



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

조경학석사학위논문

경관법을 중심으로 한
지자체 경관행정체계와
경관사업의 시행과정 연구

- 인천광역시 「1군·구 1특화가로 조성사업」을
중심으로 -

Study on Local Government's Landscape Act-based
Landscape Administrative System and Enforcement
Process of Landscape Project

2014년 2월

서울대학교 환경대학원
환경조경학과 조경학전공
허윤아

국문초록

양적 성장에서 질적 성장으로 시대가치가 변화함에 따라 경관의 가치에 대한 인식이 증가하게 되었다. 특히 세계화와 지방자치의 심화와 함께 도시마케팅 개념이 등장하였고 경관은 지역의 이미지를 형성하는 지역경쟁력의 핵심 요소로서 대두되고 있다.

우리나라에서는 90년대 후반부터 지방자치단체에서 경관에 관한 조례를 제정하고 경관관련연구 및 계획을 수립하기 시작하였으며, 2007년에는 이제까지의 모호한 경관개념을 정리하고, 그간 산발적으로 시행되던 관련 사업들을 체계화하여 통합관리함과 동시에, 경관 관리에 관련된 일련의 활동에 대한 법적 근거를 마련하기 위하여 ‘경관법’을 제정하기에 이르렀다. 그러나 경관법이 제정된 지 불과 3년도 되지 않은 2010년경부터 경관법의 실효성과 내용을 두고 법률 개정의 필요성이 제기되었으며, 다가오는 2014년 전면개정된 경관법이 시행을 앞두고 있다.

본 연구는 경관법을 중심으로 한 지자체의 경관행정체계와 현재 각 지자체에서 활발하게 시행하고 있는 경관관리수법인 경관사업의 시행과정의 특성과 문제점을 알아보는 것을 목적으로 한다. 구체적으로는 국가 차원의 법률인 경관법에서부터 시작하여, 이 법제가 실제 광역지자체에서, 더 나아가 기초지자체 차원에서의 경관행정에서 어떻게 영향을 미치고 있는지를 경관사업의 시행과정을 통해 알아본다.

본 연구는 크게 경관법제 연구, 지자체 경관행정현황 연구, 경관사업의 시행과정 연구의 세 부분으로 구성된다. 지자체의 경관행정현황과 경관사업의 시행과정 연구는 인천광역시와 인천광역시의 1군구 1특화가로 조성사업을 대상으로 하였다.

경관법은 경관에 관한 기본법으로서, 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관위원회를 통해 아름답고 쾌적하며 지역특성을 나타내는 국토·지역 환경을 조성하는 것을 목적으로 한다. 경관법은 지자체와 지역주민이 경관을 보존하고 가꾸어 나가는 데에 필요한 기술적, 행정적, 재정적 지원을 하기 위한 법적 근거 부여와 제도 마련에 중점을 두고 있는 지원 위주의 법률이다. 또, 획일적인 경관 양성을 피하고, 지역의 정체성을 살리는 방향으로 경관을 조성함으로써 각자 지역의 특색에 맞게 경관을 만들어 나갈 수 있도록 하게 하기 위하여 구체적인 내용과 활용 여부를 지

자체에게 위임하는 유연성있는 법률이다. 경관계획, 경관사업, 경관협정 등의 경관 형성 활동에서 주민이 참여할 수 있는 가능성을 열어두었다는 점도 주 특징이다.

경관법의 제정에 따라 인천광역시도 도시디자인추진단 조직, 경관조례 전면개정, 기본경관계획 수립 등 경관활동에 적극적인 모습을 보이고 있는 광역지자체이다. 인천광역시는 『인천광역시 경관기본계획』을 포함하여, 『시가지경관계획』, 『수변경관관리계획』, 『야간경관관리계획』 등의 경관계획을 수립하고, 이에 따라 1군구 1특화가로 조성사업, 야간경관형성사업, 간판이 아름다운 거리 조성사업, 야간경관조성 사업 등 다양한 경관 사업을 진행하고 있다. 또, 아직 일부지역에서의 시범사업 단계이지만 옹진군 토탈디자인 빌리지 조성사업 등 경관협정을 실행했다. 또한 경관법에 근거하는 경관위원회를 통해 경관계획, 경관사업, 경관협정 등의 관련 활동을 심의·자문하고 있다.

「1군·구 1특화가로 조성사업」은 『시가지경관계획』에 의해 추진된 사업으로, 인천시 각 군구별 쾌적하고 아름다운 가로환경조성과 지역특성을 살린 매력적인 경관 연출을 통해 시민 삶의 질 향상 및 지역경제 활성화를 유도하고자 추진되었다. 본 사업은 광역지자체인 인천시가 사업을 계획, 선정하고 예산을 배분하고, 기초지자체가 시행을 맡아 완료되었다. 예산확보와 용역결과에 대한 의존도가 높고, 사업 계획과 시행 과정에서 주민과의 충분한 협의가 이루어지지 못하는 등 경관법의 제정에도 불구하고 여전히 관주도의 하향식 사업의 특성을 보이고 있으며, 이는 대상지 위치 선정의 부적합, 테마성의 부재, 사후유지관리의 소홀 등의 문제로 이어진 것으로 나타났다.

경관법은 각종 경관 형성 활동을 지원할 수 있는 법적 근거를 부여하고, 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관위원회 제도를 활용한 경관행정체계를 형성했다는 점에서 의의가 있다. 단 강제력이 없는 범임에도 불구하고 전제조건인 지역으로부터의 자발적 사업추진 및 참여가 부족하다는 점, 실행 수단이 경관 사업에 치우쳐 있다는 점, 타법률과의 위계가 불분명 하여 경관분야를 통합 관리하는 상위법이 되지 못했다는 점 등이 문제점으로 지적된다.

또한 지자체의 경관행정 현황을 살펴보면 관 주도 단발성 사업 위주의 경관 행정으로 인하여 장소 기반의 상향식 경관 관리가 이루어지지 못하고 용역과 예산에 대한 의존도가 높다는 점, 사업 과정에서 광역지자체, 기초지자체, 사업자, 지역민 간의 협의와 의사소통이 불충분하다는 점 등이 개선되어야 할 점으로 드러났다.

목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 목적	2
제3절 연구대상 및 방법	3
제4절 연구의 개요	3
제5절 선행연구 검토	5
제2장 경관관련 법제 연구-경관법을 중심으로	9
제1절 경관법의 개요	9
제2절 경관법의 제정배경	10
제3절 경관법의 구성	12
1. 총칙	13
2. 경관계획	13
3. 경관사업	15
4. 경관협정	17
5. 경관위원회	20
제4절 경관법 이외의 경관관련법제	21
제5절 소결	23
제6절 해외사례연구-일본의 경관법	27
1. 개요	27
2. 목적	28
3. 특징	28
4. 제정 배경	28
5. 경관녹삼법의 제정	29
6. 구성	30
7. 세부 내용	30
8. 소결	32

제3장 경관법과 지자체의 경관행정 -인천광역시를 대상으로-	34
제1절 관련 조직과 활동	35
제2절 경관법에 의한 인천시의 경관행정	42
1. 경관계획	42
2. 경관사업	44
3. 경관협정	48
4. 경관위원회	50
제3절 소결	53
제4장 경관사업 시행과정 연구 - ‘1군구 1특화가로 조성사업’을 대상으로	55
제1절 사업개요	55
제2절 광역지자체의 사업 추진 과정-인천광역시의회 회의록 분석을 중심으로	56
1. 사업 계획 단계 - 「1구 1특화가로 조성계획」	57
2. 예산확보 및 사업추진 - 광역지자체 차원에서	61
3. 군·구 공모 및 예산 분배	63
제3절 기초지자체의 사업 시행 과정 및 결과 - 계양구, 부평구, 서구를 대상으로	67
1. 계양구 미래광장거리	68
2. 부평구 풍물거리	78
3. 서구 마실거리	87
제4절 소결 - 1군구 1특화가로 조성사업에서 나타난 경관사업과정의 특징	93
제5장 결론	96
참고문헌	

표 목차

[표 1-1] 경관관리제도 관련 선행연구.....	6
[표 2-1] 경관법의 구성.....	9
[표 2-2] 경관법 제정 이전 경관관련 법제도.....	11
[표 2-3] 경관법에 의한 경관형성체계.....	12
[표 2-4] 경관사업의 추진절차.....	16
[표 2-5] 경관협정의 항목 및 주요 내용.....	18
[표 2-6] 경관위원회의 기능.....	20
[표 2-7] 경관위원회와 관련되는 위원회.....	20
[표 2-8] 경관관련 주요법률.....	22
[표 2-9] 경관법에서 조례로 정하는 사항.....	24
[표 2-10] 경관법상 주민참여 관련조항.....	25
[표 2-11] 일본 경관법의 개요.....	30
[표 3-1] 인천시 경관업무 담당 조직 변화.....	36
[표 3-2] 인천시 경관 관련 주요 추진업무.....	37
[표 3-3] 인천광역시 경관활동현황.....	40
[표 3-4] 인천광역시 경관관련 예산 추이.....	40
[표 3-5] 2008년 이후 인천시 경관사업 추진 대상별 경관위원회 안건 수.....	44
[표 3-6] 인천시 경관협정 체결자의 범위.....	49
[표 3-7] 인천시 경관협정의 내용.....	49
[표 3-8] 인천시 경관 위원회 개최 실적.....	51
[표 3-9] 인천시 경관위원회의 기능.....	51
[표 4-1] 1군구 1특화가로 사업 조성 결과.....	56
[표 4-2] 「1구 1특화가로 조성계획」을 통해 선정된 사업대상지.....	60
[표 4-3] 설문조사 결과.....	66
[표 4-4] 1구 1특화가로 조성계획과 실제 사업 결과 비교.....	67

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 개요.....	4
[그림 2-1] 경관계획 수립과정.....	14
[그림 2-2] 경관법에 의한 경관계획 수립 및 운영현황.....	15
[그림 2-3] 경관협정의 참여주체 및 역할.....	17
[그림 2-4] 서울시 우이동 경관협정 시범사업 결과.....	19
[그림 2-5] 경관협정의 절차.....	19

[그림 2-6] 경관법과 타 경관 관련 법률과의 관계도.....	23
[그림 2-7] 일본 경관녹삼법의 체계.....	29
[그림 2-8] 일본 경관법의 대상지역.....	32
[그림 3-1] 인천광역시 지도.....	35
[그림 3-2] 인천광역시의 경관활동현황.....	39
[그림 3-3] 인천시 경관관련 예산.....	41
[그림 3-4] 인천시 전체 예산 추이.....	41
[그림 3-5] 인천광역시 전체예산 중 경관관련 예산이 차지하는 비율.....	41
[그림 3-6] 인천광역시의 경관행정체계.....	42
[그림 3-7] 경관유형구분.....	43
[그림 3-8] 경관종합구상도.....	44
[그림 3-9] 옹진군 토탈빌리지 조성사업시 조직도.....	50
[그림 3-10] 옹진군 토탈빌리지 조성사업 결과.....	50
[그림 3-11] 경관위원회 심의 및 자문 절차.....	52
[그림 4-1] 일반적인 경관사업의 추진 및 시행과정.....	56
[그림 4-2] 「1군구 1특화가로 조성계획」 수립 과정.....	60
[그림 4-3] 계양구 특화가로 대상지 위치.....	69
[그림 4-4] 2차선 일방통행로로 정리된 도로와 정비된 간판.....	69
[그림 4-5] 수경시설.....	70
[그림 4-6] 공공시설물.....	70
[그림 4-7] 입구에 설치된 문주 조형물.....	70
[그림 4-8] 사업시행 이전 문화로.....	71
[그림 4-9] 계양구 문화로의 테마 및 목표설정.....	72
[그림 4-10] 계양구 문화로 명품특화가로 조성사업 계획안.....	73
[그림 4-11] 부평구 특화가로 사업대상지.....	79
[그림 4-12] 사업 시행 이후 부평대로 A구간. 간판이 아름다운 거리 조성사업 연계 시행.....	80
[그림 4-13] 사업 시행 이후 부평문화로 B구간. 간판이 아름다운 거리 조성사업 미 시행.....	80
[그림 4-14] 버스정거장 및 가로등 디자인.....	80
[그림 4-15] 좌:교체된 보도와 새로이 조성된 녹지띠,우: ‘도심속 자연거리 조성사업’ 결과 새로 교체된 이팝나무 가로수에 꽃이 핀모습.....	81
[그림 4-16] 나무재질의 공공시설물.....	81
[그림 4-17] 사업 시행 이전 부평로 A구간.....	82
[그림 4-18] 사업 시행 이전 부평로 B구간.....	82
[그림 4-19] 좌: 부평 풍물거리의 테마 및 목표,우: 부평 풍물대축제.....	83

[그림 4-20] 1구1특화가로 조성계획(2006)에서 제시한 건축 입면 슈퍼그래픽 및 간판디자인 예시.....	83
[그림 4-21] 부평구 특화가로 사업계획안.....	83
[그림 4-22] 부평로 대상 경관관련 사업.....	85
[그림 4-23] 서구 특화가로의 대상지 위치 및 주변환경.....	88
[그림 4-24] 서구 마실거리 전경.....	88
[그림 4-25] 중앙 녹지대와 오픈스페이스.....	88
[그림 4-26] 수경시설과 소공연장.....	89
[그림 4-27] 사업 시행 이전 구청뒷길.....	89
[그림 4-28] 구청뒷길 조감도.....	91

제1장 서론

제1절 연구의 배경

양적 성장을 목표로 무분별한 개발을 거듭해 온 20세기를 거쳐, 우리 도시의 경관은 난립하는 간판과 획일적인 아파트와 고층건물군에 의해 점령당하고 말았다. 그러나 시대의 변화와 함께 2000년대에 들어 사람들은 아름다운 경관이 가지는 가치에 대해 주목하게 되었으며, 경관을 자원으로 인식하고 경관 계획과 보존의 필요성에 공감하게 되었다.

또한 세계화와 지방자치체가 극도로 진행되어가는 시대적 배경 속에서 경관은 지역의 이미지를 형성하고 정체성을 나타내는 지역경쟁력의 핵심 요소로서 인식되고 있다. 각 지자체는 쾌적한 환경정비의 수준에서 한 단계 더 나아가 지역 고유의 장소성과 정체성을 담을 수 있는 새로운 경관 형성을 위해 각종 조례와 계획을 세우는 등 노력을 아끼지 않고 있다.

관련 학회의 움직임도 활발하여 2003년 한국조경학회에 ‘경관계획연구회’가 설치되었고, 이후 한국도시설계학회에 경관연구위원회가 구성되었다. 2005년에는 대한국토도시계획학회에 ‘경관연구위원회’가 설치되었다. 이어 2006년에는 한국경관협의회(현 한국경관학회)가, 2008년에는 한국도시경관디자인학회가 설립되었다.¹⁾

경관은 우리 모두에 의해 형성되는 공공자산이다. 한 개인에 의해 소유되고 관리되는 것이 아니기에 관리 주체와 책임 소재를 분명히 하기 어려운 문제점이 있으며, 종종 개인재산권의 침해 문제를 야기하기도 한다. 그렇기 때문에 경관관리에 있어 규제와 지원을 위한 제도적 장치는 필수적이다.

우리나라에서는 90년대 후반부터 지방자치단체에서 경관에 관한 조례를 제정하고 경관관련연구 및 계획을 수립하기 시작하였으며, 그에 발맞춰 2000년 도시계획법 개정에 의해 경관지구가 도입되었고, 2002년 제정된 국토의계획및이용에관한법률에서는 경관에 관한 계획을 수립할 수 있도록 하여 도시계획제도 체계상에서 경관의 조성 및 관리를 유도해왔다²⁾. 2007년에는 이제까지의 모호한 경관개념을 정리하고, 그간 산발적으로 시행되던 관련 사업들³⁾을 체계화하여 통합관리함과

1) 오민근(2010), “경관을 말하다”, 한국조경신문 123호

2) 최정선 외 1명(2006) “도시계획제도와외의 관계를 고려한 경관관리제도 정비방향 연구”, 한국도시설계학회지

3) 김효정의 도시경관관련법률에관한 연구(2004)에 의하면, 법제처에 등록된 경관 관련 법률은 약 40여개로

동시에, 경관 관리에 관련된 일련의 활동에 대한 법적 근거를 마련하기 위하여 ‘경관법’을 제정하기에 이르렀다.

그러나 경관법이 제정된 지 불과 3년도 되지 않은 2010년경부터 경관법의 실효성과 내용을 두고 법률 개정에 대한 필요성이 제기되었다.

현행법의 경관계획은 구속력 없는 임의계획으로 경관관리의 실효성이 부족하며, 기초지방자치단체 등의 경관계획 수립권한이 일부 제한되어 있음.

또한 사회기반시설·개발사업 등 경관을 형성하는 주요 요소에 대한 경관관리가 미흡하고, 국가 차원의 경관관리를 위한 지원방안도 미비한 실정임. (경관법 일부개정법률(안) 입법예고, 2011.4.14.)

대표적으로 ‘국토의계획및이용에관한법률’을 포함하여, 각 지자체의 개별 조례 등 경관 관련 타 법률과의 관련성 및 위계에 관한 문제, 강제력을 가지지 않는 지원 위주의 법률인 경관법의 법적 효용에 관한 의심, 법률에 대한 민관의 이해 부족 등이 문제점으로 거론되고 있다.

제2절 연구의 목적

경관법은 그동안 산발적으로 운영되던 경관관련 제도들을 통합하여 경관법을 중심으로 하는 체계적인 경관행정체계를 만들어내고자 제정되었다. 경관법의 제정과 함께 경관계획 및 이를 실현하기 위한 경관사업 등의 활동이 법적 근거를 확보하게 되었으며, 지자체에는 경관전담부서가 마련되어 보다 적극적이고 체계적인 경관 관리, 형성 활동이 기대되고 있다.

본 연구는 경관법을 중심으로 한 우리나라 지자체의 경관행정실태를 알아보는 것을 목적으로 한다. 구체적으로는 국가 차원의 법률인 경관법에서부터 시작하여, 이 법제가 실제 광역지자체에서, 더 나아가 기초지자체 차원에서의 경관행정에서 어떻게 영향을 미치고 있는지를 경관사업의 시행과정을 통해 알아본다.

우선적으로는 경관법제의 내용 및 주요 특성에 대해 조사해 봄으로써 경관법에 의한 우리나라의 경관행정체계에 대해 알아본다. 그 다음에는 경관법을 중심으로 한 광역지자체의 경관행정 운영현황을 구체적인 사례를 통해 살펴본다. 이를 바탕으로 하여 경관계획의 실현수단으로서 현재 가장 활발하게 이루어지고 있는 경관

집계되었다.(2004년 7월 기준)

사업의 시행과정을 사례를 통해 알아본다. 이를 통해 경관법이라는 법제가 지자체의 사업을 통해 우리나라의 경관에 실제로 구현되기까지의 전 과정에서 나타난 특성과 문제점에 대해 알아봄으로써, 더 나은 경관을 위해 우리나라의 경관행정이 나아가야 할 방향에 대해 고찰해본다.

제3절 연구대상 및 방법

본 연구는 크게 경관법제 연구, 지자체 경관행정현황 연구, 경관사업의 시행과정 연구의 세 부분으로 구성된다.

경관법은 2014년 개정을 앞두고 있지만 개정안에 대해서는 아직 시행 결과가 없으므로 2007년 제정, 시행된 법률을 기준으로 하였으며, 법조문은 법제처 홈페이지에 게재된 것을 활용하였다.

지자체의 경관행정운영현황에 대해서는 경관법 제정 이전부터 경관조례를 제정하는 등 적극적으로 경관시책을 펼쳐 온 인천광역시를 대상으로 한다. 구체적으로는 인천광역시의 경관행정체계와 경관 관련 주요 활동 이력을 알아보고, 경관법에 의한 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관위원회 등의 운영 현황을 살펴본다. 주요 근거 자료로는 인천광역시에서 발표한 각종 경관계획과 가이드라인, 경관담당부서인 도시계획국과 도시디자인추진단의 업무보고 자료를 활용한다.

마지막으로 경관사업의 시행 과정에 대한 연구는 인천광역시의 1군구 1특화가로 조성사업을 대상으로 연구한다. 계획안은 인천시가 발표한 『인천광역시 시가지경관계획』 중 「1구 1특화가로 조성 계획」을 기초자료로 하였다. 시행과정에 대해서는 경관법이 제정된 2007년부터 2012년까지의 인천광역시의회 및 인천 각 기초지자체의 의회회의록을 기초자료로 하여 관련 질의를 바탕으로 추론하는 방법을 택했다. 기초지자체의 구체적 시행 사례로는 총 사업비를 기준으로 사업규모가 큰 계양구, 부평구, 서구의 사례를 선정하였다.

제4절 연구의 개요

제1장에서는 연구의 배경, 연구의 목적, 연구의 대상 및 방법, 연구의 개요 등을 설정하고 경관 관련 제도 및 경관행정에 대한 선행연구를 검토한다.

제2장에서는 경관법의 개요, 제정배경, 구성과 세부내용, 주요 특징 등 경관 법 체에 대해 알아본다. 제3장에서는 인천광역시를 대상으로 지자체 경관행정의 흐름 과 경관법에 근거한 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관심의 등의 운용 현황에 대 해 연구한다. 제4장에서는 인천시의 「1군구1특화가로 조성사업」을 대상으로 광 역지자체와 기초지자체의 경관사업 시행 과정에 나타난 특징과 문제점에 대해 알 아본다.

결론에서는 본문에서 조사한 결과를 기초로 하여 지자체 경관행정에서 나타난 경관법과 경관사업의 특성과 문제점에 대해 고찰해보고, 경관법제의 실효성 제고 방안에 대해 알아본다.



[그림 1-1] 연구의 개요

제5절 선행연구 검토

경관법 제2조에서는 ‘경관’이란 자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역환경적 특징을 나타내는 것이라고 정의하고 있다. 경관은 다양한 요소들에 의해 이루어지는 것으로서 본질적으로 다원적, 복합적인 특성을 가진다. 따라서 경관에 관한 연구도 경관을 바라보는 관점에 따라 환경적 측면, 도시미관적 측면, 문화재 보호적 측면 등 여러 관점에서 건축, 조경, 환경, 미술 등 다양한 분야에서 연구해 왔다.

경관 관리 제도에 대한 연구는 1990년대부터 경관에 대한 관심이 증대됨에 따라 꾸준히 증가되어 왔다. 초기에는 무분별한 개발로 인한 경관 훼손을 저지하기 위한 측면에서 주로 연구되었다. 유해웅(1993)은 경관보호에 관한 법제와 정책의 전개방향에 대해 연구하였고, 양병이(1994), 임승빈, 신지훈(1996)은 양호한 도시경관 관리를 위한 경관영향평가제도에 관해 연구하였다.

이후 양호한 도시경관관리를 위해 정태일, 오덕성(2003)은 경관을 유형별로 분류하고 경관의 제어요소를 경관 관련 법제도를 통해 연구하였다. 정재희(2004)는 2003년 제정된 ‘국토의계획및이용에관한법률’의 경관 관련 부분을 중심으로 분석하고 서울시의 경관관리사례를 통해 경관관리제도의 시사점에 대해 연구하였다.

2000년대에 들어서는 도시경관 이외에도 역사문화경관을 보존, 관리하기 위한 연구가 발표되기 시작했다. 최형석(2002)은 역사경관을 지키기 위한 건축물 높이 제한 규제 방안에 대해 연구하였으며, 조용기(2004)는 관광활성화를 위한 역사경관정비제도에 대해 연구하였다.

2000년대 후반에는 일본의 경관법 제정(2004)을 계기로, 해외의 경관 관리 선진 사례를 소개하고, 우리나라에도 경관 관리를 위한 통합적 제도의 도입이 필요하다는 입장의 연구가 학술지 등을 중심으로 다수 발표되었다. (오민근(2005), 국토연구원(2005), 최정선, 이희정(2006), 대한주택공사(2006)). 일본의 경관법에 대한 연구로는 김봉경 외 2인(2009)의 “일본의 경관법 시행에 따른 경관행정에 관한 연구” 등이 있다.

2007년 우리나라의 경관법이 제정된 이후로는 새로이 제정된 법제의 활용방안에 대한 연구가 다수 발표되었다. 이정형, 이여경(2008)은 지자체의 현황을 고려한 경관법의 적용 방안을 연구했다.

경관법에 관련된 연구는 경관법 전반을 대상으로 하는 연구와 경관법에 근거한

경관계획, 경관사업, 경관협정 관한 연구로 분류된다.

윤준도 외 3인(2009)과 문지원(2011)은 경관계획에 있어서의 주민참여 활성화 방안을 연구했다. 이성창외 3인(2011)은 일본 주요도시의 경관계획 사례연구를 통해 서울 경관 계획의 실효성 제고 방안을 연구했다.

경관사업에 대해서는 경관법 제정 이전부터 경관 관련 정비 사업, 거리 조성 사업 등에 관한 연구 등이 다수 발표되어왔으나, 경관법에 근거한 경관사업에 대한 선행 연구로는 농촌지역에서의 경관사업 도입 방안을 다룬 변혜선(2009), 신지훈(2010)의 연구와 남지영, 이정형(2011)의 지방중소도시에서의 경관사업 현황 연구 등과 같이 특정 지역, 특정 유형에 초점을 맞춘 연구가 많이 이뤄지고 있다.

특히 최근에는 주민참여와 마을만들기 활동에 대한 관심이 증가하면서 경관협정 관련 연구가 활기를 띠고 있다. 신병훈 외 2인(2009)은 일본의 경관협정 사례를 연구했으며, 이병대, 동재욱(2009)는 일본의 경관협정을 통한 마을만들기 사례를 연구했다. 임정민, 윤준도(2011)는 일본의 경관법을 참고하여 주민참여를 통한 지역 경관 개선 방안에 대해 연구하였다.

본 연구에서는 경관법에서 출발하여 지자체의 경관행정현황, 광역지자체와 기초지자체의 경관사업 시행 과정으로 연구 대상을 순차적으로 좁혀나가면서 실제 지자체에서 경관법을 어떻게 운용하고 있는지 그 특성과 문제점에 대해 알아보도록 한다.

[표 1-1] 경관관리제도 관련 선행연구

분류	연구 제목	비고
경관법 제정 이전	· 유해웅(1993), “경관보호에 관한 법제와 정책의 전개방향” · 양병이(1994), “우리나라 경관영향평가제도 정착을 위한 과제” · 임승빈, 신지훈(1996), “경관영향평가를 위한 심리적 지표 설정에 관한 연구”	경관 보전
	· 최형석(2002), “역사경관보전을 위한 건축물 높이규제에 관한 연구” · 조용기(2004), “문화관광 활성화를 위한 古都의 역사적 경관 정비에 관한 연구”	문화 경관 관리 제도

경관법 제정 이전	<ul style="list-style-type: none"> · 정태일,오덕성(2003), “우리나라 경관관련 법·제도 및 계획 속에 나타난 경관유형과 제어요소에 관한 연구” · 정재희(2004), “도시경관관리의 현황과 과제 “ · 국토연구원(2005), “도시경관 관리제도 정비방안 연구” · 김효정(2004), “도시경관관련법률에 관한 연구”, 한국문화관광정책연구원 · 최정선, 이희정(2006), “도시계획제도와의 관계를 고려한 경관관리 제도 정비방향 연구 “ · 대한주택공사(2006), 경관법 제정을 위한 연구 	경관 관리 제도 전반
	<ul style="list-style-type: none"> · 오민근(2005), “일본의 경관법 제정과 그 의미” · 최환용(2005), 『일본의 경관보호법제』,한국법제연구원 · 김봉경,오세경,임재문(2009), “일본의 경관법 시행에 따른 경관행정에 관한 연구 	일본 경관법
경관법 제정 이후	<ul style="list-style-type: none"> · 이정형,이여경(2008), “지자체 경관시책의 현황과 특성을 고려한 경관법 적용방안에 관한 연구” 	경관법 전반
	<ul style="list-style-type: none"> · 윤준도 외 3인(2009), “경관계획 수립 및 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안 연구” · 문지원(2011), “경관계획에서의 주민참여 활성화를 위한 방향 제시 연구” · 이성창 외 3인(2011), “서울시 경관관리의 실효성 제고방안에 관한 연구” 	경관계획
	<ul style="list-style-type: none"> · 유완중(2006), “경관법 제정에 따른 경관형성사업의 방향” · 변혜선(2009), “농촌지역의 개발사업과 연계한 경관사업 발굴방안” · 국토해양부(2009), 『경관사업 모델 개발 및 실행방안』 · 신지훈(2010), “농촌경관의 보전 및 개선을 위한 경관사업의 도입방안 연구” · 남지영,이정형(2011), “지방중소도시 활성화를 위한 경관사업의 추진 현황 및 특성에 관한 연구” 	경관사업

경관법 제정 이후	<ul style="list-style-type: none"> · 국토해양부(2008) 『경관협정 수립매뉴얼』 · 충북개발연구원(2009), 『경관협정의 구성요소 및 효율적 운영방안』 · 장정화 외 2인(2010), “경관협정사업의 실효성 제고를 위한 그린과잉사업과의 연계에 관한 연구” · 이창호 외 2인(2011), “경관협정의 운용방안에 관한 연구” · 신중진, 장정화(2012), “경관협정 활용에 의한 저층주거지 환경개선의 방향 연구” 	경관협정
	<ul style="list-style-type: none"> · 정수진 외 3인(2011), “경관심의제도의 현황과 개선방안에 관한 연구” · 변혜선(2012), “국내 경관위원회의 효율적 운영방안에 관한 연구” 	경관위원회
	<ul style="list-style-type: none"> · 신병훈 외 2인(2009), “일본의 경관협정에 의한 경관관리 수법에 관한 연구” · 이병대, 동재욱(2009), “일본의 경관협정을 통한 마을 만들기 사례에 관한 연구” · 김봉경 외 2인(2009), “일본의 경관법 시행에 따른 경관행정에 관한 연구” · 임정민, 윤준도(2011), “지역경관 개선을 위한 주민참여 활성화 방안 연구 : 일본의 법제도 및 사례 고찰을 중심으로” 	일본 경관법

제2장 경관관련 법제 연구-경관법을 중심으로

제1절 경관법의 개요

경관법은 국토 전반에 걸친 종합적인 경관관리를 위하여 2007년 5월 17일에 제정되었다. 경관법과 동법 시행령은 2007년 11월 18일부터 시행되었다. 경관법은 국토 경관의 보전과 형성에 관한 기본법으로서 규제법이 아닌 지원법의 성격을 가진다. 경관법에 의해 지자체는 필요에 따라 경관계획을 작성할 수 있으며, 경관계획의 실행 수단으로서 경관사업, 경관협정, 경관위원회 등을 운영할 수 있다.

경관법 제1장 제1조에서는 경관법의 목적에 대해 다음과 같이 밝히고 있다.

국토의 체계적 경관관리를 위하여 각종 경관자원의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항들을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성을 나타내는 국토환경 및 지역환경의 조성에 기여함을 목적으로 한다.

경관법은 총 5장 25조의 항목으로 구성되어 있다. 제1장 총칙에서는 경관법의 목적과 관련 용어에 대한 정의, 법의 기본 원칙, 국가 및 지방자치단체의 책무, 다른 법률과의 관계에 대해 명시하고 있다. 제2장은 경관계획에 대한 내용으로 경관계획의 수립권자 및 지역을 규정하고 경관계획을 세우는 데에 있어서의 절차 및 구성내용을 명시하고 있다. 제3장에서는 경관계획의 실행수단으로서 경관사업에 대한 내용을 다루고 있으며, 제4장에서는 주민참여를 중심으로 한 경관협정에 대한 내용을 다루고 있다. 제5장에서는 경관위원회의 설치 절차와 기능에 대해 명기하고 있다.

[표 2-1] 경관법의 구성

제1장 총칙	<ul style="list-style-type: none">· 제1조 목적· 제2조 정의· 제3조 경관관리의 기본원칙· 제4조 국가 및 지방자치단체 등의 책무· 제5조 다른법률과의 관계
-------------------	--

제2장 경관계획	<ul style="list-style-type: none"> · 제6조 경관계획의 수립권자 및 대상지역 · 제7조 경관계획 수립의 제안 · 제8조 경관계획의 내용 · 제9조 경관계획의 수립을 위한 기초조사 · 제10조 공청회 및 지방의회의 의견청취 · 제11조 경관계획의 승인 등 · 제12조 경관지구 및 미관지구의 관리
제3장 경관사업	<ul style="list-style-type: none"> · 제13조 경관사업의 대상 등 · 제14조 경관사업추진협의체 · 제15조 경관사업에 대한 재정지원 및 감독
제4장 경관협정	<ul style="list-style-type: none"> · 제16조 경관협정의 체결 · 제17조 경관협정운영회의 설립 · 제18조 경관협정의 인가 · 제19조 경관협정의 변경 · 제20조 경관협정의 폐지 · 제21조 경관협정의 준수 및 승계 · 제22조 경관협정에 관한 지원
제5장 경관위원회	<ul style="list-style-type: none"> · 제23조 경관위원회의 설치 · 제24조 경관위원회의 기능 · 제25조 경관위원회의 구성·운영

제2절 경관법의 제정배경

경관법을 제정하게 된 배경으로는 우선 경관의 가치에 대한 인식 변화를 들 수 있다. 세계적으로 21세기에 접어들면서 양적성장에서 질적성장으로 시대가치가 변화하면서 지난날의 무분별한 개발을 반성하는 사회적 분위기가 조성되었다. 한편으로는 지역의 미적가치가 지역의 경쟁력이 될 수 있다는 것이 여러 사례를 통하여 증명되면서, 도시마케팅 개념의 도입과 함께 경관 관리의 필요성을 절감하게 되었다.

우리나라에서는 1995년 민선 시장 취임과 함께 본격적인 지방자치시대가 열리면서, 각 지자체들은 지역의 이미지와 정체성에 대한 고민을 하기 시작했다. 세계적인 흐름으로는 세계화의 흐름이 가속화되면서 도시간 경쟁이 심화되었다. 그리고 1980년대 서구 공업도시들이 침체를 극복하기 위해 사용하기 시작한 도시마케

팅전략⁴⁾이 1990년대 중반 이후 지방자치제의 부활과 함께 점차 우리나라에서도 활기를 띠게 되었다.

이러한 시대적 상황 속에서 환경정비 위주의 대규모 국책사업 또한 다양하게 시행되고 있었고, 지자체들은 개별적으로 경관 조례를 제정했지만 구속력이 없어 그 실효성을 두고 논란이 되고 있었다. 또한 부처별로 개별적으로 시행되던 다양한 경관 관련 사업들을 체계적으로 정리할 필요성을 느끼고 있었다. 그러던 중 2003년 경관계획연구회에서 일본의 경관법에 관한 논의가 있었고, 2005년에는 ‘지역별로 특색 있는 경관을 조성하고, 이를 관광자원으로 활용할 수 있도록 지원하기 위해 국토경관기본법을 제정한다’는 대통령업무보고가 있었다.⁵⁾

[표 2-2] 경관법 제정 이전 경관관련 법제도(출처:대한주택공사(2006), 『경관법 제정을 위한 연구』)

유형	내용
계획에 의한 관리	<ul style="list-style-type: none"> · 국토계획법에 의거 광역도시계획, 도시기본계획, 지구단위계획 등에서 부문별 계획으로 경관관련 사항 계획 · 자연환경보전법에 근거를 둔 시도별 조례에 의거하여 자연경관관련계획 작성 · 일부 지자체에서 경관조례를 마련, 경관계획을 작성하여 운용
지역·지구지정에 의한 관리	<ul style="list-style-type: none"> · 국토계획법, 문화재보호법, 자연환경보전법 등에서 경관관련지구 또는 지역 등 지정하여 건축물 입지·행위에 대한 규제 통해 경관관리
심의에 의한 관리	<ul style="list-style-type: none"> · 일부 지자체에서 건축심의 등을 통해 경관관련 내용 심의 · 2006년 1월 자연환경보전법에 근거, 자연경관영향협의제도 실시
개발사업 관련	<ul style="list-style-type: none"> · 도시개발사업, 택지개발사업, 도시환경정비사업, 하천정비사업, 역사지구 환경정비사업 등의 사업 시행시 경관계획 수립
지원·유도에 의한 관리	<ul style="list-style-type: none"> · 경관보전·경관형성 관련 사업에 대해 각종 보조금 지원제도에) 농림부, 경관보전직불제
개별시설물 관련	<ul style="list-style-type: none"> · 경관구성요소인 건축과 옥외광고물에 대한 법으로, 건축법과 옥외광고물 등 관리법에 의한 경관 관리

경관법 제정 이전 경관에 관한 법제는 타법제의 부분적 요소로서 운영되고 있었다. 대표적인 것이 국토의계획및이용에관한법률과 건축법, 옥외광고물 등 관리

4) 이무용(2006), 『지역발전의 새로운 패러다임 장소마케팅전략』, 논형

5) 오민근(2010), [경관을 말하다], 한국조경신문 123호

법이다. 경관계획, 고도제한, 건축 심의 등 각종 수법을 통해 경관관리를 진행하여 왔으나, 규제와 심의 위주의 관리로 획일적 경관 양성과 경관 관련 활동에 대한 지원 부족이 문제점으로 지적되어 왔다. 또한 경관에 관련된 여러 부처 관할의 개별 법제들이 산발적으로 관리·운영되고 있었으므로 각종 경관 사업의 중복 시행에 대한 문제도 발생했다.⁶⁾ 관련 규정의 충돌시 이들 규정들을 통괄, 조정해줄 수 있는 기준법 및 근거법이 없다는 문제점도 있었다.⁷⁾

이러한 배경 속에 경관 형성 활동에 법적 근거를 부여하여 지원 체계를 만들고, 경관에 관한 법제를 체계화하여 아름답고 쾌적하며 지역특성을 나타내는 경관을 조성하기 위하여 2007년 경관법을 제정하게 되었다.

제3절 경관법의 구성

경관법에 의한 경관형성체계를 정리해보면 다음 표와 같다. 우선, 지자체들이 관할구역을 대상으로 경관계획을 수립하면, 경관계획수립지를 대상으로, 경관사업과 경관협정이라는 수단을 활용하여 경관계획에서 수립한 목표를 실행한다. 이 때, 경관사업추진협의체와 경관협정운영회가 각각 참여주체가 되어 민관협력에 의한 사업을 시행하고, 경관위원회가 자문과 심의를 맡는다.

[표 2-3] 경관법에 의한 경관형성체계

	경관계획	경관사업	경관협정	경관위원회
실행수단	계획	사업	협정/사업	심의/자문
주실행주체	관	관	민	관
구성조직	광역지자체 기초지자체	경관사업 추진협의체	경관협정운영회	경관위원회 (관련위원회가 겸임가능)
				

6) 자연환경보전법의 생태·경관보전지역과 도시공원법의 공원자연보존지구, 전통사찰보존법의 저통사찰보존구역과 고도보존에 관한 특별법의 역사경관관련특별보존지구 등은 여러법에서 유사한 성격의 수단을 중복 규정하고 있는 대표적인 사례이다. (이인성(2006), “경관 관련 기존제도의 문제점과 경관법의 제정방향”, 도시문제 2006년 9월호)

7) 이인성(2006), “경관 관련 기존제도의 문제점과 경관법의 제정방향”, 도시문제 2006년 9월호

1. 총칙

제1조 목적 항목에서는 ‘국토의 체계적 경관관리를 위하여 각종 경관자원의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항들을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성을 나타내는 국토환경 및 지역환경의 조성에 기여함을 목적으로 한다’ 라고 목적을 명기하고 있다. 제2조 정의 항목에서는 ‘경관’ 과 ‘건축물’ 두 개 용어에 대한 정의를 내리고 있다. 제3조 기본원칙 항목에서는 경관 관리에 있어서의 주민 참여의 중요성을 강조하고 있으며, 경관의 보전 뿐만 아니라 개선,복원,형성에도 노력해야한다고 명시하고 있다. 제4조 책무에 관해서는, 국가 및 지방자치 단체가 시책을 만들고 경관에 대한 국민의 이해를 높일 것을 요구하고 있으며, 국민은 국가 및 지방자치단체의 시책에 협력할 것을 요구하고 있다. 제5조에서는 경관법과 다른 법률과의 관계에 대해 말하고 있는데 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다’ 고 하여, 경관법보다는 경관 관련 타법률을 우선시하고 있어 경관법의 위상이 타법에 비해 높지 않음을 알 수 있다.

2. 경관계획

경관법에 의해 제정되는 경관계획은 수립 이후 시행되는 각종 경관사업, 경관협정 등의 기초가 되는 계획으로 매우 중요하다.

경관법 제6조에서는 경관계획의 수립권자 및 대상지역을 규정하고 있다. 경관계획은 지자체 관할 구역의 전체 또는 일부를 대상으로 한다. 수립권자는 대상지역의 행정구역에 따라 특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사, 시장, 군수이며, 둘 이상의 관할 구역에 걸쳐있을 때에는 공동수립도 가능하다. 단, 제7조에 의해 주민 및 이해관계자는 직접 경관계획을 수립할 수는 없으나 수립권자에게 제안을 하는 것은 가능하다.

수립권자는 제9조에 의해 기초조사에 임한 후, 제8조에 의해 계획의 기본방향 및 목표, 조사 및 평가, 전망 및 대책, 경관지구와 미관지구의 관리 및 운용에 관한 사항, 경관 관리 행정체계 및 실천방안, 재원조달 등에 관한 사항을 정해야 한다. 또한 제 10조, 제11조에 의해 수립권자는 지자체, 주민, 전문가 등과 경관계획의 수립과 변경에 있어 의견을 교환하고 정보를 공개할 것을 규정하고 있다.

8)경관계획은 지자체가 지역의 여건에 따라 선택적으로 수립하는 임의 계획이

며, 경관사업·경관협정의 참여를 지원하는 유도계획인 동시에 해당 지자체의 자치적 법정계획의 성격도 갖고 있다. 또한 경관법은 타 법률에 의한 경관관련 계획 수립 시 참조계획으로서의 지위를 갖는다.

경관계획은 시·도지사, 시장·군수에 의한 입안, 공청회 개최, 광역지자체 경관위원회의 자문, 의회의견 청취, 관계기관 협의, 경관위원회의 심의, 시·도지사 승인, 공고 및 열람의 절차를 거쳐 수립할 수 있다.



[그림 2-1] 경관계획 수립과정(출처:대전발전연구원(2009), 『대전광역시 경관행정역량 강화방안-경관법을 중심으로』)

경관계획은 목적과 대상지역의 범위에 따라 관할구역의 전부를 대상으로 하는 기본경관계획과 관할계획의 특정한 일부지역, 경관 유형, 경관 요소를 대상으로 하는 수변경관계획, 야간경관계획 등과 같은 특정경관계획으로 나눌 수 있다. 국토교통부에서 2007년 발표한 『경관계획 수립지침』에서는 기본경관계획을 기본

8) 동재욱 외 2인(2012), “한일양국도시경관제도 비교연구”, 지역사회논문집

방향을 제시하는 계획, 특정경관계획은 구체적인 실행계획을 수립하는 계획이라고 규정하고 있다.

구 분	기본경관계획	특정경관계획
수립권자	· 특별시장, 광역시장, 특별 자치도지사, 시장·군수 · 대상지역 2이상 시군 : 도지사	· 특별시장, 광역시장, 특별자치 도지사, 시장·군수 · 대상지역 2이상 시군 : 도지사
대상지역	관할구역의 전부	· 관할구역의 특정한 지역 (일부) · 특정한 경관유형 (수변등) · 특정한 경관요소(색채, 야간 경관, 옥외광고물 등)
법적 구속력	없음	없음
계획의 특징	· 기본방향 제시 · 선택적 임의계획, 중첩계획 · 종합계획, 참조계획	· 실행방안 제시 · 선택적 임의계획, 중첩계획 · 종합계획, 참조계획
법적 근거	· 경관법 제6조 · 관계회수립지침 제1장 제5절 1-5-1	· 경관법 제6조 · 경관계획수립지침 제1장 제5절 1-5-1
도시 계획과 관계	· 경관설계지침은 도시·군관리 계획 반영 · 도시·군기본계획 부합	· 경관설계지침은 지구단위 계획 반영 · 도시·군기본계획 부합

[그림 2-2] 경관법에 의한 경관계획 수립 및 운영현황 (출처:동재욱 외 2인(2012), “한일양국도시경관제도 비교연구”, 지역사회논문집)

3. 경관사업

경관사업은 지역의 경관을 향상시키고 경관의식을 높이기 위하여 경관계획이 수립된 지역 안에서 시행하는 사업⁹⁾을 말한다. 경관사업은 지역 및 도시의 자연적, 문화적, 역사적 개성을 살리기 위한 사업¹⁰⁾으로 경관협정, 경관지구 등과 함께 경관계획을 실현시키기 위한 수단이다.

경관사업의 종류로는 가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업, 지역의 녹화와 관련된 사업, 야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업, 지역의 역사·문화적 특성의 경관을 살리는 사업, 농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업 등¹¹⁾이

9) 경관법 제13조

10) 국토교통부(2009), 『경관사업 모델개발 및 실행방안』

있으며, 그 밖에 필요에 따라 지자체 조례에서 정하는 사업을 포함할 수 있다.

경관사업 시행시 주민, 시민단체, 전문가는 경관사업추진협의체를 구성할 수 있는데¹²⁾, 이들은 경관사업의 단계에 참여할 수 있으며 협의체에 관련된 사항은 해당 지자체의 조례로 정하도록 한다. 경관법이 제정됨으로써 경관 사업은 법적 지위를 확보하게 되었으며, 이에 따라 행정적, 재정적 지원의 법적 근거를 얻게 되었다.

경관사업의 추진절차는 사업기본계획수립, 사업대상지 선정, 구상안 수립 및 구체화, 재정심사, 예산확보, 설계용역 발주, 사업추진위원회 심의, 실시설계, 공사 발주 및 추진, 사후관리체계 구축, 사업효과 분석의 순으로 추진한다.¹³⁾

[표 2-4] 경관사업의 추진절차(출처:국토교통부(2009), 『경관사업 모델개발 및 실행방안』)

1	사업기본계획 수립	· 경관사업의 타당성 조사 및 기본계획의 수립 · 경관사업대상지의 선정기준 및 후보지역의 제시
2	사업대상지 선정	· 경관사업을 위한 사업대상지의 위치 및 규모를 설정 · 심의위원회 및 주민협의회의 심의 및 협의를 통하여 선정
3	사업의 구체화	· 전문가 및 주민의 의견 수렴 · 관계부서의 협의 및 사업비 고려 · 사업추진위원회의 심사를 통해 결정
4	재정심사	· 투자 및 용자 심사(기준은 지자체의 기준에 따른다) · 사업비 200억원 이상은 도 심사 · 사업비 50억원 미만은 자체 심사
5	예산확보	· 기본 및 실시설계의 예산 확보 · 당해 연도 예산확보 및 추경예산 요구
6	설계용역 발주	· 기본 및 실시설계의 설계용역 발주 · 설계용역 발주 심의 · 설계용역 계약 심사
7	경관위원회 심의	· 기본계획 완료 후 디자인 심의 의뢰 · 심의 시기는 지자체 조례에 명시하고 조례에 따름
8	실시설계 추진	· 실시설계 완료 후 공사계약심사 의뢰 · 예산배정 요청(계약심사 결과 첨부)
9	공사 발주	· 공사감독 의뢰
10	공사 추진	· 공사추진 공정회의

11) 경관법 제13조

12) 경관법 제 14조

13) 국토교통부(2009), 『경관사업 모델개발 및 실행방안』

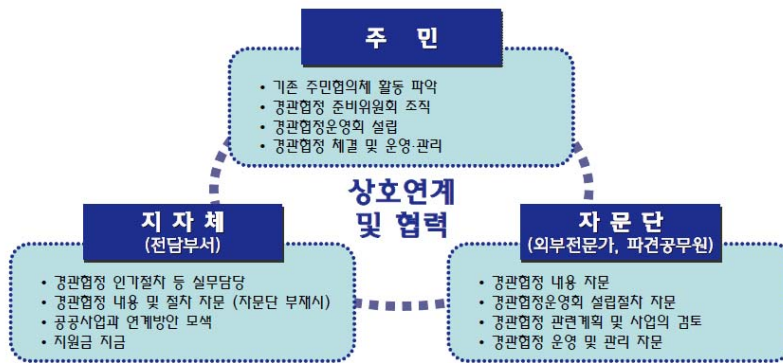
11 사후관리체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 사업추진위원회를 통하여 관리체계 구축 · 가로시설물 및 거리 유지 관리
12 사업효과 분석	<ul style="list-style-type: none"> · 전문가를 통한 사업효과 분석 · 주민 설문조사를 통한 사업효과 분석

4. 경관협정

경관협정은 주민의 참여가 중심이 되는 경관 형성 제도이다. 경관협정은 쾌적하고 아름다운 경관형성을 위해 주민의 자발적인 참여를 통해 주민 스스로가 자기 지역의 경관을 보전 관리 및 형성할 수 있도록 유도하는 제도이며 주민들이 자치적으로 지역경관을 개선할 수 있는 방안¹⁴⁾이다.

협정체결의 주체는 토지소유주 등이며, 주민 권리자의 전원 합의에 의해 건축물의 의장·색채 및 옥외광고물, 공작물, 건축물 및 공작물 등의 외부공간, 토지, 역사·문화경관 등에 대한 협정을 체결할 수 있다.¹⁵⁾

협정 체결 시에는 주체 조직으로 경관협정운영회를 구성한다.¹⁶⁾ 경관협정운영회는 경관협정서의 작성, 경관협정의 인가·변경·폐지 절차 등을 주관하며, 경관협정 이행과 승계의 주체가 된다. 이 때 관련공무원과 전문가는 경관협정운영회를 도와 주민이 원활히 경관협정을 체결할 수 있도록 한다.



[그림 2-3] 경관협정의 참여주체 및 역할(출처:국토해양부(2008), 『경관협정수립매뉴얼』)

14) 서울특별시(2011), 『경관협정 매뉴얼』

15) 경관법 제16조

16) 경관법 제17조

일반적인 경관협정은 경관협정 운영회 설립, 지자체장에게 신고, 경관협정서 작성, 경관위원회 심의, 지자체장 인가, 주민 공람의 절차를 걸쳐 체결된다.

경관협정 제도를 통해 주민들의 지역 경관 형성 활동이 기술, 재정상의 지원을 받을 수 있게 되었으며, 협정의 내용은 토지소유권이 타자에게 이전되어도 승계된다.¹⁷⁾

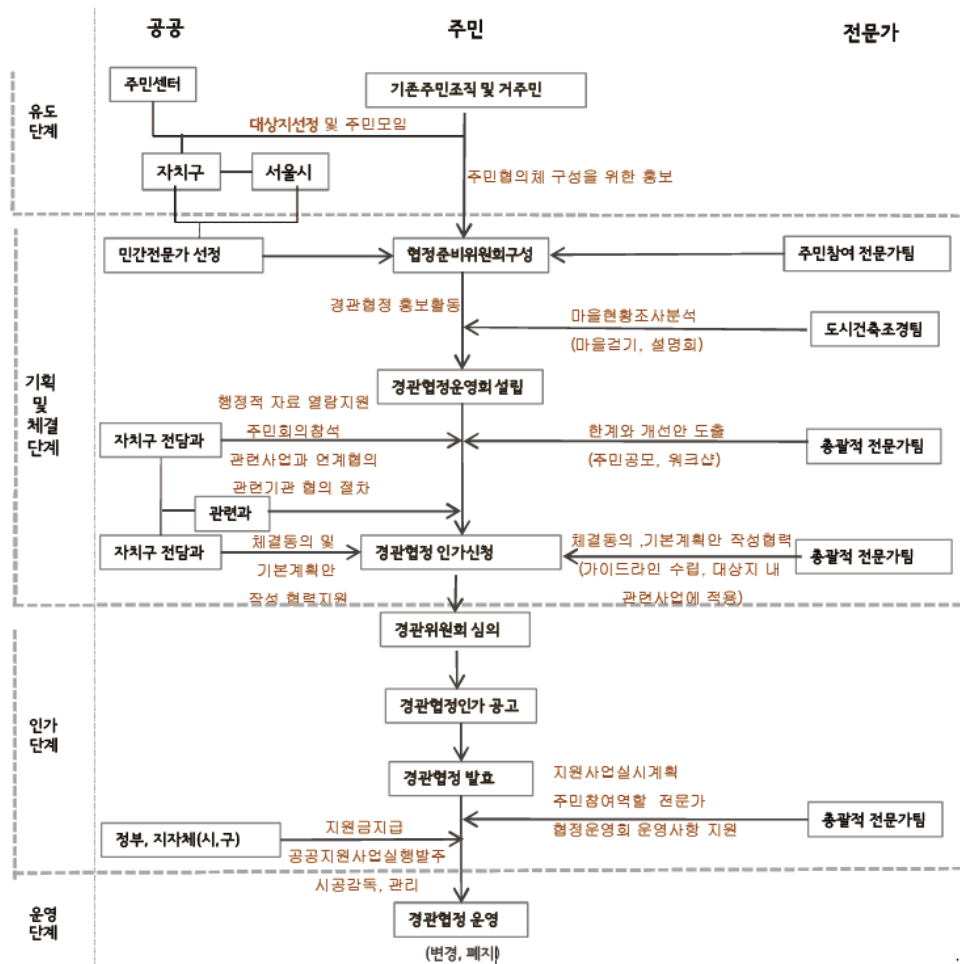
[표 2-5] 경관협정의 항목 및 주요 내용(출처:서울특별시(2011), 『경관협정 매뉴얼』)

항목		주요내용(예시)
기본항목	세부항목	
1. 건축물 외관에 관한 사항	입면디자인	주변경관, 주변건물과 어울리는 디자인
	지붕 및 차양	단독주택은 경사지붕권장, 옥상녹화
	창문 및 쇼윈도	가게 덧댄 부분의 자율 정리
2. 옥외광고물에 관한 사항		간판정비
3. 옥외에 설치되는 건축설비의 위치에 관한 사항		건물 외부 설비 은폐시설 설치
4. 건축물 및 공작물 등 외부공간에 관한 사항	주차시설	그린파킹 등과의 연계로 주차장 확보노력과 자율적인 주차질서 준수
	담장, 울타리, 대문	담장허물기와 화단조성, 투시형 담장 및 대문설치 권장
	부지경계공간	경계석을 설치하되 도로와 유사한 포장 권장
5. 토지의 보전	획지, 건축물 규모	법 규정 안에서 주변건물을 고려한 건물배치, 높이 등 공간배치
	부지의 이용	양호한 주택지 보존, 주거지 상업시설물 배제 등
6. 역사, 문화경관의 관리 및 조성에 관한 사항		역사, 문화자원 관련 경관에 대한 배려 및 유지, 관리 참여
7. 경관조례사항	미관지구 건축선 후퇴부분	바닥포장, 블라드, 식재종류 및 크기 가로경관 통일성 유지
	공개공지 부분	화단조성, 쉼터, 수목식재 등 공간배치
	지구단위계획	공동개발, 최고높이, 건축한계선, 전면공지, 허용 용도 등

17) 경관법 제21조



[그림 2-4] 서울시 우이동 경관협정 시범사업 결과(출처: 서울시 홈페이지)



[그림 2-5] 경관협정의 절차(출처:서울특별시(2011), 『경관협정 매뉴얼』)

5. 경관위원회

경관위원회는 경관법에 의한 경관계획, 경관사업, 경관협정의 과정과 결과에 있어 심의와 자문을 담당한다. 경관위원회는 건축위원회 등 대통령령으로 정하는 경관과 관련된 위원회가 그 역할을 대신할 수 있다.

경관위원회의 심의 대상은 경관계획의 수립, 변경, 승인, 경관사업의 승인, 경관협정의 인가 등이며, 자문 대상은 경관계획, 경관지구 및 미관지구의 관리 및 운용, 경관조례, 경관사업, 경관협정이다.¹⁸⁾

향후 2014년 개정되는 경관법에서는 주요 사회기반시설사업, 개발사업 및 건축물 등을 대상으로 경관위원회에 의한 경관심의제 기능을 도입하여, 경관의 형성과 관리에 있어 경관위원회의 역할은 앞으로 한층 중요해질 것으로 예상된다.

[표 2-6] 경관위원회의 기능

심의	경관계획의 수립 또는 변경
	경관계획의 승인
	경관사업의 승인
	경관협정의 인가
	그 밖에 경관에 중요한 영향을 미치는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
자문	경관계획에 관한 사항
	경관지구 및 미관지구의 관리 및 운용에 관한 사항
	경관조례의 제정에 관한 사항
	경관사업의 계획 및 추진에 관한 사항
	경관협정의 체결 및 운용에 관한 사항
	그 밖에 경관에 중요한 영향을 미치는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

[표 2-7] 경관위원회와 관련되는 위원회(출처: 변혜선(2012), “국내 경관위원회의 효율적 운영방안에 관한 연구”, 지역정책연구 제23권 제1호.)

구분	위원회명	근거법	전문분야	구성인원
경관법	경관위원회	경관법 제23조	건축, 도시 조경, 토목, 교통, 환경, 문화, 농림, 디자인, 옥외광고	10명 이상 20명 이내
경관법에서 언급한 위원회	건축위원회	건축법 제4조	건축계획, 건축구조, 건축설비, 건축방재, 에너지 관리 등 건축환경, 건축물 설치광고 및 경관분야, 조경, 도시계획 및 단지계획, 교통 및 정보기술, 사회분야	10명 이상 50명 이내

18) 경관법 제 24조

경관법에서 언급한 위원회	도시계획위원회	국토법 제113조	토지이용, 건축, 주택, 교통, 환경, 방재, 문화, 농림, 정보통신	시도:25명 이상 30명 이하 시군구:15 명이상 25명 이하
	도시공원위원회	도시공원 법 제50조	도시공원, 녹지, 도시계획, 경관, 조경, 산림, 도시생태	10인 이상
	광고물관리 심의위원회	옥외광고 물법 제7조	광고물 등에 관한 학식과 경험이 풍부 한 자	5인 내지 9인
	농어업·농 어촌 및 식품산업 정책심의회	농어업· 농어촌 및 식품산업 기본법 제15호	생산자단체, 농어업인단체, 소비자단체 및 식품산업관련단체, 농어업,농어촌 및 식품산업 관련	시도:25명 이내 시군구: 35명 이내
기타	도시건축공 동위원회	국토법 시행령 제25조		25인 이내, 건축위원회 위원이 1/3 이상
	디자인위원 회	없음	도시, 건축, 조경, 디자인, 옥외광고물,산 업디자인 등	-

제4절 경관법 이외의 경관관련법제

경관법 제정 이전부터 국토의계획및이용에관한법률 등의 법제에 부분적인 경관 관리항목은 마련되어 있었다. 이들은 대부분이 경관법보다 구체적인 경관요소를 대상으로 하는 제도로서 경관법 제정 이후에도 경관법과 함께 우리나라의 경관 관리 제도로서 운용되고 있다.

도시경관과 관련된 제도로는 국토의계획및이용에관한법률(이하 국계법), 도시공원법, 문화재보호법, 옥외광고물등관리법,건축법,건축조례 등이 있다. 특히 국계법에서는 도시계획의 부분계획으로서 경관계획을 제정하도록 되어 있는데, 경관법에 근거한 기본경관계획은 도시계획의 경관계획과 정합성을 가지도록 규정하고 있다. 또한 경관지구,미관지구 등 지구지정에 의한 경관관리제도를 운용하고 있으며, 경관법에서는 용도지구를 기본경관계획에 따라 관리할 것을 명시하고 있다. 그 밖에 문화재 보호법에서는 문화재보호의 관점에서 보호구역을 지정할 수 있으며, 도시

공원법에서는 녹지경관, 옥외광고물등 관리법에서는 옥외광고물, 건축법에서는 건축법 등 개별적인 경관요소에 대한 관리를 시행하고 있다.

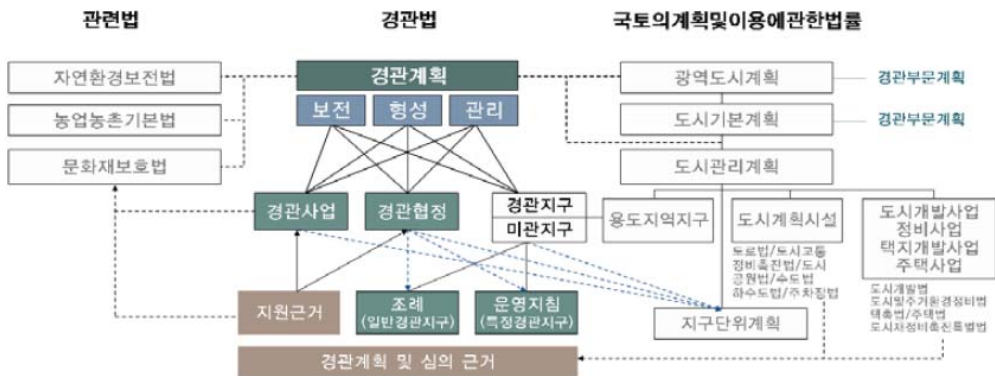
단 경관법 제5조¹⁹⁾에서는 타법률과의 관계에 대해 경관 관련 규정이 있을 경우에는 타법률이 우선한다고 정하고 있는데다가 경관법 제정시 특별히 관련 타법을 개정하지는 않았기 때문에 경관법과 타법률간 위계가 불분명하여 경관법이 종합적인 경관관리제도로써 실효성이 부족하다는 비판을 받고 있다.

[표 2-8] 경관관련 주요법률(출처:한상욱 외 3인(2009), “지방자치단체의 경관관리제도 및 운영개선 방안”)

구분	주요내용	현행
도시경관	국토의계획 및 이용에 관한법률	·용도지역 및 지구내에서의 건축물 용도, 종류 및 규모의 제한을 대통령령과 조례로 정함 ·경관지구의 설치
	도시공원법	·도시경관향상을 위한 녹지의 설치 및 관리 ·공원시설 이외의 시설, 공작물 설치, 형질변경 등에 대한 점용허가
	문화재 보호법	·국보, 보물 및 중요 민속자료, 사적, 천연기념물, 보호물 등에 대한 보호구역 지정
	옥외광고물 등관리법	·미관유지와 도시경관의 보전을 위해 도시계획구역, 문화재보호구역, 미관지구에 대한 옥외광고물 설치 제한규정
	건축법	·건축물의 높이 제한, 도시미관 및 경관계획 규정 건축조례
	건축조례	·건축물에 관한 경관형성기본계획에 준하여 각 시·군에서 경관형성기본계획을 수립할 때 건축물에 대한 기준을 정하여 각 시·군의 건축조례로 건축제한을 할 수 있도록 규정
자연경관	국토의계획 및이용에관한 법률	건축물, 공작물의 신·개축에 대한 행위제한
	자연환경 보전법	·자연휴식지의지정·당해지역의 생태적·경관적 가치,생태자연도의 정의, 경관적 가치 포함에 대해 규정 ·신·개·증축 택지 조성, 형질변경에 대한 행위제한
	환경영향 평가법	·대규모 사업을 개발할 때에는 환경영향평가를 하여 주위 생태계 및 환경에 미치는 영향을 예측하여 자연경관 파괴를 예방하고 수려한 경관을 보호하도록 규정

19) “경관의 보전·관리 및 형성 등에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다.”

자연경관	산림법	산림법 ·형질변경 및 용도제한
	자연공원법	·공원 형상 변경, 오물 또는 폐기물을 버리는 행위금지
	관광진흥법	·관광지조성계획 수립시 합리적인 토지이용계획, 시설물설치계획, 조경계획, 관광지관리계획 등에 경관형성계획을 적극 반영하도록 규정
	연안관리법	·연안은 생태적·문화적·경제적 가치가 조화롭게 공존할 수 있도록 종합적이고 미래지향적인 관점에서 관리
	하천법	·하천정비는 재해방지, 지형·지질·관광 등 당해 수계에 대한 종합적인 보전 및 이용에 관한 방침이 포함되도록 규정
농촌경관	국토의계획및이용에관한법률	·지정 목적에 적합하게 이용 ·농지법, 산림법등의 적용
	개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법	·개발제한구역에서의 지정목적에 위배되는 건축물, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 도시계획사업의 시행금지
	농어촌정비법	·생활환경정비사업 개발계획 수립시 사업시행에 따른 자연환경보전계획 수립 규정



[그림 2-6] 경관법과 타 경관 관련 법률과의 관계도 (출처:이여경,이정형(2007),“우리나라 경관시책의 현황에 관한 연구“)

제5절 소결

경관법은 경관관리를 주목적으로 하는 기본법으로서, 지방자치단체가 개별적으로 운용하던 경관관련 조례의 법적 근거 마련 및 여러 부처의 관련 법령에 산재

되어 있는 경관 관련 내용의 종합적 연계 필요성에 의해 제정되었다.²⁰⁾ 이로써 지자체의 경관계획 및 경관조례 등이 법적 지위를 갖게 되었으며 다양한 경관형성 활동과 이를 지원하기 위한 체계가 마련되었다.

경관법이 이전의 경관 관련 법률과 가장 다른 점은 이 법이 지원 위주의 법이라는 것이다. 경관법 제정 이전 국제법, 건축법, 옥외광고물등 관리법, 문화재 관리법 등 경관법 이외의 타법제에서는 주로 지구 지정과 심의, 각종 규제를 통해서 경관을 관리해왔다. 이에 반해서 경관법은 규제에 관한 내용은 포함하고 있지 않으며, 주로 지자체와 지역주민이 경관을 보존하고 가꾸어 나가는 데에 필요한 기술적, 행정적, 재정적 지원을 하기 위한 법적 근거 부여와 제도 마련에 중점을 두고 있다.

경관법에서 제시하는 경관관리의 수법은 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관위원회이다. 경관계획의 경우 2014년 경관법의 개정에 따라 인구 30만 이상의 지자체에 한하여 의무적으로 수립해야 한다는 규정이 도입될 예정²¹⁾이지만, 그 외 경관사업과 경관협정은 의무사항이 아니며, 필요에 따라 선택적으로 활용하여 재정적, 기술적 지원을 받을 수 있다.

또한 경관법은 유연성이 있는 법으로서 그 조항이 구체적인 내용을 담고 있지 않다. 경관법에서는 경관계획의 내용, 경관사업의 대상, 경관협정의 내용, 경관위원회의 심의 대상 및 운영 방침 등에 대해 지자체의 조례에서 정하도록 위임하고 있다. 이는 지자체와 주민 등 경관을 만들어가는 지역관계자들이 직접 판단하고 선택적으로 법을 운용하여 획일적인 경관 양성을 피하고, 지역의 정체성을 살리는 방향으로 경관을 조성함으로써 각자 지역의 특색에 맞게 경관을 만들어 나갈 수 있도록 하게 하기 위함이다.

[표 2-9] 경관법에서 조례로 정하는 사항

구분	조례로 자율적으로 정하는 사항
경관계획	경관계획 수립 과정에서 공청회 개최에 관한 사항(제10조2)
	경관계획의 내용 (시행령 제3조)
경관사업	경관사업 대상(제13조 6)
	경관사업추진협의체의 조직·운영 및 업무 등에 관하여 필요한 사항(제14조 3)
	경관사업사업계획서의 내용(영 제8조)

20) 안영진(2013), “경관관리의 실효성 확보를 위한 법적 개선방안”, 공법학연구 제 14권 제1호

21) “「경관법」 전부개정법률(안) 입법예고”, 국토해양부공고제2012-1002호 참조.

경관협정	경관협정체결자의 범위(영 제9조)
	경관협정의 내용
	경관협정 사업계획서의 내용
경관위원회	공동위원회의 구성 및 운영
	경관위원회의 심의 대상

경관법의 또다른 큰 특징 중 하나는 경관형성과정에 있어서 주민들의 참여가능성을 열어두었다는 점에 있다. 경관계획 과정에서는 수립 제안을 할 수 있으며, 수립 과정 중에는 시민공청회를 열어 의견을 청취하도록 정하고 있다. 경관사업의 경우 일반적으로 시도지사, 시장, 군수가 활용하는 경관관리 수법이지만, 이들 이외에도 사업계획서를 제출하여 경관위원회의 심의를 거친 자는 경관사업을 추진하는 것이 가능하기 때문에 법제상으로는 누구라도 경관사업을 추진할 수 있는 가능성이 열려있다.

특히 경관협정은 기존의 행정주도 경관형성사업이 아닌 주민들에 의한 경관형성수단으로, 기존의 경관관리법제들과 가장 차별화되는 점이다. 경관협정은 주민들에 의해 체결되며, 협정 내용의 결정과 경관협정운영회의 설립, 협정내용의 변경과 폐지 등 전 과정에 있어서 주민이 참여할 수 있도록 설정하고 있다.

[표 2-10] 경관법상 주민참여 관련조항(출처:임정민,윤준도(2011), “지역경관 개선을 위한 주민참여 활성화 방안 연구”, 한국생태환경건축학회논문집)

제1장 총칙	제3장 경관관리의 기본원칙	지역주민의 합의를 통하여 양호한 경관이 유지·관리, 자율적인 경관행정운영방식 권장 및 지역주민이 이에 주체적으로 참여
	제4조 국가 및 지방자치단체 등의 책무	경관관리의 기본원칙에 대해서 국민의 이해를 높이도록 노력
제2장 경관계획	제7조 경관계획 수립의 제안	주민은 경관계획 수립을 제안
	제10조 공청회 및 지방의회 의견청취	공청회를 개최하여 주민 및 관계 전문가 등의 의견청취
	제11조 경관계획의 승인 등	경관계획의 수립·변경 시 주민열람

제3장 경관사업	제14조 경관사업 추진협의회	지역주민·시민단체·전문가 등으로 구성된 경관사업 추진협의체 설치
제4장 경관협정	제16조 경관협정의 체결	토지소유자는 쾌적한 환경 및 아름다운 경관형성을 위한 경관협정 체결
	제17조 경관협정 운영회의 설립	협정체결자들 간의 자율적 기구로 경관협정운영회 설립
	제18조 경관협정의 인가	경관협정을 인가할 때 그 내용을 공고하고 주민 열람
제5장 경관위원회	-	-

이상 경관법의 특성으로 미루어 보면 경관법은 지역과 주민이 스스로 개성있는 경관을 만들고 지킬 수 있도록 이를 지원할 수 있는 시스템을 만들었다는 데에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그렇지만 이러한 경관법의 특징이 제대로 발현되기 위해서는 지방자치와 경관행정의 경험이 부족한 우리나라의 현실을 고려한 보다 구체적인 시책마련이 필요한 것으로 보인다. 강동진 외 8명(2011)은 법취지에 대한 이해와 공감대 부족, 법을 운용하는 전문가들의 경험 부족 등으로 법의 실행력을 확보하는 데 한계가 있다고 지적한 바 있다. 안영진(2013) 또한 경관법은 선언적 기본법으로 실행력이 부족하다는 점을 경관법의 문제점으로 지적하고 있다.

우선 강제력이 없는 지원 중심의 경관법이 실행력을 가지기 위해서는 지원 방안의 구체화가 필요하다. 경관법에서는 경관사업에 대한 재정적 지원(제3장 제152조)과 경관협정에 대한 기술·재정상 지원(제4장 제22조)을 명시하고 있다. 그렇지만 의무적 항목은 아닌데다가 이들 사업 비용에 대한 구체적인 조달 방안 및 지원 기준에 대해서는 언급하지 않고 있어 자칫 지자체의 재정상황에 따라 사업의 실행이 뒷전에서 밀려날 수 있다. 이러한 상황에서 경관사업은 재정이 비교적 양호한 일부 대도시에서 시범사업으로 실행되고 있으며, 재정상황이 열악한 지방도시에서는 국비지원을 받을 수 있는 타부처 사업에 응모하여 경관을 향상시키고자 노력 중에 있다. 22)

경관법이 유연성을 내세우는 것은 지역의 역사와 문화를 고려한 특색있는 경관

22) 강동진 외 8명(2011), “경관법 운용과 개정을 위한 과제”, 도시정보, 통권 제350호

을 만들기 위함이다. 하지만 이러한 경관법의 특성에도 불구하고 현재 각 지자체의 경관계획 및 경관조례는 지역의 특색을 충분히 담아내지 못하고 있다.²³⁾ 오민근(2010)은 그 원인으로 지자체의 경관행정 경험 부족을 들고 있다. 즉 경관법이 목표로 하는 개성있는 지역경관만들기를 위해서는 장기적인 관점에서 지자체가 지역의 상황에 맞게 자율적이고 주체적으로 경관법을 운용할 수 있는 역량을 키울 수 있도록 하는 것을 우선과제로 생각해야할 것이다.

마지막으로 경관법은 지역과 주민에 의한 상향식 경관형성을 장려하고 있다. 그러나 경관계획 및 경관사업 과정에서의 주민 참여는 형식적인 수준에 그치고 있고, 주민에 의한 경관 형성 수단인 경관협정도 일부 지역에서 관의 제안에 의한 시범사업으로 운용되고 있다. 문지원(2011)은 우리나라의 경관계획에서 주민참여 활성화 시책에 대한 인식 및 운영이 매우 미흡하며, 주민을 대상으로 한 교육, 계몽 프로그램이 미비하다고 지적하고 있다. 현재 우리나라의 경관 시책은 물리적 경관 개선 사업에 편중되어 있다. 거시적인 관점에서 경관 행정에 대한 정보 공개 및 경관법제에 대한 홍보, 경관 교육 등 경관 형성을 위한 인프라 구축을 위한 적극적 노력이 절실하다.

제6절 해외사례연구-일본의 경관법

경관법은 경관의 보전과 형성을 주 목적으로 하는 법률로 그 구성과 내용이 일본의 경관법과 상당히 유사하다. ‘경관’에 관한 기본법으로서는 일본의 경관법이 유일한 사례이기도 하고, 사실 우리나라의 경관법 제정에는 2004년에 공포된 일본의 경관법 제정이 그 동기가 되었다고 할 수 있다.²⁴⁾

따라서 우리나라보다 3년 앞서 경관법을 제정한 일본이 경관법을 제정하게 된 배경과 목적, 그리고 특징을 알아보고 우리나라의 그것과 비교해 보는 것으로 우리나라의 상황에 맞는 우리나라만의 경관법을 만들어가기 위해 의미있는 작업일 것이다.

1. 개요

도시,농산어촌의 양호한 경관형성을 위해 그동안 여러 부처에서 개별적으로 운

23) 오민근(2010), “경관을 말하다<18>”, 한국조경신문 2010년 12월 16일자 내용 참조

24) 오민근(2005), “일본의 경관법 제정 및 전개 그리고 우리의 할 일”, 대한민국토·도시계획학회 경관연구위원회 워크샵

영되던 경관 관련 법률을 정비하고, 경관을 보다 체계적, 종합적으로 관리하기 위해 제정된 법률이다. 국토교통성, 농림수산성, 환경성의 공동발안에 의해 2004년 6월 18일 시행되었다. (법률 제110호)

2. 목적

일본의 경관법 제1장 제1조에서는 경관법의 제정 목적에 대해 다음과 같이 밝히고 있다.

이 법은 우리나라 도시, 농산어촌 등의 양호한 경관형성을 촉진시키기 위해서, 경관계획의 수립과 기타 시책을 종합적으로 강구하는 것에 의해, 아름답고 품격이 있는 국토의 형성, 운택하며 풍족한 생활환경의 창조 및 개성적이고 활력이 넘치는 지역사회의 실현을 꾀하고, 국민생활의 향상 및 국민경제 및 지역사회가 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다.

3. 특징

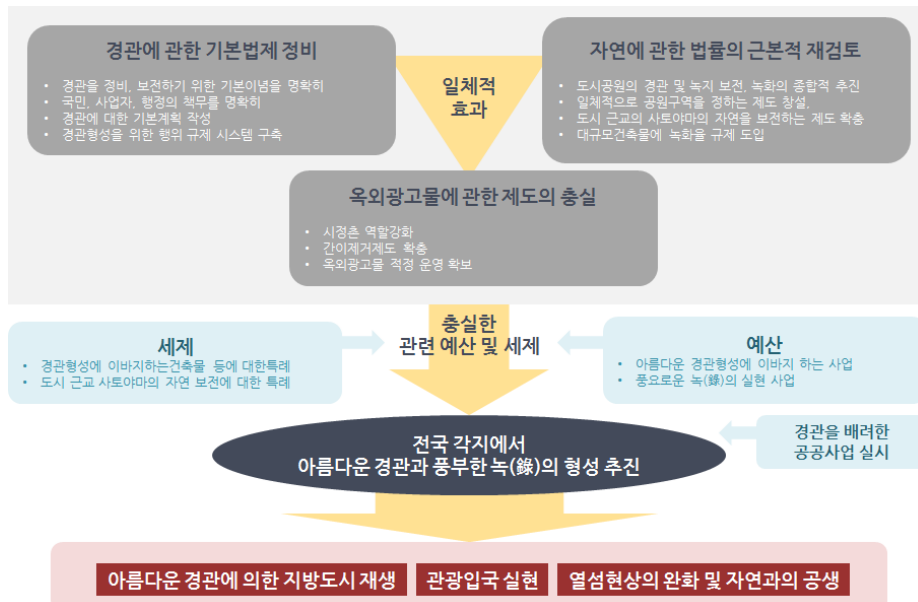
일본의 경관법은 기본법임과 동시에 경관계획, 경관정비기구 등의 구체적인 규제 및 지원에 대한 내용 또한 정하고 있다. 필요할 경우에는 강제력을 부여하면서도, 지역의 개성있는 경관 형성을 위해 규제의 내용은 지역이 자율적으로 정하도록 하고 있다 또한 국토교통성, 농림수산성, 환경성 세 개 부처의 연계에 의한 법률로, 도시지역 뿐만 아니라 농산어촌부 및 자연공원구역 또한 그 대상으로 삼아 국토 전체를 대상으로 할 수 있도록 법체계를 정비했다. 경관법으로 인해 기존의 경관 관련 조례와 활동이 법적 근거를 가지게 되었으며 세제, 재정상의 지원을 받을 수 있게 되었다.

4. 제정 배경

20세기 초반 일본에서도 도시의 확장과 무분별한 개발로부터 경관이 훼손되어 이로부터 경관을 지키기 위하여 각종 경관 보호 법제와 조례를 제정하기 시작하였다. 경관법 제정 이전의 일본의 경관 보호 관련 법제도로는 도시계획법, 건축기준법에서 시작되어 문화경관 보호를 위한 문화재 보호 관련법제도, 지자체의 경관 조례 등이 있었다. 그러나 기존의 미관지구, 풍치지구 등의 제도와 고도보존법과 전통건조물군보존지구제도 등의 문화경관 보호를 위한 법률은 지극히 한정된 지역만을 대상으로 하고 있다는 점에서 일반적인 전체 국토 경관을 관리하기에 한계가 있었다. 또한 경관법이 제정되고 시행되기 이전인 2003년 말 일본은 이미 전

국적으로 524개의 경관관련 조례가 지자체별로 운영되고 있었다. 그러나 대부분이 행정처분 등의 강력한 규제수단을 갖추고 있지 못한 탓에 그 실효성에 한계가 있었다. 또한 지자체의 자주적 대처에 대해 국가의 세제 및 재정상의 지원도 불충분했다. 한편으로는 경관에 대한 관심이 증대되고 경관의 가치에 대한 인식이 높아지면서 닛코의 으뜸삼나무(太郎杉) 판례를 시작으로, 와카노우라(和歌の浦), 구니타치시(国立市) 등 경관소송이 빈발하게 되었다. 이렇듯 기존의 경관관리제도만으로는 전체 국토의 효율적인 관리가 어렵다는 판단 아래 강제력을 가지는 체계적이고 통합적인 법제도가 필요하게 되었다.

5. 경관녹삼법의 제정



[그림 2-7] 일본 경관녹삼법의 체계 (출처:일본 국토교통성 발표자료(2004)를 재구성)

경관법(2004.6.18., 법률 제 110호), 경관법의 시행에 따른 관계법률의 정비 등에 관한 법률(2004.6.18., 법률 제111호), 도시녹지보전법 등의 일부를 개정하는 법률(2004.06.18., 법률 제109호)의 세 개 법률을 말한다. 경관의 정비, 보전 필요성에 대해 지방공공단체에 대해 일정한 강제력을 부여하는 것을 목적으로 하고 있으며, 경관법의 제정을 중심으로 관련 법률을 정비하는 요소가 강하다. 2005년 6월 1일 시행되었다.

6. 구성

일본 경관법의 구성을 목차를 통해 대강의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

제1장에서는 경관법의 목적과 기본이념, 국가 등의 책무에 대해서 다루고 있다. 제2장에서는 경관계획에 대한 내용을 다루고 있는데, 수립절차와 그에 따른 규제 사항과 경관중요건조물, 경관중요수목, 경관중요공공시설, 농촌진흥지역, 자연공원 지역 등 각 대상에 있어서의 적용에 대해 규정하고 있다. 제3장에서는 경관지구, 준경관지구 설정을 통한 규제위주의 경관관리에 대해 규정한다. 제4장에서는 주민 참여를 통한 경관관리수단으로서 경관 협정에 대해 규정하고 있으며, 제5장에서는 경관 형성을 지원하기 위한 경관정비기구에 대해 내용을 다루고 있다. 제6장과 7 장에서는 각종 위임과 벌칙 사항에 대해 규정한다.

[표 2-11] 일본 경관법의 개요(출처:김봉경외 2인(2009), “일본의 경관법 시행에 따른 경관행정에 관한 연구”, 한국도시설계학회지 제10권 제1호)

제1장 총칙	· 기본 이념, 국가 · 지방자치단체 · 사업자 · 주민의 책무
제2장 경관계획	· 주체: 경관행정단체 · 행위의 규제: 신고제, 디자인 · 색채는 조례로 변경 가능 · 경관중요건조물 · 수목의 지정 · 경관중요공공시설의 정비: 도로, 하천, 도시공원, 향만 등 경관을 배려한 정비
제3장 경관지구	· 특히 우수한 경관을 가진 지역을 도시계획으로 시정촌이 결정 · 건축물 · 공작물의 제한: 시정촌이 조례로 결정, 디자인 · 색채 · 높이 등 · 준경관지구: 도시계획 구역 외 지역 · 지구계획 특례: 지구계획에서 디자인 · 색채 인정제도 창설
제4장 경관협정	· 주민과의 합의를 통한 경관의 룰 책정 · 주민의 경관협정에 법적 구속력 부가
제5장 경관정비기구	· NPO법인 · 공익법인 지정 주민추진 지원 · 전문가파견, 정보제공 · 상담, 조사연구

7. 세부 내용

· 제 1장 총칙

제1장에서는 경관법의 제정 목적, 기본 이념과 함께, 국가, 지방공공단체, 사업자, 주민의 책무에 대해 규정한다. 제7조 정의 항목에서는 경관법에서 사용되는 ‘경관행정단체, 건축물, 옥외광고물, 공공시설, 국립공원, 도시계획구역 및 준도시

계획구역 등'의 용어에 대해 정의를 내리고 있다. 특히, 이 용어들은 타 관계법률(건축기준법, 옥외광고물법, 자연공원법, 도시계획법)에서도 동일하게 적용되며 이를 정의 항목을 통해 명시하고 있다.

· 제2장 경관계획 및 이에 따른 조치

제2장은 경관계획 및 이에 따른 조치에 관한 항목으로 총 6절로 구성된다.

제1절 경관계획의 수립 항목에서는 경관계획의 수립권자 및 대상지역, 계획내용, 수립절차와 경관협의회에 대한 사항 등 경관계획에 대한 전반적인 내용을 규정한다. 경관계획은 경관행정단체(원칙은 시정촌)에 의해 책정되며, 전국 어디에서나 책정 가능하다. 행정과 주민, 사업자는 경관행정단체와 경관협의체를 구성하여 경관계획에 참여할 수 있다.

제2절에 의하면 경관구역 내에서는 소프트한 수법인 신청권고제에 의해 행위규제가 가능하며, 세부 건축물의 디자인 및 색채 등에 관해서는 조례로 변경명령을 내릴 수 있다.

제3절, 제4절에서는 경관중요 건축물, 경관중요수목, 경관중요공공시설(전선, 도로, 하천, 도시공원, 해안, 항만, 어항어장 등)에 대한 사항을 규정하여 경관상 중요한 건축물, 수목 등을 지정하여 적극적으로 관리한다.

제5절, 제6절에서는 농촌과 자연공원에 관한 항목을 두어 비도시지역에서의 경관계획에 대한 내용을 규정함으로써, 국토 전체에 대한 경관계획을 가능케 한다.

· 제3장 경관지구

경관지구는 도시계획의 수법을 활용하여 보다 적극적으로 양호한 경관형성을 도모할 지구에 대해 지정한다. 조례를 통해 건축물 및 공작물의 디자인, 색채, 높이 등에 대해 종합적으로 규제한다. 도시계획구역에 포함되지 않는 지역도 준경관지구로 지정하여 경관지구에서와 똑같은 규제가 가능하다.

· 제4장 경관협정

기존의 건축협정, 녹지협정 등과 비슷한 성격을 가지는 것으로 이들보다 대상을 더 넓게 확대할 수 있도록 하는 새로운 협정이다. 경관계획구역 내의 토지소유자 및 차지권자는 양호한 경관형성을 위해, 건축물, 공작물, 녹화, 간판 등에 대한 다양한 사항에 관해 주민합의를 통한 협정을 체결할 수 있다.

· 제5장 경관정비기구

경관행정단체장은 마을만들기 공익법인이나 NPO를 경관정비기구로 지정할 수 있다. 경관정비기구는 경관중요건조물, 경관중요수목을 관리하고 경관중요공공시설에 관한 사업을 시행하거나 참가할 수 있다. 경관정비기구는 경관형성을 도모하는 지역주민들에게 재정, 정보를 지원하기 위해 존재한다.



[그림 2-8] 일본 경관법의 대상지역 (출처: 기시다리카코(2007), “일본의 경관법 제정과 지자체 전개 동향”)

8. 소결

이상 일본의 경관법에 대해 알아보았다. 일본의 경관법은 경관에 관한 기본법으로는 유일한 사례로 우리나라의 경관법 제정에 적지 않은 영향을 미쳤다.²⁵⁾ 공통적으로는 양국 모두 경관법을 통해 경관이라는 개념에 대해 법적 가치를 부여하였으며, 국가와 국민이 양호한 경관형성을 위해 함께 노력해 나아가야 한다는 책무 규정을 법에서 언급하고 있다.

일본의 경관법이 우리나라의 경관법과 가장 다른 점은 규제와 지원의 이원적 구조를 취하고 있다는 점이다. 일본의 경우 경관법 제정과 함께 경관녹삼법을 제

25) 오민근(2005), “일본의 경관법 제정 및 전개 그리고 우리의 할 일”, 대한민국도·도시계획학회 경관연구위원회 워크샵

정하여 기존의 경관관련 제도를 개정하고 경관지구 등 기존에 운영되던 규제 중심의 경관관리수단 또한 경관법의 틀 안에서 운용되도록 하였다. 따라서 일본의 경우 경관계획에서도 정량적 규제 내용을 수반하는 경우가 많다. 26)

이는 경관법 제정 배경의 차이에 기인한다. 경관법 제정 이전 일본에서는 이미 광역지자체급인 27개 도도부현都道府(57%)과 기초지자체급인 470개 시정촌(市町村,15%)이 자체적으로 경관조례를 제정하고 있었다. (2004년 3월말 기준)²⁷⁾ 신고와 권고제에 의한 기존 경관 조례의 실효성 부족 때문에 법제정을 통해 조례의 근거를 명확히 하고 강제력을 부여할 필요성을 느끼게 되어 경관법을 제정하게 되었다. 따라서 일본의 경관법에서는 강제력 부여가 필연적이었다.

일본의 경관법의 뒤에는 약 40년에 걸친 지자체 경관행정의 경험이 있다. 일본의 경관법은 그 기원이 지자체에 있으며 그 태생과정이 지극히 상향적 특징을 보인다. 경관법이 제정되기 이전까지 일본의 경관행정은 중앙정부의 영향을 받지 않는 지자체들의 담당 영역이었다. 전국에 흩어져 있던 지자체의 자주적 경관조례를 국토교통성에서 총조사하여 참조하여 만든 것이 현재 일본의 경관법이다. 28) 일본 경관법이 가지는 유연성, 지원성 등의 소프트한 특성은 이러한 제정 배경과 무관하지 않다.

이에 반해 우리나라의 경관법은 규제 중심의 경관관리수법을 벗어나 지자체의 다양한 경관 형성 활동에 법적근거를 부여하고 이를 지원하는 것을 주 목적으로 하고 있기 때문에 강제력이 없는 기본법으로 유도적, 지원적 내용만을 담고 있다. 이러한 유도와 지원 중심의 상향적 법제가 그 힘을 발휘하기 위해서는 지자체의 역량, 그리고 주민, 지자체의 적극적인 참여와 의지 등이 전제조건으로 필요하다. 그러나 경관법 시행 결과 현실적으로 많은 지자체들이 행정적 집행이나 실무적 수행에 있어 받아들일 능력이 없거나 준비가 부족한 것으로 나타났으며, 분야별, 부처별 중심의 파행정 집행 또한 문제점으로 제기되었다.²⁹⁾

사실 경관을 일정한 목표 및 기본방향 아래 관리하는 데에 있어서는 지원, 유도와 같은 소프트한 방식 이외에 규제와 같은 강제적 방식 또한 필요하다. 지자체의 경관행정 경험이 부족하고 주민의 정부 의존도가 높은 우리나라의 현실을 고려해 봤을 때에 더 그렇다. 일본의 경관법과 같이 규제와 지원을 복합적으로 활용할 수

26) 이성창 외 3인(2011), “서울시 경관관리의 실효성 제고방안에 관한 연구”

27) 다카마츠 사토시(2005), “일본의 경관법에 대해서”, 도로교통 제 99호

28) 이토 슈이치로(2005), “정책혁신과 정부간 관계”, 군마대학사회정보학부연구논문 제12권

29) 강동진 외 8명(2010), “경관법 운용과 개정을 위한 과제”, 도시정보

있는 이원적 체계를 참고해 봄직 하다. 우리나라의 경우 강제적인 방식의 경관관리
리는 경관법 제정 이후에도 국제법, 문화재 보호법 등의 타 법률에서 담당하고 있
는데, 이들 법률과의 연계 또한 제대로 이루어지지 않고 있다. 이러한 법의 체계
로 인해 우리나라의 경관법은 경관에 대한 상위법이 되지 못하고 경관 사업 지원
등의 부분적 역할만을 담당하는 데에 그치고 있다.

또 우리나라의 경관법이 경관사업과 경관협정사업 등 ‘사업’을 경관계획의
주 실현 수단으로 제시하고 있는 것과 달리 일본의 경관법에서는 ‘경관사업’이
라는 것을 규정하고 있지 않다. 대신 일본의 경관법에서는 경관중요건조물, 경관
중요수목, 경관중요공공시설의 지정 등 요소별 점적 관리와 경관지구 지정과 경관
협정 체결 등의 면적 관리를 활용해 경관계획의 실현을 도모하고 있다. 단, 국토
교통성에서는 ‘경관형성종합지원사업’이라는 시책을 통해 경관법에 근거한 경
관중요건조물 및 경관중요수목의 보전, 활용을 중심으로 하는 활동을 지원하고 있
다. 특히 이 경관형성종합지원사업의 대상으로 물리적 경관개선사업 이외에도 마
을만들기 세미나 실시 등 지구주민의 계발 및 연구활동 등의 ‘양호한 경관형성
및 그 활동을 추진하기 위해 행하는 각종 활동 사업’³⁰⁾을 포함하고 있다는 점은
눈여겨봄직하다.

제3장 경관법과 지자체의 경관행정 -인천광역시 를 대상으로-

이번 장에서는 지자체에서 경관법과 타법제를 어떻게 운용하여 경관관리를 실
천하고 있는지에 대해서 알아보기로 한다. 대상지로는 경관법 제정 이전부터 자체
적으로 경관조례와 경관계획을 운용해왔으며, 현재도 적극적으로 경관형성활동을
펼치고 있는 인천광역시를 대상으로 한다.

인천광역시는 우리나라 3대 도시 중 하나로, 황해에 접하여 있고 한강의 하류에
위치해 있다. 대한민국의 수도인 서울과 28 km거리에 위치해 있다. 행정구역은 총
8구 2군 1읍 19면 126동으로, 총 주민등록인구는 2,856,667명이다.³¹⁾

30) 일본 국토교통성 홈페이지

31) 인천광역시 홈페이지



[그림 3-1] 인천광역시 지도(출처:인천광역시 홈페이지)

제1절 관련 조직과 활동

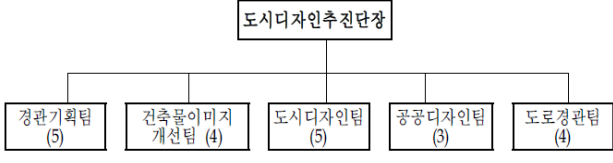
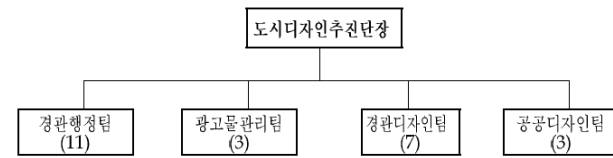
인천광역시는 경관법이 제정되기 이전부터 인천시 경관의 보전, 관리, 형성에 적극적으로 노력을 기울여 왔다. 1998년 『인천광역시 도시경관정비 기본구상』을 수립한 것을 시작으로, 『인천시 도시경관정책방향에 관한 연구』용역(2000), 『인천광역시 경관계획 수립타당성 검토』용역(2001) 등을 통하여 경관계획 수립을 위한 토대를 마련하였다. 이어 인천시는 2003년에는 도시경관의 효율적 관리를 위하여 우리나라 광역시 최초로 『인천광역시 도시경관조례』를 제정하고, 2004년에는 우리나라 지자체 최초로 경관위원회를 조직하는 등 경관행정에 있어 선구적인 케이스라고 할 수 있다. 2006년에는 『2020년 인천도시기본계획』의 부문별 계획으로 경관계획을 수립했는데, 광역시최초로 도시기본계획의 별책으로서 경관계획을 작성함으로써 경관정책에 대한 시의 의지를 적극적으로 표출하였다. 32)

2007년 경관법이 제정됨에 따라, 2009년에는 기존의 도시경관조례를 전부개정하고 이에 맞춰 2010년에는 경관법에 근거하는 법정계획인 『인천광역시 기본경관계획』을 발표하였다. 또 2013년에는 경관법 개정예고에 따라 지자체 최초로 경관심의제 운영에 대한 제반사항을 주 내용으로 하는 『경관심의 운영지침』을 발표하는 등 경관법의 도입과 활용에 있어 적극적인 모습을 보이고 있다.

32) 이형복(2006), “지방자치단체의 경관행정과 경관법”, 도시문제 제41권 제454호

[표 3-1] 인천시 경관업무 담당 조직 변화 (출처: 인천광역시(2006~2011) 도시계획국·도시디자인추진단 업무보고 자료 정리)

년도	조직도	비고
2006	<p style="text-align: center;">도시계획국</p> <ul style="list-style-type: none"> <li style="width: 25%;"> <p>도시계획과</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 도시행정팀 ◦ 광역계획팀 ◦ 도시계획팀 ◦ 광고물관리팀 ◦ 도시디자인팀 <p>(29명)</p> <li style="width: 25%;"> <p>개발계획과</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 도시정비팀 ◦ 개발관리팀 ◦ 시설계획팀 <p>(17명)</p> <li style="width: 25%;"> <p>주택건축과</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 주택팀 ◦ 건축팀 ◦ 도시개선팀 ◦ 택지개발팀 <p>(24명)</p> <li style="width: 25%;"> <p>지적과</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 토지관리팀 ◦ 지적관리팀 ◦ 지적정보팀 <p>(19명)</p> <p style="text-align: center;">검단개발사업소 ⇒ (29명)</p>	<p>도시계획국 - 도시계획과 - 광고물관리팀/ 도시디자인팀</p>
2007	<p style="text-align: center;">도시계획국</p> <ul style="list-style-type: none"> <li style="width: 20%;"> <p>도시계획과</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 도시행정팀 ◦ 광역계획팀 ◦ 도시계획팀 <p>※ 도시계획 상임기획단</p> <li style="width: 20%;"> <p>개발계획과</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 개발계획팀 ◦ 개발관리팀 ◦ 시설계획팀 <li style="width: 20%;"> <p>건축계획과</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 주거정책팀 ◦ 건축계획팀 ◦ 주거환경경비팀 ◦ 주택정비팀 ◦ 주택단지계획팀 <li style="width: 20%;"> <p>도시경관과</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 경관기획팀 ◦ 광고물팀 ◦ 도시디자인팀 ◦ 경관개선팀 <li style="width: 20%;"> <p>토지정보과</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 토지관리팀 ◦ 지적기술팀 ◦ 토지정보팀 ◦ 새주소관리팀 	<p>도시계획국 - 도시경관과-4개팀</p>
2008	<p style="text-align: center;">도시계획국</p> <ul style="list-style-type: none"> <li style="width: 20%;"> <p>도시계획과</p> <ul style="list-style-type: none"> 도시행정팀 광역계획팀 도시계획팀 <li style="width: 20%;"> <p>개발계획과</p> <ul style="list-style-type: none"> 개발계획팀 개발관리팀 시설계획팀 <li style="width: 20%;"> <p>건축계획과</p> <ul style="list-style-type: none"> 주거정책팀 주택계획팀 주거환경경비팀 주택단지계획팀 <li style="width: 20%;"> <p>도시경관과</p> <ul style="list-style-type: none"> 경관기획팀 건축물이미지팀 도시디자인팀 도로경관팀 <li style="width: 20%;"> <p>토지정보과</p> <ul style="list-style-type: none"> 토지관리팀 지적기술팀 토지정보팀 새주소관리팀 <p style="text-align: center;">※ 도시계획상임기획단</p> <p style="text-align: center;">검단개발사업소</p>	<p>도시계획국 - 도시경관과-5개팀</p>
2009	<p style="text-align: center;">도시디자인추진단장 (1명)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li style="width: 25%;"> <p>경관기획팀 (4명)</p> <li style="width: 25%;"> <p>건축물이미지개선팀(4명)</p> <li style="width: 25%;"> <p>도시디자인팀 (5명)</p> <li style="width: 25%;"> <p>도로경관팀 (4명)</p> 	<p>도시디자인추진단 - 4개팀 18명</p>

2010		도시디자인추진단 - 5개 팀 21명
2011		도시디자인추진단 - 4개 팀 25명

인천시에서 경관 업무 관련 조직은 2000년 도시계획국의 도시계획과 산하에 있던 도시경관담당으로부터 시작되었다. 2007년에는 인천광역시 최초의 경관 관련 부서라고 할 수 있는 도시경관과가 도시계획국에 신설되었으며, 경관법이 제정된 이후에는 2009년에는 행정부시장 산하의 도시디자인추진단으로 승격되어 현재에 이른다. 도시디자인추진단은 현재 인천시의 경관 관련 행정을 총괄하고 있는 조직으로 단장을 중심으로 경관행정팀, 광고물관리팀, 경관디자인팀, 공공디자인팀의 네 개팀 25명으로 구성되어 있다. 도시계획국 산하에 있던 시절부터 현재의 도시디자인추진단에 이르기까지 2006년부터의 경관 관련 주요 추진업무를 살펴보면 다음표와 같다.

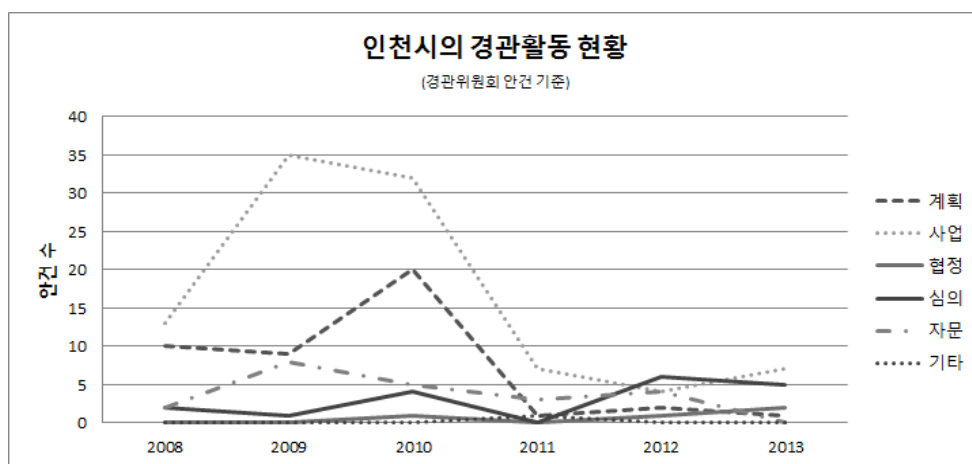
[표 3-2] 인천시 경관 관련 주요 추진업무 (출처: 인천광역시(2006~2011) 도시계획국·도시디자인추진단 업무보고 자료 정리)

	주요추진업무	담당
2006	도시경관형성사업추진 광고물관리의 효율성 제고	도시계획국
2007	도시경관형성사업 1구1특화가로 조성사업 광고물관리의 효율성 제고 간판이 아름다운 거리 조성 사업	도시계획국 도시경관과

2008	<p>명품도시를 향한 도시경관체계 구축 옥외광고물의 효율적 관리시스템 구축 군구지역특성과 조화되는 경관형성지원 1군구 1특화가로 조성사업 경관기록화사업 추진 공공디자인기본계획 수립 미래형 도시창조를 위한 교량경관형성 중앙공원야간경관연출사업</p>	<p>도시계획국 도시경관과</p>
2009	<p>군구 지역특성과 조화되는 경관형성 지원 테마가 있는 1군구 1특화가로 조성사업 간판이 아름다운 거리 사업추진 불법광고물정비사업 미래형도시창조를 위한 교량경관개선사업 도시축전맛이 가로환경정비사업 중앙공원야간경관연출사업 송도국제도시진출입로야간경관조성사업 낙섬,관교육교 야간경관조성사업 고가교 하부경관 개선사업 기본경관계획 등 수립용역</p>	<p>도시디자인추진단</p>
2010	<p>지역특성과 조화되는 군·구 경관형성지원사업 스토리텔링이 있는 특화가로 조성사업 시민이 선도하는 토탈디자인 빌리지 조성사업 동서남 해안권 경관개선 사업 도시컬러링 사업을 통한 활력있는 Design Town 조성 간판이 아름다운 거리 사업 추진 불법광고물 정비사업 맑고 깨끗한 가로시설물 개선사업 미래형 도시창조를 위한 교량경관 개선 사업 시민과 함께 만들어가는 도시 디자인</p>	<p>도시디자인추진단</p>

2011	다문화 특화가로 조성사업 색채디자인 시범사업 추진 글로벌 수준의 매력적인 경관형성 사업 스토리가 있는 특화가로 조성사업 동서남해안권 경관개선 시범사업 계양구 까치공원 광장주변 경관개선사업 간판이 아름다운거리 사업 추진 불법광고물 정비사업 추진	도시디자인추진단
2012	불법옥외광고물 정비 및 광고업 육성지원 간판이 아름다운 거리 조성 추진 지역특성과 조화되는 계양산가는길 경관디자인 개선사업 강화 고려궁지 특화가로 조성사업 동서남해안권 경관개선 시범사업 인천광역시 경관위원회 운영 다문화 특화가로 조성사업 색채디자인 시범사업 추진	도시디자인추진단

업무보고자료를 통해 살펴보면 인천시는 계획, 사업, 협정 중에 경관사업을 가장 활발하게 실행하고 있는 것으로 나타났다. 이는 인천시 경관위원회의 심의 안건 목록을 살펴보아도 동일하게 나타난다.



[그림 3-2] 인천광역시의 경관활동현황(경관위원회 안건 목록 기준)

[표 3-3] 인천광역시 경관활동현황 (경관위원회 안건 목록 기준)

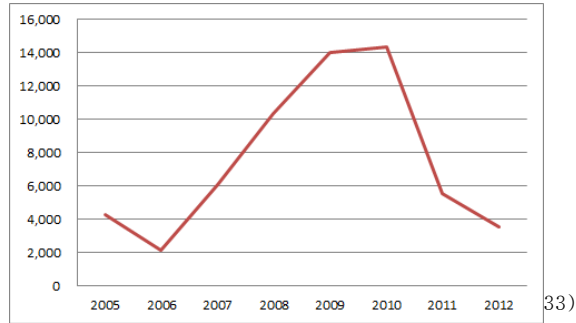
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합계
계획	10	9	20	1	2	1	43
사업	13	35	32	7	4	7	98
협정	0	0	1	0	1	2	4
심의	2	1	4	0	6	5	18
자문	2	8	5	3	4	0	22
기타	0	0	0	1	0	0	1
합계	27	53	62	12	17	15	186

경관위원회의 심의 건수는 경관법이 제정된 이후 2010년까지 폭발적으로 증가하다가 2011년을 기준으로 급감하여 현재는 법 제정 직후에 비해 미비한 상태이다.

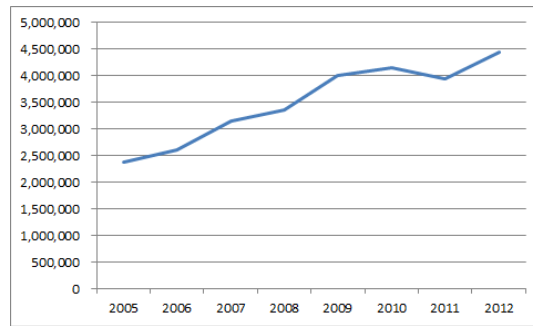
이는 인천시의 예산 자료를 통해서도 확인할 수 있다. 인천광역시의 경관 관련 예산은 도시경관과가 만들어지고 도시디자인추진단으로 승격이 된 2008년부터 2010년에 걸쳐서는 전체 인천시 예산의 약 0.3%이상의 구성비를 보이며 증가하였으나, 시의 재정이 악화된 2011을 기준으로 급감하여 최근에는 시에서 추진하는 경관사업의 수도 현저하게 감소하였다.

[표 3-4] 인천광역시 경관관련 예산 추이(2005년~2012년 도시계획국 및 도시디자인추진단 주요업무 보고 자료 및 인천광역시 홈페이지 참조 합산)

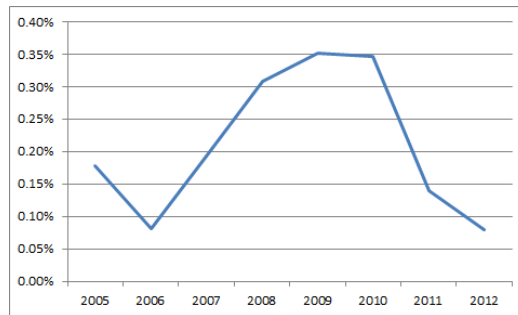
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
담당	도시계획국				도시디자인추진단			
	도시계획예산		도시경관과					
예산	4,267	2,131	6,105	10,375	14,048	14,367	5,565	3,562
인천시 전체예산	2,379,065	2,614,339	3,144,585	3,364,351	3,998,677	4,141,117	3,951,595	4,442,754
구성비	0.18%	0.08%	0.19%	0.31%	0.35%	0.35%	0.14%	0.08%



[그림 3-3] 인천시 경관관련 예산



[그림 3-4] 인천시 전체 예산 추이



[그림 3-5] 인천광역시 전체예산 중 경관관련 예산이 차지하는 비율

위의 자료를 통해 보면 경관법 제정과 함께 경관계획을 수립하고 각종 경관 사업을 추진하는 등 경관 활동이 급증하였지만, 안타깝게도 이는 일시적인 현상에 그치고 말았다는 사실을 추론할 수 있다. 결국 경관 형성 사업에 대한 지원 등은 경관법 제정에 의해 증가한 것이 아니며, 이는 지자체의 재정 현황 및 정책에 따

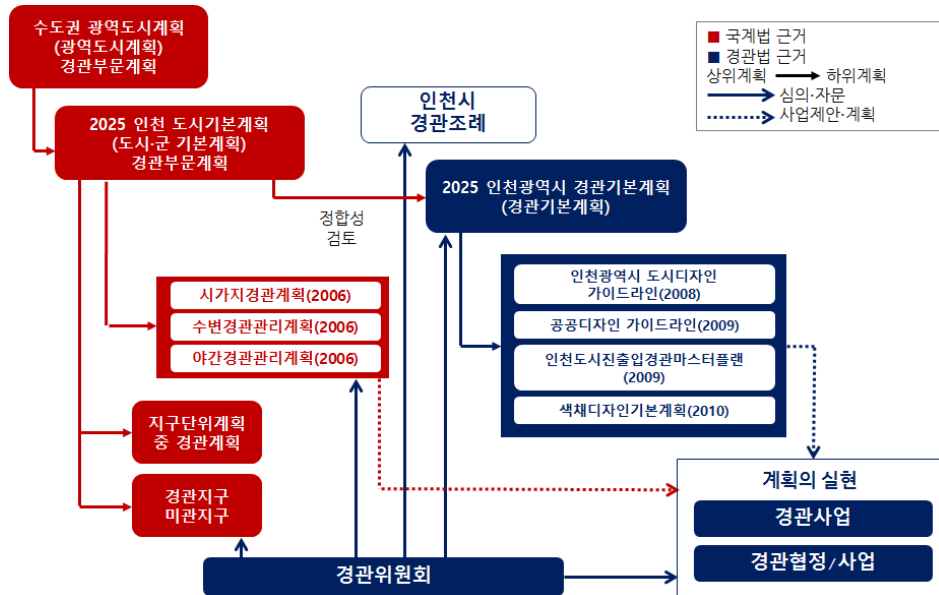
33) 2009년까지는 도시경관과의 예산, 2010년부터는 도시디자인추진단의 예산에 한정하였다.

라서 더 영향을 받는다는 사실을 알 수 있다.

제2절 경관법에 의한 인천시의 경관행정

경관법에 의한 경관행정은 경관계획에서 출발하여 그것을 실현하는 경관사업과 경관협정, 그리고 이들을 심의·자문하는 경관위원회로 구성된다. 제2절에서는 인천시의 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관위원회의 현황에 대해서 알아본다.

1. 경관계획



[그림 3-6] 인천광역시의 경관행정체계

현 우리나라의 경관법 체계에서 가장 상위의 계획은 국제법에 의한 광역도시계획인 ‘수도권 광역도시계획’의 부문계획인 경관계획이다. 인천시의 경우도 여러 개의 경관계획을 수립하고 있는데, 국제법에 의한 ‘2025인천도시기본계획’에서 경관에 대한 부문계획을 수립하였으며, 경관법에 의한 ‘2025인천광역시경관기본계획’은 이 도시기본계획의 경관계획을 기초로 수립하였다. 그 외에 도시·군관리계획으로서 송도, 영종, 청라 등의 지구단위계획에서도 부문별 계획으로서 경관상세계획을 수립하고 있다.

특정경관계획으로는 경관법 제정 이전에 수립한 ‘시가지경관계획(2006)’,

‘수변경관관리계획(2006)’, ‘야간경관관리계획(2006)’ 이 있다. 경관법 제정 이후에는 수립된 건축물, 색채, 옥외광고물, 가로환경에 대한 가이드라인을 정하는 ‘인천광역시 도시디자인가이드라인’을 포함하여 ‘공공디자인가이드라인’, ‘인천도시진출입경관마스터플랜’, ‘색채디자인기본계획’이 추가로 수립되었다. 경관사업과 경관협정은 이들 특정경관계획에 의해 계획된다.

■ 2025 인천광역시 기본경관계획(2010)

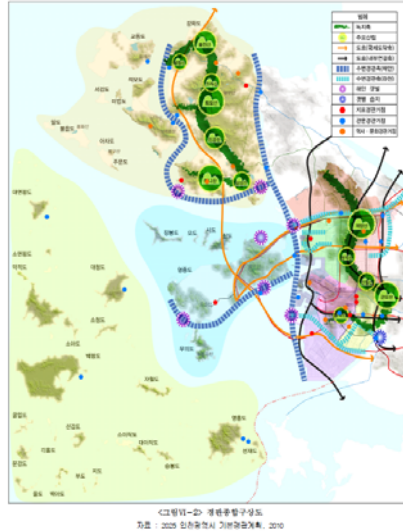
2025 인천광역시 기본경관계획은 경관법에 근거하는 법정계획으로 2010년 수립되었다. 인천광역시 행정구역 전역을 대상으로 2025년을 목표연도로 하는 계획이다. 경관현황의 조사, 기존계획의 수정, 경관계획의 신규수립, 권역별, 유형별 경관계획, 경관지구 및 미관지구의 운영방안 검토, 경관관리 행정체계 및 실천방안 마련, 제도 및 사업시행을 위한 계획 마련 등의 내용으로 구성되어 있다.

이 계획 또한 도시기본계획의 경관부문계획과 마찬가지로, ‘역사와 생활이 조화된 해양국제문화도시경관 창출’을 비전으로 국제도시특성을 고려한 경관계획, 자연-해양-도시가 연계된 경관계획, 역사·문화·삶이 연계된 경관계획, 신·구도심을 접목하는 쾌적한 인간중심형 경관계획을 목표로 설정했다. 구체적으로는 경관유형을 시가지경관을 포함하여 크게 8개 유형으로 분류하고, 인천의 지역특성과 토지이용현황을 고려하여 11개 권역³⁴⁾으로 구분하여 유형별, 권역별로 경관계획을 수립했다.



[그림 3-7] 경관유형구분(출처: 인천광역시(2010), 『2025년 인천광역시 기본경관계획』)

34) 영종북도권역, 강화권역, 검단권역, 공항진출입권역, 청라권역, 계양·부평권역, 임해·항만권역, 도심권역, 남동권역, 송도·연수권역, 영흥·웅진권역



[그림 3-8] 경관종합구상도(출처: 인천광역시(2010), 『2025년 인천광역시 기본경관계획』)

2. 경관사업

경관법에서는 지역의 경관을 향상시키고 경관의식을 높이기 위하여 경관계획이 수립된 지역 안에서 행하는 사업을 경관사업이라고 규정짓고 있다. 인천시에서는 전 행정구역을 대상으로 기본경관계획을 수립하였기 때문에 사실상 행정구역내에서 행해지는 모든 경관 관련 사업을 경관사업이라고 할 수 있다. 또, 국내 경관사업의 운용면에서 보면 경관법에서 제시하는 경관사업에 대한 일반적인 기준은 있으나 경관사업의 범위가 넓어 적절한 경관사업을 규정하는데 어려움이 있는 것으로 판단된다.(신지훈,2010). 따라서 본 연구에서는 경관사업의 범위를 경관법에 의한 법정위원회인 경관위원회의 심의를 받은 사업에 한정하였다.

[표 3-5] 2008년 이후 인천시 경관사업 추진 대상별 경관위원회 안건 수

경관 사업 대상	근거법	경관위원회 안건수
가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업	경관법	28
지역의 녹화와 관련된 사업	경관법	3
야간 경관의 형성 및 정비를 위한 사업	경관법	23
지역의 역사·문화적 특성의 경관을 살리는 사업	경관법	2
농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업	경관법	8

해안 및 주요 하천변의 정비 및 개선사업	인천시 경관조례	3
주요산변의 정비 및 개선을 위한 사업	인천시 경관조례	0
도시구조물 경관향상을 위한 사업	인천시 경관조례	31
산업단지 환경개선 사업	인천시 경관조례	0

인천시는 경관조례를 통해 경관법에서 지정한 다섯 개 사업 대상 이외에 해안 및 주요 하천변의 정비 및 개선사업, 주요산변의 정비 및 개선을 위한 사업, 도시구조물 경관향상을 위한 사업, 산업단지 환경개선 사업의 네가지 대상을 추가로 지정하고 있다.

경관법 제정 이후 인천시에서 시행된 경관사업을 경관위원회의 심의 안건 목록을 통해 살펴보면 ‘도시구조물 경관향상 사업’ 과 ‘가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업’, 그리고 ‘야간 경관의 형성 및 정비를 위한 사업’ 이 다수를 차지하고 있다. 이들 대부분은 인천시의 주요 시책사업인 ‘교량경관형성사업’, ‘특화가로조성사업’, ‘야간경관조성사업’ 에 의한 사업이다. 업무보고 자료를 통해 정확한 사업 목록과 내용을 살펴보면 경관사업의 대부분은 물리적 경관 개선 사업에 편중되어 있다.

경관법에서는 시·도지사 또는 시장·군수의 승인을 받으면 누구나 경관사업을 시행할 수 있다고 규정하고 있으며, 기존의 관주도 하향식 사업 방식에서 벗어난 상향식 경관사업 추진을 장려하고 있다. 그러나 인천시의 사례를 통해 보면, 사업의 방식에 있어서는 여전히 기존의 하향식 사업을 벗어나지 못하고 있는 듯하다. 인천시의 경우 민간에 의한 경관사업의 시행사례는 아직 없어 모든 경관사업은 관에 의해 주도되고 있는 실정이다. 교량하부경관개선사업 등 사회공헌사업으로 진행된 사례도 일부 존재하지만, 시에 의해 다소 강압적으로 추진된 케이스로 자발적 사례로 보기는 어렵다. 또한 이렇게 강압적으로 추진된 사업의 사후관리의 소홀함 또한 문제로 지적되고 있다.

“지금 능해고가도 특정업체가 사업...”

“사회공헌사업으로 추진했습니다.”

“사회, 그 사람이 하고 싶어서 하겠느냐고 그 업체가, 일례로 얼마 전에 가스공사도 우리 시가 요구하다가 깨졌죠? 20억 요구하다...”

“갖다 얼마나 주리 틀었다면 그러겠느냐고, 그것 결국 그 사람한테 내놓으라고 했으면 그만큼 인센티브 또 줄 것 아니에요. 언제서부터 인천시 행정이 칼

든 행정이 됐냐고요. 도시축전해야 되는데 우리 경관사업해야 하니까 너희 돈 내, 낼래 안 낼래. 그 안 된다는 강심장이 어디 있어요. ”

(제175회 제6차 건설교통위원회,2009.06.26.)

“우리가 도시축전 하면서 각 기업체들한테 막 덜덜 뽕고 못 살게 굴어서 경관사업 해 놓은 데 많죠? (중략) 어쨌든 전임 시장님이 의욕이 많으셔서 열심히 하시려다 보니까 기업체들, 대기업들 강제로 몇 개씩 맡겨서 했잖아요.”

“네”

“지금 관리가 되고 있습니까?”

“그래서 저희도 설치도 중요하지만 관리에 대한 부분을 더 중요시 여기고 있기 때문에 사실 기업체는 사회공헌사업으로 하게 되면 관리까지는 안 하거든요. 행정기관에서 부담을 해야 되는데…….”

“기업에서 하고 싶어서 한 것도 아니야. 그런데 어쨌든 해 봤어. 그럼 관리는 우리 도시디자인추진단에서 어떤 역할이라든지 뭐를 하겠다는 그림을 내놔야 되는데 지금 보시면 말이야. 아주 흉물스러워 오히려.”

(제188회 제1차 건설교통위원회,2010.10.20.)

시주도로 일방적으로 경관사업을 추진하는 모습은 간판이 아름다운 거리 조성 사업, 특화거리 조성 사업 등의 사례에서도 찾아볼 수 있다. 경관사업추진협의체 구성과 공청회 실시 등이 일반적으로 자리잡은 것에 대해서는 긍정적으로 평가할 수 있겠으나, 이들 절차가 형식적인 것 그쳐 사업과정에서 주민들과의 충분한 합의가 이루어지지 못하고 있는 사례를 어렵지 않게 찾을 수 있었다.

“강화에서 하도 전화가 와서 어제 본 위원이 이 건 때문에 강화를 갔어요. 갔다 왔는데 주민들이 상당히 반대를 해요. 그것을 안 했으면 좋겠다는 말씀을 하시더라고요. 주민들하고 아까 협의회를 하셨다고 하는데 제대로 협의를 된 거예요?”

“다섯 차례에 걸쳐서, 그 가로를 어떻게 하면 경관을 아름답게 할 수 있는가에 대한 협의를 다섯 차례에 걸쳐서 했기 때문에 주민들이 주로 찬성하는 것으로 파악하고 있습니다.”

“본 위원이 볼 때 전혀 아니던데, 어제 가서 보니까 전혀 아니에요. 주민들이 전혀 아니고 일부 주민들은 일부에서 몇 명만 오라고 해서 자기들끼리 모여서 토론회도 했다고 해요. 자기들은 알지도 못했다는 말씀들을 많이 하시고 해서 본 위원이 볼 때 주민들의 의견을 다시 재수렴해서 재검토하는 것이 바람직할 것 같거든요, 이 사업은.”

(제170회 예산결산특별위원회,2008.12.04)

“실제 나가보시면 그렇지 않은, 지금 현재 보고대로 그렇게 됐으면 나중에라도 동참하는 어떤 이런 모습에서는 긍정적으로 볼 수 있는데 실제 끝까지 버티시는 분들도 굉장히 많이 계세요. 그래서 지금 이것을 하면서 뭐 결재과정도 지금 문제가 되고 여러 가지 문제가 되고 있는 데가 있다고요” (제174회 제2차 건설교통위원회, 2009.05.11)

사업 과정에서 주민과의 의사소통이 충분히 이루어지지 못한 경우, 경관사업의 성과가 지속되지 못하고 단기간의 가시적 효과를 얻는 데에 그칠 우려가 있다. 간판이 아름다운 거리 조성 사업의 사례는 그러한 문제를 잘 보여주는 사례이다.

“단장님, 시에서 내려다보기에는 잘 되고 있지만 구에서는 말입니다. 각 업주들을 찾아다니면서 사정사정하고 다녀요, 자부담도 있고. 큰 간판 떼고서 글자 몇 개 붙이는 간판 다는데 좋아할 업체들 하나도 없습니다. 그러니까 그 2층에다 더 큰 선팅이 등장하고 하는 거죠. 그런 사후관리가 하나도 지금 안 된다는 말씀을 제가 드렸던 거고요.” (2010년도 건설교통위원회행정사무감사, 2010.11.18)

문지원(2011)이 실행한 63개 기초지자체의 경관업무 담당 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과, 경관사업의 실천에서 가장 큰 걸림돌로 65%의 공무원은 “예산 확보가 어렵다”, 26%의 공무원은 “경관담당부서와 사업담당부서간의 업무 협조가 어려움” 이라고 답했다. 이러한 상황은 광역지자체인 인천시도 마찬가지로 경관사업은 예산의존도가 매우 높은 것으로 보인다. 우선, 앞 장에서 서술했듯 도시디자인추진단의 예산 감소와 함께 현재 인천시의 경관사업 시행수는 급감한 상태이다. 부서간의 업무 협조의 어려움에 대해서는 인천시 기본경관계획에서도 부시장 산하의 ‘도시디자인추진단’이라는 독립된 조직의 설치로 외부적으로 높은 위상을 가졌으나, 실제 업무와 관련해서는 경관과 관련된 행정의 많은 내용이 타 부서에 분산되어 있다고 분석하고 있다.

특히 내부조직체계에 있어서 타부서와의 업무연락 등 횡적인 측면의 연계가 부족한 실정³⁵⁾에서 사업 단위 위주로 경관 행정이 진행되다보니 사업의 예산 출처에 의해 담당부서가 결정되고, 따라서 경관에 관련된 사업일지라도 도시디자인추진단에서 관여하지 못하는 경우가 발생한다. 실질적으로 도시디자인추진단이 경관 행정업무를 총괄, 조정하지 못하고 있는 것이다.

35) 『인천광역시 기본경관계획』

“지금 각 부서에 인천시내에 우선 보면 종합건설본부에서도 굴포천이라든가 또 나비공원이라든가 이런 게 국비가 신청이 돼서 경관에 대한 조명에 대한 이런 예산들을 신청해서 우리가 생각했을 때는 도시디자인 쪽으로 이게 예산이 나와서 통합적으로 관리·운영이 되어야 될 텐데 각 부서에 산재되어 가지고 이게 좀 관리하는데 문제가 있다. 도시디자인도 전체 이게 문제가 있다라고 보거든요. (중략) 그런데 그런 것을 하면서도 이원화가 되어 가지고 또 도시디자인은 디자인대로 하고 있단 말입니다.(후략)”

“위원님이 지적한 말씀과 같이 사실 저희 업무하고 각 부서 또 도로관리부서, 조경, 녹지 이런 부서하고 업무의 중첩성이 좀 있는 것은 사실입니다.(후략)”

“그 협조를 한다라는 얘기가 애매모호해요. 돈을 가지고 있는 부서는 자기 입맛대로 하려고 그런단 말이에요. 그런데 도시디자인을 전체적으로 책임지고 있는 우리 추진단에서는 사실은 의견만 줄 뿐이지 실권이 없어진다는 말이에요. (중략) 행정부시장님 체제하에 무슨 도시기획단이 존재한다라고 봤을 적에는 도시디자인만큼은 인천시에 통합관리가 돼야 된다. 그걸 조정할 수 있는 것이 어디냐를 분명히 해서 각 부서에 산재되어 있는 예산을 하나로 통합해서 그렇게 가야 된다.(후략)”

“(전략)이게 예산이 다 확정이 된 상태에서, 이게 저희 사업으로 가져오기에 좀 무리가 따르고요.” (제190회 제1차 건설교통위원회, 2011.01.24.)

3. 경관협정

현재 인천시에서는 용진군 토탈빌리지, 백령면 심청각 진입로 주변 경관협정, 천안함 위령탑진입로 경관협정, 강화 선두리 해안마을 경관협정의 총 4건의 경관협정이 이루어졌다. 단, 경관협정은 아직 시민들에게 많이 알려지지 않은 제도로, 인천시의 경우 군구를 대상으로 공모를 받아 사업을 선정하여 시범사업으로서 시행하였다. 또한 이들 사업은 모두 경관협정사업과 함께 진행되었다는 점이 특징이다.

인천시의 조례에서는 경관협정의 체결자로 경관법에서 지정하는 건축물 소유자와 지상권자 이외에도 토지 또는 건축물을 사용하는 임차인과 경관협정의 이행을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 자를 추가로 지정하고 있다.

[표 3-6] 인천시 경관협정 체결자의 범위

경관협정 체결자	근거법
건축물 소유자	경관법
지상권자	경관법
토지 또는 건축물을 사용하는 입차인	인천시경관조례
경관협정의 이행을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 자	인천시경관조례

또한 경관협정의 내용에 대해서도 경관법에서 지정한 건축물의 의장, 색채 및 옥외광고물, 공작물 및 건축설비의 위치, 건축물 및 공작물 등의 외부공간, 토지의 보전 및 이용, 역사·문화경관의 관리 및 조성 이외에 조례를 통해 추가로 협정구역 내의 야간경관에 관한 사항을 지정하고 있다.

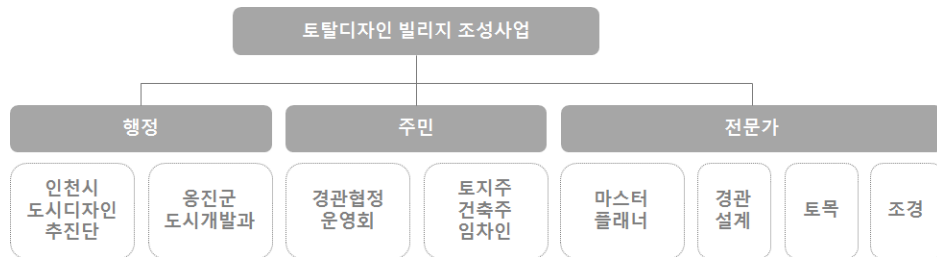
[표 3-7] 인천시 경관협정의 내용

내용	근거법
건축물의 의장, 색채 및 옥외광고물(옥외광고물 등 관리법 제2조제1호에 따른 옥외광고물을 말함)에 관한 사항	경관법
공작물(건축법 제72조제1항에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여 축조하는 공작물을 말함) 및 건축설비의 위치에 관한 사항	경관법
건축물 및 공작물 등의 외부공간에 관한 사항	경관법
토지의 보전 및 이용에 관한 사항	경관법
역사·문화경관의 관리 및 조성에 관한 사항	경관법
그 밖에 대통령령으로 정하는 사항(경관법 시행령 제10조)	경관법
녹지, 가로, 수변공간 및 야간조명 등의 관리 및 조성에 관한 사항	경관법
경관적으로 가치가 있는 수목이나 구조물 등의 관리 및 조성에 관한 사항	경관법
경관협정 구역 안의 야간경관에 관한 사항	인천시 경관조례
해당 경관협정 체결지역의 경관을 보전·관리 및 형성하기 위하여 시장이 정하는 사항	인천시 경관조례

■ 사례 - 인천시 도서지역 토탈디자인 빌리지 조성사업

인천시 옹진군 문갑도 1개 마을(54동, 92명)을 대상으로 주민이 제안하고 참여하여 경관사업계획을 수립하고, 지속적으로 주민 스스로가 마을을 가꾸고 유지 관리할 수 있도록 하는 경관협정사업이다. 2010년 1월부터 2011년 8월까지 1년 반에 걸쳐 사업이 진행되었다. 대상지면적은 총 52,667㎡로, 사업비는 1,800백만원이 소요되었다. 본 사업은 ‘섬마을의 정취에 어울리는 경관형성전략 수립 및 찾고 싶

고, 살고 싶은 마을 조성' 을 목표로 하여, 마을 로고 및 슬로건 설정, 호수공원 조성, 돌담정비, 산책로 조성, 여가 및 휴게공간 조성 등을 시행하였다.



[그림 3-9] 용진군 토탈빌리지 조성사업시 조직도(출처: 한국경관협회(2011), 『제1회대한민국경관대상수상작품집』)



[그림 3-10] 용진군 토탈빌리지 조성사업 결과(출처: 한국조경신문, 2011년 08월 31일자)

4. 경관위원회

경관위원회는 경관법에 근거하는 법정위원회로 경관계획, 경관사업, 경관협정 등 경관활동 전반에 대해 심의,자문을 행한다. 인천광역시 경관위원회는 경관법이 제정되기 이전인 2004년에 우리나라 지자체 최초로 설치되었으며(정수진 외 3인,2011), 2007년 경관법 23조와 인천시 도시경관조례 제23조,제27조에 근거하는 법정위원회가 되어 현재에 이른다.

인천광역시 경관위원회는 경관법에 의해 위원수 20인으로 구성하였으며, 위원장인 행정부시장을 비롯하여 관련 직위에 있는 공무원 3인, 건설교통위원회 소속인 시의원 1인, 그리고 건축, 도시, 경관, 조경, 토목, 디자인, 색채, 경관조명 등의 다양한 전문가 16인을 위촉하여 운영하고 있다.³⁶⁾

현 경관행정체계에서는 경관법에 근거하는 경관계획의 수립이나 경관사업의 시행 등은 반드시 경관위원회의 심의를 거치도록 되어있으므로, 경관위원회의 심의 안건 내용에서 인천시 경관활동의 현황을 짐작할 수 있다.

[표 3-8] 인천시 경관 위원회 개최 실적(출처:인천광역시 도시디자인추진단 업무보고)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
실적	8회/27건	12회/54건	12회/62건	3회/12건	5회/15건

경관법 제정 이후 경관위원회의 실적을 보면, 경관법 제정 이후 2010년까지는 심의 및 자문 안건이 꾸준히 증가하였으나, 2011년 추진 사업의 감소와 함께 개최 횟수 및 심의 안건이 급감하였다. 경관법 제정 직후에 비해 현재는 경관 활동에 대해 소극적인 모습을 보이고 있는 것이다.

[표 3-9] 인천시 경관위원회의 기능

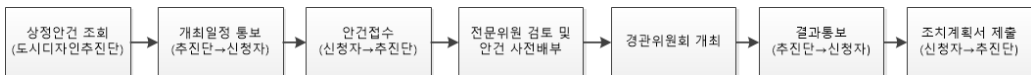
구분	대상	근거
심의	경관계획의 수립 또는 변경	경관법
	경관계획의 승인	
	경관사업의 승인	
	경관협정의 인가	
	그 밖에 경관에 중요한 영향을 미치는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항	인천시 경관조례
	군수·구청장이 수립한 특정경관계획	
자문	시장이 군·구 경관형성을 위해 지원하는 사업	인천시 경관조례
	다른 조례에서 경관위원회의 심의를 받도록 규정한 사항	
	그 밖에 시장이 경관형성 및 보전·관리에 필요하다고 인정하는 사항	경관법
	경관계획에 관한 사항	
	경관지구 및 미관지구의 관리 및 운용에 관한 사항	
	경관조례의 제정에 관한 사항	
경관사업의 계획 및 추진에 관한 사항	경관법	
경관협정의 체결 및 운용에 관한 사항		
그 밖에 경관에 중요한 영향을 미치는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항		

36) 손윤선(2013), “도시미관 개선사업의 유형체계화 및 특성분석에 관한 연구”

자문	경관사업의 승인 및 경관협정을 인가할 때 경관위원회의 자문을 받도록 정한 사항	인천시 경관조례
	다른 조례에서 경관위원회의 자문을 받도록 규정한 사항	
	군수·구청장이 경관형성을 위해 추진하는 사업 중 자문이 필요하다고 인정하여 요청하는 사항	
	그 밖에 시장이 경관형성 및 보전·관리에 필요하다고 인정하는 사항	

한편 인천시는 경관심의를 강화하는 경관법 개정에 대비하여 2013년 경관심의 운영지침을 발표하여 2013년 1월 1일부터 시행하고 있다. 본 지침에서는 경관심의의 기본원칙, 경관심의 및 자문대상, 경관심의 운영방식을 정하고 있다. 지침에 의하면 인천시 경관위원회는 매월 1회 개최를 원칙으로 한다. 단 안전에 따라 수시 개최도 가능하며 상정안전에 따라 서면심의도 가능하다.

경관위원회에서 심의하는 대상은 경관계획 및 사업, 사회기반시설(총 공사비 100억원 이상), 도시개발사업(1만㎡ 이상), 관광단지 개발사업(1만㎡ 이상), 건축물(경관지구 내 건축물, 지자체 또는 지방공기업이 조성하는 건축물 중 연면적 1,000㎡ 이상 건축물) 등이다. 그리고 자문은 경관법과 경관조례에 의해 경관계획, 경관사업, 경관협정에 관한 사항, 경관지구 및 미관지구의 관리 및 운용 등을 그 대상으로 하고 있다.



[그림 3-11] 경관위원회 심의 및 자문 절차(출처:인천광역시(2013), 『경관심의 운영지침』)

정수진 외 3인(2011)의 연구에 의하면 인천시의 경관위원회는 자문안건수보다 심의안건수가 약 2배 이상으로 아직까지는 자문보다는 심의를 주기능으로 하고 있다. 경관사업에 대한 주요 심의 내용은 조명계획, 재료선정, 시설물 형태 디자인, 색체계획 등이 주를 이루고 있으며, 재심의가 결정되는 주 원인으로는 과도한 디자인, 주변환경과의 부조화, 기능성 및 안정성 문제 등으로 나타났다.³⁷⁾

인천시에서는 경관위원회의 회의록이나 심의 내용, 심의 기준에 대해 공개하고 있지 않아 자세한 내용은 알 수 없으나, 인천시 건설교통위원회의 회의록을 보면 경관위원회의 심의 및 자문 내용이 지나치게 간결하고 부실하다는 지적과 심의

37) 정수진 외 3인(2011), “경관심의제도의 현황과 개선방안에 관한 연구”, 한국도시계획학회지 제12권 제4호

기준 및 타당성에 대해 의의를 제기하는 의견이 다수 있었다.

“경관 심의한 자료들을 제가 살펴봤습니다. 그런데 경관위원회 운영이 말이예요. 주요 심의내용이나 자문한, 의결한 내용이나 보면 너무 부실하기 짝이 없어서...(중략)...그래서 어떻게 이런 심의를 하고 조건부 의결을 해 줄 수 있나 하는 생각을 해 봅니다”

“또 월미해양케이블카 조성사업 경관 자문의결서에 보면 간단합니다. 주변 환경과 어울릴 수 있는 형태의 도입을 권장, 당연히 월미상가에 어울리는 경관이 돼야죠. 타워 다섯 개 세우는데 어떤 방향으로 세웠으면 좋겠고 뭐 이런 내용들이 하나도 없이 그냥 다양한 공간 프로그램 도입 검토 바람 이런 자문을 왜 했는지도 모를 정도예요.”

“현장에는 한 번도 가보지 않고 우리 공직자들이 만들어준 자료를 보고 심의하는 것이 그게 정확한 심의를 했다고 보지 않거든요. 거기에 대해서 답변 한번 해 보세요”.

“사실 도시경관위원회 위원님들이 그런 부분이 많이 있습니다.”

“예를 들어서 지역의 실정을 잘 아시는 위원 분들 같으면 괜찮은데 아무래도 인천지역에 부족한 부분이 있다 보니까 그런 것은 저희 행정공무원들이 현장 사진이라든지 또 그날 설명할 때 안에 충분히 반영해서 집어넣기 때문에 현장성이 좀 떨어지는 것은 사실입니다마는..(후략)”

“경관심의위원회가 도대체 어떤 기준을 가지고 심의를 했는지 이해가 안 가요” (제189회 건설교통위원회의 회의록, 2010.11.18.)

제3절 소결

인천시는 경관법에 제정에 따라 도시디자인추진단 조직, 경관조례 전면개정, 기본경관계획 수립 등 경관활동에 적극적인 모습을 보이고 있다. 인천시는 도시디자인추진단을 중심으로 인천시는 『인천광역시 경관기본계획』을 포함하여 『시가 지경관계획』, 『수변경관관리계획』, 『야간경관관리계획』 등의 경관계획을 수립하고, 이에 따라 1군구 1특화가로 조성사업, 야간경관형성사업, 간판이 아름다운 거리 조성사업, 야간경관조성 사업 등 다양한 경관 사업을 진행하고 있다. 또, 아직 일부지역에서의 시범사업 단계이지만 옹진군 토탈디자인 빌리지 조성사업 등 경관협정을 실행했다. 또한 경관법에 근거하는 경관위원회를 통해 경관계획, 경관사업, 경관협정 등의 관련 활동을 심의·자문하고 있다.

기본경관계획을 비롯한 각종 경관계획은 경관법에 의한 경관사업, 협정사업 등 모든 경관 관련 활동의 근간이 되는 매우 중요한 것이다. 경관계획은 성공적인 경관사업을 위한 첫단추라고도 할 수 있는 것으로 계획 수립단계에서부터 지자체와 주민간의 적극적 의견 교환과 합의도출 과정을 거쳐야 할 것이다. 하지만 인천시의 시가지경관계획과 1군구1특화가로 사업 등의 사례를 통해 살펴보면 용역에 의한 경관계획의 수립 과정에서 그러한 합의가 충분히 이루어지지 못하고 있는 것으로 여겨진다.

경관사업은 경관계획을 실현시키기 위한 수단으로 인천시에서는 다양한 사업을 통해 인천 경관의 개선에 노력을 기울이고 있다. 특히 경관사업을 경관계획에서 제안된 사업을 중심으로 시행하고 있어 경관계획의 틀 안에서 시 전체의 경관을 계획적으로 조성해 나아가고자 하는 노력이 엿보인다.

하지만 사업의 대부분은 가시적 효과를 볼 수 있는 물리적 경관을 개선하기 위한 것이며, 경관법에서 민간에 의한 사업도 가능하도록 명시되어 있음에도 불구하고 관에 의한 사업만이 진행되고 있는 점은 아쉬운 점이다. 또, 경관사업협의체 구성 및 공청회 등이 일반화 되었지만, 여전히 사업을 시행하는 관·용역업체와 주민간의 의견 교환 및 합의가 형식적인 절차에 그치고 있는 것도 개선되어야 할 것이다.

경관협정은 경관법과 함께 도입된 새로운 제도로 아직 시행사례가 많지 않다. 옹진군 사례의 경우 시범사업적 성격으로 인천시에서 제안하고 군·구 응모를 통해 사업을 선정하는 방식으로 진행되었지만, 사업의 계획부터 완료에 이르는 전 과정을 주민과 함께 만들었다는 데에서 의의가 있다.

경관위원회는 경관법에 의한 경관계획 및 사업을 심의·자문할 뿐만 아니라 도시계획시설사업, 도시개발사업 등에 대한 심의 및 자문도 담당하고 있어 인천시가 경관계획에 기반하여 체계적으로 경관을 만들어 나아가는 데에 있어서 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 경관법의 개정에 따라 앞으로는 그 역할과 권한이 증대될 것으로 예상된다.

제4장 경관사업 시행과정 연구 - ‘1군구 1특화가로 조성사업’을 대상으로

제1절 사업개요

1군구 1특화가로 조성사업은 인천시 각 군구별 쾌적하고 아름다운 가로환경조성과 지역특성을 살린 매력적인 경관 연출을 통해 시민 삶의 질 향상 및 지역경제 활성화를 유도하고 도시정체성을 확립하여 인천의 동북아 허브도시에 어울리는 국제적 이미지 창출을 위한 사업이다. 『인천광역시 시가지경관계획(2006)』의 실천전략으로서 수립된 「1군구 1특화가로 조성계획(2006)」에 따라 시행되었다.

「1군구 1특화가로 조성계획(2006)」은 지역의 문화와 역사를 반영한 정체성 있는 가로경관형성계획이다. 그 기본 목표는 인천 특화가로의 명소화, 인천 가로경관의 차별화, 인천 가로경관의 특징만들기³⁸⁾이다.

³⁹⁾사업대상지는 자치구별 특화대상가로 8개소로 총 길이 약 10,124m이다. 구체적인 사업대상지(테마)는 중구의 신포사거리~화교춘사거리(근대문화의 거리), 동구 송림로타리~재능대학입구(추억풍경이 있는 거리), 남구 미추홀길(젊음, 예술의 거리), 연수구 연수구청~BYC건물(친환경 녹지가로), 남동구 중앙공원길~미래광장앞(친환경도시 가로), 부평구 부평역~부평시장역(풍요로운 전통문화의 거리), 계양구 계양구청~작전체육공원(문화의 거리), 서구 서구청~심곡사거리(친자연), 강화군 강화읍 파리바게트~북문 구간(고려역사문화거리)이다.

사업기간은 1단계 사업이 2008년 3월~2008년 12월(5개구), 2단계 사업이 2009년 1월~2009년 12월로, 총 2년에 걸쳐 진행되었다. 시비50%, 구비50%의 매칭사업으로 2년간 총사업비는 40)151억 9천 3백만원이다.

주 사업내용은 상징조형물, 수로, 분수 및 스트리트퍼니처 설치, 가로시설물 지중화, 창의적 디자인으로 변경 설치, 가로등 설치, 가로화단조성 및 포장개선 등이다.

38) 인천광역시(2006), 『인천광역시 시가지 경관계획』

39) 인천광역시의회 제170회 제2차 정례회 건설교통위원회 부록(2008) 기준

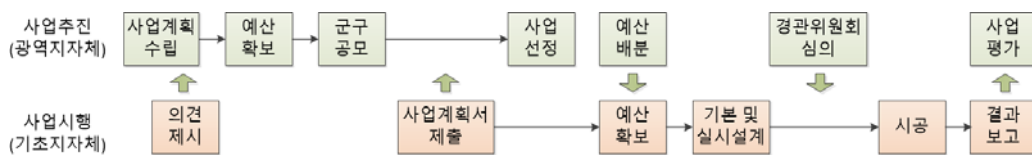
40) 인천광역시의회 제175회 정례회 6차 건설교통위원회 부록(2009) 기준

[표 4-1] 1군구 1특화가로 사업 조성 결과 (출처: 인천광역시의회 제175회 정례회 6차 건설교통위원회 부록에서 편집) (단위:백만원)

	위치	테마	사업비		
			계	시비	구비
계	-	L=10,124m	15,193	7,596.5	7,596.5
중구	신평사거리~화교촌사거리	근대문화의 거리 조성	1,750	875	875
동구	송림로타리~재능대학입구	추억풍경이 있는 거리 조성	1,000	500	500
남구	미추홀길	젊음, 예술의 가로광장조성	250	125	125
연수구	연수구청~BYC건물	친환경녹지 가로경관조성	1,000	500	500
남동구	중앙공원길~미래광장앞	친환경도시이미지 가로경관 조성	1,060	530	530
부평구	부평역~문화사거리, 문화사거리~롯데백화점	풍요로운 전통문화의거리 조성	2,000	1,000	1,000
계양구	계양구청~작전체육공원	문화의향기가 있는 가로조성	5,000	2,500	2,500
서구	서구청뒷길	서풍 친자연적 가로환경 조성	2,733	1,366.5	1,366.5
강화군	강화읍 파리바게트~북문	고려역사문화거리조성	400	200	200

제2절 광역지자체의 사업 추진 과정 - 인천광역 시의회 회의록

분석을 중심으로



[그림 4-1] 일반적인 경관사업의 추진 및 시행과정

일반적인 경관사업은 사업계획, 예산확보, 사업지 결정, 사업발주, 기본 및 실시설계, 경관위원회 심의, 착공의 순서로 진행된다. 1군구 1특화가로 조성사업의 경우, 2006년 수립된 ‘인천광역시 시가지 경관계획’의 특별과업으로서 사업이 계획되었으며, 기본적으로 인천광역시와 기초지자체가 사업비의 50%를 각각 부담하는 매칭사업으로서 사업시행은 각 자치구가 담당한다.

인천광역시 도시계획국 및 도시디자인추진단의 업무보고 자료 등을 통해 파악한 1군구 1특화가로 조성사업의 구체적인 추진 과정은 다음과 같다.

- 2005. 5월 : 시가지경관계획 수립용역 계약 및 착수
- 2005.11월 : 1구 1특화가로조성계획 구상안 협의(구청)
- 2006. 4월 : 1구 1특화가로조성계획(안) 보고
- 2006. 4.2 : 시가지경관계획 경관위원회 심의
- 2006.12월 : 시가지경관계획 수립용역 완료
- 2007.10월 : 2007년 하반기 지방재정 투·융자심사 완료
- 2008.02.27 : 1군·구 1특화가로조성사업 대상지 현지점검
- 2008.03.20 : ' 08. 1군·구 1특화거리조성 사업지원 계획통보
- 2008.05.06 : MP제도 도입방안 區담당팀장회의 개최
- 2008.06.04 : ' 08년도 사업비 교부(1단계사업,5개구)
- 2008.06.10 : 도시디자인 사업 총괄계획가(MP) 관련단체 추천의뢰
- 2008.08.12 : 총괄계획가(MP) 실무자 교육
- 2008.09.01 : 총괄계획가(MP) 인력풀(49명) 구성(군구 통보)
- 2008.12.30 : ' 09년도 사업비 교부(2단계사업,4개군구)
- 2009.02.12 : 예산조기집행 군구점검 실시
- 2009.1~4월 : 경관심의(8개소) 및 공사착공(2개소)
- 2009.02.12 : 예산 조기집행 군,구점검 실시
- 2009.05.07 : 남구특화가로 조성사업 준공
- 2009.07.31 : 동구 특화가로 조성사업 준공
- 2009.08.31 : 남동구 특화가로 조성사업 준공
- 2009.09.22 : 연수구 특화가로 조성사업 준공
- 2009.11.20 : 서구 특화가로 조성사업 준공
- 2009.11.21 : 계양구 특화가로 조성사업 준공

1. 사업 계획 단계 - 「1구 1특화가로 조성계획」

인천광역시 시가지경관계획은 2005년부터 2006년까지 2년간에 걸쳐 수립되었다. 시가지경관계획에서는 ‘특징없는 도시이미지’를 인천시 시가지 경관의 중요한 문제점 중 하나로 보고, 시가지 가로경관의 이미지 개선 및 상징성 부여를 핵심과

제로 도출하였다. 이를 위한 특별과업으로서 「1구 1특화가로 조성계획」이 수립되었다.

「1구 1특화가로 조성계획」 보고서에 의하면 본 계획은 지역적 특성이 표출되는 거리조성, 지역이미지 창출, 활기있고 쾌적한 도시가로경관 형성을 목표로 하는 지역의 문화와 역사를 반영한 정체성 있는 가로경관형성계획이다.

하지만 이 계획의 실제 추진 배경을 둘러싸고 인천시의회 회의록에서는 조금 다른 내용을 확인할 수 있었다.

“이 사업비 10억이라는 쓰임새가 뭐뭐인가요? 메인스트리트의 경관을 수립 하는데 10억원 예산의 쓰임새가 뭐뭐예요? 간판정리 뭐 그런 겁니까?”

“위원님께서 지적하시는 바와 같이 그런 개념, 구체적으로 어디를 어떻게 정비할 것인가에 대한 내용은 안 나왔지만 저희들이 불편을 겪고 있는 가로시설물 있지 않습니까? 그런 것이라든가 아니면 광고물을 정비한다든가 그런 것을 위주로 해서 정비를 한다고 생각하시면 되겠습니다.”

...(중략)...

“이 설계는 어느 구인지도 정해지지도 않았으니까 설계는 당연히 안 나왔을 테고 그렇지만 정책적 감각은 있으실 것 아니에요? 방향은.”

“말씀을 드리면 주로 우리한테 불편을 주는 도로시설물들.”

“도로시설물이라고 그러면 어떤어떤 종류들입니까?”

“우선 제가 볼 때 가장 가로등에 대한...”

“가로등은 손 볼 수 있나요?”

“필요하다라면 가로등의 모양이나 형태를 바꿀 수가 있고요. 또 하나는 바닥에 깔려 있는 보도블럭 관계 그 다음에 그 주변에 따른 소위 말해서 같이 붙어 있는 건축물의 광고물도 정비해야 되겠고요. 그 다음에 버스 정류장이라든가 이런 것도 새롭게 종합적으로 검토해서 정비해야 되겠고요. 그 다음에 거기에 흩어져 있는 분전반이라든가...”

“결국은 가로정비 의미 이상은 없는 거네요, 그러니까.”

“그렇죠. 가로정비에다가 주변과 같이... ” (인천시의회 회의록 제4대-제142회 건설교통위원회-2005.11.22 화요일)

위의 논의로부터 추론해 보면 「1구 1특화가로 조성계획」의 계획 의도는 지역의 문화와 역사를 반영한 가로경관 조성을 위한 것이 아니라 사실상 단순 가로정비 사업을 위한 것이었다고 볼 수 있다.

「1구 1특화가로 조성계획」은 각 구별로 특화가로 사업 대상지를 선정하여 해

당 지역의 경관 자원을 분석하고 각 거리의 테마 및 목표를 설정하는 것을 주 내용으로 하고 있다. 이 계획의 구성과 과정에 대해서는 [그림4-2]와 같다.

「1구 1특화가로 조성계획」은 시에 의해 수립된 계획이지만, 대상지 선정에 관해서는 용역단계에서 각 구로부터 사업계획의 의견을 받아 결정하도록 하였다. 그런데 다음의 논의에서는 대상지 선정 절차 시 기초지자체로부터의 의견 수용이 시의 전체 경관계획과 다르게 나아갈 수 있는 위험성에 대해 지적하고 있다. 특히 기초지자체에서는 인구밀집지역, 변화한 상업가로를 대상지로 선정하는 경향 때문에 경관사업이 지역 불균형 발전을 심화시키는 원인이 될 수 있다는 것이다.

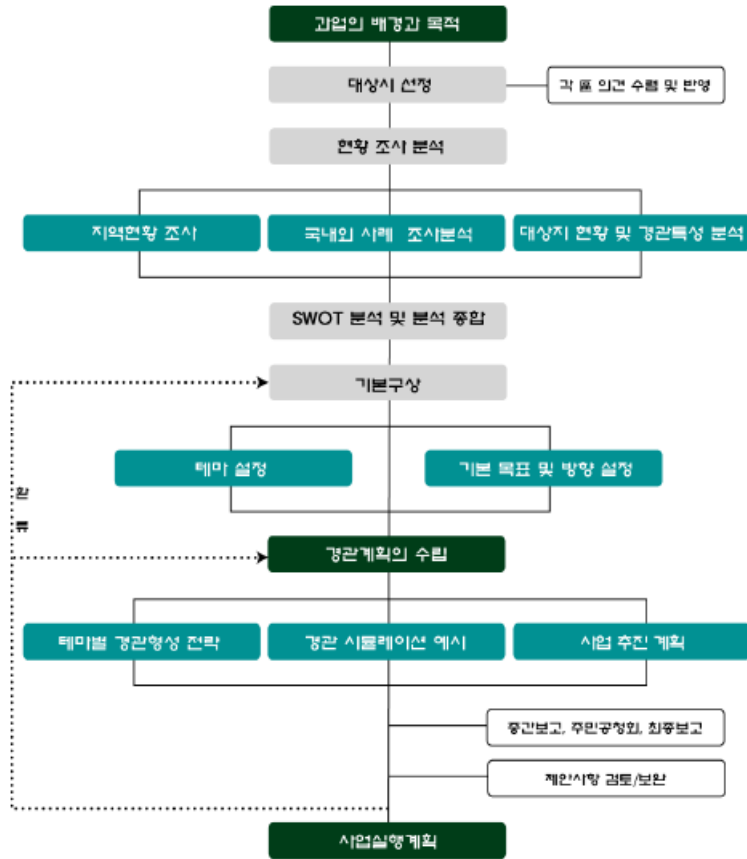
“이것을 어떻게 용역을 했어요?”

“2006년도 경관계획을 수립할 때 만약에 서구는 어디를 하겠냐고 사업계획을 받아 가지고...”

(중략)

“그러니까 각 구에다가 야, 이거 어디다 하면 좋을까라고 구의 의견을 들었던 말이에요. 그렇죠? (중략) 그런데 이런 것을 가져다가 구청장한테 자, 당신네 사업계획서 내 보시오. 그리고서 우리는 앉아 가지고 덜렁 돈만 주고서 자, 이거 했습니다. 이렇게 하다 보니까 이것이 지역에는 아주 심각하게 받아들여질 수 있다가요. (중략) 그런데 왜냐 하면 이 단체장들은 표를 의식해야 되다 보니까 인구 잔뜩 모여 있는 데 여기다 해 버리니까 우리 시가 전체적으로 그림 그리고 계획했던 바하고 전혀 다르게 지금 집행이 되고 있다고.(중략) 이게 어려워, 지금 민선에서는 어렵단 말이에요. 그렇게 큰 마인드를, 큰 그림을 그리기가 쉽지 않단 말이에요. (중략) 그러니까 이것을 지금부터 그렇게 편한 행정하지 마시고 광역이니까 군·구에다가 올려봐 할 것이 아니라 우리 전체 시에 그린 그 기본 바탕에 의해서 지정을 해 주란 얘기야.” (제5대-제165회-제4차-건설교통위원회-2008.05.26 월요일)

“1구1특화가로 사업도 마찬가지로요. 보면 잘 그나마 조성돼 있고 상대적으로, 균형발전이 뭐예요? 균형발전이. 돼 있는 데만 더럽다 개발하는 게 균형발전은 아니잖아요. 그래서 인구를 분산시키고 가르는 이런 노력이 있어야 되는데 그냥 집중, 그런데 구청장으로는 또 어쩔 수가 없어. 민선이다 보니까. 그러니까 그런 것을 섬세하게 만져달라는 얘기에요” (제5대-제166회-제2차-건설교통위원회-2008.06.23 월요일)



[그림 4-2] 「1구군 1특화가로 조성계획」 수립 과정(출처:인천광역시(2006), 『인천광역시 시가지 경관계획』)

[표 4-2] 「1구 1특화가로 조성계획」을 통해 선정된 사업대상지(출처:인천광역시(2006), 『인천광역시 시가지 경관계획』)

	위치	가로현황 및 특성	특화경관요소	테마
중구	•제물량길 •신평사거리~ 화교촌사거리	•중구청 앞 간선도로 •예촌, 조계지, 개항기 창고 등 개항기 역사문화경관 존재	•근대 문화의 거리	중구 제물량 길
동구	•화평동 냉면 거리 •훈수상가거리 •배다리거리	•높은 인지도와 많은 통행량 •먹거리, 볼거리, 체험거리 풍 부 •경인선 철도와 연결하여 인공경관요소 우세	•이색 거리 •체험 거리	동인천 추억 의 거리

남구	•주안역 앞 남 광장 •미추홀길	•주안역 앞 역세권 •금융, 병원 등 상업지역 형성 •주변 대학으로의 환승지 역할	•짧음, 예술의 거리 •개성있는 거 리	남구 미추홀 길
연수구	•아암로	•해안경관 조망 우수 •송도신도시(안)와 접합부 화, 전설 등 역사문화 경관요소 풍부	•호반가로 •조망가로	아암도 호수 길
남동구	•중앙공원길 •시청 앞 미래 광장 일대	•시청, 교육청 등 인천시의 대표적인 관공시설 집약지 •중앙공원, 시청의 접근로로써 높은 인지도와 상징성 보유	•대표가로 •상징가로	중앙공원길
부평구	•부평로 •대정로 •시장길 •부평 문화의 거리	•부평역 앞 중심 상업지역 •도심지로써 많은 통행량과 젊 은 이용자층 형성 •재래시장인 부평중앙시장과 인접 •지역 문화 · 축제 요소 함유	•유행의 거리 •문화, 축제의 거리	부평풍물거리
계양구	•계산동 문화 로	•계양구 신시가지 상업도로 •까치공원, 작전체육공원 연결	•깨끗하고 활 기찬 상업가 로	계양 문화의 거리
서구	•서곶로 •서구청~심곡 사거리	•서구의 중심지 •서구청 접근 간선도로 •경사지형	•상징가로	서곶 상징가 로

2. 예산확보 및 사업추진 - 광역지자체 차원에서

인천광역시에서는 기존에 수립되어 있는 기본경관계획, 시가지경관계획, 야간경관계획 등의 경관계획에서 제안하는 사업을 중심으로 경관사업을 추진한다. 「1군구 1특화가로 조성사업」의 경우에는 2006년에 수립된 『인천광역시 시가지경관계획』의 특별과업으로서 계획이 수립되었으며, 사업은 계획으로부터 2년 뒤인 2008년부터 본격적으로 추진되었다.

인천광역시의 경우 도시디자인추진단에서 경관계획을 수립하고 이에 따라 경관사업들을 추진하는데 사업시행은 기초지자체가 담당하는 것이 일반적이기 때문에,

「1군구 1특화가로 조성사업」의 경우를 포함하여 대부분의 경관 사업 과정에 있어서 광역지자체인 인천시 도시디자인추진단의 역할은 사업선정, 사업의 방향 설정, 예산확보 등 전체 사업에 대한 총괄 감독, 관리라고 할 수 있다.

“와서 보니까 사업이 전부 여기서 실질적으로 하는 사업은 없잖아요, 시에서. 각 구로 돈을 내려 보내서 구에서 잘 됐는지 안 됐는지 관리감독 하시고 정말 제대로 지시한 대로 되어 있는지 그것을 파악하고 계신 거죠?”

“네, 그렇습니다. 구에서 전체적으로 사업요구가 올라오고 그것에 대한 사업 우선순위라든지 이런 방향의 시급성을 우리가 결정하는 그런 역할을 많이 하고 있기 때문에 실질적으로 사업을 우리가 직접적으로 추진하는 사업은 적지만 구의 사업들을 지원하고 보조하는 그런 사업들에 역할을 하고 있다는 말씀을 좀, 업무보고 이외에도 그런 부분이 많이 있다는 말씀을 드리고 싶습니다.” (제6대-제188회-제1차-건설교통위원회-2010.10.20 수요일)

“그런데 이 사업의 대부분을 보면 군·구에 뿌려지는 사업비야. 그렇죠?”

“네, 그렇습니다.”

“실제 도시디자인추진단에서의 역할은 뭐니까?”

“지금 위원님께서 말씀하신 대로 시의 전체적인 도시디자인에 대한 방향을 제시하고 개별적인 사업들은 군·구에서 추진하는 형태로 현재 추진하고 있습니다. 그것은 저희가 시 자체적으로 하는 사업도 물론 있습니다.”

일반적으로 광역지자체에서 사업 추진 여부와 우선순위는 군,구와의 협의와 경관위원회의 자문 과정 등을 거쳐 결정하고 있다. 또, 그 과정에서 기초지자체의 단체장의 의견이 중요하게 작용하는 것으로 나타났다.

“경관사업은 사실 선정하기가 상당히 쉽지 않습니다. 그래서 사실은 기본경관계획이라든가 시가지경관계획, 야간경관계획 또 진출입마스터플랜 이런 기본계획들이 있습니다. 거기에 있는 사업을 위주로 군·구에서 사업을 제출받아서 여기서 경관위원회 이런 데를 통해서 사업을 선정하고 있습니다.” (인천광역시의회 제185회 제2차 건설교통위원회)

“그러니까 저희가 사업을 추진하기 전에 군·구 자치단체장의 의견이 중요하기 때문에 그 사업 추진에 대한 여부하고 또 대상지 어디를 우선순위를 뒤야 될지 그런 부분들의 의견을 받습니다. 그 의견들이 다 취합이 되면 저희가 그것을 다시 한 번 현장 확인하고 경관위원회에도 자문을 받고 이런 형태로 결정하고 있는데 사실 나중에 예산도 있습니다마는 그런 부분들이 확보가 덜 되다 보니까 구에서 요구하는 사업을 전혀 저희가 거의 수용을 못 하다시피 하고 있는 실정에

있습니다.” (인천광역시의회 2010년도 건설교통위원회행정사무감사)

그러나 현실적으로 사업 시행에 있어서 예산은 반드시 수반되어야 하는 조건이기 때문에 예산 확보 여부는 사업 추진 결정에 있어서 상당히 중요한 요인으로 작용하며 때로는 사업의 필요성보다도 더 영향을 미치기도 한다.

경관사업은 예산의 출처에 따라 국비지원사업, 시비지원사업, 매칭사업 등 여러 가지로 구분 할 수 있다. 다음의 논의는 사업의 우선순위보다도 시비가 적게 들어가는 사업이 우선적으로 추진되고 있는 광역지자체의 현실을 잘 보여주고 있다. 경관사업의 추진 여부가 경관계획이나 사업의 필요성보다는 시 전체의 정책과 예산에 의해 결정되고 있는 것이다.

“결과적으로 쪽 보면 동서남해안권 경관개선시범사업과 관련해서는 국고가 50%죠? (중략)이 사업을 제외하고 나머지는 대부분 축소하거나 보류하거나 삭감이 됐는데 저는 우리 도시디자인추진단장님께서 사업을 추진하실 때 중요한 사업의 우선순위가 저는 우선 중요하지 국고가 많이 지원됐기 때문에 시비가 많이 상대적으로 적게 들어가기 때문에 사업을 조정하는 방식은 좀 문제가 있다고 생각하는 거거든요.” (인천광역시의회 제6대-제188회-제1차-건설교통위원회)

“처음에 모두에서 문제 제기한 예산을 기준으로 사업의 우선순위를 정하지 마시고 사업의 필요에 의한 사업순위를 정하시고 그래서 거기에 맞게 집행이 되는 그런 관례를 좀 만들었으면 좋겠다 하는 것이고요.” (인천광역시의회 제6대-제188회-제1차-건설교통위원회)

3. 군·구 공모 및 예산 분배

사업추진이 결정되면 광역지자체는 기초지자체로부터 사업계획서를 제출받아 각 기초지자체에 예산을 분배한다. 「1군구 1특화가로 조성사업」의 경우 인천광역시와 기초지자체가 사업비의 50%를 각각 부담하는 매칭사업이다. 그러나 이러한 일률적인 매칭사업 방식으로 인해 다음과 같은 문제점이 발생하고 있다.

“매칭펀드로 하게 되면 일단은 군·구가 50%를 부담해야 되다 보니까 재정적으로 좀 여건이 괜찮은 데는 오히려 사업 참여하는 것이 많고 그 다음에 재정여건이 부족한 데서는 오히려 참여를 안 하려는 그런 문제가 있을 수 있고요. 두 번째는 뭐냐면 실제 이러한 사업에 참여하더라도 사업내용 자체가 시라는 전체 프레임 속에서 어떻게 도시경관을 만들어 가고 하는 그런 것보다는 구가 할

일을 가로정비라든지 도로정비라든지 자기가 할 일은 자기네 돈도 좀 아껴보고 좀 이렇게 해야겠다 해서 응모해야 되지 않나. 그래서 군·구가 당연히 하고 줘야 될 사항에 대해서는 참여욕구가 높을 수밖에 없습니다. 오히려 군·구의 입장에서 예산을 절감하는 효과 있으니까 또 반면에 시가 가지는 특화사업의 성격을 가지는 경우에는, 그때는 재정여건이 열악한 곳 같은 경우에는 오히려 참여를 안 하는 돈의 부담, 재정적 부담 때문에 그럴 개연성이 현재 굉장히 높은 것이 사실입니다. 그래서 도시디자인추진단에서는 군·구의 응모를 많이 받으려고 하면 군·구 단위로 이루어지고 있는 사업위주 성격의 것이 많이 나가게 되고요. 시가 시의 이미지를 좀 해야겠다라고 나가면 그때는 오히려 군·구가 협조하지 않는 그런 상황이 좀 예상이 되는데…….

“현실적으로 그렇습니다. 맞습니다.”

“그래서 본 위원이 생각할 때는 그렇습니다. 사업의 구조를 단순 매칭펀드로 가지고 가는 것은 전체 행정 편의주의적 사고방식이고 그냥 사업내역의 성격에 대한 구분을 짓지 아니하고 일방적으로 하는 것 같고…(중략)…”(인천광역시의회 2010년도 건설교통위원회행정사무감사)

“군·구 매칭펀드를 무조건 5대 5로 하게 되는데 그렇게 되면 사실은 재정여력이 없는 그런 구 같은 경우에는 실질적으로 이 사업을 하기가 어렵습니다. 여러 번 지적했음에도 불구하고 이런 문제에 대해서 개선이 없는 것 같은데…(중략)…”(제6대-제193회-제2차-건설교통위원회)

“…(중략)…군·구에서 매칭하기 어려우니까 잘 안 해요?”

“그렇습니다.”

“또 군·구 스스로 하기도 어렵고 이래서 시에서 이렇게 성공적으로 잘 가는 사업들이 예산 때문에 중단되는 일들이 벌어지고 있는 부분에 대해서 우려가 된다는 말씀을 드리겠습니다.”(제6대-제193회-제2차-건설교통위원회)

“건설교통위원회에서 위원들이 지속적으로 문제제기했던 내용이 도시디자인추진단과 관련된 사업들은 대부분 구의 요청에 의해서 시가 그것을 매칭으로, 시비를 매칭으로 하고 대부분 추진하죠?”

“네, 그렇습니다.”

“그러다 보니까 자치구의 재정형편에 따라서 굉장히 많이 다르죠? 요구사항이.”

“네, 그렇습니다.”

“그래서 전체 시민의 어떤 경관사업이든 아니면 도시디자인 관련된 사업이든 이런 사업들은 전체 시민의 요구에 부응하는 사업임에도 불구하고 현실적으

로는 구의 재정형편에 따라서 사업이 진행되고 안 되고 이렇게 차이가 있죠?”

“네, 차이가 있습니다.” (제6대-제193회-제2차-건설교통위원회-)

현재 인천시에서 추진하고 있는 경관 관련 사업들은 주로 시비와 구비의 매칭 펀드에 의해 사업이 추진된다. 「1군구 1특화가로 조성사업」의 경우를 포함하여 반드시 구가 50%를 부담해야하는 매칭사업이기 때문에 사업 시행 여부와 사업의 규모가 구의 재정형편에 의해 결정되게 된다. 재정적 형편이 괜찮은 구에서는 적극적으로 사업을 추진하려고 하는 한편, 그렇지 못한 구에서는 사업을 시행하지 못하거나 규모가 줄어들게 된다. 시비·구비의 매칭사업방식에 의해 지역불균형이 더 심화되고 있는 것이다.

한편 기초지자체의 입장에서는 구비 예산이 확보 가능하다면 시비를 보조받을 수 있는 기회이기도 하기 때문에, 광역지자체의 의도와 달리 기존의 가로정비사업을 진행하기 위한 재정적 부담을 덜기 위해서 이 특화가로 사업을 활용하는 경우도 발생한다.

또한 시비가 지원되는 시책 경관사업의 경우 특정 지역을 선정하여 사업을 진행하는 시범사업적 성격으로 추진되는 것이 일반적인데, 구에서는 예산이 지원되는 사업 위주로 경관사업을 추진하다보니, 시범사업단계에서 지역전체로 확산되지 못하고 끝날 우려가 있다. 실제 기초지자체의 회의록에서는 다음과 같은 내용을 발견할 수 있었다.

“그리고 특화가로조성사업은 우리가 이미 제가 그랬지 않습니까? 반면교사로 삼아보라고 이게 진주아파트 이것도 맞지도 않아요. 이렇게 하겠다는데 시 보조사업이라고 해가지고 무조건 하겠다는 생각은 바꾸셔야 돼요. 안 그러면 충분히 검토 좀 하셔가지고 위치를 사전에 상의를 해 보시든지 이게 다 맞지 않다고 해요.” (서구의회 제5대-제163회-제5차-북지도시위원회)

“시에서 보조가 된다면 우리도 계획을 잡아서 할 계획인데요. 시에서는 앞으로 추후 계획이 없다고 합니다.”

“없어도 만들어야지요. 자꾸 구는 시에서 계획이 없다면 가만히 손을 놓고 있는 건데 일을 찾아서 하려고 해야지요. 대부분의 건의가 예산이 수반되기 때문에 시의 보조금을 받아야 되다보니까 그렇게 하긴 하지만 그런 것도 일이라는 게 되던 안 되든 건의를 하고 하려고 노력을 해야 되는 겁니다.” (연수구의회 제5대-제127회-제4차-자치도시위원회)

광역지자체의 입장에서는 사업추진 시 고려하는 또한가지는 형평성이다. 따라서 사업지를 지자체별로 고르게 분포시키는 경향이 있는데, 1군구 1특화가로 조성 사업의 경우도 그 사업명을 보면 알 수 있듯이 지자체당 하나의 시범가로를 조성 하도록 추진하고 있다.

참고로 시가지경관계획 수립에 앞서 시행된 시민 및 전문가 설문조사 결과, 계양구, 부평구, 남구의 경우에는 약 25%가 넘는 사람들이 특화거리 조성 사업을 우선 추진해야한다고 응답하였으나, 그 필요성에 대해 별로 절감하지 못하는 구도 적지 않았던 것으로 드러났다.

[표 4-3] 설문조사 결과 : 인천시 경관형성사업 시행 시 우선 추진해야 할 사업은 ‘1구 1 특화거리 조성’ 사업이다. (출처:인천광역시(2006), 『인천광역시 시가지 경관계획』)

계양구	남구	남동구	동구	부평구	서구	연수구	중구
26%	26%	13%	0%	28%	4%	1%	2%

이렇듯 사업의 필요성에 대한 편차가 지역별로 다른 상황에서 형평성의 원칙에 따라 일률적으로 사업을 추진한 결과, 당연히 기초지자체 중에서는 지역의 추진 의지나 상황과는 별개로 인천시의 의지와 용역 결과에 따라 사업을 추진하게 되는 사례가 발생한다. 다음의 기초지자체 의회의 논의에서는 그러한 현실이 잘 드러나 있다.

“혹시 과장님께서 시비는 그냥 공짜라고 생각하시는 이런 마인드는 바꾸셔야 됩니다. 시비도 우리 국민의 혈세 세금이고 구비도 마찬가지입니다. …(중략)… 저는 이런 사업을 우리 시에서 하라고 한다고 해서 우리 구가 따라서 하는 이것은 한번 정도는 고려를 해 보는 것이 좋다고 분위원은 생각합니다.” (서구의회 제5대-제144회-제4차-복지도시위원회-2007.10.21 월요일)

“특화가로 조성 및 도시경관 개선사업 이렇게 돼 있는데 (중략) 이런 부분도 그런 개선사업 사업발굴을 한 겁니까? 아니면 시에서 이렇게, 이렇게 하라, 예산 줄 테니까, 그래서 하신 겁니까?”

“이거는 1구 1특화 가로조성사업이라고 시에서 용역을 했습니다, 우리 인천시 전체적으로 해가지고. 부평구에는 특화가로 조성사업이 부평역 주변이 타당하다고 용역 저기가 나왔습니다. 그래서 이걸 하게 된 사항이 되겠습니다.”

“특화가로 조성 및 도시경관 개선사업 정책발굴하시면서 우리 부평구에 어떤 어느 과에 같이 의견 수렴을 하셨습니까?”

“이거는 전자에도 말씀드렸듯이 시에서 인발련인가 거기 용역사는 모르겠습니다. 시 전체를 해가지고 1개 구에 1곳을 정해가지고 했기 때문에 우리 구 자체 내에서 협의 본 거는 없는 거로 알고 있습니다마는 시에서 용역에 의해서 이렇게

된 거로 저는 알고 있습니다.”

“이것도 시에서 하라니까 ‘야, 내가 50% 낼 테니까 너네 50% 내가지고 이것 해라.’ 그 말씀으로밖에 본 위원이나 받아들일 수가 없는데요 (중략) 우리 도 시정비과에서 이렇게 정말 필요하다고 생각되면 이런 부분도 최소한 1년 전에는 중기지방재정계획에 올라와 있어야지 되거든요. 그런데 사전에 그런 계획들을 전혀, 그러한 발상도 하나도 안 갖고 있다가 시에서 하니까, 하라고. 이걸 조금 무책임하지 않나!” (부평구의회 회의록)

제3절 기초지자체의 사업 시행 과정 및 결과 - 계양구, 부평구, 서구를 대상으로

3절에서는 기초지자체가 지역에서 사업을 어떻게 시행하는가에 대해 1군구 1특화가 조성사업 대상지 중에서 사업규모가 가장 컸던 계양구, 부평구, 서구를 대상으로 알아보도록 한다.

사업지 선정을 비롯한 사업계획은 인천광역시 시가지경관계획의 용역 단계에서 이미 지정된 바 있다. 실제 사업 시행에 있어서는 각 지자체에서 이 계획 결과를 기초로 하여 대상지를 다시 선정하고 계획을 세웠다. 시가지 경관계획에서 수립된 1군구 1특화가로 조성계획과 실제 사업의 범위와 내용이 다른 곳이 다수 존재한다. 시가지경관계획에서의 계획과 실제 사업시행 내용을 비교해 보면 다음과 같다. 사업 실시 범위는 조정된 곳이 있지만 위치와 테마는 대체적으로 계획의 내용을 따르고 있다.

[표 4-4] 1구 1특화가로 조성계획과 실제 사업 결과 비교

	계획 위치	사업 시행지	계획 테마	실제 사업시 테마
계	L=7,075m	L=10,124m		
중구	•제물량길 •신평사거리~ 화교촌사거리	신평사거리~화교촌사거리	제물량길	근대문화의 거리 조성
동구	•화평동 냉면거리 •훈수상가거리 •배다리거리	송림로타리~재능대학입구	추억의 거리	추억풍경이 있는 거리 조성

남구	•주안역 앞 남광장 •미추홀길	미추홀길	미추홀길	젊음, 예술의 가로광 장조성
연수구	•아암로	연수구청~BYC건물	아암도 호수길	친환경녹지 가로경 관조성
남동구	•중앙공원길 •시청 앞 미래광장 일대	중앙공원길~미래광장 앞	중앙공원길	친환경도시이미지 가로경관조성
부평구	•부평로 •대정로 •시장길 •부평 문화의 거리	부평역~문화사거리, 문화사거리~롯데백화 점	부평풍물거리	풍요로운 전통문화 의거리 조성
계양구	•계산동 문화로	계양구청~작전체육공 원	문화의 거리	문화의향기가 있는 가로조성
서구	•서곶로 •서구청~십곡사거리	서구청뒷길	서곶 상징가로	서곶 친자연적 가로 환경 조성
강화군		강화읍 파리바게트~북 문		고려역사문화거리조 성

1. 계양구 미래광장거리

1) 사업 개요

계양구의 특화가로는 계양구청에서 작전체육공원에 이르는 문화로 800m 구간 (도로폭 20~23m)에 보행자 중심의 특화가로를 조성하는 사업이다. ‘문화로 명품 특화가로 조성 사업’이라는 이름 아래 사업이 추진되었으며, 공사 완료 후 시민 공모를 통해 ‘미래광장거리’라는 이름이 붙여졌다.

기존의 차로를 축소하여 일반통행으로 추진하고 보도를 확장하였으며, 그 외에 가로시설물을 통합적으로 디자인하고, 상징조형물과 분수 및 수로를 설치하였다. 타지자체의 1군구 1특화가로 조성사업과 마찬가지로 간판이 아름다운 거리 조성 사업과 연계하여 추진되었다.

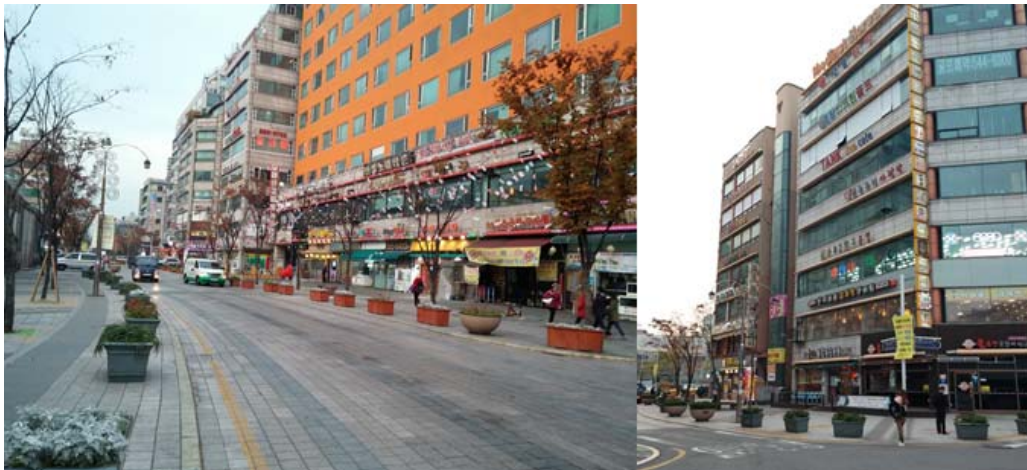
총 사업비는 인천시와 계양구가 각각 50%씩 부담하는 매칭사업으로 5,000백만원이며, 함께 추진된 간판이 아름다운 거리 조성 사업비인 1,420백만원까지 합하면, 총 6,420백만원이 소요된 사업으로 1군구 1특화가로 조성사업 중에서 규모면

에서 볼 때 가장 큰 사업이었다.



[그림 4-3] 계양구 특화가로 대상지 위치

2) 사업결과



[그림 4-4] 2차선 일방통행로로 정리된 도로와 정비된 간판



[그림 4-5] 수경시설



[그림 4-6] 공공시설물



[그림 4-7] 입구에 설치된 문주 조형물

3) 사업이전 대상지 환경

계양구 문화로는 계산동과 작전동 일원의 일반상업지역에 위치해 있다. 북측으로는 계양구청을 비롯하여 소방서, 우체국, 등기소 등의 관공서가 밀집해 있으며, 남쪽으로 갈수록 외식업, 숙박업 등의 유흥업소가 두드러진다. 한편으로는 까치공원과 작전체육공원 등의 오픈스페이스 또한 확보되어 있다.

사업이전 문화로는 보차분리가 되어있는 왕복 4차선도로로 보행량보다는 차량통행량이 많으며 대상가로 내에 크고 작은 결절부가 5개 형성되어 있는 상황이었다. 계획신도시에서 흔히 볼 수 있는 격자형 가로구조로 전체적으로 정돈된 경관을 보이고 있으나, 지역적 경관특성이 부족하며 상업지의 옥외광고물이 혼란스러운 경관을 조장하고 있었다.



[그림 4-8] 사업시행 이전 문화로(출처:다음 로드뷰 2008년 촬영분)

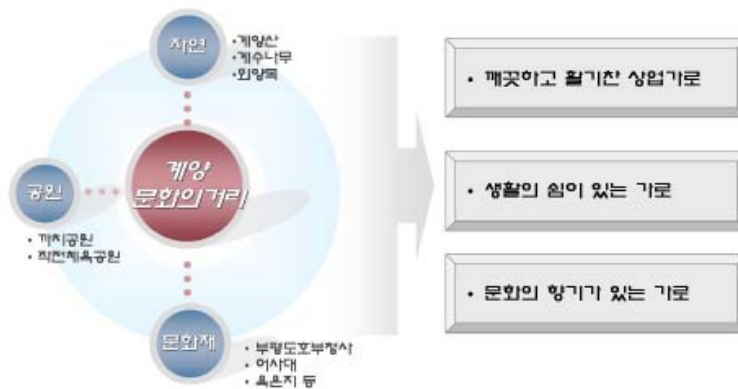
4) 시행과정

- | | |
|--------------|------------------------------|
| 2008.5월 | 특화가로 조성 세부추진계획을 수립 |
| 2008.6월 | 차로축소 및 일방통행 관련 교통성 검토용역을 착수 |
| 2008.7월~9월 | 시 관련부서와 경찰청 등과 협의 |
| 2008.9.19 | 주민 사업설명회 개최 |
| 2008.9.25 | 인천시 지방재정 투·융자 심사 의결, |
| 2008.10.10 | 경관협의체 위원 위촉 및 회의 개최, |
| 2008.10.20. | 일방통행 관련 시 지방경찰청 교통안전시설 심의 가결 |
| 2008.10월~12월 | 설계공모 |
| 2009.3.31 | 인천시 경관위원회 심의 통과 |
| 2009.4.23 | 기본 및 실시설계 완료 |

- 2009.4.27 주민 사업설명회 개최
- 2009.5월 공사업체 입찰
- 2009.7.13 공사 착수
- 2009.11.21 공사완료

• 사업계획

계양구 문화로는 기존 인천광역시 시가지 경관계획에서 제시된 기본 계획에서 거의 변경없이 그대로 사업이 진행된 사례이다. 대상지와 테마 등 사업 시행 내용이 거의 변경없이 시가지 경관계획의 1구 1특화가로 조성계획의 내용을 따르고 있다. 인천시가 수립한 「1구 1특화가로조성계획」에서는 이 곳이 계양구의 중심 시가지이며 주변에 공원, 관공서 등 오픈스페이스가 풍부한 점을 고려하여, 계양구 특화가로의 테마를 ‘문화의 거리’로 설정하였다. 가로 오픈스페이스 확보, 결절부 특화, 건축물 파사드 정비, 주민참여형 가로환경 가꾸기 등을 통해, 생활의 쉼이 있고, 문화의 향기가 있는 가로만들기를 목표로 했다.



[그림 4-9] 계양구 문화로의 테마 및 목표설정(출처:인천광역시(2006), 『인천광역시 시가지 경관계획』)



[그림 4-10] 계양구 문화로 명품특화가로 조성사업 계획안(출처: 인천북부고용노동지청 홈페이지)

· 대상지 및 테마설정

회의록을 통해 추론해 보면 계양구로서는 문화로를 사람들이 모여서 각종 집회 및 문화행사를 즐길 수 있는 공간으로 조성하고자 하는 의도가 있었던 것으로 보인다. 따라서 사업을 추진하는 지자체로서는 계양구 문화로가 관공서들과 공원에 인접해 있어 비교적 오픈스페이스가 풍부하기 때문에 사람들이 모여 집회, 여가활동 등을 즐길 수 있는 문화의 거리로 조성하기에 알맞은 것으로 판단하고 본 사업을 추진했다.

“우리 계양구에 문화의 거리 및 차 없는 거리를 활성화해서 만들어 보자는 굵직한 구정질문을 한 적이 있습니다. 왜 그런 것을 착안했느냐면 우리가 12-13년 전에 부평구와 우리 구와 분구가 돼서 부평을 자주 가게 됐었는데 명신당 골목 앞에 보면 문화의 거리가 정리정돈이 잘 되어 있습니다. 그래서 각종 젊은이들 문화행사 및 합법적인 집회를 거기에 정해 놓고 많이 하는 것을 보고 상당히 잘 되어 있구나, 그렇지만 우리는 아직그런 데도 없고 속이 상해서...(중략)...”

“지금 저희가 구청에서 이마트 있는 데까지가 문화로 800미터에 대해서 위원님께서 말씀하신 바와 같이 그 지역을 집회장소로, 문화의 공간으로 활용하기 위해서 차로를 축소하고 인도를 넓힙니다. 지금 차로가 4차선인데 1차선만 남기고 차로를 축소시킬 겁니다. 그러면 인도가 상당히 넓어집니다. 그리고 구청에서

이마트 앞까지 일방통행을 실시할 겁니다. 그러면 일방통행을 하고 주말이나 공휴일 같은 때는 차없는 거리로 병행해서 운영할 계획을 가지고 있습니다” (계양구의회)

그러나 계양구 특화가로는 착공 단계이전부터 대상지 선정의 부적합성에 대한 이의가 제기되었다. 이 지역이 관공서, 상점들의 밀집지역이기는 하지만 한편으로는 음식점, 사행성게임장, 숙박업소들이 즐비한 유흥가이기도 했기 때문이다. 주민들로부터도 조성 전부터 특화가로 조성에 적합하지 않다는 의견이 제기되었다. 다음은 그에 관한 구의회의 회의록과 신문기사 발췌 내용이다.

“지금 여기 보면 음식점, 술집들, 사행성 게임장들 준비하게 되어 있습니다. 또 인도 폭도 3미터 정도로 되어 있다고 하는데, 과연 여기에 이 무리한 사업을 해야 되는지... (중략)... ”

“도로에다가, 그 앞 우측으로 가면서 모텔들, 사행성 게임장들, 음식점들이 되어 있는데 거기에 이 많은 돈을 들여서 한다는 자체가 제가 봤을 때는 재검토를 해 봐야 되지 않나 생각합니다.” (계양구의회)

주민들은 “술집 등 유흥업소가 준비하게 있는 곳에 명품거리를 만들어 봤자 아이들과 함께 온 가족들이 찾기에선 적절하지 않는 것 같다” 며 “수십억원을 들여 만든 특화거리가 시민들이 찾지 않는 거리가 된다면 예산낭비는 물론 애타단지로 전략할 것이다” 고 지적했다. (중부일보 2008년 10월 27일자, “계양구, 특화거리 조성사업 강행 논란”)

“저는 여기에서 아쉬움이 뭐냐면 그 쪽이 부대시설이 부족합니다. 있는 그대로 건물이 있고, 식당 있고, 모텔 있고, 예를 들어 모텔 같은 데가 장사 안 된다고 하면 사서 젊은이들이 모일 수 있게 소극장을 짓는다거나 그런 부대시설이 들어와야 됩니다. 그런 예산이 하나도 안 썼어요.” (140회 계양구의회)

‘문화의 거리’ 를 조성하기에는 주변 상업가로의 업종이 부적합하다는 의견에도 불구하고 사업은 예정대로 문화로를 대상으로 추진이 되었다. 계양구 문화로에는 원래 디지털 문화테마파크라는 시설이 2010년에 개관할 예정이었다. 2009년도 계양구 구정백서에서 ‘도심형 디지털 테마파크와 연계한 최대의 시너지 효과 창출’ 이라는 사업개요를 보아도 알 수 있듯이 계양구의 특화가로 조성 사업은 계

획 단계에서부터 이 테마파크 건립을 염두에 두고 추진되었다. 대형 문화시설이 들어오면 파급효과로 문화 시설이 증가할 것이라는 계산이 이 거리의 ‘문화의 거리’로서 조성하는 데에 크게 작용했다. 그러나 계획되었던 디지털 문화테마파크는 2011년 시공 업체가 부도 처리되어 몇 년째 펜스만 쳐진 채 방치되고 있다.

“지금 말씀하신 부분이 테마파크가 들어오면 그런 소극장이 많이 들어오게 되고, 지금 시지브이가 살아있고, 말씀하신 그 소극장들이 상당히 많이 배치될 계획으로 있습니다.” (140회 계양구의회 2009년 12월 2일 수요일)

“공원과 어울리고, 지금 말씀하신 테마파크와 어울리고 하면 그럼 정말로 어느 지역에 가도 굴하지 않는 명품거리가 되지 않겠나 생각합니다.”

즉 계양구 문화로의 경우 기존에 존재했던 풍부한 문화적 자원을 활용하여 문화의 거리로 조성하고자 한 사례가 아니라 사업계획측이 새로이 ‘문화’라는 테마를 부여한 특화가로 조성 계획이었다고 할 수 있다. 그러나 대상지 내 주요 업종에 대한 고려가 부족하였으며, 문화적 파급효과를 불러올 것이라 기대했던 테마파크 건설이 무산되면서 결과적으로는 문화의 거리라는 테마를 실현시키지 못했다.

· 주민과의 협의

계양구 특화가로 조성사업에서 가장 핵심이 되는 것은 문화 공간, 휴식공간이 풍부한 보행자 중심의 가로 만들기를 목표로 기존의 4차선 도로를 대폭 축소하여 일방통행로로 변경하고 주말에는 차없는 거리 제도를 운영하고자 했던 점이다. 이와 관련하여 교통성 검토 용역을 별도로 시행하고 관련부서, 경찰청 등과의 협의 및 심의에 약 3개월이 소요되었다.

차로 축소에 관해서는 매출 감소를 우려한 인근 상인들의 반대에 부딪혔다. 계양구의회 회의록의 보고에 의하면 계양구 특화가로 조성을 위해 주민협의체가 구성되었으며 주민을 대상으로 한 설명회도 개최되었다.

“반대하시는 분들이 일부분 있을 수 있어요. 그런데 그런 부분들은 저희가 그래서 지난번에도 사업설명회를 가진 거고, 또 각종 협의체를 만들어서 협의하면서, 사실 어떻게 보면 영업하시는 분들이 찬성해 줘야 됩니다. 사람들이 꼬이게끔 하고 그 분들 장사 잘 되게끔 하고, 그 지역을 어떤 문화거리로 만든다는

것은 그 분들 영업이나 모든 면에서 유리한 부분인데 반대한다는 것에 이해를 못 하겠어요. 구체적으로 어 떤 부분들을 반대하는지를 저희들도 계속 숙의해 나가면서 논의해 나가겠습니다.” (계양구의회 회의록)

계양구 문화로 사업을 위한 경관협의체는 총 20명으로 구성되었다. 분야별로 전문가들, 대학교수님들, 기술자, 관계공무원, 부구청장, 국장, 구의원 2명, 지역주민(상인) 대표 5명 등이다. 사업기간동안 2회 개최되었으며, 주민설명회는 2회, 홍보물 계도가 2회 실시되었다.⁴¹⁾

표면적으로 보면 주민과의 의사소통이 순조로이 이루어져 사업내용에 대해 협의된 것으로 보인다. 그러나 언론에 발표된 기사들을 통해 그 내용을 보면 주민협의체와 협의가 상당히 형식적인 절차에 그쳤다는 것을 알 수 있다.

주민설명회를 통해 주민들은 일방통행로가 아닌 2차선 도로로 합의할 것을 요구하였지만 받아들여지지 않았다. 또 특화가로 사업과 함께 문화로를 대상으로 추진된 간판이 아름다운 거리조성 사업에 대해서도 “구는 건물 간판을 정비한다면 서 간판 교체사업을 진행하고 있는데 정작 상인들에게는 정비기한도 안 알려주고, 정확한 법규나 세부지침에 대한 설명도 없다”, “현장에선 간판 정비를 맡은 시행업체가 엮포를 놓으며 간판 교체를 강요하고 있다.” 등의 항의가 이어졌다.⁴²⁾

이에 계양구에서는 “특화가로 조성 계획은 지난 3월 시 도시경관위원회를 통과해 사업 시행에 별 무리가 없다”며 “계획대로 절차에 맞춰 진행할 것이다”고 입장을 밝혔고 결국 계양구 문화로는 일방통행로로 조성되어 지금에 이른다.

· 사후 관리 및 평가

대상지 선정 과정에서부터 다양한 문제점이 제기되어 왔던 계양 문화로는 사업 준공 후 시민을 대상으로 거리명을 공모하여 현재는 ‘미래광장거리’ 라는 이름으로 불린다.

그러나 계양 미래광장거리에 대한 평가는 그리 긍정적이지 못하다. 그 중 가장 큰 원인은 각종 유흥업소 및 모텔 등이 밀집된 주변 환경을 고려하지 못한 대상지 선정에 있는 것으로 판단된다. 문화의 거리로 조성된 미래광장거리는 현재 술집, 안마시술소 등의 음란전단지와 불법주정차, 호객행위가 난무하는 거리가 되었

41) 계양구의회 회의록 내용 기준

42) 인천일보 2009.4.28.일자, “계양구 문화로 명품 특화거리 조성사업 반발”

다.

“미래광장거리는 저희들이 보기에는 그쪽으로 통행할 일이 없습니다. 먹기 위해서 가기 전에는 등기소 갈 일도 별로 없고 특별히 드나들지 않습니다. 민간인들이 보행하는 곳, 운동하러 많이 나오는 곳 이런 곳을 택해야 되지 않을까 생각합니다. 미래광장거리는 다녀보시면 거기 별로 가 보신 분도 별로 없을 것 같습니다. 그 쪽에 사시는 분들이야 밤에 외식을 한다거나 술 자리 때문에 다니겠지만 낮에 그 거리를 걷기 위해서 가는 일은 별로 없을 것 같습니다. 그래서 장소를 선정하실 때, 물론 거기가 구청에서 가깝고 구청하고 이어지는 부분이라서 하시겠다는 생각도 하셨을지 모르겠지만...(후략)...” (제150회 계양구의회 제4차 자치도시위원회 회의록)”

“지금 미래광장에 대해서 50억을 들여서 만들어 놓은 구청뒤 쪽에 도로도 사실 사업비가 50억이면 대단한 사업인데 지금 현재 와서 보면 50억의 가치가 전혀 없습니다. 일방통행으로 해 놔줍니다. 해 놓은 것에 대해서도 상인들은 상인들대로 말이 많고 주민은 주민들대로 말이 많고 거기에 있는 모텔들은 모텔대로 장사가 안 될 겁니다. 오픈을 해 놔서 될 수가 없고 그래서 차후로 개선책이 분명히 필요할 겁니다.”

“문화의 거리를 조성해 놔는데 문화의 거리뿐만 아니라 주택가 통학로 까지 성매매를 암시하는 전단지들이 많이 뿌려져 있습니다. 수거를 하고 단속을 계양구청에서는 전혀 안 하는 것 같습니다. 경찰서에서는 단속을 하고 있는데 계양구청에서도 단속을 많이 하셔야 될 것 같습니다. 앞으로 많은 단속과 제지를 해 주시기 바랍니다.” (147회 계양구의회 자치도시위원회 행정사무감사 회의록)

문화공연과 ‘주말 차 없는 거리’는 거의 사라지고, 밤이면 인도를 점거하는 불법 주정차 차량들과 전단지, 호객행위로만 가득하기 때문이다. 하지만, 계양구는 빠른 해결책이 없다는 의견이다.(시사인천 2013.10.31.일자, “애물단지 된 50억원짜리 계양구 미래광장거리”)

문화의 거리는 밤만 되면 수많은 유해 전단지와 일부 업소에서 배출된 음식물 쓰레기가 쌓여있고 호객행위(일명 빼기)등으로 퇴폐거리를 방불케 하고 있는가 하면 대부분의 전단지는 술집, 안마시술소 등 음란 전단지여서 어린이를 동반한 주민들이 이곳을 지날 경우 눈살을 찌푸리게 하고 있다. 이와 관련 주민 A씨(46. 계산1동)는 “문화의 거리란 청소년들이 마음껏 뛰어놀 수 있는 거리가 문화의 거리가 아니냐” 며 “각종 호객꾼들이 난무하고 나이트클럽과 안마시술소, 유흥주점 등이 즐비한 거리를 어떻게 문화의 거리로 조성했는지 이해가 안 된

다”며 구를 비난했다.(시민일보 2012.8.28.일자)

또한 다음 회의록과 기사를 보면 단발성 사업에 그쳐 사업 준공 후 유지관리가 잘 이루어지지 않고 있다는 사실도 알 수 있다.

“(특화가로 내 이규보의 시의 거리에 대해) 중앙 도로 양편에 있는 거지요, 숯불갈비집 이런데서 그 자리에 불을 피우고 있고 보도가 돌로 만들어져서 견고한 재질로 만들었다고 해서 사업비가 상당히 많이 들어갔는데, 돌이 상당히 많이 깨져있어요, 여기저기 많이 깨져있는 것을 발견을 했어요” (제147회 계양구의회 제3차 자치도시위원회 회의록 2010년 9월 13일 월요일)

이에 계양구측은 2010년 미래광장거리를 위한 T/F팀을 조직하여 활성화 대책을 마련하였다. 계양구는 문화·여가공간으로 활용할 수 있는 문화콘텐츠 부족, 광장 보도에 야간 불법 주정차가 극심한 점, 유흥업소 밀집에 따른 상권의 단조로움으로 유동인구 고정화, 관내 각 지역에서 미래광장거리에 접근하는 대중교통의 불편을 주요 문제점으로 분석하고⁴³⁾ 각종 문화공연과 차없는 거리, 아트프리마켓 등의 행사를 주최하였으나 결과적으로는 큰 성과를 얻지 못한 채, 사업을 담당했던 관련팀마저 부서 개편을 통해 해체되고 말았다.

2. 부평구 풍물거리

1) 사업개요

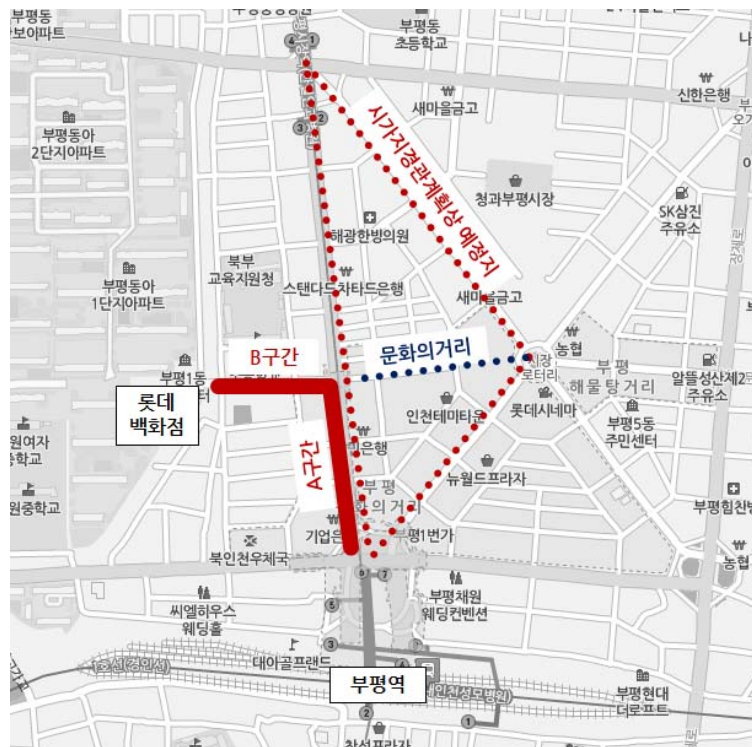
부평구의 1군구 1특화가로 조성사업은 부평동 일원의 일반상업지역인 부평로 720m를 대상으로 이루어졌다. 부평구의 지역축제인 ‘풍물’을 테마로 상업가로를 재정비하여 구민이 이용하기 편리하고 쾌적한 특화가로를 조성하기 위한 사업으로, 2007년 9월부터 사업을 추진하여, 2009년 1월 기본 및 실시설계 용역을 발주하여, 2009년 7월에 공사가 완료되었다.

사업내용은 벤치, 휴지통, 가드레일, 가로등, 파고라, 자전거 보관대 등 공공시설물 디자인 개발, 공공시설물 가이드라인 개발, 안내사인시스템 디자인 개발, 보도 디자인 개선, 풍물거리를 테마로 한 거리의 경관성 증대, 지하철 출입구 경관 개선, 특정거점 공간을 활용한 쉼터 조성 등이다.

43) 시사인천 2013.10.31.일자, “애물단지 된 50억원짜리 계양구 미래광장거리”

부평구는 부천, 일산, 서울 등 타지역으로의 고객유출, 대형유통점의 출점 증가, 재래시장의 노후로 인한 상권의 매력 감소 등으로 인한 문제점을 안고 있는 부평역 인근 지역의 활성화를 위해 다양한 사업을 추진해 왔다. 1군구 1특화가로 조성 사업도 그 중 하나로, 자전거 전용도로 설치, 간 판이 아름다운 거리 조성사업, 전선 지중화 사업, 일주 부평풍물거리 공공디자인개선사업, 일상장소 문화공간화 기획·컨설팅 지원 공모사업 등의 사업과 함께 추진되었다.

- 2009년 1월 기본 및 실시설계 용역 발주
- 2009년 2월~5월 기본 및 실시설계용역 완료
- 2009년 6월19일 공사 착공
- 2009년 말 공사완료



[그림 4-11] 부평구 특화가로 사업대상지

2) 사업결과



[그림 4-12] 사업 시행 이후 부평대로 A구간. 간판이 아름다운 거리 조성사업 연계 시행 (출처:다음 로드뷰 2010년 촬영분)



[그림 4-13] 사업 시행 이후 부평문화로 B구간. 간판이 아름다운 거리 조성사업 미시행 (출처: 다음 로드뷰 2010년 촬영분)



[그림 4-14] 버스정거장 및 가로등 디자인



[그림 4-15] 좌:교체된 보도와 새로이 조성된 녹지띠(출처: 다음 로드뷰 2010년 촬영분),우: ‘도심속 자연거리 조성사업’ 결과 새로 교체된 이팝나무 가로수에 꽃이 핀모습(출처:다음 로드뷰 2011년 촬영분)



[그림 4-16] 나무재질의 공공시설물

3) 사업이전 대상지 환경⁴⁴⁾

사업의 대상지인 부평로는 부평역에 인접한 40m의 넓은 도로로 패션, 유흥, 금융, 병원, 요식 등의 상업, 업무시설이 대규모로 밀집하여 분포하는 부평구의 중심상권에 위치하여 있다. 주로 지하보도에 의해 횡단하는 구조이며, 보행과 차량의 소통량이 많다.

상업가로의 고질적 문제인 옥외광고물의 범람 및 전선, 전신주의 미정비와 만연된 노점상이 경관성을 악화시키고 있었으며, 휴게공간의 부족과 보행공간의 협소가 문제로 지적되었다.

공공시설물의 경우 부평구 로고와 캐릭터가 도색된 가로등, 분전반, 안내사인

44) 대상지 현황에 대해서는 『인천광역시 시가지경관계획(2006)』을 참조

등의 가로시설물에 광고 전단지 등이 어지럽게 부착되어 외관이 훼손되었으며, 상가 적치물과 쓰레기 등이 함께 방치되어 가로미관을 저해하고 있었다.

가로수는 은행나무로 구성되어 있으나, 교목 이외 하부식재는 전무했다. 또한 웬스, 안내사인 등의 가로시설물 난립과 노점상행위 등이 수목의 생육을 위협하고 있었다.



[그림 4-17] 사업 시행 이전 부평로 A구간(출처: 다음 로드뷰 2008년 촬영분)



[그림 4-18] 사업 시행 이전 부평로 B구간(출처: 다음 로드뷰 2008년 촬영분)

4) 시행 과정

· 계획단계

부평구의 특화가로 사업은 인천시가 수립한 시가지경관계획의 「1구1특화가로 조성계획」에서 사업대상지가 대폭 축소되어 시행되었다. 인천시의 기존계획안에서는 부평역-시장로터리-부평시장역에 이르는 총 1,880m(부평로 720m, 대정로 530m, 시장길 360m, 문화의 거리 270m)를 대상으로 특화가로가 계획되었으나, 부평구에서 사업을 시행할 때에는 부평역에서 롯데백화점에 이르는 구간을 대상으로 시행되었다.

이 곳은 매년 ‘부평풍물대축제’가 열리는 곳이다. 풍물대축제는 1997년도부

터 매년 가을 개최되며 ‘풍물’이라는 주제아래 다양한 공원, 퍼레이드, 체험행사 등의 프로그램으로 이루어진다. 이 점을 고려하여 「1구1특화가로조성계획」에서는 ‘풍물’을 모티브로 활용하여 상징성을 부각하고 상업가로경관을 재정비하여 이용하기 편리하고 쾌적한 특화가로를 조성한다는 계획이 세워졌다.



[그림 4-19] 좌: 부평 풍물거리의 테마 및 목표(출처:인천광역시(2006), 『인천광역시 시가지 경관계획』), 우: 부평 풍물대축제(출처: 뉴스원 2013.10.21.일자)



[그림 4-20] 1구1특화가로 조성계획(2006)에서 제시한 건축 입면 슈퍼그래픽 및 간판디자인 예시 (출처:인천광역시(2006), 『인천광역시 시가지 경관계획』)



[그림 4-21] 부평구 특화가로 사업계획안 (출처: 좌-시사인천 2009년12월17일자/우- 인천광역시의회 제175회 정례회 건설교통위원회 제6차부록)

그러나 당초 인천시 계획안에서 테마로 삼았던 ‘풍물’의 흔적은 부평구의 실제 설계 단계에서는 찾아보기 어렵다. (그림 참조) 회의록을 통해 부평구의 이 사업에 대한 접근 방식을 살펴보면 특화가로 형성 측면 보다는 단순 가로정비 수준에 그치고 있다는 것이 눈에 띈다.

“특화가로 조성이라는 ‘특화’라는 자체가 어떠한 방법으로 특화, 어느 지역에 특화사업한 데 가보셨어요?”

“특화가로 조성사업이라는 게 멋지게 시내를 조성하는 그런 사업으로 이해 좀 해주시면 되겠습니다.”

“부평 전체를 놓고 문화의 거리라는 것을 우리 부평구에 딱 들어서면 뭔가 문화가 느껴지는 그래야 되는 것 아닙니까? 말만 문화의 거리가 아니라.” (부평구 제146회 제4차 도시경제위원회 회의록)

“특화가로 경관지원사업, 기초조사, 경관조사, 분석하고 한 마디로 도시를 멋지게 어떻게 타도시보다 어떻게 가로등이라든가 고압블록, 보도블록 재질 같은 것 그리고 휴지통이라든가 그런 거를 멋지게 설계를 해서 이걸 반영을 어떻게 해야 우리 부평로 일원 문화의 거리 주변이 깨끗이 정화될 수 있나 그런 사업이 되겠습니다. (부평구 제146회 제4차 도시경제위원회 회의록)”

“시에서 시가지 경관으로 1구 1특화 용역을 한 게 있습니다. 용역에 의해서 저희가 부평로를 전반적으로 시설물, 보도라든가 가로등 또 전주, 미관에 흉물스러운 게 많이 있습니다. 그래서 우선 전체적으로 5억 가지고 부평로를 양쪽에 인도라든가 그거를 정비할 계획으로 있습니다.” (부평구의회 회의록)

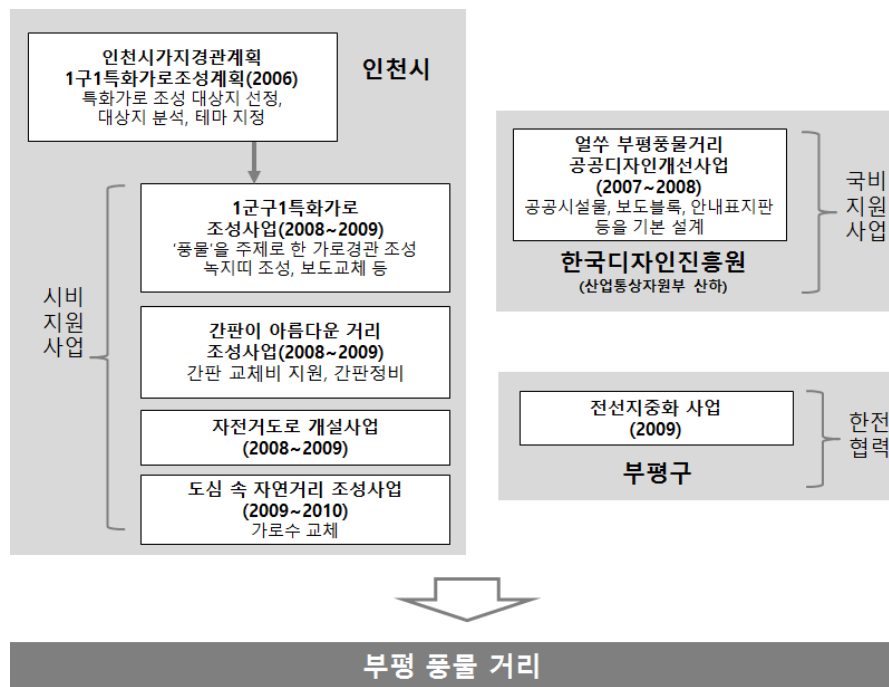
뿐만 아니라 대상지 선정을 비롯한 사업 추진 과정에서 부평구의 적극적인 추진의지보다는 인천시의 용역 결과에 의존하고 있는 모습도 보인다.

“특화가로 조성 및 도시경관 개선사업 이렇게 돼 있는데 (중략) 이런 부분도 그런 개선사업 사업발굴을 한 겁니까? 아니면 시에서 이렇게, 이렇게 하라, 예산 줄 테니까, 그래서 하신 겁니까?”

“이거는 1구 1특화 가로조성사업이라고 시에서 용역을 했습니다, 우리 인천시 전체적으로 해가지고. 부평구에는 특화가로 조성사업이 부평역 주변이 타당하다고 용역 저기가 나왔습니다. 그래서 이걸 하게 된 사항이 되겠습니다”.

· 타사업과의 연계 추진

부평구의 경우 침체되어가는 부평역 인근 지역 상권을 살리기 위해 부평역 인근 지역을 대상으로 다양한 사업을 추진하고 있다. 1군구 1특화가로 사업은 간판이 아름다운 거리 조성사업이나 전선지중화 사업 등 인천시의 타 관련 사업과 함께 추진하는 것이 일반적이다. 부평로 또한 이들 사업과 함께 추진이 되었으며, 이들 인천시 추진 사업 이외에도 문화관광부에서 추진하는 ‘일상장소 문화공간화 기획·컨설팅 지원 공모사업(2007~2008)’, 한국디자인진흥원에서 지원하는 ‘일췌 부평풍물거리 공공디자인개선사업(2007~2008)’ 등의 국비지원 사업도 동시에 진행이 되었다는 점이 특징적이다.



[그림 4-22] 부평로 대상 경관관련 사업

다양한 사업이 부평대로를 대상으로 추진이 되면서 구체적인 사업내용이 분담되었다. 일췌 부평풍물거리 공공디자인개선사업은 공공시설물, 안내표지판의 기본 설계 용역을 담당하였고, 1군구 1특화가로 조성사업은 녹지띠 조성과 보도 교체, 간판이 아름다운 거리 조성사업이 간판정비, 도심속 자연거리 조성사업이 가로수 교체를 맡았다. 그 밖에 인천시비 지원으로 자전거 도로가 개설되고 한전과의 협

력으로 전선지중화가 이루어졌다.

이러한 일련의 사업들은 별도의 예산과 용역에 의해 진행되며 담당부서 또한 사업단위로 구분된다. 예를 들어 1군구 1특화가로 조성사업은 도시정비과에서, 공공디자인 개선사업의 경우 도시기획단에서 담당했다. 예산의 출처도 국비지원 사업, 시비지원 사업, 구비 진행 사업 등 다양하다. 그 과정에서 같은 대상지를 두고 설계용역만 수차례 진행된다. 부평대로의 경우 인천시 용역에 의한 계획안, 국비지원 사업에 의한 기본디자인 계획안, 1군구 1특화사업에 의한 기본 설계, 실시설계안, 간판 설계안 등 복수의 계획안이 별도로 존재한다. 이렇게 예산의 출처와 담당부서에 따라 사업과 용역이 개별적으로 추진되는 체계로 인해 사업간 연계성 저하, 계획의 중복 수립 등의 문제가 발생한다.

“ 지금 1억 5000 가지고서 산업자원부 용역비 받아서 하는 디자인은 기본디자인이 되겠고요. (중략) 그래서 결국 그게 지금 1구 1특화 사업에 적용이 됩니다. 그런데 실시설계는 또 별도로 해야 됩니다.”

“부평로하고 디자인개선사업하고 중복이 되는 사업이거든요. (중략) 이중으로 지금 여기 7억도 들어가고 또 건설행정과에 보면 아름다운 간판거리 조성사업 해가지고 15억이 들어간단 말이야. 7억, 22억 여기 또 부평디자인 개선사업 해서 들어가는데 이게.”

“전부 연관되는 사업인데 시비 보조 나오는 부서가 다르고 저희 구청 내에서도 담당업무가 다르기 때문에 그렇게 분류가 돼 있지만요 앞으로 조직개편하면서 디자인 관련 종합적인 업무를 담당할 수 있는 부서가 신설되는 걸 검토를 하고 있고요.”

다음의 논의에서는 이렇게 각 사업들이 담당부서가 다른 상황에서 사업 담당 부서간의 협의가 제대로 이루어지지 않고 있는 경관행정의 현실을 추론해볼 수 있다. 간판이 아름다운 거리 조성사업의 결과가 획일적이고 몰개성한 것으로 평가 받고 있는데, 그 원인은 지역 특성에 대한 고려 없이 개별 사업으로 취급되어 연계성 없이 추진되는 데에 있기 때문인 것으로 생각된다.

“제가 행정감사 때도 보고 그러면 과별로 원활한 업무협조가 안 되는 사항이 있어서 말씀드리는데 지금 또 새로 부평구에 사업이 발생되고 있는데 도시관리국장님께서 이런 업무가 과별로 원활하게 추진될 수 있도록 잘 관리를 하세요.” (부평구의회 제5대-제147회-제6차-도시경제위원회)

“지금 실장님, 도시경관과하고 그런 부분에 대해서 전혀 협의도 안 하셨다고 말씀하시면서 또 그렇게 답변하세요. (중략) 본 위원은 간판이 아름다운 거리, 우리 또 부평구공공디자인기획단의 역할을 해주어야 되는데 그런 부분에 대해서 고민한 흔적이 없다는 거지요, 전문가집단으로서. 안 그런가요? 어떻게 간판을 저렇게 만들 수가 있어요. 아주 그냥 찍어내지요. 프레스로 딱딱 찍어서, 똑같이. 저건 아니에요. (중략) 계양구 것하고 똑같더라고요, 어떻게 폼이. 전국적으로 똑같은 것 같아요.” (부평구의회 제5대-제162회-제3차-도시경제위원회)

부평로 특화가로 사업은 특정지역을 대상으로 다양한 사업을 동시다발적으로 추진하였으나 사업 간 협의와 연계성이 부족하여 1군구 1특화가로 조성계획에서 목표로 한 ‘가로경관의 Total Design 실현’에는 도달하지 못한 채 녹지띠와 보도개선 등의 부분적 정비에 그치게 된 것으로 보인다.

3. 서구 마실거리

1) 사업 개요

서구 특화가로는 심곡동 서구청 일원 구청뒷길350m(도로폭 20m)과 서곶로 580m(서구청~심곡사거리, 도로폭 35m) 구간에 조성되었다. 1구간인 서곶로는 서곶상징가로를, 2구간인 구청뒷길은 ‘생기 넘치는 젊음의 거리’를 테마로 조성되었다. 사업비는 총 2,733백만원인데 그 중 서곶로의 공사비는 전체 공사비의 20%로 한정하고 있고 일부 공공시설물의 정비에 그치고 있다. 따라서 본 연구에서는 일반적으로 서구 특화가로라고 여겨지는 구청 뒷길의 젊음의 거리로 연구 대상을 한정한다.

주 사업내용으로는 차도폭 조정,보행로 확장 등을 통한 보행자 중심의 도로 조성, 소공연장, 중앙녹지대, 수경시설 설치, 문화 공간 및 오픈스페이스 조성 등이 있다. 현재는 ‘서구 마실거리’라는 이름으로 불리고 있다.

2009.3월 사업자 선정(협상에 의한 계약방식)

2009.8월 공사 착수

2009.11월 준공

2009.12.09 서구 특화가로 조성사업 준공 주민설명회



[그림 4-23] 서구 특화가로의 대상지 위치 및 주변환경

2) 사업 결과



[그림 4-24] 서구 마실거리 전경(출처:다음 로드뷰 2010년 촬영)



[그림 4-25] 중앙 녹지대와 오픈스페이스 (출처:다음 로드뷰 2010년 촬영분)



[그림 4-26] 수경시설과 소공연장(출처: 다음로드뷰 2010년 촬영)

3) 사업 시행 이전 대상지 환경

본 사업의 대상지는 4차선 도로로 일반상업지역과 주거지역에 위치한 도로이다. 사업 시행 이전에는 차도 중심의 가로로 보행로는 협소한 편이었다. 인천 서구청의 뒷길로 청사 후문에 접해있다. 약 50여개의 중소형 음식점이 밀집되어 있는 심곡 맛고을길이 인접해 있다.



[그림 4-27] 사업 시행 이전 구청뒷길(출처:다음 로드뷰 2008년 촬영분)

4) 사업 시행 과정

· 대상지 선정

서구 특화가로는 인천시가 수립한 1구 1특화가로 조성계획에서 대상지가 변경되어 조성되었다. 기존 시 계획안에서는 넓은 도로인 서곶로만을 대상지로 하여 수립되었으나 사업은 서구청 뒷길을 메인으로 하여 진행되었다.

서구 의회 회의록에서는 대상지 선정 이유에 대해 가정권역, 가좌권역, 석남권역, 연희권역, 검단권역 5개 권역 중 후보지를 검토해 본 결과, 타 권역의 경우 국시책 도시개발사업이 계획되어 있어 연희동 지역이 적합하다고 판단하였으며, 그중 서곶로의 경우 도시철도공사로 인하여 중복투자가 우려되고, 탁옥로의 경우 현재 상권이 활성화되어 도로선형을 변경하여 추진하는 것은 곤란하다고 판단하기

에 인근 지역에 비해 상권이 활성화 되지 않은 구청뒷길을 후보지로 선정하게 되었다고 밝히고 있다.

그러나 폭이 좁은 도로, 유동인구와 주차문제 등을 고려해 봤을 때 구청 뒷길은 특화가로를 조성하기에 주변 환경이 부적합하다는 의견이 의회에서 제시되었음에도 불구하고 대상지 선정 시 의회 보고 및 주민들과의 협의가 제대로 이루어지지 않은 채 사업이 일방적으로 진행된 것으로 보인다.

“애초에 우리 서구청 뒷길에 특화가로를 한다고 할 때 업무보고 당시에는 가좌동 말고요. 서구청 뒷길에 대해서 업무보고 당시에는 서구청 뒷길이 아니라 아랫길로 한다고 했거든요. 그렇게 저희가 업무보고를 받았습니다. 그리고 중간에 아무런 보고 없이 갑자기 뒷길로 바뀌어서 거의 계약 체결이 된 상태에서 저희 의회에 보고가 있었습니다. 그렇죠? 그러다보니까 위원님들이 거기에 대해서 업무보고를 받아도 용역 결과보고를 받아도 어떻게 사업 입지 선정부터 어떻게 하는지에 대해 이미 다 용역이 나왔기 때문에 어떤 손을 쓸 수 없는 상황이었던 것이죠.” (서구의회 제5대-제163회-제2차-예산결산특별위원회-2009.12.17 목요일)

“결과적으로 주민들의 의견이 반영되어야 됨에도 불구하고 심지어는 몇 단계 거칠 수 있는 의회와도 상의도 안 한다는 거예요 집행부가. 그러면 주민건은 하나도 안 받는 거예요. 지금도 말씀하셨지만 위치선정 다해놓고 보고하고 어쩔 수 없다 진행해야 된다 해 놓으면 문제가 생기고 결과적으로 집행부 공무원들 욱먹고 우리도 욱먹어요.” (서구의회 제5대-제163회-제4차-복지도시위원회)

“당시 이 같은 막대한 사업이 들어가는 사업임에도 불구하고 장소 및 용도 면에서 적합성이 떨어져 지속적으로 장소변경을 건의 했지만 이미 설계가 마무리 돼 추진할 수밖에 없다는 것이 집행부의 일관된 주장이었습니다.” (서구의회 제5대-제163회-제2차-본회의)

“당시 저는 특화가로라고 하지만 구청에서 특별한 행사를 하지 않으면 찾아오는 젊은이는 물론이고 주민들도 거의 없을뿐더러 부지 또한 도로에다 폭까지 좁아 인도와 차도를 빼고 나면 실질적으로 주민들이 함께 어울릴 수 있는 공간은 너무 부족할 수밖에 없고 주차난에 대한 대안조차 제대로 마련돼 있지 않았다는 등의 이유를 들어 절대적으로 반대를 했던 것입니다. 그럼에도 불구하고 부득부득 공사를 추진했습니다. (서구의회 제5대-제163회-제2차-본회의)”

· 기본 계획⁴⁵⁾

서구청 뒷길은 ‘짧음의 거리’를 테마로 조성되었다.⁴⁶⁾ 차도를 축소하여 보행자 중심의 거리를 만들고 공연·전시가 가능토록 여건을 조성하여 지역주민들이 이 곳에서 문화와 예술, 휴식을 즐길 수 있도록 하는 것을 목표로 삼았다.

구체적인 운영방안으로는 매 주말 차없는 거리 기획, 각종 전시, 공연, 축제를 진행, 밤시간대 먹거리 및 노천카페 운영, 짧음과 사랑이 넘치는 업종으로 변경 등을 제시했다. 특히 업종 변경에 대해서는 특화거리 조성이 완료되면 지역주민의 자발적인 참여로 인해 유흥업소 등이 커피숍, 쇼핑샵 등으로 바뀔 것으로 기대하였으며, 또 특화거리 조성을 통해 새로운 거리문화 예술의 명소로 자리매김하고 구민들에게 문화·예술을 통한 새로운 볼거리를 제공할 수 있을 것이라고 기대했다.



[그림 4-28] 구청뒷길 조감도(출처:인천광역시 서구청 홈페이지)

· 시공 완료 및 운영 단계

서구 마실거리는 2009년 8월 공사에 착수하여 11월에 공사가 완료되었다. 그러나 특화거리 조성의 효과에 대해서는 다소 부정적인 듯하다. 주 문제점으로는 인도가 협소하고 유동인구가 적어 대상지 선정이 부적합했다는 점과 특화가로임에도 불구하고 테마가 없다는 점이 거론되고 있다.

45) 인천시가 수립한 1구 1특화가로 조성계획의 서쪽 상정가로 조성 계획은 실사업지와 대상지, 테마가 상이하므로 다루지 않는다.

46) 서구 녹지경관과 발표자료, 「인천광역시 서구 특화가로 조성사업 사업구상 및 운영방안」

이러한 문제점을 해결하기 위해 서구청에서는 특화가로에 마련된 공연장 및 휴식공간을 활용하여 공연, 전시회 등 각종 문화 행사를 개최하여 젊은이들과 주민들이 운집되도록 노력을 쏟고 있다. 그러나 구 주최의 행사로 인한 운집 효과는 일시적 현상에 그쳐 계획안에서 의도했던 자연스러운 인구 유입과 거리활성화에는 크게 못미친다는 지적이다.

“이 특화거리는 컨셉이 없어요. 어떤 분은 음식거리라고도 하고 어떤 거리는 문화의 거리라고 어떤 개념이 없어요. 정리가 안 되어 있습니다. 그러니까 억지로 공사를 한 것이죠. (중략) 여기 무대가 공연할 무대입니까? 예를 들어 볼까요. 이틀 전에 경관 뭐 했습니다. 저는 행사장도 안 가지만 코앞이니까 갖습니다. 하도 시끄러워서 넷인가 음악을 치고 있더라고요. 여기가 지금 우리 주변공간을 봅시다. 주변공간은 음식점이고 바로 뒤에는 우리 관공서입니다. 근무시간이예요. 그게 문화 특화거리이고 무대를 만들어놓은 것입니다. 그리고 4시에 음악 두드리고 저는 음악에 대한 정서에 대해서는 찬성을 해요. 장소가 아니라는 것이죠. 그러면 휴일 날 이용하든지 또한 참석하신 인원들 보십시오. 제가 잠깐 갔다 왔는데 거의 아시는 분이예요. 다 동원시킨 거예요. (중략)답변 하신 것 보면 1년 동안 해보면 몇 년 해보면 주민들이 올 것이다 여기가 올 거리입니까?안 옵니다. 경관 저거요 제가 보기에는 돈 쏟아 부은 거예요. 단돈 천원이라도. 아니 여기 밤거리 누가 다닙니까? (중략) 여기는 될 수가 없는 지역이예요. 그냥 단순히 특화거리 했으니까 장비 갖다 놓고 그냥 출연자들 연예인들 불러 놓고 행사하면 된다. 주변을 생각하세요.” (서구의회 제5대-제163회-제3차-복지도시위원회)

서구 특화가로 또한 타 지자체와 마찬가지로 기존의 지역 특성을 활용한 특화가로라고 보기 어렵다. 따라서 우선 거리를 조성한 후에 계획된 특화성을 부여하기 위해 노력하고 있지만 현실적으로 쉽지 않아 보인다. 계획 당시 기대했던 상권 활성화 효과도 미비하여 결국 단순한 노후 시설 정비에 그치고 말았다는 평가를 받고 있다.

“특화가로조성 해놓았으면 우리가 동원시키지 않고 주민들이 갈 수 있는 공간을 만들어라 이거예요 제 말씀은. 여기가 사람들 걷고 싶은 거리가 되겠어요. 문화의 거리가 되겠어요.” (중략)

“그것은 앞으로 만들어가겠습니다. 걷고 싶은 거리 명소는 하루아침에 이루어지는 것이 아니라고 판단됩니다.” (중략)

“여러 가지 이게 컨셉을 잡더라도 주민들이 스스로 오게끔 만드는 컨셉 방향으로 가야 된다는 거예요. 우리가 억지로 메시지 보내고 동원시키는 것이 아니

라 무슨 말인지 아십니까? ” (서구의회 제5대-제163회-제5차-복지도시위원회)

당초 기대됐던 상권의 활성화는 ‘좀 더 기다봐야 할 것 같다’ 는 게 대부분의 업주들의 얘기다. “거리가 쾌적해지긴 했지만…전보다 눈에 띄게 ‘장사가 잘 되고 있다’ 고 말하기엔 좀 그래요. 주민들의 이용도가 적으니까요.” 이 곳에서 10년째 옷가게를 운영하고 있는 A(55)씨의 얘기다.

서구 서곶로 특화거리 조성사업에 투입된 예산은 모두 27억3천여 원이다. 그러나 인천시와 서구가 공을 들인 만큼의 효과는 업주들에게 와닿지 않는 상태다. (인천신문 2010.7.14.일자 “인천시 거리특화조성사업의 현 주소”)

제4절 소결 - 1군구 1특화가로 조성사업에서 나타난 경관사업

과정의 특징

이상으로 인천광역시 1군구 1특화가로 조성사업을 대상으로 경관사업의 시행과정에 대해 알아보았다. 1군구 1특화가로 조성사업은 인천광역시의 시책사업으로 특정경관계획의 성격을 가지는 ‘인천광역시 시가지 경관계획’의 특별 과업으로서 계획되었다. 이후 ‘1구 1특화가로 조성계획’에 따라 군구공모를 통해 사업을 선정하고 예산을 배분하여 기초지자체가 시행을 맡아 사업이 완료되었다.

현 경관사업의 프로세스에서 광역지자체는 사업기획, 사업선정, 예산분배 등을 담당한다. 이러한 전 사업과정을 심의, 자문하는 기구로서 경관위원회는 핵심적인 역할을 담당한다.

시가지경관계획에 의해 수립된 ‘1구 1특화가로 조성계획’은 추후 기초지자체가 대상지를 선정하고 사업을 시행하기까지 사업의 전 과정에서 가이드 역할을 하는 계획이다. 따라서 용역 과정에서 계획을 수립하는 광역지자체와 기초지자체의 참여와 충분한 협의가 수반되어야 할 것이다. 그러나 1구 1특화가로 사업계획의 경우 대상지 선정 과정 등을 통해 봤을 때 그러한 협의가 다소 부족했던 것으로 보인다. 또한 본 사업은 일괄적으로 1구당 한 개소의 특화가로를 만들도록 하고 있는데 각 지역의 사업추진의지 및 필요성을 고려한 사업 추진 방식이 요구된다.

예산 확보 단계는 사실상 사업의 추진 여부와 규모를 결정짓고 있다. 특히 시비와 구비를 반씩 부담하는 특화가로 사업의 경우 기초지자체의 재정 능력이 전체 사업의 규모를 결정짓는 주요 요소로 작용하고 있다. 결과적으로는 지자체의 재정

상황 및 정책방향이 경관사업의 추진 과정에 가장 큰 영향을 미친다. 광역지자체에게는 지역으로부터의 필요성 및 사업성, 기초지자체의 재정현황을 고려한 예산 지원 비율의 탄력적 운영이 요구된다. 또한 광역지자체 정책에 의존한 기존에 예산이 편성된 사업 이외에 지역 및 민간 제안에 의한 경관사업을 활성화시켜 예산을 지원해 줄 수 있는 시스템을 마련해야 한다.

구체적으로 기초지자체인 계양구, 부평구, 서구의 특화가로 조성사업 사례에서 나타난 경관사업 시행과정의 특징은 다음과 같다.

계양 미래광장거리는 시에서 수립한 특화가로 조성계획을 비교적 충실히 이행한 사례이다. 문화로를 대상으로 테마를 ‘문화의 거리’로 설정하여 보행로를 넓히고 오픈스페이스를 조성하였다. 그러나 미래광장 거리는 대상지 선정의 부적합성이 착공 이전부터 지속적으로 문제점으로 제기되었다. 유흥 주점과 사행성 게임장 등이 즐비한 반면 공연장이나 문화시설이 부족하였으나, 대규모 디지털 테마파크의 건립을 염두에 두고 계획대로 추진되었다. 한편 전문가와 지역 상인 등으로 구성된 경관사업협의체도 구성되었으나 형식적인 절차에 그친 것으로 나타났다. 또 디지털테마파크 건립이 무산되고 차없는 거리제도 운영 및 각종 문화공연 개최 등도 이루어지지 않아, 결과적으로 불법전단지와 호객행위, 불법주차가 난무하는 거리가 되었다.

부평구 풍물거리는 풍물이라는 테마로 부평대로를 대상으로 조성되었다. 특화가로 조성사업과 동시에 같은 부평대로를 대상으로 다양한 경관 관련 사업이 집중적으로 추진되었으나, 각각 별도의 용역에 의해 분담 추진되는 과정에서 연계성이 떨어져 경관의 통합적인 조성보다는 보도교체 및 녹지띠 조성 등 일부 가로환경 정비에 그치는 결과를 낳고 말았다.

서구 마실거리는 젊음의 거리를 테마로 서구청뒷길에 조성되었다. 각종 문화 예술 행사를 개최하여 젊은이들이 모여들 수 있도록 공연장을 만들고 보행로를 확장하였다. 하지만 기존 인근 상권이 젊은이들이 주 대상인 상권이 아니라는 점, 가로가 협소하여 많은 사람들이 운집할만한 충분한 공간 확보가 어렵다는 점 등 대상지 선정이 부적합했다는 평가를 받고 있다. 사업 완료 후 구청 측에서 적극적으로 다양한 행사를 개최하고 있지만 일시적인 처방에 그치고 있다.

이상의 사업 시행 과정에서의 공통적인 문제점으로 대상지 위치 선정의 부적합, 테마의 부재, 연관사업간의 연계 부족, 사후유지관리 문제 등이 나타났다.

대상지 선정 부적합의 원인으로는 기초계획을 수립하는 광역지자체와 사업을

시행하는 기초지자체간의 의견 협의 부족, 주민이 배제된 관의 일방적 대상지 선정방식, 지나친 용역 결과 의존도 등을 들 수 있다.

테마에 관해서는 대상지와 테마의 부조화와 테마의 부재 등의 문제가 드러났다. 이번 연구의 대상지가 된 특화가로는 모두 일반 상업가로이며, 부평구 풍물거리 이외에는 기존의 특화된 경관자원을 테마로 삼지 않고, 특화가로를 조성하면서 새로이 테마를 부여하고자 하는 특성을 보였다. 부평 풍물거리의 경우도 풍물축제가 일년에 한번 개최되는 이벤트성 축제로 평소에는 풍물이라는 테마성이 한시적이라는 한계를 가지고 있다. 결과적으로는 세 가로 모두 계획의 테마와 대상지 현황이 부조화를 이루는 모습을 보이고 있다.

가로의 테마성은 물리적 경관만으로 형성되는 것이 아니다. 상업가로의 경우 밀집 점포의 업종 및 거리를 찾는 사람들의 특성도 가로 경관의 분위기 형성에 큰 영향을 미친다. 따라서 가로의 비물리적 특성 또한 고려해야 함에도 불구하고, 특화가로 사업의 경우 물리적 경관 요소의 정비만을 사업대상으로 하여 접근하고 있다는 것이 한계점으로 작용한 것으로 보인다.

특화가로 사업의 테마성 부여의 또다른 실패 요인은 사업간 연계성 부족일 것이다. 1군구 1특화가로 조성사업의 경우 대상지별 차이는 있으나 대표적으로 간판이 아름다운 거리 조성 사업 및 전선지중화 사업과 병행하여 추진되었다. 하지만 시행 과정에서 각 별도의 예산과 용역에 의해 경관요소별로 사업이 분담 추진되고 부서별 협의가 충분히 이루어지지 않음으로 인해 사업간 연계성이 감소되었다. 특히 간판이 아름다운 거리 조성사업의 경우 1군구 1특화가로 조성사업과 병행하여 추진되었음에도 불구하고 각 대상지의 사업 결과가 거의 동일한 모습을 보이고 있다.

마지막으로 경관사업이 단발성 사업에 그쳐 사후 유지 관리가 미흡하다는 점도 공통적 문제점으로 꼽을 수 있다. 그 주원인으로는 지역민이 배제된 사업 추진으로 인한 주민의 관심 부족을 꼽을 수 있을 것이다. 현재 경관사업협의체의 운영 및 주민설명회 등의 과정이 형식적인 행사에 그치고 있는 것으로 보이는데, 경관사업협의체를 적극적으로 활용하여 경관협정과 병행하여 운용하면 이러한 문제를 해결하는 데에 도움이 될 것으로 생각한다.

제5장 결론

2007년 경관법이 제정되면서 경관계획의 틀 아래 경관사업, 경관협정을 시행하여 경관심의 등으로 이어지는 경관행정 체계가 형성되었다. 현 경관법에서는 경관계획과 경관위원회에 의한 심의, 자문이 전체 방향 설정과 감독을 담당하고, 실행수단으로 경관사업과 경관협정을 제시하고 있다.

경관법은 규제가 아닌 지원을 위한 법이며 지역 특성을 살리기 위해 구체적인 규정 및 운용에 대해서는 지자체의 자율에 맡기고 있다. 또한 경관계획과 경관사업의 제안, 경관사업협의체의 구성 및 경관협정 등의 제도를 통해 경관 관리, 형성 활동 과정에 주민 참여의 가능성을 열어두었다.

경관법의 가장 큰 특징은 자율성에 있다. 그러나 이러한 법률의 전제조건은 자발적인 주민의 참여와 의지에 있다. 하지만 현 우리의 도시 문화는 커뮤니티 형성이 어렵고 경관에 대한 시민의식이 부족한 것이 현실이며, 그럼에도 불구하고 경관 및 경관법제에 대한 홍보 및 교육은 소홀하여 경관법이 제대로 활용되지 못하고 있다고 판단된다.

현재 관에 의한 경관사업이 주로 시행되고 있는데 이러한 상황에서는 관의 정책과 예산에 의해 지원 정도가 결정된다는 한계가 있다. 인천시의 경우도 경관법의 제정에 따라 경관분야에 대한 지원이 증가하였다고 볼 수 없으며, 오히려 시의 재정 상황이나 정치적 분위기, 정책이 더 큰 영향을 미친다. 경관법의 지원적 속성이 효과적으로 기능하기 위해서는 관에서 추진하는 정책사업 이외에도 지역으로부터의 경관 활동 수요를 증가시켜 심사, 지원하는 상향식 체계를 정착시킬 필요가 있다. 특히 민간에 의한 경관사업과 장소에 기반하는 경관협정제도의 활성화가 필요하다. 이를 위해서는 담당공무원과 사업자만을 대상으로 하는 단기적인 것뿐만 아니라 전 시민을 대상으로 하는 장기적인 관점에서의 경관 교육과 경관법제의 홍보가 필수적이다.

한편 경관법이 통합적인 경관관리를 위한 제도로서 제대로 기능하기 위해서는 타법률과의 위계와 업무 분담을 한층 명확히 규정해야한다. 타법률의 부분적 요소로서 파편적으로 기능하던 경관 관리 제도를 통합적으로 운영하기 위해 경관법을 제정하였음에도 불구하고, 현재로서는 타법률과의 위계가 불분명하고 실행수단 또한 경관의 보존보다는 경관 형성을 위한 경관사업에 편중되어 있어 여전히 여러

경관요소의 통합 관리 제도로써 역부족이다. 규제 및 지구지정 등 경관법과는 다른 방식으로 경관을 관리하고 있는 국제법의 경관지구, 미관지구 제도, 옥외광고물 관련 제도, 문화재 보호법 등의 타법률과 경관법이 서로 부족한 점을 보완할 수 있도록 법률간 연계성을 높이는 동시에, 타법률의 경관 부분이 경관법의 통합적인 관리 체계 아래 놓일 수 있도록 하는 관계 법률의 재정비가 요구된다.

지자체의 경관법 운용 상황을 살펴보면 인천시의 경우 도시디자인추진단이라는 전문부서를 조직하여 적극적으로 경관행정체계를 만들어 나가고 있다. 도시디자인추진단은 경관법에 근거하는 법정계획인 기본경관계획을 수립하고 특정경관계획의 특성을 가지는 시가지경관계획, 수변경관계획, 야간경관계획 등을 통해 주요 시책 경관 사업 계획을 수립하여 시 전체 경관사업의 방향을 설정했다. 인천시 경관위원회는 경관계획, 경관사업, 경관협정을 심의, 자문하는 역할을 담당한다. 최근에는 경관법의 개정에 맞춰 경관심의 운영지침을 발표하는 등 경관법의 운용에 적극적인 모습을 보이고 있다.

인천시의 사례를 통해 보면 경관계획, 경관사업, 경관협정 중 현재 가장 활발히 활용되고 있는 경관관리수단은 경관사업이다. 일반적으로 경관사업은 사업계획, 예산확보, 군구공모, 사업선정 및 예산배분, 기본 및 실시설계, 경관위원회 심의, 시공, 사업평가의 과정을 거친다. 인천시의 경우 사업계획 및 방향설정, 심의 및 자문을 맡고, 사업 시행은 군구가 용역을 통해 진행한다.

지금까지의 사례를 살펴보면 우리나라의 경관사업은 물리적 경관 개선 사업에 편중되어 있으며, 그 시행형태를 보면 대부분의 경관사업이 중앙정부나 광역지자체에 의한 시책사업에 편중되어 있다. 이들 경관사업은 시범사업으로서 추진되어 추후 결과를 보고 사업을 확대하는 것을 목표로 하고 있지만, 기초지자체에서는 시비, 국비가 지원되지 않는 경관사업추진을 꺼리기 때문에 시범사업 단계에서 사업이 멈춰버린다는 한계를 보이고 있다. 사실상 탑다운 방식의 사업형태를 취하고 있는 것인데, 추진 과정에서 광역지자체와 기초지자체, 용역 사업자, 지역민간의 의사소통과 협의 과정도 부족한 것으로 보인다.

사업 위주의 경관행정은 몇가지 취약점이 있다. 우선 사업 시행시 사업규모가 예산에 의해 결정되고 계약에 의해 용역 업체의 과업 범위가 경관 요소별로 한정된다는 점이다. 또 동일 지역을 대상으로 복수의 사업이 시행될 때에는 각각 별도의 예산과 용역에 의해 사업간 연계성 확보가 어렵게 된다. 때문에 결과적으로는 경관사업이 장소에 기반하는 경관의 면적(面的) 관리가 아닌 사업 대상지 내 개별

경관요소의 정비에 그치고 있다. 기간이 정해진 사업의 한계상 단발적 사업시행에 그쳐 사후 유지관리가 잘 이루어지지 못하는 문제도 발생한다. 용역 결과에 대한 의존도도 상당히 높다. 간관이 아름다운 거리 사업의 경우 단일 업체 용역 발주로 인한 획일적 경관 형성도 문제점으로 지적되고 있다.

한편 경관법 제정을 통해 경관 형성 활동 과정 중 민간 단체 등 주민 참여 가능성을 열어두었음에도 불구하고 활발히 활용되지 못하고 있다는 것도 아쉽다. 경관법에서는 사업계획서를 제출하고 위원회의 심의를 거치면 누구나 경관사업의 시행주체가 될 수 있도록 하고 있으나, 현재는 관에 의한 경관사업만이 이루어지고 있다. 또, 경관법에서는 경관계획과 경관사업 시 주민제안을 수용하고, 공청회 및 설명회를 개최하도록 유도하고 있지만, 특화가로 사업의 사례를 보면 이들 절차가 형식적인 것에 그치고 있다는 것을 알 수 있다. 경관협정은 새로운 제도로서 잘 알려져 있지 않아 시범사업으로서 군구공모를 받아 운영하고 있으며, 사실상 협정사업 시행시 부수적으로 체결되고 있다.

본 연구는 경관법을 중심으로 한 지자체의 경관행정체계를 알아보고, 특화가로 사업을 대상으로 경관사업의 시행과정을 연구함으로써 지자체에서 현재 경관법이 어떻게 운용되고 있는지 그 특성과 문제점을 알아보고자 했다.

경관법의 제정은 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관심의를 통한 경관행정 체계를 만들었다는 데에서 그 의의를 찾을 수 있다. 단 지원 위주의 자율적 법률임에도 불구하고 전제조건인 지역으로부터의 자발적 사업추진 및 참여가 부족하다는 점, 실행 수단이 물리적 경관 개선 사업에 치우쳐 있다는 점, 타법률과의 위계가 불분명 하여 경관분야를 통합 관리하는 상위법이 되지 못했다는 점 등이 문제점으로 지적된다. 지자체에서도 사업 중심의 경관 행정으로 인하여 장소 기반의 경관 관리가 이루어지 못하고 용역과 예산에 대한 의존도가 높다는 점, 사업 과정에서 광역지자체, 기초지자체, 사업자, 지역민 간의 협의와 의사소통이 불충분하다는 점 등은 개선되어야 할 점으로 드러났다.

참고문헌

■ 단행본

- 일본국토교통성, 부산발전연구원 역(2005), 『일본의경관법』
- 최환용(2005), 『일본의 경관보호법제』, 한국법제연구원
- (사)한국경관협회의회 (2008), 『경관법과 경관계획』, 보문당
- (주)도시미래종합기술공사 임직원 일동 (2011), 『경관디자인심의』, (주)도시미래종합기술공사

■ 연구보고서

- 국토연구원(2005), 『도시경관 관리제도 정비방안 연구』
- 대한주택공사(2006), 『경관법 제정을 위한 연구』
- 인천광역시(2006), 『인천광역시 시가지 경관계획』
- 국토교통부(2007), 『경관계획 수립지침』
- 국토해양부(2008) 『경관협정 수립매뉴얼』
- 국토해양부(2009), 『경관사업 모델 개발 및 실행방안』
- 충북개발연구원(2009), 『경관협정의 구성요소 및 효율적 운영방안』
- 윤준도 외 3인(2009), 『경관계획 수립 및 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안 연구』, 건축도시공간연구소 연구보고서
- 인천광역시(2009), 『공공디자인가이드라인』
- 인천광역시(2009), 『공공디자인기본계획』
- 대전발전연구원(2009), 『대전광역시 경관행정역량 강화방안-경관법을 중심으로』
- 인천광역시(2010), 『색채디자인기본계획 요약보고서』
- 인천광역시(2010), 『도시디자인가이드라인』
- 인천광역시(2010), 『2025년 인천광역시 기본경관계획』
- 충북개발연구원 (2010), 『경관위원회의 효율적 운영 방안에 관한 연구』
- 서울특별시(2011), 『경관협정 매뉴얼』
- 인천광역시(2012), 『2025년 인천도시기본계획 변경』
- 인천광역시(2013), 『경관심의 운영지침』

■ 학회지논문

- 정태일, 오덕성(2003), “우리나라 경관관련 법·제도 및 계획 속에 나타난 경관유형과 제어요소에 관한 연구”, 대한건축학회지
- 다카마츠 사토시(2005), “일본의 경관법에 대해서”, 도로교통 제 99호
- 이토 슈이치로(2005), “정책혁신과 정부간 관계”, 군마대학사회정보학부연구논문 제12권
- 최정선, 이희정(2006) “도시계획제도와의 관계를 고려한 경관관리제도 정비방향 연구”, 한국도시설계학회지
- 이인성(2006), “경관 관련 기존제도의 문제점과 경관법의 제정방향”, 도시문제 2006년 9월호
- 이형복(2006), “지방자치단체의 경관행정과 경관법”, 도시문제 제41권 제454호
- 이여경, 이정형(2007), “우리나라 경관시책의 현황에 관한 연구”
- 최일홍 외 5인(2007), “경관법과 도시공간 관리”, 도시정보 통권 제 306호
- 이병대, 동재욱(2009), “일본의 경관협정을 통한 마을 만들기 사례에 관한 연구”, 한국 건축·인테리어 디지털 디자인 학회 논문집
- 신병훈 외 2인(2009), “일본의 경관협정에 의한 경관관리 수법에 관한 연구”, 한국도시설계학회지
- 김봉경 외 2인(2009), “일본의 경관법 시행에 따른 경관행정에 관한 연구”, 한국도시설계학회지
- 한상욱 외 3인(2009), “지방자치단체의 경관관리제도 및 운영개선방안”
- 박현찬 외 5명(2010), “서울 도시경관에 대한 인식 변화와 차이에 관한 연구”
- 강동진 외 8명(2011), “경관법 운용과 개정을 위한 과제”, 대한국토도시계획학회 도시정보
- 이창호, 오준걸 (2011), “경관협정의 운용방안에 관한 연구”, 대한건축학회논문집
- 전해림 외 2인(2011), “경관법 개선 방향에 관한 연구”, 도시설계, 한국도시설계학회
- 문지원(2011), “경관계획에서의 주민참여 활성화를 위한 방향 제시 연구”, 대한국토계획학회지
- 정수진 외 3인(2011), “경관심의제도의 현황과 개선방안에 관한 연구”, 도시설

계, 한국도시설계학회

· 이성창 외 3인(2011), “서울시 경관관리의 실효성 제고방안에 관한 연구”, 대한건축학회지

· 임정민, 윤준도(2011), “지역경관 개선을 위한 주민참여 활성화 방안 연구 : 일본의 법제도 및 사례 고찰을 중심으로”, 한국생태환경건축학회 논문집

· 동재욱 외 2인(2012), “한일 양국 도시경관제도 비교 연구”, 지역사회발전학회논문집

· 변혜선(2012), “국내 경관위원회의 효율적 운영방안에 관한 연구”, 지역정책연구

· 안영진(2013), “경관관리의 실효성 확보를 위한 법적 개선방안”, 공법학연구 제 14권 제1호

■ 학위논문

· 손운선(2013), “도시미관 개선사업의 유형체계화 및 특성분석에 관한 연구”

■ 학술발표자료

· 이정형(2005), “일본에서의 경관시책과 경관법 제정 및 우리나라에의 시사점”, 경관법 제정에 따른 도시계획법 체계의 개선방향 모색 한국도시설계학회세미나 한국도시설계학회

· 오민근(2005), “일본의 경관법 제정 및 전개, 그리고 우리의 할 일”, (사)대한 국토·도시계획학회 경관연구위원회 워크샵

· 기시다리카코(2007), “일본의 경관법 제정과 지자체 전개 동향”, 아름다운 경관형성을 위한 경관법 활용방안 심포지엄

· 이정형(2012), “경관법 개정의 방향과 특징”, 경관법 개정방향과 경관계획 및 심의 내실화방안 모색 전문가 워크숍

■ 기타 참고 자료

· 한국 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>

· 인천광역시 www.incheon.go.kr

· 인천광역시의회 www.icouncil.go.kr

· 인천광역시 자치법규정보서비스 legal.incheon.go.kr/

- 인천광역시 계양구의회 council.gyeyang.go.kr
- 인천광역시 부평구의회 www.icbp.go.kr/council
- 인천광역시 서구의회 www.seo.incheon.kr/family/council_11/
- 나라장터 www.g2b.go.kr
- 재정고 <http://lofin.mospa.go.kr/>
- 다음 로드뷰 local.daum.net
- 한국조경신문 <http://www.latimes.kr/>
- 일본 국토교통성 경관포털사이트 <http://www.mlit.go.jp/toshi/townscape>

Abstract

Study on Local Government' s Landscape Act-based Landscape Administrative System and Enforcement Process of Landscape Project -focusing on 「One Specialized Street for One District Project」 -

Yoonah Hur

Department of Landscape Architecture
Graduated School of Environmental Studies
Seoul National University

As values of times were changing from quantitative growth to qualitative growth, the perception on the values of landscape has also improved. In particular, as globalization and local autonomy became even more emphasized, a new definition called city marketing has appeared and since then, the landscape is being discussed as a core factor of the local competitive which would form images of the region. In that regard, the necessity of the landscape administrative system has been perceived which made the government establish the Landscape Act.

The concerned study looked into characteristics and problems of both the local government' s Landscape Act-based landscape administrative system and the enforcement process of the landscape project, which is being currently conducted by each of the local governments at the moment. The study selected Incheon as a research participants to discuss the one specialized street for one district project which is being developed by Incheon.

The Landscape Act is determined significant in that it has provided a legal basis that would support all sorts of landscape management activities and that it

has designed the landscape administrative system by working on landscape plans, landscape project, landscape agreement and landscape board system. However, even though the concerned act is not enforceable, it is being criticized not only for a lack of voluntary business promotion and participation from the region of the precondition but also for its only focusing on the landscape project and lastly, for its having failed to be recognized as a upper level act that would control the field of landscape as a whole. The last problem of the act, here, has been caused because the concerned act had not been yet clearly ranked in the relations with other acts.

Not only that, in terms of the present conditions of the local government' s landscape administrative system, since the system mostly concerns sporadic projects, any bottom-up landscape managements focusing on places are hardly conducted. Other improvements should be also made in that the concerned system excessively relies on services and budget and that no sufficient consultations or communications between the local government, lower-level local government, business operators and local residents are conducted during the enforcement process of the project.