

서울의 도시경관에 대한 시민인식과 정책적 시사점

- 서울 도시경관을 둘러싼 쟁점과 이슈
- 서울 도시경관의 변화
- 서울의 도시이미지와 대표경관
- 서울의 도시경관 문제와 원인
- 정책적 시사점

서울 도시경관을 둘러싼 쟁점과 이슈

○ 도시관리 패러다임의 변화

- 한국의 빠른 경제성장과 더불어 서울은 세계에서 가장 급속한 성장과 변화를 겪어온 도시 중 하나임. 서울 시민이 거리를 걷다가 아파트 및 빌딩 등의 건설현장을 목격하는 것은 일상적인 일이 되고 있으며, 서울의 도시모습은 하루가 다르게 변화하고 있음.
- 서울은 1980년대와 1990년대의 개발과 성장의 시대를 거쳐 2000년대에는 지속가능하고, 친환경적인 균형발전을 추구하고 있음(그림 1) 참조). 이에 따라 서울시는 도시계획 및 각종 개발사업에서 환경관리계획 또는 경관계획을 수립하여 환경친화적 도시관리를 추진하고 있음. 이러한 도시관리 패러다임의 변화에 따라 이제는 미래 서울의 도시경관을 위한 백년대계의 장기적·계획적인 접근이 필요한 시점임.



[그림 1] 시기별 도시계획 패러다임의 변화

○ 일조, 조망 등을 둘러싼 사회적 갈등

- 지난 2002년 서울에 지상 60층이 넘는 초고층 아파트가 처음 등장했음. 당시만 해도 '초고층은 안된다' '주상복합은 실패한다'는 통념과 새로운 주거공간에 대한 낯설음 등으로 인해 세인의 주목을 받지 못했음. 그러나 2년 만에 시가가 분양가의 3배 이상으로 형성됨에 따라 현재 서울의 대부분 재건축 단지에서 초고층 주거의 건축을 도입하려는 추세임.
- 이는 흡사 1980년대 단독 및 연립주거의 형태에서 판상형 아파트 주거로 급속히 변화했던 것과 비교될 수 있음. 그러나 현재 초고층 주거의 경우 화재·재난으로부터의 안전문제, 부동산 값 변화에 따른 사회적 영향, 도시공간구조와 주변지역과의 정합, 도시경관에의 영향 등에 대한 충분한 논의가 필요한 실정임.
- 특히, 정주환경과 도시경관에 미치는 영향 때문에 고층건축은 이웃 지역 주민간의 일조, 조망, 통풍권 관련 마찰의 원인이 되고 있음. 최근 용산구 이촌동 LG 한강 빌리지와 리바뷰아파트의 조망권 소송 판례를 보면 "한강변 고층아파트의 조망권은 부동산 시세에 적극적으로 반영되는 요소인 만큼 일조권 침해가 수인한도를 넘지 않았더라도 조망권 침해를 배상해야 한다"고 판결한 바 있음. 또한 강남구 도곡동 주공아파트 재건축과 진달래아파트 사례를 보면 "재건축이 완공되면 일조권, 프라이버시 및 조망권 침해가 발생할 것으로 판단되어 주공아파트 조합에 배상액 지급 후 진달래아파트 조합측은 공사금지 가처분 신청 소송 취하를 권고"한 바 있음(그림 2) 참조).



[그림 2] 조망권 관련 이웃 주민간의 소송판례 사례

- 이와 같은 법원 판례로부터 조망권은 일조권, 통풍권 등과 더불어 주거 생활환경과 재산 가치에 영향을 미치는 주거기본권으로서 취급되고 있음을 알 수 있음. 또한 도시경관 역시 시민의 입장에서 볼 때 시민의 공공자산으로서 보호받을 권리가 있으며 공공의 조망자원을 독점하는 행위에 대한 공공규제의 정당성의 법리적 근거기반으로 해석될 수 있음.

서울 도시경관의 변화

○ 도시경관의 변화

- 경제개발이 본격적으로 추진된 1960년대 들어서면서 서울의 급격한 경관변화가 시작됨. 특히 1972년 대량 주택공급을 위해 주택건설촉진법이 제정된 이후, 1980년에는 대규모 택지개발을 효과적으로 추진하기 위한 제도적 수단으로 택지개발촉진법이 제정되어 대단위 아파트 단지들이 고덕, 개포, 목동, 상계, 중계동 일대 곳곳에 들어서게 됨.
- 1980년대 이후 도시화의 확산에 따라 서울의 산 주변 구릉지와 한강변에 입지하는 대규모 공동주택들은 서울의 자연경관 골격을 급격하게 변화시켰을 뿐만 아니라 다세대·다가구의 확산은 서울 주거지의 모습을 새롭게 변화시킴((그림 3) 참조).
- 2000년대에 들어오면서 재건축사업에 있어 아파트의 초고층화가 선호되고 있으며 이러한 추세는 과거 유례를 찾아보기 힘들 정도로 서울의 도시경관을 급속하게 변화시킬 것으로 예상됨((그림 3) 참조).



[그림 3] 봉천동 구릉지 재건축(좌) 및 도곡동 초고층 주거(우)의 모습

○ “서울다움”의 변화

- “서울다움”의 변화가 오늘날 도시경관에 미치는 환경적·사회적 영향은 여러 측면에서 논의되고 있음. 도시환경적 측면에서는 주변지역의 여건과 자연지형을 고려하지 않은 대규모 재개발·재건축 사업에 의해 “서울다움”의 물리적 환경이 변화되고 있음. 도시 사회적 측면의 변화로는 서울 시민들이 서울의 아름다운 자연경관을 공공자산으로 인식하기 시작

하고 있으며, 조망권과 관련하여 이웃간의 분쟁이 발생하는 등 경관문제가 점점 도시민의 사회적 합의가 필요한 주제로 대두되고 있음.

- 한양 정도(定都) 600여년이 지난 오늘, 서울의 원형경관을 회복하고, 서울의 정체성을 살림으로써 국제도시로서 서울의 위상을 찾고, 서울만의 개성이 있는 도시로서 제 모습을 찾고 가꾸기 위한 노력이 요구됨.
- 나아가 “서울다움”의 경관을 지키고 가꾸는 길은 서울의 고유한 도시골격을 유지하면서 그 골격을 바탕으로 새로운 도시경관을 형성하고, 시민 모두가 그 “서울다움”을 평등하게 누릴 수 있도록 하는 것임.

서울의 도시이미지와 대표경관¹⁾

○ 시민 1,000명이 인식하는 서울의 도시이미지

- 서울의 전체 도시이미지에 대한 설문에서 시민들은 서울을 대체적으로 ‘아름다운’(3.04), ‘좋아하는’(3.20) 도시로 인식하면서도, 한편으로는 서울을 ‘어수선했’(2.73), ‘지저분한’(2.81) 도시로 생각하고 있음(<표 1> 참조).
- 서울의 자연경관에 대해서 일반적으로 시민들은 서울의 자연경관이 ‘수려하지 않고’(2.74), ‘다양하지 못하며’(2.93), ‘녹지가 부족한’(2.29) 것으로 인식하고 있음.
- 서울의 인공경관에 대해서도 시민들은 비교적 ‘품위 없고’(2.79), ‘자연지형과 어울리지 못하며’(2.56), ‘주변지역과도 어울리지 않다’(2.67)고 느끼고 있음.

1) 서울 시민이 생각하고 있는 도시이미지 및 대표경관을 분석하기 위해 시민을 구별, 성별, 연령대별로 할당하고 변수의 영향을 통제하는 3단계 할당표본추출법을 이용하여 25개 전 구에서 각각 표본 동만을 선정하는 방식으로 시민 1,000명을 선정하여 2004년 2월 2일부터 18일까지 약 15일간 설문조사 하였음. 설문의 구성은 첫째 서울의 전체 이미지, 둘째 자연경관 이미지, 셋째 인공경관 이미지로 구분하여 각각의 항목에서 5단계 형용사 어의 척도에 의해 인터뷰 함. 각 항목의 응답 중간값은 3이며, 수치가 높아질수록 (즉, 5에 가까울수록) ‘긍정적 응답’이고, 수치가 낮아질수록 (즉, 1에 가까울수록) 도시경관 이미지가 ‘부정적 응답’에 가깝다고 할 수 있음.

<표 1> 시민 1,000명이 인식하는 서울의 도시이미지

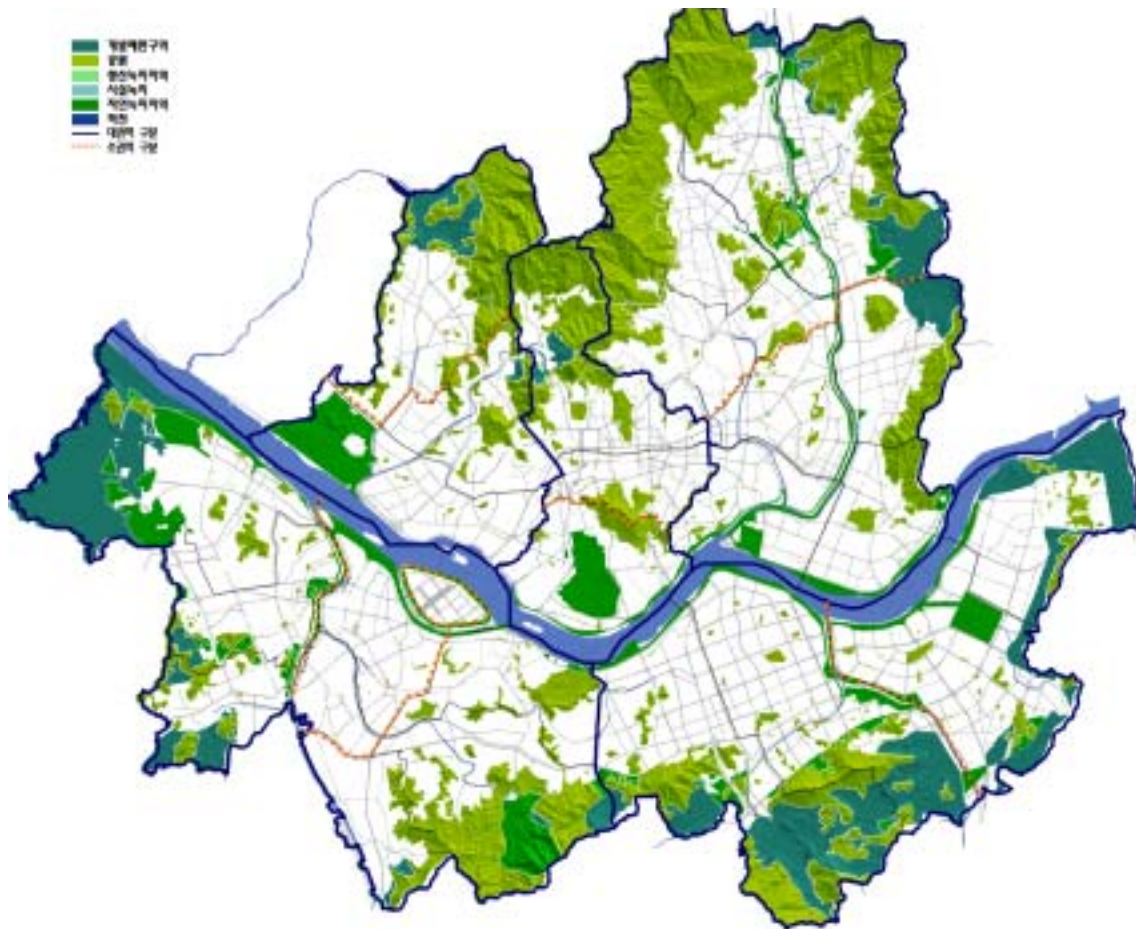
구 분	설문 문항	평 점
서울의 전체 이미지	• 아름다움(5) - 추한(1)	3.04
	• 정 돈 된(5) - 어수선했(1)	2.73
	• 깨끗한(5) - 지저분한(1)	2.81
	• 좋아하는(5) - 싫어하는(1)	3.20
	• 전통적인(5) - 현대적인(1)	2.56
서울의 자연경관 이미지	• 수려한(5) - 수려하지 않은(1)	2.74
	• 다양한(5) - 단조로운(1)	2.93
	• 녹지가 풍부한(5) - 녹지가 부족한(1)	2.29
서울의 인공경관 이미지	• 품위 있는(5) - 품위 없는(1)	2.79
	• 자연지형과 어울리는(5) - 어울리지 않는(1)	2.56
	• 주변지역과 어울리는(5) - 어울리지 않는(1)	2.67

○ 시민이 생각하는 서울의 대표적인 자연경관

- 서울의 대표경관에 대한 시민인식조사를 위해 서울의 경관을 자연경관과 인공경관으로 구분하고, 이를 세분하여, 대표적인 자연경관으로는 서울의 주요 산과 하천을, 대표적인 인공경관으로는 역사적 장소, 시장 및 거리, 주요 건축물과 구조물, 공원 및 광장으로 각각 구분하였음.
- 대표적인 자연경관 조사를 위해 서울에 위치하는 산과 하천 중에서 서울을 가장 대표한다고 생각되는 자연경관을 각각의 보기에서 3개씩 직접 선택하도록 하였음. 산은 서울에 위치하거나 서울의 시계지역과 연접하고 있는 해발표고 200m 이상의 18개소의 산을 보기로 제시하였고, 하천의 경우, 서울의 2급 이상의 지방하천을 대상으로 하였음.
- 대표적인 주요 산과 하천을 각각 조사한 결과, 산의 경우는 남산(22.9%), 하천의 경우는, 한강(31%)을 가장 대표적인 서울의 자연경관으로 인식하고 있었음. 서울의 주요 산 및 하천을 모두 포함하여 '서울 하면' 가장 먼저 떠오르는 대표경관을 조사하였을 때, 1) **한강**(29%), 2) **남산**(19.2%), 3) **북한산**(16.0), 4) **도봉산**(10.2%), 5) **관악산**(8.6%) 순서로 응답하였음(<표 2>, (그림 4) 참조).

<표 2> 시민이 인식하는 서울의 대표적인 산과 하천(중복응답)

구 분(산)	응답률(%)	구 분(하천)	응답률(%)
1) 남 산	22.9	1) 한 강	31.0
2) 북한산	22.1	2) 청계천	16.6
3) 도봉산	18.9	3) 중랑천	16.1
4) 관악산	15.6	4) 양재천	10.1
5) 수락산	5.7	5) 안양천	7.2



[그림 4] 서울 시민이 생각하는 대표적인 서울의 자연경관 요소

○ 시민이 생각하는 서울의 대표적인 인공경관

- 서울의 대표적인 역사적 장소 및 인공경관을 조사하기 위해 1) 대표적인 역사적 장소 및 문화재, 2) 대표적인 건축물 및 구조물, 3) 대표적인 거리 및 시장, 4) 대표적인 공원 및 광장 등으로 각각 항목을 구분하고, 제시된 요소들 중 서울하면 떠오르는 상징적인 대상물을 3개씩 선택하도록 하였음.
- 대표적인 역사적 장소·건축물의 경우, **경복궁**(22.1%), **덕수궁**(14.1%), **송례문**(10.6%) 순으로 응답하여 주로 사대문내에 위치하는 고궁 및 궁궐 등을 대표적인 역사건축물로 인식하고 있음. 또한 대표적인 건축물 및 구조물로는 **63빌딩**(18.4%), **남산타워**(16.5%), **서울역**(9.3%) 등 서울의 상징적인 랜드마크 역할을 하는 건축물을 선택하고 있음(<표 3> 참조).

- 대표적인 시장 및 거리에 대해서는 남대문시장(21.2%), 동대문시장(15.6%), 명동거리(13.6%) 순으로 응답률이 높았으며, 대표적인 공원 및 광장의 경우, 한강시민공원(13.0%)과 남산공원(12.9%)이 거의 비슷하게 가장 높은 응답률을 보이고 있으며, 올림픽 공원(11.2%)이 그 뒤를 잇고 있음.

<표 3> 시민이 인식하는 서울의 대표적인 건축물, 문화재, 공원 및 시장·거리(중복응답)

건축물	응답률(%)	문화재	응답률(%)	공 원	응답률(%)	시장·거리	응답률(%)
1) 63빌딩	18.4	1) 경복궁	22.1	1) 한강시민공원	13.0	1) 남대문시장	21.2
2) 남산타워	16.5	2) 덕수궁	14.1	2) 남산공원	12.9	2) 동대문시장	15.6
3) 서울역	9.3	3) 송례문	10.6	3) 올림픽공원	11.2	3) 명동거리	13.6
4) 국회의사당	8.4	4) 광화문	8.0	4) 여의도공원	10.3	4) 대학로	7.8
5) 삼암경기장	6.6	5) 창경궁	6.9	5) 서울광장	7.8	5) 광화문거리	5.9

서울의 도시경관 문제와 원인

○ 시민과 전문가가 생각하는 경관문제의 심각성 정도

- 서울 시민과 전문가들이 인식하는 경관문제의 심각성 정도를 알아보기 위해 경관문제가 발생하는 지역을 서울시 경관유형 구분방식(자연경관, 인공경관)에 근거하여 1) 산 및 구릉지 주변지역, 2) 한강 수변지역, 3) 도심 문화재 주변지역, 4) 기성 시가지 주변지역으로 구분함.
- 설문조사 결과 서울 시민들의 70% 이상이 산 및 구릉지, 한강 수변, 역사문화자원 주변, 기성시가지 주변지역 경관문제가 상당히 심각하다는 인식을 하고 있음. 또한 경관 관련 분야에 종사하는 총 35인의 전문가 역시 80% 이상이 서울의 경관문제를 상당히 심각한 것으로 인식하고 있음(<표 4> 참조).

<표 4> 시민과 전문가가 생각하는 서울의 문제경관

구 분	보통 (5)	-	심각 (3)	-	매우심각 (1)	평점 평균
산 및 구릉지 주변	4.5(0.0)%	17.4(0.0)%	34.4(2.9)%	27.1(8.6)%	16.6(88.6)%	2.66(1.14)
한강 수변	8.1(0.0)%	19.4(2.9)%	30.5(14.3)%	27.8(17.1)%	14.2(65.7)%	2.79(1.54)
도심 문화재 주변	4.5(5.7)%	15.1(5.7)%	33.3(20.0)%	34.1(20.0)%	13.0(48.6)%	2.64(2.00)
기성 시가지	3.0(2.9)%	11.2(11.4)%	32.3(17.1)%	34.2(22.9)%	19.3(45.7)%	2.44(2.03)

()안은 전문가 응답률임.

○ 경관문제의 원인

- 전문가들은 서울의 산 및 구릉지 주변지역과 한강 수변지역의 경관문제를 가장 심각하게 받아들이고 있음.
- 또한 산 및 구릉지 주변의 경관문제로서 전문가들은 구릉지에 입지하고 배후로 산이 조망 되는 유형을 가장 심각(1.24)하게 인식하고 있음. 그 주요 원인으로는 '지나친 고층화로 인한 자연환경 및 주변지역과의 부조화'(33.3%), '산 바로 아래 들어선 아파트 단지의 입지'(21.7%), '산으로의 조망훼손'(20.3%) 순으로 응답하였음.
- 한강 수변의 경관문제로서 전문가들은 '한강변의 획일적인 경관'(2.45)을 가장 심각하게 인식하고 있음. 그 주요 원인으로는 '고층아파트 단지 자체의 형태'(29.0%), '한강과 인접한 아파트단지의 입지'(26.1%), '주변 산으로의 양호한 조망을 가림'(15.9%) 순으로 응답하였음.

○ 경관관리가 필요한 지역

- 전문가들은 시급히 경관관리가 요구되는 지역으로서 '남산 남측지역'(17.3%), '한남·옥수 지역'(16.3%), '북악산 남측 도심지역'(11.2%), '용산 지역'(11.2%), '관악산 북측지역'(6.1%), '아차산 서측지역'(5.1%) 순으로 지적하고 있음.

정책적 시사점

- 서울 시민들은 서울을 대체적으로 아름답다고 생각하며 좋아하면서도, 녹지가 부족하고 건축물들이 자연경관과 어울리지 못하며, 주변지역과 조화롭지 못하다는 인식을 갖고 있음. 이에 따라 응답자의 70% 이상이 서울 도시경관의 문제가 상당히 심각하다고 생각하고 있음. 이러한 인식으로 인해 서울 시민들은 서울의 바람직한 도시 경관관리를 위한 공공규제의 필요성에 대해 82.9%의 찬성의사를 보임.
- 서울의 도시경관은 조망권 소송 관련 이해 당사자들만의 문제가 아니라, 서울시민 모두의 문제로서 서울의 도시경관은 시민 모두가 공유해야 하며, 후손에게 물려주기 위한 공공자산이라는 인식하에 사회적 문제로 대처할 필요가 있음. 따라서 공공은 보다 적극적인 차원에서 도시 경관관리를 할 필요가 있고, 관련 시민단체의 경관보호 활동을 체계적으로 적극 지원할 필요가 있음.

- “서울다움”을 찾고, 가꾸기 위해서 서울시는 우선 무엇보다도 서울 도시경관 관리의 큰 밑그림이 될 수 있는 중·장기 경관 마스터플랜(경관기본계획, 경관관리계획, 경관형성계획, 그리고 장기적·계획적 단계별 관리를 위한 경관계획 추진계획 등)을 수립·확정하여 운영할 필요가 있음. 뿐만 아니라 경관관리가 시급히 필요한 지역을 시범적으로 도출하여 도시경관 관리행정을 추진할 필요가 있고, 미래 서울의 체계적인 도시경관관리를 위한 선언적 의미로서 서울시 도시경관조례(가칭)의 제정을 검토할 필요가 있음.

목정훈 | 서울시정개발연구원 부연구위원

02-2149-1047

jhmok@sdi.re.kr