

경관심의 운영 합리화를 위한 제도 개선 방안

이여경 부연구위원

배경 및 목적

- 2013년 경관심의제도 도입 이후 사회기반시설, 개발사업, 건축물에 대한 경관심의는 도시경관의 중요한 관리수단으로 자리 잡아 가고 있음
- 하지만 경관심의대상에 대한 포괄위임, 해석의 오류를 야기하는 모호한 규정 등으로 경관심의제도에 대한 민원 증가 및 제도 운영상 한계 발생
- 지자체 및 발주청의 경관심의 운영 합리화 및 민원 감축을 위해 현행 경관심의제도의 문제점을 분석하고 제도 개선 방안을 마련할 필요

정책제안

- 경관심의대상 명확화를 위해 사회기반시설 심의대상에 대한 위임규정 구체화, 사업계획 변경에 대한 재심의 기준 마련, 2개 이상 용도지역에 걸친 개발사업의 적용기준 신설
- 경관심의기준 구체화를 위해 지자체나 발주청 맞춤형 경관체크리스트 및 심의기준 제정 의무화, 재심의 및 경미한 변경에 대한 기준 신설
- 현행 개발사업 경관심의대상인 “「주택법」에 근거한 주택건설사업”으로 조성되는 공동주택에 대한 경관관리 내실화를 위해 건축물 경관심의대상에 주택건설사업을 포함시키도록 심의체계 개편

1 경관심의제도 개선의 필요성

■ 경관심의제도 운영에 대한 모니터링 및 제도개선 노력 부족

- 2013년 「경관법」 전부개정을 통해 사회기반시설, 개발사업, 건축물에 대한 경관심의 제도를 신설하였고, 2014년에는 「경관법 시행령」 개정, ‘경관 심의 운영 지침’ 제정 등 경관심의 운영을 위한 구체적인 기준 마련
- 이후 경관심의 관련 제도 개선은 한 차례의 「경관법 시행령」 개정뿐임
 - 「경관법 시행령」(2017.2.28. 일부개정) 개정을 통해 지자체의 사회기반시설 심의대상 확대, 개발사업 경관심의의 사업계획 변경에 대한 재심의 기준 신설 등 운영상의 일부 미비점 보완
- 경관심의제도 도입 이후 5년이 지났으나 지자체 및 발주청의 경관심의 운영에 대한 모니터링 및 이를 토대로 한 제도 개선 노력은 부족한 실정

■ 경관심의에 대한 민원 및 지자체의 제도개선 요구 증가

- 2017년 1월부터 2018년 5월까지 국토교통부 건축문화경관과로 접수된 169건의 경관 민원의 약 89%가 경관심의 관련 민원

민원내용에 따른 경관민원 유형 및 건수

구분	민원건수	비율
경관계획 관련 민원	3건	1.8%
경관심의 관련 민원	151건	89.3%
경관위원회 관련 민원	8건	4.7%
경관협정 관련 민원	2건	1.2%
기타 민원*	5건	3.0%
총계	169건	100%

* 기타 민원으로는 도시미관 개선방안 건의, 개발사업의 경관상세계획 수립 해당 여부, 공모사업의 심사위원 공개모집의 부당함에 관한 민원이 접수됨

※ 출처 : 수집한 민원데이터를 토대로 저자 작성

- 지자체 경관담당자들의 제도개선 건의사항 중 경관심의제도 개선의견이 80% 차지
 - 2018년 6월 지자체 경관담당자 대상의 워크숍을 시행하여 경관제도 개선에 대한 건의사항을 서면으로 받아 총 52건이 접수됨
 - 이 중에서 경관심의 관련 건의사항이 42건(80.8%), 경관계획 관련 건의사항이 10건(19.2%)으로 경관심의 관련 건의가 대다수를 차지

2 경관심의 관련 제도개선 쟁점¹⁾

■ 경관민원 내 경관심의 관련 제도개선 쟁점

- 총 151건의 경관심의 관련 민원내용을 분석한 결과, 심의대상에 대한 민원이 107건으로 약 70.9%를 차지
 - 경관심의대상에 관한 민원은 사회기반시설, 개발사업, 건축물 심의대상 여부(68건), 사업계획 변경에 따른 재심의대상 여부(31건) 등의 내용이 주를 이룸
 - 그 외의 민원은 심의기준 등에 대한 법령 및 지침 해석 요구(14건), 사전경관계획 수립 대상 및 기준(11건), 심의절차 및 시기(9건), 심의결과 이의제기(8건) 등의 내용임

경관심의 관련 민원

구분	총 건수	세부 민원내용(건)
심의대상	107건	<ul style="list-style-type: none"> • 개발사업 · 건축물 · 사회기반시설사업의 경관심의 대상 여부(68건) • 개발사업 · 건축물 · 사회기반시설사업의 경관심의 재심의 대상 여부(31건) • 경관심의 운영 및 의결주체(4건) • (기타)경관심의 제출도서 및 신청주체, 특별건축구역 신청대상(4건)
법령 및 지침해석	14건	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 법령의 조문에 대한 구체적인 해석(14건)
사전경관계획 수립대상	11건	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 변경으로 인한 경관심의 시 사전경관 수립 대상 여부(8건) • 사전경관계획의 수립 기준 및 업무범위(3건)
심의절차	9건	<ul style="list-style-type: none"> • 경관심의 시행 시기(7건) • 경관심의 절차 및 경미한 변경 시 생략 또는 간소화 가능 여부(2건)
심의결과 이의제기	8건	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 근거 없는 심의내용 수용여부 및 이의제기 방법(8건)
'경관 심의 운영 지침' 개정	2건	<ul style="list-style-type: none"> • 「경관법」 및 「경관법 시행령」과 '경관 심의 운영 지침'의 상이한 해석(2건)
총계	151건	

※ 출처 : 수집한 민원데이터를 토대로 저자 작성

- 이 중에서 단순 질의 및 법령 해석 등을 제외하고 경관민원 발생의 원인이 법제도에 있는 민원을 추출한 결과, 네 가지 제도개선 쟁점을 도출
 - (제도개선 관련 민원 1) 2개 이상의 용도지역에 걸치는 대지 내 개발사업 및 건축물에 대한 경관심의대상 판단기준
 - (제도개선 관련 민원 2) 사회기반시설 사업 · 개발사업 · 건축물의 설계변경건의 재심의 대상
 - (제도개선 관련 민원 3) 경미한 변경에 대한 경관심의 생략 및 간소화 가능 여부
 - (제도개선 관련 민원 4) 법적 근거가 없는 심의내용 수용 여부 및 이의제기 방법

■ 지자체 경관담당자 의견수렴에 따른 제도개선 쟁점

- 지자체 경관담당자의 경관심의를 관한 건의사항 총 42건 중에서 심의내용 및 기준 구체화(11건)에 요구가 가장 많았음

1) 경관민원 분석, 지자체 경관담당자들의 제도개선 건의사항 분석, 전문가 의견 수렴을 통해 경관심의 관련 제도개선 쟁점을 도출

- 그 외에도 심의대상 및 범위 관련 규정 개선(9건), 경관심의 결과 불이행에 따른 조치 법제화(9건), 심의주체 명확화(6건) 등을 위한 제도개선 건의
- 이 중에서 실제 제도개선이 필요한 의견 및 단기 제도개선사항을 추출한 결과 네 가지 제도개선 쟁점을 도출
 - (지자체 건의사항 1) 경관심의내용 및 기준 구체화
 - (지자체 건의사항 2) 구체적인 심의운영 가이드 마련
 - (지자체 건의사항 3) 심의대상 중 공동주택(주택건설사업) 경관심의의 분리
 - (지자체 건의사항 4) 설계변경 건에 대한 재심의 기준 마련

■ 전문가 의견수렴 의견수렴에 따른 제도개선 쟁점

- 민원 분석 및 지자체 경관담당자 의견수렴 결과 외에 선행연구에서 제기된 경관심의 관련 제도개선사항을 검토한 결과 두 가지 제도개선 쟁점을 추가로 도출
 - (전문가 의견 1) 사회기반시설 심의대상의 지자체 위임규정 명확화
 - (전문가 의견 2) 관계법령 제·개정에 따른 개발사업 심의대상 추가 및 삭제

■ 경관심의 관련 제도개선 쟁점 종합

- (경관심의대상 관련 제도개선 쟁점) ①사회기반시설 심의대상 명확화, ②2개 이상의 용도지역에 걸치는 대지의 심의대상 적용기준 명확화
 - <관계법령 제·개정에 따른 개발사업 심의대상 추가 및 삭제>와 관련해서는 신규 제정된 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 촉진지구 조성사업만 심의대상에 추가할 필요
- (경관심의기준 관련 제도개선 쟁점) ③경관심의기준 구체화, ④재심의기준 명확화
- (주택건설사업 경관심의 관련 제도개선 쟁점) ⑤개발사업 중 주택건설사업 경관심의 분리

3 쟁점별 경관심의제도 현황 및 운영실태 분석²⁾

■ (쟁점 1) 사회기반시설 사업의 심의대상 관련 제도 현황 및 운영실태

- (제도 현황) 「경관법」에서 사회기반시설 사업에 대한 경관심의대상, 「경관법 시행령」에서는 심의대상별 규모를 규정

2) 제도개선 쟁점에 따라 지자체 위임규정이 있는 사항에 대해서는 지자체 운영실태를 분석

- 「경관법」 제26조 제1항에서 규정한 사회기반시설 사업 경관심의대상은 1. 「도로법」에 따른 도로, 2. 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」(이하 「철도건설법」)에 따른 철도시설, 3. 「도시철도법」에 따른 도시철도시설, 4. 「하천법」에 따른 하천시설이며, 이외에는 5. 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정
- 「경관법 시행령」 제18조에서는 도로, 철도시설사업 및 도시철도시설사업은 총사업비 500억 원 이상, 하천시설은 300억 원 이상인 사업에 대해 경관심의를 의무화하고, 그 외에 사업비 500억 원 또는 300억 원 미만인 사업은 지자체 조례로 정하여 운영하도록 함
- (지자체 운영실태) 「경관법」 제26조 제1항 제5호를 지자체마다 다르게 해석하여 기반 시설부터 가로시설물, 가로수 조성사업, 조명공사까지 다양한 심의대상, 규모를 규정
 - 서울특별시, 충청북도, 강원도, 전라북도는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 사회기반시설로서 총 사업비 100억 원 이상인 사업 등을 추가로 심의
 - 그 외의 지자체는 1,000억 원 이상의 항만시설, 공항시설, 3억 또는 10억 원 이상 교량, 가로시설물, 경관조명, 공원 및 조경 공사를 포함
- (문제점) 위임에 대한 명확한 범위가 없는 포괄위임 규정은 법리적으로 문제가 있으며, 지자체 위임조항의 구체성 부족으로 인해 일부 지자체는 가로시설물, 조명 설치 공사 등 공공디자인 심의대상까지 경관심의에서 규정함으로써 타 심의와 중복성 문제 발생

지자체 경관조례로 정한 사회기반시설 사업 심의대상

지자체명	근거 조항	조례로 정하는 사회기반시설 사업 심의대상
충청북도 강원도 전라북도	충청북도 경관조례 제24조 강원도 경관형성 조례 제16조의 2 전라북도 경관조례 제23조	- 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 제1호에 따른 사회기반시설로서 도지사가 시행 또는 승인하는 총사업비 100억 원 이상인 사업
서울특별시	서울특별시 경관조례 제23조	1. 「도로법」에 따른 도로로 총사업비가 100억 원 이상인 사업 2. 「도시철도법」에 따른 도시철도시설로 총사업비가 100억 원 이상인 사업 3. 「하천법」에 따른 하천시설로 총사업비가 50억 원 이상인 사업 4. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 시설 중 [별표]에 해당하는 사업
세종특별자치시	세종특별자치시 경관조례 제29조의 2	- 총사업비 10억 원 이상 1. 「도로법」에 따른 도로 2. 「철도건설법」에 따른 철도시설 3. 「도시철도법」에 따른 도시철도시설 4. 「하천법」에 따른 하천시설 5. 여객자동차터미널, 노외주차장, 자전거이용시설 6. 도시공원, 광장(다만, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시 공원위원회 심의대상은 제외) 7. 경관조명공사
제주특별자치도	제주특별자치도 경관조례 제17조	- 총사업비 1,000억 원 이상 1. 「항만법」 제2조 제5호에 따른 항만시설 2. 「항공법」 제2조 제8호에 따른 공항시설 3. 「국제회의산업 육성에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 국제회의시설 4. 「여객자동차 운수사업법」 제2조 제5호에 따른 여객자동차터미널 5. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제2조 제2호 및 제6호에 따른 물류 터미널 및 물류단지

지자체명	근거 조항	조례로 정하는 사회기반시설 사업 심의대상
부산광역시	부산광역시 경관조례 제24조	1. 별표 1의 도시시설물의 설치 및 보수와 야간경관개선사업 2. 광고물정비 등 특화거리 정비사업 3. 지방하천에 대한 정비사업 중 친수시설 및 생태하천 복원사업 4. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업
대구광역시	대구광역시 경관조례 제23조	- 도시구조물 중 교량, 고가차도, 도시철도(지상부), 육교 등에 설치하는 경관조명시설로 사업비가 3억 원 이상인 사업

※ 출처 : '충청북도 경관조례' 충청북도조례 제3952호(2016.9.30. 전부개정); '강원도 경관형성 조례', 강원도조례 제4235호(2017.12.29. 일부개정); '전라북도 경관조례' 전라북도조례 제4068호(2015.10.12. 전부개정); '서울특별시 경관조례' 서울특별시조례 제6916호 (2018.10.4. 타법개정); '세종특별자치시 경관조례', 세종특별자치시조례 제1222호(2018.12.10. 일부개정); '제주특별자치도 경관 조례', 제주특별자치도조례 제1975호(2017.12.29. 전부개정); '부산광역시 경관조례', 부산광역시조례 제5041호(2014.7.9. 제정); '대구광역시 경관조례', 대구광역시조례 제5095호(2018.4.10. 일부개정)

■ (쟁점 2) 2개 이상의 용도지역에 걸친 대지에 대한 경관심의대상 관련 제도 현황

- (제도 현황) 2개 이상의 용도지역에 걸친 대지의 경관심의 대상 적용기준 부재
- (문제점) 도시지역과 비도시지역 등 2개 이상의 용도지역에 걸친 대지에 대한 경관 심의대상 여부에 대판 판단기준이 부재하여 경관심의 운영상 혼란 야기
 - 가령, 도시지역과 비도시지역에 걸쳐 있는 사업대상지에서 도시지역에 해당하는 개발 사업의 심의대상인 3만 제곱미터에 해당하지 않고 비도시지역 심의대상인 30만 제곱미터 이상에 해당하지 않으나, 총 면적은 비도시지역 심의대상에 해당하는 사례 발생 (※경관민원 사례)

■ (쟁점 3) 경관심의기준 관련 제도 현황 및 지자체 운영실태

- (제도 현황) 경관심의를 활용할 수 있는 심의기준 및 경관체크리스트는 '경관 심의 운영 지침' 제2장 제3절, 제3장 제3절, 제4장 제2절 및 서식 8~12에서 제시

'경관 심의 운영 지침' 내 심의기준 관련 규정

구분	근거 조항	세부내용
사회기반시설 경관 심의기준	제2장 사회기반시설 사업의 경관 심의 제3절 경관 심의 기준	2-3-1. 사회기반시설 사업의 경관 심의 시에는 다음의 사항을 중심으로 경관 측면의 적정성과 타당성을 검토하며, 사업의 특성 및 지역 여건 등을 고려하여 별도의 세부 심의기준을 정할 수 있다. (1) 현황조사 및 분석 : 대상지와 주변 경관자원 및 경관특성에 대한 분석 (2) 기본구상 : ①규모, 노선, 선형 및 구조 계획, ②구간 또는 영역별 설계방향, ③경관상 중요한 장소에 대한 설계방향 (3) 주요시설의 설계 방향 : 경관상 중요한 시설의 규모, 배치, 형태 등의 설계 방향
개발사업 경관 심의기준	제3장 개발사업의 경관 심의 제3절 경관 심의 기준	3-3-1. 개발사업의 경관 심의 시에는 다음의 사항을 중심으로 계획의 경관 측면의 적정성과 타당성을 검토하며, 사업의 특성 및 지역 여건 등을 고려하여 별도의 세부 심의기준을 정할 수 있다. (1) 경관현황조사 및 분석 : 대상지와 주변 경관자원 및 경관특성에 대한 분석 (2) 경관계획의 기본방향 및 목표 : 경관의 보전·관리·형성에 관한 기본방향, 목표 및 전략 (3) 경관 기본구상 : 토지이용 및 가로체계 등 공간의 골격 설정 및 각 공간별 계획방향 (4) 주요 경관요소의 계획방향 : ①건축물, 가로, 공원 및 녹지, 스카이라인 등의 계획방향, ②야간경관, 색채, 공공시설물, 옥외광고물 등의 계획방향(필요시) (5) 그 밖의 사항 : 관련 계획과의 연계 및 실현가능성 등

구분	근거 조항	세부내용
건축물 경관 심의기준	제4장 건축물의 경관 심의 제2절 경관 심의 기준	4-2-1. 건축물의 경관 심의 시에는 다음 사항을 중심으로 경관 측면의 적정성과 타당성을 검토하며, 지자체 별로 해당 지역의 특성과 여건을 반영한 구체적인 건축물 경관 심의 기준을 작성하여 운영한다. (1) 현황분석 : ① 상위계획 및 관련계획의 검토, ② 주변의 건축물 및 경관자원의 특성에 대한 조사 (2) 배치/규모/형태계획 : ① 주변 경관 및 인접 건축물을 고려한 건축물 배치, 규모, 형태, 입면 등 계획, ② 구릉지 등 지형에 따른 배치 계획 (3) 외부공간 계획 : ① 인접가로 특성에 적합한 외부공간 계획, ② 가로, 외부공간 및 건축물의 통합적 계획 (4) 옥외광고물 계획(해당되는 경우에 한정함) : 건축물과의 조화 및 주변 지역 특성을 감안한 계획 (5) 외부조명 계획(해당되는 경우에 한정함) : 건축물과의 조화 및 주변 지역 특성을 감안한 계획
경관 체크리스트	[서식 8] 도로의 경관체크리스트(심의위원용)	- 기본방향 / 기본구상 / 주요 시설 설계방향 / 야간경관계획 (필요시)
	[서식 9] 철도시설의 경관체크리스트(심의위원용)	- 기본방향 / 기본구상 / 주요 시설 설계방향 / 야간경관계획 (필요시)
	[서식 10] 하천시설의 경관체크리스트(심의위원용)	- 기본방향 / 기본구상 / 주요 시설 설계방향
	[서식 11] 개발사업의 경관체크리스트(심의위원용)	- 기본방향 및 목표 / 경관기본구상 (경관구조의 설정) / 경관부문별 계획
	[서식 12] 건축물의 경관체크리스트(심의위원용)	- 배치 · 규모 · 형태 입면 계획 / 외부공간계획 / 옥외광고물 계획 (필요시) / 야간경관계획 (필요시)

※ 출처 : '경관 심의 운영 지침', 국토교통부고시 제2018-325호 (2018.6.4. 일부개정)

- (지자체 운영실태) '경관 심의 운영 지침' 2-3-1, 3-3-1, 4-2-1에 근거해 지자체별로 특성과 여건에 맞게 구체적인 심의기준을 작성·운영할 수 있다고 권장하고 있으나, 이를 실행하고 있는 광역지자체는 강원도 한 곳뿐임
 - 강원도만이 '강원도 경관형성 조례 시행규칙' 제5조(경관심의기준 수립)에서 지자체 여건에 맞는 경관심의기준을 마련하였으며, 경관체크리스트도 이에 근거해 운용토록 규정
 - 나머지 16개 광역지자체는 국토교통부에서 고시한 '경관 심의 운영 지침'을 그대로 준용
- (문제점) 지자체에서 지역 특성에 부합하는 경관심의기준을 마련하지 않고 국토교통부에서 고시한 경관 심의 운영 지침의 구체화를 요구
 - '경관 심의 운영 지침' 내 경관심의 기준은 경관심의 기준의 기본 틀과 방향만을 제시하고, 이를 토대로 지역이나 사업 특성을 고려해 지자체 차원에서 구체화한 심의 기준을 마련하도록 제정되었으나 제정 취지와 다르게 운영 중
 - 지자체 자체 심의기준 작성과 관련해서 건축물 경관심의 기준(4-2-1)은 의무사항, 사회기반시설 사업이나 개발사업 경관심의 기준(2-3-1, 3-3-1)은 선택사항으로 기술되어 있고, 경관체크리스트에 대해서는 지자체 별도 기준 마련에 대한 규정이 부재하여 혼동 야기

■ (쟁점 4) 재심의기준에 대한 제도 현황

- (제도 현황) 개발사업에 대해서만 사업계획 변경에 대한 재심의가 필요한 대상을 규정

개발사업 사업계획 변경에 따른 재심의 기준

「경관법 시행령」 제19조(개발사업의 경관 심의 대상 등) ① (중략)

② 법 제27조제1항에 따라 경관위원회의 심의를 받은 개발사업의 시행자는 해당 개발사업에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 변경을 하려는 경우에는 그 변경에 따른 지구의 지정이나 사업계획의 승인 등을 받기 전에 경관위원회의 심의를 다시 거쳐야 한다. 이 경우 하나의 경관심의를 받은 개발사업을 두 개 이상의 지구 등으로 분할하여 시행하는 경우에는 분할된 사업 각각을 별개의 개발사업으로 보아 다음 각 호를 적용한다. <신설 2017. 2. 28.>

1. 개발사업 대상지역 면적이 100분의 30 이상 증감하는 경우(면적 감소로 제1항 각 호의 어느 하나에도 해당하지 아니하게 되는 경우는 제외한다)
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제2조제1항제2호에 따른 공간시설의 면적이 100분의 10 이상 감소하는 경우(면적 감소로 제1항 각 호의 어느 하나에도 해당하지 아니하게 되는 경우는 제외한다)
3. 건축물의 최고높이가 상향되거나 용적률이 증가하는 경우

※ 출처 : 「경관법 시행령」 대통령령 제28686호(2018. 2. 27. 타법개정)

- (문제점) 개발사업 재심의 기준의 구체성 부족 및 사회기반시설 사업 및 건축물에 대한 재심의 기준 부재
 - 「경관법 시행령」 제19조 제2항의 개발사업 재심의기준 세 가지 중에서 “건축물의 최고높이가 상향되거나 용적률이 증가하는 경우”에서 그 범위가 규정되지 않아 0.1%만 증가하여도 재심의를 받아야 하는 상황
 - 사회기반시설 사업 및 건축물 경관심의에 대해서도 재심의 기준이 부재하여 경관심의를 받은 사업계획 또는 건축계획에서 조금이라도 변경되면 재심의를 받아야 하는 심의 운영과정의 불합리한 상황 발생

■ (쟁점 5) 주택건설사업 경관심의 관련 제도 현황

- (제도 현황) 「경관법」 제27조 및 「경관법 시행령」 제19조와 [별표]에 근거해 「주택법」 제15조에 따른 주택건설사업은 지구 지정이나 사업계획 승인을 받기 전에 개발사업 경관심의를 받도록 규정
- (문제점) 주택건설사업에 대한 실질적인 경관적 검토를 할 수 없는 상황 발생
 - 「경관법」 및 국토교통부 유권해석에 따라 개발사업 경관심의를 지구 지정이나 사업계획 승인을 받기 전에 한 차례만 시행 가능
 - 이로 인해 구체적인 건축계획이 나온 이후의 개발지구 내 주택건설사업에 대해서는 경관심의를 하지 못하는 상황 발생. 특히, 지구단위계획 등 타 법령에 따른 관리수단이 마련되지 않는 지방도시에서는 공동주택의 도시경관 훼손 문제 심각
 - 일반건축물은 지자체 조례에 근거해 건축물 경관심의대상으로 규정하여 경관심의를 시행할 수 있으나, 지자체 경관에 큰 영향을 미치는 대규모 공동주택에 대해서는 경관관리수단 부재

3 경관심의제도 개선 방안

■ 경관심의대상 명확화를 위한 「경관법」 및 「경관법 시행령」 개선 방안

- 사회기반시설 사업에 대한 지자체 위임규정 구체화
 - 위임규정을 구체화하기 위해 「경관법 시행령」에 심의대상을 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 제1호에 따른 사회기반시설과 지방자치단체에서 발주하는 사업으로 규정
 - 단, 지자체 여건에 맞게 심의를 운영할 수 있도록 각 심의대상의 규모는 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임

사회기반시설 사업의 심의대상 관련 「경관법」 및 「경관법 시행령」 개정안

현행	개정안
<p>법 제26조(사회기반시설 사업의 경관 심의) ① 「건설기술 진흥법」 제2조 제6호에 따른 발주청(이하 이 조에서 "발주청"이라 한다)은 다음 각 호의 사회기반시설 사업으로서 대통령령으로 정하는 규모 이상의 사업을 실시하려고 하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 제29조제1항에 따른 경관위원회(이하 이 장에서 "경관위원회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>1.~4. (생략)</p> <p>5. 그 밖에 지방자치단체의 조례로 정하는 시설</p> <p>영 제18조(사회기반시설 사업의 경관 심의 대상 등)</p> <p>① (중략)</p> <p>3. 법 제26조제1항제5호에 따른 사업: 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 총사업비 규모 이상인 사업</p>	<p>법 제26조(사회기반시설 사업의 경관 심의) ① 「건설기술 진흥법」 제2조제6호에 따른 발주청(이하 이 조에서 "발주청"이라 한다)은 다음 각 호의 사회기반시설 사업으로서 대통령령으로 정하는 규모 이상의 사업을 실시하려고 하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 제29조제1항에 따른 경관위원회(이하 이 장에서 "경관위원회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>1.~4. (생략)</p> <p>5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 정하는 시설</p> <p>영 제18조(사회기반시설 사업의 경관 심의 대상 등)</p> <p>① (중략)</p> <p>3. 법 제26조제1항제5호에 따른 사업</p> <p>가. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제1호에 따른 사회기반시설로서 지방자치단체 조례로 정하는 총 사업비 또는 총 길이 이상의 사업</p> <p>나. 그 밖에 지방자치단체에서 발주하는 사업 중 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 총사업비 또는 총 길이 이상의 사업</p>

- 2개 이상 용도지역에 걸친 대지의 심의대상 판단기준 신설
 - 「건축법」 제54조 등 유사 법령사례를 참고하여 과반 이상을 차지하는 지역을 기준으로 심의대상 여부를 판단하도록 규정 신설

2개 이상의 용도지역에 걸치는 대지 내 경관심의 대상기준 명확화 관련 「경관법 시행령」 개정안

현행	개정안
제19조(개발사업의 경관 심의 대상 등) ① (생략) (신설)	제19조(개발사업의 경관 심의 대상 등) ① (생략) ② 대지가 도시지역과 도시지역 외의 지역에 걸쳐져 있는 경우에는 그 건축물과 대지의 전부에 대하여 대지의 과반(過半)이 속하는 지역을 기준으로 제1항의 규정을 적용한다.
제21조(건축물의 경관 심의) ① (생략) (신설)	제21조(건축물의 경관 심의) ① (생략) ② 대지가 이 법이나 다른 법률에 따른 지역·지구 또는 구역에 걸치는 경우에는 그 건축물과 대지의 전부에 대하여 대지의 과반(過半)이 속하는 지역·지구 또는 구역 안의 건축물 및 대지 등에 관한 이 법의 규정을 적용한다.

- 신규 법령 제정에 따른 개발사업 심의대상 추가
 - 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따른 공공지원민간임대주택 촉진지구 조성사업 (※심의시기 : 「민간임대주택에 관한 특별법」 제24조 및 제28조에 따른 촉진지구 지정 및 지구계획 승인 전)

■ 경관심의기준 구체화를 위한 ‘경관 심의 운영 지침’ 개선 방안

- 지역 및 사업 특성에 맞는 지자체 단위의 경관심의기준 제정 의무화
 - 경관심의기준은 ‘경관 심의 운영 지침’에서 정하는 사항을 기본적으로 적용하되, 지역 및 사업 특성에 따라 심의기준의 주요 항목 및 세부 기준을 마련하도록 명시하고, 해당 심의기준을 경관조례에 포함시켜 사전에 심의신청자가 관련 내용을 알 수 있도록 개정
 - 경관체크리스트는 ‘경관 심의 운영 지침’ 서식 8~서식 12를 기본으로 지자체나 발주청에서 사업 특성에 따라 체크리스트의 항목 및 세부 기준을 결정해서 운영하도록 명시하고, 경관조례에 관련 내용을 규정하도록 개정
 - 경관계획 내 관련 가이드라인 - 경관심의기준 - 경관체크리스트의 연계성을 확보하도록 규정 신설

경관심의기준 관련 ‘경관 심의 운영 지침’ 개정안

현행	개정안
<p>제2장 사회기반시설 사업의 경관 심의 제3절 경관 심의 기준 2-3-1. 사회기반시설 사업의 경관 심의 시에는 다음의 사항을 중심으로 경관 측면의 적정성과 타당성을 검토하며, 사업의 특성 및 지역 여건 등을 고려하여 별도의 세부 심의기준을 정할 수 있다.</p> <p>(신 설)</p>	<p>제2장 사회기반시설 사업의 경관 심의 제3절 경관 심의 기준 2-3-1. 사회기반시설 사업의 경관 심의 시에는 다음의 사항을 중심으로 경관 측면의 적정성과 타당성을 검토하며, 사업의 특성 및 지역 여건 등을 고려하여 심의항목을 조정할 수 있으며 세부 심의기준을 정한다.</p> <p>2-3-2. 해당 지자체 경관계획 내에 사회기반시설에 관한 설계지침이 제시된 경우에는 이를 사회기반시설 사업의 경관 심의 기준으로 활용하여야 한다.</p>
<p>제3장 개발사업의 경관 심의 제3절 경관 심의 기준 3-3-1. 개발사업의 경관 심의 시에는 다음의 사항을 중심으로 계획의 경관 측면의 적정성과 타당성을 검토하며, 사업의 특성 및 지역 여건 등을 고려하여 별도의 세부 심의기준을 정할 수 있다.</p> <p>(신 설)</p>	<p>제3장 개발사업의 경관 심의 제3절 경관 심의 기준 3-3-1. 개발사업의 경관 심의 시에는 다음의 사항을 중심으로 계획의 경관 측면의 적정성과 타당성을 검토하며, 사업의 특성 및 지역 여건 등을 고려하여 심의항목을 조정할 수 있으며 세부 심의기준을 정한다.</p> <p>3-3-2. 해당 지자체 경관계획 내에 개발사업에 관한 설계지침이 제시된 경우에는 이를 사회기반시설 사업의 경관 심의 기준으로 활용하여야 한다.</p>
<p>제4장 건축물의 경관 심의 제2절 경관 심의 기준 4-2-1. 건축물의 경관 심의 시에는 다음 사항을 중심으로 경관 측면의 적정성과 타당성을 검토하며, 지자체별로 해당 지역의 특성과 여건을 반영한 구체적 건축물 경관 심의 기준을 작성하여 운영한다.</p> <p>4-2-2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지구단위계획 또는 경관지구·미관지구의 도시관리계획, 법에 따른 중점경관관리구역 관리계획(지자체 경관계획에 포함) 등이 수립되어 있는 경우에는 4-2-1에 따른 구체적인 건축물 경관 심의 기준 마련시 해당 계획의 내용을 반영한다.</p>	<p>제4장 건축물의 경관 심의 제2절 경관 심의 기준 4-2-1. 건축물의 경관 심의 시에는 다음 사항을 중심으로 경관 측면의 적정성과 타당성을 검토하며, 지자체별로 해당 지역의 특성과 여건을 반영하여 심의항목을 조정할 수 있으며 구체적인 건축물 경관 심의 기준을 작성하여 운영한다.</p> <p>4-2-2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지구단위계획 또는 경관지구·미관지구의 도시관리계획, 법에 따른 중점경관관리구역 관리계획(지자체 경관계획에 포함) 등이 수립되어 있는 경우에는 4-2-1에 따른 구체적인 건축물 경관 심의 기준 마련시 해당 계획의 내용을 반영한다.</p>

• 사업계획 및 건축계획에 대한 경미한 변경 기준 마련

- 개발사업의 경우, 재심의를 받아야 하는 대상을 열거하는 포지티브방식의 규제에서 재심의대상이 되지 않는 경미한 변경사항을 규정하는 네거티브방식의 규제로 변경하고, “건축물의 최고높이 또는 용적률 변경” 정도에 대한 구체적 기준을 제시
- 사회기반시설 사업 및 건축물 경관심의에 대해서는 경미한 변경에 대한 기준 신설

개발사업 사업계획의 경미한 변경에 대한 심의 간소화를 위한 「경관법」 및 「경관법 시행령」 개정안

현행	개정안
<p>법 제27조(개발사업의 경관심의)</p> <p>① 「도시개발법」 제2조제1항제2호에 따른 도시개발사업 등 대통령령으로 정하는 개발사업을 시행하려는 자는 개발사업에 따른 지구의 지정이나 사업계획의 승인 등을 받기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p>	<p>법 제27조(개발사업의 경관심의)</p> <p>① 「도시개발법」 제2조제1항제2호에 따른 도시개발사업 등 대통령령으로 정하는 개발사업을 시행하려는 자는 개발사업에 따른 지구의 지정이나 사업계획의 승인 등을 받기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경을 신청하려는 경우에는 경관위원회 심의를 거치지 아니할 수 있다.</p>
<p>영 제19조(개발사업의 경관 심의 대상 등)</p> <p>② 법 제27조제1항에 따라 경관위원회의 심의를 받은 개발사업의 시행자는 해당 개발사업에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 변경을 하려는 경우에는 그 변경에 따른 지구의 지정이나 사업계획의 승인 등을 받기 전에 경관위원회의 심의를 다시 거쳐야 한다. 이 경우 하나의 경관심의를 받은 개발사업을 두 개 이상의 지구 등으로 분할하여 시행하는 경우에는 분할된 사업 각각을 별개의 개발사업으로 보아 다음 각 호를 적용한다.</p> <p>1. 개발사업 대상지역 면적이 100분의 30 이상 증감하는 경우(면적 감소로 제1항 각 호의 어느 하나에도 해당하지 아니하게 되는 경우는 제외한다)</p> <p>2. 「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)</p> <p>3. 건축물의 최고높이가 상향되거나 용적률이 증가하는 경우</p>	<p>영 제19조2(개발사업의 경미한 변경)</p> <p>① 법 제27조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 경미한 사항”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 말한다.</p> <p>1. 「경관법 시행령」 제19조에 따른 별표에서 정한 개발사업 시행에 관한 근거 법률에서 정하고 있는 경미한 변경</p> <p>2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제2조제1항제2호에 따른 공간시설의 면적이 100분의 10이상 감소하는 경우(면적 감소로 제1항 각 호의 어느 하나에도 해당하지 아니하게 되는 경우는 제외한다)</p> <p>3. 건축물의 최고높이 또는 용적률의 10퍼센트 미만의 변경</p> <p>4. 단순한 착오에 따른 면적, 길이 등의 정정을 위한 변경</p> <p>5. 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항</p>

건축물 계획의 경미한 변경에 대한 심의 간소화를 위한 「경관법」 및 「경관법 시행령」 개정안

현행	개정안
<p>법 제28조(건축물의 경관심의)</p> <p>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물을 건축하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p>	<p>법 제28조(건축물의 경관심의)</p> <p>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물을 건축하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경을 신청하려는 경우에는 경관위원회 심의를 거치지 아니할 수 있다.</p>
<p>(신 설)</p>	<p>영 제21조2(건축물의 경미한 변경)</p> <p>① 법 제28조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 경미한 사항”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 말한다.</p> <p>1. 건축물의 최고 높이 또는 용적률의 10퍼센트 미만의 변경 2. 단순한 착오에 따른 면적, 길이 등의 정정을 위한 변경 3. 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항</p>

사회기반시설 사업계획의 경미한 변경에 대한 심의 간소화를 위한 「경관법」 및 「경관법 시행령」 개정안

현행	개정안
<p>법 제26조(사회기반시설 사업의 경관심의)</p> <p>① 「건설기술 진흥법」 제2조제6호에 따른 발주청(이하 이 조에서 “발주청”이라 한다)은 다음 각 호의 사회기반시설 사업으로서 대통령령으로 정하는 규모 이상의 사업을 실시하려고 하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 제29조제1항에 따른 경관 위원회(이하 이 장에서 “경관위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.</p>	<p>법 제26조(사회기반시설 사업의 경관심의)</p> <p>① 「건설기술 진흥법」 제2조제6호에 따른 발주청(이하 이 조에서 “발주청”이라 한다)은 다음 각 호의 사회기반시설 사업으로서 대통령령으로 정하는 규모 이상의 사업을 실시하려고 하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 제29조제1항에 따른 경관위원회(이하 이 장에서 “경관위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경을 신청하려는 경우에는 경관위원회 심의를 거치지 아니할 수 있다.</p>
(신 설)	<p>영 제18조2(사회기반시설 사업의 경미한 변경)</p> <p>① 법 제26조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 경미한 사항”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회기반시설 사업의 총 사업비 또는 총 길이의 10퍼센트 미만의 변경 2. 단순한 착오에 따른 면적, 길이 등의 정정을 위한 변경 3. 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항

■ 주택건설사업에 대한 경관심의 현실화를 위한 심의체계 개편 방안

- 현실적으로 경관심의대상에서 누락되고 있는 대규모 공동주택에 대한 경관관리 내실화를 위해 「주택법」에 따른 주택건설사업을 건축물 경관심의 대상으로 변경
 - 개발사업 경관심의 대상을 규정하고 있는 「경관법 시행령」 제19조 및 별표에서 「주택법」 제15조에 따른 주택건설사업 삭제
 - 해당 지방자치단체 조례로 정하는 총 사업비 기준 이상의 주택건설사업에 대해 건축물 경관심의를 하도록 「경관법」 제28조의 건축물 경관심의 대상에 「주택법」 제15조에 따른 주택건설사업 추가

주택건설사업 경관심의 개선을 위한 「경관법」 개정안

현행	개정안
<p>법 제28조(건축물의 경관심의) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물을 건축하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>(중 략)</p>	<p>법 제28조(건축물의 경관심의) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물을 건축하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>(중 략)</p>
(신 설)	<ol style="list-style-type: none"> 4. 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 총 사업비 이상의 「주택법」 제15조에 따른 주택건설사업 5. 그 밖에 관할지역의 경관관리를 위하여 필요한 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물
4. 그 밖에 관할지역의 경관관리를 위하여 필요한 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물	

이여경 부연구위원 (044-417-9655, yklee@auri.re.kr)

(a u r i) 건축도시공간연구소 발행처 건축도시공간연구소 발행인 박소현

주소 세종특별자치시 절재로 194, 7층

전화 044-417-9600 팩스 044-417-9607 www.auri.re.kr

