

auri brief.

건축공간연구원

지자체 개발사업 경관심의 주요 이슈별 개선 방향 - ‘도시의 개발’ 사업을 중심으로

심경미 연구위원 (044-417-9654, kmisim@auri.re.kr)

이세진 연구원 (044-417-9889, sjlee@auri.re.kr)

유예슬 연구원 (044-417-9618, ysyoo@auri.re.kr)

* 이 글은 심경미 외. (2023). 개발사업 경관심의 운영현황 및 제도 개선방안. 건축공간연구원 중 일부 내용 및 건축공간연구원 경관센터 내부 자료를 정리하여 작성함

2013년 「경관법」 전부 개정 이후 사회기반시설, 개발사업, 건축물에 대한 경관심의 제도가 도입되었다. 그중 개발사업 경관심의 대상은 26개 관련법에 따른 6개 분야, 총 28개 사업이다. 사업 추진 과정에서 심의에 대한 간소화 및 합리화에 대한 개선 요구가 지속되고 있으나 제도 개선에 이르지 못한 상황이다. 이 글에서는 개발사업 경관심의 관련 주요 이슈를 도출하고, ‘도시의 개발’ 총 10개의 개발사업을 대상으로 경관심의 관련 주요 이슈별 개선 방향을 제안하였다.

현재 「경관법」에서는 제26조와 제27조, 그리고 제28조에 의거하여 ‘사회기반시설, 개발사업, 건축물’에 대해 경관심의를 하도록 규정하고 있다. 이 중 개발사업은 26개 관련법에 근거한 6개 분야(도시의 개발, 산업단지의 조성, 특정 지역의 개발, 관광단지의 개발, 항만의 건설, 교통시설의 개발), 총 28개 사업으로 각 사업의 내용 및 절차가 매우 다양하다. 이들 사업 추진 과정에서 경관심의에 대한 간소화 및 합리화에 대한 개선 요구가 지속되고 있으나 제도 개선에는

이르지 못한 상황이다. 특히 2021년 12월 「경관법」 개정안 발의 과정에서 개발사업 경관심의 실태 파악이 미진했던 점을 감안할 때 관련 현안에 대한 근거자료를 보완할 필요성이 커졌다.

이에 먼저 개발사업 경관심의와 관련한 이슈를 도출하고, 이슈별로 제도 개선 방향을 제안하고자 한다. 다만 이슈의 중요도, 빈도 등을 고려하여 총 28개 개발사업 가운데 경관심의를 다수를 차지하고 있는 ‘도시의 개발’에 해당하는 10개 사업에 한정하였다. 주요 이슈별 현황과 문제점을 파악하기 위해 먼저 각 사업의 개념 및 정의, 사업의 절차, 경미한 변경사항 규정 등을 검토하였다. 특히 10개 개발사업에서 경관심의가 진행되는 단계를 유형화하여 심의 시기 및 절차의 적절성, 타 위원회와의 중복성 및 차별성 측면 등에서 검토하여야 할 사항을 우선 도출하였고, 이를 토대로 3개 지자체(서울, 인천, 평택) 사례 분석과 담당자 면담 및 전문가 자문을 거쳐 개선 방향을 도출하였다.

개발사업 경관심의 대상 규모 기준

- 도시지역 내 3만㎡ 이상의 개발사업
- 도시지역 외 30만㎡ 이상의 개발사업
- 20만㎡ 이상의 「농어촌정비법」에 따른 마을정비구역
- * 30만㎡ 이상 또는 건축물 연면적 20만㎡ 이상인 개발사업은 사전경관계획을 수립하여 심의
- * 지구 지정이나 사업계획의 승인 등에 따라 건축허가가 의제되는 경우, 개발사업 경관심의를 건축물 경관심의를 포함하여 실시

출처: 「경관법」 및 동법 시행령 참고.

개발사업 경관심의 대상의 범위

구분	경관심의 대상 개발사업	구분	경관심의 대상 개발사업
도시의 개발 (10)	1) 도시개발사업	특정 지역의 개발 (8)	17) 경제자유구역 개발사업
	2) 도시 및 주거환경정비사업		18) 기업도시개발사업
	3) 주택건설사업 및 대지조성사업		19) 생활환경정비사업
	4) 택지개발사업		20) 농업생산기반시설 및 주변지역 활용사업
	5) 공공주택지구 조성사업		21) 해안권 또는 내륙권 개발사업
	6) 물류단지개발사업		22) 지역개발사업
	7) 역세권개발사업		23) 친수구역조성사업
	8) 혁신도시개발사업		24) 새만금사업
	9) 도청이전신도시 개발사업	관광단지의 개발(2)	25) 관광지 및 관광단지의 조성사업
	10) 재정비촉진사업		26) 온천개발사업
산업단지의 조성 (6)	11) 산업단지개발사업	항만의 건설(1)	27) 항만재개발사업
	12) 산업단지 재생사업	교통시설의 개발(1)	28) 국가기간복합환승센터 및 광역복합환승센터의 개발사업
	13) 준산업단지의 정비사업		
	14) 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지의 개발사업		
	15) 연구개발특구의 개발사업		
	16) 단지조성사업	* 색 부분 : 이 글에서 다루고 있는 범위에 해당 출처: 「경관법 시행령」 별표1을 근거로 작성.	

● 개발사업 경관심의 주요 이슈

개발사업 경관심의와 관련한 이슈는 2021년 발의한 「경관법」 개정(안), 선행 연구, 기존 연구용역 결과, 최신 통합심의 관련 현안 등을 토대로 도출하였으며 아래 표와 같이 총 9개 관련 이슈가 도출되었다. 이를 다시 내용별로 종합하면 ①경관심의 절차 및 시기, ②경관심의 대상, ③타 위원회 심의와의 관계와 차별성 확보, ④변경에 따른 재심의 기준, ⑤경관심의 도서와 관련한 사항 총 다섯 가지로 요약된다.

개발사업 경관심의 관련 이슈

개발사업 경관심의 관련 이슈	이슈 종합
개발사업 경관심의 심의시기의 적절성(심의시기 효율화)	①경관심의 절차 및 시기
개발사업 경관심의 시 개별 필지에 건축되는 건축물 경관심의 절차 부재	
개발사업 관련 심의 통합화 확대	
대지조성사업과 별개의 주택개발사업 경관심의 대상 추가	②경관심의 대상
관련 심의와의 차별성 확보 및 통합심의를 통한 효율성 제고	③타 위원회 심의와 관계 및 차별성
건축물 경관심의와의 중복 문제	
개발사업 변경에 대한 재심의 기준 및 범위 불명확	④변경에 따른 재심의 기준
개발사업 사전경관계획에 대한 이해 부족	⑤경관심의 도서 사전경관계획 수립 지침
사전 검토 제도적 체계 미흡 및 비합성화	

• 개발사업 경관심의 절차 및 시기

개발사업 경관심의는 타 위원회(도시계획위원회 또는 건축위원회) 심의에 앞서 1)사업계획의 승인 전이나 2)구역 지정 이전에 실시하거나, 3)관련 위원회와 통합 심의하는 것이 원칙이다. 하지만 사업의 종류별로 심의 시기와 개최 방식, 주체가 상이함에 따라 경관위원회 경관심의 시기의 적절성이나 심의 단계에 적합한 도서 작성의 적절성 등이 문제로 제기되고 있다. 또한 통합심의를 통한 절차 간소화 등 사업주체가 제기하는 민원도 증가하고 있는 실정이다.

• 경관심의 대상: 대지조성사업과 별개의 주택개발사업 경관심의 대상 추가

주택건설사업의 경우 경관심의 대상의 개발사업을 “주택법」 제15조에 따른 주택건설사업 및 대지조성사업”으로 규정하고 있어, 두 가지 사업을 동시에 추진하는 개발사업만이 경관심의의 대상으로 적용된다. 이로 인해 대지조성사업이 완료된 이후 주택건설사업만을 진행하거나

별도의 대지조성사업 없이 주택건설사업만을 진행하는 개발사업은 경관심의 대상에서 제외되는 사각지대가 발생하고 있다. 대표적으로 리모델링사업이 이에 해당하는데, 수평 증축 및 별동 증축으로 건축물 입면과 부피가 증가함으로써 경관의 큰 변화가 예상됨에도 관리 대상에서 제외되는 문제가 나타나고 있다.

주택건설사업 및 대지조성사업의 정의 및 사업계획 승인 의무 대상 기준

유형	정의	사업계획 승인 의무 대상
주택건설사업	「주택법」이 정하는 절차에 따라 주택건설사업자(국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사)가 건설하는 사업	단독주택 30호 이상 공공주택 30세대 이상
대지조성사업	주택단지를 조성하기 위하여 시행하는 사업	대지면적 1만㎡ 이상

출처: 「주택법」 제2조 참고하여 작성.

• 타 위원회와 관계 및 중복성·차별성 확보

「경관법」에서는 경관위원회가 타 위원회와 공동으로 심의할 수 있도록 규정(제29조)하고 있으나, 공동심의에 대한 운영체계가 명확하게 정립되지 않아 제도 운영의 한계를 보이고 있다. 또한 지구 지정 및 기본설계 초기 단계에 통합심의 시에는 경관위원회 실효성 저하 문제가 지적되고 있으며, 별도 심의 시에는 도시계획위원회와 차별성 문제가, 실시설계 이후 단계에서는 건축위원회 또는 공공디자인위원회 등과 중복성 문제가 제기되고 있는 실정이다.

• 사업계획 변경에 따른 재심의 기준

현행 「경관법 시행령」에서는 사업계획 변경에 따른 경관위원회 재심의 대상으로 1)사업지의 면적이 30% 이상 증감하는 경우, 2)「국토계획법」에 따른 공간시설 면적이 10% 이상 감소하는 경우, 3)건축물 최고높이가 상향되거나 용적률이 증가하는 경우로 규정하고 있다. 이와 관련하여 규모(면적)의 변화만을 기준으로 재심의 대상을 결정함에 따라 경관의 입체적인 변화를 고려하지 못하는 한계가 있다. 경미한 토지이용계획 변경 혹은 미세한 블록 배치 조정사항에 해당하는 건이지만, 이에 따른 경관축 이동 등 경관상의 큰 변화가 예상됨에도 재심의 대상에서 제외되는 경우가 발생한다. 반대로 건축의 배치 등 중대한 사항이 변경되지 않고 미세 용적률이 소폭 증가한 경우 재심을 받아야 하는 등의 사례를 볼 때 모호한 기준을 변경할 필요가 있다. 또한 건축물 최고높이 및 용적률과 관련하여 불분명한 해석의 문제와 형평성의 문제가 동시에 발생하고 있다. 예를 들어 저층의 단독주택사업지에서 1층 상향되는 경우 재심의 대상에 해당하는 반면, 고층

공동주택사업지에서 최고높이 및 용적률 상향 없이 동별 높이 변화가 크게 발생하더라도 재심의 대상에서 제외된다.

「경관법 시행령」 제19조에 따른 개발사업 경관 재심의 대상 및 절차

구분	세부 내용
재심의 대상	1. 개발사업 대상지역 면적의 30% 이상 증감 2. 「국토계획법」의 공간시설(광장, 공원, 녹지, 공공공지, 유원지 등)의 면적 10% 이상 감소 3. 건축물의 최고높이 상향 또는 용적률 증가
재심의 절차	변경에 따른 지구 지정, 사업계획 승인을 받기 이전 경관위원회 심의 재진행 하나의 경관심의를 받은 개발사업을 2개 이상의 지구로 분할하여 시행 시 분할된 각각의 사업을 개별사업으로 적용

출처: 「경관법 시행령」 참고하여 작성.

• 경관심의 도서 사전경관계획 수립 지침 내용의 적절성

현재 사전경관계획은 30만㎡ 이상의 개발사업을 추진하는 경우에 수립하도록 하고, 이를 심의 도서로 제출하여 경관심의를 진행하고 있다. 사전경관계획이 수립되는 단계가 구역 지정 전과 후로 구분될 수 있음에도, 현재 심의 도서와 관련한 ‘대규모 개발사업의 사전경관계획 매뉴얼’에서는 사전경관계획 내용을 상당히 상세하게 수립하도록 규정하고 있다. 이에 구역 지정 전에 사전경관계획 내용을 현재 매뉴얼과 같이 구체적으로 수립하도록 하는 것이 적절한지 검토할 필요가 있다.

● 도시의 개발 사업에서의 경관심의 유형화 및 유형별 특성

• 경관심의 시기 유형화

개발사업 경관심의 시기를 유형화하면, 먼저 ‘구역·지구 지정 단계’에 경관심의를 하는 유형(A)과 ‘구역·지구 지정 후 사업계획 수립 단계’에 경관심의를 하는 유형(B, C)으로 크게 구분할 수 있다. 유형 A는 세부적으로는 구역·지구 지정 후 다시 ‘지구단위계획 수립 단계 여부’에 따라 구분할 수 있으며, 후자는 경관심의를 진행되는 유형 B와 타 위원들과 통합된 심의로 진행되는 유형 C로 구분된다.

도시의 개발 사업에서의 경관심의 시기 유형

구분	구역·지구 지정 단계	구역·지구 지정 후		사업시행 인가단계	유형 구분
		실시계획 승인 전	사업계획 수립 단계		
	경관심의	지구단위계획·지구계획	경관심의 or 관련 실과 협의	건축허가 등 의제처리	
1) 도시개발사업	도시계획위 심의 전	○	실과 협의	○ (31개)	A-1
4) 택지개발사업	주거정책심의위 심의 전	○ (지구계획)	-	○ (20개)	
7) 역세권개발사업	도시계획위 심의 전	○ (사업계획에서 도시군 관리계획 결정사항은 지구단위계획 고시로 같음)	-	○ (24개)	
8) 혁신도시개발사업	도시개발위 심의 전	○ (지구단위계획 포함 의무)	-	○ (35개)	
6) 물류단지개발사업	물류시설위 심의 전	-	-	○* (17개)	A-2
9) 도청이전신도시 개발사업	도청이전 신도시건설위 심의 전	-	-	○ (33개)	
5) 공공주택지구 조성사업	공공주택지구 지정	○ (지구/지구단위계획)	공공주택 통합심의 전	○ (24개)	B
2) 도시 및 주거환경 정비사업**	정비구역 지정***	○ (정비계획****)	통합심의 (건축, 경관, 교육환경, 도시계획, 교통영향, 환경영향)	○ (31개)	C
3) 주택건설사업 및 대지조성사업	-	-	통합심의 (건축, 도시계획, 광역교통, 교통영향, 경관)	○ (31개)	

경관위원회 심의 통합심의

* 사업계획수립단계 개발실시계획 승인단계에서도 31개 관련 인허가 의제처리

** 「도시 및 주거환경정비법」

*** 지구단위계획구역=정비구역으로 같음

**** 정비계획=지구단위계획으로 같음

• 유형 A: 구역 지정 및 계획 수립 전 단계에서 경관심의가 진행되는 유형

대다수의 개발사업이 해당되는 유형이다. 대체로 해당 개발사업의 소관 법에서 규정하는 위원회에서 사업 구역·지구를 확정하는 심의에 앞서 경관심의가 진행되며, 사업구역 지정 후 구체적인 공간계획을 담고 있는 공간개발계획이 수립되는 단계에서는 건축허가 등 관련 심의들은 의제처리되고 있다.

경관심의 이후 지구단위계획이 수립되는 경우(유형 A-1)에는 경관심의 내용이 지구단위계획에 반영되어야 사업계획에 경관 관련 사항이 반영될 수 있으므로, 이를 중심으로 경관심의 도서의 적절성을 검토하고, 사업계획 수립 이후 변경에 따른 재심의 운영 현황 등을 살펴볼 필요가 있다.

• 유형 B: 구역 지정 후 계획 수립 단계에서 경관심의가 진행되는 유형

유형 B는 경관심의가 구체적인 공간계획이 수립되는 단계에서 진행되는 유형으로 건축물 배치, 규모, 형태, 외관, 색채, 야간 조명 등에 대한 심의가 진행될 수 있다. 하지만 이 경우 거시적 관점에서 중요한 경관권역, 축, 조망권, 스카이라인 등에 대한 기준이나 가이드가 부재하다. 실제 경관심의를 할 때 심의 기준이 부재하여 발생하는 문제가 없는지 사례조사 및 면담조사를 할 필요가 있다.

• 유형 C: 계획 수립 단계에서 경관심의가 통합심의로 진행되는 유형

유형 C는 사업계획 수립 단계에서 경관을 포함하여 도시계획, 건축, 교통 등 관련 분야가 통합된 심의위원회를 진행하는 경우로 주택건설사업, 대지조성사업, 도시 및 주거환경정비사업이 해당한다. 이 경우 통합심의 운영 시 발생하는 문제점을 파악할 필요가 있다. 특히 '주택건설사업 및 대지조성사업'의 경우 주택건설사업과 대지조성사업이 동시에 진행될 때만 경관심의가 진행되므로 대지조성사업 없이 주택건설사업만 진행되는 경우 경관심의가 진행되지 않는데, 이때 경관심의를 받지 않아 발생하는 문제는 없는지 실사례 조사·분석을 할 필요가 있다.

도시의 개발 사업의 유형별 특성 및 주안점

유형	특성	주안점	사례 분석 방향
A	구역 지정 및 계획 수립 전 단계에서 경관심의	<ul style="list-style-type: none"> 구역·지구 지정 이전 단계에서 경관심의가 진행됨에도 불구하고 세부적인 공간계획 까지 수립해야 하는 한계점 존재 	<ul style="list-style-type: none"> 심의 시기에 대한 법 규정 타당성 검토 도시계획위원회 심의와 차별성 검토
A-1	사업계획 수립 단계 이전에 지구단위계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> 경관심의 내용이 사업계획 수립 단계까지 반영되어 유지될 수 있도록 지구단위계획에 경관과 관련된 사항이 담길 수 있게 수립될 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 사전경관계획 수립 또는 미수립 사례의 도서 내용 적절성, 사업계획에의 반영 및 유지 여부, 사업계획 변경에 따른 경관 재심의 필요 여부 검토
A-2	사업계획 수립 이전 단계에 지구단위계획 미포함	<ul style="list-style-type: none"> 구역·지구 지정 이후 단계에 경관심의 또는 담당자 협의 절차 부재 경관심의 내용이 사업계획에 반영 또는 유지되는지 확인하기 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> 특히 유형A-1의 경우, 지구단위계획에의 반영 사항 관련 내용 적절성, 지구단위계획에의 관련 내용 반영 여부 검토

유형	특성	주안점	사례 분석 방향
B	사업계획 수립 단계에서 경관심의	<ul style="list-style-type: none"> 경관심의가 구체적 공간계획이 수립되는 단계에서 진행되어, 거시적 관점에서 경관에 중요한 경관권역, 경관축 및 조망권, 스카이라인 등에 대한 기준이나 가이드 부재 	<ul style="list-style-type: none"> 심의 시기에 대한 법 규정 타당성 검토 공공주택통합심의의 건축, 도시계획 분야와 차별성 검토 거시적 관점에서 경관권역, 경관축 및 조망권, 스카이라인 등에 대한 심의기준 부재에 따른 혼란이나 문제가 없는지 검토
C	사업계획 수립 단계에서 통합심의	<ul style="list-style-type: none"> 대지조성사업 없이 주택건설사업만 진행되는 경우 경관심의가 진행되지 않는 문제 발생 최근 리모델링 사업 확대에 따라 심의 대상에 대한 추가 검토 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 주택건설사업의 건축물 심의 추가에 대한 필요성 검토 및 의견 수렴 대지조성이 완료된 이후에 추진되는 주택건설 사업에 대한 경관심의 운영 여부 및 근거 파악 이 경우 경관심의가 진행되지 않아 경관적 측면에서 예상되거나 문제가 발생한 사례 파악

● 도시의 개발 지자체 경관심의 운영 사례 분석

도시의 개발 경관심의 유형별 주안점을 토대로 개발 압력이 높은 서울, 인천, 평택의 개발사업 경관심의 운영 실태를 분석하였다. 담당 공무원 심층인터뷰와 원고 의뢰를 통해 사전협의, 사전 심의안건 검토, 사전 검토 제도 운영에 관한 현황조사를 수행하였다. 또한 경관심의 시기 유형별로 실제 심의 도서 사례를 분석하고, 경미한 변경 기준에 대한 검토를 실시하였다.

• 심의 도서 보안을 위한 사전협의의 진행

먼저 3개 지자체는 모두 심의 도서 보안을 위하여 공무원-사업자 간 사전협의를 진행하고 있었다. 경관심의 담당 공무원이 진행하는 사전협의를 심의 도서 작성의 이해도를 높일 수 있어 경관심의 운영에 중요한 역할을 담당한다. 특히 도서 수준에 편차가 있어 사전협의 개최 횟수가 증가하여, 담당 공무원의 전문성이 요구됨에 따라 전문직 공무원 확충 또는 공무원 대상 심화교육이 필요하다.

• 심의 간소화를 위해 사전 심의안건 검토 추진

최근에는 심의 절차 간소화를 위하여 사전 심의안건 검토를 추진하는 지자체가 생기고 있다. 일부 지자체에서는 이를 사전 검토로 오해하고 있기도 하며, 심의 이전에 진행되는 만큼 안전에 대한 이해도를 높이기 위해 심의위원들에게 ‘심의 주안점’을 함께 배포하여 효율적인 심의가 진행되도록 유도하는 경우도 있었다. 하지만 이는 위원의 개별 의견을 취합하여 심의 이전에 전달함으로써 오히려 신청자에게 도서 작성의 부담이 가중되는 경우도 발생하였다. 사전 심의안건 검토는 심의를 효율적으로 운영하려는 취지를 갖고 있으나, 위원 간 토론을 통한 의견이 아니라는

점에서 '합의제'를 통해 공통된 의견만 조치하는 방안으로 운영할 필요가 있다.

• 도시의 개발 사업 유형별 개선 사항 도출

유형 A에서는 개발사업 경관심의 결과가 사업 승인 단계까지 연계될 수 있도록 '경관통합지침도'의 지구단위계획 반영 과정을 모니터링할 필요가 있다. 이 경우 개발사업 경관심의 담당부서가 해당 사업의 소관부서일 경우에 모니터링 과정이 원활한 측면이 있었다.

유형 B는 공공주택 통합심의 전 별도로 경관심의를 추진하는 사례로 지구계획 수립단계에서 경관을 고려할 수 있어 긍정적이나, 「경관법」과 「공공주택 특별법」 간 관계 설정을 통해 경미한 변경 기준을 명확화할 필요가 있다.

마지막으로 C 유형에서는 대지조성사업을 하지 않는 주택건설사업도 경관심의 대상에 추가할 수 있는 방안에 대한 검토가 필요하며, 특히 최근 확대되고 있는 리모델링 사업 역시 경관심의를 진행할 필요가 있다.

• 경미한 변경 기준 개선 필요성 도출

마지막으로 계획 변경에 따른 재심의 기준에 대해서는, 경관적으로는 영향이 큰 변경 건임에도 재심의 대상에 해당하지 않아 문제가 되는 사례가 발생하고 있는 것으로 파악되었다. 일례로 개발사업 경관심의를 득한 후 사업계획 단계에서 토지이용계획이 전부 변경됨에도 불구하고 재심의를 진행할 수 없어 소위원회에서 자문만을 시행한 사례가 있었다. 한편 건축의 배치 등 중대한 사항이 변경되는 것이 아닌 경우에도 경관적인 측면에서는 재심의가 필요한 건이 발생하고 있어, 기존 「경관법 시행령」의 모호한 기준을 개선할 필요가 있다.

● 도시의 개발 사업에서 경관심의 개선 방향

도시의 개발 사업에서 경관심의 관련 이슈별로 제도 개선 방향을 제안하면 다음과 같다.

• 도시의 개발 사업에서의 경관심의 절차 관련: 구역 지정 후 실시계획인가 단계에서 경관심의 1회 진행(구역 지정 전 단계에서는 도시계획심의회와 통합심의회)

개발사업에서 경관심의회는 원칙적으로 도시의 형태나 도시경관구조를 형성하는 경관계획 단계와 필지단위에서 행해지는 건축계획에 의한 경관을 검토하는 단계로 진행하는 것이 바람직하다.

전자는 대체로 개발사업 구역 지정 전에 고려하게 되고, 후자는 사업구역이 확정된 후 구체적인 건축물 배치와 건축계획에서 고려할 수 있다. 이러한 점을 감안할 때 개발 사업에서 경관심의는 절차상 구역 지정 전과 구역 지정 후 두 차례 진행하는 것이 이상적이다. 하지만 이렇게 될 경우 경관심의만 두 차례 진행되는 양상으로 매우 강한 규제로 작동될 우려가 크다.

이러한 점을 고려하여, 개발사업에서 경관심의를 통해 우수한 경관 형성과 실질적인 경관 향상을 도모할 수 있도록 개발사업의 경관심의는 구역 지정 이전 단계에서는 도시계획심의와 통합 운영(도시계획심의 담당이 주관)하고, 구역 지정 이후 실시계획인가 신청 이후 단계에서 1회 진행하는 것이 바람직할 것이다.

• 타 심의와 중복성 및 차별성 관련: 사업구역 지정 전 도시계획심의와는 통합심의로 간소화, 건축물 경관심의는 경관위원회에서만 심의하는 것으로 간소화

도시계획위원회의 경우 도시개발사업에서 구역 지정 전 경관심의와 도시계획심의는 토지이용계획, 도로계획, 건축물 높이 등 일부 내용이 중복되기는 하나, 심의 운영상 도시계획심의에서 앞 단계에 진행되는 경관심의 내용을 참고 또는 준수하여, 중복 또는 상충되는 문제는 적은 것으로 나타났다. 한편 서울특별시의 경우 도시계획위원회 통합심의를 통해 경관심의 관련 내용과 도시계획 관련 내용을 한 번에 논의하고, 심의 내용에 준하여 지구단위계획 내용을 갈음하고 있어, 통합심의 운영 방식도 유용한 것으로 나타났다. 다음으로 택지개발사업에 있어서 ‘건축물 경관심의(경관위원회)’와 ‘건축심의(건축위원회)’의 차별성을 검토한 결과, 상당 부분 중복성이 있는 것으로 나타났다. 일본을 비롯해 국외에서는 건축심의를 건축물의 구조 및 안전을 중심으로 한 법적 사항의 준수에 초점을 두고 운영하고 있으므로, 건축물의 형태·입면·재료·색채 등 경관과 관련된 사항은 경관위원회에서만 심의하는 것이 보다 타당하다 하겠다.

이러한 점에서 타 심의와 관계 및 차별성 확보를 위해 도시계획심의와는 통합심의로 진행하고, 건축물 경관심의는 건축심의에서 제외하고 경관위원회 심의로 진행하여 일원화하는 것이 바람직할 것이다.

• 경관심의 대상 관련: 대지조성사업 없이 진행되는 주택개발사업(리모델링 포함)을 건축물 경관심의 대상에 추가

현재 대지조성사업과 주택건설사업이 함께 진행되는 경우에만 개발사업 경관심의 대상이 되고 있으나, 대지조성사업 없이 주택건설사업이 진행될 때 경관적으로 변화와 영향이 큰 경우가 상당히 많은 것으로 나타났다. 이러한 경우 일부 지자체가 조례를 통해 건축물 경관심의 대상에

추가하여 경관심의를 하고 있으나, 법률상 근거가 없어 실질적 관리에 어려움이 있는 것으로 나타났다. 따라서 대지조성사업 없이 진행되는 주택개발사업(리모델링 포함)을 건축물 경관심의 대상에 포함할 필요가 있다. 심의대상 사업 규모는 개발사업 경관심의 대상에 준하는 '도시지역 내 3만㎡ 이상 또는 도시지역 외 30만㎡ 이상'으로 제안하였다. 다만 사업 규모에 대한 기준은 규모별 시뮬레이션 등 보다 면밀한 검토를 통해 설정할 필요가 있다.

• 계획 변경에 따른 재심의 기준 명확화 관련

「경관법 시행령」의 모호한 기준을 개선하고, 현행 재심의 기준 외에 경관에 주요하게 영향을 미치는 변경사항을 재심의 대상 기준으로 추가할 필요가 있다. '최고 높이', '공간시설 면적'에 대한 기준을 보완하고, 주요 경관축 형성과 관련한 계획의 변경이 발생하는 경우도 재심의 대상에 포함하도록 개정이 필요하다.

경관위원회 재심의 대상 관련 「경관법 시행령」 개정 방향

현행 법률	개정 방향
제19조(개발사업의 경관심의 대상 등) 제2항 1. 개발사업 대상지역 면적이 100분의 30 이상 증감하는 경우(면적 감소로 제1항 각 호의 어느 하나에도 해당하지 아니하게 되는 경우는 제외한다) 2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제2조제1항 제2호에 따른 공간시설의 면적이 100분의 10 이상 감하는 경우(면적 감소로 제1항 각 호의 어느 하나에도 해당하지 아니하게 되는 경우는 제외한다) 3. 건축물의 최고높이가 상향되거나 용적률이 증가하는 경우	제19조(개발사업의 경관심의 대상 등) 제2항 (삭제) (개정) 2. 공간시설의 면적 산정에 대한 기준 설정 (개정) 3. 건축물의 높이가 상향되거나 용적률이 증가하는 경우 - 구체적인 기준 마련 필요 (신설) 4. 주요 경관축 형성과 관련한 계획의 변경이 발생하는 경우를 포함 - 토지이용계획 및 용적률 변경 등에 따라 통경축, 조망축, 녹지축 등이 변경되는 경우

• 경관심의 도서 및 사전경관계획 수립 지침 관련

사전경관계획 도서가 경관심의 시기와 연계하여 작성되도록 규정을 보완하고, 심의 도서 내실화를 위한 다양한 수단을 마련할 것을 제안하였다. 현행 「경관 심의 운영 지침」에서 일정 규모 이상의 대규모 개발사업에 대한 사전경관계획의 수립 항목과 내용을 매뉴얼로 규정하고 있으나, 하나의 규정으로 모든 유형의 개발사업을 아우르고 있어 개발사업별 추진 절차와 경관심의 시기가 고려되지 못하는 문제가 있다. 따라서 경관심의 시기별 유형에 따라 사전경관계획 도서의

내용과 수준이 달라질 수 있도록 규정을 보완하고, 개발사업 경관심의 체크리스트 및 도서 작성 가이드라인 등 다양한 수단을 지원책으로 모색할 필요가 있다.

도시의 개발 경관심의 이슈별 개선 방향

관련 이슈	개선 방향
①도시의 개발 사업에서의 경관심의 절차	<ul style="list-style-type: none"> • (구역지정 이전 단계) 경관심의를 도시계획심의회와 통합심의로 진행 • (구역 지정 후) 실시계획인가 단계에서 경관심의 1회 진행
②타 심의와의 중복성 및 차별성	<ul style="list-style-type: none"> • (도시계획심의회와 중복성 및 차별성) 사업구역 지정 전에 실시하는 경관심의를 도시 계획심의회와 통합하여 심의하는 것으로 간소화 • (건축심의회와의 중복성 및 차별성) 건축위원회 심의에서 경관 관련 심의는 제외, 건축 물에 대한 경관심의를 경관위원회에서 심의하는 것으로 간소화
③경관심의 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 대지조성사업 없이 진행되는 주택개발사업(리모델링 포함)을 건축물 경관심의 대상에 추가
④계획 변경에 따른 재심의 기준 명확화	<ul style="list-style-type: none"> • 개발사업 면적 변경에 대한 재심의 기준은 삭제 • 공간시설 면적 산정 방식에 대한 기준 마련 • 건축물 높이 및 용적률 증가에 대해 명확한 기준(층수 또는 높이, 산정 방식 등) 마련 • 토지이용계획 및 용적률 변경 등에 따라 주요 경관축 형성과 관련한 계획 변경이 발생하는 경우를 재심의 대상에 추가
⑤경관심의 도서 및 사전경관계획 수립 지침	<ul style="list-style-type: none"> • 사전경관계획 수립 지침의 세부화(경관심의 시기별 유형에 따라 사전경관계획 수립 지침을 마련) • 개발사업 경관심의 체크리스트, 도서 작성 가이드라인 등을 마련

이상 도시의 개발 사업에서의 경관심의 제도 개선 방향을 다섯 가지 이슈별로 제시하였다. 이슈 ①, ②와 관련한 개선 방향은 해당 위원회와 밀접하게 관련되므로 관계 전문가들과 충분한 논의와 합의가 전제되어야 한다. 이슈 ③과 ④에 대한 개선 방향은 현재 현장에서 발생하는 문제와 혼동을 줄일 수 있으므로 시급히 적용되기 바란다. 마지막으로 이슈 ⑤의 지침 개정은 해당되는 개발사업을 모두 포괄하여야 하므로 도시의 개발 이외 관련 개발사업을 충분히 검토·고려한 후 진행되어야 할 것이다.

- 건축공간연구원 경관센터 내부 자료.
- 「경관법」, 법률 제15460호(2018. 3. 13., 타법개정)
- 「경관법 시행령」, 대통령령 제32977호(2022. 11. 1., 타법개정)
- 「도시 및 주거환경정비법」, 법률 제19560호(2023. 7. 18., 일부개정)
- 심경미, 이세진, 유예슬. (2023). 개발사업 경관심의 운영현황 및 제도 개선방안. 건축공간연구원.
- 「주택법」, 법률 제19117호(2022. 12. 27., 타법개정)

auri.brief.

No.292

2025.04.11.

발행처 건축공간연구원
발행인 박환용
주 소 세종특별자치시 가림로 143, 8층
전 화 044-417-9600
팩 스 044-417-9604

www.auri.re.kr

(a u r i) 건축공간연구원