

2014-PR-02

개정 경관법에 따른 서울시 경관정책 개선방향 연구

A Study on the Improvement of Landscape Policy in Seoul with
the Amendment of Landscape Law

박현찬 민승현

2014-PR-02

개정 경관법에 따른 서울시 경관정책 개선방향 연구

A Study on the Improvement of Landscape Policy in Seoul with
the Amendment of Landscape Law

연구진

연구책임	박현찬	도시공간연구실 선임연구위원
연구원	민승현	도시공간연구실 연구위원
	정상혁	도시공간연구실 초빙부연구위원
	김승주	도시공간연구실 초빙부연구위원
	오정현	도시공간연구실 연구원
	김수연	도시공간연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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 경관 정책의 개선과 경관계획 재정비를 위한 기본방향을 설정한다.

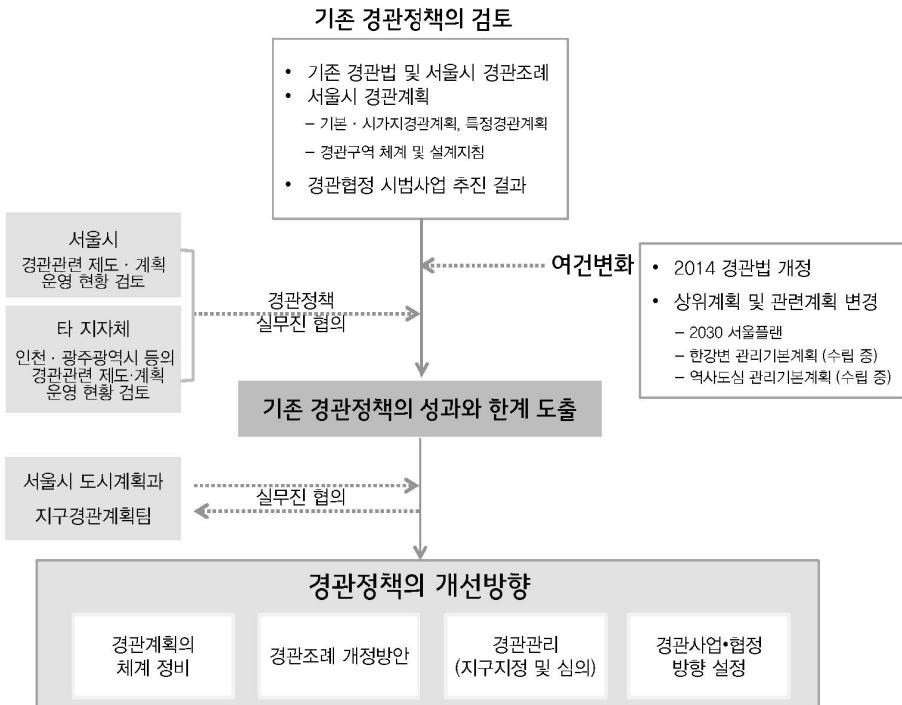


그림 1 연구의 흐름

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 실효성이 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, 중소규모 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 경관관리방향과 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.

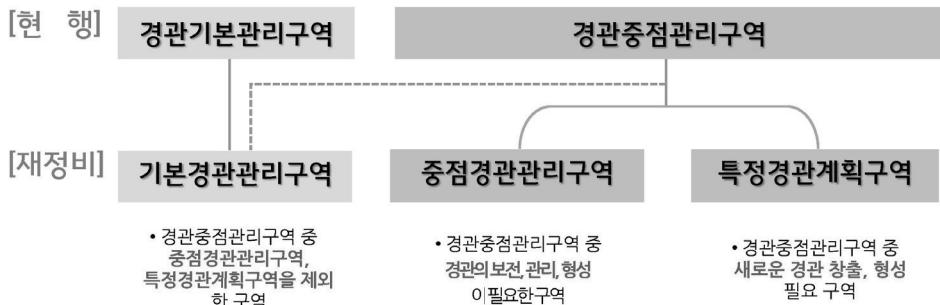


그림 2 경관관리구역체계의 재정비

3.2 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.

3.3 서울시 여건을 고려한 경관관리 수단의 운영

- 장기적으로는 경관심의 및 경관정책 관련 업무 추진을 전담하는 경관행정조직의 신설 및 기능 재편이 필요하나, 단기적으로는 경관심의를 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.

3.4 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.

차례

I	연구의 개요	14
1	연구의 배경 및 목적	14
1 1	연구의 배경	14
1 2	연구의 목적	15
2	연구의 내용 및 방법	16
2 1	연구의 내용	16
2 2	연구의 흐름	16
II	기존 경관정책 및 여건변화 검토	18
1	기존 경관정책의 검토	18
1 1	서울시 경관관리의 흐름	18
1 2	기존 경관정책의 성과	21
1 3	기존 경관정책의 한계	25
2	경관정책의 여건변화	29
2 1	경관법 전부 개정안의 주요 내용	29
2 2	상위계획 및 관련계획의 검토	32
3	소결	42
III	서울시 경관정책의 개선방향	46
1	활용성을 고려한 경관계획 및 지침체계 정비	46
1 1	통합적 경관계획의 수립	46
1 2	경관관리구역 체계의 재정비	46
1 3	경관관리 유형 통합에 의한 경관설계지침의 재정비	48
1 4	경관관련 정보제공 체계 구축	49
2	경관법 개정에 따른 경관심의 대상 구체화	50
2 1	경관법의 경관심의 대상	50
2 2	사회기반시설사업 경관심의 대상 구체화	51

2 3	건축물 경관심의 대상 구체화	57
2 4	개발사업의 경관심의 대상 및 시기	60
3	경관심의 및 도시관리 수단의 운영 방안	61
3 1	경관심의 조직 구성 및 운영방안	61
3 2	실태분석에 기반을 둔 경관지구 및 미관지구의 재편	66
4	차별성 있는 경관사업 및 협정의 방향 설정	69
4 1	경관사업과 경관협정의 개념 정립	69
4 2	경관사업 및 협정의 활용 방향	70
IV	결론 및 향후 연구과제	74
1	연구의 종합	74
2	향후 추진 연구과제	76
	참고문헌	78
	Abstract	80

표차례

표 2-1	경관지구 지정 및 해제	18
표 2-2	경관자율평가제((구)경관자가점검제) 시범운영 결과	23
표 2-3	서울시 경관사업 추진 현황	24
표 2-4	경관구역별 설계지침의 종류	27
표 2-5	주거환경관리사업과 경관협정사업의 사업내용 비교	28
표 2-6	서울시민디자인위원회 분과별 심의 및 자문대상	30
표 2-7	2030 서울플랜의 경관계획부문 전략 및 추진방안	33
표 2-8	2030 서울플랜의 경관유형별 현황 및 문제점	34
표 2-9	한강변 관리기본계획의 4대 원칙 및 관리방향	36
표 2-10	한강변 관리기본계획의 지구별 가이드라인의 내용	37
표 2-11	역사도심의 개발관리 방향	38
표 3-1	경관유형별 설계지침	48
표 3-2	경관심의 대상	51
표 3-3	사회기반시설사업 심의 대상사업 건수	52
표 3-4	디자인 심의대상 시설물	53
표 3-5	사회기반시설사업의 경관심의 필요성 검토	54
표 3-6	경관사업 심의필요 여부 검토 결과	57
표 3-7	건축물 심의 현황	58
표 3-8	경관조례 개정방안 제시 : 경관관리구역별 경관심의 대상 설정	59
표 3-9	현재 운영 중인 심의 대상과 심의위원회 현황	61
표 3-10	사회기반시설사업의 경관심의 대상 건수 예측	62
표 3-11	개발사업의 심의 현황	63
표 3-12	서울시 및 자치구 건축위원회, 서울시민 디자인위원회 심의 대상 현황	64
표 3-13	타 도시의 시가지경관지구 지정현황	67
표 3-14	타 도시의 시가지경관지구 규제사항	68
표 3-15	경관사업과 경관협정의 비교	70

그림차례

그림 1-1	지방자치단체 경관관리 현황	14
그림 1-2	서울시 경관관련 법·제도 및 관련계획 변천	15
그림 1-3	연구의 흐름	16
그림 2-1	서울시 도시계획 변화에 따른 경관정책의 흐름	20
그림 2-2	서울시 경관계획의 취지 및 내용의 변천 종합	21
그림 2-3	서울시 경관관리정보체계	22
그림 2-4	수변축 경관기본설계지침 예시	23
그림 2-5	강북구 우이동 경관협정 시범사업	24
그림 2-6	구로구 들머리마을(좌) 및 관악구 보그니마을(중, 우) 경관협정 사업	25
그림 2-7	경관계획의 위상	25
그림 2-8	경관법 전부개정의 주요내용	32
그림 2-9	한강변 관리기본계획의 공간적 범위	35
그림 2-10	역사도심의 개발관리 방향	38
그림 2-11	특성보존지구 및 역사문화진흥지구 지정(안)	38
그림 2-12	도심부 높이계획 재설정(안)	40
그림 2-13	도심부 건축물 관리체계	41
그림 2-14	경관정책의 개선방향	43
그림 3-1	경관계획 체계의 통합	46
그림 3-2	경관관리구역 체계의 재정비	47
그림 3-3	경관관리 유형 및 경관설계지침의 통합 예시	49
그림 3-4	경관관련위원회 경관심의 업무량 예측	65
그림 3-5	경관지구 및 미관지구의 실태분석 및 관리방향 설정을 위한 연구과정 제안	69

| 연구의 개요

- 1 연구의 배경 및 목적
- 2 연구의 내용 및 방법

| 연구의 개요

1 연구의 배경 및 목적

1.1 연구의 배경

1.1.1 2007년 경관법 제정으로 체계적 도시경관 관리를 위한 법적 근거 마련

획일적인 도시경관 문제에 대응하여 지역특성을 고려한 건축물의 배치 및 형상 등을 입체적으로 관리할 수 있도록 2007년 경관법이 제정되었다. 경관법 제정으로 그동안 산재된 관련법에 의해 개별적으로 적용되었던 경관관리 방식에서 벗어나 법적 근거를 토대로 경관계획, 경관조례 제정 등 지자체별 경관행정의 실행력이 확보되었다. 서울시는 도시전체의 경관관리 기본방향을 수립하고 이를 근거로 체계적인 경관관리를 수행하기 위해 2009년 서울시 기본경관계획과 2010년 서울시 특정경관계획을 수립한 바 있다.

1.1.2 2013년 경관법 전부 개정으로 경관법의 실효성 확보

2007년 경관법이 제정되었으나 경관관리 주체로서 국가의 역할이 부재한 상태에서 지자체만의 자율적 경관계획 수립 및 예산만으로는 경관을 향상시키기에 한계가 따랐고 이에 따라 실효성이 부족한 경관계획이 양산되는 결과를 초래하였다.



그림 1-1 지방자치단체 경관관리 현황

출처 : 국토해양부, 2011, 도시경관의 통합적 개선 추진방안 연구

또한 국토계획법 등 관련법과의 위계가 정립되어 있지 않고 대부분의 정부주도 사회 기반시설사업은 경관관리 대상에서 제외되어 경관법 실효성에 제한이 따랐다. 이에 따라 국가적 차원의 체계적이고 통합적인 경관관리를 위해 국토교통부는 2011년부터 경관법 개정을 추진하여 2013년 8월 경관법 전부 개정안을 공포하고 2014년 2월부터 시행 중이다.

2007	5/17	경관법 제정
	11/13	경관법 시행령 제정
	11/18	경관법 및 시행령 시행
2008	5/29	서울시 경관조례 제정 및 시행
2009	1/25	서울시 경관조례 시행규칙 제정 및 시행 서울시 기본경관계획 및 시가지경관계획 수립
2010		서울시 자연녹지 · 수변 · 역사문화 특정경관계획 수립
2013	8/6	경관법 전부개정
2014	2/7	경관법 전부개정안 및 시행령 시행
	8/6	서울시 경관조례 개정안 제정 및 시행(예정)

그림 1-2 서울시 경관관련 법·제도 및 관련계획 변천

12

연구의 목적

서울시는 개정된 경관법 및 경관법 시행령을 근거로 서울시 경관조례 개정안을 마련하는 중이며, 2009년에 수립된 기본경관계획은 수립 후 5년이 지나(경관법 제6조) 재정비를 앞두고 있는 실정이다. 따라서 이 연구는 경관법 및 시행령 시행에 따른 서울시 경관조례에 위임된 사항을 검토하여 조례 개정안 마련에 기여하며, 서울시 경관계획 재정비에 앞서 기존에 수립된 경관계획을 검토·분석하여 경관계획의 재정비 방향을 모색해보고자 한다.

연구의 내용 및 방법

연구의 내용

주요내용은 경관법 전면개정에 따른 서울시 경관조례의 개정과 서울시 경관계획의 재정비를 위한 기본방향 제시에 있다. 이를 위해 기존 경관계획과 운영 등 경관정책의 검토·분석을 통한 성과와 한계 도출을 토대로 개선방향을 제시한다.

연구의 흐름

이 연구는 기존 경관법 및 서울시 경관조례, 서울시 기본경관계획 등 관련 제도의 검토와 서울시 외 인천, 광주광역시 등 경관관련 제도와 계획을 수립하여 운영하고 있는 지자체의 실무진 면담 등을 통해 기존 경관정책의 성과와 한계를 도출한다.

또한 경관정책의 여건변화로서 2013년 전면 개정한 경관법의 내용을 검토하고, 상위계획인 2030 서울플랜과 현재 수립 중인 한강변 관리기본계획 및 역사도심 관리 기본계획의 방향을 검토하여, 서울시 경관정책의 개선방향과 경관계획 재정비를 위한 기본방향을 제시한다.

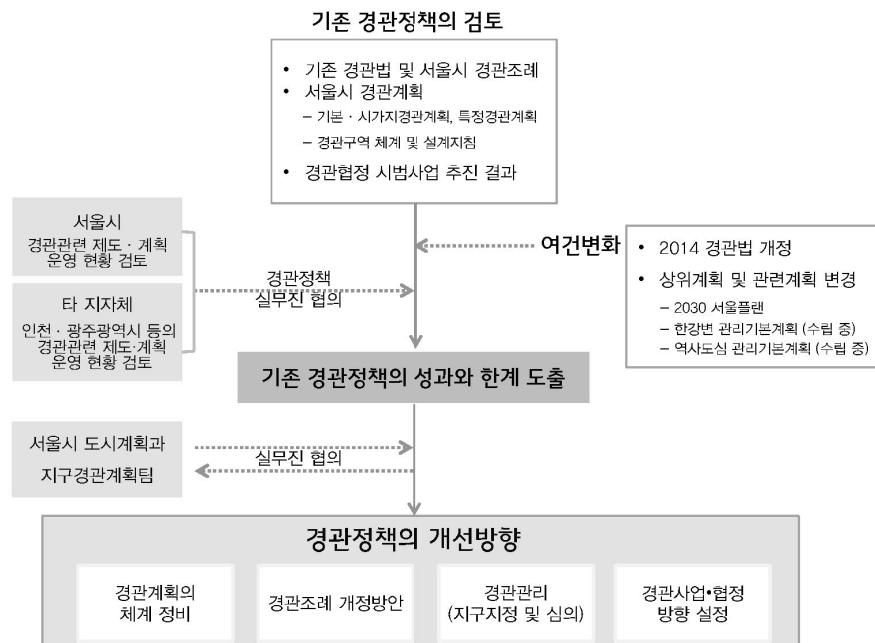


그림 1-3 연구의 흐름

II 기존 경관정책 및 여건변화 검토

- 1 기존 경관정책의 검토
- 2 경관정책의 여건변화
- 3 소결

II 기존 경관정책 및 여건변화 검토

1 기존 경관정책의 검토

1.1 서울시 경관관리의 흐름

1.1.1 경관훼손 문제의 인식과 관리 필요성 대두

서울시의 경관계획은 대규모 도시개발, 주택 재개발사업 등으로 인한 도시경관의 변화에 따른 경관관리 필요성에 따라 계획의 기본방향과 성격이 변화하였으며, 서울시의 주요한 경관자원인 산, 하천, 역사문화재를 대상으로 다수의 계획이 수립되었다. 경관계획 외에 경관을 실질적으로 관리하는 수단이라고 할 수 있는 경관지구는 1971년(36.2㎢) 불량주택밀집지역 정비를 목적으로 해제한 후 2000년 이전까지 지속적으로 감소하였다. 2013년 현재 서울시 경관지구는 13.1㎢로 1971년 대비 약 55% 감소하였으며, 경관지구 내 주민의 규제완화와 지구 해제 요구는 지속되고 있다.

표 2-1 경관지구 지정 및 해제

구분	지정면적(㎡)	해제면적(㎡)	내용	면적 증감률(%)
1941년	29,268,000		• 풍치지구 지정	
1965년		6,003,000	• 시가지 팽창에 따른 공공시설, 기타시설부지 확보를 위해 해제	-20.5
	4,568,000		• 공원용지를 주거용지로 전환하면서 지정	19.6
1968년	3,527,000		• 공원의 주거지역을 변경하면서 지정	12.7
1971년	4,800,000		• 연담화 방지를 위한 경관지구 지정	15.3
1977년		9,900,000	• 풍치지구 재정비 결정, 불량주택 밀집지역의 경관지구 해제	-27.4
1989년		1,540,000	• 주택개량재개발사업으로 풍치지구 존치가 불가능한 경우 해제	-5.9
1997년		8,574,000	• 풍치지구 관리계획 지침에 따라 심의를 거쳐 불합리한 지역 해제	-34.7
2000년	698,012		• 1997~1999년 풍치지구 관리계획 마련 : 불합리한 지역의 경관지구 해제 또는 건축완화, 추가 지정	4.3
2013년		3,734,012		-22.2

출처 : 서울특별시, 2001, 2001년 서울도시계획 연혁집

경관지구의 해제와 함께 경관에 가장 큰 변화를 가져온 것은 1985년 발표한 정부의

주택건설촉진방안이다. 이 정책으로 서울시는 아파트의 용적률과 건폐율이 상향되었으며, 인동간격 축소 등 건축규제가 완화되어 고층·고밀개발이 추진되었다. 1990년 도시계획법과 건축법 개정에 따른 종세분화와 제3종 일반주거지역의 건폐율과 용적률 완화로 인해 이러한 현상은 더욱 심화되었다. 이 당시 주요한 사업 대상지인 구릉지 불량주택지에서는 건축규제 완화와 함께 사업성 확보를 위해 고층·고밀의 주택 재개발사업이 활발히 추진되어 조망차폐, 경관특성 파괴 등 서울시 경관에 부정적인 결과를 초래하였다.

성장위주의 도시개발, 고층·고밀화 등에 의한 경관 훼손에 대한 우려와 경관관리의 필요성이 대두되면서 경관을 고려한 도시정비 방향을 정립하기 위해 1994년 서울시 도시경관 기본계획(안)이 수립되었다. 이 계획(안)은 “서울의 자연경관을 최대한 살린 21세기 국제문화도시의 조성”이라는 비전을 수립하고, 서울의 자연지형 및 도시 골격의 보존을 통한 정주환경의 개선이라는 정비방향을 마련하였다.

112

서울의 주요 경관자원 보존을 위한 관리계획 추진

1990년에는 업무용 건물 위주의 도심개발 사업에 따른 야간의 도심공동화를 해결하기 위해 도심 내 주거용도 도입 시 용적률을 완화하는 도심공동화 방지방안을, 1994년에는 도심재개발기본계획 수립으로 주거복합개발 시 용적률과 건폐율을 완화하는 등의 적극적인 도심개발을 유도하였다.

서울시의 도심재개발 정책은 다수의 현대적 건물 신축, 도로망 정비, 공원 및 주차장 확충 등 도심기능의 현대화를 가져왔으나, 도심 내 주거용도 도입을 유도하여 도심의 고유한 기능인 업무 및 상업기능을 저해하였고 도심부의 역사·문화적 특성에 대한 배려가 부족하였다.

이에 따라 서울시는 경관지구 신설과 용적률 하향 조정 등을 골자로 하여 도시계획조례를 개정하였고, 중앙정부는 국토계획법을 제정(2003)하여 경관계획을 도시계획 체계에 도입함으로써 경관관리의 제도적 장치를 마련하였다. 또한 서울시는 도심부 관리기본계획을 수립하여 도심부의 역사성 보존 정책을 추진하였다.

이후 서울시는 비법정 계획으로 경관관리 기본계획을 수립(2005)하고 서울의 독특한 가치인 역사·문화의 정체성이 느껴지는 서울 고유의 모습을 창출할 수 있는 경관 관리 방안을 마련하였다. 이 계획은 학회와 연구기관이 중심이 되어 경관계획 체계를 수립하고 건축물의 높이, 규모 관리 등에 대해 구체적인 관리방안을 모색하였으나 제

도적 근거 부족으로 실효적인 관리단계까지 이르지는 못하였다. 한편 이 외에도 한강 및 주요 산, 하천 등을 대상으로 다양한 경관유형별 경관계획이 수립되었으나 역사문화자원에 대한 고려는 여전히 부족하였다.

113

경관관리의 법적 근거 마련에 따른 종합적 경관관리 추진

경관법 제정(2007)으로 경관조례와 경관계획의 법적근거가 마련됨에 따라, 개별법 단위에 근거한 경관관리에서 탈피한 종합적인 경관관리를 위해 서울시는 2009년 최초의 법정 지자체 경관계획을 수립하였다. 서울시 기본경관계획은 “600년 고도의 숨결이 살아있으며, 자연과 조화되는 아름답고 매력 있는 서울”이라는 비전하에 경관의 시민인식을 제고하고 디자인 개선 및 경관사업, 서울의 역사·문화적 가치를 중시하는 소프트한 경관관리 추진을 위한 관리방안을 마련하였다.

또한 경관법 제정 이전 주요 산과 하천을 중심으로 수립된 경관유형별 계획을 보완하기 위해 강, 산, 문화재를 대상으로 경관유형별 경관형성기준을 제시하는 서울시 특정경관계획을 수립(2010)하였다. 이후 국가적 차원의 체계적이고 종합적인 경관관리와 실효성 확보를 위해 경관법이 전부 개정되었으며 2014년 2월부터 시행 중이다. 이에 따라 경관조례 개정안 마련과 경관계획 재정비가 요구되는 실정이다.

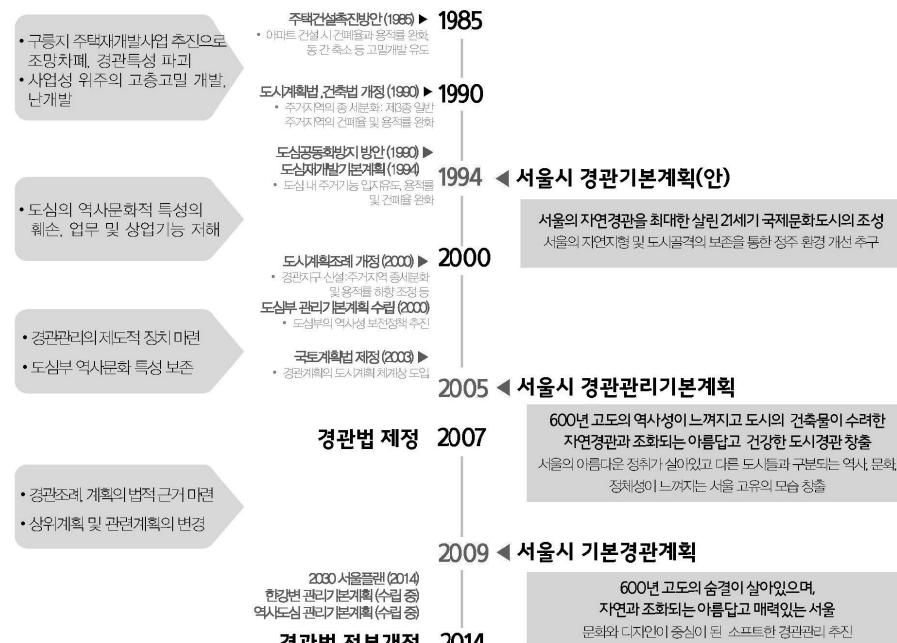


그림 2-1 서울시 도시계획 변화에 따른 경관정책의 흐름

출처 : 서울특별시, 2001, 서울도시계획 연혁집

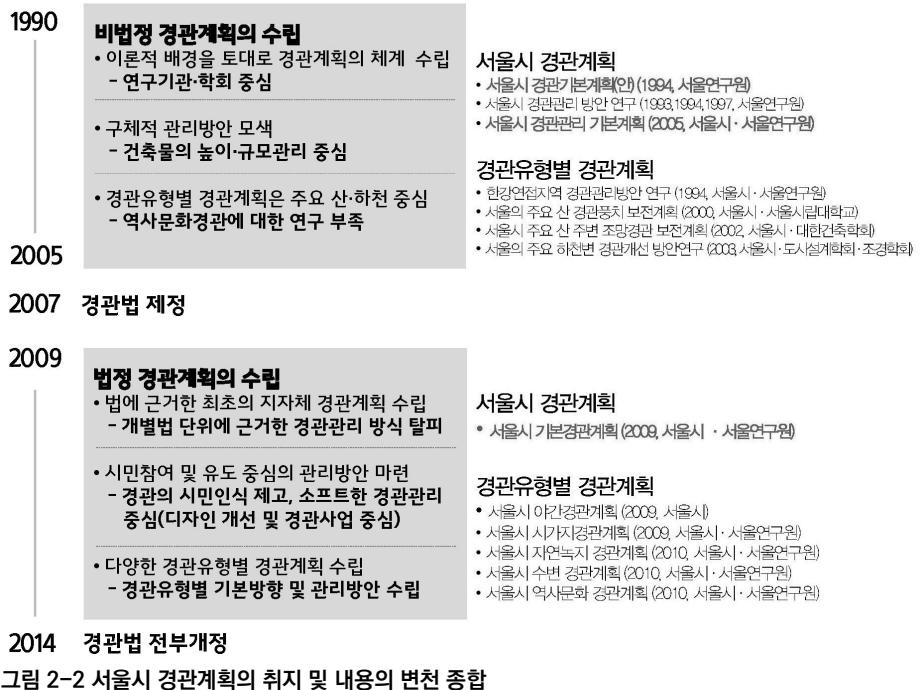


그림 2-2 서울시 경관계획의 취지 및 내용의 변천 종합

1.2 기존 경관정책의 성과

1.2.1 경관관리의 법적 근거 마련

2007년 5월 경관법 제정으로 개별법 단위로 다루어지던 경관관리 방식에서 벗어나 도시전체의 종합적 경관관리를 추진할 수 있게 되었다. 또한 지자체별로 수립·운용하고 있는 경관계획과 경관조례의 법적 근거가 마련되어 지자체 필요에 따라 선택적·자율적으로 계획을 수립하고 지역특성에 맞는 정책수립과 지자체별로 자율적인 경관관리를 유도할 수 있게 되었다.

1.2.2 경관관리 구역설정과 관리방향 제시

서울시는 2009년에 수립한 ‘서울시 기본경관계획’을 통해 경관특성의 강화와 관리가 필요한 구역을 경관관리구역으로 설정한 바 있으며, 경관관리구역의 지리정보 데이터를 기반으로 서울시 GIS 포털을 통해 경관관리정보를 제공하고 있다.

서울시 홈페이지를 통해 건축물 신축 시, 해당 건축물 지번의 경관관리구역 여부와 해당하는 경관관리구역의 확인이 가능하며 건축허가 신청 시 함께 제출해야 하는 경

관설계지침의 종류에 대한 정보도 제공하고 있다.

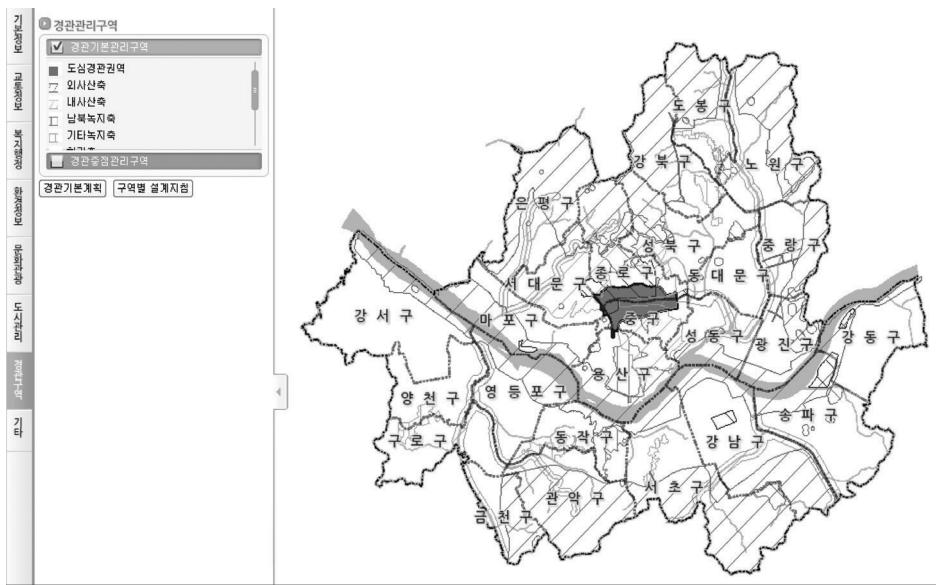


그림 2-3 서울시 경관관리정보체계

*출처 : <http://gis.seoul.go.kr>

서울시는 경관관리구역 내 건축 허가 신청 시, 경관설계지침을 마련하여 설계자가 스스로 경관자원 및 지역여건에 적합한 설계를 시행할 수 있도록 유도하는 ‘경관자율평가제’¹를 시행하고 있다. 경관설계지침은 건축물의 배치, 규모·높이, 형태·외관, 재질, 외부공간, 야간경관, 색채, 옥외광고물의 8개 항목으로 구성되며, 건축물의 높이, 건폐율, 용적률 등의 구체적인 수치에 의한 정량적 규제 내용이 아닌 바람직한 경관을 유도하기 위한 기본원칙과 방향성을 제시한다. 경관설계지침은 설계자가 항목별 기준에 대해 준수 여부를 체크하여 건축물 허가심의 시 제출하는 방식으로 운영하고 있다.

1 건축 설계자의 인식 제고와 체계적 경관관리방안의 안정적 정착을 목표로 2009년 4월부터 2011년 3월까지 경관설계지침의 체크리스트를 작성하여 건축허가 및 심의 시 첨부하도록 하는 경관자가점검제의 시범운영을 실시하였다. 그러나 시범운영 기간 내 저조한 시행률과 경관체크리스트의 높은 작성 오류율, 인식부족에 따른 운영상의 문제점들이 나타나 2011년 12월까지 시범운영 기간을 연장하였다. 2012년 1월 1일 제도 명칭을 ‘경관자율평가제’로 변경하고 건축허가 및 심의 시 체크리스트 제출을 의무화하여 체크리스트 미제출 시 보완을 요구하도록 하였다.

핵심어	경관적으로 검토해야 할 항목	평가
조망확보	<p>대상지 주변 수변으로의 조망을 충분히 확보하고, 지형적 특성을 고려하여 건축물을 배치한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 한강 • 지천 : 청계천, 종랑천, 단천, 양재천, 불광천, 흥제천, 안양천 <p>※ (괄호) 한강 경관기본관리구역 내 16층 이상 건축물인 경우, 한강의 주요 조망점에서 시뮬레이션 3곳 이상의 무 실시 (11페이지 작성법 참조)</p> <p>도로를 활용한 조망축/통경축을 확보하여 일상 환경에서 배후의 수변을 자주 인식할 수 있도록 건축물을 배치한다.</p>	

그림 2-4 수변축 경관기본설계지침 예시

123

유도와 지원 중심의 경관법

경관법은 개별적인 규제수단을 제시하기보다 국계법의 경관지구 등 다른 법과의 연계와 경관관리 유도 및 지원에 대한 내용을 담고 있다. 경관법 이전의 비법정 경관계획에서 경관·고도지구 등 제한적 지역에 대한 규제 위주의 관리방안을 제시했다면, 경관법에 근거한 서울시 기본경관계획에서는 시민 참여에 의한 유도 및 형성 중심의 소프트한 경관관리로 방향을 전환하였다.

특히 시민의 경관인식을 제고하고 자발적 참여를 유도한 경관자율평가제의 시범운영 결과를 분석하였더니 설계지침 제출경험이 있는 건축사의 약 40%가 “경관설계지침의 운영이 경관에 대한 인식의 전환을 가져왔다”고 답변하여 이와 같은 제도 운영이 경관에 대한 시민 의식 제고에 영향을 미쳤음을 알 수 있었다.

표 2-2 경관자율평가제((구)경관자가점검제) 시범운영 결과

시범 운영 기간	• 2009년 4월 1일 ~ 2011년 3월 31일
조사 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 허가/심의 대상 건축물 : 14,055개 • 경관설계지침 : 1,706개
설문조사 대상	• 공무원 217명, 건축사(경관설계지침 제출 경험 有) 213명
적용사례	• 각 경관설계지침 도면(배지도, 입면도) : 22개

출처 : 서울연구원, 2011, ‘서울시 경관계획에 따른 경관관리 운영평가 및 개선방안 연구’

이 외에도 강동구, 성동구, 종로구 등은 2012년 1월, 경관자율평가제 시행이 의무화²되기 이전부터 경관중점관리구역을 대상으로 사전자문을 시행(2010년~2011년 자치구별 사전자문 평균 23건/년)하는 등 경관법 제정이 공무원의 경관관련 능력 배양에도 기여한 것으로 나타났다.

124 경관사업·협정에 의한 시민참여 가능

경관법 제정으로 경관계획 수립 시 시민의 의견을 청취하도록 의무화되었으며, 경관사업 및 협정을 수단으로 경관관리에 시민의 참여가 가능하게 되었다.

서울시는 경관법 제정 이후, 경관사업의 공공부문에 관한 투자와 적극적인 홍보를 통해 2009년부터 시범사업을 추진하였으며, 2014년 현재 총 9개의 지역특성이 반영된 경관창출과 주민참여에 의한 경관사업이 완료되었다.

표 2-3 서울시 경관사업 추진 현황

사업 기간	대상지
2009년~2011년	<ul style="list-style-type: none">• 도봉구 도봉2동 도봉역 주변• 영등포구 신길동 신길역 주변• 강북구 우이동 584번지 일대• 양천구 신월동 451번지 일대
2012년~2013년	<ul style="list-style-type: none">• 은평구 신사동 산새마을• 구로구 개봉3동 들머리마을• 도봉구 창동 창동역사 하부• 관악구 서림동 보그니마을• 금천구 가산동 독산역 금천교 고가하부

출처 : 서울특별시, 2013, 서울시 보도자료 2013.12.07, 「서울시, ‘제3회 대한민국 경관대상’ 최우수상, 특별상 수상」



그림 2-5 강북구 우이동 경관협정 시범사업

출처 : 서울특별시 홈페이지(<http://sculture.seoul.go.kr/archives/8821>)

² 시범운영 기간의 운영실태 및 문제점을 파악한 '서울시 경관계획에 따른 경관관리 운영평가 및 개선방안 연구(2011, 서울연구원)'에서 제안한 바에 따라 경관자율평가제는 2012년 1월 의무 시행 이후, 경관중점관리구역 및 한강축 경관기본관리구역은 자치구 건축위원회의 사전 자문을 거치도록 하였다.



그림 2-6 구로구 들머리마을(좌) 및 관악구 보그니마을(중, 우) 경관협정 사업

출처 : 서울특별시 홈페이지(<http://sculture.seoul.go.kr/archives/8821>)

13

기존 경관정책의 한계

131

경관계획의 비효율성과 관리계획의 부재

국가차원의 경관정책과 계획이 부재하여 제도적 근거와 행·재정적 지원체계가 미비한 상황에서 지자체별로 경관계획을 수립, 시행하고 국토계획법의 공간계획(광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획)과 연계한 계획 체계가 아닌 경관법에 의한 별도의 계획을 운영하는 것으로는 경관관리와 형성에 한계가 있었다.

또한 경관계획은 자율적·유도적 특성으로 인해 강제성을 발휘하기 어려웠으며, 경관계획에 따른 일관된 중장기적 정책 시행보다 경관부문을 포함하는 별도의 비법정 관리계획이 주요 경관자원 관리에 실효력을 가지는 등 경관계획의 기본계획 역할이 정립되기 어려웠다.

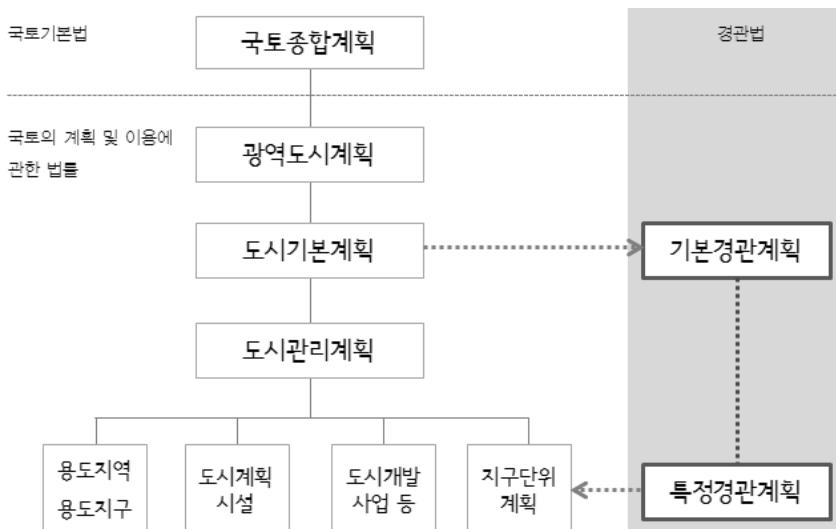


그림 2-7 경관계획의 위상

경관계획에서 제안 가능한 경관지구와 미관지구의 지정 및 관리는 국계법상 도시관리계획으로 결정하는 이원화된 구조로 경관계획에서 구체적으로 다루는데 한계가 있었다. 또한 경관지구와 미관지구 내 건축물이라고 하더라도 경관사업, 경관협정 등 경관과 관련된 사항이 아닌 경우는 경관위원회의 심의와 자문을 거치지 않으며, 현행법상 건축심의 대상이 아닌 중소규모의 민간건축물(16층 미만, 300세대 미만의 공동주택)은 규제 수단이 없어 경관관리의 사각지대로 남을 수밖에 없는 상황이었다. 주요 관리수단인 심의는 경관에 중요한 영향을 미치는 대형건축물, 공공건축물에 한하여 건축심의 또는 디자인심의가 이루어지나 구체적 설계가 완료된 단계에서 경관을 고려한 높이규제, 조망확보 등의 경관관리에는 한계가 있었다.

13.2

복잡한 구역체계와 지침내용의 중복

서울시는 기본경관계획과 특정경관계획을 통해 경관관리가 이루어지고 있다. 경관관리구역은 기본경관계획에 의한 경관기본관리구역과 경관중점관리구역, 특정경관계획에 의한 경관형성기준 적용구역으로 구분된다.

경관기본관리구역은 기본적인 경관관리가 필요한 지역으로 서울시 전체의 21%를 차지하며, 경관중점관리구역은 경관관리구역 내에서 특히 중점적으로 경관의 보전, 관리, 형성이 필요한 지역을 대상으로 한다. 또한 강, 산, 문화재 특정경관계획에서는 관리대상지역으로서 경관형성기준 적용구역이 설정되었다. 이 구역에는 경관형성 기준³을 통해 경관과 관련된 계획·사업 이행 시 반영하여야 할 기본방향과 중점 검토하여야 할 경관관련 계획내용이 제시되어 있다. 이들 각종 구역은 경우에 따라 하나의 필지에 여러 개의 구역이 중첩될 수 있다.

이처럼 세분화된 경관관리구역은 실무단계에서 운영상의 어려움을 노출하였다. 경관관리 대상을 인지하는 담당 공무원은 50% 정도이며, 구역이 중첩 지정되어 있는 경우 이해에 어려움을 겪는 것으로 나타났다⁴.

³ 경관형성기준은 관련계획 및 관련사업이 경관전략에 추진될 수 있도록 당해계획의 방향성 또는 구체적 계획방향을 유도하기 위하여 제시하는 계획원칙 또는 계획기준이다(서울시 자연녹지 경관계획, 2010, p48).

⁴ 서울연구원, 2011, '서울시 경관계획에 따른 경관관리 운영평가 및 개선방안 연구'

표 2-4 경관구역별 설계지침의 종류

기본경관계획				
구역	경관기본관리구역		경관중점관리구역	
도심경관권역	경관 기본 설계 지침 (5종)	도심경관권역 경관기본설계지침	경관 중점 설계 지침 (5종)	* 경관기본설계지침 적용
내/외사산축		내/외사산축 경관기본설계지침		내/외사산축 경관중점설계지침
남북/기타녹지축		녹지축 경관기본설계지침		남북녹지축 경관중점설계지침
수변축		수변축 경관기본설계지침		한강축 경관중점설계지침
서울성곽축		-		서울성곽축 경관중점설계지침
역사특성거점		역사특성거점 경관기본설계지침		역사특성거점 경관중점설계지침
특정경관계획 시가지 경관계획				
경관관리구역 외 폭 12m 이상 도로에 접한 대지	시가지 경관설계지침			
특정경관계획 자연녹지 경관계획				
자연녹지 경관형성기준 적용구역	(3종)	조망 경관형성기준		
		구릉지 경관형성기준		
		시가지 녹화 경관형성기준		
특정경관계획 수변 경관계획				
수변 경관형성기준 적용구역	(5종)	스카이라인 경관형성기준		
		통경축 경관형성기준		
		조망장소 / 수변연접공간 / 경관저해요소 경관형성기준		
특정경관계획 역사문화 경관계획				
역사문화 경관형성기준 적용구역	(9종)	역사적 도시조직 / 옛 물길 / 주요 옛길 경관형성기준		
		역사문화거점 / 역사경관형성 건축물 / 멀실유적 경관형성기준		
		문화재 주변 / 서울성곽 / 한옥밀집지역 경관형성기준		

출처 : 서울특별시, 2012, 「서울특별시 경관계획 설명회」 자료집: 자연녹지·수변·역사문화 경관계획, 2010

또한 설계자가 계획구상단계에서부터 고려해야 할 기본적인 원칙을 제시하는 경관 설계지침은 경관기본설계지침 5종과 경관중점설계지침 5종, 시가지 경관계획에 의한 시가지경관 설계지침까지 총 11종이다. 경관형성기준은 경관 유형별로 수변경관 계획 5개, 자연녹지경관계획 3개, 역사문화재경관계획 9개이다. 이와 같은 다양한 지침은 경관유형에 따라 세분화되어 있지만 유형별로 공통된 부분에 대해서는 지침의 내용이 중복될 수 있어 각 지침 간 차별화가 분명히 나타나지 않을 수 있는 측면이 있다.

고했다는 점에서 긍정적으로 평가되었다. 그러나 시범운영 기간의 지침 제출률은 20% 내외로 높지 않은 것으로 나타나 자율적 운영의 한계가 있음을 알 수 있었다. 또한 설계자와 담당 공무원은 설계지침 작성 시 적용해야 하는 경관설계지침 종류를 파악하는데 어려움이 있으며, 특히 구역이 중첩된 경우 설계자는 잘못된 설계지침을 제출하고 담당 공무원은 잘못된 설계지침이 제출되었음에도 인식하지 못하는 등의 오류도 있었다. 한편 지침 내용에서 추상적인 다이어그램은 오히려 설계자가 지침을 작성하는데 판단을 어렵게 해 무조건적으로 “배려” 항목⁵에 체크하는 경향이 있었다. 지침을 검토하는 담당공무원조차 기본적인 원칙과 배려 중심의 경관 가이드라인을 통해서는 검토의견의 주관성을 극복하기 어렵다는 의견을 제시하고 있어 자율평가 제도의 실효성 담보에 한계가 있는 것으로 파악되었다.

134

새로운 마을만들기 기법으로서의 경관사업·협정의 인식과 활용

경관협정제도는 2007년 경관법 제정에 의해 도입된 주민자치 개념의 법적 제도로, 주민의 자율적인 참여를 통해 경관을 보전, 유지, 형성하고 주민 스스로 지속적인 관리를 유도하기 위한 것이다.

표 2-5 주거환경관리사업과 경관협정사업의 사업내용 비교

구분	주거환경관리사업 ⁶	경관협정사업(양천구 사례) ⁷
사업내용	<p>[공공 : 공공시설 설치 지원]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 기반시설 확충 : 공원, 어린이놀이터, 주차장확충, 전선지중화사업, 가로수 수종 변경, 특화가로 환경정비 등 • 주민공동이용시설 지원 : 주민커뮤니티 센터 확충, 공동 쓰레기 처리시설, 공동경비실, 노인정 설치 등 • 보안·방범 강화 : 통합 CCTV, 보안등 설치 등 	<p>[공공 : 공공시설 조성]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 기반시설 확충 : 공원정비, 보행로 및 교차로 정비, 저수조공사 및 주차장시설 개선 • 주민공동이용시설 지원 : 공원정비, 경로당신축 • 경관관련사업 : 학교용벽공사 및 전망대 설치, 공공디자인
	<p>[민간 : 주민협정에 의한 건축지침]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 건축물 건축, 대수선, 리모델링에 관한 지침 : 건축물 밀도, 배치 및 방향, 형태 및 외관 등 • 외부공간 조성 지침 : 담장허물기, 골목경관 품격향상, 그린파킹 사업 등 • 기타시설물 : 쓰레기 배출개선, 쓰레기 처리시설의 디자인, 보행안전 환경조성 등 	<p>[민간 : 경관협정 사항]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 건축물 외관 : 입면개선, 차양 및 방범창 • 외부공간 : 담장정비, 회단조성, 용벽미화, 치량출입구개선, 대문정비, 윈도우가든 • 간판정비, 조명등, 건축설비 은폐 등 • 기타사항 : 쓰레기 배출개선, 협터조성, 화분 및 화단 조성

⁵ 충분히 배려(◎), 배려(○), 배려하지 않음(X)으로 구분하여 표시하도록 규정하고 있다.

⁶ 서울특별시, 2011, 「서울휴먼타운 디자인가이드라인 : 서대문구 북가좌동」

서울특별시, 2012, 「서울시 주민참여형 재생사업제도」주민설명회자료

⁷ 서울특별시, 2009.12, 서울특별시 경관협정사업 기본계획 보고서, p28

경관협정은 협정 내용에 동의하는 토지 등 소유자가 모여 경관관련 환경 조성 및 관리 사항을 작성하여 추진하는 주민주도적 성격의 사업방식으로 공공의 기술적·재정적 지원이 필요한 경우 경관협정에 관한 사업계획서를 제출하여 지원을 받는 구조이다. 현재까지 완료된 서울시의 경관협정 사업은 공공의 적극적인 투자와 홍보를 통해 주민의 주도적인 참여를 유도하여 추진하는 단계이나 공공부문 사업의 일부 경관관련 사업을 제외하고 사업의 내용이 주거환경관리사업과 유사한 측면이 있어 주민들에게 기존의 공공주도형 마을만들기 사업과 차별성을 느끼지 못하게 하는 한계가 있다.

2

경관정책의 여건변화

경관관련 정책의 주요한 여건변화로는 2014년 경관법 전부개정과 상위계획인 2030 서울플랜의 수립, 서울시의 주요한 경관자원인 한강 연접지역과 도심부를 대상으로 한 관리계획의 수립이다.

먼저 경관법 전부 개정안의 주요한 내용을 살펴보고, 상위계획과 관련계획의 경관부문 계획을 검토하여 경관계획의 기본방향, 미래상 및 목표, 경관정책 계획 등 향후 경관계획 재정비 시 반영해야 할 사항을 정리하였다.

2 1

경관법 전부 개정안의 주요 내용

개정된 경관법(이하 개정법)의 주요한 내용은 크게 1) 국토경관의 체계적인 관리를 위한 중앙정부의 역할 신설, 2) 지자체 경관관리의 실행력 확보, 3) 경관심의 기능 강화이며, 개정된 법령이 서울시 경관정책에 미치는 주요한 영향은 다음과 같다.

2 1 1

국토경관의 체계적인 관리를 위해 중앙정부의 역할 신설

- 국토교통부 장관에 5년마다 경관정책기본계획의 수립·시행 의무화(개정법 제6조 경관정책기본계획의 수립 등)
 - 경관정책기본계획에는 국토경관의 미래상을 토대로 경관정책의 기본목표와 중앙정부 주도의 사회기반시설사업에 대한 경관정책 방향에 관한 내용이 포함되어야 한다. 이로써 각 지자체에서 수립하게 될 경관정책의 큰 방향성을 제시함으로써 국토 전체의 종합적 차원에서 경관관리 추진이 가능하게 되었다.
- 창조적 경관을 형성하는 지원정책의 성격으로서 예산편성의 근거규정 마련

(개정법 제32조 인력 양성 및 지원, 개정법 제33조 경관관리정보체계의 구축·운영)

- 경관을 적극적으로 관리하기 위한 전문 인력 양성 및 교육, 우수한 경관의 발굴 및 그에 따른 포상 지원, 경관관리정보체계 구축·운영 등을 위한 재정지원이 가능하게 됨에 따라, 경관관리의 전문성과 효율성을 확대할 수 있게 되었다.

2.1.2 지자체 경관관리의 실행력 확보

- o 인구 10만명 초과 도·시·군에서는 경관계획 수립 의무화(개정법 제7조 경관계획의 수립권자 및 대상지역)
- 경관계획의 수립대상이 확대되어 전반적인 도시관리 차원으로 경관계획의 위상이 제고되었으며, 지자체의 경관관리를 위한 실행력을 확보할 수 있는 기반이 마련되었다.
- 서울시는 25개 자치구 중 종로구·중구를 제외한 23개 자치구의 인구가 10만 명을 초과하나 자치구의 경관계획 수립은 의무사항이 아니다. 하지만 향후 자치구 경관계획 수립 시 서울시 경관계획과의 정합성을 고려하여야 할 것이다.⁸
- o 경관위원회 설치 의무화(개정법 제29조 경관위원회의 설치)
- 과거 지자체의 판단 여하에 따라 경관위원회를 설치하였으나 경관위원회 설치를 의무화하여 경관관리를 위한 내실있는 기반이 구축되었다.
- 전국 246개 지자체 중 경관위원회를 설치한 지자체는 67개, 관련 위원회에서 대행하고 있는 지자체는 25개(국토해양부, 2011)로 현재 서울시가 서울시민디자인위원회에서 경관위원회 역할을 대체하고 있다. 경관심의 기능이 강화됨에 따라 향후 경관위원회의 재편이 필요할 수 있다.

표 2-6 서울시민디자인위원회 분과별 심의 및 자문대상

분과	대상
제1분과	가로조성, 공공시설물 등 심의 및 자문
제2분과	공공건축물 심의 및 자문
제3분과	야간경관조명 심의 및 자문

⁸ 현재 25개 자치구 중 종구(2010년), 마포구(2008년), 강남구(2010년) 등 3개 구만이 경관계획 수립

- 경관지구 및 미관지구의 관리와 지구 지정 요청 가능(개정법 제14조 경관지구와 미관지구의 지정 및 관리)
- 과거에는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의해서만 경관지구와 미관지구 지정이 가능하였으나, 개정법에서는 경관계획에 의해 경관지구 및 미관지구의 관리와 지구 지정 및 지정 요청이 가능하게 되어 경관계획에 의한 경관관리의 실행력을 담보할 수 있게 되었다.

213

경관심의 기능 강화

- 정부와 지자체의 경관위원회 심의를 통해 사회기반시설사업의 경관관리 개념 적극 반영(개정법 제26조 사회기반시설사업의 경관심의)
- 사회기반시설사업은 총 공사비 100억원 이상인 경우 지방위원회의 심의를 받도록 하고 있는데(건설기술관리법 시행령 제19조), 설계의 타당성, 시설물의 안전 및 공사시행 적정성 등 시설의 기능 및 안전위주에 관해서만 심의하고 있다. 그러나 사회기반시설사업은 경관에 미치는 영향이 큰 대규모 사업이 대부분으로 경관심의를 통해 사회기반시설사업에 의한 경관훼손을 경감시킬 수 있을 것으로 기대된다.
- 구역 지정 요청 이전에 개발계획과 경관계획의 사전수립을 통한 개발사업의 입체적 경관관리(개정법 제27조 개발사업의 경관심의)
- 개발사업 중 서울시에 해당하는 도시개발사업, 택지개발사업, 재정비촉진사업 등은 개발계획 수립 단계에서 별도의 경관계획을 수립하거나 부문별 계획을 수립하도록 규정하였다. 그러나 각 사업의 계획 수립지침을 살펴보면 경관계획에서 다루어야 하는 세부적인 항목에 대한 상세한 지침은 부족한 상황이 었다⁹.
- 경관법 개정으로 일정 규모 이상의 개발사업 추진 시 경관계획 수립이 의무화되었으며, 사전경관계획 수립 시 특별건축구역 신청이 가능하여 건축기준의 완화 결과를 도시·경관적 차원에서 사전 검증할 수 있는 계기가 마련되었다.
- 경관관리가 필요한 지역에 건축되나 심의를 받지 않았던 사각지대의 중·소규모 건축물의 경관심의(개정법 제28조 건축물의 경관심의)

9

국토해양부, 2012, 경관심의제도 운영 및 경관계획 내실화 방안 연구

- 건축법과 지자체 조례에 의한 건축물의 관리는 건축심의 또는 디자인심의 대상인 대규모 건축물, 공공건축물 등에 한정되어, 심의대상이 아닌 중·소규모의 건축물은 경관적으로 중요한 지역 내에서 건축행위가 이루어지더라도 관리 할 수 있는 수단이 부재하였다.
- 건축물 경관심의의 의무화 및 심의 대상 확대로 이와 같은 사각지대의 건축물의 경관관리가 강화되어 도시경관 수준을 제고시킬 수 있는 계기가 마련되었다.

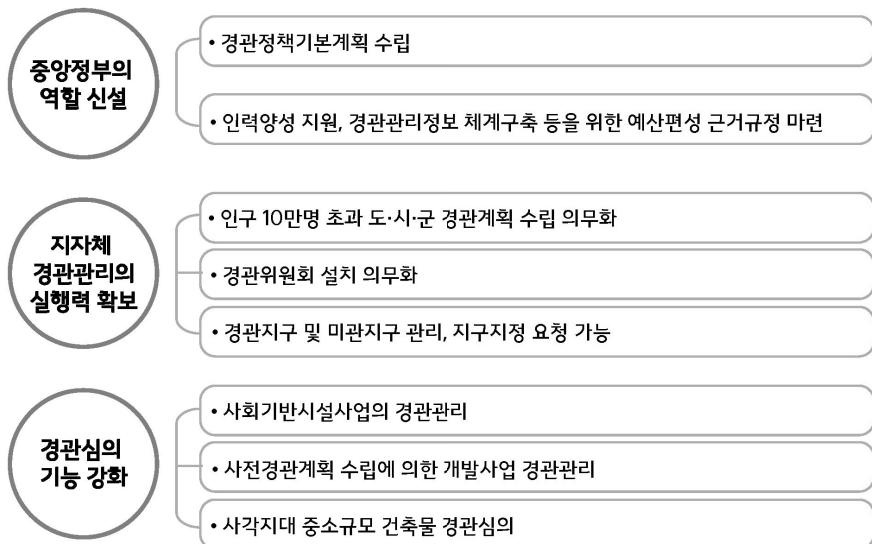


그림 2-8 경관법 전부개정의 주요내용

2.2 상위계획 및 관련계획의 검토

2.2.1 2030 서울플랜(2014)

1) 경관계획의 목표와 전략

2030 서울플랜의 경관부문 계획의 목표는 “시민의 생활, 문화, 장소의 역사와 이야기를 포괄함으로써 시민이 몸과 마음으로 체감할 수 있는 경관관리 및 경관형성”이다. 이를 추진하기 위해 서울시는 자연경관의 보호, 역사경관의 보전과 관리, 가로 및 시가지 경관의 관리, 시민과 함께하는 경관관리 추진의 4개 전략과 추진방안을 제시하였다.

표 2-7 2030 서울플랜의 경관계획부문 전략 및 추진방안

전략	추진 방안
자연경관의 보호	<ul style="list-style-type: none"> •내·외사산 및 구릉지의 경관특성 관리 •한강과 주요 지천의 수변경관 관리 •생태녹지축과 연계한 경관관리
역사경관의 보전과 관리	<ul style="list-style-type: none"> •성곽도시 서울의 경관회복 •시간적 층위가 중첩된 경관의 보호
가로경관과 시가지경관의 관리	<ul style="list-style-type: none"> •특성가로 및 보행밀집가로의 경관관리 •주변과 조화하는 건물디자인 •체계적인 야간경관 관리 •공공디자인 강화를 통한 도시환경의 질적 업그레이드
시민과 함께하는 경관관리 추진	<ul style="list-style-type: none"> •장소의 이야기가 있는 경관관리 •시민참여 기회 확대 •규제를 넘어 관계, 완충, 협력에 의한 경관계획 수립

출처 : 서울특별시, 2014, 2030 서울플랜

2) 경관유형별 계획 방향

자연녹지경관, 수변경관, 역사문화경관, 시가지경관 등 경관 유형별로 현황과 문제점, 경관관련 여건변화와 전망, 핵심이슈 등을 고려한 경관 유형별 계획 방향은 다음과 같다.

- 경관유형별 현황 및 문제점
 - 경관유형을 자연녹지, 수변경관, 역사문화경관, 시가지경관으로 구분하고, 각 유형의 세부적 현황과 문제점을 제시하고 있다. 경관계획 재정비 시 서울시 경관의 개선과 실효성 있는 계획 수립을 위해 고려해야 할 서울시 경관 현황과 문제점은 표 2-8과 같다.
- 경관부문의 여건변화 및 전망
 - 도시 간 경쟁시대로 경쟁력 확보를 위해 도시경관의 개선을 추구하는 동시에 도시정체성으로서 서울다움을 유지하는 방안을 마련하여야 한다.
 - 경관법의 개정과 서울시 경관변화를 유발하게 될 대규모 프로젝트 추진에 대응하는 경관정책의 재정비가 필요하다.
 - 지속적이고 장소적 특성이 살아있는 경관 보존, 관리, 형성체계 구축을 위해 경관협정, 주민협정, 주민참여형 지구단위계획 등을 통한 시민참여의 기회를 확대하여야 한다.

표 2-8 2030 서울플랜의 경관유형별 현황 및 문제점

구분	현황 및 문제점
주요산 : 내사산, 외사산 및 기타 주요산	<ul style="list-style-type: none"> 고층건축물로 인해 조망대상으로서 주요산의 조망 확보 불가능 주요산 진입공간 낙후 : 불법건축물 및 광고물, 공공공간 부족, 관리소홀 등
구릉지 : 표고 40m 이상	구릉지형을 고려하지 않은 고층 아파트 개발
자연녹지경관 공원녹지 : 서울숲, 서울광장, 청계광장, 어린이대공원, 주요고궁	<ul style="list-style-type: none"> 외곽위주의 편재로 공원 이용성 하락 녹지의 단절 및 노후, 공원 내 무분별한 공공시설 조성으로 훼손 유발
조망점 : 총 251개소	조망점 선정 : 조망훼손 방지를 위한 경관시뮬레이션의 기준점으로 활용
한강 : 한강 및 연접부	<ul style="list-style-type: none"> 한강연접부의 획일적 아파트 개발 : 단조로운 수변경관 형성 조망축과 시각회랑 고려 부재 : 배후산 조망 차폐 등 폐쇄적인 경관 형성
수변경관 지천 : 4대 지천 및 청계천	<ul style="list-style-type: none"> 획일적 경관, 폐쇄경관 형성 공공시설의 대체공간으로 이용되어 이질적 경관 형성 지천 둔치 내 시설 낙후
역사지구 및 역사건조물	<ul style="list-style-type: none"> 역사자원 자체 및 주변지역 관리소홀 : 인근 고층, 대규모 건축물 건축 역사문화적 특성을 반영한 건물외관 디자인 미흡, 역사자원 간 단절
역사문화경관 성곽 : 서울성곽	<ul style="list-style-type: none"> 서울성곽과 조화를 이루는 개발유도 부족 : 성곽으로의 조망 차폐, 조화를 이루지 못하는 건물 신축 등
주거지 : 아파트 및 저층주거 밀집지역	<ul style="list-style-type: none"> 노후 저층주택지의 고층 아파트로 대체 : 개발밀도 증가로 불량경관 양상, 공공시설 부족, 공동공간 부재 등 삶의 질 저하 시가지 개발 및 대량공급 시기의 일자형 아파트 : 획일적 경관 형성 1970~1980년대 재개발/재건축사업에 의한 아파트 : 과도한 규모와 높이의 단지형 개발로 이질적 경관 형성 최근 초고층 아파트 : 돌출경관 형성
시가지 경관 상업지 : 상업가로, 상점밀집지역, 시장	<ul style="list-style-type: none"> 보행자 배려 부족, 휴식공간 부족 가로경관 훈zap : 과도한 수와 규모의 옥외 광고물, 각종 가로시설을 설치 등
업무지 : 도심, 부도심 등	<ul style="list-style-type: none"> 전면공간의 과도한 조성으로 위요감 있는 가로벽 형성 실패 업무가로경관의 활력 저하 : 전면공간의 옥외 주차장 이용, 가로친화형 용도 입지 실패 등
특성가로 : 디자인서울거리, 걷고싶은 거리 등	<ul style="list-style-type: none"> 가로환경개선 및 정비사업 등이 추진되었으나, 지역별, 가로별 특성 고려 부족 사후관리 체계 미비 : 가로조성 사업 후 가로경관을 고려한 개별건축 유도 방안 등이 부재하여 가로환경개선효과 저하

출처 : 서울특별시, 2014, 2030 서울플랜

◦ 경관부문별 계획 방향

- 자연과 역사적 요소를 고려한 개발원칙과 실행계획의 수립 : 산, 구릉지, 하천, 역사자원 인접지역의 개발 시 자연과 역사자원의 조화를 위한 기본원칙, 실행 계획을 수립하여야 한다.
- 도시경관 형성을 위한 단계적 접근 : 규제 중심의 도시경관 관리가 아닌 인식의 확대-공감대 형성-관리방안 마련의 단계적 경관관리 기반이 조성되어야 하며, 서울의 대표적 조망요소 설정과 보호방안을 마련하여야 한다.
- 시민참여에 의한 자율적 경관관리 : 시민의 공감대 형성을 통해 자율적인 참여

가 기반이 될 수 있도록 제도 정비, 지원 확대, 장소의 이야기, 가치 공유를 통한 경관관리를 추진하도록 한다.

3) 반영방향

2030 서울플랜은 서울시 도시정책의 종합계획이자 최상위 계획이며 서울시의 모든 부문별 시책 및 계획은 서울플랜에서 제시하는 미래상 및 발전방향과 정합성을 가져야 한다. 따라서 경관계획 재정비 시 서울플랜의 경관부문 계획 목표와 전략에 부합하는 계획 방향을 설정하고, 서울플랜에서 제시한 경관유형별 문제점을 보완해 경관 개선을 도모할 수 있는 기본방향과 전략을 마련한다.

특히 2009년에 수립한 서울시 기본경관계획에서는 자발적 참여를 통해 서울시민의 경관에 대한 인식을 제고시키는데 주력했다면 경관계획 재정비 시에는 경관에 대한 시민인식을 더욱 확고히 하고, 경관관리 개념을 확대시킬 수 있는 제도 정비와 체계 구축에 주력하는 것이 바람직하다.

222 2030 한강변 관리기본계획(수립 중)

현재 수립 중인 2030 한강변 관리기본계획의 계획 범위는 한강변 전체(한강 양안 0.5~1km)로 기존의 지구별 사업 차원의 관리에서 벗어나 한강변 전체를 관리하는 도시차원의 관리계획으로의 전환을 모색하고 있다. 한강변의 스카이라인 원칙을 적용 하되 도시공간 구조와 위계, 지역별 특성을 고려한 관리방향을 마련 중이다.



그림 2-9 한강변 관리기본계획의 공간적 범위

출처 : 서울특별시 도시계획국, 2013.4.2, 한강중심의 도시공간 관리방향-한강변 관리 및 현안사업 가이드라인을 중심으로-, p32

1) 계획의 목표와 계획 내용

한강변 관리기본계획의 비전은 “한강이 지닌 역사성, 자연성, 중심성을 감안하여 한강을 미래세대에 떳떳이 물려줄 ‘자연문화유산’으로 관리하는 것으로 이를 실현하기 위한 4대 원칙과 관리방향은 다음과 같다.

표 2-9 한강변 관리기본계획의 4대 원칙 및 관리방향

4대 원칙	관리방향
한강이 지닌 자연성 회복	<ul style="list-style-type: none">•한강 생태계 복원•한강 숲 조성 및 둑치 녹화•수질개선, 수생태계 복원•둔치 등 생태적 관리 및 활용
한강과 어우러지는 도시공간 관리	<ul style="list-style-type: none">•수변부 개발사업 관리•도시적 차원의 수변경관 보호•지구 및 단지별 경관 다양성 확보
한강중심의 접근성·이동성 강화	<ul style="list-style-type: none">•한강으로의 접근성 개선•한강변 도시구조를 개선•한강을 통한 이동성 증진
천만시민의 생활문화공간 조성	<ul style="list-style-type: none">•수변부 공공성 및 다양성 유도•수변공간 이용 증진(시민공원 등)•역사자원 보전 및 명소화

출처 : 서울특별시 도시계획국, 2013.4.2, 한강중심의 도시공간 관리방향-한강변 관리 및 협안사업 가이드라인을 중심으로-, p19

2) 실효성 있는 계획의 수립

서울시는 실효성이 부족했던 기존 계획의 한계를 극복하고 실질적으로 작동 가능한 계획 수립을 위해 서울시 스카이라인 관리원칙과 도시공간구조 및 위계를 고려하여 지구별 특성에 따라 유형을 구분하고 최고층수의 차등화, 도시차원의 다양성 확보를 위한 지구별 상세 가이드라인을 작성 중이다.

지구별 가이드라인의 내용은 크게 토지이용, 접근성, 경관관리의 3개 부문으로 구분되며 부문별 관리원칙에 따라 지구별 특성을 고려한 건축물의 높이, 스카이라인, 토지이용 및 건축물 디자인 관리방안 등으로 구성된다.

3) 제안사항

한강변 관리기본계획은 현재 서울시 기본경관계획의 한강축(한강 양안 500m)을 포함하고 있다. 따라서 경관계획 재정비 시 향후 경관관리 행정의 일관성 유지를 위하여 한강변 경관관리 범위를 사전협의·조정하도록 하며, 특히 지구별 가이드라인을 마련하는 지구에 대해서는 중점경관관리구역의 지정 여부에 대해 관련부서 간 협의

가 필요하다.

또한 지구별 특성을 고려한 건축물의 높이, 스카이라인 등에 대해서는 조망점 및 조망대상의 설정과 높이 규제 방식에 따라 큰 차이가 발생할 수 있으므로 한강변 경관 관리에 대한 기본방향 및 원칙은 공유하되 상세한 경관관리 방안에 대해서는 심도 있는 논의가 필요하다.

표 2-10 한강변 관리기본계획의 지구별 가이드라인의 내용

구분	여의도지구	잠실지구	압구정지구	반포지구	이촌(서빙고)지구
지역특성	부도심 국제금융/업무 중심지	지역중심 교통요충지/관광 거점	한강굴곡부 대표적 주택가 및 상업가	관악산 조망, 현충원 연접, 남북녹지축상 위치	남산조망, 용산공원 연접, 남북녹지축상 위치
용도지역	제3종일반주거지역 *공공·기반시설은 기정 수준 유지				
중점 관리	경관관리	-	-	★	★
접근성	○	◎	◎	◎	◎
요소	생활문화	★	★	◎	-
스카이라인 (최고층수)	•스카이라인 관리원칙 : 최고층수 35층 이하(제3종 일반주거지역) •한강변 관리원칙 : 수변연접부 중저층, 자연·역사자원 주변 조화 고려				
	상업지역 연접 비주거용도 포함 시 50층 이하	잠실역 주변 비주거용도 포함 시 50층 이하	-	관악산 조망축, 현충원 주변 중저층 관리	남산조망축, 용산공원 주변 중저층 관리
기부채납	15% 이하 ※ 기준계획, 지역특성, 사회기반시설의 적정성 등을 감안하여 위원회에서 결정				

※ 중점관리요소 : ★ : 1순위, ○ : 2순위, ◎ : 3순위

출처 : 서울특별시 도시계획국, 2013.4.2, 한강중심의 도시공간 관리방향-한강변 관리 및 현안사업 가이드라인을 중심으로-, p38

223 역사도심 관리기본계획(수립 중)

현재 수립 중인 역사도심 관리기본계획은 한양도성 성곽경계의 내부 지역 및 인접한 외부 지역을 공간범위로 하여 도심부의 자연특성뿐 아니라 역사·문화적 특성을 보호하고 관리하기 위한 계획이다. 역사도심 관리기본계획의 경관부문 계획 목표는 “600년 고도의 역사성과 자연특성이 드러나고 지속적으로 다양한 활력이 유지되며, 쾌적하고 인간적인 환경을 간직한 역사도심”이며, 관리 수단으로 건축물의 높이 규제와 외관관리 기준 등을 마련하고 있다.

경관부문 계획의 기본방향은 1) 역사도심의 특성보호를 강화한 개발 관리, 2) 특성보존지구의 관리 및 지원, 3) 내사산 및 도성의 조망 보호, 4) 도심의 고유한 특성에 맞는 건축물 관리체계 구축이며, 각 기본방향에 따른 세부적인 관리방안 및 기준을 작

성 중이다.

1) 역사도심의 특성 보호를 강화한 개발관리

역사도심 관리기본계획은 2004년 도심부 발전계획의 지역별 관리유형을 존중하나, 역사도심 내 재개발 지구의 추가 지정을 제한하고 역사·문화적으로 중요한 경복궁, 운현궁, 종묘 주변지역 및 대학로 등 역사·문화적 특성 보유구역을 대상으로 특성보존지구의 확대 지정을 계획하고 있다. 또한 정비사업 이외 지역에 대해서는 기존의 도시조직을 고려하여 철거재개발이 아닌 자율갱신지구 지정을 통해 점진적인 정비 추진을 제시하고 있다.

표 2-11 역사도심의 개발관리 방향

구분	관리방안	내용
재개발지구	추가지정 제한	<ul style="list-style-type: none">• 철거형과 수복형으로 구분• 세운상가, 남대문, 익선, 공평구역 수복형 전환 및 구역해제
특성보존지구	확대지정	<ul style="list-style-type: none">• 역사문화특성 보유구역 확대• 경복궁 서측, 대학로, 운현궁, 남대문시장, 종묘 주변지역
자율갱신지구	지구단위계획	<ul style="list-style-type: none">• 철거재개발과 구분하여 관리• 이미 형성된 도시조직을 바탕으로 점진적 정비 유도

출처 : 서울특별시, 2013, 역사도심 관리기본계획 심포지엄, p21

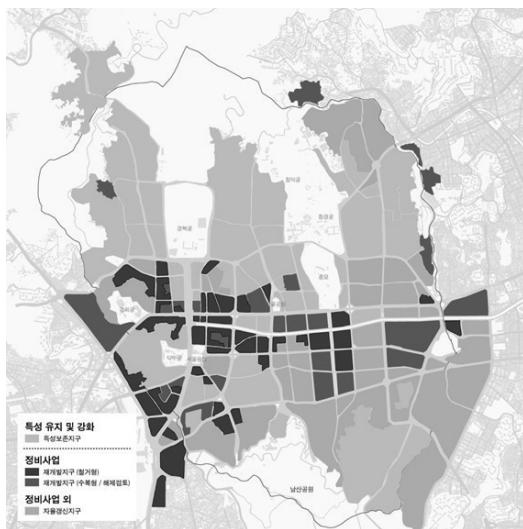


그림 2-10 역사도심의 개발관리 방향

출처 : 서울특별시, 2013, 역사도심 관리기본계획 심포지엄, (좌)p21, (우)p22

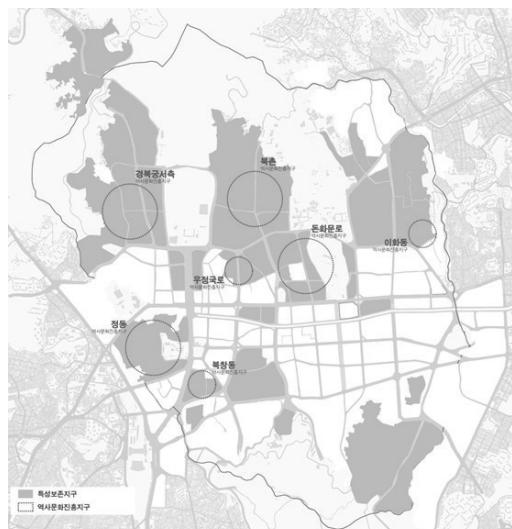


그림 2-11 특성보존지구 및 역사문화진흥지구 지정(안)

2) 특성보존지구의 관리 및 지원

이 계획은 역사도심의 특성 보존을 위해 특성보존지구의 지정과 (가칭)역사문화진흥지구의 도입을 제안하고 있다.

특성보존지구는 역사문화적 특성이 뚜렷한 경복궁 서측, 대학로, 운현궁, 남대문시장, 종묘 주변지역 등을 대상으로 하고 기 도시조직과 경관, 각 지구 특성을 고려한 획지, 높이, 용도계획 등 구역별 지침을 통해 관리하며 특성 유지와 정비를 위해 필요한 경우, 관련조례 및 법령 개정을 통해 건폐율, 접도규정, 주차기준 등 건축 기준을 완화하여 지구의 정비를 유도한다.

또한 도심 내 중점관리가 필요한 지역을 중심으로 (가칭)역사문화진흥지구를 지정하고 점·선·면적인 역사문화자원의 보호와 골목환경 개선, 특화가로 조성 지원, 안내판 설치 등 역사·문화적 특성 보호를 위한 사업 추진 시 우선적으로 지원할 계획이다.

3) 내사산 및 도성의 조망 보호

이 계획은 2004년 도심부 발전계획의 지역별 관리유형을 존중하나, 역사도심 내 재개발 지구의 추가 지정을 제한하고 역사문화적으로 중요한 경복궁, 운현궁, 종묘 주변지역 및 내사산으로 둘러싸인 도심부의 자연특성을 보호하기 위해 상업지역과 주거지역의 최고높이 기준을 각각 제시하고 있다.

역사 도심 내 상업지역의 건축물은 내사산 중 고도가 가장 낮은 낙산(92m)의 조망을 고려하여 최고 높이를 90m 이내로 제한하고 재개발사업 시 높이 인센티브 폐지를 제안하였다. 도심 내 기능을 고려하여 구역별 구체적인 높이 기준은 개별 구역에서 설정하도록 하고 있으며, 가로 특성보호와 사업 여건의 개선을 위해 필요한 경우 5층 이내 저층부 건폐율을 80% 이내에서 완화할 계획이다.

내사산 주변의 주거지역은 구릉지로 4층 이하의 저층 건축물이 87%이며, 이미 경관지구, 고도지구 등으로 지정하여 관리하고 있다. 내사산 주변 주거지역의 최고 높이는 20m로 설정하고 3종 주거 이상 간선도로변과 상업밀집지역은 20m 이하, 2종 주거 이상 간선도로변과 상업화 지역은 15m 이하, 구릉지 및 주거밀집지역은 12m 이하로 지역별 특성에 따라 차등화된 높이 기준을 설정하고 있다.

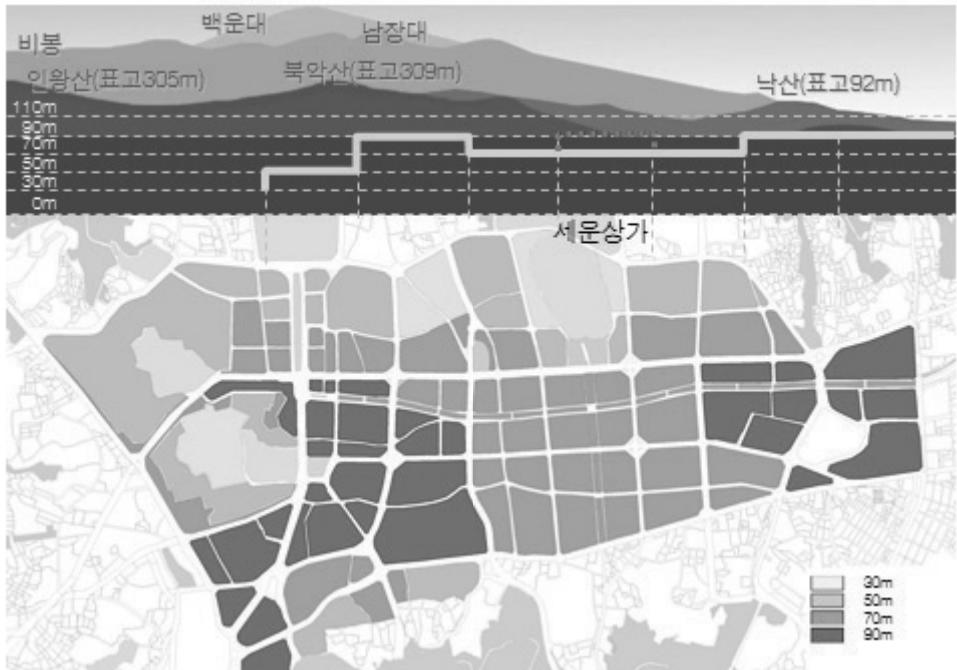


그림 2-12 도심부 높이계획 재설정(안)

출처 : 서울특별시, 2013, 역사도심 관리기본계획 심포지엄, p23

4) 도심의 고유한 특성에 맞는 건축물 관리

이 계획은 도심의 고유한 특성 보존과 주요 역사문화자원을 둘러싼 역사문화적 맥락 보호를 위해 재개발구역을 제외한 도성 전역의 지구단위계획구역 지정을 통한 관리를 제안하고 있다. 또한 도심부의 고유한 특성 유지에 적합한 건축기준을 재정립하고, 도심 내 낙후 지역의 정비유도를 위해 용적률은 그대로 유지하되, 건폐율과 주차 기준을 완화하는 등 규제 완화를 검토하도록 하고 있다. 특히 지역 내 미치는 영향이 큰 대형건축물을 건축 시 내사산 및 역사문화자원 조망, 주변 건물과의 조화를 도모하고 기형적 형태 제한 등의 심의를 통해 별도로 관리하도록 한다.

5) 제안사항

역사도심 관리기본계획은 도심부의 자연적 특성과 역사문화적 맥락을 보호하기 위하여 기존 도심부 관리범위를 한양도성 범위로 확대하여 블록단위 수준으로 세부적인 지침을 마련하고 있다. 경관계획 재정비 시에는 도심부 관리범위를 역사도심 관리 기본계획의 범위인 한양도성 전체를 대상으로 지역별 검토를 통해 중점관리가 필요

한 지역을 선별함이 바람직하다.

특히 대규모의 도시환경정비사업이 예정·추진 중인 도심부는 새로이 개발되는 건축물의 높이와 규모 관리도 중요하지만 사라져가는 도시조직과 역사문화재를 지키고, 남아있는 경관자원의 유지·보존·관리가 매우 중요하다. 따라서 역사도심 관리기본계획에서 제시하는 역사도심의 특성과 특성별 관리방안 등을 토대로 유지·보존이 필요한 역사문화경관의 관리방안과 대규모 개발에 의해 변화된 도심부의 새로운 경관창출방안을 마련해야 할 것이다.



그림 2-13 도심부 건축물 관리체계

출처 : 서울특별시, 2013, 역사도심 관리기본계획 심포지엄, p25

소결

이 장에서는 경관정책의 개선방향 도출을 위해 이제까지 서울시 경관관리의 흐름과 경관정책을 검토하여 기존 경관정책의 성과와 한계를 도출하였다. 경관정책 관련 여건변화로서 개정 경관법의 주요 내용을 검토하고, 상위계획인 2030 서울플랜과 현재 서울의 주요 선적·면적 경관거점을 대상으로 수립 중인 한강변 관리기본계획과 역사도심 관리기본계획을 살펴보았다.

기존 경관정책의 문제와 한계를 보완하고 새로운 경관법과 상위계획 및 관련계획의 내용을 고려한 향후 경관관리의 주요 개선방향은 다음의 네 가지로 정리할 수 있다.

1) 경관계획 체계의 정비

서울시는 세분화된 경관관리구역, 구역별 개별 설계지침과 이로 인한 운영상 어려움 등의 문제를 해결하고 경관관리의 효율성을 높이기 위해 경관담당 공무원, 설계자, 소유자 등 사용자를 고려해 이해하기 쉬운 경관계획 체계로의 재정비 방안을 마련하도록 한다. 더불어 경관관리에 관한 시민의 인식 제고를 위해 홍보 및 교육과 활용성을 높이기 위한 정보제공 방안을 마련하도록 한다.

2) 경관조례 개정방안 마련

경관법 전부개정에 따라 지자체 조례에 위임된 부분을 수용하기 위한 서울시 경관조례 개정은 단계적으로 추진한다.

단기적으로는 개정 경관법에 따른 경관심의 운영을 위해 심의대상과 심의운영 관련 내용 등 시급한 내용을 우선적으로 개정하고 중·장기적으로는 경관계획 재정비를 통해 변화된 여건을 반영하여 개정하도록 한다.

3) 실행력을 고려한 경관관리 방안 마련

기존 국계법상 도시계획조례에 의해 지정·관리되었던 경관지구 및 미관지구를 경관계획에 의해 지구 지정 요청 및 관리·운영이 가능하게 됨에 따라 경관계획의 경관관리 실행력이 제고되었다. 관리수단의 효율적인 활용을 위해서는 지구지정을 위한 기준과 지구의 유형별 관리 방안 등에 대한 연구가 요구된다.

또한 경관관리를 위한 경관심의 기능이 강화됨에 따라 경관관련 위원회의 업무량이

증가할 것으로 예상되어 효율적인 경관심의를 위한 경관위원회 조직의 구성과 운영 방안 마련이 필요하다.

4) 경관사업·협정의 방향 설정

현재 경관사업·협정은 주거환경관리사업, 마을만들기 사업 등과 추진 방식, 사업내용 등이 중복되어 또 하나의 새로운 마을만들기 기법으로 인식되고 있다. 경관사업·협정의 본래 취지인 주민에 의한 경관의 형성과 지속적인 관리·유지를 위한 수단으로 경관사업·협정이 활용될 수 있도록 방향을 정비하도록 한다.

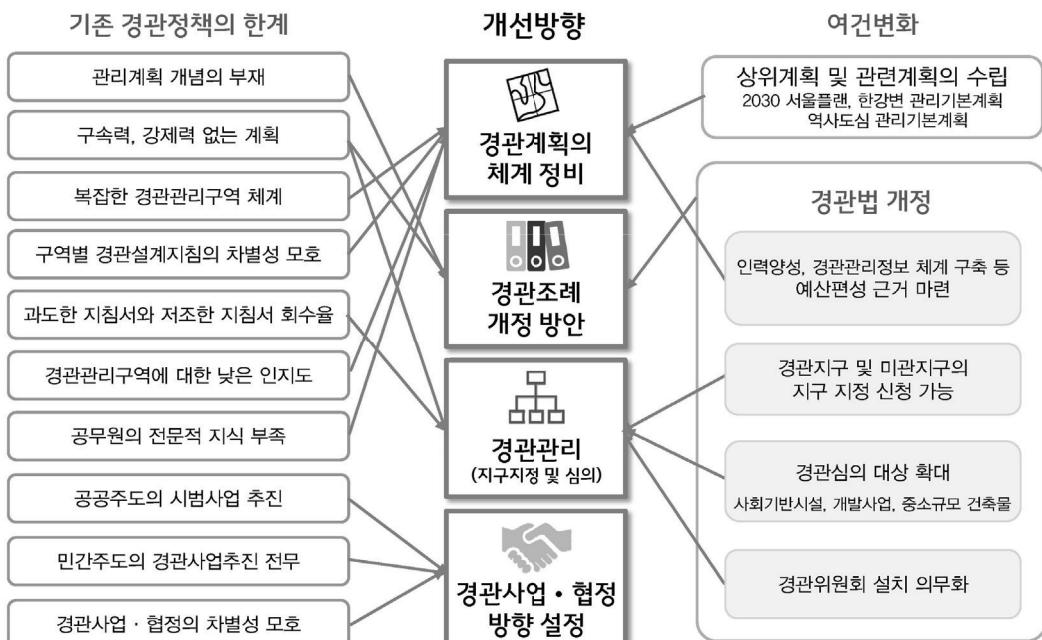


그림 2-14 경관정책의 개선방향

III 서울시 경관정책의 개선방향

- 1 활용성을 고려한 경관계획 및 지침체계 정비
- 2 경관법 개정에 따른 경관심의 대상 구체화
- 3 경관심의 및 도시관리 수단의 운영 방안
- 4 차별성 있는 경관사업 및 협정의 방향 설정

III 서울시 경관정책의 개선방향

1 활용성을 고려한 경관계획 및 지침체계 정비

1.1 통합적 경관계획의 수립

현재 서울시 경관계획은 기본경관계획과 특정경관계획으로 구성되어 있다. 서울시는 2009년 기본경관계획 수립과 함께 시가지경관, 야간경관의 특정경관계획을 수립하였고, 자연녹지·수변·역사문화경관에 대하여 구체적이고 실천적인 경관의 보전, 관리, 형성 방향을 제시하고자 2010년 자연녹지 경관계획, 수변 경관계획, 역사문화 경관계획을 수립하였다.

경관유형별 특정경관계획은 경관유형별로 전략, 적용대상 및 구역을 설정하고, 해당 구역 내에서 계획 및 사업 추진 시 기본적으로 준수해야 하는 경관형성기준을 마련하였으나 이 또한 경관관리를 위한 구체적인 기준이기보다 기본원칙 수준에 그치고 있어 특정경관계획은 경관유형별 기본경관계획과 같은 위상을 지니고 있다.

따라서 역할이 중복되는 계획 체계를 단순화하여 효율성을 제고시키기 위해 특정경관계획을 별도로 수립하기보다는 종합계획으로서 경관유형별 경관계획이 통합된 서울특별시 기본경관계획을 수립하고, 필요시 사업단위의 특정경관계획을 수립하도록 한다.



그림 3-1 경관계획 체계의 통합

1.2 경관관리구역 체계의 재정비

기존 기본경관계획과 특정경관계획의 통합을 위해서는 경관관리 구역체계도 통합하

여 재정비할 필요가 있다.

구역체계 재정비에 앞서 개정된 경관법에 따라 경관계획의 경관관리 구역 명칭과 대상을 통일하도록 한다. 기본경관계획의 경관관리구역인 경관기본관리구역과 경관중점관리구역 중 경관중점관리구역은 경관법에서 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하기 위한 구역을 지칭하는 ‘중점경관관리구역¹⁰’과 혼동될 수 있으므로 경관법에 따라 중점경관관리구역으로 명칭을 변경하고 구역을 재정비한다.

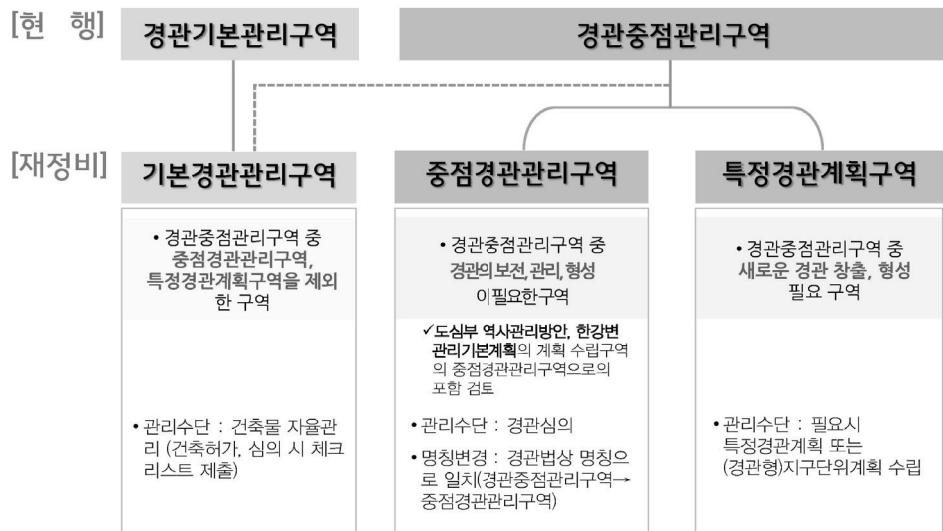


그림 3-2 경관관리구역 체계의 재정비

현재 경관계획의 경관관리구역은 경관기본관리구역과 경관중점관리구역으로 구분되며, 각 구역은 중첩되어 지정되기도 하는데 이러한 구역의 중첩 지정은 사용자의 구역지정에 대한 이해를 어렵게 하고, 잘못된 설계지침을 제출하게 하는 오류를 유발하기도 하였다. 따라서 경관관리구역은 경관계획 재정비에 따라 기본경관관리구역, 중점경관관리구역으로 구분하고, 향후 필요시 사업단위의 특정경관계획구역을 추가로 설정하도록 한다.

구역별로 중점경관관리구역은 기존 경관계획의 경관중점관리구역 중 경관의 보전, 관리, 형성이 필요한 구역을 대상으로 하며 특히 서울의 대표적 경관자원인 한강변과

도심부의 관련 계획이 수립되고 있어 향후 해당 계획의 공간적 범위에 대해 중점경관 관리구역의 지정 여부 검토가 필요하다.

기본경관관리구역은 서울시 경관의 근간을 이루는 주요한 경관자원 및 주변지역을 대상으로 하며, 기존 경관중점관리구역 및 경관형성기준 적용구역 중 중점경관관리 구역으로 전환된 구역을 제외한 나머지 구역은 기본경관관리구역으로 통합되는 것이 바람직하다. 중점경관관리구역은 강화된 경관심의를 통해 관리하고, 경관기본관리구역은 종전과 마찬가지로 건축허가 또는 심의 시 체크리스트를 제출하는 방식을 유지한다. 특정경관계획구역은 새로운 경관 창출과 형성이 필요한 구역을 대상으로 하고, 특정경관계획 또는 경관형 지구단위계획 수립 등을 통해 관리한다.

13

경관관리 유형 통합에 의한 경관설계지침의 재정비

경관유형별로 작성된 경관설계지침은 경관기본설계지침 5개, 경관중점설계지침 5개, 시가지경관설계지침까지 포함하는 경우 총 11개로 경관자율평가제 시범운영에 대한 설문조사 결과, 설계지침의 종류 및 세분화에 대한 이슈가 제기되었다. 또한 경관설계지침의 내용은 해당 구역 내 건축물 설계 시 경관자원을 보호하고 가꾸어가기 위해 고려되어야 할 최소한의 원칙을 제시하고 있어 경관유형별 지침 내용의 중복 및 지침 간 차별화에 대한 이슈가 대두되기도 하였다.

표 3-1 경관유형별 설계지침

경관관리단위		현행		변경(제안)
		경관기본관리구역	경관중점관리구역	기본경관관리구역
경관권역	도심경관권역	도심경관권역	구역별 특정경관계획 및 경관관련 계획으로 관리	도심경관권역
		경관기본설계지침		경관설계지침
경관축	내사산축	내사산축/외사산축	내사산축/외사산축	
	외사산축	경관기본설계지침	경관중점설계지침	
	자연 녹지축	남북녹지축	남북녹지축	자연녹지축
	기타녹지축	녹지축	경관중점설계지침	경관설계지침
수변축	한강축	수변축	한강축 경관중점설계지침	수변축
	지천축	경관기본설계지침	-	경관설계지침
서울성곽축		-	서울성곽축 경관중점설계지침	서울성곽축 경관설계지침
경관거점	역사 특성거점	면적거점 점적거점	역사특성거점 경관기본설계지침	역사특성거점 경관설계지침
시가지	시가지경관관리구역	시가지경관설계지침		시가지경관설계지침

따라서 경관관리 수단으로서 경관자율평가제의 효율성을 높이기 위해 경관관리 유형의 통합과 경관설계지침 내용을 단순화할 것을 제안한다. 경관관리유형 중 자연녹지축과 수변축은 각각 내·외사산축, 남북녹지축, 녹지축과 한강축, 수변축으로 구분되어 설계지침이 운영되고 있다. 경관축을 기준으로 자연녹지축과 수변축으로 경관유형을 통합하여, 도심경관권역, 자연녹지축·수변축·서울성곽축·역사특성거점, 시가지 설계지침의 총 6개로 통합하도록 한다. 특히 설계지침의 공통된 사항을 중복하여 작성하지 않도록, 경관축별 공통된 사항은 통합하고 세부 경관유형별로 해당 항목을 추가적으로 작성하도록 설계지침의 내용을 재구성하여 효율성을 확보한다.

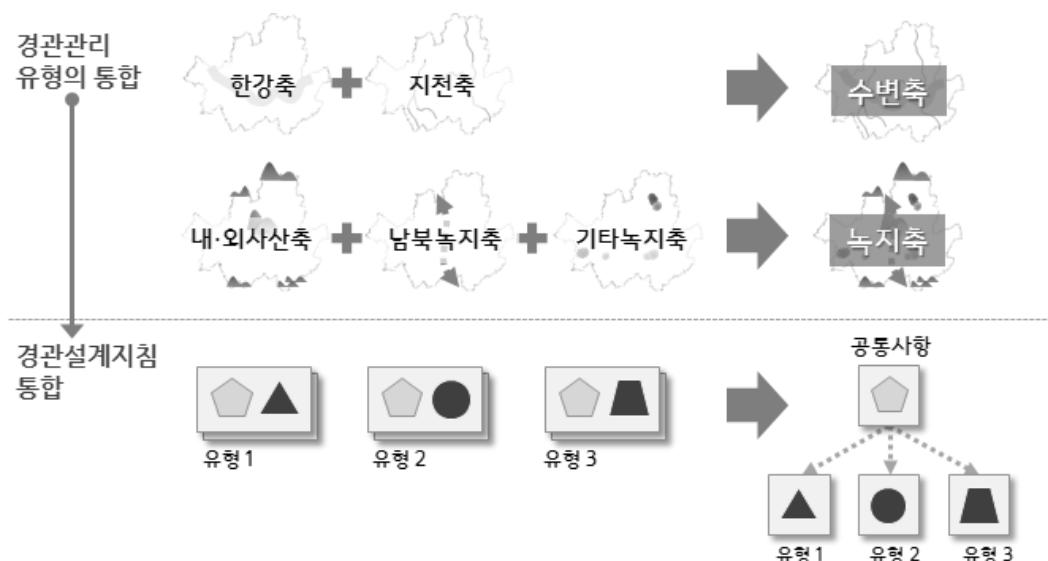


그림 3-3 경관관리 유형 및 경관설계지침의 통합 예시

1.4 경관관련 정보제공 체계 구축

서울시 GIS 포털을 통해 경관관리구역 및 관련 정보가 제공되고 있으나, 경관관리구역 지정 여부와 관련 제출서류에 대한 사전 이해와 인식이 부족한 상황이다. 따라서 건축물 설계 또는 개발계획 수립 이전에 경관관리체계를 인식할 수 있도록 서울시 GIS 포털 활용 활성화를 위한 교육, 홍보, 안내를 강화하도록 한다.

또한 경관관리구역에 포함된 것을 알고 있더라도 건축물 설계 시 경관심의 여부, 체크리스트 제출 등 행정절차에 대해 파악하기 어려우므로 설계자 등이 경관관리구역

지정여부를 쉽게 알 수 있도록 토지이용계획열람 시 토지이용계획 확인서에 용도지역 및 지구와 함께 경관관리구역 지정 정보를 함께 표기하는 방안과 관리구역 유형에 따라 사업추진 시 적용해야 할 기준, 지침 등의 안내가 동시에 이루어질 수 있는 정보 제공 체계가 구축되어야 할 것이다.

2 경관법 개정에 따른 경관심의 대상 구체화

2.1 경관법의 경관심의 대상

개정 경관법은 경관계획 및 경관사업·협정에 국한되어 있던 경관심의 대상을 사회기반시설, 개발사업, 건축물까지 확대하고, 경관심의가 필요한 대상과 규모를 명기하고 있다. 사회기반시설사업은 총 사업비 500억원 이상의 도로, 철도시설, 도시철도 시설 사업과 총 사업비 300억원 이상의 하천시설, 그 외에 지자체 조례로 정하는 시설을 대상으로 한다. 심의대상 규모는 지자체 조례에 위임된 사항은 아니라 법에서 정한 심의대상의 규모는 전국을 대상으로 하는 규모 단위이므로 경관심의의 실효성을 높이기 위해서는 지자체 여건을 고려한 심의대상 규모 검토가 필요하다¹¹⁾.

개발사업은 도시개발법 제2조제1항제2호에 따른 도시개발사업으로 대지면적이 3만㎡ 이상인 경우는 심의 대상이며, 대지면적이 30만㎡ 이상이거나 연면적이 20만㎡ 이상인 경우에는 사전경관계획 수립 대상이 된다. 건축물 심의대상은 경관지구 내 건축물(지자체 조례로 정하는 건축물 제외), 중점경관관리구역의 건축물, 지자체 공공기관 또는 지방 공기업이 조성한 건축물, 지자체 조례로 정하는 건축물 등이다. 따라서 경관지구 내에서 심의를 받지 않는 건축물을 포함하여 지자체 조례를 통해 경관심의 대상과 규모를 설정할 필요가 있다.

11 사회기반시설사업에 대하여 조례로 규모를 달리 정할 수 있다(국토교통부, 2014.2, 국토교통부 고시 제99호 「경관심의 운영 지침」)

표 3-2 경관심의 대상

구분	법에서 정한 사항 대상	규모	지자체 조례로 정하는 사항
사회기반시설 사업	「도로법」에 따른 도로		
	「철도건설법」에 따른 철도시설	총 사업비 500억원 이상	-
	「도시철도법」에 따른 도시철도시설		
	「하천법」에 따른 하천시설	총 사업비 300억원 이상	-
	그 밖의 시설		대상 및 규모
개발사업	도시개발사업, 재개발·재건축사업, 택지개발사업, 주택사업, 재정비촉진사업 등 총 30개 사업	대지면적 3만㎡ 이상 *사전경관계획 수립 대상 대지면적 30만㎡ 이상 연면적 20만㎡ 이상	-
건축물	경관지구 내 건축물		심의 제외대상
	중점경관관리구역 내 건축물		-
	공공건축물		대상 및 규모
	그 밖의 건축물		

출처 : 경관법 및 동법 시행령

2.2 사회기반시설사업 경관심의 대상 구체화

2.2.1 사회기반시설사업 경관심의 규모 검토

경관법상 사회기반시설의 경관심의 대상은 총 사업비를 기준으로 도로와 도시철도는 500억원 이상이고, 하천공사는 사업의 규모나 사업수를 감안하여 300억원 이상으로 그 기준을 설정하고 있다¹². 현재 서울시는 건설기술관리법 시행령에 의해 총 공사비가 100억원 이상인 건설공사에 대해 설계심의를 추진하고 있으며, 서울시민디자인위원회가 사회기반시설 중 도시구조물과 가로시설물을 대상으로 디자인 심의를 하고 있다.

연구진은 서울시 사회기반시설사업의 경관심의 규모 검토를 위해 2010년부터 현재 까지의 설계심의 사업건수를 조사하였다. 경관심의는 총 사업비를 기준으로 하고 있으나 설계심의는 공사비를 기준으로 하여 도로, 철도, 도시철도사업은 공사비 500억 원(시행령 기준)과 100억원(기술심의 기준), 하천사업은 300억원(시행령 기준)과 100억원(기술심의 기준) 이상인 사업건수를 기준으로 정리하였다.

12

국토교통부 보도자료, 2013.09.10.

표 3-3 사회기반시설사업 심의 대상사업 건수

유형	사업규모	대상사업				
		계	2013년 이후	2012년	2011년	2010년
도로	공사비 500억원 이상 (경관법 시행령)	13건	3건	1건	4건	5건
	공사비 100억원 이상 (기술심의)	23건	3건	7건	7건	6건
철도	공사비 500억원 이상 (경관법시행령)	-	-	-	-	-
	공사비 100억원 이상 (기술심의)	-	-	-	-	-
도시철도	공사비 500억원 이상 (경관법시행령)	12건	1건	6건	2건	3건
	공사비 100억원 이상 (기술심의)	24건	2건	5건	1건	15건
하천	공사비 300억원 이상 (경관법시행령)	6건	1건		1건	4건
	공사비 100억원 이상 (기술심의)	17건	1건	2건	7건	7건

*경관법 시행령의 사회기반시설사업 경관심의 대상의 사업규모는 사업비 기준이나 설계심의 자료는 공사비 기준

출처 : 서울특별시, 각 연도 건설기술심의 대상 목록

표 3-3에 따르면 공사비 500억원 이상의 도로, 철도, 도시철도사업과 300억원 이상의 하천사업은 사업별로 연평균 1.5건~3건 정도이며, 공사비를 100억원 이상으로 낮출 경우 사업별로 연평균 7건~9건 정도가 심의대상이 되는 것으로 나타났다. 따라서 경관에 미치는 영향이 큰 사회기반시설사업의 심의를 통한 경관관리 효과를 기대하기 위해서는 서울시의 여건을 고려하여 경관법에서 정한 금액 기준보다 낮게 조정 할 필요가 있다.

222

사회기반시설사업 경관심의 대상 검토

도로, 철도시설, 도시철도, 하천시설사업 이외에 지자체 조례로 정하는 기반시설사업은 경관심의를 받도록 규정되어 있다. 따라서 연구진은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에서 정하는 총 27개의 사회기반시설사업과 현재 디자인 심의대상인 사회기반시설사업(도시구조물과 가로시설물사업)을 대상으로 지역경관에 미치는 영향 수준, 주민의 선호/기피 시설 여부, 이질적 경관형성 가능성, 심의 대체 가능 여부를 기준으로 정성적인 평가를 수행하여 경관심의 필요 여부를 판단하였다.

표 3-4 디자인 심의대상 시설물

구분	분류	시설물의 종류
도시구조물	도로시설물	교량(철교 포함), 고가차도(철도 위 고가차도 포함), 입체교차, 자전거 도로
	도로부속시설물	보도육교, 지하보도, 20m 도로에 설치하는 석축 및 옹벽, 방음벽, 방호울타리·중앙분리대·낙석방지망 등
	그 밖에 시설물	송전탑, 육갑문, 하천 제외지 구조물(옹벽, 석축 등)
	도로부속시설물	가로등, 트렌치, 맨홀, 제설시설
가로시설물	문화관광시설	관광안내소, 관광안내도, 시티투어 안내표지판, 문화재 설명 표지판, 기념표석
	가로녹지시설	가로수 보호덮개, 가로 녹지대, 가로 화분대, 분수대, 벽천
	환경관리시설	휴지통, 환경미화원 대기소, 공중화장실, 대기오염 전광판
	교통관련시설	보행자안내표지, 택시·마을버스·시내버스 및 공항버스 승차대, 정류소, 택시 표지판, 자전거 보관대, 주차장 안내표지판 및 주차요금 표지판, 주차장 관리소, 부설주차장 진·출입표지, 버스전용차선 단속초소, 교통감시시설, 봄라드, 보호펜스
도로점용허가 시설물	지하철출입구	지하철출입구(캐노피 포함), 지하철 안내표지판, 환기구(흡·배기구), 지상노출 엘리베이터
		분전함, 공중전화 등 지상시설물(가로등, CCTV지주, 전신주, 신호등주, 보도포장, 보도·점자블록, 변압탑, 무선전화기지국, 종합유선 방송용단자함, 발신전용휴대전화 기지국, 교통량검지기, 우체통, 소화전, 통신안테나 등), 시설안내표지·아치 등, 가로판매대, 구두수선대, 벤치 등

* 서울특별시 도시디자인 조례 [별표 1] 심의 대상 시설물 : 공공건축물 제외

표 3-5 사회기반시설사업의 경관심의 필요성 검토

구분	주요시설	판단기준				비고
		지역 경관에 미치는 영향 수준	주민 선호·기피 시설	이질적 경관 형성	심의 대체 가능	
		● 크다 ● 보통 ○ 작다 - 미적용	○ 선호 ● 보통 ● 기피 -미적용	○ 동질적 ● 이질적 - 미적용	○ 가능 X 불가능 - 미적용	
공항시설	항공기 이륙, 착륙 및 여객, 화물의 운송을 위한 시설, 그 부대시설 및 지원시설, 도심공항터미널 등	-	-	-	-	공항과 별도의 시설사업이라 보기 어려움 제외
하수처리 시설	하수관로, 공공하수처리시설, 하수저류시설, 분뇨처리시설, 배수설비 등	●	●	●	X	심의
폐기물 처리시설	폐기물 중간처분시설, 최종처분시설 및 재활용시설	●	●	●	X	심의
가스공급 시설	가스제조시설(하역, 저장), 가스배관시설(배관설비, 공급설비) 및 가스충전 시설(저장설비, 충전설비)	●	●	●	X	심의
집단 에너지 시설	집단에너지 생산, 수송, 분배 또는 사용을 위한 시설로 공급시설과 사용시설	●	●	●	X	심의
물류 터미널 및 물류단지	화물의 운송, 보관, 하역시설 및 가고종립분류, 수리, 포장, 판매, 정보통신 등 활동을 위한 시설, 물류의 자동화 및 정보화를 위한 시설, 물류터미널 및 물류 단지	●	●	●	X	심의
여객 자동차 터미널	승합자동차를 정류, 여객을 승하차시키기 위하여 설치된 시설과 장소	○	○	●	○	조건부 심의 바닥면적이 5천㎡ 이상인 경우 건축심의로 대체
관광지 및 관광단지	관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역, 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점 지역	●	●	●	X	심의

표 계속 사회기반시설사업의 경관심의 필요성 검토

구분	주요시설	판단기준				비고
		지역 경관에 미치는 영향 수준	주민 선호/기피 시설	이질적 경관 형성	심의 대체 가능	
		<input checked="" type="radio"/> 크다 <input checked="" type="radio"/> 보통 <input type="radio"/> 작다 <input type="radio"/> - 미적용	<input type="radio"/> 선호 <input checked="" type="radio"/> 보통 <input checked="" type="radio"/> 기피 <input type="radio"/> -미적용	<input type="radio"/> 동질적 <input checked="" type="radio"/> 이질적 <input type="radio"/> - 미적용	<input type="radio"/> 가능 <input checked="" type="radio"/> 불가능 <input type="radio"/> - 미적용	
재활용 시설	수집, 운반, 보관을 위하여 특별히 제조 또는 설치되어 사용되는 수집, 운반시설 및 장비 또는 보관시설, 가공시설, 장치, 설비	●	●	●	X	심의
폐수종말 처리시설	산업단지 폐수종말 처리시설, 농공단지 폐수 종말 처리시설, 지정고시 하는 지역에 설치하는 폐수종말처리시설	●	●	●	X	심의
생활체육 시설	운동장, 체육관, 종합체육시설	●	○	●	X	심의
도서관	공공도서관(공립·사립도서관, 작은도서관, 장애인 도서관), 전문도서관, 학교도서관	●	○	-	○	신고·허가, 건축심의
박물관 및 미술관	역사, 민속, 예술, 동물, 식물 등에 관한 자료 및 서화, 조각, 공예, 건축, 사진 등 미술에 관한 자료를 수집, 관리, 보존, 연구, 전시, 교육하는 시설	●	○	-	○	신고·허가, 건축심의
국제회의 시설	전문회의시설, 준회의시설(호텔연회장, 공연장, 체육관, 전시시설, 숙박시설, 주차시설, 음식점시설, 휴식시설, 판매시설 등)	●	○	-	○	신고·허가, 건축심의
복합 환승센터	환승교통과 연계한 상업, 문화, 주거 숙박시설 (국가기간 복합환승센터, 광역복합 환승센터, 일반복합 환승센터)	●	●	●	○	조건부 심의 관광숙박시설은 바닥면적이 5천㎡ 이상인 경우 건축심의로 대체
과학관	과학기술자료를 수집, 조사, 연구하여 이를 보존, 전시, 보급하는 시설	●	○	-	X	신고·허가, 건축심의
유치원 및 학교	유치원, 초등학교, 공민학교, 중학교, 고등학교, 특수학교, 대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학 등	●	○	-	X	신고·허가, 건축심의

표 계속 사회기반시설사업의 경관심의 필요성 검토

구분	주요시설	판단기준					비고	
		지역 경관에 미치는 영향 수준	주민 선호/기피 시설	이질적 경관 형성	심의 대체 가능	평가 결과		
		● 크다 ● 보통 ○ 작다 - 미적용	○ 선호 ● 보통 ● 기피 - 미적용	○ 동질적 ● 이질적 - 미적용	○ 가능 X 불가능 - 미적용			
어린이집	영유아를 보육하는 기관의 시설	●	○	-	X	신고· 허가, 건축심의		
도시공원	도로 또는 광장, 조경시설, 휴게/유희시설, 운동시설, 식물원, 동물원, 음악당, 박물관, 주차장, 매점, 화장실, 공원관리시설 등	●	○	-	○	제외 (도시공원위원회 심의로 대체)		
청소년 수련시설	청소년 수련관, 청소년 수련원, 청소년 문화의 집, 청소년특화시설, 청소년 야영장, 유스호스텔	●	○	-	○	신고· 허가, 건축심의		
공공건설 임대주택	임대목적으로 건설하는 주택	●	●	-	X	신고· 허가, 건축심의		
노인주거 복지시설	양로시설, 노인공동 생활가정, 노인복지주택, 노인의료복지시설, 노인요양시설	●	●	-	X	신고· 허가, 건축심의		
공공보건 의료시설	국립대학병원, 국립중앙 의료원, 국민건강 보험공단, 대한적십자사, 근로복지공단, 지방 의료원, 국립암센터, 한국보훈복지의료공단 등	●	●	-	○	조건부 심의 종합병원의 바닥면적 합이 5천㎡ 이상인 경우 건축심의로 대체		
문화시설	공연시설, 박물관 및 미술관, 지역문화 복지시설, 도서시설, 복합문화시설, 문화보급, 전수시설 등	●	○	●	○	조건부 심의 바닥면적이 5천㎡ 이상인 경우 건축심의로 대체		
장애인 복지시설	장애인 거주시설, 장애인 재활시설, 장애인 직업재활시설	●	●	●	○	신고· 허가, 건축심의		
산업집적 기반시설	연구개발시설, 기업지원시설, 기술인력의 교육, 훈련시설, 물류시설 등	●	●	●	X	심의		
노외 주차장	도로의 노면 및 교통광장 외의 장소에 설치된 주차장	○	●	-	X	제외 경관에 미치는 영향 미미		

검토결과, 주민 기피시설이며 이질적 경관을 양산하는 등 경관에 미치는 영향이 우려되어 경관심의가 필요한 시설은 하수처리시설, 폐기물처리시설, 가스공급시설, 집단에너지시설, 물류터미널 및 물류단지, 관광지 및 관광단지, 폐수종말처리시설, 재활용시설, 생활체육시설, 산업집적기반시설의 10개 시설이다.

또한 바닥면적이 5천 m^2 이상인 경우 건축심의를 통해 관리가 가능하나 바닥면적이 5천 m^2 미만인 경우라고 할지라도 경관에 미치는 영향을 고려하여 심의가 필요한 시설은 여객자동차터미널, 관광숙박시설, 문화시설, 종합병원의 4개 시설이며 이는 조건부 심의 대상으로 구분할 수 있다. 그 외 시설은 경관에 미치는 영향이 미미하거나 규모에 따라 건축심의를 통해 관리가 가능하다. 경관사업 심의여부의 검토결과를 토대로 심의가 필요한 10개 시설 사업은 경관조례에 포함여부를 검토할 필요가 있다.

표 3-6 경관사업 심의필요 여부 검토 결과

경관심의 필요 (10개)	조건부 심의 (4개)	신고·허가, 건축심의 (10개)	제외 (3개)
하수처리시설, 폐기물처리시설, 가스공급시설, 집단에너지시설, 물류 터미널 및 물류단지, 관광지 및 관광단지, 폐수종말처리시설, 재활용시설, 생활체육시설, 산업집적기반시설	여객자동차 터미널, 관광숙박시설, 문화시설, 종합병원	청소년수련시설, 도서관, 박물관 및 미술관, 국제회의시설, 과학관, 유치원 및 학교, 어린이집, 공공건설 임대주택, 노인주거 복지시설, 장애인 복지시설	공항시설, 도시공원, 노외주차장

2.3.1 건축물 경관심의 대상 구체화

현행제도에 의한 건축물 경관관리 현황

현재 서울시 건축물의 관리 수단으로는 건축법·건축조례에 의한 서울시/자치구의 건축심의, 도시디자인조례에 의한 디자인심의가 있으며, 한강축 경관기본관리구역과 경관중점관리구역을 대상으로 사전자문을, 경관관리구역 내 허가대상 건축물은 체크리스트를 작성하여 제출하는 경관자율평가제를 시행 중이다.

이와 같이 건축물의 경관관리를 위한 다양한 수단이 마련되어 있으나 조망 확보를 위한 높이 규제 또는 통경축 확보 등은 구체적 설계 이전에 검토가 필요한 부분으로 건축심의 및 디자인심의를 통해서는 실효성이 담보되지 못하는 한계가 있었다. 따라서 경관자율평가제를 통해 설계자 스스로 주변 경관에 대한 인식을 유도함으로써 본래

의 목적은 달성하였으나 경관을 관리하는 수단으로서는 한계가 있음을 알 수 있다.

표 3-7 건축물 심의 현황

구분	심의위원회	심의대상	근거	비고
건축심의	시 건축위원회	21층 이상 또는 연면적 10만㎡ 이상 16층 이상으로 300세대 이상인 공동주택 및 오피스텔	건축법 시행령 제5조의 5, 제8조	
	자치구 건축위원회	16층 이상이나 바닥면적 합계가 5천㎡ 이상인 다중이용시설 16층 미만으로 300세대 미만인 공동주택 및 오피스텔	건축법 시행령 제5조의 5	•건축물 배치, 외관, 외부공간 조성 등 심의 •경관관련 심의 미흡
		연면적 합이 3천㎡ 이상, 공동주택 20세대(원룸형 도시형 생활주택 30세대) 이상, 오피스텔 20실 이상인 분양대상 건축물	서울시 건축조례 제7조	
디자인 심의		서울시민 디자인위원회 구 디자인 위원회	공사비 5억원 초과의 공공건축물 공사비 5억원 이하의 공공건축물	서울시 도시디자인조례 제7조, 별표1
경관지율 평가제	경관 담당 공무원 경관 담당 공무원, 건축위원회	경관기본관리구역 내 건축허가 대상 중점경관관리구역 내 건축허가 대상	경관계획	•건축허가 신청 시 체크리스트 제출 •사전자문(건축위원회) 후 건축허가 신청 시 체크리스트 제출

2.3.2 건축물 경관심의 대상의 구체화

경관법의 개정으로 경관지구, 중점경관관리구역 내 건축물과 공공건축물에 대한 경관심의를 시행하게 되었으며, 이 외에 지자체 여건에 따라 경관심의가 필요한 심의 대상과 규모 및 범위를 설정할 수 있었다. 건축물의 경관심의 항목은 경관 측면의 적정성과 타당성 검토를 목적으로 주변 경관 및 인접 건축물을 고려한 배치, 규모, 형태 계획, 지역 특성을 감안한 계획 여부 등에 대한 평가 등이며 경관심의가 경관형성과 경관관리를 고려한 건축물 설계를 유도하게 될 것으로 기대된다¹³.

경관법에 의한 경관심의 대상은 크게 구역과 건축물 특성을 기준으로 구분이 가능하며, 구역을 기준으로 경관지구와 중점경관관리구역 내 건축물로, 건축물 특성을 기준으로 공공건축물과 지자체 조례로 규정한 건축물로 구분할 수 있다.

13

국토교통부, 2014.2. 국토교통부 고시 제99호 「경관심의 운영 지침」

1) 경관심의 대상 설정 : 구역 기준

앞서 경관계획에 의한 경관관리구역은 기본경관관리구역, 중점경관관리구역, 특정경관계획구역으로 제안하였으며, 이 중 개정 경관법에 의한 경관심의는 중점경관관리구역 내 건축물을 대상으로 하고 있다. 현재 경관관리구역 내 건축허가 시 시행하고 있는 경관자율평가제는 경관관리에 한계가 있음을 고려할 때, 기본경관관리구역과 특정경관계획구역의 건축물을 대상으로 사전자문제도를 적용하는 등의 보완 방안 마련이 필요하다.

경관심의에서 제외할 건축물 기준을 설정하는 경관지구는 건축법 제14조에 의한 경관지구 내 건축신고 대상¹⁴만을 경관심의 제외대상으로 설정하여, 다른 지역보다 강화된 경관관리가 가능하도록 한다.

표 3-8 경관조례 개정방안 제시 : 경관관리구역별 경관심의 대상 설정

구분	경관지구	경관계획의 경관관리구역		
		중점경관관리구역	기본경관관리구역	특정경관계획구역
경관계획	-	사전자문 + 체크리스트(자율평가)	체크리스트(자율평가)	체크리스트(자율평가)
개정 경관법	경관심의	경관심의	-	-
경관조례 개정방안	경관심의	경관심의	사전자문 + 체크리스트(자율평가)	

2) 경관심의 대상 설정 : 건축물 기준

경관심의 대상인 건축물은 공공건축물(공공기관 또는 지방 공기업이 건축하는 건축물)과 이 외에 지자체 여건에 맞추어 조례로 결정하도록 하고 있다. 그러나 경관관리가 필요한 구역 내 건축물 전부를 심의하는 것은 행정적으로 불가능할 뿐 아니라, 민간건축물의 경우 재산권 행사 제약에 대한 민원과 개발행위 감소 등의 문제가 발생할 수 있으므로 경관조례에서는 최소한의 경관심의 대상으로 표 3-7의 건축심의 및 디자인 심의 건축물을 대상으로 설정하는 것도 고려해 볼 수 있다.

건축물 경관심의 기준은 향후 경관계획 수립을 통해 지역별 경관특성을 고려한 맞춤형 기준을 마련하는 것이 바람직하며 관련계획인 한강변 관리기본계획의 지구별 가이드라인, 역사도심 관리기본계획의 높이 및 외관형성기준 등을 반영할 필요가 있다.

14

건축법 제14조에 의한 신고대상 건축물 : 바닥면적 합계 83m² 이내 증축·개축·재축, 주요구조부의 해체가 없는 대수선, 연면적 200m² 미만이고 3층 미만의 대수선, 연면적 100m² 이하 또는 높이 3m 이내 건축

개발사업의 경관심의 대상 및 시기¹⁵

개발사업의 경관심의는 경관법 제27조에 규정한 30개 개발사업¹⁶을 대상으로 사업의 승인·수립·결정·확정 전 또는 각종 구역 및 지구 지정 전에 시행하며, 사회기반시설사업이나 건축물 경관심의와 달리 지자체 조례로 위임한 사항은 없다. 경관심의 대상사업의 규모는 대지면적 30만㎡ 이상의 사업이며, 대상지역 면적이 30만㎡ 이상 이거나 건축물 연면적의 합이 20만㎡ 이상인 경우 사전경관계획을 수립하여 심의를 거쳐야 한다.

경관심의는 지구 지정 전 계획 수립단계에서 시행하며, 경관계획의 기본방향과 목표, 경관 기본구상, 건축물, 가로, 공원, 스카이라인, 야간경관 등 주요 경관요소의 계획방향을 검토하여 계획 수립 단계에서부터 주변지역과 조화로운 경관관리를 유도하도록 하였다.

특히 지역경관에 미치는 영향이 큰 대규모 개발사업은 사업초기 단계에 사전경관계획 수립을 의무화함으로써 설계 최종안이 도출된 이후 경관심의로 인해 발생할 수 있는 사업지연과 시행착오 등에 의한 부담을 줄이고자 하였다. 특히 사전경관계획 수립과 함께 특별건축구역 지정을 신청할 수 있어 건축규제 완화를 통해 우수한 경관의 창출과 사업성의 향상을 기대할 수 있다.

개발사업의 경관심의 대상은 경관조례 시행일(2014. 5. 14.) 이후 지구 지정 및 사업계획 승인 등을 요청하는 경우부터 적용된다.

15

서울특별시, 2014.5. 서울특별시 경관심의 운영 설명자료

16

경관법 시행령 [별표] 경관 심의 대상 개발사업의 종류 및 심의시기 : 혁신도시개발사업, 공공주택지구조성사업, 도시개발사업, 정비사업, 재정비촉진사업, 도청이전신도시 개발사업, 물류단지개발사업, 역세권개발사업, 주택건설사업 및 대지조성사업, 택지개발사업, 산업단지개발사업, 산업단지 재생사업, 준산업단지의 정비사업, 국가산업단지·일반산업단지·도시첨단산업단지·농공단지의 개발사업, 연구개발특구의 개발사업, 경제자구구역에서 실시되는 개발사업, 기업도시개발사업, 생활환경정비사업, 농업생산기반시설 및 주변지역 활용사업, 해안권 또는 내륙권 개발사업, 광역개발권역에서 시행하는 지역개발사업, 개발촉진지구에서 시행하는 지역개발사업, 특정지역에서 시행하는 지역개발사업, 지역종합개발지구에서 시행하는 개발사업, 친수구역조성사업, 관광지 및 관광단지의 조성사업, 온천개발사업, 항만재개발사업, 국가기간복합환승센터 및 광역복합환승센터의 개발사업

경관심의 및 도시관리 수단의 운영 방안

경관심의 조직 구성 및 운영방안

경관관련 위원회의 현황

개정된 경관법은 경관심의를 위한 경관위원회 설치를 의무화하였으며, 경관위원회 설치·운영이 어려운 경우 경관관련 위원회가 그 기능을 수행할 수 있도록 하고 있다¹⁷.

표 3-9 현재 운영 중인 심의 대상과 심의위원회 현황

구분	위원회	비고
사회기반시설사업	•총 공사비 100억원 이상 건설공사 •총 공사비 50억원 이상인 소규모 교량 및 복개구조물 등 주요 공사 •총 공사비 10억원 이상인 전기·기계·조경공사	건설기술심의위원회
	도시구조물, 가로시설물 등	서울시민 디자인위원회 (제1분과)
	야간 경관조명 등	서울시민 디자인위원회 (제3분과)
개발사업	도시개발, 재개발, 재건축사업 등	도시계획위원회 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제59조
	재정비촉진사업	도시재정비위원회 도시재정비 촉진을 위한 특별법 제5조
민간	•21층 이상, 연면적 10만㎡ 이상 •16층 이상, 300세대 이상의 공동주택	시 건축위원회 건축법 시행령 제5조의 5, 제8조
	•16층 이상, 연면적 5천㎡ 이상 다중이용시설 •3천㎡ 이상, 공동주택 20세대 이상	구 건축위원회 건축법 시행령 제5조의 5, 서울시 건축조례 제7조
	서울시 또는 공사 시행 건축물 건축심의	서울시 건축위원회 서울특별시 건축조례 제7조
건축물	서울시 또는 공사 시행 건축물 디자인심의	서울시민 디자인위원회 (제2분과)
	자치구에서 시행하는 공사비 5억원 이하의 공공건축물 디자인심의	구 디자인위원회 서울시 도시디자인조례 제7조, 별표1
공공		

현재 서울시의 경우 사회기반시설사업은 건설기술심의위원회와 디자인위원회에서, 각종 개발사업은 도시계획위원회와 도시재정비위원회에서 심의하고 있고, 건축물

은 시·구 건축위원회와 디자인위원회에서 각각 심의하고 있다.

경관심의 기능이 강화됨에 따라 경관관련 업무량 증대가 예상되므로 이러한 변화에 대응하기 위한 경관관련 조직의 운영방안을 마련하여야 한다. 따라서 최근 3년간 (2011년~2013년) 경관관련 위원회의 심의 건수 중 경관심의 대상을 선별하여 경관심의 업무량을 예측하고 이를 근거로 경관위원회 및 경관관련 조직의 구성 및 운영 방향을 계획할 필요가 있다.

3.1.2 경관심의 업무량 예측

1) 사회기반시설사업의 경관심의 건수 예측

사회기반시설사업 경관심의 건수를 예측하기 위해 연구진은 경관조례상 경관심의 대상사업과 규모를 고려하여 공사비 100억원 이상의 도로 및 도시철도사업, 공사비 50억원 이상의 하천사업 건수¹⁸와 서울시민디자인위원회의 제1분과, 제3분과의 디자인심의 사업 건수를 집계하였다¹⁹.

표 3-10 사회기반시설사업의 경관심의 대상 건수 예측

구분	2011년	2012년	2013년	합계	연평균 (건/년)	월평균 (건/월)
건설기술심의위원회	공사비 100억원 이상 도로	7	7	3	17	5.7
	공사비 100억원 이상 도시철도	-	5	2	7	3.5
	공사비 50억원 이상 하천	7	-	1	8	4.0
디자인위원회	소계	14	12	6	32	10.7
디자인위원회	제1분과 (도시구조물, 가로시설물 등)	94	87	93	274	91.3
	제3분과 (야간 경관조명 등)	104	78	119	301	100.3
	소계	198	165	212	575	191.7
						16.0

출처 : 서울특별시, 각 연도, 건설기술심의위원회 설계심의자료 및 서울시민디자인위원회 심의자료

최근 3년간(2011년~2013년) 경관심의 대상인 대규모 도로, 도시철도, 하천사업은 사업 빈도가 높지 않아 3년간 총 32건이 시행되었으며, 연평균 10.7건, 월평균 0.9

¹⁸ 경관심의는 총 사업비를 기준으로 하고 있으나 설계심의는 공사비를 기준으로 하기 때문에 공사비를 기준으로 사업건수를 집계하였다.

¹⁹ 서울시민 디자인위원회는 총 3개의 분과로 도시구조물, 가로시설물 등의 심의를 담당하는 제1분과, 공공건축물 을 심의하는 제2분과, 야간 경관조명 등을 심의하는 제3분과로 구분된다. 따라서 사회기반시설사업 사업에 해당 하는 심의를 담당하는 분과는 제1분과와 제3분과의 심의 건수만 집계하였다.

건 수준이다. 그러나 그 밖의 사회기반시설의 사업 건수는 3년간 575건으로 연평균 191.7건, 월평균 16.0건이며 경관심의 시행으로 디자인위원회의 업무량은 증가할 것으로 예상된다.

2) 개발사업의 경관심의 건수 예측

경관법은 경관에 미치는 영향이 큰 30개 개발사업에 대해 규모에 따라 경관심의와 사전경관계획 수립을 의무화하였다. 개발사업의 계획 및 지구지정 등에서 심의를 담당하는 위원회는 도시계획위원회와 도시재정비위원회이다.

서울시 정비사업 통계자료를 기준으로 도시개발·재개발·재건축 등 정비사업과 재정비촉진사업 등의 개발사업 중 경관심의 대상인 대지면적 3만㎡ 이상인 사업은 총 70건으로 연평균 23.3건이며, 대지면적 30만㎡ 이상 또는 연면적 20만㎡ 이상으로 사전경관계획 심의 대상은 연평균 2.0건으로 집계되었다.

표 3-11 개발사업의 심의 현황

구분	위원회	2011년	2012년	2013년	합계	연평균 (건/년)	월평균 (건/월)
대지면적 3만㎡ 이상 개발사업	도시계획위원회	19	23	12	54	18.0	1.5
	도시재정비위원회	7	9	0	16	5.3	0.4
	계	26	32	12	70	23.3	1.9
대지면적 30만㎡ 이상 또는 연면적 20만㎡ 이상 개발사업 (사전경관계획 심의)	도시계획위원회	2	3	1	6	2.0	0.2
	도시재정비위원회	-	-	-	-	-	-
	계	2	3	1	6	2.0	0.2

출처 : 서울특별시 주택정책실, 2013, 정비사업 통계자료(2013년 12월 기준)

3) 건축물의 경관심의 건수 예측

최근 3년(2011년~2013년)간 서울시 및 자치구 건축위원회의 건축심의와 서울시민 디자인위원회의 디자인심의를 받은 일반건축물과 공공건축물 심의 건수는 표 3-12와 같다.

자치구 건축위원회의 2011년~2013년간 경관중점관리구역 내 건축허가 시 사전자문 건수는 연평균 214건, 월평균 17.8건이며 경관지구 내 건축허가 건수는 연평균 237건, 월평균 19.8건이다. 자치구별 경관중점관리구역의 사전자문 건수는 연평균 23건, 경관지구 내 건축허가는 연평균 25.3건으로 종로구, 성북구, 도봉구, 마포구,

동작구 등 일부 자치구에 심의건수가 집중되어 자치구별 편차가 큰 것으로 나타났다. 시 건축위원회의 건축심의 대상사업(연면적 10만㎡ 이상 또는 21층 이상 건축물)은 연평균 142.7건, 월평균 11.9건이며, 이 외에 공공건축물의 최근 3년간 서울시 건축 위원회 건축심의와 디자인위원회 디자인심의 건수의 합계는 총 175건으로 연평균 58.3건, 월평균 4.9건이다.

현재의 경관중점관리구역은 향후 경관계획 재정비 시 중점경관관리구역으로 재편되며 구역의 축소·조정을 고려한다면 경관심의 건수가 최근 3년간 추진된 사전자문 건수를 상회하지는 않을 것으로 예상되나 경관위원회의 심의 업무를 관련 위원회에서 대체하는 현 상황에서는 건축위원회의 업무가 상당 부분 가중될 것으로 우려된다.

표 3-12 서울시 및 자치구 건축위원회, 서울시민 디자인위원회 심의 대상 현황

구분		2011년	2012년	2013년	합계	연평균 (건/년)	월평균 (건/월)
서울시 건축위원회	연면적 10만㎡ 이상 또는 21층 이상 건축물	177	134	117	428	142.7	11.9
	기 타	1	2	1	4	1.3	0.1
	계	178	136	118	432	144.0	12.0
일반 건축물	연면적합계 3천㎡ 이상 분양대상 건축물	131	161	98	390	130.0	10.8
	공동주택 20세대 이상 도시형 생활주택 30세대 이상	408	272	146	826	275.3	22.9
자치구 건축위원회	오피스텔 20실 이상	84	156	58	298	99.3	8.3
	그 밖의 구청장이 부의사항	1,129	1,205	955	3,289	1,096.3	91.4
	계	1,752	1,794	1,257	4,803	1601.0	133.4
	경관중점관리구역 자문	110	277	255	642	214.0	17.8
	경관지구 건축허가	176	269	266	711	237.0	19.8
공공 건축물	서울시 건축위원회	시 또는 공사가 시행하는 건축물	8	15	20	43	14.3
	디자인위원회 제2분과	서울시 시행 공공건축물	41	48	43	132	42.8
	계		49	63	63	175	58.3
4.9							

출처 : 서울시 및 자치구별 건축위원회, 각 연도, 건축심의 자료

서울특별시, 각 연도, 서울시민디자인위원회 심의자료

4) 경관심의 업무량 예측 결과의 종합

위에서 검토한 사회기반시설사업, 개발사업, 건축물의 경관심의 건수는 경관법 및 경관조례 개정 사항에 해당하는 사업을 선별하여 예측한 것으로, 실제 경관심의 대상

건수와 차이가 있을 것이다. 특히 개정된 조례(2014.5.14. 시행)에서 경관심의가 필요한 기타 건축물을 자치구 건축위원회의 건축심의 규모로 정하고 있어 구 건축위원회의 경관심의 대상은 늘어날 것이며, 경관계획 수립을 통해 중점경관관리구역 및 경관지구 추가 지정 시 경관심의 건수는 더욱 증가할 것으로 예상된다.

특히 자치구 건축위원회의 연간 건축심의 건수는 총 1,600여건, 자치구당 건축심의 건수는 연평균 64건으로 높은 수준이며, 현재 중점경관관리구역의 사전자문과 경관지구 내 건축물의 심의는 일부 자치구에 편중되어 있어 경관심의 시행 시 해당 자치구 건축위원회의 업무량이 과중하게 될 가능성이 높다.



그림 3-4 경관관련위원회 경관심의 업무량 예측

3.1.3 경관심의 조직 구성 및 운영방안

강화된 경관심의로 인해 관련위원회가 기존 업무와 함께 경관심의를 시행하는 경우 관련위원회의 업무량 증대가 예상되므로 경관위원회를 별도로 신설·운영하는 것을 고려할 수 있다. 그러나 이와 같은 경우 현재 관련위원회와 심의대상 일부가 중복되고 늘어난 심의절차에 따라 사업지연과 사업성 하락 등을 근거로 경관심의를 추가적 규제로 인식하여 문제를 제기할 수 있다.

따라서 단기적으로는 기존 위원회를 최대한 활용하되, 사회기반시설사업의 경관심의는 디자인위원회, 개발사업의 경관심의는 도시계획위원회 및 도시재정비위원회에서, 건축물 경관심의는 시와 자치구 건축위원회에서 각각 담당하도록 한다. 또한 공동심의 방식으로 진행하여 전체 심의 절차를 단축하는 등 행정절차의 효율성을 확보하고 경관심의의 내실화를 기하기 위해 경관부서에 경관 전문가를 확충하여 심의 절차 전반에 관여할 수 있도록 한다.

그러나 장기적으로는 전문성이 보강된 경관위원회를 신설하여 관련위원회와 중복되는 심의대상 및 심의절차를 축소·간략화하여 운영하는 것이 바람직하고 더 나아가서는 종합적이고 전문적인 경관심의 및 경관정책 관련 업무 추진을 전담하는 경관행정 조직을 신설하여 운영할 필요가 있다.

3.2 실태분석에 기반을 둔 경관지구 및 미관지구의 재편

3.2.1 여건변화에 따른 실태분석의 필요성 제기

경관법의 개정으로 경관계획에서 경관지구와 미관지구의 지정요청이 가능해짐에 따라, 경관계획의 실효성이 제고되는 계기가 마련되었다. 경관지구와 미관지구의 지정은 높이, 규모, 용도 등에 대한 제한을 의미하므로 신규 지구지정에 신중을 기해야 하며, 현재 지정되어 있는 경관지구와 미관지구를 대상으로 지정목적의 부합여부 등 현황에 대한 점검도 필요하다.

경관지구는 국계법에 근거하여 자연경관지구와 수변경관지구, 시가지경관지구를 지정할 수 있고 각 지자체는 세분화된 경관지구를 지정할 수 있는데, 서울시는 국계법에 근거한 자연경관지구와 수변경관지구, 시가지경관지구 외에 세분화된 경관지구로 시계경관지구를 지정할 수 있다. 서울시는 현재 자연경관지구와 시계경관지구만 지정되어 있으며²⁰, 시가지경관지구는 2014년 1월 도시계획 조례 개정을 통해 처음으로 지정 대상을 명시하고²¹, 2014년 2월에는 시가지경관지구 내 건축물의 건축제한 사항을 결정하였다²².

시가지경관지구의 지정 대상과 건축제한 사항 도입으로 보다 양호한 시가지의 도시

20 미관지구 또한 국계법에 근거하여 중심지미관지구, 역사미관지구, 일반미관지구를 지정할 수 있고 서울시는 세분화된 미관지구로 조망가로미관지구를 지정하고 있다.

21 도시계획조례 제43조 제1항, 2014.1.9. 개정

22 제251회 임시회 제1차 도시계획관리위원회의 가결

경관 관리 및 보호를 달성할 수도 있으나, 기존 경관지구보다 완화된 규제특성에 의해 일부 지역은 시가지경관지구로 대체 지정하여 규제를 완화시킬 수 있는 수단으로 이용될 수 있다. 특히 2014년 3월 최고고도지구의 층수규제가 폐지²³되면서 최고고도지구와 중복 지정되었거나 최고고도지구와 인접한 자연경관지구는 지속적으로 제기되었던 규제완화에 대한 요청이 더욱 거세질 것으로 예상된다. 따라서 경관지구 및 미관지구와 관련된 여건변화에 대응하기 위해 경관지구와 미관지구의 현황을 분석하고 그 결과를 기반으로 지구의 유지, 변경 지정, 폐지 등의 유형화와 유형별 관리방향을 설정할 필요가 있다.

322

타 지자체의 시가지 경관지구의 지정 및 관리 현황

서울시 경관지구는 자연경관지구(12.4km^2)와 시계경관지구(0.70km^2)로 총 13.1km^2 가 지정되어 있으며, 시가지경관지구는 현재까지 지정되어 있지 않다²⁴. 타 지자체의 시가지경관지구 지정 현황과 규제기준을 알아보고자 5대 광역시의 경관지구 현황을 조사한 결과, 인천광역시와 광주광역시가 시가지경관지구를 지정하고, 도시계획조례를 통해 건축물의 용도, 규모 등을 관리하고 있는 것으로 나타났다.

표 3-13 타 도시의 시가지경관지구 지정현황

구분	소계		자연경관지구		수변경관지구		시가지경관지구	
	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적
서울	19	$12,406,571$	19	$12,406,571$	-	-	-	-
인천	7	$2,747,354$	6	$2,488,548$	-	-	1	$258,806$
광주	7	$664,090$	-	-	2	$452,090$	5	$212,000$

출처 : 국가통계포털 시도별 용도지구 현황(2005~2012년 기준, <http://kosis.kr>)

인천광역시의 시가지경관지구는 1개소이고 광주광역시의 시가지경관지구는 5개소로 도시계획조례에서 건축물의 용도와 건폐율을 규정하고 있으나, 건축물의 층수 및 높이에 대한 규제 사항은 없다.

23

제5차 서울특별시 도시계획위원회(2014.3.19) 가결

24

서울통계, 2013년 용도지구

표 3-14 타 도시의 시가지경관지구 규제사항

구분	인천광역시	광주광역시
규제 사항	<ul style="list-style-type: none">건축물 용도, 건폐율 40퍼센트 이하로 규정조례상 높이제한 없음시가지경관지구는 지구단위계획을 수립하여 용적률, 건폐율, 높이 관리	<ul style="list-style-type: none">건축물 용도, 건폐율 40퍼센트 이하로 규정(원화 시 50퍼센트 이하)제1종 자연경관지구, 제1종 수변경관지구는 높이제한이 있으나 시가지경관지구는 없음지구단위계획 수립을 통한 시가지경관지구 관리, 해당 없음

출처 : 인천광역시 도시계획조례 제52조 및 제53조, 광주광역시 도시계획조례 제44조 및 제47조

서울시는 시가지경관지구에서 건축물의 건폐율 40% 이하, 높이는 7층/28m 이하의 범위 내에서 도시관리계획으로 정할 수 있도록 조례를 개정하였다. 인천광역시나 광주광역시와 달리 높이와 층수 규제사항을 포함한 구체적인 기준을 마련하였으나, 지역마다 경관적 특성과 지형 등이 다름을 고려할 때 경관계획 재정비 시 면밀한 검토를 통해 더욱 상세한 규제수준과 관리방향을 정하는 것이 필요하다. 또한 바람직한 시가지경관지구 지정 및 운영을 위해서는 적합한 대상지 선정을 위한 심도 있는 연구가 시행되어야 한다.

3.2.3 실태조사 시행 및 관리방향의 설정

실태조사에 기반을 둔 지구 지정과 지구의 유형별 관리방향 마련은 효율적인 도시경관 관리에 기여할 것이며, 합리적인 경관정책을 추진할 때 중요한 기반이 될 것이다. 특히 경관지구와 미관지구의 관리방향은 경관계획에 의해 결정하도록 규정하고 있으므로 경관계획 재정비 시 경관지구 및 미관지구의 실태조사는 반드시 시행되어야 한다.

경관지구 및 미관지구를 대상으로 지구지정 취지와 공부(公簿) 및 현장조사를 통한 개발실태, 경관자원 현황 등을 분석하도록 한다. 분석결과를 토대로 지구 지정의 목적을 실현할 수 있는지, 경관특성 변화 여부 등 경관지구 지정의 타당성을 검토하여 지구의 유지, 변경 지정, 폐지 등으로 유형을 구분하고 유형별 관리방향을 제시하도록 한다.

그림 3-5의 연구과정은 하나의 예시로, 적합한 실태조사 지표의 구성과 유형구분 및 연구 수행과정 등이 달라질 수 있다.

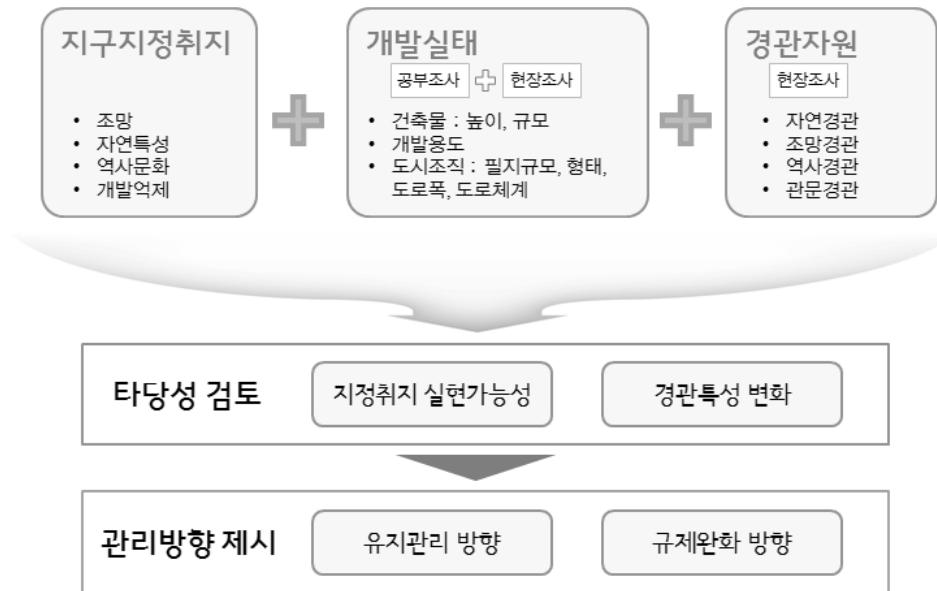


그림 3-5 경관지구 및 미관지구의 실태분석 및 관리방향 설정을 위한 연구과정 제안

4

차별성 있는 경관사업 및 협정의 방향 설정

4.1

경관사업과 경관협정의 개념 정립

경관사업 및 협정의 바람직한 활용방향을 설정하기 위해서는 먼저 경관사업과 협정에 대해 명확한 개념정립과 이해가 필요하다.

경관사업은 지역의 경관향상과 경관의식을 높이기 위한 사업²⁵으로 경관사업 계획이 수립된 지역에서 공공, 민간 또는 경관사업추진협의체를 구성하여 추진하는 사업이다. 경관협정은 공공이 아닌 토지 등 소유자의 전원합의로 경관형성 및 관리를 위해 맺는 약속으로 경관사업과 사업을 주도하는 주체가 다르다. 또한 경관사업은 경관법 및 조례에서 제시하는 항목, 특히 공공영역에 관한 사업을 추진하는 반면, 경관협정은 공공부문뿐 아니라 협정 체결자의 건축물과 토지 등 사유재산에 관한 사항과 함께 관련법 및 조례에서 다루지 않은 사항이라도 협정 체결자 간의 동의가 형성된 모든 사항을 다룬다는 점에서도 차이가 있다.

25

경관법 제16조, 제17조, 제18조

아울러 경관계획에 따라 추진하는 경관사업은 공공으로부터 기술적·재정적 지원을 받을 수 있으며, 경관협정도 협정에 관한 사업계획서를 제출하는 경우 공공의 지원을 받을 수 있다. 경관사업과 협정에 대한 이해를 돋고, 지자체 및 주민 스스로가 경관계획을 수립하여 지역특성을 고려한 경관을 형성 및 보존하도록 유도하기 위해 경관사업 및 협정에 관한 홍보가 필요하다. 지원사업 및 협정 완료 후에도 주민주도의 지속적인 유지·관리를 위해 공공의 기술적·행정적 지원과 함께 교육을 이행할 필요가 있다.

표 3-15 경관사업과 경관협정의 비교

구분	경관사업	경관협정
정의	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 경관 향상과 경관의식을 높이기 위한 사업(경관법 제16조) 	<ul style="list-style-type: none"> 토지소유자와 그 밖에 대통령으로 정하는 자 전원의 합의로 쾌적한 환경과 아름다운 경관을 형성하기 위한 협정(경관법 제19조)
시행방법	<ul style="list-style-type: none"> 시·도지사, 시장 또는 민간이 경관사업의 사업계획을 수립하여 승인받은 후 시행 (경관법 시행령 제8조) 경관사업추진협의체 구성 가능 (경관법 제17조) 	<ul style="list-style-type: none"> 경관협정 체결(1인 협정도 가능) (경관법 제19조) 경관협정운영회 구성 가능(경관법 제20조)
대상지	경관계획이 수립된 지역(경관법 제16조)	<ul style="list-style-type: none"> 경관협정을 체결한 토지의 구역, 토지 등 소유자 전원 합의 시 가능(경관법 제19조) 협정 체결자의 범위 : 경관협정을 체결한 건축물 소유자 및 지상권자, 해당 토지 및 건축물의 관리자, 점유자, 전세권자 및 임차인 등 토지 또는 건축물을 사용할 권리를 가진 자 (경관법 시행령 제10조, 경관조례 제15조)
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> 가로환경 정비 및 개선 사업 지역의 녹화관련 사업 야간경관의 형성 및 정비 사업 지역의 역사적·문화적 특성을 지닌 경관을 살리는 사업 도시경관 관련 교육, 홍보 등 경관인식 개선 사업 도시경관의 기록화 사업 도시의 주요 공간 및 시설을 설치·관리 사업 (경관법 제16조, 경관조례 제9조) 	<ul style="list-style-type: none"> 건축물의 의장·색채 및 옥외광고물, 공작물 및 건축설비의 위치에 관한 사항 건축물 및 공작물 등의 외부 공간에 관한 사항 토지의 보전 및 이용에 관한 사항, 역사문화 경관의 관리 및 조성에 관한 사항 녹지, 가로, 수변공간 및 야간조명 등의 관리 및 조성에 관한 사항 경관적으로 가치가 있는 수목이나 구조물 등의 관리 및 조성에 관한 사항 경관협정 구역 안의 야간경관관리에 관한 사항 건축물 녹화 및 외부공간의 식재 등 조경계획 및 관리 (경관법 제19조, 경관법 시행령 제11조, 경관조례 제16조)
추진현황	경관계획에 따라 추진하는 경관사업의 기술적 지원이나 비용의 전부 또는 일부 지원 (경관조례 제14조 2항의 1)	<ul style="list-style-type: none"> 경관협정에 관한 사업계획서 제출 시 공공의 기술적, 재정적 지원을 받을 수 있음 경관협정의 비용은 전액 또는 일부 보조나 융자 (경관법 제25조, 경관법 시행령 제17조, 경관조례 제20조, 제21조)

4.2 경관사업 및 협정의 활용 방향

4.2.1 경관관리 필요 지역의 경관사업 및 협정 추진 유도

경관사업은 경관계획이 수립된 지역(경관법 제16조)에서 시행하는 경관관련 사업으로 규정하고 있으나, 시·도지사, 시민 등이 경관계획 수립을 제안할 수 있으며(경관

법 제8조), 경관협정은 1인 협정도 가능(경관법 제19조)하다. 즉 경관사업과 협정은 어느 지역에서나 추진 가능한 사업이나 경관계획에 의해 지정된 경관지구, 경관관리구역 등의 지역에서 추진할 때 사업의 효과가 극대화될 수 있는 가능성성이 매우 높다. 따라서 뉴타운과 같은 정비사업 해제지역 등의 특정 대상지에서 우선 추진하는 주거환경관리사업과 같이, 경관조례에 대상지 요건을 규정함으로써 경관지구, 경관관리구역 등이 경관사업 및 협정사업 추진을 위한 주요 대상지역 또는 우선 사업추진지역으로 선정될 수 있도록 한다.

4 2 2 보상책으로서의 활용

경관지구, 경관계획에 의한 경관관리구역 등은 개발이나 건축행위에 대한 규제와 제약이 있어, 기반시설의 노후화와 재산권 침해 등에 대한 민원이 지속적으로 제기되었다. 따라서 생활환경의 개선과 주민들의 불만을 해소하기 위한 방안의 일환으로 경관사업과 협정의 추진을 고려해 볼 수 있다. 경관관리구역 등 경관관리가 필요한 지역에서 공공의 지원 규모를 확대하거나 규제를 완화하는 등의 인센티브를 제공함으로써 경관사업 및 협정이 보상책으로 활용되도록 한다.

4 2 3 주민 주도적인 마을 경관형성의 유도를 위한 사업공모와 지원

경관계획에 의해 경관관리가 필요한 지역으로 지정된 곳에 대해서는 지역 고유의 특성을 부각시키는 경관을 형성, 관리를 위한 사업을 제안하는 경우 경관사업을 통해 공공의 기술적·재정적 지원을 제공하는 방안을 마련하도록 한다.

경관중심의 사업은 마을 벽화그리기, 공터의 마을 정원 가꾸기, 가로수종 변경 등의 일상생활형 소형사업과 마을 브랜드화, 테마거리 조성, 골목길 투어 계획, 특정경관계획의 지원 등 경관형성 사업의 실현을 지원하는 사업으로 구분할 수 있다.

주민주도의 경관사업 활성화를 위해서는 경관사업에 대한 교육 및 홍보, 사업 추진 과정상의 지원, 사업완료 후 평가를 통해 우수사례를 선정하여 상을 수여하는 등 주민들의 참여를 고취시킬 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

“뉴욕의 Love Your Block”²⁶

뉴욕시는 2011년부터 시민들이 제안한 경관조성 아이디어를 심사하여 지원하는 ‘Love Your Block’이라는 프로젝트를 시행하고 있다. 경쟁을 통한 보조금 지급(Competitive grant)과 관련 정부기관의 협력체계 구축을 통한 프로젝트 추진은 적은 비용 투자만으로 큰 성과를 거두게 하였다.

보조금 및 정부의 지원을 받기 위해서는 먼저 주민자치 단체(Community groups)를 구성하고 해당 지역의 문제점 또는 개선이 필요한 사항, 사업계획 초안과 예산 내역, 사업 추진 과정 등의 내용을 담은 신청서를 작성하여 제출하여야 한다. 선정된 제안에 대해서는 최대 1,000달러의 재정지원, 원스톱 행정지원, 공원관리국, 교통국, 환경위생국 등 관련 부서로부터 사업 추진에 필요한 공공서비스(사업 추진 시 폐기물 처리, 공지의 나무 식재, 훼손된 가로시설물 교체, 낙서 제거, 조경 관련 장비대여, 자원봉사자 모집을 위한 홍보 등)를 제공받을 수 있다.

사업 완료 후, 사업 전과 후의 사진이 첨부된 사업 성과에 대한 결과 보고서를 작성·제출하도록 함으로써 사업 효과에 관한 자료를 구축하고 있다. 결과 보고서에는 필수 항목(낙서 제거 면적, 수집된 폐기물량, 식재된 나무 수량, 신규 조성된 녹지 또는 마을 정원 수) 중 2개 이상의 사업결과와 함께 제출한 사업 제안서에 기재된 사업의 추진 결과가 기재되어야 한다.

뉴욕시는 2013년에 382개의 프로젝트를 지원하였고, 2014년 현재 25개 주민 자치단체에서 제안한 17개 지역의 미화 프로젝트(Block beautification projects)를 완료하였다.

CITIZENS COMMITTEE FOR NEW YORK CITY
NYC Service

LOVE YOUR BLOCK GRANT AWARDS

Citizens Committee for New York City and NYC Service invite your resident-led neighborhood group to apply for a grant for a block beautification project!

GRANT WINNERS RECEIVE:

- Grant of up to \$1,000 to improve and beautify your block
- City services from the New York City Department of Transportation (DOT), Department of Sanitation of New York City (DSNY), and New York City Department of Parks & Recreation (NYC Parks)
- Help with local media coverage
- Project planning and community-building assistance

KEY DATES:

- February 28, 2014 - Application Deadline
- Early March, 2014 - Grantees Announced
- Week of March 10, 2014 - Orientation
- April-June, 2014 - Project Implementation

HOW TO APPLY:

For more information or to download the application, visit:
www.citizensnyc.org or www.nycservice.org

Questions? Contact Telma at 212-822-9563 or telma@citizensnyc.org

With your help, we can transform our City - block by block!

IV 결론 및 향후 연구과제

- 1 연구의 종합
- 2 향후 추진 연구과제

IV 결론 및 향후 연구과제

1 연구의 종합

2007년 경관법 제정으로 지자체의 자율적인 경관관리의 법적 근거가 마련되었으나 강제력·구속력이 부재한 경관관리 수단과 실효성이 부족한 경관계획 수립으로 경관 형성, 관리, 유지에 한계가 있었다. 이러한 현행 제도의 취약점을 보완하기 위해 중앙 정부의 역할을 신설하고 지자체의 경관관리의 실행력을 확보하여 경관심의 기능의 강화 등을 골자로 2013년 8월 경관법이 개정되었다.

이 연구는 개정된 경관법과 시행령에 근거한 서울시 경관조례 개정을 위해 지자체 조례 위임사항을 구체화하였고, 현행 경관계획의 한계와 경관관련 제도의 문제점을 검토·분석하여 재정비 수립이 도래한 서울시 경관계획의 정비 방향을 모색하였다.

기존 경관정책의 한계와 경관법 개정 및 경관관련 계획 등의 여건 변화를 고려한 경관정책의 개선방향은 다음과 같다.

1) 활용성을 고려한 계획 및 지침체계 정비

실효성 있는 경관관리 추진을 위해서는 기본경관계획과 특정경관계획을 통합한 경관계획을 수립하고, 복잡한 경관관리구역 체계와 관리유형도 단순화할 필요가 있다. 경관자율평가제의 효율성을 높이기 위해 경관축별 경관설계지침의 공통사항은 통합하고 세부 경관유형별로 해당 항목을 추가 작성하도록 설계지침의 내용을 재구성하도록 한다.

경관관리구역의 지정 여부, 관련 제출 서류 등의 경관관리와 관련된 필요한 정보를 용이하게 얻을 수 있는 정보제공체계를 구축하고, 체계의 활용을 활성화하기 위해 공무원 및 일반 시민을 대상으로 교육, 홍보, 안내를 추진한다.

2) 경관법 개정에 따른 경관심의 대상 구체화

연구진은 입체적 경관관리를 위한 일정 규모 이상의 사회기반시설, 개발사업, 개별 건축물의 경관심의가 의무화됨에 따라, 지자체 조례 위임사항인 심의대상의 세부범

위를 제안하였다. 최근 3년간(2011~2013년) 서울시의 도로, 도시철도, 하천사업 추진 실적의 검토결과 경관법에서 제시한 사업규모의 하향 조정이 필요하며, 그 밖의 심의대상 선정을 위해 30개 사회기반시설사업을 대상으로 정성적 평가를 수행한 결과 경관심의가 필요한 사업은 하수처리시설, 폐기물처리시설, 재활용시설, 생활체육 시설 등 10개 사업이다.

건축물의 경관심의 대상 범위는 최소한 현재 건축심의 및 디자인심의 대상을 포괄할 수 있어야 하며, 경관심의 기준은 기존 경관계획의 설계지침과 관련계획인 한강변 관리기본계획의 지구별 가이드라인, 역사도심 관리기본계획의 높이 및 외관형성기준 등을 반영하도록 한다. 이 외에도 경관기본관리구역과 특정경관계획구역에 포함될 경우 심의대상이 아닌 건축물이라고 할지라도 사전자문제도를 적용하는 등의 보완 방안 마련이 필요하다.

3) 실행력을 고려한 경관심의 및 도시관리수단의 운영방향 정비

현재 사회기반시설, 개발사업, 건축물의 심의를 담당하고 있는 위원회의 2011~2013년간 심의건수 중 경관심의 대상을 선별하여 검토한 결과, 조례 개정 후 강화된 경관심의로 인해 각 관련위원회의 업무량은 증가할 것으로 예상된다. 경관위원회를 별도로 구성하여 경관심의를 추진하는 경우 추가적인 규제로 인식될 수 있기 때문에, 단기적으로는 각 위원회의 경관심의 대상을 분담하여 본래 심의와 함께 경관심의를 공동으로 추진할 필요가 있다. 하지만 장기적으로는 종합적이고 전문적인 경관심의 와 경관정책 관련 업무 전담을 위한 경관조직의 신설과 기능재편이 필요하다.

경관지구 및 미관지구와 관련한 여건변화를 고려하여, 현재 경관지구 및 미관지구를 대상으로 실태를 분석하여 지구의 관리방향을 설정함으로써 다양한 도시경관 형성에 기여하는 것이 바람직하다.

4) 차별성 있는 경관사업 및 협정의 방향 설정

지자체 및 주민 스스로 지역특성을 고려한 경관 형성과 보존을 유도하도록 경관사업 및 협정에 대한 교육과 홍보가 필요하며, 주거환경관리사업 등과의 차별화된 사업 추진이 필요하다. 경관지구, 경관계획에 의한 경관관리구역이 경관사업과 협정의 우선 추진 지역으로 선정되도록 조례로 결정하거나, 경관사업과 협정이 경관지구 등의 규제지역에서 보상책으로 활용되는 방안을 마련하도록 한다.

또한 사업추진 방식에서 주민이 사업을 제안 및 추진하고 공공이 지원하는 주민주도적 방식으로 추진하며, 마을경관 기록화 사업, 특성지역 명소화, 특정경관계획 실현화 등 경관중심의 사업을 공모하고 지원하도록 한다.

2 향후 추진 연구과제

이 연구는 경관법 전면개정에 따른 서울시 경관조례의 개정과 서울시 경관계획의 재정비, 기타 합리적 경관관리정책 수립에 필요한 사항에 대해 기본방향을 제시하는 연구이다. 이 연구 결과를 반영한 서울시 개정 경관조례는 2014년 5월 14일에 공포되어 시행될 예정이다.

향후 예정된 경관계획 재정비에서 중점적으로 다루어야 할 부분은 규제와 지원의 병행을 위한 종합적 지원수단 마련이다. 세부기준과 심의라는 제도적 관리수단이 법적으로 확보되었으나 대민설득과 공감대 형성이 병행되어야 한다. 따라서 경관보호를 위해 억제되는 개발규모에 대한 합리적 대응 즉, 특별건축구역을 통한 유연한 규제, 행·재정적 지원 방안을 마련하기 위한 후속연구가 필요하다. 특히 경관관리구역의 지원수단으로서 경관사업과 협정을 활용하기 위한 제도의 보완과 신설, 운용을 위한 시스템 구축 등에 대한 연구도 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

참고문헌

- 국토해양부, 2011, 「도시경관의 통합적 개선 추진방안 연구」
- 국토교통부, 2014.2, 국토교통부 고시 제99호 「경관 심의 운영 지침」
- 서울연구원, 2011, 「서울시 경관계획에 따른 경관관리 운영평가 및 개선방안 연구」
- 서울특별시 주택정책실, 2013, 정비사업 통계자료(2013년 12월기준)
- 서울특별시, 2001, 「2001년 서울도시계획 연혁집」
- 서울특별시, 2009, 「서울특별시 경관협정사업 기본계획 보고서」
- 서울특별시, 2010~2013, 건설기술심의위원회 설계심의자료
- 서울특별시, 2011~2013, 서울시민디자인위원회 심의자료
- 서울특별시, 2011, 「서울휴먼타운 디자인가이드라인 : 서대문구 북가좌동」
- 서울특별시, 2012, 「서울시 주민참여형 재생사업제도」주민설명회자료
- 서울특별시, 2012, 「서울특별시 경관계획 설명회」자료집
- 서울특별시, 2013, 서울시 보도자료 2013.12.07, 「서울시, ‘제3회 대한민국 경관대상’ 최우수상, 특별상 수상」
- 서울특별시, 2013, 「서울 역사도심 관리 기본계획(안)」
- 서울특별시, 2014, 「2030 서울플랜」
- 서울특별시, 2014, 「한강중심의 도시공간 관리방향-한강변 관리 및 현안사업 가이드라인을 중심으로-」
- 서울특별시, 2014, 「서울특별시 경관심의 운영 설명자료」
- 서울특별시, 2014, 「경관법령 개전에 따른 경관행정 내실화 방안」
- 광주광역시 도시계획조례
- 인천광역시 도시계획조례
- Cities of Service, 2014, Services as a Strategy : Love Your Block
- | | |
|---|--------------------------------------|
| http://www.kosis.kr/ | 국가통계포털 |
| http://www.moleg.go.kr | 법제처 |
| http://www.seoul.go.kr/ | 서울시청 |
| http://legal.seoul.go.kr/ | 서울시 법무행정서비스 |
| http://gis.seoul.go.kr/ | 서울시 GIS 포털 |
| http://www.citizensnyc.org/ | Citizens Committee For New York City |
| http://www.citiesofservice.org/ | Cities of Service |

Abstract

Abstract

A Study on the Improvement of Landscape Policy in Seoul with the Amendment of Landscape Law

Hyun-Chan Bahk · Seung-Hyun Min · Sang-Hyeok Jeong · Seung-Ju Kim ·
Jeong-Hyun Oh · Soo-Yeon Kim

Legislation of landscape law in 2007 established legal ground for local government to manage landscape autonomously, but management policy without binding authorities and conceptual master plan failed to form, manage and preserve the landscape features. Ministry of Land, Infrastructure and Transport proclaimed the amendment of landscape law in 2013 to strengthen the weak points of the landscape law 2007. Three main points of revised landscape law are summarized as follows : 1) Setting up the central governmental roles in landscape management, 2) Granting local government legal force to control landscape, 3) Compulsory landscape deliberation of infrastructure project, development project, buildings.

This research aimed to determine the direction for revision of Seoul landscape master plan and Seoul landscape ordinance. There are four improvements taking into account of amendments of landscape law and the current landscape master plan. 1) Landscape plan and design guideline system should be simplified for usability. The general landscape plan and specific landscape plan need to be consolidated into the landscape master plan and for greater efficiency of the plan. Eleven-design guidelines also should be summed up in general and specific principles to avoid duplicate of contents. At the same time, government should provide all the information of administrative procedures in relation to landscape management through building up comprehensive information system, education and public relations, etc. 2) This study suggested landscape deliberation subjects and project size which were delegated municipal landscape ordinance. Additional deliberation subjects were chosen from the projects in the act on the private investment through examination for the factors which have a negative effect on landscape. And project size of infrastructure project was decided based on estimated number of deliberation cases. 3) It is better to have relevant committees dealt with landscape issues with fulfilling their original duties for a while than to compose separate landscape committee. But landscape deliberative committee will be considered to be organized in the future for effective landscape management. As a control

tool of landscape, the research suggested revision of landscape and aesthetic control district based on the actual conditions of the districts. 4) Differentiation strategies of landscape project and agreement were proposed from human town project. landscape project and agreement should be used a compensation for imposing controls of private property in landscape and aesthetic control district. To promote resident-driven project, it is considered to run idea contests for improving neighborhood landscape such as revisitable placemaking, supporting implementation of specific landscape plan.

Without consideration of the present condition, it is very difficult to establish practicable landscape plan. Thus, analysing limitation of existing landscape plan, researching current status of landscape and aesthetic control district needs to conducted before starting landscape master plan making. If necessary, amendment or enactment of landscape ordinances can be suggested to execute landscape plan.

Table of Contents

Chp.1 Introduction

- 1 Background and Purpose of the Study
- 2 Main Contents and Research Methods

Chp.2 An Overview of Landscape Policy in Seoul

- 1 Review of Old Landscape Policy
- 2 Changing Conditions of Landscape Policy
- 3 Conclusion

Chp.3 Improvement of Seoul Landscape Policy

- 1 Usability Improvement of Landscape Plan and Design Guideline
- 2 Suggestion of Landscape Deliberative Subjects
- 3 Operation Strategies of Deliberative Committee and Control Districts
- 4 Differentiation Strategies of Landscape Project and Agreement

Chp.4 Conclusion

- 1 Conclusion
- 2 Proposal Further research

References

서울연 2014-PR-02

개정 경관법에 따른 서울시 경관정책 개선방향 연구

발행인 이창현

발행일 2014년 5월 31일

발행처 서울연구원

137-071

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1319

값 6,000원 ISBN 979-11-5700-021-0 93530

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.