

서울시 경관심의 운영진단과 개선방안

정상혁 오지연

Operational Assessment and Improvement Schemes for Landscape Deliberation System in Seoul City



서울연구원
The Seoul Institute

서울시 경관심의 운영진단과 개선방안

연구책임

정상혁 도시공간연구실 연구위원

연구진

오지연 도시공간연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

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

경관심의, 2013년 의무화… “기존 심의와 차별성·실효성 없어”

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

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

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

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

경관분야 전담 심의위원 적고 담당부서 컨트롤타워 기능 미흡

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

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

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

경관심의도서, 작성기준 충족한 비율 낮고 주요항목 누락 많아

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

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

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

도쿄·인천, 지역별 차별화된 가이드라인 토대로 사전심의·협의

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

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

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

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

경관심의위원 보강하고 절차 개선해 경관심의 역할 강화해야

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

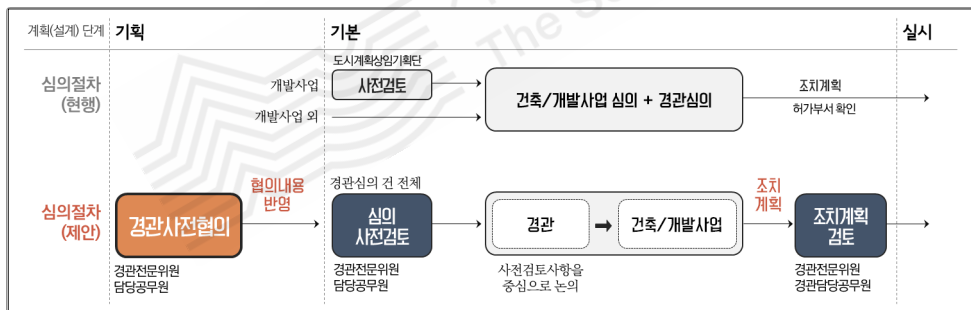
첫째, 관련 위원회의 경관분야 위원을 보강하고 경관분야 위원을 통합관리한다. 경관심의의 기능을 강화하기 위해서는 관련 위원회에 최소 1인 이상의 경관분야 전담위원을 두어 경관과 관련된 사항을 우선 검토하고 논의를 주도할 수 있도록 역할을 부여한다.

[표 1] 관련 위원회의 경관위원 보강

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

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

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



[그림 1] 경관심의절차 개선(안)

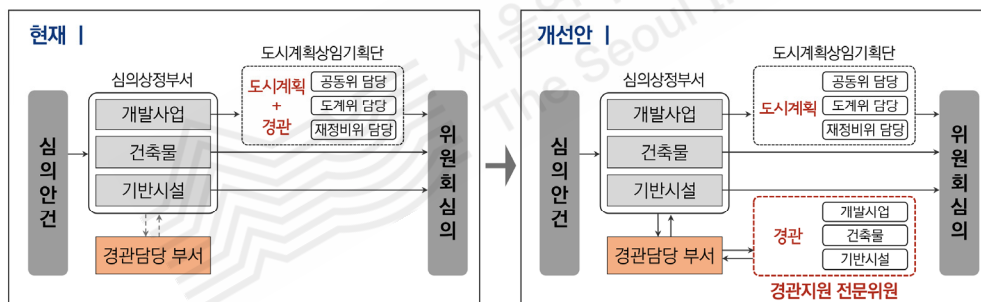
총괄부서 기능 강화·전문인력 확충 등 경관심의 지원체계 정비

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

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

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

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



[그림 2] 경관지원 전문위원의 역할

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

지구단위계획·자치구 경관계획 연계해 지역별 경관지침 마련

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

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

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

관련주체별 경관교육 강화하고 심의모니터링·지속 운영 개선

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

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

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

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

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

중장기: 사전협의 의무화, 경관상임기획단 설치, 경관조직 강화

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



[그림 3] 단계별 경관심의제도 개선

목차

01 연구개요	2
1_연구배경 및 목적	2
2_연구범위 및 방법	3
02 서울시 경관심의 운영현황	8
1_경관심의제도의 이해	8
2_경관심의 운영기준 및 현황	9
3_경관심의 운영의 문제점 및 개선과제	27
03 서울시 경관심의 운영실태 진단	32
1_경관심의 운영실태 분석	32
2_경관심의 관련 주체 인식조사	59
3_경관심의 운영실태 분석 종합 및 개선방향	65
04 국내외 경관심의 운영사례와 시사점	72
1_동경 신주쿠구	72
2_인천광역시 및 IFEZ(Incheon Free Economic Zone)	89
3_사례분석 종합 및 시사점	98
05 경관심의 운영 개선방안	104
1_경관심의 역할 강화	105
2_심의지원 체계 정비	110

3_경관가이드라인 구체화	121
4_경관교육 및 모니터링 강화	123
5_단계별 제도 개선	125
참고문헌	127
Abstract	129



표

[표 2-1] 경관심의 근거법 및 제도 연혁	8
[표 2-2] 서울시 경관심의 대상	9
[표 2-3] 타 시도 경관위원회 설치 현황	10
[표 2-4] 서울시 건축심의 대상별 심의 주체	11
[표 2-5] 관련 위원회 분야별 위원 현황(2017년 9월 기준)	12
[표 2-6] 경관 관련 업무와 조직 현황	14
[표 2-7] 경관심의 운영지침에 따른 사회기반시설사업 경관심의 시기	14
[표 2-8] 경관심의 운영지침에 따른 개발사업 경관심의 시기	15
[표 2-9] 경관사전검토(임의)	18
[표 2-10] 경관심의 결과 유형	19
[표 2-11] 국토부 경관심의 운영지침의 경관심의 기준	21
[표 2-12] 건축심의 및 경관심의 유사기준 비교	25
[표 2-13] 유형별 경관심의 건수(2015~2016)	26
[표 2-14] 유형별 경관심의 결과(2015~2016)	26
[표 3-1] 심의도서 및 심의의결서 분석건수	32
[표 3-2] 경관심의 운영실태 분석항목	33
[표 3-3] 경관심의도서 작성항목 기준	34
[표 3-4] 서울시 개발사업 경관심의도서 항목기준 준수 여부	35
[표 3-5] 서울시 건축물 경관심의도서 항목기준 준수 여부	36
[표 3-6] 자치구 대규모 건축물 경관심의도서 항목기준 준수 여부	37

[표 3-7] 자치구 소규모 건축물 경관심의도서 항목기준 준수 여부	37
[표 3-8] 건축심의 제출서류 및 작성방법	38
[표 3-9] 서울시 개발사업 경관체크리스트 작성실태	42
[표 3-10] 서울시 건축물 경관체크리스트 작성실태	42
[표 3-11] 자치구 대규모 건축물 경관체크리스트 작성실태	43
[표 3-12] 자치구 소규모 건축물 경관체크리스트 작성실태	44
[표 3-13] 개발사업 경관심의도서 작성방법	45
[표 3-14] 건축물 경관심의도서 작성방법	46
[표 3-15] 서울시 경관심의 대상 개발사업의 주변 경관현황 조사·분석 실태	47
[표 3-16] 서울시 경관심의 대상 건축물의 주변 경관현황 조사·분석 실태	48
[표 3-17] 자치구 대규모 경관심의 대상 건축물의 주변 경관현황 조사·분석 실태	49
[표 3-18] 자치구 소규모 경관심의 대상 건축물의 주변 경관현황 조사·분석 실태	49
[표 3-19] 서울시 개발사업 경관심의 중 주변현황을 포함한 계획도면 작성실태	51
[표 3-20] 서울시 건축물 경관심의 중 주변현황을 포함한 계획도면 작성실태	51
[표 3-21] 자치구 대규모 건축물 주변현황을 포함한 계획도면 작성실태	52
[표 3-22] 자치구 소규모 건축물 주변현황을 포함한 계획도면 작성실태	53
[표 3-23] 개발사업 심의의 주요내용 구분	53
[표 3-24] 개발사업 분야별 심의의 주요내용	54
[표 3-25] 서울시 건축물 경관심의의 주요내용	55
[표 3-26] 자치구 건축물 경관심의 주요내용	56
[표 3-27] 개발사업 위원회별 경관심의 주요내용	57
[표 3-28] 경관심의 시행 전후 심의내용 비교(서울시 건축물)	58
[표 3-29] 경관심의 관련 인식조사 개요	60
[표 4-1] 신주쿠구 경관사전협의서 제출일	74
[표 4-2] 동경도 신고대상 행위 및 규모	75

[표 4-3] 동경도 경관사전협의 대상 및 협의시기	76
[표 4-4] 신주쿠구 신고 대상 규모	77
[표 4-5] 신주쿠구 대면협의의 대상규모	78
[표 4-6] 신주쿠구 건축물 경관사전협의 제출도서	80
[표 4-7] 신주쿠구 공작물 및 개발행위 경관사전협의 제출도서	81
[표 4-8] 경관예비조사 도서작성 방법	82
[표 4-9] 구상도 도서작성 방법	83
[표 4-10] 신주쿠구 경관행정단체 지정 이후 신고 건수 및 심의회 보고 횟수	84
[표 4-11] 동경도와 신주쿠구 경관심의회 역할	86
[표 4-12] 인천광역시 경관위원회 구성 연혁	90
[표 4-13] 인천광역시 경관위원회 분야별 구성	92
[표 4-14] 인천광역시 경관위원회 운영체계	92
[표 4-15] IFEZ와 서울시 경관심의 대상 비교	96
[표 5-1] 관련 위원회 경관위원 보강	106
[표 5-2] 경관전문위원 관련 서울특별시 경관조례	111
[표 5-3] 건축물 경관심의도서 작성방법_경관현황 분석도	114
[표 5-4] 건축물 경관심의도서 작성방법_계획도	116
[표 5-5] 개발사업 경관심의도서 작성방법_경관현황 분석도	118
[표 5-6] 개발사업 경관심의도서 작성방법_계획도	120
[표 5-7] 관련 주체별 경관 정기교육	124

그림

[그림 1-1] 연구의 흐름	5
[그림 2-1] 서울시 경관부서 조직도	13
[그림 2-2] 경관심의 절차	20
[그림 2-3] 국토부 개발사업(좌) 및 건축물(우) 경관체크리스트	22
[그림 2-4] 서울시 건축물 경관체크리스트	23
[그림 2-5] 서울시 경관심의 유형별 해당 경관체크리스트	23
[그림 2-6] 건축심의기준 및 경관심의기준 비교	24
[그림 2-7] 서울시 경관심의의 현황과 문제점 및 개선과제	29
[그림 3-1] 기준을 준수한 개발사업 경관심의도서 사례	35
[그림 3-2] 경관심의도서를 누락한 사례	38
[그림 3-3] 건축·경관 통합심의도서 구성 사례	40
[그림 3-4] 경관체크리스트 제출 오류 사례	42
[그림 3-5] 기준을 준수한 서울시 건축물 경관체크리스트 작성 사례	43
[그림 3-6] 작성이 미흡한 자치구 소규모 건축물 경관체크리스트 작성 사례	44
[그림 3-7] 주변 경관현황 분석이 양호한 개발사업 경관심의도서 사례	47
[그림 3-8] 주변 경관현황 분석이 미흡한 서울시 건축물 경관심의도서 사례	48
[그림 3-9] 주변 경관현황 분석이 미흡한 자치구 소규모 건축물 경관심의도서 사례	50
[그림 3-10] 주변현황 표현이 양호한 서울시 건축물 경관심의도서 사례	51
[그림 3-11] 주변현황 표현이 미흡한 자치구 대규모 건축물 경관심의도서 사례	52
[그림 3-12] 경관심의 운영진단 및 개선방향	66

[그림 3-13] 경관심의 관련 주체 인식조사 결과 및 개선방향	69
[그림 4-1] 동경도 및 신주쿠구 경관행정조직도	73
[그림 4-2] 동경도 사전협의 및 경관심의 과정	76
[그림 4-3] 신주쿠구 경관사전협의 및 행위신고 과정	79
[그림 4-4] 신주쿠구 구역별 경관가이드라인 예시	87
[그림 4-5] 인천광역시 경관부서 조직도	91
[그림 4-6] 인천광역시 경관심의 절차	93
[그림 4-7] IFEZ 경관심의 운영 연혁	94
[그림 4-8] IFEZ 송도센트럴파크 전경	94
[그림 4-9] IFEZ 경관부서 조직도	95
[그림 4-10] 송도국제업무지구 경관상세계획 예시	96
[그림 4-11] IFEZ 경관디자인 가이드라인 예시	97
[그림 4-12] IFEZ 경관디자인 가이드라인 구성	98
[그림 4-13] 국내외 경관심의제도 사례조사 종합	101
[그림 5-1] 경관심의 운영 개선방안 도출	104
[그림 5-2] 경관심의절차 개선(안)	109
[그림 5-3] 경관심의 지원 전문성 강화	111
[그림 5-4] 경관계획을 강화한 지구단위계획 수립기준 개선(안)	122
[그림 5-5] 단계별 경관심의제도 개선	126

01

연구개요

1_연구배경 및 목적

2_연구범위 및 방법

01 | 연구개요

1_연구배경 및 목적

1) 2013년 이후 경관심의 의무화 및 심의대상 확대

고도성장과 개발시대를 거치며 서울을 비롯한 대도시의 시가지경관뿐 아니라 자연과 역사 문화경관의 훼손에 대한 위기의식이 고조되었다. 저성장시대 성숙기로 접어들면서 도시의 정체성이 경쟁력이자 모두가 향유해야 할 공공의 자산으로 인식하기 시작하면서 체계적인 경관 관리를 위한 법제화가 이루어졌다. 2007년 일본의 경관법을 모델로 입법화된 첫 경관법은 경관계획과 경관사업에 대한 근거 마련이 핵심내용으로서 개발행위 관리수단은 포함하지 않았다. 이후 2013년 개정(2014.2.7. 시행)으로 경관심의제도를 마련하여 일정 규모 이상의 개발사업, 건축물, 사회기반시설 등의 개발행위에 대하여 심의를 거치도록 의무화하였다.

서울시의 경우 경관법에 근거하여 수립된 2017 경관기본계획을 통해 한강변, 역사도심, 주요 산 주변을 중점경관관리구역으로 설정하였다. 일반적인 서울시 경관심의 대상은 16층 이상 건축물이나, 중점경관관리구역 안에서는 5~7층 이상 건축물까지 경관심의 대상으로 정하여 심의대상이 확대되었다.

2) 현재 운영 중인 경관심의의 실효성 문제 대두, 문제의 원인 규명 필요

2013년 개정 경관법에서는 경관심을 담당하는 경관위원회를 두되 지자체 여건에 따라 경관 관련 위원회에서 경관심의 기능을 수행할 수 있도록 규정하였다. 이에 서울시는 경관위원회를 별도로 구성하지 않고 건축위원회, 도시계획위원회, 도시재정비위원회, 도시디자인위원회 등 경관 관련 위원회에서 경관심을 통합하여 운영 중이다.

그러나 현재까지 경관심의 운영 과정에서 심의 관련 주체인 심의위원, 심의운영부서, 사업자가 인식하는 경관심의 운영의 만족도가 높지 않은 것으로 보인다. 이는 경관심의제도

도입 이전부터 운영되고 있는 건축심의, 도시계획심의 등 기존 심의와 경관심의의 차이점을 규정하지 못하고 있고, 기존 심의와 통합운영에 따라 경관심의의 실효성을 명료하게 인지하기 어려운 데서 기인하는 것으로 보인다. 경관 관리의 필요성에 대해서는 큰 틀에서 공감한다고 본다. 다만 경관이 가지는 상대성과 주관성으로 인해 구체적인 기준에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 따라서 일률적인 기준으로 규제하는 방식의 경관관리보다는 경관관리의 방향과 원칙을 가지고 유도와 합의를 위한 수단으로서의 경관심의제도는 유용하다는 전제에서 접근할 필요가 있다.

법적 의무사항인 경관심의가 서울시에 도입된 지 3년이 경과하였으나 그간 서울시와 자치구의 경관심의 운영실태와 문제를 종합적으로 진단하지는 못한 상황이다. 특히 2017년 1월부터 자치구 경관심의의 대상을 소형건축물까지 확대운영하고 있다. 경관심의가 본래 취지대로 서울시 경관관리에 기여할 수 있는 제도로 정착되기 위해서는 운영실태 진단과 개선방안 모색을 위한 연구가 필요한 시점이다.

3) 연구의 목적

이 연구는 서울시와 자치구의 경관심의 운영실태와 문제를 진단하는 데 주요 목적이 있다. 이를 위해 서울시 경관심의실적과 심의내용을 중심으로 문제를 파악하고 국내외 경관심의 운영사례를 고찰해 서울시 경관심의 운영의 개선방향을 도출하고자 한다. 개선방향을 토대로 경관심의 운영 개선방안을 제시하고 서울시 여건을 고려하여 단계별 추진계획을 제시하고자 한다.

2_연구범위 및 방법

1) 연구의 범위

이 연구는 서울시와 자치구의 경관심의 운영실태를 진단하여 운영상의 문제를 도출하고, 국내외 심의 운영사례 조사, 심의 운영제도의 개선방안 마련을 위한 심의 관련 주체의 인식조사, 이를 통한 경관심의 운영 개선방안 마련을 내용적 범위로 한다.

현재 경관심의 대상별로 나누어 경관심의를 수행하는 위원회는 도시디자인위원회, 도시계획위원회, 건축위원회, 도시재정비위원회 등 6개 위원회가 운영 중이다. 이 연구에서는 개발행위와 관련된 도시계획위원회, 도시·건축공동위원회, 도시재정비위원회, 건축위원회를 대상으로 한정하였다. 심의대상 중 도시공원내 건축물을 담당하는 도시공원위원회, 야간경관조명과 관련된 좋은빛위원회는 연구대상에서 제외하였다.

시간적 범위는 2015년부터 2016년까지 약 2년간을 대상으로 한다. 경관법에 의한 경관심의가 의무화된 2013년 이후의 경우 심의실적이 많지 않으며, 경관 관련 위원회별로 별도의 심의가 이루어지는 등 분석에 필요한 자료수집의 한계를 고려하였다.

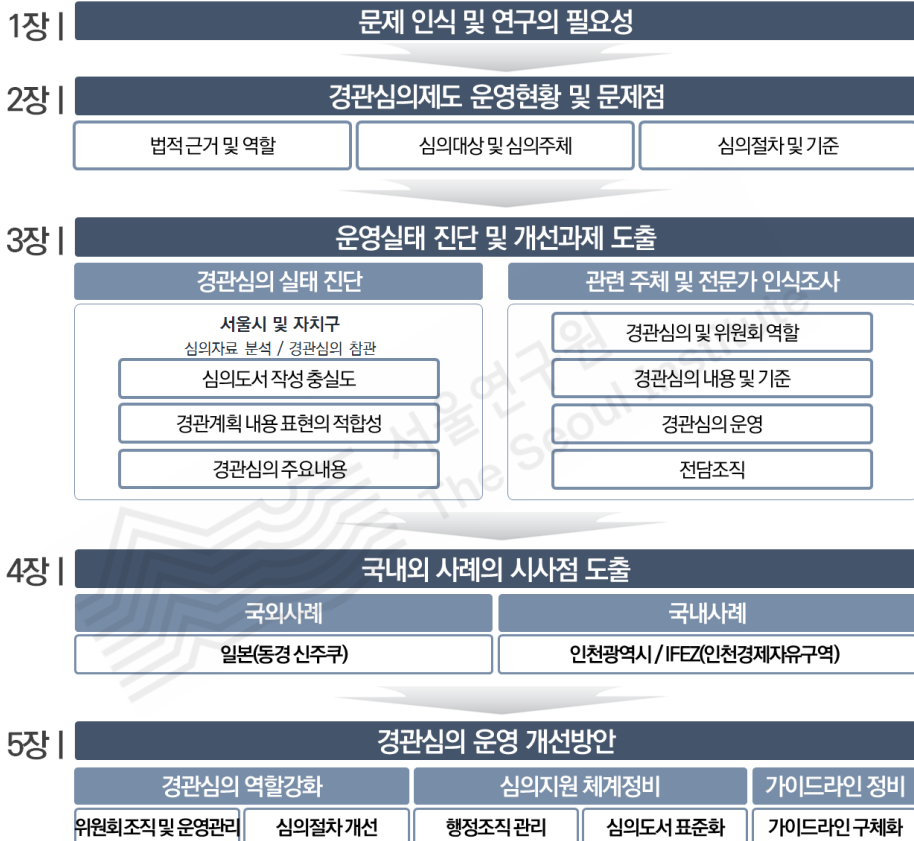
2) 연구의 방법

서울시 경관심의제도의 운영 현황 및 문제점을 검토하기 위하여 경관심의 대상 및 주체, 심의절차 및 기준 등 경관심의제도 운영에 대하여 살펴보고 문제점과 개선과제를 도출하였다.

경관심의 운영실태 분석을 위한 기초자료로서, 서울시와 자치구 경관 관련 위원회에 상정된 경관심의 안건 중 141건의 경관심의도서와 223건의 심의의결서를 분석하였다. 경관심의도서는 작성기준 및 도서구성항목 간 적합성과 내용의 충실성 여부를 검토하였다. 경관심의의결서는 부문별 내용을 구분하고 부문별 빈도수 분석 등을 토대로 경관 관련 위원회별 심의내용의 특성을 도출하고자 하였다. 또한 문헌자료에 의한 실태분석을 보완하기 위하여 서울시와 자치구에서 진행하는 경관심의 참관 및 담당자 인터뷰를 통해 심의진행현황과 문제점을 조사하였다.

현행 경관심의 운영에 대한 진단과 개선방향에 대해서는 심의운영 관계자(심의위원, 계획실무자)와 인터뷰를 통해 인식조사를 실시하였다. 서울시 경관 관련 위원회 심의경험이 있는 심의위원과 경관위원회를 국내 최초로 운영 중인 인천시 경관위원회 심의위원, 계획실무 전문가를 대상으로 경관심의 운영 관련 내용을 구분하여 문제점과 개선방향에 대한 의견을 수렴하였다.

경관심의제도를 운영하는 국내외 도시의 사례조사를 실시하여 개선방향 정립을 위한 시사점을 얻고자 하였다. 해외사례는 체계적인 경관검토과정을 운영하고 있는 일본의 동경도 신주쿠구를 대상으로 조사하였다. 국내사례는 우리나라 최초로 경관조례를 수립하여 경관심의를 운영하고 있는 인천시 도시경관과 및 인천경제자유구역청 경관디자인팀을 방문하여 경관심의 운영체계와 시사점을 도출하였다.



[그림 1-1] 연구의 흐름

02

서울시 경관심의 운영현황

- 1_경관심의제도의 이해
- 2_경관심의 운영기준 및 현황
- 3_경관심의 운영의 문제점 및 개선과제

02 | 서울시 경관심의 운영현황

1_경관심의제도의 이해

1) 경관법에 근거한 경관심의

2007년 제정된 경관법은 경관계획 수립 및 절차, 경관사업 및 경관협정, 경관심의, 경관위원회 운영에 관한 내용을 담고 있다. 이 중 경관심의 대상은 경관계획 및 경관사업, 경관협정에 관한 사항으로 한정되었다. 이후 실제 개발행위에 관한 심의기능이 부재하여 실효성에 대한 이슈가 제기되었다. 이에 따라 당초 계획, 사업, 협정 등 경관정책에 한정되었던 경관심의 대상이 2014년 경관법 전부개정으로 국토경관에 영향을 미치는 대규모 사업에 대한 체계적 경관관리를 위하여 사회기반시설, 개발사업, 건축물까지 확대되었다.

[표 2-1] 경관심의 근거법 및 제도 연혁

구분	시기	내용
경관법 제정	2007년	경관계획 수립 및 경관사업(협정) 승인인가 시 경관심의 시행
서울시 경관자율평가 시행	2009년	서울시 경관계획(2009)에서 정한 경관중점관리구역, 경관일반관리구역 내 허가대상 건축물에 대하여 경관체크리스트를 활용한 자율평가 시행
경관법 전부개정	2014년	사회기반시설(도로, 도시철도, 하천 등), 개발사업(도시개발, 주택건설, 재개발, 재건축 등), 건축물(경관지구, 중점경관관리구역*, 공공건축물, 기타 건축물)로 심의 확대 * 중점경관관리구역은 경관계획에서 정하도록 함(서울시 경관조례)
서울시 중점경관관리구역 지정	2017년	서울시 경관계획 재정비(2016)를 통해 중점경관관리구역 경계와 구역별 경관심의 대상 건축물 설정

2) 경관심의의 역할

경관심의의 역할에 관해서는 법에 명시되어 있지 않지만, 경관정책 및 경관심의제도 운영에 관한 문헌에서는 파악할 수 있다. 국토부 경관심의 운영지침에 따르면 경관심의는 건축물과 시설물 등이 주변의 경관과 조화를 이루어 아름답고 지역성 있는 경관을 형성할 수 있도록 하는 데 목적이 있음을 알 수 있다. 또한 국토부 경관정책 및 관리과정(2016)에 의하면 경관심의는 정해진 기준에 의한 심의가 아니라 가이드라인에 의한 협의로 진행하는 절차적 특징을 가지고 있어 바람직한 경관상을 위한 유도적 관리기준이라 할 수 있다.

2_경관심의 운영기준 및 현황

1) 경관심의 대상 및 심의주체

(1) 경관심의 대상

■ 일정규모 이상의 사회기반시설, 개발사업, 건축물에 대하여 심의

현재 서울시에서는 경관법 시행령과 서울시 경관조례에서 정한 경관계획 및 경관사업, 일정규모 이상의 사회기반시설, 개발사업, 건축물에 대하여 경관심의를 시행하고 있으며, 그 대상은 다음과 같다.

[표 2-2] 서울시 경관심의 대상

구분	대상	세부 대상
경관 정책	경관계획	· 경관계획 수립·변경 및 승인
	경관사업	· 경관사업 시행 승인
	경관협정	· 경관협정의 인가
	기타	· 타 법령에서 경관위원회에 심의를 위임한 사항
사회 기반 시설	도로, 도시철도	· 총 사업비 100억 원 이상
	하천	· 총 사업비 50억 원 이상
	전원설비, 생활체육시설, 자전거 이용시설	· 총 공사비 5억 원 이상
	야간경관 시설	· 종은빛위원회 심의대상 시설
개발 사업	도시개발사업, 재개발·재건축사업 재정비촉진사업 등 30개 개발사업	· 대상지 면적 3만㎡ 이상
		· 사전경관계획 심의 대상 · 대상지 면적 30만㎡ 이상 · 연면적 20만㎡ 이상
건축물	경관지구 내 건축물	· 3층, 12m 또는 건폐율 30%를 초과하여 건축하는 경우
	중점경관관리구역 내 건축물	· 도심 : 5층 이상 허가대상 · 한강변 : 7층 이상 허가대상 · 주요 산 주변 : 6층 이상 허가대상
	공공건축물	· 건축허가 대상 공공건축물
	기타 건축물	· 5천㎡ 이상 다중이용건축물 · 16층 이상 건축물

(2) 경관심의 주체

■ 서울시를 제외한 6개 광역시에서 경관위원회 별도 설치운영

인천시의 경우 경관법이 제정되기 이전인 2004년부터 인천시 경관조례를 통해 광역자치단체 중 최초로 경관위원회를 설치하였다. 또한 2007년 경관법 제정 이후에는 6개 광역자치단체에서 경관위원회를 설치하여 운영하고 있으며, 전국 광역시 이상의 대도시 중에서는 서울시만 유일하게 별도의 경관위원회를 두지 않고 있다. 서울시에서는 경관심의 대상인 건축물, 개발사업, 사회기반시설에 대한 심의를 위하여 다수의 관련 위원회가 이미 설치되어 심의를 운영하고 있어, 행정의 효율성과 심의절차의 합리적 운영을 위하여 관련 위원회가 경관위원회의 기능을 수행하고 있다.

[표 2-3] 타 시도 경관위원회 설치 현황

구분	설치여부	설치시기	규모	심의 개최횟수
인천	있음	2004년	53명	월1회
부산	있음	2014년	70명	월2회
광주	있음	2014년	40명	월1회
대구	있음	2009년	43명	월1회
대전	있음	2014년	39명	월1회
울산	있음	2007년	15명	월1회

■ 서울시는 별도의 경관위원회 없이 6개의 관련 위원회에서 경관심의 기능 수행

「경관법」 제29조 및 시행령 제22조에서는 경관과 관련된 사항에 대한 심의 또는 자문을 위하여 시도지사 소속의 경관위원회를 설치하도록 명시하고 있으며, 별도의 경관위원회를 설치·운영하기 어려운 경우에는 경관과 관련된 위원회가 그 기능을 수행할 수 있도록 하였다. 이에 따라 서울시에서는 별도의 경관위원회를 두지 않고, 동법 시행령 제22조 및 서울특별시 경관조례 제25조에 따라 도시건축공동위원회, 도시디자인위원회, 도시계획위원회, 도시재정비위원회, 건축위원회, 도시공원위원회 등 관련 위원회에서 경관심의를 시행하고 있다.

① 사회기반시설사업

사회기반시설사업의 경관심의를 도시디자인위원회에서 시행하며, 위원회는 현행 디자인심의 실무위원회 위원(분야별 7명 이상)으로 구성하고, 필요시 건설기술심의위원으로 위촉되

어 있는 교통, 토목, 철도, 도로, 수자원 개발 등 관련 분야 전문가의 자문을 받아 심의 운영 제도를 보완한다.

② 개발사업

일반적으로 개발사업은 도시계획위원회에서 경관심의를 시행하며, 도시재정비 추진을 위한 특별법에 따른 재정비촉진사업은 도시재정비위원회, 주택법에 따른 주택건설사업은 도시·건축공동위원회에서 경관심의를 시행한다.

각 위원회는 경관분야 전문가가 참여하는 경관분과(소)위원회를 구성하여 운영할 수 있다. 필요시 수권기능을 부여하여 수권 기능을 부여한 안건에 대하여 분과(소)위원회에서 심의·의결한 사항은 본위원회에서 심의·의결된 것으로 본다. 사업 주관부서에서 개발사업과 경관심의를 함께 신청한 경우에는 본위원회에 일괄 상정하되 필요시 분과(소)위원회에 위임하여 처리하고, 경관심의를 사전에 별도로 신청한 경우 본위원회에서 경관분과(소)위원회로 수권 위임하여 처리할 수 있다.

③ 건축물

건축물의 경관심의는 건축물의 유형 및 규모에 따라 사·구 건축위원회에서 각각 시행한다. 일반적으로 서울특별시 건축조례 제7조에서 정한 시 또는 구 건축위원회의 건축심의대상 구분 기준을 준용한다. 다만 공공건축물에 대해서는 5층 이상 또는 연면적의 합계가 1,000㎡ 이상인 경우에는 시 건축위원회에서 심의하고, 그 미만인 경우에는 구 건축위원회에서 심의한다.

[표 2-4] 서울시 건축심의 대상별 심의 주체

구분	경관심의 대상	심의주체	
		서울시	자치구
경관지구	3층, 12m 또는 건폐율 30%를 초과하는 건축물	시 건축심의 대상	자치구 건축심의 대상
중점경관 관리구역	· 도심 : 5층 이상 허가대상 · 한강변 : 7층 이상 허가대상 · 주요 산 주변 : 6층 이상 허가대상		
공공건축물	건축허가 대상 공공건축물	5층 이상 연면적 1,000㎡ 이상	5층 미만 연면적 1,000㎡ 미만
기타 건축물	5천㎡ 이상, 16층 이상 다중이용시설물	시 건축심의 대상	자치구 건축심의 대상

④ 경관계획 및 경관사업

경관계획의 수립·변경 및 승인, 경관사업 시행 승인, 경관협정 인가와 관련해서는 도시·건축공동위원회에서 경관심의를 시행한다.

(3) 경관 관련 위원회 구성현황

■ 경관심의를 시행하는 위원회에 경관분야 위원이 없거나 부족

현재 서울시에서 경관통합심의를 시행하는 6개 관련 위원회의 구성현황을 살펴보면 다음과 같다. 건축위원회는 총 145인으로 구성되어 있다. 건축계획분야가 51인으로 가장 많은 비율을 차지하고 있고, 한옥문화재 19인, 교통 18인, 건축구조 15인 등으로 구성되어 있으며 이 중 경관분야 위원은 별도로 분류되어 있지 않다. 도시건축공동위원회는 전체 위원 25인 중 건축계획분야가 7인으로 가장 많고, 도시건축, 도시계획, 교통 각 2인으로 구성되어 있으며 경관분야 위원은 1인이 포함되어 있다. 도시계획위원회는 27인의 위원으로 구성되어 있으며 도시계획, 건축, 경관, 교통이 각각 2인, 도시경제, 도시설계 등이 각 1인으로 구성되어 있다. 도시재정비위원회는 전체 위원 25인 중 건축계획이 7인으로 가장 많고, 주택정책과 교통 각각 2인, 경관, 도시경제, 환경 등이 각각 1인씩 구성되어 있다. 도시공원위원회는 25인으로 구성되어 있으며 공원조경이 6인으로 가장 많고, 생태산림과 건축이 각각 3인, 도시계획과 경관·디자인이 각각 2인씩 구성되어 있다.

[표 2-5] 관련 위원회 분야별 위원 현황(2017년 9월 기준)

위원회	인원	구성현황	경관분야 인원
건축위원회	145인	행정 3인, 시의원 4인, 건축계획 51인, 한옥문화재 19인, 교통 18인, 건축구조 15인, 토질 및 기초 8인, 건축법규 6인, 환경 6인, 도시설계 4인, 건축시공 3인, 방재 3인, 조경 3인, 토목구조 2인	없음
도시건축공동위원회	25인	행정 3인, 시의원 4인, 건축계획 7인, 도시건축 2인, 도시계획 2인, 교통 2인, 도시설계 1인, 문화(역사) 1인, 경관 1인, 법조 1인, 시민단체 1인	1인
도시계획위원회	27인	행정 5인, 시의원 5인, 도시계획 2인, 건축 2인, 경관 2인, 교통 2인, 도시경제 1인, 도시설계 1인, 문화(역사) 1인, 시민단체 1인, 도시재생 1인, 법조 1인, 주택정책 1인, 언론 1인, 환경 1인	2인
도시재정비위원회	25인	행정 4인, 시의원 5인, 건축계획 7인, 주택정책 2인, 교통 2인, 경관 1인, 도시경제 1인, 환경 1인, 도시경영 1인, 생태환경 1인	1인
도시디자인위원회	22인	행정 1인, 공간디자인 4인, 건축디자인 4인, 유니버설디자인 3인, 산업디자인 2인, 색채디자인 2인, 시각디자인 2인, 경관 2인, 조경 2인	2인
도시공원위원회	25인	행정 2인, 시의원 2인, 공원조경 6인, 생태산림 3인, 건축 3인, 도시계획 2인, 경관·디자인 2인, 문화·프로그램 1인, 장애인복지 1인, 공원관리 1인, 시민단체 1인, 토목시공안전 1인	2인

앞에서 살펴본 바와 같이 서울시 경관 관련 위원회의 경관분야 위원은 도시건축공동위원회와 도시재정비위원회가 각각 1인, 도시계획위원회, 도시디자인위원회, 도시공원위원회가 각각 2인이 위촉되어 있다. 그런데 경관심의 안건이 있을 경우에도 경관분야 위원의 참석을 필수로 규정하고 있지 않아 경관위원이 참석하지 않고 경관심의가 진행되기도 한다. 더욱이 경관심의가 가장 많이 이루어지고 있는 건축위원회에는 경관분야 위원이 포함되어 있지 않다.

(4) 경관행정조직 현황

■ 경관정책, 심의, 사업 관련 업무가 관련 조직에 분산

서울시와 자치구에서 경관법에서 명시하고 있는 경관계획의 수립, 경관심의, 경관사업(협정)과 관련한 업무를 수행하는 조직현황은 다음과 같다. 서울시의 경우 도시경관팀에서 경관사업과 정책을 담당하며, 경관사업담당자 2인과 정책담당자 1인으로 구성되어 있다. 경관사업담당자 2인은 2017년 9월 기준으로 추진 중인 19개의 경관사업 및 협정의 관리와 사후평가, 유지관리를 담당한다. 또한 경관정책담당자는 경관법령, 서울시 경관조례의 운영과 경관분야 법정계획인 경관계획의 수립과 정비, 그 외 각종 경관 관련 정책 및 계획 수립, 경관관리시스템 구축 등의 업무를 담당한다. 따라서 현재 조직구성상 경관전담팀에서 경관심의와 관련한 사항을 전담하여 검토 및 관리할 수 있는 인력이 부족한 실정이다. 때문에 경관심의에 대한 업무는 도시경관팀에서 총괄하여 관리하지 못하고 각각의 위원회 담당부서에 전적으로 위임되어 있다.



[그림 2-1] 서울시 경관부서 조직도

특히 자치구에서는 별도의 경관전담 부서를 조직하지 않고 기존의 디자인부서에서 경관사업을 추진하고 있고, 경관심의와 관련한 사항은 건축과 건축심의 담당자의 업무로 분류하고 있다. 이로 인해 경관심의를 대한 행정적 이해가 부족하여 심의도서 오류 및 누락이 빈번하게 발생하고, 심의대상에 대한 파악도 미흡한 것으로 확인되었다. 이는 경관심의를 경관전담 부서가 아닌 건축과에서 시행하고 있어 업무 중요도가 떨어지기 때문인 것으로 보인다.

[표 2-6] 경관 관련 업무와 조직 현황

구분	경관심의	경관사업	경관정책
서울시	6개 관련 위원회 담당부서	경관부서(2인)	경관부서(1인)
자치구	건축과	디자인부서, 없음(4개구)	-

2) 경관심의 절차 및 기준

(1) 경관심의 시기

① 사회기반시설사업은 기본설계 완료 전에 경관심의 시행

사회기반시설사업의 경관심의를 경관법 시행령 제18조에 의거하여 기본설계 완료 전에 경관심의를 시행하는 것을 원칙으로 한다. 다만 사업의 특성을 고려하여 경관위원회에서 기본설계를 완료하기 전에 심의가 어렵다고 인정하는 경우에는 실시설계 완료 전에 심의하도록 한다. 또한 도로 및 도시철도와 하천시설의 세부시설별 구체적인 경관심의 시기는 국토교통부의 경관심의 운영지침에 따르도록 하였다.

[표 2-7] 경관심의 운영지침에 따른 사회기반시설사업 경관심의 시기

구분	경관심의 시기
도로, 철도시설 및 도시철도시설	· 「건설기술관리법 시행령」 제60조에 따른 기본설계를 완료하기 전 · 별도로 기본설계를 하지 아니하거나, 「건설기술관리법 시행령」 제62조 제2항에 따라 기본설계의 내용을 포함하여 실시설계를 하는 경우에는 실시설계를 완료하기 전 · 그 밖에 기본설계 단계에서의 계획이 구체성 부족 등의 이유로 경관위원회에서 심의가 어렵다고 인정하는 경우에는 실시설계를 완료하기 전
하천시설	· 「하천법」 제8조에 따른 하천관리청이 시행하는 경우에는 「하천법」 제27조에 따른 하천공사 시행계획(실시설계도서 포함) 수립 전 · 「하천법」 제8조에 따른 하천관리청이 아닌 자가 시행하는 경우에는 「하천법」 제30조 제1항에 따른 허가 전

② 개발사업은 타 심의에 앞서 실시하도록 하였으나, 서울시는 관련 위원회에서 공동 심의 개발사업에 대한 경관심의를 경관법 시행령과 국토부 경관심의 운영지침에 따라 각종 개발사업의 승인·수립·결정·확정 전 또는 각종 구역·지구의 지정 전에 시행하며, 도시계획위원회 또는 건축위원회 등 다른 위원회의 심의에 앞서 실시하도록 되어있다. 그러나 서울시는 경관법 제29조제3항에 근거하여 관련 위원회에서 공동으로 심의하고 있다.

경관심의 이후 실시계획 수립 등의 과정에서 30% 이상의 대지면적 증감, 10% 이상의 공간시설(광장·공원·녹지·유원지·공공공지) 감소, 건축물 최고높이 또는 용적을 상향의 변경이 발생하는 경우, 그 변경에 따른 지구의 지정이나 사업계획의 승인 등을 받기 전에 경관심의를 다시 거쳐야 한다.

[표 2-8] 경관심의 운영지침에 따른 개발사업 경관심의 시기

구분	경관심의 대상 개발사업	심의 시기
도시 개발	「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제2조제5호에 따른 혁신도시개발사업	「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제11조에 따른 혁신도시 개발계획의 승인 전
	「공공주택 특별법」 제2조제3호가목에 따른 공공주택지구조성사업	「공공주택 특별법」 제17조에 따른 공공주택지구계획의 승인 전
	「도시개발법」 제2조제1항제2호에 따른 도시개발사업	「도시개발법」 제3조에 따른 도시개발구역의 지정 전. 다만, 「도시개발법」 제4조제1항 단서에 따라 도시개발구역을 지정한 후에 개발계획을 수립하는 경우에는 개발계획의 수립 전을 말한다.
	「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호에 따른 정비사업 (주거환경개선사업 및 주거환경관리사업은 제외한다)	「도시 및 주거환경정비법」 제4조에 따른 정비계획의 수립 및 정비구역의 지정 전
	「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제2조제2호에 따른 재정비촉진사업	「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제12조에 따른 재정비촉진계획의 결정 전
	「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제2조제5호에 따른 도청이전신도시 개발사업	「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제13조에 따른 도청이전신도시 개발계획의 승인 전
	「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 물류단지개발사업	「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제22조에 따른 일반물류단지개발계획의 수립 및 일반물류단지의 지정 전 또는 같은 법 제22조의2에 따른 도시첨단물류단지개발계획의 수립 및 도시첨단물류단지의 지정 전
	「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 역세권개발사업	「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제4조 및 제7조에 따른 역세권개발구역의 지정 및 역세권개발사업계획의 수립 전

[표 2-8 계속] 경관심의 운영지침에 따른 개발사업 경관심의 시기

구분	경관심의 대상 개발사업	심의 시기
도시 개발 (계속)	「주택법」 제15조에 따른 주택건설사업 및 대지조성사업	「주택법」 제15조에 따른 사업계획의 승인 전
	「택지개발촉진법」 제2조제4호에 따른 택지개발사업	「택지개발촉진법」 제3조 및 제8조에 따른 택지개발 지구의 지정 및 택지개발계획의 수립 전
산업 단지 조성	「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 산업단지개발사업	「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조, 제7조, 제7조의2, 제8조에 따른 산업단지개발계획의 수립 및 산업단지의 지정 전
	「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 산업단지 재생사업	「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제39조의2에 따른 산업단지 재생계획의 수립 및 재생사업지구의 지정 전
	「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제12호에 따른 준산업단지의 정비사업	「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제8조의3에 따른 준산업단지 정비계획의 수립 및 준산업단지의 지정 전
	「산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특별법」 제2조제3호에 따른 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지의 개발사업	「산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특별법」 제15조제1항에 따른 산업단지계획의 수립 또는 승인 전
	「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 연구개발특구의 개발사업	「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제6조의2에 따른 특구개발계획의 수립 전
	「중소기업진흥에 관한 법률」 제29조 및 제31조에 따른 단지조성사업	「중소기업진흥에 관한 법률」 제31조에 따른 단지조성사업 실시계획의 승인 전
특정 지역 개발	「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 경제자유구역에서 실시되는 개발사업	「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제4조제4항에 따른 경제자유구역개발계획의 확정 및 경제자유구역의 지정 전
	「기업도시개발 특별법」 제2조제3호에 따른 기업도시개발사업	「기업도시개발 특별법」 제11조에 따른 기업도시개발계획의 승인 전
	「농어촌정비법」 제101조에 따른 마을정비구역에서 시행하는 같은 법 제2조제10호에 따른 생활환경정비사업	「농어촌정비법」 제101조에 따른 마을정비계획의 수립 및 마을정비구역의 지정 전
	「농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법」 제2조제5호에 따른 농업생산기반시설 및 주변지역 활용사업	「농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법」 제5조제2항에 따른 도시·군관리계획의 결정 전
	「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 제2조제4호에 따른 해안권 또는 내륙권 개발사업	「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 제7조에 따른 개발구역의 지정 전
	「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 지역개발사업	「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제11조에 따른 지역개발사업구역의 지정 또는 같은 법 제45조에 따른 투자선도지구의 지정 전

[표 2-8 계속] 경관심의 운영지침에 따른 개발사업 경관심의 시기

구분	경관심의 대상 개발사업	심의 시기
특정 지역 개발 (계속)	「친수구역 활용에 관한 특별법」 제2조제3호에 따른 친수구역조성사업	「친수구역 활용에 관한 특별법」 제4조제1항에 따른 친수구역의 지정 전. 다만, 「친수구역 활용에 관한 특별법」 제4조제2항 단서에 따라 친수구역을 지정된 후에 사업계획을 수립하는 경우에는 사업계획의 수립 전을 말한다.
	「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제2조제2호에 따른 새만금사업	「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제9조에 따른 용도별 개발기본계획의 승인 전
관광 단지 개발	「관광진흥법」 제2조제6호 및 제7호에 따른 관광지 및 관광단지의 조성사업	「관광진흥법」 제54조에 따른 관광지 및 관광단지 조성계획의 승인 전
	「온천법」 제10조에 따른 온천개발사업	「온천법」 제10조제1항에 따른 온천개발계획의 승인 전
항만 건설	「항만법」 제2조제8호에 따른 항만재개발사업	「항만법」 제54조에 따른 항만재개발사업계획 수립 전
교통 시설 개발	「국가통합교통체계효율화법」 제2조제15호가목 및 나목에 따른 국가기간복합환승센터 및 광역복합환승센터의 개발사업	「국가통합교통체계효율화법」 제45조에 따른 복합환승센터의 개발에 관한 계획의 수립 및 복합환승센터의 지정 전

비고: 위 표의 심의 시기란에서 각종 개발계획의 승인, 수립, 결정, 확정 또는 각종 구역·지구 등의 지정은 같은 절차를 거치는 변경승인, 변경수립, 변경결정, 변경 또는 변경지정을 포함함

③ 건축물은 허가 전 건축심의와 공동심의

건축물의 경관심의를 국토부 경관심의 운영지침에 따라 건축허가를 하기 전에 심의하도록 하였으며, 서울시에서는 서울시 또는 자치구 소속 건축위원회에서 건축심의와 경관심의를 통합하여 심의한다.

④ 계획초기 단계에서 요청에 의한 사전검토 가능(서울시는 미운영)

경관심의에서는 규모, 배치 등 기본계획 단계의 결정사항이 주요 논의 대상이다. 따라서 국토부 경관심의 운영지침에서는 설계 최종안이 도출된 이후에 경관심의를 받을 경우 발생할 수 있는 시행착오와 그에 따른 부담을 줄이기 위해, 사업주체의 요청이 있는 경우 경관위원회(3인)의 사전검토를 받을 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 경관심의 대상 사업의 담당부서 또는 발주부서는 효율적인 경관심의 준비를 위하여 사전검토절차를 활용할 수 있음을 사업자와 설계자에게 반드시 안내하여야 한다.

그러나 현재 서울시는 운영인력 부족으로 사전검토제도는 시행하지 않고 있으며, 심의에 상정된 안건에 대하여 유관부서와의 협의를 통해 경관담당자가 의견을 제시하는 것으로 사전검토를 대신하고 있다.

[표 2-9] 경관사전검토(임의)

신청시기	- 경관심의 전 설계초기 단계
제출서류	- 경관 사전검토 신청서 - 경관 사전검토 도서(경관심의도서 작성방법을 준용하여 작성가능한 항목에 대해 작성함) - 경관체크리스트
사전검토 개최	- 경관심의 담당부서에서는 심의대상의 성격을 고려하여 경관위원회 위원 중 적정한 3인을 사전검토 위원으로 선정하고, 사전검토 회의를 개최(요청받은 날로부터 20일 이내) - 사전검토를 실시한 경우 심의의 연속성 및 효율성 제고를 위해 경관심의 시 사전검토 위원 2명 이상 참석
검토결과 반영	- 해당 사업의 담당부서 또는 설계자는 사전검토 위원이 검토·제시한 의견에 대하여 반영 등의 조치를 하여야 하며, 사전검토 후 20일 이내에 사전검토 조치계획서를 경관담당부서에 제출 - 사전검토 위원은 제1항에 따라 제출받은 사전검토 조치계획서를 검토하여 필요한 경우 3회 내외로 재검토회의를 요청할 수 있음.

(2) 경관심의 절차¹⁾)

① 경관심의 신청

해당 사업의 담당부서는 경관심의신청서, 심의도서, 경관체크리스트를 작성하여 경관심의 담당부서에 제출한다. 사전검토를 거친 경우에는 심의서류와 함께 사전검토 결과 및 조치계획을 함께 제출한다.

② 경관위원회(경관심의) 개최

경관심의 담당부서에서는 경관심의 서류의 충족여부를 검토한 후 30일 이내에 경관심의를 시행한다. 이때 사전검토를 실시한 경우 심의의 연속성 및 효율성 제고를 위해 사전검토

1) 국토부 경관심의 운영지침 제5장 제2절

위원이 2명 이상 참석하도록 한다. 경관심의회는 심의의 객관성·효율성 및 관련 계획과의 연속성을 확보하기 위해 해당 지역의 도시기본계획·도시관리계획·경관계획 및 경관체크리스트를 중심으로 검토하고, 각 위원들은 심의의견을 심의위원용 경관체크리스트에 작성하여 제출한다. 국토공간계획지원체계(KOPSS)의 경관계획지원모형이 구축되어 있는 지역의 경우 3차원 시뮬레이션을 통한 심의의 객관성 제고 등을 위해 이를 적극 활용한다. 필요한 경우 경관심의를 신청한 기관(부서)의 의견을 들을 수 있다.

③ 심의결과

심의내용에 따라 원안의결, 조건부의결, 재검토의결, 반려로 구분하여 심의결과를 정한다. 이때 사전검토를 거친 안건에 대해서는 원안의결 또는 조건부의결 중 하나로 정한다.

[표 2-10] 경관심의 결과 유형

구분	내용
원안의결	원안대로 가결
조건부의결	원안에 일부 조건을 부여하여 가결
재검토의결	원안을 재검토하여 차기 위원회에 재상정토록 의결
반려	관련법규를 위반하거나 심의요건이 불충분할 경우 (심의 상정 전 요건 미비도 반려 가능)

심의결과 유형은 사업특성을 고려하여 추가하거나 세분화할 수 있다. 예를 들면 원안의 미비점 보완 및 검토 확인 후 차기 위원회에 보고하도록 의결하거나, 회의가 유회되거나 충분한 검토가 필요한 경우 또는 타 관련 계획 등과의 연계 검토가 필요한 경우 의결을 보류할 수 있다.

④ 심의의견 정리

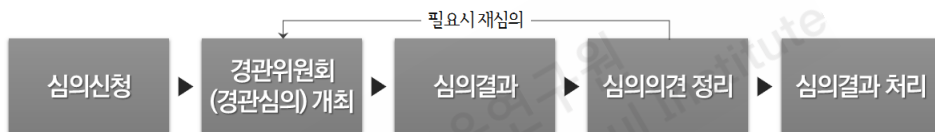
심의결과에 따라 조건부 또는 재검토 의결을 하는 경우 위원장은 각각의 조건과 재검토 요구사항에 대하여 출석위원 과반수의 동의를 얻어 종합·조정하여 정한다. 이 경우 조건과 재검토 요구사항은 사업자의 부담 증가를 충분히 고려하여야 하며, 지나치게 포괄적인 의견 또는 과도하게 엄격한 의견을 제시하는 것은 지양하고, 조건 부과나 재검토 요구 시에는 대안을 함께 제시하여야 한다.

⑤ 재심의

심의내용의 연속성을 확보하고 심의로 인한 사업일정 지연을 최소화하기 위하여, 재심의 시 가급적 당초 심의위원의 3분의 2 이상을 포함하도록 한다. 재심을 하는 경우 심의의견은 종전 심의결과와 일관성을 유지하여야 한다.

⑥ 심의결과 처리

사업주체는 심의결과를 통보받은 경우 그 심의결과에 대한 조치내용을 경관심의 담당부서에 제출하여야 한다. 경관심의 담당부서는 경관심의의 투명성과 객관성을 높이기 위하여 심의를 마친 후 10일 이내에 회의에 참석한 위원 명단 및 회의결과를 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다. 다만, 경관법 제29조제3항에 의거해 다른 법률에 따라 설치된 위원회와 공동으로 심의한 경우에는 해당 법률에서 규정한 공개 기준에 따라야 한다.



[그림 2-2] 경관심의 절차

(3) 경관심의 기준

■ 국토부 경관심의 운영지침에서 심의기준 및 체크리스트를 마련

국토부 경관심의 운영지침에서는 사회기반시설, 개발사업, 건축물의 경관심의 대상에 따라 경관심의에서 중점적으로 검토하여야 할 사항에 대한 심의기준을 제시하였다.

이와 함께 경관심의 유형별로 계획 수립 시 경관적으로 검토하여야 할 사항을 확인할 수 있도록 경관체크리스트를 마련하여 운영하고 있다. 심의대상에 따라 해당 경관체크리스트의 검토항목에 대한 반영/미반영/해당없음을 표시하고, 미반영 또는 해당없음에 대해서는 부연설명을 작성하도록 하였다.

각각의 경관체크리스트는 계획과정에서 검토사항을 자가점검하는 사업자용 경관체크리스트, 심의 시 경관과 관련하여 일관된 내용을 논의할 수 있도록 참고하기 위한 심사위원용 경관체크리스트로 구성된다.

[표 2-11] 국토부 경관심의 운영지침의 경관심의 기준

구분	항목	세부내용
사회 기반 시설	현황 조사 및 분석	- 대상지와 주변 경관자원 및 경관특성에 대한 분석
	기본구상	- 규모, 노선, 선형 및 구조계획 - 구간 또는 영역별 설계방향 - 경관상 중요한 장소에 대한 설계방향
	주요시설의 설계방향	- 경관상 중요한 시설의 규모, 배치, 형태 등의 설계방향
개발 사업	경관현황조사 및 분석	- 대상지와 주변 경관자원 및 경관특성에 대한 분석
	경관계획의 기본방향 및 목표	- 경관의 보전·관리·형성에 관한 기본방향, 목표 및 전략
	경관기본구상	- 토지이용 및 가로체계 등 공간의 골격 설정 및 각 공간별 계획방향
	주요 경관요소의 계획방향	- 건축물, 가로, 공원 및 녹지, 스카이라인 등의 계획방향 - 야간경관, 색채, 공공시설물, 옥외광고물 등의 계획방향(필요시)
	그밖의 사항	- 관련 계획과의 연계 및 실현가능성 등
건축물	현황분석	- 상위계획과 관련계획 검토 - 주변의 건축물 및 경관자원의 특성에 대한 조사
	배치/규모/형태계획	- 주변경관 및 인접 건축물을 고려한 건축물 배치, 규모, 형태, 입면 등 계획 - 구릉지 등 지형에 따른 배치계획
	외부공간 계획	- 인접가로 특성에 적합한 외부공간 계획 - 가로, 외부공간 및 건축물의 통합적 계획
	옥외광고물 계획(해당 시)	- 건축물과의 조화 및 주변 지역 특성을 감안한 계획
	외부조명 계획(해당 시)	- 건축물과의 조화 및 주변 지역 특성을 감안한 계획

사회기반시설사업의 경관체크리스트는 도로, 철도시설, 하천시설로 구분되어 있으며, 기본 방향, 기본구상, 주요시설 설계방향, 야간경관계획(필요시)에 대한 12~15개 문항으로 이루어져 있다. 개발사업의 경관체크리스트는 기본방향, 경관기본구상(경관구조의 설정), 경관 부문별 계획(도시공간구조의 입체적 기본구상)에 관한 15개 문항으로 이루어져 있다. 건축물의 경관체크리스트는 배치·규모·형태·입면계획, 외부공간계획에 관한 13개 문항으로 구성되어 있으며, 필요시 옥외광고물계획, 야간경관계획에 대한 3개 문항을 추가 작성한다.

개발사업의 경관체크리스트(사업자용)					건축물의 경관체크리스트(사업자용)				
사업명:					건축물의 경관체크리스트(사업자용)				
구분	검토항목	반영	미반영	해당 없음	구분	검토항목	반영	미반영	해당 없음
기본방향 및 목표	고유한 지역 현상을 반영하고 우수한 경관자원을 보존·활용				배치·규모·형태·입면 계획	지역의 장소성 및 인접 건축물과의 연속성을 확보하는 등 주변과 조화로운 계획(건축선, 스카이라인, 형태, 입면 등)			
	대상을 포함한 지역 전체의 경관을 향상시키기 위한 계획 수립					구릉지의 경우 지나친 공백발생을 지양하고 주변 지형에 순응한 배치			
경관 기본구상 (경관구조의 설정)	기본방향에 따라 실현가능하고 일관된 목표 및 전략 수립					건축물로 인해 기존 보행자들의 통행이 단절되지 않도록 주변 가로체계를 고려하여 배치하고, 필요시 공공보행통로를 계획			
	경관을 고려하여 밀도, 용도배치 등 토지이용계획과 교통지리계획 등을 설정					대규모 건축물의 경우 기반부를 설치하거나 전면부를 분할하는 등 휴먼스케일의 보행환경 조성			
	개발사업 규모, 장소의 특성 및 이용자를 고려한 경관구조(면적, 축, 거점) 설정					확실적이거나 과장된 디자인, 사막적인 색채 등은 지양			
	경관구조별 장소상조화성 확보 및 특성화				외부공간 계획	옥상설비 및 부속설비가 경관을 저해하지 않도록 계획			
경관부문별 계획 (도시·공간구조의 입체적 기본구상)	토지이용, 지형·지세, 주변 지역의 스카이라인 등을 고려한 조화로운 스카이라인 형성					창에인, 노인 등 보행약자의 접근, 이용, 이동에 불편이 없도록 무장애설계(Barrier free) 적용			
	주변 맥락과 상징성을 고려한 주요 진입부, 경관거점 및 경관부 계획					단창, 옹벽과 같은 주변 건축물 및 지역특성과 조화되는 색채, 재료, 디자인 등 사용			
	주변 지역의 가로체계, 토지이용 등의 현황 및 계획을 고려하여 일관한 건축물, 가로, 공원 및 녹지와 연계					건축물의 진입부 및 저층부는 가능한 경우 이용자보행자를 위해 공간(원시공간, 도심형 공원 등), 광장 등으로 계획			
	경관구조의 위계 및 특성 등을 고려한 건축물, 가로, 공원, 녹지 등의 계획					건축물 진입부에 이용자의 시각을 방해하는 과도한 시설물 설치 지양			
	커뮤니티 활동을 활성화하고 휴먼 스케일을 고려한 보행환경 및 가로경관 계획				옥외광고물 계획 (일오시)	보행환경을 저해하지 않도록 차광차차보행 등선을 계획하고, 가로와 인접한 부분이나 주 보행로와 인접한 부분에는 주차장 설치 지양			
[사업자 의견*]	주변 여건, 규모, 위치 등에 따른 이용자 특성을 고려한 공원 및 녹지 등 오픈스페이스 계획					공개공지의 경우 안전한 건축물 공개공지의 특성과 입지를 고려하여 통합적 이용이 가능하도록 계획			
	토지이용, 지형·지세, 주변 지역의 스카이라인, 대상지의 정체성 등을 고려한 건축물의 배치, 형태, 규모 계획					공개공간은 보행로와의 연계 등 다양한 계획기법을 통한 공공성 확보			
	건축물, 가로, 공원 및 녹지를 유기적으로 연계하여 통합적·입체적으로 계획				건축물의 입면과의 통합적 계획 및 해당 지역의 특성에 대한 배려				
					아간경관계획 (일오시)	건축물의 용도 및 주변지역의 특성을 고려한 조도·취도·색채 등을 계획하되, 과도한 연출은 지양			
					[사업자 의견*]				
* 미반영 또는 해당없음에 대한 구체적인 설명, 특별히 강조하고자 하는 사항에 대한 부연 설명을 작성					* 미반영 또는 해당없음에 대한 구체적인 설명, 특별히 강조하고자 하는 사항에 대한 부연 설명을 작성				

[그림 2-3] 국토부 개발사업(좌) 및 건축물(우) 경관체크리스트

■ 서울시는 자체적으로 개발사업 및 건축물 경관체크리스트를 마련하여 운영

2017년 서울시는 경관계획을 재정비하면서 서울시의 지역 여건을 고려하여 개발사업과 건축물에 대한 ‘서울시 경관체크리스트’를 마련하였다. 개발사업 경관체크리스트는 국토부 체크리스트를 토대로 서울시 관련 계획, 높이관리 원칙 등의 반영여부를 확인하는 항목 등을 추가하여 22개 검토항목으로 이루어져 있다. 건축물 경관체크리스트는 국토부의 경관체크리스트를 토대로 높이·배치·규모, 형태·입면, 외부공간, 재질·색채, 옥외광고물, 야간경관으로 세분화하였으며, 총 23개 검토항목으로 구성되어 있다.

또한 서울시 경관계획에서 정한 역사도심, 주요 산, 한강변 중점경관관리구역에 대해서는 구역별 경관가이드라인과 경관체크리스트를 마련하였다. 중점경관관리구역의 경관 가이드라인 및 경관체크리스트는 각 구역의 경관특성 보호를 위한 경관관리 목적과 방향을 정하고, 건축물 및 개발계획 수립 시 경관에 대하여 고려하여야 할 사항을 제시하고 있다.

건축물 경관체크리스트_사업자용				
사업명 :				
[높이·배치·규모]				
구분	검토항목	반영	미반영	해당없음
1	서울시 높이관리계획(서울도시기본계획)에 따라 계획			
2	주변지역 건축물의 규모, 높이와 조화를 이루도록 계획			
3	주요 선 조형을 고려하여 건축물의 규모와 배치 계획 * 주변에 면하는 건축물의 경우, 대안부 조형 고려			
4	구분지 등 자연환경특성지의 건축물은 녹지특성과 지형변동을 최소화할 수 있는 규모, 배치 등으로 계획			
5	주변지역의 가로·공간·녹지계획을 단절하지 않도록 배치			
6	주변 가로변 건축물의 건축선이 연속적인 경우 건축선 유지			
[형태·입면]				
구분	검토항목	반영	미반영	해당없음
7	대규모 건축물의 경우, 기단부를 설치하거나 전면부를 분절하는 등 휴먼스케일의 가로경관 조성			
8	가로경관을 저해하는 확립적 디자인이나 과장된 디자인, 폐쇄적인 디자인 지양			
9	옥상설비 및 부속설비는 일체적 디자인, 차폐 등을 통해 가로경관을 저해하지 않도록 계획			
10	역사문화재(경관계획의 경관자원)와 인접한 고층건축물의 경우, 건축물 전면부를 분절하는 등 해당자원과 조화로운 경관형성을 위해 다양한 계획기법을 활용			
[외부공간]				
구분	검토항목	반영	미반영	해당없음
11	담장, 울타리 등은 투시성을 고려하며, 주변 건축물 및 지역특성과 조화되는 색채, 재료, 디자인 등 사용			
12	옥벽 설치를 지양하며 부속이한 경우 가로 또는 대지 내에서 보이는 경관을 저해하지 않도록 조경처리 등 다양한 계획기법 적용			
13	건축물의 진입부는 이용자의 시각을 방해하는 과도한 사일럼 설치 지양			

14	건축물의 진입부 또는 저층부는 가능한 경우 이용자·보행자를 위한 개방적 공간으로 계획			
15	공개공지의 경우, 인접한 건축물 공개공지의 특성과 입지를 고려하여 통합적 이용이 가능하도록 계획			
16	장미언, 노인 등 보행자의 접근, 이용, 이동에 불면이 없도록 외부공간 계획			

[재질·색채]				
구분	검토항목	반영	미반영	해당없음
17	빈사, 발광소재 등 자·차에 눈에 띄거나 이질적인 소재 사용 지양			
18	서울색 질감 및 체계화의 경관색 색채·디자인 가이드라인과 서울시 상징색 적용 가이드라인 적용 권장			
19	역사문화재(경관계획의 경관자원)와 인접한 경우, 해당자원의 소재, 색채를 모티브로 이와 조화를 이루도록 계획하며, 과도한 채도 혼용이나 전통문양 남용은 지양			

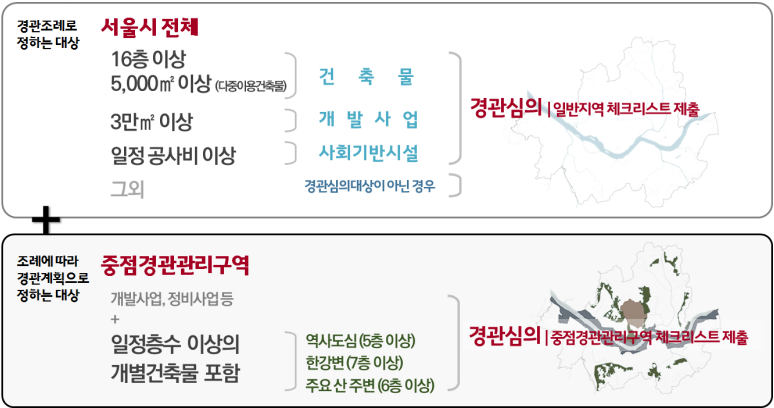
[옥외광고물] *옥외광고물의 설치기준은 디자인서울 가이드라인의 옥외광고물 가이드라인 준용				
구분	검토항목	반영	미반영	해당없음
20	옥외광고물이나 대형전광판 설치 시 경관적 영향 고려하고, 건축물 자체 못 이나, 주변 특성과 조화되는 소재 사용 권장			
21	옥상부에 설치되는 대형광고물은 제한적으로 사용			

[야간경관] *야간경관의 설계기준 및 디자인원칙은 '서울특별시 도시경관관리법'의 야간경관 가이드라인 준용				
구분	검토항목	반영	미반영	해당없음
22	건물의 입체감 및 깊이감을 강조할 수 있도록 연출			
23	주변 분위기에 어울려 조형미를 살리는 부드러운 빛 연출			

의견란
* 본 문은 사업자의 의견을 담기 위한 공간입니다. 각 항목을 의견양으로 자기표기하거나, 계획안의 의도 등 부가적으로 설명할 필요가 있을 경우, 활용하시기 바랍니다.

[그림 2-4] 서울시 건축물 경관체크리스트

이에 따라 2017년 이후 경관심의 대상 중 사회기반시설은 국토부의 경관체크리스트를 준용하고, 개발사업과 건축물에 대해서는 서울시에서 별도로 마련한 경관체크리스트를 적용하고 있다. 또한 서울시 경관계획에서 중점경관관리구역으로 지정한 역사도심, 한강변, 주요 산 주변은 해당 중점구역에 별도로 마련된 경관가이드라인과 경관체크리스트를 운영하고 있다.

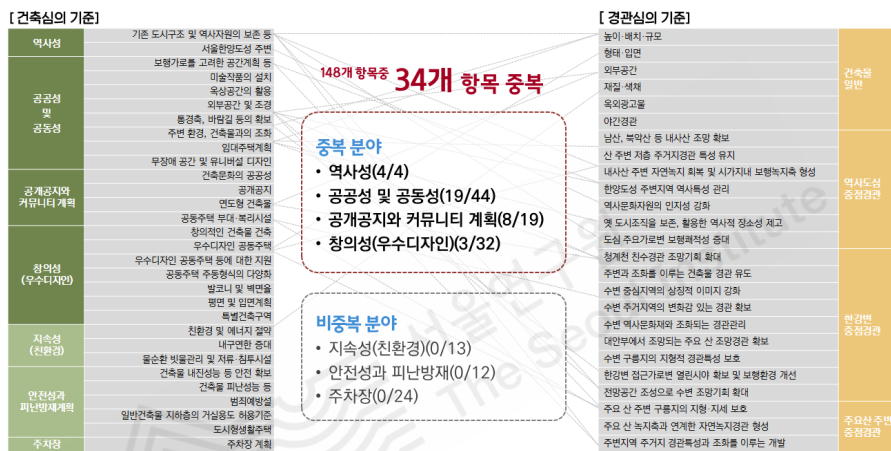


[그림 2-5] 서울시 경관심의 유형별 해당 경관체크리스트

(4) 경관심의기준과 건축심의기준 비교

■ 역사성, 공공성 등 약 23% 이상의 심의항목 중복

경관심의 도입 이전부터 경관 관련 위원회의 심의는 주요 검토항목에 경관에 관한 사항을 포함하여 운영해 왔다. 예컨대 건축위원회는 별도의 건축심의기준을 마련하여 운영하고 있는데, 일반건축물과 공동주택을 나누어 심의기준을 마련해 운영 중이다. 경관심의기준을 일반 건축물 심의기준과 비교하기 위하여 건축심의기준 항목 148개와 경관심의기준 항목 143개²⁾를 구분하였다.



[그림 2-6] 건축심의기준 및 경관심의기준 비교

두 심의기준이 중복되는 항목은 외부공간 및 조경, 통풍축, 주변 건축물과의 조화 등과 관련된 내용으로 전체 항목 중 약 23%를 차지한다. 서울시 건축물 심의기준은 역사성, 공공성 및 공동성, 공개공지와 커뮤니티 계획, 창의성, 지속성(친환경), 안전성과 피난·방재계획, 주차장의 7개 분야로 구성된다. 이 중 역사성에서 제시하는 심의기준은 경관심의 기준과 모두 중복되는 내용이다. 또한 공공성 및 공동성, 공개공지와 커뮤니티 계획, 창의성 분야의 심의기준도 상당수 중복되는 항목이 포함되어 있다. 지속성(친환경), 안전성과 피난·방재, 주차장과 같이 건축물의 기능과 관련된 내용은 경관심의회와 중복된 사항 없이 건축심의회가 차별성을 가지는 분야이다.

2) 건축물 경관체크리스트(23개 항목) + 중점경관관리구역 경관체크리스트(122개 항목)

도시재정비위원회의 경우 2013년 심의기준을 마련하였는데 검토분야는 도시계획, 건축계획, 교통계획, 환경방재계획, 기타 분야로 구성되어 있었다. 이 중 경관과 관련된 항목은 건축계획 분야의 하나로서, 높아규모 계획, 압박감 지양 계획, 스카이라인의 적정성, 개방감 확보를 위한 배치계획, 보행자 위압감 대책여부, 수변공간의 경우 적정 주거유형 등을 검토하도록 하였다. 이처럼 경관심이가 시행되기 이전부터 관련 위원회의 심의에서 경관에 관한 계획내용을 검토해 오고 있어, 경관심이가 내용적 차별성을 가지는 데 한계가 있다.

[표 2-12] 건축심의 및 경관심의 유사기준 비교

건축심의기준	경관심의기준
기존 도시구조 및 역사자원의 보존 등 - 기존의 도시구조 및 역사자원을 배치계획에 반영 - 과도한 절성토를 지양하여 원지형을 최대한 보존	옛 도시조직을 보존, 활용한 역사적 장소성 제고 - 가로체계 및 필지 고유의 방향성, 형상, 규모가 최대한 유지 - 과도한 절성토를 지양하여 원지형을 최대한 보호하는 배치 유도
서울 한양도성 주변 - 서울한양도성 주변은 원지형을 보존하도록 계획	한양도성 주변지역 역사특성 관리 - 한양도성 역사문화환경보존지역 내 단지 조성 시, 지형을 고려
보행가로를 고려한 공간계획 등 - 도로의 경계부에는 상가, 커뮤니티시설 및 열린 조경시설 등을 배치하여 생활가로 조성	지구보행 활동축이 설정된 가로는 쾌적한 보행환경 조성 - 단지 조성 시, 가로에 면하여 근린생활시설, 커뮤니티 시설 및 조경시설 배치 유도
외부공간 및 조정 - 외부공간은 주변단지 등의 외부공간과의 연계성을 고려하여 계획 - 단지(대지) 내부 및 외곽부에는 옹벽 설치를 지양하고, 경사면 처리 등 지형 순응형으로 계획 - 외부공간의 바닥포장 재료, 패턴 등은 주변환경과 조화롭게 계획 - 건축물 옥상 및 벽면에 녹화 도입 권장 - 공개공지에는 사각지대 또는 그림자대 등 외부와 단절을 야기하지 않도록 경계화 화단, 담장 등의 시설물 설치를 지양	외부공간 - 인접한 건축물 공개공지의 특성과 입지를 고려하여 통합 이용이 가능하도록 계획 - 옹벽 설치를 지양하며, 부득이한 경우 경관을 저해하지 않도록 조정처리 등 다양한 계획기법 적용 - 전면공간은 인접한 전면공간의 식재 및 바닥포장 계획 등을 고려하여 전면공간의 연속성 확보 - 외부공간은 옥상·벽면녹화, 식재계획 등 풍부한 수목 식재 유도 - 공개공지 경계부에 시각적 또는 접근성 단절을 야기하는 경사형 화단, 시설물(담장 등) 설치 지양
통경축, 바람길 등의 확보 - 주요 조망방향으로의 통경축 및 바람길을 확보	배후산 조망을 고려한 건축계획 유도 - 조망점에서 주요 산으로의 시각적 통경축을 고려한 배치형태·규모 계획
주변환경, 건축물과의 조화 - 건축물의 높이 및 규모는 주변의 경관자원(산, 강, 하천, 공원, 문화재 등) 및 지형 등 지역특성과 조화	높이, 배치, 규모 - 주변지역 건축물의 규모, 높이와 조화를 이루도록 계획 - 산 능선의 연속적 흐름과 주요 산 전경 유지를 위한 높이 및 형태계획
공개공지 - 공개공지는 보도와 단차가 없도록 계획 - 인접한 전면공지, 공개공지 간의 단절을 없애고 하나의 공간으로 통합 디자인 - 바닥포장은 인접보도의 포장형식(바닥패턴 및 재료 등)과의 연속성을 유지	보행공간의 쾌적성 증대를 위해 보도와 건축물 전면공간 연계 유도 - 전면공간은 보행공간의 연속성 형성을 위해 건축물 1층 바닥·건축물 전면공간-보도 간의 단차 최소화 - 전면공간은 인접한 전면공간의 식재 및 바닥포장 계획 등을 고려하여 연속성 확보
창의적인 건축물 - 건축물 형태 및 외관은 자연경관 및 주변지역과의 조화를 고려 - 창의적인 건축물의 건축을 통하여 서울의 도시경관 창출	형태, 입면 - 가로경관을 저해하는 획일적 디자인, 과장된 디자인, 폐쇄적인 디자인 지양 - 우수한 입면 디자인 계획을 통한 다양성을 존중하되, 가로변 건축물의 가로벽, 저층부 높이, 지붕형태 등 공통된 가로경관요소를 연계하는 형태 및 입면계획 - 우수한 입면 디자인 계획 유도하여 디자인 다양성 존중

3) 경관심의 운영 현황(2015~2016)

(1) 유형별 경관심의 현황

2년간 시행된 경관심의 건수는 총 787건으로 연평균 390여 건의 경관심의가 이루어졌다. 유형별로는 경관정책 5건, 사회기반시설 13건, 개발사업 55건, 건축물 714건으로 건축물의 경관심의가 전체의 90% 이상을 차지한다.

[표 2-13] 유형별 경관심의 건수(2015~2016)

구분		계	2015년	2016년
합계		787	385(49%)	402(51%)
경관정책		5	4	1
사회기반시설		13	2	11
개발사업		55	27	28
건축물	서울시(21층 이상, 공공건축물)	222	70	152
	자치구(16층 이상, 중점구역)	492	282	210

(2) 경관심의 결과

경관심의 결과는 조건부의결이 562건으로 전체심의의 71%를 차지하고 재심 및 보류가 각각 108건, 17건으로 전체의 16%에 해당한다. 원안이 의결되는 경우는 100건으로 전체 심의의 13%인 것으로 조사되었다.

[표 2-14] 유형별 경관심의 결과(2015~2016)

구분		전체	원안의결	조건부의결	재심	보류
합계		787	100(13%)	562(71%)	108(14%)	17(2%)
경관정책		5	1	2	2	-
사회기반시설		13	-	11	-	2
개발사업		55	4	20	28	3
건축물	서울시	222	10	174	35	3
	자치구	492	85	355	43	9

3_경관심의 운영의 문제점 및 개선과제

1) 관련 위원회에서 경관분야 위원 보강 없이 경관심의 진행

개정 경관법 시행 이후 서울시에서는 건축위원회, 도시계획위원회 등 관련 위원회가 경관위원회의 기능을 대신하여 경관심의를 시행하고 있고, 관련 위원회의 구성과 심의방식을 그대로 유지하고 있다. 이로 인해 경관심의를 기존 위원회 심의의 부가적인 기능으로 인식하게 하여 심의위원들도 경관심의의 중요성을 환기하지 못하게 되는 문제가 발생한다. 또한 경관심의의 주체가 유형별로 해당 위원회에 분산되어 있어 하나의 통일된 경관관리 원칙을 가지는 데 어려움이 있다. 따라서 경관심의를 시행하는 관련 위원회에 경관분야의 전담 위원을 보강하여 경관심의의 역할을 강화하고, 각 위원회의 경관분야 위원들 간에 경관심의 원칙이 합의될 수 있는 조직적 관리가 필요하다.

2) 경관심의, 사업, 계획(정책)을 총괄하는 컨트롤타워 부재

경관법에서는 경관의 보전·관리 및 형성을 위하여 경관계획과 경관심의, 경관사업 및 협정에 관한 사항을 정하고 있다. 다시 말하면 경관계획 및 심의, 사업 및 협정의 상호보완을 통해 양호한 경관을 보전·관리하고, 좋은 경관을 형성할 수 있도록 하는 것이 경관법의 취지인 것이다. 이를 위해서는 서울시 차원의 경관 미래상을 정하고 경관계획에서부터 건축물, 개발사업 등 개별 경관요소에 대한 심의, 장소단위의 경관사업 및 협정까지 일관성을 가지고 유기적으로 작동할 수 있도록 총괄하는 컨트롤타워의 역할이 매우 중요하다.

그러나 현재 서울시와 자치구에서는 경관전담부서를 조직하지 않고 관련 부서에서 경관정책 및 경관사업을 추진한다. 경관전담부서가 조직되어 있어도 인력이 부족하여 관련 업무를 총괄하는 데에는 어려움이 있는 것으로 확인되었다. 특히 경관심의와 관련한 업무는 각각의 위원회 담당부서에 전적으로 위임되어 있어 심의 담당자가 경관체크리스트 및 심의도서 작성에 대한 세부적인 내용을 파악하여 안내하는 데 한계가 있다. 따라서 경관 관련 업무를 총괄하는 행정체계의 개선이 필요하다.

3) 개발사업과 건축물은 기본설계 완료 후 심의

경관법에서는 기본설계를 완료하기 전, 도시계획심의 등을 시행하기에 앞서 경관심의 를 하도록 명시하고 있다. 또한 설계 최종안이 도출된 이후에 경관심의를 받을 경우 발생할 수 있는 시행착오와 부담을 줄이기 위하여 계획 초기 단계에 경관사전검토를 할 수 있도록 하였다. 이는 경관이 규모, 배치 등 계획 초기에 결정되는 사항에 관한 내용을 주로 다루고 있으므로, 계획 초기 단계에 경관 관련 논의가 필요함을 의미한다.

그러나 서울시는 별도의 경관위원회를 두지 않고 관련 위원회에서 공동심의함에 따라 건축, 도시계획 등 관련 위원회의 심의사항을 모두 포함한 기본설계가 완료된 이후에 심의를 시행한다. 또한 운영인력의 부족으로 경관 사전검토도 시행하지 않고 있어 계획 초반에 경관과 관련한 사항에 대한 논의가 이루어지지 않아 경관심의 절차의 합리성과 효율성이 떨어진다. 따라서 계획 초기 단계에 경관 관련 사항에 대하여 논의할 수 있는 절차의 개선이 필요하다.

4) 타 심의와 심의기준(내용)의 차별성 부족

경관심의의 가장 큰 역할은 건축물의 배치, 규모, 형태 등의 요소가 주변지역과 조화롭게 계획되었는지를 확인하는 것이다. 서울시에서는 경관심의가 시행되기 이전부터 건축심의, 도시계획심의 등을 통해 경관에 관한 사항을 포함하여 건축물과 개발사업 등의 심의를 시행해 왔다.

그러나 경관법 개정 이후 경관심의를 시행하면서 기존 심의와의 내용적 차별성을 명확히 하지 못한 채 기존의 심의와 경관심의가 동시해 시행되고 있어, 타 심의와 내용적 중복 문제가 제기되고 있다. 또한 서울시에서는 경관심의의 기준으로 경관가이드라인과 경관체크리스트를 만들어 운영하고 있다. 그러나 서울시 전체의 건축물과 개발사업에 관한 가이드라인으로, 내용이 포괄적이고 일반사항에 대한 내용을 담고 있어, 지역별로 특성화된 경관 형성을 유도하는 데 한계가 있다. 따라서 주변을 고려한 조화 및 시각적 요소를 중심으로 하는 경관심의와 기능적, 구조적 내용을 중심으로 하는 건축심의 및 도시계획심의 간 역할 분담을 명확히 할 필요가 있다. 더불어 지역별 여건을 고려

한 경관관리 기준을 마련하여 지역 경관특성에 따라 차별화된 경관 관리가 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

	현황	문제점	개선과제
경관 위원회	- 별도 경관위원회없이 6개 관련 위원회에서 공동심의 - 관련 위원회에 경관분야 위원이 없거나 부족	경관심의 중요성 인식 미흡 위원회별 경관논의 분산	관련 위원회별 경관 담당 위원 보강 및 경관위원 통합 관리
행정조직	- 경관 관련 업무 전담조직이 없거나 전문인력 부족 - 경관심의 관련 업무는 각 위원회 담당부서에 위임	경관심의 내용 및 도서 관련 전문적 이해 부족	경관심의 전문지원조직 강화
경관심의 방법	- 개발사업과 건축물은 기본계획완료 후 심의 - 경관사전검토제도 미시행	경관심의 결과에 따른 계획내용 수정 부담	계획초기 단계 경관논의 프로세스 마련
경관심의 기준	- 타 심의와 심의기준(내용) 차별성 부족 - 지역별 경관가이드라인 및 경관체크리스트의 내용적 구체성 미흡	타 심의와 심의내용 중복 지역별로 특성화된 경관관리 한계	경관심의 기준 (가이드라인) 구체화

[그림 2-7] 서울시 경관심의의 현황과 문제점 및 개선과제

03

서울시 경관심의 운영실태 진단

- 1_경관심의 운영실태 분석
- 2_경관심의 관련 주체 인식조사
- 3_경관심의 운영실태 분석 종합 및 개선방향

03 | 서울시 경관심의 운영실태 진단

1_경관심의 운영실태 분석

1) 분석개요

(1) 분석방법

경관심의 운영실태 분석은 2015~2016년 시행한 경관심의를 대상으로 심의도서 및 심의의결서를 분석하였다. 심의대상 유형별, 규모별로 세분화하여 경관심의 운영실태를 파악하기 위하여 개발사업, 대규모 건축물(16층 이상), 소규모 건축물(16층 미만)로 구분하여 분석하였다.³⁾

(2) 분석대상⁴⁾

심의도서는 2015~2016년 시행한 경관심의 782건 중 서울시 개발사업 심의 21건, 건축물 심의 62건과 자치구 건축물 심의 58건을 대상으로 총 141건(전체 심의의 약 18%)의 경관심의도서를 분석하였다. 심의의결서는 서울시 개발사업 심의 55건, 건축물 심의 59건과 자치구 건축물 심의 109건을 대상으로 총 223건(전체 심의의 약 29%)의 심의의결서를 분석하였다.

[표 3-1] 심의도서 및 심의의결서 분석건수

구분		심의도서	심의의결서
계		141건	223건
서울시	개발사업	21건	55건
	건축물(21층 이상)	62건	59건
자치구 (건축물)	대규모(16층 이상~21층 미만)	19건	62건
	소규모(16층 미만)	39건	47건

3) 개발사업은 서울시에서만 경관심의를 시행하고, 건축물은 16층 이상의 건축물에 대하여 경관심의를 하도록 하였는데, 이 중 21층 이상의 건축물은 서울시에서 심의함. 자치구에서는 16층 이상(20층 이하)의 건축물, 중점경관관리구역내 건축물과 공공의 소규모 건축물에 대하여 경관심의를 시행함.

4) 서울시 도시관리과를 통하여 서울시와 자치구 해당부서에 경관심의도서 및 심의의결서 자료협조 공문을 시행하였으며, 그 결과 제공받은 141건의 심의도서와 223건의 심의의결서를 대상으로 분석함.

(3) 분석항목

① 심의도서 작성 충실도

개발사업, 건축물에 대하여 국토부 경관심의 운영지침⁵⁾에서 제시하는 심의도서 작성항목 기준과 경관체크리스트 작성방법을 준수하였는지 분석한다.

② 경관계획 내용 표현의 적합성

경관심에서 심의위원들은 사업자가 제출한 심의도서를 근거로 계획내용을 판단하므로, 주변지역 현황과 해당부지 계획안과의 조화 등을 확인할 수 있도록 심의도서를 작성하는 것이 중요하다.

이에 국토부 경관심의 운영지침에서는(별표 2~4) 기반시설, 개발사업, 건축물 등 유형별로 경관심의도서 각 항목에 대한 분석범위와 분석방법을 명시하고 있다. 이를 근거로 경관심의도서에서 경관현황 조사분석 여부와 주변경관과의 관계를 확인할 수 있도록 계획내용을 작성하였는지 분석한다.

③ 경관심의 주요내용

심의대상 유형별(기반시설, 개발사업, 건축물), 위원회별로 심의에서 주로 논의되는 사항이 무엇인지 조사하였다. 건축물에 대해서는 경관심의 시행 전후의 심의내용 차이점을 비교 분석하기 위하여, 건축심의만 시행하던 시기인 2012~2013년과 건축심의와 경관심을 통합시행한 2015~2016년 심의의결서 내용을 비교하였다.

[표 3-2] 경관심의 운영실태 분석항목

항목	세부항목
심의도서 작성 충실도	심의도서 작성항목 기준 준수여부
	경관체크리스트 작성실태
경관계획 내용 표현의 적합성	주변 경관현황 조사·분석 여부
	주변과의 관계 파악이 가능한 도면 작성 여부
경관심의 주요내용	경관심의 주요 논의사항(유형별 / 위원회별)
	경관심의 시행 전후 심의내용 비교(건축물)

5) 2017년 서울시 경관계획 재정비에 따라 서울시 경관심의 운영지침과 서울시 경관체크리스트를 별도로 마련하여 운영하고 있으나, 본 연구의 실태조사 대상은 2015~2016년 경관심으로 한정하였으므로, 당시 기준인 국토부 경관심의 운영지침과 경관체크리스트를 기준으로 분석함.

2) 심의도서 작성 충실도 분석

(1) 심의도서 작성항목 기준 준수여부

국토부 경관심의 운영지침에 따라 개발사업 경관심의도서는 표지, 목차, 사업개요, 경관현황 조사 및 분석, 경관계획의 기본방향 및 목표, 경관기본구상, 경관 부문별 계획의 7가지 항목을 작성하여 경관심의 신청 시 제출하여야 한다.

건축물은 표지, 목차, 건축물 개요, 현황분석, 배치·규모·형태·입면계획, 외부공간계획의 6가지 항목을 필수적으로 작성하여야 하며, 해당하는 경우에 한하여 옥외광고물계획, 야간경관계획을 추가로 작성하여 경관심의 신청 시 제출하여야 한다.

[표 3-3] 경관심의도서 작성항목 기준

구분	필수항목	추가항목
개발사업	① 표지 ② 목차 ③ 사업개요 ④ 경관현황 조사 및 분석 ⑤ 경관계획의 기본방향 및 목표 ⑥ 경관기본구상 ⑦ 경관 부문별 계획	-
건축물	① 표지 ② 목차 ③ 건축물 개요 ④ 현황분석 ⑤ 배치·규모·형태·입면계획 ⑥ 외부공간계획	(필요시) - 옥외광고물계획 - 야간경관계획

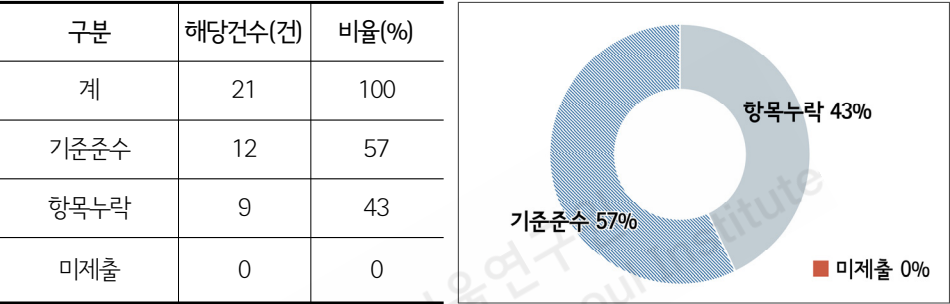
① 서울시 : 개발사업과 건축물 모두 경관심의도서 작성항목 기준 준수 양호

■ 개발사업의 57% 이상이 심의도서 항목기준 준수

서울시 개발사업 경관심의도서 분석 대상 21건 중 경관심의 운영지침에서 명시한 7개의 심의도서 항목을 모두 갖추어 심의도서를 작성한 사례는 12건으로, 57%에 해당하는 것으로 조사되었다. 심의도서를 제출하지 않은 사례는 없었으나, 제출항목의 일부를 누

락한 경우가 9건으로, 43%에 해당하는 것으로 조사되었다. 누락 항목은 ④ 경관현황 조사 및 분석과 ⑤ 경관계획의 기본방향 및 목표가 각각 7건으로 가장 많은 비율을 차지하였고, ⑥ 경관기본구상이 누락된 경우도 6건으로 나타났다. 이 중 5건은 ④ 경관현황 조사 및 분석, ⑤ 경관계획의 기본방향 및 목표, ⑥ 경관기본구상이 모두 누락되어 있었다. ① 표지, ② 목차, ③ 사업개요, ⑦ 경관 부문별 계획내용이 누락된 사례는 없었다. 이는 경관현황 분석을 통한 방향 및 구상 없이 높이, 배치 등의 물리적 계획 내용을 중심으로 심의도서가 작성되었음을 의미한다.

[표 3-4] 서울시 개발사업 경관심의도서 항목기준 준수 여부



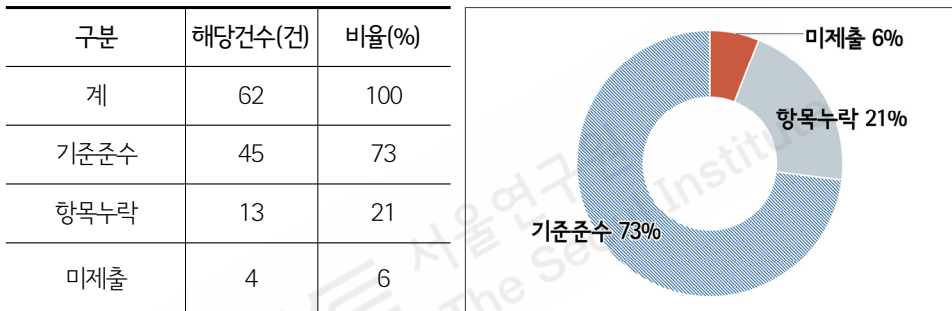
[자료] 서울시 내부자료

[그림 3-1] 기준을 준수한 개발사업 경관심의도서 사례

■ 건축물의 73%가 심의도서 항목기준 준수

서울시 건축물 경관심의도서 분석 대상 62건 중 경관심의 운영지침에서 명시한 6개의 필수항목을 모두 갖추어 심의도서를 작성한 사례는 45건으로, 73%에 해당하는 것으로 나타났다. 일부 항목이 누락된 경우는 13건으로 약 21%에 해당하며, 누락항목은 ⑥ 외 부공간계획과 ④ 현황분석이 각각 11건과 2건으로 조사되었다. 경관심의도서를 제출하지 않은 경우도 4건으로 조사되었는데, 서울시는 건축심의회와 경관심의회가 통합 운영되고 있어 경관심의회는 별도의 도서제출 없이 건축심의회에 해당하는 도서만으로 심의를 진행하는 경우가 있는 것으로 보인다.

[표 3-5] 서울시 건축물 경관심의도서 항목기준 준수 여부



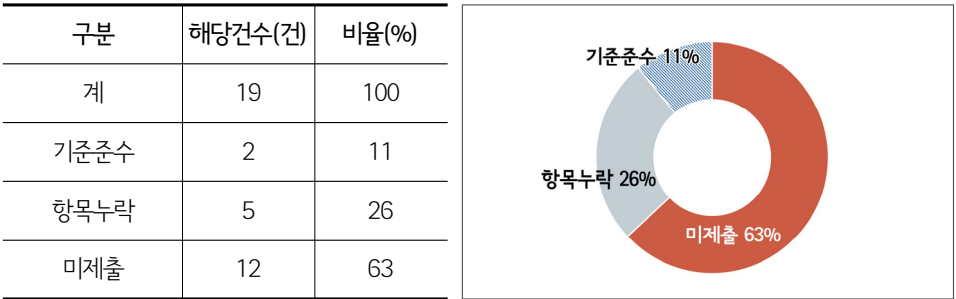
② 자치구 : 경관심의도서를 제출하지 않거나 작성항목 누락 빈번

■ 대규모⁶⁾ 건축물의 약 90%가 경관심의도서를 제출하지 않거나 항목 누락 빈번

자치구의 16층 이상 건축물 경관심의도서 분석대상 19건 중 경관심의 운영지침에 명시한 6개의 필수항목을 모두 갖추어 심의도서를 작성한 사례는 2건에 불과한 것으로 조사되었다. 특히 분석대상의 63%에 해당하는 12건의 경관심의회가 경관심의도서를 제출하지 않고 건축심의도서로만 심의한 것으로 나타나 자치구의 경관심의 운영이 제대로 이루어지지 않고 있음을 알 수 있었다. 경관심의도서의 일부항목을 누락하여 제출한 사례는 5건이며, 해당 사례 모두 ⑥ 외부공간계획이 누락되어 있었고, 이 중 2건은 ④ 현황 분석 항목도 포함되어 있지 않은 것으로 확인되었다.

6) 자치구 경관심의 대상인 16층 이상 21층 미만의 건축물을 의미함.

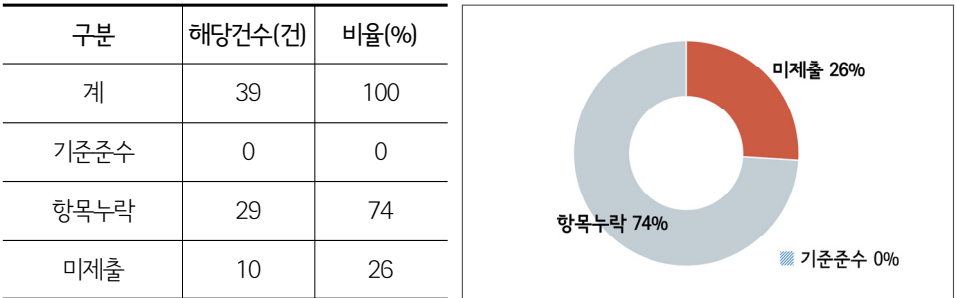
[표 3-6] 자치구 대규모 건축물 경관심의도서 항목기준 준수 여부



■ 소규모 건축물은 경관심의도서 항목기준 준수 사례 없음

자치구의 16층 이하 소규모 건축물 경관심의도서는 총 39건 중 지침에서 제시한 항목을 모두 준수하여 심의도서를 제출한 사례는 없는 것으로 나타났다. 경관심의도서를 제출하지 않은 사례는 10건으로 약 26%에 해당하며, 일부항목을 누락한 경우는 분석대상의 약 74%인 29건으로 조사되었다. 누락된 항목은 ⑥ 외부공간 계획이 27건, ④ 현황분석이 13건이었으며, ④ 현황분석과 ⑥ 외부공간계획이 모두 누락된 경우도 11건인 것으로 나타났다. 자치구 심의 담당자 인터뷰 결과, 소규모 건축물일수록 영세한 소규모 건축사무소에서 설계를 하기 때문에 현실적으로 경관심의도서를 작성할 역량이 부족한 실정이며, 행정 담당자들 또한 경관심의에 대한 인식이 미흡한 것으로 파악되었다. 더욱이 2017년부터는 개정 경관법에 의하여 중점경관관리구역 내 소규모 건축물의 경관심의를 의무화됨에 따라 자치구의 소규모 건축물 경관심의에 대한 관리강화가 필요하다.

[표 3-7] 자치구 소규모 건축물 경관심의도서 항목기준 준수 여부



가) 16층 이하의 중점경관관리구역 내 건축물 혹은 공공건축물을 의미함.



[그림 3-2] 경관심의도서를 누락한 사례

③ 건축·경관 통합심의도서 구성

■ 기본구상부터 층별 평면, 구조, 설비, 방재 등 기본설계도 모두 포함

경관심의를 타 위원회 심의와 통합심의를 함에 따라 해당 심의에서 요구하는 사항을 모두 갖추어 심의도서를 작성한다. 예를 들면 ‘서울시 도시계획위원회 운영 매뉴얼’에 따라 개발계획의 심의도서에는 용도지역 상향, 지형도, 현황분석종합도, 토지이용에 관한 사항(공공시설 부담 관련), 대지조성에 관한 사항, 건축에 관한 사항, 높이에 관한 사항, 교통처리 계획 등의 내용이 포함되어야 한다. 특히 건축심의회는 중형단면도, 입면도, 층별 평면도를 비롯하여 설비/전기/구조/방재/친환경 및 에너지 절약 등을 포함한 18가지 항목에 대한 계획을 첨부하여야 한다.

[표 3-8] 건축심의 제출서류 및 작성방법

순서	도면목록	내용
1	표지	사업명, 사업위치, 재심의 여부 및 재심 반영사항 등 기재 건축심의, 완화심의 등 기재
2	목차	1. 보고순서 기재(도면 목록표 등)
3	위치도 및 현황사진	1. 주변 1~2km 정도 범위의 도로망, 주요 건물, 지역여건 등 기재. 다만, 구 위원회 심의사에는 주변 300m 내지 500m 반경 범위로 할 수 있음.
4	주변 현황도면	1. 주변(100~500m 이내) 기존 대지의 건축선 후퇴 거리, 주차장임구, 공개공지 위치 및 규모 등 개략 기재. 다만, 구 위원회 심의사에는 주변(100m 반경 이내) 및 건축물의 규모에 따라 차등 적용할 수 있음. 2. 인근 기존 건축물의 용도, 재료, 외관 디자인, 형태(공동주택의 경우 기존 및 인접 아파트의 배치현황) 3. 신청계획과 비교 가능토록 기재
5	사업 추진경위	1. 지구지정 일시, 자치구 건축위원회/도시계획위원회/시·도·건축공동위원회/교통영향평가/환경영향평가/전차 받은 건축위원회 심의 여부 및 결과 등 개략적인 내용 2. 사업 결정고시 내용(토지이용계획)

[표 3-8 계속] 건축심의 제출서류 및 작성방법

순서	도면목록	내용
6	도시계획 또는 토지이용계획 결정사항	1. 도시계획위원회 또는 도시·건축공동위원회 결정사항(고시) 2. 토지이용계획 현황
7	타 위원회 등 심의 관련 도면	1. 도시계획위원회/도시건축공동위원회/재정비위원회 등 신청계획안/심의결과 및 조치결과를 건축심의 신청안과 비교할 수 있도록 작성 2. 중요 고사내용 명기
8	설계개요	1. 계획안의 연면적, 건폐율, 용적률, 층수, 구조, 용도별 면적, 세대수(평형별) 등 전반적인 사항 2. 계획안의 주요 디자인 컨셉 및 아이디어 창출 경위 등 3. 재심 또는 설계변경에 대하여는 변경 전/후를 비교할 수 있도록 편철
9	경관에 관한 사항 (경관심의 대상에 한함)	1. 현황 분석 2. 배치규모 및 형태, 입면계획 3. 외부공간계획 4. 옥외광고물 계획(필요시) 5. 야간경관계획(필요시)
10	투시도·조감도 (필요시)	1. 주요 조망축에서 본 조감도로 작성하되 신청대지와 접한 실제 주변 대지, 건축물을 포함하여 작성 2. 공동주택의 경우 조감도 대신 mass 모형으로 대체(심의 당일 모형 제출·배치, 매스의 형태 및 크기, 대지의 레벨 등이 읽힐 수 있도록 모형 제작) 가능
11	배치도	1. 조경/공개공지 계획, 차량/보행동선/교통 처리계획 등 종합적으로 표기 2. 대지규모가 커 A3도면으로는 전체적인 표현이 어려울 경우 A2 가능 3. 지붕층 배치도가 아닌 지반층 배치도 사용
12	총평단면도	1. 대지고저차를 자세히 표기(도로, 인접대지 레벨 포함) 2. 질·성토 부분을 전후 비교 가능토록 함 3. 인접지, 도로와의 레벨 차이, 처리방법 등을 알 수 있도록 작성(필요시 확대단면도 첨부)
13	공개공지	1. 1층 평면도에 공개공지 확대 평면도 작성(경계면 정확히 표시) 2. 공공에 제공하는 구체적인 공간계획 제시(예 : 공개공지 표지판, 그늘막, 수목식재 등)
14	평면도	1. 1층 및 지하층, 기준층, 옥탑층 순으로 편철(각 층이 비슷할 경우 기준층만 편철하고 공용공간 및 다중이용 시설이 있는 층 위주로 작성) 2. 필로티 설치의 경우 1층 평면 작성
15	입면도	1. 4면을 작성하되 정면도 수준으로 계획하며, 재료/색상 등 디자인 측면에서 계획한 입면 표출 2. 특히 저층부의 현관부분, 옥상층 등은 시공 후 보여지는 재질감을 표현 3. 경사대지일 경우 입면도상 4면이 지표레벨부터 나타나도록 입면도를 작성 4. 대지 레벨 차이로 인해 옹벽, 데크 등 형상성 단면상세, 입면전개도 작성 5. 재료, 색채 등 명확히 표현(예 - 화강석물갈기) 6. 미관지구안, 4차선 이상 도로변, 지구단위계획 구역안, 공동주택단지외의 상업용 건축물은 옥외 광고물 부착위치를 입면도에 표기(옥외광고물관리법의 '간판설치기준' 준수)
16	벽면을 산출근거 및 발코니 삭제비용 산출근거	1. 벽면을 산출근거 및 발코니 삭제비용을 도식화하여 표현 - 측벽, 공용코어 제외 - 기준에 적합하지 않을 경우 사유 제출 및 완화신청
17	설비/전기/구조/방재/친환경 및 에너지절약 등	1. 건축물의 구조(구조안전심의 대상 제외) / 설비 및 방재계획에 대한 기본계획서(도면) 1) 구조계획서에 포함되어야 할 항목 - 구조개요 - 제반 하중 조건에 대한 분석 - 구조계획(지상층 구조계획, 지하층 구조계획) - 기초 구조계획[지내력 관련사항(가능한 토질 및 기초전문가 소견 필요)] - 하중 전이층(Load Transfer) 구조계획(해당사항 없을 경우 생략) - 각종 조인트(Expansion Joint, Seismic joint, Constraction Joint, Delay Joint) 계획 - 구조물의 안정성 검토 · 횡력(내진, 내풍) · 변위 검토(지진하중에 의한 층간 변위, 풍하중에 대한 최대 횡변위) - 골조계획(Typical층의 구조 평면도 및 단면계획)

[표 3-8 계속] 건축심의 제출서류 및 작성방법

순서	도면목록	내용
17	설비/전기/ 구조/방재/ 친환경 및 에너지절약 등 (계속)	2) 소방방재계획서에 포함되어야 할 항목 - 피난이 중시되어야 하는 부분(예 : 지하멀티플렉스) - 피난 컨셉(중요부를 부각) - 구획방식과 피난로 보호대책(예 : 쇼핑몰의 주통로 주변 구획방식, 에스컬레이터 구획방식) - 면적이 대규모일 경우 시뮬레이션 결과 - 비상 차량 이동 및 고정 위치 - 특수한 시설이 존재하는 경우의 대책 - 방재 센터의 위치, 감지 및 통신시스템 개요 등 - 특별 피난계단 부속실 면적 4㎡ 이상 확보 여부 3) 설비계획서에 포함되어야 할 항목 - 선관 외부에 면하는 부분에는 드렌처(수막) 설비 및 제연시스템 - 주소형 화재감지기 및 조기반응 스프링클러헤드 설치여부 - 피난 시 시야확보를 위한 유리방화문 설치 - 피난통로 바닥 또는 걸레받이에 피난 유도선 설치여부 - 예비전원은 30초 이내 가동 및 최대부하 대응 여부 - 지상층 배수펌프 전용 비상발전기 설치 여부(자치구 허가는 권장) 4) 친환경 및 에너지절약에 포함되어야 할 항목 - 서울특별시 녹색건축물 설계기준 적용 내용
18	기타	1. 우수디자인(필요시) 2. 리모델링이 쉬운 구조(필요시) 3. 건축심의 체크리스트

[자료] 서울특별시 건축위원회 운영기준(2016.10.6)

따라서 배치, 규모, 형태 등 계획 초기 결정사항을 논의하는 경관심의에서 건축물의 기본 계획을 모두 포함하여 심의하게 된다.



[그림 3-3] 건축·경관 통합심의도서 구성 사례

(2) 경관체크리스트 작성실태

2013년 경관법 개정에 따라 경관심의 대상이 확대됨에 따라 국토부에서는 2014년 2월 경관심의 운영지침을 마련하였다. 경관심의 운영지침에는 사회기반시설, 개발사업, 건축물의 경관체크리스트를 마련하여 경관심의 신청 시 경관심의도서와 함께 제출하도록 하였다. 한편 서울시에서는 이보다 앞선 2009년, 서울시 기본경관계획 수립 당시 지정한 경관 기본·중점관리구역별로 경관체크리스트를 마련하여 자가점검제도를 시행하였다.

이에 따라 실태분석 해당 연도인 2015~2016년에는 일반지역의 경관심의 시에는 국토부에서 마련한 유형별 경관체크리스트를 제출하고, 중점경관관리구역의 경관심의 대상에 대해서는 서울시 경관체크리스트를 제출하도록 하였다.

경관체크리스트는 계획 시 경관과 관련한 검토항목에 대하여 반영, 미반영, 해당없음을 체크하고 각 항목에 대한 구체적인 설명을 하도록 명시하였다. 이에 따라 경관체크리스트 작성실태에 대한 평가는 다음과 같이 구분하였다.

- 양호 : 반영/미반영/해당없음 체크 및 상세 설명 첨부
- 작성미흡 : 반영/미반영/해당없음 단순체크
- 오류 : 타 유형, 타 구역 체크리스트 제출
- 미제출 : 경관체크리스트 누락

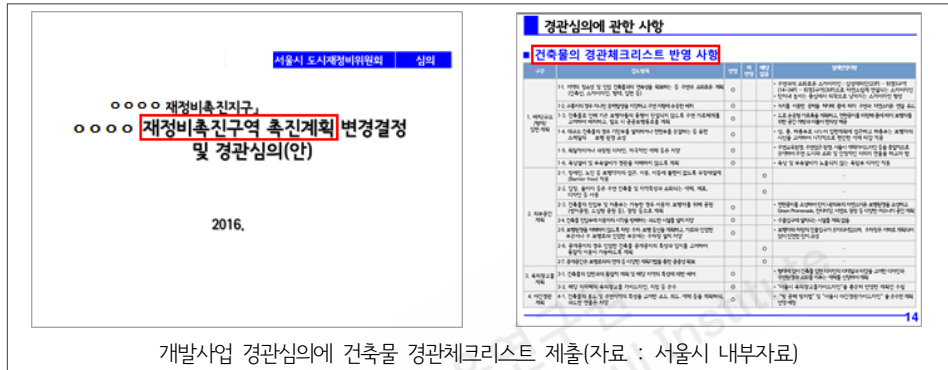
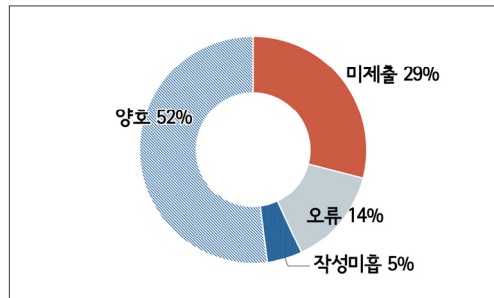
① 서울시 : 경관체크리스트 작성이 양호한 편이나, 작성 미흡 및 미제출도 다수 발생

■ 개발사업의 40% 이상이 경관체크리스트를 제출하지 않거나 제출 오류

서울시 개발사업 경관심의 실태분석 대상 21건 중 경관체크리스트 작성이 양호한 사례는 11건으로 52%에 해당한다. 경관체크리스트를 제출하였으나 반영 내용에 대한 상세 설명 없이 단순 표기만 하여 작성이 미흡한 경우도 1건 있는 것으로 조사되었다. 또한 건축물 경관체크리스트를 혼돈하여 제출한 사례도 3건 확인되었으며, 경관체크리스트를 제출하지 않은 경우는 6건, 26%로 나타났다.

[표 3-9] 서울시 개발사업 경관체크리스트 작성실태

구분	해당건수(건)	비율(%)
계	21	100
양호	11	52
작성미흡	1	5
오류	3	14
미제출	6	29



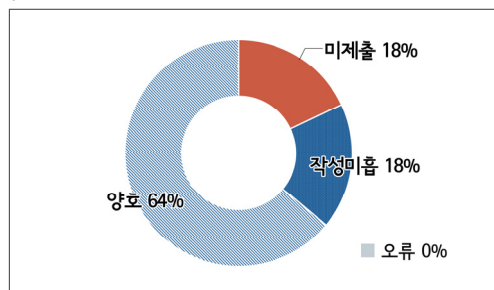
[그림 3-4] 경관체크리스트 제출 오류 사례

■ 건축물의 36% 이상이 경관체크리스트 작성이 미흡하거나 미제출

서울시 건축물 경관체크리스트 작성이 양호한 사례는 경관심의 분석 대상 62건 중 64%에 해당하는 40건인 것으로 조사되었다. 경관체크리스트를 제출하였으나 작성이 미흡한 경우는 11건으로 나타났으며, 타 유형이나 타 구역의 체크리스트를 잘못 제출한 경우는 없는 것으로 확인되었다. 그러나 경관체크리스트를 제출하지 않은 사례가 11건으로 18%를 차지하였다.

[표 3-10] 서울시 건축물 경관체크리스트 작성실태

구분	해당건수(건)	비율(%)
계	62	100
양호	40	64
작성미흡	11	18
오류	0	0
미제출	11	18





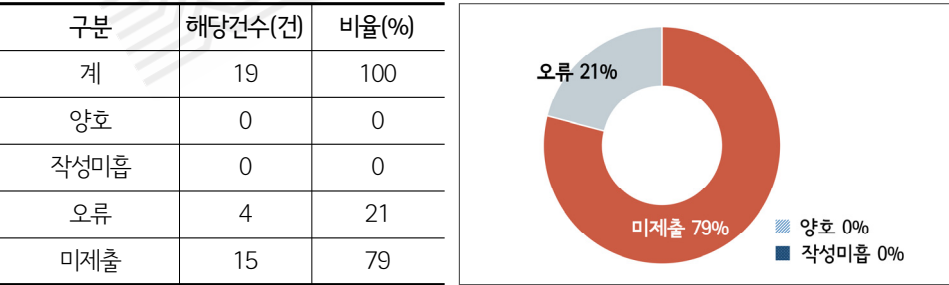
[그림 3-5] 기준을 준수한 서울시 건축물 경관체크리스트 작성 사례

② 자치구 : 경관체크리스트 작성이 양호한 사례는 1건에 불과

■ 대규모 건축물은 경관체크리스트 작성이 양호한 사례 없음

자치구의 16층 이상 건축물 경관심의 실태분석 대상 19건 중 경관체크리스트를 양호하게 작성하여 제출하거나, 작성이 미흡하더라도 해당 구역에 맞는 경관체크리스트를 제출한 사례는 한 건도 없었다. 타 중점구역 경관체크리스트를 작성한 제출 오류가 4건으로 조사되었으며, 나머지 79%에 해당하는 15건은 경관체크리스트를 제출하지 않고 심의를 진행한 것으로 나타났다.

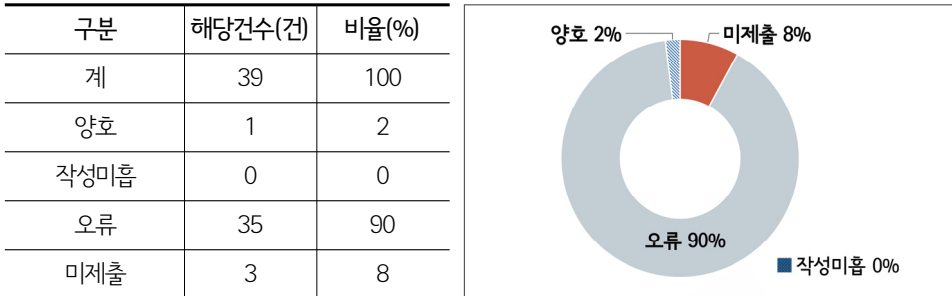
[표 3-11] 자치구 대규모 건축물 경관체크리스트 작성실태



소규모 건축물의 90% 이상이 경관체크리스트 제출 오류(타 구역 경관체크리스트 제출) 자치구의 소규모 건축물은 경관체크리스트를 제출하지 않은 사례가 3건으로 대규모 건축물에 비하여 미제출률이 낮았다. 그러나 제출된 17건의 경관체크리스트를 살펴본 결과

타 경관관리구역의 체크리스트를 작성하여 제출하거나, 중점경관관리구역임에도 일반건축물 경관체크리스트를 제출한 것으로 확인되었으며, 양호하게 작성된 사례는 1건에 불과하였다.

[표 3-12] 자치구 소규모 건축물 경관체크리스트 작성실태



건축물 경관체크리스트_사업자용

사업명 : [redacted] 근세 및 단독주택 신축공사

[불이행사항]

구분	검토항목	반영	미반영	해당일
1	시공사 불이행사항(시공사자본계좌)에 해당 제지		○	
2	주변지의 건축물의 규모, 높이와 조화를 이루도록 제지		○	
3	주요 선 조형물 고려하여 건축물의 규모와 배치 제지 • 주변에 반하는 건축물의 경우, 대안부 조형 고려		○	
4	내물지 및 자연경관특성지의 건축물은 녹지훼손과 지형변동을 최소화할 수 있는 규모, 배치 등으로 제지		○	
5	주변지역의 가로·공간·녹지계획을 반영하지 않도록 제지		○	
6	주변 가로변 건축물의 건축선과 연속적인 경우 건축선 유지		○	

[형태·입면]

구분	검토항목	반영	미반영	해당일
7	대규모 건축물의 경우, 기단부를 설치하거나 현관부를 본딩하는 등 혼란스럽게 할 수 있는 조형		○	
8	가로경관을 저해하는 특이한 디자인이나 과잉 디자인, 과도적인 디자인 적용		○	
9	옥상부에 잘 띄어 보이는 일체지 디자인, 위에 있을 통해 가로경관을 저해하지 않도록 제지		○	
10	벽사면(벽면)·경관계획의 경관지침(지침)에 인접한 공공건축물의 경우, 건축물 소면부를 존속하는 등 해당지역의 조형으로 경관향상을 위해 다양한 제지사항을 함		○	

미반영 사항에 대한 설명 없이 단순표기하여 제출

[그림 3-6] 작성이 미흡한 자치구 소규모 건축물 경관체크리스트 작성 사례

3) 경관계획 내용 표현의 적합성 분석

(1) 주변 경관현황 조사·분석 여부

국토부 경관심의 운영지침에서는 대상지를 포함한 주변지역의 지형 특성, 가로환경, 주요 건축물·시설물·공공공간, 도시구조 등 개발사업 추진 및 건축물 설계 시 고려해야 할 주요 경관자원 및 경관특성에 대하여 조사·분석하도록 명시하였다. 이에 따라 사업자는 경관심의 신청 시 주변 경관현황 사진과 함께 계획에 영향을 미치는 주요 사항을 기재한 종합현황 분석도를 작성하여 제출하여야 한다.

[표 3-13] 개발사업 경관심의도서 작성방법

항목	작성방법
표지	- 사업명, 재심여부, 제출일자 등을 기재한다.
목차	- 심의도서 내용의 순서를 기재한다.
I. 사업개요	- 사업명, 사업의 위치 및 규모, 사업기간 등을 기재한다. - 주요 사업 추진사항과 추진계획, 타 위원회 심의여부 및 결과 등 개략적인 사업 추진경위를 기술한다.
II. 현황 조사 및 분석	경관 관련 계획 - (분석항목 및 범위) 대상지 및 대상지 주변에 영향을 미치는 경관 관련 계획을 조사·분석한다. · 지방자치단체의 경관계획 및 도시, 경관 관련 계획 · 그 외의 도시기본계획 및 관리계획, 경관계획 시 구축된 각종 자료, 국가 및 지방자치단체에서 운영되고 있는 관련 계획 - (분석방법) 문헌조사 등을 통해 관련 계획 중에서 대상지에 관한 내용을 간략히 정리하여 기술한다.
	경관 자원 및 경관 특성 - (분석항목 및 범위) 대상지를 포함한 주변 지역의 지형 특성, 주요 건축물·시설물·공공공간, 도시구조(교통접근성 등 입지여건, 도시 및 생활권의 성격 등) 등 사업 추진 시 고려해야 할 주요 경관자원 및 경관 특성에 대해 조사분석한다. - (분석방법) 문헌조사, 현지조사 등을 통해 조사분석한 내용을 종합적으로 표현한 현황분석도를 작성한다. · 사업 추진에 필요하지 않은 자료의 나열은 지양한다. · 기존 자료 중 주변 지역의 현황과 관련된 내용이 있으면 이를 최대한 활용하며, 이 경우 가장 최근의 자료를 인용하고 그 출처를 표기한다. · 현황분석도는 2차원적인 지형도 또는 항공사진 위에 해당 사업에 영향을 미치는 주요 사항과 공간적 범위를 표기하며 주요 장소에서는 사진을 찍어 함께 제시한다.
III. 기본방향 및 목표	- 개발사업으로 인한 대상지의 장래의 모습을 예상하고 아름답고 쾌적한 환경을 유도할 수 있도록 경관의 관리, 형성에 관한 내용을 중심으로 기본방향을 제시한다. - 기본방향을 실현하기 위한 목표 및 전략을 기술한다.
IV. 경관 기본구상	- (기재사항) 대상지의 토지이용 및 가로체계 등을 고려하여 면, 선, 점 등 주요 공간의 골격을 설정하고 각 공간별로 계획방향을 설정한다. - (기재방법) 경관 기본구상에 대한 고려사항을 기술하고 이와 같은 내용을 표현한 관련 도면을 첨부한다. · 가로체계 설정, 공간 특성에 따른 영역의 설정, 주요 시설 및 프로그램 배치 또는 결정점 등 경관상 중요한 지점을 점, 선, 면의 다이어그램으로 표현한다. · 도면은 전체 대상지의 골격 등 설명하고자 하는 내용을 충분히 이해할 수 있는 축적을 선택하여 표현한다.
V. 경관 부문별 계획	- (기재사항) 건축물, 가로, 공원 및 녹지 등 주요 경관요소에 대한 기본방향 및 경관상 고려할 사항을 제시한다. · 주변 지역의 건축물 높이, 지형·지세 등 현황을 감안하여 전체적인 지역경관을 향상시킬 수 있는 건축물의 규모와 형태 · 가로체계 설정에 따른 각 가로 위계별 특성 및 계획 방향 · 공원 및 녹지의 위치 및 이용 특성에 따른 계획 방향 등 - (기재방법) 배치도, 스카이라인 계획도, 오픈스페이스 계획도, 주요 가로의 단면도 등을 통해 표현한다. · 배치도에는 건축물, 가로, 공원 및 녹지 등 주요 경관 요소를 간략한 선으로 표현하여 채색하고, 주변을 포함하여 대지 및 도로 주요 지점의 표고 값을 기재한다. · 스카이라인 계획도는 2개 이상의 주요 횡단면의 윤곽을 간략히 표현한다. · 공원 및 녹지 계획도는 각 장소의 규모, 위치, 여건 등을 파악하여 종류 및 위계를 구분하여 토지이용계획도에 채색하여 표현하고 각 공원 및 녹지의 기본방향을 간략한 글과 예시도(스케치 또는 사례사진 등)로 설명한다.
그 밖의 사항	- 사전검토 또는 경관심의 결과와 그에 대한 반영사항(경관 사전검토를 거쳤거나 재심을 받은 경우에 한정한다)

[표 3-14] 건축물 경관심의도서 작성방법

항목	작성방법	
표지	- 사업명, 재심여부, 제출일자 등을 기재한다.	
목차	- 심의도서 내용의 순서를 기재한다.	
I. 건축물 개요	- 건축물의 위치 및 규모, 용도 등을 기재한다. - 추진일정, 타 위원회 심의여부 및 결과 등 개략적인 추진 경위를 기술한다.	
II. 현황분석	경관 관련 계획	- (분석항목 및 범위) 대지 및 주변에 영향을 미치는 경관 관련 계획을 조사·분석한다. · 해당 지자체의 경관계획, 경관·미관지구의 관리계획, 지구단위계획, 경관중점관리구역의 관리계획 등 · 해당 지자체에서 운영하는 경관설계지침 또는 디자인가이드라인 · 그 밖에 해당 지자체에서 운영하는 도시, 경관, 건축 관련 계획 등 - (분석방법) 문헌조사 등을 통해 관련 계획 중에서 대상지에 관한 내용을 간략히 정리하여 기술한다.
	경관 자원 및 경관 특성	- (분석항목 및 범위) 주변 지역의 건축물, 지형, 가로 및 외부공간 등 건축물 설계 시 고려해야 할 주요 경관자원 및 경관 특성에 대해 조사분석한다. - (분석방법) 문헌조사, 현지조사 등을 통해 조사분석한 내용을 종합적으로 표현한 현황분석도를 작성한다. · 해당 건축물의 설계에 필요하지 않은 자료의 나열은 지양한다. · 기존 자료 중 주변 지역의 현황과 관련된 내용이 있으면 이를 최대한 활용하며, 이 경우 가장 최근의 자료를 인용하고 출처를 표기한다. · 현황분석도는 2차원적인 지형도 또는 현황사진에 해당 건축물의 설계에 영향을 미치는 주요 사항을 기재한다.
III. 배치규모·형태계획	- (기재사항) 배치/규모/형태 계획에 있어서의 경관을 위한 고려사항을 제시한다. (아래의 예시 참고) · 주변의 경관 및 인접 건축물 등의 경관특성과의 조화(건축선, 높이, 형태, 재료 등) · 구릉지의 경우 지나친 옹벽발생을 지양하고 주변 지형에 순응하도록 배치 · 대규모 건축물의 경우, 저층·중층·고층부로 구분한 건축계획을 통하여 다양한 도시경관 창출 및 휴먼스케일의 보행환경 확보 · 연속적인 가로경관 형성을 위한 건축물의 입면 디자인 계획 · 획일적이거나 과장된 디자인, 자극적인 색채 등은 지양 · 보행환경을 저해하지 않도록 동선 계획(차량, 주차, 보행) · 옥상설비 및 부속설비가 경관을 저해하지 않도록 계획 - (기재방법) 배치/규모/형태 계획에 있어서의 고려사항을 기술하고 그 내용을 표현한 관련 도면을 첨부한다. · 배치도, 입면도, 스케치 등으로 설명하며, 대상지를 포함한 주변지역을 포함하여 표현한다. · 도면은 설명하고자 하는 내용을 충분히 이해할 수 있는 축적을 선택하여 표현한다.	
IV. 외부공간 계획	- (기재사항) 외부공간계획에 있어서의 경관을 위한 고려사항을 제시한다. (아래의 예시 참고) · 보행가로 및 인접한 외부공간과의 연속성·접근성 · 가로에서의 개방성 등 가로경관 고려 - (기재방법) 외부공간계획에 있어서의 경관을 위한 고려사항을 기술하고 이와 같은 내용을 표현한 관련 도면을 첨부한다. · 배치도 등으로 설명하며, 대상지를 포함한 주변지역을 포함하여 표현한다. · 도면은 설명하고자 하는 내용을 충분히 이해할 수 있는 축적을 선택하여 표현한다.	

경관현황 조사·분석 여부의 평가는 다음과 같이 구분하였다.

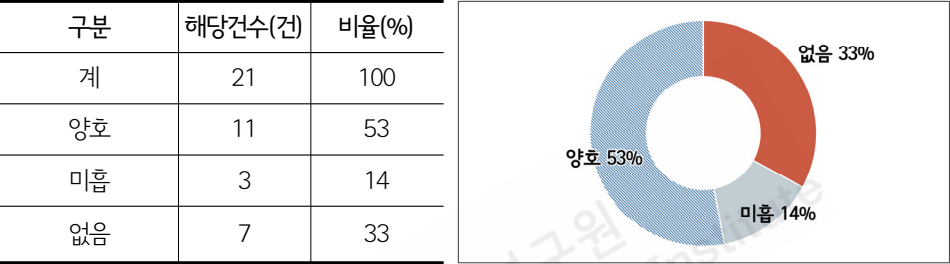
- 양호 : 주변 현황 사진과 현황조사 내용을 고려한 계획 방향 기술
- 미흡 : 주변 현황 사진만 첨부
- 없음 : 주변 경관현황 미조사

① 서울시 : 주변 경관현황 분석이 없거나 미흡한 경우 다수 발생

■ 개발사업의 47%가 경관현황 분석이 누락되었거나 내용 미흡

서울시 개발사업 경관심의도서 분석 대상 21건 중 주변지역 경관현황 조사·분석이 양호하게 작성된 경우는 53%에 해당하는 11건으로 조사되었다. 경관현황 조사내용을 포함하고 있으나 단순히 현황 사진만 첨부한 경우는 3건(14%)이며, 주변지역의 경관현황에 대한 조사·분석이 생략된 경우도 7건으로 33% 이상인 것으로 확인되었다.

[표 3-15] 서울시 경관심의 대상 개발사업의 주변 경관현황 조사분석 실태



[사례1]

현황종합분석도

대상지 현황사진

서울특별시 경관체크리스트(개발사업)

[사례2]

대상지 현황분석 및 경관자원

대상지 주변 개발현황

대상지 주변 현황분석

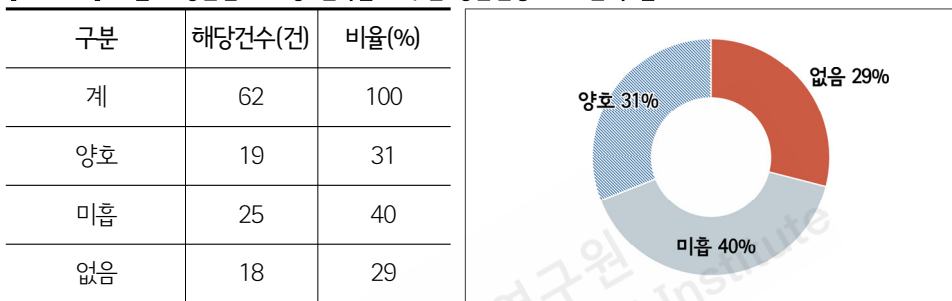
[자료] 서울시 내부자료

[그림 3-7] 주변 경관현황 분석이 양호한 개발사업 경관심의도서 사례

■ 건축물의 약 70%가 경관현황 분석 내용이 없거나 미흡

서울시 건축물 경관심의도서 중 경관현황 조사·분석이 양호하게 작성된 경우는 19건 (31%)인 것으로 나타났다. 주변현황을 단순 조사하여 첨부한 사례는 25건으로 약 40%였으며, 주변 경관현황 조사·분석 내용이 첨부되지 않은 경우도 18건인 것으로 조사되었다. 이를 통해 서울시 경관심의 대상 건축물의 약 70%가 계획 시 주변 경관현황에 대한 배려가 충분히 이루어지지 않고 있음을 알 수 있었다.

[표 3-16] 서울시 경관심의 대상 건축물의 주변 경관현황 조사·분석 실태



[자료] 서울시 내부자료

[그림 3-8] 주변 경관현황 분석이 미흡한 서울시 건축물 경관심의도서 사례

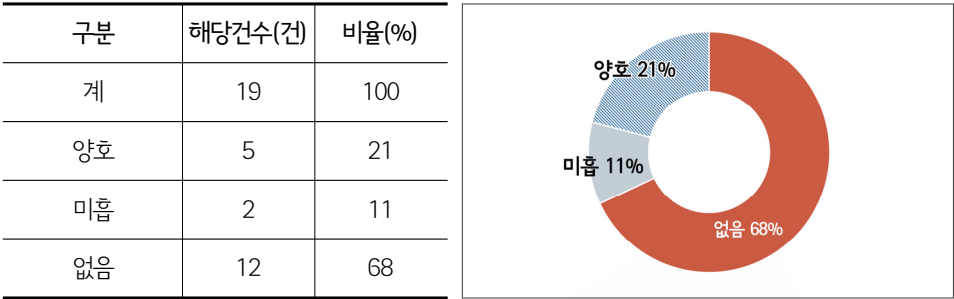
② 자치구 : 대부분 경관현황 분석이 없거나 미흡

■ 대규모 건축물의 약 70%가 경관현황 조사·분석 누락

자치구 16층 이상 건축물 경관심의 분석대상 19건 중 주변지역의 경관현황 조사·분석이

양호하게 작성된 경우는 5건(21%)에 불과했다. 68%에 달하는 12건의 경관심의가 경관 현황 내용이 누락된 상태로 진행되었으며, 2건은 구체적인 조사분석 내용의 기술없이 현황 사진만을 첨부하였다. 이러한 도서로는 심의위원들이 주변현황을 정확히 파악할 수 없어 경관적 측면에서 계획내용에 대한 심의를 하기 어려운 것으로 판단되었다.

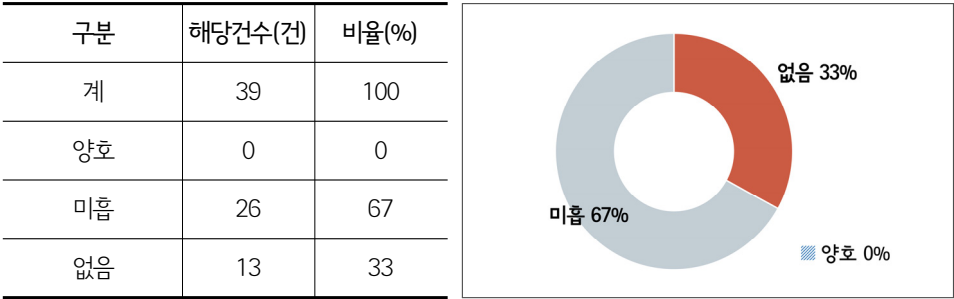
[표 3-17] 자치구 대규모 경관심의 대상 건축물의 주변 경관현황 조사분석 실태



■ 소규모 건축물은 경관현황 조사·분석 양호 사례 없음

자치구의 16층 이하 소규모 건축물의 경관심의 분석대상 39건 중 경관현황의 조사·분석이 양호하게 작성된 사례는 한 건도 없었다. 39건 중 33%에 해당하는 13건의 심의도서가 경관현황 조사·분석 내용이 누락되어 있었으며, 나머지 26건의 심의도서도 경관현황에 대한 사진만을 첨부하여 경관심의 수립지침에서 제시하는 경관현황 조사·분석의 기준에는 미흡한 것으로 확인되었다. 이는 자치구의 건축물 계획을 수립하는 사업자의 경관심의 기준에 대한 인식이 부족하고, 심의를 담당하는 공무원도 경관심의도서 작성의 중요성에 대한 이해가 부족하여 나타난 결과로 볼 수 있다.

[표 3-18] 자치구 소규모 경관심의 대상 건축물의 주변 경관현황 조사분석 실태





[자료] 서울시 내부자료

[그림 3-9] 주변 경관현황 분석이 미흡한 자치구 소규모 건축물 경관심의도서 사례

(2) 주변과의 관계 파악이 가능한 도면 작성 여부

국토부 경관심의 운영지침에서는 배치·규모·형태 등 부문별 계획 시 주변지역의 건축물, 지형지세, 경관요소 등 주변의 경관 특성을 고려하여 지역경관을 향상시킬 수 있는 계획을 하도록 하고 있다.

이를 위하여 대상지와 주변지역을 포함한 배치도, 입면도, 스카이라인 계획도, 주요 가로 의 단면도 등을 통해 경관을 위한 고려사항을 기술하고 그 내용을 표현하도록 명시하였다. 주변과의 관계 파악이 가능한 도면 작성 여부의 평가는 다음과 같이 구분하였다.

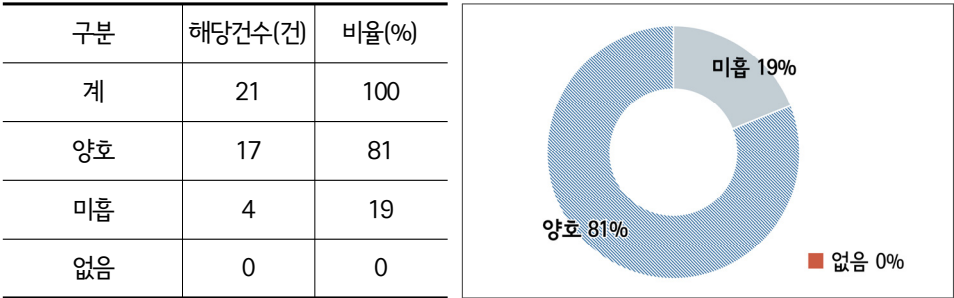
- 양호 : 주변 1블록 이상의 범위를 포함하여 배치도 및 입면도(스카이라인) 작성
- 미흡 : 연접한 건물만 포함하여 도면 작성
- 없음 : 해당 부지에 국한된 도면 작성

① 서울시 : 건축물 경관심의를 주변과의 관계 확인이 가능한 자료작성 미흡

■ 개발사업의 80% 이상이 주변과의 관계 확인이 가능한 계획자료 첨부

서울시 개발사업의 경우 81%에 해당하는 17건의 사례가 대상지를 중심으로 1블록 이상의 주변지역을 포함하여 배치도, 입면도 등의 계획자료를 첨부한 것으로 조사되었다. 계획 도면에 해당부지와 연접한 부지의 일부를 포함한 경우는 4건으로 19%인 것으로 나타났고, 해당부지로 한정하여 계획내용을 표현한 사례는 없는 것으로 확인되었다.

[표 3-19] 서울시 개발사업 경관심의 중 주변현황을 포함한 계획도면 작성실태



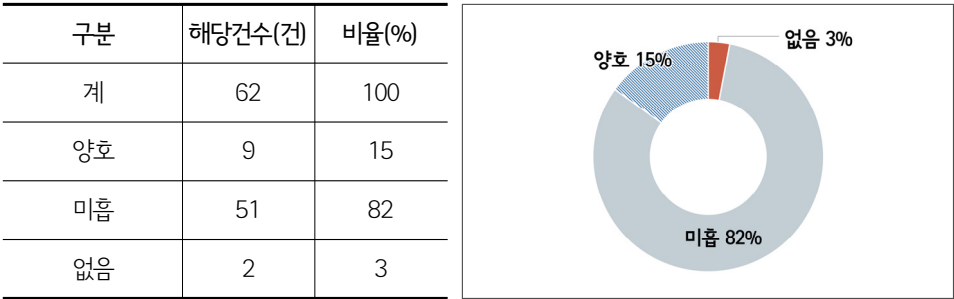
[자료] 서울시 내부자료

[그림 3-10] 주변현황 표현이 양호한 서울시 건축물 경관심의도서 사례

■ 건축물의 85%가 해당부지 혹은 연접건물 일부만 표현

서울시 건축물 분석대상 62건 중 대상지를 중심으로 1블록 이상의 주변지역을 포함하여 계획내용을 표현한 경우는 9건으로 15%에 불과했다. 해당부지와 연접한 건축물의 일부만을 포함하여 배치도 및 입면도를 작성한 경우가 82%(51건)에 달했으며, 해당부지에 국한된 도면을 첨부한 경우도 2건 확인되었다. 경관심의 시 심의도서만 가지고는 주변지역과의 조화여부를 논의하기 어려운 것으로 나타났다.

[표 3-20] 서울시 건축물 경관심의 중 주변현황을 포함한 계획도면 작성실태

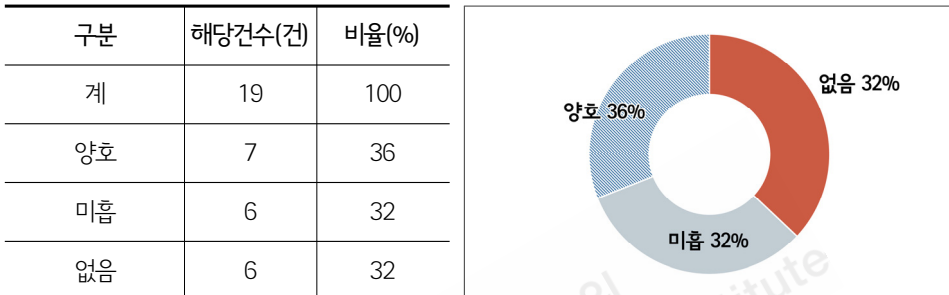


② 자치구 : 주변지역을 제외한 해당부지의 계획 내용만 작성한 사례 다수

■ 대규모 건축물의 68%가 해당부지 혹은 연접건물 일부만 표현

자치구 대규모 건축물 분석대상 19건 중 주변현황을 포함한 계획도면 작성이 양호한 경우는 7건으로 36%인 것으로 나타났으며, 연접한 건축물만 표현한 경우와 해당부지의 계획만 표현한 경우가 각각 6건으로 조사되었다.

[표 3-21] 자치구 대규모 건축물 주변현황을 포함한 계획도면 작성실태



[사례1]



[사례2]



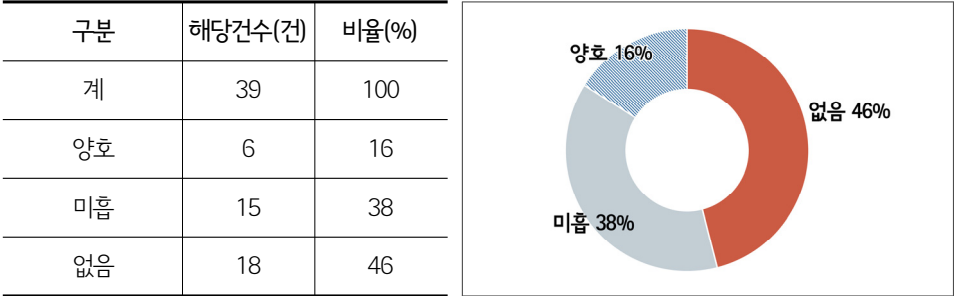
연접건축물의 객관적 현황을 알 수 없는 표현(자료 : 서울시 ㅇㅇ구 내부자료)

[그림 3-11] 주변현황 표현이 미흡한 자치구 대규모 건축물 경관심의도서 사례

■ 소규모 건축물의 16%만 주변과의 관계가 확인 가능한 자료 첨부

자치구 소규모 건축물 분석대상 39건 중 주변현황을 포함한 계획도면 작성이 양호한 경우는 6건으로 16%인 것으로 나타났다. 연접한 건축물만 표현한 경우는 15건으로 38%에 해당하며, 해당부지의 계획만 표현한 사례는 18건으로 46%에 이르는 것으로 조사되었다. 건축물의 규모가 작을수록 주변지역의 경관적 특성과의 조화를 고려한 계획내용이 심의도서에 반영되지 않은 것을 알 수 있었다.

[표 3-22] 자치구 소규모 건축물 주변현황을 포함한 계획도면 작성실태



4) 심의내용 분석

(1) 경관심의의 주요 논의사항(유형별 / 위원회별)

① 유형별(개발사업·건축물) 경관심의의 주요내용

개발사업의 경관심의 내용은 2015~2016년에 서울시에서 시행한 55건의 개발사업 경관심의 심의의결서를 토대로 경관 관련 논의 내용을 분석하였다. 개발사업의 경관심의를 개발사업의 유형별로 각 위원회에서 도시계획 분야의 심의와 경관분야의 심의를 동시에 진행한다. 심의의결서는 분야의 구분없이 전체 심의에 대한 지적사항이 기술되어 있다. 이 연구에서는 형태 및 디자인, 스카이라인 등 경관분야의 지적사항과 교통 및 기반시설, 용도지역 체계 등 도시계획 분야의 지적사항을 구분하여 심의내용을 분석하였다.

[표 3-23] 개발사업 심의의 주요내용 구분

구분	주요항목
경관 분야	형태 및 디자인, 높이(스카이라인), 배치, 지형보호, 외부공간, 경관시뮬레이션, 통경 및 조망, 경관계획, 주변 경관자원 보호
도시계획 분야	교통 및 기반시설, 안전(무장애), 기부채납 및 공공시설, 용도지역체계, 사업시행방식, 상위 및 관련 계획, 일조, 보행편의

■ 개발사업 심의에서는 도시계획 분야의 논의 비중이 높음

개발사업 심의에서는 교통 및 기반시설에 대한 논의 빈도가 가장 높았으며, 55개 안건 중 32개 안건(58%)에서 논의된 것으로 나타났다. 다음으로는 높이(스카이라인) 19건 (35%), 보행동선 15건(27%), 기부채납 및 공공시설 14건(25%), 안전(무장애) 13건 (24%) 순으로 나타났다. 논의 빈도가 높은 상위 5개 항목 중 높이(스카이라인)를 제외하

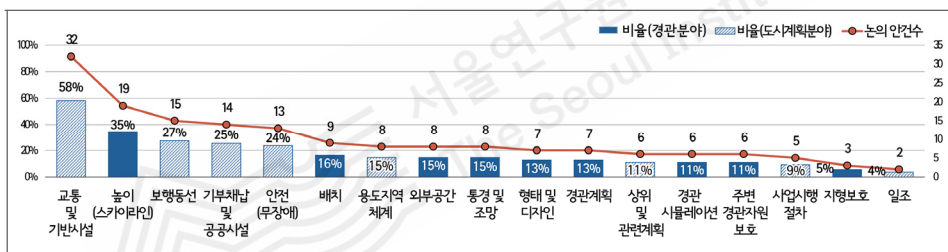
면 모두 도시계획 분야에 대한 논의항목으로, 개발사업 심의 시 경관 분야보다는 도시계획 측면의 논의 비중이 높은 것을 알 수 있다.

■ 개발사업은 경관분야에서 높이(스카이라인)와 배치 관련 사항의 논의 빈도가 높음

개발사업의 경관심의에서는 높이(스카이라인)에 대한 논의가 전체 55개 안건 중 19개(35%) 안건에서 논의되어 논의 빈도가 가장 높게 나타났다. 다음으로는 배치 9건(16%), 외부공간 8건(15%), 통경 및 조망 8건(15%), 형태 및 디자인 7건(13%)의 순으로 조사되었다.

[표 3-24] 개발사업 분야별 심의의 주요내용

경관 분야	항목	높이 (스카이라인)	배치	외부공간	통경 및 조망	형태 및 디자인	경관계획	경관 시뮬레이션	주변 경관 자원 보호	지형보호	합계
	논의 안건 수	19	9	8	8	7	7	6	6	3	73
	비율	35%	16%	15%	15%	13%	13%	11%	11%	5%	134%
도시 계획 분야	항목	교통 및 기반시설	보행동선	기부채납 및 공공시설	안전 (무장예)	용도지역 체계	상위 및 관련 계획	사업시행 절차	일조	-	합계
	논의 안건 수	32	15	14	13	8	6	5	2	-	95
	비율	58%	27%	25%	24%	15%	11%	9%	4%	-	173%



※ 분석대상 개발사업 경관심의의 총 55건

※ 하나의 안건에서 여러 개의 항목이 중복 지적된 경우가 있어 항목별 논의 안건 수의 합은 55건보다 크거나 같을 수 있음.

※ 비율 = 해당사항 지적 안건 수 / 총 심의 안건 수

■ 서울시 건축물 경관심의를는 형태 및 디자인에 대한 논의가 73% 이상

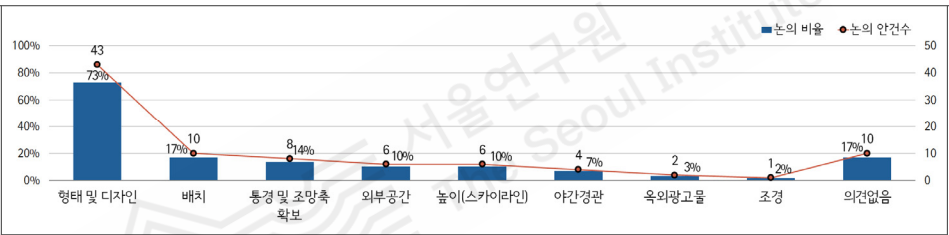
서울시 건축물 경관심의 내용은 2015~2016년에 서울시에서 시행한 222건의 건축물 경관심의 중 59건의 심의의결서를 토대로 경관 관련 논의 내용을 분석하였다. 건축물의 경우 건축계획분야의 심의와 경관분야의 심의가 동시에 이루어지며, 심의의결서에는 건축계획 분야의 지적사항과 경관분야의 지적사항이 구분되어 기재된다. 이 연구에서는 경관분야의 의결사항을 중심으로 분석하였다.⁸⁾

8) 서울시 건축위원회에서 경관심의의결서에 대한 부분만 자료를 제공받아 해당 내용만 분석함.

건축물의 경관심의에서는 형태 및 디자인에 대한 논의가 중점적으로 이루어졌으며, 논의 건수는 43건으로 분석대상 경관심의의 73%를 차지했다. 다음으로는 배치에 대한 논의 10건(17%), 통경 및 조망 8건(14%), 외부공간 6건(10%), 높이(스카이라인) 6건(10%)의 순으로 조사되었다. 이밖에 개발사업 경관심의에서는 논의되지 않았던 야간경관과 옥외 광고물에 대한 의견도 각각 4건과 2건이 있는 것으로 확인되었다. 또한 개발사업 경관심의에서 논의되었던 경관시뮬레이션 및 주변 경관자원 보호와 관련된 내용은 다루어지지 않은 것으로 나타났다. 분석대상 59건 중 17%에 해당하는 10건의 심의에서는 경관분야의 심의의견이 없는 것으로 조사되었다.

[표 3-25] 서울시 건축물 경관심의의 주요내용

구분	형태 및 디자인	배치	통경 및 조망	외부공간	높이 (스카이라인)	야간경관	옥외 광고물	조경(식재)	의견없음	계
논의 안건수	43	10	8	6	6	4	2	1	10	90
비율	73%	17%	14%	10%	10%	7%	3%	2%	17%	153%



※ 분석대상 건축물 경관심의 총 59건
※ 하나의 안건에서 여러 개의 항목이 중복 지적된 경우가 있어 항목별 논의 안건 수의 합은 59건보다 크거나 같을 수 있음.
※ 비율 = 해당사항 지적 안건 수 / 총 심의 안건 수

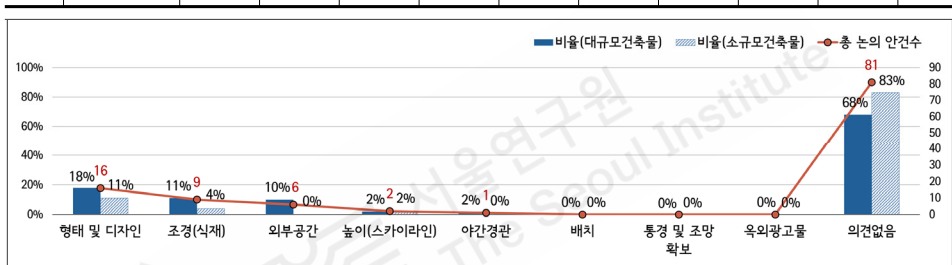
■ 자치구 건축물 심의 중 74%가 경관분야 의견 없음

자치구 건축물 경관심의 내용은 2015~2016년에 자치구에서 시행한 492건의 건축물 경관 심의 중 대규모 건축물 62건, 소규모 건축물 47건 등 총 109건의 심의의결서를 토대로 경관 관련 논의내용을 분석하였다. 분석대상 109건의 심의 중 74%에 해당하는 81건의 심의에서 경관분야의 논의사항이 없었으며, 28개의 심의에서만 경관분야의 심의의결 내용을 확인할 수 있었다. 특히 소규모 건축물은 분석대상 47건 중 8건의 심의에서만 경관 관련 내용이 언급된 것으로 나타나 자치구 건축물 심의 시 경관분야에 대한 논의가 미흡한 것으로 확인되었다.

경관분야의 심의내용 중에서는 형태 및 디자인에 대한 지적사항이 16건(15%)으로 가장 많았으며, 조경 9건(8%), 외부공간 6건(6%), 높이(스카이라인) 2건(2%), 야간경관 1건(1%) 순으로 나타났다. 서울시 건축물 경관심에서 논의되었던 항목인 배치, 통경 및 조망, 옥외광고물에 대해서는 별도의 심의내용이 없는 것으로 조사되었다.

[표 3-26] 자치구 건축물 경관심의 주요내용

	항목	형태 및 디자인	조경(식재)	외부공간	높이(스카이라인)	야간경관	배치	통경 및 조망	옥외광고물	의견없음	합계
논의 안건 수	대규모 건축물	11	7	6	1	1	0	0	0	42	68
	소규모 건축물	5	2	0	1	0	0	0	0	39	47
	계	16	9	6	2	1	0	0	0	81	115
비율	대규모 건축물	18%	11%	10%	2%	2%	0%	0%	0%	68%	111%
	소규모 건축물	11%	4%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	83%	100%
	계	15%	8%	6%	2%	1%	0%	0%	0%	74%	106%



※ 분석대상 건축물 경관심의 총 109건(대규모 건축물 62건, 소규모 건축물 47건)

※ 하나의 안건에서 여러 개의 항목이 중복 지적된 경우가 있어 항목별 논의 안건 수의 합은 109건보다 크거나 같을 수 있음.

※ 비율 = 해당사항 지적 안건 수 / 총 심의 안건 수

② 위원회별 경관심의 주요내용

■ 위원회별로 경관심의 논의 사항에 대한 공감대 부족으로 주관적 심의 진행

개발사업은 사업 유형에 따라 각각 도시계획위원회, 도시재정비위원회, 도시건축공동위원회에서 심의를 한다. 이에 따라 도시계획위원회 심의 35건, 도시재정비위원회의 심의 17건, 도시건축공동위원회 심의 3건의 심의의결서를 토대로 개발사업의 위원회별 경관심의 중점 논의 사항을 비교해 보았다.

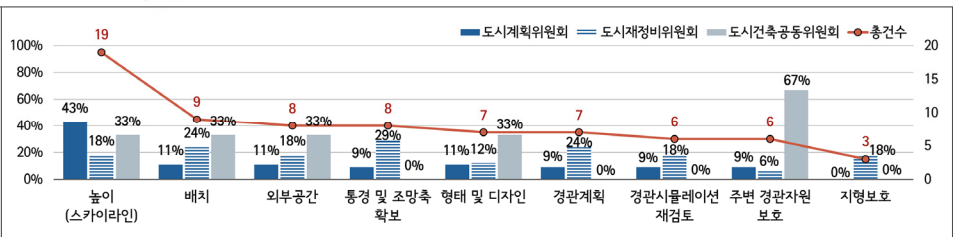
도시계획위원회에서는 높이(스카이라인)에 대한 사항 35건 중 15건(43%)을 심의에서 논의하여 논의 빈도가 가장 높게 나타났다. 다음으로는 배치, 외부공간, 형태 및 디자인에

대한 논의가 각각 9건(11%)씩 이루어진 것으로 조사되었다. 도시재정비위원회에서는 통경 및 조망에 대한 사항이 17건 중 5건(29%)으로 가장 많이 논의되었으며, 통경 및 조망, 경관계획, 경관시물레이션, 지형보호에 대한 항목이 타 위원회에 비해 논의 빈도가 높은 것으로 확인되었다. 이 중 대상지의 지형보호에 대한 논의는 유일하게 도시재정비위원회에서만 진행된 것으로 조사되었다. 도시건축공동위원회에서는 주변경관 자원의 보호에 대한 논의가 3건 중 2건으로 타 위원회에 비하여 비중있게 논의된 것으로 파악되었다. 그러나 개발사업 경관심의가 총 3건으로 도시계획위원회와 도시재정비위원회에 비해 개발사업 경관심의 건수가 적어 직접적으로 비교하기에는 어려운 측면이 있다.

개발사업에 대하여 위원회별로 주요 논의 사항이 다른 것을 확인할 수 있었다. 이는 경관 심의에서 주안점을 두고 논의해야 할 사항에 대한 위원회별 공감대 형성이 미흡하여 심의위원의 재량에 따라 주관적인 심의가 이루어지기 때문이다.

[표 3-27] 개발사업 위원회별 경관심의 주요내용

구분		높이 (스카이라인)	배치	외부공간	통경 및 조망	형태 및 디자인	경관계획	경관 시물레이션	주변경관 자원 보호	지형보호	계
합계	건수	19	9	8	8	7	7	6	6	3	73
	비율	35%	16%	15%	15%	13%	13%	11%	11%	5%	134%
도시계획위원회	건수	15	4	4	3	4	3	3	3	0	39
	비율	43%	11%	11%	9%	11%	9%	9%	9%	0%	112%
도시재정비위원회	건수	3	4	3	5	2	4	3	1	3	28
	비율	18%	24%	18%	29%	12%	24%	18%	6%	18%	167%
도시건축 공동위원회	건수	1	1	1	0	1	0	0	2	0	6
	비율	33%	33%	33%	0%	33%	0%	0%	67%	0%	199%



※ 도시계획위원회 경관심의 총 35건, 도시재정비위원회 경관심의 총 17건, 도시건축공동위원회 경관심의 총 3건
※ 하나의 안건에서 여러 개의 항목이 중복 지적된 경우가 있어 항목별 논의 안건 수의 합은 35건, 17건, 3건보다 각각 크거나 같을 수 있음.
※ 비율 = 해당사항 지적 안건 수 / 총 심의 안건 수

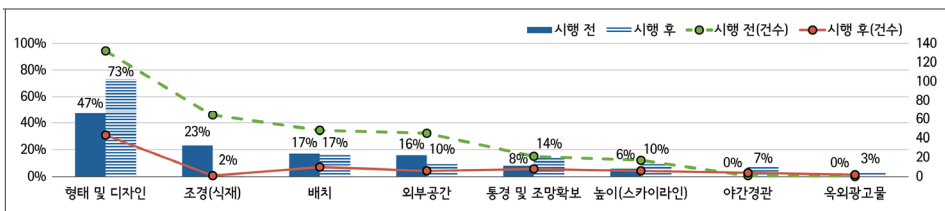
(2) 경관심의 시행 전후 심의내용 비교(건축물)

■ 형태 및 디자인에 대한 논의 빈도는 일부 증가, 심의내용은 전반적으로 큰 변화 없음

경관심의 시행 전후 심의내용의 변화를 알아보기 위해 건축물을 대상으로 경관심의가 시행되기 이전인 2012~2013년 건축심의의결서 278건과 경관심의와 건축심의가 통합심의된 2015~2016년 심의의결서 59건의 주요내용을 비교하였다. 경관심의 시행 전후로 논의 빈도에 가장 큰 차이를 보인 항목은 형태 및 디자인에 관한 사항으로 논의 빈도가 약 26% 증가한 것으로 나타났다. 조경(식재) 및 외부공간 등에 관한 사항은 오히려 경관심의 시행 후 논의 빈도가 감소한 것으로 조사되었다. 그밖에 통경 및 조망축 확보, 높이, 야간경관, 옥외광고물에 대한 논의 빈도가 소폭 상승하였으나, 수치의 변화가 미미하여 의미있는 변화로 보기 어렵다. 따라서 경관심의 시행 전후를 비교하면, 형태 및 디자인에 대한 논의 빈도는 일부 증가하였으나 전반적으로 심의내용은 큰 변화가 없는 것으로 판단된다.

[표 3-28] 경관심의 시행 전후 심의내용 비교(서울시 건축물)

구분		형태 및 디자인	조경(식재)	배치	외부공간	통경 및 조망	높이 (스카이라인)	야간경관	옥외 광고물	계
합계	건수	175	65	58	51	29	23	5	2	408
	비율	52%	19%	17%	15%	9%	7%	1%	1%	121%
시행 전	건수	132	64	48	45	21	17	1	0	328
	비율	47%	23%	17%	16%	8%	6%	0%	0%	117%
시행 후	건수	43	1	10	6	8	6	4	2	80
	비율	73%	2%	17%	10%	14%	10%	7%	3%	136%
증감비율		(+)26%	(-)21%	-	(-)6%	(+)6%	(+)4%	(+)7%	(+)3%	



※ 경관심의 시행 전 심의건수 총 278건, 경관심의 시행 후 심의건수 총 59건

※ 하나의 안건에서 여러 개의 항목이 중복 지적된 경우가 있어 항목별 논의 안건 수의 합은 278건, 59건보다 각각 크거나 같을 수 있음.

※ 비율 = 해당사항 지적 안건 수 / 총 심의 안건 수

2_경관심의 관련 주체 인식조사

1) 조사개요

(1) 목적 및 주요내용

■ 경관심의 운영평가 및 개선방향 의견 수렴

경관심의 관련 주체 인식조사는 현행 경관심의 운영에 대한 전반적인 인식과 서울시 경관심의 운영의 문제를 파악하고, 향후 개선방향에 대한 전문가들의 의견을 수렴하기 위하여 실시하였다.

주요내용은 경관심의가 지향해야 할 역할, 경관위원회 별도 운영의 필요성, 현행 경관심의 대상의 적합성, 경관심의에서 다루어야 할 내용과 현행 경관심의 기준, 경관심의 방법 제안으로 구분하였다.

(2) 대상

■ 서울인천 경관 관련 위원회 경관분야 위원 및 계획 실무자

조사대상은 서울시 경관 관련 위원회 심의위원, 인천시 경관위원회 위원, 계획 실무의 전문가를 포함하여 총 19인을 대상으로 인터뷰를 실시하였다.

서울시의 경우 건축위원회, 도시건축공동위원회, 도시계획위원회, 도시재정비위원회, 도시디자인위원회를 대상으로 도시설계, 건축계획, 경관 분야를 담당하는 위원을 선정하였다. 인천시의 경우 인천시 및 경제자유구역 경관위원회 위원을 조사대상에 포함하였다.

인천시는 국내 최초로 경관심을 시행한 도시로 경관심의 운영이 안정적으로 정착된 대표적 지자체로서, 서울시 경관심의 운영에 관한 비교진단과 개선방향에 대한 의견 수렴을 위하여 조사대상에 포함하였다.

계획실무의 전문가는 개발계획 또는 건축계획 관련 업종 종사자로서, 각종 위원회 심의경험이 있는 전문가를 대상으로 인터뷰하였다.

[표 3-29] 경관심의 관련 인식조사 개요

목적	경관심의에 대한 전반적인 인식과 현황 및 문제점, 개선방향에 대한 의견수렴
대상	· 심의위원 : 14인 - (서울시) 건축위원회 3인, 도시건축공동위원회 3인, 도시계획위원회 2인, 도시재정비위원회 1인, 도시디자인위원회 2인 - (인천시) 경관위원회 3인 · 민간사업자 : 5인
주요 내용	① 경관심의의 역할, ② 경관위원회의 필요성, ③ 경관심의 대상, ④ 경관심의 내용 및 기준, ⑤ 경관심의 방법

2) 경관심의 관련 부문별 인식

(1) 경관심의의 역할

■ 경관심의를 경관자원 보호와 주변과의 조화를 유도

경관심의의 역할에 대해서는 기본적으로 경관자원의 보호와 주변과의 조화를 유도하는 것으로 인식하고 있다. 경관심의를 개별 건축물 및 개발사업의 규제를 위한 수단이 아니라 원경, 중경 차원에서 주변과의 조화를 논의하고 저층부 공간의 공공성을 제고할 수 있는 우수한 계획 및 설계를 유도하는 유도적 성격의 제도로 자리매김해야 한다는 것이다.

서울시의 경우 현재 타 위원회와 통합심의로 이루어지고 있어 경관에 관한 논의가 심도 있게 이루어지지 못하고 있는 점에 대해서는 대체로 공감하였다. 그러나 경관심이라는 절차를 지속적으로 거칠 경우 장기적으로 도시의 경관자원을 보호하고 가치를 높이는 데 기여할 것으로 보았다.

■ 기존 도시관리제도의 사각지대를 보완하는 역할

전문가들은, 경관심의를 도입한 경관법의 취지는 기존 도시관리제도를 보완하는 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이었다고 보았다. 용도지역지구제, 지구단위계획 등 기존의 엄격한 도시관리제도의 관리대상에서 제외되어 있는 지역(또는 대상)의 경관을 관리하거나, 양호한 경관 형성을 위해 유도할 수 있는 수단으로서 경관심의를 운영할 수 있다는 것이다.

(2) 경관위원회 설치의 필요성

■ 별도 운영보다는 관련 위원회를 활용하여 경관심의를 보완하는 것이 효율적

경관위원회를 별도로 구성하는 것에 대해서는 심의위원 및 계획실무자 모두 유보적 입장이다. 서울시의 경우 개발 및 건축과 관련하여 부문별로 다수의 관련 위원회가 운영 중이며, 포괄적으로 경관부문까지 포함하고 있기 때문이다. 따라서 관련 위원회 간 역할 분담에 대한 합의를 통해 경관위원회의 역할과 심의대상을 명확히 하고 차별성을 가지고 운영하는 데는 중단기적으로 한계가 있다는 의견이다. 다른 의견으로는 한강 주변 등 특별관리가 필요한 지역으로 한정하여 중점적으로 심의하는 역할을 하는 조직으로 운영할 것을 제안하기도 하였다.

■ 경관관리정책, 원칙 및 기준 등을 지속적으로 논의하기 위한 기구로서 필요

현재 위원회별로 경관분야 심의가 이루어지면서 중점적으로 보는 항목이나 경관관리 원칙 또는 기준 등이 위원회별로 달라질 수 있다는 우려를 제기하였다. 경관위원회가 운영될 경우 동일한 위원들이 반복되는 심의과정을 통해 서울의 경관관리 원칙과 기준을 마련하고 공유할 수 있는 장점이 있으며, 이는 경관위원회의 중요한 역할이 될 것으로 보았다. 따라서 별도 위원회 구성이 아니더라도 이러한 역할과 기능을 수행할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

■ 심의의 일관성을 위해 위원 간 기본적인 합의형성을 위한 조직적 관리는 필요

유사한 심의대상임에도 위원회별로 심의방향과 지적사항이 달라 계획수립자 또는 사업자에게 혼란을 유발하는 경우도 문제로 제기되었다. 경관관리의 방향과 이에 부합하는 경관 심의의 원칙 및 기준이 일관성 있게 작동하기 위해서는 현행과 같이 분산된 심의로는 한계가 있음을 의미한다. 위원 간 기본적인 합의가 형성되기 위해서는 하나의 조직으로 운영되는 것이 효율적인 방안이 될 수 있음을 시사하였다.

(3) 경관심의 대상

■ 관리 사각지대에 있는 중소규모 건축을 대상으로 심의해야

기존의 건축심의 대상에서 제외되어 별도의 관리수단이 없는 중소규모의 건축물에 대한 관리가 경관심의 도입 취지임을 감안하면, 기존의 건축심의 등에서 제외된 16층 이하 중소규모 건축물에 대한 관리 확대가 필요하다는 의견이 있었다. 현재 중점경관관리구역에서는 소규모 건축물도 심의대상에 포함되어 있지만, 그 외 일반지역의 소규모 건축물을 경관심의 대상에 포함시키는 것에 대해서도 검토해야 한다고 전문가들은 제안하였다.

■ 지역특성을 고려하여 자치구별로 관리구역과 심의대상 설정 필요

현재 중점경관관리구역은 서울시 전체 차원에서 중점관리가 필요한 구역을 설정하고 있다. 그러나 지역별 세부특성을 관리하기 위한 미시적 구역이라기보다는 기본계획 차원에서 관련 계획과의 연계를 고려하여 광범위하게 설정한 구역이다. 이와 연계하여 경관심의 대상을 지역별로 소규모 건축행위를 대상으로 확대하자는 의견을 제시하였다. 즉 자치구별 또는 지구별로 보다 구체적인 지역과 심의대상으로 확대하여 운영할 경우 기존 심의와의 차별성을 확보할 수 있다고 보았다. 이를 위해서는 자치구에서 주도적으로 계획을 수립하고 관리의지와 수단을 가질 수 있도록 자치구의 역량을 강화하는 방향과 연계되어야 할 것으로 보인다.

(4) 경관심의 내용 및 기준

■ 경관심의를 주변과의 조화를 집중 검토, 이와 연계하여 중점 심의내용 정리

현행과 같이 건축심의 및 도시계획심의와 통합하여 심의할 경우 경관차원의 조정이 어려울 수 있다는 의견이 있었다. 경관심의에서는 기획설계 수준의 계획 상태에서 배치, 형태, 규모에 대한 논의를 하는 것이 바람직하다고 보았다. 이와 연계하여 경관심이가 중점적으로 보아야 할 경관심의 대상은 주변과의 조화 등이어야 하고, 특히 건축물의 세부 디자인에 대해서는 건축가의 창의성을 존중해 주어야 한다는 의견이다. 따라서 이 부분에 집중하여 심의에서 검토할 수 있도록 심의내용을 축소하여 운영할 것을 제안하였다.

■ 경관가이드라인은 보다 구체화, 이를 위해 특정지역 경관상세계획 필요

경관심의에 있어 기본적으로 고려할 수 있는 심의기준은 관련 계획에서 제시하고 있는 규제나 가이드라인이다. 현재의 경관체크리스트와 가이드라인은 서울시 전체를 대상으로 포괄적 내용을 담고 있기 때문에 기본적 내용을 확인하는 최소한의 참고자료로서 기능을 한다.

이에 대해, 자문위원들은 현행 경관심의 방식을 유지하면서도 경관부문 논의가 효율적이면서 심도 있게 진행되기 위해서는 보다 구체적인 가이드라인이 제시될 필요가 있다는 의견을 제시하였다. 안건 설명 후 짧은 시간 내에 계획 전체를 파악해야 하기 때문에 가급적 풍부한 자료가 뒷받침될 필요가 있다고 보았다. 이를 위해 지구단위계획구역은 지구단위 계획안의 경관상세계획을 수립하여 해당 구역의 경관을 집중 관리하는 방안이 있을 수 있으며, 향후 특정경관계획 정도의 계획을 통해 보다 지역차원의 구체적인 가이드라인이 제시될 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

■ 주변지역 현황을 알 수 있도록 심의도서 차별화 필요

특히 경관심의에 있어 주변지역과의 조화를 중점적으로 볼 필요가 있으므로, 심의도서에 서 주변지역의 맥락을 확인할 수 있도록 도서가 강화되어야 한다는 의견이다. 현재 개발 계획 같은 대규모 단지형 계획은 비교적 주변지역의 상황을 파악할 수 있는 자료를 심의 자료에 제시하고 있으나, 자치구에서 시행하는 소규모 건축물의 경우 가로입면도 등 주변 지역 현황 자료 제시가 미흡하다고 보았다.

계획실무자의 입장에서는 경관심의 시 제출물을 간소화하자는 의견을 제시하였다. 경관기본계획에서 제시하는 체크리스트 같이, 기획설계수준의 배치, 형태, 볼륨 및 외관재료 등에 대한 검토를 통하여 주변지역과의 조화를 우선적으로 판단할 수 있는 자료 중심으로 정리할 필요가 있다는 의견이다. 대규모 개발사업을 대상으로 하는 부지의 경우에는 통경축, 스카이라인 등을 파악할 수 있는 자료 제출이 중심이 되어야 한다고 제안하였다. 특히 현황자료 제출이 부족한 건축물심의의 경우 건축법상 주도로를 기준으로 일정거리(예, 계획대지 기준으로 하여 좌우 약 50m 이내 등 계획되는 건축물의 규모를 고려하여 일정 가로의 현황을 같이 판단할 수 있는 가로입면도 등 자료 제출) 등 가이드라인이 제시될 필요가 있다는 의견이다.

(5) 경관심의 방법

■ 기획설계 단계에서 사전협의하는 단계적 절차가 바람직

경관과 관련된 사항은 주로 기획설계 단계에서 결정되기 때문에 초안수준의 기획설계 단계에서 관련 부서와 전문가가 함께 계획방향을 협의하고(현황 및 기초자료, 기획설계 수준으로 제출하여 사전검토단계의 결과물 작성에 관한 노력을 축소할 필요), 이를 반영하여 설계안 작성 후 심의를 시행하는 것이 바람직하다고 보았다. 소위원회를 구성하여 본 심의 전에 사전협의 역할을 할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다는 의견이다.

■ 경관심의 전담조직 일원화 필요

현재 서울시에서는 경관심의의 운영을 하나의 부서에서 관리하는 것이 아니라, 건축위원회, 도시계획위원회, 도시재정비위원회 등 통합심의하는 관련 위원회의 담당부서에 해당업무가 분산되어 있다. 따라서 심의위원의 입장에서는 어느 위원회와 통합심의하느냐에 따라 경관심의가 차지하는 비중이 다르게 느껴진다는 의견이 있었다. 예를 들어 일부 위원회에서는 심사위원용 경관체크리스트를 반드시 작성하여 제출하도록 하고 있으나, 일부 위원회에서는 심사위원용 경관체크리스트의 작성을 생략하기도 한다. 이처럼 해당위원회 운영부서의 방침에 따라 경관과 관련한 논의의 경중이 달라져 일관성 있는 경관심의가 이루어지지 않고 있다는 것이다. 따라서 일관성 있는 경관심의 운영을 위하여 전담조직을 일원화할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

■ 행정차원의 전문적 지원 필요

도시계획위원회, 도시재정비위원회, 도시건축공동위원회에 상정되는 개발사업의 안전에 대해서는 서울시 도시계획상임기획단에서 사전검토를 실시하고 있다. 이때 경관분야의 의견이 일부 포함되기도 하나 대체적으로 도시계획분야에 대한 검토가 이루어진다. 더욱이 심의건수가 가장 많은 건축심의 안전에 대해서는 사전검토가 이루어지지 않고 있다. 심의 내용에 대해서는 전적으로 심의위원의 재량으로 논의가 진행되어야 하나, 심의위원이 모든 심의안을 깊이있게 검토하는 것은 한계가 있다는 의견이다. 따라서 경관심의 안전에 대하여 경관전문 검토위원이 상정된 심의안을 먼저 검토하고 중요 검토사항 등을 정리하여 심의위원에게 배포할 것을 제안하였다. 중점적으로 검토하여야 할 맥락에 대해 미리 정리해 주면 효율적인 진행이 가능할 수 있다는 의견이다.

3_경관심의 운영실태 분석 종합 및 개선방향

1) 운영실태 분석 종합

(1) 총별 평면, 구조, 설비, 방재 등의 계획을 모두 포함한 기본설계 완료 후 경관 통합심의 경관심의를 건축/개발심의회와 통합하여 진행되는 특성상 건축/개발심의회에서 요구하는 사항에 대한 계획이 완료된 후 심의가 진행된다. 이 때문에 설계가 상당부분 이루어진 상태에서 규모, 배치의 변경이 지적되는 경우 계획안의 재작성 등에 따른 사업지연으로 사업자의 부담이 가중된다. 다시 말해 통합심의회에 따라 경관심의회가 계획의 최종단계에서 시행되는 것은 배치, 규모, 형태 등을 적극적으로 심의하는 데 한계가 있다. 따라서 배치, 규모, 형태 등 경관에 관한 논의와 논의 결과의 반영이 효율적으로 이루어지기 위해서는 건축 및 개발사업의 시행주체 및 설계자가 기획단계의 초기부터 계획내용을 협의할 수 있도록 경관심의 프로세스의 개선이 필요하다.

(2) 경관심의도서의 미제출 및 항목 누락 빈번, 경관체크리스트의 미제출·단순표기·오류 빈번
국토부 경관심의 운영지침에 심의도서 작성항목과 작성방법을 명시하였으나, 실제로 경관 현황조사, 경관기본방향 등 경관상 중요한 계획항목이 누락되는 경우가 많았다. 또한 사업자는 경관체크리스트에 해당 항목에 대한 내용을 반영하였다면 어떻게 반영하였는지, 미반영하였다면 그 사유가 무엇인지 기술하여 심의에서 논의될 수 있도록 하여야 한다. 그러나 경관체크리스트를 제출하지 않거나, 반영/미반영을 단순표기하여 제출하는 경우가 빈번하였다. 또한 심사위원용 체크리스트는 거의 활용되지 않는 것으로 나타나 경관체크리스트가 취지에 맞게 활용되지 못하고 있음을 알 수 있었다. 이를 해결하기 위하여 심의도서를 제출하는 사업자와 심의도서를 최종확인하는 담당 공무원이 심의도서와 경관체크리스트 작성방법을 명확히 숙지할 수 있도록 지속적인 교육과 홍보가 필요하다.

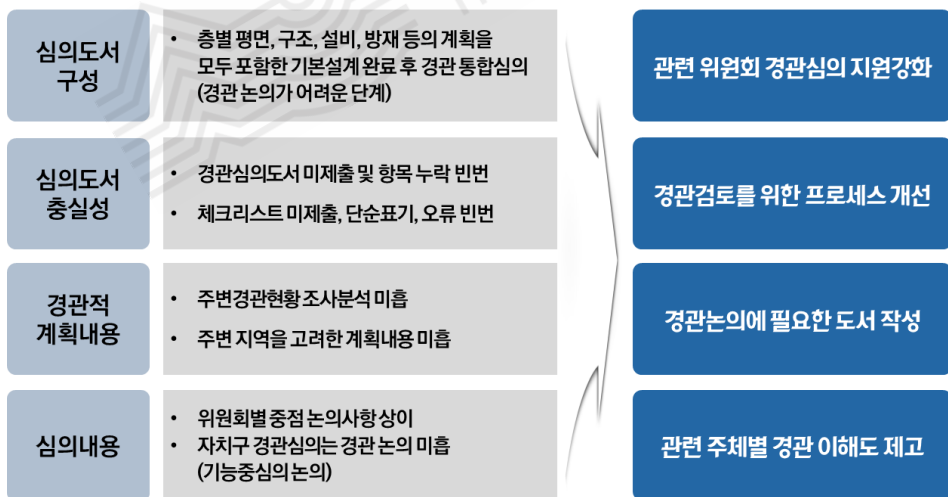
(3) 주변 경관현황 조사분석 및 주변 지역을 고려한 계획내용 미흡

경관심의회는 주변과의 관계를 중심으로 계획내용의 적합성을 확인해야 하므로 심의위원이 해당 내용을 확인할 수 있도록 심의도서를 작성하여야 한다. 국토부 경관심의 운영지침에도 이러한 심의도서 작성의 취지를 고려한 심의도서 작성방법이 제시되어 있다. 그러나

심의도서 분석 결과 주변지역 경관현황 분석은 누락되거나 단순 현황 사진만 첨부하는 경우가 많았으며, 주변과의 관계를 확인할 수 있는 계획자료 작성이 미흡한 것으로 확인되었다. 따라서 심의도서에 반드시 포함되어야 할 경관현황 분석의 범위와 방법, 계획도면 작성 범위 및 계획내용 표현 방법에 대한 가이드라인을 재정비할 필요가 있다. 또한 심의도서를 직접 작성하는 사업자와 심의도서 작성방법을 안내하고 최종 확인하는 담당 공무원의 이해도 제고 방안도 함께 마련되어야 한다.

(4) 위원회별 중점 논의사항 상이

개발사업의 심의 위원회별 논의사항을 분석한 결과 유사한 사업내용에 대해서도 위원회별로 중점 논의대상이 상이한 것으로 확인되었다. 이는 경관심의 시 주요 논의사항의 기준으로 삼을 수 있도록 마련한 경관체크리스트가 심의에서 제대로 활용되지 못하기 때문이다. 또한 심의위원 간에 경관에서 중점적으로 심의해야 할 원칙에 대한 합의가 부족하여 객관적이고 일관된 논의가 이루어지지 않고 있음을 의미한다. 따라서 경관체크리스트 등 현재 마련되어 있는 경관심의 가이드라인의 적극적인 활용과 함께 경관심의의 기준에 대한 위원 간의 공감대를 형성할 수 있는 조직적 관리가 필요하다.



[그림 3-12] 경관심의 운영진단 및 개선방향

2) 경관심의 개선방향

경관심의 관련 주체를 대상으로 한 경관심의 운영실태와 개선방향에 대한 의견조사 결과, 경관심의 운영 개선방향은 다음과 같이 크게 다섯 가지로 종합될 수 있다.

(1) 경관심의는 지역특성의 보호와 조화로운 경관 유도를 위해 역할을 강화

기존 심의와 경관심의의 차별성에 대한 문제제기의 근본적 원인은 기존 심의와의 역할 또는 기능의 차별화가 제도적으로 이루어져 있지 않은 것에 있다고 할 수 있다. 이는 동경도 사례나 인천시 사례와 같이 경관심의와 기타 심의의 기능을 제도적으로 또는 운영방식으로 구분해 놓고 경관심의를 운영하는 방식에서 알 수 있다.

우리나라의 경관심의는 기존 도시관리제도를 경관적 측면에서 보완하는 역할이 강하다. 즉 도시관리 사각지대에 있는 개발 또는 건축행위에 대해 주변 경관자원을 배려하여 지역 맥락과의 조화를 유도하는 역할을 수행해야 한다. 서울시의 경우 모든 자치구에서 16층 이상 건축물은 건축심의 대상이나, 그 이하 규모의 심의대상은 자치구에 따라 다양하다. 경관심의는 지구단위계획 같은 경직된 관리제도를 수립하지 않고 가이드라인과 심의를 통해 기본적인 유도수단으로 활용할 수 있어, 도시경관의 가치를 높이기 위한 수단으로서 유효성이 있다고 보아야 할 것이다. 다만 현재 여건상 운영의 한계를 고려하면 경관심의 역할을 단계적으로 강화해 나갈 수 있는 방안 모색이 필요하다.

(2) 경관위원회는 서울시 경관원칙 정립 역할을 부여, 위원회 운영방식은 개선 필요

경관위원회는 서울시 경관정책의 일관성을 유지할 수 있도록 경관관리의 원칙 및 기준에 대한 합의를 형성하는 기구로서의 역할이 중요하다는 인식은 수용할 필요가 있다. 그러나 관련 위원회가 다수 운영 중이고, 위원회 증설이 또 다른 규제로 인식될 수 있는 여건을 감안할 경우 별도의 경관위원회를 추가로 설치하는 방식은 신중히 검토할 필요가 있다. 따라서 현 시점에서는 기존에 있는 관련 위원회 운영방식을 보완하는 방향으로 개선방안을 검토하는 것이 현실적이라고 판단된다. 경관위원회의 별도 운영에 대해서는 지속적인 모니터링과 위원회 간 역할분담을 고려하여 단계적으로 도입하는 것이 바람직할 것이다.

(3) 심의 시 경관부문 논의가 가능한 도서제출 필요

경관심의회는 주변지역과의 조화를 주요 논점으로 해야 한다는 데 대부분의 의견이 일치하였다. 따라서 경관심의회에서 계획안에 대해 주변과의 조화를 보다 심도 있게 검토할 수 있는 심의도서 제출이 중요할 것이다. 또한 서울시 전체를 대상으로 한 큰 차원의 가이드라인과 함께, 지역별 경관특성에 따라 특정지역별로 차별화되고 구체화된 가이드라인도 지속적으로 마련되어야 할 필요성이 있다.

(4) 경관분야 논의 확대를 위한 심의 프로세스 개선 필요

현재 관련 위원회에서 통합심의 운영방식을 유지하면서 보다 심도 있는 경관부문 논의를 위해서는 절차 개선이 필요하다는 인식을 공유했다. 경관심의 절차는 관련 사례를 참고해 볼 때 사전심의방식을 도입하는 방향을 검토할 수 있다. 경관부문 심의가 대체로 개별 건축물 단위보다는 집합적이며 단지 차원의 계획안에서 주로 이루어질 수 있으므로, 기본설계까지 완료한 단계보다는 그 이전의 기획단계에서 협의하는 방식이 검토될 수 있다.

(5) 경관심의 전담조직 일원화 및 행정차원의 전문적 지원을 통해 논의 효율성 제고

현재 6개의 관련 위원회 담당부서에 일임되어 있어 통합심의 시 경관심의 운영방식에 일관성이 부족한 한계가 있음을 확인하였다. 이를 극복하기 위하여 경관심의 전담조직의 정비를 검토할 필요가 있다. 또한 모든 심의안건에 대하여 심의위원이 깊이있게 검토하는 것은 시간적 한계가 있으며, 이를 개선하기 위하여 행정의 전문적인 지원이 필요하다는 의견이 공통적으로 제기되었다. 따라서 경관심의 안건에 대해서는 중점검토 사항에 논의를 집중할 수 있도록 행정조직 내에 사전검토를 지원할 수 있는 경관전문 검토위원을 두어 심의 효율성을 제고하는 것이 바람직하다.

	주요의견	개선방향
경관심의 역할	위원 경관자원 배려, 지역맥락과 조화 유도, 장기적으로 유효한 수단으로서 역할 필요	지역특성 보호와 조화로운 경관 유도 등 경관심의 역할강화
	위원 기존 도시관리제도를 보완하는 역할	
경관위원회 설치 필요성	위원·사업자 경관관리 원칙 및 기준 합의 형성, 일관성 유지	관련 위원회 심의방식 유지 및 운영방식 개선
	위원·사업자 관련 위원회를 활용하여 보완하는 것이 효율적	
경관심의 내용 및 기준	위원 주변과의 조화를 집중검토할 수 있는 심의도서 필요	심의도서 기준 마련 및 경관가이드라인 구체화
	위원·사업자 특정지역별 구체적 가이드라인 필요	
경관심의 운영	위원·사업자 기획설계단계에서 사전협의하는 단계적 절차	단계적 절차 경관 논의 확대
	위원 관련 위원회 통합심의 시 경관분야 논의 확대 필요	
전담조직 (행정)	위원·사업자 심의 운영 및 도서 등에 대한 일관된 행정지원 필요	전담행정조직의 일원화 및 전문화
	위원 행정차원에서 심의안전에 대한 전문적 검토 지원 필요	

[그림 3-13] 경관심의 관련 주체 인식조사 결과 및 개선방향

04

국내외 경관심의 운영사례와 시사점

- 1_동경 신주쿠구
- 2_인천시 및 IFEZ(Incheon Free Economic Zone)
- 3_사례분석 종합 및 시사점

04 | 국내외 경관심의 운영사례와 시사점

경관관리를 위한 협의 또는 심의제도의 해외사례로는 경관심의와 함께 도시환경을 종합적·체계적으로 계획·관리하고자 기본구상 단계와 실시계획 단계에서 경관검토 과정을 운영)하고 있는 일본 동경도 신주쿠구의 경관사전협의 및 경관심의회 제도를 조사하였다. 국내사례는 우리나라 최초로 경관조례를 수립하여 경관심의를 운영하고 있는 인천광역시와 인천경제자유구역(이하 IFEZ)의 경관심의제도를 조사하였다.

1_동경 신주쿠구

1) 일본 경관관리(심의) 체계

■ 동경도 내 일부 구시정촌을 자체적으로 경관관리 권한을 가지는 경관행정단체로 지정
동경도는 경관법에 따라 동경도 내 23개구 중 19개구¹⁰⁾를 경관행정 자주권을 가지는 경관행정단체로 지정하여 지역차원의 경관을 관리한다. 경관행정단체는 해당 구시정촌 내의 개발 및 건축행위의 신고 및 허가를 자체 시행하며, 동경도 경관계획을 반영한 지역 경관계획을 수립하여 구체적인 규제와 유도를 통해 경관을 관리한다.

신주쿠구는 2008년 7월 18일에 경관행정단체로 인정받아, 2009년 4월 1일부터 신주쿠구 경관마치즈くり계획(경관법 제8조)을 운영하고 있다. 2009년 4월 시행된 신주쿠구 경관마치즈くり계획을 토대로 ‘마을의 기억을 살린 아름다운 신주쿠구’를 경관관리·형성의 목표로 정하고 양호한 경관형성을 위해 노력하고 있다.

9) 김진욱·이인성·김한배, 2011, 「도시경관의 통합적 개선 추진방안 연구」, 국토해양부

10) 세타가야구(世田谷区), 신주쿠구(新宿区), 고우토우구(江東区), 아다치구(足立区), 스기나미구(杉並区), 스미다구(墨田区), 미나토구(港区), 메구로구(目黒区), 시나가와구(品川区), 에도가와구(江戸川区), 이타바시구(板橋区), 아라가와구(荒川区), 네리마구(練馬区), 다이토구(台東区), 시부야구(渋谷区), 오타구(大田区), 분쿄구(文京区), 키타구(北区), 토시마구(豊島区)

2) 행정조직

■ 경관(마치즈쿠리)과에서 도시경관의 유도 및 형성에 관한 업무 총괄

동경도에서는 도시정비국 도시건설정책부의 녹지경관과에서 경관계획 수립, 경관협의 및 심의, 경관형성 사업 등 경관과 관련한 정책의 수립에서부터 관리, 형성을 총괄한다. 동경도 녹지경관과에서는 경관계획 및 지구별 경관형성가이드라인을 수립하여 동경도 차원의 도시경관 형성의 미래상 및 원칙을 제시한다. 이를 토대로 일정규모 이상의 건축물 조성과 개발행위에 대하여 경관신고 및 경관사전협의 등을 운영하고 있다. 또한 가로경관 형성 등을 위해 자체적으로 경관사업 및 협정을 추진하고, 구시정촌의 경관사업 자원제도를 운영한다.

신주쿠구에서도 동경도와 마찬가지로 도시계획부 경관마치즈쿠리과에서 경관과 관련한 정책의 수립에서부터 관리, 형성에 대한 업무를 총괄한다. 신주쿠구의 경관계획 및 각종 지구별 경관형성가이드라인을 수립하고, 경관사전협의 및 행위의 신고, 경관심의회의 운영, 건축협정 등을 관리한다.



[그림 4-1] 동경도 및 신주쿠구 경관행정조직도

3) 경관사전협의

(1) 행위신고 및 경관사전협의의 절차

■ 통상적으로 개발 및 건축행위 신고 6개월 전 계획내용에 대한 사전협의 실시

동경도는 경관계획을 통해 동경도 전체를 경관기본축, 경관형성특별지구 및 일반지역으로

지구 구분을 설정하여, 양호한 경관형성을 위한 방침 및 행위제한에 대한 경관형성기준을 마련하였다. 이를 토대로 구분지구별로 일정규모 이상의 개발 및 건축행위를 추진하기 위해서는 경관형성기준을 계획에 반영하여 행위신고를 한다. 이때 경관행정단체인 구시정촌이 경관법에 근거한 경관계획을 수립한 경우에는 도가 설정한 구분지구 및 경관형성기준을 대신하여 해당 구시정촌의 기준을 적용한다.

경관법에 따라 행위신고일로부터 30일간은 착공이 제한되기 때문에 일반적으로 착공 30일 전에 행위신고가 이루어진다. 그러나 행위 착수 30일 전이라는 단계에서는 대폭적인 계획 변경이 실제적으로 곤란하기 때문에 기본구상 단계에서부터 사업자와의 유연한 협의를 위해서 많은 경관행정단체에서 법률상의 신고절차 전에 사전협의제도를 시행한다.¹¹⁾

신주쿠구의 경우 신주쿠 경관마치즈くり 조례 시행규칙 제4조 별표 제1에 의해 건축물, 공작물, 개발사업 등의 유형과 규모별로 행위신고 15~60일 이전에 경관사전협의를 실시하도록 정하고 있다. 그러나 신주쿠구 경관 담당자 인터뷰에 따르면 계획 초기단계에서의 원활한 협의를 위해 통상적으로는 행위신고 약 6개월 전에 사전협의를 실시하고 있다.

[표 4-1] 신주쿠구 경관사전협의서 제출일

구분		경관사전협의서 제출일
건축물	연면적 3,000㎡ 이상, 그리고 높이 20m 이상	행위신고 60일 이전
	연면적 1,000㎡ 이상, 또는 높이 15m 이상	행위신고 30일 이전
	기타(그외)	행위신고 15일 이전
공작물		행위신고 15일 이전
개발사업		행위신고 15일 이전

(2) 경관사전협의 대상

■ 신주쿠구는 비교적 소규모 건축 및 개발행위에 대해서도 경관사전협의 실시

동경도에서는 경관기본축, 경관형성특별지구 및 일반지역의 구분지구별로 신고대상을 정하고 있다. 이 중 고도이용지구, 특정가구, 도시재생특별지구, 시가지재개발사업, 재개발

11) 김진욱·이인성·김한배, 2011, 「도시경관의 통합적 개선 추진방안 연구」, 국토해양부

촉진지구, 특례용적률적용지구 등의 도시개발제도를 활용한 대규모 건축행위에 대해서는 경관사전협의를 거치도록 하였다.

[표 4-2] 동경도 신고대상 행위 및 규모

구분		경관기본축					경관형성특별지구			일반지역		
		임해 臨海	스미다 가와 隅田川	칸다가와 神田川	다마가와 조스이 玉川上水	고쿠분지 가이센 国分寺崖線	구릉지 丘陵地	문화재정원 등 文化財庭園等	수변 水辺	오가사와라 小笠原	일반지구	
건축물의 신축, 증축, 개축 또는 이전, 외관 변경이 되는 수선, 모양·색채 변경		높이 15m 또는 연면적 3,000㎡ 이상	높이 15m 또는 연면적 1,000㎡ 이상		높이 10m 이상	높이 10m 또는 연면적 1,000㎡ 이상	높이 10m 이상	높이 20m 이상	높이 15m 또는 연면적 3,000㎡ 이상 (스미가와와 기준 적용)	지상 3층 이상 또는 연면적 300㎡ 이상	[특별규] 높이 60m, 또는 연면적 30,000㎡ 이상 [시정촌] 높이 45m, 또는 연면적 15,000㎡ 이상	
공 작 물 의 건 설 등	굴뚝, 철주, 장식탑, 기념탑, 관람탑 등과 관련된 것	높이 15m 이상			높이 10m 이상			높이 20m 이상	높이 15m 이상	굴뚝종류: 높이 6m 초과(그 외는 경관계획 참조)	[특별규] 높이 60m 이상 [시정촌] 높이 45m 이상	
	승강기, 직하형· 회전형 놀이기구 등	높이 15m 또는 연면적 3,000㎡ 이상	높이 15m 또는 연면적 1,000㎡ 이상		높이 10m 이상	높이 10m 또는 연면적 1,000㎡ 이상	높이 10m 이상	높이 20m 이상	높이 15m 또는 연면적 3,000㎡ 이상 (스미가와와 기준 적용)	높이 10m 초과	[특별규] 높이 60m, 또는 연면적 30,000㎡ 이상 [시정촌] 높이 45m, 또는 연면적 15,000㎡ 이상	
	제조시설, 저장시설, 유희시설, 자동차차고 등과 관련된 것	높이 15m 또는 연면적 3,000㎡ 이상	높이 15m 또는 연면적 1,000㎡ 이상		높이 10m 이상	높이 10m 또는 연면적 1,000㎡ 이상	높이 10m 이상	높이 20m 이상	위와 동일	높이 8m 초과	위와 동일	
	그 외 공작물	교량과 같은 공작물로 하천, 운하 등을 횡단하는 것	교량과 같은 공작물로 하천을 횡단하는 것		- 다마가와조 스이를 횡단하는 공작물 - 묘지공원 등: 구역면적 3,000㎡ 이상	묘지공원 등 : 구역면적 3,000㎡ 이상		-	교량과 같은 공작물로 하천, 운하 등을 횡단하는 것	교량과 같은 공작물로 하천을 횡단하는 것	-	
개발행위		개발구역의 면적 3,000㎡ 이상							-	-	개발구역의 면적 500㎡ 이상	40ha(수림지 15ha 이상 포함한 경우 20ha 이상)
토지개간, 토석채취, 광물 채굴 등 토지형질 변경		-	-	-	-	조성면적 3,000㎡ 이상	-	-	-	조성면적 1,000㎡ 이상	조성면적 10ha 이상	
실외에 토석, 폐기물, 재생자원 등의 물건 퇴적		-	-	-	-	조성면적 3,000㎡ 이상	-	-	-	조성면적 2,000㎡ 이상	조성면적 15ha 이상	
수면 매립 또는 간척		조성면적 15ha 이상	-	-	-	조성면적 3,000㎡ 이상	-	-	-	조성면적 1,000㎡ 이상	조성면적 15ha 이상	

[자료] 도쿄도 도시정비국(신고행위) : http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/keikan/machinami_02_ichiran.pdf

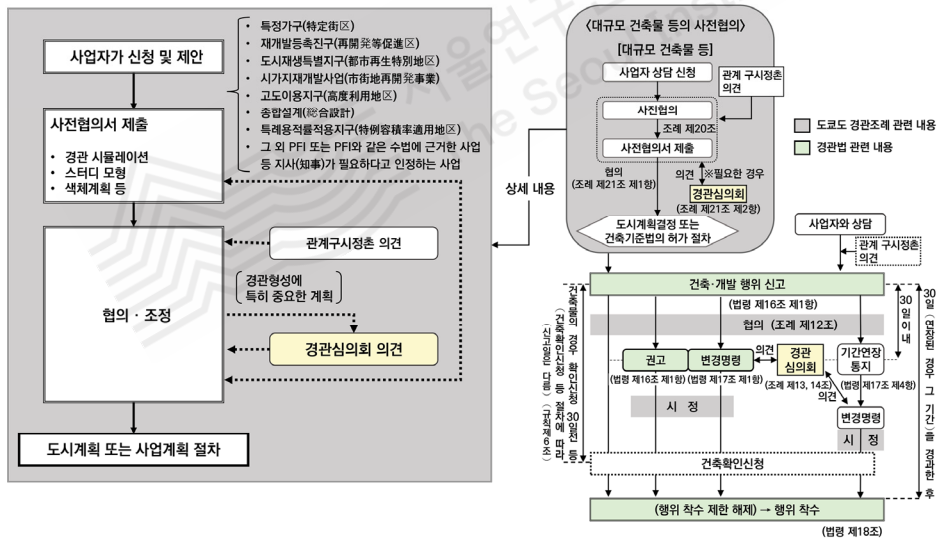
[표 4-3] 동경도 경관사전협의 대상 및 협의시기

해당 도시개발제도	경관사전협의 시기
시가지 재개발사업 및 고도이용지구	민간개발과 연락조정회의 ¹²⁾ 의 30일 이전까지
특정가구	동경도 특정가구운용기준에 근거하여 신고서류 제출 30일 이전까지
도시재생특별지구	도시재생특별장치법 제37조에 근거하여 도시계획 제안 30일 이전까지
재개발 등 촉진구를 정하는 지구계획	동경도 재개발 등 촉진지구를 정하는 지구계획 운용기준에 근거하여 기획제안서 제출 30일 이전까지
총합설계 ¹³⁾	허가신청 30일 이전까지
특례용적률적용지구	특례용적률 한도의 지정신고 30일 이전까지
PFI법* 및 PFI적 수법**에 근거한 사업 (경관기본촉 및 경관형성특별지구 내 한정)	사업요구수준서(안)를 책정하기 전까지
철도역사 구역 내의 개발사업	철도역사 구역 내 등의 개발사업에 관한 지도기준에 근거한 검토위원회 30일 이전까지

* 민간자본 활용에 의한 공공시설 정비 촉진에 관한 법률

** PFI법에 의한 수속절차에 근거하지는 않으나 PFI방식(공공시설의 정비에 있어서 설계·건설·운영까지를 일괄하여 민간 부문이 주도함으로써, 민간의 자제를 살린 효율적인 시설 정비와 질 높은 공공서비스의 제공을 도모하고자 하는 수법)에 의해 정비되는 사업

[자료] 신주쿠구 도시계획부 경관·마치즈쿠리과, 2016, 신주쿠구 경관사전협의·행위 신고 안내서



[자료] 도쿄도 도시정비국(東京都都市整備局) 홈페이지 내용 재정리

[그림 4-2] 동경도 사전협의 및 경관심의 과정

12) 시가지재개발사업의 원활한 추진을 도모하기 위하여 도시계획의 결정 과정에서 관계부서가 협의, 조정하는 절차임.

13) 건축기준법에서 특례적으로 규제완화를 인정하는 제도 중 하나로, 공개공지 확보에 의한 시가지환경의 정비 개선에 이바지하는 계획을 평가하여, 용적률·높이제한·사전제한 등을 완화하는 제도임.

경관행정단체로 지정된 신주쿠구에서는 동경도의 기준보다 확대해 소규모 건축물을 신고 대상에 포함하고, 모든 신고대상의 행위에 대해 경관사전협의를 시행하고 있다. 일반적으로 높이 10m 이상 또는 연면적 300㎡ 이상인 건축물과 개발면적 1,000㎡ 이상의 개발행위는 경관사전협의를 거친 후 행위신고를 하여야 한다.

[표 4-4] 신주쿠구 신고 대상 규모

구분지구	건축물 신축 등*		공작물 신축 등*		개발행위
	높이	연면적	공작물 높이		개발면적
수변·녹지 경관의 칸다가와·묘소지가와 지구 (水とみどりの神田川・妙正寺川地区)	>10m	>300㎡	>10m		>1,000㎡
역사적인 분위기의 소토보리(해자) 지구 (歴史あるおもむき外濠地区)	>10m	>300㎡	>10m	옹벽>2m	>1,000㎡
신주쿠교엔 녹지와 조망보전지구 (新宿御苑みどりと眺望保全地区)	>10m	>300㎡	>10m		>1,000㎡
멋들어진 거리 카쿠라자카지구 (粋なまち神楽坂地区)	>7m	>300㎡	>7m		>1,000㎡
엔터테인먼트 시티 가부키초 지구 (エンターテインメントシティ歌舞伎町地区)	>15m	>500㎡	>15m		>1,000㎡
오차이의 삼림보전지구 (落合の森保全地区)	처마높이 >7m	>300㎡	>7m	옹벽>2m	>500㎡
정취와 역사가 있는 요츠야역 주변 지구 (潤いと歴史がある四谷駅周辺地区)	>10m	>300㎡	>10m		>1,000㎡
일반지역 (一般地域)	>10m	>300㎡	>10m		>1,000㎡

* 건축물의 신축, 증축, 개축 또는 이전, 외관 변경에 해당하는 수선 또는 모양 및 색채 변경

** 공작물의 신설, 증설, 개축 또는 이전, 외관 변경에 해당하는 수선 또는 모양 및 색채 변경

[자료] 신주쿠구 도시계획부 경관·마치즈くり과, 2016, 신주쿠구 경관사전협의·행위 신고 안내서

(3) 경관사전협의 방법

■ 행위의 규모에 따라 서류협의와 대면협의로 구분하여 진행

기본계획·설계단계에서는 경관사전협의를 통해 경관마치즈くり계획 및 경관가이드라인 등을 토대로 계획안을 검토한다. 이때는 설계의 대략적인 도면과 설계컨셉, 경관에 대한

고려사항을 기술한 경관계획서 등을 제출한다.

사전협의 방법은 협의 대상의 규모에 따라 서류협의와 대면협의로 구분하여 실시한다. 신축 건축물의 경우 연면적 3,000㎡ 이상이면서, 건축물의 높이가 20m를 넘는 것에 대해서는 대면협의를 실시하게 된다. 대면협의에는 행정 내의 직원 그리고 전문가, 학식경험자 등의 경관어드바이저, 그리고 설계자 및 사업자가 참여하게 된다. 그 외에 소규모 건축물과 경관상의 영향을 미치지 않는다고 판단되는 행위에 대해서는 경관사전협의서로 제출된 서류를 토대로 행정 내부에서 대부분의 사항을 결정한다.

[표 4-5] 신주쿠구 대면협의의 대상규모

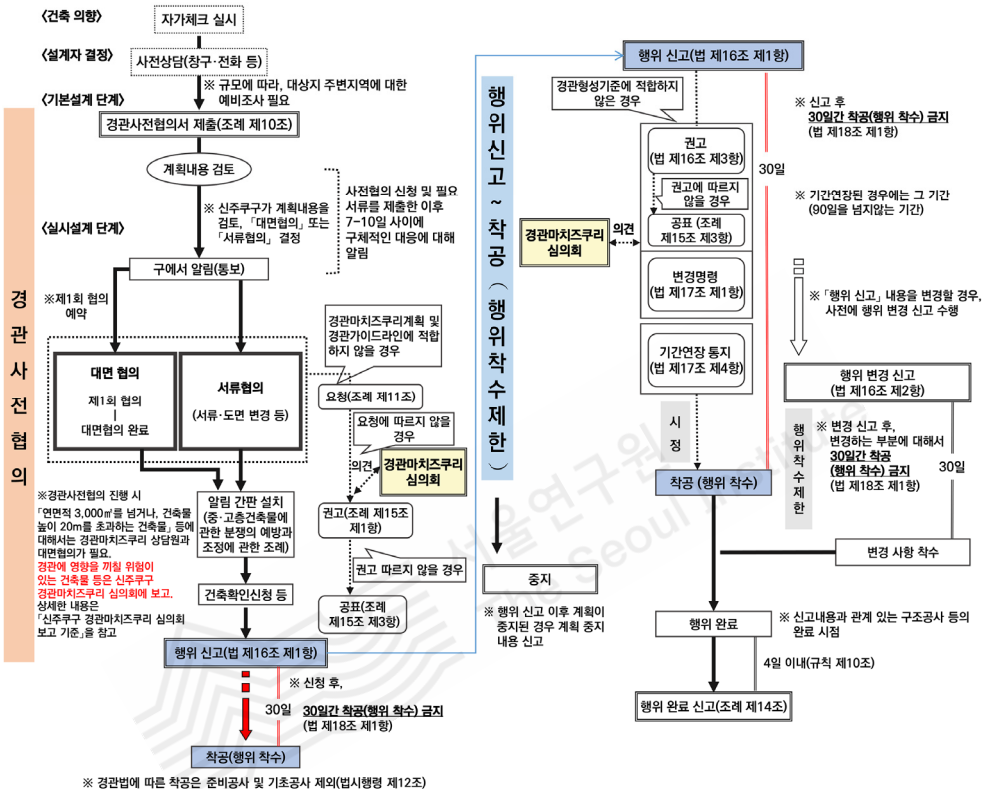
구분		대면협의 여부
건축물	연면적 3,000㎡ 동시에 높이 20m를 넘는 것	필수
	연면적 1,000㎡ 또는 높이 15m를 넘는 것	필요에 따라
	기타(그외)	필요에 따라
공작물	높이 20m를 넘는 것	필수
	높이 15m를 넘는 것	필요에 따라
	기타(그외)	필요에 따라
개발사업		필요에 따라

■ 대규모 건축 및 개발행위는 필요시 경관심의회를 경우

경관사전협의 시 건축물의 규모, 도시개발제도, 지역적 특성 보호를 고려하여 경관에 중요한 영향을 끼칠 우려가 있는 대상에 대해서는 경관심의회에 보고를 하여야 한다. 경관심의회 보고대상은 연면적 30,000㎡, 높이 60m 이상, 또는 부지면적 5,000㎡ 이상의 대규모 건축물과, 고도이용지구, 시가지재개발사업, 재개발촉진지구, 도시재생특별지구 등의 도시개발제도를 활용하여 신축 또는 증축되는 건축물이다. 이중 특정 도시개발제도를 활용하여 조성되는 건축물로 동경도의 경관사전협의 대상에 포함되는 경우에는 동경도와 신주쿠구 양쪽 모두의 경관심의회를 거쳐야 한다.

또한 경관사전협의과정에서 경관마치즈くり계획 및 경관가이드라인에 적합하지 않을 경우 신주쿠구 경관마치즈くり 조례 제11조에 따라 계획내용의 변경을 요청할 수 있는데, 사업자가 해당요청에 따르지 않을 경우 경관심의회를 거쳐 같은 조례 제15조 1항 및 3항

에 따라 권고와 공표절차를 진행할 수 있다. 행위신고 과정에서도 계획내용이 경관형성기준에 적합하지 않을 경우 경관법 제16조 및 제17조에 따라 계획변경을 권고 및 명령할 수 있는데, 이때에도 경관심의회의 의견을 듣도록 되어 있다.



[자료] 신주쿠구 도시계획부 경관마치즈쿠리과, 2016, 신주쿠구 경관사전협의·행위 신고 안내서(재정리)

[그림 4-3] 신주쿠구 경관사전협의 및 행위신고 과정

(4) 경관사전협의의 도서

■ 기본계획 수준의 도서로 계획내용 사전협의

신주쿠구에서는 ‘경관사전협의 행위의 신고 입문서’를 통해 건축물, 공작물, 개발행위에 따라 경관사전협의의 시 제출해야 할 도서목록과 기본적인 도서작성방법을 제시하고 있다. 행위의 유형별로 반드시 제출하여야 할 도서를 구분하고 있으며, 기획단계의 사전협의임을 고려하여 제출도서의 상세내용이 모두 확정될 필요가 없음을 명시하고 있다.

[표 4-6] 신주쿠구 건축물 경관사전협의 제출도서

제출도서	건축물의 신축			비고
	① 연면적 3,000㎡, 동시에 높이 20m를 넘는 것	② 연면적 1,000㎡ 또는 높이 15m를 넘는 것	가타	
경관사전협의서	○	○	○	제1호 양식의 제1면 및 제2면을 기입할 것
부근 조감도	○	○	○	주택지도 가능(계획부지가 확인가능하도록 표시)
2방향 이상의 현황사진	○	○	○	보행자의 시선에서, 계획지의 양쪽에 인접한 2~3채 의 건축물이 확인가능할 것
예비조사의 보고서류	○	○	-	건축물의 신축의 경우, ①과 ②에 해당하는 경우 주 변지역 예비조사를 시행할 것
경관형성계획서	○	○	○	경관형성가이드라인의 영역별·요소별 내용 및 옥외광 고물 지침을 확인하여 계획내용을 설명할 것
경관형성기준 장치상황설명서	○	○	○	경관형성기준에의 적합성에 대해 계획내용을 상세히 설명할 것
배치도	○	○	○	-
평면도 A3판	○	○	○	-
지붕 평면도 A3판	○	○	○	옥상에 설치할 설비의 위치를 표시할 것
각 면의 착색입면도 A3판	○	○	○	식재, 각 층에 설치할 설비와 차양루버 등, 간판 및 사인, 주요부분의 예상되는 마감, 색채 문셀 밸류 (Munsell value)를 기재하고, 색채의 견본과 사용할 소재의 카탈로그를 첨부할 것
외부공간도 A3판 (녹화계획평면도)	○	○	○	식재(수종의 높이 · 수종을 기입, 식재위치에 색을 입 힐 것), 문, 담, 울타리, 옹벽, 현관주변, 부지 내 통로 등 부지 내 외부공간계획을 기입할 것
단면도 A3판	○	○	○	주요부 2면 이상의 단면도를 제출할 것
설계공정표	○	○	○	확인신청, 착공, 공사완료 시기를 제시한 스케줄을 작성할 것(양식 불문)
구상도	○	△	△	대면협의 시 제출할 것
대면협의의 회의록	○	△	△	대면협의를 할 경우, 대면협의 내용에 대해 요점을 정리한 회의록을 작성할 것

[주] ○ : 반드시 제출해야 할 서류 △ : 비교란의 요건에 해당하는 경우에 제출해야 할 서류

[자료] 신주쿠구 도시계획부 경관·마치즈쿠리과, 2016, 신주쿠구 경관사전협의·행위 신고 안내서

[표 4-7] 신주쿠구 공작물 및 개발행위 경관사전협의 제출도서

제출도서	건축물의 증축 및 수선 등	공작물의 신설 등	개발 행위	비고
경관사전협의서	○	○	○	제1호 양식의 제1면 및 제2면을 기입할 것
부근 조감도	○	○	○	주택지도 가능(계획부지가 확인가능하도록 표시)
2방향 이상의 현황사진	○	○	○	보행자의 시선에서, 계획지의 양쪽에 인접한 2~3채 의 건축물이 확인 가능할 것
경관형성계획서	○	○	○	경관형성가이드라인의 영역별 요소별 내용 및 옥외광 고물 지침을 확인하여 계획내용을 설명할 것
경관형성기준 장치상황설명서	○	○	○	경관형성기준에의 적합성에 대해 계획내용을 상세히 설명할 것
배치도	○	○	○	증축의 경우는 부지 내의 해당부분을 표시할 것
각 면의 착색입면도 A3판	○	○	-	식재, 각 층에 설치할 설비와 차량루버 등, 간판 및 사인, 주요부분의 예상되는 마감, 색채 문셀 밸류 (Munsell value)를 기재하고, 색채의 견본과 사용할 소재의 카탈로그를 첨부할 것
설계도서 또는 조성계획서	-	-	○	-
설계공정표	○	○	○	확인신청, 착공, 공사완료 시기를 제시한 스케줄 (양식 불문)
예비조사의 보고서류	△	△	○	이하의 경우 제출할 것 · 건축물의 증축으로, 증축부분의 면적이 10,000㎡ 또는 높이가 15m를 넘는 경우 · 공작물로, 높이 15m를 넘는 경우
평면도 A3판	△	○		평면계획에 변경이 있는 경우 제출할 것
외부공간도 A3판 (녹화계획평면도)	△	△	△	외부공간에 변경이 있는 경우 제출할 것
단면도 A3판	△	△	△	단면계획에 변경이 있는 경우, 주요부 2면 이상의 단 면도를 제출할 것
구상도	△	△	△	대면협의 시 제출할 것
대면협의의 회의록	△	△	△	대면협의를 할 경우, 대면협의 내용에 대해서 요점을 정리한 회의록을 작성할 것

[주] ○ : 반드시 제출해야 할 서류 △ : 비교란의 요건에 해당하는 경우에 제출해야 할 서류

[자료] 신주쿠구 도시계획부 경관·마치즈くり과, 2016, 신주쿠구 경관사전협의·행위 신고 안내서

■ 구체적인 도서작성 방법 안내

신주쿠구는 ‘신주쿠구 경관사전협의·행위 신고 안내서’를 통해 사전협의 도서의 작성방법에 대하여 상세하게 안내하고 있다. 예를 들면 경관예비조사의 경우 대상지 주변의 경관 현황 조사를 위하여 건축물, 개발사업, 공작물의 규모에 따라 200~300m로 조사범위를

명확히 하고, 도서에 반드시 표현하여야 할 사항을 명시하였다. 또한 구상도 작성 시에는 2개 이상의 연접건물을 포함하여 건축물 규모, 외벽의 색채, 설비 및 구조물, 식재의 위치 및 높이, 옥외광고물에 대하여 반드시 표현하도록 하고 있다. 이때 심의도서 작성의 기본 전제는 건축물 완성 예상도가 아닌 계획 건축물과 주변지역과의 경관이 어떻게 조화를 이루고 있는지 확인하기 위한 도서작성을 목적으로 한다.

[표 4-8] 경관예비조사 도서작성 방법

도서작성 대상	• 건축물 신축 신고 대상 - 연면적 3,000㎡ 이상, 높이 20m 이상 - 연면적 1,000㎡ 또는 높이 15m 이상 • 도시계획법 제4조 제12항에 규정하는 개발행위	
도서작성 방법	조사범위	• 건축물 신축 및 증축 - 연면적(증축면적) 3,000㎡ 이상이고 높이 20m 이상 : 반경 300m - 연면적(증축면적) 1,000㎡ 이상 또는 높이 15m 이상 : 반경 200m • 개발행위 - 반경 200m • 공작물 신설 - 높이 20m 이상 : 반경 300m - 높이 15m 이상 : 반경 200m
	유의사항	• 대상지의 경관특성에 머물지 않고, 주변지역의 경관특성을 확인할 수 있도록 작성할 것
제출도서	① 루트지도 (안내도에 거리 산책의 범위, 사진 촬영 위치-방향, 보행 경로 명기) ② 컬러사진 및 현황특성 기술자료 (사진 20장 내외)	
도서작성 예시	① 루트지도	② 현황특성
	 → 보행루트 - - - 조사범위 ① 사진번호	 13. 사카가미에서 바깥 해자대로 방향을 바라보면, 외호에서 지형의 변화와 미도리가 중첩되어 조망 30. 보행인구가 많은 활성화된 가로, 느티나무 가로수가 가로경관의 연속성 부여

[자료] 신주쿠구 도시계획부 경관-마치즈쿠리과, 2016, 신주쿠구 경관사전협의·행위 신고 안내서

[표 4-9] 구상도 도서작성 방법

도서작성 방법	각도	2개 이상의 연접건물을 포함한 가로 현황을 확인할 수 있는 위치에서 작성
	외관	- 보행자 시각의 도로경관을 기준으로 시뮬레이션 - 건축물의 볼륨, 외벽의 색채, 부대설비 및 구조물 - 식재 위치 및 높이 (기존의 나무 등이 있는 경우는 가능한 한 정확하게 표현) - 옥외광고물 (간판, 사인류 등)
	작성 방법	건축물이 지역 경관에 미치는 영향을 파악할 수 있도록 주변 건축물을 포함하여 CG, 합성, 스케치 등으로 표현
도서작성 예시		

[자료] 신주쿠구 도시계획부 경관·마치즈くり과, 2016, 신주쿠구 경관사전협의·행위 신고 안내서

(5) 경관사전협의 및 경관심의회 운영 현황

신주쿠구는 경관행정단체 지정 이후 연평균 230건의 사전협의와 3건의 경관심의회 실시
 신주쿠구는 2008년 경관행정단체로 지정된 이후 2009년부터 자체적으로 경관사전협의와
 행위신고, 경관심의회 등을 시행하고 있다. 그간 연평균 230건¹⁴⁾의 경관사전협의를 실시
 되었으며, 행위신고는 연평균 188건이었다. 경관사전협의 건수보다 행위신고 건수가 적은
 이유는 사전협의 후 행위신고까지 이어지지 않는 안전과 사전협의와 행위신고가 같은 해

14) 2015년 6월부터 시행된 옥외광고물의 경관사전협의를 제외한 건축물과 공작물, 개발행위 경관사전협의 건수를 의미함. 옥외광고물은 경관사전협의만 실시하며 행위신고는 하지 않음.

에 실시되지 않는 경우가 있어 약간의 건수 차이가 존재한다. 또한 경관심의회는 소위원회를 포함하여 연평균 3회 개최한 것으로 나타나, 건축 및 개발행위에 대하여 경관심의회를 거치는 경우는 극히 드문 것을 알 수 있었다.

[표 4-10] 신주쿠구 경관행정단체 지정 이후 신고 건수 및 심의회 보고 횟수

연도	경관사전협의*	행위 신고·통지	심의회 보고 건수	심의회 개최 횟수**
2009	186건	155건	0건	2회 (3회)
2010	236건	175건	0건	3회
2011	209건	181건	5건	3회
2012	229건	173건	1건	3회 (5회)
2013	258건	218건	3건	2회 (4회)
2014	234건	207건	3건	4회
2015	376(246)건	200건	3건	2회
2016	449(244)건	198건	7건	3회
합계	2,180(1,845)건	1,507건	22건	22회 (27회)

* 경관사전협의에서 () 안 숫자는 옥외광고물에 대한 신고를 제외한 신고 건수

** 심의회 개최 횟수에서 () 안 숫자는 소위원회에서 개최한 심의 건수를 포함

[자료] 신주쿠구 홈페이지(경관사전협의 및 행위 신고 상황): <https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000222255.pdf>

4) 경관심의회

(1) 경관심의회와 건축 및 개발심사회

계획내용을 검토하는 심의회(審議會)와 적법심사를 위한 심사회(審査會)로 구분

신주쿠구의 경관관리는 경관계획의 수립, 개발 및 건축행위에 대해 검토하고 전문적 견해를 제시하는 ‘심의회’와 적법심사를 위한 ‘심사회’를 통해 이루어진다. 건축물을 계획하는 경우 계획내용에 대해 경관심의회를 거쳐 건축제안, 벽면선 등 건축기준법에서 정하는 규정행위의 예외적용에 대한 동의 및 심사청구가 필요한 경우 건축심사회에서 의결한다. 때문에 일반적인 건축물은 건축심사회의 심사대상이 되지 않는다. 개발사업에 대해서는 경관심의회를 거쳐 개발심사회에서 도시계획법에서 정하는 개발행위 허가 등의 처리와 관련된 심사청구에 대해 의결을 진행한다.

건축심사회

1) 목적

- 건축심사회는 건축지도 사무의 공정한 운영을 도모하기 위해 건축기준법 제78조 제1항의 규정에 근거한 구의 부속기관이다. 건축심사회는 건축물의 허가에 대한 동의 이외에 처분청(특정행정청과 건축주사 등)의 허가과 건축확인 등의 처분에의 심사청구에 대해 재량적 결정, 구청장의 자문사항 조사심의 및 관계행정기관에의 건의를 담당한다.

2) 내용

- 건축물의 허가에 대한 동의 : 건축기준법상 원칙적으로 금지하고 있는 사항에 대해, 특정행정청이 예외적으로 허가하는 사항에 대해 동의 여부를 판단한다.
- 심의청구 : 건축기준법에 근거해 특정행정청 및 건축주사 등의 확인신청 등의 처분에 불복이 있는 경우, 심의청구를 심리하여 재량적 결정을 한다.
- 조사 및 심의 : 특정행정청의 자문에 대응하여 건축기준법의 시행에 관한 중요사항을 조사, 심의한다.
- 건의 : 건축기준법의 시행에 관한 사항에 대해 관계행정기관에 건의한다.

[자료] 신주쿠구 내부자료

(2) 경관심의회 운영 목적 및 역할

경관심의회는 경관형성에 관한 주요사항의 자문 및 심의를 위한 기구

동경도 경관심의회는 동경도 경관조례에서 규정하는 사항을 조사심의하고 동경도 경관형성에 중요한 사항에 대한 의견을 도지사에게 전달하기 위하여 도지사 부속기관으로 설치하였다. 경관심의회는 경관계획 책정, 공공사업 경관형성지침 결정, 행위신고 안건의 권고 및 변경 명령, 대규모 건축물 등의 경관형성지침 결정, 역사적 건조물 설정 및 특정 도시개발제도로 시행하는 사업에 대하여 자문 및 심의하는 역할을 한다.

신주쿠구는 경관법이 제정되기 전인 1991년에 자주적으로 경관조례를 시행하였다. 이 조례를 바탕으로 경관심의회를 설치할 것을 정하였고, 이에 1992년 처음으로 심의회가 열렸다. 신주쿠구 경관 담당자 인터뷰에 따르면 당시의 구청장이 경관에 대한 의식이 높아 동경도 내의 23구 중에서도 비교적 빠른 시기에 심의회가 설치되었다고 할 수 있다.

신주쿠구 경관심의회는 「신주쿠구 경관마치즈쿠리 조례」에 명시되어 있다. 경관심의회는 경관마치즈쿠리계획 책정 및 변경, 경관형성가이드라인 책정 및 변경, 권고 및 공표, 경관중요건조물식목의 지정 및 해제 등에 관하여 조사·심의하거나 의견을 제시하는

역할을 한다. 신주쿠구의 경관심의회는 경관 심의대상에 대해 심의를 한다기보다는 이러한 안건이 제출되었다는 보고를 받는 성격이 강하고, 심의위의 의견 제시도 권고의 형태로 강력한 구속력은 없다.

경관심의회 위원은 18명 이내로 구성할 수 있으며, 위원의 임기는 2년으로 연임도 가능하다. 2017년 8월 현재 신주쿠구 경관심의회는 총 16명의 위원으로 운영되고 있으며, 전문가 7명, 구민 위원 8명(이 중 4명은 공모를 통해 선정), 구청공무원 1명으로 구성되어 있다. 심사회에 제출된 안건에 관한 자료 및 의사록은 개인정보에 관한 것은 제외하고 홈페이지에 게시하여 공개하는 것을 원칙으로 한다.

[표 4-11] 동경도와 신주쿠구 경관심의회 역할

구분	동경도 경관심의회	신주쿠구 경관심의회
목적	조례에서 규정하는 사항을 조사·심의하고, 동경도 경관형성에 중요한 사항에 대한 의견을 도지사에게 전달하기 위하여 설치한 도지사 부속기관	신주쿠 경관심의회는 경관마치즈쿠리를 원활하게 추진하기 위하여 신주쿠구 경관마치즈쿠리 조례에 의거하여 설치한 부속기관
역할	- 경관계획 책정 시 사전자문 - 공공사업경관형성지침 결정 시 사전자문 - 권고 및 변경명령에 대한 자문 - 대규모 건축물 등 경관형성지침 결정 시 사전자문 - 도 선정 역사적 건조물 선정 시 사전자문 - 공공사업 시행자에게 조언 - ① 고도이용지구·특정지구·도시재생특별지구·시가지재개발사업·재개발촉진지구의 도시계획 결정 또는 변경, ② 건축기준 완화에 대한 허가, ③ 지사가 양호한 경관 형성에 필요하다고 인정하는 사업을 시행하기 위해서는 규칙에서 정하는 대로 지사에게 사전협의의 신청을 해야 하는데, 이때 사전협의의를 위해 경관심의회 의견 구할 수 있음	- 경관마치즈쿠리계획 책정 및 변경 시, 사전에 신주쿠 도시계획심의회 의견 청취를 비롯하여 신주쿠구 경관심의회 의견 청취 - 경관형성가이드라인 책정 및 변경 시 사전자문 - 권고 및 공표 시 사전자문(신고자(사업자)가 정당한 이유 없이 권고에 따르지 않았을 경우, 사전에 심의회의 의견을 들은 후 신고자(사업자)의 성명(명칭)을 공표) - 적합하지 않은 건축개발행위에 대해 필요한 조치를 취할 것을 명할 경우 사전자문 - 경관중요건조물의 지정 및 해제 시 자문 - 경관중요식목의 지정 및 해제 시 자문 - 그 외 경관형성시책에 관하여 지자체장이 자문이 필요하다고 인정하는 사항에 대해서 조사·심의하거나 의견을 제시할 수 있음
구성	- 도지사가 임명하는 위원 20명 이내로 구성하며, 임기는 2년으로 연임도 가능 - 전문가 11명 이내, 도민 3명 이내, 사업자 3명 이내, 특별구 및 시정촌의 지자체장 대표 3명 이내로 구성	- 심의회 위원은 전문가, 구민, 공무원을 포함하여 18명 이내로 구성하고, 위원의 임기는 2년으로 하되 연임도 가능

[자료] 동경도 경관조례 및 신주쿠구 경관마치즈쿠리 조례(재작성)

5) 경관계획과 경관형성가이드라인

경관행정단체는 경관법에 근거하여 경관계획을 수립하고, 각각의 구분지구별로 구역별 특성에 따라 신고 대상규모 및 행위제한이 되는 경관형성기준을 통해 경관을 관리한다. 이에 따라 신주쿠구는 초고층 빌딩, 간선가로변, 수변의 광역경관형성가이드라인, 형태의장, 설비, 녹지 등 요소별 경관형성가이드라인을 마련하였다. 특히 서울 종로구(23.9km²)보다 작은 신주쿠구(18.2km²)를 72개의 구역으로 나누고 해당구역별 경관특성과 경관형성 목표, 경관형성방침 및 형성기준을 담은 구역별 경관형성가이드라인을 마련하여 구역별 특성을 고려한 경관관리를 시행하고 있다. 경관가이드라인은 경관계획 수립 후 5년에 걸친 작업 끝에 마련하였으며, 주기적으로 정비하지는 않으나 필요시 상세한 재검토 과정을 거쳐 정비해 나가고 있다.

경관형성가이드라인은 경관사전협의의 기준으로 활용되며, 행위신고 절차에서 경관형성기준 적합성을 검토하여 기준에 부적합한 경우 경관심의회를 거쳐 지도·권고 및 변경명령을 할 수 있다.



[자료] 신주쿠구 홈페이지(<http://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000171186.pdf>)

[그림 4-4] 신주쿠구 구역별 경관가이드라인 예시

신주쿠구 경관심의 운영현황

| 일시 : 2017년 9월 22일

| 장소 : 신주쿠구 구청사 8층

| 면담 : 신주쿠구 도시계획부 경관·마치즈くり과(新宿区都市計画部 景観・まちづくり課)

우스이 타이키(Taiki USUI), 경관주사 타카하시 유키히로(Yukihiko TAKAHASHI)

① 일반적으로 경관행정 담당자의 업무지속기간

- 일반적으로 일본의 경우 국토교통성과 같은 국가기관에서는 인사이동 간격이 3년 이하로 짧은 편이다. 그런데 지방자치단체의 경우 3~4년 간격으로 인사이동이 이루어진다. 다만, 한 번에 모든 담당자가 바뀌는 것이 아니라 조금씩 바뀌어 나가기 때문에, 전문적인 업무수행이 가능하다.

② 신주쿠구에 처음 경관심의회가 조직된 시기

- 신주쿠구는 경관법이 제정되기 전인 1991년에 자주적으로 경관조례를 책정하였다. 이 조례를 바탕으로 경관심의회를 설치할 것을 정하였고, 이에 따라 1992년 심의회가 처음 열렸다. 그 당시의 구청장이 경관에 대한 의식이 높았고, 동경도 내의 23구 중에 비교적 빠른 시기에 심의회가 열렸다고 볼 수 있다.

③ 경관심의회 주요역할

- 경관심의회 역할은 「신주쿠구 경관마치즈くり 조례」에서 명시하고 있다. 경관심의회는 경관 심의대상에 대해 실제로 심의를 한다기보다는 인간에 대한 보고를 받는 개념이 강하고, 심의결과에 대한 의견 제시는 권고의 형태로 강력한 구속력은 없다. 즉, 경관심의회 위원들 간에 의견충돌과 반대 의견이 존재한다고 하더라도, 건설허가를 하지 않는 등의 제재는 실제로 없다.
- 그렇다고 경관보고회라고 하지 않는 이유는 건축물 등의 경관심의회 경우 보고형식으로 끝나지 않지만, 경관계획 및 경관형성가이드라인의 책정(개정), 경관수목의 지정 등에 대해서는 심의를 하기 때문에 경관심의회라고 칭하고 있다.
- 위원들 간에도 경관심의회 심의기능 강화가 필요하다는 의견이 제기되고 있으나, 경관조례에서 경관심의회 기능은 심의가 아닌 보고와 자문 역할이라고 명시하고 있기 때문에 실질적인 심의를 하기 위해서는 조례개정이 선행되어야 한다.

④ 경관심의회와 건축심사회의 역할 비교

- 건축심사회에서는 건축제한, 벽면선 등 건축기준법에서 정하는 규정행위의 예외적용에 대한 동의 및 심사청구에 대한 심사를 실시한다. 건축심사회의 개최 목적은 예외적인 사례를 특례적으로 허가하기 위해 심사를 하는 것이므로, 일반적인 건축물은 건축심사회의 심사대상이 되지 않는다. 예를 들어, 도로상에 버스정류장을 설치하는 경우 특례적 허가를 위해 건축심사회를 거친다. 즉, 건축심사회는 법률상 불가능한 예외적인 것을 특례적으로 허가하기 위해 심사하는 것이 주목적이다. 따라서 반드시 대규모 건축물을 심사하는 것은 아니다.

⑤ 경관사전협의 및 심의회 심의를 위한 제출서류

- 규모가 큰 건축물 등(3,000㎡ 이상)에 대해서는 컴퓨터 그래픽(CG) 또는 몽타주를 만들어 제출하게 하고 있다. 다만, 제출서류는 통상 건축확인심사 또는 개발행위 허가의 6개월 이전으로 실시설계 단계의 것이 아니라 기본설계 단계의 도면을 대상으로 한다.

⑥ 경관심의회 결과의 반영

- 경관심의회는 경관형성기준을 토대로 계획내용이 적합하지 않을 경우 변경요청을 제시하는 것까지가 역할이다. 경관심의회의 결과는 강제성이 없기 때문에 심의결과 반영여부를 확인하기 위한 재심의회는 기본적으로 없고, 안전당 심의회 1회 개최로 종료하게 된다. 그러나 시의 경관담당자, 전문가들과 협의하여 변경요청사항에 대해 어떻게 대응할 것인가를 의논하게 된다. 요청사항의 반영여부는 최종적으로 사업자가 판단한다. 때문에 녹화, 색채 등 실현 가능한 사항에 대해서는 변경을 하지만 높이, 규모 등 실현 불가능한 사항에 대해서는 변경요청이 있었다 하더라도 반영되기 어려운 것이 현실이다.

⑦ 경관사전협의 및 경관심의회 제도의 한계와 향후 과제

- 사업자는 다양한 생각을 가지고 있고, 설계자도 나름의 생각이 있기 때문에 행정으로부터의 권고를 듣는 것을 별로 좋아하지 않는다. 하지만 2004년 경관법 제정 이후 경관사전협의와 경관심의회가 하나의 시스템으로 정착되었기 때문에 최근에는 제도 자체에 대한 문제제기는 거의 없는 편이다.
- 경관심의회를 거치지 않는 안전에 대해서도 경관사전협의 과정을 통해 대면협의 또는 서류협의를 하고, 권고를 통해 사업자의 변경 반영 및 실사에 의해 건축물이 완성된다. 이때 실제로 협의과정에서 예상했던 느낌과 많이 다르거나 하는 점이 등장하기도 하는데, 이는 행정의 과제라 볼 수 있다. 이에 반해 경관심의회의 대상이 되는 건축물은 일정규모의 건축물 등이 대상이 되기 때문에 전문 설계사무소와 건축가, 건설사 등이 참여해 그렇게 나쁜 예의 건축물이 완성되는 경우는 드물다.

※ 면담자 : 아마구치 국립대학 송준환 교수

2_인천광역시 및 IFEZ(Incheon Free Economic Zone)

1) 인천광역시

(1) 경관심의 시행

■ 경관법 제정 이전 국내 최초로 경관위원회 운영

인천광역시는 경관법이 제정되기 이전인 2003년 제정된 인천광역시 자치법규인 도시경관

조례에 ‘도시경관계획의 수립과 개성있는 도시경관 형성 등 관련 정책 추진에 대한 전문가의 자문’을 얻기 위한 목적으로 도시경관위원회를 설치하도록 명시하였다. 이를 근거로 2004년에 우리나라 지방자치단체 중 최초로 경관위원회를 설치하였다. 이후 2007년 11월 경관법이 제정됨에 따라 2008년부터 법정위원회인 경관위원회로 명칭이 변경되어 현재까지 운영되고 있다.¹⁵⁾ 인천시 경관위원회는 경관법에 의해 건축, 도시, 디자인, 조경, 색채, 조명, 역사, 교통 등의 다양한 분야별 전문가 50명 내외로 구성되어있다.

[표 4-12] 인천광역시 경관위원회 구성 연혁

구분	근거법	기능	
		심의	자문
도시 경관 위원회 (2004)	인천 광역시 도시 경관 조례	- 도시기본계획에 포함된 경관계획의 수립 및 정비에 관한 사항 - 분야별·권역별 경관관리계획에 관한 사항 - 경관시범마을 등의 지정에 관한 사항 - 도시경관형성사업의 지원에 관한 사항 - 도시경관상의 시상에 관한 심사 - 그밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항 · 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획에 포함된 경관계획 · 경관계획에서 경관심을 받도록 한 경관 대상 시설물 · 시장 및 군수, 구청장이 야간경관 및 특정 경관가로의 경관향상을 위해서 경관심의를 받도록 한 시설물 · 경관지구 내 도시구조물 · 경관 관련 연구용역 및 사업	-
경관 위원회 (2008)	경관법	- 군수, 구청장이 수립한 특정경관계획 - 시장이 군, 구 경관형성을 위해 지원하는 사업 - 타 조례에서 경관위원회의 심의를 받도록 규정한 사항 - 그밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항 · 도시개발사업, 택지개발사업, 도시재정비촉진사업, 관광단지 조성사업, 도시 및 주거환경정비사업, 주택건설사업, 건축법에 의한 다중이용건축물, 공공시설물 설치 사업	- 경관사업 승인 및 경관협정을 인가할 때 경관위원회의 자문을 받도록 정한 사항 - 타 조례에서 경관위원회 자문을 받도록 규정한 사항 - 군수, 구청장이 필요하다고 인정하는 사항 · 도시개발사업, 택지개발사업, 도시재정비촉진사업, 관광단지 조성사업, 도시 및 주거환경정비사업, 주택건설사업, 건축법에 의한 다중이용건축물, 공공시설물 설치사업

[자료] 수진·황희정·정두용·최강림, 2011, 「경관심의제도의 현황과 개선방안에 관한 연구 : 인천광역시 경관위원회 상정안을 중심으로」, 한국도시설계학회

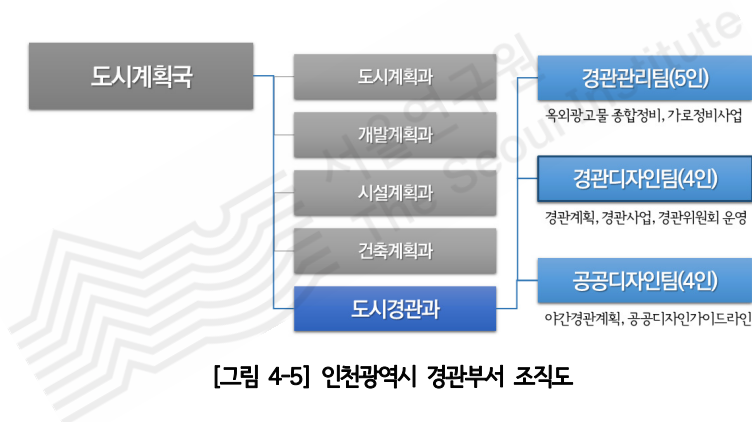
15) 수진·황희정·정두용·최강림, 2011, 「경관심의제도의 현황과 개선방안에 관한 연구 : 인천광역시 경관위원회 상정안을 중심으로」, 한국도시설계학회

(2) 경관행정조직

■ 도시경관과에서 경관계획, 심의, 사업 관련 업무 총괄

인천광역시는 도시계획국 도시경관과에서 경관법에서 명시하고 있는 경관계획의 수립, 경관심의, 경관사업(협정)과 관련한 업무를 총괄하고 있다.

인천광역시 도시경관과는 경관관리팀, 경관디자인팀, 공공디자인팀으로 구성된다. 경관관리팀에서는 옥외광고물의 관리에 대한 업무를 전담하고 있으며, 옥외광고물 종합정비계획 수립, 조례 및 제도개선, 간판이 아름다운 거리 시범사업 등을 추진한다. 경관디자인팀은 경관계획의 수립과 경관사업 및 협정, 경관위원회(경관심의) 운영을 담당한다. 공공디자인팀에서는 야간경관계획 수립, 원도심 디자인활성화 사업, 공공디자인가이드라인 수립 등을 담당한다.



[그림 4-5] 인천광역시 경관부서 조직도

(3) 경관위원회 구성

■ 경관 관련 분야별 전문가로 구성

인천광역시 경관위원회는 건축, 도시, 디자인, 경관, 조경, 색채, 조명, 역사, 교통 분야의 학계 및 실무 전문가 53명으로 운영하고 있다.¹⁶⁾ 분야별 위원현황은 건축분야가 10인으로 가장 많고, 도시 8인, 디자인 및 경관 7인, 조경 6인, 조명 5인, 색채 3인, 역사 및 교통 3인과 당연직(공무원 및 시의원) 3인으로 구성되어 있다.

¹⁶⁾ 2016년 5월 제7대 인천광역시 경관위원회 기준

[표 4-13] 인천광역시 경관위원회 분야별 구성

구분	건축	도시	디자인	경관	조경	조명	색채	역사	교통	당연직
인원(인)	10	8	7	7	6	5	3	2	2	3

(4) 경관위원회 운영

■ 안건 유형에 따라 위원회를 구분하여 경관심의의 효율성 제고

인천광역시는 경관법 시행령 제26조 제7항에 따라 경관심의의 효율성 및 전문성을 강화하기 위하여 심의안건의 유형별로 경관위원회를 본위원회와 두 개의 소위원회로 구분하여 심의를 운영한다. 본위원회에서는 경관계획, 경관협정 등 정책적·종합적 성격의 안건을 심의한다. 소위원회는 도시경관 소위원회와 도시디자인 소위원회로 구분하여 각각 개발사업 및 건축물의 경관심의와 경관사업 및 사회기반시설사업의 경관심을 전담한다. 소위원회의 심의의결은 경관위원회의 심의의결을 거친 것으로 간주한다.

[표 4-14] 인천광역시 경관위원회 운영체계

구 분	본위원회	소위원회
역 할	정책적, 종합적 성격의 안건심의	특정분야 사업에 대한 안건심의
위 원 장	행정부시장	지정위원 중 호선
구성위원	10명 이상 20명 이내	7명 이내
구성방법	위원장이 회의 시마다 지정	위원장이 회의 시마다 지정
회의개최	안전발생 시	매월 1회
심의사항	- 경관계획의 수립 또는 변경 - 경관계획의 승인 - 경관협정의 인가	< 도시경관 소위원회 > - 개발사업 및 건축물의 경관심의 < 도시디자인 소위원회 > - 경관사업 시행 승인 - 사회기반시설사업의 경관심의
자문사항	- 경관계획에 관한 사항 - 경관에 관한 조례 제·개정에 관한 사항	경관사업의 계획에 관한 사항

[자료] 인천광역시 경관심의 절차 및 심의도서 작성요령

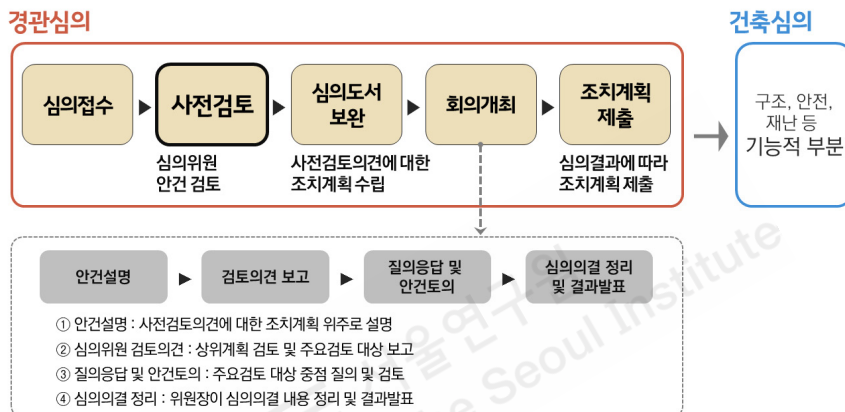
(5) 경관심의 절차

■ 건축심의 전 경관심의 시행, 사전검토 후 심의 시에는 조치계획 중심으로 검토

다른 위원회의 심의에 앞서 경관심을 하도록 하여, 건축물의 배치·형태·규모·외부공간·

야간경관에 대한 경관심의 후 건축심의회에서 구조, 안전 등 기능적 부분에 대한 심의를 진행한다.

경관심의 안전이 접수되면 사전에 안전을 심의위원에게 배포하여 사전검토(서면)를 실시하고, 사전검토의견을 토대로 사업자가 조치계획을 수립하여 심의도서를 보완한다. 이후 경관심의의 본회의가 개최되는데, 이때는 사업개요 등 전반적인 안전 설명은 생략하고 사전검토의견에 대한 조치계획 중심으로 논의를 진행한다.



[그림 4-6] 인천광역시 경관심의 절차

2) IFEZ(인천경제자유구역)

(1) 경관심의 시행

■ 주민 공감대를 기반으로 적극적인 경관심의 운영

IFEZ는 2003년 8월 국내 최초로 인천국제공항과 항만을 포함하여 송도, 영종, 청라국제 도시에 총 123.65km² 규모로 지정되었다.¹⁷⁾ 개발초기 지역의 특화된 경관형성을 위하여 2004년부터 구역청장 주재로 자체적 경관검토를 시행하였으나, 제도적 근거 부족에 따른 반발로 2011년 폐지되었다. 이후 2014년 개정 경관법이 시행되면서 경관법에 근거한 경관위원회를 두고 경관심을 시행하고 있다.

17) 인천경제자유구역청 홈페이지(http://www.ifez.go.kr/frt/biz/contents/CTS_0000000000000001/getContents.do)



[그림 4-7] IFEZ 경관심의 운영 연혁

경관심의(검토)를 중단하였던 시기(2012~2013)에 승인된 아파트로 인해 IFEZ의 상징적 장소라 할 수 있는 송도센트럴파크의 경관이 훼손되는 사례가 발생하였다. 이는 지역주민들이 경관심의의 필요성을 인식하는 중요한 계기가 되었다. IFEZ는 경관심의와 경관관리 의 필요성에 대한 주민 공감대를 기반으로 경관심을 적극적으로 운영하는 사례이다.



[자료] http://blog.naver.com/songdo_times/220333371638

[그림 4-8] IFEZ 송도센트럴파크 전경

(2) 경관행정조직

■ 도시디자인팀에서 경관계획, 심의, 사업 관련 업무 총괄

IFEZ의 경관 관련 업무는 도시건축과의 도시디자인팀에서 총괄한다. IFEZ 전체의 경관계획 및 송도, 영종, 청라 지구별 경관계획을 수립하고, 경관사업 및 협의를 관리한다. 또한 경관위원회의 구성 및 경관심의 운영을 총괄한다.

인천광역시에 비하여 조직의 위계 및 규모는 작으나 경관 관련 계획, 사업, 심의 업무를 하나의 부서에서 총괄함으로써 정책의 일관성과 연계성을 높였다.



[그림 4-9] IFEZ 경관부서 조직도

(3) 경관위원회 구성

■ 도시경관부문과 도시디자인부문 전문가로 구성

IFEZ 경관위원회는 도시경관부문 29인과 도시디자인부문 10인, 기타 분야 2인 및 당연직 5인 등 총 46인으로 운영된다. 도시경관부문은 경관, 건축, 도시계획, 조경, 교통, 토목 분야의 전문가로 구성되며, 도시디자인부문은 디자인, 경관조명, 사인 및 옥외광고물, 기타는 색채, 문화로 구성된다. 학회, 협회, 대학 등 경관 관련 기관의 추천을 받아 분야별로 전문 인력을 확충하고, 여성발전기본법의 취지에 맞게 경관위원회 구성 시 여성 전문가의 참여를 적극 권장하고 있다.¹⁸⁾

(4) 경관심의 대상

■ 중점경관관리구역과 공공건축물에 대해서는 소규모 건축물까지 심의

IFEZ의 경관심의는 경관사업 시행승인 및 경관협정 인가의 경관정책과 도로·하천의 사회 기반시설, 그리고 건축물을 대상으로 한다. 건축물의 경우는 경관지구¹⁹⁾, 중점경관관리구역, 공공건축물, 일반지역으로 구분하여 심의대상 건축물의 규모를 정하고 있다. 일반지역 건축물의 경관심의 대상 규모는 연면적 5,000㎡ 이상으로 서울시와 유사한 기준으로 운영된다. 그러나 공공건축물은 연면적 300㎡ 이상의 건축물부터 소위원회의 심의를 받고, 중점경관관리구역 내에는 모든 건축물이 경관심의를 받도록 하는 등 소규모 건축물까지 경관심의를 시행하고 있다.

18) 인천경제자유구역청 홈페이지(http://www.ifez.go.kr/frt/biz/contents/CTS_0000000000000065/getContents.do)

19) IFEZ 내 경관지구 미지정으로, 지구지정 시 추후검토(참고 : 인천경제자유구역청 홈페이지 http://www.ifez.go.kr/frt/biz/contents/CTS_0000000000000066/getContents.do)

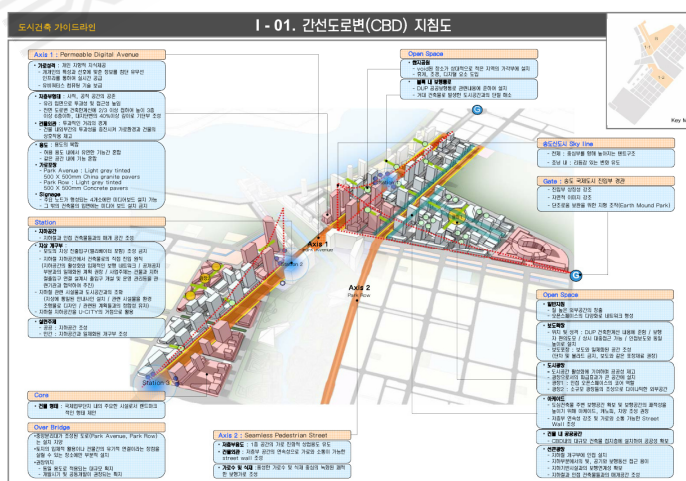
[표 4-15] IFEZ와 서울시 경관심의 대상 비교

구분	IFEZ	서울시
경관정책	경관계획, 경관사업 및 협정	경관계획, 경관사업 및 협정
사회기반시설	도로, 하천	도로, 하천, 도시철도, 전원설비 등
건축물	경관지구	미지정
	중점경관관리구역	모든 건축물
	공공건축물	연면적 300㎡ 이상 (300㎡ 이상~1,000㎡ 미만은 소위원회 심의)
	일반건축물	연면적 5,000㎡ 이상 (5,000㎡ 이상~10,000㎡ 미만은 소위원회 심의)
		3층 12m 이상
		구역별 5~7층 이상
		연면적 1,000㎡, 5층 이상
		연면적 5,000㎡, 16층 이상

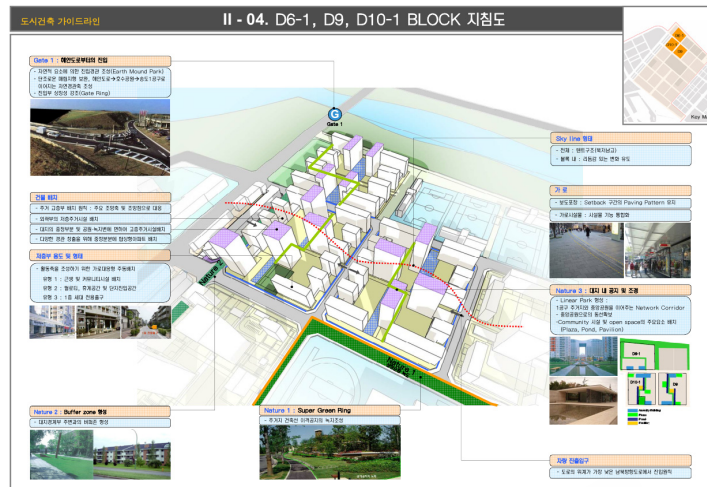
(5) 경관심의 기준

■ 지구단위계획 중 도시경관계획 부문에 근거한 공구별 경관상세계획 수립

IFEZ에서는 경관부문 관리기준의 제도적 효력을 강화하기 위하여, 인천경제자유구역청과 사업시행자가 경관협의체 등을 구성하여 경관과 관련한 사항을 협의하도록 하였다. 또한 협의의 사항을 지구단위계획의 ‘경관상세계획’으로 수립하도록 명시하였다. 이렇게 수립된 경관상세계획은 지구단위계획에 근거한 법정계획으로서의 위상과 효력을 가진다. 이를 근거로 2007년 송도1·3공구의 경관상세계획이 최초로 수립되었으며, 현재 IFEZ에서는 공구별로 13개의 경관상세계획을 수립하여 경관형성 및 관리의 판단기준으로 활용하고 있다 (송도 10개, 영종 2개, 청라 1개).



[그림 4-10] 송도국제업무지구 경관상세계획 예시



[그림 4-10 계속] 송도국제업무지구 경관상세계획 예시

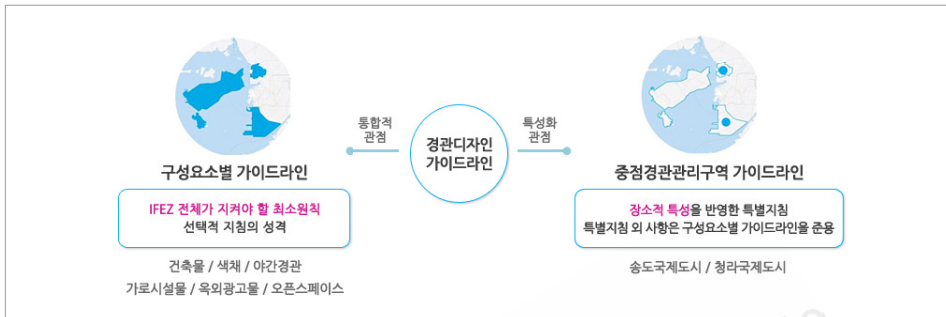
■ **경관심의 기준으로 IFEZ 경관디자인 가이드라인 활용**

IFEZ는 우수한 경관을 형성하고 정체성을 살리기 위한 실행계획 수단으로 IFEZ 경관디자인 가이드라인을 운영하고 있다. 경관디자인 가이드라인은 기본방향 및 공통지침을 중심으로 제시되어 있는 IFEZ 경관계획상 경관가이드라인보다 더욱 구체화된 내용을 포함하고 있다.

1. 단독주택 가이드라인		반영 (O) / 부분반영 (△) / 미반영 (X)	
공통지침	반영여부	비고	
1. 변화값있는 스카이라인 형상을 위한 다양한 형태를 높이를 계획한다.			
2. 건축 외부공간은 인접 보행공간 및 녹지축과 연계하여 통합적 공간으로 계획한다.			
3. 특히 고층적 건축간의 형상을 위해 단조롭고 획일적인 건축양식은 지양한다.			
4. 특히 건축을 상층부 및 옥상부는 다양한 특화를 통해 우수한 건축환경을 조성한다.			
5. 경관을 저해하는 건축소설의 외부노출을 지양한다.			
6. 건축물은 자유롭게 배치되고 주변과 조화롭게 여건에 맞추어 배치된다.			
7. 열린공간 형상을 위한 덩실덩실을 지양한다.			
8. 주차시설은 경관을 해치지 않는 범위 내에서 계획한다.			
토지 / 영역성과 공공성을 확보한 계획한 지층구조기준 조성		반영여부	비고
1. 주거단지 중심 공간에 공원, 광장 등의 커뮤니티 공간 확보한다.			
2. 단지 내에는 곡선형 도로로 통과교로를 억제하고, 안전한 공간으로 조성한다.			
3. 단지 내 공지와 공공공간을 연계하여 개방감을 확대한다.			
형태 / 단지차이의 통합적 결합형성 및 블록별 차별화 및 디자인 유도		반영여부	비고
1. 블록별 결합형성을 위해 블록과 개성이 공존하는 주거유형의 복합개체화를 수립한다.			
2. 블록별 가로공간 디자인 특화를 통해 가로경관의 특성과 다양성을 부여한다.			
3. 블록단위로 지형형태에 변화를 주어 차별화한다.			
경관 / 계획한 주거단지 결합관형 조성		반영여부	비고
1. 전경부 및 시각 조망부에 화분 및 식재를 배치하여 친환경적 주거단지를 조성한다.			
2. 가로공간 형상을 위해 돌출 블록 내 건축물의 경계부는 연속성은 디자인으로 조성한다.			
5.1 공동주택 가이드라인 (주상복합 포함)		반영 (O) / 부분반영 (△) / 미반영 (X)	
공통지침	반영여부	비고	
1. 변화값있는 스카이라인 형상을 위한 다양한 형태를 높이를 계획한다.			
2. 건축 외부공간은 인접 보행공간 및 녹지축과 연계하여 통합적 공간으로 계획한다.			
3. 특히 고층적 건축간의 형상을 위해 단조롭고 획일적인 건축양식은 지양한다.			
4. 특히 건축을 상층부 및 옥상부는 다양한 특화를 통해 우수한 건축환경을 조성한다.			
5. 경관을 저해하는 건축소설의 외부노출을 지양한다.			
6. 건축물은 자유롭게 배치되지만 주변과 조화롭게 여건에 맞추어 배치된다.			
7. 열린공간 형상을 위한 덩실덩실을 지양한다.			
8. 주차시설은 경관을 해치지 않는 범위 내에서 계획한다.			
배치 / 개발강도 설정하는 주거환경 및 활성화형 생활환경 조성		반영여부	비고
1. 주위의 고지을 통한 시각성을 확보한다.			
2. 주거형 외곽의 공간은 녹지 및 휴식공간으로 조성하여 커뮤니티의 활성화를 유도한다.			
3. 보행로 및 휴식공간 주변에 지층구조를 배치하여 개방감을 확대한다.			
입면 / 단조로운 건축입면 계획 지양하여 저층, 중층, 고층에 따른 미관 차별화 부여		반영여부	비고
1. 저층부 : 보행자 스케임을 유지하여 시각적 친밀감을 유도한다.			
2. 중층부 : 통일성 있는 디자인으로 통합감을 연출한다.			
3. 고층부 : 완강한 고래어와 지붕의 입체적인 입면을 연출한다.			
형태 / 변화값과 리듬감을 형성하는 건축 형태계획		반영여부	비고
1. 획일적인 단상형의 아파트 형태는 지양하고, 타워형, 복합형, 옥상형 등의 다양한 건축 형태를 조성한다.			
2. 건물설이 높지 및 단위형태의 다양화를 통한 입면의 다양성을 도모한다.			
3. 국외유사권역과 인접한 고층주거는 국외유사 건축물의 디자인을 반영한다.			
5. 단지 내 리듬감있는 스카이라인 형상을 위해 주층 다양한 높이를 계획한다.			

[그림 4-11] IFEZ 경관디자인 가이드라인 예시

IFEZ 경관디자인 가이드라인은 구성 요소별 가이드라인과 중점경관관리구역 가이드라인으로 구성되어 있다. 구성 요소별 가이드라인은 IFEZ 전체에서 지켜져야 할 최소원칙으로서 선택적 지침의 성격을 가지고 있으며, 건축물, 색채, 야간경관, 가로시설물, 옥외광고물, 오픈스페이스에 대한 사항을 포함한다. 중점경관관리구역 가이드라인은 송도국제도시와 청라국제도시의 중점경관관리구역에 적용되는 장소적 특성을 반영한 특별지침이다.



[자료] 인천경제자유구역청 홈페이지

[그림 4-12] IFEZ 경관디자인 가이드라인 구성

3_사례분석 종합 및 시사점

국내외 경관심의제도 관련 사례분석 결과, 서울시 경관심의 운영 개선방향은 다음과 같이 크게 다섯 가지로 종합될 수 있다.

■ 경관심의 내실화를 위한 사전협의 운영

일본은 모든 신고대상 건축 및 개발행위를 대상으로 계획의 초기단계에서부터 경관분야의 내용을 협의하기 위해 사업자, 전문가(경관어드바이저), 행정담당자가 참여하는 경관 사전협의회를 시행하고 있다. 국내사례에서는 인천광역시와 IFEZ에서 경관심의의 효율적인 운영을 위해 경관심의 안전에 대한 사전검토를 운영하고 있다. 이는 심의위원이 접수된 심의안을 서면으로 사전검토하고, 사업자는 사전검토 결과를 반영하여 심의도서를 보완한 후 본심의에서는 조치계획을 중심으로 검토하는 운영방식이다.

서울시에서는 단기적으로 경관심의 안전에 대한 전문적인 사전검토를 통해 중요논의사항을 도출함으로써, 통합심의회에서 경관분야에 대한 심도 있는 논의가 이루어질 수 있도록 심의절차를 개선할 필요가 있다. 장기적으로는 경관관리의 실효성을 제고하기 위하여 일본의 사례와 같이 계획 초기단계에서 사업자와 전문가가 경관과 관련한 계획내용을 협의하는 경관사전협의제도 도입에 대한 검토가 필요하다.

■ 지역별로 차별화된 가이드라인을 바탕으로 심의

일본의 경우는 우리의 자치구와 같은 단위인 구시정촌도 경관행정단체 지정을 통해 자체적으로 경관계획과 경관형성가이드라인을 수립하여 주도적으로 지역의 경관을 관리하고 있다. 신주쿠구에서는 72개의 구역별 경관형성가이드라인을 마련하여, 구역별로 건축물의 배치, 색채, 외부공간 조성 등에 관한 구체적인 계획 가이드라인을 제시하고 있다. 국내사례인 IFEZ에서도 공구별로 13개의 경관상세계획을 수립하여 경관형성 및 관리의 판단기준으로 활용하고 있다.

서울시에서는 서울시 차원의 경관 미래상 및 관리원칙을 정립하고, 이를 토대로 구역별로 경관특성을 고려한 세부관리계획 및 기준을 마련하여 지역별로 차별화되고 구체화된 기준을 통해 경관을 관리할 필요가 있다. 단기적으로는 서울시에서 정한 중점경관관리구역별로 특성에 따른 세부경관계획을 마련하고, 향후 자치구의 권한을 강화하여 자치구에서 자체적으로 경관관리구역 및 심의 가이드라인을 마련하여 주체적으로 지역의 경관을 관리할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

■ 경관내용 자문과 건축기준 검토 기능 분리

일본에서는 건축 및 개발행위에 대하여 주변과의 조화를 고려한 배치, 디자인 등 경관적 차원의 전문적 견해를 제시하는 경관심의회와, 건축법에서 정하는 기준의 예외적용 등을 검토하는 건축심사회의 기능을 구분하고 있다. 인천시의 경우에도 구조, 안전, 설비 등 기능적 부분에 대해서는 건축심의회에서 검토하는 등 경관심의와 기타 심의의 기능을 구분하여 운영하고 있다.

그러나 서울시는 경관심의 도입 이전부터 시행해 오던 건축 및 도시계획심의와 경관심의의

역할과 기능이 제도적으로 차별화되어 있지 않다. 또한 심의진행 방식도 관련 심의와 통합하여 시행함으로써 명목상 두 개의 심의가 진행되지만, 내용적으로는 서로 중복된 기능을 수행하고 있어 경관심의의 효율성이 부족한 실정이다. 따라서 각각의 심의가 제 기능을 할 수 있도록 경관심의와 기타 관련 심의의 역할을 명확히 하고 그 기능을 차별화하여 심의를 운영할 필요가 있다.

■ 명확한 심의도서 작성기준

일본의 경우 경관협의 시 필요한 도서는 건축물 및 개발사업의 완성을 보여주는 것이 아니라, 대상지의 계획내용과 주변지역과 경관의 조화를 확인하는 것에 목적을 두고 있다. 또한 심의도서 작성취지를 고려한 도서의 작성범위와 표현방법을 구체적으로 제시하고 있다.

서울시의 경우 국토부 경관심의 운영지침에 의거한 경관심의도서 작성방법을 따르고 있다. 그러나 경관심의에서 심의위원들이 심의도서를 통해 주변과의 관계를 확인하고 심도 있는 논의를 이끌어낼 수 있는 도서작성을 유도하기에는 기존의 구체성이 부족하다. 따라서 사업자가 경관논의가 가능한 수준의 심의도서를 작성할 수 있도록 상세한 작성기준 및 예시를 제시할 필요가 있다.

■ 경관 관련 업무를 전담하는 총괄조직의 전문화

국내외 사례의 공통점은 경관 관련 업무를 하나의 조직에서 총괄함으로써 일관성 있는 정책방향을 유지하고 경관계획, 심의, 사업 간 유기적 연계와 상호보완을 통하여 경관관리·형성의 효율성을 제고하고 있다는 점이다. 특히 일본의 경우 우리나라와 마찬가지로 3~4년을 주기로 인사이동이 있으나, 우리나라에 비해 경관 담당부서에 인력이 많아 순차적으로 인사이동을 실시한다. 이를 통해 담당자 간 업무내용의 인수인계가 효과적으로 이루어지고 있으며, 담당업무에 대한 전문성을 유지하고 있다.

서울시의 경우는 경관 관련 업무 전담조직의 규모가 작고, 특히 경관심의에 관한 업무는 관련 위원회 담당부서에 분산되어 있어서 총괄관리의 기능이 미흡하다. 따라서 경관심의를 위한 체계적이고 전문적인 지원이 사실상 어려운 실정이다. 이를 보완하기 위하여 경관심의 지원 조직을 강화하고 인력을 전문화할 필요가 있다.



[그림 4-13] 국내외 경관심의제도 사례조사 종합



05

경관심의 운영 개선방안

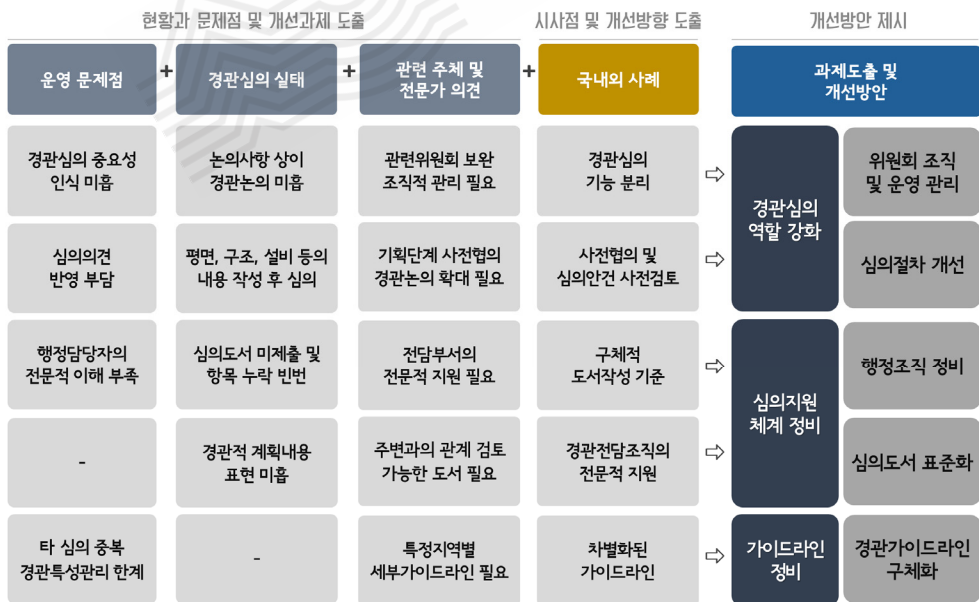
- 1_경관심의 역할 강화
- 2_심의지원 체계 정비
- 3_경관가이드라인 구체화
- 4_경관교육 및 모니터링 강화
- 5_단계별 제도 개선

05 | 경관심의 운영 개선방안

이 장에서는 앞서 살펴본 서울시 경관심의 운영실태 진단에 따른 개선방향 및 관련주체별 의견과 국내외 운영사례 분석을 통해 본 시사점을 토대로 경관심의 운영 개선을 위한 과제를 도출하고 개선방안을 제시한다.

경관심의 운영 개선과제는 크게 경관심의 역할 강화, 심의지원 체계 정비, 경관 가이드라인 정비, 경관심의제도에 대한 이해 제고로 구분하였으며, 각각의 과제를 해결하기 위한 개선방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 경관심의의 역할을 강화하기 위하여 경관심의위원을 조직적으로 관리하고, 심의절차를 개선한다. 둘째, 심의지원 체계를 정비하기 위하여 경관행정조직의 기능을 강화하고, 표준화한 심의도서 작성기준을 마련한다. 셋째, 경관가이드라인을 정비하기 위하여 지구단위계획 및 자치구별 경관계획을 활용하여 가이드라인을 구체화한다. 마지막으로, 경관심의제도에 대한 이해를 제고하기 위하여 경관교육 및 경관심의의 모니터링을 강화한다.



[그림 5-1] 경관심의 운영 개선방안 도출

1_경관심의 역할 강화

1) 위원회 조직 및 운영관리

현재 경관 관련 위원회별로 이루어지는 경관심의 운영방식을 유지하면서 경관심의의 역할 강화를 위한 개선방안을 제시하고자 한다. 우선적으로 경관에 관한 논의가 심도 있게 진행되기 위해서는 경관심을 담당할 인적 자원의 보강과 경관심의 절차의 개선이 필요하다. 이와 함께 경관 관련 위원회 경관분야 위원들의 경관심의 방향과 원칙에 대한 공감대 형성을 위한 행정적 지원이 필요하다.

(1) 관련 위원회의 경관심의 기능 강화

■ 경관심을 위한 경관분야 위원 필수 위촉 및 참석 의무화

개정 경관법 시행 이후 서울시에서는 제도상으로 경관심의와 관련 심의를 통합하여 운영하고 있다. 그러나 기존 위원회의 구성과 심의방식을 그대로 유지하고 있어 경관논의에 대한 중요성이 환기되지 못한 채 운영되고 있다. 타 위원회의 구성원으로 경관통합심의회에 참석하는 위원들 스스로도 경관 관련 논의를 주체적으로 이끌어야하는 동기부여가 미흡하여 소극적인 의견 제시 정도에 그치는 등 경관심의가 실질적인 기능을 하지 못하고 있다. 경관심의의 기능을 강화하기 위해서는 관련 위원회에 경관분야 전담위원을 두어 경관과 관련된 사항을 우선 검토하고 논의를 주도할 수 있도록 역할을 부여해야 할 것이다.

이를 위하여 경관통합심의를 하는 관련 위원회에 경관분야 위원을 필수적으로 위촉하고, 통합심의 시 경관위원이 경관심의와 관련한 내용에 대하여 집중적으로 검토하고 논의하도록 한다. 대안으로 해당 심의에 경관심의 안건이 있을 경우 1인 이상의 경관분야 위원 참석을 의무화하도록 한다.

■ 경관심의건수를 고려한 경관분야 위원 보완

이때 경관분야의 특성상 심의위원 개인의 성향에 따라 주관적으로 심의가 이루어질 가능성을 배제할 수 없다. 때문에 각 위원회별로 최소 3인 이상의 경관분야 위원을 두어 상호 보완과 협의를 통해 형평성 있는 논의가 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 연평

군 6~18건 정도인 타 위원회와 달리 건축위원회의 경우 연간 100건 이상의 경관심의를 처리하고 있어 경관위원을 5인 이상 위촉하도록 한다. 현재 서울시에서 운영 중인 6개 경관 관련 위원회의 경관분야 위원 현황과 비교해 보면 위원회별로 1~5인의 경관분야 위원의 보강이 필요할 것으로 보인다.

[표 5-1] 관련 위원회 경관위원 보강

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

(2) 각 위원회 경관분야 위원을 풀(pool) 개념으로 통합관리

■ (가칭)서울시 경관자문단 운영

앞서 경관심의 내용분석을 통해 관련 위원회별로 경관심의에서 주로 논의하는 내용에 차이가 있음을 확인하였다. 이는 경관심의에서 주안점을 두고 논의해야 할 사항에 대해 위원회별로 공감대가 형성되지 않았기 때문이다. 이는 심의의 일관성을 떨어뜨리고 사업자의 혼란을 가중시킬 우려가 있으나 단기간 내에 위원회별로 명확한 원칙과 기준을 제시하는 것은 어려운 일이다. 따라서 경관심의를 하는 위원 간에 서울시 경관관리 방향 및 원칙에 대하여 지속적으로 논의하고 공감대를 형성하기 위한 위원회 운영방안을 마련하는 것이 필요하다.

이를 위하여 현재 경관사업에만 한정하여 자문역할을 하고 있는 ‘서울시 경관사업자문단’²⁰⁾의 기능을 확대하여 서울시의 경관 관련 전문가를 풀(pool) 개념으로 관리하는 ‘(가칭)서울시 경관자문단’을 운영하도록 한다.

20) 경관사업 설계용역 과정에 대한 심도 있는 자문(검토·논의)을 위하여 2016년부터 ‘서울시 경관사업자문단’을 운영함. 경관사업자문단은 경관, 도시계획, 조경, 조경, 환경, 디자인, 옥외광고 등 분야의 전문가 15인으로 구성됨.

■ 경관자문단의 역할과 구성

경관자문단의 주요 역할은 정례회를 통해 서울시 전체의 경관관리 방향을 논의하고 이를 토대로 경관심의의 기본방향과 원칙을 정립해 가는 데 있다. 또한 정기적으로 심포지엄 등을 개최하여 경관이슈를 공론화하는 등 서울시 경관에 대한 전반적인 인식 제고와 사회적 합의 형성을 지원하는 역할을 함께 담당하도록 한다.

경관자문단의 구성은 현재 경관사업자문단과 각 위원회 경관분야 위원뿐 아니라 경관 관련 전문가를 포함시켜 서울시 경관정책, 경관계획, 경관사업에 대한 자문기구로서 역할을 할 수 있도록 한다. 향후 경관 관련 위원회의 경관분야 위원 위촉이 필요할 경우 우선적으로 서울시 경관자문단 풀을 활용함으로써 경관심의의 역할이 제고될 수 있도록 한다.

2) 심의절차 개선

경관심의 절차는 단기적으로는 통합심의 시 경관논의를 강화할 수 있도록 심의 진행방식을 개선한다. 장기적으로는 계획 초기단계에 경관과 관련한 사항에 대하여 논의하고 효율적으로 심의를 진행할 수 있는 프로세스를 구축한다.

(1) 통합심의 진행방식 개선

■ 타 위원회와 통합심의하는 방식은 유지하되 경관 관련 논의 분리 진행

건축심의, 도시계획심의 등 관련 심의와 경관심의가 분리되지 않고 동시에 진행되는 통합심의 방식으로 인해 상대적으로 경관 관련 논의의 비중이 작거나 논의에서 배제되는 경우가 발생하고 있다. 따라서 통합심에서 경관 관련 논의를 강화하기 위해서는 경관통합심의 시 건축·도시계획심의와 경관심을 분리하여 심의할 수 있도록 진행방식을 개선할 필요가 있다.

각 위원회 위원장은 경관심의와 관련 심의의 통합심의임을 알리고 심의 전반부는 경관분야로 위촉된 위원의 주도로 경관심을 진행한다. 경관체크리스트를 토대로 경관과 관련한 계획내용에 대한 확인 및 논의를 주로 진행하고, 이후 관련 심의를 진행하는 방식으로 통합심의 진행절차를 개선할 필요가 있다.

(2) 경관심의 사전검토

■ 사전검토를 확대하여 심의의 효율성 제고

현재 서울시는 경관심의 대상인 개발사업, 건축물, 사회기반시설 중 개발사업에 대해서만 위원회 상정 전에 사전검토를 시행 중이다. 사전검토는 도시계획상임기획단의 전문위원이 담당하고 있으며, 심의 개최 시에 검토의견이 제출된다. 검토내용은 개발규모, 용도지역 조정, 공공기여 등 도시계획적 사항에 관한 부분이 경관에 관한 사항보다 비중 있게 다루어지고 있다. 건축위원회, 도시디자인위원회 소관인 건축물과 사회기반시설 경관심의는 사전검토 절차 없이 본심의에서 바로 논의가 이루어지기 때문에 심의위원이 계획내용을 구체적으로 파악하고 이슈를 논의하기에는 한계가 있다.

인천과 신주쿠 경관심의 운영사례를 보면 사전검토 절차를 두어 심의 상정 전에 검토사항을 점검하고 심의에서 중점 논의되어야 할 사항을 정리함으로써 경관심의 운영의 효율성을 제고하고 있다.

서울시의 경우 개발사업뿐 아니라 타 위원회도 사전검토 절차를 운영함으로써 본심의에서 보다 심도 있는 논의가 가능하도록 사전검토를 위한 전문인력의 확충과 절차 개선이 필요하다. 사전검토 시에는 상정안의 경관분야 검토와 본심의에서 중요하게 다루어져야 할 사항을 정리하여 제안하는 데 중점을 둔다. 사전검토를 위한 전문인력은 경관심의 수요를 고려하여 현재 도시계획상임기획단 전문인력을 확충하여 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

(3) 경관사전협의

■ 기본구상 단계에서 사전협의

경관심의의 역할은 전문가 의견뿐 아니라 국토부에서 마련한 경관심의의 방향에서 알 수 있듯이 개별건축물보다는 주변지역 경관과의 조화 여부를 검토하는 것에 있다고 할 수 있다. 따라서 계획의 기본구상 단계에서 검토해야 할 배치와 규모, 형태를 집중적으로 논의해야 한다.

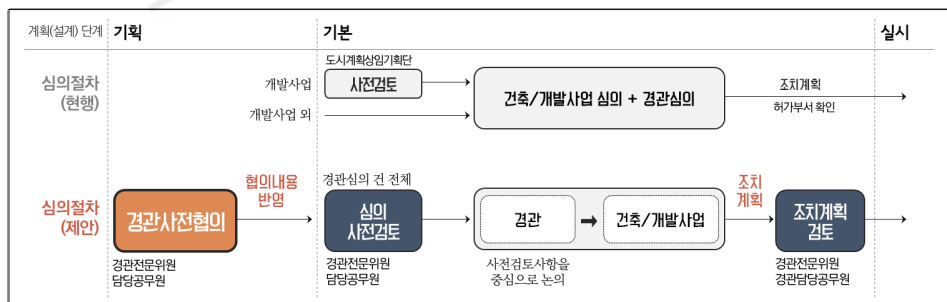
그러나 현재 경관심의는 기본구상 단계가 아니라 완료된 계획을 논의함으로써 경관적 측

면에서 계획 조정을 논의하기가 용이하지 않다. 개발사업의 경우 교통영향 검토, 기반시설 부담, 공공성 확보 방안 등에 대한 계획을, 건축물의 경우에는 구조, 방재, 전기 설비 등의 구체적인 계획을 심의도서에 포함하고 있다. 심의 시 경관부문에 대한 수정사항이 발생할 경우 사업자의 부담 가중이 문제로 제기되며, 심의위원의 입장에서도 적극적인 의견 제시에 한계가 있다.

본심의에서 발생할 수 있는 계획 조정 부담을 최소화하기 위해서는 기본구상 단계에서 전문가, 행정담당자, 사업자가 함께 경관과 관련한 계획안에 대해 검토하는 사전협의제도를 도입할 필요가 있다. 국토부의 경관심의 운영지침에서도 사업자의 신청으로 경관위원회 위원 중 3인을 선정하여 사전검토를 시행할 수 있음을 명시하고 있다.

그러나 서울시는 별도의 경관위원회가 없고 안건마다 심의위원이 참여하는 회의를 개최하는 것은 현실적으로 한계가 있다. 따라서 경관상임기획단 및 경관부서의 전문직 등 상시 인력을 활용하거나 앞서 제안한 서울시 경관자문단을 활용하여 경관사전협의를 운영하는 방안을 검토할 수 있다.

경관심의 초기단계임을 감안하면 사전협의제도는 사업자에게는 또 하나의 규제로 인식될 우려가 있다. 따라서 우선은 사업자가 사전협의 시행여부를 선택하도록 하는 것이 바람직하다. 이후 사전협의제도의 운영실적과 효과를 검증하여 도입을 의무화하는 등 단계적으로 추진할 필요가 있다.



[그림 5-2] 경관심의절차 개선(안)

2_심의지원 체계 정비

1) 행정조직 정비

경관심의의 역할을 강화하기 위해서는 이를 지원하는 심의지원 행정조직의 역할과 체계 정비가 함께 이루어져야 한다. 이를 위해 경관부서의 경관관리 기능을 강화하고 전문인력을 보강할 필요가 있다.

(1) 경관총괄부서 기능 강화

■ 경관심의도서 검토 일원화

경관심의의 역할과 기능을 제고하기 위해서는 경관심의에 필요한 심의도서 작성 관리 등 기본적인 관리기능이 향상되어야 한다.

서울시의 경우 과 단위 내에 하나의 팀이 경관 관련 업무, 즉 경관과 관련된 정책, 경관심의, 경관사업 업무를 담당하고 있어 경관 관련 업무를 총괄하는 컨트롤타워 기능을 충분히 발휘할 수 없다. 자치구의 경우도 경관 업무를 전담하는 조직이 별도로 구성되어 있지 않으며, 경관 관련 업무도 각 과에 분산되어 있다.

경관심의의 통합운영은 관련 위원회 담당부서에서 수행하되, 경관총괄부서에서 심의도서와 내용을 검토할 필요가 있다. 개발사업, 건축물, 사회기반시설에 따라 사업자가 위원회별 담당부서에 심의를 신청하면 경관심의를 함께 시행해야 하는 안건에 대해서는 경관총괄부서의 심의 담당자가 심의도서를 검토하는 체계를 구축한다.

경관총괄부서의 담당자는 경관심의 운영지침에서 제시한 심의도서 항목의 작성방법에 따라 계획내용을 표현하였는지 확인하고 경관체크리스트가 충실히 작성되었는지 검토한다. 이때 여러 분야를 포괄하는 경관행정업무의 특성을 고려하여 업무의 전문성을 강화하기 위한 담당인력 확충이 필요하다.

(2) 경관심의 지원 전문인력 확충

■ 상임기획단을 통한 경관심의 지원 전문성 강화

서울시와 같이 별도의 경관위원회를 운영하지 않고 각 위원회에서 심의를 하는 경우에는

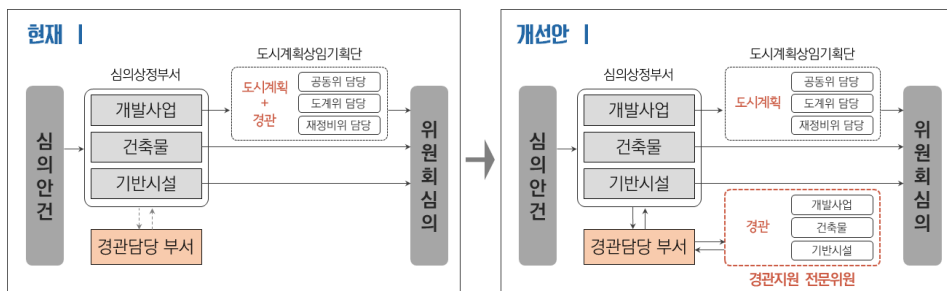
위원회별 심의안건에 대한 전문적 지원을 담보하기 어렵다. 따라서 도시계획 및 설계, 건축, 조경 등에 대한 학식과 경험을 가진 전문인력으로 구성된 조직을 활용하여 통합적으로 지원하는 방안이 필요하다.

[표 5-2] 경관전문위원 관련 서울특별시 경관조례

구분	주요내용
제25조 (경관과 관련된 위원회)	③ 경관과 관련된 위원회의 업무를 지원하기 위하여 경관과 관련된 위원회 중 시장이 정하는 위원회에 전문위원을 둘 수 있다. ④ 제3항에 따른 전문위원은 다음 각 호의 업무를 수행한다.<개정 2017.1.5.> 1. 경관계획 등에 대한 검토, 자문, 기획, 조사 및 연구 2. 경관심의 대상사업에 대한 사전 검토 3. 제25조에 따른 “경관과 관련된 위원회”에서 요구하는 사항에 대한 업무지원 4. 그 밖에 시장이 요구하는 사항에 대한 조사·연구

서울특별시 경관조례 제25조 제3항을 근거로 경관심의 대상사업에 대한 사전검토 등 관련 위원회의 업무를 지원하는 전문위원을 두도록 한다. 단기적으로는 현재 운영 중인 도시계획상임기획단 내에 경관심의 담당 전문위원을 두어 경관심의 안건에 대한 전문적 검토를 시행토록 할 수 있다. 장기적으로 경관심의의 전문성을 강화하기 위해서는 경관분야의 전문성을 가지고 의사결정에 적극적으로 참여할 수 있는 독립된 조직으로서 경관상임기획단을 별도로 구성할 수 있다.

경관상임기획단은 경관심의에 대한 검토뿐만 아니라 경관계획 및 경관사업 등에 대해서도 검토 및 자문, 기획, 조사 및 연구 역할을 담당함으로써 서울시 경관관리의 전문화와 질적 수준 향상에 기여할 것이다.



[그림 5-3] 경관심의 지원 전문성 강화

2) 심의도서 표준화

경관심의에서 경관분야에 관한 논의가 충분히 이루어지지 못하는 원인의 하나는 심의도서에 수록된 자료가 미흡하기 때문이다. 따라서 대상지의 계획내용과 주변과의 관계를 확인할 수 있는 최소한의 항목과 작성기준을 마련하여 운영할 필요가 있다.

(1) 경관심의도서 작성 가이드라인

■ 주변과의 관계 파악이 가능하도록 심의도서 작성기준 명확화

경관심의를 해당 건축물, 해당부지의 계획에만 집중한 기존의 건축심의회와 개발사업 심의와는 달리, 주변지역과 어떻게 관계를 맺고 조화를 이루는지에 대하여 논의하여야 한다. 이를 위해서는 심의위원들이 주변지역의 현황과 함께 해당 계획내용을 파악할 수 있도록 심의도서가 작성되어야 한다. 그러나 경관심의도서를 분석한 결과, 주변 경관현황 분석은 단순히 현황 사진만을 첨부한 경우가 많았고, 계획도면의 작성범위도 대상지에 국한되어 있어 경관논의가 가능한 수준의 계획내용 표현이 미흡한 것으로 나타났다.

따라서 경관에 관한 논의가 이루어질 수 있도록 주변과의 조화 여부를 판단할 수 있는 자료의 기준을 마련하고 자료작성 요령을 담은 심의도서 작성기준을 마련할 필요가 있다. 이때 도면 작성범위와 방법, 표현요소에 대한 기준이 사업자에 따라 다르게 해석되지 않도록 주관적이고 모호한 표현을 배제하고 명확한 기준을 제시하도록 한다. 국토부 경관심의 운영지침과의 정합성과 서울시 여건을 고려하여 다음과 같이 건축물과 개발사업 경관심의도서 작성방법을 제안한다.

① 건축물 경관심의도서 작성방법

■ 건축물 규모에 따라 반경 500m~1km 경관현황 분석도 작성

경관현황 분석의 목적은 주변의 주요 경관요소를 도출하여 계획에 반영하고, 주변 건축물의 현황을 파악하여 조화로운 건축계획을 수립하기 위함이다. 이를 위하여 건축물 경관심의도서의 현황분석은 다음과 같이 작성한다.

건축물 경관심의도서 작성 시 경관현황 분석의 범위는 16층 미만의 건축물의 경우 반경

500m, 16층 이상의 대규모 건축물은 반경 1km를 포함하도록 한다.

우선 서울시 경관계획 및 경관 관련 계획 중 대상지와 관련한 주요내용을 검토한다. 대상지가 서울시 경관계획에서 정한 중점경관관리구역에 입지하는지 여부를 확인하고, 대상지 주변의 조망점, 조망축, 통경축 현황을 기술한다. 또한 서울시 역사도심 기본계획의 요소별·지구별 지침과 한강변 관리 기본계획의 지구별 가이드라인을 적용받는지 확인하고, 해당하는 경우 주요내용을 기술한다.

주변지역 경관현황 분석은 현황도, 현황사진, 가로입면도로 표현한다. 현황도는 지형도 또는 항공사진을 활용하여 산(구릉지), 하천, 문화재, 공원, 주요건축물을 표현하고, 대상지 내·외부의 표고 및 경사도와 그 외 지형·지세의 특성을 기술한다. 또한 간선도로, 이면도로 등 도로에 의한 도시조직현황과 구역별 용도현황(주거, 상업, 업무, 공업 등), 건축현황(저층주거, 아파트, 한옥, 고층 오피스 밀집 등)을 표현한다. 마지막으로 위의 내용 중 계획을 하는 데 중점적으로 고려할 경관현황 요소를 도출하고 이에 대한 상세 설명을 첨부한다.

현황사진은 앞에서 도출한 중점고려 요소에 대한 사진과, 연결도로를 기준으로 최소 2개 이상의 방향에서 대상지를 바라본 현황사진을 첨부한다. 또한 대상지가 서울시 경관계획 등에서 정한 조망축 및 조망점의 가시권에 있을 경우 조망대상을 포함한 대상지의 현황사진을 첨부한다. 이때 첨부하는 사진은 계획시점에 촬영된 사진을 활용한다.

가로입면도는 해당 블록 전체를 대상으로 가로변 건축물의 높이, 입면, 건축선, 전면공간을 표현한다. 해당 건축물이 블록 양단의 경계에 위치한 경우, 연결 블록까지 범위에 포함하여 작성한다.

[표 5-3] 건축물 경관심의도서 작성방법_경관현황 분석도

구분		작성방법
목적		• 주변의 주요 경관요소를 도출하여 계획에 반영 • 주변 건축물 현황을 파악하여 조화로운 계획
범위		• 16층 미만 건축물 : 반경 500m • 16층 이상 건축물 : 반경 1km
도서 작성	경관 관련 계획	• 서울시 경관계획 중 대상지와 관련한 주요내용 기술 - 중점경관관리구역(역사도심, 한강변, 주요 산 주변) 해당 여부 - 대상지 주변의 조망점, 조망축, 통경축 분석 • 서울시 도시·경관 관련 계획 중 대상지와 관련한 주요내용 기술 - “역사도심 기본계획”의 요소별·지구별 지침 - “한강변 관리 기본계획”의 지구별 가이드라인 - 지구단위계획 • 그 외 도시, 경관, 건축 관련 계획 등
	현황도	• 지형도 또는 항공사진 활용 • 산(구릉지), 하천, 문화재, 공원, 주요 건축물 표현 • 대상지 내·외부의 표고 및 경사도, 그 외 지형·지세 특성 • 도시조직현황(간선도로, 이면도로 등) 표현 • 구역별 용도현황(주거, 상업, 업무, 공업 등) 표현 • 구역별 건축현황(저층주거, 아파트, 한옥, 고층 오피스 밀집 등) 표현 • 위의 내용 중 계획 시 중점고려 요소 도출 및 설명 첨부
	현황사진	• 중점고려 요소에 대한 사진 첨부 • 연결 도로를 기준으로 최소 2개 이상의 방향에서 대상지를 바라본 사진 첨부 • 대상지가 서울시 경관계획에서 정한 조망·통경축 및 조망점 가시권 내에 있을 경우 조망대상을 포함한 대상지 현황사진 첨부 • 계획 시점에 촬영된 사진을 이용
	가로입면도	• 해당 블록 전체를 포함하여 작성 • 가로변 건축물의 높이, 입면, 건축선, 전면공간 표현 - 해당 건축물이 블록 양단의 경계에 위치한 경우, 연결 블록까지 범위에 포함

■ 주변과의 조화를 검증할 수 있는 계획도 작성

계획도 작성의 목적은 건축물의 배치, 규모, 형태 등이 주변지역과 조화롭게 계획되었는지를 검증하는 것이다. 이를 위하여 건축물 경관심의도서의 계획내용을 다음과 같이 작성한다.

계획도 작성의 범위는 경관현황 분석의 범위와 마찬가지로 16층 미만의 건축물은 반경 500m, 16층 이상의 대규모 건축물은 반경 1km를 포함하도록 한다.

계획도는 배치도, 조감도, 경관시뮬레이션, 스카이라인 계획도, 가로입면도로 표현한다. 배치도는 경관현황 분석도 위에 계획내용을 표현하고, 현황분석에서 도출한 증점고려 요소를 계획에 어떻게 반영하였는지를 기술한다.

조감도는 연접도로 및 건축물을 포함하여 건축물의 높이, 입면, 건축선, 전면공간에 대한 3차원 입체계획을 표현한다. 이때 각각의 계획 요소에 대한 경관적 고려사항을 상세하게 설명한다.

16층 이상의 건축물은 경관시뮬레이션을 작성한다. 경관시뮬레이션은 서울시에서 운영 중인 경관시뮬레이션 작성원칙 및 기준²¹⁾을 준용하여 다양한 방향에서 경관시뮬레이션을 작성한다. 이때 대상지 반경 2km 이내에 경관계획에서 정하는 조망점이 위치할 경우 조망점에서의 경관시뮬레이션을 추가 작성한다. 지형, 주변 건축물 등 여건에 따라 조망이 되지 않는 등 경관시뮬레이션의 필요성이 없다고 판단되는 경우에는 그 근거를 제출한다.

스카이라인 계획도는 해당 범위 내 2개 이상의 주요 횡단면에 구릉지, 하천, 문화재, 공원을 포함하여 건축물 스카이라인을 표현한다.

가로입면도는 해당 블록 전체를 대상으로 가로변 건축물의 높이, 입면, 건축선, 전면공간을 표현한다. 해당 건축물이 블록 양단의 경계에 위치한 경우, 연접 블록까지 범위에 포함하여 작성한다. 또한 가로의 경관현황을 고려한 계획방향을 상세하게 설명한다.

21) 도시계획위원회, 도시건축공동위원회, 건축위원회, 도시재정비위원회, 시장정비위원회 상정 안건 중 건축계획을 수반하는 경우 근경·중경·원경을 기준으로 경관시뮬레이션을 작성하도록 함.

[표 5-4] 건축물 경관심의도서 작성방법 계획도

구분		작성방법
목적		• 배치, 규모, 형태 등 계획내용과 주변지역과의 조화 검증
범위		• 16층 미만 건축물 : 반경 500m • 16층 이상 건축물 : 반경 1km
도서 작성	배치도	• 경관현황 분석도의 현황도 위에 작성 • 중점고려 요소를 계획에 어떻게 반영하였는지 기술
	조감도	• 연결도로 및 건축물을 포함하여 작성 • 건축물의 높이, 입면, 건축선, 전면공간에 대한 3차원 입체계획을 표현 • 각각의 계획 요소에 대한 경관적 고려사항 상세 설명
	경관 시뮬레이션	<16층 이상 건축물의 경우> • ‘서울시 경관시뮬레이션 작성원칙 및 기준’을 준용하여 다양한 방향에서 3개 소 이상 선정하여 경관시뮬레이션 작성 • 대상지 반경 2km 이내에 경관계획에서 정하는 조망점이 위치할 경우 아래 기준에 따라 경관시뮬레이션 추가 작성 - 해당 조망점의 사진을 참고하여 사업대상지가 조망되는 조망점을 최대 3개 선정하여 경관시뮬레이션 작성 - 대상지가 조망되는 조망점이 2개 이하일 경우 동일 반경 내 조망축상에서 임의 선정할 수 있으며, 4개 이상일 경우 등급이 높거나 거리가 가까운 조망점 우선 선정 - 지형, 주변 건축물 등 여건에 따라 조망이 되지 않는 등 경관시뮬레이션의 필요성이 없다고 판단되는 경우 근거 제출
	스카이라인 계획도	• 해당 범위 내 2개 이상의 주요 횡단면 • 구릉지, 하천, 문화재, 공원을 포함하여 건축물 스카이라인 표현
	가로입면도	• 해당 블록 전체를 포함하여 작성 • 가로변 건축물의 높이, 입면, 건축선, 전면공간 표현 - 해당 건축물이 블록 양단의 경계에 위치한 경우, 연결 블록까지 범위에 포함 • 가로의 경관현황을 고려한 계획방향 상세 설명

② 개발사업 경관심의도서 작성방법

■ 개발사업의 경우 경계로부터 반경 1km 경관현황 분석도 작성

경관현황 분석의 목적은 주변의 주요 경관요소를 도출하여 계획에 반영하고, 인근부지의 조성현황을 파악하여 조화로운 계획을 수립하기 위함이다. 이를 위하여 개발사업 경관심의도서의 현황분석은 다음과 같이 작성한다.

개발사업 경관심의도서 작성 시 경관현황 분석의 범위는 대상지 경계로부터 반경 1km를

포함하도록 한다.

우선 서울시 경관계획 및 경관 관련 계획 중 대상지와 관련한 주요내용을 검토한다. 대상지가 서울시 경관계획에서 정한 중점경관관리구역에 입지하는지 여부를 확인하고, 대상지 주변의 조망점, 조망축, 통경축 현황을 기술한다. 또한 서울시 역사도심 기본계획의 요소별·지구별 지침과 한강변 관리 기본계획의 지구별 가이드라인을 적용받는지 확인하고, 해당하는 경우 주요내용을 기술한다. 그 외에도 도시기본계획과 지구단위계획을 비롯한 관리계획, 기타 서울시와 자치구에서 운영되는 관련 계획의 내용을 확인한다.

주변지역 경관현황 분석은 현황도, 현황사진, 가로입면도로로 표현한다. 현황도는 지형도 또는 항공사진을 활용하여 주요 산, 공원·녹지, 하천, 문화재, 성곽, 조망명소, 기타 도시명소, 랜드마크시설, 주요 건축물, 공공공간을 표현하고, 대상지 내·외부의 표고 및 경사도와 그 외 지형·지세의 특성을 기술한다. 또한 간선도로, 이면도로 등 도로에 의한 도시조직현황과 구역별 용도현황(주거, 상업, 업무, 공업 등), 건축현황(저층주거, 아파트, 한옥, 고층 오피스 밀집 등)을 표현한다. 조사 범위 내 개발계획, 정비계획 등 경관 변화가 예상되는 지역을 표시하고, 주요 계획내용을 기술한다. 마지막으로 위의 내용 중 계획을 하는데 중점적으로 고려할 경관현황 요소를 도출하고 이에 대한 상세 설명을 첨부한다.

현황사진은 앞에서 도출한 중점고려 요소에 대한 사진과, 연결도로를 기준으로 최소 2개 이상의 방향에서 대상지를 바라본 현황사진을 첨부한다. 또한 대상지가 서울시 경관계획 등에서 정한 조망축 및 조망점의 가시권에 있을 경우 조망대상을 포함한 대상지의 현황사진을 첨부한다. 이때 첨부하는 사진은 계획시점에 촬영된 사진을 활용한다.

가로입면도는 해당 블록 전체를 대상으로 가로변 건축물의 배치, 높이, 형태, 외부공간을 표현한다. 이때 해당 대상지가 하나의 블록 전체이거나 블록 양단의 경계에 위치한 경우, 연결 블록까지 범위에 포함하여 작성한다.

[표 5-5] 개발사업 경관심의도서 작성방법 경관현황 분석도

구분		작성방법
목적		- 주변의 주요 경관요소를 도출하여 계획에 반영 - 인근 부지 조성현황을 파악하여 조화로운 계획
범위		대상지 경계로부터 반경 1km 이상
도서 작성	경관 관련 계획	- 서울시 경관계획 중 대상지와 관련한 주요내용 기술 - 중점경관관리구역(역사도심, 한강변, 주요 산 주변) 해당 여부 - 대상지 주변의 조망점, 조망축, 통경축 분석 - 서울시 도시·경관 관련 계획 중 대상지와 관련한 주요내용 기술 “역사도심 기본계획”의 요소별·지구별 지침 “한강변 관리 기본계획”의 지구별 가이드라인 - 지구단위계획 - 그 외 도시기본계획 및 관리계획, 기타 서울시에서 운영되는 관련 계획 등
	현황도	- 지형도 또는 항공사진 활용 - 주요 산, 공원·녹지, 하천, 문화재, 성곽, 조망명소, 기타 도시명소, 랜드마크시설, 주요 건축물, 공공공간 표현 - 대상지 내·외부의 표고 및 경사도, 그 외 지형·지세 특성 - 도시조직현황(간선도로, 이면도로 등) 표현 - 구역별 용도현황(주거, 상업, 업무, 공업 등), 생활권의 성격 표현 - 구역별 건축현황(저층 주거, 아파트, 한옥, 고층 오피스 밀집 등) 표현 - 조사 범위 내 개발계획, 정비계획 등 경관 변화가 예상되는 주요계획 표현 - 위의 내용 중 계획 시 중점고려 요소 도출 및 설명 첨부
	현황사진	- 중점고려 요소에 대한 사진 첨부 - 연접 도로를 기준으로 최소 2개 이상의 방향에서 대상지를 바라본 사진 첨부 - 대상지가 서울시 경관계획에서 정한 조망·통경축 및 조망점 가시권 내에 있을 경우 조망대상을 포함한 대상지 현황사진 첨부 - 계획 시점에 촬영된 사진을 이용
	가로입면도	- 해당 블록 전체를 포함하여 작성 - 가로변 건축물의 배치, 높이, 형태, 외부공간 표현 - 해당 대상지가 하나의 블록 전체이거나 블록 양단의 경계에 위치한 경우, 연접 블록까지 범위에 포함

■ 주변과의 조화를 검증할 수 있는 계획도 작성

계획도 작성의 목적은 배치, 규모, 형태 등이 주변지역과 조화롭게 계획되었는지를 검증하는 것이다. 이를 위하여 개발사업 경관심의도서의 계획내용은 다음과 같이 작성한다.

계획도 작성의 범위는 경관현황 분석의 범위와 마찬가지로 대상지 경계로부터 반경 1km를 포함하도록 한다. 경관과 관련한 계획내용은 경관의 형성과 관리에 관한 기본방향을 기술

하고 경관구상도, 배치도, 조감도, 스카이라인 계획도, 가로입면도 등 5개의 도서로 작성한다.

경관구상도는 가로체계 설정, 공간 특성에 따른 영역의 설정, 주요 시설 및 프로그램 배치 또는 결절점 등 경관상 중요한 지점을 점, 선, 면의 다이어그램으로 표현하며, 이때 주변지역 공간특성과의 연계성을 확인할 수 있도록 도면 작성범위를 설정한다.

배치도는 건축물, 공원 및 녹지 등 외부공간, 조경, 그 밖에 주요 시설물의 계획을 표현하고 중점고려 요소를 계획에 어떻게 반영하였는지 기술한다. 또한 주변을 포함하여 대지 및 도로 주요 지점의 표고 값을 기재하고, 지형·지세의 변화가 있는 경우 이에 대하여 상세히 설명한다.

조감도는 연결도로 및 대지현황과의 관계를 확인할 수 있도록 주변지역현황을 포함하여 건축물의 배치, 형태, 높이, 외부공간에 대한 3차원 입체계획을 표현한다. 이때 각각의 계획요소에 대한 경관적 고려사항을 상세하게 설명한다.

개발사업계획에 16층 이상의 건축물을 포함하는 경우 경관시뮬레이션을 작성한다. 경관시뮬레이션은 서울시에서 운영 중인 경관시뮬레이션 작성원칙 및 기준을 준용하여 다양한 방향에서 경관시뮬레이션을 작성한다. 이때 대상지 반경 2km 이내에 경관계획에서 정하는 조망점이 위치할 경우 조망점에서의 경관시뮬레이션을 추가 작성한다. 지형, 주변 건축물 등 여건에 따라 조망이 되지 않는 등 경관시뮬레이션의 필요성이 없다고 판단되는 경우에는 그 근거를 제출한다.

스카이라인 계획도는 해당 범위 내 2개 이상의 주요 횡단면에 구릉지, 하천, 문화재, 공원을 포함하여 건축물 스카이라인을 표현한다.

가로입면도는 해당 블록 전체를 대상으로 가로변 건축물의 배치, 높이, 형태, 외부공간을 표현한다. 해당 대상지가 하나의 블록 전체이거나 블록 양단의 경계에 위치한 경우, 연결블록까지 범위에 포함하여 작성한다. 또한 가로의 경관현황을 고려한 계획방향을 상세하게 설명한다.

[표 5-6] 개발사업 경관심의도서 작성방법 계획도

구분		작성방법
목적		• 개발사업 계획내용과 주변지역 경관과의 조화 검증
범위		• 대상지 경계로부터 반경 1km 이상
도서 작성	기본방향 및 목표	• 경관의 형성과 관리에 관한 기본방향을 기술
	경관구상도	• 가로체계 설정, 공간특성에 따른 영역의 설정, 주요 시설 및 프로그램 배치 또는 결절점 등 경관상 중요한 지점을 점, 선, 면의 다이어그램으로 표현 • 이때 주변지역 공간특성과의 연계성을 확인할 수 있도록 도면 작성범위 설정
	배치도	• 건축물, 공원 및 녹지 등 외부공간, 조경, 그 밖에 주요 시설물 계획 표현 • 주변을 포함하여 대지 및 도로 주요 지점의 표고 값 기재 • 중점고려 요소를 계획에 어떻게 반영하였는지 기술
	조감도	• 건축물의 배치, 형태, 높이, 외부공간에 대한 3차원 입체계획을 표현 • 연접도로 및 대지현황과의 관계를 확인할 수 있도록 주변지역현황을 포함하여 작성 • 각각의 계획요소에 대한 경관적 고려사항 상세 설명
	경관 시뮬레이션	<16층 이상 건축물을 포함하는 경우> • ‘서울시 경관시뮬레이션 작성원칙 및 기준’을 준용하여 다양한 방향에서 3개 소 이상 선정하여 경관시뮬레이션 작성 • 대상지 반경 2km 이내에 경관계획에서 정하는 조망점이 위치할 경우 아래 기준에 따라 경관시뮬레이션 추가 작성 - 해당 조망점의 사진을 참고하여 사업대상지가 조망되는 조망점을 최대 3개 선정하여 경관시뮬레이션 작성 - 대상지가 조망되는 조망점이 2개 이하일 경우 동일 반경 내 조망축상에서 임의로 선정할 수 있으며, 4개 이상일 경우 등급이 높거나 거리가 가까운 조망점 우선 선정 - 지형, 주변 건축물 등 여건에 따라 조망이 되지 않는 등 경관시뮬레이션의 필요성이 없다고 판단되는 경우 근거 제출
	스카이라인 계획도	• 해당 범위 내 2개 이상의 주요 횡단면 • 구릉지, 하천, 문화재, 공원을 포함하여 건축물 스카이라인 표현
	가로입면도	• 해당 블록 전체를 포함하여 작성 • 가로변 건축물의 배치, 높이, 형태, 외부공간 표현 - 해당 대상지가 하나의 블록 전체이거나 블록 양단의 경계에 위치한 경우, 연접 블록까지 범위에 포함 • 가로의 경관현황을 고려한 계획방향 상세 설명

3_경관가이드라인 구체화

경관심의에서는 일반적으로 경관을 고려한 계획의 원칙을 제시하는 가이드라인을 토대로 계획내용의 적합성 여부를 검토하고 조정이 필요할 경우 그 방향을 제시한다. 서울시는 경관기본계획으로 가이드라인을 마련하여 경관심의에서 활용할 수 있도록 하고 있으나 보다 구체적이어야 한다는 의견이 많았다. 그러나 경관의 속성상 서울시 전체를 대상으로 한 하나의 기본계획에서 구체적인 가이드라인을 마련하는 것은 용이하지 않다. 따라서 지구단위계획 및 자치구별 경관계획을 활용하여 가이드라인을 구체화하는 방안을 제안한다.

1) 지구단위계획과 연계한 경관상세계획 수립

지구단위계획구역은 지구단위계획 수립 시 경관관리계획도 포함하도록 한다. 지구단위계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 근거로 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획이다. 이를 위하여 지구단위계획 내용에 환경관리계획 또는 경관계획을 포함하도록 명시하고 있으나, 기반시설 및 건축물 등의 물리적 기준에 비하여 중요도가 떨어지고 내용이 구체적이지 못한 실정이다. 그러나 지구단위계획은 실효성 높은 도시관리 수단 중 하나로 경관상세계획을 통한 지역차원의 구체적인 가이드라인이 마련된다면 경관심의에서 활용할 수 있는 좋은 수단이 될 수 있다.

현재는 지구단위계획이 용도지역 상향, 개발규모 설정 등 용도와 규모 계획에 집중되고 있어 지구 내 경관의 형태와 특성을 보존·형성하는 본연의 기능을 수행하지 못하고 있다. 서울시는 지구단위계획 수립기준을 재정비하여 지구차원의 3차원적 공간관리수단으로서 수립방향을 재정립할 필요가 있다. 이와 연계하여 지구단위계획 수립기준에 경관상세계획 수립을 의무화하고 이를 실현하기 위한 지침을 제시함으로써 해당지역의 개발사업, 건축물 등의 심의에 활용할 수 있도록 한다.



[그림 5-4] 경관계획을 강화한 지구단위계획 수립기준 개선(안)

2) 경관기본계획하에 자치구/지역별 경관상세계획 수립 권장

현재 서울시는 서울시 전체를 하나의 경관계획으로 관리하고 있어서 지역별 경관관리 방향과 가이드라인이 지구차원까지 구체화되어 있지는 않다. 경관심의 시 검토될 수 있는 수준의 가이드라인을 마련하기 위해서는 지역별 경관상세계획이 필요하다.

이를 위해서는 서울시와 자치구의 역할을 분담하고 지역별로 경관계획을 통한 가이드라인을 마련해 갈 필요가 있다. 서울시 경관계획은 서울시 차원의 경관비전, 전략 및 관리원칙을 정립하고 중점경관관리구역을 설정하였다. 이에 서울시는 중점경관관리구역을 대상으로 단계적으로 경관상세계획을 수립하고 지역별로 구체적인 가이드라인을 마련한다.

자치구는 자치구별 경관계획을 통해 자치구에서 별도로 특별히 관리할 필요가 있는 구역을 설정하여 상세계획과 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 이때 서울시에서 지정한 중점 경관관리구역 중 집중관리가 필요한 지역을 선별하거나 가로수길, 경리단길, 서래마을 등 자치구별 지역특성을 고려한 특성지를 새롭게 설정할 수 있도록 한다. 더불어 자치구 여건에 따라 심의대상을 확대하고 세부 가이드라인을 마련하여 자치구 경관심의회에 활용할 수 있도록 한다.

4_경관교육 및 모니터링 강화

1) 경관교육

(1) 관련 주체별 경관 정기교육 실시

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

① 심의위원 및 경관자문단

경관심의를 위해서는 전반적인 경관관리체계에 관한 기본적인 사항을 숙지할 필요가 있다. 이를 위해 기존 경관심의위원 또는 신규 위촉한 심의위원 및 경관자문단을 대상으로 기본적으로 경관법의 취지와 주요내용, 그리고 서울시 경관계획의 주요내용과 경관가이드라인에 대한 교육이 필요하다.

특히 경관심의 시 주안점 및 심의 시 지양해야 할 사항을 제시할 필요가 있다. 이는 국토부에서 제시한 경관교육자료를 활용할 수 있다. 향후 경관심의자료 데이터베이스를 구축하여 실제 경관심의에서 이루어진 사례를 중심으로 교육자료를 구성할 필요가 있다.

② 담당 공무원

서울시 및 자치구 경관심의 담당 공무원의 경우 순환근무 특성을 감안하여 정기적으로 경관관리체계에 관한 기본사항을 교육할 필요가 있다. 심의위원 및 경관자문단 교육내용과 같이 경관법의 취지와 주요내용, 그리고 서울시 경관계획의 주요내용과 경관가이드라인에 관한 내용을 교육한다.

특히 해당 자치구별로 중점경관관리구역(역사도심, 주요 산, 한강변) 지정현황을 구체적으로 설명하고, 경관심의 대상 및 경관관리구역별 관리기준에 대하여 명확히 숙지할 수 있도록 한다. 또한 경관심의 대상, 경관관리구역별 체크리스트, 심의도서의 주요항목에 관한 사항을 교육하여 체크리스트의 작성 오류를 줄이고, 경관심의 유형별로 필요한 경관심의도서의 내용구성 확인이 이루어질 수 있도록 교육을 강화한다.

③ 사업자

사업자 역시 경관심의를 위해서는 전반적인 경관관리체계에 관한 기본적인 사항을 숙지하여야 할 필요가 있다. 따라서 경관법의 취지와 주요내용, 그리고 서울시 경관계획의 주요내용과 경관가이드라인에 관한 교육이 필요하다.

또한 경관심의 대상, 경관관리구역별 체크리스트, 심의도서의 주요항목에 관한 사항을 교육하여 체크리스트 제출 오류를 차단하고 체크리스트별로 경관을 배려한 계획내용을 표현할 수 있도록 경관심의도서 작성방법에 관한 교육을 정기적으로 실시하도록 한다. 특히 사전협의제도를 안내하여 큰 틀에서의 경관계획을 사전에 결정함으로써 향후 통합심의회서 경관부문을 제외한 나머지 부문이 집중논의될 수 있도록 제도 활성화를 유도한다.

[표 5-7] 관련 주체별 경관 정기교육

구분	교육내용
심의위원 (경관자문단)	- 경관법 및 경관계획의 주요내용 - 심의 유형별 경관심의의 주안점 및 심의 시 지양사항
공무원	- 경관법 및 경관계획 체계와 주요내용 - 경관심의 대상 및 경관관리구역별 관리기준 - 경관심의(행정) 절차 - 경관심의도서 및 경관체크리스트 확인
사업자	- 경관법 및 경관계획의 주요내용 - 경관심의 대상 및 경관관리구역별 관리기준 - 경관심의(행정) 절차 - 경관심의도서 및 경관체크리스트 작성방법

2) 경관심의 모니터링

(1) 경관심의 대상 준공 모니터링

경관심의를 거친 건축물, 개발사업, 사회기반시설사업을 대상으로 경관심의에서 의결된 사항이 잘 이행되는지 시공과정과 준공결과에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다.

(2) 경관심의 DB 구축을 통한 심의과정 및 결과 분석

경관심의 운영 관련 개선내용이 실행되어 운영이 안정화될 때까지는 연 1회 정도의 주기로

서울시 및 자치구 경관 관련 위원회에 상정된 계획도서 및 심의의결서를 체계적으로 정리하여 경관심의 운영 전반에 관한 모니터링을 실시할 필요가 있다. 이를 토대로 심의과정 및 결과 등을 분석하고 경관심의가 효율적으로 정착될 수 있도록 운영 개선사항을 지속적으로 검토한다.

(3) 심의를 통한 경관개선 사례집 제작 및 홍보

서울시 및 자치구 경관심을 거친 양호한 경관계획 사례를 취합하여 온라인에 게재하거나 책자로 제작하여 홍보할 필요가 있다. 경관심을 거친 경관계획의 개선효과를 전파하고, 사업자 및 심의위원에게는 서울시의 경관관리 방향 및 원칙을 학습할 수 있도록 한다.

5_단계별 제도 개선

1) 우선검토 과제

개선방안 중 경관심의 운영 개선과 관련하여 경관 관련 위원회의 경관위원 보강 및 경관자문단 구성은 경관담당부서에서 우선 시행을 검토하도록 한다.

경관심의 시 경관부문에 대한 효율적인 논의를 지원하기 위한 경관전문위원 확충은 도시계획상임기획단 내부에 전문인력 확보 및 경관 관련 사전검토 수행, 경관전문위원을 활용한 사전협의절차를 권장하도록 한다.

경관심의 시 중점 검토되어야 할 자료를 제시하는 경관심의도서 작성기준과 경관 관련 주제별 경관교육 프로그램을 시행한다.

2) 중장기 추진 과제

사전협의제도의 의무화, 경관상임기획단 설치, 경관부서 조직 강화 등은 장기적으로 사전협의절차나 경관전문인력 운영을 모니터링하고 운영방식을 보완해 가면서 향후 수요에 따라 시행여부를 결정한다.

경관위원회 설치에 관해서는 우선 운영 개선을 통해 개선효과를 검증하면서 검토할 장기 과제로 추진하는 것이 바람직하다. 경관위원회 별도 설치를 위해서는 국내외 운영사례와 같이 관련 위원회와 역할분담이 전제되어야 효율적인 운영을 담보할 수 있다고 판단된다.

이때 경관위원회의 역할은 ① 경관계획 등 상위계획과의 정합성 검토, ② 스카이라인(높이)과 통경축의 적정성 검토, ③ 도로·보도체계, 건축물 배치, 저층부 계획 등을 중심으로 한 주변지역과의 조화 검토 등 기본구상 단계의 경관적 검토에 있는 것이 바람직하다. 이를 토대로 관련 위원회에서 분야별 구체계획에 대한 심의를 진행하는 프로세스로 운영하는 것을 검토할 수 있다.



[그림 5-5] 단계별 경관심의제도 개선

참고문헌

- 강창호·김기환, 2011, “지방중소도시의 경관심의 실태분석에 관한 조사연구_경상남도 양산시 사례를 중심으로”, 「대한건축학회논문집」
- 권기범·김상길, 2007, “서울시 건축심의제도의 운영상 문제점과 개선방안 연구: 최근 2005년~2006년 서울시 건축심의 를 중심으로”, 「서울도시연구」
- 김도년·이창무, 1998, 「건축심의제도 개선방안 연구 : 서울시 건축(1)심의를 중심으로」, 서울연구원
- 김유일, 1994, “경관평가의 현황과 문제점: 서울시 경관심의를 중심으로”, 「한국조경학회지」
- 김진욱·이인성·김한배, 2011, 「도시경관의 통합적 개선 추진방안 연구」, 국토해양부
- 만범식·김명수·안용진, 2005, 「도시경관 관리제도 정비방안 연구」, 국토연구원
- 송태갑·김상범, 2011, “강원도 경관심의제도에 관한 효율적인 운영방안”, 「지역사회발전학회논문집」
- 안영진, 2013, “경관관리의 실효성 확보를 위한 법적 개선방안”, 「공법학연구」
- 이광윤, 2010, “유럽경관협약에 비추어 본 경관법의 현황과 쟁점”, 「법학연구」
- 이성룡·장운배·이동훈, 2008, 「경기도 경관관리체계 구축방안」, 경기연구원
- 이성창·박현찬, 2011, 「서울시 경관계획에 따른 경관관리 운영평가 및 개선방안 연구」, 서울연구원
- 이영록, 2008, “도시경관개선을 위한 경관위원회의 역할과 주민참여활성화에 대한 연구 : 의왕시를 중심으로”, 홍익대학교 대학원 석사학위논문
- 이정형·김진욱·김혜정·최형식·주신하 외 3, 2012, 「경관심의제도 운영 및 경관계획 내실화 방안 연구」, 국토해양부
- 정수진·황희정·정두용·최강림, 2011, “경관심의제도의 현황과 개선방안에 관한 연구_인천광역시 경관위원회 상정안건 을 중심으로”, 「한국도시설계학회지」
- 정태일·오덕성, 2003, “우리나라 경관 관련 법제도 및 계획 속에 나타난 경관유형과 제어요소에 관한 연구”, 「대한건축학 회논문집」
- 허영, 2006, “도시건축 설계환경 향상을 위한 건축심의제도 개선 제언”, 「대한건축학회논문집」
- 신주쿠구, 2016, 「신주쿠구 경관마치즈쿠리 계획」
- 신주쿠구, 2017, 「경관사전협의 행위의 신고 입문서」

도쿄도 경관심의회규칙(http://www.reiki.metro.tokyo.jp/reiki_honbun/ag10111911.html)

도쿄도 경관조례(http://www.reiki.metro.tokyo.jp/reiki_honbun/g1013734001.html)

신주쿠구 경관마치즈쿠리조례(http://www1.g-reiki.net/shinjuku/reiki_honbun/g105RG00000888.html)

신주쿠구 경관마치즈쿠리조례 시행규칙(http://www1.g-reiki.net/shinjuku/reiki_honbun/g105RG00000897.html)

http://www.ifez.go.kr/frt/biz/contents/CTS_0000000000000060/getContents.do(인천경제자유구역 경관시스템)

<http://www.city.shinjuku.lg.jp>(치바시)

<http://www.city.shinjuku.lg.jp>(신주쿠구)

<https://www.city.asaka.lg.jp>(아사카시)

<https://www.pref.kagoshima.jp>(카고시마)

<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp>(도쿄도 도시정비국)



Abstract

Operational Assessment and Improvement Schemes for Landscape Deliberation System in Seoul City

JEONG Sang-hyeok · OH Ji-yeon

The revision of the Landscape Act in 2013 has obligated landscape planning for new developments. The Seoul Metropolitan Government does not establish the landscape committee but integrates its function with related committees. Accordingly, specific issues about the effectiveness of the landscape review are addressed.

The purpose of this study is to analyze the actual conditions of the landscape review system, to identify the bottlenecks and suggest plans for improvement. To this end, recommendations based on the analysis of landscape review documents, interviews with landscape commissioners, and case studies of related review systems of Shinjuku, Incheon City and Incheon Free Economic Zone (IFEZ) are provided. The results of the Landscape Review Operation are as follows. First, the inadequate number of landscape commissioners to consider the landscape development projects is a cause for concern. Second, there is no regulatory authority to supervise the landscape review and implementation, and general landscape plan and policy. Third, the guidelines for landscape review are not different from the guidelines for deliberation by other committees. Fourth, basically, the percentage of policy documents that meet the guideline was low and major items are often omitted. A landscape checklist was not submitted, or merely indicated as applied/not-applicable. Especially, the conditions of the surrounding landscape were not analyzed and the plan contents considering the surrounding area were not

prepared.

In order to improve the operating system, the following basic directions were proposed.

First, it is necessary to strengthen the role of the landscape review. The city will strengthen the commissioners who are dedicated to the landscape review and pool the efforts and services of the landscape committee members to discuss the principles and standards of landscape management in Seoul.

Second, it is necessary to improve the process of deliberation by delving into the debate on landscape. The process of reviewing the landscape can be reviewed by introducing a pre-consultation method when Shinjuku and Incheon city cases are considered.

Third, the enforcement of the role of administrative organization supporting the landscape review and the system maintenance should be carried out collectively. To this end, it is necessary to strengthen the landscape management function of landscape department, to reinforce professional manpower, and to standardize the documents for landscape review.

Finally, comprehensive guidelines are needed for each region by utilizing the comprehensive landscape plan of the district unit and activate the plans of the autonomous region.

Contents

01 Research Outline

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Research Scope and Methods

02 Landscape Review System of Seoul

- 1_Landscape Review System
- 2_Operation of the Landscape Review System
- 3_Improvement Directions

03 Operational Assessment of Landscape Review System of Seoul

- 1_Assessment of Operating Status
- 2_Landscape Commissioners Interview
- 3_Recommendations

04 Case Studies of Landscape Review System

- 1_Shinjuku, Tokyo, Japan
- 2_Incheon and IFEZ, Korea
- 3_Implications for Seoul

05 Improvement Schemes for Landscape Review System in Seoul

- 1_Enhancement of the Role of Review Committee
- 2_Support System for Committee and Administration

3_Supplementation of Landscape Design Guidelines

4_Education for General Landscapes Review System

5_Implementation Phase of the Improvement Schemes



서울연 2017-PR-34

서울시 경관심의
운영진단과 개선방안

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2017년 12월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-281-8 93540 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.