

auri brief.

● 건축도시공간연구소

No. 146

2017. 3. 15

경관협정 제도의 운영 현황 및 한계

이여경 부연구위원, 심경미 연구위원

요약

- 주민 자발적으로 지역 경관 관리를 위한 약속을 정하고 실행하는 경관협정 제도가 도입된 지 10년이 지났으나, 제도 정착에 어려움을 겪고 있어 제도 개선방향 설정을 위한 현황 진단이 시급한 실정
- 경관협정 제도의 추진 주체는 원칙적으로 지역주민이지만, 현재까지는 중앙 및 지방정부의 시범사업으로 추진되어 행정이나 전문가가 주도
- 체결 및 인가 단계에서 작성하는 경관협정서에는 주민활동 외에 공공사업 등 부적합한 내용이 포함되어 혼란을 야기하며, 시범사업 형태로 추진될 경우 '준비-체결-사업 시행'까지 대부분 1년 이내에 완료되므로 추진 과정에서 주민 공감대 형성 부족
- 공공에서 추진한 사업이 완료된 이후에는 주민과 지자체의 관심 부족으로 지속적으로 운영·관리되지 않는 상황

정책제안

- 경관협정을 자발적으로 운영해 나가야 하는 주체인 지역주민들의 제도에 대한 이해가 부족한 상황으로, 경관협정 제도에 대한 올바른 인식 함양을 위한 홍보방안 마련 필요
- 경관협정 준비 및 체결 과정에서 원활한 추진을 위해 초기 활동비 및 전문가 지원
- 경관협정의 지속적 운영을 지원하기 위해 정부나 지자체에서 모니터링체계를 구축하고, 주민 자발적 재원 조성방안 마련

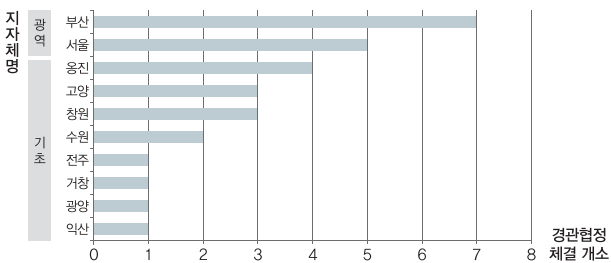
1 경관협정 제도 운영에 대한 현황 진단의 필요성

■ 경관협정 제도의 정의

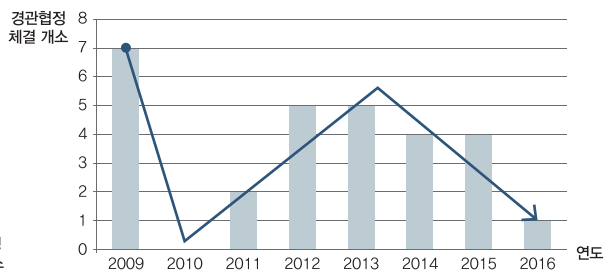
- 경관협정은 「경관법」 제19조에 근거해 ‘토지소유자 등의 전원 합의로 쾌적한 환경과 아름다운 경관을 형성하기 위한 수단’으로 정의
- 법 제정 당시 경관협정 제도의 도입 취지를 토대로 경관협정이 지향하는 방향을 정리 하면, 경관협정은 지역주민들의 자발적 참여에 의해 경관을 관리할 수 있도록 유도 하는 제도로 운영주체는 ‘지역주민’이고 협정의 주요 내용은 ‘주민들 간 약속’

■ 현황 진단의 필요성

- 경관협정 제도 도입 이후 체결사례 미미
 - 경관협정 제도가 도입된 후 10년이 되었으나 체결사례는 28곳뿐
 - 전국 243개 지자체 중에서 10개 지자체에서만 경관협정을 체결하여, 제도가 아직 보편화되지 못한 상태
- 최근 경관협정 체결사례 점차 감소
 - 2009년에 7건으로 가장 많이 체결되었으며, 2010년에는 체결 사례가 없다가 2013년 까지 점차 증가
 - 2013년을 기점으로 최근 3년간은 경관협정 체결 사례 감소



지자체별 경관협정 체결 개수



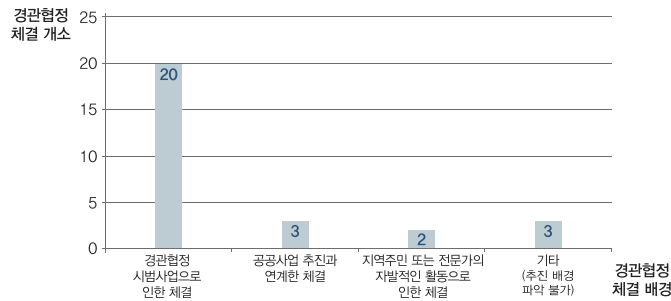
연도별 경관협정 체결 개수

- 제도 개선방안을 모색하기 위해 현황진단 필요
 - 경관협정 제도의 정착을 위한 개선방안을 마련하기 위해서는 지난 10년간 운영 실태에 대한 면밀한 현황분석이 필요
 - 경관협정 추진 단계별 현황과 한계점을 파악하여 향후 제도 개선의 기반이 되는 기초데이터 구축 필요

2 경관협정 추진 단계별 운영 현황

■ 준비 단계

- (추진 배경) 경관협정 시범사업 또는 지자체 공공사업과 연계하여 추진한 경우가 대부분
 - 총 28개소의 경관협정 체결 사례 중에서 시범사업의 형태로 추진된 사례가 20곳이었으며, 그 외에 공공사업과 연계하여 체결된 사례가 3곳
 - 반면 지역주민 또는 전문가의 자발적인 활동에 의해 체결된 사례는 ‘수원시 거북시장길 경관협정’, ‘성대·밤밭 문화의 거리 경관협정’ 2곳에 불과



추진 배경에 따른 경관협정 체결 개소 분포

- (추진 주체) 주민이 자발적으로 준비하고 추진한 사례는 1곳뿐이며, 대부분은 주민·행정·전문가가 협력하여 추진
 - 지금까지 체결된 경관협정 중에서는 ‘수원시 거북시장길 경관협정’만이 주민이 자발적으로 준비를 시작
 - 그 외에는 주민·행정·전문가가 협력하여 추진한 사례가 19개소, 행정의 제안으로 주민과 행정이 협력하여 추진한 사례가 5개소, 공공기관과 행정이 협력하여 추진한 사례가 1개소
- (체결 대상지) 기 체결된 경관협정 대상지는 주거지, 가로, 개별 건축물 및 조망점 등으로 다양

대상지의 특성별 경관협정 체결 분포

구분		체결 개소	구분		체결 개소
특정지역 (12)	저층주거지	5	개별 건축물 및 거점공간 (9)	아파트 상가	3
	농산어촌마을	5		쌈지공원	2
	전통시장	1		관광거점	1
	학교 밀집지	1		조망점	1
가로 (6)	상업가로	3		교량 하부(굴다리)	1
	진입가로	3		아파트형 공장	1

■ 체결 및 인가 단계

- (경관협정의 내용) 다수의 경관협정서에 주민 스스로 지켜나가기에 하는 약속에 관한 내용뿐 아니라 사업 시행이나 가이드라인 준수 등의 내용이 혼재
 - 경관협정서의 내용 작성 과정에서 주민들이 의견을 개진하고 협정서는 행정가나 전문가가 직접 작성하는 경우가 대부분
 - 원칙적으로 경관협정서에는 주민들이 지역의 경관을 보전하고 관리하기 위해 지켜나가야 할 약속을 담아야 하지만 실제로는 주민 활동, 공공사업 시행, 디자인 가이드라인 운영 등에 관한 내용을 모두 포함시켜 작성하고 있는 실정
 - 지역 경관 관리를 위한 주민 약속에 관한 내용은 상대적으로 적은 비중을 차지할 뿐 아니라 주차 및 차량 통제, 화단 관리, 마을 청소 등으로 획일화
 - 일부 사례에서는 주민들이 지킬 수 없는 공공사업의 추진이나 새로운 개발 행위가 일어날 때 적용 가능한 디자인 가이드라인에 관한 내용이 더 큰 비중을 차지
 - 공공사업에 대한 내용이 포함되어 이해관계자들 간 갈등이 자주 발생하며, 실제 이러한 갈등으로 경관협정 사전준비 및 체결 과정에 경관협정 체결을 포기하는 사례도 발생

실행 방법을 기준으로 분류한 경관협정의 내용

구분	경관협정서 내용	실행 방법		
		주민 활동	가이드 라인 준수	사업 시행
주차	주차라인을 반드시 지켜서 주차하여 차량과 사람의 소통에 방해되지 않게 주의한다.	●		
	도로면에 주차구획 시 보행자를 위해 1m 정도 후퇴하여 설치한다.		●	●
	주택개량과 담장 허물기 사업, 녹색주차 사업과 연계하여 주차장을 확보한다.			●
	주차장 계획 시 보행로 안전을 위해 진출입구는 2개소 이하로 한다.		●	
	보행로는 주차를 하지 않는다.	●		
도로 및 보행로	도로 및 보행로 변에 적치물을 두어서는 안 된다.	●		
	보행로 설치에 최대한 협조하고 양보하여 걷기 쉬운 길을 조성하는 데 기여한다.	●		
	공개공지는 공공의 정비에 의한 도로와 바닥 마감 및 재료를 가능한 통일한다.		●	
무장애 계획	장애인과 고령자도 사용하기 쉬운 구조로 하기 위하여 입구의 단차를 해소한다.		●	
야간조명	위험한 골목에 가로등, CCTV를 설치하고 캐노피나 정원 등의 설치를 권장한다.			●
공공 디자인	거리의 경관 개선을 위해 공공디자인(간판, 벽화 등)의 도입을 적극적으로 검토하여 기능적이면서도 아름다운 마을이 되도록 한다.		●	●

※ 출처 : 특정지자체 경관협정서 내용을 토대로 연구자가 직접 작성

- (경관협정 체결 소요기간) 준비부터 체결까지 총 소요기간이 파악 가능한 사례는 19개소였으며, 이 가운데 소요기간이 1년 이하인 사례지가 60% 이상
 - 주민 자발적 움직임에 의해 시작된 ‘수원시의 거북시장길 경관협정’과 ‘성대·밤밭 문화의 거리 경관협정’은 각각 3년 5개월, 3년 8개월이 소요

소요기간에 따른 경관협정 체결 개소

구분	1년 이하	1년 초과 ~ 2년 이하	2년 초과 ~ 3년 이하	3년 초과
경관협정 체결사례 수	12	4	1	2

※ 출처 : 조사데이터를 토대로 연구자가 직접 작성

■ 운영 단계

- **(경관협정 유효기간)** 경관협정이 체결된 이후 유효기간이 종료된 사례도 있으나 공식적인 폐지 절차 없이 운영 중단
 - 기 체결된 28개소의 경관협정 대상지 중에서 유효기간이 남아 있는 사례는 21곳이 있으며, 유효기간이 종료된 사례는 7곳
 - 유효기간이 종료된 사례지 모두 종료 전에 체결기간 연장 등에 대한 논의가 이루어지지 않았으며, 공식적인 경관협정 폐지절차 없이 경관협정 운영 중단
- **(경관협정의 지속적 운영 여부)** 경관협정이 체결된 이후 실질적으로 운영되고 있는 사례지는 극히 일부이며, 체결된 협정 내용에 따라 운영 여부에 차이를 보임
 - 지금까지의 28개의 경관협정 사례 중 실질적으로 운영되고 있는 대상지는 7개소뿐
 - 유효기간이 남아 있는 사례지에서도 지역주민 및 해당 지자체 담당자들이 경관협정 체결 기간을 인식하고 있지 못하고 있는 경우가 대부분
 - 협정의 내용적 측면에서 가이드라인 준수, 공공사업 시행 등의 내용은 실행되지 않았으나 청소, 화분 놓기 등 주민들이 스스로 지켜나갈 수 있는 약속은 지속적으로 운영되는 경향

기 체결된 경관협정의 운영 현황

구분	최초 인가 연도 (변경)	경관협정명	운영 현황		
			유효기간 종료 여부	협정 지속 여부	
서울	2009	서울시 강북구 우이동 경관협정	종료	X	
		서울시 양천구 신월2동 경관협정	종료	X	
	2012	서울시 구로구 개봉동 들머리마을 경관협정	유효	O	
		서울시 관악구 서림동 보그니마을 경관협정	유효	O	
	2015	서울시 관악구 중앙동 가온누리마을 경관협정	유효	O	
광역시	2009	부산시 청사포 마을 경관협정	종료	X	
		2011	부산시 대천마을 경관협정	종료	X
		2012	부산시 온천3동 경관협정	유효	O
	부산	2013	부산시 시랑대 경관협정	유효	O
			부산시 반여4동 경관협정	유효	O
		2015	부산시 보림팍토피아 경관협정	유효	O
			부산시 남부민동 산 10-1 경관협정	유효	O

구분	최초 인가 연도 (변경)	경관협정명	운영 현황	
			유효기간 종료 여부	협정 지속 여부
웅진	2011 (2014)	웅진군 문갑도 토탈디자인 빌리지 경관협정	유효	○
	2012 (2014)	웅진군 백령면 심청각 진입로 주변 개선을 위한 경관협정 (웅진군 백령면 진촌2리 마을환경 개선을 위한 경관협정)	유효	○
	2013 (2014)	웅진군 백령면 연화1리 천안함 위령탑 진입로 주변 경관개선을 위한 경관협정	유효	○
	2014	웅진군 백령면 연화2리 중화동 순례길 경관협정	유효	○
고양	2009	고양시 강촌2단지 상가 경관협정	종료	X
		고양시 문촌4단지 상가 경관협정	종료	X
		고양시 문촌17단지 상가 경관협정	종료	X
창원	2014	창원시 동읍마을 벽화사업 경관협정	유효	X
		창원시 산호공원 마산도서관길 벽화사업	유효	X
		창원시 명동마을 벽화사업 경관협정	유효	X
수원	2012 (2015)	수원시 거북시장길 경관협정	유효	○
	2015	수원시 성대 · 밤밭 문화의 거리 경관협정	유효	○
전주	2009	전주시 기린로 전자상가 아름다운 간판 정비사업 경관협정	종료	X
거창	2013	거창군 아카데미파크 경관협정	유효	○
광양	2015	광양시 다압면 섬진(매화)마을 경관협정	유효	○
익산	2016	익산시 익산역 문화예술거리 주민 경관협정	유효	○

※ 출처 : 지자체 경관협정 담당자를 대상으로 한 전화인터뷰(2016.9.15.~9.30.)를 토대로 연구자가 직접 작성

3 경관협정 제도 운영의 한계점

■ 준비 단계상의 한계점

- 지역주민이 아닌 행정이나 전문가 주도적인 준비 및 추진
 - 지금까지의 경관협정은 대부분 정부나 지자체의 시범사업 또는 타 공공사업과의 연계에 의해 시작되었으며, 주민보다는 행정이나 전문가가 주도적으로 추진
 - 제도 도입 후 10년이 지난 현재까지, 제도 도입 초기부터 제도의 홍보, 시범적 운영을 위해 이뤄지고 있는 행정과 전문가의 개입 및 지원에 의존하고 있는 상황
- 지역주민들의 공감대 형성을 위한 충분한 기간 확보 부족
 - 경관협정 체결이 시범사업이나 타 공공사업과 연계된 ‘경관협정사업’의 형태로 추진 되고 있으며, 빠른 성과 도출을 위해 ‘경관협정’보다는 ‘사업’에 비중을 두고 있는 실정

- 경관협정의 실질적 주체인 주민들은 오히려 준비 단계에 경관협정에 대한 이해나 공감대 형성 등 충분한 사전 준비 없이 바로 경관협정 체결 절차에 참여하는 경향
- 공공에서 경관협정 준비 단계에서부터 소요예산 전액을 지원
 - 협력과 합의를 기반으로 하는 경관협정의 추진을 위해서 사전 준비단계에 주민들의 의견 교환 등을 위한 회의와 모임 기회 마련이 필요
 - 현재는 경관협정의 준비 및 체결에 대한 소요예산 전액을 공공에서 지원하고 있으며, 주민들이 개별적으로 활동비를 내지 않은 이상 사전 활동비에 대한 재원조달방안 부재

■ 체결 및 인가 단계상의 한계점

- 주민들이 스스로 경관협정서를 작성하고 관련 행정 절차를 처리하는 데 한계
 - 주민들이 의견을 종합하여 자체적으로 협정서의 형태로 정리하기 어려우므로, 전문가 · 시범사업 용역수행업체 · 지자체의 도움을 받아 경관협정서를 작성
 - 경관협정 인가를 위해서는 「경관법」에서 규정한 행정 절차를 이행해야 하는데, 주민들의 경관협정에 대한 이해 부족 등으로 지금까지는 행정이나 전문가가 대행
- 경관협정서 내 주민들이 직접 시행할 수 없는 내용을 포함하여 혼란을 야기
 - 협정서에 주민활동에 대한 내용뿐 아니라 공공사업 시행, 디자인 가이드라인 운영 등 주민들이 직접 시행할 수 없는 내용이 담겨 있어 경관협정 제도의 취지와 맞지 않는 실정
 - 이로 인해 주민들이 ‘경관협정’과 ‘경관사업’을 동일시하는 경향이 있으며, 경관협정을 실행하는 주체가 모호해짐
 - ‘경관협정사업’의 추진과정에서 공공사업의 대상지 선정 등에 대한 이해관계자 간 갈등이 유발되고 있음
- 대부분의 사례는 1년 이내에 경관협정 체결에서 사업 시행까지 완료하는 방식으로 추진되고 있어 주체가 되어야 할 주민들의 역할이 상대적으로 축소
 - 시범사업의 형태로 추진된 경관협정 사례의 경우에는 지자체 성과를 위해 ‘사전 준비-체결-사업 추진’까지 1년 이내에 마무리하려고 하여 주민 공감대를 형성할 시간이 부족한 실정
 - 수원시의 주민 자발적 경관협정 체결 사례에서 볼 수 있듯이, 주민들이 경관협정을 이해하고 스스로 준비·체결하는 데는 3년 이상의 기간 필요

■ 운영 단계상의 한계점

- 경관협정 체결 이후 주민과 지자체의 무관심과 관리 미흡
 - 경관협정과 연계된 공공사업 추진이 완료된 후 주민들이 경관협정에 무관심하며, 경관협정의 유효기간 종료시점을 주민과 지자체 모두 인지하지 못함
 - 하지만 일부 사례지에서 주민들이 손쉽게 시행 가능한 주민활동 내용들은 실행

4 경관협정 제도의 정착을 위한 지원정책 제안

- 아직까지 우리나라에서 지역주민들이 자발적으로 경관협정을 준비하고 체결하기에는 어려운 실정
- 하지만 행정과 전문가의 도움으로 경관협정을 체결하여 지속적으로 운영하고자 하는 지역주민들이 점차 증가
- 경관협정이 지속적인 도시관리 수단으로서 정착되기 위해서는 주민의 노력과 더불어 다음과 같은 정부와 지자체의 지원 필요
 - 경관협정 준비 단계에서 주민의 자발적 참여를 유도하기 위해 주민들의 인식 함양 및 홍보방안 마련
 - 경관협정 준비와 체결을 원활히 진행할 수 있도록 경관협정 초기 활동비 및 전문가 지원
 - 운영 단계에서 지속 여부 결정 등에 대한 정보제공 및 행정절차 지원을 위해 정부나 지자체에서 경관협정 운영과정을 지속적으로 모니터링하는 체계 마련
 - 경관협정의 지속적 운영을 위한 주민 자발적 재원조성체계 마련

이여경 부연구위원 (044-417-9655, yklee@auri.re.kr)

심경미 연구위원 (044-417-9654, kmisim@auri.re.kr)



건축도시공간연구소

발행처 건축도시공간연구소 발행인 김대익

주소 세종특별자치시 절재로 194, 7층

전화 044-417-9600 팩스 044-417-9607 www.auri.re.kr

