

| SRI-기본-2017-10 |

수원시 도시경관 통합관리방안 연구

- 경관심의제도를 중심으로

A Study on Integrated Management Plan of Suwon City Urban Landscape
- Focused on the deliberation system

정수진

연구진

연구책임자 정수진 (수원시정연구원 연구위원)
참여연구원 최한솔 (수원시정연구원 연구원)
진정은 (수원시정연구원 연구원), 前

연구 자문위원

김경인 (브이아이랜드 대표)
변재상 (신구전문대학 교수)
위재송 (도시건축소도 소장)
주신하 (서울여자대학교 원예조경학과 교수)

© 2017 수원시정연구원

발행인 이재은
발행처 수원시정연구원
경기도 수원시 권선구 수인로 126 더함파크
(우편번호) 16429
전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000
<http://www.suwon.re.kr>
인쇄 2017년 10월 31일
발행 2017년 10월 31일
디자인 아이콘커뮤니케이션 Tel.031-245-5500
I S B N 979-11-87778-82-0 (93530)

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.
정수진. 2017. 「수원시 도시경관 통합관리방안 연구」. 수원시정연구원.

비매품

국문 요약

제1장 서론

경관법이 개정되어 인구10만이상의 기초지자체에서 경관계획이 수립 및 경관위원회 심의가 의무화됨에 따라서 107개 지자체에서 기본경관계획을 수립하고, 129개 지자체에서 경관관련 조례 제정 및 92개 지자체에서 경관위원회를 설치하는 등의 성과가 나타났다. 개정 경관법에 의해 각종 개발사업의 인·허가과정에서 경관위원회 심의를 최초로 실시하고, 이를 지구단위계획으로 지침으로 반영하는 등의 강력한 조치가 가능하게 되었다. 그러나 기초지방자치단체의 경우에는 실무적으로 기본경관계획의 준수, 실행 등을 통한 경관 관리행정에 대한 경험이 부족하고, 이와 관련한 연구도 주로 광역지자체 규모에서의 경관 관리에 관한 연구이므로 기초지자체에서 적용하는 과정에서 어려움을 느끼는 경우가 많다. 따라서 본 연구에서는 기초지자체 수준에서 효율적인 경관관리를 위한 행정추진 수단을 구축하기 위해, 각 지방자치단체의 현장에서 실질적으로 사용하고 있는 경관관리에 대한 수단에 대해서 조사하고 분석하여 제시하고자 한다.

연구방법은 우리나라 주요 광역지자체 및 기초지자체의 경관심의 중심의 행정인 2013년 경관법 개정 이후에 어떻게 운영되고 있는가에 대한 사례연구로써, 연구방법으로는 문헌조사, 인터뷰조사 및 집중검토회의를 적용했다. 문헌조사는 관련 법, 내부 지침, 경관위원회 심의 결과 및 심의자료 등을 수집하여 조사했으며 관련 선행연구를 조사·분석했다. 사례조사는 해외사례는 영국의 런던, 일본의 교토사례를 각각 조사했다. 국내 사례 가운데 광역지자체로는 서울, 부산, 인천과 같은 수도권 특·광역시와 경기도를 선정했으며, 수원, 성남, 용인, 고양과 같은 인구 100만 규모의 기초지자체와 화성시 사례를 선정했다. 조사기법으로는 업무담당자인 공무원과 심층면접을 실시하고 2차례의 전문가 집중검토회의를 거쳐 경관관리 개선방안을 도출했다.

선행연구는 경관제도 및 정책에 관한 연구, 역사 문화경관과 같은 특정경관 관련 연구, 그리고 지자체 경관관리에 관한 연구로 크게 구분할 수 있다. 선행연구 가운데 기초지방자치단체 수준에서의 경관관리 문제를 다루는 연구는 드물게 나타나고 있으며, 경관위원회 심의 기준, 연관 분야의 심의와의 관계, 경관위원회 심의 경향 등에 대한 분석을 시도한 경우가 없다는 점에서 본 연구의 의의가 있다.

제2장 이론적 고찰

연구의 이론적 고찰을 위해 우선 경관 및 경관관리에 대한 기본 개념을 정립하기 위해 관련 사항들을 검토했다. 경관은 자연, 인공요소 및 주민의 생활상으로 이루어진 일단의 지역·환경적 특징을 나타내는 것이며, 경우에 따라서 다양하게 해석되어 개념적으로 넓은 스펙트럼을 가지고 있다. 경관관리는 도시개발, 공동주택의 재건축, 도로의 확충 등과 같이 도시의 변화가 발생함에 따른 경관 변화를 제어하는 것으로 경관법에서 보전하고자 하는 대상에 대한 영향을 최소화하고 조화를 이룰 수 있도록 제도적 장치를 구축했다. 이러한 일련의 관리시스템이 경관행정이 가지는 위상으로 정의했다.

경관법 관련 제도의 현황에 있어서는 경관법 및 관련 법, 경관계획수립지침, 경관심의운영지침 및 제1차 경관정책기본계획 등 최근에 이루어진 경관제도의 변화에 대해서 다뤘다. 2013년 경관법 개정에 따른 변화는 인구10만 이상의 기초지자체의 경관계획 수립 및 경관위원회 심의 의무화, 사회기반시설, 도시개발사업, 중점경관관리구역 내 건축물에 대한 경관심의 시행으로 요약할 수 있다. 제1차 경관정책기본계획은 100년을 내다본 국토경관을 실천하기 위해 5개년마다 수립하는 국가계획이며, 경관정책의 방향을 제시하고 있는 계획이며, 이에 따라 경관행정서비스를 체계화하고 지속적인 경관관리 정책을 수립하기 위한 기반을 마련했다.

경관제도의 변화에 따른 주요 이슈를 살펴보면 기존의 경관행정을 자체적으로 운영하던 지자체 외에도 기초지자체의 경관행정 운영이 의무사항이 됨으로써 이에 대한 여러 가지 논의들이 발생하고 있다. 경관계획수립과정 및 경관사업 추진과정에서 국토교통부 지침에 대한 해석이 여러 가지로 발생하고 있다는 점이다. 사회기반 시설 및 개발사업의 심의도 이에 대한 준비가 미흡한 상태에서 해당 심의대상에 심도 깊은 심의가 이루어지고 있지 못하며, 체크리스트 활용에 어려움을 느끼는 경우가 발생하고 있다. 따라서 지속가능하고 표준화된 경관행정이 필요하다. 각 지자체가 당면한 문제가 상이하지만 이에 대하여 심의 운영에 따른 유형별 가이드라인을 제시한다거나 행정운영방향을 제시할 필요가 있다.

제3장 사례조사

사례조사의 대상은 크게 해외와 국내사례로 구분하고, 국내사례의 경우에는 서울, 부산 등 특·광역시 중심으로 조사를 했으며, 기초지자체의 경우에는 대도시특례 적용을 받는 대도시 중심으로 사례를 선정했다.

사례조사의 틀은 경관법을 기준으로 경관관련 행정조직 현황, 경관계획의 수립 여부 및 구성, 경관위원회 심의 관련 사항, 그 외의 행정적으로 특이한 사항을 추가로 조사하여 분류하였다. 구체적인 사례조사내용은 표로 정리하였다.

사례조사의 결과를 종합하여 볼 때 향후 경관관리의 효율적인 추진을 위해 각 지자체의 실정에 맞는 조직 구성 및 운영방식에 대한 고민이 필요하며, 각 담당자의 업무나 부서의 배치 등에 있어서 이러한 차이가 드러나고 있다. 경관위원회의 구성 및 운영은 심의대상 안전유형과 밀접한 관계에 있으며 경관위원회를 부문별로 분산하여 위임하는 서울유형, 부문별로 개최하는 부산-인천유형, 경관소위원회, 경관건축공동위원회를 운영하는 경기도-용인 유형으로 구분이 가능하다. 관련 전문가 활용방식도 서울의 경우에는 경관사업자 문단을 구성하여 운영하며, 총괄건축가제도를 운영하고 있으며, 부산은 경관위원회 위원을 70명 규모로 확대해서 운영하고 있다. 고양시는 사이버자문단(소위원회)를 각 부문별로 모집하여 많은 수의 전문가들로 구성하여 운영하고 있으며, 인천시는 경관위원회 위원들을 관련 사업의 총괄계획가로 활용하고 있다.

해외사례조사의 주요내용

구 분		주요내용
영국 런던	행정조직	· 디자인평의회(Design Council), CABE 등의 외부 협회의 지원으로 경관 및 공공디자인 관리
	경관계획	· 런던플랜(The London Plan, 2016)에 의해 관리
	심의현황	· CABE에서 담당, DQI, Space Shaper 기준으로 운영
	행정특성	· 정부조직이 느슨한 구조로 되어 있어 민간지원 용이 · 정책발굴, 전략수립 과정이나 사업추진과정에 전문가 참여
일본 교토	행정조직	· 도시계획국 도시경관부 3개과
	경관계획	· 교토 경관계획(京都市景観計画, 2016) · 2005년 수립한 이후, 2007년, 2011년, 2015년, 2016년 변경 · 건물의 고도를 제한하는 것이 중요한 요소
	심의현황	· 교토시 경관심사회, 개발심사회, 미관풍치심의회를 설치하여 운영 중
	행정특성	· 조망경관창생조례에 의거 38곳의 조망경관 보전 추진 · 경관관리 규제시스템을 도시계획법 및 경관조례 근거로 시행 · 역사적 거리의 보전 및 재생을 위한 제도 운영 · 개별 건축물 보수 및 수리 지원제도 운영

광역지자체 사례조사의 주요내용

구 분	주요내용	
서울	행정조직	· 도시계획국 도시관리과 도시경관팀
	경관계획	· 서울시 기본경관계획(2016) 수립완료
	심의현황	· 시디자인위원회, 도시계획위원회, 좋은빛위원회 등에 위임하여 운영 중
	행정특성	· 경관설계지침을 통한 건축물 유도 · 경관자가점검제 실시 · 경관사업 추진시 경관사업자문단 운영
부산	행정조직	· 창조도시국 도시경관과 디자인지원팀
	경관계획	· 2005년 부산광역시 도시경관기본계획 · 현재 재정비계획 수립 중
	심의현황	· 경관위원회 개최 (2016년 22회 개최, 93건 심의) · 사회기반시설 심의, 개발사업 및 건축물 심의 분리 · 소위원회 구성 및 운영
	행정특성	· 부서 내 전문직 공무원 2인 근무 · 15층 이상 공동주택에 대한 재도색관련 사항 심의 · 15층 이하, 또는 임대주택 등에 대한 도색 지원
인천	행정조직	· 도시관리국 도시경관과 경관디자인팀
	경관계획	· 2010년 인천광역시 경관기본계획 · 현재 재정비계획 수립 중(시민공청회 완료)
	심의현황	· 경관위원회 개최 (2016년 11회 개최, 24건 심의) · 분위원회, 소위원회 분리 개최
	행정특성	· 부서내 전문직 공무원 4인 근무 · 공모형식의 경관사업 기획 및 추진 · 경관위원회 사전검토시스템 운영
경기도	행정조직	· 도시주택실 건축디자인과 디자인정책팀
	경관계획	· 2010년 경기도 경관계획
	심의현황	· 경관위원회 개최 (2016년 7회 개최, 8건심의) · 경관위원회 및 소위원회 운영
	행정특성	· 부서 내 전문직 공무원 2인 근무 · 옥외광고물 중심 행정조직

기초지자체 사례조사의 주요내용

구 분	주요내용	
성남	행정조직	· 도시주택국 건축과 도시경관팀
	경관계획	· 2011년 성남시 기본경관계획 수립 · 재정비 계획 수립 중
	심의현황	· 경관위원회 개최 (2016년 11회 개최, 47건 심의)
	행정특성	· 팀 내에 전문직 공무원 2인 근무 (색채관련 검토) · 옥외광고물 사전 협의 및 심의도서에 반영검토
용인	행정조직	· 도시디자인담당관 경관정책팀
	경관계획	· 2012년 용인시 기본경관계획 수립
	심의현황	· 경관위원회, 소위원회, 공동위원회 개최 · 경관위원회 심의 연간 20회 개최, 100건 내외 심의
	행정특성	· 경관건축공동위원회를 통한 중점경관관리구역 관리 · 위원회 심의를 위한 현장 동영상 활용 · 심의위원 대상의 교육 실시
고양	행정조직	· 도시주택국 도시재생과 경관디자인팀
	경관계획	· 2011년 고양시 기본경관계획 수립
	심의현황	· 경관위원회 개최 (2016년 1회 개최, 1건 심의)
	행정특성	· 팀 내 전문직 공무원 1인 근무 (사이버자문 담당) · 사이버경관자문 제도 운영
화성	행정조직	· 도시계획상임기획단 경관디자인팀
	경관계획	· 2011년 화성시 경관기본계획 수립 · 재정비 계획 수립 중
	심의현황	· 경관위원회, 소위원회, 경관건축공동위원회 개최 (2017년 현재 20회 개최, 255건 심의)
	행정특성	· 경관심의 대상이 조례 및 고시에 의해 광범위 · 경관계획에 의해 경관지구 지정 · 중점경관관리구역 확대 운영계획 중

제4장 수원시 도시경관 통합관리를 위한 개선방안

수원시는 2008년부터 경관관련 부서를 설치해서 운영해오고 있으며, 2015년부터 도시디자인과를 신설해서 운영하고 있다. 2016년에 기본경관계획 재정비를 완료했으며, 수원시 경관위원회 심의현황을 살펴보면 2010년 경관위원회를 설치하여 운영을 시작했으며, 2013년 개정 경관법에 의해 경관심의가 강화되어 연간 20건 이상의 심의를 진행하고 있음을 알 수 있다.

수원시 현황

구 분	주요내용
행정조직	· 도시개발국 도시디자인과 경관디자인팀
경관계획	· 2016년 수원시 기본경관계획(재정비) 수립완료
심의현황	· 2010년부터 운영 · 경관위원회 및 소위원회 개최(2016년 10회 개최, 31건 심의) · 연간 8~10회 개초, 안건 수는 20건 내외
특이사항	· 부서 내 전문직 공무원 2인, 디자인직 1인 근무 · 경관사업, 경관협정 등 경관사업 주력

수원시 경관관리의 쟁점을 도출한 결과, 첫째, 기본경관계획 재정비에 따른 변화를 들 수 있다. 기본경관계획에서 중점경관관리 구역 지정 및 심의대상 지정에 따라 정조로에 면하는 5층 이상의 건축물, 원 도심 상업지역 내에서는 주요 도로 내 건축물에 대한 심의가 의무화되었다. 둘째, 경관위원회 심의 안건을 분석한 경과 아래 그림과 같이 심의유형이 상당히 다양하다는 것을 알 수 있다. 셋째, 사전경관계획과 지구단위계획 지침의 내용을 일체화 시키는 과정에 대한 문제가 도출되었으며, 넷째, 조형물 심의에 있어서 심의기준 적용이 어렵다는 문제를 들 수 있다.



연간 심의안건 유형별 비율변화

본 연구에서는 쟁점에 따른 개선방안으로 다음의 다섯 가지의 정책을 제안했다. 첫째, 기초지자체 수준에서 적합한 도시계획시스템과 경관심의시스템의 정합성 확보 부분에 대한 확인 및 교육·홍보가 필요하다. 개정 경관법에 의해 확보한 도시계획과의 정합성 적용 부분에 대한 심의위원 및 관계자의 이해가 기반이 되어야 경관관리 시스템이 작동할 수 있다. 둘째, 심의이력제의 도입을 통해 경관위원회와 유관위원회 간의 역할을 정립하고 경관위원회 심의에서 관리해야 하는 대상을 명확하게 구분할 수 있다. 사전경관계획에서

제시하는 지침적용 부분을 시각적으로 확인할 수 있도록 이력을 포함하는 것도 중요하다. 셋째, 심의 안전에 대응하기 위한 경관위원회 분과 운영 등 운영방안을 제시했다. 수원시의 경우에는 경관위원회 심의 안전 유형이 다양하므로 경관위원회 위원들이 각각의 경우에 전문성을 적절하게 발휘할 수 있는 심의시스템으로 정비할 필요가 있다. 넷째, 경관위원회 운영지침의 재정비가 필요하다. 수원시가 기존에 작성한 운영지침은 2013년 개정경관법이 작동하기 이전에 작성되어 개정된 경관법과 수원시 현황에 적합한 심의지침을 마련할 필요가 있다. 다섯째, 경관심의제도 운영의 한계를 인정하고 기존의 경관계획 수립 방향을 전환하여 실질적인 도시경관관리의 근거로 삼을 수 있도록 개편할 필요가 있으며, 주민참여 방안을 확대하여 주민이 경관관리의 주체로 성장할 수 있도록 유도해야 한다.

제5장 결론 및 제언

본 연구는 수원시의 통합경관관리를 위해 경관심의제도를 중심으로 개선방안을 도출하기 위해 광역지자체와 유사규모의 지자체 사례를 중심으로 개선방안을 제시했다. 제시한 연구 결과는 수원시 경관위원회 운영지침을 작성하거나 경관계획의 실행계획의 세부 프로그램으로 적용가능하며, 경관심의제도 개선을 위한 기초 자료로 활용할 수 있다. 연구과정에서 경관관리 수단에 대한 조사가 경관심의제도에만 집중된 것이 본 연구 한계이다.

공무원 심층면접 과정에서 경관관리의 개념을 보다 명확하게 정립하고, 경관우수사례집을 작성하며, 경관분야 전문가 양성이 중요하므로 이를 위한 노력이 필요하다는 정책이 도출되어 추가로 제언한다.

주제어: 경관법, 경관제도, 경관심의, 통합관리

| 차례 |

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
제3절 선행연구검토	6
제2장 이론적 고찰	11
제1절 주요개념	11
제2절 경관관련 법·제도 현황	14
제3절 경관제도의 변화	19
제3장 사례조사	27
제1절 조사의 기본방향	27
제2절 해외사례	28
제3절 광역지방자치단체의 경관관리정책사례	38
제4절 기초지방자치단체의 경관관리정책사례	59
제5절 사례조사의 종합	77
제4장 수원시 도시경관 통합관리 개선방안	83
제1절 수원시 현황	83
제2절 수원시 경관관리의 쟁점도출	90
제3절 도시경관 통합관리 개선방안	101
제5장 결론 및 제언	109
제1절 결론	109
제2절 정책적 제언	112

참고문헌

부록

| 표 차례 |

<표 1-1> 사례조사의 대상	3
<표 1-2> 공무원 심층인터뷰 개요	4
<표 1-3> 전문가 집중검토회의 개요	4
<표 1-4> 경관제도 및 정책관련 선행연구	7
<표 1-5> 특정경관의 관리방안 관련 선행연구	8
<표 1-6> 지방자치단체의 경관관리 방안에 관한 선행연구	9
<표 2-1> 관련법의 주요내용	16
<표 2-2> 경관계획 수립지침 주요내용	17
<표 2-3> 경관 심의 운영 지침의 주요 내용	18
<표 2-4> 개정 경관법의 주요내용	20
<표 2-5> 경관 심의 대상	21
<표 2-6> 제1차 경관정책기본계획의 3개 추진전략 및 8대 정책과제 ..	24
<표 3-1> 사례조사의 주요내용	27
<표 3-3> 교토의 주요 조망지역	35
<표 3-4> 도시경관팀 주요 업무	39
<표 3-5> 서울시 좋은빛위원회 심의	41
<표 3-6> 서울시 건축공동위원회 심의현황	41
<표 3-7> 서울시 도시공간개선반의 주요업무	44
<표 3-8> 공공디자인팀 주요 업무	46
<표 3-9> 부산시 경관위원회 심의현황	48
<표 3-10> 인천시 경관디자인팀 주요 업무	51
<표 3-11> 인천광역시 경관위원회 구성 및 운영	52
<표 3-12> 인천광역시 경관위원회 심의현황	53
<표 3-13> 경기도 디자인정책팀 주요 업무	56
<표 3-14> 경기도 경관위원회 심의현황	57
<표 3-15> 경기도 경관소위원회 심의현황	57
<표 3-16> 성남시 도시경관팀 주요 업무	60
<표 3-17> 성남시 경관위원회 심의현황	61

<표 3-18> 용인시 경관정책팀 주요 업무	63
<표 3-19> 용인시 중점경관관리구역 대상지 관련 주요내용	65
<표 3-20> 용인시 경관위원회 건축물 심의대상(경관조례 별표1의 사항) ·	66
<표 3-21> 용인시 경관위원회 심의현황	67
<표 3-22> 용인시 경관소위원회 심의현황	67
<표 3-23> 용인시 건축경관공동위원회 심의현황	67
<표 3-24> 경관디자인팀의 주요 업무	69
<표 3-25> 고양시 경관위원회 심의현황	71
<표 3-26> 고양시 경관사이버자문 현황	71
<표 3-27> 경관디자인팀 주요 업무	73
<표 3-28> 화성시 경관위원회 심의 현황	75
<표 3-29> 화성시 경관건축공동위원회 심의 현황	75
<표 3-30> 화성시 경관심의 대상	76
<표 3-31> 경관행정조직의 구성	77
<표 3-32> 경관심의제도 형태	79
<표 4-1> 도시경관팀과 디자인정책팀 주요 업무	84
<표 4-2> 수원시 도시경관 관련 조례	85
<표 4-3> 수원시 도시경관 관련 계획	87
<표 3-4> 수원시 경관위원회 심의 현황	89
<표 3-5> 수원시 경관소위원회 심의 현황	89
<표 4-6> 중점경관관리구역과 심의대상	91
<표 4-7> 2014년 경관위원회 안건 및 분류	92
<표 4-8> 2015년 경관위원회 안건 및 분류	93
<표 4-9> 2016년 경관위원회 안건 및 분류	94
<표 4-10> 2017년 경관위원회 안건 및 분류	95
<표 4-11> 연간 유형별 안건 수 변화	96
<표 3-12> 사전경관심의의 문제 - 계획도와 지침 불일치	98
<표 3-13> 사전경관심의의 문제 - 경관계획수립이 불가능한 경우	99
<표 4-14> 조치계획과 건축심의도서가 상이한 사례	103

| 그림 차례 |

<그림 1-1> 연구의 방법	5
<그림 2-2> 경관법의 실행수단	15
<그림 3-1> 경관관리 업무의 구성	27
<그림 3-2> GLA의 하부 조직 및 업무내용	28
<그림 3-3> 교토 도시계획국의 조직도	32
<그림 3-4> 교토시 도시경관부 주요 업무	33
<그림 3-5> 교토 경관지침도	34
<그림 3-6> 교토 고도지구 지정도	34
<그림 3-7> 서울시 경관관련 부서 조직도	38
<그림 3-9> 서울시 경관심의제도 운영 구조	40
<그림 3-12> 부산광역시 도시경관과 행정조직	45
<그림 3-13> 부산광역시 경관위원회 운영체계	47
<그림 3-14> 부산광역시 경관위원회 심의절차	47
<그림 3-15> 인천광역시 경관관련 조직도	50
<그림 3-16> 인천시 경관위원회 심의절차	53
<그림 3-17> 경기도 경관관련 부서 조직도	55
<그림 3-18> 성남시 경관관련 조직도	59
<그림 3-19> 성남시 경관기본구상도	60
<그림 3-20> 성남시 경관위원회 심의절차	61
<그림 3-21> 성남시 경관위원회 심의도서 중 옥외광고물 계획도 부분	62
<그림 3-22> 용인시 경관관련 조직도	63
<그림 3-23> 용인시 기본경관계획도	64
<그림 3-24> 용인동백지구의 경관체크리스트 활용예시	68
<그림 3-25> 고양시 경관관련 조직도	69
<그림 3-27> 고양시 사이버자문절차	72
<그림 3-28> 화성시 도시계획상임기획단 주요업무	73
<그림 3-29> 화성시 경관기본계획도(2011), 화성시 기본경관계획 중	74
<그림 4-1> 수원시 디자인관련 행정조직 변화	83
<그림 4-2> 수원시 도시디자인과 주요업무	83

<그림 4-3> 수원시 경관위원회 심의절차	88
<그림 4-5> 연간 심의안건 유형별 비율변화	96
<그림 4-6> 건축물의 경관위원회 심의도서(좌), 건축위원회 심의도서(우)	97
<그림 4-7> 조형물 심의도서 사례	100
<그림 4-8> 수원시 도시계획과 경관심의시스템의 관계	101
<그림 4-9> 심의이력제의 기본개념	104
<그림 4-10> 경관위원회 분과위원회 설치 방안	105
<그림 4-11> 경관-건축공동위원회 설치방안	106

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

지방자치제도의 실시 이후, 많은 시민들이 살고 싶은 도시로 만들고자 하는 도시 경쟁력 확보는 중요한 정책 가운데 하나로 자리 잡았다. 도시경관은 이러한 살고 싶은 도시의 경쟁력을 확보하기 위한 중요한 요소 중에 하나이다. 도시환경의 품격과 이미지 향상을 통한 지역 경쟁력 확보 측면에서 도시경관의 향상과 지속적인 관리는 중요한 문제로 인식되어 가고 있다. 도시경관과 관련된 제도는 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」을 비롯하여 도시개발 관련법을 포함하여 많은 법률에 산재되어 있어 이를 통합하여 관리할 수 있는 제도적 기반으로써, 2007년 「경관법」이 제정되었다. 이후 국토개발관련 법과의 정합성을 확보하고, 보다 체계적인 경관관리를 위해 2013년 8월, 「경관법」의 전면 개정을 실시했다.

경관법이 개정 된 이후, 107개 지자체에서 기본경관계획을 수립하고, 129개 지자체에서 경관관련 조례 제정 및 92개 지자체에서 경관위원회를 설치하는 등의 성과가 나타났다¹⁾. 또한 각종 개발사업의 인·허가과정에서 경관위원회 심의를 최초로 실시하고, 이를 지구단위계획으로 지침으로 반영하는 등의 강력한 조치가 가능하게 되었다.

수원시는 이러한 제도적 여건이 변화함에 따라서 기존의 「수원시 기본경관계획(2010)」을 재정비하여 2017년 「수원시 기본경관계획(재정비)」 계획을 수립하였으며, 경관위원회를 중심으로 각종 개발 사업에 대해서 심의를 진행하고 있으며, 도시경관에 영향을 미치는 조형물 및 시설물에 대해서도 자문을 실시하는 한편, 각종 공공사업에 대한 디자인 부문의 업무를 지원하기 위해 전담부서와 수원시정연구원의 도시디자인센터를 설치해서 운영하고 있으나, 통합적으로 도시경관 관리를 위한 고민이 필요한 상황이다.

본 연구에서는 수원시의 경관관련 업무를 통합적인 관점에서 파악하고 분석하여 효율적인 행정추진 수단을 구축하기 위해, 각 지방자치단체의 현장에서 실질적으로 사용하고 있는 경관관리에 대한 수단에 대해서 조사하고 분석하여 이를 수원시에 적용 가능한 수준에서 개선방안을 제시하고자 한다. 또한 기초지방자치단체에서 수행 가능한 경관관리방안에 대한 실태를 조사하고 정리하여 추후 제도적 개선방안을 마련할 있도록 기초자료를 구축하고 경관관리의 실효적 수단을 마련할 수 있는 방향을 제시하고자 한다.

1) 국토해양부(2011) ‘도시경관의 통합적 개선 추진방안 연구, p. 6

2. 연구의 목적

1) 기초지자체에 적용할 수 있는 경관심의제도 운영방안 제시

경관법에 의한 기존경관계획의 수립, 경관심의 운영 및 경관사업, 경관협정의 시행은 지자체의 경관을 통합 관리하기 위한 제도적 수단으로 제안되었다. 2013년 경관법 개정 이후로는 사회기반시설, 각종 개발사업 및 건축물에 대한 경관심의가 최우선으로 시행되고 있다. 이렇게 경관위원회 심의시스템은 경관을 통합 관리할 수 있는 강력한 수단임에도 불구하고, 도시경관 관리를 위해서 심의대상의 선정 및 심의 추진과정 등을 적용시키는 부분에 있어서 국토부의 지침만으로는 실무에 적용하기가 어렵다. 특히 기초지방자치단체에서는 경관위원회의 운영경험이 적고, 심의대상이 광역지자체와는 다르며, 사전경관계획에 대한 심의경험이 없어 법 개정 의도와는 다르게 과도한 심의가 이루어지도록 한다.

본 연구에서는 기초지자체에서 적용할 수 있는 경관심의제도 운영상의 다양한 방안을 타 지자체 사례를 통해서 찾아보고 수원시에 적용 가능한 경관심의제도의 운영방안을 모색하고자 한다.

2) 통합경관 관리를 위한 행정적 수단에 대한 연구

경관법 시스템은 해당 지자체의 통합경관관리를 위해 구성된 법 시스템이다. 그 가운데에서 경관위원회 시스템은 공공부문의 사업에 대한 심의 및 자문에서부터 민간 영역의 다양한 개발행위를 그 대상으로 한다는 점에서 강력한 행정적 수단이다. 기존에 국토부에서 작성하여 제시하고 있는 경관위원회 운영지침을 기준으로 운영하기에는 해당 지자체의 여건, 심의대상의 유형, 심의위원의 자질 등에 있어서 차이가 발생하고 있다. 수원시 역시 이러한 문제가 발생하고 있어 대응방안에 대해서 고심하고 있다. 즉 경관관리 행정에 있어서 현장의 문제는 어떤 것이 있고, 그 해결을 위한 개선 방안역시 행정적 수단에 대한 것이 될 것이다. 이 연구는 이러한 통합경관을 위한 행정적 수단을 경관위원회 심의를 중심으로 살펴보고자 했다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

1) 연구의 시간적 범위

본 연구의 시간적 범위는 2017년 9월을 기준으로 각 지방자치단체의 사례조사 및 분석을 실시하는 것으로 한정하였다. 경관위원회 심의 안전에 대한 조사 등은 개정 경관법이 발표된 2014년부터 자료조사를 실시했다.

2) 연구의 내용적 범위

본 연구는 경관법에 의한 경관관리시스템에 대한 국내외 사례를 중심으로 조사하고 이를 분석하여 수원시에 적용 가능한 관리수단을 발굴하고 제안하는 것으로 내용적 범위를 한정하였다.

2. 연구의 방법

1) 문헌조사

본 연구를 진행하기 위한 연구방법으로는 도시의 통합경관관리 관련 선행연구자료 및 관련 법, 제도, 지침 및 내부 방침 등 관련 문헌에 대한 조사를 실시했다.

2) 사례조사

사례조사는 서울, 부산, 인천 및 성남, 용인, 고양 등 수원시와 유사한 규모의 지자체를 대상으로 시행하고 있는 경관관리수단에 대해서 조사를 실시했다.

<표 1-1> 사례조사의 대상

구 분		사례지역	비 고
해 외		영국 런던, 일본 교토	
국내	광역지방자치단체	서울, 부산, 인천, 경기도	
	기초지방자치단체	수원, 성남, 용인, 고양, 화성	인구 100만 급 경기도 내 기초지자체 전문가 추천 : 화성시 추가

3) 공무원 심층 인터뷰

사례조사 대상지역의 경관관리 현황 및 경관심의제도의 운영에 대한 조사를 위해 경관위원회 담당자를 대상으로 심층 인터뷰를 실시했다. 인터뷰는 유선 및 직접 면접으로 이루어졌으며, 면접시간은 평균 1시간정도 진행되었다.

<표 1-2> 공무원 심층인터뷰 개요

구 분	일 시	인터뷰 참석자 ²⁾	비고
서울시 도시관리과	3월 29일~30일	박○○ 주무관	사례조사
부산시 도시경관과	9월 4일(월)	홍○○ 주무관	
인천시 도시경관과	6월 14일(수)	정○○ 팀장, 이○○ 주무관	
경기도 건축디자인과	9월 8일(금)	조○○ 주무관	
성남시 건축과	7월 18일(화)	정○○ 주무관	
용인시 도시디자인담당관실	7월 10일(월)	이○○ 주무관	
고양시 도시재생과	7월 20일(목)	강○○, 김○○ 주무관	
화성시 도시계획상임기획단	7월 13일(목)	이○○ 주무관	
수원시 도시계획과	9월 6일(수)	백○○, 김○○, 윤○○ 주무관 외	수원시 현황 및 개선방안
수원시 건축과	9월6일(수)	박○○ 주무관	
수원시 도시디자인과	6월 28일(수)	김○○ 주무관	

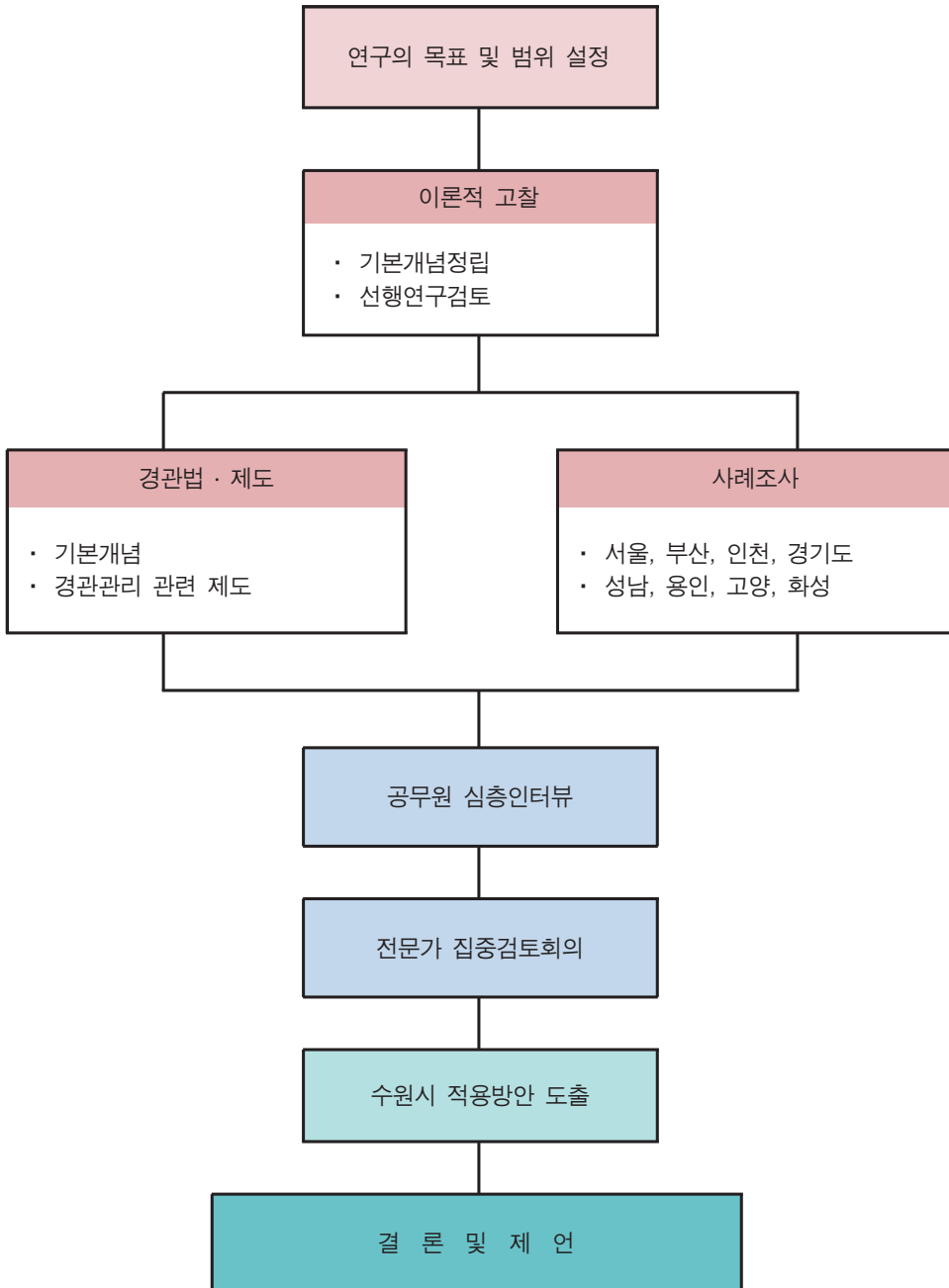
4) 전문가 집중검토회의(Focus Group Interview)

본 연구에서는 경관관련 전문가들과 집중검토회의를 통해서 사례조사 내용에 대한 집중 검토를 실시할 예정이다. ① 사례의 비교분석 ② 수원시 적용 ③ 경관관리를 위한 심의제도의 개선방안에 대한 내용을 도출하기 위해 진행했다.

<표 1-3> 전문가 집중검토회의 개요

일 시	참석 전문가	주요내용
2017. 6. 19	김경인, 변재상, 위재송, 주신하	· 경관관리제도의 구조와 주요 개념 · 각 사례지역의 선정 및 특성 · 수원시 경관위원회 및 운영방안 분석
2017. 9. 14	김경인, 변재상, 위재송, 주신하	· 사례조사 내용에 대한 검토 및 분석 · 도시경관관리를 위한 제언과 분석

2) 개인정보 보호를 위해 이름 삭제



<그림 1-1> 연구의 방법

제3절 선행연구검토

경관에 대한 연구는 2007년 경관법 제정 이전의 연구, 2013년 경관법이 전면 개정되기 이전의 연구로 구분할 수 있다. 경관법의 취지 자체가 지역의 경관을 실효적으로 관리하기 위한 수단으로 제안되었기 때문에 경관관리에 대한 연구들의 결론은 대체로 경관법의 제도적 기반을 구축하고, 해외사례에 대한 연구 및 제도 도입방안, 제도에 대한 실행방안 등에 대한 연구 등으로 나타난다. 이러한 기존 연구들을 본 연구와 직접적으로 관련 있는 부분으로 구분하자면, 경관제도 및 정책 자체에 주목해서 도시계획과 연계방안을 모색하는 연구와 역사, 문화, 수변 및 야간 경관 등의 특정경관에 대한 경관관리수법에 대한 연구, 지자체 단위로 경관관리 방안에 대한 정책연구로 크게 세 개의 유형으로 구분하였다.

1. 경관제도 및 정책 관련 선행연구

경관제도 및 정책에 관한 연구는 경관법이나 경관계획에 대한 연구에 비해 상대적으로 적다. 최정선, 이희정(2006)은 도시계획제도와 경관제도의 체계를 일본의 사례와 비교하여 연구하였고, 경관관리 및 경관사업의 측면에서 고려할 사항을 도출하여 제도적 개선방안을 제안하였다. 주요 내용은 전담부서 운영, 행정지원체계 구축, 경관형성사업의 추진 등을 통한 경관관리방안을 제시하였다. 한상욱 외(2009)의 연구는 기초지자체의 건축담당 공무원을 대상으로 제도 현황 및 개선방안을 도출하였으며, 주요 내용은 경관조례의 정비를 통한 구체성과 자율성을 확보하며, 구체적이며 실현가능한 경관계획을 수립하고, 이를 통해 경관심의를 강화하기 위해 다분야의 인재풀 구성 및 기초지자체 별 맞춤형으로 지원하고, 사전 자문 및 경관심의 사후 모니터링을 실시하는 방안을 제안하여 이를 통한 효율적이고 협력적인 경관행정 추진조직을 구성하는 것을 제안했다. 임철희(2012)는 인천경제자유구역(IFEZ)의 사례에서 경관상세계획을 기반으로 하는 경관관리체계의 구성 및 운영 경험을 바탕으로 실태분석을 시도했다. 그 결과 경관심의 객관성 확보 및 절차 투명화, 도시계획 결정시 경관계획의 반영여부의 검토, 경관위원회 심의 및 자문대상을 뚜렷하게 제시할 필요성이 있음을 도출하고, 심의 강화를 위한 인센티브 도입방안, 전문가 및 전문조직 설치 등을 제안하였다. 안영진(2013)은 경관법에 대한 법적 위상을 검토하여 중앙정부의 역할정립, 지자체의 실행력 확보, 경관심의 강화, 주민참여를 위한 제도적 장치 도입, 경관법의 위상 강화를 통한 경관정책의 강력한 발동이 필요하다고 주장하였다. 이정형 외(2012)연구에서는 개정 경관법을 준비하는 과정에서 경관위원회 심의대상 확대를 위한 기초연구를 실시했으며, 심경미 외(2015)에서는 민간전문가 도입 및 국토환경디자인시범사업을 통한 지역 경관

관리방안을 제시했다. 윤은주 외(2016)의 연구는 가장 최근에 이루어진 경관위원회 심의제도 개선에 관한 연구이며, 각 심의대상 유형에 따른 심의절차에 표준화 방안을 제시했다.

이와 같이 경관제도 및 정책관련 연구들에서 논의하고 있는 경관관리 수단은 크게 4가지로 나타난다. 첫째는 도시계획 수준에서 실효성이 있고, 구체적으로 이해할 수 있는 경관계획의 수립이 필요하며, 둘째, 구체적이고 분명한 근거를 가지고 있는 경관심의를 시행하고, 셋째, 중앙정부 및 지자체의 분명한 역할의 구분 및 정립을 통한 행정조직 강화, 넷째, 전문가 및 전문조직의 도입 등으로 정리할 수 있다.

<표 1-4> 경관제도 및 정책관련 선행연구

연구자	제목	주요내용
신병흔 외 2인 (2009)	일본의 경관협정에 의한 경관관리 수법에 관한 연구	일본의 경우, 경관협정의 활용을 통해 장기적이고 양호한 경관관리가 가능해지며, 각 지역 특성에 따라 적용할 경우 지자체별 특성 있는 경관형성 가능
신수정 외 3인 (2011)	신도시의 통합적 공간환경 조성을 위한 디자인 관리 체계 개선	2기 신도시 계획수립체계와 계획조정체계의 현황파악 실시 지구단위계획, 경관계획, 공공디자인 계획 등 통합계획방식을 마련 및 다수 전문가가 참여하는 협력적 계획체계 도입요구
임철희 (2012)	경관관리체계 운영실태 분석 및 개선방안 연구	인천경제자유구역(IFEZ)을 사례로 경관관리체계 운영에 대한 실태분석을 통해 경관심의의 객관성 확보 및 절차 투명화, 도시계획 결정시 경관계획 반영여부, 경관위원회 심의 및 자문대상의 명료화, 인센티브 도입방안, 전문가 및 전문조직 설치 등 제안
안영진 (2013)	경관관리의 실효성 확보를 위한 법적 개선 방안	경관법에 대한 법적 위상 검토를 통해 중앙정부의 역할정립, 지자체의 실행력 확보, 경관심의 강화, 주민참여를 위한 제도적 장치 강화, 경관법의 위상강화 등을 통해 경관정책 순응성 증진 강조
최정선, 이희정 (2006)	도시계획제도와의 관계를 고려한 경관관리 제도 정비방향 연구	도시계획제도와 경관제도의 체계를 일본제도와 비교하여 시사점을 도출하고, 관리 및 사업차원에서 검토, 전담부서 운영, 행정지원, 경관형성사업 등에 관한 관리방안 제안
한상욱 외 (2009)	지방자치단체의 경관관리 제도 및 운영개선 방안	기초지자체 담당 공무원을 대상 설문조사내용을 기반으로 경관제도 운영개선방안 제시하고, 조례 및 통합조직설치에 대해 일본 등의 사례와 비교
이정형 외 7명 (2012)	경관심의제도 운영 및 경관계획 내실화 방안연구	경관법 개정안 시행을 위한 하위규정(시행령 및 지침) 재개정을 위해 관련 도시계획과의 연계방안을 모색하고, 개발사업 사전경관계획에 대한 수립지침을 마련, 경관심의 효율화 모색
심경미 외 3인 (2015)	지역경관 향상 사업 운영 및 관리체계 구축 연구	국토환경디자인 시범사업의 시행확대와 민간전문가 활용 지원사업의 시행을 통한 지자체 경관관리 방안 제시
윤은주 외 6인 (2016)	경관심의제도 개선방안 및 경관심의위원회 운영가이드라인 연구	경관심의제도 중심으로 현행 경관법 및 관련법령 검토 및 지자체 경관조례에 대한 분석 및 지자체 경관위원회 심의 운영현황, 문제점 분석을 통한 합리적인 운영방안 모색

2. 경관자원의 경관관리에 대한 선행연구

경관관리는 보존하고자 하는 어떤 특정한 대상을 중심으로 진행하는 경우가 있는데, 이러한 경우에는 보존 대상이 해당 지역의 경관자원으로서 독특한 위치를 가지고 있는 경우가 많다. 이와 관련하여 김기호(2006), 이승지 외 (2010), 권원석(2010)과 같이 역사문화지구 지정을 통한 경관관리체계에 대한 연구가 상당히 이루어지고 있다. 송병화 외(2007)는 산에 대한 조망경관 관리를 위한 조망점 설정 및 평가에 대한 연구를 했으며, 최영국, 박정은 (2011)은 섬의 가치 보전을 위한 경관관리 방안에 대해서 제안하는 등, 경관자원 보존을 위한 경관관리에 대해서 다양한 연구들이 진행되고 있다. 이러한 특정한 대상에 대한 경관관리 방안은 주로 지역지구 지정 및 조망점 관리를 통해서 이루어지기 때문에 경관관리를 위한 기술적인 검토를 중심으로 연구가 진행되는 특성을 나타낸다.

〈표 1-5〉 특정경관의 관리방안 관련 선행연구

연구자	제목	주요내용
권원석 (2010)	역사문화지구의 경관관리에 관한 연구	전주 한옥마을을 대상으로 역사문화경관의 기본개념을 정립하고 역사문화지구 내 건축물 규제 및 유도방안, 주요 공공시설물 설치 시 전통적 이미지 적용, 옥외광고물 관리, 조망점 선정 및 조망축 설정 등을 제안
김기호 (2006)	역사경관 관리에서 지방정부의 역할	덴버시와 서울시의 역사문화경관 관련 제도, 조례, 지구지정, 행정조직, 실현기법 등을 비교. 시의회의 역할의 중요성, 건축물 및 지구 등 물리적 환경의 관리주체, 역사적 경관보전에 따른 경제적 부담완화 수단도입 등의 시사점 도출
이승지 외 2인 (2010)	뉴욕 역사지구(Historic District)의 경관관리 체계 및 특성 연구	뉴욕 역사지구 사례연구를 통해 역사문화재조례를 통한 경관관리 및 모든 건축물에 대한 경관관리, 역사적 자료구축 및 구체적이고 실천적인 지침 제시, 강력한 집행과 다양한 지원체계 등의 경관관리 특성 도출
송병화 외 2인 (2007)	도시경관관리를 위한 조망점 및 선호특성 분석	주요 산 조망권 보전을 위한 예비 조망점의 선정 및 분석을 통한 경관관리 방안 제안
최영국, 박정은 (2011)	섬 발전을 위한 경관관리 사례와 정책방향	섬의 가치보전 및 활용을 위해 경관관리의 중요성 강조 섬의 독특한 경관이 경관관리의 기본 대상이므로 고유한 섬 경관을 보전하고, 외형중시, 일률적 규제는 지양하고 섬, 연안, 해양 연계 필요하며, 이를 위한 통합관리체계 및 제도적 장치 제언

3. 지방자치단체의 경관관리 방안에 관한 선행연구

지방자치단체에서의 경관관리는 공공 측면에서 도시 관리의 주요한 수단이자 목적이므로 주로 광역지자체 연구원에서 기초지자체의 경관행정 실태를 파악하고 이를 기반으로 조례제정, 경관위원회 심의운영지침 등을 만들기 위한 기초연구의 성격인 경우가 많다.

<표 1-6> 지방자치단체의 경관관리 방안에 관한 선행연구

연구자	제목	주요내용
권시형, 김영수 (2012)	서울시 도시경관계획수립 현황 및 문제점 분석에 관한 연구	서울시 및 25개 자치구의 경관계획 현황 및 문제점 분석결과 사용 용어의 혼용, 서울시와 구의 계획의 불일치 및 연계미흡, 기준 모호 등이 나타나 각 계획 간 기능 재설정 필요
박상헌 (2010)	강원도형 경관모델구축	도 및 시·군 경관 요소별 우수사례 수집 및 정리 강원도 역점사업으로 추진된 경관시책정리 추진과정의 문제점에 대한 분석 및 개선방안 제시
방재성 외 4인 (2015)	충청남도 경관심의 개선 및 운영방안	경관법 및 심의운영지침, 충남 및 기초지자체의 경관심의의 현황 등을 분석한 결과 시군의 지역적 특성이 반영된 경관계획 및 조례 수립이 필요하며, 자율적 심의 및 공동심의 운영체계 필요
변혜선 (2014)	개정 경관법을 고려한 충북의 경관관리 방향 모색	경관심의제도의 변화에 따라 경관법에 의한 경관관리의 한계를 지적하고 있으며, 지방도시에서는 이를 위한 기준이 필요 충북지역 경관계획 재정비, 신규수립 및 지자체 특성을 반영한 경관심의제도 운영, 도민 대상 경관 홍보프로그램 운영 제안
이성룡 외 2인 (2008)	경기도 경관관리체계 구축방안	경관관련 제도의 체계 및 경기도 경관관리 운영실태 고찰을 통하 여 경기도 경관조례, 경관심의제도, 경관 업무방향, 경관계획 수립방안을 제시하여 경관관리 체계 구축
이성창, 박현찬 (2011)	경관자가점검제도를 통한 서울시의 경관관리 전략	경관자가점검제도의 정착을 통한 도시경관관리 방안 제시 사전협의, 사전자문, 사전심의 차등화, 건축 및 도시계획위원회에 경관전문가 보강, 담당공무원 교육 강화, 온라인 이용시스템 구축 등을 제안
이성창 외 3인 (2011)	서울시 경관관리의 실효성 제공방안에 관한 연구	일본 도쿄, 오사카, 교토와 서울시의 경관계획, 경관관리방안, 실행방안을 각각 비교하여 경관관리를 위한 실천방안 모색 경관관리를 위한 지역별 기준 마련, 경관규제, 협의제도의 도입을 제안하고 있음
이성창 외 8인 (2011)	서울시 경관계획에 따른 경관관리 운영평가 및 개선방안 연구	서울시 경관계획 수립에 따라 경관관리운영체계 분석 경관자가점검제도 시범운영결과 및 공무원, 건축사 설문조사 분 석하여 사전자문, 사전협의 등의 제도개선 방안 도출
이형복 (2010)	대전광역시 경관행정 역량강화 방안	효과적인 경관행정을 위한 역량강화방안 모색 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관위원회에 대한 내용 고찰 서울특별시 및 6대광역시 경관행정 현황조사

권시형, 김영수(2012)는 서울시에서 수립한 기본경관계획과 25개 자치구의 계획 간의 현황 및 문제점을 분석한 결과, 계획에서 사용하고 있는 용어의 정의 및 개념이 모호하게 사용되고 있으며, 도시경관계획과 도시디자인계획의 혼동, 서울시와 자치구에서 수립한 각각의 계획이 상호불일치 하는 등의 정합성이 떨어지는 점, 연계방안이 미흡하고, 경관심의 기준 이 모호한 점을 들어 각각의 계획의 기능을 재설정할 필요가 있다고 지적하였다. 박상현(2010), 방재성(2015), 변혜선(2014), 이성룡(2008), 이성창 외 3인(2011), 이형복(2010) 등의 연구는 광역지자체 수준에서 도시경관관리를 위해 경관제도의 현황을 살펴보고 이를 위한 조례설치, 계획 수립 등의 기반 구축과 경관심의 과정을 명확하게 설정하고, 전문가 관리를 통해 경관관리 하는 방안을 제시하고 있다. 특히 사전자문, 사전협의와 같은 제도 개선방안을 도출한 경우(이성창 외 8인, 2011)도 있다. 이성창, 박현찬(2011), 이성창 외 3인(2011) 등의 연구에서 나타난 것과 같이 서울시의 경우에는 경관자가점검제도를 시범적으로 운영하고, 그 결과를 다양한 방법으로 검증했으나, 경관설계지침에 대한 이해 부족 및 지침의 모호함으로 인하여 실질적으로 제도적용에 어려움이 있음을 지적하고 있다.

4. 소결

본 연구과 관련 있는 선행연구를 유형별로 살펴본 결과, 우선 수원시는 기본경관계획 제정비를 완료³⁾하고 경관조례 제정 및 운영, 경관위원회 운영 등의 경관관리 수단을 확보하고 있으며, 전담조직인 도시디자인과를 설치 운영하고 있다는 점에서 기존 연구에서 제안하는 경관관리 수단은 확보한 상태이다. 둘째, 기존 연구들이 대부분 광역지자체가 기초지자체의 관리를 통한 통합적 경관관리 수단을 확보하기 연구들이므로 수원시와 같은 기초지자체에서는 이와 다른 관점에서 검토할 필요가 있다고 판단된다. 또한 공공디자인 진흥조례 제정 절차가 진행 중⁴⁾에 있어 추후 만들어지는 공공디자인 위원회와 경관위원회의 관계 조정 등의 상황이 예측되기 때문에 현 시점에서 경관관리를 위한 행정적 수단에 대한 검토가 필요하다. 셋째, 국토부의 경관위원회 심의 가이드라인은 모든 지자체에 적용할 수 있는 내용이므로 다루는 대상의 범위나 기준이 넓게 설정되어 있어 해당 지자체 여건에 맞지 않는다. 경관위원회는 여타의 위원회와는 다르게 특별한 상황에 대한 해석을 전제로 하는 위원회이므로 해당 지자체 여건에 맞는 운영방안이 필요할 것이다.

3) 수원시 기본경관계획 제정비 2017년 완료

4) 2017년 9월 현재, '수원시 공공디자인 진흥 조례'가 조례심의위원회 검토 중에 있다.

제2장 이론적 고찰

제1절 경관 및 경관관리의 정의

1. 경관의 정의

경관법에서는 경관(景觀, landscape)을 ‘자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역 환경적 특징을 나타내는 것’으로 정의하고 있다. 경관은 어느 특정한 구역의 환경이 보여주는 시각적인 특성을 비롯해 인문, 사회, 자연, 생태, 도시, 생활, 정치, 문화 등의 다양한 범위에 적용되는 개념이다.

임승빈(1991)⁵⁾은 1차적으로는 눈에 보이는 풍경, 2차적으로는 보이는 풍경에 내재되어 있는 자연 생태계의 작용, 인간의 활동을 포함하여 경관을 정의하고 있다. 풍경의 물리적 구성에서 자연 생태계의 역할, 인간 활동의 영향까지 포괄하는 것이다. 경관의 개념은 본질적으로 시각적 측면을 중심으로 형성된다. 그 외에도 생태학에서는 공간의 구조를 분석해서 도출하는 패턴이나 배열을 중심으로 해석하는 방법론으로 활용되고 있으며, 어원적으로는 보유한 토지, 소유 부동산에서 출발한 맥락을 가지고 있다. 최근에는 경관은 지역문화, 특정지역의 분위기, 이미지, 정체성 등을 포함하는 개념으로 확장하고 있다. 그럼에도 불구하고 경관의 개념적 특성을 정의한다면, ‘보이는 대상’과 ‘보는 주체’의 관계 안에서 개념이 형성된다는 것이 핵심이라고 할 수 있다. 경관은 존재하는 물리적 대상만으로 혼자 성립할 수 없으며, 사람의 보는 행위를 중심으로 현상적으로 존재하는 개념이다.

유럽경관협약⁶⁾은 제1조에서 경관을 ‘자연적 또는 인위적인 요소에 의한 작용, 그리고 그들의 상호작용의 결과로 나타나는 특성을 지니는 주민들이 인식한 영토’로 규정한다⁷⁾. 경관은 공공의 자산이며, 공공정책의 대상이므로 경관을 조정하고 관리하기 위해서는 민주적 시민정신을 반영해야 한다. 경관은 사람들이 공유하는 문화유산과 자연유산의 기반이 되고 경관의 다양성은 생물다양성 뿐만이 아니라 문화다양성의 유지에 매우 중요한 요인이다. 동시에 인간 거주역의 역사가 오래된 유럽에서 전통적 경관은 장소와 지역의 특성과 정체성을 부여하며 조상의 뿌리를 상징하는 상징이 된다.⁸⁾ 유럽경관협약은 이와 같은 경관

5) 임승빈(1991). 경관분석론, 서울대학교 출판부. p.2

6) 유럽경관협약(European Landscape Convention)은 2000년 10월 20일 피렌체에서 유럽회의(Council of Europe)에 의해 채택되었다.

7) 이광운(2012), 경관법 제정의 세계화와 한국의 과제, 성균관대학교 법학연구소, p.636

8) 류제현(2014), 국토경관 보호·관리·계획의 현재와 미래 : 전체론의 관점을 중심으로, 4대 학회 연합 국토경관정책심포지엄 자료집, p.12

의 문화적 측면에 중심을 둔 개념적 범위를 설정하는데에 큰 기여를 했으며, 세계문화유산 지정, 자연유산운동 등 경관자원의 보전과 관리에 대한 개념적 기반을 제공했다.

이와 같이 경관의 정의는 자연, 인간, 토지, 소유, 문화, 역사, 생태 등의 넓은 개념적 범위를 포괄하고 있으며, 시대적 변화에 따라 변화하는 개념이다. 이는 경관이 담고 있는 대상이 고정적 대상이 아니라 관계 속에서 형성되는 현상적 개념이기 때문이다. 따라서 경관에 대한 다양한 해석을 양산하게 되며, 이는 경관제도 운영에 있어서 장애요인이 되기도 한다.

2. 경관관리의 주요개념

공동주택의 재건축, 도시의 개발, 도로의 확충 등의 도시의 변화가 발생함에 따라 도시의 경관 변화도 빠르게 발생한다. 그 과정에서 지역에서 공동으로 소유하고 누려야 하는 경관자원에 대한 공유 문제에 대한 인식이 시작되었다. 대표적인 것이 서울 한강변 고층 건물 건설과 맞물린 한강 변 조망경관에 대한 논란이나 용인시 난개발로 인한 경관훼손 문제 등이 있다. 조망이라는 것도 하나의 권리로서 재산의 가치를 가지고 있다는 인식이 확대됨에 따라 공공에서 경관에 대한 제어 및 관리의 필요성이 제기되었다.

경관법은 경관의 변화를 제어하고 유도하는 한편 도시가 지니고 있는 공공공간의 가치를 보존할 수 있도록 만들어진 제도적 장치이다. 이를 통해 지역의 정체성을 확보하고 매력적인 환경을 유지할 수 있는 법적 기반을 갖추게 된 것이다.

경관법에서 경관관리는 시각적으로 보전하고자 하는 대상에 영향을 미치는 새로운 건축물, 구조물 등의 개발로 인한 시각적 영향을 최소화하고 보전하고자 하는 대상과 조화를 이룰 수 있도록 하는 것이며, 개발 행위로 인한 시각적 영향을 예측하고 평가하여, 그 영향을 최소화 할 수 있는 제도적 장치를 말한다.⁹⁾ 즉 경관행정 전반이 경관관리를 위해 필요한 것이라고 할 수 있다.

「제1차 경관정책기본계획」에서는 우리나라의 경관관리의 현 상황에서의 문제점을 공공디자인, 옥외광고물 등 관련 정책¹⁰⁾에 의한 경관관리가 중심으로 운영되고 있어, 경관관리의 필요성에 대한 인식이 확산되고 있다는 것은 좋은 현상이지만, 개별 대상에 따라 다르게 적용되는 법 기준에 의해 산발적으로 추진되는 경관관리보다는 경관심의 중심의 경관행정에 중심을 두고 운영되는 경관제도의 연계 방안에 대한 고민을 담고 있다.

9) 경관법 제8조, 경관관리의 기본방향

10) 경관정책기본계획에서 언급하고 있는 관련 정책은 공공디자인, 옥외광고물, 도시디자인, 주민참여, 통합관리 등을 의미함

경관관리와 관련된 제도들을 살펴보면 경관관리의 기본적인 목적이나 방향은 각각의 개발행위에 대해서 조정하는 과정을 거쳐서 도시의 모습이나 이미지를 항상적으로 유지하기 위한 것임을 알 수 있다. 고유의 정체성을 가지고 있는 자연환경이나 기존의 환경을 보전하며 조화를 이룰 수 있도록 조정하는 일련의 과정을 경관관리라고 할 수 있다.

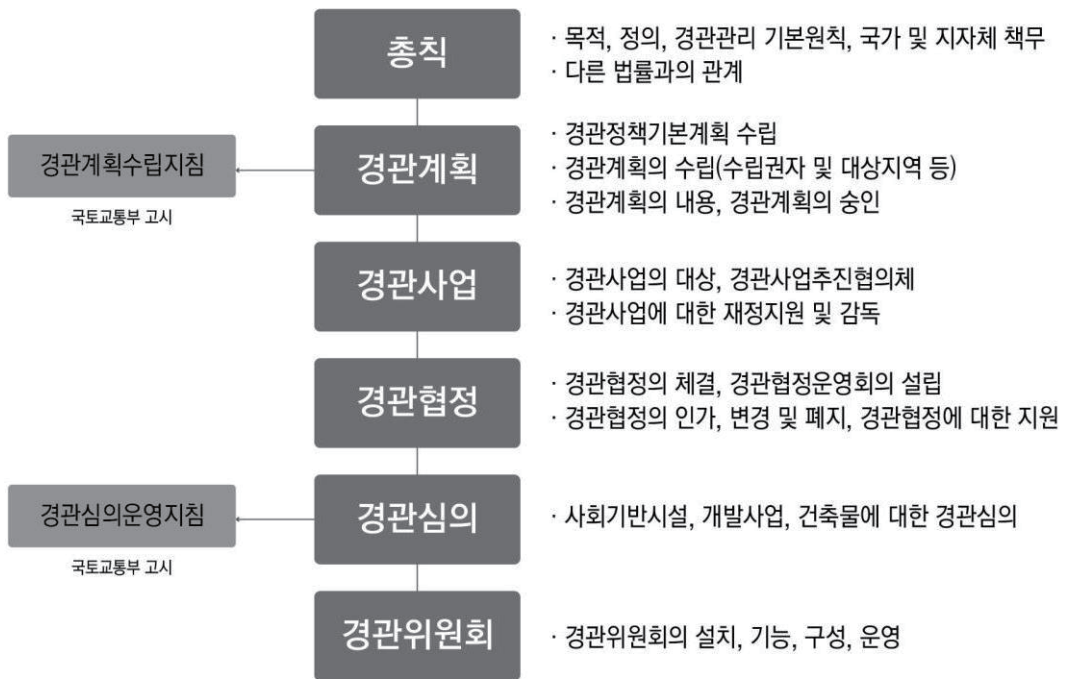
임승빈(2009)에 의하면 우리나라 도시경관의 문제점은 인공물이 지배적이며, 자연적인 스카이라인의 침해, 위압적인 경관형성, 단조로운 경관, 문화재 건물의 왜소화, 간판이나 광고물의 무질서 등의 문제가 대표적이다. 매력적인 도시경관은 단순히 아름답고 깨끗한 공간과 경관이 아니라 도시공간의 골격이나 구조 등의 다양한 요소들이 체계적이고 통합적인 디자인으로 조정되는 과정에서 발생하므로 이러한 문제를 해결하기 위한 수단으로 경관법 체계가 제안되었다. 이정형(2016)은 도시경관의 관리수법의 실현방법으로 경관법이 제정되었으며, 경관계획을 통해서 지역의 정체성과 고유한 이미지 형성을 통한 총체적 공간 환경디자인이 작동할 수 있는 기반이 형성된 것¹¹⁾으로 보고 있다. 이와 같이 경관관리를 위한 가장 기본적이고 강력한 행정 수단으로서 경관법 체계가 구축된 것이다. 본 연구에서는 이러한 경관관리에 대한 이해를 기반으로 기초지자체의 통합경관관리 방안을 제시하는 것이다.

11) 한국도시설계학회 편(2016), 도시설계의 이해, 보성각, pp286-287 재정리

제2절 경관관련 법·제도 현황

1. 경관법 및 관련 법 운영 현황

경관법은 국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위하여 경관의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성이 나타나는 국토환경과 지역환경을 조성하는 데에 이바지¹²⁾하기 위한 사항을 규정하고 있으며, 경관의 관리원칙¹³⁾을 제시하고 있다. 경관법의 체계는 다음 <그림 2-1>과 같이 구성되어 있다.



자료 : 경관포털 <http://www.beautifulcountry.or.kr>

<그림 2-1> 경관법의 체계

12) 경관법 제1조

13) 경관법 제3조에 의하면, ① 국민이 아름답고 쾌적한 경관을 누릴 수 있도록 하며, ② 지역의 고유한 자연·역사 및 문화를 드러내고 지역주민의 생활 및 경제활동과의 긴밀한 관계 속에서 지역주민의 합의를 통하여 양호한 경관이 유지될 것, ③ 각 지역의 경관이 고유한 특성과 다양성을 가질 수 있도록 자율적인 경관행정 운영방식을 권장하고, 지역주민이 이에 주체적으로 참여할 수 있도록 할 것, ④ 개발과 관련된 행위는 경관과 조화 및 균형을 이루도록 할 것, ⑤ 우수한 경관을 보전하고 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새롭게 형성되는 경관은 개성 있는 요소를 갖도록 유도할 것, ⑥ 국민의 재산권을 과도하게 제한하지 아니하도록 하고, 지역 간 형평성을 고려할 것이라고 원칙을 제시하고 있다.

경관 분야에서 실행수단은 다음 <그림 2-2>에서와 같이 법과 조례 제·개정과 같은 제도적 기반을 구축하는 부분, 그에 따라 경관위원회 구성 및 심의에 의한 경관관리, 지역특성을 반영한 경관계획의 수립 및 실행을 위한 경관사업으로 추진된다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등의 국토관리시스템과 연동하는 지역지구지정, 중점경관관리구역 지정 등의 제도적 실행을 통한 방법과 주민이 스스로 참여하고 제안하여 구성하는 경관협정에 대한 지원 등의 수단을 가지고 있다.

조례제정에 의해 경관위원회 운영을 통한 경관관리는 가장 강력한 경관관리 수단으로써 작동하고 있으며, 경관계획에 의해 제시된 경관사업 및 경관협정 체결을 추진하여, 경관계획이 추구하는 지자체의 경관 미래상을 구체적으로 구현할 수 있게 된다.



<그림 2-2> 경관법의 실행수단

<표 2-1> 관련법의 주요내용

구분	내용	관련사항
경관법	국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위하여 경관의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성이 나타나는 국토환경과 지역 환경을 조성하는 데 이바지하는 것을 목표로 하는 법률	
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	국토의 효율적인 이용과 관리를 위한 국토체계 및 도시계획 수립의 기반이 되는 법률 지구단위계획 수립 및 경관지구, 미관지구의 지정 등을 통해 해당지역의 경관관리의 계획적 기반 구축에 영향을 미침	경관지구 등 용도지역지구
공공디자인 진흥에 관한 법률	국가, 지방자치단체, 공공기관 등에서 설치하는 공공시설물의 디자인 행위 등에 대해서 문화적 공공성과 심미성 향상을 위해 필요한 사항을 규정	공공시설물 공공디자인
디자인보호법	디자인의 보호와 이용을 도모함으로써 디자인의 창작을 장려하여 산업발전에 이바지	디자인 창작 장려
산업디자인 진흥법	산업디자인의 연구 및 개발을 촉진하고, 산업디자인을 진흥하기 위한 사업을 지원함으로써 산업의 경쟁력 강화에 이바지 산업통상자원부장관은 산업디자인의 개발촉진과 진흥을 위한 「산업디자인 진흥 종합계획」을 수립하고 공고해야 함	디자인 진흥
문화예술 진흥법	대통령령으로 정하는 종류 또는 규모 이상의 건축물을 건축하려는 자는 건축 비용의 일정 비율에 해당하는 금액을 회화·조각·공예 등 미술작품의 설치에 사용	공공미술 등 예술품 설치
건축기본법	국민의 안전·건강 및 복지에 직접 관련된 생활공간, 사회의 다양한 요구를 조정하고 수용하며 경제활동의 토대가 되는 공간환경, 지역의 고유한 생활양식과 역사를 반영하고 미래세대에 계승될 문화공간의 조성	공공공간의 디자인 관리
건축법	건축물의 대지·구조·설비 기준 및 용도 등을 통해 건축물의 안전·기능·환경 및 미관을 향상시키기 위해 필요한 사항을 규정	건축물 미관 관련
건축서비스 산업진흥법	건축물(공공건축 중심)에 대한 기획 및 관리, 디자인 관리 등에 대한 사항을 지원하고 규정	건축감리 등 설계수준관리
옥외광고물 등 관리법	옥외광고물의 질적 향상을 위한 기반을 조성하고, 옥외광고물의 표시·설치 등에 관한 사항을 정하여 아름다운 경관과 미풍양속을 보존하고 공중(公衆)에 대한 위해(危害)를 방지하며 건강하고 쾌적한 생활환경 조성	옥외광고물 관리

2. 경관관련 지침 및 관련 제도

경관관련 지침으로는 국토교통부에서는 현재 개정법령 이후 ‘경관 심의 운영 지침(국토교통부 고시 제2017-427호)’, ‘경관계획수립지침(국토양부 고시 제2014-685호, 2014. 11. 5 일부개정)’ 이 있다. 경관심의 운영지침은 ‘경관 심의 대상 건축물 및 시설물 등이 주변의 경관과 조화를 이루어 아름답고 지역성 있는 경관을 형성할 수 있도록 경관에 관한 검토 및 심의를 수행’ 하는 목적을 가지고 있으며, 그에 따라 사회기반시설사업, 개발사업, 건축물에 대한 경관심의의 근거를 제공한다.

경관계획수립지침은 광역, 기초지자체 경관계획, 특정경관계획 등 경관계획 수립 과정에서 준수해야 하는 사항에 대한 기초 가이드라인이다. 주요한 내용은 다음 <표2-2>와 같다.

<표 2-2> 경관계획 수립지침 주요내용

구분	주요내용	비고
제1장 총칙	지침의 목적 / 경관계획의 지위 및 성격 법적 근거 / 계획수립 대상지역 및 수립권자 경관계획의 유형	
제2장 경관계획 내용, 작성원칙	경관계획의 내용 / 경관계획 수립의 기본원칙	
제3장 경관계획의 수립절차	경관계획의 입안 / 주민 등의 의견청취	
제4장 도 기본경관계획	기본경관계획의 개요 / 경관현황조사 및 분석 경관기본구상 / 경관기본계획 경관 부문별 계획 / 실행계획	실행계획은 제7장에 수록
제5장 시군기본경관계획	기본경관계획의 개요 / 경관현황조사 및 분석 경관기본구상 / 경관기본계획 경관가이드라인 / 실행계획	실행계획은 제7장에 수록
제6장 특정경관계획	개요 / 경관자원조사 및 분석 기본구상 / 특정경관계획의 수립 경관설계지침 / 실행계획	
제7장 실행계획	실행계획의 성격 및 내용적 범위 경관관련 지역, 지구 및 구역 등의 적용 및 연계방안 경관조례의 제정 및 개정 등의 제안 지구단위계획 등 관련 계획과의 연계방안 경관사업 추진에 관한 사항 경관협정의 적용 및 운영에 관한 사항 경관관련 자문 및 심의에 관한 사항 단계별 추진계획 수립 / 예산계획 수립	
제8장 도서의 작성	규격 및 작성기준 / 도면의 작성수준	
제9장 행정사항	재검토기한 명시	

경관 심의 운영 지침에서는 경관 심의 대상 건축물 및 시설물 등이 주변의 경관과 조화를 이루어 아름답고 지역성 있는 경관을 형성할 수 있도록 경관에 관한 검토·심의를 수행하는데 필요한 사항을 정하고¹⁴⁾ 있으며, 경관 심의 대상 사업을 결정하고, 경관 심의의 운영 절차, 심의 도서의 작성방법에 대한 것을 규정하고 있다.

지침에 의하면 경관위원회 심의는 해당 사업의 담당기관에 심의신청서 및 심의도서, 체크리스트를 제출하며, 요청일로부터 30일 이내에 개최하여 심의를 진행하도록 하고 있다. 사전검토 절차를 만들어 심의위원 3인으로부터 사전에 검토를 진행한 사항은 20일 이내에 종료하도록 하고 있다.

<표 2-3> 경관 심의 운영 지침의 주요 내용

구분	주요 내용	비고
제1장 총칙	지침의 목적 / 적용범위	
제2장 사회기반시설 사업의 경관 심의	경관 심의 대상 / 경관 심의 시기 / 경관 심의 기준 / 경관 심의 도서 작성방법	
제3장 개발사업의 경관 심의	경관 심의 대상 / 경관 심의 시기 및 주체 / 경관 심의 기준 / 경관 심의 도서 작성방법	
제4장 건축물의 경관 심의	경관 심의 대상 / 경관 심의 기준 / 경관 심의 도서 작성방법 / 건축법 기준의 완화적용계획서 작성방법	
제5장 경관 심의 절차	사전 검토 절차 / 경관 심의 절차	
제6장 경관위원회의 구성·운영	경관위원회의 구성·운영 / 공동위원회 구성·운영 / 그 밖의 사항	

14) 경관 심의 운영 지침 1-1-1 참조

제3절 경관제도의 변화

1. 경관법 제정 및 개정과정

1) 경관법 제정 및 개정

2007년 5월, 경관법은 국토의 종합적인 경관관리와 지방정부의 경관계획 실효성을 높이기 위하여 제정되었다. 초기의 경관법은 지원과 유도 위주의 내용으로 구성되어 있어 실효성 있는 경관관리 및 경관형성 등에 한계가 있고 실행력이 미흡하다는 지적이 있었고, 자치단체별 경관관련 유사사업¹⁵⁾의 중복시행과 연계성 미흡, 경관법 취지와 운영목적, 성격에 대한 이해 부족 등의 문제가 있었다.

경관법 운영과정에서 나타난 이러한 문제들을 해결하고 보완하고자 국토교통부는 「경관법」 전부개정안을 2013년 8월 공포했다. 개정된 경관법은 아름답고 쾌적한 국토경관 및 지역 환경을 조성하기 위하여 국토경관의 체계적 관리, 시·군 지역 특성을 반영한 경관계획 수립을 의무화하는 것을 시작으로 중앙정부의 경관정책기본계획 수립과 시행, 도지사의 시·군 경관계획 승인절차 폐지, 주요 사회기반시설 사업, 개발사업 및 건축물에 대한 경관심의 도입, 국가 및 지방자치단체의 경관관리 강화 등의 내용을 더하여 기존의 경관법보다 강력한 행정적 시스템을 구축했다. 특히 경관심의 부분에서 도로 철도시설 등 사회기반시설 사업 중 일정 규모이상의 사업, 도시개발사업 등의 각종개발사업 및 경관지구 등의 건축물 건축에 대하여 경관위원회의 심의를 거치도록 시행령에서 규정한 것이 경관법의 권한을 가장 크게 변화시킨 부분이라고 할 수 있다.

또한 우수한 경관 조성을 유도하기 위한 인센티브 항목으로는 창의적 디자인 유도를 위한 건축기준 등을 완화하는 내용을 제안하고 있다. 사전경관계획을 수립하여 경관심의를 받는 대규모 개발 사업에 대해 우수 경관을 만들기 위해 특별건축구역으로 지정할 수 있으며, 경관지구 중점경관관리구역의 건축물에 대해서도 필요시 건폐율 등 건축기준을 완화할 수 있도록 규정하고 있다.

15) 경관사업과 유사한 사업으로는 공공디자인 사업, 도시재생사업과 같이 법령에 의해 실행기반을 가지고 있는 사업이 있으며, 사회기반시설 조성사업, 도시개발사업과 같이 지역 경관에 상당한 영향을 미치는 사업이 존재한다.

<표 2-4> 개정 경관법의 주요내용

정부의 경관정책기본계획 수립	경관계획 수립 의무화
<ul style="list-style-type: none"> · 매 5년마다 경관정책기본계획 수립 · 국토경관의 체계적 관리 및 우수경관자원 보호 · 우수경관 창출을 위한 유도 및 지원역할 강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 시·도 및 인구 10만 이상의 지자체(시·군 포함) · 도시기본계획에서 장기적 전략과 기본방향 설정 · 경관계획에서 구체적인 실천계획 수립
경관계획 수립권자의 확대	도지사의 시·군 경관계획 승인절차 폐지
<ul style="list-style-type: none"> · 특별·광역시외의 자치구·군, 경제자유구역청, 행정시 등도 경관계획을 수립하도록 함 	<ul style="list-style-type: none"> · 시·군에서 관계 행정기관과의 협의 및 자체경관 위원회의 심의를 거쳐 직접 수립 · 시·군 경관계획은 도의 경관계획에 부합되게 수립하고, 내용이 다를 경우 도의 경관계획이 우선하도록 규정
경관심의제도 도입	국가 및 지방자치단체의 경관관리 강화
<ul style="list-style-type: none"> · 사회기반시설(SOC), 개발사업, 건축물 등 · 각 사업별 경관위원회의 심의를 거치도록 함 · 개발사업의 경우 사전경관계획 수립을 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가 및 지방자치단체 전문 인력 양성 교육 · 우수한 경관 발굴 및 포상 지원 · 3차원의 경관관리정보체계 구축 및 운영 등

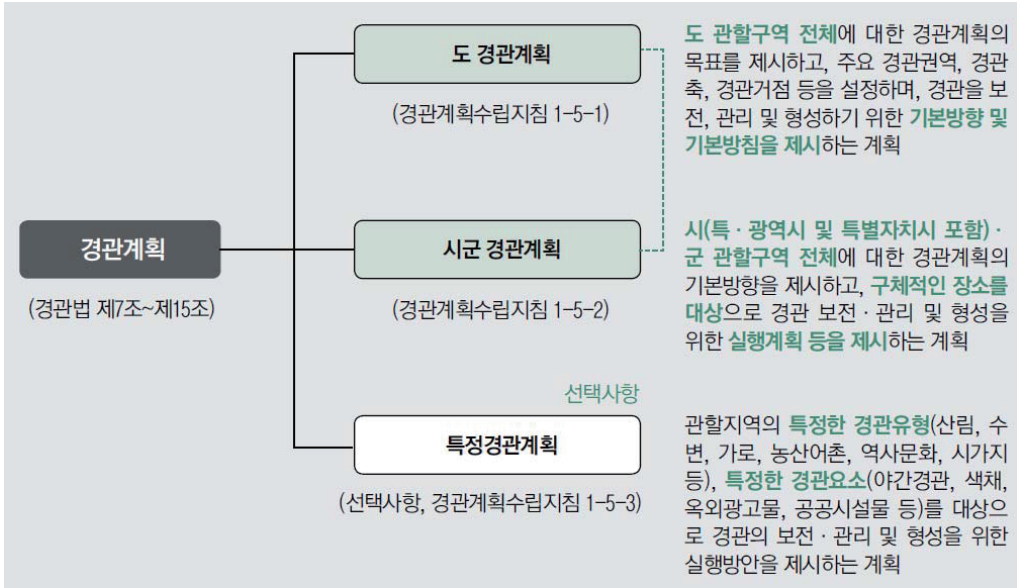
2) 경관계획의 체계

경관계획의 수립은 기본적으로는 시·도지사, 시장·군수가 수립할 수 있다. 그리고 특·광역시, 도, 그리고 인구 10만을 초과하는 시와 군의 경우는 의무적으로 경관계획을 수립하여야 한다.¹⁶⁾ 경관계획이 포함해야 하는 내용에 대해서 경관법 제9조에 언급이 되어 있으며, 경관계획의 위계¹⁷⁾별로 계획 내용을 구분하도록 하고 있다. 또한 특정경관계획 수립을 선택할 수 있도록 제시하고 있는데, 관할 지역의 특정한 경관유형을 대상으로 경관관리 수단을 강력하게 발휘할 수 있는 근거로 제시하고 있다. (그림 2-5 참조)

지금까지의 지방자치단체 경관계획이 갖는 가장 큰 한계점으로는 계획내용의 실행수단이 미흡하여 경관관리의 실행력이 부족하다는 점을 들 수 있었다. 이를 보완하기 위해 개정 경관법에서는 계획내용의 일부를 보완하여 경관관리의 기본적인 틀을 제시하였다.

16) 경관법 제7조 제1항 참고

17) 광역지자체의 경관계획, 시군경관계획 등의 위계를 의미



※ 출처 : 주신하, 김경인(2015), 알기 쉬운 경관법 해설, 보문당, p. 75

<그림 2-3> 경관계획의 유형

3) 경관심의제도 관련사항

경관법이 제정될 때부터 경관심의제도는 경관계획의 실행을 위한 핵심 기능이였다. 경관심의는 공공부분만이 아니라 민간부분에서 진행되는 다양한 사업들을 조정하여 경관관리를 시행할 수 있는 행정적 수단이다.

<표 2-5> 경관 심의 대상

구 분	심의대상	지자체 위임여부
경관계획 및 사업	<ul style="list-style-type: none"> 경관계획의 수립 또는 변경 경관계획의 승인 경관사업 시행의 승인 경관협정의 인가 	<ul style="list-style-type: none"> 조례로 추가(영24조)
사회기반시설	<ul style="list-style-type: none"> 도로·철도·도시철도시설 사업(500억이상) 하천시설 사업(300억이상) 	<ul style="list-style-type: none"> 조례로 추가(법18조, 영24조)
개발사업	<ul style="list-style-type: none"> 영 제19조 별표 대상사업 (도시)면적3만㎡이상 (비도시)면적30만㎡이상 	<ul style="list-style-type: none"> 위임사항 없음
건축물	<ul style="list-style-type: none"> 경관지구 건축물 중점경관관리구역 건축물 공공건축물 	<ul style="list-style-type: none"> 조례로 추가(영 제24조)

경관심의는 심의 대상이 주변의 경관과 조화를 이루어 아름답고 지역성 있는 경관을 형성할 수 있도록 경관에 대한 검토 및 심의를 수행하는 것¹⁸⁾으로 품격있는 국토 경관을 조성하기 위해서 시행하는 것이다. 경관심의의 주체는 중앙행정기관, 지방자치단체의 승인, 인허가사항에 대한 것으로 이에 대한 경관에 관한 검토를 시행하는 것이다. 경관심의제도는 경관위원회 운영을 통하여 해당 지자체의 경관관리를 통합적으로 수행할 수 있는 제도적 기반을 구축했다. 경관 심의 운영 지침에 따르면 경관심의는 상위계획이나 관련계획과의 정합성이나 인접 지역과의 조화 등을 중심으로 경관 측면의 적정성과 타당성을 검토하며, 해당 지자체별로 이에 대한 구체적인 심의 기준은 별도로 구축이 가능하다.

기존의 경관심의는 경관계획의 수립·변경 승인, 경관사업의 승인, 경관협정의 인가 등을 대상으로 하며, 이를 위해 지자체가 경관위원회를 운영하였다. 수원시와 같은 경우에는 2012년부터 경관위원회를 운영하여 경관계획, 경관사업 및 경관협정, 그밖에 경관에 영향을 미치는 사업으로 판단되는 공공사업에 대한 경관심의를 추진했다. 특히 경관사업에 대한 추진과 관리를 중심으로 심의가 이루어졌다. 개정경관법이 가져온 가장 큰 변화는 지역의 경관을 변화시키는 대상 사업의 심의이다. 앞서 언급한 바와 같이 기존의 심의 대상과 다르게 사회기반시설, 도시개발사업, 중점경관관리구역 내의 건축물 심의까지 대상이 확대된 것이다.

사회기반시설사업의 유형별 경관 심의 시기는 사업의 특성을 고려하여 기본설계 완료 전, 또는 심의를 마치기 어렵다고 인정하는 경우에는 실시설계를 완료하기 전에 마쳐야 하는 것을 원칙으로 한다. 개발 사업에 대한 경관 심의는 도시계획위원회 또는 건축위원회 등 다른 위원회의 심의에 앞서 실시하거나, 경관법 제29조제3항에 따라 관련 위원회와 공동으로 심의 하는 것을 원칙으로 하며, 경관 심의 이후 실시계획 수립 등의 과정에서 사업계획의 변경이 발생한 경우, 각종 개발계획 또는 각종 구역, 지구 등의 변경승인, 변경수립, 변경결정, 변경 또는 변경 지정 등 경미한 변경이 아닌 경우에는 경관 심의를 다시 받아야 한다.

18) 경관 심의 운영 지침 1-1-1

2. 중앙정부의 경관정책

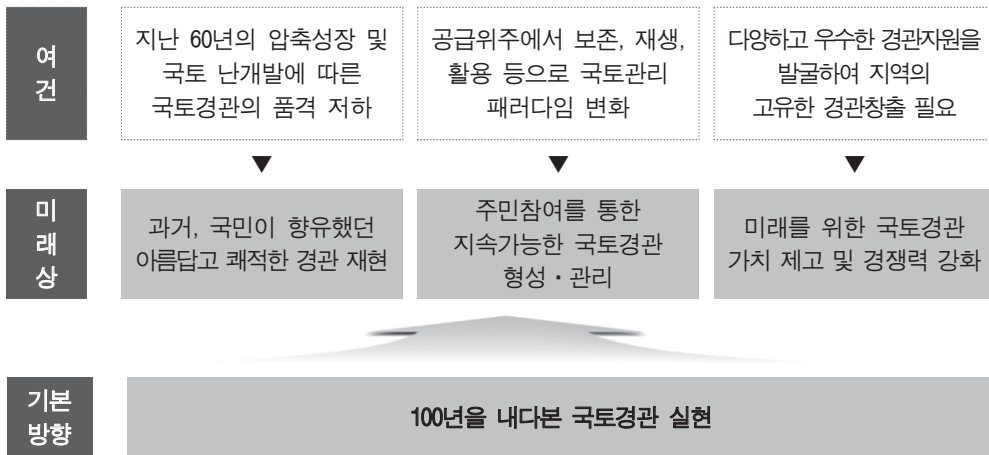
1) 제1차 경관정책기본계획의 수립

가. 개요

국토부에서는 국민이 아름답고 쾌적한 경관을 누릴 수 있도록 국토경관 형성 및 우수한 경관의 발굴·지원·육성하기 위한 경관정책의 기본방향과 전략을 제시하는 기본계획으로 제1차 경관정책기본계획을 수립하였다.¹⁹⁾ 계획의 의의와 성격을 살펴보면, 경관정책에 대한 종합적 계획으로서, 우수한 국토경관 형성 및 지속적인 관리에 대한 기본방향과 전략을 제시하는 국가계획이며, 5개년 단위의 계획으로 경관정책의 중기 전략을 수립하고, 구체적인 집행방안을 제시하는 실천계획으로써, 국토 전역의 경관에 대한 종합적 계획으로 경관 관련 정책을 수립하는 중앙 및 지방정부와 민간 등 다양한 분야 간 협력을 바탕으로 하는 협력계획이다.

나. 계획의 주요 내용

조상들이 향유했던 삶의 터전을 바탕으로 현재 우리의 노력을 더해 장기적 안목에서 후손을 위한 지속가능한 국토경관 실현하는 것을 기본 방향으로 삼고 있으며, 기본 방향에 관련된 사항은 다음 <그림 2-4>와 같다.



출처 : 국토교통부(2015), 제1차 국가경관정책기본계획, p.45

<그림 2-4> 국가 경관정책 추진의 기본방향

19) 경관법 제6조(경관정책기본계획의 수립 등) ① 국토교통부장관은 아름답고 쾌적한 국토경관을 형성하고 우수한 경관을 발굴하여 지원·육성하기 위하여 경관정책기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다는 규정에 근거하여 수립

국가경관정책의 기본방향은 아름답고 쾌적한 국토경관은 국민복지 실현을 위한 기본 전제라는 인식을 공유하고 이를 형성하기 위한 국가적 공감대 형성하며, 5,000년의 역사와 문화가 깃든 우리 선조들의 삶의 터전인 국토의 경관자원을 보전하여 전통성을 회복함과 동시에 국가와 국민이 함께 만드는 국토경관은 후손들로 하여금 자긍심을 고취시키는 중요한 자산이 될 수 있도록 국토의 미래 가치 극대화하며, 대규모 사업부터 일상생활 속 환경개선에까지 경관보전 및 형성을 위한 노력이 이루어질 수 있도록 체계적이고 유연한 경관관리 유도하는 것이다.

경관정책기본계획의 시간적 범위는 2015~2019년까지 5년간이며, “국민과 함께 만드는 100년의 국토경관”이라는 비전 실현을 위한 2개 목표, 3개 추진전략, 8개 정책과제를 도출하였다. 주요내용은 국토경관의 현황 및 여건 변화 전망에 관한 사항, 경관정책의 기본 목표와 바람직한 국토경관의 미래상 정립에 관한 사항, 국토경관의 종합적·체계적 관리에 관한 사항, 사회기반시설의 통합적 경관관리에 관한 사항, 우수한 경관의 보전 및 그 지원에 관한 사항, 경관 분야의 전문 인력 육성에 관한 사항, 지역주민의 참여에 관한 사항, 그 밖에 경관에 관한 중요 사항 등에 대한 내용을 담고 있다.

<표 2-6>제1차 경관정책기본계획의 3개 추진전략 및 8대 정책과제

	I. 경관가치 인식확산	II. 경관관리 역량강화	III. 경관행정 기반구축
정 책 과 제	1. 국토경관 미래상 설정 · 국토경관 대국민 공감대 형성 · 국토경관자원 발굴 및 홍보	4. 기초연구 및 기술개발 · 경관관련 기술개발 토대 구축 · 경관관련 기초연구 추진	6. 경관 행정시스템 정비 · 경관행정업무 체계 개선 · 경관행정 지원 강화
	2. 국민참여 활성화 · 국민참여 경관활동 기반구축 · 국민참여 경관활동 다양화	5. 전문인력 양성 · 경관관련 분야 전문성 제고 · 전문인력 관리 및 활용체계 마련	7. 경관관리제도 개선 · 경관관리 시스템 강화 · 경관심의제도 정착
	3. 선도모델 개발 · 국가경관 개선사업 추진 · 지역경관 개선사업 지원		8. 경관관리 지원 강화 · 인센티브 제도 발굴 및 시행 · 경관회계 및 기금 설치 검토

출처 : 앞의 책, P.47

3. 경관제도 변화에 따른 주요이슈

1) 기초지자체의 경관행정 필요성 대두

개정 경관법에 의하면 인구 10만 명을 초과하는 시·군에서 경관계획을 반드시 수립하여야 하며, 그 밖의 지방자치단체에서는 지역의 여건과 상황에 따라 필요하다고 판단될 경우에 선택적으로 수립할 수 있다. 시·군의 경관계획은 도 경관계획과는 달리 경관사업, 경관협정, 경관심의 등에 대한 사항을 보다 구체적으로 제시하여야 하며, 관할구역의 경관 창출에 중요한 역할을 하여 보다 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성해야 할 필요가 있는 지역을 중점경관관리구역으로 설정하고, 경관관리의 목표 및 보전·관리·형성을 위한 실행수단 등을 검토·제시하여야 한다.²⁰⁾

국토부에서 전국 광역지자체 17개, 기초지자체 133개를 대상으로 현황조사를 실시한 결과, 인구 10만 이상의 시·군·구에서는 133개(54.7%)지자체에서 경관조례를 지정하여 운영하고 있다²¹⁾. 경관계획의 경우에는 인구 10만을 초과하는 의무수립대상인 84개 지자체 중에서 경관계획을 수립하고 있는 곳은 총 40개로 약 47.6%에 해당 한다²²⁾. 2015년 기준 176지자체 가운데 96개 지자체에서 경관심의를 진행하였으며 타 위원회와 공동심의를 진행한 지자체는 19개 지역이다.²³⁾ 이와 같이 경관관리를 위한 행정시스템이 자리 잡아가고는 있다. 문제는 경관계획에서 상세한 가이드라인이 경관관련 계획을 수립하거나 사업을 추진할 경우에 적용되는지 여부에 대한 검토 및 점검이 어렵게 느껴지거나, 경관위원회 심의 과정이 불안정하게 인식이 된다는 점이다.

2) 사회기반시설 및 개발 사업에 대한 심의

제1차 경관정책기본계획에서 명시한 바와 같이 경관법 전면 개정으로 인구 10만명 초과 기초지자체에서도 일정규모 이상의 사회기반시설사업 및 개발사업, 건축물에 대한 경관심의를 진행할 수 있는 기반을 갖추게 되었다.

경관심의를 규제적 성격에 따라 제도의 실행력은 갖추고 있으나 보다 효율적이고 객관적인 심의를 위한 가이드라인 등이 필요하여 심의 운영 지침을 국토부에서 마련했으나 이를 실제로 적용해야 하는 현장에서는 심의 기준에 대해서 숙지하지 못하거나, 체크리스트 미활용 등의 운영 미숙 현상이 드러나고 있다.

20) 경관계획수립지침 5-4-1 참조

21) 윤은주 외(2016), p.163

22) 위재송, 경관계획 운영사례, 제3회 경관아카데미 자료집, pp.132-133

23) 국토교통부(2015), 제1차 국토경관정책기본계획 p.22

개발사업 등에 대해서 수립하는 사전경관계획의 경우, 심의과정에서 과도한 심의도서를 요구, 경관시뮬레이션에 대한 오해, 경관중합지침도 작성 수준미달 등 다양한 원인에 의해서 심의절차가 지연 되며, 이에 따른 민원이 발생하는 경우도 있다.

이러한 문제는 심의해야 하는 대상에 대해서 경관심의 시에 주안점을 두고 판단해야 하는 기준을 경관계획 상의 경관설계지침으로 작성해야하며, 이에 대해 숙지를 해야 한다. 그럼에도 불구하고 현장에서는 실제로 적용하기 어려운 측면이 있다.

3) 지속가능한 경관행정 시스템 구축

경관법상의 경관계획은 국토관리 부문의 경관계획(도시기본계획 등)과 각종 개발사업 상의 경관관련 계획 간에 연계방법이 구체화되지 않아 경관부문 최상위 계획으로 작동하기가 어려운 부분이 있다. 지역경관의 관리 필요성에 비해 사업비 지원이나 전문가 지원 등의 실질적인 지원방안은 구축하기 어렵다.

한편으로는 지역 여건에 따라서 경관행정이 주안점을 두고 관리하는 대상이 차이가 있다. 도시개발 사업이나 건축물 조성사업이 다수 발생하는 지역이나 인구가 점차 감소하고 있는 지역은 각각 지자체가 당면한 현안의 문제가 상이하다. 이러한 문제를 동일한 기준으로 적용하는 것이 어렵다.

이는 경관의 정의에서 살펴본 바와 같이 경관이라는 정의 안에 내재한 문제점이기도 하다. 포괄하는 대상이나 범위가 다양하기 때문에 이처럼 관리의 대상 범주를 한정하기 어렵고, 구체적인 기준, 정량화된 수치를 제시하기 어렵다.

제3장 사례조사

제1절 조사의 기본방향

1. 사례선정 기준

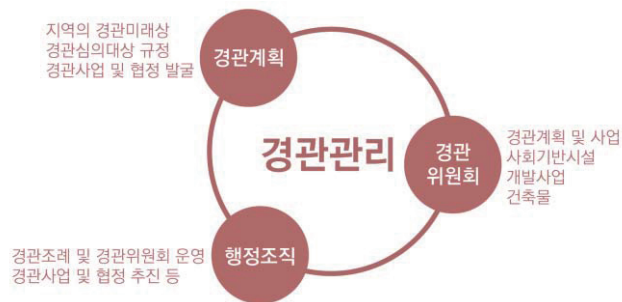
해외사례는 디자인품질관리 제도를 운영하고 있는 영국 런던 사례와 경관관리 제도를 확립하여 운영하고 있는 일본 교토의 사례를 살펴보았다. 국내사례는 광역지자체의 경우에는 서울, 부산, 인천과 같은 특광역시와 수원시 상급기관인 경기도 사례를 선정했으며, 수원과 비슷한 규모의 기초지자체인 성남, 용인, 고양시 사례를 조사했다.

2. 조사내용의 구성

사례조사는 경관관리의 주요 틀을 구성하고 있는 경관계획, 경관심의, 행정조직을 기본으로 조사했다. 자세한 내용은 다음 <표 3-1>에서 제시했다

<표 3-1> 사례조사의 주요내용

구분	조사내용	근거
행정조직	<ul style="list-style-type: none"> 조직의 구성형태 해당부서의 업무구성 	
경관계획	<ul style="list-style-type: none"> 경관계획 수립여부 경관계획 재정비 추진 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 경관법 제7조~제15조
경관심의제도	<ul style="list-style-type: none"> 경관위원회 구성 및 운영형태, 추진절차 경관위원회 개최 건수 및 안건수 	<ul style="list-style-type: none"> 경관법 제26조~제31조
기타사항	<ul style="list-style-type: none"> 경관관리 관련 특이사항 업무고충 및 기타 건의사항 등 	



<그림 3-1> 경관관리 업무의 구성

제2절 해외사례

1. 영국 런던

1) 개요

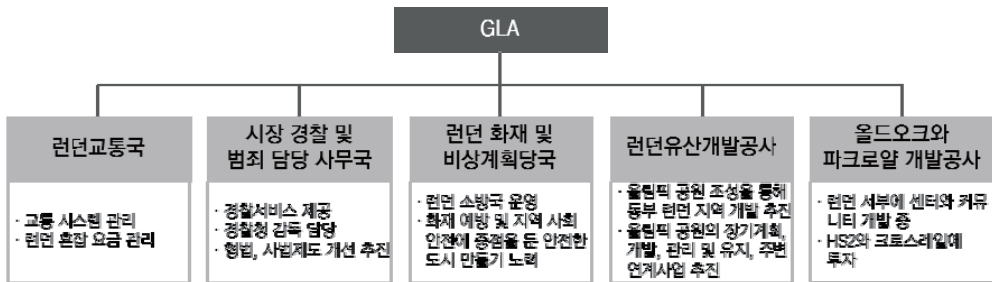
영국 런던은 영국의 수도이자 잉글랜드의 중심지로서, 미국의 뉴욕, 중국의 상하이와 더불어 세계 3대 대도시로, 국제금융의 중심지 역할을 한다. 템스 강을 끼고 있는 인구 870만 규모의 도시이며, 면적은 1,572.1km²이다. 정식명칭은 그레이터 런던(Greater London)으로 거대한 광역권의 도시이다.

2) 행정조직

가. 런던의 행정조직

런던의 행정조직은 광역자치단체라기보다는 느슨한 연합에 가깝다. 그레이터 런던은 특별자치구역인 City of London과 City of Westminster을 포함한 32개 자치구(borough)로 구성되어 있다. 런던의 광역행정은 런던광역행정청(Greater London Authority)이 담당하고 있다. GLA가 책임지는 분야에는 운송, 치안, 화재 및 구조, 개발 및 전략 기획이 포함되며, 시장과 총회의 정책 방향에 따라 작동하는 기술적인 기관들이 업무를 담당한다.²⁴⁾

GLA는 런던의 토지이용계획을 조정할 책임이 있다. 시장은 전략계획 「런던플랜(London Plan)」을 수립하고, 개별 런던 자치구 협의회는 이 계획을 준수해야 한다. 2016sus 브렉시트(Brexit) 이후 새롭게 당선된 사디크 칸(Sadiq Khan)시장은 LORP(London Office Review Panel)와 같은 시장과 관련된 전략적 문제에 대해서 직접적으로 조언할 수 있는 기구를 구성하여 운영하고 있다.



〈그림 3-2〉 GLA의 하부 조직 및 업무내용

24) <https://www.london.gov.uk/> 참조

나. 디자인평의회(Design Council)과 CABE

디자인평의회(Design Council)는 디자인 혁신을 주도하는 협회이다. 1944년에 설립된 영국 디자인 협회는 전후 영국의 산업 재건을 위한 산업 디자인의 가치를 보여주기 위해 설립되었으며 현재 디자인을 통해 사람들의 삶을 개선하기 위해 노력하는 단체로 활동하고 있다. 디자인평의회는 경제 성장과 혁신을 주도하며 건축 환경의 품질을 향상시키는 전략적 도구로 디자인을 사용하고 있으며, 사용자 중심의 긍정적인 사회, 환경, 경제 분야의 변화를 주도하며, 도시환경에서 제품, 서비스, 사용자 경험 및 디자인을 포함한 디자인의 모든 측면을 다루고 있다. 2011년에 디자인평의회는 도시디자인 부문의 정부고문인 CABE와 합병되었다²⁵⁾.

CABE(The Communication for Architecture and The Built Environment)는 1999년에 구성되어 2006년에는 16명의 커미셔너와 75명 직원이 근무하는 조직으로 확대되었으며, 2011년에 위에서 언급한 바와 같이 런던 디자인평의회와 합병되었다. CABE는 2000년 ‘국가 도시디자인 기준(By Design)’을 수립하고, ‘좀 더 나은 공공건축물, 미래를 위한 자랑스러운 건축유산(Better Public Buildings, a proud legacy for the future)’이라는 선언을 시작으로 사회 전반에 걸친 디자인 정책 이슈를 제안하는 역할을 수행했었으나 현재는 디자인평의회와 더불어 디자인축제와 같은 이벤트 개최 등을 추진하고 있다.

현재 디자인평의회는 공공영역에서 공무원들의 디자인 기술훈련을 지원하고 디자인아카데미를 운영하고 있으며, CABE의 기존 조직들은 디자인 심의(Design Review)를 통해서 디자인 향상을 지원한다. 이를 통해 새로운 건물이나 마스터플랜, 공공공간 및 사회기반시설의 디자인 품질을 평가하고, 그 다음 단계에서의 디자인 향상을 도모하는 데에 도움을 준다.

3) 런던플랜

런던플랜은 런던시장의 핵심 정책을 담은 계획이다. 런던시장은 런던 지역의 개발과 토지이용계획에 대한 전략적 방향을 담고 국가의 도시계획정책을 토대로 런던플랜을 작성하는 의무를 가지고 있으며 그에 따라 연구와 컨설팅 그리고 심의를 거쳐 계획을 수립한다. 런던플랜의 주요 목표는 도시성장, 경제개발, 기후변화 대응, 환경, 주택, 교통 분야에 대해 향후 20년 동안 어떻게 할 것인지 청사진을 제시하는 것이다. 세부내용은 도시성장 속도에 맞춰 충분한 주택공급, 일자리 확충, 교통 인프라 건설 등 주요 부문별로 사업 로드맵을 제안하며 각각 성취해야 하는 지표 및 세부제안사항 등에 대해서 담고 있다.

25) <http://www.designcouncil.org.uk> 내용 참조

4) 심의제도

가. 디자인 품질평가지표(Design Quality Indicator)

디자인품질 평가지표(Design Quality Indicator, 이하 DQI)는 건축물의 신축과 기존 건물을 개조하는 과정에서 진행되는 디자인 평가시스템으로 경찰서, 관공서, 대학교, 도서관 및 개인 소유의 건축물 등 다양한 종류의 건축물을 대상으로 사업의 초기 기획단계에서부터 준공 후 사용단계까지 지속적으로 진행되는 디자인 품질 평가를 위한 지표다. 건축물의 설계 및 시공 관계자, 사용자 또는 직·간접적으로 영향을 받게 되는 사람들이 평가의 모든 단계에 참여할 수 있도록 구성되어 있다.

DQI는 PROBE(the Post-Occupancy Review of Buildings and their Engineering), BREEAM(Building Research Establishment Environment Assessment Method)과 같은 기존의 건축물 성능 평가기준과 RIBA(Royal Institute of British Architects)와 같은 디자인 측면의 평가기준의 특성 및 관련 이론 분석을 바탕으로 평가항목 구축하고 운영하고 있다.

DQI 시스템은 기획단계에서 사용하는 설명단계(Briefing tool, 공공건축의 유형별 특성을 고려하여 지표별 가중치를 부여하는 단계)와 설계단계 이후에 사용하는 평가단계(Assessment tool, 계획안에 대한 평가와 점검단계)로 구분해서 운영하고 있다.

나. 디자인 품질평가(Spaceshaper)

디자인품질평가는 지역사회 활동가와 전문가를 포함한 모든 사람들이 사용할 수 있는 실용적인 공공공간에 대한 평가시스템으로써, 대중을 만족시키기 위해 정부와 지역사회 차원의 공공공간 품질을 관리하기 위해 구성되었다. 공공공간 운영에 관련된 전문가와 이를 사용하는 사람들의 인식을 취합하여 워크숍을 통해 토론하고 결과를 도출하여 디자인과 건축물의 품질을 평가하고, 공공공간에 대한 개인과 사회의 인식을 고취하고 공공공간이 창출해낼 수 있는 가치에 대해 분석적으로 접근하는 시스템이다.

디자인품질평가시스템은 지역 공원, 광장, 도로 등 지역사회 구성원이 이용하는 공공공간의 질을 향상시키고자 하는 모든 사람을 위한 프로그램으로 공공공간의 품질을 측정하여 보다 나은 공공공간을 만드는 것이며, 공간의 강점과 약점과 공간 이용자들의 요구를 파악하고, 다양한 계층의 사람들의 의견을 교환하여 공간의 질을 보다 향상시킬 수 있는 방법을 찾는 과정을 통해 지역사회의 화합을 도모하며, 일회적인 것이 아니라 지속적으로 시행하여 피드백을 줌으로써 장기적으로 운영하는 프로그램이다.

디자인 품질평가의 과정은 워크숍 기반으로 진행되며, 공공공간을 이용하는 다양한 사람들의 관점을 수집하고, 질문지를 작성하는 것을 통해 대상을 평가하는데, 약 반나절 정도

공간에 대해 어떻게 생각하는지에 대해 모든 구성원이 이야기 할 수 있는 워크숍을 통해 공공공간 운영자들이 공간이 이용자들에게 어떤 영향을 미치는지, 그리고 공간의 강점과 약점에 대해 보다 잘 이해할 수 있게 되고 관리자들이 공간을 어떻게 바꾸어나가야 하는지에 대한 비전을 제시한다.

5) 영국 런던의 디자인관리 행정의 특성

2016년 영국의 EU탈퇴 이후, 사디크 칸(Sadiq Khan)시장은 GLA에 도시계획 및 도시재생 팀을 구성하여 운영하고 있으며, 팀 내부에서 다양한 사업을 다방면으로 전개하고 있다. 런던의 경우에 정부조직 자체가 우리나라와는 다르게 상당히 느슨한 구조로 형성되어 있어 민간의 지원을 쉽게 받아들이고 조언을 구하는 구조가 가능하다.

영국의 경관관리를 위한 건축 및 각종 개발 사업에 대한 디자인의 중요성에 대해서 공감하고 있기 때문에 중앙부처가 각종 정책을 발굴하고 전략을 수립하는 과정이나 실질적인 사업의 추진과정에 전문가들이 자연스럽게 개입 한다.

디자인 평의회는 이러한 개입과정을 뒷받침하는 조직으로서, 각 사업의 초기 단계에서부터 설계 및 사전타당성 검토 등 계획과정 전반에 걸쳐 설계를 검토하며 정책수립에 도움이 되는 전략적 전문가와 전문 지식을 가지고 개입한다. 또한 지역 내 디자인 역량을 강화하기 위한 교육, 지식 데이터베이스 구축, 디자인 품질, 주택, 지속 가능성 또는 공공 공간에 대한 기술적 조언, 설계 개요 작성 및 건축가 선택 등 모든 영역에서 지원을 수행함으로써 결과적으로 도시경관의 향상을 도모할 수 있다.

2. 일본 교토

1) 개요

일본을 대표하는 역사도시 교토(京都)는 794년 헤이안(平安)천도 이래 1865년 도쿄(東京) 천도까지 천년동안 도읍지로서의 역사를 지니고 있다. 교토는 기요미즈테라(清水寺)과 같은 14개의 세계문화유산을 포함한 역사적 자원이 산재해 있으며, 히가시야마(東山), 키타야마(北山), 니시야마(西山), 그리고 가모가와(鴨川)와 같은 뛰어난 자연경관 자원이 어우러진 도시이다. 전체면적은 828km², 인구는 약150만 명이다. 본 연구에서는 광역지자체인 교토 부(京都府)가 아니라 교토시(京都市)의 조직과 업무를 대상으로 사례를 조사하였다.

2) 조직 및 담당사무: 도시계획국 도시경관부

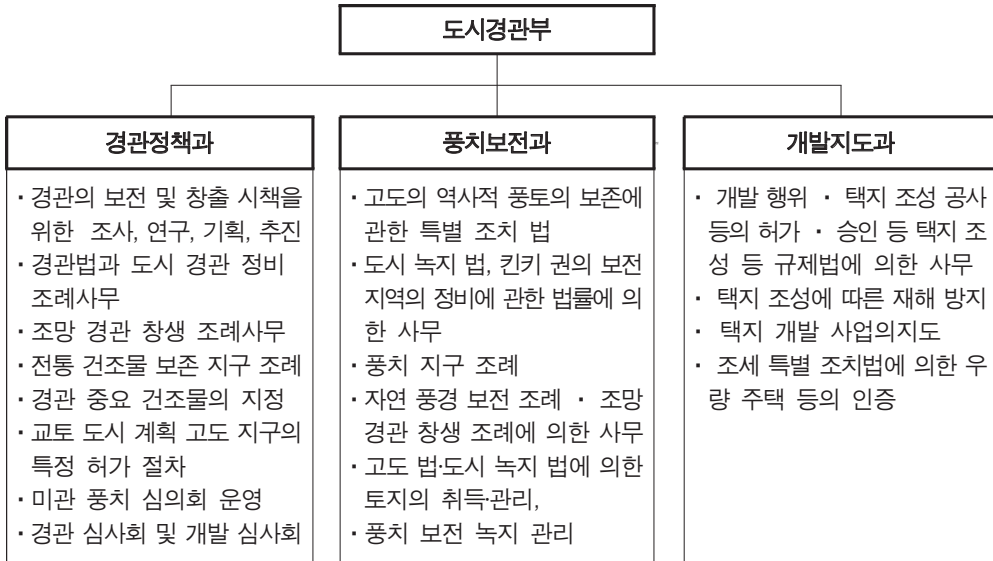
교토시의 도시경관업무는 다음 <그림 3-2>와 같이 도시계획국 도시경관부의 경관정책과 등 3개의 부서와 옥외광고 적정화 추진실을 통해서 추진하고 있다. 도시경관의 관리를 위한 업무는 <그림 3-3>과 같이 구성되어 있다.



<그림 3-3> 교토 도시계획국의 조직도

출처 : 교토시 홈페이지 내용을 참조하여 저자 재작성

도시경관부의 주요 업무내용을 살펴보면 경관정책과는 경관의 보전 등을 위한 경관심사회의 심의, 개발심사회의 심의 등을 통해 일반적 도시계획지역 내에서의 업무를 담당하고 있다. 풍치보전과는 교토시 내에서도 풍치지구로 지정된 지역을 중심으로 지역의 경관을 보전하는 업무를 담당하여 추진하고 있으며, 개발지도과는 택지개발사업 업무를 담당하고 있다.



<그림 3-4> 교토시 도시경관부 주요 업무

3) 경관계획

가. 교토의 경관계획

교토는 1930년대 풍치지구를 지정하고, 「고도보존법」에 의한 역사적 풍토특별보존지구를 지정하였으며, 1972년 시가지 경관조례의 지정을 통해 미관지구, 거대공작물 규제구역 및 기온신바시지역이나 안네이자카지구 등에 특별보전수경지구를 지정했다. 1973년 시가지의 대부분을 고도지구로 지정하였으며, 1992년 「토지이용 및 경관대책에 대한 거리 만들기 심의회」에 의해 교토시 경관관리의 기본 방향을 수립했다. 그럼에도 불구하고 교토의 경관변화가 심화됨에 따라 2007년 새로운 경관정책을 수립하여 운영하고 있다.²⁶⁾

교토의 경관정책은 도시계획 상의 고도지구, 경관지구, 풍치지구로 지정한 지역과 「조망경관창생조례」, 「건물의 높이제한을 초과하는 특례허가의 수속을 정한 조례」, 「시가지지경관정비조례」, 「시가지경관정비조례」, 「풍치지구조례」, 「광고물 등에 관한 조

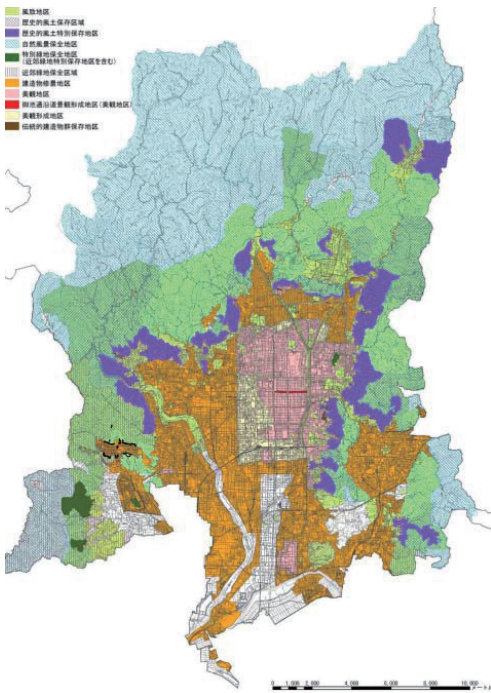
26) 교토시 홈페이지 자료 요약 발췌

례」, 「자연풍경보전조례」 등과 같은 시 조례의 제정 및 개정을 통해 운영하고 있다.

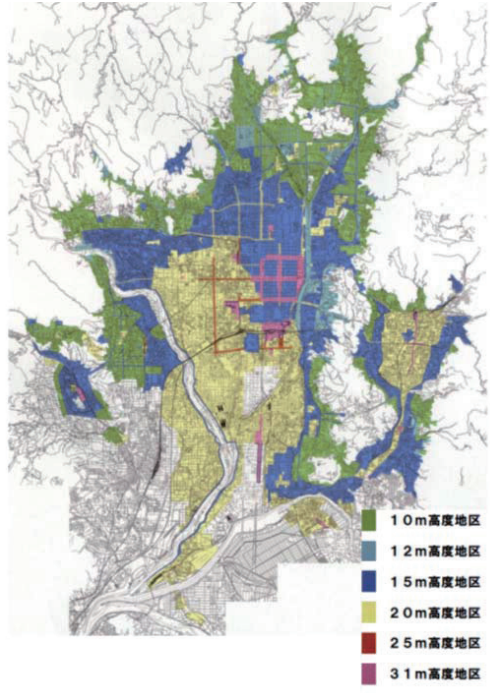
교토의 경관관리에서는 건물의 고도를 제한하는 것이 상당히 중요한 요소로서 작동하고 있다. 도시 전체의 높이구성에 있어서 상업·업무의 중심지구인 도심부의 건축물에 대해 일정 높이를 인정하고, 이 도심부에서 세 방향의 산으로 향함에 따라 최고높이를 낮추는 것을 기본 방향으로 해서 지역마다 경관특성에 맞는 세밀한 규제를 실시했다.

역사적인 시가지의 경우에는 거의 전역의 건물 높이를 낮추는 방향으로 설정했다. 주요 구역으로는 도심 주요도로 주변, 카모가와 강변, 카모히가시지역, 니시진지역 등에 건물 높이를 낮춰서 휴먼스케일의 도시공간을 형성할 수 있도록 제어하고 있다. 기온거리 같은 교마찌야가 늘어난 거리에서는 생활과 생업이 영위되고 전통문화가 계승될 수 있도록 했다.

경관지구, 건조물수경지구, 풍치지구 등은 건물의 모양, 재료, 색채 등 경관을 형성하는 주요한 요소에 대한 지역으로 지역 특성에 맞춘 세밀한 디자인 기준을 작성하여 적용하고, 공작물 규제를 강화하였다.



<그림 3-5> 교토 경관지침도



<그림 3-6> 교토 고도지구 지정도

나. 조망경관 지정 및 관리

교토에는 훌륭한 풍경들이 많이 있기 때문에 교토시에서는 「조망경관창생조례(眺望景觀蒼生條例)」를 제정하여 38곳의 조망경관의 보전을 추진하고 있다. 조망경관을 지정하기 위해 각종 문헌과 시민의견을 수집하여 597건의 우수한 경관을 수집하고, 심의회를 통해 38곳의 지역으로 압축했다. 세계유산을 포함한 역사적 자산 주변, 시가지와 가까워 건축물 등의 높이와 디자인에 대해서 규제할 필요가 있는 지역을 지정했다.

<표 3-3> 교토의 주요 조망지역

구 분	해당지역	비 고
경내의 경관	세계문화유산 14곳, 교토쿄엔, 슈가쿠인리쿠, 카쓰라리큐	
가로의 경관	오이케도오리, 시죠도오리, 고쥬도오리, 안네이자카 등	
수변의 경관	호리카와 · 우지가와하류, 비와코스수이	
정원으로부터의 경관	엔쓰지, 쇼세이엔	
산세에 대한 경관	카모카와~히가시야마 · 키타야마, 카쓰강 왼쪽강변~니시야마	
랜드마크의 경관	카모카와 오른쪽 강변 · 키타야마도오리 · 후나오까야마 등에서 고잔오쿠리비	
경치로서의 경관	토케츠코 하류에서 아라시야마 일대	
산에서 내려다보는 경관	다이몬지야마에서 시가지	

조망경관을 보전·창출하기 위하여 필요한 지역은 「조망경관보전지역」으로 지정하며, 각각 필요한 규제 내용에 따라 구분한다. 조망공간보전구역은 조망점에서 주요 경관이 차단되지 않도록 건축물의 최고높이를 규제하는 구역이며, 근경디자인보전구역은 건축물의 경관을 보호하기 위해 형태, 의장, 색채에 대해서 규제하는 구역이며, 원경디자인보전구역은 보이는 건축물이 조망경관을 해치지 않도록 외벽, 지붕 등의 색채에 대해 규제한다.

4) 경관심의제도

교토의 경관관련 심의는 3개의 기구에서 수행하고 있다. 각각 도시계획법 및 도시계획에 근거한 조례, 집행기관 부속기관 설치에 관한 조례 등에 근거를 두고 구성되었으며, 경관 정책과에서 운영을 담당하고 있다.

가. 교토시 경관심사회

교토시 경관심사회는 도시계획인「교토 국제 문화 관광 도시 건설 계획」에서 고도 지구 계획서 수립에 의한 특례 허가 절차에 관한 조례에 근거, 특례 허가 등을 조사 및 심의하며, 해당 사항에 대해 시장에게 의견을 진술하기 위해 설치되었다. 심사회는 11명 이하의 위원으로 구성되어 있다.

나. 교토시 개발심사회

교토시 개발 심사위원회는 도시 계획법 제78조 제1항에 의해 법률, 경제, 도시 계획, 건축, 공중 보건, 행정에 관한 전문가 7명으로 구성되어 있다. 심의 사항은 개발 허가 처분 등의 심사 청구에 대한 재결, 시가화 조정 구역의 개발 행위 및 건축(건설) 행위로 개발 심사회를 거치도록 지정된 사항에 대한 사항이다.

다. 교토시 미관풍치 심의회

교토시 미관 풍치 심의회는 도시 미관 및 도시의 풍치의 유지, 전통적 건조물 군 보존, 기타 도시 경관의 유지 및 향상에 관한 사항을 시장 또는 교육위원회의 자문에 따라 조사 및 심의하기 위하여 설치되는 시장의 부속 기관이다. 관계행정기관의 직원 중 4명을 위촉하며 특별위원회 성격을 가진 기구이다.

라. 소위원회

각 위원회에서 주요 이슈에 따른 전문 소위원회가 구성되어있다. 경관 전문 소위원회, 광고물 전문소위원회와 경관 주요 건조물·수목 전문 소위원회가 운영되고 있다.

5) 교토의 경관관리 정책의 특징

교토의 경관관리 정책은 크게 ① 건물의 높이, ② 건물 등의 디자인, ③ 조망경관과 차경의 보전, ④ 옥외광고물 관리, ⑤ 역사적인 거리의 조성, ⑥ 경관유도 및 지원제도 운영으로 구분하여 운영하고 있다.

교토의 경관자원을 관리하기 위한 원칙을 수립하고, 이를 지원하기 위한 행정부서가 부(部)규모의 조직을 구성하여 운영하고 있으며, 정책의 기획 및 운영, 고도로서의 경관 보전과 관리, 신규 개발에 대한 지도라는 3가지 부분에서 업무를 담당하여 업무를 추진하고 있다. 또한 옥외광고물 관리는 별도의 조직에서 관리하고 있어 큰 규모의 조직이 업무를 담당한다고 볼 수 있다. 또한 경관관리를 위한 강력한 규제시스템을 도시계획법 및 경관관련 조례에 의해서 실시하고 있으며, 심의회에 의해 이러한 시스템 운영의 기반을 구축하고 있다. 또한 경관관리를 위해 지속적으로 역사적인 거리의 보전 및 재생을 위해 이러한 제도적 기반을 활용하여 다양한 규제를 복합적으로 적용하고 개별 건축물의 보수 및 수리를 위한 지원제도를 운영하고 있다. 이를 위해 교마찌야 거리 만들기 펀드를 구성해서 운영하고 있으며, 분양맨션의 경우에도 재건축 및 대규모 수선을 위한 전문가를 파견하거나 공사비 지원 등을 위한 지원 제도 등을 통해 지원하고 있다.

교토의 경관자원 관리는 강력한 규제를 실시하고 있으나, 반면에 역사적 건축이나 오래된 주택에 대한 다양한 지원제도, 마을만들기 협의회와 같이 참여하는 다양한 주민들의 활동을 통해서 유지되는 시스템이라는 점에서 시사점이 있다.

제3절 광역지방자치단체의 경관관리정책사례

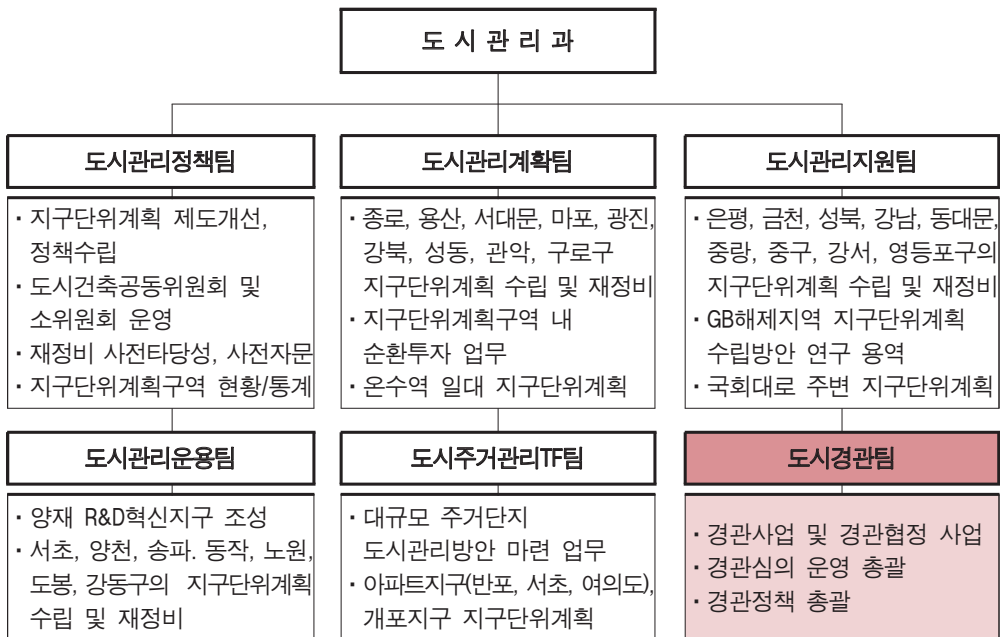
1. 서울

1) 개요

서울시는 우리나라의 수도이자 최대 도시이다. 서울시는 면적605.25km², 인구는 2017년 현재 9,908,612명에 이른다. 25개의 자치구, 424개 행정동이 있다. 서울시는 1994년부터 도시경관에 대한 관리계획을 수립해오고 있으며, 공공디자인총괄본부 운영사례, 총괄건축가제도 도입 등 경관관련 행정에 있어서는 선도적인 위치에 있다고 할 수 있다.

2) 경관관련 행정조직

서울시 도시경관업무는 <그림 3-6>과 같이 도시계획국 도시관리과 내 도시경관팀에서 담당하고 있다. 도시관리과의 주요 업무는 지구단위계획 관련 정책수립 및 지구단위계획 재정비 등이다. 도시경관팀은 도시경관사업 및 경관협정사업을 중심으로 다양한 경관정책을 기획 및 총괄하고 있다. 경관관리 부서가 지구단위계획 등 도시계획 분야와 밀접한 관계에 있음을 알 수 있다.



<그림 3-7> 서울시 경관관련 부서 조직도

※ 출처 : 서울시청 홈페이지 참조

도시경관팀의 주요업무는 경관사업, 주민참여사업 등 경관사업과 관련된 업무내용이 많은 부분을 차지하고 있다. 통상 해당 팀의 차석에 해당하는 주무관의 담당업무가 경관사업 및 주민참여사업으로 구성되어 있고, 주무관 1인이 추가로 경관사업 업무에 배정되어 있다. 특이한 사항으로는 경관관리 시스템 구축 및 운영 업무와 같은 행정적 절차 및 업무협약에 관한 사항이 업무로 지정되어 있으며, 경관기록화 사업을 별도의 사업으로 운영한다는 점이다.

〈표 3-4〉 도시경관팀 주요 업무

직 위	담당업무	비 고
도시경관팀장	· 업무총괄	
주무관	· 경관사업(협정) 추진 · 주민참여사업 · 예산, 체험, 홍보 및 사후평가, 유지관리	
주무관	· 경관정책종합계획수립 · 경관법령, 경관조례 및 경관위원회 운영 · 경관업무 협의처리 · 경관관리 시스템 구축, 운영 · 경관기록화 사업	
주무관	· 경관사업(협정)발굴 및 시행 · 송파구 주민참여사업 · 경관사업(협정)체험 및 홍보 · 경관사업(협정) 사후평가 · 디자인거리 한정지중화관련 보조금 정산	

3) 경관계획

서울시는 1994년 도시경관 관련 비법정 관리계획을 수립해오다가 경관법이 제정 됨에 따라서 기본경관계획으로 정비를 하였으며, 2016년 서울시 기본경관계획이 수립되어 있다. 서울시의 기본경관계획은 서울시 전체에 대한 경관미래상을 중심으로 주요 경관축을 중심으로 경관 관리구역 설정, 경관유형별 추진전략과 중점경관관리구역에 관한 내용을 담고 있다. 그 외에도 서울 남산을 비롯한 주요 산의 조망, 한강의 조망경관, 가로경관, 야경에 대하여 역사도심 기본계획, 한강권 관리기본계획 등과 같은 별도의 경관관리계획을 수립하였다.

경관중점관리구역으로 세종로 등 도심일대, 남산주변, 도봉산 등 주요 산 주변, 필동, 용산, 청계천, 한강주변, 서울성곽주변 및 경복궁 북촌일대, 선릉일대, 풍납리 토성 일대 등을 지정했다.

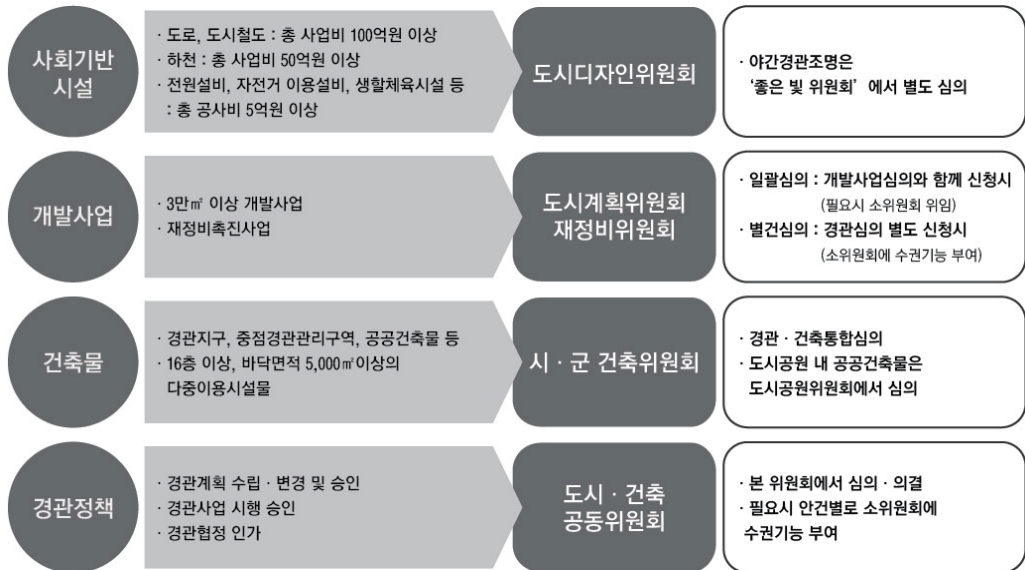


출처 : 서울시(2016), 서울시 기본경관계획 p.5

<그림 3-8> 서울시 기본경관계획의 주요내용

4) 경관심의제도

서울시는 경관관련 사항에 대해서는 <그림 3-9>와 같이 관련 위원회에 위임하여 심의를 추진하고 있다.



<그림 3-9> 서울시 경관심의제도 운영 구조

도로, 도시철도 및 하천, 공공시설 등에 관한 심의는 도시디자인위원회, 야간경관조명은 좋은 빛 위원회에서 심의하고 있다. 개발사업의 경우에는 도시계획위원회 및 재정비위원회에서 일괄심의하거나 경관심의 신청 시에 별건으로 처리하여 도시·건축 공동위원회에서 심의를 진행하고 있다²⁷⁾. 경관위원회에서 심의하는 경관계획의 승인, 경관사업의 심의 및 자문 등에 관한 사항은 ‘도시·건축공동위원회’에 권한을 위임하여 운영하고 있다. 도시·건축공동위원회는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제20조 제3항에 의거하여 구성되며 심의 및 자문대상은 국제법에 의한 지구단위계획구역 및 계획에 관한 사항, 주택법에 의한 민영주택사업시 지구단위계획의제처리 사항에 대한 자문, 경관법에 의한 경관정책(경관계획·사업·협정)에 관한 사항을 심의하며, 용도지역 및 용도지구의 세분 및 변경, 도시 기반시설의 계획, 건축물의 용도제한, 건폐율, 용적률 및 높이의 최고·최저한도, 건축물의 배치, 형태, 색채 또는 건축선에 관한 계획 등에 대한 내용을 포괄적으로 다룬다.

경관사업에 대해서는 경관사업자문단을 별도로 구성하여 자문을 실시하고 있다. 공동위원회의 심의위원들이 경관사업에 대한 이해가 낮고, 실질적인 경관향상을 위한 자문의 성격을 강화하며, 사업추진기간 등에 탄력적으로 대응하기 위해 구성했으며, 절차 간소화를 통해 사업추진에 도움을 주고 있다.

<표 3-5> 서울시 좋은빛위원회 심의

연 도	회 수	안 건 수	원안가결	재검토	조건부	부결	기타	비고
2015	32	218	56	47	108	-	-	1회 자료누락
2016	37	325	76	35	194	1	19	
2017	29	268	61	48	150	5	4	

<표 3-6> 서울시 건축공동위원회 심의현황

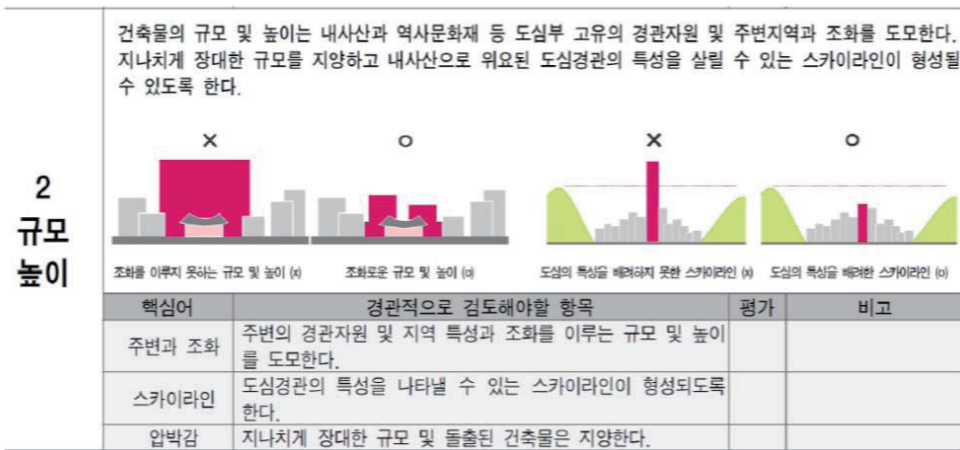
연 도	회 수	안 건 수	원안가결	재검토	조건부	부결	기타	비고
2014	19	70	9	26	34	1	-	
2015	20	95	7	34	51	3	-	
2016	19	66	6	21	38	1	-	
2017	13	38	2	11	25	-	-	

27) 서울시 기본경관계획 및 내부결재자료 참고하여 재정리

5) 서울시 경관관리 행정의 특성

가. 경관설계지침을 통한 건축물의 형태·외관 경관계획 유도

서울시에서는 경관설계지침을 구체적으로 수립하여 경관관리구역별로 건축물의 배치, 규모·높이, 형태·외관, 재질, 외부 공간, 야간경관, 색채, 옥외광고물 등에 대한 계획을 수립할 수 있도록 유도하고 있다. 이를 통해 단순히 건축물의 높이, 건폐율, 용적률 등과 같은 정량적 규제가 아닌 바람직한 경관을 유도하기 위한 기본 원칙과 방향성을 제시하기 위해 노력했다.



출처 : 서울시 경관설계지침

<그림 3-10> 서울시 도심권역 경관지침 예시도

나. 경관자가점검제 시행

경관자가점검제는 설계자가 구상단계에서부터 경관설계지침을 참조하여 건축물을 설계하고 경관적으로 고려해야 할 항목을 스스로 점검함으로써, 해당 건축물 뿐 아니라 주변 경관자원 및 지역 여건에 대하여 배려할 수 있도록 만든 제도이다. 이에 따라 설계자는 경관설계지침의 항목별 기준에 대해 준수 여부를 작성하여 건축허가 서류 및 심의도서 제출 시 체크리스트를 첨부하도록 하였다.

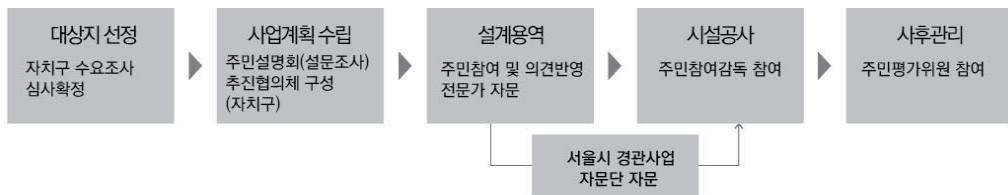
이를 통해 협소한 지역에 대한 일률적이고 규제 위주의 관리를 시행하던 그동안의 경관관리와는 달리 경관 배려를 유도하고 시민의식을 제고하여 적극적인 시민참여를 기반으로 하는 관리체계 구축에 기여하였다.²⁸⁾

28) 이성창 외(3명)(2011), 서울시 경관관리의 실효성 제고방안에 관한 연구, 대한건축학회 논문집 계획계, 제 27권 제5호(통권271호), p.214

다. 경관사업의 추진

서울시는 경관형성 및 보전, 관리에 필요한 사항에 대해서 매년 5~7개 정도의 경관사업을 추진하고 있다. 대부분 경관사업의 추진하는 경우에는 설계과정에서 경관위원회의 심의나 자문을 득하도록 되어 있으나, 서울시의 경우에는 경관위원회의 기능을 도시·건축공동위원회에서 위임받아 운영하고 있다. 그러나 경관사업은 지구단위계획구역 및 계획 등 지구단위계획 업무와는 성격이 확연히 다르기 때문에 보다 실효성이 있는 사업으로 추진하기 위하여 ‘경관사업 자문단’을 구성하여 운영하고 있다.

이를 위하여 경관사업에 대해서 경험이 많은 전문가들로 자문단을 구성하여 운영하고 있으며, 설계용역 시작단계부터 기본설계가 완료되는 시점까지 심도 있는 논의 및 자문을 받을 수 있도록 지원하고 있다.



출처: 서울시 내부보고자료

<그림 3-11> 서울시 경관사업 추진과정

조사한 바와 같이 서울시의 경관관리 정책의 특성은 기본경관계획을 중심으로 경관관리의 큰 틀을 제시하고 실질적인 경관개선을 위한 실무적인 기술이 지원될 수 있도록 적절한 심의기구에 권한을 위임하고 조직 외부의 민간전문가들이 스스로 점검하고 참여할 수 있는 다양한 소통채널²⁹⁾을 제시하고 있다는 점이다.

라. 서울시 총괄건축가 도입 및 도시공간개선반 운영

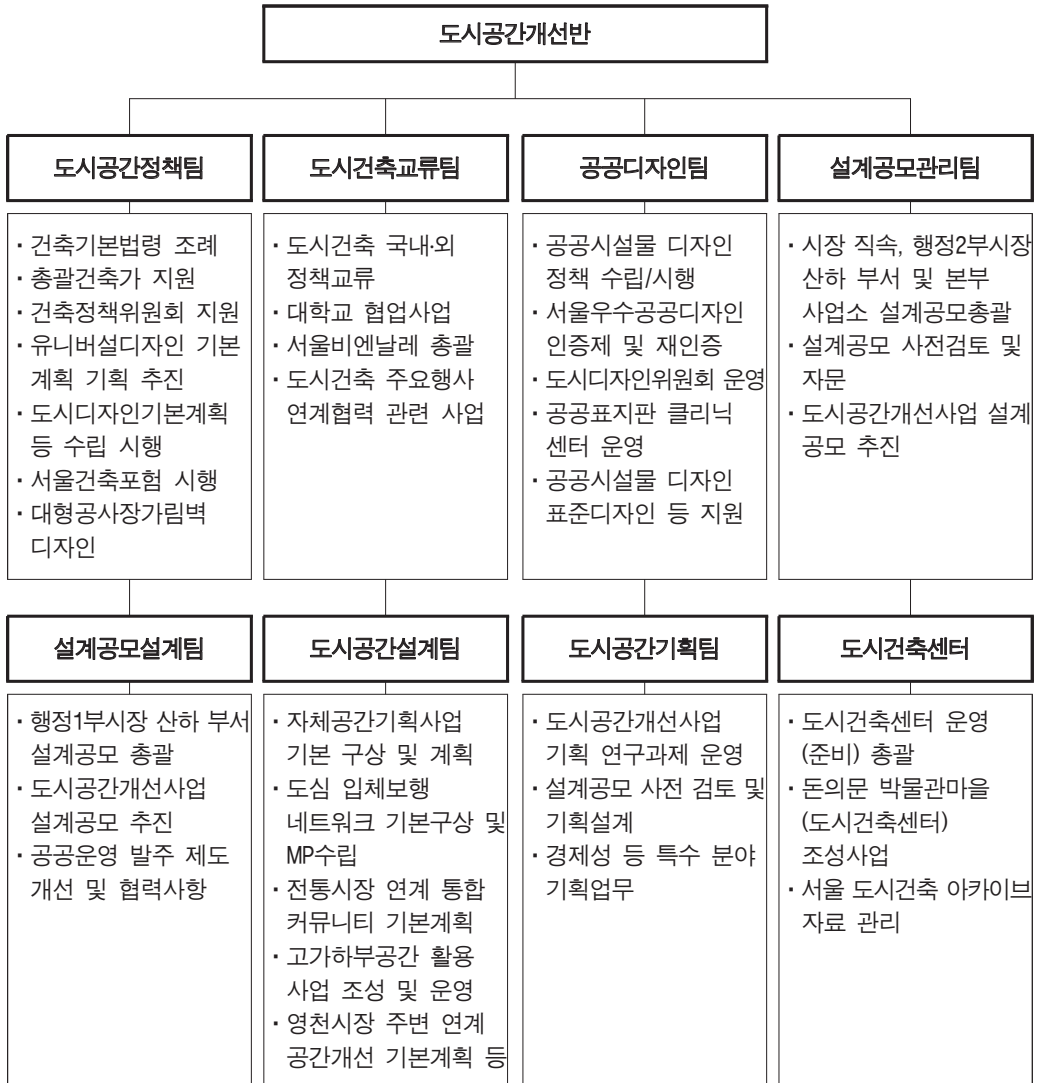
서울시는 서울특별시 건축기본조례에 근거하여 저명한 건축가를 초빙하여 공공건축물, 가로, 공원, 광장 등 공간환경 전반에 대한 총괄 권한을 가지는 총괄건축가 제도를 운영하고 있으며, 총괄건축가를 지원하기 위한 도시공간개선반 조직을 구성하여 운영하고 있다. 개선반은 총 8개 팀으로 구성되어 있으며, 주요업무는 다음 <표 3-7>과 같다.

총괄건축가 제도를 도입하면서 민간전문가를 공공행정으로 적극적으로 도입하여 「서울

29) 경관자가점검제도, 총괄건축가제도 등 민간전문가의 자율적 참여, 행정의 적극적 참여 등이 이루어지고 있음

로 7017」, 「찾아가는 주민 센터 사업」, 「세운상가 도시재생사업」 등을 적극적으로 추진했으며, 「2017 서울도시건축비엔날레」, 「UIA 2017 Seoul World Architects Congress」와 같은 국제행사를 개최하는 등의 성과를 거두고 있다. 서울시 총괄건축가는 승효상(이로 재 대표)을 거쳐 현재는 김영준(김영준 도시건축 대표)이 맡고 있다.

<표 3-7> 서울시 도시공간개선반의 주요업무



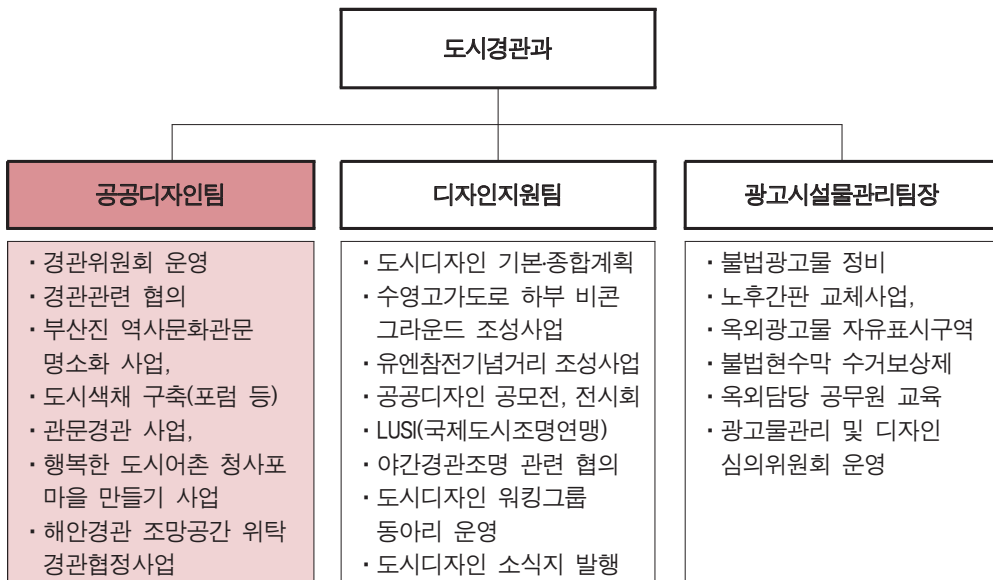
2. 부산광역시

1) 개요

부산광역시는 대한민국 동남부 해안에 있는 광역시로, 일본과는 대한해협을 사이에 두고 마주하고 있다. 부산항을 중심으로 해상 무역과 물류 산업이 발달하였다. 행정구역은 15구 1군으로 되어있으며 면적은 769.83 km²이다. 인구는 8,050,434명으로 서울에 이어 두 번째로 규모가 큰 도시이며, 우리나라 최대의 항구도시이다.

2) 행정조직

부산시는 2007년 주택국의 건축미관담당을 과로 확대편성하면서 도시디자인 관련 업무를 편성하였으며 2008년부터 도시디자인조례에 의해 경관 및 공공디자인 업무를 통합하여 추진했다. 2012년 창조도시본부 내에 도시경관담당관실로 편제했다가 이후 2013년 경관법 개정에 따라 창조도시국 산하 도시경관과를 두고 도시경관 및 디자인관리를 경관법 기준으로 개편하여 운영하고 있다. 부서 내 디자인지원팀과 광고시설물 관리팀에 전문직 공무원 2인이 지속적으로 근무하고 있으며, 산하기관인 부산디자인센터와 업무협조를 하고 있다.



<그림 3-12> 부산광역시 도시경관과 행정조직

경관관리 업무는 공공디자인팀에서 담당하고 있는데, 경관위원회 구성 및 운영업무가 경관관리 업무의 큰 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 부산시의 경관위원회는 부문별로 구성되어 있어 그에 따라 업무를 분담하여 운영하고 있으며, 해당 부서의 총괄관리 업무를 담당하고 있다. 유관 분야인 도시디자인, 공공디자인, 옥외광고물 업무를 담당한 팀이 같은 부서로 편제되어 있으며, 전문직 공무원 2인이 근무하고 있다.

<표 3-8> 공공디자인팀 주요 업무

직 위	담당업무	비 고
공공디자인팀장	· 업무총괄	
주무관	· 경관위원회 운영(개발사업, 건축물) · 경관관련 협의(개발사업, 건축물) · 도시경관계획 수립 및 시행 · 경관위원회 구성	
주무관	· 경관위원회 운영(사회기반시설, 아파트 외부 재도색) · 경관관련 협의(사회기반시설, 아파트 외부 재도색) · 경관조례, 부산진 역사문화관문 명소화 사업 · 도시색채 구축(포럼 등)	
주무관	· 국회의 운영	
주무관	· 예산, 서무, 회계	

3) 경관계획

부산시는 「부산광역시 도시경관기본계획(2005년)」 수립이후인 2007년 1월 기존의 건축주택과내 미관계를 확대 개편하여 도시경관과를 신설하여 광복로 가로환경정비사업 등 본격적인 경관사업을 시작하였고, 2008년 3월 부산시 도시디자인조례를 제정하여 도시디자인과 공공디자인에 대한 기본계획을 수립하고 일정규모 이상의 개발사업의 경우 위원회 심의를 받도록 하였다. 2008년 부산시에서도 시정 전반에 걸쳐 산재해 있는 디자인 분야 업무를 총괄하고, 부산의 도시 디자인에 영향을 미치는 모든 업무를 총괄조정하기 위하여 부서장 직속으로 도시경관기획단을 신설하고, 2009년 12월 「부산광역시 도시경관상세계획」과 「부산광역시 도시색채계획」을 수립하여 중점경관관리구역에 대한 세부계획과 함께 특정경관계획의 일환으로 도시색채에 대한 권역별 권장 색을 지정했다.

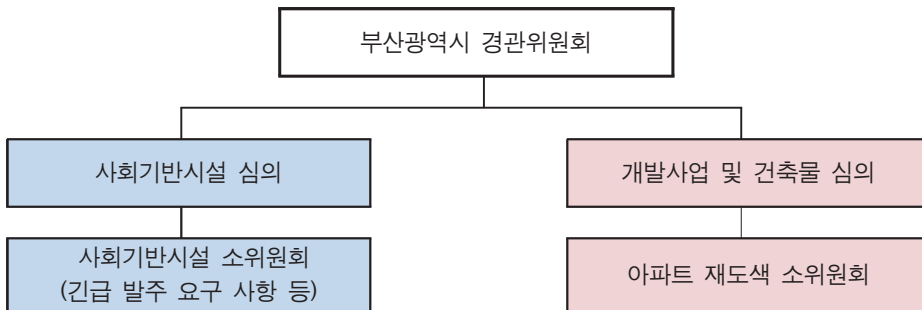
2010년 7월 부서장 직속기구인 도시경관기획단이 폐지되고, 창조도시본부 내 도시경관과로 직제를 개편했다. 2013년 경관법이 전면 개정됨에 따라 「부산시도시디자인조례」를 폐지하고 경관조례를 제정했으며, 현재 부산시 기본경관계획 재정비 추진 중에 있다.

4) 경관심의제도

부산시 경관위원회는 개정 경관법에 의해서 기존에 도시디자인조례에 의해 경관업무를 위임받아서 운영하던 도시디자인위원회를 폐지하고, 경관위원회를 운영하고 있다.

가. 운영체계

부산시의 경관위원회는 다음 <그림 3-13>과 같이 사회기반시설을 담당한 위원회와 개발사업 및 건축물을 담당한 위원회로 구분하여 운영하고 있다. 심의위원은 전문가 풀을 구성하여 70명을 선정해서 위원회 개최 시에 선정한다. 사회기반시설 심의는 기존의 도시디자인위원회 기능이 이양된 부문이며, 개발사업 및 건축물의 경우에는 경관법에 의해 광역지자체 승인 사항에 대해서 시행하고 있다. 특이사항은 아파트 재도색 소위원회가 설치되어 있어 15층 이상 공동주택의 재도색 사업에 대한 심의를 시행하는 점이다.

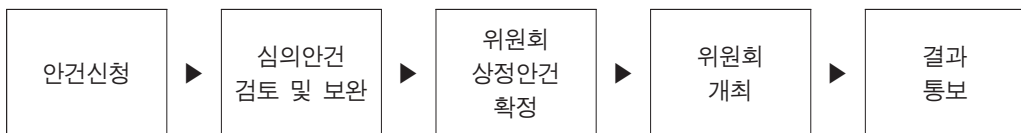


<그림 3-13> 부산광역시 경관위원회 운영체계

출처 : 부산광역시 경관위원회 운영지침

나. 심의 절차

부산시 경관위원회의 심의 절차는 <그림 3-14>와 같은 경관위원회 심의 표준 절차에 의해서 시행하고 있다. 담당자가 신청안건 검토 및 보완 단계에서 심의위원들에게 도서를 배포하여 사전의견을 받아 도서를 수정 보완하여 심의를 받을 수 있도록 운영하고 있다.



출처 : 부산광역시 경관위원회 운영지침

<그림 3-14> 부산광역시 경관위원회 심의절차

다. 심의현황

부산시 경관위원회 심의 현황을 살펴보면 매년 20회 이상 100여건 가량의 심의를 진행하고 있음을 알 수 있어, 경관위원회 운영이 활발하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 위원회 운영은 부위원장직이 중심이 되어 전체적인 의견을 조율하는 방식으로 이루어진다. 다만 국토부 지침에 의하면 경관위원회 심의 결과는 원안가결, 재검토, 조건부결, 반대로 구분하는 데에 반하여 ‘부결’ 등 기타 심의결과가 발생하고 있다는 것이 특이사항이다.

<표 3-9> 부산시 경관위원회 심의현황

연 도	회 수	안 건 수	원안가결	재검토	조건부	부결	기타	비고
2014	15회	62건	5	-	40	4	13	
2015	26회	101건						자료없음
2016	22회	93건	6	-	68	16	3	
2017	16회	50건	4	-	36	10	-	

출처: 부산광역시 홈페이지 자료 취합

5) 부산시 경관관리 정책의 특성

가. 경관사업 직접추진

부산광역시의 경우에는 광역지자체에서 직접 사업을 시행하는 것이 특징이다. 각종 국가 공모사업을 활용하여 개성적인 경관사업을 기획하여 추진하고 있다. 행복한 도시어촌 청사포만들기 사업의 경우에는 2009년 국토환경디자인 시범사업으로 선정되었으며 마을환경개선사업을 꾸준히 추진한 결과 2017년 7월 대한민국 국토경관디자인대전 대통령상을 수상하였다.

- ※ 2017년도 도시경관과 주요업무보고 중 경관사업 부문
- 행복한 도시어촌 청사포 만들기
 - 부산진 역사문화(부산포 개항)가도 조성사업
 - 아파트 외부 색채디자인 재능기부사업
 - 주민참여 경관협정사업 추진 : 1개소(우물터 복원사업), 50백만원
 - 동아대학교 박물관 경관조명 설치완료('16.2) : 4.5억원
 - 범죄예방 환경디자인 사업 : 4개소, 6.5억원
 - 공공디자인 워킹그룹 운영 : 워크숍(2회), 소식지 발간(6회)
 - 부산문화글판 디자인 제작 설치 : 시청사 동쪽외벽 2회
 - 도심지 그린옹벽 디자인 개선사업 : 부산시민도서관 옹벽디자인 사업 완료(3.3억원)

나. 도시디자인 등 관련 분야에 의한 경관관리

부산시의 경우에는 2005년~2010년간 도시경관기획단을 중심으로 도시경관 및 디자인의 통합관리의 기반을 구축한 이후, 창조도시국 내부의 도시경관과를 중심으로 지속적으로 도시디자인 관련업무를 추진한 성과를 가지고 있다. 따라서 관내 기초지자체 공무원들과의 협업시스템인 공공디자인워킹그룹의 운영을 통해서 경관관련 이슈를 공유하고, 관련 사업을 발굴하는 구조를 가지고 있다. 이 워킹그룹은 도시경관과에서 근무하는 전문직 공무원이 주도적으로 선도하는 워크숍 형태의 공무원 네트워크 시스템을 갖추고 있다.

다. 색채경관을 중심으로 하는 경관관리

부산시는 「부산광역시 도시색채계획」을 통해 부산의 권역별 색채계획을 수립한 한편 이에 의하여 다양한 색채시범사업을 추진했다. 감천문화마을과 같이 유명한 도시재생사업도 이러한 색채시범사업을 통해 주민들의 집을 재도색하는 사업이 결합한 결과이다. 또한 15층 이상 아파트 재도색 사업에 대한 색채심의를 진행하며, 15층 이하 공동주택 및 임대주택 등에 대해서는 재능기부를 통해 재도색 가이드라인을 제공하는 등의 다양한 사업을 전개하고 있다. 이러한 배경에는 항구도시로서 전체 도시경관에 미치는 색채의 영향을 크다고 정책적으로 판단한 결과이다.

라. 경관위원회 운영특성

개정 경관법에 근거하여 경관위원회를 구성하는 과정에서 타시도의 사례를 벤치마킹하여 부문별로 위원회를 구성하여 운영하는 것과 심의위원 풀을 70명으로 구성한 것이 여타의 지자체와 다른 점이다.

3. 인천광역시

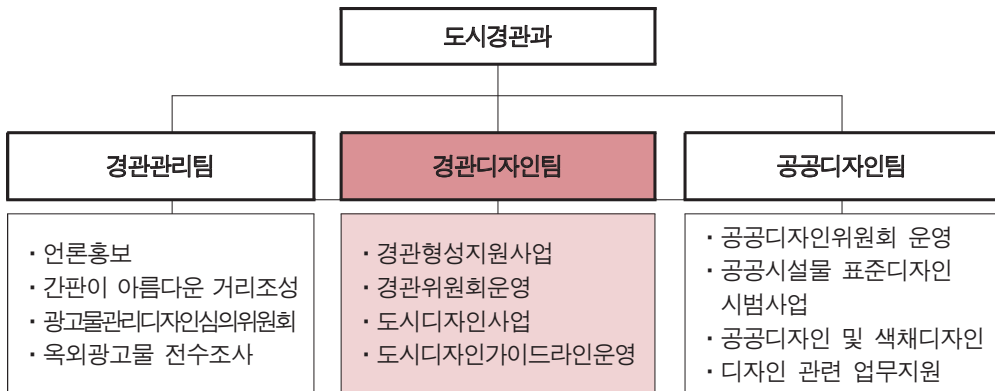
1) 개요

인천광역시는 서울, 경기도와 인접한 인구 300만 명의 광역시이다. 서울, 부산에 이어 3번째로 인구가 많은 도시이며, 우리나라 최대 규모인 인천국제공항과 최대 규모의 차이나타운이 있다. 2003년 경제자유구역 개발과 함께 송도, 청라, 영종지구를 관할하고 있는데, 경제자유구역 개발과정에서 경관상세계획 수립, 경관자문위원회 운영, 경관협의체 운영과 같은 경관관리에 대한 행정적 경험이 누적되어 있다는 것이 특징이다.

2) 행정조직

인천시는 2009년 인천 세계도시축전을 준비하는 과정에서 인천 구도심의 도시환경 정비 및 개선을 위해 행정부시장 직속기구로 도시디자인추진단을 설치했다. 도시디자인추진단은 4개 팀으로 구성되어 있었으며, 전문직 팀장2명, 전문직팀원 3명 등 전문성이 높은 인재를 채용하고, 행정, 건축, 토목, 녹지, 전기 등 다양한 직군의 조합으로 구성하여 운영했으나, 인천아시아경기대회 이후에는 도시관리국 도시경관과로 편제되었다.

도시경관과는 옥외광고물 관련 업무를 담당하는 경관관리팀과 경관위원회 운영, 경관조례, 경관사업, 경관협정을 담당하는 경관디자인팀, 공공디자인 및 색채관련 업무를 담당하는 공공디자인 팀으로 구성되어 있다. 현재도 경관디자인 팀은 전문직 팀장, 전문직 직원 2인이 배치되어 업무를 추진하고 있다.



<그림 3-15> 인천광역시 경관관련 조직도

※ 출처 : 인천광역시 홈페이지

경관디자인팀의 주요업무를 살펴보면 경관관련 협의 및 경관계획 수립업무, 경관시설물 점검, 경관위원회 운영이 중요한 업무로 구성되어 있다. 경관계획에 있어서는 도서지역에 대한 별도의 경관계획 수립을 준비하고 있는 것과 경관위원회 위원을 전문가로 하는 전문가 지원제도를 도입하여 운영하고 있는 것이 특징으로 드러난다.

<표 3-10> 인천시 경관디자인팀 주요 업무

직 위	담당업무	비 고
경관디자인팀장	· 업무총괄	전문직
주무관	· 경관관련 협의 · 경관계획(특정경관계획) 수립 · 경관협정추진	전문직
주무관	· 경관디자인팀 사업계획 수립 및 시행 · 도서지역 경관계획 수립 · 경관시설물 점검계획 수립 및 시행 · 도시경관 디자인팀 PM 및 군·구 업무평가 시행	
주무관	· 경관위원회 운영 및 안전검토 · 도시디자인사업 MP 운영 · 도시디자인 가이드라인 운영	전문직

3) 경관계획

인천시는 2007년 「인천광역시 시가지 경관계획」, 「인천광역시 야간경관계획」, 「인천광역시 수변경관계획」을 수립한 이후로 2010년 「2025 인천광역시 경관기본계획」을 수립하여 체계적인 경관행정을 운영하기 위해 노력해왔다. 이외에도 「인천광역시 공공디자인 기본계획 및 가이드라인」, 「인천광역시 색채기본계획」을 수립하여 운영하고 있다.

최근 기본경관계획 재정비계획과 섬 지역에 대한 특정경관계획 수립을 진행하고 있다. 주민공청회 절차까지 마친 기본경관계획은 광역시 차원의 경관계획 및 관리와 군·구와의 관계 및 역할정립을 중점적인 계획 방향으로 삼고, 도시 패러다임의 변화에 부합하는 새로운 인천의 경관가치를 발굴하고 관리하고자 실행력을 담보로 한 경관계획을 만들기 위해 노력하고 있으며, 인천경관에 대한 인식변화를 위한 지속적인 세미나 및 간담회 개최로 함께 공유하고 만들어나가는 참여과정으로 만들기 위해 노력하고 있다.

4) 경관심의제도

가. 운영체계

경관위원회는 <표 3-11>에서와 같이 본위원회와 소위원회로 구성되어 있으며, 본 위원회는 행정부시장을 위원으로 하여 경관계획, 경관협정 등 경관관련 사항에 대한 심의를 중심으로 진행하되 소위원회를 통해서 개발사업, 건축물 심의와 경관사업, 사회기반시설 사업의 심의를 분리하여 추진하고 있다.

<표 3-11> 인천광역시 경관위원회 구성 및 운영

	본 위원회	소위원회
역 할	정책적, 종합적 성격의 안건심의	특정분야 사업에 대한 안건심의
위 원 장	행정부시장	지정위원 중 호선
구성위원	10명이상 20명 이내	7명 이내
구성방법	위원장이 회의시마다 지정	“좌동”
회의개최	안건발생시	매월 1회
심의사항	<ul style="list-style-type: none"> · (법 제12조)경관계획의 수립 또는 변경 · (법 제13조)경관계획의 승인 · (법 제21조)경관협정의 인가 	<ul style="list-style-type: none"> < 도시경관 소위원회 > <ul style="list-style-type: none"> · (법 제27조)개발사업의 경관 심의 · (법 제28조)건축물의 경관 심의 < 도시디자인 소위원회 > <ul style="list-style-type: none"> · (법 제16조)경관사업 시행의 승인 · (법 제26조)사회기반시설 사업의 경관 심의
전문사항	<ul style="list-style-type: none"> · 경관계획에 관한 사항 · 경관에 관한 조례의 개정 및 개정 	<ul style="list-style-type: none"> · 경관사업의 계획에 관한 사항
비고	· (개의 및 의결) 구성위원 과반수 찬성으로 개의하고, 출석위원 과반수 찬성으로 의결	

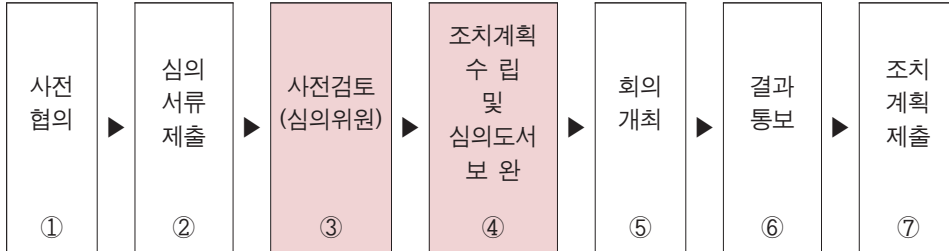
※ 출처 : 인천광역시 경관위원회 운영지침 중

나. 심의절차

경관법 개정 이후에는 경관법 시행령에 의해서 추진하되, 다음 그림과 같이 절차를 추진하고 있다. 사전협의 단계에서는 경관심의 서류의 충족여부를 검토하며, 경관위원회의 안건검토를 진행하는 방식으로 경관법 및 동법시행령에 준하는 운영을 하고 있다.

심의안건에 대해서는 사전협의를 통해서 담당자가 해당 도서가 요건을 갖추고 심의를 진행할 수 있는지 판단하고 보완 및 수정하는 절차이다. 특이사항으로는 사전검토제를 운영하고 있는데, 사전검토제는 경관위원회 위원 3인을 지정하여 사전에 검토를 시행한 안건에 대해서는 경관위원회 심의를 받은 것으로 간주하는 제도로 국토부 경관 심의 운영 지

침 내에 명시되어 있는 시스템이다. 인천시는 이러한 사전검토제를 활용하여 경관위원회를 효율적으로 운영하고 있다³⁰⁾.



출처 : 인천광역시 경관위원회 운영지침

<그림 3-16> 인천시 경관위원회 심의절차

다. 심의현황

인천시는 2005년부터 경관위원회 심의를 진행해왔으며, 그에 따른 위원회 운영경험이 축적되어 있다. 심의는 연간 10회 정도 개최되며 안건 수는 회당 3건 내외로 운영되고 있다. 담당자에 따르면 도시개발 관련 안건이 꾸준히 증가하는 추세이다.

<표 3-12> 인천광역시 경관위원회 심의현황

연도	회수	안건수	원안기결	재검토	조건부	반려	기타	비고
2014	10	28	2	4	22	-	-	
2015	11	37	6	8	23	-	-	
2016	11	24	4	5	15	-	-	
2017	6	22	5	2	15	-	-	9월 현재

30) 이에 대해서 담당자는 심의 효율성에 있어서 사전검토제가 상당히 유용하지만, 성과에 비해 업무량이 과다하여 이를 지속적으로 운영하는 것이 힘들다고 평가하고 있다. 경관위원회의 본위원회 중심으로 운영되 추가적인 경관관련 사업 등을 발굴하여 운영하는 방안에 대해서 고심하고 있다. 이는 업무평가 시에 위원회 심의실적이 숫자로만 평가되고, 실질적인 경관개선효과를 측정하기 어렵기 때문이다.

5) 인천시 경관관리 정책의 특성

가. 강력한 경관관리 시스템 구축

인천시의 경관관리 업무는 개정 경관법의 작성 근거를 제공한 강력한 경관관리시스템을 구축하고 있다. 개정 경관법 시행 이전부터 각종 개발사업에 대한 경관위원회 심의를 진행했으며, 주택법에 의한 공동주택사업에 대해서도 사전협의를 통해 건축위원회 상정 이전에 검토절차를 시행하는 등의 강력한 경관관리 구조를 가지고 있다. 이러한 사전협의 시스템은 개정 경관법이 들어서면서 자연스럽게 건축과로 업무가 이관되는 과정에서 해소되었다.

나. 경관사업 추진방향 제시

인천시는 공모사업 형태의 ‘군·구경관형성사업’이라는 경관사업을 추진하고 있다. 군·구경관형성계획은 기본방침에 의하여 군, 구에서 제안한 사업에 대해 시의 담당자와 전문가의 평가, 경관위원회 심의를 통해서 선정한다. 주요사업목적은 아름다운 도시구조물을 만들기 위한 사업, 매력 있는 상업지 경관, 지역 특성을 살린 경관디자인 관련 계획과 사업에 대해서 해당 군, 구에 보조금을 지급하는 형식으로 사업을 추진하고 있다.

다. 특정경관계획의 수립

인천시의 경우에는 인천 경제자유구역청을 통한 송도, 청라, 영종지구의 경관관리 시스템을 별도로 구축하고 있으며, 강화, 옹진군 등에 포함되어 있는 도서지역 경관을 관리하기 위한 특정경관계획을 준비하고 있다.

라. 시민참여 방안 확대

인천시는 최근 경관계획 수립과정에서 경관포럼 등을 통해 공무원, 시민, 전문가가 참여하여 상호 협력의 계기를 만들 수 있는 네트워크 구성 및 홍보체계를 구축하고 운영하기 위해 노력하고 있다.

4. 경기도

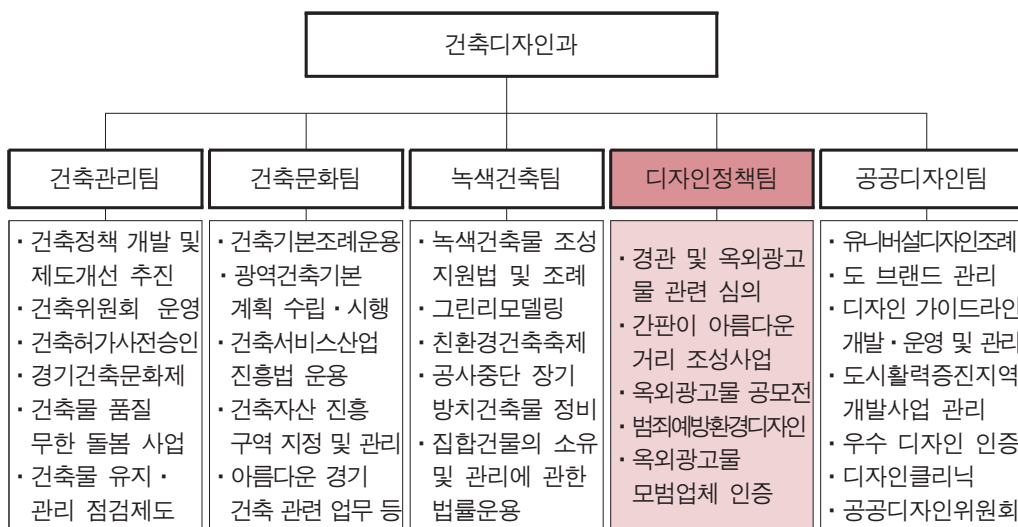
1) 개요

경기도는 서울특별시와 인천광역시를 둘러싸고 있고, 동쪽으로 강원도, 서쪽으로 황해, 남쪽으로는 충청남도·충청북도와 접하며, 북쪽으로는 조선민주주의인민공화국과 경계를 이룬다. 면적은 10,183.89km², 인구는 2017년 현재 12,930,703명이며, 인구밀도는 1,200명/km²이다. 행정구역은 28시 3군이 있으며, 도청은 수원시와 의정부에 분리 설치되어 있다.

2) 행정조직

경기도 도시경관관련 업무는 도시주택실 산하 건축디자인과에서 추진하고 있다. 디자인 정책팀에서 경관위원회, 옥외광고물심의위원회 업무를 담당해서 추진하고 있으며, 담당자의 주요업무 역시 관련 법령 및 제도개선 업무와 더불어 간판이 아름다운 거리 조성사업을 동시에 담당하고 있다.

경기도는 2008년부터 디자인총괄추진본부를 구성하여 행정제1부지사 직속으로 디자인 관련 기능을 통합한 정책부서를 운영하다가 2014년 디자인 담당관 및 디자인보좌관 제도를 운영한 바 있으며, 2015년에 건축디자인과를 통해서 공공디자인 중심의 행정을 추진하고 있어, 경관정책이 경관중심이 아닌 옥외광고물 및 공공디자인 중심으로 구축되어 있음을 알 수 있다.



<그림 3-17> 경기도 경관관련 부서 조직도

건축디자인과 내에서 경관관련 업무는 디자인정책 팀이 맡고 있으며, 세부 업무분장은 다음 <표3-13>과 같다. 주요 업무는 옥외광고물 단속 및 관리업무에 중점을 두고 있으며 경관위원회 담당자의 경우에도 간판이 아름다운 거리 조성 사업 등 옥외광고물 관련 업무를 일부 담당하고 있다.

<표 3-13> 경기도 디자인정책팀 주요 업무

직 위	담당업무	비 고
디자인정책 팀장	· 업무총괄	
주무관	· 경관법령 및 조례, 옥외광고물 등 관리법령 및 조례 운영 · 경관위원회 운영 · 간판이 아름다운 거리 조성사업 추진 · 각종 개발사업 업무협의 및 제도개선 업무	
주무관	· 디자인정책 및 시책추진 · 옥외광고물 종합계획 수립 · 디자인관련 단체관리 · 옥외광고물 평가관련 업무	
주무관	· 옥외광고물 정비(단속) 및 광고물 통계업무 · 경기도 모니터단 운영 및 관리업무 · 광고물 통계 업무 · 옥외광고물심의위원회 · 광고물 등 자유표시구역 관련업무 · 옥외광고협회 지도감독	
주무관	· 경기 으뜸옥외 광고물 공모전 · 옥외광고물 모범업체 인증 등	

3) 경관계획

경기도 경관계획은 2010년에 수립되었다. 아름답고 쾌적한 경기도를 실현하기 위한 기본 경관계획 및 실천계획으로써 경기도 경관의 비전 및 방향제시를 통해 시군의 경관수립을 지원하고 경관관리의 지속적인 추진체계를 마련하기 위해 작성되었다. 경관법 제정 이후 개별 시·군의 경관계획이 수립되고 있는 시점에서 경기도 차원의 통합적 경관계획의 필요성이 대두되어 시·군 경관계획 수립 시 광역적 측면에서 경관계획의 기본방향을 제시하고 시·군 경관계획에서 다루어야 할 주요내용 설정을 통한 실행적 경관계획 수립을 지원하는 내용을 담고 있다.

특정경관계획으로는 경의선, 서울~춘천고속도로, 용인~서울고속도로, 팔당유역을 중요 경관 축으로 인식하고 경관 축 주변의 난개발을 방지하고 체계적인 경관관리를 위해 수립해서 운영하고 있다.

4) 경관심의제도

가. 운영체계

경관위원회 심의는 개정 경관법에 의해 도지사의 건축물 사전승인제도가 실시됨에 따라 시군에서 상정하는 안건을 중심으로 추진하고 있다. 심의위원은 33명으로 구성되어 있으며, 경관위원회와 경관 소위원회가 운영 중에 있다. 건축경관공동위원회가 구성되어 2017년 8월에 제1회 위원회를 개최했으며, 9월중에 제2회 공동위원회를 개최예정이다.

나. 심의절차

경기도 경관위원회의 심의절차는 담당자의 사전협의 이후 위원회에 상정하여 심의하는 표준절차에 의해 추진되고 있다.

다. 심의현황

경기도의 경관위원회는 연간 6~7회 가량 개최되며 회당 안건 수는 1건으로 경관위원회 심의가 활발하게 이루어지는 편은 아니다.

<표 3-14> 경기도 경관위원회 심의현황

연 도	회 수	안 건 수	원안가결	재검토	조건부	반려	기타	비고
2014	1	2	-	-	2	-	-	
2015	6	-	-	1	4	-	-	
2016	7	8	-	1	7	-	-	
2017	4	8	-	-	8	-	-	9월 현재

<표 3-15> 경기도 경관소위원회 심의현황

연 도	회 수	안 건 수	원안가결	재검토	조건부	반려	기타	비고
2014	2	2	-	-	2	-	-	
2015	1	2	-	-	2	-	-	
2016								자료누락
2017	2	2	-	2	-	-	-	9월 현재

5) 경기도 경관관리 정책의 특성

가. 옥외광고물 중심의 경관관리 업무

경기도 건축디자인과의 담당 팀 업무를 살펴보면 경관관리 업무를 옥외광고물 관리에 중점을 두고 추진하고 있음을 알 수 있다. 옥외광고물 정비 및 단속, 간판이 아름다운 거리 조성사업, 옥외광고물 위원회 운영 등의 옥외광고물 업무를 담당한 주무관이 3명이며, 경관위원회 담당자의 경우에도 간판이 아름다운 거리 조성사업을 담당하고 있다.

나. 관련 분야에 중심을 두는 운영체계

경관업무 담당 팀의 주요 업무가 옥외광고물로 구성되어 있고, 건축디자인과에서 분석해보면 건축법, 건축기본법 등 건축물 중심의 행정을 추진하는 부문과 공공디자인 관련 행정을 추진하는 부문의 역할이 상당히 비중이 높은 것을 알 수 있다.

개정 경관법 이후 경관위원회 설치 및 운영 등 경관행정 수행을 위한 기반을 구축하였으나, 경기도는 타 광역지자체와는 다르게 기초지자체 마다 여건이 상이하고 편차가 크기 때문에 시·군과의 협력체계를 구축해야하므로 적극적인 경관행정을 추진하기 어려운 것으로 유추된다.

제4절 기초지방자치단체의 경관관리정책사례

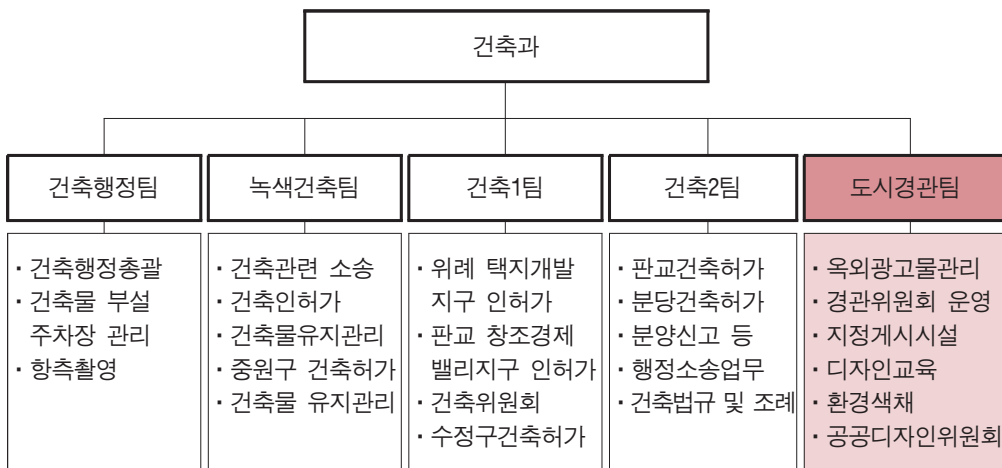
1. 성남시

1) 개요

성남시는 경기도 중부에 위치해 있으며, 면적 141.72km², 인구 972,719명(2017년 7월 현재) 규모의 기초지자체이다. 외국인 주민 4만 여명을 합하면 약101만명의 인구규모를 가진 도시이다. 3일반구 46개동의 행정구역을 가지고 있다. 경관측면에서 성남 구도심 지역과 판교분당신도시 지역의 차이가 있으며 서울공항 주변의 고도제한구역이 있고, 청계산 주변 개발제한구역 등 제한조건을 가지고 있다.

2) 행정조직

성남시 경관관련 조직은 도시주택국 건축과 내 도시경관팀 7명으로 구성되어 있다. 부서의 전체 업무는 건축 관련 업무로 구성되어 있다.



<그림 3-18> 성남시 경관관련 조직도

도시경관팀은 옥외광고물, 경관, 도시디자인, 색채 등의 업무를 담당하고 있다. 전문직 2인이 건축물 색채 관련 협의 등에 환경색채 관련 업무를 맡고 있으며 경관위원회 업무는 기술직(토목)이 담당하고 있다.

<표 3-16> 성남시 도시경관팀 주요 업무

직 위	담당업무	비 고
도시경관 팀장	· 도시경관팀 업무총괄	
주무관	· 옥외광고물 관리 일반	
주무관	· 기본경관계획 재정비 및 경관위원회 구성 및 운영 · 지정계시시설 운영 및 지도감독	기술직
주무관	· 도시디자인 정책개발 및 공공공간, 가로시설물 관련 업무 · 디자인 교육 및 시 산하 디자인 업무지원	전문직
주무관	· 환경색채, 공공시각매체 관련 업무 · 공공디자인위원회 운영 · 시 및 산하기관 디자인 관련 업무지원	전문직
주무관	· 불법광고물 지도단속	
주무관	· 광고물 지도단속	

3) 경관계획

성남시 경관계획은 2010년에 수립되었으며, 2017년 현재, 기본경관계획 재정비용역을 진행하고 있다. 2010년에 수립된 성남시 경관계획의 추진전략은 <그림 3-20>에서와 같이 구성되어 있다.



출처 : 성남시 경관계획(2011)

<그림3-19> 성남시 경관기본구상도

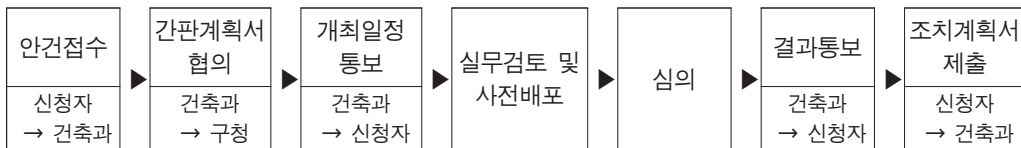
4) 경관위원회 운영 및 사전협의

가. 운영체계

성남시 경관위원회 운영체계는 성남시 경관위원회 경관심의 운영기준에 의하여 경관위원회 및 소위원회가 개최 가능한 구조로 체계화 되어 있다. 관련위원회로는 건축위원회와 디자인심의위원회가 설치되어 있다.

나. 심의절차

성남시 경관위원회는 안건 접수 전에 ‘간관계획서 검토’ 를 통해 해당 구청에서 사전 법률검토회의를 진행하고 실무적으로 검토하는 절차를 거친다. 이후 심의도서에 대한 실무 검토 및 사전배포 이후 심의를 진행하며 매월 첫 주 월요일에 개최하도록 정례화 하여 운영하고 있다. 「옥외광고물 계획서」는 해당 건물에 설치하는 옥외광고물이 옥외광고물 등 관리법, 고시, 가이드라인을 준수하여 운영하도록 사전에 검토하는 것이다.



<그림 3-20> 성남시 경관위원회 심의절차

다. 심의현황

성남시 경관위원회는 연간 10회, 평균 안건 수가 40개로 심의 1회에 안건수는 3-5건 내외로 운영하고 있다. 심의안건에 대한 의결은 주로 조건부 의결로 이루어지지만, 재검토가 이루어지는 경우도 상당히 존재한다. 대부분의 심의 대상은 건축물³¹⁾인 경우가 많다.

<표 3-17> 성남시 경관위원회 심의현황

연 도	회 수	안 건 수	원안가결	재검토	조건부	반려	기타	비고
2014	11	41						
2015	12	33						
2016	11	48	-	9	39	-	-	
2017	7	32	-	4	28	-	-	

31) 담당자 인터뷰 조사과정에서 파악한 바로는 건축물 심의건수가 2014년 34건, 2015년 28건, 2016년 40건으로 전체심의건수의 80%가 넘는다. 이는 판교, 위례 신도시건설에 따른 현상으로 판단된다.

5) 성남시 경관관리 행정의 특성

가. 건축물 중심의 경관관리

성남시의 경관관리는 건축 중심으로 이루어지는 것이 특징이다. 해당 부서의 업무구성 및 조직 구성이 건축과 밀접한 관계를 맺고 있는데, 이는 경관위원회 심의안건이 대부분 건축물이므로 이를 효율적으로 관리하기 위한 조치로 해석된다. 건축과 내의 도시경관 팀의 업무가 건축물에 부착된 옥외광고물, 색채 등과 관련된 사항을 한꺼번에 사전 조율이 가능하도록 구성되어 있으며 사전협의 및 위원회 심의 과정에서 해당 사항을 검토 할 수 있다. 성남시는 분당, 판교, 위례 등 공동주택 건설사업과 오피스, 단독주택 등 건축행위가 많이 발생하고 있어 이에 대한 대응으로 판단된다.

나. 옥외광고물 계획서 제출 및 심의

경관위원회 심의 절차에서 간관계획서 협의 부분이 여타의 지자체와 다른 과정으로 건축과에서 해당 구청에 협의를 진행한다. 간관계획서에는 옥외광고물의 종류, 위치 등에 대해서 기록하며, 심의도서에는 <그림 3-22>와 같이 옥외광고물 계획을 수록하여 심의 시 주변 환경과 조화, 색채 가이드라인 적용사항 등 제반사항을 검토한다.



<그림 3-21> 성남시 경관위원회 심의도서 중 옥외광고물 계획도 부분

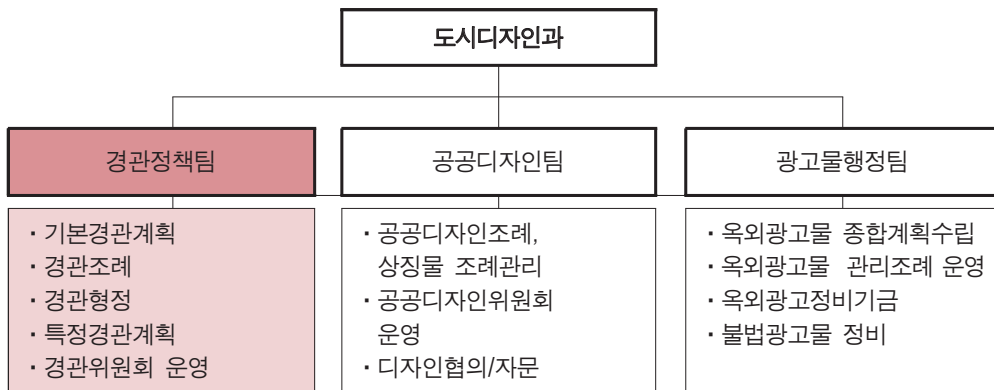
2. 용인시

1) 개요

용인시는 경기 중남부에 위치해 있으며, 처인구, 기흥구, 수지구 등 3개의 행정구와 1읍 6면 24개 행정동을 관할하는 도농복합시이며, 인구는 1,000,054명(2017년 9월 기준)이다. 전체면적은 591.32km²로 넓은 편이나 지역의 대부분이 개발제한구역 및 관리구역으로 지정되어 있다. 용인시는 난개발 등의 이슈로 인하여 경관법 제정 이전부터 경관계획을 수립했으며, 개발사업에 대한 경관상세계획 수립 등 개발 사업에 대한 경관관리를 시행해왔다.

2) 행정조직

용인시는 2017년 9월 현재, 주택국 도시디자인과를 편제하여 경관관련 업무는 경관정책팀이 담당하고 있으며, 기본경관계획 수립, 경관협정, 경관사업, 경관위원회 운영 등 경관관련 업무를 전담하고 있다.



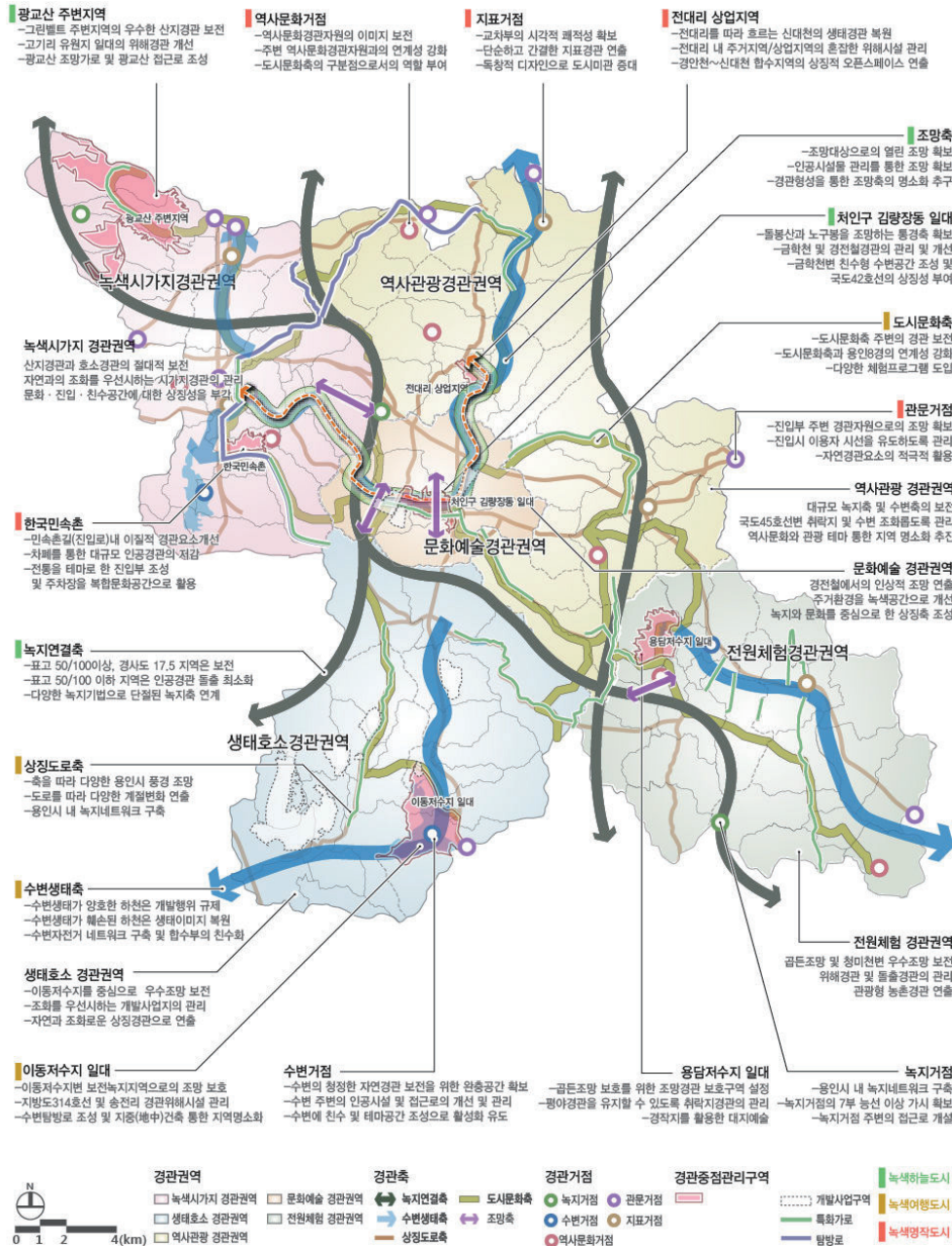
<그림 3-22> 용인시 경관관련 조직도

<표 3-18> 용인시 경관정책팀 주요 업무

직 위	담당업무	비 고
경관정책팀장	· 업무총괄	
주무관	· 기본경관계획수립 및 경관조례 운영 및 관리 · 경관협정의 인가, 경관협정운영회 관리, 경관협의 등 · 경관위원회 운영	
주무관	· 특정경관계획수립 · 경관위원회 운영	

3) 경관계획

용인시는 2001년 경관형성계획을 수립한 바 있으며, 경관법이 제정된 이후 2011년 「2020 용인시 기본경관계획」을 수립하였다. 용인시는 한남정맥과 시가지가 충돌하는 지역으로 우수한 자연경관의 보전과 관리방안이 필요한 지역이다.



<그림 3-23> 용인시 기본경관계획도

2017년에는 중점경관관리구역에 대한 도서정비 사업을 추진하고 있다. 중점경관관리구역의 설정은 경관관리의 목표 및 보전·관리·형성을 위한 계획방향을 수립하고, 이에 대한 실행수단을 마련하기 위한 구역을 설정하는 것이다. 용인시는 자연경관지역의 보존관리와 주요 상업지역에 대한 도시이미지 개선을 위해 구역을 설정하였다. 주요 대상지역은 다음 <표3-19>과 같다. 중점경관관리구역에서는 건축물에 대한 심의를 받아야 하므로 민원인들이 해당 지역에서 검토할 사항에 대해서 쉽게 확인할 수 있도록 전산화하는 것이다.

<표 3-19> 용인시 중점경관관리구역 대상지 관련 주요내용

대상지역	경관유형	주요내용	비고
김량장동 일원	불량경관 개선	주요시가지 종합관리	
전대리 일원	양호경관 형성	주요시가지 종합관리	
보라동 일원	경관특성 강화	민속촌과의 전통적 경관 연계	
광고산 주변	경관훼손 방지	자연경관 관리	
이동저수지 주변	우수경관 보전	수려한 호수 경관 보전 및 관리	
용담저수지 주변	우수경관 보존	수려한 호수 경관 보전 및 관리	

4) 경관심의제도

가. 운영체계

용인시 경관위원회는 본위원회와 소위원회, 건축·경관공동위원회로 구성해서 운영하고 있다. 용인시 경관조례에 의해 심의대상은 총 사업비가 300억 이상 도로시설 사업, 총 사업비가 100억 이상 하천시설 사업 등 사회기반시설과 경관지구, 중점경관관리구역의 건축물, 공공건축물 및 용인경전철 주변 건축물 등 <표3-20>의 사항에 해당하는 대상에 대해서 심의를 통해 관리하고 있다. 또한 주택의 색채경관계획에 관한 사항도 경관위원회 자문대상으로 하고 있다.

나. 심의절차

용인시 경관위원회 심의절차는 안전접수, 검토과정에서 국토부 체크리스트 활용을 철저히 준수하도록 유도하고 있다. 경관위원회 심의 진행시에는 현장 동영상을 같이 제공하는 등 심의위원들이 현장에 대해서 이해할 수 있는 다양한 정보를 제공하기 위해서 노력하고 있다.

<표 3-20> 용인시 경관위원회 건축물 심의대상(경관조례 별표1의 사항)

구분	분류	건축물의 종류
1. 경관지구	자연경관	· 2층 이하를 제외한 건축물
	수변경관	· 2층 이하를 제외한 건축물
	시가지경관	· 6층 이하를 제외한 건축물
2. 중점경관 관리구역	광고산 주변지역	· 3층 이상인 건축물
	한국민속촌	· 3층 이상인 건축물
	처인구 김량장동일대	· 7층 이상인 건축물
	전대리 상업지역	· 5층 이상인 건축물
	이동저수지 일대	· 3층 이상인 건축물
	용담저수지 일대	· 3층 이상인 건축물
3. 공공건축물	공공청사	· 공공청사 (시청, 주민센터, 소방서, 우체국 등) · 공공교육연수시설 · 공공안내시설 등
	문화복지시설	· 경기장 · 공연장 · 복지회관 · 체육관 · 의료복지시설 · 광장, 공원, 놀이터 등
	전시홍보시설	· 박물관 · 홍보관 · 기념관 등 · 미술관 · 전시관
	환경시설	· 쓰레기소각장 · 재활용선별장 · 음식물쓰레기처리시설 · 공중화장실 등
4. 기타 건축물	<ul style="list-style-type: none"> · 도시철도법에 따른 경량전철의 경계선으로부터 양측 400미터 이내의 건축물. · 200미터를 초과하거나 4층 이하의 건축물가운데 건축물의 체크리스트 / 색채 경관체크리스트의 검토항목을 반영한 경우에는 심의생략가능 	
	<ul style="list-style-type: none"> · 「고속국도법」에 따른 고속국도의 경계선으로부터 양측 100미터 이내 · 「도로법」에 따른 일반국도의 경계선, 「국계법」에 따른 광로대로의 경계선으로부터 각각 양측 50미터 이내의 구역의 건축물로서 7층 이상 또는 연면적 5천 제곱미터 이상인 건축물 · 창고시설의 경우, 국도, 국가지원지방도, 지방도를 포함하고, 도로 경계선으로부터 각각 양측 100미터 이내 · 해당 도로로부터 지형 또는 시설물 등으로 인해 눈에 보이지 않는 곳 제외 	

다. 심의현황

용인시 경관심의회는 본 위원회의 경우에는 총 34회 68개의 안건을 심의했으며, 소위원회 경우에는 63회 269건의 안건을 심의했으며, 건축경관공동위원회는 26회 54건을 심의했다. 용인시는 이와 같이 본위원회보다 소위원회 개최회수가 많은 것이 특징이다. 담당자 면접 조사에 의하면 경관계획이나 경관사업보다는 사회기반시설 및 건축물 위주로 심의가 진행되고 있다.

<표 3-21> 용인시 경관위원회 심의현황

연 도	회 수	안 건 수	원안가결	재검토	조건부	반려	기타	비고
2014	3	14	-	1	13	-	-	
2015	17	33	1	10	21	-	1	
2016	8	14	1	10	21	-	1	
2017	6	7	-	2	5	-	-	

<표 3-22> 용인시 경관소위원회 심의현황

연 도	회 수	안 건 수	원안가결	재검토	조건부	반려	기타	비고
2014	4	6	-	3	3	-	-	
2015	23	104	22	8	74	-	-	
2016	23	106	9	8	89	-	-	
2017	13	53	-	2	51	-	-	8.9회 자료 누락

<표 3-23> 용인시 건축경관공동위원회 심의현황

연 도	회 수	안 건 수	원안가결	재검토	조건부	반려	기타	비고
2015	11	23	-	6	17	-	-	0
2016	9	20	2	3	15	-	-	0
2017	6	11	-	2	9	-	-	0

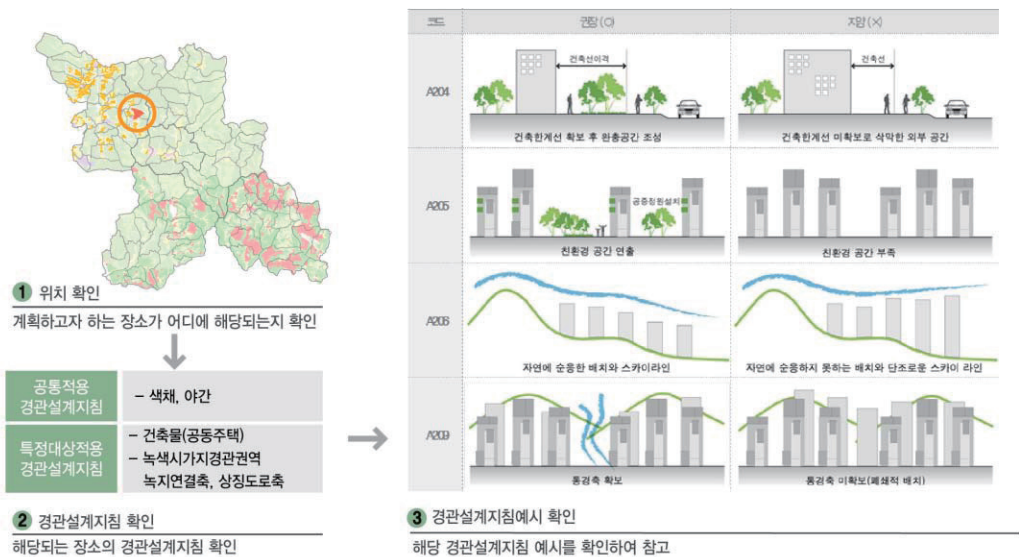
5) 용인시 경관관리 행정의 특성

가. 주요 도로 및 경전철 주변의 건축물 경관관리

용인시 경관위원회 심의 대상 및 심의현황을 살펴보면 주요 도로 및 경전철 주변 건축물에 대한 경관심의를 통한 경관관리를 추진하고 있다. 용인시는 급격한 개발로 인해 산림 훼손이 심하고, 수지, 기흥일대의 고층아파트가 밀집해 있으며, 이들 시가지 지역을 연결하는 경전철과 용인지역을 관통하는 경부고속도로, 영동고속도로에서 주변 경관이 조망되는 특성을 가지고 있다. 이러한 시가지 지역을 연결하는 주요 도로와 경전철 주변 지역 관리에 중점을 두고 심의를 진행하고 있다.

나. 지구지정 중심의 경관관리

용인시는 경관지구 및 중점경관관리구역에 대한 경관 체크리스트를 작성하고, 경관위원회 심의를 진행하는 방식으로 경관관리를 수행한다. 경관지구는 신봉리, 고기리 등의 지역에 지정을 검토하고, 광고산, 석성산, 구룡산 등으로 연결되는 중점경관관리구역, 용담저수지 이동저수지 등 수변경관, 상업지역이 형성되어 있는 용인 에버랜드, 민속촌 등 관광지 주변도 포함하여 중점경관관리구역으로 지정하여 경관설계지침 등의 적용할 것을 권고하고 해당 사항에 대해서 심의를 진행하고 있다.



출처 : 용인시 기본경관계획

<그림3-24> 용인동백지구의 경관체크리스트 활용예시

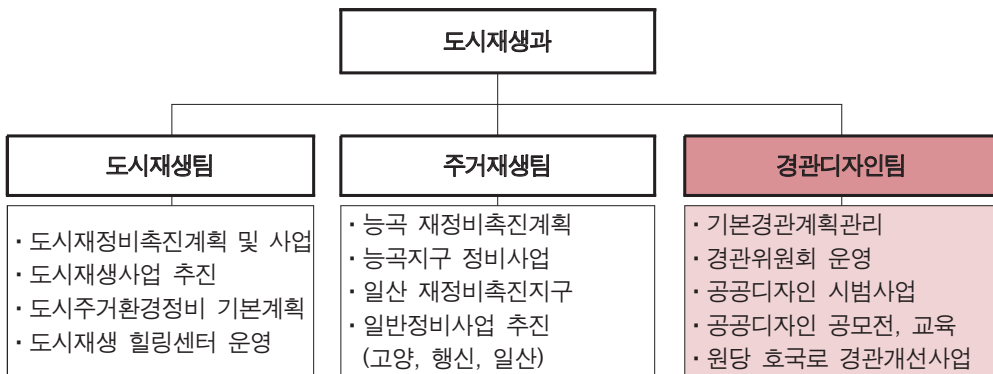
3. 고양시

1) 개요

고양시는 대한민국 경기도 서북부에 있는 시이다. 서울특별시 근교 지역으로 1970년대부터 읍 규모의 시가지들이 발달하였으며, 1990년대 초 일산신도시를 비롯한 7개 지역에 택지개발사업이 이루어지면서 인구가 급증해 1992년에 시로 승격하였다. 이후에도 성장을 거듭해 2014년 8월 1일 인구 100만 명을 돌파하였다. 고양시는 2004년에 경관기본계획을 수립한 바 있다.

2) 행정조직

고양시 도시경관 관련 조직은 도시주택국 도시재생과 내 경관디자인팀으로 구성되어 있으며 경관과 공공디자인 관련 업무를 담당한다. 전문직 공무원이 디자인협의 관련 업무를 담당하고 있으며, 경관위원회는 시설직 공무원이 담당하고 있다.



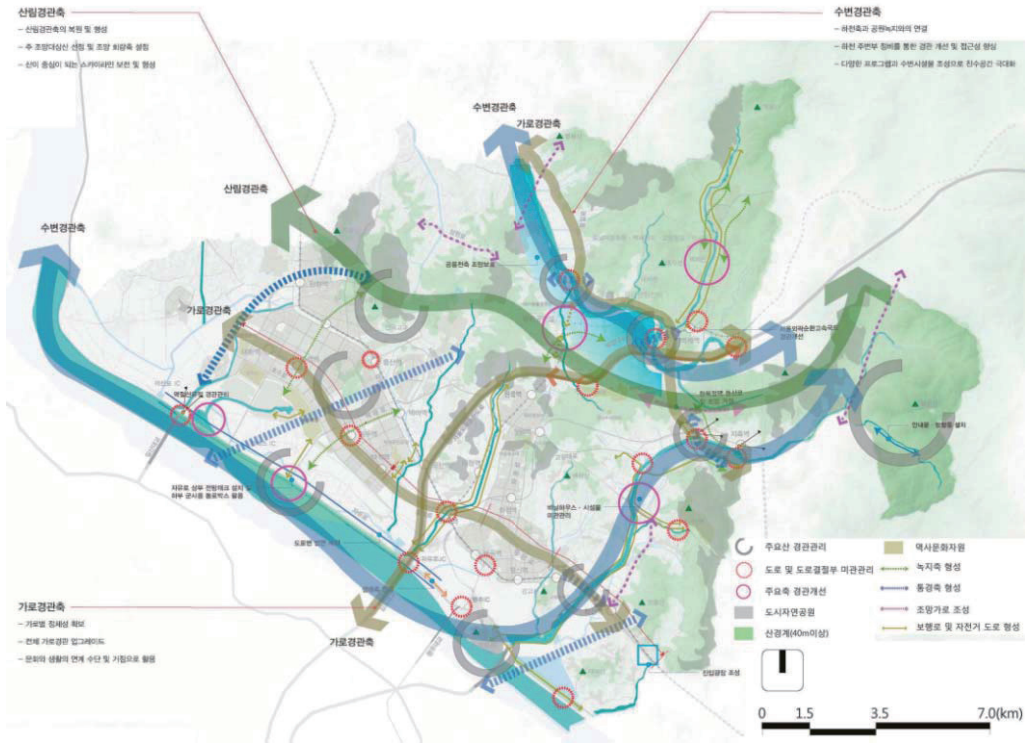
<그림 3-25> 고양시 경관관련 조직도

<표 3-24> 경관디자인팀의 주요 업무

직 위	담당업무	비 고
경관디자인팀장	· 업무총괄	
주무관	· 기본경관계획 관리 및 경관위원회 운영 · 공공디자인 시범사업 및 공공디자인 공모전 · 유니버설디자인 조례, 경관조례, 공공디자인 조례 관리 · 공공디자인 교육 · 원당호국로 경관개선사업	
주무관	· 디자인 자문 및 협의 · 디자인 교육 · 디자인 사업 및 개발	전문직

3) 경관계획

현재의 「고양시 기본경관계획」은 2011년에 수립되었다. 장기적 관점에서 계획을 수립 하였으며, 경관권역 및 경관축, 경관거점 등을 설정하고, 17개의 경관중점관리구역을 설정 했다. 경관계획에서 설정하고 있는 목표 및 미래상은 “너른 강과 높은 산 사이 햇빛이 따 뜻한 햇살도시(SUN city)”이며, 이를 위해 건강하고 생태적이며, 사회 참여적이고, 연속 적, 통합적 경관을 구성할 수 있는 추진전략을 제시하고 있다.



출처 : 고양시 기본경관계획

<그림 3-26> 고양시 경관축 형성계획

4) 경관심의제도

가. 운영체계

고양시의 경관위원회는 본위원회, 소위원회 및 건축경관공동위원회가 있으나 심의 안건 수가 적어 본 위원회 중심으로 운영되고 있다. 고양시청 홈페이지 게시판을 활용한 사이버 자문이 경관소위원회 자문기능을 대행하고 있다.

나. 심의절차

고양시 경관위원회 심의는 수시로 개최하고 있으며, 사전도서 접수 - 담당자 검토 및 위원회 일정 확정된 후에 신청자가 보완서류 제출한 사항에 대해서 경관위원회 위원들이 사전의견을 제출하고, 수정한 도서에 대해 심의한다. 조치계획서를 받으면 관련 부서에 송부하여 인허가 과정에서 해당 사항이 누락되지 않도록 조치한다.

다. 심의현황

개정 경관법에 의해 개발사업, 사회기반시설 사업이 심의대상이 되었으나, 고양시의 경우에는 2010년 이전에 관련 사업들이 이루어졌기 때문에 현재는 경관심의 대상이 드물며, 건축물의 경우에는 건축위원회 심의로 진행하고 있다. 경관위원회는 1년에 3~4번 정도 개최되는데, 2018년은 5회 정도 개최될 것으로 해석하고 있으며, 대부분 사이버 자문을 통한 자문을 통해서 사업을 추진하고 있다.

〈표 3-25〉 고양시 경관위원회 심의현황

연 도	회 수	안 건 수	원안가결	재검토	조건부	반려	기타	비고
2015	2	4	1	-	3	-	-	
2016	1	1	-	-	1	-	-	

〈표 3-26〉 고양시 경관사이버자문 현황

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	누적
건수	9	97	112	77			62	80	92	80	609

5) 고양시 경관관리 행정의 특성

가. 경관위원회 심의 기능의 약화

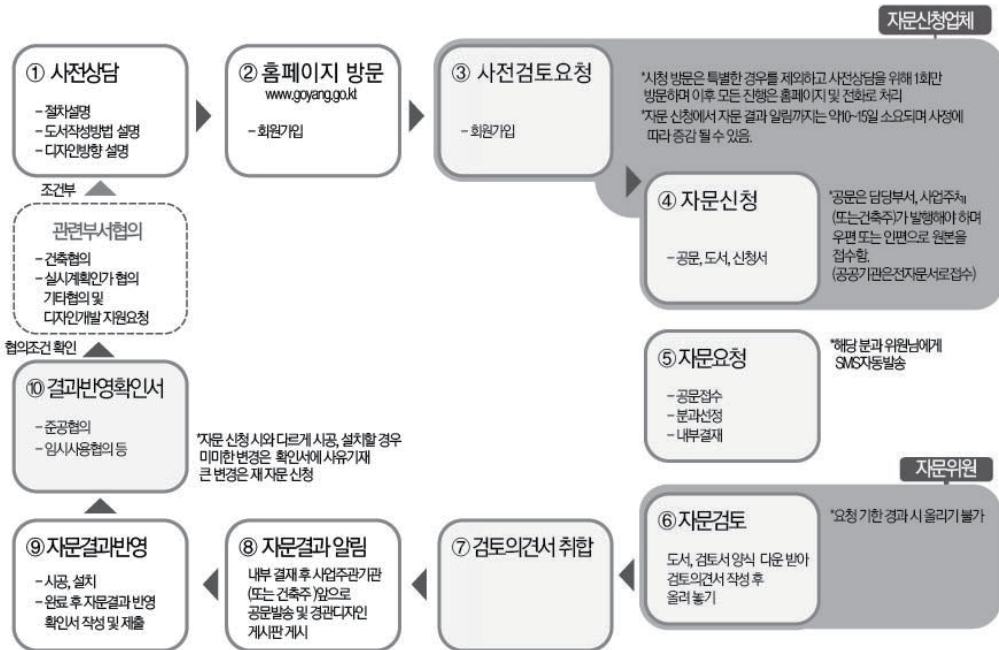
고양시의 경우, 경관위원회 심의안건수가 적다. 이는 지역여건이 대부분의 개발행위 및 관련 사업행위가 마무리 되는 단계이므로 경관심의 대상이 되는 사업이 적게 발생한다. 또한 경관위원회 심의를 신청하면 바로 개최여부 등을 결정하는 등의 행정서비스를 해도 심의의 구속력이 없다는 점이 위원회 운영의 어려운 점으로 지적되었다.³²⁾ 건축주들이 경관위원회 심의 자료를 꼼꼼히 작성하는 것에 대해서 심의이후에 변경이 어렵다는 점에서 부담을 많이 느끼기 때문에 사전경관계획의 수립도 회피하는 경우가 많다는 점도 거론되었

32) 공무원 심층면접인터뷰에서 경관법의 구속력 문제에 대해 논의하였다.

다. 이와 같이 지역의 민간 사업자 입장에서 경관위원회에 의한 경관관리 시스템을 회피하는 것이 가능하다는 점이 경관법 상의 취약점이다. 한편으로는 심의 신청자 입장에서는 간편한 사이버자문으로 해당 사업의 심의자문을 대행할 수 있어, 심의절차보다 쉬운 방법을 선택하는 것으로 추론할 수 있다.

나. 디자인 협의 및 사이버자문단의 운영

고양시에 건설되는 모든 공공건축물 (민간 건축물은 일부만), 도시구조물, 가로시설물, 기타 관련부서에서 요청하는 시설물에 대한 자문을 실시하는 사항으로 고양시 홈페이지를 활용하여 자문을 의뢰한다. 2008년부터 디자인자문으로 추진해오다가 2013년 경관법 개정을 통해 경관자문 성격으로 규정하여 법적 지위를 부여했다. 2017년 9월 현재, 디자인, 건축, 도시설계, 조경, 야간경관 등 5개 분야와 사회 트렌드를 반영한 유니버설디자인, 셉테드(안전도시디자인), 서비스디자인, 도시마케팅 등 분야별 전문위원들로 도시경관 사이버자문단을 구성하여 운영하고 있다. 게시판을 통한 온라인 심의를 실시해 공간적, 시간적 제약을 받지 않으며, 경제성도 뛰어나 행정 간소화를 이룩한 것으로 평가받고 있다.³³⁾ 온라인으로 이뤄져 심의로 인한 심리적 부담이 덜하고 관공서를 몇 번씩 오가는 불편함 없이 제출 서류가 간편하다는 점이 높은 평가요인이다.



<그림 3-27> 고양시 사이버자문절차

33) <http://www.remagazine.co.kr/news/articleView.html?idxno=251>

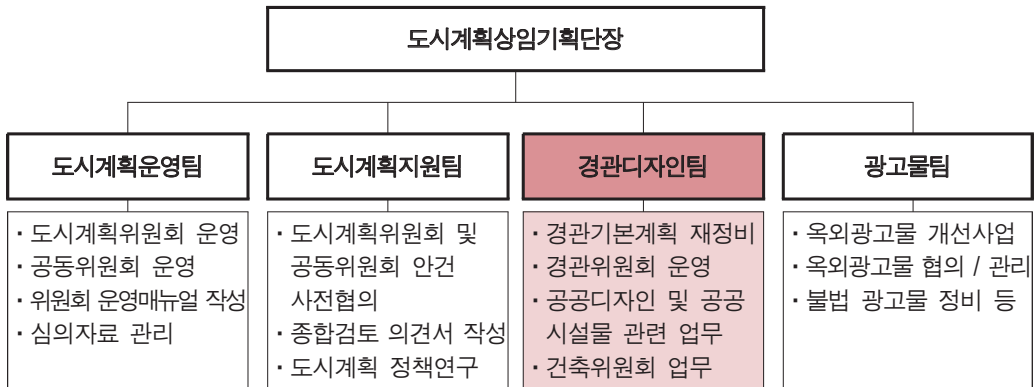
4. 화성시

1) 개요

화성시는 대한민국 경기도 서남부에 위치해 있으며, 시청 소재지는 남양읍이고, 4읍 10면 10개 행정동을 관할하는 도·농복합시이다. 면적은 689.79km²이며, 인구는 673,824명(2017년 8월 기준)으로 인구50만이 넘는다. 최근 동탄신도시 개발로 인해 급격한 도시화가 진행 중인 지역이다.

2) 행정조직

화성시의 경관업무는 도시주택국 도시계획상임기획단에서 담당하고 있는데, 도시계획부터 건축에 이르는 각종 심의 및 관련 협의를 전담하는 특수한 형태를 가지고 있다. 도시계획상임기획단은 도시계획법에 의한 도시계획 관련 사전협의를 담당하는 부서이다.



<그림 3-28> 화성시 도시계획상임기획단 주요업무

<표 3-27> 경관디자인팀 주요 업무

직 위	담당업무	비 고
경관디자인팀장	· 업무총괄, 기본경관계획 재정비	
주무관	· 경관위원회 운영 · 경관조례 및 경관협정	
주무관	· 공공디자인위원회 운영 · 공공디자인 및 공공시설물 유니버설디자인 조례 운영 · 공공가로 시설물 표준디자인 관리 · 공공시설물 디자인 협의	
주무관	· 건축물 색채 협의 · 건축위원회 구성 및 운영	

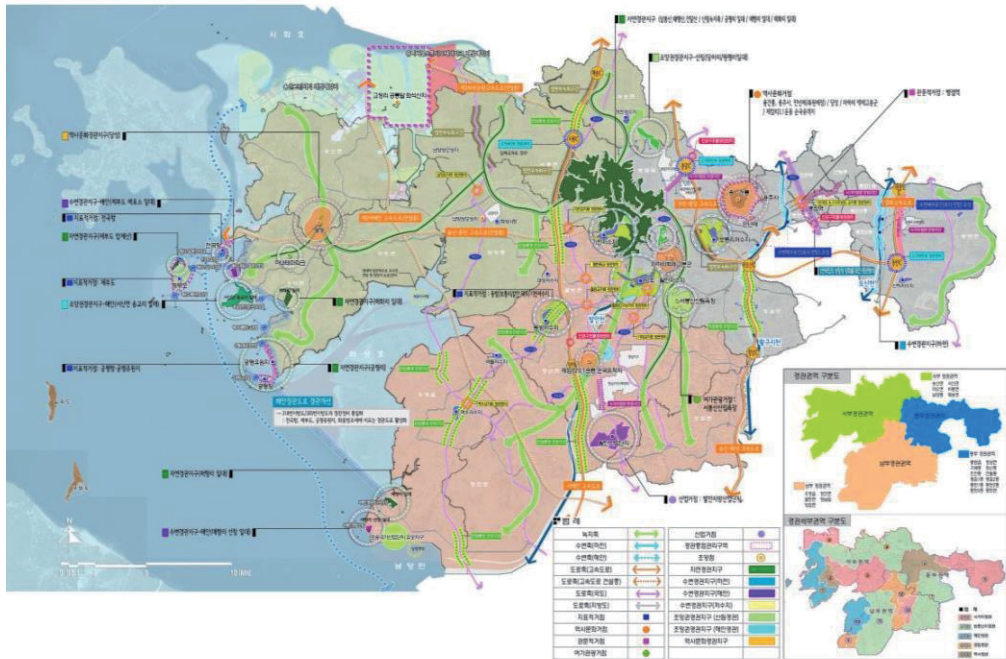
경관디자인팀은 경관위원회 및 건축위원회, 공공디자인위원회 업무를 담당하고 있으며, 색채관련 협의를 추진하고 있다. 전문직 공무원 1인이 근무하고 있었으나 현재는 공석이며, 시설직 공무원이 담당업무를 소화하고 있다.

3) 경관계획

화성시 기본경관계획은 현재 재정비계획 수립 중에 있다. 2011년에 수립한 화성시 경관계획은 실행계획 부문에서 경관지구 지정을 제안하여 도시계획에 반영했으며, 향후 경관지구를 2개소를 추가할 계획을 가지고 있다.

용주사, 용·건릉, 만년제(복원예정), 고정리 공룡알화석산지, 제부도, 병점역, 전곡항, 궁평항·궁평유원지 일대를 중점관리구역의 대상으로 지정하고 4개의 주요 저수지등은 수변경관지구(저수지)로 지정하여 관리하도록 규정하고 있다.

■ 경관기본계획도



출처 : 화성시 기본경관계획(2011)

<그림 3-29> 화성시 경관기본계획도(2011)

4) 경관심의제도

가. 운영체계

화성시의 경관심의는 경관건축공동위원회와 경관위원회 심의로 구성되어 있다. 심의위원은 현재 29명으로 구성되어 있다. 공동위원회는 안건 하나에 대해서 1시간 이상씩 논의하는 경우도 있으며, 중요도가 높은 대상들을 중심으로 강도 높은 심의가 진행되고 있다.

나. 심의절차

심의 접수한 사항에 대해서 담당자가 심의 적격여부를 검토하고 심의를 진행하고 있다. 해당 도서작성 기준 등은 홈페이지에 게시하여 준수하도록 요구하고 있다.

다. 심의현황

화성시의 경관위원회는 심의 대상이 광범위하여 거의 주 1회 이상 위원회가 개최되는 상황이다. 주요 심의현황은 다음과 같다. 녹지·관리·농림·자연환경보전지역 내 단독주택, 1·2종 근린생활시설, 공장, 창고에 대해서는 건축물의 색채협의를 추진하고 있다. 화성시는 ‘난개발 방지’에 초점을 맞추고 심의기준을 강화해서 운영하다가 2016년 조례개정을 통해서 완화한 사항이다. 2015년~2016년에는 연간 1,400건에 대해서 심의를 진행한 바 있다.

〈표 3-28〉 화성시 경관위원회 심의 현황

연 도	회 수	안 건 수	원안가결	재검토	조건부	반려	기타	비고
2016	45	77	20	9	48	0	0	40~45회 합산
2017	20	255	79	39	134	2	1	9월 현재

〈표 3-29〉 화성시 경관건축공동위원회 심의 현황

연 도	회 수	안 건 수	원안가결	재검토	조건부	반려	기타	비고
2015	5	17	2	3	12	-	-	
2016								자료누락
2017	5	23	4	9	-	-	-	

5) 화성시 경관관리 업무의 특성

가. 지역지구 지정을 통한 경관관리

경관위원회의 심의는 2016년 10월 경관조례 개정에 의하여 <표3-31>의 대상에 대해서 진행한다. 경관지구 지정과 조례를 통해서 일정거리 내 건축물에 대해서 심의를 하고 있다. 조례개정 전에는 면적기준 없이 5층 이상의 건축물에 대해서 심의를 진행해오다가, 심의 건수가 많아 이를 체크리스트 위주로 운영하는 것으로 완화한 상태이다. 그 외에도 경관지구 내 심의대상 규모 축소에 대해서 검토 중이며 설계지침의 가이드라인을 보다 구체적으로 작성하고 심의 도서나 기준 등을 명확하게 할 필요를 느끼고 있다. 다만 화성시와 같이 개발행위가 많이 발생하며, 지역의 면적이 넓은 지역에서는 이와 같이 지역지구 지정을 통한 경관관리 수법을 활용하는 것은 바람직한 방법으로 판단된다.

<표 3-30> 화성시 경관심의 대상

구 분		건축규모	근거법령	비 고
경관지구		· 모든 건축물	경관조례	
미준공 택지개발지구		· 5층이상 · 연면적 2,000㎡이상	경관조례	준공이후 조례 제22조 준용
도 로	일반도로, 지방도로 50m 이내	· 5층이상 · 연면적 2,000㎡이상	경관조례	
	고속국도 150m 이내	· 5층이상 · 연면적 2,000㎡이상	경관조례	
연안육역		· 5층이상 · 연면적 2,000㎡이상	경관조례	연안해역의 경계선으로부터 500m이내
공동주택		· 5층이상 · 연면적 2,000㎡이상	경관조례	
녹지·관리·농림·자연 환경보전지역 내 건축물		· 5층이상 · 연면적 2,000㎡이상	경관조례	단독주택, 공동주택, 1·2층 근린생활 시설, 업무시설, 공장, 창고 제외
개발행위허가 제한지역 (제한기간 3년)		· 고시일 이후 신규 건축허가 접수건	국계법 제63조	
성장관리방안 화성시 고시 제2016-333호		· 샌드위치패널 사용 및 금지색상사용시	국계법 제58조	· 우정을 매항리 · 남양읍 신남리 일원

나. 건축물 중심의 심의

경관심의가 대부분 건축, 광고물, 색채, 건축물 외관 등 건축위원회와 유사한 사항을 점검하는 경향이 있는데, 담당자는 심의에 참석하는 심의위원 성향에 의해서 발생하는 현상으로 파악하고 있다. 경관위원회 심의대상은 주로 소매점, 소규모 단독주택, 패널형 공장 등이 대부분이며 이런 경우 원안가결이 많으며, 공동주택 등 경관에 영향을 크게 미치는 사항을 중심으로 조정할 필요가 있다는 판단을 하고 있다.

제5절 사례조사의 종합

1. 경관행정조직의 구성에 따른 분석

우리나라의 광역 및 기초지자체의 경관행정 조직을 살펴본 결과는 <표3-32>와 같다. 주요업무의 계통은 도시계획, 주택정비사업, 주거환경정비사업 등의 도시재생사업, 건축인허가 등과 연관이 높은 부서에 설치되어 있다. 또한 해당 부서 내부의 업무 특성은 경관관련 분야인 옥외광고물, 공공디자인 업무와 같이 배치되어 있는 경우가 많다.

가. 광역지자체의 조직구성

서울시는 지구단위계획 업무를 추진하는 부서에 도시경관팀이 배치되어 경관사업 중심으로 운영하고 있어 다른 지자체와 다른 구성을 가지고 있는데, 신규 도시개발 관련 사업 보다는 재개발, 재건축사업이 많은 지역 특성이 반영된 것으로 보인다. 부산과 인천은 담당자가 경관계획 및 경관위원회 업무를 전담하고 있으며, 해당 부서의 업무가 공공디자인, 옥외광고물과 같이 배치되어 있으며, 부서명이 도시경관과로 되어 있다. 경기도는 담당자가 경관과 옥외광고물 업무를 동시에 담당하고 있어 옥외광고물에 중심을 두고 있음을 알 수 있다.

<표 3-31> 경관행정조직의 구성

		서울	부산	인천	경기
소속 조직	국	도시계획국	창조도시국	도시관리국	도시주택실
	과	도시관리과	도시경관과	도시경관과	건축디자인과
	계	도시경관팀	공공디자인팀	경관디자인팀	디자인정책팀
부서 업무		지구단위계획, 경관	디자인, 경관, 광고물	광고물, 경관, 디자인	건축, 디자인, 경관
담당자 업무		경관사업	경관위원회, 경관계획	경관위원회 등	경관, 옥외광고물
기 타		경관위원회 없음 경관사업자문단 운영	부서내 전문직 근무	전문직 업무담당	부서내 전문직 근무
		성남	용인	고양	화성
소속 조직	국	도시주택국	주택국	도시주택국	도시주택국
	과	건축과	도시디자인과	도시재생과	도시계획상임기획단
	계	도시경관팀	경관정책팀	경관디자인팀	경관디자인팀
부서 업무		건축, 경관, 광고물	경관, 디자인, 광고물	도시재생, 디자인	도시 관련 위원회 관리
담당자 업무		경관계획, 경관위원회	경관위원회, 경관계획	경관, 공공디자인	경관위원회
기 타		팀내 전문직 근무	부서내 전문직 근무	팀내 전문직 근무	팀내 전문직 공석

나. 기초지자체의 조직구성

기초지자체의 경우는 대부분 건축인허가와 연관된 부서에 경관관리업무가 주어지고 있다. 성남시의 경우에는 건축인허가 관련 업무와 연관성이 높은 부서에 경관업무를 편성하여 건축물과 연관된 경관분야에 집중하고 있으며, 고양시의 경우에는 주거환경정비사업 등 도시재생관련 업무와 연관성을 높게 가지고 있다. 이는 지역에서 중점을 두고 추진하는 사업의 성격과 종류가 다르기 때문으로 판단된다. 용인시의 경우에는 도시디자인과를 두고 경관, 공공디자인, 옥외광고물 업무를 편성하여 부산, 인천과 유사한 형태의 행정조직을 구성하였으며, 화성시의 경우에는 도시계획위원회, 건축위원회, 공공디자인위원회 등 도시개발사업 관련 위원회와 같은 부서에 있어 각종 절차를 효율적으로 추진하는 데에 행정의 주안점을 둔 것으로 보인다.

다. 담당자

인터뷰 과정에서 해당 부서에 전문직 공무원의 근무여부에 대해서 같이 조사를 실시했는데, 경관유관분야인 공공디자인, 옥외광고물 관련 업무를 담당한 전문직 공무원들이 많았으며, 성남시, 화성시와 같이 색채, 디자인 관련 업무협의를 전담하는 경우가 많았다. 경관위원회 구성, 운영 등은 토목직, 건축직 등 시설직 공무원들이 담당한 경우는 서울, 경기, 성남, 고양, 화성에서 확인할 수 있었다.³⁴⁾

다. 경관관리업무의 특성

각 지자체에서 구성하고 추진하는 경관업무의 구성형태를 조사한 결과, 경관조례와 경관계획을 기반으로 하는 경관심의제도 운영에 중점을 두고 있음을 알 수 있다. 서울, 인천, 경기, 성남, 고양의 경우에는 경관위원회 운영 외에도 경관사업, 경관협정 등에도 관심을 두고 경관업무를 추진하고 있다. 화성시 경우에도 경관위원회 업무량을 조정해서 보다 적극적으로 경관개선 효과를 볼 수 있는 경관사업을 추진하고자 하는 계획을 가지고 있다. 경관심의제도는 경관관리에 있어서 공공부문만이 아니라 민간영역의 활동을 규제할 수 있는 권한이 있으므로 이를 통한 지역의 경관관리 시스템이 정착하는 과정으로 판단된다.

34) 그 외 지역에서는 조사자가 조사 누락한 경우로 제외하였음.

2. 경관심의제도의 운영형태

가. 경관위원회 구성

개정 경관법에 의해 경관심의의 권한이 강화됨에 따라서 2014년 이후에 경관위원회를 설치하고 운영하는 지자체가 증가하였다. 조사대상지역들의 경우에도 경관심의의 기능을 관련위원회에 위임하는 경우는 서울시 밖에 없었으며, 부산이나 인천과 같이 경관위원회의 본 위원회 외에도 부문별 소위원회를 구성하거나, 경기도, 용인시와 같이 건축과 공동위원회를 구성해서 운영하는 경우도 있다.

<표 3-32> 경관심의제도 형태

	서울	부산	인천	경기
경관위원회	유관 위원회 위임	○	○	○
소위원회	-	○	○	○
공동위원회	-	-	-	건축경관공동위원회
심의절차	-	· 실무검토 · 심의위원 의견제출	· 실무검토 · 사전검토제 운영	실무검토
운영현황	-	연간 20회	연간 10회	연간 6~7회
주요심의대상	· SOC, 개발사업 등은 유관위원회 위임 · 경관사업	· SOC, 개발사업 등 · 경관계획, 경관사업 · 15층 이상 공동주택 색채심의	· SOC, 개발사업 등 · 경관계획, 경관사업	· SOC, 개발사업 등 · 경관계획, 경관사업
기타	경관사업자문단 운영		경관위원전문가 활용 (MP제도)	
	성남	용인	고양	화성
경관위원회	○	○	○	○
소위원회	-	○	사이버자문	-
공동위원회	-	○	운영실적없음	○
심의절차	· 실무검토 · 간관계획서 확인 · 색채협의	· 실무검토	· 실무검토 · 심의위원 사전의견	· 실무검토 · 도서적격여부
운영현황	연간 10회	연간 10회 소위원회 20회	연간 1~2회	연간 40회 이상 (안건수 1,000건이상)
주요심의대상	· 중점경관관리구역 건축물	· 중점경관관리구역 건축물	· 개발사업	· 중점경관관리구역 건축물
기타		체크리스트활용	사이버자문 활용 (연간 100건)	

나. 경관심의절차 추진

담당자들은 인터뷰 과정에서 경관업무가 기준이 모호하고, 판단하기 어려워 사전협의 과정이 어렵고, 어떤 방식으로 심의절차 및 운영방식을 만들어 가는가에 대한 고민들이 많았다. 몇몇 담당자들은 좋은 경관에 대한 우수사례집 같은 자료들이 필요하다는 의견을 내놓기도 하였다.

인천시의 경우에는 국토부 지침에 의거한 사전검토제를 실시하고 있다. 경관위원회 개최 이전에 전문가 3인에게 검토를 실시하여 본 위원회 상정하는 방식으로 이를 위해서는 담당자가 사전에 검토절차를 추가로 이행해야 하는 행정적 부담이 존재한다. 그 때문에 조사 대상이었던 지자체들 중에서는 인천시에서만 실시하고 있었다.

다. 주요 심의대상의 차이

광역지자체의 경우에는 경관위원회 심의 대상으로 명시되어 있는 SOC, 개발사업, 건축물 등에 대해서 명확한 기준을 가지고 심의제도를 운영하고 있으나, 기초지자체의 경우에는 개별 건축물의 건축허가가 많아 중점경관관리구역의 건축물에 대한 심의가 많이 이루어지고 있다.

인터뷰 과정에서 경관심의와 건축위원회 심의의 차별화가 어렵다는 지적이 있었다. 지방의 경우에는 위원회 구성시의 지역 건축사협회 등의 협조를 통해 전문가를 확보하는 경우가 많고, 경관관련 전문가를 확보하기 어렵고, 외부의 전문가가 참석이 어려운 경우가 많아 건축분야 심의위원들로 위원회가 구성될 경우에는 건축위원회와 경관위원회의 심의내용이 비슷한 경우가 많을 수밖에 없다.

라. 기타사항

고양시의 사이버자문과 같은 경우에는 담당자의 소개 및 민원인 평가는 상당히 좋은 편이다. 절차가 간편하고, 소요시간이 짧아 행정적으로 편리한 부분이 존재한다. 그러나 경관관리적 측면에서는 해당 안건에 대해서 종합적인 검토가 어렵고, 토의가 이루어지지 않기 때문에 일방적으로 자문만 추진된다는 단점이 존재한다. 의견의 취합 및 정리과정에서 담당자 역량에 따라서 결과가 달라지는 부분이 있다. 현재 고양시의 사이버자문 담당자는 민간경력 10년이상, 전문직 공무원 경력10년이상의 경력자이므로 해당 업무를 적절하게 소화하는 것이 가능하지만, 일반 공무원이 담당하기에는 어려울 것으로 판단된다.

3. 쟁점사항

가. 경관전담조직의 필요성

지자체는 경관관리를 위한 전문부서 및 팀의 주요업무는 경관계획 수립 및 경관위원회 운영으로 구성되어 있다. 광역지자체에서는 경관업무를 전담하는 부서를 두고 운영하는 경우가 많았으며, 기초지자체의 경우에는 용인에서 과 단위의 부서를 두고 운영하는 것을 볼 수 있었다. 업무특성은 주로 옥외광고물 및 공공디자인 등 경관관련 업무와 같이 구성되어 있거나, 동일인이 동시에 업무를 추진하는 경우도 있었다.

교토에서는 경관담당부서의 규모가 국 단위이며, 경관관리, 보전, 개발사업 관리 등 분야에 따라서 세부적인 가이드라인에 따른 관리가 이루어지는 것을 볼 수 있었으며, 런던의 경우에는 민간조직이 공공을 지원하는 형식으로 지원하는 경우가 있었는데, 향후 경관관리를 효율적으로 추진하기 위해서는 전담조직의 구성 및 운영에 대해 어떤 유형이 우리나라 실정에 맞으며, 각 지자체 실정에 맞는 조직구성 및 운영방식은 어떤 것인가에 대한 고민이 더 필요한 것으로 판단된다.

나. 경관심의제도의 유형

경관위원회 구성 및 운영에 있어서 경관위원회를 부문별로 분산하여 위임하는 서울유형과 경관위원회를 부문별로 개최하는 부산-인천유형, 경관위원회를 소위원회, 공동위원회로 운영하는 경기도-용인유형으로 구분할 수 있다. 이는 심의대상으로 하는 안건의 유형과 밀접한 관계가 있다. 기초지자체의 경우에는 대부분 건축물에 대한 경관심의가 이루어지고 있으며, 건축물 입면, 색채 등을 심의함으로써 경관관리 업무를 추진하고 있다.

다. 전문가 활용유형

경관위원회 위원 및 민간전문가 활용실태에 대해서 인터뷰 과정에서 조사를 했다. 서울에서는 전문가들로 ‘경관사업자문단’을 구성해서 운영하고 있으며, 총괄건축가제도를 도입하여 시행하고 있다. 부산, 경기, 성남, 고양, 화성에서는 경관위원을 별도의 사업에 활용하는 경우는 없었으며, 고양시는 사이버자문단(소위원회)에서 많은 전문가들로 풀을 구성해서 운영하고 있었으며, 인천시는 전문가 MP제도를 구성하여 경관사업 및 경관협정 등에 경관위원들을 전문가로 활용하고 있는 것이 특징이었다.

제4장 수원시 도시경관 통합관리 개선방안

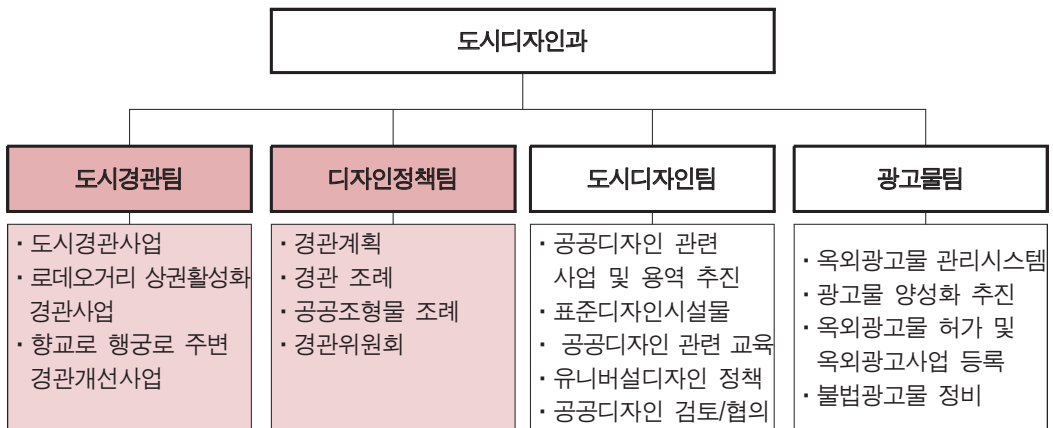
제1절 수원시 현황

1. 행정조직 현황

수원시의 경관관련 행정 조직은 2008년 경관관련 부서인 도시경관과를 도시계획국 내에 신설하면서 시작되었다. 2012년에는 도시창조국 내 도시디자인과로 옮겼으며, 2014년 도시정책국 도시상임기획과로 경관행정 및 도시디자인팀을 옮겼으며, 2015년에 전략사업국에 도시디자인과를 신설했다. 2017년 9월 현재, 도시개발국 도시디자인과 도시경관팀, 디자인정책팀이 경관관련 업무를 담당하고 있으며, 그 외에 도시디자인팀, 광고물팀 등 4개의 팀으로 조직이 구성되어 있다. (<그림 4-1> 참조)



<그림 4-1> 수원시 디자인관련 행정조직 변화



<그림 4-2> 수원시 도시디자인과 주요업무

수원시 도시디자인과 주요 업무내용은 경관, 공공디자인, 옥외광고물로 구성되어 있으며, 도시경관팀과 경관디자인팀에서 경관 관련 업무를 전담하고 있다. 도시경관팀은 경관사업을 추진하고 있으며, 도시디자인팀은 경관행정업무를 추진하고 있다. 부서 내에는 도시디자인팀과 같은 전문직, 디자인직으로 구성된 팀이 구성되어 있어 관련 업무에 대한 전문적인 지원을 고려하여 조직을 구성한 것으로 보인다.

〈표 4-1〉 도시경관팀과 디자인정책팀 주요 업무

직 위	담당업무	비 고
도시경관팀	· 업무총괄	
주무관	· 도시경관사업	
주무관	· 예산회계 및 서무	
주무관	· 로데오거리 상권활성화 사업 · 향교로 행궁로 주변 경관개선사업	
경관디자인팀장	· 업무총괄	
주무관	· 경관계획, 경관 조례, 공공조형물 조례 및 경관위원회	건축직

2. 수원시 경관관련 조례

수원시는 2009년 6월 경관조례를 제정했으며 2014년 10월에 개정경관법에 근거하여 전문 개정하여 현재까지 운영하고 있다. 경관 업무와 관련한 자치법규는 도시경관과 관련된 자치법규는 〈표 4-2〉에서 정리하였다.

수원시 경관조례는 경관계획, 경관사업, 경관협정, 공공디자인을 다루고 있어 다른 지자체에서 공공디자인 조례를 별도로 두는 경우와 다르다. 다만 현재 공공디자인 진흥법에 의한 공공디자인 진흥조례가 2017년 9월 현재, 조례심의를 마치고 공포절차를 준비하고 있어, 향후 수원시 경관조례의 개정 등이 예상된다. 특이사항으로는 수원시 범죄예방환경디자인 조례, 공공조형물 조례 등을 제정하여 범죄예방환경디자인 관련 사업 추진 및 조형물 설치를 위한 심의를 경관위원회에 위임하고 있는데, 이렇게 경관위원회 심의대상의 유형이 다양하게 설정되어 있는 것이 수원시의 특징이라고 할 수 있다.

<표 4-2> 수원시 도시경관 관련 조례

구 분	내 용
가로수 조성 및 관리조례	수원시 도시녹화와 도시경관향상을 위하여 가로수의 조성 및 유지관리에 필요한 사항을 규정함
건축조례	건축법에 의해 경관, 배치, 색채, 구조, 조경, 설비, 소방 등 건축위원회 심의기준에서 경관 부분에 대한 것도 다름
경관조례 및 시행규칙	경관계획의 수립, 경관사업의 시행, 경관협정제도, 경관위원회 설치 및 운영에 관한 조례위임사항 이외에도 공공디자인 업무지원에 관한 내용을 담고 있음
공공시설물 이용 광고사용료 징수에 관한 조례	시장이 설치하는 공공시설물의 효율적인 관리 및 광고물의 표시를 위한 공공시설물의 제공과 사용료 부과 징수에 관한 기준으로 버스승강장, 택시승강장, 노선버스안내표시판, 보행자 안내표시판, 관광안내도, 가로 등주, 지정벽보판, 지정게시대, 벤취, 휴지통 및 교통시설 등에 가능
공공조형물 설치 및 관리 등에 관한 조례 및 지침	공공시설에 공공조형물을 설치할 경우, 무분별한 난립을 방지하기 위한 설치기준과 관리 등에 관한 사항을 규정하는 조례로써, 공공조형물의 설치기준에 따라 조형물의 설치, 이전, 교체, 해체에 관한 사항 및 공공조형물의 형상, 색채변경 등의 제반 사항에 대해서 경관위원회 심의를 받도록 규정
노점판매대 허가 및 관리 등에 관한 조례	노점점정허용구역에 설치하는 노점판매대의 모양 및 규격은 경관조례 37조 표준디자인 및 가이드라인을 준수해야 함
도시계획조례	도시기본계획의 수립, 자연경관지구, 수변경관지구, 전통경관지구, 시가지경관지구 등의 경관지구 지정기준, 지구단위계획, 개발행위의 허가 등에 관한 사항을 규정하고 있음
범죄예방을 위한 환경디자인 조례	시민들이 각종 범죄로부터 안전한 도시환경에서 생활할 수 있도록 건축물 및 도시공간에 범죄예방 환경디자인을 적용하고 관리하는데 필요한 사항을 규정, 위원회 기능은 경관위원회에 위임
옥외광고물 등 관리조례	「옥외광고물 등 관리법」 등 법 및 시행령, 경기도 조례 등에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하고 있음
옥외광고정비기금 설치 및 운용조례	「옥외광고물 등 관리법」 제6조의2에 따라 광고물 등의 정비를 통하여 아름답고 쾌적한 생활환경을 조성하기 위하여 수원시 옥외 광고정비기금을 설치하고, 그 운용 및 관리에 필요한 사항을 규정함
좋은 마을 만들기 조례 및 시행규칙	주민이 스스로자신의 마을을 살기 좋은 마을로 만들어 가는 창조적인 활동을 지원하기 위한 조례로서 마을을 문화화 예술, 건축과 환경이 어우러지는 아름다운 삶의 공간으로 새롭게 디자인하는 과정을 지원
공공디자인 진흥조례 (준비중)	공공디자인 진흥계획, 공공디자인진흥위원회 설치, 공공디자인 시범사업 등에 대한 사항을 규정함. 심의(자문) 대상을 공공기관이 추진하는 각종 공공사업의 디자인에 관한 사항으로 확대 가능하여 이에 대한 내부 검토 중에 있음

3. 수원시 경관관련 계획수립 현황

수원시에서 수립한 도시경관 관련 계획은 다음 <표4-2>과 같다. 기본계획으로는 기본경관계획이 기준이 되며, 도시기본계획 등을 통해 경관지구의 지정 등 관련 사항이 연계되어 있다. 그 외에도 수원 화성 역사문화도시 기본 계획 등에서는 중점경관관리구역인 수원 화성 주변 지역에 대한 경관자원 조사 및 경관관리 방안에 대해서 제시하고 있다.

1) 도시기본계획

수원시 도시기본계획의 주요내용을 살펴보면 1도심 2부도심 3지역중심으로 계획됐던 2020년 도시기본계획의 도시 구조와 달리 2030년 도시기본계획에서는 1도심 5부도심 1지역중심의 도시 구조를 구상, 동·서간 균형발전 및 지역경제 활성화를 위해 지역중심으로 설정되어 있던 지역을 부도심으로 승격하고 세류지역은 장기적으로 수원비행장 이전 및 수원화성, 오산 통합을 대비하기 위해 지역중심 기능을 부여하는 내용으로 구성되어 있다.

수원시는 최근 도시재생 정책변화에 능동적으로 대응하기 위해 도시재생전략계획을 수립하여 주민공청회 및 시의회 의견수립절차를 완료하였으며, 수원 행궁동을 중심으로 도시재생활성화계획을 수립 중에 있다.

2) 도시관리계획(지구단위계획 등)

수원시 도시관리는 수원화성 및 광고신도시, 호매실신도시 등을 중심으로 수립된 지구단위계획에 의해 운영되고 있다. 주로 호매실동, 입북동 등 서수원지역과 수원역 주변의 역세권지구, 신동지구, 권선지구, 망포지구 등이 지정되어 있으며, 천천2지구, 정자지구 등 정자동과 천천동 일대의 공동주택지역 개발을 위한 지구단위계획이 수립되었다. 최근 곡선지구, 망포지구, 신동지구 등의 개발이 추진 중에 있다.

3) 기본경관계획

수원시는 2007년에 「수원시 도시경관계획」을 수립한 바 있다. 2007년 경관법 제정 이후에 2010년에 개별법 단위 및 부서별로 진행되던 경관계획에서 벗어나 기본경관계획을 수립하고 개정 경관법에 따른 기존의 계획내용 검토 및 변화한 경관심의제도에 대응하기 위한 재정비계획수립을 마쳤다. 그 외에도 진출입경관계획 등 특정경관계획을 수립했다.

〈표 4-3〉 수원시 도시경관 관련 계획

구 분	내 용	비 고
기본계획	수원시 기본경관계획(2010)	
	수원시 기본경관계획(재정비)(2016)	
	2020 수원 도시주거환경정비기본계획	
	2020 수원도시기본계획	
	2030 수원도시기본계획	
	수원 도시관리계획(수원 도시르네상스계획)	
	수원시 공원녹지기본계획	
	수원 화성 역사문화도시 기본계획	
	수원시 도시재생 전략계획(수립중)	
	수원시 도시재생활성화 계획(수립중)	
지구단위 계획	수원화성지구단위계획	
	역세권1 지구단위계획	
	역세권2 지구단위계획	
	호매실동 자목 단위계획	
	호매실동 가림 지구단위계획	
	입북동 벌터 지구단위계획	
	호매실지구 지구단위계획	
	신동지구 지구단위계획	
	권선지구 지구단위계획	
	망포3 지구단위계획	
	매탄4지구 지구단위계획	
	정자지구 지구단위계획	
	천천2택지개발구역 지구단위계획	
	정자2택지지구 지구단위계획	
	망포5 지구단위계획	
	원천2지구 지구단위계획	
광교 지구단위계획		
가이드라인	수원시 공공디자인 가이드라인	
	수원시 공공건축물 표준입면 가이드라인	
	수원시 공원조성 가이드라인	
	수원시 공사용 임시시설물 디자인가이드라인	

4) 경관관련 가이드라인

수원시는 2010년 공공디자인 가이드라인 계획을 수립해서 경관 외에도 공공디자인 관련 가이드라인을 수립했다. 공공건축물과 관련한 표준입면가이드라인, 공원조성 가이드라인 등이 만들어 졌으며 공사용 임시시설물 디자인가이드라인 등 다양한 디자인 가이드라인이 사용되고 있다.

4. 경관심의제도

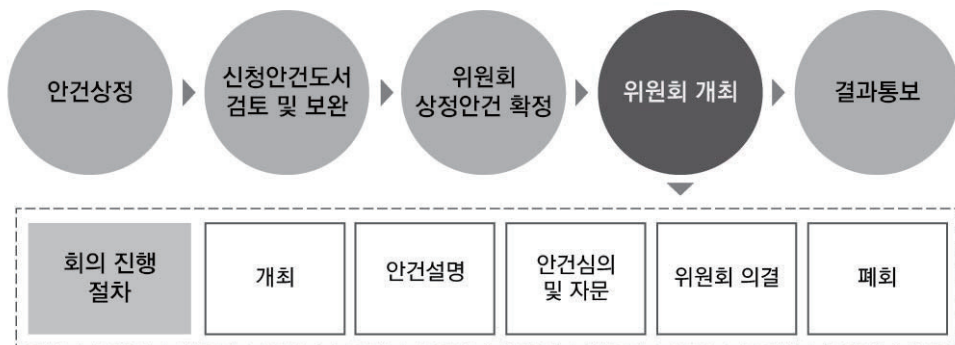
가. 운영체계

수원시 경관위원회는 경관법에 의해 위임받은 사항 외에도 경관조례에서 공공디자인 관련 계획 및 사업을 다룰 수 있도록 했다. 또한 타 조례에 의해서 조형물, 범죄예방환경디자인 관련 계획 및 사업 등에 대한 심의를 위임받아서 운영하고 있어 심의 범위가 상당히 넓다. 심의위원들은 건축, 경관, 디자인, 야간경관, 조형물 등 관련 전문가 및 공무원으로 구성되어 있다.

경관위원회는 본 위원회 외에도 심의위원 3명에서 7인 이내의 소위원회를 구성할 수 있으며, 소위원회는 본 위원회 심의 과정에서 보다 심도 깊은 검토가 필요하거나, 디자인에 대한 추가적 자문 등이 필요하다고 판단되는 경우에 대해서 별도로 위원을 구성해서 소집하는 형식으로 개최된다.

나. 심의절차

수원시 경관위원회 는 안전접수, 담당자의 도서검토, 위원회 개최 순으로 진행된다. 조건부의결에 대해서는 조치계획서를 제출한다.



출처 : 수원시 경관위원회 매뉴얼(2013)

<그림 4-3> 수원시 경관위원회 심의절차

다. 심의현황

수원시 경관위원회는 2010년에 구성되어 2010년 9건, 2011년 12건, 2012년 21건에 대해서 심의를 진행한 바 있다³⁵⁾. 이 시기의 심의현황을 살펴보면 주로 시청에서 추진하는 공공사업에 대한 자문안건이다. 2010년에는 기본경관계획과 공공디자인가이드라인에 대한 심의 및 지구단위계획에 대한 심의가 이루어졌다. 2011 ~ 2012년에는 경관협정사업과 도시계획시설 설치사업과 같은 사회기반시설 사업, 공공건축물이나 경관사업 중심으로 심의가 이루어졌다.

〈표 3-4〉 수원시 경관위원회 심의 현황

연 도	회 수	안 건 수	원안가결	재검토	조건부	반려	기타	비고
2010	-	9	-	1	7	-	1	
2011	-	12	-	-	12	-	-	
2012	-	21	-	-	21	-	-	
2014	8	15	1	-	14	-	-	
2015	11	21	2	4	15	-	-	
2016	10	31	2	5	21	-	3	
2017	6	22	1	3	10	-	8	

〈표 3-5〉 수원시 경관소위원회 심의 현황

연 도	회 수	안 건 수	원안가결	재검토	조건부	반려	기타	비고
2014	6	8	-	-	8	-	-	
2015	6	5	-	-	5	-	-	
2016	5	11	1	2	5	-	-	
2017	4	5	-	2	3	-	-	9월현재

5. 수원시 경관관리 행정의 특성

수원시 경관관리행정은 경관계획 및 경관심의제도를 기반으로 각종 공공사업의 디자인 품질 향상을 도모하는 기능을 수행했다. 특히 수원시는 경관사업, 경관협정과 같은 사업 중심의 경관행정을 추진하는 것이 특징이다. 이에 대해서는 다음 절에서 좀 더 항목을 세분하여 분석할 예정이다.

35) 수원시 경관위원회 매뉴얼(2013). p14 참조

제2절 수원시 경관관리의 쟁점도출

1. 기본경관계획 재정비의 수립에 따른 변화

1) 기본경관계획(재정비)의 주안점

수원시 기본경관계획을 수립하게 된 배경에는 농진청 등 농식품부 소관 기관 및 군공항 이전에 따른 서수원 일대의 개발 압력 증가, 광고 신도시, 호매실 택지개발지구 등의 신도시 개발로 인한 수원시의 공간변화에 따라서 새로운 경관관리의 필요성이 발생하고, 경관법 전부개정에 따른 기존 계획의 내용을 검토할 필요가 있어 재정비계획을 수립한 것이다. 특히 기존의 경관계획이나 관리시스템에 대해서 실행력이 부족하여 이를 확보하기 위한 경관관리 체계 및 기준을 마련하기 위한 계획이라고 할 수 있다.

수원의 미래상을 사람과 자연이 어우러지는 휴먼시티로 설정하고, 그에 따른 경관형성전략은 수원화성을 기반으로 하는 역사문화도시, 자연환경을 향유하는 생태도시, 느긋하게 걸기 좋은 도시, 지역 특성을 살린 매력적인 도시의 4가지 목표와 5가지 전략을 제시한다. 역사자원을 기반으로 도시정체성을 강화하고, 수(水)경관 관리, 도심 녹지축 형성, 안전하고 쾌적한 보행환경과 삼성디지털단지, 수원역 등의 랜드마크 역량을 강화하는 내용을 골자로 전략을 수립했다.³⁶⁾

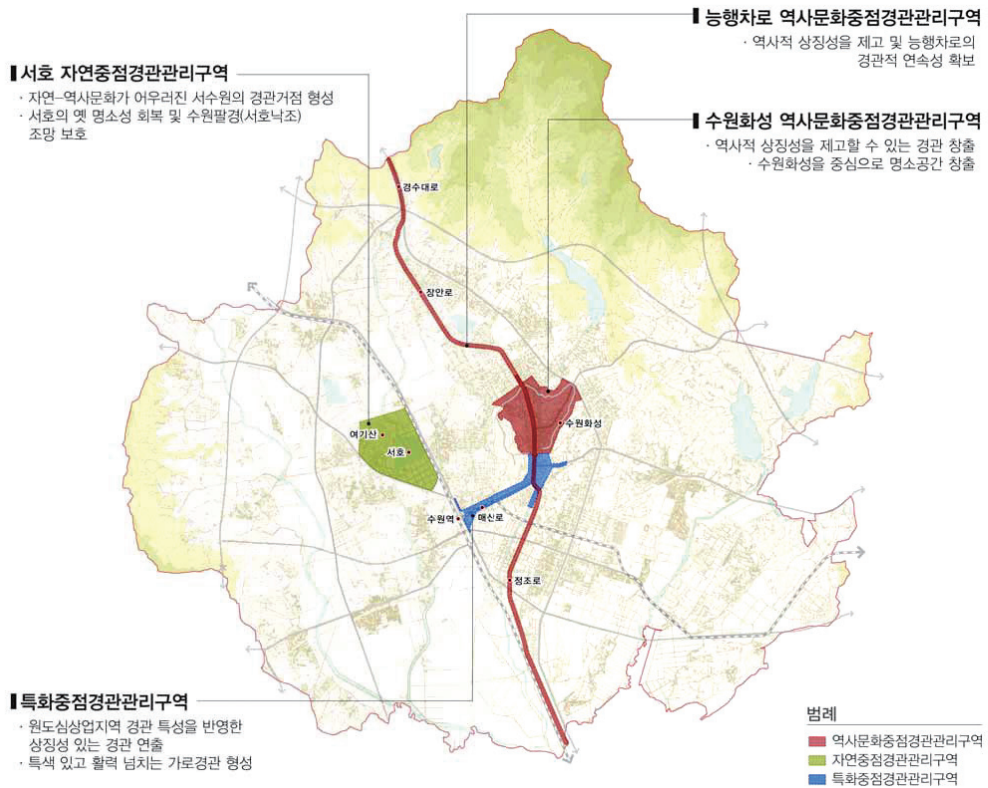
2) 기본경관계획에서 발생한 변화

기본경관계획에서는 경관권역별 계획, 경관축 계획을 중심으로 중점경관관리구역을 지정하여 경관관리의 방향을 제시한다. 재정비계획에서는 기존 계획에서 4대 대권역, 5개 소원역으로 지정했던 권역별 계획을 5개 대권역, 8개 소원역으로 변경하고, 5개의 경관축도 노선을 조정했는데, 특히 역사문화경관축을 일관성 있는 경관관리를 위해 역사문화경관권역으로 편입하여 면적 계획으로 변경하는 안을 제시했다. 경관거점도 기존의 5개 경관거점을 4개의 경관거점으로 변경하여 계획을 수립했다. 이와 같은 과정에서 수원의 역사문화경관을 중심으로 해당 지역에 대한 강력한 경관관리를 시행하기 위해 중점경관관리구역 지정 및 실행계획을 수립했다. 중점경관관리구역은 <표4-6>의 내용과 같이 수원시의 역사문화의 중심인 수원 화성지역, 능행차로, 서호와 수원역으로 연결되는 원도심 상업지역을 중심으로 설정했으며, 주요 도로에 면하는 필지에 건축하는 건축물에 대해서 경관위원회 심의를 통하여 경관을 관리할 수 있도록 했다.

36) 수원시 기본경관계획 pp.55-57 재정리

<표 4-6> 중점경관관리구역과 심의대상

구분	심의대상	비고
수원화성 역사문화 중점경관관리구역	<ul style="list-style-type: none"> · 최대개발규모(지구단위계획 내 대지규모 기준) 초과 · 숙박시설 · 정조로, 창룡대로, 팔달로, 경수대로 경계에 면하는 필지의 건축물 · 수원천로 도로경계에 면하는 필지의 건축물 	수원화성 지구단위 계획구역
능행차로 역사문화 중점경관관리구역	<ul style="list-style-type: none"> · 정조로(운동장사거리~매교삼거리) 도로경계에 면하는 필지의 건축물 · 정조로(매교삼거리~수원시경계)경계에 면하는 필지의 5층 이상 건축물 · 경수대로, 장안로346번길, 장안로, 승정로 경계에 면하는 필지의 5층 이상 건축물 	
서호자연 중점경관관리구역	<ul style="list-style-type: none"> · 10층 이상 건축물 	
원도심 상업지역 특화 중점경관 관리구역	<ul style="list-style-type: none"> · 주요도로(정조로, 매산로, 덕영대로, 중부대로)경계에 면하는 필지의 건축물 · 수원천로(지동교~매교) 도로경계에 면하는 필지의 건축물 	



출처: 수원시 기본경관계획 P.126

<그림 4-4> 수원시 중점경관관리구역 계획

2. 경관위원회 심의안건 분석

앞에서 살펴본 바와 같이 수원시 경관위원회는 타 시도의 경관위원회와는 달리 사전경관계획 및 건축물 등과 같은 개발행위에 대한 경관관리 뿐만이 아니라 경관사업, 경관협정, 조형물, 공공디자인 관련 사업, 범죄예방환경디자인 등 광범위한 대상에 대하여 심의 및 자문을 추진하고 있다. 본 분석에서는 개정 경관법이 적용된 이후인 2014년부터의 심의안건에 대한 분석을 실시했다.

1) 2014년 경관위원회 안건분석

2014년에 심의한 15개의 안건을 살펴보면 도시개발사업에 의한 공동주택 및 사회기반시설, 경관사업과 조형물 사업으로 구성되어 있다. 수원시는 타 지역과 다르게 경관계획 및 경관사업에 대한 심의 안건이 높은 비중을 차지하는 것으로 보인다.

<표 4-7> 2014년 경관위원회 안건 및 분류

구분		안건명	분류
제1회	1	영통 육아종합지원센터 신축	공공건축
	2	수원역 서측 환승센터 연결도로 개설	사회기반시설
제2회	1	망포3지구 아파트 신축공사	도시개발사업
제3회	1	호매실지구 공동주택 신축공사	도시개발사업
	2	권선지구도시개발구역	도시개발사업
	3	고색지구도시개발사업	도시개발사업
제4회	1	신분당선 지하차도 개설사업	사회기반시설
	2	신흥로 및 벽화마을 경관개선사업	경관사업
	3	수원시 경관조례 개정	경관조례
제5회	1	2014 수원천 공공예술 프로젝트	조형물
	2	장안문 진입부 주변경관 개선사업	경관사업
제6회	1	행정타운 사거리 입체화 사업	사회기반시설
제7회	1	성대 밤밭 거리 경관협정	경관협정
제8회	1	수원 망포3지구 도시계획시설 조성사업	사회기반시설
	2	매산동 수원형 도시르네상스사업 정비계획 수립 및 정비구역 지정	경관사업 (도시재생사업)

2) 2015년 경관위원회 안건분석

2015년의 심의 안건을 살펴보면 공공건축 관련 안건이 8건으로 가장 많고, 경관계획 및 사업이 5건, 도시개발사업이 4건으로 나타났다. 그러나 자세히 살펴보면 재심의 절차에 의해 중복 계상된 결과이다. 이는 공공건축의 디자인 수준에 대해서 경관위원회 심의위원들이 만족하지 못하기 때문이다. 이 가운데에서 사전경관계획, 경관사업 등에 대해서는 소위원회에 위임하여 진행한 안건들도 상당수 존재한다.

<표 4-8> 2015년 경관위원회 안건 및 분류

구분	안건명	분류
제1회	1 신분당선 정거장 옥외시설물 설치(변경)	사회기반시설
	2 거북시장길 경관협정서 변경	경관협정
제2회	1 자원순환센터 관리동 건립사업	공공건축
	2 2015년 녹음형 수목식재 공사	경관사업
제3회	1 자원순환센터 관리동 건립사업	공공건축
	2 녹색교통복지회관 건립	공공건축
	3 성균관대역 증축사업	공공건축
제4회	1 2015 수원천 공공예술 프로젝트	조형물
제5회	1 수원남부경찰서 민원동 증축공사	공공건축
제6회	1 행정타운 교차로 입체화사업	사회기반시설
	2 수원남부경찰서 민원동 증축사업	공공건축
	3 곡반정동 제2공영주차장 건립	공공건축
	4 팔달구 노인복지관 건립	공공건축
제7회	1 우만고가차도 하부복지 경관개선공사	사회기반시설
제8회	1 수원 역세권2 특별계획구역 도시개발사업	도시개발
제9회	1 화홍문 앞 경관광장 조성공사	경관사업
	2 수원 역세권2 특별계획구역 도시개발사업	도시개발
	3 수원시 팔달1구역 주택재건축사업	도시개발
	4 수원시 기본경관계획 재정비(안)	경관계획
제11회	1 수원시 영통2구역 주택재건축사업	도시개발
	2 수원외곽순환(북부)도로 민간투자사업	사회기반시설

3) 2016년 경관위원회 안건분석

2016년에 기본경관계획(재정비)의 수립에 따라서 경관계획에 명시된 중점경관관리구역의 민간 건축물이 경관위원회 심의 안건으로 상정되기 시작했다. 경관계획 및 사업 8건, 공공건축 4건, 도시개발사업 6건, 그리고 조형물 관리조례가 2015년 10월에 제정됨에 따라 조형물 심의 안건이 5건으로 증가하였다.

<표 4-9> 2016년 경관위원회 안건 및 분류

구분	안건명	분류
제1회	1 수원 영동시장 상징 조형물 제작사업	조형물
	2 성대 밤밭거리 경관조성사업(공공부문)	경관사업
	3 수인선 상부공원 입체보행시설 설치공사	사회기반시설
	4 동부 버스 공영차고지 조성사업	공공건축
제2회	1 성균관대역 환승주차장 신축공사	공공건축
제3회	1 금호로 사람중심 보행환경개선사업	사회기반시설
	2 수원시 권선구 113-12구역 주택재개발사업	개발사업
	3 수원시 망포4지구 사전경관계획	개발사업
제4회	1 수원시 권선구 113-12구역 주택재개발사업	개발사업
제5회	1 수원 낙후구도심(트램길) 경관조성 사업	경관사업
	2 동수원 변전소 증축공사	공공건축
	3 망포지구 도시개발사업 사전경관계획	개발사업
	4 이목지구 도시개발사업 사전경관계획	개발사업
제6회	1 광교산로 우회도로 교량 설치공사	도시구조물
	2 매탄동 공공도서관 건립공사	공공건축
제7회	1 매산로2가 58-5 근린생활시설 신축공사	중점경관관리구역 건축물
	2 나혜석거리 공공조형물 설치	조형물
	3 세류동 권선로540번길 옹벽 벽화 설치	조형물
	4 수원역 애경육교 디자인개선사업	경관사업
	5 거북시장길 경관협정 변경	경관협정
제8회	1 경기남부 보훈지청사 증축공사	공공건축
	2 세류동 565-2근린생활시설 신축공사	중점경관관리구역 건축물
	3 세류동 565-14 도시형생활주택 신축공사	중점경관관리구역 건축물
	4 세류동 565-15 도시형생활주택 신축공사	중점경관관리구역 건축물
	5 세류동 565-16 도시형생활주택 신축공사	중점경관관리구역 건축물
	6 나혜석거리 공공조형물 설치	조형물
	7 수원시 영통1구역 주택재개발사업	개발사업
	8 수원역 애경육교 디자인 개선사업	경관사업
	9 수원시 낙후 구도심 활력증진방안	(특정)경관계획
제10회	1 수원가구거리상점가 가로환경 개선사업	경관사업
	2 광고 신도시 주택단지 안내시설물 설치	조형물

4) 2017년 경관위원회 안건분석

2017년 경관위원회 심의 안건을 살펴보면 경관계획 및 사업 3건, 도시개발사업 6건, 중점경관관리 구역 건축물 2건, 공공건축 4건 등에 대한 심의가 진행된 것을 알 수 있다. 신분당선 개통에 따라서 망포역 주변의 망포지구, 곡선지구 및 수원역세권지구의 개발 사업이 진행되어 이에 따른 사전경관계획 심의안건이 점차 증가하는 추세이다.

〈표 4-10〉 2017년 경관위원회 안건 및 분류

구분	안건명	분류
제1회	1 수원남문시장 상징물 조성사업	조형물
	2 수원 망포4지구 3,4,5블럭 주택건설사업 사전경관계획	사전경관계획
제2회	1 매교동 138-4번지 도시형생활주택 신축공사	중점경관관리구역 건축물
	2 수원남부경찰서 매탄지구대 신축공사	공공건축
	3 수원 영흥공원 개발 조성사업(비공원시설)사전경관계획	사전경관계획
	4 수원 망포4지구 3,4,5블럭 주택건설사업 사전경관계획	사전경관계획
제3회	1 수원남부경찰서 매탄지구대 신축공사	공공건축
	2 수도권기상청 청사 신축공사	공공건축
제4회	1 광고호수공원 특화수경시설 조성사업	경관사업
	2 수원 도시계획시설(대로1-13호선 등 3개 노선) 조성사업	사회기반시설
	3 매산로2가 65-3 외 2필지 생활형숙박시설 신축공사	중점경관관리구역 건축물
	4 수원 로데오거리 상권 활성화 사업	경관사업
	5 파장초등학교 주변 안전마을 만들기 1단계 사업	경관사업
제5회	1 매산로3가 57-1 도시형생활주택 신축공사	중점경관관리구역 건축물
	2 북수동 19-4 생활형숙박시설 10개동 신축공사	중점경관관리구역 건축물
	3 수원 역세권1지구 도시계획시설 조성사업	사회기반시설
	4 수원 망포4지구 도시계획시설 조성사업	사회기반시설
	5 수원 곡선지구 1,2블럭 주택건설사업 사전경관계획	사전경관계획
제6회	1 수원 대유평지구 2-2블럭 주택건설사업 사전경관계획	사전경관계획
	2 수원 역세권1지구 주차장 신축공사	공공건축
	3 수원시 팔달1구역 주택재건축사업(변경)	공동주택
	4 구매탄시장 입구 조형물 설치공사	조형물

3. 주요 쟁점사항

1) 경관위원회 심의안건의 유형 문제

수원시 경관위원회 최근 4년간의 심의내용을 분석한 결과, 연간 심의 안건수가 점점 증가하고 있으며, 심의안건수 만이 아니라 유형도 점점 다양하게 들어오는 추세라는 것을 알 수 있다. 개정 경관법에 따라서 사회기반시설 사업, 도시개발사업에 대한 심의가 진행되고, 기본경관계획(재정비)수립에 따라 중점경관관리 구역 내의 민간 건축물 심의가 증가하고 있다. 경관계획 및 사업의 경우에는 연간 5건 정도, 사회기반시설(SOC)의 경우에는 2~4건 내외로 꾸준히 접수되는 데에 반해 도시개발사업 및 민간건축물, 조형물 관련 심의는 증가하는 추세에 있다. 전체 안건수가 증가하고 있기 때문에 공공부문의 안건보다 민간부분의 안건이 점점 증가하는 셈이다.

이와 같은 사항에서 도출된 문제점은 첫째, 안건 유형이 다양하기 때문에 동일 위원회에서 조형물이나 건축물과 같은 세부 디자인항목에 대한 심의부터 사전경관계획과 같이 도시계획수준의 지침을 검토하는 심의를 진행해야 하는 어려움이 발생한다. 둘째, 공공부문이 아닌 민간 신청자를 대상으로 하므로 민원이 점차 증가한다는 점이다. 도시개발사업의 경우에는 사업비 규모도 크고, 심의 절차를 이행하는 과정에서 많은 비용이 소요되므로 이에 대한 상당한 부담을 가지고 있다. 따라서 심의에 따른 민원이 증가하게 된다.

<표 4-11> 연간 유형별 안건 수 변화

구분	2014	2015	2016	2017	비고
경관계획 및 사업	5	5	8	3	
사회기반시설(SOC)	4	3	2	3	
도시개발	4	4	6	6	
공공건축	1	8	5	4	
민간건축	0	0	5	4	
조형물	1	1	5	2	
합계	15	21	31	22	



<그림 4-5> 연간 심의안건 유형별 비율변화

2) 중점경관관리구역 등 건축물 심의의 문제

공공건축물의 경우에는 공공사업의 과정과 절차를 이행하는 과정이나, 중점경관관리구역의 일반 건축물에 대한 심의는 중복 규제의 성격이 강하다는 지적이 있다. 특히 건물의 경관에 대한 심의는 주로 건물의 형태, 입면의 디자인, 색채, 재료 등에 대한 사항을 다루게 되는데, 이 경우 건축위원회의 심의 내용과 중복된 사항을 다루게 될 가능성이 높고, 다른 위원회 심의결과와 불일치의견이 제시되는 경우도 종종 발생하게 된다. 타시도의 담당공무원들과 수원시 공무원들도 경관의 개념이 모호한 탓에 건축물에 대한 심의 결과를 예측하기 어렵다고 평한다. 경관위원회 구성이나 건축위원회 위원을 구성하는 경우에 심의위원들의 전문분야가 건축인 경우가 많아, 결국 심의할 때 중복된 내용을 제시하는 경우가 종종 발생하게 된다는 견해이다.

<그림4-6>의 심의도서의 내용을 보면 경관위원회에서 주변 환경과 조화 등을 대상으로 심의를 진행해야 함에도 불구하고 도서의 주요 내용이 건축위원회의 도서와 같은 내용을 담게 된다. 즉 건축물의 입면, 평면, 지붕 형태, 재료 등에 대해서 심의하게 되는 경우가 발생한다. 합리적인 위원회 운영을 위해서는 심의위원 전문분야에 따른 구성 및 조합이 상당히 중요하나 인적 자원이 부족하거나 성원이 안되는 경우에는 불가항력적인 상황이 발생한다.

용인. 화성은 경관과 건축 공동위원회를 구성하여 문제를 해소하고 있으며, 부산시, 인천시의 경우에는 경관위원회에 건축물 담당 소위원회를 구성하여 운영하고 있다. 성남시의 경우에는 건축물 중심으로 경관심의제도를 운영하면서 환경색채와 옥외광고물까지 통합하고 있다. 수원시에서도 보다 효과적인 경관관리를 위해서 건축분야 전문 소위원회, 혹은 건축과 공동위원회 설치를 검토할 필요가 있다.



<그림 4-6> 건축물의 경관위원회 심의도서(좌), 건축위원회 심의도서(우)

3) 사전경관계획 심의의 문제

사전경관계획 심의의 문제는 두 가지 유형으로 분류할 수 있다. 하나는 사전경관계획 심의에 대해서 위원회가 심의할 대상을 정확하게 숙지 못하고 있어서 생기는 문제이고, 다른 하나는 민원인이 경관계획이 불필요한 절차로 인지하기 때문에 발생하는 문제이다.

가. 사전경관계획과 지구단위계획 지침의 문제

사전경관계획의 심의 과정에서 제출된 도서에 대해서 기본적으로 해당 지역 개발이 주변 환경에 미치는 경관적 영향에 대해서 각종 심의가 추진되기 이전에 기본적인 사항을 검토하는 절차이다. 그러나 심의에서 제시된 내용이 추상적인 지침으로 변환될 경우에 해당 사항에 대한 시각적 정보가 누락되는 경우가 발생한다. <표3-13>에서와 같이 설명도서와 지침도에서 잘 나타나는 사항을 지침으로 변경할 경우에 구체적인 형태가 누락되는 것을 알 수 있다.

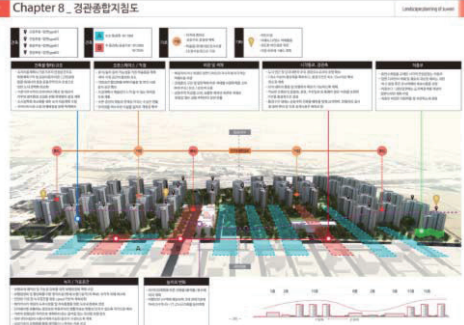
<표 3-12> 사전경관심의의 문제 - 계획도와 지침 불일치

구분	심의 주요내용	비고
설명용 도서		<ul style="list-style-type: none"> 구체적인 형태, 색채, 디자인방향에 대해서 설명하기 위한 자료 해당 사항을 시각적으로 파악가능
종합 지침도		<ul style="list-style-type: none"> 종합지침도에서는 해당도서의 내용을 축약하고 정리하여 보여줌
지구단위 계획지침	 <p>도시미관 향상 및 조화를 고려하여 지붕은 평지형 형태로서 옥상 조형물 설치 휴먼스케일을 고려하고, 지역적 특성을 적극 반영한 입면 계획 (랜드마크형 / 도심대형형) 주부의 입면은 저층부, 중층부, 고층부로 구분하고, 외부마감재 또는 입면 디자인의 변화감 부여 저층부 : 휴먼스케일을 고려한 기단부 계획 / 통일된 마감재를 통한 안정감 부여 중층부 : 상층부의 저층부의 자연스러운 연결 및 구조, 보조역을 이용한 통일성 을 부여한 디자인 수평 수직의 면분할을 통한 단지 통일성 및 위압감 최소화 고층부 : 강경부에서의 인지성을 높이는 옥합디자인 / 강조컬러와 연계된 일체화 계획 중간 층과 차이에서 오는 상승적 스카이라인을 활용하여 자연스럽게 옥 탐구조물에 적용시켜 조화와 안정감 제고</p>	<ul style="list-style-type: none"> 경관위원회 심의를 거쳐 사전경관계획에서 최종적으로 확정하는 내용 디자인 지침은 구체적인 묘사가 어려움

나. 경관계획수립이 불가능한 경우

개발사업의 경우에는 조합구성 및 사업승인 등 과정이 복잡하고 해당 사업의 경제적 타당성 등이 중요한 경우가 많아 경관의 중요성은 부차적인 문제로 판단하고 이미 제반 여건이 결정된 상황에서 경관위원회 심의를 신청하는 경우에 발생한다. 심의 시에 상호 의견 조정이 불가능하며 경관개선이나 관리효과를 기대하기 어렵다. <표3-13>의 경우에는 단지 배치가 확정되어 분양이 끝난 이후에 사전경관계획을 수립하여 경관위원회 심의를 신청한 경우로, 단지배치에 문제가 있어도 이에 대한 조치가 불가능하여 조건부 의결로 심의가 마무리 된 경우이다.

<표 3-13> 사전경관심의의 문제 - 경관계획수립이 불가능한 경우

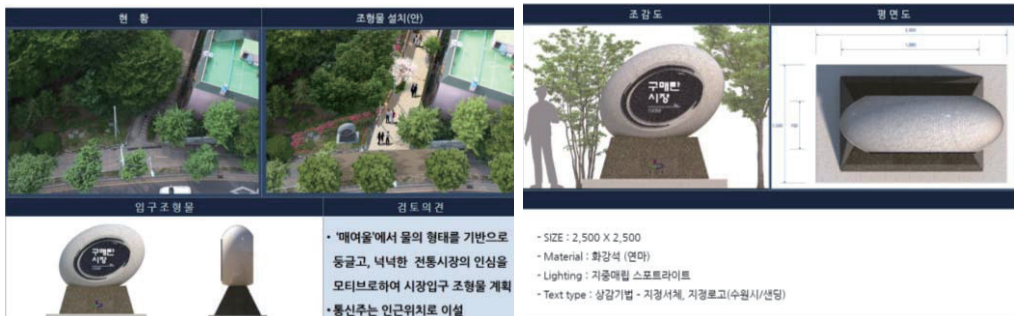
구 분	심의 주요내용	비 고
경관위원회 (1차)		<ul style="list-style-type: none"> 경관종합지침도 상에서 제시된 지침사항이 추상적이고 구체적이지 않음 심의 시에 제안한 경관계획 방향과 지침사항이 일치하지 않음
소위원회 (2차)		<ul style="list-style-type: none"> 조합아파트로 분양이 끝난 상태이므로 배치의 변경 불가
소위원회 (3차)		<ul style="list-style-type: none"> 주동배치 및 타입 변경 불가 재확인 주어진 여건 내에서 동별 차별화 세부계획을 수립하고 지점별 가로경관계획 등내용보완 특별건축구역 지정 검토 권도
경관위원회 (4차)	<p>소위원회 추진사항보고 심의 결과는 조건부의결</p>	<ul style="list-style-type: none"> 우수한 경관을 확보하기 위해 소위원회 의견을 포함하여 획일적인 주동 형태와 외부공간에 변화를 주도록 할 것 특별건축구역 지정 권고

다. 사전경관계획에 대한 심의기준 필요

이와 같이 사전경관계획에 대한 심의는 도시개발사업에 대해서 지침을 검토하기 위해 경관축, 스카이라인과 같은 거시적인 측면에서의 경관관리를 시행하는 단계이다. 이러한 사항이 지구단위계획 지침으로 명시되어야 하며, 지침 상에서 해당 사항을 어떻게 기술하는가에 따라서 후속 작업의 방향이 전환되게 된다. 따라서 지침을 명시할 경우에 부속 도서 및 도면을 반드시 첨부 하고 이를 참조할 수 있도록 가이드라인을 주는 것이 필요하다. 한편으로는 사전경관계획에 대한 인식제고도 필요하다. 사전경관계획 및 경관심의 절차가 개발사업의 저해요인으로 판단하고 접근하는 방식은 바람직하지 못하며, 이에 대해서는 경관관련 인식의 저변확대가 필요할 것이다.

4) 조형물 심의의 문제

조형물은 설치위치나 규모, 형태 등에 따라 도시경관에 상당한 영향을 미친다. 민간영역의 조형물은 공공미술위원회의 심의를 통해서 예술성, 조형성 등에 대한 심의를 받아 설치되지만 공공영역에서 조형물설치사업을 추진하는 경우, 단가기준에 의해 조형물 디자인이 결정되고 설치된다. 수원시는 공공조형물 설치조례에 근거해 경관위원회에 조형물을 심의하고 있으나, 심의기준이나 가이드라인이 수립되어 있지 않아 심의과정이 매우 어렵다. 대부분의 조형물 설치사업이 사업기간이 짧고, 예술가가 설치하는 것이 아니라 표지석을 가공한 형태에 지나지 않는다. 이러한 사업들의 문제는 경관위원회 심의에 대응한 도서작성 등을 준비할 여력이 부족한 것이다. 또한 심의위원 입장에서는 사회기반시설, 도시개발 등의 사업에 대한 심의를 진행하는 과정에서 조형물 심의는 상대적으로 중요도가 낮게 판단이 된다. 규모가 작은 이러한 사업의 경우에는 부산시 공동주택 색채심이나 고양시에서 추진하는 사이버자문 등 본위원회 심의보다는 소위원회 자문을 통해 해당 안전의 디자인 수준을 직접적으로 향상시킬 수 있도록 하는 방안이 더 적절할 것이다.



<그림 4-7> 조형물 심의도서 사례

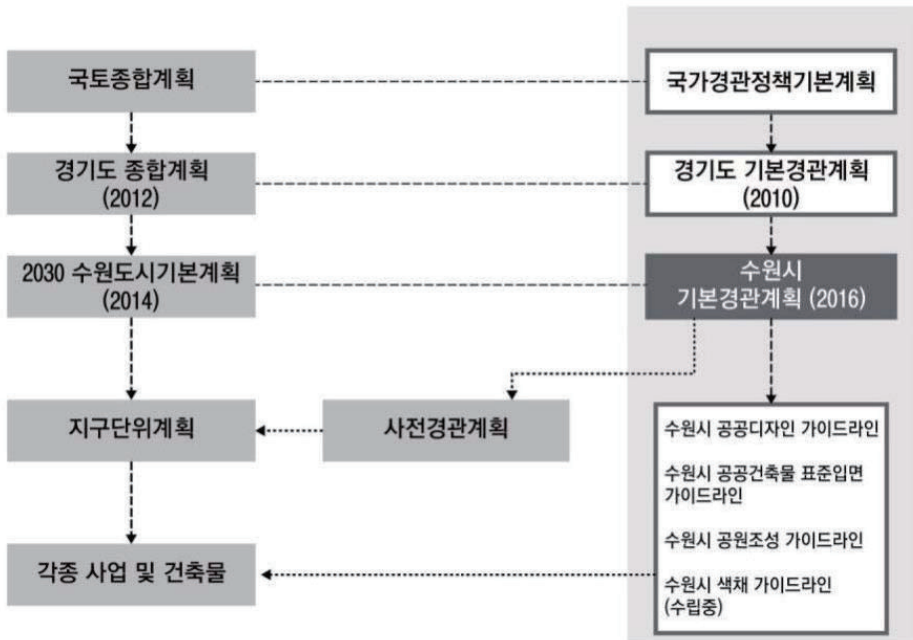
제3절 도시경관 통합관리 개선방안

1. 도시계획과 경관심의를 정합성 확보

1) 도시계획과 경관계획의 정합성에 따른 위계 설정

경관법 개정에 따른 변화 가운데 하나는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 정합성을 부여하고 경관계획의 위상을 확립하기 위한 것이다. 경관법에서는 보전·관리 및 형성 등에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다³⁷⁾고 명시되어 있다. 국토관리체계에서의 경관법상 경관제도의 역할을 재정립하여 국토기본법, 국토계획법 등 관계법령에 반영하고, 경관계획 수립대상을 인구 10만 이상의 지자체에서 경관계획 수립의무화를 통해 전체적인 체계를 구축한 것이다.

<그림4-8>과 같이 국토종합계획 수립 시 국토발전의 기본 이념 및 바람직한 국토 미래상의 정립에 관한 사항에 대한 계획에 ‘경관’ 부문의 역할 반영하고, 광역도시계획 및 도시·군기본계획의 경관부문 계획은 경관법에 따른 경관계획의 방향에 부합하고 경관계획 목표를 달성할 수 있는 방안을 제시하도록 규정했다.



<그림 4-8> 수원시 도시계획과 경관심의시스템의 관계

37) 경관법 제5조

2) 중점경관관리구역의 활용

도시기본계획과의 정합성을 확보한 이후에는 지구단위계획을 포함한 도시관리계획 수립 시에 경관법상 중점경관관리구역을 반영할 수 있도록 규정했다. 수원시는 수원화성 역사문화 중점경관관리구역 등 중요 지역에 대한 관리강화가 가능해진다. 중점경관관리구역계획을 통한 경관관련 사업계획 등 위계별 경관계획의 수립체계를 마련하여 중점경관관리구역의 경관관리 시스템과 타 법에 의한 다양한 사업들이 연계될 수 있다.

3) 경관설계지침의 활용

수원시의 기본경관계획은 경관지구경관기본계획은 도시기본계획 경관부문계획의 기반을 구축하며, 경관설계지침과 중점경관관리구역이 확정됨에 따라 산재되어 있던 가이드라인이 체계화 될 수 있는 기반구조를 구축할 수 있게 된다. 경관기본계획이 도시기본계획의 경관 부문에 작동하는 틀이 구축되므로 경관계획에서 제시하는 실행계획에 의한 경관관리방안이 실효성을 갖추게 되며, 각종 개발행위를 위해 수립하는 사전경관계획을 통해서 개별 사업과 건축물까지 관리가 가능해진다. 이와 같은 경관계획의 체계가 확립되기 위해서는 수원시에서도 이러한 가이드라인의 관계 설정을 통해 최종적으로 작동하는 지침이 어떤 지침인지 정리할 필요가 있다. 각각의 가이드라인과 경관설계지침이 상호 정합성을 가질 수 있도록 검토하는 한편, 상황에 따라 필요한 가이드라인을 즉각적으로 확인할 수 있는 시스템 구축이 필요하다.³⁸⁾

4) 교육 및 홍보를 통한 저변 확대

경관법 위상이 이와 같이 변화했음에도 불구하고 경관관리를 위한 수단으로서의 권한과 기능이 잘 작동하지 못하는 것은 이러한 기능을 잘 모르기 때문이다. 경관법의 작동시스템을 비롯하여 수원시 기본경관계획에서 제시하고 있는 경관 미래상 및 추진전략, 중점경관관리구역과 같은 사항에 대한 꾸준한 정보제공이 필요하다. 이를 위해서는 인천시 기본경관계획 수립과정에서와 같이 공무원, 일반시민을 상대로 하는 정기적인 워크숍과 포럼 등을 통해서 경관의 가치, 경관관리의 필요성, 수원시의 경관자원과 관련 지침 등에 대해서 홍보하고 교육하는 것도 필요할 것이다.

38) 용인시에서는 중점경관관리구역에 대한 정보를 확인할 수 있도록 전산화하여 시 홈페이지에서 정보를 제공하는 사업을 추진하고 있다.



2. 심의이력제도 도입

1) 사전경관계획의 효력 검토

경관위원회 심의 과정에서 사전경관계획 등 각종 개발행위에 대한 심의는 도시 관련 위원회 심의 가운데 가장 최초의 심의이다. 사전경관계획은 이후의 심의과정에서 경관지침으로써 기능할 수 있는 내용을 제시해야 하므로 이에 대한 내용이 실제로 실현되었는지, 타위원회 심의 과정에서 어떤 변경이 발생했고, 어떻게 조치를 했는지에 대한 세부사항을 알기 어렵다.

도시개발 사업의 경우 사전경관계획 수립 이후의 조치계획을 수립하고 건축위원회 심의를 바로 연결해서 진행하는 경우, <표-4-14>와 같은 현상이 나타날 수 있다. 해당 사항은 심의신청자가 관련 서류를 제출하기 전에는 확인하기 어렵고, 사전경관계획에서는 결과적으로 지구단위계획 지침으로 반영하게 되어 있어 색채계획과 같이 색상을 구체적으로 명시하도록 되어 있는 계획이 아닐 경우에는 조치계획의 준수여부의 확인이 어렵다. 수원시 공무원과 심층면접 과정에서 이러한 심의내용의 상충 문제가 거론되었으며 이를 감수할 수 있는 방안에 대한 논의가 이루어졌다³⁹⁾.

<표 4-14> 조치계획과 건축심의도서가 상이한 사례

구분	견 본 도 서	비 고
사전 경관 계획		<ul style="list-style-type: none"> · 사전경관계획 심의에 의해 주동 입면 색채계획에 대한 조치계획 작성 - 입면색채 계획의 차별화 방안 제시
건축 심의		<ul style="list-style-type: none"> · 건축위원회 심의 시의 제출도서 - 해당 사항이 입면 상에 확인되지 않음

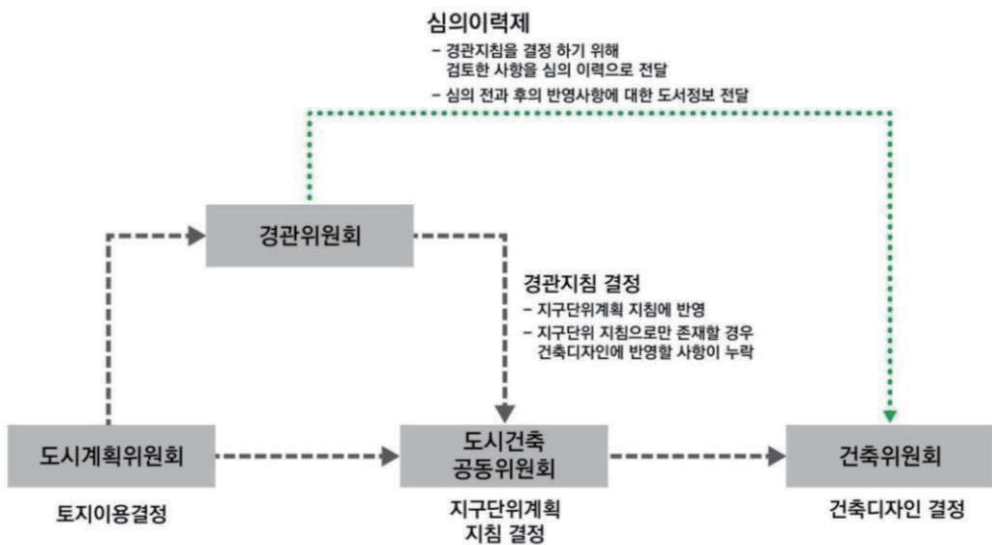
39) 이와 관련하여 건축과, 도시계획과 공무원들과 심층면접 실시, 부록참조

2) 심의이력제 도입방안

경관관련 심의 사항은 그 결과가 시각적으로 확인되어야 하는 사항임에도 불구하고 종합지침도 등의 관련 사항이 누락된 상태에서 다음 단계 심의에서 중복되거나 상충된 내용의 심의가 진행되는 불편을 해소하고, 수원시 경관심의를 통한 경관관리가 효과적으로 작동하는지를 모니터링하기 위해서는 <그림4-11>과 같은 개념을 가진 심의이력제 도입을 제안한다.

심의이력제를 도입하여, 경관위원회 심의에서의 제안된 사항과 변경사항을 지속적으로 다음 단계 심의에서 제공할 수 있도록 하는 것이다. 심의이력제는 이후 심의 과정에서 충돌하는 의견을 조율하거나 더 나은 대안을 제시할 수 있는 기본 정보를 제공할 수 있다.

성남시의 경우에는 경관위원회 심의과정에서 옥외광고물 관련 협의를 사전에 진행하여 관련 사항을 위원회에서 심의하는 절차를 진행하고 이와 관련된 옥외광고물계획서를 경관위원회 심의에서 검토한 후에 옥외광고물 허가 시에 제출하도록 하고 있다. 심의이력제는 이와 유사한 개념으로 결과적으로 심의절차를 간소화하는 데에 기여할 수 있을 것이다.



<그림 4-9> 심의이력제의 기본개념

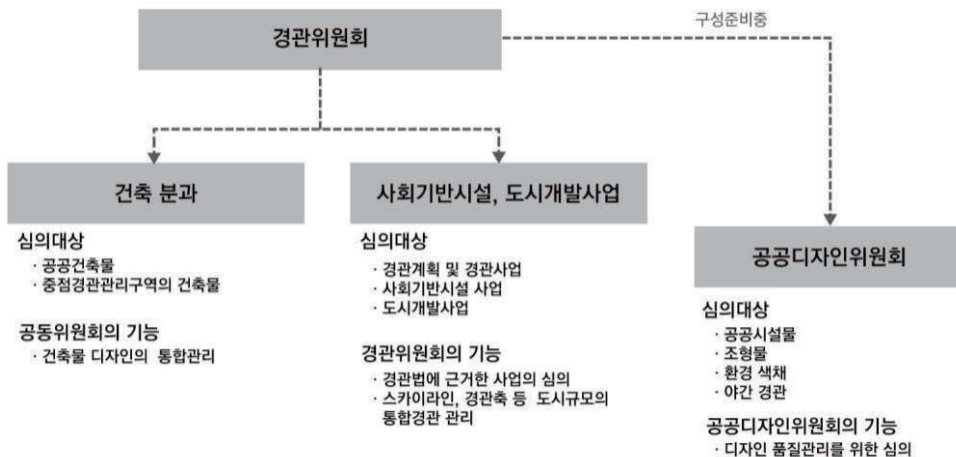
3. 경관위원회 운영 개선방안

1) 수원시 경관위원회 운영의 문제점

수원시 경관위원회의 최근 4년간의 안건 분석한 결과, 심의 안건 수 증가와 더불어 심의 유형이 다양해지고 있으며, 각 유형별로 안건 수 역시 고른 분포를 나타내고 있음을 알 수 있다. 한편으로는 위원회 개최회수가 점차 증가하고 있으며, 해당 안건이 주로 공동주택 사전경관심의, 조형물 관련 심의라는 점도 이러한 현상을 잘 나타낸다. 조형물설치사업, 안내시설물, 사전경관계획, 5층 이하 건축물을 동시에 심의하는 경우에는 심의위원의 역량이 나 취향에 영향을 많이 받을 수밖에 없다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 경관위원회 내부에 소위원회 형식의 분과위원회 설치, 또는 건축경관공동위원회 설치 등을 통해 경관위원회 기능을 분화하는 대안이 있다.

2) 경관위원회 분과위원회 설치

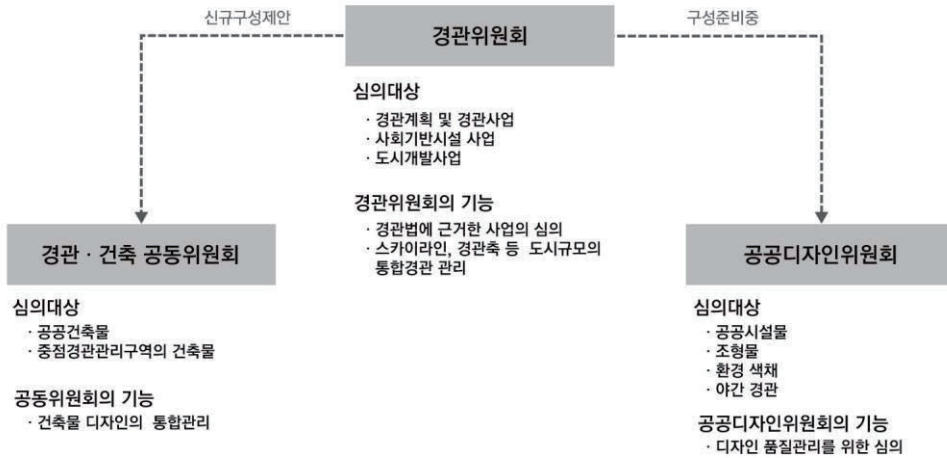
경관위원회를 주요 심의대상의 특성에 맞는 전문분과를 설치하는 방식이다. 부산, 인천에서 도입한 방식으로 경관위원회 기능을 분화하여 소위원회 형식의 전문위원회를 구성하여 탄력적으로 운영하고, 해당안건에 대한 결과를 본 위원회에 결과 보고를 하는 방식이다. 국토부 경관 심의 운영 지침 상의 사전검토제를 활용하는 것도 대안이 될 수 있다. 이는 경관위원회의 통합관리기능을 강화할 수 있다는 장점이 존재한다. 현재 공공디자인위원회는 구성준비 중에 있으며 공공시설물 등에 대한 심의를 담당할 예정이므로 다음과 같은 역할 담당이 가능할 것으로 판단된다.



<그림 4-10> 경관위원회 분과위원회 설치 방안

3) 경관건축공동위원회의 구성

개정된 경관법의 건축물 경관심의의 취지는 심의를 받지 않는 사각지대의 중소규모 건축물 경관관리를 위한 것이다. 따라서 수원시 기본경관계획에서는 중점경관관리구역 안의 건축물에 대해서는 구간에 따라서 5층 이하의 건축도 심의를 받도록 규정하고 있다. 이에 따라 점차 공공건축만이 아니라 민간의 소규모 건축물에 대한 심의가 증가하고 있다. 이런 상황에서는 건축위원회 심의와 중복규제가 되거나, 비효율적으로 관리되는 부분이 있어 이를 위해서는 공동위원회를 구성하는 방안에 대해서 검토할 필요가 있다.



<그림 4-11> 경관·건축공동위원회 설치방안

4. 경관위원회 운영지침의 재정비

1) 심의도서 간소화 방안

심의를 담당한 공무원들과 인터뷰한 결과, 사전경관계획, 조형물 심의 등을 위해 도서작성기준을 제시할 필요가 있다. 심의 횟수가 누적될수록 요구하는 심의도서의 종류가 증가하는 경향이 있어, 심의서류가 비대해지는 경우가 많다. 정기적으로 심의간소화를 추진하여 필수적인 요소를 검토할 수 있도록 조정할 필요가 있다⁴⁰⁾.

2) 지역 특성에 맞는 심의기준 필요

수원시는 2013년에 수원시 경관위원회 매뉴얼을 마련해서 경관위원회를 운영하고 있다. 이후에 경관법 개정에 따른 경관위원회 안건 증가, 수원시 조례를 통한 심의대상 확대 등 심의대상의 종류가 많고 복잡해진 상황에 대응하기 위한 운영지침의 정비가 필요하다

국토부에서 제시하는 경관 심의 운영 기준은 지역 여건이나 안건의 종류, 특성에 따라서 위원회 운영 성격이 달라짐에도 불구하고 표준으로 추진하는 것을 권고하고 있다. 성남시의 경우에는 이러한 국토부 심의 기준이 너무 느슨해서 심의 효력이 없는 것이 어려운 점이라고 했으나, 고양시의 경우에는 심의에서 너무 많은 것을 다룰 수 있어서 어렵다는 의견을 제시했다. 수원시의 경우에는 심의방향이 예측 불가능한 부분이 경관위원회 심의의 어려운 점이란 지적이 있었다. 이와 같이 경관위원회가 어렵게 느껴지는 이유는 지역여건에 따라 다르게 나타난다. 이는 심의 기준이 모호하고, 심의에 참석하는 심의위원에 따라서 제어가 되지 않기 때문이다. 이를 제어하기 위한 심의기준을 항상 최신 버전으로 관리해야 한다. 기본경관계획의 경관설계지침은 실질적 가이드라인으로 작성되었지만, 수원시의 경우, 환경색채 가이드라인 등 다양한 가이드라인이 현재도 만들어지고 있다. 이렇게 변화하고 있는 다양한 가이드라인을 정리해서, 현재의 심의에서 적용할 수 있는 최종 버전으로 지속적인 업데이트를 해야 한다.

40) 부록 참조

5. 경관심의제도 중심의 경관관리의 한계

1) 경관계획의 수립방향 전환

수원시 기본경관계획은 경관계획의 방향을 수원시 미래상을 구현하기 위한 경관형성실천전략으로 해석하여 계획을 수립했다. 경관계획은 경관의 미래상, 경관자원의 조사 및 분석, 경관권역, 경관축의 설정 등과 같은 부분에 있어서는 지역의 경관을 향상시킬 수 있는 전략을 기본으로 작성하는 것이 맞다. 그러나 경관설계지침 및 실행계획 부분에 있어서 경관관리를 어떻게 할 것인가에 대한 고민을 바탕으로 작성해야 한다. 기본경관계획의 실행계획에서는 이런 부분에 대한 고민이 심층적으로 이루어져야 하는데, 대부분의 용역사에서 경관관리와 관련된 업무를 실제로 경험하지 못한 상황에서 계획을 수립하는 한계가 존재한다. 기초지자체의 경관위원회 개최안건수가 누적되고 경험이 축적됨에 따라 모니터링 결과를 기반으로 실질적으로 실천 가능한 경관관리 방안을 모색해야 한다.

2) 주민참여방안

해외사례를 살펴보면 런던의 경우에는 민간의 전문가들이 연구조사한 결과를 제공하거나, 디자인 개선사업에 참여하거나, 전문적인 조언, 심의 등에 참여하는 다양한 방식으로 경관관리 행정에 참여한다. 교토의 경우에는 강력한 경관관리 행정을 기반으로 움직이지만 지역 주민들이 협의체를 만들어 지속적으로 해당 지역의 경관에 대한 고민과 제안을 공공에 전달한다. 이러한 경관협의체를 기반으로 경관협정을 수립하기도 하고, 경관협정이 지역의 경관을 관리하는 지구단위계획 수준의 규약으로써 기능한다.

수원시는 도시계획시민계획단을 구성하여 도시기본계획 수립에 시민계획단으로 참여하여 의견을 제시하고, 수원도시철도(트램) 계획, 수원역 주변 집창촌 정비 계획, 컨벤션센터 건립과 같은 지역의 다양한 문제를 토론하고 의견을 나눈다. 한편으로는 마을 만들기와 도시재생에 주민협의체를 구성하여 적극적으로 활동하는 주민활동가들이 있다. 이러한 역량을 활용하여 지속적으로 지역의 문제에 관심을 가지고 경관을 형성하고 관리하는 방안에 대해서 참여할 수 있도록 홍보와 교육프로그램을 마련하는 것이 중요하다.

제5장 결론 및 제언

제1절 결론

본 연구는 2013년 개정된 경관법에 의하여 사회기반시설, 각종 개발사업 및 건축물에 대한 경관심의를 기반으로 강력한 경관관리체계를 생성했으나 실제로 경관심의회도를 운영하는 행정입장에서는 국토부의 지침만으로 실제 상황에 대응하기 어렵고, 기초지자체의 경관관리는 어떤 방식으로 어떻게 진행해야 하는가에 대한 고민이 필요하다는 인식에서 비롯되었다. 그렇다면 일단 국내 지자체들은 이런 개정 경관법에 대해서 어떻게 대응하고 있는가를 찾아보게 되었다. 우선 영국 런던과 일본 교토를 대상으로 해외사례를 조사하였다. 국내사례는 광역지자체 가운데에서는 경관행정에 대한 경험이 가장 오랫동안 누적되어온 서울, 부산, 인천과 경기도, 기초지자체에서는 수원시와 비슷한 규모를 가진 성남, 용인, 고양과 화성시를 찾아가 어떻게 경관관리 업무를 추진하고 있는지, 경관위원회심의는 어떤 방식으로 진행하는지에 대해 조사했다. 각 지자체의 경관관리 업무 담당자와 유선 혹은 직접 심층 인터뷰를 진행하고, 전문가 집중검토회의를 거쳐 유효한 경관관리 개선방안을 도출하고자 했다.

연구의 이론적 고찰 부분에서도 명시했지만, 경관의 개념 범주가 상당히 넓고 확장성이 넓다. 인터뷰 과정에서도 공무원이나 심지어 전문가들도 이러한 경관의 모호성이 국제법이나 정비법 등 국토관리를 위한 법체계와는 다른 복잡한 상황을 만드는 원인으로 지목했다. 따라서 경관관리 역시 모호한 대상을 두고 있어 이에 대한 명확한 정의를 내리기 어렵다. 그렇다면 경관관리는 지역에서 해당 지역의 상황을 보존하고 유지하기 위한 최소한의 행위들로 변화하는 요인들을 제어하는 일련의 행위가 아닌가 한다.

사례조사결과를 보면 첫째, 대부분의 지자체에서는 경관관리 업무를 경관위원회 심의를 중심으로 옥외광고물, 공공디자인, 도시계획 및 건축과 연관된 분야로 판단하고 있다는 것이 드러난다. 광역지자체의 경우에는 전담부서라고 할 수 있는 도시경관과를 설치해서 과 단위의 업무 규모를 가지고 있고, 서울, 성남, 용인, 고양 등은 팀 단위의 조직을 두고 있다. 수원시는 이와 달리 전담부서와 전담팀을 2개 팀을 두고 관련 업무를 수행하는 중으로 독특한 구조를 가지고 있는 상황이다.

둘째, 경관위원회 구성 및 운영에 있어서 경관위원회를 부문별로 분산하여 위임하는 서울형과 경관위원회를 부문별로 개최하는 부산·인천형, 경관건축공동위원회를 개최하는 경기, 용인, 화성형으로 구분할 수 있다. 이러한 차이는 심의 안전의 유형적 특성에 기인한

다. 경관위원회를 부문별로 개최하는 경우에는 안건 유형이 다양하기 때문에 위원회 심의의 전문성을 높이기 위해서 선택하는 유형이며, 건축과 공동위원회를 구성해서 운영하는 지자체의 경우에는 대부분의 안건이 경관지구(중점경관관리구역)의 건축물 심의 중심으로 진행되는 경우다. 수원시의 경우에는 심의 유형이 다양하지만 점차 건축물 심의 안건이 증가하는 추세에 있어 행정여건에 맞도록 심의위원회의 전문화, 또는 기능분화 선택하여 추진하는 것도 개선방안이 될 것이다.

수원시는 제도적 여건이 변화함에 따라서 기존의 「수원시 기본경관계획(2010)」을 재정보하여 2017년 「수원시 기본경관계획(재정비)」 계획을 수립하였으며, 경관위원회를 중심으로 각종 개발 사업에 대해서 심의를 진행하고 있으며, 도시경관에 영향을 미치는 조형물 및 시설물에 대해서도 자문을 실시하는 한편, 각종 공공사업에 대한 디자인 부문의 업무를 지원하기 위해 전담부서인 도시디자인과를 중심으로 통합경관관리 행정을 추진하고 있다.

수원시의 경관관리의 이슈를 도출하기 위해서 2014년~2017년 9월 현재까지의 경관위원회 안건 유형을 살펴보고 주요 쟁점사항을 도출했다. 첫째는 안건 수 증가비례와 상관없이 심의 안건의 유형이 다양하다는 점이다. 경관계획 및 경관사업 등 경관 관련 안건에 대한 심의가 매년 꾸준히 진행되었으며, 사회기반시설사업, 도시개발사업, 공공건축 등 각 유형별로 심의 안건수의 비율이 비슷하게 진행되었다. 더불어 조형물 등 다양한 유형이 안건으로 접수되고 있어 이러한 유형을 한꺼번에 소화하기는 어려워 소위원회 개최 수가 점차 증가하고 있다. 둘째는 2016년 「수원시 기본경관계획(재정비)」의 수립이 완료된 이후로 민간건축물 심의가 점점 증가하는 추세에 있다는 것이 분석되었다. 둘째, 이러한 변화에 따라서 건축물 심의에 대한 문제가 있다. 건축물에 대한 심의는 건축위원회 심의와 중복될 가능성이 높기 때문에 이에 대한 고려가 필요하다. 셋째, 사전경관계획 심의에 따른 문제이다. 사전경관계획의 심의 결과는 지구단위 계획 지침으로 반영되는데 지침 상 표현이 불가능한 시각적 정보의 누락이 발생할 가능성이 높다는 점, 사전경관계획 수립이 이미 늦은 경우 등이 있어 이를 위해서는 심의기준을 명확하게 제시할 필요가 있다.

이러한 분석을 바탕으로 수원시 도시경관을 통합적으로 관리할 수 있는 개선방안을 제안했다. 첫째, 경관계획과 도시계획체계의 정합성 관계를 보다 명확하게 인지할 수 있도록 설정을 강화하는 것이다. 이를 위해서는 기본경관계획의 위상에 대한 교육 및 홍보가 상당히 중요하며, 중점경관관리구역과 경관설계지침을 활용하여 수원시 상황에 맞게 운영할 수 있도록 여건을 조정해나가는 것이 필요하다.

둘째, 심의이력제를 제안했다. 경관관련 심의 사항은 그 결과가 시각적으로 확인되어야 하는 사항임에도 불구하고 종합지침도 등의 관련 사항이 누락된 상태에서 다음 단계 심의

에서 중복되거나 상충된 내용의 심의가 진행되는 불편을 해소하고, 수원시 경관심의를 통한 경관관리가 효과적으로 작동하는지를 모니터링하기 위한 제도로써, 관위원회 심의에서의 제안된 사항과 변경사항을 지속적으로 다음 단계 심의에서 제공할 수 있도록 하는 것이다.

셋째, 경관위원회 기능에 따른 소위원회 또는 공동위원회의 설치 등 경관위원회의 전문화 및 기능분화를 제안했다. 조형물설치사업, 안내시설물, 사전경관계획, 5층 이하 건축물을 동시에 심의하는 경우에는 심의위원의 역량이나 취향에 영향을 많이 받을 수밖에 없다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 경관위원회 내부에 소위원회 형식의 분과위원회 설치, 또는 건축경관공동위원회 설치 등이 가능한 대안이다.

넷째, 경관위원회의 안정적 운영을 위한 지자체 상황에 맞는 운영지침이 필요하며, 이를 통해 심의도서를 간소화하고, 심의대상 유형이 시기별로 변화하는 것을 지속적으로 모니터링 할 필요가 있다.

다섯째, 경관계획 중심의 경관관리가 아닌 주민참여를 통한 경관관리 방안 모색의 필요성을 강조했다. 해외사례 등에서 민간부분의 참여, 주민의 참여 등을 기반으로 움직일 때 더욱 강력한 경관관리 시스템이 작동하는 사례를 들었다.

이와 같은 개선방안에도 불구하고 연구의 한계는 국내사례만을 대상으로 하여 현시점의 수원시 경관정책에 대한 미시적인 대안을 제시하고 있다는 것이다. 경관관리 부문에 있어서 거시적인 차원의 문제를 분석하고 대응하기 위해서는 다양한 사례와 추가적인 연구가 필요하다.

본 연구는 수원시의 통합경관관리를 위해 경관심의제도를 중심으로 개선방안을 도출하기 위해 광역지자체와 유사규모의 지자체 사례를 중심으로 개선방안을 제시했다. 제시한 연구 결과는 수원시 경관위원회 운영지침을 작성하거나 경관계획의 실행계획의 세부 프로그램에 도움이 될 것이다. 또한 경관심의제도 개선을 위한 기초 자료로 활용할 수 있을 것이다. 다만 연구과정에서 경관관리 수단에 대한 조사를 하며 경관심의제도를 집중적으로 다룬 것이 한계로 여겨진다. 경관관리를 위해 현재 각 지자체에서 작동하고 있는 시스템은 경관심의시스템이며, 이를 극복하기 위한 다양한 실행수단에 대한 모색이 필요하다. 이를 위해서는 경관관리에 대한 교육과 홍보가 중요하다. 경관의 가치에 대한 인식이 기반이 되어야 진정한 통합경관 관리를 실천할 수 있을 것이다.

제2절 정책적 제언

연구 추진과정에서 각 지자체의 담당자들과 심층 인터뷰를 진행하면서 경관관리관련 업무의 고충과 어려움 등에 대한 논의가 이루어졌다. 이는 경관법이 보다 지역의 경관관리를 위해 보다 효과적인 제도적 기반으로 작동해 주기를 바라기 때문에 다양한 논의가 이루어질 수 있었다. 인터뷰 과정에서 제안된 사항 중 몇 가지를 정리해보자면 다음과 같다.

첫째, 국토교통부에서 경관관리의 개념과 정의를 보다 명확하게 정리해주시기를 바란다. 경관관리의 대상이 모호하며, 지향하는 방향을 알기 어렵기 때문에 이에 대한 기준을 제시해주면 좋겠다는 제안이 있었다. 국토부에서는 현재 국토경관현장 등을 마련하고 경관대상 시스템을 운영하는 등 국토경관관리의 방향을 제시하기 위한 다양한 사업을 전개하고 있으나, 보다 명확하게 법령이나 지침 내에서 경관관리 업무가 정확한 범위를 지정할 필요가 있다.

둘째, 경관심의에서 기준으로 삼을 수 있는 우수사례집이 필요하다. 경관 심의 운영 지침은 경관위원회를 운영하는 행정적 절차만을 담고 있다. 옥외광고물이나 공공디자인 분야에서는 어떤 것이 좋은 옥외광고물인지, 나쁜 디자인인지 확인할 수 있는 우수사례집을 만들어 배포하고 있다. 이러한 사례집이 있다면 공공사업 추진시에 참고할 수 있으며, 심의 도서 검토 단계에서부터 도움이 될 것이다.

셋째, 경관 분야의 전문가가 너무 적다. 지역에서 경관위원회 구성을 위해서 경관을 중심으로 판단할 수 있는 전문가를 위촉하고 싶어도 해당 분야의 전문가가 드물기 때문에 건축, 디자인 분야의 전문가를 위촉할 수밖에 없어 위원회 심의 방향을 조정하기가 힘들다. 경관분야 전문가를 보다 적극적으로 육성할 필요가 있다.

이와 같은 제언을 기반으로 경관정책의 다양한 실천 수단을 모색할 때 보다 효과적인 경관관리 행정을 추진할 수 있을 것이다.

| 부 록 |

가. 중간연구심의 지적사항에 대한 조치계획

	지 직 사 항	반영	비고
1	국내외 사례 선정에 수원에 참고사항이 있는 사례선정	○	
	수원시 도시경관 통합관리 방향, 목적에 따른 절차, 심의 논리 필요	○	
	FGI 설계가 중요하며, 실무, 정책 두 개의 트랙으로 구성필요	○	
	실무자 대상에 공공디자인, 도시정책, 건축 포함 필요	○	
2	지자체 타 심의제도와 연관성 분석필요	○	
	도시건축공간연구소 관련 연구 분석필요	○	
	가이드라인, 총괄계획가 제도만으로 해결되지 않으므로 심의, 지문과의 연관성 확인 필요	○	
3	수원시 부서별 경관관련 담당업무 분석 필요	○	
	행정절차 과정에서 경관업무 통합 가능성 분석 필요	○	
	경관심의 등 행정업무 중심으로 연구 진행됨을 명시	○	
	1차 활용은 통합경관심의, 2차 활용은 체계화된 경관계획 심의 절차 마련이 될 것으로 예측	○	
	경관행정업무에 대한 세부분석 필요	○	
4	경기도와 관련된 상위자료 검토 필요	○	
	경관관리의 범주를 선별하여 시급한 사안분류 필요	○	
	수원시 현안과 관련된 사례분석결과가 부가 필요	○	
5	경관통합관리의 정의, 필요성 보완 필요	○	
	각 지자체 사례의 장단점 명확하게 도출 필요	○	
6	경관관리 대상·범주에 대한 명확한 규정 필요	○	
	비교 대상의 성격 분류하여 수원시 경관관리 성격 추출 및 고찰	○	
	역사적 유산이 있는 도시의 경우에 발생하는 차별성에 주목 필요	○	
	일본의 교토사례 살펴볼 것	○	
	경관관리 방식에서 주민참여 거버넌스 가능성, 범위 분석 필요	○	
	확성 내/외부 지역의 경관관리 차별성 여부 검토 필요	○	
	기존 관리방식의 특징과 문제점 추출 명시화	○	
다양한 위원회의 상호의결성 문제 검토	○		
7	연구 종료 시점에 수원시의 구체적 계획에 반영될 수 있도록 대안을 검토할 것	△	워크숍 통해 논의중

나. 심층인터뷰 질문지_A형

질문지

과 제 명 : 수원시 도시경관 통합관리방안 연구(기본과제)

과제기간 : 2017.1.13.~2017.10.31.

본 질문은 수원시 산하기관인 수원시정연구원의 기본과제 추진을 위해 작성한 질문지로서, 해당 연구 외에는 활용하지 않습니다. 이와 관련하여 협조공문, 정보공개요청 등의 행정절차가 필요한 경우에는 아래 연락처로 연락해주시면 감사하겠습니다.

연구책임 정수진 연구위원

(전화번호 : 031-220-8031, 이메일 : sjchung@suwon.re.kr)

1	○○시(도)의 도시경관을 통합적으로 관리하기 위한 행정시스템이 있습니까? 있다면 어떤 것입니까? (전담부서, 전문가 지정, 위원회 심의 등)
2	○○시(도)의 경관관리는 어떤 업무로 구성(분장)되어 있습니까?
3	○○시에는 경관업무를 담당하는 전문 인력이 있습니까?

4	기본경관계획이 수립여부 및 경관계획 실행은 어떤 방식으로 하고 계십니까?
5	경관위원회 심의를 위한 사전협의, 사전검토, 체크리스트 활용 등이 이루어지고 있는지, 그렇다면 어떤 절차와 순서로 이루어지는지 알려주세요.
6	경관위원회와 타 위원회 간의 관계는 어떻게 이루어져 있습니까? 예를 들어 경관위원회와 타 위원회의 공동위원회 구성 여부, 경관위원회 위원이 타 위원회 위원으로 위촉 된 경우 등을 알려주세요.
7	위원회 심의 외에 각종 자문, 위원회 외 활동 등으로 전문가를 활용하고 계십니까? 활용하고 계신 경우에는 어떤 방식으로 활용하고 계신지 알려주세요.
8	<자료요청> 2014년부터 경관위원회 심의 및 자문 안건 수
9	<자료요청> 2014년부터 도시개발사업 관련 경관위원회 심의 여부 및 안건 수
10	기타 경관관련 업무 진행하면서 느끼는 어려운 점과 개선방안

다. 심층인터뷰 질문지_B형

질문지

과 제 명 : 수원시 도시경관 통합관리방안 연구(기본과제)

과제기간 : 2017.1.13.~2017.10.31.

본 질문은 수원시 산하기관인 수원시정연구원의 기본과제 추진을 위해 작성한 질문지로서, 해당 연구 외에는 활용하지 않습니다. 이와 관련하여 협조공문, 정보공개요청 등의 행정절차가 필요한 경우에는 아래 연락처로 연락해주시면 감사하겠습니다.

연구책임 정수진 연구위원

(전화번호 : 031-220-8031, 이메일 : sjchung@suwon.re.kr)

1	위원회 운영의 특성
2	수원시의 도시경관관리 측면에서 해당 위원회의 역할은 (굳이 이야기하자면) 무엇이라고 생각하십니까?
3	수원시 경관관리를 위해서 각 위원회간의 업무조정 및 연계가 가능할까요?
4	○○위원회 심의를 위한 사전협의, 사전검토, 체크리스트 활용 등이 이루어지고 있는지, 그렇다면 어떤 절차와 순서로 이루어지는지 알려주세요.
6	경관위원회와 타 위원회 간의 관계는 어떻게 이루어져 있습니까? 경관이나 디자인분야 전문가를 섭외하시는지? 그 전문가의 역할을 무엇인지?
7	기타 업무 진행하면서 느끼는 어려운 점과 개선방안

라. 공무원 인터뷰 회의록

지 자 체	서울특별시
면접일시	2017년 3월 29일, 31일 (2회)
면접방법	유선
담 당 자	도시관리과 박○○ 주무관
면접내용	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시에서는 경관법에 따라 시(자치구 매칭)시행하고 있는 경관사업은 2014년부터 시, 구 5:5매칭사업으로 매년 5개소 내외로 대상지 공모(자치구 대상하여 위원회(자체)에서 선정하여 시행하고 있습니다.(2015년부터 의원발의사업도 추진) • 주력하고 있는 분야는 경관법에서 정의한 범위가 모두 해당되나,, 주로 소외낙후지역의 마을경관개선사업에 집중되고 있습니다.(예산 편성 고려) • 자치구에서 경관법에 따른 경관사업(협정)분야의 사업을 추진, 시행하고 있는 자치구는 많지 않은 것 같습니다.(사업을 해본 자치구가 계속 추진) • 2011년 이전까지는 활발하게 디자인사업이 이루어 져 자치구에서도 많은 직원이 업무분장되어 사업이 진행되었으나, • 2015년 이후 현재는 자치구 디자인 담당부서에서 경관사업 분야에 대하여 명맥만 이어져 오고 있습니다. 이에 경관사업에 대한 개념 등을 잘 알지 못하고 이해하지 않아 타부서 사업으로 생각하고 있는 것 같습니다. • 서울시는 2014년 경관조례 전부개정에 따라 경관형성 및 보전·관리에 필요하다고 인정하는 사항 등에 근거, 경관사업 설계용역 과정에 대한 자문을 도시·건축공동위원회(경관위원회 기능수행)에서 동의 받고 진행하고 있음. • 경관사업은 지구단위계획구역 및 계획에 관한결정 업무와는 성격이 확연히 다르지만 도시건축 공동위원회에서 동일한 조건의 자문으로 동의까지 걸리는 기간이 용역기간(계약, 6개월) 대비 많은 시간 소요되서 사업추진에 어려움 • 본 위원회 위원에는 디자인·조경·조명·옥외광고·환경 등 경관계획 분야 전문가 없음(추가 구성 불가).따라서 매년 5-7개 경관사업이 시행되므로 경관관련 법령 취지에 맞게 내실 있는 자문 될 수 있도록 경관사업자문단 구성 및 운영

지 자 체	부산광역시
면접일시	2017년 9월 4일(월) 오후 3시
면접방법	유선
담 당 자	도시경관과 홍○○ 주무관
면접내용	<ul style="list-style-type: none"> • 부산시의 경관 업무는 창조도시국 도시경관과에서 전담하고 있으며, 공공디자인, 옥외광고물에 전문직 공무원이 업무를 담당하고 있다. • 도시디자인조례에 의해서 운영하던 도시디자인위원회를 경관법 개정에 따라서 경관위원회로 업무 이관하여 운영하고 있음. 도시디자인위원회와 경관위원회 업무는 비슷하지만, 예전에는 사회기반시설 위주로 심의를 진행했었다면, 지금은 건축물 위주로 진행하고 있음. • 특히 공동주택 재도색 사업이 특징임. 15층 이상의 공동주택 재도색 사업에 대해서 경관위원회 심의를 받도록 하고 있음. • 15층 이하의 공동주택이나 임대주택 등의 경우에는 재능기부를 통해서 전문가 컨설팅을 받아서 재도색 사업을 할 수 있도록 지원하고 있음 • 기본경관계획은 현재 재정비계획 수립 중 • 경관위원회심의 절차는 안건접수 후에 심의위원들에게 도서를 배포하여 사전의견을 받아서 도서를 수정 보완하여 심의를 받을 수 있도록 추진하고 있음 • 분과 위원장이 주도하여 상반된 의견을 조율하고 조정하는 역할을 함. 통항 10~16명으로 구성하여 위원회를 개최함. (위원회 풀이 70명 ?? 100명??) • 위원회 심의 외에는 특별히 전문가 활용하는 사례는 없음. 다만 공동주택 재도색사업의 경우에는 재능기부를 받고 있음

지 자 체	경기도
면접일시	2017년 9월 4일(월) 오후 3시
면접방법	유선
담 당 자	건축디자인과 조○○ 주무관
면접내용	<ul style="list-style-type: none"> • 경관위원회는 개정 경관법에 의해 경기도 도 승인을 받아야하는 건축물에 대해서 경관위원회 심의 진행하고 있음. • 면적 10만㎡이상의 사업이나 21층 이상의 건축물에 대해서 경기도 사전승인필요 • 기본경관계획 재정비 계획은 아직 미수립 • 경관위원회 추진은 문서접수, 위원별 참석가능 일정 확인, 사전검토, 심의위원 의견취합, 수정보완을 통해 심의추진, 조치계획 접수 순으로 추진 중. 1달에 2번 정도 개최하고 있음 • 건축물 사전 승인을 위해서 공동위원회 운영 중에 있으나 1번 정도 추진 • 야간경관계획은 어느 위원회에서 심의하는 것이 맞는지 궁금함. 담당자가 검토할 수 있는 한계를 넘어서는 내용을 다루고 있다고 생각함. • 경관분야는 전문성 여부에 따라서 해당 내용을 검토하고 협의하는 것이 어렵다. • 아직 업무인수인계 증으로 경관위원회 관련 내용을 숙지하지 못하고 있음.

지 자 체	인천광역시
면접일시	일 시 : 2017년 6월 14일(수) 15시~17시30분
면접방법	직접면접
답 당 자	도시경관과 정○○팀장, 이○○ 주무관
면접내용	<ul style="list-style-type: none"> • 인천시 도시경관과. 전문직 팀장, 위원회 전담 전문직 등이 근무하고 있으며, 경관위원회 심의를 추진하고 있으며, 도시경관업무는 도시경관계획, 경관사업, 경관협정으로 구성되어 있음 • 경관위원회 심의는 사전협의, 사전검토, 위원회 상정 시 체크리스트 활용 등으로 구성되어 운영하고 있음. • 경관위원회 심의는 건축위원회 심의, 도시계획위원회 심의와 연동되어 있음 공동위원회는 운영하지 않음. • 경관위원회 심의위원은 위원회 심의 및 자문으로 활용하고 있고, 각종 경관관련 사업, 계획수립 용역에 심의위원으로 활용 • 경관행정을 일반 행정과 접목할 경우 경관분야 전문성에 대한 이해도가 낮음 • 내면조사의 중요성을 상호 인지하에 업무담당자의 내면적인 - 업무에서 발생하는 일에 대한 인터뷰가 중요할 것으로 판단됨 <ul style="list-style-type: none"> • 경관위원회 심의안건에 대한 사전협의 등에 있어서 <ol style="list-style-type: none"> (1) 업무 담당자의 커리어, 혹은 결재권자의 의지가 상당히 중요함 <ul style="list-style-type: none"> - 경관부문의 업무를 도시계획, 건축, 조경, 디자인 등 어느 분야에 중점을 두는가가 중요하며, 과, 국 등 소속구성에 따라서도 중점을 두는 부분이 달라짐 내부요구가 어떤 것인가에 따라 업무 담당자의 소속과 업무과중도가 달라짐 (2) 위원장의 의지에 따라서 달라짐. 심의는 토론의 장이 아니기 때문에 자체정화가 안된다. (3) 사전검토의 경우에는 위원 3명이 3번이나 협의를 해서 수준 향상을 도모하지만 쉽지 않음 (4) 국토부에서 정의하는 경관관리의 정의가 중요함. 국토부가 어떻게 경관관리를 하고자 하는 것인가가 명확하지 않음.

사 진



지 자 체	수원시
면접일시	2017년 6월 28일(수) 10시~10시30분
면접방법	직접면접
답 당 자	도시디자인과 김○○ 주무관
면접내용	<ul style="list-style-type: none"> • 수원시는 전담부서(도시디자인과)가 있으나, 민간전문가 Pool을 구축해서 운영하는 것은 아직 운영하는 것은 아직 준비되지 않음. 경관위원회 심의는 추진 중 • 경관 통합관리업무는 경관관리를 어디까지 보는 것인가에 따라서 다르다. 경관행정의 업무는 경관계획의 수립, 구역 지정, 심의제도 및 경관사업 운영과 광고물 관리로 구성되어 있음 • 수원시의 경관업무 담당인력의 특성은 보다 전문적으로 발전하면 좋겠는 부분이 존재함. 현재는 건축직이 담당하고 있음. • 기본경관계획은 재정비 계획이 수립완료 되었음. 도시관리계획과 연계는 소극적인 상태 경관구역, 미관지역의 제안은 가능하나, 지정하지 않음 (수원시 특성이 반영) • 경관위원회 운영을 위한 사전협의, 사전검토, 체크리스트 활용은 전문가에 의뢰하거나 위원들이 수행하지 않고 있음. 사전협의만 담당자가 하고 있음. 이와 관련해서 국토부 경관위원회 운영지침의 실효성이 약하다고 생각함. • 예를 들어 사전검토의 경우에는 3명 이상의 심의위원이 사전에 검토하고 이에 대해서 본 위원회 가결을 해줘야 하는데 이런 부분에 대해서 합의가 잘 이루어지는 것 같지 않음 (기술적으로 어려움) • 경관위원회 와 관련 타 위원회와 공동위원회 등은 존재하지 않음. 다만 경관위원회 위원이 건축위나 도시건축공동위, 도시위 등에서 활동하도록 연계되어 있음

지 자 체	용인시
면접일시	2017년 7월 10일(월) 오전 11시 ~ 11시 30분
면접방법	유선
담 당 자	도시디자인담당관 이○○ 주무관
면접내용	<ul style="list-style-type: none"> • 도시디자인담당관실 체계로 운영하고 있으며, 경관관련 사업은 없고, 심의 위주로 운영 중 • 기본경관계획은 기 수립되어 있으며, 심의 위주로 경관계획을 실행하고 있음 • 경관위원회 심의 과정에서 사전검토 및 체크리스트 활용은 경관위원회 위원들에게 자료를 보내서 사전에 검토한 내용을 확인하는 식으로 심의를 진행해서 하고 있음 • 경관건축공동위원회 운영중 • 위원회 심의 외에 전문가 활용 없음 • 경관위원회운영 <ul style="list-style-type: none"> - 심의위원들이 현장여건을 잘 모르기 때문에 동영상으로 보여준다 - 심의 전 국토부 심의동영상(교재용)을 보여주고 체크리스트를 활용한다 - 경관사업이나 경관개선사업 등을 심의한 적은 없음 • 중점경관관리구역은 고시되어도 일반시민들이 내용을 모름. 이러한 내용을 일반시민들도 잘 알 수 있도록 전산화하여 시스템 내부에서 자동으로 알 수 있도록 넣는 작업을 진행하고 있음 (토지이용을 확인할 때 자동으로 확인이 가능하도록)

지 자 체	성남시
면접일시	2017년 7월 18일(화) 오전 9시 30분 ~ 오전 10시 30분
면접방법	직접면접
답 당 자	성남시청 건축과 도시경관팀 정○○ 주무관
면접내용	<ul style="list-style-type: none"> • 디자인정책과 업무가 이관되어 건축과에서 업무 담당 • 전문직 공무원 2인이 근무하며 색채관련 사전협의 등을 진행함 • 경관심의회는 매 첫주 월요일에 개최하며, 10일 이내 결과 공고하고 있음. • 경관위원회는 2013년부터 운영 중, 연간 안건 수는 약 40건 정도 • 기본경관계획은 2013년에 수립하고 현재 재정비계획 수립 용역 중 • 중점경관관리구역은 탄천 및 주요 역사권지역을 지정함 판교나 분당의 경우에는 지구단위계획에 의해 관리되고 있음 • 경관업무 담당은 토목직, 전문가 2명은 경관위원회 도서검토 및 색채가이드라인 수립/검토 등 담당 • 경관위원회 심의를 위한 사전협의는 진행하고 있으나 사전검토는 하지 않음. 체크리스트는 심의도서에 첨부하도록 하고 있음. 심의시 재검토율이 약 70-80%정도 임 • 광고물의 경우에는 도시미관에 대단한 영향을 미치는 것으로 판단하고 있음 광고물 허가시에 협의 계획이 타당하냐, 심의도서로 작성해서 입면과 같이 광고물 계획이 타당한지 검토한다. 이후, 허가절차는 별도로 진행하는데, 신청자 광고물 부착시에 최종 확인한다. <ul style="list-style-type: none"> - 광고물 설치계획도, 광고물 크기, 광고물 디자인을 확인함. • 경관위원회와 공동위원회는 없고, 건축위원회에서 경관위 위원이 참여하는 정도 • 심의 외에 전문가 활용하는 특별한 사례는 없으나, 기본경관계획 수립과정에서는 자문위원 참여 중 • 경관업무 진행하면서 어려운 점은 경관위원회가 실질적인 권한이 없다는 것이다. 국토부에서 나온 가이드라인을 보면 어지간한 것은 다 하면 안되는 사항으로 나눔 • 사전경관계획의 심의가 어렵다. 지단 지침으로 반영하는 요건을 검토해야하는데 사전에 무엇을 봐야 하는지에 대해서 불명확한 것 같다. • 경관관리??? - 스카이라인을 규제하는 것이 가능한지. 15층을 가지고 들어온 경우, 이것을 10층으로 규제하는 것은 불가능함. 특히 공항주변은 공항안전구역 내에서 가능한 층고를 채워오는데 이것을 어떻게 해야하나. 경관법 상에서 벌칙 조항이 하나도 없어 강제조항이 없다는 것이 문제다. - 심의 위원이 지적을 해도 심의 신청자가 거부할 경우에는 적용하기 어려움 - 대부분 심의 때 건축물 입면디자인, 색채 정도만 검토하고 있다.

지 자 체	고양시
면접일시	2017년 7월 21일(목) 오전10시 ~ 오전 12시
면접방법	직접면접
담 당 자	도시재생과 강○○ 주무관, 김○○ 주무관
면접내용	<ul style="list-style-type: none"> • 고양시의 도시경관 담당부서 - 도시재생과, 전문직으로 김○○ 주무관 근무 중(10년차) • 기본경관계획은 수립되어 있음. 경관계획 실행을 위한 경관사업은 호국로 경관사업 등 매년 2~3건의 경관사업을 추진하고 있음 • 경관위원회 심의는 수시로 개최하는 중 • 개발계획, 사회기반시설 관련 심의가 법으로 정해졌으나 2010년 이전에 대부분 사업이 이루어졌기 때문에 경관심의 대상이 거의 없음. 굳이 대상을 지정한다면 건축물이 있지만 2번 심의를 받게 되는 부분이라 (할 필요 없다고 생각) • 경관위원회는 1년에 3~4번 정도 개최되는데, 내년에는 5회 정도 개최될 것 같음. 대부분 개별 자문으로 해석해서 사이버 자문 등으로 해소한다. • 경관위원회 심의를 신청하면 바로 개최여부 등을 결정하는 등의 행정서비스를 해도 심의의 구속력이 없기 때문에 심의를 받지 않고 가는 경우가 많다. 경관위원회 심의 자료를 꼼꼼히 작성하는 것에 대해서 (건축주가) 부담을 많이 느낀다. (심의 이후에 변경이 어려운 것이 이유) • 어려운 점 경관위원회의 운영시간이 너무 많이 걸린다. 한 건을 심의하는데 2시간 정도 걸리는데 조건부결의 되면 심의의 구속력이 약해지며 경관위원회의 전문성도 약해진다. . 국토부의 지침이나 체크리스트의 범위가 너무 광범위하다. 모든 내용을 다 건드릴 수 있는 범위를 가진다. • 전문가 활용관련 다른 부서에서 경관자문을 해달라는 요구가 들어온다. 공모전을 할 경우에는 심사위원으로 위촉한다 • 경관자문, 건축물, 공공시설물에 대해서는 소위원회-사이버자문을 실시한다. 사이버경관자문을 경관소위원회에 해당하는 것으로 2015년에 지정했다. • 경관협정은 2건 정도, 광고물 담당부서와 같이 추진했었다. 경관사업은 사업부서에서 하는데 사업담당, 과, 국장이 주관하는 사항이다. 3년간 7~8건 정도의 경관사업을 추진했다. 광고물 업무는 건축직이 하는 것이 낫다고 생각한다. • 사이버 자문의 경우에는 2008년 10월 ~ 2009년 경에 만들게 되었음 건축인허가 시스템인 세움터를 벤치마킹하여 만들게 된 것임. • 각종 위원회심의를 진행하다보면 결과가 월등하다면 그렇지 않다. 이런 부분에 대해서 개선을 하면 좋겠다는 생각으로 만들게 됨 • 위원회 사전심의를 E-mail로 전환하고, 이것을 몇 년에 걸쳐서 노력한 끝에 시청 홈페이지에 시스템을 만들게 됨 • 경관법 상의 벌칙이나 강제조항이 없는 상태이므로 불이행에 대한 제재 조치가 불가능한 것이 진행에 어려움이 있음

지 자 체	화성시
면접일시	2017년 7월 13일(목) 오전 10시 ~ 오전 11시
면접방법	직접면접
담 당 자	도시계획상임기획단 이○○ 주무관
면접내용	<ul style="list-style-type: none"> • 화성시 도시계획상임기획단에서 위원회 관련 업무를 총괄하고 있음 • 기본경관계획은 현재 재정비계획 수립 중에 있음 (디자인 율) • 경관위원회는 사전협의 및 사전검토는 시간문제로 진행하기 어려움 (위원회가 1달에 3번 이상 열림) <ul style="list-style-type: none"> 안건 접수 후 심의 자료 검토 후 바로 위원회 개최 색채 관련 사항만 (전문직이) 검토했으나 현재 바뀌는 중 체크리스트 관련사항도 담당자가 검토하고 반영여부, 미비사항에 대해서 협의 한다. - 담당자 역량에 따라서 왔다 갔다 함 • 경관위원회 외에도 경관건축공동위원회 운영 중 : 인허가 절차를 간소화하기 위해서 건축위 대상 규모 11층, 분양 300세대 이상 등 혹은 택지지구 내 5층 이상 건축물(시장이 지정함) 이와 같이 중첩되는 심의대상에 대해서 위원회 개최 • 2011년 경관계획이 수립, 2013년 경관법 개정에 따라 2014년부터 경관위원회 심의 운영중이며 “난개발 방지” 라는 것에 초점을 맞추고 심의기준을 상화해서 운영하다가 2016년 조례개정을 통해서 완화함 (2015년~2016년, 연간 1400건에 대해서 심의 진행함) • 공동위는 1건당 1시간 정도 운영할 정도로, 규모가 큰 것을 다룸 <ul style="list-style-type: none"> 일반 경관위 심의대상은 주로 소매점, 소규모 단독주택, 패널형 공장 등이 대부분이며 이런 경우 원안가결이 많음 경관지구 내 심의대상 규모 축소에 대해서 검토 중이며 설계지침의 가이드라인을 보다 구체적으로 작성하고 심의 도서나 기준 등을 명확하게 할 필요를 느끼고 있음 • 경관지구는 10개소(2016년 10월 기준)가 지정되어 있음. 현재 수립 중인 기본경관계획에서는 신규로 2개 지역을 지정하고자 함 (중점경관관리구역과 신규 2개소 = 경관지구) • 경관사업은 기본경관재정비계획 수립 후에 심의건수를 줄이면서 추진할 예정, 경관관련 실질적인 효과를 보기 위해서 경관사업이 필요하다 생각 • 경관위원회 운영하면서 가장 어려운 점은 심의 시에 경관관련 사항이 아닌, 다른 분야로 심의가 흘러가는 것임. 이를 위해서는 다양한 심의사례를 가지고 어떤 점을 심의해야 하는가에 대한 기술적 논의가 있었으면 좋겠음. 이에 대한 매뉴얼이 필요하다는 생각임 • 옥외광고물에도 우수사례집이 있듯이 경관심의 관련 계획을 검토할 때도 참고자료가 있으면 좋겠음. 국토부에서 이러한 것을 책자로 발간하거나 그래주면 어떨까 함 • 학교, 학회 등에 문의를 해봐도 경관분야 전문가가 드물고, 인력이 부족해서 위원회 심의를 오는 사람들이 지역의 건축사 등으로 이루어진 경우가 많음. 이러한 경우 심의 범위 등이 흔들리는 경우가 많아. 경관분야의 전문가가 심의를 봐주는 것이 상당히 중요함

라. 수원시 공무원 인터뷰

해당부서	건축과
면접일시	2017년 9월 6일(수) 오전 10시 30분 ~ 11시 30분
면접방법	직접면접
담당자	박○○ 주무관
면접내용	<ul style="list-style-type: none"> • 경관이라는 것이 너무 어려워, 심의 대상이 무엇인지 잘 보이지 않음. 모든 것이 경관에 해당되는 것 같이 느껴지므로 대상이 확실해야 할 것 같음 • 중점경관관리구역의 민간건축물에 대한 것은 건축물에 대한 심의이므로 건축위원회와 중복됨. 입면이나 색채에 대한 것을 정리해야 하는지, 혹은 건물의 스카이라인이나 외부 형태에 대한 것을 보는 것인지 구분하기 어려움 • 위원회 심의를 준비하다보면 서류가 점점 늘어나게 되어 있음. 분야별로 보완요청이 들어오고 그런 보완서류를 준비하다 보면 점점 서류의 양이 많아짐 • 심의 도서 간소화에 대해서 고민하고 있음. 위원 분야가 다양하기 때문에 건축위원회 의결사항이 아닌 부분에 대한 도서 요구나 의견이 제시되고 있어 이에 대해서는 문제의식을 가지고 있음. 도서 간소화를 통해서 문제를 해결하려는 복안을 가지고 있음 • 수원시 건축위원회는 심의위원들에게 사전검토의견서를 취합하여 의견을 정리하고 있음 - 이에 대해서는 호/불호가 갈리는 부분이 있음 • 건축위원회의 경우에는 위원 풀을 구성해서 운영하고 있음. 위원 풀제로 운영하면 어떤 안건에 대해서 적합한 위원들을 선별해서 구성할 수 있다는 장점이 있음. • 수원시 도시경관 관리 측면에서 건축위원회는 최종에 모든 것을 정리하는 의결기구로써, 골키퍼의 역할을 한다고 볼 수 있음 모든 의견을 최종적으로 취합하고 정리하는 역할을 하게 됨 • 공동주택의 경우, 경관관리를 위한 심의의 시작은 공동위원회가 아닌가 싶음. (지구단위 계획의 지정) 결국 지구단위계획에서 조정을 하는 것에 따라서 공동주택의 배치 등이 결정되므로 이에 대해서 일관되게 조정하고 볼 수 있는 역할이 요구됨. • 공동위원회 운영에는 장단점이 존재함. <ul style="list-style-type: none"> - 공동위원회는 대등한 입장에서 운영해야하는데, 주관부서가 어디냐에 따라서 움직이게 되므로 대등한 관계로 위원들이 움직일 수 있는 바탕을 만들어 주는 것이 방법임. • 좋은 자질의 심의위원들을 발굴해서 지속적으로 관리하는 것이 위원회 운영의 요령이라고 할 수 있음 • 또한 사업의 특성, 규모, 심의해야 하는 초점이 무엇인가에 따라 위원들을 배치하는 것도 요령임. 어떤 스케일을 잘 아는 위원인지 구분해 두는 것도 필요 • 규모에 따라서 위원회를 구분하는 것이 효과적일 것이라고 생각됨. 경관위원회 심의 대상인 민간건축물의 경우에는 (건축과 위주의) 공동위원회 개최가 바람직할 것으로 생각됨 • 공동주택은 수원시의 고민임. 도시건축공동위 - 경관위 - 건축위를 거치면서 확실한 방향을 잡고 보는 부분을 구분해야함. 이를 위해서 도서의 내용을 확실하게 볼 내용을 가지고 정리하는 것이 필요할 것으로 판단 • 야간경관은 어느 위원회에서 심의하는 것이 맞는지. 실시설계가 아닌 기본설계 단위에서 심의하는데 야간경관의 디테일까지 심의하는 것은 무리가 있는 것으로 보임. 심의는 당해 업체에서 외주를 내지 않고 자체적으로 도서를 준비해서 심의를 받을 수 있도록 구성하고 운영하는 것이 바람직하다고 생각함.

해당부서	도시계획과
면접일시	2017년 9월 6일(수) 오후 15시 45분 ~ 16시 45분
면접방법	집단 인터뷰
담 당 자	백○○ 주무관, 윤○○ 주무관, 김○○ 주무관(도시건축공동위원회 담당) 외
면접내용	<ul style="list-style-type: none"> • 경관위원회에서 다루는 경관의 범위가 상당히 넓고 어렵다. 그래서 어떤 것을 다루는 위원회인지 알기 어렵다. 가이드라인이 필요한 것 같다. 특히 공공건축이나 공공에서 진행되는 사업에 대해서는 의견을 주는 것이 타당하지만 민간건축물을 다루는 것은 문제가 있다고 생각한다. • 위원회 운영을 하면서 어렵게 느껴지는 것은 서로 상충된 의견이 제시되었을 때이다. 어디까지가 각 위원회의 영역인지 선을 그리기가 어렵다. 어떤 경우에는 위원회에서 안건이 변경되어 재상정되는 경우가 있는데, 그럴 때 어렵다. <ul style="list-style-type: none"> - 경관은 주관적인 의견을 제시하는 것이 많아서 위원회에 들어가면 머리가 터질 것 같고, 어렵다. - 간사(도시계획과장)가 의견을 조정하고 조율하는 역할을 하기 위해 위원회에 들어간다. 위원장이나 실장이 각 위원회의 내용을 조율해가는 역할을 해야 한다. • 도시계획위원회 운영에서의 어려움 <ul style="list-style-type: none"> - 도시계획위원회는 평면위에서 계획적 틀을 가지고 공간의 축이나 선을 그리는 평면적 계획이라면 도시건축공동위원회는 그보다는 입체적인 것을 다룬다. 경관위원회는 그보다 훨씬 입체적이고 자세한 내용을 다룬다. - 도시계획위원회에서 토지이용계획을 조정한다면, 공동위에서는 입체적인 사항을 고려한 토지이용계획의 조정, 경관위원회는 그런 과정을 이해하고 운영해주면 좋겠다. - 위원회 운영에서 가장 어려운 것은 성원구성이다. 도시계획위원회는 성원하는 것이 가장 어렵다. 심지어 외부 전문가 참석비율까지 정해져 있어서 구성 및 운영에 어려움이 있다. • 위원회 운영개선 <ul style="list-style-type: none"> - 필요한 것은 도시계획위원회나 다른 위원회에서 볼 수 있는 내용을 가이드로 달아 주면 좋겠다. (일종의 심의 이력서가 필요, 안건 변화과정을 보여주는 것도 좋음) - 조건부로 제시되었던 내용을 다 적어오게 해서 서로 상반되지 않고 다른 위원회 의결사항을 존중할 수 있도록 하는 것이 중요하다. - 결국 범용 표준 매뉴얼이 필요하다는 생각이다. 선호도나 만족도를 조사해서 어떤 좋은 경관에 대한 기준을 보여주는 것이 필요하다. 건축, 공공디자인, 시설물, 건축물 등 좋은 결과에 대해서 어떤 것이 좋은 디자인이고 좋은 경관인지 기준을 알아야 할 것 같다. 도시경관 가이드라인이 있기는 하지만 결국 위원들이 자기들 맘대로 심의하는 것이 참 문제라고 생각한다. • 위원회 심의제도에 바라는 점 <ul style="list-style-type: none"> - 심의 위원들이 일반인들보다 조금 더 높은 기준에서 이야기 한다는 것을 알지만, 위원회는 하한선 아래로 떨어지는 것을 막는 장치이지 특별하고 특이한 것을 만들 수 있게 해주는 장치는 아니라고 생각한다. - 용역을 추진하는 경우에는 결국 전문가들에게 용역을 주어서 진행하는 것이 아닌지. 그런데 그런 결과물에 대해서 의견이 너무 많다. 검토하는 입장에서 가이드라인을 좀 가지고 의견 제시를 할 수 있게 해주는 것이 어떨까한다.

마. 전문가 집중검토회의 회의록

회의명	제1차 집중검토회의
회의일시	2017년 6월 19일 17:00 ~ 20:00
장 소	수원시정연구원 공동연구실
참 석 자	○ 수원시정연구원: 정수진 (센터장), 진정은 (연구원) ○ 자문위원 : 김경인 소장(브이아이랜드), 변재상 교수(신구대학교) 위재송 소장(도시건축 소도), 주신하 교수(서울여자대학교)
회의안건	○ 연구의 추진 방향 및 세부 추진 관련
회의내용	<p>1. 연구의 방향 및 범위 정책연구원으로서 단순 보고서가 아닌 실행을 목적으로 한 방향설정 <통합>이라는 의미로 너무 광범위한 내용을 다루고 있어 연구를 통해 얻고 싶은 결론을 명확하게 설정하고 이에 따라 목적 및 대상을 한정하고 명확하게 할 필요성 있음 즉각적 실행과 효과성을 고려해 경관심의에 관련한 내용의 개선 방안에 집중하는 것이 적합</p> <p>2. 분석 사례의 전략화 연구의 구체적 목적에 따른 분석사례에 대한 전략적 접근으로 실행력을 가지는 관리방안의 도출 가능 심의를 대상으로 할 경우, 기초와 광역자치단체의 심의 대상이 상이함으로 기초단체사례에 대한 분석이 의미가 있을 것임(심의 건수, 심의 안건, 심의 절차) 수원시의 구단위 사업 실행을 고려해 시와 구의 관계에 대해 접근한다면 서울, 인천의 사례를 집중할 필요가 있음</p> <p>3. 관리방안의 방향 통합관리방안에서 가장 중요한 것은 ‘자원관리’ 로 이것은 공공디자인 등과 구분되는 부분으로 강조할 필요가 있음. 이러한 점에서 디자인센터의 경관자원 조사 및 관리체계 구축의 연계는 좋은 시도임 통합관리방안으로서 단계별 로드맵(road map)제시를 하고 이 중 심의와 관련한 사항을 초기 단계로서 심도있게 접근하는 것이 바람직 심의에 대한 관리방안으로는 심의 건수, 절차, 타 부서와의 관계, 관리대상의 명확화, 심의위원의 구성 등의 내용이 포함된다면 실효성 있는 연구가 될 것으로 기대됨 그 외 통합관리방안의 내용으로서 경관계획의 검토, 관련대상자 교육, 모니터링, 행정체계, 총괄계획가 운영 등의 내용이 담길 수 있음</p>

사 진



회의명	제2차 전문가 집중검토회의
회의일시	2017년 9월 14일(목) 16:00 ~ 18:00
장 소	수원시정연구원 공동연구실
참 석 자	○ 수원시정연구원: 정수진 (센터장), 최한솔 (연구원) ○ 자문위원 : 김경인 소장(브이아이랜드), 변재상 교수(신구대학교) 위재송 소장(도시건축 소도), 주신하 교수(서울여자대학교)
회의안건	○ 연구의 추진 방향 및 세부 추진 관련
회의내용	<p>1. 연구의 범위 재설정 본 연구에서 전체적인 통합관리에 대한 내용을 다 담기가 힘들 것으로 판단되어 ‘수원시 도시경관 통합관리방안 연구’ 라는 제목은 광범위함 각 지자체에서 경관관리를 위해 실제로 추진하는 내용이 경관심의 중심이므로 연구목적에서 통합관리를 모두 다루기보다는 경관심의제도 중심으로 연구를 진행하는 것이 적절 ‘경관심의제도를 중심으로’ 와 같은 부제를 넣어 연구 범위를 재설정할 필요가 있음</p> <p>2. 연구 흐름에 대한 정리 필요 단락별 연계성이 부족. 제안 목적과 사례조사가 일치하는지, 제안 목적과 사례조사 분석은 관계가 있는지에 대한 고민이 필요 연구 제목과 연구의 목적은 일치하지만, 연구목적과 내용은 일치하지 않아 ‘경관위원회를 어떻게 운영할 것인가’ 에 집중하여 사례에 대한 정리가 필요 사례에 나와 있는 행정조직 중에서 경관위원회에 더 초점을 맞추고 진행하는 것이 내용의 흐름상 적절.</p> <p>3. 각 사례별 특성과 경관관리 방안 위원회 기능 분화를 통화 전문화 방안을 도입하는 것이 가장 바람직한 경우로 판단되며 심의이력제 등은 사례가 없어서 효과가 의문스러운 면이 있음. 추후 연구와 연계 필요 경관계획의 타 계획과 정합성을 가져야하는 것은 경관의 개념범주가 넓어서, 관리대상 범주가 계속 확장되기 때문 각 지자체별 주어진 상황에 의해 생긴 차이를 분석하기 위해서는 경관위원회 접수안건 유형 분석이 추가되면 좋겠음. 유형에 따라서 기능이 달라지는 경향이 있음 해당 지자체 여건에 맞는 경관관리 수단으로 경관심의를 활용하는 것임</p> <p>4. 추후 연구에 대한 제안 경관통합관리를 위해서는 각 단계별 연계방안 등에 대한 연구가 더 필요할 것으로 보이며 후속연구로 적절함</p>

사 진



| 참고 문헌 |

<국문 자료>

- 국토교통부(2013), 건축·도시디자인 및 경관 향상을 위한 민간전문가 참여 및 지원체계 구축 방안 연구, 건축도시공간연구소
- 국토해양부(2012), 경관심의제도 운영 및 경관계획 내실화 방안 연구, 한국도시설계학회, 한국경관학회
- 국토교통부(2016), 경관심의제도 개선방안 및 경관심의위원회 운영 가이드라인 마련 연구, 한국토지주택공사, 한국전통문화대학교
- 국토교통부(2013), 건축·도시디자인 및 경관 향상을 위한 민간전문가 참여 및 지원체계 구축 방안 연구, 건축도시공간연구소
- 국토교통부(2015), 지역경관 향상 사업 운영 및 관리체계 구축 연구, 건축도시공간연구소
- 권시형, 김영수(2012), 서울시 도시경관계획수립 현황 및 문제점 분석에 관한 연구, 한국도시설계학회지 도시설계, 제13권 제5호, pp.83-103
- 권원석(2010), 역사문화지구의 경관관리에 관한 연구, 한국지역개발학회 학술대회, pp.69-87
- 김기호(2006), 역사경관 관리에서 지방정부의 역할, 국토계획, 제41권 제5호, pp.131-146
- 김대중(2016), 국토경관 향상을 위한 경관분석플랫폼 활용방안, 국토정책 Brief, 제572권, pp.1-8
- 김미영 외(2명)(2013), 경관관리 공간정보시스템 도입방안, 한국지역사회생활과학회 학술대회 자료집, p.395
- 김희원(2013), 경관관리제도 운영에 관한 연구, 동신대학교 대학원
- 문화관광부(2005), 역사문화경관의 지속가능한 발전을 위한 정책연구, 서울대학교 환경계획연구소
- 박현찬(2014), 경관법 개정에 따른 서울시 경관정책의 개선전략, 정책리포트, 제175권, pp.1-20
- 변혜선(2010), 경관관리체계와 공공디자인 동향에 따른 충북의 경관 경쟁력 향상 방향, 충북 brief, 제12권, pp.1-8
- 변혜선(2014), 개정 경관법을 고려한 충북의 경관관리 방향 모색, 충북 FOCUS, 제89권, pp.1-26
- 송병화 외(2명)(2007), 도시경관관리를 위한 조망점 및 선호특성 분석, 한국생태화경건축학회 논문집, 제7권 제5호, pp.107-114
- 서수정 외(3명)(2011), 신도시의 통합적 공간환경 조성을 위한 디자인 관리 체계 개선, 한국도시설계학회지 도시설계, 제12권 제6호, pp.61-75

- 신병훈 외(2명), 일본의 경관협정에 의한 경관관리 수법에 관한 연구, 한국도시설계학회지 도시설계, 제10권 제3호, pp.33-48
- 신익순(2013), 경관관리를 위한 공공참여 관련 법제도의 고찰, 호남대학교 산업기술연구소 논문집, 제19집 제1호, pp.1-8
- 심윤정, 안지연(2011), 선진국의 도시경관관리 제도와 사례, 한국환경정책학회 학술대회논문집, p.160
- 안영진(2013), 경관관리의 실효성 확보를 위한 법적 개선방안, 공법학연구, 제14권 제1호, pp. 303-324
- 윤상호(2007), 해안지역의 경관관리방안 연구, 도시행정학보, 제20권 제3호, pp.51-75
- 이성창 외(8명)(2011), 서울시 경관계획에 따른 경관관리 운영평가 및 개선방안 연구, 서울연구원 정책과제연구보고서
- 이성창 외(3명)(2011), 서울시 경관관리의 실효성 제고방안에 관한 연구, 대한건축학회 논문집 계획계, 제27권 제5호(통권271호), pp.211-220
- 이성창, 박현찬(2011), 경관자가점검제도를 통한 서울시의 경관관리 전략, 정책리포트, 제102권, pp.1-19
- 이승지 외(2명)(2010), 뉴욕 역사지구(Historic District)의 경관관리 체계 및 특성 연구, 한국도시설계학회지 도시설계, 제11권 제5호, pp.129-142
- 정재희(2004), 도시경관 관리의 현황과 과제, 경남발전, 제70권, pp.14-30
- 정현태(2009), 경관지구의 지정 및 운용에 관한 실증적 연구, 경상대학교 대학원
- 주신하, 김경인(2015), 알기 쉬운 경관법 해설, 보문당
- 최동기(2012), 도시경관관리를 위한 지방자치단체의 역할에 관한 연구, 인제대학교 대학원
- 최민아, 이성근(2012), 프랑스 도시지역계획(Plan Local d'Urbanisme)의 도시관리계획적 특성에 관한 연구, 한국도시설계학회지 도시설계, 제13권 제2호, pp.85-104
- 최영국, 박정은(2011), 섬 발전을 위한 경관관리 사례와 정책방향, 국토, pp.23-33
- 최정선, 이희정(2006), 도시계획제도와외의 관계를 고려한 경관관리제도 정비방향 연구, 한국도시설계학회지 도시설계, 제7권 제2호, pp.57-72
- 한국경관학회(2017), 제3회 경관아카데미 자료집
- 한상욱(2004), 충남지역의 경관관리 디자인 정책개선방안, 충남발전연구원
- 한상욱 외(3명)(2009), 지방자치단체의 경관관리 제도 구축 및 운영 개선 방안, 충남발전연구원

〈웹사이트〉

- 京都市情報館 <http://www.city.kyoto.lg.jp/>
- Design Council <http://www.designcouncil.org.uk/>
- Greater London Authority <https://www.london.gov.uk/>
- 경기도청 <http://www.gg.go.kr/>
- 고양시청 <http://www.goyang.go.kr/>
- 부산광역시청 <http://www.busan.go.kr/index>
- 서울시 공공행정정보 <http://opengov.seoul.go.kr>
- 서울시청 <http://www.seoul.go.kr/main/index.html>
- 성남시청 <http://www.seongnam.go.kr/index.do>
- 수원시청 <http://www.suwon.go.kr/index.do>
- 용인시청 <https://www.yongin.go.kr/index.do>
- 인천광역시청 <http://www.incheon.go.kr/index.do>
- 화성시청 <http://www.hscity.go.kr>

Abstract

A Study on Integrated Management of Suwon City Urban Landscape - Focused on the deliberation system

Chapter 1. Introduction

As the landscape law was revised and the landscape planning and the deliberation of the scenery committee were mandated in the basic localities with more than 100,000 population, 107 local governments established basic landscape plans, 129 local governments enacted landscaping ordinances and 92 committees. The revised Landscape Act allowed for strong initiatives such as the first deliberation of the scenery committee during the approval and approval process of various development projects and incorporating them into the guidelines as district plans. However, in the case of basic local governments, there is a lack of experience in landscape management through observance and execution of basic landscape plans, and studies related to landscape management are mainly concerned with landscape management on the scale of wide-area local government. There are many times when you feel difficulty in the process. Therefore, this study investigates and analyzes the means of landscape management which is practically used in the field of each municipality in order to establish administrative promotion means for effective landscape management at the level of basic local government.

The study method is a case study on how the administration of the central government of major metropolitan municipalities and basic municipalities is operated after the amendment of the Landscape Act in 2013. The study method is literature survey, interview survey and intensive review meeting. Literature surveys collected and investigated related laws, internal guidelines, the results of deliberations by the Lands Commission, and

deliberations. A case study surveyed overseas cases in London in England and Kyoto in Japan. Among the domestic cases, metropolitan areas such as Seoul, Busan and Incheon were selected as metropolitan municipalities and Gyeonggi province such as Suwon, Seongnam, Yongin, and Goyang were selected. As an investigation technique, we conducted in - depth interviews with civil servants in charge of business affairs, and after two intensive expert review meetings, we developed ways to improve landscape management.

The preceding researches can be broadly divided into studies on landscape systems and policies, specific landscape - related studies such as historical and cultural landscapes, and studies on the landscape management of local governments. There are few studies on landscape management at the level of basic local autonomous entities. This study is meaningful in that it does not try to analyze the relation of the deliberation standard of the scenery committee, deliberation of the related field, the tendency of deliberation of the scenery committee.

Chapter 2. Theoretical Considerations

In order to examine the theoretical aspects of the study, firstly we examined the related issues to establish the basic concept of landscape and landscape management. Scenes represent a set of local and environmental features of nature, artifacts, and inhabitants' lives, and are broadly construed in various interpretations and have a conceptually broad spectrum. Landscape management is to control the change of landscape as urban change, such as urban development, reconstruction of apartment complexes, expansion of roads, etc., and establish institutional devices to minimize harmful effects on the objects to be preserved in landscape law. This series of management systems was defined as the phase of landscape administration.

The current situation of the landscape law related system has been dealt with the recent change of the landscape system such as the landscape law and related law, the landscape plan establishment guideline, the landscape guiding operation guideline and the first landscape policy basic plan. The changes in the 2013 Landscape Act amendment can be summarized as the establishment of a landscape plan and a review committee of more than 100,000 population, a social infrastructure, an urban development project, and a scenic

review of buildings in a key scenery management area. The first landscape policy basic plan is a national plan that establishes every five years for 100 years to implement the homeland landscape and plans the direction of the landscape policy. Accordingly, it systemizes the landscape administrative service, We have laid the foundation for establishing policies.

In addition to the municipalities that operated the existing landscape administration, there are many discussions about the major issues related to the change of the landscape system because the landscape administration of the basic municipalities became obligatory. The Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs (MOTTA) has many interpretations in the landscape planning process and landscape project promotion process. The deliberation of social infrastructures and development projects is not well prepared, and deliberation is not being conducted on the subject of the deliberation, and there are cases where it is difficult to use the checklist. Therefore, sustainable and standardized landscape administration is needed. Although the problems faced by the local governments are different, it is necessary to provide guidelines for each type of deliberation management and to suggest directions for administrative administration.

Chapter 3. Case Study

Case studies were largely divided into overseas and domestic cases. Domestic cases were surveyed mainly in metropolitan cities such as Seoul and Busan. In the case of basic local governments, cases were selected centered on metropolitan cities that are applied to metropolitan special cases.

The framework of the case study was classified by examining the status of the administrative organization related to the landscape, the establishment and composition of the landscape plan, the matters related to the deliberation by the scenery committee, and other administrative and extraordinary items based on the landscape law. .

In view of the results of the case studies, it is necessary to consider the organizational structure and operation methods that are appropriate to the actual situation of the local governments in order to efficiently implement landscape management in the future, and these differences are revealed in the tasks of each person in charge, . The composition

and operation of the scenery committee is closely related to the type of the subject subject to deliberation, and it is divided into the Seoul type and the department that delegate the scenery committee to each department, and the Busan-Incheon type, the landscape subcommittee, It can be classified into types. In the case of Seoul, the related professional utilization method constitutes and operates a landscape business operator paragraph, and operates a general architect system. Busan has expanded the number of members of the scenery committee to 70. In Goyang City, cyber advisors (subcommittees) are recruited by each division and are composed of a large number of experts. Incheon city uses the members of the scenery committee as general designers of related projects.

Major contents of overseas case study

Division		Main Contents
London	Administration	• Supports of Design Council, CABE
	Landscape Plan	• The London Plan, 2016
	Reviews	• CABE, DQI, Space Shaper
	Characters	• Government organization is loose and easy to support private • Participate in policy discovery, strategy establishment process and business promotion process
Kyoto	Administration	• City Planning Bureau, City Landscape Departments
	Landscape Plan	• Kyoto Landscape Plan(京都市景観計画, 2016) • Changed in 2007, 2011, 2015 and 2016 after establishing in 2005 • Limiting the altitude of the building is an important factor
	Reviews	• The Kyoto City government has established a community of interest, a development review committee, and a beauty committee.
	Characters	• Promotion of preservation of scenery of 38 scenic sites based on view scenery creation regulations • Enforcement of the landscape management regulatory system based on the Urban Planning Act and the Landscaping Ordinance • Operation of the system for preserving and regenerating historical streets • Operation of individual building repair and repair support system

Main contents of the case study of wide-area municipality

Division		Main Contents
Seoul	Administration	· City Planning Bureau Urban Landscape Management Team
	Landscape Plan	· Seoul Landscape Plan(2016)
	Reviews	· Urban Design Committee, Urban Planning Committee, Good Light Committee
	Characters	· Guidance of buildings through landscape design guidelines · Self-check of the scenery · Landscape Business Operator's Paragraph Operation
Busan	Administration	· Creative Urban Landscape Architecture Design Support Team
	Landscape Plan	· Busan Landscape Plan(2005) · The plan is being re-established.
	Reviews	· Held the landscape committee (held 22 times in 2016, 93 deliberations) · Separation of social infrastructure, development projects, and architecture · Organization and operation of subcommittees
	Characters	· Two professional officers in the department · Review of matters related to recoloring of apartments over 15 stories · Support for painting less than 15 floors or rental houses
Incheon	Administration	· Urban Landscape and Landscape Design Team
	Landscape Plan	· 2010 Incheon Metropolitan City Scenery Master Plan · Reorganization plan is being established (citizen's hearing is completed)
	Reviews	· Held the landscape committee (held 11 times in 2016, 24 deliberations) · Separation of committee and subcommittee
	Characters	· 4 professional officers in department · Planning and promoting landscape projects in open call for participants · Pre-review system of the landscape committee
Kyonggi	Administration	· Urban Housing Room Architectural Design and Design Policy Team
	Landscape Plan	· Landscape Plan(2010)
	Reviews	· Held the landscape committee (held 7 times in 2016, 8 deliberations) · Operation of landscape committee and subcommittee
	Characters	· Two professional officers in the department · Outdoor advertising centered administrative organization

Main contents of basic local government case study

Division		Main Contents
Sunghnam	Administration	· Urban Housing Bureau Building and Urban Landscape Team
	Landscape Plan	· Sunghnam Landscape Plan(2011) · The plan is being re-established.
	Reviews	· Held the landscape committee (held 11 times in 2016, 47 deliberations)
	Characters	· Two professional officers work in the team (color related review) · Consultation on outdoor advertisement and reflection on review books
Yongin	Administration	· City Planning Officer Landscape Policy Team
	Landscape Plan	· Yongin Landscape Plan(2012) 2012년 용인시 기본경관계획 수립
	Reviews	· Held the landscape committee, subcommittee and joint committee · Landscape committee deliberation held 20 times a year, approx. 100 cases
	Characters	· Management of major scenery management zone through scenic building joint committee · Use on-site videos for committee deliberations · Conduct education for deliberation committee members
Goyang	Administration	· Urban Renewal Office, Landscape Design Team
	Landscape Plan	· Goyang Landscape Plan(2011)
	Reviews	· Held a scenic committee (held once in 2016, deliberated for one case)
	Characters	· One professional officer in the team (cyber advisory) · Cyber landscape advisory system
Hwasung	Administration	· Urban Planning Standing Planning Team Landscape Design Team
	Landscape Plan	· Hwasung Landscape Plan(2011) · The plan is being re-established.
	Reviews	· Held the Landscape Commission, Subcommittee and Landscape Architecture Joint Committee (20 meetings held in 2017, 255 deliberations)
	Characters	· The subject of the deliberation by the court is broad · Landscape designation by landscape plan · In the mid-scale management plan expansion plan

Chapter 4. Improvement Plan for Integrated Management of Suwon City Urban Landscape

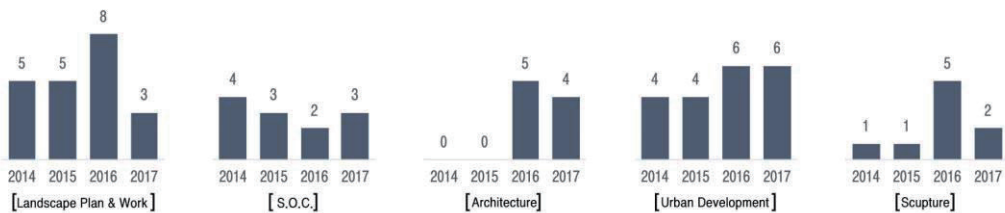
Suwon City has been operating its landscape related departments since 2008 and has been operating the City Design Department since 2015. In 2016, the basic scenery plan was restructured and the Suwon City Scenery Commission's deliberations were reviewed. In 2010, the scenery committee was set up and operated. Under the revised Landscape

Act of 2013, scenery review was strengthened and 15 to 30 deliberations were held annually.

Suwon City

Division	Main Contents
Administration	• Urban Design Department, Urban Design Department, Landscape Design Team
Landscape Plan	• Suwon Landscape Plan(2016)
Reviews	<ul style="list-style-type: none"> • Operated from 2010 • Scenic committee and subcommittee meetings held (10 meetings held in 2016, 31 deliberations) • 8 ~ 10 times a year, the number of agenda is around 20 cases
Characters	<ul style="list-style-type: none"> • Two professional officers in the department, one design worker • Focus on landscape business such as landscape business, landscape agreement

As a result of deriving the issue of landscape management of Suwon city, first, it can be said that it changes according to the basic landscape plan rearrangement. In the basic scenic planning, it is obligatory to review the buildings on the main roads within the five-story building, the inner-downtown commercial area, which faces the central government building in accordance with the designation of the central scenery management zone and the object of deliberation. Second, the process of analyzing the agenda items of the scenery committee. Third, the problem of integrating the contents of the prior landscape plan and the district unit plan guide is derived.



Percentage change by type of annual review agenda

In this study, we proposed the following five policies to improve the issue. First, it is necessary to confirm and educate and publicize the part of securing the consistency of the city planning system and landscape screening system suitable at the level of the basic local government. The landscape management system can be operated based on the understanding of the members of the deliberation and the persons concerned about the application of the consistency with the urban planning secured by the revised landscape

law. Second, by introducing the history of deliberation, the role between the scenery committee and the related committee can be established and the subject to be managed by the deliberation of the scenery committee can be clearly distinguished. It is also important to include history so that you can visually confirm the application of the guidelines provided in the prior landscape plan. Third, we proposed the management plan of the scenery committee to cope with deliberation agenda. In the case of Suwon city, there are various types of deliberative agendas for the scenic committee, so it is necessary to make the deliberative system for the members of the scenic committee to demonstrate their expertise appropriately in each case. Fourth, it is necessary to revise the guidelines of the scenery committee. Suwon City 's existing operational guidelines need to be prepared before the revised Landscape Act of 2013 is put into effect, and the revised landscape laws and guidelines should be prepared for Suwon City' s current situation. Fifth, it is necessary to recognize the limitation of the landscape deliberation system and to change the direction of existing landscape planning so that it can be used as the basis of actual city landscape management. To grow.

Chapter 5. Conclusions and Recommendations

This study suggests improvement plan based on the case of municipalities of similar size and metropolitan municipality in order to draw up the improvement plan centered on the scenery review system for the integrated landscape management of Suwon city. The results of this study can be applied to the Suwon City Landscape Commission 's Operation Guideline or as a detailed program of the implementation plan of the landscape plan, and it can be used as the basic data for the improvement of the landscape review system. It is the limitation of this study that the research on landscape management means concentrated on the landscape review system.

It is suggested that the concept of landscape management should be more clearly defined in the in - depth interview process of civil servants,

Key words: Landscape System, Landscape Review, Integrated Management

| 저자 약력 |

정수진

공학박사

수원시정연구원 도시디자인센터 센터장, 연구위원(현)

E-mail : sjchung@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서

「수원시 경관협정 연구」 (2015, 수원시정연구원)

「수원시 경관사업 모형에 관한 연구」 (2014, 수원시정연구원)

