

SRI

정책리포트

2018. 02. 22.

국가 경관제도 정책변화예측 및 수원시 대응방안

정수진

도시디자인센터 연구위원, sjchung@suwon.re.kr

요약

- 기초지자체 행정시스템과 제도간의 괴리가 발생하고 있어 민원이 발생하고 있어, 국가차원에서 정책변화 예상
- 국가 정책변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 수원시 경관제도 운영시스템의 현주소를 진단하고 향후 변화방향 예측 및 제안
- 국가경관정책 추진방향이 '지역 역량강화'에 중점을 두고 있어 수원시 운영사례가 주목받고 있는 상황으로 이에 대한 기초자료 및 분석결과를 국가시책에 반영할 필요가 있음

정책제안

- 국가 정책변화에 따른 수원시 대응전략
 - ① 경관행정 고도화를 위한 경관위원회 전문화 등 경관제도 개선
 - ② 경관계획 실효성 확보를 위한 경관자원조사 강화
 - ③ 도시재생사업과 연계한 경관사업 발굴
 - ④ 수원시 우수사례 발굴 및 전파

I. 연구의 배경 및 목적

1 연구의 배경

- 2013년 경관법 개정 이후로 인구 10만 이상의 기초지자체의 경관계획 수립 및 경관위원회 운영이 의무화 되어, 많은 기초지자체에서 경관제도를 운영하고 있음
 - ※ 경관위원회는 기초지자체 137개 지역에 설치되어 있으나, 기초지자체 중 경관계획 의무수립 지역 67개소 가운데 경관계획이 수립된 지역은 45.8%에 불과¹⁾
- 2018년부터 국토교통부는 경관법 관련 제도 내실화를 위한 구체적인 실천방안을 모색하고 있으며, 이를 위한 경관법 및 관련 지침의 개정도 염두에 두고 정책적 변화를 위한 준비를 시작함
- 국가 경관정책은 지역중심의 행정역량 강화로 방향을 설정하고 추진할 가능성이 높아 이에 적합한 수원시 대응방안을 모색하여, 국가 시책에 능동적으로 대응할 수 있도록 준비할 필요가 있음

2 연구의 목적

- 기초지자체 행정시스템과 제도간의 괴리가 있어 경관계획 및 심의제도 실행력에 대한 민원이 자주 발생하고 있어 국가 차원의 정책변화를 예측하여 수원시가 취해야 할 대응방안에 대해 제시하는 것이 목적임
- 국가 정책변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 수원시 경관제도 운영시스템의 현주소를 진단하고 향후 변화방향에 능동적으로 대응할 수 있는 방안에 대해서 제시함

1 국토교통부(2016), 경관심의제도 개선방안 및 경관위원회 운영 가이드라인, pp.163-167 내용 요약

II. 국가 경관정책 변화방향 예측

1 국가 경관정책 추진방향 : 지역 역량강화

- 2013년 경관법 개정에 따라 도시개발사업, 사회기반시설조성사업 및 건축물에 대한 심의가 시작이 되었으며, 국가 차원의 경관정책계획이 수립되었음
- 국토교통부는 2017년 5월, 대한민국 국토경관현장을 선포하고 경관에 대한 국민적 참여를 유도하여 생활 속에서 느껴지는 경관정책실천을 위한 다양한 사업을 발굴 및 추진을 위해 노력하고 있음
- 지방자치분권시대를 맞이하여 경관에 대한 지역 행정의 역량을 강화하고 지역의 우수한 경관자원을 발굴하여 지역에서 경관을 관리하고 유지할 수 있는 정책 방안 필요성 절감²⁾
- 도시재생뉴딜사업의 성공적인 추진을 위해 경관 부분에서 연계하여 도시재생을 지원할 수 있는 방안을 모색하고 고민하고 있으며 이에 대한 정책적 실현 방안에 대해서 다각적 검토 중에 있음³⁾

2 경관계획의 실행력 강화

- 추진배경
 - 경관계획 내용이 실행계획 내용이 부실하여 실제 경관관리 수단으로 작동하지 못하고 있음
 - 기초지자체 경관계획과 광역단위 경관계획의 위계에서 정합성이 떨어지므로 이를 보완할 필요 있음

2 국토교통부, 경관제도 내실화 회의자료 참조(2018. 1. 17)

3 국토교통부 보도참고자료(2017. 12. 8) 참고, 도시재생법 개정에 의해 경관협정이 의제처리 가능해짐으로써 경관협정과 도시재생을 연계할 수 있는 법적 기반 마련

- 기초지자체 업무를 담당한 소관부서가 상이하여 업무추진의 어려움이 발생하고 있어 대응 방안 필요
 - 경관계획 수립 시 경관자원 등 기초 조사 결과에 따라 경관계획의 실효성이 발생하며, 대부분 이 과정이 누락된다는 것이 지적됨
 - 경관계획 재정비 시에 적합한 가이드라인이 부재하여, 재정비계획이 제대로 수립되지 못하고 있음
- 국토부 정책변화 예측
- 경관계획의 경관자원조사, 실행계획 수립 작성이 제대로 이루어지고 있지 않다고 진단하고 있으며, 이를 보완하고 강화할 수 있도록 관련 학술연구를 추진하고 있음⁴⁾
 - 경관계획의 실행력을 높이기 위해서는 경관계획 수립지침의 수정과 보완이 필요한 상황
- 경관자원을 발굴하기 위한 기초조사 강화 기초로 하는 경관법 및 관련 지침의 개정이 예측되며, 경관자원조사를 강제하는 규정이 생길 가능성이 상당히 높음

3 경관위원회 심의 내실화

- 추진배경
- 경관법 개정 이후 각종 개발사업이 사전경관계획을 수립하여 경관심의를 받고 있으나 사전경관계획의 주요 사항에 대한 심의기준에 대해 숙지하지 못한 심의가 이루어지고 있음
 - 도시개발사업 등 타 개발사업에 의해 경관심의를 득한 개별 필지에 주택건설사업을 하는 경우, 개발사업 경관심의 중복 개념으로 심의가 미 실시됨⁵⁾
 - 사회기반시설사업에 포함되어 있는 건축물의 경우에는 경관심의 이후 건축설계 진행에 따른 변경이 이루어져도 어떠한 변경이 발생했는지 실제로 확인하기 어려움

4 2018년 2월 현재, 국토교통부에서는 「국토 경관자원 조사체계 구축 및 활용방안」 연구에 착수(2017. 11)하여, 그 추진결과에 따라 관련 지침을 수립할 계획임

5 수원시 도시개발사업 등에 대한 사전경관계획 심의를 받은 경우, 각 개별 아파트단지에 대한 심의는 건축위원회를 통해서 검토가 가능함. 이 경우에 경관위원회 심의 결과를 반드시 보고할 수 있도록 내부 지침을 보완하는 중에 있음. 2017년 제13회 건축위원회 심의 시에 곡선지구에 대한 경관위원회 사전경관계획 검토 사항에 대한 보고사항을 누락하였다는 것을 사유로 재심의 의결함

- 건축물 경관심의 대상은 현재 대상·규모를 지자체 조례로 정하여 운영하고 있으나 지자체별 편차가 커 과도한 심의 등 형평성에 대한 문제가 제기되고 있음
- 국토부 정책변화 예측
 - 국토부에서는 이와 같은 문제에 대응하기 위해 각 지자체 경관제도 운영현황에 대한 조사를 실시하여 관련 실태 파악하고자 할 것임
 - 기초지자체에서 운영하고 있는 경관위원회 운영에 맞는 기준과 가이드라인을 제시하기 위해 경관심의 운영지침을 수정 보완할 것임
- 수원시에서는 경관위원회 운영을 위한 자체적인 심의기준 및 도서작성 기준을 마련하기 위해 노력하고 있어 이를 중앙부처 정책에 반영하여 실질적으로 실효성을 가질 수 있도록 하는 것이 필요할 것임

4 지역 경관역량강화를 위한 방안모색

- 추진배경
 - 2013년 개정 경관법에 의해 경관계획 및 경관심의가 의무화됨에 따라 경관행정수요는 증가했으나 이를 실제로 수행할 수 있는 행정역량은 많이 미흡한 상황으로 판단
 - 국내외 다양한 경관형성·관리의 모범 실천사례를 수집하여 주민, 공공 등 경관형성 및 관리주체들의 이해를 증진시킬 필요성이 있음
 - 이를 위해 지역의 경관자원, 경관관리, 경관인지 등을 진단하여 지자체에 대한 평가를 우선적으로 시행하고, 주기적으로 경관경쟁력을 판단하는 방안을 도입할 예정임
- 국토부 정책변화 예측
 - 경관형성을 위한 경관사업, 경관협정을 중심으로 국가 차원의 사업을 기획하여 추진할 가능성이 매우 높음
 - 경관현장을 중심으로 경관정책 홍보 및 교육에 대한 프로그램을 만들어 추진할 가능성이 높음
- 국가경관기본정책 등 관련 계획을 검토하면, 경관협정을 중심으로 국가 중심의 경관사업을 추진할 가능성이 상당히 높음

- 경관협정은 지역 주민들이 스스로 지역의 경관을 관리 할수 있도록 지원하는 제도로서, 건축물의 의장, 색채 및 옥외광고물, 건축물 및 공작물 외부 공간까지 다룰 수 있음
 - 경관협정은 도시재생과 연계하여 지속적으로 주민활동을 지원하고 지역을 관리할 수 있는 법적 수단임
- 지역의 경관경쟁력 강화를 위해 지원할 수 있는 중간지원조직 구성 및 운영이 필요한 사항으로 특히 경관협정에 대한 관심이 증가하고 있음
- 경관사업 및 경관협정을 지원할 수 있는 전문가 지원시스템을 상설로 운영할 수 있는 방안을 지속적으로 고민하고 있음⁶⁾
 - 국가경관기본정책 내에서도 지역경관센터 운영체계를 구축하여 지역의 부족한 인력을 지원할 수 있는 방안을 모색 중

6 국토교통부(2015), 경관정책기본계획 수립 및 경관협정 활성화 방안 연구, pp 99-100

Ⅲ. 수원시 경관제도 운영현황

1 수원시 경관제도 운영현황

- 수원시의 경관관련 업무는 2018년 2월 현재, 도시개발국 도시디자인과에서 담당하고 있으며, 4개 팀이 업무를 담당하고 있음
 - 2008년 도시경관과 신설하였으며, 2014년 도시정책국 도시상임기획과(경관행정 및 도시디자인팀)으로 업무 이전하였다가, 2015년 전략사업국 도시디자인과를 구성하여 운영하고 있음
 - 도시디자인과는 경관 및 공공디자인, 옥외광고물 관련 업무를 총괄하고 있음
- 2009년 6월 경관조례를 제정했으며 2014년 10월에 에 근거하여 전문 개정하여 현재까지 운영하고 있음
 - 특이사항으로는 수원시 범죄예방환경디자인 조례, 공공조형물 조례 등을 제정하여 범죄예방환경디자인 관련 사업 추진 및 조형물 설치를 위한 심의를 경관위원회에 위임하고 있음

[수원시 경관제도 운영 현황]

구분	주요내용
행정조직	• 도시개발국 도시디자인과 4개팀
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

2 경관계획 수립 및 관리

- 수원시는 2007년에 이미 자체적으로 「수원시 도시경관계획」을 수립하였으며, 2010년에는 경관법에 의한 「수원시 기본경관계획」을 수립하였으며, 2016년에는 기본경관계획 재정비 계획을 수립하는 등, 선도적으로 경관계획을 수립하고 운영함
- 경관계획을 보완할 수 있는 디자인가이드라인을 수립하여 운영
 - 수원시는 2010년 「수원시 공공디자인 가이드라인」수립, 공공건축물과 관련한 「공공건축물 표준입면가이드라인」, 「공원조성 가이드라인」 등이 만들어 졌으며 「공사용 임시시설물 디자인가이드라인」과 「공공시설물 표준디자인」이 마련되어 있음
 - 2017년에는 「수원시 색채가이드라인」이 만들어져서 수원 대표색, 문화색, 경관색을 지정하여 적용하고 있음
- 경관관리를 위한 다양한 실천체계
 - 수원시는 경관관리를 위한 경관사업과 경관협정을 추진해왔으며, 사업을 통해 구도심 경관정비를 실천적으로 실행
 - 경관사업은 구도심 지역의 노후 건축물 등을 정비하기 위해 옥외광고 물 및 건축물 입면을 정비하는 사업으로 주요 사업으로는 정조로, 수원역 주변 경관사업⁷⁾ 등이 있음
 - 경관협정은 주민협정에 대한 다양한 행정, 재정적 지원을 하는 사업으로 거북시정 길 경관협정, 성대·밤밭 문화의 거리 경관협정, 인계 장다리길 경관협정 사업(추진 중), 호매실 경관협정 사업(추진 중)⁸⁾이 있음

7 수원시 주요 경관사업은 '수원역 주변 경관개선사업', '팔달문 주변 경관개선사업', '화성 주변 경관개선사업', '시 진출입부 경관 특성화사업' '원도심(향교로, 행궁로) 경관개선사업', '파장초등학교 안심마을 만들기' 등이 있음

8 수원시는 경관협정은 체결 2건, 체결추진 2건임. 이어경(2016)에 의하면 2016년 전국에 체결된 경관협정은 모두 28개에 불과함

3 수원시 경관위원회 운영현황

- 수원시 2010년에 경관위원회를 설치하여 심의를 시작했으며, 2013년 개정 경관법이 발효된 이후에는 연간 10회 정도의 위원회를 개최하고, 20건 내외의 안건에 대한 심의를 진행하고 있음
- 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 위임받아 운영 중에 있음
- 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 개최

[수원시 경관위원회 심의 현황 (2017년 9월 현재)]

연도	회수	안건수	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	

[수원시 경관소위원회 심의 현황 (2017년 9월 현재)]

연도	회수	안건수	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	-	-	9월 현재

4 수원시 경관위원회 안건분석

- 수원시 경관위원회 최근 4년간의 심의내용을 분석한 결과, 연간 심의 안건수가 점점 증가하고 있으며, 심의 안건수도 증가하고 있으며 유형도 점점 다양하게 들어오는 추세
- 개정 경관법에 따라서 사회기반시설 사업, 도시개발사업에 대한 심의가 진행되고, 기본경관계획(재정비)수립에 따라 중점경관관리 구역 내의 민간 건축물 심의가 증가하고 있음
- 경관계획 및 사업의 경우에는 연간 5건 정도, 사회기반시설(SOC)의 경우에는 2~4건 내외로 꾸준히 접수되고 있으며, 도시개발사업 및 민간건축물, 조형물 관련 심의는 증가하고 있음

[수원시 경관위원회 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	



[연간 심의안건 유형별 비율변화]

5 수원시 경관제도 운영에서의 이슈

○ 중점경관관리구역 등 건축물 심의 문제

- 공공건축물의 경우에는 공공사업의 과정과 절차를 이행하는 과정이나, 중점경관관리구역의 일반 건축물에 대한 심의는 중복 규제의 성격이 강하다는 지적이 있음
- 건물의 경관에 대한 심의는 주로 건물의 형태, 입면의 디자인, 색채, 재료 등에 대한 사항을 다루게 되는데, 이 경우 건축위원회의 심의 내용과 중복되거나, 다른 위원회 심의결과와 불일치의견이 제시되는 경우 민원의 발생 소지가 있음
- 심의도서의 내용을 보면 경관위원회에서 주변 환경과 조화 등을 대상으로 심의를 진행해야 함에도 불구하고 도서의 주요 내용이 건축위원회의 도서와 같은 내용을 담고 있어 중복심의 소지가 높음

○ 사전경관계획 심의 문제

- 사전경관계획의 심의 과정에서 제출된 도서에 대해서 해당 지역 개발이 주변 환경에 미치는 경관적 영향에 대해서 기본적인 사항을 검토하는 절차이며, 관련 분야심의 이전에 시행하는 최초의 심의임
- 사전경관계획심의 시에는 구체적인 디자인 관련 사항이 아닌 지침검토가 필요하나 과도한 심의가 진행되는 경우가 빈번하게 발생
- 심의결과가 지구단위계획지침에 반영할 경우, 시각적 정보가 누락되어 구체적인 심의 사항을 확인할 수 있는 후속조치가 필요

IV. 국가 정책변화에 따른 대응방안

1 기본방향의 설정

- 국가 경관정책의 기본기조에 따라 수원시 경관정책은 상당히 선도적으로 운영하고 있으나, 제도 구성에 따른 문제점은 다른 기초지자체들과 마찬가지로 어려움을 겪는 부분이 존재함
- 경관계획수립에 따른 경관관리체계 운영에 있어서 경관심의회는 핵심적인 관리수단이므로 효과적으로 시행하기 위한 기준을 마련하고, 전문가를 양성하여 심의수준을 향상시키기 위한 방안 마련 모색
- 경관계획의 실효성 강화를 위한 법 제도적 방안을 마련하고 기술적으로는 경관자원조사를 기본으로 강제하는 방안에 대한 검토 시행 중이므로 선제적인 경관자원조사 실시
- 향후 수원시의 경관사업 및 경관협정 사례를 우수사례로 제안하고 홍보하여 사업을 통한 경관관리 실천에 대한 필요성을 강조할 필요가 있음

2 수원시 경관제도 고도화를 위한 운영체계 검토

- 수원시와 같이 다양한 유형을 다루는 경관위원회의 경우에는 위원회의 전문성 강화 및 고도화를 위한 전문 분과위원회를 신설하고 이를 위한 경관위원 인적 자원을 풀(pool)제로 전환하는 것을 검토할 필요가 있음
 - 경관위원회 기능을 분과로 분리할 경우에는 사회기반시설, 도시개발사업 등 경관법 관련 사업을 심의하는 분과를 중심으로 운영하되
 - 건축, 공공디자인은 별도의 분과위원회로 설치하여 운영하는 것을 검토할 필요가 있음
- 경관위원회, 건축위원회 현재 구성 및 준비 중인 공공디자인위원회 등 관련 위원회의 기능 및 역할을 분명하게 결정하고 역할 부여

- 경관위원회는 경관법에 의해 사회기반시설, 도시개발사업 등 도시경관 변화가 예측되는 사항에 대해 스카이라인, 경관축과 권역을 중심으로 가이드라인을 제시하는 사항을 다루는 것이 바람직함
 - 건축위원회는 수원시 건축물 디자인의 통합관리 기능을 수행하며, 경관위원회 등과 공동 위원회를 설치하여 운영하는 방안이 적용가능함
- ※ 2017년 수원시정연구원 기본과제⁹⁾를 통하여 경관위원회에서 공동위원회 및 분과설치에 대해서 제안하였으며, 이러한 문제는 수원시 외의 기초지자체에서 발생하고 있어 제도개선이 필요함

3 경관계획 실효성 확보를 위한 경관자원조사 강화

- 경관계획수립 과정에서 외부 용역에 의한 일회적 경관자원 조사가 아니라 공무원, 시민, 전문가가 참여하여 조사한 내용을 지속적으로 축적하고 정리할 필요가 있음
- 경관자원조사를 지속적으로 시행하기 위해서는 「경관기록화 사업」의 추진이 필요하며, 경관적 변화가 예상되는 재건축·재개발사업 대상지 및 서수원 지역을 중심으로 경관 자원조사 시행 필요
- 경관자원에 대한 조사 및 발굴, 지속적인 모니터링이 실제로 경관계획에서 다뤄야 하는 사항이며 이에 대한 일반 시민의 의식 제고를 위해 경관교육 시행

4 도시재생사업과 연계한 경관사업 발굴

- 수원시는 행궁동 근린재생형 도시재생사업, 매산동 도시재생사업, 인계 장다리길 도시 활력증진개발사업, 파장동 안전마을 도시활력증진개발사업 등 국비 공모사업에 의해 도시재생사업 추진 중
- 경관협정 등 도시재생사업과 연계한 경관사업 발굴 및 시행을 통해 선진적인 경관행정 시행 필요

9 정수진(2017), 수원시 도시경관통합관리 방안 연구, 수원시정연구원

※자료링크 : http://www.suwon.re.kr/board/board.php?bo_table=research_reports&wr_id=197

5 수원시 우수사례 발굴 및 전파

- 경관협정의 경우 협정체결 및 사업지원, 후속사업 추진 등이 체계적으로 이루어진 사례가 드물어 수원시 경관협정 사례에 대한 관심이 증대되고 있음
- 경관협정 사례집 등을 작성하여 각 지자체에 배포하고 홍보할 필요가 있음

SRI 정책리포트는

수원시민의 삶의 질을 향상하고 수원의 도시 경쟁력 강화를 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써 수원시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 자료입니다.



발행인 | 이재은

발행처 | 수원시정연구원

경기도 수원시 권선구 수인로 126

031.220.8001

www.suwon.re.kr

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로서 수원시의 정책과 다를 수도 있습니다.