

‘경관협정 활성화’, 공동체 형성부터

전인재

국토교통부 기획담당관 사무관
(전) 국토교통부 건축문화경관과 소속

추진 배경 - 경관 관리의 필요성

우리나라는 지난 50년간 정말 표현 그대로 눈부신 성장을 이루어 왔다. 우리나라의 GDP는 1960년 39억 달러에서 2013년 1조 2,000억 달러로 늘었으며, 도시화율은 1960년 39%에서 2013년에는 91.5%로 높아졌다. 말 그대로 숨 쉴 틈 없이 달려온 결과다.

그리고 이제는 초고속 성장기가 끝나고 한번 숨을 고르며 다시 도약할 준비를 해야 할 때가 되었다. 사실 그동안은 성장을 지원하기 위한 물량공급에 치우쳐 경관이나 무형적인 가치를 챙길 여력이 없었던 측면이 있었다. 그러나 이제는 아름다운 경관 관리를 통해 도시의 창의성과 가치를 높이고 국민의 삶의 질도 향상시키는 노력이 반드시 필요한 시점이다.

경관이 아름다운 도시를 만드는 일은 직접적으로는 관광객을 유치하고, 마이스(MICE) 산업 등을 활성화하여 서비스 업종의 발전을 가져오는 원동력이 된다. 간접적으로도 도시의 전반적인 가치를 높이고 매력적인 도시를 만듦으로써 창조적인 역량을 가진 인재와 자본, 기관을 불러 모으는 중요한 요소가 된다. 나아가 창의적인 첨단 산업의 발전을 이루는 기반을 마련할 수도 있다.

이러한 사회적 환경 변화와 경관 향상에 대한 국민적 요구가 증가함에 따라 정부는 2007년 「경관법」을 제정하였으며 경관협정·경관계획·경관사업 등의 제도를 도입하여 시행해 오고 있다.

특히 올해 2월에는 「경관법」 전부개정을 통해 국가 차원의 경관 정책기본계획 수립, 인구 10만 명 초과 지자체의 경관 계획 의무화, 대규모 사회기반시설 및 개발 사업 등에 대한 경관심의제도 도입 등 보다 실효성 있는 경관 관리를 위한 제도적 기반을 구축하였다. 또한 보다 체계적이고 수준 높은 경관 사업이 이루어지도록 지역별 통합 디자인 마스터플랜을 수립하도록 돕는 ‘국토환경디자인 시범사업’을 지속적으로 벌이고 있으며(2009~2014년까지 총 32곳에 196억 원 지

원), 올해부터 ‘경관협정 지원 시범사업’을 처음으로 실시하여 지역 주민이 주도적으로 경관 개선에 참여하고, 지속적으로 관리할 수 있는 모델인 경관협정제도를 활성화하려 하고 있다.

경관협정이란?

경관협정제도는 2007년 「경관법」 제정에 따라 처음 법제화되었다. 그러나 일본이나 미국 등 해외에서는 이미 다양한 형태의 경관협정이 활발하게 이루어지고 있으며, 우리나라에서도 2000년대 초반부터 ‘주민약속’이나 ‘주민협약’ 등의 명칭으로 경관협정과 유사한 내용의 협정이 자생적으로 체결되고 있었다. 경관협정은 이러한 사회적 필요성과 분위기에 맞추어 주민들이 자치적으로 지역 경관을 개선할 수 있는 방안의 하나로 제시되었다.

경관협정은 아름답고 개성 있는 경관의 형성을 위하여 주민 스스로가 자발적인 참여로 자기 지역의 경관을 보존·관리 및 형성할 수 있도록 유도하는 제도^{*)}.

경관 관리에서 가장 중요한 주체는 국가나 지자체가 아니라 지역의 주민이다. 경관을 훼손하는 가장 직접적인 주체도 건축주인 주민(개발사업자를 포함)이고, 아름다운 경관 형성으로 가장 많은 혜택을 받는 객체도 주민이기 때문이다.

그러나 자기 스스로 경제적 손해를 감수하면서 지역의 경관을 개선하는 데 선택 동참한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 이는 단순히 시민의식의 성숙이나 문화적 수준을 거론하기에 앞서 경제적 가치가 최우

*) 국토해양부, 「경관협정 수립방향 및 주민참여 유도방안 연구」, 2008.

선인 자본주의 사회에서는 지극히 당연한 현상이다. 경관협정 활성화처럼 효율적인 경관관리를 위한 방향과 수단을 정하는 데 있어 다양하게 고민해야 할 문제이기도 하다.

경관 정책의 최대 함정, 규제의 편리성

사실 경관을 가장 효과적으로 관리하는 방법은 아주 상세한 토지별 건축 기준을 만들고 거기에 맞춰서만 개발을 하도록 강제하는 것이다. 그러나 현대 자본주의 사회에서, 특히 가용 토지가 부족하고 국제사회와 치열하게 경쟁해야 하는 우리나라에서는 경제성을 후순위로 한 채 엄격한 규제만을 통해 경관을 관리한다는 것은 정책적으로 바람직하지 않을 뿐만 아니라 사실상 불가능한 일이다.

규제는 매우 편리하고 효과적이지만 궁극의 수단은 아니다. 규제는 경관의 훼손을 막고 올바른 경관 형성의 방향을 제시함으로써 개인의 창의성이 아름다운 경관을 만들도록 유도하는 데 목적을 두는 것이 바람직하다. 또한 경관 규제는 경제성을 낮추는 것이 아니라 사업의 품격을 높이고, 기존 개발사업과의 차별화를 통해 오히려 경제성도 높일 수 있어야 한다. 올해 초에 도입된 ‘경관심의제도’와 ‘지자체 경관계획 수립 의무화’ 가 바로 그러한 측면을 고려한 결과물이다.

경관협정은 주민이 자발적으로 경관 관리의 기준을 만듦으로써 규제의 부담은 적고, 지역공동체 형성을 통해 경관 관리의 지속성을 높일 수 있는 이상적인 제도다. 다만 앞서 언급한 바와 같이 경관협정을 활성화하기 위한 노력이 필요한 시점이다.

그동안의 경관협정

2007년 경관협정이 제도화된 이후 정부에서는 「경관협정 수립방향 및 주민참여 유도방안 연구」(2008. 국토해양부)를 통해 구체적인 경관협정 수립 매뉴얼을 마련하였으며, 서울시 등 일부 지자체에서는 시범적으로 경관협정을 통한 주거지 경관 개선 사업을 벌였다*.

* 신중진 외, 「경관협정 활용에 의한 저층주거지 환경개선의 방향 연구」, 2012.

초기의 경관협정은 주민이 주도하기보다는 지자체에서 선도적으로 주도하여 경관 사업을 추진하면서, 이와 관련된 협정안 초안을 마련하고 이를 주민 동의와 참여를 통해 조정하는 방식으로 진행되었다. 제도 도입 초기인 점, 지역별 공동체의 기반이 없었던 점, 지자체 여건상 중장기 사업이 어려운 점 등을 감안하면 이는 단기간에 사업 성과를 낼 수 있는 사업 방식이다. 그러나 다른 한편으로는 관 주도로 단기간에 이루어지다 보니 경관협정의 가장 근본적 요소라고 할 수 있는 지역 공동체의 기반이 약하였고, 경관 사업이 끝난 이후에는 지속적인 관리가 어려운 문제점이 발생하였다. 이에 따라 서울시·부산시·인천시 등 지자체에서는 지속적으로 경관협정 사업을 실시하면서 사업의 종류나 주민 참여 방식 등을 개선해 오고 있다.

경관협정의 성공을 위해서는 주민공동체 결성을 위한 교육·활동·자원 등을 통해 기반을 다지는 일이 무엇보다 중요하다. 주민 간 경관 개선에 대한 공감대가 형성되고 스스로 필요한 것이 무엇인지, 개선할 것은 무엇인지를 고민하는 과정이 선행되어야 원활한 사업 추진과 지속적인 사후 관리가 가능해지기 때문이다.

이러한 측면에서 경관협정을 활성화하기 위한 시범사업을 통해 보다 바람직한 경관협정의 모델을 정립하고, 그동안의 문제점과 사회변화를 반영한 경관협정 매뉴얼을 마련하고자 하는 이번 정부의 정책에 의미가 있다.

경관협정 지원 시범사업, 주민공동체를 위한 마중물

이번에 실시하는 경관협정 지원 시범사업은 경관협정을 체결하고자 하는 지역의 전문가 참여와 교육·단체활동 등을 지원함으로써 지역공동체의 기반을 다지고, 나아가 지속가능한 경관협정의 모델을 만드는 데 그 목적이 있다.

시범사업에는 지자체 공모 결과 5개 지자체에서 8개 사업을 신청하였으며, 그중 공무원·전문가 등으로 구성된 선정위원회 평가를 거쳐 경관협정의 체결 가능성과 유형 등을 고려하여 3곳을 선정하였다.

부산시의 ‘보수동 중북도로 경관개선 사업’은 노후한 다세대·다가구 주택지역의 필로티 공간을 어린이도서관 등으로 개선하고 안전한 생활가로로 만드는 사업으로, 향후 전국적인 확산이 가능한 롤 모델이 될 것으로 기대된다. 그리고 인천 옹진군의 ‘덕적면 경관사업 사후관리’는 기존에 수립된 경관협정의 재검토를 통해 지속성을 높인다는 측면과 농어촌 지역의 특성이 반영될 수 있다는 점이, 전북 익산시의

경관협정 지원 시범사업 대상 선정 결과

지자체	협정지원 사업명	추진 주체
부산시	보수동 중북도로 경관개선 사업	보동길 사람들
인천 용진	덕적면 경관사업 사후관리	덕적면 주민
전북 익산	익산 문화예술의 거리 경관협정	익산주민협의회

‘익산 문화예술의 거리 경관협정’은 노후한 구도심의 도시재생이 경관협정과 연계하여 이루어진다는 점이 좋은 점수를 받았다.

앞으로 이들 지역에는 민간 전문가 인건비, 교육비, 단체활동비 명목으로 각 1,500만 원씩 지원되며 내년 3월까지 연구진을 통한 지속적인 모니터링이 이루어질 예정이다. 예산 집행은 사업의 원활한 추진을 위해 지자체에서 집행하는 것이 아니라 지역별 총괄계획가나 코디네이터를 통해 직접 집행하는 방식을 선택하였다.

앞서 살핀 바와 같이 그동안 경관협정이 활성화되지 못한 것은 단순히 시민의식 부족이나 문화적 수준 때문이 아니다. 그보다는 경관개선에 삶의 수준이 올라가고, 경제적 가치도 높아진다는 공감대가 주민들 사이에 형성되지 못한 탓이다. 또한 이를 도울 수 있는 지원 근거나 예산이 부족했고, 절차도 충분치 못했다.

경관협정이 나름의 성과를 거두려면 관에서는 주민이 공동체를 이룰 수 있도록 계기를 마련해 주고, 전문가 참여를 통해 공동체가 활성화되도록 지원하며, 행정 절차 처리나 연계 사업 등이 원활하게 추진

될 수 있도록 보조해 줘야 한다. 물론 경관개선을 위한 예산투입 이전에 주민 스스로가 할 수 있는 일과 해야 할 일, 그리고 필요한 일을 찾는 노력이 선행되어야 함은 두말할 필요가 없다.

사실 1,500만 원은 경관사업에서는 매우 미미한 금액이다. 그러나 그동안 경관 사업 이전 단계에서 집행하기 어려웠던 공동체 활동과 교육, 민간 전문가 참여를 지원할 수는 있다. 이는 경관협정의 뚜렷한 기초가 되고, 주민공동체를 이루는 마중물이 될 것이다.

국토 경관관리를 위한 향후 과제

경관을 향상시키는 일은 절대 하루아침에 이루어질 수 없다. 특히 경관협정처럼 주민공동체에 기반하는 사업은 더욱더 긴 호흡이 필요하다. 이제는 우리나라도 고속 성장 시대를 넘어 지속가능한 성장을 추구하는 시대를 맞은 만큼 중장기적인 안목과 목표를 가지고 경관을 개선해 나가야 할 때다.

이번 시범사업을 토대로 지역별 주민공동체를 활성화하고, 민간 전문가의 참여를 확대할 수 있는 다양한 방안이 논의되어야 한다. 또한 제도적으로도 경관협정을 보다 다양하고 자유롭게 활용할 수 있도록 유연하게 개정할 필요가 있다.

높아진 국민들의 눈높이에 맞추고, 지역 간 차별화를 통한 경쟁력을 높이기 위해 아름답고 특색 있는 경관을 만드는 것은 이제 시대적 흐름이 되었다. 앞으로도 사회의 요구에 맞추는 적극적인 제도적·정책적 노력이 이어지기를 기대한다.