

도시 경관경쟁력 평가모델의 정책적 시사점

차주영 연구위원, 이상민 연구위원

요약

- 도시 경관경쟁력 평가모델과 시범적용 결과
 - 도시 경관경쟁력 평가모델이란 한 도시가 얼마나 많은 경관자원을 보유하고, 사람들이 얼마나 해당 도시를 아름답다고 인지하는지와 해당 도시의 경관을 향상시키고자 하는 의지가 얼마나 높은지 등에 대해 비교 우위를 평가하는 수단임
 - 우리나라 특별시와 광역시를 대상으로 경관경쟁력 평가를 시범적으로 시행한 결과 부산의 경관경쟁력이 가장 높은 것으로 나타났으며, 이어서 서울, 인천, 울산, 대전, 광주, 대구 순으로 평가됨

정책제안

- 국내 도시별 경관경쟁력 평가 결과는 국토경관 현황을 진단하고 일반인의 관심을 고취할 수 있는 효율적 수단
 - 도시 경관경쟁력 평가모델은 정부의 경관정책을 기반으로 평가항목과 지표를 설정하여 각 도시별 경관현황에 대한 상대적 평가가 가능한 수단으로 일반인의 관심을 고취시키는 데 기여할 수 있을 것으로 기대됨
 - 이를 통해 각 도시의 경관현황에 대한 잠재력과 문제점을 진단하여 도시별 개선시책을 강구하고, 국가차원의 지원방안을 구체화할 수 있음
 - 나아가 경관경쟁력 평가지표의 변화추이를 지속적으로 관리함으로써 경관향상 정도, 경관정책의 실효성 등을 판단할 수 있는 근거자료로 활용이 가능함

1 도시 경관경쟁력 평가의 필요성

■ 도시와 국가의 경쟁력 측정 척도로서 ‘경관’의 중요성에 대한 인식 확대

- 지역을 대표하는 아름다운 경관자원과 우수한 건축자산, 질 높은 도시공간은 시민들의 문화적 자긍심을 높이는 원천인 동시에, 각 도시의 우수한 경관적 가치는 국가의 국제 경쟁력 상승과 이미지 구축에 있어 핵심 요소가 된다는 인식 확산
- 한국의 경제위상에 걸맞은 이미지를 개선하고, 체계적으로 건축과 도시공간의 질을 개선하여 매력적인 삶의 기반을 구축하여야 한다는 요구가 높아지는 반면 국토경관의 수준은 미약한 상황
 - 2008년 시행한 ‘The Anholt-GfK Roper Nation Brands Index’에 의하면 국가브랜드 경관관련 평가항목에서 우리나라는 50개국 중 43위를 차지함
 - 이처럼 세계 도시들과 경쟁할 수 있는 상징적 도시공간과 국가를 대표하는 도시문화 자산이 부족한 실정임

■ 국토관리 차원에서 도시 간 경관형성 및 관리 노력에 대한 평가 필요성 대두

- 국토차원의 경관관리 필요성 대두 및 국가의 역할 정립
 - 2007년 제정된 「경관법」은 경관관리 시책이 지자체의 특성에 맞게 추진될 수 있도록 계획수립과 사업추진이 각 지자체에 위임되어 있었음
 - 그러나 보다 효율적인 국토의 경관을 관리하기 위해서는 국가차원의 정책방향 제시와 지자체 시책에 대한 적극적 지원이 필요하다는 논의가 대두됨
 - 이에 따라 2013년 8월 「경관법」이 전면 개정되어 ‘경관정책기본계획’ 수립에 관한 사항 등 국토경관 관리를 체계적으로 수행하기 위한 제도적 기반이 새롭게 마련되었으며, 이를 통해 국가에서 지자체 경관시책에 대한 지원 근거가 마련됨
- 그러나 국가 차원에서 실효성 있는 경관정책을 마련하고 전략 추진에 필요한 국토 및 도시의 경관현황에 대한 진단이 부재
 - 국토경관 차원의 정책방향을 마련하기 위해서는 무엇보다 각 도시의 경관적인 잠재력과 문제점을 정확히 진단할 필요가 있으며, 이를 위한 평가방법과 기초자료 수집에 대한 틀 마련이 필요함
- 국내 각 도시의 경관을 진단하고 경쟁력을 평가할 수 있는 모델 개발 연구 진행
 - 2013년 건축도시공간연구소에서는 브랜드평가 등 경쟁력평가에 관한 기존 연구를 바탕으로 도시의 경관경쟁력을 평가할 수 있는 평가모델을 개발하고 시범적으로 국

내 특별시와 광역시를 대상으로 경관경쟁력 순위를 도출함¹⁾

- 이를 통해 지자체별 경관잠재력과 경관관리 현황에 대한 상대적 평가를 할 수 있는 진단방법을 제시하고, 국가 차원의 경관정책과 전략을 마련하는 데 기초자료로 활용하는 데 기여하고자 함

2 도시 경관경쟁력 개념과 평가모델

■ 도시 경관경쟁력의 개념

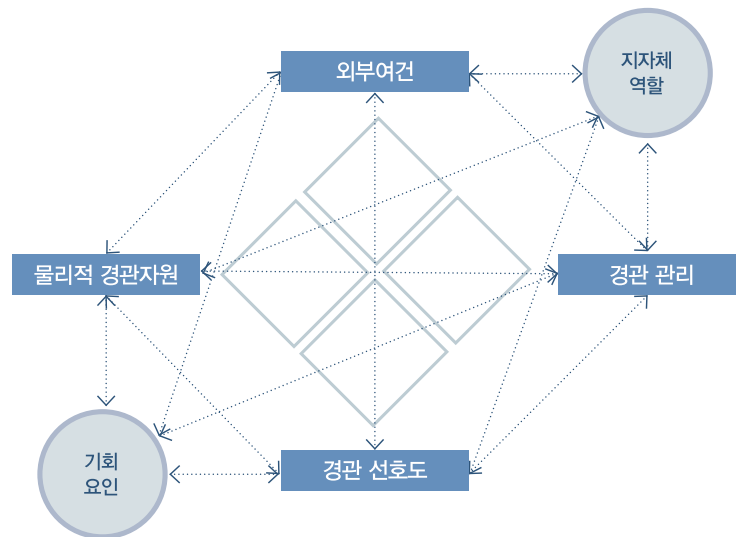
- 경쟁력 평가는 경제학 분야에서 처음 사용하기 시작한 개념으로 기업의 우위나 국가 또는 도시의 우위를 가리기 위한 평가방법으로 널리 활용
 - 최근 경쟁력 평가는 경제학 분야 뿐만 아니라 다양한 분야에서 비교우위를 설정하는 데 효과적인 평가방법으로 활용되고 있음
 - 특히 국가의 경쟁력이나 도시의 경쟁력을 비교 평가하는 데 활용되고 있으며, 최근에는 관광과 문화 분야에서도 경쟁력 평가를 위한 평가방법론이 개발되고 있는 추세임
- 도시 경관경쟁력이란 한 도시가 경관분야에서 비교우위를 갖는 능력
 - 한 도시의 경관경쟁력이란 한 도시가 얼마나 많은 경관자원을 보유하고 있는지, 사람들이 얼마나 그 도시를 아름답다고 인지하는지, 해당 도시의 경관을 향상시키고자 하는 의지가 얼마나 높은지 등의 측면에서 비교우위를 가지는 것을 의미함
 - 경관경쟁력 평가란 해당 도시에 대한 선호도와 만족도를 포함하여 도시에 얼마나 많은 경관자원이 있는지, 경관을 관리하고자 하는 의지가 어느 정도인지 등을 종합적으로 평가하는 것임

■ 도시 경관경쟁력 평가모델

- 도시 경관경쟁력 평가 목적은 국가차원에서 경관정책의 방향을 설정하기 위한 것
 - 이는 도시 경관경쟁력 평가가 각 도시의 경관현황과 잠재력을 진단하고 개선방안을 제시하는 것을 의미하며, 국가 및 지자체 경관관리 정책에 반영할 수 있는 도시경관 현황을 진단하는 것을 전제로 함

1) 차주영 외(2013), 한국도시의 경관경쟁력 평가 연구, 건축도시공간연구소.

- 따라서 한국 도시의 경관경쟁력 평가모델은 국가가 경관관리 정책 방향과 관리방향을 설정 할 수 있도록 「경관법」에 근거하여 평가항목을 구분하고 기존의 경관관련 제도와 연계할 수 있도록 평가지표를 개발함
- 도시 경관경쟁력 평가모델은 마이클 포터의 다이아몬드 모델을 차용하여 기회요인을 각 도시의 물리적인 경관자원과 그 도시에 대한 경관선호도로 설정하였으며, 정부의 지원이 필요한 요인으로 외부적인 여건과 경관관리 현황을 설정
 - 각각의 평가요소는 경관경쟁력에 영향을 미치는 동시에 상호 연계성을 갖는 요소이며, 물리적인 경관자원을 어떻게 관리하는 가에 따라 경관선호도와 외부의 평가가 달라지기도 하고, 경관선호가 높을수록, 관광객이 많을수록 경관관리가 중요한 정책으로 부각되기도 함
 - 물리적인 경관자원은 경관선호도와 관광수요 등에 직접적으로 영향을 미치는 요소로, 해당 도시를 시각적으로 대표하는 경관자원으로 구성되며, 경관선호도는 거주자와 비거주자가 해당 도시에 대해 갖는 경관인지도와 선호도로, 물리적인 경관자원과 경관관리에 영향을 미치는 요소임
 - 경관관리는 제도, 조직 및 사업예산 등으로 경관을 관리하는 의지와 직접적인 행위를 나타내며, 그 도시에 대한 이미지 형성에 직접적인 영향을 미치며 외부적인 여건은 관광객이나 거주만족도, 경관과 관련된 시상 등으로 해당 도시에 대한 간접적인 평가요소임



도시 경관경쟁력 평가모델

■ 도시 경관경쟁력 평가항목과 평가지표

- 경관경쟁력 평가항목은 선행 이론 및 사례에 대한 조사 분석을 바탕으로 물리적 측면, 관리적 측면, 인지도 측면, 외부여건 등 4가지로 구분
 - 물리적 측면은 자연자원과 인공자원의 유무와 다양성을 평가하는 것으로 지역을 대표하는 경관자원이 얼마나 많고 발굴 가능한지에 대한 평가항목이며, ‘자연자원’과 ‘인공자원’, 그리고 ‘상징자원’으로 분류함
 - 관리적 측면은 해당 지역이 보유하고 있는 경관자원이 얼마나 잘 관리되고 있는지와 각 지자체의 경관관리 노력 정도를 평가하는 것으로 ‘예산’, ‘조직’, ‘제도’로 구분됨
 - 인지도 측면은 해당 지역의 거주민과 방문객이 실제로 인지하고 있는 도시에 대한 이미지를 평가하는 것임. 경관인지도에 대한 평가는 형용사기법이 사용되며, 이를 위한 세부평가 항목은 ‘인지도’, ‘선호도’, ‘만족도’로 다시 구분. 외부여건은 도시의 경관경쟁력에 영향을 미치는 외적인 현상 또는 경관경쟁력을 통한 효과 등을 나타내는 것으로, 주로 문화적, 사회적 현상을 의미함. 이는 경관경쟁력 뿐만 아니라 도시 경쟁력 향상에도 기여하는 항목으로 ‘관광효과’, ‘거주 만족도’, ‘수상 경력’을 포함함.
- 평가항목 별 평가지표로 물리적 측면 11개, 관리적 측면 9개, 인지도 측면 6개, 외부여건 5개 총 31개 지표로 분류²⁾

경관경쟁력 평가항목 및 평가지표

항목		지표	수집내용 * 시범도시에서 제외	단위	자료기준	출처
대분류	중분류					
물 리 적 측 면	자연 자원	산림 경관	* 산림보호구역(면적)	ha/1000명	2013년	임업통계연보
		수 경관	하천(면적)	m ² /1000명	2012년	국가통계포털
			호수(개소)	개	네이버 검색	네이버 포털사이트에서 키워드 ‘호수’ 검색
			해변(해안선 길이)	m ² /1000명	2008년	국가통계포털
	인공 자원	농산어촌	* 농업진흥지역 중 농지면적	m ² /1000명	2012년	농림수산물식품 주요통계
			* 어항 (국가어항, 지방어항, 여촌정주어항)	m ² /1000명	2012년	국가통계포털
		시가지	경관관련용도지구 (경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구, 지구단위계획구역 면적)	m ² /1000명	2012년	국가통계포털

2) 평가항목과 평가지표의 선정은 경쟁력 평가 사례분석과 「경관법 시행령」 제4조에 따른 경관계획수립지침과 관련한 내용을 검토하여 평가가 가능한 지표를 도출한 뒤 여러 차례의 전문가 자문회의를 거쳐 최종 평가지표를 선정하였다.

물 리 적 측 면	인공 자원	도시기반 시설	도로(고속도로, 도로, IC, 교량 등)	개/인구수	지자체 경관계획 보고서	
			철도(철도역사 수)	개/인구수	네이버 검색	네이버 포털사이트에서 키워드 '기차역' 검색
			* 공공시설(공간시설, 공공 · 문화체육시설)	개/인구수	2012년	국가통계포털
	상징 자원	역사문화	역사유물 및 유적지(문화재 수)	개/인구수	2009년	국가통계포털
		자연상징자원	자연상징자원 수	개/인구수	지자체 경관계획 보고서	
		역사상징자원	역사상징자원 수	개/인구수		
		시가지상징자원	시가지상징자원 수(상징가로, 광장, 공원 등)	개/인구수		
		산업상징자원	산업상징자원 수	개/인구수		
		기타상징자원	조망점, 스카이라인, 명소 등	개/인구수		
관 리 적 측 면	예산	사업 총예산	경관담당부서 총 사업예산액	사업 총예산 (원)/1000명	2013년	각 지자체 홈페이지
		결산 증감액	경관담당부서 전차년도 결산 증감액	2012년 - 2011년(원) /1000명	2012년 대비 2011년	각 지자체 홈페이지 및 담당자 연결
	조직	행정	행정조직 유형	유형별 점수	2013.08	각 지자체 홈페이지
			공무원 수	명	2013.08	각 지자체 홈페이지
		위원회	위원회 유무	유 · 무	2013.08	각 지자체 홈페이지
			위원회 개최 횟수	회/인구수	2012.12까지	각 지자체 홈페이지 및 담당자 연결
		주민참여	경관협정 개소	개	2013.08 까지	각 지자체 홈페이지 및 담당자 연결
	제도	중점관리구역	중점관리구역 개수	개	지자체 경관계획 보고서	
		조례 유무	경관조례 유무	유 · 무	경관법 제정 이후	국가법령정보센터
		계획 유무	경관계획수립 유무	유 · 무	경관법 제정 이후	지자체 홈페이지 및 담당자면담
			특정경관계획 유무	유 · 무	경관법 제정 이후	지자체 홈페이지
		홍보	정책사업 보도자료 수	개	경관법 제정 이후	지자체 홈페이지
인 지 도 측 면	인지도	거주자 인지도	거주자 인지도	점	2013년 9월	“한국도시의 경관경쟁력 평가 연구” 설문조사
		방문자 인지도	* 방문자 인지도	점		
	선호도	거주자 선호도	거주자 선호도	점		
		방문자 선호도	* 방문자 선호도	점		
	만족도	비거주자 재방문 의향	* 비거주자의 재방문 의향	점		
		거주자 경관관리 만족도	거주자의 경관관리 만족도	점		
외 부 여 건	관광 효과	관광객 수	관광객 수	명/인구수	2012년	관광지식정보시스템
		관광지 수	관광객 수 조사지점	개/인구수	2012년	관광지식정보시스템
		여행 만족도	* 전반적 만족도	점	2012년	국민여행실태조사 보고서
	거주 만족도	거주 만족도	* 거주 지역에 대한 만족도	점	2004년	국가통계포털
	수상 경력	수상 경력	수상사례 수	개	개최 후 부터 2012년 까지	조경대상(조경학회) 도시대상(대한국토 · 도시계획학회, 국토교통부), 경관대상(국토교통부), 도시브랜드(산업정책연구원)

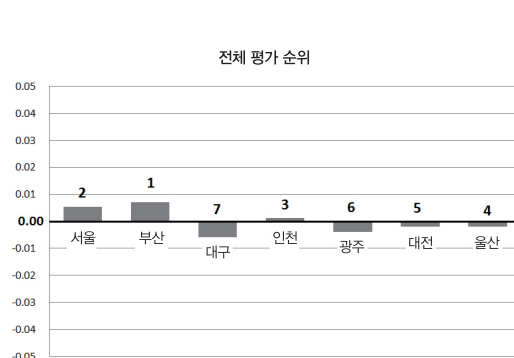
■ 도시 경관경쟁력 평가방법

- 평가지표 도출을 위한 기초자료 조사 및 설문조사를 실시하여 데이터를 수집하고 단위조정 작업을 거쳐 Z-Score 방식을 통해 지표값을 표준화함
- 도시경관 경쟁력 도출을 위해 표준화된 값을 바탕으로 각 지표별 가중치를 적용하고 지표점수를 종합해 각 도시별 경관경쟁력의 최종 순위 산정함

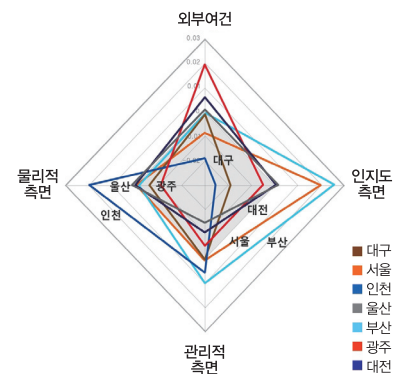
3 도시 경관경쟁력 평가모델 시범적용 결과

■ 우리나라 7대 도시의 경관경쟁력 평가 결과

- 특별시·광역시 등 7개 도시에 대한 경관경쟁력 평가 결과 부산의 경관경쟁력이 가장 높은 것으로 평가
 - 서울, 부산, 인천, 울산, 대전, 광주, 대구를 대상으로 도시 경관경쟁력을 평가한 결과 부산이 가장 높고, 다음으로는 서울이, 이어서 인천, 울산, 대전, 광주, 대구 순으로 나타남
 - 부산과 서울의 경우 '인지도 측면'에서 타 도시에 비해 높은 점수를 얻은 것이 평가결과에 긍정적으로 반영되었으며, 인천의 경우 '물리적 측면'은 높게 평가된 반면, '인지도 측면'과 '외부여건'이 현저히 낮아 타 도시에 비해 물리적인 경관자원은 풍부하나 실제로 일반인들이 인지하는 경관의 경쟁력을 높지 않은 것을 알 수 있음

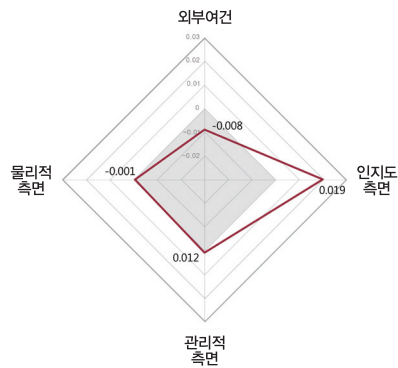


전체 도시의 경관경쟁력 평가순위

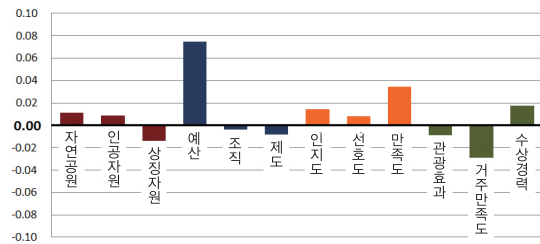


■ 각 도시별 경관경쟁력 평가 특성

- 서울은 ‘인지도 측면’이 다른 항목에 비해 높게 나타난 반면 ‘외부여건’이 평균 이하로 매우 낮게 평가
 - ‘물리적 측면’은 전체평균에 가깝게 나타났으며, ‘인지도 측면’과 ‘관리적 측면’이 높게 나타난 점을 활용하여 거주자와 방문자가 평소 인지하고 있는 도시이미지를 개선하여 도시 전체의 경쟁력에 이바지 할 수 있도록 관광이나 거주 만족도 등을 제고할 필요가 있음

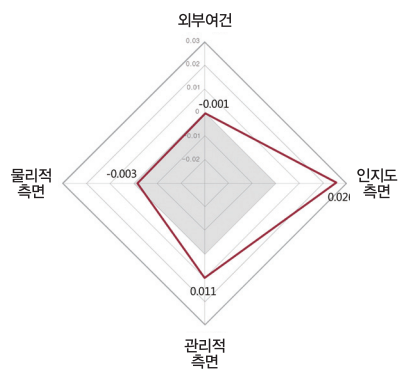


서울특별시 경관경쟁력 평가 결과

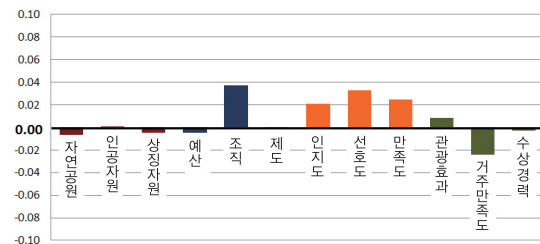


서울특별시 항목별 평가 결과

- 부산은 ‘인지도 측면’과 ‘관리적 측면’이 평균 이상의 값을 보이면서 종합적으로 1 순위를 차지
 - 부산의 경우 전반적으로 모든 항목에 대해 평가가 좋았으며, 특히 인지도 항목이 높은 값을 보이고 있어 ‘물리적 측면’, ‘관리적 측면’, ‘외부여건’에 지속적인 노력을 기울인다면 모범적인 경관경쟁력을 갖춘 도시가 될 것으로 예측되면, 특히 부산시의 대표적인 경관자원 발굴과 관리방안 마련이 시급함

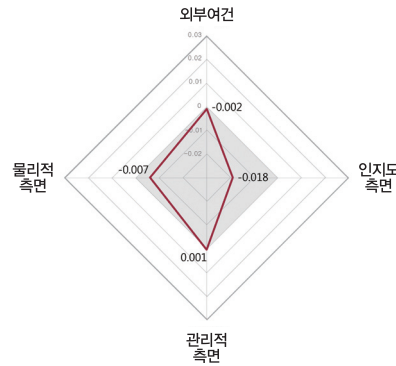


부산광역시 경관경쟁력 평가 결과

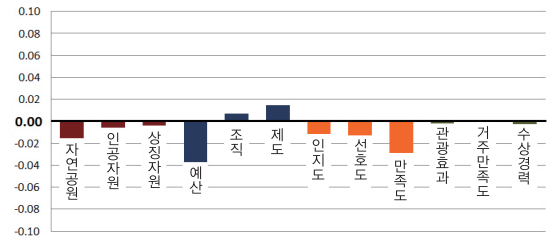


부산광역시 항목별 평가 결과

- 대구는 ‘관리적 측면’은 평균보다 높은 평가를 받았으나, ‘물리적 측면’, ‘인지도 측면’, ‘외부여건’이 매우 낮게 평가
 - 대구는 관리노력에 비해 인지도가 특히 낮은 것으로 평가되었는데, 적극적인 홍보나 경관정책에 시민들이 참여할 수 있는 방안 등을 통해 대구의 이미지를 개선할 필요가 있음
 - 또한 물리적인 측면에서 경관자원이 타 도시에 비해 적은 것으로 나타나 대구시의 경관을 대표할 수 있는 경관자원의 발굴이 시급한 것으로 판단됨

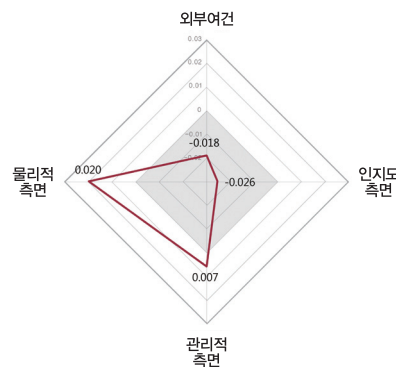


대구광역시 경관경쟁력 평가 결과

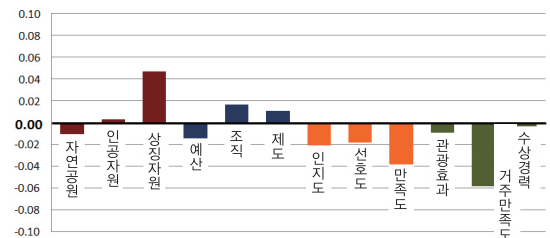


대구광역시 항목별 평가 결과

- 인천은 다른 도시에 비해 ‘물리적 측면’은 매우 높게 평가된 반면, ‘인지도 측면’과 ‘외부여건’이 낮게 평가
 - 인천의 거주자와 방문자가 느끼는 도시 이미지가 상대적으로 나쁘게 나타났으므로, 보유하고 있는 풍부한 물리적 자원을 바탕으로 보다 적극적인 홍보와 관리에 노력이 필요함

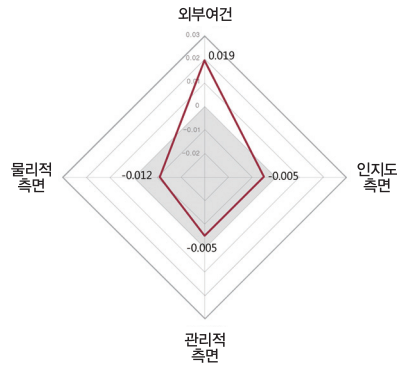


인천광역시 경관경쟁력 평가 결과

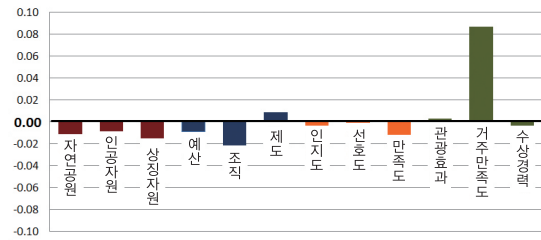


인천광역시 항목별 평가 결과

- 광주는 ‘외부여건’은 높게 평가되었으나, ‘물리적 측면’, ‘관리적 측면’, ‘인지도 측면’은 낮게 평가
 - 특히 ‘물리적 측면’이 낮게 평가되었는데, 무엇보다 자연자원과 인공자원, 상징자원의 발굴과 관리방안 마련이 시급함

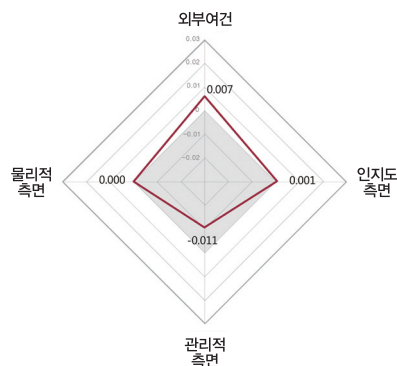


광주광역시 경관경쟁력 평가 결과

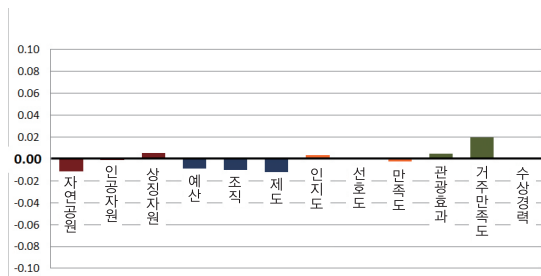


광주광역시 항목별 평가 결과

- 대전은 ‘외부여건’은 가장 높게 평가된 반면 ‘관리적 측면’이 매우 낮게 평가
 - 대전은 거주가 만족도가 높게 나와 거주자들이 느끼는 삶의 만족도가 높은 반면, 대전을 대표하는 경관자원이 부족하고 관리의 질이 낮은 것으로 평가됨
 - 따라서 대전의 특성을 대표할 수 있는 경관자원의 발굴과 이에 대한 경관관리 방안을 마련하는 것이 무엇보다 우선되어야 함

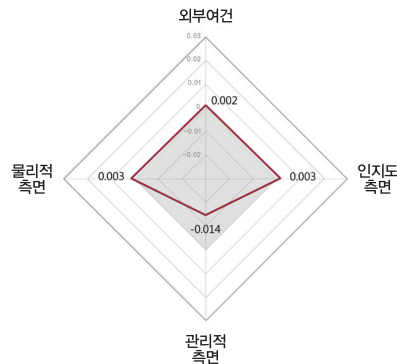


대전광역시 경관경쟁력 평가 결과

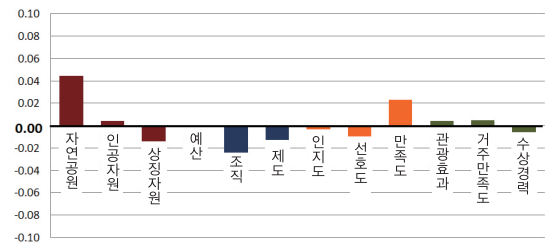


대전광역시 항목별 평가 결과

- 울산은 ‘물리적 측면’과 ‘인지도 측면’, ‘외부여건’은 상대적으로 높게 나타난 반면 ‘관리적 측면’은 낮게 평가
- 특히 자연자원에 대한 평가와 시민들의 만족도가 높게 평가되고 있어, 경관관리체계를 보완하고 실행 가능한 경관관리방안을 마련한다면 경관경쟁력을 향상시킬 수 있는 가능성이 높은 것으로 평가됨



울산광역시 경관경쟁력 평가 결과



울산광역시 항목별 평가 결과

4 도시 경관경쟁력 평가모델의 정책적 기대효과

■ 도시별 경관현황을 진단함으로써 국토경관정책 방향 마련

- 도시 경관경쟁력 평가항목별 결과는 각 도시별 경관현황을 파악하는 기초자료로서 국가차원의 경관정책 방향을 설정하고, 각 도시별 특성에 맞는 지원방안을 마련하는데 활용할 수 있음
- 또한 주기적인 경관경쟁력 평가 시행을 통해 경관정책 수행성과를 도출할 수 있는 평가 자료로 활용이 가능함
 - 그 밖에도 지자체 차원에서 해당 도시에 대한 경관경쟁력을 진단하고 개선방안을 마련하는 데 유용하게 사용될 수 있음

■ 국토경관에 대한 일반인의 관심 고취

- 도시의 경관경쟁력 평가 결과와 각 도시별 순위 발표는 일반시민과 관련 주체들의 인식을 제고하는 데 영향을 미침

- 비교가 가능한 비슷한 유형의 도시들을 상호 비교함으로써 경관관리에 대한 관심을 고취시키고, 경관을 개선하기 위한 다각적인 노력을 독려하는 효과가 있음

■ 국토경관 현황에 대한 기초자료 구축

- 정기적으로 도시의 경관경쟁력 평가를 시행함으로써 각 도시별 경관현황에 대한 기초자료를 구축할 수 있음
- 나아가 경관경쟁력 평가지표의 변화추이를 지속적으로 관리함으로써 경관향상 정도, 경관정책의 실효성 등을 판단할 수 있는 근거자료를 확충할 수 있음

차주영 연구위원 (031-478-9646, cytchah@auri.re.kr)

이상민 연구위원 (031-478-9642, smlee@auri.re.kr)

