

통합조경계획을 위한 MLA 운영방안 연구

박정은* · 김영민**

*서울시립대학교 대학원 조경학과 석사과정 · **서울시립대학교 조경학과 부교수

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 국토교통부가 '공공건축 디자인 개선방안' 발표와 함께 민간전문가를 적극 활용할 계획을 밝힘에 따라 건축·도시 분야의 공공사업에 있어 민간전문가제도의 활용이 증대될 것으로 판단된다.

또한 2기 신도시와 3기 신도시 및 공공택지의 개발 진행 과정에서 도시건축 통합계획의 중요성이 강조되며, 공원녹지 특화전략을 수립하는 민간 조경전문가 MLA(master landscape architecture)의 개념이 제시되었고, 기존에 운영 중이던 총괄계획가 MP(master planner)와 총괄건축가 MA(master architecture)를 포함하여 3기 신도시부터는 조경전문가 MLA제도를 운영 중에 있다. 이렇듯 최근 공공건축 분야의 민간전문가의 참여제도를 활용하는 사례가 증가하는 등 정책의 거버넌스가 강화되는 추세이다.

그러나 2007년 「건축기본법」의 민간전문가의 참여에 대한 법적 근거가 마련된 이후 민간전문가 제도에 대해 꾸준히 연구되어온 타 분야와 달리 조경 분야에서는 선행 연구가 전무하며, 제대로 된 운영 현황 파악조차 되지 않은 실정이다. 따라서 본 연구는 조경분야 민간전문가 제도의 운영 유형과 유형별 현황을 파악하고, 전문가 심층인터뷰를 통한 운영주체별 실태를 파악하여 향후 조경분야 민간전문가의 운영체계 확립을 위한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구의 대상과 방법

본 연구는 「건축기본법」에 근거한 '민간전문가' 중 조경분야 민간전문가 제도를 대상으로 한다.

연구의 방법은 다음과 같다. 첫째, 선행연구 및 문헌검토를 토대로 국내 민간전문가를 운영하는 지자체·공공기관 등 운영 주체별로 분류하였다. 둘째, 민간전문가 관련 웹사이트와 운영주체별 내부 자료를 검토하여 시행되고 있는 기존 제도의 현황을 파악·비교 분석하였다. 셋째, 운영 실태 파악을 위해 분석 내용을 토대로 전문가 심층인터뷰를 진행하였다. 마지막으로 분석의 종합을 통해 민간전문가참여의 제도적 문제점과 개선사항을 도출하였다.

II. 민간전문가 제도 운영 현황

1. 제도의 정의 및 추진 과정

'민간전문가 제도'란 공공사업이 개별적·산발적·부서별 성과위주로 추진됨에 따라 발생하는 획일적인 공간조성, 중복사업의 추진과 잦은 설계변경으로 인한 예산낭비, 디자인품질 저하 등의 문제를 외부의 민간전문가 참여를 통해 해결해 나가는 '전문가 참여-행정지원'이라는 협력적 디자인 관리체계이다(심경미 등, 2020).

2021년 기준 국내 여러 지자체 및 공공기관 등 다양한 운영주체들이 민간전문가 제도를 통하여 사업을 진행 중에 있다. 이러한 민간전문가 제도가 제정되기까지는 다양한 시도들이 지속되어 왔다. 먼저 2002년 주택공사(現 LH 한국토지주택공사)는 주거단지계획과정의 한계 및 공사타입의 표준설계 방식에 대한 문제점 인식과 함께 기존 설계방식에서 벗어나고자 상위계획에서부터 개별 단지 설계까지 일관된 계획을 유도하기 위해 2002년 용인신갈 택지개발지구에 외부전문가의 참여를 통한 비제도적 운용방식인 'MA설계 방식'을 도입하였다. 이후 MA설계 방식이 설계의 질을 향상시킨다는 평가에 따라 여러 공공기관에서 주택공사의 선례를 참조하여 MA 적용 방안을 모색하기 시작하였다.

이후 2005년 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 재정비 촉진계획 수립 시 '총괄계획가' 운영에 관한 법적 근거가 마련되었다. '총괄계획가(MP)'가 제도적인 용어로는 건축·도시분야 내 민간전문가 최초 법정 용어라 할 수 있다.

또한 2007년 12월 「건축기본법」이 제정됨에 따라 중앙 및 지자체에서 건축·도시 관련 기획 및 설계업무 조정, 관련 정책 자문 및 건축민원 업무처리, 대규모 개발사업의 총괄조정 및 관리 등의 업무를 수행할 수 있는 민간전문가의 위촉이 가능해졌다. 이후 민간전문가 제도의 확산을 위해 국토교통부에서는 2013년부터 2년간의 시범사업 후 2015년부터 2018년까지 지역총괄계획가의 운영비를 지원하였으며, 2019년부터는 민간전문가 지원 사업이 크게 확대되었다.

최근 민간전문가 지원 사업이 크게 확대되며, 2020년 7월 총괄건축가/총괄계획가, 공공건축가 활용의 근거가 되는 「공공건축 특별법」 제정안이 발의되었다. 이러한 최근의 정책 변화들로 인해 2018년부터 지자체에서는 민간전문가 제도에 큰 관심을 보이

기 시작하였고, 현재까지 민간전문가로 참여하는 전문가 및 행정 공무원들의 인식이 대체로 높아지게 되었다(심경미 등, 2020).

2. 운영 현황

선행연구 분석을 토대로 국내 건축·도시 분야 민간전문가 제도를 도입·운영 중인 운영 주체는 크게 지자체와 공공기관으로 나눌 수 있었다. 또한 여러 건축·도시 관련 부처별 사업에서도 민간전문가를 운영 중에 있었다. 본 연구에서는 조경분야 민간전문가가 활동 중인 지자체와 공공기관으로 한정하여 운영 현황을 파악하였다.

1) 지자체

국가 공공건축지원센터에서 제공하는 자료를 기준으로 국내 지자체 민간전문가 운영 현황 분석 결과, 2021년 1월 29일 기준 현재 광역자치단체(도, 특·광역시) 10곳, 기초자치단체(시·군·구) 30곳으로 총 40개의 지자체에서 총괄건축가/총괄계획가 또는 공공건축가를 위촉하여 운영 중에 있다. 이 중 조경분야 민간전문가를 총괄계획가로 위촉 중인 지자체는 경기도 화성시, 전주시로 총 2곳, 공공건축가로 위촉한 곳은 서울시 강동구, 강원도 원주시, 강원도 춘천시 총 3곳, 도시 PD로 위촉한 곳은 경기도 수원시 1곳으로 파악되었다.

Table 1. 지자체 조경분야 민간전문가 위촉 현황

구분	전체 현황	총괄 계획가	공공 건축가	도시 PD	비고
도	5곳	-	-	-	-
특·광역시	5곳	-	-	-	-
시·군	25곳	2곳	3곳	1곳	경기도 화성시 총괄계획가 전주시 조경총괄계획가 강원도 원주시 공공건축가 강원도 춘천시 공공건축가 경기도 수원시 도시 PD
구	5곳	-	1곳	-	서울 강동구 도시총괄조경가

전주시는 천만그루 정원도시 구성에 앞서 기획 단계에서부터 설계·시공 및 유지관리에 이르는 사업 전 과정에 걸쳐 계획의 일관성을 유지할 수 있도록 종합적인 관점에서 계획수립 및 실행력을 갖춘 전문가가 필요하였고, 이에 2019년 조경전문가를 총괄계획가에 위촉하였다. 이어 강원도 원주시와 춘천시, 서울시 강동구에서도 총괄조경가를 위촉하였으며, 2020년에는 화성시와 수원시가 각 지자체별 사업에 맞는 조경전문가를 총괄계획가, 도시PD에 위촉하여 운영 중에 있다. 또한 공공건축지원센터에 반영된 민간전문가 이외에 특이하게도 서울시는 공공조경가와 같이 공원·녹지관련 부처에서 조경분야 민간전문가제도를 운영하

고 있었다.

2) 공공기관

공공기관 민간전문가 운영현황에서의 ‘공공기관’이라 함은 「건축기본법」 및 「건축서비스산업 진흥법」에 따라 분류된 국가 기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 중 “「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관”을 말한다. 그 중 건축 관련 민원, 설계공모 업무나 도시개발 사업 등에 대한 진행·조정하는 역할을 부여한 민간전문가를 운영하고 있는 공공기관인 준시장형 공기업 LH 한국토지주택공사를 대상으로 하였다.

LH의 MLA제도는 2기 신도시 성남판교지구를 시작으로 공공택지 개발과정에 MLA라는 명칭을 사용하며 MLA에 대한 개념이 확립되었으며, 현재 3기 신도시와 신규 공공택지지구에 비례도적 운영방식으로 운영 중에 있다. 3기 신도시 MLA 17명과 기 위촉된 환경분야 전문가 4명을 포함하여 총 21명을 MLA로 위촉하고 있다.

3. 전문가 심층 인터뷰

인터뷰 대상자 선정 기준으로는 사전조사를 바탕으로 연구주제에 대해 타당하고 유효한 정보를 제공해 줄 수 있는 전문가를 총 8명을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였다. 심층 인터뷰 대상은 관련 공공기관 관계자, 관련 전문가, 사업체로 구성하였으며, 2020년 12월에서 1월에 걸쳐 각기 1시간 정도 전화 또는 대면 방식으로 실시하였다. 또한 운영 주체별 실태를 비교 분석하기 위하여 공통된 질문 세 가지를 바탕으로 인터뷰를 진행하였다. 첫 번째 MLA 운영의 현황, 두 번째 MLA 운영 방식의 장점 및 한계, 세 번째 MLA의 제도화를 위한 제언을 공통 질문으로 하였다. 공통 질문 외에는 MLA에 대한 경험을 구술하도록 하여 각 사업별 MLA의 운영방식을 파악하고자 하였다.

1) 지자체

지자체 조경전문가의 주요 특성은 다음과 같다. 운영 현황에 있어서는 지자체 내에서 총괄계획가를 우선 선정 후 조례를 제정하는 방식이 대부분이었으며 임기 2년, 주 1~2회 정도 근무하는 것이 일반적이었다. 제도의 장점으로는 도시컨셉에 맞는 일관된 디자인 구현이라고 답하였다.

또한 제도의 한계로는 건축기본법 외에 마땅한 법적 근거가 없어 전문가를 일컫는 용어의 사용에 있어 혼동이 있었으며, 전문가의 위상 정립 등이 미흡한 상황이었다. 따라서 조경분야 민간전문가의 제도화를 위해서는 기존 법·제도에서의 개선이 필요하다고 답하였으며, 자질을 갖춘 책임자의 선정이 바탕이 되어야 하기 때문에 성급한 제도화에는 조심스럽다는 의견을 보였다.

2) 공공기관

LH내 MLA의 경우, 장점으로는 3기 신도시부터는 조경 전문가가 초기단계부터 참여하여 토지이용계획에서부터 실시 계획까지 활동할 수 있는 범위가 넓어지게 되었으며, 생태, 경관적 측면에서 조화로운 설계가 가능하게 되었다고 답하였다. 하지만 실제 계획 구상 단계에서부터 실시단계까지 역할할 수 있는 전문가의 폭이 좁고, 실시설계 단계에서 디자인 하나하나를 다룰 수 없다는 답이 많았다. 제도화를 위한 제언으로는 도시에 대한 이해가 있는 전문가가 선정이 되어야 한다는 분야 전문가의 자질 문제와 함께 기존 심의 제도의 심의 위원과 의견 충돌을 고려하여 전문가의 권한과 역할을 설정해야 한다는 답변이 있었다.

이들 응답자들은 모두 MLA제도에 대해서는 긍정적으로 평가하고 있었으며, 관계자가 아닌 전문가집단은 MLA위원들과 의견 조율과 실제 계획 업무상에서의 한계가 있었다는 점을 공통적으로 지적하고 있었다.

III. 결론

본 연구는 최근 활발히 연구되어지는 도시·건축 분야 '민간 전문가 제도' 연구에 있어 조경분야는 선행연구가 전무하며, 실제 운영현황에 대한 파악과 실태분석이 전혀 진행되고 있지 않다는 문제인식으로부터 출발하였다. 따라서 관련 연구 보고서 및 문헌 조사, 국내 민간전문가 제도의 검토를 통해 제도의 현황을 파악·비교 분석하였다. 또한 전문가 심층인터뷰를 통해 기존 제도의 문제점과 향후 운영 시 고려 사항을 파악하고자 하였다.

지자체의 경우, 최근 제도의 활용이 급속히 확산됨에 따라 2019년 전주시 총괄조경가를 시작으로 서울시 강동구, 화성시 등 여러 지자체에 차례로 도입되었고, 이를 미루어 보았을 때 조경 민간전문가의 참여에 의한 방식이 긍정적인 효과가 있었다고 보여진다. 전주시와 강동구를 제외한 수원시와 화성시는 제도를 도입한지 1년 미만으로 운영 계획에 대한 기본자료를 제공받지 못하여 면밀한 분석이 이루어지지 못한 한계가 있다. 따라서 추

후 추가적인 운영 실태 파악이 요구된다.

LH의 경우, 조경분야 민간전문가가 활동하는 범위는 2기 신도시 MA단계의 단위프로젝트 자문형태보다 3기 신도시의 UCP, MP, MA 여러 단계의 참여로 그 참여 범위는 확대되었으나, 운영방식에 있어 보다 체계적으로 발전하였는지는 의문이다. 또한 기존의 신도시 및 공공택지 개발뿐만 아니라, 소규모 공공택지조성에도 MLA의 참여가 확대된 만큼 대상 범위의 규모별로 탄력적인 제도 운용이 필요하다고 판단된다. 또한 공공기관형 민간전문가의 운영 방안에 대한 효율적인 제도 방안을 도출하기 위해 LH의 MLA제도뿐만 아니라, 대한 국토·도시학회 소속의 민간전문가 운영기구인 행정중심복합도시 기획조정단, 송산그린시티 기획조정단, 서울시 교육청 민간전문가 운영 제도에 대한 추가 비교분석이 요구된다.

본 연구는 앞으로 활용 증대가 예상되는 조경분야 민간전문가의 운영 유형을 구분하고, 유형별 운영현황과 실태를 분석하여 민간전문가 활용에 대한 기초 자료를 구축했다는 점에서 의의를 가진다.

추후 연구단계에서는 운영주체를 대상으로 한 전문가 심층인터뷰를 추가적으로 진행하여 제도 운영의 필요성 및 업무추진에 대한 보다 면밀한 분석과 개선사항에 대한 보완점 제시가 필요하다.

참고문헌

1. 국가건축정책위원회(2020) 민간전문가(총괄·공공건축가)제도 안내.
2. 국토교통부 「민간전문가 참여 및 활성화 지원을 위한 업무 매뉴얼」.
3. 국토교통부 「『건축기본법』 및 『공공부문 건축디자인 업무기준』에 따른 민간전문가제도 운영 가이드라인」.
4. 심경미 외(2020) 건축·도시 분야 민간전문가 제도의 운영실태 분석 및 개선방안, 건축도시공간연구소.
5. 심경미 외(2020) 민간전문가 참여 및 통합디자인 관리체계의 지속적 운영방안 연구, 건축도시공간연구소.
6. 서수정 외(2012) 국가 공공건축 지원센터 구축 및 운영방안 연구(Ⅱ), 건축도시공간연구소.
7. 차주영 외(2013) 건축·도시디자인 및 경관 향상을 위한 민간전문가 참여 및 지원체계 구축방안 연구, 건축도시공간연구소.