

서울시 경관관리제도로써 경관자율평가제도의 운영실태 및 인식조사를 통한 개선방안 연구*

이성창** · 박현찬*** · 김승주**** · 이승지*****

A Study on the Improvement through Operation Assessment and Survey of Landscape Self Check System as Landscape Management System of Seoul City*

Seong-Chang Lee** · Hyun-Chan Bahk*** · Seung-Ju Kim**** · Seung-Ji Lee*****

요약 : 본 연구는 경관자율평가제의 시범운영(2009.4~2011.3) 결과분석 및 관련 공무원·건축사의 인식조사를 통해 서울시 경관관리제도로써 경관자율평가제도의 개선방안과 효율적 운영방안을 모색하였다. 조사 결과, 경관설계지침의 제출률과 오류율은 점차 개선되고 있기는 하나 제출률은 여전히 저조하고, 오류율은 높은 것으로 나타났다. 담당 공무원은 경관설계지침 제출 대상의 절반 정도를 인식하고 있었으며, 자치구별 운영실태 분석 결과, 자치구 간의 편차가 매우 크며 인식률이 높은 자치구는 제출률 또한 높은 것으로 나타났다. 따라서 이를 통해 공무원의 관심과 노력에 따라 경관자율평가제도의 운영결과가 달라지는 것을 알 수 있었다. 또한, 공무원 및 건축사 모두 경관자율평가제도의 효율적 운영을 위해 해당 구역 및 지침 검색이 용이한 시스템 구축이 우선적으로 필요하다고 응답하였는데, 경관설계지침 검색시스템 구축은 시민참여에 의한 경관관리제도의 안착에 큰 역할을 담당할 것으로 기대된다. 이와 더불어 경관관리교육의 활성화 및 공무원의 협능력 제고는 경관관리제도를 안정적으로 구축하는 데 있어 매우 중요한 사항으로 공무원의 지속적인 경관교육과 함께 바람직한 경관에 대한 기준으로 참고할 수 있는 매뉴얼 또는 업무편람 등이 마련된다면 공무원의 제도운영 및 건축가와의 협의에 많은 도움이 될 것으로 기대된다.

주제어 : 경관설계지침, 경관관리, 경관교육, 시민참여

ABSTRACT : This study aims to draw improvement strategy and effective operation schemes of Landscape Self Check System as Landscape Management System of Seoul City through survey of officials and architects and result of two years(2009.4~2011.3) trial operation. The assessment of trial application shows the improvement of submission rate and wrong submission rate, while the former is still low and the latter is staying high. The rate of correct recognition of the officials who collect the checklists reaches about the half. Analyzing the rates by each Gu-districts shows that the variation of the rates among the Gu-districts are relatively high and that the correlation between the rate of cognition and submission. Also officials and architects responded that the searching system construction of the landscape management zones and design guidelines must take precedence in order

* 본 논문은 2011년도 서울시정개발연구원 연구비 지원에 의한 결과의 일부입니다(과제번호 : 2011-PR-18).

** 서울시정개발연구원 연구위원(Research Fellow, Seoul Development Institute)

*** 서울시정개발연구원 선임연구위원(Senior Research Fellow, Seoul Development Institute)

**** 서울시정개발연구원 연구원(Researcher, Seoul Development Institute), 교신저자(E-mail: ohmsyj@sdi.re.kr, Tel: 02-2149-1069)

***** 인천가톨릭대학교 환경디자인학과 전임강사(Full-time Lecturer, Incheon Catholic University)

to operate landscape self check system effectively. The searching system is expected to contribute settlement of landscape management system by citizen participation. Activation of education and providing guidelines of landscape management will be great help for officials in managing system and consulting with architects.

Key Words : landscape design guideline, landscape management, landscape management education, citizen participation

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

서울시는 1994년 ‘도시경관 관리방안’ 수립 및 ‘남산 제모습 찾기 사업’ 시행을 통해 도시를 경제적 논리가 아닌 경관적 측면에서 바라보는 상징적이며 의미 있는 사건을 시작으로, 도시기본계획 부문별 계획의 경관계획(2002), 서울시 경관관리 기본계획(2005)을 수립하여 왔다.

하지만 경관에 관한 법적 위상 미약과 실행수단 미흡으로 계획으로만 그치는 경우가 많았다.¹⁾

이에 따라 2007년 5월 경관법 제정을 통해 확보된 경관자원의 보전·관리 및 형성에 관한 제도적 근거를 기반으로, 서울시는 전국 최초로 경관법에 근거한 기본경관계획(2009)과 시가지경관계획(2009)을 수립하였다.

서울시 기본경관계획은 서울다운 경관의 근간을 이루는 경관관리단위(경관권역·경관축·경관거점)와 경관관리구역을 설정하였으며, 경관관리구역의 관리수단으로 각 경관관리구역별 경관설계지침(총 11개)을 마련하여(<표 1> 참조) 경관자율 평가제도²⁾를 시행하고 있다.

<표 1> 서울시 경관관리구역 및 경관설계지침의 종류

경관관리구역			경관기본설계지침	경관중점설계지침
경관권역	도심경관권역		도심경관권역 경관기본설계지침	-
경관축	자연녹지축	내사산축	내사산축/외사산축 경관기본설계지침	내사산축/외사산축 경관중점설계지침
		외사산축		
		남북녹지축	녹지축 경관기본설계지침	남북녹지축 경관중점설계지침
		기타녹지축		-
	수변축	한강축	수변축 경관기본설계지침	한강축 경관중점설계지침
		지천축		-
	서울성곽축		-	서울성곽축 경관중점설계지침
경관거점	역사특성거점	면적거점	역사특성거점 경관기본설계지침	역사특성거점 경관중점설계지침
		점적거점		-
일반시가지 경관관리구역			시가지경관설계지침	

출처: 서울특별시, 2009a, 『서울특별시 기본경관계획』, p.72; 서울특별시, 2009b, 『서울특별시 시가지경관계획』, p.54 표 재작성

1) 박현찬·이성창·정상혁·이승지·김승주·박현정, 2010, “서울 도시경관에 대한 인식 변화와 차이에 관한 연구”, 『서울도시연구』, 11(4): 33~49, 서울시정개발연구원.

2) 서울시는 2012년 1월 1일자로 ‘경관자가점검제’의 명칭을 ‘경관자율평가제’로 변경하였다(<http://design.seoul.go.kr>).

경관자율평가제도란 설계자가 구상단계에서부터 경관설계지침을 참조하여 건축물을 설계하고, 경관적으로 고려해야 할 항목을 스스로 점검함으로써 해당 건축물뿐 아니라 주변 경관자원 및 지역여건에 대해 다시 한 번 고려하고, 배려하기 위한 제도로 경관설계지침의 체크리스트를 작성한 후, 건축허가 서류 및 심의도서 제출 시 첨부하도록 한 제도이다.

서울시는 2009년 4월부터 2011년 3월까지 2년간의 경관자율평가제도 시범운영을 통해 경관인식 및 권장기간을 두었고, 시범운영기간에는 지침저촉을 이유로 건축허가를 제한하지는 않았다. 경관자율평가제도는 당초 시범운영 종료 후 2011년부터 의무화 추진을 통한 제도 정착을 도모하고자 하였으나, 운영상의 문제점들이 인지됨에 따라 2011년 12월까지 시범운영을 연장한 바 있다.³⁾

따라서 본 연구는 경관자율평가제도 시범운영기간의 운영실태 및 문제점을 면밀히 파악하고 경관관리제도로써의 안정적 정착을 도모하기 위한

개선방안 및 보완사항을 제시하고자 한다.

전국 시·도 지자체 중 시민참여를 기반으로 한 경관관리제도의 실질적인 운영 사례가 전무⁴⁾한 현 상황에서, 서울시 경관자율평가제도의 안정적인 기반 구축은 우리나라에서 유도 및 참여 중심의 경관관리제도가 정착하는 데 중요한 역할을 할 것으로 보이며, 그런 측면에서 본 연구는 의의를 가진다.

2. 연구의 내용 및 방법

연구의 내용은 크게 세 부분으로, 첫째, 시범운영기간 동안 실질적으로 운영된 경관자율평가제도의 운영실태를 분석하고, 둘째, 제도운영과 관련하여 공무원 및 건축사의 인식을 조사하고, 마지막으로, 조사 및 분석 내용을 토대로 서울시 경관계획에 근거한 경관관리제도로써 경관자율평가제도의 개선 및 보완사항을 제시한다(〈표 2〉참조).

〈표 2〉 연구의 내용 및 방법

연구방법		연구내용	
자료분석	건축허가 심의대상 건축물 목록	▶ <ul style="list-style-type: none">경관자율평가제도 운영실태<ul style="list-style-type: none">- 제출 및 오류 실태- 실제 적용사례공무원 및 건축사 인식조사<ul style="list-style-type: none">- 제도 인식을 및 수행능력 (공무원)- 제도효과 및 개선방향 (공무원, 건축사)	• 경관자율평가제도 개선방안
	제출된 경관설계지침		
서베이	제출된 경관설계지침 건축허가도면		
	공무원 : 경관설계지침 제출대상 집계		
설문	공무원 : 자치구별 10인 내외		
	건축사 : 자치구별 10인 내외		

3) 서울시, '경관자가점검제도' 시범기간 9개월 연장(서울시 보도자료, 2011.3.31.)

4) 전라북도 경관계획(전라북도, 2012), 대구광역시 기본경관계획(대구광역시, 2010), 울산광역시 기본경관계획(울산광역시, 2010), 의왕시 기본경관계획(의왕시, 2011) 등은 경관설계지침 및 자가진단 체크리스트가 경관계획에 포함되어 있어 유선상으로 담당 공무원에게 확인한 결과, 공무원이 심의 또는 허가 시 경관설계지침의 내용을 참고하는 정도에 그치고 있고, 2012년 4월 현재까지 경관체크리스트가 제출된 사례는 없는 것으로 조사되었다.

1) 경관자율평가제도 운영실태 조사

① 제출 및 오류실태

경관자율평가제도의 운영실태 파악을 위해 시범운영기간(2009년 4월~2011년 3월) 동안의 자치구 건축허가·심의대상 건축물 목록과 제출된 경관설계지침을 수집·집계하였다.

총 14,055개의 건축허가·심의대상 건축물 중 경관관리구역에 포함되어 경관설계지침을 제출해야 하는 대상을 집계하여 제출률⁵⁾을 산정하고, 제출된 경관설계지침(1,706개)의 구역을 확인하여 경관설계지침의 오류율⁶⁾과 오류유형 등을 분석하였다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 수집자료별 총계

(단위 : 개)

수집자료	개수
건축허가 심의대상 건축물 목록	14,055
제출된 경관설계지침	1,706

② 적용사례

제출된 경관설계지침(총 1,706개) 중 제대로 제출된 경관설계지침(1,124개)을 대상으로 체크리스트 항목별 내용과 표시 현황을 비교·분석하였다.

또한, 경관설계지침별(총 11개 경관설계지침)로 건축허가 도면 1~2개씩⁷⁾ 총 21개를 수집(〈표

4〉 참조)하여 분석함으로써 지침의 내용이 실제 건축행위에 어떻게 반영되었는지를 분석하였다.

〈표 4〉 경관관리구역별 분석대상

(단위 : 개)

경관관리구역			경관기본 관리구역	경관중점 관리구역
경관 권역	도심경관권역		2	-
경관 축	자연 녹지축	내사산축	1	2
		외사산축	2	-
		남북녹지축	-	2
		기타 녹지축	1	-
	수변축	한강축	1	2
		지천축	1	-
	서울성곽축		-	2
경관 거점	역사특성 거점	면적거점	2	2
		점적거점	-	-
시가지 경관관리구역			1	
합계			21	

2) 공무원 및 건축사 인식조사

① 제도 인식을 및 수행능력(공무원)

건축허가·심의대상 건축물의 수집 과정에서 자치구 담당 공무원에게 경관설계지침을 제출해야 하는 건축물 수를 집계하도록 함으로써 담당 공무원의 경관자율평가제도 인식률⁸⁾을 도출하였다.

또한 경관자율평가제도 업무를 담당하고 있는 공무원의 제도운영 수행능력을 파악하기 위해 설

5) 제출률이란, 경관설계지침을 제출해야 하는 대상(경관관리구역 내 건축물) 중 경관설계지침을 제대로 제출(11개의 경관설계지침 중 경관관리구역에 해당하는 설계지침의 종류, 위계에 맞게 경관설계지침을 제출한 경우)한 비율이다. 산출식은 「제출률(%) = (제대로 제출한 경관설계지침 개수 ÷ 경관설계지침을 제출해야 하는 건축물 수) × 100」이다.

6) 오류율이란, 제출한 경관설계지침 중 잘못 제출한 경관설계지침의 비율이다. 산출식은 「오류율(%) = (잘못 제출한 경관설계지침 개수 ÷ 제출한 경관설계지침 개수) × 100」이다.

7) 경관설계지침을 제출한 1,124개의 건축허가도면을 총 11개의 경관설계지침별로 고르게 수집하고자 하였으나, 동일한 종류의 경관설계지침이 많아 각각의 경관설계지침별 건축허가도면을 수집하는 데 어려움이 있었다. 따라서 경관설계지침별로 건축허가도면의 개수가 1~2개일지라도 모든 종류의 경관설계지침을 분석하는 데 의의를 두었다.

8) 인식률이란, 경관설계지침을 제출해야 하는 대상 중 자치구 공무원이 경관설계지침을 제출해야 하는 대상으로 집계한 대상의 비율이다. 산출식은 「인식률(%) = (자치구 공무원이 경관설계지침을 제출해야 하는 대상으로 집계한 개수 ÷ 경관설계지침을 제출해야 하는 건축물 수) × 100」이다.

문을 진행하였다.

② 제도 효과 및 개선방향(공무원·건축사)

경관자율평가제도의 제도 효과를 파악하고, 개선방향을 도출하기 위해 경관설계지침 관련 업무를 담당하는 공무원(자치구별 10인 내외, 총 217명 응답)과 경관설계지침을 제출한 경험이 있는 건축사(자치구별 10인 내외, 총 213명 응답)를 대상으로 설문조사를 실시하였다(〈표 5〉 참조).

설문조사에 응답한 공무원 217명 중 21명(15명 타부서, 6명 담당업무 미표기)을 제외한 196명이

〈표 5〉 설문조사 응답자 현황

(단위 : 명)

연번	자치구	공무원	건축사
1	종로구	10	10
2	중구	10	9
3	용산구	10	7
4	성동구	10	6
5	광진구	6	10
6	동대문구	10	10
7	중랑구	10	10
8	성북구	9	5
9	강북구	10	7
10	도봉구	5	6
11	노원구	4	10
12	은평구	10	10
13	서대문구	10	10
14	마포구	11	10
15	양천구	-	-
16	강서구	9	8
17	구로구	8	10
18	금천구	10	10
19	영등포구	9	8
20	동작구	7	10
21	관악구	10	9
22	서초구	10	10
23	강남구	10	10
24	송파구	10	8
25	강동구	9	10
	합계	217	213

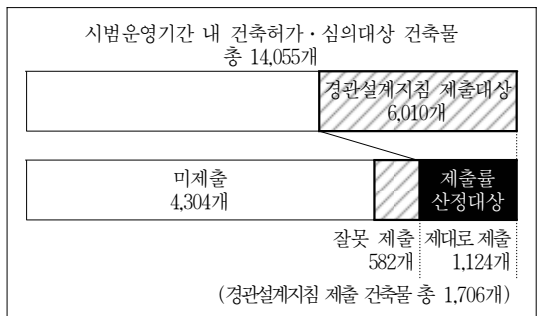
건축허가 담당자이며, 담당업무를 평균 4~5년 정도 담당하고 있는 것으로 조사되었다. 설문조사에 응한 건축사 213명은 평균 17~18년의 경력자로 10년 이상 경력의 건축사가 응답자의 80% 이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

II. 경관자율평가제도 운영실태

1. 경관설계지침 제출 및 오류 실태

1) 경관설계지침 제출률

건축허가·심의대상 건축물(14,055개) 중 시범 운영 기간 전체에 걸쳐 경관관리구역에 포함되어 경관설계지침을 제출해야 하는 건축물은 43% (6,010개)이며, 이 중 경관설계지침을 제출한 건축물은 19%(1,706개)로 나타났다(〈그림 1〉 참조).



〈그림 1〉 경관설계지침 제출 관련자료 집계 현황

자치구별로 살펴보면, 가장 높은 제출률을 보이는 V, K구는 3년 내내 높은 수준을 유지하였고, 낮은 제출률을 보이는 U, Q구는 3년 내내 한 번도 경관설계지침이 제출되지 않은 것으로 나타났다.

연도별 평균 제출률은 2009년 14.7%, 2010년 19.7%, 2011년 24.0%로 점차 높아지고 있는 추세이나 여전히 저조한 것으로 나타났다.

〈표 6〉 자치구 연도별 경관설계지침 제출률

(단위 : %)

연도	자치구별 제출률																								평균	
2009	V	H	K	Y	B	E	T	O	N	G	L	C	X	R	D	M	W	A	F	S	I	P	J	U	Q	14.7
	52.9	51.3	47.4	33.3	26.9	21.6	19.5	18.4	15.9	13.8	11.6	11.4	11.0	7.1	3.1	1.0	0.9	0.9	-	-	-	-	-	-	-	
2010	V	K	H	O	G	I	E	L	N	S	Y	X	R	T	B	C	D	P	A	J	M	W	F	U	Q	19.7
	70.0	49.4	42.9	35.6	33.3	28.3	27.4	25.0	22.4	22.2	21.2	14.9	14.7	11.9	10.2	10.0	8.8	8.3	5.8	0.9	0.8	0.4	-	-	-	
2011	V	K	D	R	H	C	O	E	N	I	B	A	P	T	L	X	G	J	Y	F	M	W	S	U	Q	24.0
	73.3	52.9	45.5	42.1	39.2	36.8	35.7	33.3	32.3	30.0	23.5	22.6	18.8	15.9	12.5	9.7	6.7	3.8	2.9	-	-	-	-	-	-	

주: 자치구명은 영문으로 대체 표기함.

또한 상위 3개 자치구의 평균 제출률은 2009년 50.5%, 2010년 54.1%, 2011년 57.2%이고, 하위 3개 자치구는 3년 내내 평균 제출률이 0%로 제출률이 높은 자치구와 제출률이 낮은 자치구 간의 차이가 매우 큰 것으로 나타났다(〈표 6〉 참조).

2) 제출된 경관설계지침의 오류 실태

시범운영기간 동안 제출된 경관설계지침(1,706개) 중 잘못 제출한 건축물은 34%(582개)로 연도별 오류율은 2009년 39.6%, 2010년 32.1%, 2011년 31.2%로 점차 낮아지는 추세이다(〈표 7〉 참조).

〈표 7〉 연도별 오류율

	제출된 경관설계지침	잘못 제출한 경관설계지침	오류율
2009	472개	188개	39.8%
2010	940개	302개	32.1%
2011	294개	92개	31.3%
합계	1,706개	582개	34.1%

오류유형은 3가지로 분류할 수 있는데, 1) 제출 대상이 아님에도 경관설계지침을 제출한 경우, 2)

경관관리구역에 해당하는 경관설계지침이 아닌 잘못된 구역 및 위계의 경관설계지침을 제출한 경우, 3) 해당 경관관리구역이 여러 개 중첩되어 경관설계지침을 2개 제출해야 하는데 1개만 제출한 경우⁹⁾가 해당된다.

오류유형의 연도별 추이를 살펴본 결과, 경관설계지침을 2개 제출해야 하는데 1개만 제출하는 경우의 오류유형은 개선되지 않고 있으며, 나머지 두 오류유형은 점차 오류율이 감소하고 있는 것으로 나타났다(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 연도별 오류유형별 개수 및 오류율

오류유형 \ 연도	2009	2010	2011
제출대상이 아님에도 지침 제출	25.5% (48개)	25.5% (77개)	23.9% (22개)
잘못된 구역·위계 지침 제출	25.5% (48개)	11.9% (36개)	15.2% (14개)
2개 제출대상임에도 1개만 제출	49.0% (92개)	62.6% (289개)	60.9% (56개)
합계	100.0% (188개)	100.0% (302개)	100.0% (92개)

9) 서울시 기본경관계획에서는 같은 종류의 경관기본관리구역과 경관중점관리구역의 중첩 시에는 경관중점설계지침만 작성하도록 하고, 다른 종류의 경관기본관리구역 및 경관중점관리구역의 중첩 시에는 경관중점설계지침을 우선 작성하되 해당 경관설계지침을 2개 작성하도록 하였다(서울특별시, 2009a, 『서울시 기본경관계획』, p.174).

2. 경관설계지침 적용사례

1) 체크리스트 표시현황

현재 경관설계지침의 체크리스트 표시 방법은 총 4가지(충분히 배려 : ◎ / 배려 : ○ / 배려하지 않음 : × / 해당사항 없음 : —)로 '배려하지 않음'에 해당하는 경우에는 비고란에 그 사유를 기재하도록 하고 있다.

시범운영기간 동안 제대로 제출된 경관설계지침 1,124개의 체크리스트를 분석한 결과, 대부분 '배려'와 '매우 배려'로 응답하여 경관설계지침별 비율을 합산하면 경관을 배려하여 계획하였다고 판단한 비율이 85% 이상인 것으로 나타났다(<표 9> 참조).

<표 9> 체크리스트 응답현황

(단위 : %)

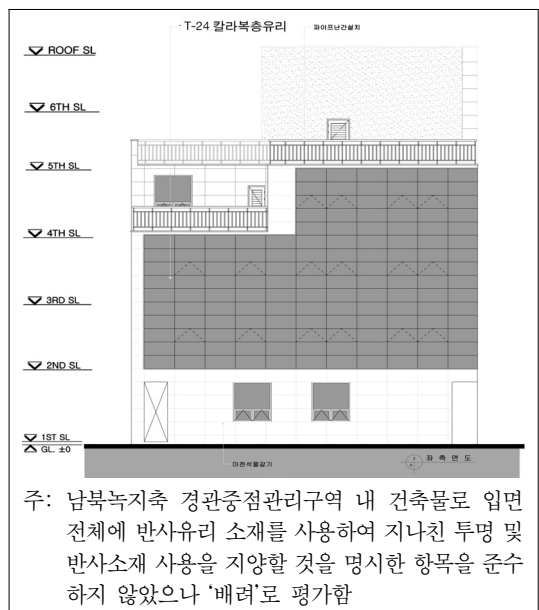
경관설계지침		체크리스트 표기			
		매우 배려	배려	배려하지 않음	해당사항 없음
경관 기본 설계 지침	도심경관권역	47	45	1	7
	내·외사산축	19	70	2	9
	남북녹지축	18	73	1	7
	수변축	11	60	3	27
	역사특성거점	31	60	3	6
경관 중점 설계 지침	내·외사산축	18	69	1	13
	남북녹지축	20	72	0	7
	한강축	17	58	0	24
	서울성곽축	27	44	0	29
	역사특성거점	38	53	0	8
시가지경관설계지침		36	50	1	14

2) 건축허가도면과 체크리스트 내용 비교

경관설계지침 체크리스트에 표기된 사항이 건축허가도면에 어떻게 반영되었는지 각 경관설계지침별 1~2개의 건축허가도면을 수집하여 총 21개의 건축허가도면과 함께 제출한 경관설계지침을 비교·검토하였다.

그 결과, 경관설계지침의 해당 항목을 배려하지 않았음이 확인한 경우(<그림 2> 참조)에도 '배려'로 체크한 경우가 다수 존재하여 건축사가 경관설계지침의 체크리스트 작성 시, 기계적이고 반복적으로 '배려'로 평가하고 있는 것으로 판단된다.

이는 상기의 체크리스트 표시현황 조사에서 경관을 배려하여 계획하였다고 판단한 비율이 85% 이상으로 나타나는 현상을 설명해주고 있다 하겠다. 또한 '배려하지 않음'과 '해당사항 없음'을 혼동하여 '배려하지 않음'을 선택하고도 사유를 미기재하는 경우가 많은 것으로 나타났다.



<그림 2> 재질 기준에 부합하지 않는 건축계획 사례

3. 소결

시범운영기간 동안의 제출된 경관설계지침 및 건축허가 도면 등의 분석을 통해 경관설계지침의 제출 및 오류 실태와 함께 실제 적용사례를 조사함으로써 경관자율평가제도의 운영실태를 분석하였다. 결론을 정리하면 다음과 같다.

1) 경관설계지침의 연도별 제출률은 점차 증가하고 있는 추세이기는 하나 여전히 저조한 상태이다. 제출률은 자치구별 편차가 매우 큰 것으로 조사되었다.

2) 경관설계지침 제출 오류율은 연도별로 점차 낮아지는 추세이다. 오류유형은 ① 제출대상이 아님에도 지침 제출, ② 잘못된 구역 및 위계의 지침 제출, ③ 2개 제출대상임에도 1개만 제출로 구분할 수 있으며, 3번의 오류유형이 제일 개선되지 않는 것으로 나타났다.

3) 건축사가 경관설계지침의 체크리스트 작성시 기계적이고 반복적으로 경관을 배려하여 계획하였다고 표시하고 있다고 판단되며, 표시 방법 중 '배려하지 않음'과 '해당사항 없음'을 혼돈하고 있는 것으로 판단된다.

Ⅲ. 공무원 및 건축사 인식조사

1. 제도 인식률 및 수행능력(공무원)

1) 경관자율평가제도 인식률

각 자치구 담당자에게 시범운영 기간의 허가·심의대상 건축물 중 경관설계지침을 제출해야 하

는 건축물 수를 집계하여 보도록 한 결과, 경관설계지침을 제출해야 하는 전체 건축물(6,010개) 중 52%(3,108개)의 건축물만을 경관설계지침 대상으로 집계하였다.

자치구별로는 E, V, Q, K, A구 등의 상위 5개구의 평균 인식률이 90.6%인 데 반해, 평균 인식률 52% 미만의 인식률을 나타내는 B, H, F, Y, I, L, C, D, S구의 인식률 평균은 37.8%로 조사되었다.

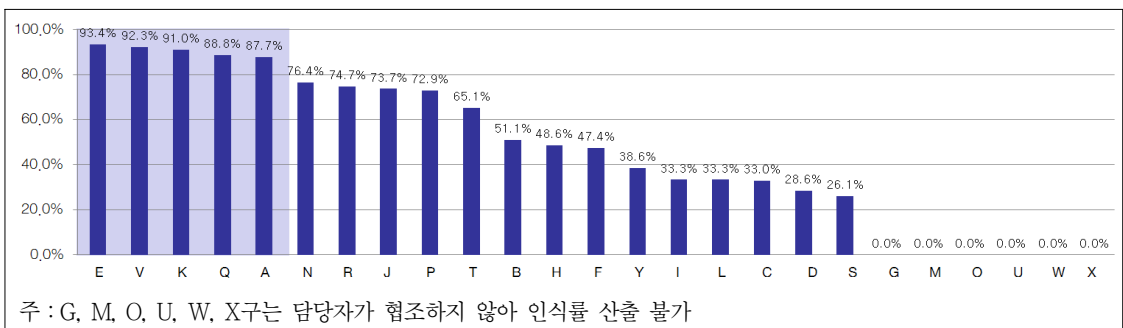
즉, 인식률이 높은 자치구와 인식률이 낮은 자치구 간의 차이가 매우 큰 것으로 나타났다(〈그림 3〉 참조). 제출률과 비교해보면, 제출률이 높은 V, K, Q구가 인식률 또한 높은 것을 알 수 있었다.¹⁰⁾

2) 경관자율평가제도 수행능력

① 제도운영의 이해도

경관자율평가제도의 운영에 대한 이해정도에 대해 63%의 공무원이 '보통'으로 응답하였으며, 이해한다고 응답한 공무원이 19%(41명), 이해하지 못한다고 응답한 공무원이 18%(39명)인 것으로 나타났다.

특히, 경관관리구역의 종류와 위계, 경관관리구역이 2개 이상 중첩되어 있는 경우에 대해서는 공무원의 48%가 파악이 어렵다고 응답하여 경관설



〈그림 3〉 자치구 경관설계지침 인식률

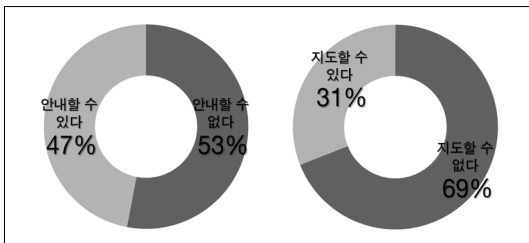
10) U구의 경우와 같이 제출된 경관설계지침이 없었을 뿐만 아니라 담당자의 비협조로 인식률마저 산출할 수 없는 경우도 있었다.

게지침 및 경관자율평가제도에 대한 전반적인 내용에 대해서는 알고 있지만 운영방안이나 세부내용에 대해서는 이해도가 낮은 것으로 나타났다.

② 공무원의 전문성

제도를 실질적으로 운영하게 될 담당 공무원의 전문성을 파악하기 위해 경관자율평가제도 운영 절차를 민원인에게 어느 정도 안내할 수 있는지를 조사하였다. 공무원의 47%(36명)가 '안내할 수 있다'고 응답하였고, 53%(52명)는 '안내할 수 없다'고 응답하였다.¹¹⁾

또한, 허가를 신청한 건축계획안에 대해 경관설계지침의 내용이 반영되었는지 검토하고, 검토한 내용에 대해 건축사를 지도할 수 있겠는가에 대한 응답으로 공무원의 31%(67명)가 '지도할 수 있다'고 응답하였고, 69%(150명)는 '지도할 수 없다'고 응답하였다(<그림 4> 참조).¹²⁾



<그림 4> 공무원의 제도운영 수행능력

2. 제도 효과 및 개선방향(공무원 · 건축사)

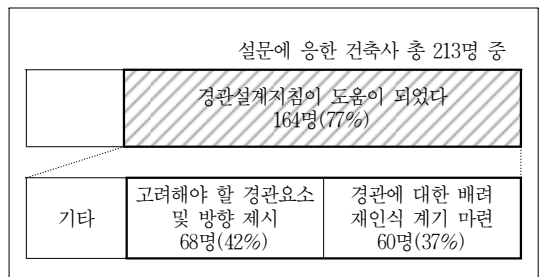
1) 경관자율평가제도 효과

경관자율평가제도가 경관향상에 기여하는지 그

효과에 대한 설문조사에서 공무원 34%(73명), 건축사 51%(180명)가 기여하는 것으로 응답하였다.

또한 '경관을 고려한 설계를 하는데 있어 경관 설계지침이 도움이 되었다'고 응답한 건축사 164명을 대상으로 '어떠한 부분이 도움이 되었는가'에 대해 조사한 결과, 응답자의 42%(68명)가 '해당지역에서 고려해야 할 경관요소와 방향을 제시해 주어서'라고 응답하였고, 37%(60명)가 '다소 소홀했던 경관에 대한 배려를 다시 인식하게 해주어서'라고 응답하였다(<그림 5> 참조).

이 외에 '경관설계지침의 내용을 반영하여 설계할 경우, 건축주와의 이견이 발생한다면 어떻게 하겠는가'에 대해서는 질문에 응한 건축사 209명 중 66%(137명)가 '경관의 가치를 잘 설명하고, 건축주를 이해 · 설득하겠다'고 응답하였다.



<그림 5> 경관설계지침이 경관인식 제고에 기여한 측면

2) 경관자율평가제도 개선방향

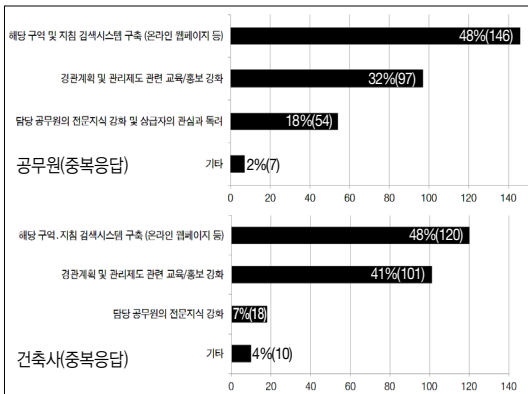
경관자율평가제도의 효율적 운영을 위한 개선 방향으로 공무원의 48%(중복응답 304명 중 146명), 건축사의 48%(중복응답 249명 중 120명)가 '해당 구역 및 설계지침 검색이 용이한 시스템 구

11) 설문은 6점 척도로 진행하였으며, 1~3점을 선택한 47%의 공무원은 '안내할 수 있다'고 보았고, 4~6점을 선택한 53%의 공무원은 '안내할 수 없다'로 보았다. 대부분의 공무원이 보통에 해당하는 3~4점을 선택하였기 때문에 3~4점을 제외하면 실질적으로 '안내할 수 없다'라고 응답한 공무원은 24%(52명), '안내할 수 있다'라고 응답한 공무원은 17%(36명)인 것으로 나타났다.

12) 1~3점을 선택한 31%의 공무원은 '지도할 수 있다'로 보았고, 4~6점을 선택한 69%의 공무원은 '지도할 수 없다'로 보았다. 대부분의 공무원이 보통에 해당하는 3~4점을 선택하였기 때문에 3~4점을 제외하면 실질적으로 '지도할 수 없다'라고 응답한 공무원은 34%(74명), '지도할 수 있다'라고 응답한 공무원은 8%(17명)인 것으로 나타났다.

축이 필요하다'고 응답하였다.

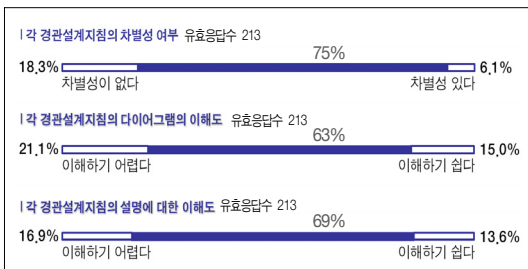
또한 공무원의 32%(중복응답 304명 중 97명), 건축사의 50%(중복응답 249명 중 101명)는 '경관 계획 및 관리제도 관련 교육·홍보를 강화해야 한다'고 응답하였다(〈그림 6〉 참조).



〈그림 6〉 경관자율평가제도 운영방식의 개선방향

검색시스템 구축 외에 건축사의 41%(중복응답 254명 중 104명)는 '경관설계지침의 내용이 구체적이어야 한다'고 응답하였는데, 이와 관련하여 경관설계지침 내용에 대해 건축사의 의견을 조사한 결과, 건축사의 6%(13명)만이 각 경관설계지침별로 차별성이 있다고 응답하였다.

또한 21%(45명)는 '경관설계지침의 다이어그램이 이해하기 어렵다'고 응답하였으며, 17%(36명)는 '경관설계지침의 설명이 어렵다'고 응답하였다(〈그림 7〉 참조).



〈그림 7〉 경관설계지침 내용에 대한 건축사 의견조사

3. 소결

공무원 및 건축사를 대상으로 서베이 및 설문 조사를 통해 경관자율평가제도에 대한 인식조사를 시행하였다. 조사내용은 첫째, 공무원을 대상으로 한 제도에 대한 인식을 및 수행능력과 둘째, 공무원 및 건축사를 대상으로 한 제도의 효과 및 개선방향으로 구분할 수 있다. 결론을 정리하면 다음과 같다.

1) 공무원 서베이 결과, 자치구 담당 공무원은 경관설계지침 제출 대상 중 약 52%만을 경관설계지침 제출을 독려해야 하는 건축물로 파악하고 있는 것으로 나타났다. 공무원 인식률은 자치구별로 편차가 매우 큰 편으로 제출률이 높은 자치구의 공무원 인식을 또한 높은 것으로 조사되었다.

2) 공무원의 경관자율평가제도 수행능력과 관련된 제도운영에 대한 이해도의 경우, 전반적인 내용은 이해하고 있으나 운영방안이나 세부내용에 대해서는 이해도가 낮은 것으로 조사되었다.

3) 공무원의 경관자율평가제도 수행능력과 관련하여 공무원은 제도 운영절차를 안내하거나 건축계획안 검토 후 지도에 대해 어려움을 느끼는 것으로 나타났다.

4) 경관자율평가제도의 효과에 대해 공무원은 회의적인 데 반하여 건축사의 41%는 긍정적으로 판단하는 것으로 조사되었다. 또한, 경관설계지침이 해당 지역에서 고려해야 할 경관요소 및 방향을 제시해주어 도움이 되었다고 조사됨으로써 경관설계지침의 목적인 경관에 대한 인식 제고에 기여한 것으로 판단된다.

5) 경관자율평가제도 개선방안의 우선순위는 경관설계지침 검색시스템 구축 > 교육 및 홍보 강화 > 담당 공무원의 전문지식 강화 순으로 조사되었다.

6) 경관설계지침 내용에 대한 조사 결과, 경관 설계지침별 차별성 미흡, 다이어그램에 대한 낮은 이해도 및 설명의 난해함 등이 도출되었다.

IV. 경관자율평가제도 개선방안

1. 경관설계지침 검색시스템 구축

경관자율평가제도의 첫 번째 개선방안으로 공무원 및 건축사 모두 해당 경관관리구역 및 경관설계지침의 검색이 용이한 시스템 구축이 필요하다고 응답하였다.

서울시는 기본경관계획을 통해 경관관리구역의 지리정보데이터를 구축한 상태로 현재 서울시가 운영하고 있는 '서울시 GIS 포털 시스템'(<http://gis.seoul.go.kr>)에 연계한다면 해당 경관관리구역의 검색과 제출해야 하는 경관설계지침의 파악이 더욱 용이해질 것으로 기대된다. 경관설계지침의 검색시스템이 잘 구축된다면 저조한 제출률 및 개선이 미미한 오류율 역시 해결될 수 있을 것으로 판단된다. 또한 공무원의 제도 수행능력에서 제도에 대한 전반적인 이해도도 높아질 것이며 민원인에게의 안내 역시 용이해질 것이다.

향후에는 '서울시 경관계획'을 위한 별도의 홈페이지를 구축함으로써 경관관리구역의 위치 및 경관설계지침의 검색 외에도 서울시 경관관리체계를 안내하고 관련 가이드라인 및 지침을 연계하여 제공한다면, 서울시의 경관과 관련된 모든 정보를 보다 효율적으로 접할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 경관관리 교육 활성화

공무원이 경관자율평가제도에 대한 전반적인

내용에 대해서는 알고 있지만 운영방안이나 세부 내용에 대해서는 낮은 이해도를 보이는 것으로 조사된 점을 감안한다면, 공무원들이 제도의 운영절차를 안내하거나 건축계획안을 검토하고 지도하는데 어려움을 예상하는 것은 당연한 것으로 이해된다.

특히 경관자율평가제도 운영실태 조사 결과, 경관설계지침의 제출률이 높은 자치구는 인식을 또한 높은 것으로 나타났고, 일부 자치구를 제외하고는 제도운영 초반부의 운영수준을 후반부까지 유지하는 경향이 있는 것으로 조사되었다.

즉, 경관자율평가제도 운영의 성공여부는 담당 공무원의 관심과 노력에 따라 크게 달라지는 것으로 이해되며, 지속적인 경관 및 제도에 대한 교육을 통한 공무원의 능력배양과 제도운영에 대한 의식고취가 경관자율평가제도의 운영에 중요한 영향을 미칠 것으로 판단된다.

이 외에도 건축사의 업무 연속성을 확보하기 위해 정기세미나, 교육강좌, 동영상 강좌 등을 통한 정기적이고 상시적인 교육이 활성화될 필요가 있다. 필요 시, 건축사와 자치구 간의 합동교육을 통해 경관자율평가제도의 취지 및 목적을 공유하고, 동시에 경관관리제도 운영에 대한 건축사의 의견수렴의 기회로 활용할 수 있다.

3. 공무원 협의능력 제고

담당 공무원은 경관체크리스트의 제출을 독려하는 것 외에도 경관자율평가제도가 안정적으로 정착되기 이전까지 건축사가 스스로 경관을 점검하고 배려해서 설계할 수 있도록 건축사를 지도·안내할 필요가 있다. 그러나 그럴 경우 건축허가도면이 경관설계지침을 잘 반영하고 있는지 여부

의 판단과 이에 따른 건축사 지도 시 담당 공무원의 주관적 해석에 근거한다는 문제가 따른다. 즉, 공무원 개인의 업무능력, 경험, 성향에 따라 체크리스트 검토 결과가 달라질 수 있으며, 동일한 담당자가 동일한 사안을 검토할 시에도 당시의 상황에 따라 다른 결과가 나올 우려가 있다.

따라서 판단의 일관성과 객관성을 높일 수 있는 매뉴얼 또는 업무편람 등이 마련된다면 효율적 제도운영에 도움이 될 것으로 판단된다. 또한, 이로 인해 공무원의 제도 수행 능력 중 건축사의 지도 가능 여부에서 어려움을 호소했던 부분이 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 예상된다.

4. 경관설계지침의 지속적 보완

경관자율평가제도의 정착을 위해서 많은 건축사가 경관설계지침 내용의 구체화가 필요하다고 지적하였다. 건축사들이 지정한 경관설계지침 간 차별성 미흡과 설명 및 다이어그램의 모호함 등으로 판단할 때, 건축사들은 체크리스트를 건축계획의 ‘평가기준’으로 인식하여 평가가 용이하게 이루어질 수 있는 객관적이며 정량적인 지표기준을 요구하는 것으로 해석된다. 하지만 경관설계지침의 원 취지는 경관에 대한 인식 제고와 건축가 스스로 경관을 배려한 계획을 할 수 있도록 유도하는 ‘참고기준’을 제시한 것이므로 경관설계지침의 정량적 기준 마련은 적절하지 않은 것으로 판단된다.

그보다는 건축가들이 설계 시 해당 경관관리구역 내 경관에 대하여 더욱 심도 있게 이해할 수 있도록 경관관리구역의 특성 및 구역별 경관관리 목적 등을 더욱 구체적으로 설명하고, 경관설계지침의 내용을 반영하여 설계한 사례들을 제시한다면 경관설계지침 간 차별성에 대한 이해를 도모하고,

간략하게 표현된 다이어그램과 설명이 보완되는 동시에 경관설계지침의 본래 취지를 살리며 경관설계지침의 내용을 수정·보완할 수 있을 것으로 기대된다.

V. 결론

서울시 경관자율평가제도는 비록 시범운영이기는 하나 계획에 그치지 않고 실천이 수반된 경관관리제도이며, 시민의 참여를 기반으로 운영된 최초의 경관관리제도로써 의미를 가진다. 따라서 경관자율평가제도의 지속적인 수정·보완은 공공의 주도가 아닌 시민의 주도로 경관관리가 이루어지도록 하는 경관관리체계를 안정적으로 구축하는데 필수적인 사항이라 할 수 있다.

본 연구는 시범운영기간의 경관자율평가제도 운영실태 및 공무원과 건축사의 의식조사를 통해 문제점과 개선방안을 도출하고, 시민의 경관인식 제고를 위한 경관자율평가제도의 본래 취지를 살릴 수 있는 운영방안을 모색하고자 하였다.

서울시 경관자율평가제도는 원 목적에 해당하는 시민의 경관인식 제고에 긍정적인 효과를 나타내고 있음을 알 수 있다. 이는 경관자율평가제도가 공공이 주도했던 기존 경관관리제도의 한계를 벗어나 시민이 경관관리의 필요성을 느끼고 스스로 경관을 가꾸어 갈 수 있도록 만드는 제도로 자리매김할 수 있는 가능성을 보여준 것이라 할 수 있다.

그러한 의미에서 경관설계지침의 검색시스템 구축은 시민참여에 의한 경관관리제도의 안착에 큰 역할을 담당할 것으로 기대된다. 이와 더불어 경관관리 교육의 활성화 및 공무원의 협의능력 제고는 경관관리제도를 안정적으로 구축하는 데 있

어 매우 중요한 사항이라 할 수 있다. 공무원의 경관교육은 경관계획과 관련제도를 파악하는 기초적인 수준에 머물러 있기 때문에 바람직한 경관에 대한 기준으로 참고할 수 있는 매뉴얼 또는 업무편람 등이 마련된다면 공무원의 제도운영 및 건축가와의 협의에 많은 도움이 될 것으로 기대된다.

향후에도 경관자율평가제도의 운영실태 조사 및 관련 공무원과 건축사의 의견수렴 등을 통해 지속적으로 보완함으로써 경관자율평가제도가 경관관리제도로서 완전히 정착하기를 기대한다.

참고문헌

박현찬 · 이성창 · 정상혁 · 이승지 · 김승주 · 박현정, 2010, “서울 도시경관에 대한 인식 변화와 차이에 관한 연구”, 『서울도시연구』, 11(4): 33~49, 서울시정개발연구원.

서울시정개발연구원, 2011, 『서울시 경관계획에 따른 경관관리 운영평가 및 개선방안 연구』.

서울특별시, 2005, 『서울특별시 경관관리 기본계획』.

_____, 2009a, 『서울특별시 기본경관계획』.

_____, 2009b, 『서울특별시 시가지경관계획』.

_____, 2010a, 『서울특별시 자연녹지경관계획』.

_____, 2010b, 『서울특별시 수변경관계획』.

_____, 2010c, 『서울특별시 역사문화경관계획』.

_____, 2011, 서울시 보도자료

이성창 · 박현찬 · 이승지 · 이상호, 2011, “서울시 경관관리의 실효성 제고방안에 관한 연구: 일본 주요도시와의 경관계획 비교분석을 통하여”, 『대한건축학회 논문집 계획계』, 27(5): 211~220, 대한건축학회.

<http://design.seoul.go.kr>

<http://gis.seoul.go.kr>

원 고 접 수 일 : 2012년 4월 25일

1차심사완료일 : 2012년 5월 18일

최종원고채택일 : 2012년 5월 31일