

지방자치단체 옥외광고물 개선에 관한 연구

강 창 민* · 김 지 은**

<목 차>

I. 서론	IV. 지방자치단체 옥외광고물 문제 및 개선방안
II. 이론적 배경	V. 결론
III. 지방자치단체 옥외광고물 현황	< 참고문헌 >

<국문 초록>

정부는 2003년부터 옥외광고물에 대한 정비사업을 추진해 왔지만, 옥외광고물의 성격상 건물과의 조화가 매우 중요하나 정비사업에만 치중한 나머지 건물과의 부조화가 이루어지는 경우가 많고, 디자인에 대한 획일화, 예산의 활용미흡에 대한 문제, 관주도의 정비사업, 유지보수의 문제 등 산적한 현안이 많은 것 또한 주지의 사실이다.

제주도의 경우에도 대부분의 경우 사업을 집행하기 위한 노력에만 치중하여 정착 중요한 도시 전체의 미관이 고려되지 않고 있다. 특히 친환경적인 관광도시의 모습을 가지고 있음에도 불구하고 옥외광고물의 경우 대다수 도시에 난립하여 있는 것을 볼 수 있다.

본 연구에서는 이러한 옥외광고물의 개선을 통해 보다 환경과 도시미관을 고려하고자 현재 옥외광고물의 여러 문제점들을 통해 어떻게 옥외광고물을 개선하는 것이 가장 바람직한 것인가를 논의함으로써 지방자치단체의 옥외광고물 개선에 대한 시사점을 제공하고자 연구하였다. 이러한 문제들을 기초로 합리적 규제를 위한 협력적 관계의 구성을 통해 통합적 접근과 민관의 참여를 유도할 수 있는 방안을 제시하였으며, 제주도의 관리역량을 확보함으로 유지보수와 획일화된 디자인의 탈피 등을 달성할 수 있을 것이다.

* 제주발전연구원 연구위원

** 수원과학대학 비서행정과 겸임교수

I. 서론

도시의 지속적인 발전에 따라 도시환경 및 디자인 즉 도시경관에 대한 관심도 높아지기 시작하였다. 따라서 도시경관의 중요한 구성요소인 옥외광고물 개선에 대한 논의도 활발하게 이루어져 현재 정부부처 및 각 지방자치단체는 옥외광고물의 개선에 많은 노력을 기울이고 있다. 이는 도시이미지를 결정짓는 주요 요인으로 옥외광고물이 직·간접적으로 영향을 주고 있기 때문이다.

과거 단순히 상업적 정보전달이라는 기능에서 출발한 옥외광고물은 최근 경제발전에 따른 다양한 업소의 증가로 인해 그 필요성이 점차 높아지면서 다양한 종류의 광고물이 등장하게 되었다. 이런 옥외광고물은 경쟁의 논리 속에서 점점 화려해지고 규모가 커졌을 뿐만 아니라 광고물의 종류와 양도 확대되었다.

또한 이러한 배경으로 인해 정부는 2003년부터 옥외광고물에 대한 정비사업을 시작하여 지금까지 많은 성과를 보이고 있다. 그러나 그 이면에 있어 문제가 없는 것은 아니다. 옥외광고물의 성격상 건물과의 조화가 매우 중요하나 정비사업에만 치중한 나머지 건물과의 부조화가 이루어지는 경우가 많고, 디자인에 대한 획일화, 예산의 활용미흡에 대한 문제, 관주도의 정비사업, 유지보수의 문제 등 산적한 현안이 많은 것 또한 주지의 사실이다.

대부분의 경우 사업을 집행하기 위한 노력에만 치중하여 정착 중요한 도시 전체의 미관이 고려되지 않는 것이다. 특히 제주도의 경우 친환경적인 관광도시의 모습을 가지고 있음에도 불구하고 옥외광고물의 경우 대다수 도시에 난립하여 있는 것을 볼 수 있다. 또한 일부 관광지에서도 불필요한 옥외광고물로 인한 지역전체의 미관을 해치는 일도 종종 발생한다.

따라서 본 연구에서는 이러한 옥외광고물의 개선을 통해 보다 환경과 도시미관을 고려하고자 진행하였다. 현재 옥외광고물의 여러 문제점들을 통해 어떻게 옥외광고물을 개선하는 것이 가장 바람직한 것인가를 논의함으로써 지방자치단체의 옥외광고물 개선에 대한 시사점을 제공하고자 연구하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 도시환경과 옥외광고물

1) 도시환경의 구성요소

인간은 아름답고 쾌적한 환경에서 보다 질 높은 삶을 살기를 갈망하며 추구한다. 우리나라는 급속한 경제성장으로 인해 도시는 빠르게 고층화, 대형화 되었으며, 이로 인해 도시 인구가 급격히 늘어나고 도로의 기능은 더욱더 복잡하게 되었으며 외부공간의 이용이 확대되었다. 이런 환경에서 살고 있는 시민들은 도시 환경디자인의 중요성을 인지하게 되었다. 도시의 모습은 그 나라와 사람들 능력의 표상이며, 수준의 척도라 할 수 있다.

도시의 환경은 구조적 형태에 인공적 활동을 가미하여 건축물들의 조형적 문제나 혹은 시각적 문제, 공간적 조형의 문제들을 가지고 그 형태적 측면과 형태가 가진 시각적 의미를 가지는 것이다(정인숙, 1998: 20). 도시는 쾌적하고 편안하게 삶을 즐길 수 있는 공간이 되어야 한다. 그러나 우리의 환경은 우리가 그것을 지각하고 있는 것과 반드시 일치하는 것은 아니며 진정한 환경이란 훨씬 많은 요소를 포함하고 그 요소들이 계속적으로 전체 환경과의 상호작용 속에 놓여 있는 것이다. 따라서 인간과 옥외광고물은 인간과 환경의 복합적이고 다양한 관계에 있는 하나의 시스템으로 파악할 수 있다.

인간은 자연환경, 인공환경, 행동환경의 영역 속에 놓여 있는데, 이 인간과 환경의 구조 속에 인간과 환경이 주체와 대상의 개념으로서 옥외광고물시스템과의 관계성을 이해할 수 있을 것이다. 인간과 환경과의 관계로 이루어진 옥외광고물시스템은 인간과 환경과의 상호작용으로 환경으로부터 입력되고 환경에 의해 생산된 사물이 인간과 상호작용하면서 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 도시환경의 구성 요소에서 구조물(건축, 주차장, 편익시설), 오픈스페이스(휴양시설 및 오락시설 등), 자연요소(흙, 물, 암석), 조도비품류(예술품, 기계 및 전기시설 등) 이런 요소들이 통일(Unity), 질서(Order), 조화(Harmony), 균형(Balance)을 이루면서 도시공간을 구성하게 되고, 도시라는 조직체 내에서 개체로서의 역할뿐만 아니라 집합적으로 도

시의 형태를 이루는 경관을 표현해 주는 매체가 된다(조형준, 1982: 8). 환경적 문제로서의 옥외광고물시스템은 인간과 환경 사이의 정보전달의 관계를 통하여 이해될 수 있고 디자인은 보다 쉽게 정보를 전달하는 도구로 사용된다고 생각할 수 있다. 여기서 디자인이란 즉, 관념의 실체화 과정을 말하고 있는 것으로 사회에서 요구하는 결과물이 도출되기 위해 제반 구성요소를 총체적으로 종합하는 것이라 할 수 있다(명승수, 1999: 16).

따라서 옥외광고물 시스템은 환경의 구성요소에 대한 정보를 시각적으로 전달하기 위한 효과적인 시스템으로 이해돼야 하며, 2차원적 디자인의 성질과 3차원적인 성질을 동시에 갖추고 있다고 볼 수 있다. 이것으로 비추어 옥외광고물 시스템을 인간과 환경적 관계에서 볼 때 환경적 디자인(environmental design)의 개념으로 이해할 수 있을 것이다(이연주, 2001: 12-13). 도시환경디자인에서 옥외광고물의 역할은 상점을 알려주는 기능적인 면도 있지만 그 지역의 전반적인 분위기를 조성해주는 심미적인 면이 크다고 볼 수 있다. 옥외광고물이 도시환경에 미치는 영향은 크며 도시의 이미지를 살려준다. 도시마다 각기 다른 특징과 이미지를 가지고 있기 때문에 그 도시이미지를 부각시켜 줄 수 있는 옥외광고물 디자인을 한다면 개성이 있고 차별화된 도시를 만들 수 있을 것이다.

2) 환경에 있어서 옥외광고물의 역할

옥외광고물은 광고와 더불어 우리가 항상 접하면서 생활하고 도시와도 밀접하게 연관이 되어있다. 또 옥외광고물은 광고나 표지판 이외의 기능을 넘어서 도시전체의 분위기를 살릴 수 있는 정서적, 시각적 요소로서의 기능을 나타내며 나아가 도시전체의 이미지를 전달할 수 있는 것이라야 한다. 건물외부의 전면광고의 효과를 활용하여 점포의 개성을 살려주고 지역의 안내역할을 겸하고 있고 건축물의 이미지를 살려주고 미화시킨다는 점에서 건축과 끊을 수 없는 관계에 있으며 옥외광고물 안에 그 상점의 기업 성격이 나타나야 하고 주변 환경과도 조화를 이루어야 한다.

이렇듯 옥외광고물은 어느 일정공간을 점거하여 그 시각적 영역에 강제적 또는 반복적으로 시각적 자극을 주는 하나의 광고장으로 다른 광고매체와 다른 특성을 가지고 있다. 즉, 옥외광고물디자인에 있어 중요시 해야만 되는 환경적 측면을 고려

하지 않고 제작 설치함에 따라 심미성·조형성이 결여된 채 난립하여 시각 환경질서를 파괴시키는 심각한 공해 요인이 되고 있는 것이다(이상락, 2002: 16).

환경적 요소로서의 옥외광고물이 가져야 하는 기능은 첫째 도시환경을 체계적이며, 질서와 개성 있는 쾌적함이 풍부한 거리로 조성하며 둘째, 도시환경구조에 대한 정보를 알기 쉽고 질서 있게 전달하며 셋째, 형태나 색채 배치 그리고 다양한 기술과 소재를 사용하여 단순, 명쾌하게 인간행동의 능률을 높여주며 넷째 아름다운 사인물을 제작함으로써 도시환경의 질적 향상을 꾀하고 이미지를 창출하는데 있다.

옥외광고물은 도시환경에 있어서 하나의 중요한 도시 연출 요소이다. 따라서 옥외광고물은 환경과 조화하는 좋은 조건을 스스로 이루어 가는 것이 중요하다. 불필요한 자극요소와 원인을 극도로 절제하고 잘 정리된 모습으로 자신을 드러내야 한다. 자신의 절제와 드러냄은 상호 상반된 것이지만 둘 사이의 균형감각을 갖지 않으면 도시 환경은 시각적인 혼돈이 가중될 수밖에 없다. 특히 상업적인 정보의 양적인 팽창과 차별화를 위한 경쟁적 자기 강조경향은 옥외광고물간의 변별력과 인지도를 낮추고 결과적으로는 시각적인 잡음(noise)으로 작용하게 된다. 따라서 자신의 의미, 역할, 도시의 역사와 전통과의 어울림, 그 영향, 도시 사람들의 감정에 미칠 시지각적 효과까지도 잘 고려해야 한다.

최근 우리 주위의 도시환경을 살펴보면 부조화한 건축물의 높이와 무절제한 옥외광고물, 강, 하천 등, 도시의 주요 자연자원에의 경관적 배려에 대한 시책의 부재, 역사적 지역 및 건축물 보존에 대한 부적절한 대응 등, 아름다운 도시환경의 계획과 이를 관리, 지원하는 제도적 시스템이 부족한 현실이다.

소비문화의 유행에 따라 필연적으로 대중의 의식 속에 파고드는 옥외광고물은 도시의 인상과 문화, 질서를 만드는 환경적 요소로서 디자인되어야 하지만 현실은 그러하지 못하다. 이것은 대부분의 옥외광고물이 상업적, 광고적 측면에서 자사의 이익만을 내세우기 급급하여 좀 더 크게, 좀 더 잘 보이기만을 고집하기 때문이다. 도시에서의 옥외광고물의 역할은 광고나 표지판으로서의 기능 외에 도시전체의 개성과 특색에 맞는 분위기를 살릴 수 있는 정서적, 시각적 요소로서의 기능을 담당하며, 나아가서는 도시속 전체의 이미지를 결정짓고 전달하는 것이므로 보다 문화적이고 창조적으로 디자인되어야 할 것이다. 상업성을 담고 있는 옥외광고물은 대중들에게 메시지를 전달하는 호소력이 있어야 하지만 건물의 이미지와 조화를 이루며 존재해야 한다. 도시환경의 아름다운 이미지는 우선 깨끗하고 정돈된 거리에서 느낄

수 있으며, 그 다음으로 도시 분위기를 조성하는 건물들이라고 볼 수 있는데 이러한 의식 없이 건물에 부착되어 무질서하게 난립되어 있는 옥외광고물들이야말로 도시 환경의 질을 떨어뜨리는 가장 큰 원인이 되고 있다.

도시 옥외광고물을 포함해 지금까지의 환경계획은 인간이 물질적 충족에만 급급해 온 결과 환경의 무질서, 혼돈, 갈등 등의 부정적인 심리를 야기시키는 결과를 가져오게 되었다. 도시환경에 있어서 옥외광고물은 옥외광고물 그 자체로서의 목적 달성도 중요하지만 도시환경이라는 큰 틀 속에서 인식돼야 하며, 미적, 조형적, 정서적인 충족함을 아울러 느낄 수 있도록 해야 한다. 개별적인 조형디자인도 물론 중요하지만 전체적인 모습이 무엇보다도 도시환경과 도시미관을 위하여 중요하므로 일체화된 환경으로 통일감 있고 개성을 존중하는 옥외광고물디자인의 방향을 지향해야 할 것이다.

그러기 위해서는 옥외광고물 디자인 및 제작자, 사용자 그리고 관할 관청에서 각별한 관심과 의식의 변화가 요구된다 하겠다. 옥외광고물은 환경 속에서 전체적으로 미적효과를 창출하여 사람들로 하여금 미적 쾌감을 주는 한편 정보전달이나 시설물의 이미지의 특성을 살려주도록 해야 함으로 옥외광고물 제작물의 커뮤니케이션 효과측면이나 미적 감각이 서로 상충되지 않도록 하는 묘안이 필요하다 하겠다.

도시를 구성하는 환경요소인 옥외광고물의 혼란은 도시환경의 질을 저하할 뿐만 아니라 시민의 정서불안을 야기할 수 있는 환경의 장애요인이 될 수 있는 만큼 이러한 사회·문화적 역할과 환경과의 상관관계를 깊이 인식하고 사회, 문화 전반에 걸친 폭넓은 이해를 갖고 커뮤니케이션 환경에 대한 이해가 필요하다. 따라서 개별적인 조형디자인도 물론 중요하지만 전체적인 모습이 무엇보다도 도시환경과 도시미관을 위하여 중요하므로 일체화된 환경으로 통일감 있고 개성을 존중하는 옥외광고물 디자인의 방향을 지향해야 할 것이다.

2. 옥외광고물의 의의

1) 옥외광고물의 개념

옥외광고물에 대한 개념 규정은 국가·도시·지역별로 다양하게 제시되고 있다. 옥외광고물 관리법(1991년 1월 8일 제정)에서는 ‘옥외광고물’이라함은 상시 또는 일정기간 계속하여 공중에 표시되어 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소에서 볼 수 있는 것으로서 옥외광고물, 입옥외광고물, 현수막, 벽보, 전단 기타 이와 유사한 것을 말한다(법 제2조 제 1호).

광고대사전에서는 개인 또는 단체가 보유하고 있는 건물이나 토지 혹은 임대한 장소에 자기의 성명, 상호, 상품 등을 쓰거나 판류를 만들어 부착하여 알리는 수단을 말한다(코래드 광고전략연구소, 1989). 또한 미국옥외광고협회(O.A.A.A)¹⁾에서 정한 규격과 디자인 그리고 광고판의 구성에 부합되어진 것으로서 가정 밖에서 광고 메시지를 소비자에게 전달하는 많은 유형의 광고매체라고 정의하고 있다(Wright, Winter & Zeigler, 1982: 205).

일본옥외광고협회의 정의는 상시 또는 일정기간동안 계속해서 옥외에서 공중에 표시되는 옥외광고물, 입옥외광고물, 벽보 및 전단 또는 광고탑, 광고판, 건물과 기타의 공작물 등에 부착되거나 표시되는 것과 그에 준하는 종류의 것이라고 정의한다.

따라서 본 논문에서의 옥외광고물 정의는 “상업적 목적을 가지고 대중이 통행하는 장소에 부착하는 게시물 또는 게시시설”로 정의하고자 한다.

2) 옥외광고물의 성격

옥외광고물은 불특정 다수인을 대상으로 광고게시 시설을 설치하기 위한 시설물로서 개인 또는 단체가 자기가 보유하고 있는 건물이나 토지 혹은 임대한 장소에 자기의 성명, 상호, 상품을 직접 쓰거나 판류를 만들어 부착하여 알리는 수단으로 정의되며 또한 도시미관을 살릴 수 있는 광고효과와 환경과의 관계를 고려하여 계획되어야 한다.

¹⁾ OAAA(Outdoor Advertising Association of America) : 1891년에 창립된 미국 옥외광고업자 협회. 의회와 연방기구의 활동을 감시하고 회원들에게 보고함으로써 협회구성원들에 의해 관련정책이 개발될 수 있게 하는 협회이다(네이버 용어사전, 2010년 11월 20일 검색).

옥외광고물은 공간적 측면에서 조형예술이며 모든 시각적 요소를 가진 정보전달 매체로서 그 사회 문화가치의 판단기준이 된다. 또한 옥외광고물은 도시미관에 기여하고, 특정건물을 미화하며, 도시개성을 살리고, 안내자의 역할도 할 수 있는 기능을 갖추는 공간성이 필요한 것이다. 거기에 더하여 예술성을 포함한 옥외광고물과 도시환경과의 조화는 도시공간의 질을 결정하기도 한다. 이러한 도시공간의 질은 개인적 수준과 공공적 수준이 결합하여 나타내는 문화수준이라 할 수 있다. 따라서 옥외광고물은 광고수용자의 시각을 요구하는 매체이며 옥외공중이 통행하는 장소에 설치되므로 조형적으로 아름다워야 하고 안전성도 매우 중요하다. 그리고 옥외광고물이 제공하는 시각 자극은 선택적으로 수용되며, 옥외광고물의 표현은 주로 시각 정보로 구성된다(황연희, 2006: 17). 이러한 것들이 조형물로서 미적기준을 충족시킬 수 있는 것이다.

옥외광고물은 사회적 환경의 장이다. 도시전체의 환경공간에서 다른 인자들과 결합하여 새로운 도시의 생활환경을 나타내어야 한다. 그러기 위해서는 옥외광고물의 의사전달방법에서 전제되어야 할 선결 조건이 있다.

첫째, 모든 내용을 알리려는 특징에서 옥외광고물디자인이 다양해지며, 둘째, 재료의 특성에 따라 광고효과와 가로경관에 끼치는 영향이 달라진다. 셋째, 주제의 전달이 인간의 시지각에 의존하기 때문에 자극 자체가 시지각이 되는 것이다. 이런 것은 시지각 특성에 근거해야하기 때문에 사회적 환경과의 계획된 구도 안에서 이루어져야 하는 것이다.

3) 옥외광고물의 기능

(1) 커뮤니케이션 기능

인간은 감각기관을 통하여 외계를 표출하고 정보를 얻어 환경에서 정보를 표출하고 활동하는 것을 지각이라 한다. 인간이 감각기관들이 정보를 받아들이는 비중을 살펴보면 미각이 전체의 1%를, 촉각이 2%, 후각이 4%를, 청각이 10%를 차지하고 있으며 그 나머지 전체의 83%를 시각이 차지하고 있다(Mugio, 1969). 이것은 인간 생활에서 정보나 지식전달에 시각 대상물의 비중이 절대적이며 그 영향력이 상당히 크다는 것을 알 수 있다.

현재 우리가 사용하고 있는 커뮤니케이션이라는 말에는 정보를 보내는 사람에게

서 받고 사람들에게 일방적으로 전달되는 경우의 보고·통보·전달이라는 의미에서부터 정보를 보내는 사람과 받는 사람 사이에서 교류가 이루어지는 회화·토론 그리고 그 결과로 생긴 공통 이해와 합의까지도 포함된다. 결국 커뮤니케이션의 역할은 정보 발신자의 의도와 사고방법을 제3자에게 전달하는 상호 이해의 기능이라고 할 수 있다. 따라서 간판이 가장 효과적인 시각 표시물로서의 기능을 이루기 위해서는 빠르고, 정확히 정보를 전할 수 있도록 기억하기 쉽도록 제작되어야 한다. 커뮤니케이션의 활동 중에서 간판은 도시 속의 각종 구조물의 위치나 명칭을 알리고, 사람들 사이 혹은 사람과 도시 공간 사이에서 호소력 있는 의사소통의 수단이 되며, 눈으로 파악할 수 있고 공간을 어느 정도 컨트롤할 수 있는 시각커뮤니케이션 수단이다. 따라서 도시계획, 환경디자인과 같은 넓은 의미에서 보다 효과적인 매개체로 인식되어 질 수 있다. 이러한 커뮤니케이션 기능에 의해서 사람들은 빛·형태·색·움직임 같은 주위환경을 시각적 정보로 받아들이고, 환경을 파악하여 정보적 매개물로서 간판을 받아들인다. 결과적으로 인간은 주변의 간판을 환경적 정보로서 받아들이고 환경을 좀 더 쉽게 파악할 수 있는 커뮤니케이션 도구뿐만 아니라 환경 자체로도 인식하고 있다.

(2) 도시환경 기능

현대의 도시는 인간의 사고와 생활에 도움을 줄 수 있는 여러 가지 기능들이 합쳐서 서로 얽혀져 만든 체계가 입지하고 있는 생활공간이며, 이 공간에 사람들이 모여 주거하는 곳이다. 우리가 안주할 수 있게 하기 위해서는 우리 환경이 무질서 상태여서는 안 될 것이다. 그러나 현대 도시의 급격한 발달은 인간을 하나의 기능만을 내세우는 건축물 사이에 가두어 두게 되었고 시가지에 범람하는 광고물이나 간판 등은 도시환경적인 측면을 무시하여 시각적 무질서를 형성하게 된다. 이러한 위계질서가 없는 간판의 혼란은 바로 도시미관을 해치기 때문에 간판을 제작할 때 정보전달의 기능과 함께 환경 또한 꼭 생각해야 할 중요한 문제이며, 기능적인 측면뿐 아니라 사회·문화적 역할과 환경과의 상관관계를 깊이 인식하여 폭넓은 이해를 갖고 제작하여야 한다. 이상의 기능들이 잘 어우러진 간판은 효과적인 커뮤니케이션 기능과 함께 도시미관을 조화시키는 미적 조형요소로서 자리 잡을 수 있을 것이다(이도한, 2007: 16-17).

3. 선행연구의 검토

옥외광고물에 대한 연구는 1990년대 이후에 여러 측면에서 논의되어 왔으며 최근에는 도시 공공 디자인의 중요성 부각으로 인하여 활발한 논의와 연구가 더해지고 있다. 따라서 본 연구에서 논의하고 있는 옥외광고물의 개선에 관한 선행연구를 확인함으로써 선행연구를 통한 옥외광고물의 문제점 및 개선방안의 시사점을 얻고자 하였다.

노화동(2008)은 ‘정부 주도형 간판 정비 사업에 관한 연구’에서 청계천, 안양시, 안성시, 의정부시의 사례분석을 통해 현행 법규의 한계와 비전문적인 행정력의 문제, 중앙정부의 획일적 가이드라인 등에 대한 문제점을 지적하고 있으며 이에 대한 대안으로서 계획 단계부터 전문가와 시민이 참여하는 지역의 정체성을 살릴 수 있는 간판 정비 사업 구축과 현재의 TOP-DOWN 방식에서 주민 참여형 사업으로의 전환을 제시하고 있다.

손경주(2006)는 ‘기성상업지 옥외광고물 개선을 위한 정비방안연구’에서 옥외광고물의 문제를 ‘공유지의 비극’상황으로 접근하여 성공적인 사례를 통하여 개선방안을 모색하였는데 서울시 옥외광고물 특별정비사업은 불법광고물 절대물량의 감소와 사후 정비에만 중점을 두어 제도의 효율성이 저하 되었고 예산활용 면에서도 비효율적이었다는 것을 지적하였다. 옥외광고물의 개선과 지속성을 확보하기 위해서는 대상지역의 성격에 따라 접근방법이 달라져야하며, 제도의 정당성과 수용성이 확보되어야 하는 등 공공의 역할을 파악해야 한다고 하였다.

이도한(2007)은 ‘도시환경을 위한 옥외간판 개선방안 연구’에서 산본 신도시의 옥외 간판의 현황과 현재 시행중인 지방자치단체의 간판 바꾸기 시행 정책의 문제점을 파악하고 광고주 및 행정 당국의 협조를 통한 쾌적하고 아름다운 도시 환경 창조라는 해결 방안을 제시하고 있다. 구체적인 대안으로서는 일정한 법적 규제 및 지방 특성에 맞는 조례의 제정과 건물 설계 지침에 간판 설치에 관한 계획 및 도면을 첨부하는 사전허가제 및 플렉스 간판에서 입체형 간판으로 간판 소재를 변경할 것 등을 제시하고 있다.

유승연(2004)은 ‘옥외광고물 정비를 통한 가로이미지 개선방안 연구’를 통해서 점포당 부착 옥외광고물 개수를 가로형 간판 및 돌출 간판 각 1개씩 총 2개로 제한하여 제시하고 있으며 부착 방법에 대해서는 동일 층에 설치되는 간판의 경우 높이

를 일정하게 맞추고 일직선상에 위치하도록 할 것을 제안하고 있다.

천은정(2001)은 '가로변 건축물에 부착된 옥외 광고물의 인지도에 관한 연구'에서 컴퓨터 시뮬레이션 실험을 중심으로 건축물에 부착된 광고물의 인지도를 통계 분석하여 건물에 부착된 옥외 광고물의 부착 개수와 인지도 정도는 반비례한다는 사실을 밝히고 있다. 그 결과 업소별 간판 부착 개수의 규제보다는 건물의 외벽을 기준으로 부착 개수를 제한해야 하며 지정선에 맞추어 동일한 크기의 간판을 설치할 때 정돈되고 질서감과 인지도가 향상된다는 사실을 제시하고 있다.

이선애(2001)는 '도시간판 디자인의 현황과 그 환경적 영향에 관한 연구'에서 동대문 지역의 간판 디자인 현황과 간판 개수, 간판의 형태 및 재료, 간판에 나타난 색채 분포도를 통해 개선 방안과 관련 법규에 대하여 비교하고 있다. 그는 이 연구를 통하여 가로형 간판, 돌출 간판, 세로형 간판, 옥상 간판, 현수막 등에 대한 서울시 옥외 광고물의 현행 법규를 정리하였으며 간판을 쾌적한 도시환경으로 조성하는 한 분야로 인지하면서 간판 디자인의 시각적 요소 중 눈의 인지각을 통한 간판에 대하여 연구하고 있다.

이상의 선행연구를 확인해 볼 때, 대부분의 경우 옥외광고물의 무계획적 설치로 인한 도시 환경의 훼손이라는 문제점을 공통적으로 밝히고 있다. 또한 옥외광고물 개선 사업의 중요한 추진력이 되는 행정적 측면에 대한 논의는 옥외광고물 정비 사업 추진상 중요한 부분임에도 불구하고 대부분이 부분적으로만 다루어지고 있어 본 연구에서는 이러한 내용들을 통해 옥외광고물의 개선방안을 확인하고자 하였다.

Ⅲ. 지방자치단체 옥외광고물 현황

1. 지방자치단체 옥외광고물 현황

현재 우리나라 고정식 옥외광고물은 2001년도 총 3,320,275건이 있으며 이중 적법광고물은 2,682,222건(81%)이며, 불법광고물은 638,053건(19%)으로 나타나고 있다. 또한 2007년도는 4,327,618건으로 이 중 적법광고물은 2,142,821건(49.5%), 불법광고물 2,184,797건(50.5%)으로, 2001년도 대비 불법광고물 비중은 31.5% 증가한 것을 알 수 있다.²⁾

<표 III-1> 옥외광고물 비교현황

고정식 광고물 총수		허가·신고	자유설치(신고배제)	불법
2001년	332만개(100%)	110만개(33%)	160만개(48%)	62만개(19%)
2007년	432만개(100%)	72만개(17%)	142만개(33%)	218만개(50%)

※ 자료 : 행정자치부 생활여건개선팀(2001, 2007), 「옥외광고물 전수조사 결과」 내부자료; 한국지방행정연구원(2007), 「옥외광고개선을 위한 재원 확충방안 연구」 재인용.

결국 정부 및 지자체의 지속적인 정비·단속에도 불구하고 불법광고물(유동광고 포함)은 범람하고 있으며, 불법 유동광고물은 2004년 6,200만개에서 2005년 3억 개, 2006년 3억 8천 개로 급격히 증가하고 있음이 현황조사를 통해 나타나고 있다. 행정안전부가 실시한 고정광고물 전수조사 결과에 따르면, 2001년 불법광고물이 19%를 차지하고 있었으나, 2007년도에는 50.5%로 큰 폭의 증가를 하였으며, 이에 비해 적법 광고물은 계속 줄어들어 허가·신고뿐만이 아니라 신고배제(자유설치)까지도 줄어들어 불법광고물 증가의 원인이 되고 있다.

<표 III-2> 옥외광고물 현황

유형별		계(건)	
총계		4,327,618 (100%)	
적법광고물	소계	2,142,821 (49.5%)	
	허가	419,700 (9.7%)	
	신고	301,914 (7.0%)	
	신고배제	1,421,207 (32.8%)	
불법광고물	소계	2,184,797 (50.5%)	
	요건구비	1,202,403 (27.8%)	
	요건불비	수량초과	336,877 (7.8%)
		위치·장소위반	255,966 (5.9%)
		규격위반	175,643 (4.1%)
		표시방법위반	213,909 (4.9%)
소계	982,394 (22.7%)		

※ 자료 : 행정자치부 생활여건개선팀(2001, 2007), 「옥외광고물 전수조사 결과」 내부자료; 한국지방행정연구원(2007), 「옥외광고개선을 위한 재원 확충방안 연구」 재인용.

2) 현재 정부의 옥외광고물 현황은 2001년과 2007년에만 전체적으로 조사되었다.

또한 2007년 옥외광고물을 유형별로 분석해 보면 2001년도와 큰 변화는 없는 것으로 나타났다. 전체 광고물중 생활용 간판에 해당되는 가로형 간판이 2001년에 54.1%로서 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 2007년에도 50.3%로 약간 감소하였으나 가장 높은 비중을 차지하였다. 그 다음이 돌출형 간판, 세로형 간판, 지주형 간판, 기타 순이었으며, 또한 불법광고물 중에는 요건구비의 경우가 2001년에 63.2%였던 것이 2007년에 55.0%로 감소하였으며, 반대로 요건불비의 경우가 오히려 증가하여 2001년에 36.8%에서 2007년에 45.0%로 증가한 것을 알 수 있다.

<표 III-3> 불법광고물 유형별 분석

(단위 : 천 건, %)

구분		총계	가로형	세로형	돌출	지주	옥상	기타	
2001 년	계	3,320,275 (100)	1,796,358 (54.1)	155,522 (4.7)	907,375 (27.3)	199,177 (6.0)	14,116 (0.4)	247,727 (7.5)	
	적법	2,682,222 (80.8)	1,606,195 (59.9)	124,416 (4.6)	586,096 (21.9)	142,445 (5.3)	9,208 (0.3)	213,862 (8.0)	
	불 법	소계	638,053 (19.2)	190,163 (29.8)	31,106 (4.9)	321,279 (50.4)	56,732 (8.9)	4,908 (0.7)	33,865 (5.3)
		요건 구비	403,548 (63.2)	121,243 (30.0)	10,747 (2.7)	233,725 (57.9)	33,302 (8.3)	2,521 (0.6)	2,010 (0.5)
		요건 불비	234,505 (36.8)	68,920 (29.4)	20,359 (8.7)	87,554 (37.4)	23,430 (10.0)	2,387 (1.0)	31,855 (13.6)
2007 년	계	4,327,618 (100.0)	2,176,744 (50.3)	338,829 (7.8)	1,065,013 (24.6)	281,175 (6.5)	1,047 (0.02)	464,810 (10.7)	
	적법	2,142,821 (49.5)	1,384,714 (64.6)	154,221 (7.2)	316,638 (14.8)	94,818 (4.4)	666 (0.03)	191,764 (8.9)	
	불 법	소계	2,184,797 (50.5)	792,030 (36.3)	184,608 (8.4)	748,375 (34.3)	186,357 (8.5)	381 (0.02)	273,046 (12.5)
		요건 구비	1,202,403 (55.0)	438,355 (36.5)	47,231(3. 9)	553,478 (46.0)	112,606 (9.4)	162 (0.01)	50,571 (4.2)
		요건 불비	982,394 (45.0)	353,675 (36.0)	137,377 (14.0)	194,897 (19.8)	73,751 (7.5)	219 (0.02)	222,475 (22.6)

※ 자료 : 행정자치부 생활여건개선팀(2001, 2007), 「옥외광고물 전수조사 결과」 내부자료; 한국지방행정연구원(2007), 「옥외광고개선을 위한 재원 확충방안 연구」 재인용.

불법광고물 사유별 현황을 보면 요건구비 미신고가 가장 많은 것으로 나타났다. 2007년 조사에 의하면 불법광고물 사유별 현황을 보면 요건구비 미신고가 가장 많

은 1,202천 건(55%)이며, 수량초과 337천 건(15%), 위치장소 변경 256천 건(12%)으로 조사되었다.

<표 III-4> 불법광고물 사유별 현황

(단위 : 백만건)

소계	요건구비	요건불비			
	요건구비 미신고	수량초과	위치·장소 위반	규격위반	표시방법 위반
2,184 (100%)	1,202 (55%)	337 (15%)	256 (12%)	175 (8%)	214 (10%)

※ 자료 : 행정자치부 생활여건개선팀(2001, 2007), 「옥외광고물 전수조사 결과」 내부자료; 한국지방행정연구원(2007), 「옥외광고개선을 위한 재원 확충방안 연구」 재인용.

또한 옥외광고물의 개수를 지방자치단체별로 보면 서울이 전국대비 21%(893,977개)로 가장 많고, 경기도가 20%(854,728개)로 다음 순으로 나타났다. 그 외 제주도를 제외한 전국의 경우 3-9%로 10%를 넘지 않는 수준인 것으로 나타났다. 그러나 불법 옥외광고물의 개수는 대부분의 지방자치단체가 50%이상인 것으로 나타나 불법 옥외광고물이 문제가 되는 것으로 조사되었다.

이에 따라 각 지자체들은 불법광고물을 줄이기 위한 방안으로 요건구비대상 광고물을 양성화시키는 방안을 제시하고 있다. 이는 현행 옥외광고물 관계법령의 설치기준이나 표시 기준에 적합하지만 허가나 신고 없이 설치된 요건구비 대상 광고물과 관계법령의 설치기준이나 표시규격에 맞지 않는 무허가 무신고 광고물인 요건 불비대상 광고물로 나눌 수 있는 불법 광고물 가운데 요건구비대상 광고물을 제도권 내로 끌어들이고자 하는 취지로 이해할 수 있다. 이처럼 불법광고물 비중이 높다는 것은 법제도적인 측면에서도 그 원인을 찾아볼 수 있으며 근본적인 불법광고물 해법을 위해서는 실효성 있는 법제도 마련과 장기적인 불법광고물 대책도 필요하다고 하겠다.

<표 III-5> 지방자치단체 옥외광고물 현황

시·도	옥외광고물		적법	불법			
	수량(개)	전국대비		소계	불법률	요건구비	요건불비
계	4,342,094	100%	2,143,818	2,198,276	51%	1,209,066(55%)	989,210(45%)
서울	893,977	21%	402,004	491,973	55%	222,503(45%)	269,470(55%)
부산	371,342	9%	185,224	186,118	50%	80,238(43%)	105,880(57%)
대구	238,113	5%	106,713	131,400	55%	80,151(61%)	51,249(39%)
인천	276,867	6%	121,710	155,157	56%	66,426(43%)	88,731(57%)
광주	109,612	3%	48,064	61,548	56%	44,650(73%)	16,898(27%)
대전	133,210	3%	82,703	50,507	38%	31,006(61%)	19,501(39%)
울산	125,003	3%	57,074	67,929	54%	39,709(58%)	28,220(42%)
경기	854,728	20%	366,120	488,608	57%	253,695(20%)	234,913(48%)
강원	149,601	3%	86,334	63,267	42%	50,300(80%)	12,967(20%)
충북	170,400	4%	71,370	99,030	58%	64,731(65%)	34,299(35%)
충남	144,086	3%	88,196	55,890	39%	25,848(46%)	30,042(54%)
전북	164,849	4%	127,805	37,044	22%	24,122(65%)	12,922(35%)
전남	131,688	3%	81,205	50,483	38%	39,348(78%)	11,135(22%)
경북	202,017	5%	134,602	67,415	33%	54,508(81%)	12,907(19%)
경남	320,517	7%	149,413	171,104	53%	114,376(7%)	56,728(33%)
제주	56,084	1%	35,281	20,803	37%	17,455(84%)	3,348(16%)

※ 자료 : 행정자치부 생활여건개선팀(2001, 2007), 「옥외광고물 전수조사 결과」 내부 자료; 윤경희(2008), 「지방자치단체 옥외광고물 정비사업의 추진 방식에 관한 연구」, 연세대학교 대학원 석사학위논문 재인용.

IV. 지방자치단체 옥외광고물 문제 및 개선방안

1. 현 옥외광고물의 문제

1) 획일화된 디자인

옥외광고물 정비사업에서 가장 대표적인 문제로 부각된 것이 디자인의 몰개성화이다. 획일화 된 옥외광고물 디자인의 적용으로 상점들은 고유의 속성과 특성을 잃

어버렸다. 더욱 심각한 것은 옥외광고물 정비사업을 시행한 거리 전체가 동일한 이미지로 연출되어 지역마다의 고유 정체성이 상실되었다.

그리고 간판 본래의 기능 외에 부가적 기능인 랜드마크 기능을 잃게 되었다. 우리나라처럼 복잡한 거리 구조를 가진 도시에서 옥외광고물은 위치를 설명하고 기억하는 랜드마크 역할을 한다.千篇일률적이며 획일적인 옥외광고물 디자인에서는 옥외광고물 자체가 아무런 변별력을 갖지 못한다. 이러한 디자인 획일화의 가장 대표적인 원인은 ‘청계천 옥외광고물정비사업’의 사업진행방식, 옥외광고물 재료, 디자인 시스템을 지방자치단체가 그대로 답습한 데에 1차적인 원인이 있다.

세계화에 따른 도시 정체성 구축이 국가적 경쟁력으로 작용한다는 점을 감안한다면 몰개성화와 디자인의 획일화는 국제화 시대의 추세를 역행하는 결과를 낳았다. 이런 까닭에서 기존 옥외광고물 정비사업의 새로운 방향 모색과 함께 옥외광고물 정비사업의 새로운 모델을 발굴하려는 노력이 시급하다.

2) 통합적 접근에 인식 부재

옥외광고물정비사업의 근본적인 취지는 도시경관개선에 있다. 그러나 대부분의 지역들이 건물과 간판의 조화를 고려하지 않은 상태에서 옥외광고물 자체만 정비했다. 이미 앞에서 언급한 바와 같이 옥외광고물은 건물을 매개로 설치되기 때문에 건물과 옥외광고물은 매우 중요한 상관관계를 가지고 있다. 그래서 건물과 옥외광고물을 유기적 관점에서 이해하고 옥외광고물 정비사업에 앞서 건물의 노후화정도, 건물의 특성, 건물의 규모, 건물의 색채 등을 고려한 옥외광고물 디자인의 과정을 거쳐야 한다. 이러한 과정을 거칠 때 비로소 건물과 옥외광고물과의 조화를 기대할 수 있다.

그러나 지금까지는 이러한 과정을 무시한 채 건물의 상태는 고려하지 않고 사업의 범위를 거리 전체에 적용해 사업 구간 내 모든 옥외광고물을 동시에 일률적으로 정비했기 때문에 거리경관 개선의 본래 취지가 희석되었다. 지방자치단체 옥외광고물 정비사업의 방향에 대한 근원적인 재점검이 요구되고 있다.

3) 사업진행과정의 민관 참여 부족

대부분의 지방자치단체들은 사업진행과정 초기부터 완료시까지 점포주들이 적극

적으로 참여한 곳은 거의 없고 또한 업주들의 반발없이 진행된 곳 또한 매우 드문 형편이다. 따라서 사업기간이 당초 계획보다 지체되고 있거나 완료 후에도 점포주들의 불만이 큰 상황이다.

이것은 주민들에게 옥외광고물 정비사업에 대한 충분한 설득과정과 행정정책을 이해시키려는 노력이 부족한 상태에서 관이 일방적으로 진행한 결과이다. 이로 인해 점포주들이 개선사업 이후의 새로 바뀐 간판에 애착이나 소유개념이 부족하고 사업완료 후에도 지속적인 관리가 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이는 주민의 참여 정도가 옥외광고물 정비사업의 성공여부를 판가름하는 또 다른 척도임을 보여주고 있다.

따라서 점포주의 자율적 참여가 부족한 상태에서 관 주도하에 이루어진 옥외광고물 정비사업은 비효율적인 결과, 사업 후 지속되는 행정에 대한 불신, 옥외광고물의 사후관리에 문제를 낳았다. 지금까지 옥외광고물 정비사업의 정책은 공공관리론적 입장을 견지했다. 그러나 주민참여를 위주로 하는 뉴 거버넌스적 관점의 행정정책의 변화를 기대하며, 이것이 향후 우리나라 옥외광고물 문화발전의 혁신적인 변화로 기록되는 대국민운동으로 발전되어야 할 것이다(문화관광부, 2008).

이러한 거대한 사회 운동으로의 변화가 없이는 옥외광고물의 개선은 효율적인 발전을 기대하기 어렵다. 더욱이 옥외광고물을 개선시킬 수 있는 주체 세력은 국민이며 바로 점포주들의 의지에서 시작된다. 그들의 생각이 바뀌고 옥외광고물문화가 향상되어야 한다는 타당성을 스스로 인정할 때 비로소 진정한 옥외광고물 개선이 제대로 이루어 질 수 있을 것이다.

4) 유지보수의 결여

대부분의 지방자치단체는 전반적으로 옥외광고물 유지보수가 미흡한 상태이다. 옥외광고물 정비사업 종료 후 그 모습이 그대로 유지되기 위해서는 철저한 사후관리가 필요하다. 사업 이후 이러한 관리를 위해서 엄격한 관리지침을 마련하고 그것이 지속될 수 있는 행정적 장치와 유지보수에 대한 주체를 분명하게 설정해야 한다.

사업 종료 이후 관리가 철저히 이루어지지 않을 경우 옥외광고물 정비사업은 의미를 잃고 옥외광고물의 모습은 예전 상태로 퇴행될 것이다. 이러한 문제들을 극복하기 위해선 옥외광고물 정비사업의 주체가 점포주와 시민이 되어야 한다. 사업을 시작하기 전에 옥외광고물 정비사업에 대한 충분한 설명을 통해 행정정책을 완전히

이해시키고 사업의 모든 진행 과정에 점포주의 자발적인 참여를 유도해 그들의 의사를 충분히 반영시켜야 한다.

만약 점포주들의 요구사항이나 의견이 옥외광고물 정비사업 취지와 전혀 다르다고 해도 인내를 가지고 지속적으로 설득해나가는 노력을 통해 옥외광고물 정비사업의 주체가 점포주임을 분명히 상기시켜야 한다.

5) 전문 인력의 부족

지금까지의 지적된 옥외광고물 정비사업의 전반적인 문제는 옥외광고물에 대한 전문 인력의 부재에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 옥외광고물은 여러 가지 면에서 복합적인 지식체계를 필요로 한다. 옥외광고물에 관련된 법령, 제도, 정책, 옥외광고물 디자인의 원리, 도시 공간 환경의 이해, 지역의 고유 상황, 지역 시장과 점포들의 동향, 건축과 간판과의 상관관계, 소비자 태도 등 다양한 상황과 관련되어 있다.

그러나 위의 다양한 지식과 상황을 이해하고 포괄할 수 있는 전문 인력이 부족하다. 이런 실정에서 옥외광고물과 관련된 행정정책을 입안하거나 실행하기 위해 고작 인근지역의 우수 사례를 참고하는 정도다. 그것도 객관적인 판단 기준이 불분명한 상황에서 내용 그대로를 답습하거나 유사한 방향으로 진행하는 것이다.

더욱 심각한 것은 잘못된 사례를 우수사례로 오인하여 그것을 그대로 답습함으로써 유사한 문제가 타지역으로 확산되는 현실이 계속되고 있다. 옥외광고물 정비사업은 이러한 사례가 더욱 심각하게 적용되고 있는 분야이다. 이를 극복하기 위해서는 전문지식을 갖춘 간판 관련 분야 전문가의 도움을 받고 해당 업무를 담당하는 공무원이 관련 분야의 기본 지식과 판단 능력을 갖추려는 노력이 수반되어야 할 것이다.

6) 예산의 비효율화

2003년 이후 시작된 우리나라 옥외광고물 정비사업은 투입된 예산에 비해 총체적인 효율성은 상대적으로 저조하다고 말할 수 있다. 예산의 비효율성은 옥외광고물 정비사업의 총체적 문제에서 지적된 바와 같다. 결과적으로 막대한 지방자치단체 예산이 낭비된 셈이다.

옥외광고물 정비사업의 예산은 많게는 100억을 넘게 소요한 자치단체가 있는가

하면 적게는 10억 미만을 소요한 지방자치단체도 있다. 예산의 출처는 크게 국비와 지방비 그리고 옥외광고물 정비사업에 참여하는 점포주들의 자부담으로 구성되어 있다. 예산의 출처를 다시 세분화하면 다음과 같다. 주로 국비는 문화관광부, 행정자치부, 산업자원부가 지방자치단체에 지원하는 국비예산이다. 이 중 문화관광부는 부산 광복동에 국고보조금 30억원을 지원했는데 이 예산은 옥외광고물 정비 뿐 만 아니라 건물을 정비하는 비용으로 사용해 옥외광고물 정비사업의 소기의 목적을 달성했다. 그리고 2007년에 강원도 영월군에 ‘일상장소 문화생활 공간화 기획컨설팅’ 비용으로 4천만원을 지원했다.

행정자치부는 2007년에 전국 자치단체 15곳에 40억원을 지원했다. 그리고 2008년에는 20억원을 증액하여 60억원을 지원하였다. 그런데 문제는 행정자치부가 2007년 자치단체에 총 8억원의 특별교부세를 인센티브(행정자치부, 2007: 11)로 지원했다. 특별교부세는 보통교부세 산정시 반영할 수 없었던 구체적인 사정, 지방재정 여건의 변동, 예기치 못한 재정수요 등을 고려하여 특별히 교부하는 교부세의 일종으로서, 객관성과 통일성을 중시하는 보통교부세 산정과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 확일성과 시기성을 보완하여 지방교부세제도 전체의 타당성을 확보하기 위한 제도이다(행정자치부, 2006: 3). 이러한 특별교부세의 운영 기준은 크게 3가지로 구분되는데 첫째, 지역현안수요이다. 이는 국가적 행사, 지방공공시설의 설치 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우에 교부한다. 둘째, 재해대책수요이다. 이는 각종 재해 등으로 인하여 소요되는 지방비 부담분을 보전 할 필요가 있는 경우에 교부한다. 셋째, 우수자치단체 재정지원이다. 이는 2005년부터 시행된 제도로서 재해대책수요의 사용 잔액이 예상되는 경우, 우수한 행정성과를 거둔 자치단체 혹은 국가 정책 추진에 적극 협력하는 등의 사유로 행정자치부 장관이 인정하는 자치단체이다. 여름철재난특별기간 종료(10월 15일)후 교부한다.

물론 특별교부세 인센티브 지원은 ‘우수 자치단체 재정지원’이라는 특별교부세 운영기준을 적용했다. 그리고 옥외광고물의 문제가 국가적 사안임은 부정할 수 없는 사실이다. 그러나 옥외광고물에 특별교부세를 적용하는 것은 다소의 문제가 있다. 왜냐하면 옥외광고물이 아무리 공적 공간에서 심각한 사회적 영향을 주고 있다고 해도 근본적으로 개인이나 기업의 사적 재산에 해당된다.

옥외광고물 정비사업은 행정 정책의 결정에 의해 사업의 진행 여부가 결정되고 진행되지만 사적재산에 해당하는 옥외광고물에 국가 중요 예산을 지속적으로 투입

하는 일은 지양되어야 한다. 더욱이 많은 자치단체의 옥외광고물 정비사업의 효율이 현저히 저하되고 있는 실정에서 예산문제는 신중히 재검토되어야 할 것이다.

2. 옥외광고물 개선방안

1) 합리적 규제를 위한 협력체계의 구성

제도개선에 있어서는 광고사업자 등에게는 최소의 부담을 지우면서 최대의 효과를 발생시킬 수 있도록 규제의 합리화에 초점을 맞추어야 한다. 대체로 공무원집단에서는 규제를 강화하고 허가조건과 관리감독을 강화하도록 요구하고 있으나, 광고사업자의 경우에는 그 반대로 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

옥외광고물의 경우 경관규제의 특수성을 감안하여 규제의 합리화 내지 개혁(regulatory reform)이라는 관점에서 접근하는 것이 필요하다. 불법광고물에 대한 비현실적이고 과도한 규제는 실현 가능한 수준으로 합리화하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 그리고 실현 가능한 수준의 규제를 위반할 때에는 강력한 처벌이 뒤따르는 등 예측가능성이 높아질 때 불응의 가능성을 낮출 수 있다. 규제대상집단의 재정과 기술수준으로 실현 가능한 수준의 규제를 설정하고 적발가능성과 처벌강도를 높인다면 매우 효율적이고 합리적인 규제의 내용을 구성할 수 있을 것이다. 하지만 무엇보다 규제의 내용을 설정함에 있어 현실성을 최대한 반영될 수 있도록 하기 위해서는 사업자와의 협력적 관계형성을 통해 합리적 규제방안을 마련할 수 있도록 노력해야 한다.

2) 제주도 자체 관리역량 확보

지방자치체의 실시와 관련하여 규제주체를 누구로 할 것인가가 문제가 된다. 경관 규제권한을 지방으로 대폭 이양하면 지방정부가 미온적인 단속에 그칠 가능성이 높기 때문에 지역 이익에 좀 더 초연할 수 있는 검찰과 행정자치부 등 중앙부처들이 적극적으로 단속하는 것이 더 효율적일 수도 있다. 이러한 강력한 단속은 일정기간 예고된 단속이기 때문에 위반업소의 입장에서는 이 기간만 피하고 보자는 식의 대

응이 나오면서 장기적으로는 정책효과를 반감시킬 가능성이 많다.

중앙정부 중심의 획일적인 정책집행은 지방정부들의 자발적인 규제능력과 규제의 욕 제고 노력에 찬물을 끼얹을 수도 있다. 표시제한 부분 규제권한의 지방위임 논의도 이러한 맥락에서 나온 것이다. 법령체제를 개편하여 법률과 시행령 중심의 법령체계를 조례 중심으로 전환하는 방안도 마찬가지이다(신정철, 2002: 100). 규제기준의 신축성을 부여하여 허가기간 연장과 간단한 갱신절차를 마련하면 규제대상 집단이 자발적으로 순응하고 불만을 줄이는 하나의 방안이 될 수도 있다.

또한 지방자치단체장들의 광고물 정책에 대한 높은 관심과 의욕을 갖는 것은 물론, 광고물 관리 전담 부서를 설치하고 적절한 인력과 적극 지원은 세계 수준의 높은 간판문화를 학습할 능력을 갖게 되어 벤치마킹의 수준을 넘어 창의적인 적용을 가능하게 할 수 있도록 해야 한다.

3) 정책대상자 능력 제고

정책대상집단인 간판사업자와 상점 등 광고주를 정책대상으로 인식할 때 고려할 수 있는 중요한 요소로 종사자의 전문화를 들 수 있다. 간판 종사자들의 능력을 제고하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 이들이 전문가로 대우받을 수 있는 사회문화적 여건도 성숙되어야 하고, 실제로 이들이 전문가적 능력을 갖추어야 한다. 디자인 교육 등 전문교육기회를 많이 제공하는 것도 정부의 몫이며, 이를 통해 제주도의 특성을 반영할 수 있어야 한다.

특히 정책주체와 정책대상집단이 신뢰와 협력관계를 지속하게 되면, 정책대상집단의 순응의욕은 배가된다. 최근 행정학계에서 활발하게 논의되고 있는 신국정관리(New Governance)는 관련 행위자들의 네트워크, 파트너십, 신뢰와 협력을 강조하여 작은 정부를 유지하면서 더 많은 행정활동을 할 수 있는(More Governance with Less Government)이론적 근거를 제시하고 있다. 따라서 한국광고사업협회, 광고물제작협회, 광고물제작조합 등의 자율규제가 활성화되어 신뢰와 협력체계가 지속되어야 한다.

안전도 검사, 불법광고물 단속업무 등에서 협조 및 연계가 잘 이루어져 신뢰받고 있다는 자긍심을 가지도록 배려할 필요가 있다. 이러한 의욕은 매우 열악한 환경에서도 전문적인 능력을 발휘할 수 있는 기반이 된다.

V. 결 론

본 연구는 지방자치단체의 옥외광고물에 대한 현황을 분석하여 정비개선방안을 도출하고자 하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구에서는 도시환경과 옥외광고물이라는 관점에서 연구를 진행하기 위해 옥외광고물에 대한 의의와 종류 및 기능, 그리고 선행연구를 검토하면서 옥외광고물의 정비에 관한 기초를 구성하였다.

다음으로 지방자치단체의 옥외광고물 실태를 분석하기 위해 지방자치단체의 옥외광고물 실태를 분석하기 위해 전국 지방자치단체의 옥외광고물 현황을 분석하였다. 이를 바탕으로 옥외광고물의 정비에 있어 문제를 획일화된 디자인, 통합적 접근에 대한 인식 부재, 사업진행과정의 민관참여 부족, 유지보수의 결여, 전문인력의 부족, 그리고 예산의 비효율화 등 6가지 문제를 도출할 수 있었다.

이러한 문제들을 기초로 합리적 규제를 위한 협력적 관계의 구성을 통해 통합적 접근과 민관의 참여를 유도할 수 있는 방안을 제시하였으며, 제주도의 관리역량을 확보함으로써 유지보수와 획일화된 디자인의 탈피 등을 달성할 수 있도록 하고자 하였다. 마지막으로 정책대상자의 능력을 제고함으로써 제주도의 특성이 반영될 수 있도록 하여 제주도만의 옥외광고물의 특성이 나타날 수 있도록 하기를 기대한다.

<참고문헌>

- 국회 법률지식정보시스템(2010), 옥외광고물 등 관리법.
- 구대열(2005), 「쾌적한 도시환경을 위한 Sign Design 연구: 대구 동성로를 중심으로」, 계명대학교 디자인대학원 석사학위논문.
- 김선주·명광주(2004), 「간판과 사인의 실태와 이미지 관리문제」, 기초조형학연구 vol.5 no.1.
- 노화동(2008), 「정부 주도형 간판 정비사업에 관한 연구」, 경원대학교 대학원 석사학위논문.
- 명승수(1999), 「현대 디자인학의 지평」, 디자인하우스.
- 문화관광부(2008), 「지자체 간판정비사업 실태조사」, 공공디자인연구소.
- 박정호(2002), 「간판과 건물의 일체화를 통한 중·소규모 상가 입면개선에 관한 연구」, 경희대학교 대학원 석사학위논문.
- 손경주(2006), 「서울대학교 기성상업지 옥외광고물 개선을 위한 정비방안 연구」, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 서범석 외 3인(2004), 「옥외광고학 원론」, 위드북스.
- 유승연(2004), 「옥외광고물 정비를 통한 가로이미지 개선방안연구」, 경원대학교 대학원 석사학위논문.
- 윤경희(2008), 「지방자치단체 옥외광고물 정비사업의 추진 방식에 관한 연구」, 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 이경근(2003), 「도시 환경개선을 위한 사인디자인에 관한 연구, 커뮤니케이션 디자인학연구」, No.14.
- 이도한(2007), 「도시환경을 위한 옥외간판 개선방안 연구」, 한세대학교 대학원 석사학위논문.
- 이선경(2001), 「도시환경디자인을 고려한 사인시스템에 관한 연구」, 시각디자인 연구.
- 이상탁(2002), 「도시환경요소로서 옥외광고물연구현황과 접근방법에 관한 연구」, 전북대학교 대학원 석사학위논문.
- 이상훈(2003), 「옥외광고물의 건축적 개선을 위한 정비방향」, 건설기술연구소 논

문집 제22권.

- 이선애(2001), 「도시간판 디자인의 현황과 그 환경적 영향에 관한 연구」, 경희대학교 대학원 석사학위논문.
- 이연주(2001), 「옥외광고물 환경에서의 유니버설 디자인 적용성 연구」, 동아대학교 대학원 석사학위논문.
- 이지혜(1999), 「상업지역 옥외간판의 의식조사 연구」, 숙명여자대학교 디자인대학원 석사학위논문.
- 이정형(1999), 「일본 광역지자체에 있어 옥외광고물 컨트롤에 의한 경관시책의 전개」, 대한건축학회지.
- 조형준(1982), 「도시환경의 시각적요소로서의 옥외광고물에 대한 연구」, 홍익대학교 대학원 석사학위논문.
- 주성일(1988), 「도시경관요소로서 상업간판의 효율증대를 위한 미적 기준에 관한 연구」, 한양대학교 환경과학대학원 석사학위논문.
- 정규상(2000), 「도시환경에 있어 옥외 광고에 관한 연구」, 디자인과학연구.
- 정 석(1995), 「옥외광고물의 효율적인 관리방안 연구Ⅱ」, 서울시정개발연구원.
- 정인숙(1998), 「시중은행 옥외광고물디자인의 시각적 요소에 관한 연구」, 계명대학교 대학원 석사학위논문.
- 코래드 광고전략연구소(1989), 「광고대사전」, 나남.
- 천은정(2001), 「가로변 건축물에 부착된 옥외광고물의 인지도에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원 석사학위논문.
- 최영실(1993), 「옥외간판이 도시환경에 미치는 사례조사연구」, 숙명여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 최열·임하경(2006), 「가로경관 개선을 위한 옥외광고물에 대한 시민과 광고주간 인식 비교분석」, 대한건축학회지.
- 최창화(2008), 「국내은행 옥외광고물디자인의 환경변화에 따른 시각적 분석 연구」, 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 최선주(1996), 「도시경관 정비방안 연구」, 국토연구원.
- 황재훈(1994), 「옥외광고물의 효율적인 관리방안 연구 I」, 서울시정개발연구원.
- 황연희(2006), 「도심지 옥외옥외광고물을 중심으로 한 가로경관 개선방안」, 동의대학교 대학원 석사학위논문.

한철인(2004), 「도시미관을 고려한 간판디자인에 관한 연구」, 청주대학교 대학원 석사학위논문.

한국지방행정연구원(2007), 「옥외광고개선을 위한 자원 확충방안 연구」.

행정자치부(2002), 「옥외광고물 등 관리법령 해설」.

행정자치부(2006), 「특별교부세 제도운영」.

행정자치부(2007), 「2007년 아름다운 간판 원년 보고회」 자료집.

행정자치부 생활여건개선팀(2001, 2007), 「옥외광고물 전수조사 결과」 내부자료.

Bowden, Charles(1981), *Street sign*, Chicago Review Press.

Case postale(1987), *THE DESIGNERS' INDEX No.1*, Roto Vision SA.

Franke, Herbert W(1991). *Computer Graphic*, Berlin New York :
Spring-Verla.

Kevin, lynch(1985), *The Image of the city*.

John S. Wright. Willis L. Winter. Jr. & Sherilynk. Zeigler(1982).
Advertising. fifty edition, New York: McGraw Hill.

Metthew P. Mugio(1969), *Commercial Graphics*, N. Y, Van Nostand
Reinhold.

M. Serefhanoglu Sozen, T. Bostanci(2001), *City Beautificatio and Use
of Efficent Energy, International Lighting congress Proceedings*,
ISTANBUL 2001, Vol. 1.

Watson-Guptill(1988), *TYPOGRAPHY-The Annual of the Type
Directors Club*, Watson Guptill Publications Inc.

Wayne Hunt(1997), *Urban Entertainment Graphic*, Madison Square
Press.

Yukio Ota(2002), *Pictogram and icon graphics*, P.I.E Books.

Zakia Richard D(1975). *Perception and Photography*, Prentice-Hall Inc,
Englewood Clitts, New Jersey.