 만들어진 계획도시이다. 2005년 '신행정수도 이전을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법'을 제정하여 도시의 기반을 만들고, 많은 계획과 법제정을 통해 체계적으로 도시를 조성해 오고 있다. 이와 더불어 도시계획 초기에 공공디자인의 개념을 반영한 것이 눈에 띄는 부분이다. 앞선 신도시와 혁신도시 건설의 경우 도시 개발 초기에 공공디자인 분야가 고려되어진 경우는 없었다.

도시의 통합이미지에 대한 구상에 따라 경관 및 공공시설물과 모든 사람을 위한 공간 조성을 목표로 한 여성친화도시 공공가이드라인은 현재 우리가 추구하는 공공디자인의 방향성과 일맥상통하는 부분이다.

[표 8] 세종시 도시·디자인부문 계획 및 가이드라인

년도	계획명
2014	2030세종도시기본계획
2012	행저중심복합도시 공공시설물 디자인가이드라인
2007	행정중심복합도시 도시 통합 이미지 형성방안
2017	세종특별자치시 여성친화도시 공공시설 가이드라인
2018	행정중심복합도시 공공디자인 설계
2020	세종자치시 경관계획
2020	행정중심복합도시 도시경관 7대 전략과제연구

자료 : 세종특별자치시 공공디자인 진흥계획, 2020

위와 같이 도시 차원의 계획과 건축법·경관법 등의 상위법을 교차 검토한 자료를 토대로 도심 간 차이를 분석하여 공공디자인 가이드라인이 완성되었다.

통합적 이미지를 구축하기 위한 공통 가이드와 지역별 특화 가이드라인을 구분하여 수립함으로서 통일과 특화의 구분을 명확히 하고 전 지역의 특성을 살리도록 하였다[13]는데 의의가 있다. 그를 통해 세종시는 도시 미관 관련 초기 계획을 근간으로 발전하고 있으며, 시행착오도 줄어들 것이다.

[표 9] 세종시 공공디자인 가이드라인 구성

영역	세부영역
공공시설물	대중교통시설물, 보행안전시설물, 편의시설물, 공급시설물, 안내시설물, 녹지시설물
공공공간	도시구조물, 공원 및 광장, 녹지 및 친수공간, 공개공지, 옥외주차장
공공시각매체	폴형사인, 승강장, 도로표지판, 자전거도로사인, 주차장안내도
공공색채	공공시설물 색채, 문화재관광안내시설 색채
특화	예정지역(Urban Area)
	읍면동지역(Rural Area)

자료 : 세종특별자치시 공공디자인 진흥계획, 2020

도시디자인적인 측면에서도 다양한 연구와 전략을 통해 체계적인 도시 건설을 이루고 있다. 이를 바탕으

13) ibid.

로 공공디자인은 신도심과 구도심의 현황을 분석하고 그에 맞는 가이드라인을 제시하고 있는 것을 알 수 있다.

4. 시기별 대표도시 공공디자인 분석

공공디자인 가이드라인의 실효성이 없는 원인에 대한 선행 연구 자료는 많은 연구자들이 같은 문제점을 인식하고 해결하는 노력을 하고 있는 것이라 볼 수 있다. 지역의 특성 따라 현장 분석을 면밀히 하지 않고 기존방식의 이론적 형식만 갖춘 결과라는 문제 제기와 함께 법률의 제정 취지와 공공디자인 변화를 전혀 반영하지 못한 비전문가적 행정접근의 문제점이 지적[14] 되는 점도 해결해야 할 하나의 과제라는 인식을 가질 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 그 해결 방안에 대한 제언 또한 공공시설물 설치나 경관 조성 등의 물리적 접근 위주로 해결 방안을 구상하고 있다는 점은 쉽게 해소 될 수 없는 문제라 판단된다. 각 지자체의 공공디자인 현황에 대한 범위적·지역적 분석을 통해 현재 우리 공공디자인의 문제를 직시하고자 한다.

대구광역시는 기초자치단체인 구별로 공공디자인 진흥계획을 세워 운영 중이어서, 혁신도시가 분포되어 있는 동구의 가이드라인은 범위분석 하였다. 성남시, 김포시, 세종시는 시의 자료를 분석하였다

4-1. 공공디자인 범위적 분석

지자체별 공공디자인은 추상적인 가치보다는 대부분 물리적 공간에 대한 요소로서 정립된 것을 볼 수 있다. 이는 2016년 공공디자인 진흥에 관한 법률 제정후 1기에 해당 되므로 당면한 도시문제를 분석하고 그에 대한 기준 정립이 우선적으로 필요했기 때문이라고 할 수 있다. 주목해서 볼 것은 4개 자치구 중 가장 최근의 공공디자인 진흥계획 가이드라인에는 유니버설디자인 분야와 범죄예방디자인 분야를 명백하게 분류하여 공공디자인에 포함되고 있다는 점이다.(표 10 참조)

타 지자체는 체크리스트의 항목으로 반영하였으나 그 방법은 소극적이라 볼 수 있다.

14) 최성호., 지역 공공디자인 진흥계획 수립 방향에 관한 연구, 공공디자인학연구, 2018, 3(1), pp.29-43.

[표 10] 공공디자인 범위적 분석

분야	성남시 2020	김포시 2020	세종시 2020	대구동구 2022
공공공간	●	●	●	●
공공건축물	●	●	●	●
도시기반시설	●	●	●	●
옹벽	●	●	●	
공공시설물	●	●	●	●
공공정보매체	●	●	●	●
공사장가림막	●	●	-	●
공공미술	●	-	●	-
야간경관	-	-	-	●
환경색채	-	-	-	●
유니버설디자인	-	-	-	●
범죄예방디자인	-	-		●

4-2. 공공디자인 지역적 분석

지자체 별로 공공디자인 진흥계획을 수립할 때 지역적 현황은 모든 계획에서 분석하고 있음을 알 수 있었다. 이는 인문학적 배경을 파악하기 위한 조사 자료로 활용하는 것에 목적을 둔 것이다. 하지만 가이드라인 수립시에는 차별화된 지역별 전략이 반영되지 않고 있음을 알 수 있다. 계획도시인 세종시는 기존 구도심과 신도심의 구분과 함께 부분적으로 가이드라인을 구분하여 제시하고 있으나 다른 도시의 경우 구도심과 신도심의 다른 여건에 특화할 가이드라인의 구분이 없다.(표 11 참조)

[표 11] 공공디자인 지역적 분석

구분	성남시	김포시	세종시	대구동구
지역별 현황분석	●	●	●	●
지역별 가이드라인	●	-	●	-

5. 결론

우리 도시가 양적성장에 치중하여 불균형한 발전을 이룬 것은 과거의 이야기가 될 것이다. 이제 우리는 노후도시 개발을 비롯한 역세권개발, 뉴타운조성, 모아타운조성 등 활발한 도시개발이 본격화 되면서 향후 30년을 준비하는 도시 재편의 시대를 맞이하고 있다 그에 발맞춰 우리 삶과 국가의 품격을 고취하는 공공디자인 영역에서의 많은 시도와 노력이 더 나은 도시를 만들어 갈 것이다.

도시를 개발 함에 있어 도로가 재편되고 녹지와 스카이라인이 변화하며 규제 완화로 발생할 기부채납 등 공공기여를 통해 다양한 공공시설이 등장하게 될 것이다. 이런 도시의 변화에 앞서 공공디자인이 언제 어떤 역할을 해야 할 것인가에 대해 문제를 제기하고 정책에 반영되길 희망하며 본 연구가 시작 되었다.

공공디자인의 영역은 설치물과 시설물 등의 단편적인 부분을 포함하여 도시의 구조적인 부분도 포함하고 있음을 앞선 고찰를 통해 알 수 있었다. 또한 연구를 통해 상위법과의 이해관계에 밀려 소홀히 되고 범위적·지역적 사각지대가 만들어지는 현황도 볼 수 있었다.

앞서도 언급한 바와 같이 공공디자인 진흥에 관한 법률 제정 후 지자체 별 1기 진흥계획을 수립한 현 상황에서의 범위적·지역적 분석을 통해 물리적인 부분에 국한되어 제시 되었던 과거의 공공디자인 가이드라인에서 사회가 추구하는 방향으로의 의식고취를 위한 노력의 움직임을 엿볼 수 있었다.

유니버설 디자인과 범죄예방 디자인이 가이드라인에 반영되고 있는 것은 2년 사이 우리사회의 진화된 사회의식을 반영한 것이라고 말할 수 있다. 교통시설에서부터 도시기반시설에 이르기까지 우리 삶 곳곳에 공공디자인의 영향을 받지 않는 부분이 없다. 범위의 변화로 볼 때 공공디자인은 조금씩 그 역할과 가치에 대해 발전을 해 나가고 있다고 본다.

그러나 지역별 분석에 대한 가이드라인 차별화는 소극적으로 이루어지고 있음을 볼 수 있었다. 주거문제 해결과 균형발전을 위해 양적성장에 치우쳐 소홀히 되었던 질적 성장을 이루기 위해서는 국토의 균형적 발전을 위한 맞춤형 가이드라인이 필요하다고 본다. 노후도시 개발로 새로운 도시탄생이 있는 반면에 개발에서 소외되는 구도심과 농·어·산촌의 도시의 품격을 고취하는 도구로서 공공디자인이 중요한 역할을 해야 하는 것은 자명한 일이고 그를 위해 노력해야 한다고 판단된다. 도시의 구조적 한계를 파악하여 공공디자인의 해결방법으로 생활의 모든 순간과 장소에 대한 기준을 제시할 필요가 있고 그 실행에 대한 강제성을 줄 필요도 있다고 본다. 다만 타 법과 같이 규제를 위한 법이 아니기에 그 조율점을 찾아야 할 것이라고 본다. 도시재편의 시대를 준비하며 계획시부터 도시계획 가이드라인에 공공디자인부분이 반영되어야 한다고 생각한다.

도시의 개발 여건에 따라 공공디자인 체계의 다각화에 대한 본 연구는 현재 우리 공공디자인 진흥계획의 한계를 알아보는 것으로 시작하였다. 후속연구로 행위를 제한하는 목적이 큰 상위법들과의 관계 정립과 도시의 구조적 한계에 달리 적용할 수 있는 공공디자인 체계의 다각화 연구를 진행하고자 한다.

참고문헌

1. 김현수, 2007, 2기 신도시의 평가에 관한 연구, 한국지역개발학회지, 2007.12, Vol.19, No.4.
2. 서수정, 염철호, 박인선, 홍경식, 신도시의 통합적 공간환경 조성을 위한 디자인 관리 체계 개선, 한국도시설계학회지, 2011.12, Vol.12, No.6.
3. 안건혁, 수도권신도시 개발은 필요한가?, 대한국토도시계획학회, 2000.
4. 안건혁, 세종시(행정중심복합도시)계획, 무엇을 담고 있는가?, 건축, 2015.3, Vol.59, No.3, 대한국토도시계획학회, 2000.
5. 조진우. 혁신도시 개발사업의 문제점과 개선방안, 토지공법연구, 2016, Vol.73.
6. 최성호., 지역 공공디자인 진흥계획 수립 방향에 관한 연구, 공공디자인학연구. 2018, 3.1
7. 건설교통부, 주택업무편람, 2003.
8. 건설교통부, 신도시계획기준, 2006.
9. 국토교통부, 정책정보, 2017.
10. 국토교통부 혁신도시발전추진단, 혁신도시소개.
11. 행정중심복합도시건설청, 추진개요.
12. 김포시 공공디자인 진흥계획, 2020.
13. 대구시동구 공공디자인 진흥계획, 2022.

14. 성남시 공공디자인진흥계획 및 가이드라인, 2020.
15. 세종특별자치시 공공디자인 진흥계획, 2020.
16. 세종특별자치시 공공디자인 가이드라인, 2020.