

## 서울 도시경관에 대한 인식 변화와 차이에 관한 연구

박현찬\* · 이성창\* · 정상혁\*\* · 이승지\*\*\* · 김승주\*\*\*\* · 박현정\*\*\*\*\*

### A Study of the Shift and the Difference in Perceptions on Urban Landscape of Seoul

Hyun-Chan Bahk\* · Seong Chang Lee\* · Sang Hyeok Jeong\*\* ·

Seung Ji Lee\*\*\* · Seung Ju Kim\*\*\*\* · Hyun Jung Park\*\*\*\*\*

**요약** : 본 연구는 1994년, 2004년, 2009년 시행된 설문조사의 비교를 통하여 시민인식의 변화를 고찰하고, 2009년 설문조사의 구체적인 분석을 통하여 시민 및 전문가가 인식하는 서울의 경관 및 관리에 대한 이해를 도모한다. 분석 결과, 도시경관에 대한 높은 관심에도 불구하고 경관수준은 부정적으로 판단하고 있으며, 긍정적 인식 비율이 점차 감소한다. 3번의 설문결과 모두 남산과 한강이 서울의 대표경관으로 선정되었으며, 1994년 대표경관 중 하나로 선정된 63빌딩은 2009년 경복궁으로 바뀌었다. 시민들은 주변의 경관자원에 대한 배려 없이 무질서하게 들어서는 아파트 등 고층건축물을 서울의 문제경관으로 인식한다. 경관사업의 필요성은 공감하지만 신중한 시행을 요구하였으며, 경관규제 역시 필요성은 공감하지만 본인 대지의 경관규제에 대한 찬성 비율은 감소한다. 경관관리방안 조사에서는 지구지정의 필요성 및 관리방안 등이 도출되었다. 설문결과를 바탕으로 대표 및 문제경관을 대상으로 전략적 접근이 필요하며 규제보다는 유도 중심의 경관관리 방안을 마련할 필요가 있다.

**주제어** : 경관인식, 도시경관 이미지, 대표경관, 문제경관, 경관관리

**ABSTRACT** : The study analyzes the shift in the perception of the urban landscape comparing the surveys of 1994, 2004 and 2009, and analyzes the survey of 2009 concretely. The study shows that people has high interest in landscape, but thinks it's level of Seoul negatively, and positive perception decreases gradually. Representative landscapes are Nam-mountain and Han-river for all three surveys. People think tall buildings without consideration of surrounding resources as problematic landscape. People understand the need of landscape improvement projects, however, they require careful implementation. They also agree on the need of landscape control, however, if it applies to the personal land, the agreement percentage decreases. Survey on the landscape management scheme deduces the need of designation of special districts and management methods. Based on the result of the study, strategic approach is required for the representative and problematic landscape, and it is useful to focus on the inducement rather than the control.

\* 서울시정개발연구원 연구위원(Research Fellow, Seoul Development Institute)

\*\* 서울시정개발연구원 초빙부연구위원(Visiting Associated Research Fellow, Seoul Development Institute)

\*\*\* 연세대학교 건축공학과 박사과정(Ph. D. Candidate, Department of Architectural Engineering, Yonsei University),  
교신저자(E-mail: seung\_ji@hotmail.com, Tel: 010-9458-3958)

\*\*\*\* 서울시정개발연구원 연구원(Researcher, Seoul Development Institute)

\*\*\*\*\* 서울특별시 주택본부 주택정책과(Housing Policy Division, Housing Headquarters, Seoul Metropolitan Government)

**Key Words** : Perception on landscape, urban landscape image, representative landscape, problematic landscape, landscape management scheme

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

도시경관이란 우리가 일상생활 속에서 체험하는 도시의 모습을 의미하는 총체적 개념으로, 도시민의 삶의 모습이 시각적, 문화적으로 투영된 것이라고 할 수 있으며, 이는 삶의 질의 향상을 위하여 관리되고 조절되어야 할 대상으로 파악된다.

우리나라는 1990년대 후반부터 경관에 대한 인식이 증가함에 따라 여러 지자체에서 경관조례 및 계획 수립을 통해 경관관리를 시도하여 왔으며, 2002년 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에 의해 도시계획의 부문계획으로서 경관계획을 수립하도록 하였다.

서울시 역시 1994년 ‘도시경관 관리방안’ 수립 및 ‘납산 제모습찾기 사업’을 통하여 도시를 경제적 논리가 아닌 경관적 측면에서 바라보는 상징적이며 의미 있는 사건을 시작으로, 도시기본계획 부문별 계획의 경관계획(2002), 경관관리 기본계획(2005)을 수립하여 왔다. 하지만 이러한 지자체들의 노력은 경관에 관한 법적 위상 미약과 실행수단 미흡으로 계획으로만 그치는 경우가 많았다.

이에 따라 2007년 5월 경관법 제정을 통하여 경관자원의 보전·관리 및 형성에 관한 제도적 근거를 확보하였으며, 경관법 수립 이후 서울시를 비롯한 여러 지자체에서 경관법에 근거한 법정 경관계획을 수립했거나 수립 중에 있다.

본 연구는 서울 경관에 관한 전문가를 포함한

시민의 인식을 분석하는 것을 기본 목적으로 한다. 우선 1994년(서울시정개발연구원, 1994), 2004년(서울특별시, 2005), 2009년(서울특별시, 2010a: 2010b: 2010c) 각 서울의 경관계획 수립을 위하여 실시된 설문조사를 비교분석함으로써 도시경관 관련 기본적인 항목에 대한 시민인식의 변화를 고찰하는 것이 1차 목적이다. 경관을 직접 느끼고 체험함으로써 지역의 경관을 가장 잘 알고 있으며 지역 경관을 형성해 나가는 경관 주체로서 일반시민이 갖는 경관에 관한 인식의 변화 분석은, 경관 관리의 궁극적인 목적이라고 할 수 있는 삶의 질 향상과 직접 연결될 수 있는 경관관리 대상의 선정 및 정책 수립에 있어 기본적인 참고자료가 될 것이다.

다음으로, 2009년 실시된 설문조사를 구체적으로 분석함으로써 2009년 현재 서울 시민 및 전문가가 인식하는 서울의 경관 및 경관관리에 대한 이해 도모를 2차 목적으로 한다. 시민의 서울 경관에 관한 인식의 구체적인 분석과 함께 서울의 구체적인 경관에 대해 상대적으로 인지 수준이 높으며 경관관리에 있어 전문적 식견을 갖는 전문가의 인식 분석은 2009년 현재 시점에서의 경관정책 수립을 위한 구체적인 참고자료가 될 것이다.

### 2. 선행연구 분석

각 지자체의 경관계획이 본격적으로 수립되기 시작한 1990년대 후반부터 경관계획 수립을 위하여 시민들이 해당 도시의 경관을 어떻게 인식하고

있는지에 대한 설문조사가 활발히 진행되었으며, 이에 따라 도시경관 및 도시이미지에 대한 시민인식 관련 연구가 증가하였다.

일반인의 경관에 대한 지각적 반응을 계량적으로 파악하는 접근법은 크게 정신물리학적 모델과 심리학적 모델로 구분할 수 있다. 정신물리학적 접근은 경관의 환경적 자극에 대한 인간의 지각적 반응을 계량적 관계로 파악하는 것으로, 설문자는 단순한 선택을 하거나 등급을 매기는 등의 방법으로 경관에 대한 선호도를 파악한다. 이에 반해, 심리학적 접근은 경관 자체의 특징보다는 경관이 관찰자에게 주는 인지적 또는 감정적 반응을 파악하는 것으로, 경관형용사 선택 및 어의척도법 등을 활용하여 경관에 대한 선호도 및 만족도를 분석한다(한국조경학회, 2004).

도시경관에 대한 시민인식 관련 연구는 일반적으로 위와 같은 접근법을 혼합 활용하여 연구 대상 도시에 대하여 시민들이 인지하고 있는 도시경관의 실태를 분석함으로써 향후 계획 및 정책 수립을 위한 기초자료로 활용되고 있다. 대표적인 연구는 <표 1>과 같다.

<표 1> 도시경관 시민인식 조사 대표연구

| 저자      | 연도   | 대상 도시 | 주요 내용  |
|---------|------|-------|--|
| 김용수 외   | 2001 | 대구    | · 전반적 이미지, 대표경관, 선호경관, 개선경관 등 추출<br>· 경관예시 중 선택 및 선택이유 제시    |
| 정용문·변재상 | 2005 | 공주    | · 도시 및 랜드마크 이미지를 경관형용사를 활용하여 평가<br>· 랜드마크를 활용한 도시이미지 개선방안 도출 |
| 변재상 외   | 2007 | 과천    | · 도시이미지에 대한 개방형 설문조사 실시<br>· 이를 분석해 도시이미지 구성요소 도출            |

### 3. 연구의 내용 및 방법

#### 1) 시민인식의 변화 분석 : 1994, 2004, 2009년 설문조사 비교분석

서울 도시경관에 대하여 실시된 대표적 설문조사인 1994년, 2004년, 2009년 설문조사 결과를 비교분석함으로써 서울시민의 경관에 대한 인식의 변화를 도출한다.

각 설문조사는 서울시 경관 관련 계획을 수립하기 위한 기초조사로서 시행되었으며, 해당 계획이 수립되던 당시의 경관 관련 주요 이슈를 반영하여 진행되었기 때문에 설문문항에서 약간씩의 차이를 보인다(<표 2> 참조). 이에 따라 비교 가능한 공통적인 항목에 해당하는 1) 도시경관 이미지, 2) 대표경관, 3) 문제경관, 4) 경관관리의 4개 항목을 선정하고 이에 대하여 인식의 변화를 고찰한다.

#### 2) 시민과 전문가의 인식 분석 : 2009년 설문조사 분석

서울의 도시경관에 대한 시민 및 전문가의 경관인식 특성을 파악하기 위하여 2009년 실시한 설문조사는 설문대상자인 시민 및 전문가의 특성에 맞도록 두 세트의 설문지를 바탕으로 설문조사가 진행되었다(<표 3> 참조).

시민을 대상으로 한 설문조사는 서울시에 거주하는 만 19세 이상의 성인 남녀 800명으로, 서울시 거주기간이 3년 이상인 사람으로 한정하였다. 2009년 7월 16일부터 17일까지 전화면접조사를 실시하였다. 표본은 자치구, 성, 연령의 주요 인구 특성변인을 고려하여 비례에 따른 할당추출법에 의하여 수집되었다. 이에 의해 사회조사에서 널리 적용되고 있는 조사의 신뢰도 95%, 오차한계  $\pm 3.5\%$ 가 유지되었다.

〈표 2〉 비교대상 설문조사 개요

| 연도   | 개요    |   |                                   |
|------|-------|---|-----------------------------------|
| 1994 | 대상    | 시민  |                                   |
|      | 기간    | 1994년 6월 22일 ~ 7월 6일                        |                                   |
|      | 표본수   | 902부  |                                   |
|      | 방법    | 면접조사  |                                   |
|      | 주요 내용 | 도시경관 이미지                                    | 전체모습(아름다운, 추한 등), 5년 후 변화         |
|      |       | 대표경관  | 지형, 지물, 장소                        |
|      |       | 아름다운 경관 및 조망장소                              | 지형, 지물, 장소                        |
|      |       | 문제경관  | 정비대상                              |
|      |       | 해당 구 경관                                     | 전체모습, 대표경관, 문제경관                  |
|      |       | 경관관리  | (남산 및 한강) 경관지구, 고도제한, 건축물규제 등     |
|      |       | 옥외광고물                                       | 느낌, 문제점, 영향 등                     |
| 2004 | 대상    | 시민, 전문가                                     |                                   |
|      | 기간    | 2004년 2월 2일 ~ 18일                           |                                   |
|      | 표본수   | 시민=1,000부, 전문가=35부                          |                                   |
|      | 방법    | 면접조사  |                                   |
|      | 주요 내용 | 도시경관 이미지                                    | 전체모습(아름다운, 추한 등)                  |
|      |       | 대표경관  | 유형별(산, 강, 역사 건축물, 거리·시장, 공원·광장)   |
|      |       | 문제경관  | 유형별(구릉지, 한강, 문화재, 시가지) 심각성 및 원인   |
|      |       | 경관골격  | 기본골격                              |
|      |       | 경관관리  | 규제 찬성 여부, 본인 소유 대지 규제, 지구 지정      |
|      |       | 서울시 역할                                      | 우선사업 대상, 기타                       |
| 2009 | 대상    | 시민, 전문가                                     |                                   |
|      | 기간    | 2009년 7월 16일 ~ 31일                          |                                   |
|      | 표본수   | 시민=800부, 전문가=103부                           |                                   |
|      | 방법    | 시민=전화조사, 전문가=이메일, 팩스                        |                                   |
|      | 주요 내용 | 도시경관 이미지                                    | 관심정도, 전체 및 유형별(산, 조망, 강, 역사) 경관수준 |
|      |       | 대표경관  | 경관자원                              |
|      |       | 문제경관  | 유형별(산, 구릉지, 조망, 녹화, 강, 역사)        |
|      |       | 경관사업  | 태도, 방향                            |
|      | 경관관리  | 규제 찬성 여부, 본인 소유 대지 규제, 경관기금, 경관지구, 유형별 주요과제 |                                   |
|      |       |   |                                   |

전문가를 대상으로 한 설문조사는 도시계획·도시설계·건축·조경 등을 전공으로 하는 연구원, 교수, 공무원 등 103명을 대상으로 2009년 7월 20일부터 31일까지 이메일 혹은 팩스를 통하여 실시되었다.

〈표 3〉 설문조사 표본집단 분포

| 시민 (n=800) |            |     |      | 전문가 (n=103)                     |            |            |      |      |      |
|------------|------------|-----|------|---------------------------------|------------|------------|------|------|------|
| 구분         |            | 명   | %    | 구분                              |            | 명          | %    |      |      |
| 성별         | 남          | 398 | 49.8 | 전공                              | 도시계획       | 32         | 31.1 |      |      |
|            | 여          | 402 | 50.3 |                                 | 도시설계       | 16         | 15.5 |      |      |
| 연령         | 20대        | 213 | 26.6 |                                 | 조경         | 8          | 7.8  |      |      |
|            | 30대        | 226 | 28.3 |                                 |            | 건축         | 31   | 30.1 |      |
|            | 40대        | 205 | 25.6 |                                 |            |            | 기타   | 12   | 11.7 |
|            | 50대        | 156 | 19.5 |                                 |            |            |      |      |      |
| 직업         | 자영업        | 154 | 19.2 | 직업                              | 모름/<br>무응답 | 4          | 3.9  |      |      |
|            | 블루칼라       | 76  | 9.4  |                                 | 연구원        | 24         | 23.3 |      |      |
|            | 화이트칼라      | 166 | 20.8 |                                 | 회사원        | 29         | 28.2 |      |      |
|            | 학생         | 136 | 17.0 |                                 | 교수         | 13         | 12.6 |      |      |
|            | 가정주부       | 208 | 26.1 |                                 | 공무원        | 37         | 35.9 |      |      |
|            | 무직/기타      | 60  | 7.5  |                                 |            |            |      |      |      |
| 소득         | 200만원 미만   | 93  | 13.9 | 경관<br>업무<br>및<br>계획<br>수립<br>참여 | 참여         | 48         | 46.6 |      |      |
|            | 200만~299만원 | 143 | 21.3 |                                 | 비참여        | 53         | 51.5 |      |      |
|            | 300만~399만원 | 134 | 19.9 |                                 |            | 모름/<br>무응답 | 2    | 1.9  |      |
|            | 400만~499만원 | 102 | 15.1 |                                 |            |            |      |      |      |
|            | 500만~599만원 | 106 | 15.7 |                                 |            |            |      |      |      |
|            | 600만원 이상   | 94  | 14.0 |                                 |            |            |      |      |      |

설문지의 내용은 일반적 경관인식 분석을 위하여 도시경관 이미지, 대표경관, 문제경관을 조사하였고, 경관관리 인식 분석을 위하여 경관사업 및 경관관리를 위한 규제에 대한 인식 등을 조사하였다. 설문지는 6점 스케일 및 경관예시 등을 포함해 객관식으로 구성되었다.

특히 전문가 설문지는 경관관리를 위한 전문적인 의견을 수집하기 위하여 경관관리 방안, 경관유형별 주요과제 등을 추가 질문하였다. 설문지 객관식 항목의 예시는 서울시 경관자원, 기 수립

된 경관설문<sup>1)</sup> 및 연구문헌 등의 분석을 통하여 선정하였다. 설문을 통하여 얻어진 원자료는 SPSS/ WIN 통계분석 프로그램을 사용하여 분석하였다.

## II. 1994, 2004, 2009년 설문조사 비교분석

서울 도시경관에 대하여 실시된 대표적인 설문조사인 1994년, 2004년, 2009년 설문조사 결과를 비교 분석한다. 1994년에는 서울시 도시경관 관리방안(Ⅱ)(서울시정개발연구원, 1994), 2004년에는 서울시 경관관리 기본계획(서울특별시, 2005), 2009년에는 서울특별시 자연녹지경관계획(서울특별시, 2010a), 수변경관계획(서울특별시, 2010b), 역사문화경관계획(서울특별시, 2010c)의 수립을 위한 기초조사로서 설문이 시행되었다. 따라서 각 년도의 설문조사는 해당 계획이 수립되던 당시의 경관 관련 주요 이슈를 반영하여 진행되었기 때문에 설문문항에서 약간씩의 차이를 보인다. 본 논문에서는 비교 가능한 공통적인 항목을 선정(〈표 4〉 참조)하고, 이에 대한 시민의 인식 변화를 고찰한다.

〈표 4〉 공통항목 선정

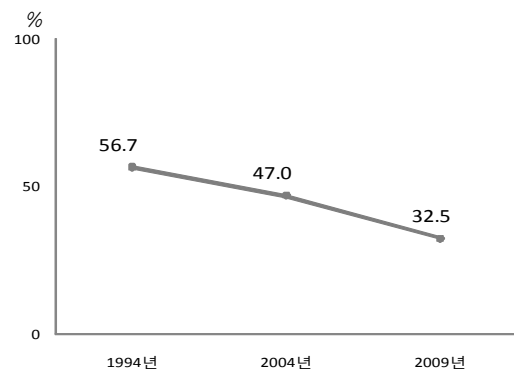
|             |      |      |      |
|-------------|------|------|------|
| 도시경관<br>이미지 | 대표경관 | 문제경관 | 경관관리 |
|-------------|------|------|------|

### 1. 도시경관 이미지

서울시 도시경관에 대한 이미지를 분석하기 위하여 1994년 및 2004년 설문은 형용사목록에 대한

어의구별척(1994년: 7단계, 2004년: 5단계)을 통하여, 2009년 설문은 전반적인 도시경관 수준에 대한 5단계 리커트척도를 통하여 조사되었다. 이러한 조사 차이점을 감안, 각 년도에 서울시 도시경관에 대한 이미지를 '긍정'과 '부정'으로 분류하여 변화 추이를 분석한다.

1994년 설문은 5개의 형용사 어구에 대한 7단계 척도의 평균은 4.4로, 중간지점인 4를 상회함으로써 서울의 도시경관에 대하여 긍정적으로 인지하였다고 간주할 수 있으며, 이를 백분율로 환산하면 56.7%에 해당한다. 2004년 설문은 5개의 형용사 어구에 대한 5단계 척도의 평균은 2.88로, 중간지점인 3을 밑도는 결과치로서 서울의 도시경관에 대하여 부정적으로 인지하였다고 간주할 수 있으며, 이를 백분율로 환산하면 47%에 해당한다. 2009년 설문은 직접적으로 도시경관의 수준에 대하여 질문을 하였으며, 일반시민의 32.5%가 긍정에 해당하는 응답을 하였다(〈그림 1〉 참조).



〈그림 1〉 서울시 도시경관에 대한 긍정적 인지의 수준변화

즉 1994년, 2004년, 2009년 설문결과 비교 시 일

1) 1. 윤인규, 1993, 도시경관 관리방안에 관한 연구: 서울시를 대상으로, 서울대학교 석사논문 / 2. 서울시정개발연구원, 1994, 서울시 도시경관 관리방안 연구(Ⅱ) / 3. 서울시립대학교, 1995/1996, 서울: 도시형태와 경관 / 4. 서울시립대학교, 2000, 서울: 도시형태와 경관 / 5. (사)한국조경학회, (사)한국도시설계학회, 2003, 서울의 주요 하천변 경관개선 방안 연구 / 6. 서울특별시, 2005, 서울시 경관관리 기본계획

반시민이 서울 도시경관에 대하여 긍정적으로 인식하는 비율이 점점 감소하고 있는 것으로 나타난다. 이는 서울시의 고층고밀 개발이 더욱 가속화되고 있는 현 시점에서, 세 번째 공통항목인 문제경관의 비교에서 자세히 서술되어 있듯이 일반시민은 이러한 주변 경관자원에 대한 배려 없이 고층고밀의 난개발 증가에 대하여 부정적으로 인식하는 데 기인한다고 할 수 있을 것이다.

## 2. 대표경관

서울시 대표경관을 선정하기 위하여 1994년 및 2009년 전체 경관 중 대표경관을 선정하도록 하였다. 1994년에는 남산(39.1%), 한강(26.1%), 63빌딩(22.3%) 순으로 선정되었으며, 2009년에는 남산(62.8%), 한강(51.3%), 경복궁(29.0%) 순으로 선정되었다. 이에 반해 2004년에는 경관유형을 분류해 산과 하천 중 대표경관과, 역사문화재 및 공원 등 인공경관 중 대표경관을 각각 선정하도록 하였다. 비교분석을 위하여 2004년 대표경관 중에서는 산과 하천 중 대표경관으로 인식한 한강(29.0%), 남산(19.2%)만을 선택하였다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 서울시 대표경관의 비교

|        |              |
|--------|--------------|
| 1994년  | 남산, 한강, 63빌딩 |
| 2004년* | 남산, 한강       |
| 2009년  | 남산, 한강, 경복궁  |

\* 2004년 설문은 경관유형별로 대표경관을 조사하고 그 중에서 산과 하천 중 대표경관 조사 항목만을 선택해 비교함.

즉 1994년, 2004년, 2009년 설문결과를 비교하면 남산 및 한강은 그 순서에 차이가 있을 뿐 서울

을 대표하는 경관으로 인식되고 있으며, 1994년에는 당시 서울의 최고층 건축물에 해당하였던 63빌딩이 대표경관으로 인식되었던 데 반하여, 2009년에는 최고층 건축물보다 역사문화자원의 가치에 대한 인식이 높아져 경복궁을 대표경관으로 인식하고 있는 것으로 판단된다.

## 3. 문제경관

1994년과 2009년 설문은 문제경관의 보기를 제시하고 이 중 3개를 선택하거나 리커드척도에 의해 문제경관으로의 인식 정도를 조사함으로써 인식하고 있는 문제경관에 대하여 순위를 매길 수 있도록 했다. 2004년의 설문은 대표경관과 같이 경관유형을 분류하고 각 유형별로 제시된 경관문제의 심각성 정도를 묻은 것으로 구체적인 문제경관을 도출해내기는 어렵지만, 경관유형 중 문제경관으로 인식하고 있는 순위를 매기는 것은 가능하다. 따라서 각 년도의 설문조사에서 드러난 문제경관의 3순위까지를 선정해 이를 비교하였다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 서울시 문제경관의 비교

|        |   |
|--------|---|
| 1994년  | 불량주거지(달동네)의 건축물<br>고밀화된 다세대주택<br>무질서한 건축물 높이(스카이라인) |
| 2004년* | 한강 수변<br>산 및 구릉지 주변<br>도심문화재 주변<br>기성시가지 주변         |
| 2009년  | 수변 병풍아파트<br>구릉지 아파트<br>수변 고층·거대 건축                  |

\* 2004년 설문은 경관유형별 문제경관의 심각성을 조사해 경관유형별 문제경관의 심각성 순위를 나열함.

1994년 및 2009년의 문제경관을 비교하면 그 유형은 다르지만 1, 2순위는 주거건축물의 문제점을, 3순위는 무분별한 개발로 인한 고층건축물을 문제경관으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 이는 일반시민이 실질적으로 거주하면서 몸소 느끼는 주거건축물을 문제경관으로 인식하는 정도가 높은 것으로 판단된다. 1994년은 일반시민이 문제경관으로 인식하고 있었던 불량주거지 내 건축물 및 고밀화된 다세대주택에 대하여 이를 철거하고 아파트 개발이 활발히 진행되고 있던 시점으로, 아파트에 의한 산 및 강의 조망차폐 등의 문제점이 인식되고 있었다. 이에 따라 1994년에는 경관관련 계획으로서 경관종합계획 성격을 띠는 '서울시 도시경관 관리방안' 외에도 한강 수변의 경관문제에 대하여 별도로 '한강연접지역 경관관리방안 연구'가 진행되기도 하였다. 이후 한강을 포함한 수변 지역을 주거용도가 잠식하는 비율이 더욱 높아지면서 고층아파트에 의한 경관차폐 및 단조로운 경관형성 등의 문제점이 두드러지기 시작하였다. 1994년에는 한강변의 아파트(건축물)가 문제경관의 보기 16개 중 13위에 해당하였지만, 2004년과 2009년 문제경관에서는 수변 경관이 가장 문제가 되는 것으로 조사되었다.

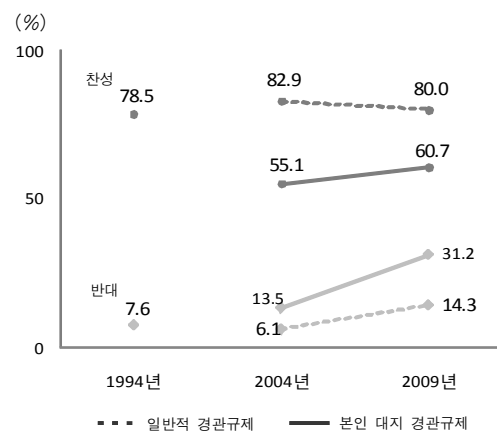
1994년, 2004년, 2009년 설문조사에서 약간씩 다른 형태의 응답으로 제시될 뿐, 일반시민은 문제경관은 산 및 강 등 주변의 경관자원에 대한 배려 없이 무질서하게 들어서는 아파트 등 고층건축물을 문제경관으로 인식하고 있는 것으로 판단된다.

도시경관에 대한 서울시민의 만족도를 증가시키기 위하여 문제경관을 개선해 나가고자 한다면 우선적으로 주거건축물의 대다수를 차지할 뿐 아니라 점점 고층화되어 가는 아파트를 중심으로 경

관자원 및 주변 환경을 배려하는 경관관리 방안을 마련할 필요가 있다.

#### 4. 경관관리

규제를 수반할 수밖에 없는 경관관리에 대한 시민인식을 분석하기 위하여 1994년, 2004년, 2009년 설문은 공공의 규제에 대한 찬성여부를 조사하였다. 하지만 1994년의 설문은 구체적으로 남산의 경관보전을 위한 건축물 고도제한 실시에 대한 찬성 여부를 설문한 것으로, 특정 대상지에 대하여 구체적인 수단을 제시하는 방식으로 설문이 이루어졌다. 따라서 전반적인 지역에 대한 2004년과 2009년의 경관규제 설문항목과의 직접적인 비교는 어렵다고 할 수 있다.



〈그림 2〉 경관관리에 대한 시민인식 변화

2004년과 2009년은 일반적인 경관규제와 본인 소유의 대지에 대한 규제에 대하여 각각 설문이 이루어졌다. 일반적인 경관규제의 경우 2004년은 찬성 82.9%, 반대 6.1%, 2009년은 찬성 80.0%, 반대 14.3%로 조사되었다. 본인 소유의 대지에 대한 규제의 경우 2004년은 찬성 55.1%, 반대 13.5%,

2009년은 찬성 60.7%, 반대 31.2%로 조사되었다 (<그림 2> 참조).<sup>2)</sup>

즉, 일반적인 경관규제와 본인 대지의 경관규제 모두에 대하여 찬성 의견이 훨씬 높게 나타남으로써 경관관리를 위해 규제가 필요하다는 사실은 인지하고 있는 것으로 조사되었다. 하지만 2004년과 2009년의 일반적인 경관규제와 본인 대지의 경관규제를 비교하면 찬성하는 응답이 감소하고 반대하는 응답이 증가한다. 경관규제의 필요성에 대한 공감과는 별도로 직접적 규제를 통한 본인의 재산권침해에 대해서는 부정적인 입장이 증가함으로써 경관규제의 실행에 따르는 어려움을 알 수 있다.

2004년과 2009년을 비교하면, 일반적인 경관규제에 대하여 찬성하는 의견이 감소하는 폭(-2.9%)보다 반대하는 의견이 증가하는 폭(+8.2%)이 큼을 알 수 있다. 2004년에 비하여 2009년에는 본인 대지에 대한 경관규제에 찬성하는 비율이 5.6% 증가한데 반하여 경관규제에 반대하는 비율은 17.7% 증가하였다. 즉, 경관규제에 중립적인 입장을 취하던 사람들이 경관 규제에 반대하는 의견으로 기울어지고 있음을 알 수 있다.

## 5. 소결

1994년, 2004년, 2009년 실시된 설문조사를 비교함으로써 경관 관련 인식의 변화를 분석하였다. 이를 위하여 도시경관 이미지, 대표경관, 문제경관, 경관관리 항목으로 분류한 후 일반시민의 인식변화 내용을 분석 정리하였다(<표 7> 참조).

<표 7> 시민의 경관인식 변화

| 구분       | 분석  |
|----------|---|
| 도시경관 이미지 | · 도시경관에 대한 긍정적 인식 감소<br>· 경관자원에 대한 배려가 없는 고층고밀의 난개발에 대한 부정적 인식에 기인  |
| 대표경관     | · 남산 및 한강은 1994년 이래 계속적인 서울의 대표경관으로서 그 위상 확인<br>· 역사문화자산의 가치에 대한 인식 증가                                      |
| 문제경관     | · 주거건축물(아파트) 및 무분별한 고층건축물 건립에 대한 부정적 인식<br>· 수변경관의 문제점 부각   |
| 경관관리     | · 일반적인 경관규제에 대한 찬성 감소 및 반대 증가<br>· 본인 대지의 경관규제에 대하여 찬성이 소폭 증가했지만 반대는 크게 증가함으로써 본인의 재산권침해에 대한 반대의견이 더욱 뚜렷해짐. |

## III. 2009년 시민 및 전문가 인식 분석

### 1. 도시경관 이미지

서울의 도시경관에 대해 어느 정도 관심을 가지고 있는지에 대한 설문 결과 일반시민의 응답은 관심 71.6%, 무관심 23.5%, 전문가의 응답은 관심 94.2%, 무관심 5.8%로, 시민과 전문가 모두 도시경관에 대하여 관심을 갖는 비율이 높게 나타났다

<표 8> 도시경관에 대한 관심

| 구분     | 관심 (단위: %) |      |      |      |
|--------|------------|------|------|------|
|        | 일반시민       |      | 전문가  |      |
| 관심     | 매우 관심 있음   | 71.6 | 18.4 | 94.2 |
|        | 관심 있음      |      | 53.2 | 41.7 |
| 무관심    | 무관심함       | 23.5 | 19.9 | 5.8  |
|        | 전혀 무관심함    |      | 3.6  | 0    |
| 모름/무응답 |            | 4.9  | 0    |      |

2) 2004년 설문의 경우 '그저 그렇다'라는 보기가 있었음에 반하여, 2009년의 경우 '모름'이라는 보기가 제시됨에 따라, 설문의 보기에서 차이가 나타난다. 본 논문에서는 직접적으로 찬성 및 반대 의견을 표시한 경우만을 비교하였다.



다. 특히 일반시민에 비하여 전문가가 도시경관에 관심을 갖는 비율이 높게 나타났다(〈표 8〉 참조).

서울의 전반적인 도시경관 수준에 대한 설문결과 일반시민의 응답은 높음 32.5%, 낮음 51.6%, 무응답 16.0%, 전문가의 응답은 높음 35.9%, 낮음 64.1%로, 시민과 전문가 모두 도시경관의 수준이 낮다고 평가하였다(〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 전반적인 도시경관의 수준

| 구분     |       | 수준 (단위: %) |      |      |      |
|--------|-------|------------|------|------|------|
|        |       | 일반시민       |      | 전문가  |      |
| 높음     | 매우 높음 | 32.5       | 1.7  | 35.9 | 0    |
|        | 높음    |            | 30.8 |      | 35.9 |
| 낮음     | 낮음    | 51.6       | 45.8 | 64.1 | 58.3 |
|        | 매우 낮음 |            | 5.8  |      | 5.8  |
| 모름/무응답 |       | 16.0       | 0    |      |      |

즉, 시민과 전문가 모두 서울의 도시경관에 대하여 상당한 관심을 가지고 있으나, 경관수준에 대해서는 다소 부정적으로 판단하고 있다고 볼 수 있다.

다음에는 자연, 조망, 수변, 역사문화 경관에 대한 유형별 경관수준을 조사하였다. 일반시민의 경우 전반적인 경관수준이 낮다는 응답이 많았음에도 불구하고 유형별로는 모두 높다는 응답이 높게 나타났다. 이는 각 경관자원의 가치에 대한 질문으로 잘못 이해한 것으로 해석되므로, 일반시민의 유형별 경관수준의 분석은 의미가 없다고 판단하고 분석대상에서 제외했다.

전문가의 경우 전반적인 경관수준이 높다는 응답 비율보다 각 유형별 경관수준이 높다는 응답 비율이 더욱 낮게 나타나는 경향을 보였다. 자연경관 73.8%, 조망경관 70.9%, 수변경관 76.7%, 역사문화경관 74.7%가 해당 유형별 경관수준이 낮

다고 응답하였다(〈표 10〉 참조). 상대적으로 수변과 역사문화의 경관수준이 낮은 것으로 나타났으며, 이는 문제경관 조사에서 수변경관 및 역사문화경관과 관련된 문제경관이 순위가 높게 나타남으로써 다시 한 번 확인할 수 있다.

〈표 10〉 유형별 도시경관의 수준 (전문가 대상)

(단위: %)

| 구분 |       | 자연경관 |      | 조망경관 |      | 수변경관 |      | 역사문화경관 |      |
|----|-------|------|------|------|------|------|------|--------|------|
| 높음 | 매우 높음 | 26.2 | 0    | 29.1 | 0    | 23.3 | 1.0  | 25.3   | 0    |
|    | 높음    |      | 26.2 |      | 29.1 |      | 22.3 |        | 25.3 |
| 낮음 | 낮음    | 73.8 | 69.0 | 70.9 | 63.1 | 76.7 | 66.0 | 74.7   | 62.1 |
|    | 매우 낮음 |      | 4.9  |      | 7.8  |      | 10.7 |        | 12.6 |

## 2. 대표경관

서울의 대표경관 3개에 대한 조사 결과 일반시민은 남산(62.8%), 한강(51.3%), 경복궁(39.0%)의 순으로 선정하였으며, 전문가는 남산(70.9%), 한강(68.9%), 한옥마을(52.4%)의 순으로 선정하였다(〈표 11〉 참조). 시민과 전문가 모두 남산과 한강을 서울의 대표경관으로 인식하고 있음으로써 남산과 한강의 위상을 확인할 수 있다. 역사문화자원 중 시민은 경복궁을, 전문가는 한옥마을을 대표경관으로 선정하였다.

한강과 남산 외에 경복궁 및 한옥마을과 같이 장소성과 함께 건축물의 특성을 갖는 경관이 서울의 대표경관으로 인식됨으로써 향후 경관관리 및 형성에 있어 장소와 건축물의 통합 경관개선을 추진할 필요가 있음을 알 수 있다.

자연, 수변, 역사경관의 각 유형별로 대표경관을 도출하기 위한 설문은 서울의 구체적인 경관에 대해 상대적으로 인지 수준이 높은 전문가만을 대

〈표 11〉 서울의 대표경관

| 순위 | 일반시민            |       | 전문가             |       |
|----|-----------------|-------|-----------------|-------|
|    | 대상              | 빈도(%) | 대상              | 빈도(%) |
| 1  | 남산              | 62.8  | 남산              | 70.9  |
| 2  | 한강              | 51.3  | 한강              | 68.9  |
| 3  | 경복궁             | 39.0  | 한옥마을            | 52.4  |
| 4  | 청계천             | 37.4  | 홍인지문            | 22.3  |
| 5  | 북한산             | 26.6  | 북한산             | 12.6  |
| 6  | 63빌딩            | 15.3  | 독립문             | 9.7   |
| 7  | 승례문             | 4.9   | 청계천             | 9.7   |
| 8  | 덕수궁             | 2.4   | 종로              | 7.8   |
| 9  | 남산타워            | 2.2   | 승례문             | 6.8   |
| 10 | 광화문             | 1.9   | 탐골공원            | 5.8   |
| 기타 | 창경궁, 도봉산, 관악산 등 |       | 선정릉, 사직단, 북악산 등 |       |

상으로 실시하였다. 자연경관은 산과 공원으로 나누어 조사하였으며 산 중에서는 남산(90.3%), 북한산(79.6%) 등, 공원 중에서는 서울숲(58.3%), 올림픽공원(55.3%) 등이 대표경관으로 인식되었다. 수변경관 중에서는 한강(87.4%), 중랑천(70.9%) 등, 역사문화경관 중에서는 경복궁(86.4%), 승례문(35.0%) 등이 대표경관으로 인식되었다(〈표 12〉 참조). 이는 서울시의 정체성을

〈표 12〉 서울의 유형별 대표경관 (전문가 대상)

(빈도단위: %)

| 순위 | 산         |      | 공원              |      | 강         |      | 역사문화             |      |
|----|-----------|------|-----------------|------|-----------|------|------------------|------|
|    | 대상        | 빈도   | 대상              | 빈도   | 대상        | 빈도   | 대상               | 빈도   |
| 1  | 남산        | 90.3 | 서울숲             | 58.3 | 한강        | 87.4 | 경복궁              | 86.4 |
| 2  | 북한산       | 79.6 | 올림픽공원           | 55.3 | 중랑천       | 70.9 | 승례문              | 35.0 |
| 3  | 관악산       | 63.1 | 월드컵공원           | 36.9 | 청계천       | 50.5 | 한옥마을             | 31.1 |
| 4  | 북악산       | 27.2 | 용산공원            | 35.0 | 안양천       | 31.1 | 종묘               | 31.1 |
| 5  | 도봉산       | 16.5 | 여의도공원           | 25.2 | 탄천        | 27.2 | 창덕궁(비원)          | 26.2 |
| 기타 | 인왕산, 낙산 등 |      | 선유도공원, 양재시민의숲 등 |      | 양재천, 샛강 등 |      | 인사동, 서울성곽, 광화문 등 |      |

강화하기 위하여 구체적인 대상을 선정하거나, 정책방안을 수립하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

### 3. 문제경관

다수의 연구에서 서울의 경관을 저해하는 장소 및 요소로 제시하고 있는 문제경관 9개를 선정하고, 이에 대한 일반시민의 인식을 조사하였다. 이를 통하여 경관개선이 필요한 장소 및 요소를 알아낼 수 있을 뿐 아니라, 경관개선을 위한 우선 정비대상을 선정하는 데 참고할 수 있다.

기존 연구에서 서울의 문제경관으로 제시되어 온 〈표 13〉의 항목에 대해 일반시민의 대다수가 문제경관이라는 데 동의하였음을 알 수 있다. 특히 수변의 병풍 아파트로 인한 경관차폐는 거의 대부분의 시민이라고 표현할 수 있는 92.2%가 문제경관으로 인식하고 있었으며, 구릉지 아파트(83%), 수변의 고층·거대 건물(80.7%), 역사문화자원의 훼손·소멸(78.4%) 등의 순으로 인식하고 있었다.

〈표 13〉 서울의 문제경관

(단위: %)

| 순위 | 문제경관               | 동의   | 비동의  | 모름/무응답 |
|----|--------------------|------|------|--------|
| 1  | 수변 병풍 아파트          | 92.2 | 6.6  | 1.2    |
| 2  | 구릉지 아파트            | 83.0 | 14.2 | 2.8    |
| 3  | 수변 고층·거대 건물        | 80.7 | 16.7 | 2.6    |
| 4  | 역사문화자원의 훼손·소멸      | 78.4 | 15.6 | 6.0    |
| 5  | 역사문화자원 주변 고층·거대 건물 | 73.6 | 19.1 | 7.3    |
| 6  | 자연적 요소의 부족(산, 숲 등) | 73.2 | 24.1 | 2.4    |
| 7  | 경관 감상장소 부족         | 71.5 | 25.1 | 3.4    |
| 8  | 고층아파트·건물로 인한 산 차폐  | 70.4 | 27.6 | 2.0    |
| 9  | 역사문화자원 주변 가로환경 불량  | 63.9 | 27.9 | 8.2    |

연구자에 의해 제시된 위 항목의 경우 자연, 수변, 역사문화경관의 각 유형별로 구체적인 문제경관을 조사한 것이라면, 그 외 시민들이 인식하고 있는 기타 문제경관은 서울시 경관 전체에 대한 일반적인 내용이 주를 이루며, 5명 이상 제시한 기타 의견은 <표 14>와 같다. 일반시민들은 주변 자연환경 및 경관에 대한 배려가 없는, 아파트 중심의 고층고밀 개발 및 난개발을 문제경관으로 인식하고 있는 것으로 판단된다.

<표 14> 서울의 문제경관에 대한 기타 의견

| 순위 | 문제경관          | 빈도(명) |
|----|---------------|-------|
| 1  | 높은 건물이 많음     | 38    |
| 2  | 아파트가 너무 많음/높음 | 31    |
| 3  | 무분별한 개발/난개발   | 26    |
| 4  | 녹지공간 부족       | 23    |
| 5  | 주변 경관 배려 미흡   | 19    |
| 6  | 복잡한 도로/교통 불편  | 15    |
| 7  | 자연훼손 심각       | 14    |
| 8  | 혼잡한 간판        | 11    |
| 9  | 건축물 간의 조화 미흡  | 8     |
| 10 | 특정지역에 치중      | 7     |
| 11 | 비슷비슷한 건축물     | 5     |
| 12 | 경관관리 소홀       | 5     |

#### 4. 경관사업

최근 서울시는 다양한 종류의 경관사업을 추진하고 있으며 일반시민의 83.7%, 전문가의 100%가 찬성한다고 응답함으로써 경관사업의 필요성에 대해서는 모두 공감하는 것으로 조사되었다. 경관사업의 추진방향에 대해서는 일반시민의 69.5%, 전문가의 55.3%가 신중한 시행을, 일반시민의 28.5%, 전문가의 44.7%가 적극적/지속적 확대가 필요하다고 응답하였다(<표 15>, <표 16> 참

조). 경관사업의 필요성 및 확대 추진 여부에 대해서는 일반시민에 비하여 전문가가 더 적극적으로 찬성 태도를 갖는 것으로 조사되었다.

<표 15> 경관사업에 대한 태도

| 구분     |       | 태도 (단위: %) |      |       |      |
|--------|-------|------------|------|-------|------|
|        |       | 일반시민       |      | 전문가   |      |
| 찬성     | 매우 찬성 | 83.7       | 28.2 | 100.0 | 44.7 |
|        | 찬성    |            | 55.5 |       | 55.3 |
| 반대     | 반대    | 11.9       | 9.5  | 0     | -    |
|        | 매우 반대 |            | 2.4  |       | -    |
| 모름/무응답 |       | 4.4        |      | 0     |      |

<표 16> 경관사업 추진방향에 대한 태도

| 구분         | 태도 (단위: %) |      |
|------------|------------|------|
|            | 일반시민       | 전문가  |
| 적극적/지속적 확대 | 28.5       | 44.7 |
| 신중한 시행     | 69.5       | 55.3 |
| 모름/무응답     | 2.0        | -    |

#### 5. 경관관리

도시경관의 관리는 높이, 형태, 색채 등 어느 정도의 규제를 수반하게 되고, 이러한 규제는 사유재산권 침해라는 논란에 직면하게 되기 때문에, 경관관리에 있어 시민들과의 인식 공유가 필수적이라고 할 수 있다. 경관관리에 관한 일반시민의 응답은 찬성 80%, 반대 14.3%, 무응답 5.7%, 전문가의 응답은 찬성 97.1%, 반대 1.9%, 무응답 1.0%로 조사되었다(<표 17> 참조).

시민과 전문가 모두 경관규제에 대하여 찬성 의견이 훨씬 높게 나타남으로써 경관관리를 위한 규제의 필요성에 대하여 공감하는 것으로 조사되었다. 특히 일반시민에 비하여 높은 비율인 97.1%

의 전문가가 경관규제를 찬성하였다.

〈표 17〉 경관규제에 대한 태도

| 구분     |       | 태도 (단위: %) |      |      |      |
|--------|-------|------------|------|------|------|
|        |       | 일반시민       |      | 전문가  |      |
| 찬성     | 매우 찬성 | 80.0       | 28.4 | 97.1 | 19.4 |
|        | 찬성    |            | 51.6 |      | 77.7 |
| 반대     | 반대    | 14.3       | 12.5 | 1.9  | 1.9  |
|        | 매우 반대 |            | 1.8  |      | 0    |
| 모름/무응답 |       | 5.7        |      | 1.0  |      |

경관규제에 대한 인식을 더 자세히 조사하기 위하여 일반시민과 전문가를 분리하였다. 일반시민의 경우 해당 경관규제의 대상이 본인 땅 및 건물이라고 가정하였을 경우 규제에 대한 태도 및 경관기금 지불의사를 조사함으로써 실질적인 경관규제에의 찬성 정도를 판단하였다. 전문가의 경우 경관관리 관련 제도 구축을 위한 설문항목을 추가로 제시하였다.

#### 1) 경관규제에 대한 인식 (일반시민)

일반시민의 80%가 경관관리를 위하여 경관규제가 필요함을 인식하고 이를 찬성하였음에 반하여, 해당 규제의 대상이 본인 땅과 건물이라고 가정하였을 경우 규제에 대한 태도는 반대 의견이 상대적으로 증가하였다. 찬성이 80%에서 60.7%로 감소하였고 반대는 14.3%에서 31.2%로 증가하였다. 이는 경관규제에 대한 공감대 형성과는 별도로, 재산권침해가 뒤따르는 직접적 규제의 어려움을 보여준다(〈표 18〉 참조).

시민에게는 규제에 대한 태도 외에 서울의 경관을 보호하고 관리하기 위한 경관기금 조성 시 지불의사 및 지불의사금액(Willingness to Pay)을 조사하였다. 경관기금 조성 시 지불의사 있음

49.8%, 지불의사 없음 43.2%로, 지불의사가 있음이 약간 더 높게 조사되었다.

〈표 18〉 일반시민의 경관규제에 대한 태도

(단위: %)

| 구분     |       | 일반적 태도 |      | 본인 땅·건물일 경우의 태도 |      |
|--------|-------|--------|------|-----------------|------|
| 찬성     | 매우 찬성 | 80.0   | 28.4 | 60.7            | 7.7  |
|        | 찬성    |        | 51.6 |                 | 53.0 |
| 반대     | 반대    | 14.3   | 12.5 | 31.2            | 27.1 |
|        | 매우 반대 |        | 1.8  |                 | 4.1  |
| 모름/무응답 |       | 5.7    |      | 8.1             |      |

지불의사금액은 1년에 서울시민 1인이 지불해야 할 적정한 경관기금 액수에 대하여 조사하였다. 응답결과를 살펴보면 최소 1천원에서 최대 50만원까지 조사되었으며, 1만원 미만 32.2%, 1만~5만원 38.6%, 5만~10만원은 11.8%, 10만원 초과는 10.3%로, 1만원에서 5만원 사이가 가장 높게 나타났다. 지불의사금액의 평균은 33,844원으로 조사되었다(〈표 19〉 참조).

설문항목과의 교차분석 결과, 남성(38.8천원), 20대(19~29세)(42.2천원), 학생(52.4천원)과 경관수준에 대하여 긍정적으로 평가하는 집단(42.5천원)에서의 지불의사금액 평균이 전체 평균보다 더 높게 나타났다.

〈표 19〉 경관기금 지불의사 및 지불의사금액

(단위: %)

| 지불의사   |      | 지불의사금액(WTP) |      | 평균<br>33,844원 |
|--------|------|-------------|------|---------------|
| 있음     | 49.8 | 1만원 미만      | 32.2 |               |
|        |      | 1만~5만원      | 38.6 |               |
| 없음     | 43.2 | 5만~10만원     | 11.8 |               |
|        |      | 10만원 초과     | 10.3 |               |
| 모름/무응답 | 7.0  | 모름/무응답      | 7.1  |               |

## 2) 경관관리 제도 구축 (전문가)

전문가에게 추가로 제시한 경관관리 제도 구축 관련 설문항목은 네 가지이다.

첫째, 주요 산, 한강, 역사문화재 등 경관자원 주변지역의 관리를 위한 적절한 방법을 조사하였다. '경관지구·미관지구 지정'(45.6%)이 가장 적절한 방법으로 조사되었으며, '경관심의 강화'(42.7%), '경관 전문가와 사전협의'(31.1%), '건축물 높이기준 마련'(31.1%) 순으로 나타났다. 그 외 18.4%의 기타 의견에는 경관관리의 원칙·기준·가이드라인 마련 및 보상 등의 지원제도 강화 등이 제시되었다(〈표 20〉 참조).

〈표 20〉 적절한 경관관리 방법

(단위: %)

| 관리방법               | (복수응답) |
|--------------------|--------|
| 경관·미관지구 지정         | 45.6   |
| 경관심의 강화            | 42.7   |
| 경관 전문가와 사전협의       | 31.1   |
| 서울시 전역 건축물 높이기준 마련 | 31.1   |

주: 기타 의견(18.4%): 경관관리 원칙·기준·가이드라인 마련/지원(보상 등) 강화/시민참여/규제조항의 예외 규정 삭제/상세한 계획 수립 및 실천/전문가 육성/도시설계기법 적용

둘째, 경관지구 또는 미관지구 지정에 관한 태도를 조사하였다. 매우 찬성 12.6%를 포함해 찬성 86.4%, 매우 반대 1.0%를 포함해 반대 13.7%로, 많은 수의 전문가가 지구 지정에 찬성하는 것으로 조사되었다. 반대할 경우 반대하는 이유를 기재하도록 한 결과, '획일적인 경관관리 우려' 및 '용도지구 지정에 따른 재산권 침해에 대한 인식 부족'이 빈도수가 높았으며 그 외 '규제 위주의 지구 지정을 통한 관리의 한계', '용도지구제는 네거티브 방식으로 이해되며 변경이 용이하지 않으므로' 등의 이유로 확대는 부적절하다는 의견 등이 제시되었다(〈표 21〉 참조).

〈표 21〉 경관·미관지구 지정에 대한 태도

| 구분     |        | 태도(%) |      |
|--------|--------|-------|------|
| 찬성     | 매우 찬성  | 86.4  | 12.6 |
|        | 찬성     |       | 35.9 |
|        | 다소 긍정적 |       | 37.9 |
| 반대*    | 다소 부정적 | 13.7  | 7.8  |
|        | 반대     |       | 4.9  |
|        | 매우 반대  |       | 1.0  |
| 모름/무응답 |        | 0.0   |      |

\* 반대이유: 획일적 경관관리 우려/재산권 침해에 대한 인식 부족/지구 지정을 통한 관리 한계/손해 보상 필요/용도지구제 확대는 부적절/시민참여 부족 등

셋째, 경관지구 및 미관지구 지정 시 가장 우선적으로 지정되어야 할 지역을 조사하였다. '주요 산·구릉지 주변'(57.3%)이 가장 높았고, '도심 역사문화재 주변'(53.4%), '한강 및 지천 주변'(46.6%) 순으로 나타났다. 이러한 경관자원 주변과는 다르게 경관관리가 필요한 주거지(7.9%), 상업지(4.9%), 주요 간선가로 주변(4.9%)은 상대적으로 비율이 낮게 나타났다. 즉 서울의 정체성을 강화하는 경관자원의 주변지역에 대하여 지구

〈표 22〉 경관·미관지구 우선지정 필요지역

(단위: %)

| 우선지정 필요지역       | (2개 응답) |
|-----------------|---------|
| 주요 산·구릉지 주변     | 57.3    |
| 도심 역사문화재 주변     | 53.4    |
| 한강 및 지천 주변      | 46.6    |
| 주거지로서 경관관리 필요지역 | 7.9     |
| 상업지로서 경관관리 필요지역 | 4.9     |
| 주요 간선가로 주변      | 4.9     |
| 기타              | 2.9     |
| 모름/무응답          | 6.8     |

지정이 필요한 것으로 조사되었다. 기타 의견으로는 특정 지역보다는 대규모 개발대상지를 중심으로 지구 지정이 필요하다는 의견 등이 제시되었다(〈표

22) 참조).

넷째, 경관 유형별로 경관지구 지정을 가정하였을 경우 가장 필요한 관리내용을 조사하였다(〈표 23〉 참조).

〈표 23〉 경관자원 유형별 지구 지정 시 관리내용

(단위: %)

| 관리내용           |                       | 비율   |
|----------------|-----------------------|------|
| 자연<br>경관       | 높이규제를 통한 능선조망 확보      | 44.7 |
|                | 건축지정선을 통한 통경축 확보      | 27.2 |
|                | 공공장소에서의 뷰콘 지정         | 25.2 |
|                | 기타(장기적 지구단위계획 수립 등)   | 2.9  |
| 수변<br>경관       | 건축물 입면 다양화를 통한 활력 형성  | 28.2 |
|                | 건축지정선을 통한 시각회랑 확보     | 27.2 |
|                | 높이규제를 통한 스카이라인 유도     | 23.3 |
|                | 주요 조망대상(산 등)으로의 조망확보  | 16.5 |
|                | 기타(용도 다양화 등)          | 5.0  |
| 역사<br>문화<br>경관 | 현상변경기준 마련 및 심의를 통한 보완 | 68.0 |
|                | 양각·심의제도 유지/고도지구 추가지정  | 23.3 |
|                | 양각제도 유지/심의기준 강화       | 4.9  |
|                | 기타(주변 건축물 관리 등)       | 4.0  |

배후 산으로의 경관관리 및 조망확보를 위한 경관지구의 관리내용은 ‘건축물 높이규제를 통한 능선조망 확보’(44.7%)가 가장 높게 나타났으며, ‘건축지정선을 통한 통경축 확보’(27.2%), ‘공공장소에서의 뷰콘 지정’(25.2%) 순으로 조사되었다.

한강의 수변경관을 보호·유지하기 위한 경관지구의 관리내용은 각 항목이 거의 비슷한 값을 나타냈으며, ‘건축물 입면 다양화를 통한 활력 형성’(28.2%), ‘건축지정선을 통한 하천으로부터의 시각회랑 확보’(27.2%), ‘높이규제를 통한 스카이라인 유도’(23.3%), ‘하천변의 산과 같은 주요 조망대상으로의 조망보호’(16.5%) 순으로 조사되었다.

문화재 주변지역 경관관리를 위한 지구 관련

설문에서는, 서울시 도시계획조례를 통해 지정 가능하였던 문화재주변경관지구가 지정실적 미미 등을 이유로 2009년 삭제됨으로써 현재 문화재와 관련해서는 경복궁 주변의 고도지구 및 문화재보호법에 따른 문화재 현상변경기준 등을 활용할 경우의 적합한 관리방안을 조사하였다. 결과는 ‘양각, 고도 및 조망 등을 종합적으로 관리할 수 있는 현상변경기준을 마련하고 심의로 보완’(68.0%)이 다른 방안과 큰 차이를 보이며 가장 필요한 것으로 조사되었으며, 다음으로는 ‘현행 양각규제 및 심의제도를 유지하면서 고도지구 추가지정’(23.3%), ‘현행 양각규제를 유지하고 심의기준 강화’(4.9%) 순으로 조사되었다.

## 6. 경관관리의 주요과제

경관 유형별 특정경관계획은 기본경관계획과는

〈표 24〉 경관자원 유형별 중점과제 선정 조사

(단위: %)

| 중점과제           |                        | 빈도   |
|----------------|------------------------|------|
| 자연<br>경관       | 조망축 등과 연계한 녹지축 조성      | 65.0 |
|                | 구릉지 지형특성 보호            | 64.1 |
|                | 내·외사산으로의 조망확보          | 52.4 |
|                | 훼손된 식생·지형 등 자연성 회복     | 36.9 |
|                | 내사산에서 도심·한강으로의 조망경관 관리 | 35.9 |
| 수변<br>경관       | 수변 통경축 확보              | 75.7 |
|                | 수변 조망명소·조망점 등 관리·정비    | 67.0 |
|                | 수변 건축물 높이 관리           | 63.1 |
|                | 수변 이용 활성화              | 57.3 |
|                | 수변·수상시설 정비·개선          | 18.4 |
| 역사<br>문화<br>경관 | 역사문화재 주변 경관 관리·정비      | 85.4 |
|                | 역사적 도시조직 보전·활용         | 66.0 |
|                | 서울성곽 복원·주변지역 정비        | 55.3 |
|                | 근현대 문화유산 보전·활용         | 52.4 |
|                | 한옥주거지 보전·확산            | 30.1 |

달리 문제경관 중심의 전략적인 접근을 취하였다. 전략 설정을 위하여 전문가 대상 설문을 통하여 각 경관유형별 3대 중점과제를 도출하였다(〈표 24〉 참조).

자연녹지경관의 중점과제로는 ‘조망축 등과 연계한 녹지축 조성’(65.0%), ‘구릉지 지형특성 보호’(64.1%), ‘내·외사산으로의 조망 확보’(52.4%)의 순으로 조사되었다.

수변경관 중점과제로는 ‘수변 통경축 확보’(75.7%)

에 대한 응답이 가장 많았고, ‘수변 조망명소·조망점 등의 관리·정비’(67.0%), ‘수변 건축물 높이 관리’(63.1%) 등의 순으로 조사되었다.

역사문화 관리·형성을 위한 중점과제로는 ‘역사문화재 주변 경관 관리·정비’ 응답이 85.4%로 가장 높았고, 다음으로 ‘역사적 도시조직 보전·활용’(66.0%), ‘서울성곽 복원·주변지역 정비’(55.3%) 등의 순으로 조사되었다. 이 외에 ‘근현대 문화유산 보전·활용’에 대한 응답률이 52.4%로 높은 응답

〈표 25〉 2009년 경관 관련 인식조사 종합

| 구분       | 설문항목     | 세부항목            |         | 설문대상 |     | 분석   |
|----------|----------|-----------------|---------|------|-----|--|
|          |          |                 |         | 시민   | 전문가 |  |
| 일반적 경관인식 | 도시경관 이미지 | 도시경관에 대한 관심     |         | ○    | ○   | · 모두 경관에 대한 관심도 높음.  |
|          |          | 전반적 도시경관의 수준    |         | ○    | ○   | · 모두 서울의 경관수준을 낮게 평가   |
|          |          | 유형별 경관의 수준      |         | ○    | ○   | · 전문가: 유형별 경관수준 역시 낮게 평가함.<br>(※시민 설문결과를 분석 의미가 없다고 판단해 제외)  |
|          | 대표경관     | 전체 대표경관         |         | ○    | ○   | · 모두 남산, 한강을 대표경관으로 인식<br>· 역사경관은 차이 보임(시민: 경복궁, 전문가: 한옥마을). |
|          |          | 유형별 대표경관        | 자연 경관   | -    | ○   | · 남산, 북한산, 관악산   |
|          |          |                 | 산 공원    |      |     | · 서울숲, 올림픽공원, 월드컵공원  |
|          |          |                 | 수변경관    |      |     | · 한강, 중랑천, 청계천   |
|          |          | 역사문화경관          |         |      |     | · 경복궁, 숭례문, 한옥마을   |
| 경관관리 의식  | 경관사업     | 경관사업에 대한 태도     |         | ○    | ○   | · 모두 경관사업 필요성 공감   |
|          |          | 추진방향에 대한 태도     |         | ○    | ○   | · 전문가가 더 경관사업의 적극적·지속적 확대 찬성                                 |
|          | 경관관리     | 경관규제에 대한 태도     |         | ○    | ○   | · 모두 경관규제 필요성 공감   |
|          |          | 본인의 땅·건물에 대한 규제 |         | ○    | -   | · 본인에 적용되는 경우 찬성 의견 감소로, 실질적 경관규제의 어려움을 보여줌.                 |
|          |          | 경관기금 지불의사 및 WTP |         | ○    | -   | · 지불의사 있음이 약간 더 높게 나타남.<br>· 지불의사금액(WTP) 평균 33,844원          |
|          |          | 경관관리 방법         |         | -    | ○   | · 경관·미관지구 지정이 가장 높게 조사됨.<br>(경관심의 강화 > 경관전문가와외의 사전협의 등)      |
|          |          | 지구 지정           | 태도      | -    | ○   | · 전문가 대다수가 필요성 공감  |
|          |          |                 | 우선지정 지역 | -    | ○   | · 서울의 주요 경관자원인 자연, 역사, 수변 주변 지구 지정 필요                        |
|          |          |                 | 관리내용    | -    | ○   | · 경관 유형별로 필요한 3대 관리내용 도출                                     |

를을 보였다.

## 7. 소결

2009년 일반시민 및 전문가를 대상으로 한 경관 관련 인식조사는 일반적인 경관인식 분석을 위한 도시경관 이미지, 대표경관, 문제경관 항목과 경관관리에 대한 인식 분석을 위한 경관사업 및 경관규제 항목으로 분류해 시행되었다. 설문결과를 정리하면 <표 25>와 같다.

## IV. 결론

본 연구는 1994년, 2004년, 2009년 실시된 설문조사의 비교분석을 통하여 도시경관 관련 기본 항목에 대하여 시민인식의 변화를 고찰하고, 2009년 실시된 설문조사의 자세한 분석을 통하여 서울 시민과 전문가의 서울 경관 및 경관관리에 대한 이해를 도모하였다. 이러한 경관인식에 대한 설문조사의 분석은 경관 관련 계획 및 정책 수립을 위한 기초자료를 제시하는 데 그 의미가 있다. 특히 2009년 설문조사는 서울시의 유형별 특정경관계획 수립을 위하여 실시된 것으로, 이를 토대로 주요과제 및 방안, 각 유형별 주요전략을 도출할 수 있다.<sup>3)</sup>

2장 및 3장의 설문결과 분석에 따라 서울시 경관 관련 정책 및 계획 수립을 위한 시사점은 다음과 같다. 시민과 전문가 모두 경관에 대한 관심이 높은 반면 경관수준을 낮게 평가하고 있음을 감안해 경관을 가꾸고 형성하여 나가는 주체인 시민의 참여와 공공의 지원으로 경관관리를 도모할 필요

가 있다. 2007년 제정된 경관법은 이러한 주민참여의 중요성을 부각시키고 있으므로, 경관협정 등의 제도를 활성화할 수 있는 방안을 강구한다.

대표경관과 문제경관에 대한 이해를 통하여 서울의 정체성 강화를 위한 전략적 접근 대상을 선정하고, 경관자원을 배려한 경관관리를 도모함으로써 문제경관을 개선하여 나갈 필요가 있다. 특히, 서울의 도시경관에 대한 부정적인 이미지가 증가하고 있음을 고려해 이를 증가시키는 난개발을 방지하기 위한 경관관리 방안을 구축할 필요가 있다. 경관자원 주변 대규모 개발의 경우, 해당 사업계획의 일부로서 형식적으로 수립되고 있는 경관계획 부문을 충실히 수립하도록 하기 위하여 MP(Master Planner) 및 서울시의 특별경관관리제도 등을 활용하고, 공공은 이를 효과적으로 모니터링할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다.

경관관리에 있어 규제에 대한 반대의견이 증가하고 있고 2009년에도 경관관리에 대하여 그 필요성을 공감하고 경관기금 지불에 대한 찬성의견이 약간 더 높게 조사되었음에도 불구하고 반대의견이 증가하고 있음을 고려하여 규제보다는 지원 및 유도 중심의 관리방안을 마련하여 나갈 필요가 있다. 다양하고 창의적인 유도 및 지원방안이 활발히 운영될수록 경관관리를 위한 강력한 규제 및 집행체계 구축이 가능하다.

전문가를 대상으로 한 경관관리방법 조사에서 경관·미관지구 지정이 가장 높게 나타남에 따라 경관관리에 있어 지구 지정이 적절하고 필요한 수단으로 인식되고 있음을 알 수 있다. 하지만 규제에 대한 반대의견이 증가하고 있는 것을 감안할 때, 현재와 같이 규제 성격만을 갖는 지구 지정은 앞으

3) 2009년 실시된 설문조사를 토대로 2010년 서울특별시 자연녹지경관계획/수변경관계획/역사문화경관계획이 수립되었으며, 설문을 바탕으로 각 유형별 주요전략이 3개씩 도출되었다.



로도 쉽지 않을 것으로 예상된다. 즉 지구 지정 시  
규제와 함께 적극적인 유도 및 지원방안을 마련함  
으로써 그 실천력을 높여갈 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김용수·김수봉·곽지영, 2001, “대구시 대표경관에 대한  
주민의식 분석”, 『국토계획』, 36(3): 1~18, 대한민국  
토·도시계획학회.
- 변재상·최형석·신지훈·조예지·임승빈, 2007, “도시 이미지  
구성요소의 기여기준 분석: 과천시를 중심으로”, 『국  
토계획』, 42(3): 163~177, 대한민국토·도시계획학회.
- 서울시립대학교, 1995/1996, 『서울: 도시형태와 경관』.
- \_\_\_\_\_, 2000, 『서울: 도시형태와 경관』.
- 서울시정개발연구원, 1994, 『서울시 도시경관 관리방안 연  
구(II)』, 223~240.
- 서울특별시, 2005, 『서울시 경관관리 기본계획』, 220~241.
- \_\_\_\_\_, 2009, 『서울특별시 기본경관계획』.
- \_\_\_\_\_, 2010a, 『서울특별시 자연녹지경관계획』.
- \_\_\_\_\_, 2010b, 『서울특별시 수변경관계획』.
- \_\_\_\_\_, 2010c, 『서울특별시 역사문화경관계획』.
- 윤인규, 1993, “도시경관 관리방안에 관한 연구: 서울시를  
대상으로”, 서울대학교 석사논문.
- 이규목, 1993, “경주시 도시경관과 그 이미지에 관한 연  
구”, 『한국조경학회지』, 20(4): 39~53.
- 정용문·변재상, 2005, “시민의식에 기초한 공주시 도시 이  
미지 분석: 도시와 랜드마크의 형용사 이미지 포지  
셔닝”, 『한국조경학회지』, 33(3): 18~30.
- 한국조경학회, 2004, 『도시경관계획 및 관리』, 문운당.
- 한국조경학회, 한국도시설계학회, 2003, 『서울의 주요 하  
천변 경관개선 방안 연구』.

원 고 접 수 일 : 2010년 11월 15일  
1차심사완료일 : 2010년 12월 13일  
최종원고채택일 : 2010년 12월 17일