

# 지역경관 개선을 위한 주민참여 활성화 방안 연구

- 일본의 법제도 및 사례 고찰을 중심으로 -

## The Activation of Residents Participation for the Local Landscape Improvement

- With Special Emphasis on the Landscape Legal System and Case Study in Japan -

임 정 민\*                      윤 준 도\*\*  
Lim, Jung-Min                Yun, Jun-Do

### Abstract

The Landscape Act was enacted in 2007 introducing a new procedure of the Local Landscape Agreement and the Local Landscape Improvement Projects. The act has granted local governments a legal basis to support residents participation activities in order to create, improve, and maintain the townscape quality of their neighborhood environments. The degree of utilization of this particular process, however, is far below the expectation. Partly, it is due to the lack of field experience and concrete guidelines for preparation and implementation in actual landscape planning process. This study aims to seek for detailed solution to lead the residents participation for local landscape improvement in Korea through consideration for institutional strategies and cases about the local landscape planning and management in Japan. Local landscape improvement projects in Japan are progressing successfully in concurrence with a variety of local participants such as residents participation, administrative supporting and supporting of local company. And it will be possible to support systematically with systematization of participants, such as NPO and a council.

키워드 : 경관개선, 주민참여, 지역경관

Keywords : Landscape Improvement, Residents Participation, Local Landscape

## 1. 서론

### 1.1 연구배경 및 목적

최근 도시공간에 대한 정책을 살펴보면 과거 행정기관 중심의 양적·물리적 성장에서 탈피하여 시민중심의 질적 내실화를 통한 도시성장으로 패러다임이 전환되고 있는 것을 알 수 있다. 이와 함께 도시환경에 대한 지자체의 어메니티 추구, 쾌적한 환경과 삶의 질 향상에 대한 지역 주민의 요구, 공공공간에 대한 공공성의 요구 등 건축도시공간의 질적 향상에 대한 사회적 요구도 증대되고 있다.

이러한 사회적 분위기에 대응하여 2001년 제정된 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에서는 경관관련 내용이 비교적 비중 있게 다루어졌으며, 2007년 5월에는 경관에 대한 기본법적 성격의 ‘경관법’이 제정되었다. 경관법에서는 국토의 체계적인 경관관리를 위해 크게 경관자원의 유지·

활용과 지역주민의 참여·연계를 기본원칙으로 제시하였다. 하지만 지역경관의 계획 및 관리에 대한 지역주민 참여의 필요성을 언급하고 있지만, 지역주민의 참여수단에 대해서는 공청회나 경관협정 등의 매우 제한적인 방법만을 제시하고 있다. 따라서 실제 지역경관의 일차적 수혜자인 주민에 대한 배려를 찾기 힘들고, 기존 법제도상의 주민참여수단과의 차별성을 갖기도 힘들다고 할 수 있다.

최근 우리나라는 마을만들기, 살기 좋은 도시만들기 등 주민참여사업이 활발히 진행됨에 따라 지역생활환경에 대한 주민들의 관심과 참여가 높아지고 있는 것은 사실이다. 그러나 이들은 최근에 시작된 사업들로 시행기간이 아직 짧고 일부 지자체에서만 활발히 시행되고 있을 뿐 그 외 지역은 아직 초기단계라 할 수 있다. 이러한 상황에서 적극적인 주민참여를 통한 경관계획 수립 및 지역경관개선사업을 추진하기에는 경험이 부족하다 할 수 있다.

따라서 본 연구는 최근 제정된 우리나라 경관법 상 주민참여와 관련된 내용을 검토하고, 주민참여가 활성화되어 있는 일본의 지역경관 형성 및 관리에 대한 제도적 장치와 함께 관련 사례 고찰을 통하여 우리나라에서 지역경관 개선을 위해 주민참여를 활성화할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

\* 주저자, 한국토지주택공사 토지주택연구원 책임연구원 (jmlim@lh.or.kr)

\*\* 교신저자, 행림종합건축사사무소 기술연구소장 소장 (seaonthehill@gmail.com)

본 연구는 “경관계획 수립 및 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안 연구, 건축도시공간연구소, 2009” 보고서 내용의 일부를 발췌하여 수정·보완하였음.

## 1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 경관관련 법제도와 함께 경관계획 및 사업에 대한 주민참여사례 분석을 위해 우리나라와 비슷한 경관관련 법제도를 갖추고 있으면서 동시에 주민참여가 활발하게 이루어지고 있는 일본을 대상으로 분석하였다. 일본은 1900년대부터 연구회를 설립하여 미관 통제를 통한 질서 있는 도시구축을 도모하는 등 오래 전부터 도시경관·미관에 대한 다양한 제도가 정착되어 있다고 할 수 있다. 또한, 1970년대부터는 주민참여에 의한 마을만들기가 활성화되기 시작하였으며, 지자체 차원에서도 자주조례<sup>1)</sup>의 형태로 경관조례를 제정하는 등 적극적으로 경관 정비 및 보전에 대해 대처하고 있다. 이러한 배경 속에서 경관법 제정에 대한 사회적 합의(consensus)가 어느 정도 이루어져 2004년에는 경관법을 제정하였으며, 경관에 관련된 다양한 시도와 함께 지자체 자주조례에 대한 법적 근거를 마련하였다. 따라서 일본의 지역경관 관련 계획 및 사업에서의 주민참여에 대한 제도적 장치 및 참여사례 등을 분석하는 것은 우리나라 경관계획 수립 및 사업 추진과정에서 바람직한 주민참여방안을 도출하는데 도움이 될 것으로 판단된다.

본 연구의 방법으로는 먼저, 우리나라 경관법상 주민참여와 관련된 제도적 장치를 고찰하고, 이에 대한 운영상 문제점을 검토하였다. 다음으로 우리나라와 비교하여 일본의 경관법 및 경관형성가이드라인에서 제시하고 있는 주민참여방안을 분석하였다. 마지막으로 주민참여의 구체적 사례를 고찰하기 위해 일본국도교통성 경관마을만들기교육 홈페이지 '시민을 위한 경관마을만들기 독본'에 수록된 사례 및 관련 문헌조사를 통하여 구체적인 사례분석을 수행하였으며, 이를 종합하여 국내 적용가능한 시사점을 도출하였다.

## 1.3 선행연구 검토

본 연구와 관련된 선행연구는 크게 경관법을 중심으로 한 법제도 연구와 경관협정 등 주민참여와 관련된 구체적 사례연구로 구분할 수 있다. 먼저, 법제도에 관한 연구는 최정선외(2006)가 일본 경관관리제도의 분석을 통하여 우리나라의 경관관리와 도시계획과의 관계에 대한 시사점을 도출하였고, 우리나라 경관법 제정과 관련하여 최일홍외(2007)가 지방자치단체 입장에서 바라본 경관법, 일본의 경관법과 경관색채계획, 주민참여에 의한 도시경관 평가와 관리에 대해서 분석하였으며, 이정형(2008)은 경관법에 근거한 경관계획의 의미와 가능성, 특징, 실현체계 등을 검토하고, 향후 바람직한 경관계획의 역할에 대해 제안하였다. 또한, 이정형외(2008)는 우리나라 지자체 경관협정의 현황에 근거한 '경관법' 적용방안 및 지자체 경관시책의 바람직한 개선방향을 제안하였다.

주민참여와 관련한 사례연구로 일본에 대해서 신병훈외(2009)가 일본의 경관협정 사례분석을 통해 우리나라의 경관협정제도의 정착과 실현을 위한 시사점을 도출하였

으며, 김철영(2010)이 일본 요코하마시의 주민협정 사례를 대상으로 주민조직에 의한 주거환경관리의 실태와 실효성 확보방안을 고찰하였다. 우리나라 사례로 김수태외(2008)가 전주시 동문거리 가로디자인 사업을 중심으로 주민주도에 의한 경관개선사업의 계획적 특징과 주민참여방안을 고찰하였고, 박민정의(2010)가 서울시 경관협정 시범사업인 광진구 중곡4동 용마마을 사례를 중심으로 노후주거지 개선방안으로 경관협정의 가능성을 검토하였다.

한편, 기존 연구들은 주로 우리나라 경관법 도입에 따른 전반적인 경관법 체계 및 적용방안에 대한 고찰과 주민참여와 관련해서는 경관협정 등 사례분석에 초점을 맞춘 연구가 주로 이루어졌으며, 지역경관개선을 위한 주민참여의 법제도상 장치와 이를 활성화하기 위한 방안에 대한 연구는 아직 미흡하다. 본 연구에서는 우리나라와 일본의 경관법 체계상 주민참여에 관련된 제도적 장치를 구체적으로 비교분석하고, 일본의 경관마을만들기 사례분석을 통하여 지역경관개선을 위한 주민참여 활성화 방안을 검토하고자 한다.

## 2. 우리나라 경관법상 주민참여를 위한 제도적 장치

### 2.1 주민참여를 위한 제도적 장치

우리나라는 국토의 체계적 경관관리를 제도적으로 지원하기 위해 2007년 11월 18일 경관법 및 동시행령이 제정되었다. 경관법은 경관계획의 법적 구속력 및 실효성을 높일 수 있게 되었고, 개별적으로 진행되던 지자체 경관계획에 법적 근거를 마련하였다.

경관계획의 실행수단으로써 경관사업과 경관협정이 있다. 경관사업은 경관계획에 제안된 사업 또는 경관형성을 위한 사업이 포함되며 민간과 공공 모두 제안이 가능하다. 가로경관, 지역녹화사업, 야간경관, 지역의 역사문화경관, 농산어촌의 자연경관 등 다양한 사업의 추진이 가능하다. 경관협정은 건축물의 외관 및 외부공간 등을 쾌적하게 유지할 수 있도록 토지소유자 등 협정체결자 전원 합의에 의해 체결할 수 있다.

경관법에서 일반적인 주민참여방안은 기존 법제도와 유사하다. 경관계획의 입안 시 인터넷, 언론 등에 홍보하여 주민참여를 유도하며, 작성된 경관계획안에 대해 주민대표 등이 참석하는 공청회를 개최하여 의견을 청취하도록 하고 있다. 또한, 지자체 경관위원회의 심의를 거치고, 경관계획의 수립·변경 시 해당 지자체는 지역주민에게 계획안의 공고 및 열람을 하도록 하고 있다.

그러나, 경관법에서는 좀 더 적극적인 주민참여를 유도하고 있으며, 기존과는 다른 몇 가지 주민참여 방안은 다음과 같다. 우선, 기본경관계획과 특정경관계획에서 계획대상지역의 경관특성에 대한 주민과 방문자들의 의견을 파악하기 위해 설문조사와 인터뷰조사 등을 시행하도록 하고 있다. 이러한 설문조사로 얻어진 계획지역의 주민이 바라는 경관개선 방향 및 지역이미지 등을 경관계획에 반영하여 수립하도록 한다. 다음으로 경관사업의 원활한 추진을 위해 지역주민, 시민단체, 관련 전문가로 구성된

1) 자주조례(自主條例)는 일본 지방자치법에 근거하여 지방자치단체의 자치권에 의해 제정한 조례를 말한다.

경관사업추진협의체를 구성하여, 사업계획의 수립부터 사후 관리까지의 전 단계에 참여하여 사업의 일관성을 유지할 수 있도록 하고 있다. 또한 경관사업의 사업부서와 경관관리부서가 다를 경우 부서 간의 협의체 역할도 가능하다. 협의체의 구성은 의무는 아니며 조직 및 운영에 필요한 사항은 각 지자체 조례로 정하여 지역상황에 적합하게 운영할 수 있도록 하고 있다. 마지막으로 주민의 적극적인 참여를 유도하기 위해 해당지역의 토지·건축 소유자 전원합의에 의한 경관협정을 체결하도록 하고 있다. 이는 협정체결자간 경관협정운영회를 설립하여 자율적인 지역경관의 관리를 통해 지역주민의 경관의식을 고양하고 참여를 촉진하는 계기를 마련하는데 의의가 있다. 여기에서 공공은 경관협정의 체결 및 실행을 위한 기술적·행정적·재정적 지원체계를 마련하는 지원자 역할을 담당한다.

표 1. 우리나라 경관법상 경관계획 및 실행계획의 주민참여방안

구분	주요내용	주민참여방안
경관계획	-기본경관계획: 관할지역 전체 대상으로 경관목표, 경관구역, 축, 거점 등 경관관리단위 설정, 기본방향 제시 -특정경관계획: 관할지역 특정 지역·유형·요소 대상으로 보전·관리·형성 실행방안 제시	(경관법) -경관계획 수립제안(7조), 공청회·지방의회 의견청취(10조) -지자체 경관위원회 심의(11조), 공고 및 주민열람(11조) (경관계획수립지침) -경관의식조사: 주민, 방문자 대상 설문조사, 인터뷰(4-2-5, 5-2-5)
경관사업	-경관계획 수립지역 내 가로경관, 지역녹화, 야간경관, 역사문화경관 등 사업추진	-경관사업추진협의체 설치 가능(14조)
경관협정	-건축물 외관, 외부공간 등에 대해 토지소유자 등으로 구성	-경관협정 체결(16조) -경관협정운영회 설립(17조)

**2.2 주민참여의 문제점**

주민참여와 관련한 일반적인 주민의견 청취수단으로 공청회, 공람·공고, 주민제안 등이 있다. 대표적인 주민참여 수단인 공청회는 대부분 계획의 최종단계에서 개최되고 있어, 계획안에 대한 주민의견의 수립·청취보다는 고시하는 성격이 강하다. 또한 계획안의 내용이 지역주민의 생활에 직접적인 이해관계가 없을 경우에는 공청회에 대한 주민의 관심은 크게 높지 않은 실정이다. 공람·공고 제도도 계획과정에서 주민참여가 이뤄지는 것이 아니라, 수립된 계획안에 대한 의견을 제시하는 것에 불과하다. 의견이 제시된다고 해도 모든 주민을 대상으로 공람되어 합의된 의견이라기보다는 특정 소수의 의견으로서의 성격이 강해, 의견의 타당성을 평가하기는 쉽지 않다. 공청회나 공람·공고 제도는 집행기관에 의해 일방적으로 이루어져 주민참여는 형식적인 절차로 진행되고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지역주민이 계획의 구체적인 내용에 대해 알기 위해서는 이러한 제도를 이용할 수밖에 없다. 따라서 지역계획에 대한 주민들의 관심을 유발하고 참여를 유도하기 위해서는 계획내용에 대한 적극적인 홍보를 통한 정보제공이 반드시 필요하다.

경관법에서도 경관계획 수립 시 수립권자에게 주민제

안이 가능하도록 되어 있다. 그러나 단지 계획수립권자에게 입안을 제안하는 수준이며, 입안에 필요한 관련 도서를 준비하는 것은 일반인에게 상당한 부담이 되어 사실상 활용도가 낮은 편이다. 또한, 경관법에는 주민의 자발적인 참여를 통해 주민 스스로가 자기 지역의 경관을 보전·관리 및 형성할 수 있도록 유도하기 위해 일본의 경관협정제도를 벤치마킹한 경관협정제도가 도입되었다. 경관협정은 지역주민 스스로 필요에 의해 협정을 맺고 사업이 진행될 수 있도록 해야 하지만, 우리나라의 경우는 주민자치의 도입시기가 일본에 비해 매우 짧아 이에 대한 경험이 부족한 것이 사실이다. 이를 위해 국토해양부에서는 경관협정 수립매뉴얼(2008) 등 구체적인 적용방안을 제시하고는 있으나 수립된 기간이 짧아 아직 시행된 지역이 거의 없고, 자칫 경관협정제도가 사문화될 가능성이 있다.

현재 경관법 및 하위지침, 지자체 경관조례에서는 경관계획 및 사업의 유연성과 주민참여에 대한 권유만을 규정하고 있을 뿐, 주민참여를 실질적으로 뒷받침할 수 있는 내용들은 규정되지 않고 있다. 현재 경관에 대한 인식이 미흡한 우리나라 상황에서는 경관계획 및 사업에서의 주민참여에 대한 실효성이 약화될 우려가 있으며, 결과적으로 법이 제정된 의미가 퇴색될 수 있다. 따라서, 주민참여의 유도적 성격을 뒷받침할 수 있는 다양한 교육·홍보·지원방안, 예를 들면 홍보책자의 발행, 동사무소를 활용한 주민교육의 실시와 같은 구체적인 방안이 함께 마련되어야 한다.

**3. 일본의 지역경관 형성을 위한 주민참여 방안**

**3.1 경관 관련 법제도 현황**

일본의 국토교통성은 2003년 7월 ‘아름다운 나라 만들기 정책대강’을 책정하고, ‘사업에서의 경관형성 원칙화’, ‘분야별 경관형성 가이드라인의 책정’, ‘경관에 관한 기본법제의 제정’ 등을 통한 양호한 경관형성을 국정상의 중요 과제로 책정하였다. 그리고, 2004년 6월에는 경관에 관한 종합적인 법률인 ‘경관법’을 중심으로 한 ‘경관녹지3법2)’을 제정하였다. 특히, 경관녹지3법안의 국회 부대결의에서 공공사업 시행에 대해서는 경관형성 가이드라인의 작성 등을 조기에 실시할 것을 요구하였으며, 2005년 3월에 ‘도시정비에 관한 사업에서의 경관형성 가이드라인(안)’ 등이 마련되었다. 일본에서는 경관녹지3법의 시행으로 경관형성 관련 법제도적 장치가 갖추어졌으며, 이 외에도 경관마을만들기의 진행에 대한 다양한 관련 법제도가 마련되어 있다. 조화로운 경관을 만들기 위한 규제, 지역 자원으로 활용 가능한 건축물의 보전 등 다양한 종류가 있다<표 2>.

2) 경관녹지3법은 2005년 6월 1일에 전면 시행되었으며, ‘경관법(2004.6.18, 법률 제110호)’, ‘경관법의 시행에 수반하는 관계 법률의 정비 등에 관한 법률(2004.6.18, 법률 제111호)’, ‘도시녹지보전법등의 일부를 개정하는 법률(2004.6.18, 법률 제109호)’를 말한다.

표 2. 일본의 경관마을만들기 관련 법제도의 개요 및 활용목적

근거법	명칭	개요	법제도의 활용목적 (경관마을만들기에서의 효과)					
			규칙작성			주요한 경관의 보존관리		
			건물 디자인 · 색채	건물높 이·벽 면후퇴	간판· 옥외 광고물	가로 경관	심벌이 되는 건물	녹지 환경
경관법	경관계획*	경관마을만들기 기본계획으로 경관형성 방침·기준을 정하는 것 유연한 규제유도 제도	○	○	○	○	○	○
	경관중요건조물*	지역의 경관상 중요한 건조물을 지정하여 적극적으로 보존하는 것. 현상변경에는 허가 필요				○	○	
	경관중요수목*	지역의 경관상 중요한 수목을 지정하여 적극적으로 보존하는 것. 현상변경에는 허가 필요						○
	경관협정	토지소유자들의 합의에 의해 경관계획보다 세밀한 자주적 규칙을 만드는 것	○	○	○	○	○	○
	경관지구 (준경관지구)*	적극적으로 경관형성을 도모하는 지구를 도시계획에서 정한 디자인이나 높이 등을 종합적으로 규제하는 것	○	○		○		
	경관중요공공시설	지역의 경관상 중요한 공공시설에 대하여 경관계획에 근거한 정비방침을 사전에 정하는 것					○	○
도시 계획법	경관농업진흥지역 정비계획	농산촌지역을 대상으로 경관계획과 조화를 이룰 수 있는 농업상의 토지이용이나 영농을 유도하는 것						○
	풍치지구*	도시 내 양호한 자연적 경관이 형성된 구역을 보존하기 위해 건축 등의 규제를 실시하는 것	○	○				○
	고도지구*	일조·통풍의 확보나 토지이용의 증진을 위해 건물의 높이에 대한 제한을 정하는 것		○				
	지구계획*	지구 레벨의 세밀한 마을만들기의 규칙을 도시계획으로 정하는 것	○	○		○		○
특별용도지구*	지역의 경관과 밀접한 관련이 있는 토지이용에 관한 지구별 컨트롤을 도모하는 것				○			
도시 녹지법	시민녹지	토지소유자와 지방공공단체가 계약하여 녹지나 녹화시설을 지역 주민들에게 공개하는 것						○
	녹지보전지역	도시 근교의 녹지에 대한 유연한 규제유도에 의해 보존하는 것						○
	특별녹지보전지구	도시 내 자연경관이 양호한 녹지를 건축행위 제한 등에 의해 현상 동결적으로 보존하는 것						○
	녹화지역	녹지가 부족한 시가지에 건축물의 신축이나 증축 시에 일정한 녹화를 의무화하는 것						○
	녹화시설정비계획	민간시설의 녹화계획을 시정촌장의 인정을 거쳐 세제우대조치에 의해 녹화를 추진하는 것						○
녹지협정	토지소유자 등의 합의에 의해 녹지의 보전이나 녹화에 관한 자주적 규칙을 만드는 것						○	
옥외광고물법	옥외광고물조례	도도부현이나 경관행정단체가 조례를 만들고 옥외광고물의 표시·게시를 규제하는 것			○			
건축 기준법	건축협정	토지소유자 등의 합의에 의해 건축기준법의 기준보다 세밀한 자주적 규칙을 만드는 것	○	○		○		
	연담건축물 설계제도	기존의 가로경관을 남기기 위해 복수 건축물을 동일부지에 있는 것으로 건축규제를 적용하는 것				○		
문화재 보호법	중요 문화적 경관	사람들의 생활이나 풍토 등을 반영한 문화적 경관 중에서 뛰어난 것을 국가가 선정하고 보존을 도모하는 것				○		○
	등록유형문화재 (건조물)	건축 50년 이상을 경과하고, 일정한 기준을 만족시킨 건조물의 외관의 보전과 건물의 활용을 도모하는 것					○	
	중요전통적 건조물군보존지구	전통적 건조물군보존지구 중에서 뛰어난 것을 국가가 선정하고 보존을 도모하는 것				○	○	

\* 제안제도가 있는 것, 출처 : 일본 국토교통성 홈페이지 <http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/gakushu/index.htm>

경관마을만들기와 관련한 법제도는 경관마을만들기를 잘 진행하기 위한 규칙이나 운영조직 가운데 법률에 근거해 결정할 수 있는 것으로 경관마을만들기의 주요한 제도적 장치가 되고 있다. 여기에서 언급하고 있는 법제도 외에도 지방자치체가 의회 의결을 거쳐 정한 ‘마을만들기조례’ 등을 근거로 추진하고 있는 지역도 적지 않다(자주조례). 또한 법제도 안에도 옥외광고물법과 같이 구체적인 규제내용 등에 대해서는 조례로 정하는 구조로 되어 있는 것도 있다(위임조례). ‘제안제도’란 도도부현이나 시정촌이 결정하는 도시계획 등에 대해서 그 내용을 토지소유자나 주민 등이 제안할 수 있는 제도로, 행정에 진정이나 청원을 하는 것이 아니고 계획내용 그 자체를 제안할 수 있다. 경관법에서는 경관계획의 초안에 대한 제안제도가 마련되어 있다(경관법 제11조). 그리고 경관법에서는 신고·권고<sup>3)</sup>에 의해 경관계획에 따른 경관마을만들기가 진행되도록 유도하는 것을 기본으로 하고 있다.

### 3.2 경관법

일본에서는 경관 관련 법제도로써 ‘도시계획법(1968년)’에 의한 미관지구, 풍치지구 및 전통적 건조물군 보존지구 등의 지역지구와 지구계획제도, ‘역사적 풍토 보존에 관한 특별조치법(1966년)’ 등 개별적인 경관관리제도는 있었으나 ‘경관’ 자체를 중심으로 마련된 제도는 없었다. 이러한 의미에서 2004년 6월 제정·공포된 경관법은 ‘경관’ 자체에 대한 정비와 보전을 목적으로 한 일본의 첫 종합적인 법률이라 할 수 있다. 2005년 9월에는 국토교통성, 농림수산성, 환경성이 공동으로 경관법에 대한 운용지침을 작성하여 발표하였다. 이 지침은 경관법의 운용 및 적용에 대한 원칙과 방향을 구체적으로 설명하고 있으며,

3) ‘신고’란 건축물의 건축 등을 실시할 때 사전에 그 취지를 행정기관에 서류로 제출하는 수속이며, ‘권고’란 신고된 서류내용이 규칙에 적합하지 않은 경우에 이것을 시정토록 행정이 주의를 주는 것이다.

지자체에서는 이 지침을 활용하여 각종 경관시책을 원활히 추진하고 있다.

일본은 2008년 8월말 현재 경관법 제정에 따른 경관시책을 추진하기 위한 경관행정단체<sup>4)</sup>는 360개 지자체로 큰 폭으로 증가하였으며, 경관계획을 수립한 지자체는 125개에 이르고 있다<그림 1>.

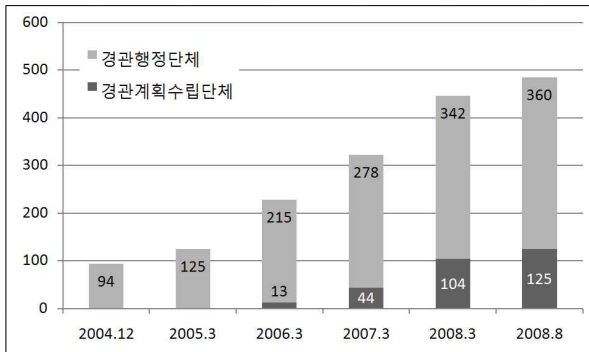


그림 1. 일본의 경관행정단체 및 경관계획수립단체의 추이

1) 정보제공 및 인재육성

경관법 운용지침에서는 주민의 주체적인 참여에 의한 양호한 경관의 형성을 기본적 원칙으로 하고 있으며, 이를 위해 법적 규제의 유도사항에 대한 설명, 경관형성 관련 정보의 제공, 경관형성 활동의 지원, 주민의견 청취, 워크숍 개최 등 주민과의 합의형성을 도모하도록 하고 있다. 경관행정단체는 청소년을 포함한 다양한 연령대의 지역주민들에게 법적 규제에 대한 이해를 높이고 경관형성 활동에 참여할 수 있도록 관련된 정보를 제공하도록 하고 있다. 이를 위해 지역실정에 맞추어 법 및 양호한 경관형성에 관한 강습회·워크숍 개최, 팸플릿·홈페이지 작성, 인터넷 활용, 양호한 경관형성을 위한 협의회·시민단체 지원 등의 방안을 추진하도록 하고 있다.

또한, 경관형성에 관한 지식과 경험이 있는 인재의 육성을 도모하고 집행체제에 충실하도록 하고 있으며, 집행체제가 미흡할 경우 경관 관련 전문가를 활용하도록 하고 있다. 경관계획안의 작성, 경관중요건조물·수목의 지정 검토, 경관지구·준경관지구·지구계획의 인정수속 등에 있어서 전문가, 교수 등으로 구성된 경관심의회 등 제3자기관의 전문적 자문을 받아가면서 추진하도록 하고 있다.

2) 경관계획 수립 및 변경과정의 주민참여 방안

경관법에서는 경관계획의 초기 작성단계부터 주민의견을 반영하기 위해 공청회 외에도 설명회의 개최, 홍보지나 인터넷 등에 의한 계획안의 공개와 의견모집, 마을만들기의 방향·내용 등에 관한 앙케이트 실시, 경관협의회 등을 중심으로 한 계획안의 제안 등 지역 실정에 따라 실시하도록 하고 있다. 또한, 조례에 의해 추가적인 주민참여 방안을 제정할 수 있으며, 추가적인 절차사항으로는

경관계획의 책정·변경에 있어 경관행정단체에서 독자적으로 설치한 경관심의회 등 제3자 기관의 의견청취, 설명회 등의 의무적 개최, 경관계획안의 공고·열람 실시, 경관협의회 또는 양호한 경관형성을 위한 활동과 관련된 단체 등의 의견을 반영하는 방안 등을 검토할 수 있다.

그리고, 일본에서는 해당구역 내 토지소유자, 마을만들기 시민단체(NPO), 공익법인 등은 토지소유자의 일정비율 이상 동의를 얻었을 경우 경관계획을 제안할 수 있다. 양호한 경관형성을 위해서는 주민, 마을만들기 NPO, 시민단체 등의 지속적인 경관형성 체계가 불가결하고, 주민 등이 행정의 제안에 대해서 단지 수동적으로 의견을 말하는 것만이 아니라 보다 주체적으로 적극적인 참가를 요구하고 있기 때문이다. 주민에 의한 경관계획의 제안을 유도하기 위한 방안으로 경관법에 근거한 조례 내에 마을만들기 NPO 등에 준하는 단체의 위상을 정립, 경관법에 근거한 조례 내에 주민제안이 가능한 규모의 완화<sup>5)</sup>, 경관계획의 제안제도에 관한 상담창구의 개설 등을 마련하고 있다.

3) 경관협의회 및 경관정비기구

경관법에서는 지역경관 형성과정에 주민의 적극적인 참여를 유도하기 위해 경관협의회 제도 및 경관정비기구 활용제도를 마련하고 있다. 경관협의회<sup>6)</sup>는 관련 행정기관, 공익사업의 시행자, 주민, 그 외 양호한 경관형성을 위해 활동을 하는 사람 등 지역 경관형성과 관련된 다양한 이해관계자로 구성되며, 지역의 양호한 경관형성을 지속적으로 유지 및 추진하기 위해 협의회 구성원 간 서로 협의 또는 조정하도록 하기 위해 도입되었다. 경관정비기구<sup>7)</sup>는 민간단체나 시민에 의한 자발적인 경관보전 및 정비를 활발히 추진하기 위해서, 경관행정단체가 경관보전 및 정비 능력을 가진 공익법인 또는 NPO를 경관정비기구로 지정하는 제도이다. 즉, 공익법인, NPO 등과 같은 민간단체를 경관형성의 담당주체로서 위상을 부여하여 양호한 경관형성의 추진에 적극적으로 민간을 활용하고자 도입되었다.

표 3. 일본의 경관법 및 운용지침 상 주민참여방안 및 제도

구분	내용	관련 법조항 및 지침
주민의견수렴	-공청회, 설명회 등 개최, 계획안 제안 -홍보지, 인터넷 등을 통한 계획안 공개와 의견 모집, 앙케이트 실시	-법 제9, 11조 -지침 제4장 6절
경관행정단체	-관련 정보제공 및 경관형성에 관한 지식과 경험이 있는 인재 육성 -조례를 통한 추가적 참여 장치 마련 및 경관심의회의 설치·의견청취	-지침 제4장 6절 -지침 제5장 1절 (4)
경관협의회	-주민, 행정기관, 사업시행자 등 다양한 이해관계자로 구성 -양호한 경관형성을 위한 협의·조정	-법 제15조 -지침 제5장 2절
경관정비기구	-NPO, 시민단체 등의 민간기구가 경관형성의 담당주체로 위상 부여 -자발적인 지역경관 보전 및 정비활동 실시	-법 제92~96조 -지침 제5장 7절

5) 제안자(단체)의 활동 및 장래를 전망하여, 기준규모(0.5ha 이상) 보다 범위를 축소할 수 있다.  
6) 경관협의회는 2008년 7월말 현재 4개 조직이 있다.  
7) 경관정비기구는 2008년 7월말 현재 30개 단체가 지정되었다.

4) 경관시책의 실행주체가 되는 지방자치단체로 정령시(政令市), 중핵시(中核市) 및 도도부현(都道府縣)이 대상이나, 그 외 시정촌도 도도부현의 동의를 얻어 될 수 있다.(경관법 제7조)

일본의 경관법상 주민참여 관련조항			한국의 경관법상 주민참여 관련조항		
제1장 총칙	제2조 기본이념	지역주민의 의향을 바탕으로 다양한 경관성 도모, 지방공공단체, 사업자 및 주민에 의해 양호한 경관형성이 되도록 일체적으로 대응	지역주민의 합의를 통하여 양호한 경관이 유지·관리, 자율적인 경관행정 운영방식 권장 및 지역주민이 이에 주체적으로 참여	제3조 경관관리의 기본원칙	제1장 총칙
	제3조 국가의 책무	경관형성의 기본원칙에 대해서 국민의 이해를 높이고 노력	경관관리의 기본원칙에 대해서 국민의 이해를 높이고 노력	제4조 국가 및 지방자치단체 등의 책무	
	제6조 주민의 책무	주민은 양호한 경관형성에 적극적인 역할 및 경관시책에 협조	주민은 경관계획 수립을 제안	제7조 경관계획 수립의 제안	제2장 경관계획
제2장 경관계획 및 이에 따른 조치	제9조 수립절차	공청회 개최 등 주민의견 반영, 경관계획내용을 고시 일반시민이 열람	공청회를 개최하여 주민 및 관계전문가 등의 의견 청취	제10조 공청회 및 지방의회 의견청취	
	제11조 주민 등에 의한 제안	토지소유자들은 경관계획의 수립·변경 제안	경관계획의 수립·변경 시 주민열람	제11조 경관계획의 승인 등	
	제15조 경관협의회	경관계획구역에서 필요한 협의를 위해 조직, 협의회 구성원에 주민 포함	지역주민·시민단체·전문가 등으로 구성된 경관사업추진협의체 설치	제14조 경관사업 추진 협의회	
제3장 경관지구	제74조 준경관지구 지정	지정 시 이유를 일반인에게 열람, 의견서 제출	토지소유자는 쾌적한 환경 및 아름다운 경관형성을 위한 경관협정 체결	제16조 경관협정의 체결	제3장 경관사업
제4장 경관협정	제81조 경관협정 체결	토지소유자들은 전원합의에 의해 양호한 경관형성에 관한 협정 체결	협정체결자들 간의 자율적 기구로 경관협정운영회 설립	제17조 경관협정 운영회의 설립	제4장 경관협정
	제82조 인가신청과 관련한 경관협정 열람	경관협정 공고일부터 2주간 관계인이 열람·의견서 제출, 인가된 경관협정 사본을 자유롭게 열람	경관협정을 인가한 때 그 내용을 공고하고 주민 열람	제18조 경관협정의 인가	
제5장 경관정비기구	제92조 지정	법인 또는 NPO를 신청에 의해 경관정비기구로 지정	-	-	제5장 경관위원회

그림 2. 일본과 한국의 경관법상 주민참여 관련조항 비교

4) 우리나라의 경관법과의 비교

우리나라의 경관법은 큰 틀에서는 일본의 경관법 체계와 유사하게 구성되어 있다. 경관법 구조에서 양국 간의 큰 차이점을 살펴보면 일본의 경관법은 제3장에서 경관지구, 제5장에서는 경관정비기구를 규정하고 있으나, 우리나라 경관법에서는 제3장에서 경관사업, 제5장에서는 경관위원회를 규정하고 있다<그림 2>.

우리나라 경관법에 규정하고 있지 않은 일본 경관법의 주민참여 관련 조항으로는 주민이 양호한 경관형성에 적극적인 역할 및 경관시책에 협조하도록 하는 주민의 책무(제6조)를 비롯하여 관리협정의 체결(제36조), 준경관지구 지정(제74조), 경관정비기구 지정(제92조) 등의 내용을 규정하고 있으며, 우리나라 경관법에 비교하여 주민참여에 대해 보다 구체적이며 실천적 수단을 포함하고 있다.

3.3 경관형성 가이드라인

경관형성 가이드라인은 시가지재개발사업, 토지구획정리사업, 가로사업, 도시공원사업, 하수도사업 등 도시정비에 관한 사업을 대상으로 하고 있으며, 이러한 사업에 종사하는 실무자가 활용할 수 있도록 정비사업의 경관형성에 관한 기본적 사고, 실천적 방책, 구체적 사례 등으로 구성되어 있다. 특히, 양호한 지역경관은 지역고유의 특성과 밀접하게 관련되기 때문에 사업추진 시 경관형성에 관하여 지역주민이나 그 외 관계자와의 적극적인 제휴 도모와 합의형성을 위한 체제구축을 마련하도록 하고 있다.

주민참여와 관련한 주요내용으로는 먼저, 경관형성을 위한 사업단계별 사업자가 유의해야 할 내용과 함께 주민참여 및 연계방안에 대해서 가이드라인을 마련해두고 있다<그림 3>. 또한, 구상단계에서의 구체적인 주민참여 방법에 대해서는 ‘국토교통성 소관 공공사업의 구상단계에서의 주민참가 절차 가이드라인’을 참고하도록 하고 있다<그림 4>. 다음으로 양호한 경관형성을 위한 합의형성 체제 구축에 관한 내용으로 행정기관 내 조직체제, 협의회·위원회 등 사업자(행정단체)가 검토체제를 구축하는 방안, 경관심의회, 전문가 등 제3자 기관 활용방안, 주민과의 협동방안 등을 제시하고 있다<표 4>.

표 4. 경관형성사업의 합의형성 체계 및 주민참여방안

구분	내용
사업자 (행정단체)	-사업단계별 관련 정보공개·제공 -시각적 수법(컴퓨터 시뮬레이션 등) 활용 -주민의견청취 등 주민참가 촉진 도모 -계획안의 결정과정 등을 신속히 공표
주민	-공청회, 설명회 등 참여, 의견서 접수 -시공·유지관리(수정, 녹화, 미화) 참여 -유지관리단계 경관정비기구로 위상 부여
협의회·위원회	-각종 관계자, 전문가 등으로 구성 -각종 검토내용에 대한 의견의 집약·조정 -경관법에 근거한 ‘경관협의회’로 위상부여
제3자 기관	-학식경험자 등으로 구성된 중립적 조직 -검토내용에 대한 객관적인 입장에서 조언 -지자체의 경관심의회, 경관어드바이저 등



그림 3. 경관형성사업의 체계 및 흐름

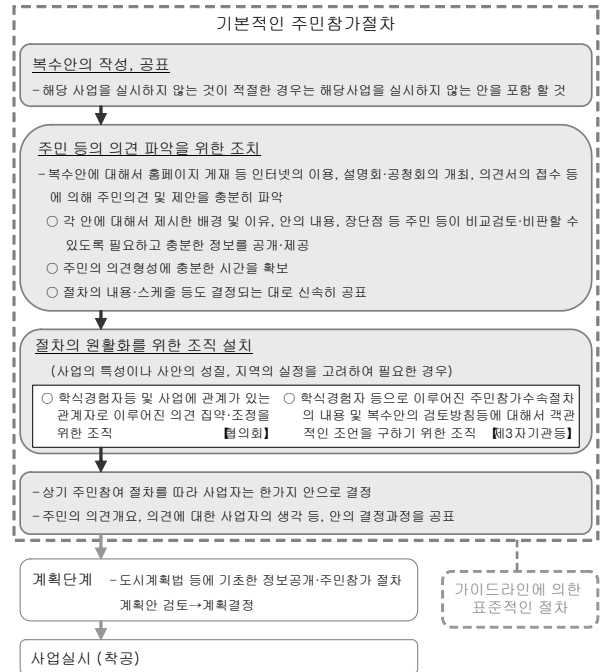


그림 4. 구상단계에서의 주민참가 절차 가이드라인의 개요

#### 4. 일본 지역경관 개선사업에서의 주민참여 사례

일본의 지역경관 개선을 위한 주민참여 사례는 일본 국토교통성에서 경관법 제정과 함께 경관마을만들기 교육을 위하여 소개하고 있는 사례 중 주요 사례를 중심으로 관련 문헌 조사를 통하여 분석하였다.<sup>8)</sup>

##### 4.1 히라츠카시(平塚市) 낙서지우기 운동

카나가와현(神奈川県) 히라츠카시(平塚市)에는 ‘히라츠카를 낙서가 없이 빛나는 거리로 만들고 싶다’는 마음이 모여 2002년 3월 ‘히라츠카(平塚)를 닦는 모임’이 결성되었다. 주민 한사람의 마을에 대한 생각과 포기하지 않는 의지가 널리 퍼지면서 많은 자원봉사자뿐만 아니라 행정, 학생, 상가, 기업까지 함께 참여하게 되었다. 거리의 낙서를 지우고 난 뒤 이번에는 낙서 재발방지를 위해서 어린이들이 벽에 그림을 그렸고, 낙서로 넘치던 거리가 어린이들의 그림으로 넘치는 거리로 변하게 되었다.

모임이 활동할 초기에는 낙서 지우기에 대한 노하우도 없고, 낙서를 깨끗하게 지울 수 없었다. 이에 현지의 도로회사가 무상으로 전용제품을 개발하여 사용토록 함으로써 낙서를 간단하고 깨끗하게 지울 수 있게 되었다. 그 외 낙서 지우기에 필요한 형질은 시내의 미용실이나 목욕탕에서 사용하고 오래된 타일을 제공받았고, 행정은 필요한 용구를 무상으로 제공하였다. 그리고 활동거점의 중심에 있는 상점에서 창고를 제공받아 용구 등의 보관 장소로 활용하고 있다.

8) 일본의 경관법에서 누구나 경관마을만들기에 적극적인 역할을 다해야 할 책무를 부여하고 있으며, 이에 따라 많은 사람들이 경관마을만들기에 대처할 수 있도록 관련 내용의 보급 및 교육을 실시하고 있다. 국토교통성 경관마을만들기 교육 홈페이지 : <http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/gakushu/index.htm>

모임의 운영은 상가, 현지 신용금고 등의 기부, 활동 시 모금활동, 회원으로부터 회비를 모아 운영하고 있으며, 행정으로부터는 여러 차례에 걸쳐 시민활동펀드를 조성받아 용구구입, 창고대여 등에 활용하고 있다. 또한 기업의 시민활동지원금 등을 조성 받아 앞치마 제작이나 용구 구입 등을 하고 있다. 이와 같이 사회공헌이라는 관점에서 기업의 무상협력이나 행정 및 개인에 의한 지원에 의해서 모임의 활동이 지속적으로 유지되고 있다.

표 5. 히라츠카시(平塚市)의 지역경관개선사업 개요

구분	내용
계기	-한 주민이 거리에 넘쳐나는 낙서를 아무도 신경 쓰지 않는 상황에서 이대로는 방치해서는 안 된다는 생각으로 지우기 시작함
활동	①한명의 주민이 낙서를 지우기 시작, 이를 공감한 주민들과 2002년 3월 「히라츠카를 닦는 모임」 설립 ②지역의 도로회사가 무상으로 전용제품 개발, 낙서 지우기와 광고물 벗겨내기 활동 ③낙서 재발방지를 위한 회화 제작, 주변 시와 낙서 지우기 공동이벤트 실시 ④회화 제작을 통한 어린이의 가로경관의식 양성, 자치회와 협력하여 낙서 지우기·회화 제작
관련 주체별 역할	주민 모임 -낙서 지우기, 광고물 벗겨내기, 낙서재발방지를 위한 회화 제작 -자치회와 제휴한 낙서 지우기, 회화 제작 -주변 시와 낙서 지우기 공동이벤트 개최
	학생·주민 -자원봉사로써 활동에 참가 -중학교 미술부에 의한 회화 제작 -유스(youth) 자원봉사가 회화 작성에 참가
	도로 회사 -전용 제품의 개발·제공 -회화 제작에 필요한 페인트 제공 및 폐수처리 -사원이 자원봉사로 참가
	행정 -「시민활동펀드」에 의한 조성, 용구 대여
향후 과제	-활동 성과로 낙서가 줄면서 사람들이 모여도 활동할 대상이 적어 지속적 활동의 필요성·밸런스가 논의됨



그림 5. 낙서 지우기 및 낙서 재발방지를 위한 회화 제작

#### 4.2 아부라쓰(油津) 호리카와(堀川)운하 보전

미야자키현(宮崎縣) 니치난시(日南市)의 아부라쓰(油津) 호리카와(堀川)운하는 한 때 지역산업의 기반으로 활기가 넘쳤으나, 1970년대 수질오염에 따른 악취 등이 문제가 되어 매립이 결정되었다. 이에 대해 운하에 애착을 가지고 지키고자 하는 주민들은 ‘호리카와운하를 생각하는 모임’이 설립(1988)하고, ‘호리카와운하축제’의 개최 등을 통한 PR을 통하여 호리카와운하 보존에 대한 활동을 하였다. 니치난시는 제조업관계자나 어업관계자, 향만사무소, 시민그룹 등과 ‘관광간담회’를 개최하고 보존의 여부를 검토하였고, 시장이 보존·정비의 의향을 나타내면서 시의 정책이 운하보존으로 변경되었다.

그런데 콘크리트 호안에 의한 보존 공사가 결정되자 이 상황을 시찰한 시노하라사무(篠原修) 도쿄대학교수가 공사 중지 및 정비계획변경을 제안하였다. 역사적 가치를 호소하는 지식인들의 움직임에 의해 미야자키현에서는 사업의 재검토를 실시하고 문화재 보존을 목표로 한 수경공사로 전환하였다. 이것을 계기로 지역 주민에 의해 주변의 역사적 건조물 보존도 이루어지고 있다.

표 6. 호리카와(堀川)운하의 지역경관개선사업 개요

구분	내용
계기	-지역주민들이 호리카와운하의 매립계획에 반대하여 호리카와운하를 지키고 지역자원으로 활용하고 싶다는 생각으로 보존을 호소
활동	①호리카와운하의 수질오염에 의한 매립계획에 주민, 상공회의소, 현지 사업자에 의한 반대운동으로 호리카와운하의 보존 결정 ②콘크리트 호안에 의한 보존공사 결정에 대해서 대학교수에 의해 공사 중지 및 정비계획변경을 제안 ③문화재 보존을 목표로 한 수경공사, 주민에 의한 주변 역사적 건조물에 대한 보존으로 확대
관련 주체별 역할	주민·상공회의소 -이벤트 개최나 향토지 편찬 등에 의한 운하의 보존운동 (주민, 상공회의소, 현지 사업자) -운하주변의 역사적 건조물보존(주민)
	대학교수 -콘크리트 호안의 중지와 문화재보존수경사업으로 변환을 제안 -행정, 주민, 전문가의 총괄에 의한 ‘경관 마을 만들기’를 건언
	전문가 -철저한 조사에 의한 수경계획 책정(전문가) -지역내 기술을 이용한 복원공사(현지 기술자) -길 높은 경관디자인에 의한 공간 정비(전문가)
	행정 -콘크리트호안 공사 중지 결단(縣) -운하의 수경과 주변 마을만들기의 일체적인 검토(縣·市)
향후 과제	-정비 후 지역의 적극적인 유지관리시스템 확립의 필요성, 마을만들기 교부금 활용에 대한 주민이해도 향상

미야자키현이 호리카와운하의 정비를 진행하던 시기에 니치난시에서는 역사적 가로경관을 살린 마을만들기를 위해 가로정비를 진행하였다. 이에 현과 시는 2개의 사업을 통합하여 ‘아부라쓰지구·도시디자인회의’를 공동으로 설립하게 되었다(2003). 또한 니치난시의 공모로 모인 시민에 의해 ‘마을만들기 시민협의회’(2002)를 설립하여 마을만들기에 대한 연구회를 주기적으로 실시하고, 그 활동 성과를 도시디자인회의에서 보고하였다. 이렇게 하여 현·시·시민·전문가에 의해 일체적인 검토체제가 확립되게 되었으며, 지역의 관련 계획이나 설계에 대한 검토를 지속적으로 실시하고 있다<그림 6>.

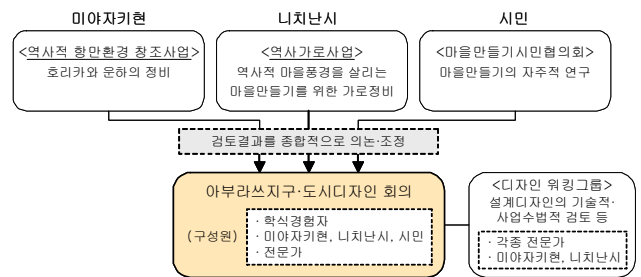


그림 6. 아부라쓰(油津)지구 도시디자인 회의의 검토체제



그림 7. 호리카와(堀川)운하의 정비전·후 전경

#### 4.3 다이쇼우지(大聖寺)지구 경관보전

이시카와현(石川縣) 카가시(加賀市) 다이쇼우지(大聖寺) 지구는 성 중심으로 번창했던 에도시대의 가로경관과 토지구분이 아직도 남아 있는 지역이다. 이러한 지역의 가치를 깨닫고 역사적 자산의 소실을 염려한 주민들은 ‘다이쇼우지 마을풍경 경관정비위원회(1994)’를 설립하고, 역사적 자산을 활용한 마을만들기를 지속적으로 추진하고 있다. 또한, 경관조례 공포를 계기로 지역 주민들은 스스로 검토를 거듭하여 경관정비기준을 책정하였다. 그리고 신축되는 건조물 등을 주민이 스스로 심사·확인하는 체제도 마련하였다. 이를 계기로 이 지역에서는 주민과 행정이 함께 역사적 가로경관의 정비를 지속적으로 추진해 나가고 있다.

‘다이쇼우지 마을풍경경관정비위원회’는 2001년에 NPO 법인 자격을 취득하고 ‘NPO법인 레키마치(歴町)센터 다이쇼우지’를 설립하였다. 현지 주민들을 중심으로 시계당(時鐘堂)의 재건이나 옛 다이쇼우지천(大聖寺川)의 놀잇배 운항 등 스스로 즐기는 것을 키워드로 한 활동을 전개하고 있다. 또한 회원 중에 학교교사가 있어 학교와 제휴한 활동으로 마을풍경 관찰을 통해 보존하고 싶은 경



관을 찾는 ‘고향사적순회’나 다양한 직업을 체험할 수 있는 ‘직업학원(仕事塾)’ 등을 실시하고 있다.

행정의 지원 속에서 지역주민은 주체적으로 역사적 경관정비기준을 책정하고, 건축물의 신축·개축신고 전 ‘역사적 경관정비 주민단체’의 동의를 얻도록 조례로 정하였다 <그림 8>. 주민이 스스로 마을을 감시하는 체제가 확립됨과 동시에 주민들이 교대로 심사에 참여함으로써 역사적 경관정비기준에 대한 이해를 촉진시키는 효과가 나타나고 있다.

표 7. 다이쇼우지(大聖寺)지구의 지역경관개선사업 개요

구분	내용
계기	-주민그룹이 시찰을 통해서 자신들 마을의 역사적 가치를 깨닫고, 이것을 살려 마을만들기를 하고 싶다는 인식공유
활동	①시찰을 통한 마을경관의 가치 발견, 주민유지가 마을만들기의 이벤트 개최 ②경관조례의 공표, 주민협의회가 경관정비기준 책정, 행정에 의해 역사적 마을경관 정비 ③주민들이 마을만들기 NPO를 설립, 주민 및 NPO가 역사적 건조물을 자주적으로 재건 ④주민협의회에 의한 심사, NPO에 의한 마을만들기 대처
관련 주체별 역할	주민 그룹 -마을만들기 이벤트의 개최 -역사적 건조물의 재건 -마을만들기 NPO의 설립
	주민 -지역관찰을 통해 자신들의 마을을 조사함 -역사적 경관정비기준의 책정
	전문가 -마을만들기 이벤트 등에 무상협력
	행정 -시민에 의한 경관정비기준 책정의 지원 -역사적 마을경관이나 역사적 건조물 정비 -주민협의회를 조례에 근거하여 인정
향후 과제	-지구내 마치야(町屋) 소유자의 대부분이 고령화되어 일상의 유지관리가 곤란, 배리어프리화에 고액의 비용소요, 공가로 방치되거나 해체될 위험성이 있음

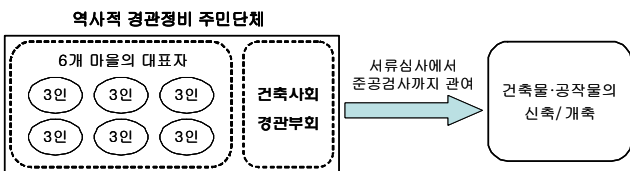


그림 8. 역사적 경관정비 주민단체에 의한 건축확인제도



그림 9. 다이쇼우지(大聖寺)지구의 경관

#### 4.4 미야하라(宮原)지구 경관디자인

사이타마현(埼玉縣) 사이타마시(埼玉市) 미야하라(宮原) 지구는 민간의 대규모 공장이전을 계기로 직·주·유·학(職·住·遊·學)이 복합된 시의 북부거점으로 조성하는 마을만들기를 추진하였다. 미야하라지구의 경관마을만들기에 있

어서 중요한 역할을 수행한 것은 사업구역 내 7인의 지권자에 의해 발족한 ‘북부거점 미야하라지구 마을만들기 협의회(1997)’이다. 협의회와 행정에 의한 검토가 거듭되면서 경관디자인을 위한 경관지침이 작성되었고, 사유지에 시설을 건설할 때 협의회에 의한 경관사전협의 절차도 만들어졌다. 이러한 체계에 의해 이 지구는 십자형 도로와 지구중심의 심벌공원을 따라서 각종 시설이 정비되면서 질 높은 도시경관이 형성되었다.

이 지구는 공장이전결정에서 각종시설의 완성까지 10년 이상에 걸쳐 마을만들기가 진행되어 왔다. 그동안 협의회는 전문가의 지원을 받으면서 사유공간 및 지구전체 경관형성에 대한 검토·제안을 실시하고, 행정에서도 위원회 등을 개최하면서 공공공간의 경관디자인이나 사유공간의 경관유도에 대하여 검토를 거듭하였다. 이를 통해 경관디자인의 유도를 목적으로 마을만들기 가이드라인(1999~2000), 지구계획(1999), 경관정비지침(2000), 공공공간디자인지침(2000) 등 각종 경관지침을 책정하였다 <그림 10>.

표 8. 미야하라(宮原)지구의 지역경관개선사업 개요

구분	내용
계기	-행정이 민간공장의 이전에 따라 철거지를 시의 북부거점으로 정비하는 구상을 책정
활동	①민간공장의 이전계획 발표, 행정이 철거지의 정비구상 및 정비계획 책정, 7인의 지권자에 의해 마을만들기 협의회 발족 ②협의회에 의한 마을만들기 제안, 행정에 의한 전체계획의 책정 ③협의회가 마을만들기 가이드라인 책정, 행정과 협의회의 협의에 의해 지구계획과 경관정비지침 책정, 행정이 공공공간 디자인지침 책정 ④경관정비지침 등에 따른 경관디자인의 실현, 각종시설 완성을 기념한 이벤트 개최
관련 주체별 역할	행정·전문가 -거점정비를 향한 구상·계획의 책정 -공공공간 디자인지침, 지구계획, 경관정비지침의 책정 -공공공간 디자인지침에 따른 공공공간디자인
	마을만들기 협의회 -지권자에 의한 마을만들기 협의회 발족 -마을만들기 현장·계획·가이드라인의 작성·제안 -지구내 건축 등의 정비에서의 경관사전협의 -PR부회에 의한 PR활동
	사업자 -경관정비지침에 따라 경관디자인에 의해 시설정비
	주민 등 -각종시설 완성을 기념한 이벤트 참가 -현지 초등학교에 의한 그림타일벽치의 제작
향후 과제	-지구의 물리적인 경계가 애매하여 관리 업무의 연결성이 문제될 수 있으며, 주변 지역과의 기능적, 공간적인 연속성을 추구하는 것이 향후 큰 과제임

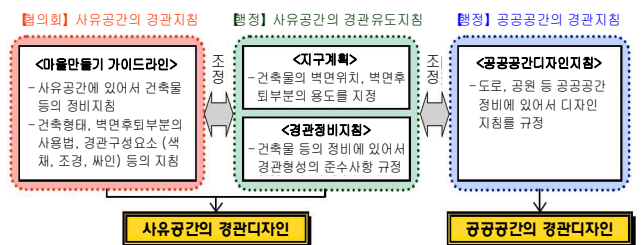


그림 10. 미야하라(宮原)지구의 경관지침



그림 11. 미야하라(宮原)지구의 경관

#### 4.5 소결

앞서 소개한 4개 사례지역의 지역경관 개선을 위한 추진체계를 살펴보면 <표 9>와 같다. 먼저 지역경관에 대한 문제점을 주민 스스로 인식하고 이를 개선을 위한 지역주민들의 주체적 참여를 바탕으로 주민조직이 형성되고 있음을 알 수 있다. 다음 단계로 이러한 조직을 중심으로 지역경관 개선활동에 지역의 다양한 주체가 참여하게 되고, 행정도 이를 지원하기 위한 노력이 이루어지고 있었다. 그리고 지역경관 개선을 위한 프로그램이 보다 다양해지고, 이에 대한 운영시스템 및 제도가 정착되는 발전단계를 거치고 있음을 알 수 있다.

또한, 각 사례들의 향후 과제를 통한 시사점을 도출해보면 지역에서 지속적으로 경관개선을 위한 활동이 유지되기 위해서는 지역 실정의 변화에 따라 조직운영 및 활동이 탄력적으로 대처할 수 있어야 하며, 지역경관 개선사업이 이루어진 후 지속적으로 지역의 참여를 통해 유지관리할 수 있는 시스템의 구축과 이를 위한 비용 마련에 대한 문제가 향후 큰 과제로 나타나고 있었다.

#### 5. 결론

일본은 2004년 6월 경관녹지3법의 제정과 함께 경관에 대한 종합적이고 체계적인 제도적 장치를 정비하였으며, 실제 경관형성을 위한 도시정비사업 추진 과정에서도 세부적인 경관형성 가이드라인을 마련하여 주민들의 주체적 참여를 도모하고 있다.

일본의 경관법에서는 실제적으로 주민참여가 실현될 수 있도록 경관협의회, 경관정비기구 등을 설치·지정할 수 있도록 하고 있다. 경관협의회는 지역의 경관형성에 관련한 다양한 입장의 관계자가 공통의 장을 마련하고, 입장이 상이한 부분에 대해 협의·조정을 통하여 과제해결을 도모하고 있다. 경관정비기구는 민간단체나 시민에 의해 자발적인 경관보전·정비 추진을 도모하기 위해 경관형성을 담당하는 주체로 위상을 정립하여 주는 제도이다. 우리나라도 주민참여의 활성화를 위해서 경관법 체계 내에서 이러한 참여 장치의 마련이 필요하다. 또한, 구체적 사업실시에 있어서 경관형성 가이드라인을 마련하여 지역주민이나 다양한 관계자와의 적극적인 제휴를 도모하도록 하고 있으며, 사업의 추진단계별 주민 참여방안, 합의형성을 위한 체제구축방법 등 구체적인 지침이 마련하고 있다. 우리나라는 최근 경관협정수립관련 매뉴얼 등은 작성되어 있으나, 경관형성과 관련된 사업의 구체적 매뉴얼 등은 아직 마련되어 있지 않다. 이러한 매뉴얼의 마련과 함께 관련 제도적 장치의 정비도 함께 추진할 필요가 있다.

일본 사례고찰을 통해 지역주민들의 주체적인 참여와

표 9. 사례지역의 지역경관개선사업을 위한 추진체계

구분	히라츠카시(平塚市)	아부라쓰호리카와(油津堀川)운하	다이쇼우지(大聖寺)지구	미야하라(宮原)지구
주민의 주체성	· 지역에 방치되고 있는 낙서를 주민 스스로 지우기 시작	· 운하매립에 대한 반대운동 전개 · 주민에 의한 역사적 건조물 보존	· 주민들의 마을의 역사적 가치를 깨닫고 인식을 공유	· 마을만들기 협의회에 의한 마을만들기 제안
주민조직 체계	· 히라츠카를 닦는 모임(2002)	· 호리카와운하를 생각하는 모임(1988) · 아부라쓰항구 마을만들기위원회(1995) · 마을만들기 시민협의회(2002)	· 다이쇼우지 마을풍경 경관정비위원회(1994) · NPO법인 '레키마치(歴町)센터 다이쇼우지'(2001)	· 북부거점 미야하라지구 마을만들기 협의회(1997) · PR부회 설치(2001)
다양한 참여주체	· 상가, 지역 도료회사, 중학교 미술부, 청년회의소 자원봉사	· 상공회의소, 현지 사업자, 대학교수, 현지 기술자, 전문가, 니치난시 산업활성화 협의회	· 현지 기술자, 교사	· 건축·도시계획전문가, 지역 초등학교
행정지원 체계	· 필요한 용구 무상제공 · 시민활동펀드 조성	· 호리카와운하 주변의 장래 마을만들기 구상 책정 · '니치난시 아름다운 마을만들기 경관기본조례' 제정	· '고향의 역사경관을 지키고 가꾸는 조례' 공포 · 시민에 의한 역사적 경관정비 기준 책정의 지원	· 공공공간디자인지침, 지구계획, 경관정비지침 책정
프로그램	· 월1회 낙서·광고물 지우기 · 낙서 제발방지 회화제작	· 호안의 수복·수경 프로그램 · 운하 관련으로 전국 최초의 등록문화재 지정	· 마치야(町屋) 재생사업 창설 · NPO활동 : 시계당 재건, 놀이배 운항, 사적순회, 직업학원	· 각종 경관지침 책정(마을만들기 가이드라인, 경관정비지침 등) · 주변주민과의 교류 이벤트
운영시스템 및 제도	· 주변 지자체와 협력하여 합동 캠페인 등 전개	· 아부라쓰지구 도시디자인회의	· '역사적 경관정비 주민단체'에 의한 건축확인제도	· 건축확인신청 제출 전 협의회에 의한 사전협의
운영자금 및 기타	· 회원회비, 상가·현지신용금고 등 기부, 모금활동 · 기업의 시민활동지원금 조성	· 시민 31명이 회사를 설립하여 '아부라쓰 빨간벽돌관' 보존 후 시에 기증	· 이정표 재건에 현지 직공들의 무상협력 · 마치야 재생사업비 시가 보조	· 사업구역내 7인의 지권자에 의해 운영

이에 따른 행정의 적극적인 지원체제, 지역기업의 사회공헌의 관점에서 협력 등으로 지역의 다양한 주체가 함께 협력하면서 성공적인 지역경관개선사업을 추진하고 있으며, NPO 단체, 협의회 등 참여주체의 조직화를 통하여 위상강화와 함께 보다 체계적인 지원이 가능한 것도 알 수 있었다. 이를 통해 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

먼저, 주민의 자발적이고 주체적인 참여가 필요하다. 지역경관개선사업이 초기에 성공적으로 추진되기 위해서는 주민 스스로의 자주적 노력이 필요하다. 둘째, 행정의 적극적인 지원체제 마련이다. 행정은 지역경관개선을 위한 주민활동을 지원하기 위해 기금조성, 조례 등 각종 제도를 제정하여 운영해야 한다. 셋째, 지역의 다양한 주체에 대한 참여 도모이다. 지역경관개선을 위해서는 여러 가지 도구, 전문적인 기술, 인력이 필요하며, 지역에 거주하는 다양한 기술자, 학교와 연계된 활동 등 다양한 참여연계가 필요하다. 넷째, 조직화를 통한 협의체계 형성 및 위상 강화이다. 지역경관개선사업을 추진함에 있어서 다양한 권리관계자의 경관형성에 대한 생각이나 목표를 공유하기 위해 '마을만들기 협의회'와 같이 협의·조정을 위한 조직을 만들어 보다 효과적으로 대응하는 것이 필요하다. 마지막으로 일체적·종합적인 경관유도를 위한 시스템 정비이다. 다양한 이해관계가 형성되는 지역경관개선사업에서는 일체적·종합적으로 검토할 수 있는 체제를 만드는 것이 질 높은 경관형성을 도모할 수 있다. 이를 위해서 경관조례 등을 마련하고, 이것을 활용한 경관디자인 가이드라인 작성 등을 통하여 일관된 경관협의 구조를 갖추도록 지원해야 한다.

### 참고문헌

1. 건설교통부 2007, 『경관계획 수립방향 및 기준 마련을 위한 연구』
2. 국토해양부 2009, “경관계획 수립지침”
3. 국토해양부 2008, 『경관협정 수립방향 및 주민참여 유도방안 연구』
4. 김봉경 외 2인 2009, “일본의 경관법 시행에 따른 경관행정 관련 연구”, 『도시설계』, 제10권 1호.
5. 김수태 외 1인 2008, “주민제안형 가로경관 개선사업의 과정별 특성에 관한 연구-전주시 동문거리 가로디자인 사업을 중심으로”, 『도시설계』, 제9권 4호.
6. 김철영 2010, “주민조직에 의한 주거환경관리의 실태와 실효성 확보방안에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, 제26권 제4호.
7. 대한주택공사 2006, 『경관법 제정을 위한 연구』
8. 박민정 외 2인 2010, “노후주거지 개선방안으로서 경관협정의 가능성에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, 제26권 제7호.
9. (사)한국경관협의회 2008, 『경관법과 경관계획』, 보문당
10. 신병훈 외 2인 2009, “일본의 경관협정에 의한 경관관리 수법에 관한 연구”, 『도시설계』, 제10권 3호.
11. 이정형 2008, “경관법 제정에 따른 경관계획의 바람직한 방향과 역할”, 『Urban Review』, v.17.
12. 이정형 외 1인 2008, “지자체 경관시책의 현황과 특성을 고
- 려한 경관법 적용방안에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, 제24권 제5호.
13. 윤준도 외 3인 2009, 『경관계획 수립 및 추진과정에서의 주민참여 활성화 방안 연구』, 건축도시공간연구소
14. 일본 국토교통성 경관실 2006, 『경관에 관한 효과적인 보급정책 등 검토조사』
15. 일본 국토교통성 도시·지역정비국 2005, 『경관형성이드라인 도시정비에 관한 사업(안)』
16. 일본 국토교통성·농림수산성·환경성 2005, 『경관운영지침』
17. 최일홍 외 4인 2007, “경관법과 도시공간 관리”, 『도시정보』, 통권 제306호.
18. 최정선 외 1인 2006, “도시계획제도와의 관계를 고려한 경관관리제도 정비방향 연구-일본경관관리제도와의 비교분석을 중심으로”, 『도시설계』, 제7권 제2호.
19. 일본 국토교통성 경관마을만들기 홈페이지,  
<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/index.html>
20. 일본 국토교통성 경관마을만들기 교육 홈페이지 '시민을 위한 경관마을만들기 독본',  
<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/gakushu/sub3.htm>

투고(접수)일자: 2011년 8월 3일

수정일자: 2011년 9월 14일

게재확정일자: 2011년 9월 19일