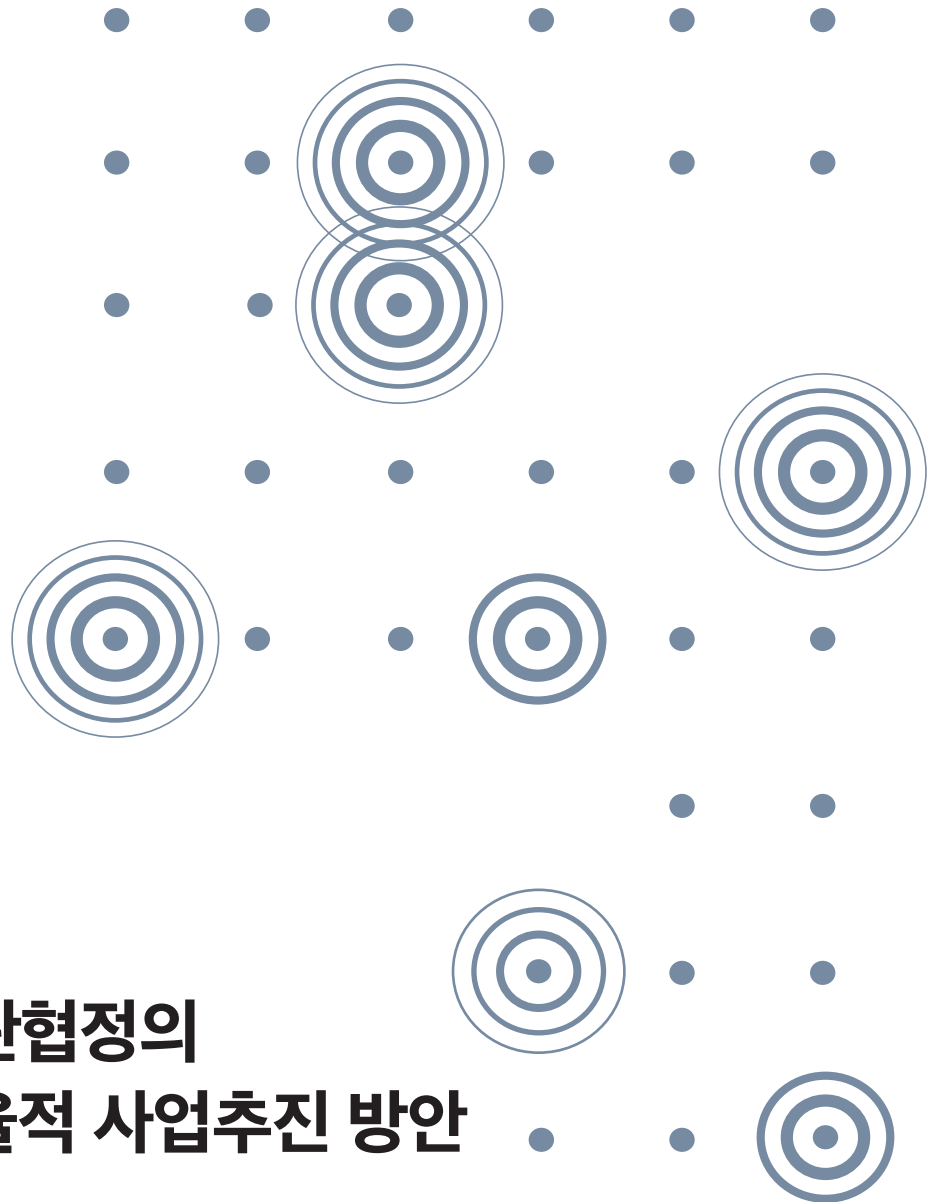


정책리포트

제282호 2019. 8. 26



# 경관사업·경관협정의 활성화와 효율적 사업추진 방안

박현찬

선임연구위원

오지연

연구원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고  
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써  
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

**제282호**

경관사업·경관협정의 활성화와 효율적 사업추진 방안

**발행인** 서왕진  
**편집인** 최 봉  
**발행처** 서울연구원  
06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57  
02-2149-1234  
www.si.re.kr  
**ISSN** 2586-484X  
**발행일** 2019년 8월 26일

---

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「경관사업·경관협정의 효율적 사업추진 방안」을 바탕으로 작성되었습니다.  
※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

## 경관사업·경관협정의 활성화와 효율적 사업추진 방안

박현찬 선임연구위원  
02-2149-1070  
hcbahk@si.re.kr

오지연 연구원  
02-2149-1210  
jyoh@si.re.kr

요약	3
Ⅰ. 경관사업·경관협정 제도와 운영실태	4
Ⅱ. 경관사업·경관협정 관련 주체의 인식과 평가	8
Ⅲ. 국내외 경관사업·경관협정 시행 사례	13
Ⅳ. 정책제언	15

## 요약

서울시는 2009년부터 「경관법」에 근거한 경관사업·경관협정을 시행해 규제중심의 경관관리에서 벗어난 도시경관형성을 지원하고 있다. 그러나 간판개선사업, 보행환경개선사업 등 서울시에서 시행 중인 유사사업과 차별성이 부족하고 사업효과가 미흡하다는 지적이 계속 제기되고 있다. 경관사업·경관협정은 경관형성을 위한 실질적 수단이라는 의의가 있는 만큼, 사업범위를 확대하고 효율적 사업추진체계를 마련하여 제도의 실효성을 제고할 필요가 있다.

---

### 경관사업·경관협정, 도시경관 질 향상의 직접수단이지만 활성화·사업차별화에 한계

경관사업·경관협정은 용도지역·지구 등을 이용한 규제 중심의 경관관리와 달리 직접적인 지원으로 도시경관의 질을 향상시키는 수단이라는 의의가 있다. 서울시는 2018년 7월 기준 21개의 경관사업·경관협정을 완료하였고, 17개 경관사업을 추진 중이다. 하지만, 주거지역, 고가하부, 가로 등 일부 유형의 소규모 사업에 한정해 도로포장, 식재, 쉼터(벤치 등), 보안등·CCTV와 같은 방법시설 설치 등을 위주로 시행되어, 사업내용이 지역의 경관특성을 충분히 반영하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 서울시에서 시행하고 있는 유사사업과 차별성이 부족하고 사업효과가 미흡하다는 지적이 계속 제기되고 있다.

### 이용자·실무자 모두 사업 중요성 인식, 홍보·주민참여·공무원 전문성 강화가 개선과제

설문조사 결과 주민과 방문객의 68.5%, 공무원의 90.9%가 경관사업·경관협정이 낙후된 지역 경관을 개선하는 데 중요한 역할을 한다고 응답하였다. 또한, 공동체 의식 향상 등의 시행 효과가 있고 향후 사업의 확대 추진 필요성에도 공감도가 높은 것으로 조사되었다. 그러나 주민의 61.3%, 방문객의 75.6%가 해당 사업을 전혀 알지 못한다고 응답하여 경관사업·경관협정에 관한 시민홍보가 미흡하였음을 알 수 있었다. 사업추진과정 중 가장 어려웠던 부분으로 주민의 42.3%가 경관사업·경관협정의 이해 부족이라고 대답했다. 공무원 대상 설문조사에서도 사업추진과정의 적극적인 주민참여에 관한 평가가 가장 저조하였고, 주민갈등 최소화 방안 마련이 시급한 것으로 분석되었다.

### 역할 확대, 사업추진체계 효율성 제고, 관련주체 인식개선, 유지관리 강화 필요

경관사업·경관협정의 역할을 확대하기 위해 서울시 차원의 경관개선, 생활경관개선, 규제지역의 지원으로 사업목적을 세분화하여 사업범위를 확대할 필요가 있다. 또한, 주민참여를 강화하고 유사사업을 연계 시행하며, 서울시의 지원역할을 강화하여 효율적 추진체계를 구축할 필요가 있다. 이뿐만 아니라 사업 관련 인식을 개선하고 관리를 강화하기 위하여 사후유지관리 체계를 정비하고, 관련 주체 대상의 홍보와 교육을 강화하는 것이 필요하다.

---

## I. 경관사업·경관협정 제도와 운영실태

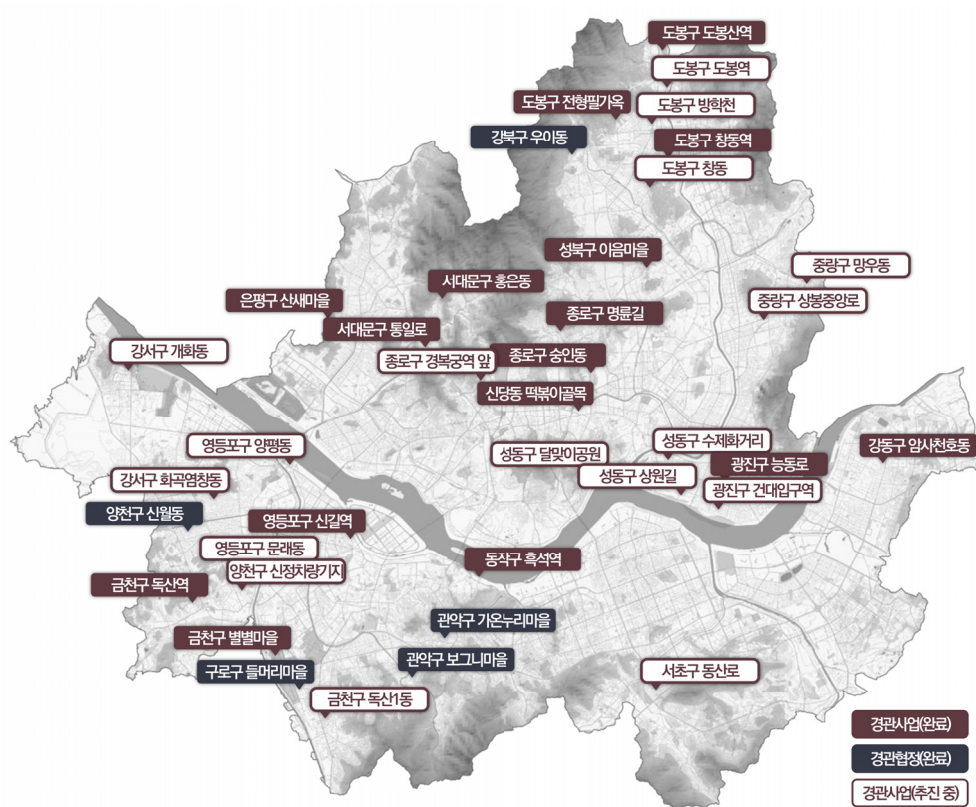
### I 경관사업·경관협정, 직접 지원으로 도시경관 질 향상에 이바지

#### 경관법 제정으로 경관자원 보전·관리·형성의 제도적 근거 마련

- 2007년 자연경관과 역사·문화경관을 보전하고 지역특성을 고려한 경관을 형성하기 위한 제도적 근거로 「경관법」 제정
  - 경관자원의 보전·관리와 형성을 위하여 경관계획의 수립, 경관사업의 시행, 토지소유자에 의한 경관협정의 체결 및 이에 대한 지원 등을 명시
- 지역의 경관특성 보존과 형성을 위한 경관사업 도입
  - 경관계획이 수립된 지역의 자연적·문화적·역사적 개성을 살리기 위하여 지자체의 재정 지원을 바탕으로 공공 또는 민간에서 경관사업을 추진할 수 있도록 명시
- 주민의 적극 참여로 지역경관 관리·형성이 이루어지도록 유도하는 경관협정 시행
  - 법적 규제를 동원하는 피동적 방식보다 주민 스스로 지역경관의 보전·관리와 형성에 적극 참여하도록 유도하는 경관협정 제도 도입
    - 공공은 경관협정의 체결과 실행에 필요한 기술적·재정적 지원

#### 양호한 도시경관 형성의 실현수단으로 경관사업·경관협정 시행

- 2018년 7월 기준 21개의 경관사업·경관협정 완료, 17개 경관사업 추진
  - 서울시는 2009년 2개 경관사업과 2개 경관협정의 시범사업을 시작으로 16개 경관사업과 5개 경관협정을 완료
  - 2018년 7월 기준 17개 사업이 추진 중이고 6개 경관사업 시행 예정
- 25개 자치구 중 19개 자치구에서 경관사업·경관협정을 시행
  - 일부 자치구를 제외하면, 자치구의 적극적 참여가 이루어지지 않고 있는 실정
    - 2010년 시범사업부터 2018년 공모사업까지 지속해서 경관사업·경관협정을 시행하고 있는 자치구는 도봉구와 종로구, 금천구 등
    - 13개 자치구에서 지난 10년간 2건 이하의 사업을 추진하였으며, 강남, 송파, 마포, 용산, 동대문, 노원 등 6개 자치구는 경관사업·경관협정 미시행



[그림 1] 경관사업 및 경관협정 추진현황

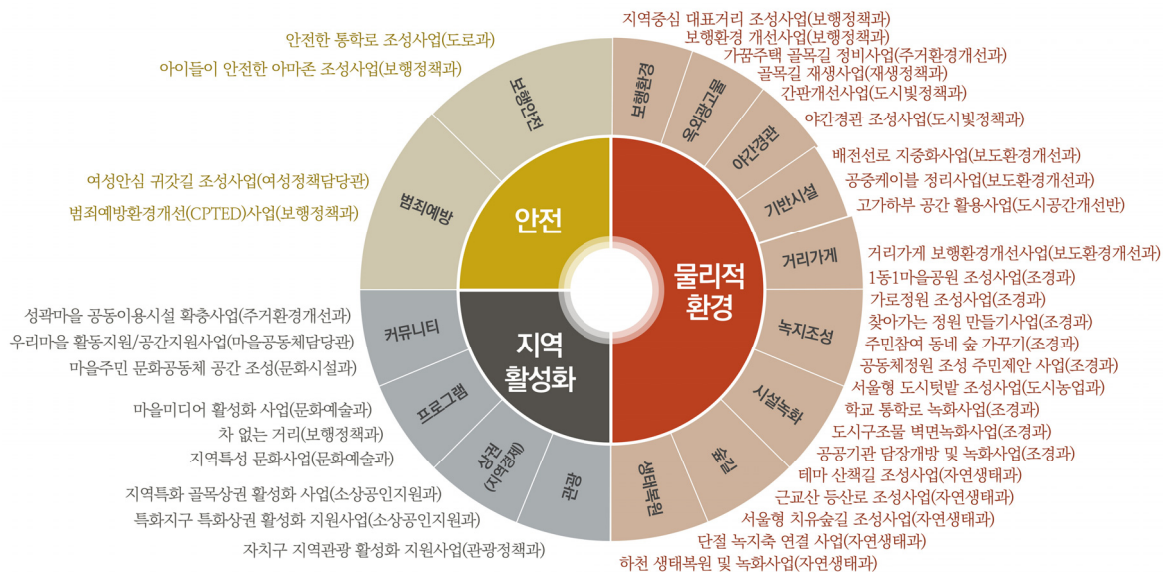
## I 사업 10년, 도로포장·쉼터·방범시설 중심 소규모 사업 시행

### 주거지역·고가하부 등 일부 유형 소규모 사업에 한정

- 경관계획은 서울시 전체 경관구조형성부터 생활밀착형 경관개선까지 포괄하지만, 예산확보 등의 문제로 소규모 사업만 추진
  - 2016년 수립된 서울시 경관계획은 자연녹지경관, 수변경관, 역사문화경관, 시가지경관 등 경관유형별 전략을 토대로 공공에서 주도적으로 추진해야 할 경관사업을 제시
    - 제시된 경관사업은 주요 녹지축 단절구간의 자연지형을 복원하고 그린웨이를 조성하는 등 서울시 전체 차원의 광역경관을 형성하는 대규모 사업부터 구릉지 주거지역 경관개선까지 다양한 규모의 사업을 포괄
    - 하지만, 대규모 사업비 확보에 한계가 있고 조직 구조상 경관부서에서 대규모 사업을 시행하기가 어려워, 실제로 시행된 경관사업은 주거지역·고가하부 등 소규모 사업에 한정

## 유사사업과 차별성 부족하고 투자예산 적어 사업효과 미흡

- 서울시 16개 부서에서 30개 이상의 경관 관련 유사사업을 추진<sup>1)</sup>
  - 도시재생본부의 골목길 재생사업, 안전총괄본부의 보행환경개선사업, 푸른도시국의 도시녹화사업 등과 사업의 세부내용이 비슷하여 차별성이 부족하다는 지적



[그림 2] 서울시 경관 관련 유사사업

출처: 2017~2018년 시의회 업무보고자료, 서울시청 홈페이지 조직도 업무분장(2018.08) 기준 시행 및 계획수립 중인 사업 참고해 재작성

- 상대적으로 사업규모가 큰 유사사업 대비 사업효과가 미흡한 것으로 인식
  - 2017년 기준 경관사업·경관협정에 투입된 총예산은 43억 원으로 다른 부서 경관유사사업 평균 예산의 30% 수준
    - 친수공간 조성, 담장개방 녹화 등을 주요 내용으로 하는 푸른도시국의 도시녹화사업은 2017년 기준 총예산이 498억 원으로 유사사업 중 예산 규모가 가장 커
    - 이밖에도 안전총괄본부의 보행환경개선사업, 배전선로 지중화 사업은 총예산 123억 원으로 유사사업 대부분에 대규모 예산이 투입

## 경관사업·경관협정 시행 위한 대상지 선정기준이 없어

- 경관사업·경관협정은 경관법에서 대상지역을 별도로 제시하지 않고 사업유형만 명시
  - 사업의 효과를 극대화할 수 있고, 개선의 필요성이 요구되는 지역에 우선 시행할 수 있는 선정기준 필요

1) 2018년 10월 기준

- 서울시에서 공모 시 적용하는 사업 대상지역 내부기준이 있지만, 이도 경관개선이 필요한 낙후지역, 유사사업과 연계 시 경관개선 효과가 큰 지역, 역사·문화적 특성 보유 지역 등 내용이 포괄적이고 기준의 적용을 강제할 근거가 미흡
  - 건축협정, 광고물정비시범사업 등 유사사업은 해당 근거법에서 대상지역을 명확히 제시

## 경관사업·경관협정 유형, 지역특성 고려 없이 획일적 사업 추진

- 공통적으로 도로포장, 식재, 쉼터, 방범시설 설치 등을 중심으로 시행
  - 「서울시 경관조례」는 도시경관 관련 교육·홍보, 도시경관 기록화 사업 등의 경관 인식개선 활동도 경관사업에 포함되도록 했지만, 추진된 사례가 없으며 물리적 경관개선만 시행
  - 또한 주거지역, 가로, 지하철역사, 문화재 주변, 고가하부 등 사업유형과 대상지 현황에 따라 물리적 경관개선의 여건이 다름에도 불구하고 사업 세부내용의 차별성 미흡
    - 미관개선과 더불어 유희공간에 북카페, 갤러리, 작은도서관을 설치하는 등 종합적 환경개선을 시행한 사례도 있지만 일부 지하철 역사 경관개선 사업에 국한

## 사업 완료 후 관리주체 분산으로 통합관리·모니터링이 불가능한 구조

- 경관사업·경관협정 완료 이후 유지관리 업무는 평균 5개 이상(최대 8개)의 담당부서로 분산
  - 경관사업·경관협정으로 조성된 도로시설, 하수시설, 공원, 방범시설 등의 관리업무가 자치구의 도로과, 치수과, 교통행정과, 도시계획과, 공원녹지과, 청소행정과 등으로 분산 이관되어 사업지역의 총괄관리가 어려운 상황
    - 실제로 경관사업·경관협정 당시 설치한 벤치·안내판 등이 파손되어도 지역주민이 소관부서를 알지 못해 그대로 방치하는 사례가 빈번
  - 특히 경관협정에서 협정유지를 위한 관리감독의 주체와 역할이 제도적으로 의무화되어 있지 않아 협정내용 이행 관리가 이루어지지 않는 실정
    - 협정 이행과정을 관리감독해야 할 주민주체인 경관협정추진협의회도 전문가와 행정의 지원 없이 자발적으로 활동을 지속하기에는 재정적, 기술적으로 한계



## II. 경관사업·경관협정 관련 주체의 인식과 평가

### I 이용자 과반수, 사업 중요성 인식...개선과제는 홍보부족·주민참여 미흡<sup>2)</sup>

#### 사업 이해 부족하고 사업추진 과정의 만족도 저조

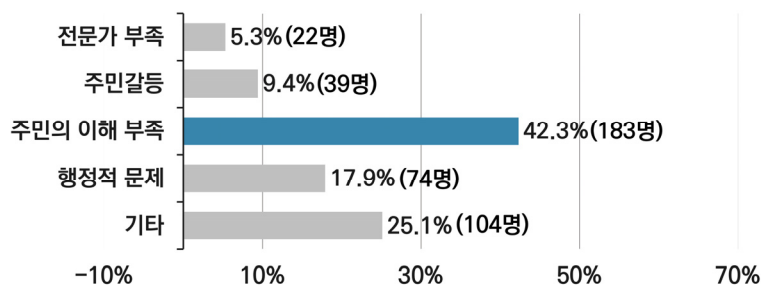
- 사업 대상지 주민·방문객의 68%가 경관사업·경관협정을 전혀 알지 못한다고 응답
  - 사업이 시행된 지역에서 설문조사를 진행했지만, 주민의 61.3%, 방문객의 75.6%가 경관사업·경관협정을 전혀 알지 못한다고 응답하여 전반적인 제도 인지성이 매우 낮음을 확인

[표 1] 경관사업·경관협정에 관한 주민·방문객 인지도

(단위: 건, %)

구분	주민		방문객		합계	
	응답 수	비율	응답 수	비율	응답 수	비율
전반적으로 잘 알고 있음	29	5.9	7	1.6	36	3.9
주요 내용 일부만 알고 있음	64	13.1	28	6.4	92	10.0
시책 이름은 들어보았음	96	19.7	72	16.4	168	18.1
전혀 모름	299	61.3	330	75.6	629	68.0
계	488	100	437	100	925	100

- 사업추진 과정의 만족도가 전반적으로 낮고, 주민의 이해 부족이 가장 큰 문제
  - 사업추진 과정의 주민참여 적극성(15.5%), 주민의견 수렴(17.8%), 행정적 지원(19.4%), 전문가 참여(23.9%)에 관한 만족도는 긍정적 응답이 20% 내외로 매우 저조
  - 가장 어려웠던 부분은 사업에 관한 주민의 이해 부족(42.3%), 행정적 문제(17.9%), 주민 갈등(9.4%), 전문가 부족(5.3%) 순으로 응답
  - 지역주민이 경관사업·경관협정의 이해가 부족하여 사업추진에 적극 참여하지 못하고 있음을 의미



[그림 3] 경관사업·경관협정 추진과정 중 문제점

주: 사업추진 시기에 거주했던 주민 422명을 대상으로 조사

2) 경관사업·경관협정이 완료된 21개 지역 중 경관조례 시행규칙에 따라 사후평가가 이미 시행된 9개의 대상지를 제외한 12개 대상지에서 이용자를 주민과 방문객으로 구분하여 설문조사를 시행함. 총 925명(주민 488명, 방문객 437명)의 설문조사 결과를 토대로 분석

- 주민 대상의 사업홍보가 가장 중요한 개선과제
  - 경관사업·경관협정 시행 시 개선해야 할 과제로 44.0%가 주민홍보를 꼽았으며, 행정지원 체계의 개선이 21.4%, 전문가 증원과 공청회 개최 필요 의견이 각각 13.1%로 집계
  - 기타의견에서는 사업 시행 시 조성된 공원·쉼터 등의 공간과 가로시설물·조형물 등이 파손된 채 방치되는 문제점을 지적하면서 사후 관리체계 강화 필요성을 다수 제기

## 경관사업·경관협정의 중요성, 확대추진 필요성에는 공감

- 68.5%가 지역 경관개선을 위한 경관사업·경관협정의 중요성 인식
  - 낙후된 지역의 경관을 개선하는 데 경관사업·경관협정이 중요한 역할을 하는지에 대한 질문에는 68.5%가 긍정적으로 응답하였고 4.5%만 그렇지 않다고 응답
  - 사업 후 개선된 경관에 만족하는지에 대한 질문에는 42%가 긍정적으로 응답하였고, 부정적 응답은 12%로 만족도 양호
- 경관사업·경관협정의 확대추진 필요성에는 55.9%가 긍정적으로 응답
  - 앞으로 서울시에서 사업을 확대추진할 필요성이 있는지에 대한 질문에 55.9%가 긍정적으로 응답하였으며, 부정적 응답은 10.7%에 불과
  - 만족도를 비교해 보면, 주민의 58.2%, 방문객의 53.3%가 긍정적으로 응답해 방문객보다 주민이 사업 확대추진의 필요성을 더 크게 인식하는 것으로 조사

[표 2] 경관사업·경관협정의 중요성 및 확대추진 필요성 인식

(단위: 건)

구분		매우 그렇다	그렇다	보통	아니다	매우 아니다
사업 역할의 중요성	합계	165(17.8%)	469(50.7%)	250(27.0%)	31(3.4%)	10(1.1%)
	주민	85(17.4%)	247(50.6%)	125(25.6%)	22(4.5%)	9(1.9%)
	방문객	80(18.3%)	222(50.8%)	125(28.6%)	9(2.1%)	1(0.2%)
사업 확대추진의 필요성	합계	161(17.4%)	356(38.5%)	309(33.4%)	81(8.8%)	18(1.9%)
	주민	75(15.4%)	209(42.8%)	139(28.5%)	52(10.7%)	13(2.6%)
	방문객	86(19.7%)	147(33.6%)	170(38.9%)	29(6.6%)	5(1.1%)

- 주민 관계개선과 공동체 의식 향상에 긍정적 영향
  - 사업이 삶의 질 향상에 영향을 주었는지에 대한 질문에는 28.3%가 긍정적으로, 21.0%가 부정적으로 응답하여 삶의 질 향상 만족도는 높지 않은 실정
  - 사업 후 지역 애착심과 자긍심이 고취되었는지에 26.1%가 긍정적으로 응답하였고, 24.2%가 그렇지 않다고 응답
  - 주민 간의 관계개선과 공동체 의식 향상에 영향을 주었는지에 37.6%가 긍정적, 19.5%가 그렇지 않다고 응답하여 경관사업·경관협정이 삶의 질 향상, 지역 자긍심 고취에 비해 주민 간의 공동체 의식 향상에 더 큰 영향을 준 것으로 조사

[표 3] 경관사업·경관협정 시행 효과

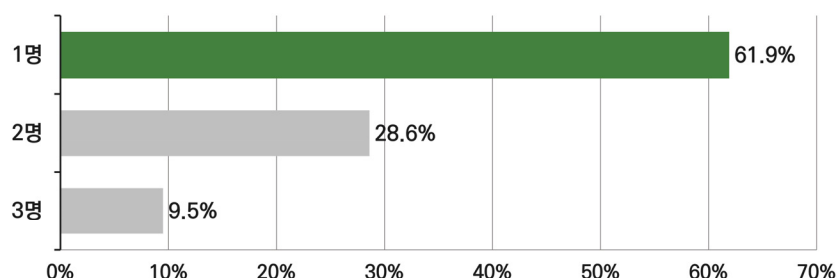
(단위: 건)

구분		매우 그렇다	그렇다	보통	아니다	매우 아니다
삶의 질 향상	합계	41(4.4%)	221(23.9%)	469(50.7%)	167(18.1%)	27(2.9%)
	주민	19(3.9%)	128(26.2%)	227(46.5%)	91(18.7%)	23(4.7%)
	방문객	22(5.0%)	93(21.3%)	242(55.4%)	76(17.4%)	4(0.9%)
지역 자긍심 고취	합계	42(4.6%)	199(21.5%)	460(49.7%)	186(20.1%)	38(4.1%)
	주민	21(4.3%)	118(24.2%)	229(46.9%)	96(19.7%)	24(4.9%)
	방문객	21(4.8%)	81(18.5%)	231(52.9%)	90(20.6%)	14(3.2%)
공동체 의식 향상	합계	71(7.7%)	276(29.9%)	397(42.9%)	151(16.3%)	30(3.2%)
	주민	36(7.4%)	133(27.3%)	208(42.6%)	87(17.8%)	24(4.9%)
	방문객	35(8.0%)	143(32.7%)	189(43.3%)	64(14.6%)	6(1.4%)

## I 실무 담당자 사업 필요성 공감…인력보강·전문성 제고 필요<sup>3)</sup>

### 담당인력이 부족하고 순환직 특성상 사업 전 과정 총괄에 한계

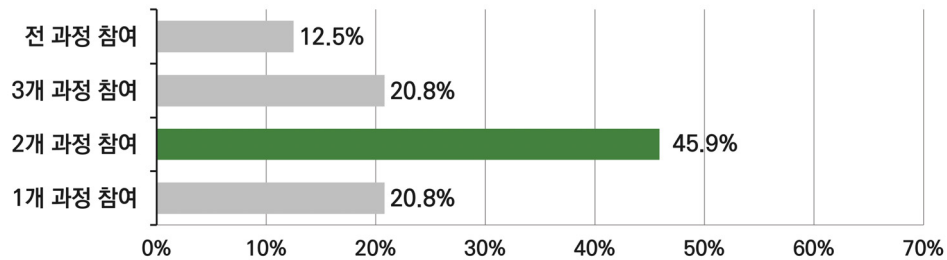
- 자치구의 61.9%가 인력 1명으로 경관사업·경관협정을 운영하는 것으로 나타나
  - 자치구별로 경관사업·경관협정을 담당하는 인력 현황을 조사한 결과 담당 인력이 1명인 자치구는 61.9%, 2명은 28.6%, 3명은 9.5%로 확인
    - 자치구에서는 경관 관련 업무를 전담하는 조직 없이 건축과, 도시재생과 등에서 1명의 담당자가 사업을 추진하는 곳이 대다수
    - 설문조사에 참여하지 않은 자치구 중 일부는 현재 경관사업·경관협정을 담당하는 부서와 인력이 전혀 없는 것으로 조사



[그림 4] 자치구 경관사업·경관협정 담당인력 현황

3) 공무원 설문은 서울시 공문협조를 통해 설문지를 발송하고 2018년 6월 11일부터 7월 23일까지 25개 자치구에 설문조사에 응해줄 것을 요청해, 이 중 설문에 응한 12개 자치구, 21명의 공무원 설문조사 결과를 토대로 분석

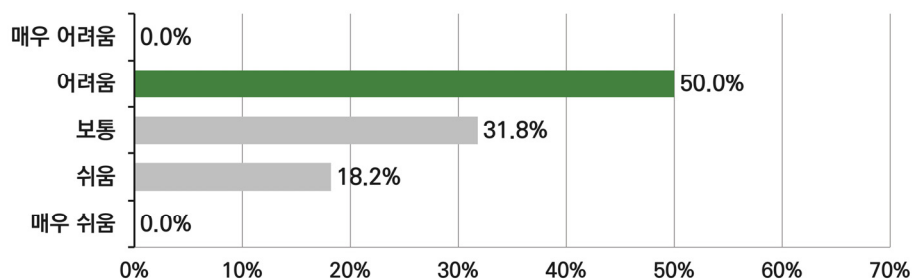
- 사업의 전 과정을 모두 총괄한 경험이 있는 담당자는 12.5%에 불과
  - 순환직의 특성상 일반적으로 경관사업·경관협정 담당자 한 명이 제안단계부터 계획·설계, 시공, 사후관리까지 전 과정을 끝까지 진행하기 어려운 실정
  - 사업 과정 중 담당자가 교체되면 일관된 사업의 추진이 어렵고 주민과의 관계 형성과 약속 이행에 한계



[그림 5] 경관사업·경관협정 과정별(사업제안, 계획 및 설계, 시공, 사후관리) 참여 경험

## 공모제안 업무 난이도 높고 복잡한 사업절차·주민갈등이 가장 큰 어려움

- 자치구 실무 담당자의 50%가 공모제안을 위한 사업추진계획서 작성에 어려움 겪어
  - 서울시에서 시행하는 경관사업·경관협정 공모 시 제출하는 사업추진계획서 작성의 업무 난이도에 관해 50.0%가 어려움이 있다고 응답
    - 공모 시 제출하는 사업추진계획서는 대상지 현황, 의견수렴, 지역주민 등 참여여부, 사업 구상, 사업효과, 사후관리로 구성
  - 경관사업·경관협정에 충분한 이해가 선행되지 않은 상태에서 사업 대상지를 선정하고 사업구상과 사업효과를 제시해야 하는 업무 부담감이 있는 것으로 조사

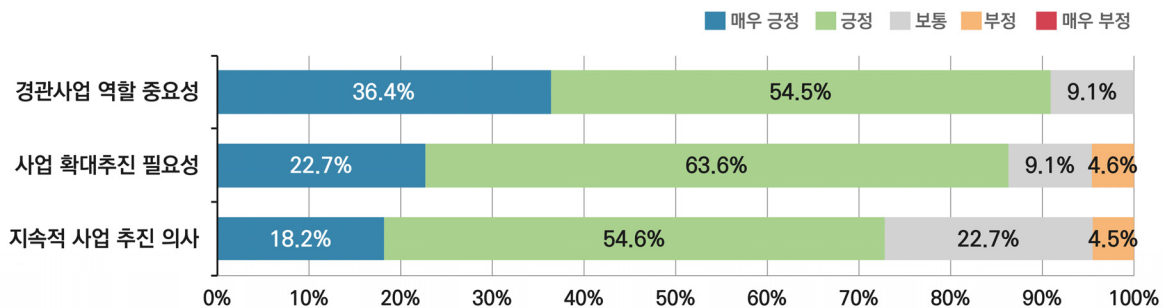


[그림 6] 경관사업·경관협정 공모 제안서 작성 업무의 난이도

- 주민갈등 해소와 복잡한 사업절차 개선이 가장 시급
  - 개선 필요사항에 대한 질문에는 주민갈등의 해소와 복잡한 사업절차의 개선이 필요하다는 응답이 가장 많은 것으로 확인
  - 그다음은 담당인력 부족, 관련 부서 간의 협의 한계, 매칭예산 확보의 어려움과 부족한 사업기간, 사업비 부족 순으로 응답

## 사업추진과정은 긍정적으로 평가, 사업 중요성·확대추진 필요성 공감

- 사업추진과정은 긍정적으로 평가하고, 주민참여의 적극성 부족을 한계로 지적
  - 사업추진 과정에서 주민의견 수렴(68.2%), 행정적 지원(63.6%), 전문가 참여(63.6%) 부분의 만족도는 높았지만, 주민참여의 적극성에는 31.8%만 긍정적으로 응답
  - 사업추진과정에 관한 모든 항목에서 담당자가 주민보다 만족도를 높게 평가
    - 특히 주민의견 수렴과정과 전문가의 지원 부문에서는 실무담당자의 만족도가 높았지만, 주민은 부정적 응답이 더 많은 것으로 조사
- 사업 중요성과 확대추진 필요성에 공감, 사업을 지속 추진할 수 있도록 인력보완 필요성 지적
  - 지역경관 개선에 경관사업·경관협정이 중요한 역할을 하는지에 대한 질문에 90.9%가 긍정적으로 응답했으며, 86.3%가 경관사업·경관협정의 추진을 확대할 필요가 있다고 응답
  - 같은 질문에 주민과 방문객이 각각 68.5%, 55.9%의 긍정적 응답을 남긴 것과 비교해 보면 사업의 중요성과 확대추진의 필요성은 실무 담당자가 더 높게 인식
  - 앞으로 해당 자치구에서 경관사업·경관협정을 지속적으로 추진할 의사가 있는지에 대한 질문에는 72.8%가 긍정적으로 응답하였지만, 인력 부족으로 향후 지속적인 추진에는 어려움이 있다는 기타의견이 다수



[그림 7] 자치구 실무 담당자의 경관사업·경관협정 중요성 인식 및 향후 추진 의사

### Ⅲ. 국내외 경관사업·경관협정 시행 사례

#### Ⅰ 물리적 개선·주민활동 지원 병행...사업 전반 주민참여 유도

##### 지역 경관형성 위한 물리적 환경개선 외에도 경관개선 활동·프로그램 지원 병행

- 물리적인 환경뿐만 아니라 지역주민을 비롯한 이용자의 일상 활동을 포괄하는 경관형성 지원
  - 수원시 성대·밤발거리, 서초동 동산로, 일본의 경관형성종합지원사업 및 가로환경정비사업의 사례에서는 지역경관을 가꾸기 위한 주민활동 지원과 지역 내 문화행사·축제·이벤트 등의 프로그램 지원을 복합적으로 시행

[표 4] 일본 경관형성종합지원사업의 사업내용

구분		사업내용
필수사업		경관 중요 건조물의 수리 또는 이설 경관 중요 수목의 훼손방지 및 복원
선택사업	물리적 개선	경관 중요 건조물의 외관 경관개선(외부공간, 조명 등) 건축물 경관저해요소 개선(옥외설비 은폐 등) 옥외 광고물 개선, 전선 지중화 공공시설 및 공공공간 정비(도로, 광장, 식재, 화단, 가로시설물, 조형물 등) 교류공간 조성(휴식공간, 체험·학습공간 등)
	활동 지원	경관형성활동(지역주민 교육, 세미나, 경관 관련 인재 육성 및 기술자 양성 등) 경관활용활동(관광이벤트 등)

##### 유사사업과 연계해 지역의 종합적 환경개선 도모하고 활성화 시너지 제고

- 다양한 사업과 연계해 예산이 적고 사업내용이 한정되어 자체 파급효과가 미흡할 수 있는 경관사업·경관협정의 효과 제고
  - 수원시 성대·밤발거리는 경관개선을 위하여 경관협정이라는 하나의 제도에만 의존하지 않고, 마을르네상스 사업, 차 없는 거리 축제 등 지역의 생활환경을 개선하는 다양한 사업과 연계
  - 서초구 동산로도 서울시 차원의 전략사업인 양재 R&CD 특구의 마중물 사업 중 하나로 경관사업을 추진하여 관련 계획과 연계한 장기 계획을 수립

##### 사업 전반에 걸쳐 주민참여 유도하고 지속가능한 협의체 형성

- 전문가와 공공이 주민의 지속적 관심과 참여를 유도하기 위해 노력
  - 수원시 성대·밤발거리 경관협정은 지역주민의 문제의식과 자발적 발의로 사업이 시작되었으며, 협정 방식의 특성상 주민이 주도적으로 사업추진 과정에 참여
  - 공공의 주도로 사업을 추진한 서초구 동산로의 사례도 자체적으로 경관코디네이터를 두어 주민과의 지속적인 소통을 바탕으로 사업을 추진

- 공통적으로 사업이 완료된 이후에도 주민 스스로 지역의 경관을 가꾸어 가는 기반이 될 수 있도록 주민 협의체를 조직하고, 주민참여 프로그램과 교육으로 주민역량을 강화하려는 노력을 지속
- 일본은 주민협의체를 중심으로 주민의 주체적 경관개선 시행을 지원
  - 일본의 경관형성종합지원사업과 가로환경정비사업도 지역주민 협의체 활동 지원 관련 내용을 공통적으로 포함
  - 특히 가로환경정비사업은 지역주민이 협의체를 구성하여 협정을 바탕으로 사업계획을 수립하고, 지역대학 학생 아이디어 공모를 실행하는 등 지역주민이 주체가 되어 사업 시행

## I 사업목적에 따른 대상지 선정기준 명확화

### 일본의 경관형성종합지원사업·가로환경정비사업은 대상지 선정의 구체적 기준 제시

- 경관형성종합지원사업은 경관상 중요자원 보유 지역 중 역사적 의미가 있고 관광 활성화 효과가 높은 지역 대상
  - 경관법에 따라 행위의 규제를 받는 지역에 경관형성을 지원하는 인센티브를 제공하고, 역사성 보존과 관광 활성화에 이바지하고자 사업 시행
  - 경관계획에서 지정한 경관 중요 건조물 또는 경관 중요 수목이 있는 지역 중에서, 외국인 내방 촉진구역, 관광정비구역, 역사적 풍치유지 향상 중점구역 등으로 대상을 한정하여 대상지 선정기준을 명확하게 제시



[그림 8] 일본 경관형성종합지원사업 대상지 선정기준

- 가로환경정비사업은 생활가로 형성이 미흡하거나 주거환경의 정비가 필요한 지역 대상
  - 경관계획상의 경관관리 지역을 포함하여 생활가로 형성이 미흡하거나 주거환경의 정비가 필요한 지역에 경관 및 생활환경의 질을 향상시키기 위하여 사업 시행
  - 점도 불량주택 비율, 주택밀도, 소규모 도로 비율, 공원·광장·녹지면적 비율, 경관법에 따른 경관계획 구역, 경관지구, 역사적 풍치유지 향상 중점구역 등을 근거로 명확한 대상지 선정기준을 제시

## IV. 정책제언

### I 상징경관 형성 등으로 역할 확대, 주민참여·유사사업 연계·홍보 강화

#### 사업범위 확대, 사업추진체계 효율화, 관련 주체 인식개선, 관리강화 노력 필요

- 다양한 위계와 유형의 경관형성 관련 사업범위 확대
  - 현재 낙후된 생활경관개선을 중심으로 시행되는 경관사업·경관협정의 역할을 서울시 차원의 상징경관 보존·보호, 지역특화경관 형성, 경관 관련 규제·관리지역의 경관개선 지원까지 확대 추진
- 사업추진체계의 효율성 제고
  - 점진적으로 주민참여를 확대할 수 있는 사업추진 체계를 마련하고 현장지원을 위한 전문 인력풀(pool) 운영
  - 주요 전략계획과 지구단위계획 등 관련계획·유사사업과 연계하여 지역단위의 종합적 환경개선 도모
- 관련주체의 인식개선과 사후 유지관리 강화
  - 관리주체를 일원화하고 사후평가와 모니터링을 강화하는 등 유지관리 체계 정비
  - 주민의 자발적 참여와 인식제고를 위한 자치구 홍보를 강화하고, 주민과 서울시·자치구 공무원 등 관련주체의 인식개선을 위한 교육 강화

#### 주요 추진전략

주요 과제	추진전략
경관사업·경관협정 사업범위 확대	- 서울시 차원의 상징경관 보존과 보호 - 생활경관 개선 및 지역특화경관 형성 - 경관관련 규제·관리지역의 경관형성 지원
효율적 사업추진체계 마련	- 주민참여를 기반으로 한 장기적·점진적 사업 추진 - 관련계획 및 유사사업과의 연계 - 서울시 역할 강화 및 지원확대
인식개선 및 관리강화	- 사후 유지관리 체계 정비 - 관련 주체 대상 홍보·교육 강화



## I 상징경관 형성, 경관 규제·관리지역 우선 지원으로 역할 확대

### 서울시 차원의 상징경관 보존·보호

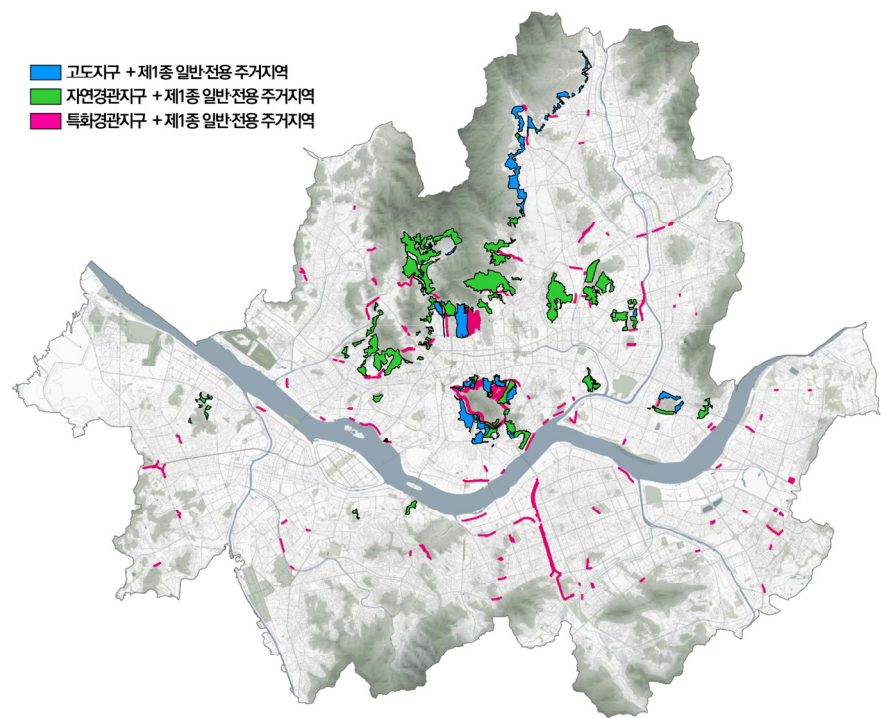
- 강·산·한양도성으로 대표되는 서울시 차원의 경관형성에 이바지할 수 있도록 경관사업·경관협정의 역할 확대
  - 한양도성으로 대표되는 서울의 역사문화 경관특성을 보호하기 위하여 5대 궁궐, 한옥, 성곽, 근현대 건축자산, 인사동·삼청동과 같은 역사문화가로 등 역사문화경관 특성 지역의 경관 형성을 위한 전략적 경관사업·경관협정 시행
  - 주요 산과 한강의 자연경관 특성 보존·강화를 위하여 녹지축 연결, 한강의 자연성 보호와 수변 특화경관 조성, 조망명소 조성 등의 경관사업·경관협정 시행
  - 시가지 경관개선을 위해서는 ‘2030서울플랜’에서 제시한 3도심과 7광역중심지를 대상으로 업무, 상업, 문화·관광, R&D, 첨단산업 등 중심지 특화 기능을 고려한 경관형성 및 보존을 위한 경관사업·경관협정 시행
- 효율적이고 종합적인 환경개선이 가능하도록 해당 지역의 관련 개발계획과 연계
  - 한양도성 ‘2030서울플랜’을 비롯하여 ‘역사도심 기본계획’과 ‘한강변 관리 기본계획’ 등 관련 계획의 경관부문 공간전략과 연계

### 생활경관 개선하고 지역특화경관 형성

- 사업의 유형과 내용 다양화
  - 주거지역과 가로경관 중심의 사업 시행에서 공장시설 밀집지역 경관개선, 건축물 경관특성지 보호 등 새로운 유형의 사업 발굴
  - 지역 경관개선이 지속가능한 동력을 가질 수 있도록 물리적 환경개선뿐 아니라 마을청소 등 일상생활의 주민약속에서부터 지역경관자원 발굴, 경관교육, 축제·이벤트 등 다양한 주민활동 지원까지 확대
- 지자체 경관계획을 수립해 지역 맞춤형 특화사업 발굴 유도
  - 자치구별로 해당 자치구의 경관현황을 구체적으로 파악하고 경관개선을 위한 종합적이고 장기적인 경관사업·경관협정 마스터플랜을 수립하여 전략적 사업 시행
  - 경관개선이 필요한 지역의 경관 훼손 정도에 따라 우선순위를 정하여 연차별 사업계획을 세우고, 자치구 차원에서 경관적 특화가 필요한 대상지의 단계별 경관형성 방안을 마련

### 경관 관련 규제·관리지역 경관형성 지원

- 경관 관련 규제·관리지역의 경관형성을 우선 지원하기 위하여 경관사업·경관협정 시행
  - 경관관리를 위해 규제를 적용받는 곳 중 규제 강도가 높은 지역을 우선적으로 지원
    - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(국계법)에 따른 경관지구, 고도지구, 제1종 전용 및 일반주거지역과 경관법에 근거한 중점경관관리구역 등이 대표적 경관 관련 규제·관리지역
    - 비물리적 규제지역보다는 물리적 규제지역에, 하나의 규제지역으로 지정된 지역보다는 2개 이상 중복 지정된 지역에 우선순위를 부여



[그림 9] 경관 관련 규제·관리지역 1순위 경관사업·경관협정 시행지역

[표 5] 경관 관련 규제·관리지역

근거법	도시관리		세분		규제내용
국계법	용도 지구	경관지구	자연		높이 3층 12m 이하, 건폐율 30% 이하, 미관저해용도 입지제한
			시계		높이 3층 12m 이하, 건폐율 30% 이하, 미관저해용도 입지제한
			시가지		미관저해용도 입지제한, 건축선 후퇴부 행위제한
			특화	역사문화	높이 4층 이하, 미관저해용도 입지제한, 건축선 후퇴부 행위제한
				조망가로	높이 6층 이하, 미관저해용도 입지제한, 건축선 후퇴부 행위제한
				수변	건축심의
	고도지구	고도지구	높이 4~36m 이하(지역별 구분)		
용도 지역	주거지역	제1종 전용		단독주택(3층 이하), 건폐율 50% 이하, 용적률 100% 이하, 바닥면적 500㎡ 이하	
		제1종 일반		4층 이하 주택, 건폐율 60% 이하, 용적률 200% 이하	
경관법	경관 계획	중점경관 관리구역	역사도심/ 한강변/주요 산		경관심의

## I 주민참여, 유사사업 연계, 서울시 역할확대로 사업추진체계 개선

### 주민참여 기반으로 장기적·점진적 사업 추진

- 사업 효과와 관리의 지속성 향상을 위하여 주민주도의 경관협정으로 단계적 전환
  - 아직 서울시와 주민 모두 경관협정 시행 경험이 부족하고, 주민의 인식개선과 행정역량 강화도 필요하다는 점을 고려해 경관사업에서 경관협정으로 단계적 전환 필요
    - 1단계: 경관사업 경험을 바탕으로 주민 인식을 개선하고 행정역량을 강화하는 시기로, 공공이 주도하되 주민참여를 적극 유도
    - 2단계: 경관사업이 완료된 이후 경관협정 체결로 이어질 수 있는 구조를 마련할 수 있도록 동기부여와 주민조직 기반을 구축
    - 3단계: 경관협정 활성화 단계로, 경관협정을 체결한 지역 중 협정 이행이 우수한 지역을 대상으로 지원성격의 경관사업을 시행해 장기적 유지관리를 지원하고 협정 지속
- 서울시 경관사업·경관협정 지원단(경관코디네이터 풀) 운영
  - 서울시 경관부서에서 경관코디네이터 풀(pool) 개념의 지원단을 구성하여 권역별로 경관 코디네이터 파견
    - 주민 공감대 형성, 경관협정을 체결할 수 있는 지역주민의 역량 제발, 공공을 독려하는 것이 주요 목적
  - 경관코디네이터는 지역주민의 의견을 수렴하여 경관사업·경관협정의 추진 방향을 설정하고 전문가(MP: Master Planner)와 공무원, 주민의 원활한 소통을 위한 창구 역할 수행
  - 중장기적으로는 지역 밀착형 경관과제와 경관사업·경관협정을 발굴하고 관계부서 협의와 유사사업 연계를 총괄지원

### 관계계획·유사사업과 연계

- 주요 전략계획의 마중물 사업으로 경관사업·경관협정을 추진
  - 2018년 고시된 '서울생활권계획'의 지역별 발전구상과 경관부문 공간관리지침에서 골목길 미관개선, 특화가로 조성, 녹지축연결 등 다양한 경관 관련 전략을 제시
  - 이와 연계하여 지역발전구상에서 제안한 전략지역의 공간개선을 위한 상징적 선행사업으로 경관사업·경관협정을 시행하여 생활권계획 공간관리지침의 경관관리를 실현하는 수단으로 활용
- 지구단위계획과 연계한 경관사업·경관협정 시행
  - 사업의 실현성을 높이기 위하여 실효성 높은 도시관리 수단 중 하나인 지구단위계획에 경관관리계획과 함께 경관사업·경관협정 내용을 포함

- 현재 용도지역 상향, 개발규모 설정 등 용도와 규모 계획을 중심으로 수립되는 지구단위 계획에 경관상세계획과 경관사업·경관협정을 이용한 지역차원의 구체적인 경관형성방안을 포함하여 지구 차원의 경관개선 수단으로 활용
- 지역단위 MP를 활용한 종합적 환경개선
  - 서울시 경관부서와 ‘경관사업·경관협정 지원단’(가칭)이 주도하여 물리적 환경, 안전, 지역활성화 등 다양한 분야의 종합적 환경개선이 가능하도록 지역단위의 유사사업 연계를 구상하고 서울시 부서별 협의를 추진
  - 자치구에서도 지역별로 파견된 경관코디네이터를 중심으로 관련 부서 협의 및 연계 지원

## 서울시 역할 강화하고 지원 확대

- 서울시는 경관사업·경관협정의 기본계획과 설계, 자치구는 실시설계·시설공사로 역할 분담
  - 서울시는 전체 사업 대상지의 기본계획과 설계안을 수립해 계획의 질적 수준을 담보하고, 자치구는 실시설계와 시설공사를 시행하는 것으로 서울시와 자치구의 역할을 분담
    - 우수한 설계업체 및 MP 선정이 용이해지고 자치구와 서울시 행정 절차를 단순화하여 계획 수립 절차상 효율성 제고 가능
- 경관사업 기본계획 적정예산 기준 마련
  - 경관사업의 기본계획과 설계는 도로포장, 조경·식재, 주민편의시설, 방범·안전, 조명·야간경관 등 다양한 요소를 통합적으로 디자인하고, 계획과정에서 주민 의견수렴을 거쳐야 하는 등 일반적 설계용역보다 업무가 포괄적
    - 그러나 현재 일반설계 단가 기준을 적용하여 업무 난이도에 비해 예산이 적게 책정되어 우수한 계획안 도출에 한계
  - 디자인의 질을 제고하기 위하여 디자인비용, MP비용, 주민참여 비용 등을 포괄하는 서울시 경관사업 원가계산 표준을 마련
- 경관사업 자문단 운영의 제도적 근거 마련
  - 현재 내부 방침으로 운영하고 있는 ‘서울시 경관사업 자문단’의 제도적 위상 강화<sup>4)</sup>
    - 경관위원회를 별도로 두지 않는 서울시의 특성을 고려하여 서울시 경관조례에 경관사업·경관협정의 효율적 자문 및 심의를 위하여 별도의 자문단을 운영할 수 있도록 명시

4) 서울시는 도시·건축공동위원회에서 지구단위계획심의회와 같은 조건으로 경관사업을 심의하면서 발생하는 심의 기준, 심의 전문성 등의 문제를 보완하고 경관사업의 기본계획부터 실행까지 신속하고 일관성 있는 자문을 운영할 수 있도록 2016년부터 경관분야 전문가로 구성된 ‘서울시 경관사업 자문단’을 운영

## I 사업 관리카드 작성 의무화, 홍보책자·실무매뉴얼 마련 필요

### 사후 유지관리체계 강화

- 경관사업·경관협정 완료 후 일정기간 대상지 관리주체 일원화
  - 사업 완료 후 일정기간(2년 이상 권장)은 경관사업·경관협정 시행 부서에서 사업대상지의 공간·시설물 유지관리를 총괄
  - 연 1회 정기적으로 사업대상지의 유지관리 모니터링을 시행해 보수가 필요한 지역은 각 시설물 담당부서에 개선 의뢰
- 사업 전후 기록과 사후평가 및 모니터링 의무화
  - 경관사업·경관협정 시행 시 세부내용을 체계적으로 기록하는 관리카드 작성을 의무화하고 서울시와 자치구의 사업 담당자가 다양한 사업내용 공유
  - 관리카드는 경관사업/협정 구분, 위치, 사업기간, 사업유형, 사업비 등의 사업개요와 함께 물리적 개선내용, 주민활동 지원사항 등을 구체적으로 기술
  - 사업 전·후를 비교할 수 있는 도면과 사진자료를 첨부하며, 매년 관리·보수 내역, 주민만족도를 점검하고, 경관협정은 연차별로 협정이행 현황을 평가하고 기록

### 관련 주체 대상 홍보·교육 강화

- 자발적 참여와 인식제고를 위한 주민·자치구 홍보
  - 경관사업·경관협정의 추진과정과 지원내용, 신청 방법 등을 알기 쉽게 안내하는 리플릿과 우수사례 홍보 책자를 제작
  - 경관사업·경관협정 완료 지역은 매년 전시회, 발표회 등을 열어 사업 과정의 노하우를 공유하고 사업성과를 홍보하여 붐업 유도
- 관련 주체의 역할을 구체화하고 교육 강화
  - 서울시, 자치구, 주민센터 공무원과 지역 전문가, 코디네이터, 주민의 역할을 명확히 제시하기 위하여 경관사업·경관협정 실무 매뉴얼을 마련
  - 실무를 담당하는 공무원과 정책추진에 중요한 영향을 미치는 자치구 의사결정권자를 대상으로 홍보와 교육 강화
  - 건축사 보수교육 등을 활용한 전문가 교육과 주민역량 강화를 위한 경관사업·경관협정 아카데미 콘텐츠를 개발하여 서울시 평생학습포털을 활용한 교육 프로그램을 운영

06756

서울특별시 서초구

남부순환로 340길 57

02-2149-1234

[www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)