

농산어촌의 공간디자인 정책 연계를 위한 프로세스 협력방안 연구

A Study on the Collaborative Process for the Linkage Spatial Design Policy in Rural Areas

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

<https://doi.org/10.46248/kids.2025.1.188>

접수일 2025. 01. 30. / 심사완료일 2025. 02. 24. / 게재확정일 2025. 03. 10. / 게재일 2025. 3. 30.

Abstract

Korea is about to enter an ultra-aging society, and due to the deepening population concentration in the metropolitan area, it is facing a crisis of regional extinction along with a decrease in satisfaction with the quality of life in rural Areas. Accordingly, various policies and projects such as expanding living infrastructure are being promoted, but space design-related projects are focused on improving facilities such as basic life such as architecture and civil engineering, so it is time to come up with a process cooperation plan for policy linkage. In this study, after reviewing related laws and the current status of spatial design, the study was conducted through analysis of problems and related plans according to changes in conditions in farming, mountain and fishing villages, and a direction was suggested to enable the project to proceed based on the 'Public Design Promotion Act'. As a result of the study, the need to link policies related to spatial design, establish governance across administrative, regional, and private sectors, and expand the role of related ministries was raised. Through this, it was concluded that the value of spatial design in rural Areas can be realized through public design methods.

Keyword

Rural Areas(농산어촌), Spatial Design(공간디자인), Collaborative Process(프로세스 협력방안)

요약

우리나라는 초고령화 사회로의 진입을 앞두고 있으며, 수도권인구집중 현상 심화로 농산어촌 지역의 삶의 질 만족도 감소 현상과 함께 지역소멸의 위기에 직면해 있다. 이에 생활 인프라 확충 등 다양한 정책과 사업이 추진되고 있으나, 공간디자인 관련 사업은 건축, 토목 등 기초생활 등의 시설개선에 편중되어 있어 정책 연계를 위한 프로세스 협력방안이 마련되어야 할 시점이다. 본 연구에서는 관련 법령과 공간디자인 관련 현황을 검토한 후, 농산어촌의 여건 변화에 따른 문제점 도출, 관련 계획 등의 분석 과정을 통해 연구를 진행하였고 '공간디자인의 진흥에 관한 법률'을 근거로 하여 사업 진행이 가능하도록 하는 방향성을 제시하였다. 연구결과, 공간디자인 관련 정책을 연계하고 행정, 지역, 민간에 걸친 거버넌스를 구축하며, 관련 부처의 역할이 확대되어야 할 필요성이 제기되었다. 이를 통해 공공디자인 방법으로 농산어촌 공간디자인의 가치를 구현할 수 있다는 결론에 도달하였다.

목차

1. 서론

- 1-1. 연구의 배경
- 1-2. 연구의 목적 및 방법

2. 이론적 고찰

- 2-1. 관련 용어의 정의
- 2-2. 관계법 분석

3. 농산어촌 대상 추진정책 분석

- 3-1. 농산어촌의 여건 변화

3-2. 농산어촌 공간의 문제점

3-3. 농산어촌 관련 계획 분석

4. 농산어촌 공간디자인 정책 연계를 위한 사업 프로세스 협력방안

- 4-1. 공간디자인 관련 주요 정책 동향 연계
- 4-2. 거버넌스 구축 및 역할
- 4-3. 관계부처의 역할 및 확대방안

5. 결론

참고문헌

1. 서론

1-1. 연구의 배경

우리나라는 2022년 기준 합계출산율¹⁾이 0.78명으로 경제협력개발기구(OECD) 평균 1.58명의 절반에도 미치지 못하며, 인구 유지선인 2.1명과도 큰 차이를 보임으로써 초고령화 사회로의 진입을 앞두고 있다. 또한, 전 국토의 12%에 불과한 수도권에 총인구의 52%가 거주함으로써 비수도권 지역의 삶의 질 만족도가 꾸준히 감소하고 있고, 특히 농산어촌 지역의 저출산 문제는 지역 인구의 감소 문제와 직결되어 농산어촌의 고립화 및 소멸을 가속화하는 요소로 작용하고 있다.

농산어촌 지역의 저출산 문제가 심각한 이유는 출산 감소가 고령화 심화, 활력 저하, 경기 침체, 세수 감소, 복지혜택 축소, 인구 유출로 이어져 결국 지역소멸이라는 결과로 귀결되기 때문이다. 이 때문에 청년인구가 교육 및 취업을 위해 도시권으로 이동하는 것을 억제하기 위한 생활 인프라 확충, 출산장려금 지원²⁾ 등 농산어촌 지역을 대상으로 한 다양한 정책과 사업이 추진되고 있으나, 아직 실효적 결과로 이어지지 못하고 있다.

무엇보다 농산어촌 지역을 대상으로 한 공간디자인 관련 사업은 주로 건축, 토목 등 기초생활 기반시설 확충 등 시설개선 사업에 편중되어 있고, 비도시지역의 특성에 맞는 공간디자인 계획이 필요함에도 안내판, 간판, 시설물 및 오픈스페이스, 가로경관계획 등 제한적 범위 내 적용되거나 개발 대상에서 배제되고 있는 것이 현실이므로 사업의 효과를 극대화하기 위한 방안이 마련되어야 할 시점이다.

1-2. 연구의 목적 및 방법

최근 지역소멸 이슈와 함께 농산어촌의 공간디자인 관련 사업이 다양하게 추진되는 상황에서 본 연구는

1) 한 여성이 가임기간(15세~49세) 동안 낳을 것으로 기대되는 평균 출생아 수를 측정하는 통계를 말하는데, 실제로는 5세 기준으로 구분한 연령별로 출산율을 계산한 후 이를 합한 개념이기 때문에 합계출산율(total fertility rate)이라고 부른다. 동 지표는 한 국가의 출산력 비교에 유용하게 쓰이고 있으며, 향후 인구는 물론 노동력의 변동을 가늠하는데 매우 유용한 지표로 활용되고 있다.

2) 출산지원금 1~5순위가 전남 고흥군, 경북 봉화군, 경북 울릉군, 충남 금산군, 전남 광양시 등 농촌지역에 집중되어 있다.(2023년 기준)

농산어촌을 대상으로 한 공간디자인 관련 정책의 분석을 통해 프로세스 협력방안을 도출하는 데 연구의 궁극적 목적을 두고 있다. 이에 따라 농산어촌 지역과 관련한 법 구조와 법으로 정한 공간디자인 관련 사항을 검토하고, 농산어촌 대상 추진정책 분석을 통해 공간디자인과 관련한 문제점을 도출함으로써 정책 연계를 위한 사업 프로세스 협력방안을 모색하였다.

연구는 국가법령정보센터의 관계 법령 검토와 농산어촌을 대상으로 한 추진정책의 분석을 주축으로 하였으며, 농산어촌의 여건 변화에 따른 문제점 도출, 관련 계획 분석 등의 과정을 거쳐 진행하였다. 또한, 공간디자인 관련 주요 정책 분석을 통해 공간디자인의 위상과 거버넌스의 역할 등을 검토하였으며, 최종적으로 분석 결과를 통해 농산어촌 공간디자인 정책 연계를 위한 사업 프로세스 협력방안을 제시함으로써 결론에 도달하였다.

2. 이론적 고찰

2-1. 관련 용어의 정의

본 연구에서 농산어촌 관련 용어는 현행법에서 정의된 해석을 따른다. 농어촌과 관련한 현행법으로는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법(약칭, 농업식품기본법)」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(약칭, 농어업인삶의질법)」, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 추진을 위한 특별법(약칭, 농어촌리모델링법)」, 「농어촌정비법」, 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률(약칭, 농촌공간재구조화법)」 등이 있다. 다만, 공간디자인과 직접적인 관련성이 적은 농업, 수산업 등의 생산 및 기반시설 등에 대한 용어의 정의는 제외한다.(표 1 참조)

[표 1] 농산어촌 관련 용어 정의³⁾

용어	개념	근거
농산어촌	- 시와 군의 지역 중 읍면의 전 지역 또는 동의 지역 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 지정된 주거지역·상업지역 및 공업지역을 제외한 지역	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법
농촌공간 재구조화	- 농촌공간의 난개발과 경제적·사회적·환경적 불균형 문제를 해소하여	농촌공간 재구조화 및

3) 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>) 및 관련 문헌 참조 연구자 재구성

	농촌이 삶터·일터·쉼터로서의 기능을 회복할 수 있도록 농촌공간을 계획적으로 개발·이용·보전하는 것	재생지원에 관한 법률
농촌공간 계획	- 농촌지역의 난개발·저개발 문제를 해소하고 헌법에 따른 주민 기본권을 보장하기 위해서 농촌의 자연과 공간구조 등을 고려한 토지이용 구상을 제시 - 농촌개발사업과 농촌공간계획 시설을 합리적으로 배치하는 전략계획	농촌공간계획 수립 기본방향 연구 ⁴⁾
농어촌 정비사업	- 생활환경을 개선하기 위한 농어촌 생활환경 정비사업 - 농어촌산업 육성사업 - 농어촌 관광휴양자원 개발사업	농어촌 정비법
생활환경 정비사업	- 농어촌지역과 준농어촌지역의 생활환경, 생활기반 및 편의시설·복지시설 등을 종합적으로 정비하고 확충하며 농어업인 등의 복지를 향상하기 위한 사업 - 주민생활의 거점이 되는 지역을 중점적으로 개발하는 정주생활권(定住生活圈) 개발사업 등	농어촌 정비법
농어촌 주택	- 농어촌지역과 준농어촌지역에 위치하고 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물 및 토지에 부속되는 건축물 및 토지	농어촌 정비법

2-2. 관계법 분석

분석은 농산어촌 관련 부처인 농림축산식품부 및 해양수산부 소관 법률 중 공간디자인과 관련한 「농어촌정비법」, 「귀농·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률(약칭, 귀농귀촌법)」, 「농어촌리모델링법」, 「농업식품기본법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「수산업·어촌 발전 기본법(약칭, 수산업기본법)」, 「농촌공간재구조화법」 등을 대상으로 한다. 또한, 개별법에 따라 수립하도록 한 법정계획과 수립 주기, 계획에 포함하도록 규정한 공간디자인 관련 사항을 제시한다.(표 2 참조)

[표 2] 농산어촌 관련법에 따른 공간디자인 관련 사항⁵⁾

법명	계획(수립 주기)	공간디자인 관련 사항	소관 부처
농어촌 정비법	농어촌 정비종합계획(5년)	- 농어촌 생활환경 정비 - 농어촌 관광휴양자원 개발 - 생활환경정비계획 및 빈집정비계획의 수립(시·군·구) - 마을정비계획 수립 및 마을정비구역 지정	농림축산식품부 해양수산부

4) 농림축산식품부, 농촌공간계획 수립 기본방향 연구, 2020, p.134

5) 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>) 및 관련 문헌 참조 연구자 재구성

귀농·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률	귀농·귀촌 지원 종합계획(5년)	- 귀농·귀촌인과의 주거, 생활 지원에 관한 사항 - 교육, 의료 및 교통 등 농어촌생활에 필요한 사항	농림축산식품부 해양수산부
농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 추진을 위한 특별법	농어촌마을 정비 종합계획	- 농어촌 경관 및 환경 보전에 관한 사항 - 정비계획의 수립 및 정비구역의 지정(시·군·구)	농림축산식품부 해양수산부
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	- 농어촌의 기초생활여건 개선에 관한 사항 - 농어촌의 자연환경 및 경관 보전에 관한 사항	농림축산식품부 해양수산부
농업·농촌 및 식품산업 기본법	농업·농촌 및 식품산업 발전 기본법	- 농촌의 자연환경 및 경관 보전	농림축산식품부
농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률	농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획(10년)	- 농촌 주거 및 정주여건 개선에 관한 사항 - 농촌 환경 및 경관의 보전관리에 관한 사항	농림축산식품부
수산업·어촌 발전 기본법	수산업·어촌 발전 기본계획(5년)	- 어촌의 교통편의 증진에 관한 사항 - 어촌의 자연환경 및 경관 보전	해양수산부

3. 농산어촌 대상 추진정책 분석

3-1. 농산어촌의 여건 변화

최근 삶의 질에 대한 국민적 관심이 증대되고 환경에 대한 사회적 의식이 향상되면서 농산어촌 공간에 대한 인식도 변화하고 있다. 반면, 농산어촌 인구의 고령화 및 감소, 마을 과소화⁶⁾, 유희농지 및 빈집 증가 등으로 지역 공동화가 진행 중이며, 공공서비스 부족으로 인해 농산어촌 지역주민의 삶의 질 저하가 지속되고 있다.

따라서 소규모 사군 지자체 인구소멸 위기와 더불어 및 농산어촌의 다문화 가족 증가 등 새로운 가구 유형의 등장에 따른 공간, 주거, 생활환경 등 재조직화가 불가피하며, 이에 대응하는 공공환경 및 서비스 개선의 필요성도 함께 부각되고 있다. 이 때문에 농산어촌 정책과 연계하여 해결해야 하는 당위성 역시 커지는 상황이다.

특히 농촌지역의 경우 1,400여 개 읍면 중 84%가 초고령화 지역이며, 20호 미만 과소화 마을이

6) 과소화(過疎化) : 인구나 건물, 산업 파위가 어떤 곳에 지나치게 적은 상태로 되는 현상

1,300여 개에 달하는 상황이므로 고령화, 지역소멸 등의 이슈에 능동적으로 대응할 수 있는 생활환경 조성 과 유형별 공간디자인에 대한 접근이 절대적으로 필요한 시점이다. 더욱이 농·수산업, 농어촌에 대한 사회적 인식과 둘러싼 여건이 변화함에 따라 농산어촌 주민의 정주여건 개선과 농산어촌의 잠재력을 극대화할 수 있는 새로운 공간 정책과 대안의 필요성이 대두된다.

3-2. 농산어촌 공간의 문제점

귀농귀촌이 늘고 분산 거주에 관한 관심이 확대되고 있지만, 경관을 해치는 난개발의 확산으로 장래 대표적 정주공간인 농산어촌의 지속가능성이 위협받는 상황에 놓여있다. 이에 대응하기 위해 생활기반시설 설치, 소득증대사업 등이 추진되고 있으나, 인구·환경 및 입지분석이 부족한 상태로 개별사업을 추진함에 따라 재정투입의 실효성이 저하되는 실정이다.

경관적인 측면에서는 농촌지역의 상당 면적을 차지하는 농지와 산지 관련 규정의 지속적인 규제 완화로 농지와 산지 전용이 쉬워지면서 농지에 축사 및 태양광 시설 등이 설치되어 농촌마을의 주변 경관을 해치고 농촌다움을 훼손시키는 주범⁷⁾으로 대두되고 있다.

따라서 공간디자인 취약지역과 고령 인구비율이 높은 지역의 유사성이 높은 만큼 연계성을 마련하여 대응할 수 있는 전략이 필요하며, 인구증가 시기에 조성된 공공공간과 공공시설은 인구특성을 반영하여 고령자 맞춤형 공간으로 변화해야 할 것이다. 즉, 고령자 생활지원에서 고령자 친화환경 조성 및 사회적 소외 방지를 위한 디자인 대안 제시가 병행되어야 할 필요성이 높다는 것을 의미한다.

3-3. 농산어촌 관련 계획 분석

3-3-1. 개별법에 따른 농촌계획의 수립

농촌계획은 다음의 5개 법률에 총 26개의 계획이 규정되어 있다.⁸⁾

「농업식품기본법」에서 중앙 및 지방정부의 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립을 의무화하고, 2014년부터 시·군 단위 농업·농촌 분야 최상위 계획으로 수립하고

7) 농촌 경관 훼손 시설로 태양광 발전시설(41.0%), 축사(25.4%), 공장·창고(21.6%) 순으로 조사분석된다. 농림축산식품부, op.cit., p.54

8) 김승종 외, 「국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향」, 국토연구원, 2019, p.20.

있다. 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획, 시행계획, 지역 개발 계획 수립 근거를 제시하고 있다. 「농어촌정비법」에서 농어촌정비 종합계획, 농업생산기반 정비계획, 농어촌 생활환경 정비계획 등의 수립 근거를 제시하고 있다. 「농어촌리모델링법」에서 농어촌마을 정비 종합계획, 정비사업 실시계획 등의 수립 근거를 제시하고 있다. 마지막으로 「농지법」에서 시장·군수·구청장에 농지이용계획 수립 의무를 부과하고 있다.

3-3-2. 분석 결과

2003년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(약칭, 국토계획법)」이 시행되면서 우리나라 공간계획은 도시와 농촌을 포괄하여 수립되어왔다. 시·군 단위에서 보면 「국토계획법」에 따라 수립되는 도·시·군 기본계획과 이를 바탕으로 구체적 용도지역·지구 등 제도적 관리 수단 등을 포함하는 도·시·군 관리계획이 대표적인 공간계획이다. 특히 도·시·군 기본계획은 지자체 관할구역에 대해 기본적인 공간구조와 장기 발전방향을 제시하는 종합계획으로 도·시·군 관리계획의 지침이 되며, 토지의 이용·개발·보전과 관련한 타 법률상 계획의 기본이 된다.

다만, 공간적 측면의 계획은 개발수요가 존재하는 도시지역 및 그 외곽 등 일부에 한정되므로 「국토계획법」에 따른 도·시·군계획은 농촌 특성을 반영하지 못한 도시 중심적 계획이라는 비판이 제기되면서 별도의 농촌계획 도입 필요성도 꾸준히 제기되는 가운데, 그 사이 「국토계획법」, 「농지법」 등의 개정을 통해 농촌 토지 이용과 관련한 각종 규제 완화 조치가 지속해서 이루어졌고, 도시지역과는 달리 비도시지역은 다양한 건축물이 용도의 구분 없이 들어오는 결과를 초래했으며, 그 과정에서 농촌의 난개발 문제가 계속적으로 심화되고 있다는 문제점을 드러내고 있다. 특히 비수도권의 인구 10만 명 이하 시·군은 기본계획을 의무적으로 수립할 필요가 없으므로 도·시·군 기본계획이 농산어촌의 전략계획으로서 위상을 갖는 데 한계가 발생한다.

송미령 외(2011)는 ‘농촌지역에는 신규 개발이 아닌 재정비의 필요성이 있는 규모가 작고 낙후된 마을들이 상당수 존재하지만, 이러한 마을들에 대해 도·시·군계획에 반영되는 내용이 거의 없다’고 지적한다. 그에 따라 “시·군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 ‘시·군 농발계획’)” 수립 의무화 등의 시도가 이루어졌지만, 공간계획으로서 충분한 요건을 갖추지 못했던 것이 현실이다. 시·군 농발계획이 농업·농촌 분야 통합계획이자 중

합계획의 지위를 얻게 되었지만, 농촌의 공간적 발전 방향이나 여러 사업의 장래 입지를 다루는 공간계획적 성격은 여전히 결여된 상태인 것이다.

구체적으로는 농촌계획은 산발적 계획수립으로 인해 계획체계가 확립되지 못하고 계획 내용상 공간관리 기능이 부족하여 농촌공간을 관리하는 데 한계가 있으며, 종합적인 공간계획이 부재한 상태에서 개별법에 따라 사업 추진을 위한 목적으로 제반 계획이 수립되는 것이 현실로, 체계상 계획 간의 위계가 불명확하고 법령상 계획통합의 근거가 부재하며, 계획내용과 계획수립 권자가 불일치하는 문제가 발생하고 있다.

따라서 농촌다움을 유지하면서 도농의 균형발전 및 도시의 인구집중 현상을 해소할 수 있는 장소로 농촌을 변화시키기 위해 별도의 농촌공간계획 도입이 검토되어야 할 것이다.

4. 농산어촌 공간디자인 정책 연계를 위한 사업 프로세스 협력방안

4-1. 공간디자인 관련 주요 정책 동향 연계

국토부의 '20~25의 관련 계획들은 '제1차 공공디자인 진흥 종합계획'의 생활체감과 관련된 내용들을 발전적으로 수용, 확장한 성격을 가지고 있어 관계성이 적지 않다. 국가적 문제인 고령화 대응이 주요 이슈에 진입하였고, 정부의 지방시대 발전에 대한 관련 의지가 주요 전략에 반영되어 있는 특성을 지니고 있다.

여기서는 공간디자인 관련 법령 및 정책에 대한 확실한 법제화가 이루어지지 않은 관계로 '국토종합계획', '건축정책기본계획', '경관정책기본계획', '공공디자인 진흥 종합계획'을 대상으로 특성을 파악하고자 한다.(그림 1 참조)

4-1-1. 제5차 국토종합계획(2020~2040)

「국토기본법」 제6조에 근거한 최상위 국가공간계획으로, 국토 전역을 대상으로 한 장기적 발전 방향을 제시하고 있다. 6대 국토 발전전략 중 전략 1 '개성 있는 지역발전과 연대 협력 촉진에서 농촌의 정책 패러다임을 사람 중심으로 전환하고, 매력 있고 가치 있는 공간으로 육성하며, 어촌의 정주여건 개선 등을 목적으로



[그림 1] 공간디자인 관련 법제 및 정책 구조도

계획지침 III-1-3을 제시하고 있다. 또한, 전략 4 '품격 있고 환경친화적 공간 창출에서 자연과 조화된 농산어촌 경관 조성을 위해 계획지침 III-4-4를 제시하고 있다.

4-1-2. 제3차 건축정책기본계획(2021~2025)

「건축기본법」 제10조에 근거한 국가 차원 건축정책의 중장기적 종합계획으로, 추진전략 2와 6에서 생활 밀착형 도시경관 개선과 안전환경 구축 관련 과제를 제시하고 있으며, 낡은 웅벽, 골목길, 교각 하부 등 공간디자인에서 수행되고 있는 각종 사업을 포함하여 건축 외적 범위를 전략과제로 수립하고, 심의기준에 대해서 건축물 경관심의를 확대하려는 계획을 피력하고 있다. 또한, 공공디자인 영역에서 다루고 있는 인지건강 디자인을 과제로 제시하여 고령화에 대한 대응 중요성을 강조하는 것이 지금까지 보이지 않았던 변화라고 할 수 있다.

4-1-3. 제2차 경관정책기본계획(2020~2024)

「경관법」 제6조에 근거한 국가 차원 경관정책의 종합적 계획으로, 실천과제 1-1에서 경관관리 소외지역 해소를 위해 비도시지역의 경관관리 강화, 지역특성을 고려한 특정경관계획 수립 유도, 비도시지역 관련 계획 및 제도와 연계, 기타 경관관리 소외지역 해소에 대한 세부사업을 제시하고 있다.

이 가운데 기타 경관관리 소외지역 해소를 위한 세부사업은 인구감소와 지역 소멸위기에 따른 농산어촌

9) 2차 종합계획이 미발표 상황이므로 1차 종합계획을 대상으로 함

지역의 경관관리 체계 정비와 함께 접경지역의 경관관리 계획 수립¹⁰⁾, 산업단지의 가이드라인 또는 관리매뉴얼 제공의 필요성에 대해 언급하고 있으므로 공간디자인 측면에서의 대응책 마련이 필요할 것이다. 또한, 도시시설이 생활문화 공간 역할을 할 수 있도록 시·군·경계부, 국도변 등 경관개선 및 관리방안의 필요성과 생활중심지 및 마을경관 개선을 과제화하고, 여가공간 및 각종 공공시설물에 대한 생활 SOC시설 디자인 개선을 명시하고 있다.

다만, 기본계획에서 제시하는 사업의 실질적 내용 자체가 공간디자인 정비에 해당하는 사업이므로 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부, 문화체육관광부 등 부처 협력으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

4-1-4. 제1차 공공디자인 진흥 종합계획(2018~2022)

「공공디자인의 진흥에 관한 법률(약칭, 공공디자인법)」 제5조에 근거한 국가 차원 공공디자인 진흥의 종합적 계획으로, 5개의 추진 전략과 19개의 주요 진흥 전략사업을 제시하고 있다.

특히 문화의 가치가 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리 사회영역 전반에 확산될 수 있도록

비전

안전하고 편리하고 품격 있는 삶, 생활 속에서 체감하는 공공디자인

전략1 : 생활안전을 더하는 공공디자인	1-1 범죄예방 협력체계 디자인
	1-2 교통안전 디자인
	1-3 재난대비 안전 디자인
전략2 : 모든 이를 위한 공공디자인	2-1 누구나 걷기 편한 거리 조성
	2-2 장애인, 고령자를 위한 유니버설 디자인
	2-3 누구나 이용하기 편한 행정서비스 디자인
전략3 : 생활편의를 증진하는 공공디자인	3-1 길찾기 쉬운 도시 만들기
	3-2 교통거점지 안내체계 개선
	3-3 이용하기 쉬운 체육관광시설 만들기
	3-4 이용하기 좋은 공공공간 및 공공용품 디자인
전략4 : 품격을 높이는 공공디자인	4-1 우리동네 맞춤형 디자인
	4-2 도시 품격 저해 시설 개선 디자인
	4-3 도시 틈새공간 커뮤니티 디자인
	4-4 품격있는 역사문화관광 디자인
	4-5 공공시각 이미지 품격제고 및 품질관리
전략5 : 기초가 튼튼한 공공디자인	5-1 공공디자인 교육 및 참여 확대
	5-2 공공디자인 전문인력 역량 강화
	5-3 공공디자인 R&D 기반 조성
	5-4 공공디자인 관리 및 검수체계 구축

[그림 2] 제1차 공공디자인진흥 종합계획의 비전 및 추진전략

10) 접경지역 발전종합계획 변경에 따라 2030년까지 225개 사업(약 13조) 추진 예정인 관광 활성화도로·산업단지 등 사업 추진 시 경관 고려방안을 마련하도록 제시하고 있다.

있도록 하면서 ‘생활 속에서의 체감’을 목표로 기본적인 안전과 편의의 욕구를 기반으로 한 기능과 역할 정립에 초점을 두었다. 즉, 인간의 생존을 위한 기본적 욕구단계인 안전의 욕구를 중심으로, 생활안전을 더하는 공공디자인과 모든 이를 위한 디자인, 생활편의를 더하는 공공디자인의 중심 전략으로 설정된 계획체계를 지니고 있다고 볼 수 있으며, 이는 도시와 비도시의 이분법적 사고에서 벗어나 농산어촌 지역까지 포괄한 개념으로 확장하고 있다.(그림 2 참조)

특히, 타 계획과 차별화되는 것은 17개 광역·시·도 및 226개 기초·시·군·구 지역 공공디자인 계획의 종합적 방향성을 제시하고 있다는 점으로, 공공디자인 정책을 수립하는 중앙 부처 간, 중앙과 지방정부 간 다양한 분야 협력을 유도하고 있다는 점이며, 추후 발표 예정인 제2차 진흥 종합계획에서 제1차 공공디자인 진흥 종합계획의 생활체감과 관련된 내용을 발전적으로 수용, 확장한 고려화 대응을 주요 이슈에 포함하고 있다는 점이 고무적이다.

4-2. 거버넌스 구축 및 역할

4-2-1. 행정 커뮤니티

행정 커뮤니티는 중앙정부, 지자체, 공공기관이 해당하는 것으로, 전담부서의 설치, 디자인 전문인력의 배치, 공공디자인 전담기관과의 연계가 주요 사항이 될 수 있다.

첫째, 전담부서의 설치는 공공디자인, 범용(유니버설)디자인, 범죄예방 도시환경디자인, 공공서비스디자인, 공공조형물 관련 업무 등의 공공디자인 관련 업무를 효율적으로 추진하거나 사업 시행을 위해 필요하다는 주장이다. 그러나 현실적으로는 공공디자인법에서 정의한 공공시설물 등의 개념이 도시 관련 업무로 국한되어 있어 대부분의 지자체가 도시·주택·건축 등의 부서에 디자인 전담부서를 두고 있어 융복합적 기능이 떨어진다는 평가를 감안한다면, 공공디자인법의 제정 목적 혹은 법령의 소관 부처를 고려할 때 문화, 지역경제, 안전 관련 부서 등에 전담팀을 설치하는 것도 대안이 될 수 있다.

둘째, 디자인 전문인력의 배치와 관련한 사항은 공공디자인법에서 위임한 법적 사무 및 해당 사업의 전부 또는 일부, 즉 공공디자인법에 따른 지역계획의 수립, 지역위원회 운영, 공공디자인 사업 등을 담당하도록 법으로 정해져 있다. 특히, 공공디자인 사업의 기초이자 중요한 절차인 공공디자인 진흥위원회로 상정되는

안전의 사전 협의를 통해 위원회에서 요구되는 디자인의 완성도를 검토하여 재심의 비율 감소 효과를 가져올 수 있으므로 디자인 전문인력의 배치는 반드시 필요하다. 통상 디자인을 전공한 임기제 공무원, 시설직렬(디자인)이 전문인력으로 배치되는 것이 적절하나, 광의의 개념에서는 도시계획, 건축설계, 디자인, 미술, 조경설계 분야 등 문화체육관광부 고시 기준을 충족하는 공무원 모두가 전문인력에 해당될 수 있다.

셋째, 공공디자인 전담기관과의 연계에 있어서는 공공디자인 전담기관으로 지정된 한국공예·디자인문화진흥원의 공공디자인 관련 부서와의 협업과 함께, 전담기관에서 구축한 ‘공공디자인 종합정보시스템¹¹⁾’을 적극적으로 활용하여 전문인력, 전문회사의 정보 등을 사전에 확인하는 것이 필요하다.

4-2-2. 지역 커뮤니티

지역 커뮤니티는 추진협의체 구성, 전문가의 참여, 디자인 전문회사와의 협력이 주요 사항이 될 수 있다.

첫째, 추진협의체는 공공디자인 사업을 추진함에 있어 다양한 계층·조직의 구성원이 참여하여 의견을 나누거나 결정하기 위해 구성된 조직체를 말하는 것으로, 사업을 원활하게 추진하기 위해 지역주민, 시민단체, 관련 기업, 관계 전문가, 행정기관 등으로 구성하되, 지역주민 또는 이해관계인을 3분의 1 이상 포함하는 것이 일반적이다. 이때 추진협의체는 사업추진의 대표기구로서 역할을 수행할 수 있는 여건조성이 필요하다. 바람직한 의사결정은 구성원 모두가 참여하는 것이지만, 현실적으로 불가능하므로 사업의 효율적 수행을 위해 다양한 구성원으로 구성된 추진협의체를 구성, 운영하는 것이 지역주민의 활용 및 만족도를 높일 수 있으며, 고용창출 효과 및 커뮤니티 조성 측면에서 긍정적인 결과를 거둘 수 있다. 즉, 사업시행 후 주민의 자생적 능력으로 새로운 문제를 발견하고 해결하는 등 지역 커뮤니티의 적극적이고 활발한 활동을 기대할 수 있으며, 지역주민의 일상생활과 경제적 효과 등 활력과 삶의 질 향상에 직결되는 효과를 가져올 수 있다. 다만, 긍정적인 효과를 가져오기 위해서는 주민의 자율적 기획이라는 원칙하에 철저히 지역주도·주민주도로 추진되어야 하며, 행정기관에서는 제도 개선 및 행정적으로 지원하는 지원자 역할을 하는 것이 바람직하다. 단, 지역개발사업에서 자주 발생하는 과도한 민원주체가 될 수 있다는 점에 유념할 필요가 있으며, 지역주민이 주

도적으로 개선사항을 제안하고 토론을 통해 개발과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 주민역량 강화 교육이 선행되어야 할 것이다.(그림 3 참조)



[그림 3] 주민협의체 구성의 단계별 발전과정

둘째, 전문가는 사업을 일관성 있고 효율적으로 추진하기 위해 참여하는 민간전문가로, 총괄계획가(MP : Master Planner)를 대표적인 사례로 들 수 있다. 아직 일반적으로 운영되지는 않으나, 일부 광역자치체에서 총괄건축가, 총괄디자인이라는 명칭으로 운영되고 있는 총괄계획가는 공공디자인 분야에 대해서 총괄 계획 조정 및 자문, 기본구상 및 개념설계 등 프로젝트 수행과정 전반에 전문가로서 역할을 하게 되지만, 실제로는 그 밖에 주민과의 관계를 형성하고 의견을 주고받는 과정에서 실무자와 담당공무원을 대표하여 주민을 중재하는 역할도 동시에 수행한다. 이처럼 전문가는 해당 공공디자인 사업의 총괄 및 조정, 개별 공공디자인 사업 추진계획의 수립 및 집행, 공공디자인 정책 및 공공디자인 사업 추진계획에 대한 자문, 기타 공공디자인 사업의 추진과 관련하여 국가기관 등이 필요하다고 인정하는 업무에 대해서는 해당 업무의 일부를 진행하거나 관련 업무를 총괄·조정하는 역할을 할 수 있다는 점에서 유용한 실행수단이라고 할 수 있다.

셋째, 디자인 전문회사는 디자인에 관한 기획·조사·분석·개발·자문 등을 전문으로 하는 회사로, 전문회사의 경험을 최대한 공유하여 사업을 추진하는 것이 타당하며, 「공공디자인법」에 의한 공공디자인 전문회사는 물론, 필요한 경우 「산업디자인 진흥법(약칭, 산업디자인법)」에 의한 산업디자인 전문회사, 「건축사법」에 의한 건축사사무소 등과의 연계도 가능하다.

일반행정, 디자인행정, 지역주민, 민간전문가가 관여되는 공공디자인 관련 사업의 협력 추진체계를 도식화하면 다음의 [그림 4]와 같다.

4-2-3. 민간 커뮤니티

민간 커뮤니티는 민간이 행정영역에 참여하는 위원회, 공청회, 간담회 등 직접적 방식으로 이루어지는 것이 일반적이며, 지역주민을 대상으로 시행하는 사업의

11) <https://publicdesign.kr>

Design Process	일반행정	디자인행정	지역주민	민간전문가
준비	관련부서 협의체	민간전문가 거버넌스 구성	주민 협의체	제안 및 리뷰
사전조사	사전조사	주인 수요조사		
기획	목표설정	목표 및 방향설정	주민참여 워크숍	
프로그램 및 설계관리 수행방식 결정		프로그램 기획 타당성 및 사업방식 검토	사업방식 리뷰	
대상지 분석		총괄계획가 대상지 분석	코디네이터 교육	
설계개념 설정		기본계획 및 계획개념 설정	주민참여 워크숍	
기법 및 설계		사전협의		
기본안 작성	기본안작성	기본안작성 타당성 및 예산 검토	디자인 리뷰	
최종안 작성		최종안 결정		
실시설계		실시설계	디자인 리뷰	
시공준비	사전협의 설계자 + 시공자			
시공	원공	시공 및 디자인 감리		
관리이용	관리이용	관리 및 운영시스템 마련		

이 중에서 법적으로 가장 보편화되어 있는 공청회는 행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자나 전문지식과 경험을 가진 사람, 그 밖의 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차를 말하는 것으로, 디자인 관련 사업 등을 추진할 때 지역주민 및 관계 전문가 등의 의견을 청취하고, 공청회에서 제시된 의견이 타당한 경우 사업내용에 반영하도록 법으로 규정하고 있다. 유사한 의견 청취 방법으로서 토론회, 콜로키움, 세미나 등이 있으며, 공청회가 법에 규정하는 주민의견 수렴방법인 반면 토론회 등 기타 방법은 주요 정책 사안에 대한 전문가의 의견수렴을 위한 수단이라 할 수 있다.

12) 익산시, 익산시 공공디자인 진흥계획, 2018, p.166

13) 조달청 나라장터를 통해 공고된
입찰정보(2023.5.1~2023.7.30.) 중 마을 만들기 사업
등 6개 검색어가 포함된 총 542건 중 공간디자인
관련 246건을 분석한 결과이다.

진하고 있다.

그러나 사업 대상지가 매년 도시권을 중심으로 진행되고 있어 실제 생활권 보행환경이 열악한 농어촌지역은 배제되는 실정이다. 농어촌지역의 생활환경 개선은 농림축산식품부 및 해양수산부 소관 업무이지만 근본적으로 인구소멸문제는 행정안전부와 무관하지 않다. 특히 농어촌지역의 생활환경 악화로 촉발된 저출산 문제는 지역 인구의 감소 문제와 직결되어 농산어촌의 고립화 및 소멸을 가속화한다는 점을 고려할 때 농어촌 지역에 대한 대안 마련이 시급하다.

4-3-4. 소결

농산어촌 지역의 관계 법령의 소관 부처인 농림축산식품부, 해양수산부와 지방행정의 주무 부처인 행정안전부의 역할 검토를 통해 나타난 공통적인 문제점을 극복하기 위해서는 다음과 같은 개선 및 확대방안이 제시될 수 있다.

첫째, 농산어촌과 관련된 용어의 정의가 일관성을 갖도록 정의되어야 한다. 이러한 상황은 관련되는 부처의 정책적 편향성을 드러내고 있는 것으로 판단되며, 이에 거시적인 측면에서 '농산어촌'이 '도시'와 구별되되 정책 연계 효율성을 갖기 위해 법이나 법정사업 등에 관련되는 용어의 정의를 확실하게 할 필요가 있다.

둘째, 농산어촌의 미래지향적 발전을 위해 전담팀을 구성하여 공간디자인 전략 및 정책개발을 전담하도록 하는 것이 중요하다. 농림축산식품부 및 해양수산부 내 전담부서(또는 팀, 디자인 전문인력 2~3인) 신설 또는 개편을 검토하고, 농산어촌 지역 지자체의 공간 관련 위원회와의 유기적 연계 체계를 구축하는 것이 실질적 대안이 될 수 있다.

셋째, 거시적 농산어촌 공간전략계획 수립, 입안을

14) 생활권 보행환경 종합정비 시범사업의 개요는 아래와 같다.

- 사업대상 : 보행환경개선지구로 지정된 곳으로 보행환경 개선이 필요한 지역 ※ 보행안전법 제9조에 따라 보행환경개선지구 지정 필수
- 사업지원 : 총 사업비의 50% 국비 지원(개소당 최대 30억 한도 내)
- 사업내용
 - ① 보행자의 안전 및 편의증진 촉진을 위한 도로공간 개선, ② 보행약자를 포용하는 보행환경 및 교통체계 개선, ③ 도시미관 개선 및 가로 활성화를 위한 환경 정비, ④ 풍수해폭염 등 재난에 대비한 방재기능 강화 및 환경정비를 통한 범죄예방 등 안전한 도시환경 조성

포함하여 관계 법령의 정비, 지자체와의 협력 강화, 농산어촌 공간디자인 품질 향상 등을 통해 농산어촌의 미래문제를 해결할 수 있는 행정적 대응체계를 구축하는 것이 주된 대응방법이 될 수 있다. 더불어 국가 단위의 농산어촌 공간디자인 가이드라인 수립을 통해 기후변화 대응, 인구 및 지역소멸 대응, 농산어촌의 재난 대응 및 안전 확보 등 실질적 농산어촌 미래대응관리의 전문영역을 확보하는 것도 효과적일 것이다.

넷째, 다양한 지역 활성화 사업의 품질을 향상하기 위하여 입찰 및 계약방법을 개선하고, 합리적인 사업비 편성과 지역경관 개선을 위해 디자인 분야의 전문역량이 요구된다.

다섯째, 사업의 수준을 제고하기 위해서 「공공디자인법」에 따라 지정된 공공디자인 전문회사도 사업에 참여할 수 있도록 입찰참가자격을 완화하고, 농산어촌의 공통적 문제인 고령화 및 인구 유출, 빈집의 방치 등의 구조적 문제를 해결하기 위하여 유니버설디자인 및 범죄예방환경설계가 기본계획에 적극 반영될 수 있는 환경을 조성하는 것도 대안이 될 수 있다.

여섯째, 농산어촌지역의 인프라 확충과 생활환경 개선을 목적으로 추진하는 농림축산식품부 및 해양수산부에서 추진하는 농촌중심지활성화사업, 기초생활거점조성사업 등 다양한 지역활성화 사업의 소외 영역인 생활권 보행환경 사업을 국민안전 확보 차원에서 행정안전부에서 대응할 필요가 있다. 특히 '생활권 보행환경 종합정비 사업'의 수요조사 시 고령화가 심각한 농어촌 지역 특성을 고려하여 유니버설디자인을 적용한 보행환경 개선사업으로 적용, 시행하고 도시지역 중심으로 추진하는 범죄예방환경설계(CPTED)가 농어촌지역에도 적용될 수 있도록 사업내용에 반영하는 것이 필요하다.

일곱째, 재난에 상대적으로 취약한 농산어촌 지역에 적용할 수 있는 재난대응 디자인가이드라인을 수립해야 한다. 이는 지자체별 가이드라인에서 벗어나 범 국가적 차원에서 컨트롤타워로서의 재난대응 매뉴얼 수립이 중요하다라는 점을 충분히 고려하여야 할 것이다.

5. 결론

우리나라는 1980년대 말을 기점으로 고도산업사회로 진입하게 되고 각종 개발사업에 따라 도시는 급속히 수평, 수직적 팽창이 이루어지면서 도시의 경관은 고층화, 고밀화가 가속화되었다. 이로 인해 도시이미지

의 획일화와 무분별한 자연 경관 훼손 등이 큰 문제로 이슈화되면서 도시공간디자인에 관한 관심이 높아지고 있다. 현재 도시공간디자인은 정부 부처가 각자의 목적에 따라 독자적으로 법령을 개정하고 각 지방자치단체가 독립적으로 제도를 운영, 사업을 추진하는 방식으로 이루어지고 있으며, 이러한 관리체계는 도시공간의 통합적 형성과 관리를 저해하고 있다고 할 수 있다.

공간디자인의 패러다임과 사회적 인식이 산업 중심의 획일적 팽창에서 벗어나 사람, 문화 중심의 삶의 질을 향상이라는 공통의 목적으로 진화 중이며, 그에 따라 일관적 정책 방향의 통합 관리와 운영의 필요성이 높아지고 있다. 다만 현재까지도 농산어촌과 관련한 공간디자인의 적용 및 전개는 크게 나타나지 않고 있으며, 그러한 현상의 근저에는 농산어촌 관련 부처 및 공공기관에 ‘디자인’의 개념이 없다는 사실을 발견하였다. 이에 본 연구에서는 농산어촌 공간디자인의 가치를 제시하여 향후 공간디자인을 통한 농산어촌의 미래상을 제시하고자 하였다.

경제발전과 성장 위주의 도시개발로 인한 도시의 양적 팽창은 도시 안의 시민들에게 편리한 생활을 영위하고 물질적 풍요를 제공하였으나, 자연의 훼손, 역사문화 가치 상실 등의 문제점들이 나타났다. 우리나라의 공간디자인은 여러 관련법과의 연계 및 실행력 부족으로 제도에 많은 한계점을 가지고 있고 여러 이해관계와 제도들이 한정적 공간 안에서 중첩되고 상충되는 문제를 가지고 도시를 구획·설계·디자인하였기 때문에 더욱 복잡하고 비효율적 도시공간이 만들어졌다.

이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 공간디자인에 대한 정의와 관계법을 고찰한 후 그에 파생된 관련 계획의 상관점을 ‘공공디자인의 진흥에 관한 법률’을 근거로 하여 사업 진행이 가능하도록 하는 방향성을 제시하였다.

본 연구는 사회적으로 공간디자인이 단순히 시민의 긍정적인 관심을 불러일으킬 것이라는 이유로 공간디자인의 크기만 확장되면 안 된다는 인식을 바탕으로 정부의 법제도 및 정책을 고찰하고 현재 문제가 되고 있는 다양한 상황을 도출하여 대안을 제시하고자 하였다.

참고문헌

1. 김승중 외, 「국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향」, 국토연구원, 2019
2. 농림축산식품부, 「농촌공간계획 수립 기본방향 연구」, 2020
3. 문화체육관광부, 한국공예디자인문화진흥원, 「공공디자인 행정업무 안내서」, 2020
4. 성주인, 송미령, 김영단, 권인혜, 「농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구: 농어촌 계획제도 정립 방안을 중심으로」, 한국농촌경제연구원, 2011
5. 익산시, 「익산시 공공디자인 진흥계획」, 2018
6. 한국공예디자인문화진흥원, 「공공디자인 기반 조성 전략 기초 연구」, 2022
7. 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>)
8. 공공디자인 종합정보시스템(<https://public.design.kr>)