

## 요약

## 서울시 상징경관 형성 등으로 역할 확대 주민참여·유사사업 연계·홍보 강화 필요

경관사업·경관협정, 직접 지원으로 도시경관 질 향상에 기여하는 수단

자연경관 및 역사·문화경관을 보전하고 지역특성을 고려한 경관을 형성함으로써 쾌적하고 특색 있는 지역환경을 조성하기 위한 제도적 근거로 2007년 「경관법」이 제정되었다. 「경관법」에서는 지역의 자연적·문화적·역사적 개성을 살리기 위한 사업을 추진하기 위한 제도로써 경관사업·경관협정을 추진할 수 있도록 하였다.

경관사업·경관협정은 그동안 경관관리를 위해 용도지역지구 등을 통해 규제 중심의 도시관리를 시행하던 것에서 벗어나 물리적, 비물리적 경관형성을 위한 직접적인 지원을 통해 도시경관의 질을 향상시키는 수단으로서 의의가 있다.



[그림 1] 경관사업 및 경관협정 추진현황

## 사업 10년째, 도로포장·쉼터·방범시설 중심으로 시행...차별성은 미흡

---

서울시는 2009년 2개의 경관사업과 2개의 경관협정 시범사업을 시작으로 16개의 경관사업과 5개의 경관협정을 완료하였으며, 2018년 7월 현재 17개의 경관사업이 추진 중이다. 25개 자치구 중 19개 자치구에서 경관사업·경관협정을 시행하였으며, 2010년 시범사업부터 2018년 공모사업까지 지속적으로 경관사업·경관협정을 시행하고 있는 도봉구와 종로구, 금천구 등 일부 자치구를 제외하면, 자치구의 적극적인 참여가 이루어지지 않고 있다.

경관계획에서는 경관사업의 범위를 서울시 전체 경관구조형성에서부터 생활밀착형 경관개선까지 포괄적으로 제시하고 있다. 그러나 대규모 사업비를 확보하는 데 한계가 있고 조직의 구조상 경관부서에서 대규모 사업을 시행하는 데 어려움이 있어, 주거지역, 가로 등 소규모 사업을 중심으로 시행되었다. 사업 내용을 보면 공통적으로 도로포장, 식재, 벤치 등 쉼터, 보안등과 CCTV 등 방범시설 설치를 중심으로 시행되어, 지역의 경관 특성을 반영하는 사업내용의 차별성이 미흡한 것으로 나타났다. 또한 간판개선사업, 보행환경개선사업 등 서울시에서 시행하고 있는 유사사업과의 차별성이 부족하고 사업효과가 미흡하다는 지적이 지속적으로 제기되고 있다.

## 이용자 과반수, 사업 중요성 인식...개선과제는 홍보부족·주민참여 미흡

---

경관사업·경관협정이 낙후된 지역 경관을 개선하는 데 중요한 역할을 하는지에 대한 질문에 주민과 방문객의 68.5%, 공무원의 90.9%가 긍정적으로 응답하였다. 또한 공동체 의식 향상 등의 시행 효과가 있고 향후 사업 확대 추진의 필요성에도 공감도가 높은 것으로 조사되었다. 그러나 주민의 61.3%, 방문객의 75.6%가 사업에 대해 전혀 알지 못한다고 응답하여 경관사업·경관협정에 대한 시민 홍보가 미흡하였음을 알 수 있었다.

사업추진과정 중 가장 어려웠던 부분은 무엇이었는지에 대해서는 주민의 42.3%가 경관사업·경관협정에 대한 주민의 이해 부족으로 응답하였다. 공무원을 대상으로 한 설문조사에서는 사업추진과정에서는 적극적인 주민참여에 대한 평가가 가장 저조하였고, 주민갈등 최소화 방안 마련이 가장 시급하다고 응답하였다.

기타의견에서는 경관사업경관협정 시행 시 조성된 공원, 쉼터 등의 공간과 가로시설물, 조형물 등이 파손된 채 방치되는 등의 문제점에 대한 지적이 가장 많았다. 사업 종료 후 지속적인 관리를 위한 행정적인 제도 마련과 주민의 지속적인 관심이 필요할 것으로 보인다.

## 국내외 사례, 물리적 개선·주민활동 지원 병행·사업 전반 주민참여 유도

수원시 성대밤밭거리, 서초동 동산로, 일본의 경관형성종합지원사업 및 가로환경정비사업의 사례에서는 지역의 경관을 가꾸기 위한 주민 활동에 대한 지원과 지역 내 문화행사, 축제 및 이벤트 등의 프로그램에 대한 지원을 복합적으로 시행하고 있었다. 지역의 경관은 물리적인 환경뿐만 아니라 지역 주민을 비롯한 이용자의 일상 활동을 모두 포괄하는 것임을 고려하면, 경관사업경관협정은 비물리적 요소에 대한 지원을 병행할 필요가 있다.

또한 사업 전반에 걸쳐 주민참여를 유도하고 지속가능한 협의회를 형성하였다. 수원시 성대밤밭거리 경관협정은 지역주민의 문제의식과 자발적 발의에 의해 사업이 시작되었으며, 협정 방식의 특성상 주민이 주도적으로 사업추진 과정에 참여하였다. 공공의 주도로 사업을 추진한 서초구 동산로의 경우에도, 자체적으로 경관코디네이터를 두어 주민과의 지속적인 소통을 통해 사업을 추진하였다. 또한 사업이 완료된 이후에도 주민 스스로 지역의 경관을 가꾸어 가는 기반이 될 수 있도록 주민 협의회를 조직하고, 주민참여 프로그램과 교육을 통해 주민역량을 강화하는 노력을 지속하였다.

일본의 경관형성종합지원사업과 가로환경정비사업도 지역주민 협의회 활동 지원에 대한 내용을 공통적으로 포함하고 있다. 특히 가로환경정비사업은 지역주민이 협의회를 구성하여 협정을 통해 사업계획을 수립하고, 지역대학 학생 아이디어 공모를 실시하는 등 지역 주민이 주체가 되어 사업이 시행될 수 있도록 하고 있다.

다양한 사업을 연계하여 지역의 환경을 종합적으로 개선하고 지속적으로 활성화할 수 있도록 한 것도 국내 사례의 성공요인이다. 수원시 성대밤밭거리는 경관개선을 위하여 경관협정이라는 한 가지 제도에만 의존하지 않고, 지역의 생활환경을 개선할 수 있는 다양한 사업들을 연계하였다. 서초구 동산로도 서울시 차원의 전략사업인 양재 R&CD 특구 마중물 사업의 일환으로 경관사업을 추진하여 관련 계획과 연계한 장기 계획을 수립하였다. 이를 통해 예산이 적고 사업내용이 한정되어 자체 파급효과가 미흡할 수 있는 경관사업의 효과를 높일 수 있었다.

## 일본, 사업목적에 따라 경관지구 등으로 한정해 대상지 선정기준 명확화

일본의 경관형성종합지원사업과 가로환경정비사업은 대상지 선정을 위한 구체적인 기준이 제시되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 경관법에 의해 행위의 규제를 받는 지역에 대하여 경관형성을 지원하는 인센티브를 제공하고, 역사성 보존과 관광 활성화에 기여하고자 하는 사업시행 목적에 따라 경관계획구역, 경관지구, 역사적 풍치유지 항상 중점구역 등으로 한정하여 대상지 선정 기준을 명확하게 제시하고 있다. 서울시에서는 경관사업·경관협정 공모 시 자체적으로 대상지 선정기준을 명시하여 운영하고 있으나, 내용이 포괄적이고 기준의 적용을 강제할 수 있는 근거가 미흡하다. 따라서 사업의 효과를 높이고 지역 활성화에 시너지를 창출할 수 있으며, 개선이 요구되는 지역에 우선 시행될 수 있도록 대상지 선정기준을 마련하여 제도화할 필요가 있다.

## 서울시 상징경관 형성, 경관관련 규제관리지역 우선 지원으로 역할 확대

현재 낙후된 생활경관개선을 중심으로 시행되는 경관사업·경관협정의 역할을 서울시 차원의 상징경관 보존보호, 경관 관련 규제관리지역의 경관개선 지원까지 확대한다.

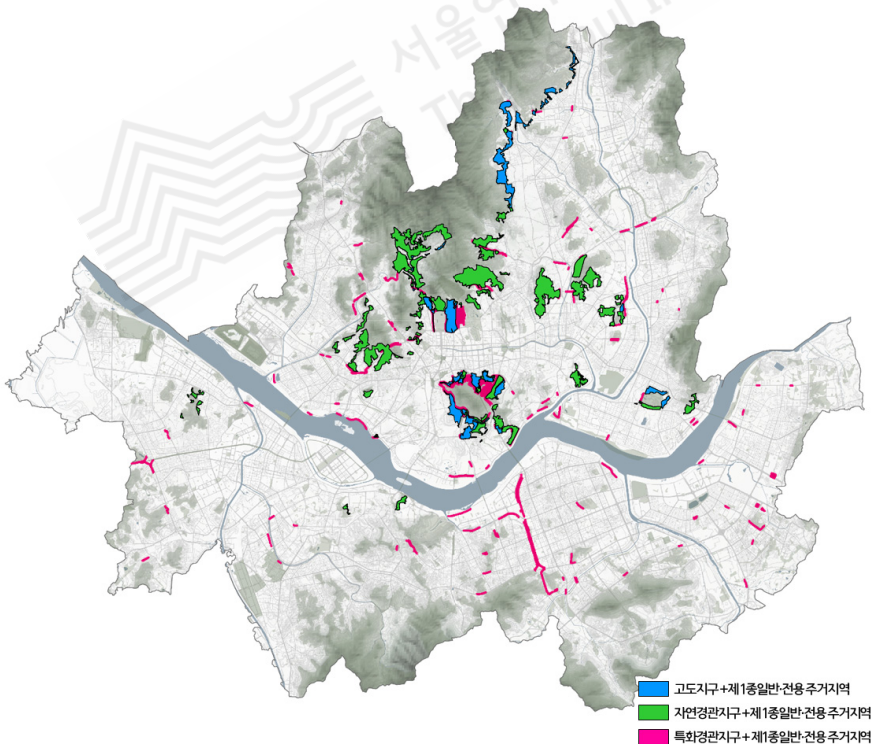


[그림 2] 경관사업·경관협정의 역할 확대 방안

첫째, 경관사업·경관협정이 강, 산, 한양도성으로 대표되는 서울시 차원의 경관형성에 기여할 수 있도록 역할을 확대하고 강화한다.

둘째, 경관사업·경관협정의 유형 및 내용을 다양화하고 자치구에서 지역 맞춤형 특화사업을 발굴하여 생활경관개선 및 지역특화 경관형성을 위한 경관사업·경관협정의 역할을 부각하도록 한다. 공장시설 밀집지역 경관개선, 건축물 경관특성지 보호 등 새로운 유형을 발굴하고, 지역 경관개선이 지속가능한 동력을 가질 수 있도록 물리적 환경 개선뿐만 아니라 마을청소 등 일상 생활 속에서 다양한 주민활동을 지원하는 것으로 확대한다.

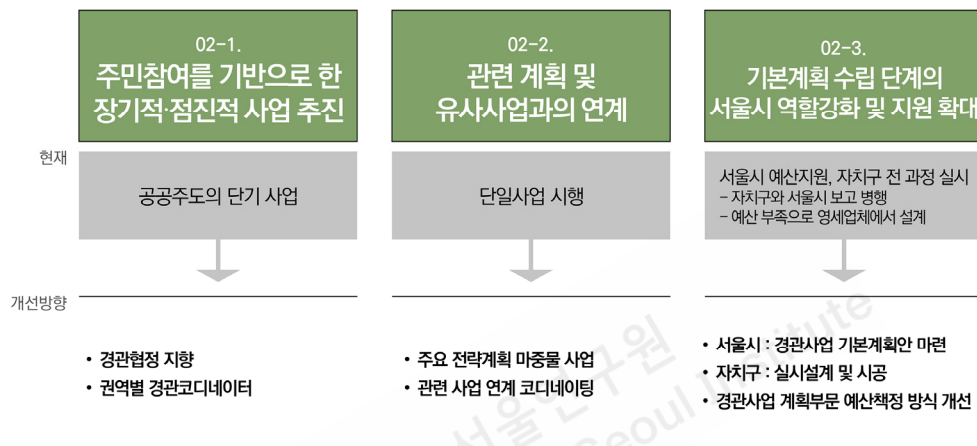
셋째, 경관 관련 규제관리지역의 경관형성을 우선적으로 지원하기 위하여 경관사업·경관협정을 시행한다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 경관지구, 고도지구, 제1종전용 및 일반 주거지역과 「경관법」에 근거한 중점경관관리구역 등이 대표적으로 경관관리를 위해 규제를 적용하는 대상으로, 경관규제의 강도가 높은 지역을 우선적으로 지원하는 것을 전제로 한다. 비 물리적 규제지역보다는 물리적 규제지역에, 하나의 규제지역으로 지정된 지역보다는 2개 이상 중복 지정된 지역에 우선순위를 부여한다.



[그림 3] 경관 관련 규제관리지역 1순위 경관사업·경관협정 시행지역

## 주민참여, 유사사업 연계, 서울시 역할확대·지원강화로 사업추진체계 개선

주민참여를 기반으로 한 장기적·점진적 사업추진, 관련 계획 및 유사사업과의 연계, 기본계획 수립단계의 서울시 역할강화 및 지원확대를 통해 사업추진체계를 개선한다.



[그림 4] 효율적 사업추진체계 마련

첫째, 주민참여를 바탕으로 한 사업추진 기반을 마련한다. 아직까지 서울시와 주민 모두 협정 방식의 사업시행 경험이 부족한 단계이며, 제도를 운영해 나가면서 주민의 인식이 개선되고 행정의 역량도 강화된다는 점을 고려할 때 경관사업에서 경관협정으로 단계적 전환이 필요하다. 1단계는 공공이 주도적으로 지원하는 경관사업을 시행하되 주민의 참여를 적극적으로 유도하고, 2단계는 경관사업을 우선 시행하면서 경관협정을 체결할 수 있도록 지원하여 경관관리가 지속될 수 있는 구조를 만든다. 마지막 단계는 경관협정을 활성화하는 단계로 주민의 자발적 참여로 경관협정이 체결된 대상지 중 협정의 이행이 우수한 지역에 대한 지원수단으로 경관사업을 시행하여 장기적 유지관리 지원 및 협정 지속을 유도한다. 이를 위해 서울시 경관부서에서 경관코디네이터 풀(pool) 개념의 '경관사업·경관협정 지원단'(가칭)을 구성하여 지역주민의 역량을 끌어내고 공공성을 제고할 수 있는 경관코디네이터를 적극적으로 양성·활용한다.

둘째, 서울시에서 추진하고 있는 주요 전략계획의 마중물 사업으로 경관사업·경관협정을 추진하고 다양한 사업들을 연계하여 지역의 물리적 환경, 안전, 지역활성화 등 다양한 분야의 종합적 환경개선이 가능하도록 한다. 이를 위해서는 각 부서 간 협력을 이끌어내는 것이 가장 중요



하다. 서울시 경관부와 ‘경관사업·경관협정 지원단’(가칭)이 주도하여 서울시 각 부서별 협의를 추진하고, 자치구에서도 지역별로 파견된 경관코디네이터를 중심으로 관련 부서의 협의 및 연계를 지원한다. 또한 실효성 높은 도시관리 수단 중 하나인 지구단위계획에 경관관리계획과 함께 경관사업·경관협정 내용을 포함하여 사업의 실현성을 높인다. 지구단위계획에 경관상세계획과 경관사업·경관협정을 통한 지역 차원의 구체적인 경관형성방안이 마련된다면 지구 차원의 경관개선을 위한 수단이 될 수 있다.

셋째, 서울시에서 예산을 일괄 집행하여 전체 사업 대상지의 기본계획 및 설계안을 수립하여 계획의 질적 수준을 담보하고, 해당 자치구에서는 실시설계와 시설공사를 시행하는 것으로 서울시와 자치구의 역할을 분담한다. 이로써 우수한 설계업체 및 MP 선정이 용이해지고 자치구와 서울시 행정 절차를 단순화하여 계획수립 절차상 효율을 높일 수 있다.

## 사업 관련 관리카드 작성 의무화하고 홍보책자·실무매뉴얼도 마련할 필요

사업 완료 후 일정기간(2년 이상 권장)은 경관사업·경관협정 담당 부서에서 관리주체를 일원화하여 사업대상지의 공간 및 시설물의 유지관리를 총괄할 필요가 있다. 담당자는 연 1회 정기적으로 사업대상지의 유지관리 모니터링을 실시하여 보수가 필요한 지역은 각 시설물 담당부서에 개선을 의뢰한다.

경관사업·경관협정 시행 시 세부내용을 체계적으로 기록하는 관리카드 작성을 의무화하고, 서울시 및 자치구의 사업 담당자가 다양한 사업내용을 공유할 수 있도록 한다. 관리카드는 경관사업/협정 구분, 위치, 사업기간, 사업유형, 사업비 등의 사업개요와 함께 물리적 개선내용, 주민활동에 대한 지원사항에 대하여 구체적으로 기술하도록 한다. 또한 사업 전·후를 비교할 수 있는 도면과 사진자료를 첨부하고, 매년 관리·보수 내역, 주민만족도를 조사하며, 경관협정의 경우 연차별로 협정이행 현황을 평가하고 기록하도록 한다.

경관사업·경관협정의 추진 과정과 지원내용, 신청 방법 등을 알기 쉽게 알리기 위한 리플릿과 우수사례를 홍보 책자로 제작하여 관심도를 높이도록 한다. 경관사업·경관협정 완료 지역은 매년 전시회, 발표회 등을 통해 사업 과정의 경험을 공유하고 사업성과를 홍보하여 확산 효과를 높인다.

경관사업·경관협정 시행 시 서울시, 자치구, 주민센터 공무원과 지역 전문가, 코디네이터, 주민의 역할을 명확히 제시하기 위하여 경관사업·경관협정 실무 매뉴얼을 마련한다. 또한 실무를 담당하는 공무원과 정책추진에 중요한 영향을 미치는 자치구 의사결정권자를 대상으로 홍보와 교육을 강화한다. 건축사 보수교육 등을 활용한 전문가 교육과 주민 역량 강화를 위한 경관사업·경관협정 아카데미 콘텐츠를 개발하여 서울시 평생학습포털을 활용한 교육 프로그램도 운영한다.

