

요약 및 정책건의

1 연구의 개요

1.1 배경 및 목적

- 지역특성을 고려한 경관의 입체적 관리를 위한 경관법이 2007년 제정되어 지자체별 경관관리의 법적 근거가 마련되었으며, 서울시는 이를 근거로 2009년 서울시 기본 경관계획과 2010년 서울시 특정경관계획을 수립하여 서울시 전체의 경관관리 기본 방향을 마련하였다.
- 하지만 일부 지자체에 의한 자율적 경관계획의 수립과 실행, 관리수단의 부재로 인한 경관계획의 실행력 미흡, 경관관련 계획의 중복 수립에 따른 중복과 혼선 등의 어려움이 있었다.
- 이에 따라 국토교통부는 2013년 중앙정부의 역할정립, 지자체 경관관리의 실행력 확보, 경관심의의 강화를 주요 골자로 하여 경관법을 전면 개정하였다.
- 이 연구의 목적은 개정 경관법 및 시행령을 근거로 한 서울시 경관조례의 개정 방향을 제시하고, 서울시 경관계획 재정비를 위해 기존 서울시 경관계획의 성과와 한계, 관련 계획의 수립 내용 등을 검토하여 경관계획의 정비 방향을 모색하는 데 있다.

1.2 내용 및 방법

- 이 연구는 기존 경관법 및 경관조례, 서울시 경관계획 등 관련제도의 검토와 경관계획을 수립·운영 중인 서울시 및 타 지자체 실무진과의 면담, 기존연구 검토 등을 통해 기존 경관정책의 성과와 한계를 파악한다.
- 또한 기존 경관정책의 한계와 문제점을 극복하고 개정 경관법과 2030 서울플랜 및 현재 수립 중인 한강변·역사도심 관리 기본계획의 주요방향을 검토하여 서울시 경관정책의 개선과 경관계획 재정비를 위한 기본방향을 설정한다.

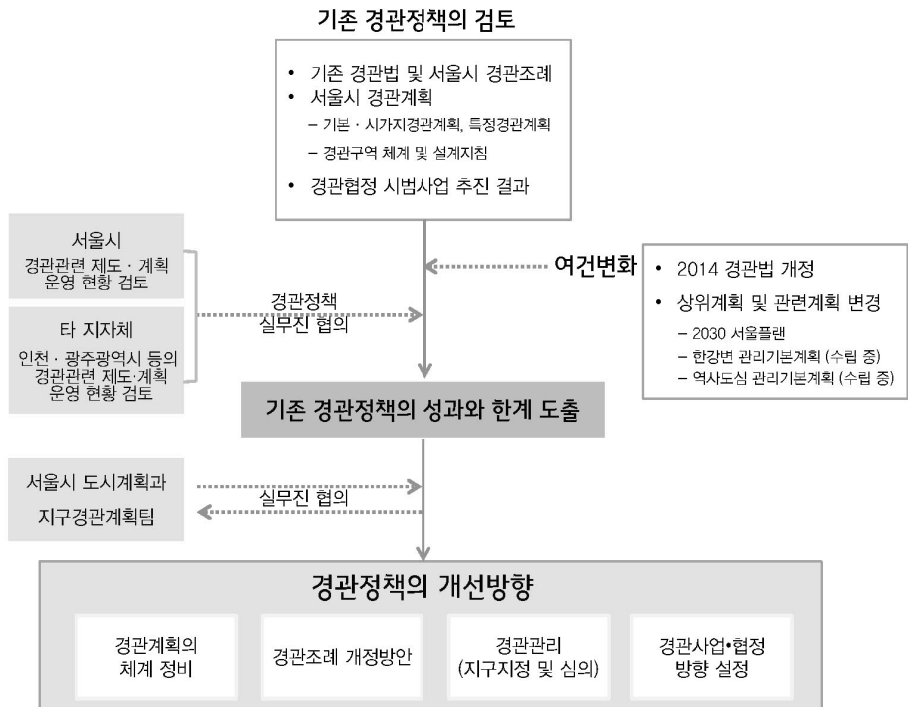


그림 1 연구의 흐름

2 주요 연구결과

2.1 기존 경관정책의 한계

- 서울시는 경관법 제정에 따라 2009년 경관계획을 수립하였으나, 실질적인 경관관리의 수단인 경관지구의 지정 및 관리는 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’(이하 국계법)상 도시관리계획으로 결정하는 이원화된 구조로 경관계획에 의한 경관관리에는 한계가 있었다.
- 또한 현재 경관계획의 경관관리구역 및 구역별 설계지침이 과하게 세분화되어 있어 운영 및 이용 효율성 문제가 나타났으며, 경관설계지침은 법적 구속력이 없는 자율평가방식으로서 실효성 이슈가 제기되었다.
- 경관형성에 큰 영향을 미치는 일정규모 이상의 사회기반시설사업, 개발사업, 건축물 등은 설계심의, 디자인심의, 건축심의 등을 통해 관리되고 있으나, 경관부문에 대한 중점검토가 충분히 이루어지는데 한계가 있으며 중소규모 건축물 등 심의 대상이 아닌 경우에는 관리방안이 부재하였다.

- 경관사업과 경관협정은 공공부문의 투자와 적극적인 홍보로 추진되었으나, 사업의 취지와 방식이 모호하여 유사사업과의 차별성을 가지지 못하는 것으로 인식되고 있다.

2.2 경관정책 관련 여건변화

- 기존 경관법의 문제점을 보완하여 경관관리의 효율성과 실효성 확보를 위해 경관법 및 시행령이 개정되었다. 경관법의 개정으로 경관관리에 대한 중앙정부의 역할이 정립되었으며, 경관계획의 수립 의무화와 경관계획에 의해 경관지구 및 미관지구의 지정 요청 및 관리가 가능해지는 등 지자체 경관관리의 실행력이 확보되었다. 또한 사회기반시설사업, 개발사업, 중소기업 건축물의 경관심의 기능이 강화되어, 지역특성을 고려한 입체적 경관관리가 가능하게 되었다.
- 현재 서울시의 중요한 경관자원인 한강과 한양도성의 조화로운 개발을 관리하기 위해 한강변과 도심부를 대상으로 종합적인 관리계획이 수립 중이다. 경관계획 재정비는 이들 관련계획이 경관부문 상위계획으로서 역할할 수 있도록 수립과정에서 경관 관리방향과 원칙 등을 조율해 갈 필요가 있다.

3 서울시 경관정책의 개선 방향

3.1 활용성을 고려한 계획 및 지침체계 정비

- 기본경관계획과 시가지 경관계획, 강·산·문화재 특정경관계획으로 구분되어 있는 현재의 계획 체계는 기본계획 성격의 단일 경관계획으로 통합하고, 특정경관계획은 새로운 경관의 창출과 형성을 위한 지구 차원의 구체적 경관계획으로 역할을 할 수 있도록 대상과 방향을 제시한다.
- 또한 경관계획상 경관중점관리구역을 중심으로 관련계획(한강·역사도심)을 반영하여 중점경관관리구역 설정을 검토하며 구체적인 가이드라인 및 경관심의를 통해 관리한다. 새로운 경관 창출과 형성을 위한 사업추진이 필요한 지역은 특정경관계획구역으로 검토하여 경관형 지구단위계획 등을 통해 관리하고, 기존 경관중점관리구역 중 중점경관관리구역과 특정경관계획구역을 제외한 구역은 기본경관관리구역으로 전환하여 건축 허가 시 경관 체크리스트 제출을 통해 관리하도록 한다.

- 세분화된 경관관리 유형을 통합하여 관리유형을 단순화하며, 11개의 관리 유형별 설계지침에서 공통된 사항은 통합하고, 유형별 항목을 작성하여 설계지침의 효율성이 확보되도록 한다.
- 현재 경관관리구역의 정보를 제공하는 서울시 GIS포털 이용의 활성화를 위해 GIS포털 이용방법에 대한 교육과 안내, 홍보를 추진하는 동시에, 토지이용계획 확인서상 경관관리구역 지정 여부를 표기하는 등 경관관련 정보를 좀 더 쉽게 확인할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

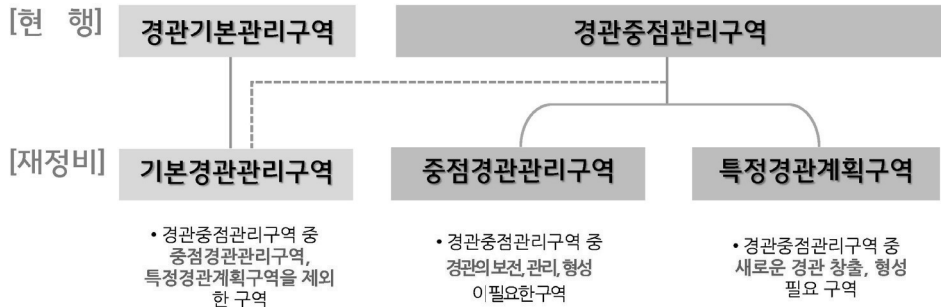


그림 2 경관관리구역체계의 재정비

32 경관관리 실행력 강화를 위한 경관심의 대상의 구체화

- 사회기반시설사업 심의대상은 2011~2013년간 서울시의 사회기반시설사업 추진 건수와 사업규모 등의 정량적 요인과 경관에 미치는 영향, 주민 선호 및 기피시설 여부 등의 정성적인 요인을 고려하여 선정한다.
- 현재 건축심의 및 디자인 심의 대상인 건축물은 경관심의가 이루어져야 할 것이며, 관련계획(한강·역사도심)의 건축물 가이드라인의 내용과 설계지침의 내용을 반영한 심의 기준을 마련하도록 한다. 지역특성을 반영한 건축물의 경관관리를 위해서는 경관계획을 통해 지역별 건축물 심의대상의 상세화도 필요하다.

33 서울시 여건을 고려한 경관관리 수단의 운영

- 장기적으로는 경관심의 및 경관정책 관련 업무 추진을 담당하는 경관행정조직의 신설 및 기능 재편이 필요하나, 단기적으로는 경관심을 추가적인 규제로 인식하지 않

도록 도시건축공동위원회, 디자인위원회, 건축위원회를 최대한 활용하도록 한다. 각 위원회의 심의와 경관심의를 공동 시행하도록 함으로써, 행정절차의 효율화를 기하고 중복심의를 배제하도록 한다.

- 경관법의 개정으로 경관계획에 의한 경관지구와 미관지구의 지정 요청 및 관리가 가능함에 따라, 경관적으로 중요한 지역을 대상으로 지구를 지정하여 관리할 수 있는 법적 수단이 마련되었다. 신규 지구 지정을 서두르기보다는 기존의 경관지구와 미관지구를 포함한 경관관리가 필요한 구역을 대상으로 실태조사를 실시하여 지구의 유지관리 유형을 구분하고, 유형별 관리방향을 설정하는 것이 바람직하다.

34 차별성 있는 경관사업 및 협정의 시행

- 경관사업 및 경관협정은 경관지구, 중점경관관리구역 등 경관법 및 계획 등에 의해 지정된 지역에서 중점적 또는 우선적으로 추진될 수 있도록 하며, 새로운 경관 창출, 특정지 명소화 등 경관에 중점을 둔 실현수단으로 건축협정, 녹화협정, 주거환경관리사업과 차별화되도록 한다.
- 경관지구와 같은 규제지역의 보상책으로서 경관사업 및 협정을 활용하고, 사업 완료 후에도 주민주도에 의한 지속적인 경관의 유지와 관리를 유도하기 위한 방안이 마련되어야 한다.