경관협정제도의 성과와 향후 과제

이여경
건축도시공간연구소
부연구위원

경관협정제도의 도입 배경

행정에서 일방적으로 통치하는 '거버먼트(government)의 시대'에서 주민·지역사회·행정이 함께 참여하고 협력하는 '거버넌스(governance)의 시대'로 전환해 가고 있다. 우리나라에서도 국토공간을 관리하는 데 있어 행정으로부터의 하향식(top-down) 접근방식에 대한 한계 인식으로, 2000년대 중반부터는 지역사회를 중심으로 한 상향식(bottom-up) 정책이나 제도에 대한 공감대가 형성되고 있다. 이러한 사회적 흐름을 반영하고 주민들이 스스로 또는 행정과의 협력하에 지역 경관을 관리해 나가기를 기대하며「경관법」(2007년 제정)에 경관협정제도를 도입하였다.

하지만 초기에 경관협정제도의 도입을 둘러싸고 관련 전문가들로부터 우려의 목소리가 높았다. 이는「경관법」제정 당시 우리나라와 유사한 제도적 체계를 가진 일본의「경관법」을 참고하였으나 법 제정의 배경에 차이가 있기 때문이다. 일본은 1970년대 초부터 지자체에서 자발적으로 자주조례를 운용해 온 경험을 바탕으로 조례의 법적 근거를 마련하기 위해「경관법」을 제정한 반면, 우리나라는 이러한 지자체의 경험이 쌓이지 않은 상황에서 법 제정이 선행되었다. 특히 경관협정은 주민들이 스스로 경관활동에 참여하겠다는 의지와 행동이 수반되어야 작동이 가능한 제도이므로, 제도의 실효성에 대한 의구심이 도입 초기부터 제기되고 있다.

경관협정제도의 성과와 한계

2007년 경관협정제도 도입 이후 2009년 고양시 아파트단지 상가 경관협정을 시작으로 2009년 7건, 2011년 2건, 2012년 5건, 2013년 5건, 2014건 5건, 2015년 4건, 2016년 1건이 체결되어 2016년 8월 기준 총 29개 지역에서 경관협정이 체결된 것으로 조사되었다.

시기별로 보면 2009년 7건의 경관협정 체결 이후 2010년에 급감하였다가 매년 증가 추세였으나

2014년을 기점으로 다시 급격히 감소하고 있는 실정이다. 지역별로는 부산 7곳, 서울 5곳, 인천 옹진 5곳, 경남 창원 3곳, 경기 고양 3곳, 경기 수원 2건, 전북 전주 1곳, 경남 거창 1곳, 전남 광양 1곳, 전북 익산 1곳으로 특정 지자체에 집중되어 있다.*

연도별로 경관협정 체결 건수가 차이 나는 이유는 경관협정 체결의 배경이 공공의 지원사업에 있기 때문이다. 지금까지 체결된 경관협정은 대부분 '경관협정'과 '공공사업'이 결합된 '경관협정사업'의 형태로 추진되었으며, 부처나 지자체의 경관협정에 대한 지원사업 시행 여부나 규모에 따라 매년 경관협정 체결 실적의 차이가 발생한 것이다.

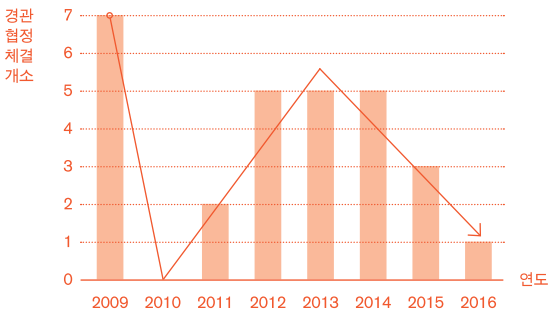
공공 지원사업은 예산 또는 전문가 지원의 방식으로 추진되었으며, 예산과 전문가를 동시에 지원하거나 예산만을 지원하는 방식이 대부분이었다. 가령 서울·부산·수원 등지에서는 예산과 전문가를 동시에 지원하였으며, 옹진·고양·창원 등지에서는 예산만을 지원하였다.

예산 지원의 규모는 1,000만 원에서 18억 5,000만 원까지 지자체별로 큰 차이를 보였다. 이는 예산 지원의 대상이 경관협정 체결에 소요되는 운영비인지, 시설에 대한 사업비인지에 따라 예산 규모가 달라졌기 때문이다.

한편 전문가 지원은 부처나 지자체에서 총괄계획가를 위촉하거나 자문단을 구성하여 주민들의 경관협정서 작성과 협의회 운영 등에 기술적 도움을 준 것으로 파악되었다.

경관협정제도 도입 이후 지금까지 매년 1~7건의 경관협정이 체결되고 있으나, 이러한 성과가 공공지원에 따른 결과라는 점을 감안하면 경관협정제도의 취지와는 거리가 있는 '반쪽짜리 성과'라 할 수 있다. 하지만 주민들이 지역의 경관을 관리하기 위한 협약을 맺는 활동을 자발적으로 하기에는 아직까지 경험이 부족하고 제도적 기반 외에는 여러 여건이 성숙되지 못한 상황임을 고려하면, 공공 지원을 토대로 하였지만 경관협정이 지속적으로 체결되는 것은 고무적이라 판단된다.

연도별 경관협정 체결 개소



자료: 조사데이터를 토대로 연구자 직접 작성

경관협정 활성화를 위한 노력과 향후 과제

경관협정 체결이 감소하는 시점에서 최근 국토교통부는 2014년 시범사업에 이어 '2016년 경관협정 활성화 지원사업'을 추진한다고 발표하였다. 2016년 5월부터 경관협정 기체결지 또는 내년까지 체결하고자 하는 지자체를 대상으로 공모를 받아, 경관협정과 관련된 시설사업비에 대해 총 2억 원의 예산을 지원하는 사업이다.

2016년 5월 18일부터 31일까지 공모기간을 거쳐 총 12개 지자체의 14개 사업이 신청되었다. 이 가운데 경관협정 기체결지에 대한 사업은 2개였으며, 나머지 12개 사업은 2017년까지 경관협정 체결을 전제로 공모하였다. 지난 6월에는 선정위원회 구성과 서류심사·최종심사(구두발표)를 거쳐 세종특별자치시, 광양시, 대전광역시 등 3개 지자체가 선정되었다.

* 경관협정 체결 대상지를 기준으로 체결 실적을 산정하였으며, 이에 최근 변경 인가를 받은 옹진군의 '토탈디자인 빌리지 경관협정'과 '백령면 연화1리 천안함 위령탑 진입로 주변 경관개선을 위한 경관협정'은 각각 1건의 실적으로 산정하였다.

지역별 경관협정 인가 현황(2007년~2016년 8월)

구분	협정명	협정인가일(유효기간)	공공지원 내용	
			재정 지원	전문가 지원
부산(7)	청사포 마을 경관협정	2010.11.(5년)	7,000만 원	●
	대천마을 경관협정	2011.10.(5년)	7,000만 원	●
	온천3동 경관협정	2012.12.(5년)	7,000만 원	●
	시랑대 경관협정	2013.8.(5년)	3,500만 원	●
	반여4동 경관협정	2013.10.(5년)	3,500만 원	●
	보림팩토피아 경관협정	2013.12.(5년)	7,000만 원	●
	서구 남부민동 산 10-1번지 경관협정	2015.12.(5년)	7,000만 원	–
서울(5)	강북구 우이동 경관협정	2009.3.(5년)	12억 5,000만 원	●
	양천구 신월동 경관협정	2009.3.(5년)	18억 5,000만 원	●
	구로구 개봉동 들머리마을 경관협정	2012.1.(5년)	9억 5,200만 원	●
	관악구 서림동 보그니마을 경관협정	2012.1.(5년)	9억 6,400만 원	●
	관악구 중앙동 가온누리마을 경관협정	2015.3.(5년)	10억 원	●
옹진(5)	문갑도 토탈디자인 빌리지 경관협정 (변경)	2011.5.(5년) 변경인가: 2014.12.(5년)	초기: 18억 원 변경: 1억 5,000만 원	–
	백령면 심청각 진입로 주변 개선을 위한 경관협정 (진촌2리)	2012.9.(5년)	4억 2,100만 원	–
	백령면 연화1리 천안함 위령탑 진입로 주변 경관개선을 위한 경관협정 (변경)	2013.4.(5년) 변경인가: 2014.12.(5년)	초기: 9억 6,100만 원 변경: 2억 5,000만 원	–
	백령면 연화2리 중화동 순례길 경관협정	2014.12.(5년)	1억 원	–
	백령면 마을환경 개선을 위한 경관협정 변경 (진촌2리)	2014.12.(5년)	1억 원	–
고양(3)	강촌2단지 상가 경관협정	2009.6.(3년)	5,000만 원	–
	문촌4단지 상가 경관협정	2009.6.(3년)	5,000만 원	–
	문촌17단지 상가 경관협정	2009.6.(3년)	5,000만 원	–
창원(3)	동읍마을 벽화사업 경관협정	2014.11.(5년)	1,000만 원	–
	산호공원 마산도서관길 벽화사업	2014.11.(5년)	1,000만 원	–
	명동마을 벽화사업 경관협정	2014.11.(5년)	1,000만 원	–
수원(2)	수원 거북시장 길 경관협정	2012.6.(10년)	1,800만 원	– (자발적 참여)
	수원 성대·밤밭 문화의 거리 경관협정	2015.2.(10년)	1,800만 원	– (자발적 참여)
전주(1)	기린로 전자상가 경관협정	2009.6.(5년)	간판 정비사업비	–
거창(1)	아카데미파크 경관협정	2013. 12.(5년)	(농촌중심지활성화사업 및 국토환경디자인시범사업과 연계)	–
광양(1)	다압면 섬진마을 주민 경관협정	2015.2.(5년)	(일반농산어촌개발사업과 연계)	–
익산(1)	익산역 문화예술거리 주민 경관협정	2016.3.(5년)	1,500만 원	●

자료: 차주영 외, 「경관정책기본계획 수립 및 경관협정 활성화 방안 연구 – 제2편 경관협정 활성화 연구」, 국토교통부, 2015, pp.22~26의 자료를 토대로 하였으며, 2015~2016년 자료를 추가로 조사하여 재정리

이번 2016년 경관협정 활성화 지원사업은 경관협정 체결 및 운영을 지원하고 주민과 행정 간의 간극을 메워 줄 다양한 전문가가 참여한다는 점에서 기존 지원사업과 차별화된다. 먼저 지역의 전문가가 코디네이터로서 주민들과 함께 지역의 현안을 해결하기 위한 여러 방안을 논의하고, 논의사항들을 행정과 공유한다.

또한 기존에 경관협정을 추진한 경험이 있는 전문가들로 경관협정운영위원회를 구성하여 경관협정 및 관련 사업 추진을 지원하도록 하였다. 전문가별로 하나의 지자체씩을 담당하도록 하였는데, 이는 일관성 있고 깊이 있는 자문으로 해당 지역에 실질적인 도움을 줄 것으로 예상된다. 한편 건축도시공간연구소에서는 2016년 경관협정 활성화 지원사업의 전반적 상황을 모니터링하고 지원하는 역할을 한다.

이와 같은 국토교통부의 경관협정 활성화 지원사업 외에도 부산광역시와 수원시 등 지자체 차원에서도 최근 자체적으로 지원사업을 시행하는 등 부처와 지자체에서 경관협정제도의 정착과 활성화를 위해 지속적으로 힘쓰고 있다.

경관협정에 대한 관심이 높아지고 공공에서 지속적으로 제도 활성화를 위한 지원사업을 추진하고 있으나, 향후 지속적으로 경관협정제도를 활성화시키기 위해서는 해결해야 할 몇 가지 중요한 과제들이 남아 있다.

첫째, 경관협정에 대한 충분한 홍보와 교육이 절실히 필요하다. 가까이 있는 가족이나 친구 중 누군가에게 경관협정에 대해 물어봤을 때 알고 있는 사람이 얼마나 될까. 관련 분야 전문가나 경관협정 체결 경험자가 아닌 이상 경관협정제도에 대해 이해하고 있는 사람은 드물 것이다. 주민들은 더 이상 계도의 대상이 아니라고는 하지만, 경관협정제도를 활성화할 필요가 있다면 제도 운영의 주체인 주민들이 제도에 대해 충분히 이해하고 활용할 수 있도록 홍보나 교육이 우선되어야 한다.

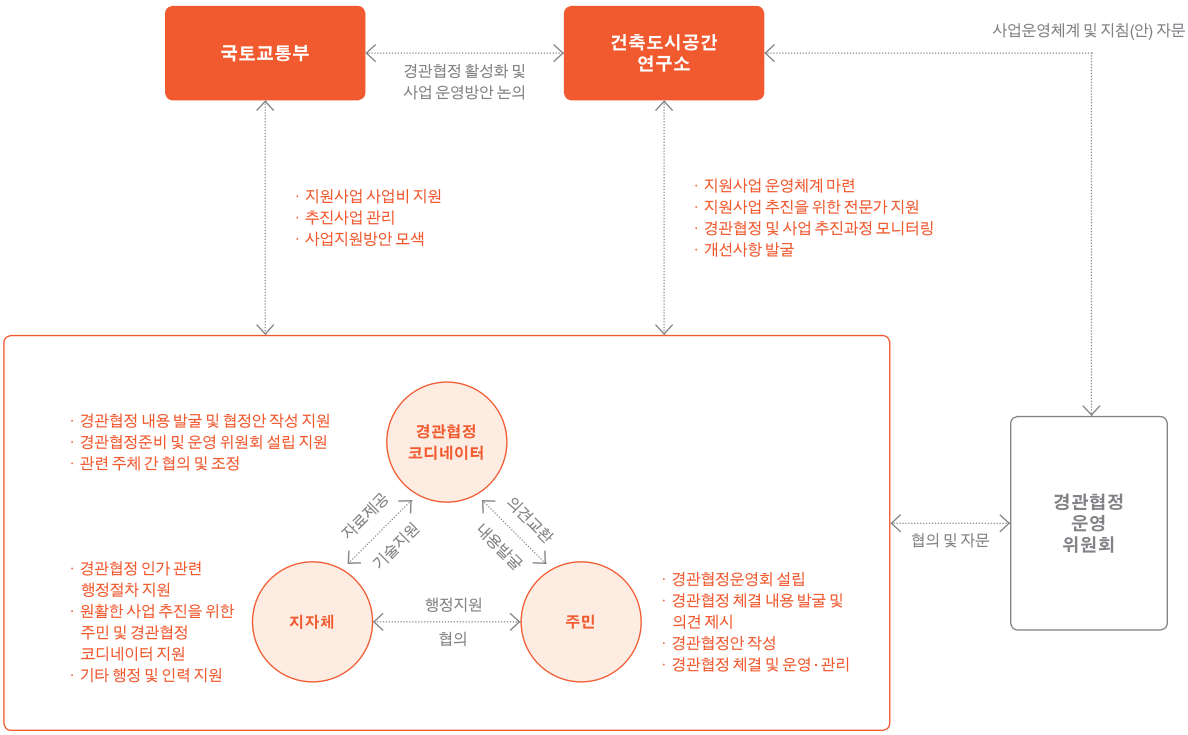
둘째, 경관협정 활성화를 위한 공공지원의 시점과 방향을 전환할 필요가 있다. 지금까지 부처나 지자체에서는 경관협정 지원사업에 대한 예산을 확보하여 주민들에게 지원하는 것에만 중점을 둔 것이 사실이다. 하지만 이러한 예산 지원은 경관협정 체결을 이끌어내는 촉매 역할은 할 수 있으나 지속성의 측면에서는 한계가 있다.

이제부터는 스스로 경관협정을 체결하려고 노력하는 주민협의체나 경관협정 체결지 중 공적 공간

2016년 경관협정 활성화 지원사업 대상 및 관련 주체

지자체명	사업명	참여주민	코디네이터	경관협정 운영위원회	모니터링
세종특별자치시	철로변 숲길마을 경관협정	조치원읍 원리 141번지 일원 철로변 토지와 건물 소유자 14명	김동호 (세종시도시재생지원센터 센터장)	장옥연 소장 (온공간연구소)	건축도시공간연구소
전남 광양시	경관+문화+주민의 교집합 마을 공간 만들기 경관협정	광양시 광영동 760도 일원 주민 62명	이현숙 단장 (큰그림기획단)	안재락 교수 (경상대학교)	
대전광역시	신탄진 안심길 만들기 마중물 경관협정	대전광역시 대덕구 신탄진동 · 석봉동 일원 주민과 상인	이형복 센터장 (대전발전연구원 도시안전디자인센터)	한영숙 대표 ((주)싸이트플래닝)	

2016년 경관협정 활성화 지원사업 추진체계



의 경관 개선사업에 대해 지원하는 등 경관협정제도의 취지나 공공 지원의 당위성을 확보할 수 있도록 지원방향을 설정할 필요가 있다.

마지막으로, 경관협정 활성화를 위해서는 주민들의 적극적인 참여가 필요하다. 공공에서 예산과 전문가를 지원하더라도 주민들의 의지가 없으면 경관협정 체결까지 이어지기는 어렵다. 무엇보다 지역주민들이 우리 동네를 아름답게 가꾸어 가기 위한 역할을 고민하고 실천한다면, 이는 경관협정제도가 활성화되는가장 큰 원동력이 될 듯하다.

일본은 지난 40여 년의 경험을 토대로 주민들이 자발적으로 참여하는 경관협정이 활성화되었다. 이에 비하면 우리는 아직 이러한 경험을 10년도 채 쌓지 않은 상황이다. 제도 정착까지 이르는 과정에서 시행착오를 겪고 있는 현 시점에서 부처와 지자체가 경관협정제도의 필요성을 인식하여 지역 주민들을 지원하는 것에 대해서는 바람직하다고 판단된다.

이를 발판으로 향후 주민의 참여의지와 이해도가 높아지고, 제도의 취지를 살릴 수 있는 방향으로 공공의 지원방식이 개선되는 등 제도 운영을 위한 실질적인 기반이 형성된다면 빠른 시일 내에 경관협정제도가 정착되고 활성화될 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 차주영 외, 「경관정책기본계획 수립 및 경관협정 활성화 방안 연구」, 국토교통부, 2015.