

# 지방자치단체의 조경분야 민간전문가 제도 운영현황 및 문제점 분석<sup>†,††</sup>

박정은\* · 김영민\*\*

<sup>†</sup>해안종합건축사사무소 사원 · <sup>\*\*</sup>서울시립대학교 조경학과 교수

## An Analysis of Operation Structure and Contribution of Civilian Expert Program for Landscape Architects focusing on Local Governments

Park, Jeongeun\* · Kim, Youngmin\*\*

\*Designer, Haeahn Architectures Inc.

\*\*Professor, Dept. of Landscape Architecture, University of Seoul

### ABSTRACT

This research analyzed the status and problems of civilian expert programs for landscape architects to suggest alternatives to improve the current system. Literature research focused on the issues of the legal definition of civilian experts, the background of the program, and related regulations. Based on the understanding of the legal system, the research analyzed the operation status, structure, roles of the civilian expert program of local governments where landscape architects were delegated as civilian experts. Currently, 50 local governments are running the civilian expert program, and landscape architects are working as civilian experts in 11 institutions. The majority of landscape architects are working as MA or general architects. Only SMG runs an independent general landscape architect program. Based on the literature research and interviews with 16 experts, the research examined four main issues related to the program. First, the legal system issues of the civilian expert programs are related to the regulations assuming architects as experts. Revising the current legal system is a better alternative than promulgating a new law for landscape architects. Second, the compensation issue was a main problem related to operation. Securing a sufficient budget and more effective administration is required to solve the problem. Third, related to the role, the tasks being limited to consultation were regarded as the main problem. Although landscape architects wanted more opportunities to directly participate in the project's design, the fairness of the public project contracting system needed to be considered. Fourth, the competence issue is related to the number of available landscape architects. This issue can be solved by expanding the pool of civilian experts to adjacent disciplines, such as public design or landscape management.

*Key Words : General Landscape Architect, MA, MP, MLA, Landscape Planning*

<sup>†</sup> : 본 논문은 한국조경학회 2021 춘계 학술대회에 발표된 “통합조경계획을 위한 MLA 운영방안 연구”를 발전시킨 연구임.

<sup>††</sup> : 본 논문은 2021년도 과학기술정보통신부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(No. 2021R1F1A1059236).

**Corresponding author:** Youngmin Kim, Professor, Dept. of Landscape Architecture, University of Seoul, Seoul 02504, Korea, Tel.: +82-2-6490-2847, E-mail: ymkim@uos.ac.kr

## 국문초록

본 연구는 조경 분야 민간전문가 참여 제도의 운영현황과 문제점을 분석하고 향후 공공사업에서 조경 분야 민간전문가 제도의 바람직한 운영을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 민간전문가의 법적 정의, 제도의 성립과정, 관련 법률과 제도를 파악하고 조경전문가가 민간전문가로 활동하고 있는 지자체를 대상으로 운영현황, 운영체계, 업무 및 역할 등을 분석하였다. 현재 민간전문가 제도를 운영하는 지자체는 50개로 파악되었으며 이 중 조경전문가가 민간전문가로 활동하는 지자체는 12개로 파악되었다. 대부분의 조경전문가는 총괄건축가나 공공건축가로서 활동하고 있었으며 서울시의 경우에는 공공조경가 제도를 별도로 운영하고 있었다. 제도의 분석과 16인의 전문가 심층인터뷰를 통해 다음의 문제점과 조경 분야 민간전문가 제도의 활성화를 위한 시사점을 찾을 수 있었다. 첫째, 법적 제도와 위상의 문제는 건축 분야 중심의 제도 체계가 원인으로 파악되었다. 현실적으로 독립적인 법률을 제정하기보다 조례를 제정하거나 현재의 제도적 틀 내에서의 보완이 바람직한 것으로 파악되었다. 둘째, 운영체계는 보수체계가 가장 중요한 문제의 원인이었다. 이를 위해 적절한 규모의 예산 확보와 담당부서의 운영 체계 정비가 필요하다. 셋째, 역할과 업무의 문제는 자문에 한정된 제한적 역할이 문제로 중요한 문제로 파악되었다. 조경전문가에 직접 설계에 참여할 기회가 주어지는 방향이 바람직하였으나 공정성의 문제를 고려한 제도 개선이 필요하다. 넷째, 전문가 역량과 관련해서 자격이 있는 조경전문가의 부족 문제와 지역 편중 문제가 있었다. 이는 경관, 공공디자인의 분야와 협력적인 민간전문가제도를 운영하는 방식을 대안으로 고려할 수 있다.

주제어: 공공조경가, MP, MA, MLA, 조경계획

## 1. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

민간전문가 제도는 지역의 건축물 및 공간환경에 대한 정책 수립, 사업의 기획·운영 단계에 민간전문가를 참여시킴으로써 공공기관의 건축 및 도시 관련 사업의 효율적 운영, 디자인 관리체계 개선, 공공기관의 디자인 업무역량 강화에 이바지하기 위해 마련된 제도이다(Molit, 2019a). 2000년도부터 공공기관에서 도입하기 시작한 MA(Master Architect) 제도는 이후 총괄건축가와 공공건축가 제도를 통해 지자체에도 도입되기 시작했으며<sup>1)</sup>, 현재는 총괄계획가(MP), 총괄디자이너(MD), 총괄조경가(MLA) 등 다양한 분야의 민간전문가 제도가 운영되고 있다. 최근 신도시 계획에서 민간전문가인 MP와 MA의 역할은 더욱 중요해졌으며, 공원녹지 특화전략을 수립하기 위한 여러 공사와 지자체에서 조경 분야의 민간전문가인 MLA 제도를 운영하고 있다. 2019년 국토교통부는 「민간전문가 제도 운영 가이드라인」을 제시하면서 여러 공공사업에 민간전문가 제도를 적극적으로 활용할 계획을 밝힘에 따라(MOLIT, 2019a) 향후 도시·건축·조경 분야에서 민간전문가 제도를 활용한 거버넌스가 더욱 활성화될 것으로 판단된다.

현재 민간전문가 제도의 법적 토대는 「건축기본법」으로 업무 기준, 매뉴얼, 지침 등 다양한 세부 제도적 틀은 건축 분야의 민간전문가에 초점이 맞추어져 있다. 민간전문가 제도는 그

동안 건축 분야를 중심으로 10년 이상 꾸준히 연구되었고 시행착오를 통해 정비되었다. 조경 분야의 민간전문가의 경우 별도의 법적 근거나 제도 없이 건축 분야의 민간전문가로서 활동을 하고 있는 실정이다. 이러한 상황은 조경 분야의 민간전문가의 활동의 제약이 될 수밖에 없으며, 민간과 공공의 협업 시 제도적으로 조경 분야가 건축의 하위 분야로 인식되는 문제점도 낳고 있다. 이러한 문제의식에 근거하여 본 연구는 민간전문가의 제도적 이해를 바탕으로 조경 분야 민간전문가 참여 제도의 운영현황과 문제점을 분석하고 향후 공공사업에서 조경 분야 민간전문가 제도의 바람직한 운영을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

### 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 정부기관, 공사, 지자체에서 운영 중인 민간전문가 제도 중 지자체의 사례만을 연구의 대상으로 하였다. 그중에서도 조경 분야 민간전문가 제도의 현황과 문제에 초점을 맞추어 조경전문가가 활동하고 있는 지자체에 한정하여 분석을 진행하였다. 시기적으로는 최초로 서울시에서 공공조경가 제도를 운영한 2012년부터 현시점인 2021년 12월까지 운영된 제도를 살펴보았다. 이러한 기준에 따라 선정된 12개의 지자체를 대상으로 문헌조사와 인터뷰를 통해 제도의 도입배경, 현황, 운영체계, 업무와 역할의 세부적인 내용을 분석하였다.

현재 운영 중인 민간전문가 제도의 문제점을 파악하고 개선

방안을 도출하기 위해 전문가를 대상으로 심층 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 대상은 사전조사를 바탕으로 타당하고 유효한 정보를 제공해 줄 수 있는 전문가 19명을 선정하여 심층 인터뷰를 실시하였으며, 이 중 지자체 민간전문가 제도와 관련성이 적은 대상자를 제외하고 16명의 인터뷰를 분석하였다. 심층 인터뷰 대상은 지원조직 부서 관계자, 관련 학계 전문가, 실무 전문가로 구성하였다(Table 1 참조).

인터뷰는 2021년 상반기와 하반기에 걸쳐 각기 1시간가량의 전화 또는 대면 방식으로 실시하였다. 인터뷰시 전문가가 경험한 업무 현황과 특성, 문제점을 자유롭게 이야기하도록 유도하였으며, 인터뷰 대상자의 경험에 따라 질문 내용에 차이를 두었다. 인터뷰 분석과정은 전문가의 답변을 그대로 기술하는 전사(transcript)를 거쳐 문장, 단락 혹은 흐름을 중심으로 의미 단위를 분류하였고 이후 의미 단위의 유사한 내용끼리 취합하여 하위 항목으로 그룹화하고 해당하는 상위 항목을 분석하였다. 이러한 방식을 통해 네 범주의 문제점을 도출하였다.

## II. 민간전문가제도의 이해

### 1. 민간전문가의 정의

민간전문가는 「건축기본법」 제 23조에 따라 건축·도시·조경과 관련한 민간의 전문가로 건축 관련 민원, 설계공모 업무

나 도시개발 사업 등을 시행함에 있어 해당 업무의 일부를 진행·조정하는 자로 규정되어 있다(MOLIT, 2021a). 법적으로 위촉 주체는 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이다. 조례나 다른 법률에서도 사업의 특수성에 따라 민간전문가를 임명할 수 있는 근거가 마련되어 있다. 「민간전문가 제도 운영 가이드라인」에 따르면 민간전문가의 위촉 주체는 「건축기본법」에서 규정한 행정기관과 단체의 장 외에 「건축서비스산업진흥」에 정의된 공기업의 장도 포함이 된다(MOLIT, 2019a). 이와 같은 법적 근거를 종합하면 민간전문가는 국가기관, 지방자치단체, 공기업 등을 포함하는 공공기관의 장이 총괄건축가 또는 총괄계획가 등의 직명으로 위촉한 건축 및 건축 관련 분야 전문가를 지칭한다(MOLIT, 2018).

「건축기본법 시행령」 제 21조에 따르면 민간전문가의 자격 요건은 「건축사법」에 따른 건축사, 건축·도시 또는 조경 관련 「국가기술자격법」에 따른 기술사, 대학에서 건축·도시 또는 조경 관련 학문을 전공한 사람으로서 「고등교육법」 제 2조에 따른 학교 또는 이에 준하는 학교나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자이다(MOLIT, 2021a). 그러나 지자체가 마련한 조례에 따라 해당 지자체장이 별도의 기준으로 민간전문가를 위촉할 수도 있다. 민간전문가의 업무 범위는 「건축기본법 시행령」 제 21조에 따르며, 세부지침이나 가이드라인에서는 더 상세한 업무의 내용을 규정하고 있다. 민간전문가는 해당 법률에 의해 조례에 따

Table 1. Interviewees overview

Category	Position(소속)	Region(지구)	Role(역할)
Public Institution (공공기관)	Green Seoul Bureau(푸른도시국)	Seoul(서울시)	Government Official(공무원)
	AURI(건축도시공간연구소)	Nation(전국)	Researcher(제도 연구원)
	PCAP(국가건축정책위원회)	Nation(전국)	Committee Member(위원)
Landscape Architects (조경 전문가)	Firm(업체)	Gangdong(강동구) Jeonju(전주시)	MP(총괄 계획가)
	Firm(업체)	Suwon(수원시)	City PD(도시 PD)
	Firm(업체)	Wonju(원주시)	PA(공공 건축가)
	Firm(업체)	Gumi(구미시)	PA(공공 건축가)
	Firm(업체)	Namhae(남해군)	PA(공공 건축가)
	University(대학)	Chuncheon(춘천시)	PA(공공 건축가)
	University(대학)	Suwon(수원시) Seoul(서울시)	City PD(도시 PD) PLA(공공 조경가)
	Firm(업체)	Seoul(서울시)	PLA(공공 조경가)
	Firm(업체)	Seoul(서울시)	PLA(공공 조경가)
	University(대학)	Hwasung(화성시)	MP(총괄 계획가)
	Firm(업체)	Seoul(서울시)	PLA(공공 조경가)
Architects (건축 전문가)	University(대학)	Seoul(서울시) Chuncheon(춘천시)	PA(공공 건축가) PA(공공 건축가)
	Firm(업체)	Seoul(서울시) Chuncheon(춘천시)	PA(공공 건축가) MA(총괄 건축가)

라 규정된 위원회의 위원과는 구분되는 개념이다. 위원회는 심의기구로서 위원회에 상정된 안전에 한정하여 심의와 조언을 할 수 있는 반면, 민간전문가는 기존의 심위원이나 자문위원보다 다양한 범위의 구체적인 업무를 맡게 된다. 법적으로 민간전문가와 위원회의 의원은 구분되는 개념일 뿐 아니라, 위원회의 위원들은 민간의 전문가로만 구성되는 것이 아니라 담당부서의 공무원들이 위원으로 참여하여 위원장이나 부위원장의 역할을 맡는다는 점에서 민간전문가로 볼 수 없다.

법적인 정의에 따르면 민간전문가는 건축관련 법규와 제도에 따라 건축과 관계된 업무를 수행하는 건축 분야의 전문가이다. 그러나 민간전문가의 자격 요건에 따르면 조경 분야의 기술사나 조경 전공의 부교수 혹은 이에 상응하는 연구자들도 지원할 수 있어 조경 분야의 민간전문가도 총괄건축가, 총괄계획가의 업무를 수행할 수 있는 근거가 마련되며 총괄조경가나 공공조경가 제도와 같은 건축과 독립된 별도의 제도 운영이 가능해진다. 하지만 민간전문가의 법적 근거나 내용은 건축과 도시사업을 중심으로 규정되어 있어 조경 분야에 적용할 때 한계점도 갖는다.

## 2. 민간전문가 제도

### 1) 민간전문가 제도의 성립 과정

민간전문가 제도가 법적인 근거를 갖추고 확립되기까지 다양한 연구가 있었고, 여러 차례 수정과 보완이 있었다. 국내에서 최초로 민간전문가 제도에 대한 논의는 1990년대 대규모 주택단지 계획 과정에서의 한계와 문제점에 대한 대안을 찾기 위해 시작되었다. 해외의 MA 제도, 코디네이터 제도, 커미셔너 제도 등 다양한 방식의 대안적 계획 수행체계가 제안되었으며, 연구자와 전문가들은 여러 대안 중 MA(Master Architect) 방식에 주목하였다. 미국과 유럽의 사례들도 참조하였지만 주로 일본의 MA 제도를 모델로 주택단지 계획 사업에 MA 방식을 시범적으로 도입하였다(Kim and Lee, 2005). 대한주택공사는 2000년 처음으로 MA 방식을 용인 신갈 지구계획에 적용하였으며, 2002년까지 11개 지구에 확대하여 도입하였다(Seo, 2003). 지자체로서는 처음으로 서울시가 2003년 MA 방식을 도입하였으며, 도시개발공사를 통해 여러 대규모 택지를 MA 방식으로 계획하였다(Kim and Kim, 2005).

조경 분야와 관련하여 초기의 MA 방식 중 주목할 제도는 수도권 그린벨트 해제 지구 개발에 도입된 주택공사의 방식이다. 주택공사는 MA를 개인이 아닌 그룹으로 규정하고 MA, BA(Block Architect), 그리고 LA(Landscape Architect)의 별도의 역할에 맞는 전문가를 지정하였다. MA는 오늘날 MP(총괄계획가)와 유사한 역할을 하면서 택지 내의 블록 간의 종합적인 계획과 설계를 조정하고 개별 블록은 현상 공모과 제안서

공모를 통해서 선정된 BA가 담당하였다. BA는 오늘날 MA와 유사한 역할을 수행하였고, LA는 조경과 전반적인 경관계획을 담당하였다. 초기의 MA 제도에 조경가의 역할이 있었으며, MA 제도는 건축가뿐 아니라 도시계획, 건축, 조경의 전문가로 구성된 형식을 택했다는 점을 주목할 필요가 있다.

2000년대 초 시범적으로 도입된 MA 제도는 실무자와 연구자들에게 좋은 평가를 얻었으며, 이후 제도적 필요성에 대한 목소리도 높아졌다(Seo and Cho, 2003; Kim and Kim, 2005; 2005; Kim and Lee 2005; Cho and Kim, 2007; Park, 2007). 2007년 「건축기본법」에 민간전문가에 관한 내용이 포함되면서 공공기업에서 도입된 MA 제도와 중앙정부 및 지자체에서 개방직 공무원 제도를 통해 부분적으로 가능했던 민간전문가의 활용이 제도적으로 정착될 가능성이 열렸다(Sim *et al.*, 2020b). 2009년 영주시는 지자체 중 최초로 「건축기본법」에 근거해 2명의 공공건축가를 임명하여 중요한 성과를 거두었다(Cho, 2013). 서울시는 광역지자체 중 최초로 2010년 「건축기본조례」를 만들어 서울총괄건축가와 공공건축가를 위촉할 수 있게 하였고, 2011년부터 본격적으로 민간전문가 제도를 활용한 공공건축가 제도를, 2012년에는 공공조경가 제도를 운영하기 시작한다(SMG, 2020). 민간전문가 제도의 확산을 위해 국토교통부에서는 2013년부터 2년간의 시범사업 후 2015년부터 2018년까지 지역총괄계획가의 운영비를 지원하였고, 현재는 민간전문가 제도를 운영하는 지자체가 50여 개에 달한다. 2020년에는 총괄건축가, 총괄계획가, 공공건축가 활용의 근거가 되는 「공공건축특별법」 제정이 추가적으로 발의되었다. 이러한 최근의 정책 변화들로 인해 지자체에서는 민간전문가 제도에 큰 관심을 보이기 시작하였고 민간전문가로 참여하는 전문가에 대한 행정공무원들의 인식이 크게 높아졌다(Sim *et al.*, 2020a).

### 2) 민간전문가 관련 법과 제도

민간전문가 제도의 토대가 되는 기본적인 법률은 국토교통부의 건축정책과가 담당하는 「건축기본법」 제23조, 동법 시행령 제21조이다(MOLIT, 2021a; 2021b). 하지만 건축기본법 외에도 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(도시재정비법), 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」(스마트도시법), 「농어촌정비법」, 「농어촌마을 주거 환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」(농어촌리모델링법), 「택지개발촉진법」, 「공공주택특별법」 등의 법규에서도 민간전문가의 활용 근거를 제시하고 있다. 예를 들어 「도시재정비법」 제9조에 따르면 재정비촉진계획 수립의 모든 과정을 총괄 진행·조정하기 위하여 도시계획·도시설계·건축 등 분야의 전문가를 총괄계획가로 위촉할 수 있으며, 「스마트도시법」 시행령의 35조에 따르면 국가시범도시에 총괄계획가를 위촉할 수 있게 되어 있다(MOLIT, 2019b; 2020).

지자체에서는 상위법과 별도의 조례를 만들어 지역의 현실에 맞는 제도를 운영하고 있다. 서울시는 「건축기본조례」를 통해 총괄건축가 제도와 공공건축가 제도, 그리고 마을건축가 제도를 운영하고 있다. 이때 총괄건축가 제도는 「건축기본법」시행령에서 규정한 민간전문가로서 총괄건축가를 제도화했지만, 공공건축가와 마을건축가는 조례에 따라 시장이 요구하는 별도의 자격을 갖춘 전문가로 위촉할 수 있어 상위법의 조건과 정확히 부합하지는 않는다. 또한, 영주시 역시 별도의 조례를 통해 공공건축가를 운영하고 있는데, 영주시의 경우에는 건축조례가 아닌 「영주시 경관 및 디자인 조례」에 따라 디자인관리단을 제도화하고 이를 통해 공공건축가를 비롯한 민간전문가를 운영하고 있다(Cho, 2013).

한편 상위법에 근거하여 민간전문가 제도의 정착을 위한 다양한 지침, 매뉴얼, 업무기준도 제시되었다. 2013년 국토교통부는 「민간전문가 참여 및 활성화 지원을 위한 업무 매뉴얼」을 마련하였으며(MOLIT, 2013), 2015년 이후 매년 민간전문가 지원사업의 사업관리를 위해 「민간전문가 지원사업 관리·운영지침」을 제시하고 있다. 그러나 이러한 매뉴얼은 기존 국토교통부 지원사업으로 선정된 지역에만 적용되기 때문에, 지원사업 대상지 이외 지역에서 참고하기에 한계가 있었다. 민간전문가 제도의 활용이 활발해지면서 중앙정부 사업 이외에도 지자체 및 교육청 등의 공공기관을 위한 가이드라인의 필요성도 제기되었다. 이와 함께 지자체가 별도의 추가적 조례를 제정하여 공공건축가나 총괄 제도를 운영하고 있는 상황에 발생할 수 있는 문제를 보완하기 위해 2019년 「민간전문가 제도 운영 가이드라인」개정안이 마련되었다. 이 개정안은 지방자치단체를 포함한 공공기관이 민간전문가를 위촉하여 활용하는데 필요한 사항을 포함하며 민간전문가를 총괄건축가, 총괄계획가, 공공건축가로 구분하였다. 하지만 이러한 운영 가이드라인 또는 업무 매뉴얼은 법적 구속력을 갖지 못하기 때문에 최근 발의된 「공공건축특별법」을 통해 총괄계획가, 총괄건축가, 공공건축가를 포함한 민간전문가에 관한 내용을 법적으로 다시 규정하였다(Sim *et al.*, 2020b). 이외에도 「신도시개발 편람·매뉴얼」, 「택지개발촉진법」에 따른 「택지개발업무처리지침」, 「공공주택특별법」에 의한 「공공주택 업무처리지침」 등이 특정 사업에서 민간전문가 운영에 대해 제도적 기준과 가이드라인을 제시하고 있다. 조경 분야의 민간전문가 제도를 살펴보면, 2012년 서울시가 공공건축가를 모집하면서 공공조경가 제도를 운영하기 시작하였으며 이후 지자체와 공공기업에서 공공조경가나 총괄조경가 제도를 운영하기 시작한다. 하지만 민간전문가 제도는 건축 분야 중심으로 제도화되었기 때문에 조경과 관련된 독립적인 법적·제도적 근거가 마련되지 못한 상황이다. 현재로서 조경 분야의 민간전문가라도 제도적으로는 주로 건축·도시 분야에서 활동하도록 규정되어 때문에 역할과 세

부적인 지침 및 규정은 조경과 무관한 건축 중심의 내용으로 구성되어 있다.

### III. 지자체의 민간전문가 제도

#### 1. 민간전문가 제도 운영 현황

2021년 기준 광역자치단체<sup>2)</sup> 11곳, 기초자치단체<sup>3)</sup> 39곳으로 총 50개의 지자체에서 총괄건축가(총괄계획가), 공공건축가를 위촉하여 운영하는 것으로 확인된다. 이 중 총괄건축가, 공공건축가 제도를 모두 운영하는 지자체는 30곳, 총괄건축가만 위촉한 지자체는 8곳, 공공건축가 제도만 운영하는 지자체는 12곳으로 파악되었다. 2020년 10월 기준 민간전문가 제도를 운영 중인 지자체 수가 39개였음을 고려할 때 1년 동안 11개가 증가하였으며, 이는 지자체의 민간전문가 제도에 대한 많은 관심을 보여준다. 이 중 조경 분야의 민간전문가가 활동 중인 광역자치단체로 서울특별시, 기초자치단체로는 원주시, 춘천시, 화성시, 수원시, 성남시, 남해군, 전주시, 구미시, 창원시, 순천시, 서울 강동구 총 12개이다. 모든 지자체가 조경 분야에 특화된 제도를 운영하고 있는 것은 아니며 조경 분야의 민간전문가가 총괄건축가와 공공건축가로서 활동하는 경우도 포함하였다.

#### 2. 광역자치단체(서울시)의 민간전문가 제도

##### 1) 도입과정 및 현황

서울시는 공공조경가 제도를 운영하는 유일한 지자체이다. 서울시는 총괄건축가, 공공건축가 제도를 2011년부터 운영하였으며, 2019년에는 도시재생에 초점을 맞춘 마을건축가 제도를 운영하고 있다. 2012년부터는 시장의 방침으로 공공조경가 제도를 만들어 건축 분야의 민간전문가 제도와는 별도의 체계로 운영하고 있다. 서울시의 민간전문가 제도는 「건축기본법」에 의해 법적으로 규정되기 이전 특별경관설계자 제도를 통해 시범적으로 도입되었다. 이 제도를 통하여 민간전문가가 공공프로젝트에 참여하기 시작했으며 긍정적인 평가를 받아 공공건축가 제도 도입으로 추진되었다. 총괄건축가는 2014년 승효상 건축가가 최초로 임명되어 현재까지 4대 총괄건축가가 활동 중이며, 공공건축가는 2012년 77명을 처음 위촉한 후 2021년 현재 총 245명의 공공건축가가 위촉되어 활동하고 있다. 이와 비슷한 시기에 2012년 시장의 요청사항으로 공공조경가 그룹 구성계획이 수립되었으며 2012년 39명의 위원과 함께 1기 공공조경가 그룹이 출범하였다. 현재 2021년 말 공공조경가 그룹 5기는 총 40명의 조경 전문가와 20명의 분야별 전문가인 자문단으로 구성되어 있다. 마을건축가는 2019년 103명을 처음 위촉하여 현재 222명이 위촉되어 활동하고 있다. 서울시에서 운영하

Table 2. Civic expert systems of Seoul

	MA (총괄건축가)	General architect <sup>4)/Village architect (공공건축가/마을건축가)</sup>	General landscape architect (공공조경가)
Legal Basis (법적근거)	Framework ordinance on building (서울특별시 건축기본조례)	Framework ordinance on building (서울특별시 건축기본조례)	Mayor's order (시장방침)
Position (위상)	Vice mayor(부시장급)		
Appointment (위촉절차)	Recommendation(지명추천)	Open recruitment(공개모집)	Open recruitment(공개모집)
Organization (담당부서)	Architecture planning division (도시공간개선단/도시공간정책팀)	Urban space improvement Bureau (도시공간개선단 공공건축팀)	Green Seoul Bureau (푸른도시국 공원녹지정책과)
Detail category (세부구성)	Junior architect(신진건축가) Senior architect(중진건축가) MP (총괄계획가)	Village architect(마을건축가) Regional MP(지역계획가)	Expert group(전문가 그룹) Consultant group(자문단)
Term (기간)	2 years/consecutive(2년 연임)	2 years/consecutive(2년 연임)	2 years/consecutive(2년 연임)
Payment (보수체계)	Equal to vice mayor (정무부시장급)	Different by projects (프로젝트마다 다름)	Consultancy fee(자문료)
Employment (근무형태)	Part-time(비상근 주 1~2회)	By requirement(필요시 근무)	By requirement(필요시 근무)

는 총괄건축가, 공공건축가, 마을건축가, 공공조경가 제도를 종합적인 비교는 Table 2를 통해 확인할 수 있다.

## 2) 운영체계

총괄건축가, 공공건축가, 마을건축가 제도는 「건축기본법」, 「서울시 건축기본조례」, 「서울특별시 공공건축가 운영 규칙」에 근거하여 도시공간개선단의 공공건축팀에서 운영하였으며, 2021년 도시공간개선단이 해체되고 현재는 주택정책실의 도시공간기획과에서 운영 중이다. 총괄건축가는 지명 추천을 통해 선정되어 비상근직으로 부시장급의 위상을 갖는다. 공공건축가는 공개모집을 통해 선정되며 세부적으로 공공건축가는 신진건축가, 중진건축가, 그리고 총괄계획가(MP)로 구분된다. 근무형태는 필요시 근무하며 보수체계는 지정된 사항이 없이 프로젝트나 공공건축가를 활용하는 각 자치구마다 상이하다. 마을건축가는 공공건축가와 별도의 민간전문가 제도로서 마을건축가와 마을건축가를 총괄하는 지역 MP로 구분되어 있다. 자격과 운영 방식은 공공건축가와 동일하다.

이와 비교하여 서울형 공공조경가 그룹은 시장방침 제290호에 따라 구성되고 운영되었다. 주관 부서는 푸른도시국 공원녹지정책과이다. 공공조경가는 40명의 조경·원예·산림 전문가 그룹과 20명의 비전문가로 구성되는 자문단 그룹으로 구성된다. 공공조경가는 추천모집과 공개모집을 통해 선정되며 근무형태는 지정된 사항이 없다. 푸른도시국에서는 2020년 마을건축가의 역할에 상응하는 골목조경가 7인을 위촉하여 서울로 7017 인접 지역의 도시재생사업에서 조경분야 민간전문가를 활용하였으나, 마을건축가처럼 제도적으로 정착되지는 못했다. 골목조경가는 푸른도시국에서 공공조경가 그룹 내에서 추천을

받아 위촉하였다.

## 3) 역할과 성과

서울시의 총괄건축가는 명목적으로 정무부시장과 상응하는 강력한 권한이 주어진 비상근 근무직이기 때문에 강력한 권한을 갖는다. 「건축기본법」외에 별도의 조례로 역할과 업무 범위가 구체적으로 규정되어 있는데, 개별 건축 프로젝트에 대한 자문뿐 아니라 시 전반의 건축 및 도시·디자인 관련 정책수립에 대한 자문의 역할을 한다. 심의기관으로서의 강제성은 갖지 않지만 분야별로 역할과 권한이 나누어진 심의기관에 비해 종합적이며 효과적인 개입이 가능하다. 그러나 법적 심의기구 아니기 때문에 시장이나 책임자의 의지에 따라 역할이 축소될 가능성도 많다. 현재까지 총괄건축가는 서울의 전반적인 공간 정책을 결정하는 데 중요한 역할을 하였으며, 서울로 7017, 광화문광장 재조성, 보행친화도시 등 중요한 공간 정책과 프로젝트의 의사결정에 많은 영향을 미쳤다.

공공건축가는 공공건축물의 수준 향상과 신진 건축가의 발굴이라는 두 가지 목적을 갖고 도입된 제도이다. 서울시의 공공건축가 제도는 공공건축물에 대한 기획설계 업무의 조정과 자문의 수준을 넘어 직접 설계에 참여할 기회를 제공한다. 특히 서울시는 공공건축가에게 독점적으로 프로젝트를 수행할 수 있는 권리를 부여하기도 했으며 공공건축가만이 참여할 수 있는 공모전이 기획되기도 하였다(SMG, 2016; 2017). 이러한 방식의 운영은 논란의 여지가 있기도 했지만, 공공건축가들이 참여로 공공건축의 질이 크게 향상되었다는 평가를 받기도 했으며, 담당 행정공무원들도 정책과 프로젝트의 진행에서 긍정적으로 평가하였다(SMG, 2016; 2017). 서울시는 공공건축가

의 성과를 기여도가 불명확한 정책보다는 공공건축가가 담당 한 건축물 중심으로 정리함으로써 명확한 가시적인 성과를 대 내외적으로 인정받았다. 마을건축가는 서울시가 추진하는 도시 재생사업에서 건축가의 역할을 확대하고 활용하기 위해 만들어 진 제도이다. 도시재생 사업에서 건축과 공간에 대한 자문뿐 아 니라 집수리, 마을지도 만들기, 시민인식 제고, 복지 사업 등 건 축물의 기획·설계보다 프로그램 중심의 업무로 규정되어 있다.

공공조경가의 역할은 공원녹지 정책·설계·시공·운영에 대한 전반적인 자문이다. 공공건축가와 달리 시와 구에서 발주 하는 공공조경 프로젝트에 참여할 기회가 주어지지 않는다. 폭넓은 자문의 역할을 수행하지만, 기존의 심의기관 역할과 상 충되며 법적 강제성은 없다. 또한 프로젝트에 따라 설계와 감 리 시 상응하는 보상이 주어지는 공공건축가 제도와는 달리 자 문료 외의 보상이 없어 적극적인 전문가의 참여를 이끌어 내기 어려운 단점이 있다. 구체적인 정책사업과 건축물의 기획 및 설계자로서 역할을 하는 총괄건축가와 공공건축가에 비해 공 공조경가의 구체적인 역할은 명확하지 않다.

### 3. 기초지방자치단체의 민간전문가 제도

#### 1) 도입과정 및 현황

「건축기본법」을 통해 민간전문가 제도의 법적 근거가 마련 된 이후 경북 영주시와 서울시처럼 선도적으로 민간전문가 제 도를 도입하여 운영한 사례가 있지만, 대부분의 자자체는 국토 교통부의 2013년 민간전문가 시범사업과 2015년부터 시작된 민간전문가 지원사업을 통해 제도를 도입하기 시작하였다. 거 창, 완주, 하동은 처음 시범사업에 선정되어 민간전문가 제도를 도입하였으며 2021년에는 25개의 지자체가 지원을 받고 있다 (AURI, 2021). 현재 지원의 여부와 관계없이 민간전문가 제도를 운영하는 지자체는 총 50개에 달한다. 기초지자체들의 민간 전문가 제도 대부분은 건축 분야의 전문가 중심으로 운영되고 있으나, 11개 기초지자체는 조경 분야 전문가도 활용하고 있다. 11개의 기초지자체는 남해군과 화성시를 제외하고 모두 민간 전문가 참여에 관한 별도의 조례를 마련하였으며 구체적인 운영의 방식은 동일하지 않다(Table 3, Table 4, Table 5 참조).

Table 3. Civic expert system in local governments I

Category	Suwon(수원시)	Jeonju(전주시)	Gangdong(서울시 강동구)	
Population	1.24 million	0.65 million	0.46 million	
Law	Suwon City ordinance (수원시 도시디자인 활성화 및 운영에 관한 조례)	Jeonju City ordinance (전주시 민간전문가의 시정 참여에 관한 조례)	Gangdong-gu ordinance (강동구 건축 민간전문가 참여에 관한 조례)	
<b>MA(총괄건축가)</b>				
Name	MC(총괄 코디네이터)	MA/UMLA (총괄건축가/도시총괄조경가)	ULMP/MLA(도시경관총괄기획가/ 조경총괄기획가)	
Position	-	Vice mayor(부시장급)	Vice mayor(부구청장급)	
Appointment	Recommendation(지명추천)	Recommendation(지명추천)	Recommendation(지명추천)	
Organization	Urban regeneration dept. (도시재생과)	10 million garden city dept. (천만그루정원도시과)	Urban management Bureau (도시경관기획팀/푸른도시과)	
Term	2 years/consecutive	2 years/consecutive	2 years/consecutive	
Payment	Chief engineer(엔지니어링 기술사 수준)	Chief engineer (엔지니어링 기술사 수준)	Chief engineer (엔지니어링 기술사 수준)	
Number*	4/0	1/1	2/2	
<b>General architect(공공건축가)</b>				
Name	City PD(도시 PD)	Urban regeneration general architect(도시재생공공건축가)	General architect(공공건축가)	General architect(공공건축가)
Appointment	Open recruitment	Recommendation	Open recruitment	Recommendation
Organization	Urban design Bureau (도시디자인단)	Urban regeneration dept. (도시재생과)	Public architect TF (공공건축TF)	Architecture dept. (건축과)
Term	1 years/consecutive	2 years/consecutive	2 years/consecutive	2 years/consecutive
Payment	Consultancy fee (엔지니어링/기술사 기준· 공공디자인 용역 기준)	Consultancy fee (엔지니어링/기술사 기준)	Consultancy fee (엔지니어링/기술사 기준)	Consultancy fee (엔지니어링/기술사 기준)
Number	15/4	7/0	20/0	22/0

\*The first is the total number of civilian experts and the second is the number of landscape architecture experts(첫 번째는 민간전문가의 총 숫자이며 두 번째는 조경전문가의 숫자).

Table 4. Civic expert system in local governments II

Category	Changwon(창원시)	Sungnam(성남시)	Hwasung(화성시)	Gumi(구미시)
Population	1.03 million	0.93 million	0.82 million	0.42 million
Law	Changwon City ordinance (성남시 건축 기본 조례)	Sungnam City ordinance (성남시 건축 기본 조례)	On process (조례 제정 중)	Gumi City regulation (구미시 총괄건축가 및 공공건축가 운영 규정)
<b>MA(총괄건축가)</b>				
Name	MA(총괄건축가)	MA(총괄건축가)	MP(총괄계획가)	MA(총괄건축가)
Position	Vice mayor(부시장급)	Vice mayor(부시장급)	-	Vice mayor(부시장급)
Appointment	Open recruitment	Open recruitment	Recommendation(지명추천)	Recommendation
Organization	Architecture landscape dept.(건축경관과)	Architecture dept. (건축과 공공건축디자인팀)	Urban housing Bureau (도시주택국 도시디자인과)	Urban regeneration dept. (도시재생과)
Term	2 years/consecutive	2 years/consecutive	2 years	2 years/consecutive
Payment	Chief engineer (엔지니어링/기술사 수준)	Chief engineer (엔지니어링/기술사 수준)	-	Chief engineer (엔지니어링/기술사 수준)
Number	1/0	1/0	4/3	1/0
<b>General architect(공공건축가)</b>				
Name	General architect(공공건축가)	General architect(공공건축가)	-	General architect(공공건축가)
Appointment	Open recruitment	Open recruitment	-	Recruitment
Organization	Architecture landscape dept.(건축경관과)	Architecture dept. (건축과 공공건축디자인팀)	-	Urban regeneration dept. (도시재생과)
Term	2 years/consecutive	2 years/consecutive	-	2 years/consecutive
Payment	Consultancy fee (엔지니어링/기술사 기준)	Consultancy fee (엔지니어링/기술사 기준)	-	Consultancy fee (엔지니어링/기술사 기준)
Employment	22/1	14/1	-	5/1

Table 5. Civic expert system in local governments III

Category	Wonju(원주시)	Suncheon(순천시)	Chuncheon(춘천시)	Namhae(경남 남해군)
Population	0.33 million	0.28 million	0.28 million	0.04 million
Law	Wonju city ordinance (원주시 건축 기본 조례)	Suncheon city ordinance (순천시 건축 기본 조례)	Chuncheon city ordinance (춘천시 건축 민간전문가 참여에 관한 조례)	No ordinance
<b>MA(총괄건축가)</b>				
Name	MA(총괄건축가)	MA(총괄건축가)	MA(총괄건축가)	MA(총괄건축가)
Position	Vice mayor(부시장급)	Vice mayor(부시장급)	Vice deputy chief(부단체장급)	Vice deputy chief(부단체장급)
Appointment	Open recruitment	Open recruitment	Recommendation	Recommendation
Organization	Architecture dept. (건축과 총괄계획가TF팀)	Urban regeneration dept. (도시재생과 재생기획팀)	Urban regeneration dept. (도시재생과 총괄건축가 TF팀)	Urban architecture dept. (도시건축과 공공건축팀)
Term	2 years/consecutive	2 years/consecutive	2 years/consecutive	2 years/consecutive
Payment	Chief engineer (엔지니어링/기술사 수준)	Chief engineer (엔지니어링/기술사 수준)	Chief engineer (엔지니어링/기술사 수준)	Chief engineer (엔지니어링/기술사 수준)
Number	1/0	1/0	1/0	1/0

Table 5. Continued

Category	Wonju(원주시)	Suncheon(순천시)	Chuncheon(춘천시)	Namhae(경남 남해군)
Population	0.33 million	0.28 million	0.28 million	0.04 million
Law	Wonju City ordinance (원주시 건축 기본 조례)	Suncheon City ordinance (순천시 건축 기본 조례)	Chuncheon City ordinance (춘천시 건축 민간전문가 참여 관련 조례)	No ordinance
<b>General architect(공공건축가)</b>				
Name	General architect(공공건축가)	General architect(공공건축가)	General architect(공공건축가)	General architect(공공건축가)
Appointment	Recruitment(추천모집)	Recommendation	Open recruitment	Recruitment
Organization	Architecture dept. (건축과 총괄계획가TF팀)	Public architect team (공공건축팀)	Urban regeneration dept. (도시재생과 총괄건축가 TF팀)	Urban architecture dept. (도시건축과 공공건축팀)
Term	2 years/consecutive	2 years/consecutive	2 years/consecutive	2 years/consecutive
Payment	Consultancy fee (엔지니어링/기술사 기준)	Consultancy fee (엔지니어링/기술사 기준)	Consultancy fee (엔지니어링/기술사 기준)	Consultancy fee (엔지니어링/기술사 기준)
Number	5/1	6/1	11/1	7/2

별도의 조례가 없다고 해도 「건축기본법」과 「민간전문가 제도 운영 가이드라인」에 따라 민간전문가 제도 운영이 가능하여 제도적인 문제는 없다. 총괄건축가에 상응하는 역할을 하는 조경 민간전문가를 활용하는 곳은 전주시, 화성시, 서울시 강동구로 3곳이며 나머지 8곳에서 조경전문가는 공공건축가에 상응하는 업무를 수행하고 있다. 조경전문가와 관련된 제도와 직책이 별도로 마련된 지자체는 전주시와 서울시 강동구 2곳이며, 10곳의 지자체는 조경전문가가 총괄건축가, 총괄계획가, 공공건축가로 참여하고 있다.

## 2) 운영체계

대다수의 지자체는 총괄건축가 및 총괄계획가 제도(이하 총괄 제도)와 공공건축가 제도를 모두 운영하고 있었으나, 경기도 화성시의 경우 공공건축가 제도 없이 총괄 제도만을 운영하고 있다. 총괄 제도를 우선 살펴보면, 대부분의 지자체는 총괄건축가나 총괄계획가 1인을 위촉하고 있지만 수원시, 화성시, 강동구의 경우 다수의 총괄을 두고 있다. 수원시의 경우 다른 지자체처럼 1인의 총괄건축가나 총괄계획가가 공공건축 혹은 도시계획의 시정을 총괄하기보다는 단위 프로젝트 중심의 총괄을 두고 있다. 화성시의 경우 총괄계획가는 실질적으로 총괄계획단장 1인이며 분야별 3명의 총괄계획가는 공공건축가와 중간적인 역할과 업무를 담당한다. 강동구는 건축 분야의 총괄건축가 없이 경관 분야와 조경 분야의 총괄을 각 1인 두고 있다. 대부분의 지자체가 총괄의 위상, 임기, 보수체계, 업무 진행 방식은 「민간전문가 제도 운영 가이드라인」의 내용을 따르고 있으나 화성시의 경우 명확한 기준이 마련되어 있지는 않으며, 수원시의 총괄 운영 방식은 프로젝트에 초점이 맞추어져 있어 다른 지자체와 차이가 있다.

기초지자체 중 서울시처럼 별도의 공공조경가 제도를 운영하는 지자체는 없다. 총괄이 아닌 경우 대부분의 지자체가 조

경전문가를 공공건축가로 위촉하여 활용하는 방식을 택하고 있다. 수원시는 다른 지자체와 달리 도시재생 공공건축가와 도시PD의 이원화된 공공건축가 제도를 운영하고 있다. 도시PD 제도도 「건축기본법」에 근거하고 있지만, 그 외에도 「경관법」, 「공공디자인의 진흥에 관한 법률」 등 다양한 법적 근거에 따라 건축 분야뿐 아니라 도시디자인 전반에 관여하게 된다(Suwon, 2020).

일반적으로 비상근직으로 주 2회 근무를 하도록 권장하고 있는 총괄건축가나 총괄계획가와 달리 공공건축가는 필요에 따라 프로젝트에 참여하거나 자문을 하도록 규정되어 있다. 공공건축가는 대체로 자문 및 회의수당 지급기준에 근거하여 자문회수 및 회의참석 수에 따라 지급되고 있는데, 수당 지급금액은 지역별로 차이가 있는 것으로 조사되었다. 일부 지역에서는 사업 참여시 엔지니어링 기술자와 기술사 기준 노임단가를 적용하고 있기도 하며, 건축기획 업무의 경우 수의계약 범위 내에서 계약을 통해 일정 용역비를 받고 수행하고 있다(Sim *et al.*, 2020b). 수원시 도시 PD의 경우 공공디자인 용역 대가에 따른 산정기준도 함께 적용한다. 대부분 임기는 2년에 연임이 가능하지만, 수원시 도시 PD는 1년에 연임이 가능하다(Table 3 참조).

## 3) 역할과 성과

기초지자체의 민간전문가의 기본적인 역할과 업무는 「민간전문가 제도 운영 가이드라인」, 「공공부문 건축디자인 업무기준」에 따라 규정되어있으며(MOLIT, 2019b; 2019c), 지자체의 조례와 운영방침을 통해 역할과 업무를 더 상세히 규정하기도 한다. 민간전문가 제도에서 총괄건축가와 총괄계획가는 명목적인 명칭의 구분에 불과하며 실제 업무는 구분되어 있지 않다. 총괄의 업무는 주로 건축·도시 관련 정책, 사업, 발주방식의 조정 및 자문, 통합마스터플랜 수립, 공공건축가 운영 지원 등이며 주로 건축 분야의 업무 중심으로 규정되어 있다(MOLIT,

2019a). 총괄의 위치에 조경전문가가 활동하는 지자체는 화성시, 전주시, 서울시 강동구이다. 화성시의 경우 총괄계획가가 총괄계획단장, 도시계획총괄계획가, 경관조경총괄계획가, 건축총괄계획가로 이루어진다. 실질적인 조경 분야 관련 업무는 주로 경관조경총괄계획가가 담당하게 되어 있다. 전주시는 총괄건축가 제도를 없이 예외적으로 총괄조경가 제도를 운영하였다. 조례에 근거하여 도시총괄조경가 위촉된 이후 총괄건축가로 통합이 되어 운영이 되고 있다. 이후 총괄조경가는 제도적으로 없어졌지만, 조경전문가가 총괄건축가의 역할을 하였다. 서울시 강동구 역시 전주시의 사례와 유사하게 총괄건축가 제도가 아닌 도시경관총괄기획가와 조경총괄기획가를 위촉하고 있다. 강동구의 총괄기획가는 모두 조경전문가가 담당하고 있다. 도시경관총괄기획가는 도시 브랜드, 공공디자인, 도시경관 사업을 총괄하며 조경총괄기획가는 공원녹지 사업뿐 아니라 공공시설, 도시개발, 택지개발, 도시재생사업의 조경사업을 총괄한다. 이를 담당하는 부서는 각기 다르다(Table 3 참조).

공공건축가의 업무는 건축·도시 관련 공공사업의 기획, 조정, 자문, 심의 및 심사 참여, 공공건축물 설계 사업 참여로 규정되어 있다(MOLIT, 2019a). 총괄이 더 넓은 범위와 상위 단계의 사업 및 정책을 조정한다면, 공공건축가는 구체적인 하위 단계의 사업에 관여하며 직접 설계를 할 수 있는 권한도 가진다. 대부분의 조경전문가는 공공건축가로 활동을 하며 건축 분야 사업 중에서 조경과 관련된 업무를 수행하게 된다. 수원시는 기초지자체 중 예외적으로 도시재생 공공건축가와 도시PD 제도를 별도로 운영하고 있다. 수원시의 도시재생 공공건축가는 주로 도시재생뉴딜 사업시 공공건축가의 지정이 의무화됨에 따라 위촉되었으며, 도시재생 사업에 초점을 맞추어 활동을 한다. 한편 도시PD는 도시설계, 건축, 경관, 조경, 디자인 등 다양한 분야의 전문가를 위촉하여 활용하는 제도로써 공공건축가나 공공조경가에 비해 활동의 폭이 넓다. 도시PD는 다른 지자체의 공공건축가에 해당하는 역할을 하면서 건축 분야에 국한되지 않고 다양한 사업에 참여할 수 있다. 조경전문가가 공공건축가로 활동하는 지자체를 살펴보면 공공건축가의 수가 많다 하더라도 조경전문가는 1-2인에 불과하며, 수원시의 경우 예외적으로 15인 도시PD 중 4인이 조경전문가이다(Table 3 참조).

민간전문가 운영의 성과를 서울시와 영주시처럼 공공건축물 중심으로 정리한 곳은 없으며 시범사업과 지원사업 대상 지자체로 선정된 경우 결과 보고서에서 다양한 성과를 제시하고 있다. 공공건축물의 개선을 비롯하여 여러 정책과 사업의 참여 성과가 있으나, 개별적인 공공건축물의 설계를 직접 수행한 경우가 아니면 자문의 역할에 가깝기 때문에 성과를 구체적으로 규정하기는 어려운 점이 있다. 총괄조경가의 형태로 민간전문가 제도를 선도적으로 운영한 전주시의 경우 조경전문가가 참여한 공공공간 설계 성과나 정원박람회 개최 등 건축전문가의

공공건축 프로젝트에 상응할만한 성과도 제시되고 있다.

## IV. 전문가 인터뷰 분석

### 1. 법적 제도와 위상

비구조화된 심층인터뷰를 진행한 후 의미 단위를 분석한 결과 법적 제도와 위상, 운영체계, 역할과 업무, 내적 역량의 네 가지 범주로 조경 분야 민간전문가 제도의 문제를 구조화하여 분석할 수 있었다. 조경전문가가 민간전문가로 참여할 때 법적 제도의 한계와 위상의 문제가 제기되었다. 서울시는 지자체 중 유일하게 별도의 공공조경가 제도를 운영하고 있었으나, 「건축기본법」에 근거한 조례에 따라 역할과 위상이 규정된 공공건축가 제도와 달리 공공조경가 제도는 시장방침에 의해 시행되었기 때문에 제도적 한계가 크다는 지적이 있었다. 건축전문가들은 공공건축가 제도의 법적 체계나 위상에 대해서는 별다른 불만이 없었으며, 조경전문가들도 공공건축가 제도는 체계적으로 운영 중이라 긍정적으로 평가하였다. 반면, 공공조경가들은 공공조경가 제도의 근거가 명확하지 않기 때문에 행정 주체들도 적극적인 활용을 주저하는 인상을 받고 있었으며, 전문가로서 적극적인 참여를 요구하기 어렵다는 의견이었다. 또한, 공공건축가를 이끄는 총괄건축가의 경우 부시장과 동일한 대우를 받도록 제도적인 근거가 있어 공식적인 전문가 조직이라는 인식이 있지만, 공공조경가 그룹의 위원장은 심의기구의 위원장과 같이 조직원들이 추천·선발하는 직책이기 때문에 공식적인 위상이 낮다고 느끼고 있었다.

기초지자체에서 조경전문가가 총괄건축가와 상응하는 역할을 할 경우, 건축 중심의 제도로 인해 시의회나 건축 분야에서 문제를 제기하는 경우가 많았다. 총괄조경가와 같은 별도의 직책을 마련할 경우 법적으로 규정된 바가 없어 어려움을 겪을 수밖에 없다는 의견이 있었다. 민간전문가 제도 운영 사업에서도 건축전문가가 아닌 조경전문가를 활용하는 경우 불이익을 겪는 경우도 많으며 별도의 소명이 필요한 경우도 있었다. 대부분의 지자체에서 조경전문가는 총괄건축가나 공공건축가의 자격으로 활동하기 때문에 보조적인 역할에 국한하여 활동하거나 목소리를 내기 어려운 경우가 많았다. 이로 인해 건축전문가에 비해 상대적으로 활동이 제한적이고 위상이 낮다고 느끼고 있었다. 인터뷰를 진행한 대부분의 조경전문가들은 제도적 개선이 있어야 조경전문가들의 참여와 활동이 활성화될 수 있다는 점에는 동의를 하였으나, 건축 분야와 분리된 조경가 중심의 법적 제도를 갖추는 것은 현실적으로 어려울 수 있다는 의견도 있었다.

### 2. 운영체계

운영체계와 관련되어 보수체계에 대한 문제 제기가 가장 많

았다. 서울시 공공조경가들은 공공건축가와 같이 전문가 활동에 대한 보상의 개념으로 용역화에 대한 기준을 개선할 필요가 있다고 주장했다. 공공건축가 제도는 별도의 운영 예산이 있어 운영의 독립성이 있지만 공공조경가는 제한된 운영 예산으로 인해 역할이 한정될 수밖에 없었다. 별도의 예산이 없어 개별적 안전에 대한 자문 역할만 수행하기 때문에 푸른도시국 내의 다른 위원회나 자문기구와 차별성이 적으며 오히려 자문의 실효성은 더 적다는 의견이 많았다. 공공건축가 역시 자문 활동을 하지만 용역사로 참여할 기회가 주어지며 공공건축가만이 참여 가능한 공모전 제도가 있어 활동에 대한 보수는 공공조경가에 비해 상대적으로 크다고 느꼈다. 운영담당자 역시 활동에 대한 보상이 필요함을 인지하고 있었지만, 현행 제도 개선의 어려움과 공정성의 문제로 공공건축가 제도와 같은 운영이 어렵다는 의견을 주었다. 기초지자체의 공공조경가 역시 보수에 대한 문제 제기가 많았다. 공공건축가로서 활동하여 보수는 건축전문가와 동일하지만 대부분은 규정된 자문비만이 책정되어 있어 자문 이상의 역할을 하기에는 민간전문가나 지자체나 모두 부담이 있었다. 기초지자체의 경우 서울시의 공공건축가와 달리 실제 설계에 참여하더라도 수의계약 범위를 벗어나지 못해 보수체계에 대해서 건축전문가도 불만이 많았다.

기존 행정 조직과의 상충성의 문제도 제기되었다. 민간전문가의 참여가 기존 행정 조직의 업무와 중복되는 경우도 있으며, 기존 위원회나 심의기구와 명확하게 역할이 분리되지 않아 혼선이 일어나기도 했다. 법적으로 총괄은 부시장 혹은 부기관장에 상응하는 위상으로 규정되어 있지만, 기초지자체의 경우 공공건축가 그룹이 제대로 갖추어지지 않거나 지원부서가 명료하지 않은 경우 실질적인 업무의 수행에 차질을 빚게 된다. 또한, 제도를 운영하는 지원부서의 역할에 따라 민간전문가의 참여 범위나 역할이 한정되기도 한다. 예를 들어, 공공건축가 제도를 도시재생과에서 운영하면 오히려 건축과에서 담당하는 공공건축 사업에는 배제되기도 하며, 부서 간의 업무역이 명확하지 않아 민간전문가 활용에 영향을 미치는 경우도 있었다. 담당자의 순환보직체제로 인해 업무의 지속성이 확보되지 않는 문제와 모집방식의 한계도 있었다. 공개모집을 원칙으로 하지만 지원자의 부족으로 추천모집 방식으로 진행되는 경우가 많았으며 총괄건축가의 권한이 많은 경우 총괄을 지원하는 공공건축가와와의 친분관계가 중심이 되어 모집되는 경향도 일부 문제로 지적되었다.

### 3. 역할과 업무

역할과 업무의 문제도 지적되었다. 서울시 공공조경가의 업무 내용과 역할은 내부적으로 규정되어 있으나, 오히려 공공건축가에 비해 범위가 넓고 명료하지 않아 문제가 있는 것으로

나타났다. 활동 초기에는 공원녹지의 비전과 정책 방향 제시에 역할을 할 수 있다는 기대감이 높았으나, 실제로 주요한 정책 결정에 참여할 기회도 적을 뿐만 아니라 의견 제시의 정확한 범위, 절차가 불투명하다는 문제가 제기되었다. 공공조경가는 푸른도시국의 다양한 사안에 사업부서의 요청에 따라 자문의 역할을 하게 된다. 사업 완료 단계에서 자문을 요청하는 경우 자문 내용에 한계가 있고 실효성도 의문을 제기하는 경우가 많았다. 또한, 자문 내용의 반영 여부나 절차도 알기가 어려워 자문 활동이 책임 회피 면피의 도구가 될 수 있다는 우려도 있었다. 공공건축가는 단순한 자문을 넘어 공공건축물의 설계자로 참여할 기회가 제공되지만 공공조경가는 개별 프로젝트의 용역 수행자의 역할을 할 수 없어 프로젝트 참여의 업무가 실효성 있는 방식으로 이루어지지 못한다는 지적도 있었다. 공공건축가의 활동과 비교하여 프로젝트 설계에 직접적인 참여를 기대한 공공조경가가 많았지만, 제도적인 한계로 자문의 수준에 머물러 실망스럽다는 의견이 많았다. 공공건축가처럼 주요한 공공 프로젝트의 MP의 역할을 하는 경우는 거의 없어 이 역시 불만 사항으로 제기되었다.

자문 중심의 역할이 가진 문제는 기초지자체에서 활동하는 조경전문가들도 마찬가지로 많이 언급하였다. 공공건축가로 위촉된 조경전문가들은 새로운 사업보다 지자체에서 진행해오던 기존의 업무에 대해 자문을 진행하기 때문에 적극적인 참여가 어려우며 일회성 자문 위주의 활동이 주를 이룬다고 불만을 제기하였다. 민간전문가로 참여하는 조경전문가나 공무원 모두 기존의 자문위원과 큰 차별성이 없다고 느끼는 경우가 많았으며, 오히려 기존의 심의제도를 통한 자문보다 체계가 정립되지 않다는 문제도 지적되었다. 대부분의 지자체에서 민간전문가 제도가 정착되지 않아 민간전문가의 참여가 사업 진행을 더 번거롭게 만든다고 생각한다는 문제도 있었다. 특히 지역 업체들은 외부의 전문가 참여가 불공정한 경쟁의 원인이 될 수 있다는 우려를 하고 있어 민간전문가의 활동 자체를 부정적으로 보는 시선도 있었다. 특히, 공공건축가의 경우 실제 프로젝트의 직접적인 참여가 가능하기 때문에 지역 업체들의 부정적인 시선도 많았으며 조경전문가는 제도적으로 직접적 설계 용역의 수주가 가능하지 않지만 동일한 관점에서 견제를 받기도 하는 것으로 파악되었다. 이는 민간전문가 운영 가이드라인과 업무 지침 등이 제시되었음에도 여전히 제도의 운영이 매끄럽지 못하며 이로 인한 혼선이 많다는 것을 단적으로 보여준다.

### 4. 전문가 역량

조경전문가의 내적·외적 역량에 대한 문제의식도 있었다. 기초지자체에서 조경분야 민간전문가를 위촉하고자 할 때 충분한 자격과 역량이 되는 지원자의 수가 부족하다는 문제 제기

가 조경전문가와 건축전문가 모두에게서 지적이 되었다. 많은 기초지자체가 공개모집을 통해 민간전문가를 위촉하는 방식을 권장하는데 조경전문가의 지원자 수가 건축전문가에 비해 적을 뿐 아니라 지원자의 경력 역시 기대에 미치지 못하는 경우가 있다는 의견이 있었다. 특히 비수도권의 지자체의 경우 인력풀의 문제는 더욱 심각한 것으로 나타났다. 지원자 수가 적어 다른 지역에서 추천을 통해 모집하는 경우 거리상의 문제로 활발한 활동을 하기 어려운 경우가 대부분이었다. 대부분의 기초지자체에서 공공건축가 수가 많더라도 조경전문가의 수는 1-2인에 한정되는 경우가 많아 조경전문가가 감당해 할 업무가 과중하다는 불만도 제기되었다. 조경전문가의 내적 역량의 문제에 대한 조경전문가들의 반성도 있었다. 건축전문가들은 민간전문가 제도가 정립되기 이전부터 유사한 역할들을 수행해 왔기 때문에 행정적 절차나 업무의 처리 방식에 대한 이해도가 높은 반면, 조경전문가들은 참여의 기회도 적기 때문에 제도에 대한 이해가 높지 않았고 업무 수행 시 혼선이 많았던 것으로 파악되었다. 조경전문가들은 대부분 공공건축가로 활동을 하기 때문에 건축적 사업과 정책에도 관여하게 되지만, 건축이나 도시 분야에 대한 이해도가 낮다는 지적도 있었다. 일부의 전문가들은 이러한 문제를 극복하기 위해 타분야 전문가와 적극적인 교류가 필요하다고 제안하기도 하였다.

## V. 결론

본 연구는 최근 공공사업에서 조경 공간의 중요성에도 불구하고, 도시·건축 분야에 비해 기획 및 설계의 역할을 할 민간전문가가 드물고, 운영현황에 대한 파악과 실태분석이 되어 있지 않다는 문제인식으로부터 출발하였다. 이러한 문제인식에 근거하여 민간전문가 제도를 운영하는 지자체의 현황을 조사하고 참여 전문가의 인터뷰를 통해 향후 조경 분야 민간전문가 제도 활성화를 위한 시사점을 도출하였다. 조사와 분석 결과 대부분의 조경전문가는 총괄건축가나 공공건축가로서 활동하고 있었으며 서울시만이 공공조경가 제도를 별도로 운영하고 있었다. 제도의 분석과 16인의 전문가 인터뷰를 통해 다음의 문제점들을 찾을 수 있었다. 법적 제도와 위상의 문제는 건축 분야 중심의 제도 체계가 원인으로 파악되었다. 운영체계의 경우 보수체계가 가장 중요한 문제의 원인이었다. 역할과 업무의 문제는 자문에 한정된 제한적 역할이 중요한 문제로 파악되었다. 그리고 전문가 역량과 관련해서 자격이 있는 조경전문가의 부족 문제와 지역 편중 문제가 있었다. 이러한 문제에 대한 현실적인 대안으로 다음과 같은 사항을 제안할 수 있다.

첫째, 법적 제도와 위상에 대한 개선 제안이다. 조경 분야 민간전문가들이 느끼는 위상의 문제는 건축 중심의 민간전문가 제도와 관련이 되어 있다. 민간전문가 제도는 실질적으로 건축

관련 법률에 근거하여 정착된 건축전문가를 위한 제도이기 때문에 조경 분야에 그대로 적용하기에는 내용적으로 괴리되는 부분이 많다. 이에 대한 대안으로 조경 중심의 별도의 민간전문가 제도를 만드는 방안이 있다. 「건축기본법」을 통해 민간전문가 제도가 규정된 것처럼 조경기본법을 제정하여 조경 분야 민간전문가에 대한 내용을 포함시킬 수가 있다. 그러나 조경기본법에 제정에 대한 조경계의 요구가 있지만 아직 입안이 되지 않은 법안이기에 때문에 현실적인 대안은 아니다. 현재 시행 중인 「조경진흥법」에 민간전문가에 대한 내용을 포함시켜 개정하는 방안도 있다. 그러나 건축분야의 민간전문가 제도는 「조경진흥법」에 상응하는 「건축서비스산업진흥법」에는 민간전문가에 대한 내용이 포함되어 있지 않기 때문에 법적 체계의 정합성 문제가 있을 수 있다. 또한, 법률로 조경분야 민간전문가 제도의 근거가 별도로 마련되어도 예산과 관련하여 사업의 규모가 작아 실효성이 없을 수도 있다. 별도의 법률을 제정하는 대안 외에 현재의 「건축기본법」에 근거한 민간전문가 제도 내에서 조경 분야 민간전문가 제도를 가이드라인이나 지침을 통해서 구체적으로 규정하는 방안이 있다. 별도의 법제정보다 현실적이며 서울시의 공공조경가 제도의 선례가 있다는 장점이 있다. 하지만 서울시 정도로 별도의 조경전문가 조직을 운영할 규모의 지자체가 많지 않아 상세한 제도적 검토가 필요하다.

둘째, 운영체계에 대한 개선 제안이다. 운영체계에 대해 제기된 여러 문제 중에 가장 근본적인 문제는 보수체계의 문제였다. 건축과 조경 민간전문가 제도를 별도로 운영하는 서울시의 사례에서 공공건축가와 공공조경가의 보수체계의 차이는 사업 규모의 성격과 차이, 그리고 예산의 체계가 원인으로 파악되었다. 건축 분야의 민간전문가 제도는 중앙정부의 지원 사업을 통한 예산확보가 가능하며 별도의 조례가 있어 예산확보가 용이하다. 하지만 조경 분야의 민간전문가 제도는 건축 분야에서 지원을 받는 이상 중복하여 사업에 지원하거나 예산을 확보하기 어렵다. 조경 분야 민간전문가 제도를 운영하는 부서에서 해당 사업과 예산을 기획할 때 민간전문가 활용을 고려한 예산을 책정할 수 있으나, 이 경우 독립적인 민간전문가 제도를 운영하기 어려운 문제가 발생할 수 있다. 또한 공원녹지 관련 예산이 크지 않은 중소규모 지자체의 경우 현실적으로 어려울 수 있다.

셋째, 역할과 업무에 대한 개선 제안이다. 조경 분야 민간전문가들이 역할과 업무에 대한 대안으로 가장 많이 언급한 것은 건축전문가와 같은 설계 용역에 대한 직접적인 참여이다. 이는 앞서 언급한 보수와 관련된 운영체계와도 관련이 되어 있다. 공공건축가의 경우 별도의 공모전과 용역화를 통해 적은 보수를 보완해 주는데 조경전문가들도 이와 같은 방식을 보수와 역할의 문제를 개선할 수 있는 대안으로 생각하고 있었다. 하지

만 담당 부서에서 용역발주의 공정성 논란에 대한 부담이 있기 때문에 제도적 보완과 함께 가시적 성과가 뒷받침될 필요가 있다. 자문에 한정된 업무도 불만으로 제기되었는데 정책 수립 시 적극적 참여와 반영, 개별 프로젝트에 대한 사업별 총괄제도(MLA)의 참여가 대안으로 제시될 수 있다. 또한 기존에 운영된 제도 중에서 진주시의 총괄조경가의 경우 실제로 프로젝트 설계 업무에 참여하거나 프로젝트를 직접 담당할 사례가 있어 참고가 가능하다.

넷째, 전문가 역량에 대한 개선 제안이다. 전문가 역량의 문제는 조경전문가 개인의 역량보다 건축전문가에 비해 상대적으로 자격을 갖춘 민간전문가의 수가 부족하거나 서울과 수도권에 편중되어 있는 문제가 더 근본적인 원인으로 파악된다. 이는 구조적인 문제이기 때문에 역량 있는 조경전문가의 수를 단기간에 늘리는 것은 현실적으로 어렵다. 이에 대한 대안으로 수원시가 운영하고 있는 도시PD제도의 방식을 고려할 수 있다. 조경 업무와 경관, 도시공공디자인 업무를 종합적으로 다룰 수 있는 제도를 운영하여 조경전문가와 함께 공공디자인 전문가를 함께 활용할 수 있는 제도를 운영한다면 인력 수급의 문제와 지역적 불균형의 문제를 해결하는 데 도움이 될 수 있다. 이와 함께 조경전문가의 낮은 도시·건축 업무에 대한 이해도를 높이기 위해 조경협회나 조경학회에서 이에 대한 교육 프로그램을 마련하는 방안도 제시될 수 있다.

민간전문가 제도는 건축분야에서 20년간 시행착오를 거쳐 정착되었다. 이에 비해 조경분야의 민간전문가 제도는 자체적인 연구도 부족하였으며 제도적인 개선의 노력도 부족하였다. 따라서 향후 조경분야 민간전문가 제도의 개선을 위해서는 지속적인 연구와 함께 학계·업계의 관심이 필요한 실정이다. 건축 중심의 민간전문가 제도가 조경 분야에 적용될 때 불합리한 점과 제도적인 문제점도 있으나 건축 분야와 별개의 제도로 운영하기에는 실효성도 떨어지며 오히려 활동에 부정적인 영향을 미칠 수도 있어 현재의 제도적 틀 내에서의 개선이 필요하다. 본 연구는 지방자치단체에 대상을 한정하였기 때문에 공공기관이나 중앙정부의 민간전문가 제도의 현황을 반영하지 못한 한계는 있다.

주 1. 2000년대에는 아직 총괄건축가라는 용어가 제시되기 이전이며 MA라는 용어를 그대로 사용하였다.

주 2. 광역지자체는 도, 특별시, 광역시를 포함한다.

주 3. 기초지자체는 시, 군, 구를 포함한다.

주 4. 공공건축가, 공공조경가에 대한 영문 용어는 정확히 통일되어 있지 않다. 민간전문가는 법령에 의해 Civilian Expert으로 규정되어 있으나 공공건축가의 경우 서울시 조례는 General Architect로 규정되어 있으며, 제도 관련 보고서나 연구논문에서는 City Architect, Civic Architect, Public Architect를 사용하기도 한다.

## References

1. AURI(2021) The Era of Local: Going to Fishing Village. 42, Architecture City Space.
2. Cho, S. and Y. Kim(2007) A study on the legislation of master architect technique for integrated development in the residential and housing site. Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design 23(1): 205-212.
3. Cho, J.(2013) Achievements and experiments of yongju public architect system. Architecture & Urban Space 11: 81-88.
4. Kim, W. and J. Kim(2005) A study on the application effects & characteristics of MA(Master Architect) design method by developing agency. Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design 21(4): 27-34.
5. Kim, Y. and C. Lee(2005) A study on the master architect method on site planning and design based. Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design 21(2): 155-162.
6. MOLIT(Ministry of Land, Infrastructure and Transport)(2013) Manual for Supporting City Architect Participation and Activation. MOLIT.
7. MOLIT(2017) Guideline of Managing and Operating City Architect Project. MOLIT.
8. MOLIT(2018) Act on the Promotion of Building Service Industry. Act No.15994, 2018.12.18.
9. MOLIT(2019a) Operation Guideline for City Architect System. MOLIT.
10. MOLIT(2019b) Enforcement Decree of the Act on the Promotion of Smart City Development and Industry. Act No. 29516, 2019.2.8.
11. MOLIT(2019c) Standard Manual of Architecture Design of Public Sector. MOLIT.
12. MOLIT(2020) Special Act on the Promotion of Urban Renewal, Act No. 17689, 2020. 12. 22.
13. MOLIT(2021a) Framework Act on Building, Act No.8339, 2021.7.27.
14. MOLIT(2021b) Enforcement Decree of Framework Act on Building, Act No.32170, 2021.11.30.
15. Park, I.(2007) A Study on the Participation of Civic Experts in the Public Urban and Building Process, Architectural Institute of Korea.
16. Seo, S.(2003) Achievements and Cases of Domestic MA Design System. AURI Report.
17. Seo, S. and Y. Cho(2003) Improvement Strategies of the Master Architect Design System, AURI Report.
18. Sim, K., H. Lee and M. Kim(2020a) Analysis and Implications of the Operation Status of the Civic Expert System in the Architecture and Urban Fields, AURI Brief.
19. Sim, K., H. Lee, and M. Kim(2020b) Improvement of City Architect System in South Korea, AURI Report.
20. SMG(Seoul Metropolitan Government) (2016) New Experiment of Public Architecture. Projects of SMG General Architects, 2012-2015, SMG.
21. SMG(2017) Community Changed by Public Architecture, Projects of SMG General Architects, 2015-2016, SMG.
22. SMG(2020) Seoul Metropolitan Government Framework Ordinance on Building, Act No. 7588 2020.5.19.
23. Suwon(2020) Suwon Ordinance on Urban Design Activation and Operation, Act No. 4016, 2020.3.13.

Received : 14 January, 2022

Revised : 28 January, 2022 (1st)

Accepted : 14 February, 2022 (2nd)

3인익명 심사필 14 February, 2022