

지방자치단체의 옥외광고물 정비사업 정책평가에 관한 연구

- 안양시와 의정부시의 사례를 중심으로 -

A Study on the Signboard Management Projects of Local Governments

- Focusing on Anyang City and Uijeongbu City -

김 예 승 (경희대학교- 주저자)

허 정 환 (경희대학교- 공동저자)

김 광 구 (경희대학교 행정학과 교수- 교신저자)

Abstract

Ye-Seung Kim / Jung-Hwan Huh / Kwang-Goo Kim

The purpose of this paper is to present some policy implications from the signboard management projects which two local governments implemented. In order to accomplish this purpose, a questionnaire survey on the projects was conducted subjecting the store owners, the actual policy targets, in the areas where the signboard management projects had been evaluated to be successful. The survey results confirmed that the validity of the signboard management project and the adequacy of its implementation progress had the biggest influence on the store owners' satisfaction. In addition, it was verified that the effectiveness of the policy also affected the store owners' satisfaction in a positive way. Thus, this paper may say that the policy targets' understanding and cooperation are important factors to succeed in a project.

주제어 : 옥외광고물사업, 정책평가, 안양시·의정부시 사례

Key Words : The Signboard Management Projects, policy evaluation,
case study

I. 서론

우리나라의 수도권 인구밀집은 세계 어디에서도 유례를 찾기 힘든 인구집중¹⁾을 이루고 있다. 한국은 1960년대부터 산업화가 시작되어 급속한 경제발전을 이루었고, 이와 함께 도시의 거대화화 수도권인구밀집 현상이 나타났다. 인구가 밀집이 되면 그에 따라 지가가 상승하게 되고 상승된 지역에 조성된 상업지역은 하나의 건물에 다수의 상가가 입주하여 상대적으로 치열한 생존경쟁을 펼칠 수밖에 없다. 이러한 생존 경쟁에서 살아남기 위해 상가주인들은 건물의 외벽에 부착하는 일명 ‘간판’ 즉, 옥외광고물을 이용하고 있다. 각 상점주들은 자신의 정보를 좀 더 전달하고자 주변 환경과의 조화와는 관계없이 우후죽순으로 옥외광고물을 부착하고 있다.

무분별한 옥외광고물은 도로혼잡, 안전위협 등의 문제에도 직면하고 있다. 광고물의 크기와 광고효과가 정비례 하는 것이 아님에도 불구하고 우리나라의 옥외광고물은 크기가 크고, 점포당 부착된 개수 역시 많다. 이러한 특징을 갖고 있는 우리나라의 옥외광고물은 도시의 경관과 이미지에 악영향을 미치고 있다. 세계화와 함께 진행되고 있는 지방화의 흐름 속에서 세계 각 도시는 자신들만의 이미지를 구축하고자 많은 노력을 기울이고 있다. 서울의 ‘세계디자인수도(WDC) 서울 2010’사업 역시 이러한 도시 이미지 구축을 위한 하나의 사업이라고 할 수 있다.

도시이미지 구축의 하나의 방법으로 이용되는 것은 바로 공공디자인정책이다. 옥외광고물은 공공성의 성격을 갖고 있기 때문에 공공디자인의 일부라고 할 수 있다. 동시에 옥외광고물은 공유재의 성격도 갖고 있다. 옥외광고물을 설치하는 공간인 상업지역의 건물 외벽은 다수의 상점주들이 사용하고 있으나 이에 따른 별도의 비용을 지불하지 않고, 사용자들을 배제할 수 없기 때문에 비배재성(non-excludability)의 성격을 지니고 있다. 또한, 이용되고 있는 공간에는 다른 옥외광고물을 설치할 수 없기 때문에 편익감소성(subtractability)²⁾의 성격을 지니고 있다(서준원 외, 2007: 86-87). 따라서 건물외벽은 공유재라고 할 수 있다.

건물외벽에 설치되는 옥외광고물은 다른 시각요소에 비해 도시의 가로경관에 큰 영향을 미치고 있으며, 시민들의 의지와는 관계없이 시민들에게 시각적인 정보를 제공하고 있다. 이렇게 다양한 성격을 갖고 있는 옥외광고물의 문제를 해결하기 위해 중앙정부와 각 지방자치단체에서는 2000년부터 간판 시범가로 사업을 추진하고 있다. 서울의 종로거리를 비롯한 인사동거리를 시작으로 2004년 경기도는 「간판이 아름다

1) 2005년을 기준으로 국토대비 수도권의 인구집중도는 48.3% 이다(통계청홈페이지 <http://www.nso.go.kr/>).

2) 편익감소성은 한 개인의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는 것을 의미한다(<http://terms.naver.com/item.nhn?dirId=801&docId=993>).

운거리」 조성사업 및 불법유해광고물 정비사업 추진하고 있다. 사업을 추진하면서 31곳의 각 시·군의 경쟁력을 높이기 위해 2004년부터 2008년 현재까지 “옥외광고물 관리업무 시·군 평가”를 실시하여 우수 지역에는 차년도 사업비를 지급하고 있다.

도시 이미지를 구축하기 위한 하나의 공공정책 방안인 옥외광고물정책이 시행되고 완료됨에 따라 지역을 대상으로 평가를 실시하고는 있지만 실질적 정책대상자인 상점주들을 대상으로 한 정책평가에 대해서는 아직 미미한 실정이다. 옥외광고물의 경우 법적인 제제가 있는 것이 아니기 때문에 옥외광고물의 소유주, 즉 상점주들의 참여가 사업시행에 있어 절대적으로 중요하다. 직접적 정책대상자인 상점주들의 정책에 대한 만족도가 높지 않으면 참여가 저조하여 성공적인 정책을 만들어 낼 수 없다. 때문에 정책대상자들의 만족도 측면에서의 정책평가가 필요하며, 평가 후 제시되는 문제점을 수정하여 좀 더 적극적인 정책참여를 이끌어 낼 필요성이 있다.

따라서 본 연구의 목적은 옥외광고물 사업이 성공적으로 평가된 지역의 실제 정책대상자인 상점주들을 대상으로 사업을 평가한 후, 사업의 활성화를 위한 정책적 시사점을 제시하고자 하는 것이다. 연구의 공간적 단위는 2007년 경기도의 “옥외광고물 관리업무 시·군 평가”에서 1,2위를 차지한 의정부시와 안양시이며, 연구의 방법은 선행 연구를 통한 문헌조사와 의정부시와 안양시 중앙로의 상점주들을 대상으로 실시한 설문조사이다.

II. 이론적 논의

1. 옥외광고물의 의미

옥외광고물의 정의는 학술적인 개념이라기보다는 실제 생활하고 있는 환경과 관련지어지기 때문에 법에 의한 규정이 더 적당하다. 「옥외광고물등관리법」 제2조에 의하면 옥외광고물이란 “상시 또는 일정기간 계속하여 공중에게 표시되어 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소에서 볼 수 있는 것(대통령령이 정하는 교통시설 또는 교통수단에 표시되는 것을 포함한다)으로서 간판·입간판·현수막·벽보·전단 기타 이와 유사한 것을 말한다.”

우리나라 「옥외광고물등관리법」에 직접적인 영향을 준 일본의 「옥외광고물법」에 의하면 “옥외광고물이란 상시 또는 일정한 기간 계속하여 옥외에서 공중에게 표시되는 것이고, 간판, 입간판, 부착지, 벽보 또는 광고탑, 건물과 그 외의 공작물 등에 달리거나 표시된 것 및 그에 준하는 것”으로 규정되어 있어 우리나라와 매우 유사하다는 것을 알 수 있다(강필영, 2002: 22).

옥외광고물은 커뮤니케이션 측면에서도 정의되는데 이정교 외(2004)에 의하면 옥외광고는 “상업경제의 영리목적 달성을 위한 것으로 상점 및 기업의 마케팅 커뮤니케이션 활동으로써 실외공간에서 발생하는 정보전달을 위한 시각, 청각 등의 감각 표현전략으로써 불특정 다수의 공중을 대상으로 옥외의 특정한 장소에서 일정기간 계속해서 시각적 자극을 주는 광고물을 총칭한다”라고 하였다.

비슷한 의미로 옥외광고물은 개인 또는 단체가 불특정 다수인에게 전달하고자 하는 주제를 옥외 게시 시설물에 설치 또는 부착하여 계속적으로 시각적 자극을 주어 고지와 인상, 연속적인 효과를 거두기 위한 형태로 조형된 커뮤니케이션 수단이라고 할 수 있다(이명희, 2006: 35). 따라서 옥외광고물이란 상시적으로 옥외에서 공중에게 표시되어 정보를 전달하고 시각적 자극을 주는 광고물이라고 할 수 있다.

이러한 옥외광고물의 설치기준을 보면, 경기도의 경우 「경기도 옥외광고물 표시 가이드라인」³⁾을 제정하여 2008년 1월부터 시행하고 있다. 제정의 목적은 “날로 증가하는 광고수요와 남보다 더 크고, 더 많고, 더 잘 보이려는 광고주간의 과당 경쟁으로 광고의 본래 목적인 정보 전달의 기능은 상실되고 혼잡하고 무질서한 광고물로 도시미관과 생활환경을 저해하고 있어, 도시 및 건축물 등 지역적 특성과 도민정서에 적합한 「경기도 옥외광고물표시 가이드라인」(이하 “가이드라인”이라 한다)을 마련하여 품격 있는 가로환경 조성과 도민의 편익 증진에 기여“ 이다(경기도 홈페이지 <http://portal.gg.go.kr/>).

2. 옥외광고물과 도시환경과의 관계

현대 도시들은 산업사회를 발전시키는 과정에 있어 경제성장 위주의 발전을 추구하였기 때문에 사회 환경을 도외시 할 수밖에 없었다(홍석일, 2007). 경제성장이 정점에 다다르면서 사람들은 주변 환경에 눈을 돌리게 되었고 특히, 자신들이 거주하고 있는 도시환경에 대한 쾌적성, 어메니티(Amenity)를 중시하게 되었다.

옥외광고물은 도시환경 이미지를 개선하기 위한 전략으로 사용되고 있는 공공디자인에 포함된다. 공공디자인은 공공공간과 시설, 정보 등 공공적으로 사용되는 모든 영역과 대상의 디자인을 가리킨다. 이러한 공공디자인은 한 사회의 질적 수준을 보여주

3) 유형별 가이드라인을 보면, 가로형간판은 판류형을 금지하고 입체형으로만 설치하되, 간판의 글자 크기는 3층이하는 60cm이하로, 4~5층은 65cm이하로 정하고 있고, 돌출간판의 경우 가로형간판을 설치할 수 없는 업소에 한하여 설치하되 간판의 규격은 가로 80cm이하, 세로 70cm이하로 최소화하고 가로쓰기를 원칙으로 한다. 지주이용 간판은 도시지역과 도시외곽 지역으로 구분해서 가이드라인을 다르게 적용하고 있으며, 도시지역 내에서는 원칙적으로 지주이용 간판을 표시를 할 수 없도록 하고 있다. 건축물의 주출입구 상단에 종합안내판을 설치할 수 없는 5층 이상인 건축물은 위원회 심의를 거쳐 지주이용 종합안내판을 제한적으로 설치할 수 있다(경기·수원 인터넷 뉴스 2008년 1월 16일자).

는 사회문화적 인프라이며, 공공사업의 필수적인 요소로 구현되어야 한다(황선영, 2008). 또한, 공공디자인은 도시의 이미지를 구체적인 실체로 표현하는 일련의 과정과 행위로서 현대 도시의 정주환경의 시각적 질을 향상하기 위한 다양한 노력이다. 특히, 건축과, 조경 산업디자인까지 영역의 폭을 확대하여 전체적 관점에서 도시의 상(像)을 정립하는 것으로 공공을 위한 도시경관 형성과 공공공간에 대한 디자인을 통해 도시 고유의 이미지를 창출하고 도시경관을 아름답게 가꾸는 역할을 한다(최성태, 2008: 8). 현대의 도시환경은 시민들이 거주하는 환경에서 벗어나 그 도시의 경쟁력을 나타내기도 하며, 도시의 이미지 구축에 있어 중심점의 역할을 한다. 따라서 도시환경을 구성하고 있는 요소들에 디자인을 추가하여 도시의 정체성을 추구해야 한다.

<표 1> 도시경관의 구성요소

도시경관의 구성요소	물적요소	자연적 요소	기후, 지형, 지질, 토양, 수문
			식생, 야생동물 등
		인공적 요소	평면적 요소: 도로, 획지
	입체적 요소: 구조물, 건축물, 옥외장치물(간판 등)		
	복합적 요소	오픈스페이스, 스카이라인, 경관	
	비물적요소	인위적 요소	역사, 경제, 문화
제도, 행정			
행태적 요소		사람, 자동차의 형태 등	

자료: 서울시 도시경관 관리방안 연구(I), p. 11; 노화동(2008), 재인용.

현재 우리나라의 디자인은 과거의 산업적 수단으로써의 활동이 아니라 문화와 산업이 융합되는 형태로 변모하고 있다. 이는 산업패러다임으로부터 문화 패러다임으로의 전환이 이루어지고 있는 것이다. 이러한 측면에서 서울 일부 지역의 옥외광고물은 제 각각의 크기와 서체, 색상, 조명 등에서 도시경관을 해치고, 양질의 시각적 문화를 추구할 시민의 권리를 침해하고 있다(정동련 외, 2006: 12).

우리나라의 도시건축물이나 도시경관 등은 개인의 이익과 소유자의 사적 목적 부합이 중심축으로 되어 있어 공공성을 배려하지 못하고 있기 때문에 건축미학과 도시미

학의 수준이 높은 도시를 만드는데 있어 한계를 보이고 있다. 도시의 공공공간, 광장, 가로시설물, 가로수, 스카이라인, 간판, 건축물의 외관과 연속성 등은 도시설계에서 도시경관의 주요한 요소이기 때문에 도시환경을 결정짓는 척도가 된다(노화동, 2008: 16). 결국 이러한 도시경관의 구성요소들의 조합, 조성이 도시경관의 이미지와 도시 이미지를 결정짓게 된다.

옥외광고물은 건물외벽에 붙여짐으로 인해 그 건물을 지나가는 사람들의 의지와는 관계없이 시각적으로 인지되어 사람들에게 그 도시의 이미지를 심어준다. 사람들에게 가장 먼저 시각적으로 인지되는 것이기 때문에 옥외광고물의 인상이 도시의 이미지를 결정짓는 주요한 역할을 하기도 한다. 그렇기 때문에 많은 지방자치단체에서 옥외광고물과 관련된 사업을 추진하고 있는 것이다.

또한, 도시공간에 있어 옥외광고물은 경관의 대상이기 때문에 옥외광고물은 도시경관에 있어 중요한 요소이다. 따라서 공공적 성격을 띠는 옥외광고물은 결과물이 시각적으로 인지 되어 도시환경 이미지 개선에 쉽게 접근할 수 있기 때문에 공공디자인의 전략으로 이용되고 있다.

3. 옥외광고물 정비사업의 추진과정

경기도는 도의 정체성을 확립하고, 문화적인 측면을 부각시키고자 공공디자인 가이드라인을 정하고 관련 사업을 추진하고 있다. 그 중 가장 눈에 띄는 사업은 2004년부터 실시된 「간판이 아름다운거리」 조성사업 및 불법유해광고물 정비사업 이다. 사업을 추진하면서 31곳의 각 시·군의 경쟁력을 높이기 위해 2004년부터 2008년 현재까지 “옥외광고물 관리업무 시·군 평가”를 실시하여 우수 지역에는 차년도 사업비를 지급하고 있다. 또한, 「경기도 옥외광고물 표시 가이드라인」을 제정하여 2008년 1월부터 시행하고 있다. 제정의 목적은 “날로 증가하는 광고수요와 남보다 더 크고, 더 많고, 더 잘 보이려는 광고주간의 과당 경쟁으로 광고의 본래 목적인 정보 전달의 기능은 상실되고 혼잡하고 무질서한 광고물로 도시미관과 생활환경을 저해하고 있어, 도시 및 건축물 등 지역적 특성과 도민정서에 적합한 『경기도 옥외광고물표시 가이드라인』(이하 “가이드라인”이라 한다)을 마련하여 품격 있는 가로환경 조성과 도민의 편익 증진에 기여“ 이다(경기도 홈페이지 <http://portal.gg.go.kr/>).

1) 의정부시

의정부시의 중앙로는 건물벽면에 간판이 어지럽게 붙어있고 여기저기 영켜있는 캐이블선, 시야를 가리는 전주 등이 도시의 미관을 해치고 통행에 큰 불편을 주었다. 이

에 따라 시는 침체된 재래시장 활성화와 중심상권의 경제를 살리고 도시의 미관을 개선하고자 중앙로 일대에 ‘간판이 아름다운 거리’ 조성사업을 실시했다(경인일보, 2007년 3월 28일). 의정부시에서 제시한 ‘간판이 아름다운 거리’ 조성사업의 추진배경을 보면 “의정부시의 대표거리로 차량 및 시민 통행이 많은 중앙로를 간판이 아름다운 거리로 조성하여 특색화 하여 쾌적한 거리를 조성하고 지역 상권 활성화에 기여”하는데 있다. 즉, 의정부시의 옥외광고물 정비사업의 시초는 지역 상권의 활성화라고 할 수 있다.

[그림 1] 의정부시 옥외광고물 사업 시행 전·후



자료: 경인일보, 2007년 3월 28일자 수정.

사업의 위치는 의정부시 중앙로로 의정부역에서 과발R 양방향 1.2km이다. 소요예산은 10억 6천만원이고, 사업기간은 2005년 9월에서 2007년 1월까지 이다(의정부시 홈페이지 <http://www.ui4u.net/>). 또한, 의정부시는 2008년 12월 22일부터 옥외광고물 실명제를 실시한다. 옥외광고물 실명제란 광고물에 허가번호, 허가기간, 제작자명을 간판에 의무적으로 표시하는 것이다. 이는 불법광고물의 식별을 용이하게 해 광고주와 광고업자의 책임성을 높여 불법광고물을 예방하기 위해 도입된 제도이다. 허가·신고 받은 광고물임을 인식할 수 있는 스티커형 인식 마크가 부착된다(의정부 뉴스, 2008년 11월 27일).

의정부시의 사업추진과정은 2004년 5월에 처음 기본계획을 수립한 후, 2004년 8월에 옥외광고물 디자인 현상공모를 실시하였다. 2005년 3월에 특정구역지정고시에 의해 중앙로가 시범지역으로 선정되었고 동시에 주민설명회가 이루어 졌다. 당해 8월 옥외광고물(간판)의 교체시공이 실시되었다. 이러한 과정을 거친 사업의 개요는 다음과 같다.⁴⁾

4) 본 자료는 의정부시 내부자료의 “간판이 아름다운거리 조성사업 계획서”를 이용하여 정리하였다.

<표 2> 의정부시 옥외광고물의 사업 개요

사업명	중앙로 「간판이 아름다운 거리」 조성사업
시행년도	2004년 5월 ~ 2005년 8월
사업구간	중앙로(의정부 역 ↔ 과발R) 양방향 1.2km구간
사업내용	광고물 디자인, 철거, 제작, 설치 - 건물: 63개 - 업체수: 208개
총사업비	1,268백만원(도비 482.5백만원)
목적	- 쾌적한 도시미관 확립 - 시의 명소화/지역상권 활성화 - 옥외광고물에 대한 인식 전환 계기 마련

자료: 의정부시 “간판이 아름다운거리 조성사업”계획서.

2) 안양시

안양시의 테마는 예술의 도시로서 타 지역에 비해 공공디자인, 공공예술과 관련된 정책을 추진하고 있다. 「간판이 아름다운거리」 조성사업은 공공디자인과 관련된 하나의 정책이다. 안양시는 거리별로 지역의 이미지와 어울리는 테마를 부여하고 이에 맞는 디자인으로 설계된 간판을 건물과 조화를 이루었다. 이는 다른 지역의 사업과 구분되는 안양시만의 하나의 특징이라고 할 수 있다. 안양시에서 제시한 ‘간판이 아름다운 거리’ 조성사업의 추진배경을 보면 “건고 싶은 거리 조성을 통한 시민의 문화적 자긍심 고취, 아름다운 거리 환경 조성을 통한 상권의 활성화 유도, 거리공간의 유·무형 부가가치 창출 및 주민공동체의식 제고, 지역적 특징이 살이 있는 표준모델의 제시”이다.

안양시는 2004년 도시마다 심각한 문제를 앓고 있는 옥외광고물을 정비하기 위해 중앙로 1.15km구간에 ‘간판이 아름다운 거리’ 조성사업을 시작으로 14개 노선 11.6km를 대상으로 전국 최대의 옥외광고물 정비사업을 완료하였거나 추진하고 있다. 안양시의 옥외광고물 정비사업은 현재 서울을 비롯하여 23곳 광역 및 기초단체에서 벤치마킹 해가고 있으며 중앙정부에서 우수사례로 발표된 적도 있다(황선영, 2008: 801).

<표 3> 안양시 옥외광고물의 사업개요

사업명	중앙로 "간판이아름다운거리"	주요도로변 광고물정비사업	안양1번가 광고물프로젝트	계
지역	우체국사거리 ~ 안양여고사거리	관악로, 충의로, 산업도로, 흥안로	안양동 674번지 일원	-
사업비 (백만원)	3,021	7,961	4,582	15,564
사업구간	1개노선 1.2km	4개 노선 8.4km	9개 노선 2km	14개노선 11.6km
건물수(동)	90	335	162	587
점포수(개수)	464	1,593	918	2,975

자료: 안양시 홈페이지(<http://www.anyang.go.kr>) 수정.

[그림 2] 안양시 옥외광고물 사업 시행 전·후



자료: 안양시 홈페이지(<http://www.anyang.go.kr>) 수정(중앙로 나무의 거리 구간).

안양시의 광고물정비사업은 중앙로, 주요도로변, 안양1번가 등 3곳을 중심으로 진행되고 있다. 중앙로는 2007년 2월에 완공되었고, 주요도로변은 2008년 현재 86%, 안양1번가는 32% 정도 사업이 진행 중이다. 추진 내용은 정비대상 건물별로 기존의 광고물을 철거하고 건물표면을 정비한 후, 건물과 조화로운 광고물을 설치하고, 사업구간별로 선정된 테마를 건물 외장재와 광고물을 소재로 표현하는 방식으로 추진되고 있다(안양시 홈페이지 <http://www.anyang.go.kr>).

안양시의 옥외광고물 디자인 컨셉의 기본계획은 다음과 같다. 철의 거리, 나무의 거리, 유리의 거리 등 각 테마를 정한 디자인의 차별화(재료, 형태, 색채, 서체의 차별

적 적용), 거리의 통일성 구현, 개별 간판디자인의 다양성, 향후 거리의 지속적인 변화·발전에 대한 적응력 등이다(노화동, 2008: 53). 안양시의 이러한 디자인 컨셉은 다른 지역의 옥외광고물 사업과 차별성을 두는데 있어 성공적이라고 할 수 있으며, 지역의 이미지를 구축하는데 있어 타 지역의 모범사례로 선정되고 있다.

3) 의정부시와 안양시의 추진과정의 비교

의정부시는 경기북부지역의 군부대 이전 등과 관련된 상권침체를 극복하기 위해 의정부시의 가장 변화가인 중앙로 주변을 문화의 거리로 만들기 위해 사업을 시행하게 되었다. 낡은 건물과 간판을 정비하고 전선지중화사업과 가로수 정비사업을 통해 침체되어 있는 지역 상권을 다시 활성화 시키는 것이 주된 목적이다.

반면, 안양시는 장기계획인 예술도시 이미지를 더욱 부각시킴으로써 도시미관 향상과 상권의 활성화를 위해 사업을 진행하였다. 옥외광고물의 정비를 통해 아름다운 거리 환경을 조성함으로써 선진적인 광고물 설치문화를 정착하게 하고, 건축물과 조화로운 광고물 설치로 도시미관 향상과 함께 예술도시 조성에 기여하고자 하는 것이 목적이다.

옥외광고물 사업을 정비하는데 있어 의정부시와 안양시 모두 사업을 긍정적으로 생각하는 상점주들과 부정적으로 생각하는 상점주 등 두 가지의 형태로 양분된다. 이렇게 양분된 형태는 갈등을 일으키게 되고, 갈등이 깊어지면 사업을 추진하는 과정이 힘들어진다. 따라서 이러한 갈등을 미연에 방지하고, 사후 발생할 문제점들을 해결하기 위해서는 추진위원회가 구성되고, 그 내부의 합의가 필요하다. 의정부시는 상권의 침체와 함께 체계화된 상가번영회를 구성하지 못한 반면, 안양시는 대표성을 인정받은 기존의 상가번영회가 활발하게 활동하였다. 하지만 두 시(市) 모두는 결국 추진위원회를 구성하지 못하였다. 갈등이 불거지자 의정부시는 전선지중화 사업과 가로수 정비 사업을 함께 병행하면서 인센티브를 적극 지원하는 정책방향을 세웠으며, 안양시는 상점주들의 합의를 도출하기 위해 간판교체비용 전액을 지원(시예산+도예산)하는 방법을 제시하였다.⁵⁾

Ⅲ. 연구의 가설설정 및 분석방법

1. 연구의 대상 및 방법

본 연구의 목적은 옥외광고물 사업의 실제 대상자인 상점주들의 정책 만족도를 이

5) 본 부분은 의정부시와 안양시의 옥외광고물 정비사업을 주관한 공무원 인터뷰 내용을 재구성 한 것임.

용하여 사업을 평가·분석하여 그에 따른 정책적 시사점을 제시하고자 하는 것이다. 따라서 연구의 대상은 옥외광고물 사업의 결과가 성공적으로 평가된 2007년 경기도의 “옥외광고물 관리업무 시·군 평가”에서 1,2위를 차지한 의정부시와 안양시 중앙로의 상점주들이다.

상점주들의 정책 만족도를 조사하기 위해 설문조사를 실시하였다. 2007년 10월 19일과 20일 양일에 걸쳐 안양시와 의정부시 중앙로에 위치하고 있는 상점에 직접 방문하였다. 2007년 현재 안양시 만안구의 중앙로 일대 상점은 464개 업소, 의정부시 1동 중앙로 일대 상점은 208개 업소가 있으며, 이중 안양시 69개 업소, 의정부시 58개 업소 총 127곳⁶⁾의 상점주들이 설문에 응해주었다. 설문내용에는 정책서비스와 관련된 내용이 포함되어 있기 때문에 이러한 내용을 인지하고 있는 대상자만을 선별하여 설문을 실시하였다. 따라서 일반 직원만으로 운영하고 있는 업체는 조사대상에서 제외하였다.

연구의 방법은 설문조사 결과자료를 토대로 통계프로그램인 SPSS 12.0을 이용하여 가설검증을 위한 기초통계 및 회귀분석을 실행하였다.

2. 연구의 모형 및 가설설정

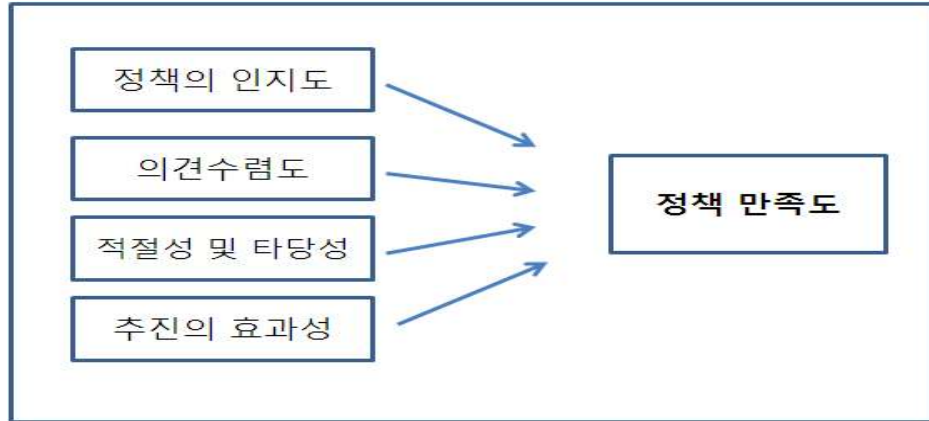
1) 연구의 모형

정책평가란 정책이 집행된 후 설정된 목표를 효과적으로 달성했는지를 평가하는 활동을 의미하는 것으로 일반적으로 기관내의 연구기관이나 부처, 예산 담당기관, 의회 위원회, 감사기관, 혹은 특수한 외부 평가자에 의해 실행된다. 이는 정부중심의 정책 평가가 이루어지는 것을 의미하는데 최근 정책의 책임성을 강화하기 위해 정책평가 과정에서 시민참여가 강조되고 있다(이종수 외, 2008: 273-283). 이러한 경향을 반영하여 여러 정부기관에서는 일반시민과 전문가를 대상으로 정책만족도(PSI)를 실행하고 있다.

본 연구의 목적은 옥외광고물 정비사업 정책을 평가하는 것이다. 이 사업의 경우 다른 정책과는 다르게 정책의 대상자들의 참여가 꼭 필요한 정책이다. 옥외광고물의 경우 공공성을 띄고 있기도 하지만 그전에 사적소유의 대상이기 때문에 정책대상자인 상점주들의 참여와 지지가 없다면 수행하기 힘든 정책이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 정책대상자들의 만족도를 이용하여 정책의 평가를 해보고자 한다. 정책대상자들의 참여는 결국 정책의 이해와 만족도에서 나오기 때문이다.

6) 세부적인 조사지역으로 안양시는 만안구 중앙로 일대(안양여고 사거리~우체국 사거리 구간, 1.15km), 의정부시는 의정부 1동 중앙로 일대이다.

[그림 3] 연구의 모형



2) 가설의 설정

가설 I. 정책의 인지도는 정책만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 II. 정책결정에 대한 의견수렴은 정책만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 III. 정책의 적절성 및 타당성은 정책만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 III-1. 정책이해를 위한 설명회, 참고자료의 적절성은 정책만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 III-2. 정책실행을 위한 이해와 논의의 타당성은 정책만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 IV. 정책추진의 효과성은 정책만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 IV-1. 해당지역의 업종의 매출은 정책만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 IV-2. 해당지역의 유동인구는 정책만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

3. 변수의 조작적 정의

정책만족도는 정책과제별 실적평가를 하여 만족·불만족요인을 파악하여 정책추진 과정에 반영하는데 의의가 있기 때문에 정책의 요소별로 구분하여 정책만족도를 평가하고 있다(현대경제연구원, 2004; 산림청, 2005). 따라서 본 연구에서도 지금까지 선행되었던 정책만족도 조사 설문을 이용하여 독립변수를 정책의 인지도, 의견수렴도, 적절성 및 타당성, 추진의 효과성으로 종속변수를 정책만족도로 설정하고 설문문항⁷⁾을 작성하였다.

7) 각 문항별 측정은 리커트(Likert) 5점 척도로 실행하였으며, 의견수렴도만 예외로 의견수렴 유·무에 따라 더미로 측정하였다.

<표 4> 변수의 구성

변수	변수명	조작적 정의
독립 변수	정책의 인지도	옥외광고 정비사업 실행 전 사업에 대한 생각
	의견수렴도	옥외광고물 디자인구상 시 의견반영
	적절성 및 타당성	사업이해를 위한 설명회, 참고자료(사업홍보물, 계획서, 디자인 초안)의 적절성
		옥외광고 정비사업 시행에 있어 충분한 이해와 논의를 통한 타당성
	추진의 효과성	옥외광고 정비사업 시행 이전과 비교한 매출 향상정도
옥외광고 정비사업 시행 이전과 비교한 유동인구 변화정도		
종속 변수	정책만족도	옥외광고 정비 사업에 대한 만족도

독립변수인 정책의 인지도는 정책에 대해 어떻게 인지하고 있는지를 측정하였고, 의견수렴도는 정책의 수립이나 집행시 의사수렴 여부를 측정하였다. 적절성 및 타당성은 정책의 목표를 달성하기 위한 수단들이 적절하고 타당한지를 측정한 것이며, 추진의 효과성은 정책의 효과가 어느 정도 달성되었는지를 측정한 것이다. 종속변수인 정책만족도는 체감만족도로써 각 요소들이 정책만족도에 어떠한 영향을 미치는지를 알아보기 위해 설정하였다.

IV. 연구의 실증분석

1. 표본의 특성

응답자의 일반적인 특성으로 성별, 연령, 학력, 업종, 점포 층수 등을 파악해보았다. 응답자인 상점주는 남성(56.7%)로 여성(43.3%)보다 높았으며, 연령은 30대(40.9%)가 가장 높았다. 학력은 대학교졸업(52.8%)이 가장 높았다. 상점의 특징을 살펴보면 업종은 대체로 고른 비율을 나타내고 있지만 그 중 노래방, 주점, 호프, PC방 등을 포함한 유흥업이 22.8%로 가장 높은 비율을 나타내고 있다. 상점의 층수는 1층이 69.3%로 가장 높은 비율을 나타내고 있다.

<표 5> 표본의 특성

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율	
성별	여성	55	43.3	업종	유흥업	29	22.8	
	남성	72	56.7		요식업	22	17.3	
	합계	127	100.0		의류판매	24	18.9	
연령	20대	7	5.5		의약업	12	9.4	
	30대	52	40.9		생필품 및 잡화	18	14.2	
	40대	45	35.4		기타 서비스	22	17.3	
	50대 이상	12	18.1		합계	127	100.0	
	합계	127	100.0		점포층수	1층	88	69.3
학력	중졸	5	3.9			2층	26	20.5
	고졸	54	42.5			3층 이상	13	10.2
	대졸	67	52.8	합계		127	100.0	
	대학원졸	1	0.8					
	합계	127	100.0					

2. 변수의 기술통계

변수의 만족도 평균을 보면 대체적으로 불만족과 보통을 약간 상회하는 것으로 나타나고 있다. 정책의 인지도의 경우 2.79로 불만족 하는 것으로 나타나고 있으며, 의견수렴 역시 의견이 반영되지 않은 경우가 52.0%로 반영된 경우보다 더 높았다. 적절성 및 타당성은 2.92, 3.50으로 불만족하거나 보통을 조금 넘는 것으로 나타났다. 추진의 효과성은 3.34, 3.17로 보통을 조금 상회하며, 정책만족도 역시 3.56으로 보통을 약간 상회하는 것으로 나타났다. 만족도의 평균만으로 봤을 때, 각 요소들 보다 정책의 전반적인 만족도가 더 높은 것으로 나타나지만, 만족할 만한 수준은 아닌 것으로 나타나고 있다.

<표 6> 기술통계 분석결과

변 수	만족도 평균
정책의 인지도	2.79
의견수렴도	48.0%/52.0%(의견반영/의견 미반영) ⁸⁾
적절성 및 타당성1 (설명회, 자료의 적절성)	2.92
적절성 및 타당성2 (사업의 타당성)	3.50
추진의 효과성1 (매출향상)	3.34
추진의 효과성2 (유동인구 변화)	3.17
정책만족도	3.56

3. 변수간 상관관계 분석

종속변수와 독립변수간 상관성을 보기위해 상관분석을 실시한 결과는 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> 상관관계 분석결과

	정책의 인지도	의견수렴도	적절성 및 타당성1	적절성 및 타당성2	추진의 효과성1	추진의 효과성2	정책만족도
정책의 인지도	1						
의견수렴도	-.124	1					
적절성 및 타당성1	.376**	-.167	1				
적절성 및 타당성2	.438**	-.077	.601**	1			
추진의 효과성1	.350**	-.083	.216*	.386**	1		
추진의 효과성2	.347**	.088	.291**	.336**	.529**	1	
정책만족도	.435**	-.056	.426**	.650**	.566**	.512**	1

8) 의견수렴도의 경우 의견 반영과 미반영으로만 구분을 하였기 때문에 만족도 평균을 측정할 수 없어 비율로 측정하였다.

종속변수인 정책만족도와 독립변수인 정책의 인지도, 적절성 및 타당성1(설명회, 자료의 적절성), 적절성 및 타당성2(사업의 타당성), 추진의 효과성1(매출향상), 2(유동인구 변화)는 유의확률 내에서 상관성이 있는 것으로 나타났다. 반면, 의견수렴도는 정책만족도와 상관이 없는 것으로 나타났다.

하지만, 일반적으로 사회과학에서는 상관계수는 0.6이 되어야 상관관계가 높은 것으로 보기 때문에 적절성 및 타당성2(사업의 타당성)이 정책만족도와 가장 높은 상관관계가 있는 것으로 판단된다.

4. 가설검정

1) 회귀분석 결과

정책만족도에 영향을 미치는 요소를 알아보기 위해 정책만족도를 종속변수로, 정책의 인지도, 의견수렴도, 적절성 및 타당성1(설명회, 자료의 적절성), 적절성 및 타당성2(사업의 타당성), 추진의 효과성1(매출향상), 2(유동인구 변화)를 독립변수로 설정하여 다중회귀분석을 실시한 결과는 다음의 <표 8>과 같다.

<표 8> 회귀분석의 결과

Independent variable	Dependent variable: 정책만족도		
	B	β	t value
상수	-.119		-.366
정책의 인지도	.051	.075	1.074
의견수렴도	-.009	-.005	-.085
적절성 및 타당성1 (설명회, 자료의 적절성)	.021	.021	.266
적절성 및 타당성2 (사업의 타당성)	.432	.438	5.421**
추진의 효과성1 (매출향상)	.331	.263	3.544***
추진의 효과성2 (유동인구 변화)	.273	.194	2.614***

N=127

Adj. R²=.554, F=27.039

주) *=p<.1, **=p<.05, ***=p<.001

다중회귀분석을 실시한 결과, 모형의 설명력은 55.4%로 나타났으며, F값은 27.039, $p < .001$ 로 나타나 회귀모형은 유의미한 것으로 나타났다.

유의확률 내에서 정책의 적절성 및 타당성을 나타내는 사업의 타당성($\beta = .438$, $p < .05$)이 정책만족도에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그 다음으로 사업추진의 효과성인 매출향상정도($\beta = .263$, $p < .001$), 유동인구의 변화정도($\beta = .194$, $p < .001$)가 정책만족도에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

2) 가설검정

다중회귀분석 결과를 이용하여 실시한 가설검정은 다음의 <표 9>와 같다.

<표 9> 가설검정 결과

구분	가설	예상된 방향	추정치	채택여부
가설 I	정책의 인지도 → 정책만족도	+	1.074	기각
가설 II	의견수렴 → 정책만족도	+	-.085	기각
가설 III	정책의 적절성 및 타당성 → 정책만족도	+	-	부분채택
가설 III-1	설명회, 참고자료의 적절성 → 정책만족도	+	.266	기각
가설 III-2	정책실행의 타당성 → 정책만족도	+	5.421**	채택
가설 IV	정책추진의 효과성 → 정책만족도	+	-	채택
가설 IV-1	매출 → 정책만족도	+	3.544***	채택
가설 IV-2	유동인구 → 정책만족도	+	2.614****	채택

정책의 적절성 및 타당성(가설 III)의 경우 정책실행의 타당성만이 정책만족도에 정(+)의 영향을 미치고 있어 가설이 부분채택되었다. 정책추진의 효과성(가설 IV)의 경우 매출변화정도(가설 IV-1)와 유동인구변화정도(가설 IV-2) 모두 정책만족도에 정(+)의 영향을 미치고 있어 가설이 채택되었다.

반면, 정책의 인지도(가설 I), 정책수립에 있어 의견수렴 정도(가설 II), 설명회, 참고자료의 적절성(가설 III-2)은 유의한 확률 내에서 정책만족도에 아무런 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나 가설이 기각되었다.

5. 분석결과의 논의

본 연구의 목적은 옥외광고물 사업이 성공적으로 평가된 지역의 실제 정책대상자인 상점주들의 만족도를 이용하여 사업을 평가한 후, 사업의 활성화를 위한 정책적 시사

점을 제시하고자 함이다.

그 결과 정책을 추진함에 있어 정책이 왜 이루어져야 하고, 어떠한 방식으로 진행되는지에 대한 논의를 통한 타당성이 상점주들의 정책만족도에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 정책의 효과성 역시 상점주들의 정책만족도에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났는데 매출과 유동인구는 상점주들의 정책만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이러한 연구결과는 지금까지 옥외광고물과 관련된 선행연구들과도 연결된다고 할 수 있다. 지금까지 선행연구들은 옥외광고물의 상업성과 공공성 두 가지 특성을 지니고 있는 특징 때문에 민간부분과 정부의 협조가 절대적이다. 옥외광고물 관련 사업은 관련된 이해당사자 보다 관의 주도하에 시행되고 있어 실효성이 적기 때문에 일반시민, 상점주들과의 관계를 긴밀하게 유지하여 도시미관 및 가로환경에 대한 인식과의 견을 파악하여야 한다(최열·허일, 2005; 정강화, 2007; 채민규, 2007; 최성호, 2007).

따라서 옥외광고물 사업의 경우 광고물 성격이 공공성과 사적재산의 성격을 갖고 있기 때문에 정책의 대상자가 직접 참여한다는 특징에서 정부주도가 아닌 정책 주도자와 대상자의 협력을 통해 정책을 실행해야 한다. 또한, 협력에 앞서 정책 대상자들에게 사업의 타당성과 적절성, 효과성 등을 충분히 납득할 수 있도록 제시를 하여야 협력이 수월할 것이다.

아직까지 우리나라에는 도시경관, 도시 미관에 대한 명확한 개념이 정립되어 있지 않고, 파급효과역시 뚜렷하게 나타나지 않고 있기 때문에 옥외광고물 사업이 활발하게 이루어지지 않고 있다. 따라서 사업의 타당성과 효과성이 명확해야 정책의 대상자들이 활발하게 정책에 참여하게 될 것이다.

V. 결론

옥외광고물은 더 이상 개인의 소유물이 아닌 공공성의 성격을 갖는 도시경관의 중요한 요소이다. 세계화와 지방화가 동시에 진행되면서 도시경관, 공공공간은 도시경쟁력을 제고하는 요인으로 대두되고 있다.

‘공공(public)’의 사전적 의미는 모든 사람 혹은 국가의 모든 영역에 관련된 것이거나 모든 구성원에 의해 접근이 가능하거나 공유된 상태를 의미한다. 동시에 사적영역과 대립되는 공동체의 이익에 관련한 것을 포함하기도 한다(박은실, 2006; 최성호, 2007 재인용). 이러한 의미에서 봤을 때 도시경관은 공공공간이며 이 공간에 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것이 건물과 그 건물에 부착되어 있는 옥외광고물이다.

이러한 측면에서 정책대상자들의 만족도를 측정하여 옥외광고물 사업의 평가를 해

본 결과 정책사업의 타당성, 사업 추진의 효과성인 매출향상정도, 유동인구변화정도가 정책만족도에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 결국 이는 정책의 필요성, 정책 목표의 명확성, 정책결과의 제시가 이루어져 정책대상자들에게 정책을 납득시키는 것이 가장 중요하다고 추측된다. 옥외광고물의 특성상 정책을 시행하는데 있어 정책대상자들의 참여가 무엇보다 중요하기 때문에 정책 필요성에 대한 인식을 명확히 제시 해주어야 한다. 또한, 정책의 효과성 역시 정책만족도에 유의미한 영향을 미치기 때문에 정책시행 후의 효과성 역시 인지시킬 필요성이 있다. 결국 정책의 효과성은 정책 목표를 어느 정도 효율적으로 달성했는지와 관련지어지기 때문이다.

옥외광고물과 관련된 연구는 지금까지 행정학 분야에서 잘 다루어지지 않았다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다. 여러 연구에서 옥외광고물 사업과 관련한 정책적 함의를 제시하고는 있지만 실질적으로 정책을 평가하여 제시한 경우는 아직 미미하기 때문이다.

본 연구는 옥외광고물 사업을 평가하고 만족도를 측정하는 설문이 학술적으로 제시되어 있는 것이 아니라 다른 사업평가의 설문에서 차용하였기 때문에 변수의 구성에 있어 미비한 경향이 있다. 따라서 도시의 경쟁력 제고 차원에서, 혹은 도시경관, 도시어메니티의 측면에서 지속적으로 옥외광고물 분야의 연구를 진행할 필요성이 있다.

<참고문헌>

- 강필영. (2002). 서울시옥외광고물 특별정비사례연구., 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 경기·수원인터넷뉴스. (2008). 경기도, 옥외광고물 표시 가이드라인 마련. 2008년 1월 16일자.
- 경인일보. (2007). 의정부 중앙로거리 확 달라졌네. 2007년 3월 28일자.
- 노화동. (2008). 정부주도형 '간판정비사업'에 관한 연구: 디자인 가이드라인 개선방안을 중심으로. 경원대 디자인문화정보대학원 석사학위논문.
- 서준원·손경주·안건혁. (2007). 공유재로서의 옥외광고물 관리방향 연구. 국토계획 42(2): 85-99.
- 의정부인터넷뉴스. (2008). 앞으로 실명제 스티커 미부착 간판 못단다. 2008년 11월 27일자.
- 이명희. (2006). 옥외광고물과 도시경관. 「도시문제」, 2006년 12월호
- 이정교·이예승·강미성·구은연. (2004). 옥외광고물 분류체계에 관한 연구: 국내외

- 분류사례를 중심으로. 「옥외광고학연구」, 1(2): 93-116.
- 이종수 외. (2008). 「새 행정학」. 서울: 대영문화사.
- 장동련·차승희. (2006). 통합 디자인을 통한 도시 디자인에 관한 연구. 「미술디자인논문집」, 11: 7-21.
- 최성태. (2008). 서울시 공공디자인 추진방향. 「Urban Review」, 16: 8-11.
- 최성호. (2007). 도시 공공공간디자인을 위한 체계적 방법에 관한 연구. 「한국디자인문화학회지」, 13(4): 442-453.
- 홍석일. (2007). 도시의 공공디자인. 「도시문제」, 2007년 11월호
- 황선영. (2008). 도시환경이미지 개선을 위한 공공디자인의 역할. 「기초조형학연구」, 9(1): 793-803.
- 경기도 홈페이지 (<http://portal.gg.go.kr/>)
- 법제처 홈페이지 (<http://www.moleg.go.kr/>)
- 안양시 홈페이지 (<http://www.anyang.go.kr/>)
- 의정부시 홈페이지 (<http://www.ui4u.net/>)
- 통계청 홈페이지 (<http://www.nso.go.kr/>)

접수일(2008년 09월 18일)

수정일자(2008년 10월 13일)

게재확정일(2008년 11월 10일)