

auri brief.

건축공간연구원

지자체 경관행정 실태조사를 통해 본 경관제도 운영 현황

이상민 선임연구위원 (044-417-9642, smlee@auri.re.kr)

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

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

* 이 글은 이상민 외. (2024). 경관법 제정 이후 경관정책 추진성과와 개선방향. 건축공간연구원 중 일부 내용을 정리하여 작성함

국토경관 정책의 추진 현황을 파악하고 향후 정책 수립을 위한 기초자료로 활용하기 위해 전국 광역지자체 및 기초지자체 경관업무 담당 부서를 대상으로 지자체의 경관행정 실태를 조사하였다. 조사 결과 경관계획은 기초지자체 212곳 중 140곳(66.0%)이 수립하였고, 경관위원회는 134곳(63.2%)이 설치·운영하고 있는 것으로 나타났다. 경관행정 담당 조직은 주로 팀 단위로 구성되어 있으며, 2019년 실태조사와 비교할 때 대체로 축소된 것으로 분석되었다. 이러한 실태조사 결과는 관련 현황뿐만 아니라 변화와 그 특성을 이해하고, 앞으로 추진 방향을 설정하는 데 중요한 참고자료가 될 것이다.

● 지자체 경관행정 실태조사 개요

국토경관 정책의 추진 현황을 파악하고 향후 정책 수립을 위한 기초자료로 활용하기 위해 지자체의 경관행정 실태를 조사하였다. 실태조사는 전국 광역지자체 및 기초지자체 경관업무 담당부서를 대상으로 하였으며, 국토교통부 협조를 받아 조사표를 공문으로 배포하고 이를 취합하였다. 조사는 약 3개월(2024년 4~7월) 동안 진행되었고, 조사 결과는 취합한 조사표를 분석한 내용과 함께 2019년 진행된 실태조사 결과(이상민 외, 2020)와 비교하여 정리하였다.¹⁾

지자체 경관행정 실태조사 항목

구분	세부 내용	구분	세부 내용
경관조례	조례명, 근거법, 제정 시기, 최근 개정 시기	경관사업	사업명, 사업대상지, 사업예산, 사업기간, 추진 현황, 사업주체
경관계획	계획명, 근거법, 수립의무 여부, 최초수립 연도, 재수립 연도 및 예산	경관협정	협정명, 협정인가일, 유효기간, 추진 현황, 대상지역(위치), 지자체 지원내용
경관위원회	구성 여부, 총 경관위원 수, 연도별 위원회 개최 횟수, 공동위원회 개최 경험, 통합위원회 개최 경험	행정조직	담당부서, 주요업무, 근무인원, 해당부서의 경관 외 업무
경관심의	유형별 안전상정 건수	지구·구역	유형, 위치(주소), 면적, 지정 시기

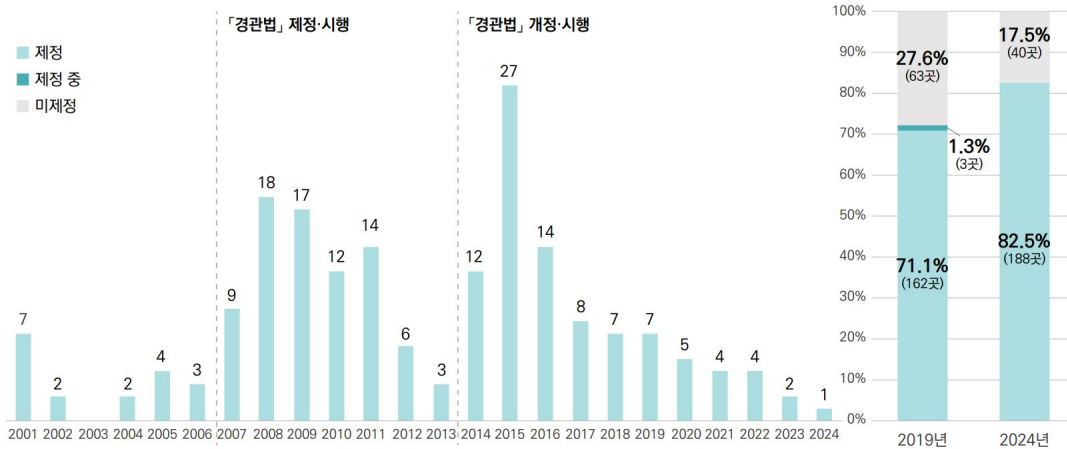
● 광역지자체는 모두, 기초지자체는 188곳이 경관조례 제정

지자체의 경관과 관련된 조례는, 과거 「자연환경보전법」을 근거로 ‘경관형성조례’ 또는 ‘자연경관보전조례’로 제정하여 운용하다가, 2007년 「경관법」 제정 이후 ‘경관조례’로 개정 또는 제정하였다. 경관조례의 주요 내용은 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관위원회 등에 관한 사항이며, 특히 법률에서 조례로 위임하는 경관위원회 심의대상, 경관협정 체결 내용 등을 규정하고 있다.

광역지자체 17개 모두 경관조례를 제정, 운용하고 있다.²⁾ 「경관법」 제정 이전 자체적으로 경관조례를 제정하여 운용하던 지자체는 인천광역시, 광주광역시, 전라남도, 강원도 총 4곳이다. 「경관법」 제정 이후에는 모든 광역지자체가 경관조례를 제정하였고, 부산광역시는 2014년 「경관법」 전부개정 이후에 경관조례를 제정하였다.

기초지자체는 2022년 말 기준, 전체 228곳 중 188곳(82.5%)이 경관조례를 제정·운용하고 있다. 경관조례를 제정하지 않은 지자체는 40곳으로, 서울특별시와 광역시 내 구·군을 제외하면

충청북도와 경상남도 내 기초지자체 비율이 높다. 충청북도 내 기초지자체 11곳 중 3곳(27.3%)이, 경상남도 내 기초지자체 18곳 중 4곳(22.2%)이 경관조례를 제정하지 않고 있다. 일부 미제정 지자체는 자연경관에 관한 조례만을 운영하고 있으며,³⁾ 일부 지자체는 경관조례와 공공디자인 진흥 조례를 통합하여 경관 및 공공디자인 조례로 제정·운영하고 있다. 경북 구미의 경우에는 도시디자인 조례가 경관조례의 역할을 하고 있다.

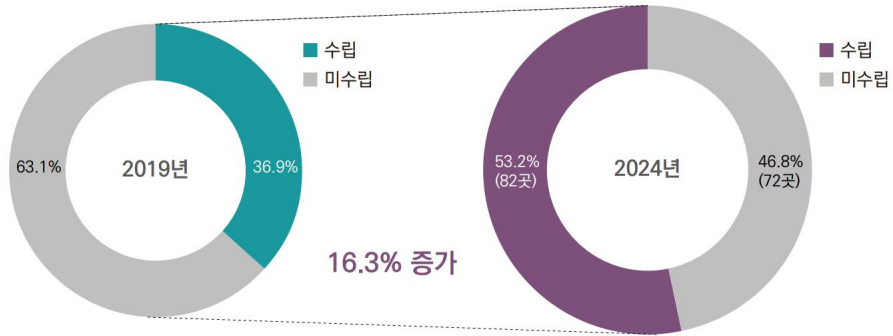


연도별 기초지자체 경관조례 제정 현황(2024년)

● 광역지자체는 모두, 기초지자체는 140곳이 경관계획 수립

경관계획은 경관보전과 형성 활동을 지원하고 유도하기 위해 수립하는 종합계획으로, 과거 일부 지자체는 법적 근거 없음에도 자발적으로 경관계획을 수립하여 운용하였으나 2007년 「경관법」 제정 이후에는 이를 근거로 수립하고 있다. 「경관법」 제정 당시에는 법 제정의 취지에 맞게 지역 특성에 따라 계획 범위와 목적을 다양화할 수 있도록 수립 주체를 의무화하지 않았으나, 2014년 「경관법」 전부개정 시 시·도 및 인구 10만 명을 초과하는 시·군이 의무적으로 수립하도록 하였다. 현재 전국 많은 지자체가 경관계획을 수립하였으며, 현재 최초 수립을 넘어 재수립을 하고 있다. 또한 경관계획을 수립하지 않아도 되는 인구 10만 명 미만의 시·군·구에서도 경관계획을 수립하고 있다.

광역지자체 17곳은 모두 경관계획을 수립하여 운용 중이며, 현재 모두 재수립하였다. 기초지자체 212곳⁴⁾ 중 140곳(66.0%)이 경관계획을 수립·운영 중인데, 이 가운데 의무 수립 대상 58곳 모두 경관계획을 수립(100.0%)하였고, 임의 수립 대상 154곳 중 82곳(53.2%)이 경관계획을 수립하였다. 2019년과 비교할 때, 임의 수립 지자체의 경관계획 수립은 16.3% 증가하였음을 알 수 있다.

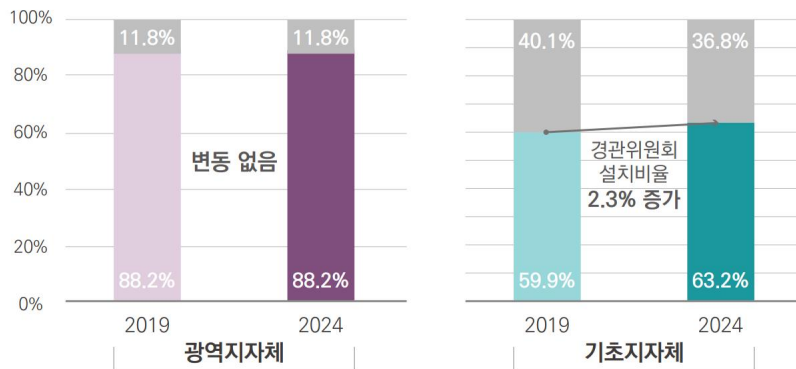


임의수립 지자체 경관계획 수립 현황(2019년과 2024년 비교)

● **경관위원회 및 심의는 광역지자체는 연 20회, 기초지자체는 연 12회 개최**

2014년 「경관법」 전부개정으로 ‘개발사업, 건축물, 사회기반시설’ 등 경관에 영향을 크게 미치는 행위를 사전에 조정, 관리할 수 있도록 경관위원회 심의를 의무화하고 있다. 이에 각 지자체는 관련 분야 전문가로 구성된 경관위원회를 운영하며, 정기적으로 경관심의회를 개최하고 있다. 최근에는 행정 효율화 및 간소화를 위해 도시, 건축, 경관 분야 통합위원회 또는 공동위원회 등으로 운영 방식을 전환하는 지자체가 증가하고 있다.

광역지자체 중 경관위원회를 설치한 지자체는 15곳(88.2%)이며, 별도의 경관위원회를 구성하지 않고 관련 위원회가 이를 대체하고 있는 지자체는 2곳(서울, 충북)이다. 기초지자체 중 경관위원회를 설치한 지자체는 134곳(63.2%), 관련 위원회로 대체하여 심의를 진행하고 있거나 경관위원회를 설치하지 않은 지자체는 78곳(36.8%)이다.

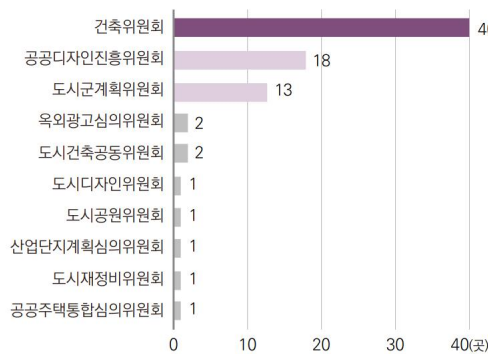


경관위원회 설치 현황(2019년과 2024년 비교)

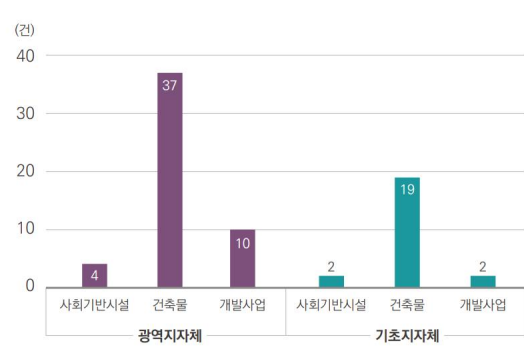
경관위원회를 설치하지 않고 관련 위원회에서 그 역할을 대체하는 경우 건축위원회(40곳), 공공디자인진흥위원회(18곳), 도시·군계획위원회(13곳)가 이를 담당하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 이는 경관심의 대상 중 건축물이 가장 큰 비중을 차지하는 만큼, 건축위원회가 경관위원회를 대신하는 경우가 많은 것으로 파악되었다. 최근 공동 또는 통합위원회를 개최하는 지자체가 증가하고 있는데, 경관위원회와 타 위원회를 동시에 개최하는 ‘공동위원회’는 57%의 지자체가, 광역지자체의 경우 69.2%가 경험하였다고 응답하였다. 특히 경관위원회 없이 경관심의를 타 위원회에 통합하여 개최하는 ‘통합위원회’는 전체의 35.6%가 경험한 것으로 조사되었다.

경관위원회의 개최 횟수는 연도별로 큰 변동 없이 비슷한 수준으로, 지자체별 평균 개최 횟수는 광역지자체의 경우 연 20회, 기초지자체의 경우는 연 12회로 조사되었다.

경관심의를의 안건은 광역지자체의 경우 연평균 사회기반시설 4건, 건축물 37건, 개발사업 10건, 기초지자체는 연평균 사회기반시설 2건, 건축물 19건, 개발사업 2건을 평균적으로 상정하고 있는 것으로 조사되었다.

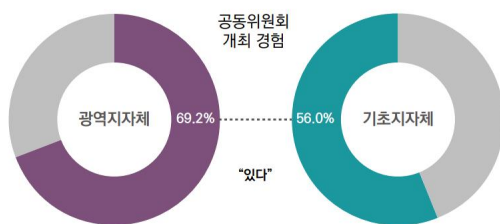


경관심의 대체위원회 유형 및 현황

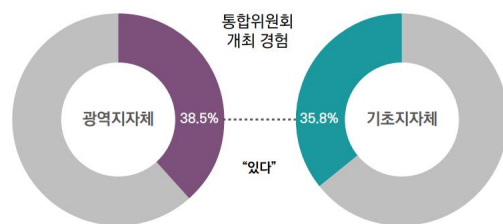


연평균 경관심의 안건 수

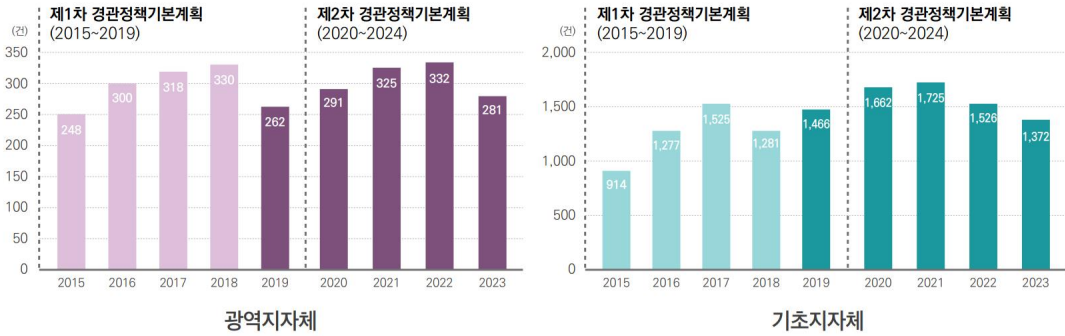
주: '기타' 항목은 인천 및 부산진해경제자유구역사무처에 해당함



공동위원회 개최 경험 여부



통합위원회 개최 경험 여부



연도별 경관위원회 개최 횟수(2015~2023년)

주: 2015~2018년 데이터는 이상민 외(2020)를 참고하였고, 2019~2024년 데이터는 이번 조사 결과임

● 경관사업은 최근 5년간 광역지자체는 68건, 기초지자체 394건 추진

경관사업은 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사가 지역의 경관을 향상시키고 경관의식을 높이기 위하여 경관계획이 수립된 지역에서 시행하는 것으로, 「경관법」 제16조 1항에 ‘가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업’, ‘지역의 녹화와 관련된 사업’, ‘야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업’, ‘지역의 역사적·문화적 특성을 지닌 경관을 살리는 사업’, ‘농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업’을 일컬으며, 이외 조례로 정하는 사업으로 그 대상을 명시하고 있다.

최근 5년간(2019~2023년) 지자체에서 추진한 경관사업 건수는 광역지자체 68건, 기초지자체 394건, 기타 5건으로 조사되었으며, 경관사업 1건당 평균 예산은 약 9억 8,000만 원으로 조사되었으나, 최소 280만 원에서부터 최대 417억 원으로 사업 특성별로 격차가 매우 큰 것을 알 수 있었다.

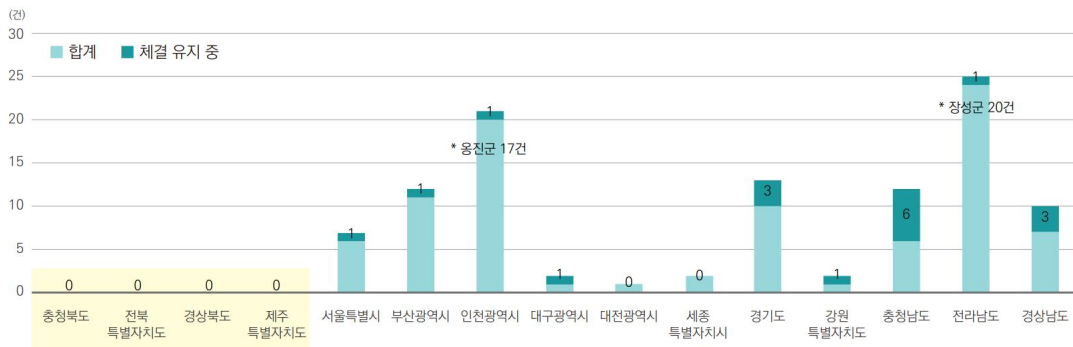
경관사업 추진 현황(2019~2023년)

구분	개수	전체 예산	평균값	증잇값	최댓값	최솟값
광역지자체	68	54,777,106,000	805,545,676	341,500,000	9,000,000,000	50,000,000
기초지자체	394	398,766,698,377	1,012,098,219	445,000,000	41,731,000,000	2,790,000
기타	5	4,990,000,000	998,000,000	190,000,000	4,400,000,000	50,000,000
종합	467	458,533,804,377	981,871,101	-	41,731,000,000	2,790,000

● **경관협정은 제도 도입 이후 총 80여 건 체결, 현재 18건 체결 유지 중**

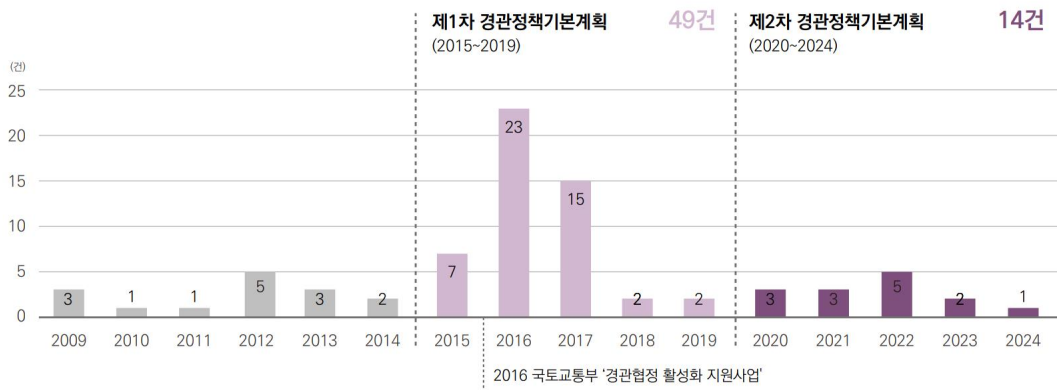
경관협정은 「경관법」 제19~25조에 근거하여 주민들의 자발적 참여를 통해 지역의 경관을 아름답게 가꾸어 나갈 수 있도록 유도하기 위한 경관관리 수단으로, 지역 주민들이 직접 협정 체결에 필요한 준비부터 협정 내용의 결정, 체결과 운영에 이르는 전 과정을 주도해야 한다.

경관협정 제도가 국내 도입된 이후 총 80건이 체결되었으며, 현재 체결 유지 중인 것은 18건으로 파악되었다. 지역에 따라 협정 체결 현황이 크게 차이가 나는데, 경관협정 체결 사례가 없는 지자체는 4곳(충청북도, 전북특별자치도, 경상북도, 제주특별자치도)이며, 체결 건이 많은 지자체는 전라남도 장성군(20건)과 인천 옹진군(17건)이다.



지역별 경관협정 체결 현황(2024년)

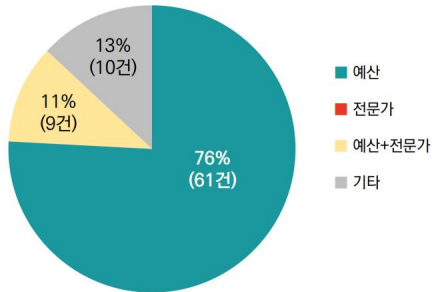
연도별로 살펴보면 2016년(23건), 2017년(15건)에 많이 체결되었는데, 이는 2016년 국토교통부에서 한시적으로 시행하였던 ‘경관협정 활성화 지원사업’으로 인해 국비 지원에 대한 기대가 반영된 것으로 볼 수 있다.



연도별 경관협정 체결 현황(2009~2024년)

주: 경관협정 체결 추진 중인 2건을 제외하고 총 78건으로 작성됨

경관협정 체결 시 지자체는 예산과 전문가를 지원할 수 있는데 대부분(76%)이 예산 지원에 그치고 있으며, 예산은 평균 약 6억 8,500만 원을 지원하고 있는 것으로 조사되었다. 예산 규모는 최저 400만 원부터 최고 125억 원까지 격차가 매우 크며, 중윗값을 기준으로 보면 약 8,400만 원 정도로 나타났다. 예산 규모가 큰 경관협정의 경우, 협정 자체보다는 협정 체결 이후 경관사업 시행을 위한 예산이 포함되어 있었다. 경관협정의 평균 유효기간은 4.4년으로, 최단 1년에서 최장 10년이며 일반적으로는 5년⁵⁾ 정도의 기간을 설정하였다.



경관협정 지원방식 현황(2009~2024년)

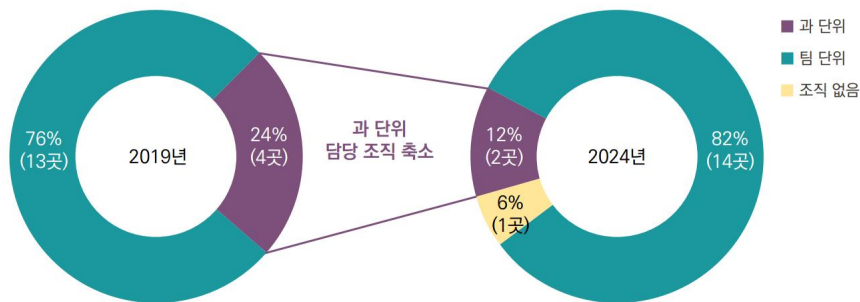
경관협정 추진 예산(2009~2024년)

구분	금액
총예산	54,872,341,220
평균 예산	685,904,265
최저 예산	4,000,000
최고 예산	12,592,000,000
중윗값	84,000,000

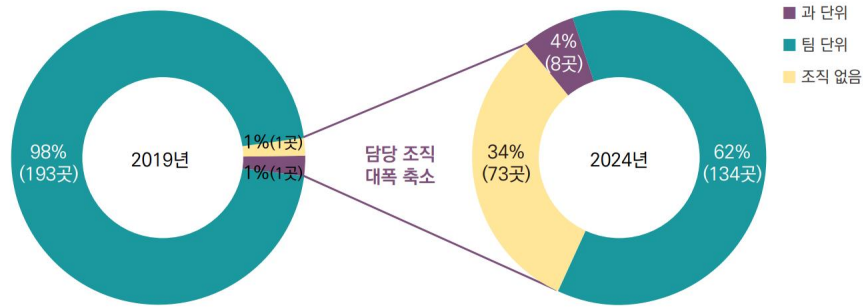
● 경관행정 담당 조직은 주로 팀 단위로 구성

「경관법」 제정 이후 경관계획, 경관위원회, 경관사업, 경관협정 등 지자체의 경관관리 수단이 제도화 되면서 각 지자체는 경관행정 업무를 담당하는 행정조직을 구성하였다.

경관 업무를 수행하는 행정조직은 주로 팀 단위로 구성되어 있으며, 조직이 아예 부재한 경우도 있다. 독립부서(과 단위)로 운영되는 지자체는 광역 2곳, 기초 8곳으로 나타났다. 2019년과 비교해 볼 때 광역지자체와 기초지자체 모두 경관 담당 조직이 축소되었으며, 특히 기초지자체의 경우는 조직이 부재한 경우가 34%로 나타났다.

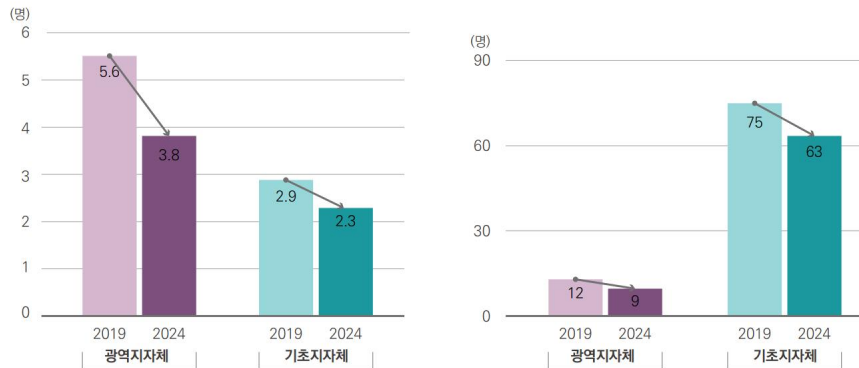


광역지자체 경관행정 관련 조직(2019년과 2024년 비교)



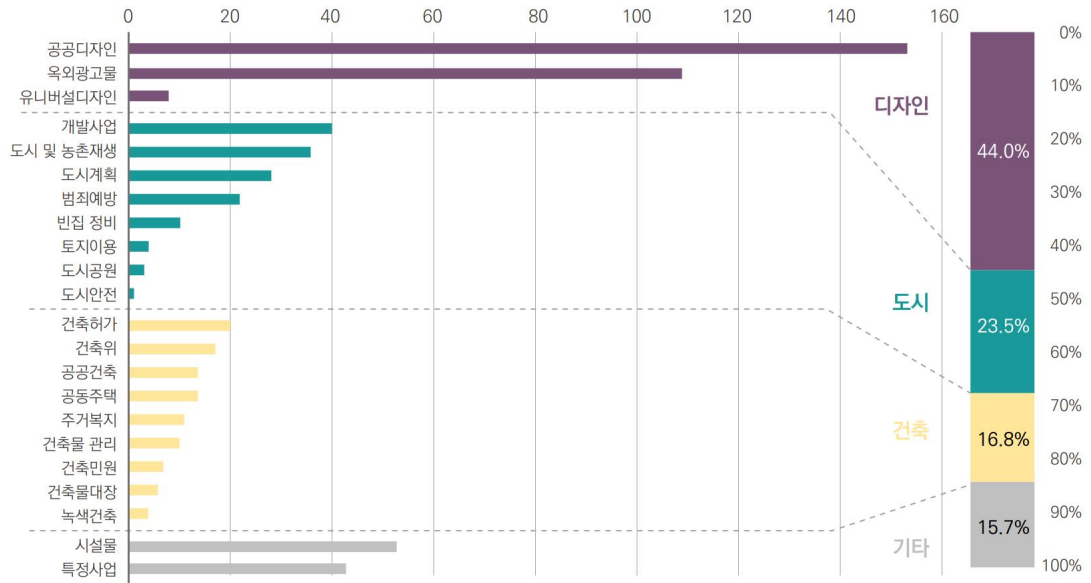
기초지자체 경관행정 관련 조직(2019년과 2024년 비교)

경관행정은 평균 광역지자체 3.8명, 기초지자체 2.3명이 담당하고 있는데 이는 2019년 대비 감소한 수치이다. 임기제(전문직) 공무원 수 역시 광역지자체 9명, 기초지자체 63명으로 2019년 대비 감소한 것으로 조사되었다.



(좌) 경관행정 담당 공무원 수 평균, (우) 경관 분야 임기제 공무원 현황(2019년과 2024년 비교)

경관행정 담당 부서가 경관 이외 함께 수행하는 업무는 디자인(44.0%), 도시(23.5%), 건축(16.8%) 순으로 나타났으며, 세부 업무로는 공공디자인, 옥외광고물, 개발사업, 도시 및 농촌재생, 도시계획, 범죄예방디자인, 건축허가 순으로, 해당 지자체의 경관정책 방향성과 경관 업무 담당자의 전문 분야를 짐작할 수 있다.



경관 담당 부서의 경관 이외 업무

- 1) 지구·구역 관련 조사 결과는 지자체 간 내용적 차이가 커서 별도로 정리하지 않음
- 2) 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr/>, 검색일: 2024.4.29.)
- 3) 예: 함안군 자연환경 보전 조례(2000.3.24. 제정), 거창군 자연경관 보전을 위한 조례(1999.11.17. 제정)
- 4) 기초지자체의 경우, 조사 결과를 회신한 212곳에 한하여 계산함
- 5) 중앙값 기준

- 이상민, 심경미, 이경재, 송윤정. (2020). 2019 AURI 국토경관 정책 동향. 건축도시공간연구소.
- 이상민, 유예슬, 이세진. (2024). 경관법 제정 이후 경관정책 추진성과와 개선방향. 건축공간연구원.
- 자치법규정보시스템. <https://www.elis.go.kr/>(검색일: 2024.4.29.)



auri brief.

No.294

2025.07.17.

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

www.auri.re.kr

(a u r i) 건축공간연구원