

경관계획 수립 및 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안 연구
Encouraging Citizen Participation in the Process of Townscape Planning

윤준도 Yun, Jun do
조상규 Cho, Sang kyu
최윤정 Choi, Youn jung
전선정 Jeon, Seon jeong

(a u r i

AURI-정책-2009-2

경관계획 수립 및 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안 연구

Encouraging Citizen Participation in the Process of
Townscape Planning

지은이: 윤준도, 조상규, 최윤정, 전선정

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제385-2008-0005호

인쇄: 2009년 11월 30일, 발행: 2009년 11월 30일

주소: 경기도 안양시 동안구 관양동 1591 아크로타워 B동 301호

전화: 031-478-9600, 팩스: 031-478-9609

<http://www.auri.re.kr>

가격: 7,000원, ISBN: 978-89-93216-32-5

* 이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

! 연구책임 윤준도 행림종합건축사사무소 도시주거본부 이사, 공학박사
조상규 건축도시공간연구소 부연구위원

! 연구진 최윤정 경원대학교 연구원
전선정 토지주택연구원 연구원

! 외부연구심의위원 제해성 아주대학교 교수
이창수 경원대학교 교수
이정형 중앙대학교 교수

연구요약

1. 서론

최근 도시공간에 대한 정책이 과거 행정기관 중심에서 탈피하여 시민중심의 도시관리, 양적·물리적 성장 중심에서 질적 내실화를 통한 도시성장으로, 중앙정부 중심에서 탈피하여 지방과의 동반적 협력을 통한 도시개발로 패러다임이 전환되고 있다. 이와 함께 도시환경에 대한 지자체의 어메니티 추구, 쾌적한 환경과 삶의 질 향상에 대한 지역주민의 요구, 공공공간에 대한 공공성의 요구 등 건축도시공간의 질적 향상에 대한 사회적 요구도 증대되고 있다. 이러한 사회적 분위기에 대응하여 경관의 체계적인 계획과 관리를 위해 2007년 5월 경관에 관련한 기본법의 성격을 가지는 「경관법」이 제정되었다.

「경관법」에서는 지역주민의 생활 및 경제활동과의 긴밀한 관계 속에서 지역주민의 합의를 통해 양호한 경관이 유지될 수 있도록 관리하고 이들의 주체적 참여를 유도하는 등 주민참여에 의한 계획의 수립 및 사업시행의 가능성과 필요성을 보여주고 있다. 그러나 이러한 경관관련 제도는 공급자 측면에 치우쳐 있어, 경관의 일차적 수혜자인 도시민과 지역주민의 참여는 매우 제한적인 상황이다. 또한 「경관법」에서는 주민참여를 유도하는 방안이 구체적이지 않아 그 실효성에 대해 우려의 목소리가 제기되고 있다.

따라서, 본 연구의 목적은 지역경관계획의 수립 및 추진하는 과정에 있어서 현실에 적합하고 실행 가능한 주민참여 및 활성화 방안을 도출하는데 있다. 구체적으로는 주민참여를 위한 제도적 방안과 주민의 자발적 참여를

유도할 수 있는 방안을 국내외 사례 분석을 통해 모색한다. 「경관법」에서 제시한 경관협정보다 구체적이며, 우리나라 현실에 적합하고 실행 가능한 주민참여 제도화 방안을 도출하여, 경관계획에서 지역주민참여가 활발히 이루어 질 수 있도록 한다.

경관법의 시행으로 효과적인 주민참여수단의 보완이 필요한 시점에서, 경관계획 주체인 지역주민의 경관 개념 및 범위에 대해 명확히 하고, 이를 바탕으로 지역의 경관계획 및 추진과정에서 주민의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 방안을 제안한다.

2. 주민참여 경관계획의 이론과 실제

2007년에 제정된 경관법에서는 경관을 "자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역환경적 특질을 나타내는 것을 말한다"고 정의하고 있어, 경관자원에는 물리적인 환경뿐만 아니라 주민의 생활상이라는 인간 활동 요소가 추가되어 있으며, 경관자원의 지역성이 강조되면서 경관의 조망자로서 지역 주민의 역할이 부각되고 있음을 알 수 있다. 따라서 경관은 지역의 물리적 환경과 지역민의 상호작용에 의해 나타나는 의미와 상징을 모두 포괄하는 실존적인 개념이며, 경관계획에서 주민은 단순히 만들어진 경관에 대해 수동적으로 반응하는 존재가 아니라 경관 그 자체의 중요한 구성 요소로서 주민참여는 중요한 의미를 가지게 된다.

이러한 경관에 대한 이론적 논의를 바탕으로 실제 생활에서 느끼는 경관의식을 파악하기 위해, 한국과 일본의 주민·공무원을 대상으로 실시한 설문 조사를 기초로 주민참여의 중요도와 경관 개념과 범위에 대한 차이를 분석하였다.

첫 번째로, 경관계획 및 관리를 위한 시민 참여의 중요성 질문에 경관에 대한 주민의 관심 및 참여의사가 높게 나타나, 주민의 참여가 중요성과 필요함을 알 수 있었으며, 두 번째로 주민의 경관계획에 대한 요구 질문에는

건축물 규제나 디자인보다는 지역의 녹지 자원 확충, 청결도 향상, 간판 정비 등 쉽게 체감할 수 있는 경관 제어 요소가 더 중요하다는 것을 알 수 있었다.

이러한 점에서 경관계획 및 관리에 있어 주민참여에 대해서는 일반시민과 공무원 모두 중요하다는 인식은 일치하나, 경관계획을 위한 요소 및 범위에 대해서는 차이가 있어, 지역경관의 일차적 수혜자인 주민의 생각을 반영할 수 있는 경관계획의 수립의 중요성과 다양한 참여방안의 도출이 필요함을 알 수 있다.

3. 경관관련 법제도에서 주민참여를 위한 제도적 장치

경관법이 제정되기 전 우리나라의 경관은 개별법에 의한 부문계획으로 수립되어 규제 및 관리되어 왔다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 중심으로 한 계획에 의한 관리, 지역·지구지정에 의한 관리, 심의에 의한 관리, 개발사업 관련 경관관리, 지원 및 유도 제도에 의한 관리, 개별시설물과 관련된 경관관리에 의해 관리되어 왔으며, 이 외에도 직간접적으로 경관관련 규정을 다루는 법제도만 해도 40여개가 넘는다. 이렇듯 특별법 또는 상위법의 형태가 아닌 개별법 체제로 관리되다보니 중복적용 등의 혼란이 발생하고 체계적인 경관관리에 어려움을 겪는 등 많은 문제가 발생되었다. 더욱이 일부 지자체에서는 이러한 문제를 보완하기 위해 독자적인 경관관련 조례를 제정하였으나 이는 법적 효력을 갖지 못해 실효성의 문제가 발생하고 있다. 분석된 문제점으로는 ①공급자 측면에 치우쳐진 주민의견 청취, ②경관법의 유도적 성격으로 인해 경관사업의 실효성에 대한 의문, ③현재 국내의 주민자치 수준을 고려하지 않은 상태에서의 제도 시행 등을 들 수 있다

또한, 우리보다 먼저 경관관련법을 정비해 온 일본의 경우, 국토교통성에서 2003년 7월 ‘아름다운 나라 만들기 정책대강’을 책정하고, ‘사업에 있어서 경관형성의 원칙화’, ‘분야별 경관형성 가이드라인의 책정’, ‘경관에 관한 기본법제의 제정’ 등을 통한 양호한 경관형성을 국정상의 중요 과제로 자리매

김하게 되었다. 그리고 2004년 6월에는 경관에 관한 종합적인 법률인 ‘경관법’을 중심으로 하는 ‘경관녹지3법’이 제정되었다. 경관녹지3법의 시행을 통해, ①경관법에서의 주민 제안 제도, ②주민참여 도모를 위한 지식보급 및 인재육성 제도, ③경관계획의 수립 및 변경 과정에서의 주민참여 제도, ④경관협의회 제도, ⑤ 경관정비기구 제도, ⑥각종 관계자와의 제휴방법 : 경관행정단체 및 지방공공단체 등의 다양한 주민참여 제도를 마련하였다.

이렇게 국내외 관련법을 분석해보면 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

- 주민참여 확대를 위한 관련 지식보급 및 정보제공 필요
- 경관계획의 수립·변경에 있어서 주민참여 기회의 확대 필요
- 주민참여가 실현될 수 있는 제도적 장치 마련
- 구체적 사업실시에 있어서 경관형성 가이드라인 마련

4. 경관관련 계획 및 사업에서의 주민참여 사례

국내의 지자체 경관계획(서울시 기본경관계획, 광주광역시 도시경관기본계획, 서울시 시가지경관계획) 및 사업(광진구 건국대 로데오 거리 상업가로 조성, 헤이리 아트벨트) 그리고 시범적으로 실시되고 있는 경관협정 사업(광진구 중곡4동 용마마을 경관협정사업, 부산 청사포 마을 경관사업)을 분석해 보면, ①마을주민, 전문가, 공무원으로 구성된 협력조직의 의무적 구성 필요, ②관련정보의 적극적 공유 및 홍보, ③지속적 유지관리를 위한 가이드라인 작성 및 수익모델 구상 필요 등의 시사점을 도출할 수 있다.

그리고 일본의 경관계획 및 사업에서의 주민참여 사례(모두 낙서를 지우자-히라츠카를 닦는 모임, 역사가 있는 아부라쓰 호리카와 운하의 수변경관 만들기, 주민 및 NPO가 중심이 된 역사를 살린 마을 만들기, 대규모 공장철거지에 지역의 새로운 얼굴 만들기)를 분석해 보면, 지역주민들의 주체

적인 참여와 이에 따른 행정의 적극적인 지원체제, 지역기업의 사회공헌의 관점에서 협력 등으로 지역의 다양한 주체가 함께 협력하면서 성공적인 경관 마을만들기가 추진되고 있고, NPO 단체, 협의회 등 참여주체의 조직화를 통하여 위상강화 및 보다 체계적인 지원이 가능한 것을 알 수 있다.

이러한 국내외 사례분석을 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

- 주민의 자발적이고 주체적인 참여
- 행정의 적극적인 지원체제
- 지역의 다양한 주체에 대한 참여 도모
- 조직화를 통한 협의체계 형성 및 위상 강화
- 일체적·종합적인 경관유도를 위한 시스템 정비

5. 경관계획 수립 및 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안

2007년 제정된 경관법에서, “경관협정” 내용을 수록하여, 주민 스스로가 아름답고 쾌적한 경관을 조성·관리할 수 있는 경관계획의 실천을 담보하는 법적 근거를 마련 후, 2년이 지난 지금도 주민자치의 경험 부족과 경관사업 및 협정의 구체적 적용방안 제시 부족 등의 이유로 주민참여에 의한 경관계획은 활성화되지 못하고 있는 것이 현실이다.

「경관법」에 의한 경관계획 및 사업의 실효성 있는 시행과 지역주민의 참여를 유도하기 위하여, 현행 법제도, 경관계획·사업에서 주민참여 현황 및 제도적 장치 분석, 그리고 경관사업에서 주민참여가 활성화된 사례를 통해 도출한 주민참여 방안은 다음과 같다.

□ 주민참여의 중요성 인식

경관은 지역의 물리적 환경과 지역민의 상호작용에 의해 나타나는

의미와 상징을 모두 포괄하는 실존적인 개념이며, 경관계획에서 주민은 단순히 만들어진 경관에 대해 수동적으로 반응하는 존재가 아니라 경관 그 자체의 중요한 구성 요소로서 주민참여는 중요한 의미를 가지며, 경관에 대한 주민의 관심 및 참여의사가 높은 설문결과에서 알 수 있듯이 주민의 참여의 중요성과 필요성을 알 수 있다.

□ 다양한 주체가 참여하는 조직 구성 및 역할 분담

주민참여 활성화를 위해서는, 지역주민들의 주체적인 참여와 이에 따른 행정의 적극적인 지원체계, 전문가의 경험 및 지식 제공, 지역기업의 협력 등, 지역과 관련한 다양한 주체가 함께 협력하여 추진하여야 하며, NPO단체, 협의회 등 다양한 형태로 참여주체의 조직화를 통한 위상강화 및 체계적 지원과 함께, 이를 위해 조례에서 법적 지위 및 활동을 담보하여 협력조직의 위상을 강화해야 한다.

□ 관련 정보의 공개·홍보 및 주민 교육

경관계획 및 사업의 목표를 실현하기 위해서 기본구상에서 세부설계까지 생각을 확인·공유해나가는 것이 중요하다. 이를 위해, 전문 지식 및 정보를 공유·홍보할 수 있도록, 누구나 쉽게 이해할 수 있는 정보지 및 소식지의 작성·배포, 인터넷 공유 카페의 개설 등 다양한 의견반영 창구 및 홍보 매체를 활용할 수 있다.

또한, 보다 적극적인 주민 의견 수렴 및 관련 사항의 빠른 전파를 위해, 사업지역 내 마을지원센터 등과 같은 의견 수렴 장치 및 공간 마련도 고려할 수 있다. 그리고, 경관관련 활동가 및 조직가 등의 시민 전문가 양성을 위한 교육 프로그램 지원, 정보기술 워크숍 지원 등의 전문가 양성 및 지원센터 등도 고려하여 주민 참여와 활동을 증진시킬 필요가 있다.

□ 주민참여를 위한 관련 제도 정비 및 장치 보완

현재, 주민참여에 대한 경관관련 제도 및 장치를 검토해 보면, 주민제안, 공람 및 공고 등의 제한적인 주민참여 방법만을 제시하고 있어 주민의견을 제안할 수 있는 시스템 구축이 필요하다고 할 수 있다. 따라서, 공청화설명회의 개최, 인터넷 등을 통한 계획안의 공개와 의견모집, 설문조사 등 지역실정에 변화된 실시 방안과, 경관계획에 대해서 주민합의형성을 보다 충실히 도모하기 위한 주민참여 절차 및 의견수렴 기구를 추가하는 조례제정을 적극적으로 검토한다.

□ 공공공간 및 안전을 위한 경관사업의 우선 실시

한국과 일본에서의 경관의식 설문조사 결과, 주민에게는 건축물 규제나 디자인보다는 지역의 녹지 자원 확충, 청결도 향상, 간판 정비 등 쉽게 체감할 수 있는 경관 제어 요소가 더 중요하다는 것을 알 수 있다. 따라서, 이러한 경관요소를 중심으로 하는 공공공간과 안전(방재) 사업을 우선적으로 실시하여 경관사업에 대한 주민의 관심 증대 및 참여를 유도할 필요가 있다.

□ 예산·기금 조성 및 수익모델 창출 도모

경관담당 행정부문의 요구에 대한 설문조사 결과, 가장 중요하게 나타난 것은 예산지원이다.

전담부서에 대한 운용 지원은, 경관 전담기구를 신설하여 계획 수립 및 관련 제도 정비 부문에 역량을 집중함으로써 경관 사업을 직접 수행할 수 있는 기능을 갖추게 되어 시민의 적극적 참여를 유도할 수 있을 것이다.

사업에 대한 예산지원은 주민들이 가장 민감하게 생각하는 부분으로, 경관사업에 대한 지자체의 예산지원정책 및 주민부담비용에 대한 대안을 제공함으로써, 주민의 빠른 참가의사 결정 및 의견사항을 반영하는 체계적인

사업 진행을 유도할 수 있을 것이다.

그러나 사업에 대한 지원도 한계가 있으므로, 사업 관련자가 출자하는 펀드(기금) 조성도 고려할 수 있다. 이를 통해, 경관사업을 원활히 진행할 수 있으며 또한 향후 지속적인 경관 유지관리를 위한 비용으로 활용할 수 있다, 따라서, 기금 충당 및 환수를 위해 초기 계획단계부터 경관사업을 통한 수익 사업 및 수익창출공간 등의 수익모델도 구상할 수 있다.

□ 연구의 한계 및 향후과제

이와 같이, 지역경관계획 및 추진과정에서의 주민참여를 위한 다양한 방안을 도출하였으나, 관련법 위상체계에 따른 주민참여방안에 대한 좀 더 구체적이고 체계적인 제시, 우리의 실정에 맞는 관련법 정비 방안을 제시하지 못한 것은 연구의 한계로 남아 있다.

이러한 연구의 한계는, 현재 시범사업으로 진행 중인 여러 경관사업과 협정사업이 마무리 된 이후 사업에 대한 평가를 통해 우리에게 적합한 조직 구성, 제도, 지원체계 등을 보완할 필요가 있을 것이다.

주제어: 경관계획, 주민참여, 경관사업, 경관협정, 경관법

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위	4
3. 연구의 방법 및 추진체계	7
제2장 주민참여 경관계획의 이론과 실제	9
1. 경관계획에서 주민참여의 필요성	9
1) 경관 주체로서의 “주민”	10
2) 경관 구성요소로서의 “주민”	12
2. 경관의식 조사	15
1) 주민의 경관에 대한 인식과 참여 의식	16
2) 경관계획에서의 주민 요구	20
3) 경관계획에서의 행정 요구	24
3. 소결: 바람직한 경관계획 주민 참여의 방향	26
제3장 경관관련 법제도에서 주민참여를 위한 제도적 장치	27
1. 국내 경관관련 법제도에서 주민참여를 위한 제도적 장치	27
1) 경관관련 법제도의 유형 및 주민참여를 위한 제도적 장치	27
2) 문제점	41
2. 일본 경관관련 법제도에서 주민참여를 위한 제도적 장치	44

1) 경관관련 법·제도 현황	44
2) 경관법 및 계획 수립 과정에서의 주민참여 방안	47
3) 경관사업 추진과정에서의 주민참여 방안	53
4) 시사점	61

제4장 경관관련 계획 및 사업에서의 주민참여 사례65

1. 국내 경관관련 계획 및 사업에서의 주민참여 사례	65
1) 지자체 경관계획에서 주민참여 현황	65
2) 경관 관련 사업에서의 주민참여 사례	75
3) 경관협정 사업에서의 주민참여 사례	81
4) 시사점	91
2. 일본 경관관련 사업에서의 주민참여 사례	93
1) ‘모두 낙서를 지우자’ 히라츠카를 닦는 모임	93
2) 역사가 있는 아부라쓰 호리카와 운하의 수변경관 만들기	96
3) 주민, NPO가 중심이 된 역사를 살린 마을만들기	100
4) 대규모 공장철거지에 지역의 새로운 얼굴 만들기	103
5) 시사점	109

제5장 경관계획 수립 및 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안113

1. 경관계획 수립 및 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안	113
2. 연구의 한계 및 향후과제	121

참고문헌	123
------	-----

Summary	125
---------	-----

표차례

[표 2-1] 경관관리상의 물리적 제어요소	14
[표 2-2] 경기도 경관의식 설문조사 개요	15
[표 2-3] 「경관에 관한 효과적인 보급방책 등 검토조사」 개요	16
[표 2-4] 경관관리를 위한 시민참여의 중요도	16
[표 2-5] 주민으로서 경관형성·관리 참여방법	17
[표 2-6] 경관을 의식하게 된 계기에 대한 시민 응답(일본)	18
[표 2-7] 경관법에 대한 시민의식 수준(일본)	19
[표 2-8] 거주 시군의 경관·환경상의 가장 큰 문제점	20
[표 2-9] 거주 시·군 내 경관(미관) 상 문제가 되고 있는 것이나 장소	21
[표 2-10] 경관을 아름답게 하기 위한 우선 정비 지역	22
[표 2-11] 경관정비 추진 시 필요 사업	23
[표 2-12] 상위기관에 대한 요구 사항(공무원)	25
[표 3-1] 경관관련 법제도 운용 현황	28
[표 3-2] 국토계획법에 의한 경관 관련 사항 및 주민참여방안	31
[표 3-3] 경관계획의 내용	34
[표 3-4] 계획위계별 경관계획의 내용	34
[표 3-5] 경관법에 의한 경관 관련 사항 및 주민참여방안	37
[표 3-6] 지자체 경관관련 조례의 주요내용 및 주민참여방안	40
[표 3-7] 경관마을만들기 관련 법제도의 개요	45
[표 3-8] 경관마을만들기 관련 법제도의 활용 목적	46
[표 3-9] 지식보급 및 정보제공 방안	48
[표 3-10] 주민 등의 제안을 유도하기 위한 방안	50
[표 3-11] 경관협의회 설치 가능한 경우	51
[표 4-1] 서울특별시 기본경관계획의 목표 및 기본방향	66

[표 4-2] 경관사업의 대상	68
[표 4-3] 경관협정 체결사항	68
[표 4-4] 서울시 경관협정 시범사업	69
[표 4-5] 광주광역시 도시경관기본계획의 목표 및 비전	70
[표 4-6] 서울특별시 시가지경관계획의 기본구상 및 계획내용	73
[표 4-7] 노유거리 조성사업의 개요	75
[표 4-8] 주민약속의 항목	76
[표 4-9] 플레이트(Plate)·오브젝트 유형(Object Type)의 건축설계지침 예	80
[표 4-10] 용마마을의 사업개요 및 주요내용	81
[표 4-11] 용마마을 경관협정 추진경과	83
[표 4-12] 용마마을 경관협정의 내용	84
[표 4-13] 청사포 마을의 사업개요	86
[표 4-14] 청사포마을 경관협정 추진경과	88
[표 4-15] 청사포 마을 경관협정(안)의 주요 내용	89
[표 4-16] 히라츠카시의 경관마을만들기 개요	94
[표 4-17] 호리카와 운하 경관마을만들기 개요	97
[표 4-18] 다이쇼우지 지구 경관마을만들기 개요	101
[표 4-19] 미야하라 지구 경관마을만들기 개요	104

그림차례

[그림 1-1] 연구의 배경	2
[그림 1-2] 연구추진체계	8
[그림 2-1] 경관의 사전적 정의의 도식화	10
[그림 2-2] 경관법(2007) 상의 경관 개념	11
[그림 2-3] 경관계획의 요소	12
[그림 2-4] 지역 경관 계획에 참여하지 않는 이유에 대한 응답(일본)	18
[그림 2-5] 경관법을 알게 된 경로(일본)	19
[그림 2-6] 좋은 경관이란 무엇인가에 대한 시민 응답(일본)	23
[그림 2-7] 전담부서의 유무	24
[그림 2-8] 전담부서의 수행 역할	25
[그림 3-1] 경관 관련법 및 계획	33
[그림 3-2] 경관계획의 위계	35
[그림 3-3] 경관 관련 제도 및 계획 수립과정에서의 주민참여방안	53
[그림 3-4] 경관 관련 사업의 체계 및 흐름	54
[그림 3-5] 공공사업의 구상단계에 있어서 주민참가 절차 가이드라인의 개요	56
[그림 3-6] 경관형성사업에 있어서 합의형성 체제 및 주민참여방안	60
[그림 4-1] 서울의 경관기본관리구역	66
[그림 4-2] 서울 경관중점관리구역	66
[그림 4-3] 서울시 기본경관계획의 실행방안	67
[그림 4-4] 광주광역시 경관형성기본구상도	70
[그림 4-5] 서울특별시 시가지경관계획의 적용범위	73
[그림 4-6] 노유거리 보도블록 디자인(안)	77
[그림 4-7] 헤이리 마을의 전경	79
[그림 4-8] 용마마을 전경	81
[그림 4-9] 간판정비 시범건축물	81

[그림 4-10] 용마마을 사업대상지 전경 및 계획범위	82
[그림 4-11] 경관협정운영회의 관계구도	82
[그림 4-12] 경관협정운영위원회 주민공청회	83
[그림 4-13] 협정체결을 위한 계획(안) 전시	83
[그림 4-14] 용마마을 경관계획의 기본방향	85
[그림 4-15] 청사포 마을 전경	87
[그림 4-16] 청사포 마을 광장	87
[그림 4-17] 사업대상지 범위	87
[그림 4-18] 경관협정운영회의 구성 및 역할	88
[그림 4-19] 경관협정 사업 조성 예시	90
[그림 4-20] 낙서 지우기 및 광고물 벗겨내기	93
[그림 4-21] 낙서재발방지를 위한 회화 제작	93
[그림 4-22] 호리카와 지구	97
[그림 4-23] 호리카와 운하	97
[그림 4-24] 아부라쓰 지구 · 도시디자인 회의의 검토체제	99
[그림 4-25] 다이쇼우지 지구	100
[그림 4-26] 다이쇼우지의 경관	100
[그림 4-27] 역사적 경관정비 주민단체에 의한 건축확인제도	103
[그림 4-28] 미야하라 지구	104
[그림 4-29] 미야하라 지구 가로경관	104
[그림 4-30] 지구 외곽부 경관	105
[그림 4-31] 심벌공원	105
[그림 4-32] 미야하라 지구의 경관지침	107
[그림 4-33] 공공공간디자인지침	108
[그림 4-34] 보행데크	108
[그림 5-1] 참여주체 조직화 및 역할 분담	115
[그림 5-2] 경관계획 수립 단계별 주민참여 개선 방안	117
[그림 5-3] 경관사업 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안	118
[그림 5-4] 예산지원 및 기금 조성	120
[그림 5-5] 계획 및 사업 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안	120

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위
3. 연구의 방법 및 추진체계

1. 연구의 배경 및 목적

최근 도시공간에 대한 정책은, 과거 행정기관 중심의 양적·물리적 성장에서 탈피하여 시민중심의 질적 내실화를 통한 도시성장으로 패러다임이 전환되고 있다¹⁾. 이와 함께 도시환경에 대한 지자체의 어메니티 추구, 쾌적한 환경과 삶의 질 향상에 대한 지역주민의 요구, 공공공간에 대한 공공성의 요구 등 건축도시공간의 질적 향상에 대한 사회적 요구도 증대되고 있다.

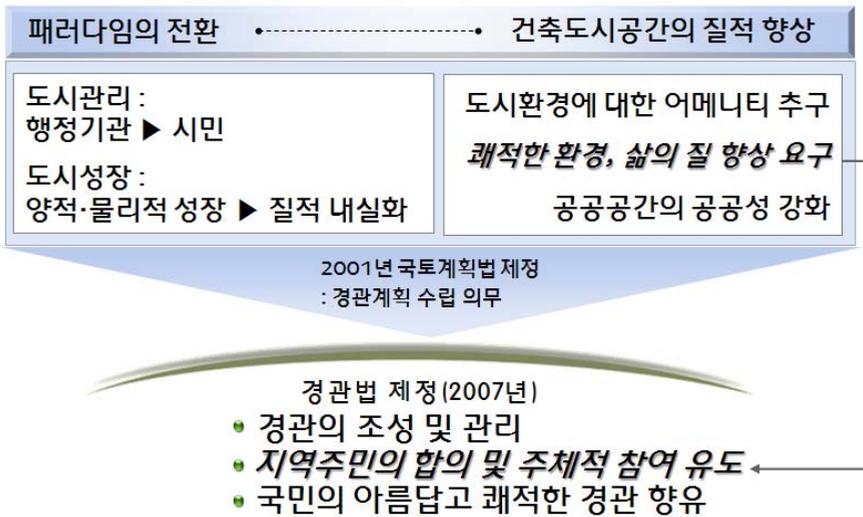
이러한 사회적 분위기에 대응하여, 2001년 제정된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 경관관련 내용이 비교적 비중 있게 다루어져 왔고²⁾, 2007년 5월에는 경관에 대한 기본법적 성격을 지닌 「경관법」이 제정되었다. 「경관법」에서는 국토의 체계적인 경관관리를 위해 크게 경관자원의 유지·활

1) 국토해양부(2008), 미래 도시정책방향 수립 연구

2) 국토계획법의 경우 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획에서 경관계획을 수립하도록 의무화 되어 있으며, 도시기본계획의 경우에는 필요할 경우 별도의 경관계획을 수립할 수 있도록 하고 있음(법 제19조제8항)

용과 지역주민의 참여연계를 기본원칙으로 제시하고 있다³⁾.

「경관법」은 기존 경관관련 법률과는 달리 ‘쾌적한 환경과 삶의 질 향상’에 대한 지역주민의 요구’라는 패러다임의 전환을 반영하여, 지역경관 계획 및 관리에 주민 참여를 법적으로 명시하고 있다. 즉, ‘지역주민의 생활 및 경제활동과의 긴밀한 관계 속에서 지역주민의 합의를 통해 양호한 경관이 유지될 수 있도록 관리할 것’을 기본원칙으로 하고 있다(법 제3조). 이는 지역주민의 주체적 참여를 통한 경관계획 수립 및 경관사업 시행의 가능성과 필요성을 보여주고 있는 것이다.



[그림 1-1] 연구의 배경

3) 「경관법」이 제정되었다 해도 기존의 경관관련 법제도의 효력이 없어지는 것은 아니다. 경관법은 경관관련 타 법과 조화를 이루어 국토경관관리 개선에 이바지하는데 목적이 있다. (장순재(2007), 경관법 제정의 기본방향 및 주요 내용, 국토연구원, 월간국토 11월호, p.127)

이렇듯 경관법에서는 지역경관의 계획 및 관리에 지역주민 참여의 필요성을 언급하고는 있으나, 지역주민의 참여에 대해서는 공청회나 경관협정 등의 매우 제한적인 방법만을 제시하고 있어 공급자 측면에 치우쳐져 있다고 할 수 있다. 따라서, 실제 경관의 일차적 수혜자인 주민에 대한 배려를 찾기 힘들고, 기존 법제도상의 주민참여 방법과의 차별성을 갖기 힘들다고 할 수 있다.

2000년대 초부터 마을만들기, 살기 좋은 도시만들기 등 주민참여 사업이 활발히 진행됨에 따라 지역 생활환경에 대한 주민들의 관심과 참여가 높아지고 있는 것은 사실이다. 그러나 이들은 최근 들어 시작된 사업들로 시행기간이 매우 짧고 일부 지자체에서만 활발히 시행되고 있을 뿐 그 외 지역은 아직 초기단계라 할 수 있다. 이러한 상황에서 적극적인 주민참여를 통한 경관계획을 수립하기에 아직 주민자치(주민참여)에 대한 경험이 부족하다 할 수 있다.

따라서 본 연구는 지역경관의 형성 및 관리에서 지역주민의 참여를 유도할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 즉, 지역경관계획의 수립 및 추진과정에서 현실에 도입·적용 가능한 구체적인 주민참여 활성화 방안을 제시하는데 그 목적이 있다.

2. 연구의 범위

① 내용적 범위

본 연구는 기존 경관관련 연구문헌을 바탕으로 경관의 개념, 경관 제어 요소와 주민과의 관계를 파악한 후, 설문조사를 통해 이론과 현실 간 차이점을 비교분석한다. 그리고 국내외 경관관련 법제도, 경관계획 및 사업에서 주민참여 현황과 일본 사례를 비교분석하여 국내에 도입·적용 가능한 주민참여 방안을 도출한다.

구체적으로는 우선, 선행연구를 바탕으로 경관에 대한 개념 정립 및 지역 경관자원과 지역 주민 간의 지각적·인지적 관계를 파악한다. 이러한 이론적 검토를 바탕으로 주민과 공무원들을 대상으로 하는 설문조사를 통해 경관 의식을 비교분석한다. 분석의 내용은 경관관리를 위한 시민참여의 중요성, 경관에 대한 인식 범위, 경관사업의 중요도와 선호도, 경관형성 및 관리를 위한 참여방법 등을 포함한다. 이러한 의식조사는 체계적인 경관계획 및 사업이 시작되려 하는 현 시점에서, 지역주민의 요구를 반영한 계획 및 사업 추진으로 좀 더 적극적인 주민참여를 유도할 수 있는 방안을 도출하는 데 도움이 될 것으로 예상되며, 사업의 우선순위를 판단할 수 있는 근거가 될 수 있을 것이다.

다음으로는 국내외 경관관련 법제도와 경관계획·사업에서의 주민참여 현황을 파악한다.

국내 법제도의 경우 경관법의 제정 전후로 구분하여 진행한다. 경관법은 규제보다는 경관보전과 형성, 관리를 위한 지자체의 다양한 활동을 지원 및 유도하는 성격이 강한 법률로 기존 국토계획법에 의해 시행되었던 각 위계별 계획의 경관부문을 지원하는 성격이 강하다고 할 수 있어⁴⁾, 경관법 시

4) 경관법 제5조 (다른 법률과의 관계) 경관의 보전·관리 및 형성 등에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다.

제8조제1항4 국토계획법에 따른 경관지구 및 미관지구의 관리 및 운용에 관한 사항

행 전후의 법제도에서 주민참여와 관련된 제도적 장치를 비교·분석하는 것이 의미가 있다고 판단된다.

국내 경관계획 및 사업 역시 경관법 제정 전후를 기준으로 선택하되 경관형성 및 사업방식에서의 특징을 지니고 있는 지역을 중심으로 분석한다.

국외 경관관련 법제도, 경관계획 및 사업에서 주민참여 현황 분석은 우리나라와 비슷한 경관관련 법제도를 지니고 있으면서 동시에 주민참여가 활발히 진행되고 있는 곳을 선정하여 주민참여 현황 및 제도적 장치 등을 검토한다.

② 공간적 범위

□ 국내

경관계획 및 사업에서 주민참여 현황을 분석하기 위해서는 경관계획을 수립한 대표적인 지역과 경관사업이 완료되었거나 진행 중인 지역의 현황을 파악할 필요가 있다.

경관계획을 수립한 지역으로는, 경관법에 의한 경관계획을 수립한 최초의 도시인 서울특별시와 경관법 제정 전 도시경관기본계획을 수립한 광주광역시¹⁾를 선정하여 주민참여를 위한 장치를 분석하였다.

경관사업과 관련된 지역으로는, 경관법 제정 전 주민주도로 사업이 진행된 2개 지역(경기도 파주시 헤이리, 서울특별시 광진구 노유거리), 경관법에 의한 경관협정사업이 진행 중인 2개 지역(서울특별시 광진구 중곡4동 용마마을, 부산광역시 해운대구 청사포 마을)을 대상으로 사업진행에 있어 주민의 역할을 분석하였다.

제8조제3항 경관계획은 도시기본계획에 부합되어야 하며, 경관계획의 내용이 도시기본계획의 내용과 다른 때에는 도시기본계획의 내용이 우선한다.

제12조 시도지사 또는 시장군수는 경관지구 및 미관지구를 경관계획에 따라 관리하여야 한다.

□ 국외

국외 경관관련 법제도, 계획 및 사업에서의 주민참여 현황을 파악하기 위한 나라로는 일본을 선정하여 분석한다.

일본은 1900년대부터 연구회를 설립하여 미관 통제로 질서 있는 도시구축을 도모하는 등 오래 전부터 도시경관·미관에 대한 관심으로 인해 경관에 대한 다양한 제도가 이미 정착되어 있다고 할 수 있다⁵⁾. 또한, 1970년대부터는 주민참여에 의한 마을만들기가 활성화되기 시작하였으며, 지자체 차원에서도 자주조례의 형태로 경관조례를 제정하는 등 적극적으로 경관의 정비 및 보전에 대한 대처를 취하고 있다.

이러한 배경 하에, 경관법 제정에 대한 사회적 합의(consensus)가 어느 정도 이루어져, 2004년에는 경관법을 제정하였으며, 경관에 관련된 다양한 시도와 함께 지자체 자주조례에 대한 법적 근거를 마련하고 있다,

따라서, 일본의 경관법과 경관관련 계획·사업에서 주민참여에 대한 제도적 장치 및 참여방안 등을 분석하는 것은, 국내 경관계획 수립 및 사업 추진에서의 바람직한 주민참여 방안을 도출하는데 도움이 될 것으로 판단된다.

5) 일본은 1900년대 초부터 도시건축가, 미술가, 도시개량가, 도시연구가 등으로 구성된 도시미(都市美) 연구회를 설립(1925년)하여 미관 통제로 질서 있는 도시구축을 도모하는 등 오래 전부터 도시경관·미관에 대한 관심이 많았다. 1970년대부터는 주민참여에 의한 마을만들기가 활성화되기 시작하여 주민들이 지역의 쾌적한 생활환경과 양호한 경관에 대해 관심을 갖기 시작하였으며, 지자체 차원에서도 지금까지 40년의 시간을 거쳐 오면서 약 500여개의 지자체에서 자주조례의 형태로 경관조례를 제정하는 등 적극적으로 경관의 정비 및 보전에 대한 대처를 취하고 있다. 오민근(2005), 일본의 경관법 제정 및 전개, 그리고 우리의 할 일, 대한 국토도시계획학회 경관법 관련 워크숍

3. 연구의 방법 및 추진체계

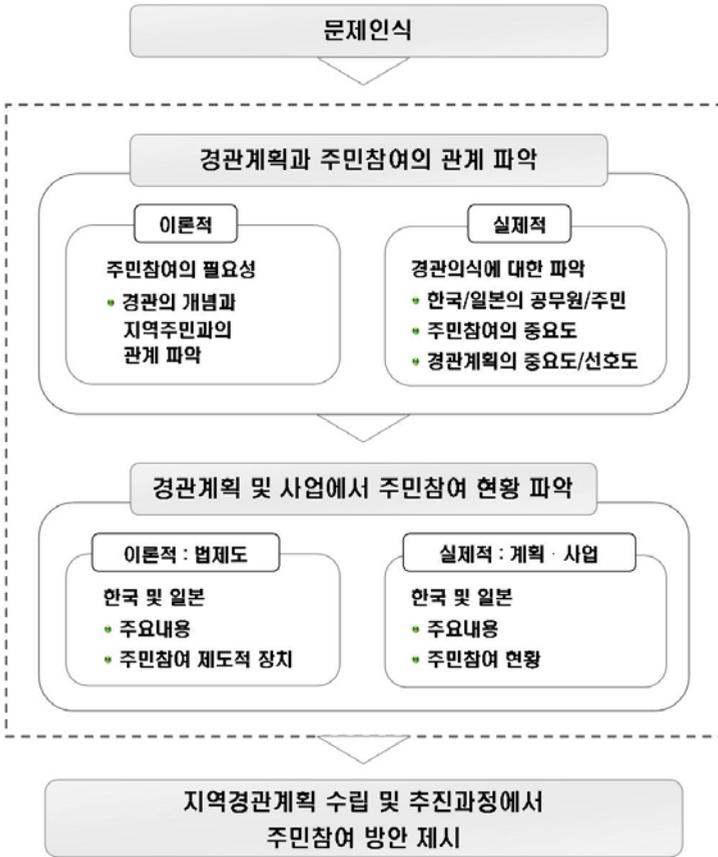
본 연구는 관련법 및 선행연구 분석을 위한 문헌연구와, 실제 사례에서의 주민참여 실태를 파악하기 위해 현장조사 및 관련기관 면담을 실시하여 객관적 자료를 보충하도록 한다.

경관에 대한 개념과 주민참여와의 상관관계를 파악하기 위해 선행 연구 보고서와 논문, 관련 문서 등의 자료를 참고하여 경관 및 경관자원에 대한 개념을 정립하고, 경관과 지역주민과의 지각적·인지적 관계를 분석한다.

다음으로 정리된 내용을 바탕으로 실제적인 주민참여 실태에 대해 분석해본다. 먼저 국내의 일반주민과 현장의 공무원을 대상으로 진행된 경관관련 설문조사 자료와 일본에서의 일반주민과 공공단체를 대상으로 진행된 경관의 효과적 보급을 위한 설문조사를 비교분석하여, 경관계획에서의 바람직한 주민참여 방향에 대한 시사점을 도출한다.

그리고, 경관관련 법제도 및 계획·사업에서의 주민참여 현황 파악을 위해 문헌조사, 현장방문, 관련기관 면담을 통해 분석하고, 한국과 일본의 법제도(법, 조례, 지침), 경관계획 및 경관사업을 비교 검토한다.

또한, 사업이 진행 중인 지역은 공개된 자료를 활용하고 현장조사와 관련기관 담당자와의 면담을 통해 자료를 보충 및 객관성을 확보한다.



[그림 1-2] 연구추진체계

제2장 주민참여 경관계획의 이론과 실제

1. 경관계획에서 주민참여의 필요성
2. 경관의식 조사
3. 소결

1. 경관계획에서 주민참여의 필요성

현대적인 경관 이론에서 경관은 지역주민과 지역의 물리적 환경간의 상호작용에 의해 형성되는 것으로 이해된다. 이 때문에, 우리나라 경관법의 경관 개념은 주민의 참여를 매우 중요한 요소로 포함시키고 있다. 그런데 실제로 우리나라에서 진행되고 있는 경관 계획은 도시 기본계획이나 지구단위계획과 유사하게 공급자 중심의 논리로 진행되고 있으며, 경관계획 과정에서 주민의 참여는 공청회나 설문조사 참여 정도의 수준에 머무르고 있다. 더욱이 공청회 등에서 감지되는 경관계획에 대한 주민의 반응은 그다지 호의적이지 않은 않다.

그렇다면 경관계획에서 주민의 참여는 정말 필요한 것인가? 적어도 이론적인 견지에서 본다면 그렇다고 할 수 있으며, 그 이유는 다음과 같이 요약된다.

- 지역의 경관은 지역민이 가장 잘 알고 있다.
- 지역 경관 요소의 상당 부분은 주민에 의해 만들어진다.

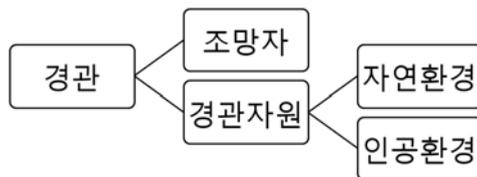
1) 경관 주체로서의 “주민”

국가의 경제 성장에 따라 정주 환경의 아름다움에 대한 관심이 높아졌고, 그에 따라 경관계획의 개념이 주목을 받기 시작했다. 그런데 경관이란 그 자체로 매우 모호한 개념이며, 어떤 특정 지역으로 공간적 범위를 한정하더라도 그 지역의 경관이 무엇인지 정의내리기란 여간 어려운 것이 아니다. 더욱이 경관은 주택 공급 계획이나 교통 계획처럼 정량적인 목표가 정해질 수 있는 것도 아니다. 이러한 경관 개념의 모호함으로 말미암아, 경관 계획의 수립 및 추진 과정에 있어 지역에서 생활하는 주민으로부터 정보를 수집하는 것은 매우 중요한 의미를 가진다.

경관 계획을 위해서 주민으로부터 정보를 얻는다는 것은 단순히 보조적인 정보원으로 활용하는 수준 이상의 의미를 가진다. 왜냐하면 경관은 그 개념 자체에 실시간으로 전개되는 공간 현상에 대한 인간의 지각 및 인식이라는 부분이 전제되어 있기 때문이며, 이는 경관의 사전적 의미와 경관법에서 정의하는 경관의 개념에 잘 나타나 있다.

경관의 사전적인 정의는 한 번의 조망으로 볼 수 있는 모든 것을 말한다. 이를 보다 구체적으로 기술하면, 경관이란 인공물과 자연 환경에 의해 형성되며 인간에 의해 인지되는 시지각적 경험의 총체를 말한다.

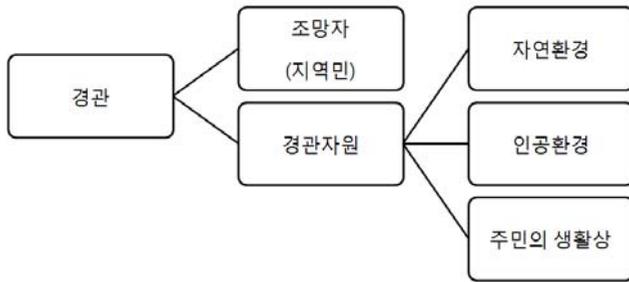
이러한 경관의 사전적 정의를 도식화하면, 경관이란 조망의 대상이 되는 경관자원과 조망자의 관계에 의해 형성되며 경관자원은 자연환경과 인공환경으로 구성되는 것으로 이해할 수 있다.



[그림 2-1] 경관의 사전적 정의의 도식화

지난 2007년에 제정된 경관법에서는 경관을 "자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역환경적 특질을 나타내는 것을 말한다."고 정의하고 있다.

이러한 경관법상의 정의를 도식화하면, 경관자원에는 물리적인 환경뿐만 아니라 주민의 생활상이라는 인간 활동 요소가 추가되어 있으며, 경관자원의 지역성이 강조되면서 경관의 조망자로서 지역 주민의 역할이 좀 더 부각됨을 알 수 있다.



[그림 2-2] 경관법(2007)상의 경관 개념

경관은 기본적으로 조망의 주체가 되는 인간과 조망의 대상이 되는 물리적인 환경의 관계에 의해 형성되며, 이는 어떠한 유형의 경관에서도 공통적으로 적용할 수 있는 명제이다.

경관을 받아들이는 사람의 관점에서 해석하려는 이론적 관점은 크게 지각적 접근 방식과 인지적 접근 방식으로 나눌 수 있다(이규목, 2002)⁶⁾. 이규목(2002)에 의하면 경관에 대한 지각적 접근은 19세기 건축가 메르텐스(Maertens), 일본의 건축가 아시하라 등에 의해 활용되었으며, 영국의 컬런(Cullen, 1961)⁷⁾에 의해 발전된 이론적 관점으로, 인간의 눈높이에서 지각되는 정주 환경의 특징으로서의 경관 개념에 주목한다. 경관에 대한 인지적 접근은

6) 이규목(2002), 「한국의 도시경관: 우리 도시의 모습, 그 변천·이론·전망」, 열화당, pp.127-138.

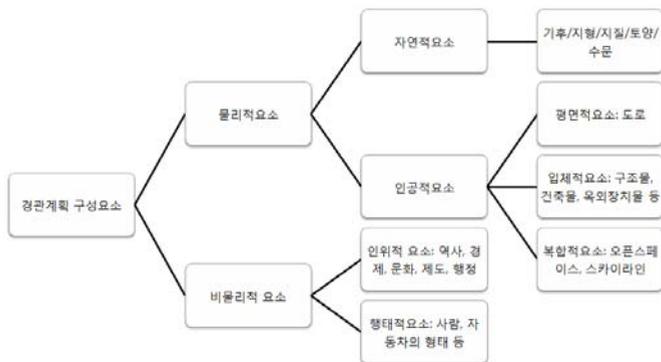
7) Cullen, G.(1961), *The Concise Townscape*, London: The Architectural Press.

감각 기관에 의해 지각된 도시의 모습이 마음 속에서 어떻게 재현되느냐에 주목하는 이론적 관점으로 케빈 린치(Kevin Lynch, 1960)⁸⁾등이 이러한 이론의 선구자라고 할 수 있다. 결국 경관이란 물리적 환경이 인간의 시각을 통해 받아들여진 후 마음 속에서 형성되는 일종의 이미지 혹은 인식이라고 할 수 있다.

이러한 경관 형성의 이론적 견지에서 볼 때, 지역의 경관이란 결국 지역민의 마음 속에 있는 어떤 상(像)이라고 할 수 있다. 이는 다시 말해서 지역의 경관은 지역민이 가장 잘 알 수 밖에 없는 어떤 것이라는 의미이다. 따라서 지역의 경관 계획에서 지역의 경관 자원과 지역민의 지각적·인지적 관계를 파악하는 것은 매우 중요한 과제이다.

2) 경관 구성요소로서의 “주민”

경관은 인간의 지각, 인식, 행태 및 물리적 환경의 상호작용에 의해 형성된다. 건설교통부(현, 국토해양부)에서 2007년도에 수행한 「경관계획 수립방향 및 기준 마련을 위한 연구」⁹⁾에 의하면, 경관계획의 구성요소는 물리적 요소와 비물리적 요소로 나눌 수 있으며, 각각은 자연적 요소, 인공적 요소와 인위적 요소, 행태적 요소로 구분할 수 있다.



[그림 2-3] 경관계획의 요소 (건설교통부, 2007)

8) Lynch, K.(1960), *The Image of the City*, Cambridge, Mass.: The MIT Press

9) 건설교통부(2007), 「경관계획 수립방향 및 기준 마련을 위한 연구」

자연적 요소, 인공적 요소, 인위적 요소, 행태적 요소 모두가 경관의 형성에 영향을 미치지만, 경관을 향상시키기 위한 정책적 노력은 대체로 물리적인 환경과 행태를 개선하는 것을 통해 경관을 향상시키는 데 집중되며, 경우에 따라서는 인위적 요소로 분류되는 제도나 행정 부문을 향상시키는 내용이 포함되기도 한다.

경관계획과 관련된 물리적 제어요소는 매우 광범위하며, 연구자에 따라서 다양한 분류체계를 제시하고 있다. 정태일·오덕성(2003)의 연구에서 제시한 분류체계에 따르면, 경관계획의 물리적 제어요소는 도시공공공간, 도시패턴, 도시경관, 건축물 및 주변 공간 등으로 나눌 수 있다.

이 중에서 공공공간으로 분류되는 요소는 공공에 의해 직접 계획·공급되는 부분이며, 건축물 및 주변공간은 일부 공공건축물을 제외하고는 대부분 지역민의 사유재산에 해당한다. 도시패턴이나 도시경관으로 분류되는 요소들은 공공공간과 건축물들이 이루는 집합적인 양상에 의해 결정되므로 직접적인 제어요소라고 보기는 어렵다. 따라서 경관의 물리적 제어 요소 중 상당 부분은 주민의 재산권 행사에 대한 공공의 개입을 필요로 하는 부분이라고 할 수 있다.

한편, 경관에 있어서 행태적 요인은 결국 지역을 점유하는 주민의 생활상이라고 이해할 수 있다. 아무리 물리적 환경의 수준이 높다고 하더라도, 그 안에서 생활하는 주민의 생활상이 좋지 못하다면 결과적으로 지역의 경관 수준을 향상시키는 데에는 한계가 있을 수 밖에 없다.

이 때문에 최근에는 경관계획에 있어 장소만들기(place making) 관점의 접근이 매우 중요하게 여겨지고 있다. 이규목(2002)에 의하면, ‘장소(place)’란 물리적인 환경 뿐 아니라 그 곳에 머무르는 사람들의 활동, 물리적인 환경과 사람의 상호 작용에 의해 나타나는 의미와 상징을 모두 포괄하는 실존적인 개념을 의미한다. 이러한 이론적 관점에서 볼 때, 경관계획에서 주민은 단순히 만들어진 경관에 대해 수동적으로 반응하는 존재가 아니라 경관

그 자체의 중요한 구성 요소라고 할 수 있다.

[표 2-1] 경관관리상의 물리적 제어요소(정태일;오덕성, 2003)

대상	주요 설계요소	세부 제어요소		
도시 공간 (공공 공간)	도로망패턴, 쇼핑물, 보행자전용도로, 보도, 보행자데크, 건물통과도로, 아케이드	보행자 동선	보행동선(공개공간, 유개보행도로, 보행자도로, 보행자출입구, 아케이드), 자전거 도로 등	
		주차장	주차장 위치 및 진입위치, 주차장방식, 차량진출입로, 차량, 출입구분리, 공동주차장 등	
		오픈 스페이스	하천, 호수, 교량, 운동장 등	
		도로시설물	보행자전용도로, 자동차전용도로, 자전거도로, 교차로, 중앙분리대, 횡단보도, 보행육교, 노외주차장 등	
	공원, 광장, 어린이 놀이터	공원, 녹지	근린공원, 어린이공원, 시설녹지, 경관녹지, 공공공지, 광장 등	
도시 패턴	토지이용패턴	대지, 용도	토지용도(지역, 지구, 구역) 및 특화지역·거리, 개발사업 등	
		환경 생태	환경·생태보전, 환경오염규제	
	가구분할·획지분할	대지	필지분할 가능선·권장선, 대지구모·형상, 공동개발, 합병개발	
도시 경관	전체 실루엣	지구, 도시	지구의 이미지, 스카이라인, 조망축	
	스카이라인	건축물	건축물 높이제한, 고층 건물의 고지대 입지제한	
	도시적 맥락	지구, 건물	장소적, 형태적 맥락	
건축물 및 주변 공간	건물의 규모, 높이, 용도, 혼합용도, 위치, 형태, 색채, 결절점, 랜드마크, 가로벽의 형성, 외벽 형태 및 재료, 지붕 형태와 옥상의 이용, 담장의 형태	건축물	규모	용적률, 건폐율, 평형(면적), 높이·층수
			용도	용도, 부대복리·구매시설
			위치	건축한계선·지정선, 벽면한계선·지정선, 건물 전면 방향, 배치
			형태	건물의 형태, 길이, 외벽처리
		외관	투시형 셔터, 1층 바닥높이, 1층 개구부높이, 벽면(외벽)처리, 투시벽, 색채, 지붕·옥상, 담장, 계단, 대문	
건물 사이 및 주변 공간	대지 내 공지	공개공지, 전면공지, 측면공지, 배후공지, 공지 면적, 공지의 부분한정, 연상면적, 공지율		
	대지 내 조경	공공조경, 옥상조경, 차폐조경, 대지경계선조경, 대지 내 조경 등		
	인동간격	사선제한		
기타	옥외광고물	옥외광고물	간판(세로형, 가로형, 돌출, 옥상 등), 현수막, 애드벌룬, 선전탑 등	
	가로시설물	가로시설물	휴식편익, 교통, 정보판매, 조형, 조명시설, 식재(가로수) 등	
		안내판	차량, 보행자 안내체계 및 시설물	
	색채, 야간경관	건축물, 가로	색채, 야간조명 등	
기타 시설	공작물	경관저해시설, 철탑, 굴뚝 등		

출처: 정태일, 오덕성(2003), “우리나라 경관관련 법·제도 및 계획 속에 나타난 경관유형과 제어요소에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v.19(10), pp.111-120.

2. 경관의식 조사

앞의 이론적인 논의는 주민의 참여를 떼어 놓고 경관계획의 문제를 논의하기란 매우 어렵다는 것을 보여 준다. 그러나 이론적인 관점은 현장의 공무원과 시민의 생각과는 동떨어져 있을 수도 있다. 이론적인 논의와 현실의 차이를 파악하기 위해, 본 연구에서는 경기도에서 2009년에 수행한 경관의식 설문조사 결과¹⁰⁾와 2007년 일본 국토교통성에서 시행한 「경관에 대한 효과적인 보급방책 등 설문조사」의 결과를 입수하여 비교·분석을 실시했다.

각 설문조사는 구체적인 내용에 있어서는 많은 차이를 보이지만, 대체로 비슷한 시기에 공무원과 시민의 경관에 대한 문제의식과 경관 개선을 위한 정책 등에 참가하고자 할 때에 필요한 사항들을 파악하기 위해 수행되었다. 이 두 설문조사의 결과는 경관계획에서의 주민 참여를 활성화하기 위한 몇 가지 시사점을 던져준다. 각 설문조사의 개요는 다음과 같다.

[표 2-2] 경기도 경관의식 설문조사 개요

구분	시민(경기도민)	공무원
조사기간	2009.9.24-2009.10.7	2009.9.24-2009.10.7
조사대상 및 표본추출	- 도내 거주 13세 이상 남녀 - 성·연령대 인구와 동일 할당 (2009.6 현재 주민등록인구 기준)	- 경기도 31개 시·군 경관관련 담당 공무원
표본크기	- 총1,189명 (시군 최소 25명 이상)	- 총 19개 시·군 담당 공무원 59명
조사방법	- 웹 설문지를 활용한 온라인 조사	- 설문지 직접 기입
조사기관	- 전문조사업체(엠브레인)	- 디자인총괄본부 공문 발송
조사내용	- 경관형성 기본방향 - 경기도 경관 이미지 - 경관사업의 주요지역 및 우선순위 - 경관 형성 및 관리 참여	- 경관형성 기본방향 - 경기도 경관 이미지 - 전담부서의 유무 및 수행 역할 - 상위기관의 역할

10) 본 설문조사는 “경기도 경관계획수립 연구용역”에서 경기도민 전체 및 경기도 내 경관담당 공무원을 대상으로 실시한 조사 결과이다. 본 연구용역은 현재 중간보고(2009. 11)를 마친 상태이며, 본 연구에서는 중간보고서의 자료 중 일부를 발췌하여 정리하였다.

[표 2-3] 「경관에 관한 효과적인 보급방책 등 검토조사」 개요

구분	시민	지방공공단체
조사기간	2007.2.1~2007.2.14	
조사대상	- 일반 시민 2000명	- 경관행정단체(예정포함 / 2007년 1월 1일 현재 249단체) - 비경관행정단체(*[경관행정넷]에 회원으로 등록된 단체에 한정 / 2007년 1월 1일 현재 72단체)
조사방법	- 웹 설문지를 활용한 온라인 조사	- 이메일 조사, 우편조사 병행
조사기관	- 일본 국토교통성	- 일본 국토교통성
조사내용	- 경관 인식 - 경관개선 정책에 대한 참여 의식 등	- 필요한 정보 - 타 기관과의 협력관계 등

출처: 일본 국토교통성 경관실(2006)

1) 주민의 경관에 대한 인식과 참여 의식

① 경기도 설문조사 결과

□ 경관관리를 위한 시민참여의 중요도와 참여방법

경관관리를 위한 시민 참여가 중요하다는 응답은 91.7%로 대다수(중요함(57.1%), 조금 중요함(34.6%))를 차지하여 경관관리에 참여의사가 높은 것을 알 수 있다. 공무원의 경우도 87.4%(중요함(76.2%), 조금 중요함(11.2%))를 차지하여 경관관리에 있어 주민의 참여가 중요함을 알 수 있다.

[표 2-4] 경관관리를 위한 시민참여의 중요도

순위	시민	공무원
1	중요함 (57.1%)	중요함 (76.2%)
2	조금 중요함 (34.6%)	조금 중요함 (11.2%)
3	보통 (7.3%)	보통 (11.2%)
4	조금 중요하지 않음(0.9%)	-
5	중요하지 않음 (0.1%)	-

출처: 경기도(2009)

지역 주민의 경관형성 및 관리에 참여하는 방법에 대한 질문에는 ‘주변 환경미화(38.3%)’, ‘주변 환경 관련 규칙준수(34.1%)’, ‘아이디어 제공(14.9%)’ 등으로 나타나, 상대적으로 간단한 방법을 통하여 경관형성·관리에 참여할 수 있다고 응답하였다. ‘경관 공청회 협정 참여(6.0%)’, ‘공동미화활동(5.3%)’, ‘사업기금기부(1.2%)’, ‘개인토지제공(0.9%)’ 등 시간이나 금전적 부담이 되는 방법은 소수 의견을 차지하였다.

공무원의 경우, ‘규칙준수(24.0%)’, ‘경관 공청회 및 협정 참여(22.%)’ 등 제도적 틀 안에서 주민이 참여하는 것이 바람직하다고 생각하고 있는 것을 알 수 있었다.

[표 2-5] 주민으로서 경관형성·관리 참여방법

순위	시민		공무원	
1	주변 환경미화	(38%)	규칙준수	(24%)
2	규칙준수	(34%)	경관 공청회 및 협정 참여	(22%)
3	아이디어 제공	(15%)	아이디어 제공	(19%)
4	경관 공청회 및 협정 참여	(6%)	주변 환경미화	(17%)
5	공동미화활동	(5%)	공동미화활동	(10%)
6	사업기금 기부	(1%)	기타	(7%)
7	개인토지 제공	(1%)	개인토지 제공	(1%)
8	기타	(0%)	사업기금 기부	(0%)

출처: 경기도(2009)

② 일본 설문조사 결과

일본 국토교통성 조사 결과, 약 70%의 시민이 경관에 관심을 갖고 있었다. 한편, 관심이 없다고 응답한 시민의 경우 그 이유는 ‘생활하는 데 문제가 되지 않음’, ‘그 외에 중요한 과제(안전, 편리성)가 있기 때문’ 등으로 나타났다.

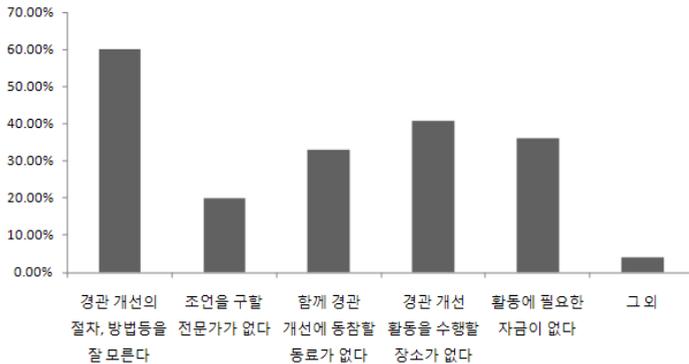
경관에 대해 관심을 갖게 된 계기로는, ‘여행지에서 아름다운 거리 풍경을 보았다’, ‘가까운 지역에서 경관 개선사업이 시행된 경우 등’, 실제 경험에 의한 경우가 60%를 차지한다.

[표 2-6] 경관을 의식하게 된 계기에 대한 시민 응답(일본)

순위	문항	응답률(%)
1	국내외 여행 등에서 아름다운 거리풍경을 봄	42.5
2	대중매체(TV, 신문 등)에서 경관관련 보도	22.1
3	주변에 경관관련 사업(관리 또는 훼손) 등 시행	19.8
4	자치단체 홍보지 등에 실린 경관관련 사항 봄	7.0
5	경관관련 심포지엄 등 참가	0.3
6	경관관련 사이트에서 정보	0.1
7	기타	8.2

출처 : 일본 국토교통성 경관실(2006)

또한 일본의 경우 경관을 개선하기 위한 계획 및 사업에 관심이 있는 응답자는 약 70%로 나타났으나, 실제 그러한 과정에 참여하고 있는 사람은 그 중의 30% 정도인 것으로 나타났다. 경관 개선 사업 등에 참여하지 않는 이유로는, ‘절차나 방법을 잘 모르기 때문’이라는 이유가 가장 많았다.



[그림 2-4] 지역 경관 계획에 참여하지 않는 이유에 대한 응답(일본)

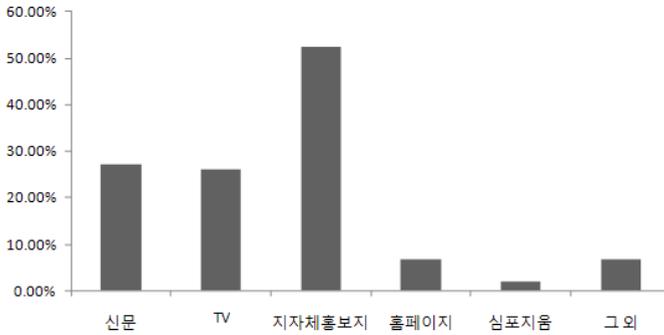
* 출처: 일본 국토교통성 경관실(2006)

한편, 시민의 경관법의 인지도는 명칭만을 알고 있는 사람을 포함해서, 약 40% 정도인 것으로 나타났다. 정보원으로서의 지자체홍보지가 절반 정도를 점유하며, 신문, TV에 이어 심포지엄 등의 비율은 낮았다.

[표 2-7] 경관법에 대한 시민의식 수준(일본)

순위	문항	응답률(%)
1	전혀 모른다.	59.0
2	들어본 적은 있으나, 내용은 모른다.	36.0
3	법률의 명칭, 내용을 알고 있다(개요 포함).	5.0

출처 : 일본 국토교통성 경관실(2006)



[그림 2-5] 경관법을 알게 된 경로(일본)

* 출처: 일본 국토교통성 경관실(2006)

2) 경관계획에서의 주민 요구

① 경기도 설문조사 결과

□ 거주 시·군의 경관·환경 문제

거주 시·군의 경관·환경에 대해 가장 큰 문제점으로, 시민과 공무원 모두 ‘도로, 공원, 광장 등이 정비가 되어 있지 않음’이 경관·환경의 가장 큰 문제로 지적하였다. 다음으로 ‘광고·간판 등이 범람하고 무질서’이며, ‘산림과 하천 등 자연요소가 적거나 파괴’가 그 다음 순서로 지적되었다.

따라서 경관·환경 정비사업에 있어, 공공공간 및 자연환경을 고려한 경관사업이 필요함을 알 수 있다.

[표 2-8] 거주 시군의 경관·환경상의 가장 큰 문제점

순위	시민	공무원
1	도로·공원·광장 등 정비가 미비 (24%)	도로·공원·광장 등 정비가 미비 (25.4%)
2	광고간판의 범람 및 무질서 (16.2%)	광고간판의 범람 및 무질서 (18.6%)
3	산림·하천 등 자연요소 적거나 파괴 (14%)	산림·하천 등 자연요소 적거나 파괴 (16.9%)
4	거리에 녹지 부족 (12%)	건축물의 모습이 바람직하지 않음 (16.9%)
5	대기·수질오염 등 공해 발생 (10.5%)	대기·수질오염 등 공해 발생 (8.5%)
6	아파트·호텔·식당 등 난개발 (10.2%)	아파트·호텔·식당 등 난개발 (8.5%)
7	건축물의 모습이 바람직하지 않음 (10%)	거리에 녹지 부족 (5.1%)
8	전통건축물·문화재 등의 파괴 (1.9%)	-
9	기타(1.2%)	-

출처: 경기도(2009)

거주 시군에서 경관 문제가 되고 있는 것이나 장소에 대한 좀 더 구체적인 질문에 시민의 경우 ‘쓰레기 문제(2.7%)’를 가장 문제라고 생각하고 있

으며, 다음으로 ‘군부대(2.6%)’, ‘공장·공업지역(2.2%)’이 문제라고 생각하고 있다. 반면 공무원의 경우 ‘도로 경관(15.8%)’이 거주 시군에서의 경관문제 중 가장 큰 문제점으로 나타나고 있으며, 다음으로 ‘건축물·구조물(13.0%)’, ‘녹지 부족·난개발(9.6%)’, ‘공장·공업지역(9.0%)’으로 나타났다.

일반시민은 생활과 밀접한 장소와 시설을 문제라고 생각하고 있는 반면 공무원은 도시 및 지역 차원에서의 장소가 높게 나타나고 있으며, ‘공장·공업 지역’은 시민과 공무원 모두 높게 나와 공장·공업지역이 경관의 유해요소임을 알 수 있다.

[표 2-9] 거주 시·군 내 경관(미관) 상 문제가 되고 있는 것이나 장소(중복응답포함)

순위	시민		공무원	
1	쓰레기 문제	(2.7%)	도로	(15.8%)
2	군부대	(2.6%)	건축물·구조물	(13.0%)
3	공장·공업지역	(2.2%)	녹지부족 및 난개발	(9.6%)
4	재래시장	(1.8%)	공장·공업지역	(9.0%)
5	공사현장	(1.3%)	간판	(6.2%)
6	도로	(0.8%)	중심상업지	(4.2%)
7	중심상업지	(0.8%)	역 주변	(3.4%)
8	간판	(0.8%)	시장	(1.1%)
9	-		군부대	(0.6%)

출처: 경기도(2009)

□ 경관을 아름답게 하기 위한 우선 정비 지역

시민의 경우 경관을 아름답게 하기 위한 우선 정비 지역으로 ‘시가지 지역’이 28.9%, ‘자연 지역’이 27.2%로 30% 가까이 차지하고 있다. ‘문화관광 지역(10.5%)’, ‘도시의 관문(10.0%)’, ‘역사문화지역(9.8%)’, ‘농어촌 지역(7.5%)’, ‘산업 지역(6.1%)’ 등은 10% 내외의 비중을 보이고 있다.

공무원의 경우 우선정비지역으로 ‘시가지 지역’이 61.0%로 월등하게 높아 시가지 지역에 대한 문제의식이 높은 것을 알 수 있다. 또한 ‘도시의 관문’이 18.6%로 시민 10.0%에 비하여 정비 필요성을 높게 인식하고 있었다.

[표 2-10] 경관을 아름답게 하기 위한 우선 정비 지역

순위	시민		공무원	
1	시가지 지역	(28.9%)	시가지 지역	(61%)
2	자연지역	(27.2%)	도시의 관문	(18.6%)
3	문화관광지역	(10.5%)	문화관광지역	(10.2%)
4	도시의 관문	(10%)	자연지역	(3.4%)
5	역사문화지역	(9.8%)	역사문화지역	(3.4%)
6	농어촌지역	(7.5%)	농어촌지역	(3.4%)
7	산업지역	(6.1%)	-	

출처: 경기도(2009)

□ 경관정비사업 추진 시 필요사업

경관정비를 추진함에 있어 필요한 사업에 대해 시민과 공무원 모두 ‘도로정비사업(보행자도로-녹도: 공원풍의 녹화된 도로), 자전거도로, 도로정비 및 전선의 지중화 등’이 높게 나타나, 가로환경 개선을 위해 경관정비사업에 대한 요구가 높은 것을 알 수 있다.

다음으로 ‘공공공간 확충·정비사업(시가지 내 광장, 공원, 녹지 등의 마련을 위한)’, ‘옥외광고물 정비사업(무질서한 옥외광고물, 가로시설물, 민간건축행위 등의 지도·유도)’이 시군의 경관정비를 추진하는 데 있어서 특히 필요한 사업으로 나타났다.

이는 경관정비 사업 시, 공공이 이용하는 도로 및 공공공간의 정비를 우선적으로 실시하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

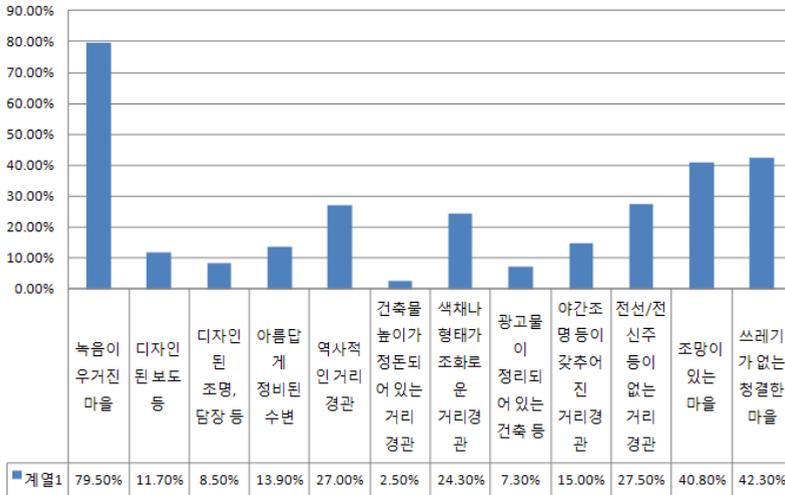
[표 2-11] 경관정비 추진 시 필요 사업

순위	시민	공무원
1	도로정비 (38.4%)	도로정비 (37.3%)
2	공공공간의 확충 및 정비(22.3%)	공공공간의 확충 및 정비(20.3%)
3	옥외광고물 정비 (15.3%)	옥외광고물 정비 (18.6%)
4	친수공간 정비 (13.1%)	친수공간 정비 (13.6%)
5	전통적 경관 보전 (6.7%)	경관계몽 (6.8%)
6	경관계몽 (2.3%)	전통적 경관 보전 (3.4%)
7	야간경관 (1.8%)	-
8	기타 (0.1%)	-

출처: 경기도(2009)

② 일본의 설문조사 결과

일본 국토교통성의 설문조사에서는 경관이라는 단어를 약 90%의 시민들이 알고 있는 것으로 나타났다. 또한 좋은 경관이란 어떤 무엇인가라는 질문에 대해서는 역사, 디자인, 색채 등 전문가들이 관심을 가질 법한 요소들 보다는, 녹지, 청결, 조망 등이 있는 경관이라는 응답이 우세하게 나타났다.



[그림 2-6] 좋은 경관이란 무엇인가에 대한 시민 응답(일본)

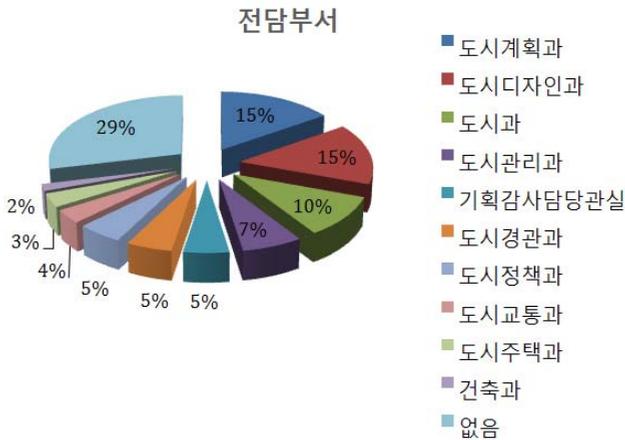
* 출처: 일본 국토교통성 경관실(2006)

3) 경관계획에서의 행정 요구

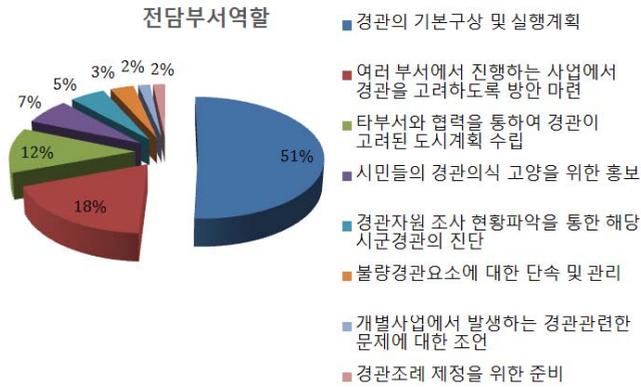
□ 전담부서의 유무 및 수행 역할

각 시·군의 경관전담부서 유무의 질문에 대한 응답에서 71.2%가 전담부서가 존재한다고 응답하였다(같은 시·군의 동료 담당자들도 서로 ‘있다’/‘없다’로 나뉘어 실제 담당부서의 존재는 더 낮을 것으로 추정됨). 전담 부서로는 ‘도시계획과’와 ‘도시디자인과’가 각각 15.3%로 나타났으며, 전담부서의 역할로는 ‘경관의 기본구상 및 실행계획’을 수립하는 것이 50.8%로 아주 높게 나타났다.

이는 경관계획이 향후 지자체의 도시계획과 디자인에 있어 비중이 점점 커진다고 생각할 수 있겠다.



[그림 2-7] 전담부서의 유무



[그림 2-8] 전담부서의 수행 역할

□ 상위 기관에 대한 요구 사항(공무원)

경관관리 및 형성에 관한 시·군의 행정추진에 있어서 도에 기대하는 것은 ‘경관관리 및 형성에 관한 사업비 지원’이 57.6%로 높게 나타나 경관사업에 있어 사업금액에 대한 지원이 중요한 요인임을 알 수 있다. 또한 경관계획에 실시함에 있어 체계적인 조사방법이 아직 미흡한 것과 경관에 대한 홍보의 어려움이 있다는 것을 알 수 있다.

[표 2-12] 상위기관에 대한 요구 사항(공무원)

순위	항목	비율
1	경관관리 및 형성에 대한 사업비 지원	(58.6%)
2	경관형성에 관련된 계획조사의 가이드라인	(19.0%)
3	경관관리 및 형성에 관한 시·군민에 대한 홍보·계몽방법 소개	(15.5%)
4	경관관리 및 형성에 관한 타 시·군의 관련 사례소개	(6.0%)
5	기타	

출처: 경기도(2009)

3. 소결: 바람직한 경관계획 주민 참여의 방향

- 경관계획에서 주민의 참여는 매우 중요하다.
 - 지역 경관은 결국 지역의 물리적 환경과 지역민의 상호작용에 의한 결과이며, 경관계획에 참여하는 전문가의 지역민의 지역 경관에 대한 인식을 포착하기 위해 노력할 필요가 있다.

- 경관계획에서의 주민참여를 활성화하기 위해서는 지역 경관을 관리하는 상설 기구 등을 통한 참여 유도 노력이 필요하다.
 - 이론적인 관점에서 경관계획에서의 주민 참여는 필수적인 요소이지만, 실제 주민들이 생각하는 참여의 수준과 내용은 공무원 등과 차이를 보인다.
 - 공청회 등의 공식적 절차에 참여시키는 것 보다는, 주민이 직접 경관을 개선하는 작업에 참여하는 계기를 마련해 주는 것이 효과적일 것이다.

- 주민에게는 건축물 규제나 디자인 등 보다는 지역의 녹지 자원 확충, 청결도 향상, 간판 정비 등 쉽게 체감할 수 있는 경관 제어 요소가 더 중요하다.
 - 한국과 일본 모두 시민 설문조사 결과 ‘공원풍의 녹화된 거리’와 같이 도시 환경의 삭막함을 해소해줄 수 있는 요소를 원하는 것으로 나타났다.

- 전담 부서의 운용을 위한 예산 지원 등이 중요하다.
 - 우리나라의 경우 행정 부문의 니즈로 가장 중요하게 나타난 것은 예산 지원인 것으로 나타났다.
 - 우리나라의 경관 전담 기구의 경우 계획의 수립 부문에 역량을 집중하고 있으나, 관련 제도 정비 등을 통해 실제 경관 개선사업을 직접 수행할 수 있는 기능을 갖추고 시민의 참여를 유도하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

제3장 경관관련 법제도에서 주민참여를 위한 제도적 장치

1. 국내 경관관련 법제도에서 주민참여를 위한 제도적 장치
2. 일본 경관관련 법제도에서 주민참여를 위한 제도적 장치

1. 국내 경관관련 법제도에서 주민참여를 위한 제도적 장치

1) 경관관련 법제도의 유형 및 주민참여를 위한 제도적 장치

경관법이 제정되기 이전 우리나라의 경관 부문은 개별법에 의한 부문계획으로 수립되어 규제 및 관리되어 왔다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 중심으로 한 계획에 의한 관리, 지역·지구지정에 의한 관리, 심의에 의한 관리, 개발사업 관련 경관관리, 지원 및 유도 제도에 의한 관리, 개별시설물과 관련된 경관관리에 의해 관리되어 왔으며¹¹⁾, 이 외에도 직간접적으로 경관관련 규정을 다루는 법제도만 해도 40여개가 넘는다.

이렇듯 특별법 또는 상위법의 형태가 아닌 개별법 체제로 관리되다보니 중복적용 등의 혼란이 발생하고 체계적인 경관관리에 어려움을 겪는 등 많은 문제가 발생되었다. 더욱이 일부 지자체에서는 이러한 문제를 보완하기 위해 독자적인 경관관련 조례를 제정하였으나 이는 법적 효력을 갖지 못해 실효성

11) 대한주택공사(2006), 경관법 제정을 위한 연구

문제가 발생하고 있다.

따라서 본 장에서는 경관관련 법제도에서 다루고 있는 경관관련 내용과 주민참여를 위한 제도적 장치는 어떠한지 알아보고자 한다.

[표 3-1] 경관관련 법제도 운용 현황

유형	내용
계획에 의한 관리	- 국토계획법에 의거 광역도시계획, 도시기본계획, 지구단위계획 등에서 경관관련 사항 계획 - 자연환경보전법에 근거를 둔 시도별 조례에 의거하여 자연경관 관련계획 작성 - 일부 지자체에서 경관조례를 마련, 경관계획 작성하여 운용 중
지역·지구 지정에 의한 관리	- 국토계획법, 문화재보호법, 자연환경보전법 등에서 경관관련지구 또는 지역 등 지정하여 건축물 입지·행위에 대한 규제 통해 경관 관리
심의에 의한 관리	- 일부 지자체에서 건축심의 등 통해 경관관련 내용 심의 - 2006년 1월 자연환경보전법에 근거, 자연경관영향협의제도 실시
개발사업 관련	- 도시개발사업, 택지개발사업, 도시환경정비사업, 하천정비사업, 역사지구환경정비사업 등의 사업 시행 시 경관 고려 가능
지원·유도에 의한 관리	- 경관보전·경관형성 관련 사업에 대해 각종 보조금 지원제도 예) 농림부, 경관보전직불제
개별시설물 관련	- 경관구성요소인 건축과 옥외광고물에 대한 법으로, 건축법과 옥외광고물 등 관리법에 의한 경관 관리

자료 : 대한주택공사(2006), 경관법 제정을 위한 연구, p.11 내용정리

① 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

□ 경관관련 내용¹²⁾

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」은 경관관련 법제도 중 경관형성에 가장 많은 영향을 미치는 법률로, 각 위계에 따른 계획(광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획)의 수립 시 경관관련 내용 및 계획이 포함되도록 하고 있다.

광역도시계획은 국토계획법 12조, 동법 시행령 10조에서 녹지축생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역 등을 충분히 고려하여 수립하도록 하고 있다. 즉 자연보전의 항목 중 하나로서 경관을 다루며, 실제로는 자연·산악·하천·시가지와 같이 보다 큰 공간적인 틀에서 경관유형별 기본방향을 제시하는 수준이다.

국토계획법 시행령 제16조의 도시기본계획 수립기준 중 경관관련부분은 ‘녹지축생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역 등을 충분히 고려하여 수립할 것’으로 규정하고 있다. 하지만 도시기본계획 수립지침에서는 도시관리계획, 지구단위계획 등 하위 계획과 각종 개발사업의 지침이 되고 개발행위 허가 시 활용이 가능하도록 경관계획을 보다 구체적으로 작성하도록 하고 있다. 그러나 실제로는 효력을 갖기 힘들어 대략적인 경관유형별 기본방향과 집중적 경관관리가 필요한 지역에 대한 방향 제시로 그치는 경향이 있다.

도시관리계획은 집행계획과 같은 성격을 가지고 있으며, 별도로 경관계획에 대한 규정은 없다. 도시관리계획에서는 경관지구·미관지구·고도지구와 같은 용도지구 지정 등의 계획을 수립하도록 되어있는데, 이것은 적극적인 경관유도 및 형성계획 차원이 아닌 일반적인 도시계획조례규정에 의한 소극적 경관계획이라 할 수 있다.

12) ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’, ‘민법식 외(2005), 도시경관 관리제도 정비방안 연구, 국토연구원, 2장 경관관련제도 현황 및 과제’를 참고

지구단위계획은 도시기능 및 미관증진을 위해 도시 내 일정구역에 대해 도시기반시설 및 건축물 등의 정비와 가로경관의 조성 등을 목적으로 한다. 이러한 관리방식은 해당지구에 알맞은 정비지침을 도시계획으로 결정할 수 있고, 용도지구에 대한 도시계획조례와 달리 전문가적 관점에서 계획안을 작성할 수 있어¹³⁾ 보다 적극적 경관계획 수립이 가능하다. 또한 도시기본계획의 경관계획 지침에서 제시된 경관형성 지구로서 경관미관지구 등에 지구단위계획을 적용하여 구체적 집행기준을 수립할 수 있다. 이렇듯 지구단위계획은 구체적·적극적인 경관계획을 수립하여 집행할 수 있으나, 수립기간과 비용이 많이 소요되어 도시지역 전체나 소규모 개발행위까지 적용하기는 어렵다.

□ 주민참여를 위한 제도적 장치

국토계획법에서 주민참여는 크게 다섯 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 공청회 개최를 통한 주민의견청취로 전형적인 행정주도형 주민참여방식이 있다. 공청회를 통해 주민과 전문가의 의견을 청취하고 이를 계획에 반영하도록 한다.

둘째, 지자체 또는 지방의회의 의견청취가 있다. (광역)도시(군)기본계획의 수립이나 도시관리계획의 입안 시 지자체 또는 지방의회의 의견을 듣고 반영해야 한다. 도시관리계획에서는 주민의견청취도 가능하며 주요내용을 2개 이상의 일간신문과 인터넷 홈페이지 등에 공고하고 14일 이상 일반이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 도시(군)계획위원회의 심의가 있다. 중앙도시계획위원회는 국토해양부의 소속으로 광역도시계획을 심의하고, 지방도시(군)계획위원회는 도시(군)기본계획과 도시관리계획을 심의한다.

넷째, 주민에 의한 도시관리계획 입안의 제안이 있다. 이해관계자를 포함한 주민은 도시관리계획 입안을 제안할 수 있으며 이 경우 제안서에는 도

13) 용도지구 규정은 시의회 심의에 의해 조례화 되나, 지구단위계획 규정은 시의회의 의견청취만 하고 도시계획위원회 심의로 결정된다.

시관리계획도서와 계획설명서를 첨부해야 한다. 이때 입안 제안을 받은 자는 제안자와 협의하여 도시관리계획의 입안 및 결정에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 제안자에게 부담시킬 수 있다.

다섯째, 공고 및 일반공람으로 결정된 내용을 시·군의 공보에 게재하는 방법으로 공고하고 30일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 한다.

[표 3-2] 국토계획법에 의한 경관 관련 사항 및 주민참여방안

구분	주요내용	실현방안	주민참여방안
광역 도시 계획	(법 제12조) - 광역계획권 지정 목적 달성을 위한 정책방향에 경관계획 포함	- 광역권 전체의 경관적 이미지특징 분석 - 광역계획권 내 경관 중점관리지역 선정 (자연경관, 역사문화경관, 건축경관, 산업경관) - 자연경관요소시설물 조사(랜드마크 기능) - 도시경관 정책방향 및 목표 제시 - 다른 지역과 차별화방안 제시	- 공청회를 통한 국민 및 전문가 의견청취 - 지자체 의견청취 - 도시계획위원회 심의 - 공고 및 일반 열람
도시 기본 계획	(법 제19조) - 경관관련 정책 방향 작성 (수립지침 제5장 제8절 경관 및 미관) - 지역의 이미지개 선, 경쟁력 증진, 정체성 확보를 위 한 구체적 가이드 라인 제시	- 경관계획 구성 및 수립기준(현황분석, 지역 별 경관유형 구분, 경관지역 평가 등) - 경관계획 목표 및 전략 설정(지역별 경관이미지 설정, 경관형성전략) - 경관관리대상지역 설정(보전대상지, 개선 대상지, 스카이라인-랜드마크-주요 조망점 및 축 설정) - 경관지침 제시(건축물, 시설물, 옥외광고물, 색채, 가로시설물 등 가이드라인 제시) - 실행계획 작성	- 공청회 개최 - 지방의회 의견청취 - 도시(군)계획 위원회 심의 - 공고 및 일반공람
도시 관리 계획	(수립지침 6편 제1장 경관계획) - 자연·인문·시각 환경 등 경관적 요소의 보존·활용 방안 강구(도시기 본계획 수립된 경우 별도 경관 계획 수립 안함)	- 경관계획은 도시기본계획수립지침 관련 규정 준용 - 경관관리 대상지역을 경관지구·미관지구· 고도지구 등으로 지정, 경관보존 관련 공원·녹지 등은 도시계획시설로 결정 - 건축선 지정·건폐율 및 용적률·건축물 높이 제한 등 - 경관중점관리지역은 지구단위계획 수립 하도록 구역 결정	- 주민에 의한 국토 도시관리계획 입안 제안 - 주민 및 지방의회 의견청취 - 도시(군)계획위원 회 및 건축위원회 심의 - 공시 및 일반공람
지구 단위 계획	(법 제52조) (수립지침 제3장 제16절 경관)	- 야간경관 향상방안 제시 - 역사환경지구·자연환경 보전요구지역·경관 미관지구에 지정된 지구단위계획구역 등 에 대해 경관상세계획 수립 : 경관상세 계획에는 종합적이고 지역특성 고려한 계획을 제시, 스카이라인, 야경, 색채, 광고물, 가로, 안내물, 랜드마크, 조망점, 유적지, 보전지역, 건축선, 건물높이·길이, 창문위차크기, 지붕형상, 기타공원·녹지 조성계획 등 포함	- 공청회 개최 - 주민에 의한 지구 단위계획 입안 제안

자료 : 각 계획별 수립지침(2009.8.24)

② 경관법

□ 주요내용

국토의 체계적 경관관리를 제도적으로 지원하기 위해 2007년 11월 18일 경관법 및 동시행령이 제정되었다. 경관법이 제정되기 전, 법에 의한 경관관리는 국토계획법에 의한 위계별 계획의 부문별 계획 중 하나로 의무사항이 아니었다. 또한 그 실행수단이 명확치 않아 계획으로만 그치는 경우가 많았으며 총체적 경관관리로 연결되지 못하는 한계가 있었다¹⁴⁾. 지자체의 경관계획 또한 지자체 정책을 반영하기 위해, 별도 계획으로 수립된 비법정 계획이 대부분으로, 경관 규제를 실행하기에는 무리가 있었다. 이러한 의미에서 경관법은 경관계획의 법적 구속력 및 실효성을 높일 수 있게 되었고, 개별적으로 진행되던 지자체 경관계획에 법적 근거를 마련해 주는 제도라 할 수 있겠다.

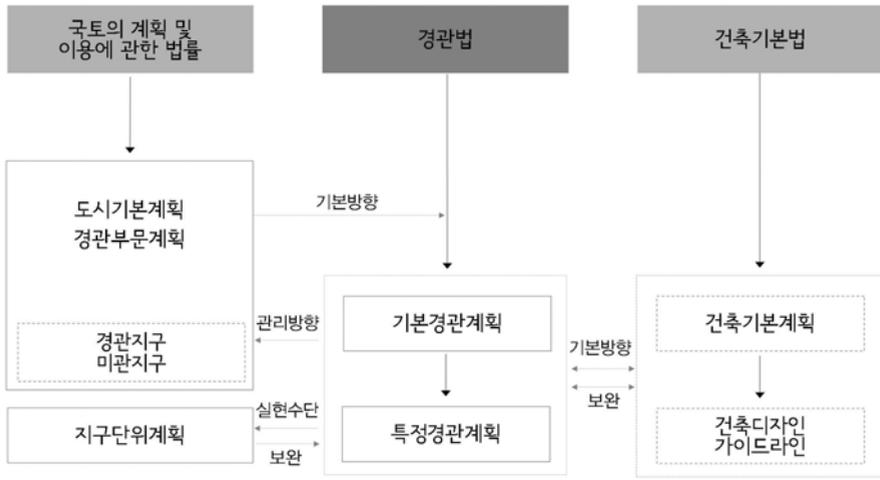
경관법은 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 지자체와 주민의 활동을 규제하기 보다는 행정적·재정적으로 지원하고 유도하는 성격이 강하다. 따라서 경관법에 근거한 경관계획은 지자체에서 의무적으로 수립해야 하는 강제적 계획이 아니며, 지역주민의 의견과 요구, 지방재정의 고려, 정책집행의 우선순위 등 지역의 여건과 상황에 따라 필요하다고 판단될 경우 선택적 또는 중첩적으로 수립하는 계획이다.

경관계획은 국토계획법상 위계별 계획(광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획)과 조화를 이루면서 지역 상황에 맞추어 수립하되, 도시기본계획의 내용과 다를 경우 도시기본계획이 우선토록 하고 있다¹⁵⁾. 현재 경관조례나 경관계획을 가지고 있는 지자체는 기본적으로 그 내용을 그대로 법에 근거한 경관계획으로 바꾸어 가면 되고 일부 수정보완이 필요한 경우 부분적인 수정을 통해 경관계획을 재정비하면 된다¹⁶⁾.

14) (사)한국경관협의회, 경관법과 경관계획, 보문당, p.24

15) 경관법 제8조3항

16) 건설교통부(2007), 경관계획 수립방향 및 기준 마련을 위한 연구



※ 기타 관련법 : 자연환경보존법, 농업농촌기본법, 문화재보호법 등

[그림 3-1] 경관 관련법 및 계획
(출처 : 서울특별시 기본경관계획(2009), p.12)

□ 경관법에 의한 경관계획

경관계획은 계획의 목적과 범위, 계획수준에 따라 기본경관계획과 특정경관계획을 수립할 수 있다. 기본경관계획은 관할지역 전체를 대상으로 경관계획의 목표를 제시하고 경관권역, 축, 거점 등 경관관리단위를 설정하며 경관의 보전, 관리 및 형성의 기본방향을 제시한다. 특정경관계획은 관할지역의 특정 지역 또는 특정 경관유형(산림, 수변, 가로, 농산어촌, 역사문화, 시가지 등), 특정 경관요소(야간경관, 색채, 옥외광고물, 공공시설물 등)를 대상으로 경관의 보전·관리 및 형성의 실행방안을 제시한다.

이러한 경관계획은 도시미관의 향상, 생활환경의 개선, 삶의 질 향상, 지역적 특성과 요구를 고려하여 독창성과 다양성, 계획의 자율성과 유연성이 최대한 확보되어야 한다. 또한 도시계획 등과 조화를 이룬 총체적 계획이어야 하고, 계획의 실천력 확보를 위해 행정체계, 예산확보, 주민참여계획 등 구체적인 실행계획이 동반되어야 한다.

[표 3-3] 경관계획의 내용

구분	내용	비고
종류	기본경관계획	관할지역 전체
	특정경관계획	관할지역내 일부
수립권자	특별시·광역시장, 시·도지사, 시장·군수	주민제안가능
계획내용	기본방향 및 목표	주민·방문자 대상 경관의식조사 실시
	경관자원 조사 및 평가	
	경관형성 전망 및 대책 관련	
	경관·미관지구 관리 및 운용	
수립절차	경관관리 행정체계 및 실천방안	인터넷·언론 등에 홍보 전문가, 각계 주민대표, 관계기관 참석
	시행을 위한 재원조달, 단계별 추진방안	
	경관계획 입안	
	공청회	
	자문	
	의회건의청취	
승인·신청	지자체 경관위원회	
관계기관협의		
심의		
	공고 및 공람	

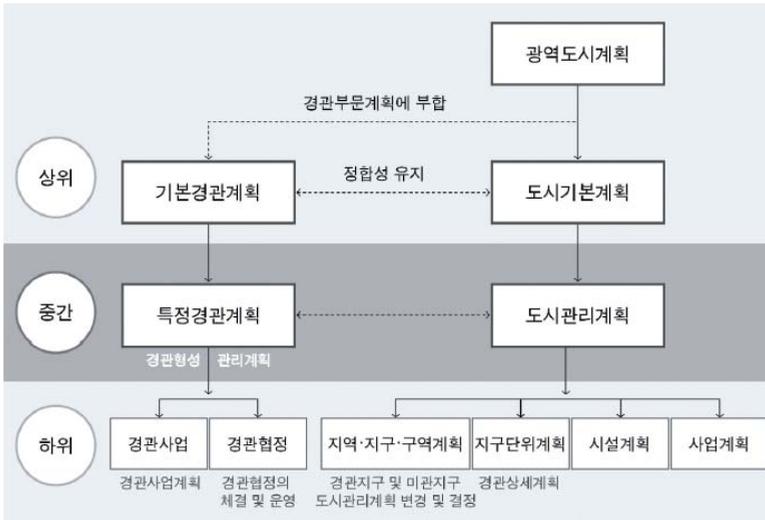
[표 3-4] 계획위계별 경관계획의 내용

구분	기본경관계획	특정경관계획
기본구상	- 관할구역 전체의 거시적 차원	- 특정경관 및 유형 등 미시적 차원
	- 미래상·기본방향·추진전략 제시	- 입체적 경관 구조
	- 경관이미지 및 주제설정	- 구체적 추진방안 제시
	- 경관권역·경관축·경관거점 설정	- 경관권역·축·거점별 구상
	- 경관유형 분류	- 경관유형별 경관구상
	- 1/50,000~1/25,000 수준	- 1/5,000이상 수준의 정밀도
기본계획	- 보존·형성·관리 측면 고려	- 경관사업, 경관협정, 경관심의 등으로 실행 가능한 계획수립
	- 경관권역별/경관축/경관거점 계획	- 경관권역/경관축/경관거점 계획
	- 경관중점관리구역 계획	- 1/2,500 내외 수준의 정밀도
	- 1/25,000~1/10,000 수준	

자료 : (사)한국경관협의회(2008), 경관법과 경관계획, 보문당, p67

경관계획의 실행계획으로써 경관사업과 경관협정이 있다. 경관사업은 경관계획에 제안된 사업 또는 경관형성을 위한 사업이 포함되며 민간과 공공

모두 제안이 가능하다. 가로경관, 지역녹화사업, 야간경관, 지역의 역사문화 경관, 농산어촌의 자연경관 등 다양한 사업의 추진이 가능하다. 경관협정은 건축물의 외관 및 외부공간 등을 쾌적하게 유지할 수 있도록 토지소유자 등 협정체결자 전원합의에 의해 체결할 수 있다.



[그림 3-2] 경관계획의 위계
(출처: 이정형(2008))

□ 주민참여를 위한 제도적 장치

일반적인 주민참여방안은 기존 법제도와 유사하다. 경관계획의 입안 시 인터넷, 언론 등에 홍보하여 주민의 참여를 유도하며, 작성된 경관계획안에 대해 주민대표 등이 참석하는 공청회를 개최하여 의견을 청취하도록 한다. 지자체 경관위원회의 심의를 거쳐야 하고, 경관계획의 수립·변경 시 해당 지자체에 공고 및 열람을 하도록 하고 있다.

그러나 경관법에서는 더 나아가 좀 더 적극적인 주민참여를 유도하고 있다. 경관은 사람에 따라 인지특성이 다양하게 나타나므로 계획을 수립하고 실행해 나가는 과정에 다양한 계층의 다양한 의견을 결집해 나가는 주민참여

과정이 무엇보다 중요하다. 기존과 같이 빨리, 많이 만들어 내는 것보다는 조금은 느리지만 이해 관련자들의 합의된 의견이 밑바탕이 된 개성 있는 계획의 수립과 실행이 더 가치를 갖기 때문이다¹⁷⁾. 따라서 경관법에서는 기존과는 다른 몇 가지 주민참여 방안의 특성이 있다.

우선, 기본경관계획과 특정경관계획에서 계획대상지역의 경관특성에 대한 주민과 방문자들의 의식을 파악하기 위해 설문조사와 인터뷰조사 등을 시행하도록 한다. 계획대상지역의 대표경관, 현황 및 문제점, 경관개선 방향 및 지역이미지 등의 항목이 포함되어야 하며, 색채 또는 수목 등에 대한 선호와 같이 개인적 취향에 대한 항목은 포함하지 않는다. 특정경관계획에서는 특정경관유형 및 지구별 특성을 고려한 항목도 포함된다. 이러한 설문조사로 얻어진 계획지역의 주민이 바라는 경관개선 방향 및 지역이미지 등을 경관계획에 반영하여 수립하도록 한다.

다음으로 경관사업의 원활한 추진을 위해 지역주민, 시민단체, 관련 전문가로 구성된 경관사업추진협의체를 구성하여, 사업계획의 수립부터 사후 관리까지 전 단계에 참여하여 사업의 일관성을 유지할 수 있도록 하고 있다. 또한 경관사업의 사업부서와 경관관리부서가 다를 경우 부서 간의 협의체 역할도 가능하다. 협의체의 구성은 의무는 아니며 조직 및 운영에 필요한 사항은 각 지자체 조례로 정하여 지역상황에 적합하게 운영할 수 있도록 한다.

마지막으로 주민의 적극적인 참여를 유도하기 위해 해당지역의 토지건축 소유자 전원합의에 의한 경관협정을 체결하도록 한다. 이는 협정체결자간 경관협정운영회를 설립하여 자율적인 지역경관의 관리를 통해 지역주민의 경관의식을 고양하고 참여를 촉진하는 계기를 마련하는데 의의가 있다. 여기에서 관(공공)은 경관협정의 체결 및 실행을 위한 기술적·행정적·재정적 지원체계를 마련하는 지원자 역할을 담당한다.

17) (사)한국경관협의회(2008), 경관법과 경관계획, 보문당, p.43

[표 3-5] 경관법에 의한 경관 관련 사항 및 주민참여방안

구분	주요내용	주민참여방안
경관 계획	<ul style="list-style-type: none"> - 기본경관계획: 관할지역 전부 대상으로 경관목표, 경관권역, 축, 거점 등 경관관리단위 설정, 기본방향 제시 - 특정경관계획: 관할지역 특정 지역·유형·요소 대상으로 보전·관리·형성 실행방안 제시 	(경관법) <ul style="list-style-type: none"> - 경관계획 수립제안(7조) - 공청회 및 지방의회 의견청취(10조) - 지자체 경관위원회 심의(11조) - 공고 및 주민열람(11조) - 경관의식조사: 주민, 방문자 대상 설문조사, 인터뷰(경관계획수립지침 4-2-5, 5-2-5)
경관 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 경관계획 수립지역 내 가로경관, 지역녹화, 야간경관, 역사문화경관 등 사업추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 경관사업추진협의체 설치 가능(14조)
경관 협정	<ul style="list-style-type: none"> - 건축물 외관, 외부공간 등에 대해 토지소유자 등으로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> - 경관협정 체결(16조) - 경관협정운영회 설립((17조)

자료 : 경관법, 경관계획수립지침(2009. 8)

③ 지자체 조례

□ 경관관련 주요 내용

경관법이 제정되기 전, 우리나라 지방자치단체 수준에서의 경관관리 현황은 지자체의 경관관련 조례 제정을 통해 시행되고 있었다. 특별시·광역시·도의 광역 지자체중 4개의 지자체와 기초자치단체 중 40개의 자치단체가 경관조례를 제정하고 있었으며 이들 대부분은 자연환경보전법에 의한 자연경관관련 조례였다¹⁸⁾.

2007년 11월 경관법 제정 이후 지자체 경관관련조례 제정 수를 검토해본 결과, 82개의 지자체에서 총 87개의 경관관련 조례를 제·개정하였다(2009년 10월 현재)¹⁹⁾. 광역지자체 중 11개 지역에서 총 13개의 경관관련 조례를 제정하였고 이들 중 11개는 경관법 제정 이후 제·개정 또는 공포되었다. 기초자

18) 2005년 7월 5일 기준으로, 시행규칙은 제외하였음(오민근(2005), 일본의 경관법 제정 및 전개, 그리고 우리의 할 일, 경관법 관련 워크숍, 대한국토도시계획학회, p.15)

19) 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr>)

치단체 중 71개 지역에서 총 74개의 경관관련 조례를 제정하였고, 이들 중 46개는 경관법 제·개정 이후 제정 또는 공포되었다. 그리고 광역지자체와 기초지자체의 조례 총 87개 중 42개는 경관법에 근거하였고 27개는 자연환경보전법에 근거하였다.

경관법을 근거로 한 조례의 수는 광역권 10개와 기초지자체 32개이다. 조례의 내용은 도시경관의 조성, 경관계획의 수립, 경관사업, 경관협정, 경관형성위원회 등 경관법에 의한 계획 및 사업의 세부사항을 규정하고 있다. 몇몇 조례에서는 추가적으로 야간경관, 쌈지(소)공원, 한옥 등 지역의 특성에 적합한 도시경관 관리규정을 포함하고 있다. 이러한 도시경관 관련조례는 주로 도시과, 도시디자인과, 도시개발과 등 도시 관련 부서에서 담당하고 있다.

자연환경보전법을 근거로 한 조례의 수는 기초지자체 27개로 이들 대부분이 경관법 제정 전부터 시행되고 있었다. 조례의 내용은 자연경관의 보전 방안, 자연경관 보전계획의 수립 등 지역 자연자원의 보전·활용 및 인문경관과의 조화 방안 등의 규정을 담고 있다. 이러한 자연경관 관련조례를 관리하는 부서는 몇몇 지자체를 제외하고는 대부분 환경관련 부서에서 담당하고 있다.

마지막으로 법적근거가 없이 지자체 자율적으로 제정된 조례가 있으며, 광역지자체 3개, 기초지자체 15개가 있다. 일부는 특정경관을 위한 조례로써 야간경관 활성화(광주광역시), 조경관리(대구광역시, 안양시), 자연경관 보전(제주특별자치도), 농촌관광을 위한 경관지구 조성(고창군)이 있다. 대부분 경관법에 의한 조례의 내용과 비슷하고 도시경관과 자연경관을 따로 구분하지 않고 있다.

□ 주민참여를 위한 제도적 장치

지자체 경관관련 조례의 대부분에서 지역주민의 참여를 도모하기 위한 규정을 언급하고 있거나 비슷한 내용으로 유도하고 있다. 그 내용으로는 시민과 사업자는 경관관리의 기본원칙을 따르고 양호한 경관형성을 위해 적극적인 역할을 하며 지자체 경관시책에 적극 협조하도록 규정하고 있다. 또한 개

발행위 시 주변 경관을 충분히 고려하여 시행하도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정은 의무가 아닌 권장하는 측면이 강하기 때문에 실질적으로 주민 참여를 이끌어내지는 못한다고 할 수 있다.

따라서 일부 지자체에서는 바람직한 경관형성 시책 및 사업에 대해 적극적인 주민참여를 장려하기 위해 경관상(도시경관상, 표창 등)을 수여하는 조항을 규정하고 있다²⁰⁾. 주로 건축물, 가로경관, 공원·녹지, 역사문화환경, 야간경관과 같은 경관시설물 또는 경관형성사업 등을 대상으로 진행되며 사업의 설계자, 시공자, 소유자에게 시상하도록 하고 있다. 현재까지는 한 지역에서만 시행되고 있으나²¹⁾ 추후에는 보다 많은 지역에서 확대되어 시행될 것으로 보이며, 이를 통해 주민의 참여 뿐 아니라 도시경관형성에 대한 인식의 확산효과도 얻을 수 있을 것이다.

이밖에 조례에서 규정하고 있는 주민참여 방안은 상위법상 지정된 공청회, 경관사업추진협의체, 경관협정, 경관위원회 등 세부적인 사항만을 규정하고 있다.

20) - 광역지자체(2개) : 광주광역시, 전라남도

- 기초지자체(14개) : 의왕시, 원주시, 동해시, 목포시, 순천시, 나주시, 보성군, 화순군, 장흥군, 영암군, 함평군, 영광군, 완도군, 제주시

21) 2009년 10월 목포시에서는 「2009년 목포시 경관상」 공모를 추진하였고, 그 대상은 창의적이고 아름다운 디자인으로 도시경관을 향상시킨 옥외광고물(간판)과 건축물 외부에 설치된 야간경관 조명시설 등이다. 제작업체, 설계자, 건물주 등이 신청하며 현재 작품 접수 중이므로, 11월 경 작품을 선정하여 전사홍보할 예정이다(목포시 공고 제2009-969호).

[표 3-6] 지자체 경관관련 조례의 주요내용 및 주민참여방안

근거법	지자체(개)		주요내용	주민참여방안
	광역시	기초		
경관법	10 (10)	32 (30)	<ul style="list-style-type: none"> - 경관법에 의한 계획·사업 세부사항 규정 - 도시경관의 조성, 경관계획 수립관련, 경관시범지역 지정, 경관사업대상 선정 - 쌈지(소)공원 조성, 야간경관 조성, 한옥보전방안 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의 참여 권장 규정 - 공청회 개최 - 경관사업추진협의체 구성 - 경관협정 체결 - 경관위원회 구성 - 경관상 시상
자연 환경 보전법	-	27 (8)	<ul style="list-style-type: none"> - 자연경관 보전방안 - 자연경관형성계획 수립 - 자연경관보전지역 지정 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의 참여 권장 규정 - 경관형성심의위원회 구성 - 자연경관(환경)보전단체 지정
기타 법률	3 (1)	15 (8)	<ul style="list-style-type: none"> - 특정경관 관련(야간경관, 농촌관광 관련 경관, 조경) - 자연경관 및 도시경관 보전 관련 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의 참여 권장 규정 - 관련 위원회 구성 - 경관관련 협의체 및 협정 체결 - 경관상 시상
총	13 (11)	74 (46)	-	-
	87 (57)			

* () 괄호 안은 경관법 제정 이후 제·개정 및 공포된 조례 수
 자료 : 각 지자체 경관 관련 조례

2) 문제점

① 공급자 측면에 치우쳐진 주민의견 청취

□ 집행기관에 의해 형식적으로 개최되는 공청회

국토계획법과 경관법에서는 계획의 수립 또는 변경 시 공청회를 개최하여 주민 등의 의견을 듣고 제시된 의견이 타당할 경우 계획에 반영하도록 규정하고 있다.

그러나 공청회의 운영방안, 개최시기, 참석 범위 등이 관(또는 집행기관)에 의해 이루어지고 있으며 대부분 계획의 최종단계에서 개최되고 있어, 계획안에 대한 주민의견의 수렴·청취보다는 고시하는 성격이 강하다. 또한 계획안의 내용이 지역주민의 생활에 직접적인 이해관계가 없을 경우에는 공청회에 대한 주민의 관심은 높지 않은 현실이다.

결과적으로 공청회 개최를 통한 주민의견 청취는 전형적인 행정주도의 하향식 방식(top-down)으로 공청회 자체가 형식적인 절차로 진행될 가능성이 매우 크다고 할 수 있겠다.

□ 실질적으로 주민의견 제시 및 발언을 할 수 있는 시스템 구축의 미흡 : 주민제안, 공람 및 공고 제도의 한계

국토계획법에는 도시관리계획의 수립 시 주민제안이 가능하도록 규정되어 있고, 경관법에서도 경관계획 수립 시 수립권자에게 주민제안이 가능하도록 되어 있다. 그러나 단지 계획수립권자에게 입안을 제안하는 수준이며, 입안에 필요한 도시관리계획도서와 계획설명서 등의 서류(경관법의 경우 경관계획수립제안서)를 준비하는 것은 일반인에게 상당한 부담이 되어 사실상 활용도가 낮은 편이다.

주민제안 외에 계획안에 대해 공람·공고하여 이에 대한 주민의견을 서면으로 제출할 수 있도록 되어 있고 공람·공고를 통해 제시된 의견은 타당하다고 인정되는 경우 계획에 반영되고 있다. 그러나 공람·공고 제도는 계획과정

에서 주민참여가 이뤄지는 것이 아니라, 수립된 계획안에 대한 의견을 제시하는 것에 불과하다. 의견이 제시된다고 해도 모든 주민을 대상으로 공람된 합의된 의견이기보다는 특정 소수의 의견으로서의 성격이 강해, 의견의 타당성을 평가하기는 쉽지 않다. 또한 의견이 제출된다 해도 검토할 시간이 촉박하여 반영여부가 불투명하다. 따라서 제시된 주민의견을 실제 계획에 반영하는 데에는 문제가 있으며, 이러한 공람·공고제도는 실질적인 주민참여 제도로서는 한계가 있다.

이렇듯 주민제안과 공람·공고 제도 외에는 주민이 의견을 제시하고 발언하는 등 실질적으로 계획에 참여할 수 있는 시스템의 구축이 미흡하다.

□ 정보제공 및 홍보의 부족

공청회나 공람·공고 제도는 집행기관에 의해 일방적으로 이루어져 주민 참여는 형식적인 절차로 진행되고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지역주민이 계획의 구체적인 내용에 대해 알기 위해서는 이러한 제도를 이용할 수 밖에 없다. 그나마 관심 있는 주민들 외에는 살고 있는 지역의 계획내용에 대해서는 잘 모르고 있는 것이 현실이다. 따라서, 지역 계획에 대한 주민들의 관심을 유발하고 참여를 유도하기 위해서는 계획내용에 대한 적극적인 홍보를 통한 정보제공이 반드시 필요하다.

법적으로는 공청회의 개최 또는 계획안의 공람·공고는 일간신문과 관련 기관 인터넷 홈페이지에 게재하도록 되어 있다. 그러나 대부분 지역신문이나 지자체 홈페이지에 공고하는 정도로 그치고 있어 주민의견청취의 효과가 매우 미약하다.

② 경관법의 유도적 성격으로 인한 경관사업의 실효성

경관법은 기존 법제도의 경직된 구조로 인해 다양한 사업의 시도가 불가능했던 점을 개선하고자, 규제보다는 유도 또는 권고하는 방안으로 유연성

있게 제정되었다. 따라서 경관법을 근거로 한 지자체의 경관조례 역시 유도적으로 제정되고 있다. 이러한 성격의 법제도는 주민의식과 주민자치가 성숙된 선진국형 제도로서, 행정기관과 전문가의 지속적인 자문과 조언이 반영되고 주민들 스스로 지역을 관리하고 가꾸어 나갈 수 있도록 홍보와 교육이 동반되어야 법의 기본적 의미를 유지할 수 있다.

그러나 현재 경관법 및 하위지침, 지자체 경관조례에서는 경관계획 및 사업의 유연성과 주민참여에 대한 권유만을 규정하고 있을 뿐 함께 동반되어야 할 다른 내용들은 규정되지 않고 있다. 이럴 경우, 경관에 대한 인식이 미흡한 현재 우리나라 상황에서는 경관계획 및 사업에서의 주민참여에 대한 실효성이 약화될 우려가 있으며 결과적으로 법이 제정된 의미가 퇴색될 수 있다.

따라서, 유도적 성격을 뒷받침할 수 있는 다양한 지원방안, 예를 들면 홍보책자의 발행, 동사무소를 활용한 주민교육의 실시와 같은 유도방안이 함께 마련되어야 할 것이다.

③ 현재 국내의 주민자치 수준을 고려하지 않은 상태에서의 제도 시행

경관법에는 주민의 자발적인 참여를 통해 주민 스스로가 자기 지역의 경관을 보전·관리 및 형성할 수 있도록 유도하기 위해 일본의 경관협정제도를 벤치마킹한 경관협정제도가 도입되었다. 경관협정은 지역주민 스스로 필요에 의해 협정을 맺고 사업이 진행될 수 있도록 해야 하지만, 우리나라의 경우는 주민자치의 도입시기가 일본에 매우 짧아 이에 대한 경험이 부족한 것이 사실이다.

이를 위해 정부(국토해양부)에서는 경관협정 수립 매뉴얼(2008년) 등 구체적인 적용방안을 제시하고는 있으나 수립된 기간이 짧아 아직 시행된 지역이 거의 없고, 자칫 경관협정제의 사문화가 될 가능성이 우려되고 있다.

2. 일본 경관관련 법제도에서 주민참여를 위한 제도적 장치

1) 경관 관련 법·제도 현황

일본의 국토교통성에서는 2003년 7월 ‘아름다운 나라 만들기 정책대강’을 책정하고, ‘사업에 있어서 경관형성의 원칙화’, ‘분야별 경관형성 가이드라인의 책정’, ‘경관에 관한 기본법제의 제정’ 등을 통한 양호한 경관형성을 국정상의 중요 과제로 자리매김하게 되었다. 그리고 2004년 6월에는 경관에 관한 종합적인 법률인 ‘경관법’을 중심으로 하는 ‘경관녹지3법’²²⁾이 제정되었다. 특히, 경관녹지3법안의 국회 부대결의에서 공공사업의 실시에 있어서는 경관형성 가이드라인의 작성 등을 조기에 실시할 것을 요구하여 도시정비에 관한 사업에 있어서 경관형성 가이드라인(안) 등이 작성되었다.

일본에서는 경관녹지3법의 시행으로 경관형성 관련 법제도적 장치가 갖추어졌으며, 이 외에도 경관마을만들기의 진행에 대한 다양한 관련 법제도가 마련되어 있다. 조화로운 경관을 만들기 위한 규제, 지역 자원으로 활용가능한 건축물의 보전 등 다양한 종류가 있다([표 3-7], [표 3-8] 참조).

‘경관마을만들기 관련 법제도’란 경관마을만들기를 잘 진행하기 위한 규칙이나 구조 가운데 법률에 근거해 결정할 수 있는 것으로 경관마을만들기의 주요한 제도적 장치가 되고 있다. 여기에서 언급하고 있는 법제도 외에도 지방자치체가 의회 의결을 거쳐 정한 ‘마을만들기조례’ 등을 근거로 경관마을만들기를 추진하고 있는 지역도 적지 않다(자주 조례). 또한 법제도 안에도 옥외광고물법과 같이 구체적인 규제내용 등에 대해서는 조례로 정하는 구조로 되어 있는 것도 있다(위임 조례).

‘제안제도’란 도도부현이나 시정촌이 결정하는 도시계획 등에 대해서 그 내용을 토지소유자나 주민 등이 제안할 수 있는 제도로, 행정에 진정이나 청원을 하는 것이 아니고 계획내용 그 자체를 제안할 수 있다. 경관법에서는 경관계획의 초안에 대한 제안제도가 마련되어 있다(경관법 제11조). 그리고 경

22) 경관녹지3법은 2005년 6월 1일에 전면 시행되었으며, ‘경관법(2004.6.18, 법률 제110호)’, ‘경관법의 시행에 수반하는 관계 법률의 정비 등에 관한 법률(2004.6.18, 법률 제111호)’, ‘도시녹지보전법등의 일부를 개정하는 법률(2004.6.18, 법률 제109호)’를 말한다.

관법에서는 신고·권고²³⁾에 의해 경관계획에 따른 경관마을만들기가 진행되도록 유도하는 것을 기본으로 하고 있다.

[표 3-7] 경관마을만들기 관련 법제도의 개요

근거법	명칭	개요
경관법	경관계획*	경관마을만들기의 기본계획으로 경관형성의 방침이나 기준을 정하는 것. 유연한 규제유도 제도
	경관중요건조물*	지역의 경관상 중요한 건조물을 지정하여 적극적으로 보전하는 것. 현상변경에는 허가 필요
	경관중요수목*	지역의 경관상 중요한 수목을 지정하여 적극적으로 보전하는 것. 현상변경에는 허가 필요
	경관협정	토지소유자들의 합의에 의해 경관계획보다 세밀한 자주적 규칙을 만드는 것
	경관지구 (준경관지구)*	적극적으로 경관형성을 도모하는 지구를 도시계획에서 정한 디자인이나 높이 등을 종합적으로 규제하는 것
	경관중요공공시설 경관농업진흥지역 정비계획	지역의 경관상 중요한 공공시설에 대하여 경관계획에 근거한 정비방침을 사전에 정하는 것 농산촌지역을 대상으로 경관계획과 조화를 이룰 수 있는 농업상의 토지이용이나 영농을 유도하는 것
도시 계획법	풍치지구*	도시 내의 양호한 자연적 경관이 형성되고 있는 구역을 보전하기 위해 건축 등의 규제를 실시하는 것
	고도지구*	일소통풍의 확보나 토지이용의 증진을 위해 건물의 높이에 대한 제한을 정하는 것
	지구계획*	지구 레벨의 세밀한 마을만들기의 규칙을 도시계획으로 정하는 것
	특별용도지구*	지역의 경관과 밀접한 관련이 있는 토지이용에 관한 지구별 컨트롤을 도모하는 것
도시 녹지법	시민녹지	토지소유자 등과 지방공공단체 등이 계약하여 녹지나 녹화시설을 지역의 주민들에게 공개하는 것
	녹지보전지역	도시 근교의 녹지에 대한 유연한 규제유도에 의해 보전하는 것
	특별녹지보전지구	도시 내의 양호한 자연환경이 되는 녹지를 건축행위 제한 등에 의해 현상 동결적으로 보전하는 것
	녹화지역	녹지가 부족한 시가지등에서 건축물의 신축이나 증축을 실시할 때에 일정한 녹화를 의무화하는 것
	녹화시설 정비계획	민간시설의 녹화계획을 시정촌장의 인정을 거쳐 세제우대조치에 의해 녹화를 추진하는 것
	녹지협정	토지소유자 등의 합의에 의해 녹지의 보전이나 녹화에 관한 자주적 규칙을 만드는 것
옥외 광고물 법	옥외광고물조례	도도부현이나 경관행정단체가 조례를 만들고 옥외광고물의 표시·계시를 규제하는 것 - 경관행정단체: 경관법에 근거하여 경관행정을 실시하는 지방공공단체, 도도부현·정령시·중핵시와 도도부현의 동의를 얻은 시정촌. 경관계획의 책정이나 옥외광고물 조례의 제정을 실시할 수 있다.
건축 기준법	건축협정	토지소유자 등의 합의에 의해 건축기준법의 기준보다 세밀한 자주적 규칙을 만드는 것
	연담건축물 설계제도	기존의 가로경관을 남기기 위해 복수 건축물을 동일부지에 있는 것으로 건축규제를 적용하는 것
문화재 보호법	중요 문화적 경관	사람들의 생활이나 풍토 등을 반영한 문화적 경관 중에서 뛰어난 것을 국가가 선정하고 보전을 도모하는 것
	등록유형문화재 (건조물)	건축 60년 이상을 경과하고, 일정한 기준을 만족시킨 건조물의 외관의 보전과 건물의 활용을 도모하는 것
	중요전통적 건조물군보존지구	전통적 건조물군보존지구 중에서 뛰어난 것을 국가가 선정하고 보전을 도모하는 것

* 제안제도가 있는 것

23) '신고'란 건축물의 건축 등을 실시할 때 사전에 그 취지를 행정기관에 서류로 제출하는 수속을 말한다. '권고'란 신고된 서류내용이 규칙에 적합하지 않은 경우에 이것을 고치도록 행정의 주의를 주는 것을 말한다.

[표 3-8] 경관마을만들기 관련 법제도의 활용 목적

근거법	명칭	법제도의 활용목적 (경관 마을만들기상의 효과)												
		경관마을만들기 규칙 작성			주요한 경관의 보존관리									
		건물외관 디자인 이해 정	의인재 색 규 결	건물 나 후 퇴 규 정	이 면 등 적 성	간 외 광 등 관 제 정	나 고 에 규 자	경 관 의 보 존	경 관 적 이 물 보 존	지 구 의 정 출	역 중 지 보 존	의 한 경 관	공 공 의 정 비	시 적 경 관
경관법	경관계획*	○	○	○			○	○						
	경관중요건조물*						○	○						
	경관중요수목*										○			
	경관협정	○	○	○			○	○		○				
	경관지구(준경관지구)*	○	○				○							
	경관중요공공시설 경관농업진흥지역 정비계획							○		○			○	
도시 계획법	풍치지구*	○	○								○			
	고도지구*			○										
	지구계획*	○	○				○				○		○	
	특별용도지구*						○							
도시 녹지법	시민녹지										○			
	녹지보전지역										○			
	특별녹지보전지구										○			
	녹화지역										○			
	녹화시설 정비계획										○			
	녹지협정										○			
옥외 광고물법	옥외광고물조례				○									
건축 기준법	건축협정	○	○				○							
	연담건축물 설계제도						○							
문화재 보호법	중요문화적 경관						○				○		○	
	등록유형문화재(건조물)										○			
	중요전통적 건조물군보존지구						○		○					

* 제한제도가 있는 것

2) 경관법 및 계획 수립 과정에서의 주민참여 방안

① 경관법의 개요

일본에서는 경관 관련 법제도로써 ‘도시계획법(1968년)’에 의한 미관지구, 풍치지구 및 전통적 건조물군 보존지구 등의 지역지구와 지구계획제도, ‘역사적 풍토 보존에 관한 특별조치법(1966년)’ 등 개별적인 경관관리제도는 있었으나 ‘경관’ 자체를 중심으로 파악한 제도는 없었다. 이러한 의미에서 2004년 6월 제정·공포된 경관법은 ‘경관’ 자체에 대한 정비와 보전을 목적으로 한 일본의 첫 종합적인 법률이다.

경관법은 일본의 도시와 농산어촌 등에 양호한 경관 형성의 촉진과 아름답고 품격 있는 국토의 형성, 운택하고 풍부한 생활환경의 창조, 개성 있고 활력 넘치는 지역사회 실현을 도모하기 위해, 경관에 대한 기본이념과 국가, 지방공공단체, 사업자, 주민 각각의 책무를 정하고 있다. 따라서 향후 행정을 시작으로 다양한 주체의 협동에 의해 양호한 경관형성을 추진하는 제도적 장치가 될 것으로 기대하고 있다. 이와 동시에 행위규제나 공공시설의 특례, 지원의 체계 등을 정하고 있다. 구체적인 행위규제나 지원제도의 활용, 그 외 관련된 경관형성시책의 활용을 통해서 주민이나 NPO 등의 참가와 지방공공단체에 의한 양호한 경관형성 추진을 기대하고 있다.

2005년 9월 국토교통성, 농림수산성, 환경성은 공동으로 경관법에 대한 운용지침을 작성하여 발표하였다. 이 지침은 경관법의 운용 및 적용에 대한 원칙과 방향을 구체적으로 설명하고 있으며, 지방공공단체에서 이 지침을 활용하여 각종 경관시책을 원활히 전개할 수 있도록 하고 있다.

경관법 운용지침에서는 주민의 주체적인 참여에 의한 양호한 경관의 형성을 기본적 원칙으로 하고 있다. 이를 위해 법적 규제의 유도사항에 대한 설명, 경관형성 관련 정보의 제공, 경관형성 활동의 지원, 주민의견 청취, 워크숍 개최 등 주민과의 합의형성을 도모해 가는 것이 중요하다.

경관행정단체²⁴⁾에서는 청소년을 포함한 다양한 연령대의 지역주민들에게 법적 규제에 대한 이해를 높이고 경관형성 활동에 참여할 수 있도록 관련된 정보를 제공하고 있다.

[표 3-9] 지식보급 및 정보제공 방안

구분	내용
지식보급	법 및 양호한 경관형성에 관한 강습회, 워크숍 등 개최
지원활동	양호한 경관형성을 위한 협의회 또는 시민단체 등 지원
정보제공 및 홍보	법과 경관형성에 관한 팸플릿(pamphlet) 및 홈페이지 작성, 인터넷 등 활용

경관행정단체는 경관형성에 관한 지식과 경험이 있는 인재의 육성을 도모하고 집행체제에 충실하도록 하고 있으나, 이 단체의 집행체제가 미흡할 경우 경관 관련 전문가를 활용하도록 하고 있다. 예를 들면 풍부한 지식·경험·지역경관의 특성파악이 필요한 경관계획안의 작성, 경관계획에 근거한 신고와 관련된 행위에 대한 권고·변경명령의 검토, 경관중요건조물·경관중요수목의 지정검토, 경관지구·준경관지구·지구계획의 인정수속 등에 있어서 전문가, 학식 있는 경험자 등으로 구성된 경관심의회 등 제3자기관의 전문적 지원을 받아 가면서 추진하도록 하고 있다.

② 경관계획의 수립 및 변경 과정에서의 주민참여 방안

□ 경관계획 초기단계에서 주민참여 방안

경관법에서는 경관계획의 입안 시 사전 공청회를 개최하는 등 주민²⁵⁾의 의견을 반영하기 위한 조치사항을 마련하도록 되어 있다. 이는 경관계획의 초기 작성단계부터 주민의견을 반영하기 위함이다.

24) 경관행정단체는, 일본의 경관법 제7조에 근거하고 있으며, 경관시책의 실행주체가 되는 지방자치단체이다. 정령시(政令市), 중핵시(中核市) 및 도도부현(都道府縣)이 대상이나, 정령시·중핵시 외 시정촌도 사전에 도도부현의 동의를 얻어 경관행정단체가 될 수 있다(오민근(2005), 일본의 경관법 제정과 그 의미, 월간국토 vol.279, 국토연구원).

25) 경관법에서 규정하는 '주민'에는 경관계획의 대상 지역에서 사업하는 법인도 포함된다.

이러한 조치사항으로는 공청회 외에도 설명회의 개최, 홍보지나 인터넷 등에 의한 계획안의 공개와 의견모집, 마을만들기의 방향·내용 등에 관한 앙케이트 실시, 경관협의회 등을 중심으로 한 계획안의 제안 등 지역의 실정에 따라 실시하도록 하고 있다.

□ 조례에 의한 추가적인 주민참여 방안 제정

경관계획의 수립 및 변경 절차는 지방공공단체의 판단에 따라 법적 규정 외에도 조례로 결정할 수 있다. 법적 규정 절차는 국민의 재산권이 일반적으로 침해되지 않도록 보호하기 위한 최소한의 절차만을 규정하고 있기 때문에 절차를 간소화할 수는 없다. 따라서 경관법 운영지침에서는 경관계획에 대해 주민합의형성을 도모하고 경관계획의 원활한 시행을 위해 법적 절차 외에 추가적인 주민참여방안을 제정하도록 권장하고 있다.

조례에 의한 추가적인 절차사항으로는 경관계획의 책정·변경에 있어 경관행정단체에서 독자적으로 설치한 경관심의회 등 제3자 기관의 의견청취, 설명회 등의 의무적 개최, 경관계획안의 공고·열람 실시, 경관협의회 또는 양호한 경관형성을 위한 활동과 관련된 단체 등의 의견을 반영하는 방안 등을 검토할 수 있다.

□ 주민에 의한 경관계획의 제안 유도

일본에서는 일정 요건을 갖춘 토지구역에 대해서는 주민 등에 의해 경관계획의 제안이 가능하다. 해당구역 내 토지소유자등 및 마을만들기 시민단체(NPO) 또는 공익법인 및 이에 준하는 곳으로 경관행정단체의 조례로 정하는 단체로써, 토지소유자등의 일정비율 이상 동의를 얻었을 경우 경관계획을 제안할 수 있다.

이러한 이유는, 양호한 경관형성을 위해서는 주민, 마을만들기 NPO, 시민단체 등의 지속적인 경관형성 체계가 불가결하고, 주민 등이 행정의 제안에 대해서 단지 수동적으로 의견을 말하는 것만이 아니라 보다 주체적으로

적극적인 참가가 요구되고 있기 때문이다. 따라서, 제도의 취지를 충분히 반영하여 양호한 경관형성에 대한 주민 등의 능동적 참가를 촉진하기 위한 체계의 형성과 동시에 주민 등으로부터의 발의를 적극적으로 받아들일 수 있도록 운용하도록 하고 있다.

[표 3-10] 주민 등의 제안을 유도하기 위한 방안

주요내용
경관법에 근거한 조례 내에 마을만들기 NPO 등에 준하는 단체의 위상을 정립
경관법에 근거한 조례 내에 주민제안이 가능한 규모의 완화
- 제안자(단체)의 활동 및 장래를 전망하여, 기준규모(0.5ha 이상) 보다 범위를 축소할 수 있음
경관계획의 제안제도에 관한 상담창구의 개설

경관행정단체가 경관계획의 결정·변경 시 주민 등에 의해 제안된 경관계획을 미반영 또는 일부를 변경하여 반영하고자 할 경우, 도시계획구역 또는 준도시계획구역과 관련된 부분에서는 도시계획심의회에 주민 등에 의해 제안된 계획의 초기안을 제출하도록 되어 있다. 이는 도시계획심의회 의견청취를 통해 경관행정단체의 판단이 적절히 이뤄지게 하기 위한 것이다. 따라서 경관행정단체는 주민 등에 의해 제안된 초기안을 변경 또는 미반영하는 이유를 충분히 설명해야 하고, 필요에 따라서는 제안자가 도시계획심의회 의견에 말할 수 있도록 하고 있다.

주민 등에 의한 제안을 그대로 경관계획에 반영할 경우에도 도시계획구역 또는 준도시계획구역과 관련된 부분은 도시계획심의회 의견청취를 해야 한다. 이 경우 제안된 초기안을 도시계획심의회에 반드시 제출하지 않아도 되지만, 만약 초기 제안을 보다 발전시킨 경우라면 초기안을 첨부해야 한다.

③ 경관협의회(다양한 이해 관계자로 구성된 자율적 협의단체) 제도

경관협의회는 경관행정단체나 경관계획에서 정한 경관중요공공시설의 관리자, 경관정비기구가 조직할 수 있다. 이 협의회는 관련 행정기관, 공익사

업의 시행자, 주민, 그 외 양호한 경관형성을 위한 활동을 하는 사람 등 지역 경관형성과 관련된 다양한 이해관계자로 구성된다. 이 제도는 양호한 경관형성을 지속적으로 유지 및 추진하기 위해 협의회 구성원 간 서로 협의 또는 조정하도록 하기 위해 도입되었다.

[표 3-11] 경관협의회 설치가 가능한 경우

구분	주요내용
경관관련 주요 공공시설	경관적으로 중요한 공공시설(심벌거리 등) 또는 중요할 것으로 예상되는 시설과 그 주변지역의 통일된 경관형성 추진 - 경관행정단체, 해당 공공시설의 관리자, 전기사업자, 주변 상가조합, 상공회, 지역주민으로 구성 - 경관적으로 중요한 공공시설로서의 정비 및 점용허가 방침 검토, 오픈카페의 설치 및 운영방안 검토 등
거점교류 지역	철도역 주변 등 거점교류지역에 대한 양호한 경관형성과 지역 활성화 방안을 연계 - 경관행정단체, 역전광장 관리자, 철도사업자, 버스사업자, 주변 상가조합, 지역주민 등으로 구성 - 역주변 경관계획안 검토, 꽃가꾸기 운동, 이벤트 개최 등 이해관계자 간 협동에 의한 경관형성 및 지역활성화 정책의 검토 등
경관관련 역사적 유산	역사적 가로경관 및 경관자원 분포지역에 경관과 관광 및 지역활성화 방안을 연계하여 추진 - 경관행정단체, 경관정비기구, 공공시설 관리자, 지역주민, 관광협회, 주변 사업자 등으로 구성 - 역사적 거리의 경관형성기준 검토, 경관적 중요건축물의 활용방안, 역사와 조화로운 가로조성의 검토 등
여가시설 집적지역 경관형성	여가시설의 집적지역(스키장, 온천 등)의 특색 있는 경관창출 도모 - 경관행정단체, 관광협회, 철도사업자, 주변사업자 등으로 구성 - 주변 자연과 조화되는 옥외광고물 및 건축물 등의 설치방안, 집합간판화의 검토 등
광역적 경관의 보전	광역적 경관(산악, 해협, 호수, 하천 등)의 보전을 도모 - 경관행정단체, 관련 시정촌 및 도도부현, 경관정비기구, 경관보전과형성관련 NPO 등으로 구성 - 광역적 경관보전을 위한 경관형성기준 검토 등

하나의 경관계획구역에 대한 다수의 경관사업이 진행될 경우 각 사업별로 경관협의회를 조직할 수 있다. 또한 경관계획구역이 2개 이상 인접하고 광역적 관점에서 경관형성 추진이 필요하다면, 관계 행정기관이 서로의 경관협의회 구성원이 되어 경관협의회를 공동으로 개최할 수 있다.

④ 경관정비기구(경관보전 및 정비능력을 가진 민간기구) 활용 제도

경관정비기구제도는 민간단체나 시민에 의한 자발적인 경관보전 및 정비를 활발히 추진하기 위해서, 경관행정단체가 경관보전 및 정비 능력을 가진 공익법인 또는 NPO를 경관정비기구로 지정하는 제도이다. 즉, 공익법인, NPO 등과 같은 민간단체를 경관형성의 담당 주체로써의 위상을 부여하여 상호 호한 경관형성의 추진에 적극적으로 민간을 활용하고자 도입되었다²⁶⁾.

경관행정단체는 공익법인이나 NPO 등 시민단체가 경관법에 근거한 업무²⁷⁾의 수행가능 여부를 조직, 자금 등 다양한 측면에서 검토한 후 경관정비기구로 지정한다. 업무의 수행가능 능력을 검토하기 위해 관련단체는 정관 또는 기부행위 외 업무계획서, 사업 계획서, 자금계획서 등 필요한 서류를 경관행정단체에 제출한다. 경관정비기구로 지정된 단체는 경관법에 근거한 업무를 실시한다.

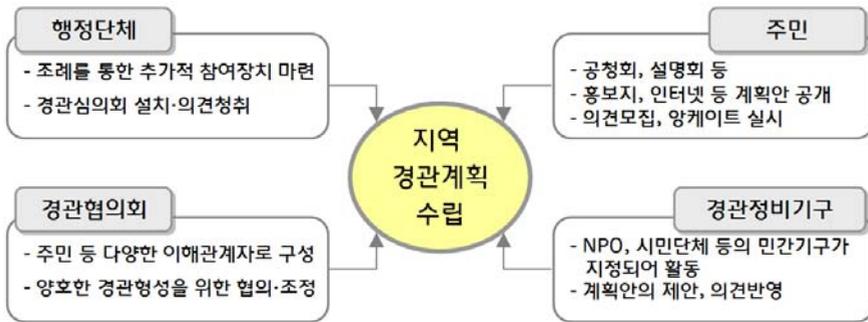
경관법에 근거한 업무를 원활히 수행하기 위해 경관정비기구와 지방공공단체는 적절히 업무분담을 실시하여 상호간 원활한 협의와 조정이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

경관정비기구가 업무를 수행하는데 있어서 개선이 필요하다고 인정될 경우에는 경관행정단체는 개선명령을 실시할 수 있다. 개선명령의 대상이 되는 행위는 경관중요건조물 또는 경관중요수목의 관리가 부적절한 경우, 경관

26) 하나의 경관행정단체가 다수의 경관정비기구를 지정할 수도 있다.

27) 경관법 제93조(기구의 업무)에서는 다음과 같은 업무를 실시하는 것으로 하고 있다. ① 양호한 경관형성에 관한 사업을 실시하는 자에 대해 해당 사업에 관한 전문가의 파견, 정보제공, 상담 그 외 지원을 실시하는 것, ② 관리협정에 근거하여 경관중요건조물 또는 경관중요수목의 관리를 실시하는 것, ③ 경관중요건조물과 일체적으로 양호한 경관을 형성하는 광장 그 외의 공공시설에 관한 사업 및 경관계획에서 정하는 경관중요공공시설에 관한 사업을 실시하거나 이러한 사업에 참가하는 것, ④ ③의 사업에 유효하게 이용될 수 있는 토지의 취득, 관리 및 양도를 실시하는 것, ⑤ 경관법 제55조 제2항 제1호의 구역 내에 있는 토지를 경관농업진흥지역 정비계획에 따라서 이용하기 위해 위탁받아 농사일을 실시하거나, 해당 토지에 대한 권리를 취득하거나, 그 토지의 관리를 실시하는 것, ⑥ 양호한 경관형성에 관한 조사연구를 실시하는 것, ⑦ 그 외, 양호한 경관형성을 촉진하기 위해 필요한 업무를 실시하는 것.

농업진흥지역 정비계획구역 내의 토지에 대해서 실시하는 농사일 또는 토지의 관리가 부적절한 경우 등 경관법에 근거한 업무가 제대로 수행되지 않을 경우이다.



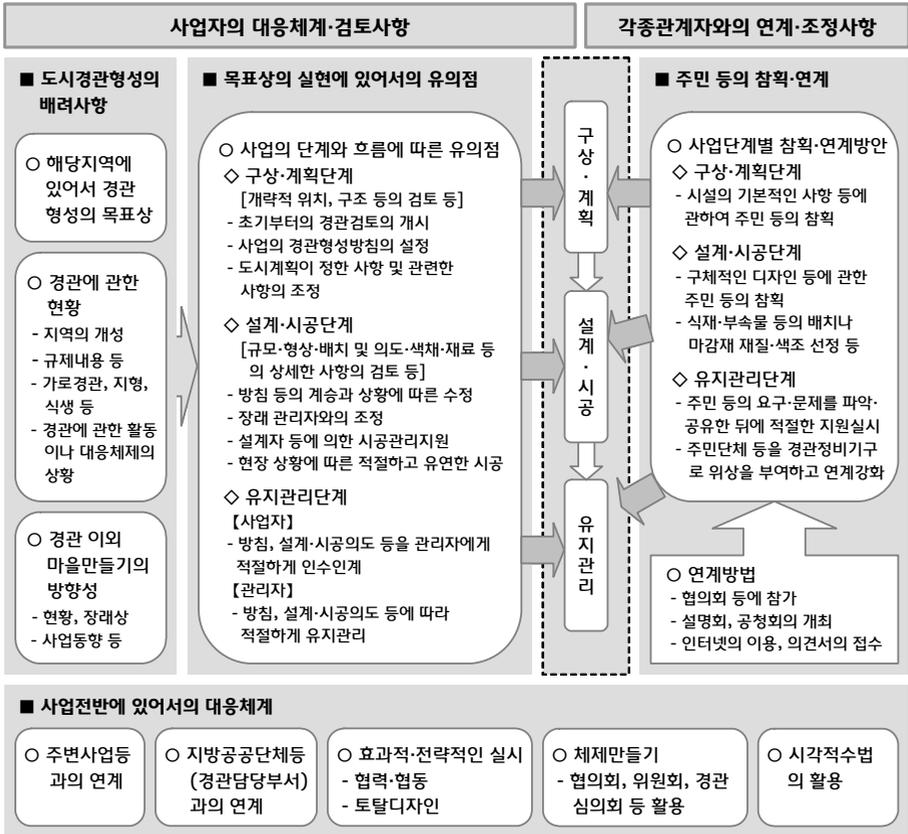
[그림 3-3] 경관 관련 제도 및 계획 수립과정에서의 주민참여방안

3) 경관사업 추진과정에서의 주민참여 방안

① 경관형성가이드라인(안)의 개요

양호한 경관형성의 실현에는 경관법을 시작으로 하는 규제·유도방안의 활용과 각종 사업 실시의 크게 2가지 수법을 생각할 수 있는데, 경관형성 가이드라인(안)은 사업에 의한 양호한 도시경관의 형성을 촉진하기 위해 도시정비에 관한 사업에 대하여 경관형성을 위해서 배려해야 할 사항에 대해 설명하고 있다. 경관형성 가이드라인(안)은 2003년 7월에 책정된 ‘아름다운 나라 만들기 정책대강’에 근거하여 책정된 것으로 시가지재개발사업, 토지구획정리사업, 가로사업, 도시공원사업, 하수도사업 등 도시정비에 관한 사업을 대상으로 하고 있다. 이러한 사업에 종사하는 실무자가 활용하는 것으로서 사업에 의해 양호한 도시경관을 어떻게 구현해나가는가에 대한 이치를 나타내고, 도시정비에 관한 사업에 있어서 경관형성의 기본적 사고, 실천적 방책, 구체적 사례를 담아 공통인식을 도모하고자 작성되었다.

이하는 경관형성 가이드라인의 내용 중 경관형성에 있어서 주민참여에 대한 내용을 중심으로 설명하였다.



[그림 3-4] 경관 관련 사업의 체계 및 흐름

② 사업단계별 참여방안

양호한 도시경관은 지역고유의 특성과 밀접하게 관련하기 때문에 사업에 있어서의 경관형성에 관하여 지역주민이나 그 외 관계자와 적극적으로 제휴를 도모하도록 하고 있다.

□ 구상·계획 단계

구상·계획 단계에서는 사업의 경관형성방침의 설정과 함께 사업에 의해 정비되는 시설의 개략적 위치, 구조 등 기본적인 재원 등을 포함한 사업개요에 대해서 검토한다. 이 때문에 사업자는 이러한 검토에 있어서 초기 단계부터 경관형성에 관한 정보공개·제공을 실시하고 주민 등의 참가촉진을 도모하도록 하고 있다. 이 때 사업자는 해당 사업의 목적이나 내용 등을 바탕으로 하여 기술적인 전제조건 등을 정리해 둔다. 주민참가의 수법에 관해서는 [그림 3-5]의 ‘국토교통성 소관 공공사업의 구상단계에 있어서 주민참가 절차 가이드라인’을 참고하도록 하고 있다.

□ 설계·시공 단계

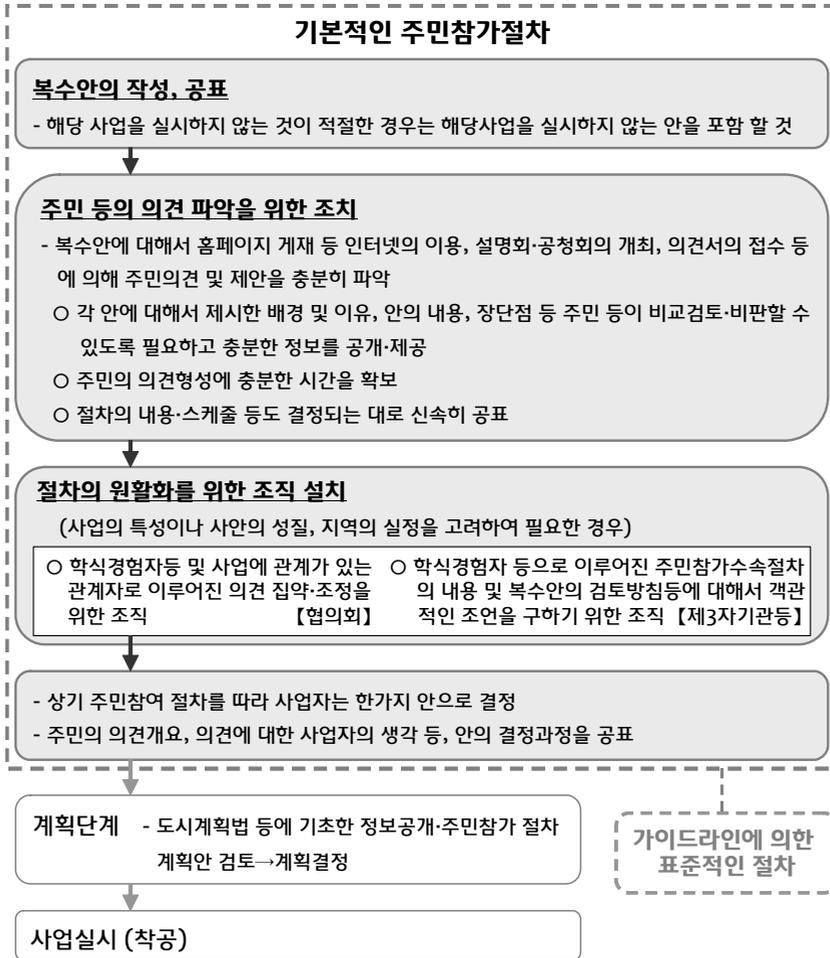
설계 단계에 있어서는 경관형성에 관하여 보다 구체적으로 시설의 규모·형상·배치 및 의도·색채·재질 등에 대해서도 검토한다. 사업자는 이러한 검토에 있어서 구상·계획단계와 같이 해당사업의 목적이나 내용 등을 바탕으로 사업에 있어서의 경관형성을 위한 주민 등의 참가를 도모하도록 하고 있다.

시공 단계에서는 식재, 부속물 등의 배치나 마감재의 재질·색조의 선정, 시공 참가 등 가능한 범위 내에서 주민참가를 고려하도록 하고 있다. 주민 등이 실제 시공에 참가하는 경우는 사업의 경관형성방침과의 정합성에 충분히 유의함과 동시에 주민 등이 안전하게 시공현장에 들어갈 수 있게 배려하도록 하고 있다.

□ 유지관리 단계

유지관리 단계에 있어서는 이전부터 주민 등의 참가에 의한 수경, 녹화, 미화·청소 등을 하고 있지만, 보다 활동의 지속성을 도모하기 위해 주민 등의 경관보전에 관한 요구를 파악하고, 문제점을 공유한 뒤에 적절한 지원을 실시하도록 하고 있다. 이 때에는 사업의 경관형성방침이나 설계·시공시의 의도를 적절히 설명하도록 하고 있으며, 이러한 실시단체를 경관정비기구로서

위상을 정립하여 경관행정단체와의 제휴 강화와 더불어 보다 활발한 활동추진을 도모하도록 하고 있다.



[그림 3-5] 공공사업의 구상단계에 있어서 주민참가 절차 가이드라인의 개요

③ 다양한 관계자와의 제휴방법

양호한 도시경관의 형성은 지방공공단체, 사업자 및 주민에 의한 일체적인 대응이 필요하기 때문에 사업자는 사업의 경관형성방침, 구체적인 정비

수법이나 유지관리방법의 검토, 규제·유도방책의 활용 등에 맞는 각종 관계자와 제휴하도록 하고 있다.

□ 경관행정단체 및 지방공공단체 등

사업에서 경관형성을 도모하는 경우에 있어서는 해당 지역에 대한 경관형성의 목표상을 정확하게 파악하고, 사업의 경관형성방침을 적절하게 설정하기 위해서 경관행정단체나 지방공공단체의 경관담당부서와 제휴를 도모하도록 하고 있다. 사업의 실시에 맞추어 규제·유도방책을 활용하고자 하는 경우는 경관법이나 도시계획법, 옥외광고물법을 시작으로 하는 경관에 관한 각종 법률이나 경관에 관한 조례·요강에 근거하는 규제·유도방책을 실시하는 지방공공단체 등의 담당부서와 충분히 제휴를 도모하도록 하고 있다.

또한 사업자는 해당 지역의 도시경관을 통일·정합하도록 하기 위해서 도시정비에 관한 사업자는 물론 그 외 녹지나 수변의 경관정비를 실시하는 사업자와도 충분히 제휴를 도모하고, 관련 사업이 있는 경우는 디자인의 조정 등을 실시하도록 하고 있다.

이 외 필요에 따라서 관광, 상공, 농림수산, 환경, 문화, 교육, 방재, 복지 등의 담당부서와의 제휴를 도모하도록 하고 있으며, 시설의 유지관리나 이관에 관해서는 사업의 경관형성방침이나 설계·시공의 의도를 계승하기 위해서 장래 관리자와 충분한 조정을 도모하도록 하고 있다.

□ 주민 등

경관은 주민의 생활에 밀접하게 관련되어 있기 때문에 사업자는 사업의 경관형성방침의 경관형성에 관한 정보를 주민 등에 적절히 제공하고, 주민 등의 의견이나 제안의 청취 등 주민참가에 노력하도록 하고 있다. 정보제공이나 주민 등의 참가방법으로서는 홈페이지 게재 등 인터넷의 이용, 설명회 또는 공청회의 개최, 의견서의 접수 등을 들 수 있고 사업의 상황에 따라 선택한다. 제공정보는 주민 등과 경관이미지를 공유할 수 있도록 컴퓨터그래픽 등의

시각적 수법에 따른 자료를 이용하도록 하고 있다. 또한 주민 등의 의견이나 제안의 내용에 대해서는 사업에 반영된 상황의 공표 등을 통하여 진지하게 대응하도록 하고 있다.

□ 그 외 관련기관 등

사업실시에 있어서 해당 지역의 경관에 관한 활동을 하는 여러 관계자와 제휴를 도모하고, 필요한 조정이나 각각의 역할분담을 실시하도록 하고 있다. 경관에 관한 활동을 하고 있는 상기 이외의 관련기관으로는 정부의 지방지부국, 지방공공단체, 경찰 등의 관계기관, 관광관계단체, 상공관계단체, 전기사업, 전기통신사업, 철도사업 등의 공익사업자, 민간사업자, NPO나 TMO, 공익법인 등을 들 수 있다. 이런 관계자와의 제휴에 있어서는 경관협의회의 활용이 유효하다.

또한 지역전체의 양호한 경관형성을 도모하기 위해서 해당 사업뿐만 아니라 인접 또는 관련된 시설이나 주변의 사업 등과도 제휴하도록 하고 있다. 인접 또는 관련된 시설의 관리자나 주변의 사업자와의 제휴에 있어 해당 지역의 경관형성 목표상 등을 공유하고 그 실현을 위한 설계 조정 등을 실시하도록 하고 있다.

□ 전문가 등

사업자는 사업의 경관형성방침이나 각 단계별 시설의 위치, 배치, 규모, 형상 등의 검토 시 사업의 상황에 따른 전문가의 다양한 의견을 청취하도록 하고 있다. 여기서 말하는 전문가란 전문적인 입장에서 지도·조연을 하는 사람으로 도시계획·토목·건축·구조·조원·조명·디자인·역사·문화재 등의 전문기술을 가지고 있는 사람을 말한다. 전문가의 선정은 사업의 특성에 따라 중립성, 공정성, 지역의 숙지도 등을 고려하며, 전문가와의 제휴에 있어서는 협의회, 위원회 등의 장을 마련하도록 하고 있다.

④ 합의형성을 위한 체제구축

사업에 있어서 양호한 경관형성은 주요 과제의 하나로 사업자는 사업의 규모나 상황에 따라 적절한 사업실시체제를 마련하여 사업을 추진하도록 하고 있다.

□ 사업자에 있어서의 검토체제의 구축

- 사업자 및 행정기관 내의 조직체제

사업자는 경관형성에 관한 조정을 원활히 진행하기 위해 경관전담조직이나 담당자의 설치를 고려하도록 하고 있다.

- 협의회·위원회

경관검토에 있어 사업의 규모나 상황에 따라 사업내용의 검토·결정이나 사업수속의 원활화를 목적으로 한 조직으로서 협의회·위원회를 설치하도록 하고 있다. 협의회·위원회는 각종 관계자, 전문가 등으로 구성되어 경관에 관한 각종 검토내용에 대해 의견의 집약·조정을 실시하는 조직이다. 이러한 협의회·위원회는 경관법에 근거한 경관협의회로 위상을 부여하는 것도 고려할 수 있다.

□ 제3자기관 등의 활용

협의회 등과는 별도로 사업수속의 원활화를 목적으로 한 중립적인 조직으로서 제3자기관 등을 설치·활용하도록 하고 있다. 제3자기관은 학식자 등으로 구성되어 경관에 관한 각종 검토내용에 대해서 객관적인 입장에서 조언을 하는 조직이다. 제3자기관은 사업의 규모나 상황에 따라 필요한 경우에 활용하도록 하고 있으며, 대표적인 예로서는 아래와 같은 것이 있다.

- 경관심의회 등

지방공공단체에는 경관형성에 관한 기본적 사항에 대해 조사심의회기 위한 조직으로서 경관심의회 등을 설치하고 있는 경우가 있다. 사업자는 해당 지역에 경관심의회 등이 설치되어 있는 경우는 적극적으로 활용하도록 하고 있다.

- 전문가 등

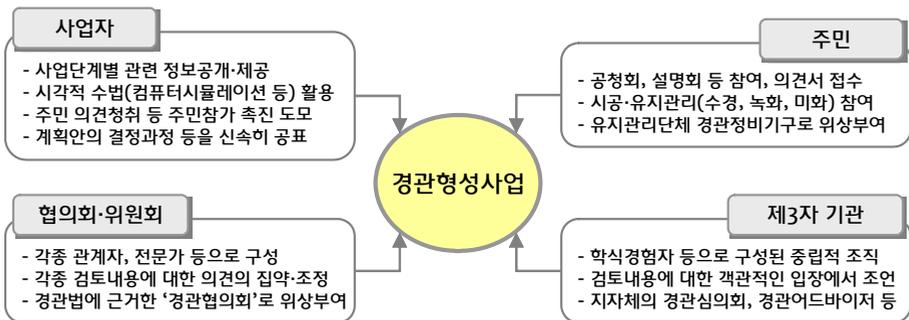
경관검토나 시설디자인에 있어서 구상·계획·설계·시공까지의 각 사업단

계에 따라 전문적인 입장에서 지도·조언을 하는 전문가를 경관어드바이저로서 활용하도록 하고 있다. 경관어드바이저는 전문지식이나 경험을 가지고 지역을 숙지하고 있으며, 공정한 입장에 있는 학식자등에서 선정하도록 하고 있다.

□ 그 외 주민 등과의 협동

사업자는 주민 등과의 협동을 지속적으로 펼쳐나가기 위한 조직·체제를 마련하여 적극적으로 주민 등의 의견을 청취하고, 이것을 적절히 경관정비에 반영함과 동시에 사업에 대한 이해, 관리운영의 협력 등을 요청하도록 하고 있다. 주민 등과의 협동을 위해 도입하는 체제나 수법은 사업의 규모나 상황에 따라 적절히 선정하며, 가능한 범위에서 워크숍 등 대화형 수법을 도입하도록 하고 있다.

이 때 많은 주민에게 정보를 제공하여 인지도와 관심을 높이는 움직임(Out-reach)을 적극적이고 계속적으로 실시함과 동시에 사업내용에 대한 정보제공 및 의견청취를 실시하여 제출된 의견의 개요 및 그에 대한 사업자의 생각 등을 포함한 안의 결정과정을 공표하도록 하고 있다.



[그림 3-6] 경관형성사업에 있어서 합의형성 체제 및 주민참여방안

⑤ 합의형성을 위한 시각적 수법의 활용

경관 검토에 있어서의 합의형성에는 주민이나 관계자가 공통의 경관형성 이미지를 가지고 객관적으로 경관평가를 실시하는 것이 바람직하며, 이를 위해서는 시각적 수법(비주얼·시뮬레이션)의 활용이 유효하다. 구체적으로는 합성사진이나 스케치, 컴퓨터그래픽, 모형 등을 들 수 있으며 검토 내용에 맞게 적절한 매체와 정밀도를 선택하도록 하고 있다. 수법의 선정에는 재현성, 정밀도·조작성, 필요한 비용 등 각 수법의 특징 및 사업의 경관검토 진도를 고려하도록 하고 있다.

4) 시사점

최근 일본에서는 주민생활과 경관의 밀접한 관련성 때문에, 지역의 경관 계획 수립 및 사업 추진과정에 주민 스스로 주체적으로 참가하려는 움직임이 일어나고 있다. 즉, 행정의 투명화와 정보공개요구부터, 경관계획의 수립·변경에 있어서 주민참여 기회의 확대, 경관계획의 공개 요구 등 적극적으로 추진하고 있다. 특히 2004년 6월 경관녹지3법의 제정과 함께 경관에 대한 종합적이고 체계적인 제도적 장치가 정비되었으며, 실제 경관형성을 위한 도시정비사업 추진에 있어서 세부적인 경관형성 가이드라인을 마련하고 주민들의 주체적 참여를 도모하고 있다.

□ 주민참여 확대를 위한 관련 지식보급 및 정보제공

주민의 주체적인 참가를 도모하기 위한 기본적 원칙은 경관형성에 관련된 각종 규제유도조치 등에 대한 정보를 어떻게 쉽고 제공하고 관련 지식을 보급시키는 것이다. 일본은 미성년층을 포함한 다양한 세대의 지역주민에게 관련 법제도에 대한 이해도를 높이고 경관형성 활동에 참가하기 쉬운 환경의 정비를 위해 지식보급 및 정보제공에 노력하고 있다. 구체적 노력으로는 강습

회, 워크숍의 개최, 협의회 및 시민단체의 지원, 팸플릿(pamphlet) 및 홈페이지의 작성, 인터넷의 활용 등을 실시하고 있다.

□ 경관계획의 수립·변경에 있어서 주민참여 기회의 확대

일본은 경관계획수립에 있어서 주민참여 기회를 확대하기 위한 다양한 조치를 취하고 있다. 구체적으로 공청화·설명회의 개최, 인터넷 등을 통한 계획안의 공개와 의견모집, 설문조사 등 지역실정에 따라 실시하도록 하고 있으며, 또한 경관계획에 대해서 주민합의형성을 보다 충실히 도모하기 위해 주민참여 절차를 부가하는 조례 제정을 적극적으로 검토하도록 하고 있다.

그리고 주민 등에 의한 제안제도를 통하여 해당구역 내의 토지소유자, 마을만들기 NPO, 공익법인 등이 토지소유자의 일정비율이상의 동의를 얻어 경관계획을 제안할 수 있도록 하고 있다. 주민들이 행정의 제안에 대해서 수동적으로 의견을 말하는 것이 아니라 보다 주체적으로 계획책임단계에 참가할 수 있게 되어 있다.

□ 주민참여가 실현될 수 있는 제도적 장치 마련

일본은 경관법에서 실제적으로 주민참여가 실현될 수 있도록 경관협의회, 경관정비기구 등을 설치 및 지정할 수 있도록 하고 있다. 경관협의회는 지역의 경관형성에 관련한 다양한 입장의 관계자가 공통의 장을 마련하고, 입장이 상이한 부분에 대해 협의·조정을 통하여 과제해결을 도모하도록 하고 있다. 경관정비기구는 민간단체나 시민에 의해 자발적인 경관보전·정비의 추진을 도모하기 위해 경관형성을 담당하는 주체로 위상을 정립하여 주는 제도로 우리나라도 주민참여의 활성화를 위해서 경관법 체계에서 이러한 참여장치의 마련이 필요하다.

□ 구체적 사업실시에 있어서 경관형성 가이드라인 마련

시가지개발사업, 토지구획정리사업, 가로정비사업 등 경관형성을 위한 정비사업을 실시함에 있어서 경관형성 가이드라인을 마련하여 지역주민이나 다양한 관계자와의 적극적인 제휴를 도모하도록 하고 있다. 사업의 추진단계 별 주민 참여방안, 합의형성을 위한 체제구축방법 등 구체적 지침을 마련하였다. 우리나라는 최근 경관협정수립관련 매뉴얼은 작성되어 있으나, 경관사업 등 경관형성과 관련된 사업의 구체적 매뉴얼이 마련되어 있지 않으며 이러한 매뉴얼의 마련과 관련 제도적 장치의 정비도 필요하다.

제4장 경관관련 계획 및 사업에서의 주민참여 사례

1. 국내 경관관련 계획 및 사업에서의 주민참여 사례
2. 일본 경관관련 사업에서의 주민참여 사례

1. 국내 경관관련 계획 및 사업에서의 주민참여 사례

1) 지자체 경관계획에서 주민참여 현황

① 서울특별시 기본경관계획(2008)

□ 주요내용

서울특별시 기본경관계획은 개별적으로 진행되던 서울시 경관관리체계의 틀을 재정비하고, 경관을 보전·관리·형성해 가기 위한 지속적인 추진체계를 마련하기 위해 수립되었다. 즉, 서울도시기본계획(2020)의 경관부문과 기존 실천력을 확보하지 못했던 다양한 경관관련 계획을 검토하여 서울시 경관의 미래상 실현을 위한 다양한 계획과 실현방안을 제시하는 종합계획이자 실천 계획이라 할 수 있다.

[표 4-1] 서울특별시 기본경관계획의 목표 및 기본방향

구분	내용
범위	목표연도 2020년(도시기본계획 목표연도)
미래상	600년 고도의 숨결이 살아 있으며, 자연과 조화되는 아름답고 매력 있는 서울
목표	친환경 도시 / 역사문화 도시 / 디자인 도시
기본 방향	경관유형별 목표 및 경관정책 기본방향 제시 도시기본계획 및 기존계획 등을 반영한 구체적 경관관리구역 설정 경관관리구역에 대한 유도적 기준 제시 지역차원의 계획수립을 위한 권역별 기본방향 제시

서울의 중요한 경관자원을 중심으로 경관의 보전 및 관리가 필요한 곳을 경관기본관리구역으로 설정하여 경관권역(도심), 경관축(자연녹지축, 수변축, 서울성곽축), 경관거점(역사특성거점)으로 구분하였다. 경관기본관리구역 내 중점적 경관 보전·관리·형성이 필요한 지역은 중요성, 상징성, 랜드마크성, 장소성 등을 고려하여 경관중점관리구역으로 설정하였다. 이 외에도 2020 서울도시기본계획에서 제시한 서울 5대 권역(도심권역, 동북권역, 동남권역, 서북권역, 서남권역)에 특성에 따른 권역별 경관특화정책을 도모하였다.



[그림 4-1] 서울의 경관기본관리구역



[그림 4-2] 서울 경관중점관리구역

이러한 경관계획의 실현을 위해 경관유도, 경관관리, 경관사업, 경관협정의 네 부문으로 구분하여 적극적인 지원을 하여 도시경관의 향유자인 시민이 적극적으로 참여할 수 있는 체계를 구축해 나갈 수 있도록 하고 있다.



[그림 4-3] 서울시 기본경관계획의 실행방안

□ 주민참여를 위한 장치

서울 기본경관계획에서 주민의 직접적인 참여가 가능한 부분은 실행방안의 하나인 경관사업과 경관협정으로 한정되어 있다. 이는 경관법에 규정되어 있는 사항으로 서울시 경관조례에 의해 구체화하여 적용이 가능하다.

경관사업은 지역의 경관을 향상시키고 경관의식을 높이기 위해 시행하는 사업으로 걷고 싶은 거리 만들기, 디자인서울 거리 조성, 담장허물기 사업 등이 시행중에 있다. 이는 경관법에 의한 경관사업의 승인 및 행·재정적 지원이라는 수단을 활용하여 경관사업의 계획적 추진과 활성화를 유도할 수 있다.

[표 4-2] 경관사업의 대상

경관법	사업 예(서울시)	서울시 기본경관계획 제시 경관사업	사업 예(서울시)
가로환경 정비 및 개선	디자인서울거리 조성, 테마가 로 조성사업, 서울거리 르네 상스, 불법 노점상정비 등	수변경관 형성 및 정비	한강르네상스, 하천 및 습지의 생태복원 사업 등
지역 녹화 관련	용산공원화, 세운녹지축 조 성, 학교공원화, 아파트 담장 개방 녹화 등	경관개선을 위한 도시구조물 정비	육교지하도 개선사업, 도 시구조물 벽면 녹화, 지하 보도 디자인 개선 등
야간경관 형성 및 정비	서울성곽 경관조명 개선사업, 한강교량 경관조명 개선사업 등	양호한 조망 관리 및 형성 등	낙원상가 정비 등
지역 역사문화적 특성 경관	동대문운동장 공원화, 광화 문광장 조성, 한옥마을 조성, 서울상징 개발 등	-	-

경관사업의 원활한 추진을 위해 지역주민, 시민단체, 전문가 등으로 구성된 경관사업협의체를 설치할 수 있다. 이들의 역할은 경관사업계획의 수립, 경관사업의 추진 및 사후관리 등 경관사업의 일관성이 유지될 수 있도록 한다. 또한 경관사업의 사업부서와 경관관리부서가 다를 경우 부서간 협의체 역할도 가능하다²⁸⁾. 한편, 경관사업에 대한 재정지원이 법적으로 가능해짐에 따라 사업비 외에도 경관사업 계획 수립을 위한 조사비·설계비·연구비, 유지관리 및 홍보비 등의 지원이 가능하다.

경관협정은 쾌적한 환경 및 아름다운 경관형성을 위해 주민 스스로가 적극적으로 참여하여 경관을 보전·관리·형성할 수 있도록 유도하는 제도이다. 서울시는 행정·재정·기술적 지원을 통해 경관협정 체결 및 운영 경험이 부족한 주민들을 지원하며, 공공사업과 연계추진하여 경관협정의 효과를 증대시키고자 하고 있다.

[표 4-3] 경관협정 체결사항

경관법	동법 시행령	서울시 경관조례	동조례 시행규칙
건축물 외장색채 옥외광고물/공 작물 및 건축설비 위치/건축물공 작물 등의 외부공간/토지 보전이 용/역사문화경관 관리조성	녹지, 가로, 수변공간 및 야간조명 등 관리조 성/경관적 가치있는 수 목, 구조물 등 관리조성	지구단위계획 등 타법에 따라 수립 된 경관과 관련된 계획 사항	공개공지의 조성관리/미 관지구 건축선 후퇴부분 조성관리/지상이 경관보 전관리 필요 인정사항

28) 서울특별시 경관조례 제5조에서 경관사업협의체 조직 및 운영에 대해 구체적으로 제시

경관협정의 규정에는 필요할 경우 경관협정운영회를 설립할 수 있도록 되어 있는데, 이는 경관협정서의 작성부터 경관협정의 폐지까지 경관협정의 전반적인 내용을 주관한다. 경관협정체결자 간의 자율적 기구로 신설 또는 상인회, 반상회 등과 같은 기존 주민조직을 활용하여 운영될 수 있다.

현재는 경관법에 의한 경관협정의 초기 시행단계이기 때문에 일반 시민 인식이 부족하여 이 제도가 활발히 활용되지 못할 우려가 있다. 따라서 서울시의 주도로 경관협정 시범사업을 추진하여 인식확대와 서울시 여건에 적합하도록 세부기준을 모색한다. 시범사업 추진과정에서 경관협정 프로세스 및 운영기준, 공공민간자문단 등 참여주체별 역할분담 등 서울시 여건에 적합한 체계를 구축한다. 또한 경관협정제도를 근간으로 한 다양한 지역단위 환경개선 프로그램을 마련하여 추진함으로써 인식제고 및 제도의 활성화를 도모하고자 한다.

[표 4-4] 서울시 경관협정 시범사업(2009)

광진구	강북구	양천구
		
<ul style="list-style-type: none"> · 명칭: 경관이 아름다운 노을길 마을만들기 · 위치: 중곡4동 노을길 일대 (297세대) · 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 간판디자인 개선 - 스킵존 학생 및 주민참여 갤러리 마을만들기 (담장개선 및 벽화, 계단개선 등) - 역사문화가 숨 쉬는 마을만들기 (골목길 벽화조성, 자연공원 조성 등) - 사라져가는 고향 풍경 마을만들기 (골목길 벽화조성 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 명칭: 자연과 사람, 사람과 사람이 조화되는 『행복마을』 만들기 · 위치: 강북구 수유동 (85필지, 77동) · 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 대지내 여유공간에 조경설치, 옥상조경, 벽면녹화 설치, 생태포장 등 지원 - 그린파킹사업과 연계한 담장허물기, 조경이나 식재를 통한 자연생태형의 아름다운 담장 설치 지원 - 이웃간 담장 없애기, 공동 마당 및 휴식 공간 만들기 	<ul style="list-style-type: none"> · 명칭: 아름다운 마을만들기 · 위치: 양천구 신월2동 (333동) · 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 이웃간 벽 허물기: 공동주택 및 단독주택 지역의 열린공간 확대 (담장 허물기, 그린파킹을 통한 주차면 확대) - 숨은 공간 찾기: 마을 소공원 및 주변 경관개선 (가각 부분 활용, 썸지공원 등) - 공공디자인으로 거듭나기: 아파트 단지 옹벽 및 학교주변 경관개선 (생울타리, 벽면 그래벽, 환경친화적 주차장, 등고길 화단, 공공시설물 및 외벽 디자인 개선 등), 주민편의시설 및 주변환경 개선 (경로당 외관 및 놀이터 개선)

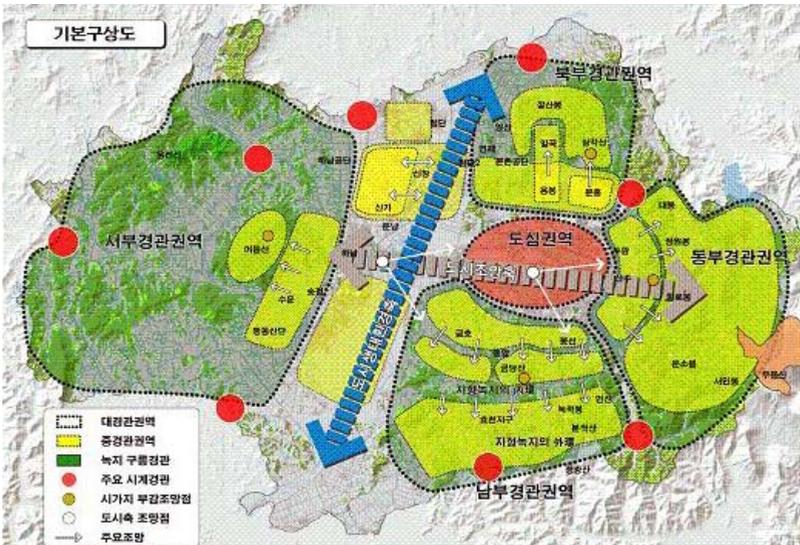
② 광주광역시 도시경관기본계획(2006)

□ 주요내용

국토계획법에 의한 도시관리계획의 결정시 경관계획 수립을 의무화하고 있다. 광주광역시 도시경관기본계획은 이러한 배경에 의해 수립되었으며, 도시관리계획, 지구단위계획 및 각종 개발사업에서 경관적 지침 및 경관관리 방안으로 활용하는데 목적이 있다.

[표 4-5] 광주광역시 도시경관기본계획의 목표 및 비전

구분	내용
범위	기준년도: 2004년 / 목표연도 2020년(도시기본계획 목표연도)
목표	개성 있는 지구경관의 형성/생활과 밀착된 일상경관의 형성 고려/오감으로 체험되는 실체적 경관 형성/도시 입지특성을 경관형성 틀로 활용/도시적 매력의 문화기반 양성/도시경관 형성에 대한 시민주체 의식
비전	<p>풍토적 정체성 무등산 정기 아래 인본도시 사람과 삶이 문화가 되어 지속가능한 생태도시..... 건강한 풍경을 만들어가는 도시</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 매력 있고 개성 있는 품격의 문화도시경관 형성 ■ 산과 강, 녹지와 바람이 어우러지는 자연풍경과 도시의 공생 ■ 표정과 윤택함이 있어 애착을 갖고 살 수 있는 생활풍경의 창조



[그림 4-4] 광주광역시 경관형성기본구상도

경관기본계획에서는 크게 경관축, 경관권역, 경관지구, 경관형성사업구역으로 구분하여 기본구상을 제시한다. 경관축은 랜드마크로서의 특징을 부각시킬 수 있는 도시조망축, 강을 중심으로 하는 도시생태환경축으로 설정하고, 경관권역은 경관축을 중심으로 동·서·남·북부경관권역 및 도심권역으로 구분한다. 경관지구는 크게 자연경관, 수변경관, 시가지경관으로 구분하고 경관형성사업구역은 경관거점사업을 중심으로 중심시가지구역, 문화형성시가지구역, 시범경관형성구역, 조망권경관 정비구역, 경관리모델링구역으로 구분하여 구역별 특성에 따라 계획한다.

이밖에 자연경관, 수변경관, 역사문화유적지 경관, 시가지경관, 가로경관으로 경관유형을 구분하여 각각의 현황과 문제점, 계획 및 관리방안 등을 제시한다. 야간경관, 색채경관, 옥외광고물 등과 같은 특정경관요소는 가이드라인(지침)을 제시하여 관리될 수 있도록 한다.

□ 주민참여를 위한 장치

광주광역시 도시경관기본계획에서는 시민의 참여를 유도하는 직접적인 방안과 함께 시민의 참여를 독려하기 위한 보조적인 방안을 함께 제시한다.

먼저, 시민의 참여를 유도하는 직접적인 방안은 경관협정제의 도입과 경관재단의 설립, 시민참여형 사업의 추진이 있다. 경관협정제는 현 경관법에 의한 경관협정과 동일한 것으로 해당구역의 토지 및 건축물 등의 소유자·권리자의 전원 합의에 의해 체결한다. 시민이 주체가 되어 협정서를 작성하며, 관(광주광역시)은 경관협정에 의한 경관사업의 추진 시 보조적인 역할을 한다. 경관재단은 경관 관련 사업의 재원을 마련하기 위해 설립하며 경관협정 및 경관형성사업을 위한 자문, 시민단체의 경관활동을 지원하는 등의 역할을 한다. 마지막으로 시민참여가 기본이 되어 추진하는 사업으로는 담장허물기, 쌈지공원조성, 옥상녹화, 녹색길 조성 등과 같은 녹화운동사업, 시민들이 원하는 가로수를 집 앞에 식재하여 시민들이 직접 관리하여 지역 경관에 애착을 갖도록 하는 가로수 가꾸기 운동 등이 있다. 또한 경관협정제를 활용하여 지

역 주민 등에 의해 지역 테마거리 또는 특화거리를 조성하도록 하여 지역의 홍보 뿐 아니라 관광자원화가 이루어지도록 추진한다.

위와 같이 경관형성사업에 시민의 참여를 독려하기 위한 보조적 방안으로는 각종 인센티브를 부여하는 방안이 있다. 즉, 개인의 토지 또는 건조물이 도시경관 형성 및 보전과 같이 공공성에 기여한다고 판단될 경우에는 이에 상응하는 인센티브를 부여하는 것이다. 구체적으로는 조세감면, 경관형성기금의 보상 등의 방법이 있을 수 있으며 향후 보완하여 적용할 예정이다. 인센티브 외에도 도시경관형성에 기여하였다고 인정되는 건축물의 소유주, 설계자, 시공자 또는 단체 등에게 표창을 수여하는 방안이 있다. 이러한 다양한 혜택을 통해 도시경관형성을 위한 사업에 시민의 참여가 이루어지도록 추진하고 있다.

③ 서울특별시 시가지경관계획(2009)

□ 주요내용

2009년 수립된 서울특별시 시가지경관계획은 경관법에 의한 특정경관계획으로 상위계획인 ‘서울특별시 기본경관계획’에서 수립한 시가지경관에 대한 기본방향 및 원칙을 반영하여 서울시 시가지경관에 대한 실천적이고 구체적인 경관계획을 제시한다. 또한 이 계획은 국토계획법에 의거한 도시관리계획인 지구단위계획과 법적으로 동일한 위상을 가지며, 지구단위계획과 상호보완이 가능한 계획으로써의 성격을 갖는다.

기초조사 및 경관현황분석, 기본구상, 시가지경관계획, 실행계획의 4단계로 구성되어 있으며, ‘조화롭고 정돈된 디자인 도시의 창출, 활력 있고 편리한 도시로 조성, 주민참여형 경관도시의 지향’을 목표로 하고 있다. 이를 바탕으로 일반시가지 건축물에 경관유도기준이 될 수 있는 ‘시가지 경관설계 지침’과 시가지 유형별로 전략적 경관개선이 가능한 ‘시가지 유형별 경관개선’

을 제시한다. 시가지경관설계지침에는 건축물의 배치, 규모·높이, 형태·외관, 재질, 외부공간, 야간경관, 색채, 옥외광고물이 포함되며, 가로연속성 확보를 위한 건축물 및 외부공간의 배치, 외관 등에 중점을 두어 조화로운 시가지경관을 유도하고자한다. 시가지 유형별 경관개선은 현황분석에 의해 도출된 경관문제를 유형화하고, 유형별로 개선이 시급하고 개선의 편익이나 파급효과가 높을 것으로 예상되는 대상을 선정하여 경관개선방안을 제시한다.

[표 4-6] 서울특별시 시가지경관계획의 기본구상 및 계획내용

구분	내용	
범위	기준년도: 2009년 / 목표연도: 2020년(기본경관계획 목표연도)	
기본구상	조화롭고 정돈된 디자인 도시 창출	<ul style="list-style-type: none"> - 일반시가지 경관수준 제고를 위한 경관관리 강화 - 대규모 개발 및 공공사업 경관관리 강화 - 서울 조망 관리 및 경관자원화 - 서울의 관문 조성 - 전주 없는 가로의 지속적 추진
	활력 있고 편리한 도시 도모	<ul style="list-style-type: none"> - 가로공간 이용 활성화를 통한 상업업무가로 경관개선 - 주거지 생활환경 개선 및 다양한 주거지 경관 조성 - 관련 공공사업과의 연계를 통한 지역단위 통합적 경관개선
	주민참여형 경관도시 지향	<ul style="list-style-type: none"> - 경관협정 지원체계 마련 - 경관협정 및 주민주도형 경관개선 홍보
경관계획	시가지 경관설계지침	<ul style="list-style-type: none"> - 조화롭고 정돈된 가로경관 - 표정이 살아있는 건물외관 - 모두에게 쾌적한 보행공간
	시가지 유형별 경관개선	<ul style="list-style-type: none"> - 업무지역: 민간부지의 공공성 개선 - 상업지역: 역세권지역 경관개선 - 주거지역: 커뮤니티의 경관개선 - 단절지역: 고속화도로 등 경관개선 - 시계지역: 시계·관문 경관개선



[그림 4-5] 서울특별시 시가지경관계획의 적용범위

□ 주민참여를 위한 장치

시가지경관계획에서는 적극적인 주민참여를 유도하기 위해 경관법에 의한 경관협정 활성화 방안과 공공부문의 경관사업과 민간부문의 경관협정을 연계하여 기획 단계부터 사후관리단계까지 주민참여를 기반으로 한 구체적인 경관형성방안을 제시하고 있다.

우선, 경관협정의 활성화를 위해 경관협정지원체계를 마련하여 주민 스스로 가꾸어 가는 도시를 실현하고자 한다. 구체적으로는 경관협정 시범사업을 추진하여 경관협정에 대한 지역주민의 관심을 유도하고 의식을 함양시키고자 한다. 이러한 시범사업은 제안서 공모방식에 의해 진행되며, 연차별 경관협정 지원계획을 마련한다. 이와 함께 경관협정지원 자문단을 구성하여 경관협정 추진의 전반에 걸친 자문을 담당하도록 한다. 이 외에도 현재 일부지역에서만 적용되고 있는 주민참여형 경관사업이 다른 지역에서도 활발히 전개될 수 있도록 경관협정 매뉴얼 및 사례 DB를 구축하여 지역정보지 또는 인터넷 등을 통한 체계적인 홍보가 이루어지도록 한다.

시가지경관계획에서 제시한 유형별 경관개선 방안의 효율적인 실현을 위해 현재까지 운용되어왔던 사업과 협정이 갖는 한계를 보완할 수 있도록 경관사업과 경관협정을 연계·추진하여 경관사업의 파급효과가 지속되고 경관협정이 조기에 정착될 수 있도록 한다. 구체적으로는 서울시가 추진하는 다양한 공공사업²⁹⁾에 경관협정을 추진하며, 이러한 공공사업의 대상 선정 시 경관협정과 연계추진하는 대상지를 우선적으로 선정 및 지원하도록 한다. 반면 민간이 주도하는 경관협정에 의한 경관사업의 시행 시 서울시에서는 원활한 추진을 위한 다양한 행·재정적 활동을 지원한다³⁰⁾.

29) 차 없는 거리조성사업, 가로환경정비사업, 담장허물기사업, 그린파킹사업, 서울디자인거리조성사업, 한옥개보수지원사업, 간판정비사업 등

30) 설명회, 간담회 등의 개최, 지역신문, 인터넷 등 다양한 매체를 통한 홍보, 지역이벤트, 문화활동 등과의 연계, 마을만들기 게임, 인터넷 카페 운영, 마을 소식지 발행 등

2) 경관 관련 사업에서의 주민참여 사례

① 광진구 건국대 로데오 거리: 도심지 상업가로경관 개선 사례³¹⁾

□ 사업개요

광진구의 건국대학교 입구 노유거리는 ‘서울시 기성상업지 도시환경개선의 시범 프로젝트(2000년)’ 성격으로, 기성시가지의 상황에 부합하는 다양한 도시설계기법을 마련하고 지역주민 중심의 도시설계를 실천한 사례이다.

[표 4-7] 노유거리 조성사업의 개요

구분		내용
위치		광진구 노유1동 1~2번지 일대(노유 로데오 거리) - 길이 610m, 폭 8m, 계획면적 30,300㎡
목적		거리특성화 계획 중심, 환경디자인 강화
가로특성		의류상설할인매장 및 먹거리 상권
주민협의체 명칭		노유거리 가꾸기 주민위원회
주민 협약	명칭	활기찬 노유거리 가꾸기를 위한 주민 약속
	체결	2001.3

대상지 일대는 대부분 4~5층 상가임대용으로 지어진 근린생활시설 용도의 건물이며 음식점, 의류패션매장, 공장, 사무실 등이 혼재되어 있다. 주로 대학생 위주의 청년층이 선호하는 거리로서, 스타시티 등의 주상복합건물과 함께 부상하는 패션상가 거리가 입지하고 있다.

□ 주요내용

- 고가전선의 지중화 및 분전반 설치

분전반의 설치를 위해 지역상인과 주민을 상대로 의견을 조사한 결과, 분전반을 상가 전면에 설치할 경우 영업환경을 저하시키고(지역상인) 보도에 설치할 경우 보행에 방해가 된다(지역주민)는 의견이 제시되었다. 따라서 분전반 설치에 따른 가로경관 영향평가의 실시와 분전반 설치에 대한 시뮬레이션의 시행을 통해, 최종적으로 민간대지에 설치하였다.

31) 경관협정 수립방향 및 주민참여 유도방안 연구, pp.35~43 국토해양부(2008)

- 차량통행방식의 결정 및 포장재료 선정

다음으로 주민들을 대상으로 설문조사를 실시하여 차량통행방식과 도로 포장 재료를 선정하였다. 설문결과 70% 이상이 일방통행방식에 찬성하였고, 도로 포장 재료는 주민 협의 및 설명회를 통해 석재타일로 의견이 모아져 도로포장사업을 진행하였다.

- 주민 협약 운영

건축주, 상인, 지역주민이 노유거리의 주인으로서 “걷기 좋고 품격 있는 거리”로 만들기 위한 주민의 자율적인 거리환경 관리 규범의 하나로 주민협약을 운영하였다.

[표 4-8] 주민약속의 항목

항목	세부내용	
걷기 좋은 거리 가꾸기	내 집 앞 차 안세우기	
	내 집 앞 깨끗이 하기	
특색 있는 거리 만들기	건축물 외관 가꾸기	건물 앞 공지
		건물의 외벽
		건물의 부대설비
	옥외 광고물 가꾸기	일반사향
		가로형·세로형 간판
		돌출간판
		지주 이용간판
창문 광고물		

□ 주체별 역할

서울시의 경우, 외부 기관 및 내부 관련부서와 T/F팀을 구성하여 민간과의 확대회의 개최 및 사업의 필요성, 개발 후 파생효과에 대해 적극적으로 홍보하였다. 주민이 자율적으로 사업에 협조할 수 있도록 관할 동장 책임 하에 소규모의 주민참여회를 상시 개최할 수 있도록 지원하였다. 또한 사업종료 후에도 주민들이 자율적으로 사업을 활성화할 수 있도록 유지관리 업무를 분담하여 주민의견을 수시로 청취하고 지속적으로 행정을 지원하였다.

민간의 경우, 참여연대(환경단체 포함), 주민협의회, 상가협의회(패션상가

및 일반상가 협의회)의 자발적 참여를 통해 환경 개선 및 조성에 참여하였다.



[그림 4-6] 노유거리 보도블록 디자인(안)

□ 사업의 성과 및 시사점

사업 초기부터 수립한 기본계획³²⁾에 의하여 한국관광공사 자문과 서울시 도시개발과 광고물팀의 광고물 심의 등을 통한 행정지도를 받아, 민간차원에서 간판 등을 자율적으로 정비할 수 있었다. 상인연합회에서는 인터넷 홍보 등을 통해 자율적인 유지관리를 하고자 노력하였다.

그러나 사업의 완료 후, 담당부서 및 담당자의 교체, 주민협의체 간 의견 충돌, 건물주의 변화 등으로 인해 유지관리에 대한 참여의식이 저하되어 어려움을 겪고 있다.

본 사업의 결과 우선 물리적 환경의 개선이 두드러졌다. 차도축소와 일방통행로의 전환 등 보행위주의 도로로 개편하여 보행환경을 개선하였다.

32) 기성상업지 환경개선 도시설계(건대입구 패션거리), 서울시정개발연구원(2001)

그리고 옥외광고물, 건축물 외관에 대한 규제로 시각적 통일감을 확보하여 근본적으로 가로환경을 개선하였다.

다음으로 주민 스스로 거리개선에 대한 최적안을 도출하고 협의체를 구성하여 사업을 진행하는 등 주민참여에 의한 도시설계를 실현하였다. 더불어 사업 종료 후, 주민 스스로 자율적이고 지속적인 유지관리를 하기 위해 “활기찬 노유거리 가꾸기”를 위한 주민협약(약속)을 체결하였다는데 의의가 있다.

② 헤이리 아트밸리 : 건축가이드라인(주민서약)에 의한 일반주택지 경관관리 사례³³⁾

□ 사업개요

헤이리 아트밸리는 1997년 문화와 예술을 사랑하는 사람들 모임이 결성된 이후 발족된 서화촌건설위원회(조합 형태)에 의해 조성된 문화예술 마을로, 파주시 탄현면 통일동산 서화촌부지 약 50만㎡에 민간개발방식으로 조성되었다.

이곳은 단지조성과정에서부터 건축 전 과정에 건축가들이 참여하여 건축법 및 지구단위계획상의 제한사항보다 엄격한 건축설계지침을 마련하였다. 헤이리 이사회가 회원자격을 심사하여 회원으로 선정되었을 시, 자체적으로 정한 정관의 제반사항을 준수한다는 서약서를 회원으로부터 확인받고 있다. 헤이리 회원이 건축을 하고자 할 때에는 미리 정해진 설계지침에 따라 건축 코디네이터와 상의하여 설계하도록 하고 있으며, 헤이리 이사회 산하에 서화촌건설위원회를 두어 건축허가 신청 전에 지침 준수여부를 확인하고 권고하고 있다.

33) 경관협정 수립방향 및 주민참여 유도방안 연구, pp.60~64, 국토해양부(2008)



[그림 4-7] 헤이리 마을의 전경

□ 건축설계지침의 특징 및 내용

건축설계지침은 회원들의 동의를 받아 지정된 것으로 주민들간의 자주적 협정 및 분양 시 특약의 형태를 띄우고 있다. 즉 건설설계지침 수립 시에는 회원간 자주협정의 형태였다.

헤이리 아트밸리의 제한사항은 제2종 지구단위계획상 건축물의 용도, 용적률, 건폐율, 층수 및 높이제한과 지구설비에 관한 사항이며, 도시관리계획결정사항은 획지계획 및 지구설비의 배치 및 규모 등 필수적인 사항에 그치고 있어 건축물의 형태나 외장 등에 관한 사항은 결정사항이 아니었다. 이에 비하여 건축설계지침은 건물의 형태 및 건축제한선, 재료 및 지반변경의 금지, 수림지, 초원의 보전 등 보다 넓은 범위로, 건축법 및 지구 단위계획상의 제한사항보다도 엄격한 제한을 가하고 있다.

□ 성과 및 시사점

헤이리 예술마을은 동질적 집단 구성과 구체적인 설계지침 및 건축환경위원회 등 체계화된 운영·관리 조직을 구축하고 있어 경관협정과 유사한 체계를 갖추고 있는 사례라고 할 수 있다. 문서화된 협정문서(헤이리 회원가입 신청서) 외에 건축, 건물배치, 조경 등에 관한 구체적인 지침을 제시하는 건축지침을 보유하고 있다.

지금까지 지침을 위반한 사례는 없으며 그 이유는 헤이리 건축환경위원회의 승인을 파주시 건축허가의 선행조건으로 제시한 파주시의 제도적 지원이 가능하였기 때문이라 할 수 있다. 그러나 이 지침은 건축허가(신축)시의 규제사항만을 제시하고 있으며, 단지 조성 이후의 유지관리방안에 대한 지침은 없는 상태이다.

[표 4-9] 플레이트(Plate) · 오브젝트 유형(Object Type)의 건축설계지침 예

<p>플레이트는 필지의 위치 상 패치에 속할 수 없는 필지에서의 유형으로 패치에 걸치거나 독립적으로 자연 속에 놓이게 되는데, 이것은 오브젝트로서의 건물이 놓이는 범위를 의미한다. 플레이트는 건물이 지어질 최대 범위와 위치를 나타내며 플레이트로 지정된 범위 내에서 자유로운 볼륨의 건물구성이 가능하다.</p> <p>여기에 지어지는 건물은 중량감 있게 땅에 박힌 형상을 갖거나 혹은 대지위에 가볍게 띄워져있는 투명한 형상을 갖는다. 따라서 이에 상응하는 중량감을 주는 무거운 건축 재료나 혹은 완벽하게 투명한 재료의 단일화된 사용을 권장한다.</p> <p>플레이트에 세워지는 건물들은 패치와 패치 사이의 남겨진 자연의 공간속에 리치드 세라의 작업에서처럼 점차적으로 들어가게 된다. 홀브로이 미술관에서 보이는 것과 같이 자연 속에 놓이는 하나의 오브제가 된다.</p> <p><기본규정></p> <ul style="list-style-type: none"> - 건폐율 : 50% 이하 (플레이트 내에서의 건폐율 40% + 플레이트 외에서의 건폐율 10%) - 용적률 : 100% 이하 (플레이트 내에서의 용적률 90% + 플레이트 외에서의 용적률 10%) - 건축규모 : 지상 3층 이하 - 최고높이 : 12m 이하 - 지하층 : 플레이트로 지정된 범위 내에서 면적 및 규모제한 없음 <p><지침규정></p> <ul style="list-style-type: none"> - 플레이트로 지정된 경계선을 반드시 준수하여 건폐율이 적용되는 범위 외의 구역은 잔디로 마감해야 함 - 플레이트가 패치에 걸치는 경우 플레이트로 지정된 경계선 범위 내는 잔디로 마감해야 하고 패치로 지정된 경계선 범위에서는 시멘트블록으로 마감해야 함 - 주차는 반드시 플레이트로 지정된 경계선 내에 계획되어야 하고 차량이 주차되는 구획선과 주차통부분을 검은색 쇠색 다짐으로 마감해야 함 - 독립적으로 자연 속에 놓이게 되는 플레이트의 경우 플레이트와 진입도로를 연결하는 6m폭 이내 범위의 연결바닥을 계획할 수 있으며, 목재의 바닥 재료로 마감해야 함. 단, 이 범위 내에서 차량의 진입을 위한 농로바닥의 경우 검은색 쇠색 다짐으로 마감할 수 있음 - 필지의 진입도로 전면에 녹도가 있는 경우 녹도에 플레이트와 진입도로를 연결하는 6m폭 이내 범위의 연결바닥을 계획할 수 있으며, 시멘트블록으로 마감해야 함. 단, 이 범위 내에서 차량의 진입을 위한 통로바닥의 경우 검은색 쇠색 다짐으로 마감할 수 있음 - 플레이트 외의 지역에 구축이 가능한 건폐율 및 용적률 10%의 건축물은 반드시 단층이어야 하며 오브제의 모습이 아닌 자연의 일부로 보일 수 있도록 자연에 가까운 공간으로 계획하기를 권장하며, 플레이트 내의 건물에 붙여 구축하는 경우 역시 단일 층으로 구성하되 플레이트 내의 건물높이와 관계를 갖는 구성을 할 수 있다. <p>헤이리 건설위원회(2001) 헤이리 건축설계지침</p>
--

3) 경관협정 사업에서의 주민참여 사례

① 광진구 중곡4동 용마마을 경관사업

□ 사업개요

서울시에서는 경관법에 의한 새로운 제도인 경관협정의 원활한 추진을 위해 지자체의 신청을 받아 2009년 경관협정 시범사업지구를 선정³⁴⁾하였다. 광진구 중곡4동에 위치한 용마마을은 지역주민의 참여의지가 높게 평가되어 시범지구 중 하나로 선정되었다. 본 사업은 지역주민이 중심이 되어(정겨운 마을) 자연친화적인(푸르른 마을) 살기 좋은 마을을 조성하는데 목적이 있다.

[표 4-10] 용마마을의 사업개요 및 주요내용

항목	내용
세대/규모	139세대(부재지주 포함 시 154세대), 약 3.3km ² (주택 48개 동)
위치	광진구 중곡4동 176번지 일대(용마마을)
경관협정기간	협정체결일(2009.11.23)로부터 5년
사업기간	1단계(2010년): 주민참여완료사업 + 공공사업(공지, 공원, 보행로, 가로환경개선) 2단계(2011년): 주민참여 추가사업 + 연관 공공사업(그린파크, 가로정비, 기반시설정비 등) 3단계(2012년 이후): 대상지 경계부 및 인접지 연관사업 + 운영회와 구청의 경관관리

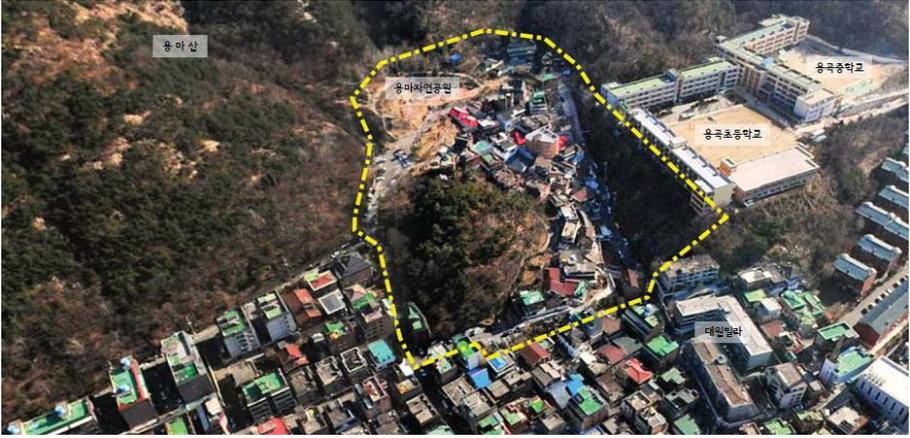


[그림 4-8] 용마마을 전경



[그림 4-9] 간판정비 시범건축물

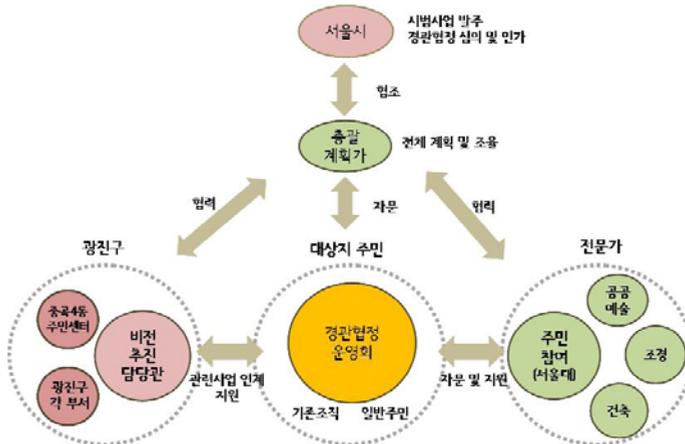
34) 서울시 경관협정 시범사업 선정지역(2009) : 광진구 중곡4동 노을길 일대 “경관이 아름다운 노을길 마을 만들기”, 강북구 수유동 일대 “자연과 사람, 사람과 사람이 조화되는 행복마을 만들기, 양천구 신월2동 “아름다운 마을 만들기” (출처: 서울특별시 기본경관계획)



[그림 4-10] 용마마을 사업대상지 전경 및 계획범위
출처: 서울특별시 경관협정사업 기본계획

□ 추진과정

광진구와 용마마을은 경관협정사업 공모신청 전부터 마을환경의 개선과 지역활성화를 위한 방안을 찾고 있었다. 이후 경관협정 시범사업지구로 지정되면서 참여의사가 높은 주민 등으로 구성된 경관협정 준비위원회와 관(광진구), 전문가(서울대)가 함께 경관협정사업을 시작하게 되었다.



[그림 4-11] 경관협정운영회의 관계구도
출처: 서울특별시 경관협정사업 기본계획

본 사업은 주민설명회 개최 및 주민 아이디어 공모방식으로 내용을 구상하여 주민의 적극적 참여를 바탕으로 사업을 실시하고 있다. 주민과 함께 마을의 잠재력 및 정체성을 찾아내어 기본계획을 마련한 후 협정을 체결하고, 주민 협의를 통해 공공영역과 민간영역으로 나누어 사업을 시행할 예정이다.

2009년 초 사업이 시작되어 경관협정이 체결되기까지 총 4차례의 준비위원회 모임, 4차례의 주민워크숍, 4차례의 경관협정운영회가 진행되었으며 주민, 공공, 전문가가 함께 경관협정의 내용을 작성하였다.

[표 4-11] 용마마을 경관협정 추진경과

날짜	내용
2008.12	서울시 경관협정 시범사업지 선정
2009.3	기본계획수립용역 착수
2009.4	서울시 및 광진구청 착수보고 / 제1차 주민설명회 / 현장조사 및 주민면담 / 광진구청 협의회의 1차 / 현장조사 및 주민면담
2009.6	서울시 및 광진구청 1차 중간보고 / 경관협정 준비위원회 구성 및 1차 모임 / 광진구청 협의회의 2~3차
2009.7	준비위원회 2~4차 모임 / 광진구청 협의회의 4~5차
2009.8	경관협정운영회 설립식 및 1차 회의 / 소구역별 워크숍 4회(노을길+노을3길, 노을4길+구릉지, 전망대길+동산길, 빌라)
2009.9	서울시 및 광진구청 2차 중간보고 / 광진구청 협의회의 6차 / 경관협정운영회 2차 회의
2009.10	경관협정운영회 대표단 회의 및 경관협정운영회 3차 회의
2009.11	경관협정운영회 설립신고 및 4차 회의 / 주민공청회 / 경관협정 체결 및 개별사업신청 모집 / 광진구청 협의회의 7차 / 경관협정 인가신청
2009.12	서울시 경관위원회 심의 / 서울시 및 광진구청 최종보고 / 경관협정 심포지엄 개최 / 경관협정 인가 및 공고



[그림 4-12] 경관협정운영위원회 주민공청회(2009.11.11)



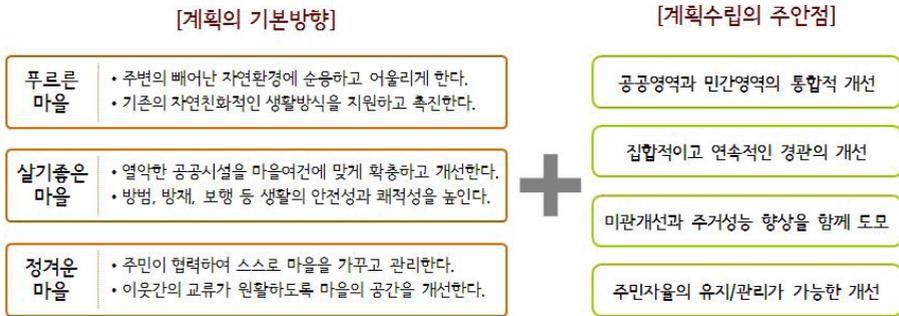
[그림 4-13] 협정체결을 위한 계획(안) 전시

[표 4-12] 용마마 경관협정의 내용

차량 통행 및 주차	안전운전	마을 내에서, 특히 병목구간이나 옹곡초등학교 부근에서는 서행하여 가족과 이웃의 안전을 배려한다.
	차량진출입	노을3길의 위쪽 진입부로는 비상시에만 차량이 진입하도록 한다.
생활 안전	주차	어린이 보호구역, 병목구간 등의 장소에는 주차를 삼간다. 주차는 거주자우선주차 등 지정된 위치에 한다.
	보행	경사가 급한 골목길에 면한 담장이나 외벽에 난간을 설치할 경우에 해당 체결자는 이를 양해한다. 동절기 제설함은 경관협정운영회가 동주민센터와 협의해서 주민이 필요로 하는 위치에 설치한다. 제설함의 관리와 사용은 소구역별로 체결자들이 담당한다.
쓰레기 처리 및 자원 재활용	방재	효과적인 초기 소화를 위해 비상소화장치함의 사용법 등의 소방안전교육을 정기적으로 받는다. 비상소화장치함은 소구역별로 주민관리자가 관리하고 열쇠를 보관한다.
	쓰레기	쓰레기 공동수거함에 내어 분리수거하여 배출하고 반출시간을 준수한다. 쓰레기 공동수거함과 그 주변이 지저분하지 않도록 소구역별로 청소하고 관리한다. 음식물쓰레기는 최대한 물기가 생기지 않게 하여 배출하고 쓰레기통 또한 미관의 위생을 고려하여 관리한다. 희망하는 체결자는 지렁이화분을 설치하여 음식물쓰레기를 퇴비화해서 화분, 화단, 텃밭에 활용한다. 희망하는 체결자는 빗물저금통을 설치하여 빗물을 조경용수, 생활용수로 재활용한다.
공공공간의 관리	자원 재활용	시설의 디자인, 설치, 이용방법에 대해서는 경관협정운영회의 도움을 받는다. 공원, 놀이터 등 마을의 공공공간이 방치되거나 우범지역이 되지 않도록 주민이 함께 살피고 가꾼다. 공공공간의 식재와 시설물의 일상적 관리는 주민이 담당한다. 시설교체나, 개보수 등 일상적인 관리를 넘어서는 사항은 관청의 해당부서에 지원을 요청한다.
	재료와 색채	고광택, 고채도의 재료와 색채는 사용을 피한다. 벽돌, 목재 등 자연친화적인 재료의 사용을 권장한다. 샌드위치패널, 방부목, 슬레이트 등 인체에 유해하거나 화재 시 위험한 재료의 사용은 피한다. 벽면의 높이는 1.6m를 넘지 않도록 설치하여 개방감을 확보하고 시선의 사각지대를 줄여서 보안성을 높인다. 옹벽위에 담장을 조성하는 경우에는 벽면보다는 화단을 권장하여 그 높이는 45cm를 넘지 않도록 한다. 담장 윗부분이나 양에 화분을 내어놓거나 화단을 조성하여 골목길을 보다 푸르게 만든다. 이웃 간의 위화감이 생길 수 있는 쇠창살, 철조망 등을 담장 위에 설치하지 않는다. 담장이 끝나는 부분은 양 옆 건물의 상황을 고려하여 높이, 재료, 디자인 등이 어울리도록 조성한다. 장독대, 화단 등으로 지붕 위를 이용하는 경우가 아니면 지붕을 설치하지 않는다. 바닥은 진출입이 편하도록 단의 높이를 조정하고 노면을 정비한다. 문짝은 부분적으로라도 개방감을 확보하고 강렬한 색깔의 페인트 도장을 삼간다. 기둥은 담장과 조화되도록 마감과 이음새를 처리한다. 저전력 LED 보안등을 설치하여 야간안전을 확보한다.
조경 영역	담장과 외벽	밖에 내어놓는 화분, 화단, 텃밭은 방치되지 않도록 지속적으로 가꾸고 설치한다. 화분을 담장 위나 바깥에 내어놓을 경우에는 통행에 방해되지 않도록 담장에서 30cm를 넘지 않도록 한다. 화단이나 텃밭의 경계부는 보행자와 작업자의 안전을 고려하여 조성하고 관리한다. 포장재료는 시멘트보다는 잔디블록, 자연석, 벽돌 등 투수성이 좋고 자연친화적인 재료를 권장한다.
	대문	소유자가 다르더라도 서로 연결되어 있는 공지는 협의하여 통합적으로 정비한다. 경사가 있는 경우에는, 단차를 조정하여 노약자, 장애인의 편의를 배려한다.
입면 영역	전면 공지	용마산, 아차산 등 주변의 자연환경과 어울릴 수 있도록 지붕의 형태는 경사지붕이나 눈썹지붕으로 한다. 방범창은 가로 규격을 고려하여 위화감이 생기거나 지나치게 폐쇄적인 디자인과 규모는 피한다. 2층 이상에서 침입이나 시선간섭을 막고자 할 때는 방범창보다는 차양과 화분받침대, 실내 블라인드를 설치한다. 화분받침대에는 날씨가 추운 기간 외에는 계속 화분을 내어놓고 가꾼다.
	지붕	다세대주택의 발코니 난간은 분쇄도장한 금속재로나 목재로 마감하고, 화분받침대를 설치한 것을 권장한다. 문패와 우편함 문패와 우편함의 크기, 디자인은 경관협정 기본계획의 권장안을 따르거나 경관협정운영회와 협의하여 결정한다. 건축 설비 에어컨 실외기 전선인입 선출통 등은 겉에서 보이지 않는 면에 설치하고, 여의치 않는 경우에는 가림막이나 덮개를 씌운다. 선출통은 지면 아래로 묻어서 우수관에 바로 연결하여 빗물이 길 위나 벽면에 흐르지 않게 하고, 여의치 않은 경우에는 선출통의 말구를 최대한 지면에 가깝게 설치한다.
부속물	난간	건축물을 신축하거나 기타 외관을 변형할 때에는 경관협정운영회와 사전협의를 거친다. 부동상의 권리이전 등 체결자의 요건이 변동될 때에는 경관협정의 승계가 이루어지도록 한다.
	문패와 우편함	문패와 우편함의 크기, 디자인은 경관협정 기본계획의 권장안을 따르거나 경관협정운영회와 협의하여 결정한다. 에어컨 실외기 전선인입 선출통 등은 겉에서 보이지 않는 면에 설치하고, 여의치 않는 경우에는 가림막이나 덮개를 씌운다. 선출통은 지면 아래로 묻어서 우수관에 바로 연결하여 빗물이 길 위나 벽면에 흐르지 않게 하고, 여의치 않은 경우에는 선출통의 말구를 최대한 지면에 가깝게 설치한다.
신축 및 개보수 승계	신축 및 개보수	건축물을 신축하거나 기타 외관을 변형할 때에는 경관협정운영회와 사전협의를 거친다. 부동상의 권리이전 등 체결자의 요건이 변동될 때에는 경관협정의 승계가 이루어지도록 한다.
	승계	부동상의 권리이전 등 체결자의 요건이 변동될 때에는 경관협정의 승계가 이루어지도록 한다.
협정의 이행	지원 신청	신축 및 개보수 시 경관협정을 준수함에 따라 발생하는 추가비용에 대해 공공에 지원을 요청할 수 있다. 경관협정의 위반여부는 경관협정의 내용을 바탕으로 운영위원회에서 판단한다. 운영위원회의 체결자들이 수긍할 수 있는 세부적인 판단기준을 마련한다. 운영위원회에서 판단하기 힘든 경우에는 광진구청 담당부서에 판단을 요청할 수 있다. 위반한 사항에 대해 경관협정운영회가 결정한 권고사항과 시정조치를 따른다. 경관협정을 준수하지 못한 경우에는 경관협정운영회가 정한 기준에 따라 마을기금을 납부한다. 지원사업으로 조성된 시설을 훼손하는 경우에는 경관협정운영회가 정한 기준에 따라 지원금의 일부를 반납한다.
	위반 여부의 판단	경관협정의 위반여부는 경관협정의 내용을 바탕으로 운영위원회에서 판단한다. 운영위원회의 체결자들이 수긍할 수 있는 세부적인 판단기준을 마련한다. 운영위원회에서 판단하기 힘든 경우에는 광진구청 담당부서에 판단을 요청할 수 있다. 위반한 사항에 대해 경관협정운영회가 결정한 권고사항과 시정조치를 따른다. 경관협정을 준수하지 못한 경우에는 경관협정운영회가 정한 기준에 따라 마을기금을 납부한다. 지원사업으로 조성된 시설을 훼손하는 경우에는 경관협정운영회가 정한 기준에 따라 지원금의 일부를 반납한다.
위반 사태 사항	위반 여부의 판단	경관협정의 위반여부는 경관협정의 내용을 바탕으로 운영위원회에서 판단한다. 운영위원회의 체결자들이 수긍할 수 있는 세부적인 판단기준을 마련한다. 운영위원회에서 판단하기 힘든 경우에는 광진구청 담당부서에 판단을 요청할 수 있다. 위반한 사항에 대해 경관협정운영회가 결정한 권고사항과 시정조치를 따른다. 경관협정을 준수하지 못한 경우에는 경관협정운영회가 정한 기준에 따라 마을기금을 납부한다. 지원사업으로 조성된 시설을 훼손하는 경우에는 경관협정운영회가 정한 기준에 따라 지원금의 일부를 반납한다.
	제재 사항	경관협정의 위반여부는 경관협정의 내용을 바탕으로 운영위원회에서 판단한다. 운영위원회의 체결자들이 수긍할 수 있는 세부적인 판단기준을 마련한다. 운영위원회에서 판단하기 힘든 경우에는 광진구청 담당부서에 판단을 요청할 수 있다. 위반한 사항에 대해 경관협정운영회가 결정한 권고사항과 시정조치를 따른다. 경관협정을 준수하지 못한 경우에는 경관협정운영회가 정한 기준에 따라 마을기금을 납부한다. 지원사업으로 조성된 시설을 훼손하는 경우에는 경관협정운영회가 정한 기준에 따라 지원금의 일부를 반납한다.

□ 사업의 내용

용마마을의 경관협정사업은 다음의 세 가지 기본방향으로 진행된다. 우선, 용마산과 아차산, 용마자연공원 등 주변의 수려한 자연환경과 조화되고 기존의 자연친화적 생활방식을 장려하여 푸르른 마을을 조성하고자 한다. 다음으로 열악한 공공시설을 마을의 여건에 적합하게 확충하고 개선하고 방법, 방재, 보행 등 생활의 안전성과 쾌적성을 높여 살기 좋은 마을을 조성하고자 한다. 마지막으로 주민이 서로 협력하여 그들 스스로 마을을 가꾸고 관리하며, 주민 간 교류가 원활하도록 마을의 공간을 개선하여 정겨운 마을이 될 수 있도록 한다.



[그림 4-14] 용마마을 경관계획의 기본방향

출처: 서울특별시 경관협정사업 기본계획

용마마을 경관협정 시범사업의 주민참여방법은 시범사업 선정 전과 후를 기준으로 다른 형태를 보여주고 있다. 시범사업 제안서를 작성하던 시점에서 관(광진구)이 중심이 되어 주민설명회를 개최한 후 사업에 대한 주민들의 이해도를 높였고, 사업선정 이후에는 마을주민, 전문가(서울대학교), 관(광진구)이 함께 소구역별 워크숍을 지속적으로 개최하여 협정내용을 만들어 나갔다. 이를 통해 개인주택의 외관뿐만 아니라 공공영역인 도로 디자인과 조경, 공공시설물인 소화전과 쓰레기통 디자인까지 협의된 의견으로 체결안을 계획하였다.

□ 기대효과

용마마을 경관협정 시범사업은 사업초기의 경관협정유도단계에서부터 마을주민, 지역 공무원, 전문가로 구성되는 협력조직을 구축, 진행함으로써 짧은 시간에 사업 승인을 앞두고 있다. 이러한 면에서 지역 주민, 주민자치회, 지역공무원, 전문가 그룹으로 구성되는 운영조직의 지원을 보다 체계화하여 주민참여의 중요성과 필요성에 대한 주민의 인식 변화를 유도함으로써 주민참여 기회를 증진시킬 수 있을 것이다³⁵⁾.

② 부산광역시 청사포 마을 경관협정사업

□ 사업개요

2007년 경관법이 제정된 이후, 부산광역시에서는 경관협정사업의 활성화를 도모하고자 각 지자체를 대상으로 경관협정 시범지구를 공모하였다. 해운대구 바닷가에 위치한 청사포 마을은 어촌 풍경의 보전가치가 크고 주민들의 참여의지가 강해 사업성고가 클 것으로 예상되어, 경관협정 시범지구로 선정되었다³⁶⁾.

부산에서는 처음 시도되는 이 사업은 주민의 자발적 참여를 통해 주민 스스로 자신이 살고 있는 지역의 경관을 아름답고 쾌적하게 보전, 관리 및 형성할 수 있도록 유도하는데 목적이 있다. 더불어 서로 믿고 의지하는 지역공동체 의식을 정착시키고 주민자치를 실현하고자 한다.

[표 4-13] 청사포 마을의 사업개요

항목	내용
세대/규모	647명(282세대), 0.06km ²
위치	부산광역시 해운대구 중2동 청사포 마을 일원
사업기간	2009. 4 ~
사업비	7천만원(부산시 자체예산)

35) 용마마을 경관협정 시범사업은 아직 진행 중에 있어 사업에 대한 평가는 유보함

36) 아름다운 해안에 때 묻지 않은 어촌 풍경을 갖고 있는 청사포는 보전할 가치가 충분하고 주민들의 마을을 가꾸고자 하는 의지가 강해 사업성고가 클 것으로 기대된다. (청사포 마을의 선정 이유 - 해운대구청 보도자료 2009.4.14 : 청사포 환경친화적 마을로 거듭난다)



[그림 4-15] 청사포 마을 전경



[그림 4-16] 청사포 마을 광장



[그림 4-17] 사업대상지 범위

출처: 부산광역시 도시경관기획단 제8차 공공디자인 워킹그룹 자료

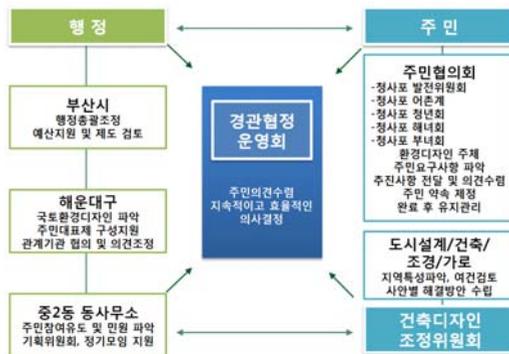
□ 추진과정

기존 청사포 마을에서는 지역주민들로 구성된 ‘청사포 발전위원회’를 주축으로 마을 활성화 및 환경개선 등 마을문제를 해결하려는 움직임이 있었으나, 그 효과는 미흡했다. 그러나 2009년 4월 경관협정 시범지구로 선정된 이후부터는 관(부산시청, 해운대구청)과 전문가(부산대)의 자문을 받아 본격적이고 활발한 경관 개선사업을 진행하고 있다. 최근에는 국토해양부가 주관하는 「2009 건축(국토환경)디자인 시범사업」 공모에 선정되어 경관협정 사업과 함께 시너지효과를 얻을 것으로 예상된다³⁷⁾.

현재(2009년 9월) 경관협정이 체결되어 사업이 시행되고 있으나 협정 체결자는 전체 282세대 중 47세대로 참여율이 저조한 상태이다. 관과 전문가, 마을지도자가 함께 주민을 설득하여 체결자를 점차 늘려나가기로 결정하고 우선 체결자만을 대상으로 사업을 진행하고 있다. 올 11월 경에는 마을 내 ‘마을지원센터’를 설치한 후 전문가 측에서 상주하여 지역주민의 의견을 적극적으로 수렴할 예정이다.

[표 4-14] 청사포마을 경관협정 추진경과

날짜	내용
2009.1	부산시 경관협정 시범사업지역 추천 공모(7개 지역 응모)
2009.1~2	경관협정 시범사업지역 선정을 위한 현장조사 및 주민설명회 개최
2009.3	경관협정 시범사업지역 최종 선정(청사포 마을)
2009.4~5	주민(청사포발전위원회), 전문가, 공무원 합동조사 및 협의
2009.6	청사포 마을 경관협정운영회 구성
2009.8	경관협정 체결, 경관위원회 심의
2009.9	경관협정 인가, 공고
2009.10	경관협정 사업계획서 제출
2009.11	사업비 지원, 사업시행



[그림 4-18] 경관협정운영회의 구성 및 역할

출처: 부산광역시 도시경관기획단 제8차 공공디자인 워킹그룹 자료

37) 건축기본법 제22조에 의해 시행된 「2009 건축(국토환경) 디자인 시범사업」은 국민이 체감할 수 있는 국토·도시환경의 질을 향상시키고 지자체가 지속적인 관심을 갖고 국토·도시환경의 변화를 주도하도록 유도하기 위한 공모사업으로 총 11개 지자체 사업이 당선되었다. 그 중 “행복한 도시어촌 청사포 만들기” 사업이 최우수로 당선되어 2억원의 사업비를 지원받게 되며, 2009년 선정된 사업의 경우 가점이 부여되어 차기년도 「건축(국토환경)디자인 시범사업」의 시설사업비 확보에도 유력하다(국토해양부 보도자료 2009.9.7).

□ 주요내용

청사포 마을 일대는 달맞이길, 해운대·송정 해수욕장 등 부산의 대표 명소와 인접하고 있으며 수려한 자연경관을 지니고 있음에도 불구하고, 불편한 접근성과 지역인구의 감소 등의 이유로 점점 낙후한 마을로 변모하였다. 이에 경관협성 시범사업을 통해 낙후된 지역 경관을 개선하고, 청사포 지역을 브랜드화 하여 지역 인지도의 향상 및 성장의 발판으로 마련하고자 하였다.

사업의 주요 내용으로는 건축물의 의장 및 색채에 관한 사항, 건축설비에 관한 사항, 상가 앞 공공벤치에 관한 사항, 조경에 관한 사항, 담장벽화에 관한 사항, 옥외광고물에 관한 사항, 풍어제에 관한 사항, 쓰레기에 관한 사항, 청소 등 기타사항이 있다.

[표 4-15] 청사포 마을 경관협정(안)의 주요 내용

항목	내용	참여자
건축물 의장 및 색채	- 건축, 개보수시 주변 경관과 조화로운 형태 및 외관 - 친환경적인 재료를 적극 사용 - 경관협성운영회의 자문을 받아 계획	소유자 임차인
건축설비	- 물탱크, 에어컨 실외기 등 설비는 일체화된 디자인, 차폐	소유자/임차인
상가 앞 공공벤치	- 상가 앞에 벤치를 설치, 관리 - 친환경적인 재료를 사용	소유자 임차인
조경	- 해안가 면한 가구전면에 화분 설치, 조경공간 조성 관리 - 수종은 가능한 경관협성운영회의 자문을 받아 선정	소유자 임차인
담장벽화	- 도로에 면한 담장은 공공미술공간으로 제공 - 경관 협성 운영회 측에서 벽화 등 공공미술 설치관리	소유자
옥외광고물	- 판넬형·입체형 간판을 설치한다. - 창문광고물의 개수를 가능한 줄이고, 3층 이상에 미설치 - 협성운영회의 자문을 받은 디자인이나 색채로 한다.	소유자 임차인
쓰레기	- 쓰레기 반출시간 및 장소를 준수 - 쓰레기 거치장은 외부에서 않는 위치나 가림막의 형태 - 음식물쓰레기 및 배달음식 그릇은 외부에 놓지 않는다.	소유자 임차인
풍어제	- 풍어제를 개최하고 적극 참여한다.	소유자/임차인
기타	- 공공공간에 대하여 정기적으로 주민이 합동 청소 - 자기 집(상점) 앞은 자기가 청소 - 정기적인 주민모임에 적극 참여 (구체적인 사항은 경관협성운영회에서 정한다)	소유자 임차인

경관사업은 우선 부산시의 예산으로 공공벤치 조성 및 담장벽화 사업을 우선적으로 시행하며, 점차 그 범위를 확대해 나가도록 할 예정이다. 4년마다 열리는 지역축제인 풍어제도 사업에 포함하여 활용하며, 곧 폐쇄될 예정인 마을을 가로지르는 철길에 대한 활용계획도 함께 수립할 계획이다.



간판정비 예(위: 전, 아래: 후)



버stop정류장 조성 예



해녀마켓 조성 예

[그림 4-19] 경관협정 사업 조성 예시

(출처: 부산광역시 도시경관기획단 제8차 공공디자인 워킹그룹 자료)

□ 기대효과

시범사업의 성격으로 인해 초기에는 관과 전문가 그룹에 의존하고 있으나, 주민의견의 적극적 반영 및 주민 참여기회의 증대를 위해 전문가가 상주하는 “마을지원센터”를 설치할 예정이다.

또한, 청사포 발전위원회 등 주민자치회의 적극적 참여를 통해 해녀마켓, 풍어제 등의 수익사업도 진행할 예정으로, 이렇게 계획단계에서 경관의 유지관리를 위한 수익창출 방안을 모색하는 것은 지속적으로 마을 경관을 유지관리 하는데 큰 도움이 될 것으로 예상된다.

4) 시사점

□ 마을주민, 전문가, 공무원으로 구성된 협력조직의 의무적 구성 필요

2007년 제정된 경관법에 의한 경관협정사업은, 현재 초기 단계로서 대부분 관에 의한 시범사업의 성격으로 진행되고 있어, 주민의 자발적인 참여가 부족하고 많은 부분을 관과 전문가에 의존하고 있다. 따라서 사업의 초기단계부터 주민의 적극적 참여를 유도하기 위해서는, 마을 주민(주민대표(Key Person), 주민자치회 등)과, 해당 지역 공무원, 전문가 등으로 구성되는 협력조직의 의무적 구성이 필요하다.

각 참여자의 역할로서, 마을 주민(주민대표)은 많은 주민이 경관사업에 관심을 가지고 참여할 수 있도록 사업내용에 대한 설명 및 홍보와 함께, 관-전문가-주민의 의견이 상호 전달되어 사업이 원만하게 진행될 수 있도록 중간자적 역할을 담당함으로써 주민 스스로 협정을 체결할 수 있도록 한다.

또한, 관은 경관사업의 계획 및 시행을 위한 관련부서와의 협의를 신속하게 진행할 수 있도록 협조 체계를 구축하는 역할을 담당한다.

마지막으로, 전문가는 주민과의 협의를 통한 경관협정안 구상 및 계획과 함께, 사업 완료 후 유지관리를 위한 가이드라인 작성 및 자문까지도 참여하여 사업의 지속적인 진행과 유지관리가 될 수 있도록 한다.

□ 관련 정보의 적극적인 공유 및 홍보

경관사업 및 협정에 대한 구체적인 사업범위, 예산정책, 기대효과 등에 대한 정보공유 및 홍보는 주민의 자발적이고 적극적인 참여를 유도할 수 있으며 사업의 성과를 높이는데 기여할 것이다. 그 중에서도 주민들이 가장 민감하게 생각하는 경관사업에 대한 지자체의 예산정책 및 주민부담비용에 대한 대안 제공은 주민의 빠른 참가의사 결정 및 의견사항의 반영을 통한 체계적인 사업 진행에 중요한 요소라고 생각할 수 있다.

또한, 경관사업 및 협정에 대한 전문 지식 및 정보의 공유·홍보를 위해서 누구나 쉽게 이해할 수 있는 정보지 및 소식지의 작성·배포, 인터넷 공유 카페의 개설 등 다양한 의견반영 창구 및 홍보 매체를 활용하는 계획도 필요하다.

그리고, 보다 적극적인 주민 의견 수렴 및 관련 사항의 빠른 전파를 위해, 사업지역 내 마을지원센터 등과 같은 의견 수렴 장치 및 공간 마련도 고려할 수 있다. 이러한 장치 및 공간은 사업의 원활한 진행을 위해 주민들간 또는 관전문가와 주민이 자연스럽게 정보공유 및 홍보의 장소로 활용될 것이며, 결과적으로 주민들의 참여를 높일 수 있는 동기를 부여할 수 있다.

□ 지속적인 유지관리를 위한 가이드라인 작성 및 수익 모델 구상의 필요

사업 초기 및 진행과정에서는 공무원 및 전문가의 도움을 받아 계획 및 사업을 진행하므로 주민의 역할이 다소 미흡한 것도 사실이다. 그러나 사업이 종료된 이후는 주민협약이나 협정에 의해 주민에 의한 지속적인 경관의 유지·관리가 필요하므로, 참여주체 중 관 및 전문가의 참여가 없이도 주민에 의해서 경관이 계속 유지될 수 있도록 계획단계에서부터 유지관리를 위한 구체적인 가이드라인 작성이 필요하다. 또한, 지원금이 제한적이므로 초기 구상단계부터 수익사업 및 시설계획을 마련함으로써 향후 유지관리 비용을 충당하여 경관이 지속적으로 유지관리 될 수 있도록 한다.

2. 일본 경관관련 사업에서의 주민참여 사례

본 절에서는 일본 경관관련 사업에서 주민참여사례로 최근 일본에서 추진되었던 경관마을만들기 사례를 중심으로 고찰하였다.

1) ‘모두 낙서를 지우자’ 히라츠카(平塚)를 닦는 모임

① 개요

카나가와현 히라츠카시(神奈川県 平塚市)에는 ‘히라츠카를 낙서가 없이 빛나는 거리로 만들고 싶다’는 마음이 모여 ‘히라츠카를 닦는 모임’이 결성되었다. 주민 한사람의 마을에 대한 생각과 포기하지 않는 의지가 널리 퍼지면서 많은 자원봉사자뿐만 아니라 행정, 학생, 상가, 기업까지도 함께 참여하게 되었다. 거리의 낙서를 지우고 난 뒤 이번에는 낙서 재발방지를 위해서 어린이들이 벽에 그림을 그렸고, 낙서로 넘치던 거리가 어린이들의 그림으로 넘치는 거리로 변화하였다.



[그림 4-20] 낙서 지우기 및 광고물 벗겨내기



[그림 4-21] 낙서재발방지를 위한 회화 제작

[표 4-16] 히라츠카시의 경관마을만들기 개요

구분	내용	
계기	한 주민이 거리에 넘쳐나는 낙서를 아무도 신경 쓰지 않는 상황에서 이대로는 방치해서는 안 된다는 생각으로 지우기 시작함	
활동	①1명의 주민이 낙서를 지우기 시작, 공감한 주민 등과 「히라츠카를 닦는 모임」 설립 ②도로회사가 전용제품 개발, 낙서 지우기와 광고물 벗겨내기 활동 ③낙서 재발방지를 위한 회화 제작, 주변 시와 낙서 지우기 공동이벤트 실시 ④회화 제작을 통한 어린이의 거리경관 인식 양성, 자치회와 협력하여 낙서 지우기·회화 제작	
효과	· 거리에 낙서, 광고물 부착이 감소, 회화 제작을 통하여 낙서 재발방지 · 주민이나 현지기업 등에 의한 협동이 이루어짐 · 회화 제작을 통해 어린이들의 가로경관이나 환경에 대한 인식 육성 · 상점가나 자치회가 독자적으로 낙서 지우기에 체계적으로 대응하기 시작함	
관련 주체별 역할	히라츠카를 닦는 모임	· 낙서 지우기, 광고물 벗겨내기, 낙서재발방지를 위한 회화 제작 · 자치회와 제휴한 낙서 지우기, 회화 제작 · 주변 시와 낙서 지우기 공동이벤트
	학생·주민	· 자원봉사로서 활동에 참가 · 중학교 미술부에 의한 회화 제작 · 유스 자원봉사가 회화 작성에 참가
	도로 회사	· 전용 제품의 개발·제공 · 회화 제작에 필요한 페인트 제공 및 폐수처리 · 사원이 자원봉사로 참가
	행정	· 「시민활동펀드」에 의한 조성, · 용구 대여

② 추진과정 및 체제

□ 한명의 여성의 행동이 만들어낸 지역의 협력체제

모임의 활동은 지역주민 외 도로회사, 상가, 시의회 의원, 상공회 등 다양한 사람들의 협동에 의해서 만들어지고 있다. 이러한 협동은 거리에 낙서가 넘쳐나는 상황에 의문을 가진 한 여성의 용기 있는 행동과 여기에 동참한 많은 주위 사람들의 행동에 의해 만들어졌다.

‘현재 상황을 호소하고 공감을 불러일으켜 모임을 발족시킨다.’는 것을 목표로 낙서의 현장사진을 준비하여 상가의 사람들과 상의를 하면서 3곳의

상가이사장, 행정, 기업, 시민활동단체 등에 참가를 호소했다. 2002년 3월 23일, 이에 동참한 사람들이 중앙공민관에 모여 회합을 열고, 다양한 의견을 서로 교환하여 히라츠카를 낙서가 없는 거리로 만들자는 의견을 모아 ‘히라츠카를 닦는 모임’이 결성되었다. 현재는 15명 정도의 회원 외 학생이나 지역주민 등이 자원봉사에 많이 참가하면서 매월 1회 낙서 지우기와 광고물 벗겨내기를 하고 있다. 낙서 재발방지를 위한 회화 제작에는 현지 중학교의 미술부나 유스 자원봉사의 협력을 얻고 있다. 이밖에도 인근 시와 합동으로 낙서 지우기 캠페인도 펼치고 있다.

□ 도료회사에 의한 전용제품개발과 기업에 의한 용구 무상제공

모임이 발족한 후부터 현지의 도료회사가 활동을 지원하고 있다. 모임이 활동할 초기에는 낙서 지우기에 대한 노하우도 없고, 낙서를 깨끗하게 지울 수 없었다. 또한 사용한 제품은 냄새가 강하여 마스크가 필수품이 되는 등 작업에 많은 어려움이 있었다. 이에 현지의 도료회사가 무상으로 전용제품의 개발을 하였다. 이 전용제품을 사용함으로써 낙서를 간단하고 깨끗하게 지울 수 있게 되었다. 그 외 낙서 지우기에 필요한 형질은 시내의 미용실이나 목욕탕으로부터 사용하고 오래된 타월을 제공받고 있으며, 행정으로부터도 필요한 용구를 무상으로 빌리고 있다. 그리고 활동거점의 중심에 있는 상점으로부터 창고를 제공받아 용구 등의 보관 장소로 활용하고 있으며, 상가나 현지 신용 금고 등의 기부와 활동 시 모금활동을 통하여 운영하고 있다. 이와 같이 사회 공헌이라는 관점에서 기업의 무상협력이나 행정 및 개인에 의한 지원에 의해서 모임의 활동이 유지되고 있다.

□ 모임 내부의 적절한 역할분담에 의한 활동전개

모임은 다양한 입장의 사람들이 회원으로 참여하고 있기 때문에 각각의 입장이나 특기를 살려 역할 분담을 하고 있다.

낙서 지우기나 광고물 벗겨내기 위해서는 낙서나 광고물이 있는 벽 등의 소유자의 이해와 협력이 필수이며, 인근 거주자들의 이해도 필요하다. 이

러한 협력의뢰는 지역과의 강한 유대관계를 가지는 상가회장이나 시의회의원 등의 회원이 담당하고 있다. 행정으로부터는 지원금이나 용구의 대여 등을 받고 있지만, 이 담당은 다양한 분야의 시민활동을 하고 있고 경험이 풍부하며 교우 관계가 넓은 회원이 맡고 있다. 또 도료회사의 담당은 그 회사의 사원 중에 모임에 참여하고 있는 회원이 그 역할을 맡고 있다. 그리고 그 외 회원들이 사전에 활동할 지역을 확인하거나 참가자를 모으는 등의 역할을 담당하고 있다. 이렇게 모임 내의 역할분담에 의해서 활동이 원활히 진행되고 있다.

□ 행정의 보조금이나 기업의 지원금을 활용한 활동자금의 확보

모임은 현지 도료회사로부터 제품 등을 제공받는 것 외에 회원으로부터 회비를 모으고 있지만, 활동을 추진하는데 있어서 여러 가지 자금이 필요하기 때문에 이 확보를 위해 다양한 방안을 마련하고 있다. 행정으로부터는 여러 차례에 걸쳐 시민활동펀드의 조성을 받아 이것을 활용하여 용구나 창고를 구입하고 있다. 또한 기업의 시민활동지원금 등의 조성을 받아 앞치마 제작이나 용구의 구입 등을 하였다. 모임은 이러한 자금을 유효하게 활용하면서 지역을 아름답게 꾸미기 위한 활동을 추진하고 있다.

2) 역사가 있는 아부라쓰 호리카와 운하의 수변경관 만들기

① 개요

미야자키현 니치난시(宮崎県 日南市)의 아부라쓰 호리카와(油津 堀川) 운하는 전쟁 전은 지역산업을 지지하고 활기가 넘쳤지만, 전후에는 수질오염에 따른 악취가 문제가 되어 매립이 결정되었다. 이에 대해 운하에 애착을 가지고 지키려고 하는 주민들의 반대운동으로 보존이 결정되었다.

그런데 콘크리트 호안에 의한 보존 공사가 결정되어 역사적 가치를 호소하는 지식인들의 움직임에 의해 문화재 보존을 목표로 한 수경공사로 전환될 수 있었다. 이것에 촉발되어 주민에 의한 역사적 건조물 보존도 이루어지고 있다.

[표 4-17] 호리카와 운하 경관마을만들기 개요

구분	내용	
계기	호리카와운하의 매립계획에 대해 애착이 있는 호리카와운하를 지키고 지역자원으로서 활용하고 싶다는 생각으로 보존을 호소	
활동	①호리카와운하의 수질오염에 의한 매립계획 ②주민, 상공회의소, 현지 사업자에 의한 반대운동, 호리카와운하의 보존 결정 ③콘크리트 호안에 의한 보존공사, 대학교수에 의해 공사 중지와 정비계획변경의 제언 ④문화재 보존을 목표로 한 수경공사, 주민에 의한 역사적 건조물 보존	
효과	· 역사적인 가치가 있는 호리카와운하가 보존됨 · 호리카와운하주변의 수경이 진행되어 쾌적한 수변공간이 만들어짐 · 주민에 의해 호리카와운하주변의 역사적 건조물보존에 대한 대처가 일어남	
관련 주체별 역할	주민·상공회의소	· 이벤트 개최나 향토지 편찬 등에 의한 운하의 보존운동 (주민, 상공회의소, 현지 사업자) · 운하주변의 역사적 건조물보존(주민)
	대학교수	· 콘크리트 호안의 중지와 문화재보존수경사업으로의 변환 제언 · 행정, 주민, 전문가의 총괄에 의한 경관마을만들기의 견인
	전문가	· 철저한 조사에 의한 수경계획 책정(전문가) · 지역 내의 기술을 이용한 복원 공사(현지 기술자) · 질 높은 경관 디자인에 의한 공간 정비(전문가)
	행정	· 콘크리트호안 공사 중지의 영단(현) · 운하의 수경과 주변 마을만들기의 일체적인 검토(현·시)



[그림 4-22] 호리카와 지구



[그림 4-23] 호리카와 운하

② 추진과정 및 체제

□ 시민단체, 상공회의소, 상점가에 의한 지역자원 활용의 대응체제

호리카와운하가 시민들 사이에서 관광자원으로서의 가치가 재인식되기 시작되었을 무렵, 시민에 의해 ‘호리카와운하를 생각하는 모임’이 설립(1988)되어 앙케이트나 ‘호리카와운하축제’의 개최 등을 통해서 호리카와 운하의 PR을 하였다. 이러한 PR이 성공하여 호리카와운하 보존에 대한 분위기가 고조되었고, 니치난시는 제조업관계자나 어업관계자, 향만사무소, 시민그룹 등과 ‘관광간담회’를 개최하고 보존의 여부를 검토하였다. 그리고 시장이 보존·정비의 의향을 나타내면서 시의 정책이 운하보존으로 변경되었다.

□ 전문가의 제언을 받아 현이 공사중지와 정비방침을 변경

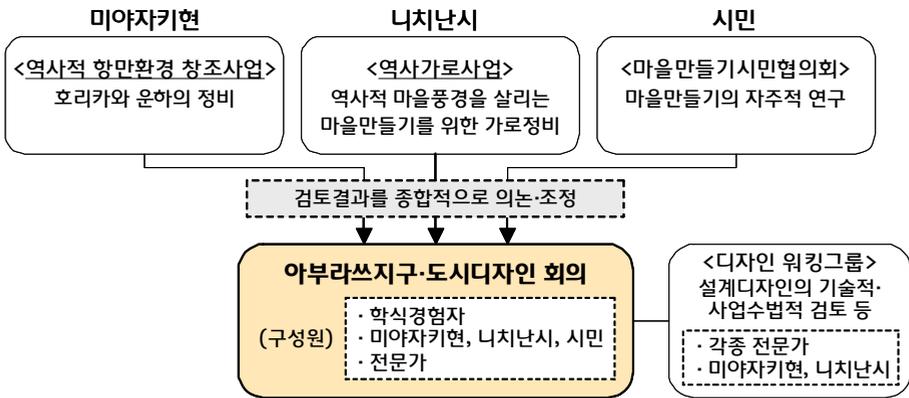
시민에 의한 보존운동과 니치난시의 방침변경을 받아들여 미야자키현에 의해 호리카와운하의 정비공사가 개시되었다(1993). 그러나 이 공사는 호리카와운하의 역사적 가치를 살린 것이 아니고, 이시즈모리 호안의 전면에 콘크리트 호안을 설치하고 산책로를 정비하려는 내용이었다.

당시 이 상황을 시찰한 시노하라오사무 도쿄대학교수에 의해서 공사의 중지와 정비계획변경이 제안되었다. 이에 따라 미야자키현에서 사업의 재검토를 실시한 결과, 이시즈모리 호안의 수복에 의한 역사적인 경관복원으로 방침이 변경되었다. 그리고 설계팀의 재편하고 시노하라오사무 교수의 총괄 아래 문화재 수복의 전문가, 도시계획가, 토목설계가, 디자이너 등으로 구성된 설계체제가 구축되었다.

□ 사업주체에 얽매이지 않는 일체적인 검토체제의 확립

미야자키현에 의해 호리카와운하의 정비가 진행되던 시기에 니치난시에서는 역사적 가로경관을 살린 마을만들기를 위해 가로정비가 진행되고 있었다. 이 2개의 사업은 모두 시노하라오사무 교수가 검토위원회의 위원장을 맡고 있었기 때문에 양자를 통합하여 현과 시의 공동개최로 ‘아부라쓰 지구·도

시디자인회의’를 설립하게 되었다(2003). 또한 니치난시의 공모로 모인 시민에 의해 설립된 ‘마을만들기 시민협의회’(2002)는 마을만들기에 대한 연구회를 주기적으로 실시하고, 그 활동성과를 도시디자인회의에서 보고하였다. 이렇게 하여 현·시·시민·전문가에 의해 검토체제가 이루어지게 되었으며, 모형 등을 사용해가며 계획이나 설계의 검토를 실시하였다.



[그림 4-24] 아부라쓰 지구· 도시디자인 회의의 검토체제

□ 시민에 의해 회사를 설립하고 역사적 건조물 보존

1996년 일본 내셔널트러스트에 의한 가로경관조사를 통해 호리카와교(堀川橋) 등 5건의 건조물이 국가의 등록문화재로 선정되었다. 이것을 계기로 가로경관이나 역사적 건조물에 대한 시민의 관심이 높아지게 되었다(2007년도까지 21건 등록문화재 선정).

그 다음해에 다이쇼(大正)시대에 건조된 빨강 벽돌창고의 매각계획이 발표되면서 ‘니치난시 산업활성화 협의회’, ‘아부라쓰 미나토 마을조성위원회’의 회원이 중심이 되어 시민유지 31명이 회사를 설립하고 은행으로부터 용자를 받아 빨강벽돌창고를 구입하고 ‘아부라쓰 빨강 벽돌관’으로서 보존을 실시하였다. 이 건물은 다음 해 문화청의 등록문화재로 등록되었다. 은행으로부터

빌린 매수자금의 완제를 계기로 ‘아부라쓰 빨강 벽돌관’은 시에 기증하였으며, 현재 시가 건물의 개수와 활용을 추진하고 있다.

3) 주민, NPO가 중심이 된 역사를 살린 마을만들기

① 개요

이시카와현 카가시(石川県 加賀市) 다이쇼우지(大聖寺) 지구는 성 외곽(城下)도시로 변창한 에도시대의 가로경관과 토지구분이 여전히 남아 있는 지구이다. 이러한 가치를 깨달은 주민들에 의하여 역사적 자산을 활용한 마을만들기가 지속되고 있다. 경관조례 공포를 계기로 주변 주민들은 스스로 검토를 거듭하여 경관정비기준을 책정하였다. 그리고 신축되는 건조물 등을 주민이 스스로 심사·확인하는 체제도 갖추었다. 이것을 계기로 행정이나 시민에 의한 역사적 가로경관의 정비를 추진해 나갔다.



[그림 4-25] 다이쇼우지 지구



[그림 4-26] 다이쇼우지의 경관

[표 4-18] 다이쇼우지 지구 경관마을만들기 개요

구분	내용	
계기	주민그룹이 시찰을 통해서 자신들 마을의 역사적 가치를 깨닫고, 이것을 살려 마을만들기를 하고 싶다는 인식을 공유	
활동	①시찰을 통한 마을풍경의 가치 발견, 주민유지가 마을만들기의 이벤트 개최 ②경관조례의 공포, 주민협의회가 경관정비기준 책정, 행정에 의해 역사적 마을풍경 정비 ③주민들이 마을만들기 NPO를 설립, 주민 및 NPO가 역사적 건조물을 자주적으로 재건 ④주민협의회에 의한 심사, NPO에 의한 마을만들기의 대처	
효과	· 지역주민에 의해 역사적 경관정비기준이 책정됨 · 역사적 마을풍경의 정비가 진행됨 · 역사적 마을풍경을 살린 마을만들기에 대처하는 NPO가 발족하여 활동을 전개함	
관련 주체별 역할	주민그룹	· 마을만들기 이벤트의 개최 · 역사적 건조물의 재건 · 마을만들기 NPO의 설립
	주민	· 지역관찰을 통해 자신들의 마을을 조사함 · 역사적 경관정비기준의 책정
	행정	· 시민에 의한 경관정비기준 책정의 지원 · 역사적 마을풍경이나 역사적 건조물 정비 · 주민협의회를 조례에 근거하여 인정
	현지전문가	마을만들기 이벤트 등에 무상협력

② 추진과정과 체제

□ 역사적 자산의 소실을 염려한 주민에 의한 경관마을만들기의 대처

역사적 자산의 소실을 염려한 주민들에 의해서 조직된 ‘다이쇼우지 마을풍경 경관정비위원회’(1994)의 활동에 의해서 다이쇼우지 지구의 경관마을만들기의 움직임이 시작되었다. ‘살아도 좋은 마을, 방문해도 좋은 마을’을 목표로 하고, 이벤트를 실시하거나 이정표를 재건하면서 지역사람들의 관심을 높여나갔다. 이러한 활동이 이후의 경관마을만들기로 연결되어져 갔다.

□ 마을만들기의 보람을 느낀 직공의 무상협력에 의한 이정표 재건

‘다이쇼우지 마을풍경 경관정비위원회’에 의한 이정표 재건에서는 1개당 약 50만엔의 비용이 들지만, 기초공사가게, 정원사, 미장직공, 간판가게 등

현지 직공들의 무상협력에 의해 재건이 실현되었다. 당초 1회만이라는 약속으로 재건을 맡은 직공들이었지만 실제 마을만들기에 참가하면서 보람을 느끼고, 또한 이정표의 재건이 매스컴에도 보도되면서 2번째 이후도 무상으로 협력하여 결국 다이쇼우지 지구 내에 있던 5개소의 이정표 모두가 재건되었다.

□ 주민의 주체적인 활동과 행정의 지원에 의해 역사적 경관정비기준 책정

다이쇼우지 지구의 경관정비를 위한 기준(역사적 경관정비기준)의 책정은 지역주민이 주체가 되어 추진되었다. 향토사 스테디그룹이나 마을풍경 관찰회, 건물의 현황조사 등을 추진하고, 또한 각 반상회에 대한 의견청취, 전 거주자를 대상으로 한 앙케이트 조사를 실시하였으며, 제시된 의견에 하나하나 대응해가면서 주민들 사이에서 점점 합의가 형성되어져 갔다.

이러한 활동을 그림자처럼 지지하고 있던 것은 행정직원에게 의한 절절한 어드바이스였다. 모두가 활동에 참여하는 것의 중요함, 주민의견에 대한 정중한 대응의 필요성 등 주민에 의해 마을만들기를 진행시켜 나가는데 있어서 필요한 요령을 전달함으로써 활동이 순조롭게 이루어져나갈 수 있도록 지원하였다.

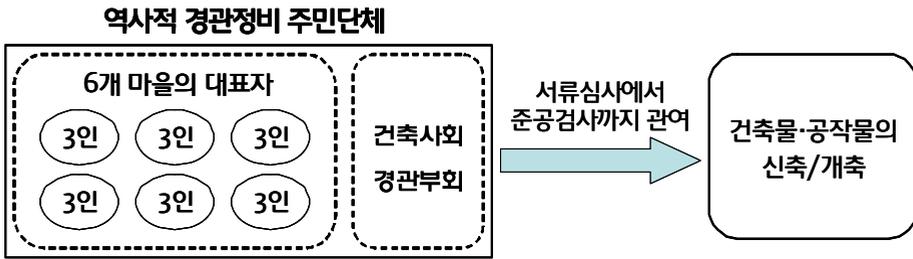
□ 경관마을만들기에 대응하기 위한 NPO법인의 설립

‘다이쇼우지 마을풍경 경관정비위원회’는 2001년에 NPO법인격을 취득하고 NPO법인 ‘레키마치(歴町)센터 다이쇼우지’를 설립하였다. 현지 주민들을 중심으로 하여 스스로 즐기는 것을 키워드로 시계당(時鐘堂)의 재건이나 구다이쇼우지천의 놀잇배 운항 등의 활동을 전개하고 있다.

또한 회원 중에 학교선생님이 있어서 학교와 제휴한 활동도 하였다. 지금까지 마을풍경 관찰을 통해 보존하고 싶은 경관을 찾는 ‘고향사적순회’나 다양한 직업을 체험할 수 있는 ‘직업학원(仕事塾)’ 등을 실시하였다.

□ 주민기관에 의한 건축심사의 제도화

역사적 경관정비기준의 책정에 따라 건축물이나 공작물의 신축·개축 시에 신고 전 ‘역사적 경관정비 주민단체’의 동의를 얻는 것이 조례로 정해졌다. 이 단체는 6개 마을에서 3명씩 선출된 대표자와 현지 건축사회의 경관부회로 구성되어 서류심사에서 준공검사까지 입회하고 있다. 주민이 스스로의 마을을 감시하는 체제가 정돈됨과 동시에 교대로 심사에 참여하는 것으로 역사적 경관정비기준의 이해가 촉진되는 효과가 나타나고 있다.



[그림 4-27] 역사적 경관정비 주민단체에 의한 건축확인제도

4) 대규모 공장철거지에 지역의 새로운 얼굴 만들기

① 개요

사이타마현 사이타마시(埼玉県 埼玉市) 미야하라(宮原) 지구는 민간의 대규모 공장이전을 계기로 직·주·유·학(職·住·遊·學)이 복합된 시의 북부거점으로서 마을만들기가 시작되었다. 지권자에 의한 협의회와 행정에 의한 검토가 거듭되면서 경관디자인을 위한 경관지침이 작성되었다. 또한 사유지의 시설 건설시에 협의회에 의한 경관사전협의의 절차도 만들었다. 지구를 관철하는 십자골격도로와 지구중심의 심벌공원을 따라서 각종 시설이 정비되어 질 높은 도시경관이 형성되고 있다.



[그림 4-28] 미야하라 지구



[그림 4-29] 미야하라 지구 가로경관

[표 4-19] 미야하라 지구 경관마을만들기 개요

구분	내용	
계기	행정이 민간공장의 이전에 따라 철거지를 시의 북부거점으로 정비하는 구상을 책정	
활동	<ul style="list-style-type: none"> ① 민간공장의 이전발표, 행정이 철거지의 정비구상 및 정비계획 책정, 지권자에 의해 마을만들기 협의회 발족 ② 협의회에 의한 마을만들기 제안, 행정에 의한 전체 계획의 책정 ③ 협의회가 마을만들기 가이드라인 책정, 행정과 협의회와의 협의에 의해 지구계획과 경관정비지침 책정, 행정이 공공공간 디자인지침 책정 ④ 경관정비지침 등에 따른 경관디자인의 실현, 각종시설 완성을 기념한 이벤트 개최 	
효과	<ul style="list-style-type: none"> · 지권자에 의해 '마을만들기협의회'가 발족하고, 마을만들기가 제안됨 · 행정과 협의회와의 협의에 의해 경관정비지침이나 공공공간디자인지침이 책정 · 행정이나 사업자에 의해 각종 경관지침에 따른 경관디자인이 이루어져 질 높은 도시경관이 형성됨 · 각종시설 완성을 기념한 이벤트 등의 PR활동에 의해 주변주민이 지구에 대한 관심이 향상됨 	
관련 주체별 역할	행정·학식 경험자	<ul style="list-style-type: none"> · 거점정비를 향한 구상·계획의 책정 · 공공공간디자인지침, 지구계획, 경관정비지침의 책정 · 공공공간디자인지침에 따른 공공공간디자인
	마을만들기 협의회 ·전문가	<ul style="list-style-type: none"> · 지권자에 의한 마을만들기 협의회 발족 · 마을만들기 헌장/계획/가이드라인의 작성·제안 · 지구 내 건축 등의 정비에 있어서 경관 사전협의 · PR부회에 의한 PR활동
	사업자	<ul style="list-style-type: none"> · 경관정비지침에 따라 경관디자인에 의해 시설정비
	주민 등	<ul style="list-style-type: none"> · 각종시설 완성을 기념한 이벤트 참가 · 현지 초등학교에 의한 그림타일벤치의 제작

② 추진과정과 체제

□ 주변 시가지와의 관계성을 고려한 연도공간정비

미야하라 지구의 마을만들기는 공장철거지의 개발로 경관정비에 있어서 주변시가지와의 관계성이 고려되었다. 지구의 외곽부는 녹지가 연속하고 여유 있는 경관이 형성되었다. 지구의 남북을 관철하고 골격이 되는 도로와 주변 시가지와의 결절점 주변에는 탑상건축물이나 필로티, 기념건축물 등에 의해 지구의 주요한 현관으로서 경관을 정비하였다. 그 외의 도로와 주변시가지와의 결절점 주변에는 수목, 화단, 벤치 등에 의해 사람들이 모이는 소광장이 되도록 경관을 정비하였다.

또한 지구 중심에 심벌이 되는 공원을 정비하였다. 쓰쿠바산과 후지산을 연결하는 축선이 이 지구의 중심을 지나가고 있기 때문에 잔디의 줄무늬 모양으로 이 축에 대한 디자인을 도입하였다.



[그림 4-30] 지구 외곽부 경관



[그림 4-31] 심벌공원

□ 지권자에 의한 ‘마을만들기 협의회’의 발족과 전문가의 지원을 통한 적극적인 마을만들기 제안

미야하라 지구의 경관마을만들기에 있어서 중요한 역할을 수행한 것은 ‘북부거점 미야하라 지구 마을만들기 협의회’이다. 협의회는 시로부터 토지구획정리사업 시행에 대한 결정을 받고, 사업구역 내 7인의 지권자에 의해 1997년도에 발족하였다. 당초는 토지구획정리사업에 관한 검토·조정이 활동의

중심이었지만, 사업의 목표가 세워지면서 활동을 마을만들기 전반으로 넓혀 건축·도시계획 등 전문가의 지원을 받으면서 검토를 추진해나갔다. 그리고 사유지의 경관형성에 관한 자주적인 지침을 정하고, 지구전체와 공공공간의 디자인에 대하여 적극적인 제안을 실시하였다.

협의회는 당초 ‘마을만들기 부회’와 ‘지역냉난방 부회’의 2개 부회였지만 사업의 진척에 따라서 ‘경관검토 부회’, ‘PR부회’가 설치되어 보다 전문적인 논의를 통하여 검토해나갔다.

□ 행정과 협의회에 의한 계속적인 협의·검토

미야하라 지구는 공장이전결정에서 각종시설의 완성까지 10년 이상에 걸쳐 마을만들기가 진행되어 왔다. 그동안 협의회는 전문가의 지원을 받으면서 사유공간이나 지구 전체의 경관형성에 대한 검토·제안을 실시하였다. 또한 행정에서도 학식경험자를 포함한 위원회 등을 개최하면서 공공공간의 경관디자인이나 사유공간의 경관유도에 대하여 검토를 거듭하였다.

그리고 사업의 각 단계에서 협의회는 검토에 행정이 참가하거나 행정의 각종계획에 협의회가 현지 관계자로서 참가하면서 서로의 제안에 대해서 논의를 거듭하였다. 이와 같이 지권자와 행정이 각각의 역할에 대한 책임을 완수하면서 계속적으로 논의하여 공공공간과 사유공간이 조화를 이룬 통일적인 마을경관이 실현되었다.

□ 경관지침에 의한 경관디자인 유도

미야하라 지구의 경관마을만들기에서는 경관디자인의 유도를 목적으로 각종 경관지침이 책정되었다.

- 마을만들기 가이드라인(1999~2000)

협의회에 의해 사유공간의 건축물 등의 정비지침으로 책정된 것으로 경관형성의 목표, 부지이용, 색채·조경·사인 등의 기본방침, 장소별의 방침 등이 정해져있다. 이 가이드라인 안에서 연도공간을 중시한 마을만들기로서 ‘인터

페이스 존(도로, 공원 등의 공공시설용지와 가로변 택지 내 건물용지가 접하는 부분)’을 중시한 경관정비의 방침이 나타났다.

- 지구계획(1999)

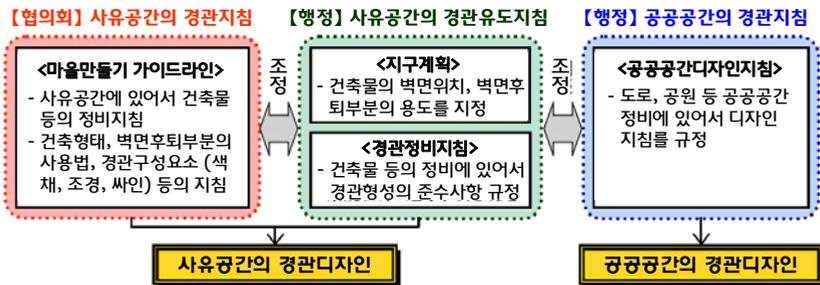
도로연도의 연속적인 수경의 확보, 건축물의 압박감 경감, 여유로운 보행자 공간의 확보 등을 목적으로 행정과 협의회의 협의를 근거로 하여 건축물의 벽면위치 제한 등이 정해졌다. 동시에 지구계획의 운용보충이 책정되어 벽면 교체부분은 보도 상 공지 또는 휴식·수경스페이스로서 정비하도록 정해졌다.

- 경관정비지침(2000)

‘마을만들기 가이드라인’을 바탕으로 시와 협의회의 조정을 통해 경관형성에 있어서의 준수사항이 마련되었다. 이 지침 안에는 인터페이스 존의 연도벽면, 저층부, 연도공지의 지침이나 장소별 인터페이스 존의 모델, 경관형성 요소(부지이용, 색채, 조경, 조명, 유니버설디자인, 광고물)의 지침 등이 정해져 있다.

- 공공공간디자인지침(2000)

도로나 공원·광장 등 공공공간에 대한 디자인지침으로서 공공공간디자인의 기본방침, 경관구성요소별 계획(포장, 식재, 조명, 수경시설, 싸인, 유니버설디자인, 색채), 주요공간의 모델플랜(각 도로의 위상, 디자인 가이드라인 등) 등이 정해져 있다. 행정과 협의회의 검토조정회의를 통하여 책정되었으며, 공공공간과 사유공간의 협조방법도 나타나 있다.



[그림 4-32] 미야하라 지구의 경관지침

□ 경관조례에 근거한 경관협의를 방법 작성

2001년 시는 ‘아름다운 마을만들기 경관조례’에 근거하여 미야하라 지구를 양호한 도시경관 형성을 도모하기 위하여 ‘경관형성중점지구’로 지정하였다. 그리고 조례에 근거하여 미야하라 지구 내의 건축, 광고물 등의 설치 시에 지침이 되는 ‘미야하라 지구 경관정비지침’이 책정되었다. ‘미야하라 지구 경관정비지침’의 책정에는 협의회에 의해 작성·제안된 ‘마을만들기 가이드라인’을 참조하면서 협의회와 행정의 협의하였다.

특히 경관정비지침의 운용방법에서 건축물 등을 건설하는 사업자는 행정에 건축확인신청의 제출에 앞서 협의회에 의한 사전협의(기본설계단계)와 시 경관담당과에 의한 협의(기본설계단계와 실시설계단계 모두)토록 하고 있다. 이것에 의해 지구 내의 시설설계에 있어서 협의회 의 영향을 반영하고, 경관정비지침과의 조합을 확인할 수 있게 되었다.



[그림 4-33] 공공공간디자인지침



[그림 4-34] 보행데크

5) 시사점

일본 사례를 통해 지역주민들의 주체적인 참여와 이에 따른 행정의 적극적인 지원체제, 지역기업의 사회공헌의 관점에서 협력 등으로 지역의 다양한 주체가 함께 협력하면서 성공적인 경관마을만들기가 추진되고 있고, NPO 단체, 협의회 등 참여주체의 조직화를 통하여 위상강화 및 보다 체계적인 지원이 가능한 것도 알 수 있었다. 이를 통해 다음과 같은 시사점을 도출 할 수 있다.

□ 주민의 자발적이고 주체적인 참여

경관마을만들기가 초기에 성공적으로 추진되기 위해서는 주민 스스로의 자주적 노력이 필요하다. 사례에서 보듯이 각 개인별로 무리가 없는 범위 내에서 스스로 활동을 즐기면서 참가하고 있으며, 이것이 지속적인 활동으로 이어지고 있다. 또한 이러한 활동 모습에 많은 동참자가 생기게 되고, 다양한 직업이나 취미 등을 가진 사람들이 개개인의 재능을 활동에 활용함으로써 다양한 경관마을만들기 활동이 전개되고 있다. 주민들 스스로가 지역경관 마을 만들기의 즐거움을 깨달고 지역의 다양한 주체와의 협력한다면 자금이 충분하지 않아도 성공적이고 지속적인 경관만들기 활동이 추진될 수 있다.

□ 행정의 적극적인 지원체제

행정은 경관마을만들기의 주민활동을 지원하기 위해 각종 제도를 제정하여 운영하고 있다. 행정은 주민활동에 대한 지원금뿐만이 아니라 용구의 대여, 장소의 제공 등 지역여건에 따라 다양하고 효과적인 지원을 실시하고 있다. 행정직원은 경관마을만들기가 원활히 진행되기 위한 요소를 파악하고 지원하고 있으며, 조례 등의 제정을 통하여 이러한 체제가 잘 정돈될 수 있도록 노력하고 있다. 또한 ‘주민참가형 마을만들기 펀드’와 같이 지속적으로 활동을

할 수 있는 환경을 마련하고 있다.

□ 지역의 다양한 주체에 대한 참여 도모

경관마을만들기를 추진함에 있어서 여러 가지 도구 및 전문적인 기술이 필요하게 된다. 이에 지역의 기업이 앞선 히라츠카의 사례와 같이 필요한 제품을 개발하여 지원하거나, 사회공헌이라고 하는 관점에서 시민활동에 대한 조성을 통하여 지원하고 있다. 그리고 지역에 거주하는 다양한 기술자가 경관마을만들기에 대한 취지에 공감하여 무상으로 참여하고 있다.

또한 학교와 연계된 활동을 통하여 학생들에게 자신이 거주하는 지역의 좋은 점을 실감하도록 하고, 학생들의 부모, 조부모, 지역주민들의 관심을 모을 수 있어 지역에서 활동을 넓혀가는 좋은 계기로 만들고 있다.

□ 조직화를 통한 협의체계 형성 및 위상 강화

경관마을만들기를 추진함에 있어서 다양한 권리관계자의 경관형성에 대한 생각이나 목표를 공유하기 위해 ‘마을만들기 협의회’와 같은 협의·조정을 위한 조직을 만들어 보다 효과적으로 대응하고 있다.

또한 아부라쓰 지구의 사례와 같이 역사적 건조물의 보존 등 자금확보가 필요한 과제에 있어서는 적절한 조직형태를 만들어 용자나 보조를 받을 수 있었다. NPO법인 등이 되면 수익활동 등 활동의 폭이 넓어지고, 지역사회로부터 신뢰를 쌓기도 쉬워짐을 알 수 있었다. 그러나 일본에서도 NPO 등 시민조직은 스스로의 힘만으로 자립하는 것이 매우 어려우며, 행정의 전략적으로 시민조직을 육성하는 것이 중요하다.

□ 일체적·종합적인 경관유도를 위한 시스템 정비

다양한 이해관계가 형성되는 경관마을만들기에서는 일체적·종합적으로

검토할 수 있는 체제를 만드는 것이 질 높은 경관형성을 도모할 수 있다. 경관마을만들기의 이념이나 목표를 실현하기 위해서 기본구상에서 세부설계까지 생각을 확인·공유해나가는 것을 중요하다. 이를 위해서 설계지침, 가이드라인 등을 책정하여 개인적인 기호나 주관에 영향을 받지 않고 경관유도가 가능하도록 하고 있다. 행정은 경관조례 등을 마련하고, 이것의 활용을 통해 가이드라인 작성 등 일관한 경관협회의 구조를 갖추도록 지원하고 있다.

제5장 경관계획 수립 및 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안

1. 경관계획 수립 및 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안
2. 연구의 한계 및 향후과제

1. 경관계획 수립 및 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안

도시민의 쾌적한 삶의 질 추구, 지자체 어메니티 구축, 공공공간에 대한 공공성의 요구 등 도시정책의 패러다임이 전환됨에 따라, 건축도시공간의 질적 향상을 위한 경관계획의 사회적인 요구는 그 어느 때보다 증대되고 있다.

이에, 2007년 제정된 경관법에서, “경관협정” 내용을 수록하여, 주민 스스로가 아름답고 쾌적한 경관을 조성·관리할 수 있는 경관계획의 실천을 담보하는 법적 근거를 마련하였다. 그러나, 2년이 지난 지금도 주민자치의 경험 부족과 경관사업 및 협정의 구체적 적용방안 제시 부족 등의 이유로 주민참여에 의한 경관계획은 활성화되지 못하고 있는 것이 현실이다. 이러한 상황에서 지역 특성을 반영하는 경관계획의 수립과 추진과정에서의 구체적인 주민참여 방안 제시가 시급하다고 할 수 있다.

본 연구와 관련된 선행연구로서 “경관계획 수립 방향 및 기준마련을 위

한 연구(건설교통부, 2007)”에서는 경관법 제정 이후, 양호한 경관형성을 위하여 경관계획의 개념 및 수립방향을 설정하고, 경관계획의 수립내용 및 기준을 제시하였으며, 이후 “경관협정 수립 매뉴얼(국토해양부, 2008)”에서는 경관협정의 개념 및 수립절차와 주민협의형성 과정에서의 주체간 역할을 제시하였다.

본 연구는 상기 연구의 후속연구의 하나로서, 「경관법」에 의한 경관계획 및 사업의 실효성 있는 시행을 위해 지역주민의 참여를 유도하기 위하여, 현행 법제도, 경관계획사업에서 주민참여 현황 및 제도적 장치 분석, 그리고 경관사업에서 주민참여가 활성화된 사례를 통해 선행연구보다 구체적인 주민참여 방안을 제시하는 것을 목적으로 하였으며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

□ 주민참여의 중요성 인식

2007년에 제정된 경관법에서는 경관을 "자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역환경적 특질을 나타내는 것을 말한다"고 정의하고 있어, 경관자원에는 물리적인 환경 뿐만 아니라 주민의 생활상이라는 인간 활동 요소가 추가되어 있으며, 경관자원의 지역성이 강조되면서 경관의 조망자로서 지역 주민의 역할이 부각되고 있음을 알 수 있다.

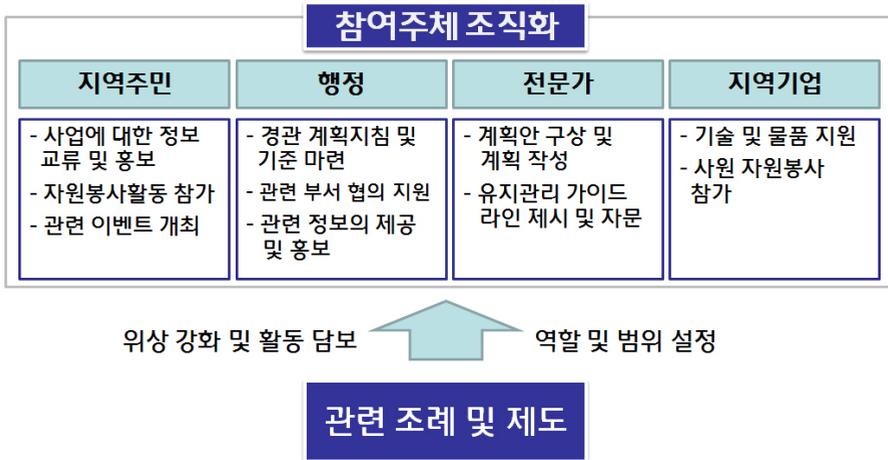
따라서, 경관은 지역의 물리적 환경과 지역민의 상호작용에 의해 나타나는 의미와 상징을 모두 포괄하는 실존적인 개념이며, 경관계획에서 주민은 단순히 만들어진 경관에 대해 수동적으로 반응하는 존재가 아니라 경관 그 자체의 중요한 구성 요소로서 주민참여는 중요한 의미를 가지게 된다.

또한, 일반시민과 공무원을 대상으로 한 경관인식 설문조사에서도 경관계획 및 관리를 위한 시민 참여가 중요하다는 응답이 높게 나타나 경관에 대한 주민의 관심 및 참여의사가 높은 것을 알 수 있어, 주민의 참여가 필요함을 인식할 필요가 있다.

□ 다양한 주체가 참여하는 조직 구성 및 역할 분담

주민참여 활성화를 위해서는, 지역주민들의 주체적인 참여와 이에 따른 행정의 적극적인 지원체계, 전문가의 경험 및 지식 제공, 지역기업의 협력 등, 지역과 관련한 다양한 주체가 함께 협력하여 추진하여야 하며, NPO단체, 협의회 등 다양한 형태로 참여주체를 조직화하여 위상강화 및 체계적 지원을 해야 한다.

구체적으로, 사업의 초기단계부터 지역에 관련된 다양한 주체의 적극적 참여를 유도하기 위해, 마을 주민(주민대표(Key Person), 주민자치회 등), 지역 기업, 지역 공무원, 전문가 등으로 구성되는 협력조직을 구성할 수 있도록 조례 등에서 법적 지위 및 활동을 담보하여 협력조직의 위상을 강화해야 한다.



[그림 5-1] 참여주체 조직화 및 역할 분담

또한 각 참여자의 역할로서, 마을 주민(주민대표, 주민자치회 등)은 많은 주민이 경관사업에 관심을 가지고 참여할 수 있도록 사업내용에 대한 설명 및 홍보와 함께, 자원봉사활동 참가, 관련 이벤트 개최 등을 담당할 수 있다.

그리고, 관(행정)은 경관사업의 계획 및 시행을 위한 관련부서와의 협의를 신속하게 진행할 수 있도록 협조 체계를 구축하는 역할을 담당한다. 전문가는 주민과의 협의를 통한 사업 구상 및 계획과 함께, 사업 완료 후 유지관리를 위한 가이드라인 작성 및 자문까지도 참여하여, 사업이 지속적으로 유지관리 될 수 있도록 협조하는 것이 필요하다. 마지막으로, 지역기업은 사업에 필요한 물품 및 기술, 그리고 사원의 봉사활동 지원 등을 통해 사회공헌이라는 관점에서 협력할 수 있다.

□ 관련 정보의 공개·홍보 및 주민 교육

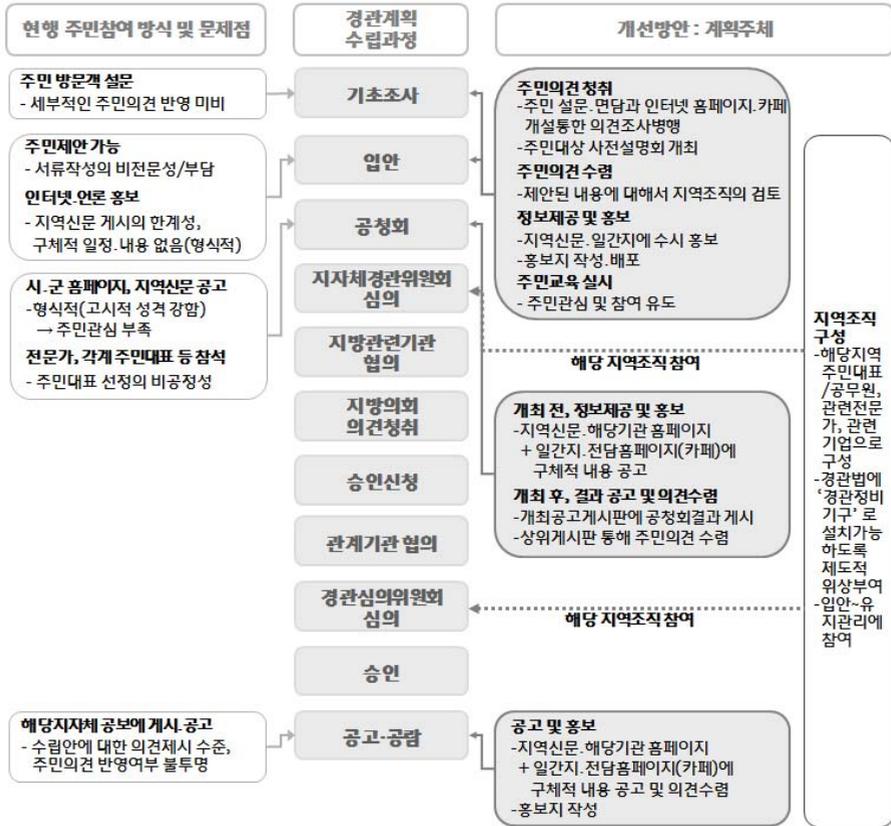
경관계획 및 사업의 목표를 실현하기 위해서 기본구상에서 세부설계까지 생각을 확인·공유해나가는 것이 중요하다. 이를 위해, 전문 지식 및 정보를 공유·홍보할 수 있도록, 누구나 쉽게 이해할 수 있는 정보지 및 소식지의 작성·배포, 인터넷 공유 카페의 개설 등 다양한 의견반영 창구 및 홍보 매체를 활용할 수 있다.

또한, 보다 적극적인 주민 의견 수렴 및 관련 사항의 빠른 전파를 위해, 사업지역 내 마을지원센터 등과 같은 의견 수렴 장치 및 공간 마련도 고려할 수 있다. 그리고, 경관관련 활동가 및 조직가 등의 시민 전문가 양성을 위한 교육 프로그램 지원, 정보기술 워크숍 지원 등의 전문가 양성 및 지원센터 등도 고려하여 주민 참여와 활동을 증진시킬 필요가 있다.

□ 주민참여를 위한 관련 제도 정비 및 장치 보완

현재, 주민참여에 대한 경관관련 제도 및 장치를 검토해 보면, 주민제안, 공람 및 공고 등의 제한적인 주민참여 방법만을 제시하고 있어 주민의견을 제안할 수 있는 시스템 구축이 필요하다고 할 수 있다. 또한 국내의 자치수준을 고려하지 않은 상태에서의 제도 시행으로 주민참여가 활성화되지 못

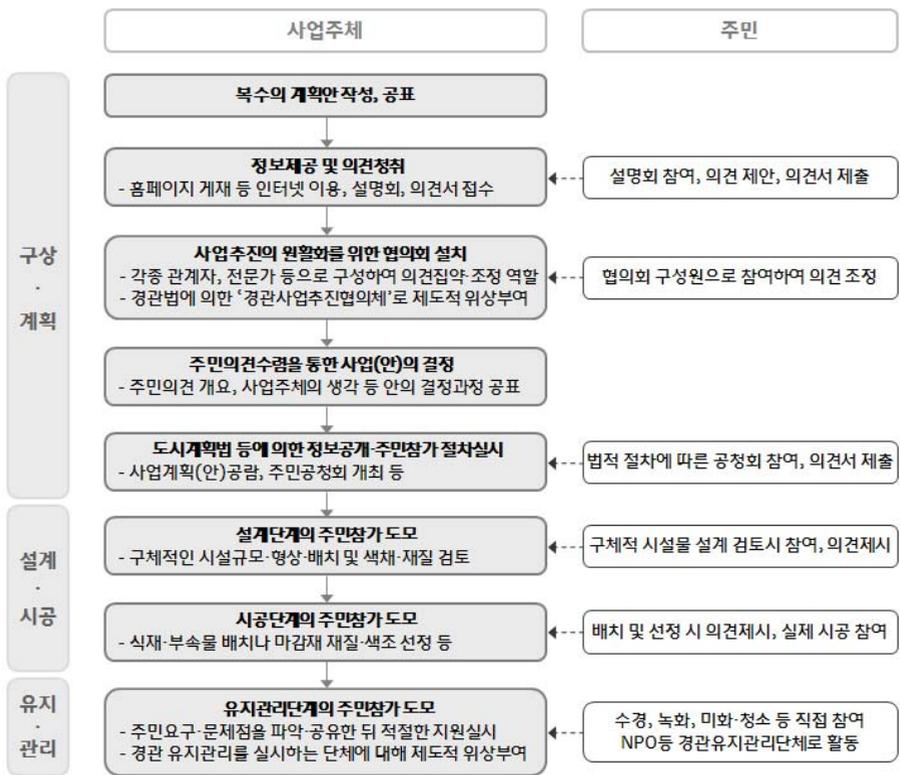
하고 있다는 점도 간과할 수 없다. 따라서, 공청회·설명회의 개최, 인터넷 등을 통한 계획안의 공개와 의견모집, 설문조사 등 지역실정에 변화된 실시 방안과, 경관계획에 대해서 주민합의형성을 보다 충실히 도모하기 위한 주민참여 절차 및 의견수렴 기구를 부가하는 조례제정을 적극적으로 검토한다.



[그림 5-2] 경관계획 수립 단계별 주민참여 개선 방안

이러한 사례로, 일본은 주민참여가 실현될 수 있는 제도적 장치로서, 경관법에서 “경관협의회”, “경관정비기구” 등을 설치 및 지정할 수 있도록 하고 있다. “경관협의회”는 지역의 경관형성에 관련한 다양한 입장의 관계자가 공통의 장을 마련함으로써, 입장이 상이한 부분에 대해 협의·조정을 통하여

과제해결을 도모하도록 하고 있다. “경관정비기구”는 민간단체나 시민에 의해 자발적인 경관보전정비의 추진을 도모하기 위해 경관형성을 담당하는 주체로 위상을 정립하여 주는 제도로 우리나라도 주민참여의 활성화를 위해서 경관법 체계에서 이러한 참여장치 및 위상강화를 위한 제도 마련이 필요하다. 다음의 [그림 5-3]은 향후 경관사업을 추진함에 있어서 주민참여 활성화를 위한 단계별 참여방안을 제시한 것이다.



[그림 5-3] 경관사업 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안

또한, 가로정비사업, 재건축·재개발 사업, 시가지 재정비 사업 등 경관형성을 위한 정비사업을 실시함에 있어서 경관형성 가이드라인을 활성화하여 지역주민이나 다양한 관계자와의 적극적인 제휴를 도모하며, 사업 추진단계별

주민참여방안, 합의형성을 위한 체제구축방법 등 구체적 지침 마련이 필요하다. 그러한 면에서, 최근 경관협정수립 관련 매뉴얼은 작성되어 있으나, 경관 사업 등 경관형성과 관련된 사업의 구체적 매뉴얼이 마련되지 않아, 매뉴얼 및 가이드라인의 마련을 위한 관련 제도 및 장치의 보완이 필요하다고 할 수 있다.

□ 공공공간 및 안전을 위한 경관사업의 우선 실시

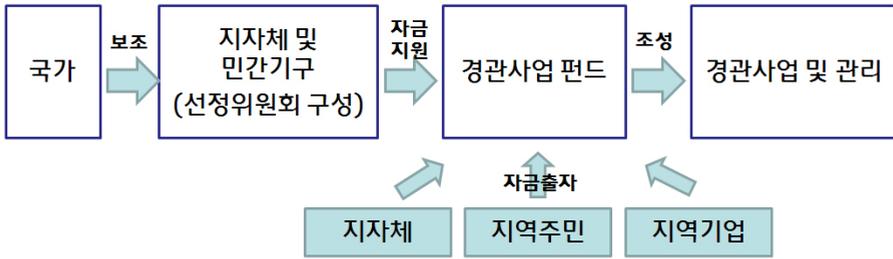
한국과 일본에서의 경관의식 설문조사 결과, 주민에게는 건축물 규제나 디자인보다는 지역의 녹지 자원 확충, 청결도 향상, 간판 정비 등 쉽게 체감할 수 있는 경관 제어 요소가 더 중요하다는 것을 알 수 있다. 따라서, 이러한 경관요소를 중심으로 하는 공공공간과 안전(방재) 사업을 우선적으로 실시하여 경관사업에 대한 주민의 관심 증대 및 사업참여를 유도할 필요가 있다.

□ 예산·기금 조성 및 수익모델 창출 도모

경관담당 행정부문의 요구에 대한 설문조사 결과, 가장 중요하게 나타난 것은 예산지원이다. 여기서, 예산지원은 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 전담 부서의 운용을 위한 예산 지원이며, 또 하나는 사업에 대한 예산 지원이다.

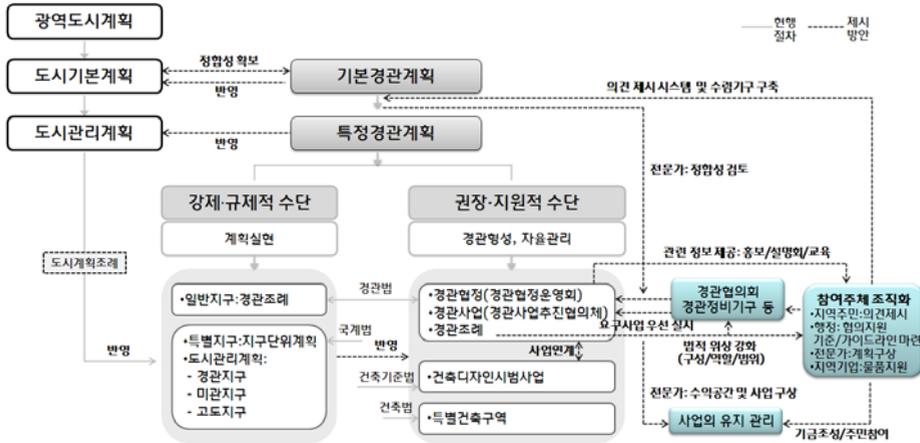
전담부서에 대한 운용 지원은, 경관 전담기구를 신설하여 계획 수립 및 관련 제도 정비 부문에 역량을 집중함으로써 경관 사업을 직접 수행할 수 있는 기능을 갖추게 되어 시민의 적극적 참여를 유도할 수 있을 것이다.

사업에 대한 예산지원은 주민들이 가장 민감하게 생각하는 부분으로, 경관사업에 대한 지자체의 예산지원정책 및 주민부담비용에 대한 대안을 제공함으로써, 주민의 빠른 참가의사 결정 및 의견사항을 반영하는 체계적인 사업 진행을 유도할 수 있을 것이다.



[그림 5-4] 예산지원 및 자금 조성

그러나 사업에 대한 지원도 한계가 있으므로, 사업 관련자가 출자하는 펀드(기금) 조성도 고려할 수 있다. 이를 통해, 경관사업을 원활히 진행할 수 있으며 또한 향후 지속적인 경관 유지관리를 위한 비용으로 활용할 수 있다, 따라서, 기금 충당 및 환수를 위해 초기 계획단계부터 경관사업을 통한 수익 사업 및 수익창출공간 등의 수익모델도 구상할 수 있다. 이러한 기금조성과 수익모델은 경관사업에 대한 주민 부담의 감소 및 지속적인 사업시행과 유지 관리에 도움을 줄 것이며, 이를 위해 행정 및 조례 등에서는 기금 조성 및 수익활동을 보장해야 할 것이다.



[그림 5-5] 계획 및 사업 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안

2. 연구의 한계 및 향후과제

본 연구는 경관계획에 대한 사회적인 요구가 증대되고 있음에도 불구하고, 경관법 제정 이후에도 활성화 되지 못하고 있는 지역경관계획 수립 및 추진과정에서의 주민참여와 활성화 방안을, 국내외의 다양한 경관관련 제도 및 장치, 운영현황, 주민참여 사례 등을 분석하여 제시하였다.

그러나, 관련법 위상체계에 따른 주민참여방안에 대한 좀 더 구체적이고 체계적인 제시가 필요하다. 위상체계에 따른 방안 제시는 주민 참여 활성화를 위한 구체적인 관련법의 정비 방안 도출 및 관련법 및 지원체계에 대한 주민 이해를 도울 수 있어 주민참여를 보다 활성화할 수 있다고 생각된다.

또한, 참여주체의 조직화 및 협의조직의 구성, 그리고 각각의 활동 범위, 법적위상을 강화하는 지원체계를 제시하였음에도 불구하고 우리의 실정에 맞는 방안을 구체적으로 제시하지 못한 연구의 한계가 있다.

이러한 연구의 한계는, 현재 시범사업으로 진행 중인 여러 경관사업 및 협정사업이 마무리 된 이후 사업에 대한 평가를 통해 우리에게 적합한 조직 구성, 제도, 지원체계 등을 보완할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 건설교통부(2007), 「경관계획 수립방향 및 기준 마련을 위한 연구」
- 경관계획 수립지침(2009.8.21)
- 경기도(2009), 「경기도 경관계획수립 연구」: 중간보고서
- 광역도시계획/도시기본계획/도시관리계획/지구단위계획 수립지침(2009.8.24)
- 광주광역시 도시경관기본계획(2006)
- 국토연구원(2005), 「도시경관 관리제도 정비방안 연구」
- 국토해양부(2008), 「경관협정 수립 매뉴얼」
- 국토해양부(2008), 「경관협정 수립방향 및 주민참여 유도방안 연구」
- 국토해양부(2008), 「미래 도시정책방향 수립 연구」
- 김봉경 외(2009.3), "일본의 경관법 시행에 따른 경관행정에 관한 연구", 도시설계: 한국도시설계학회, v10(1).
- 대한주택공사(2006), 「경관법 제정을 위한 연구」
- 부산광역시 도시경관기획단 제8차 공공디자인 워킹그룹 자료(2009)
- (사)한국경관협의회(2008), 「경관법과 경관계획」, 보문당
- 서울시정개발연구원(2001), 「기성상업지 환경개선 도시설계」
- 서울특별시 기본경관계획(2009)

서울특별시 시가지경관계획(2009)

「시민을 위한 경관마을만들기 독본」 경관마을만들기 교육 홈페이지,
<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/gakushu/sub3.htm>

오민근(2005), “일본의 경관법 제정과 그 의미”, 국토연구원 「월간국토」, vol.279

오민근(2005), “일본의 경관법 제정 및 전개, 그리고 우리의 할 일”, 대한국토도시
계획학회 경관법 관련 워크숍

우리가 만드는 용마마을, 경관협정 제3호 소식지(2009)

이규목(2002), 「한국의 도시경관: 우리 도시의 모습, 그 변천·이론·전망」, 열화당

이정형 외(2008), “지자체 경관시책의 현황과 특성을 고려한 경관법 적용방안에
관한 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, 제24권 제5호

이정형(2008), “경관법 제정에 따른 경관계획의 바람직한 방향과 역할”, Urban
Review: 한국도시설계학회, v.17.

「일본 국토교통성 경관마을만들기 홈페이지」,
<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/index.html>

일본 국토교통성 경관실(2006), 「경관에 관한 효과적인 보급방책 등 검토조사」

일본 국토교통성 도시·지역정비국(2005.3), 「경관형성가이드라인 도시정비에 관한
사업(안)」

일본 국토교통성·농림수산성·환경성(2005.9), 「경관운영지침」

「자치법규정보시스템」, <http://www.elis.go.kr>

장순재(2007), “경관법 제정의 기본방향 및 주요 내용”, 국토연구원 「월간국토」 11
월호

정태일, 오덕성(2003), “우리나라 경관관련 법·제도 및 계획 속에 나타난 경관유형
과 제어요소에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.19(10),
pp.111-120.

Cullen, G.(1961), *The Concise Townscape*, London: The Architectural Press.

Lynch, K.(1960), *The Image of the City*, Cambridge, Mass.: The MIT Press

Encouraging Citizen Participation in the Process of Townscape Planning

Yun, Jundo
Cho, Sangkyu
Choi, Younjung
Jeon, Seonjeong

Recently, the urban policy paradigm in Korea is shifting its focus to provide better public spaces and enhance the community's quality of life. In this context, the Townscape Act was enacted in 2007 introducing a new procedure of the Local Townscape Agreement and the Local Townscape Improvement Projects. The act has granted local governments a legal basis to support citizens' participation activities in order to create, improve, and maintain the townscape quality of their neighborhood environments. The degree of utilization of this particular process, however, is far below the expectation. Partly, it is due to the lack of field experience and concrete guidelines for preparation and implementation in actual townscape planning process.

This study aims to suggest a conceptual framework and practical steps to encourage citizen participation in the process of urban landscape planning. For this purpose, we conducted a series of investigation: we compared data from previous surveys in Gyeonggi Province and Japan, examined degree of citizen participation at home and abroad, and reviewed related institutional measures and successful cases. The result suggests 6 policy guidelines to encourage citizen participation in the process of urban landscape planning. They can be summarized as follows:

- a. Citizens should be aware of the importance of participation, not only because the landscape may affect their everyday lives, but the landscape itself is defined, or can be changed significantly by their activities.
- b. Initiatives for local townscape improvement should include representatives from various groups, and the role of each group should be defined clearly.
- c. The first priority of landscape improvement projects is to improve safety and quality of public space.
- d. Sufficient public investment or profit model is required to activate landscape plans and project implementations.
- e. The law, institution, and measures should be articulated over long term consideration.
- f. Proper promotion, information and education programs should be provided to urge and support citizen participation.

Keywords: Townscape planning, Citizen participation, the Townscape Act, Townscape improvement projects, Townscape Agreement