

요약

경관위원 보강·절차 고쳐 경관심의 역할 강화 행정조직 개편·인력 확충으로 지원체계 정비

경관심의, 2013년 의무화... “기존 심의와 차별성·실효성 없어”

2013년 경관법 개정(2014. 2. 7. 시행)에 따라 경관심의제도가 도입되어 일정규모 이상의 개발 사업, 건축물, 사회기반시설 등의 개발행위에 대해서는 경관위원회의 심의를 거치도록 의무화 되었다. 그런데 서울시는 ‘필요시 경관위원회를 별도로 두지 않고 관련 위원회에서 심의할 수 있다’는 경관법 규정에 따라 관련 위원회에서 경관심의를 통합하여 운영 중이다.

저성장시대 성숙기로 접어들면서 도시의 정체성은 경쟁력이자 모두가 향유해야 할 공공의 자산으로 인식되기 시작하였다. 이에 경관의 체계적 관리를 위해 법제화가 이루어졌다. 하지만 경관의 상대성과 주관성이라는 속성상 정량적 관리기준을 마련하기가 어려우므로, 심의를 통한 경관유도는 매우 중요한 수단이라고 할 수 있다.

그러나 현행 경관심의 운영에 대해 심의 관련 주체인 심의위원, 심의운영부서, 사업자가 느끼는 경관심의 운영의 만족도는 높지 않다. 이는 경관심의제도 도입 이전부터 운영되고 있는 건축심의, 도시계획심의 등 기존 심의와 경관심의의 차이점을 규정하지 못하고 있고, 기존 심의와의 통합운영에 따라 경관심의의 실효성을 명료하게 인지하기 어려운 데서 기인한다.

법적으로 의무화된 경관심의가 서울시 경관관리에 기여할 수 있는 제도로 안착하기 위해서는 서울시 경관심의 운영실태를 진단하여 문제의 원인을 파악하고, 이를 토대로 운영 개선방안을 마련할 필요가 있다.

경관분야 전담 심의위원 적고 담당부서 컨트롤타워 기능 미흡

서울시에서는 개정 경관법 시행 이후에도 관련 위원회에서 경관분야 위원회 위원의 보강 없이 위원회의 구성과 심의방식을 그대로 유지하여 경관심의를 진행하고 있다. 이는 경관심의를 기존 위원회 심의의 부가적인 기능으로 인식하게 하는 구조로, 심의위원 간에 경관논의의 중요성이 환기되지 못하는 한계를 가진다. 또한 건축위원회, 도시계획위원회, 도시·건축공동위원회 등 경관 관련 위원회가 분산되어 있어 하나의 통일된 경관관리 원칙을 가지는 데 어려움이 있다.

또한, 경관담당부서는 경관심의, 사업, 계획(정책)을 총괄하는 컨트롤타워 기능이 미흡하여 역할 강화가 요구된다. 현재 서울시와 자치구에서는 경관전담부서를 조직하지 않고 관련 부서에서 경관정책과 경관사업을 추진하거나, 경관전담부서가 조직되어 있어도 인력이 부족하여 관련 업무를 모두 총괄하는 데에는 어려움이 있다. 특히 경관심의와 관련한 업무는 각각의 위원회 담당부서에 전적으로 위임되어 있어, 심의 담당자가 경관체크리스트와 심의도서 작성 등 세부적인 내용을 파악하여 안내하는 데 한계가 있다.

경관심의기준 또한 타 위원회 심의기준과 차별성을 확보하지 못하고 있다. 경관법 개정 이후 경관심의가 시행되었지만 경관심의기준과 건축심의기준은 기존 심의와의 내용적 차별성을 명확히 하지 못한 채 기존 심의와 경관심의가 동시에 운영되고 있다.

경관심의도서, 작성기준 충족한 비율 낮고 주요항목 누락 많아

기본적으로 작성기준에 부합하는 경관심의도서의 비율이 낮다(2015~2016년 개발사업 심의 21건, 건축물 심의 62건, 자치구 건축물 심의 58건 등 총 141건(전체 심의의 약 18%)의 경관심의도서를 분석). 국토부 경관심의 운영지침에 심의도서 작성항목과 작성방법을 명시하였으나, 실제로 주요항목이 누락되는 경우가 많았다.

경관심의는 주변과의 관계를 중심으로 계획내용의 적합성을 확인해야 하므로 심의위원이 해당 내용을 확인할 수 있도록 심의도서를 작성하여야 한다. 그러나 심의도서 분석결과 주변지역 경관현황 분석이 누락되었거나 현황 사진만 첨부한 경우가 많았으며, 주변과의 관계를 확인할 수 있는 계획자료 작성이 미흡한 것으로 나타났다. 또한 사업자는 경관체크리스트를 작성하여 제출하도록 되어 있는데, 각 항목의 반영/미반영 여부와 해당 계획 내용을 기술하여 심의에서

논의될 수 있도록 하여야 한다. 그러나 경관체크리스트를 제출하지 않거나, 반영/미반영을 단순표기하여 제출하는 경우가 빈번하였다.

도쿄·인천, 지역별 차별화된 가이드라인 토대로 사전심의·협의

체계적인 경관검토과정을 운영하고 있는 일본의 동경도 신주쿠구와 국내 최초로 경관조례를 수립하여 경관심의를 운영하고 있는 인천시의 사례조사를 통하여 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 경관심의를의 내실화를 위해 사전협의제도를 운영하고 있다. 신주쿠구에서는 계획의 초기 단계에서부터 경관분야의 내용을 협의하기 위하여 경관사전협의제도를 시행하고 있다. 인천광역시와 IFEZ(Incheon Free Economic Zone)에서는 경관심의를의 효율적인 운영을 위해 경관심의 안전에 대한 사전검토를 운영하고 있다.

둘째, 지역별로 차별화된 가이드라인을 바탕으로 심의하고 있다. 신주쿠구에서는 72개의 구역별 경관형성가이드라인을 마련하고, IFEZ에서는 공구별로 13개의 경관상세계획을 수립하여 경관 형성 및 관리의 판단기준으로 활용하고 있다.

셋째, 경관내용 자문과 건축기준 검토 기능을 분리하여 운영 중이다. 신주쿠구에서는 경관형성 기준을 토대로 계획내용을 자문·검토하는 경관심의회와 건축기준법 규정에 대한 적합 여부를 심사하는 건축심사회의 기능을 구분하고 있다. 인천시도 구조적 부분에 대해 건축심의회에서 검토하는 등 경관심의회와 기타 심의의 기능을 구분하여 운영하고 있다.

경관심의위원 보강하고 절차 개선해 경관심의 역할 강화해야

현재 경관 관련 위원회별로 이루어지고 있는 경관심의 운영방식을 유지하면서 경관심의의 역할을 강화하기 위하여 다음의 개선방안을 제안하였다.

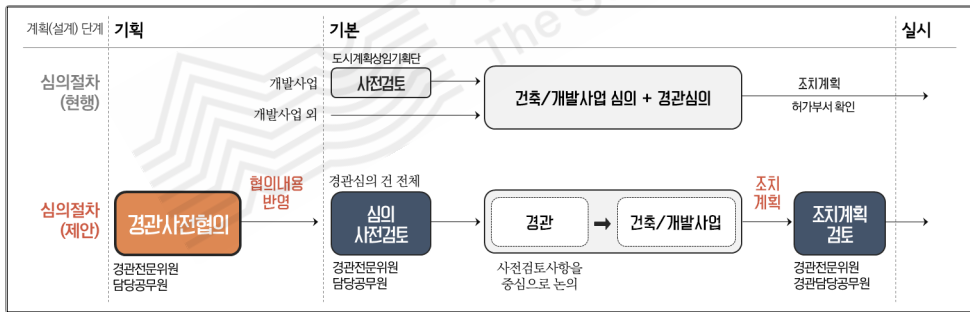
첫째, 관련 위원회의 경관분야 위원을 보강하고 경관분야 위원을 통합관리한다. 경관심의의 기능을 강화하기 위해서는 관련 위원회에 최소 1인 이상의 경관분야 전담위원을 두어 경관과 관련된 사항을 우선 검토하고 논의를 주도할 수 있도록 역할을 부여한다.

[표 1] 관련 위원회의 경관위원 보강

위원회	경관분야 위원 현황	보강필요 인원	연평균 심의건수
건축위원회	0/145	+5인	111건
도시·건축공동위원회	1/25	+2인	4건
도시계획위원회	2/27	+1인	17.5건
도시재정비위원회	1/25	+2인	8.5건
도시디자인위원회	2/22	+1인	6.5건
도시공립위원회	2/23	+1인	-

또한 각 위원회의 경관분야 위원을 풀(pool) 개념으로 통합관리한다. 이를 위하여 현재 경관 사업에만 한정하여 자문역할을 하고 있는 ‘서울시 경관사업자문단’의 기능을 확대하여 서울시의 경관 관련 전문가를 풀(pool) 개념으로 관리하는 ‘(가칭)서울시 경관자문단’을 운영하도록 한다.

둘째, 기본구상 단계에서 사업자의 임의사항으로 사전협의제도를 도입한다. 본심에서 발생할 수 있는 계획 조정 부담을 최소화하기 위해 기본구상 단계에서 전문가, 행정담당자, 사업자가 함께 경관과 관련한 계획안에 대해 본심의 전에 협의하여 조정할 수 있는 기회를 제공한다.



[그림 1] 경관심의절차 개선(안)

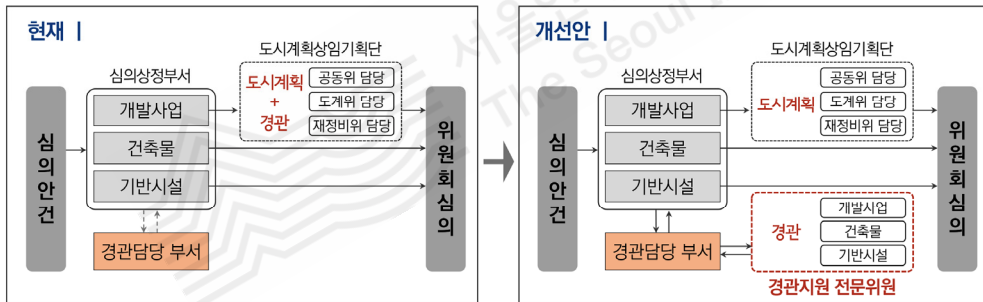
총괄부서 기능 강화·전문인력 확충 등 경관심의 지원체계 정비

경관심의의 효율적인 운영을 위한 심의지원 행정조직의 역할 정립과 체계 정비가 함께 이루어질 수 있도록 다음의 개선방안을 제안하였다.

첫째, 경관총괄부서 기능을 강화한다. 경관심의회에 필요한 심의도서 작성 관리 등 기본적인 관리기능이 보다 향상되어야 한다. 경관심의회 통합운영은 관련 위원회 담당부서에서 수행하되, 경관총괄부서에서 심의도서와 내용을 검토할 필요가 있다. 사업자가 위원회별 담당부서에 심의를 신청하면 경관심의회를 함께 시행해야 하는 안건에 대해서는 경관총괄부서의 심의 담당자가 심의도서를 검토하는 체계를 구축한다.

경관총괄부서의 담당자는 경관심의회 운영지침에서 제시한 심의도서 항목에 대하여 작성방법에 따라 계획내용이 기술되었는지 확인하고 경관체크리스트도 충실히 작성되었는지 검토한다. 이때 여러 분야를 포괄하여 수행하는 경관행정업무의 특성을 고려하여 경관행정업무의 전문성을 강화하기 위하여 담당인력을 확충할 필요가 있다.

둘째, 경관심의회를 지원하는 전문인력 확충이 필요하다. 각 위원회에서 심의를 하는 경우에는 위원회별 심의안건에 대한 전문적 지원을 담보하기 어렵다. 도시계획 및 설계, 건축, 조경 등에 대한 학식과 경험을 가진 전문인력으로 조직을 구성하여 통합지원하는 방안이 필요하다. 단기적으로는 현재 운영 중인 도시계획상임기획단 내에 경관심의회 담당 전문위원을 둔다.



[그림 2] 경관지원 전문위원의 역할

셋째, 심의도서 작성기준의 명확화가 필요하다. 경관심의회에서 경관분야 논의가 충분히 이루어지지 못하는 큰 원인은 심의도서에 수록된 자료가 미흡하기 때문이다. 따라서 대상지의 계획내용과 주변과의 관계를 확인할 수 있는 최소한의 항목과 작성기준을 마련하여 운영할 필요가 있다.

지구단위계획·자치구 경관계획 연계해 지역별 경관지침 마련

경관심의에서 활용할 수 있는 구체적인 논의의 원칙과 기준을 마련하기 위하여 지구단위계획 및 자치구별 경관계획을 활용하여 가이드라인을 구체화하는 방안을 다음과 같이 제안하였다.

첫째, 지구단위계획을 활용하여 지역별 경관가이드라인을 마련한다. 지구단위계획은 실효성 높은 도시관리 수단 중 하나로, 경관상세계획을 통해 지역차원의 구체적인 가이드라인을 마련한다면 경관심의에 적절하게 활용할 수 있다. 지구단위계획 수립기준을 재정비하여 지구차원의 3차원적 공간관리수단으로서 수립방향을 재정립하고, 이와 연계하여 수립기준에 경관상세계획 수립을 의무화하여 해당지역 심의에 활용할 수 있도록 한다.

둘째, 자치구 단위의 지역별 경관상세계획을 수립하도록 권장한다. 현재 서울시는 서울시 전체를 하나의 경관계획으로 관리하고 있어 지역별 경관관리 방향과 가이드라인이 지구차원까지 구체화되어 있지는 않다. 경관심의 시 검토할 수 있는 수준의 가이드라인 마련을 위해서는 지역별 경관상세계획이 전제될 필요가 있다. 이를 위해서는 서울시와 자치구의 역할을 분담하고 지역별로 경관계획을 통한 가이드라인을 마련해 갈 필요가 있다. 우선 서울시 경관계획에서 정한 중점경관관리구역을 대상으로 단계적으로 경관상세계획을 수립하고 지역별로 구체적인 가이드라인을 마련한다. 또한 자치구는 자치구별 경관계획을 통해 자치구에서 별도로 특별히 관리할 필요가 있는 구역을 설정하여 상세계획과 가이드라인을 마련한다.

관련주체별 경관교육 강화하고 심의모니터링·지속 운영 개선

심의위원, 공무원, 사업자 등 경관심의에 참여하는 관련 주체별로 경관심의제도에 대한 이해도를 제고하여 경관심이가 효율적으로 정착될 수 있도록 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

첫째, 관련 주체별 경관교육 강화가 필요하다. 심의위원, 공무원, 사업자 등 경관심의에 참여하는 관련 주체별로 정기적인 경관교육 프로그램을 마련하여 경관심의제도에 대한 관심과 이해를 제고한다.

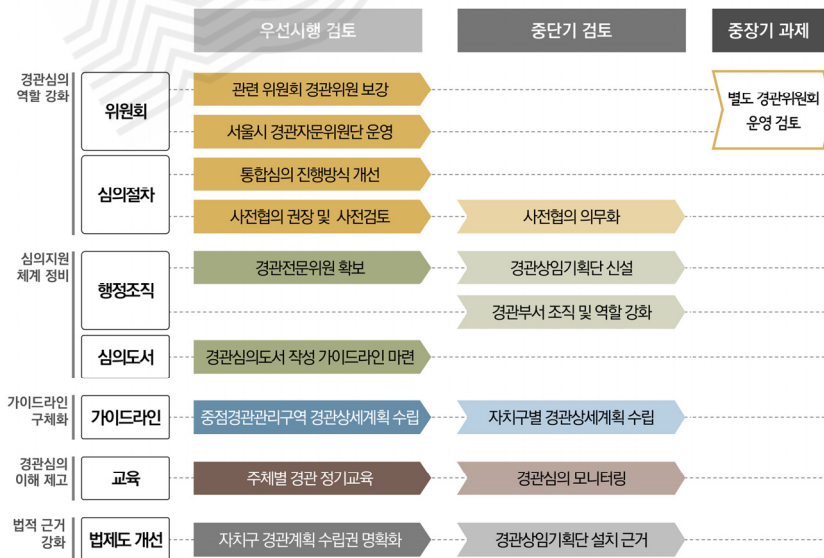
둘째, 경관심의 모니터링과 지속적인 운영 개선이 필요하다. 경관심의를 거친 건축물, 개발사

업, 사회기반시설사업을 대상으로 경관심에서 의결된 사항이 잘 이행되는지 시공과정과 준공 결과에 대한 지속적인 모니터링을 실시한다. 또한 경관심의 DB를 구축하여 심의과정 및 결과를 분석함으로써 심의과정을 모니터링하고 개선방안을 마련한다.

셋째, 심의를 통한 경관개선 사례집 제작 및 홍보를 지속적으로 시행한다. 서울시 및 자치구 경관심의를 거친 양호한 경관계획 사례를 취합하여 온라인에 게재하거나 책자로 제작하여 홍보할 필요가 있다. 경관심의를 거친 경관계획의 개선효과를 전파하고, 사업자와 심의위원들이 서울시의 경관관리 방향 및 원칙을 학습할 수 있도록 한다.

중장기: 사전협의 의무화, 경관상임기획단 설치, 경관조직 강화

사전협의제도의 의무화, 경관상임기획단 설치, 경관부서 조직 강화 등은 단기 개선방안 운영을 모니터링하면서 향후 수요에 따라 시행여부를 결정한다. 경관위원회를 별도로 설치하는 문제는 경관심의 운영 개선효과를 검증하면서 검토하는 것이 바람직하다. 경관위원회의 별도 설치를 위해서는 신주쿠구, 인천시의 운영사례와 같이 관련 위원회와의 역할분담이 전제되어야 효율적인 운영을 담보할 수 있다고 판단된다.



[그림 3] 단계별 경관심의제도 개선