

개발사업 경관심의 운영현황 및 제도 개선방안

Current Status and Institutional Improvement of
Landscape Deliberation in Development Projects

심경미 Sim, Kyungmi
이세진 Lee, Sejin
유예슬 Yoo, Ye-seul

(aur)

일반연구보고서 2023-11

개발사업 경관심의 운영현황 및 제도 개선방안

Current Status and Institutional Improvement of Landscape Deliberation in Development Projects

지은이	심경미, 이세진, 유예슬
펴낸곳	건축공간연구원
출판등록	제2015-41호 (등록일 '08. 02. 18.)
인쇄	2023년 12월 28일, 발행: 2023년 12월 31일
주소	세종특별자치시 가름로 143, 8층
전화	044-417-9600
팩스	044-417-9608

<https://www.auri.re.kr>

가격: 10,000원, ISBN: 979-11-5659-458-1

이 연구보고서의 내용은 건축공간연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

| 연구책임

심경미 연구위원

| 연구진

이세진 연구원

유예슬 연구원

| 외부연구진

이육영 평택시청 도시계획과 주무관

이진표 서울특별시청 도시관리과 주무관

황희정 인천광역시청 건축과 주무관

| 연구보조원

장미홍 규슈대학교 박사

맹주찬 규슈대학교 석사

| 연구심의위원

염철호 선임연구위원

오성훈 선임연구위원

이상민 선임연구위원

민범식 한아도시연구소 부회장

이성창 서울연구원 연구위원

주신하 서울여자대학교 교수

| 연구자문위원

강원묵 논산시청 지역개발과 주무관

김기호 서울시립대학교 도시공학과 명예교수

박성아 익산시청 주무관

박 신 한국폴리텍대학교 익산캠퍼스 교수

위재송 서경대학교 도시공학과 교수

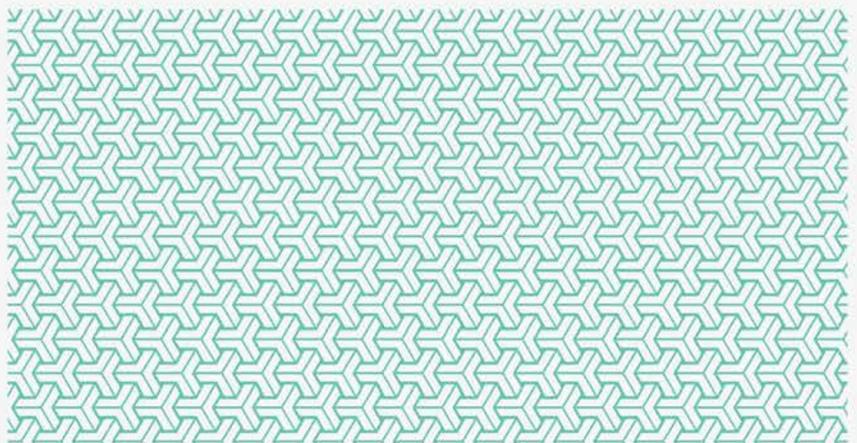
유나경 PMA엔지니어링 대표

임중구 흥성군청 허가건축과 전문위원

최준희 도시디자인 진성 대표

연구요약

Summary



제1장 서론

2013년 「경관법」이 전부개정되면서 법 제26조~제28조에 따라 각 지방자치단체에서는 ‘사회기반시설사업, 개발사업, 건축물’ 대상의 경관심의 제도를 운영하고 있다. 그중 개발사업 경관심의는 26개의 관련법에 따른 총 6개 분야, 전체 28개의 각종 개발사업에 대한 경관심의를 받도록 규정하고 있어, 간소화 및 합리화에 대한 개선 요구가 지속되고 있으나 제도 개선에는 이르지 못했다. 특히, 2021년 12월 「경관법」 개정안 발의 과정에서 미비했던 개발사업 경관심의 실태 파악을 통해 현안 근거자료를 보완할 필요가 있다.

본 연구에서는 기존 연구들을 토대로 개발사업 경관심의와 관련한 이슈와 문제점을 파악하고, 각기 다른 법률에 의한 사업별 진행절차 상 경관심의 시기 및 사업 특성의 이해를 토대로 개발사업에서의 경관심의를 유형화하여 주요 분석내용을 도출하였다. 개발사업 경관심의 운영현황을 파악하기 위해 3개 지자체를 대상으로 경관위원회 구성 및 운영, 사전검토 및 사전협의 운영 실태 등 기본현황을 살펴보고, 심의 절차와 시기, 심의 도서, 심의 기준 등 개발사업 경관심의 유형별 분석 내용을 중심으로 운영실태를 분석하여, 이를 토대로 개발사업 경관심의 제도의 개선방안을 제시하였다.

제2장 개발사업 경관심의 관련 법·제도 및 이슈

2장에서는 「경관법」상 개발사업 경관심의 규정을 정리하고, 2021년 발의한 「경관법」 개정(안), 선행연구, 기존 연구용역 결과, 최신 통합심의 관련 현안 등을 토대로 개발사업 경관심의 이슈를 다음과 같이 정리하였다.

[표] 개발사업 경관심의의 주요 이슈

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

출처: 연구진 작성

제3장 개발사업 경관심의 이해와 유형화

3장에서는 총 28개의 개발사업 가운데 ‘도시의 개발’과 관련된 총 10개의 개발사업을 대상으로 사업개념 및 정의, 사업의 절차, 경미한 변경사항 규정을 살펴보고 이를 토대로 도시의 개발사업 경관심의 시기를 크게 3가지로 유형화하였다. 이를 토대로, 실제 경관심의에서도 문제가 발생하는지 심의 도서 및 도서 작성 기준의 적절성, 경관심의 내용의 반영 및 변경, 지속 여부 등 개발사업 경관심의와 관련한 자자체 사례조사 및 분석의 방향을 설정하였다.

개발사업 경관심의 시기 유형은 먼저 ‘구역·지구 지정 전’과 ‘구역·지구 지정 후 사업계획 수립 시’로 구분할 수 있으며, ‘구역·지구 지정 전’에 경관심의를 하는 유형은 구역·지구 지정 후 다시 ‘지구단위계획 수립 여부’로 구분되어, 크게 3가지로 유형화 할 수 있다.

먼저 A유형은 ‘구역·지구 지정 전 단계에 경관심의가 진행’되는 유형으로, 대체로 해당 개발사업의 소관법에서 규정하는 위원회에서 사업 구역·지구를 확정하는 심의에 앞서 경관심의가 진행된다. 경관심의 이후 지구단위계획이 수립되는 경우, 경관심의 내용이 지구단위계획에 반영되어야 사업계획에 경관관련 사항이 반영될 수 있으므로, 이를 중심으로 경관심의도서의 적절성을 검토하고, 사업계획 수립 이후 변경에 따른 재심의 운영현황 등을 살펴볼 필요가 있다.

B유형은 경관심의가 구체적인 공간계획이 수립되는 단계에서 진행되는 유형으로, 이때에는 거시적 관점에서 중요한 경관권역, 축, 조망권, 스카이라인 등에 대한 기준이나 가이드가 부재하다. 이에 따라 실제 경관심의 진행 시 발생하는 문제가 없는지 사례조사 및 면담조사를 할 필요가 있다.

마지막으로 C유형은 사업계획 수립단계에서 경관심의가 타 위원회와 통합하여 심의하는 유형으로, 통합심의 운영 시 문제점을 파악하고, 특히 대지조성사업 없이 주택건설사업만 시행되어 경관심의를 받지 않는 경우 어떠한 문제가 있는지 실사례에 대한 도서 확인 및 면담조사를 진행할 필요가 있다.

[표] 개발사업 유형별 특성 및 주안점

유형	특성	주안점	사례분석 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 공간계획까지 수립해야하는 한계점 존재 	<ul style="list-style-type: none"> 심의 시기에 대한 법 규정 타당성 검토 도시계획위원회 심의와의 차별성 검토 사전경관계획 수립 또는 미수립 사례의 도서 내용 적절성, 사업계획에의 반영 및 유지 여부, 사업계획 변경에 따른 경관 재심의 필요 여부 검토 특히, 유형A-1의 경우, 지구단위계획에의 반영 사항 관련 내용 적절성, 지구 단위계획에의 관련 내용 반영 여부 검토
A-1	사업계획 수립 단계 이전에 지구단위계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> 경관심의 내용이 사업계획 수립 단계 까지 반영되어 유지될 수 있도록 지구 단위계획에 경관과 관련된 사항이 담길 수 있게 수립될 필요 	
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 	
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 분야와의 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 주택건설사업에 대한 경관심의 운영 여부 및 근거 파악 이 경우 경관심의가 진행되지 않아 경관적 측면에서 예상되거나 문제가 발생한 사례 파악

출처: 연구진 작성

제4장 국내 지자체 개발사업 경관심의 운영 사례분석

4장에서는 앞서 도출한 지자체 개발사업 경관심의 운영 사례분석 방향에 따라, 개발 압력이 높은 수도권 지역 3곳(서울, 인천, 평택)의 개발사업 경관심의 운영 실태를 분석하였다. 담당 공무원 심층인터뷰와 원고의뢰를 통해 사전협의, 사전 심의안전 검토, 사전 검토 제도 운영에 관한 현황조사를 수행하였고, 경관심의 시기 유형별로 실제 심의 도서 사례를 분석하고, 경미한 변경 기준에 대한 검토를 실시하였다.

먼저 3개 지자체는 모두 심의도서 보완을 위하여 공무원-사업자 간 사전협의를 진행하고 있었다. 경관심의 담당 공무원이 진행하는 사전협의는 심의 도서 작성의 이해도를 높일 수 있어 경관심의 운영에 중요한 역할을 담당한다. 특히, 도서 수준에 편차가 있어 사전협의 개최횟수가 증가하고 있어, 담당 공무원의 전문성이 요구됨에 따라 전문직 공무원 확충 또는 공무원 대상 심화교육이 필요함을 알 수 있었다. 최근에는 심의 절차 간소화를 위하여 사전 심의안건 검토를 추진하는 지자체가 발생하고 있다. 일부 지자체에서는 이를 사전 검토로 오해하고 있기도 하며, 심의 이전에 진행되는 만큼 안건에 대한 이해도를 높이기 위해 심의위원들에게 '심의 주안점'을 함께 배포하여 효율적인 심의가 진행되도록 유도하는 경우도 있었으나, 위원들 개별의견을 취합하여 심의 이전에 전달함으로써 오히려 신청자에게 도서 작성의 부담이 가중되는 경우도 있었다. 사전 심의안건 검토는 심의안건을 사전에 검토하여 심의를 효율적으로 운영하려는 취지를 갖고 있으나, 위원들간 토론을 통한 의견이 아니라는 점에서 '합의제'를 통해 공통된 의견만 조치하는 방안으로 운영할 필요가 있음을 알 수 있었다.

유형 A에서는 개발사업 경관심의 결과가 사업 승인 단계까지 연계될 수 있도록 '경관통합지침도'의 지구단위계획 반영과정을 모니터링할 필요가 있었다. 이 경우, 개발사업 경관심의 담당부서가 해당 사업의 소관부서일 경우에 모니터링 과정이 원활한 측면이 있었다. 유형 B는 공공주택 통합심의의 전 별도로 경관심의를 추진하는 사례로 지구계획 수립단계에서 경관성을 고려할 수 있어 긍정적이나, 「경관법」과 「공공주택 특별법」간 관계 설정을 통해 경미한 변경 기준을 명확화 할 필요가 있었다. 마지막으로 C유형에서는 대지조성사업을 하지 않는 주택건설사업도 경관심의 대상에 추가할 수 있는 방안에 대한 검토가 필요하며, 특히, 최근 확대되고 있는 리모델링 사업에 대한 경관심의 필요성에 대한 의견도 수렴하였다.

마지막으로 계획변경에 따른 재심의 기준에 대해서는, 경관적으로는 영향이 큰 변경 건임에도 불구하고 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 있음을 파악하였다.

제5장 일본의 경관심의 제도 검토 및 운영 사례분석

5장에서는 국내 경관법 제도 개선에 시사점을 도출하고자 우리나라와 유사하게 국가 차원의 「경관법」과 지자체 차원의 「경관조례」를 운용하고 있는 일본의 사례를 분석하였다.

일본은 우리나라의 경관심의와 같은 '경관심의회'를 운영하면서 지역별 여건에 따라 경관을 관리하는 데에 실질적인 도움을 주는 '경관 사전협의제도'를 운영하고 있다. 일본의 '경관 사전협의제도'는 경관심의를 위해 사전에 진행되는 협의 제도가 아니라는 점과 경관심의 대상이 아닌 경관 사전협의 대상이 경관계획에 의무화되어 있다는 점에서 우리나라의 '사전 검토'와는 근본적으로 차이가 있다.

일본의 사전협의제도는 '심의'의 기능이 아닌 '전문가 컨설팅' 성격으로, 계획의 초기단계부터 전문가가 참여하여 경관과 관련한 사항에 대해 자문해주는 기능을 한다. 경관 사전협의 시 전문가들은 해당 지자체의 경관계획 및 가이드라인을 근거로 의견을 제시하고 있어 일관된 시책에 의한 경관관리가 가능하다. 또한, 사전협의제도의 운영방식, 경관어드바이저 활용방식, 협의 대상 및 관리 기준 등을 모두 지자체 경관조례 및 경관계획에 위임함으로써 지역별로 자율적으로 운영, 특성을 반영할 수 있는 점이 특징적이다. 다만, 일본의 사전협의제도는 '심의'만큼 강력한 의무이행이 수반되지 않는 '자문'의 역할이라는 점에서는 한계를 가지고 있었다.

우리나라의 경우, 경관에 큰 영향을 미치는 대규모 개발사업이 빈번하게 일어나고 있으므로 양호한 경관을 형성할 수 있도록 경관심의를 운영하는 것은 필요하다. 다만, '심의'를 통해 경관계획의 질적 수준을 향상시키는 것은 한계가 있다는 점에서 일본의 '사전협의제도'와 같은 전문가 컨설팅 제도를 보조적 수단으로 활성화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 통해 규제로만 인식되는 경관심의 제도의 한계를 해소하고 지원 성격의 경관관리 제도로 변화를 모색할 수 있겠다.

제6장 개발사업 경관심의 제도개선 방안

6장에서는 앞선 개발사업 경관심의 관련 이슈, 개발사업별 특성과 경관심의 유형, 국내·외 지자체 경관심의 운영실태 분석 내용을 종합하여 개발사업에서의 경관심의와 관련한 제도개선 방안을 제안하였다.

첫째, 개발사업에서의 경관심의 시기와 관련한 것으로, 개발사업 구역 지정 전에는 경관심의를 도시계획심의와 통합심의하고, 실시계획 단계에 경관심의를 진행할 것을 제안하였다. 개발사업 경관심의의 절차 및 시기에 관련해서는 도시의 형태나 도시경관구조를 형성하는 경관계획 단계와 필지단위에서 행해지는 건축 계획에 의한 경관을 살펴봐야 하는 단계를 분리하여 각각 진행하는 것이 바람직 하다. 원칙적 차원에서 개발사업 경관심의는 절차 상 구역 지정 전과 구역 지정 후 2차례 진행하는 것이 이상적이나, 타 심의와 달리 경관심의만 2차례 진행되어 규제적인 제도라는 부정적 인식이 확대될 우려가 있다. 따라서 개발사업에서의 경관심의는 구역 지정 이전단계에서는 도시계획심의와 통합운영(도시계획심의 담당이 주관)하고, 구역 지정 이후 실시계획인가 신청 이후 진행하는 것으로 개정할 것을 제안하였다.

둘째, 경관과 관련한 타 심의와의 관계 설정에 대한 것으로, 도시계획심의와는 통합심의, 건축물 경관심의는 경관위원회 심의로 진행(건축심의 제외)을 제안하였다. 도시계획위원회의 경우, 도시개발사업에서 구역 지정 전 경관심의와 도시 계획심의는 토지이용계획, 도로계획, 건축물 높이 등 일부 내용이 중복되기는 하나, 심의 운영상 도시계획심의에서 앞 단계에서 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, 심의내용에 준하여 지구단위계획 내용을 갈음하고 있어, 통합심의 운영방식도 유용한 것으로 나타났다. 다음으로 택지개발사업에 있어서 ‘건축물 경관심의(경관위원회)’와 ‘건축심의(건축위원회)’의 차별성을 검토한 결과, 상당부분 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.

셋째, 대지조성사업 없이 진행되는 주택개발사업(리모델링 포함)을 건축물 경관심의 대상에 추가할 것을 제안하였다. 현재 대지조성사업과 주택건설사업이 함께 진행되는 경우에만 개발사업 경관심의 대상이 되고 있으나, 대지조성사업 없이 주택건설사업이 진행되는 경우 경관적으로 변화 및 영향이 상당히 큰 경우가 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 포함하고, 그 규모는 개발사업 경

관심의 대상에 준하는 ‘도시지역 내 3만m² 이상 또는 도시지역 외 30만m² 이상’으로 기준을 제안하였다.

넷째, 계획변경에 따른 재심의 기준의 명확화이다. 「경관법 시행령」의 모호한 기준을 개선하고, 현행 재심의 기준 외 경관에 주요하게 영향을 미치는 변경사항을 재심의 대상 기준으로 추가할 필요가 있다. ‘최고 높이’, ‘공간시설 면적’에 대한 기준을 보완하고 경관에 주요하게 영향을 미치는 주요 경관축 형성과 관련한 계획의 변경이 발생하는 경우를 포함하였다.

다섯째, 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 못한 문제가 있다. 따라서 경관심의 시기별 유형에 따라 사전경관계획 도서의 내용과 수준이 달라질 수 있도록 규정을 보완하고, 개발사업 경관심의 체크리스트 및 도서작성 가이드라인 등 다양한 수단을 지원책으로 모색할 것을 제안하였다.

주제어

경관법, 경관제도, 경관심의, 개발사업 경관심의, 규제 개선, 사전협의

차례

CONTENTS

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	2
1) 연구의 배경	2
2) 연구의 목적	5
2. 연구의 범위 및 주요 내용	6
1) 연구의 범위 및 방법	6
2) 연구의 주요 내용	8
3) 연구의 흐름	9
3. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성	10
제2장 개발사업 경관심의 관련 법·제도 및 이슈	13
1. 「경관법」상 개발사업 경관심의 규정	14
1) 경관심의 관련 규정	14
2) 개발사업 경관심의 대상 및 시기	16
3) 경관위원회 구성 및 운영	21
2. 개발사업 경관심의 이슈	24
1) 경관심의 관련 법 개정 제안사항(2021)	24
2) 개발사업 경관심의 이슈	27
제3장 개발사업 경관심의 이해와 유형화	33
1. 분석 개요	34
2. 도시의 개발 경관심의 절차 및 경미한 변경 사항	36
1) 도시개발사업	36
2) 도시 및 주거환경정비사업	40
3) 주택건설사업 및 대지조성사업	45

차례

CONTENTS

4) 택지개발사업	48
5) 공공주택지구 조성사업	51
6) 물류단지개발사업	54
7) 역세권개발사업	58
8) 혁신도시개발사업	62
9) 도청이전신도시 개발사업	65
3. 개발사업 경관심의 유형화 및 사례분석 방향 도출	68
1) 유형화 기준	68
2) 개발사업에서의 경관심의 유형	68
3) 유형별 경관심의 절차적 한계점 및 지자체 사례조사 분석 방향	70
 제4장 국내 지자체 개발사업 경관심의 운영 사례분석	73
1. 분석 개요	74
1) 분석 목적 및 대상	74
2) 분석 내용	74
2. 지자체별 개발사업 경관심의 운영 사례분석	76
1) 인천광역시	76
2) 서울특별시	88
3) 평택시	103
3. 소결 : 종합 및 시사점	114
 제5장 일본의 경관심의 제도 검토 및 운영 사례분석	125
1. 분석 개요	126
1) 분석 목적 및 대상	126
2) 분석 내용	126

차례

CONTENTS

2. 일본의 경관심의회 및 경관 사전협의제도	127
1) 경관심의회 및 경관 사전협의 법·제도 검토	127
2) 경관 사전협의제도의 이해와 현황	129
3. 일본의 경관심의회 및 경관 사전협의 사례분석	131
1) 도쿄도	131
2) 스미다구	139
3) 고베시	146
4. 소결 : 종합 및 국내에의 시사점	155
1) 일본의 경관 사전협의제도 종합	155
2) 국내에의 시사점	160
 제6장 개발사업 경관심의 제도개선 방안	163
1. 기본방향	164
2. 제도개선 방안 검토	165
1) 개발사업 경관심의 절차 및 시기	165
2) 타 위원회 심의와 관계 및 차별성	169
3) 경관심의 대상	171
4) 계획변경에 따른 재심의 기준	174
5) 경관심의 도서 및 사전경관계획 수립	178
6) 기타	182
 참고문헌	185

표 차례

[표 1-1] 경관심의 대상 규모 기준	2
[표 1-2] 경관심의 제도개선 관련 선행연구	3
[표 1-3] 개발사업 경관심의 제도개선 관련 선행연구	3
[표 1-4] 경관심의 관련 경관법 개정에 대한 전문가 주요 의견	4
[표 1-5] 경관법 개정안(2021.12.16.) 경관심의 관련 개정내용 요약	5
[표 1-6] 본 연구에서의 개발사업 경관심의 대상의 범위	6
[표 1-7] 관련 선행연구	11
[표 2-1] 경관심의 관련 경관법 및 시행령 규정	14
[표 2-2] 「경관 심의 운영 지침」의 구성	14
[표 2-3] 경관심의 대상 규모 기준	17
[표 2-4] 개발사업 유형별 경관심의 시기 및 주체	18
[표 2-5] 개발사업에서 사전경관계획 수립 의무대상	19
[표 2-6] 대규모 개발사업의 사전경관계획 매뉴얼의 구성	20
[표 2-7] 경관위원회의 기능	21
[표 2-8] 경관 관련 위원회 및 공동위원회 개최 가능 위원회	22
[표 2-9] 「주택법」, 「도시정비법」, 「공공주택 특별법」상 통합심의 대상	23
[표 2-10] 경관법 전부개정의 주요 내용	24
[표 2-11] 경관법 개정안(2021.12.16.) 경관심의 관련 내용	26
[표 2-12] 경관심의 제도개선 관련 선행연구 주요 내용	28
[표 2-13] 선행연구에서의 경관심의 관련 이슈별 제도개선 주요 내용	29
[표 2-14] 경관제도 개선의 주요 쟁점 중 경관심의 관련 쟁점	30
[표 2-15] 경관제도 개선의 주요 쟁점 중 개발사업 경관심의 주요 이슈	31
[표 3-1] 경관심의 대상 개발사업의 종류 및 경관심의 유형화 분석 대상	35
[표 3-2] 도시개발사업의 정의 및 기준	36
[표 3-3] 「도시개발법」에 따른 개발계획의 경미한 변경사항 규정	39
[표 3-4] 「국토계획법」에 따른 지구단위계획의 경미한 변경사항 규정	39

표 차례

[표 3-5] 도시 및 주거환경정비사업의 정의 및 의무 기준	40
[표 3-6] 「도시정비법」에 따른 정비계획의 경미한 변경사항 규정	43
[표 3-7] 「건축법」에 따른 건축허가·신고 관련 경미한 변경사항 규정	44
[표 3-8] 주택건설사업 및 대지조성사업의 정의 및 의무 기준	45
[표 3-9] 대지면적 규모에 따른 주택건설사업계획의 승인권자	47
[표 3-10] 「주택법」에 따른 사업계획에 대한 경미한 변경사항 규정	48
[표 3-11] 「건축법」에 따른 건축허가·신고 관련 경미한 변경사항 규정	48
[표 3-12] 택지개발사업의 정의 및 기준	49
[표 3-13] 공공주택지구 조성사업의 정의 및 기준	51
[표 3-14] 물류단지사업의 정의 및 기준	54
[표 3-15] 물류단지개발사업 및 정비사업의 경미한 변경 규정	57
[표 3-16] 역세권개발사업의 정의 및 기준	58
[표 3-17] 역세권 개발사업 계획에 포함사항 규정	59
[표 3-18] 「역세권법」에서 기승인받은 개발계획에 대한 경미한 변경 규정	61
[표 3-19] 혁신도시개발사업의 정의 및 기준	62
[표 3-20] 혁신도시 개발 계획수립에 포함사항 규정	62
[표 3-21] 「혁신도시법」에서 기승인받은 개발계획에 대한 경미한 변경 규정	63
[표 3-22] 도청이전신도시 개발사업의 정의 및 기준	65
[표 3-23] 도청이전신도시 개발사업 계획수립에 포함사항 규정	67
[표 3-24] 기승인받은 개발계획에 대한 경미한 변경사항 규정 사례(충남도)	67
[표 3-25] 개발사업에서의 경관심의 시기 유형	69
[표 4-1] 지자체 개발사업 경관심의 운영사례 분석 내용	75
[표 4-2] 인천광역시 경관심의 대상	76
[표 4-3] 인천광역시 경관위원회 심의대상별 안건 상정 현황(건수, %)	77
[표 4-4] 인천광역시 경관위원회 구성 및 운영 개편 전·후	79
[표 4-5] 서울특별시 경관심의 대상	88

표 차례

[표 4-6] 서울특별시 경관심의 안건 상정 현황(2015~2022) -----	89
[표 4-7] 서울특별시 경관관련 위원회 구성 체계 -----	90
[표 4-8] 서울특별시 경관위원회 연도별 개최 현황(2015~2022) -----	92
[표 4-9] 서울특별시 개발사업 경관심의 체크리스트 일부 -----	93
[표 4-10] 평택시 경관위원회 심의대상 -----	104
[표 4-11] 평택시 경관위원회 안건 유형별 상정 현황(2016~2022) -----	104
[표 4-12] 평택시 경관 관련 위원회 운영현황 -----	105
[표 4-13] 평택시 경관위원회 연도별 개최 현황(2016~2022) -----	105
[표 4-14] 평택시 경관 소위원회 심의 및 자문 대상 -----	106
[표 4-15] 평택시 사전협의 현황(2018~2022) -----	107
[표 4-16] 평택시 공동주택 및 오피스텔 소위원회 자문 검토사항 -----	111
[표 5-1] 일본의 「경관법」에 따른 경관지구 및 준경관지구 내 행위규제 -----	128
[표 5-2] 일본 「경관법」에서 행위제한 관련 규정 -----	129
[표 5-3] 일본 경관계획에서 신고 관련 내용 -----	130
[표 5-4] 「도쿄도 경관조례」 목차 -----	131
[표 5-5] 도쿄도 경관 신고 대상 -----	132
[표 5-6] 도쿄도 구역별 경관 신고 대상 기준 -----	132
[표 5-7] 도쿄도의 경관 사전협의 대상 및 협의기간 규정 -----	134
[표 5-8] 도쿄도 경관 사전협의 제출도서 목록 -----	137
[표 5-9] 「스미다구 경관조례」 목차 -----	139
[표 5-10] 스미다구 경관 신고 및 사전협의 대상행위 및 규모 -----	140
[표 5-11] 고베시 경관계획 목차 -----	146
[표 5-12] 고베시 경관 신고 대상 -----	147
[표 5-13] 고베시 경관 신고 시 행위별 제출도서 규정 -----	147
[표 5-14] 고베시 경관 디자인협의의 대상행위 -----	148
[표 5-15] 고베시 단계별 경관 디자인협의 주요 내용 -----	150

표 차례

[표 5-16] 고베시 경관 디자인협의 시민설명방법 및 내용	151
[표 5-17] 고베시 경관 디자인협의 단계별 첨부 도서 종류	152
[표 5-18] 도쿄도 경관 신고 대상	155
[표 5-19] 일본의 지자체별 경관 신고 및 사전협의 대상 비교	156
[표 5-20] 일본의 지자체별 경관지구 명칭 비교	157
[표 5-21] 일본과 우리나라 경관심의제도 비교 및 적용방안 검토	162
[표 6-1] 개발사업 경관심의 주요 이슈	164
[표 6-2] 개발사업에서의 경관심의 절차 개정(안)	167
[표 6-3] 개발사업 경관심의 시기 조정을 위한 개정(안) : 「경관 심의 운영 지침」	168
[표 6-4] 개발사업 경관심의 시기 조정을 위한 개정(안) : 「도시개발법」 제8조	168
[표 6-5] 타 위원회 관계 조정을 위한 개정(안) 예 : 「역세권법」 제4조	170
[표 6-6] 서울특별시 및 인천광역시 경관조례상 건축물 경관심의 대상 비교	172
[표 6-7] 경관심의 대상 관련 「경관법」 개정 제안	173
[표 6-8] 현행 「경관법」에 근거하여 경관심의를 다시 받도록 규정한 사항	174
[표 6-9] 경관위원회 재심의 대상 관련 「경관법 시행령」 개정 제안	177
[표 6-10] 관련 용어의 정의	177
[표 6-11] 대규모 개발사업의 사전경관계획 수립 항목	178
[표 6-12] 서울특별시 개발사업 경관심의 체크리스트 일부	180
[표 6-13] 대규모 개발사업의 경관심의 시기별 사전경관계획 수립 항목 개정(안)	181
[표 6-14] 개발사업의 경관심의 시기별 도서 작성방법 개정(안)	181

그림 차례

[그림 1-1] 연구 흐름도	9
[그림 3-1] 도시개발사업의 절차와 경관심의	37
[그림 3-2] 도시 및 주거환경정비사업의 절차와 경관심의	42
[그림 3-3] 주택건설사업의 절차와 경관심의	46
[그림 3-4] 택지개발사업의 절차와 경관심의	50
[그림 3-5] 공공주택지구 조성사업의 절차와 경관심의	53
[그림 3-6] 물류단지개발사업의 절차와 경관심의	56
[그림 3-7] 역세권개발사업의 절차와 경관심의	60
[그림 3-8] 혁신도시개발사업의 절차와 경관심의	64
[그림 3-9] 도청이전신도시 개발사업의 절차와 경관심의	66
[그림 4-1] 인천광역시 경관위원회 개발사업 경관심의 상정 현황	77
[그림 4-2] 인천광역시 경관심의 절차	80
[그림 4-3] 인천광역시 사전 안건 검토 결과 조치계획 예시	81
[그림 4-4] 개발사업 경관통합지침 작성 사례: 도시개발사업(上), 정비사업(下)	82
[그림 4-5] 개발사업의 경미한 변경 사례(토지이용계획 변경)	84
[그림 4-6] 개발사업의 경미한 변경 사례(건축물 입면변경)	85
[그림 4-7] 도시공원 개발행위 특례사업 추진 절차	86
[그림 4-8] 서울특별시 경관위원회 개발사업 경관심의 상정 현황	89
[그림 4-9] 도시계획을 입체적 요소로 구성한 경관심의 사례	91
[그림 4-10] 경관심의 도서작성 샘플 및 설명서(가이드라인) 사례	94
[그림 4-11] 경관심의 도서작성 샘플 및 설명서(가이드라인) 사례	95
[그림 4-12] 서울특별시 경관통합심의 절차	96
[그림 4-13] 서울특별시 도시계획위원회 통합관리시스템	97
[그림 4-14] 일반적인 리모델링 수평증축 계획(안)	99
[그림 4-15] 서울특별시 지구단위계획 사전 자문 내 경관에 관한 사항	100
[그림 4-16] 개발사업의 경미한 변경 사례(미세 용적률 증가)	101

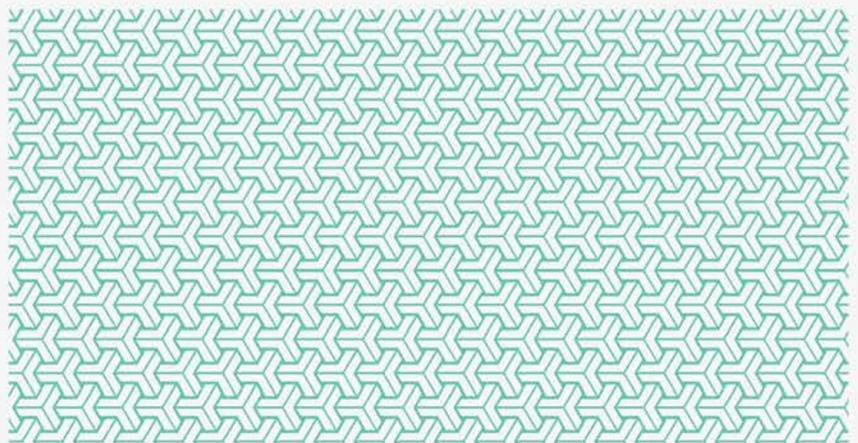
그림 차례

[그림 4-17] 개발사업 경관심의의 경미한 변경 예시(배치 및 축 등 변경)	102
[그림 4-18] 평택시 경관심의(자문) 절차	107
[그림 4-19] 평택시 경관위원회 운영 체계	108
[그림 4-20] 평택시 도시개발사업 경관심의와 주택건설사업계획 경관자문	109
[그림 4-21] 개발사업 경관통합지침도 사례	110
[그림 4-22] 평택시 공동주택 디자인가이드라인 통합개념도	112
[그림 4-23] 경관소위원회 자문을 통해 주택건설사업의 경관을 개선한 사례	112
[그림 4-24] 개발사업 계획 변경 시 토지이용계획이 함께 변경된 사례	113
[그림 4-25] 서울특별시 담당부서 사전협의 사례 : 심의도서 개선	115
[그림 4-26] 경관심의 도서작성 샘플 및 설명서(가이드라인) 사례	116
[그림 4-27] 평택시 개발사업 경관통합지침도 사례	119
[그림 5-1] 도쿄도의 경관 신고제도 및 사전협의제도 운영사례	127
[그림 5-2] 대규모 건축물 등에 대한 도쿄도 경관 사전협의제도 절차	135
[그림 5-3] 도쿄도 경관 신고 및 사전협의제도 흐름도	136
[그림 5-4] 마루노우치 일대 통일감 있는 스카이라인 및 저층부 가로경관 형성	138
[그림 5-5] 스미다구 경관 사전협의 절차	141
[그림 5-6] 스미다구 경관 신고 및 사전협의 절차도	143
[그림 5-7] 도쿄도 스미다구 '카메자와 경관형성중점지구' 구역도	144
[그림 5-8] 도쿄도 스미다구 ;카메자와 경관형성중점지구' 가로경관 현황	145
[그림 5-9] 고베시 도시경관 형성지역 및 연도경관 형성지역 위치도	149
[그림 5-10] 포아이 시오사이 공원 중점 조망점에서 바라보는 고베시 도심경관 현황	149
[그림 5-11] 바다에서 조망하는 고베시 도심경관 관리 기준	149
[그림 5-12] 고베시 경관 디자인협의 절차	151
[그림 5-13] 고베시 (구)거류지지구 가로경관 모습	154
[그림 5-14] 요코하마시 도시경관협의지구	157
[그림 5-15] 교토시 경관디자인리뷰 절차도	158

그림 차례

[그림 5-16] 일본과 우리나라 경관심의 및 사전협의제도 운영 비교	160
[그림 6-1] 도시개발사업 경관심의 절차 개정방향	166
[그림 6-2] 경관심의 이후 토지이용계획 변경사례	177

제1장 서론



1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 주요 내용
3. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

□ 2013년 경관법 전면개정으로 경관심의 운영 본격화, 규제 인식 확대

- 2013년 「경관법」이 전부개정되면서 법 제26조~제28조에 따라 각 지방자치단체에서는 '사회기반시설사업, 개발사업(26개), 건축물' 대상의 경관심의 제도를 운영하고 있음

[표 1-1] 경관심의 대상 규모 기준

구분	경관심의 의무 대상	관련 조항
사회기반시설	총사업비 500억원 이상의 도로사업, 철도시설사업, 도시철도시설사업, 300억원 이상의 하천시설 등 지자체 조례로 정하는 총사업비 규모 이상 사회기반시설	법 제26조 영 제18조
개발사업	도시지역 내 3만㎡ 이상의 개발사업 도시지역 외 30만㎡ 이상의 개발사업 20만㎡ 이상의 농어촌정비법에 따른 마을정비구역 지구지정이나 사업계획의 승인 등에 따라 건축허가가 의제되는 경우, 해당 건축물이 경관심의 대상에 해당하는 개발사업 * 30만㎡ 이상 또는 건축물 연면적 20만㎡ 이상인 개발사업은 사전경관계획을 수립하여 심의	법 제27조 영 제19조 영 제20조
건축물	경관지구 내 건축물 지자체 조례로 정하는 중점경관관리구역 내 건축물 지자체 조례로 정하는 공공건축물 지자체 조례로 정하는 건축물	법 제28조 영 제21조

출처: 「경관법」 및 동법 시행령 참고하여 연구진 작성

□ 경관을 규제로 인식하는 경향 확대되는 동시에 경관심의 개선 요구 증가

- 경관심의 제도는 경관관리를 위한 주요 수단으로 운영되는 효과가 있는 반면, 하나의 규제로 인식하는 경향이 증가하는 한계도 동시에 발생함
- 또한, 실제 경관심의 제도 운용과정에서 관련 기준이 명확하지 않아 혼선이 발생하거나 심의 대상 범주에서 일부가 누락되는 등의 문제점이 발생하고, 이와 관련한 민원과 제도 개선에 대한 요구가 꾸준히 제기되고 있음

[표 1-2] 경관심의 제도개선 관련 선행연구

년도	과제명(저자명)
2015	충청남도 경관심의 개선 및 운영방안(방재성 외)
2016	경관심의제도 개선방안 및 경관심의위원회 운영 가이드라인 마련 연구(토지주택연구원)
2017	서울특별시 경관심의 운영진단과 개선방안(정상혁 외) 수원시 도시경관 통합관리방안 연구-경관심의제도를 중심으로(정수진 외) 건축물 경관심의제도에 대한 전문가 인식 연구-인천광역시 경관위원회를 중심으로(이민수 외)
2018	경관심의제도의 효율성 제고방안 연구(윤은주 외)
2019	경관제도 운영실태 분석 및 개선방안 연구(이여경 외)
2020	국토경관 관리체계 개선을 위한 「경관법」 개정 방안(이상민 외)
2021	경관계획, 심의 등 지역경관 운영관리 체계 개선 연구(심경미 외)

출처: 연구진 작성

□ 절차가 복잡한 개발사업의 경우 심의 간소화 요구 및 제도개선 요구 지속

- 특히, 개발사업과 관련하여서는 26개의 관련법에 따른 총 6개 분야(도시개발, 산업단지 조성, 특정지역 개발, 관광단지 개발, 항만 건설, 교통시설 개발) 전체 28개의 각종 개발사업에 대한 경관심의를 받도록 규정
- 개발사업 경관심의에 대한 간소화, 합리적 운영에 대한 민원 및 제도개선에 대한 요구가 꾸준히 제기되어 왔으나, 제도개선은 미비한 상황
 - 최근 5년간 국토부 민원마당을 통해 '개발사업 경관심의'와 관련하여 총 13건의 내용이 접수되었음
 - 세부적으로는 사전경관계획 관련 1건, 심의대상 관련 11건(법제정 이전 구역지정 관련 3건, 재심의대상 관련 2건을 포함), 중복심의 및 전문성 관련 1건에 대한 민원 및 개선 요청사항이 접수됨
- 경관제도 개선과 관련한 연구 가운데 개발사업 경관심의 제도개선에 대한 연구도 지속적으로 진행되어 옴

[표 1-3] 개발사업 경관심의 제도개선 관련 선행연구

년도	과제명(저자명)
2016	개발사업에 대한 경관심의제도에 대한 법제도적 쟁점과 과제(윤은주)
2018	개발사업 변경시의 경관심의제도 개선에 관한 연구-도시개발사업 변경에 따른 경관심의를 중심으로(이동화) 경관위원회 개발사업 심의 절차와 주요 검토사항에 관한 연구(홍성인 외)

출처: 연구진 작성

□ 경관심의를 포함한 경관법 개정을 위한 관계 전문가 논의 본격화

- 이에 2019년부터 국토교통부 주관으로 경관심의 등을 포함하여 「경관법」 개정을 추진. AURI 경관센터 및 관련 전문가 자문회의를 통해 제도 상의 개선점을 발굴하고 법 개정 방향을 설정(1차 개정 논의안 마련)
- 2021년에는 「경관법」 개정방향을 ‘지역 경관관리의 체계화와 효율화’로 전환하여 이전 제도개선 방향을 재검토하여 관법 개정사항과 세부 개정사항들을 구체화하여 개정(안)을 마련(2차 개정 논의안 마련)

[표 1-4] 경관심의 관련 경관법 개정에 대한 전문가 주요 의견

구분	제도개선 방향	주요 내용
1차 개정 논의(안)	경관심의 대상 확대 및 구체화	<ul style="list-style-type: none"> • 사회기반시설 사업의 경관심의 대상 확대 및 구체화 • 중·소규모 개발사업에 대한 경관심의 여부를 지자체 조례로 위임 • 도시지역 이외지역 내(또는 경계)에 위치한 경관자원 주변의 경관 훼손을 야기하는 건축물에 대한 경관심의 대상 확대 • 경미한 변경 사항을 구체적으로 명시
	사전경관협의제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 중점경관관리구역 계획 수립 시 사전경관협의를 통해 절차를 간소화 • ‘사전 검토절차’ 제도의 개선, 운영 활성화 • 사전경관협의 시 협의가 이루어지지 않을 경우에만 경관심의 진행
2차 개정 논의(안)	경관심의 대상 확대 및 구체화	<ul style="list-style-type: none"> • 법정 경관심의 대상 확대 및 명확화 <ul style="list-style-type: none"> - 경관변화에 영향이 큰 사회기반시설 중심의 심의대상 추가 - 지자체 조례로 위임하고 있는 건축물 경관심의 대상 명확화
	경관심의 운영 체계화	<ul style="list-style-type: none"> • 경관심의의 심의시기 효율화(개발사업) • 경미한 변경사항에 대한 규정 신설
	사전 검토 제도 체계화	<ul style="list-style-type: none"> • 사전 검토 제도 체계화

출처: 심경미·정인아·송윤정·장미홍. (2021). 경관 계획, 심의 등 지역경관 운영관리 체계 개선 연구. 국토교통부.

pp.39~43 내용을 토대로 재정리

□ ‘21년 개정안이 발의되었으나, 경관심의 대상 추가 규정 법 개정에 걸림돌

- 2021년 12월 「경관법」 일부개정법률안이 발의되었으나, 주택건설사업 및 사회기반시설 등 경관심의 대상이 추가되는 사항으로 경관규제에 대한 부정적 인식이 큰 걸림돌로 작동하여 개정되지 못함
- 경관심의와 관련하여 경미한 변경 시 경관위원회 재심의 간소화, 심의 후 개발사업 내용 변경 시 재심의근거 법률로 상향, 사회기반시설 경관심의 대상 추가, 주택건설사업 별도 추진 시 건축물 경관위원회 심의 대상으로 변경 등의 내용이 포함됨
- 기존에 부재했던 경미한 변경 기준 마련으로 불필요한 경관심의를 줄여 간소화되었으나, 사회기반시설과 건축물 경관심의 대상에 있어 결과적으로 추가되는 안으로 보여지게 됨

[표 1-5] 「경관법」 일부개정법률안(2021.12.16.) 경관심의 관련 내용 요약

구분	주요 개정사항	비고
사회기반시설의 경관심의	도로, 철도시설, 도시철도시설, 하천시설 외에 시행령에 경관심의 대상 추가 : 기존 조례로 위임했던 사항 중 일부 대상을 시행령에 명시함으로써 결과적으로 심의 대상 사회기반시설이 추가됨	심의 대상 추가
사회기반시설, 개발사업, 건축물의 경관심의	경미한 변경에 대한 기준을 시행령에 명시하는 규정 신설	심의 간소화
건축물의 경관심의	경관지구의 건축물, 조례로 정하는 종점경관관리구역의 건축물 및 공공건축물 외에 주택건설사업을 심의 대상에 추가함	심의 대상 추가

출처: 「경관법」 일부개정법률안(한준호의원 대표발의, 2021.12.16. 발의(의안번호 13934)) 토대로 연구진 요약·정리

□ 법개정 및 제도개선 요구가 높은 개발사업 경관심의 제도 면밀한 검토 필요

- '21년 일부개정법률안에서 경관심의와 관련한 사항 중, 경미한 변경 기준과 주택건설사업은 결과적으로 개발사업 경관심의 대상과 관련한 것으로 그동안 꾸준히 문제가 제기되어 왔고, 경관법 개정안에서도 주요하게 다루어진 만큼 개발사업 경관심의에 대해 면밀한 검토가 진행될 필요
- 기존 「경관법」 개정 과정에서 경관심의 외에 경관계획, 경관자원조사, 경관지원센터 등 관련 규정이 많았던 관계로, 경관심의와 관련된 현안 근거자료 및 실태파악이 미비했던 한계를 보완할 필요
- 특히, 심의시기와 심의주체가 각각 상이한 26개 개발사업별 경관심의 제도를 면밀하게 살펴보고, 관련된 실제 운영사례 분석을 통해 제도적 개선방안을 모색하고 관련 근거자료를 확보할 필요

2) 연구의 목적

- 각기 다른 법률에 의한 경관심의 개발사업 대상별 진행절차 및 사업 특성의 이해를 토대로 경관심의와 관련한 이슈와 문제점을 파악
- 개발사업 경관심의에 있어 경관위원회 구성 및 운영, 심의 절차와 시기, 심의 도서, 심의 기준, 사전검토 및 사전협의 운영 실태를 토대로 개발사업 경관심의 제도의 개선방안을 제시

2. 연구의 범위 및 주요 내용

1) 연구의 범위 및 방법

□ 연구의 범위

- 공간적 범위
 - 국내 전국 지자체를 대상으로 하되, 사례분석 대상은 개발사업이 활발히 추진되고 경관정책 추진 의지가 높은 지자체를 대상으로 함
 - 국외의 경우, 「경관법」을 제정·운영하고 사전협의제도를 활발히 추진하고 있는 일본을 대상으로 함
- 개발사업 경관심의 대상의 범위 : 심의 대상 개발사업 총 28개 가운데, 10개를 대상으로 함

[표 1-6] 본 연구에서의 개발사업 경관심의 대상의 범위

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

출처: 연구진 작성

- 내용적 범위
 - 국내 및 일본의 경관법·제도 분석과 비교, 개념과 용어의 이해
 - 개발사업 별 사업의 개념과 정의, 전체 절차 및 심의 절차, 계획변경에 따른 재심의 기준사항 검토·정리, 이를 토대로 경관심의 시기 파악 및 유형화
 - 지자체 경관심의 일반현황 및 경관심의 운영 방식 조사
 - 지자체 경관심의 운영사례 조사·분석
 - 일본의 경관심의회 및 경관 사전협의제도 사례 조사 및 분석

□ 연구의 방법

- 문헌조사 및 법제도 분석
 - 선행연구 검토, 국내 및 일본의 경관제도 규정 검토 등을 위한 문헌조사 및 법제도 조서
- 국내외 지자체 방문 및 면담 조사, 사례지 답사
 - 국내 지자체 경관위원회 구성 여부 및 운영방식 파악, 사전 검토 및 사전 협의 운영 현황 파악을 위한 지자체 방문 및 관련 경관담당자 면담조사
 - 개발사업 경관심의와 관련된 이슈 및 문제점 도출을 위한 각종 사례 발굴을 위한 지자체 방문 및 관련 경관담당자 면담조사
 - 관련 개선사항 및 건의사항 등 의견수렴을 위한 면담조사
 - 일본 「경관법」과 경관 사전협의제도, 경관심의회 운영 현황과 국내에의 시사점 도출을 위한 지자체 및 관계자, 관련 기관 방문 및 면담, 사례지 답사
- 전문가 자문회의 개최
 - 개발사업 경관심의 제도 개선 방향설정 및 개선(안) 의견 수렴
 - 개발사업 경관심의 절차 및 심의 시기의 적절성에 대한 의견 수렴
 - 대규모 개발사업 사전경관계획 심의도서 및 매뉴얼 기준의 적절성에 대한 관련 의견 수렴 등

2) 연구의 주요 내용

□ 제도 검토

- 「경관법」에서의 경관심의 관련 규정 및 개발사업 경관심의 규정 검토
- 「경관 심의 운영 지침」 내용 검토, 지침 내 ‘대규모 개발사업 사전경관 계획 수립 매뉴얼’ 내용 검토

□ 개발사업 경관심의 대상별 사업절차와 경관심의 관계 유형화

- 개발사업 경관심의 대상별 사업의 이해 및 전체 사업절차 내 경관심의 관계 파악
- 사업절차 내 경관심의 관계를 통한 유형화
- 유형별 경관심의 유형별 절차적 특성 파악 및 규정상 한계점 도출, 사례분석 방향 도출

□ 국내 지자체 개발사업 경관심의 운영현황 및 사례분석

- 경관위원회 구성 및 운영방식, 관련 정책 및 특이사항 파악
- 사전 협의 및 사전 검토 운영 현황 파악
- 경관심의의 차별성과 명확성 관련, 변경시 재심의 기준 문제 관련, 주택건설사업에서의 경관심의 관련 사례조사·분석
 - 경관심의 도서 내용, 심의 도서와 지구단위계획과의 연계성, 경관심의 항목 및 내용 파악, 도시계획심의 및 건축심의 항목 및 내용 검토
 - 경미한 변경사항 검토 및 경관 측면의 영향 여부 검토, 관련 안건 심의 처리 현황, 기준 부재에 따른 문제점 파악, 기준에 대한 의견 파악
 - 대지조성사업을 수반하지 않은 주택건설사업에서 경관적 영향이 큰 사례 조사, 주택건설사업 관련 심의와의 관계 파악, 주택건설사업의 건축물 심의 추가에 대한 필요성 검토 및 의견 수렴
- 개발사업 경관심의 관련 이슈 및 문제점, 개선 방향 도출

□ 일본의 경관심의 제도 및 경관 사전협의제도 분석

- 일본 「경관법」 상 경관심의 관련 내용 파악, 국내와 차이가 있는 경관 심의 제도 관련 내용 분석
- 일본의 사전경관협의 제도 운영 현황과 특성, 한계점 및 시사점 분석
- 국내 경관심의 제도개선에의 시사점 도출

□ 개발사업 경관심의 주요 이슈 및 문제점, 제도 개선방안 제시

- 개발사업 경관심의 개선 방향 제시
- 「경관법」 및 동법 시행령, 「경관 심의 운영 지침」 개선안 제시

3) 연구의 흐름



[그림 1-1] 연구 흐름도

출처: 연구진 작성

3. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

- 2014년 2월 「경관법」이 전부개정된 이후 각종 개발사업, 사회기반시설, 건축물 등에 대한 경관심의제도가 도입되었고, 이와 관련하여 실제 경관심의제도 운영과정에서 발생하는 여러 쟁점과 이슈에 관한 연구가 진행되어 왔음
- 그동안 경관심의와 관련하여 진행된 선행연구는 크게 1) 경관심의 효율화 등을 위해 경관법 및 조례 등 관련법규 전반의 개선에 대한 연구, 2) 경관심의 제도운영에 대한 개선방안 연구, 3) 특정 지방자치단체 또는 특정 대상에 한정한 경관심의 동향 및 경향에 대한 연구로 크게 구분할 수 있으며,
- 몇몇 연구자에 의한 4) 도시개발사업, 산업단지개발사업 등의 특정대상 경관심의제도 개선방안에 대한 연구가 일부 진행됨
 - 김충식(2016), 윤은주 외(2018) 등이 경관심의와 관련하여 경관법 개정 이후 지자체 경관조례, 경관심의 운영지침 및 기타 하위 규정 등의 개정방안에 대한 연구를 진행하였으며,
 - 방재성 외(2015), 정상혁 외(2017), 정수진(2017), 황희정(2022) 등이 특정 지자체(충남, 서울, 수원, 인천, 의왕시 등) 경관심의제도 운영 현황 및 심의위원회 운영결과 분석을 바탕으로 효율적인 심의제도 운영방안 및 경관위원회의 역할에 대한 연구를 진행하였음
 - 김다영 외(2018), 윤성훈(2019) 등이 특정 지자체 경관심의위원회 상정안건을 대상으로 빈도, 경향 등의 내용을 분석하고, 이와 관련한 경관심의지침(체크리스트) 개선방안에 대한 연구를 진행하였음
- 본 연구와 관련하여 윤은주(2016), 이동화(2018), 홍성인 외(2018) 등 소수의 연구자가 '개발사업' 경관심의 개선방안에 대해 연구를 진행하였으나, 모두 학술발표 및 학술지 논문으로 구체적인 개선방안은 제시하지 못한 채 문제 제기에 그친 한계가 있음
- 이밖에 심경미 외(2021)가 유일하게 국가차원에서 경관계획 및 심의 등의 경관관리체계 개선방안에 대한 연구를 진행하며, 그동안 꾸준히 제기되어온 개발사업과 관련한 경관심의제도 개선방안을 제시하였으나,
- 경관계획을 포함한 제도 전반을 연구범위로 함에 따라 개발사업 경관심의제도에 대한 실제 사례 기반의 구체적인 실태분석과 세부적인 개선방안을 제시하지 못한 한계가 있음

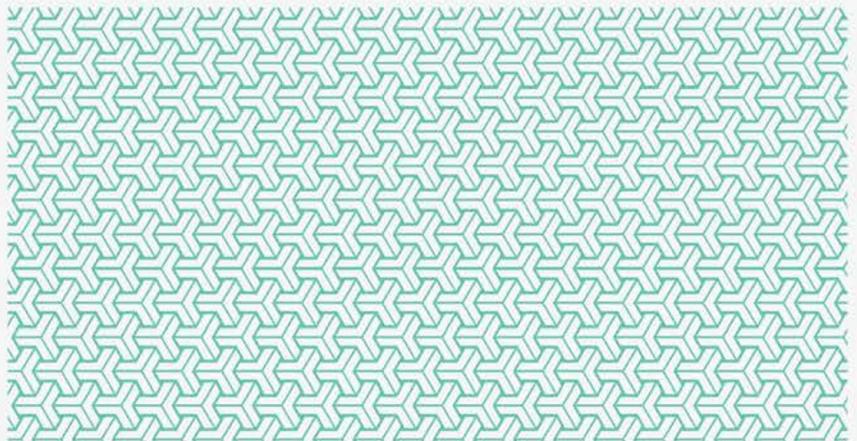
- 이에 본 연구는 26개에 이르는 각기 다른 법률에 의한 개발사업의 여건 및 특성에 대한 면밀한 이해를 바탕으로, 실제 경관심의 사례에서 발생하는 주요 쟁점과 현안을 토대로 구체적·실질적인 개선방안을 마련한다는 점에서 선행연구와 차별성이 있음

[표 1-7] 관련 선행연구

구분	연구목적	연구방법	주요연구내용
관련 법규 개정 관련	<ul style="list-style-type: none"> -연구명 : 경관심의의 정립을 위한 경관 조례 개선방안 연구 -저자(년도) : 김충식(2016) -연구목적 : 경관심의 효율적 운영을 위한 경관조례 개선방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌조사(경관조례 전수) 	<ul style="list-style-type: none"> -경관심의 대상의 법적 기준 검토 -경관조례의 경관심의 대상 운영양상 분석 -경관심의대상에 대한 경관조례 개선방안 제시
	<ul style="list-style-type: none"> -연구명 : 경관심의제도의 효율성 제고 방안 연구 -저자(년도) : 윤은주 외(2018) -연구목적 : 경관심의제도의 실효성 제고를 위하여 법제도적 관점에서 심의 제도를 검토하고 개선방안 도출 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌조사 -전문가 자문 -실무 TFT회의 	<ul style="list-style-type: none"> -경관법 및 하위규정, 경관조례 검토를 통한 경관심의제도 관련 쟁점 종합 -국내 공공디자인 심의제도 고찰 -국외 유관제도 고찰 -경관심의제도 개선방안 제시
특정 지자체 경관심의 운영실태	<ul style="list-style-type: none"> -연구명 : 충청남도 경관심의 개선 및 운영방안 -저자(년도) : 방재성 외(2015) -연구목적 : 심의제도 미도입 지자체의 경관심의 운영 기본방향 제시 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌조사 -국내외 사례조사 -인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> -경관법 심의제도에 대한 이해 -경관심의 운영지침 분석 -충남 경관심의 현황 분석 -국내외 경관심의 선진사례 분석 -경관심의 운영 시스템 구축
	<ul style="list-style-type: none"> -연구명 : 서울특별시 경관심의 운영진단과 개선방안 -저자(년도) : 정상혁 외(2017) -연구목적 : 서울특별시 및 자치구 경관심의 운영실태 파악 및 진단 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌 조사(경관심의 도서 및 의결서) -경관심의 참관 및 담당자 인터뷰 -심의운영 관계자 인식조사 	<ul style="list-style-type: none"> -서울특별시 경관심의 운영실태 진단 -국내외 경관심의 운영사례와 시사점 도출 -경관심의 운영 개선방안 제시 -경관심의 역할강화 방안 -경관심의 지원 체계 정비 -경관가이드라인 구체화 -경관교육 및 모티터링 강화 등
	<ul style="list-style-type: none"> -연구명 : 수원시 도시경관 통합관리방안 연구 : 경관심의제도를 중심으로 -저자(년도) : 정수진 외(2017) -연구목적 : 효율적인 경관관리 행정수단 구축 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌조사(법, 지침, 경관위원회 심의결과 및 자료 등) -국내외 사례 조사 -인터뷰 조사(담당공무원) -집중검토회의(전문가) 	<ul style="list-style-type: none"> -경관 관련 법제도의 변화 및 주요 이슈 고찰 -국내 경관제도 운영사례 조사(서울, 부산, 인천, 경기도 성남, 고양시 등) -국외 경관제도 운영사례 조사(영국, 일본) -수원시 도시경관 통합관리를 위한 개선방안 제시
	<ul style="list-style-type: none"> -연구명 : 경관위원회 심의의결에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 : 인천광역시 경관위원회를 중심으로 -저자(년도) : 황희정(2022) -연구목적 : 경관위원회 심의 의결에 미치는 영향요인 도출 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌 조사(경관위원회 의결서) -다중회귀 분석 	<ul style="list-style-type: none"> -경관 및 경관심의제도 관련 이론 고찰 -경관심의 내용 분석 -사회기반시설, 개발사업, 건축물 경관심의 의결요인 분석

구분	연구목적	연구방법	주요연구내용
특정 지자체 경관심의 결과 분석	<ul style="list-style-type: none"> -연구명 : 경관심의 제도 체계화를 위한 지자체 경관심의현황 분석- 인천광역시, 김해시, 수원시, 원주시, 청주시를 중심으로 -저자(년도) : 김다영 외(2018) -연구목적 : 경관심의와 경관위원회의 체계적인 운영방안 마련 -연구명 : 건축물 경관심의제도 현황 및 심의결과 분석에 관한 연구 - 충청남도 내포신도시 경관위원회를 중심으로 -저자(년도) : 윤성훈(2019) -연구목적 : 내포신도시 경관심의 운영 현황 분석 및 개선방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌 조사(경관위원회 개최 결과) -문헌 조사(경관심의 기준, 경관위원회 상정안건) 	<ul style="list-style-type: none"> -5개 지자체별 경관위원회 운영현황 분석(인천, 김해, 수원, 원주, 청주) -개발사업, 사회기반시설, 건축물 등 심의대상별 심의의견 분석 -경관심의제도 법제도 고찰 -충남 경관위원회 운영현황 분석 -건축물 경관심의 기준 분석 -심의기준 항목별 건축물 경관심의 의결 결과 분류 및 분석 -건축물 경관심의제도 개선방안 제시
개발사업 경관심의 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> -연구명 : 개발사업에 대한 경관심의제도에 대한 법제도적 쟁점과 과제 -저자(년도) : 윤은주(2016) -연구목적 : 제도도입 초기단계 경관심의 개발사업 관련 규정 검토 및 과제 도출 -연구명 : 개발사업 변경시의 경관심의 제도 개선에 관한 연구 -저자(년도) : 이동화(2018) -연구목적 : 도시개발사업 변경에 따른 경관심의 내용의 쟁점과 과제 검토 *시행령 제19조 제2항 -연구명 : 경관위원회 개발사업 심의 절차와 주요 검토사항에 관한 연구 -저자(년도) : 홍성인 외(2018) -연구목적 : 개발사업 경관심의의 주요 검토사항과 경관심의 행정절차 등에 대한 검토를 통해 경관법 개정안 제시 *법 제28조 -연구명 : 경관 계획, 심의 등 지역경관 운영관리 체계 개선 연구 -저자(년도) : 심경미 외(2021) -연구목적 : 지역 경관관리가 실효성을 확보할 수 있도록 경관 계획·심의 등 주요 경관관리 수단에 대한 운영·관리 체계 개선방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌조사 -문헌조사 -문헌조사 -문헌조사 -문헌조사 -문헌조사 -전문가 자문 	<ul style="list-style-type: none"> -「경관법」 제27조 관련 규정 검토 -개발사업 용어 정의 문제 제기 -변경시 심의기준 불명확 문제 제기 -경관심의 차별성 및 독립성 확보 필요성 제시 -개발사업 경관심의제도의 법제도적 현황 분석 -개발사업 변경 시의 심의기준 및 관련 세부내용 분석 -개발사업 변경 개선안 도출 -경관법 현황 검토 -경관위원회 심의대상 및 개발사업 관련법 개정현황 조사 -개발사업 경관심의 검토사항 제시 -지역 경관계획, 경관심의, 경관조직 현황 조사 -경관계획 수립 및 계획 체계 개선방안 제시 -경관심의 운영체계 개선방안 제시 -경관행정 운영 및 관리체계 개선방안 제시
	출처: 연구진 작성		

제2장 개발사업 경관심의 관련 법·제도 및 이슈



1. 「경관법」 상 개발사업 경관심의 규정
2. 개발사업 경관심의 이슈

1. 「경관법」상 개발사업 경관심의 규정

1) 경관심의 관련 규정

- 경관심의 관련 법제도는 「경관법」 및 동법 시행령, 「경관 심의 운영 지침」이 있으며, 「경관 심의 운영 지침」 내 「대규모 개발사업의 사전경관 계획 매뉴얼」에도 포함되어 있음
- 「경관법」 및 동법 시행령에서는 경관심의 대상이 되는 사회기반시설 사업, 개발사업, 건축물을 제시하고, 경관위원회 및 관련위원회, 공동 위원회의 구성과 운영에 대한 내용 포함

[표 2-1] 경관심의 관련 경관법 및 시행령 규정

구분	경관법	경관법 시행령
경관심의 대상	제26조(사회기반시설 사업 경관심의)	제18조(사회기반시설 사업의 경관심의 대상 등)
	제27조(개발사업 경관심의)	제19조(개발사업의 경관심의 대상 등) *[별표] 경관심의 대상 개발사업의 종류 및 심의 시기 제20조(사전경관계획의 수립 등)
	제28조(건축물 경관심의)	제21조(건축물의 경관심의)
경관위원회	제29조(경관위원회의 설치) 제30조(경관위원회의 기능) 제31조(경관위원회의 구성·운영)	제22조(경관과 관련된 위원회) 제23조(공동위원회의 구성 및 운영) 제24조(경관위원회의 심의 대상) 제25조(경관위원회의 구성 등) 제26조(경관위원회의 운영 등)

출처: 「경관법」 및 동법 시행령 참고하여 연구진 작성

- 국토교통부가 고시하는 「경관 심의 운영 지침」은 유형별 경관심의 대상, 시기, 기준, 도서작성방법 등에 대해 구체적으로 제시하고 있으며, 심의절차상 필요한 사전검토 신청서, 심의 신청서, 경관체크리스트 등을 제공함

[표 2-2] 「경관 심의 운영 지침」의 구성

구분	주요 내용
제1장 총칙	1. 목적 2. 적용범위
제2장 사회기반시설 사업의 경관심의	제1절 경관심의 대상 제2절 경관심의 시기 제3절 경관심의 기준 제4절 경관심의 도서 작성방법 *[별표 2] 사회기반시설사업의 경관심의 도서 작성방법

구분	주요 내용
제3장 개발사업의 경관심의	제1절 경관심의 대상 제2절 경관심의 시기 및 주체 *[별표 1] 경관심의 대상 개발사업별 심의 시기 및 심의 주체 제3절 경관심의 기준 제4절 경관심의 도서 작성방법 *[별표 3] 개발사업의 경관심의 도서 작성방법 *[부록] 대규모 개발사업의 사전경관계획 매뉴얼
제4장 건축물의 경관심의	제1절 경관심의 대상 및 시기 제2절 경관심의 기준 제3절 경관심의 도서 작성방법 *[별표 4] 건축물의 경관심의 도서 작성방법 제4절 건축법 기준의 원화작용계획서 작성방법 *[별표 5] 건축법 원화작용계획서
제5장 경관심의 절차	제1절 사전 검토 절차(임의) 제2절 경관심의 절차 *[별지 1] 경관 사전 검토 신청서, [별지 2] 경관심의 신청서, [별지 3~12] 체크리스트(사업자 및 심의위원용)
제6장 경관위원회의 구성 · 운영 등	제1절 경관위원회 구성 · 운영 제2절 공동위원회 구성 · 운영 제3절 그 밖의 사항

출처: 「경관 심의 운영 지침」 참고하여 연구진 작성

□ 경관심의 절차¹⁾

- (심의 신청) 사업주체는 심의서류를 작성하여 심의 담당부서에 제출하며, 사전검토를 거친 경우 심의서류와 함께 사전 검토 결과 및 조치계획을 함께 제출해야 함

※ 심의서류 : 경관심의신청서, 경관심의 도서, 경관체크리스트
- (위원회 개최) 심의 담당부서는 경관심의 서류 충족여부를 검토한 후 경관위원회를 개최하며, 각 위원들은 경관위원회 의견을 심의위원용 경관체크리스트(별지 제8호~제12호)에 작성하여 제출하여야 함
 - 사전검토를 거친 경우 사전검토 위원이 2명 이상 위원회에 참석해야 함
- (심의 결과) 원안의결, 조건부의결, 재검토의결, 반려 중 하나로 결정되며, 사전검토를 거친 경우에는 원안의결 또는 조건부의결만 가능
 - 조건부 또는 재검토 의결의 경우 위원장이 요구사항에 대해 출석위원과 반수 이상의 동의를 얻어 조정하여 정해야 하며, 이 경우 요구사항이 사업주체의 부담이 되지 않도록 대안을 함께 제시해야 함
 - 재심의의 경우, 가급적 당초 심의위원회 3분의 2이상을 포함하여 경관위원회를 구성하여야 하고, 종전 심의 결과와 일관성을 유지해야 함

1) 「경관 심의 운영 지침」(제5장 제2절 경관심의 절차)을 참고하여 작성

- (결과 처리) 사업주체는 심의결과를 통보받은 후 조치내용을 경관심의 담당부서에 제출하여야 하며, 심의 담당부서는 경관위원회 회의 종료 후 10일 이내에 참석위원 명단 및 회의결과를 게시하여야 함
- (사전 검토) 사전검토는 효율적인 경관심의를 위하여 사업주체의 요청에 따라 필요시 경관심의 이전에 실시하는 절차로 「경관법」에는 없으나 「경관 심의 운영 지침」에 규정되어 있는 제도임
 - 사업주체는 사전 검토 요청 시 경관심의 담당부서에 경관 사전 검토 신청서, 경관심의 도서, 경관체크리스트를 제출
 - 경관심의 담당부서는 특별한 사유가 없을 시 요청받은 날로부터 20일 이내에 사전 검토 회의를 개최하여야 하며, 사업주체는 사전 검토 후 20일 이내에 사전 검토 위원이 제시한 의견에 대한 조치계획서를 심의 담당부서에 제출하여야 하며, 사전 검토 위원은 조치계획서를 검토하여 재검토회의를 요청할 수 있음
 - 다만, 사업일정 지연 등을 최소화하기 위해 사전 검토 회의는 총 3회 내외로 실시하도록 하고 있음
 - 사전검토를 거친 경우에는 원안의결 또는 조건부의결만 가능함

2) 개발사업 경관심의 대상 및 시기

□ 개발사업 경관심의 대상

- 사회기반시설 사업, 개발사업, 건축물에 대해 경관위원회 심의를 받도록 규정함(법 제26조~28조)
- 사회기반시설과 개발사업에 대해서는 일정 사업 규모(면적 등) 또는 총 사업비를 기준으로 일정 규모 또는 사업비 이상의 사업에 대해 경관심의를 받도록 규정
- 경관위원회 심의를 받은 개발사업의 시행자는 사업계획의 변경 시, 변경에 따른 지구 지정이나 사업계획 승인 이전에 경관위원회 심의를 다시 거쳐야 함
 - ① 개발사업 대상지 면적이 30%이상 증감하는 경우
 - ② 공간시설 면적이 10%이상 감소하는 경우
 - ③ 건축물 최고높이가 상향되거나 용적률이 증가하는 경우

[표 2-3] 경관심의 대상 규모 기준

구분	경관심의 대상	재심의 대상	관련 조항
사회기반시설	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 500억원 이상의 도로사업, 철도시설사업, 도시철도시설사업, 300억원 이상의 하천시설 등 지자체 조례로 정하는 총사업비 규모 이상 사회기반시설 	-	법 제26조 영 제18조
개발사업	<ul style="list-style-type: none"> 도시지역 내 3만㎡ 이상의 개발사업 도시지역 외 30만㎡ 이상의 개발사업 20만㎡ 이상의 농어촌정비법에 따른 마을정비구역 * 30만㎡ 이상 또는 건축물 연면적 20만㎡ 이상인 개발사업은 사전경관계획을 수립하여 심의 * 지구지정이나 사업계획의 승인 등에 따라 건축허가가 의제되는 경우, 개발사업 경관심의에 건축물 경관심의를 포함하여 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 개발사업 대상지 면적이 30%이상 증감하는 경우 공간시설 면적이 10%이상 감소하는 경우 건축물 최고높이가 상향되거나 용적률이 증가하는 경우 	법 제27조 영 제19조 영 제20조
건축물	<ul style="list-style-type: none"> 경관지구 내 건축물 지자체 조례로 정하는 중점경관관리구역 내 건축물 지자체 조례로 정하는 공공건축물 지자체 조례로 정하는 건축물 	-	법 제28조 영 제21조

출처: 「경관법」 및 동법 시행령 참고하여 연구진 작성

- 개발사업은 26개의 관련법에 따른 총 6개 분야(도시개발, 산업단지 조성, 특정지역 개발, 관광단지 개발, 항만 건설, 교통시설 개발), 전체 28개 사업에 대한 경관심의를 받도록 규정함

※ 개발사업 종류에 따라 근거 법률과 경관위원회 심의시기 및 주체가 상이함

□ 개발사업 경관심의 시기 및 주체

- (심의 시기) 개발사업 경관심의는 타 위원회(도시계획위원회 또는 건축위원회) 심의에 앞서 1)사업계획의 승인 전이나 2)구역 지정 이전에 실시하거나, 3)관련 위원회와 통합심의하는 것이 원칙
 - 사업의 종류별로 심의 시기와 개최방식, 주체가 상이함에 따라 경관위원회 위원들의 이해도가 낮고 사업주체가 제기하는 민원이 증가하고 있음
- (심의 주체) 개발사업별 개발계획의 승인 및 수립, 구역·지구 지정 등을 하는 기관 소속 경관위원회에서 실시
 - 중앙행정기관에서 개발계획의 승인 및 수립, 구역·지구 지정 등을 하는 경우에는 중앙행정기관 소속의 위원회가 심의

[표 2-4] 개발사업 유형별 경관심의 시기 및 주체

구분	사업유형	심의 시기	중앙행정기관 소속 심의주체
도시개발 (10)	혁신도시개발사업	혁신도시 개발계획 승인 전	중앙도시계획위원회
	공공주택지구조성사업	공공주택지구계획 승인 전	공공주택통합심의위원회
	도시개발사업	도시개발구역의 지정 전 ※ 다만, 구역 지정 후 개발계획을 수립하는 경우 개발계획의 수립 전	중앙도시계획위원회
	도시 및 주거환경비사업	정비계획의 수립 및 정비구역의 지정 전	-
	재정비촉진사업	재정비촉진계획의 결정 전	-
	도청이전신도시 개발사업	도청이전신도시 개발계획의 승인 전	-
	물류단지개발사업	개발계획 수립 및 단지 지정 전	중앙도시계획위원회
	역세권개발사업	역세권개발구역 지정 및 역세권개발사업계획 수립 전	중앙도시계획위원회
	주택건설사업, 대지조성사업	사업계획 승인 전	중앙도시계획위원회
	택지개발사업	택지개발지구 지정 및 택지개발계획 수립 전	중앙도시계획위원회
산업단지조성 (6)	산업단지개발사업	산업단지개발계획 수립 및 산업단지 지정 전	중앙도시계획위원회
	산업단지 재생사업	산업단지 재생계획 수립 및 재생사업지구 지정 전	중앙도시계획위원회
	준산업단지 정비사업	준산업단지 정비계획 수립 및 준산업단지 지정 전	중앙도시계획위원회
	국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지의 개발사업	산업단지계획 수립 또는 승인 전	중앙산업단지 계획심의위원회
	연구개발특구의 개발사업	특구개발계획의 수립 전	연구개발특구위원회
	단지조성사업	단지조성사업의 실시계획의 승인 전	-
특정 지역개발 (8)	경제자유구역 내 개발사업	경제자유구역 개발계획 확정 및 경제자유구역 지정 전	경제자유구역위원회
	기업도시개발사업	기업도시개발계획 승인 전	중앙도시계획위원회
	농어촌 생활환경비사업	마을정비계획 수립 및 마을정비구역 지정 전	-
	농업생산기반시설 및 주변지역 활용사업	도시·군관리계획의 결정 전	-
	해안권, 내륙권 개발사업	개발구역 지정 전	중앙도시계획위원회
	지역개발사업	지역개발사업구역 지정 또는 투자선도지구 지정 전	국토정책위원회
	친수구역조성사업	친수구역의 지정 전 ※ 다만, 친수구역 지정 후 사업계획 수립하는 경우 사업계획의 수립 전	중앙도시계획위원회
	새만금사업	용도별 개발기본계획 승인 전	새만금위원회
관광단지개발 (2)	관광지 및 관광단지 조성사업	관광지 및 관광단지 조성계획 승인 전	-
	온천개발사업	온천개발계획 승인 전	-
항만 건설(1)	항만재개발사업	항만재개발사업계획 수립 전	중앙항만정책심의회
교통시설개발 (1)	국가기간복합환승센터 및 광역복합환승센터 개발사업	복합환승센터 개발 계획 수립 및 복합환승센터 지정 전	-

출처: 「경관 심의 운영 지침」 별표 1. [시행 2020. 9. 21.] [국토교통부고시 제2020-657호, 2020. 9. 21., 일부개정] 참고하여
연구진 작성

□ 개발사업 경관심의 기준

- 「경관법」상 건축물의 경관심의가 지자체별로 지역 특성과 여건을 반영한 세부 경관심의 기준을 작성하여 운영해야하는 반면,
- 개발사업 및 사회기반시설 사업의 경관심의 기준은 사업 특성 및 지역 여건에 따라 별도로 세부 심의기준을 마련할 수 있다는 조항 외에는 구체적 사항을 담고 있지 않음
 - 경관현황조사 및 분석 : 대상지와 주변 경관자원 및 경관특성에 대한 분석
 - 경관계획의 기본방향 및 목표 : 경관의 보전 · 관리 · 형성에 관한 기본방향, 목표 및 전략
 - 경관 기본구상 : 토지이용 및 가로체계 등 공간의 골격 설정 및 각 공간별 계획방향
 - 주요 경관요소의 계획방향 : 건축물, 가로, 공원 및 녹지, 스카이라인 등의 계획방향, (필요시) 야간경관, 색채, 공공시설물, 옥외광고물 등의 계획방향
 - 그 밖의 사항 : 관련 계획과의 연계 및 실현 가능성 등
- 일부 지자체에서 경관심의 전반에 대한 교육자료와 특정 대상에 대한 심의 운영 매뉴얼을 마련하는 등 자율적으로 운영하고 있으나²⁾, 대부분의 지자체는 개발사업 경관심의 기준 미비

□ 개발사업 경관심의 도서 작성방법

- 「경관 심의 운영 지침」의 부록 ‘대규모 개발사업의 사전경관계획 매뉴얼’은 30만m² 이상 또는 건축물 연면적 20만m² 이상인 개발사업이 반드시 수립해야하는 ‘사전경관계획³⁾’의 주요 내용과 작성원칙, 방법 등에 대해 안내함
 - 일정규모 이상의 개발사업은 사전경관계획을 수립하여 경관위원회 심의를 거쳐야 하는데, 그 규모는 개발사업 대상지역 면적이 30만m² 이상이거나, 개발사업으로 건축되는 건축물 연면적의 합계가 20만m² 이상

[표 2-5] 개발사업에서 사전경관계획 수립 의무대상

구분	기준	근거법
개발사업 대상지역 면적	30만 m ² 이상	법 제27조,
개발사업으로 건축되는 건축물 연면적	20만 m ² 이상	영 제20조

출처: 「경관법」[시행 2019.3.14.] 및 「경관법 시행령」[시행 2023. 5. 2.]

2) 서울특별시 경관심의 내실화계획 교육자료(2020), 충청남도 공동주택 경관심의 운영 매뉴얼(2023)

3) 사전경관계획이란 대규모 개발사업을 추진하는 데 있어 초기 단계에서 경관을 고려할 수 있도록 지구의 지정이나 사업계획 승인 전 단계에 수립하는 지침 성격의 계획

[표 2-6] 대규모 개발사업의 사전경관계획 매뉴얼의 구성

구분	주요 내용
제1장 총칙	제1절 목적 제2절 적용범위 제3절 사전경관계획의 의의 제4절 사전경관계획과 다른 계획과의 관계
제2장 사전경관계획의 내용과 작성원칙	제1절 사전경관계획의 내용 제2절 사전경관계획의 기본원칙
제3장 사전경관계획 세부 작성방법	제1절 경관계획의 개요 제2절 경관현황조사 및 분석 제3절 경관계획의 기본방향 및 목표 제4절 경관구조의 설정 제5절 주요 경관요소를 고려한 입체적 도시공간구조 기본구상 제6절 종합계획도 제7절 조감도 제8절 경관통합지침도 제9절 실행계획
제4장 그 밖의 사항	제1절 개발사업 유형별 고려사항 제2절 도서의 규격 및 작성기준

출처: 「경관 심의 운영 지침」[부록1] 대규모 개발사업의 사전경관계획 매뉴얼 참고하여 연구진 작성

- 개발사업의 계획에 다음 각호의 사항이 포함되어 있는 경우에는 사전 경관계획을 수립한 것으로 간주함(법 제27조제3항)
 - 1. 경관계획의 기본방향 및 목표에 관한 사항
 - 2. 주변 지역의 경관 현황에 관한 사항
 - 3. 경관 구조의 설정에 관한 사항
 - 4. 건축물, 가로, 공원 및 녹지 등 주요 경관 요소를 통한 도시공간구조의 입체적 기본구상에 관한 사항
- 사전경관계획 수립 과정에서 필요 시 해당 지방자치단체장에 특별건축 구역 지정을 제안할 수 있으며, 특별건축구역 지정 신청 자료 작성 시 사전경관계획 활용 가능
- 사전경관계획을 수립하는 경우 개발계획에 포함된 경관계획 심의도서로 갈음할 수 있으며, 세부 내용은 「경관 심의 운영 지침」의 부록1 '대 규모 개발사업의 사전경관계획 수립 매뉴얼'을 준수해야 함
- 사전경관계획에는 계획의 개요와 방향, 경관 구조 등 경관 기본구상 뿐만 아니라 종합계획, 조감도 등 구체적 안을 도출해야 하는 내용도 포함되어 있음

- 한편, 개발사업 경관심의가 구역 지정 이전에 시행되는 경우와 사업계획 승인 이전에 시행되는 경우의 심의 도서 확인을 통해 사전경관계획의 내용과 경관위원회 심의 시기가 적절한지 파악할 필요

3) 경관위원회 구성 및 운영

- 경관위원회는 경관과 관련한 심의와 자문을 하도록 구성하는 것으로, 「경관법」 및 동법 시행령 상 경관위원회 설치에 대해서는 의무화하지 않고 있기 때문에 지역별로 운영현황이 다르게 나타남

[표 2-7] 경관위원회의 기능

구분	내용	근거 규정
심의사항	경관계획의 수립 또는 변경, 승인 경관사업 시행의 승인 경관협정의 인가 사회기반 시설, 개발사업, 건축물의 경관심의	법 제30조
	비용 등을 지원받는 경관협정의 결정 타 법령에서 규정한 경관위원회 심의 사항 기타 지자체 조례로 정하는 사항	영 제24조
자문사항	경관계획에 관한 사항 경관사업의 계획에 관한 사항 경관에 관한 조례의 제·개정에 관한 사항 기타 지자체 조례로 정하는 사항	법 제30조

출처: 「경관법」[시행 2019. 3. 14.] [법률 제15460호, 2018. 3. 13., 타법개정],
「경관법 시행령」[시행 2023. 5. 2.] [대통령령 제32977호, 2022. 11. 1., 타법개정]

- 「경관법」 및 동법 시행령에서는 경관위원회 설치와 기능, 구성과 운영에 대해 규정하고 있는데, 경관과 관련한 심의 또는 자문을 위해 국토교통부장관 또는 시·도지사등 소속으로 경관위원회를 두도록 하고 있으나, 경관위원회를 설치·운영하기 어려운 경우 경관과 관련된 위원회가 그 기능을 수행할 수 있도록 규정(법 제29조)
 - 국토교통부장관이 지정하는 경관위원회를 대체할 수 있는 경관과 관련된 위원회는 '중앙도시계획위원회', '중앙산업단지계획심의위원회', '새만금 위원회' 등임
 - 시·도지사등이 지정하는 경관위원회를 대체할 수 있는 경관과 관련된 위원회는 '건축위원회', '지방도시계획위원회', '농업·농촌및식품산업정책심의회', '도시공원위원회', '지방산업단지계획심의위원회', '옥외광고심의위원회' 및 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 위원회임

[표 2-8] 경관 관련 위원회 및 공동위원회 개최 가능 위원회

구분		위원회명	근거법
경관 관련 위원회 *경관법 시행령	장관이 지정	공공주택통합심의위원회	「공공주택 특별법」
		중앙도시계획위원회	「국토계획법」
		경제자유구역위원회	「경제자유구역법」
		중앙농업·농촌 및 식품산업정책심의회	「농업식품기본법」
		중앙산업단지계획심의위원회	「산단절차간소화법」
경관 관련 위원회 *경관법 시행령	장관이 지정	연구개발특구위원회	「연구개발특구법」
		중앙항만정책심의회	「항만법」
		새만금위원회	「새만금사업법」
		건축위원회	「건축법」
		지방도시계획위원회	「국토계획법」
*「경관 심의 운영 지침」	해당 시·도 지사 등이 지정	농업·농촌 및 식품산업정책심의회	「농업식품기본법」
		도시공원위원회	「공원녹지법」
		지방산업단지계획심의위원회	「산단절차간소화법」
		옥외광고심의위원회	「옥외광고물법」
		그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 위원회	-
공동위원회 개최 가능 위원회	*「경관 심의 운영 지침」	기술자문위원회	「건설기술진흥법」
		도시계획위원회	「국토계획법」
		건축위원회	「건축법」
		경관심의 대상이 되는 개발사업 근거법에 따른 위원회	-
		그 밖에 지자체 조례로 정하는 위원회	-

출처: 「경관법 시행령」[시행 2023. 5. 2.] [대통령령 제32977호, 2022. 11. 1., 타법개정],

「경관 심의 운영 지침」[시행 2020. 9. 21.] [국토교통부고시 제2020-657호, 2020. 9. 21., 일부개정]

- (경관위원회) 「경관법」상 국토교통부장관 또는 시·도지사등 소속으로 경관위원회를 둘 수 있으며, 경관에 학식과 경험이 풍부한 민간위원을 전체 2분의 1 이상으로 두고 지방자치단체 의원 및 공무원 등이 참여할 수 있음
- (소위원회) 경관위원회의 효율적 운영을 위하여 소위원회를 구성 및 운영할 수 있으며, 소위원회의 장은 경관위원회 위원장 또는 부위원장이나 위원장이 지명하는 위원이 될 수도 있음
- (공동위원회) 타법에 의해 설치된 위원회와 경관위원회의 공동 심의 시 공동위원회를 구성할 수 있으며, 이 경우 경관위원회 위원이 공동위원회 전체 인원 중 3분의 1이상이 되어야 함⁴⁾
- (통합위원회) 「주택법」, 「도시정비법」, 「공공주택 특별법」에 의해, 건

4) 3개 이상의 위원회를 공동으로 개최하는 경우에는 5명 이상의 범위에서 3분의 1 미만 가능

축, 도시계획, 교통 등의 분야와 함께 통합으로 심의를 개최하는 경우가 있으며, 각 분야별 위원회에서 인원을 차출하고 있음

- (주택건설사업 및 대지조성사업) 건축·도시계획·교통·경관분야의 심의 및 평가를 통합으로 추진하고 있음
- (도시 및 주거환경정비사업) 건축·도시계획·교통·교육환경·환경·경관분야 심의 및 평가를 통합하여 진행함(24.1. 시행)
- (공공주택지구 조성사업) 건축·도시계획·교통·산지이용·에너지·재해·철도 건설·교육환경 분야의 심의 및 평가를 통합으로 시행하나, 경관심의의 경우는 '공공주택통합심의' 이전에 별도로 시행함

[표 2-9] 「주택법」, 「도시정비법」, 「공공주택 특별법」상 통합심의 대상

구분	「주택법」	「도시정비법」	「공공주택 특별법」
사업명 근거법률	주택건설사업 및 대지조성사업	도시 및 주거환경정비사업	공공주택지구 조성사업
「건축법」	건축심의	건축 및 특별건축구역 지정	건축 및 특별건축구역
「국토계획법」	도시·군관리계획 및 개발행위	도시·군관리계획	도시·군관리계획
「광역교통법」	광역교통개선대책	-	광역교통개선대책
「도시교통정비법」	교통영향평가서	교통영향평가서	교통영향평가서
「산지관리법」	-	-	산지 이용계획
「에너지이용합리화법」	-	-	에너지 사용계획
「자연재해대책법」	-	-	재해영향평가
「철도건설법」	-	-	철도건설사업
「교육환경법」	-	교육환경평가	교육환경평가
「환경영향평가법」	-	환경영향평가	-
「경관법」	경관심의	경관심의	-
	승인권자가 필요하다고 인정하는 사항	장관, 시·도지사, 시장·군수가 필요하다고 인정하는 사항	장관이 필요하다고 위원회에 부치는 사항
	-	-	중도위 심의사항

출처: 「주택법」[시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정],

「공공주택 특별법」[시행 2024. 4. 25.] [법률 제19763호, 2023. 10. 24., 일부개정],

「도시 및 주거환경정비법」[시행 2023. 7. 18.] [법률 제19560호, 2023. 7. 18., 일부개정]

2. 개발사업 경관심의 이슈

1) 경관심의 관련 법 개정 제안사항(2021)

□ 개요

- 2021년 발의한 「경관법」 개정(안)에서 경관심의 대상 및 절차 간소화와 심의 사각지대 해소를 동시에 추진하였으나, 개정되지 못함
 - 중점경관관리구역 지정 및 경관자원 조사의 활성화와 경관심의 대상 및 절차 간소화, 국가 및 광역 경관센터 설립 및 지정 등 경관관리 차원에서 미흡했던 경관제도의 근거를 보완하고자 하였음
- 그러나 국토교통위원회 국토법안심사소위원회 개최 결과, 경관법제-도시계획법제 간 상충 문제, 경관심의 관련 규제 인식 등으로 인하여 개정에 이르지 못하였음
 - 개발사업 경관심의 대상에 속하지 않는 주택건설사업을 건축물 경관심의 대상으로 추가하고자 하였으나, 위원회 위원들이 이를 규제 강화로 인식함에 따라 개정되지 못함

[표 2-10] 경관법 전부개정의 주요 내용

구분	주요 내용	비고
발의 내용	중점경관관리구역(중점경관구역) 활성화	제6조
	경관자원 조사 체계화	제7조
	경관심의 대상 및 절차 간소화, 경관심의 사각지대 해소	제26~28조, 제30조
	국가 및 광역 경관센터 설립 및 지정	제32~33조

출처: 「경관법」 일부개정법률안(한준호의원 대표발의), 2021.12.16.

- 한편, 경미한 변경 기준과 주택건설사업은 개발사업 경관심의 대상과 관련하여 꾸준히 문제로 제기되어왔던 사안으로, 면밀한 검토를 통해 개선사항을 도출하기 위하여 2021년도 일부개정법률안에 대한 재검토를 수행하였음

□ 「경관법」 개정(안)(2021)

- (사회기반시설 경관심의 대상 및 규모를 시행령에 명시하도록 개정) 사회기반시설 경관심의 대상 및 규모를 기준에 지자체 조례로 정하도록 위임한 조항을 시행령에서 명확히 명시하는 것으로 개정 제안

- 현행 법률에서는 지자체 여건 및 특성을 고려하여 사회기반시설의 경관심의 대상과 규모에 대해 조례로 정할 수 있도록 규정, 이로 인해 지자체마다 심의대상이 상이하여 각종 민원이 제기됨에 따라 개정 추진
- (사회기반시설 경미한 변경에 대한 근거조항 신설) 현행 경관법에 부재한 사회기반시설에 대한 경미한 변경기준을 시행령에 마련하도록 근거조항을 신설함
 - 기존에는 경관위원회 심의를 거친 사회기반시설 사업의 변경 시 재심의를 거쳐야하나, 대통령령에 경미한 사항을 변경하는 경우 심의를 받지 않아도 되도록 근거를 마련함으로써 경관심의 절차를 간소화함
- (시행령에 있던 심의 후 개발사업 변경시 재심의 규정을 법률로 상향) 현행법상 경관위원회 심의를 거친 개발사업 계획을 변경할 시, 변경에 따른 재심의를 거쳐야한다는 규정을 시행령에서 법률로 상향하고자 하였음
- (주택건설사업 별도 추진 시 건축물 경관위원회 심의 대상에 추가) 현행법상 대지조성과 주택건설사업을 함께 추진하는 경우 개발사업에 따른 경관위원회 심의대상이나, 대지조성 없이 주택건설사업을 별도로 추진하는 경우 경관위원회 심의대상이 아님에 따라, 건축물 경관위원회 심의대상에 「주택법」에 따른 '주택건설 사업'을 추가하고자 하였음
- 개정안에 대한 전문가 의견 및 향후 과제
 - 대지조성사업 없이 추진되는 주택건설사업을 경관심의 대상에 추가하는 것과 관련하여 전문가들의 공감대가 부족하였고, 관련 지자체 운영실태 자료도 부족하였음
 - 경관법 개정에서 경관심의와 관련해서는 두 번째 사항 외에는 경관심의 대상이 추가되거나 추가되는 것으로 비춰짐으로써, 규제 합리화 보다는 규제가 더 많아지는 것으로 인식됨
 - 특히, 주택개발사업의 경우 개발사업 경관심의 대상이면서 동시에 건축물 경관심의 대상에 추가되는 것으로 비춰졌고, 건축심의와의 차별화, 중복성 문제도 제기되는 등 부정적으로 받아들여짐
 - 주택개발사업은 개발사업 경관심의 및 건축물 경관심의 모두와 관련되어 것으로, 제도개선을 위해서는 현황과 문제점에 대한 실사례 등 근거자료 마련을 통해 법개정 사유를 명확히 하여 타당성을 확보할 필요

[표 2-11] 「경관법」 일부개정법률안(2021.12.16.) 경관심의 관련 내용 요약

구분	현안	개정(안)	비고
사회기반시설 사업의 경관심의 (제26조)	<p>①경관위원회 심의 대상</p> <p>1. 「도로법」에 따른 도로</p> <p>2. 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」에 따른 철도시설</p> <p>3. 「도시철도법」에 따른 도시철도시설</p> <p>4. 「하천법」에 따른 하천시설</p> <p><u>5. 그 밖에 지방자치단체의 조례로 정하는 시설</u></p>	<p>①경관위원회 심의 대상</p> <p>1. 「도로법」에 따른 도로</p> <p>2. 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」에 따른 철도시설</p> <p>3. 「도시철도법」에 따른 도시철도시설</p> <p>4. 「하천법」에 따른 하천시설</p> <p><u>5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설</u></p>	지자체 조례 위임규정 삭제, 시행령에 심의대상 및 규모 추가 근거 마련
		<p><u>② 발주청은 제1항에 따라 경관위원회의 심의를 거친 사회기반시설사업을 변경하려는 경우에는 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.</u></p>	경미한 변경사항 기준 근거 마련 〈조항 신설〉
개발사업의 경관심의 (제27조)		<p><u>② 제1항에 따른 개발사업을 시행하려는 자는 제1항에 따라 경관위원회의 심의를 거친 개발사업을 변경하려는 경우에는 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.</u></p>	시행령에 규정되어 있던 변경에 대한 재심의 기준 규정을 법률로 상향 〈조항 신설〉
건축물의 경관심의 (제28조)	<p>①경관위원회 심의 대상</p> <p>1. 경관지구의 건축물</p> <p>2. 지자체 조례로 정하는 중점경관관리 구역의 건축물</p> <p>3. 지자체 조례로 정하는 공공건축물</p> <p>4. 그 밖에 지자체 조례로 정하는 건축물</p>	<p>①경관위원회 심의 대상</p> <p>1. 경관지구의 건축물</p> <p>2. 지자체 조례로 정하는 중점경관관리 구역의 건축물</p> <p>3. 지자체 조례로 정하는 공공건축물</p> <p><u>4. 「주택법」 제15조에 따른 사업계획의 승인을 받아 건축하는 주택으로서 대통령령으로 정하는 건축물</u></p> <p>5. 그 밖에 지자체 조례로 정하는 건축물</p>	주택법의 주택건설사업을 심의 대상에 추가

출처: 경관법 일부개정법률안(한준호의원 대표발의, 2021.12.16. 발의(의안번호 13934)) 토대로 연구진 요약·정리

2) 개발사업 경관심의 이슈

□ 경관심의 제도개선 선행연구 : 개발사업 경관심의 관련 이슈가 다수

- 2013년 「경관법」 전면 개정 이후 진행된 경관제도 개선 연구는 다음 표와 같으며, 이를 선행연구에서 제안한 경관심의와 관련된 내용들을 주제별로 살펴보면 크게 아래와 같이 구분할 수 있음
 - 경관위원회와 관련된 문제
 - 타 관련 위원회 심의와의 차별성 문제
 - 경관심의 기준 및 심의 도서 문제
 - 심의 대상의 문제
 - 개발사업 경관심의의 문제
 - 경미한 변경 기준 부재 문제
 - 사전 검토 제도의 문제
- 이 가운데 경관위원회 및 심의 대상과 관련한 문제는 개발사업과는 무관하며, 사회기반시설, 개발사업, 건축물 경관심의 대상 가운데에는 개발사업과 관련한 문제제기가 가장 많이 지적됨
 - 경관위원회 운영과 관련된 문제는 통합심의 운영에 대한 것 외에는 대체로 제도 개선보다는 운영방식과 전문가 교육 등을 통해 개선할 수 있는 사항임. 최근 국토교통부에서 경관심의 운영에 대한 동영상을 제작하여 배포하는 등 여러 노력을 기울이고 있음
 - 심의 대상 문제는 지자체 조례로 위임된 조항과 관련한 것으로, 사회기반 시설 사업과 건축물 경관심의와 관련, 심의 대상이 지자체에 위임됨에 따라 지역 간 형평성 문제 대두
- 그 외에 타위원회 심의와의 관계, 경관심의 기준 및 도서, 계획 변경에 따른 재심의 기준, 사전 검토 문제는 대부분 개발사업 경관심의와 관계가 있다는 점을 감안하면, 선행연구에서 제기한 경관심의 관련 문제는 개발사업과 관련이 상당히 높다고 할 수 있음
- 그럼에도 불구하고, 개발사업 경관심의와 관련하여 21년 12월 발의한 일부개정법률안에서 진행된 사항은 없음

※ 신설된 규정은 기존 시행령에 있던 규정을 법으로 상향한 것에 불과함

[표 2-12] 경관심의 제도개선 관련 선행연구 주요 내용

연구명(저자명, 년도)	주요 내용
충청남도 경관심의 개선 및 운영방안(방재성 외, 2015)	<ul style="list-style-type: none"> 경관심의 운영방식의 미정립, 경관심의 기준의 객관성 부족 심의도서의 작성수준 미흡, 참여 주체의 전문성 부족 도·시·군 경관심의 역할분담의 미흡 경관관련 공동심의 운영체계 미정립
서울특별시 경관심의 운영진단과 개선방안(정상혁 외, 2017)	<ul style="list-style-type: none"> 기본설계 완료 후 통합심의 운영에 따라 심의 실효성 저하 경관심의도서의 미제출 및 항목 누락 빈번 주변 경관현황 조사분석 및 주변 지역을 고려한 계획내용 미흡 위원회별 중점 논의사항 상이 사전 검토 확대를 통해 심의효율성 제고 필요
수원시 도시경관 통합관리방안 연구-경관심의제도를 중심으로(정수진 외, 2017)	<ul style="list-style-type: none"> 경관심의 안건 유형의 다양화에 따라 동일 위원회에서 심의 어려움 경관심의 소요 비용에 대한 민간 신청자 민원 증가 건축물 경관심의의 타 심의와의 중복성 사전경관계획에 대한 이해 부족 조형물에 대한 경관심의 시 심의기준 부재
건축물 경관심의제도에 대한 전문가 인식 연구 -인천광역시 경관위원회를 중심으로-(이민수 외, 2017)	<ul style="list-style-type: none"> 현행 심의제도 운영에 대한 개선 필요(건축심의와 경관심의 간 중복성) 지자체별 건축물 경관심의 대상의 유형과 규모 편차 발생 건축물의 경관심의 대상 규모 및 용도 등에 대한 기준 확대 필요 사전 검토 제도의 활성화 필요하나, 절차적 보완 필요
경관심의제도 개선방안 및 경관심의위원회 운영 가이드라인 마련 연구(토지주택연구원, 2016)	<ul style="list-style-type: none"> 법에서 경관심의 대상 및 범위의 불명확성에 따른 심의대상 예측 어려움 명확한 경관심의 기준의 부재와 경관위원회의 과도한 의견 경미한 변경에 대한 기준 부재 개발사업의 경우 사업 특성에 따른 체크리스트 구체화 필요 지자체 조례 내 경관심의 대상의 미표기 사례 다수 경관위원회 경관심의의 전문성 확보 어려움, 연임규정의 부재
경관심의제도의 효율성 제고방안 연구(윤은주 외, 2018)	<ul style="list-style-type: none"> 조례로 정하는 사회기반시설사업 대상의 개선 필요 개발사업 변경 시의 과도한 심의기준(범위) 문제 경관심의와 공공디자인심의 간 중복성 최소화를 위한 제도개선 필요
경관위원회 개발사업 심의 절차와 주요 검토사항에 관한 연구(홍성인 외, 2018)	<ul style="list-style-type: none"> 개발사업 변경에 대한 심의 기준 및 범위 불명확 (경미한 변경 등) 개발사업 경관심의의 심의시기의 적절성 문제 타 위원회와의 심의내용 차별성 모호
경관제도 운영실태 분석 및 개선방안 연구(이여경 외, 2019)	<ul style="list-style-type: none"> 두 개 이상 용도지역·지구에 걸친 경관심의 대상 기준 부재 경관심의를 득한 후 계획 변경에 대한 재심의 기준 및 범위 불명확 경미한 변경에 대한 기준 부재 개발사업 경관심의 시 개별 필지에 건축되는 건축물 경관심의 절차 부재 사회기반시설 사업 경관심의 대상의 지자체 위임에 따른 불명확성 타법 제·개정에 따른 개발사업 경관심의 대상의 재검토 필요
국토경관 관리체계 개선을 위한 「경관법」 개정 방안(이상민 외, 2020)	<ul style="list-style-type: none"> 경관심의 대상 및 범위의 불명확성 타법 제·개정에 따른 경관심의 대상의 재검토 필요 경미한 변경에 대한 기준 부재 경관심의의 타 심의와의 중복성 민원에 따른 절차 간소화 요구

출처: 심경미·정인아·송윤정·장미홍. (2021). 경관 계획, 심의 등 지역경관 운영관리 체계 개선 연구. 국토교통부. pp.37~38
토대로 재구성

[표 2-13] 선행연구에서의 경관심의 관련 이슈별 제도개선 주요 내용

이슈 구분	제도개선 주요 내용	개발사업 경관심의 관련성
경관위원회 운영	<ul style="list-style-type: none"> 경관위원회의 과도한 의견 경관위원회 경관심의의 전문성 확보 어려움 경관위원회 위원 연임규정의 부재 경관심의 운영방식의 미정립 도·시·군 경관심의 역할분담의 미흡 경관관련 공동심의(통합심의) 운영체계 미정립 경관심의 안건 유형의 다양화에 따라 동일 위원회에서 심의 어려움 경관심의 소요 비용에 대한 민간 신청자 민원 증가 	△
타 위원회 심의와 관계	<ul style="list-style-type: none"> 위원회별 중점 논의사항 상이 건축물 경관심의의 타 심의와의 중복성 타 위원회와의 심의내용 차별성 모호 경관심의와 공공디자인심의 간 중복성 최소화 제도개선 필요 경관심의의 타 심의와의 중복성 민원에 따른 절차 간소화 요구 	○
경관심의 기준	<ul style="list-style-type: none"> 경관심의 기준의 객관성 부족 명확한 경관심의 기준 부재 조형물 경관심의 기준 부재 	△
경관심의 도서	<ul style="list-style-type: none"> 심의도서의 작성수준 미흡 경관심의도서의 미제출 및 항목 누락 빈번 	○
심의대상	<ul style="list-style-type: none"> 경관심의 대상 및 범위의 불명확성 타법 제·개정에 따른 경관심의 대상의 재검토 필요 두 개 이상 용도지역·지구에 걸치는 경관심의 대상 기준 부재 지자체 조례 내 경관심의 대상의 미표기 사례 다수 사회기반시설 사업 경관심의 대상의 지자체 위임에 따른 불명확성 건축물의 경관심의 대상 규모 및 용도 등에 대한 기준 확대 필요 지자체별 건축물 경관심의 대상의 유형과 규모 편차 발생 	-
개발사업 경관심의	<ul style="list-style-type: none"> 개발사업 경관심의의 심의시기의 적절성 문제 개발사업 경관심의 시 개별 필지에 건축되는 건축물 경관심의 절차 부재 개발사업 변경 시의 과도한 심의기준(범위) 문제 개발사업 변경에 대한 심의 기준 및 범위 불명확(경미한 변경 등) 타법 제·개정에 따른 개발사업 경관심의 대상의 재검토 필요 개발사업의 경우 사업 특성에 따른 체크리스트 구체화 필요 사전경관계획에 대한 이해 부족 	●
경미한 변경 기준	<ul style="list-style-type: none"> 경미한 변경에 대한 기준 부재 	-
사전 검토 제도	<ul style="list-style-type: none"> 사전 검토 제도의 활성화 필요하나, 절차적 보완 필요 사전 검토 확대를 통해 심의효율성 제고 필요 	○

출처: 심경미·정인아·송윤정·장미홍. (2021). 경관 계획, 심의 등 지역경관 운영관리 체계 개선 연구. 국토교통부.
pp.37~38 토대로 연구진 재작성

□ 기존 국토교통부 「경관법」 개정을 위한 논의에서의 경관심의 관련 이슈

- 한편, 국토교통부에서는 건축공간연구원 및 관련 전문가들과 '19년부터 「경관법」 개정을 위한 논의와 연구용역을 추진해 옴. 이 과정에서 전문가TF를 운영하여 경관제도 개선의 주요 쟁점을 도출한 바 있음

[표 2-14] 경관제도 개선의 주요 쟁점 중 경관심의 관련 쟁점

전문가TF 운영		경관심의 관련 쟁점
1차	<ul style="list-style-type: none"> 개발사업에서의 경관심의 간소화 방향 적합성 건축물 경관심의 간소화 방향 적합성 사전 검토 용어의 정의 추가 필요성 	쟁점1. 경관심의 대상 모호 및 지역별 편차 발생(지자체 위임 사항 다수)
4차	<ul style="list-style-type: none"> 개발사업 경관심의 대상 및 시기 재검토 개발사업 경관심의 사전 검토 시 공동심의 의무화 여부 주택건설사업의 건축물 경관심의 대상 추가 여부 건축물 경관심의 사전 검토 시 경관심의 생략 가능 여부 사회기반시설 사업의 경관심의 대상 명확화 경미한 변경에 대한 심의배제 규정 사전 검토 대상 및 절차, 운영방식 사전 검토 개념 명확화 	쟁점2. 개발사업 경관심의 절차 간소화 요구 ▶ 쟁점3. 관련 심의와의 차별성 확보 및 통합심의를 통한 효율성 제고 쟁점4. 경미한 변경에 관한 기준설정의 요구 쟁점5. 사전 검토 제도적 체계 미흡 및 비활성화

출처: 연구진 작성

□ 통합심의 확대 관련 현안

- 2023년 7월 18일 「도시정비법」 일부개정을 통해, 모든 정비사업 시행계획인가에 필요한 심의를 통합하여 시행하도록 함('24.1.19. 시행)
※ 도시·건축·경관·교육환경평가·교통영향평가·환경영향평가
- 기존에는 정비구역을 지정하기 위해서 해당 정비구역에 대한 정비계획을 수립하여 <경관위원회 심의>와 <도시건축공동위원회> 심의를 거쳐야 했고, 일정규모 이상의 사업은 경관위원회 심의에 앞서 사전경관계획을 수립하여야 했음
- 개정된 「도시정비법」이 시행되면 다수의 분야를 통합으로 심의하게 되어 사업인허가 단계에서 경관과 관련된 논의를 진행하게 되는데, 심의기간 단축으로 민원인의 편의가 증진되고 종합적 검토가 가능하다는 장점이 있으나, 경관에 대해 집중적으로 토의할 수 없고 경관축 등 경관의 구상을 보완할 수 없다는 한계점도 존재함

□ 개발사업 경관심의 관련 이슈

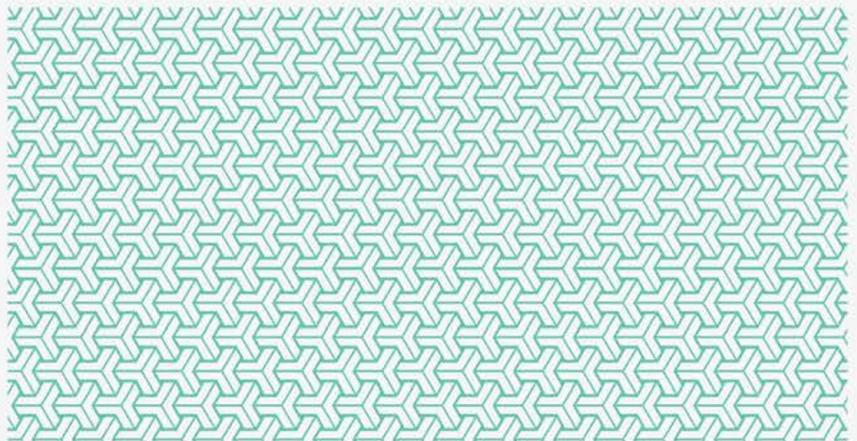
- 선행연구 및 21년12월 「경관법」 개정(안), 국토교통부 법개정 준비과정 등에서의 경관심의 관련 주요 이슈를 토대로, 개발사업 경관심의와 관련된 이슈를 종합하면 다음과 같음

[표 2-15] 경관제도 개선의 주요 쟁점 중 개발사업 경관심의 주요 이슈

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

출처: 연구진 작성

제3장 개발사업 경관심의 이해와 유형화



1. 분석 개요
2. 도시의 개발 경관심의 절차 및 경미한 변경 사항
3. 개발사업 경관심의 유형화 및 사례분석 방향 도출

1. 분석 개요

□ 분석 목적 및 필요성

- 경관심의 대상 개발사업별로 근거법이 상이하여 사업대상 기준과 내용, 사업추진절차, 경미한 변경사항이 상이하므로, 각 개발사업 전과정에 대한 기본적 이해를 통해 경관심의 절차상 문제점과 경미한 변경사항을 검토하였음
- 경관심의 대상 개발사업별로 전체 사업절차와 타 심의와의 관계 속에서 경관심의 시기를 유형화하여 경관심의 역할과 의미를 살펴보고, 경관심의 절차상 한계점을 도출하고자 함
- 절차상 한계점을 토대로 실제 경관심의에서도 문제나 한계점이 나타나는지, 심의 도서의 적절성, 심의 도서 작성 기준의 적절성, 개발계획과 사업계획에서의 경관심의 내용의 반영 및 변경, 지속 여부 등 개발사업 경관심의와 관련한 지자체 사례조사 및 분석의 방향을 도출하고자 함

□ 분석 대상

- 경관심의 대상 개발사업은 26개의 관련법에 따른 총 6개 분야, 전체 28개가 해당됨
- 본 연구에서는 다양한 도시에서 빈번하게 발생하고, 개발행위 등으로 인해 도시경관에 중요한 영향을 미칠 것으로 판단되는 ‘도시개발’과 관련한 사업을 주요 대상으로 분석함
 - 도시개발 이외 ‘산업단지의 조성 및 개발사업’과 관련하여서는 이상민 외 (2020)가 산업단지 경관가이드라인을 마련하고자 산업단지 개발사업과 관련한 경관심의제도를 구체적으로 검토하였으므로 본 연구의 분석대상에서는 제외함
 - ‘특정지역 개발사업’과 관련하여서는 경제자유구역, 기업도시개발, 해안권 및 내륙권, 지역개발사업에 따른 투자선도지구 등 특정지역에 한정하여 특수한 목적에 따른 개발사업으로 일반적인 도시개발사업과는 다른 관점에서 접근할 필요가 있으며, 본 연구의 분석대상에서는 제외함
 - 또한, 농어촌정비사업, 농업생산기반시설 및 주변지역 활용사업은 농어촌지역이라는 특수성을 고려하고, ‘관광단지의 개발, 항만의 건설, 교통시설의 개발’과 관련한 사업은 특정 지역 및 특수 여건을 고려할 필요가 있으므로 본 연구에서는 제외함

□ 분석 내용

- 개발사업별로 해당 사업을 전반적으로 이해할 수 있도록 사업의 개념과 정의를 파악함
- 경관심의 시기 및 운영방식의 적절성을 검토하기 위해 경관심의 등을 포함하여 전체 사업시행 절차와 심의 절차를 파악함
- 이를 토대로 전체 사업시행 절차와 경관심의 시기와 관련 심의와의 관계 속에서 경관심의를 유형화함
- 경관심의의 경미한 변경사항 마련을 위해 개발사업별 해당 근거법에서 규정하고 있는 심의를 하지 않는 경미한 변경사항 규정을 검토함

□ 분석 방법

- 개발사업별 근거법·제도 검토, 관련 선행연구 및 문헌 수집·분석, 전문가 자문 및 지자체 관계자 면담을 실시함

[표 3-1] 경관심의 대상 개발사업의 종류 및 경관심의 유형화 분석 대상

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

출처: 연구진 작성

2. 도시의 개발 경관심의 절차 및 경미한 변경 사항

1) 도시개발사업

□ 사업의 개념 및 정의

- ‘도시개발사업’이란, 도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위해 시행하는 사업⁶⁾을 일컬음
- ‘도시개발구역’은 도시지역에서는 10,000m² 이상(공업지역은 30,000m² 이상), 도시 외 지역에서 아파트 또는 연립주택을 건설할 때에는 10만m² 이상, 도시 외 지역에서는 30만m² 이상인 경우 지정할 수 있음

[표 3-2] 도시개발사업의 정의 및 기준

구분	내용		
정의	도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업		
지정 기준	도시지역	주거지역 및 상업지역, 자연녹지지역, 생산녹지지역	1만 m ² 이상
		공업지역	3만 m ² 이상
	도시 외 지역	공동주택 중 아파트 또는 연립주택 건설계획 포함 시(구역내 초등학교 용지 확보하고, 도로법에 따른 도로 또는 도로와 연결되거나 4차로 이상 도로 설치한 경우)	10만 m ² 이상
		-	30만 m ² 이상

출처: 「도시개발법」 제2조[시행 2023. 10. 19.] [법률 제19561호, 2023. 7. 18., 일부개정] 참고하여 연 구진 작성

□ 사업의 절차 및 경관심의

- (사업 절차) 개발사업계획 수립 - 심의(경관위 → 도시계획위) - 구역지정·고시 - 실시계획수립(지단) - 관련부서 협의(경관 부서 등) - 실시계획 인가·고시
 - 도시개발구역을 지정하려면, 해당 도시개발구역에 대한 도시개발사업의 계획을 수립하여야 함. 다만, 개발계획을 공모하거나 대통령령으로 정하는 지역에서 도시개발구역을 지정할 때는 도시개발구역을 지정한 후 개발 계획을 수립할 수 있음

5) 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제2조제2호에 따른 ‘재정비촉진사업’ 대상 가운데, 재개발 및 재건축 사업(가목), 도시개발사업(나목) 등을 제외하고는 본 연구대상에서 제외함

재정비촉진사업으로 분류된 ‘주거재생혁신지구의 혁신지구재생사업(다목), 시장정비 사업(마목), 도시균형회복사업(바목)’ 등은 사업의 대상과 목적이 시장정비, 도시재생, 도시균형회복에 따른 결정시설 등으로 한정적이며, 본 연구의 주요 대상인 도시 경관에 큰 영향을 미치는 개발사업으로 살펴보는데 적절하지 않다고 판단하여 제외함

6) 「도시개발법」 제2조제1항제2호 [시행 2023. 10. 19.] [법률 제19561호, 2023. 7. 18., 일부개정]



[그림 3-1] 도시개발사업의 절차와 경관심의

출처: 건축도시공간연구소 외. (2011). 도시경관의 통합적 개선 추진방안 연구. p.25; 인천광역시. (2017). 2030 인천광역시 경관계획 가이드라인. p.126; 「도시개발법」[시행 2023. 10. 19.] [법률 제19561호, 2023. 7. 18., 일부개정]을 토대로 연구진 재작성

- (심의 및 시기) 도시개발구역을 지정하기 위해서는 <경관위원회의 심의>와 <도시계획위원회 심의>를 거쳐야 함
 - 개발구역을 지정하기 이전에 개발계획에 대하여 도시계획위원회에 앞서 경관위원회의 심의를 받도록 규정하고 있음
 - 경관위원회 심의에 앞서 개발계획 수립과 관련하여 일정규모 이상의 사업⁸⁾은 사전경관계획 수립을 의무화하고 있음
- (관련부서 협의) 지구단위계획을 수립하여 실시계획인가를 신청하면, 관련부서 및 관련기관과의 협의를 거치며, 경관과 관련한 사항은 경관 담당부서 협의를 거쳐 의견을 반영하도록 규정하고 있음
 - 경관 관련 담당부서 협의에서는 개발계획에 대한 경관위원회의 심의 결과가 실시계획에 반영되었는지를 주요하게 검토함
 - 해당 개발사업의 특성과 지자체별 여건에 따라 협의의 범위와 검토의견의 반영 정도에 차이가 나타남
- 실시계획이 인가·고시되면 건축허가, 건축신고 등을 포함하여 관계 법률에 따른 31개의 관련 인허가에 대해 의제처리 됨

□ 경미한 변경사항 규정

- 「도시개발법」에서 개발계획의 경미한 변경사항은 크게 개발계획과 실시계획으로 구분하여 규정하고 있음
- 개발계획의 경미한 변경사항(령 제14조) : 도시계획위원회 심의 제외 사항
 - 도시개발구역 면적 ±10% 이내 변경 시
 - 도시개발구역 면적 ±10% 이상 변경되더라도, 환경, 교통, 재해, 교육환경 평가서 협의 또는 심의 결과를 반영하기 위한 변경 시
- 실시계획의 경미한 변경사항(법17조제4항,령 제21조) : 도시계획위원회 심의 제외 사항
 - 사업시행면적의 10% 감소
 - 사업비 ±10% 이내 변경
 - 지구단위계획에서의 경미한 변경사항

7) 면적 30만 제곱미터 이상 또는 건축물 연면적 합계 20만 제곱미터 이상

8) 사전경관계획을 수립하여야 하는 개발사업 규모 : 개발사업 대상지역 면적이 30만m² 이상이거나, 개발사업으로 건축되는 건축물 연면적의 합계가 20만m² 이상인 개발사업

- 관련 법률에 따라 의제 처리된 인허가 등의 변경

[표 3-3] 「도시개발법」에 따른 개발계획의 경미한 변경사항 규정

구분	경미한 변경사항	관련법
개발계획	도시개발구역 면적 10% 이내 증감	
	도시개발구역 면적 10% 이상 증감이더라도 아래 협의 및 검토결과 반영을 위한 변경	
	- 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가에 대한 협의 결과	「환경영향평가법」
	- 교통영향평가서 검토 결과	「도시교통정비 촉진법」
실시계획	- 재해영향평가 등의 협의 결과	「자연재해대책법」
	- 교육환경평가서 심의 결과	「교육환경 보호에 관한 법률」
	사업시행면적의 10% 감소	
	사업비 10% 이내 증감	
	지구단위계획에서의 경미한 변경사항*	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
	관련 법률에 따라 의제처리된 인허가 등의 변경	

출처: 「도시개발법 시행령」 제14조[시행 2023. 10. 19.] [대통령령 제33828호, 2023. 10. 18., 일부개정]
참고하여 연구진 작성

[표 3-4] 「국토계획법」에 따른 지구단위계획의 경미한 변경사항 규정

항목	경미한 변경 세부기준
가구면적	10% 이내
획지면적	30% 이내
건축물 총수 및 높이	20% 이내
건축선	1M 이내
건폐율 및 용적률	감소 또는 10% 이내 증가
획지 규모 및 조성계획	-
차량출입구	교통영향평가서의 심의결과에 따른 변경
계획구역 면적	10% 이내(계획구역 면적 변경 지역 내 지구단위계획 변경 포함)
경미한 도시·군관리계획 변경	- 도로모퉁이변 조정
	- 건축물 건축, 공작물 설치에 따른 변속차로, 차량출입구, 보행자출입구의 설치
	- 도시 · 군계획시설결정의 변경에 따른 용도지역 · 용도지구 및 용도구역의 변경
	- 도시 · 군계획시설결정 또는 용도지역 · 용도지구 · 용도구역의 변경에 따른 지구단위계획구역의 변경
	- 교통처리계획 중 주차장, 차량, 보행자 출입구의 위치 변경, 보행자 출입구의 추가 설치 등

출처: 「국토계획법 시행령」 제25조[시행 2023. 7. 18.] [대통령령 제33637호, 2023. 7. 18., 일부개정]
참고하여 연구진 작성

2) 도시 및 주거환경정비사업

□ 사업의 개념 및 정의

- ‘도시 및 주거환경정비사업’이란, 도시기능을 회복하기 위해 정비구역에서 기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량 또는 건설하는 사업⁹⁾을 일컬음
- 도시 및 주거환경정비사업’은 사업구역의 여건 및 목적에 따라 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업으로 유형이 구분되며, 사업유형별로 건설·공급해야 하는 주택의 세대수와 구성에 의무기준이 있음
 - ‘주거환경개선사업’은 도시 저소득 주민이 집단거주하는 노후·불량건축물 밀집지역의 주거환경을 개선하고, 단독주택 및 다세대주택 밀집지역의 정비 기반시설 및 공동이용시설을 확충하는 사업으로, 별도의 의무기준은 없음
 - 반면, ‘재개발사업’은 열악한 기반시설 및 노후 주거환경을 개선하거나 상업·공업지역 등 도시기능의 회복 및 상권 활성화를 위한 도시환경 개선이 목적이므로 건설·공급되는 주택의 전체 세대수 또는 전체 연면적50% 이상을 지분형주택, 공공임대주택, 공공지원민간임대주택을 건설, 공급해야 함
 - ‘재건축사업’은 기반시설은 양호하나 밀집하여 위치하는 노후 불량 공동주택 등의 주거환경 개선을 목적으로 추진하며, 종전 세대수의 160% 세대 이상을 건설, 공급해야 함

[표 3-5] 도시 및 주거환경정비사업의 정의 및 의무 기준

유형	정의	의무 기준
주거환경 개선사업	도시저소득 주민이 집단거주하는 지역으로서 정비기반시설 이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역의 주거환경을 개선하거나 단독주택 및 다세대주택이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위한 사업	-
재개발 사업	정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역·공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업	건설·공급되는 주택의 전체 세대수 또는 전체 연면적(토지등소유자 대상 분양분 제외) 중 50% 이상 지분형주택, 공공임대주택, 공공지원민간임대주택을 건설, 공급
재건축 사업	정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물에 해당하는 공동주택이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위한 사업	종전 세대수의 160% 세대 이상을 건설, 공급

출처: 「도시정비법」제2조[시행 2023. 7. 18.] [법률 제19560호, 2023. 7. 18., 일부개정] 참고하여 연구진 작성

9) 「도시 및 주거환경정비법(약칭: 도시정비법)」 제2조[시행 2023. 7. 18.] [법률 제19560호, 2023. 7. 18., 일부개정]

□ 사업의 절차 및 경관심의

- (사업 절차) 정비기본계획 수립 - 심의(시·도 도시계획위) - 정비기본계획 고시 - 정비계획 수립 및 구역 지정 신청 - 구역 지정·고시(지단) - 조합설립 인가·고시 - 사업시행계획 수립 - 통합심의 - 사업시행계획 인가·고시
 - 도시·주거환경정비사업구역을 지정하기 위해서는 먼저 특별시·광역시·시장 등이 관할 구역에 대한 정비기본계획을 10년 단위로 수립·고시해야 하고¹¹⁾, 기본계획을 근거로 관할 구역의 시장·군수는 정비구역을 지정할 수 있음
 - 정비계획 및 정비구역이 지정·고시되면 제1종 지구단위계획 및 계획구역으로 결정 고시된 것으로 간음됨
- (심의 및 시기) 2023년 7월 18일 「도시정비법」 일부개정 이후로 모든 정비사업에 대해 사업시행계획인가에 필요한 심의를 통합하여 검토 및 심의하도록 함¹²⁾
 - ※ 건축, 경관, 교육환경, 도시계획, 교통영향, 환경영향
 - 기존에는 정비구역을 지정하기 위해서 해당 정비구역에 대한 정비계획을 수립하여 <경관위원회 심의>와 <도시건축공동위원회> 심의를 거쳐야 했고, 일정규모 이상의 사업은 경관위원회 심의에 앞서 사전경관계획을 수립하여야 했음
 - 개정된 「도시정비법」이 시행되면 다수의 분야를 통합으로 심의하게 되어 사업인허가 단계에서 경관과 관련된 논의를 진행하게 되는데, 심의기간 단축으로 민원인의 편의가 증진되고 종합적 검토가 가능하다는 장점이 있으나, 경관에 관련된 논의를 집중적으로 토의할 수 없고 경관축 등 경관의 구상을 보완할 수 없다는 점에서 한계가 있음
- (관련부서 협의) 해당 정비구역에 대한 지구단위계획을 토대로 설립 인가받은 조합은 사업시행계획을 작성해야 하며, 통합심의를 거쳐야 함
- 사업시행계획이 인가·고시되면 건축허가, 건축신고 등을 포함하여 관계 법률에 따른 31개의 관련 인허가에 대해 의제처리 됨(법 제57조제1항)

10) 면적 30만 제곱미터 이상 또는 건축물 연면적 합계 20만 제곱미터 이상

11) 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장

12) 「도시정비법」[시행 2024. 1. 19.] [법률 제19560호, 2023. 7. 18., 일부개정] 개정문



[그림 3-2] 도시 및 주거환경정비사업의 절차와 경관심의

출처: 윤은주 외(2016). 경관심의제도 개선방안 및 경관심의위원회 운영기이드라인 마련연구. p.28; 인천광역시. (2017). 2030 인천광역시 경관계획 기이드라인. p.12를 토대로, 「도시환경법」[시행 2024. 1. 19.] [법률 제19560호, 2023. 7. 18., 일부개정] 반영하여 연구진 재작성

□ 경미한 변경사항 규정

- 「도시정비법」에서 기승인·고시된 정비계획의 경미한 변경사항은 크게 정비계획과 사업시행계획으로 구분하여 규정하고 있음
 - 정비계획의 경미한 변경사항(령 제13조): 도시계획위원회 심의 제외
 - 정비구역의 면적 10% 미만 범위 내 증감 시
 - 정비기반시설 위치 변경 및 10% 미만 범위 내 규모 변경 시
 - 공동이용시설 설치계획 변경, 재난방지 계획 변경, 건축물 주용도 변경 시
 - 건폐율 및 용적률 축소 또는 10% 미만 범위 내 확대 시
 - 건축물의 최고높이 변경, 용적률 완화 변경, 교통영향평가 심의결과에 따른 변경 시
 - 사업시행계획의 경미한 변경사항(령 제46조): 도시계획위원회 심의 제외
 - 정비사업비 10% 이내 변경 시
 - 관리처분계획의 인가에 따른 변경 시
 - 건축물이 아닌 부대시설, 복리시설의 설치규모 확대 시(위치변경 제외)
 - 대지면적 10% 이내 변경 시
 - 세대당 주거전용면적 10% 내 세대 내부구조 위치 또는 면적 변경(세대수, 세대당 주거전용면적 변경 제외)
 - 내장재료 또는 외장재료 변경
 - 사업시행인계획 인가조건 부과사항으로 인한 변경
 - 건축물 배치 및 주택단지 안의 도로선형 변경(설계 용도별 위치 변경 제외)
 - 정비구역 또는 정비계획 변경으로 인한 사업시행계획 변경
 - 조합설립 변경 인가에 따른 사업시행계획 변경
 - 건축 허가·신고 관련 경미한 사항 등

[표 3-6] 「도시정비법」에 따른 정비계획의 경미한 변경사항 규정

구분	경미한 변경사항	관련법
정비계획	정비구역 면적 10% 미만 변경(정비구역 분할, 통합, 결합 제외)	
	토지 등 소유자별 분담금 추산액 및 산출근거 변경	
	정비기반시설 위치 변경	
	정비기반시설 규모 10% 미만 변경	

구분	경미한 변경사항	관련법
	공동이용시설 설치계획 변경	
	재난방지에 관한 계획 변경	
	정비사업시행 예정시기 3년 이내 조정	
	건축물의 주용도(해당 건축물 가장 넓은 바닥면적 차지하는 용도) 변경	「건축법」
	건축물 건폐율 및 용적률 축소, 10% 미만 확대	
	건축물 최고 높이 변경	
	건축물 용적률 완화	
	도시 · 군기본계획, 도시 · 군관리계획 변경에 따른 정비계획 변경	「국토계획법」
	관계법령에 의한 심의결과에 따른 변경	「도시교통정비촉진법」
	정비사업비 10% 이내 변경	
	관리처분계획 인가에 따른 변경(주택도시기금 지원금액 증가 제외)	
	건축물이 아닌 부대시설, 복리시설 설치규모 확대(위치변경 제외)	
	대지면적 10% 이내 변경	
	세대당 주거전용면적 10% 이내 세대 내부구조 위치 또는 면적 변경 (세대수, 세대당 주거전용면적 변경은 제외)	
시행계획	내·외장재료 변경	
	사업시행계획 인가조건 부과사항으로 인한 변경	
	건축물 배치 및 주택단지 안의 도로선형 변경 (설계 용도별 위치 변경 제외)	
	정비구역 또는 정비계획 변경으로 인한 사업시행계획 변경	
	조합설립 변경 인가에 따른 사업시행계획 변경	
	건축 허가·신고 관련 경미한 사항	「건축법」

출처: 「도시정비법 시행령」제13조 및 제46조[시행 2023. 8. 22.] [대통령령 제33677호, 2023. 8. 22., 일부개정] 참고하여 연구진 정리

[표 3-7] 「건축법」에 따른 건축허가·신고 관련 경미한 변경사항 규정

항목	경미한 변경 세부기준
바닥면적 합계	합계 50제곱미터 이내(건축물의 동수 또는 층수 변경 시 제외)로 아래 조건 충족 - 변경되는 부분의 높이가 1m 이하 또는 전체 높이의 10% 이하 - 건축 중인 부분의 위치 변경 범위가 1미터 이내 - 건축 허기를 받은 규모에서 건축 허기를 받아야 하는 규모로의 변경이 아닌 경우
연면적 합계	10% 이내(건축물의 동수 또는 층수 변경 시 제외) - 단, 연면적 합계가 5,000㎡ 이상의 건축물은 각 층의 바닥면적 50㎡ 이내
건축물 대수선	-
건축물 높이	1미터 이하 또는 전체 건축물 높이 10% 이내 (층수 변경 시 제외)
건축물 위치	건축 중인 부분의 위치를 1m 이내 변경

출처: 「건축법 시행령」제12조[시행 2023. 9. 12.] [대통령령 제33717호, 2023. 9. 12., 일부개정] 참고하여 연구진 작성

3) 주택건설사업 및 대지조성사업

□ 사업의 개념 및 정의

- ‘주택건설사업’이란, 주택건설사업자(국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사)가 건설하는 사업으로, 공급 규모가 단독주택 30호, 공공주택 30세대 이상의 주택건설사업은 사업계획 승인을 받아야 함¹³⁾
- ‘대지조성사업’이란 주택건설사업계획 또는 대지조성사업계획의 승인을 받아 주택과 부대시설 및 복리시설을 건설하거나 대지를 조성하는데 사용되는 일단의 토지를 일컫는 ‘주택단지’를 조성하기 위하여 시행하는 사업으로, 면적 1만m² 이상의 대지조성사업은 사업계획 승인을 받아야 함¹⁴⁾

[표 3-8] 주택건설사업 및 대지조성사업의 정의 및 의무 기준

유형	정의	사업계획 승인 의무 대상
주택건설사업	주택법이 정하는 절차에 따라 주택건설사업자(국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사)들이 건설하는 사업	단독주택 30호 이상 공공주택 30세대 이상
대지조성사업	주택단지를 조성하기 위하여 시행하는 사업	대지면적 1만m ² 이상

출처: 「주택법」 제2조[시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정] 참고하여 연구
진작성

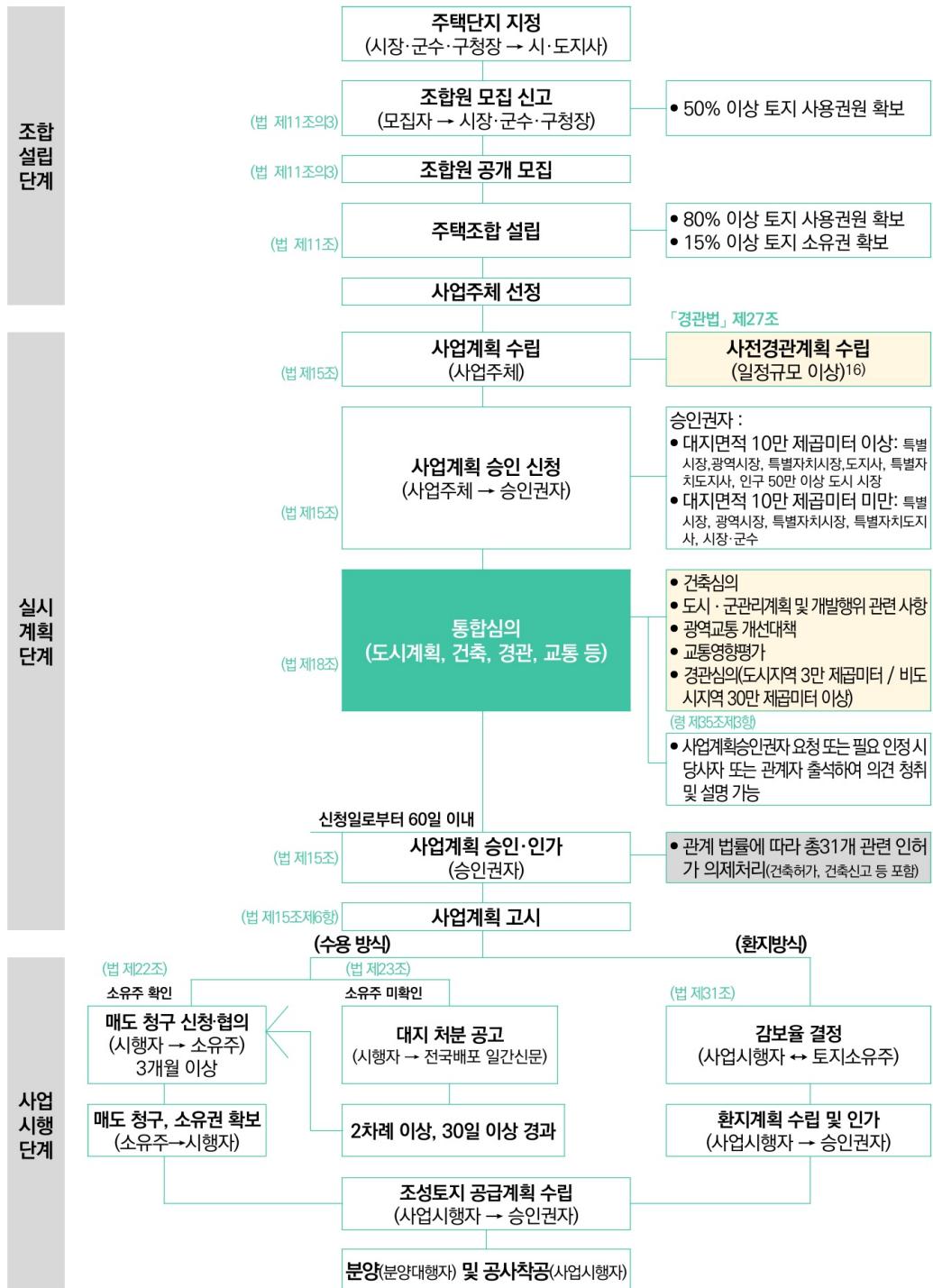
□ 사업의 절차 및 경관심의

- (사업 절차) 주택단지 지정- 사업계획 수립 - 통합심의(도시, 건축, 경관, 교통 등) - 사업계획 인가·고시 - 사업 시행
 - 타 개발사업의 경우 사업구역을 지정·고시하기에 앞서 심의를 진행하는 것과 달리, 주택건설사업은 주택단지 및 사업구역이 먼저 지정된 이후 해당 사업구역에 대한 사업계획을 수립 심의를 거쳐야 함
 - 사업계획 승인은 사업구역의 대지 면적 규모에 따라 「주택법」에서 정한 승인권자에게 승인¹⁵⁾을 받아야 함
- (심의 및 시기) 사업계획을 승인·고시하기 위해서는 승인권자가 필요하다고 인정하는 경우 도시계획, 건축, 경관, 교통 등 통합심의를 운영할 수 있도록 규정함

13) 「주택법」 제15조 및 령 제27조[시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정]

14) 「주택법」 제15조 및 령 제27조[시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정]

15) 「주택법」 제15조에 근거하여 주택개발사업계획은 신청서 및 사업계획서, 이외 주택과 그 부대시설 및 복리시설의 배치도, 공사설계도서를 포함하여야 함. 대지조성사업계획은 신청서 및 사업계획서 이외 공사설계도서, 조성한 대지의 공급계획서 등을 포함하여야 함



[그림 3-3] 주택건설사업의 절차와 경관심의

출처: 「주택법」[시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정] 참고하여 연구진 작성

[표 3-9] 대지면적 규모에 따른 주택건설사업계획의 승인권자

대지면적 기준	주택건설사업계획 승인권자
10만㎡ 이상	특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 도지사 또는 특별자치도지사 / 인구 50만 이상의 대도시 시장(서울특별시 · 광역시 및 특별자치시 제외)
10만㎡ 미만	특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 특별자치도지사 또는 시장 · 군수

출처: 「주택법」 제15조[시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정] 참고하여
연구진 작성

- 통합심의는 사업계획승인권자가 속한 지자체의 관련 분야 심의위원회 가운데 각 분야별 5명 이상의 위원으로 구성하도록 규정하고 있으며,
- 경관 분야는 해당 지자체 경관위원회 위원 5인 이상이 참석하여 심의를 진행하게 됨¹⁶⁾
- 통합심의과정에서 사업계획승인권자의 요청 및 필요 인정 시 사업계획 수립자 및 관계자가 출석하여 의견을 청취·설명할 수 있도록 규정함(령 제35조 제3항)
- 또한, 통합심의에 앞서 사업계획 수립과 관련하여 일정규모 이상의 사업은 사전경관계획 수립을 의무화하고 있음
- 사업계획이 인가·고시되면 건축허가, 건축신고 등을 포함하여 관계 법률에 따른 31개의 관련 인허가에 대해 의제처리 됨(법 제57조제1항)

□ 경미한 변경사항 규정

- 「주택법」에서는 기 기승인·고시된 정비계획의 경미한 변경사항을 규정하여 통합심의위원회 심의에서 제외
 - 대지면적의 20% 이내 증감 시
 - 건축물의 배치를 조정하거나 주택단지 안 도로의 선형이 변경 시(건축물 설계, 용도별 위치 변경하지 않는 범위 내)
 - 건축물 연면적 합계의 10% 이내 변경 시(건축물의 동수, 층수 변경하지 않는 범위 내)
 - 건축물 전체 높이의 10% 이내 변경 시(층수 변경하지 않는 범위 내)
 - 「건축법」에 따른 건축 허가·신고 관련 경미한 사항 등

16) 「경관법」 제27조 면적 30만 제곱미터 이상 또는 건축물 연면적 합계 20만 제곱미터 이상

17) 「주택법 시행령」 제33조(공동위원회의 구성) ④ 공동위원회 위원은 법 제18조제3항 각 호의 위원회의 위원이 각각 5명 이상이 되어야 한다.

[표 3-10] 「주택법」에 따른 사업계획에 대한 경미한 변경사항 규정

경미한 변경사항	관련법
총사업비의 20% 이내 증감 (다만, 국민주택 건설 시 주택도시기금 증가 제외)	
건축물이 아닌 부대시설 및 복리시설 설치기준 변경 - 다만, 해당 부대시설 및 복리시설 설치기준 이상으로의 변경 - 위치가 변경되지 아니하는 경우(건축설비 위치변경 제외)	
대지면적 20% 이내 증감 (다만, 지구경계의 변경 수반, 토지 또는 토지에 정착된 물건 및 그 토지나 물건에 관한 소유권 외의 권리 수용 필요한 경우 제외)	
세대수 또는 세대당 주택공급면적을 변경하지 않는 범위 내 내부구조 위치 또는 면적 변경 (다만, 사업계획승인 받은 면적의 10퍼센트 범위 내 변경으로 한정)	
내·외장 재료의 변경 (재료의 품질이 사업계획승인을 받을 당시의 재료와 같거나 그 이상인 경우로 한정)	
사업계획승인의 조건으로 부과된 사항 이행에 따른 변경 (다만, 공공시설 설치계획 변경 필요 시 제외)	
건축물의 설계 및 용도별 위치를 변경하지 않는 범위 내 건축물의 배치조정 및 주택단지 안 도로의 선형변경	
건축 허가·신고 관련 경미한 사항	「건축법」
출처: 「주택법」제15조[시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정] 및 「주택법 시행규칙」제13조제3항[시행 2023. 1. 2.] [국토교통부령 제1176호, 2023. 1. 2., 일부개정] 참고하여 연구진 작성	

[표 3-11] 「건축법」에 따른 건축허가·신고 관련 경미한 변경사항 규정

항목	경미한 변경 세부기준
바닥면적 합계	합계 50제곱미터 이내(건축물의 동수 또는 층수 변경 시 제외)로 아래 조건 충족 - 변경되는 부분의 높이가 1m 이하 또는 전체 높이의 10% 이하 - 건축 중인 부분의 위치 변경 범위가 1미터 이내 - 건축 허가를 받은 규모에서 건축 허가를 받아야 하는 규모로의 변경이 아닌 경우
연면적 합계	10% 이내(건축물의 동수 또는 층수 변경 시 제외) - 단, 연면적 합계가 5,000㎡ 이상의 건축물은 각 층의 바닥면적 50㎡ 이내
건축물 대수선	-
건축물 높이	1미터 이하 또는 전체 건축물 높이 10% 이내 (층수 변경 시 제외)
건축물 위치	건축 중인 부분의 위치를 1m 이내 변경

출처: 「건축법 시행령」제12조[시행 2023. 9. 12.] [대통령령 제33717호, 2023. 9. 12., 일부개정] 참고하여 연구진 작성

4) 택지개발사업

□ 사업의 개념 및 정의

- ‘택지개발사업’이란, 일단의 토지를 활용하여 주택건설 및 주거생활이 가능한 택지(주택건설용지 및 공공시설용지)를 조성하는 사업¹⁸⁾

[표 3-12] 택지개발사업의 정의 및 기준

사업명	법적 정의
택지개발사업	일단의 토지를 활용하여 주택건설 및 주거생활이 가능한 택지(주택건설용지 및 공공시설용지)를 조성하는 사업

출처: 「택지개발촉진법」 제2조의제4항 [시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정] 참고하여 연구진 작성

□ 사업의 절차 및 경관심의

- (사업 절차) 개발지구 지정제안 - 기초조사 - 개발계획 수립 - 심의(경관위→주거정책위) - 개발지구 지정 및 개발계획 승인 - 실시계획 승인·고시(지단)
 - 택지개발지구를 지정하려면 해당 개발지구에 대한 기초조사 및 주민 및 전문가 의견수렴을 거쳐, 지구 지정 및 개발계획을 수립하여야 함
- (심의 및 시기) 지정·고시된 택지개발지구에 대해 작성한 개발계획¹⁸⁾은 <경관위원회 심의>와 <주거정책심의위원회>를 거쳐 승인받도록 규정함
 - 경관위원회 심의에 앞서 개발계획 수립과 관련하여 일정규모 이상의 사업²⁰⁾은 사전경관계획 수립을 의무화하고 있음
- 개발계획 승인 이후 사업시행자는 지구단위계획 및 택지공급계획이 포함된 개발사업 실시계획을 작성하고, 실시계획이 인가·고시되면 건축허가, 건축신고 등을 포함하여 관계 법률에 따른 20개의 관련 인허가에 대해 의제처리 됨(법 제11조)

□ 경미한 변경사항 규정

- 「택지개발촉진법」에서 개발계획에 대한 경미한 변경사항은 크게 개발계획과 실시계획으로 구분하여 규정하고 있음
- 개발계획의 경미한 변경 사항(법 제3조 및령 제3조): 주거정책심의위원회 심의 제외 사항
 - 택지개발지구 면적을 축소하거나 10% 이내에서 확대 시(개간 대상지역, 군사기지 및 군사시설 보호구역은 제외)

18) 「택지개발촉진법」 제2조의제4항 [시행 2023.6.28.] [법률 제19117호, 2022.12. 27., 타법개정]

19) 택지개발사업계획에는 개발계획의 개요, 개발기간, 토지이용에 관한 계획 및 주요 기반시설 설치계획, 수용할 토지 등의 소재지, 지번 및 지목, 면적, 소유권 및 소유권 외의 권리의 명세와 그 소유자 및 권리자 정보를 포함하여야 함

20) 사전경관계획을 수립하여야 하는 개발사업 규모: 개발사업 대상지역 면적이 30만m² 이상이거나, 개발사업으로 건축되는 건축물 연면적의 합계가 20만m² 이상인 개발사업

21) 면적 30만 제곱미터 이상 또는 건축물 연면적 합계 20만 제곱미터 이상



[그림 3-4] 택지개발사업의 절차와 경관심의

출처: 「택지개발촉진법」[시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정] 참고하여 연구진 작성

- 실시계획의 경미한 변경 사항(령 제8조제5항): 주거정책심의위원회 심의 제외 사항
 - 사업비 10% 이내 증감 시
 - 사업면적 10% 이내 감소 시
 - 승인 받은 사업비 범위 내 설비 및 시설 설치 변경 시

5) 공공주택지구 조성사업

□ 사업의 개념 및 정의

- 공공주택지구 조성사업이란, 「공공주택 특별법」제2조에 따라 공공주택의 공급을 위하여 지정지구 내 전체주택 중 50% 이상을 공공주택으로 조성하는 사업을 의미함²²⁾
 - 「공공주택」은 공공주택사업자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 「주택 도시기금법」에 따른 주택도시기금을 지원받아 건설, 매입, 임차하여 공급하는 주택을 의미하며, 임대 또는 임대 후 분양전환을 목적으로 공급하는 「공공임대주택」, 분양을 목적으로 하는 공급하는 「공공분양주택」이 포함됨

[표 3-13] 공공주택지구 조성사업의 정의 및 기준

사업명	법적 정의 및 세부 규정
공공주택지구 조성사업	공공주택(공공임대주택 및 공공분양주택 등)의 공급을 위하여 지정지구 내 전체주택 중 50% 이상을 공공주택으로 조성하는 사업

출처: 「공공주택 특별법」제2조의3항 [시행 2023. 10. 24.] [법률 제19763호, 2023. 10. 24., 일부 개정] 참고하여 연구진 작성

□ 사업의 절차 및 경관심의

- (사업 절차) 지구 지정 신청 - 심의(중앙도시계획위) - 지구 지정고시 - 지구계획 수립 - 심의(경관위→공공주택통합위) - 지구계획 승인 - 사업계획 수립 - 심의(건축위→공공주택통합위) - 사업계획 승인·고시
- 공공주택지구는 중앙도시계획위 심의를 거쳐 지정·고시되며, 지정·고시된 날로부터 1년 이내 공공주택지구에 대한 지구계획을 수립하여야 함
- (심의 및 시기) 지정·고시된 공공주택지구에 대한 지구계획²³⁾을 수립하

22) 「공공주택 특별법」제2조의3항 [시행 2023.10.24.] [법률 제19763호, 2023.10.24., 일부개정]

23) 공공주택지구계획에는 '토지지용계획, 인구·주택수용계획, 기반시설 설치계획, 환경계획, 조성된 토지의 공급계획' 뿐만 아니라 '지구단위계획, 토지의 단계별 조성 계획, 연차별 자금투자 및 재원조달 계획, 집단에너지 공급 계획'을 포함한 계획을 수립하도록 규정

여〈경관위원회 심의〉와〈공공주택통합위원회 심의〉를 거치도록 규정함

- 공공주택지구계획, 주택건설사업계획, 도심공공주택복합사업계획 등은 국토부 ‘공공주택통합심의위원회’의 심의를 거쳐 승인받도록 규정(법 제33조)
- 이때 공공주택통합위원회의 검토 및 심의를 거치면 건축위원회, 시·도도시계획위원회, 대도시권광역위원회, 교통영향평가심의위원회 등을 거친 것으로 별도의 심의를 생략할 수 있도록 규정하고 있음(법 제34조)
- 다만, ‘공공주택통합심의위원회’에 경관 분야는 포함되지 않으며, 공공주택지구 지구계획에 대해 공공주택통합위원회에 앞서 별도로 경관위원회 심의를 거쳐야 함
- 지구계획이 승인·고시되면 건축허가, 건축신고 등을 포함하여 관계 법률에 따른 38개의 관련 인허가에 대해 의제처리 됨 (법 제18조)
- (심의 및 시기) 공공주택지구에서 공공주택을 건설하고자 하면, 사업계획을 수립하여 〈건축위원회 심의〉와 〈공공주택통합위원회 심의〉를 거쳐야 하며, 이때 별도의 경관관련 심의는 진행되지 않음

□ 경미한 변경사항 규정

- 「공공주택 특별법」에서는 10/100 범위 내 사업비 변경 또는 주택지구 면적 변경, 사업비를 변경하지 않는 범위 내 설비 및 시설의 설치 변경에 관한 사항을 경미한 변경사항으로 규정하여, 별도의 심의를 거치지 않도록 규정함
 - 「경관법」제29조 및 동법시행령 제22조에 따라 ‘경관과 관련된 위원회’ 중 ‘공공주택통합심의위원회’가 포함되면서, 공공주택지구 조성사업에 대한 경관심의를 통합심의위원회가 수행할 수 있음
 - 공공주택통합심의위원회가 경관심의를 수행할 때 최초 심의에서는 큰 문제가 없으나 사업계획의 변경 시에는 「공공주택 특별법」과 「경관법」 심의기준이 상이하여, 경관위원회 재심의로 상정되지 않는 경우가 발생할 수 있음²⁴⁾
- ※ 「공공주택 특별법」상 경미한 사항 : 측량 결과 오류 면적 정정, 주택지구 면적을 100분의 10 범위 내에서 변경하는 경우²⁵⁾
- ※ 「경관법」상 재심의 대상 : 사업대상지 면적 30% 이상 증감, 공간시설 면적 10% 이상 감소, 건축물 최고높이 상향 또는 용적률 증가하는 경우
- 다만 공공주택지구에 대해 기승인받은 지구단위계획의 경미한 변경에

24) 윤은주·김미나·김경모. (2018). 경관심의제도의 효율성 제고방안 연구. 한국토지주택공사 토지주택연구원. p. 85.

25) 「공공주택 특별법」에서는 건축물 최고높이 및 용적률 관련 규정이 부재함

있어, 건축위원회 및 도시계획위원회 등에서 규정하는 검토·심의사항의 변경은 제외하여 해당 소관법에 따른 위원회의 심의를 각각 반도록 규정²⁶⁾



[그림 3-5] 공공주택지구 조성사업의 절차와 경관심의

출처: 「공공주택 특별법」[시행 2023. 10. 24.] [법률 제19763호, 2023. 10. 24., 일부개정] 참고하여 연구진 작성

26) 공공주택통합심의위원회로 타 위원회를 거친 것으로 갈음하는 것과 차별되는 지점임

27) 면적 30만 제곱미터 이상 또는 건축물 연면적 합계 20만 제곱미터 이상

6) 물류단지개발사업

□ 사업의 개념 및 정의

- ‘물류단지개발사업’이란 에 따라 물류단지시설과 지원시설을 집단적으로 설치·육성하기 위하여 지정·개발하는 일단의 토지 및 시설 조성 사업²⁸⁾으로서 도시첨단물류단지와 일반물류단지를 의미함
- 여기서 말하는 ‘물류단지시설’이란 화물의 운송·집화·하역·분류·포장·가공·조립·통관·보관·판매·정보처리 등을 위하여 일반물류단지 안에 설치하는 시설로, 구체적으로는 ‘물류터미널 및 창고, 화물 운송하역보관시설, 도매상 창고, 대규모 점포 및 도매물류센터, 농수산물종합유통센터, 화물처리 시설 등’이 포함됨²⁹⁾
 - ‘도시첨단물류단지’란 도시 내 물류를 지원하고 물류·유통산업 및 물류·유통과 관련된 산업의 육성과 개발을 촉진하려는 목적으로 도시첨단물류단지시설과 지원시설을 집단적으로 설치하기 위하여 「국토계획법」상 도시지역에 지정·개발하는 일단의 토지 및 시설을 일컬음
 - ‘일반물류단지’란 도시첨단물류단지를 제외한 물류단지 전체를 의미함

[표 3-14] 물류단지사업의 정의 및 기준

사업명	법적 정의 및 세부 규정	
물류단지 개발사업	물류단지시설과 지원시설을 집단적으로 설치·육성하기 위하여 지정·개발하는 일단의 토지 및 시설 조성사업	
	도시첨단물류단지	도시 내 물류를 지원하고 물류·유통산업 및 물류·유통과 관련된 산업의 육성과 개발을 촉진하려는 목적으로 도시첨단물류단지시설과 지원시설을 집단적으로 설치하기 위하여 「국토계획법」상 도시지역에 지정·개발하는 일단의 토지 및 시설
	일반물류단지	도시첨단물류단지를 제외한 물류단지 전체

출처: 「물류시설법」제2조 [시행 2023. 8. 16.] [법률 제19679호, 2023. 8. 16., 일부개정] 참고하여
연구진 작성

28) 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률(약칭: 물류시설법)」 제2조 [시행 2023. 8. 16.]
[법률 제19679호, 2023. 8. 16., 일부개정]

29) 물류시설의 종류는 다음과 같음

물류시설의 종류	근거법
물류터미널 및 창고	
대규모점포·전문상가단지·공동집배송센터 및 중소유통공동도매물류센터	유통산업발전법
농수산물도매시장·농수산물공장판 및 농수산물종합유통센터	농수산물유통 및 가격 안정에 관한 법률
궤도사업을 경영하는 자가 그 사업에 사용하는 화물의 운송·하역 및 보관 시설	궤도운송법
축산물 작업장	축산물위생관리법
종합 또는 중앙회 설치하는 구매사업 또는 판매사업 관련 시설	농업협동조합법 등
화물자동차운수사업에 이용되는 차고, 화물취급소, 그 밖에 화물의 처리를 위한 시설	화물자동차 운수사업법
의약품 도매상의 창고 및 영업소시설	약사법

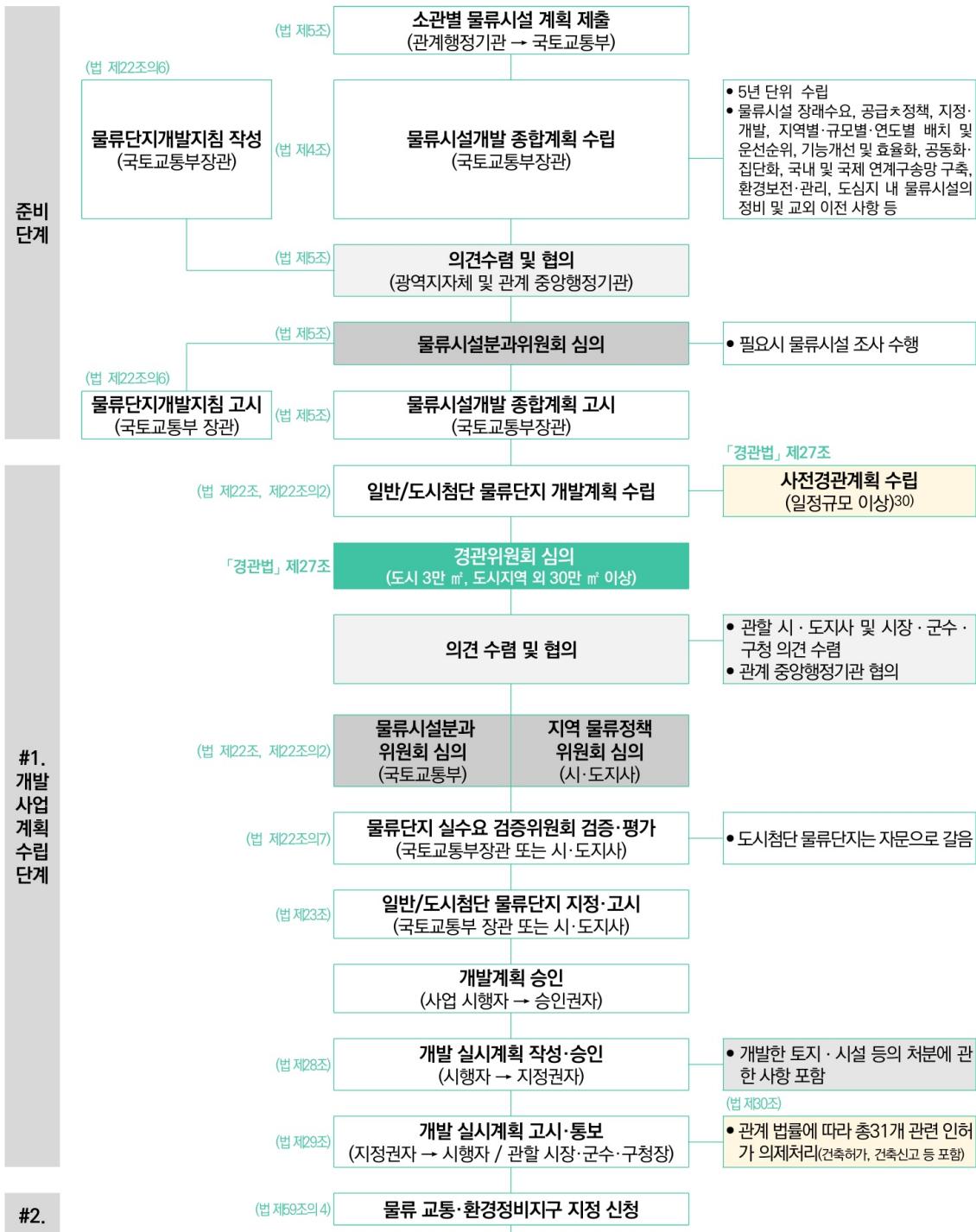
□ 사업의 절차 및 경관심의

- (사업 절차) 물류시설개발 종합계획 수립 - 심의(물류시설분과위) - 물류시설개발 종합계획 고시(국토부) - 물류단지 실수요 검증·평가(실수요검증위) - 일반/도시첨단물류단지 신청 - 개발계획 수립 - 심의(경관위 → 물류시설분과위/지역물류정책위) - 물류단지 지정·개발계획 고시 - 실시계획 수립 - 실시계획 승인고시
 - 물류단지 개발사업은 합리적인 개발·배치·효율화를 위해 국토교통부에서 5년 단위 종합계획을 수립하고 물류시설분과위원회 심의를 거쳐야 하며, 구역을 지정하기에 앞서 무분별한 개발을 방지하기 위해 <실수요검증위원회의 검증·평가> 과정을 거쳐야 함
 - 또한 정비사업을 시행하는 경우에는 정비사업을 시행하고자 하는 해당 구역에 대한 물류 교통·환경 정비계획을 수립하여야 함
- (심의 및 시기) 물류단지를 지정하고자 할 때는 해당구역에 대한 개발 계획을 수립해야 하며, <경관위원회 심의>와 <물류시설분과위원회 및 지역물류정책위원회의 심의>를 거쳐야 함
 - 국토부장관이 일반물류단지 지정하고자 하는 때는 물류시설분과위원회 심의를, 시도지사가 일반물류단지를 지정하고자 하는 때는 지역물류정책위원회 심의를 거쳐야 함
 - 「경관법」에 근거하여 해당 물류시설위원회에 앞서 경관위원회의 심의를 받도록 규정하고 있으며,
 - 또한, 경관위원회 심의에 앞서 개발계획 수립과 관련하여 일정규모 이상의 사업은 사전경관계획 수립을 의무화하고 있음
 - 특이사항으로는 「물류단지개발지침」에서 경관보존을 위한 조치에 대해 별도로 규정하는 것을 볼 수 있음

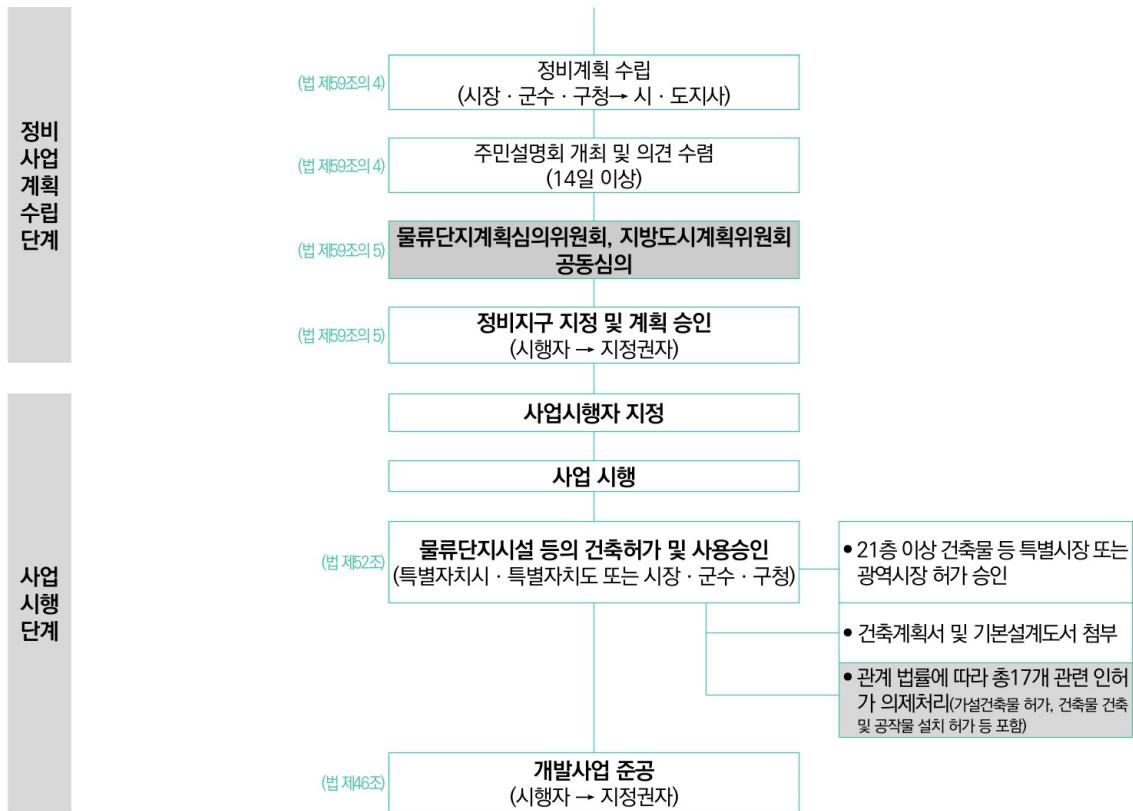
물류단지개발지침 제18조(경관보존을 위한 조치) 시행자는 시설물 등을 설치할 때에는 형태·채색·조경 등에 관하여 미관을 고려하여야 하며, 주변의 경관 등과 조화가 이루어 질 수 있도록 하여야 한다.

출처: 「물류단지개발지침」 [시행 2017. 2. 22.] [국토교통부고시 제2017-116호, 2017. 2. 22., 일부개정]

- 물류단지 정비사업 지구를 지정하고자 할 때는 <물류단지계획심의위원회>, <지방도시계획위원회 공동심의>를 거쳐야 함
- 실시계획이 인가·고시되면 건축허가, 건축신고 등을 포함하여 관계 법률에 따른 31개의 관련 인허가에 대해 의제처리 됨 (법 제30조)



30) 면적 30만 제곱미터 이상 또는 건축물 연면적 합계 20만 제곱미터 이상



[그림 3-6] 물류단지개발사업의 절차와 경관심의

출처: 「물류시설법」[시행 2023. 8. 16.] [법률 제19679호, 2023. 8. 16., 일부개정] 참고하여 연구진 작성

□ 경미한 변경사항 규정

- 「물류시설법」에서 개발계획의 경미한 변경사항은 크게 개발사업계획과 정비사업계획으로 구분하여 규정하고 있음

[표 3-15] 물류단지개발사업 및 정비사업의 경미한 변경 규정

개발사업계획의 경미한 변경 규정	정비사업계획의 경미한 변경 규정
<ul style="list-style-type: none"> - 물류단지지정 면적의 10% 범위 이내 변경 - 물류단지시설용지 면적의 10% 범위 이내 변경 또는 물류단지시설용지의 용도변경 - 기반시설(구거를 포함)의 부지 면적의 10% 범위 이내 변경 또는 그 시설의 위치 변경 	<ul style="list-style-type: none"> - 정비지구의 면적 또는 정비사업 비용의 5% 미만 변경 - 계산착오, 오기, 누락 또는 이에 준하는 명백한 오류의 수정
시행령 제17조	시행령 제46조의4

출처: 「물류시설법 시행령」[시행 2023. 7. 10.] [국토교통부령 제1232호, 2023. 7. 10., 타법개정] 참고하여 연구진 작성

- 물류단지 개발사업계획의 경미한 변경사항 규정(령 제17조): 물류시설 분과위 및 지역물류정책위원회 심의 제외

- 물류단지지정 면적의 10% 범위 이내 변경
- 물류단지시설용지 면적의 10% 범위 내 변경 또는 물류단지시설용지의 용도변경
- 기반시설(구거 포함)의 부지 면적의 10% 범위 내 변경 또는 그 시설의 위치 변경
- 물류단지 정비사업계획의 경미한 변경(령 제46조의4): 물류단지계획심의 위원회, 지방도시계획위원회 공동심의
 - 정비지구의 면적 또는 정비사업 비용의 5% 범위 내 변경
 - 계산착오, 오기, 누락 또는 이에 준하는 명백한 오류의 수정

7) 역세권개발사업

□ 사업의 개념 및 정의

- ‘역세권개발사업’이란 철도역 및 철도시설과 그 주변지역을 대상으로 지정하는 역세권개발구역 내 철도역 등 철도시설 및 주거·교육·보건·복지·관광·문화·상업·체육 등의 기능을 가지는 단지조성 및 시설설치를 위하여 시행하는 사업을 의미함³¹⁾

[표 3-16] 역세권개발사업의 정의 및 기준

사업명	법적 정의 및 세부 규정
역세권개발 사업	철도역 및 철도시설과 그 주변지역을 대상으로 지정하는 역세권개발구역 내 철도역 등 철도시설 및 주거·교육·보건·복지·관광·문화·상업·체육 등의 기능을 가지는 단지조성 및 시설설치를 위하여 시행하는 사업

출처: 「역세권법」 제2조[시행 2023. 8. 16.] [법률 제19682호, 2023. 8. 16., 일부개정] 참고하여 연 구진 작성

□ 사업의 절차 및 경관심의

- (사업 절차) 개발구역 지정 신청 - 기초조사 - 사업계획 수립 - 심의(경관위→도시계획위) - 지구 지정·사업계획 고시 - 실시계획 수립 - 실시계획 승인·고시(지단)
- 역세권개발사업의 개발구역을 지정하기 위해서는 해당 개발구역에 대한 기초조사를 거쳐 사업계획을 수립해야 함
- 역세권개발사업의 사업계획에서 ‘도시경관에 관한 계획’을 포함하도록 규정하는 특이점이 있음(법 제7조 및령 제9조)

31) 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률(약칭: 역세권법)」 제2조 [시행 2023. 8. 16.] [법률 제19682호, 2023. 8. 16., 일부개정]

[표 3-17] 역세권 개발사업 계획에 포함사항 규정

개발사업의 명칭
개발구역의 명칭 · 위치 · 면적 및 지정목적
역세권 기능의 재편 또는 정비계획
개발사업의 시행방식 및 시행자에 관한 사항
도시 · 군계획시설의 설치계획
공공시설의 설치계획
도시경관과 환경보전 및 재난방지에 관한 계획
토지이용계획 · 교통계획 및 공원녹지계획
개발사업의 시행기간
재원조달계획
수용 또는 사용할 토지 · 물건 또는 권리의 세목과 그 소유자 및 권리자의 성명 · 주소
임대주택 건설 등 세입자 등의 주거대책
개발사업의 용도지역 변경계획 및 용적률 · 건폐율에 관한 사항
철도와 다른 교통수단과의 연계수송체계 구축에 관한 사항
도시정보화계획
문화재보호계획
공동구(共同溝) 등 지하매설물계획
존치 건축물 및 공작물 등에 관한 계획
기반시설에 관한 사항
도시 · 군관리계획의 수립 또는 결정에 관한 사항

출처: 「역세권법」 제7조[시행 2023. 8. 16.] [법률 제19682호, 2023. 8. 16., 일부개정] 및 「역세권법 시행령」 제9조[시행 2023. 3. 7.] [대통령령 제33321호, 2023. 3. 7., 타법개정] 정리

- (심의 및 시기) 개발구역을 지정하기 위해서는 <경관위원회 심의>와 <도시계획위원회 심의>를 거쳐야 함
 - 개발구역을 지정하기 이전에 개발계획에 대하여 도시계획위원회에 앞서 경관위원회의 심의를 받도록 규정하고 있음
 - 경관위원회 심의에 앞서 정비계획 수립과 관련하여 일정규모 이상의 사업은 사전경관계획 수립을 의무화하고 있음
- 실시계획이 인가·고시되면 건축허가, 건축신고 등을 포함하여 관계 법률에 따른 24개의 관련 인허가에 대해 의제처리 됨(법 제16조)

□ 경미한 변경사항 규정

- 「역세권법」에서 개발계획의 경미한 변경사항은 크게 사업계획과 실시계획으로 구분하여 규정하고 있음
- 사업계획의 경미한 변경사항(령 제3조) : 도시계획위원회 심의 제외 사항
- 개발계획의 명칭, 사업기간, 시행자 변경 시
 - 개발구역의 면적 10% 이내 변경 시



[그림 3-7] 역세권개발사업의 절차와 경관심의

출처: 「역세권법」[시행 2023. 8. 16.] [법률 제19682호, 2023. 8. 16., 일부개정] 참고하여 연구진 작성

- 단순한 착오, 확정측량 결과에 따른 개발구역의 면적 증감
- 개발구역 면적 변경에 따른 용도지역, 지구, 구역의 변경 또는 토지이용계

획 및 기반시설계획의 변경 시

- 수용·사용 토지, 건축물 등의 소유 외의 권리 변경 시, 광업·어업권·물 사용 권리 변경 시
- 환경영향평가 및 교통영향검토결과 반영에 따른 사업계획 변경 시
- 기 계획한 기반시설의 세부 시설계획 변경 시
- 너비 12m 미만 도로 변경 시
- 실시계획의 경미한 변경사항(령 제19조) : 도시계획위원회 심의 제외 사항
 - 사업시행자의 성명(법인 명칭 및 대표자 성명), 주소 변경 시
 - 사업시행 지역의 변동이 없는 범위 내 착오·누락 등에 따른 사업시행 면적의 정정 시
 - 사업시행 면적의 10% 범위 내 감소
 - 사업비 10% 범위 내 증감
 - 단순한 착오, 확정측량 결과를 반영한 도시·군계획시설 부지면적 변경

[표 3-18] 「역세권법」에서 기승인받은 개발계획에 대한 경미한 변경 규정

경미한 변경사항	관련법
개발계획의 명칭 변경	
개발구역 면적의 10/100 미만 변경	
개발사업 기간 변경	
개발사업 시행자 변경	
재원조달계획 변경	
단순한 착오 또는 확정측량 결과에 따른 면적 증감	
이미 계획한 기반시설의 세부 시설계획의 변경	「국토계획법」
너비 12m 미만의 도로 변경	
개발구역 면적 변경에 따른 용도지역·용도지구·용도구역의 변경 또는 토지이용계획 및 기반시설계획의 변경	
수용 또는 사용의 대상이 되는 토지·건축물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리, 광업권, 어업권, 물의 사용에 관한 권리 변경	
환경영향평가 협의결과 및 교통영향분석·개선대책 검토 결과 반영하는 사업계획 변경	「환경영향평가법」「도시교통정비법」
면적으로 표시되는 기반시설 면적의 10% 이내 변경 단, 녹지의 경우 2% 미만으로서 1500㎡ 범위 내 변경	
도시정보화계획의 변경	
개발구역 안의 토지 소유자의 부담이 증가되지 아니하는 범위에서 기반시설의 설치에 필요한 비용부담계획의 변경	

출처: 「역세권법 시행령」 제3조시행 2023. 3. 7.] [대통령령 제33321호, 2023. 3. 7., 타법개정] 참고하여 연구진 작성

8) 혁신도시개발사업

□ 사업의 개념 및 정의

- 「혁신도시법」에서 기승인·고시된 정비계획의 경미한 변경사항은 크게 정비계획과 사업시행계획으로 구분하여 규정하고 있음
- ‘혁신도시개발사업’이란 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관을 수용하여 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주환경을 갖추도록 미래형도시인 ‘혁신도시’를 조성하기 위한 사업³²⁾을 말함

[표 3-19] 혁신도시개발사업의 정의 및 기준

사업명	법적 정의 및 세부 규정
혁신도시 개발사업	수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관을 수용하여 기업·대학·연구소· 공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주환경을 갖추도록 개발하는 미래형도시인 ‘혁신도시’를 조성하기 위한 사업

출처: 「혁신도시법」 제2조 [시행 2023. 7. 10.] [법률 제19430호, 2023. 6. 9., 타법개정] 참고하여 연구진 작성

□ 사업의 절차 및 경관심의

- (사업 절차) 개발구역 지정 신청 - 기초조사 - 사업계획 수립 - 심의(경
관위→도시개발위) - 지구 지정·사업계획 고시 - 실시계획 수립- 실시
계획 승인·고시(지단)
 - 혁신도시개발구역을 지정하려면, 해당 개발구역에 대한 기초조사를 거쳐
사업계획을 수립해야 함
- 또한, 혁신도시 개발계획에 ‘경관계획’을 담도록 규정하는 점이 특징적임

[표 3-20] 혁신도시 개발 계획수립에 포함사항 규정

개발계획에 포함사항 규정	개발계획 고시에 명시사항 규정
<ul style="list-style-type: none">- 이전공공기관 등의 수용계획- 단계별 시행에 관한 계획- 경관계획- 도시정보화계획- 문화재보호계획- 공동구 등 지하매설물계획- 도시방재계획- 집단에너지공급에 관한 계획- 개발계획 표시한 축척 5천분의 1 이상 지형도	<ul style="list-style-type: none">- 개발계획의 명칭 및 개요- 사업시행자의 명칭 및 주소와 대표자의 성명- 이전공공기관 등의 수용계획- 혁신도시개발사업의 시행기간- 토지이용에 관한 계획- 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치 계획

출처: 「혁신도시법 시행령」 제11조제4항 및 제6항[시행 2023. 7. 10.] [대통령령 제33621호, 2023. 7. 7.,
타법개정] 참고하여 연구진 작성

32) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법(약칭: 혁신도시법)」 제2조 [시행 2023. 7. 10.]
[법률 제19430호, 2023. 6. 9., 타법개정]

- (심의 및 절차) 지구 지정 및 사업계획 승인에 앞서 <경관위원회 심의>와 <도시개발위원회 심의>를 거쳐야 하며, 「경관법」에 근거하여 도시개발위에 앞서 경관위를 심의를 진행함
- 개발구역이 지정·고시된 이후 지구단위계획이 포함된 실시계획을 수립해야 하며, 실시계획이 인가·고시되면 건축허가, 건축신고 등을 포함하여 관계 법률에 따른 35개의 관련 인허가에 대해 의제처리 됨(법 제14조)

□ 경미한 변경사항 규정

- 「혁신도시법」에서 기승인·고시된 정비계획의 경미한 변경사항은 크게 개발계획과 사업실시계획으로 구분하여 규정하고 있음

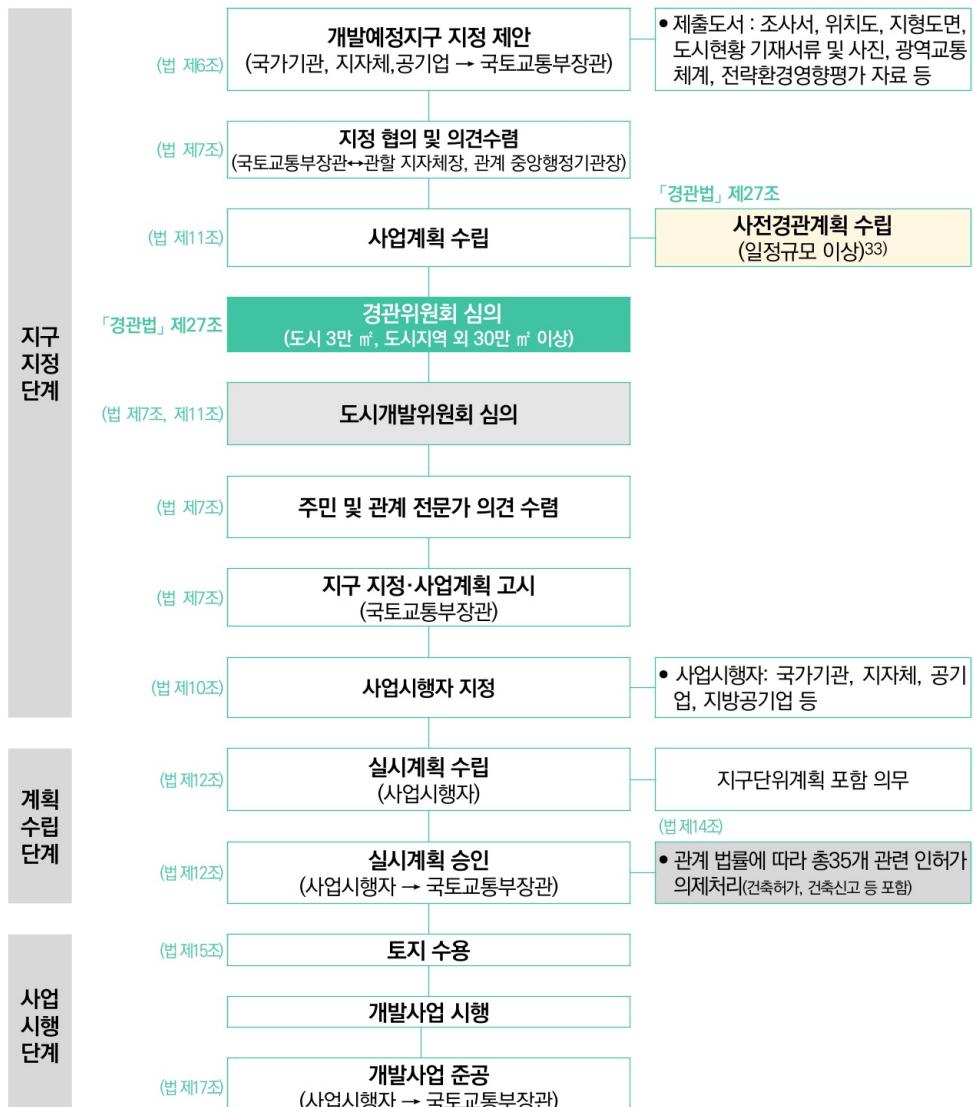
[표 3-21] 「혁신도시법」에서 기승인받은 개발계획에 대한 경미한 변경 규정

개발계획의 경미한 변경사항	실시계획의 경미한 변경사항
개발계획의 명칭 변경	(좌동)
개발사업의 시행기간 변경	(좌동)
개발사업의 단계별 시행계획 변경	(좌동)
주요용도별 용지면적의 10% 범위 내 토지이용계획 변경	(좌동)
10% 범위 내 도로, 공원, 녹지 등 기반시설의 면적 변경	(좌동)
10% 범위 내에서 수용인구 및 사업비 증감	(좌동)
혁신도시개발예정지구 면적 10% 범위 내 증감	(좌동)
-	사업시행자 주소 또는 대표자 변경
-	사업비 10% 범위 내 변경
-	착오누락의 정정 또는 측량결과에 따른 도시·군계획시설 부지면적 등을 변경

출처: 「혁신도시법 시행령」 제5조, 제11조, 제12조[시행 2023. 7. 10.] [대통령령 제33621호, 2023. 7. 7., 타법개정] 참고하여 연구진 작성

- 정비계획의 경미한 변경사항(법 제11조 및 령 제11조): 도시개발위원회 심의 제외
 - 개발계획의 명칭, 시행시간, 단계별 시행계획 변경 시
 - 주요 용도별 용지면적의 10% 범위 내 토지이용계획 변경 시
 - 도로, 공원, 녹지 등의 기반시설 면적 10% 범위 내 변경 시
 - 수용인구 및 사업비 10% 범위 내 증감 시
 - 개발예정지구 면적의 10% 범위 내 변경 시
- 실시계획의 경미한 변경사항(법 제12조 및 령 제12조): 도시개발위원회 심의 제외
 - 정비계획에서 경미한 변경사항

- 사업시행자 주소 또는 대표자 변경 시
- 사업비 10% 범위 내 변경 시
- 착오누락의 정정, 측량결과에 따른 도시·군계획시설 부지면적 변경 시



[그림 3-8] 혁신도시개발사업의 절차와 경관심의

출처: 「혁신도시법」[시행 2023. 7. 10.] [법률 제19430호, 2023. 6. 9., 타법개정] 참고하여 연구진 작성

33) 면적 30만 제곱미터 이상 또는 건축물 연면적 합계 20만 제곱미터 이상

9) 도청이전신도시 개발사업

□ 사업의 개념 및 정의

- ‘도청이전신도시 개발사업’이란 도청이전을 통해 신도시를 조성하기 위해 시행하는 사업³⁴⁾으로,
- 도청 이전기관은 도의 전부 또는 일부를 관할 구역으로 하는 공공기관 및 지방자치단체로, 도지사와 도청이전신도시로 해당 기관을 이전하기로 합의한 경우 해당됨

[표 3-22] 도청이전신도시 개발사업의 정의 및 기준

사업명	법적 정의 및 세부 규정
도청이전신도시 개발사업	도의 전부 또는 일부를 관할 구역으로 하는 공공기관 및 지방자치단체 등의 도청 이전을 통해 신도시를 조성하기 위해 시행하는 사업

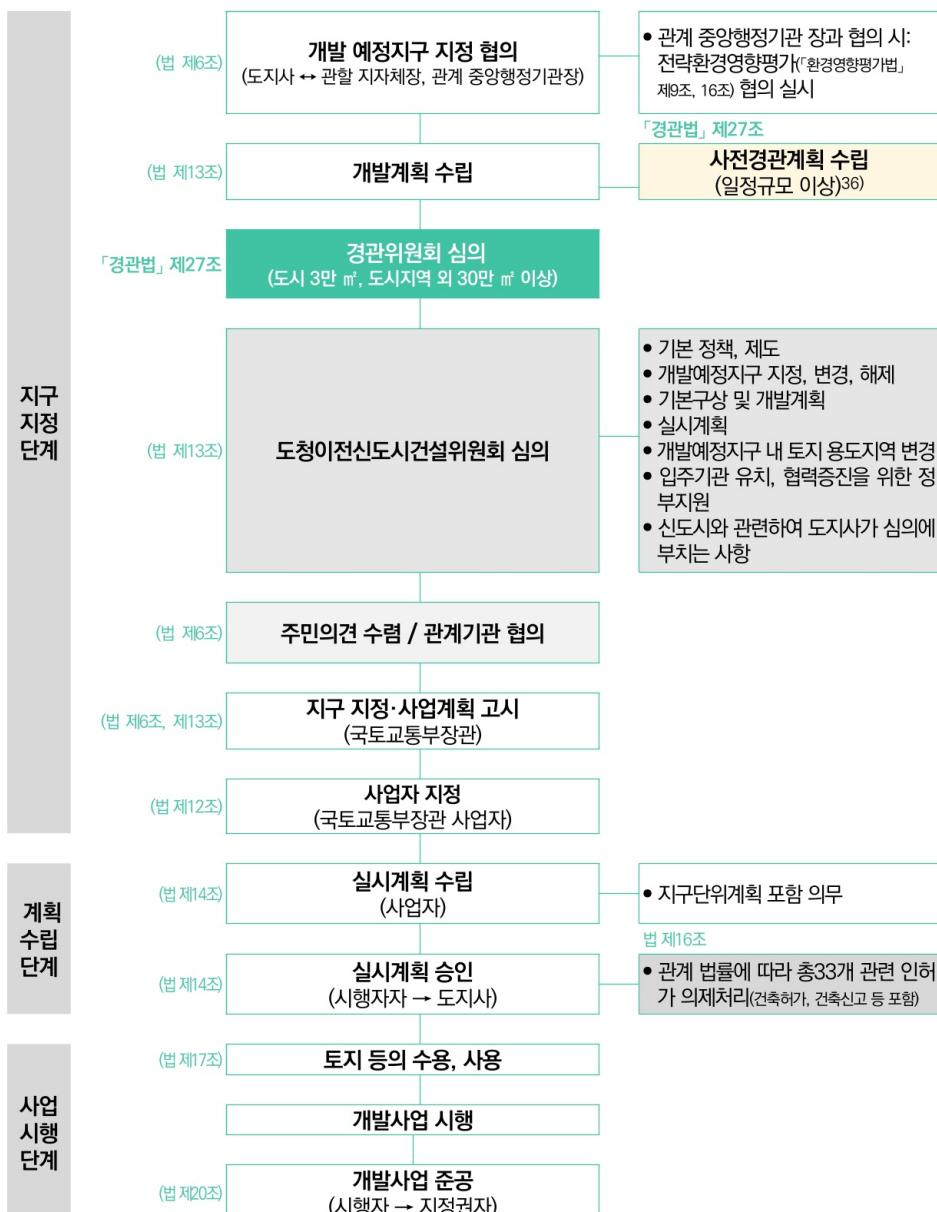
출처: 「도청이전법」 제2조 [시행 2023. 7. 10.] [법률 제19430호, 2023. 6. 9., 타법개정] 참고하여 연구
진 작성

□ 사업의 절차 및 경관심의

- (사업 절차) 예정지구 기초조사 - 개발계획 수립 - 심의(경관위→도청 이전신도시건설위) - 지구 지정·사업계획 고시 - 실시계획 수립 - 실시 계획 승인·고시(지단)
 - 도청이전을 통해 신도시를 개발하고자 할 때 ‘신도시 개발예정지구’를 지정해야 하며, 이를 지정하기 위해서는 예정지구 기초조사를 거쳐 개발계획³⁵⁾을 수립하여야 함
- (심의 및 시기) 개발계획을 승인고시하기 위해서는 <경관위원회 심의>와 <도청이전신도시건설위원회 심의>를 거쳐야 함
 - 경관위원회 심의에 앞서 개발계획 수립과 관련하여 일정규모 이상의 사업은 사전경관계획 수립을 의무화하고 있음
- 개발계획 수립 이후 국토부장관이 지정한 사업자는 실시계획을 수립해야 하며, 실시계획이 인가·고시되면 건축허가, 건축신고 등을 포함하여 관계 법률에 따른 33개의 관련 인허가에 대해 의제처리 됨(법 제16조)

34) 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법(약칭: 도청이전법)」 제2조 [시행 2023. 7. 10.] [법률 제19430호, 2023. 6. 9., 타법개정]

35) 도지사는 ‘개발사업관련 정보, 예정지구의 위치 및 면적, 지형도면, 수용·사용할 토지 및 건축물에 대한 권리 세목’을 관할 지방자치단체의 장에게 제출해야 함



[그림 3-9] 도청이전신도시 개발사업의 절차와 경관심의

출처: 「도청이전법」[시행 2023. 7. 10.] [법률 제19430호, 2023. 6. 9., 타법개정] 참고하여 연구진 작성

36) 면적 30만 제곱미터 이상 또는 건축물 연면적 합계 20만 제곱미터 이상

[표 3-23] 도청이전신도시 개발사업 계획수립에 포함사항 규정

개발계획에 포함사항	실시계획에 포함사항
<ul style="list-style-type: none"> 개발계획의 명칭, 도청이전신도시 개발예정 지구의 위치 및 면적 사업시행자의 명칭 및 주소와 대표자의 성명 도청이전신도시 개발사업의 시행기간 인구수용 · 토지이용 · 교통처리 및 환경보전과 방재에 관한 계획 재원조달계획 및 연차별 투자계획 교육 · 문화 · 체육 · 보건의료 · 복지 및 가족 친화시설의 설치계획 개발예정지구 밖의 지역에 기반시설을 설치 시 그 시설의 설치 비용의 부담계획 도로, 상 · 하수도, 환경기초시설 등 주요 기반 시설의 설치계획(비용부담계획 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> 자금계획서(연차별 자금투입계획 및 재원조달 계획 포함) 사업시행지의 위치도 및 지적도 계획평면도 및 개략설계도서 단계별 조성계획서(사업여건상 필요시) 관할 지방자치단체의 장과 체결한 협약서 개발사업으로 조성된 토지 · 건축물 또는 공작물 등의 처분계획서 지구단위계획 그밖의 조례로 정하는 사항
도청이전법 제13조	도청이전법 제14조

출처: 「도청이전법」 제13~14조 [시행 2023. 7. 10.] [법률 제19430호, 2023. 6. 9., 타법개정] 참고하여 연구진 작성

□ 경미한 변경사항 규정

- 「도청이전법」에서는 기승인 받은 도청이전신도시 개발계획 및 시행계획과 관련하여 경미한 변경사항은 각 지자체의 조례에서 정하는 사항을 따르도록 규정하고 있음
- 이러한 경우 <도청이전신도시건설위원회 심의>를 별도로 거치지 않도록 규정하고 있음

[표 3-24] 기승인받은 개발계획에 대한 경미한 변경사항 규정 사례(충청남도)

개발계획의 경미한 변경사항	실시계획의 경미한 변경사항
개발계획의 명칭 변경	(좌동)
개발사업의 시행기간 변경	(좌동)
개발사업의 단계별 시행계획 변경	(좌동)
용도별 용지면적의 10% 이내 토지이용계획 변경(기반시설 제외)	(좌동)
10% 범위 내 기반시설의 면적 변경	(좌동)
종전 기반시설 면적의 5% 이내 기반시설의 신설(총 면적 기준)	(좌동)
10% 범위 내 도시 규모 변경(수용예정인구 등)	(좌동)
사업시행자의 주소, 대표자 변경	-
착오·누락의 정정 또는 측량 결과에 따른 부지면적 등을 변경	-

출처: 「충청남도 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법 시행 조례」 제7조, 제8조[시행 2023.12.29.][조례 제 5585호, 2023.12.29., 일부개정] 참고하여 연구진 작성

3. 개발사업 경관심의 유형화 및 사례분석 방향 도출

1) 유형화 기준

□ 유형화 기준 : 구역 지정 및 사업계획 수립 전과 후 & 지구단위계획 수립 여부

- 개발사업 절차에서 경관심의 시기는 1)개발사업 대상구역·지구 지정 전에 경관심의를 진행하는 경우와 2)대상구역·지구 지정 후 사업계획을 승인하기 전에 경관심의를 진행하는 경우로 구분할 수 있음
- 첫 번째 유형은 개발사업 대상구역·지구 지정 후 사업계획 수립 이전에 지구단위계획이 포함되느냐에 따라 다시 구분할 수 있으며,
- 위의 유형들과 별도로 구역·지구 지정 절차 없이 사업계획 수립 단계에서 경관심의를 진행하는 경우로 구분할 수 있음

□ 유형화 기준에 따른 경관심의 역할과 의미

- 사업 구역·지구 지정 전-후 단계에서의 경관심의 역할과 의미
 - 개발사업의 구역·지구 지정 전단계에서의 경관심의는 주로 '땅'에 대한 것으로써, 경관권역 또는 경관축(조망축), 전체적인 스카이라인과 같이 개발 사업 전체에서 큰 프레임을 설정하는 사항이 주요한 내용임
 - 사업계획이 수립되는 단계에서의 경관심의는 주로 '공간계획'에 대한 것으로써, 건축물의 배치, 규모, 형태, 색채, 야간경관과 같은 구체적인 사항들이 주요한 내용으로 대별됨
- 실시계획이 승인되기 이전에 지구단위계획이 수립되는 경우 경관심의(사전경관계획)의 역할과 의미
 - 지구단위계획이 수립되는 경우, 구역·지구 지정 단계에서의 경관심의(사전경관계획)는 전체적인 경관권역 및 경관축과 연계하면서 지구단위계획에 주요하게 반영할 사항 위주로 작성되어야 하는 것과 연계됨

2) 개발사업에서의 경관심의 유형

- 위에 기준에 따라 경관심의 대상인 개발사업 종류별로 유형화해 보면, 크게 3가지, 세부적으로는 4가지로 구분할 수 있음

[표 3-25] 개발사업에서의 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 관련실과 협의	건축허가 등 의제처리	
1) 도시개발사업	도시계획위 심의 전	○	실과협의	○ (31개)	
4) 택지개발사업	주거정책심의위 심의 전	○ (지구계획)	-	○ (20개)	
7) 역세권개발사업	도시계획위 심의 전	○ (사업계획에서 도시균 관리계획 결정사항은 지구단위계획 고시로 갈음)		○ (24개)	A-1
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 주거환경정비사업 ³⁷⁾	정비구역 지정 ³⁸⁾	○ (정비계획 ³⁹⁾)	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

출처: 연구진 작성

37) 「도시 및 주거환경정비법」[시행 2023. 7. 18.] [법률 제19560호, 2023. 7. 18., 일부개정]

38) 지구단위계획구역=정비구역으로 갈음

39) 정비계획=지구단위계획으로 갈음

3) 유형별 경관심의 절차적 한계점 및 지자체 사례조사 분석 방향

□ A유형 : 구역 지정 및 계획 수립 전 단계에서 경관심의가 진행되는 유형

- 대다수의 개발사업이 A유형에 해당되며, 구역 지정 신청 ▶ 개발계획 수립 ▶ 심의 ▶ 구역 지정 ▶ 사업계획 또는 실시계획 수립 ▶ 사업시행 인가·승인·고시 순
- 대체로 해당 개발사업의 소관법에서 정하는 위원회(도시계획위 등)가 사업구역·지구를 확정하는 심의에 앞서 별도로 경관심의가 진행됨
- 대체로 구역·지구 지정 후 구체적인 공간계획을 담고 있는 공간개발계획이 수립되는 단계에서는 건축허가 등 관련 심의들이 의제처리 되고 있음
- 사업계획 수립 단계에서 도시개발사업이 관련실과 협의단계가 있고, 도시 및 주거환경 정비사업만이 건축 심의 후 실과협의를 수행함
- 이 유형은 개발사업의 지구지정 또는 사업계획 승인으로 건축허가가 의제되는 경우에 해당하여, 「경관법」시행령 제19조 제3항에 따라 개발사업 경관심의에 건축물 경관심의를 포함하여 실시하여야 함
 - 사업구역·지구가 지정 되기 이전 단계에서 진행되는 경관심의에서 건축물 경관심의를 진행해야 하므로, 경관권역, 경관축 및 조망, 스카이라인의 개괄적 계획 외에 세부적인 건축물 배치, 규모, 형태, 외관, 색채 등에 대한 계획까지 수립해야 하는 절차적 한계가 있음
 - (사례조사 및 분석) 각 개발사업에서 경관심의 도서 내용의 깊이, 적절성에 대한 사례조사 및 분석 필요
- A-1유형 : A유형 가운데 사업계획 수립 단계 이전에 지구단위계획이 수립되는 경우
 - 도시개발사업, 택지개발사업, 역세권개발사업, 혁신도시개발사업 해당
 - 이들 유형에서의 사전경관계획은 경관심의 내용이 사업계획 수립 단계까지 반영되어 유지될 수 있도록 지구단위계획에 경관과 관련된 사항이 담길 수 있게 수립되는 것이 중요함
 - 사업계획 수립 단계에 경관심의에서 주요하게 논의된 사항이 지구단위계획에 반영되었는지 확인, 협의하는 절차는 도시개발사업에만 있음. 택지개발사업, 역세권개발사업, 혁신도시개발사업에서는 경관심의 주요 내용이 반영되거나 유지되기 어려운 절차적 한계가 있음
 - (사례조사 및 분석) 각 개발사업에서 경관심의 도서 내용이 지구단위계획

에 반영될 사항이 포함되어 있는지, 내용의 적절성, 지구단위계획에의 반영 여부 등에 대한 사례조사 및 분석 필요

- A-2유형 : A유형 가운데 사업계획 수립 이전 단계에 지구단위계획이 포함되어 있지 않은 경우
 - 물류단지개발사업, 도청이전신도시 개발사업이 해당
 - 사업구역·지구 지정 이후 단계에 경관심의 또는 경관담당자 협의 절차가 부재하여, 경관심의 내용이 사업계획에 반영 또는 유지되는지 확인하기 어려운 절차적 한계가 있음
 - (사례조사 및 분석) 경관심의 도서의 적절성, 사업계획에의 반영 및 유지 여부, 사업계획 변경에 따른 경관 재심의 필요 여부 등에 대한 사례조사 및 분석 필요

□ B유형 : 구역 지정 후 계획 수립 단계에서 경관심의가 진행되는 유형

- 구역·지구 지정 ► 계획 수립 ► 심의 ► 계획 승인·고시 절차로 진행되며, 공공주택지구 조성사업이 본 유형에 해당하고, 공공주택통합심의에 앞서 별도의 경관위원회 심의를 진행
- 경관심의가 구체적 공간계획이 수립되는 단계에서 진행되어, 건축물 배치, 규모, 형태, 외관, 색채, 야간조명 등에 대한 심의가 진행될 수 있으나, 거시적 관점에서 경관에 중요한 경관권역, 경관축 및 조망권, 스카이라인 등에 대한 기준이나 가이드가 없어 경관심의를 위한 기준이 부재한 절차적 한계가 있음
- (사례조사 및 분석) 실제 경관심의 진행시, 심의 기준의 부재에 따른 혼란이나 문제가 없는지 사례조사 및 면담조사 필요

□ C 유형 : 계획 수립 단계에서 경관심의가 통합심의로 진행되는 유형

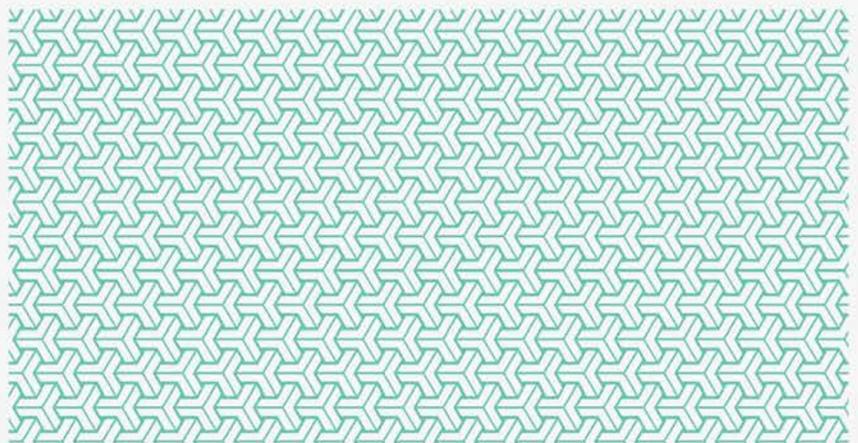
- 계획 수립 단계에서 경관을 포함하여 도시계획, 건축, 교통 등 관련 분야와 통합심의위원회를 진행하는 경우로, 주택건설사업 및 대지조성사업과 도시 및 주거환경정비사업이 해당함
- ‘주택건설사업 및 대지조성사업’의 경우, 주택건설사업과 대지조성사업이 동시에 진행되는 경우에만 경관심의가 진행되므로, 대지조성사업 없이 주택건설사업만 진행되는 경우에는 경관심의가 진행되지 않음
- (사례조사 및 분석) 대지조성사업 없이 주택건설사업만 진행되는 경우 경관심의 부재에 따라 발생되는 문제가 없는지 사례조사 및 분석 필요. 또한 통합심의 운영 시 애로사항이나 문제점은 없는지 운영 실태 또는

사례분석 필요

□ 심의도서 관련 ‘대규모 개발사업의 사전경관계획 매뉴얼’ 검토 필요

- 30만m² 이상의 개발사업 추진 시 사전경관계획을 수립하여 경관심의를 진행하고 있는데 대규모 개발사업에서의 사전경관계획 내용이 상당히 상세하게 수립되도록 규정되어 있음
- 사전경관계획이 수립되는 단계가 구역 지정 전과 후로 구분되므로, 이를 고려한 매뉴얼 재편이 필요한지 재검토 필요
 - 기존 규정으로는 구역지정 이전에 수립하는 사전경관계획임에도 불구하고 구체적인 공간계획의 내용까지 포함하고 있었음
 - 구역 경계가 확정되기 이전의 시기가 구체적인 사업계획 수립 단계가 아니라라는 점을 고려할 때, 건축물 경관계획에 주요하게 반영해야 할 사항 위주로 수립하도록 매뉴얼을 재편하는 방안을 검토할 필요
- 사전경관계획 매뉴얼 재검토 방향
 - 구역지정 전에 사전경관계획 내용을 매뉴얼과 같이 구체적으로 수립하도록 하는 것이 적절한지 검토 필요
 - 사전경관계획 내용과 경관심의 시 중요하게 다루어졌던 내용이 구역지정 및 이후 사업계획 승인단계까지 유지될 수 있는지 지구단위계획과 연동을 강조할 필요
- 경관심의 운영지침의 ‘사전경관계획 매뉴얼’ 개정 필요성 검토 필요 : 사전경관계획 수립의 간소화, 효용화 추진 필요
 - 개발사업별 개발계획 수립 내용 규정 검토
 - 개발사업별 구역지정 단계 심의도서 분석, 사전경관계획 도서 분석
- 사업계획이 변경되는 경우, 경관심의의 의의와 효용성 측면에서 문제가 없는지 계획변경과 관련한 규정 마련 필요

제4장 국내 지자체 개발사업 경관심의 운영 사례분석



1. 분석 개요
2. 지자체별 개발사업 경관심의 운영 사례분석
3. 소결 : 종합 및 시사점

1. 분석 개요

1) 분석 목적 및 대상

□ 분석 목적

- 효율적, 합리적 경관심의 운영을 위한 제도개선 마련에 근거자료로 활용하기 위해 개발사업 경관심의 운영 현황과 실태를 파악하여 문제점 및 개선사항을 도출하고자 함

□ 분석 대상 : 개발 압력이 높은 수도권 지역 3곳

- 개발사업에 대한 경관심의는 주로 개발 압력이 높은 수도권에서 다양한 개발사업 유형을 찾아볼 수 있으므로 수도권으로 대상을 한정
- 이 가운데, 사전 검토 및 사전 협의 운영, 심의 기준 또는 매뉴얼 마련 등 경관심의 행정 효율화 정책 추진에 적극적인 서울특별시, 인천광역시, 평택시 3개 지자체를 대상으로 함

□ 분석 방법

- 지자체별 경관조례 내용 검토, 경관위원회 운영 관련 자료 수집, 기타 관련 교육자료, 매뉴얼 등 수집·분석
- 지자체 경관위원회 및 경관심의 담당 공무원 심층 면담

2) 분석 내용

□ 기본현황 조사

- 담당 부서 및 담당인력 현황, 심의대상별 경관심의 상정 현황, 경관위원회 구성 여부 및 경관심의 기준 마련 현황 등 파악

□ 사전협의, 사전 심의안건 검토, 사전 검토 제도 운영 현황 조사

- 경관담당자들이 경관심의 도서를 사전에 협의해주는 사전협의, 경관심의 효율화를 위해 사전에 안건을 검토하는 방식, 경관심의운영지침에 있는 사전 검토 제도 운영 현황 및 문제점 분석

□ 사례분석

- (유형A) 개발사업 지구지정 전 경관심의 진행 유형 : 심의 시기에 대한 법 규정 타당성 검토, 도시계획위원회 심의와의 차별성 검토, 심의도서 내용 적절성 검토, 유형A-1은 지단 관련 내용 및 반영 여부 검토

- (유형B) 개발사업 지구지정 후 계획 수립 단계에서 경관심의 진행 유형 : 심의 시기에 대한 법 규정 타당성, 건축위원회 심의와의 차별성, 거시적 관점에서 경관권역, 경관축 및 조망권, 스카이라인 등에 대한 심의 기준 부재에 따른 혼란이나 문제가 없는지 검토
- (유형C) 국토교통부 민원 및 지자체 의견수렴 단계에서 문제로 제기되고 있는 ‘대지조성 없이 추진되는 주택건설사업’에 대한 실태 파악
※ 도시 및 주거환경비사업의 경우, 통합심의 추진의무가 포함된 「도시정비법」 개정안이 2024년 1월 19일에 시행됨에 따라, 주택건설사업에서의 경관심의를 중점적으로 살펴보았음
- (경미한 변경 기준) 사업계획의 경미한 변경 기준 부재에 따른 문제 파악 : 사업계획 변경에 따른 경관 재심의 사례 또는 경관 재심의가 필요했던 사례 파악

[표 4-1] 지자체 개발사업 경관심의 운영사례 분석 내용

구분	분석 내용
기본현황	경관위원회 담당 부서 및 담당인력 현황, 경관심의 상정 건수 경관위원회 구성 및 운영방식 : 소위원회 운영, 통합심의 운영 등 기타 심의 기준 또는 관련 매뉴얼 마련 현황
사전 협의 등 운영현황	사전협의, 사전 심의안건 검토, 사전 검토 제도 운영 현황 운영 취지, 방식, 개최 횟수, 문제점 또는 개선점 파악
사례분석	<p>▶ 유형A : 개발사업 지구 지정 전 경관심의 진행 유형</p> <ul style="list-style-type: none"> • 심의 시기에 대한 법 규정 타당성 검토 • 도시계획위원회 심의와의 차별성 검토 • 사전경관계획 수립 또는 미수립 사례의 도서 내용 적절성, 사업계획에의 반영 및 유지 여부, 사업계획 변경에 따른 경관 재심의 필요 여부 검토 • 특히, 유형A-1의 경우, 지구단위계획에의 반영 사항 관련 내용 적절성, 지구단위계획에의 관련 내용 반영 여부 검토 <p>▶ 유형B : 개발사업 지구지정 후 계획 수립 단계에서 경관심의 진행 유형</p> <ul style="list-style-type: none"> • 심의 시기에 대한 법 규정 타당성 검토 • 공공주택통합심의의 건축, 도시계획 분야와의 차별성 검토 • 거시적 관점에서 경관권역, 경관축 및 조망권, 스카이라인 등에 대한 심의기준 부재에 따른 혼란이나 문제가 없는지 검토 <p>▶ 유형C : 주택건설사업에서의 경관심의 관련</p> <ul style="list-style-type: none"> • 주택건설사업의 건축물 심의 추가에 대한 필요성 검토 및 의견 수렴 • 대지조성이 완료된 이후에 추진되는 주택건설사업에 대한 경관심의 운영 여부 및 근거 파악 • 이 경우 경관심의가 진행되지 않아 경관적 측면에서 예상되거나 문제가 발생한 사례 파악 <p>▶ 경미한 변경 기준 부재에 따른 문제 사례 파악</p> <p>▶ 기타 개발사업 경관심의 관련 문제점 및 개선사항 파악</p>

출처: 연구진 작성

2. 지자체별 개발사업 경관심의 운영 사례분석

1) 인천광역시

① 기본현황

□ 조직현황

- 인천광역시는 「경관법」 소관 업무를 글로벌도시국 내 도시디자인과⁴⁰⁾에서 담당
 - 세부적으로 1)경관위원회 운영, 2)경관계획수립 및 운영, 3)경관사업 추진, 4)각종 사업에 대한 경관협의 업무, 4)경관기록화사업 등 담당
- 경관위원회는 3명의 담당자가 운영하고 있는데, 내실 있는 심의운영을 위하여 일반 공무원(순환보직)과 전문직 공무원(일반임기제)의 업무를 구분하여 추진 중
 - 일반 공무원 1명 : 경관위원회 회의 운영 담당
 - 전문직 공무원(일반임기제) 2명 : 상정안건에 대한 사전협의와 심의 결과 조치계획 협의, 경관심의 이후 조치결과를 확인하는 업무 담당

□ 경관심의 대상

- 사회기반시설은 도로와 하천시설을 대상으로 하고 있으며, 유형별 총 사업비가 조례 상의 기준 이상인 경우 심의 대상으로 함
- 개발사업은 「경관법 시행령」 별표에서 규정하는 항목을 준용하고 있음
- 건축물의 경관심의 대상은 경관지구 내 건축물, 중점경관관리구역 내 건축물, 연면적 1,000㎡ 이상 공공건축물, 지방건축위원회 심의대상 건축물임

[표 4-2] 인천광역시 경관심의 대상

구분	관련법령	심의대상
사회기반시설	<ul style="list-style-type: none">법 제26조영 제18조조례 제23조	<ul style="list-style-type: none">「도로법」에 따른 도로로 총 사업비가 100억원 이상인 사업「하천법」에 따른 하천시설로 총 사업비가 50억원 이상인 사업
개발사업	<ul style="list-style-type: none">법 제27조	<ul style="list-style-type: none">다음에 해당하는 영 제19조 별표의 개발사업

40) 세부적으로 1)경관위원회 운영, 2)경관계획수립 및 운영, 3)경관사업 추진, 4)각종 사업에 대한 경관협의 업무, 4)경관기록화사업 등의 업무를 담당

구분	관련법령	심의대상
	• 영 제19조	- 개발사업 면적이 3만제곱미터 이상 → 경관심의대상 개발사업 (영 제19조 별표)
건축물	• 법 제28조 • 영 제21조 • 조례 제24조	• 경관지구 건축물 • 중점경관관리구역의 건축물: 해당 경관계획에서 경관심의를 받도록 정하는 건축물 • 연면적 1,000제곱미터 이상의 공공건축물 • 지방건축위원회 심의대상 건축물

출처: 「인천광역시 경관 조례」[시행 2018. 4. 19.] [인천광역시조례 제5954호, 2018. 4. 19., 일부개정]

□ 경관심의 상정 안건 수

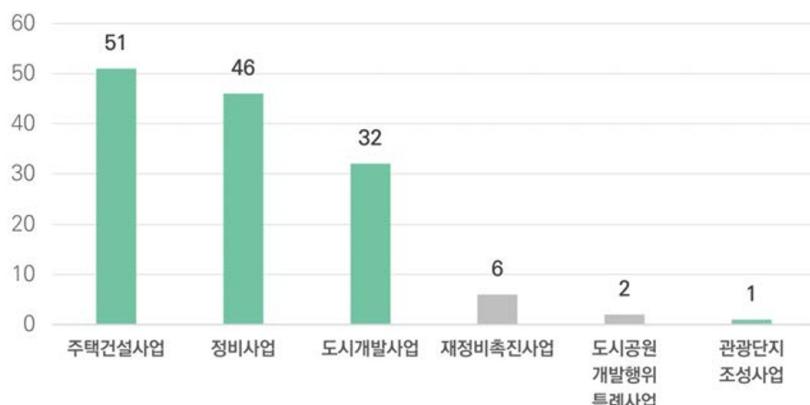
- 인천광역시의 경관위원회는 건축물-개발사업-경관사업 순으로 안건이 상정되고 있으며, 개발사업의 경우 31.1%로 높은 비중을 차지하는 편임

[표 4-3] 인천광역시 경관위원회 심의대상별 안건 상정 현황(건수, %)

구분	사회기반시설	개발사업	건축물	경관계획	경관사업	야간경관사업	기타	총합계
건수	37	137	172	14	41	34	5	440
	(8.4)	(31.1)	(39.1)	(3.2)	(9.3)	(7.7)	(1.1)	(100)

출처: 인천광역시 내부자료 / 주: 2014.3.~2022.12.

- 개발사업 심의안건 중에는 도시개발사업, 정비사업, 주택건설사업이 주를 이루고 있음
 - 도시공원 개발행위 특례사업은 경관자문 안건으로 상정되었으며, 주택건설사업 중 개발사업구역내 주택건설사업은 2022년 7월 전까지 자문안건으로 상정되었음



[그림 4-1] 인천광역시 경관위원회 개발사업 경관심의 상정 현황(안건수, %)

출처: 인천광역시 내부자료 활용하여 연구진 재작성 / 주: 2014.3.~2022.12.

□ 경관 관련 위원회 운영방식

- 인천광역시는 경관심의 제도가 시행된 이래 2차례에 걸쳐 경관위원회 운영 체계를 개편하였음
 - 「경관법」 전부개정에 따라 경관심의 안전의 급격한 증가를 예상하여 효율적 경관위원회 운영을 위해 소위원회를 구성하여 운영함
 - 2014년 2월부터 2023년 9월까지 본위원회는 경관계획의 수립 및 변경, 경관계획 승인, 경관협정 인가에 대한 심의를 대상으로 하고, 소위원회는 사회기반시설, 개발사업, 건축물과 경관사업을 심의함
- ※ 「경관법」 제26조 제7항, 「인천광역시 경관조례」 제29조 제3항
- 소위원회는 위원 7명 이내로 구성하여 운영하였으며, 소위원회의 결정은 본위원회의 결정으로 봄
- 해당 기간 동안 상정된 안건을 살펴보면, 개발사업과 건축물 경관심의를 수행하는 소위원회 중심으로 운영되었으며, 본위원회는 경관계획 수립 및 승인을 위하여 연 1~2회 정도 개최하였음
 - 한편, 소위원회 중심의 경관위원회 운영은 위원 정족수 충족이 용이하고 회의시간이 단축되는 장점이 있었으나, 사업유형별로 분야 편차가 크고 충분한 안전 검토 및 토의가 어려운 문제가 있었음
- 2023년 10월부터 경관위원회 구성체계를 개편하여 본위원회 중심으로 전환하고, 사회기반시설 사업, 개발사업, 건축물의 경관심의를 본위원회에서 수행할 수 있도록 변경하였음
 - 또한, 운영 효율을 위하여 경관위원회 위원장을 담당부서 소속 국장으로 지정하고 위원회 개최시기를 정례화하였음
- (경관심의 과정에 유관부서 참여 유도) 경관위원회 회의 시 사업 담당 공무원과 경관심의 담당부서가 협의를 거쳐야하여, 사업 인허가부서 및 사업시행부서가 경관심의 과정에 참여토록 유도함
- (조치계획 및 중요안전 중심의 심의 운영) 회의 시 심의위원이 작성한 사전 안전 검토 의견에 대한 조치계획을 중심으로 검토함
 - 사업자는 사전 안전 검토 의견에 대한 조치계획 위주로 안전을 설명
 - 심의위원의 질의응답을 사전검토된 내용을 재확인하는 방식으로 운영하고, 안전토의 시 중요사항에 대하여 집중 토론하여 위원 간 의견을 조율

[표 4-4] 인천광역시 경관위원회 구성 및 운영 개편 전·후

구분	개편 전 (2014.2.~2023.9.)		개편 후 (2023.9.~)
본위원회	역할	정책적, 종합적 성격의 안건심의	「경관법」에서 규정한 경관심의대상 심의
	위원장	행정부시장 또는 정무부시장	경관위원회 담당부서 소속 국장
	구성위원	10명이상 20명이내	좌동 ⁴¹⁾
	구성방법	위원장이 회의시마다 지정	좌동
	회의개최	안건발생시	매월 1~2회
	심의사항	<ul style="list-style-type: none"> • (법 제12조)경관계획의 수립 또는 변경 • (법 제13조)경관계획의 승인 • (법 제26조)<u>사회기반시설 사업</u>의 경관심의 • (법 제27조)<u>개발사업</u>의 경관심의 • (법 제28조)<u>건축물</u>의 경관심의 	<ul style="list-style-type: none"> • (법 제12조)경관계획의 수립·변경 • (법 제13조)경관계획의 승인 • (법 제26조)<u>사회기반시설 사업</u>의 경관심의 • (법 제27조)<u>개발사업</u>의 경관심의 • (법 제28조)<u>건축물</u>의 경관심의
소위원회	역할	특정분야 사업에 대한 안건심의	좌동
	위원장	경관위원회 부위원장(위원장이 지명) ⁴²⁾	좌동
	구성위원	7명 이내	좌동
	구성방법	위원장이 회의시마다 지정	좌동
	회의개최	매월 1~2회	좌동
	심의사항	<ul style="list-style-type: none"> • (법 제27조) 개발사업의 경관심의 • (법 제28조) 건축물의 경관심의 • (법 제16조) 경관사업 시행의 승인 • (법 제26조) 사회기반시설사업의 경관심의 	<ul style="list-style-type: none"> • (법 제16조)경관사업 시행의 승인 • (법 제21조)경관협정의 인가 • 그밖에 인천광역시 경관조례로 정한 사항

출처: 인천광역시 내부자료 활용하여 연구진 재작성

□ 별도 경관심의 기준 마련

- 그간 국토교통부 경관체크리스트⁴³⁾를 기준으로 경관위원회 심의를 운영하였으나, 지침내용이 모호함에 따라 사업시행자 및 담당부서, 심의 위원들의 시행착오가 있었음
- 따라서 인천광역시는 인천 지역의 특성을 반영할 수 있도록 2040년 인천광역시 경관계획과 자체적으로 실시한 경관심의 의견 분석 결과를 반영하여 경관심의기준을 마련하였고, 2023년 7월부터 시행예정

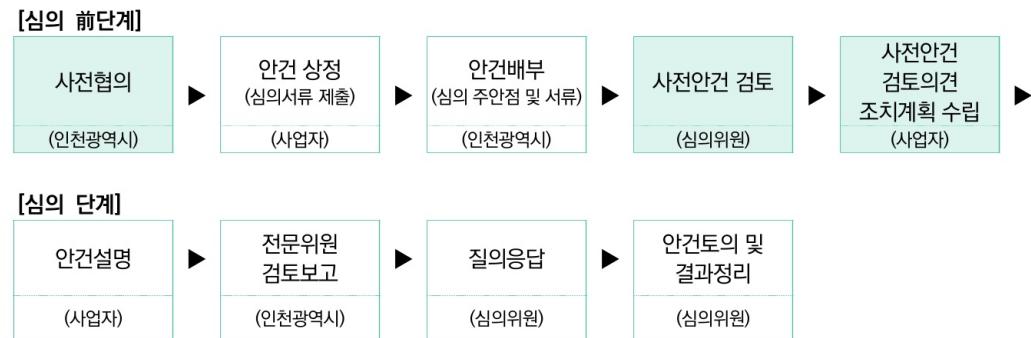
41) 위원장, 부위원장, 위원 8명이상 20명 이내

42) 2020년 제9개 경관위원회부터는 담당부서 소속 국장을 부위원장으로 임명하여 소위원회 개최를 원활하게 수행할 수 있었음

43) 「경관 심의 운영 지침」별지 제3호-제7호

② 사전협의 등 운영현황

□ 심의절차



[그림 4-2] 인천광역시 경관심의 절차

출처: 인천광역시 내부자료 활용하여 연구진 재작성

□ 사전협의

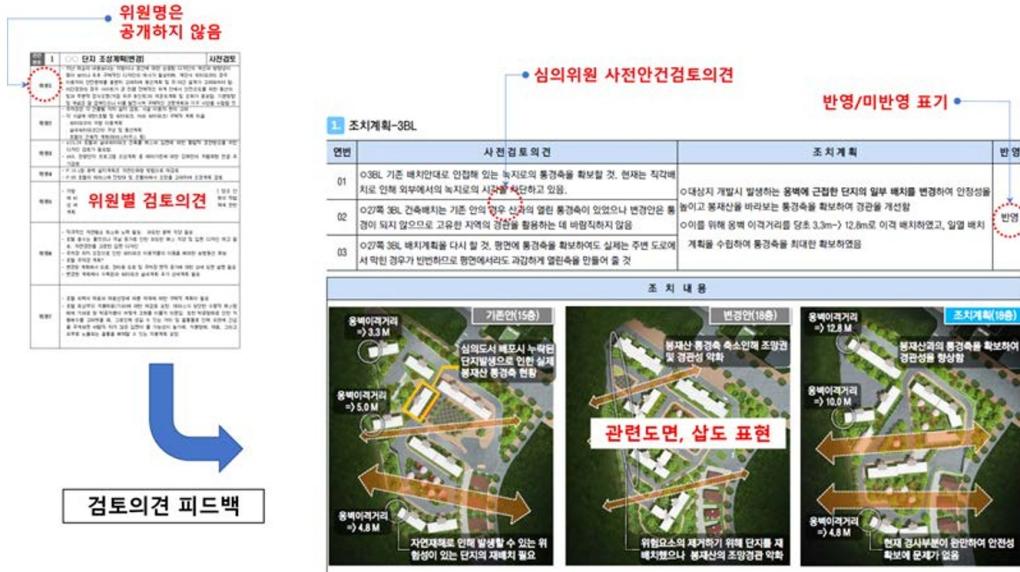
- (사전협의 후 안건 상정) '경관 심의 운영 지침'에 따라 경관위원회 심의 신청은 도시계획위원회, 건축위원회 등 다른 위원회의 심의에 앞서 실시하고, 관계기관 협의 완료, 시 전문위원의 사전협의를 완료한 후에 안건을 상정하고 있음
- (심의도서 보완 요구 및 안건상정 시기 조정) 사업자는 경관위원회 심의 신청 전(접수 마감일로부터 최소 10일 전) 전문직 공무원과 사전협의를 진행하도록 하고 있고 있으며, 사전협의를 통해 심의 도서를 보완하여 접수하거나 안건상정 시기를 조정하고 있음
- (효과적인 심의를 위한 지원역할 수행) 사전협의 시에는 '경관 심의 운영 지침' 5-2-1에 따른 심의서류 충족 여부 검토 외에도, 상위계획과 상충여부, 관련 법규 충족 여부, 검토에 필요한 분석자료 첨부, 경관시 뮤레이션 객관성 및 적절성 검토 등 효과적인 심의를 위한 지원역할을 수행하고 있음

□ 사전 심의안건 검토

- (효율적 경관심의를 위해 사전 심의안건 검토 진행) 인천광역시는 경관 심의 기간 단축 등 효율적인 경관심의 진행을 위해 심의위원이 심의 개최 전에 안건을 검토하여 의견을 사업자에게 전달하는 사전 심의안건 검토를 진행하고 있음
- (사업자는 심의시 검토결과 조치계획을 수립) 담당 공무원은 사전 검토

의견을 종합하여 사업시행자에 전달하고, 사업시행자는 검토의견에 대한 반영·미반영 등 조치계획을 수립하여 경관심의를 진행

- 심의위원들의 중복되는 의견은 종합하고, 상충되는 의견은 심의에서 논의하도록 운영하고 있으나, 상충되는 의견은 거의 없는 상황임
- (심의 주안점을 함께 배포) 사전 심의안건 검토 시, 심의안건과 함께 안건별 심의 주안점을 배포함으로써 심의위원들의 안전에 대한 이해를 도모하고 있음
 - 심의 주안점은 안전상정사유, 사전협의 과정, 재상정 안전의 경우 재검토 의결 사항 및 당시 회의 쟁점, 민원, 기타 안전별 특이사항 등 심의위원이 인지해야 할 사항을 명시하고 있으며 전문직 공무원이 작성하여 안내함



[그림 4-3] 인천광역시 사전 안전 검토 결과 조치계획 예시

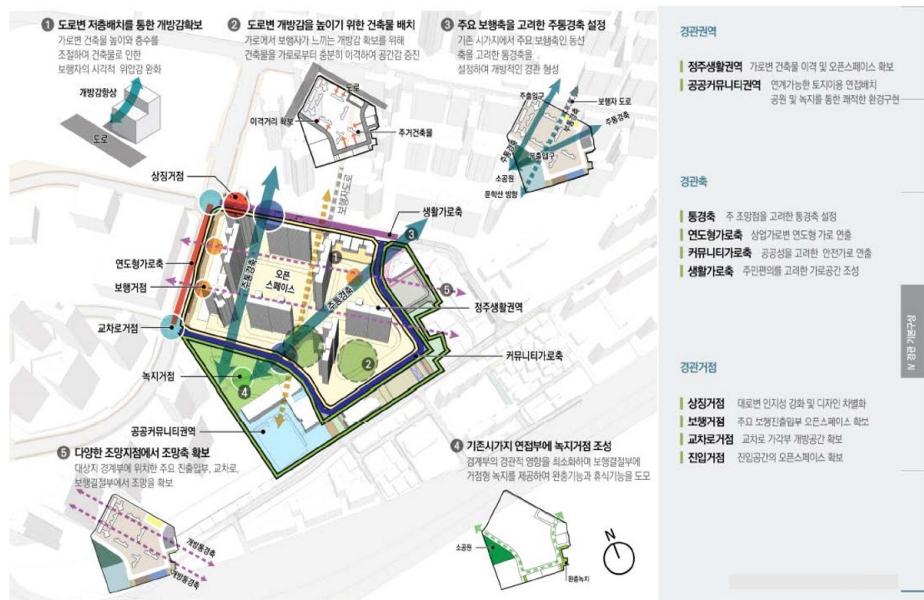
출처: 인천광역시 내부자료

③ 개발사업 경관심의 관련 운영사례 분석

□ 유형 A-1 : 구역지정 전 경관심의 후 지구단위계획으로 연결되는 경우

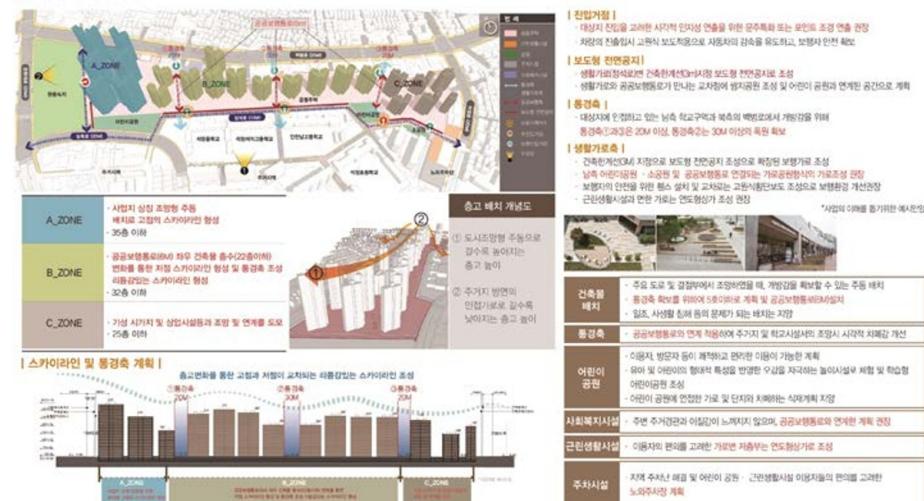
- 구역·지구 지정 전 경관심의 진행 시, 경관통합지침 작성 의무화
 - 개발사업 경관심의의 심의의견은 주로 지구단위계획 등 실시계획에서 반영할 사항이 많기 때문에, 구체적인 행위지침을 담은 경관통합지침도를 작성하도록 하여 경관심의 진행

- 개발사업의 경우, '경관통합지침' 작성을 의무화하여 경관심의 이후 이루 어지는 각종 위원회와 영향평가에 경관통합지침이 검토될 수 있도록 함
- 최종 결정내용은 개발사업계획에 포함하도록 하여 이후 인허가 절차에서 협의를 통해 전문직 공무원이 확인·관리하고 있음



4.8 통합지침도

| 단지배치 기본방향



[그림 4-4] 개발사업 경관통합지침 작성 사례: 도시개발사업(上), 정비사업(下)

출처: 인천광역시 내부자료

- 구역·지구 지정 전 경관심의 진행 시, 심의 후 연계 시스템 마련
 - 경관심의 결과가 이후 절차인 건축위원회, 도시계획위원회, 교통영향평가 등 각종 영향평가에서 연계검토가 가능하도록 사업부서와 각 심의 및 영향평가 담당자 간 업무협의를 진행함
 - 경관심의 후, 사업자는 전문직 공무원과 협의하여 경관심의 결과 조치계획을 경관위원회에 제출하며, 조치계획은 인허가 단계 시 확인·조치될 수 있도록 관련 부서에 통보함. 필요시에는 조치계획에 대한 부서간 업무협의를 진행함
 - 경관심의를 득한 사업은 인허가 전, 경관담당 부서와 협의를 진행하며, 전문직 공무원은 경관심의 결과 조치계획을 기준으로 인허가도서를 검토함

□ 유형 A-2 : 개발사업 경관심의 후 지구단위계획으로 연결되지 않는 경우

- 도시 및 주거환경정비사업 경관심의 후 별도로 건축물 경관심의 시행
 - 정비사업은 구역지정 후 사업시행인가까지 상당기간 소요되고 여건변화가 크기 때문에 「인천광역시 경관조례」 제24조에 따라 별도로 건축물 경관심의를 진행하고 있음

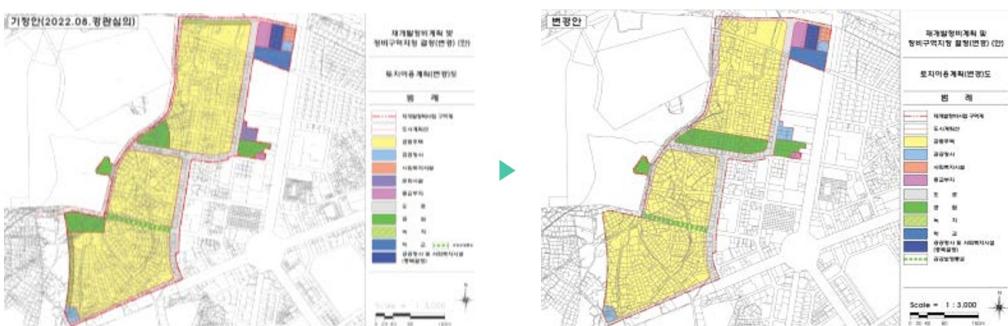
□ 유형 C : 주택건설사업에서의 경관심의 관련

- 주택건설사업 경관심의 시 건축물 경관심의 포함하여 시행
 - 「주택법」에 따른 주택건설사업은 「인천광역시 경관조례」 제24조에 따라 개발사업 경관심의 시 건축물 경관심의를 포함하여 심의를 진행하고 있음
 - 타 개발사업이 사업구역을 지정·고시하기에 앞서 심의를 진행하는 것과 달리, 주택건설사업은 주택단지 및 사업구역이 먼저 지정된 이후 해당 사업구역에 대한 사업계획을 수립 심의를 거쳐야 하므로 구체적인 건축계획이 이루어진 상황에서 안전이 상정됨
- 대지조성 완료 후 추진되는 주택건설사업 : 건축물 경관심의로 진행
 - 인천광역시는 「경관법」 전부개정 후 국토교통부의 유권해석에 따라 대지조성이 완료된 이후에 추진되는 주택건설사업을 경관심의 대상에서 제외하여 경관심의를 진행하지 않았음
 - 그러나 주택건설사업의 대부분이 대규모 개발사업이나 정비사업구역내에서 이루어지고 있어 경관관리의 필요성이 대두되어 2018년 국토교통부에 건의하였음⁴⁴⁾

- 2020년 4월부터는 경관자문의 방식을 시행해왔으며, 법제처의 유권해석에 따라 2022년 7월부터 「인천광역시 경관조례」 제24조에 근거하여 건축물 경관심의로 진행하고 있음

□ 계획변경에 대한 재심의 기준 관련 문제 사례

- 개발사업 경관심의 이후 토지이용계획이 변경되었음에도 재심의 대상이 아닌 경우
 - A구역 정비사업은 공원녹지의 위치 변경으로 인한 토지이용계획 변경으로 경관 변화가 클 것으로 예측되나, 공간시설 면적의 변경이 10% 미만으로 경관심의 대상에 해당하지 않음⁴⁵⁾
 - 토지이용계획 변경은 경관축 형성 및 건축계획 방향 등에 영향을 미치는 요소이고, 특히 공간시설의 배치는 통경축과 가로경관형성과 밀접한 관계가 있기 때문에 경관자문 또는 사전협의 강화 방안을 모색 중



[그림 4-5] 개발사업의 경미한 변경 사례(토지이용계획 변경)

출처: 인천광역시 내부자료

- 개발규모 및 배치계획의 재검토가 요구되나, 재심의 대상이 아닌 경우
 - B구역 정비사업은 뉴스테이 연계형 사업으로 2015년 개발사업 경관심의를 득하였고, 뉴스테이 사업을 철회하면서 2020년 정비계획 변경을 추진하였음
 - 뉴스테이 연계형 사업 추진 시 임대주택 비율에 따라 건축물 높이 및 용적률에 인센티브를 제공한 건이었으나, 사업 철회 이후에도 동일한 개발규모로 사업이 추진되고 있음

44) 주요 건의내용은 지자체 필요에 따라 주택건설사업에 대하여 건축물 경관심의를 진행할 수 있도록 개발사업 경관심의 대상에서 주택법에 따른 주택건설사업을 제외하는 내용의 경관법 개정 요청하는 사항임

45) 본 사례는 토지이용계획 변경(공원녹지 위치) 협의 당시 재심의 대상에 해당하지 않았으나, 몇 차례 사업변경을 통해 공원녹지 면적이 10%이상 축소되어 결국 재심의 대상에 포함되었음

- 개발사업의 공공 기여도가 낮아짐에 따라 개발규모 및 배치계획 등에 대한 재검토가 요구되나, 경관법에 따른 개발사업 재심의 대상에 해당하지 않음
- 미세한 변경 전임에도 불구하고 재심의 대상이 되는 경우
 - C구역 주택건설사업은 경관축 및 스카이라인계획, 건축배치, 건축형태, 입면 등 건축계획의 변화는 없으나 도로와 공원 기부채납면적 증가로 건축부지 면적이 감소하면서 용적률이 소폭 상향(0.23%)되어 개발사업 경관심의 대상이 되었음
 - 사업시행자와 담당부서 간 몇 차례 협의와 검토를 거쳐 부대시설 건축계획을 조정하여 용적률을 낮추어 경관심의 없이 주택건설사업계획 승인 절차를 이행함
- 타법에서 경미한 변경에 해당하나 경관법 상 재심의 대상인 경우
 - D구역 주택건설사업은 2차례에 걸쳐 주택건설사업계획 변경 승인 절차를 이행하였는데, 그 중 두 번째 변경은 측량에 따른 대지 면적의 변경으로 용적률이 1% 미만으로 증가되었어 경관심의 대상이 됨
 - ※ 주택법에 따르면 경미한 변경에 해당되나, 경관법 상으로는 경관심의 대상에 해당함
 - 개발사업이 장기화되면서 마케팅 측면에서 유리한 형태로 건축물 입면 색채계획이 전부 변경되어 경관적으로 영향이 큰 것으로 판단되어 경관심의를 진행하고자 하였으나,
 - 개발사업 경관심의 대상에 해당하지 않고, 건축계획의 경미한 변경에 대한 규정도 부재하여 경관자문을 이행하였음



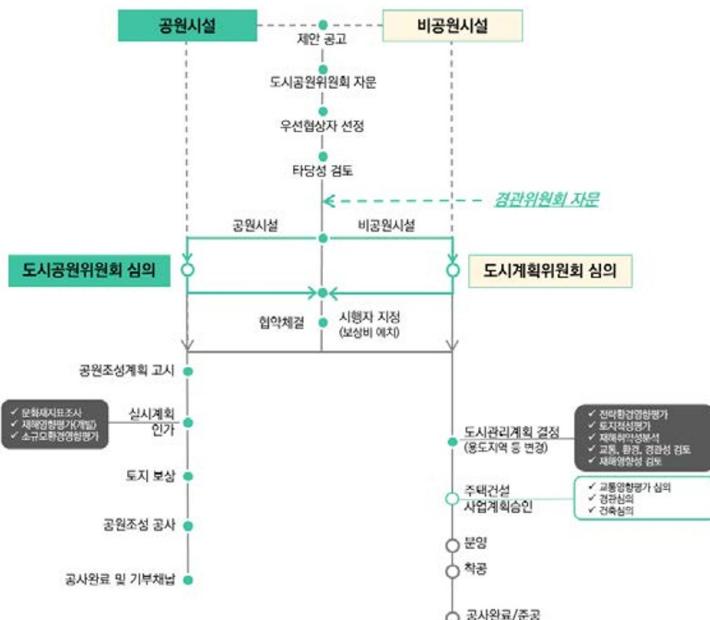
[그림 4-6] 개발사업의 경미한 변경 사례(건축물 입면변경)

출처: 인천광역시 내부자료

□ 기타 개발사업 경관심의 관련 문제점 및 개선사항 파악

• 도시공원 개발행위 특례사업에 의해 경관심의를 미시행하는 경우

- 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제21조의 2에 따른 '도시공원 개발행위 특례사업'은 개발사업 및 건축물 경관심의대상에 해당하지 않음
- 다만, 비공원시설부지 결정 이후 부지면적이 3만 제곱미터 이상일 때 주택법에 따른 주택건설사업 시행 시에는 개발사업 및 건축물 경관심의 대상임
- 주요 녹지경관축 상에서 개발행위 특례사업이 진행되는 특성상 비공원시설 부지 선정부터 경관적 검토가 선행되어야 하나, 경관적 검토 없이 비공원시설부지가 결정되고 주택건설사업이 추진되므로 계획내용의 조정에 한계가 발생하며, 심의횟수가 길어지는 문제점이 야기됨
- 또한 공원녹지의 일부를 개발하는 형태이므로 3만 제곱미터 미만의 개발도 경관적 측면에 큰 영향을 주기 때문에 세심한 경관적 검토가 요구됨
- 단기적 대안으로 비공원시설부지 결정 전, 경관위원회 자문을 받아 도시공원 전 구역에 대한 경관관리 방안을 마련하여 비공원시설부지 결정 및 개발방향을 수립하도록 유도하였고, 해당 내용은 이후 비공원시설 개발사업 경관심의 시 검토기준으로 활용함



[그림 4-7] 도시공원 개발행위 특례사업 추진 절차

출처: 인천광역시 내부자료

- 경관심의 대상이 아니라, 입주민 요구로 경관자문을 이행한 경우
 - E구역 주택건설사업은 입주자들의 건의로 건축물 입면 색채계획을 전부 변경하게 된 사례
 - 해당 지구단위계획의 시행지침과 상이한 계획으로 인허가부서와 민원인 간 논의가 장기화되어 집단민원까지 발생하여 인천광역시 경관위원회로 경관심의를 신청함
 - 최근 건축물 외관 색채로 시공사 브랜드를 인식하는 경향이 두드러짐에 따라 이에 대한 경관심의 대상 문의가 증가하고 있는 추세임
 - 건축물 입면 색채계획의 변경은 개발사업 경관심의 대상에 해당하지 않고, 건축물 경관심의 경미한 변경에 대한 규정도 부재하여 경관자문의 수준에서 이행하였음

2) 서울특별시

① 기본현황

□ 조직현황

- 서울특별시는 도시계획국 내 도시관리과에서 경관법에 따른 경관심의 업무를 담당하며, 디자인정책관 내 도시경관담당관에서 경관심의 이외의 업무를 담당
 - 세부적으로는 도시관리과에서 각종 사업에 대한 경관심의 정책, 안건협의·검토를 담당하고 있으며, 도시경관담당관에서 1)경관계획수립 및 운영, 2)경관사업 추진, 3)야간경관 계획, 4)옥외광고물 등의 업무를 담당함

□ 경관심의 대상

- 사회기반시설은 도로와 도시철도시설, 하천시설, 사회기반시설(전원설비, 자전거이용시설, 생활체육시설, 야간경관시설)에 대해 대상으로 하고 있으며, 유형별 총 사업비가 조례 상의 기준 이상인 경우 심의 대상으로 함
- 개발사업은 경관법 시행령 별표에서 규정하는 항목을 준용하고 있음
- 건축물의 경관심의 대상은 경관지구 내 건축물, 공공건축물, 다중이용건축물로써 연면적 5,000㎡ 이상 및 16층 이상의 건축물임. 다만, 중점경관 관리구역 안의 건축물은 경관계획에서 정한 대상을 적용함

[표 4-5] 서울특별시 경관심의 대상

구분	관련법령	심의대상
사회기반시설	<ul style="list-style-type: none">법 제26조영 제18조조례 제23조	<ul style="list-style-type: none">「도로법」에 따른 도로, 총 사업비 100억원 이상「도시철도법」에 따른 도시철도시설, 총 사업비 100억 원 이상「하천법」에 따른 하천시설, 총 사업비 50억원 이상「민간투자법」에 따른 시설 중 [별표]에 해당하는 사업
개발사업	<ul style="list-style-type: none">법 제27조영 제19조	<ul style="list-style-type: none">다음에 해당하는 영 제19조 별표의 개발사업<ul style="list-style-type: none">- 개발사업 면적이 3만제곱미터 이상 → 경관심의대상 개발사업 (영 제19조 별표)
건축물	<ul style="list-style-type: none">법 제28조영 제21조조례 제24조	<ul style="list-style-type: none">경관지구(시가지·특화경관지구 제외) 건축물로서 높이 3층 또는 12미터 초과, 건폐율 30퍼센트를 초과 건축물(경관계획에서 정하는)중점경관관리구역 내 건축물지자체, 「공공기관운영법」에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 건축 건축물로서 건축허가(협의)대상 건축물「건축법 시행령」 제2조제17호 가목 및 나목에 해당하는 건축물

출처: 「서울특별시 경관 조례」[시행 2023. 10. 4.] [서울특별시조례 제8926호, 2023. 10. 4., 일부개정]

□ 경관심의 상정 안건 수

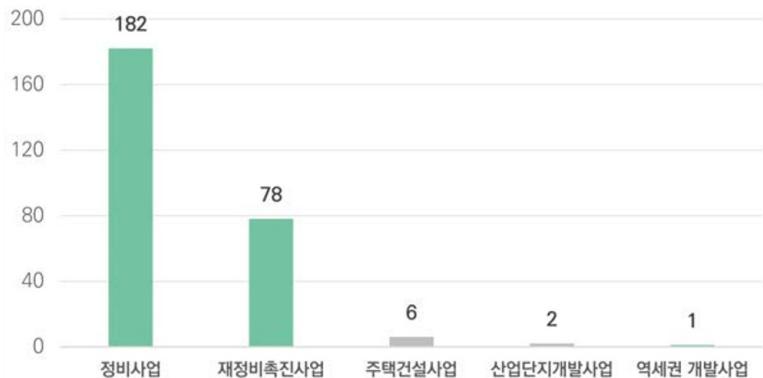
- 서울특별시 경관심의는 건축물-개발사업-사회기반시설 순으로 상정되고 있음

[표 4-6] 서울특별시 경관심의 안건 상정 현황(2015~2022)

구 분	사회기반시설	개발사업	건축물	경관계획	계
건수 (%)	87 (7.0)	269 (22.1)	867 (70.8)	1 (0.1)	1,224 (100)

출처: 서울특별시 내부자료

- 개발사업 심의안건은 재정비촉진사업, 정비사업이 주를 이루고 있음. 그 중 도시공원 개발행위 특례사업은 경관자문 안건으로 상정되었으며, 개발사업 구역 내 주택건설사업은 2022년 7월 전까지 자문안건으로 상정되었음



[그림 4-8] 서울특별시 경관위원회 개발사업 경관심의 상정 현황(안건수, %)

주: 2015~2022

출처: 서울특별시 내부자료

□ 경관 관련 위원회 운영방식

- 서울특별시는 경관심의의 효율성과 절차 간소화를 위하여 심의 안건 유형(사회기반시설, 개발사업, 건축물)에 따라 경관관련위원회에서 통합심의로 운영하고 있음⁴⁶⁾
 - 예외적으로 공공건축물 경관심의는 공공건축물 경관전문위원회로 소위원회로 위원 7명 이내로 구성하여 운영하고 있으며, 소위원회의 결정은 본 위원회의 결정으로 봄

46) 「경관법」제30조, 「서울특별시 경관조례」제25조 제2항

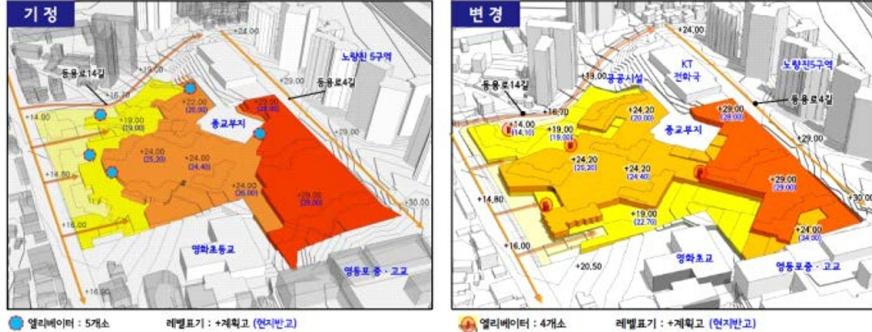
[표 4-7] 서울특별시 경관관련 위원회 구성 체계

심의유형	심의대상	관련위원회
각종 개발사업	도시개발, 재개발, 재건축 등	도시계획위원회·도시건축공동위원회
	재정비촉진지구	도시재정비위원회
사회기반시설	도로, 하천, 도시철도 등	공공디자인진흥위원회
	일반 건축물	건축위원회
	공공 건축물	건축위원회 내 공공건축물 경관전문위원회
건축물	도시공원 내 건축물	도시공원위원회

출처: 서울특별시 내부자료

- 개발사업 경관심의를 도시계획심의와 통합으로 수행함으로써 평면과 입체를 함께 검토할 수 있어 상호보완적이라는 장점과 함께, 경관 차원의 긴밀한 논의를 하기 어렵다는 단점도 존재함
 - (장점) 도시와 경관이 함께 심의가 되는 도시+경관 구조의 통합심의는 몇 가지 단점이 존재하지만, 평면으로만 제시하는 도시계획 분야의 심의를 경관심의의 입체적 요소가 보완되면서 시너지 효과를 발휘할 수 있는 심의 방법임
 - (단점) 한편, 심의 시 별도의 설명이 없다면 일반적인 도시·군관리계획의 부속서류인 경관성 검토와 같은 위계로 인식될 우려가 있음
 - 또한 서울특별시의 경우 위원회 운영시간은 최대 5시간 이내로 하루에 다룰 수 있는 안건이 최대 7-8개를 넘지 않게 조정하고 있으며, 1개의 안건은 최소 30분~최대 1시간 정도로 도시+경관 두 개의 심의를 진행하는 것은 논의 및 검토 시간이 부족할 수 있는 문제가 있음
 - 경관심의 및 도시계획심의의 통합 추진 시에는 서로 상호보완되는 긍정적 효과를 가지고 있으나, 도시+경관+교통+건축 등 다수의 심의를 동시에 추진하는 경우, 도서의 양, 심의시간 등의 문제로 인하여 절차 간소화 외 심의내용의 질적 향상을 기대하기는 어려움
- 따라서, 서울특별시는 경관통합심의 회의 개최 시 심의위원에게 안건별 심의 주안점을 배포하여, 심의위원이 인지해야 할 사항에 대해 명시하고 있음
 - 심의 주안점은 안전상정사유, 사전협의 과정, 재상정 안건의 경우 재검토 의결 사항 및 당시 회의 쟁점, 민원, 기타 안건별 특이사항 등 심의위원이 인지해야 할 사항에 대해 도시분야와 경관분야를 명시하고 있으며 전문직 공무원이 작성하여 안내하고 있음

- 주변지역 및 지형을 고려한 단지레벨 계획 수립
- 단차를 활용한 데크하부 주민공동시설, 주차장 계획



(도시계획) 평면도 지침

| 부문별계획(입체적 도시공간구조 연출방안)

17

검토항목			상정	주관
11-2	건축물 (지형, 단차)	산 주변 및 구릉지의 경우에는 단차에 대한 상세 대지조성도면 및 경관적으로 단차 와 개발사업의 조화로운 계획 제시	반영	반영



(경관) 입체적 사항 경관연출

[그림 4-9] 도시계획을 입체적 요소로 구성한 경관심의 사례

출처: 서울특별시 내부자료

- 「경관법」 전부개정 이후(2015년 1월)부터 2022년까지 각 경관과 관련된 위원회(도시계획위원회, 도시건축공동위원회, 도시재정비위원회, 공공디자인 진흥위원회, 건축위원회, 도시공원위원회 등)에서 매월 10~13회, 연간 평균적으로 약 150여건의 안건이 상정되어 활발히 운영되었음

[표 4-8] 서울특별시 경관위원회 연도별 개최 현황(2015~2022)

구 분	건축위원회	도시건축 공동위원회	도시계획 위원회	도시재정비 위원회	공공디자인 진흥위원회	도시공원 위원회
경관 심의 건수	2015	70	6	15	7	2
	2016	139	1	33	11	17
	2017	114	7	35	15	6
	2018	105	6	10	11	19
	2019	38	2	11	13	13
	2020	68	2	23	24	12
	2021	140(공공72)	1	7	5	11
	2022	101(공공72)	1	15	9	8
	합 계	775	26	149	95	87
총합계				1,224		

출처: 서울특별시 내부자료 / 단위: 건

□ 개발사업 경관심의 체크리스트 및 도서작성 가이드라인 마련

- 2019년까지 ‘경관 심의 운영 지침’ 별지를 기준으로 운영하였으나, 지침내용이 포괄적이며 모호하고, 검토 자료와 체크리스트를 별도 작성해야하는 애로사항이 있어 2020년 1월부터는 ‘서울특별시 개발사업 경관심의 체크리스트 및 도서작성 가이드라인⁴⁷⁾’ 마련을 통해 심의기준으로 활용하고 있음
 - 서울특별시는 도서작성 부실, 경관시뮬레이션 왜곡, 위원회별 심의 도서 수준 편차 등의 문제를 고려하여, 서울특별시 개발사업 경관심의 체크리스트 및 도서작성 가이드라인을 마련하였음
- 심의 도서와 체크리스트로 별도 구성되어진 타 지자체와는 달리 도서 자체에 체크리스트가 포함되어 있어 체크리스트를 확인하면서 도서를 직관적으로 심의를 할 수 있는 장점이 있으며, 도서 설명서를 만들어 각 체크리스트 항목에 대해 어떻게 작성해야하는지 상세하게 제시하였음
 - 체크리스트는 네 단계로 맥락과 흐름에 맞도록 구성하였는데, 먼저 많게는 5개 이상 위원회가 참여하는 통합심의의 특성을 고려하여 경관심의 도서를 압축 요약한 ‘경관심의 주요 핵심사항’을 마련하였음
 - 두 번째, 서울특별시가 제시한 경관자원 목록을 기준으로, 대상지 내 도시·건축의 역사적 맥락 등을 고려한 실효성 있는 현황분석을 유도하고자 하였음
 - 세 번째, 현황분석 결과를 토대로 경관구조를 평면과 입체로 설정하도록 하고, 네 번째, 설정된 경관구상계획을 각 부문별(축, 건축물, 가로경관 등)

47) 행정2부시장 방침 제329호

에 대해 도시와 건축을 연결해주는 디자인 컨셉, 경관 연출방안 등을 제시
토록 하였음

- 2020년부터 적용한 ‘서울특별시 개발사업 경관심의 체크리스트 및 도
서작성 가이드라인’을 개선하여 개발사업·건축물·사회기반시설 경관심
의 체크리스트를 보완하고 운영기준 및 매뉴얼을 리뉴얼하여 23년 하
반기부터 시행 예정임

[표 4-9] 서울특별시 개발사업 경관심의 체크리스트 일부

경관심의 주요 핵심사항			상정부서	검토부서	해당 없음
0	재심의의 경우 종전 심의에서의 지적사항 및 보완내용 우선기재 제시(심의 전후를 비교 대조할 수 있는 자료 제출)				
1	대상지를 포함한 지역 전체의 경관을 향상시키는 목표 및 전략 수립 제시				
2	건축물, 가로, 공원 및 녹지 등 경관계획 요소 전반을 유기적으로 통합적, 입체적 계획 제시(경관관련 계획사항 모두 수록)				
3	대상지 주변의 주요한 조망점(근경, 중경, 원경)을 설정하고 실사를 바탕을 한 시뮬레이션 작성(도시관리과 사전 협의 필수) 제시				
현황분석					
4-1	서울특별시 도시기본계획, 경관계획 등 관련계획에 관한 사항(반영 사항 없을 시 삭제) 제시				
4-2	대상지와 중첩 또는 스카이라인 등 경관적 영향을 미치는 주변 개발사업(정비사업 등) 계획 현황 제시				
5	서울특별시 경관자원도를 바탕으로 주변지역 경관자원 및 경관특성을 지역현황에 반영하고 우수한 경관 자원을 보존·활용 계획 제시				
현황분석을 바탕으로 한 경관구상계획(경관구조의 설정)					
6	현황분석 및 개발사업 규모, 장소의 특성 및 이용자를 고려한 평면적 경관구상도(상세한 설정근거 및 이유 포함) 제시				
7	설정한 평면적 경관구상을 입체적 경관구조로 구현하여 권역, 축, 거점에 대한 상세설명 제시(주요 조망점 시뮬레이션 포함) 제시				
8	토지이용, 지형·지세, 주변지역 건축군집의 높이(스카이라인) 등과 함께 형성되는 스카이라인 계획 제시 (주요 조망점 시뮬레이션)				
부문별 계획(입체적 도시공간구조 연출방안)					
9	경관축 연출방안	경관축의 장소성·조화성 확보 및 특성화 방안(통경축, 녹지축, 상징축, 중첩 군집 경관계획 등)을 입체적(3D) 계획으로 제시			
10	경관거점 연출방안	경관거점의 위치 및 특성화방안(진입부, 시각초점부, 결절부 등)을 입체적(3D) 계획으로 제시			
11-1	건축물(배치, 규모)	대상지 정체성, 주변지역 건축물 군집의 용량 및 규모 등을 고려하여 배치와 규모는 콘셉트를 포함한 계획 제시			
11-2	건축물(지형, 단차)	산 주변 및 구릉지의 경우에는 단차에 대한 상세 대지조성도면 및 경관적으로 단차와 개발 사업의 조화로운 계획 제시			
11-3	건축물(입면, 형태)	개발사업 경관계획(안)에서 건축심의 시 반영할 수 있는 디자인 코드, 콘셉트 등의 특화 사항을 포함한 입면 계획 제시			
12	가로경관 연출방안	대상지 내부와 경계부(Edge)에 해당하는 보행 및 차량의 주요 가로(경관축)에 대한 입체적(3D) 경관 연출방안 제시			
13	공원녹지계획	주변 여건, 규모, 위치 등에 따른 이용자 특성, 기존 녹지 보존, 친환경적 외부공간 조성 등에 대한 공원 및 녹지 등 오픈스페이스 계획 제시			
14	경관특화방안 (3D마스터디)	아파트지구, 재정비촉진지구 등 대규모 사업 계획 내 포함된 대상지는 동일 사업 구역 내 인접 사업지구를 포함한 3D 마스터디 계획을 통한 종합적 특화계획 수립			

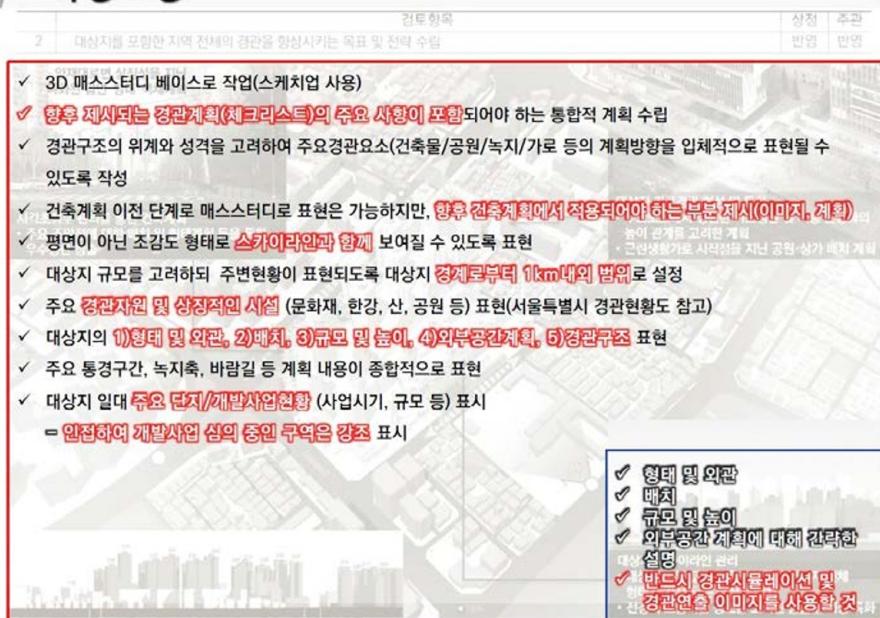
출처: 서울특별시 내부자료

| 경관심의 주요 핵심사항

4



작성요령



[그림 4-10] 경관심의 도서작성 샘플 및 설명서(가이드라인) 사례

주: (개발사업 경관심의 체크리스트2) 경관계획 요소 전반을 유기적으로 연계한 통합적·입체적 계획 제시
출처: 서울특별시 내부자료

| 현황분석을 바탕으로 한 경관구상계획 (경관구조의 설정)

13

검토항목		상정	주관
7	설정한 평면적 경관구상을 입체적 경관구조로 구현하여 권역, 축, 거점에 대한 상세설명 제시 (주요 조망점 시뮬레이션 포함) 제시	반영	반영
<p>노지축 / 균원공원 - 노정3구역→근린공원→송학대공원으로 이어지는 대상지 주변 노지축 연결</p> <p>통경축 - 단지의 천연로와 노지축인 공공보행통로를 접하는 통경축 - 친일거점(임금왕릉과 균진공원이 연결되는 통경축 양성)</p> <p>공공보행통로 - 진입거점 및 서유니버시티로 연결되는 공공보행통로 계획으로 주변 녹지축을 연결하는 통신 항성</p>	<p>검토항목 - 진입거점(임금왕릉과 균진공원이 연결되는 통경축 양성) - 노정3구역→근린공원→송학대공원으로 이어지는 대상지 주변 노지축 연결 - 단지의 천연로와 노지축인 공공보행통로를 접하는 통경축 - 친일거점(임금왕릉과 균진공원이 연결되는 통경축 양성) - 노정3구역→근린공원→송학대공원으로 이어지는 대상지 주변 노지축 연결 - 진입거점 및 서유니버시티로 연결되는 공공보행통로 계획으로 주변 녹지축을 연결하는 통신 항성</p>	<p>친일거점 / 임금왕릉 - 진입정장, 부대시설 및 균진나들길 계획하여 주민편의 편의성을 높이고 공공보행통로로 연결되는 연수성 확보</p> <p>서유니버시티 / 서유니버시티 - 노정3구역→근린공원→송학대공원으로 이어지는 대상지 주변 노지축 연결 - 노정3구역→근린공원→송학대공원으로 이어지는 대상지 주변 노지축 연결 - 노정3구역→근린공원→송학대공원으로 이어지는 대상지 주변 노지축 연결 - 노정3구역→근린공원→송학대공원으로 이어지는 대상지 주변 노지축 연결</p> <p>시각 결집점 - 대상지 주동과 연결되는 오른스페이스 계획으로 이용자들이 청진 시야 확보</p>	

작성요령

검토항목		상정	주관
7	설정한 평면적 경관구상을 입체적 경관구조로 구현하여 권역, 축, 거점에 대한 상세설명 제시 (주요 조망점 시뮬레이션 포함) 제시	반영	반영
<ul style="list-style-type: none"> ✓ 권역, 축, 거점에 대한 상세설명 ✓ 현황분석에서 도출된 이슈를 바탕으로 마련된 경관구조계획으로 대상지 이슈를 ✓ 경관구조를 통해 어떻게 경관을 항상시키겠다는 내용이 포함되어야 함 ✓ 통경축, 경관축(가로경관), 경관거점 각각 내용 수록 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 경관구조에 대한 평면 위치도와 주요한 권역, 축, 거점에 대한 사항을 경관시뮬레이션과 연동되게 작성(주요조망점에 따른 경관시뮬레이션) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 권역, 축, 거점에 대한 상세설명 ✓ 현황분석에서 도출된 이슈를 바탕으로 마련된 경관구조계획으로 대상지 이슈를 ✓ 경관구조를 통해 어떻게 경관을 항상시키겠다는 내용이 포함되어야 함 ✓ 통경축, 경관축(가로경관), 경관거점 각각 내용 수록 	

[그림 4-11] 경관심의 도서작성 샘플 및 설명서(가이드라인) 사례

주: (개발사업 경관심의 체크리스트7) 설정한 평면적 경관구상을 입체적 경관구조로 구현하여 경관구조 설명 제시
출처: 서울특별시 내부자료

□ 경관심의 담당 전문원이 경관과 관련된 통합심의 컨트롤타워 역할 수행

- 경관과 관련된 위원회는 각 위원회 담당자가 운영을 하고 있으며, 효과적인 안전심의를 지원하기 위하여 전문직 공무원(일반임기제) 1명이 경관위원회 상정안건에 대한 사전협의와 심의 결과 조치계획 협의, 경관심의 이후 인허가 과정에서 조치결과를 확인하는 경관심의 컨트롤타워업무를 담당하고 있음
- 전문직 공무원이 사업자에게 주요 조망점을 제시하고, 사업자는 해당 조망점에 대한 경관시뮬레이션 작성 후 스케치업 파일을 공무원에게 전달하여 시뮬레이션의 왜곡 및 적정성 검토 후 안건을 상정하도록 함
 - 전문직 공무원은 경관 도서의 검토 뿐 아니라 심의 안건에 대한 적극적 참여로 양호한 경관을 위해 사업자와 행정이 함께 노력하고 있음

② 사전협의 등 운영현황

□ 심의절차



[그림 4-12] 서울특별시 경관통합심의 절차

출처: 서울특별시 내부자료 활용하여 연구진 재작성

□ 사전협의

- (사전협의 후 심의 신청) 사업자는 경관위원회 심의 신청 전(공람공고, 관련 부서 협의 시) 전문직 공무원과 사전협의를 진행해야 하며, 사전협의 결과에 따라 심의 도서를 보완하여 접수하거나 안건상정 시기를 조정함
 - 사전협의 시 경관(심의) 도서작성방법, 경관계획과의 정합성, 조망점 선정 등 관련 사항에 대해 사전협의를 하며, 이후 경관심의 1주일 전 사전협의 사항 이행 체크 및 경관연출 방안 등 경관계획 등 검토 및 의견을 제시함
 - 재상정 안건의 경우, 심의의견 조치결과에 대한 협의도 진행함

- (사업 인허가부서 및 시행부서 참여유도) 도시계획국 경관전문직 공무원과 사전협의, 사전검토 후 경관심의에 상정하게 되며, 경관 관련 의견에 대해 경관심의 담당부서와 협의하여 결과에 반영토록 하여, 사업 인허가부서 및 사업시행부서가 경관심의 과정에 참여토록 유도하고 있음
 - 경관심의는 관련 위원회의 일정에 따라 각 위원회별 매월 1~2회 개최하며, 사업 인허가부서 또는 사업시행부서를 통한 경관심의 신청을 받음

□ 사전 심의안건 검토

- (통합관리시스템 웹사이트 활용을 통한 사전의견 개진) 경관 전문직 공무원이 검토한 경관심의 도서는 서울특별시 도시계획위원회통합관리 시스템에 안건이 올라가고 그 안건에 대해 심의위원들이 사전 심의안건 검토의견을 사이트 내 작성하여 회의시간을 단축하고, 회의에서 도시 및 경관 관련 핵심 사항에 대한 집중적 논의가 이루어지도록 함

The screenshot shows the 'Seoul City Urban and Architecture Commission' website interface. At the top, there are navigation links for 'Commission', 'Archive', 'User Information' (000), and 'Logout'. Below the header, there are dropdown menus for 'Commission Meeting Management', 'Review Status', 'Decision-making', and 'Information Disclosure'. The main content area is titled '도시계획위원회 안건 상정' (Pre-application of Urban Planning Commission). It displays information about the meeting: '제00차 본위원회' (Meeting No. 000), '상정안건 제출기간: 2023.00.00(요일) ~ 2023.00.00(요일)' (Submission period: 2023.00.00(Monday) ~ 2023.00.00(Monday)), and '첨부파일 수정기간: 2023.00.00(요일) ~ 2023.00.00(요일)' (Attachment file modification period: 2023.00.00(Monday) ~ 2023.00.00(Monday)). A button for '일정보기' (View Schedule) is also present.

상정안건 목록 (총 2건) *동일부서 상정 안건만 표시 됩니다.

	번호	안건명	설의유형	담당자	검토의견	진행상태	결재상태	심의순서	비주얼서울
■	1	안건명 아파트 재건축 정비계획 결정(변경)(안)	심의	안건 담당자	■	결회요청	결재상신	-	MAP URL
■	2 (안)	안건명 아파트 재건축 정비계획 수립 및 청구구역 지정·경관심의	심의	안건 담당자	■	상정완료	결재완료	-	MAP URL

상정안건 상세 표시되는 선택 입력 항목입니다.

The detailed view for the first item (번호 1) shows the following fields:

- 상정위원회:** 제00차 도시계획위원회
- 위원회유형:** 본위원회
- 설의유형:** 예 : 2020-0001 (※ UPIS연동을 위한 입력란입니다. 표시형식(금고번호만 입력해주세요.)
- 심의 유형:** 신규상정 (선택된 항목)
- ※ 위원회 심의 이력이 있는 경우 반드시 '안건이력조회' 클릭을 통해 과거이력을 선택해주세요.**
- 안건 명:** 아파트 재건축 정비계획 결정(변경)(안)
- 자치구:** 서초
- 상정내용:**
 - 용적률: 상한율적률 000.00 이하, 법적상한율적률 000.00% 이하
 - 세대 수: 000 세대 (분양: 000 세대 / 공공주택 000 세대)

[그림 4-13] 서울특별시 도시계획위원회 통합관리시스템

출처: 서울특별시 내부자료

③ 개발사업 경관심의 관련 운영사례 분석

□ 유형 A-2 : 개발사업 경관심의 후 지구단위계획으로 연결되지 않는 경우

- 담당부서 간 업무협의, 사업자와 조치계획 협의, 심의자료의 DB화를 통한 경관심의 결과 연계 노력
 - (담당자 간 업무협의) 개발사업 경관심의 이후 절차인 건축심의(건축물 경관심의 포함) 등 각종 심의 및 영향평가에서 연계 검토가 가능하도록 사업 부서와 각 심의 및 영향평가 담당자 간 업무협의를 진행함
 - (사업자와 조치계획 협의) 경관심의 후, 사업자는 전문적 공무원과 협의하여 심의결과 조치계획을 해당 경관과 관련된 위원회에 제출하며, 필요시 조치계획에 대한 관련 부서 협의를 진행함
 - (심의자료의 DB화) 경관심의를 경관과 관련된 위원회에서 통합심의로 진행함에 따라 경관 전문적 공무원이 모든 경관심의 안건을 대상으로 DB를 구축하여 상시 모니터링을 통해 경관심의 운영 개선 및 정책, 조례 개정 등에 적극적으로 활용함

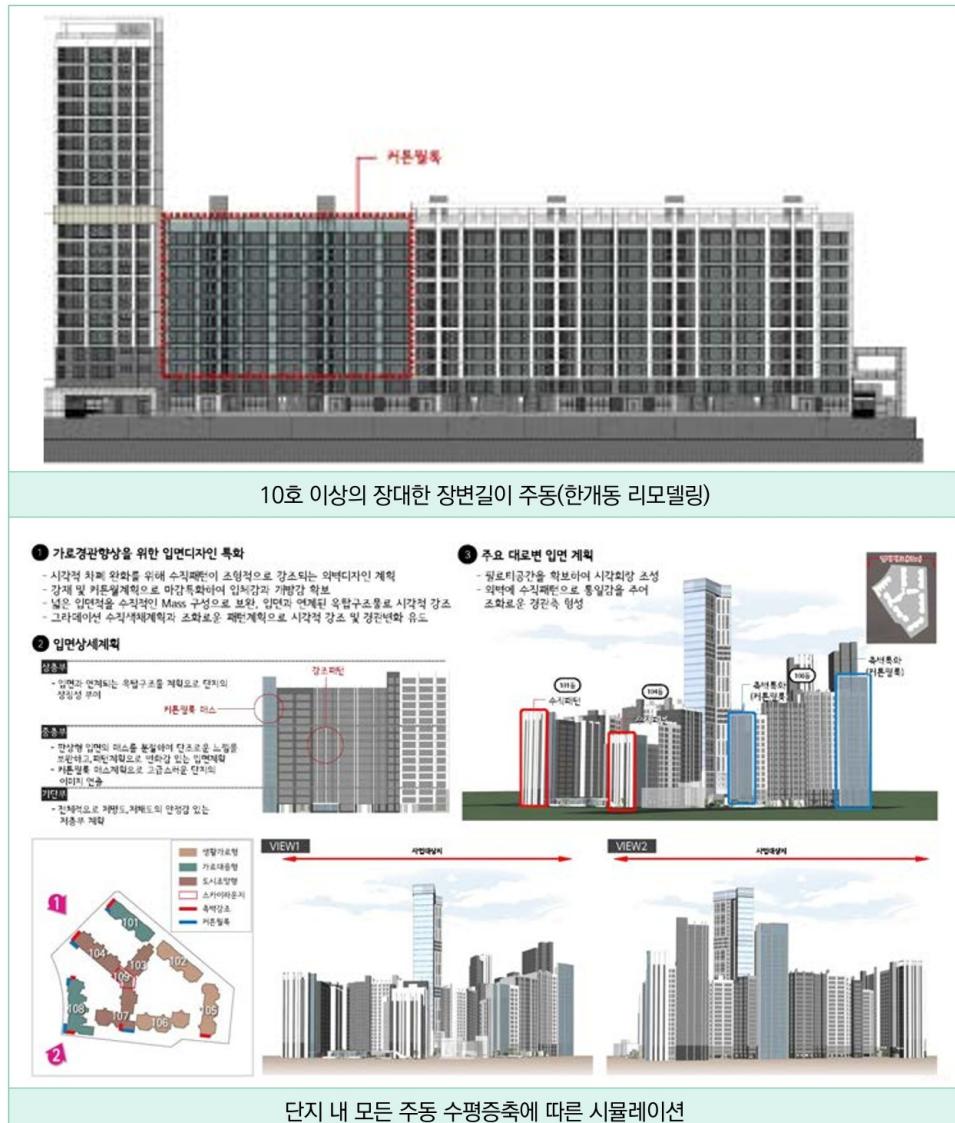
□ 유형 C : 주택건설사업에서의 경관심의 관련

- 경관에 미치는 영향이 크지만 심의 대상에 해당하지 않는 사례 : 리모델링 사업
 - 공동주택 리모델링 사업은 일반적으로 수평증축 및 별동증축으로 인하여 과도한 배치구조가 발생할 우려가 많은 사업이나, 부지면적이 3만m² 이상의 주택건설사업임에도 불구하고 대지조성 없이 진행됨에 따라 경관심의 대상에 해당되지 않는 문제가 발생⁴⁸⁾
 - 리모델링 사업에서는 특히 기존 아파트 측벽부에 별동을 증축하여 과도한 장벽길이(10호 조합, 100m 이상)의 판상형 계획이 진행되는 사례가 다수 발생하고 있음
 - 이에 따라, 서울특별시는 리모델링 사업의 과밀 개발 및 경관 부조화의 우려 등 문제점을 개선하기 위해 23년 3월 도시건축공동위원회 사전자문을 통해 지구단위계획(안)에 대해 사전자문 하도록 운영하여, 개발사업 경관 심의에 준하는 경관에 관한 사항을 포함하여 상정토록 하고 있음
 - 1)통합·입체적 계획, 2)경관시뮬레이션, 3)건축 경관계획, 4)위압감 완화

48) 최근 서울특별시에서는 2018.3 재건축 안전진단 기준 강화 이후 기존 과밀단지의 재건축 대안으로 리모델링 추진단지가 증가(19년~22년 50개 단지 조합설립)하고 있음

및 지역경관향상 방안의 4개의 사항에 대해 사전자문 시 함께 상정되며, 경관시뮬레이션 작성을 위한 조망점은 경관 전문직 공무원이 제시하며, 4 가지 항목에 대해 사전협의를 통해 상정토록 함

- 지구단위계획 사전자문 시 면적유무에 상관없이 경관심의에 준하는 경관에 관한 사항 내용을 추가하여 관리하고 있으나, 향후 경관법 시행령 개정 시 주택건설사업 또는 대지조성사업으로 변경이 필요하다는 의견을 개진



[그림 4-14] 일반적인 리모델링 수평증축 계획(안)

출처: 서울특별시 내부자료

① 가로경관향상을 위한 입면디자인 통화

- 시각적 차폐 완화를 위해 수직폐면이 조형적으로 강조되는 외벽디자인 계획
- 강재 및 커튼월계획으로 압강 특화하여 입체감과 개방감 확보
- 낮은 입면률을 수직적인 Mass 구성을로 보완, 입면과 연계된 유탈구조풀로 시각적 강조
- 그리데이션 수직색재계획과 조화로운 패턴계획으로 시각적 강조 및 경관변화 유도

② 입면상세계획

상세설명

- 입면의 연대라는 축집구조를 계획으로 입면의 낭성화 부여
거울링복 리스
- 수직면**

 - 한강변 당면의 리스를 풍물거리 단면화로 느낌을 표현하고, 재민재로도 연계된 낮은 입면계획
모교재민
 - 거울링복 리스계획으로 고급스러운 단면의 미디어 면출
 - 전체적으로 거행도, 거리도의 안정감 있는 거우주 계획

- 기초면**

③ 주요 대로변 입면 계획

- 2개층 필로리공간을 확보하여 시각회랑 조성
- 외벽에 수직폐면으로 통일감을 주어 조화로운 경관축 형성

사전자문 내 경관에 관한 사항(건축 경관계획)

구분	검토항목	상정	주관
3	토지이용, 지형, 지세, 대상지 경계상, 주변지역 건축물 규모 등을 고려한 대상지의 배치 형태 규모에 따른 건축계획안 위압감 완화 및 지역 경관 향상을 위한 방안		

지역경관 향상 및 공공성 증진을 위한 방안

- 1. 담장개방**

기조성되어 있던 담장을 해물고 개방하여 도시미관 향상

- 2. 공원경비**

대상지 북측 공공보행통로와 연결되는 공원의 경비를 통한 지역경관 향상

3. 공공보행통로

대상지와 북측 왕나루아이파크 사이에
공공보행통로를 조성하여
한강변으로 연결되는 연속적인 동선계획

4. 열린놀이터

대상지 내 열린놀이터를 조성하여
지역주민들이 함께 이용할 수 있는
열린공간으로 조성

사전자문 내 경관에 관한 사항(위압감 저감방안)

[그림 4-15] 서울특별시 지구단위계획 사전 자문 내 경관에 관한 사항

출처: 서울특별시 내부자료

□ 계획변경에 대한 재심의 기준 관련 문제 사례

- 미세한 변경 건임에도 불구하고 재심의 대상이 되는 경우
 - A구역 정비사업의 예시와 같이, 개발사업 경관심의 이후 구역 계 가장자리 일부 필지가 동의율 등의 문제로 제척이 되면서 자연스럽게 용적률이 상향되었으나, 그로 인한 경관변화가 전혀 없음에도 불구하고 「경관법 시행령」 제19조 제2항 제3호에 따라 경관심의를 거쳐야 했음
 - 서울특별시는 통합심의로 진행됨에 따라 A구역의 사례와 같이 경관에 관한 사항은 없으나, 도시계획 심의와 통합심의로 진행되는 성격을 고려하여 기 결정 심의안건과 동일한 도서로 재심의를 거치는 것이 불합리하다 판단하여 경관법 개정 시 의견 개진 예정

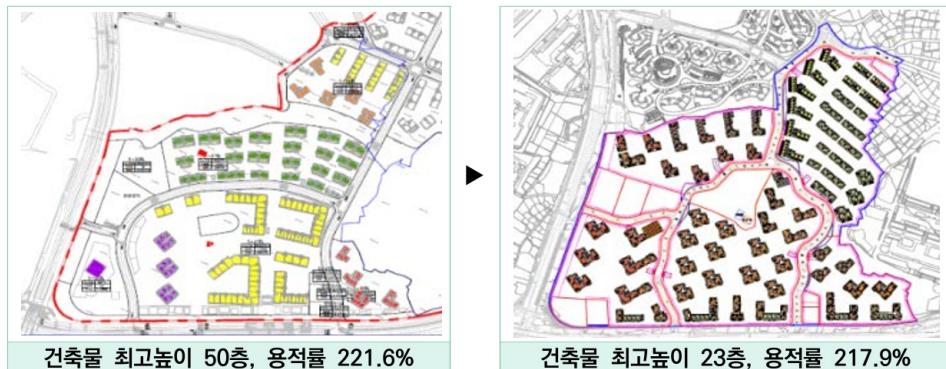


[그림 4-16] 개발사업의 경미한 변경 사례(미세 용적률 증가)

출처: 서울특별시 내부자료

- 개발규모 및 배치계획 재검토가 요구되나, 재심의 대상이 아닌 경우
 - B구역 정비사업 변경 건은 「경관법 시행령」 제19조 제2항에서 제시하는 중대한 변경 항목(구역계 면적 증감, 공간시설 면적 감소, 최고높이, 용적률 증가)에 해당하지 않음에 따라, 개발사업 경관심의 이후 스카이라인, 경관구조, 외부공간 계획 등 경관적 사항이 대부분 변경됨에도 불구하고 이전의 심의 결과가 연계되지 않는 문제점 발생
 - 해당이 되는 안전에 대해 심의를 거치게 할 수는 없지만 지역특성에 따른 높이계획, 경관구조 형성 및 건축계획 방향 등에 대한 고려가 요구되어, 경관자문 또는 건축심의 시 관련 부서 협의를 통해 의견을 제시하는 등 다양한 방안으로 노력중

- 그러나, 향후 법 개정 시 도시구조적 측면이 아닌 경관적 요소의 변경에 대한 기준 마련이 필요할 것으로 판단됨



[그림 4-17] 개발사업 경관심의의 경미한 변경 예시(배치 및 축 등 변경)

출처: 서울특별시 내부자료

3) 평택시

① 기본현황

□ 조직현황

- 평택시는 도시주택국 내 도시계획과에서 경관법을 소관하며, 세부적으로는 1)경관조례, 2)경관위원회 운영, 3)경관계획수립 및 운영 담당
- 경관협의 및 경관위원회 일체의 업무는 2022년까지 디자인직렬 일반 공무원 1명이 운영하였고, `21년 9월 조례 개정을 하며 경관소위원회 자문 안건이 증가함에 따라 건축직렬 일반 공무원 1명을 충원하여 현재 총 2명이 담당하고 있음
 - 디자인 직렬 공무원 1명 : 경관위원회, 경관 공동위원회(경관·건축), 통합심의위원회의 건축물, 개발사업, 사회기반시설 등 주로 심의 관련
 - 건축 직렬 공무원 1명 : 경관소위원회의 주택건설사업, 건축물 등 자문 관련 부분과 건축허가 및 사업계획승인 경관협의 업무
- 이러한 업무 분담으로 경관협의, 경관심의 및 자문부터 사업 인허가 및 준공까지 일련의 업무절차를 추진하며 해당 사업에 대하여 연속성, 일관성을 지속적으로 유지함

□ 경관심의 대상

- 사회기반시설은 도로와 도로시설물, 철도시설, 도시철도시설, 하천시설, 조명시설을 대상으로 하고 있으며, 유형별 총 사업비가 조례 상의 기준 이상인 경우 심의 대상으로 함
- 개발사업은 경관법 시행령 별표에서 규정하는 항목을 준용하고 있음
- 건축물의 경관심의 대상은 경관지구 내 건축물, 공공건축물(지상 2층 이상이며 연면적 660㎡ 이상), 민간건축물(지상 5층 이상이며 연면적 5,000㎡ 이상)로써 연면적 5,000㎡ 이상 및 규모가 변경(10분의 3이상 증축 또는 대수선)되는 건축물임

[표 4-10] 평택시 경관위원회 심의대상

구분	관련법령	심의대상
사회기반시설	• 법 제26조 • 영 제18조 • 조례 제24조	1. 「도로법」에 따른 도로로 총 사업비가 100억원 이상인 사업 2. 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 시설물로 별표 1에 해당하는 경우 - 도로교량, 도로터널, 옹벽 및 절토사면 3. 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」에 따른 철도시설로 총 사업비가 100억원 이상인 사업 4. 「도시철도법」에 따른 도시철도시설로 총 사업비가 100억원 이상인 사업 5. 「하천법」에 따른 하천시설로 총 사업비가 50억원 이상인 사업 6. 시가 관리하는 공공시설에 경관개선을 목적으로 설치되는 조명시설로 총 사업비가 3억원 이상인 사업 (단, 유지보수의 목적으로 조명시설의 색채와 조도의 변경 없이 시행되거나, 일시적 설치의 목적으로 설치기간이 180일 미만인 사업은 제외한다)
개발사업	• 법 제27조 • 영 제19조	1. 다음에 해당하는 영 제19조 별표의 개발사업 (변경 포함) - 도시지역 개발사업 면적이 3만제곱미터 이상 (비도시지역은 30만㎡) → 경관심의대상 개발사업 (영 제19조 별표)
건축물	• 법 제28조 • 영 제21조 • 조례 제25조	1. 경관지구 내 건축물 - 자연경관지구 : 인 · 허가대상 건축물(가설건축물 제외) - 시가지경관지구 : 지상 5층 또는 높이 20m 이상이거나, 연면적 5,000㎡ 이상 - 수변/전통/조망권 지구 : 지상 2층 또는 높이 8m 이상이거나, 연면적 2,000㎡ 이상 2. 공공건축물 : 지상 2층 이상이며 연면적 660㎡ 이상 - 공공업무시설, 문화 및 종교시설, 노유자시설, 운동시설 3. 민간건축물 : 지상 5층 이상이며 연면적 5,000㎡ 이상 4. 1~3호 해당하는 건축물로 설계변경에 따라 심의대상 규모가 되거나, 기존건축물 규모 (연면적, 층수, 높이 중 어느 하나에 해당하는 경우)의 10분의 3 이상 증축 또는 대수선 (21.9.27.~)

출처: 「평택시 경관 조례」[시행 2022. 11. 17.] [경기도평택시조례 제2192호, 2022. 11. 17., 일부개정]

□ 경관심의 상정 안건 수

- 평택시의 심의 및 자문 상정 안건은 건축물 73.8%로 가장 많으며, 개발 사업이 19.5% 순으로 상정됨

[표 4-11] 평택시 경관위원회 안건 유형별 상정 현황(2016~2022)

구분	계	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
계	282(100.0%)	53	50	32	32	14	36	65
사회기반시설	11(3.9%)	2	-	2	2	1	2	2
개발사업	44(19.5%)	5	6	9	3	-	10	22
건축물	208(73.8%)	44	44	20	26	12	22	40
경관계획	1(0.4%)	-	-	1	-	-	-	-
기타	7(2.5%)	2	-	-	1	1	2	1

출처: 평택시 내부자료

□ 경관 관련 위원회 운영방식

- 평택시는 경관위원회, 경관소위원회, 경관·건축공동위원회로 구분하여 운영하며, 건축물, 개발사업, 사회기반시설 등에 대한 안전 발생 시마다 개최하고 있음

[표 4-12] 평택시 경관 관련 위원회 운영현황

구분	경관위원회	경관소위원회	경관 공동위원회(경관·건축)
위원구성	10명 이상 20명 이내	7명 이내	30명 이내
구성방법	위원장이 회의 시마다 지정		
회의개최	안전 발생 시		
비고	(개의 및 의결) 구성위원 과반수 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수 찬성으로 의결		

출처: 평택시 내부자료

- 경관심의(자문) 신청자는 접수 전 심의 담당 주무관과 사전협의를 거쳐 접수하며, 접수 후에는 관련 부서와의 협의사항(조치계획 등)을 반영하여 심의하고 있음
 - 과거 심의위원의 사전안건검토 의견을 받아 심의를 진행하였으나, 사업자의 도서작성 부담 최소화 요청이 빈번하게 발생함에 따라 심의 담당 주무관의 협의내용이 중요해지면서 담당 공무원의 전문성 요구가 점차 증가함
- 평택시 경관위원회는 최근 7년간 147회 개최하였으며, 282건의 심의 및 자문 안건을 상정함

[표 4-13] 평택시 경관위원회 연도별 개최 현황(2016~2022)

구분	계	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
개최 횟수	계	147회	21회	21회	20회	19건	11회	21회	34회
	본위원회	70(47.6%)	11	14	8	10	6	11	10
	소위원회	22(15.0%)	-	2	1	2	2	1	14
	경관·건축공동위원회	22(15.0%)	9	-	3	1	-	3	6
	통합심의위원회	33(22.4%)	1	5	8	6	3	6	4
안건 수	계	282건	53건	50건	32건	32건	14건	36건	65건
	본위원회	138(48.9%)	21	37	13	18	9	22	18
	소위원회	42(14.9%)	-	-	1	2	2	2	35
	경관·건축공동위원회	52(18.4%)	31	-	7	1	-	6	7
	통합심의위원회	50(17.7%)	1	13	11	11	3	6	5

※ 통합심의위원회 : 「토지이용 인·허가 간소화 특별법」에 따라 경관, 건축, 도시, 교통, 재해분야 위원회를 통합으로 운영하고 있으며, 도시계획과 내 지구단위계획팀에서 운영함

출처: 평택시 내부자료

- 2021년 9월, 조례 개정으로 경관심의와 자문대상을 신설하면서 소위원회 개최횟수와 상정 건수가 증가하고 있음

[표 4-14] 평택시 경관 소위원회 심의 및 자문 대상

구분	내용	심의(자문)시기	관련법령	비고
심의 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 제25조(건축물의 경관심의 대상) 제4호에 따른 건축물로 기준 건축물의 규모(연면적, 층수, 높이 중 어느 하나에 해당하는 경우)의 10분의 3 이상 증축 또는 대수선 	건축허가 (변경) 전	조례 제25조 제4호, 제31조 제2항제1호	
자문 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 총 300세대 이상 공동주택 외관 재도색 자문 요청 시 ※ 단, 유지 및 보수 목적이 입면 색채와 패턴 변경이 없는 경우 제외, 지구단위계획시행지침으로 건축물의 형태 및 색채가 규정된 경우 제외 	재도색 공사 전	조례 제28조제1호	'21.9.27.~
	<ul style="list-style-type: none"> • 지상 4층 이하이고 높이 20m 이상이며, 지상층의 연면적 5,000㎡ 이상인 공장, 창고시설 (건축법시행령 별표1의 용도별 건축물의 종류) ※ 단, 지구단위계획시행지침으로 건축물의 형태 및 색채가 규정된 경우 제외 	건축허가 전	조례 제28조제2호	
	<ul style="list-style-type: none"> • 300세대 이상 또는 연면적 25,000㎡ 이상인 신축 공동주택과 오피스텔 ※ 단, 경관심의 대상 제외, 지구단위계획구역 포함 	건축심의 전 교통영향평가 시	조례 제28조제5호	'22.1.1.~ ※신규 건축심의 신청사업

출처: 평택시 내부자료

□ 경관심의 결과의 이행을 위한 사후 협의 추진

- 심의 담당 공무원은 심의 전 사전협의 단계부터 위원회 운영, 경관심의 결과에 대한 조치계획 검토까지 일련의 과정에서 지속성과 일관성을 가지고 안건을 단계별로 연계하여 처리함
- 심의의결사항 및 최종 조치계획은 경관위원회 이후 단계에서 이루어지는 도시계획위원회, 건축위원회, 교통영향평가 등에도 연계하고, 각 건축물 인허가 시에도 연계될 수 있도록 심의 담당공무원은 관련 부서와 지속적으로 협의하고, 이러한 절차들에 대하여도 사업자에게 안내하고 있음
 - 심의 및 자문대상은 지구단위시행지침 및 경관가이드라인을 검토기준으로 활용하고, 경관협의의 시에는 경관가이드라인을 정성적 유도지침으로 활용하여 경관계획의 실행력 및 연속성을 확보하고자 함

② 사전협의 등 운영현황

□ 경관심의 절차



[그림 4-18] 평택시 경관심의(자문) 절차

출처: 평택시 내부자료 활용하여 연구진 재작성

□ 사전협의

- 심의 접수 전 사전협의 시 담당 주무관은 심의서류, 상위계획, 관련법규, 시뮬레이션 등 객관적인 심의 도서를 작성할 수 있도록 안내함
- 심의 접수 후 관련 부서(도시계획과, 건축허가과, 교통행정과 등)와 사전협의를 통해 심의 이후에 발생할 수 있는 각종 위원회 및 부서 간 의견 상충 등 시행착오를 줄일 수 있도록 함
- 경관협의는 최근 5년간 1,594건으로 매년 증가하고 있는 추세임

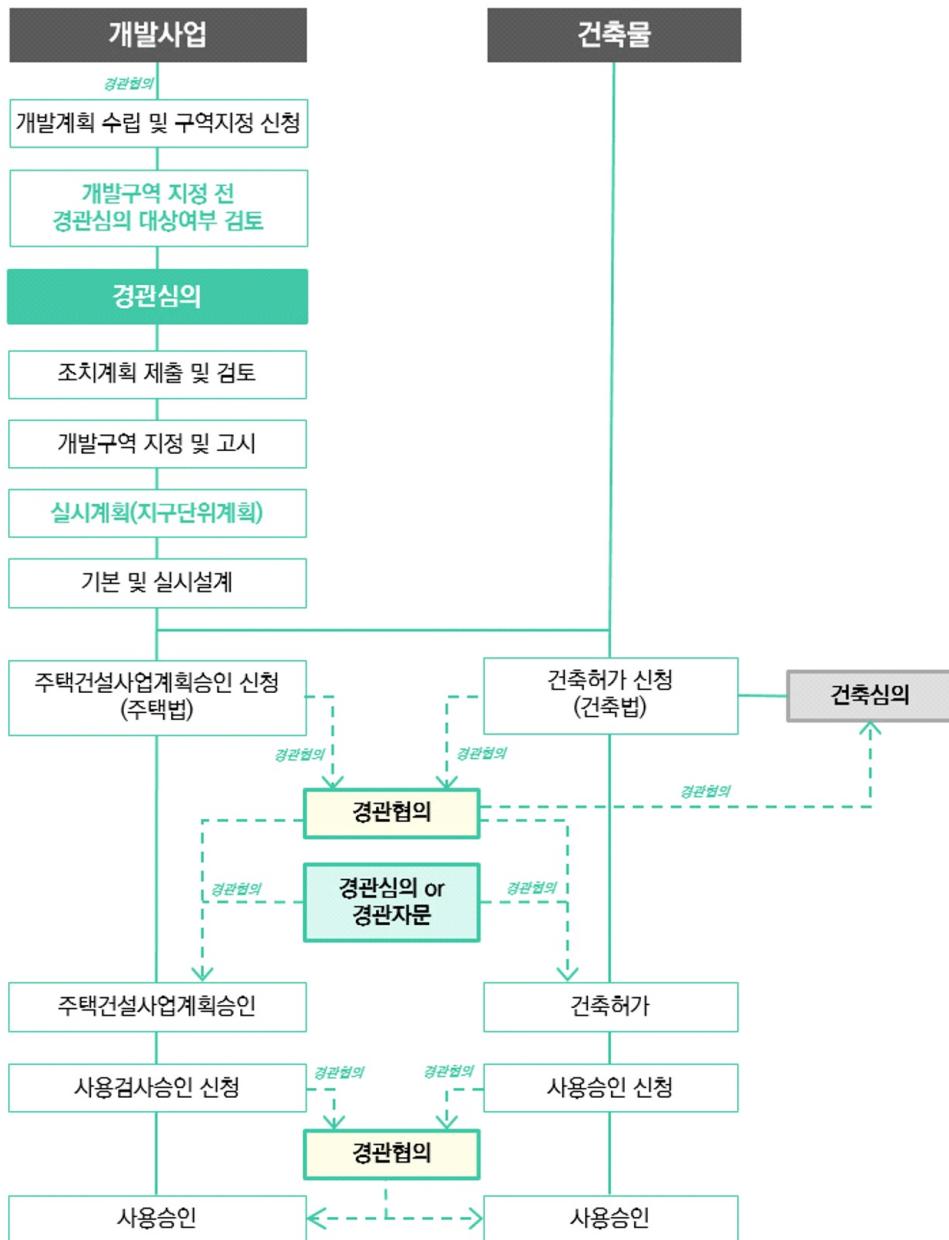
[표 4-15] 평택시 사전협의 현황(2018~2022)

구분	계	2018	2019	2020	2021	2022
건수	1,594	103	180	284	399	628

출처: 평택시 내부자료

□ 사전 심의안건 검토

- 평택시는 과거 심의위원에게 사전에 심의안건 검토의견을 받아 사업자에 전달하는 방식을 취했으나, 사업자의 도서작성 부담 최소화 요청이 빈번히 발생함에 따라 생략하게 되었음
- 경관심의 전 경관위원회의 사전검토의견 절차는 생략하고, 관련 부서와 사전협의 사항을 심의 도서에 반영하여 경관위원회를 개최하고, 위원회 심의결과를 관련 부서에 알리는 등 협의제도를 적극 활용하고 있음
- 따라서, 경관심의 담당 주무관의 전문성과 사전협의의 중요성이 점차 높아지고 있음



[그림 4-19] 평택시 경관위원회 운영 체계

출처: 평택시 내부자료

③ 개발사업 경관심의 관련 운영사례 분석

□ 유형 A-1 : 개발사업 경관심의 후 지구단위계획으로 연결되는 경우

- 도시개발사업 경관심의 내용이 주택건설사업계획 승인 시 반영되지 않아 소위원회 자문 시행
 - 그동안 건축심의와 주택건설사업계획 승인 신청 과정에서 사전협의를 하다보면, 앞서 득한 개발사업 경관심의에서 수립한 경관계획을 반영하지 못하는 경우가 많았음
 - 개발사업 경관심의 단계부터 주택건설사업 승인 단계까지 건축물 디자인 트랜드 변화, 건설사 브랜드 색채 및 컨셉 변경, 시행사의 경제적 부담 등 여러 가지 현실적인 이유로 건축물의 형태, 색채, 스카이라인, 통경축 등 당초 득한 경관심의에서 수립한 경관계획을 반영하지 못함
 - 법률에서 개발사업의 경관심의 대상은 지자체 조례로 위임한 사항이 없기 때문에 평택시는 내부방침을 받아 경관소위원회에서 주택건설사업에 대하여 경관자문을 통해 경관관리를 하고 있음
 - 주택건설사업 경관자문 시 1블록에 대한 주택건설사업 건이라 할지라도, 개발사업으로 받은 경관심의 사항과 주변 BL에 대한 자료들을 첨부함으로써 지속적으로 연계하여 검토할 수 있도록 심의 도서를 작성함
 - 심의 담당자는 안건 검토보고서에 평택시 경관계획, 지구단계회시행지침, 주변현황 자료, 관련 부서의 의견, 경관체크리스트 등을 첨부해 심의 당일 심의위원들에게 배포하고, 현장 동영상을 활용하여 보다 심도있는 위원회가 될 수 있도록 준비함

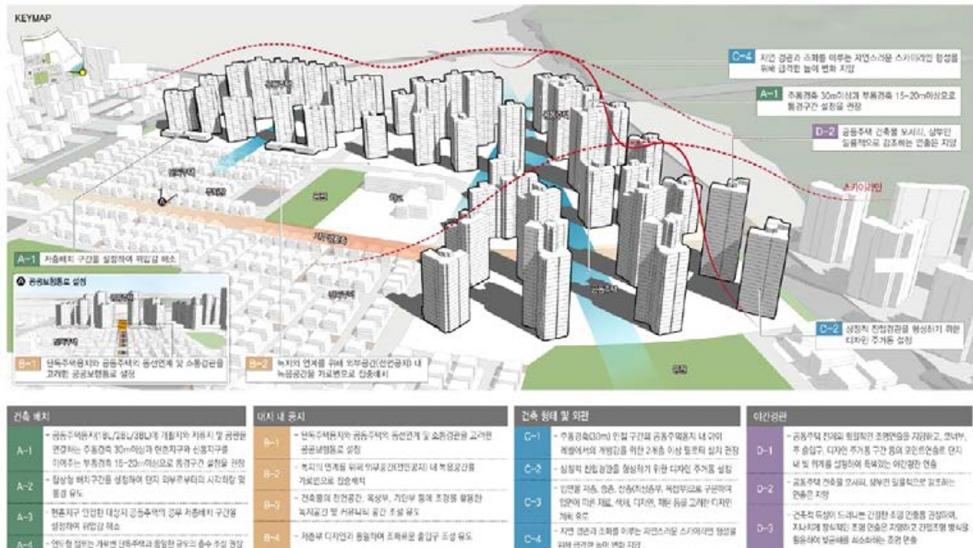
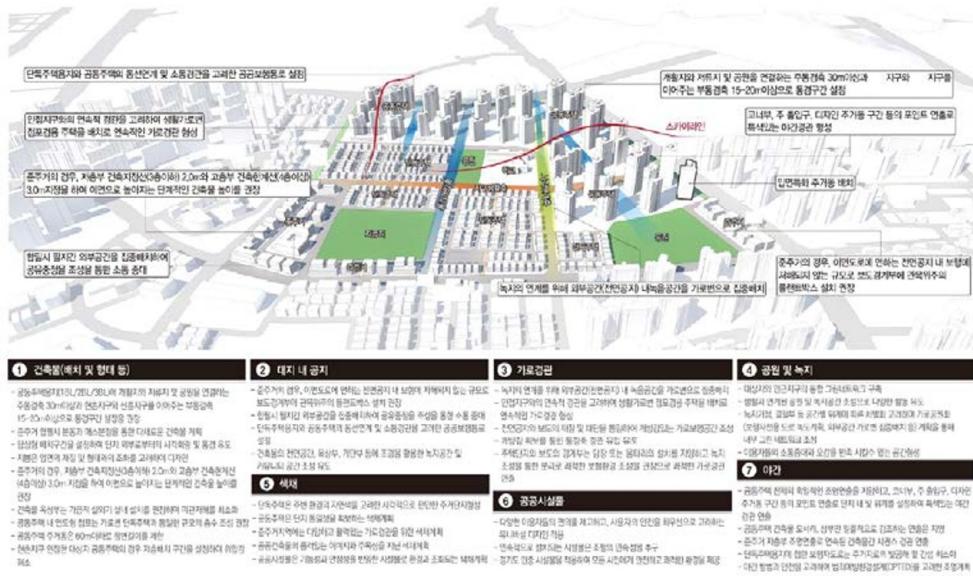


[그림 4-20] 도시개발사업 경관심의와 주택건설사업계획 경관자문

출처: 평택시 내부자료

• 실효성 있는 경관통합지침 작성 유도를 통한 경관심의 결과 연계

- 개발사업 경관심의 도서에는 경관통합지침 작성을 유도하여 개발사업 이후에 개별 건축물 인허가 및 주택건설사업계획 승인 신청 등 각종 사업 인허가 시에 활용할 수 있도록 함



[그림 4-21] 개발사업 경관통합지도 사례

출처: 평택시 내부자료

□ 유형 C : 주택건설사업에서의 경관심의 관련

- 대지조성사업을 포함하지 않는 주택건설사업에 대한 소위원회 자문
 - 평택시 경관위원회에 상정된 개발사업의 종류는 「도시개발법」에 따른 도시개발사업이 대다수이며, 그 외 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 개발사업이 상정되고 있음
 - 「주택법」에 따른 주택건설사업(공동주택)은 경관법에 따른 개발사업 경관심의 사항으로, 평택시는 대다수 대지조성사업을 포함하지 않는 경우로, 개발사업 심의대상에 해당하지 않음
 - 이에 평택시는 2021년 9월 조례 개정 시 경관위원회 자문대상 조항을 신설하고, 주택건설사업인 공동주택은 내부방침을 받아 자문을 시행함
 - 심의 대상에 포함되지 않는 주택건설사업이지만, 공동주택 및 오피스텔은 주변 경관을 해치거나 위압감을 조성할 수 있기 때문에 조례를 근거로 경관자문을 실시함

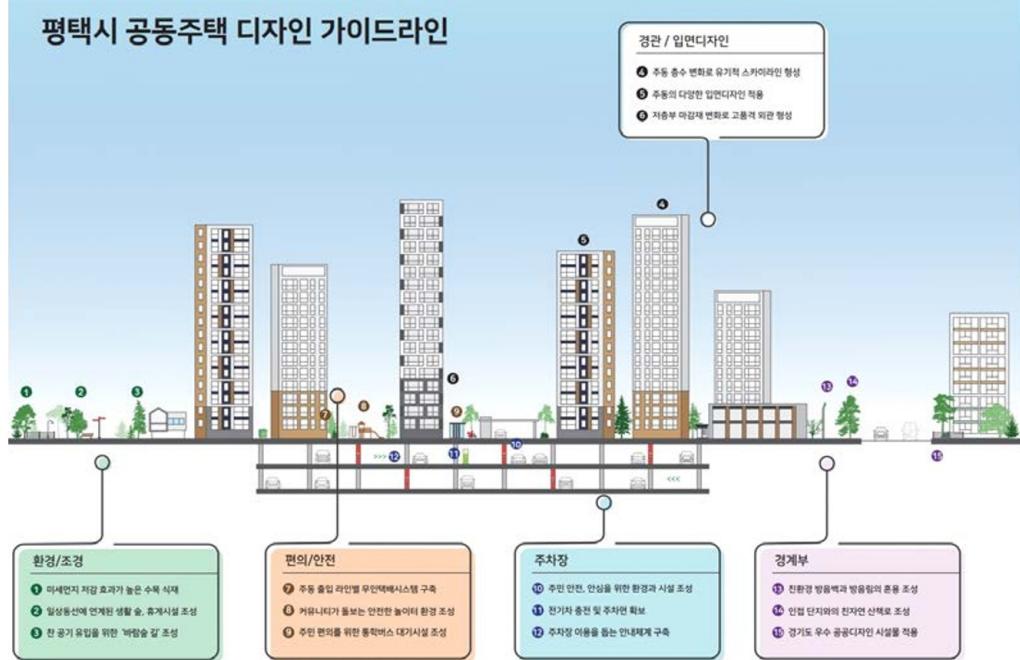
[표 4-16] 평택시 공동주택 및 오피스텔 소위원회 자문 검토사항

대상	검토기준	자문 검토사항	접수 시기
300세대 이상 또는 연면적 25,000㎡ 이상인 신축 <u>공동주택 및 오피스텔</u> ※ 단, 경관심의 대상 제외, 지구단위계획구역 포함	<ul style="list-style-type: none"> • 평택시 경관가이드라인 <ul style="list-style-type: none"> - B. 건축물 - D. 색 채 - E. 옥외광고물 - F. 야간조명 - G. 가로 • 평택시 공동주택 디자인가이드라인 (B. 경관) • 해당 지구단위계획 시행지침 	<ul style="list-style-type: none"> • 배치도 • 조감도 및 투시도 • 조망점 및 스카이라인, 바람길, 통경축 • 건축물의 입면 형태(외관) 및 지붕(옥탑부) • 색채 • 야간조명 • 옥외광고물 • 외부공간 • 경계부 통합 디자인 • 실외기 및 기타 시설물 노출 여부에 따른 차폐계획 • 응벽, 방음벽(해당 시) 등 <p>※ 개발사업으로 경관심의를 득한 경우 심의의결사항 검토범위 포함</p>	건축심의 전 교통영향평가 시

출처: 평택시 내부자료

- 평택시는 '평택시 경관가이드라인'과 연계하여, 2021년 7월 마련한 '공동주택 디자인 가이드라인'에 경관과 관련한 내용을 포함하였고, 경관 소위원회 자문 시 참고하고 있음

평택시 공동주택 디자인 가이드라인



[그림 4-22] 평택시 공동주택 디자인 가이드라인 통합개념도

출처: 평택시청 웹사이트, <https://www.pyeongtaek.go.kr/pyeongtaek/bbs/view.do?bldx=240054&ptIdx=41&mld=0401010000>(검색일: 2023.12.11.)



[그림 4-23] 경관소위원회 자문을 통해 주택건설사업의 경관을 개선한 사례

주: 통경축, 바람길, 배치 계획, 건축물 길이 등 개선

출처: 평택시 내부자료

□ 계획변경에 대한 재심의 기준 관련 문제 사례

- 개발사업 경관심의 이후 토지이용계획이 변경되었음에도 재심의 대상이 아닌 경우
 - 평택시의 개발사업 경관심의는 대부분 「도시개발법」에 따른 개발사업으로 신규심의와 대체로 개발계획 변경에 따른 경관심의가 다수를 차지함
 - 한편, 법적으로는 경미한 변경 기준에 해당하여 개발사업 변경에 대한 경관심의를 득하지 않아도 되지만, 실질적으로는 토지이용계획이 모두 변경되어 블록이 증가하거나 공원녹지의 위치가 변경되는 등 경관상 지대한 영향을 끼치는 경우가 다수 존재함



[그림 4-24] 개발사업 계획 변경 시 토지이용계획이 함께 변경된 사례

출처: 평택시 내부자료

3. 소결 : 종합 및 시사점

① 사전협의 운영현황

□ 심의도서 보완을 위한 경관심의 담당 공무원-사업자 간 사전협의 진행

- 사전협의는 경관심의 담당 공무원이 경관심의 안건 상정 이전에 사업자 및 유관부서와 관련 내용을 사전에 협의하는 행위로, 사례분석을 한 3개 지자체 모두 운영하고 있음
- 경관위원회 및 심의업무는 도시와 건축의 구조를 결정하는 계획사항을 포함하여 안전이 상정됨에 따라, 도시 및 건축계획과 디자인적 이해도와 전문성이 요구됨
- 전문직 공무원은 경관 도서의 검토 뿐 아니라 심의 안건에 대한 적극적 참여로 양호한 경관을 위해 사업자와 행정이 함께 노력하고 있음
 - 서울특별시의 경우, 전문직 공무원이 직접 사업자에게 주요 조망점을 선정·제시해주고, 사업자는 해당 조망점에 대한 경관시뮬레이션 작성 후 시뮬레이션의 왜곡 여부 및 적정성, 균경·중경·원경을 검토 받고 있음

▶ 경관 담당 공무원이 진행하는 사전협의는 경관심의 도서 작성의 이해도를 높이고 심의도서 내실화에 기여, 경관심의 운영에 중요한 역할

▶ 사전협의를 위해서는 경관심의 담당 공무원의 전문성이 요구되어, 전문직 공무원 확충 또는 공무원 대상 심화 교육 추진 필요

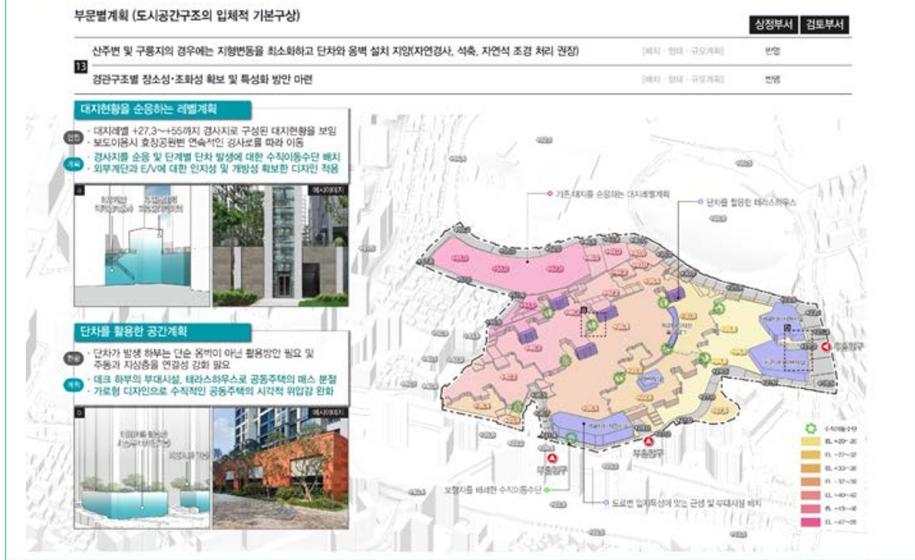
□ 안건별 도서 수준 편차로 인하여 사전협의에 애로사항 발생

- 이러한 경관심의 특성과 방향이 이상적으로 실현되었을 때 도시계획과 건축계획이 유기적으로 연결될 수 있으나, 상정되는 심의 도서간 수준편차가 상당하여 사전협의 및 안건 검토에 어려움이 있음
 - 심의 안건에 따라 도서수준에 편차가 발생함에 따라, 경관심의 담당 공무원과 사업자 간 사전협의 건수가 많아지는 경우가 있어 경관심의 상정 안건 수가 많은 지자체는 도서작성 매뉴얼 등의 자체 가이드라인을 마련함
 - 이외에는 심의위원의 안건 이해도를 높이기 위하여, 심의 주안점 작성 및 배포, 사전 심의안건 검토 제도 운용, 위원회 관리 시스템 운영 등의 방법을 취하고 있음

▶ 도서수준 편차에 따라 경관심의 담당 공무원의 사전 협의 횟수가 증가하고 있어, 도서작성 매뉴얼 등 지자체별 다양한 수단 운영 중

경관검토에 관한 사항

24



경관검토에 관한 사항

24



[그림 4-25] 서울특별시 담당부서 사전협의 사례 : 심의도서 개선

주: 도시공간구조의 입체적 기본구상과 관련하여, 건축물의 레벨계획을 잘 보여주도록 단면도 추가조치

출처: 서울특별시 내부자료

| 현황분석을 바탕으로 한 경관구상계획 (경관구조의 설정)

13

경토함목		상정	주관
7	설정한 평면적 경관구상을 입체적 경관구조로 구현하여 권역, 축, 거점에 대한 상세설명 제시(주요 조망점 시뮬레이션 포함) 제시	반영	반영

■ 반영사항

▶ 경관권역 – 녹지축, 동경축, 보행가로축을 설정하여 주변 환경과 연계하고 열린 조망 확보

- 국시봉, 삼도근린공원, 복천4-1-2구역과 연결되는 공원 계획으로 쾌적한 주거환경 조성
- 단지 중앙에 풀부자연 수목계획 및 수공간 계획으로 자연친화적인 단지 형성
- 주 친인로에서 동경축 설정
이어프트로 둘러싸인 구역호평학교 및 인접한 주요 도로에서 열린 경관 계획
- 기존 동선을 최대한 보존하고 단지 내 외부를 순환하는 가로체계 형성
집지형에 순응하는 세면계획으로 구릉지와 조화로운 경관 형성

+

작성요령

경토함목		상정	주관
7	설정한 평면적 경관구상을 입체적 경관구조로 구현하여 권역, 축, 거점에 대한 상세설명 제시(주요 조망점 시뮬레이션 포함) 제시	반영	반영

■ 반영사항

▶ 경관권역 – 녹지축, 동경축, 보행가로축을 설정하여 주변 환경과 연계하고 열린 조망 확보

- ✓ 위성지도를 베이스로 계획도면 표현
- ✓ 대상지의 토지이용 및 가로체계 등을 고려하여 점, 선, 면의 주요한 공간의 골격을 설정하고 공간별 계획방향 설정
- ✓ 권역, 축, 거점계획은 특성에 따른 표현을 다이어그램 및 예시사진으로 표현
- ✓ 대상지의 규모 등을 고려하여 경관권역, 거점계획은 삭제 가능
(도시경관팀 사전협의)

[그림 4-26] 경관심의 도서작성 샘플 및 설명서(가이드라인) 사례

주: (개발사업 경관심의 체크리스트7) 설정한 평면적 경관구상을 입체적 경관구조로 구현하여 경관구조 설명 제시

출처: 서울특별시 내부자료

□ 심의 절차 간소화를 위해 ‘사전 심의안건 검토’ 도입하는 지자체 발생

- 경관심의 전, 심의위원에게 안건 검토를 받는 ‘사전 심의안건 검토’는 인천광역시와 서울특별시가 운영 중에 있으며, 심의 절차의 간소화를 위해 시작된 방식임
 - 인천광역시의 경우, 전문직 공무원이 안건서류와 함께 ‘심의주안점’을 심의위원들에게 배포하면, 심의위원이 개진한 의견을 취합하여 사업자에 전달하고, 사업자는 조치계획을 작성하여 경관심의 회의에서 논의함
 - 서울특별시의 경우, ‘서울특별시 도시계획위원회통합관리시스템’을 활용하여 경관 전문직 공무원이 검토한 경관심의 안건을 업로드하면 해당 안건에 대해 심의위원들이 검토의견을 사이트 내에 작성하여 회의시간을 단축하고 있음
- 사전 심의안건 검토는 심의위원들이 경관심의 이전에 안건에 대한 충분한 이해 후 회의에 참석한다는 장점이 있으나, 안건에 대한 경관위원들의 토의 없이 개별적으로 의견을 취합하여 사업자에 전달하는 방식은 재고할 필요가 있음
 - 평택시의 경우, 과거 심의위원에게 사전에 안건 검토의견을 받아 사업자에 전달하는 방식을 취했으나, 사전 안건 검토의견 조치계획 작성과 심의 일까지 소요되는 기간 등에 따른 사업자 부담 최소화 요청으로 생략하게 되었음
- 최근, ‘사전 심의안건 검토’를 ‘사전 검토’로 오해하는 경우가 발생하고 있어, 두 제도에 대한 용어 정립과 교육을 통해 혼동을 줄일 필요

► 심의위원 개별적으로 의견을 취합하여 사업자에게 전달하는 방식의 사전 심의안건 검토 제도 개선 필요

- ‘합의제’를 통한 의견만 조치하도록 운영할 필요
- 안건에 대한 이해도를 높이는 ‘심의주안점’을 함께 배포하는 방식 유용
- ‘사전 검토’ 제도와 다른 제도로 인식될 수 있도록 교육 등 추진 필요

□ ‘경관 심의 운영 지침’상 사전 검토 제도의 활용이 미흡한 반면, 소위원회 자문은 활발히 운영 중

- 본 연구에서 살펴본 3개 지자체에서는 ‘경관 심의 운영 지침’상 ‘사전 검토’를 운영하지 않는 것으로 나타남
 - 사전 검토는 경관심의의 원활한 의결을 위한 절차로, 경관위원회 위원 중 3인을 사전 검토 위원으로 선정하여 회의를 개최하는 방식으로 추진함

- 인천광역시와 평택시는 경관위원회 내 소위원회를 활용한 ‘경관 자문’의 방식을 적극 활용하고 있으며, 평택시는 경관심의 대상 외에 경관 자문 대상을 조례로 정하여 운영함
 - 인천광역시에서는 입주민 요구로 주택건설사업의 건축물 외관 색채와 관련하여 경관심의 대상 여부에 대한 질의가 발생하여 소위원회 자문으로 해결한 1개 사례가 있으며, 서구에서 소위원회 자문을 시행하고 있음
 - 2017년 6월 22일, ‘경관 심의 운영 지침’ 개정 시 제1장 총칙 제2절 적용범위의 「경관법」 제29조에 따라 시·도지사등 소속으로 둔 경관위원회에서 법 제30조 및 해당 지자체 조례 등에 근거하여 사회기반시설사업, 개발사업 및 건축물에 대하여 심의 또는 자문을 하는 경우에 이 지침을 적용한다’가 삭제됨에 따라 자문제도를 활용하는데 있어 제한적일 수 있음

- ▶ 경관심의 외 소위원회 자문 행위 활성화 필요
 - ▶ 소위원회 자문에 대한 제도적 근거 마련 검토 필요

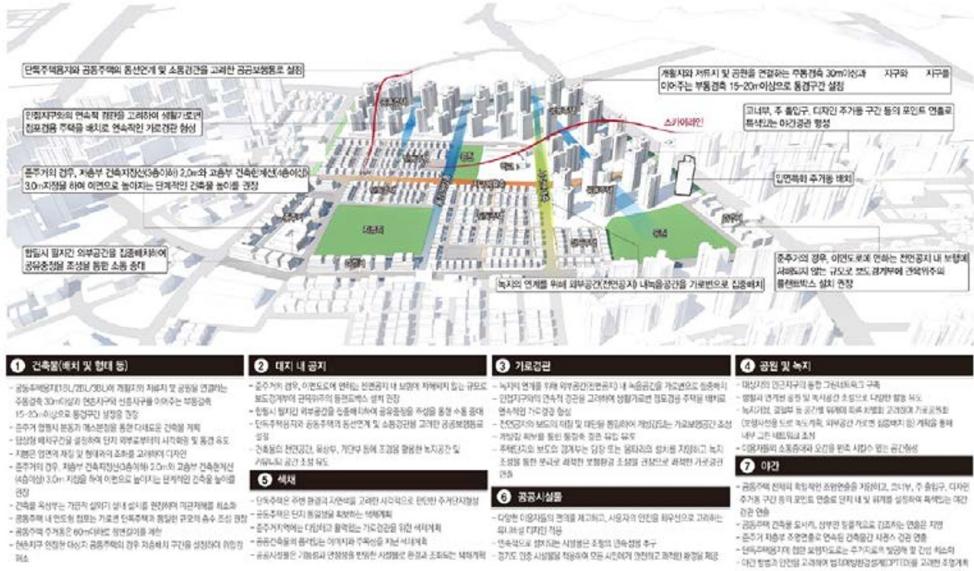
② 유형 A : 구역·지구 지정 전 단계에서 경관심의

□ 경관통합지침도 작성 유도를 통한 지구단위계획 및 실시계획 반영

- 개발사업 경관심의 도서에는 ‘경관통합지침도’ 작성을 유도하여 개발 사업 이후에 개별 건축물 인허가 및 주택건설사업계획 승인 신청 등 각종 사업 인허가 시에 활용할 수 있도록 함
 - 개발사업 경관심의의 심의의견은 주로 지구단위계획 등 실시계획에서 반영할 사항이 많기 때문에, 구체적인 행위지침을 담은 경관통합지침도를 작성하도록 하여 경관심의를 진행
- 경관 전문원들의 사전협의를 통해 주요 조망점 선정, 경관축 선정 등 도서보완과 내용적 보완을 지원하고 있음에도 불구하고, 심의안건의 도서 작성 수준은 편차가 큰 상황

□ 도시계획심의와 차별성은 존재하나 도시계획심의와 통합심의 방식은 유용

- 이 유형의 경우, 경관심의에서는 건축이나 디자인을 심의하기보다는 경관구조나 스카이라인(높이의 적정성), 통경축이나 조망축이 있는 경우에 대한 배치계획의 적정성을 심의. 이후 지구단위계획을 수립하는 사업에서는 이에 반영할 사항이 경관통합지침도에 적절하게 담겼는지를 검토



[그림 4-27] 평택시 개발사업 경관통합지침도 사례

출처: 평택시 내부자료

- 도시계획심의에서는 개발사업 구역지정을 위해 토지이용계획 및 도로 계획, 사업구역면적, 경계설정, 사업규모(용적률, 건폐율, 높이)에 대한 적정성을 심의함
- 높이계획에 있어 경관심의와 도시계획심의가 중복되나, 대체로 도시계획심의에서 경관심의에서 나온 높이계획 내용을 토대로 준수하거나 보다 낮추는 방향으로 진행, 상충되는 경우는 적은 편인 것으로 나타남
- 다만, 서울특별시의 경우 도시계획위원회 통합심의를 통해 경관심의 관련 내용과 도시계획 관련 내용을 한 번에 논의하고, 심의내용에 준하여 지구단위계획 내용을 갈음하고 있어, 해당 유형의 경우 통합심의 운영방식도 유용한 것으로 판단됨

□ 사전경관계획 미수립 대상 개발사업의 경관도서 문제 발생, 개발사업 경관심의 결과의 실시계획 반영여부에 대한 연계사항 모니터링 필요

- 개발사업 경관심의 결과가 사업 승인 단계까지 연계될 수 있도록 담당 공무원의 모니터링 필요
 - 경관심의의 최종 결정내용은 개발사업계획에 포함하도록 하여 이후 인허가 절차에서 협의를 통해 전문직 공무원이 확인·관리하여야 함
 - 경관심의의 담당부서가 도시계획 부서와 같은 국에 소속되어있을 경우, 개발사업 승인에 이르는 모든 절차에서 협의가 가능하나, 지자체에 따라 소

속국이 다르고 부서 협의는 공무원 개인의 노력에 달린 문제로, 개발사업 경관심의 결과의 모니터링이 원활한 편은 아님

- ▶ 개발사업 경관심의 결과가 사업 승인 단계까지 연계될 수 있도록 ‘경관통합지침도’ 작성 내용의 지구단위계획 반영과 담당 공무원의 모니터링 필요
- ▶ 개발사업 경관심의 담당부서의 행정 조직 검토 필요

③ 유형 B : 공공주택 통합심의 전 별도 경관심의

- 공공주택통합심의위원회와 경관위원회의 경미한 변경기준이 상이하여, 경관 재심의 미상정되는 경우 발생
 - 「공공주택 특별법」에 따라 공공주택지구의 지정 및 조성사업 시, 건축 및 특별건축구역, 도시·군관리계획, 광역교통개선대책 등 총 9개 분야의 심의 및 평가를 통합으로 개최하는데, 경관심의는 지구계획수립단계에서 공공주택통합위원회에 앞서 별도로 개최됨
 - 따라서, 지구계획 수립단계에서 경관성 측면의 검토를 통해 지구의 전반적인 밀그림을 그릴 수 있다는 장점이 있고, 해당 내용을 지구계획 및 단위계획 등에 반영할 수 있음
 - 그러나, 「공공주택 특별법」과 「경관법」에서의 경미한 변경 기준이 상이하여, 「경관법」에서는 재심의 대상에 해당하는 사업계획의 변경 건이 상정되지 못한다는 한계점이 있음
 - 「공공주택 특별법」상 경미한 사항 : 측량 결과 오류 면적 정정, 주택지구 면적을 100분의 10 범위 내에서 변경하는 경우⁴⁹⁾
 - 「경관법」상 재심의 대상 : 사업대상지 면적 30%이상 증감, 공간시설 면적 10%이상 감소, 건축물 최고높이 상향 또는 용적률 증가하는 경우

- ▶ 경관법-공공주택 특별법 간 관계 설정을 통해 경미한 변경 기준을 명확화할 필요

49) 「공공주택 특별법」에서는 건축물 최고높이 및 용적률 관련 규정이 부재함

④ 유형 C : 주택건설사업 및 대지조성사업

□ 대부분 지자체에서 대지조성사업을 하지 않는 주택건설사업에 대해 쟁점화

- 단순히 대지조성사업의 여부에 따라, 주택건설사업의 경관심의 대상의 총족 여부가 달라지는 것이 아니라 대지조성사업 없이 주택이 건설되더라도 그 규모와 파급력 면에서 경관적으로 영향을 미친다면 공동주택 및 오피스텔 건설 시에도 경관을 관리하기 위한 조치가 필요할 것으로 판단됨
 - 평택시는 2021년 9월 조례 개정 시 경관위원회의 자문대상 조항을 신설하고, 주택건설사업인 공동주택은 내부 방침을 받아 소위원회 자문을 실시함
 - 인천광역시는 2020년 4월부터는 경관자문의 방식을 시행해왔으며, 법제처의 유권해석에 따라 2022년 7월부터 인천광역시 경관조례 제24조에 근거하여 건축물 경관심의로 진행하고 있음
 - 서울특별시는 도시건축공동위원회 사전자문을 통해 지구단위계획(안) 사전자문을 운영하여, 개발사업 경관심의에 준하는 경관에 관한 사항을 포함하여 상정도록 하고 있음

▶ 대지조성사업을 하지 않는 주택건설사업도 경관심의 대상에 추가하는 방안에 대한 검토 필요

□ 리모델링 사업 확대에 따른 경관심의 대상 추가 검토 필요

- 리모델링 사업의 경우 3개 지자체 중 서울특별시에만 존재하였으나, 점차 사례 수가 증가하고 서울 외 지역으로도 확대될 여지가 있음
 - 서울특별시는 통합심의를 운영하고 있어 도시·건축공동위원회의 지구단위계획 사전자문 시 경관심의에 준하는 경관에 관한 사항 내용을 추가하여 관리하고 있으나, 타 지자체에서는 적용하기 힘든 방식
 - 평택시는 조례 개정을 통해, 건축물로 설계변경에 따라 심의대상 규모가 되거나, 기존건축물 규모(연면적, 층수, 높이 중 어느 하나에 해당하는 경우)의 10분의 3 이상 증축 또는 대수선 시 건축물 경관심의를 받도록 대상에 추가하였음

▶ 리모델링 사업을 경관심의 대상에 추가하는 방안에 대한 검토 필요

⑤ 계획변경에 대한 재심의 기준 관련 문제 사례

□ 개발사업 계획 변경 시, 경관적으로 영향이 큰 변경 건임에도 재심의 대상에 미해당

- 개발사업의 변경에 대한 재심의 기준은 「경관법 시행령」 제19조 제2항에 명시되어있으나 개발사업 각 개별 법령과 차이가 있고, 경관 측면에서 판단하기에 불합리한 측면이 있음
- 개발사업 경관심의를 득한 사업계획에서 토지이용계획이 전부 변경됨에도 불구하고, 경관위원회 재심의 대상에 해당하지 않아 경관관리에 어려움을 겪은 사례가 다수 존재하며, 소위원회 자문이나 타 위원회 심의를 통해 해결하고자 하는 노력이 지속되고 있음
 - 토지이용계획은 공간의 배치와 관련되는 경관상 매우 중요한 사안으로, 개발사업 계획 변경 시 경관적 영향을 검토할 필요가 있음
 - 「경관법 시행령」 제19조 제2항의 개정을 통해 경관위원회 재심의를 득해야하는 기준을 명확히 설정해주거나, 지자체 조례 위임을 통해 경관관리의 필요성이 있는 개발사업의 변경 건에 대해서 심의 또는 자문을 할 수 있게끔 근거 마련할 필요

▶ 재심의를 받아야하는 중대한 변경사항에 토지이용계획 등 건축물, 공원 등의 배치와 연관되어 경관에 큰 영향을 미치는 요소를 추가할 필요

□ 한편, 미세 변경 건임에도 불구하고 재심의를 받아야 하는 문제점도 발생

- 건축의 배치 등 중대한 사항이 변경되지 않고 미세 용적률이 소폭 증가한 사례도 재심의를 받아야 하는 건이 발생하고 있어, 기존 「경관법 시행령」의 모호한 기준을 변경할 필요

「경관법 시행령」 제19조 제2항

- 개발사업 대상지역 면적이 100분의 30 이상 증감하는 경우
- 공간시설의 면적이 100분의 10 이상 감소하는 경우
- 건축물의 최고높이가 상향되거나 용적률이 증가하는 경우

▶ ‘건축물의 최고높이’와 ‘용적률’이 적용되는 사업구역 또는 용지별 기준을 명확화할 필요

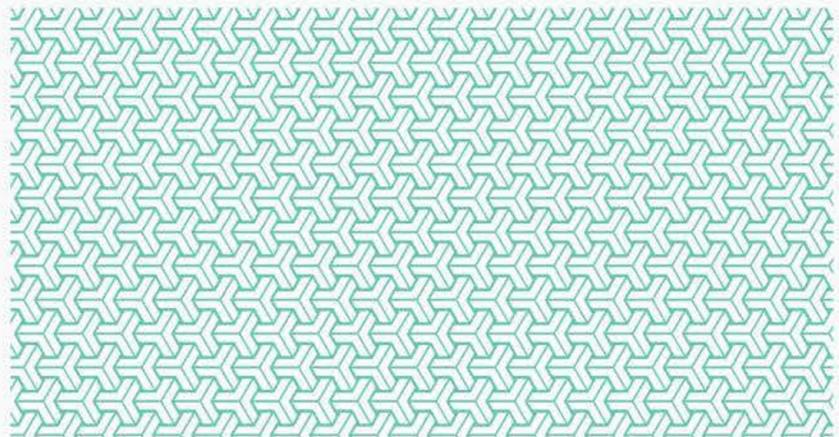
⑥ 기타 문제점 및 개선사항 파악

□ 도시공원 개발행위 특례사업 추진 시, 주택건설사업 시행 시에만 경관심의 대상에 해당하여, 경관적 측면을 검토할 수 없는 문제 발생

- 「공원녹지법」 제21조의 2에 따른 ‘도시공원 개발행위 특례사업’은 개발사업 및 건축물 경관심의대상에 해당하지 않으나, 비공원시설부지 결정 이후 부지면적이 3만 제곱미터 이상일 때 주택건설사업 시행 시에는 개발사업 및 건축물 경관심의 대상임
- 따라서 경관적 검토 없이 비공원시설부지가 결정되고 주택건설사업이 추진되므로 계획내용의 조정에 한계가 발생하며, 심의횟수가 길어지는 문제점이 야기됨
 - 인천광역시는 비공원시설부지 결정 전, 경관위원회 자문을 받아 도시공원 전 구역에 대한 경관관리 방안을 마련하여 비공원시설부지 결정 및 개발 방향을 수립하도록 유도하였고, 해당 내용은 이후 비공원시설 개발사업 경관심의 시 검토기준으로 활용함

▶ 특례사업 추진 시, 소위원회 자문 행위 활성화를 통한 경관성 검토 필요

제5장 일본의 경관심의 제도 검토 및 운영 사례분석



1. 분석 개요
2. 일본의 경관심의회 및 경관 사전협의제도
3. 일본의 경관심의회 및 경관 사전협의 사례분석
4. 소결 : 종합 및 국내에의 시사점

1. 분석 개요

1) 분석 목적 및 대상

- 일본은 경관을 선도적으로 관리한 대표적인 국가 중 하나로, 우리나라와 유사하게 국가 차원의 「경관법」과 지자체 차원의 경관조례를 근거로 관련 제도를 운영하는 특징이 있음
- 특히, 양호한 경관을 형성, 관리하고자 각 지자체별 경관계획을 수립하고, 경관 심의회 및 사전협의제도를 운영하는 점에서 유사한 측면이 있음
 - 우리나라에서도 「경관법」에 근거하여 경관심의위원회, 경관 사전검토제도를 운영하고 있음
- 반면, 우리나라와는 달리 일본은 「경관법」을 근거로 경관 행위를 신고하도록 규정하는 점에서 차이가 있음
- 따라서 일본과 우리나라 경관 관련 법체계 및 제도 여건의 공통점과 차이점에 대한 이해를 바탕으로, 경관 심의제도 및 경관 사전협의제도의 공통점과 차이점을 검토하고자 함
- 또한, 일본 각 지자체에서 경관심의회 및 사전협의제도의 구체적인 사례와 운영 현황을 살펴보고, 주요 특징과 시사점을 도출, 국내 경관심의제도 및 사전검토제도에 적용 가능성을 검토하고자 함

2) 분석 내용

- 일본 경관심의회 및 사전협의제도에 대한 이해: 경관 관련 법체계 및 제도 체계, 제도별 개념, 도입 배경 및 운영 목적, 대상, 절차 및 운영체계, 운영주체, 주요 특징 등
- 주요 지자체 경관심의회 및 사전협의제도 운영현황 및 사례 조사분석: 도쿄, 도쿄도 스미다구, 고베시 등 경관정책 및 제도 운영 개요, 경관 신고제도 및 사전협의제도 운영 현황(제도 목적, 대상, 절차, 주요 운영 사례 등), 특징 및 시사점 등
- 국내 경관심의제도 및 사전검토제도에 적용 가능성 검토

2. 일본의 경관심의회 및 경관 사전협의제도

1) 경관심의회 및 경관 사전협의 법·제도 검토

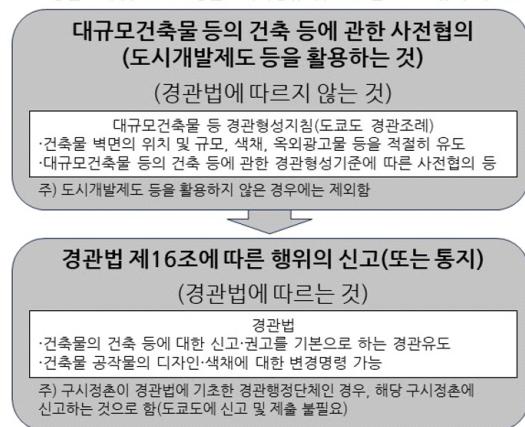
□ 각 지자체에서 경관 관련 조례가 먼저 제정된 이후, 국가차원의 「경관법」 제정

- 일본은 교토시 및 도쿄도 등 지자체에서 먼저 경관 관련 조례를 제정·운영⁵⁰⁾해오다 2004년 국가 차원의 「경관법」이 제정되었고, 이후 법을 근거로 각 지자체별 경관계획을 수립·운영하고 있음
- 구체적으로는, 1968년 가나자와시의 「전통 환경 보존 조례」로부터 역사적 경관의 중요성을 배경으로 한 경관에 대한 대처가 시작되어, 1972년 교토시가 「시가지 경관 조례」를 책정함으로써 시가지 전체에 걸쳐 경관 보전·관리를 실시하게 됨
- 이후 2003년 일본 정부는 「아름다운 나라 만들기 정책 대강」과 「관광 입국 행동 계획」을 발표하여, 경관을 관광의 중요한 요소로 활용할 것임을 강조하고, 2004년 「경관법」이 제정됨

□ 일본은 경관 관리를 위해 경관 사전협의제도와 신고제도 운영

- 이러한 연혁으로 인해 일본에서 경관을 관리하는 제도는 크게 1)경관조례에 의한 사전협의제도 운영과 2)「경관법」에 의한 신고제도 운영으로 구분할 수 있음

도쿄도 경관조례 및 도쿄도 경관조례시행규칙(2007년 도쿄도규칙 제 45호)



[그림 5-1] 도쿄도의 경관 신고제도 및 사전협의제도 운영사례

출처: 도쿄도 도시정비국. (2021.03) 신고·사전협의제도에 따른 도쿄의 경관형성 p.1

50) 1972년 교토시 「시가지 경관 조례」 제정, 1997년 「도쿄도 경관조례」 제정

□ 중점적인 경관 관리 목적의 경관지구 및 준경관지구 지정, '개발행위' 규제

- 일본은 「경관법」에서 시정촌이 시가지의 양호한 경관 형성 및 보전을 위해 도시계획구역 내 '경관지구'(제61조), 이외 경관계획구역 내 '준경관지구'(제74조)를 지정⁵¹⁾할 수 있도록 하고, 경관지구의 경우 「도시계획법」에 따른 도시계획에 연계 운영하고 있음
- 또한, 「경관법」에 근거하여 해당 지구 내 건축물 및 공작물에 대한 개별행위 등을 규제하고 있으며, 구체적으로는 건축물의 형태 및 의장 제한사항, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도, 벽면 위치 제한사항, 건축물 부지면적의 최저한도 등을 정할 수 있도록 함
- 일본의 경관지구 및 준경관지구는 각각 우리나라 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」 제37조에 따른 '경관지구'⁵²⁾, 「경관법」에 따른 '중점경관관리구역'과 유사한 개념으로 이해할 수 있음

[표 5-1] 일본의 「경관법」에 따른 경관지구 및 준경관지구 내 행위규제

	경관지구	준경관지구
지정 대상	도시계획구역 또는 준도시계획구역 내 토지구역	도시계획구역 및 준도시계획구역 외 경관계획구역 가운데, 상당수의 건축물의 건축이 이루어지고, 현재 양호한 경관이 형성되어 있는 일정한 구역
지정 목적	시가지의 양호한 경관 형성을 도모	양호한 경관의 보전 도모
행위 제한 사항	- 건축물의 형태 의장 제한 - 건축물 높이의 최고 및 최저한도 - 벽면 위치 제한	- 경관지구 규제 준용
	개발행위 등의 제한	개발행위 등의 제한
근거	「경관법」 제61조~71조	「경관법」 제74조

출처: 일본 「경관법」[시행2022.6.17.][2022년 법률제68호, 2022.06.17., 일부개정] 참고하여 연 구진 작성

51) 일본 「경관법」 제74조(준경관지구 지정) ① 시정촌은 도시계획구역 및 준도시계획구역 외 경관계획구역 중 상당수의 건축물의 건축이 이루어지고, 현재 양호한 경관이 형성되어 있는 일정한 구역에 대하여 그 경관의 보전을 도모하기 위하여 준경관지구를 지정할 수 있다.(출처: 일본 「경관법」[시행2022.6.17.][2022년 법률제68호, 2022.06.17., 일부개정])

52) 제37조(용도지구의 지정) ① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다.

1. 경관지구: 경관의 보전·관리 및 형성을 위하여 필요한 지구(출처: 「국토계획법」[시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정])

2) 경관 사전협의제도의 이해와 현황

□ 「경관법」에 근거한 ‘경관 신고제도’ 운영

- 일본은 우리와는 달리 「경관법」에 신고 및 권고 등의 경관에 영향을 미치는 행위의 제한이 가능하도록 규정하며⁵³⁾, 이를 따르지 않는 경우 변경명령 및 벌금형 등의 조치를 취할 수 있는 ‘경관 신고제도’를 운영하고 있음
- 경관 신고의 행위 대상은 “건축물의 건축 및 변경 행위, 공작물의 설치 및 변경 행위, 도시계획법에 규정된 개발행위”로, 해당 행위를 하고자 하는 경우 경관행정단체의 장에게 신고하도록 규정하고 있음
- 이와 관련하여 각 지방자치단체⁵⁴⁾가 ‘양호한 경관을 형성을 위한 행위 규제 세부사항’에 대해 해당 지역 경관계획에서 정하도록 의무화하고 있으며, 그 중 일부는 ‘경관조례’로 제정하도록 규정함

[표 5-2] 일본 「경관법」에서 행위제한 관련 규정

제16조(신고 및 권고 등)
① 경관계획구역 내에서 다음에 열거하는 행위를 하고자 하는 자는 미리 국토교통성령(国土交通省令)(제4호에 열거하는 행위의 경우에는 경관행정단체의 조례. 이하 이 조에서 같다)으로 정하는 바에 따라 행위의 종류, 장소, 설계 또는 시행방법, 착수예정일 및 그 밖의 국토교통성령(国土交通省令)으로 정하는 사항을 경관행정단체의 장에게 신고하여야 한다. <ol style="list-style-type: none">건축물의 신축, 증축, 개축 또는 이전, 외관을 변경하게 되는 수선이나 리모델링 또는 색채의 변경(이하 '건축 등'이라 한다.)공작물의 신설, 증축, 개축 또는 이전, 외관을 변경하게 되는 수선이나 리모델링 또는 색채의 변경(이하 '건설 등'이라 한다.)「도시계획법」 제4조제12항에 규정된 개발행위 기타 정령으로 정하는 행위전3호에 열거된 사항 외에 양호한 경관 형성에 지장을 줄 우려가 있는 행위로서 경관계획에 따라 경관행정단체의 조례로 정하는 행위
제17조(변경명령 등)
① 경관행정단체의 장은 양호한 경관 형성을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 특정신고대상행위(전조 제1항제1호 또는 제2호)의 신고를 요하는 행위 중 해당 경관행정단체의 조례로 정하는 것을 말한다. 제7항 및 다음 조 제1항에서 같다)에 대하여 경관계획에서 정한 건축물 또는 공작물의 형태의장 제한에 적합하지 아니한 것을 하고자 하는 자 또는 한 자에 대하여 해당 제한에 적합하게 하기 위하여 필요한 한도에서 해당 행위에 관하여 설계의 변경 및 그 밖의 필요한 조치를 취할 것을 명할 수 있다. 이 경우, 전조 제3항의 규정은 적용하지 아니한다.

출처: 일본 「경관법」[시행2022.6.17][2022년법률제68호, 2022.06.17., 일부개정]

53) 제2장 경관계획 및 이에 따른 조치, 제2절 행위의 규제 등(제16조·제18조)

54) 일본은 경관계획을 수립하거나 사전협의제도를 운영하는 조직을 ‘경관행정단체’로 명명하고 있으며, 경관행정단체에는 중핵시, 도도부현, 지정도시 및 핵심시 이외의 시정촌이 해당됨. 이를 우리나라 여건과 비교하여 지방자치단체로 명칭을 사용하고자 함

[표 5-3] 일본 경관계획에서 신고 관련 내용

구분	상세 내용
들어가기	계획의 수립 배경, 계획의 위상, 경관이란? 경관계획구역(필수)
경관의 특징 및 과제	경관계획구역에 대한 경관의 특징 양호한 경관형성을 위한 과제
경관형성의 목표 및 방침	경관형성의 기본이념 및 목표 등 경관계획구역에 대한 양호한 경관 형성에 관한 방침(권장)
신고 등에 기초한 경관형성	양호한 경관형성을 위한 제한에 관한 사항(필수) - 경관계획구역의 구분, 신고대상행위, 규모, 경관형성기준 경관지구, 준경관지구
신고 등 외의 경관형성에 관한 사항	공공시설의 경관만들기(경관중요공공시설) 상장성 있는 건조물 또는 수목의 경관만들기 * 경관중요건조물 또는 경관중요수목의 지정방침(필수) 옥외광고물의 경관만들기 * 옥외광고물의 표시 또는 옥외광고물을 제출하는 물건(物件)의 설치에 관한 행위의 제한에 관한 사항 경관농업진흥지역정비계획 *경관농업정비지역정비계획의 책정에 관한 기본적 사항 자연공원법의 하가의 기준
경관형성의 추진방법 등	행정, 시민, 사업자의 역할 등 목표실행을 향한 조직의 추진방법 「경관법」에 기본한 제도 등의 활용방법 - 경관정비기구(법제92조), 경관협의회(법제14조), 경관협정(법제81조), 지구계획형태위장조례(법제76조) 계획의 추진관리(PDCA)등의 접근방법

출처: 일본 국토교통성. (2022.03) 경관계획책정 · 개정의 절차(책정편) p.11 참고하여 연구진 작성

□ 각 지자체별 경관조례에 근거한 ‘경관 사전협의제도’ 운영

- 일본은 「경관법」을 제정하기 이전부터 자치단체별로 경관조례를 근거로 ‘일정 규모 이상의 건축행위, 개발행위 등에 대한 경관 협의제도’를 운영하는 등 경관 만들기 정책을 추진해왔음
- 이것이 현재까지 지속되어 각 지자체별로 경관계획에서 ‘경관 사전협의’의 구체적인 대상과 범위를 규정하도록 하고, 의무적으로 지키도록 하고 있음
- 사전협의 대상은 지역별 여건에 따라 각기 다르나, 대체로 일정 규모 이상의 건축물, 공작물, 대규모 개발행위 등을 대상으로 하며,
- 일부 지역에서는 경관을 관리하기 위한 특정 공간적 범위로 ‘경관지구’를 지정하고, 해당 지구에 한정하여 ‘경관 사전협의제도 및 경관어드바이저제도’ 등을 운영하는 것을 볼 수 있음

3. 일본의 경관심의회 및 경관 사전협의 사례분석

1) 도쿄도⁵⁵⁾

① 경관정책 및 제도 운영 개요

- 도쿄도는 2007년 〈도쿄도 경관계획〉 수립을 근거로, 「경관법」에 따른 신고제도와 「도쿄도 경관조례」에 근거하여 별도로 운영하는 사전협의제도로 운영하고 있으며, 이와 관련하여 「도쿄도 경관조례」의 「제3장 행위의 규제 등」에서 세부사항을 정하고 있음

[표 5-4] 「도쿄도 경관조례」 목차

제1장 총칙(제1조 – 제7조)
제2장 경관계획의 책정(제8장 – 제 9장)
제3장 행위의 규제 등
제1절 신고대상 행위 등(제10조 – 제15조)
제2절 공공사업(제16조 – 제18조)
제3절 대규모건축물 등의 건축물에 관한 사전협의(제19조 – 제21조)
제4장 역사적 건조물의 보존과 역사적경관의 형성(제22조 – 제34조)
제5장 도쿄도경관심의회(제35조)
제6장 잡칙(제36조, 37조)
부칙

출처: 일본 「경관법」[시행2022.6.17][2022년법률제68호, 2022.06.17., 일부개정], 「도쿄도 경관조례」[시행2011.12.22][조례 제136호, 2011.12.22., 일부개정]

② 경관 신고제도 운영 현황 및 특징

□ 경관 신고 대상: 일정 규모 이상

- 도쿄도는 도시 전역을 경관계획구역으로 지정하여, 경관 신고의 공간 범위로 설정하고, 건축물, 공작물, 개발행위 및 지자체에서 정하는 사항 가운데, 일정 규모 이상의 사업을 시행하는 경우 신고하도록 규정
- 또한 경관계획구역별로 높이 및 면적 등의 규모 기준에 따라 신고대상을 정하고 있음

55) 2023년 7월 27일 도쿄도청 도시정비국 도시만들기정책부 녹지경관과 거리경관 담당자 면담결과를 기초로 작성함((심경미·이세진(2023.7.), 일본의 경관 사전협의 및 어드바이저제도 관계기관 방문 및 사례 딥사. 해외출장보고서. pp.4~7 참고)

[표 5-5] 도쿄도 경관 신고 대상

구분	경관 신고 상세 행위							
건축물	신축, 증축, 개축 또는 이전, 외관을 변경하게 되는 수선이나 리모델링 또는 색채의 변경							
공작물	신축, 증축, 개축 또는 이전, 외관을 변경하게 되는 수선이나 리모델링 또는 색채의 변경							
개발행위	일정 면적 이상의 개발행위							
지자체에서 정하는 사항	토지의 개간, 토석채취, 광물채굴 및 기타 토지형질변경, 옥외에서 토석, 폐기물, 재생자원 기타 물건의 퇴적, 수면의 매립 및 간척)							

출처: 일본 「경관법」[시행2022.6.17][2022년법률제68호, 2022.06.17., 일부개정], 「도쿄도 경관조례」

[시행2011.12.22.][조례 제136호, 2011.12.22., 일부개정] 참고하여 연구진 작성

[표 5-6] 도쿄도 구역별 경관 신고 대상 기준

구분		경관기본축					경관형성특별지구			일반지구	
		임해	스미다강, 간다강	다마강	고쿠분지 애선	구릉지	문화재 정원	수변	오가 사와라		
건축물	높이	15m 이상	15m 이상	10m 이상	10m 이상	10m 이상	20m 이상	15m 이상	3층 이상	특별구 60m, 시정촌 45m 이상	
	연면적	3천㎡ 이상	1천㎡ 이상	-	1천㎡ 이상	-	-	3천㎡ 이상 *1천㎡ 이상	3백㎡ 이상	특별구 3만㎡, 시정촌 1.5만 ㎡ 이상	
공작물	굴뚝	높이	15m 이상		15m 이상		20m 이상	15m 이상	6m 초과	특별구 60m, 시정촌 45m 이상	
	승강기	높이	15m 이상	15m 이상	10m 이상	10m 이상	10m 이상	20m 이상	15m 이상	10m 초과	
제조시설		축조 면적	3천㎡ 이상	1천㎡ 이상	-	1천㎡ 이상	-	-	3천㎡ 이상 *1천㎡ 이상	특별구 3만㎡, 시정촌 1.5만 ㎡ 이상	
		높이	15m 이상	15m 이상	10m 이상	10m 이상	10m 이상	20m 이상	15m 이상	8m 초과	
		축조 면적	3천㎡ 이상	1천㎡ 이상	-	1천㎡ 이상	-	-	3천㎡ 이상 *1천㎡ 이상	특별구 3만㎡, 시정촌 1.5만 ㎡ 이상	
개발행위		3천㎡ 이상					-	-	5백㎡ 이상	40ha 이상	
토지 개간 등		-	-	-	3천㎡ 이상		-	-	1천㎡ 이상	10ha 이상	
옥외 토석 퇴적 등		-	-	-	3천㎡ 이상		-	-	2천㎡ 이상	15ha 이상	
수면 매립 및 간척		15ha 이상	-	-	3천㎡ 이상		-	-	1천㎡ 이상	15ha 이상	

굴뚝, 철주, 장식탑, 기념탑, 구경탑 및 기타 이와 유사한 것(※5)

승강기, 워터슈트, 컵받침 및 기타 이와 유사한 것(회전운동을 하는 놀이시설을 포함한다.)

제조시설, 저장시설, 놀이시설, 자동차 차고 및 기타 이와 유사한 것

출처: 도쿄도 도시정비국, 신고-사전협의제도를 통한 도쿄 경관 형성. p.5; 도쿄도 도시정비국 홈페이지(https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kenchiku/keikan/machinami_02.html) (검색일: 2023.10.24.) 참고하여 연구진 작성

□ 경관 신고 절차: 사업 착수 이전에 신고 의무화

- 도쿄도는 일정 규모 이상의 사업을 착수하기 이전에 경관 신고를 의무화⁵⁶⁾하고 있으며, 신고 시 ‘도쿄도 경관계획’을 기초로 사업 대상지가 해당되는 구역의 경관형성 기준에 적합 여부를 확인하는 절차를 거치게 됨
 - 도쿄도는 양호한 경관 형성을 위한 ‘경관 기본축, 경관형성 특별지구, 그 외 일반지구’로 관리 구역을 구분하고, 각 구역별 여건과 특성을 고려하여 경관형성기준을 마련, 운영하고 있음
- 신고대상이 경관형성기준에 적합하지 않은 경우에는 권고, 변경 명령 등의 행정시행명령이 진행되며, 이때 경관심의회 의견이 전달되는 절차를 거치게 됨

③ 경관 사전협의제도 운영 현황 및 특징

□ 도입 배경 및 목적: 다양한 개발 행위 추진에 따른 경관 관리 필요

- 도쿄에서는 기존의 원도심이나 임해를 중심으로 크고 작은 다양한 개발행위가 진행되고 있으며, 대부분 ‘도시재생 특별지구’로 지정된 구역에서 진행되거나, 총합설계 등 용적률을 완화하는 도시계획수법을 활용하여 개발사업 등이 추진됨
- 이러한 개발계획은 개발지 면적 및 건축물 규모가 비교적 크고, 주변의 경관에 미치는 영향이 크기 때문에, 도쿄도에서는 계획의 초기 단계부터 양호한 경관 형성을 유도하고 관리하기 위해
- 도쿄도 경관조례에 근거하여 2007년 4월부터 ‘경관 사전협의제도’를 도입하여 자체적으로 운영하고 있음

□ 사전협의 대상: 도시계획제도를 활용한 대규모 건축물 등의 개발행위

- 경관 사전협의는 ‘도시계획제도’ 등을 활용하여 계획되는 대규모 건축물 등의 개발행위를 대상으로 함
 - ‘도시계획제도’에는 「도시계획법」에 따른 고도이용지구, 특정 블록, 도시 재생특별지구, 시가지 재개발사업, 재개발 등 촉진구를 정하는 지구계획, 「건축기준법」에 따른 부지 내에 넓은 공간을 가진 건축물의 용적률 등의 특례, 하나의 부지로 보는 것 등에 의한 제한 완화, 1개 부지 내 인정건축물

56) 신고대상은 일본 「경관법」 제16조제1항에 근거하여 도쿄도 경관조례로 위임된 신고 대상 행위 등에 대해 정하고 있음(조례 제10조~제15조)

이나 1개 부지 내 허가건축물 이외의 건축물의 건축에 관한 특례 등에 따라 계획된 개발행위가 해당됨

- 또한, 그밖에 도쿄도지사가 양호한 경관 형성에 필요하다고 인정하는 사업으로서 규칙에서 정한 것을 대상으로 함

[표 5-7] 도쿄도의 경관 사전협의 대상 및 협의기간 규정

사전협의의 대상(개발방식)	협의 주체	협의 기간(협의서 제출)
시가지재개발사업 및 고도이용지구 (도시계획법 제12조제1항제4호 및 동법 제8조제1항제3호)	사업을 하고자 하는 자(사업자 및 구,시)	재개발과 연락 조정회의 30일까지
특정가구(도시계획법 제8조제1항제5호)	사업자	도쿄도 특정가구 운영기준에 근거한 신청서 제출의 30일 전까지
도시재생특별지구(도시계획법 제8조제1항제4호의2)	도시재생사업을 하고자 하는 자(사업자)	도시재생특별조치법 제37조의 규정에 근거한 도시계획제안의 30일 전까지
재개발등촉진구를 정하는 지구계획(도시계획법 제12조의5 제3항)	사업자	도쿄도 재개발 등 촉진구를 정하는 지구계획운영기준에 근거한 기획제안서 제출 30일 전까지
종합설계(건축기준법제59조의2)	사업자	허가신청30일전까지
특례 용적률 적용지구	사업자	특례용적률의 제도의 지정의 신청 30일 전까지
PFI법에 기초한 사업 PFI적 수법에 기초한 사업 (경관기본축 및 경관형성특별지구내)	당해사업을 활용하는 행정	사업요구수준서(안) 제정하기 전
철도역구내등개발계획	사업자	철도역구내 등 개발계획에 관한 유도기준에 근거한 검토위원회의 30일 전까지
맨션 재건축법 용적률 허가	사업자	허가 신청 30일 전까지

※ 황궁 주변 경관유도구역 및 도시재생특별지구: 경관심의회에 의견을 자문 필요

※ 종합설계 및 맨션 재건축법 용적률 허가: 건축물(연면적 1만m² 초과)만 사전협의 대상

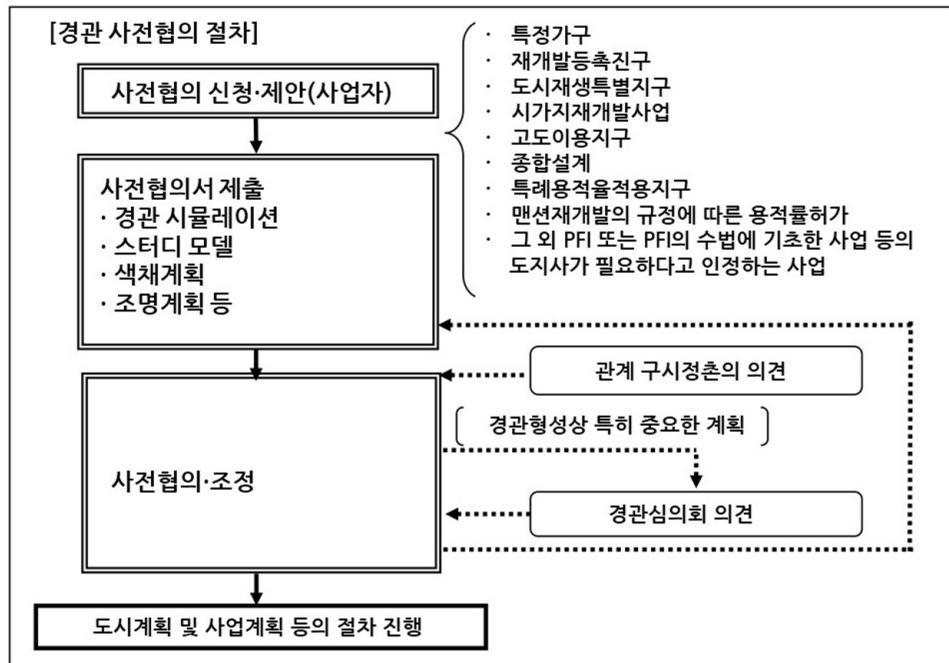
출처: 도쿄도 도시정비국 홈페이지 https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kenchiku/keikan/machinami_03.html. (검색일: 2023.10.24.) 참고하여 연구진 작성

□ 절차 및 운영체계: 사전상담 형태로 운영

- 경관 사전협의는 크게 1)사전상담 형태로 진행되는 협의와 2)경관심의회 내 설치된 계획부회의 심의를 거쳐 진행되는 협의로 구분됨
- 사전상담 형태의 경관 사전협의는 특정 가구, 재개발 등 촉진지구를 정하는 지구계획, 도시재생특별지구, 시가지재개발사업, 고도이용지구, 종합설계 등 대규모 건축물에 대해 모두 진행됨
- 특히, 경관 사전협의가 완료되지 않는 경우 도시계획 및 건축기준법에

따른 허가 절차가 진행되지 못하도록 강력하게 운영, 실효성을 확보한 점이 특징적임

- 「도쿄도 경관조례」에 근거하여 일정 규모 이상의 건축 행위 등에 대한 경관 사전협의 절차가 도쿄도(광역지자체)에서 완료되면, 이후 「경관법」에 따른 신고 절차는 자치구에 해당하는 각 경관행정단체에서 진행됨



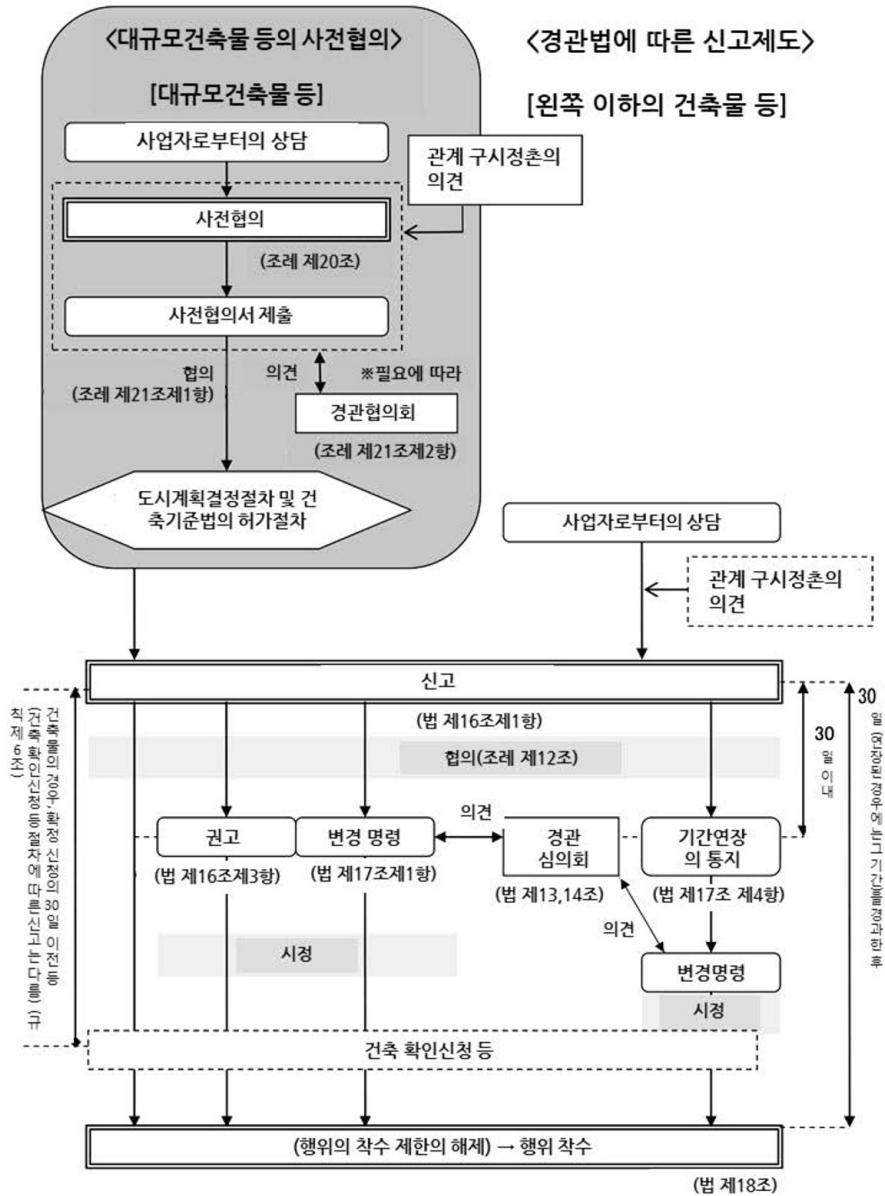
[그림 5-2] 대규모 건축물 등에 대한 도쿄도 경관 사전협의제도 절차

출처: 도쿄도. (2018.8) 도쿄도 경관계획 – 아름답고 품격 있는 도쿄의 재생 –. p.143

□ 경관형성에 중요한 계획의 경우 경관심의회 형태로 운영

- 경관 형성에 특별히 중요하다고 판단되는 계획의 경우에는 경관심의회 내 계획 부회의 심의를 통한 경관 사전협의를 진행하며, 대표적으로 '도시재생특별지구'와 경관형성 유도지역 중 '황궁주변지역 경관유도 구역'이 해당됨
- 경관심의회는 총 20인의 심의위원으로 구성되며, 그 가운데 계획 부회는 6인의 심의위원으로 구성, 4인 이상의 위원이 참석할 때 계획 부회가 개최됨

사전협의제도와 경관법에 따른 신고제도의 관계



주) 법: 경관법, 조례: 도쿄도 경관조례, 규칙: 도쿄도 경관조례 시행규칙

[그림 5-3] 도쿄도 경관 신고 및 사전협의제도 흐름도

출처: 도쿄도. (2018.8) 도쿄도 경관계획 - 아름답고 품격 있는 도쿄의 재생 - . p. 144

□ 제출도서 및 서류: 개발사업 기획단계부터 사업자에게 경관계획 제출 의무화

- 도쿄도는 경관 사전협의와 관련하여 별도의 경관형성기준을 마련하고,

대규모 개발사업의 기획 단계부터 사업자에게 경관시뮬레이션 또는 모형, 식재 계획 등을 제출하도록 규정함으로써 양호한 경관 형성을 유도 및 관리하고 있음

[표 5-8] 도쿄도 경관 사전협의 제출도서 목록

- 제1호양식(통지의 경우 제7호양식) 또는 제8호양식(웹사이트에서 다운로드 가능)
- 조치상황설명서(경관기본축별 양식 있음. 웹사이트에서 다운로드 가능)
- 부근견취도(주택지도 사본 등 방위나 주요 교통시설 등 지형지물을 알 수 있는 것)
- 도시계획도(용도지역, 건폐율, 용적률을 나타내는 것)(※1)
- 현황도(축척, 방위, 행위를 하는 구역의 경계선 및 구역 상황을 알 수 있는 것)
- 계획개요서(높이, 면적, 건폐율, 용적률 등을 확인할 수 있는 것)
- 상위 계획 등의 정리
- 계획지 주변 특성 정리(역사적 배경, 토지이용 상황, 주변개발 동향 등)
- 주변 거리 등의 분석
- 개발 개요
- 해당 계획의 경관 형성에 관한 방침
- 완성 예상도 (외관 퍼스, 부분 퍼스, 모형 사진 등) ※ 신고의 경우 상담 필요
- 배치도
- 평면도(기준층별), 착색입면도(※2)
- 단면도 외 구도, 녹화 계획도
- 설계도 또는 조성계획도(개발행위, 토지형질변경 등의 행위인 경우)
- 현황 사진(행위지 및 주변 상황을 나타내는 것. 활영위치 및 방향 도시)
- 경관 시뮬레이션(기준 거리 사진에 완성 예상도를 삽입한 것)
- 공정표(설계 흐름, 행위 착수 및 완료 시기를 알 수 있는 것)
- 기타(필요에 따라 재료 샘플 등의 사진, 인근 설명 자료 등) 필요에 따라 제출

※ 입면도는 착색 외에 외벽에 사용하는 색채의 맨셀 값을 표시하고 외벽 각 입면의 발견 면적 대비하는 기본 색상 등의 사용 면적 비율을 기입

출처: 도쿄도 도시정비국 홈페이지 (https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kenchiku/keikan/machinami_05.html, 검색일: 2023.10.24.)

□ 의의 및 한계: 대규모 건축물의 입면, 상층부, 외부 공공공간 등에 대해 명확한 기준을 근거로 세부적으로 관리

- ‘황궁주변지역 경관유도구역’으로 지정된 마루노우치 일대는 상대적으로 엄격하게 경관을 관리하고 있음
- 특히, ‘도시계획제도’로 개발한 대규모 건축물에 대해서는 ‘전통적인 건축물 저층부 31m의 처마선 규정, 황궁 주변에 어울리는 건축디자인 실현, 일체감 있는 스카이라인 형성, 황궁에서 조망하는 도심부 경관과 도심부에서 황궁을 조망하는 경관을 모두 고려한 상층부의 건축선 5.5m 후퇴 규정’ 등을 적용하고, 황궁에 면한 소공원 및 외부 공공 공간의 설계 및 디자인을 세부적으로 관리함

- 특정 구역에 한해 명확한 기준을 근거로 매우 상세한 부분까지 관리하는 점이 특징적이라고 할 수 있으며, 대표적인 사례로 경관 사전협의를 통해 '전통적인 건축물 저층부 31m의 처마선'에 걸려 설치된 옥외광고 물의 크기를 축소하고, 처마선 아래로 위치를 이동한 것을 볼 수 있음



[그림 5-4] 마루노우치 일대 통일감 있는 스카이라인 및 저층부 가로경관 형성

출처: 연구진 촬영(2023.7.29.)

2) 스미다구⁵⁷⁾

① 경관정책 및 제도 운영 개요

- 스미다구는 경관계획에서 경관관리를 위해 2개의 일반구역과 6개의 특정구역을 지정하고, 각 구역의 경관 특성을 고려하여 관련 제도를 운영
- 특정구역은 다시 도로 및 강의 축, 주요 역 주변 및 스카이트리 주변, 재개발로 인한 고층 맨션 지구 등의 세부 권역으로 구분됨
- 또한, 경관구역별 특성을 반영하여 각각의 경관 형성기준을 마련하고, 사전협의 등의 신청 서류 작성에도 차이를 두고 운영하는 특징이 있음
- 「스미다구 경관조례」에 따른 경관 사전협의 신청, 「경관법」에 따른 경관행위 신고 시 건축 도면과 함께 첨부하는 경관형성 설명서 및 체크리스트의 내용이 각 경관구역별로 차이가 있음

[표 5-9] 「스미다구 경관조례」 목차

제1장 총칙(제1조 – 제6조)
제2장 종합적인 시책의 전개(제7조 – 제17조)
제3장 행위의 제한 등(제18조 – 제24조)
제4장 스미다구경관심의회(제25조 – 제27조)
제5장 경관마을만들기 협정(제28조 – 제30조)
제6장 경관마을만들기지원(제31조, 제32조)
제7장 잡칙(제33조)
부칙

출처: 「스미다구 경관조례」[시행2011.12.22][조례 제10호, 2011.12.12., 일부개정]

② 경관 신고제도 운영 현황 및 특징

□ 경관 신고 대상

- 스미다구에서는 특히 경관 형성에 미치는 영향이 큰 대규모 건축 행위 등에 대해 신고 전 사전 협의를 실시함
- 단, 도쿄도에 의한 사전 협의 대상 건설 행위 등은 도쿄도가 사전 협의를 실시하고, 도의 협의 완료를 구의 협의 완료로 간주함

57) 2023년 7월 28일 스미다구청 도시계획부 도시계획과 경관마을만들기 담당자 면담 결과를 기초로 작성함(심경미·이세진(2023.7.), 일본의 경관 사전협의 및 어드바이저 제도 관계기관 방문 및 사례 답사. 해외출장보고서. pp.8~12 참고)

③ 경관 사전협의제도 운영 현황 및 특징

□ 도입 배경 및 목적

- 스미다구는 2009년 3월에 「스미다구 경관조례」를 제정하고, 제21조에 근거하여 가로경관에 큰 영향을 미치는 대규모 건축행위에 대한 경관 사전협의제도를 운영하고 있음
- 경관 사전협의제도는 스미다구와 사업자 등(건축주, 설계자 등)이 협의 하여 쾌적한 가로경관 형성을 목표로 운영되며, 기본적으로는 「경관법」에 따른 신고 대상을 관리하기 위해 운영된다고 할 수 있음
- 또한, 경관계획에 기재되지 않거나 대규모의 특수한 건축물 등에 대하여, 필요 시 경관심의회를 추진하며, 별도의 심의 기준은 운영하지 않음

□ 사전협의 대상: 경관 신고 대상을 그대로 경관 사전협의 대상으로 규정

- 스미다구는 경관 사전협의 대상으로 「경관법」에 따른 신고 대상인, 높이 15m 이상 또는 연면적 500㎡ 이상의 건축물, 지면으로부터 높이 15m 이상의 공작물, 개발면적 500㎡ 이상의 개발행위로 규정
- 다만, 중점적으로 경관을 형성, 관리하기 위해 지정한 '경관형성지구'에 한해서는 모든 건축물을 신고대상으로 포함하는 특징이 있음
- 다시 말해, 경관형성지구에 한해서는 모든 건축 및 개발행위의 경관 신고 및 사전협의를 추진하여 적극적으로 관리한다고 볼 수 있음

[표 5-10] 스미다구 경관 신고 및 사전협의 대상행위 및 규모

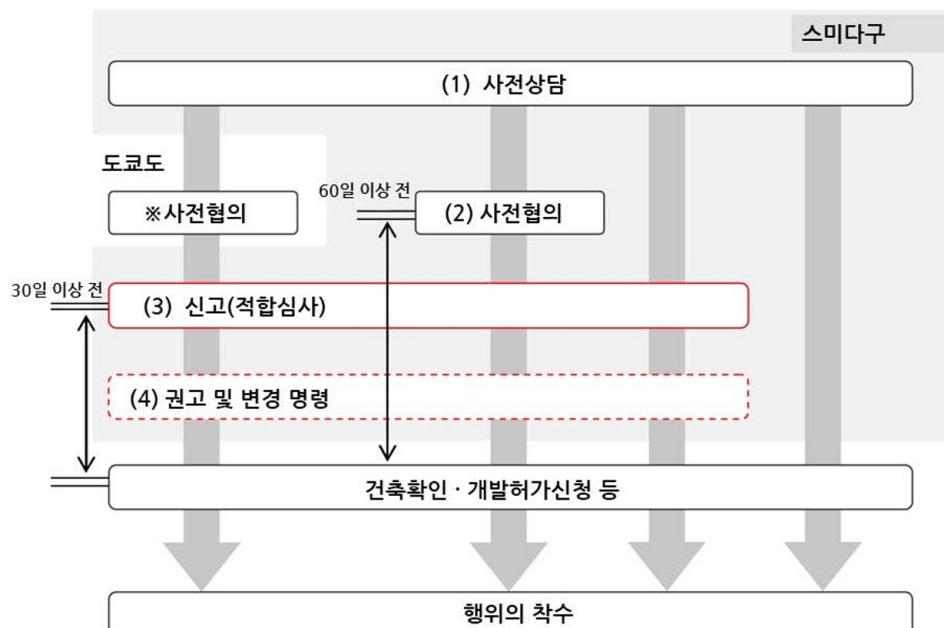
항목	구 전역
건축물	건축물의 높이 15m 이상, 연면적 3천㎡ 이상
공작물	지반면으로부터 높이 15m 이상 (단, 스미다강, 아라카와 축에 대해서는 교량 그외의 유사한 공작물은 규모에 관계 없이 모두 해당됨)
개발행위	개발면적 5백㎡ 이상

주: 도쿄도에 따른 사전협의 대상 제외

출처: 스미다구 웹사이트 내부자료 참고하여 연구진 작성(https://www15.j-server.com/LUC/SUMIDA/ns/tl.cgi/https%3a//www.city.sumida.lg.jp/matzukuri/matzukuri_suisin/keikan_matizukuri/keikan_kyougi/index.html?SLANG=ja&TLANG=ko&XMODE=0&XPARAM=query,&XCHARSET=UTF-8&XPORG=,&XJSID=0. 검색일: 2023. 10.24.)

□ 절차 및 체계: 사전협의에 대한 경관어드バイ저제도를 같이 운영

- 사전협의의 주체는 건축행위를 실시하는 사업자 등으로, 건축확인 신청일(건축 확인 신청을 수반하지 않는 것은 공사착수일)의 60일 전까지 사전협의 신청을 담당 창구에 제출하도록 규정하고 있으며,
- 사전협의 신청이 접수되면, 스미다구청 담당자와 경관어드バイ저가 사전에 현장 조사 후 사업자와 탁상협의를 실시하며, 사전협의 신청 전에 대한 경관어드バイ저 회의는 월 1회 개최되며, 연간 40 건 정도 진행됨
- 사전협의 신청건에 대한 경관어드バイ저 회의결과는 스미다구청 담당자가 작성, 사업자에게 전달(회의결과 반영 등에 협약증과 같은 증명서를 발급하지는 않음)
- 기본적으로 경관 사전협의의 횟수에 제한은 없으나, 대체로 1회, 최대 2~3회 이내에 진행되며, 사전협의 신청건에 대한 경관어드バイ저 회의 결과 양호한 것으로 판단되는 경우, 또는 미흡한 부분에 대한 경관어드バイ저의 조언이 잘 반영, 수정되었다고 판단되는 경우 완료됨



[그림 5-5] 스미다구 경관 사전협의 절차

출처: 일본 도쿄도 스미다구. (2009). 스미다구 경관계획. p.86

□ 경관 사전협의 신청건에 대해 어드바이저가 검토 후 협의 진행

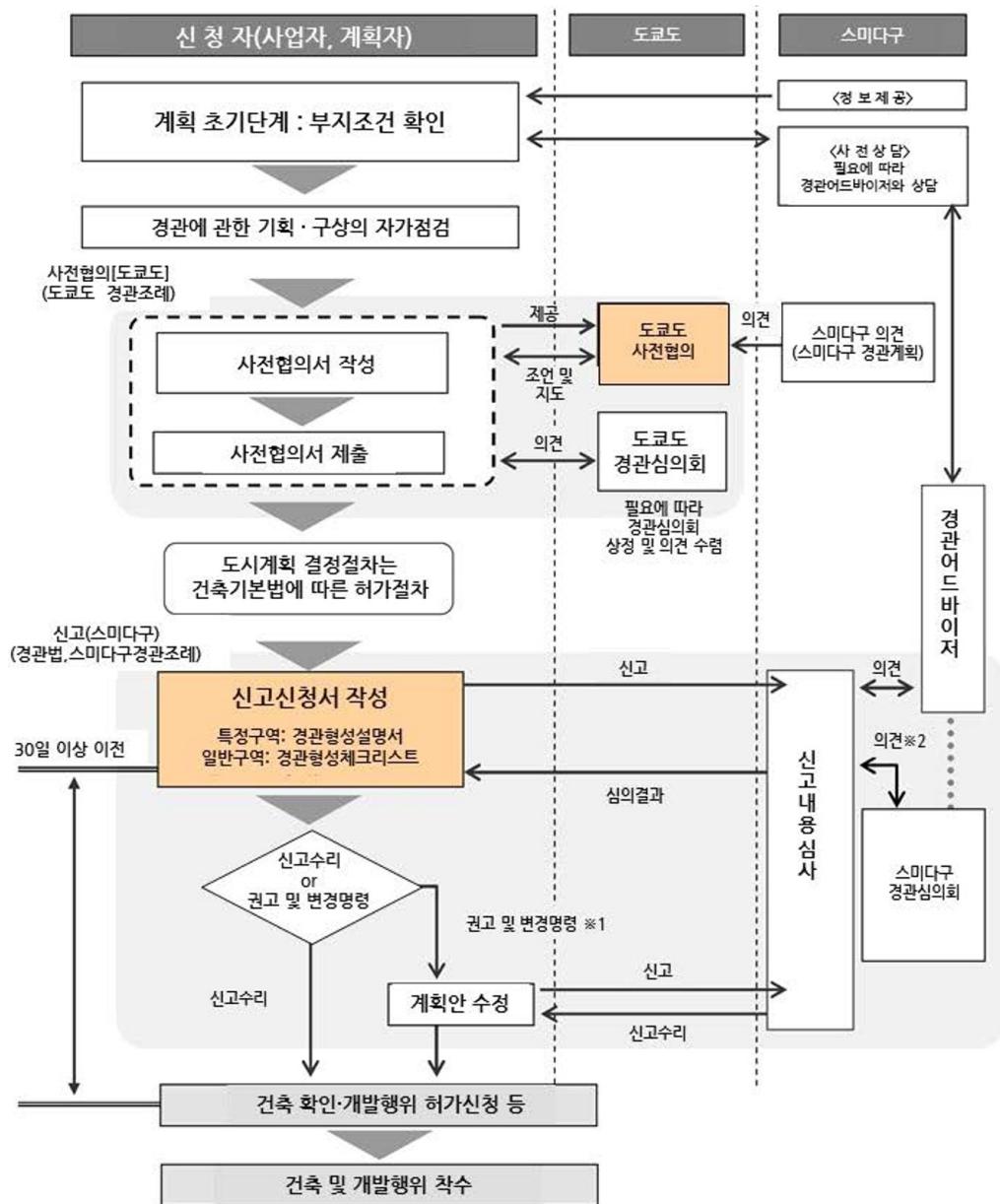
- 경관어드바이저제도는 스미다구 경관계획에 입각하여 양호한 경관 형성을 유도하고, 관련한 조언자의 역할을 수행하며, 주로 건축물의 색채나 입면 디자인 등, 필요에 따라 구의 공공건축물 및 공공시설의 정비에 관한 조언도 실시하고 있음
- 경관어드바이저 2명(색채 디자인 1명, 입면 디자인 및 외구디자인 1명)이 2년 임기(갱신 가능)로 선정방식의 규정은 따로 없으나 전임 경관어드바이저에게 소개를 받기도 함

□ 역할 및 의의: 경관계획 정합성에 대한 심사 및 심의위원회 회부는 가능하나, 사전경관협의제도 직접적인 강제성은 없음

- 경관 사전협의를 통해 「경관법」에 따른 신고 행위에 대해 허가 또는 불허로 결정하는 강제성은 없으나, 신고대상이 경관계획과의 정합성에 대한 심사는 가능함
- 다시 말해 경관계획의 내용과 맞지 않으면, 수정하도록 지도할 수 있으며, 지도에 응하지 않는 경우에는 경관심의회에 회부하는 등의 일정부분 강제성을 가질 수 있음
- 경관 사전협의 후 「경관법」에 따른 신고에 대해 권고 및 변경 명령을 이행하기 위해 심의회의 의견을 들어야 한다는 점에서는 사전협의와 경관심의회가 연계가 되어 있으나, 직접적 관계는 아님

□ 의의 및 한계: 건축물 외관 등의 디자인에 대한 변경사항 위주로, 계획 자체에 대한 큰 변경은 현실적으로 어려움

- 실제 경관 사전협의 결과, 색채 및 입면 디자인에 대한 경관어드바이저 의견 반영 안건이 다수이며, 계획 자체의 큰 변경 사례는 거의 없음
- 사전협의의 강제성이 없다보니, 공사비 및 공기 증가 문제, 건축주의 의향 등을 이유로 사전협의의 결과를 반영하지 않는 사례도 있음
- 또한 일본에서도 개발 행위에 대한 사전협의의 개념이 정립되지 않아, 사전협의 시 현장에 방문하더라도 개발행위 이전의 맹지 상태로 조언하기 어려운 현실적인 문제가 있음
- 사전협의 후 계획의 변경이 있는 경우에는 변경 신청제출을 요구하고 있으며, 변경의 계획에 대해 다시 경관어드바이저 회의를 실시한 사례도 있음



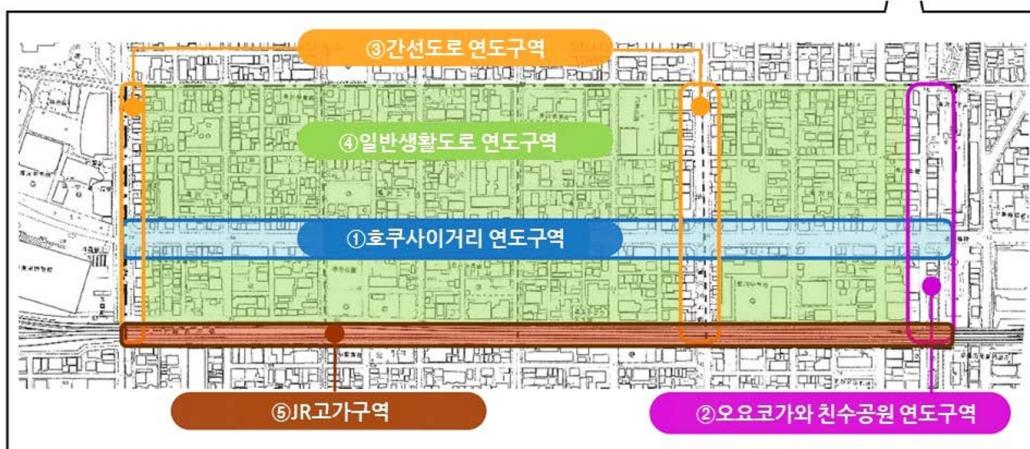
※1: 건축물 및 공장물에 대해 변경명령
 ※2: 신고에 관한 권고 및 변경명령 등에 대해 필요에 따라 경관심의회 안건 상정 및 의견 수렴

[그림 5-6] 스미다구 경관 신고 및 사전협의 절차도

출처 : 일본 도쿄도 스미다구. (2009). 스미다구 경관계획. p.91

□ 지속적인 협의와 조언을 통해 경관의 질을 천천히 개선하는 효과를 기대

- ‘카메자와 경관형성중점지구’는 에도시대 건조물이 주변에 위치하는 등 중요한 지역임에도 불구하고 정돈되지 않은 불량한 경관이 형성되어 있었으며, 장기적인 관리를 통해 개선해나가고 있음
 - 경관 신고 대상: 모든 건축물 및 건조물, 500m² 이상의 개발행위
 - 사전협의 대상: 높이 15m 이상 또는 연면적 3,000m² 이상의 건축물, 지면으로부터의 높이 15m 이상의 공작물 설치, 대지면적 500m² 이상의 개발 행위
- 경관 사전협의는 양호한 경관이 개발 압력 등에 의해 파괴되지 않도록 관리하는 효과와 동시에, 비교적 불량한 경관을 지속적인 협의와 조언을 통해 경관의 질을 개선해나가는 효과를 기대할 수 있음



※ 구역이 중첩하는 경우, 각각의 구역별 경관형성방침과 기준을 종합적으로 고려한다.

[그림 5-7] 도쿄도 스미다구 ‘카메자와 경관형성중점지구’ 구역도

출처: 일본 도쿄도 스미다구. (2017.6.). 스미다구 경관계획 별책 가메자와지구 경관형성 중점지구. p.3



[카메자와 경관형성중점지구 내 건축물의 건축 후퇴선 통일]



[카메자와 경관형성중점지구 내 상업시설 셔터 재료 및 색감 통일]



[카메자와 경관형성중점지구 내 연접건축물 일체감 있는 재료 및 색채 적용]

[그림 5-8] 도쿄도 스미다구 ‘카메자와 경관형성중점지구’ 가로경관 현황

출처: 연구진 촬영(2023.7.29.)

3) 고베시⁵⁸⁾

① 경관정책 및 제도 운영 개요

[표 5-11] 고베시 경관계획 목차

제1장 총칙(제1조 – 제5조)
제2장 경관법에 기초한 경관계획(제6조 – 제7조)
제3장 행위의 신고 등
제1절 경관법에 기초한 행위의 신고 등(제8조 – 제15조)
제2절 고베시디자인협의(제16조 – 제24조)
제4장 경관중요건조물 등
제1절 경관중요건조물및경관중요수목(제25조 – 제30조)
제2절 고베시지정경관자원(제31조 – 제36조)
제3절 보존활용계획의 책정 등(제37조 – 제39조)
제5장 경관형성시민단체및경관형성시민협정
제1절 경관형성시민단체(제40조 – 제42조)
제2절 경관형성시민협정(제43조, 제44조)
제6장 조성 등(제45조- 제49조)
제7장 고베시도시경관심의회(제50조 – 제51조)
제8장 잡칙(제52조)
제9장 벌칙(제53조 – 제55조)

출처: 고베시.(2021). 고베시 경관계획[2021. 12. 23. 고시][2022.4. 1. 시행]

② 경관 신고제도 운영 현황 및 특징

□ 경관 신고 대상: 시 전역 일정 규모 이상, 특정구역은 거의 모든 건축 행위

- 고베시는 경관 신고 및 디자인협의를 시 전역에 적용하여 관리하고 있으며, 경관 신고의 경우 경관관리를 위해 지정한 도시경관형성지역 및 연도경관형성지구 등에 있어서는 거의 모든 건축물을 신고대상으로 규정함으로써 경관을 적극적으로 관리하는 특징이 있음

□ 신고 절차: 착공 이전에 신고하며, 공사 완료 후 별도의 신고 절차는 없음

- 경관 행위에 대한 신고는 착공 예정일 30일 전까지 관련 도서를 준비하여 e-KOBE를 통한 전자 신고를 진행
- 담당부서에는 신고 서류 및 도서 등을 검토 후 이메일을 통해 결과를 통지하며, 양호한 경관현성에 지장을 줄 우려가 있다고 판단되는 경우

58) 2023년 7월 31일 고베시청 도시국 경관정책과 담당자 면담결과를 기초로 작성함(심 경미·이세진(2023.7.), 일본의 경관 사전협의 및 어드바이저제도 관계기관 방문 및 사례 답사. 해외출장보고서. pp.16~19 참고)

조언, 지도, 권고 등을 하게 됨

- 신고를 득한 이후 행위에 차수할 수 있으며, 행위 완료에 대한 별도의 통지는 진행하지 않음

[표 5-12] 고베시 경관 신고 대상

	도시경관형성지역, 연도경관형성지구	그 외 구역	
		시가화	시가화조정
건축물	높이 5m, 바닥면적 합계 10 제곱미터 이상	높이 상업 31m, 그 외 20m 초과 / 건축면적이 2천㎡초과	높이 20m 건축면적이 1천㎡초과
공작물	모든 것	높이 상업 31m, 그 외 20m 초과 / 건축면적이 2천㎡초과	높이가 15m 초과 건축면적이 1천㎡초과
목족의 벌채	(�타노초이마촌도오리, 오카모토역 남쪽) 높이 10m 이상 또는 자상 1.5m, 줄기들레 1m 이상	-	-

출처: 고베시 웹사이트 내부자료 참고하여 연구진 작성(https://www.city.kobe.lg.jp/a30028/shisei/kekaku/jutakutoshikyoku/scene/20_apply/todokede.html. 검색일: 2023.10.24.)

[표 5-13] 고베시 경관 신고 시 행위별 제출도서 규정

행위	도서의 종류	비고
건축물, 공작물의 신축 등	부근견취도	부지위치 및 해당부지 주변상황을 표시한 것
	상황사진	해당부지 및 해당부지 주변상황을 보여주는 사진
	배지도	해당 부지 내 건축물 또는 공작물의 위치를 표시한 것
	2면 이상의 입면도	건축물 또는 공작물의 채색을 포함한 것
	각 층의 평면도	건축물의 신축, 증축, 개축의 경우 한정
	외구도	해당부지내의 외부구성을 표시하는 것
목족의 벌채	완성예상도 ⁵⁹⁾	해당부지의 주변의 현황을 포함, 색채를 보여주는 것
	구역도	행위를 행하는 토지의 구역 내 해당구역의 주변상황을 표시한 것
	상황사진	해당구역 및 해당 구역 주변상황을 나타내는 것
모든 행위	시행도	벌목할 목죽, 이식할 목죽 및 새로 식재할 목죽의 위치, 종류 및 크기를 표현한 것
	경관형성기준 체크리스트	경관형성기준에 적합한지 자가 점검할 수 있는 체크리스트를 제공, 고베시 웹사이트에서 다운로드 가능

출처: 고베시 웹사이트 내부자료 참고하여 연구진 작성(https://www.city.kobe.lg.jp/a30028/shisei/kekaku/jutakutoshikyoku/scene/20_apply/todokede.html. 검색일: 2023.10.24.)

③ 경관 디자인협의제도 운영 현황 및 특징

□ 디자인협의 대상: 경관영향 건축행위를 대상으로 경관 디자인협의제도 운영

- 고베시는 시 전역에 걸쳐 45m 이상 건축 및 개발사업 등 경관에 영향을 미치는 행위를 대상으로 ‘경관 디자인협의제도’를 운영하고 있음
- 특히 경관계획구역으로 지정한 9개 경관지구 및 8개 경관형성시민협정 구역⁶⁰⁾에 대해서는, 범위를 더 확대하여 더욱 엄격하게 관리하고 있음

[표 5-14] 고베시 경관 디자인협의의 대상행위

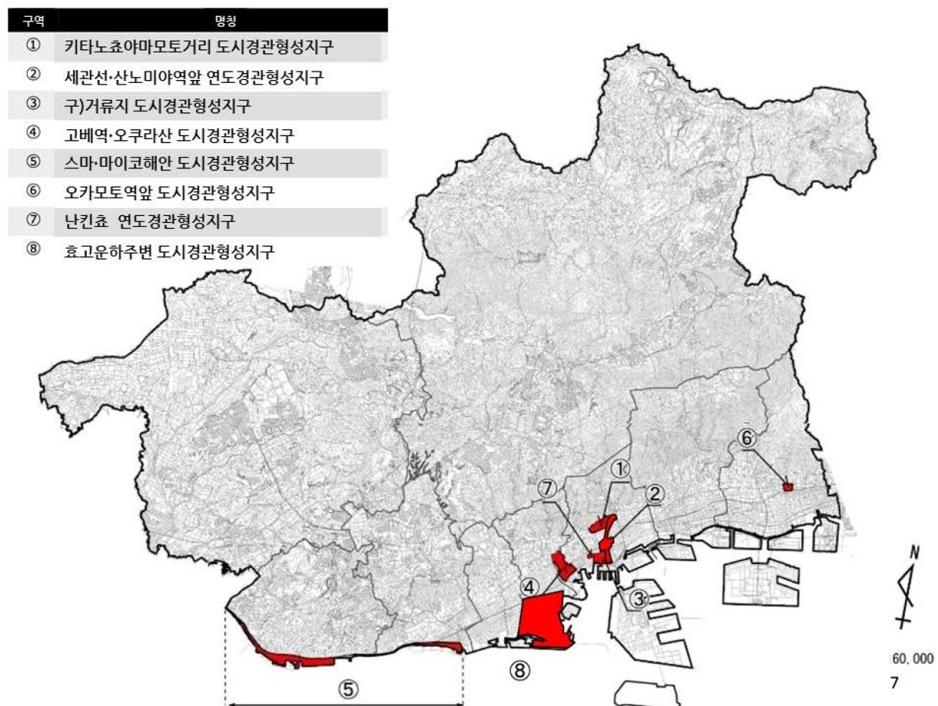
구역		대상행위
도시경관 형성지역	키타노초야마촌도오리	4층 이상의 부분을 가진 건축물의 건축 등
	구거류지	
	고베역 및 오코라야마	
	스마마이코해안	
	오카모토역미나미	높이가 20m 이상 건축물의 건축 등
	도심워터프론트	
	효고 운하 주변	운하주변지역
연도경관 형성지구	그 외 지역	높이가 45m 이상 건축물의 건축 등
	제이칸선, 산노미야 역전 난쿄쵸	높이가 20m 이상 건축물의 건축 등
경관형성 시민협정 지역	토아로도지역	
	신나가타키타지구동부	
	사카에마치도리	
	우오자키고지구	상업지역 : 높이가 31m 이상 건축물의 건축 등
	신나가타역 키타, 니시	그 외 지역 : 높이가 20m 이상 건축물의 건축 등
	산노미야추오도오리	
	고베모토쵸상점가	
	아리마지구	
	하버로드	
상기애 해당하지 않는 구역		높이 45m 이상 건축물의 신축 등

출처: 고베시 도시국 경관정책과. (2013). 경관 디자인협의제도 안내서. p.2 참고하여 연구진 작성,

고베시 웹사이트 https://www.city.kobe.lg.jp/a30028/shisei/kekaku/jutakutoshikyoku/scene/21_designkyogi/00_index.html, 검색일: 2023.10.24.) 제공자료

59) 외구도 및 완성 예상도는 건축물의 신축(설치), 증축, 개축의 경우 한정

60) 고베시는 경관상 주요한 관리가 요구되거나 정체성을 형성하는 지역을 대상으로 별도의 경관지구 및 구역으로 지정하여 관리하고 있으며, 현재 7개의 도시경관형성지구, 2개의 연도경관형성지구, 8개의 경관형성시민협정의구역을 지정, 각 지역 및 구역에 대해 경관계획 기본방침을 운영하고 있음



[그림 5-9] 고베시 도시경관 형성지역 및 연도경관 형성지역 위치도

출처: 고베시 내부자료(2023)



[그림 5-10] 포아이 시오사이 공원 종점 조망점에서 바라보는 고베시 도심경관 현황

출처: 연구진 촬영(2023.7.30.)



[그림 5-11] 바다에서 조망하는 고베시 도심경관 관리 기준

출처: 고베시 내부자료(2023)

□ 협의내용: 기본방침을 근거로 디자인협의 결정

- 연면적 합계 500m² 이상 건축물에 대해 건축선 1m 후퇴, 광고물 위치 조정, 옥상광고물 설치 금지, 도로 공간의 차도와 인도의 비율, 색채 및 입면 디자인 등에 대한 세부적인 기준을 정하여 관리하고 있음

□ 절차 및 운영체계: 1, 2단계로 구분하여 디자인협의

- 고베시는 가로경관의 큰 틀을 형성하는 건물의 배치 및 규모, 형태 및 높이 등이 한번 결정되면 되돌리기 어렵다는 관점에서 접근하여, 계획 및 사업의 추진 시점에 따른 2단계 경관 디자인협의제도를 운영하고 있음
- 첫 번째 계획단계에서는 건축물의 큰 배치나 볼륨 등 관한 사항을 협의하고, 두 번째 설계단계에서는 건축물의 색채 및 입면, 외관 디자인 등 의 더 세부적인 부분에 대한 협의를 진행함
- 디자인협의 등은 건축 확인 및 인허가 전 단계에서 행해지며, 건축 확인(구조 및 안전 등)과 디자인협의에서 살펴보는 내용과 협의 및 확인의 목적 자체가 전혀 다르다고 할 수 있음

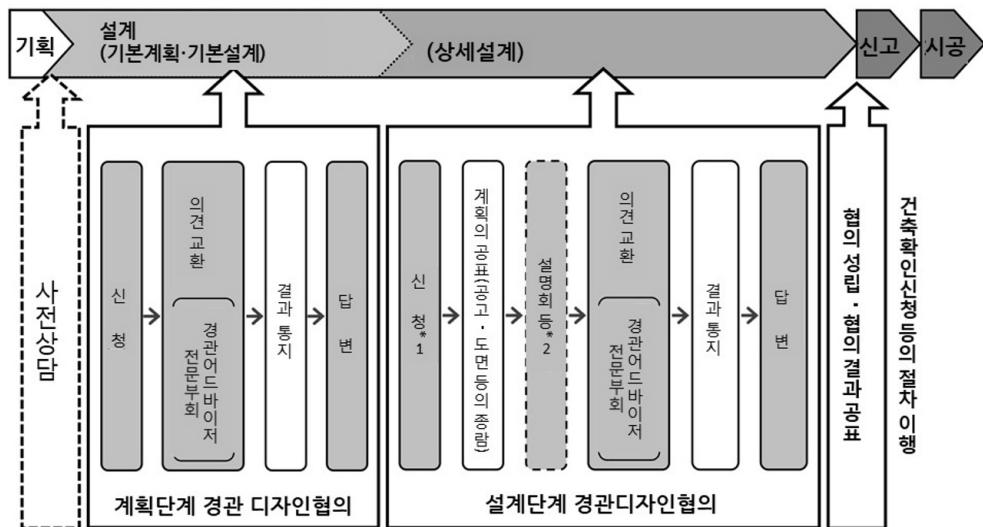
[표 5-15] 고베시의 단계별 경관 디자인협의 주요 내용

단계	협의사항
계획단계	건축물의 계획단계에 대해서 건축물의 배치, 규모 등에 관한 사항
설계단계	건축물의 의장, 색채, 외구 등에 관한 사항

출처: 고베시 웹사이트 내부자료 참고하여 연구진 작성(https://www.city.kobe.lg.jp/a30028/shise/kekaku/jutakutoshikyoku/scene/20_apply/todokede.html). 검색일: 2023.10.24.)

□ 절차 및 운영체계: 디자인협의 안건에 대한 경관어드바이저 검토 진행

- 디자인협의를 신청하고자 하는 사업자가 담당 창구를 통해 디자인협의 신청을 접수, 담당 공무원은 경관어드바이저 전문 부회 의원과 담당 공무원이 참석하는 디자인협의회를 계획 및 개최하고, 경관어드바이저 전문 부회 의원의 의견을 종합 정리하여 사업자에게 전달하는 절차로 진행됨
- 통상적으로 경관어드바이저 전문 부회는 월 1-2회(회당 협의 건수는 약 3건), 연 12-15회 정도 개최되며, 계획단계 및 설계단계가 모두 성립된 디자인협의 건수는 연간 약 15건 정도로 추산됨



*1 설계단계의 신청 : 경관영향건축행위의 착수를 하려고하는 일의 90일 전(또는 180일 전)

*2 설명회 등 : 시민 등에게 설명·경관형성시민단체에게 설명

[그림 5-12] 고베시 경관 디자인협의 절차

출처: 고베시 도시국 경관정책과. (2013). 경관 디자인협의제도 안내서. p.1

□ 설계단계 디자인협의에서 경관영향건축행위에 대한 ‘시민설명 절차’ 운영

- 고베시는 타 지역과 달리, 디자인협의 과정 가운데 설계단계에서 시민에게 공개 및 공유를 통해 협의결과의 신뢰성을 확보하고, 경관에 대한 지역민의 관심을 촉구하는 점이 특징적이라고 할 수 있음
- 시민 및 경관형성시민단체에 설명이 필요한 경관영향건축행위를 행하는 경우, 경관어드바이저 전문부회가 개최되기 이전에, 설계 계획을 공개하고, 전문부회 또한 일반시민의 참여할 수 있는 장소에서 개최함
- 시민 및 경관형성시민단체에 설명하는 방식은 원칙적으로는 해당 계획 부지의 근접지에서 설명회를 개최하도록 하며, 개략적으로는 서면자료를 배포하는 것으로 규정하고 있음

[표 5-16] 고베시 경관 디자인협의 시민설명방법 및 내용

설명 방법 및 장소		설명 내용
표지판 설치	부지가 접하는 도로에 면하는 장소	설명회 개최 일시 및 장소 사업 예정자 이름 및 주소
서면 배포 및 회람	건축예정 건축물 높이의 대략 3배 거리에 해당하는 구역 범위(부지경계선 기준)	설계자 이름 및 주소 또는 연락처 사업 개요(완성 예정서 포함) 사업 착수예정일 및 완료예정일

출처: 고베시 웹사이트 내부자료 참고하여 연구진 작성(https://www.city.kobe.lg.jp/a30028/shisei/kekaku/jutakutoshikyoku/scene/20_apply/todokede.html). 검색일: 2023.10.24.)

□ 도시경관심의회 하위 조직으로 경관어드바이저 전문 부회를 설치하여 운영

- 도시경관심의회⁽⁶¹⁾ 하위 조직으로써 ‘경관어드바이저 전문 부회’를 설치하고, 여기에는 건축 분야 2명, 랜드스케이프 분야 1명, 입면 디자인 분야 1명, 건축 및 마을만들기 분야 1명으로, 분야별 전문가 총 5명으로 구성하여 운영
- 경관어드바이저 전문 부회 가운데 건축 분야 1명, 입면 디자인 분야 1명, 건축 및 마을만들기 분야 1명은 도시경관심의회와 전문 부회를 겸직하며, 남은 2명은 경관어드바이저 전문 부회만을 담당함

□ 제출 도서 및 서류: 디자인협의 단계별로 제출도서 규정

- 효율적인 디자인협의를 위해 단계별로 관련 계획도서를 제출하도록 규정하고 있으며, 계획단계에서는 부근 견취도 및 현황 사진, 계획 개요서 및 배치도 등을 디자인협의 신청 시 제출해야 함
- 설계단계에서는 부근 견취도 및 현황사진, 건축물 등의 주요 공간 배치도, 각종 평면도 및 입면도, 주요부의 2면 이상의 단면도, 외구도, 완성 예상도, 시민 등에 대한 설명의 방법에 관한 도서 등을 디자인협의 신청 시 제출해야 함

[표 5-17] 고베시 경관 디자인협의 단계별 첨부 도서 종류

협의 단계	첨부 도서	비고
계획단계	부근견취도	부지의 위치 및 주변의 현황을 표시하는 것
	상황사진	부지 및 주변의 현황을 보여주는 것
	배치도	부지내에 대해 건축물의 위치를 표시하는 것
	계획개요도	건축물의 규모에 관한 도서
설계단계	부근견취도	부지의 위치 및 주변의 현황을 표시하는 것
	상황사진	부지 및 주변의 현황을 보여주는 것
	배치도	부지내에 대해 건축물의 위치를 표시하는 것
	각종의 평면도	-
	각면의 입면도	색채를 행한 각부마감을 표시한 것
	주요부2면이상의 단면도	-
	외구도	부지내의 외부구성을 표시하는 것
	완성예상도	주변의 현황을 포함하는 색채를 표시한 것
(필요시) 시민 설명방법 도서		시민들에게 설명 및 주지 방법을 표현한 것

출처: 고베시 웹사이트 내부자료 참고하여 연구진 작성(https://www.city.kobe.lg.jp/a30028/shisei/kekaku/jutakutoshikyoku/scene/20_apply/todokede.html. 검색일: 2023.10.24.)

61) 고베시 도시경관심의회가 경관과 관련한 가장 상위조직으로 위치하며, 시민 2명, 고베시 의원 5명, 건축가 1명, 전문가 10명(실무자 1명, 교수 9명)등 총 18명으로 구성함

□ 의의 및 한계: 경관 디자인협의제도 자체의 강제성은 없으나 최선의 협의점을 찾기 위해 상호 노력

- 디자인협의제도는 「경관법」이나 「고베시 경관조례」에 근거하여 운영되고 있으나, 협의 결과에 대한 강제력이 있는 제도는 아니라고 할 수 있음
- 현실적으로 디자인협의 결과가 강제력이 없어 사업자와 공공이 합의된 의견을 찾기가 어려운 문제가 발생하거나, 민간 추진사업이기 때문에 계획상의 공사비나 공기를 맞출 수밖에 없는 현실적 문제로 인해 협의가 어려운 상황이 발생하기도 함
- 디자인협의 과정에서 사업자와 고베시간 합의점을 찾지 못할 경우, 「고베시 경관조례」를 근거로 시에서는 사업자에게 계획 변경을 권고 또는 지도가 가능하도록 규정되어 있으나, 현재까지 합의점을 찾지 못한 사례는 없었음
- 따라서 고베시는 완벽한 협의는 어렵지만, 최선의 합의점을 찾아 협의를 성립시키는 것을 목표로 운영하고 있음
- 기본적으로는 계획단계 1회와 설계단계 1회 총 2차례의 디자인협의 진행을 목표로 하지만, 비교적 규모가 큰 건축물 등의 개발 계획 또는 디자인협의 과정에서 의견 조율 등에 어려움이 발생하는 경우에는 최선의 협의점을 찾기 위해 시간을 두고 단계별로 2~3회 정도 재협의를 진행하는 사례도 종종 있음



[**(구)거류지지구 고유의 건축양식을 활용하여 고층 건축물의 저층부 입면계획 사례**]



[**디자인협의를 거쳤으나 고유의 가로경관을 고려하지 않은 포르쉐 디자인 사례(결과 미반영)**]



[**디자인협의를 통해 고유의 가로경관을 반영하여 조정한 세븐일레븐 디자인 사례(결과 반영)**]

[그림 5-13] 고베시 (구)거류지지구 가로경관 모습

출처: 연구진 촬영(2023.7.30.)

4. 소결 : 종합 및 국내에의 시사점

1) 일본의 경관 사전협의제도 종합

① 경관에 영향을 미치는 행위에 대해 법적으로 규제 의무화

□ 「경관법」에 근거하여 경관 행위 신고 의무화

- 일본은 「경관법」에 근거하여 건축물 및 공작물의 신증개축 및 외관 변경 등, 일정 면적 이상의 개발행위 등에 대해 「경관과 관련한 행위규제 및 명령」이 가능한 점에서 우리나라와는 뚜렷한 차이를 볼 수 있음

[표 5-18] 도쿄도 경관 신고 대상

구분	경관 신고 상세 행위
건축물	신축, 증축, 개축, 이축, 외관을 변경하는 수선, 리모델링 또는 색채의 변경
공작물	신축, 증축, 개축, 이축, 외관을 변경하는 수선, 리모델링 또는 색채의 변경
개발행위	일정 면적 이상의 개발행위
지자체에서 정하는 사항	토지의 개간, 토석채취, 광물채굴 및 기타 토지형질변경, 옥외에서 토석, 폐기 물, 재생자원 기타 물건의 퇴적, 수면의 매립 및 간척)

출처: 일본 「경관법」[시행2022.6.17][2022년법률제68호, 2022.06.17., 일부개정], 「도쿄도 경관조례」[시행2011.12.22][조례 제136호, 2011.12.22., 일부개정] 참고하여 연구진 작성

□ 경관 행위 신고 이전에, 경관조례에 근거하여 경관 사전협의를 의무화

- 또한 일본은 각 지역의 경관조례를 근거로, 경관에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 대규모 건축물, 도시계획제도 등에 따른 개발행위 등에 대해 경관 행위를 신고하기 이전에 해당 계획에 대한 전문가와의 협의하도록 「경관 사전협의제도」를 운영하고 있음
- 경관 사전협의 대상은 반드시 의무적으로 따르도록 조례에서 정하도록 규정하고 있으며, 해당 대상은 경관 사전협의를 거쳐야 경관 신고를 할 수 있도록 하고 있음

□ 경관 사전협의와 신고 2단계로 구분하여 경관을 적극적으로 관리

- 일본의 경관관리제도는 크게 경관 사전협의와 경관 신고 2단계의 절차로 구분하여 운영하고 있는데, 이는 경관에 영향을 크게 미치는 행위에 대해 한 차례의 검토 및 협의절차를 추가하여 경관 관리를 강화한 것으로 이해할 수 있음
- 이는 사전에 경관협의 절차를 진행함으로써 경관 신고 행위에 대해 명확한 기준을 갖고 허가를 통해 경관을 적극적으로 관리하는 점이 특징적임

② 지자체에 권한을 위임하여, 지역별 여건에 맞춰 유연한 제도로 운영

□ 지자체에서 경관 신고 및 사전협의제도를 독립적으로 운영

- 일본은 경관을 관리하는 제도적 수단이라고 할 수 있는 경관 신고 및 사전협의와 관련하여, 해당 지역의 경관계획에서 구체적으로 정하도록 행위 대상과 세부관리규정을 모두 위임하고 있음
- 즉, 경관계획을 수립한 지자체(경관행정단체) 단위에서 독립적인 관리 권한을 부여받고, 해당 지역의 여건과 경관관리에 대한 기본 철학을 반영하여 주도적으로 경관 신고제도 및 사전협의제도를 운영할 수 있는 것으로 이해할 수 있음

[표 5-19] 일본의 지자체별 경관 신고 및 사전협의 대상 비교

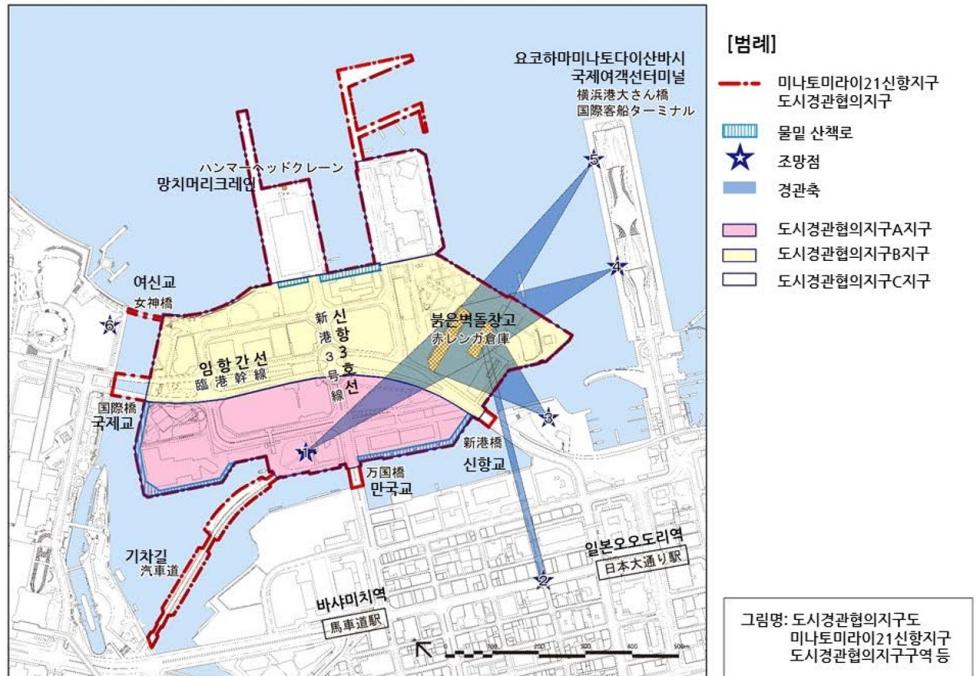
구분	경관 신고 대상		사전협의 대상	
도쿄도	도시 전역 관리구역*별로 규모(높이 및 연면적 등) 세부기준 적용		도시 전역 도시계획제도를 활용한 대규모 개발행위	
스미다구	도시 전역 - 건축물 높이 15m 이상, 연면적 3천㎡ 이상 - 공작물 지반면으로부터 높이 15m 이상 - 개발면적 5백㎡ 이상 (* 경관 신고와 사전협의 대상 기준 동일)		도시 전역 - 건축물 높이 15m 이상, 연면적 3천㎡ 이상 - 공작물 지반면으로부터 높이 15m 이상 - 개발면적 5백㎡ 이상 (* 경관 신고와 사전협의 대상 기준 동일)	
고베시	도시 전역 [관리구역***] - 높이 5m 이상 바닥면적 합계 10㎡이상 - 모든 공작물 - 목재 별채 높이 10m 이상	[그 외 구역] 대상별로 상이한 기준 적용	[관리구역***] 구역별로	[그 외 구역] 45m 이상 건축 및 개발사업

* 경관형성특별지구, ** 경관형성중점지구, *** 도시경관형성지역, 연도경관형성지구, 경관형성시민협정지역

출처: 연구진 작성

□ 지자체별로 지역 여건과 특성을 고려하여 행위제한대상 규정

- 각 지자체별 여건과 특성을 고려하여 행위제한 대상을 세부적으로 규정하고 있으며, 1) 특정 구역에 한정하여 건축 및 개발 관련 행위를 모두 제한하는 방식과 2) 도시 전역에서 일정 규모 이상의 건축 및 개발 관련 행위를 제한하는 방식으로 구분할 수 있음
- 도쿄도 스미다구는 구 전역에 걸쳐 일정 규모 이상의 건축 및 개발행위에 대한 경관 신고 및 사전협의 대상을 동일하게 운영하고 있음
- 요코하마시는 중점적인 경관 관리를 위해 지정한 '도시경관협의지구'에서 발생하는 모든 건축 및 개발행위에 대해서만 경관 신고 및 사전협의를 제한적으로 운영하는 대표적인 사례로, 경관관리가 필요한 특정 지역만 집중적으로 관리하는 특징이 있음



[그림 5-14] 요코하마시 도시경관협의지구

출처: 요코하마시. (2008.04) 요코하마시 경관계획 제3편 경관추진지구별 경관계획 계획도3. p.3

□ 지자체별로 경관지구 명칭 및 지정 기준을 다양하게 운영

- 경관 신고 및 경관 사전협의와 관련하여, 일본에서도 우리나라와 유사하게 지역 내 양호한 경관을 형성하고 중점적으로 관리가 필요한 경우 경관지구 또는 구역으로 지정할 수 있도록 규정하고 있음
- 이와 관련하여 일본은 경관지구의 명칭과 지정 기준을 지자체마다 다양하게 운영하는 특징이 있음

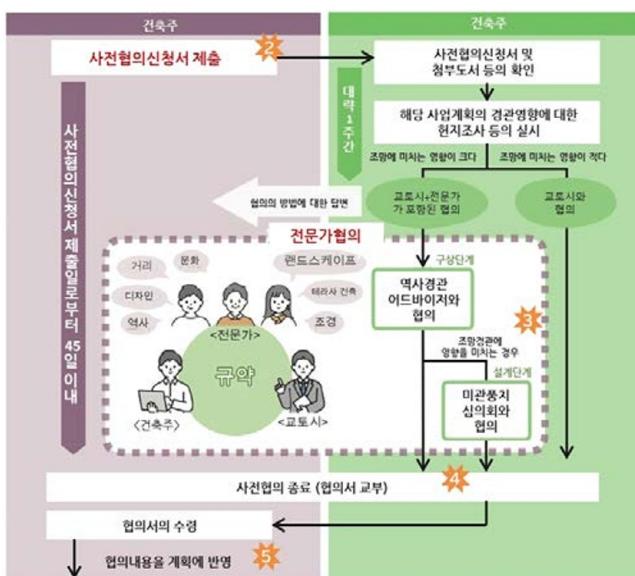
[표 5-20] 일본의 지자체별 경관지구 명칭 비교

구분	사전협의제도 명칭	중점적 경관관리 구역 명칭
도쿄도	경관 사전협의	경관형성특별지구
도쿄도 스미다구	경관 사전협의	경관형성중점지구
요코하마시	도시경관협의	도시경관협의지구
후쿠오카시	경관 사전협의	도시경관형성지구, 도시경관형성건조물
고토시	경관 디자인리뷰	미관형성지구, 조망경관보전지구
고베시	경관 디자인협의	도시경관 형성지역, 연도경관형성지구, 경관형성시민협정지역

출처: 연구진 작성

□ 경관조례 제정 근거와 지역 여건에 따라 사전협의제도 운영의 편차 발생

- 일본의 경관 사전협의제도를 운영하는 방식은 제도 운영의 근거가 되는 경관조례가 자치조례에 의한 것인지, 「경관법」으로부터 위임받아 제정된 조례인지에 따라 운영 방식이 구분됨
- 자치법규로 제정된 경관조례에 의한 사전협의제도는 대체로 경관심의회에서 진행하며, 지자체 여건에 따라 심의회의 하위 또는 내부의 부회를 설치하여 진행함
- 「경관법」 위임으로 제정된 경관조례에 의한 사전협의제도의 경우, 교토시, 스미다구 등과 같이 관련 분야 전문가로 구성된 경관어드바이저가 검토하여 의견을 주는 경우가 있는 반면, 가와사키시 등과 같이 경관담당 창구직원과의 사전상담 방식으로 진행하는 지자체도 있음
 - 교토시는 역사, 문화, 경관, 건축역사, 도시역사 분야에서 5인, 정원 및 조경 분야에서 2인, 총 7인으로 구성된 경관어드바이저 조직을 운영하며, 경관디자인리뷰 안건에 따라 2-3인이 참석하여 진행
 - 스미다구는 도시 전문가 1인, 색채 전문가 1인, 총 2인으로 구성된 경관어드바이저 조직을 운영하며, 모든 안건에 참석하여 진행
- 그밖에 몇몇 지자체의 경우에는 법적 근거는 없으나 자체적으로 정한 경관디자인가이드라인 등을 토대로, 자율적으로 형성한 조직(단체)에서 사전협의를 진행하기도 함



[그림 5-15] 교토시 경관디자인리뷰 절차도

출처: 교토시 웹사이트(<https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000281331.html>). 검색일: 2023.10.24.)

③ 경관계획에 대한 컨설팅 및 자문 역할의 사전협의제도 운영

□ 경관 사전협의는 경관심의를 위한 사전협의가 아니라는 점에서 차이

- 일본의 사전협의 대상은 경관심의 대상을 의미하지 않음. 사전협의 대상은 의무적으로 사전협의를 하여야 하고, 이후에 신고를 통해 허가가 진행된다는 점에서 국내와 다름
- 일본의 경관심의원회는 경관계획 등 경관 시책의 결정과 변경 등에 대해 심의하기 위해 운영되며,
- 경관상 특별하게 중요한 구역 내 개발행위, 또는 사전협의를 통해 사업자와 의견이 조율되지 않는 경우, 또는 경관계획의 기본방침을 준수하지 않는 예외적인 상황 등 심의위원회의 의견 검토가 필요한 경우에 한정하여 운영하는 것을 볼 수 있음
- 다시 말해 경관심의 대상과 사전협의 대상이 일치하지는 않으며, 규제 성격에 해당하는 경관심의는 최소한으로 운영하는 반면, 지원 성격에 해당하는 사전협의제도를 적극적으로 운영하는 것으로 이해할 수 있음

□ 보다 좋은 계획으로 발전시키기 위한 전문가 조언과 검토 목적

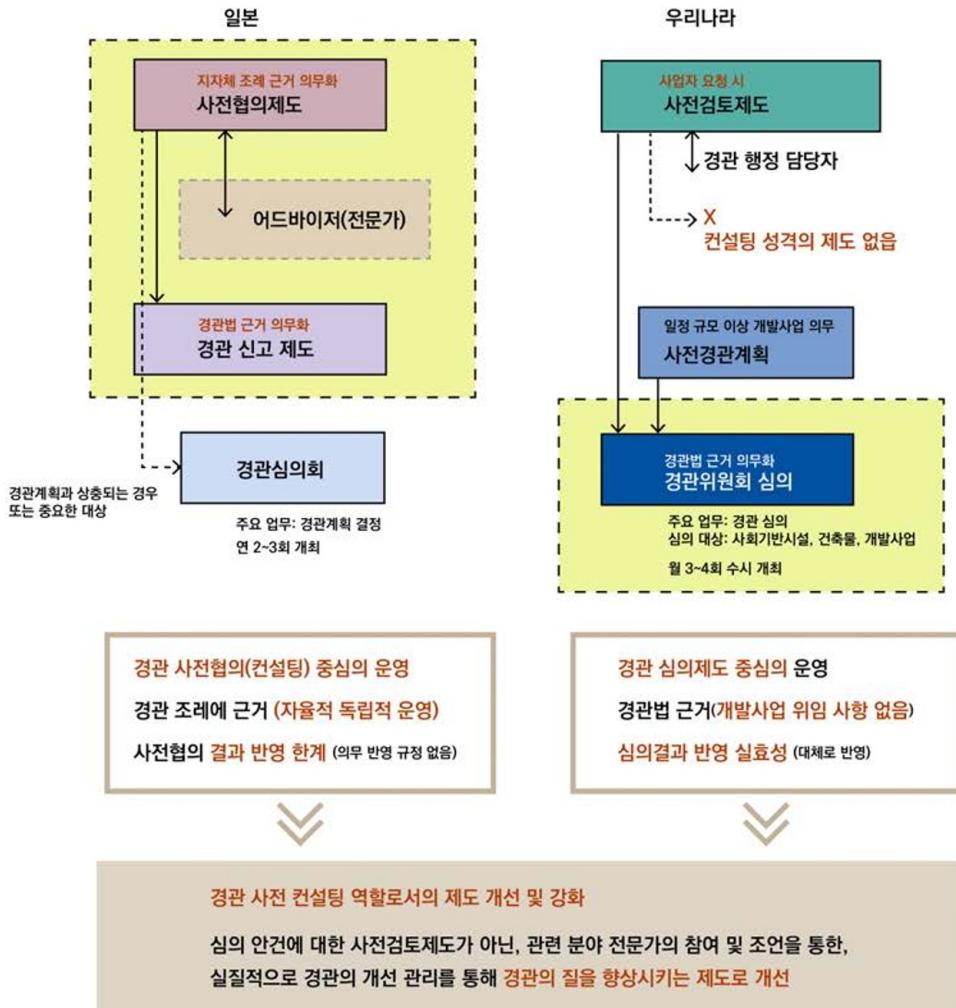
- 우리나라의 경관 사전검토제도는 심의회 전 단계에서 심의도서를 검토, 심의를 원활하게 진행하기 위한 목적으로 주로 운영되고 있음
- 한편, 일본에서는 해당 사업 및 개발행위에 대해 사업 시행 전단계에서 사전에 계획을 검토 및 자문을 통해 보다 좋은 계획으로 발전시키고, 주변 경관과의 맥락을 저해하지 않도록 계획을 변경하거나 경관을 향상하기 위한 계획의 방향을 수립하는데 도움을 주는 것을 목적으로 운영되는 점에서 차이와 특징이 있음

□ 사전협의결과의 반영에 대한 강제성은 없어 제도 실효성의 한계는 존재

- 일본의 경관 사전협의제도는 협의의 대상과 절차는 근거법에 의해 의무적으로 운영되지만, 협의결과의 반영은 강제성을 띠고 있지 않음
- 이로 인해 고베시, 스미다구 등에서 추진한 경관 사전협의 실제 사례에서도 경관어드바이저의 의견을 끝내 반영하지 않은 결과물을 볼 수 있음
- 특히 개발사업의 경우 건축물의 규모 및 배치는 사업성과 직결되며, 재료 및 색채 등의 변경은 예산과도 관련되는 사항으로 사전협의의견과 실제 반영의 괴리와 한계는 존재하고 있음
- 하지만 초기 계획단계에서부터 경관어드바이저가 참여하여 의견을 전달하고 여러 차례의 협의와 조정과정을 거쳐, 현실적인 여건을 고려한

최선의 결과를 만들기 위해 민(사업자), 관(지자체)이 함께 노력하는 점에서 시사점이 있음

2) 국내예의 시사점



[그림 5-16] 일본과 우리나라 경관심의 및 사전협의제도 운영 비교

출처: 연구진 작성

- 지역별 여건을 고려하여 경관을 관리하는데 실질적인 도움을 주는 일본의 경관 사전협의제도
 - 일본의 경관 사전협의제도는 계획의 초기단계부터 실질적인 도움을 주기 위한 자문의 역할을 수행하며, 사전협의의 대상과 절차를 각 지자체 경관조례로 의무화하고 있음

- 경관 사전협의제도에 참여하는 경관어드바이저(전문가)의 의견은 해당 지자체의 경관계획 및 가이드라인을 근거로 함으로써 경관어드바이저 의견의 신뢰성과 객관성을 확보하며, 동시에 일관된 시책에 의한 경관 관리가 가능하도록 운영하는 점에서 특징적임
- 또한, 경관 사전협의제도의 운영방식, 경관어드바이저(전문가) 활용방식, 협의 대상 및 관리 기준 등을 모두 지자체 경관조례 및 경관계획에 위임함으로써 지역별로 자율적으로 운영, 특성을 반영할 수 있는 점에서 주목할 필요가 있음

□ 국내 제도 여건을 고려하여, 전문가 조언을 통한 지원 활성화 방안 마련 필요

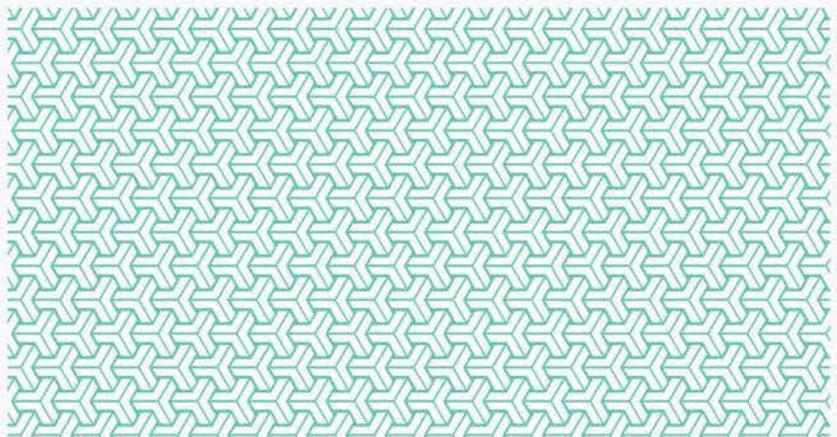
- 우리나라는 경관에 큰 영향을 미치는 대규모 개발사업이 빈번하게 일어나고, 이러한 점에서 강력한 규제수단으로써 경관심의제도의 역할이 일정 부분 필요함
- 따라서 일본 경관 신고 및 사전협의제도를 모방하여 우리나라 경관관리 제도 체계의 전반적인 변화는 현실적인 여건상 적절하지 않음
- 다만, 일본의 사례를 참고하여 대규모 개발사업 추진 시 사전에 경관계획을 발전시키는데 실질적인 도움을 줄 수 있는 경관 전문가 자문제도를 보조적 수단으로 운영할 필요는 있음
- 이를 통해 규제로만 인식되는 경관심의제도의 한계와 문제를 해소하고, 점차 지원 성격의 경관관리제도로의 변화를 시도할 수 있음

[표 5-21] 일본과 우리나라 경관심의제도 비교 및 적용방안 검토

	일본	우리나라	시사점 및 적용방안 검토
제도적 여건	<ul style="list-style-type: none"> 경관 신고와 사전협의 2단계로 운영 각각 「경관법」, 지자체 경관조례에 의해 의무화 경관관리를 강화하면서 실질적인 조언과 상담 역할로 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 「경관법」을 근거로 개발사업 경관심의 의무화 사전협의제도가 운영되고 있으나, 경관심의안건 사전 검토 성격으로 운영되는 한계 	<ul style="list-style-type: none"> 실질적 컨설팅 역할의 경관 사전협의 제도로 개선, 운영 확대 장기적으로는, 경관심의는 명확한 대상에 대한 허가제로서의 역할로 운영 사전협의제도는 관련 분야 전문가의 참여 확대와 조언을 통해, 경관을 실질적으로 개선, 관리, 조성을 통해 경관의 질 향상 제도로 강화
한계	<ul style="list-style-type: none"> 지자체별 여건과 특성을 반영 하여 독립적인 제도 운영 가능하여, 많은 부분을 지자체 조례로 위임 경관 신고 및 사전협의의 세부적인 대상, 명칭, 기준, 제도 운영방식 등 	<ul style="list-style-type: none"> 「경관법」을 근거로 경관심의 대상 중 건축물, 사회기반시설의 세부대상은 경관조례에 위임 개발사업은 지자체 위임사항 없음 일본과 비교하여 대규모 개발사업이 빈번하게 발생하고, 재산권 및 사업비 등의 문제로 지자체에서 별도로 기준과 대상을 정하는데 현실적인 어려움과 한계 존재 	<ul style="list-style-type: none"> 일본의 법제도 체계와 달리, 우리나라 현행 경관법체계상 그대로 적용의 어려움과 한계 특히 개발사업의 경우 위임에 대한 근거 확보 검토 필요 사전협의제도 실효화, 활성화를 통해 지역별 여건과 상황을 적극 고려할 수 있도록 제도적 기반 보완 지자체별 여건과 특성을 고려하여, 개발사업 사전협의의 대상 및 규모 등을 설정할 수 있도록 검토
	<ul style="list-style-type: none"> 지자체에 많은 부분 위임됨에 따라, 지자체별 여건에 따라 제도 운영의 편차 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 사전협의제도 도입, 활성화, 내실화하기 위해서는 견인차 역할 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라 법제도적 체계 및 지자체의 여건과 상황을 고려하여, 사전협의제도의 효율적·효과적 운영과 제도 활성화 유도를 위해 지자체에서 권한을 갖고 사전협의제도를 운영 방안 검토
	<ul style="list-style-type: none"> 사전협의를 받는 것은 의무화되었으나, 사전협의 결과 반영의 의무는 없음. 실효성의 한계 존재 특히 개발사업의 특성상 재산권 및 사업비(공기, 공사비 등)에 직접 영향을 미치는 사전협의결과 반영을 강제화하는데 현실적인 한계 존재 이에 대한 해결방안으로, 고베시 등 일부 지자체에서는 '계획단계와 설계단계'로 구분하여 계획의 단계별 진행을 고려한 사전협의 추진 최선의 합의점을 찾기 위해 여러 차례 협의 진행 	<ul style="list-style-type: none"> 사전협의제도 운영 확대 시 개발사업의 특성상 유사한 문제와 한계가 발생할 것으로 예상 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 심의단계를 계획단계와 설계단계로 구분하여 사전협의제도 운영방안 검토 해당 단계에서 실질적으로 반영 가능한 사전협의 의견을 제시 또한, 개발사업의 경관심의 절차 유형을 반영하여, 사전경관계획 수립 단계를 사업구역 지정 전 계획단계와 구역 지정 후 설계단계로 구분하여 계획수립의 항목과 기준 마련 필요 이와 관련하여 사전경관계획 수립 항목, 심의도서 작성항목을 연계하여 개정 필요

출처: 연구진 작성

제6장 개발사업 경관심의 제도개선 방안



1. 기본방향
2. 제도개선 방안 검토

1. 기본방향

□ 2장의 개발사업 경관심의 주요 이슈와 연계하여 개선방안 검토 및 제시

- 크게 아래 5가지 사항에 대해 개선방안을 검토, 제시
 - 개발사업 경관심의 절차 및 시기
 - 경관심의 대상
 - 타 위원회 심의와 관계 및 차별성
 - 계획변경에 따른 재심의 기준
 - 경관심의 도서 및 사전경관계획 수립 관련

[표 6-1] 개발사업 경관심의 주요 이슈

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

출처: 연구진 작성

□ 국내외 사례분석을 토대로 담당 공무원 등 관계자 면담과 전문가 자문을 통해 제도 개선 방안 제시

- 국내 3개 지자체 사례분석 내용을 토대로 담당 공무원의 의견을 고려. 3개 지자체는 국내에서 현재 경관심의를 우수하게 추진하고 있거나, 적극적으로 개선하려는 지자체로 특수한 상황이 반영될 수 있으므로,
- 관련 전문가 자문회의를 통해 전국적인 국내 상황과 여건을 감안하여 개선방안을 마련
- 제도 개선(안)을 토대로, 지자체 관련 공무원 및 전문가 자문회의를 통해 최종 개선방안을 제시함

2. 제도개선 방안 검토

1) 개발사업 경관심의 절차 및 시기

□ 사례분석을 통한 이슈

- 경관심의 단계에서의 사전경관계획이 실제 공간계획 단계에서 대부분 크고 작게 변경되는 것이 일반적인 상황에서, 개발사업의 공간계획이 실제 구체화되는 실시계획단계에서 경관심의가 부재한 문제
- 구역지정 전 단계 사전경관계획 내용을 토대로 진행된 경관심의 내용의 지구단위계획 또는 실시계획에의 연계 문제

□ 개발사업에서의 경관심의 운영 : 원칙상 구역 지정 전, 후 2차례 진행될 필요

- 개발사업에서 경관심의는 도시의 형태나 도시경관구조를 형성하는 경 관계획 단계와 필지단위에서 행해지는 건축계획에 의한 경관을 살펴봐 야 하는 단계를 분리하여 각각 진행하는 것이 바람직
- 전자는 개발사업의 구역이 확정되기 이전에 개발하고자 하는 대상부지의 땅에 대한 것으로서 경관구조 및 경관축(통경축 또는 조망축), 주요 경관자원을 고려하여 토지이용과 가로체계, 공간시설 및 건축물의 배 치, 스카이라인(높이) 계획, 건축물의 규모와 형태에 대한 구상을 통해 지구단위계획으로의 지침이나 실시계획의 기준으로 명확히 정립되어야 하는 사항을 중심으로 도서작성 및 경관심의를 진행할 필요가 있으며,
- 후자는 개발사업의 구역이 확정된 이후 해당 사업부지 내에서 용적률, 공급세대 수 등의 개발규모 및 평형별 공급계획 등 구체적인 개발계획에 따라 「건축법」 적용을 통한 건축물의 배치 및 외부공간 계획 등과 관련하여 건축물의 배치, 높이, 형태, 재료, 입면, 색채, 옥외광고물, 가로공간, 야간경관, 외부공간 계획 등을 중심으로 도서작성 및 경관심의를 진행할 필요
- 개발사업에서는 구역지정 이전단계에서는 전자에 대한 내용을, 구역지 정 이후단계에서는 후자에 대한 내용에 대해 각각 경관심의를 진행할 필요가 있으나, 현재 모든 개발사업 절차 상 경관심의는 구역지정 이전 또는 이후에 각 1회만 운영되는 것으로 규정되어 있음

□ 개선 방향 : 구역 지정 전 도시계획심의와 통합심의, 실시계획 단계에 경관심의 진행

- 이러한 원칙적인 관점에서 볼 때, 개발사업 경관심의는 절차 상 구역 지정 전과 구역 지정 후 2차례 진행하는 것으로 개정될 필요가 있음. 다만, 이렇게 진행될 경우 하나의 개발사업에서 경관심의만 타 심의와 달리 2차례 진행되어 규제적인 제도라는 부정적 인식이 확대될 우려
- 한편, 경관위원회를 별도로 구성하고 있지 않은 서울특별시에서는 구역지정 이전 단계에서 경관심의를 도시계획심의와 통합하여 운영하고 있는데, 경관심의와 도시계획심의와의 일부 내용이 중복되고 도시계획심의에서 경관과 관련한 사항을 충분히 심의할 수 있다는 점에서 통합심의는 유용한 방안이라 할 수 있음
- 이에 따라, 구역 지정 이전단계에서의 경관심의는 도시계획심의와 경관심의를 통합운영(도시계획심의 담당이 주체)하고, 구역 지정 이후 실시계획 단계에서는 관련부서 및 관련기관 협의 단계에서 경관심의를 진행하는 방안을 검토할 수 있음. 이경우, 개발사업에서의 경관심의 운영 원칙을 준수할 수 있는 장점이 있음
- 결론적으로, 개발사업에서 경관심의는 구역 지정 이전단계에서는 도시계획심의와 통합운영(도시계획심의 담당이 주관)하고, 구역 지정 이후 실시계획인가 신청 이후 진행하는 것으로 개정할 것을 제안함



[그림 6-1] 도시개발사업 경관심의 절차 개정방향

출처: 연구진 작성

[표 6-2] 개발사업에서의 경관심의 절차 개정(안)

구분	구역·지구 지정 단계 경관심의	구역·지구 지정 후		사업시행 인가단계 건축허가 등 의제처리	유형 구분
		실시계획 승인 전 지구단위계획· 지구계획	사업계획 수립 단계 경관심의 or 관련설과 협의		
1) 도시개발사업	도시계획위와 통합심의	○	경관심의	○ (31개)	A-1
4) 택지개발사업	주거정책심의위와 통합심의	○ (지구계획)	경관심의	○ (20개)	
7) 역세권개발사업	도시계획위와 통합심의	○ (사업계획에서 도시군 관리계획 결정사항은 지구단위계획 고시로 갈음)	경관심의	○ (24개)	A-2
8) 혁신도시개발사업	도시개발위와 통합심의	○ (지구단위계획 포함 의무)	경관심의	○ (35개)	
6) 물류단지개발사업	물류시설위와 통합심의	-	경관심의	○* (17개)	A-2
9) 도청이전신도시 개발사업	도청이전 신도시건설위와 통합심의	-	경관심의	○ (33개)	

■ 경관위원회 심의 ■ 통합심의

*사업계획수립단계 개발실시계획 승인단계에서도 31개 관련 인허가 의제처리

출처: 연구진 작성

□ 개정(안) : 「경관법 시행령」 제19조제4항 관련 「경관 심의 운영 지침」 [별표 1] 개정

- 「경관 심의 운영 지침」 [별표1]의 개발사업별 심의 시기 개정
 - 대상 : 도시의 개발 가운데 가. 혁신도시개발사업, 다. 도시개발사업, 바. 도청이전신도시개발사업, 사. 물류단지개발사업, 아. 역세권개발사업, 차. 택지개발사업의 심의 시기 개정
 - 내용 : 개발사업구역 지정 전에서 실시계획 수립 이후로 개정
- 도시개발사업 등 구역지정이나 개발계획 수립을 위한 관련 심의위원회 운영시 경관위원회와 통합운영을 하도록 개별 사업법에서의 심의위원회 운영 법규정도 함께 개정할 필요
 - 위 대상사업의 근거법인 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」, 「도시개발법」, 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」, 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」, 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」, 「택지개발촉진법」에서의 관련 위원회 심의와 관련된 조항을 함께 개정 할 필요

[표 6-3] 개발사업 경관심의 시기 조정을 위한 개정(안) : 「경관 심의 운영 지침」 [별표1] 1.도시의 개발

경관심의 대상 개발사업	심의 시기(개정전)	심의 시기(개정안)
가. 「공공기관 지방이전에 따른 혁신 도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제2조제5호에 따른 혁신도시 개발사업	「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제11조에 따른 혁신도시 개발계획의 승인 전	「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제16조에 따른 실시계획 수립 후
다. 「도시개발법」 제2조제1항제2호에 따른 도시개발사업	「도시개발법」 제3조에 따른 도시개발구역의 지정 전. 다만, 「도시개발법」 제4조제1항 단서에 따라 도시개발구역을 지정한 후에 개발계획을 수립하는 경우에는 개발 계획의 수립 전을 말한다.	「도시개발법」 제17조에 따른 실시계획 수립 후
바. 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제2조제5호에 따른 도청이전신도시 개발사업	「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제13조에 따른 도청이전신도시 개발계획의 승인 전	「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제16조에 따른 실시계획 수립 후
사. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 물류 단지개발사업	「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제22조에 따른 물류단지개발계획의 수립 및 물류단지의 지정 전	「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제59조에 정비계획 수립 후
아. 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 역세권 개발사업	「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제4조 및 제7조에 따른 역세권개발구역의 지정 및 역세권개발사업계획의 수립 전	「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제16조에 따른 실시계획 수립 후
자. 「택지개발촉진법」 제2조제4호에 따른 택지개발사업	「택지개발촉진법」 제3조 및 제8조에 따른 택지개발지구의 지정 및 택지개발계획의 수립 전	「택지개발촉진법」 제9조에 따른 개발사업 실시계획 수립 후

출처: 「경관 심의 운영 지침」 별표 1. [시행 2020. 9. 21.] [국토교통부고시 제2020-657호, 2020. 9. 21., 일부개정] 참고하여 연구진 작성

[표 6-4] 개발사업 경관심의 시기 조정을 위한 개정(안) 예 : 「도시개발법」 제8조

기준	개정(안)
제8조(도시계획위원회의 심의 등) ① 지정권자는 도시개발구역을 지정하거나 제4조제1항 단서에 따라 개발계획을 수립하려면 관계 행정기관의 장과 협의한 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회 또는 같은 법 제113조에 따른 시·도 도시계획위원회나 대도시에 두는 대도시도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 변경하는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2008. 3. 28.>	제8조(도시계획위원회의 심의 등) ① 지정권자는 도시개발구역을 지정하거나 제4조제1항 단서에 따라 개발계획을 수립하려면 관계 행정기관의 장과 협의한 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회 또는 같은 법 제113조에 따른 시·도 도시계획위원회나 대도시에 두는 대도시도시계획위원회와 경관위원회가 공동으로 하는 심의를 거쳐야 한다. 변경하는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

출처: 「도시개발법」 제8조[시행 2023. 10. 19.] [법률 제19561호, 2023. 7. 18., 일부개정] 참고하여 연구진 작성

2) 타 위원회 심의와 관계 및 차별성

□ 사례분석을 통한 이슈

- 도시개발사업 : 구역 지정 전 경관심의와 도시계획심의와의 차별성
- 택지개발사업 : 사업계획에 대한 경관심의와 건축심의와의 차별성

□ 현황 및 문제점 : 일부 중복성이 있으므로 통합심의 등 심의간소화 필요

- 도시개발사업 구역 지정 전 경관심의와 도시계획심의와의 차별성
 - 도시개발사업에서 구역 지정 전 경관심의와 도시계획심의는 토지이용계획, 도로계획, 건축물 높이 등 일부 내용이 중복되기는 하나, 심의 운영상 도시계획심의에서 앞 단계에서 진행되는 경관심의 내용을 참고 또는 준수하여, 중복 또는 상충되는 문제는 적은 것으로 나타남
 - 그럼에도, 서울특별시의 경우 도시계획위원회 통합심의를 통해 경관심의 관련 내용과 도시계획 관련 내용을 한 번에 논의하고, 심의내용에 준하여 지구단위계획 내용을 갈음하고 있어, 해당 유형의 경우 통합심의 운영방식도 유용한 것으로 나타남
- 택지개발사업 : 사업계획에 대한 경관심의와 건축심의와의 차별성
 - 건축물 경관심의에서는 건축물의 배치, 높이, 형태, 재료, 입면, 색채, 옥외광고물, 가로공간, 야간경관, 외부공간 계획 등을 중심으로 살펴보고 있으며, 건축심의에서는 건축물의 배치, 형태, 평면, 입면, 단면, 구조, 안전, 주차공간, 차량 및 보행동선 등을 중심으로 살펴봄
 - 경관심의에서는 평면계획을 다루지는 않으나 평면계획이 건축물의 외부입면 계획과 연동되어 있다는 점에서 필요시 살펴보기도 함. 건축심의에서는 색채, 야간조명, 옥외광고물 등을 중심에 두고 있지 않으나 필요시 함께 살펴보고 있어, 두 심의는 상당부분 중복성이 있다고 할 수 있음

□ 개선 방향 : 도시계획심의와는 통합심의, 건축물 경관심의는 경관위원회 심의로 진행(건축심의 제외)

- 도시계획위원회와 경관위원회 심의 조정 : 도시계획위와 통합심의
 - 경관과 관련한 심의에서 도시계획위원회와의 관계는 서울특별시 사례와 같이 이미 도시계획위원회와 통합심의로 진행되는 경우 유용한 점이 있으므로, 도시계획위원회 심의와 경관위원회가 공동으로 심의하는 것이 합리

적인 것으로 판단됨

- 이러한 방향은 앞서 개발사업에서의 경관심의 시기 조정 방향과도 부합
- 건축위원회와 경관위원회 심의 조정 : 경관위원회 심의로 일원화
 - 일본을 비롯 국외에서는 별도 건축심의를 진행하지 않고 안전·구조 측면에서 법규 준수여부를 통해 허가하는 절차로 진행되고 있는 점
 - 건축심의는 건축물의 구조 및 안전을 중심으로 법적인 사항의 준수에 초점을 두고 운영하는 것이 바람직. 따라서 건축물의 형태, 입면, 재료, 색채 등 경관 관련한 사항은 경관위원회에서 심의하는 것으로 관계 정립

□ 개정(안)

- 도시개발사업, 택지개발사업 등은 구역 지정 전 경관위원회와 도시계획위원회를 통합심의로 운영하여 일부 사항에 대한 중복문제 해소 및 절차 간소화
 - 대상 : 도시의 개발 가운데 가. 혁신도시개발사업, 다. 도시개발사업, 바. 도청이전신도시개발사업, 사. 물류단지개발사업, 아. 역세권개발사업, 차. 택지개발사업에서의 구역 전 심의를 통합하는 것으로 개정
- 개발사업 진행 절차 상 유형 A는 건축허가 등이 의제처리되어 건축위원회 심의가 진행되지 않으며, 유형 B와 유형 C의 경우 건축, 도시, 경관위원회 등이 통합심의로 진행되어 별도 개정 불필요

[표 6-5] 타 위원회 관계 조정을 위한 개정(안) 예 : 「역세권법」 제4조

기존	개정(안)
제4조(개발구역의 지정 등) ③ 국토교통부장관 또는 시 · 도지사(이하 “지정권자”라 한다)가 개발구역을 지정하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 해당 지방자치 단체의 장과 협의한 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시계획위원회(이하 “도시계획위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 지정된 개발구역을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다. <개정 2012. 6. 1., 2013. 3. 23.>	제8조(도시계획위원회의 심의 등) ③ 국토교통부장관 또는 시 · 도지사(이하 “지정권자”라 한다)가 개발구역을 지정하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 해당 지방자치 단체의 장과 협의한 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시계획위원회(이하 “도시계획위원회”라 한다)와 경관위원회가 공동으로 하는 심의를 거쳐야 한다. 지정된 개발구역을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다.

출처: 「역세권법」 제4조[시행 2023. 3. 7.] [대통령령 제33321호, 2023. 3. 7., 타법개정] 참고하여 연구진 작성

3) 경관심의 대상

□ 사례분석을 통한 이슈

- 대지조성사업과 별개의 주택개발사업 경관심의에서 제외됨
- 경관에 미치는 영향이 큰 리모델링 사업이 경관심의에서 제외됨

□ 현황 및 문제점

- 현재 대지조성사업과 주택건설사업이 함께 진행되는 경우에만 개발사업 경관심의 대상이 되고 있으나,
- 대지조성사업 없이 주택건설사업이 진행되는 경우가 다수 있는데, 이 경우 경관적으로 변화 및 영향이 상당히 큰 경우가 많음
 - 서울특별시의 경우, 개발사업이 승인되면 지구단위계획구역으로 지정되는데, 추후 지구단위계획구역 내에서 개발사업이 진행되는 경우, 별도의 심의를 받지 않아도 되기 때문에 개발사업 경관심의 대상에서 제외됨
 - '도시개발사업'에서는 개발사업 구역 지정 후 지구단위계획 수립 및 사업 계획이 승인되면, 이후 개발사를 선정, 각 구역별로 '주택건설사업'을 추진하게 되는데, 이 경우 경관심의 대상에서 제외되고 있음
- 또한 최근 경관에 미치는 영향이 크지만 대지조성사업 없이 주택건설 사업이 추진되는 사례로 리모델링 사업이 진행되고 있음
 - 리모델링 : 건축물의 노후화를 억제하거나 기능 향상 등을 위하여 대수선하거나 건축물의 일부를 증축 또는 개축하는 행위⁽⁶²⁾

□ 개선 방향1 : 법률상 건축물 경관심의 대상 추가

- 건축물 경관심의 대상은 「경관법」 제28조(건축물의 경관심의)에서 정하는 대상 외에 제4항에 따라 지자체 조례로 정할 수 있게 되어 있는데, 서울특별시와 인천광역시는 다중이용건축물 및 고층 건축물을 건축물 경관심의 대상에 포함하여 심의를 진행하고 있음
- 2개 지자체 사례와 같이 조례를 통해 건축물 경관심의 대상을 추가하여 운영하면 대지조성사업 없이 추진되는 주택개발사업의 경관심의 미상정 문제를 일부 해소할 수 있으나, 리모델링 행위에 대한 내용이 명시되어있지 않아 사각지대가 발생할 수 있음

62) 「건축법」제2조(정의)제1항 10 [시행 2023. 6. 11.] [법률 제18935호, 2022. 6. 10., 일부개정]

[표 6-6] 서울특별시 및 인천광역시 경관조례상 건축물 경관심의 대상 비교

서울특별시 경관 조례	인천광역시 경관 조례
<p>제24조(건축물의 경관심의 대상) ① 법 제28조에 따라 경관위원회의 심의를 거쳐야 하는 건축물은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 경관지구(시가지·특화경관지구를 제외한다)의 건축물로서 높이 3층 또는 12미터 초과, 건폐율 30퍼센트를 초과하여 건축하는 건축물 중점경관관리구역의 건축물로서 법 제9조제1항제4호에 따라 경관계획에서 중점경관관리구역의 관리를 위하여 경관심의 대상으로 정하는 건축물 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 건축하는 건축물로서 「건축법」 제11조에 따른 허가(협의)대상 건축물 제1호에서 제3호까지의 건축물에 해당하지 않는 건축물로서 「건축법 시행령」 제2조제17호 기록 및 나목에 해당하는 건축물 <ul style="list-style-type: none"> - 가목: <u>바닥면적 합계 5천제곱미터 이상인 다중이용 건축물</u> - 나목: <u>16층 이상인 건축물</u> 	<p>제24조(건축물의 경관심의 대상) ① 법 제28조에 따라 경관심의를 거쳐야 하는 건축물은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 경관지구 건축물 ('건축법' 제14조에 따른 건축신고 대상 건축물은 제외한다.) 중점경관관리구역의 건축물: 해당 경관계획에서 경관심의를 받도록 정하는 건축물 법 제28조제1항제3호에 따른 공공건축물: 연면적 1,000제곱미터 이상의 건축물 「건축법」 시행령 제5조의5제1항제4호부터 제8호에 따른 지방건축위원회 심의대상 건축물 <ul style="list-style-type: none"> - 제4호: 다중이용 건축물 및 특수구조 건축물의 구조안전에 관한 사항 - 제7호: 타법에서 지방건축위 심의를 받도록 한 경우 - 제8호: (시) <u>다중이용 건축물 및 분양목적 건축물로서 21층 이상 또는 연면적의 합계가 10만 제곱미터 이상인 건축물</u>, (구) <u>분양 바닥면적 합계가 5천제곱미터 이_상, 50실 이상 오피스텔, 50세대 이상 공동주택, 다중이용건축물</u>

출처: 서울특별시 경관 조례[시행 2023. 10. 4.] [서울특별시조례 제8926호, 2023. 10. 4., 일부개정]

출처: 인천광역시 경관 조례[시행 2018. 4. 19.] [인천광역시조례 제5954호, 2018. 4. 19., 일부개정]

□ 개선 방향2 : 운영상 리모델링 사업 추진 절차 개선

- 서울특별시 운영개선안을 일반화하는 방안 검토 : 건축심의 전에 지구 단위계획 사전자문을 통해 경관심의에 준하는 경관에 관한 사항 내용을 추가하여 관리할 수 있음
 - 서울특별시는 지구단위계획(안)에 개발사업 경관심의에 준하는 경관 관련 사항을 포함할 수 있도록 자문하고 있음. 경관 관련 사항으로는 1)통합·입체적 계획, 2)경관시뮬레이션, 3)건축 경관계획, 4)위압감 완화 및 지역 경관향상 방안을 사전자문 안건으로 상정하도록 유도
- 그러나 본 방법은 서울특별시와 같이 경관심의 담당 공무원의 소속부서가 도시계획 부서와 동일할 때 가능한 조치로, 일괄 적용에는 어려움이 있음

□ 개정(안) : 「경관법」 제28조(건축물의 경관심의) 개정

- 「경관법」 제28조(건축물의 경관심의) 1항 건축물 경관심의 대상에 '도시지역 내 3만m² 이상 또는 도시지역 외 30만m² 이상으로 건축하거나 리모델링하는 건축물 또는 건축물군'을 추가하는 방향으로 개정을 제안함
- '대지조성을 하지 않는 주택개발사업으로 건축하는 건축물'로 명시할 경우, 「건축법 시행령」에 따라 주택으로 인정되지 않는 오피스텔(업무시설), 다중이용 건축물, 생활형 숙박시설 등 경관에 큰 영향을 끼치는 건축물 유형이 포함되지 못할 우려가 있음
- 개발사업 경관심의 대상에 준하는 '도시지역 내 3만m² 이상 또는 도시지역 외 30만m² 이상' 규모를 기준으로 하여, 건축 및 리모델링 행위를 모두 포함할 수 있도록 제안하였음

[표 6-7] 경관심의 대상 관련 「경관법」 개정 제안

현행 법률	개정(안)
<p>제28조(건축물의 경관심의) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물을 건축하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 경관지구의 건축물(해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물은 제외한다) 중점경관관리구역의 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 건축하는 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물 그 밖에 관할지역의 경관관리를 위하여 필요한 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물 	<p>제28조(건축물의 경관심의) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물을 건축하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 경관지구의 건축물(해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물은 제외한다) 중점경관관리구역의 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 건축하는 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물 (신설) 도시지역 내 3만m² 이상 또는 도시지역 외 30만m² 이상으로 건축하거나 리모델링하는 건축물 또는 건축물군(개발사업 경관심의 대상 제외) 그 밖에 관할지역의 경관관리를 위하여 필요한 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물

출처: 「경관법」[시행 2019. 3. 14.] [법률 제15460호, 2018. 3. 13., 타법개정] 참고하여 연구진 작성

4) 계획변경에 따른 재심의 기준

□ 사례분석을 통한 이슈

- 현행 「경관법 시행령」에서 계획변경에 따른 재심의 기준이 마련되어 있으나, 기준 해석에 오해가 없도록 명확하게 규정 필요
- 또한, 현행 재심의 기준 외에 경관에 주요하게 영향을 미치는 변경사항을 재심의 대상 기준으로 추가 필요

□ 현황 및 문제점

- 현행 「경관법 시행령」 제19조제2항에 따른 개발사업의 변경심의 기준은 1)개발사업 대상지역 면적 30%이상 증감, 2)공간시설 면적 10% 감소, 3)건축물의 최고높이가 상향되거나 용적률 증가에 한함
- 모호한 규정으로 인해 해석의 혼선을 빚거나, 경관의 큰 변화가 예상되는 변경 사항임에도 현행 규정상 규제 및 관리 근거가 부재하여 관여할 수 없는 등의 문제가 나타나고 있음
- 현행 기준에서 개발사업 대상지역 면적이 변경되는 경우는 사례가 거의 없으며, 공간시설 면적 및 건축물 최고 높이 외에 토지이용계획 변경과 용적률 변경에 따른 배치계획 변경이 경관변화에 미치는 영향이 큰 사례들이 대두됨

[표 6-8] 현행 「경관법」에 근거하여 경관심의를 다시 받도록 규정한 사항

구분	관련 세부 규정
개발사업 대상지역 면적	100분의 30 이상 증감하는 경우 (면적 감소로 경관심의 대상 기준에 해당하지 아니하게 되는 경우 제외)
공간시설* 면적	100분의 10 이상 감소하는 경우 (면적 감소로 경관심의 대상 기준에 해당하지 아니하게 되는 경우 제외)
건축물 최고 높이	상향되거나 용적률이 증가하는 경우

*「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제2조제1항제2호

출처: 「경관법 시행령」 제19조[시행 2023. 5. 2.] [대통령령 제32977호, 2022. 11. 1., 타법개정] 참고하여 연구진 작성

□ 개선 방향1 : 「경관법 시행령」 제19조제2항제3호. '최고 높이 기준'에 대한 명확한 기준 제시 필요

- 건축물의 최고높이 상향 또는 용적률 증가와 관련하여 토지이용계획 내 전체 건축물 중 최고높이에 해당하는 건축물이 1)개발사업 대상지역 전체에 대한 건축물의 높이 상향인지 2)용지 내에서 높이 상향인지 명

확한 기준을 제시할 필요가 있음

- 모호한 ‘최고 높이 규정’으로 인해 경관심의 대상에 있어 형평성의 문제가 발생할 수 있음
 - 예를 들어, 최고 높이 35층 규모로 계획된 공동주택 A단지에서 기준 19층으로 계획된 1개동이 34층으로 변경되는 경우, 현행 규정상 경관심의 대상에서 제외됨
 - 반면, 최고 높이 4층으로 계획된 공동주택 B단지에서 1개동이 5층으로 변경되는 경우, 최고 높이 변경으로 인해 경관심의를 다시 받아야 함
 - 이러한 경우 경관에 더 큰 영향을 미치는 계획의 변경이 공동주택 A단지인지, B단지인지에 대한 논란이 예상되며, 형평성의 문제가 발생함
 - 또 다른 예를 들면, 동일한 개발사업 대상구역 내 공동주택용지 최고높이가 20층으로 계획에 대해 경관심의 추진 이후, 준주거용지 내 다수의 건축물이 10층에서 19층으로 상향 시 경관심의대상에서 제외하는 것이 적절한지 논란이 발생할 수 있음
- 한편, 최고 높이 기준은 해석의 여지가 많아 명확한 기준을 설정하기 어려운 한계가 있어, 「경관법 시행령」 제19조제2항제3호 ‘최고 높이’를 경관에 영향을 미치는 건축물의 높이계획 변경사항을 포괄할 수 있도록 ‘건축물의 높이 상향’으로 문구를 변경할 필요가 있음
- 건축물 높이 상향에 대한 기준은 절대수치로 제시하거나 상향률 등으로 제시할 수 있으며, 저층 건축물과 고층 건축물에서의 변경 폭이 다르므로 다양한 사례에 대한 시뮬레이션 검토가 선행되어야 함
 - 예를 들어, 절대적 수치로 ‘2개 층 이상 상향 시’로 규정하는 경우, 20층 건축물에서는 22층으로 10% 높이 상향인 반면, 4층 건물에서는 6층으로 50%의 높이 상향으로 변화 폭이 큰 문제가 발생함

☞ 「경관법 시행령」 제19조제2항제3호. 최고 높이에 대한 명확한 기준을 제시하여 개정 필요

□ 개선 방향2 : 「경관법 시행령」 제19조제2항제2호. ‘공간시설 면적’에 대한 명확한 기준 제시 필요

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제2조제1항제2호에 따른 ‘공간시설’은 광장, 공원, 녹지, 공공공간 등이 해당되며, 공간시설은 개발사업구역의 녹지축 및 통경축을 형성하는데 주요한 요소라고 할 수 있음

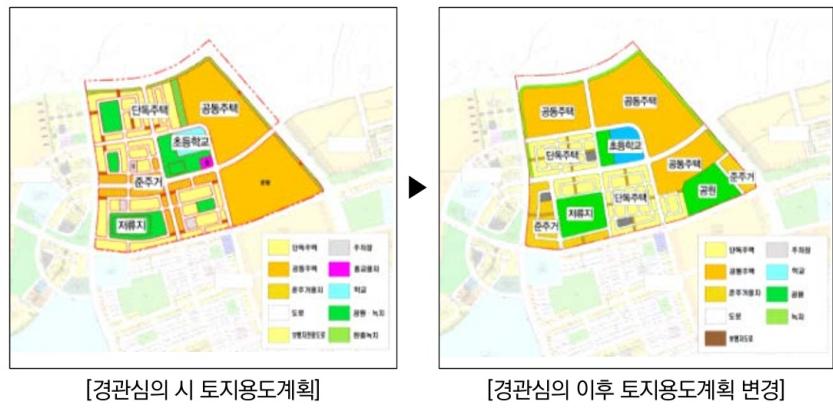
- 하지만, 공간시설 면적의 변경과 관련하여 1개 시설의 면적 감소를 의미하는지, 전체 공간시설의 면적 총 합계의 감소를 의미하는지 명확하지 않아 해석의 오해가 발생할 수 있음
 - 예를 들어, 총 합계 면적은 동일하거나 10% 이내의 감소일지라도 주요한 통경축과 녹지축을 형성하던 공원의 면적이 크게 감소하여 경관에 큰 변화가 예상되더라도 재심의 대상에서 제외되는 문제가 발생함
 - 반면, 경관에 큰 변화가 예상되지 않는 작은 규모의 공공공지 면적이 11% 감소하는 경우에는 재심의를 받도록 규정됨
- 따라서 실제 계획사례를 근거로 한 시뮬레이션을 통해, 공간시설 면적의 변경에 따른 경관에 영향 정도를 면밀하게 검토하여 합리적인 산정 기준을 제시할 필요가 있음

☞ 「경관법 시행령」 제19조제2항제2호. 공간시설 면적에 대한 명확한 기준을 제시하여 개정 필요

□ 개선 방향3 : 경관에 주요하게 영향을 미치는 요소 추가방안 검토 필요

- 현행 경관법상 변경심의 기준인 면적 증감에는 부합하지 않아 심의대상에 해당되지 않으나, 토지이용계획 내 용지의 위치나 용도 변경 및 신설 또는 삭제 등으로 주요 경관요소의 계획방향, 공간별 계획방향 등이 변경되는 사례가 많이 발생함
 - 예를 들어, 100분의 30 이내 면적 증감의 범위 내 공동주택용지가 2개 블록에서 3개 블록으로 증가하는 경우, 단독주택용지가 공동주택용지로 변경되는 경우, 주차장 또는 녹지 등 용지가 신설 또는 삭제되는 경우 모두 경관 재심의 대상에서 제외됨
- 따라서 기존 계획의 '주요 통경축, 조망축, 녹지축 등이 변경' 되는 경우, '토지이용계획 등의 변경에 따라 스카이라인 및 연도경관이 크게 변경' 되는 경우 등 경관 변화가 예상되는 계획의 변경 건에 대해서는 경관심의를 다시 받도록 규정을 추가하는 방안에 대한 검토가 필요함
- 다만, 세부 규정을 마련함에 있어 과도한 규정으로 작용하거나 해석의 혼란이 발생하지 않도록 합리적인 범위에 대한 구체적인 검토가 선행되어야 함

☞ 「경관법 시행령」 제19조제2항. '경관축 형성 등과 관련한 계획의 변경이 발생하는 경우 등' 또는 '토지이용계획', '용적률' 등에 대해 추가 규정 마련을 검토 필요



[그림 6-2] 경관심의 이후 토지이용계획 변경사례

출처: 평택시 내부자료

□ 개정(안) : 「경관법 시행령」 제19조(개발사업의 경관심의 대상 등) 개정 및 신설

[표 6-9] 경관위원회 재심의 대상 관련 「경관법 시행령」 개정 제안

현행 법률	개정방향
<p>제19조(개발사업의 경관심의 대상 등) 제2항</p> <ol style="list-style-type: none"> 개발사업 대상지역 면적이 100분의 30 이상 증감하는 경우(면적 감소로 제1항 각 호의 어느 하나에도 해당하지 아니하게 되는 경우는 제외한다) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제2조제1항제2호에 따른 공간시설의 면적이 100분의 10 이상 감소하는 경우(면적 감소로 제1항 각 호의 어느 하나에도 해당하지 아니하게 되는 경우는 제외한다) 건축물의 최고높이가 상향되거나 용적률이 증가하는 경우 	<p>제19조(개발사업의 경관심의 대상 등) 제2항(삭제)</p> <p>(개정) 2. 공간시설의 면적 산정에 대한 기준 설정</p> <p>(개정) 3. 건축물의 높이가 상향되거나 용적률이 증가하는 경우 - 구체적인 기준 마련 필요</p> <p>(신설) 4. 주요 경관축 형성과 관련한 계획의 변경이 발생하는 경우를 포함 - 토지이용계획 및 용적률 변경 등에 따라 통경축, 조망축, 녹지축 등이 변경되는 경우</p>

출처: 「경관법 시행령」 제19조[시행 2023. 5. 2.] [대통령령 제32977호, 2022. 11. 1., 타법개정] 참고하여 연구진 작성

[표 6-10] 관련 용어의 정의

용어	정의	근거규정
조망	관찰자와 일정한 거리를 두고 한 눈에 바라다보이는 대상물과 그 주변환경	'항만재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인' 제2조
조망축	조망점에서 경관요소를 바라보는 가상의 축으로서, 조망가치가 있는 특정경관에 대한 가시권을 보호하기 위해 설정한 직선형태의 개방공간	
조망점	조망대상을 바라다볼 수 있는 지점 문화재구역 내외에서 조망대상을 조망할 수 있는 위치	'명승 종합정비계획 수립 및 시행에 관한 지침' 제2조

출처: 「항만재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인」, 「명승 종합정비계획 수립 및 시행에 관한 지침」 참고하여 연구진 작성

5) 경관심의 도서 및 사전경관계획 수립

□ 사례분석을 통한 이슈

- 사전경관계획 미수립 대상 개발사업의 경관도서 문제
- 개발사업 경관심의 결과의 실시계획 반영여부에 대한 연계사항 모니터링 필요
- 경관심의 도서 내실화를 위한 경관 담당 전문원의 사전협의 활성화

□ 현황 및 문제점

- 현행 「경관 심의 운영 지침」에서는 일정 규모 이상의 대규모 개발사업에 대한 사전경관계획의 수립 항목과 내용을 매뉴얼로 규정하고 있음
- 해당 지침에서는 모든 유형의 개발사업을 대상으로 아우르고 있어, 개발 사업별 추진 절차와 경관심의 시기가 고려되지 못한 문제가 있음
- 이로 인해 사업구역 지정 전에 주요하게 다루어야 할 사전경관계획의 항목과 사업구역 지정 이후 실시계획 단계에서 주요하게 다루어야 할 경관계획의 항목이 구분되어 있지 않음

[표 6-11] 대규모 개발사업의 사전경관계획 수립 항목

구분	세부 항목	
경관계획의 개요	• 사업 개요	• 경관계획의 범위
경관현황 조사 및 분석	• 경관현황조사의 대상 • 경관현황조사의 범위	• 경관현황분석 방법
경관계획의 기본방향 및 목표 설정	• 기본방향의 설정 • 목표의 설정	• 전략의 수립
경관구조의 설정	• 경관구조의 설정 방향 • 권역, 축, 거점의 설정	• 블록별, 장소별 세부구조의 설정
주요 경관요소를 고려한 입체적 도시공간구조 기본구상	• 입체적 도시공간구조 기본구상의 방향 • 건축물 경관계획	• 가로경관계획 • 공원 및 녹지 경관계획, 그 밖의 계획
종합계획도(마스터플랜)	-	
조감도	-	
경관통합지침도	-	
실행계획	-	

출처: 「경관 심의 운영 지침」 부록 1. [시행 2020. 9. 21.] [국토교통부고시 제2020-657호, 2020. 9. 21., 일부개정] 참고하여 연구진 작성

- 이밖에도 「경관 심의 운영 지침」의 [별표3]에서 ‘개발사업의 경관심의 도서 작성방법’을 별도로 규정하고 있으나, 경관심의 시기 및 절차가 고려되지 않아 해당 사업계획의 진행 단계에서 중점적으로 살펴봐야 할 경관심의 이외 항목까지 모두 포함되어, 심의의 효율성을 저해하고 혼선을 빚는 문제가 있음
- 이와 관련하여 개발사업 경관심의 시기 및 절차 운영 원칙에서 명시한 내용을 토대로 할 때, 사전경관계획은 크게 지구단위계획으로의 지침이나 실시계획의 기준으로 명확히 정립되어야 하는 사항을 중심으로 한 도서작성과 건축물 계획 중심의 도서작성으로 구분할 필요는 없는지 검토 및 조정이 필요함

□ 개선 방향1 : 사전경관계획 도서가 경관심의 시기와 연계하여 작성되도록 개정

- 개발사업 구역 결정 단계 이전 사전경관계획: 지구단위계획으로의 지침이나 실시계획의 기준과 연계되는 도서가 작성되도록 규정. ‘경관통합지침도’에 대한 이해도 높일 수 있는 방향으로 규정 보완
- 개발사업 구역 결정 단계 이후 사전경관계획: 건축물 입면 및 가로경관 계획 관련 중심으로 도서가 작성되도록 규정

□ 개선 방향2 : 경관심의 도서 내실화를 위한 다양한 수단 마련

- 개발사업 경관심의 체크리스트 및 도서작성 가이드라인 마련

※ 서울특별시 개발사업 경관심의 체크리스트 및 도서작성 가이드라인

- (추진배경) 2014년 경관법 개정 이후 경관심의가 의무화되었으나, 체계적인 도시경관 관리를 위하여 경관심의를 내실화할 필요가 있어 별도 체크리스트 및 도서작성 가이드마련을 통해 심의도서 수준을 높이고자 하였음
- (배포시기) 2023년 12월(최초배포는 2020년 1월)
 - 2020년부터 적용한 ‘서울특별시 개발사업 경관심의 체크리스트 및 도서작성 가이드라인’을 개선하여 개발사업·건축물·사회기반시설 경관심의 체크리스트를 보완하고 운영기준 및 매뉴얼을 리뉴얼하여 23년 하반기부터 시행 예정임
- (주요 내용) 체크리스트는 ①경관심의 주요 핵심사항, ②현황분석, ③경관구상계획(경관구조의 설정), ④부문별계획(입체적 도시공간구조 연출방안)의 네 단계로 맥락과 흐름에 맞도록 구성하였음
 - 서울특별시의 경우, 많게는 5개 이상 위원회가 참여하는 통합심의의 특성을 고려하여, 경관심의 도서를 압축 요약한 ‘경관심의 주요 핵심사항’을 마련하였음

[표 6-12] 서울특별시 개발사업 경관심의 체크리스트 일부

[경관심의 주요 핵심사항]		상정부서	검토부서	해당부서
0	재심의의 경우 종전 심의에서의 지적사항 및 보완내용 우선기재 제시(심의 전후를 비교 대조할 수 있는 자료 제출)			
1	대상지를 포함한 지역 전체의 경관을 향상시키는 목표 및 전략 수립 제시			
2	건축물, 가로, 공원 및 녹지 등 경관계획 요소 전반을 유기적으로 통합적, 입체적 계획 제시(경관관련 계획사항 모두 수록)			
3	대상지 주변의 주요한 조망점(근경, 중경, 원경)을 설정하고 실사를 바탕을 한 시뮬레이션 작성(도시관리과 사전 협의 필수) 제시			
[현황분석]				
4-1	서울특별시 도시기본계획, 경관계획 등 관련계획에 관한 사항(반영 사항 없을 시 삭제) 제시			
4-2	대상지와 중첩 또는 스카이라인 등 경관적 영향을 미치는 주변 개발사업(정비사업 등) 계획 현황 제시			
5	서울특별시 경관자원도를 바탕으로 주변지역 경관자원 및 경관특성을 지역현황에 반영하고 우수한 경관자원을 보존·활용 계획 제시			
[현황분석을 바탕으로 한 경관구상계획(경관구조의 설정)]				
6	현황분석 및 개발사업 규모, 장소의 특성 및 이용자를 고려한 평면적 경관구상도(상세한 설정근거 및 이유 포함) 제시			
7	설정한 평면적 경관구상을 입체적 경관구조로 구현하여 권역, 축, 거점에 대한 상세설명 제시(주요 조망점 시뮬레이션 포함) 제시			
8	토지이용, 지형·지세, 주변지역 건축군집의 높이(스카이라인) 등과 함께 형성되는 스카이라인 계획 제시(주요 조망점 시뮬레이션)			
[부문별 계획(입체적 도시공간구조 연출방안)]				
9	경관축 연출방안	경관축의 장소성·조화성 확보 및 특성화 방안(통경축, 녹지축, 상징축, 중첩 군집 경관계획 등)을 입체적(3D) 계획으로 제시		
10	경관거점 연출방안	경관거점의 위치 및 특성화방안(진입부, 시각초점부, 결절부 등)을 입체적(3D) 계획으로 제시		
11-1	건축물 (배치, 규모)	대상지 정체성, 주변지역 건축물 군집의 용량 및 규모 등을 고려하여 배치와 규모는 콘셉트를 포함한 계획 제시		
11-2	건축물 (지형, 단차)	산 주변 및 구릉지의 경우에는 단차에 대한 상세 대지조성도면 및 경관적으로 단차와 개발사업의 조화로운 계획 제시		
11-3	건축물 (입면, 형태)	개발사업 경관계획(안)에서 건축심의 시 반영할 수 있는 디자인 코드, 콘셉트 등의 특화사항을 포함한 입면 계획 제시		
12	가로경관 연출방안	대상지 내부와 경계부(Edge)에 해당하는 보행 및 차량의 주요 가로(경관축)에 대한 입체적(3D) 경관 연출방안 제시		
13	공원녹지계획	주변 여건, 규모, 위치 등에 따른 이용자 특성, 기존 녹지 보존, 친환경적 외부공간 조성 등에 대한 공원 및 녹지 등 오픈스페이스 계획 제시		
14	경관특화방안 (3D매스터디)	아파트지구, 재정비촉진지구 등 대규모 사업 계획 내 포함된 대상지는 동일 사업 구역 내 인접 사업지구를 포함한 3D 매스터디 계획을 통한 종합적 특화계획 수립		

출처: 서울특별시 내부자료

□ 개정(안) : 「경관 심의 운영 지침」 부록 1. ‘대규모 개발사업의 사전경관계획 매뉴얼’ 개정

- 현행 「경관 심의 운영 지침」 부록1. ‘대규모 개발사업의 사전경관계획 매뉴얼’에서 경관심의 시기별(구역지정 전과 후)로 구분하여 개정

[표 6-13] 대규모 개발사업의 경관심의 시기별 사전경관계획 수립 항목 개정(안)

경관심의 시기: 구역 지정 전		경관심의 시기: 구역 지정 후	
계획 항목	세부 항목	계획 항목	세부 항목
경관계획의 개요	<ul style="list-style-type: none"> 사업 개요 경관계획의 범위 	경관계획의 개요	<ul style="list-style-type: none"> 사업 개요 경관계획의 범위
경관현황 조사 및 분석	<ul style="list-style-type: none"> 경관현황조사의 대상 경관현황조사의 범위 경관현황분석 방법 	경관현황 조사 및 분석	<ul style="list-style-type: none"> 경관현황조사의 대상 경관현황조사의 범위 경관현황분석 방법
경관계획의 기본방향 및 목표 설정	<ul style="list-style-type: none"> 기본방향의 설정 목표의 설정 전략의 수립 	주요 경관요소를 고려한 임체적 도시공간구조 기본구상	<ul style="list-style-type: none"> 임체적 도시공간구조 기본구상의 방향 건축물 경관계획 가로경관계획 공원 및 녹지 경관 계획 그 밖의 계획(색채, 옥외광고물 등)
경관구조의 설정	<ul style="list-style-type: none"> 경관구조의 설정 방향 권역, 축, 거점의 설정 블록별, 장소별 세부구조의 설정 	세부종합계획도 (마스터플랜)	
세부계획 시 고려사항	<ul style="list-style-type: none"> 세부계획 시 중점 고려사항(건축선 지정 등) 경관구조 실현을 위한 방안 등 	조감도	
종합계획도 (마스터플랜)			
경관통합지침도		실행계획	

출처: 「경관 심의 운영 지침」 부록 1. [시행 2020. 9. 21.] [국토교통부고시 제2020-657호, 2020. 9. 21., 일부개정] 참고하여 연구진 작성

□ 개정(안) : 「경관 심의 운영 지침」 별표 3. 「개발사업의 경관심의 도서 작성방법」 개정

- 사전경관계획 수립 대상이 아닌 개발사업의 경우, 경관심의 시기별(구역 지정 전과 후)로 구분하여 「경관 심의 운영 지침」 별표3. 「개발사업의 경관심의 도서 작성방법」을 개정

[표 6-14] 개발사업의 경관심의 시기별 도서 작성방법 개정(안)

항목	세부 내용	경관심의 시기	
		구역 지정 전	구역 지정 후
표지	• 사업명, 재심여부, 제출일자	●	●
목차	• 심의도서 내용 순서	●	●
사업 개요	<ul style="list-style-type: none"> 사업 위치, 규모, 기간 주요 사업추진사항, 추진계획, 타 위원회 심의여부 및 결과, 추진경위 	●	●
현황조사 및 분석	경관 관련 계획	• 대상지 및 주변에 미치는 관련 계획(해당 자자체 경관계획, 도시기본계획 및 관리계획 등)	● ○
	경관자원 및 경관특성	• 대상지 및 주변지역 주요 경관자원 및 경관특성 (지형적 특성, 주요 건축물, 시설물, 공공공간, 도시구조 등)	● ○
기본방향 및 목표	<ul style="list-style-type: none"> 개발사업으로 인한 경관 관리, 형성 기본방향 기본방향을 실현하기 위한 목표, 전략 	● ○	
경관 기본구상	• 면, 선, 점 등 주요한 공간의 골격, 공간별 경관 계획방향 설정	● -	
경관 부문별 계획	• 주요 경관요소 기본방향 및 고려사항(건축물, 가로, 공원, 녹지 등)	- ●	
그 밖의 사항	• 사전 검토 또는 경관심의 결과 반영사항	● ●	

● 중점 작성 항목 / ○ 간략 작성 항목

출처: 「경관 심의 운영 지침」 별표 3. [시행 2020. 9. 21.] [국토교통부고시 제2020-657호, 2020. 9. 21., 일부개정] 참고하여 연구진 작성

6) 기타

□ 전문가 컨설팅 지원의 사전 검토 제도 활성화 : 소위원회 자문제도 활성화

- 일본의 경관 사전협의제도와 유사하게 경관심의 이전에 경관전문가들이 경관계획을 보다 좋게 수립하는데 지원할 수 있도록 소위원회 자문 제도를 활성화
- 「공원녹지법」 제21조의 2에 따른 ‘도시공원 개발행위 특례사업’에 대해 소위원회 자문을 받도록 운영하는 방안
 - 비공원시설부지 결정 전, 경관위원회 자문을 받아 도시공원 전 구역에 대한 경관관리 방안을 마련하여 비공원시설부지 결정 및 개발방향을 수립하도록 유도하였고, 해당 내용은 이후 비공원시설 개발사업 경관심의 시 검토기준으로 활용함(평택시 사례)
- 대지조성사업 없이 진행되는 주택건설사업에 대해 건축물 경관심의 대상에 추가가 되지 않거나 법개정 전까지는 소위원회 자문을 받도록 운영하는 방안
- 주택건설사업에서 건축물 입면 색채계획 변경시 소위원회 자문을 받도록 운영하는 방안
 - 주택건설사업에서 입주자들의 건의로 건축물 입면 색채계획이 전부 변경이 되는 사례 발생. 이러한 변경은 개발사업 경관 재심의 대상에 해당하지 않으므로, 건축물 경관심의 경미한 변경 기준을 마련하여 재심의 하도록 하던가, 소위원회 자문제도를 활용하여 자문 시행하도록 운영할 필요

□ 사전 심의안건 검토 : 개별 의견 전달 지양, 합의제를 통한 심의의견 전달

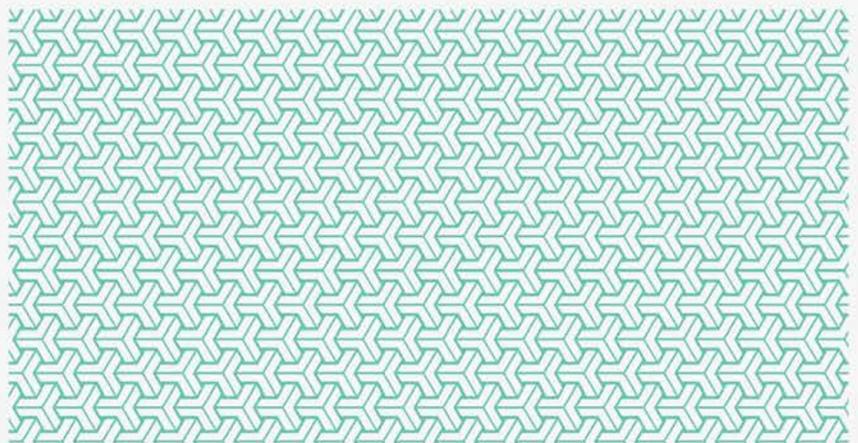
- 심의위원 개별적으로 의견을 취합하여 사업자에게 전달하는 방식의 사전 심의안건 검토 제도 개선 필요
 - ‘합의제’를 통한 의견만 조치하도록 운영할 필요
 - 안건에 대한 이해도를 높이는 ‘심의주안점’을 함께 배포하는 방식 유용
 - ‘사전 검토’ 제도와 다른 제도로 인식될 수 있도록 교육 등 추진 필요

□ 경관심의 운영 세부화 : 검토 영역별 전문위원이 참여할 수 있도록 운영

- 경관위원회는 도시별 관련된 사업의 차이나 도시개발사업 유무의 차이, 경관계획 수립여부, 경관위원회 구성여부 등 지자체의 특성에 따라 다르게 나타나고 있는 것이 현실
- 경관위원회에서 다루어야 할 안건이 공공디자인에서부터 도시계획 및 도시개발사업에 이르기까지 다양하여, 일률적으로 경관위원회를 구성하여 운영하는 것은 경관을 고려하고 평가하고 심의 심사하는데 한계와 문제가 발생
- 개발사업과 관련한 경관심의에서의 검토할 영역을 유형화하여 이를 검토할 수 있는 전문위원이 심의에 참여할 수 있는 방식으로 경관위원회 운영방식 다각화
 - 1) 도시계획 및 개발: 도시의 개발(사전경관계획), 산업단지와 같은 택지조성 방식 사업에서의 도시구조(도로, 필지)와 건축형태 기본계획(건축물 높이, 형태, 색채 등) 등
 - 2) 단지 및 건축물 계획: 단지계획과 같은 건축물 군과 외부공간(도로 등)의 배치계획, 개별 부지 대상의 건축물 배치 및 입면 계획(디자인 및 형태 등) 등
 - 3) 공공디자인 계획: 가로경관, 야간경관, 색채, 옥외광고물 등의 공공디자인계획 등

참고문헌

References

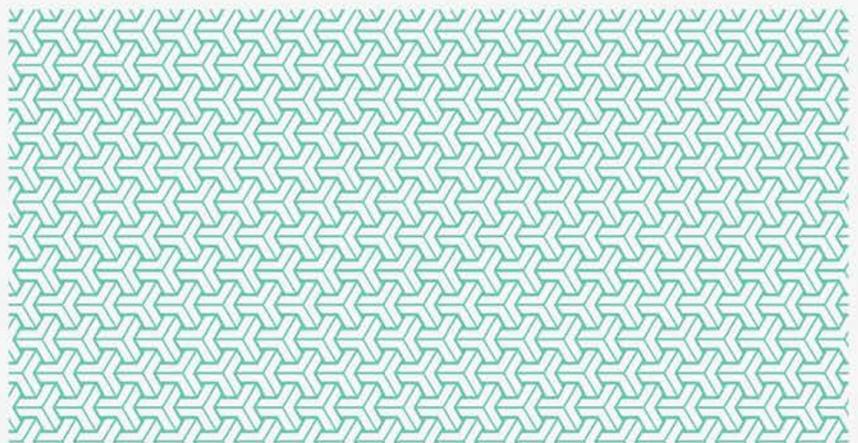


「건축법」[시행 2023. 6. 11.] [법률 제18935호, 2022. 6. 10., 일부개정]
「건축법 시행령」[시행 2023. 9. 12.] [대통령령 제33717호, 2023. 9. 12., 일부개정]
「경관법 시행령」[시행 2023. 5. 2.] [대통령령 제32977호, 2022. 11. 1., 타법개정]
「경관법」개정문 [시행 2014. 2. 7.] [법률 제12013호, 2013. 8. 6., 전부개정]
「경관법」일부개정법률안(한준호의원 대표발의), 2021.12.16.
「경관법」제정문 [시행 2007. 11. 18.] [법률 제8478호, 2007. 5. 17., 제정]
「경관법」[시행 2019. 3. 14.] [법률 제15460호, 2018. 3. 13., 타법개정]
「경관 심의 운영 지침」[시행 2020. 9. 21.] [국토교통부고시 제2020-657호, 2020. 9. 21., 일부개정]
「공공주택 특별법」[시행 2024. 4. 25.] [법률 제19763호, 2023. 10. 24., 일부개정]
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」[시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정])
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」[시행 2023. 7. 18.] [대통령령 제33637호, 2023. 7. 18., 일부개정]
「도시 및 주거환경정비법 시행령」[시행 2023. 8. 22.] [대통령령 제33677호, 2023. 8. 22., 일부개정]
「도시 및 주거환경정비법」[시행 2023. 7. 18.] [법률 제19560호, 2023. 7. 18., 일부개정]
「도시개발법」[시행 2023. 10. 19.] [법률 제19561호, 2023. 7. 18., 일부개정]
「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」제2조 [시행 2023. 7. 10.] [법률 제19430호, 2023. 6. 9., 타법개정]
「명승 종합정비계획 수립 및 시행에 관한 지침」[시행 2018. 5. 14.] [문화재청훈령 제457호, 2018. 5. 14., 제정]
「물류단지개발지침」[시행 2017. 2. 22.] [국토교통부고시 제2017-116호, 2017. 2. 22., 일부개정]
「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 시행령」[시행 2023. 7. 10.] [국토교통부령 제1232호, 2023. 7. 10., 타법개정]
「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」[시행 2023. 8. 16.] [법률 제19679호, 2023. 8. 16., 일부개정]
「서울특별시 경관 조례」[시행 2023. 10. 4.] [서울특별시조례 제8926호, 2023. 10. 4., 일부개정]
「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 시행령」[시행 2023. 3. 7.] [대통령령 제33321호, 2023. 3. 7., 타법개정]
「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」[시행 2023. 8. 16.] [법률 제19682호, 2023. 8. 16., 일부개정]
「인천광역시 경관 조례」[시행 2018. 4. 19.] [인천광역시조례 제5954호, 2018. 4. 19., 일부개정]
「주택법 시행규칙」[시행 2023. 1. 2.] [국토교통부령 제1176호, 2023. 1. 2., 일부개정]
「주택법」[시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정]
「충청남도 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법 시행 조례」[시행 2023. 12. 29.][조례 제 5585호, 2023. 12. 29., 일부개정]
「택지개발촉진법」[시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정]
「평택시 경관 조례」[시행 2022. 11. 17.] [경기도평택시조례 제2192호, 2022. 11. 17., 일부개정]
「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 시행령」[시행 2023. 7. 10.] [대통령령 제33621호, 2023. 7. 7., 타법개정]
「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」[시행 2023. 7. 10.] [법률 제19430호, 2023. 6. 9., 타법개정]
「항만재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인」[시행 2021. 7. 1.] [해양수산부예규 제123호, 2021. 7. 1., 일부개정]

- 일본 「경관법(景觀法)」[시행2022.6.17.][2022년 법률 제68호, 2022.06.17., 일부개정]
 일본 「고베시 도시 경관조례(神戸市都市景観条例)」[시행2022.4. 1][조례 제25호, 2021.12.23., 전부개정]
 일본 「도시계획법(都市計画法)」[시행2023.5.26][법률 제100호, 2022.06.15., 일부개정]
 일본 「도쿄도 경관조례(東京都景観条例)」[시행2011.12.22][조례 제136호, 2011.12.22., 일부개정]
 일본 「스미다구 경관조례(墨田区景観条例)」[시행2011.12.22][조례 제10호, 2011.12.12., 일부개정]
- 건축도시공간연구소·한국도시설계학회·한국경관학회. (2011). 도시경관의 통합적 개선 추진방안 연구. 국토해양부
 심경미·이세진. (2023.7.). 일본의 경관 사전협의 및 어드바이저제도 관계기관 방문 및 사례 답사. 해외출장보고서. 건축공간연구원
 김다영·장혜원·주신하. (2018). 경관심의 제도 체계화를 위한 지자체 경관심의현황 분석- 인천광역시, 김해시, 수원시, 원주시, 청주시를 중심으로. 한국경관학회지 10(1)
 김충식. (2016). 경관심의의 정립을 위한 경관조례 개선방안 연구. 한국경관학회지 8(1)
 박영환. (2019). 건축물 경관체크리스트의 효율적인 적용 방안에 관한 연구 : 서울시 공공건축물 경관심의사례를 중심으로. 흥의대 석사학위논문
 방재성·권영현·오병찬·박혜은·김철명. (2015). 충청남도 경관심의 개선 및 운영방안. 충남공공디자인센터
 서울시. (2019). 서울특별시 경관심의 내실화 계획 교육자료
 서울특별시 내부자료
 송대석. (2021). 건축물 경관심의에서의 경관계획 평가항목 중요도 분석. 도시부동산연구 12(3)
 송태감. (2011). 경관심의제도의 운영시스템 분석 및 발전 방향 모색 -전라남도를 중심으로-. 휴양및경관연구 5(1)
 신선영·이규백. (2019). 경관심의 건축물 색채평가의 심의전문가 가치기준에 관한 연구 -울산광역시 경관심의 전문가 대상 설문연구를 중심으로-. 한국공간디자인학회 논문집 14(2)
 심경미·정인아·송윤정·장미홍. (2021). 경관 계획, 심의 등 지역경관 운영관리 체계 개선 연구. 국토교통부
 윤성훈. (2019). 건축물 경관심의제도 현황 및 심의결과 분석에 관한 연구 -충청남도 내포신도시 경관위원회를 중심으로-. 도시설계 20(1)
 윤은주. (2016). 개발사업에 대한 경관심의제도에 대한 법제도적 쟁점과 과제. 한국생태환경건축학회 학술발표대회 논문집, 통권30호(v.16 n.1).
 윤은주 외(2016). 경관심의제도 개선방안 및 경관심의위원회 운영가이드라인 마련연구. 국토교통부
 윤은주·김미나·김경모. (2018). 경관심의제도의 효율성 제고방안 연구. 한국토지주택공사 토지주택연구원
 이경록. (2008). 도시경관개선을 위한 경관위원회의 역할과 주민참여활성화에 대한 연구 : 의왕시를 중심으로. 흥의대 석사학위논문
 이관규. (2010). 자연경관심의제 도입의 기대-성과 분석. 한국환경보건기술학회지 13(3)
 이동화. (2018). 개발사업 변경시의 경관심의제도 개선에 관한 연구. 한국경관학회지 10(2)
 이민수·이창엽·김경배. (2017). 건축물 경관심의제도에 대한 전문가 인식연구 -인천광역시 경관위원회를 중심으로-, 한국도시설계학회지 도시설계 20(1)
 이여경 외. (2019). 경관제도 운영실태 분석 및 개선방안 연구. 건축공간연구소. 국토교통부

- 이상민·송윤정. (2020). 산업단지 경관아이드라인 마련 연구. 건축공간연구원
- 이상민·송윤정·심경미·이경재. (2020). 국토경관 관리체계 개선을 위한 「경관법」 개정방안. 건축
공간연구원
- 인천광역시 내부자료
- 인천광역시. (2017). 2030 인천광역시 경관계획 가이드라인
- 일본 국토교통성. (2022.3). 경관계획책정·개정의 절차(책정편)
- 일본 고베시 내부자료. (2023)
- 일본 고베시 도시국 경관정책과. (2013). 경관 디자인협의제도 안내서(景観デザイン協議制度の手引き)
- 일본 고베시. (2021). 고베시 경관계획(神戸市景観計画) [2021. 12. 23. 고시][2022.4. 1. 시행]
- 일본 도쿄도 도시정비국(東京都都市整備局). (2021.3). 신고·사전협의제도를 통한 도쿄 경관의
형성(届出・事前協議制度による東京景観形成.)
- 일본 도쿄도. (2018.8). 도쿄도 경관계획-아름답고 품격 있는 도쿄의 재생(東京都景観計画-美
しく風格のある東京の再生)
- 일본 도쿄도 스미다구. (2009). 스미다구 경관계획(墨田区景観計画)
- 일본 도쿄도 스미다구. (2017). 스미다구 경관계획 별책 가메자와지구 경관형성 중점지구(墨田区
景観計画別冊 亀沢地区景観形成重点地区)
- 일본 요코하마시. (2008.4). 요코하마시 경관계획(横浜市景観計画) 제3편
- 정상혁·오지연. (2017). 서울시 경관심의 운영진단과 개선방안. 서울연구원
- 정수진. (2017). 경관심의제도를 통한 기초지자체 경관관리 방안 연구. 한국조경학회 추계학술대
회 논문집
- 정수진·최한솔·진정은. (2017). 수원시 도시경관 통합관리방안 연구 -경관심의제도를 중심으로.
서울시정연구원
- 정수진. (2018). 기초지방자치단체의 경관심의제도 개선방안. 한국경관학회지 10(1)
- 최호철. (2022). 중점경관관리구역 경관심의제도 개선방안 : 세종시를 중심으로. 청주대 석사학
위논문
- 토지주택연구원. (2016). 경관심의제도 개선방안 및 경관심의위원회 운영 가이드라인 마련 연구.
국토교통부
- 평택시 내부자료
- 한국도시설계학회·한국경관학회. (2012). 경관심의제도 운영 및 경관계획 내실화 방안 연구. 국
토해양부
- 홍성인·임수영. (2018). 경관위원회 개발사업 심의 절차와 주요 검토사항에 관한 연구. 예술인문
사회 융합 멀티미디어 논문지 8(11)
- 황희정. (2022). 경관위원회 심의의결에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 : 인천광역시 경관위원
회를 중심으로. 서울대 박사학위논문
- 일본 도쿄도 도시정비국 홈페이지, <https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp>(검색일: 2023.
10.24.)
- 일본 고베시 웹사이트, <https://www.city.kobe.lg.jp>(검색일: 2023.10.24.)
- 일본 교토시 웹사이트, <https://www.city.kyoto.lg.jp>(검색일: 2023.10.24.)
- 일본 스미다구 웹사이트, <https://www15.j-server.com>(검색일: 2023.10.24.)
- 평택시청웹사이트, <https://www.pyeongtaek.go.kr/pyeongtaek/bbs/view.do?bIdx=240054&ptIdx=41&mId=0401010000>(검색일: 2023.12.11.)

Current Status and Institutional Improvement of Landscape Deliberation in Development Projects



Sim, Kyungmi

Lee, Sejin

Yoo, Yeseul

Chapter 1: Introduction

Since the complete revision of the “Landscape Act” in 2013, local governments have been operating the landscape deliberation system for projects related to ‘social infrastructure projects, development projects (26 types), and buildings’ in accordance with Articles 26 to 28 of the law. Among them, the landscape deliberation for development projects is regulated to cover a total of 6 fields based on 26 related laws, involving a total of 28 various development projects. Despite the ongoing demands for simplification and rationalization, there has not been substantial improvement in the institutional framework. In particular, there is a need to supplement the data and assess the current issues related to the landscape deliberation for development projects that were lacking during the legislative process of the proposed amendment to the “Landscape Act” in December 2021.

Therefore, this study identifies issues and problems related to the landscape deliberation based on an understanding of the procedures and characteristics of landscape deliberations for development projects under different laws. Through this, the study aims to propose improvements to the landscape deliberation system for development projects, taking into account the composition and operation of the landscape committees, deliberation procedures and timing, deliberation criteria, and the actual operation of pre-deliberation and pre-discussion.

Chapter 2: Laws, Regulations, and Issues Related to Landscape Deliberation in Development Projects

In Chapter 2, the study organizes regulations on landscape deliberations for development projects in the “Landscape Act” and summarizes issues related to landscape deliberations for development projects. Regarding the issues of landscape deliberations for development projects, the study integrates the 2021 proposed amendment to the “Landscape Act,” previous research, results of existing research projects, and recent issues related to comprehensive deliberations.

Key Issues in the Landscape Deliberation of Development Projects	Regulations and Content
1. Appropriateness of the timing of the landscape deliberation process (Efficiency in the deliberation process timing)	
2. Absence of landscape deliberation procedures for buildings constructed on individual parcels in the development project	Landscape Deliberation Procedures and Timing
3. Expansion of the integration of landscape deliberations related to development projects	
4. Addition of landscape deliberation for housing development projects separate from land development projects	Subjects of Landscape Deliberation
5. Ensuring distinctiveness from related deliberations and efficiency improvement through integrated deliberations	Relationship and Distinctiveness in Comparison with Other Committees
6. Overlapping issues with architectural landscape deliberations	
7. Lack of clarity in the criteria and scope for re-review of development project changes	Criteria for Re-evaluation Due to Changes
8. Insufficient understanding of the preliminary landscape planning for development projects	
9. Deficiencies and inactivity in the regulatory system for preliminary deliberations.	Guidelines for Preparing Preliminary Landscape Plans for Landscape Deliberations

Source: Compiled by the Research Team

Chapter 3: Understanding and Typification of Landscape Deliberations in Development Projects

In Chapter 3, the characteristics of landscape deliberations in development projects were understood, typified by procedure, and limitations were derived. Based on this, the appropriateness of deliberation documents and criteria for writing documents in landscape deliberations, reflection and changes in the content of landscape deliberations, and the direction of local government case studies and analyses related to development project landscape deliberations, such as sustainability, were established.

Development project landscape deliberations were typified into ‘Before and After Area Designation and Project Planning’ and ‘Whether a District Plan is Established.’ Firstly, Type A involves landscape deliberations conducted before the designation of the area and the establishment of plans, generally preceding the committee’s deliberation to determine the project area and district. Therefore, as the results of landscape deliberations are crucial in subsequent urban planning processes, it was necessary to deliberation the appropriateness of documents based on the actual deliberation books, considering the utilization of

district planning during the project planning stage.

Type B involves landscape deliberations conducted at the stage where specific spatial plans are established, with no criteria or guides for significant landscape areas, axes, view rights, skylines, etc., from a macroscopic perspective. Therefore, case studies and interviews were necessary to identify any issues that may arise during actual landscape deliberations.

Finally, Type C involves integrated deliberations with other committees during the project planning stage. It requires a review to ensure there are no issues during integrated reviews and confirmation of actual documents for cases where only housing construction projects are implemented without receiving landscape deliberations, particularly in cases where land development projects are not carried out.

Type	Characteristics	Key Points	Direction of Case Analysis
A	In the stage before designating zones and establishing plans, landscape considerations	<ul style="list-style-type: none">Despite landscape considerations being conducted before the designation of zones and units, there are limitations in establishing both an overall plan for landscape zones, axes, and views, as well as detailed spatial planning.	<ul style="list-style-type: none">Examination of the validity of regulations regarding the review timingDifferentiation between the review by the urban planning committeeEvaluation of the appropriateness of content in cases with or without prior landscape plans, and the reflection and maintenance of such content in project plans, and the need for reevaluation of landscapes due to project plan changes.
A-1	Development of a unit plan before the project planning stage	<ul style="list-style-type: none">It is crucial for landscape-related matters to be included in the unit plan so that the content of landscape considerations is reflected and maintained until the project planning stage.	<ul style="list-style-type: none">Specifically, for Type A-1, examination of the appropriateness of content reflected in unit plans, and whether relevant content is included in unit plans.
A-2	Unit plan not included in the pre-project planning stage	<ul style="list-style-type: none">Lack of landscape considerations or a process involving a landscape officer after the designation of zones and units.Difficulty in confirming whether the content of landscape considerations is reflected or maintained in the project plan.	

Type	Characteristics	Key Points	Direction of Case Analysis
B	Landscape considerations at the project planning stage	<ul style="list-style-type: none"> Landscape considerations taking place at the stage when specific spatial planning is established, with a lack of criteria or guides for important landscape zones, axes, view rights, and skylines from a macro perspective. 	<ul style="list-style-type: none"> Examination of the validity of regulations regarding the review timing Differentiation from the architectural and urban planning fields in the comprehensive review of public housing Evaluation of whether there are any issues or confusion due to the absence of deliberation criteria for landscape zones, axes, view rights, skylines, etc., from a macro perspective.
C	Integrated deliberation at the project planning stage	<ul style="list-style-type: none"> Issues arise when only housing construction projects proceed without landscape considerations. Additional review required due to the expansion of remodeling projects in recent times. 	<ul style="list-style-type: none"> Examination of the necessity of additional architectural reviews for housing construction projects Determination of the operation status and basis of landscape considerations for housing construction projects initiated after land development is completed. Identification of cases where landscape considerations are not conducted, leading to anticipated or actual problems from a landscape perspective.

Chapter 4: Case Analysis of Landscape Deliberation in Local Government Development Projects

In Chapter 4, an analysis of the operational status of landscape deliberations in development projects was conducted for three metropolitan areas (Seoul, Incheon, Pyeongtaek) where development pressure is high, based on the direction derived in the previous chapters. Through in-depth interviews with responsible officials and commissioning of manuscripts, a survey of the current situation regarding pre-consultation, pre-deliberation agenda examination, and pre-deliberation system operation was conducted. The analysis also included a review of actual review cases for different types of deliberations and an examination of criteria for minor changes.

Firstly, all three local governments were conducting pre-consultations between officials and developers to supplement the deliberation documents. Pre-consultations conducted by officials responsible for landscape deliberations play a crucial role in enhancing the understanding of the preparation of deliberation documents, and their expertise becomes essential as the frequency of pre-consultations increases due to variations in document quality. To address this, there is a need for the recruitment of specialized officials or advanced training for officials. Recently, some local governments have initiated pre-deliberation agenda examinations to simplify the review process. However, distributing “key deliberation points” to enhance understanding of the agenda can facilitate smooth deliberations, but conveying individual opinions of commissioners without a discussion process burdens the document preparation. Therefore, it is necessary to operate based on an “agreement system” to handle opinions through consensus.

In Type A deliberations, it was necessary to monitor the process of reflecting the contents of the landscape integration guidelines in the development project, ensuring that landscape deliberations are linked to the project approval stage. When the department responsible for landscape deliberations is also in charge of the project, the monitoring process is smoother. Type B involves cases where landscape deliberations are conducted separately from comprehensive reviews of public housing, which is positive. However, it was necessary to clarify minor change criteria through the relationship between the “Landscape Act” and the “Special Law on Public Housing.” Lastly, for Type C reviews, there was a need to consider including housing construction projects not involved in land development, especially in light of the increasing importance of landscape deliberations for remodeling projects.

Regarding the criteria for re-reviews due to plan changes, there were cases where significant changes with a considerable landscape impact were not subject to re-review, posing a problem. For example, some local governments conducted advisory committee consultations when the land-use plan changed entirely after obtaining landscape deliberation approval at the project planning stage, as re-reviews could not be pursued. Additionally, there were cases where minor changes triggered re-reviews, indicating a need to revise the ambiguous standards of the current “Landscape Act” enforcement decree.

Chapter 5: Review and Case Analysis of Japan's Landscape Deliberation System

In Chapter 5, an analysis was conducted on Japan's landscape deliberation committees and landscape pre-consultation system, which operate the national "Landscape Law" and local "Landscape Ordinances" similar to those in South Korea. The aim was to assess the applicability of these Japanese cases to the domestic landscape deliberation and pre-consultation system.

Japan's pre-consultation system serves as a practical aid in managing landscapes based on regional conditions, playing an advisory role from the early stages of planning. Advisors participating in the landscape pre-consultation system present their opinions based on the local landscape plans and guidelines, enabling consistent landscape management through coherent policies. Furthermore, the decentralized operation of the pre-consultation system, the utilization of advisors, and the delegation of matters such as operational methods, subjects of consultation, and management criteria to local landscape ordinances and plans are noteworthy, allowing autonomous operation and reflection of regional characteristics.

In the case of South Korea, where large-scale development projects that significantly impact landscapes frequently occur, the role of the landscape deliberation system as a robust regulatory tool is partially necessary. Therefore, while direct emulation of Japan's landscape reporting and pre-consultation system may pose challenges, implementing a landscape expert advisory system that can provide consulting services to advance landscape planning before initiating large-scale development projects could be considered as a supplementary measure. Through this approach, it may be possible to overcome the limitations of the landscape deliberation system perceived solely as regulation and explore a transformation into a supportive landscape management system.

Chapter 6: Improvement Measures for Landscape Deliberation System in Development Projects

In Chapter 6, we propose improvement measures for the landscape deliberation system by synthesizing issues related to landscape deliberation in previous development projects, characteristics and types of landscape deliberation in

various development projects, and an analysis of the operational status of landscape deliberation in domestic and foreign local governments.

Firstly, we suggest integrating landscape deliberations into urban planning reviews and comprehensive reviews before area designation and during the implementation planning phase. It is desirable to separate the stages of landscape planning that shape the city's form or urban landscape structure, conducted at the stage of urban planning review and the architectural planning affecting the landscape at the plot level. In principle, landscape deliberations in development projects should ideally be conducted twice, before and after area designation. However, concerns arise about the negative perception of a regulatory system with only two landscape deliberations, unlike other reviews. Therefore, we propose integrating landscape deliberations with urban planning reviews before area designation and conducting them after area designation during the implementation planning application.

Secondly, we propose conducting integrated reviews of urban planning and building landscape deliberations through the landscape commission (excluding architectural reviews). While there is some overlap in content between landscape deliberations before area designation and urban planning reviews in urban development projects, the operational aspects of urban planning reviews consider and comply with the landscape deliberations conducted in earlier stages, resulting in minimal overlap or conflict. In the case of Seoul, the integrated review by the Urban Planning Commission is useful as it discusses landscape-related matters and urban planning matters simultaneously and incorporates them into district-level plans based on the review outcome. Considering the distinction between "building landscape deliberation (landscape commission)" and "architectural review (building commission)" in land development projects, a significant degree of redundancy was identified. Since countries like Japan focus on architectural reviews primarily on legal matters related to building structure and safety, it is suggested to have landscape-related matters, such as the form, facade, materials, and colors of buildings, reviewed only by the landscape commission.

Thirdly, we propose improving regulations for housing development projects (including remodeling) conducted without land development projects. Currently, landscape deliberations are only applicable to development projects when land

development and housing construction projects are carried out together. However, it was observed that there are many cases where significant landscape changes and impacts occur when housing construction projects proceed without land development projects. Some local governments have added housing landscape deliberations to the regulations, but there were difficulties in adding them through ordinances without legal grounds. Therefore, we suggest using the criteria of “30,000 square meters or more within urban areas or 300,000 square meters or more outside urban areas” as a standard equivalent to the landscape deliberation criteria for development projects, including both building and remodeling activities.

Fourthly, we propose clarifying the criteria for reevaluation due to plan changes. There is a need to improve the ambiguous standards in the “Enforcement Decree of the Landscape Act,” and additional criteria affecting landscapes significantly should be added to the reevaluation criteria outside the current standards. Criteria for “maximum height” and “space facility area” have been supplemented, and cases where plan changes related to major landscape axes formation occur are included.

Fifthly, we suggest enhancing regulations to ensure that landscape planning documents are prepared in connection with the timing of landscape deliberations and providing various means to solidify review documents. The current “Operational Guidelines for landscape deliberations” specify the items and contents of landscape plans for large-scale development projects above a certain scale as a manual. However, there is a problem where one regulation covers all types of development projects, neglecting the procedural and timing considerations for landscape deliberations in each development project. Therefore, it is necessary to supplement regulations to allow variations in the content and level of landscape planning documents depending on the timing of landscape deliberations. Additionally, exploring various means such as a checklist for landscape deliberations in development projects and guidelines for document preparation is essential.

Key words

Landscape Act, Landscape System, Landscape Deliberation, Landscape Deliberation in Development projects, Regulatory Improvement, Landscape Prior Consultation