

경관법 제정 이후 경관정책 추진성과와 개선방향

Landscape Policy Achievements and Improvement Directions
since the Enactment of the Landscape Act

이상민 Lee, Sang-min

유예슬 Yoo, Ye-seul

이세진 Lee, Sejin

(auri

일반연구보고서 2024-11

경관법 제정 이후 경관정책 추진성과와 개선방향

Landscape Policy Achievements and Improvement Directions
since the Enactment of the Landscape Act

지은이	이상민, 유예슬, 이세진
펴낸곳	건축공간연구원
출판등록	제2015-41호 (등록일 '08. 02. 18.)
인쇄	2024년 12월 26일, 발행: 2024년 12월 31일
주소	세종특별자치시 가림로 143, 8층
전화	044-417-9600
팩스	044-417-9608

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

가격: 10,000원, ISBN: 979-11-5659-500-7

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

| 연구책임

이상민 선임연구위원

| 연구진

유예슬 연구원

이세진 연구원

| 연구보조원

이세민 단국대학교 석사

김민지 서울여자대학교 석사

| 연구심의위원

김상호 건축공간연구원 선임연구위원

김이탁 건축공간연구원 전문위원

염철호 건축공간연구원 선임연구위원

성은영 건축공간연구원 연구위원

이성창 서울연구원 연구위원

주신하 서울여자대학교 교수

| 연구자문위원

길지혜 서울대학교 환경계획연구소 객원연구원

김대수 행복도시 총괄자문단 특별위원

김혜정 경기도시주택공사 처장

나권희 애플래닝 대표

박희성 서울시립대학교 연구교수

서수정 건축공간연구원 선임연구위원

신지훈 단국대학교 교수

오윤정 강원연구원 연구위원

이성용 제주연구원 선임연구위원

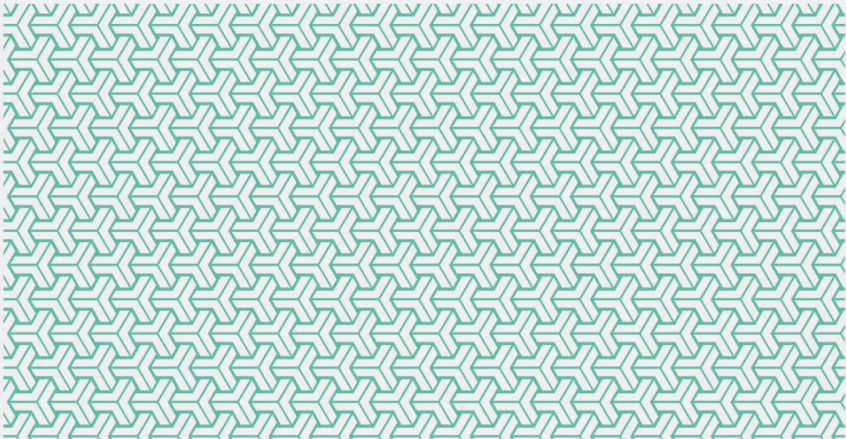
정윤희 강원연구원 연구위원

정해준 계명대학교 교수

차주영 공간환경컨설팅 지음 대표

연구요약

Summary



본 연구는, 지속가능한 국토경관 형성을 위한 정책을 개발하고 급변하는 정책 환경에 대응하기 위해 「경관법」 제정 이후 국내 경관정책 추진 과정을 종합적으로 살펴보고, 정책의 성과와 한계, 그리고 향후 정책의 추진 방향을 제안하였다. 특히 정책 분석 및 평가 관점에서 경관정책이 형성 및 집행되는 과정을 이해하고, 그간의 집행 결과를 분석하여 성과와 한계를 도출하고자 하였다. 이를 위해 24명의 경관 관련 전문가들을 대상으로 델파이조사(총3회)를 실시하였다.

연구의 시간적 범위는 2007년 「경관법」 제정 이후를 중점적으로 다루고 있으나, 1990년대 초반부터 2007년까지 추진된 경관 관리 관련 중요한 제도나 계획, 사업 등을 함께 살펴보았으며, 내용적 범위는 「경관법」에서 제시하는 경관 관리 제도와 이와 관련되어 추진된 정책으로 설정하였다.

2장에서는 경관정책의 흐름과 변화 과정을 「경관법」을 제정하기 이전 정책 형성 단계, 「경관법」 제정 및 전부 개정된 정책 결정 단계, 이후 「경관법」을 실행하는 정책 집행 단계로 구분하여 살펴보았다.

먼저 정책 형성 단계는, 개별법령 및 지자체 필요에 따라 특정한 경관을 관리하였던 시기로, 개별법에서 제시한 목적에 따라 구체적인 대상을 보전하고 형성, 관리하는 방식으로 경관을 제어하였다. 이와 함께 경관 관리가 개별법에 따라 산발적으로 이루어짐에 따라 전체 국토경관을 대상으로 종합적, 체계적인 관리방안을 마련하는데 한계가 나타났다. 또한 기초지자체 단위에서는 각종 개발행위로부터 경관 요소를 보호 또는 보전하기 위해 관련 법령에 근거하여 구역을 지정하거나 관리 수단을 마련하였다.

정책 결정 단계는, 「경관법」을 근거로, 종합적이고 체계적인 관리를 시작한 시기로, 국토교통부는 역사문화경관, 자연경관, 농어촌경관 등 개별법으로 흩어져 연계되지 못하는 경관을 통합적·체계적으로 관리하기 위해 2007년 「경관법」을 제정하였다. 이후 제도의 실행력과 실효성을 높이하고자 2014년 「경관법」을 전부 개정하고, 경관 정책기본계획 수립, 경관계획 수립 의무 대상 규정, 경관심의 제도 도입 등 체계적인 관리 수단을 마련하였다. 이와 함께 관리제도의 운영이 도시경관에 집중되는 경향이 나타났다.

정책 집행 단계는, 본격적으로 국토경관 정책이 추진되는 시기로, 「경관법」 전부개정 이후 국가 차원의 경관정책 방향과 전략을 제시하는 두 차례의 경관정책기본계획이 수립되었다. 각 지자체는 「경관법」을 근거로 경관조례를 제정하고, 경관계획을 수립하는 등 지역 여건과 특성에 맞게 정책 수단을 마련하여 운영하고 있다.

중앙부처 차원에서는 「경관법」 제정 이후 경관에 대한 가치와 중요성에 대한 인식이 확대되면서 소관부서인 국토부 외에도 농식품부, 산림청, 문화재청, 문체부, 행안부

등 타 부처의 정책에도 영향을 미쳤다. 그러나 여전히 각 부처 정책이 개별적으로 진행되면서 유사한 목적의 정책 수단이 중복되거나 서로 연계되지 못하고 있다.

국토경관 관리를 위한 정책 수단은 크게 ① 계획 수립, ② 지역·지구 지정, ③ 협정·협약, ④ 지원·유도, ⑤ 심의·평가 등 5가지 유형으로 구분할 수 있는데, 각 수단은 정책 단계별로 변화하면서 각기 다른 특성을 나타내고 있다.

3장에서는 2014년 이후 국토경관 정책의 추진성과와 한계를 진단하였다. 이를 위해 경관정책에 대해 높은 식견을 가진 전문가 24명을 대상으로 델파이조사를 실시하였으며, 관련된 객관적 근거를 확보하기 위하여 문헌분석 및 선행연구 검토, 지자체 경관행정 실태조사도 함께 진행하였다.

먼저 정책 목표와 지향점을 진단하기 위해 국토경관 정책의 지향점을 ① 지역 고유 특성이 담긴 경관, ② 국민이 체감하는 경관, ③ 체계적인 경관 관리로 구분하고 이에 대한 적절성과 달성 정도를 평가하였다. 그 결과 ‘지역 고유 특성이 담긴 경관’과 ‘국민이 체감하는 경관’는 달성 정도가 미흡한 반면, ‘체계적인 경관 관리’는 달성 정도가 상대적으로 높은 것으로 평가되었다.

정책 수단 및 행정조직에 대한 진단 결과, 효과성 측면에서는 경관사업이 가장 우수하게 평가되었으며, 경관협정은 상대적으로 낮은 평가를 받았다. 대응성 측면에서는 역시 경관사업이 가장 높은 평가를 받았으며, 경관계획은 상대적으로 낮은 대응성을 보였고, 특히 일반 국민이나 주민이 체감하기에는 실효성이 부족하였다는 평가를 받았다. 적절성 측면에서는 경관협정이 가장 우수하게 평가되었으나, 행정조직의 전문성은 일부 적정하지 않다는 진단 결과가 나왔다. 적절성 측면에서도 경관협정이 가장 좋은 평가를 받았으며, 행정조직은 중앙부처와 지자체의 인력 규모와 구성이 부적절하다는 의견이 많았다. 마지막으로, 효율성 측면에서는 경관위원회 및 심의가 가장 높은 평가를 받았다. 그러나 경관사업, 경관계획, 경관협정은 모두 효율성이 부족하다고 평가되었으며, 그 중 경관사업의 효율성이 가장 낮게 나타났다. 특히 경관사업은 효과성과 대응성이 타 수단 대비 우수하지만, 재정과 인력 지원의 부족이 문제로 지적되었다.

이외에도 델파이조사를 통해 경관계획, 경관위원회 및 심의, 경관사업, 경관협정 그리고 행정조직 각각에 대해 그간의 성과와 한계, 그리고 향후 개선방향을 도출하였다.

경관계획은, 지역 경관정책의 틀을 제시하였고, 「경관계획수립지침」을 통해 신속하게 지역에 정착한 것이 성과로 분석되었다. 하지만 계획 수립 과정과 내용의 문제, 경관계획의 실효성과 차별성 부족, 경관계획 재정비 관련 지침 부족, 주민 체감 저조 등이 한계로 지적되었다. 개선방향으로는, 유사 계획과의 관계 정립 및 차별화, 유형별

역할 정립 및 수립 내용 차별화, 경관계획 의무 수립 주체 및 재정비 관련 여건 현행화, 국민이 체감할 수 있는 정책 수단 발굴, 경관계획 실효성 강화를 위한 제도 보완, 경관자원 조사 주체와 방법 구체화 등이 제시되었다.

경관심의 및 위원회는, 경관관리체계 구축, 경관심의 제도 운영의 안정화, 경관 인식 향상 등이 성과로 분석되었다. 하지만 심의기준과 원칙의 불명확성, 주관적이고 일관적이지 않은 심의 내용, 경관심의 사각지대 발생, 계획과 심의의 체계적 연계 부족 등이 한계로 지적되었다. 개선방향으로는, 일관성 있는 심의 체계 마련, 경관심의 대상의 선택과 집중, 경관심의 관련 정보 공개 확대, 개발행위 주체의 경관 인식 제고 방안 마련 등이 제시되었다.

경관사업은, 지역 경관 향상, 국민 경관개선 체감도 향상, 경관정책의 실행력 강화 등이 성과로 분석되었다. 하지만 경관사업의 지역별 수준 차이, 유사 사업과의 차별성 부족, 단기적이고 가시적인 성과 중심의 사업, 관과 전문가 주도의 사업, 열악한 재정 등이 한계로 지적되었다. 개선방향으로는, 경관사업 유형 및 대상 정비, 경관사업 모델 발굴과 지원 확대, 경관사업 사후 관리체계 마련, 지역 고유성에 대한 인식 전환 등이 제시되었다.

경관협정은, 주민 참여하고 주도하는 경관 관리, 경관개선 체감도 향상, 지역 고유의 경관 형성이 성과로 분석되었다. 하지만 실제 실행 사례 부족, 경관협정 관리체계 미흡, 재정 지원 범위와 규모의 한계, 전문가 기술 지원 부족 등이 한계로 지적되었다. 개선방향으로는, 체결 방식 간소화와 주민 참여 유도, 주민 주도의 경관 관리 시스템 마련, 경관협정 체결 우수사례 홍보 및 교육 확대, 재정 지원 확대와 지원 방식 다각화, 기획 업무의 강화 및 전문가 지원방안 마련 등이 제시되었다.

경관행정 조직은, 국토경관 정책 추진과 심의 운영 측면에서 기여한 것으로 나타났다. 하지만 경관에 대한 전문성 및 인식 부족, 경관 담당 행정인력 부족, 부서 협력 및 소통 미흡, 정책의 방향성과 일관성 부족 등이 한계로 지적되었다. 개선방향으로는, 전문 인력 확보 및 실무자 교육 체계화, 경관정책 추진 기본방침 마련 및 배포, 「경관법」에 근거한 재정지원사업 추진, 경관 담당 부서의 조직 개편, 민간전문가 및 기관 활용 확대 등의 의견이 제시되었다.

4장에서는 향후 국토경관 정책의 추진 방향을 제안하였다. 먼저 정책 개선의 방향으로, 정책 대상과 주체의 확장, 정책 수단으로서 제도의 고도화, 그리고 운영 측면에서 집행의 고도화를 제시하였다.

향후 정책목표로는 ‘국토경관의 체계적 관리와 지역 특성을 고려한 경관 형성’과 함께 ‘국민이 체감할 수 있는 정책 추진’이며, 이를 위해 정책 추진 방향은 ‘국토경관의 관리뿐만 아니라 보전과 형성을 위한 다양한 정책 추진’과 함께 ‘다양한 지원과 유도

를 위한 제도 운영'을 제안하였다.

이를 위해 정책 대상 측면에서는, 자연경관, 역사문화경관, 도시경관, 농산어촌 경관 뿐만 아니라 다양한 경관 요소와 경관 자원을 정책 대상으로 포괄할 수 있는 있는, 정책 대상으로서의 국토경관 개념과 범위 설정이 필요하다.

정책 추진 주체 측면에서는, 정책 집행의 주체로서 행정조직과 실무전문가의 역할 재정립이 필요하며, 특히 수혜집단인 국민에 대해서는 국토경관에 대한 국민의 관심과 공감대를 형성하여 정책 추진에 더욱 관심을 가질 수 있도록 해야 한다. 또한 비용지불집단인 개발주체에 대해서는 국토경관의 가치에 대한 인식을 향상시켜 사업을 추진하면서도 경관을 보전·관리 및 형성할 수 있도록 역량을 강화해야 한다.

경관계획, 경관위원회 및 심의, 경관사업, 경관협정 등 정책 추진 수단은 도입된지 10여 년이 지나 어느 정도 정착되었으므로 앞으로는 지역의 정책 현장을 기반으로 운영 활성화와 고도화가 필요한 시점이다.

이러한 국토경관 정책 개선을 위해 다음과 같은 정책과제를 제안하였다.

- 1) 먼저 정책 개선을 위한 경관의 개념과 가치 재정립이다. 즉 정책 추진의 기본전제로서 경관(또는 경관자원)의 개념과 범위를 재정립하고, 이에 따라 국토의 경관적 가치에 대한 개념도 정립해야 한다.
- 2) 다음으로 「경관법」 개정 및 고도화이다. 법의 목적과 추진 방향을 재검토하여 「경관법」을 개정하고, 이에 따라 관련 법제의 고도화를 추진해야 한다. 특히 관련 조례, 계획, 주체, 심의, 실행 방안 등 실제 운영 여건을 반영하고 지역맞춤형 정책 추진 및 제도 운영이 가능하도록 해야 한다.
- 3) 세 번째로는 정책 구현을 위한 사업 기획 및 추진이다. 지역 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 지원과 유도 정책으로서 국토경관 지원 사업을 기획하여 예산을 마련하고, 본격적인 사업추진을 위한 모니터링 체계를 마련해야 한다.
- 4) 마지막으로 제도 고도화를 통한 국토경관 정책 플랫폼 구축이다. 관련 부처의 여러 법제와 정책을 포괄하고 국토의 다양한 경관 유형을 관리하기 위해서 경관정책 플랫폼의 개념과 역할을 정립하고 정책 플랫폼 구축 및 운영 방안을 마련해야 한다. 이를 통해 「경관법」 외 관련 법령에 근거한 정책을 연계하고 다양한 주체의 참여와 협력 방안을 마련할 수 있을 것이다.

주제어

경관, 경관정책, 경관법, 정책분석, 경관관리, 경관계획, 경관심의, 경관사업, 경관협정

차례

CONTENTS

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	2
2. 연구의 방법 및 구성	3
3. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성	10
제2장 경관정책 흐름과 시기별 특징	17
1. 개요	18
2. 정책 형성 단계: 경관법 제정 이전	20
3. 정책 결정 단계: 경관법 제정 및 전부개정	43
4. 정책 집행 단계: 경관법 제·개정 이후	52
5. 시기별 경관정책 특성과 변화	62
제3장 국토경관 정책 추진 현황과 성과 진단	71
1. 개요	72
2. 국토경관 정책 추진 현황	73
3. 국토경관 정책 추진성과 진단 결과	85
4. 국토경관 정책 추진성과 및 한계	135
제4장 국토경관 정책의 개선방향과 추진 과제	147
1. 국토경관 정책의 개선방향	148
2. 국토경관 정책 개선을 위한 추진 과제	155
제5장 결론	161
1. 연구결과 요약	162
2. 연구의 의의 및 한계	170

차례 CONTENTS

참고문헌	171
SUMMARY	177
부록	183
1. 제1차 델파이 조사지	184
2. 제2차 델파이 조사지	198
3. 제3차 델파이 조사지	235

표 차례 LIST OF TABLES

[표 1-1] 평가기준을 고려한 설문 예시	5
[표 1-2] 건축공간연구원 경관 관련 연구 수행 현황(2009~2023)	12
[표 1-3] 선행연구 현황 및 본연구의 차별성	14
[표 2-1] 분석 개요	19
[표 2-2] 자연환경영향 협의 대상 세부규정	24
[표 2-3] 「국토계획법」에 의한 위계별 경관계획 내용	27
[표 2-4] 농촌경관개선 종합대책의 주요 내용	32
[표 2-5] 경관법 제정 이전 각 부처 개별법에 따른 경관관리 현황	44
[표 2-6] 경관법 제정 초기안 및 최종안 비교	48
[표 2-7] 경관법 제정 및 전부개정 내용 비교	51
[표 2-8] 경관정책기본계획의 추진 방향 및 주요 키워드	52
[표 2-9] 경관 관련 사상제도 추진 경과	55
[표 2-10] 역대 아시아도시경관상 국내 수상작 목록(2010~2024)	56
[표 2-11] 경관법 제정 이후 관련 타부처 정책 추진 현황	61
[표 2-12] 정책에서 경관에 대한 개념 및 대상의 변화	64
[표 2-13] 정책 형성 단계에서 경관관리 방식	66
[표 2-14] 경관정책 수단의 변화	68
[표 3-1] 국토경관 정책 평가 단계	72
[표 3-2] 지자체 경관행정 실태조사표	73
[표 3-3] 경관계획 의무·임의수립 대상의 계획 수립 현황(2024)	76
[표 3-4] 경관사업 추진 현황(2019~2023)	79
[표 3-5] 경관협정 추진 예산(2009~2024)	82
[표 3-6] 선행연구에서 적용한 평가기준 현황	86
[표 3-7] 델파이 참여 전문가 목록	88
[표 3-8] 정책 델파이 단계별 주요 조사 내용	88
[표 3-9] 경관정책 추진 방향과 주요 키워드	89
[표 3-10] 정책 수단별 진단 설문 항목	94
[표 3-11] 국토경관 정책 추진 수단별 진단 결과	133
[표 4-1] 경관정책의 구성과 주요 추진 내용 및 개선방향	148
[표 4-2] 제1, 2차 경관정책기본계획의 비전, 목표, 추진 전략	150
[표 4-3] 국토경관 정책 추진 수단별 개선과제	160
[표 4-4] 국토경관 정책 향후 추진 방향 요약	168

그림 차례 LIST OF FIGURES

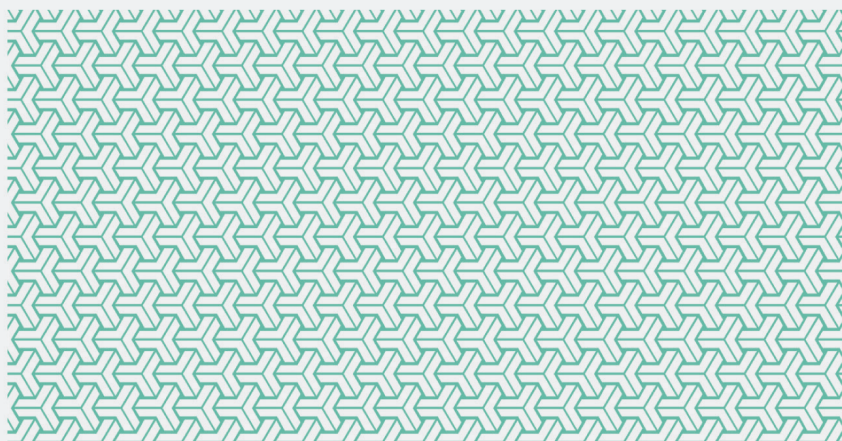
[그림 1-1] 정책 과정 상 정책 평가 단계	3
[그림 1-2] 연구의 시간적 범위	5
[그림 1-3] 연구 구성 및 주요 내용	9
[그림 1-4] 경관 관련 연구 수행 현황	10
[그림 1-5] 연구 수행 특성별 현황	11
[그림 1-6] 연구 주제별 수행 현황	11
[그림 2-1] 경관정책 및 관련사업 추진 흐름	18
[그림 2-2] 남산 외인아파트 철거 모습(1994)	35
[그림 2-3] 송도국제업무단지 경관상세계획 사례	35
[그림 2-4] 인천광역시 경관계획(2006)	37
[그림 2-5] 1994년 한강연접 경관관리구역 범위	38
[그림 2-6] 서울시 경관기록화사업 회차별 주제 및 특징	42
[그림 2-7] 서울시 표준기록경관: 공향대로 발산역사거리(마곡 도시개발사업)	42
[그림 2-8] 경관법 제정의 기본방향	43
[그림 2-9] 경관 관련 제도 개념도	44
[그림 2-10] 경관법 초안(2005)에서 제시한 경관계획 위계와 대상	46
[그림 2-11] 서울시 경관심의 도서작성 샘플 및 설명서(가이드라인) 사례	53
[그림 2-12] 광양시 백운재 경관숲 조성	59
[그림 3-1] 연도별 기초지자체 경관조례 제정 현황(2024)	75
[그림 3-2] 임의수립 지자체 경관계획 수립 현황(2019년과 2024년 비교)	76
[그림 3-3] 경관위원회 설치 현황(2019년과 2024년 비교)	77
[그림 3-4] 경관심의 대행 위원회	78
[그림 3-5] 연평균 경관심의 안건 수	78
[그림 3-6] 공동위원회 개최 경험 여부	78
[그림 3-7] 통합위원회 개최 경험 여부	78
[그림 3-8] 광역지자체 연도별 경관위원회 개최 횟수(2015~2023)	78
[그림 3-9] 기초지자체 연도별 경관위원회 개최 횟수(2015~2023)	78
[그림 3-10] 최근 5년 간 경관사업 추진 여부 (2018~2022)	80
[그림 3-11] 경관사업 추진의 애로사항	80
[그림 3-12] 최근 5년 간 추진한 경관사업 및 향후 추진이 필요한 경관사업	80
[그림 3-13] 지역별 경관협정 체결 현황(2024)	81
[그림 3-14] 연도별 경관협정 체결 현황(2009~2024)	82

그림 차례

LIST OF FIGURES

[그림 3-15] 경관협정 지원방식 현황(2009~2024)	82
[그림 3-16] 광역지자체 경관행정 관련 조직(2019년과 2024년 비교)	83
[그림 3-17] 기초지자체 경관행정 관련 조직(2019년과 2024년 비교)	83
[그림 3-18] 경관행정 담당 공무원 수 평균(2019년과 2024년 비교)	84
[그림 3-19] 경관 분야 임기제 공무원 현황(2019년과 2024년 비교)	84
[그림 3-20] 경관 담당 부서의 경관 이외 업무	84
[그림 3-21] 경관정책 목표와 추진 수단	91
[그림 3-22] 국토경관 정책 추진 수단별 진단 결과	134
[그림 3-23] 경관계획의 성과와 한계	137
[그림 3-24] 경관위원회 및 심의의 성과와 한계	139
[그림 3-25] 경관사업의 성과와 한계	141
[그림 3-26] 경관협정의 성과와 한계	143
[그림 3-27] 행정조직의 성과와 한계	145

제1장 서론



1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 방법 및 구성
3. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

- 국내 경관관리 정책 및 제도는 2007년 「경관법」 제정, 2013년 전부개정을 거치면서 정책 기반을 형성하였으며, 2015년 ‘제1차 경관정책기본계획(2015-2019)’ 수립 이후 경관관리의 필요성에 대한 인식이 확산되면서 지자체를 중심으로 본격적으로 시행되고 있음
- 그러나 여전히 가시적인 정책 추진 효과가 미흡하여 경관관리 제도의 실효성이 지적되고 있으며, 실질적으로 경관 관리가 필요한 상황임에도 관련 제도를 제대로 적용하지 못하는 경우가 발생하기도 함
- 2024년은 ‘제3차 경관정책기본계획(2025-2029)’ 수립을 앞두고 그간의 경관정책 추진에 대한 종합적인 평가와 진단이 필요한 시점임
- 이에 국토교통부 뿐만 아니라 환경부, 문화체육관광부, 산림청, 국가유산청 등 유관 부처의 그간 경관정책 추진 현황과 구체적인 사례를 파악하고 검토하여 범부처 차원에서 유관 법·제도 및 정책 간 관계를 분석할 필요가 있음
- 한편 2010년부터 건축공간연구원은 국토경관의 보전, 형성, 관리와 관련된 정책 발굴 및 실행을 위한 연구를 다수 수행하였으며, 2019년부터는 연구원 내 경관센터를 중심으로 본격적인 정책 개발 및 지원 업무를 수행함
- 지속가능한 국토경관 형성을 위한 정책을 개발하고 급변하는 정책 환경에 대응하기 위해 그간에 추진된 경관정책의 추진성과를 평가하고 한계와 그 원인을 분석하여 향후 국토경관 정책의 추진 방향 및 관련 정책연구의 방향을 모색할 필요가 있음

2) 연구의 목적

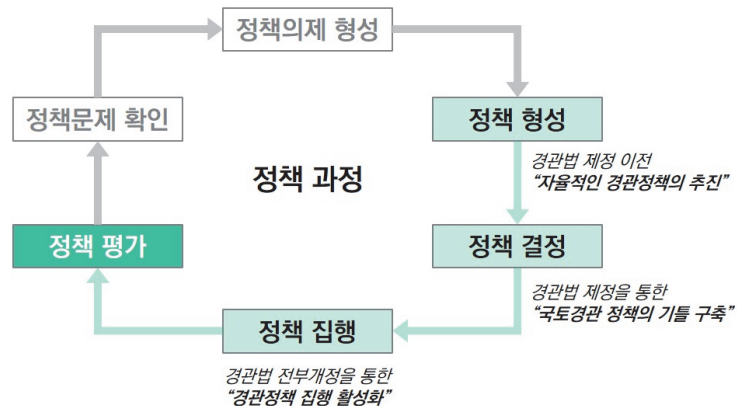
- 본 연구에서는 「경관법」 제정 이후 국내 경관정책 추진 과정을 종합적으로 살펴보고 그간의 성과와 한계, 그리고 향후 정책 방향을 제안하고자 함
- 특히 정책분석 및 평가의 관점에서 경관정책이 형성되고 집행되는 과정을 이해하고, 그간의 정책 집행 결과를 분석하여 성과와 한계를 도출하고자 함

2. 연구의 방법 및 구성

1) 정책평가의 개념과 방법

□ 정책평가의 개념과 필요성

- 정책평가는 정책의 당위성, 영향과 효과, 목표 달성 정도, 정책 대안 등의 문제를 해결해 가는 일련의 활동임¹⁾
 - 즉 정책 집행 결과가 처음 의도와 결과를 얼마나 효과적으로 달성하였는가, 처음 의도를 실현하였는가, 즉 처음 사회문제가 되었던 문제 해결에 기여하였는가, 정책 집행의 결과가 파급효과와 부차적 효과를 야기 했는가 등을 체계적으로 조사, 분석, 판단하는 활동임
 - 정책평가는 정책 활동의 가치와 중요성을 결정하는 과정을 의미하는데, 평가의 초점을 어디에 두느냐에 따라 세부적인 정의가 달라짐²⁾
 - 협의적으로는 정책목표의 달성도를 기준으로 효과를 판단하는 것이고, 광의적으로는 정책 결정과 집행 과정에 행해지는 모든 활동을 의미함
- 정책평가는 다양한 이해관계자의 참여와 참여자 간 합의가 중요함
 - 정책 과정의 한 단계인 정책평가도 정치적 과정이자 활동이므로 평가 과정에 다양한 이해관계자의 참여 및 참여자 간 조정과 합의가 중요함



[그림 1-1] 정책 과정 상 정책 평가 단계

출처: 연구진 작성

1) 차의환. (2002). 정책평가의 이론과 실제. 한울아카데미. p.25.

2) 박홍윤·박규동. (2023). 정책평가론 실제와 사례 개정판. 대영문화사. p.17.

- 정책평가 결과는 정책 결정이나 집행 과정에 환류 되어 정책의 합리성과 예측력을 높여줌³⁾
 - 정책 결정자는 정책평가 결과를 바탕으로 미래 상황을 짐작할 수 있고, 장애 요소들을 사전에 제거할 수 있음

□ 정책평가의 단계

- 일반적으로 정책평가는 1) 평가 목표 및 대상 설정, 2) 정책의 내용, 수단, 구조 파악, 3) 평가기준 설정(평가 설계), 4) 자료 수집, 5) 분석 및 해석, 6) 평가보고서 작성의 단계로 진행됨

□ 정책평가의 기준과 방법

- ‘효과성’, ‘적정성’, ‘적절성’, ‘대응성’, ‘효율성’을 평가기준으로 설정함
 - OECD 개발원조위원회는 공적 개발 원조 및 국제개발 협력 정책과 사업 평가를 목적으로 ‘적절성’, ‘효과성’, ‘효율성’, ‘영향력’, ‘지속가능성’의 5대 평가기준을 제시⁴⁾하였으며, 이후 여러 나라에서 원조 또는 협력 정책, 사업, 프로그램 등을 평가하는데 널리 이용됨(홍재환 외, 2012: 이진희 외, 2020)
 - 해당 평가기준을 경관정책의 평가에 그대로 적용하는 것에는 한계가 있어 다양한 정책 평가보고서를 참고하고 경관정책의 특성을 고려하여 본 연구에서는 ①효과성, ②적정성, ④적절성, ③대응성, ⑤효율성의 5가지 기준을 적용하여 평가함
- 델파이 조사를 통해 국토경관 정책 성과와 한계에 대한 전문가 평가 및 합의를 도출함
 - 국토경관 정책의 성과를 객관적으로 판단할 수 있는 다양한 방법론을 검토한 결과, 예산투입과 산출이 부재한 정책 특성을 고려할 때 정량적 방법으로 평가하기에는 한계가 있음
 - 이에 본 연구에서는 경관정책에 대해 높은 식견을 가진 전문가 및 담당공무원을 대상으로 델파이 조사를 실시하였으며, 설문항목 도출을 위해 기존 문헌 분석, 선행연구 검토, 지자체 경관행정 실태조사를 실시함

3) 임동진. (2012). 정책의 원리 및 정책분석·평가의 이해. 한국청소년정책연구원 세미나 자료집. p.33.

4) 홍재환 외. (2012). ODA 정책사업의 평가체계 연구. 한국행정연구원. pp.58-59.

[표 1-1] 평가기준을 고려한 설문 예시

효과성: 정책 및 제도가 유용하게 추진되고 있는가?

- 예) 경관계획은 국토경관의 관리 체계를 구축하는 데 기여했다.
예) 「경관계획수립지침」은 지자체 경관계획을 효과적으로 수립하는 데 도움이 되었다.

적정성: 정책 목표를 이행하기 위한 추진 수단으로 적정한가?

- 예) 정책 추진수단으로서 경관계획은 ‘지역 고유 특성이 담긴 경관’을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.

적절성: 추진 수단의 체계, 주체, 내용 등이 적절한가?

- 예) 경관계획의 유형(도 경관계획 / 시·군 경관계획 / 특정경관계획) 구분은 적절하다.

대응성: 인식 개선 등 사회적으로 대응하고 있는가?

- 예) 경관계획은 경관에 대한 지역 주민의 경관 인식에 영향을 준다.

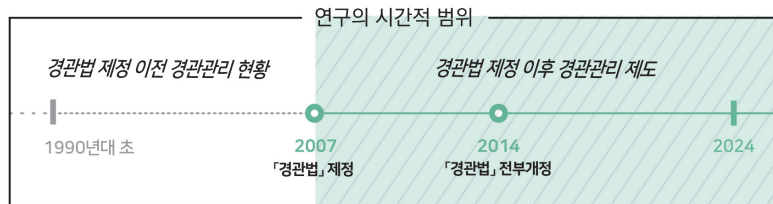
효율성: 예산, 행정 등의 투입이 효율적으로 집행되고 있는가?

- 예) 경관계획은 인력과 예산 대비 효율적으로 수립되고 운영되고 있다.

출처: 연구진 작성

2) 연구의 범위

- (시간적 범위) 「경관법」 제정 이후를 중점적으로 다루되, 1990년대 초반부터 2007년까지 추진된 경관관리 관련 중요한 제도나 계획, 사업 등도 함께 살펴봄



[그림 1-2] 연구의 시간적 범위

출처: 연구진 작성

- 내용적 범위
 - 정책은 정부나 조직이 목표를 달성하기 위해 계획하는 전략으로, 정책을 실행하기 위한 제도적 수단으로 법을 운용하기 때문에 정책이 법보다 넓은 범주의 것으로 이해할 수 있음
 - 사전적으로 ‘정책(政策)’은 ‘정치적 목적을 실현하기 위한 방책⁵⁾’을 의미

5) 국립국어원 표준국어대사전. <https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>(접속일: 2024.4.29.).

하는데, 경관정책의 경우 그 목적이 「경관법」 제1조에 명시되고 있고, 「경관법」 제정을 기점으로 정책의 실행이 본격적으로 추진됨

- 따라서 본 연구는 「경관법」 제3조에서 제시하는 ‘경관관리의 기본원칙’에 따라 추진되는 제반 정책을 ‘경관정책’으로 조작적으로 정의하였으며, 이러한 개념과 정책평가 대상에 대해 델파이 조사를 통해 전문가의 합의를 도출함

3) 연구의 방법

□ 문헌분석

- 국토경관 관리 관련법과 제도, 정책계획, 연구보고서 등 관련 문헌자료를 검토, 분석함

□ 실태조사

- 국토교통부의 협조를 받아 지자체에 공문을 발송, 경관관리제도 운영 관련 현황 파악하고 2019년에 실시한 경관행정 실태조사 결과와 비교·분석함

□ 학계, 행정, 실무 등 관련 주체 의견 수렴

- 전문가 릴레이 세미나, 주제별·분야별 전문가 자문회의 등을 통해 「경관법」 제정 이전의 경관관리 현황, 「경관법」에 근거한 경관관리 제도 운영 현황을 파악하고, 「경관법」 이외 관련 경관관리 제도를 이해함
- 지자체 실무자 정책네트워크 세미나를 통해 정책현장의 현황을 파악하고, 현재 경관관리의 한계와 주요 이슈를 도출함
- 경관포럼을 통해 향후 정책 추진 방향에 대해 의견을 수렴함

□ 델파이 조사

- 델파이 조사 방법을 적용하여 국토경관 정책의 성과와 한계를 진단하고 그 원인을 분석함
- 델파이 조사 방법의 특징
 - 델파이 조사는 그리스 로마신화에 나오는 아폴로 신전의 소제지인 ‘Delphi’의 명칭을 따른 것으로, 전문가들의 견해를 종합하여 집단적 판단으로 정리하는 절차를 의미함⁶⁾

- 델파이 조사는 집단의 합의가 필요한 경우 일반적으로 적용하는데, 대면 토의 방식에서 나타날 수 있는 부적절한 심리 효과를 제거하기 위해 비대면으로 토론자 사이의 의사소통 과정을 구조화하는, 일종의 패널 조사연구 방법 중 하나임⁶⁾
- 델파이 조사에서 의사소통 과정의 구조화는 ① 반복과 통제된 피드백, ② 익명, ③ 통계적 절차를 통해 이루어질 수 있으며, 델파이 조사 절차가 반복되는 동안 이전의 통계적 집단 반응과 소수의견 보고서를 참고하여 다음 회차 설문에 자기 판단을 수정·보완할 수 있다는 것이 기존 설문조사 방식과 차이가 있음⁸⁾
- 패널의 선정
 - 델파이 조사는 전문가의 집단적 판단을 요하는 방법으로, 전문가 패널의 선정이 매우 중요함
 - 본 연구에서는 피조사자를 경관·정책' 관련 연구 또는 정책 발의에 참여한 전문가와 지자체에서 실제 경관행정 업무를 담당하는 공무원을 대상으로 하였으며, 전문가 그룹은 학계, 연구기관, 실무로 구분하여 구성함
 - 또한 두 그룹 모두 가능한 관련 경력 10년 이상을 대상으로 선정하고자 함
- 설문지 작성
 - 일반적으로 델파이 조사에서 1차 조사는 개방형 설문을 통해 응답자들을 통해 2차 조사 안건을 추출하나, 본 연구는 '정책 델파이' 기법을 활용하여 1차 조사부터 구조화된 폐쇄형 문항을 사용하여 효율성을 높임
 - 설문 항목 작성 시, 질문에 대해 모든 응답자가 가능한 동일하게 이해할 수 있도록 설문지 문장을 단순하고 명확하게 구성하였으며, 델파이 조사에 참여하지 않는 전문가로 별도 자문위원회를 구성하여 사전에 설문항목 및 설문지를 검증함
 - 각 설문 항목에 대해 5점 리커트 척도를 통해 동의 정도를 파악하였으며, '잘 모르겠음' 항목을 별도로 제시하여 응답자가 확신할 수 없는 답변을 제외하고 분석할 수 있도록 설문지를 구성함
 - 또한 동의 또는 동의하지 않는 이유, 기타 의견을 주관식으로 작성하게 하여 풍부한 답변을 이끌어 내고자 함

6) 이종성. (2001). 델파이 방법. 교육과학사. p.7.

7) 상계서, p.8.

8) 상계서, p.8.

- 통계 분석

- 통계분석에는 비모수적 통계방법인 중앙값, 백분위, 사분위수 등을 활용하여 합의 정도를 분석함

$$\text{합의도} = 1 - \frac{Q_3 - Q_1}{\text{Median}} = 1 - \frac{\text{제3사분위수}(75\%) - \text{제1사분위수}(25\%)}{\text{중위수}(50\%)}$$

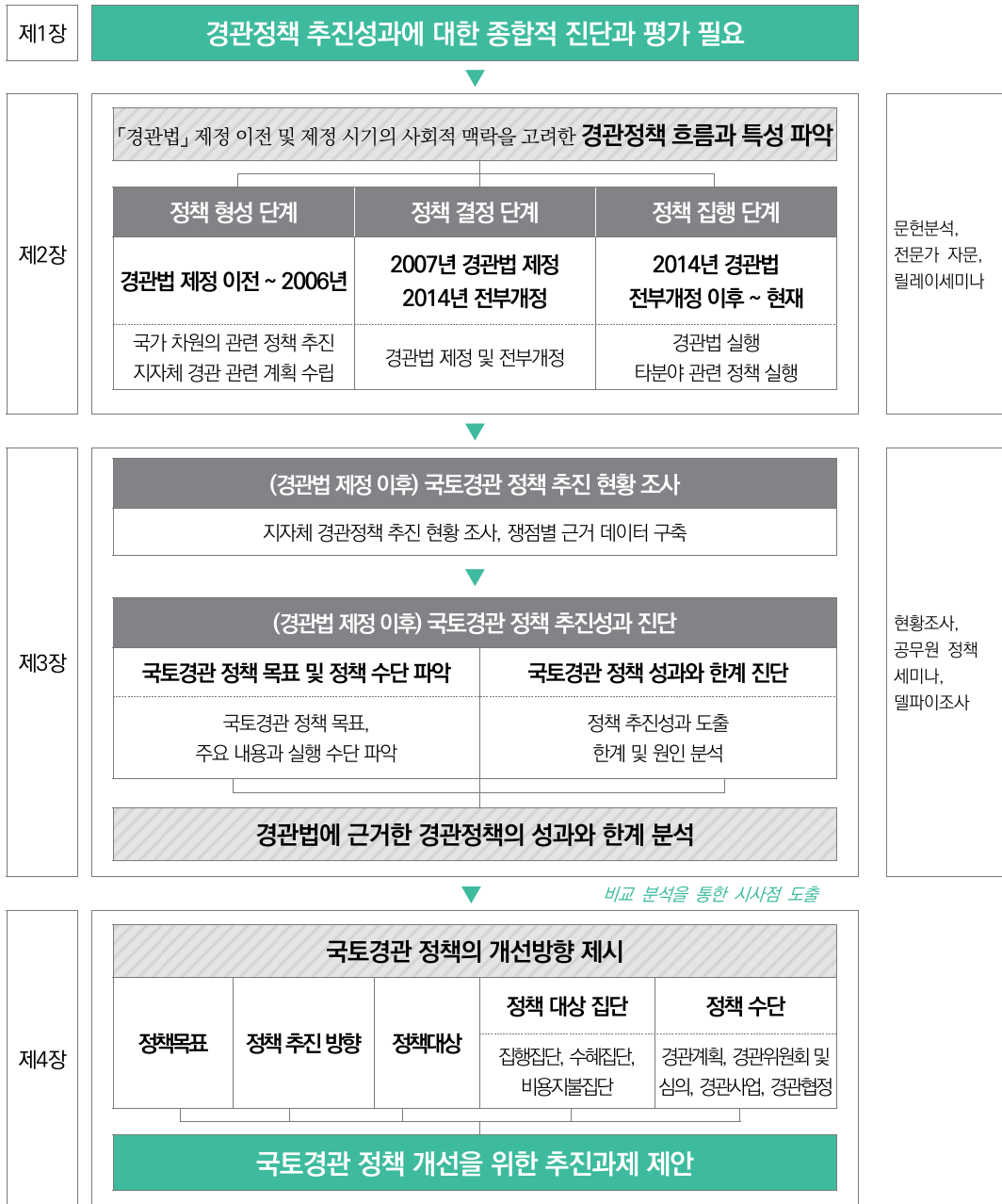
정책 델파이 조사 개요

- 조사방법: 비대면 익명 서면 조사
- 조사기간: 2024. 8월 ~ 10월, 3회
- 피조사자: 경관 관련 전문가 24명
 - 평가의 신뢰성과 타당성을 고려하여 전문가는 학교, 연구기관, 행정, 실무 등 4개 그룹으로 구분하고, 가능한 관련 경력 10년 이상의 전문가로 구성함
- 조사절차

구분	주요내용	비고
사전 준비	진단항목 도출(정책목표, 추진수단 별 성과와 한계 등)	전문가 자문 (4인, 총 5회 실시)
	평가기준 설정	
	설문지 기획	
	조사 참여 전문가 패널 선정	
조사 실시	1차 델파이 조사: 성과와 한계 진단	8월
	1차 조사결과 분석 및 2차 설문지 작성	9월
	2차 델파이 조사: 1차 조사결과 확인, 원인과 개선사항	
	2차 조사결과 분석 및 3차 설문지 작성	10월
	3차 델파이 조사: 2차 조사결과 확인, 원인과 개선사항	
	3차 조사결과 분석	
조사결과 분석·평가		10월

출처: 연구진 작성

4) 연구의 구성 및 주요 내용



[그림 1-3] 연구 구성 및 주요 내용

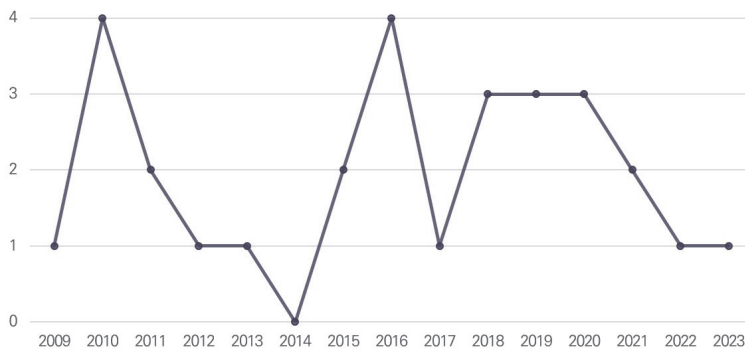
출처: 연구진 작성

3. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

1) 건축공간연구원 수행 경관 관련 연구 동향⁹⁾

□ 경관 관련 연구 수행 현황

- 건축공간연구원에서는 2009년부터 2023년까지 총 29건의 경관 관련 연구를 수행함
- 연도별 연구 수행 건수는 1~4건으로, 2007년 「경관법」 제정 및 2013년 전부개정, 2015년 '제1차 경관정책기본계획' 수립, 2019년 '제2차 경관정책기본계획' 수립 등 경관정책 및 제도 여건에 따라 연구 수행 건수의 증감 변화를 볼 수 있음
 - 2014년에는 관련 연구가 수행되지 않은 것으로 보이나, 실제로는 '제1차 경관정책기본계획' 수립 연구가 2014년에 착수하여 2015년까지 진행됨



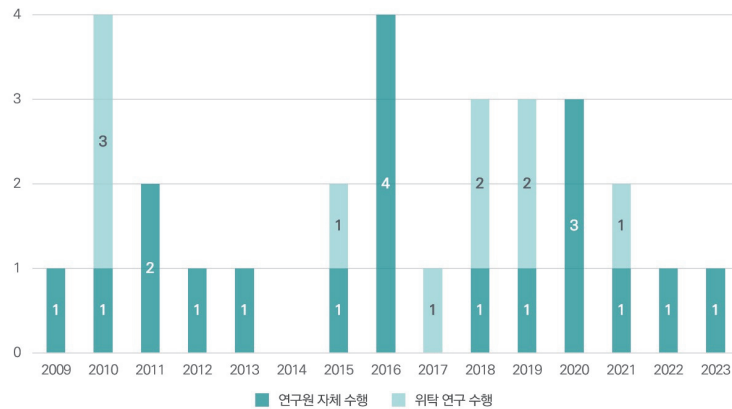
[그림 1-4] 경관 관련 연구 수행 현황

출처: 연구진 작성

□ 연구 수행 특성별 현황

- 연구 수행 특성별로 살펴보면, 건축공간연구원은 매년 1건 이상, 총 14건의 경관 관련 연구를 자체적으로 수행했으며, 특히 2019년부터는 기관 내 경관센터가 설치됨에 따라 매년 1건 이상의 연구를 일반사업에서 수행함
- 외부기관의 수탁을 받아 진행된 연구는 총 10건으로, 모두 국토교통부(2010년 이전 국토해양부)가 발주한 것임

9) 2009년~2023년 건축공간연구원 경관 관련 연구 수행 현황 및 성과 분석

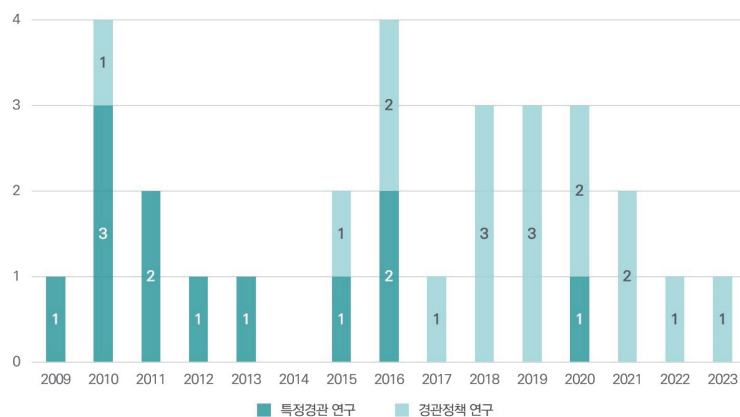


[그림 1-5] 연구 수행 특성별 현황

출처: 연구진 작성

□ 연구 주제별 현황

- 연구 주제별로 수행 현황을 살펴보면, 2009년부터 2016년까지는 대체로 농촌경관, 해안경관, 수변경관, 역사문화경관 등 특정유형의 경관을 대상으로 하는 연구가 진행됨
- 2013년 「경관법」 전부개정, 2015년 ‘제1차 경관정책기본계획’ 수립 이후 2016년부터는 경관계획, 경관협정, 경관심의, 경관사업, 경관자원 조사 등 경관법에 따른 경관관리 제도 중심으로 연구 주제가 변화함
- 지자체에서 「경관법」에 근거한 경관관리 제도가 본격적으로 운영됨에 따라 최근에는 중점경관관리구역, 특·광역시 중점경관관리구역, 경관사업, 개발사업 경관심의 등 정책연구의 대상이 좀 더 세분화됨



[그림 1-6] 연구 주제별 수행 현황

출처: 연구진 작성

[표 1-2] 건축공간연구원 경관 관련 연구 수행 현황(2009~2023)

년도	연구 제목	발주기관	연구 대상 및 주제	
			경관 유형	법·제도
2009	「살고싶은 도시」조성을 위한 도시경관건축디자인 설정방안 연구	건축도시공간연구소, 한국도시설계학회	도시경관건축 디자인	-
2010	경관 향상을 위한 도시 특성별 건축물 높이 관리 방안 연구 -국내외 사례를 중심으로-	건축도시공간연구소	건축물 높이	-
	찾아오기 위한 해안을 만들기 위한 해안경관 조망점 조성방안 연구	국토해양부	해안경관	-
	해안마을 관광 자원화를 위한 경관 형성 방안 연구	국토해양부	해안경관	-
	도시경관의 통합적 개선 추진방안 연구	국토해양부	-	경관관리제도
2011	수변도시 재생에 대응하는 수변 경관 조성 방안 연구	건축도시공간연구소	수변경관	-
	도로, 철도, 복합환승센터 및 마리나 항만경관 관리의 이해 및 활용방안	건축도시공간연구소	항만경관	-
2012	농어촌 경관 관리체계 개선을 위한 정책방향 연구	건축도시공간연구소	농어촌경관	-
2013	한국 도시의 경관 경쟁력 평가 연구	건축도시공간연구소	경관경쟁력	-
2015	국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리 체계 개선연구(I)	건축도시공간연구소	농촌경관	-
	경관정책기본계획 수립 및 경관협정 활성화 방안 연구	국토교통부	-	정책기본계획 경관협정
2016	국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리 체계 개선 연구(II)	건축도시공간연구소	농촌경관	-
	시가지 특성을 기반으로 한 경관계획 개선방안 연구 -건축물 등의 경관자원을 중심으로-	건축도시공간연구소	-	경관계획
	역사문화도시 경관관리 체계 개선방안 연구 -고도(古都)보존육성지구를 중심으로-	건축도시공간연구소	역사문화도시경관	-
	경관협정 실효성 제고를 위한 지원방안 연구	건축도시공간연구소	-	경관협정
2017	지역경관향상 자원사업의 지속가능한 발전방안 마련연구	국토교통부	-	경관사업
2018	국토경관 가치인식 향상을 위한 수요맞춤형 경관교육 프로그램 개발 연구	건축도시공간연구소	-	경관교육
	국토환경디자인 자원사업 성과분석 및 지역경관 향상 자원사업 모니터링	국토교통부	-	경관사업
	국토 경관자원 조사체계 구축 및 활용방안 연구	국토교통부	-	경관자원조사
2019	AURI 국토경관 정책 동향	건축도시공간연구소	-	정책동향
	경관제도 운영실태 분석 및 개선방안 연구	국토교통부	-	경관관리제도
	제2차 경관정책기본계획 수립 연구	국토교통부	-	정책기본계획
2020	지역 경관관리의 실효성 제고를 위한 중점경관관리구역 제도 개선 연구	건축공간연구원	-	중점경관관리구역
	국토경관 관리체계 개선을 위한 「경관법」 개정 방안	건축공간연구원	-	경관법
	산업단지 경관가이드라인 마련연구	건축공간연구원	산업단지경관	-
2021	지자체 경관계획 수립 현황과 과제 - 특·광역시 중점경관관리구역 계획과 운영체계를 중심으로	건축공간연구원	-	중점경관관리구역
	경관계획, 심의 등 지역경관 운영관리 체계 개선 연구	국토교통부	-	경관관리제도
2022	지자체 경관사업 실행력 제고를 위한 정책방향 연구	건축공간연구원	-	경관사업
2023	개발사업 경관심의 운영현황 및 제도 개선방안	건축공간연구원	-	경관심의

출처: 연구진 작성

2) 관련 선행연구 검토

- 건축·도시공간 분야에서는 ①정책 전반을 대상으로 하는 연구와 ②특정 사업과 제도를 중점적으로 다루는 연구가 수행됨
- 정책 전반을 대상으로 하는 연구는 특정 정책에 대한 성과평가와 함께 향후 개선방향을 도출하기 위해 진행됨
 - 대표적인 연구는 ‘건축정책 성과보고서’로, 「건축기본법」제15조(건축정책 국회보고)에 근거하여 2년마다 제출해야 하는 의무 사항을 이행하기 위해 지난 건축정책기본계획의 이행점검과 주요 성과를 도출하여 향후 과제를 제안하고 있음. 해당 연구는 주무부처인 국토교통부 발주에 의해 수행됨에 따라 이외 유관부처 정책 추진 현황은 살피지 못한 한계점이 있음
 - 이외 농촌지역 활성화 정책 평가 관련 연구(김정섭 외, 2011), 주택정책 평가 관련 연구(배순석 외, 2012), 수도권 신도시 정책 관련 연구(김성수 외, 2020)는 모두 해당 정책을 평가하고 향후 발전 방향을 도출함
- 특정사업이나 제도를 중점적으로 다룬 연구는 주로 사업의 성과를 분석하고 개선 방안을 마련하기 위해 진행됨
 - ‘국토환경디자인지원사업’의 성과분석 연구는 정책 방향의 제시보다는 사업시행 성과의 기록과 홍보, 모니터링 등에 초점이 맞춰 있음(이상민 외, 2014). ‘간판개선사업’의 성과분석 및 제도개선 방안 연구 역시 효율적 사업관리를 위한 사업방향 제시에 그쳐 관련 정책 전반에 대한 과제 도출에는 한계가 있음(한국지방재정공제회 옥외광고센터, 2022)
 - 특정 제도(경관보전직불제)를 중심으로 연구한 사례는 해당 제도의 효과를 평가하고, 제도를 활성화하기 위한 단기·장기적 정책 방향을 제시하고 있음(성주인·박주영, 2007)
- 경관 분야에서 관련 동향 연구는 국내 학술자료를 대상으로 다양한 분석 방법을 활용하여 연구가 수행됨
 - 1970년 이후 국내 학술자료를 중심으로 ‘경관’의 키워드를 의미연결망 분석한 연구(권윤구 외, 2011)와 한국경관학회지의 모든 논문을 빈도 분석과 토픽모델링 방법을 적용하여 분석한 연구(변재상·서자유, 2020)가 대표적임
 - 2010년부터 2023년 5월까지 등재된 석박사 학위 논문을 대상으로 경관 디자인 연구 분야에 활용된 빅데이터의 유형과 기법들을 분석한 연구도 있음(박혜경·이재호, 2023)

[표 1-3] 선행연구 현황 및 본연구의 차별성

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
정책성과 분석 연구	1 - 연구명: 2019-2021건축정책 성과보고서 - 저자(연도): 김영현 외(2021) - 연구목적: 제2차 및 제3차 건축정책기본계획에 대한 이행실적 점검을 통한 향후과제 제안	- 문헌 분석 - 전문가 의견 수렴 - 대국민 설문조사	- 제2~3차 건축정책기본계획 이행 점검 - 건축정책 주요성과 도출 - 건축정책 성과분석 및 향후과제
	2 - 연구명: 농촌지역 활성화 정책의 평가와 발전 방안 - 저자(연도): 김정섭 외(2011) - 연구목적: 농촌 지역 활성화 정책의 다차원적 변화를 성찰하고 향후 농촌 지역 활성화 정책의 발전방향 도출	- 문헌조사 - 통계분석 - 델파이 - 인터뷰	- 농촌 여건 변화와 관련 정책의 전개 과정 - 농촌지역 활성화 정책 방향 전환에 대한 평가 - 주요 정책사업 성과 분석 - 농촌 지역 활성화 정책의 과제
	3 - 연구명: 주거안정을 위한 주택정책의 평가와 향후 정책 방향 연구: 2008년 이후의 정책을 중심으로 - 저자(연도): 배순석 외(2012) - 연구목적: 2008년 이후 2012년까지(이명박 정부)의 주요 주택정책을 평가하고 개선방안 제시	- 계량분석 - 설문조사 - 전문가 자문	- 현 정부 주택정책 현황 - 현 주거문제 진단과 향후 해결 과제 - 주택정책의 평가
	4 - 연구명: 수도권 신도시 정책의 평가 및 향후 발전 방향 - 저자(연도): 김성수 외(2020) - 연구목적: 수도권 주거 안정, 수도권 균형발전, 신도시의 자족성 확보 측면에서 기존 1, 2기 신도시를 평가하고, 여건 변화를 고려하여 향후 바람직한 수도권의 신도시 발전 방향 도출	- 통계자료 - 가구통행실태조사 - 카드데이터 활용 분석 - 전문가 설문조사	- 수도권 신도시 정책 및 주요 이슈 - 수도권 신도시 건설의 효과 분석 - 수도권 신도시 발전 방향
개별사업 성과 분석 연구	5 - 연구명: 국토환경디자인 시범사업 성과분석 및 홍보방안 마련 연구 - 저자(연도): 이상민 외(2014) - 연구목적: 5년간의 시범사업 추진성과 분석 및 지자체 홍보방안 마련	- 설문조사 - 인터뷰 - 사업설명회 추진 및 리플렛 제작 - 문헌 분석	- 기추진 시범사업 분석 및 성과도출 - 사업성과 홍보방안 마련 - 기선정 시범사업 관리운영 모니터링 - 신규사업 평가체계 마련
	6 - 연구명: 간판개선사업 성과분석 및 제도개선 방안 연구 - 저자(연도): 한국지방재정공제회 옥외광고센터(2022) - 연구목적: 간판개선사업의 성과를 평가하고 향후 사업의 방향 설정과 효율적 사업관리	- 설문조사 - 문헌 분석	- 간판개선사업 현황 및 실태조사 - 지난 10년간의 간판개선사업에 대한 종합적 성과평가 - 제도개선 방안 도출 - 기존 간판개선 외 추가 확장 사업 및 운영방안 제시
	7 - 연구명: 농촌경관 관리 및 지원 시범사업에 대한 성과 분석 및 개선 방안 도출 연구 - 저자(연도): 성주인·박주영(2007) - 연구목적: 국내 경관계획의 정책적 체계성 구축을 위한 기초자료 마련	- 설문조사 - 인터뷰 - 문헌 분석	- 경관보전직불제 현황 검토 - 경관보전직불제 효과구체화 및 평가 - 경관보전직불제 문제점 제시 - 단·장기적 차원의 정책방향 제안

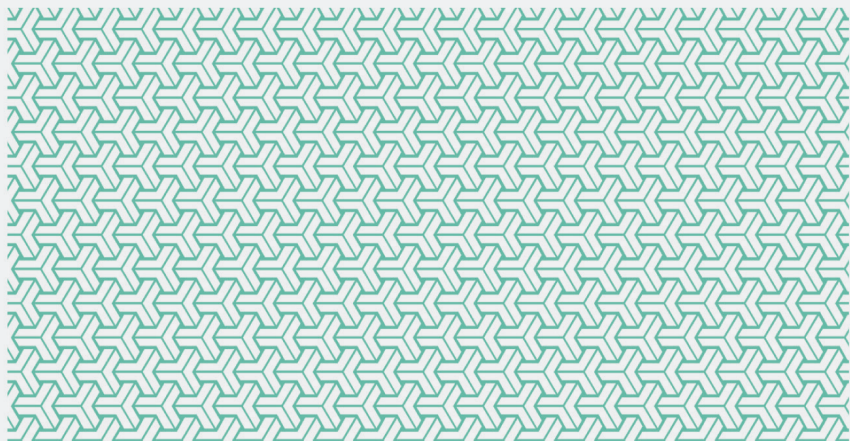
구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
경관 관련 동향 분석 연구	8 - 연구명: 1970년대 이후 한국 경관연구의 경향 분석 - 저자(연도): 권윤구 외(2011) - 연구목적: 향후 경관연구 제언을 위한 연구경향 및 국토계획·경관 관련 제도 변화 분석	- 단어 빈도 분석 - 의미연결망 분석	- 국내 학술자료 경관 키워드 분석 - 국토계획 및 경관 관련 법제·사건과 관련하여 연도별(1970~2010년대) 경관 의미연결망 분석
	9 - 연구명: 텍스트마이닝을 활용한 경관연구 동향과 주제 분석 - 저자(연도): 변재상·서자유(202) - 연구목적: 과거 경관 연구 동향 및 주제를 파악을 통한 향후 연구 방향 가늠	- 단어 빈도 분석 - 토픽 모델링 분석	- 한국경관학회지 게재 논문 분석 - 국문·영문 초록, 서론 단어 빈도분석을 통한 주요 연구 대상 및 연구 목적 파악 - 토픽모델링을 통한 주제 유형화 - 주제어 분석
	10 - 연구명: 빅데이터를 기반으로 한 경관디자인 국내 학위 연구 동향 분석 - 저자(연도): 박혜경·이재호(2023) - 연구목적: 연구 유형 및 분야별·대상별 활용도가 높은 빅데이터 분석기법 특징 경관디자인 설계과정 접목	- 인터넷 검색(국립중앙도서관, 학술연구정보서비스, 학술정보 등)	- 경관디자인 분야 빅데이터 연구 현황 및 빅데이터 분석기법 파악 - 빅데이터 기반방법론 연구현황 확인
본 연구	- 연구명: 경관법 제정 이후 경관정책 추진성과와 개선방향 - 연구목적: 경관법 제정 이후 경관정책의 주요 성과와 한계를 진단하고, 그 원인을 분석해서 향후 정책 방향을 제안	- 문헌분석 - 현황조사 - 전문가 자문 - 릴레이세미나 - 공무원 정책 세미나 - 델파이 조사	- 경관정책 추진성과 분석 - 경관정책 한계점 도출 - 경관정책 방향 제안

출처: 각 선행연구 참고하여 연구진 작성

3) 본 연구의 차별성

- 본 연구는 경관 분야에서 연구 동향이 아닌 정책적 측면에서 그 흐름을 파악하고 정책의 성과와 한계를 진단하여 앞으로 정책의 추진 방향을 모색하고자 하는 것임
- 또한 「경관법」 제정 이후 경관관리 제도 운영 현황 및 추진성과, 그리고 한계와 그 원인뿐만 아니라 「경관법」 제정 이전의 경관관리 수단과 「경관법」 이외 경관 관련 정책 동향도 함께 살펴보고자 한다는 측면에서 특정 부처의 정책, 특정 사업이나 제도의 성과와 한계를 분석한 선행 연구들과 차별성이 있음

제2장 경관정책 흐름과 시기별 특징



1. 개요
2. 정책 형성 단계: 경관법 제정 이전
3. 정책 결정 단계: 경관법 제정 및 전부개정
4. 정책 집행 단계: 경관법 제·개정 이후
5. 시기별 경관정책 특성과 변화

1. 개요

1) 경관정책의 흐름

국토교통부 •	1986~ 자연환경조사 추진(환경부)
관련부처 •	1993~1997 서울시 도시경관 관리방안 연구(1993/1994/1997), 한강연접지역 경관관리방안 연구(1994)
지자체 •	남산 제모습가꾸기 사업, 남산 와인아파트 철거(1994)
	1995~1999 제주도 경관영향평가 시행
	1997 「농어촌정비법」 개정(농식품부)
	1997 강원도 경관형성 기본계획 수립
	1998 「자연환경보전법」 개정(환경부)
	1998 진주시 도시경관계획 수립
	1999~ 국립공원 자연자원 정밀조사 실시(환경부)
「도시개발법」, 「도시계획법」 개정 2000	2001 용인시 경관형성 기본계획 수립
「도시 및 주거환경 정비법」, 제정, 「건축법」 개정 2002	2002~2005 전라남도(2002), 제주도(2003), 인천광역시(2003), 광주광역시(2004), 담양군(2005) 경관조례 제정
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제정 2003	인천광역시, 대구광역시, 경기도, 전라남도, 광주광역시, 울산광역시, 제주도 경관계획 수립
신도시계획기준(특례개발촉진법·기업도시개발특별법) 2005	2003~ 도시숲 조성사업(산림청)
「경관계획수립지침」, 경관법 제정 2007	2004 「농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 개정(농식품부), 「자연환경보전법」 개정 및 생태·경관보전지역 지정(환경부)
국토환경디자인 지원사업 추진 2009~2018	2004~ 자연경관심의제도 운영(환경부)
「해양경관 관련 가이드라인」 마련 2011	2006 「농촌경관개선 종합대책」(농식품부)
「국토경관 종합 개선방안」 마련 2012	2006 행정중심복합도시 조성
「육외광고물 가이드라인」 수립 2013	2007 「육외광고물 등 관리법」 개정(행자부)
「경관심의 운영지침」 제정, 경관법 개정 2014	2007 송도지구 경관상세계획 수립
민간전문가 활용 지원사업 2015~2017	2008~ 국가생태문화탐방로 조성사업(환경부)
「제1차 경관정책기본계획」 수립 2015	2009~ 생활공간 공공미술로 가꾸기 사업(문화부)
경관협정활성화 지원사업 추진 2016	2010 「산림경관관리 기본계획」 수립(산림청)
경관행정 우수사례 경진대회 추진, 대한민국 국토경관한장 제정 2017	2010~ 일반농산어촌개발사업(농식품부)
	2011 「항만개발 및 마리나·항만 경관 가이드라인」 마련(해수부), 「농촌 오감 경관만들기」 수립(농식품부), 사진찍기 좋은 녹색명소 선정(문화부)
	2012 「산지전용 등에 따른 경관영향 검토 및 운영 지침」 마련(산림청), 농어업 유산 제도 도입(농식품부)
	2012~2021 생태휴식공간 조성(환경부)
	2012~ 간편개선 사업 추진(행자부)
	2013 「제1차 산지관리기본계획」 수립(산림청)
「제2차 경관정책기본계획」 수립 2019	2013 「제1차 산지관리기본계획」 수립(산림청)
민간전문가 지원사업 시행 2019~	2014 「제2차 농어업인의 삶의 질 향상 기본계획」 수립(농식품부), 「육외광고물 등 관리법」 개정(행자부)
「제2차 국토종합계획」 수립 2020	2014~ 문화도시·문화마을 조성 사업(문화부), 해안누리길(해수부)
대한민국 국토대전 추진 2020~	2015 문화영향평가 시행(문화부), 「고도보존 및 육성에 관한 특별법」 개정(문화재청)
「제3차 건축정책기본계획」 수립, 경관법 개정(안) 발의 2021	2015~2018 고도이미지 찾기 사업(문화재청)
	2016 「공공디자인의 진흥에 관한 법률」 제정(문화부), 육외광고물 자유표시구역제 도입(행자부), 산림조경술·복합경관술 조성 사업(산림청)
	2016~2020 농촌빈집정비 사업(농식품부)
	2016~ 마을공동체 정원사업(행자부)
	2017 도립·군립공원에 대한 자연자원 정밀조사 시행(환경부), 「문화재 보전·관리·활용 기본계획」 수립(문화재청), 「제2차 신촌진흥기본계획」 수립(산림청)
	2017~ 공공디자인으로 행복한 공간만들기 사업 추진(문화부)
	2018 「제1차 공공디자인 진흥 종합계획」 수립(문화부), 「제2차 산지관리기본계획」 수립(산림청), 여촌누리길 300 사업(해수부)
	2019~ 문화재 안내판 개선사업(문화재청)
	2020 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」 제정, 근현대사 역사문화공간 재생 활성화 시범사업(문화재청), 「제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획」 수립(농식품부)
	2021 「공공디자인의 진흥에 관한 통합형 조례(안)」 제정(문화부)
	2023 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」 제정(농식품부), 「국가유산기본법」 제정, 세계유산영향평가 도입(문화재청)

[그림 2-1] 경관정책 및 관련사업 추진 흐름

출처: 연구진 작성

- 우리나라 국토경관을 형성·관리하기 위한 제도적 노력과 시도는 「경관법」 제정 이전부터 진행되었는데, 특히 중앙정부 차원에서는 환경부, 농림축산식품부(前농림부), 국가유산청(前문화재청)에서, 지방자치단체 차원에서는 제주도, 서울시, 강원도, 진주시, 용인시에서 선행됨

- 이러한 노력과 시도를 밑바탕으로 우리나라 국토경관을 형성·관리하는 제도적 기반인 「경관법」이 2007년 국토교통부(당시 건설교통부) 소관으로 제정되었고, 이후 2014년 전부개정을 거쳐 현재의 제도적 틀을 마련함
- 2장에서는 경관정책의 흐름과 변화 과정을 「경관법」 제정 이전의 ‘정책 형성’ 단계, 「경관법」을 제정 및 전부개정한 ‘정책 결정’ 단계, 이후 「경관법」을 실행하는 ‘정책 집행’ 단계로 구분하여 살펴보고자 함
- 이를 통해 그간의 정책에서 다루었던 경관의 범주와 관점의 변화, 경관을 관리하기 위한 정책 수단의 변화 특성을 도출하고, 여건 변화와 정책 수요에 대응하기 위한 앞으로의 정책 방향과 목표를 검토하고자 함

2) 경관정책 형성과정 분석 개요

- 경관정책이 형성되어온 과정을 크게 3 단계-정책 형성, 정책 결정, 정책 집행-로 구분하고, 단계별로 관련 정책 추진 배경과 목적, 구체적인 내용 등을 검토함
- **정책 형성 단계**는 「경관법」 제정 이전의 시기로, 국가 차원에서 추진한 관련 정책과 지자체 차원에서 추진한 관련 계획으로 구분하고, 각각에 대해 정책의 주요 대상 및 운영 목적, 관리 수단 및 방식, 주요 내용 및 사례, 특징 및 시사점을 중심으로 살펴봄
- **정책 결정 단계**는 「경관법」 제정 및 전부개정으로 구분하고, 법 제·개정 배경과 이유, 추진과정, 주요 내용 및 특징을 살펴봄
- **정책 집행 단계**는 「경관법」이 제·개정된 이후 본격적으로 경관정책이 추진되면서 영향을 미친 타 분야의 관련 정책 및 제도 현황을 살펴보고, 각각의 주요 내용 및 특징에 대해 분석함

[표 2-1] 분석 개요

구분	단계별 시기 기준	분석 대상
정책 형성 단계	「경관법」 제정 이전 (~ 2006년)	국가 차원의 관련 정책 추진 사항
		지자체 차원의 관련 계획
정책 결정 단계	「경관법」 제정 이후 및 전부개정 (2007년~2013년)	「경관법」 제정 및 추진 사항
		「경관법」 전부개정 및 추진 사항
정책 집행 단계	「경관법」 전부개정 이후 (2014년~)	「경관법」 실행 사항
		타 분야 관련 정책 실행 사항

출처: 연구진 작성

2. 정책 형성 단계: 경관법 제정 이전

「경관법」이 제정되기 이전 경관과 관련한 정책은 크게 국가 차원에서 개별 법령에 근거하여 각각의 경관 유형을 형성·관리하는 제도와 지방자치단체 차원에서 필요에 의해 개별적으로 수립한 각종 경관 형성·관리계획으로 구분할 수 있다.

국가 차원에서 추진한 관련 정책은 「자연환경보전법」에 따른 ‘자연경관’, 「국토계획법」에 따른 ‘도시경관’, 「문화재보호법」에 따른 ‘역사·문화경관’, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」에 따른 ‘농어촌경관’ 등 다양한 경관 유형을 대상으로 하며, 계획 수립, 지구·지역 지정, 심의 및 협의, 유도·지원 등의 방식으로 경관을 형성·관리하여 왔다.

1) 국가 차원의 관련 정책 추진

① 자연경관 보전 조치 마련: 「자연환경보전법」¹⁰⁾

□ 주요 대상 및 운영 목적

- 국가 차원에서 경관 관련 제도를 도입한 첫 번째 사례는 1991년 제정된 「자연환경보전법」이라 할 수 있음
 - 「자연환경보전법(이하, 법)」은 개발행위와 같은 인위적인 훼손으로부터 자연환경을 보호하고, 체계적으로 보전·관리하기 위한 목적에서 제정함
 - 여기서 자연환경의 개념은, 1991년 제정 당시에는 자연생태계로 집중하였으나 1998년 전부개정을 통해 ‘자연경관’까지 포괄함
- 법에서는 자연환경보전이 국토의 이용·관리와 조화·균형을 유지하는 범위 내에서 이뤄지도록 기본원칙을 제시하고(제2조제1호), 각종 개발사업을 계획·시행함에 있어 지역의 자연환경이 훼손되지 않도록(제5조제4항) 국가와 지방자치단체의 책무를 강조하고 있음
 - 이는 1990년대 1기 신도시 건설계획이 발표되는 등¹¹⁾ 급속한 경제성장으로 각종 개발사업이 빈번하게 추진되면서 개발행위로부터 자연경관의 보

10) 자연환경보전법 [시행 1992. 9. 1.] [법률 제4492호, 1991. 12. 31., 제정]

11) 1989년 4월 중동, 평촌, 산본, 분당, 일산 등 1기 신도시 건설계획 발표 (동아일보, (1989). 분당, 성남, 일산, 고양에 새도시. 4월 27일 기사, <https://www.donga.com/archive/newslibrary/view?ymd=19890427&mode=19890427%2F0001618411%2F1?>, 접속일: 2024.5.2.)

전·관리 필요성이 대두되었고, 이에 대해 정책적 대응방안을 마련한 것으로 이해할 수 있음

「자연환경보전법」 제2조(정의)

1. “자연환경”이라 함은 지하·지표(해양을 제외한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)를 말한다. (중략)
10. “자연경관”이라 함은 자연환경적 측면에서 시각적·심미적인 가치를 가지는 지역·지형 및 이에 부속된 자연요소 또는 사물이 복합적으로 어우러진 자연의 경치를 말한다.

출처: 자연환경보전법 [시행 2024. 5. 17.] [법률 제20309호, 2024. 2. 13., 타법개정]

- (자연경관 보전 조치 마련) 법은 1998년 전부개정을 통해 자연경관의 보전·관리를 더욱 강조하게 되었음
- 이와 관련하여 자연경관의 주요 요소를 보전하기 위한 노력과 이에 관한 조례를 지자체가 제정(제44조)할 수 있도록 규정하고, 이 조례를 근거로 지역별 ‘자연경관 보전 기본계획’을 수립할 수 있게 됨
 - 법은 2004년 또 한 번의 전부개정을 통해, 사업시행 시 자연경관 보전 조치를 마련하고, 환경부장관이 지침을 작성하여 관계행정기관장에게 통보할 수 있도록 자연경관 보전규정이 더욱 강화됨
 - 법 제44조를 근거로 2005년 기준 15개 지방자치단체가 「경관형성조례」를, 24개 지방자치단체가 「자연경관보전조례」를 제정하여 운영했으며, 2007년 「경관법」 제정 이후에는 법에 근거한 「경관조례」로 개정되거나 폐지함¹²⁾

「자연환경보전법」

[시행 1998. 1. 1.]

- 제44조 (자연경관의 보전) ①관계중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 **경관적 가치가 높은 해안선 등 주요 경관요소가 훼손되거나 시계가 차단되지 아니하도록 노력**하여야 한다.
- ②지방자치단체는 조례가 정하는 바에 의하여 지역 실정에 적합하도록 자연경관의 보전을 위하여 노력하여야 한다.

[시행 2006. 1. 1.]

- 제27조 (자연경관의 보전) ①관계중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 **경관적 가치가 높은 해안선 등 주요 경관요소가 훼손되거나 시계(視界)가 차단되지 아니하도록 노력**하여야 한다.
- ②지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 따라 각종 사업을 시행함에 있어서 자연경관을 보전할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.
- ③환경부장관은 자연경관을 보전하기 위하여 필요한 지침을 작성하여 관계행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.

출처: 자연환경보전법 [시행 1998. 1. 1.] [법률 제5392호, 1997. 8. 28., 전부개정]

자연환경보전법 [시행 2006. 1. 1.] [법률 제7297호, 2004. 12. 31., 전부개정]

12) 2024년 6월 기준, 경관형성조례는 강원도 고성군, 양구군, 철원군, 화천군에서만 운영하고 있으며, 자연경관보전조례는 전북 장수군, 경남 통영시, 진주시, 충남 태안군에서만 운영하고 있음

□ 관리 수단 및 방식

- 1991년 법 제정 이후, 1998년 및 2004년 두 차례의 전부개정 과정을 거쳐 자연경관을 보전·관리하는 수단으로 크게 ① 지자체 조례 제정에 근거한 자연경관보전 기본계획 수립, ② 생태·경관 보전지역의 지정 및 관리, ③ 자연경관 영향평가 협의 제도를 마련함

□ 주요 내용 및 사례

- (자연경관보전 기본계획 수립) 각 지자체는 「자연경관보전조례」 및 「경관형성조례」를 근거로 자연경관을 보전하기 위한 기본방향과 관리계획을 담은 기본계획을 수립함
 - 자연경관보전 기본계획은 자연경관의 보전 대상과 범위로 산림, 하천, 호수, 해안뿐만 아니라 도로 및 철도, 역사·문화유적지, 대규모 건축물 및 시설물까지 포함하였으며, 특히 자연경관과의 조화 및 연계를 강조한 점에 주목할 수 있음

「고성군 경관형성 조례」

제1조(목적)

제2조(정의)

제3조(적용범위)

제4조(군수의 책무)

제5조(주민과 사업자의 책무)

제6조(자연경관 보전의 기본원칙)

제7조(경관형성계획의 수립)

제8조(경관형성계획 수립시 고려사항)

제9조(자연경관 보전지역의 지정)

제10조(경관형성 활동 및 단체 등)

제11조(경관형성심의위원회)

제12조(심의 의제)

제13조(경관형성을 위한 권고·조언 등)

제14조(시행규칙)

부칙

제1조(목적) 이 조례는 자연환경보전법 제44조 및 제45조의 규정에 의하여 자연 환경 보전을 위한 고성군**경관형성**에 관하여 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

1. "경관" 이라 함은 인간의 시지각적(視知覺的) 인식에 의하여 파악되는 공간구성에 대하여 대상군(對象群)을 전체로 보는 인간의 심적 현상을 말한다.
2. "자연경관 보전" 이라 함은 자연의 기능, 자연자원의 이용성 및 다양성 등 **생태적 측면과 복원개념 및 건축, 구조물, 역사·문화적 공간 등 인문경관과의 조화와 연계** 등이 포함된 것을 말한다.
3. "경관형성" 이라 함은 자연경관의 보전을 원칙으로 **주변경관을 조화를 꾀 만들어 가는 것**을 말한다.
4. "경관형성계획" 이라 함은 경관형성을 위한 경관형성기본계획과 기본계획의 시행을 위한 경관형성시행계획을 총칭한다.
5. "자연경관보전지역" 이라 함은 **생태적·경관적 가치가 매우 우수하여 특별한 관리가 필요**하다고 인정하여 제9조의 규정에 의하여 군수가 지정·고시한 지역을 말한다.

출처: 고성군 경관형성 조례 [제정 2002.05.27.] [조례 제1792호]

「거창군 자연경관 보전을 위한 조례」

제 1 장 총 칙

제 1조 (목적)

제 2조 (정의)

제 3조 (군수의 책무)

제 4조 (주민의 권리 및 책무)

제 5조 (사업자의 책무)

제 2 장 자연경관의 보전

제 6조 (자연경관 보전의 기본원칙)

제 7조 (자연경관 기본계획 등의 수립)

제 8조 (자연경관 관리계획 수립시 고려사항)

제 9조 (자연경관 보전지역의 지정)

제10조 (자연경관의 적정 관리)

제11조 (자연경관 보전활동 및 지원)

제12조 (자연경관 보전단체)

제13조 (자연경관심의위원회 구성 및 운영)

제14조 (시행규칙)

제 1조 (목적) 이 조례는 자연환경보전법 제44조 및 제45조 규정에 위임된 필요한 사항을 규정함으로써 거창군 지역 실정에 적절한 **자연경관을 효율적으로 보전**함을 목적으로 한다.

제 2조 (정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "자연경관 보전"이라 함은 자연의 기능, 자연자원의 이용성 및 다양성 등 **생태적 측면과 복원개념 및 역사·문화적 공간과의 연계** 등이 포함된 것을 말한다.
2. "**자연경관 보전지역**"이라 함은 생태적·경관적 가치가 매우 우수하여 **특별한 관리가 필요하다고 인정되는 지역 및 주요도로변, 가시지역 및 유적지 명승지** 등에 대하여 제7조제2항 제2호의 규정과 토지의 형질변경등에 관한 규칙 제4조제2항의 규정에 의거 군수가 지정 고시한 지역을 말한다.

출처: 거창군 자연경관 보전을 위한 조례 [제정 1999.11.17. [조례 제1547 호]

- (생태·경관 보전지역의 지정 및 관리) 법에서는 생태적으로 중요하거나 자연경관이 수려하여 보전가치가 필요한 일단의 지역을 '생태·경관보전 지역'으로 지정할 수 있도록 규정하고 있음(제2조)
 - 보전 정도에 따라 생태·경관핵심보전구역, 생태·경관완충보전구역, 생태·경관전이(轉移)보전구역으로 다시 구분하여 관리하고, 구역 지정 시 관리기본계획을 수립·시행하도록 규정(제12조 및 제14조)함
- (자연경관영향 협의) 2004년 법 전부개정으로 개발사업에 의한 자연경관 훼손을 최소화하고자 '자연경관영향 협의제도'가 도입됨¹³⁾
- 법에서 자연경관영향 협의대상은, 「자연공원법」에 따른 자연공원, 「습지보전법」에 따른 습지보호지역, 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역으로부터 일정 거리 이내 개발사업이며(의무), 이외 필요에 따라 자연경관에 영향이 크다고 판단되는 개발사업을 대상으로 함
 - 구체적으로는, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하, 국토계획법)」, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하, 개발제한구역법)」,

13) 자연경관영향 협의제도의 시작은 2004년 「자연환경보전법」이 전부개정되기 훨씬 이전인 1995년 「제주도개발특별법」에서 경관영향평가가 도입됨

「제주도개발특별법」 제24조 (경관영향평가) ①제주도에서 제14조제1항의 규정에 의한 환경영향평가의 대상이 되는 개발사업과 대통령령으로 정하는 일정규모 이상 건축물 및 공작물을 설치하고자 하는 자는 당해 사업이 주변경관에 미치게 될 영향에 관한 서류(이하, "景觀影響評價書"라 한다)를 작성하여 그 사업의 인·허가 또는 승인을 얻거나 의견을 듣기전에 도지사에게 제출하여 그 심사를 받아야 한다. (후략)
(제주도개발특별법 [시행 1991. 12. 31.] [법률 제4485호, 1991. 12. 31., 제정])

「산지관리법」 등에 의한 보전구역 내 각종 개발사업과 일정규모 이상의 건축물 건축, 시설물 및 기반시설 설치 행위를 포함한 각종 개발사업을 협의의 대상으로 규정함(제28조)

- 또한, 자연경관영향 협의대상은 자연경관심의위원회의 심의를 거치도록 의무화함으로써(제28조) 관리수단을 비교적 강력하게 운영함

[표 2-2] 자연환경영향 협의 대상 세부규정

구분	주요내용
관련법령에 의한 개발사업	• 관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역 안에서의 개발사업(국계법) • 개발제한구역에서의 개발사업(개발제한구역법) • 야생생물 특별보호구역에서의 개발사업(야생생물법) • 공익용산지 및 공익용산지 외의 산지에서의 개발사업(산지관리법) • 광역상수도가 설치된 호소의 경계면으로부터 상류로 1km 이내인 지역에서의 개발사업 등(수도법)
각종 개발사업	• 높이 15m 이상 건축물 입지 • 높이 20m 이상 수직 구조물 설치 • 길이 50m 이상 교량 설치 • 길이 2km 이상 도로, 철도 개설 또는 확장 • 사업대상지 면적 합계 5,000㎡ 이상 개발사업 - 표고 300m 이상 봉우리를 가진 지형에서 가장 높은 지점의 표고의 100/5 이상 지역 - 연안에 해당하는 지역 (연안관리법) - 국가하천 및 지방하천 양안 중 구역 경계로부터 200m 이내 지역 - 시행면적 3만㎡ 이상의 개발사업

출처: 자연환경보전법 시행령 별표 2 [시행 2007. 9. 10.] [대통령령 제20256호, 2007. 9. 10., 타법개정]

□ 특성 및 시사점

- 과거 급격한 경제 성장기에 각종 건설사업 및 개발사업이 활발하게 진행되며, 이로 인한 자연경관의 가치 훼손을 문제로 인식하고 자연경관을 보전·관리하기 위한 제도 마련의 필요성이 제기됨
- 이러한 사회적 여건은 경관유형 가운데 자연경관이 가장 먼저 정책대상으로 주목받게 되는 계기가 됨
- 법에 ‘경관’을 정책의 대상으로 설정하고, ‘경관은 보전관리 대상’이며, 이를 위해 ‘각종 개발행위는 심의·관리 대상’이라는 관점이 특징적임
- 또한 자연경관을 보전 관리하기 위한 정책 수단으로 크게 관리계획, 경관보전지역 지정 및 관리, 경관영향평가 및 협의로 구성함

② 문화재 주변 일대 역사문화경관 보전·관리: 「문화재보호법」¹⁴⁾

□ 주요 대상 및 운영 목적

- 우리나라의 문화유산에 관한 관심과 중요성이 점점 커지면서 ‘문화재와 그 주변의 경관’을 관리하기 위한 제도를 마련함
 - 국가 및 시도지사가 지정한 문화재의 보존, 활용, 계승을 목적으로 1962년 「문화재보호법」¹⁵⁾을 제정하고, 지정문화재뿐만 아니라 주변 일대 경관을 보호하고자 일단의 보호구역을 지정하도록 규정함

□ 관리 수단 및 방식

- 문화재 주변의 일대 역사문화경관을 보존·관리하는 제도적 수단으로는 크게 ① 경관적 가치가 큰 대상을 문화재(명승)로 지정하여 보존하도록 하고, ② 문화재 주변 일대를 포괄하는 환경을 보호구역으로 지정하고, ③ 보호구역의 환경과 경관에 대한 관리계획을 수립·운영하도록 규정함

□ 주요 내용 및 사례

- (경관적¹⁶⁾ 가치가 높은 장소를 명승으로 지정·관리) 역사적·학술적 가치가 큰 유형의 건조물 및 기념물뿐만 아니라 경관적 가치가 큰 장소를 기념물 중 ‘명승’으로 지정하여 보전·관리할 수 있도록 규정함¹⁷⁾
- 이와 관련하여 명승의 가치를 보존관리하고 일반 국민이 모두 향유할 수 있도록 종합정비계획을 수립함
- 정비계획 수립 시 명승과 주변 환경의 역사문화적 경관적 특성을 파악하기 위한 기초 조사를 시행하여 해당 가치를 보전하기 위한 관리지침을 마련하도록 함
 - 기초 조사에서는 명승 일대 지형·지세 등의 자연환경조사뿐만 아니라 주요 조망대상 등의 경관자원, 주요 경관자원을 저해하거나 조망을 침해하는 대상물, 외부에서 명승을 조망할 수 있는 조망점 등을 구체적으로 조사

14) 2007년 「경관법」 제정 이전에 운영되었던 「문화재보호법」을 기준으로 관련 내용을 서술하고 있으므로 현재의 법률명(「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」)이 아닌 「문화재보호법」으로 기술함

15) 문화재보호법 [시행 1962. 1. 10.] [법률 제961호, 1962. 1. 10., 제정]

16) 1962년 법 제정 당시에는 ‘관상상’ 가치가 큰 것으로 기술함

17) 2023년 3월 21일 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률(이하, 자연유산법)」이 제정되면서 명승의 지정·관리는 「문화유산법」이 아닌 「자연유산법」에서 규정함(자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률 [시행 2024. 5. 17.] [법률 제19251호, 2023. 3. 21., 제정])

하도록 규정함¹⁸⁾

- (주변 보호지역 지정 및 관리계획 수립) 문화재 주변을 일정 기준에 따라 보호구역으로 지정하고, 보호구역 내 경관이 훼손되지 않도록 건설공사 등의 행위 발생 시 신고·허가받도록 엄격하게 규제함
- 또한, 보호구역 내 역사문화경관을 보존·관리·활용하기 위한 계획을 수립하도록 규정함

□ 특성 및 시사점

- 「문화재보호법」에서는 문화재를 중심으로 주변 일대 경관을 보전관리의 대상으로 접근, 관리계획을 수립하고 경관 변화를 유발하는 각종 건축 및 공작물 설치 행위를 엄격하게 관리한 점이 특징적임
- 또한, 경관적 가치가 큰 장소 그 자체를 문화재 유형 중 하나인 ‘명승’으로 지정하여 관리함
- 경관정책의 범주를 역사문화경관까지 확장하여 경관이 지닌 역사적·문화적 가치를 보전, 전승, 관리해야 할 대상으로 인식한 점에 주목할 수 있음

③ 도시계획 차원에서 경관계획 도입: 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」¹⁹⁾

□ 주요 대상 및 운영 목적

- 별도의 상위 계획 없이 대규모 개발사업이 무분별하게 추진되면서 우리 국토를 보다 합리적이고 균형적으로 개발 및 보전하고자 2003년 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률(이하, 국토계획법)」을 제정함
 - 이를 통해 국가 차원에서 광역도시계획, 도시기본계획, 지구단위계획 등 각 위계에 따른 계획 수립을 의무화하고, 그중 부문별 계획으로 경관 관련 계획을 포함할 수 있도록 함
- 이와 관련하여 일부 지자체는 특정구역의 경관을 적극적으로 관리하기 위해 별도의 경관형성계획을 수립함

□ 관리 수단 및 방식

- 국토의 개발·이용·보전에 있어 경관을 관리하기 위한 제도적 수단으로 크게 ① 기본원칙에서 경관의 보전 및 개선을 포함하고, ② 위계별 계획

18) 명승 종합정비계획 수립 및 시행에 관한 지침 [시행 2024. 10. 8.] [국가유산청훈령 제14호, 2024. 10. 8., 일부개정] 참고하여 작성

19) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 [시행 2003. 1. 1.] [법률 제6655호, 2002. 2. 4., 제정]

수립 시 경관계획을 부문계획으로 포함하도록 규정하고, ③ 경관을 보호·형성하기 위한 목적에서 경관지구, 미관지구, 고도지구 등을 지정하여 관리할 수 있도록 함

□ 주요 내용 및 사례

- (국토이용 기본원칙에 경관 보전·개선 포함) 국토이용 및 관리의 기본 원칙에 '자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원'을 명시함(제3조)
- (도시계획의 부문으로써 경관계획 수립) 2003년 「국토계획법」 제정 당시에는 경관과 관련한 계획을 광역도시계획, 도시기본계획, 지구단위계획의 부문별 계획으로 수립하였으며, 필요시 경관계획을 별책 보고서로 작성할 수 있도록 함

[표 2-3] 「국토계획법」에 의한 위계별 경관계획 내용

구분	주요 내용	실행방안
광역도시계획 ²⁰⁾	• 광역계획권 지정 목적 달성을 위한 정책방향에 경관계획 포함	• 광역권 전체의 경관적 이미지·특징 분석 • 광역계획권 내 경관중점관리지역 선정(자연경관, 역사문화경관, 건축경관, 산업경관) • 자연경관요소·시설물 조사(랜드마크 기능) • 도시경관 정책방향 및 목표 제시 • 다른 지역과의 차별화 방안 제시
도시·군기본계획 ²¹⁾	• 경관관련 정책방향 작성 • 지역 이미지 개선, 경쟁력 증진, 정체성 확보를 위한 구체적 가이드라인 제시 ※ 도시·군기본계획 기수립시, 별도 경관계획 미수립	• 경관계획은 도시기본계획수립시침 관련 규정 준용 • 경관계획 구성 및 수립기준(현황분석, 지역별 경관유형 구분, 경관지역 평가 등) • 경관계획 목표 및 전략 설정(지역별 경관이미지 설정, 경관형성 전략) • 경관관리대상지역 설정(보전 대상지, 개선 대상지, 스카이라인·랜드마크·주요조망점 및 축 설정) • 경관지침 제시(건축물, 시설물, 옥외광고물, 색채, 가로시설물 등 가이드라인) • 실행계획 작성
도시·군관리계획 ²²⁾	• 자연·인문·시각환경 등 경관적 요소의 보존·활용방안 강구	• 경관관리 대상지역을 경관지구·미관지구·고도지구 등으로 지정, 경관보존 관련 공원·녹지 등은 도시계획시설로 결정 • 건축선 지정·건폐율 및 용적률·건축물 높이 제한 등 • 경관중점관리지역은 지구단위계획 수립하도록 구역 결정
지구단위계획 ²³⁾	-	• 역사환경지구, 자연환경보전 요구지역, 경관·미관지구에 지정된 지구단위계획구역 등에 대해 경관상세계획 수립 • 스카이라인, 야경, 색채, 광고물, 가로, 안내물, 랜드마크, 조망점, 유적지, 보전지역, 건축선, 건물 높이·길이, 창문 위치·크기, 지붕형상, 기타공원·녹지조성계획 등 포함

출처: 백승권·진영기·김제환 (2012). 우리나라 경관계획의 발전과정과 미래상. 유신기술회보 18. p.25. 참고하여 연구진 재작성

20) 「국토계획법」 제12조

- **(광역도시계획)** 「경관법」 제정 이전 광역도시계획에서 다른 경관 관련 내용은 계획 수립주체인 지자체별로 내용의 깊이와 정도가 상이함
 - 구체적으로는 부문별 계획의 하나로 경관계획을 수립한 수준부터 광역도시 계획 목표와 전략 도출 시에만 경관이 고려되는 수준까지 다양하게 수립됨

(예시) <2020 대구권 광역도시기본계획>의 부문별 계획 '녹지·경관관리 및 여가공간' 중 경관관리 전략 및 실천계획

자연경관 우수지역에 대한 경관보전지구의 지정을 통한 보전

- 자연보호와 생물종 서식지 다양성 확보를 위한 경관보전지구 지정
- 경관보전지구 내 개발행위(수목벌채, 토석채취, 토지형질 변경 등)에 대한 엄격한 기준 적용

개성 있는 도시경관의 형성과 보전을 위한 경관지구의 지정

- 도시 내 경관상 보존가치가 있는 일정 지역을 경관지구로 지정 및 관리
- 자연환경 특성을 고려한 '도시경관특화지침'을 마련하고, 개발에 의한 도시경관 변화 예측 및 도시 스카이라인 시뮬레이션 시행

주요 경관축의 종합적 관리 및 활용

- 하천경관종합관리계획 수립, 수변경관탐방로 구축, 도로축 경관관리방안 마련 등

자연경관과 조화를 이루는 도시개발기법의 도입

- 도시개발 시 조망점 및 주요 경관축으로 조망되는 자연경관자원을 훼손시키지 못하도록 함
- 구릉에 건축물 건축 시 자연지형 및 산림녹지 보전
- 농업진흥지역 및 보전임지 내 도시개발 시 경관심의 강화
- 대규모 토목공사 시 환경영향평가 시 경관항목 평가기준 강화

지역특성에 맞는 경관요소별 관리지침 제시

- 주거지, 상업지, 공업지, 공원녹지, 도로 및 철도, 공공시설물별 특성에 맞는 경관 조성·관리 지침 마련
- 역사경관자원의 상징성 고양을 위하여 주변 건축물 높이, 간판 등 제한하며, 이와 연계하는 역사탐방로 등 조성
- 친수공간 조성을 통한 지역 이미지 향상
- 농촌취락지 경관개선사업 실시

출처: 건설교통부·대구광역시·경상북도, (2005). 2020년 대구권 광역도시계획, pp.40~42.

- **(도시·군기본계획)** 도시·군기본계획에서는 경관계획을 부문별 계획으로 포함하여 경관 조성의 목표 및 전략을 설정하고, 보전·개선 대상지, 스카이라인, 랜드마크, 주요 조망점 및 조망축 등 경관 관련 정책방향의 틀을 제시하고 있음
 - 또한, 건축물, 시설물, 옥외광고물 등의 경관지침과 실행계획까지 제시함
- **(도시·군관리계획)** 도시·군관리계획에서 경관계획은 도시·군기본계획에서 설정한 경관관리대상지역을 관리하기 위한 목적으로 경관지구·미관지구·고도지구 등을 지정하고 이에 대한 관리계획을 수립함
 - 특히 도시·군관리계획에서 경관 형성에 큰 영향을 주는 사항을 결정하는데, 구체적으로는 용도지역·지구의 상세구분, 기반시설의 배치 및 규모, 가구 및 획지 규모, 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이·배치·형태·색채·

21) 「국토계획법」 제19조, 「도시·군기본계획수립지침」 제5장 제8절 경관 및 미관

22) 「도시·군관리계획수립지침」 제6편 제1장 경관계획

23) 「국토계획법」 제52조, 「지구단위계획수립지침」 제3장 제16절 경관

건축선에 관한 사항이 해당함

- (지구단위계획) 지구단위계획에서는 경관요소별로 구체적인 경관 상세계획을 수립함
 - 특히 상업지역, 주거지역(공동주택, 단독주택), 공공시설 등 용도별 지역에 대한 입면 형태 및 최고 높이, 색채 및 재료, 옥외광고물, 야간조명 등의 경관요소별 세부기준을 상세하게 제시함
- (경관지구 지정 및 관리) 경관을 보전관리 형성하기 위하여 일단의 지구를 지정하여 중점적으로 관리할 수 있도록 규정하였는데(제37조), 경관지구, 미관지구, 고도(高度)지구 등이 이에 해당함²⁴⁾
 - 또한, 경관지구는 보전 관리하고자 하는 경관유형에 따라 자연경관지구, 시가지경관지구, 특화경관지구(수변 등)로 세분하여 지정함²⁵⁾

□ 특성 및 시사점

- 「국토계획법」이 제정되면서 경관은 도시계획 범위의 일부로 포함되었고, 광역도시부터 도시, 지구단위에 이르기까지 모든 위계의 도시계획에서 경관을 고려하여 경관 보전·관리계획을 수립하게 됨
- 하지만, 도시 전체에 대한 경관 형성관리의 방향과 비전을 담기에는 한계가 있음
 - 대표적으로, 광역기본계획 및 도시·군기본계획의 부문별 계획으로 경관계획을 수립하도록 규정하였으나 실행력과 지원체계가 미비하여 표면적인 계획 수준에 그침
 - 또한, 행정 중심의 일방적 계획 수립으로 경관에 대한 주민 의견 수렴이 어려움
 - 일부 지자체는 계획 수립 이외에도 경관 보전·형성 정책과 사업을 자발적으로 추진하였으나, 법적 근거가 부재하여 실행력 확보나 예산 등 적극적인 지원 방안 마련에 한계가 있었음

24) 경관지구는 2000년 「도시계획법」이 전부개정에서 처음 등장한 개념이며, 2003년 1월 도시계획법이 폐지되고 「국토계획법」이 제정되면서 관련 내용을 포함하게 됨. 현행법에서 미관지구는 삭제됨 (도시계획법 [시행 2000. 7. 1.] [법률 제6243호, 2000. 1. 28., 전부개정] 참고하여 연구진 작성)

25) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 [시행 2024. 9. 20.] [대통령령 제34319호, 2024. 3. 19., 일부개정] 제31조

④ 농어촌경관을 보전관리의 대상으로 인식: 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발촉진에 관한 특별법」²⁶⁾

□ 주요 대상 및 운영 목적

- 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(이하, 농어업인삶의질법)」은 농어업인 삶의 질을 향상하고 지역 간 균형발전을 도모하고자 종합적·체계적 개발촉진을 위한 관점에서 농어촌의 경관을 관리함
- 이와 관련하여 법에서 다루는 경관의 주요 대상은 농어촌의 자연환경과 경관으로 규정하고, 경관을 보전관리의 대상과 농어촌 지역 경제 활성화의 주요 자원으로 바라보고 있음

□ 관리 수단 및 방식

- 농어촌경관을 보전·관리·활용하기 위해 ① 농어촌 지역개발 기본계획에 경관보전 계획을 수립, ② 농어촌경관을 체계적으로 정비 및 관리하기 위한 주민 간 경관협약 체결 및 지원, ③ 경관자원을 농어촌산업으로 육성 및 지원, ④ 경관 훼손에 따른 손실 보정 및 경관보전직불제를 운용함

「농어업인삶의질법」

제5조 (농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발기본계획의 수립) ①정부는 농림어업인등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발을 촉진하기 위하여 5년마다 다음 각호의 사항을 포함하는 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발기본계획을 수립하여야 한다.

1. 농림어업인등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책의 기본방향
2. 농림어업인등의 복지증진에 관한 사항
3. 농산어촌의 교육여건 개선에 관한 사항
4. 농산어촌의 기초생활여건 개선에 관한 사항
5. 농산어촌의 자연환경 및 경관보전에 관한 사항
6. 농산어촌 향토산업의 진흥에 관한 사항
7. 도시와 농산어촌의 교류촉진에 관한 사항
8. 농산어촌 거점지역의 육성에 관한 사항
9. 소요재원의 투자계획 및 조달에 관한 사항
10. 그 밖에 농림어업인등의 삶의 질 향상 및 농산어촌의 지역개발 등에 관한 사항

출처: 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 [시행 2007. 7. 13.] [법률 제8501호, 2007. 7. 13., 일부개정]

26) 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 [시행 2007. 7. 13.] [법률 제8501호, 2007. 7. 13., 일부개정]

□ 주요 내용 및 사례

- (기본계획에 농어촌 경관보전사항 포함) 「농어업인삶의질법」에서는 지역개발 기본계획을 수립하도록 규정하고, 기본계획의 내용 중 농산어촌의 자연환경 및 경관보전에 관한 사항을 포함하도록 함(제5조)²⁷⁾
- 특히 2005년 15개 정부 부처²⁸⁾가 합동으로 수립한 ‘제1차 농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획(이하, ‘삶의 질 향상 기본계획’)²⁹⁾의 중점과제 중 하나로 ‘농산어촌의 경관보전 및 어메니티 자원화’를 선정함
 - 그중 세부추진과제로 ‘경관보전직불제’, ‘조건불리지역 직접지불제도’ 등 경관을 자원으로 활용하여 주민 소득으로 연결하기 위한 내용을 포함함
- 또한, 읍·면 단위로 경관을 조사하여 ‘한국형 경관지표’를 개발하고, 이를 활용한 경관지도 및 어메니티 자원도 등 경관을 지역의 주요자원으로 활용한 주민참여 프로그램사업을 제시함

〈제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획〉

□ 비전: 삶과 휴양, 산업이 조화된 복합 정주공간으로서의 농산어촌 구현

□ 세부추진과제

4-3. 농산어촌의 경관보전 및 어메니티 자원화

4-3-1. 경관보전직불제

- 경관보전 직접지불 시범사업 추진(’05~’07) 후 전국 확대

* 지자체·지역주민 간 경관관리 협약 체결, 이행결과 평가

- 경관직불 대상을 다량어농, 전통가옥 등으로 단계적 확대

4-3-2. 농산어촌 경관지표개발 및 경관보전방안 마련

- 읍·면 단위로 경관을 조사하여 OECD 기준에 맞는 한국형 경관 지표 개발

- 농산어촌지역개발과 연계할 수 있는 권역별 어메니티 계획 모델 개발

* 경관지표를 활용한 경관지도 및 주민참여형 어메니티 자원도 제작

4-3-3. 농산어촌형 경관주택 발굴·보급

- 경관주택 발굴·보급을 위한 ‘농산어촌 경관주택 Contest’ 개최

- ‘농산어촌마을경관 으뜸상’ 제정 및 ‘어메니티 우수마을 100선’ 발표

- 농산어촌주택담장을 자연 친화적이고 주변경관에 어울리도록 복원 및 정비

4-3-4. 자생식물 식재 및 생태숲 조성

- 주요 도로변 자생식물 식재를 통한 지역별 고유경관 조성

- 산림생태계 보전 숲 조성 및 복원을 통한 국민 여가생활·자연 학습 공간 제공

4-3-5. 농산어촌 경관보전을 위한 제도적 기반 구축

- 자연경관, 전통주택 등 보전대상인 농촌경관 유형화

- 경관협약제, 경관농업특구 지원, 경관보전을 위한 조치 등 제도적 기반 마련

4-3-6. 조건불리지역 직접지불제도

- 조건불리지역 직불제 도입

- 조건불리지역 직불제의 효율적 추진방안

출처: 정부부처합동, (2005). 제1차 농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획(’05~’09). pp.50~51.

27) 법률명과 제5조의 전문이 개정되었으나, 제5항 ‘자연환경 및 경관 보전에 관한 사항’은 변동사항 없이 유지됨 [전문개정 2010. 7. 23.]

28) 재정경제부, 교육인적자원부, 과학기술부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 여성부, 건설교통부, 해양수산부, 기획예산처

- (경관보전협약) 주변경관을 고려한 주택의 형태 및 색채 정비 등 경관보전 사업을 추진하기 위해 마을 단위로 농산어촌 주민과 협약을 체결하여 지역 주민의 참여를 유도하는 경관보전협약 제도를 도입함(제30조)
- (경관보전직불제) 농촌 경관을 아름답게 가꾸기 위해 경관 가치 훼손에 따른 손실을 보정하고 지원하기 위해 2005년부터 경관보전직접지불제를 도입하여 운영함
 - 이를 통해 농지에 일반작물 대신 경관작물을 재배하는 경우 당해 농업인에게 소득손실액을 보조금으로 지급할 수 있도록 함
- (농어촌경관 개선을 위한 방침) 농촌경관의 보전·형성·관리를 위해 2006년 농림수산식품부가 ‘농촌경관개선 종합대책’을 수립, “온 국민에게 사랑받는 쾌적한 농촌공간 구현”을 비전으로 설정하고, 先농촌경관계획-後농촌개발 시스템 정착을 목표로 세부추진과제를 제시함

[표 2-4] 농촌경관개선 종합대책의 주요 내용

구분	주요내용
先 농촌경관 계획체계 마련	• 농촌경관지표 제정 및 활용 • 농촌경관맵 작성 및 활용 • 농촌경관협약 체결 및 경관계획 수립
親 경관적인 농촌개발 기준정립	• 농촌경관관리 가이드라인 제정·적용 • 농촌경관계획 수립기준 마련
농촌경관개선 정책사업 확대	• 농업:경관보전직불제 확대, 친환경적 생산기반시설 정비 • 생활:경관개선 메뉴사업 추진, 기존 마을정비사업 추진 • 농촌어메니티직불제 추진 • 자연:경관림·마을숲조성 및 관리, 산지경관 보전 방안 추진
농촌경관개선 사회적 공감대 확산	• 우수 농촌경관 선정 및 DB구축 • 민간차원의 국민신탁운동 활성화

출처: 연구진 작성

□ 특성 및 시사점

- 「농어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌개발촉진에 관한 특별법」 제정을 통해 비도시지역에 해당하는 농·산·어촌의 경관에 대한 정책적 관심이 확장되었고, 특히 해당법에서는 경관을 지역의 주요자원으로서 그리고 재산으로서 그 가치를 인정하고 이에 대한 직불제도를 도입한 특징적임

⑤ 도시경관 저해요소에 대한 집중 관리: 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」²⁹⁾

□ 주요 대상 및 운영 목적

- 난립한 옥외광고물 설치로 인한 경관 훼손과 안전사고가 심각하게 대두되었고, 이를 규제·관리하고자 1962년 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률(舊광고물등단속법, 이하, 옥외광고물법)」을 제정함

□ 관리 수단 및 방식

- 옥외광고물을 관리하기 위해 ① 광고물 설치 치 신고허가를 받도록 하고, ② 설치 금지광고물 규정 및 위반 시 조치사항을 규정하고, ③ 지역주민이 협의를 통해 자율적으로 유지관리하기 위한 자율관리구역을 지정하고, ④ 아름답고 쾌적한 경관을 조성관리하기 위한 정비시범구역을 지정하여 지원할 수 있도록 함³⁰⁾

□ 특성 및 시사점

- 옥외광고물법 제정을 통해 경관을 구성하는 특정 요소에 대한 관리제도가 도입됨

2) 지자체 차원의 관련 정책 추진

① 개발사업 추진에 따른 경관 형성 및 관리 수단 마련

□ 추진 배경 및 경과

- 1990년대 신도시개발계획 등 각종 개발사업이 추진되면서 급격한 경관 변화 및 훼손을 문제로 인식, 점차 경관 관리의 필요성이 대두됨
- 이러한 측면에서 경관을 제도적으로 관리하기 위한 다양한 노력이 시도되었는데, 대표적으로 제주도에서 처음 도입한 ‘경관영향평가제도’, 서울시에서 추진한 ‘남산 제모습 가꾸기 사업’ 및 ‘외인아파트 철거’ 등이 있음
- 이후 2000년대에는 신도시를 개발하거나 대규모 개발사업 추진 시 초

29) 광고물등단속법 [시행 1962. 1. 20.] [법률 제988호, 1962. 1. 20., 제정], 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 [시행 2024. 5. 17.] [법률 제19590호, 2023. 8. 8., 타법개정]

30) 2011년 「옥외광고물법」 일부개정으로 자율관리구역 및 정비시범구역을 지정 및 운영함

기 계획단계부터 경관을 적극적으로 고려하도록 제도가 확장되었으며, 대표적으로 행정중심복합도시와 송도국제도시 개발사례가 있음

□ (사례 1) 제주도 경관영향평가 제도 도입(1991)

- (주요 내용) 경관영향평가는 2004년 「자연환경보전법」에서 관련 내용을 규정하기 전인 1991년 「제주도개발특별법」³¹⁾을 근거로 처음 시작됨
- 제주도는 주요 관광산업을 활성화하면서 동시에 고유의 향토문화와 자연자원을 보호하기 위해 1991년 「제주도개발특별법」을 제정하고, 우리나라 최초로 경관영향평가 제도를 도입하여 시행함
 - 당시 제주도는 무분별한 관광개발사업으로 인해 해안부터 한라산까지 천혜의 자연경관이 훼손되는 문제가 대두되었고, 이를 관리하기 위한 방법으로 자연환경 절대보전지역 및 상대보전지역을 지정하고, 보전지역 내에서 일정 규모 이상의 건축 및 개발행위 시 경관에 미치는 영향을 평가하는 제도를 마련함
- (특성 및 시사점) 제주도에서 발생하는 거의 모든 건축 및 시설물 설치행위가 경관영향평가의 대상이 됨
 - 이에 따라 사유재산 침해에 대한 반발, 관광산업 활성화를 위해 개발사업에 대한 편법적 행위 묵시 등으로 제도 운영의 어려움과 효용성이 저하되었고, 결국 제주도 경관영향평가 제도는 폐지됨

□ (사례 2) 서울시 남산 제모습가꾸기 사업(1994)

- (주요 내용) 서울시는 급격한 도시개발로 인해 한강, 남산 등의 자연녹지경관이 훼손되는 것을 문제로 인식하기 시작하여 1990년대부터 ‘한강 새모습 가꾸기 사업(1998)’ 등을 추진하여 경관을 복원하고 도시민 삶의 질을 향상시키고자 함
- 특히 서울시는 ‘서울정도(定都) 600년 기념사업’의 일환으로 ‘남산 제모습찾기 종합기본계획(1991)’을 수립하고, ‘남산 제모습가꾸기 사업(1994)’을 본격적으로 추진함
 - 1994년 당시 남산 조망과 경관을 저해하는 외인아파트(1972년 건설) 철거 모습을 TV에서 실시간 중계함으로써 일반국민들에게 경관의 중요성을 인식시키고 사회적 관심을 촉구하는 계기가 됨
- 2000년대부터는 ‘서울의 주요 산 경관풍치 보전계획(2000)’, ‘서울의

31) 제주도개발특별법 [시행 1991. 12. 31.] [법률 제4485호, 1991. 12. 31., 제정]

주요 산 주변 조망경관 보전계획(2002)' 등 도시구조를 형성하는 주요 산과 조망경관을 보전·관리하기 위한 노력함

- 이후 도시의 종합적 경관관리방안 마련을 위해 수립한 '서울시 경관관리 기본계획(2009)'에서는 관련 내용이 더욱 정교해지고 고도화됨



[그림 2-2] 남산 외인아파트 철거 모습(1994)

출처: 서울 정책 아카이브 웹사이트, <https://www.seoulsolution.kr/ko/content/3178>(접속일: 2024.10.20.)

□ (사례 3) 송도 국제업무단지 경관상세계획(2007)

- (주요 내용) 송도국제도시 개발사업 추진 당시 인천경제자유구역(IFEZ)은 토지 매립지에 위치하여 고려해야 할 기존의 지형적 특성과 역사문화경관자원이 존재하지 않았으나, 송도국제업무단지는 기존 도심과 연결되어 있어 계획 수립 시 도시경관과의 조화가 필요하다는 공감대가 형성되기 시작함
- 또한 송도국제업무단지는 당시 IMF로 인해 미국의 개발사가 거의 대다수의 토지를 매입하여 1997년 사업 기본계획 수립 이후, 1998년 지명 공모를 거쳐 OMA의 마스터플랜을 최종 선정함
- 공모 당선작인 마스터플랜을 바탕으로 '송도 국제업무단지 경관상세계획(2017)'을 수립하여 개발계획을 상세화함



[그림 2-3] 송도국제업무단지 경관상세계획 사례

출처: 김혜정. (2024). 송도지구 국제업무단지 경관상세계획. 국토경관레이세미나 발제자료.

- (특성 및 시사점) 송도국제업무단지는 도시개발의 기본구상을 담은 마스터플랜 수립 이후 법정계획인 지구단위계획을 수립하는 과정 중에 비법정계획으로서 '경관상세계획'을 수립한 것이 특징적임
 - 경관상세계획은 마스터플랜을 실제 공간단위로 구현하기 위해 계획을 상세화한 과정으로, 이를 블록별 개발사업 추진 시 준수하고 경관위원회 심의기준으로 운영한 것이 중요한 의미를 가짐
- 송도국제업무단지는 해외 민간개발사가 개발사업을 주도하여 일반적인 도시개발사업 추진이나 개발계획 수립 방식과는 상이하여 이를 현재 국내 제도에 적용하는데 여러 한계가 있음

□ (사례 4) 행정중심복합도시 경관 조성방안 연구 및 지침 작성(2006)

- (주요 내용) 행정중심복합도시는 계획 초기단계부터 '행정중심복합도시 국제공모관리 및 기본계획 수립 연구(2005.5~2006.9)'의 12개 분야 전략과제 중 하나로, '도시이미지 구현을 위한 경관 조성방안(2006)' 연구를 진행함
- 이후 '행정중심복합도시 개발계획 수립 용역(2005.8~2006.12)'의 세부과제로 '실시계획 및 지구단위계획 수립지침'이 마련됨
- (특성 및 시사점) 행정중심복합도시는 개발계획 수립 초기단계에서 도시이미지 구현을 위한 경관 조성방안을 마련하고, 이를 실제 지구단위계획의 경관부문 상세계획에 반영한 것이 특징적임

② 도시 차원에서 통합적 경관 형성 및 관리를 위한 계획 수립

□ 추진 배경 및 경과

- 경관과 관련한 주요 정책은 중앙정부 차원에서 추진되기에 앞서 지방자치단체 차원에서 먼저 시작됨
 - 구체적으로는 서울특별시(1993), 강원도(1997), 진주시(1998), 용인시(2001) 등이 지역 고유의 도시경관을 관리하기 위한 목적으로 '도시경관(기본)계획'을 수립함
 - 이어서 인천광역시, 대구광역시, 경기도, 전라남도, 광주광역시, 울산광역시, 제주시가, 2007년 전후로 부산광역시, 대전광역시가 경관계획을 수립함
- 당시 경관계획은 도시전체 규모의 경관관리, 공동주택단지나 대규모 개별건축물에 의한 시각적 부정적인 영향 감소를 위한 경관관리, 가로경관 관리, 수변경관 관리 등을 주요 내용으로 함



[그림 2-4] 인천광역시 경관계획(2006)

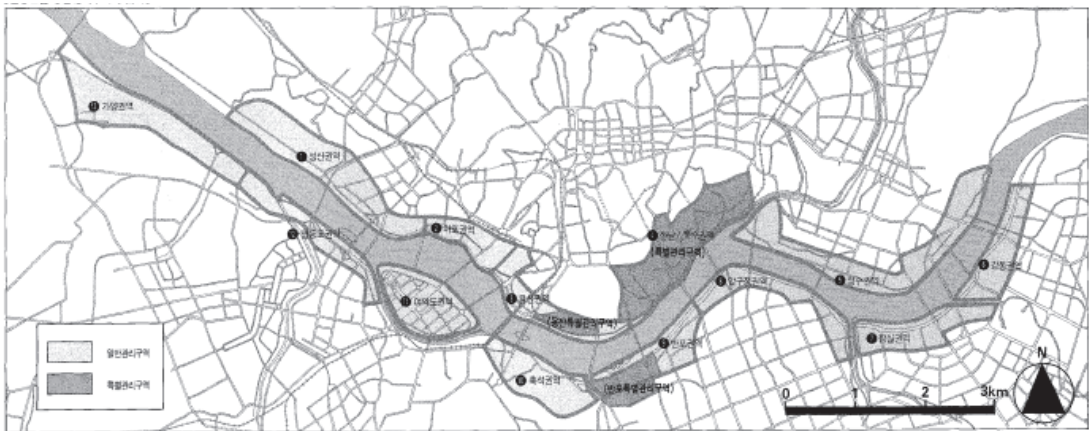
출처: 좌측부터 인천광역시. (2006). 시가지경관계획, 수변경관 관리방안, 야간경관계획

- 또한 지자체는 2007년 「경관법」이 제정되기 이전에 여러 부처의 관련 법령에 근거하여 경관을 형성, 관리하기 위한 조례를 제정함
 - 대표적으로 「자연환경보전법」에 근거하여 강원도, 동해시, 충주시 등에서 ‘경관형성조례’, 김포시, 남원시, 통영시 등에서 ‘자연경관보전조례’, 「국토계획법」에 근거하여 ‘목포시 경관관리조례’가 있으며, 전라남도 등은 근거법 없이 ‘도시경관조례’를 제정하여 운영함
- 즉, 경관정책은 국가 차원의 법제도가 체계화되기 이전에 지자체 차원에서 먼저 제도의 기반이 마련되기 시작함

□ (사례 1) 서울시 도시경관 관련 연구(1993~1997)

- (주요 내용) 서울시는 경제발전을 이루며 아름다운 도시경관에 대한 관심이 증가하고 국민들의 의식 수준이 향상됨에 따라, 도시가 지닌 다양한 이미지를 조화롭게 형성하기 위하여 경관 관련 연구를 시작함
 - 대표적으로 서울시정개발연구원은 1993년, 1994년, 1997년 세 차례에 걸쳐 ‘서울시 도시경관 관리방안 연구’를 진행함
- 1차년도는 서울시 경관행정의 정책방향 설정, 2차년도는 서울시 도시경관기본계획 수립지침 마련, 3차년도는 법제화 등 시행방안을 주요 내용으로 함
 - 당시 연구를 통해 서울시는 도시 전체를 5개 경관권역으로 구분하고, 권역별로 경관형성 관리의 목적과 기본방침을 제시함
 - 권역을 다시 생활권 단위에 근거한 세부경관 존(zone), 동질한 경관성격으로 분류한 세부경관관리지구로 세분화하고, 지구별로 경관상 중요한 관리지침을 제시함

- 또한, 서울시정개발연구원은 1994년에 ‘한강연접지역 경관관리방안연구: 강변 아파트경관을 중심으로’ 연구를 진행함
 - 서울의 대표적인 경관자원인 한강을 중심으로 한강에 이웃한 수변공간과 접근로를 연접지역으로 설정, 이를 ‘경관관리구역’으로 지정하여 심의제도를 운영하기 위한 지침(기준)을 구체적으로 제시함
 - 이 연구는 특정 경관요소(자원)와 주변 구역 경관을 중점적으로 관리하기 위한 용도지구 지정방안을 검토하였다는 점에서 의미가 있음
- 이러한 연구들은 2007년 「경관법」 제정 등 경관정책을 수립하는데 있어 중요한 역할을 함



[그림 2-5] 1994년 한강연접 경관관리구역 범위

출처: 서울시정개발연구원. (1994). 한강연접지역 경관관리방안연구: 강변 아파트경관을 중심으로. p.76.

- (특성 및 시사점) 서울시는 「경관법」이 제정되고 관련 행정체계가 구축되기 훨씬 앞선 1991년부터 경관 관련 업무를 총괄하는 부서로 주택국 내 ‘도시경관과’를 설치, 경관 관리를 위해 심의위원회를 구성, 운영함
- 또한 다양한 경관 연구와 정책적 시도를 통해 특정 경관요소, 특정 지역에 대한 경관계획을 수립하여 용도지구를 지정하거나 경관정책의 중요한 근거로 활용한 것이 특징적임
- 2000년 도시계획법이 전부개정되면서 서울시 도시계획조례를 근거로 ‘자연경관지구, 시계경관지구, 수변경관지구, 문화재주변경관지구, 시가지경관지구, 조망권경관지구로 세분화하여 지정 관리함

□ (사례 2) 강원도 경관형성 기본계획(1997)

- (주요 내용) 강원도는 지역의 독창적인 경관을 창출하고 지역문화를 활성화하고자 1997년 '강원도 경관형성 기본계획(이하, 기본계획)'을 수립함
- 강원도의 기본계획은 시군 경관 형성의 기본구상과 방향을 제시하고, 광역지자체 차원에서 경관을 형성·관리하기 위한 지침을 제시함
 - 구체적으로는 권역별 색채계획, 건축물 외관디자인 가이드라인, 시·군단위 경관형성 가이드라인 등을 제시함
 - 이 밖에도 경관조례 작성, 경관형성사업 시행 등의 내용을 담고, 주요 사업으로 '강원도 환상 관광루트 조성계획, 드림벨트 조성계획' 등을 제시
- (특성 및 시사점) 현행 「경관법」에 따른 경관계획은 관리를 위한 계획의 성격이 강하나, 강원도는 당시 경관계획을 사업을 위한 계획으로 수립하여 지역 고유의 경관 형성을 통한 문화관광 활성화를 목적으로 활용한 것이 특징적임
- 광역지자체 차원 경관계획으로서 하나의 모델을 제시하고, 관광루트 및 벨트 등 광역 차원의 경관사업을 구상한 점과 기초지자체 경관계획과 차별화된 광역지자체 차원의 경관계획 수립방향을 제시한 점 등에서 시사점이 있음

□ (사례 3) 진주시 도시경관계획(1998)

- (주요 내용) 진주시의 대표적인 경관자원인 진주성 주변 일대가 각종 도시 개발사업으로 인해 고층화되어 역사경관 및 자연경관의 가치가 훼손됨에 따라, 진주시는 진주성을 중심으로 고도(高度) 제한을 시작함
- 하지만, 이러한 고도 규제정책에 대해 시민들의 반발이 강하게 일어나게 되었고, 당시 국민고충처리위원회는 진주시가 고도관리에 대한 기준을 설정하도록 권고함
- 이와 관련하여 진주시는 1998년 '진주시 신축건물 고도조정 및 경관기본계획'을 수립하고, 이후 2001년 「진주시도시계획조례」³²⁾를 근거로 진주성 주변 일대를 경관지구로 지정하여 본격적으로 관리함
 - 구체적으로는 진주성 경관을 보호하고자 진주성 경계로부터 중앙로와 본성로의 교차점부터 인사광장, 서문교까지 건축물 높이를 15m 이하로, 이후 배후구역 중 일부는 높이 24m 이하로 제한함(조례 제40조)
- 이후 지구 해제 및 높이 규제 완화 요구가 지속적으로 이어졌으며, 결

32) 진주시도시계획조례 [제정 2001.03.31.] [조례 제0479호]

국 기존의 엄격한 고도관리정책에서 점차 완화정책으로 변화하게 됨

- (특성 및 시사점) 진주시 경관기본계획은 지역의 대표 경관자원을 중심으로 주변 일대를 중점적 경관관리지구로 지정하고, 비법정계획을 근거로 고도를 적극적으로 관리한 것이 특징적임
- 또한, 이를 근거로 이후 「도시계획법」에 따른 경관지구로 지정함으로써 보다 적극적인 관리방안을 마련한 점에서 시사점이 있음

□ (사례 4) 용인시 경관형성 기본계획(2001)

- (주요 내용) 용인시는 대규모 개발사업 추진으로 급격한 도시화가 진행됨에 따라 경관을 보전, 관리하기 위해 2001년 ‘경관형성 기본계획’을 수립함
 - 특히 용인시의 경관 구성요소를 발굴, 용인시 고유의 특성과 이미지에 맞는 경관계획에 수립함
 - 시 전체를 수지, 용인, 백원, 남이 등 4개 생활권역으로 구분, 권역별로 경관형성 계획의 방향과 가이드라인을 제시함
- 용인시 기본계획은 도시지역 등 5개 용도지역별로 경관 가이드라인을 작성하여 ‘경관 존’으로 분류하고, 권역별 경관형성계획을 제시함
- 또한, 경관축을 녹지, 산림, 하천 등의 지형자원과 도로 등의 도시기반시설을 요소를 중심으로 설정, 경관축 일대 관리가이드라인을 제시함
- 경관거점으로 유적지, 관광문화시설, 랜드마크, 진입부, 교류거점 등에 대한 경관지구 설정안과 구체적인 경관관리 방안을 제시함
 - 특히 경관거점을 연계한 6개의 경관 탐방로 조성 및 관리방안을 제시하는 등, 경관 요소를 지역 정체성 형성 및 활성화 자원으로 활용하고자 함
- (특성 및 시사점) 용인시는 경관을 적극적으로 관리하기 위해 계획을 통한 통합관리가이드라인을 마련하고 동시에 이를 운영하기 위한 제도적 정비 방안까지 고려한 것이 특징적임
- 특히 용인시는 대규모 택지개발사업으로 인한 경관 변화를 관리하고자 「자연경관보전 및 도시경관형성조례안」을 마련하고, 경관을 보전할 필요가 있는 구역을 ‘경관관리지구’, ‘경관중점지구’, ‘경관형성지구’로 지정하여 적극적으로 관리하고자 시도하였음³³⁾
 - 이때 해당 구역의 경우, 개발사업 추진 시 도시계획위원회 심의 외에 자연

33) 용인신문. (2001). 도시경관형성 조례마련. 4월 20일 기사.

<https://www.yonginilbo.com/news/article.html?no=2881>(접속일: 2024.12.5.)

경관심의위원회 심의를 의무적으로 거쳐 개발 허가를 받도록 조례안을 마련하였음³⁴⁾

- 용인시 경관형성 기본계획은 경관 관리 형성을 위한 가이드라인뿐만 아니라 「도시계획법」에서 지정하는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구에 대한 관리를 위해 건축조례에 따른 건축위원회 심의 시 경관 시뮬레이션을 첨부하도록 한 것도 특징적임
- 또한 도시계획구역 외 농촌지역까지 경관관리의 범위로 포함한 것도 중요한 의미를 가짐

③ 도시경관의 변화에 대한 관심과 기록화 추진

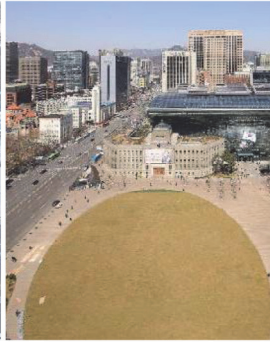
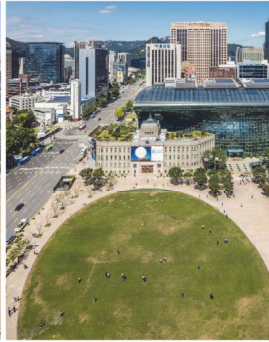
□ (사례) 서울시 도시경관기록화사업(1996~)³⁵⁾

- 서울시는 대표적인 장소와 서울시만의 특징적인 시대상을 발굴하고, 도시경관의 변화를 기록하고자 1995년부터 현재까지 5년마다 경관기록화 사업을 추진하고 있으며, 총 6차례에 걸쳐 약 36,000여장의 경관 기록사진을 구축함
- 기록화사업의 공간범위는 서울시 전역을 대상으로 하며, 기록화사업은 서울시립대학교에 위탁하고 전문사진작가가 함께 참여하여 진행함
- 초기 기록화사업은 단순 기록의 측면에서 촬영방법과 대상에 집중하였으나, 2차 기록화사업부터는 설문조사 등 통해 시민의견을 수렴하여 대상을 선정하고 기록하는 방식으로 발전함
- 서울시는 시민참여 기회를 확대하기 위해 자치구별 설문조사 실시하고, 신문기사 및 인터넷 조사를 추가하는 등 사회문화적 현안과 경관 변화를 통합적으로 살펴보기 위해 노력하고 있음
- 또한, 2020년에는 ‘서울 경관 아카이브³⁶⁾’를 구축, 웹 서비스를 통해 누구나 경관기록사진을 활용할 수 있도록 하여 도시경관의 변화와 기록에 대한 관심을 제고함

34) 방현철. (2001). 용인, 대규모 택지개발 경관심의. 4월 23일 조선일보 기사.
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2001/04/23/2001042370422.html(접속일: 2024.12.5.)

35) 서울특별시청 홈페이지 내 서울경관 기록화사업(<https://news.seoul.go.kr/culture/archives/522041>(접속일: 2024.12.30.); 서울특별시. (2000). 서울 SEOUL 1999-2000: 도시형태와 경관: 서울특별시. (2020). 2020 SEOUL: 서울 2019/2020 도시형태와 경관. 참고하여 작성

36) 서울 경관 아카이브 웹사이트. <https://urban.seoul.go.kr/cityscape>(접속일: 2024.3.6.)

1차(1994/1996)	2차(1999/2000)	3차(2004/2005)
		
과업주제 · 서울 이미지 구체적 형상화	과업주제 · 경관 기록방법 다양한 및 체계화	과업주제 · 다양한 서울모습 기록 및 보존
과업주요내용 · 경관기록 및 체계 성립 · 기록대상선정방법 구체화	과업주요내용 · 항공촬영 및 야간 촬영 기록 · 설문조사도입(일반인 98인)	과업주요내용 · 각 자치구 별 설문조사 · 신문기자 및 인터넷 조사
4차(2009/2010)	5차(2014/2015)	6차(2019/2020)
		
과업주제 · 경관 관리 및 자료 홍보·활용	과업주제 · 대표 시대상 발굴 및 역사적 의미 형상화	과업주제 · 경관기록대상 다양화 및 경관기록방법 체계화
과업주요내용 · 지속적 기록 대상 선정 · 사진 검색 DVD 제작	과업주요내용 · 표준 경관 선정 · 1-5차 사진코드 통일화	과업주요내용 · 드론촬영 도입 · 빅데이터 기반 대상지도출

[그림 2-6] 서울시 경관기록화사업 회차별 주제 및 특징

출처: 건축공간연구원. (2022). Good Practice 3. p.79.



[그림 2-7] 서울시 표준기록경관: 공항대로 발산역사거리(마곡 도시개발사업)

출처: 건축공간연구원. (2022). Good Practice 3. p.83.

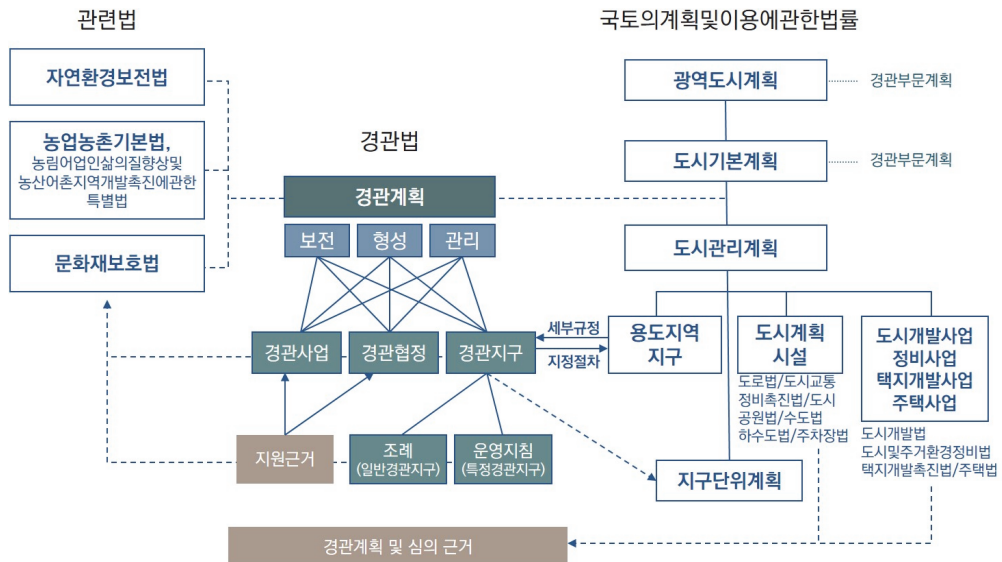
3. 정책 결정 단계: 경관법 제정 및 전부개정

그간 개별법령에 의해 각기 관리되어 온 경관에 대해 통합적·체계적 관리 필요성이 대두되면서 관련 사회적 요구를 대응하기 위해, 국토교통부(前 건설교통부)는 2007년 「경관법」을 제정하였다. 이후 2014년 전부개정 과정을 거쳐 보다 체계적인 경관관리 제도를 마련하였다.

1) 경관법 제정

□ 도입 배경 및 목적

- 「경관법」은, 그간 해당부처의 관련 법령에 따라 개별적으로 관리되었던 국토경관에 대해 종합적·체계적인 관리 기반을 마련하고, 기존 법과의 긴밀한 상호관계를 유지하고자 기본법 성격으로 제정 논의가 진행됨
 - 법 제정 당시에는 기본이념으로서 경관의 공공성, 경관을 보전·복원·관리·형성하기 위한 지역의 고유성, 그리고 이를 위한 각 지역별 경관행정의 자율성을 강조하고, 기본원칙으로 주민참여 또는 주민주도의 경관정책 추진을 검토함
- 이러한 배경으로 「경관법」은 자연경관 및 역사·문화경관을 보전하고 도시·농산어촌의 지역특성을 고려한 경관을 형성함으로써 아름답고 쾌적



[그림 2-8] 경관법 제정의 기본방향

출처: 대한주택공사. (2005). 경관법 공청회 자료(2005.08.29.). p.5.

하며 지역특성을 나타내는 국토환경 및 지역환경을 조성하는 것을 목적으로 2007년 제정됨

- 이를 통해 체계적인 국토 경관관리를 위해 경관계획의 수립, 경관사업의 시행, 경관협정의 체결 등 경관자원의 보전·관리 및 형성에 관한 제도적 근거를 마련함³⁶⁾

[표 2-5] 경관법 제정 이전 각 부처 개별법에 따른 경관관리 현황

법률명	내용	소관부처
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	- 도시기본계획·도시관리계획·지구단위계획 중 경관계획 - 용도지구 중 경관미관보전지구 지정 및 지구 안에서의 행위제한	건설교통부
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	- 경관녹지 - 조경시설 관리 등	건설교통부
자연공원법	- 자연보존지구, 자연환경지구	환경부
자연환경보전법	- 자연경관 보전조례근거, - 자연경관심의제 - 자연경관심의위원회	환경부
문화재보호법	- 기념물 및 보호구역의 지정	문화관광부
고도보존에 관한 특별법	- 특별보존지구, 역사문화환경지구	문화관광부
농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	- 농산어촌경관보전·형성 - 경관보전협약	농림부

출처: 건설교통위원회. (2007.4.). 경관법안 검토 보고. p.6.



[그림 2-9] 경관 관련 제도 개념도

출처: 건설교통위원회. (2007.4.). 경관법안 검토 보고. p.25.

36) 경관법 제정문 [시행 2007. 11. 18.] [법률 제8478호, 2007. 5. 17., 제정] 및 건설교통위원회.(2007.4.). 경관법안 검토보고

- (지원 및 유도를 위한 법적 근거 마련) 기존에 자발적으로 추진되어오던 지자체의 경관보전·형성 활동의 지원과 유도를 위해 지자체 경관계획 및 조례의 법적 근거를 마련하고자 함
 - 이를 위해 초기 법안에는 경관재단, 경관사업, 경관협정 등 지원방식을 마련하여 실효효과를 증진하고 시민참여를 유도하고자 함
- (지역특성을 살릴 수 있는 유연성 확보) 지역특성에 따라 경관계획의 범위 및 목적이 다양할 수 있으므로 수립주체를 유연화하여 입안권자의 필요에 따라 자율적으로 수립할 수 있도록 함
- (국토계획법 등 관련법과의 연계방안 마련) 미관지구·경관지구와의 정합성, 도시계획 결정 절차와의 연계 등 「국토계획법」상 경관관련 규정과 정합성을 확보하고자 함
 - 이외에 「자연환경보전법」, 「농산어촌개발촉진법」, 「문화재보호법」 등 기존법의 관련규정과 효과적으로 연계하고자 함

경관법 [시행 2007. 11. 18.] [법률 제8478호, 2007. 5. 17., 제정]

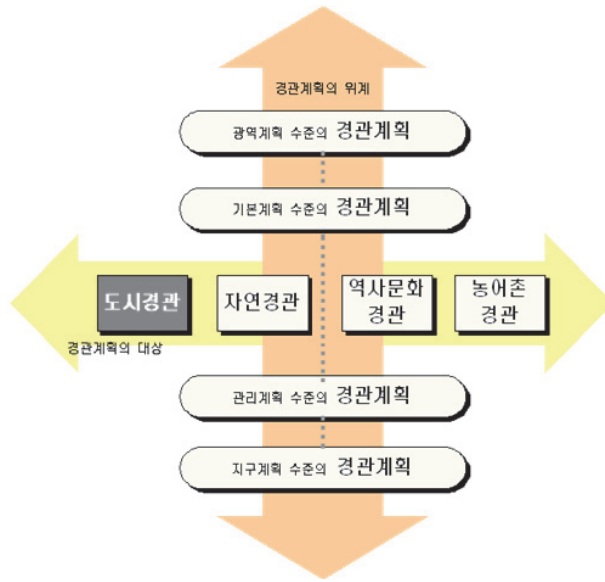
제3조 (경관관리의 기본원칙) 경관은 다음 각 호의 원칙에 따라 계획되고 관리되어야 한다.

1. 지역의 고유한 자연·역사 및 문화를 드러내고 지역주민들의 생활 및 경제활동과의 긴밀한 관계 속에서 지역주민의 합의를 통하여 양호한 경관이 유지될 수 있도록 관리할 것
2. 개발과 관련된 행위는 경관과 조화·균형을 이루도록 할 것
3. 우수한 경관을 보전하고 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새롭게 형성되는 경관은 개성 있는 요소를 가지도록 유도할 것
4. 각 지역의 경관이 고유한 특성과 다양성을 가질 수 있도록 자율적인 경관행정 운영방식을 권장하고, 지역주민이 이에 주체적으로 참여할 수 있도록 할 것
5. 국민이 아름답고 쾌적한 경관을 향유할 수 있도록 할 것

출처: 대한주택공사. (2005). 경관법 공청회 자료(2005.08.29.). p.21.

□ 주요 내용

- 경관을 형성 관리하는 정책적 수단으로, 경관계획, 경관사업, 경관협정 제도를 마련함
- (경관의 보전·관리 및 형성을 위한 경관계획의 수립) 각 지역이 가진 고유한 경관을 고려하여 국토경관의 다양성을 제고하기 위해 지자체가 자체적으로 경관계획을 수립할 수 있는 근거를 마련함
 - 이에 따라 각 지자체는 경관계획의 기본방향 및 목표, 경관자원의 조사 및 평가, 경관형성의 전망 및 대책 수립 등에 관한 사항을 담은 경관계획을 수립하여 자율적인 경관관리를 유도함



[그림 2-10] 경관법 초안(2005)에서 제시한 경관계획 위계와 대상

출처: 대한주택공사. (2005). 경관법 공청회 자료(2005.08.29.). p.5.

- (경관조성을 위한 경관사업의 시행) 경관계획이 수립된 지역에서 지역의 경관을 향상시키고 경관인식을 높이기 위해 사업 시행 및 재정 지원 근거를 마련함
 - 지역주민·시민단체·전문가 등으로 구성된 경관사업협의체를 구성, 사업 추진 및 사후관리 과정에 참여함으로써 경관사업의 일관성을 유지할 수 있도록 함
 - 초기 법안 작성시 경관사업 지원을 위한 비영리 NGO 전문기구로서, '경관재단'을 도입하여 경관기금 형성 및 지원을 위한 법적 근거를 마련하고자 하였으나 실제 최종 법안에 포함되지 못함

경관법 시안(2005) 중 '경관재단'

제29조(경관재단의 설립)

- 경관재단 설립권자 및 경관신탁설립
- 경관재단의 성립 및 정관

제30조(경관재단의 업무 및 기금의 지원대상)

- 주요업무
- 지원대상 및 선정기준

제31조(경관재단운영위원회)

- 운영회의 설치
- 재단운영위원회의 구성
- 주요업무

제32조(경관재단의 관리 및 감독)

- 경관재단 행정 및 운영의 감독권자

제33조(조세감면)

- 기부재산의 조세감면
- 기부재산의 지방세감면

출처: 대한주택공사. (2005). 경관법 공청회 자료(2005.08.29.). p.21.

- (주민 참여를 유도하는 경관협정 제도 도입) 지역주민의 자발적인 참여를 통해 경관 형성을 유도 및 지원할 수 있도록 제도적 근거를 마련함
 - 지역 주민을 지역 경관의 보전·관리 및 형성하는 주체로서 참여하도록 유도하고자 함
- (경관위원회의 설치 및 운영) 각 지자체 경관계획의 수립 및 승인, 경관사업의 승인, 경관협정의 인가에 대한 심의를 수행하는 경관위원회의 설치 근거를 마련함
 - 경관 관련 전문가의 전문성과 경험을 바탕으로 지역의 경관관리에 기여하고자 함

□ 특성 및 시사점

- 「경관법」은, 당초 개별법으로 관리해 온 역사문화경관, 자연경관, 도시경관 등을 종합적으로 관리하기 위한 목적에서 추진하였으나, 제정 과정을 거치면서 점차 도시경관 관리에 중점을 두게 됨
- 또한, 지방자치단체가 실행 주체로서 지역 특성에 맞는 정책을 운영, 계획을 수립하고, 필요에 따라 경관 활동을 추진하도록 규정함
- 따라서 지자체가 관련 정책을 유연하게 수립할 수 있도록 2007년 법 제정안에는 경관계획을 의무수립으로 규정하지 않았으나, 법에 의한 경관사업, 경관협정 등 정책 수단 마련을 경관계획의 내용으로 포함함으로써 계획을 수립하게 유도함
 - 이와 관련하여 2010년 기준 특·광역시 중 1개를 제외하고는 모두 경관계획을 수립(94%, 15개)하였고, 시군구는 100여개(약 43%)가 경관계획을 수립함³⁷⁾
- 또한, 제정 초기(안)에서는 경관지구 지정 및 경관재단 설립에 대한 조항이 있었으나, 최종 제정안에서는 제외됨
 - 구체적으로 살펴보면, 「국토계획법」과 연계하여 지정절차는 「국토계획법」을 준용하고, 용도에 따라 세분 및 운용 규정은 「경관법」을 준용하도록 하며, 경관지구를 시도경관조례로 운용가능한 일반경관지구와 경관지구 지정 시 관리지침을 동시에 결정하도록 하는 특정경관지구로 세분화할 수 있도록 함
 - 특정경관지구는 「국토계획법」에 근거한 지구단위계획구역과 유사한 관점에서 구체적인 법정 경관관리지침을 운영할 수 있는 대상으로 규정하기

37) 유창균·변경화. (2017). 시군 경관계획 현황 및 계획 특성 연구. 한국농촌건축학회지. 19(3). p. 45.

위해 검토하였으나, 논의과정에서 제외됨

- 경관사업 지원을 위한 비영리 NGO전문기구를 설립하고 이를 통해 기금 형성 및 지원을 위한 법적 근거를 마련하기 위해 경관재단 설립 조항을 포함하였으나, 논의과정에서 제외됨

[표 2-6] 경관법 제정 초기안 및 최종안 비교

경관법 제정 초기안(2005)		▶ 경관법 제정 최종안(2007)	
1. 총칙	• 목적, 이념 및 원칙, 정의, 의무	1. 총칙	• 목적, 정의, 기본원칙, 책무 • 다른 법률과의 관계
2. 경관계획	• 경관계획 수립권자 및 대상 • 경관계획 내용 • 공청회 개최, 주민 및 지방의회 의견청취 • 승인 및 결정 절차	2. 경관계획	• 경관계획 수립권자 및 대상 • 경관계획 수립의 제안 • 경관계획 내용 • 경관계획 수립을 위한 기초 조사 • 공청회 및 지방의회 의견청취 • 경관계획의 승인 • 경관지구 및 미관지구의 관리
3. 경관지구	• 경관지구의 신청 및 지정 • 경관지구의 세분 - 일반경관지구 - 특정경관지구 • 경관지구의 관리수법 및 행위제한	⇒ 삭제 <i>*특정경관지구는「경관법」 전부개정(2014) 시 '중점경관관리 구역'으로 발전함</i>	
4. 경관협정	• 경관협정 체결, 승인, 열람, 변경 및 폐지 • 경관협정운영회 설립 • 경관협정 준수, 승계, 지원	4. 경관협정	• 경관협정 체결, 인가, 변경, 폐지 • 경관협정운영회 설립 • 경관협정 준수 및 승계, 지원
5. 경관사업	• 경관사업의 지정 및 대상 • 경관사업의 집행체계, 재정지원	3. 경관사업	• 경관사업의 대상 등 • 경관사업추진협의체 • 경관사업에 대한 재정지원 및 감독
6. 경관재단	• 경관재단의 설립, 업무 및 기금의 지원 대상 등 • 경관재단운영위원회, 관리 및 감독 • 조세감면	⇒ 삭제	
7. 심의위원회	• 위원회의 설치, 구성 • 위원회의 역할, 책임 및 운영	5. 경관위원회	• 위원회의 설치, 기능 • 경관위원회의 구성·운영
부칙	• 시행일 • 경관지구 및 지구 내 행위제한 • 경관계획, 조례에 관한 경과조치	부칙	• 시행일

출처: 한국도시설계학회 외. (2006). 경관법 제정을 위한 연구. 대한주택공사. p.127.

2) 경관법 전부개정

□ 도입 배경 및 목적

- 2007년 「경관법」이 제정되고 현재까지 총 9차례에 걸친 법 개정과 19 차례에 걸친 시행령 개정이 있었는데, 이는 대부분 타법개정에 의한 일부 조정임
- 법 제정 이후 7년이 흐른 2014년 제도 운영과정에서 나타난 미비점을 보완·개선하고자 법령을 전부 개정함
- 획일적인 경관을 벗어나 창의적이고 아름다운 도시를 만드는 것을 목적으로 2013년에 「경관법」 개정안을 공포하였으며, 6개월 뒤인 2014년 개정 「경관법」을 시행함³⁸⁾

□ 주요 내용

- (경관정책기본계획의 수립·시행) 체계적인 국토경관 관리를 위해 국가의 역할을 강화하여 국토교통부장관으로 하여금 5년마다 경관정책기본계획을 수립·시행할 수 있는 법적 근거를 마련함
 - 이에 경관정책기본계획에는 국토경관의 현황 및 여건 변화 전망, 경관정책의 기본목표와 국토경관의 미래상 정립, 국토경관의 종합적·체계적 관리 등에 관한 사항을 포함함
- (경관계획 수립 의무화 및 수립권자의 확대) 지자체가 임의로 수립하던 경관계획을 시·도 또는 인구 10만 명을 초과하는 시·군에 대해 의무적으로 수립하도록 함
 - 또한 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수가 수립할 수 있던 것을 행정시장, 특별시·광역시의 자치구청장·군수, 경제자유구역청장까지 수립권자를 확대함
- (도지사의 시·군 경관계획 승인절차 폐지) 시장·군수가 경관계획을 수립 또는 변경할 때, 도지사의 승인을 받아야 했던 종전의 절차를 폐지하고, 지자체 경관위원회의 심의를 거쳐 확정할 수 있도록 함으로써 지자체가 지역 특성을 고려한 자율적인 경관계획 수립이 가능하게 됨
- (중점경관관리구역 지정 및 관리) 당초에는 「국토계획법」에 근거한 경관지구, 미관지구의 관리 및 운영에 관한 사항을 경관계획의 내용에 포함하도록 하였으나, 전부개정을 통해 「경관법」을 근거로 중점적으로

38) 국토교통부. (2013). 성남갑 아파트 줄이고 도시 디자인을 창의적으로. 8월 5일 보도자료.

경관을 보전·관리·형성하고자 하는 구역을 '중점경관관리구역'으로 별도로 지정·관리할 수 있도록 관리구역의 대상을 확대함

- (경관심의제도 도입) 도로시설, 철도시설, 하천시설 등의 사회기반시설 사업 중 대통령령으로 정하는 규모 이상의 사업, 도시개발사업 등 대통령령으로 정하는 개발사업, 경관지구의 건축물, 중점경관관리구역의 건축물 중 지자체 조례로 정하는 건축물 등에 대해서 경관위원회의 심의를 거치도록 함
 - 이를 통해 시설물이나 건축물의 개별 디자인 향상보다 시설물이나 건축물을 둘러싼 지역적 차원의 조화성에 기초한 경관 향상을 유도함

□ 특성 및 시사점

- 「경관법」 전부개정을 통해 경관계획을 의무적으로 수립해야할 지자체를 규정하고, 각종 개발행위로부터 경관을 보전, 관리, 형성할 수 있도록 심의제도를 도입함으로써 정책 수단을 보다 체계화하고 강화함
- 또한 국가 및 지방자치단체의 경관관리 기반을 마련함
 - 특히 경관의 보전·관리 및 형성을 촉진하기 위한 전문 인력의 양성 및 교육, 우수한 경관의 발굴 및 그에 따른 포상 등의 지원, 효율적인 경관관리를 위해 경관관리정보체계 구축·운영의 근거를 마련함

[표 2-7] 경관법 제정 및 전부개정 내용 비교

경관법 제정 초기안(2005)		경관법 제정안(2007)		경관법 전부개정안(2014)	
1. 총칙	목적, 이념 및 원칙, 정의, 의무	1. 총칙	- 목적, 정의, 기본원칙, 책무 - 다른 법률과의 관계	1. 총칙	- 목적, 정의, 기본원칙, 책무 - 다른 법률과의 관계
2. 경관계획	- 경관계획 수립권자 및 대상 - 경관계획 내용 - 공청회 개최, 주민 및 지방의회 의견청취 - 승인 및 결정 절차	2. 경관계획	- 경관계획 수립권자 및 대상 - 경관계획의 수립 - 계획의 수립권자 및 대상, 수립의 제한 - 계획의 내용 - 계획의 수립 및 변경을 위한 기초 조사 - 공청회 및 지방의회 의견청취, 승인 - 경관지구 및 미관지구의 관리	2. 경관계획	- 경관정책기본계획의 수립 - 경관계획의 수립 - 계획의 수립권자 및 대상* * 시도, 인구 10만 명 초과 시군 - 계획수립의 제한 - 계획의 내용* * 중정경관관리구역에 관한 사항 규정 - 계획의 수립 및 변경을 위한 기초 조사 - 공청회 및 지방의회 의견청취, 승인 - 경관지구 및 미관지구의 관리
3. 경관지구	- 경관지구의 신청 및 지정 - 경관지구의 세분(일반경관지구, 특정경관지구) - 경관지구의 관리수법 및 행위제한	⇒ 삭제 *특정경관지구는 '경관법' 전부개정(2014) 시 '중정경관관리구역'으로 발의하였음			
4. 경관협정	- 경관협정 체결, 승인, 열람, 변경 및 폐지 - 경관협정운영회 설립 - 경관협정 준수, 승계, 지원	4. 경관협정	- 경관협정 체결, 인가, 변경, 폐지 - 경관협정운영회 설립 - 경관협정 준수 및 승계, 지원	4. 경관협정	- 경관협정 체결, 인가, 변경, 폐지 - 경관협정운영회 설립 - 경관협정 준수 및 승계, 지원
5. 경관사업	- 경관사업의 지정 및 대상 - 경관사업의 집행체계, 재정지원	3. 경관사업	- 경관사업의 대상 등 - 경관사업추진협의회 - 경관사업에 대한 재정지원 및 감독	3. 경관사업	- 경관사업의 대상 등 - 경관사업추진협의회 - 경관사업에 대한 재정지원 및 감독
6. 경관재단	- 경관재단의 설립, 업무 및 기금의 지원 대상 등 - 경관재단운영위원회, 관리 및 감독 - 조세감면	⇒ 삭제			
7. 심의위원회	- 위원회의 설치, 구성 - 위원회의 역할, 책임 및 운영	5. 경관위원회	- 위원회의 설치, 기능 - 경관위원회의 구성·운영	5. 경관심의	- 사회기반시설사업의 경관 심의 대상 - 개발사업의 경관 심의 대상 - 건축물의 경관 심의 대상
부칙	- 시행일 - 경관지구 및 지구 내 행위제한 - 경관계획, 조례에 관한 경과조치	부칙	시행일	7. 보칙	- 인력 양성 및 지원 - 경관관리정보체계의 구축·운영
부칙	- 시행일 - 경관지구 및 지구 내 행위제한 - 경관계획, 조례에 관한 경과조치	부칙	- 시행일 - 기초 조사에 관한 적용례 - 경관심의를 관한 적용례(사회기반시설 개발사업, 건축물) - 경관계획 수립에 관한 경과조치 - 다른 법률의 개정 및 관계	부칙	- 시행일 - 기초 조사에 관한 적용례 - 경관심의를 관한 적용례(사회기반시설 개발사업, 건축물) - 경관계획 수립에 관한 경과조치 - 다른 법률의 개정 및 관계

출처: 한국도시계획학회 외. (2006). 경관법 제정을 위한 연구. 대한주택공사. p.127.,

경관법 [시행 2007. 11. 18.] [법률 제8478호, 2007. 5. 17., 제정], 경관법 [시행 2014. 2. 7.] [법률 제12013호, 2013. 8. 6., 전부개정] 참고하여 연구진 작성

4. 정책 집행 단계: 경관법 제·개정 이후

1) 경관법 및 관련 제도 본격 실행

① 제1·2차 경관정책기본계획 수립

- 개정 「경관법」을 근거로 국토교통부는 ‘제1차 경관정책기본계획(2015~2019)’, ‘제2차 경관정책기본계획(2020 ~2024)’을 수립, 국가 차원의 경관정책 추진을 위한 기본방향과 전략과제를 제시함
- 2024년 현재 제3차 경관정책기본계획(2025~2029)을 수립 중에 있음

[표 2-8] 경관정책기본계획의 추진 방향 및 주요 키워드

구분	내용		주요 키워드
경관정책 기본계획	제1차 (2015~2019)	비전: 국민과 함께 만드는 100년의 국토경관 1. 경관가치 인식 확산 • 국토경관 미래상 설정 • 국민참여 활성화 • 선도모델 개발 2. 경관관리 역량강화 • 기초연구 및 기술개발 • 전문인력 양성 3. 경관행정 기반구축 • 경관 행정 시스템 정비 • 경관 관리 제도 개선 • 경관 관리 지원 강화	#인식, 국민참여, 전문인력 #관리체계
	제2차 (2020~2024)	비전: 국민과 함께하는 100년의 국토경관 1. 경관관리체계 실행력 강화 • 경관 관리제도 실효성 강화 • 경관 관리 기반 강화 2. 우수경관 형성·관리 • 공공 선도사업 추진 및 지원 • 국토경관 진단 및 평가 3. 경관문화 창출·확산 • 국민 경관 인식 향상 • 국민 경관 참여 확대	#관리체계 #인식, 국민참여
국토종합계획	제5차 (2020~2024)	정책과제 4. 품격있고 아름다운 국토경관 창출 • 개성과 조화 를 통한 아름다운 국토경관 조성 • 통합적 관리 를 통한 도시공간의 품격 제고 • 자연과 조화된 농산어촌 경관 조성 • 국민 이 일상에서 체감 하는 생활경관 향상	#개성, 조화, 통합적 관리 #지역특성 #국민체감

출처: 연구진 작성

① 지자체 경관조례 제정 및 정책 실행³⁹⁾

- (지자체 경관조례 제정) 2024년 2월 기준, 광역 및 기초지자체 203개 (83.5%)가 경관조례를 제정 및 운용하고 있음

39) 자세한 내용은 본 연구 제2장의 3절과 4절 참조

- 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도, 도, 인구 10만 초과 시·군의 경우, 모두 경관조례를 제정 및 운용하는 것으로 확인됨

- (지자체 경관계획 수립) 2017년 「경관법」 전부개정을 통해 인구 10만 이상, 광역지자체는 경관계획을 의무 수립하도록 규정함에 따라, 2024년 6월 기준 모든 광역자치단체가 경관계획을 수립 및 운영하고 있음
 - 또한, 경관계획 의무수립 대상인 58곳 지자체가 모두 경관계획을 수립하였으며, 경관계획 의무수립이 아닌 인구 10만 이하 지자체도 약 53.2%(82개)가 경관계획을 수립 및 운영하는 것으로 나타남⁴⁰⁾

② 경관심의 운영방법 및 기술 고도화

- (경관심의 도구 고도화) 2007년 「경관법」 제정 이후 도시 차원에서 경관을 관리하기 위한 수단이 구체적으로 마련되면서 각 지자체는 각종 도시개발사업에 따른 경관 변화를 사전에 감지하여 적극적으로 관리하기 위해 심의위원회를 운영하고 있으며 심의 도구도 고도화되고 있음
 - 대표적인 사례로 서울시는 다양한 법적 규제를 적용받는 고밀의 도심에서 각종 개발사업이 빈번하게 진행되는 여건을 고려하여 효과적인 심의 진행을 위한 도구를 개발함
 - 이에 서울시는 경관심의 체크리스트 및 도서작성 가이드라인을 마련하여 심의를 받는 주체인 개발사업자 등에게 사전에 배포하여 심의의 효율성을 높이고, 각종 도시·건축·경관 통합심의와 관련한 시뮬레이션 프로그램을 개발함



[그림 2-17] 서울시 경관심의 도서작성 샘플 및 설명서(가이드라인) 사례

출처: 심경미·이세진·유예슬. (2023). 개발사업 경관심의 운영현황 및 제도 개선방안. 건축공간연구원. p.95.

40) 기초지자체 총 226개 중 조사에 응답한 212개를 기준으로 산정한 결과임

- 또한 평택시는 「경관법」에 따른 심의대상에는 포함되지 않으나, 지역에서 빈번하게 발생하는 개발사업을 「평택시 경관조례」⁴¹⁾에 자문대상으로 규정하여 적극적으로 관리하고 있음(조례 제28조)
- 대지조성사업을 포함하지 않는 주택건설사업(신축 오피스텔 및 공동주택 등), 일정 규모 이상의 공장(물류창고 등), 공동주택 외벽 도색 등이 해당됨
- **(경관자원 조사 강화 및 다양화)** 경관정책을 추진하는데 근거를 확보하고 기초데이터로 활용하고자 당진시, 인천시, 평택시 등 여러 지자체는 경관자원조사를 경관계획과 별개로 진행하고 있음
 - 당진시는 시민참여형 경관자원 조사를 적극적으로 추진하였으며, 인천시는 개항 이후 근현대 역사문화자원이 풍부한 지역 특성을 반영하여 시민 참여와 기록을 통한 역사문화 경관자원 조사방법을 시도함

③ 경관 관련 시상제도 도입

- **(대한민국 경관대상)** 경관과 관련한 시상제도는 2011년 “대한민국 경관대상(이하, 경관대상)”에서 시작하여 2015년까지 총 67개의 경관 우수사례를 선정⁴²⁾하였으며, 2016년부터는 ‘대한민국 국토경관 디자인대전’으로 통합됨
 - 경관대상은 국토교통부 주최, 경관과 관련한 5개 학회(한국도시설계학회, (사)한국경관학회, 한국공공디자인학회, 대한건축학회, 대한토목학회) 주관으로 진행되었으며, 경관우수사례를 발굴하여 경관문화를 확산하고 지역경제 및 커뮤니티 활동 활성화에 기여하고자 함
 - 경관대상은 경관 보전·관리·형성을 위한 계획, 사업, 협정 사례에 대해, 시가지경관, 역사문화경관, 자연경관, 농산어촌경관, 공공디자인 등 주요 경관유형 5개 분야와 매년 특별주제를 별도로 선정하여 진행함
- **(대한민국 국토도시디자인대전)** ‘대한민국 국토도시디자인대전(이하, 도시디자인대전)’은 2009년부터 파이낸셜뉴스 주최, 대한국토도시계획학회 주관, 국토교통부 후원⁴³⁾으로 개최됨
 - 2013년부터 도시디자인대전은 국토교통부가 공동주최 기관으로 운영하며 대통령상 및 국무총리상이 신설되었고, 2015년부터는 국토연구원까지 공동 주최기관으로 참여, 주관기관으로 대한국토도시계획학회 외 한국도시설계학회, 한국경관학회, 한국공공디자인학회, 대한건축학회, 대한

41) 평택시 경관 조례 [시행 2021.09.27.] [조례 제2036호, 2021.09.27., 일부개정]

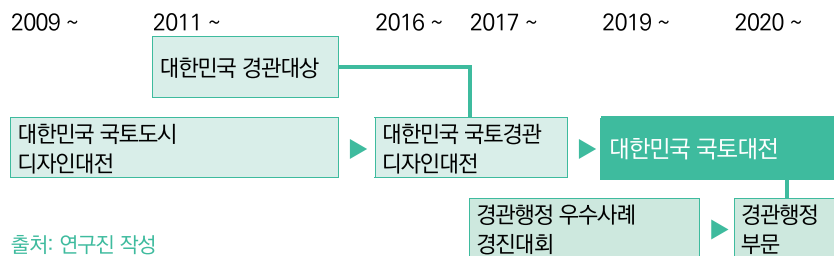
42) 2011년 총 6작품, 2012년 총 14작품, 2013년 총 16작품, 2014년 총 17작품, 2015년 총 14작품

43) 국토교통부(당시 국토해양부) 외 한국토지주택공사, 국토연구원, 교통연구원, 한국건설산업연구원, 대한건설단체총연합회, 광역자치단체 후원

토목학회 등 6개 학회가 참여함⁴⁴⁾

- 도시디자인대전은 2016년부터 기존에 운영해오던 “대한민국 경관대상”과 통합하여 “대한민국 국토경관디자인대전(이하, 경관디자인대전)”으로 명칭이 변경됨
 - 도시디자인대전은 도입 당시에는 국토도시디자인 정책과 연계하여 품격 있는 공간환경 조성의 필요성과 중요성을 강조하고 국민 공감대를 형성하고자 공공공간, 기반시설, 도시단지 등을 대상으로 최근 10년 이내 준공된 사업 중 우수사례를 선정하여 시상함
 - 이후 국토·도시·경관·디자인과 관련한 다수의 기관이 참여하면서, 공공공간, 기반시설, 업무단지뿐만 아니라 토목, 건축, 공공디자인 등 경관과 관련한 다양한 분야로 공모대상이 확대됨
- **(경관행정 우수사례 경진대회)** 경관조성 우수사례에 대한 시상제도와는 별도로, 창의적이고 우수한 경관행정 운영사례를 발굴하여 정보를 공유하고, 행정인력의 전문성 및 역량을 강화하고자 2017년부터 ‘경관행정 우수사례 경진대회(이하, 경관행정경진대회)’를 추진함
 - 경관행정 경진대회는 <제1차 경관정책기본계획>의 세부추진과제를 근거로 도입하였으며, 국토교통부 주최, (사)한국경관학회 후원으로 진행됨
- **(대한민국 국토대전으로 통합 운영)** 2020년부터는 별도로 운영하던 경관행정 경진대회가 ‘대한민국 국토대전’의 ‘경관행정부문’으로 통합됨
 - ‘대한민국 국토대전’ 경관행정부문으로 서울시, 인천광역시, 충청남도 당진시, 경기도 양주시 등 현재까지 19개 행정기관이 우수사례로 수상하였으며, 2024년에는 충청남도청에서 추진한 ‘고미당마을 경관협정’이 국무총리상을 수상함

[표 2-9] 경관 관련 시상제도 추진경과



44) 김성환. (2016). [2016 대한민국 국토경관디자인대전] 복촌, 동고지마을.. 역사와 자연이 숨쉬는 아름다운 대한민국. 파이낸셜 뉴스, 7월 12일 기사,
<https://www.fnnews.com/news/201607121521277207>(접속일: 2024.5.2.)

- (아시아 각국과 협력 및 교류) 경관과 관련한 국제 시상제도는 2010년 부터 추진한 ‘아시아도시경관상(Asian Townscape Awards)’이 있음
- 아시아도시경관상은 아시아 지역 내 우수경관 사례를 발굴·시상하는 것으로, 2006년 8월 UN 해비타트 후쿠오카본부, 아시아 해비타트협회, 후쿠오카 아시아도시연구소, 아시아경관디자인학회 등 4개 기관이 협력체계 구축을 위한 정기회의를 개최하면서 논의를 시작함
 - 이후 2008년 중국 난징에서 열린 ‘제4회 세계도시포럼(World Urban Forum)’에서 아시아 해비타트협회는 경관 연구 공동 수행을 제안하였고, UN과 후쿠오카시의 지원으로 공동연구를 시작함
 - 2009년 후쿠오카 아시아도시연구소의 ‘마을경관(Townscape) 연구’를 공동으로 수행하였고, 이를 기반으로 아시아 마을경관에 대해 시상하는 제1회 아시아도시경관상이 2010년 개최됨

[표 2-10] 역대 아시아도시경관상 국내 수상작 목록(2010~2024)

연도	수상작	연도	수상작
2010	-서울 한강공원	2018	-부산청사포 마을 만들기 -경산 농업용 저수지의 재탄생 -세종 세종호수공원 조성사업 -서울 경의선 숲길
2011	-포항 중앙상가 실개천 프로젝트 -제주 올레길	2019	-공주 중심시가지 도시재생사업 -광주 광주폴리 프로젝트 -전주 팔복문화지구
2012	-부산 감천문화마을 -대전 대청호 오백리길 -서울 성북동 역사문화지구	2020	-서울 강동구청사 -서울 서울숲공원 -울산 태화강 국가정원
2013	-대구 공공디자인사업 -서울 송파 워터웨이	2021	-김포 금빛수로 -서울 도시기록사업 -서울 팬더믹 시대 속 공간적 백신, 양천공원 -영주 삼각지마을 “열린커뮤니티, 경관마을”
2014	-부산 남포동 크리스마스축제 -군산 근대화거리	2022	-부산 영도 근대 역사 흔적지도 -포항 철길숲 -서울 한옥 보전·진흥 정책
2015	-김포 한강야행 조류공원 -광주푸른길 공원	2023	-서울 강동구 걷고 깊은 구천면 길 -서울 홍대 레드로드 조성 -MBC 빈집살래 in 어촌
2016	-순천 순천만 국가정원 -당진 버그내 순례길 -서울 서초구 양재천	2024	-LH 고덕 국제화계획지구 함박산 중앙공원 조성사업 -순천 오천그린광장&그린아일랜드
2017	-부산 포개항가도 -전주 첫마중길 -서울 강풀만화거리		

출처: 연구진 작성

- 2020년부터는 건축공간연구원이 참여하여 4개 기관과 공동으로 주최하고 있으며, 아시아도시경관상을 통해 중국, 일본, 네팔, 태국 등 아시아 내 여러 국가와 교류하고, 경관 형성·관리와 관련한 주요 아젠다를 발굴하고 논의하는 장을 마련하고 있음
- 우리나라는 2010년 서울 한강공원을 포함하여 현재까지 총 28개 사례가 아시아도시경관상을 수상함

2) 관련 정책 추진 확대

① (국토교통부) 국토환경디자인 사업 추진

- 국토교통부(이하, 국토부)는 2009년부터 국토환경의 질적 수준을 높이기 위해 지방자치단체의 디자인 역량을 강화하고, 통합적 경관 형성과 공간관리 방향 및 전략을 제시하는 마스터플랜 수립을 지원하는 ‘국토환경디자인 시범사업’을 추진함
 - 마스터플랜 수립을 위해 1개 지자체당 최대 1.5억 원을 지원하였으며, 2009년 경북 영주시를 시작으로 2017년 기준 총 68개 지자체를 지원함⁴⁵⁾
- 이밖에도 국토부는 2012년부터 ‘민간전문가 활용 지원사업’, 2016년 ‘경관협정 활성화 지원사업’ 등을 추진함

① (문화체육관광부) 「공공디자인의 진흥에 관한 법률」⁴⁶⁾ 제정

- 문화체육관광부(이하, 문체부)는 공공디자인의 공공성과 심미성을 향상함으로써 국가 및 지역 정체성과 품격을 제고하고자 2016년 「공공디자인의 진흥에 관한 법률」을 제정함
- 법 제정을 통해 가로경관의 구성요소인 공공시설물 및 야간경관 등을 관리하기 시작하였으며, 지역별 공공디자인 가이드라인 등 세부 기준을 마련하여 운영함
- (경관-공공디자인위원회 공동심의) 특히 ‘공공디자인위원회’를 통해 공공디자인 진흥계획 수립, 관련 사업 및 활동 지원 등에 대한 심의 및 자문을 진행하고 있음
- 최근 여러 지자체에서 경관과 공공디자인의 분야 간 중첩으로 인해 공공디자인위원회와 경관위원회가 공동심의를 진행하기도 함

45) 건축도시정책정보센터 웹사이트 참고하여 작성(<https://www.aurum.re.kr/Policy/PolicyOffice.aspx?pcode=D07>, 접속일: 2024.10.20.)

46) 공공디자인의 진흥에 관한 법률 [시행 2025. 4. 23.] [법률 제20486호, 2024. 10. 22., 일부개정]

① (국가유산청) 역사문화경관의 범주 및 관점 확대

- 국가유산청은 역사문화유산을 지역 고유의 경관적 특성을 형성하고 나아가 지역의 중요한 자원으로 활용하기 위해 점 단위 유산의 보전관리 방식에서 유산의 주변 일대까지 확대하여 보전관리 및 활용방식으로 점차 변화하고 있음
 - 이와 관련하여 2020년 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」⁴⁷⁾과 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법(이하, 세계유산법)」⁴⁸⁾을 제정함
- 특히 2020년 2월 제정한 「세계유산법」에서는 세계유산과 주변 경관을 보호하기 위해 완충구역뿐만 아니라 세계유산의 가치에 영향을 주는 범위까지 확대하여 평가하도록 규정하고, 2024년 11월 ‘세계유산영향평가 제도’ 시행을 앞두고 있음
- 문화재 분야에서는 문화재 주변 경관을 보호하기 위한 목적의 ‘역사문화환경’을 지정·관리하는 단계에서 더 나아가, 역사문화환경 자체를 하나의 면적 문화재로 지정, 관리하기 위한 제도가 도입됨
 - 대표적으로 목포, 영주, 군산 등 근대역사문화공간을 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」⁴⁹⁾에 따른 국가등록 문화재로 지정하여 관리하는 사례가 있음
- 또한 국가유산청은 문화유산의 면적 관리 범위에서 한 단계 더 나아가 문화유산을 중심으로 하나의 권역을 형성하고, 유·무형의 유산과 연계하여 시각적 경관관리의 관점에서 체험적 경험적, 인문학적 경관까지 아우르는 개념으로 확장하여 ‘역사문화권 정비사업’을 시행하고 있음

② (산림청) 경관숲 조성·관리 사업 추진

- 산림청은 도시숲과 산지경관을 체계적으로 조성하고 생태적으로 관리하기 위해 법·제도를 정비하여 관련 계획 및 사업을 적극적으로 추진함
- (경관숲 조성·관리) 2020년 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」⁵⁰⁾을 제정하고, ‘우수한 산림의 경관자원 보존과 자연학습교육 등을 위하여 조성·관리하는 숲’을 “경관숲”으로 정의함
 - 또한 산림경관사업을 통해 관광객 유치 및 지역활성화를 유도하고자 ‘산

47) 역사문화권 정비 등에 관한 특별법 [시행 2024. 9. 15.] [법률 제19702호, 2023. 9. 14., 타법개정]

48) 세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 [시행 2024. 11. 1.] [법률 제20309호, 2024. 2. 13., 타법개정]

49) 문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 [시행 2025. 2. 14.] [법률 제20286호, 2024. 2. 13., 일부개정]

50) 도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률 [시행 2021. 6. 10.] [법률 제17420호, 2020. 6. 9., 제정]

림조경숲 및 복합산림경관숲 조성사업(2016)'을 추진, 광양시 백운제 경관숲을 포함하여 전국 곳곳에 경관숲을 조성·관리하고 있음



[그림 2-18] 광양시 백운제 경관숲 조성

출처: 아시아투데이. (2021). 광양, 2022 '숲속의 전남 만들기' 주민·단체참여 숲 공모사업 '백운제 경관숲' 선정. 8월 31일 기사,
<https://www.asiatoday.co.kr/kn/view.php?key=20210831010017157>(접
속일: 2024.10.20.)

- 최근에는 '아름다운 도시숲 50선'을 선정하면서 3가지 유형⁵¹⁾ 중 '경관개선행형'을 포함하여 도시숲 조성을 통한 지역의 경관 특화를 위해 다각도로 노력하고 있음
- 이밖에 '산지전용 등에 따른 경관영향 검토 및 운영지침(2007)'을 제정하고, '도시숲 경관 사업계획 및 산림경관관리 기본계획(2007)', '산림경관 관리 기본계획(2009)', '제1~2차 산지관리기본계획(2013, 2017)'을 수립하였으며, 체계적인 관리를 위해 '도립·군립공원에 대한 자연자원 정밀조사(2017)'를 실시함

② (농림부) 경관농업지구 지정 관리 시도

- 농림축산식품부(이하, 농식품부)에서는 「농어촌정비법」⁵²⁾, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」⁵³⁾ 등 「경관법」 제정 이전부터 농어촌경관을 관리하고, 지역 활성화를 위한 자원으로써 경관을 적극 활용하는 정책을 현재까지 꾸준히 추진하고 있음

51) 기후변화 대응형, 경관 개선형, 주민참여형

52) 농어촌정비법 [시행 2025. 6. 21.] [법률 제20581호, 2024. 12. 20., 타법개정]

53) 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 [시행 2024. 12. 20.] [법률 제20579호, 2024. 12. 20., 일부개정]

- 대표적으로 ‘제1·2차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획(2009, 2014)’, ‘농촌 오감 경관만들기 계획(2011)’ 등을 수립하고 2010년부터 ‘일반농산어촌개발사업’을 통해 경관 관련 사업을 활발하게 추진함
- (경관을 매개로 한 지역 활성화 전략 추진) 특히 농림부는 경관을 매개로 지역 활성화 전략을 모색하는 점이 특징적인데, 지역경관보전직불제도를 통한 ‘경관작물’ 재배와 지역 축제를 연계하여 부가가치를 창출하고 지역 활성화 효과를 창출하고 있음
 - 지역 축제와 경관직불제를 연계한 대표적인 사례로, 경남 하동군 북천면 메밀축제, 파주시 돌곶이 꽃마을 축제 등이 있음
- (경관농업지구 지정 관리) 2023년에는 농촌의 난개발을 방지하고 지역 소멸에 대응하여 농촌공간을 재구조화 및 재생하기 위해 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(이하, 농촌공간재구조화법)⁵⁴⁾을 제정, 농촌특화지구 중 “경관농업지구”를 지정할 수 있는 근거를 마련함
 - “경관농업지구”는 동종·유사 작물의 집단화 등을 통해 경관을 형성하고, 농촌관광자원 등으로 육성할 필요가 있는 지구라고 정의함(농촌공간재구조화법 제12조1항)
- 농림부는 이와 같이 농어촌에서 경관을 지역 특화 및 관광 자원의 하나로 인식하고 이를 적극적으로 활용하기 위한 정책을 지속적으로 추진하고 있는 것이 특징적임

③ 기타

- (해양수산부) 어촌경관을 형성·관리하기 위하여 ‘해양경관 관련 가이드라인(2011)’을 마련하였으며, 경관관리를 포함하여 어촌 지역의 활성화를 위해 2019년부터 ‘어촌뉴딜300사업’을, 2023년부터는 ‘어촌신활력증진사업’을 추진함
- (행정안전부) ‘옥외광고물 가이드라인(2013)’을 마련하고, ‘옥외광고물 자유표시구역’을 지정하는 등 제도적 관리 수단을 체계화하였으며, 옥외광고물에 의한 가로경관을 형성·관리하기 위해 ‘간판문화선진화사업(2009)’등을 추진함

54) 농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률 [시행 2024. 3. 29.] [법률 제19430호, 2023. 6. 9., 타법개정]

[표 2-11] 경관법 제정 이후 관련 타부처 정책추진 현황

구분	문화체육관광부	환경부	농림축산식품부	행정안전부
	국가유산청	산림청	해양수산부	
법 제정	■ 공공디자인의 진흥에 관한 법률(2016) ■ 역사문화권정비법(2020) ■ 세계유산법(2020)	■ 산지전용 등에 따른 경관영향 검토 및 운영지침(2007)	■ 해양경관 관련 가이드라인(2011)	■ 옥외광고물 가이드라인(2013)
계획 수립	■ 제1·2차 공공디자인 진흥 종합계획(2018, 2023) ■ 문화재 보전관리활용 기본계획 수립(2017) ■ 명승 보전육성관리계획 수립(개별) ■ 제1차 역사문화권 정비기본계획(2022) ■ 역사문화권정비시행계획 (정비구역별) ■ 제1차 세계유산 보존관리 및 활용 종합계획(2026) ■ 세계유산 보존관리 및 활용시행계획(세계유산별)	■ 도시숲 경관 사업계획 및 산림경관관리 기본계획(2007) ■ 제1차·2차 산지관리 기본계획(2013, 2017)	■ 제1·2차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획(2009, 2014) ■ 농촌 오감 경관만들기 계획(2011)	
지구 지정	■ 역사문화권 정비구역 ■ 세계유산구역 및 완충구역	■ 생태·경관보전지역(1999~)		■ 옥외광고물 자유표시구역(2016)
협정·협의				
지원·유도	■ 문화생태탐방로 조성(2009) ■ 생활공간 공공미술로 가꾸기 사업(2009) ■ 문화도시-문화마을 조성(2015) ■ 역사문화권 정비육성 선도사업(2024)	■ 우수 자연경관자원 및 조망점 조사(2007) ■ 산림조경숲 및 산림복합경관숲 조성사업(2016) ■ 도립·군립공원에 대한 자연자원 정밀조사(2017) ■ 아름다운 도시숲 50선 선정(2024)	■ 일반농산어촌개발사업(2010) ■ 해안누리길(2014) ■ 어촌뉴딜300사업(2019)	■ 간판문화 선진화(2009) ■ 사진찍기 좋은 녹색명소 선정(2011)
심의·평가	■ 공공디자인 심의(2016~) ■ 세계유산영향평가(2024~)	■ 자연경관 심의(2006~)		

[범례] ■ 문화체육관광부 ■ 국가유산청 ■ 행정안전부 ■ 해양수산부 ■ 농림축산식품부 ■ 환경부 ■ 산림청

출처: 연구진 작성

5. 시기별 경관정책 특성과 변화

1) 단계별 경관정책의 특성

□ 정책 형성 단계: 개별법령 및 지자체 필요에 따라 특정한 경관 관리

- 우리나라의 경관 관리 정책은 2004년 「경관법」이 제정되기 훨씬 이전인 1990년대부터 문화재, 자연환경, 도시, 농어촌 등 다양한 분야에서 관련한 개별법과 제도에 의해 추진됨
 - 우리나라 경관의 조성·관리와 관련해서 「자연환경보전법」, 「문화재보호법」, 「국토계획법」, 「농어업인의삶의질법」 등 약 40여개의 개별법령이 운용되고 있음
- 이처럼 개별법령에 의해 명확한 목적에 따라 구체적인 대상으로서 경관을 형성, 관리한 것은 의미가 있으나 산발적으로 운영됨에 따라 전체 국토를 대상으로 종합적이고 체계적으로 관리하는 데는 한계가 있음
- 한편, 진주시, 서울시 등 일부 지자체는 지역의 경관을 특화 조성하거나 엄격하게 관리하기 위해 별도의 경관계획을 수립·운영하였고, 강원도(2000), 전라남도(2002), 인천광역시(2003), 광주광역시(2005), 담양군(2005) 등은 경관을 적극적으로 형성·관리하기 위해 경관조례를 제정함
- 이러한 지자체의 노력에도 불구하고 모법이 부재하여 실효성을 확보하는 데 어려움이 있음

□ 정책 결정 단계: 경관법을 근거로 경관을 종합적·체계적으로 관리

- 국토교통부는 역사문화경관, 자연경관, 농어촌경관 등 개별 법령으로 흩어져 관리되는 국토경관의 가치를 제고하고 통합적이고 체계적으로 관리하고자 2007년 「경관법」을 제정함
- 「경관법」은 제정 당시 기존 법과의 긴밀한 상호관계를 유지하고자 기본법 성격으로서 논의되었으며, 지역별 경관의 고유성과 경관행정의 자율성을 강조하고 지역 주민주도의 정책 추진을 기본원칙으로 함
 - 초기 법령안 직성 당시에는 경관지구, 경관재단 등 다양한 정책 수단 마련을 검토하였으나 최종 결정 과정에서 일부 내용이 삭제됨
- 이후 제도 운영과정에서 실행력과 실효성을 높이하고자 2014년 「경관법」은 전부개정됨

- 이를 통해 경관심의제도가 현재의 틀을 갖추게 되고, 경관계획 수립 의무 대상이 규정되는 등 관리 수단이 체계화되었으나, 관리의 대상이 도시경관에 좀 더 집중되게 됨

□ 정책 집행 단계: 경관을 관리 대상이자 지역자원으로 활용

- 「경관법」 제정 이후 국가 차원의 경관정책 방향과 전략을 제시하는 두 차례의 경관정책기본계획이 수립되었으며, 2025년 ‘제3차 경관정책기본계획’을 수립, 고시할 예정임
- 「경관법」을 근거로 각 지자체는 경관조례를 제정하고, 경관계획을 수립하여 지역별 경관정책 추진 방향을 설정함
 - 각 지자체는 지역별 여건과 특성에 맞도록 경관정책 수단을 고도화 및 구체화하였으며, 특히 경관심의제도를 효율적으로 운영하기 위해 지자체별로 심의운영 및 심의도서 작성 가이드라인 마련하고 심의 방식과 대상을 조정하는 등 다양한 방안을 마련하고 있음
- 「경관법」 제정 이후 경관의 중요성에 대한 인식이 확대되고 공감대가 형성되면서 소관부서인 국토부가 추진하는 관련 사업에도 영향을 미쳐 국토환경디자인 시범사업(2009), 민간전문가 활용 지원사업(2012) 등이 추진됨
- 또한 「경관법」은 농식품부, 산림청, 국가유산청, 문체부, 행안부 등 타 부처 관련 정책에도 많은 영향을 미치게 됨
- 하지만 다른 부처는 경관 관련 정책의 대상과 범위를 확장하여 관리의 대상을 넘어 지역 고유의 자원으로 활용하기 위해 노력함
 - 문체부는 공공디자인을 진흥하고자 관련법을 제정하고 5년 단위 진흥계획을 수립하였으며, 산림청은 ‘경관숲’을, 농식품부는 ‘경관작물’을 지역 고유의 자원으로 인식하고, 조성·관리하기 위한 지원 및 유도 방안을 마련함
 - 국가유산청은 역사문화유산 주변의 경관까지 보전·관리 대상으로 확대하고, 지역 고유의 경관 특성을 형성하고 자원으로 활용하기 위한 다양한 정책을 추진하고 있음
- 하지만, 「경관법」은 제정 당시 개별 법령에서 관리하는 역사문화경관, 자연경관, 농산어촌경관을 종합적으로 연계하기 위한 목적과 방향을 설정하였으나, 여전히 각 부처는 서로 연계 없이 산발적으로 진행하여 유사한 목적의 정책이 중복되거나 효과가 떨어지는 한계를 보임

2) 경관정책의 변화 특성

① 경관정책 개념과 대상의 변화

- 경관정책의 흐름을 분석한 결과, 경관에 대한 개념과 정책 대상으로서 경관의 범위가 변화해 온 것을 확인할 수 있으며 이를 정리하면 다음과 같음

[표 2-12] 정책에서 경관에 대한 개념 및 대상의 변화

		정책 형성 단계	▶	정책 결정 단계	▶	정책 집행 단계
개념 및 관점	타법령	각종 개발 행위로부터 보호, 보전, 관리 대상으로 접근 지역 정체성 확립을 위해 형성 대상으로 접근				지역의 고유한 특성을 가진 활용 가능한 자원으로 접근
	경관법	- -		경관 특성 제고를 위한 관리 대상으로 접근 지역 정체성 확립을 위해 형성 대상으로 접근		경관 특성 제고를 위한 관리 대상으로 접근 지역 정체성 확립을 위해 형성 대상으로 접근
정책 대상		경관 자체(경관요소 중심) 예) 남산, 한강, 한라산 등		경관 특성 예) 섬진강 주변 녹차밭이 펼쳐진 하동군의 경관 특성		경관 특성 예) 섬진강 주변으로 녹차밭이 펼쳐진 하동군의 경관 특성
		경관 특성				경관자원의 활용 가치와 효과 예: 경주의 역사경관의 가치와 지역관광 효과

출처: 연구진 작성

□ 정책 형성 단계: 각종 개발행위로부터 경관 요소를 보호 및 보전

- 정책 형성 단계에서는 1990년대 초 택지 및 신도시 개발사업이 활발하게 추진되면서 각종 개발행위로 인한 경관 훼손을 문제로 인식하였고, 이와 함께 국토경관의 가치와 중요성을 인지하게 됨
- 이러한 관점에서 경관을 제도적으로 관리해야 할 대상으로 접근하였으며, 경관을 관리하기 위한 제도적 수단을 마련함
- 특히 이 시기에는 개별 법령에 근거하여 경관을 관리하였기 때문에 법 제정 목적에 따라 정책 대상으로 정한 경관의 개념과 유형이 각기 다름
 - 「자연환경보전법」, 「문화재보호법」은 경관을 물리적인 변화로부터 보호·보전해야 할 대상으로 접근하였으며, 「국토계획법」은 도시를 체계적으로 개발하고 관리하기 위해 계획 수립 과정에서 각 지역의 경관 특성을 보조적 관리 대상으로 접근함

- 이처럼 정책 형성의 초기 단계는 각종 개발행위로부터 경관을 보호, 보전하기 위한 관점에서 접근하여, 핵심적인 경관 요소를 경관정책의 대상으로 고려하였다는 특징이 있음
 - 서울시는 남산을, 제주도는 한라산을 주요 정책 대상으로 설정함
- 2000년 이후 이러한 관점에 변화가 나타나기 시작했는데, 대표적으로 2004년 제정된 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌개발의 진흥에 관한 법률」에서는 농어촌경관을 보전·관리함으로써 정주환경의 질을 개선하고, 지역경제 활성화의 자원으로 활용하기 위해 경관을 보전·관리 대상으로 설정하여 접근함

□ 정책 결정 단계: 지역의 정체성 확립을 위해 경관적 특성을 형성 및 관리

- 정책 결정 단계에서는 「경관법」 제정을 통해 개별 법령에서 다루었던 여러 경관 유형이 하나의 정책 수단으로 통합됨
 - 개별적으로 관리되어 온 역사문화경관, 자연경관, 인공경관, 생활경관을 「경관법」에서 국토경관의 한 유형으로 포괄함
- 초기 형성 단계인 1990년대에는 경관을 주로 개발 행위로부터 보호·보전·관리해야 할 대상으로 인식하는 경향이 강하였으나, 2000년대 들어서는 경관을 중요 자원으로 인식하려는 관점이 등장함
- 2007년 「경관법」 제정 이후에는 경관을 지역 특성 및 정체성을 형성하는 주요 요소로 인식하고, 지역별 경관을 발굴하고, 이를 형성·관리하기 위한 대상으로 인식함
 - 대표적으로 지역별 경관 특성을 형성하는 경관자원을 조사, 발굴하고, 이러한 조사를 바탕으로 경관계획을 수립하거나 제도를 운영하는데 참고함

□ 정책 집행 단계: 지역 고유 특성을 가진 자원으로 경관을 활용

- 「경관법」이 본격적으로 실행되면서, 법의 기본이념인 경관의 공공적 가치가 경관의 중요한 구성 요소인 공공디자인, 옥외광고물 등의 공공적 가치로 확장되었고, 이와 관련하여 법제가 마련됨
- 경관 자체를 보전·관리하거나 지역별 경관적 특성을 확립하는 것뿐만 아니라 경관이 지닌 자원적 가치를 활용하는데 주목하게 됨
 - 문화재 분야에서는 문화재 주변 경관을 보호하고자 ‘역사문화환경’을 지정·관리하는 것을 넘어 역사문화환경 자체를 면적 문화재로 지정, 이를 관리하기 위한 제도가 도입됨
 - 대표적으로 목포, 영주, 군산 등은 「문화유산법」을 근거로 넓은 범위에 걸

친 근대역사문화공간을 국가등록 문화재로 지정·관리하고 있음

- 또한 2020년 2월 제정된 「세계유산법」에서는 세계유산과 주변 경관을 보호하기 위한 완충구역뿐만 아니라 세계유산의 가치에 영향을 주는 범위를 설정하고 이에 대해 영향을 평가하도록 함
- 이처럼 관련 분야에서는 경관 요소 자체의 보전·관리하는 관점에서 확장하여 경관이 지닌 유·무형의 가치를 발굴, 지역의 고유한 자원으로 경관을 활용하여 지역의 가치를 높이기 위한 관점으로 변화함

① 경관정책 수단의 변화

- 국토경관을 관리하기 위한 정책 수단은 크게 ① 계획 수립, ② 지역·지구 지정, ③ 협정·협약, ④ 지원·유도, ⑤ 심의·평가 5가지 유형으로 구분되며, 주요 관리 대상은 개발사업, 건축물, 옥외광고물 등임

□ 정책 형성 단계

- 정책 형성 단계에서는 「자연환경보전법」을 비롯하여 개별법령에서 경관 유형과 관리 목적에 따라 2~3개의 정책 수단을 각기 운영함
- 공통적인 경관 관리 수단으로 관리계획 수립하였으며, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농산촌振興을 위한 특별법」을 제외하고는 개별법에서 관리 대상인 자연경관, 역사문화경관, 도시경관을 중점적으로 다루기 위해 특정 지구나 지역을 지정하여 관리계획을 수립하도록 함
- 또한 「자연환경보전법」에서는 개발 행위로부터 자연경관을 보호하기 위한 강력한 수단으로서 '자연경관영향협의제도'를 도입함
- 「농어업인 삶의 질 향상 및 농산촌振興을 위한 특별법」에서는 농지에 경관작물 등을 재배하여 경관을 형성하도록 유도하고, 이에 대한 경제적 손실을 보장하기 위해 직불제도를 도입하는 등 경관 형성을 위한 재정적 지원 수단을 마련함

[표 2-13] 정책 형성 단계에서 경관관리 방식

구분	주요내용	관리대상
계획 수립	• 「국토계획법」에 의한 광역도시계획, 도시·군기본계획, 지구단위계획 등에서 부문별 계획의 일환으로 경관관련 사항 계획 • 「자연환경보전법」에 근거를 둔 시도별 조례에 근거하여 자연경관 관련 계획 작성 * 일부 지자체에서 경관조례를 마련, 경관계획을 작성하여 운용	국토·도시
	• 도시개발사업, 택지개발사업, 도시환경정비사업 등의 개발사업 추진 시 경관계획 수립	개발사업

구분	주요내용	관리대상
지역·지구 지정	• 경관지구·미관지구(「국토계획법」), 문화재보호구역·역사문화환경 보존지역(「문화재보호법」), 생태계보전지역(「자연환경보전법」) 등 관련 지구 또는 지역을 지정하여 건축물 입지·행위에 대한 규제를 통해 경관관리	국토·도시
협정·협약	• 농촌 경관 협약	농어촌경관
심의·평가	• 2006년 1월 「자연환경보전법」에 근거, ‘자연경관영향협의제도’ 실시 • 경관 구성요소 중 건축, 옥외광고물에 대해 관리법(「건축법」, 「옥외광고물법」 등)에 의해 심의	건축물, 옥외광고물
지원·유도	• 경관 보전·형성 관련 사업에 대해 각종 보조금 지원제도 운용(예시: 농림축산식품부 경관보전직불제)	농촌경관

출처: 백승권·진영기·김제환, (2012). 우리나라 경관계획의 발전과정과 미래상. 유신기술회보. 18. pp.21~48. 참고하여 연구진 재작성

□ 정책 결정 단계

- 「경관법」이 제정된 정책 결정 단계에서는 개별법령에서 운영되었던 계획 수립, 지구 지정, 협의·협정, 지원·유도, 심의·평가 등 각각의 정책 수단이 체계화됨
- 특정 지역에 대한 경관관리계획은, 「경관법」에 따라 광역-시군-기초지자체 단위의 체계를 갖고 각기 경관계획을 수립하여 도시 차원의 경관을 통합적으로 관리할 수 있도록 함
- 자연경관영향평가에만 한정되었던 개발 행위에 대한 심의 수단은 「경관법」 전부개정을 통해 각종 개발사업, 대규모 건축 행위 및 사회기반시설의 설치 행위에 대해 경관 변화를 사전에 관리하기 위한 심의제도로 강화됨
- 또한 일단의 구역을 관리하기 위한 보전지구, 관리지구 등은, 「경관법」 전부개정을 통해 경관계획을 통해 ‘중점경관관리구역’을 지정하여 통합적으로 관리할 수 있도록 함
- 농어촌경관에서 유일하게 운영된 경관을 관리하기 위한 협의 또는 협정은 ‘경관협정제도’로, 지원·유도 정책 수단은 ‘경관사업’을 통해 추진할 수 있도록 제도적 근거를 마련함
- 개별 법령에서는 각각의 목적에 따라 2~3개의 정책 수단이 운영되었으나, 「경관법」에서는 경관의 보전·관리 및 형성을 위해 계획, 구역, 심의, 협정, 사업 등 5가지 유형의 정책 수단을 도입함으로써 체계적인 경관관리 및 정책 추진의 기반을 마련함

□ 정책 집행 단계

- 경관정책이 본격적으로 실행된 집행 단계에서는 「경관법」을 근거로 국가 차원의 정책기본계획 수립, 지역별 여건에 맞는 경관계획 수립, 경관심의 제도가 활발하게 추진되었으나 이에 반해 지역 주도의 경관사업이나 지역주민 참여의 경관협정은 활성화되지 못함
 - 즉, 공공에서 경관의 공공성을 확보하기 위한 관리제도는 활발하게 추진하였으나, 경관을 지역의 고유성을 강화하는 자원으로서의 가치나 공공재로서의 가치로 확장하기 위한 노력에는 다소 미흡함

[표 2-14] 경관정책 수단의 변화

근거법	주요 대상	정책 수단		
		형성 단계(~2006)	결정 단계(2007~2014)	집행 단계(2014~)
자연환경보전법	자연경관	관리계획 생태·경관보전지역 자연경관 영향 협의	관리계획 생태·경관보전지역 자연경관 영향 협의	관리계획 생태·경관보전지역 자연경관 영향 협의
문화유산법 (舊문화재보호법)	역사문화경관	관리 및 활용 시행계획 문화재 보호구역	보존 시행계획 문화재 보호구역	보존 시행계획 문화재 보호구역
국토계획법	도시경관	도시관리계획(부문별계획) 용도지구 (경관지구, 미관지구, 고도지구)	도시관리계획(부문별계획) 용도지구 (경관지구, 미관지구, 고도지구)	도시관리계획(부문별계획) 용도지구 (경관지구, 고도지구)
농어업인삶의질법	농어촌 경관	기본계획(경관보전사항) 경관보전협약 경관보전직불제	기본계획(경관보전사항) 경관보전협약 경관보전직불제	기본계획(경관보전사항) 경관보전협약 경관보전직불제
경관법	자연경관, 인공경관, 생활경관	- - - - -	경관계획 경관지구, 미관지구 경관사업 경관협정	경관계획 경관지구, 미관지구 중점경관관리구역 경관사업 경관협정 경관심의
		계획 수립	지구 지정	협정·협의
		지원유도	심의·평가	

출처: 연구진 작성

3) 종합 및 시사점

① 성과 및 한계

□ 정책 형성 단계

- 「경관법」이 제정되기 이전에는 경관정책의 실행을 기초지자체 단위에서 권한을 갖고, 별도의 목적에 따라 구역을 지정하거나 경관 특성에 따라 관리 수단을 운영함
 - 대표적인 사례로 ‘서울 남산 제모습가꾸기 사업(1994)’, ‘진주시 도시경관 계획(1998)’ 등이 있음
- 개별 법령을 근거로 추진됨에 따라 체계적인 정책 추진에는 다소 한계가 있었으나 지역 특성에 맞게 유연하게 운영될 수 있었던 장점도 있음

□ 정책 결정 및 집행 단계

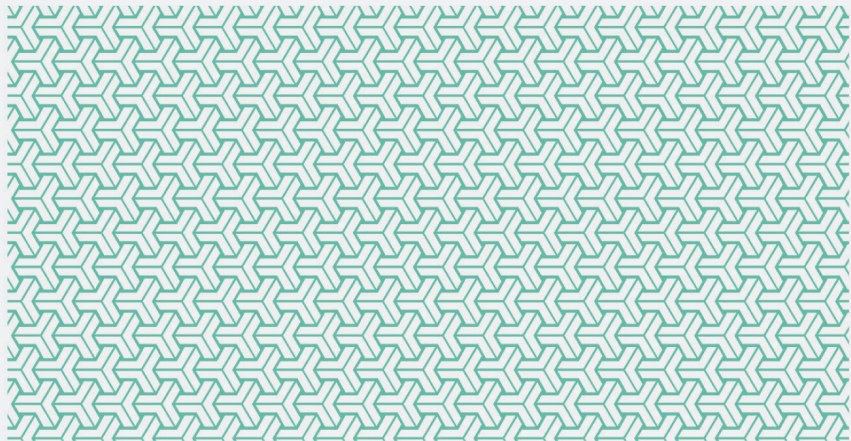
- 「경관법」이 제정된 이후 전체 도시 차원에서 경관을 종합적으로 관리할 수 있는 법적 근거와 정책 수단이 마련되었다는 점에서 성과라 할 수 있음. 특히 「경관법」 전부개정을 통해 각종 개발 행위에 대한 경관심의제도가 도입되어 체계적 관리 수단이 마련된 것은 중요한 의미를 가짐
- 하지만, 도시 단위의 종합적 경관계획은 소규모 구역에 대한 별도의 계획을 수립하거나 현장 수요에 긴밀하게 대응하기에는 어려움도 있음
- 또한, 「경관법」은 자연경관부터 인공경관, 생활경관까지 다양한 유형을 포괄하고 관련 타법에서 적절한 수단을 운용할 수 있도록 하였으나, 「경관법」이 제정되기 이전부터 타법에서 운영해 온 관리 수단에 대한 권한과 실행력을 확보하는데 한계가 있음
 - 대표적으로 「국토계획법」에 의한 경관지구의 관리사항을 「경관법」에서 정하여 운영할 수 있도록 규정하였으나 실제 작동하는 사례가 많지 않음
- 따라서 「경관법」 상 여러 관리 수단 중 경관심의만이 활발하게 운영되고 있으며, 이 또한 대규모 개발사업 및 건축, 사회기반시설 설치 등이 주로 발생하는 도시지역에 집중됨
- 또한 5년마다 수립하는 경관계획의 포괄적인 내용과 경직된 운영 방식은 실제 현장의 구체적인 수요와 사회적 이슈에 긴밀하게 대응하는 데 한계가 있음

- 반면에 경관정책 추진으로 경관에 관한 관심과 중요성, 활용 가능성은 점차 커져 공공디자인, 세계유산 등 관련 분야에서 경관정책의 외연이 더욱 확장됨

② 시사점

- 그간 경관 관련 정책이 형성·결정·집행되어 온 과정에 대한 분석을 바탕으로 향후 정책 방향 설정에 몇 가지 시사점을 도출하면 다음과 같음
- 1) 종합적 차원에서의 경관 형성·관리 제도를 운용하는 것과 함께 시의 성이나 필요성에 따라 간소하게도 운영할 수 있도록 경관정책의 대상과 운영 방식을 다양화 및 유연화가 필요함
 - 광역지자체, 시군 단위에서 종합적·체계적인 계획 수립 및 제도 운용뿐만 아니라, 특정 지구 및 가로 단위의 소규모 범위를 대상으로 하거나 특정한 목적과 필요에 맞춰 별도의 계획을 수립하고 관련 제도를 운용하는 방안을 마련할 필요가 있음
- 2) 다양한 경관유형을 포괄하기 위해 관련 법령의 관리 수단과 연계할 수 있는 다양한 실행전략을 검토해야 함
 - 각 관련 법령에서 역사문화경관, 자연경관, 농어촌경관 등을 대상으로 경관을 보전·관리 및 형성하기 위한 제도적 수단을 마련하고 있으므로 「경관법」에 모든 내용을 포함하기보다는 경관정책을 매개로 협력할 방안을 검토하고 수단 간의 연계 전략을 모색해야 함
 - 특히 「경관법」에서 다루기 어려운 역사문화경관, 자연경관, 농어촌경관은 관련 법령에서 다루는 대상과 연계하여 관리 수단 운영을 검토할 수 있음
 - 이러한 연계 전략을 통해 현재 「경관법」에 근거한 정책 수단의 실행력을 강화할 수 있을 것임
- 3) 시각적 영역 이외의 경관이 가진 사회적·인문적 가치를 발굴하고, 확산하기 위해 지역 고유의 경관자원에 대해 다층적인 조사 수행과 다의적인 해석을 위한 기초연구가 수행되어야 함
 - 관련 분야에서는 경관 자체를 보전하거나 중요한 경관이 형성되는 지역을 관리하는 관점에서 나아가, 경관에 담긴 다양한 유·무형의 가치를 중심으로 지역의 정체성을 확립하고 지역 문제를 해소하는 등 경관을 자원으로 활용하여 지역의 가치를 창출하는 방식으로 외연이 확장되고 있음
 - 이를 위해서 지역의 고유한 경관자원을 면밀하게 조사·발굴하여 다양한 경관 가치를 충분히 이해하고 해석할 수 있어야 함

제3장 국토경관 정책 추진 현황과 성과 진단



1. 개요
2. 국토경관 정책 추진 현황
3. 국토경관 정책 추진성과 진단 결과
4. 국토경관 정책 추진성과 및 한계

1. 개요

- 2장에서는 경관정책이 형성-결정-집행 과정을 거치며 어떻게 변화하였는지 살펴보았다면, 본 장에서는 국토경관 정책의 성과와 한계를 진단하고 향후 정책 방향을 도출하고자 함
- 정책을 평가할 때, 가능한 정량적으로 정책의 효과를 파악하도록 노력해야하나 정량적 방식을 적용하기 곤란할 경우 객관적인 정보와 데이터에 근거하고 전문가의 의견을 고려하여 가급적 객관성을 담보할 수 있는 평가방법을 적용하도록 권고하고 있음⁵⁵⁾
- 따라서 본 장에서는 경관정책에 대해 높은 식견을 가진 전문가 및 공무원을 대상으로 델파이 조사를 실시하였으며, 이를 뒷받침하는 객관적 근거를 확보하기 위하여 선행연구, 관련 계획이나 보고서 등 관련 문헌 분석, 지자체 경관행정 실태조사를 진행함

[표 3-1] 국토경관 정책 평가 단계

평가 단계	국토경관 정책 추진 현황 조사	국토경관 정책 추진성과 진단	
		국토경관 정책 목표 및 정책 수단 파악	국토경관 정책 성과와 한계 진단
평가 방법	선행연구 검토, 지자체 경관행정 실태조사	선행연구 검토 관련 문헌 내용 분석	정책 델파이 조사
주요 내용	- 국토경관 정책 추진현황 조사 - 쟁점별 근거 데이터 구축	- 법 제정 목적 및 경관관리의 기본원칙 검토 - 정책기본계획 및 국토경관현장 내용 검토 - 선행연구 검토, 전문가 의견수렴 등	- 정책의 성과 합의 - 정책의 한계 합의 - 정책의 방향성 논의

출처: 연구진 작성

55) 정주택 외. (2007). 정책평가론. 법문사. p.184.

2. 국토경관 정책 추진 현황

1) 조사개요

- (조사목적) 델파이 조사 응답의 참고자료로 활용하고자 지자체 경관행정 실태조사를 통해 쟁점별 근거 데이터 구축
- (조사범위) 전국 광역 및 기초지자체 경관 업무 담당부서
- (조사방법) 국토교통부 협조를 통해 조사표 배포 및 취합
- (조사기간) 2024. 4. 23. (화) ~ 2024. 7. 15. (월), 약 3개월

[표 3-2] 지자체 경관행정 실태조사표

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

출처: 연구진 작성

2) 경관조례

□ 개요

- 지자체의 경관 관련된 조례는 「자연환경보전법」을 근거로 '경관형성조례'와 '자연경관보전조례'로 제정, 운용되어 오다가, 「경관법」 제정 이후 '경관조례'로 개정 또는 제정하게 됨
- 경관조례의 주요 내용은 총칙, 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관위원회 등이며, 법률에서 조례로 위임하는 경관위원회 심의대상, 경관협정 체결 내용 등을 규정함

□ 추진 현황

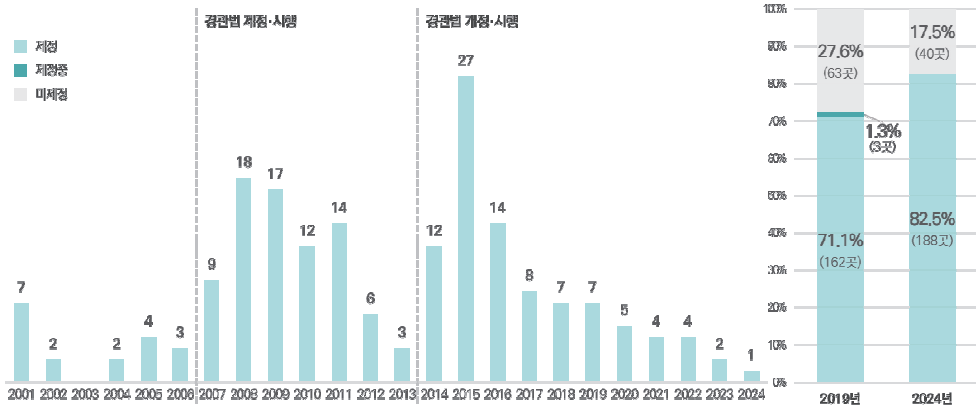
- **(광역지자체)** 광역지자체 17개 모두 경관조례를 제정, 운용하고 있음⁵⁶⁾
 - 「경관법」 제정(2007.11.18. 시행) 이전 자체적으로 경관조례를 제정하여 운용하던 지자체는 인천광역시, 광주광역시, 전라남도, 강원도 총 4곳임
 - 「경관법」 제정 이후 모든 광역지자체가 경관조례를 제정하였으나, 부산광역시의 경우는 법 전부개정(2014.02.07. 시행) 이후에 경관조례를 제정함
- **(기초지자체)** 2022년말 기준, 전체 228개 기초지자체 중 188곳(82.5%)이 경관조례를 제정·운용하고 있음
- 경관조례를 제정하지 않은 지자체는 40곳으로, 서울특별시와 광역시 내 구·군을 제외하면, 충북도와 경남도의 기초지자체에서 비율이 높음
 - 충북도 내 기초지자체 11곳 중 3곳(27.3%), 경남도 내 기초지자체 18곳 중 4곳(22.2%)이 미제정임
 - 일부 미제정 지자체⁵⁷⁾는 자연경관보전조례를 운용하고 있으며, 운용하였으나 폐지한 지자체⁵⁸⁾도 있는 것으로 확인됨
- 일부 지자체에서는 경관조례와 공공디자인 진흥 조례를 통합하여 경관 및 공공디자인 조례로 제정·운용하고 있으며⁵⁹⁾, 경북 구미의 경우에는 도시디자인 조례가 경관조례의 역할을 하고 있는 것으로 확인됨

56) 자치법규정보시스템. <https://www.elis.go.kr/>(접속일: 2024.4.29.).

57) 경남 함양, 경남 거창

58) 충북 보은, 경남 산청

59) 전남 영암, 전북 김제, 전북 진안



[그림 3-1] 연도별 기초지자체 경관조례 제정 현황(2024)

출처: 연구진 작성

3) 경관계획

□ 개요

- 경관계획은 경관보전과 형성 활동을 지원하고 유도하기 위해 수립하는 종합계획으로, 지자체 경관정책의 기틀이 되는 정책 수단임
- 과거 일부 지자체는 경관계획을 자발적으로 수립하여 운용하였으나 2007년 「경관법」이 제정되면서 법적 근거가 확보됨
- 법 제정 당시에는 「경관법」 제정의 취지에 맞게 지역 특성에 따라 계획 범위와 목적을 다양화할 수 있도록 수립 주체를 의무화하지 않았으나, 2014년 「경관법」 전부개정 이후 시·도 및 인구 10만 명을 초과하는 시·군이 의무적으로 수립하도록 함
- 현재 전국의 많은 지자체가 경관계획을 수립했고 최초 수립을 넘어 재수립을 하고 있으며, 경관계획을 수립하지 않아도 되는 시·군·구에서도 경관계획을 수립하고 있음

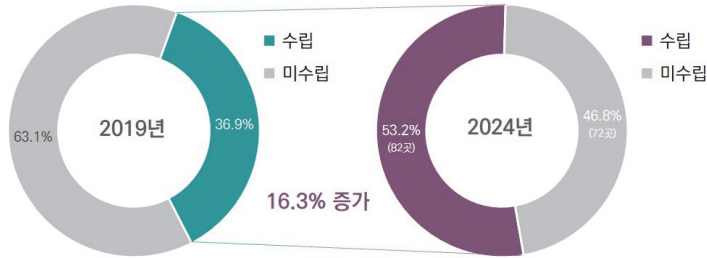
□ 추진 현황

- 광역지자체 17곳 모두 경관계획을 수립하여 운용 중이며, 현재 모두 재수립함
- 기초지자체 212곳⁶⁰⁾ 중 140곳(66.0%)이 경관계획을 수립·운영 중임
 - 의무 수립 대상 58곳은 모두 경관계획을 수립(100.0%)하였고, 임의 수립

60) 기초지자체의 경우, 조사결과를 회신한 212곳에 한하여 계산함

대상 154곳 중 경관계획을 수립한 지자체는 82곳(53.2%)임

- 2019년과 비교할 때, 임의수립 지자체의 경관계획 수립이 16.3% 증가, 많은 지자체가 경관계획을 수립, 운영 중임을 알 수 있음



[그림 3-2] 임의수립 지자체 경관계획 수립 현황(2019년과 2024년 비교)

출처: 연구진 작성

[표 3-3] 경관계획 의무·임의수립 대상의 계획 수립 현황(2024)

구분	지역	대상 지자체 수	계획 수립			예산총액	예산평균액
			지자체 수	2019년	2024년		
의무	도	9	9	100.0%	100.0%	1,965,155,950	218,350,661
	특·광역시	8	8	100.0%	100.0%	3,699,173,000	462,396,625
	기초	58	58	100.0%	100.0%	13,132,072,400	238,764,953
임의	기초	154	82	36.9%	53.2%	10,590,707,600	173,618,157
합계		229	157	55.7%	68.6%	29,387,108,950	-

출처: 연구진 작성

4) 경관위원회 및 심의

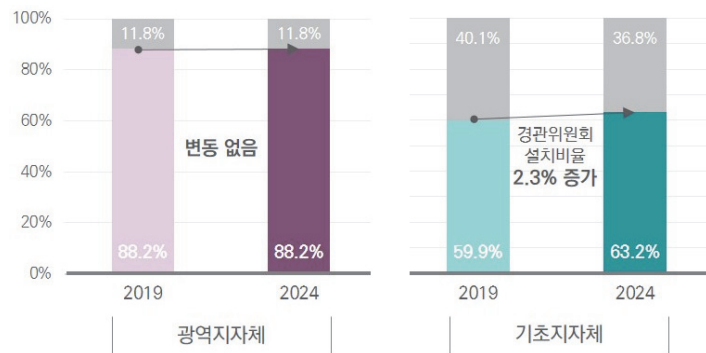
□ 개요

- 2014년 「경관법」 전부개정으로 ‘개발사업, 건축물, 사회기반시설’ 등 경관에 영향을 크게 미치는 행위를 사전에 조정, 관리할 수 있도록 경관위원회 심의를 의무화함
 - 이에 경관에 관한 검토, 심의를 수행하는데 필요한 사항을 정하기 위해 「경관 심의 운영 지침⁶¹⁾」을 마련함
- 각 지자체는 「경관법」을 근거로 관련 분야 전문가로 구성된 경관위원회를 운영하며, 정기적으로 경관심의회를 개최함
- 최근에는 행정 효율화 및 간소화를 위해 도시, 건축, 경관 분야 통합위원회 또는 공동위원회 등으로 운영방식을 전환하는 지자체가 증가함

61) 경관 심의 운영 지침 [시행 2014. 2. 27.] [국토교통부고시 제99호, 2014. 2. 27., 제정]

□ 추진 현황

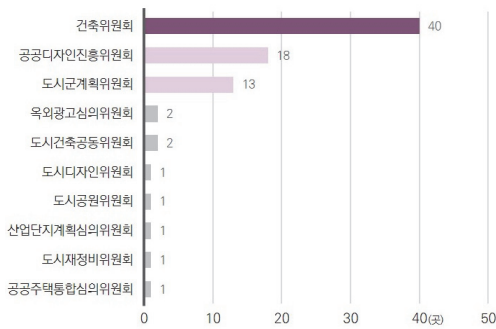
- 경관위원회를 설치한 지자체는 광역 15곳(88.2%), 기초 134곳(63.2%)임
 - 광역지자체 중 경관위원회를 설치한 지자체는 15곳(88.2%)이며, 별도의 경관위원회를 구성하지 않고 관련 위원회가 이를 대행하고 있는 지자체는 2곳(서울과 충북)
 - 기초지자체 중 경관위원회를 설치한 지자체는 134곳(63.2%), 관련 위원회로 대체하여 심의를 진행하고 있거나 경관위원회를 설치하지 않은 지자체는 78곳(36.8%)



[그림 3-3] 경관위원회 설치 현황(2019년과 2024년 비교)

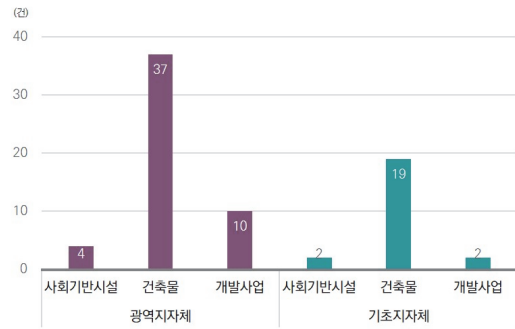
출처: 연구진 작성

- 경관위원회를 설치하지 않고 관련 위원회에서 그 역할을 대체하는 경우, 건축위원회(40곳) - 공공디자인진흥위원회(18곳) - 도시·군계획위원회(13곳) 순으로 나타남
 - 경관심의 대상 중 건축물이 가장 큰 비중을 차지하는 만큼 ‘건축위원회’가 경관위원회를 대신하는 경우가 가장 많음
- 광역지자체는 연평균 사회기반시설 4건, 건축물 37건, 개발사업 10건, 기초지자체는 연평균 사회기반시설 2건, 건축물 19건, 개발사업 2건의 안건을 상정하고 있는 것으로 조사됨
- 최근 공동 또는 통합위원회를 개최하는 지자체가 증가하고 있음
 - 경관위원회와 타 위원회를 동시에 개최하는 ‘공동위원회’는 57%의 지자체가 경험한 바 있으며, 광역지자체의 경우 69.2%가 경험함
 - 경관위원회 없이 경관심의를 타 위원회에 통합하여 개최하는 ‘통합위원회’는 전체 35.6%가 경험함



[그림 3-4] 경관심의 대행 위원회

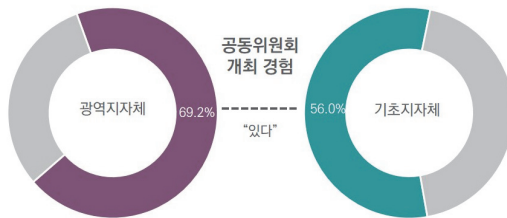
출처: 연구진 작성



[그림 3-5] 연평균 경관심의 안건 수

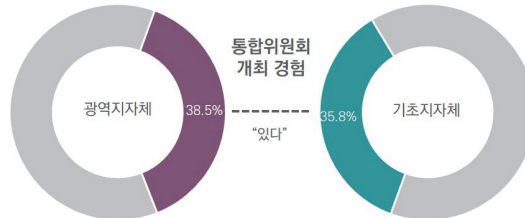
출처: 연구진 작성

주: '기타' 항목은 인천 및 부산진해경제자유구역무역청에 해당함



[그림 3-6] 공동위원회 개최 경험 여부

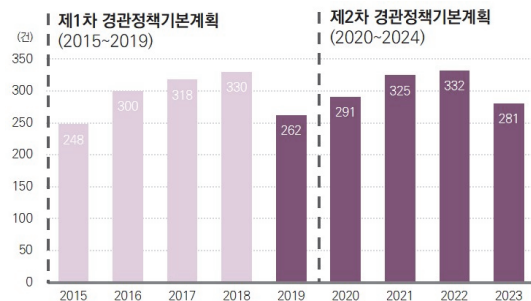
출처: 연구진 작성



[그림 3-7] 통합위원회 개최 경험 여부

출처: 연구진 작성

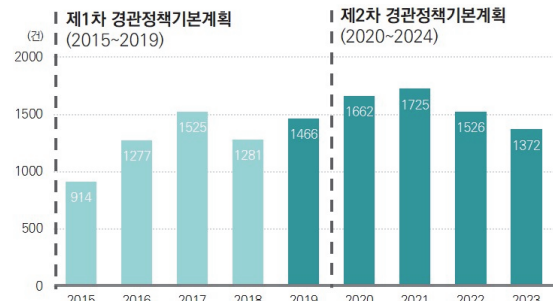
- 경관위원회의 개최 횟수는 연도별로 큰 변동 폭 없이 비슷한 수준으로 나타났으며, 지자체별 평균 개최 횟수는 광역지자체의 경우 연 20회, 기초지자체의 경우는 연 12회임



[그림 3-8] 광역지자체 연도별 경관위원회 개최 횟수(2015~2023)

출처: 연구진 작성

주: 2015~2018년 데이터는 '이상민 외. (2020). 2019 AURI 국토경관 정책동향. 건축도시공간연구소.'를 참고하였고, 2019년~2024년 데이터는 이번 조사결과임



[그림 3-9] 기초지자체 연도별 경관위원회 개최 횟수(2015~2023)

출처: 연구진 작성

주: 2015~2018년 데이터는 '이상민 외. (2020). 2019 AURI 국토경관 정책동향. 건축도시공간연구소.'를 참고하였고, 2019년~2024년 데이터는 이번 조사결과임

5) 경관사업

□ 개요

- 경관사업은 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사가 지역의 경관을 향상시키고 경관의식을 높이기 위하여 경관계획이 수립된 지역에서 시행하는 것임
- ‘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 사업을 경관사업이라 함

□ 추진 현황

- 최근 5년간(2019~2023) 지자체에서 추진한 경관사업 건수는 광역지자체 68건, 기초지자체 394건, 기타 5건으로 나타남
 - 경관사업 1건당 평균예산은 약 9억8천만 원으로 조사되었으나, 최소 2백 8백만 원에서부터 최대 417억 원으로 사업특성별로 격차가 매우 큼

[표 3-4] 경관사업 추진 현황(2019~2023)

구분	개수	전체 예산	평균값	중위값	최대값	최소값
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
총합	467	458,533,804,377	981,871,101	-	41,731,000,000	2,790,000

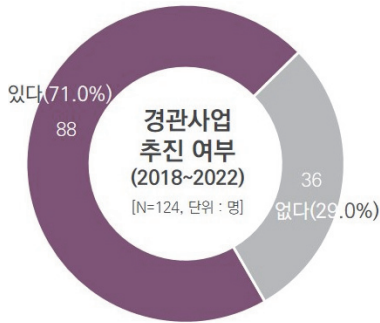
출처: 연구진 작성

- 2022년에 실시한 지자체 경관사업 정책수요 조사에 따르면, ‘최근 5년 이내⁶²⁾에 경관사업을 추진한 적 없다’고 응답한 공무원이 29.0%임⁶³⁾
 - 경관사업을 추진할 때 어려웠던 점으로, 예산 확보와 담당인력 부족에 가장 많이 응답하였으나, 사업내용, 구체적 추진방안 및 운영방식, 소요예산 등 사업 기획단계에서의 어려움도 있는 것으로 나타남⁶⁴⁾

62) 2018~2022년

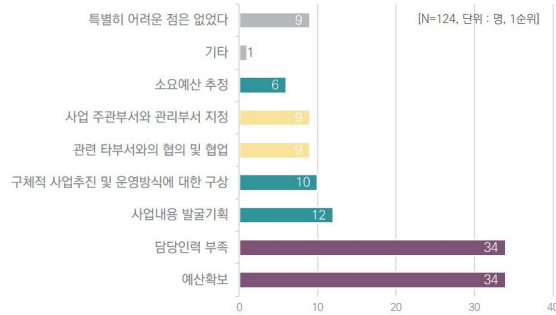
63) 심경미·이세진·유예슬. (2022). 지자체 경관사업 실행력 제고를 위한 정책방향 연구. 건축공간연구원. p.134.

64) 상계서. p.138.



[그림 3-10] 최근 5년 간 경관사업 추진 여부 (2018~2022)

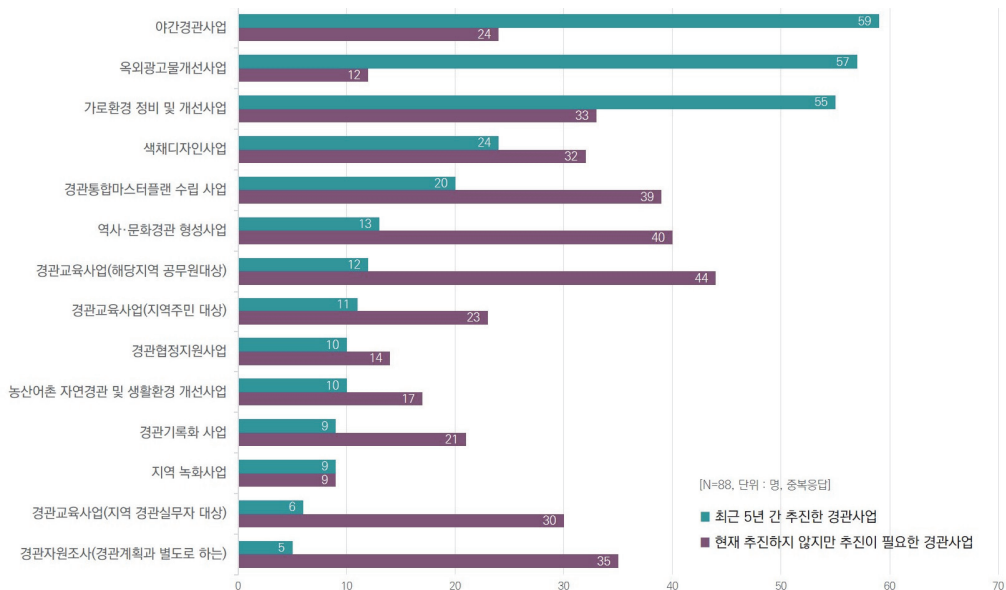
출처: 심경미 외. (2022). 지자체 경관사업 실행력 제고를 위한 정책방향 연구. 건축공간연구원. p.134.



[그림 3-11] 경관사업 추진의 애로사항

출처: 심경미 외. (2022). 지자체 경관사업 실행력 제고를 위한 정책방향 연구. 건축공간연구원. p.138.

- 최근 5년 이내⁶⁵⁾ 추진한 사업유형은 야간경관사업, 옥외광고물 개선사업, 가로환경 정비 및 개선사업 순으로 나타남⁶⁶⁾
 - 현재 추진하지는 않지만 향후 필요한 경관사업으로는, 공무원 대상 경관 교육, 역사·문화경관 형성사업, 경관통합마스터플랜 수립 사업, 경관계획과 별도로 추진하는 경관자원조사 순으로 조사됨



[그림 3-12] 최근 5년 간 추진한 경관사업 및 향후 추진이 필요한 경관사업

출처: 심경미 외. (2022). 지자체 경관사업 실행력 제고를 위한 정책방향 연구. 건축공간연구원. pp.134~135.

65) 2018~2022년

66) 심경미·이세진·유예슬. (2022). 지자체 경관사업 실행력 제고를 위한 정책방향 연구. 건축공간연구원. pp.134~135.

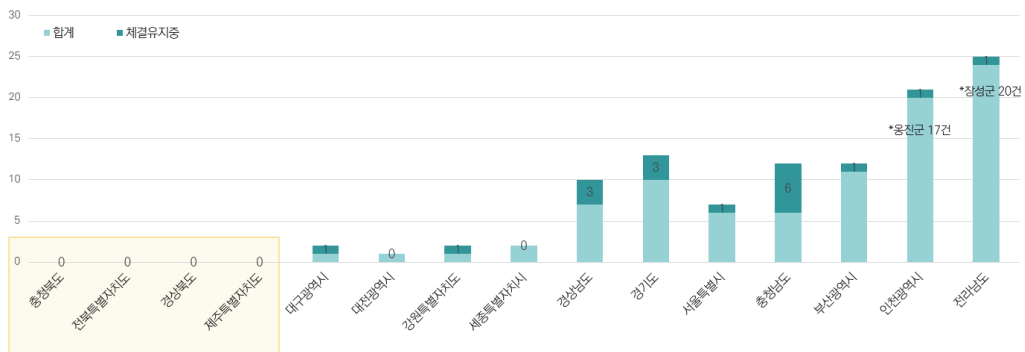
6) 경관협정

□ 개요

- 경관협정은 주민들의 자발적 참여를 통해 지역의 경관을 아름답게 가꾸어 나갈 수 있도록 유도하기 위한, 「경관법」 제19~25조에 근거한 경관관리 수단임
- 경관협정은 지역주민들이 직접 협정 체결에 필요한 준비부터 협정 내용의 결정, 체결과 운영에 이르는 전 과정을 주도해야 함

□ 추진 현황

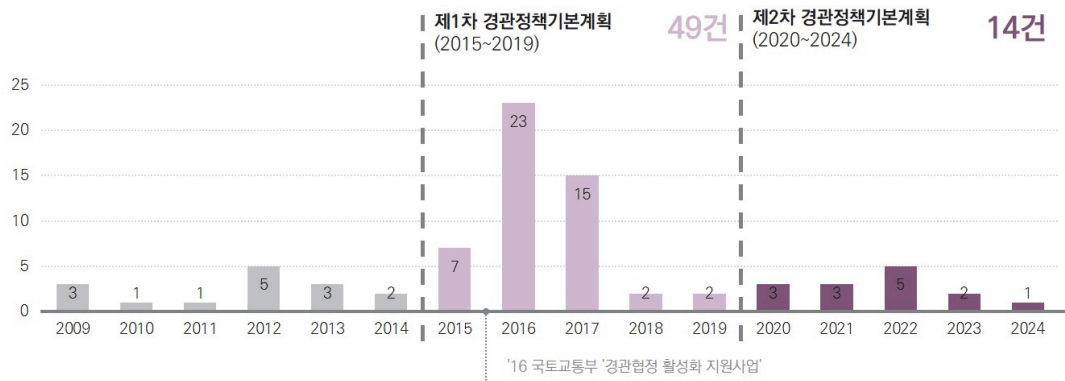
- (경관협정 체결 현황) 「경관법」 제정으로 경관협정이 국내 도입된 이후 총 80건이 체결되었으며, 현재 체결 유지 중인 것은 18건으로 파악됨
 - 지역에 따라 협정 체결 현황이 크게 차이가 나는데, 사례가 부재한 지자체는 4곳(충청북도, 전북특별자치도, 경상북도, 제주특별자치도)임
 - 경관협정 체결 건이 많은 지자체는 전라남도 장성군(20건)과 인천 용진군(17건)임



[그림 3-13] 지역별 경관협정 체결 현황(2024)

출처: 연구진 작성

- 연도별로는 2016년 23건, 2017년 15건으로 많이 체결되었는데, 이는 2016년 국토교통부에서 한시적으로 시행했던 “경관협정정활성화 지원사업”으로 인해 국비 지원에 대한 기대가 반영된 것으로 볼 수 있음

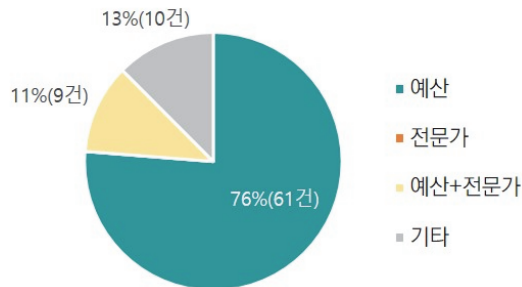


[그림 3-14] 연도별 경관협정 체결 현황(2009~2024)

출처: 연구진 작성

주: 경관협정 체결 추진 중인 2건을 제외하고 총 78건으로 작성됨

- (지원방식) 협정 체결 시 지자체는 예산과 전문가를 지원할 수 있는데, 대부분(76%)이 예산 지원에 그치고 있으며, 예산은 평균 약 6억8천5백만 원을 지원하고 있는 것으로 조사됨
 - 예산 규모는 최저 4백만 원부터 최고 125억 원까지 격차가 매우 크며, 중윗값을 기준으로 보면 약 8천 4백만 원 정도로 나타남
 - 예산 규모가 큰 경관협정의 경우, 협정 자체 보다는 협정 체결 이후 경관사업 시행을 위한 예산임



[그림 3-15] 경관협정 지원방식 현황(2009~2024)

출처: 연구진 작성

[표 3-5] 경관협정 추진 예산(2009~2024)

구분	금액
총예산	54,872,341,220
평균예산	685,904,265
최저예산	4,000,000
최고예산	12,592,000,000
중윗값	84,000,000

출처: 연구진 작성

- (유효기간) 경관협정의 평균 유효기간은 4.4년으로, 최단 1년에서 최장 10년이며, 일반적으로는 5년⁶⁷⁾ 정도의 기간을 설정함

67) 중앙값 기준

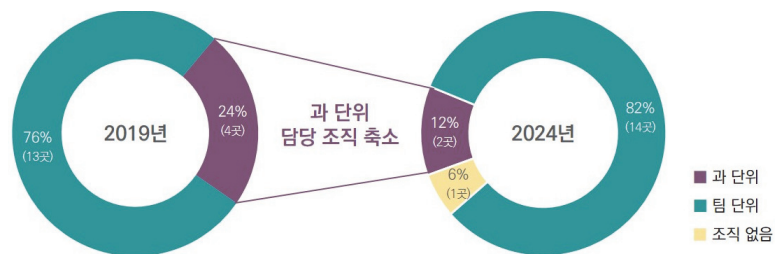
7) 행정조직

□ 개요

- 「경관법」 제정 이후 경관계획, 경관위원회, 경관사업, 경관협정 등 지자체의 경관관리 수단이 제도화되면서 각 지자체는 경관행정 업무를 담당하는 행정조직을 구성함
- 도시계획·디자인적 사고와 전문성이 필요한 경관업무 특성상, 임기제 공무원을 별도 채용하는 경우도 많음

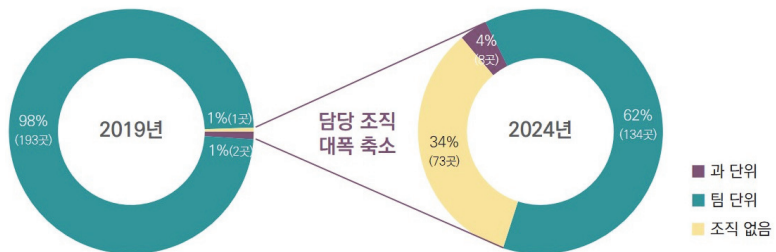
□ 추진 현황

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



[그림 3-16] 광역지자체 경관행정 관련 조직(2019년과 2024년 비교)

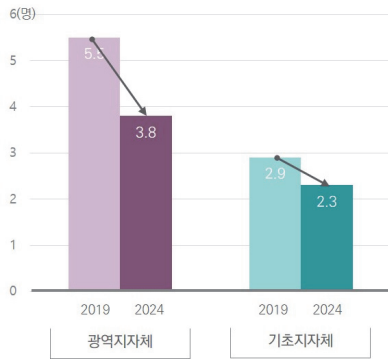
출처: 연구진 작성



[그림 3-17] 기초지자체 경관행정 관련 조직(2019년과 2024년 비교)

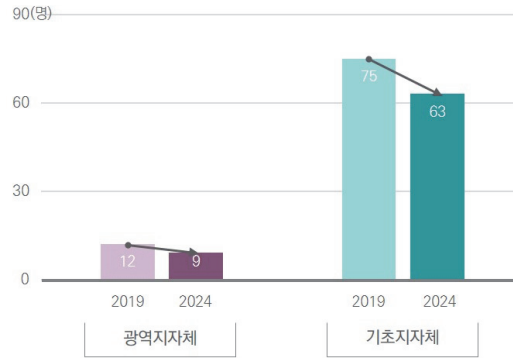
출처: 연구진 작성

- 경관행정은 평균 광역지자체 3.8명, 기초지자체 2.3명이 담당하여 2019년 대비 감소함
 - 임기제(전문직) 공무원 수 역시 광역지자체 9명, 기초지자체 63명으로, 2019년 대비 감소한 것으로 조사됨



[그림 3-18] 경관행정 담당 공무원 수 평균 (2019년과 2024년 비교)

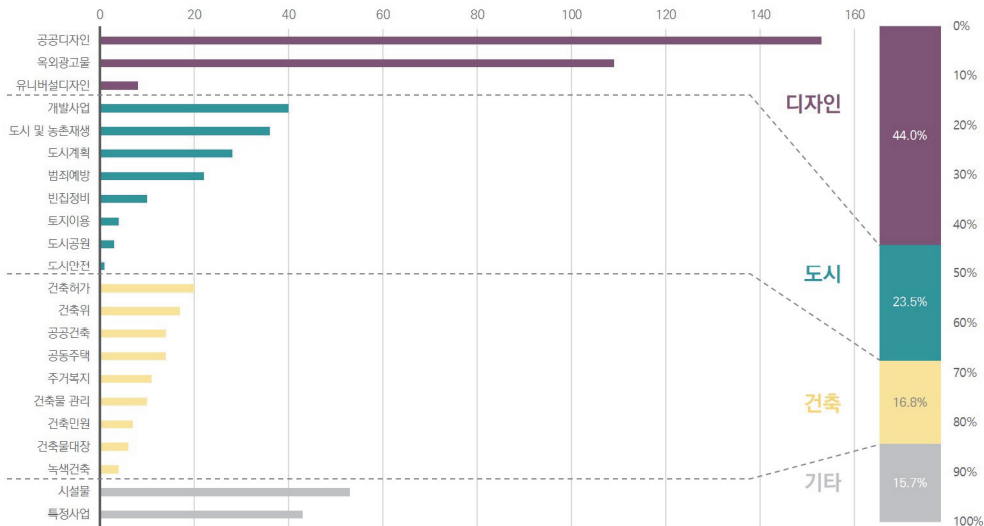
출처: 연구진 작성



[그림 3-19] 경관 분야 임기제 공무원 현황 (2019년과 2024년 비교)

출처: 연구진 작성

- 경관행정 담당 부서가 경관 이외 함께 수행하는 업무는, 디자인 (44.0%)-도시(23.5%)-건축(16.8%) 순으로 나타남
 - 세부 업무로는 공공디자인, 옥외광고물, 개발사업, 도시 및 농촌재생, 도시계획, 범죄예방, 반집정비, 토지이용, 도시공원, 도시안전, 건축허가, 건축위, 공공건축, 공동주택, 주거복지, 건축물 관리, 건축민원, 건축물대장, 녹색건축, 시설물, 특정사업



[그림 3-20] 경관 담당 부서의 경관 이외 업무

출처: 연구진 작성

3. 국토경관 정책 추진성과 진단 결과

1) 정책 추진성과 진단 개요

① 개요

□ 진단 대상

- 경관정책은 도시, 농촌, 환경, 산림, 건축, 공공디자인 등 국토경관의 형성과 변화에 영향을 주는 다양한 법령 및 사업과 연결되어 있으므로 근본적 의미의 국토경관 정책을 진단하기 위해서는 여러 부처에서 담당하는 정책을 살펴볼 필요가 있음
- 하지만 본 연구에서는 내용적 범위를 「경관법」과 그 법에 근거하여 추진된 관련 정책으로 한정하였으며, 시간적 범위를 「경관법」 제정 이후로 설정함
 - 정책 진단의 대상은 「경관법」에 근거하여 추진한 관련 정책으로 한정하였으나 전문가들이 제시하는 향후 정책 방향 제안은 국토교통부 이외 타 부처가 추진하는 다양한 경관 관련 정책을 고려함

□ 진단 항목

- 「경관법」에서 정책을 실행하기 위해 제시하고 있는 수단인 경관계획, 경관위원회 및 심의, 경관사업, 경관협정과 이를 실제 운용하는 행정조직에 대해 진단함
 - 해당 실행수단들은 경관정책의 전반에 이르는 사항이기 때문에 명확한 기준으로 진단할 수 있지만, 각 수단이 모든 지자체에서 실행되고 있지 않기 때문에 이러한 특성을 고려하고 수단과 수단 간의 상호관계를 종합적으로 고려함

□ 평가기준

- OECD 개발원조위원회는 공적 개발 원조 및 국제개발 협력 정책과 사업 평가를 목적으로 ‘적절성’, ‘효과성’, ‘효율성’, ‘영향력’, ‘지속가능성’의 5대 평가기준을 제시함⁶⁸⁾
 - 1991년 도입 이후 여러 나라에서 원조 또는 협력 정책, 사업, 프로그램 등을 평가하는데 널리 이용됨(홍재환 외, 2012; 이진희 외, 2020)

68) OECD. (2024). DAC Criteria for Evaluating Development Assistance. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm> (접속일: 2024.4.29.).

- 그러나 해당 평가기준을 경관정책 성과 평가에 그대로 적용하기에는 한계가 있어 다양한 정책 평가보고서를 참고하여 정책 특성에 맞게 수정·보완하여 활용함
- 본 연구는 경관정책의 특성을 고려하여, ①효과성, ②대응성, ③적정성, ④적절성, ⑤효율성을 평가 기준으로 설정함⁶⁹⁾
 - (효과성, effectiveness) 정책목표와 정책 수단이 결과적으로 경관을 체계적으로 관리하였는가?
 - (대응성, responsiveness) 경관정책 추진에 대해 국민들은 체감 및 만족도가 높았는가? 국민들의 요구와 사회적 수요를 경관정책에 반영하였는가?
 - (적정성, adequacy) 정책의 대상은 알맞았는가? 정책의 방향과 목표는 알맞았는가?
 - (적절성, appropriateness) 정책목표를 실현, 문제를 해결하기 위한 정책 수단이 알맞았는가? 정책 수단의 추진방식은 알맞았는가?
 - (효율성, efficiency) 정책 수단이 경관을 체계적으로 관리하는데 행정투입 대비 높은 효과를 창출하였는가?

69) [표 3-6] 선행연구에서 적용한 평가기준 현황

구분	기준	OECD DAC (1991)	재정사업 평가제도 (2005~)	배순석 외 (2012)	권영섭 외 (2012)	이진희 외 (2020)	강지원 외 (2021)	본 연구
		공적개발 정책 및 사업	재정사업	주택정책	국토 및 지역 발전정책	도시재생 뉴딜정책	고령자 주거 자원정책	
정책 기 조	정부의 관심과 의지			○				
	정책 목표의 적정성			○	○			
	정책 수단의 적정성			○				○
	정책 집행 체계			○	○			
	일관성	○			○			
개 별 정 책	적절성	○	○		○	○	○	○
	효과성	○	○	○	○	○	○	○
	효율성	○	○	○	○	○	○	○
	영향력	○		○				
	지속가능성	○	○	○		○		
	효용성		○					
	형평성			○				
	대응성							○

출처: 아래 선행연구 참고하여 연구진 작성

OECD. (2024). DAC Criteria for Evaluating Development Assistance.

<https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>(접속일

: 2024.4.29.), 재정성과평가센터 웹사이트. https://www.kipf.re.kr/cpem/cpem_info05.do(접속일

: 2024.4.29.), 배순석·김민철·박미선. (2012). 주거안정을 위한 주택정책의 평가와 향후 정책방향 연구: 2008년

이후의 정책을 중심으로 국토연구원, 권영섭·하수정·민성희. (2012). 국토 및 지역발전정책의 평가와 효율적

추진방안 연구. 국토연구원, 이진희·임상연·정운화·박민숙. (2020). 도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한 추진

방향 연구. 국토연구원, 강지원·최혜진·노현주·강상원·최민지·이은솔. (2021). 고령자 대상 주거지원 정책평가

연구. 한국보건사회연구원

② 진단 방법과 절차

□ 델파이 조사 기획

- (설문 초안 작성) 국토경관 정책 목표 도출 및 정책 현황 분석을 통해 1차 조사 설문지 초안을 작성함
 - 델파이 방법론에서 일반적으로 1차 조사는 개방형 설문을 통해 2차 조사 안건을 수집하나, 본 연구는 ‘정책 델파이’ 기법을 활용하여 1차 조사부터 구조화된 폐쇄형 문항을 사용하여 효율성을 높임
- (자문위원회 운영) 조사 방법과 절차, 설문지 초안의 주요 내용 등에 대해 별도 자문위원회를 운영하여 교차 검토함
 - 최초 설문 기획 시 델파이 패널에 참여하지 않는 별도 자문위원회(총 4인)를 구성하여 약 5회의 자문회의를 통해 설문 내용을 정제함
 - 설문 항목 작성 시 질문에 대해 모든 응답자가 동일하게 이해하는지 자문위원회를 통해 검증함
- (통계 분석을 위한 리커트척도 반영) 평가 결과의 풍부한 해석을 위해 동의정도 또는 달성정도를 묻는 리커트척도를 사용함
 - 설문항목별로 리커트척도 응답을 기준으로 동의 정도를 선택하도록 하고, 동의 또는 동의하지 않는 경우, 기타 의견을 주관식으로 작성하게끔 유도하여 풍부한 답변을 이끌어내고자 함
 - 또한, ‘보통(중립)’ 및 ‘잘 모르겠음’ 항목을 별도로 구성하여 응답자가 확신할 수 없는 답변을 제외하고 분석할 수 있도록 함

□ 조사 참여 전문가 선정

- 델파이 기법은 전문가의 집단적 판단이 필요한 방법론으로, 조사 참여 전문가 선정이 매우 중요함
- 본 연구에서는 경관 ‘정책’ 관련 연구 또는 정책 발의에 참여한 전문가와 지역에서 경관행정 실무를 하고 있는 공무원 등 총 24인을 조사 참여 대상으로 선정 함
 - 전문가는 학교, 연구기관, 행정, 실무 등 4개 그룹 으로 구분하고, 대부분의 응답자를 관련 경력 10년 이상의 전문가로 구성함

[표 3-7] 델파이 참여 전문가 목록

유형	교수	6	전문분야 (중복선택)	조경	5
	연구원	6		도시	6
	공무원	6		건축	9
	민간전문가	6		디자인	8
연령대	20대	-	경력	기타	3
	30대	-		5년 이하	-
	40대	8		6~10년	1
	50대	14		11~15년	4
	60대 이상	2		16~20년	4
지역	수도권	13		21년 이상	15
	이외 지역	11			

출처: 연구진 작성

□ 1차 델파이

- (진단 대상 및 항목 검증) 「경관법」을 근거로 추진된 경관정책을 국토경관 정책 진단의 대상으로 보고, ‘경관계획, 경관심의, 경관사업, 경관협정’의 4개 정책 추진수단과 이를 실행하는 행정조직을 중심으로 평가하는 것에 대해 동의를 확인함
- (국토경관 정책 목표 검증) 「경관법」 주요내용, 국토경관현장, 관련 기본계획을 통해 도출한 기존 국토경관 정책의 목표에 대해 검증함
- (평가기준 검증) 5개의 평가기준인 ①효과성, ②대응성, ④적정성, ③적절성, ⑤효율성에 대한 검증함
- (추진 수단별 성과와 한계 논의) 5개 평가 기준을 고려하여 정책 추진 수단별 성과와 한계에 대해 구조화된 문항을 작성하여 평가함

□ 2~3차 델파이

- (추진 수단별 성과와 한계 합의) 지난 회차 주관식 답변 결과를 취합, 신규 항목 추가 및 익명 토론을 통해 성과와 한계에 대해 합의를 도출함
- (개선방향 논의 및 합의) 지난 회차 주관식 답변 중 정책 방향성 관련 내용을 별도 추출하여 논의하고 이에 대해 합의를 도출함

[표 3-8] 정책 델파이 단계별 주요 조사내용

구분	정책 목표, 추진수단별 성과와 한계		향후 추진 방향 및 과제
1차	논의		
2차	 재확인	합의	 논의
3차		 재확인	합의

출처: 연구진 작성

□ 조사결과 분석 및 평가

- 설문 문항의 내용은 국토경관 정책을 평가하기 위한 일종의 가설로, 가설에 대한 패널의 답변을 통계 및 정성적으로 분석하여 검증함
- (통계분석) 합의도 0.75 이상⁷⁰⁾의 요건을 불충족 시 삭제 또는 보완함

$$\text{합의도} = 1 - \frac{\text{제3사분위수}(75\%) - \text{제1사분위수}(25\%)}{\text{중위수}(50\%)}$$

- (정성분석) 패널들의 주관식 답변을 기반으로 신규로 논의해볼만한 항목을 추가하거나 기존 항목을 보완함

③ 국토경관 정책의 목표 및 추진 수단 검토

□ 경관정책의 주요 키워드 도출

- 델파이 조사에 앞서, 경관정책의 목표 및 주요 내용, 수단 등을 파악하기 위해 「경관법」, 국토경관현장, 경관 관련 기본계획의 주요내용을 검토하여 도출된 키워드를 유사한 성격으로 분류하여 경관정책의 추진 목표를 재정리함

[표 3-9] 경관정책 추진 방향과 주요 키워드

구분	내용	주요 키워드
「경관법」 제1조 (목적)	• 국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위하여 경관의 보전·관리 및 형성 에 필요한 사항을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성 이 나타나는 국토환경과 지역환경을 조성하는 데 이바지함을 목적	체계적 관리 지역특성
「경관법」 제3조 (경관관리의 기본원칙)	• 국민이 아름답고 쾌적한 경관을 누릴 수 있도록 할 것 • 지역 고유한 자연·역사 및 문화를 드러내고 지역의 생활 및 경제활동과의 긴밀한 관계 속에서 지역주민의 합의를 통해 양호한 경관이 유지될 것 • 지역경관이 고유한 특성과 다양성을 가질 수 있도록 자율적인 경관행정 운영방식을 권장하고, 지역주민이 주체적으로 참여할 수 있도록 할 것 • 개발과 관련된 행위는 경관과 조화 및 균형을 이루도록 할 것 • 우수한 경관을 보전하고 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새롭게 형성되는 경관은 개성있는 요소를 갖도록 유도할 것 • 국민의 재산권을 과도하게 제한하지 아니하고, 지역 간 형평성을 고려할 것	국민체감 주민참여 재산권 제한 자체 지역특성 자율행정 조화와 균형 형평성
「경관법」 제6조 (경관정책기본)	• 국토경관의 현황 및 여건 변화 전망에 관한 사항 • 경관정책의 기본목표와 바람직한 국토경관의 미래상 정립에 관한 사항 • 국토경관의 종합적·체계적 관리에 관한 사항	체계적 관리 통합적 관리 우수경관의 보전

70) 강신천과 정현용(2022, p.83), 이종성(2007) 재인용

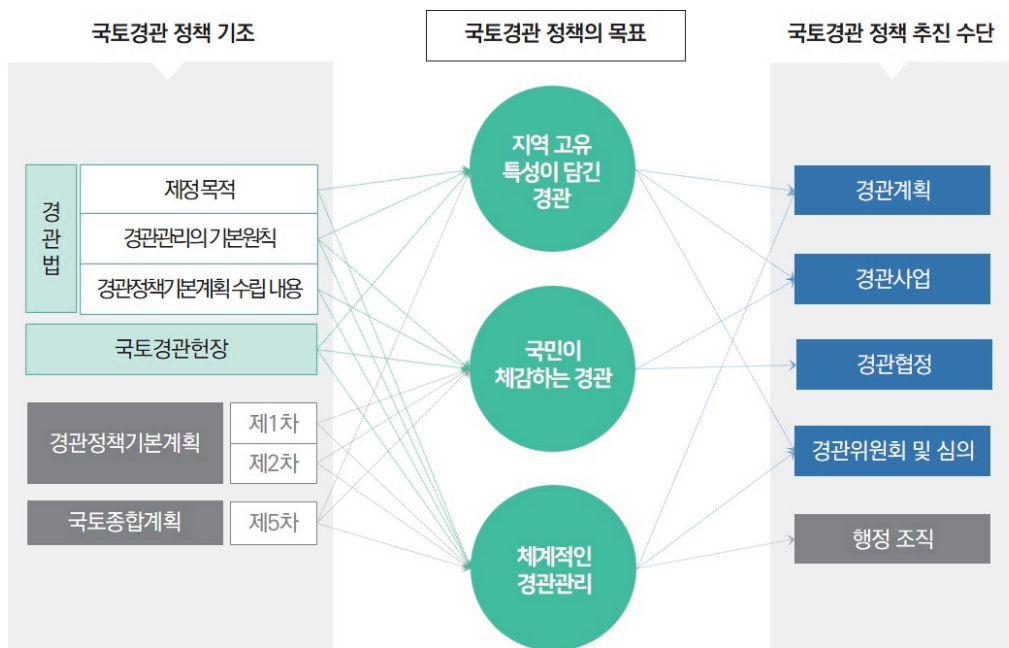
구분	내용		주요 키워드
계획의 수립 내용 등)	• 사회기반시설의 통합적 경관관리에 관한 사항 • 우수한 경관의 보전 및 그 지원에 관한 사항 • 경관 분야의 전문인력 육성에 관한 사항 • 지역주민의 참여에 관한 사항		전문인력 육성 주민참여
국토경관현장	국토를 가치있게, 국민은 행복하게, 미래를 아름답게. 국토 경관은 모두가 잘 지키고 발전시켜 미래 세대에 물려주어야 할 공공의 자산이다. 우리는 지난 경제성장 과정에서 경관의 소중함을 깨닫지 못하였다. 이에 국토 경관에 대한 인식을 새롭게 하여 널리 알고하고자 다음과 같이 다짐한다. 우리는 자연과 인간이 조화를 이루는 경관을 추구한다. 우리는 경관 자원을 적극적으로 발굴하고 보전하여 활용한다. 우리는 주민과 함께 지역 특성을 살린 다양한 경관을 가꾼다. 우리는 국토 경관의 가치를 지속적으로 교육하고 확산한다. 우리는 국제 교류를 통해 대한민국 국토 경관을 세계에 알린다.		자연과 인간의 조화 경관자원 발굴 및 보전 공공의 자산 주민참여, 인식 교육, 확산
경관정책 기본계획	제1차 (2015-2019)	비전: 국민과 함께 만드는 100년의 국토경관 1. 경관가치 인식확산 • 국토경관 미래상 설정 • 국민참여 활성화 • 선도모델 개발 3. 경관행정 기반구축 • 경관 행정 시스템 정비 • 경관관리 제도 개선 • 경관관리 지원 강화 2. 경관관리 역량강화 • 기초연구 및 기술개발 • 전문인력 양성	인식, 국민참여 전문인력 관리체계
	제2차 (2020-2024)	비전: 국민과 함께하는 100년의 국토경관 1. 경관관리체계 실행력 강화 • 경관관리제도 실효성 강화 • 경관관리 기반 강화 3. 경관문화 창출·확산 • 국민 경관인식 향상 • 국민 경관참여 확대 2. 우수경관 형성·관리 • 공공 선도사업 추진 및 지원 • 국토경관 진단 및 평가	관리체계 인식, 국민참여
국토종합계획	제5차 (2020-2024)	정책과제 4. 품격있고 아름다운 국토경관 창출 • 개성과 조화를 통한 아름다운 국토경관 조성 • 통합적 관리를 통한 도시공간의 품격 제고 • 자연과 조화된 농산어촌 경관 조성 • 국민이 일상에서 체감하는 생활경관 향상	개성, 조화 통합적 관리 지역특성 국민체감

출처: 연구진 작성

□ 경관정책의 추진 목표 도출

- 「경관법」 상 주요내용, 국토경관현장, 관련 기본계획의 주요내용을 바탕으로 경관정책의 주요 키워드를 살펴본 결과, 경관정책의 지향점은 3가지로 정리할 수 있음

- (지역 고유 특성이 담긴 경관) 우리나라는 도시, 농산어촌 등 다양한 경관을 보유하고 있으므로, 지역의 고유한 자연과 역사·문화가 담긴 경관자원을 발굴하고 자율적인 경관행정 운영방식을 권장하여, 개성 있고 다채로운 경관 형성을 지향함
- (국민이 체감하는 경관) 경관은 국민이 함께 소유하는 공공재이므로 경관의 보전, 형성, 관리 과정에 지역주민들의 주체적인 참여가 필요함. 하지만 이 과정에서 과도한 국민의 재산권 제한은 지양해야 하며, 경관에 대한 올바른 인식 확산을 위해 교육과 홍보가 필요함
- (체계적이고 통합적인 경관 관리) 경관은 체계적이고 통합적으로 관리해야 하는 대상으로, 이를 위해 행정 시스템과 제도를 마련해야 함



[그림 3-21] 경관정책 목표와 추진 수단

출처: 연구진 작성

- 경관정책은 추진 목표 달성을 위해 「경관법」에 근거하여 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관심의(위원회)라는 추진 수단을 마련, 운용하고 있음
- 관련 선행연구 등을 바탕으로 그간의 경관정책 추진성과를 도출하고, 이를 바탕으로 정책 델파이 조사를 위한 설문 문항을 작성함

2) 정책 목표와 지향점 진단 결과

- 사회적 여건이 급변하는 상황에서 국토경관 정책의 향후 추진 방향을 도출하기 위해 본 연구에서 도출한 3가지 지향점이 적절한지와 그 달성 정도를 질문함
 - (지향점 1) 지역 고유 특성이 담긴 경관
 - (지향점 2) 국민이 체감하는 경관
 - (지향점 3) 체계적인 경관(관리)
- 전문가 패널 의견 수렴 결과, 3가지 지향점이 적절한 것으로 합의가 이루어졌으며⁷¹⁾, 향후 이러한 지향점이 보다 구체적인 실행으로 이어질 수 있도록 새롭게 변화시킬 필요가 있다는 의견도 있었음
- 각 지향점에 대한 달성 정도는 다음과 같음

① 지역 고유 특성이 담긴 경관: 평균 2.74점, 달성 정도 미흡

- 전문가들은 지역 고유의 특성이 반영된 경관이 상대적으로 부족하여 지역 경관이 획일화되고 있다고 지적함
 - 「경관법」은 경관의 보전, 관리, 형성을 목적으로 제정되었으나, 실제 지자체는 관리와 형성에 중점을 두고 경관정책을 추진하고 있어, 경관 보전에 대한 인식이 부족한 상황임. 이로 인해 지역의 고유 특성을 담은 경관을 보전하기 위한 전략보다는 기호적 표현에 의존한 경관 형성이 이루어지고 있음
- 또한, 시민들의 이용 측면에서 파급력이 큰 경관 요소를 우선적으로 개선하여 지역성을 고려하기가 어려운 실정임
 - 일부 지방 도시는 지역 특성을 반영한 경관보다 신도시와 유사한 경관을 선호하는 경향도 나타남

② 국민이 체감하는 경관: 평균 2.87점, 달성 정도 미흡

- 긍정적으로 평가하는 전문가들은 국민들의 주거환경에 대한 관심과 요구가 높아지면서 전반적으로 경관이 개선되었다고 평가함. 그러나 이러한 개선의 정도는 지자체의 여건에 따라 차이가 있다고 언급함
 - 특히 경관심의회가 규제로 인식될 수 있음에도 불구하고, 국민들의 경관에 대한 인식 수준이 향상되었다고 답함

71) 평균 4.17점, 표준편차 0.69, 합의도 0.75

- 반면, 부정적인 평가를 한 전문가들은 정책 집행의 성과가 아직 국민들이 충분히 체감할 수 있는 수준에 이르지 못했다고 판단함
 - 정책에 대한 체감 이전에 경관에 대한 국민들의 관심을 먼저 이끌어내기 위한 노력이 필요하다고 지적함
 - 일부 전문가는 국민들이 체감하고 아름답다고 인식하는 경관이 주로 타법에 의해 관리되는 자연경관이라는 점을 지적하며, 「경관법」에 기반한 정책이 국민들이 체감하는 경관 개선에 기여하지 못했다는 의견도 제시함

③ 체계적인 경관 관리: 평균 3.21점, 타 지향점에 비해 다소 높은 편

- 긍정적으로 평가한 전문가들은 법과 정책 같은 제도적 측면에서의 발전과 함께 경관계획 수립, 경관 부서 설치, 경관 심의 시행 등 경관 관리의 체계화가 이루어졌다는 점을 강조함
 - 이들은 경관 관리를 위해 전문가와 공무원이 노력해왔으며, 이러한 관리 체계의 구축을 통해 공무원의 경관에 대한 인식이 개선되었다고 평가함
- 반면, 부정적으로 평가한 전문가들은 체계 구축에는 동의하면서도 실제 경관 관리가 제대로 실현되었는지에 대해서는 의문을 제기함
 - 많은 지자체가 시스템을 마련했음에도 불구하고, 실제 경관의 보전, 형성, 관리에서 성과가 미흡하다는 점을 지적함
 - 성과 부족의 주요 원인으로는, 경관 행정의 역량 부족(조직, 예산 등), 경관 관리 대상의 모호성, 비정기적인 경관 정책 추진, 심의 중심의 실행 방식 등이 꼽힘
- 전문가들이 지적한 이러한 문제들은 개별적이라기보다는 상호 밀접하게 연결되어 있으며, 종합적으로 경관 관리체계의 실효성을 저해하는 요인으로 작용하고 있음
- 이외에 지자체별로 체계적인 경관 관리 성과의 격차가 매우 크다는 지적과 함께, 지역 간 경관 관리의 불균형을 해소할 필요가 있다는 의견도 제기됨

3) 정책 수단별 진단 결과

- 경관정책의 목표 및 지향점에 대한 진단과 함께 경관정책을 실행하는 수단 5가지(경관계획, 경관위원회 및 심의, 경관사업, 경관협정, 행정조직)에 대해 정책 평가를 위한 진단을 진행함
- 평가기준으로 설정한 '효과성', '대응성', '적정성', '적절성', '효율성'을 고려하여 설문 항목을 구성하였고, 해당 내용은 다음과 같음⁷²⁾

[표 3-10] 정책 수단별 진단 설문 항목

정책 수단	평가기준	설문 항목
경관계획	효과성	1-1. 경관계획은 국토경관의 관리 체계를 구축하는 데 기여했다. 1-3. 「경관계획수립지침」은 지자체 경관계획을 효과적으로 수립하는 데 도움이 되었다.
	대응성	1-2. 경관계획은 경관에 대한 지역 주민의 인식에 영향을 주었다.
	적정성	1-4. 정책 추진수단으로서 경관계획은 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.
		1-5. 정책 추진수단으로서 경관계획은 '국민이 체감하는 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.
		1-6. 정책 추진수단으로서 경관계획은 '체계적 경관관리'를 하는 데 적정하다.
	적절성	1-7. (국가)경관정책기본계획-(도)경관계획-(시·군)경관계획으로 이어지는 수립체계는 적절하다.
		1-8. 경관계획의 지위와 성격은 적절하다.
		1-9. 경관계획의 유형(도 경관계획 / 시·군 경관계획 / 특정경관계획) 구분은 적절하다.
		1-10. 경관계획의 의무 수립주체 대상은 적절하다.
경관위원회 및 심의	효과성	1-11. 경관계획의 수립 내용은 적절하다.
	효과성	1-12. 경관계획은 인력과 예산 대비 효율적으로 수립되고 운영된다.
	효과성	2-1. 경관심의는 국토경관의 관리 체계를 구축하는 데 기여했다.
	효과성	2-4. 경관심의는 아름답고 쾌적한 생활환경을 조성하는 데 기여했다.
	효과성	2-5. 「경관 심의 운영 지침」은 지자체가 경관심의제도를 운영하는데 실질적으로 도움이 되었다.
	대응성	2-2. 경관심의는 경관에 대한 지역 주민의 인식에 영향을 주었다.
	대응성	2-3. 경관심의는 개발행위 주체의 경관 인식 향상에 영향을 주었다.
	적정성	2-6. 정책 수단으로서 경관심의는 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성·보전·관리하는데 적정하다.
		2-7. 정책 추진 수단으로서 경관심의는 '국민이 체감하는 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.
		2-8. 정책 추진 수단으로서 경관심의는 '체계적 경관관리'를 하는 데 적정하다.
	적절성	2-9. 경관심의의 대상으로 개발사업, 건축물, 사회기반시설이 적절하다.
		2-10. 개발사업의 대상지역 규모(면적)를 기준으로 경관심의의 대상을 정하는 것은 적절하다.
		2-11. 지자체가 건축물의 규모(층수, 연면적)를 기준으로 경관심의의 대상을 정하는 것은 적절하다.
		2-12. 사회기반시설의 총 사업비 규모를 기준으로 경관심의의 대상을 정하는 것은 적절하다.
		2-13. 「경관 심의 운영 지침」을 근거로 심의하는 방식은 적절하다.

72) 행정조직의 경우, 국민들의 체감 정도나 요구를 명확하게 판단하기 어려운 측면이 있어 '대응성'을 제외하였고, 행정 투입 대비 높은 효과를 창출하였는지 묻는 '효율성'은 1차 조사에 포함하였으나, 이의 4개 수단에서 확인 가능한 것으로 판단하여 2차 조사부터는 제외함

정책 수단	평가기준	설문 항목
경관위원회 및 심의	적절성	2-14. 정성적 기준으로 구성된 현행 경관심의 체크리스트는 적절하다.
		2-15. 개발사업에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절하다.
		2-16. 건축물에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절하다.
		2-17. 사회기반시설에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절하다.
		2-18. 도시·건축·경관·조경·토목·교통·환경·문화·농림·디자인·옥외광고 등의 분야 전문가로 경관위원회를 구성 및 운영하는 방식은 적절하다.
		2-19. 도시, 건축, 공공디자인 분야와 공동 또는 통합 심의위원회를 운영하는 것은 적절하다.
	효율성	2-20. 경관심의에 소요되는 행정인력 및 예산을 고려하면 경관관리 효과는 높은 편이다.
경관사업	효과성	3-1. 경관사업은 지역의 경관을 향상시키는 데 기여했다.
	대응성	3-2. 경관사업은 국민의 경관개선 체감도를 높이고, 경관 관련 주체들의 관심을 향상시키는 데 기여했다.
		3-3. 정책 추진수단으로서 경관사업은 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.
	적정성	3-4. 정책 추진수단으로서 경관사업은 '국민이 체감하는 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.
		3-5. 정책 추진수단으로서 경관사업은 '체계적 경관관리'를 하는 데 적정하다.
	적절성	3-6. 경관사업의 대상은 지역경관 및 경관의식 향상 측면에서 적절하다.
	효율성	3-7. 경관사업에 필요한 재정 지원은 효율적으로 이루어진다.
		3-8. 경관사업에 필요한 기술(전문가 등) 지원은 효율적으로 이루어진다.
경관협정	효과성	4-1. 경관협정은 지역의 경관을 형성, 보전, 관리과정에 지역주민이 주체적으로 참여하는데 기여했다.
	대응성	4-2. 경관협정은 국민의 경관개선 체감도를 높이고, 경관 관련 주체들의 관심을 향상시키는 데 기여했다.
		4-3. 정책 추진수단으로서 경관협정은 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.
	적정성	4-4. 정책 추진수단으로서 경관협정은 '국민이 체감하는 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.
		4-5. 정책 추진수단으로서 경관협정은 '체계적 경관관리'를 하는 데 적정하다.
	적절성	4-6. 경관협정의 체결방식은 지역경관 향상 측면에서 적절하다.
		4-7. 경관협정의 체결내용은 지역경관 향상 측면에서 적절하다.
	효율성	4-8. 경관협정에 필요한 재정 지원은 효율적으로 이루어진다.
		4-9. 경관협정에 필요한 기술(전문가 등) 지원은 효율적으로 이루어진다.
경관 행정조직	효과성	5-1. 경관행정 조직은 국토경관 정책을 추진하는 데 기여했다.
		5-2. 경관행정 조직의 전문성은 경관계획을 수립하고 운영하는 데 적정하다.
		5-3. 경관행정 조직의 전문성은 경관심의를 개최하고 운영하는 데 적정하다.
		5-4. 경관행정 조직의 전문성은 경관사업을 추진하는 데 적정하다.
		5-5. 경관행정 조직의 전문성은 경관협정을 추진하는 데 적정하다.
	적절성	5-6. 중앙부처 경관 담당 부서의 소속과 업무는 경관정책을 추진하는 데 적절하다.
		5-7. 지방자치단체 경관 담당 부서의 소속과 업무는 경관정책을 추진하는 데 적절하다.
		5-8. 중앙부처 경관 담당 부서 인력은 경관정책을 추진하는 데 적절하다.
		5-9. 지방자치단체 경관 담당 부서 인력은 경관정책을 추진하는 데 적절하다.
	효율성	5-10. 중앙부처 경관 담당 부서의 업무 중 경관정책의 비중은 합리적이다.
		5-11. 지방자치단체 경관 담당 부서의 업무 중 경관정책의 비중은 합리적이다.

출처: 연구진 작성

① 경관계획

□ 효과성

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
1. 경관계획은 국토경관의 관리 체계를 구축하는 데 기여했다.		4.23	0.41	0.97	-
3. 「경관계획수립지침」은 지자체 경관계획을 효과적으로 수립하는 데 도움이 되었다.		3.58	0.57	0.75	-
3-a. 개선방향	재정비 계획 수립 관련 내용 신설	4.33	0.47	0.75	-
	유형별 경관계획의 특성을 고려한 내용 보완 (중점경관관리구역, 경관자원조사 등)	4.42	0.49	0.75	-
	「경관계획수립지침」 내용 명확화	4.04	0.98	0.75	-
	「경관계획수립지침」의 유연한 적용 가능성 확보 (예시: 필수 또는 선택 항목 구분 등)	4.17	0.99	0.75	-

- 경관계획은 국토경관 관리 체계 구축에 중요한 기여를 한 것으로 평가됨
 - 응답자들은 경관계획이 지역 경관의 보전, 관리, 형성을 위한 방향을 제시하며, 체계적인 관리 틀을 제공한다고 평가함. 특히 법정계획으로서 지자체가 5년 마다 수립하는 점이 긍정적으로 언급됨
- 그러나 실행력과 세부 내용의 적절성 측면에서 일부 개선이 필요하다는 지적이 있음
 - 계획이 광범위하여 구체적인 이슈를 충분히 다루지 못하고, 정책 추진 시 실효성의 부족 등 계획의 실행력에 한계가 나타남
- 「경관계획수립지침」은 지자체가 경관계획을 효과적으로 수립하는 데 일부 기여했으나, 지역성을 반영하는 데 한계가 있다는 지적이 있음
 - 긍정적으로 평가한 응답자들은 표준화된 목차와 내용을 통해 지침이 경관 계획 수립을 지원했으며, 지침이 없었다면 지자체별로 계획의 범위와 내용이 크게 달라졌을 것이라고 판단함
 - 반면, 부정적 평가를 내린 응답자들은 지침이 보수적이고 추상적인 언어로 작성되어 경관계획의 질적 향상에 한계가 있다고 지적함. 또한 지침이 경관계획을 획일화하고 지역 특성을 반영하는 데 한계가 있으며, 최근 변화와 재정비 과정에 적절히 대응하지 못하고 있다는 비판도 제기됨
- 「경관계획수립지침」이 초기 계획 수립에는 효과적이었으나, 재정비와 여건 변화에 대응하지 못하는 내용으로 구성되어 있어 개선이 필요하다는 의견이 다수 제시됨
 - 특히, 2010년 이후 지침이 개정되지 않았다는 점을 지적하며, 현재 지자체의 경관계획 수립 방향이 적절한지 점검하고, 이에 맞춰 지침을 보완할

필요가 있다는 의견이 제기됨

- 이에 「경관계획수립지침」에 재정비 계획에 관한 지침 사항을 신설하고, 도 경관계획, 시·군 경관계획, 특정경관계획의 유형별 특성을 고려하여 중점경관관리구역, 경관자원조사 등에 대해 구체화 필요성을 언급함
- 또한, 지역의 자율성을 보장하면서도 효과적으로 수립할 수 있도록 일부 내용을 명확화하고, 일부는 유연하게 적용할 수 있어야 함을 제시함
 - 다만, 지침 명확화를 규제로 인식할 수 있는 가능성과 유연화의 실질적 실현 가능성에 대한 우려를 모두 고려하여 신중한 접근을 지적함
- 경관계획 내용 중 경관조례에 반드시 포함해야 하는 내용(중점경관관리구역 등)에 대해서는 집행력을 높이기 위해 명확히 해야 함을 강조함

□ 대응성

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
2. 경관계획은 경관에 대한 지역 주민의 인식에 영향을 주었다.	2.98	0.31	1	채택

- 경관계획은 지역 주민 인식에 영향을 미치지 못하는 것으로 평가됨
 - 긍정적으로 평가하는 전문가들은 경관계획 수립 과정에서 의견 수렴과 공청회 등을 통해 주민 인식이 향상되었다고 보고 있음
 - 반면, 부정적으로 평가하는 전문가들은 경관계획이 전문가와 관 주도로 진행되어 주민 인식에 큰 영향을 미치지 못했다고 지적함. 이러한 문제는 비단 경관계획뿐만 아니라 도시계획 등 지자체의 법정계획 전반에서 나타나며, 계획 수립 과정에서 주민 참여가 제한적이고, 중점경관관리구역 지정 시 이를 규제로 받아들이는 경향도 있다는 의견이 있음

□ 적정성

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
4. 정책 추진수단으로서 경관계획은 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.	3.33	0.55	0.67	기각
4-a. 경관자원조사의 활성화	4.29	0.89	0.78	-
개선방향 지역 고유 경관 관리를 위한 강제 수단 마련	4.08	0.57	1	-

- 경관계획이 지역 고유 특성을 반영한 경관을 형성, 보전, 관리하는데 적절한 정책 수단인지에 대해서는 보통 수준으로 평가되었으나, 3회에 걸친 조사에서도 명확한 합의에 이루지 못함
 - 긍정적으로 평가한 응답자들은 경관계획이 지역 경관 관리의 기본 틀을 제공하고, 주민이 공감할 수 있는 경관 비전을 수립하며 지역 특성이 담긴

경관사업을 추진할 수 있다고 봄

- 반면, 부정적으로 평가한 응답자들은 경관계획이 점점 획일화되고, 지역 고유 특성을 충분히 반영하지 못한다고 지적함

• 개선방향으로는 **경관자원조사 강화**에 대한 필요성이 제시됨

- 경관계획의 형식화 문제를 해결하기 위해, 계획 수립에 충분한 시간을 확보해야 한다는 의견이 있었으며, 특히 경관자원조사의 품질을 높이고 경관관리 전반에 적용될 수 있도록 「경관법」 및 「경관계획수립지침」에서 조사주체와 방법을 구체화할 필요가 있다고 함. 또한, 조사결과와 활용사례를 적극 홍보하여 지자체의 경관자원조사 추진을 활성화해야 한다는 의견도 나옴

- 이외에 예산 부족 등의 행정 여건을 고려할 때, 경관계획의 효과적인 실행을 위해 도시기본계획 및 관리계획과 연동해 경관 관리의 강제성을 강화할 필요가 있다는 의견도 제시됨

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
5. 정책 추진수단으로서 경관계획은 ‘국민이 체감하는 경관’을 형성·보전·관리하는 데 적절하다.		2.60	0.48	0.67	기각
5-a. 개선방향	국민이 체감할 수 있는 다양한 정책 수단 발굴	4.17	0.75	0.75	-
	경관계획 수립시 체감형 경관사업 발굴	4.38	0.63	0.75	-
	경관계획 수립 및 운영 과정에 주민 참여 기회 확대	4.38	0.56	0.75	-
	경관계획 관련 교육 프로그램 도입	4.25	0.72	0.75	-
	주민 입장에서 체감할 수 있는 경관계획의 범주 신설	4.29	0.45	0.75	-

• 경관계획은 국민이 체감할 수 있는 경관을 형성, 보전, 관리하기에 부적절하다는 의견이 많았으나, **합의에 이르지 못하는**

- 긍정적으로 평가한 응답자들은 경관계획이 지역 경관 관리의 기본 틀을 제공하며, 경관사업 및 협정을 통해 주민들이 경관을 경험할 기회를 일부 제공한다고 봄

- 그러나 다수의 응답자들은 경관계획의 실행력이 부족해 국민이 이를 체감할 기회가 적다고 지적함. 특히, 예산 부족, 별칙 없는 실행계획, 형식적인 내용 작성 등이 국민의 체감을 저해하는 주요 원인으로 언급되었으며, 체감형 경관사업 부족과 교육 프로그램 부재로 인해 국민이 경관계획을 직접적으로 경험하거나 인식하기 어렵다는 지적이 있었음

- 기타 의견으로는, 행정계획을 국민이 체감할 필요가 있는지에 대해 의문을 제기하는 응답자도 있었음

- 즉, 경관계획은 간접적 역할을 수행하는 것이며, 국민이 체감할 수 있는 정

책 추진은 경관계획이 아닌 다른 수단을 통해 이루어져야 한다는 의견임

- 개선방향은 기존 경관계획에서 개선할 부분과 이외 수단에서 개선할 내용이 혼재되어 있는데, 경관계획에서는 수립 및 운영 과정에서 주민 참여 기회를 확대하고, 관련 교육 프로그램을 도입해야 한다는 의견임
 - 이외 수단에 관련된 개선방향으로는 국민이 체감할 수 있는 다양한 정책 수단을 발굴하고, 주민 입장에서 체감되는 새로운 범주의 계획 유형을 신설하는 방안이 제안됨

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
6. 정책 추진수단으로서 경관계획은 ‘체계적 경관관리’를 하는데 적정하다.		3.94	0.79	0.78	-
6-a. 개선방향	중점경관관리구역 제도 정착	4.29	0.61	0.75	-
	경관계획과 조례 간 정합성 강화	4.30	0.75	0.75	-
	경관계획 외 별도 관리계획 도입 (예시: 경관기본계획, 경관관리계획)	3.53	0.65	0.67	기각

- 경관계획은 체계적인 경관 관리를 위한 적절한 수단으로 평가됨
 - 다수 응답자들은 경관계획이 경관 행정의 기본 틀과 방향을 제시한다고 평가함. 또한, 지역 경관 관리의 기본 틀을 제공하는 역할을 한다고 봄
 - 일부 응답자들은 중점경관관리구역 고시와 경관 심의 대상의 차이로 인해 계획 수립 주체에 따라 상이한 것을 문제로 지적하며, 경관 관리가 형식적인 절차로만 작용하는 경향을 언급함. 제도적으로는 잘 구성되어 있으나 현장에서의 실행력 강화가 필요하다는 의견도 있음
- 개선방향으로는 경관계획이 단순 계획에 그치지 않고, 실제 지자체의 경관행정에 반영될 수 있도록 경관조례와의 연계성을 강화하고, 중점경관관리구역 제도의 정착을 제안함
- 또한, 경관계획의 범위는 도시 전체를 대상으로 하되 경관관리는 특정 구역에 집중해야 한다는 의견도 있었음
 - 이에 따라 기존 경관계획을 ‘기본계획’과 ‘관리계획’으로 구분, 기본 구상과 전략은 기본계획에서, 실행 단계는 관리계획에서 다루는 방안도 제시되었으나 합의에 이르지 못함
 - 다만, 중점경관관리구역 제도와 연계하여 심의, 사업, 협정 등 규제와 지원을 함께 적용하는 방식으로 추진할 필요가 있음을 제안함
 - 또한, 지자체 여건에 따라 중점경관관리구역 외에 우수 경관자원 주변 등 일부 구역에 대해 계획 수립이 가능하도록 해야 한다는 의견도 제시됨

□ 적절성

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
7. (국가)경관정책기본계획-(도)경관계획-(시·군)경관계획으로 이어지는 수립체계는 적절하다.		3.63	0.90	0.75	-
7-a. 문제	도 경관계획과 시·군 경관계획 간 차별성 부족	3.90	0.40	1	-
	특·광역시와 시·군 경관계획의 구성과 내용 동일	3.58	0.50	0.75	-
	도 경관계획의 효용성 및 실효성 저하	3.91	0.72	1	-
	시·군 경관계획의 효용성 및 실효성 저하	3.21	1.08	0.33	기각
	경관계획 미수립 지자체의 경관정책 추진 어려움	3.61	0.97	0.75	-
7-b. 개선방향	특·광역시와 시·군 경관계획의 분리	4.04	0.98	0.75	-
	도 경관계획 의무수립 대상 요건 조정	3.65	0.87	0.75	-
	시·군 경관계획 의무수립 대상 요건 조정	4.09	0.78	0.75	-
	경관계획 부분 수립 허용	3.92	1	0.5	기각
	경관계획 미수립 지자체 경관사업 시행 허용	3.54	1.08	0.75	-

- 국가-도-시·군으로 이어지는 경관계획 수립 체계에 대해서는 대체로 긍정적인 평가가 이루어졌으나, 일부 한계도 지적됨
 - 긍정적인 평가는 이 체계가 정책 집행의 일관성을 제공하며, 국가계획을 기반으로 광역 및 기초 지자체가 각각의 역할을 명확히 수행할 수 있다는 점에서 적절하다고 봄
- 관련 문제로는 도 경관계획과 시·군 경관계획 간의 명확한 차별성이 부족하다는 점, 도 경관계획이 각 시·군의 특수성을 충분히 반영하지 못해 효용성이 낮다는 점이 지적됨. 경관계획을 수립하지 않은 지자체의 경우 경관정책 추진이 어렵다는 문제도 있었음
- 개선방향으로는 특·광역시와 시·군 경관계획의 유형을 차별화하고, 도 및 시·군 경관계획의 의무 수립 요건을 조정해야 한다는 의견이 제시됨
 - 특히, 인구 10만을 기준으로 한 시·군 경관계획의 수립 요건 조정이 필요하다는 의견이 다수 제시됨
 - 경관계획을 수립하지 않은 지자체도 경관사업을 시행할 수 있도록 허용해야 한다는 방안에 대해서는 동의가 이루어졌으나, 현행 경관사업이 유사사업과 큰 차이가 없다는 점에서 동의하지 않은 응답자도 있었음

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
8. 경관계획의 지위와 성격은 적절하다.		2.99	0.81	0.33	기각
8-a. 개선방향	도시기본계획과의 긴밀한 연계	4.29	0.61	0.75	-
	경관지구 관리의 의무화	4.25	0.6	0.75	-
	유사 계획과의 관계 정립 (공공디자인진흥기본계획, 공원녹지기본계획, 공간환경전략계획 등)	4.46	0.71	0.8	-

- 경관계획의 지위와 성격에 대한 평가는 보통 이하의 점수를 기록했으며, 명확한 합의에 도달하지 못한
 - 경관계획이 도시기본계획 등 다른 법적 계획과 상충하는 경우, 유도적 성격이 강하여 구속력이 부족하다는 점이 문제로 지적됨. 실제로 경관계획이 참조계획에 머무르며, 부수적인 역할에 그친다는 비판도 있었음
- 개선방향으로는 경관계획과 유관 계획 간의 관계를 명확히 정립하고, 경관지구 관리를 의무화하는 등 지위와 성격을 강화할 필요가 있음. 또한, 경관계획이 도시기본계획과 같은 상위 계획과 연계되어 보다 우선적인 정책 추진 수단으로 자리 잡아야 한다는 의견이 제시됨

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
9. 경관계획의 유형(도 경관계획 / 시·군 경관계획 / 특정경관계획) 구분은 적절하다.		3.36	0.47	0.67	기각
9-a. 개선방향	유형별 계획 내용을 명확히 구분	4.17	0.62	0.75	-
	경관계획 유형의 개편 (현행: 지자체 위계(도/시·군), 내용적 위계(특정) 혼재 / 개선예시: 기본경관계획(도/시·군), 특정경관계획	4.21	0.76	0.75	-
	특정경관계획의 명확한 역할 정립 및 활성화	4.38	0.56	0.75	-

- 경관계획의 유형 구분에 대한 평가는 보통 수준으로 나타남
 - 긍정적으로 평가한 응답자들은 경관계획의 유형이 광역, 기초, 특정 구역 및 분야에 적절하게 구분되어 있으며, 경관관리 지침과 특정 구역을 관리하는 계획이 다를 수밖에 없으므로 현 체계가 적합하다고 보았음
- 현재 계획 유형이 지자체 위계에 따른 구분과 내용상 구분이 혼재되어 혼란스러우므로, 도 및 시·군(·구) 경관계획을 ‘기본경관계획’이라 하고 특정 장소 대상의 경관계획을 ‘특정경관계획’을 분리하는 방안이 제시됨
 - 이와 함께 특정경관계획의 역할을 명확히 설정하고, 경관을 우선적으로 고려해야하는 지역을 중심으로 경관관리를 활성화할 필요가 있다는 의견도 제시됨
- 또한, 유형별로 계획의 내용을 명확히 구분하고, 도-시·군-특정경관계획 간 차별성을 확보하여 실효성 있는 계획 수립과 운영을 유도해야 한다고 응답함

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
10. 경관계획의 의무 수립주체 대상은 적절하다.		2.68	0.54	0.67	기각
10-a. 개선방향	인구수 외에 대상지 면적, 경관 특성 등 다양한 측면을 고려하여 의무 수립 주체의 재설정	4.26	0.74	0.75	-

- **경관계획의 의무 수립 주체에 대한 평가는 다소 부적절하다는 의견이 많았으며, 합의에 이르지 못함**
 - 현재 경관계획 의무 수립 지자체는 특·광역시, 특별자치시·도, 인구 10만 명을 초과하는 시·군으로 규정되어 있음
- 개선방향으로는 인구 감소 이슈와 지역 특성을 반영해, **면적이나 경관 특성을 고려한 다층적 기준을 마련해야** 한다는 제안이 있었음
 - 예를 들어, 인구가 적더라도 넓은 면적을 차지하거나 중요한 경관 자원을 보유한 지역은 경관계획 수립이 필요할 수 있음. 또한, 경관계획이 법적 의무가 되면 예산과 행정 지원도 함께 제공되어야 한다는 점을 강조함
 - 그러나 일부 전문가는 인구 외의 기준을 마련하는 것이 현실적으로 가능한지에 대해 우려함

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
11. 경관계획의 수립 내용은 적절하다.	3.14	0.81	0.43	기각
11-a. 유형별 경관계획 수립 내용의 차별화 (권역·축·거점, 경관자원조사 수행주체 등)	4.13	0.85	0.75	-
개선방향 유사 계획 내용과 차별화 (예: 공공디자인 진흥기본계획 등)	4.25	0.78	0.75	-
경관지구 관련 내용 의무화	4.22	0.40	0.99	-

- **경관계획 수립 내용의 적절성에 대한 평가는 보통 수준이었으나, 합의에 이르지 못함**
 - 응답자들이 경험한 지자체 경관계획의 수준과 내용이 상이하여 합의가 어려웠을 것으로 예측함
 - 주관식 답변에서는 경관계획이 포괄적으로 다양한 범주를 다루는 점에서 긍정적으로 평가되었으나, **지역 특성을 반영한 특화된 계획이 필요**하다는 지적이 있었음. 특히, 경관 거버넌스, 경관 교육, 경관 캠페인 등과 관련된 내용의 보완이 필요하다는 의견이 있었음
 - 반면, 경관계획이 지나치게 광범위하여 실행력이 떨어지고, 모든 유형에 동일한 내용을 적용하는 것이 비효율적이라는 비판도 제기됨
- 개선방향으로는 **유형별 경관계획 내용의 차별화와 유사 계획과의 구분**이 필요하다는 의견이 있었음. 또한, **경관지구 운영 관련 내용을 의무화**하는 방안이 제안됨
 - (유형별 경관계획 수립 내용 차별화) 광역계획은 중·장기적이고 포괄적인 내용을 다루고, 시·군 경관계획은 구체적인 자원조사와 실질적인 운영 관리에 초점을 맞추는 방식으로 위계와 역할을 재정립할 필요가 있음

- (유사계획과의 차별화) 공공디자인 진흥기본계획과 경관계획의 정책 대상이 중첩되는 문제가 있으나, 일부 응답자들은 경관과 공공디자인은 관점이 다르다고 강조함. 대상의 구분보다는 바라보는 관점에서 차별성을 두는 것이 중요하다는 의견임. 다만, 이러한 의견을 반영하면서 유사 계획과의 차별성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 부분은 향후 검토가 필요함
- (경관계획 상 경관지구 운영 관련 사항 포함) 경관계획의 실행력을 높이기 위해 경관지구 운영 관련 내용을 포함해야 한다는 것에는 합의됨. 하지만 일부 응답자들은 경관지구 지정 권한이 타법에 있기 때문에 중점경관관리 구역에 초점을 맞춰 체계화하는 것이 더 현실적이라는 의견도 제시됨

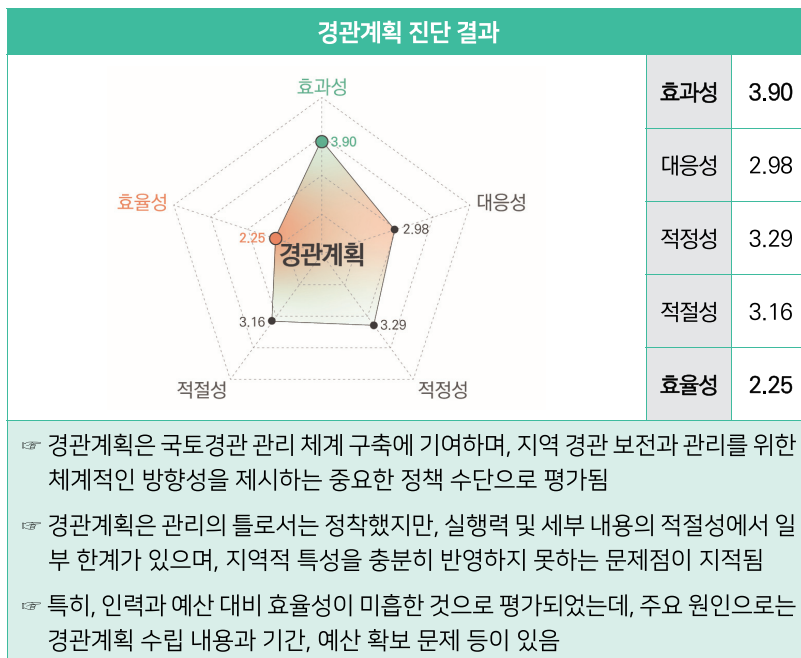
□ 효율성

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
12. 경관계획은 인력과 예산 대비 효율적으로 수립되고 운영된다.		2.25	0.43	0.88	-
12-a. 원인	광범위하고 방대한 경관계획 수립 내용	4.08	0.81	0.75	-
	절대적으로 부족한 경관계획 수립 기간	4.17	0.64	0.75	-
	경관계획 수립을 위한 예산 확보의 어려움	4.21	0.82	0.75	-
	경관자원 등 현황조사 형식적 시행	4.21	0.82	0.75	-
	5년 주기 재정비 의무화	3.88	0.60	0.94	-
12-b. 개선방향	실질적인 경관계획 수립 기간 설정	3.96	0.86	1	-
	경관계획 유형별(도/시·군/특정) 수립 내용 재정비	4.13	0.67	0.94	-
	경관계획 재정비 주기(5년) 조정	3.57	0.92	0.75	-
재정비 시 지자체 여건에 따라 유연한 계획 수립		4.29	0.79	0.75	-

- 경관계획의 인력과 예산 대비 효율성은 미흡한 것으로 평가됨
- 주요 원인으로는 경관계획 수립 내용과 기간, 예산 확보 문제 등이 있음
 - 경관계획의 수립 내용이 광범위하고 방대하나, 수립 기간이 짧다는 점이 효율성을 저하시키는 주요 원인으로 지적됨. 이로 인해 경관자원 등 현황조사가 형식적으로 이루어지는 경우가 많아 절차와 틀은 체계적이지만 실질적인 내용은 실효성이 떨어짐
 - 또한, 경관은 장기적인 관점에서 접근해야 함에도 불구하고, 다른 기본계획처럼 5년 단위로 재정비해야 하여 이전 계획과의 차별성을 확보하기 어렵고 예산 확보에도 한계가 있다는 점이 지적됨
- 개선방향으로는 현재 경관계획 수립 범위와 내용을 유지하되, 계획 수립 기간을 현실적으로 조정할 필요가 있음. 최초 수립 시에는 종합적인 접근 방식을 통해 지역 경관정책을 총망라하고, 재정비 시에는 지자체의 여건에 맞게 유연하게 정비할 수 있도록 주기를 조정하거나 내용의

무계를 달리해야한다는 의견이 제시됨

- 단, 수립 범위와 내용을 축소하고 수립 주기를 조정하는 것에 대한 우려도 있으므로 이에 대한 전제조건이 매우 중요하다는 의견도 있음
- 경관계획이 인력과 예산 대비 효율적으로 수립되고 운영되기 위해서는, 각 지역의 여건에 맞는 계획을 수립할 수 있어야 함
 - 그러나 현행 「경관계획수립지침」은 광역도, 광역시, 일반시 등 지자체의 위상 차이가 반영되지 않아 계획이 일률적으로 수립되고, 계획 간 관계가 모호하다는 지적이 있음. 따라서 계획 주체와 유형별로 계획 내용에 차별화하여 인력과 예산 손실 없이 실효성 있는 정책 수단으로 활용해야 함



출처: 연구진 작성

② 경관위원회 및 심의

□ 효과성

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
1. 경관심의회는 국토경관의 관리 체계를 구축하는 데 기여했다.		4.04	0.89	0.75	-
1-a. 개선방향	경관계획에서 경관심의회의 명확한 기준과 원칙 제시	4.17	0.85	0.75	-
	주관적 의견 제시를 지양하도록 경관심의회위원 대상 정기 교육 실시	4.33	0.85	0.8	-

- 경관심의회는 국토경관 관리 체계를 구축하는 데 중요한 역할을 함

- 경관심의가 실제 결과로 이어지며, 경관의 질을 높이는 데 기여했다는 의견이 많았고, 특히 재건축, 아파트, 대규모 건축물과 같은 개발사업에서 경관 및 디자인 수준을 향상시키는 데 기여했다고 평가받음. 경관심의는 국토와 관련된 심의 중에서 미학적 영역을 다루는 유일한 심의로, 그 의의가 크다고 평가됨
- 특히, 경관계획의 내용을 기반으로 심의가 이루어짐으로써 체계의 일관성을 유지하는 데 중요한 역할을 했으며, 이를 통해 경관 관리의 중요성을 인식시키는 계기가 되었다는 의견도 많았음. 심의를 통해 지자체의 일관된 경관 관리가 이루어지고 있으며, 특히 경관심의 결과물이 경관 형성에 기여하고 있다는 점이 강조됨
- 하지만 경관심의가 개별사안에 대해 진행되므로 관리 체계에는 간접적으로만 영향을 미친다는 의견도 있었음. 또한, 심의 내용이 주관적 의견과 규제적인 내용이 많다는 점에서 아쉽다는 의견도 있었음
- 개선방향으로는 경관계획에서 경관심의의 명확한 기준과 원칙을 제시하여, 해당 지역 경관심의의 방향성을 정할 필요가 있음. 또한, 심의위원의 주관적 의견 제시를 지양하기 위해 안전별 특성과 심의의견 제시의 범주 등에 대한 내용을 교육하고 안내해야 한다고 응답함

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
4. 경관심의는 아름답고 쾌적한 생활환경을 조성하는 데 기여했다.	3.71	0.84	0.75	-

- 경관심의가 아름답고 쾌적한 생활환경을 조성하는 데 기여했다고 대체로 긍정적으로 평가되었으나, 몇 가지 한계와 개선 사항도 지적됨
- 많은 응답자들은 경관심의가 일정 수준 이상의 경관 개선 효과를 가져왔다고 하였으며, 심의 의견을 반영하여 사업 결과물이 개선되었다 평가함
- 그러나 일부 응답자들은 경관심의가 획일적인 경관을 형성하는 데 영향을 주었으며, 심의의 객관성과 일관성이 부족하다는 문제도 지적함. 또한 심의 이행 여부에 대한 피드백이 불명확하고, 심의가 제대로 이행되지 않는 사례가 다수 있으며, 지역별로 경관심의의 편차가 크고 위원회의 경험 차이로 인해 현실과 이상 간 괴리가 발생한다는 의견도 있었음

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
5. 「경관 심의 운영 지침」은 지자체가 경관심의제도를 운영하는 데 실질적으로 도움이 되었다.	3.67	0.9	0.75	-
5-a. 경관심의 운영을 위한 실무 업무 매뉴얼 마련	4.42	0.64	0.78	-
개선방향 경관심의위원 대상 교육 활성화 (경관심의대상, 목적, 기준 등)	4.46	0.64	0.8	-

- 「경관 심의 운영 지침」이 지자체가 경관심의 제도를 운영하는 데 실질적으로 도움이 되었다는 의견은 긍정적으로 평가되었으나, 일부 개선이 필요하다는 의견도 제시됨
 - 동의하는 응답자들은 과도한 심의를 방지하고, 운영에 도움을 주었으며, 지침이 경관심의 운영의 안정화에 기여했다고 생각함. 특히, 지침을 참조하여 세부 운영 규정을 마련하고, 담당자가 바뀌어도 지속적이고 체계적인 업무 처리가 가능하다는 점에서 유용했다고 평가함
 - 하지만 일부 응답자들은 운영 지침이 개략적인 내용과 기준만을 제시할 뿐 사안별로는 실질적 도움에 미흡한 수준이라고 보고 있음. 또한, 지침이 의무사항이 아니기 때문에 위원의 개인적 경험과 판단이 더 영향을 준다는 비판도 제기되었음. 특히, 경관 체크리스트의 내용이 명확하지 않거나 심의 기준과의 연계성이 부족하다는 문제도 지적됨
 - 따라서 지침 이외에 경관심의 운영에 도움이 되는 실무 업무 매뉴얼을 마련이 필요하고, 경관심의 대상과 목적, 기준 등에 대해 심의위원 대상의 교육을 실시해야 한다는 필요성이 제기됨

□ 대응성

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
2. 경관심의는 경관에 대한 지역 주민의 인식에 영향을 주었다.	3.46	0.58	0.67	기각
2-a. 경관심의에 일반 시민 및 지역 주민 참여방식(제도) 도입	3.17	1.28	0.33	기각
개선방향 경관심의 관련 정보 공개 확대	4.00	0.58	1	채택

- 경관심의가 지역주민 인식에 영향을 주었다는 데 보통 이상으로 평가되었으나, 합의에 이르지 못함
 - 경관심의의 통해 경관 개선이 이루어지면서 주민들의 경관에 대한 관심이 증가하였으며, 특히, 경관심의의 받은 공동주택 단지나 지역에서 주민들의 만족도가 높은 사례가 있어 주민들의 인식 변화에 기여하고 있다는 긍정적인 평가도 있음
 - 반면에, 일반 시민들은 경관심의에 대해 잘 알지 못하거나 관심이 없는 경우가 많다는 지적도 있음. 특히, 주민들이 경관심의에 참여할 수 있는 제도적 장치가 부족하다는 의견도 있음
 - 이에 경관심의에 주민 참여 제도를 도입하거나, 정보 공개를 확대하는 등 주민 의견 수렴 체계를 마련해야 한다는 개선방향이 제시되었으나, 주민 참여 심의에 관해서는 합의에 이르지 못함. 이는 아이디어는 이상적이거나 일반 주민과 이해관계자를 명확히 구분하기 어렵고 객관성 확보 측면이

우려된다는 의견이 다수로, 응답자 간 점수 차이가 크게 나타남

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
3. 경관심의는 개발행위 주체의 경관 인식 향상에 영향을 주었다.		4.31	0.54	0.75	-
3-a. 개선방향	경관심의 이후 실제 이행사항 등에 대한 모니터링 단계 도입(심의결과 반영 여부 확인 등)	4.25	0.92	0.78	-
	개발행위 주체 대상으로 경관심의 본래 목적에 대한 이해 제고 및 경관인식 향상 방안 마련	4.25	0.72	0.75	-
	체계적이고 일관성 있는 경관심의 운영	4.54	0.5	0.8	-

- 경관심의는 개발행위 주체의 경관 인식 향상에 긍정적인 영향을 줌
 - 개발행위 주체가 경관에 대해 일정 수준 이상을 고려하게 되었다고 응답함. 특히 사업자로 하여금 개발계획 수립 과정에서 과도한 계획을 자제하고, 스카이라인, 통경, 공개공지, 입면 디자인 등 공공성을 인식하게 되면서 경관의 중요성도 함께 인식하게 됨. 경관심의 도서 작성 과정에서 경관을 고려하게 하는 효과가 있다는 의견도 있음
 - 일부에서는 실질적인 경관 개선보다는 심의를 통과하는 데 중점을 두고 있다는 비판도 제기됨. 따라서 개발행위 주체가 경관심의의 본래 목적에 부합할 수 있는 경관 인식을 갖추도록 유도하는 것이 필요함

□ 적정성

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
6. 정책 수단으로서 경관심의는 ‘지역 고유 특성이 담긴 경관’을 형성·보전·관리하는데 적정하다.		3.47	0.49	0.67	기각
6-a. 개선방향	경관계획-경관심의를 일관되고 체계적으로 연계	4.17	0.8	0.75	-
	해당 전문 인력의 지속적 참여 및 연계 (예: 경관계획 및 경관자원조사 등에 참여한 전문가의 경관위원회 참여 등)	4.07	0.59	1	-

- 정책 수단으로서 경관심의는 ‘지역 고유 특성이 담긴 경관’을 형성·보전·관리하는 데 보통 수준으로 적정하나, 합의에 이르지 못함
 - 긍정적인 측면에서 응답자들은 경관심의가 경관성을 검토할 수 있는 유일한 수단임을 강조하며, 하천과 산 등 지역 고유의 경관 특성을 살릴 수 있다고 평가함
 - 반면, 경관심으로 인해 전반적인 경관 수준은 향상되었지만, 지역 고유의 특성을 형성하고 보전하는 데는 미흡하다는 평가도 있음. 즉, 기본설계가 완료된 상태에서 경관심의가 진행되어 심의 의견이 반영되기에 매우 제한적이며, 이러한 경우 심의위원이 지역 고유 특성에 대한 의견을 제시하면 개발주체 입장에서는 과도한 요구로 이해될 수 있다고 응답함

- 따라서 심의 목적과 기준이 경관계획에 명시되어야 해당 지역의 지역성을 고려한 일관성있는 정책 추진이 가능하다는 의견임. 이와 함께 경관계획 수립 또는 경관자원조사 수행 전문가의 경관 심의 참여 방안도 제시됨

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
7. 정책추진 수단으로서 경관심의회는 ‘국민이 체감하는 경관’을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.		3.39	0.63	0.67	기각
7-a. 원인	경관심의회에 대한 일반 국민 참여 기회 부족	3.25	1.3	0.43	기각
7-b. 개선방향	국민적 공감대를 형성할 수 있는 경관심의 대상 설정 (사회적 합의가 필요한 보전 대상 등, 예: 김포창릉)	4.08	0.86	0.75	-
	경관심의의 목적과 내용에 대한 심의위원의 이해도 제고	4.08	0.91	0.75	-
	경관계획 수립 시 국민이 체감할 수 있는 경관참여 프로그램 발굴	4.43	0.71	0.8	-

- 정책 수단으로서 경관심의회가 ‘국민이 체감하는 경관’을 형성·보전·관리하는 데 **보통 수준**으로 적정하나, **합의에 이르지 못함**
 - 동의하는 의견으로는, 재개발·재건축 등 특정 주민들에게 경관심의가 영향을 미치며, 적절한 기준을 통해 경관 형성과 유지관리가 이루어져 주민들이 경관을 체감할 수 있다고 봄
 - 비동의의 의견으로는, 일반 국민들은 경관심의 제도에 대해 잘 모르며, 참여하거나 인지할 수 있는 방안이 부재하다는 점을 지적함. 심의는 경관 측면에서 최저 수준을 지키는데 효과가 있지만, 국민이 체감하는 경관을 형성하는 데에는 한계가 있다는 의견임
 - 기타 의견으로는, 경관심의가 대상에 대한 호불호보다는 보존할 경관자원에 대한 판단이 필요하며, 보존대상이 명확할 때 국민의 체감 효과가 높아질 수 있다는 의견임. 이에 국민적 공감대를 형성할 수 있는 경관심의 대상을 설정해야 하며, 이런 맥락에서 경관계획 수립 과정에서 국민이 체감할 수 있는 경관참여 프로그램을 발굴, 간접적이거나 경관심의회에 대한 인지도를 높일 필요가 있다고 제안함

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
8. 정책추진 수단으로서 경관심의회는 ‘체계적 경관관리’를 하는 데 적정하다.		4.13	0.44	1	-
8-a. 원인	경관심의 시 심의 기준 준수 여부만 중시	3.71	0.84	0.75	-
	경관심의와 경관계획, 경관사업 등의 연계성 및 일관성 부족	3.88	0.93	0.88	-
8-b. 개선방향	경관심의의 목적과 내용에 대한 심의위원의 이해도 제고	4.33	0.9	0.8	-
	경관심의 대상에서 제외된 관리 사각지대 해소 방안 마련	4.00	0.87	0.75	-

- 정책 수단으로서 경관심의회는 ‘**체계적 경관관리**’를 하는 데 적정함

- 경관심의는 법적 강제력이 부족한 경관계획을 실행할 수 있는 유일한 수단이며, 현재 상황에서는 가장 구체적인 수단임. 또한, 경관심의는 국토경관 관리에 유용하며, 미래 경관을 위한 정책적 관점에서도 중요한 수단임
- 그러나 몇몇 응답자들은 경관심의가 법적 필요 사항만 충족하면 되는 방향으로 추진되는 있고, 경관계획과 연계되지 않으며, 사업 단위로 진행되어 통합적이고 체계적인 경관관리에 한계가 있음을 지적하기도 함. 이에 지자체 실·국장급 인사의 위원회 참여를 통해 일관된 정책 방향을 유도해야 한다는 의견도 있음
- 국가 차원에서는 심의 대상에서 제외된 사각지대 해소 방안을 마련하고, 이에 따라 지자체 경관조례를 개정, 운용할 수 있도록 유도할 필요가 있음

□ 적절성

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
9. 경관심의 대상으로 개발사업, 건축물, 사회기반시설이 적절하다.		3.87	0.85	1	-
9-a. 개선방향	공공디자인 심의 등 유관 심의와 경관심의 대상 구분 명확화	4.13	0.73	0.75	-
	개발사업 유형에 대한 정기적 검토 및 업데이트 (신규 사업유형 추가 및 경관영향 정도가 낮은 유형 제외 등)	4.25	0.52	0.75	-
	사회문제 해결이나 공동체 관련 사업은 자문 대상으로 전환	3.92	0.7	1	-
	지구의 성격을 변화시키는 개발행위에 대해 경관심의 대상 추가	4.25	0.78	0.75	-
	자연경관, 역사문화경관 등 다양한 경관요소나 유형에 대해 심의 대상 추가	4.13	0.9	0.75	-

- 경관심의 대상으로 개발사업, 건축물, 사회기반시설이 대체적으로 적절하다고 응답함
 - 경관의 변화를 일으키는 주요 요소가 개발사업, 건축물, 사회기반시설이므로 심의 대상이 적절하다고 평가되었으나, 이외 다양한 대상들도 추가적으로 검토해야 한다는 일부 의견도 있음
 - 반면, 개발사업의 경우 지구의 성격을 전환시키는 새로운 유형이 등장할 수 있고, 더 이상 경관에 영향을 미치지 않는 유형도 있을 수 있기 때문이며, 정기적으로 경관심의 대상을 모니터링하여 업데이트할 필요가 있다는 의견도 있음
 - 또한, 최근 사회기반시설에 대한 경관심의가 공공디자인 심의와 중복되는 경우가 있어 유관 심의와 심의 대상을 명확히 구분해야 한다는 응답이 있음. 일부는 심의의 대상 구분보다 심의의 관점을 명확히 해야 한다고 주장

하기도 함

- 기타 의견으로는, 사회문제 해결이나 공동체 관련 프로젝트는 심의보다는 자문 형식으로 진행하는 것이 바람직하고, 자연경관, 역사문화경관 등 다양한 경관 요소에 대한 경관심의도 검토할 필요가 있다고 함

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
10. 개발사업의 대상지역 규모(면적)를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다.		3.37	0.57	0.67	기각
10-a. 문제점	일관된 기준 적용으로 지자체 여건 및 사업의 특수성에 대한 고려 어려움	4.13	0.83	0.75	-
	정량적 규모(면적) 기준에 따라 관리 사각지대 발생 (농산어촌 기준 규모 이하의 개발사업, 질적으로 중요한 경관자원 등)	4.33	0.85	0.8	-
10-b. 개선방향	경관 변화 정도 등을 고려하여 지자체별 심의 대상 선정	4.04	0.89	0.75	-
	유형별 심의대상 기준 세분화 및 특성화 (농산어촌 개발사업, 특수시설 개발사업 등 고려)	4.25	0.72	0.75	-
	개발사업에 따른 경관 변화 주요 요인 도출 및 심의대상 선정 기준 적용(경관변화정도, 토지이용특성고려)	4.22	0.88	0.75	-

- 개발사업의 대상지역 규모(면적)를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절성이 보통 수준으로 나타났으나, 합의에 이르지 못함
 - 행정의 용이성과 현실적인 규모 기준을 고려할 때 보편적으로 면적을 기준으로 삼는 것이 합리적임. 현행 기준과 같이 일정 규모 이상의 개발사업은 지역의 경관 변화에 크게 영향을 미치므로 면적 기준이 필요함
 - 반면, 일률적 기준이 지자체의 특성이나 개발사업의 실질적인 경관 변화를 반영하지 못할 수 있으며, 농산어촌이나 특수시설의 경우에는 적합하지 않다는 의견임. 또한, 질적 측면에서 경관관리 필요 대상을 소외시킬 수도 있어 면적보다는 경관, 토지이용 특성 등을 기반으로 심의 대상을 설정하는 것이 바람직하다고 제안함
 - 따라서 개발사업 심의 대상 중 일부를 지자체 조례에 위임하여 해당 지역의 경관 변화 정도를 고려하여 심의할 수 있도록 하고, 농산어촌 개발사업 등 개발사업의 성격이 특수한 경우 그 사업 특성을 고려하여 심의대상과 기준을 세분화할 필요가 있음. 이를 위해서는 개발사업에 따라 영향을 받는 주요 경관요소(스카이라인, 토지이용 등)나 특성을 도출하고 심의대상 선정 시 기준으로 활용할 필요가 있음

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
11. 지자체가 건축물의 규모(층수, 연면적)를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다.		3.48	0.49	0.69	기각

11-a. 문제점	정량적 규모 기준 적용으로 관리의 사각지대 발생 (나홀로 리모델링 건축물 등)	4.04	0.73	0.94	-
11-b. 개선방향	건축물 주변과의 관계, 경관 변화 정도 고려 (예: 주변 건축물 규모 대비 일정 수준 이상의 변화 발생 시 등)	4.26	0.74	0.75	-
	물리적·정량적 기준(규모 등) 외 정성적 기준 고려 (위치, 역사문화적 가치, 심미적 가치, 토지이용 및 경관 특성, 주변 개발여건 등)	4.13	0.88	0.75	-

- 지자체가 건축물의 규모(층수, 연면적)를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절성이 보통 수준이나, 합의에 이르지 못함
 - 건축물의 규모는 지역경관 형성에 중요한 요소이고, 행정의 용이성을 고려할 때 가장 보편적인 기준임. 하지만, 현재 기준에 대해 변화가 필요하며, 경관심의가 주변 환경을 고려하여 진행되어야 한다는 의견도 있음. 즉, 정량적 규모 기준으로 인해 나홀로 건축물, 리모델링 공동주택 등 관리 사각지대가 발생하고 있음을 지적함
 - 따라서 건축물 경관심의 시 단순히 건축물 규모를 기준으로 보는 것이 아니라, 주변 건축물 규모 대비 경관의 변화 정도를 고려할 필요가 있고, 물리적이고 정량적인 기준 이외에도 역사문화적 가치, 토지이용적 특성, 주변 개발여건 등 정성적 기준을 고려해야 한다고 제안함

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
12. 사회기반시설의 총 사업비 규모를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다.		3.46	0.5	0.67	기각
12-a. 문제점	사업비 및 사업 규모가 경관적 중요성으로 치환되는 논리적 한계	3.83	0.8	0.75	-
12-b. 개선방향	하천, 철도, 도로 외 사회기반시설 대상 범주 검토	4.17	0.55	0.94	-
	사업비 규모 기준 이외 정성적 기준 고려 (예: 위치, 장소 특성, 시각적 영향 정도 등)	4.13	1.01	0.75	-
	대규모 사회기반시설에 대한 복합적 경관심의 기준 마련 (예: 사업비 기준 + 경관 보호 및 관리 목적 부합 기준 등)	4.17	0.94	0.75	-

- 사회기반시설의 총 사업비 규모를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절성이 보통 수준이나, 합의에 이르지 못함
 - 사업비 규모를 기준으로 사회기반시설의 심의 대상을 정하는 것은 경관 관리의 행정적 용이성을 고려한 기준으로 볼 수 있으나, 사업비가 반드시 경관적 중요성으로 치환되지 않는다는 논리적 한계가 있음. 즉, 사업비 규모 기준은 지자체의 특성과 사회기반시설의 경관적 영향을 충분히 고려할 수 없으므로 사업비 외에도 시각적 경관적 영향이 큰 요소(위치, 장소적 특성, 시각적 영향 정도 등)에 대한 검토가 필요하다는 의견임
 - 특히 대규모 사회기반시설에는 사업비 외에 경관 보호 및 관리 목적에 부

합하는 복합적 기준을 설정하는 것을 제안함

- 이외에는 사회기반시설의 범주를 하천, 철도, 도로 외에 다양한 측면을 종합적으로 고려해야한다는 의견도 있음

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
13. 「경관 심의 운영 지침」을 근거로 심의하는 방식은 적절하다.	3.71	1.06	0.75	-
14. 정성적 기준으로 구성된 현행 경관심의 체크리스트는 적절하다.	3.20	0.41	1	-
14-a. 문제점				
심의위원의 주관적 판단 개입	4.08	0.49	1	-
심의대상 특성이나 지역 여건 반영의 어려움	3.88	0.78	1	-
14-b. 개선방향				
핵심적인 사항만 담은 체크리스트로 축소 운영	3.54	1	0.75	-
정량적 수치로 판단 가능한 항목 발굴 및 정량 기준 마련	3.64	0.56	0.75	-
심의대상 특성이나 지역 여건 반영 가능하도록 필수와 선택 항목 구분	3.91	0.95	0.81	-

- 「경관 심의 운영 지침」을 근거로 심의하는 방식은 적절함
 - 지침이 명확한 기준을 제공함으로써 주관적인 심의 의견을 방지하고, 심의 운영의 일관성을 확보할 수 있다는 측면에서 동의함. 또한, 지침을 통해 지자체 담당자들 간의 인식과 역량 차이를 줄이고, 최소한의 근거가 되어 경관심의의 공정성을 유지할 수 있다는 점을 강조함
 - 한편으로는, 심의의 근거는 지침이 아닌 경관계획을 기준으로 삼아야 한다는 주장이 제기됨. 이는 운영 지침의 내용이 모호하거나 부족할 수 있으며, 특히 지침과 실제 심의 내용이 일치하지 않는 경우 심의의 타당성을 저해할 수 있다는 비판도 있음
 - 또한, 심의위원들이 「경관 심의 운영 지침」의 역할과 한계를 인식하고, 경관에 대한 이해를 높일 필요가 있다고 제안함. 이에 상황에 맞는 유연한 해석과 적용이 중요하고, 심의 운영은 지침을 따르되, 심의의 내용적 측면은 해당 지역의 경관계획에 근거해야 한다는 의견이 있음
- 정성적 기준으로 구성된 현행 경관심의 체크리스트에 대한 적절성은 보통 수준임
 - 동의하는 입장에서는 경관심의 체크리스트를 참고하는 것이 적절하며, 운영 주체와 사업자의 입장에 따라 다양한 해석을 방지할 수 있다는 점을 강조함. 체크리스트가 일관된 기준을 제공함으로써 경관심의의 객관성을 유지하는 데 도움이 된다고 봄
 - 비동의하는 입장에서는 초기에는 체크리스트가 유용했으나, 현재는 사문화되었고 실효성이 떨어진다고 지적함. 특히, 체크리스트가 지역별 특수성을 반영하지 못하고 지나치게 일반적이기 때문에 주관적 판단이 과도하

게 개입된다는 문제점이 제기됨. 또한, 이해관계자 간의 주관적인 해석이 필요해지는 상황에서는 체크리스트의 활용도가 낮아진다고 평가함

- 개선방향으로는 체크리스트를 현실에 맞게 수정하고, 핵심적인 사항을 요약하여 실질적인 도움이 될 수 있도록 보완하는 것이 필요함. 특히 지역 특성과 시대적 요구를 반영하여 구체적인 기준을 마련해야 한다는 의견임. 또한, 정량적으로 판단할 수 있는 항목들에 대해 구체적인 기준을 마련하여 심의의 객관성을 높이는 것이 중요함을 강조함
- 이외에도, 심의 대상의 특성이나 지역 여건을 반영할 수 있도록 필수 항목과 권장 항목으로 구분하는 방안도 제안되었으나 이 경우 필수 사항만 준수하고 권장 항목은 무시되어 경관위원회의 역할을 축소시킬 수 있다는 우려도 제기됨

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
15. 개발사업에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절하다.		3.27	0.43	0.78	-
15-a. 문제점	사업 초기 경관심의 이후 타 심의 과정에서 경관심의 결과 반영 미흡	4.08	0.76	0.75	-
	사업 초기 경관심의 시 심의 내용의 목적과 내용 모호	3.75	0.88	0.75	-
	도시계획위원회 직전 경관심의 시 의견 반영 한계	3.95	0.88	0.81	-
15-b. 개선방향	경관심의 이후 주요 단계별 심의 결과 반영 여부 확인 절차 마련	4.13	0.73	0.75	-
	사업 특성별 경관심의 횟수 검토 및 조정	3.79	0.50	0.94	-
	사업 유형 및 특성별 심의 시기와 절차 재검토 및 조정	3.86	0.83	1	-

- 개발사업의 경관심의 시기 및 절차의 적절성은 보통 정도로 평가됨
 - 동의와 비동의 의견의 비중이 유사하여 경관심의를 사업 초기에 해야 한다는 의견과 구체적 안이 나왔을 때 해야 한다는 의견으로 나누어 분석함
 - 사업 초기에 경관심의를 해야 한다는 입장은, 현재 경관심의를 도시계획위원회 심의 직전에 진행되면서 이미 자문 및 관련 기관 의견을 수렴한 개발계획에 대해 경관위원회의 의견을 반영하기 어려운 점을 지적함. 이에 따라 경관심의를 사업 초기로 이동하고, 사전 리뷰와 같은 확인 절차를 추가해야 한다는 의견이 있음. 또한, 주요 단계별로 경관성 검토가 필요하다는 의견도 제시됨. 일부 응답자는 개발사업의 긴 추진 기간을 고려하여 최소 2회의 경관심의를 필요하며, 개발사업의 다양성에 맞는 심의 시기 조정 및 절차 재검토가 필요하다고 제안함
 - 반면, 구체적 안이 나왔을 때 심의해야 한다는 의견은, 지구 지정 전의 개략적 계획을 심의하는 것은 사업자에게 부담을 주고, 위원들의 집중도와 중요도가 떨어질 수 있다는 주장임. 따라서 구체적인 사업계획이 수립된

후, 개발계획 승인 단계에서 경관심의가 이루어져야 한다는 입장임. 특히, 경관심의 이후 여러 위원회를 거치면서 내용이 변경되거나, 경관심의 의견과 상반되는 사항이 제시되는 경우가 많기 때문에 구체적인 계획안이 나올 때 공동 심의로 진행하는 것이 더 효율적이라는 지적도 있음

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
16. 건축물에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절하다.		3.54	0.76	0.75	-
16-a. 개선방향	건축계획에 대한 경관심의 시기 조정 및 절차 간소화 (건축허가 유형에 따라 기본계획 단계로 조정 등)	3.71	1.06	0.75	-
	건축물 규모에 따라 공동심의 추진 및 관련 기준 마련 (대단위 공동주택사업의 경우 경관-건축 공동심의 추진 등)	3.96	1.14	0.75	-
	건축 인허가 시 '경관관련부서' 협의 부서 설정 의무화	4.29	0.73	0.75	-

- 건축물에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절한 편으로 평가됨
 - 일부 적절하지 않다는 응답자들은, 설계가 거의 완료된 시점에서 심의가 진행된다는 점과 경관심의 후 건축심의에서 설계안이 변경되어 실질적인 경관 개선 효과가 떨어진다는 점을 지적함
 - 이에 대한 개선방향으로는 크게 세 가지가 제시되었는데, 첫째, 일부 건축물 유형에 대해 경관심의 시기를 조정하고 절차를 간소화하는 방안, 둘째, 건축물의 규모에 따라 공동심의를 추진하고 관련 기준을 마련하는 방안, 셋째, 건축 인허가 시 경관 관련 부서를 협의부서로 설정하는 것을 의무화하는 방안임. 이 세 가지 개선방향은 모두 일정한 합의에 도달했으나, 첫 번째와 두 번째 방안은 표준편차가 높아 신중한 접근이 필요함
 - 다만, 심의 결과가 후속 단계까지 이어질 수 있도록 경관 부서를 인허가 협의 부서로 설정하는 것에는 높은 동의를 얻어 효과적인 방안으로 판단됨

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
17. 사회기반시설에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절하다.		3.65	0.81	0.75	-
17-a. 개선방향	심의 단계 관련 용어 정의 명확화(예: '기본설계' 등)	4.04	0.61	1	-
	계획 변경과 관련한 경관심의 절차와 기준 마련	4.17	0.75	0.75	-
	공공디자인 위원회와 심의대상 및 내용 구분 명확화	4.08	1.04	0.75	-

- 사회기반시설에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절한 편으로 평가됨
 - 동의 의견에서는 현행 심의 시기와 절차가 가장 합리적이고 보편적이라는 점을 언급하였으며, 한편으로 현재의 시기가 적절하지만 공공디자인 심의와의 중복성을 고려해 통합할 필요가 있다는 지적도 있음
 - 비동의 의견으로는 실제 운영 과정에서 심의 시기가 적절하지 않은 경우가 많으며, 심의 후 계획을 변경하여 추진할 때 제재 방안이 없어 형식적으

로 심의가 이루어진다는 지적이 있음. 또한, 사회기반시설 경관심의 중 다수가 해당 개발청에서 진행되는데, 이로 인해 심도 있는 경관성 검토가 부족하다는 지적도 제기됨. 사회기반시설 심의는 기본설계 이전에 완료되어야 하나, "기본설계"라는 용어의 해석이 지자체마다 상이하여 이를 명확히 할 필요가 있다는 의견도 있음

- 개선방향으로는, 심의 단계와 관련된 용어를 명확히 정의하여 혼란을 방지하고, 공공디자인위원회와 경관심의 대상 및 내용을 명확하게 구분해야 함. 또한, 계획 변경이 가능한 단계에서 심의가 이루어질 수 있도록 절차와 기준을 개선할 필요가 있음

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
18. 도시·건축·경관·조경·토목·교통·환경·문화·농림·디자인·옥외광고 등의 분야 전문가로 경관위원회를 구성 및 운영하는 방식은 적절하다.	3.48	0.83	0.75	-

- 도시, 건축, 경관, 조경, 토목, 교통, 환경, 문화, 농림, 디자인, 옥외광고 등의 각 분야 전문가로 **경관위원회를 구성 및 운영하는 방식의 적절성은 보통 수준임**

- 동의하는 입장에서는 각 분야 전문가의 참여가 바람직하다고 보며, 이를 통해 심의의 공정성을 확보하고 다양한 의견을 반영할 수 있다고 평가함. 반면, 비동의 입장에서는 너무 많은 분야가 포함되어 심의 시 혼선이 발생하고, 경관에 대한 비전문가의 참여가 우려된다고 지적함
- 따라서 심의 대상의 성격과 특성에 따라 위원회를 선택적으로 구성해야 하며, 주요 분야와 관련 분야를 구분하는 방안을 적용하는 것이 필요함. 특히, 토목, 교통, 문화, 농림, 옥외광고 분야는 상대적으로 참여할 안전이 적으므로 경관 분야에 가중치를 두어 참여 비중을 높이는 것을 제안함
- 또한, 경관심의의 기준 원칙인 경관계획에 대해 위원들이 충분히 숙지하는 것이 중요하고, 일부에서는 지방재정이나 행정 관련 전문가 또는 지자체 관련 부서의 장이나 실·국장의 참여 필요성도 언급

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고	
19. 도시, 건축, 공공디자인 분야와 공동 또는 통합 심의위원회를 운영하는 것은 적절하다.	2.96	0.79	0.83	-	
19-a. 문제점	비전문가의 참여 및 전문성 부족	3.92	0.57	1	-
	위원회별 고유 역할 수행 및 실제 공동 권한 부여 어려움	3.96	0.84	0.94	-
	분야 간 통합심의의 법적 효력 상이 및 실질적 운영 한계	3.88	0.93	0.88	-
	상대적으로 법적 구속력이 약한 경관위원회의 형식적 운영	4.04	0.68	0.94	-

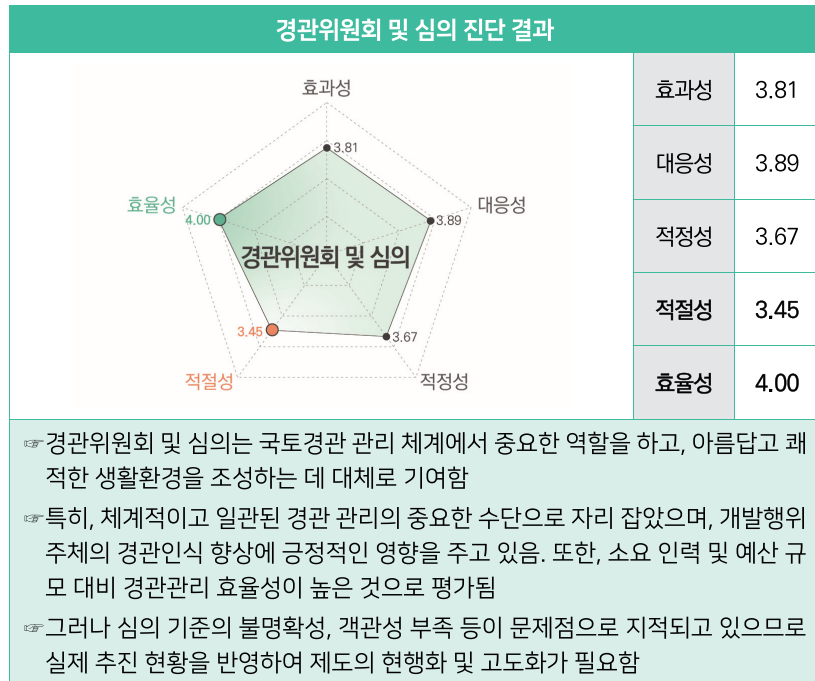
설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
19-b. 개선방향 공동 또는 통합 심의 시 경관위원의 비율 확대 및 위원별 역할 명확화	4.17	0.87	0.75	-
개별 심의 지향 및 관련 분야 간 연계 강화 (동등한 지위 및 역할, 발언권 부여 등)	4.04	0.93	0.75	-
공동 또는 통합 심의를 위한 표준 운영 매뉴얼 개발	4.46	0.91	0.75	-

- 도시, 건축, 공공디자인 분야와 공동 또는 통합심의위원회를 운영하는 것은 다소 부적절한 것으로 평가됨
 - 최근 유관 분야 위원회와 공동 또는 통합심의를 운영하는 사례가 확대되고 있는데, 이에 대해 응답자들은 다소 부정적으로 평가함
 - 그 이유로, 경관에 대한 비전문가의 참여로 인해 심의의 전문성이 떨어지고, 각 위원회가 고유 역할을 수행하기 어렵다는 점, 법적 구속력이 상대적으로 약한 경관위원회가 형식적으로 운영된다는 점, 그라고 공동심의 운영 근거가 「경관법」에만 있는 점 등이 지적됨
 - 따라서 기본적으로는 개별 심의를 지향하되 공동 또는 통합심의를 추진시 동등한 지위와 역할이 부여할 수 있도록 해야 함. 이를 위해 경관위원회의 비율을 확대하고, 위원회별 역할을 명확히 하는 등 공동 및 통합심의 운영을 위한 표준 업무매뉴얼이 개발될 필요가 있음

□ 효율성

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
20. 경관심의회 소요되는 행정인력 및 예산을 고려하면 경관관리 효과는 높은 편이다.	4.00	0.58	1	-
20-a. 과도한 경관심의 업무로 인한 다른 업무 추진의 어려움 문제점 (경관사업이나 경관협정 추진 한계 등)	3.96	0.54	1	-

- 경관심의회 소요 행정인력 및 예산을 고려할 때, 효율성은 높은 편임
 - 현재 한정된 인력 현황을 고려할 때, 경관심의회가 최대의 성과를 도출하고 있으며, 심의 수당과 준비 기간에 비해 효율성도 높다고 진단됨. 경관심의회 경관관리 효과 자체를 부정적으로 보는 응답자도 인력 및 예산을 고려했을 때는 효율성이 나쁘지 않다는 의견을 제시함
 - 다만, 행정적으로는 인력 및 예산 대비 과도한 업무를 수행하는 경우가 많다는 것이 문제점으로 지적됨. 특히, 수도권 이외 지자체는 경관 관련 인력과 예산이 매우 부족하여 효율적이지 못하다는 의견도 있음. 또한, 건축물의 경관 심의는 효과가 있지만, 상대적으로 개발사업과 사회기반시설에 대한 경관심의회는 효과가 명확하지 않다는 의견도 있음



출처: 연구진 작성

③ 경관사업

□ 효과성

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
1. 경관사업은 지역의 경관을 향상시키는 데 기여했다.	4.09	0.65	0.88	-

- 경관사업은 지역의 경관을 향상시키는 데 기여했으며, 특히 지역 경관에 관심이 높은 지자체에서 상당한 효과가 있는 것으로 진단됨
 - 다만, 응답자들의 주관식 답변에서는 물리적 개선사업을 우선적으로 추진하여 오히려 사업 이후 경관이 저해되는 경우도 있음을 지적하였고, 자치단체장 및 담당자, 수행업체, 심의위원 등의 인식과 역량에 따라 경관사업의 추진 과정과 결과에 격차가 있음을 언급함
 - 이외에 현재 「경관법」에 의해 추진되는 경관사업은 경관계획이 수립된 지역 내에서만 시행될 수 있어 사실상 타법에 의한 유사 사업보다 경관적 효과가 제한적이라는 지적도 있음
 - 이에 「경관법」상 경관사업이 유사 사업과의 차별성을 어떻게 확보해야 하는지에 대한 검토와 유사 사업을 어떻게 「경관법」에서 통합할 수 있을지에 대한 검토가 모두 필요한 시점임

□ 대응성

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
2. 경관사업은 국민의 경관개선 체감도를 높이고, 경관 관련 주체들의 관심을 향상시키는 데 기여했다.	4.00	0.72	0.75	-

- 경관사업은 국민의 경관개선 체감도를 높이고, 경관 관련 주체들의 관심을 향상시킨 것으로 평가됨
 - 현재 추진되고 있는 경관사업들은 주로 경관개선의 효과가 눈에 보이는 방식으로 이루어지고 있어, 이러한 가시적 성과가 주민들의 관심을 높이는 데 긍정적인 역할을 하고 있음. 따라서 지역 주민뿐만 아니라 정부 기관과 전문가들의 참여를 유도하는 데에도 효과적인 것으로 평가됨
 - 그러나 많은 경관사업이 관과 전문가 주도로 이루어지며, 성과에 비해 사업의 양이 부족하다는 지적이 있음. 그동안 경관사업은 주로 시행 자체에 중점을 두었으나, 앞으로는 사업 이후의 관리와 운영 측면에 대한 점검이 필요하다는 의견도 제기됨

□ 적정성

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
3. 정책 추진수단으로서 경관사업은 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.		3.83	0.9	0.94	-
4. 정책 추진수단으로서 경관사업은 '국민이 체감하는 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.		3.88	0.78	0.75	-
5. 정책 추진수단으로서 경관사업은 '체계적 경관관리'를 하는 데 적정하다.		3.46	1	0.75	-
3/4/5-a. 개선방향	사업 추진 이전 지역 고유 특성에 대한 사회적 합의 도출	4.17	0.62	0.75	-
	사업 추진 이후 운영관리 주체 명확화	4.46	0.58	0.78	-
	사업 추진 이후 장기적 관점에서의 운영관리 체계 마련(경관변화 모니터링, 만족도 조사 등)	4.33	0.69	0.75	-
	유지관리 예산 확보	4.54	0.5	0.8	-

- 경관사업은 지역 고유 특성이 담긴 경관을 형성·보전·관리하는 데 적정한 정책 추진수단으로 평가됨
 - 경관사업 시행 시, 지역 정체성에 대한 논의가 필수적으로 고려되고 있으며, 지역의 고유한 특성이 담긴 경관사업은 지역 주민들의 관심을 끌어들일 수 있어 정책적 수단으로서 적정한 것으로 평가됨. 그러나 실제 사업 내용을 살펴보면, 많은 지자체가 유사한 사업을 추진하고 있다는 점이 지적됨
 - '지역 고유성'에 대한 사회적 합의가 부족한 상황에서 경관사업이 타 사업과 차별화되지 않고, 기호적 디자인 사업으로 추진될 가능성이 높음. 따라서 경관사업의 추진 시 지역성에 대한 사회적 합의가 필요하며, 이를 바탕

으로 경관을 지속적으로 관리, 조성할 수 있는 인식 전환이 이루어져야 함

- 경관사업은 ‘국민이 체감하는 경관’을 형성·보전·관리하는 데 적정한 추진수단으로 평가됨
 - 경관사업이 주로 불량한 환경이나 불편한 생활공간을 개선하는 방식으로 추진되고 있으므로, 국민이 경관의 다양한 측면을 체감할 수 있도록 경관 사업 내용을 다각화할 필요가 있음
 - 또한, 사업의 시행 시점뿐만 아니라 후속과정에서도 국민이 체감할 수 있도록 사업의 유형과 내용, 관리방식에 대한 정비가 필요한 것으로 나타남
- 경관사업이 ‘체계적 경관관리’를 하는 데 적정한 추진수단인지에 대해서는 응답자들이 전반적으로는 긍정적이나, 의견 차이가 다소 나타남
 - 일부 응답자는 경관사업을 경관관리 수단으로 보는 것이 적정하지 않다고 보았지만, 다수의 응답자들은 경관계획에서 제시된 경관사업을 시행하는 것이 경관정책의 체계 내에서 실행력을 높이는 중요한 수단이라고 응답함
 - 또한 경관계획에서 다양한 경관사업이 제안되었음에도 불구하고, 실제로 우선 추진되는 사업은 하드웨어 중심의 일회성 사업에 한정되고 있는 문제점을 지적하였는데, 이는 경관의 지속적인 관리와 발전을 위한 종합적인 접근이 부족함을 의미한다고 볼 수 있음
 - 따라서 경관사업의 효과를 높이기 위해 사업 이후 경관의 변화와 영향 정도를 객관적으로 평가하기 위한 조사를 주기적으로 실시할 필요가 있고, 단기적인 사업 완성에 그치지 않고, 장기적인 유지관리 방안을 마련하는 것이 중요함. 이를 위해서는 사업 시행을 위한 예산뿐만 아니라, 이후 유지관리 예산도 함께 마련하여 경관사업의 지속성을 확보해야 하며, 운영관리 주체를 명확히 할 필요가 있음

□ 적절성

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
6. 경관사업의 대상은 지역경관 및 경관의식 향상 측면에서 적절하다.		3.58	0.91	0.75	-
6-a. 개선방향	경관사업으로서 차별화된 사업대상 확보	4.17	0.69	0.75	-
	경관에 대한 인식 향상 사업 추가	4.42	0.81	0.8	-
	경관유형, 경관요소 등 경관사업 대상 구체적으로 명시	4.13	0.69	0.75	-

- 「경관법」 상 규정된 경관사업의 대상에 대한 적절성을 묻는 항목에 대해서는 전반적으로 긍정적으로 평가하였으나, 의견 차이 다소 나타남
 - 부적절하다고 평가한 응답자들은 법에서 규정한 경관사업의 대상이 타법

에서 추진하는 사업과 유사하여 차별성을 확보하기 어렵고, 경관의 특성이 충분히 반영되지 않는다고 지적함. 또한, 사업의 대상이 단편적인 내용으로 제시되어있고, 인식 관련 사업이 부재하다는 점을 지적함

- 이에 공공디자인, 도시재생 등 유사 사업과 차별되는 고유한 경관사업의 대상을 확보해야 하며, 경관 변화의 영향과 효과를 보다 잘 평가할 수 있도록 경관유형, 경관요소 등에 대한 사업을 검토해야 함. 또한, 경관에 대한 인식 향상 사업을 추가할 필요가 있음

□ 효율성

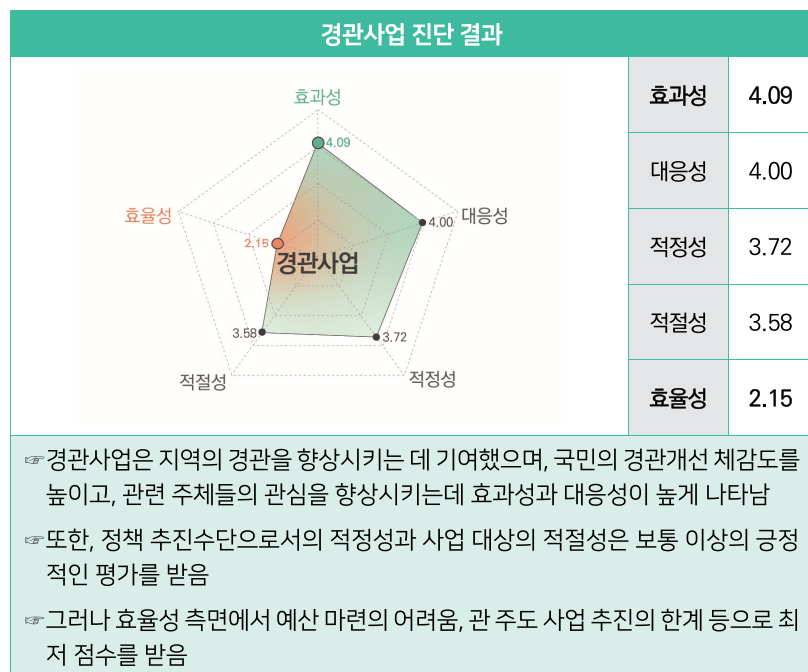
설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
7. 경관사업에 필요한 재정 지원은 효율적으로 이루어진다.		1.82	0.37	1	-
7-a. 원인	국토교통부 소관 국비 지원사업 부재	4.54	0.5	0.8	-
	열악한 지자체 재정	4.42	0.7	0.8	-
	유사사업과의 중복성 문제로 인해 예산 확보 어려움	4.13	0.67	0.75	-
	정책 결정권자의 경관에 대한 인식 미흡	4.25	0.72	0.75	-
7-b. 개선방향	다양한 경관사업 모델 발굴	4.17	0.69	0.75	-
	국비 지원 확대	4.54	0.58	0.8	-

- 경관사업 재정 지원의 효율성에 대한 평가는 대체로 부정적으로 나타났으며, 합의에 이르지 못해 원인과 개선방향 위주로 분석함
- 주관식 답변에서는 경관사업 관련 재정 지원이 부족한 것이 문제와 원인으로 혼재되어 지적됨
- 타 부처 또는 도 공모사업과 연계하는 방식 외 독자적인 경관사업 추진에 어려움을 겪고 있으며, 특히 관련 예산 확보시 정책 결정권자의 경관에 대한 인식 부족, 유사 사업과의 차별성 부족 등으로 우선순위가 낮아짐
- 개선방향으로 다양한 경관사업 모델 발굴을 통한 경관사업의 차별성 확보, 국비 지원 확대를 통해 지자체 경관사업 추진의 동력 확보 등을 제안함

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
8. 경관사업에 필요한 기술(전문가 등) 지원은 효율적으로 이루어진다.		2.48	0.49	0.56	기각
8-a. 원인	지역에 따라 관련 전문가 확보 편차 발생	4.42	0.57	0.75	-
	신속한 사업 추진이 우선시 되는 지자체 여건	4.21	0.64	0.75	-
8-b. 개선방향	민간 전문가 참여 범위 확대	4.17	0.9	0.75	-
	사업 담당자 인식 개선	4.38	0.63	0.75	-
	자치단체장(정책 결정권자) 인식 개선	4.54	0.58	0.8	-

- 경관사업에 필요한 기술(전문가 등) 지원의 효율성에 대해서는 전반적으로 부정적이나, 합의되지 못함

- 주관식 답변 분석 결과, 지역 여건에 따라 기술 지원의 편차가 매우 크게 나타나 합의되지 않은 것으로 나타남. 주관식 답변을 기반으로 파악한 문제의 발생 원인과 개선방향은 다음과 같음
- 문제의 원인 첫째는, 지역에 따라 전문가 지원의 격차가 매우 크다는 것임. 경관 전문가가 부족하여 행정 주도로 경관사업을 추진할 수밖에 없는 지자체가 있는 반면, 일부는 디자인 관리 자문단을 구축하여 지속적으로 지원을 받는 경우도 있음. 또한 현재 전문가 지원은 심의나 자문에 한정되어 있어 사업의 준공 및 사후 관리까지 지속되지 않음
- 둘째, 신속한 사업 추진이 가장 중요한 고려사항임. 우리나라 행정 특성 상 대부분 사업을 단기간에 종료해야하므로 신속한 추진을 위해 전문가 지원이 한정적인 경우가 많음.
- 개선방향으로는, 민간전문가 참여 범위 확대, 사업 담당자 및 자치단체장(정책 결정권자)의 인식 개선 등이 있음



출처: 연구진 작성

④ 경관협정

□ 효과성

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
1. 경관협정은 지역의 경관을 형성, 보전, 관리과정에 지역주민이 주체적으로 참여하는데 기여했다.	3.41	0.56	0.67	기각

- 경관협정에 대한 주민의 주체적 참여 효과 평가는 대체로 긍정적이나, 응답자 간 의견 합의가 이루어지지 않음
- 이에 대한 경관협정의 한계와 문제는 다음과 같음
 - 일부 사례에서 지역 주민이 경관 조성에 주체적으로 참여하였으나, 사례가 적어 전반적인 경관 개선에 기여했다고 보기 어렵다는 지적임
 - 경관협정이 주로 행정 및 전문가 중심으로 진행되고, 경관사업 시행을 위한 사전 단계로 이용되어 주민 참여가 제한적이라는 한계를 지적함. 그러나 일부 응답자는 예산 지원 없이 주민 참여를 유도하기 어려운 상황을 지적하며, 실행력 강화를 위해 실질적인 해결책이 필요하다고 주장함
 - 경관협정의 본래 취지와 실효성 확보를 위해서는 협정 체결 후에도 주민 주도의 경관 관리가 중요하나, 지속적인 참여에는 한계가 있다는 의견임

□ 대응성

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
2. 경관협정은 국민의 경관 개선 체감도를 높이고, 경관 관련 주체들의 관심을 향상시키는 데 기여했다.	3.79	0.91	0.94	-

- 경관협정은 국민의 경관 개선 체감도를 높이고, 경관 관련 주체들의 관심을 증대하는 데 기여한 것으로 평가됨
- 그러나 이것은 경관협정이 체결된 지역에만 국한된다는 점이 한계로 지적되어, 경관협정 제도를 활성화하기 위한 노력이 필요함

□ 적정성

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
3. 정책 추진수단으로서 경관협정은 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.	3.79	0.87	0.75	-
4. 정책 추진수단으로서 경관협정은 '국민이 체감하는 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.	3.83	0.85	0.94	-
5. 정책 추진수단으로서 경관협정은 '체계적 경관관리'를 하는 데 적정하다.	3.63	0.99	0.75	-

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
3/4/5-a. 개선방향	경관협정 실행 사례 확대	4.21	0.76	0.75	-
	경관협정 추진 기획단계 지원	4.46	0.58	0.78	-
	경관협정 추진 이후 장기적 관점에서의 운영관리 체계 마련(경관변화 모니터링, 업데이트 사업 등)	4.46	0.58	0.78	-
	경관협정 유지관리 예산 확보	4.46	0.5	0.75	-

- 경관협정은 ‘지역 고유 특성이 담긴 경관’을 형성하고 보전·관리하는 데 적절한 정책 수단으로 평가됨
 - 지역의 고유 자원과 정서를 잘 아는 주민이 직접 참여함으로써 경관 관리에 긍정적으로 기여할 수 있음. 그러나 현재 경관협정은 지역 고유의 경관 형성보다는 생활환경 개선이나 주민의 특정 요구사항 반영을 우선시하고 있어, 경관성과 주민 요구를 균형 있게 고려할 필요가 있다는 의견임
- 경관협정은 ‘국민이 체감하는 경관’을 형성, 보전, 관리하는 데 적절한 정책 수단으로 평가됨
 - 체결 과정에서 주민의 의견을 반영해 필요사업을 발굴하기 때문에, 협정이 추진된 지역에서는 경관에 대한 체감도를 높이는 데 기여할 수 있음. 주로 생활공간을 대상으로 진행하므로 경관 변화를 경험한 주민들은 적극적으로 참여하고 있음. 또한, 건축협정과 달리 해당 지역에 관련된 누구나 참여할 수 있어 경관을 매개로 한 공동체 형성에도 기여할 수 있음
 - 다만, 일부 응답자는 지역 주민과 국민을 동일한 주체로 볼 수 없다고 지적함. 이는 경관협정이 장소 중심의 경관관리 방식이기 때문에 국민 전체가 체감하기에는 한계가 있다는 점을 의미함. 따라서 경관협정이 국민이 체감하는 경관을 형성·보전·관리하기 위한 수단으로 발전하기 위해서는 실행 사례의 확대가 필요함
- 경관협정이 ‘체계적 경관관리’를 위한 적절한 추진 수단인지에 대해서는 전반적으로 긍정적이나, 의견 차이가 다소 존재함
 - 긍정적으로 답변한 응답자들은 경관협정을 주민 참여와 협력을 통해 경관을 관리하는 선진적 수단으로 평가함. 협정 체결 과정에서 행정과 주민 서로가 경관에 대한 이해를 높이고, 체결 이후에는 규약과 가이드라인에 따라 경관을 관리하는 것이 체계적 경관관리에 해당한다고 판단함
 - 반면, 부정적인 응답자들은 경관협정이 비체계적 방식으로 추진되고 있어 경관관리 수단으로서 역할이 제한적이라고 평가함. 따라서 ‘체계적 경관관리’를 실행하기 위한 수단으로서 적정하지 못하다고 답변함

□ 적절성

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
6. 경관협정의 체결방식은 지역경관 향상 측면에서 적절하다.		3.40	0.48	0.67	기각
6-a. 개선방향	경관협정 체결 절차 간소화	4.13	0.73	0.75	-
	경관협정 인가 절차를 경관위원회 심의에서 신고 또는 자문으로 변경	4.08	0.81	0.75	-
	경관협정 성격 및 목적에 따른 지원방식 다양화	4.33	0.62	0.75	-

- 경관협정의 **체결방식**이 적절한지에 대해서는 **보통** 정도 수준으로 평가되었으나, **합의되지 못함**
- 개선방향으로는 경관협정 제도 활성화를 위해 체결 및 인가 절차를 보완하고 지원 방식을 다양화하는 방안이 제시됨
 - 경관협정이 법에 근거한 제도이고, 체결 과정에서 공공 예산이 지원되기 때문에 일정 수준의 절차가 필요함. 그러나 현행 체결 방식이 주민들이 자발적으로 추진하기에는 어려움이 있어 절차 간소화의 필요성이 제시됨
 - 일부 응답자는 경관협정을 심의나 인가 대상이 아닌 신고 또는 자문으로 전환하는 방안도 제안함. 그러나 일부 응답자는 예산을 전제로 하는 사업의 인가 절차를 간소화하는 것은 신중한 검토가 필요하다고 강조함
 - 실제로 체결에 많은 시간이 소요되다 보니 그 과정에서 이해당사자의 의견이 달라지는 경우도 있음. 또한, 경관협정을 경관사업에 대한 예산 지원을 위한 필요한 과정으로 인식하는 사례도 있기 때문에, 경관협정의 성격과 목적에 맞는 지원 방식 마련 및 사후 관리 수단을 마련해야 함

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
7. 경관협정의 체결내용은 지역경관 향상 측면에서 적절하다.		3.79	0.82	0.75	-
7-a. 개선방향	일상생활 속 경관 관리를 위한 활동 포함 (대상지 청소, 정원 가꾸기 등)	4.46	0.64	0.8	-
	경관협정 체결 우수사례 홍보 및 교육 확대	4.46	0.5	0.75	-

- 「경관법」상 **경관협정의 체결 내용**이 적절한지에 대해서는 **전반적으로 긍정적임**
 - 다수의 응답자들은 체결내용이 지역 경관 향상에 적절하다고 평가했으나, 부정적으로 평가한 응답자들은 대상은 적합하지만 주민들이 자발적으로 추진하기에는 어려움이 있다고 지적함
 - 이들은 사업의 결과물뿐만 아니라 활동적 측면도 포함되어야 한다고 강조하며, 저버년스와 관리 방식 등 경관 유지에 관한 내용이 추가될 필요가 있음을 주장함. 이러한 내용은 운영 규약과 가이드라인의 내용뿐만 아니라 법률상 체결 내용에도 반영할 필요가 있다는 의견임

- 또한, 체결내용이 다소 포괄적이고 원론적이라 주민들의 관심을 유도하는데 한계가 있다는 지적도 있음. 따라서 실제 추진 결과를 사례로 제시하며 홍보와 교육을 강화할 필요가 있음

□ 효율성

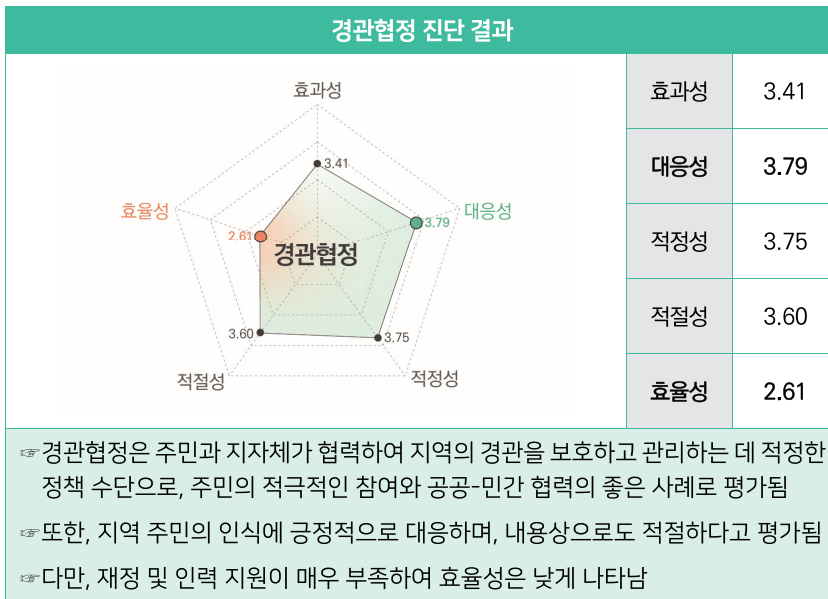
설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
8. 경관협정에 필요한 재정 지원은 효율적으로 이루어진다.		2.13	0.44	1	-
8-a. 원인	재정 지원 자체가 매우 부족하거나 거의 없음	4.38	0.56	0.75	-
	경관협정 사업지 선정을 위한 사전 단계의 예산지원 부재	4.38	0.63	0.75	-
	경관협정 체결만을 위한 일회성 예산 지원	4.42	0.64	0.78	-
8-b. 개선방향	경관협정 지원을 위한 재원 확보	4.46	0.5	0.75	-
	경관협정 단계별 예산지원 방식 마련	4.33	0.55	0.75	-
	경관협정 추진 기획을 위한 예산 지원방안 마련	4.42	0.57	0.75	-

- 경관협정에 필요한 재정 지원의 효율성에 대해서는 부정적이나, 주관식 답변의 내용을 살펴보면 다음과 같음
 - 첫째, 근본적으로 지원 자체가 부족함. 경관협정만을 위한 재정지원은 도 공모사업을 추진 중인 충남도를 제외하고는 부재함
 - 둘째, 일회성 지원에 그치고 있음. 도 공모사업 선정 또는 자체 예산을 마련하더라도, 체결 초기 일회성 지원에 그치는 경우가 많음. 다수의 경관협정이 후속 경관사업을 목표로 체결되어 경관협정의 지속을 위한 재정 투입은 부족하고 협정 체결자체를 위한 예산으로 사용되고 있음
 - 셋째, 경관협정 체결을 위한 사전 지원 예산이 부재함. 경관협정 사업지로 선정되기 이전에 사용할 수 있는 예산이 부재하여 담당부서의 의지가 없으면 실제 추진이 어려운 상황임

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
9. 경관협정에 필요한 기술(전문가 등) 지원은 효율적으로 이루어진다.		3.09	0.93	0.83	-
9-a. 개선방향	전문 인력이 부족한 지자체에 국가·광역 차원의 지원방안 마련	4.38	0.56	0.75	-
	경관협정 체결 전 과정에 민간전문가 참여 방안 마련	4.46	0.58	0.78	-
	경관협정 관련 민간전문가 역량 강화 및 전문성 확보	4.38	0.56	0.75	-

- 경관협정에 필요한 전문가 등 기술 지원의 효율성에 대해서는 보통 수준으로 평가함
 - 일부 광역 지자체는 지역 연구원에서 디자인 관리 자문단을 운영하여 협정에 필요한 컨설팅, 주민 역량 강화 교육 등을 체계적이고 지속적으로 지원하고 있음

- 그러나 대부분의 지자체는 전문가 지원이 극히 제한적이며, 실제로 경관협정 체결을 지원하는 용역기관 외에는 인가 과정에서의 경관심의 수준에 그치고 있음. 이것도 체결 초기 과정에서 한시적으로 참여하며, 다소 형식적으로 이루어짐
- 일부 전문가들은 경관협정에 대한 전문가의 지속적인 지원이 필요하다고 주장하는 한편, 경관협정에 대한 이해를 가진 전문가가 부족하다는 문제점도 지적함. 이에 따라 경관학회 등 전문가 집단의 역할을 강화할 필요가 있다는 의견도 제시됨



출처: 연구진 작성

⑤ 행정조직

□ 효과성

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
1. 경관행정 조직은 국토경관 정책을 추진하는 데 기여했다.	3.91	0.93	0.88	-

- 경관행정 조직은 국토경관 정책을 추진하는 데 일정 부분 기여함
 - 「경관법」 제정 이후 경관행정 조직이 주요 경관정책의 추진 원동력이 되고 있다는 점에서 많은 응답자들이 긍정적으로 평가함. 하지만 일부 응답자는 경관정책이 단일 부서에서 단독으로 추진될 수 없는 특수성을 지적하고, 다른 부서와의 협력과 연계가 필요하다고 강조함

- 또한 조직의 위상과 권한이 모호하고, 인력이 부족하며, 지자체 간 경관행정 수준 차이가 크다는 것을 지적함
- 따라서 경관정책의 효율적인 추진을 위해서는 조직의 위상과 권한을 명확히 하고, 타 부서와의 협력 체계를 강화하는 것, 그리고 지역 간 차이를 고려하여 개선방향 마련이 필요함

□ 적정성

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
2. 경관행정 조직의 전문성은 경관계획을 수립하고 운영하는 데 적정하다.	2.39	0.48	0.5	기각
2-a. 순환 보직에 따라 경관 업무에 대한 전문성 부족 원인	4.50	0.58	0.8	-
경관 관련 전문직 공무원 부족	4.46	0.58	0.78	-
2-b. 경관 관련 전문직 공무원 확보	4.46	0.58	0.78	-
개선방향 체계적인 교육 등 경관 행정조직의 역량 강화	4.58	0.57	0.8	-

- 경관계획에 관련된 행정 조직의 전문성은 미흡하다는 의견이나, 합의에는 이르지 못함
- 주관식 답변을 통해 원인과 개선방향을 살펴보면 다음과 같음
 - 경관계획은 5년 주기로 수립되기 때문에, 이를 지속적으로 운영하고 추진할 수 있는 능력이 필수적이나 순환 보직에 따라 경관에 대한 업무를 지속적으로 담당할 수 없음
 - 일부 지자체는 경관분야의 전문직 공무원 채용을 하고 있으나, 대개 1명에 불과하여 경관위원회 업무에 집중, 장기적인 관점에서 경관정책을 추진하기 어려운 환경임
 - 따라서 경관정책의 지속성과 실효성을 확보하기 위해 행정조직의 역량 강화를 위한 체계적인 교육 프로그램이 마련되어야 하며, 경관정책을 활발히 추진 중인 지자체는 전문직 공무원의 채용을 검토해야 한다는 의견임

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
3-ㄱ. 경관행정 조직은 경관심의를 내용적으로 검토하는 데 전문성이 적정하다.	3.33	0.19	0.67	기각
3-ㄴ. 경관행정 조직은 경관심의를 행정적으로 운영하는 데 전문성이 적정하다.	3.54	0.87	0.75	-
3-a. 경관 관련 전문직 공무원 확보	4.38	0.63	0.75	-
경관심의 담당 별도조직 운영	3.80	0.49	0.95	-
경관심의 운영 업무 매뉴얼 마련	4.29	0.54	0.75	-

- 경관심의와 관련된 행정 조직을 심의 내용 검토의 전문성과 심의 운영의

전문성으로 나누어 살펴본 결과, **운영 측면에서는 전문성이 적정한 것**으로 평가됨

- 내용적 검토 측면에서 전문성은 경관에 대한 기본적인 이해를 바탕으로 심의 도서, 심의 의견, 조치 계획 등을 분석하는 능력을 의미하며, 이 과정에서 담당자의 전공분야 등이 중요하므로 전문직 공무원의 채용이 필요함, 하지만 별도의 경관 부서가 없는 경우에는 건축물 경관심의회는 건축 부서에서, 개발사업 경관심의회는 도시계획 부서에서 담당하며, 이로 인해 경관보다는 해당 부서의 주된 업무에 따라 내용적 검토가 이루어질 가능성이 있음
- 심의 운영 측면에서의 전문성은 심의 절차 등을 원활히 수행하는 능력을 의미하며, 일부 지자체는 별도의 심의 운영 매뉴얼을 마련하여 경관심의를 안정적으로 운영하고 있음
- 따라서 경관행정 조직이 경관심의를 효과적으로 지원하기 위해서는, 심의 도서를 검토하고 협의할 수 있는 전문직 공무원을 확보하는 것이 필요함. 또한, 여러 부서에 분산된 경관심의 업무를 통합할 별도의 조직 운영도 검토할 수 있음. 이와 더불어, 경관심의 운영 매뉴얼을 마련하여 순환 보직 또는 행정직 공무원도 업무를 원활히 담당할 수 있도록 개선해야 함

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
4. 경관행정 조직의 전문성은 경관사업을 추진하는 데 적정하다.		2.67	0.47	0.67	기각
4-a. 원인	경관 관련 전문직 공무원 부족	4.08	0.91	0.75	-
	담당 공무원의 경관 특성 및 지역에 대한 이해 부족	3.75	0.43	0.94	-
	부서장 또는 자치단체장의 경관에 대한 이해 부족	4.17	0.85	0.75	-
4-b. 개선방향	경관 관련 전문직 공무원 확보	4.17	0.94	0.75	-
	경관사업 관련 공무원 교육 강화	4.46	0.64	0.8	-
	경관행정 조직 내부의 혁신 및 역량 강화	4.33	0.69	0.75	-

- **경관사업에 관련된 행정 조직의 전문성은 미흡하나, 합의에 이르지 못함.**
이에 주관식 답변을 통해 원인과 개선방향을 살펴보면 다음과 같음
 - 현재 발생하고 있는 문제는 경관사업이 경관정책의 큰 틀에서 계획을 실현하는 도구로 활용되지 못하고 단편적으로 추진되거나, 사업 추진 자체가 미흡하다는 것임
 - 문제의 발생 원인으로는, 전문직 공무원이 부족하여 경관사업이 대상 지역의 특성을 충분히 고려하지 못하고, 특히 경관에 대한 이해가 부족한 정책 결정권자들에 의해 사업이 기획되는 것도 원인으로 지적됨
 - 개선방향으로는, 경관사업에 관한 공무원 교육 확대, 행정 조직 내부의 혁신과 역량 강화가 제시됨

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
5. 경관행정 조직의 전문성은 <u>경관협정을 추진하는 데 적절하다.</u>		2.39	0.57	0.5	기각
5-a. 원인	경관협정 제도에 대한 이해와 역량 부족	4.00	0.87	0.75	-
	경관협정 추진에 대한 의지 부족	4.08	0.91	0.75	-
5-b. 개선방향	경관협정 관련 역량 강화교육(협치, 협력 등) 시행	4.25	1.01	0.78	-
	주민참여 및 협력사항 등에 대해 민간 전문기관 위탁	4.29	0.68	0.75	-

- **경관협정과 관련된 경관행정 조직의 전문성은 미흡한 것으로 평가됨**
 - 미흡한 원인에 대해서는 경관협정 추진 경험이 부족한 지자체가 많아, 경관행정 조직 또한 협정제도에 대한 이해도가 낮다고 판단하는 전문가들이 많음. 또한, 주민 참여가 가장 많이 요구되는 업무 특성상 전문성보다는 담당자의 의지에 더 크게 좌우된다는 의견이 있음
 - 개선방향으로는 협치, 협력 등 경관협정 관련 역량을 강화할 필요가 있으며, 공무원이 전담하여 추진하기 어려운 사항에 대해서는 민간 전문기관에 위탁하는 방안도 제시됨

□ 적절성

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
6. 중앙부처 경관 담당 부서의 소속과 업무는 <u>경관정책을 추진하는 데 적절하다.</u>		2.46	0.65	0.5	기각
6-a. 문제	중앙부처-지자체 간 긴밀한 업무 추진 한계	4.09	0.65	1	-
	경관행정과 건축행정이 동일시되는 경향 발생	4.15	0.39	1	-
	거시적·종합적 차원에서의 경관정책 추진 한계	4.29	0.79	0.75	-
6-b. 개선방향	담당부서 소속 변경 (예시: 도시정책국 또는 국토정책국)	4.13	0.83	0.75	-
	별도의 독립적 조직 구성	4.22	0.98	0.75	-

- **중앙부처 경관 담당 부서의 소속과 업무는 부적절하나, 합의에 이르지 못함.** 이와 관련한 문제와 개선방향을 정리하면 다음과 같음
 - 현재 경관정책은 국토교통부의 건축정책국 건축문화경관과가 담당하고 있어 경관행정이 건축행정과 동일시되는 경향을 초래함. 또한, 공공건축, 한옥, 건축자산, 국가상징공간 등 다양한 업무를 담당하는 부서가 경관 업무도 담당하여 경관에 대한 거시적이고 종합적인 정책 추진에 한계가 있다는 지적임
 - 이외에는 중앙부처의 경관 업무를 명확하게 파악하기 어렵다는 의견과 함께 경관 담당 부서의 운영 효과와 역할을 체감하기 어렵다는 지적이 있음. 이러한 답변들은 본 항목이 합의에 이르지 못한 원인으로도 해석할 수 있는데, 국가 주도의 경관정책 추진이 미흡하여 결국 중앙부처와 지자체 간 업무 소통 부족으로 이어지고 있음

- 개선방향으로는 장기적 관점에서 경관을 다루기 위해 부서의 소속을 변경할 필요가 있다는 의견에 높은 동의를 이룸. 나아가 몇몇 응답자들은 경관 행정을 건축 또는 도시행정과 분리하여 별도의 조직으로 운영해야 한다는 주장을 제기되었고, 이러한 의견에 대해 합의에 이룸

설문항목		평균	표준편차	합의도	비고
7. 지방자치단체 경관 담당 부서의 소속과 업무는 경관정책을 추진하는 데 적절하다.		2.42	0.49	0.5	기각
7-a. 문제	경관심의 업무 외 경관정책 업무 추진 미흡	4.29	0.29	0.75	-
	다른 업무병행으로 경관정책 추진성과 도출 한계	4.42	0.41	0.78	-
	종합적 관점에서 지역의 경관 관리 어려움	4.21	0.5	0.75	-
7-b. 개선방향	별도의 전담부서 및 전문 인력 확보	4.43	0.88	0.8	-
	도시계획 등 관련분야와 통합부서 운영을 통한 경관정책 추진 의 효율성 확보	3.92	0.7	1	-

- 지자체 경관 담당 부서의 소속과 업무는 부적절하나, 의견이 합의에 이르지 못함. 이와 관련해서 문제와 개선방향을 살펴보면 다음과 같음
 - 지자체 경관 담당 부서는 주로 팀 단위로 구성되지만, 별도 부서를 갖추지 못한 경우에는 건축, 주택, 도시재생 관련 부서에서 경관 업무를 추가적으로 수행하고 있음
 - 지방자치단체 경관 담당 부서의 소속과 업무가 적절하다고 평가하는 전문가들은 지자체가 각각의 여건에 맞춰 운영되고 있으며, 업무 특성상 긴밀한 연계를 통해 추진할 수 있어 적절하다고 판단함
 - 반면, 부적절하다는 의견은 두 가지로 나뉘는데, 첫째, 경관 담당팀을 갖춘 경우, 경관, 공공디자인, 범죄 예방, 조형물, 옥외광고물 등 다양한 업무를 동시에 수행해야 하므로 과도한 업무량과 민원 처리에 어려움이 크다는 지적임. 둘째, 경관 담당 부서가 따로 없는 경우, 경관심의 업무 외의 경관정책을 추진하기가 사실상 불가능하다는 지적임
 - 개선방향으로는, 경관을 종합적으로 관리할 수 있는 조직이 필요하며, 시장 직속 또는 경관과 관련한 독립 부서를 운영하는 것이 바람직하다는 의견임. 그러나 지자체 실정을 고려하여 별도 조직을 이루기 어려운 경우, 효율성 측면에서 도시계획 등의 업무를 다루는 부서에서 경관정책을 추진하는 것이 적절하다고 제안함

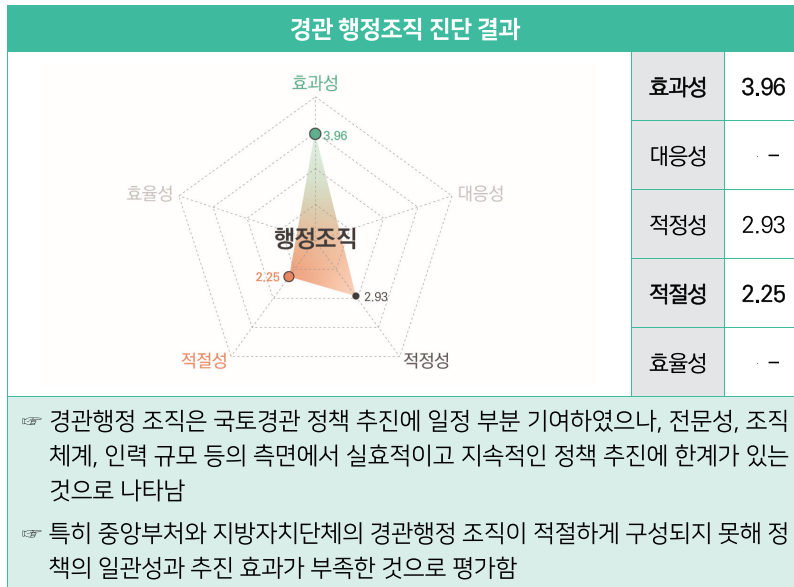
설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
8. 중앙부처 경관 담당 부서 인력은 경관정책을 추진하는 데 적절하다.	2.05	0.51	1	-
8-a. 중앙부처 경관 전담 부서 신설 및 인력 확충	4.46	0.71	0.8	-
개선방향 민간 전문가 및 기관 활용 확대 (예: 경관자문단, 경관센터 등)	4.46	0.64	0.8	-

- 중앙부처 경관 담당 부서의 인력 규모는 부적절하다고 평가됨
 - 국토경관의 중요성과 전국 단위로 관할하는 책임에 비해 현재 인력은 지나치게 적다는 지적이 있으며, 일부는 경관정책 사업이 부재해 인력이 적은 것인지, 아니면 인력과 예산 부족으로 정책 추진력이 떨어지는 것인지 명확하지 않다고 지적함
 - 경관정책은 다양한 기관과 법령이 복잡하게 얽혀 있어, 현 체제로는 효과적인 추진에 한계가 있다는 지적임. 중앙부처는 정책 수립과 지자체 협력 업무를 담당할 추가 인력이 필요하며, 가능하다면 다양한 분야의 인력을 모아 독립 부서를 설치하는 방안도 제안함
 - 또한 인력 확보가 어려운 경우, 전문가 자문 그룹이나 경관센터를 설치하여 특정 업무의 권한을 부여하여 일관된 정책을 추진하는 방안도 제시됨

설문항목	평균	표준편차	합의도	비고
9. 지방자치단체 경관 담당 부서 인력은 경관정책을 추진하는 데 적절하다.	2.09	0.93	1	-
9-a. 지방자치단체 경관 전담 부서 신설 및 인력 확충	4.39	0.82	0.8	-
지자체 여건을 고려한 인력 배치 유연화	4.04	0.93	0.75	-
개선방향 경관 관련 국비 공모사업의 확대	4.67	0.47	0.8	-
민간 전문가 및 기관 활용 확대 (예: 경관자문단, 경관센터 등)	4.48	0.65	0.8	-

- 지방자치단체 경관 담당 부서의 인력 규모는 부적절하다고 평가됨
 - 중앙부처 인력 문제와 비교했을 때 표준편차가 높으며, 긍정적으로 평가하는 응답자는 지자체별로 정책 목표를 실현하는 데는 충분하다는 의견임
 - 그러나 부정적 평가에서는 지자체마다 여건이 다르다는 점을 고려하더라도 인력 부족이 일반적이라는 지적임. 특히 경관 담당 부서가 확대되었다가 축소되는 등 변화가 심하고, 순환 보직으로 인해 장기적인 정책 효과를 내기 어려운 점을 강조함. 기초지자체는 팀장 1인을 제외하고 1명이 경관 업무를 전담하는 경우도 있어 정책 실행에 한계가 있다고 평가됨
 - 「경관법」에 근거한 국비 지원 공모사업을 추진하여 지자체 행정조직의 인원 배분을 유도할 필요가 있다는 의견임.
 - 지자체도 중앙정부처럼 내부 인력 확보가 어려운 경우, 전문가 자문 그룹

이나 (지역)경관센터 등에 업무의 권한과 책임을 부여하여 일관된 정책을 추진해야 한다고 제안함. 또한 지역의 경관 중요도에 따라 인력 배치를 유연하게 조정하는 방안도 제시함.



출처: 연구진 작성

4) 소결

□ 정책 목표와 지향점 진단

- 본 연구는 먼저 국토경관 정책의 세 가지 지향점—지역 고유 특성이 담긴 경관, 국민이 체감하는 경관, 체계적인 경관 관리—에 대한 적절성과 달성 정도를 평가함
 - 전문가 패널의 의견 수렴 결과, 이러한 지향점 구분이 적절하다는 합의가 이루어졌으며, 향후 제시된 세 가지 지향점보다 좀 더 구체적인 실행 방안으로의 변화가 필요하다는 의견이 제기됨
- 첫 번째 지향점인 ‘지역 고유 특성이 담긴 경관’은 달성 정도가 미흡하다는 평가를 받음. 응답자들은 경관 보전보다 관리와 형성에 중점을 둔 경관정책이 지역 경관의 획일화를 초래하고 있다고 지적하였으며, 지역성보다는 시민들이 선호하는 요소를 중심으로 정책이 추진되고 있음을 비판함
- 두 번째 지향점인 ‘국민이 체감하는 경관’도 달성 정도가 미흡하다는 의견이 많음. 일부 응답자는 국민의 주거환경에 대한 관심이 높아지면서 전반적인 국토경관이 개선되었다고 평가했으나, 개선 정도는 지자체에 따라 큰 차이가 있으며, 「경관법」 기반의 정책이 아직까지는 국민이 인식하는 경관 개선에 기여하지 못하였다는 지적이 있음
- 세 번째 지향점인 ‘체계적인 경관 관리’는 상대적으로 높게 평가 받음. 제도적 발전과 체계화 측면에서 일정 수준의 성과를 달성하였지만, 실제 경관 관리 성과는 여전히 미흡하다는 의견이 많음. 행정의 역량 부족과 지속적이지 못한 정책 추진 등이 그 원인으로 지적되었으며, 이와 함께 지자체 간 경관 관리 수준의 격차 해소의 필요성이 강조됨

□ 정책 수단별 진단

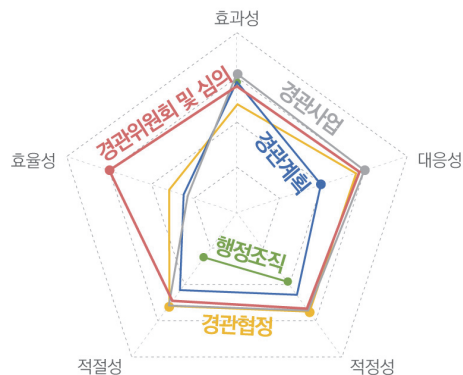
- 국토경관 정책 수단과 행정조직에 대한 진단 결과는 다음과 같음

[표 3-11] 국토경관 정책 추진 수단별 진단 결과

구분	경관계획	경관위원회 및 심의	경관사업	경관협정	행정조직
효과성	3.90	3.81	4.09	3.41	3.96
대응성	2.98	3.89	4.00	3.79	-
적정성	3.29	3.67	3.72	3.75	2.93
적절성	3.16	3.45	3.58	3.60	2.25
효율성	2.25	4.00	2.15	2.61	-

출처: 연구진 작성

- 첫째, 효과성 측면에서는 경관사업이 가장 우수하게 평가되었으며, 경관협정은 상대적으로 낮은 평가를 받음. 이는 경관협정의 실행 사례 수가 극히 적어 해당 대상지에서는 효과적이지만 국토 전반의 경관 개선 측면에서는 기여도가 떨어진 것으로 해석할 수 있음
- 둘째, 대응성 측면에서는 경관사업이 가장 높은 평가를 받음. 경관사업은 사업의 전후가 명확하게 드러나 지역 주민들의 경관에 대한 인식을 향상시키는데 기여한다는 의견임. 반면에 경관계획은 상대적으로 낮은 대응성을 보였으며, 일반 국민이나 주민이 체감하기에 실효성이 부족한 것으로 나타남
- 셋째, 적정성 측면에서는 경관협정이 가장 우수하게 평가됨. 이는 경관협정의 효과성이 저조했던 것과는 대조되는 결과로, 향후 경관협정의 활성화와 필요성을 시사하고 있음. 한편, 행정조직의 전문성은 일부 적정하지 않다는 의견이 있어, 향후 행정조직이 각 정책 수단의 실행 기반으로서 기능하기 위해 전문성과 조직 체계의 보완이 필요할 것임
- 넷째, 적절성 측면에서는 경관협정이 가장 좋은 평가를 받음. 경관협정은 타 분야 제도와 차별성을 갖는 「경관법」의 특징적인 정책 수단으로, 향후 확대할 필요가 있음. 이러한 정책 수단들의 실행 측면에서 현재 행정조직은 중앙부처와 지자체의 인력 규모와 구성이 부적절하여 업무 특성에 맞는 인력 및 부서 배치가 필요하다는 의견이 제시됨
- 마지막으로, 효율성 측면에서는 경관위원회 및 심의가 가장 높은 평가를 받음. 특히 업무의 양과는 무관하게 투입된 인력과 예산 대비 가장 효율적으로 기여하고 있다는 의견임. 그러나 경관사업, 경관계획, 경관협정은 모두 효율성이 부족하다고 평가되었으며, 그 중 경관사업의 효율성이 가장 낮게 나타남. 경관사업은 효과성과 대응성이 다른 수단에 비해 우수하지만, 재정과 인력의 지원이 부족한 것으로 지적됨



[그림 3-22] 국토경관 정책 추진 수단별 진단 결과

출처: 연구진 작성

4. 국토경관 정책 추진성과 및 한계

앞에서 진행된 국토경관 정책의 목표와 지향점, 그리고 정책 수단과 행정조직에 대한 진단 결과를 바탕으로, 그간의 국토경관 정책 추진의 성과와 한계를 다음과 같이 정리함

1) 경관계획

□ 성과

- (지역 경관정책의 틀 제시) 경관계획이 지역 경관의 보전, 관리 및 형성을 위한 방향을 제시하고 체계적인 관리 틀을 제공함. 많은 지자체가 5년 마다 경관계획을 수립하고 있고, 의무 수립 지자체가 아님에도 자발적으로 경관계획을 수립하면서 경관정책을 추진 중임
- (「경관계획수립지침」을 통한 경관계획 수립의 신속한 정착) 지침에서 제시된 표준화된 목차와 내용을 통해 경관계획의 최초 수립을 지원하였으며, 일부에서는 경관계획을 효과적으로 수립할 수 있었음

□ 한계

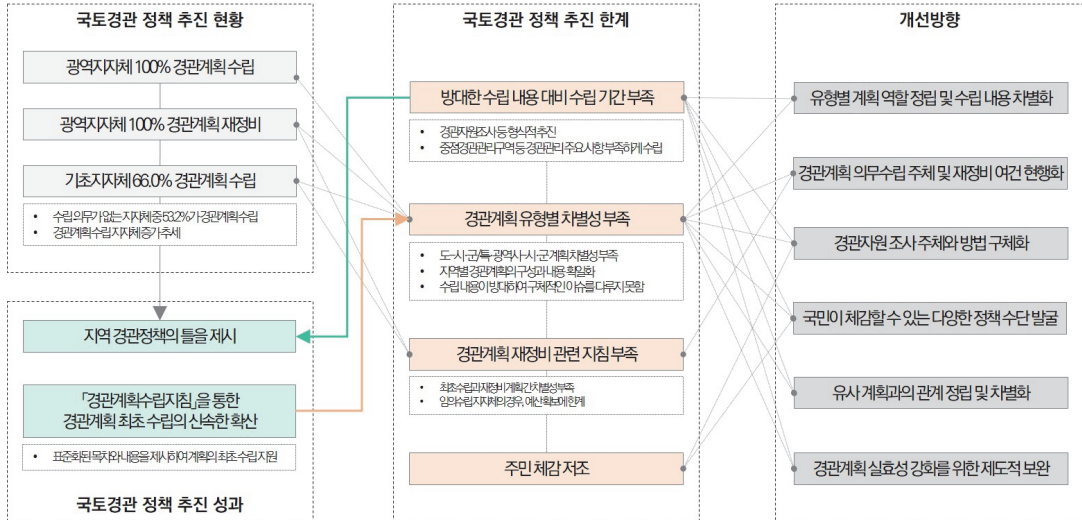
- (경관계획의 실효성과 차별성 부족) 도 경관계획과 시·군 경관계획 간 차별성이 부족하고, 특·광역시와 시·군 간에도 경관계획의 구성과 내용이 거의 동일하여 지역별 특성을 제대로 반영하지 못하고 있음. 이에 따라 도 경관계획의 효용성이 저하되고 있음. 또한 계획의 내용이 전반적으로 방대하여 구체적인 이슈를 충분히 다루지 못하는 한계가 있음
- (계획 수립 과정과 내용의 문제) 경관계획 수립 내용이 매우 광범위하여, 이를 철저히 수행하기에는 시간이 절대적으로 부족함. 이에 따라 경관자원 조사 등 현황분석이 형식적으로 시행되는 경향이 있고, 중점 경관관리구역 등 주요 사항을 면밀하게 검토하지 못하는 문제점이 있음
- (경관계획 재정비 관련 지침 부족) 경관계획은 5년마다 재정비 하도록 되어 있으나 이 주기가 다소 짧아 이전에 수립한 계획의 내용과 차별성을 확보하기 어렵고, 임의수립 지자체의 경우는 예산 확보에 어려움이 있음
- (주민 체감 저조) 경관계획은 주로 관과 전문가 주도로 수립되어 주민 의견 수렴 과정이 부족하고, 계획 자체가 주민 인식에 미치는 영향이 제한적임

□ 개선방향에 대한 전문가 의견

- (유사 계획과의 관계 정립 및 차별화) 경관계획의 실효성을 높이기 위해 도시기본·관리계획 등 유사 계획과의 긴밀한 연계가 필수적이며, 특히, 경관지구 관리의 의무화와 함께 공공디자인 진흥기본계획, 공원녹지기본계획, 공간환경 전략계획 등과의 관계를 명확히 정립해야 함. 또한 특정경관계획의 역할을 구체화하고 이를 활성화할 필요가 있음
- (유형별(도/시·군/특정) 역할 정립 및 수립 내용 차별화) 「경관계획수립지침」을 개정하여 광역지자체가 수립하는 경관계획과 기초지자체가 수립하는 경관계획 간의 역할을 명확히 하여 일관적 정책을 추진하면서 계획이 효율적으로 수립될 수 있도록 개선해야 함
 - 예를 들어, 도 경관계획에서 중·장기적이고 포괄적인 내용을 다룬다면, 시·군 경관계획에서는 중점경관관리구역 설정, 경관자원조사 등의 구체적인 내용을 강화하는 방안 등의 검토가 필요함
- (경관계획 의무수립 주체 및 재정비 관련 여건 현행화) 인구수 외에 대상지 면적, 경관 특성 등 다양한 측면을 고려하여 경관계획 의무 수립 주체를 재검토하고, 재정비 시 지자체 여건에 따라 유연하게 계획을 수립할 수 있도록 관련 사항을 「경관계획수립지침」에 반영해야 함
 - 최초 수립 시에는 종합적인 접근 방식을 통해 지역 경관정책을 총망라하고, 재정비 시에는 지자체의 여건에 맞게 유연하게 정비할 수 있도록 주기를 조정하거나 내용의 범위를 다르게 적용하는 방안 검토 필요
- (국민이 체감할 수 있는 다양한 정책 수단 발굴) 경관계획의 실효성을 높이기 위해서는 경관자원조사의 활성화, 지역 고유 경관 관리를 위한 강제 수단 마련 등이 필요함. 또한 국민들이 경관 정책의 변화를 직접 체감할 수 있도록 다양한 정책 수단을 발굴하고, 체감형 경관사업을 적극적으로 도입할 필요가 있음
 - 이와 함께 주민 참여 기회를 확대하여 경관계획 수립 및 운영 과정에 주민의 의견을 반영하고, 교육 프로그램을 통해 주민들이 경관계획의 중요성을 이해할 수 있도록 해야 함
 - 이외에 주민들이 체감할 수 있는 경관계획 방법으로, 우수 경관자원의 주변부에 대한 장소 계획(중점경관관리구역 계획, 특정경관계획)에 대한 지원방안 마련으로 지역 고유 경관자원을 기반으로 하는 체감형 경관사업을 추진할 필요가 있음
- (경관계획 실효성 강화를 위한 제도적 보완) 경관계획과 관련된 제도의

실효성을 높이기 위해 경관지구 및 중점경관관리구역의 정착이 매우 필요하며, 경관계획과 조례 간 정합성을 강화할 필요가 있음

- (경관자원조사 주체와 방법 구체화) 경관계획이 형식적으로 수립되는 문제를 해소하기 위해 경관자원조사의 품질을 높이고 경관 관리 전반에 적용될 수 있도록 조사 주체와 방법을 구체화할 필요가 있음



[그림 3-23] 경관계획의 성과와 한계

출처: 연구진 작성

2) 경관위원회 및 심의

□ 성과

- (경관관리 체계 구축) 경관심의는 국토경관의 질을 높이고, 개발사업에서 경관 및 디자인 수준을 향상시키는 데 기여함
- (경관심의 제도 운영 안정화) 경관심의가 지역의 경관관리를 위한 정책적 수단으로 자리 잡았으며, 「경관심의 운영 지침」은 지자체의 심의 제도의 운영 안정화에 기여함
- (경관 인식 향상에 일부 기여) 경관심의를 통해 개발행위 주체와 관련 주민들의 경관에 대한 중요성 인식이 일부 향상됨

□ 한계

- (기준과 원칙의 불명확성) 경관심의 기준이 명확하지 않고, 심의위원의 주관적인 의견 제시가 개입이 많아 심의의 객관성 확보가 어려움

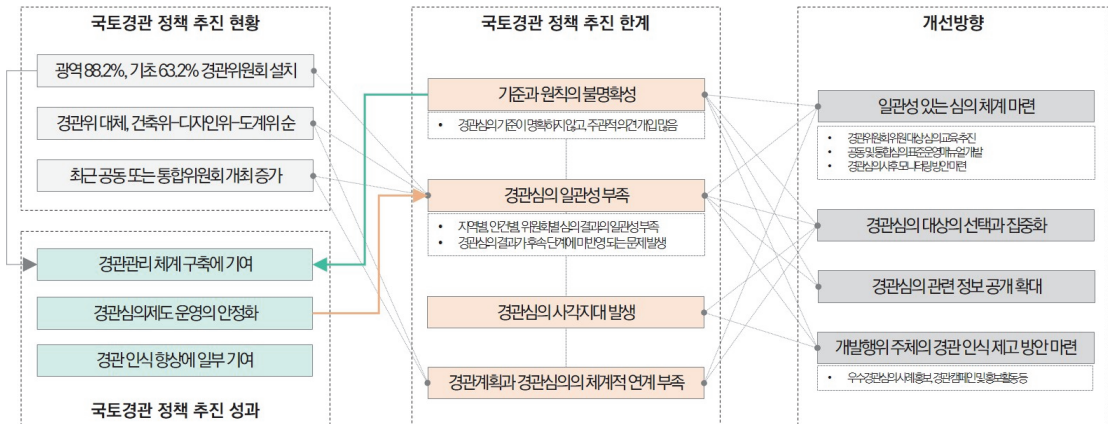
- (심의의 일관성 문제) 지역별, 안건별, 위원회별로 경관심의가 일관성 없이 진행되는 경우가 있어 개발사업 주체의 민원이 증가하고, 심의 결과가 이후 도시계획 및 건축 단계까지 이어지지 못하는 문제가 발생함
- (경관심의 사각지대 발생) 「경관법」에 따른 심의 대상에 포함되지 않으나 경관에 중대한 영향을 미치는 요소들에 대한 관리가 미흡하여 심의의 사각지대가 발생하고 있음
- (계획과 심의의 체계적 연계 부족) 경관심의와 경관계획 간의 일관성이 부족하며, 경관심의가 법적 요건을 충족하는 정도로 진행되기도 함

□ 개선방향에 대한 전문가 의견

- (일관성 있는 심의 체계 마련) 경관계획에서 경관심의의 명확한 기준과 원칙을 제시하고, 내용적 기준은 해당 지역 경관계획과 이를 근거로 작성된 체크리스트에서, 운영 기준은 「경관심의 운영 지침」에서 제시되어야 함
 - (경관위원회 위원 대상 교육 추진) 심의위원들이 안건별 특성에 따른 경관심의의 목적과 내용을 명확히 이해하도록 정기적인 교육 추진, 주관적 판단을 최소화해야 함
 - (공동 및 통합심의 운영매뉴얼 개발) 공동위원회 또는 통합위원회 추진 시 참고할 수 있는 표준운영매뉴얼을 개발하여 공동 또는 통합심의시 경관위원의 비율, 위원회별 역할 등을 구체적으로 제시해야 함
 - (경관심의 사후 모니터링 방안 마련) 경관심의의 결과가 실제로 반영되었는지 확인하기 위해 건축 인허가 시 경관 담당 부서를 협의부서로 설정하는 등 건축, 도시계획 등 후속 절차를 담당하는 부서와 협력을 강화해야 함
- (경관심의 대상의 선택과 집중) 경관심의 대상에서 제외된 관리 사각지대를 해소하기 위해 경관심의 대상을 세분화하여 지자체 특성에 맞게 적용할 수 있도록 해야 함
 - 단순히 경관심의 대상을 확대하는 것이 아니라, 경관적 측면에서 반드시 관리되어야 할 대상을 정하고 선택과 집중 전략을 통해 효율적이고 합리적으로 관리해야 함. 이를 위해 관련 연구 및 법적 근거 마련이 필요함
- (경관심의 관련 정보 공개 확대) 경관심의 결과에 대한 정보 공개를 확대하여 경관위원회의 투명한 운영을 유도하고, 심의위원의 주관적인 의견 제시에 대한 간접적인 감시 역할을 하도록 함
- (개발행위 주체의 인식 제고 방안 마련) 개발행위 주체를 대상으로 경

관심의 본래 목적에 대한 이해를 높이고, 경관에 대한 인식을 향상시키기 위한 노력이 필요하다

- (우수경관심의 사례 홍보) 경관심의 성공 사례나 우수경관 개발사례 홍보
- (경관 캠페인 및 홍보) 대중 및 개발행위 주체를 대상으로 캠페인을 진행하고, 경관의 가치나 중요성을 주제로 한 온라인 콘텐츠 제작 및 홍보



[그림 3-24] 경관위원회 및 심의의 성과와 한계

출처: 연구진 작성

3) 경관사업

□ 성과

- (지역 경관 향상에 기여) 경관사업은 지역 경관을 향상시키는 데 기여하였으며, 특히 경관에 대한 관심이 높은 지자체에서 효과가 두드러짐. 경관 개선에 대한 체감을 높여 관련 주체들의 관심을 증대시키기 때문에 지역 고유 특성이 담긴 경관 형성 및 보전에 적합한 정책 수단으로 평가됨
- (국민 경관개선 체감도 향상) 경관사업은 주로 가시적인 성과를 보이기 때문에 주민의 관심을 높이고 정부기관과 전문가 참여를 유도하는 데 효과적임
- (경관정책의 실행력 강화) 경관계획에 따라 추진되는 경관사업은 경관정책의 실행력을 높이는 중요한 추진 수단으로 평가됨

□ 한계

- (경관사업 수준의 격차) 사업 수준이 자치단체장이나 담당자 인식 수준에 따라 크게 좌우되며, 수도권 이외 지역은 예산 확보와 전문가 수급

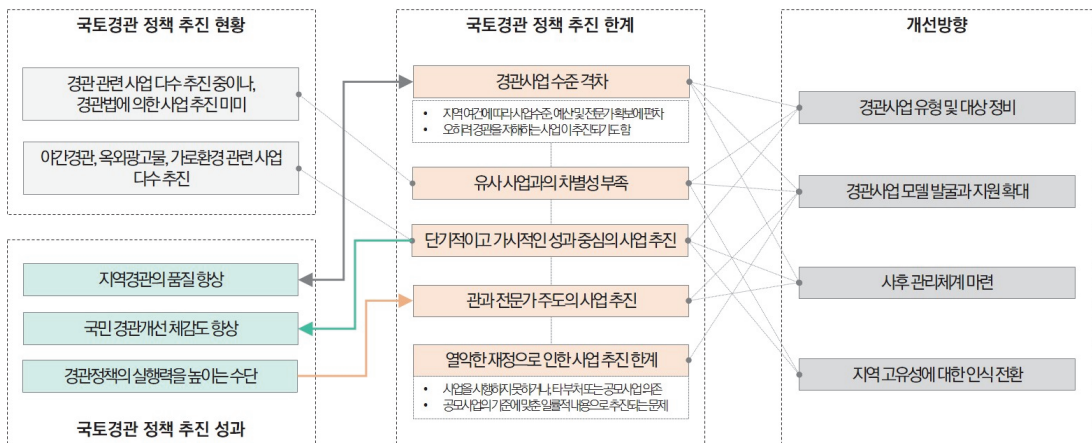
에도 어려움이 많음. 또한 많은 지자체가 유사한 사업을 추진하여 지역 별로 차별성이 없고 단순한 기호적 디자인 사업으로 변질되기도 함

- **(유사 사업과의 차별성 부족)** 다양한 부서에서 경관과 관련된 사업을 추진함에 따라 경관사업이 예산 규모가 큰 타 부서 사업에 밀리는 경우가 많으며, 이에 따라 경관 담당 부서의 독립성 문제가 제기되기도 함
- **(단기적이고 가시적인 성과 중심 사업 추진)** 단기간 성과를 위해 물리적 환경개선 사업 중심으로 추진하여 오히려 사업 추진 이후 경관이 저해되거나 장기적 관점에서 경관 관리가 미흡한 경우도 발생함
- **(관과 전문가 주도의 사업 추진)** 다수의 경관사업이 사업 시행 자체에 중점을 두고 관과 전문가 주도로 빠르게 추진되어 사후 관리나 운영 관리에 대한 부분이 미흡함
- **(열악한 재정으로 사업 추진 한계)** 재정 여건이 열악하여 자체적으로 경관사업을 추진하는 것이 어려워 중앙부처나 광역도의 공모사업에 의존하는 경향이 높음. 이에 경관사업이 해당 지역의 경관계획을 실천하는 수단이라기보다는 공모사업의 추진 목적과 기준에 적합한 내용으로 사업이 추진될 수밖에 없음

□ 개선방향에 대한 전문가 의견

- **(경관사업 유형 및 대상 정비)** 장기적으로 관리하고 보전해 나가야 할 대상(경관유형, 경관요소 등)에 대한 경관사업을 발굴하고, 경관에 대한 인식 향상을 위해 소프트웨어 사업(연구, 홍보, 교육 등) 유형을 신설할 필요가 있음
 - 이를 위해 「경관법」에 제시된 경관사업의 대상에 대해 검토가 필요하며, 유사한 사업을 「경관법」의 경관사업으로 통합하는 것도 검토해야 함
- **(경관사업 모델 발굴과 지원 확대)** 중앙정부는 경관 관련 국비 지원 사업을 발굴하여 예산을 지원해야 함. 국비 지원은 지자체에 예산을 보조하는 것뿐만 아니라, 국가가 지향하는 경관정책의 방향을 제시하는 역할을 함
 - 이를 위해 사업 모델 발굴과 기획을 위한 정책 연구가 선행되어야 하며, 지역에서 사업을 관리하고 모니터링할 수 있는 지원조직(지역경관센터 등)이 필요함
- **(사후 관리체계 마련)** 경관사업 종료 후 경관이 어떻게 변화했는지를 객관적으로 평가할 수 있도록 사업의 운영관리 주체를 명확히 하고 모니터링 및 진단 절차를 마련하는 등 객관적인 평가 체계 구축이 필요함

- 중앙정부는 경관사업의 사후 절차에 대한 내용과 예산지원 근거를 「경관법」 또는 하위규정에 마련할 필요가 있으며, 지자체는 모니터링 결과를 근거로 유지관리 예산을 확보, 지속가능한 운영관리 방안을 마련해야 함
- (지역 고유성에 대한 인식 전환) 경관사업 추진 이전에 지역 고유 특성에 대한 사회적 합의를 도출하고, 이를 바탕으로 지속가능한 경관 형성 및 관리가 이루어 져야 함
 - 실제 많은 지자체가 유사한 경관사업을 추진하고 있으므로 지역 경관의 정체성 강화를 위해서는 지역 고유성을 바탕으로 하는 차별화된 사업추진이 필요함
 - 지자체의 경관정책 방향을 설정하는 경관계획의 수립 과정에서 지역 고유성에 대한 사회적 논의와 인식을 확대하는 것이 필요함



[그림 3-25] 경관사업의 성과와 한계

출처: 연구진 작성

4) 경관협정

□ 성과

- (경관관리 주체로서 주민 참여 기회 제공) 경관협정은 지역 주민들이 경관 형성, 보전, 관리에 주체적으로 참여함으로써 긍정적인 효과를 보였으며, 주민들의 공동체 의식 형성에도 기여함
- (경관 개선 체감도 향상) 협정이 체결된 지역에서는 경관 개선 체감도가 높아졌으며, 관련 주체들의 관심이 증가하는 등 주민 인식 변화에도 영향을 미침

- **(지역 고유 경관 형성)** 경관협정은 지역 고유의 특성을 담은 경관을 형성하고, 지역 주민의 참여를 통해 경관 관리의 지속성을 확보하는 데 기여함

□ 한계

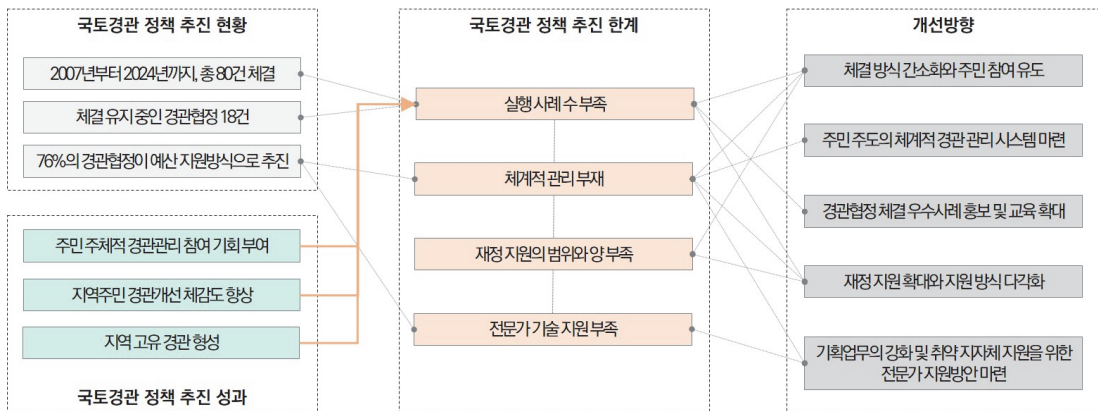
- **(실행 사례 부족)** 경관협정 실행 사례가 부족하여 국토 차원에서 경관 개선의 효과를 나타내지는 못함. 경관협정에 참여하는 지역이 매우 제한적이고, 경관협정의 필요성을 제대로 인지하지 못하는 지역에서는 추진 사례가 거의 없음. 또한 지자체의 이해와 홍보 부족, 주민들의 인식 부족 등으로 실제 협정 참여율이 낮음
- **(체계적 관리 부재)** 경관협정은 주민 주도의 지속가능한 경관관리 체계가 구축되지 않은 사례가 대부분임. 이에 협정 체결 이후 주민들의 참여 동기가 약화되거나 지자체의 관리가 미흡하여 유지관리가 어려움
- **(재정 지원의 범위와 규모 부족)** 경관협정 추진을 위한 재정 지원이 일회성에 그치는 경우가 많으며, 장기적인 관점에서 예산 확보 및 다양한 지원체계가 미흡함
- **(전문가 기술 지원 부족)** 경관협정 추진과 체결 과정에서 전문가의 기술 지원이 제한적이며, 협정 체결 이후의 기술적 지원도 부족하여 효과적인 관리가 어려움

□ 개선방향에 대한 전문가 의견

- **(체결 방식 간소화와 주민 참여 유도)** 경관협정 체결 절차를 간소화하고, 「경관법」상 규정된 경관협정의 내용에 경관 관리 활동을 포함시켜 주민들이 더 적극적으로 참여할 수 있도록 다양한 방법을 모색해야 함
 - 이를 위해 그간 추진된 경관협정의 체결 문서와 추진실태 분석이 필요하며, 가능하다면 경관협정 체결된 지역의 주민 면담을 통해 지속가능한 경관협정의 운영방식을 검토할 필요가 있음
- **(주민 주도의 체계적 경관 관리 시스템 마련)** 주민의 요구와 경관관리 대상 사이의 균형을 이루면서 경관협정의 체계적인 관리 방안을 마련하여 지속가능한 경관 관리가 가능하도록 해야 함
 - 체결 내용에 대상지 청소, 정원 가꾸기 등 일상생활 속 경관관리를 위한 활동을 포함하여 경관협정이 공공의 예산을 확보하기 위한 수단이 아닌 실질적인 주민 주도의 경관 관리 체계를 마련하도록 유도해야 함
 - 주민 교육을 강화하고, 예산 지원을 통해 주민의 자발적 참여를 활성화해

야 함. 또한 협정 체결 후에도 주민의 지속적인 참여를 유도하기 위한 사후 관리 방안을 마련해야 함

- **(경관협정 체결 우수사례 홍보 및 교육 확대)** 경관협정의 활성화를 위해 추진 사례를 확대하고, 체결 지역의 성공 사례를 홍보하여 경관 개선 체감도를 확산할 필요가 있음
- **(재정 지원 확대와 지원방식 다각화)** 경관협정 체결 추진 및 운영을 위한 재정 지원을 확대하고, 협정의 성격이나 목적에 따른 지원방식을 다각화하여야 함
 - 특히 일회성 지원에 그치지 않도록 단계적인 지원 방안을 검토해야 함
- **(기획업무 강화 및 취약 지자체를 위한 전문가 지원방안 마련)** 기획 단계부터 경관협정 체결, 그리고 사후관리까지 경관협정의 전 과정에 대해 주민 또는 지자체 요청 시 국가 또는 광역 차원에서 전문가 지원이 가능하도록 방안을 마련해야 함



[그림 3-26] 경관협정의 성과와 한계

출처: 연구진 작성

5) 행정조직

□ 성과

- **(국토경관 정책 추진에 기여)** 경관행정 조직이 국토경관 정책 추진에 기여하였으며, 특히 「경관법」 제정 이후 정책 추진의 동력이 됨
- **(심의 운영 측면에서 일부 기여)** 경관심의의 운영 측면에서는 비교적 전문성을 발휘하여 안정적인 운영이 이루어지는데 기여함. 일부 지자체는 전문직 공무원을 채용하여 경관행정을 개선하려고 노력하고 있음

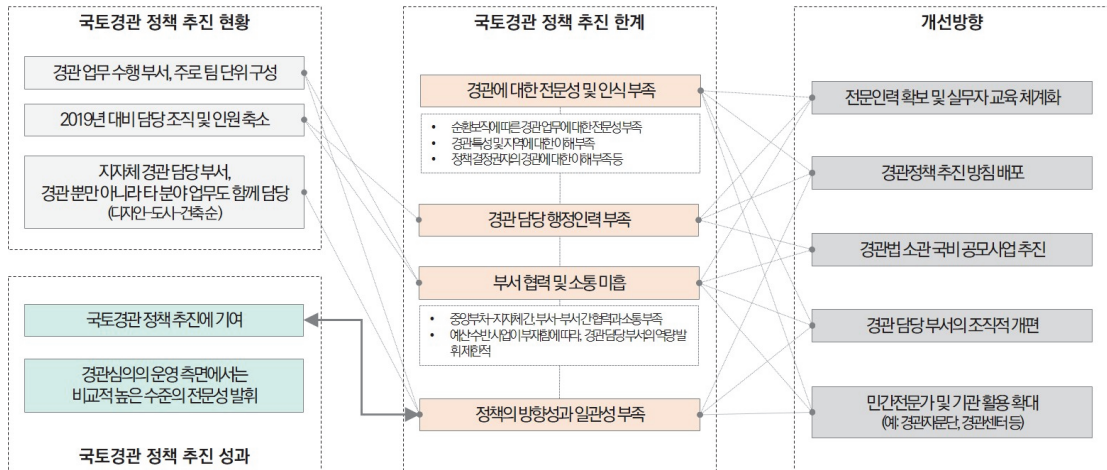
□ 한계

- (경관에 대한 전문성 및 인식 부족) 순환 보직으로 인해 경관 관련 업무 경험 부족, 경관 관련 전문직 공무원의 부족 등으로 장기적인 경관정책의 추진이 어려움
- (경관 담당 행정인력 부족) 중앙부처 및 지자체 모두 경관업무 전담 인력이 부족하여 경관 정책 추진 및 사업 수행에 한계가 있음. 일부 지자체는 경관 업무 담당 조직 자체가 부재하거나, 담당 조직이 있더라도 경관심의 외의 경관정책 추진은 미비함
- (부서 협력 및 소통 미흡) 경관 정책이 여러 부서와의 협력과 조율이 필요함에도 불구하고, 부서 간의 협력체계가 미흡하여 정책의 통합적 추진이 어려움
 - 특히, 국가 주도의 경관정책이 부재하여 중앙부처와 지자체 간 업무 소통이 원활하지 않고 중앙부처 경관 담당 부서의 운영 효과와 역할을 체감하기 어렵다는 지적임
- (정책의 방향성과 일관성 부족) 중앙부처의 경관 정책 담당 부서가 건축행정과 동일시되는 문제와 함께 지자체별로 경관행정 인력의 역량과 규모에 차이가 커서 지역 간 경관 정책 추진시 격차가 발생함

□ 개선방향에 대한 전문가 의견

- (전문 인력 확보 및 실무자 교육 체계화) 중앙부처와 지자체 모두 경관 전담 부서의 신설과 인력 확충이 필요하며, 특히 기초지자체는 경관 업무를 전담할 수 있는 충분한 인력 확보가 요구됨
 - 경관 관련 전문직 공무원 채용을 확대하고, 체계적인 교육 프로그램을 통해 경관행정의 전문성을 강화해야 함
- (경관정책 추진 방침 마련) 경관심의나 경관사업 추진시 참고할 수 있는 중앙부처의 정책 방향을 담은 업무 방침이 필요하고, 인력 변경이나 조직 개편 시에도 경관정책이 일관되게 추진될 수 있는 제도적 장치 마련이 필요함
- (경관 관련 공모사업 추진) 경관사업 관련한 국비지원 공모사업을 추진하여 인력 확보의 근거를 마련하고, 지자체 간 경관정책의 격차를 줄이기 위한 노력이 필요함
- (경관 담당 부서의 조직 개편) 중앙부처 경관 담당 부서가 거시적이고 종합적인 경관정책 추진이 가능하도록 독립적인 형태의 조직이 구성될 필요가 있음

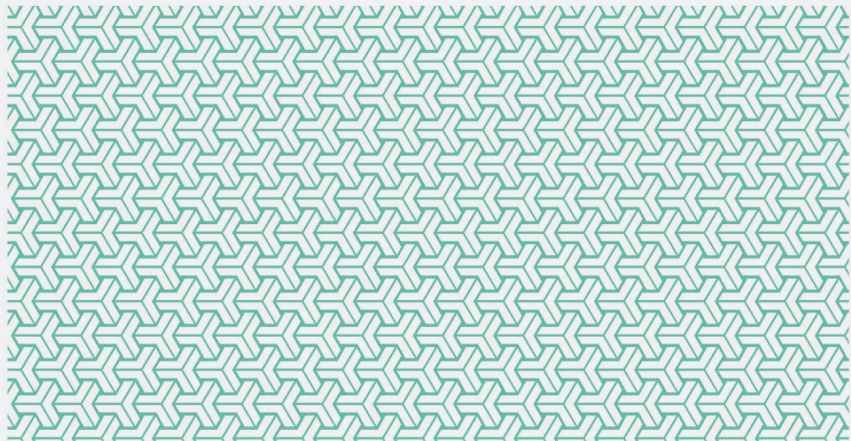
- (민간전문가 및 기관 활용 확대) 경관정책의 특성상 여러 부서와의 협력 체계가 중요하므로, 이를 위해 다양한 협력 체계 마련이 필요함. 특히 지역의 경관 특성을 고려한 맞춤형 경관 정책을 추진하기 위해 지역의 연구기관이나 민간 전문기관과의 협력도 강화할 필요가 있음



[그림 3-27] 행정조직의 성과와 한계

출처: 연구진 작성

제4장 국토경관 정책의 개선방향과 추진 과제



1. 국토경관 정책의 개선방향
2. 국토경관 정책 개선을 위한 추진 과제

1. 국토경관 정책의 개선방향

- 본 장에서는 2장과 3장의 결과를 바탕으로 앞으로 국토경관 정책 추진을 위한 개선방향과 추진 과제를 도출함
 - 먼저 정책 목표, 추진 방향, 정책 대상, 정책 수단, 정책 대상 집단 등 정책의 구성 측면에서 그간의 경관 정책을 검토함
 - 2장 정책 형성 과정 측면에서 정책의 변화와 특성 분석 및 시사점을 바탕으로, 정책 목표와 추진 방향, 그리고 정책 대상에 대한 개선방향을 제안함
 - 3장 정책 분석 측면에서 「경관법」 제정 이후 경관정책의 추진성과와 한계를 토대로, 정책 수단과 정책 대상 집단에 대한 개선방향을 제안함

[표 4-1] 경관정책의 구성과 주요 추진 내용 및 개선방향

구분	정책 결정 단계		정책 집행 단계	
	「경관법」 제정(2007)		2014년 ~2024년	개선방향
정책 단계별 시기 구분	정책 형성 및 도입기		정책 체계화 및 확산기	정책 고도화 및 확장기
정책 목표	아름답고 쾌적하며 지역 고유 특성이 담긴 국토(지역)환경 조성		국토경관의 체계적 관리 중심	국민이 체감하는 정책 추진 필요
정책 추진 방향	경관자원의 보전, 관리 및 형성에 관한 제도적 근거 마련		관리 중심 규제적 제도 운영	• 관리+ 보전+ 형성 • 지원과 유도를 위한 제도 운영
정책 대상	자연경관, 역사문화경관, 도시경관, 농산어촌 경관		도시적 경관에 집중	국토경관의 다양한 유형 포괄
정책 수단	경관계획	제도 도입	수립 주체와 내용 구체화	지역맞춤형 추진을 위해 경관계획, 경관심의 등 고도화
	경관위원회 및 심의	경관위원회 도입(심의 미도입)	경관심의 도입	
	경관사업(+예산)	제도 도입	예산 확보 한계	국민 참여 및 공감대 형성을 위한 경관사업, 경관협정 활성화
	경관협정	제도 도입	제도 확산 유도	
정책 대상 집단	집행집단 (행정조직)	행정조직 도입	행정조직 기반 형성	행정 체계화 및 고도화
	수혜집단 (국민/지역주민)	-	국민 인식 개선 공감대 형성	• 국민 참여 확대 • 국민 공감대 형성 • 정책 효과 체감
	비용지불집단 (개인/민간 공공 등 다양한 개발주체)	-	직접 영향을 받는 주체이나 이에 대한 고려 부족	실제 비용지불집단의 정책수혜 효과 검토와 공감대 형성

출처: 연구진 작성

1) 정책 개선의 기본 방향

□ 정책의 고도화 및 확장

- (정책 대상과 주체의 확장) 도시경관뿐만 아니라 다양한 유형의 경관을 포괄하며, 관련된 다양한 주체와 연계 및 협력이 필요함
- (제도적 수단의 고도화) 정책 목표 실현을 위해 정책 수단의 다양화 및 유연화가 필요하며, 이를 위해 계획, 조례, 심의·위원회, 사업, 협정 등 기존 제도의 현행화 및 고도화와 함께 관련 법제에 근거한 다양한 정책 수단의 연계가 필요함
- (운영 측면에서 집행의 고도화) 제도 고도화와 함께 「경관법」을 중심으로 다양한 주체와 협업과 연계할 수 있도록 집행 방식의 다양화 및 유연화가 필요하고, 궁극적으로 다양한 부처의 관련 정책과 국토경관 유형을 포괄할 수 있는 경관정책 플랫폼을 구축해야 함

2) 정책 목표

□ (현황) 「경관법」 제정 당시 경관의 보전과 지역 특성을 고려한 경관 형성을 목표로 설정하였으며, 전부개정 이후 국토경관의 체계적 관리 강조

- 「경관법」 제정 당시 제정 사유를, 자연경관 및 역사문화경관을 보전하고 도시농산어촌의 지역특성을 고려한 경관을 형성함으로써 아름답고 쾌적하며 지역 특성을 나타내는 국토환경 및 지역환경을 조성할 수 있도록 하기 위한 제도적 근거를 마련하기 위한 것으로 명시함
- 「경관법」 전부개정 당시 제안 이유를, 국토경관을 체계적으로 관리하기 위해 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선하고 보완하려는 것으로 명시함
- 「경관법」의 목적은 위 두 가지를 모두 포함하고 있음

제1조(목적) 이 법은 국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위하여 경관의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성이 나타나는 국토환경과 지역환경을 조성하는 데 이바지함을 목적으로 한다.

- 2014년 이후 경관정책에서 국민의 참여를 유도하고 정책 추진 효과의 국민 체감도를 높이려는 시도는 있었으나 실제 효과가 미비함
 - 국토교통부장관이 수립하는 경관정책기본계획에 ‘국민 공감(제1차)’와 ‘국민체감(제2차)’이라는 표현을 사용함

[표 4-2] 제1, 2차 경관정책기본계획의 비전, 목표, 추진전략

구분	제1차 경관정책기본계획	제2차 경관정책기본계획
비전	국민과 함께 만드는 100년의 국토경관	국민과 함께 하는 100년의 국토경관
목표	국민이 공감하는 경관가치 정립 지속가능한 국토경관 형성체계 정립	국민체감 국토경관 형성 지역주도 경관기반 확립 국민체감 미래가치 창출
추진 전략	1. 경관가치 인식확산 2. 경관관리 역량강화 3. 경관행정 기반구축	1. 경관관리체계 실행력 강화 2. 우수경관 형성 및 관리 3. 경관문화 창출 및 확산

- (개선방향) 정책 대상인 국토경관의 체계적 관리와 지역 특성을 고려한 경관 형성과 함께 정책수요자인 국민이 체감할 수 있는 정책 추진
 - 국토경관에 대한 실질적인 국민의 공감대 형성이 필요한 시점이며, 이를 바탕으로 정책의 저변 확대가 필요함
 - 궁극적으로는 정책 추진 효과를 지역주민뿐만 아니라 일반국민, 나아가서는 개발주체까지도 체감할 수 있도록 해야 함
 - 이와 함께 지속가능한 국토경관 관리와 지역특성을 반영한 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 실질적인 실행 방안을 마련해야 함

3) 정책 추진 방향

- (현황) 「경관법」 제정 시 경관자원의 보전·관리 및 형성에 관한 제도적 근거 마련하였으나, 실제 추진은 보전과 관리, 특히 관리 중심으로 추진
 - 「경관법」에 도입된 제도적 수단이 보전, 관리, 형성을 위한 것이었으나 실제로는 제정 이후 경관계획, 전부개정 이후엔 심의와 위원회가 중요한 수단으로 작동하면서 경관의 관리가 정책의 주요한 방향이 됨
 - 실제 전부개정의 목적이 체계적 국토경관의 관리임에 따라 이러한 정책 방향은 더욱 강하게 나타남
 - 또한 제1차 경관정책기본계획은 ‘경관관리 역량 강화’와 ‘행정 기반 구축’을 중심으로, 제2차에서는 ‘경관관리 실행력 강화’를 중심으로 정책 과제가 추진됨
 - 이러한 정책 방향은 결국 규제 중심적인 제도 운영으로 나타나게 되고, 결국 경관정책은 규제라는 인식을 갖게 함
- (개선방향) 국토경관의 관리뿐만 아니라 보전과 형성을 위한 다양한 정책 추진이 필요하며, 특히 규제와 함께 다양한 지원과 유도를 위한 제도 운영 필요

4) 정책 대상

□ (현황) 「경관법」 제정 당시 ‘경관’ 또는 ‘국토의 경관’이 전부개정 이후 ‘국토경관’으로 정책 대상의 명칭 변화

- 자연경관, 역사문화경관, 도시경관, 농산어촌 경관 등 다양한 유형의 경관을 고려하고 있으나 실질적인 주요 관심은 도시경관에 있음
- 2012년 <국토경관 종합 개선방안>⁷³⁾을 발표하고, 이때부터 ‘국토경관’이라는 용어를 사용하기 시작함
 - 이에 전부개정시 신설된 「경관법」 제6조에만 ‘국토경관’이라는 문구 사용함

제6조(경관정책기본계획의 수립 등) ① 국토교통부장관은 아름답고 쾌적한 **국토경관**을 형성하고 우수한 경관을 발굴하여 지원·육성하기 위하여 경관정책기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

② 경관정책기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. **국토경관**의 현황 및 여건 변화 전망에 관한 사항
2. 경관정책의 기본목표와 바람직한 국토경관의 미래상 정립에 관한 사항
3. **국토경관**의 종합적·체계적 관리에 관한 사항

- 이하 생략-

□ (개선방향) 국토경관의 개념 정립 및 범위 재검토

- 자연경관, 역사문화경관, 도시경관, 농산어촌 경관뿐만 아니라 다양한 경관 요소와 경관 자원을 정책 대상으로 포괄할 수 있도록 정책 대상으로서 국토경관의 개념과 범위 설정이 필요함

5) 정책 수단

□ (현황) 「경관법」 제정 및 전부개정을 통해 제도적 기반을 마련하고, 이를 실행하면서 정책 현장 형성

- 「경관법」 제정 당시 경관계획, 경관심의·위원회, 경관사업, 경관협정이 정책 수단으로 도입, 실제 정책 현장 기반이 미흡한 상태에서 제도가 운영되면서 각 제도의 목적과 추진 방향이 명확하지 않음
 - 경관협정의 적정성 측면에서 우수하나 효과성은 저조하게 평가받음, 또한 타분야와 경관법제와 차별성을 갖는 수단으로서 적절성이 높게 평가 받음

73) 2012년 당시 국토해양부 도시정책관 건축문화경관팀에서 국토경관 개선을 위해 민·관 합동 T/F 회의를 구성하여 <국토경관 종합개선 방안>을 마련하고, 국무회의에 상정함(‘12.7)
(국토교통부, (2012). 국토경관 종합개선 방안.)

- 특히 무엇을 어떻게 보전, 관리, 형성할 것인가에 대해 실질적인 방향을 설정하지 못하여 경관계획, 중점경관관리구역, 경관심의, 경관가이드라인, 경관사업, 경관조례, 경관위원회 등이 일부 체계적으로 운영되지 못하거나 활성화되지 못한 한계가 있음
- 제 1, 2차 경관정책기본계획 수립의 궁극적인 목적이 경관의 체계적 관리를 통해 개발로 인한 경관 훼손이나 최악의 경관 형성을 방지하기 위한 것임

□ (개선방향) 지역의 정책 현장을 기반으로 제도 운영의 활성화 및 고도화

- (국가) 정책기본계획
 - 제3차 경관정책기본계획에서는 지역 여건에 맞게 특화하거나 경관에 관심과 의지는 있으나 여건이 좋지 않아 정책 추진이 미흡한 지역을 지원할 수 있도록 지역맞춤형 정책이 필요함
- (지자체) 경관계획
 - 계획을 위한 계획이 아니라 경관심의, 사업, 협정, 가이드라인 등 다른 정책 실행수단들과 연계 작동할 수 있는 실질적인 내용을 계획해야 함
 - 사회 변화와 정책 여건을 고려하여 경관계획의 목적과 수립 방향, 주요내용, 계획 수립 방식과 대상 등에 대해 재검토가 필요함
- 경관위원회 및 심의
 - 심의기준, 가이드라인 등은 지역이나 사업 여건에 맞게 구체화 하는 등 필요한 부분에 대해 체계화 및 고도화가 필요함
 - 실제 운영 여건을 고려하여 심의기준과 절차 등을 현행화하거나 명확히 하여 불필요한 갈등 예방해야 함
- 경관사업, 경관협정
 - 경관정책이 규제가 아니라 지원적 측면도 있다는 것을 국민이 체감할 수 있도록 경관사업과 협정을 활성화해야 함

6) 정책 대상집단 (정책 추진 관련 주체)

① 집행집단⁷⁴⁾

□ (현황) 행정조직은 정책 집행의 주체로서 경관계획, 경관위원회 및 심의, 경관

74) 정책 수단의 하나로 볼 수도 있음

사업, 경관협정 등 정책 수단을 운영하고 중요한 정책 추진 동력으로서 역할

- 경관행정 조직은 국토경관 정책 추진에 일정 부분 기여하였으나, 전문성, 조직 체계, 인력 부족 문제 등으로 인해 경관 정책의 실효성 및 지속성 확보에 한계가 있음
- 이에 경관심의 측면에서는 전문직 공무원 채용 등 전문성 확보를 통해 심의제도 정착과 안정적인 운영을 위해 노력하고 있음

□ (개선방향) 정책의 추진 방향 개선 및 추진 수단의 고도화에 따라 행정조직뿐만 아니라 관련 분야 실무전문가의 역할도 재정립

- 행정조직이나 전문가 집단은 이제까지 경관의 체계적 관리에 집중하였다면 앞으로는 ‘지역 고유 특성이 담긴 경관’과 ‘국민이 체감하는 경관’을 실현하기 위해 많은 관심과 노력이 필요함
- 행정담당자의 역할이 단순 행정 처리나 지원보다는 전문적 지식을 바탕으로 정책을 직접 실행하는 주체로서 역할을 해야 함
- 또한 실무전문가의 역할은, 계획 수립, 심의 도서 작성, 심의위원 참여 등 제도 실행에서만 전문성을 발휘하는 것이 아니라 실제 현장에서 주민과 행정 등 관련 주체와 실현가능성과 실행력을 고려하여 해당 분야의 전문성을 발휘해야 함

② 수해집단

□ (현황) 「경관법」 제정 당시부터 국민을 정책 추진 객체, 즉 수혜대상으로 설정

- 이에 따라 경관협정과 같이 국민이 지역의 경관을 보전·관리 및 형성하는데 참여할 수 있는 정책 수단을 마련함
- 또한 제1차 경관정책기본계획 수립 시에는 “경관 가치에 대한 국민 공감대 형성”, 제2차 경관정책기본계획 수립 시에는 “국민이 체감하는 국토경관 형성”을 목표로 설정하고 추진전략과 과제를 도출하였으나 실제 성과는 미비함

□ (개선방향) 국토경관에 대한 관심과 이해를 높일 수 있는 다양한 학습과 체험 활동을 개발하여 국민의 공감대 형성 및 저변 확대

- 국민이 정책추진에 대해 관심을 갖고 필요한 정책을 요구하거나 정책 추진 효과를 직접 체감할 수 있도록 해야 함

③ 비용지불집단

- (현황) 경관심의를 도입되지 않았던 「경관법」 제정 당시에는 실제 비용지불집단이 대부분 공공이고 이외 비용지불집단은 불명확
 - 경관심의 도입 이후 심의대상에 따라 민간 건축주부터 대규모 개발사업 주체인 민간기업, 공공기관, 중앙 또는 지방정부 등 비용지불집단이 구체화되었으나 그 범위가 광범위하고 다양함
 - 경관심의를 통해 개발 주체 즉, 비용지불집단의 경관의 중요성에 대한 인식 향상에 기여했다고 볼 수 있음
- (개선방향) 경관심의를 통해 비용을 지불하지만 궁극적으로 개발주체가 얻을 수 있는 정책 효과에 대해 공감대 형성
 - 국토경관의 중요성과 가치에 대한 인식을 향상시켜 사업을 추진하면서도 경관을 보전, 관리, 형성할 수 있도록 개발 주체의 역량을 강화하고 공감대를 형성해야 함

2. 국토경관 정책 개선을 위한 추진 과제

1) 정책 개선을 위한 경관의 개념과 가치 재정립

□ 국토의 경관적 가치 정립

- 국토교통부가 제정한 「경관법」은 경관의 정의를 넓고 포괄적으로 설정하여 다양한 경관유형을 모두 포함하려는 의도를 담고 있으나, 이로 인해 필수적으로 다뤄야 할 핵심 사항들이 간과되는 문제점이 발생하고 있음

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “경관”(景觀)이란 자연, 인공 요소 및 주민의 생활상(生活相) 등으로 이루어진 일단(一團)의 지역환경적 특징을 나타내는 것을 말한다.

- 「경관법」 제정 이후, 민·관·산·학계에서는 경관의 정의를 명확히 설정하고, 이에 기반한 정책 대상을 정하며, 타 법령과의 경계를 명확히 설정하는 데 지속적인 관심을 가져왔음
- 그러나 경관은 본질적으로 명확히 정의하기 어렵고 합의에 이르기 힘든 개념임. 따라서 단순히 개념 정립에 그치지 않고, ‘경관적 가치’가 무엇인지 구체적으로 정의하여 국토교통부를 넘어 모든 부처에서 고려해야 할 공동의 가치로 발전시킬 필요가 있음
- 이에 따라, 정책의 대상을 특정 경관(예:○○경관)으로 국한하지 않고, ‘국토의 경관적 가치’를 정책의 핵심 대상으로 삼아 이를 실현하는 것을 정책 추진 목표로 설정하며, 범부처적으로 협력하여 추진해야 할 필요가 있음

□ 경관자원의 개념과 범위 재정립

- 경관자원은 경관의 구성요소 중 정책적으로 관리하거나 활용할 필요가 있는 구체적이고 명확한 대상을 의미하며, 자연적·인공적 요소뿐만 아니라 사회적·문화적 가치가 결합된 자원을 포함해야 함
- 단순히 포괄적인 경관 개념에 머물지 않고, 경관자원으로 분류할 수 있는 구체적 기준과 항목을 설정하여 정책적 우선순위를 명확히 할 필요가 있음
- 이를 통해 경관자원이 보호와 관리의 대상에 그치지 않고, 지역의 특성과 정체성을 강화하며 지속 가능한 발전을 위한 핵심 자원으로 활용될 수 있도록 체계를 정립해야 함

2) 정책 방향 개선에 따른 경관법 개정 및 고도화

□ 「경관법」의 목적과 추진 방향 재검토 및 개정

- 델파이 조사 결과, 응답자들은 「경관법」 내 경관정책 추진 수단에 초점을 맞춘 연구의 한계점을 인정하면서도, 타 법령에서 추진되는 경관정책의 비중과 실행력이 상대적으로 높다는 점을 지적함
- 따라서, 「경관법」 내에서 부분적 해결책을 모색하는 것을 넘어, 법의 근본적인 목적과 추진방향을 재검토하고, 시대적 요구와 정책적 환경에 맞게 개정할 필요가 있음
 - 예를 들어, 「경관법」을 ‘경관기본법’으로 개정하거나, 「경관법」의 담당부서를 이동시키는 등 기본적 틀을 재구함으로써, 향후 경관정책의 체계와 방향성을 새롭게 정립할 수 있을 것임

□ 「경관법」 개정에 따른 관련 법제 고도화 및 연계 방안 마련

- 「경관법」 개정과 더불어 관련 법제의 고도화를 병행하여, 정책 간 연계성을 높이고 경관정책의 효과성을 제고해야 함
- 다만, 기존 「경관법」 체계에서 드러난 제도적 문제들을 동시에 개선해야 하는 상황이므로, 관련 조례, 계획 수립, 주체 설정, 심의 과정, 실행 방안 등 실제 운영 여건을 면밀히 분석하고 반영할 필요가 있음
- 특히, 기존 「경관법」에서 상대적으로 부족했던 지역 맞춤형 정책 추진을 강화하기 위해 지역 간 여건의 격차를 인정하고, 각 지역에 적합한 정책이 추진될 수 있도록 근거 조항을 보완해야 함

□ 「경관법」 개정에 따른 관련 법제 검토 및 연계 방안 마련

- 관련 법제와의 긴밀한 관련성을 고려하여 「국토계획법」, 「자연환경보전법」, 「문화재보호법」 등 관련 법제 전반에 대한 종합적인 검토를 통해 「경관법」을 개정해야 함
- 특히, 경관 관련 정책의 일관성과 실행력을 강화하기 위해서는 법령 간 역할을 명확히 하고 협력 구조를 제시하여, 「경관법」이 독립적인 규제법이 아닌 조율과 협력을 위한 법적 기반으로 작동하도록 체계를 마련해야 함

3) 정책 구현을 위한 사업 기획 및 추진

□ 지역 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 국토경관 지원사업 기획

- 우리나라는 국토교통부 주도로 「경관법」이 제정되고⁷⁵⁾, 경관에 대한 정의는 법에 명시되어 있으나, 가시적인 성과는 주로 타 법령에서 발생하고 있어 「경관법」의 실효성이 약화되고 있음
 - 특히 「경관법」은 법적 의무 규정을 기반으로, 계획과 심의에 중점을 두고 추진되며, 사업은 주로 타 법령을 통해 실행되고 있어 「경관법」이 규제로 인식되는 경향임
- 이를 해결하기 위해, 국가가 주도하는 국토경관 지원사업을 기획하고, 「경관법」을 근거로 한 경관사업 모델을 마련할 필요가 있음
 - 이를 통해 부족했던 경관사업에 대한 국가적 방향성을 제시함으로써 지자체가 이를 기반으로 지자체 차원의 경관사업을 추진할 수 있도록 하고, 나아가 행정인력 확보와 전문성 강화에도 기여할 수 있도록 해야 함⁷⁶⁾

□ 국토경관 지원사업의 시범운영 및 모니터링

- 국토경관 지원사업 기획 이후, 지자체 공모를 본격적으로 추진하기에 앞서 시범사업을 시행하고, 개별 사업의 기획 단계부터 종료까지 전 과정을 체계적으로 관리하고 모니터링해야 함

□ 국토경관 지원사업 추진체계 구축 및 확대: 국가경관센터 설립 및 운영

- 국토경관 지원사업을 효과적으로 지원하기 위해, ‘(가칭)국가경관센터’를 설립하여 사업 추진을 지원 및 모니터링하고, 향후 「경관법」 개정으로 근거를 마련할 지역경관센터의 업무 범위와 역할을 명확히 해야 함
- 이를 통해 국가경관센터는 지역경관센터와 긴밀한 협력체계를 구축하여, 그간 소홀했던 지역 맞춤형 경관관리를 강화하고 이를 위한 제도적 기반을 보완할 수 있을 것임

75) 일본은 3개 부처(국토교통성, 농림수산업성, 환경성)가 공동으로 「경관법」을 제정하여 운용 중. 국토교통성은 도시계획구역 내·외의 ‘경관계획구역’, 농림수산업성은 농업진흥지역 내 ‘경관농업진흥지역 정비계획구역’, 환경성은 국립·국정공원 등 자연공원을 중심으로 관리함(이상만·이여경, (2018). 일본의 경관정책 추진 동향과 국내 시사점. 건축도시공간연구소 auri brief no.176, p.2.)

76) 국토경관 정책 추진 현황 조사 결과, 지자체 경관 행정조직이 2019년 대비 대폭 축소된 것으로 나타났는데, 델파이 응답자들은 「경관법」에 근거한 국비 공모사업을 통해 지자체 행정조직의 인원 배분을 유도할 필요가 있다고 응답함

4) 제도 고도화를 통한 국토경관 정책 플랫폼 구축

□ 경관정책 플랫폼의 개념과 역할 정립

- ‘경관정책 플랫폼’은 경관을 중심으로 다양한 정책 분야를 연결하고 통합하는 기반 역할을 수행하며, 경관을 매개로 정책 간 협력과 연계를 촉진하는 구조로 정의할 수 있음
- 이를 통해 경관은 단순한 관리 대상으로서가 아니라, 국토 관리와 개발, 환경 보전, 문화적 가치 증진을 통합적으로 이끄는 개념이자 전략으로 작동할 수 있을 것임

□ 경관정책 플랫폼 구축 및 운영방안 마련

- 경관정책 플랫폼의 역할을 효과적으로 수행하기 위해, 관련 정책 간 연계 체계를 명확히 하고, 이를 실행하기 위한 협력 구조와 운영 방안을 마련해야 함
- 또한, 플랫폼의 운영 과정에서 중앙정부, 지자체, 민간 등 다양한 주체가 참여할 수 있도록 지원 체계를 구축해야 함

□ 「경관법」 외 관련 법령에 근거한 정책의 연계 방안 마련

- 「경관법」을 중심으로, 도시계획, 환경보전, 문화재 관리 등 타 법령에 기반한 정책이 보완적으로 작동할 수 있는 연계 방안을 마련해야 함
- 이를 통해 경관이 여러 정책의 교차점에서 조정과 통합의 역할을 수행하도록 종합적인 운영체계를 정립해야 함

□ 다양한 주체의 협력과 참여방안 마련

- 경관정책 플랫폼의 효과적 실행을 위해 중앙정부, 지자체, 민간, 시민 등 다양한 주체의 협력과 참여를 유도하는 방안을 마련해야 함
- 이를 위해 협력 모델을 제시하고, 정책 수립과 실행 과정에서 모든 주체가 역할을 분담하며 적극적으로 참여할 수 있는 구조를 설계해야 함

5) 정책 추진 수단별 개선 과제

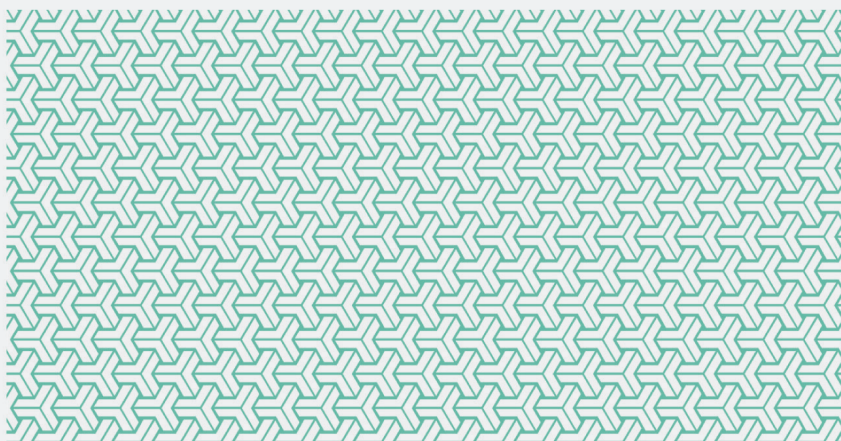
- 국토경관 정책 개선을 위한 필요한 4가지 추진 과제 외에 현재의 국토 경관 정책의 추진 수단별 세부 개선 과제와 구체적인 내용은 다음과 같음(표 4-1 참조)
- 경관계획 관련해서는, 경관지구, 중점경관관리구역, 경관조례 등 관련 제도 연계를 통한 경관계획의 실행력 강화, 경관 계획 수립 지침 현행화, 경관자원조사 활성화, 유사 계획과의 관계 정립 및 차별화 등이 필요함
- 경관위원회 및 심의 관련해서는, 일관성 있는 심의 운영 지원, 경관심의 대상 수정 및 보완, 경관심의 관련 정보 공개 확대, 개발행위 주체의 경관 인식 제고 등의 개선이 필요함
- 경관사업 관련해서는, 경관사업 모델 발굴과 지원 확대, 홍보, 교육, 연구 등을 포함할 수 있도록 「경관법」 상 경관사업 대상의 보완, 경관사업 사후관리체계 마련, 지역 고유성에 대한 인식 전환 등이 필요함
- 경관협정 관련해서는, 재정 지원, 전문가 지원 등 경관협정 지원방식 다각화, 주민 참여 확대를 위한 방안 모색, 협정 체결이후 유지관리 및 모니터링을 위한 경관협정 사후관리체계 마련, 경관협정 성공 사례 홍보 확대 등이 필요함
- 경관 행정조직 관련해서는, 국비지원 경관사업 공모 추진, 중앙부터와 지자체의 일관된 정책 추진을 위해 경관정책 업무방침 마련, 경관 담당 부서의 조직 개편, 경관 관련 전문 인력 확보 및 담당실무자 교육 체계화 등이 필요함

[표 4-3] 국토경관 정책 추진 수단별 개선과제

정책 수단	개선과제	주요내용	개선 방법				
			연구	제도 (법, 지침 등)	교육 홍보	사업	조직
경관계획	경관계획의 실행력 강화	- 경관지구, 중점경관관리구역 등 연계 - 경관계획과 조례 간 정합성 확보	●	●			
	경관 계획 수립 지침 현행화	- 유형별 계획 역할 정립 및 내용 차별화 - 경관계획 의무수립 주체 및 재정비 여건 현행화	●	●			
	경관자원조사 활성화	- 경관자원조사 별도 시행 근거 마련 - 경관자원조사 주체 및 방법 구체화		●			
	유사 계획과의 관계 정립 및 차별화	- 공공디자인 진흥기본계획 등 유사 계획과의 차별화 - 국토교통부 등 관련 부처 역할 정립	●	●			
경관위원회 및 심의	일관성 있는 심의 운영 지원	- 위원회 위원 대상 심의 교육 프로그램 개발 - 공동 및 통합심의 표준운영매뉴얼 개발 - 경관심의 결과 모니터링 방안 마련	●	●			
	경관심의 대상 수정 및 보완	-	●	●			
	경관심의 관련 정보 공개 확대	-		●	●		
	개발행위 주체의 경관 인식 제고	- 우수경관심의 사례 홍보 - 경관 캠페인 및 홍보			●	●	
경관사업	경관사업 모델 발굴과 지원 확대	- 국비 지원사업 모델 발굴 및 예산 지원 (지역)경관센터 등의 조직 지원	●	●		●	●
	「경관법」 상 경관사업 대상 보완	- 비물리적 사업(연구, 홍보, 교육 등) 유형 신설 - 유사사업 「경관법」 으로 통합 방안 검토	●	●			
	경관사업 사후관리체계 마련	- 경관사업 사후 절차 내용과 지원 근거 마련 - 지자체 모니터링 및 유지관리 예산 마련		●		●	
	지역 고유성에 대한 인식 전환	-			●	●	
경관협정	경관협정 지원방식 다각화	- 경관협정 재정 지원 강화 - 장기적인 예산 확보 방안 마련 - 기획업무 강화 및 전문가 지원방안 마련	●	●		●	
	주민 참여 확대 방안 모색	- 경관협정 체결 문서와 추진실태 분석 - 체결절차 간소화 - 경관협정 내용에 경관 관리 활동 포함	●	●			
	경관협정 사후관리체계 마련	- 경관협정 사후 절차 내용과 지원 근거 마련 - 지자체는 모니터링 및 유지관리 예산 확보		●		●	
	경관협정 성공 사례 홍보 확대	백서, 유튜브 영상 등			●	●	
경관 행정조직	국비 지원 경관사업 추진	- 국비지원 경관사업 공모 추진 - 인력 배치 및 확보 근거 마련	●			●	●
	경관정책 업무방침 마련	중앙부처 차원의 업무 방침 마련 및 배포	●	●			
	경관 담당 부서의 조직 개편	-			●		
	전문 인력 확보 및 실무자 교육 체계화	- 경관 관련 전문직 공무원 채용 확대 - 체계적인 교육 프로그램 개발 및 시행	●		●		

출처: 연구진 작성

제5장 결론



1. 연구결과 요약
2. 연구의 의의 및 한계

1. 연구결과 요약

□ 연구의 개요

- (연구의 배경) 지속가능한 국토경관 형성을 위한 정책을 개발하고 급변하는 정책 환경에 대응하기 위해 그간에 추진된 경관정책의 추진성과와 한계를 분석하여 향후 국토경관 정책의 방향을 모색할 필요가 있음
- (연구의 목적) 이에 본 연구는 「경관법」 제정 이후 국내 경관정책 추진 과정을 종합적으로 살펴보고, 정책의 성과와 한계, 그리고 향후 정책의 추진 방향을 제안하고자 함
 - 특히 정책 분석 및 평가의 관점에서 경관정책이 형성 및 집행되는 과정을 이해하고, 그간의 집행 결과를 분석하여 성과와 한계를 도출하고자 함
- (연구의 범위) 시간적으로는 「경관법」 제정 이후를 중점적으로 다루되, 90년대 초반부터 2007년까지 추진된 경관관리 관련 중요한 제도나 계획, 사업 등을 함께 살펴봄. 또한 본 연구는 「경관법」에서 제시하는 경관관리 제도와 이와 관련되어 추진된 정책을 ‘경관정책’으로 정의하고, 이를 연구의 내용적 범위로 설정함
- (연구 방법) 국토경관 관리 관련법과 제도, 관련 정책계획, 연구보고서 등 관련 문헌자료를 검토하고, 국토교통부의 협조를 받아 지자체 경관관리제도 운영 관련 현황을 파악함
 - 특히 국토경관 정책의 성과와 한계를 진단하고 그 원인을 분석하기 위해 24명의 경관 관련 전문가들을 대상으로 델파이조사(총3회)를 실시함

□ 경관정책 흐름과 특성

- 본 연구에서는 「경관법」을 제정하기 이전의 정책 형성 단계부터, 「경관법」을 제정 및 전부개정한 정책 결정 단계, 이후 「경관법」을 실행하는 정책 집행 단계로 구분하고, 각 단계별로 추진되어온 경관정책의 흐름과 변화 과정을 구체적으로 살펴봄
- (정책 형성 단계) 개별 법령 및 지자체 필요에 따라 특정한 경관 관리
 - 개별 법규에 의한 구체적인 대상을 명확한 목적에 따라 형성, 관리, 규제하는 방식으로 경관을 제어한 점에서 특징적인 반면, 개별 법률에서 산발적으로 운영됨에 따라 전체 국토경관을 대상으로 종합적, 체계적인 관리방안을 마련하는데 한계가 나타남

- (정책 결정 단계) 「경관법」을 근거로 한 종합적·체계적인 경관 관리
 - 국토교통부는 역사문화경관, 자연경관, 농어촌경관 등이 개별법으로 흩어져 연계되지 못하는 국토경관의 가치를 제고하고 통합적·체계적으로 관리하고자 2007년 「경관법」을 제정하였으며, 이후 제도 운영 과정에서 실행력과 실효성을 높이고자 2017년 전부 개정함
 - 이후 2014년 전부개정과정을 통해 경관심의제도가 현재의 틀을 갖추게 되었고, 경관계획 수립 의무 대상 규정 등 체계적인 관리 수단이 마련되었으나, 도시경관 관리에 집중됨
- (정책 집행 단계) 경관을 관리 대상이자 지역자원으로 활용
 - 「경관법」 전부개정 이후 국가 차원의 경관정책 방향과 전략을 제시하는 두 차례의 경관정책기본계획이 수립되었으며, 2025년 ‘제3차 경관정책기본계획’ 발표를 앞두고 수립 중임
 - 「경관법」 제정을 근거로 각 지자체는 경관조례를 제정하고, 경관계획을 수립하는 등 지역별 경관정책 추진의 근거와 방향을 마련하였으며, 지역별 여건과 특성에 맞도록 정책 수단을 고도화 및 구체화하며 발전함
 - 「경관법」 제정 이후 경관에 대한 가치와 중요성 인식이 확대되고 공감대가 형성되면서 소관부서인 국토부는 물론이고 농식품부, 산림청, 국가유산청, 문체부, 행안부 등 타 부처에서 추진하는 정책에도 영향을 미침
 - 그러나 여전히 각 부처에서 개별적으로 진행되면서 연계가 부족하고 유사한 목적의 정책 수단을 각각 운영함에 따라 중복되거나 효과가 떨어지는 한계가 있음
- (경관정책의 관점의 변화 및 특성) 정책 단계별로 경관을 다루는 관점과 경관에 대한 시각에 변화와 특성은 다음과 같음
 - (정책 형성 단계) 각종 개발행위로부터 경관 요소를 보호 및 보전
 - (정책 결정 단계) 지역 정체성 확립을 위해 경관적 특성을 형성 및 관리
 - (정책 집행 단계) 지역 고유 특성을 가진 자원으로 경관을 활용
- (경관정책 수단의 변화 및 특성) 국토경관 관리를 위한 정책 수단은 크게 ① 계획 수립, ② 지역·지구 지정, ③ 협정·협의, ④ 지원·유도, ⑤ 심의·평가 5가지 유형으로 구분되며, 정책 단계별로 변화와 특성이 있음
 - (정책 형성 단계) 관련법에서 공통적으로 경관을 관리하기 위한 수단으로 관리계획 수립을 도입하였으며, 특히 「농어업인삶의질법」을 제외한 나머지

지 법에서는 특정 지구나 지역을 지정하여 관리계획을 수립하도록 함. 이외에도 「자연환경보전법」에서는 개발행위로부터 자연경관을 보호하기 위해 ‘자연경관영향협의제도’를 도입하였고, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발촉진을에 관한 법률」에서는 직불제도를 도입하여 경관 형성을 위한 경제적 지원수단을 마련함

- (정책 결정 단계) 「경관법」 제·개정이 진행되는 단계에서는 앞서 개별법에서 운영되었던 계획 수립, 지구 지정, 협의·협정, 지원·유도, 심의·평가로 구분되는 정책 수단이 보다 체계화됨. 특히 개별법에서 2~3개의 정책 수단으로 활용하였다면, 「경관법」에서는 경관을 형성, 관리하기 위해 경관 계획, 경관심의, 중점경관관리구역, 경관사업, 경관협정 등 다양한 유형의 정책 수단을 도입함으로써 체계적인 경관정책 추진의 기반을 마련함
- (정책 집행 단계) 「경관법」을 근거로 국가차원의 정책기본계획 수립 및 지역별 여건에 맞는 경관계획 수립, 경관심의 제도 등이 활발히 운영되었으나, 지역 주도의 경관사업, 주민참여 경관협정은 비교적 활성화되지 못함
- (경관정책의 성과와 한계) 정책 단계별 성과와 한계를 살펴보면 다음과 같음
 - (정책 형성 단계) 「경관법」이 제정되기 이전에는 경관정책을 실행하는 기초자치체 단위에서 고유의 권한을 갖고, 별도의 목적에 따라 구역을 지정하거나 경관특성에 맞춰 적극적으로 관리수단을 운영함
 - (정책 결정 및 집행 단계) 「경관법」이 제정된 이후 전체 도시차원에서 경관을 종합적으로 관리할 수 있는 법적 근거와 정책 수단이 마련된 측면에서 성과를 볼 수 있음. 특히 「경관법」 전부개정을 통해 각종 개발행위에 대한 경관심의제도가 작동되는 등 체계적 관리수단이 마련됨
 - 하지만, 도시단위에서 종합적 관리계획은 수요에 긴밀하게 대응하기 어려웠으며, 「경관법」 제정 이전부터 타법령에서 운영해온 관리수단에 대한 권한과 실행력을 확보하기에 한계가 있음
 - 이러한 한계로 인해 「경관법」에 의한 여러 정책 수단 가운데 경관심의제도만이 활발하게 운영되었으며, 실질적인 관리대상은 개발행위가 주로 발생하는 도시경관의 관리에 집중됨
 - 또한 도시단위 종합적 성격의 경관계획과 제도 운영상의 경직성은 최근의 사회적 이슈와 수요에 대응하는데 한계로 나타남
 - 한편 경관정책 추진을 통해 경관이 지닌 가치와 효과에 대한 관심과 활용가능성은 점차 커지고 있고, 공공디자인, 세계유산 등 관련 분야에서 경관정책의 외연이 점차 확장됨

□ 국토경관 정책 추진성과와 한계 진단

- 국토경관 정책의 추진성과와 한계를 진단하기 위해 경관정책에 대해 높은 식견을 가진 전문가 및 공무원을 대상으로 정책 델파이를 실시하며, 이를 뒷받침하는 객관적 근거를 확보하기 위하여 문헌분석 및 선행연구 검토, 지자체 경관행정 실태조사를 실시함
- (정책 목표와 지향점 진단) 사회적 여건 변화에 대응하기 위해 국토경관 정책의 지향점, 1)지역 고유 특성이 담긴 경관, 2)국민이 체감하는 경관, 3)체계적인 경관 관리에 대한 적절성과 달성 정도를 평가함
 - 1) '지역 고유 특성이 담긴 경관'은 달성 정도가 미흡하다는 평가를 받음
 - 2) '국민이 체감하는 경관'도 달성 정도가 미흡하다는 의견이 많음
 - 3) '체계적인 경관 관리'는 달성정도는 상대적으로 높게 평가 받음
- 정책 수단 및 행정조직 진단 결과
 - 첫째, 효과성 측면에서는 경관사업이 가장 우수하게 평가되었으며, 경관협정은 상대적으로 낮은 평가를 받았음.
 - 둘째, 대응성 측면에서는 경관사업이 가장 높은 평가를 받았음. 반면, 경관계획은 상대적으로 낮은 대응성을 보였으며, 일반 국민이나 주민이 체감하기에는 실효성이 부족했음
 - 셋째, 적정성 측면에서는 경관협정이 가장 우수하게 평가되었음. 한편, 행정조직의 전문성은 일부 부적절하다는 진단이 내려졌으며, 이는 행정조직이 각 정책 수단을 포괄하는 기반으로서 기능하기 위해 전문성과 조직 체계의 보완이 필요함
 - 넷째, 적절성 기준에서는 경관협정이 가장 좋은 평가를 받았음. 행정조직은 중앙부처와 지자체의 인력 규모와 구성이 부적절하여, 업무 특성에 맞는 인력 및 부서 배치가 요구됨
 - 마지막으로, 효율성 측면에서는 경관위원회 및 심의가 가장 높은 평가를 받았음. 그러나 경관사업, 경관계획, 경관협정은 모두 효율성이 부족하다고 평가되었으며, 그중 경관사업의 효율성이 가장 낮게 나타났다. 경관사업은 효과성과 대응성이 타 수단 대비 우수하지만, 재정과 인력 지원의 부족이 문제로 지적되었음

- 경관계획
 - 지역 경관정책의 틀 제시, 「경관계획수립지침」을 통한 경관계획 수립의 신속한 정착이 경관계획의 성과로 분석됨
 - 계획 수립 과정과 내용의 문제, 경관계획의 실효성과 차별성 부족, 경관계획 재정비 관련 지침 부족, 주민 체감 저조 등이 한계로 나타남
 - 향후 개선방향으로는, 유사 계획과의 관계 정립 및 차별화, 유형별 역할 정립 및 수립 내용 차별화, 경관계획 의무수립 주체 및 재정비 관련 여건 현행화, 국민이 체감할 수 있는 정책 수단 발굴, 경관계획 실효성 강화를 위한 제도적 보완, 경관자원 조사주체와 방법 구체화 등의 의견이 제시됨
- 경관위원회 및 심의
 - 경관심의 및 위원회의 성과는, 경관관리 체계 구축에 기여하고 경관심의 제도 운영의 안정화, 경관 인식 향상에 일부 기여한 것으로 나타남
 - 심의기준과 원칙의 불명확성, 일관적이지 않은 심의, 경관심의 사각지대 발생, 계획과 심의의 체계적 연계 부족 등이 경관심의/위원회의 한계로 지적됨
 - 개선방향으로는 일관성 있는 심의 체계 마련, 경관심의 대상의 선택과 집중, 경관심의 관련 정보 공개 확대, 개발행위 주체의 경관 인식 제고 방안 마련 등의 의견이 제시됨
- 경관사업
 - 지역경관의 향상, 국민 경관개선 체감도 향상, 경관정책의 실행력 강화 등이 경관사업의 성과로 분석됨
 - 경관사업의 한계로, 경관사업 수준 차이 발생, 유사 사업과의 차별성 부족, 단기적이고 가시적인 성과 중심 사업 추진, 관과 전문가 주도의 사업 추진, 열악한 재정으로 인한 사업 미추진 등이 지적됨
 - 향후 개선방향으로는 경관사업 유형 및 대상 정비, 경관사업 모델 발굴과 지원 확대, 경관사업 사후 관리체계 마련, 지역 고유성에 대한 인식 전환 등의 의견이 제시됨
- 경관협정
 - 주민이 경관 관리에 주도적으로 참여, 경관 개선의 체감도 향상, 지역 고유의 경관 형성이 경관협정의 성과로 분석됨
 - 경관협정의 한계로는 실제 실행 사례 부족, 경관협정의 관리체계 미흡, 재

정 지원의 범위와 규모 부족, 전문가 기술 지원 부족 등이 지적됨

- 향후 개선방향으로, 체결 방식 간소화와 주민 참여 유도, 주민 주도의 체계적 경관 관리 시스템 마련, 경관협정 체결 우수사례 홍보 및 교육 확대, 재정 지원 확대와 지원방식 다각화, 기획업무의 강화 및 취약 지자체 지원을 위한 전문가 지원방안 마련 등이 제안됨

- 행정조직

- 경관행정 조직은 국토경관 정책 추진과 심의 운영 측면에서 기여한 것으로 나타남
- 행정조직의 한계로, 경관에 대한 전문성 및 인식 부족, 경관 담당 행정인력 부족, 부서 협력 및 소통 미흡, 정책의 방향성과 일관성 부족 등이 지적됨
- 향후 개선방향으로는, 전문 인력 확보 및 실무자 교육 체계화, 경관정책 추진 기본방침 마련 및 배포, 「경관법」에 근거한 국비 공모사업 추진, 경관 담당 부서의 조직 개편, 민간전문가 및 기관 활용 확대 등의 의견이 제시됨

□ 국토경관 정책 향후 추진방향

- 정책 개선의 기본방향

- (정책 대상과 주체의 확장) 도시 경관뿐만 아니라 다양한 유형의 경관을 포괄하며, 관련된 다양한 주체와 협력·연계 필요
- (수단으로서 제도의 고도화) 정책목표 실현을 위해 정책 수단의 다양화 및 유연화 필요. 이를 위해 계획, 조례, 심의·위원회, 사업, 협정 등 기존 제도의 현행화 및 고도화와 함께 관련 법제에 근거한 다양한 정책 수단과 연계 필요
- (운영 측면에서 집행의 고도화) 경관플랫폼 구축을 위해 「경관법」을 중심으로 다양한 주체와 협업과 연계할 수 있도록 집행 방식의 다양화 및 유연화 필요, 수단의 고도화와 밀접

- (정책목표) 국토경관의 체계적 관리와 지역특성을 고려한 경관 형성과 함께 국민이 체감할 수 있는 정책 추진(정책 대상과 함께 정책수요자 고려)

- (정책 추진방향) 국토경관의 관리뿐만 아니라 보전과 형성을 위한 다양한 정책추진이 필요하며, 특히 규제와 함께 다양한 지원과 유도를 위한 제도 운영 필요

[표 4-4] 국토경관 정책 향후 추진방향 요약

구분		개선방향
정책 추진의 기본방향		정책 고도화 및 확장
정책목표		국민이 체감하는 정책 추진 필요
정책 추진 방향		• 관리+ 보전+ 형성 • 지원과 유도를 위한 제도 운영
정책대상		국토경관의 다양한 유형 포괄
정책 대상 집단	집행집단(행정조직)	행정 체계화 및 고도화
	수혜집단 (국민/지역주민)	• 국민 참여 확대 • 공감대 형성 • 정책 효과 체감
	비용지불집단 (개인/민간 공공 등 다양한 개발주체)	실제 비용지불집단의 정책수혜 효과에 대한 검토와 공감대 형성 필요
정책 수단	경관계획	지역맞춤형 추진을 위해 경관계획, 심의 등 고도화
	경관위원회 및 심의	
	경관사업	국민 참여 및 공감대 형성을 위한 경관사업, 협정 활성화
	경관협정	

출처: 연구진 작성

- (정책대상) 국토경관의 개념 정립 및 범위 재검토 필요
 - 자연경관, 역사문화경관, 도시경관, 농산어촌 경관뿐만 아니라 다양한 경관 요소와 경관 자원을 정책 대상으로 포괄할 수 있는 국토경관의 개념과 정책 대상으로서 범위 설정이 필요함
- 정책 대상집단(정책 추진 관련 주체)
 - (집행집단) 정책집행의 주체로서 행정조직은 정책 수단을 운영하면서 정책 추진 동력이 되고 있음. 따라서 향후 정책의 추진 방향 개선 및 추진수단의 고도화에 따라 행정조직뿐만 아니라 분야별 실무전문가의 역할 재정립이 필요함
 - (수혜집단) 「경관법」 제정 당시부터 국민을 정책추진의 객체 즉 수혜대상으로 설정하고 있음. 향후 국토경관에 대한 관심과 이해를 높일 수 있는 다양한 학습과 체험 활동을 개발하여 국민의 공감대를 형성하고 저변을 확대하여 국민이 정책추진에 대해 관심을 갖고 필요한 정책을 요구하거나 정책 추진 효과에 대해 체감할 수 있도록 해야 함
 - (비용지불집단) 경관심의를 통해 비용을 지불하지만 궁극적으로 개발주체가 얻을 수 있는 정책 효과에 대해 설명할 수 있어야 함. 이를 통해 국토경관의 중요성과 가치에 대한 인식을 향상시켜 사업을 추진하면서도 경관

을 보전, 관리, 형성할 수 있도록 개발주체의 역량을 강화해야 함

- 정책 수단(경관계획, 경관위원회 및 심의, 경관사업, 경관협정)
 - 「경관법」 제정당시 정책 수단으로서 경관계획, 경관심의 위원회, 경관사업, 경관협정이 도입되었으나 정책 현상이 미흡한 상태에서 제도가 도입됨에 따라 각 제도의 목적과 추진 방향이 명확하지 않은 채 운영된 측면이 다소 있음. 이에 향후에는 어느 정도 자리 잡은 지역의 정책 현장을 기반으로 제도 운영의 활성화 및 고도화가 필요함

□ 국토경관 정책 개선을 위한 추진 과제

- 정책 개선을 위한 경관의 개념과 가치 재정립
 - 정책 추진의 기본 전제로서 경관(또는 경관자원)의 개념과 범위를 재정립하고, 이에 따라 국토의 경관적 가치에 대한 개념도 정립해야 함
- 정책 방향 개선에 따른 「경관법」 개정 및 고도화
 - 「경관법」의 목적과 추진 방향을 재검토하여 「경관법」을 개정하고, 이에 따라 관련 법제의 고도화를 추진해야 함. 특히 관련 조례, 계획, 주체, 심의, 실행방안 등 실제 운영 여건을 반영하고 지역맞춤형 정책 추진 및 제도를 운영할 수 있도록 해야 함
 - 이와 함께 법 개정에 따른 관련 법제를 검토, 연계 방안을 마련해야 함
- 정책 구현을 위한 사업 기획 및 추진
 - 지역 경관의 보전, 형성, 관리하기 위한 지원과 유도 정책으로서 국토경관 지원 사업을 기획하여 예산을 마련하고, 본격적인 사업추진을 위한 사업 추진 및 모니터링 체계를 마련해야 함
- 제도 고도화를 통한 국토경관 정책 플랫폼 구축
 - 관련 부처의 여러 법제와 정책을 포괄하고 국토의 다양한 유형의 경관을 관리하기 위해 경관정책 플랫폼의 개념과 역할을 정립하고 정책 플랫폼 구축 및 운영방안을 마련해야 함
 - 이를 통해 「경관법」 외 관련 법령에 근거한 정책을 연계하고 다양한 주체의 협력과 참여방안을 마련해야 함

2. 연구의 의의 및 한계

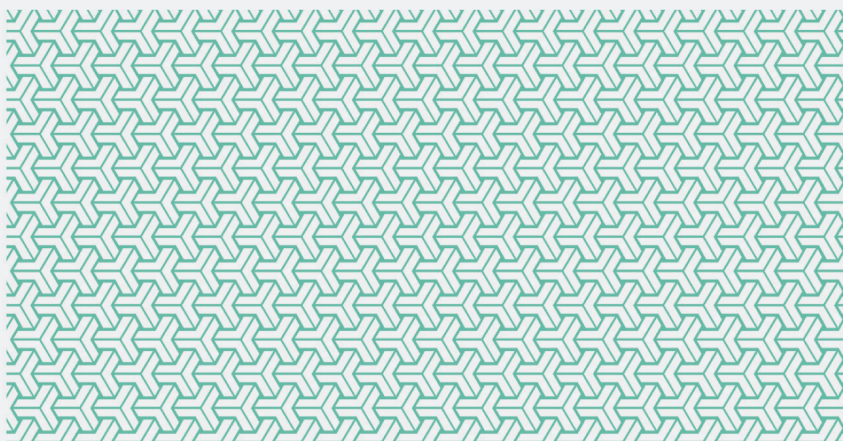
□ 연구의 의의

- 「경관법」 제정 이후 국내 경관정책 추진 과정을 살펴보고, 정책 추진성과와 한계, 그리고 향후 개선방향을 모색하기 위해 진행된 본 연구의 결과는 다음과 의의를 가짐
- 먼저 국내의 경관정책이 형성 및 집행되는 과정을 정책 분석 및 평가 관점에서 접근하여 ‘정책 형성 단계 - 정책 결정 단계 - 정책 집행 단계’로 구분하고, 각 단계별 정책 동향과 특성, 그리고 성과와 한계를 도출하였다는 점에서 중요함
- 또한 정책평가 기준(효과성, 대응성, 적정성, 적절성, 효율성)을 적용하고 관련 전문가를 대상으로 하는 델파이 조사(총 3회)를 실시하는 등 정책 분석 및 평가 관점과 방법론을 사용하여 그 간의 국토경관 정책 추진성과와 한계를 분석하였다는 점에서 의의가 있음
- 이러한 연구 결과는 국내 경관정책의 동향을 시계열적으로 파악하였다는 점에서 의의가 있으며, 향후 국내 경관정책 흐름을 정리하는데 중요한 기초자료가 될 것임
- 또한 정책의 분석 및 평가라는 관점을 적용하여 국내 경관정책의 흐름과 성과를 살펴보았다는 점에서 의의가 있으며, 이러한 분석 틀은 향후 국내 경관정책 연구나 평가의 중요한 방법으로서 의미가 있을 것임

□ 연구의 한계

- 다만, 국내 경관정책의 추진 동향을 파악하기 위해 살펴본 중앙부처나 지자체의 사례가 다소 제한적인 측면이 있으므로 향후 국내 경관정책 추진 과정에서 나타난 다양하고 중요한 사례들을 발굴, 검토할 필요가 있음
- 델파이 조사와 관련해서, 조사문항이 많았으나 이에 비해 조사기간은 다소 짧아 조사자의 의견 수렴 시간이 충분하지 못하였다는 점과 델파이 조사대상의 경험과 특성에 따라 정책 추진성과와 한계에 대한 차이가 있었는데, 이에 대해 심층적인 분석과 추가적인 조사가 이루어지지 못하였다는 점에 한계가 있음
- 향후 이러한 점을 보완하여 정책 수단별 또는 대상지역별 조사가 이루어진다면 좀 더 구체적인 국토경관 정책의 성과와 한계, 그리고 개선방향을 도출할 수 있을 것임

참고문헌



- (사)한국경관학회. (2015). 2005-2015, 한국경관학회 10주년 기념백서.
- (사)한국경관학회. (2018). 국토 경관자원 조사체계 구축 및 활용방안 연구. 국토교통부.
- (사)한국경관협회의. (2008). 경관법과 경관계획. 보문당.
- OECD. (2024). DAC Criteria for Evaluating Development Assistance.
<https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>(접속일: 2024.4.29.).
- 강신천·정현용. (2022). 델파이 기법을 통한 교육용 콘텐츠의 성과관리 지표 개발 연구.
 한국지식정보기술학회 논문지.
- 강원도. (1997). 강원도 경관형성 기본계획.
- 강지원·최해진·노현주·강상원·최민지·이은솔. (2021). 고령자 대상 주거지원 정책 평가 연구. 한국보건사회연구원.
- 건설교통부·대구광역시·경상북도. (2005). 2020년 대구권 광역도시계획.
- 건설교통위원회. (2007.4.). 경관법안 검토 보고.
- 건축공간연구원. (2022). Good Practice 3.
- 건축도시정책정보센터 웹사이트,
<https://www.aurum.re.kr/Policy/PolicyOffice.aspx?pcode=D07>(접속일: 2024.10.20.)
- 국립국어원 표준국어대사전.
<https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>(접속일: 2024.4.29.).
- 국토교통부. (2012). 국토경관 종합개선 방안.
- 국토교통부. (2013). 성남갑 아파트 줄이고 도시 디자인을 창의적으로. 8월 5일 보도자료.
- 국토교통부. (2015). 제1차 경관정책기본계획(2015~2019).
- 국토교통부. (2020). 제2차 경관정책기본계획(2015~2019).
- 국토연구원. (2006). 행정중심복합도시 국제공모관리 및 기본계획 수립연구-도시이미지 구현을 위한 경관조성방안. 건설교통부.
- 권영섭·하수정·민성희. (2012). 국토 및 지역발전정책의 평가와 효율적 추진방안 연구.
 국토연구원.
- 권윤구·조우현·윤희재·박종준·임승빈. (2011). 1970년대 이후 한국 경관연구의 경향 분석-경관의 의미연결망 분석을 중심으로. 한국경관학회지, 3(2).
- 김경영. (1997). 강원도 경관형성 기본계획 구상. 강원포럼, 15.
- 김성수·이다예·문새하·변세일·김중은. (2020). 수도권 신도시 정책의 평가 및 향후 발전 방향. 국토연구원.
- 김성환. (2016). [2016 대한민국 국토경관디자인대전] 북촌, 동고지마을.. 역사와 자연이 숨쉬는 아름다운 대한민국. 파이낸셜 뉴스. 7월 12일 기사,
<https://www.fnnews.com/news/201607121521277207>(접속일: 2024.5.2.)
- 김영현·윤호선·조효상. (2021). 2019-2021 건축정책 성과보고서. 국토교통부.
- 김정섭·박시현·김영단·임지은. (2011). 농촌 지역 활성화 정책의 평가와 발전 방안.
 농촌경제연구원.
- 김혜정. (2024). 송도지구 국제업무단지 경관상세계획. 국토경관릴레이세미나 발제자료.

- 농림부. (2009). 제1차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획.
- 농림부. (2011). 농촌 오감 경관만들기 계획.
- 농림부. (2014). 제1차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획.
- 대한민국정부. (2019). 제5차 국토종합계획 2020-2040.
- 대한주택공사. (2005). 경관법 공청회 자료(2005.08.29.).
- 동아일보. (1989). 분당, 성남, 일산, 고양에 새도시. 4월 27일 기사.
<https://www.donga.com/archive/newslibrary/view?ymd=19890427&mode=19890427%2F0001618411%2F1?>(접속일: 2024.05.02.).
- 문화체육관광부. (2018). 제1차 공공디자인 진흥 종합계획 2018-2022.
- 박혜경·이재호. (2023). 빅데이터를 기반으로 한 경관디자인 국내 학위 연구 동향 분석.
 한국공간디자인학회 논문집, 18(7).
- 박홍윤·박규동. (2023). 정책평가론 실제와 사례 개정판. 대영문화사.
- 방현철. (2001). 용인, 대규모 택지개발 경관심의. 4월 23일 조선일보 기사.
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2001/04/23/2001042370422.html(접속일: 2024.12.5.)
- 배순석·김민철·박미선. (2012). 주거안정을 위한 주택정책의 평가와 향후 정책방향 연구:
 2008년 이후의 정책을 중심으로. 국토연구원.
- 백승권·진영기·김제환. (2011). 우리나라 경관계획의 발전과정과 미래상. 유신기술회보,
 18(3), 21-48.
- 변재상·서자유. (2020). 텍스트마이닝을 활용한 경관연구 동향과 주제 분석.
 한국경관학회지, 12(2).
- 산림청. (2007). 도시숲 경관 사업계획 및 산림경관관리 기본계획.
- 산림청. (2009). 산림경관 관리 기본계획.
- 산림청. (2013). 제1차 산지관리기본계획.
- 산림청. (2017). 제2차 산지관리기본계획.
- 서울 경관 아카이브 웹사이트, <https://urban.seoul.go.kr/cityscape>(접속일:
 2024.3.6.)
- 서울 정책 아카이브 웹사이트,
<https://www.seoulsolution.kr/ko/content/3178>(접속일: 2024.10.20.)
- 서울시정개발연구원. (1993). 서울시 도시경관기본계획(안).
- 서울시정개발연구원. (1994). 서울시 도시경관기본계획(안).
- 서울시정개발연구원. (1994). 한강연접지역 경관관리방안연구: 강변 아파트경관을 중심으로.
- 서울시정개발연구원. (1997). 서울시 도시경관기본계획(안).
- 서울특별시. (2000). 서울 SEOUL 1999-2000: 도시형태와 경관.
- 서울특별시. (2020). 2020 SEOUL: 서울 2019/2020 도시형태와 경관.
- 서울특별시청 홈페이지(서울경관 기록화사업), <https://news.seoul.go.kr/culture/archives/522041>(접속일: 2024.12.30.)
- 성주인·박주영. (2007). 농촌경관 관리 및 지원 시범사업에 대한 성과 분석 및 개선 방안

- 도출 연구. 농림부.
- 심경미·이세진·유예슬. (2022). 지자체 경관사업 실행력 제고를 위한 정책방향 연구. 건축공간연구원.
- 심경미·이세진·유예슬. (2023). 개발사업 경관심의 운영현황 및 제도 개선방안. 건축공간연구원.
- 아시아투데이. (2021). 광양, 2022 ‘숲속의 전남 만들기’ 주민·단체참여 숲 공모사업 ‘백운재 경관숲’ 선정.
<https://www.asiatoday.co.kr/kn/view.php?key=20210831010017157>(접속일: 2024.10.20.)
- 안재락·김민수·하중규·이정수. (2001). 진주시 도시경관 기본계획. 한국도시설계학회 2001년 춘계학술대회 논문집, 4, 109-116.
- 용인시. (2001). 용인시 경관형성 기본계획.
- 용인신문. (2001). 도시경관형성 조례마련. 4월 20일 기사.
<https://www.yonginilbo.com/news/article.html?no=2881>(접속일: 2024.12.5.)
- 유창균·변경화. (2017). 시군 경관계획 현황 및 계획 특성 연구. 한국농촌건축학회지. 19(3)
- 이상민·심경미·김주희. (2014). 국토환경디자인 시범사업 성과분석 및 홍보방안 마련 연구. 국토교통부.
- 이상민·심경미·이경재·송윤정. (2020). 2019 AURI 국토경관 정책동향. 건축도시공간연구소.
 auri brief no.176,
- 이종성. (2001). 델파이 방법. 교육과학사.
- 이진희·임상연·정운희·박민숙. (2020). 도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한 추진 방향 연구. 국토연구원.
- 인천광역시. (2006). 수변경관 관리방안.
- 인천광역시. (2006). 시가지경관계획.
- 인천광역시. (2006). 야간경관계획.
- 인천광역시. (2007). 송도 국제업무지구 경관상세계획.
- 임동진. (2012). 정책의 원리 및 정책분석·평가의 이해. 한국청소년정책연구원 세미나 자료집.
- 자치법규정보시스템. <https://www.elis.go.kr/>(접속일: 2024.4.29.).
- 재정성과평가센터 웹사이트.
https://www.kipf.re.kr/cpem/cpem_info05.do(접속일: 2024.04.29.).
- 정부부처합동. (2005). 제1차 농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획(05~09).
- 정주택·김종래·김종호·문영세·이대희·이성우·조연숙·최영훈. (2007). 정책평가론. 법문사.

진주시. (1998). 진주시 도시경관계획.
 차의환. (2002). 정책평가의 이론과 실제. 한울아카데미.
 한국도시설계학회, 한국조경학회, (사)한국경관협회의. (2006). 경관법 제정을 위한
 연구. 대한주택공사.
 한국지방재정공제회 옥외광고센터 (2022). 간판개선사업 성과분석 및 제도개선 방안
 연구.
 해양수산부. (2011). 해양경관 관련 가이드라인.
 행정안전부. (2013). 옥외광고물 가이드라인.
 홍재환·김태균·손혁상·황원규. (2012). ODA 정책사업의 평가체계 연구.
 한국행정연구원.

강원도경관형성조례 [시행 2000. 6. 22.] [강원특별자치도조례 제2795호, 2000. 6. 22.,
 제정
 거창군 자연경관 보전을 위한 조례 [제정 1999.11.17.] [조례 제1547 호]
 경관 심의 운영 지침 [시행 2014. 2. 27.] [국토교통부고시 제99호, 2014. 2. 27., 제정]
 경관법 [시행 2007. 11. 18.] [법률 제8478호, 2007. 5. 17., 제정]
 경관법 [시행 2014. 2. 7.] [법률 제12013호, 2013. 8. 6., 전부개정]
 경관법 제정문 [시행 2007. 11. 18.] [법률 제8478호, 2007. 5. 17., 제정]
 고성군 경관형성 조례 [제정 2002.05.27.] [조례 제1792호]
 공공디자인의 진흥에 관한 법률 [시행 2025. 4. 23.] [법률 제20486호, 2024. 10. 22.,
 일부개정]
 광고물등단속법 [시행 1962. 1. 20.] [법률 제988호, 1962. 1. 20., 제정]
 광주광역시 도시경관 조례 [시행 2005. 1. 1.] [광주광역시조례 제3318호, 2005. 1. 1.,
 제정]
 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 [시행 2003. 1. 1.] [법률 제6655호, 2002. 2. 4., 제정]
 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 [시행 2007. 10. 7.] [법률 제8337호, 2007. 4. 6.,
 타법개정]
 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 [시행 2024. 9. 20.] [대통령령 제34319호,
 2024. 3. 19., 일부개정]
 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 [시행 2007. 7. 13.]
 [법률 제8501호, 2007. 7. 13., 일부개정]
 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 [시행 2024. 12. 20.] [법률
 제20579호, 2024. 12. 20., 일부개정]
 농어촌정비법 [시행 2025. 6. 21.] [법률 제20581호, 2024. 12. 20., 타법개정]
 농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률 [시행 2024. 3. 29.] [법률 제19430호, 2023.
 6. 9., 타법개정]
 담양군경관조례 [시행 2005. 1. 1.] [전라남도담양군조례 제1773호, 2005. 1. 1., 제정]
 도시계획법 [시행 2000. 7. 1.] [법률 제6243호, 2000. 1. 28., 전부개정]
 도시·군관리계획수립지침[시행 2024. 5. 29.] [국토교통부훈령 제1764호, 2024. 5. 29.,

일부개정

도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률 [시행 2021. 6. 10.] [법률 제17420호, 2020. 6. 9., 제정]

명승 종합정비계획 수립 및 시행에 관한 지침 [시행 2024. 10. 8.] [국가유산청훈령 제14호, 2024. 10. 8., 일부개정]

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 [시행 2025. 2. 14.] [법률 제20286호, 2024. 2. 13., 일부개정]

문화재보호법 [시행 1962. 1. 10.] [법률 제961호, 1962. 1. 10., 제정]

문화재보호법 [시행 2007. 4. 11.] [법률 제8346호, 2007. 4. 11., 전부개정]

산지전용 등에 따른 경관영향 검토 및 운영지침 [시행 2007. 8. 28.] [산림청지침 제5660호, 2007. 8. 28., 제정]

세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법 [시행 2024. 11. 1.] [법률 제20309호, 2024. 2. 13., 타법개정]

역사문화권 정비 등에 관한 특별법 [시행 2024. 9. 15.] [법률 제19702호, 2023. 9. 14., 타법개정]

옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 [시행 2024. 5. 17.] [법률 제19590호, 2023. 8. 8., 타법개정]

인천광역시도시경관조례 [시행 2003. 12. 29.] [인천광역시조례 제3714호, 2003. 12. 29., 제정]

자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률 [시행 2024. 5. 17.] [법률 제19251호, 2023. 3. 21., 제정]

자연환경보전법 [시행 1992. 9. 1.] [법률 제4492호, 1991. 12. 31., 제정]

자연환경보전법 [시행 1998. 1. 1.] [법률 제5392호, 1997. 8. 28., 전부개정]

자연환경보전법 [시행 2006. 1. 1.] [법률 제7297호, 2004. 12. 31., 전부개정]

자연환경보전법 [시행 2024. 5. 17.] [법률 제20309호, 2024. 2. 13., 타법개정]

자연환경보전법 시행령 [시행 2007. 9. 10.] [대통령령 제20256호, 2007. 9. 10., 타법개정]

전라남도 경관조례 [시행 2002. 5. 20.] [전라남도조례 제2859호, 2002. 5. 20., 제정]

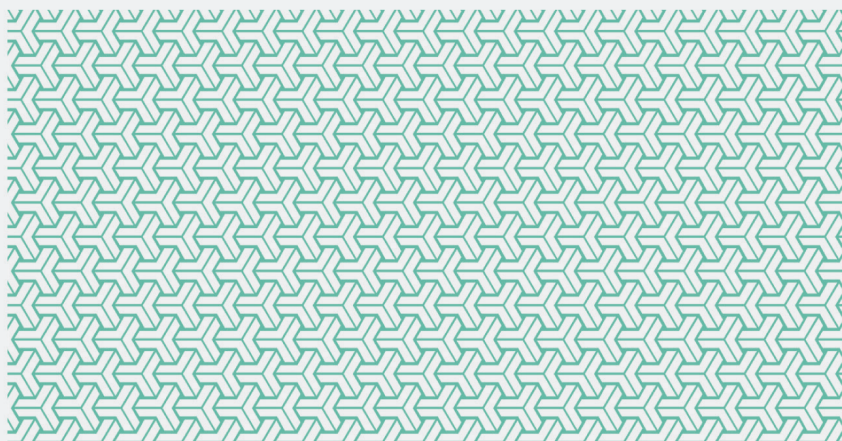
제주도개발특별법 [시행 1991. 12. 31.] [법률 제4485호, 1991. 12. 31., 제정]

지구단위계획수립지침 [시행 2024. 5. 29.] [국토교통부훈령 제1765호, 2024. 5. 29., 일부개정]

진주시도시계획조례 [제정 2001.03.31.] [조례 제0479호]

평택시 경관 조례 [시행 2021.09.27.] [조례 제2036호, 2021.09.27., 일부개정]

Landscape Policy Achievements and Improvement Directions since the Enactment of the Landscape Act



Lee, Sang-min

Yoo, Ye-seul

Lee, Sejin

This study comprehensively examines the implementation process of domestic landscape policies since enacting the “Landscape Act,” which aims to develop policies for sustainable national landscape formation and respond to rapidly changing policy environments. The research seeks to propose future policy directions while analyzing policy achievements and limitations. Specifically, from a policy analysis and evaluation perspective, this study aims to understand landscape policies’ formation and implementation process and derive their outcomes and limitations by analyzing implementation results. To this end, a Delphi survey was conducted with 24 landscape experts three times.

While the study’s temporal scope begins with the 2007 enactment of the “Landscape Act,” it also examines significant systems, plans, and projects related to landscape management implemented from the early 1990s to 2007. The content scope encompasses the landscape management system presented in the “Landscape Act” and related implemented policies.

Chapter 2 of this study examines the flow and evolution of landscape policies across three stages: the policy formation stage before enacting the “Landscape Act,” the policy decision stage involving the Act’s enactment and complete revision, and the policy implementation stage following the Act’s execution.

The policy formation stage was characterized by landscape management based on individual laws and local government needs. While landscape control was distinctive in its formation, management, and regulation of specific targets according to clear objectives under individual regulations, the scattered operation under separate laws limited the development of comprehensive and systematic management measures for the entire national landscape. Additionally, basic local governments established zones or management measures based on relevant laws to protect or preserve landscape elements from various development activities.

The policy decision stage marked the beginning of comprehensive and systematic management based on the Landscape Act. The Ministry of Land, Infrastructure and Transport enacted the “Landscape Act” in 2007 to enhance and systematically manage the value of national landscapes, including historical-cultural, natural, and rural landscapes, which were previously disconnected under separate laws. Subsequently, to enhance institutional effectiveness and efficiency, the Act underwent complete revision in 2014, establishing systematic management measures, including formulating basic landscape policy plans, mandatory landscape planning regulations, and introducing landscape review systems. This period also saw an increasing focus

on urban landscape management.

The policy implementation stage represents the period of full-scale national landscape policy implementation. Following the comprehensive revision of the “Landscape Act,” two basic landscape policy plans were established, presenting national-level policy directions and strategies. Local governments are operating policy measures tailored to regional conditions and characteristics, including enacting landscape ordinances and developing landscape plans based on the Landscape Act.

At the central government level, growing recognition of landscape value and importance following the Act’s enactment has influenced policies beyond the responsible Ministry of Land, Infrastructure and Transport to include other ministries such as Agriculture and Forestry, Forestry Service, Cultural Heritage Administration, Culture and Tourism, and Interior and Safety. However, as each ministry’s policies continue to operate independently, policy measures with similar objectives often overlap or fail to create synergistic effects.

Policy measures for national landscape management can be categorized into five types: ① plan establishment, ② region/district designation, ③ agreement/consultation, ④ support/guidance, and ⑤ review/evaluation. Each measure exhibits different characteristics as it evolves through policy stages.

Chapter 3 evaluates the achievements and limitations of national landscape policies since 2014. This evaluation was conducted through a Delphi survey with 24 experts possessing extensive knowledge of landscape policies, alongside literature analysis, review of previous research, and surveys of local government landscape administration practices to establish objective evidence.

To diagnose policy objectives and directions, the study categorized national landscape policy goals into three areas: 1) landscapes reflecting distinct regional characteristics, 2) landscapes perceptible to citizens, and 3) systematic landscape management, evaluating their appropriateness and achievement levels. Results indicated that while ‘landscapes reflecting distinct regional characteristics’ and ‘landscapes perceptible to citizens’ displayed insufficient achievement levels, ‘systematic landscape management’ demonstrated high achievement levels.

The assessment of policy instruments and administrative organizations revealed varied results across multiple dimensions. Regarding effectiveness, landscape projects received the highest evaluation, while landscape agreements received relatively lower ratings. Regarding responsiveness, landscape projects again received the highest evaluation, while landscape planning showed relatively low responsiveness and was particularly noted for insufficient practical effectiveness

in terms of public perception. In terms of adequacy, landscape agreements received the highest evaluation, though the expertise of administrative organizations was diagnosed as partially inadequate. Regarding appropriateness, landscape agreements again received the best evaluation, while many noted that administrative organizations had inappropriate staffing levels and composition at both central and local government levels. Finally, in terms of efficiency, landscape committees, and reviews received the highest evaluation. However, landscape projects, planning, and agreements were all evaluated as lacking efficiency, with landscape projects showing the lowest efficiency. Notably, while landscape projects demonstrated superior effectiveness and responsiveness compared to other measures, they were criticized for insufficient financial and human resource support.

Additionally, the Delphi survey identified achievements, limitations, and future improvement directions for landscape planning, committees and reviews, projects, agreements, and administrative organizations.

Chapter 4 proposes future directions for national landscape policy. The study suggests three primary directions for policy improvement: expanding policy targets and subjects, advancing institutional systems as policy instruments, and enhancing implementation operations.

Future policy objectives include systematic management of national landscapes, landscape formation considering regional characteristics, and policy implementation that resonates with citizens. To achieve these objectives, the study proposes policy directions encompassing diverse policy implementations and regulations for managing, preserving, and forming national landscapes, along with institutional operations for various support and guidance measures. Regarding policy targets, the concept and scope of national landscapes need to be established. These targets can encompass not only natural, historical-cultural, urban, and rural landscapes but also various landscape elements and resources.

Regarding policy implementation subjects, there is a need to redefine the roles of administrative organizations and practical experts as policy execution bodies. For citizens as beneficiaries, cultivating public interest and consensus regarding national landscapes is necessary to enhance engagement in policy implementation. For developers as cost-bearing entities, capacity building is needed to improve their awareness of national landscape values while enabling landscape preservation, management, and formation during project implementation.

As policy implementation instruments such as landscape planning, committees, reviews, projects, and agreements have now become somewhat established, it is time to enhance and advance institutional operations based on regional policy contexts.

The following policy tasks are proposed to improve national landscape policies. First, landscape concepts and values must be redefined to improve policy. This involves re-establishing the concept and scope of landscapes (or landscape resources) as a fundamental premise for policy implementation and establishing the concept of landscape value in the national territory.

Second is the revision and advancement of the Landscape Act. This requires reviewing and revising the Act's objectives and implementation directions and advancing related legislation. The system should mainly reflect actual operational conditions, including associated ordinances, plans, entities, reviews, and implementation measures, enabling region-specific policy implementation and institutional operation.

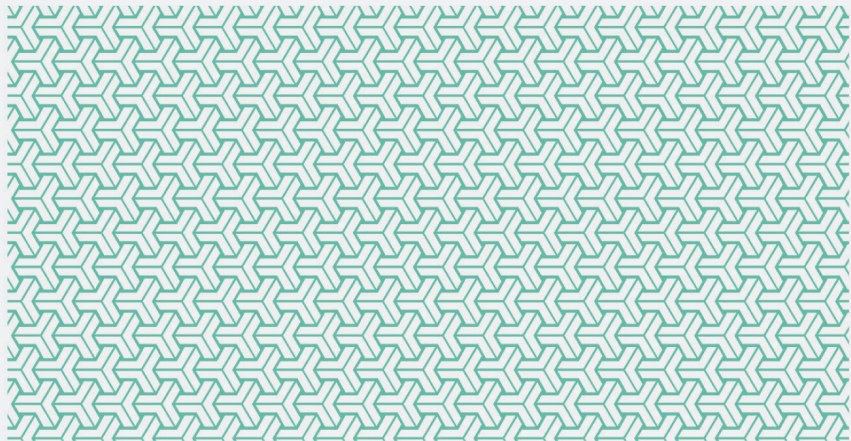
Third is project planning and implementation for policy realization. This involves planning national landscape support projects as support and guidance policies for preserving, forming, and managing regional landscapes, securing budgets, and establishing project implementation and monitoring systems for full-scale project advancement.

Finally, institutional advancement is required to establish a national landscape policy platform. This requires establishing the concept and role of a landscape policy platform and developing platform construction and operation measures to encompass various legislations and policies of related departments and manage diverse types of national landscapes. This will enable policy coordination based on legislation beyond the Landscape Act and develop cooperation and participation measures for various entities.

Key words

Landscape, Landscape Policy, Landscape Act, Policy Analysis, Policy Evaluation

부록



1. 제1차 텔파이 조사지
2. 제2차 텔파이 조사지
3. 제3차 텔파이 조사지

1. 제1차 델파이 조사지

경관법 제정 이후 국토경관정책 추진성과 진단을 위한 제1차 델파이 조사

2024.8.5. ~ 8.16.

[연구 개요]

- **(연구명)** 경관법 제정 이후 경관정책 추진성과와 과제(일반연구보고서, 연구책임: 이상만)
- **(배경과 목적)** 경관법 제정 이후 국내 국토경관 정책 추진의 성과와 한계를 진단하고, 향후 정책방향을 제안
- **(방법)** 전문가 의견을 수렴하여 합의된 결론을 도출하는 '델파이 기법'을 적용

[제1차 델파이 조사 개요]

- **(조사 목적)** 진단 대상과 항목, 평가기준에 대해 전문가들의 합의를 이끌어내고, 지난 국토경관 정책의 목표와 정책 수단에 대한 논의를 개시하고자 실시
 - 정책 진단: 지난 국토경관 정책의 목표와 정책 수단별 추진 현황을 검토
 - 정책 평가: '효과성', '적정성', '적절성', '효율성', '대응성' 측면에서 국토경관 정책의 성과를 평가
- **(조사 항목)**
 - 1) 개요
 - 진단대상: 경관법 및 법에 근거하여 추진한 관련 정책
 - 진단항목: 경관계획, 경관심의, 경관사업, 경관협정, 경관행정
 - 평가기준: 효과성, 효율성, 적정성, 적절성, 대응성
 - 2) 정책 목표 진단
 - 국토경관 정책 목표, 목표별 달성 정도
 - 3) 정책 추진 수단 진단
 - 경관계획, 경관심의, 경관사업, 경관협정, 경관행정 조직

가. 응답자 일반현황

가-1. 직업 유형	① 공무원	② 연구원	③ 교수	④ 민간전문가	⑤ 기타 ()
가-2. 연령대	① 20대	② 30대	③ 40대	④ 50대	⑤ 60대 및 그 이상
가-3. 전문 분야	① 조경	② 도시	③ 건축	④ 디자인	⑤ 기타 ()
가-4. 경력	① 5년 이하	② 6~10년	③ 11~15년	④ 16~20년	⑤ 21년 이상

나. 응답자 정보 *응답결과는 다른 응답자에게 익명으로 공유될 수 있으며, 귀하도 다른 응답자의 응답결과를 확인할 수 있습니다.

성함		소속 및 직급	
----	--	---------	--

1) 개요

□ 진단 대상

1-1. 「경관법」과 법에 근거하여 추진한 관련 정책을 '국토경관 정책 진단의 대상'으로 보는 것은 적절하다.					
매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유					
기타 의견					

□ 진단 항목

1-2. '경관계획, 경관심의, 경관사업, 경관협정'의 4개 실행수단을 통해 국토경관 정책을 진단하는 방식은 적절하다.					
매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유					
기타 의견					

□ 평가 기준

1-3. 국토경관 정책을 '○○○' 측면에서 평가하는 것은 적절하다.						
구분	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
효과성	⑤	④	③	②	①	①
	※ 효과성(effectiveness): 정책목표와 정책 수단이 결과적으로 경관을 체계적으로 관리하였는가?					
효율성	⑤	④	③	②	①	①
	※ 효율성(efficiency): 정책 수단이 경관을 체계적으로 관리하는데 행정투입 대비 높은 효과를 창출하였는가?					
적정성	⑤	④	③	②	①	①
	※ 적정성(adequacy): 정책의 대상은 알맞았는가? 정책의 방향과 목표는 알맞았는가?					
적절성	⑤	④	③	②	①	①
	※ 적절성(appropriateness): 정책목표를 실현, 문제를 해결하기 위한 정책 수단이 알맞았는가? 정책 수단의 추진방식은 알맞았는가?					
대응성	⑤	④	③	②	①	①
	※ 대응성(responsiveness): 경관정책 추진에 대해 국민들은 체감 및 만족도가 높았는가? 국민들의 요구와 사회적 수요를 경관정책에 반영하였는가?					

2) 정책 목표 진단

[참고] 경관법 제정문 및 전부개정문

- 경관법은 자연경관 및 역사·문화경관을 보전하고 도시·농산어촌의 지역특성을 고려한 경관을 형성함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성을 나타내는 국토환경 및 지역환경을 조성할 수 있도록 경관계획의 수립, 경관사업의 시행, 토지소유자에 의한 경관협정의 체결 및 이에 대한 지원 등 경관자원의 보전·관리 및 형성에 관한 제도적 근거를 마련하고자 2007년 제정되었다.
- 이후 2012년 국토경관을 체계적으로 관리하기 위하여, 국토교통부장관으로 하여금 경관정책기본계획을 수립·시행하도록 하고, 시·도 및 인구 10만명을 초과하는 시·군에 대하여 경관계획수립을 의무화하며, 지역특성을 반영한 경관계획을 수립하기 위하여 도지사의 시·군 경관계획승인절차를 폐지하고, 아름답고 쾌적한 국토환경 및 지역환경을 조성하기 위하여 주요 사회기반시설 사업 등에 대하여 경관심의제도를 도입하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하고자 전부개정하였다.

2-1. 「경관법」 상 주요내용, 국정과제, 국토경관헌장, 경관정책기본계획 및 유관 계획을 통해 키워드를 도출하고 범주화한 결과, 그동안 추진된 **국토경관 정책의 지향점**은 ①**지역 고유 특성이 담긴 경관**, ②**국민이 체감하는 경관**, ③**체계적인 경관(관리)**였다. 3가지 지향점의 구분은 적절하다.

매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
⑤	④	③	②	①	①
동의하거나 동의하지 않는 이유					
기타 의견					

2-2. 지난 국토경관 정책이 지향했던 ‘**지역 고유 특성이 담긴 경관**’은 어느 정도 달성하였는가?

완전히 달성함	달성함	보통	부족함	매우 부족함	잘 모르겠음
⑤	④	③	②	①	①
동의하거나 동의하지 않는 이유					
기타 의견					

2-3. 지난 국토경관 정책이 지향했던 ‘**국민이 체감하는 경관**’은 어느 정도 달성하였는가?

완전히 달성함	달성함	보통	부족함	매우 부족함	잘 모르겠음
⑤	④	③	②	①	①
동의하거나 동의하지 않는 이유					
기타 의견					

2-4. 지난 국토경관 정책이 지향했던 ‘**체계적인 경관 관리**’는 어느 정도 달성하였는가?

완전히 달성함	달성함	보통	부족함	매우 부족함	잘 모르겠음
⑤	④	③	②	①	①
동의하거나 동의하지 않는 이유					
기타 의견					

3) 추진 수단별 진단

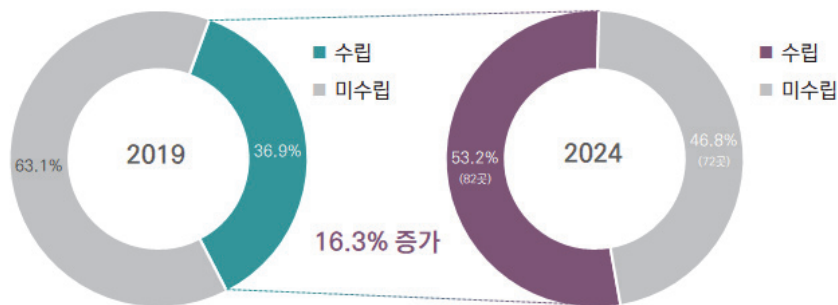
① 경관계획

[참고] 경관계획에 대한 이해

- 경관계획은 경관보전과 형성 활동을 지원하고 유도하기 위해 수립하는 지자체 경관정책의 기틀이 되는 종합계획으로, 과거 일부 지자체에서 자발적으로 수립하여 운용하다가 **2007년 「경관법」 제정을 통해 법적 근거가 확보**되었다.
- 법 제정 당시에는 「경관법」 제정의 본래 취지에 맞게 지역 특성에 따라 계획 범위와 목적을 다양화할 수 있도록 수립 주체를 유연화했으나, **2014년 「경관법」 전부 개정 이후 시·도 및 인구 10만 명을 초과하는 시·군이 의무적으로 수립**하게 되었다.
- 현재 전국의 많은 지자체가 경관계획을 수립했으며, 최초 수립을 넘어 재수립 시기에 도달하고 있으며, 경관계획을 수립하지 않아도 되는 시·군·구에서도 경관계획을 수립하고 있다.

[참고] 경관계획 수립현황

- 광역지자체 17곳 모두 경관계획을 수립하여 운용 중이며, 모든 광역지자체가 재수립
- 기초지자체 212곳 중 140곳(66.0%)에서 경관계획을 수립·운영 중
 - 의무 수립 대상 58곳은 모두 경관계획을 수립(100.0%)하였고, 임의 수립 대상 154곳 중 경관계획을 수립한 지자체는 82곳(53.2%)
 - 2019년과 비교해 볼 때 임의수립 지자체의 경관계획 수립이 16.3% 증가하여, 많은 지자체가 경관계획 수립, 운영 중임을 알 수 있음



[그림] 임의수립 지자체 경관계획 수립 현황

[표] 경관계획 의무·임의수립 대상의 경관계획 수립 현황

구분	지역	대상 지자체 수	계획 수립			예산총액	예산 평균액
			지자체 수	'2019년	'2024년		
의무	도	9	9	100.0%	100.0%	1,965,155,950	218,350,661
	특·광역시	8	8	100.0%	100.0%	3,699,173,000	462,396,625
	기초	58	58	100.0%	100.0%	13,132,072,400	238,764,953
임의	기초	154	82	36.9%	53.2%	10,590,707,600	173,618,157
합계		229	157	55.7%	68.6%	29,387,108,950	-

설문 항목	동의 정도					잘 모르겠음
	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	
3-1-1. 경관계획은 국토경관의 관리 체계를 구축하는 데 기여했다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-1-2. 경관계획은 경관에 대한 지역 주민의 인식에 영향을 주었다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-1-3. 「경관계획수립지침」은 지자체 경관계획을 효과적으로 수립하는 데 도움이 되었다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-1-4. 정책 추진수단으로서 경관계획은 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적절하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-1-5. 정책 추진수단으로서 경관계획은 '국민이 체감하는 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적절하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-1-6. 정책 추진수단으로서 경관계획은 '체계적 경관관리'를 하는 데 적절하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-1-7. (국가)경관정책기본계획-(도)경관계획-(시·군)경관계획으로 이어지는 수립체계는 적절하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-1-8. 경관계획의 지위와 성격은 적절하다. * 「경관계획수립지침」 제1장 제2절 경관계획의 지위 및 성격						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-1-9. 경관계획의 유형(도 경관계획 / 시·군 경관계획 / 특정경관계획) 구분은 적절하다. * 「경관계획수립지침」 제1장 제5절 경관계획의 유형						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-1-10. 경관계획의 의무 수립주체* 대상은 적절하다. * 「경관계획수립지침」 제1장 제4절 계획수립 대상지역 및 수립권자 [참고] 경관계획 의무수립 대상: 특·광역시, 특별자치시·도, 인구 10만 명 초과 시·군						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-1-11. 경관계획의 수립 내용은 적절하다. * 「경관계획수립지침」 제2장 제1절 경관계획의 내용						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-1-12. 경관계획은 인력과 예산 대비 효율적으로 수립되고 운영된다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						

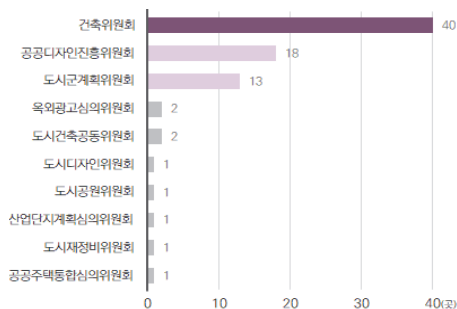
② 경관위원회 및 심의

[경관위원회 및 심의에 대한 이해]

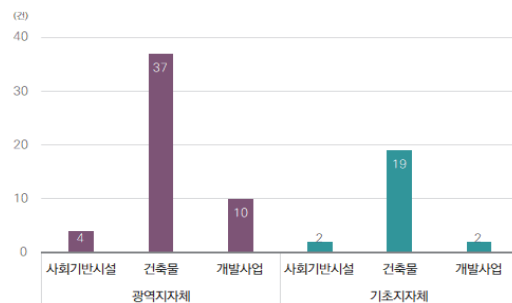
- 2014년 「경관법」 전부개정으로 '개발사업, 건축물, 사회기반시설' 등 경관에 영향을 크게 미치는 행위를 사전에 조정 관리할 수 있도록 **경관위원회 심의가 의무화**되었다.
- 또한, 경관에 관한 검토, 심의를 수행하는데 필요한 사항을 정하기 위해 「**경관 심의 운영 지침(국토교통부고시 제2020-657호)**」을 마련하여 운영 중에 있다.
- 각 지자체에서는 경관법을 근거로 **관련 분야 전문가로 구성된 경관위원회를 운영하며, 보통 정기적으로 경관심의회를 개최**하고 있다.

[참고] 경관행정 운영현황 조사(2024)

- (위원회 설치현황) 경관위원회를 설치한 지자체는 광역 15곳(88.2%), 기초 134곳(63.2%)
 - 광역지자체 중 경관위원회를 설치한 지자체는 15곳(88.2%)이며 별도의 경관위원회를 구성하지 않고 관련 위원회가 이를 대행하고 있는 지자체는 2곳(서울과 충북)으로 파악됨
 - 기초지자체 중 경관위원회를 설치한 지자체는 134곳(63.2%), 관련 위원회로 대체하여 심의를 진행하고 있거나 경관위원회를 설치하지 않은 지자체는 78곳(36.8%)임
- (경관 관련 위원회) 경관위원회를 설치하지 않고 관련 위원회에서 그 역할을 대체하는 경우, 건축위원회(40곳)-공공디자인진흥위원회(18곳)-도시·군계획위원회(13곳) 순으로 나타남
- (연평균 경관심의 안건 수) 연평균 광역지자체는 사회기반시설 4건, 건축물 37건, 개발사업 10건, 기초지자체는 사회기반시설 2건, 건축물 19건, 개발사업 2건에 대한 안건이 상정됨



[그림] 경관심의 대행 위원회



[그림] 연평균 경관심의 안건 수

주: '기타' 항목은 인천 및 부산진해경제자유구역무역청에 해당함

- (경관위원회 개최횟수) 경관위원회의 개최 횟수는 큰 변동 폭 없이 나타나며, 지자체별 평균 개최 횟수는 광역지자체의 경우 연 20회, 기초지자체의 경우는 연 12회 개최
- (공동 및 통합위원회) 최근 공동 또는 통합위원회를 개최하는 지자체가 증가하고 있음
 - 경관위원회와 타 위원회를 동시에 개최하는 '공동위원회'는 57%의 지자체가 경험한 바 있으며, 세부적으로는 광역지자체가 69.2%로 높은 수치를 보임
 - 경관위원회 없이 경관심의를 타 위원회에 통합하여 개최하는 '통합위원회'는 35.6%가 경험한 바 있음

설문 항목	동의 정도					잘 모르겠음
	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	
3-2-1. 경관심의를 국토경관의 관리 체계를 구축 하는 데 기여했다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-2-2. 경관심의를 경관에 대한 지역 주민의 인식 에 영향을 주었다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-2-3. 경관심의를 개발행위 주체의 경관 인식 향상 에 영향을 주었다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-2-4. 경관심의를 아름답고 쾌적한 생활환경 을 조성하는 데 기여했다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-2-5. 「 경관 심의 운영 지침 」은 지자체가 경관심의제도를 운영 하는데 실질적으로 도움이 되었다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-2-6. 정책 수단으로서 경관심의를 「 지역 고유 특성이 담긴 경관 」을 형성·보전·관리 하는데 적절하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-2-7. 정책추진 수단으로서 경관심의를 「 국민이 체감하는 경관 」을 형성·보전·관리 하는 데 적절하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-2-8. 정책추진 수단으로서 경관심의를 「 체계적 경관관리 」를 하는 데 적절하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-2-9. 경관심의 대상 으로 개발사업, 건축물, 사회기반시설이 적절하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-2-10. 개발사업의 대상지역 규모(면적) 를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다. * 「경관법 시행령」 제19조 관련						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-2-11. 지자체가 건축물의 규모(층수, 연면적) 를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다. * 「경관법」 제28조에서 지자체 조례로 정하도록 위임						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						

3-2-12. 사회기반시설의 총 사업비 규모를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다. * 「경관법 시행령」 제18조 관련						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
	동의하거나, 동의하지 않는 이유					
3-2-13. 「 경관 심의 운영 지침 」을 근거로 심의하는 방식은 적절하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
	동의하거나, 동의하지 않는 이유					
3-2-14. 정성적 기준으로 구성된 현행 경관심의 체크리스트 는 적절하다. * 「경관 심의 운영 지침」 5-2-1 별지 제3호부터 제7호 서식						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
	동의하거나, 동의하지 않는 이유					
3-2-15. 개발사업 에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
	동의하거나, 동의하지 않는 이유					
3-2-16. 건축물 에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
	동의하거나, 동의하지 않는 이유					
3-2-17. 사회기반시설 에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
	동의하거나, 동의하지 않는 이유					
3-2-18. 도시·건축·경관·조경·토목·교통·환경·문화·농림·디자인·옥외광고 등의 분야 전문가로 경관위원회를 구성 및 운영하는 방식은 적절하다. 「경관 심의 운영 지침」 6-1-2 관련						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
	동의하거나, 동의하지 않는 이유					
3-2-19. 도시, 건축, 공공디자인 분야와 공동 또는 통합심의위원회 를 운영하는 것은 적절하다. * 「경관법」 제23조 관련						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
	동의하거나, 동의하지 않는 이유					
3-2-20. 경관심의회에 소요되는 행정인력 및 예산을 고려하면 경관관리 효과 는 높은 편이다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
	동의하거나, 동의하지 않는 이유					

③ 경관사업

[참고] 경관사업에 대한 이해

- 경관사업은 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사가 지역의 경관을 향상시키고 경관의식을 높이기 위하여 **경관계획이 수립된 지역에서 시행한다.**
- 경관사업은 **‘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 자연 경관 및 생활환경을 개선하는 사업’**을 일컬으며, 이외 조례로 정하는 사업을 경관사업이라고 한다.

[참고] 경관행정 운영현황 조사(2024)

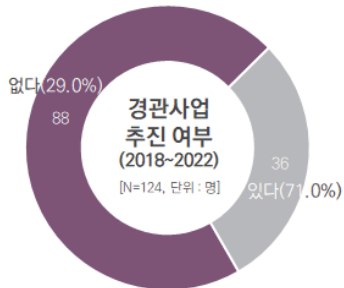
- 최근 5년간(2019~2023) 지자체에서 추진한 경관사업 건수는 광역지자체 68건, 기초지자체 394건, 기타 5건으로 나타남
- 경관사업 1건당 평균예산은 약 9억8천만 원으로 나타나나, 최소 2백8백만 원에서부터, 최대 417억 원으로 사업의 특성별로 격차가 매우 큰 것을 알 수 있음

[표] 경관사업 추진 현황(2019~2023)

구분	개수	전체 예산	평균값	중위값	최대값	최소값
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
총합	467	458,533,804,377	981,871,101	-	41,731,000,000	2,790,000

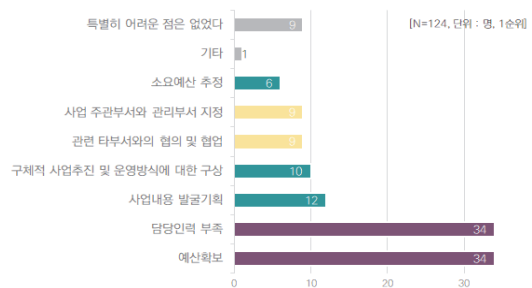
[참고] 지자체 경관사업 정책수요 조사(2022)

- 2022년에 실시한 지자체 경관사업 정책수요 조사에 따르면, ‘최근 5년 이내⁷⁷⁾에 경관사업을 추진한 적 없다’고 응답한 공무원이 29.0%
- 경관사업을 추진할 때 어려웠던 점으로 예산확보와 담당인력 부족에 가장 많이 응답하였으나, 사업내용, 구체적 추진방안 및 운영방식, 소요예산 등 사업 기획단계에서의 어려움도 있는 것으로 나타남



[그림] 최근 5년 간 경관사업 추진 여부

출처: 심경미 외. (2022). p.134.



[그림] 경관사업 추진의 애로사항

출처: 심경미 외. (2022). p.138.

- 경관사업은 야간경관사업, 옥외광고물 개선사업, 가로환경 정비 및 개선사업 순으로 많이 추진
- 현재 추진하지 않지만 추진이 필요한 경관사업으로는 공무원 대상의 경관교육, 역사·문화경관 형성사업, 경관통합마스터플랜 수립 사업, 경관계획과 별도로 추진하는 경관자원조사 순으로 답변

77) 2018~2022년

설문 항목	동의 정도					잘 모르겠음
	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	
3-3-1. 경관사업은 지역의 경관을 향상 시키는 데 기여했다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-3-2. 경관사업은 국민의 경관개선 체감도를 높이고, 경관 관련 주체들의 관심을 향상 시키는 데 기여했다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-3-3. 정책 추진수단으로서 경관사업은 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성·보전·관리 하는 데 적정하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-3-4. 정책 추진수단으로서 경관사업은 '국민이 체감하는 경관'을 형성·보전·관리 하는 데 적정하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-3-5. 정책 추진수단으로서 경관사업은 '체계적 경관관리' 를 하는 데 적정하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-3-6. 경관사업의 대상* 은 지역경관 및 경관의식 향상 측면에서 적절하다. [참고] 「경관법」 제16조의제1항 경관사업의 대상 1. 가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업 2. 지역의 녹화(綠化)와 관련된 사업 3. 야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업 4. 지역의 역사적·문화적 특성을 지닌 경관을 살리는 사업 5. 농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업 6. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 사업으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사업						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-3-7. 경관사업에 필요한 재정 지원 은 효율적으로 이루어진다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-3-8. 경관사업에 필요한 기술(전문가 등) 지원 은 효율적으로 이루어진다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						

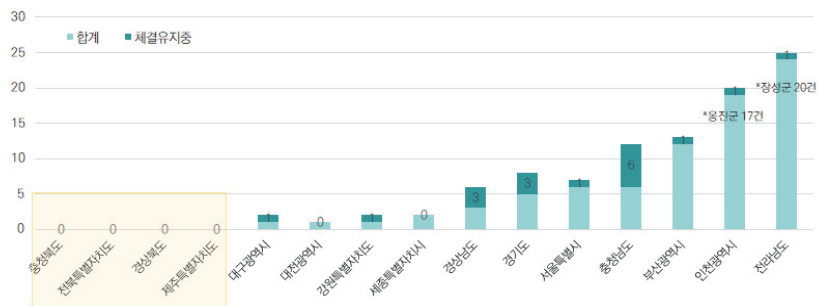
④ 경관협정

[참고] 경관협정에 대한 이해

- 경관협정은 주민들의 자발적 참여를 통해 지역의 경관을 아름답게 가꾸어 나갈 수 있도록 유도하기 위하여 경관법 제정을 통해 도입되었다.
- 경관협정은 Top-Down 방식의 타 도시 관리수단과 달리, 지역주민들이 직접 협정 체결에 필요한 준비부터 협정 내용의 결정, 체결과 운영에 이르는 전 과정을 주도하고 참여한다.

[참고] 경관행정 운영현황 조사(2024)

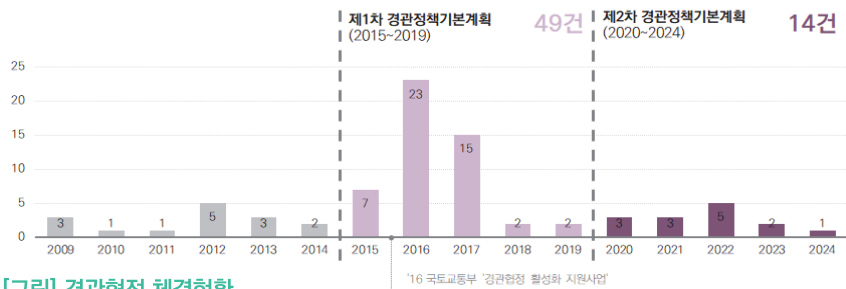
- (경관협정 체결 현황) 「경관법」 제정으로 경관협정이 도입된 후 총 80건이 체결되었으며, 체결 유지 중인 협정은 18건으로 파악됨
 - 지역에 따라 협정 체결 현황의 격차가 크게 벌어져 있는 상황으로, 체결사례가 부재한 지자체가 4곳(충청북도, 전북특별자치도, 경상북도, 제주특별자치도)으로 나타남
 - 경관협정 체결 건이 특히 많은 지자체는 전남 장성군(20건)과 인천 옹진군(17건)



[그림] 지역별 경관협정 체결현황(2024)

출처: 연구진 작성

- 연도별로는 2016년 23건, 2017년 15건으로 많이 체결되었는데, 당시 국토교통부에서 한시적으로 시행했던 "경관협정활성화지원사업"으로 인하여 국비 지원에 대한 기대가 반영된 것으로 볼 수 있음



[그림] 경관협정 체결현황

주: 경관협정 체결 추진 중인 2건을 제외한 78건으로 작성

- (지원방식) 협정 체결 시 지자체는 예산과 전문가를 지원할 수 있는데 76%가 예산 지원방식에 그치고 있으며, 예산은 평균 약 6억8천5백만 원을 지원함
 - 한편 예산 규모는 최저 4백만 원부터 최고 125억 원까지 격차가 매우 큰 상황으로, 중위값을 기준으로 보면 약 8천 4백만 원 정도로 나타남
 - 예산 규모가 큰 경관협정의 경우, 협정 자체 보다는 협정 체결 이후 경관사업 시행예산이라고 볼 수 있음
- (유효기간) 평균 유효기간은 4.4년으로, 최단 1년에서 최장 10년으로 일반적으로는 5년 정도로 체결

설문 항목	동의 정도					잘 모르겠음
	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	
3-4-1. 경관협정은 지역의 경관을 형성, 보전, 관리과정에 지역주민이 주체적으로 참여하는데 기여했다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-4-2. 경관협정은 국민의 경관개선 체감도를 높이고, 경관 관련 주체들의 관심을 향상시키는 데 기여했다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-4-3. 정책 추진수단으로서 경관협정은 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-4-4. 정책 추진수단으로서 경관협정은 '국민이 체감하는 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-4-5. 정책 추진수단으로서 경관협정은 '체계적 경관관리'를 하는 데 적정하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-4-6. 경관협정의 체결방식은 지역경관 향상 측면에서 적절하다. [참고] 경관협정 체결방식: 협정운영회 설립 및 신고 - 경관위원회 심의 - 경관협정 인가						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-4-7. 경관협정의 체결내용은 지역경관 향상 측면에서 적절하다. [참고] 경관협정 체결내용: 1. 건축물의 의장(意匠)·색채 및 옥외광고물에 관한 사항 2. 공작물 및 건축설비의 위치에 관한 사항 3. 건축물 및 공작물 등의 외부 공간에 관한 사항 4. 토지의 보전 및 이용에 관한 사항 5. 역사·문화 경관의 관리 및 조성에 관한 사항 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-4-8. 경관협정에 필요한 재정 지원은 효율적으로 이루어진다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-4-9. 경관협정에 필요한 기술(전문가 등) 지원은 효율적으로 이루어진다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	①
동의하거나, 동의하지 않는 이유						

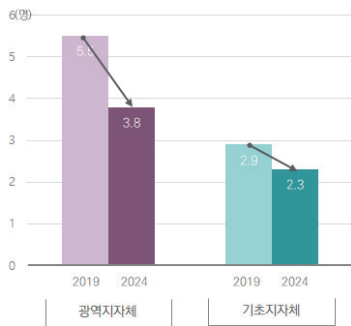
⑤ 경관행정 조직

[참고] 경관행정 조직에 대한 이해

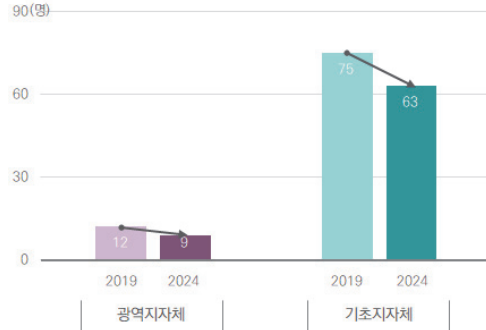
- 경관행정은 「경관법」을 소관하는 국토교통부와 지방자치단체 주도로 추진된다.
- 중앙부처** 중에는 국토교통부 건축문화경관과가 경관행정을 담당하고 있는데, 건축문화경관과는 건축서비스산업(건축사), 민간전문가 제도, 건축HUB, 한옥 및 건축자산, 도시건축박물관 등의 업무를 함께 수행 중이다.
- 지방자치단체**는 지역에 따라 과 또는 팀 단위로 경관행정 부서를 운영 중에 있는데 공공디자인, 옥외광고물, 개발사업, 도시 및 농촌재생, 건축 허가 등 다양한 범주의 업무를 함께 수행하고 있고, 임기제 공무원 채용을 통해 전문원을 확보하고 있는 경우도 있다.

[참고] 경관행정 운영현황 조사(2024)

- 경관행정 관련 조직 형태는 대부분 팀 단위로 운영
 - 독립부서(과 단위)로 운영되는 지자체는 광역 2곳, 기초 8곳으로 나타남
 - 2019년과 비교해 볼 때, 광역지자체와 기초지자체 모두가 경관 담당 조직이 대폭 축소되었으며, 특히 기초 지자체의 경우는 조직이 부재한 경우가 34%로 매우 높게 나타남
- 경관행정은 평균 광역지자체 3.8명, 기초지자체 2.3명이 담당하여 2019년 대비 감소
 - 임기제(전문직) 공무원 수는 광역지자체 9명, 기초지자체 63명으로 나타나 2019년 대비 감소한 것으로 확인됨

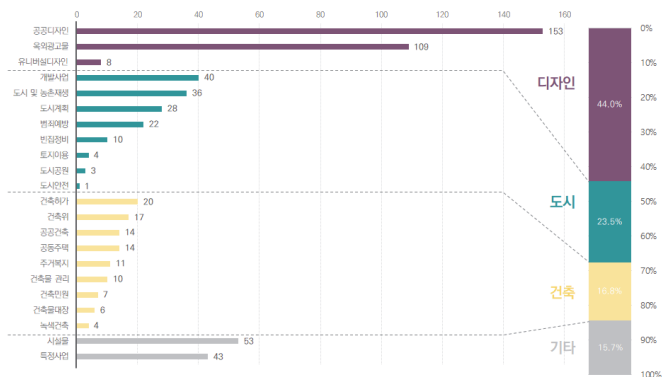


[그림] 경관행정 담당 공무원 수(평균)



[그림] 경관 분야 임기제 공무원 현황

- 경관행정 관련 조직이 담당하는 업무는 디자인(44.0%)-도시(23.5%)-건축(16.8%) 순



[그림] 경관 담당 부서의 경관 이외 업무

설문 항목	동의 정도					잘 모르 겠음
	매우 동의	동의	보통	동의 하지 않음	전혀 동의하 지 않음	
3-5-1. 경관행정 조직은 국토경관 정책 을 추진하는 데 기여했다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-5-2. 경관행정 조직의 전문성 은 경관계획 을 수립하고 운영 하는 데 적정하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-5-3. 경관행정 조직의 전문성 은 경관심의를 개최하고 운영 하는 데 적정하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-5-4. 경관행정 조직의 전문성 은 경관사업 을 추진하는 데 적정하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-5-5. 경관행정 조직의 전문성 은 경관협정 을 추진하는 데 적정하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-5-6. 중앙부처 경관 담당 부서 (국토교통부 국토도시실 건축정책관 건축문화경관과)의 소속과 업무 는 경관 정책을 추진하는 데 적절하다. [참고] 건축문화경관과 주요 업무: 경관, 건축서비스산업(건축사), 민간전문가 제도, 건축HUB, 한옥 및 건축자산, 도시건축박물관 등						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-5-7. 지방자치단체 경관 담당 부서 의 소속과 업무 는 경관정책을 추진하는 데 적절하다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-5-8. 중앙부처 경관 담당 부서 인력 은 경관정책을 추진하는 데 적절하다. [참고] 건축문화경관과 인력 현황: 총 3인(과장1, 사무관1, 주무관1)						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-5-9. 지방자치단체 경관 담당 부서 인력 은 경관정책을 추진하는 데 적절하다. [참고] 광역지자체 3.8인, 기초지자체 2.3인						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-5-10. 중앙부처 경관 담당 부서 의 업무 중 경관정책의 비중 은 합리적이다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						
3-5-11. 지방자치단체 경관 담당 부서 의 업무 중 경관정책의 비중 은 합리적이다.						
기타 의견	⑤	④	③	②	①	⑥
동의하거나, 동의하지 않는 이유						

2. 제2차 델파이 조사지

경관법 제정 이후 국토경관정책 추진성과 진단을 위한 제2차 델파이 조사

2024.9.21. ~ 9.30.

안녕하십니까?

건축공간연구원 경관센터입니다.

지난 8월, 경관법 제정 이후 국토경관정책 추진성과 진단을 위한 델파이 조사에 참여해주셔서 감사드립니다. 1차 조사 결과를 바탕으로, 2차 조사를 진행하고자 합니다.

1차 델파이 조사에서는 연구진이 경관법을 기준으로 도출한 항목에 대해 주관식 답변을 함께 유도한 반면, **2차 델파이 조사는 객관식 답변 중심으로** 구성하였습니다.

이번 2차 델파이 조사는

1차 조사 결과 **❶ 합의에 이르지 못한 항목에 대한 재합의** 및,

1차 조사에서 도출된 결과를 바탕으로 **❷ 변경되거나 ❸ 추가된 항목에 대해** 의견을 묻는 형태로 진행됩니다.

이에 따라 1차 조사보다 짧은 시간이 소요될 예정이니, 기한 내에 제출을 부탁드립니다.

*** 2차 델파이 조사 기간: 2024.09.21.(토) ~ 2024.09.30.(월)**

2024.09.21.

<경관법 제정 이후 국토경관정책 추진성과 진단을 위한 제2차 델파이 조사>

이상민 선임연구위원 외 연구진 일동

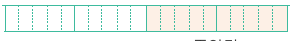
ysyoo@auri.re.kr

044-417-9618

< 필 독 >

I. 델파이 2차 조사 응답 및 해석 방법

1. **델파이 기법**은 전문가의 의견 합의를 위하여 직전의 조사 결과를 제시하며, 2차 조사에는 1차 조사 결과에 대한 평균과 사분범위 반응 결과를 표시합니다.
2. **평균**은 5점(만점)에 근접할수록 동의 정도가 높은 것으로, 1점에 근접할수록 동의 정도가 낮은 것으로 판단하시면 됩니다.
3. **사분범위**는 1차 조사에서 이루어진 합의의 정도입니다. 사분범위가 넓을수록(예: 세 칸 표시) 합의를 이루지 못한 것으로, 좁을수록(예: 한 칸 표시) 합의에 도달한 것으로 판단하시면 됩니다.
 ※ 사분범위가 한 칸임에도 불구하고 재합의를 요구하는 경우는, 합의도가 0.75에 도달하지 못한 예입니다.
4. 본 조사에서는 1차 조사 결과를 참고하시어, 합의점에 도달할 수 있도록 노력을 기울여 주시길 바랍니다. 또한, 각 항목에는 빈칸이 없도록 모두 응답해 주시길 바랍니다.

세부 항목	사분범위	평균	2차 응답	도움말
1-6. 정책 추진수단으로서 경관계획은 '체계적 경관관리'를 하는 데 적정하다.	12345  중앙값 (4) ※ 사분범위가 3~5로 퍼져 있음 ⇒ 합의 X ※ 평균 3.83점, 중앙값 4	3.83	(예시) 4	3~5점 중 하나 선택, 그럼에도 불구하고 동의할 수 없다면 본인 의견 1~5점 중 표시
4-1. 경관협정은 지역의 경관을 형성, 보전, 관리과정에 지역주민이 주체적으로 참여하는데 기여했다.	12345  중앙값 (3.5) ※ 사분범위가 3~4로 좁게 나타남 ⇒ 합의 ※ 평균 3.42점, 중앙값 3.5	3.42	(예시) 3	3~4점 중 하나 선택, 그럼에도 불구하고 동의할 수 없다면 본인 의견 1~5점 중 표시

II. 2차 조사 응답 시 참고 사항

1. 2차 조사는 노란색 및 붉은 선으로 표시된 셀 안에 작성하시면 됩니다.
2. 1차 조사 결과를 참고하셔서 합의된 결과 내에서 응답해 주시기 바랍니다. : [2차 응답]란에 1~5점 숫자(양의 정수)로 표기
3. 1차 조사 결과를 참고하시되, 1차 조사의 합의된 결과에 동의할 수 없다면, [2차 응답]란에 본인의 의견을 표시해 주시면 됩니다. : 1~5점 숫자(양의 정수)로 표기
4. 가령, 1차 응답이 4~5와 걸쳐 있다면 4 또는 5의 척도로 응답하는 것이 원칙이지만, 이에 동의할 수 없다면 1~3 사이의 척도에 표기하실 수 있습니다.
5. 델파이 기법은 몇 차례 설문이 수행되는 과정에서 전문가 집단의 합의점을 찾는 것이 목적입니다. 그러나 소수 전문가의 의견도 중요하므로 반드시 다수의 합의에 동조하실 필요는 없습니다. 전문가로서 판단하셔서 응답해주시기 바랍니다.

(참고 1) 설문 항목 작성 기준

1. 합의도를 기준으로 채택 및 기각 여부를 결정하였습니다.
 - 합의도 0.75 미만으로 기각된 경우, 1차 델파이 결과를 바탕으로 재합의 돌입 + 개선방향 논의
 - 합의도 0.75 이상으로 채택된 경우, 필요 시 문제의식과 개선방향 논의
2. 평균 3점 미만 항목에 한해서는, 문제에 대해 구체적으로 질문하고 개선방향을 논의합니다.

(참고 2) 설문지의 구성

1차 설문 결과: 기각		사분범위	평균	2차 응답				
1-3. 「경관계획수립지침」이 지자체 경관계획을 효과적으로 수립하는 데 도움이 되었다.	1차 설문 항목	1 2 3 4 5	3.63	본 회차 응답란 (양의 정수)				
본 회차 설문지에는 1차 설문 결과에 따라 수정된 설문항목이 포함되어 있습니다. 1차 설문 결과에 따라 수정된 설문항목은 다음과 같습니다. 0.71). 응답자 간의 의견 차이는 있지만 지침의 유용성에 대한 긍정적인 평가와 지침의 한계에 대한 비판이 함께 나타나고 있다. 긍정적으로 평가하는 전문가들은, 경관계획 수립 지침이 표준화된 목적과 내용을 통해 체계적인 계획 수립을 지원하고 있으며, 지침이 없었다면 계획의 범위와 내용이 지자체별로 차이가 발생했을 것이라고 평가한다. 반면 부정적으로 평가하는 전문가들은 지침이 보수적이거나 무성적인 표현으로 작성되어 있으며, 지역적 특성을 반영하는데 한계가 있어 획일화된 경관계획을 양산하고, 최근의 변화와 재정비 과정에 적절히 대응하지 못하고 있다고 비판한다. 또한 2010년 이후 「경관계획수립지침」이 개정된 바 없는 점을 강조하며, 현재의 지자체 경관계획 수립의 내용(재정비 계획 등)이 올바른 방향으로 가고 있는지에 대한 점검이 필요하다고 언급하였다. 특히 우선 개선이 필요한 부분은 경관계획 재수립, 경관자원조사, 중점경관관리구역 등에 관한 내용이다.		총합 (35)						
1-3-a. 「경관계획수립지침」이 지자체 경관계획을 효과적으로 수립하는 데 도움이 되기 위한 개선방향에 대해 어떻게 생각하십니까?	1차 설문 결과를 바탕으로, 새로 논의하는 내용 (개선방향 등)	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음	본 회차 응답란 (V 표시)
지침 내용(지침, 지침, 지침 등)		⑤	④	③	②	①	①	
재정비 계획 수립 관련 내용		⑤	④	③	②	①	①	
유형별 경관계획의 특성을 고려한 내용 보완 (중점경관관리구역, 경관자원조사 등)		⑤	④	③	②	①	①	
「경관계획수립지침」 적용의 유연성 확보		⑤	④	③	②	①	①	
(선택) 필요시 의견 작성 가능								

□ 경관계획

1차 설문 결과 : 기각			2차 응답
1-1. 경관계획은 국토경관의 관리 체계를 구축하는 데 기여했다.	사분범위	평균	
	1 2 3 4 5 중앙값 (4)	4.04	
경관계획이 국토경관의 관리 체계 구축에 기여했다는 평가가 대체로 긍정적이다(평균 4.04점, 표준편차 0.84, 합의도 0.69). 응답자들은 경관계획이 법정계획으로서 지역 경관 보전, 관리, 형성을 위한 방향을 제시하고 체계적인 관리 틀을 제공하는 데 기여하고 있다고 평가하고 있다. 그러나 경관계획의 실행 측면에서는 계획의 세부 내용이 지자체에 위임되어 있어 실질적 성과를 내는 데 한계가 있다는 의견이다. 실제 현장에서의 실행력과 담당 공무원의 행정력이 부족하고, 경관계획이 구체적인 이슈를 다루지 못하고 동어반복적이어서 무의미하다는 비판도 있다. 종합해 볼 때, 경관계획은 국토경관 관리 체계 구축에 기여하고 있으나, 실행력과 세부 내용의 적절성 측면에서 개선이 필요하다는 평가가 우세하다.			

1차 설문 결과 : 기각			2차 응답
1-2. 경관계획은 경관에 대한 지역 주민의 인식에 영향을 주었다.	사분범위	평균	
	1 2 3 4 5 중앙값 (3)	3.08	
경관계획이 지역 주민의 인식에 미친 영향에 대한 평가는 엇갈리고 있다(평균 3.08, 표준편차 1.00, 합의도 0.33). 경관계획이 주민 인식에 영향을 미쳤다는 주장이 있는 반면, 그렇지 않다는 의견도 존재하며, 응답자 간 의견 차이가 크다. 긍정적으로 평가하는 전문가들은 경관계획의 수립 과정에서 의견 수렴, 공청회 등을 통해 주민 인식이 향상되었다고 보고 있다. 그러나 부정적으로 평가하는 전문가들은 경관계획이 전문가와 관 주도로 수립되며, 주민 인식에 영향을 미쳤다고 보기 어렵다고 지적하고 있다. 이 문제는 경관계획 뿐만 아니라 도시계획 등 지자체의 법정계획 대부분에 해당하며, 계획 수립 과정에서 주민의 참여가 제한적이고, 중점경관관리구역 지정 시 규제로 인식되는 경향이 있다는 의견도 있다.			

1차 설문 결과 : 기각			2차 응답
1-3. 「경관계획수립지침」은 지자체 경관계획을 효과적으로 수립하는 데 도움이 되었다.	사분범위	평균	
	1 2 3 4 5 중앙값 (3.5)	3.63	
경관계획수립지침이 지자체 경관계획을 효과적으로 수립하는 데 도움이 되었다는 평가는 혼재되어 있다(평균 3.63, 표준편차 0.90, 합의도 0.71). 응답자 간의 의견 차이는 있지만, 지침의 유용성에 대한 긍정적인 평가와 지침의 한계에 대한 비판이 함께 나타나고 있다. 긍정적으로 평가하는 전문가들은, 경관계획 수립 지침이 표준화된 목차와 내용을 통해 체계적인 계획 수립을 지원하고 있으며, 지침이 없었다면 계획의 범위와 내용이 지자체별로 차이가 발생했을 것이라고 평가한다. 반면, 부정적으로 평가하는 전문가들은 지침이 보수적이거나 추상적인 표현으로 작성되어 있으며, 지역적 특성을 반영하는데 한계가 있어 획일화된 경관계획을 양산하고, 최근의 변화와 재정비 과정에 적절히 대응하지 못하고 있다고 비판한다.			

또한 2010년 이후 「경관계획수립지침」이 개정된 바 없는 점을 강조하며, 현재의 지자체 경관계획 수립의 내용(재정비 계획 등)이 올바른 방향으로 가고 있는지에 대한 점검이 필요하다고 언급하였다. 특히 우선 개선이 필요한 부분은 경관계획 재수립, 경관자원조사, 중점경관관리구역 등에 관한 내용이다.

2차 추가 질문	1-3-a. 「경관계획수립지침」이 지자체 경관계획을 효과적으로 수립하는 데 도움이 되기 위한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	지침 내용의 명확화	⑤	④	③	②	①	①
	재정비 계획 수립 관련 내용 신설	⑤	④	③	②	①	①
	유형별 경관계획의 특성을 고려한 내용 보완 (중점경관관리구역, 경관자원조사 등)	⑤	④	③	②	①	①
	「경관계획수립지침」 적용의 유연성 확보	⑤	④	③	②	①	①
기타 의견 :							

1차 설문 결과: 기각				2차 응답
1-4. 정책 추진수단으로서 경관계획은 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.	사분범위			
	1 2 3 4 5 </			

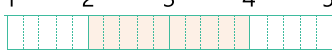
경관계획이 지역 고유 특성을 담은 경관을 형성, 보전, 관리하는 데 적정하다는 평가는 의견이 나뉘어 있다(평균 3.33, 표준편차 1.07, 합의도 0.64). 경관계획의 적정성에 대한 평가는 응답자들 간에 의견 차이가 크다.

긍정적으로 평가한 전문가들은 경관계획이 지역 경관 관리의 기본적인 틀을 제공하고, 주민이 수용할 만한 경관 비전을 제시하며 지역 특성이 담긴 경관사업을 진행할 수 있다고 평가한다.

반면, 부정적으로 평가한 전문가들은 경관계획이 점점 획일화되고 있으며, 지역 고유 특성이 잘 담기지 않고 있다고 지적한다. 경관계획이 구체적이지 않으며 실행력과 지역 특성 반영이 부족한 것도 지적되었다. 일부 전문가들은 형식적으로 수립되는 경관계획의 문제를 해결하기 위해 경관자원조사를 강화하고, 경관자원조사 이행 기간을 고려하여 계획 수립의 기간을 충분히 확보할 필요가 있다고 주장하였다.

예상이 절대적으로 부족한 현실에서 경관계획이 효과적으로 실행되기 어렵다는 의견도 있다. 또한, 경관계획이 행정 현장에서 실제 활용하기 어려운 경우가 많고, 지역 고유 경관을 보전하기 위한 강제적인 수단이 부족하다는 점도 지적되었다. 이와 관련하여 경관계획의 실행력을 제고하기 위해 도시기본계획 및 관리계획과 연동하여 경관 관리의 강제성을 강화할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

2차 추가 질문	1-4-a. 정책 추진수단으로서 경관계획이 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하기 위한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관자원조사의 활성화	⑤	④	③	②	①	①
	지역 고유 경관 관리를 위한 강제 수단 마련	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과: 기각						2차 응답
1-5. 정책 추진수단으로서 경관계획은 ‘국민이 체감하는 경관’을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.	사분범위					
	1	2	3	4	5	3.04
	 중앙값 (3)					

경관계획이 국민이 체감하는 경관을 형성, 보전, 관리하는 데 적정하다는 평가에는 의견이 다양하다(평균 3.04, 표준편차 1.06, 합의도 0.33). 경관계획이 적정하다고 보는 전문가들도 있지만, 많은 이들이 국민이 체감할 수 있는 경관을 형성하는 데 한계가 있다고 지적한다.

긍정적인 평가는 경관계획이 지역 경관 관리의 기본 틀을 제공하고, 계획의 실행 과정에서 경관사업 및 협정을 통해 주민들이 경관 활동을 경험할 기회를 제공한다고 본다.

그러나 부정적인 측면에서는 경관계획이 실행력이 부족하고, 국민이 이를 체감할 기회가 적다고 지적한다. 특히, 예산 부족, 벌칙이 없는 실행계획, 형식적인 내용 작성 등이 국민의 체감을 저해하는 주요 원인으로 언급되었다. 체감형 경관사업의 부족과 교육 프로그램 등의 부재로 인해 국민이 경관계획을 직접적으로 경험하거나 인식하기 어렵다는 지적도 있었다.

개선 방안으로는 국민이 체감할 수 있는 추가적인 정책 수단 도입, 체감형 경관 사업 추진, 주민 참여 기회 확대, 경관 교육 프로그램 도입 등이 제안되었다.

2차 추가 질문	1-5-a. 정책 추진수단으로서 경관계획이 ‘국민이 체감하는 경관’을 형성·보전·관리하는 데 적정하기 위한 <u>개선방향</u> 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	국민이 체감할 수 있는 다양한 정책 수단 발굴	⑤	④	③	②	①	①
	경관계획 수립시 체감형 경관사업 발굴	⑤	④	③	②	①	①
	경관계획 수립 및 운영 과정에서 주민 참여 기회 확대	⑤	④	③	②	①	①
	경관계획 관련 교육 프로그램 도입	⑤	④	③	②	①	①
	주민 입장에서 체감할 수 있는 경관계획의 범주 신설 ※1-9 항목의 기타의견에서 발췌	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과: 기각						2차 응답
1-6. 정책 추진수단으로서 경관계획은 '체계적 경관관리'를 하는 데 적정하다.	사분범위					
	1	2	3	4	5	3.83
						

경관계획이 체계적인 경관관리를 위해 적절한 수단이라는 평가에 대해서는 대체로 긍정적인 의견이 많다(평균 3.83, 표준편차 1.07, 합의도 0.50). 경관심의회 같은 행정 절차를 통해 경관을 체계적으로 관리하는 수단으로서 경관계획이 적정하다는 평가이다.

긍정적인 평가를 한 전문가들은 경관계획이 법적 관리 수단을 제공하고, 경관 행정의 기본 틀과 방향을 제시하며, 지역 경관 관리의 기본적인 틀을 제공한다고 본다. 특히 경관계획과 경관심의 운영이 경관 관리의 기준이 되는 점에서 체계적인 경관관리에 기여한다고 평가한다.

그러나 일부 전문가들은 경관계획의 실행력 부족을 지적했다. 특히 중점경관관리구역 고시나 경관계획과 조례 상 경관 심의 대상의 불일치로 인해 계획 수립 주체에 따라 차이가 발생하는 문제를 언급하며, 경관 관리가 형식적인 절차로 작용하는 경향을 지적했다.

개선 방안으로는 현재 어느 정도 정착된 경관심의, 건축물에 대한 경관 협의 등과 같이 실제 경관 관리 행정에 접목할 수 있는 실행 방안과 업무 프로세스 정립이 필요하다고 언급하였고, 경관계획과는 별도로 관리계획을 도입하는 방안도 제시되었다.

2 차 추 가 질 문	1-6-a. 정책 추진수단으로서 경관계획이 '체계적 경관관리'를 하는 데 적정하기 위한 개선방향에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	중점경관관리구역 제도 정착	⑤	④	③	②	①	①
	경관계획과 조례 간 정합성 강화	⑤	④	③	②	①	①
	경관계획 외 별도 관리계획 도입 (예시: 경관기본계획, 경관관리계획)	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 채택

1-7. (국가)경관정책기본계획-(도)경관계획-(시·군)경관계획으로 이어지는 수립체계는 적절하다.

국가, 도, 시·군으로 이어지는 경관계획 수립 체계에 대해 대체로 긍정적인 평가지만, 일부 한계도 지적되었다(평균 3.63, 표준편차 0.90, 합의도 0.75).

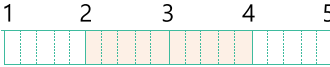
긍정적인 평가에서는 이러한 위계적 체계가 경관 관리의 체계화와 정책 일관성 유지에 기여하며, 특히 국가계획을 기반으로 광역 및 기초 지자체가 각각의 역할을 명확히 수행할 수 있다는 점에서 적절하다고 본다.

반면, 부정적인 의견으로는 도 경관계획과 시·군 경관계획 사이의 차별성 다소 부족한 것으로 지적되었다. 또한, 도 경관계획이 서로 다른 시·군의 특수성을 충분히 반영하지 못하고 있으며, 별도의 시·군 단위 경관계획 수립이 필요 없다는 주장도 있었다. 특광역시와 시·군 경관계획 간 구분이 필요하다는 의견도 있다.

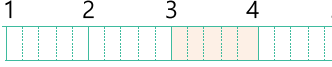
개선방향으로는 예산 확보 및 인력 문제 해결을 위해 경관계획 수립 과정에서 지자체의 부담을 줄일 수 있는 방안이 필요하다는 것과 더 나아가 경관계획 없이도 경관사업을 시행하거나 부분적으로 경관계획을 수립할 수 있는 방안도 검토되어야 한다는 의견이 있었다.

2 차 추 가 질 문	1-7-a. (국가)경관정책기본계획-(도)경관계획-(시·군)경관계획으로 이어지는 수립체계와 관련하여 발생한 문제에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	도 경관계획과 시·군 경관계획 간 차별성 부족	⑤	④	③	②	①	①
	특·광역시와 시·군 경관계획의 구성과 내용 동일	⑤	④	③	②	①	①
	도 경관계획의 효용성 저하	⑤	④	③	②	①	①
	시·군 경관계획의 효용성 저하	⑤	④	③	②	①	①
	경관계획 미수립 지자체의 경관정책 추진 어려움	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	1-7-b. (국가)경관정책기본계획-(도)경관계획-(시·군)경관계획으로 이어지는 수립체계와 관련하여 다음 개선방향에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음

특광역시와 시·군 경관계획의 분리	⑤	④	③	②	①	①
도 경관계획 의무수립 대상 요건 완화	⑤	④	③	②	①	①
시·군 경관계획 의무수립 대상 요건 완화	⑤	④	③	②	①	①
경관계획 미수립 지자체 경관사업 시행 허용	⑤	④	③	②	①	①
경관계획 부분 수립 허용	⑤	④	③	②	①	①
기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 기각					2차 응답
1-8. 경관계획의 지위와 성격 은 적절하다.	사분범위				
	1	2	3	4	5
	 중앙값 (3.5)				3.17
경관계획의 지위와 성격에 대한 평가는 대체로 혼재되어 있으며, 적절하다는 의견도 있지만 한계도 지적되었다(평균 3.17, 표준편차 1.07, 합의도 0.43). 긍정적인 측면에서는 경관계획 수립지침이 경관계획의 우선순위와 수립 범위를 명확히 제시하고 있어, 경관계획의 지위와 성격이 적절하다고 평가되었다. 또한, 심의 과정을 통해 규제와 유도가 모두 이루어질 수 있으므로 현 체계가 적절하다고 판단되었다. 그러나 부정적인 의견에서는 경관계획의 지위가 충분하지 않다는 지적이 있었다. 특히, 경관계획이 규제보다는 유도적 성격에 그쳐 구속력이 부족하다는 점이 문제로 언급되었다. 또한, 경관계획이 실제로는 참조계획에 머물며, 부수적 역할을 하고 있다는 지적도 있었다. 특히, 예산 수립과 별칙 부재로 인해 계획의 지위가 약하다는 의견이 있었다. 개선방향으로는 경관계획이 다른 유관 계획과의 관계 정립이 필요하며, 경관지구 관리를 의무화 등을 통해 계획의 지위와 성격을 강화해야 한다는 의견이 있었다. 경관계획이 도시기본계획과 같은 상위계획과 연계되어 보다 우선적인 정책 추진 수단이 되어야 한다는 제안도 있었다.					

2 차 추 가 질 문	1-8-a. 경관계획의 지위와 성격에 관한 개선방향에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	도시기본계획과의 긴밀한 연계	⑤	④	③	②	①	①
	경관지구 관리의 의무화	⑤	④	③	②	①	①
	유사 계획과의 관계 정립 (공공디자인진흥기본계획, 공간환경전략계획 등)	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 기각					2차 응답
1-9. 경관계획의 유형(도 경관계획 / 시·군 경관계획 / 특정경관계획) 구분은 적절하다.	사분범위				
	1	2	3	4	5
	 중앙값 (3)				3.25
경관계획의 유형 구분에 대한 평가는 다소 긍정적이지만, 개선이 필요하다는 의견도 제시되었다(평균 3.25, 표준편차 0.97, 합의도 0.67).					
긍정적인 평가에서는 경관계획의 유형(도 경관계획, 시·군 경관계획, 특정경관계획)이 광역, 기초, 특정구역 및 분야에 맞게					

개선방향으로는 시민이 체감할 수 있는 경관계획 범주를 추가하고, 탑다운 방식이 아닌 주민 참여를 독려할 수 있는 방식이 필요하다는 의견이 있었다. 또한, 도와 시·군 계획의 역할을 명확히 재정립하고, 경관계획의 유형을 더 세분화할 필요성도 제기되었고, 도 및 시군 경관계획과 특정경관계획의 목적과 내용은 다르므로 계획의 성격에 따라 더 세분화해야 한다는 의견도 있었다.

※도-시군 경관계획 간 차별성 부재와 효용성 문제는 1-7 항목으로 일원화하였음

2차 추가 질문	1-10-a. 경관계획의 의무 수립 주체에 관한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	인구수 외에 대상지 면적, 경관 특성 등 다양한 측면을 고려하여 의무 수립 주체의 재설정	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과: 기각			2차 응답
1-11. 경관계획의 수립 내용은 적절하다. * 「경관계획수립지침」 제2장 제1절 경관계획의 내용	사분범위	평균	
	1 2 3 4 5 중앙값 (3.5)	3.25	

경관계획의 수립 내용에 대해 대부분 적절하다는 평가지만, 몇 가지 개선이 필요하다는 의견도 제기되었다(평균 3.25, 표준편차 1.05, 합의도 0.43).

경관계획이 포괄적으로 모든 범주를 다루고 있다는 점에서는 긍정적인 평가를 받았으나, 지역 특성을 반영할 수 있는 특화계획이 필요하다는 지적이 있었다. 특히, 경관 거버넌스, 경관 교육, 경관 캠페인과 같은 내용의 추가가 필요하다는 의견이 있었다.

반면, 계획에 포함된 내용이 지나치게 포괄적이고 광범위하다는 비판도 있었다. 너무 많은 내용이 포함되면서 오히려 실행력을 저하시키는 요인이 되고 있다는 지적이다. 도 경관계획과 시군 경관계획 등 유형별로 수립 내용의 차별화가 필요하며, 경관자원조사와 경관 구조 설정에 대해 유연하게 접근할 필요가 있다는 주장도 있었다.

또한, 경관계획이 더 잘 작동할 수 있도록 경관지구 운영을 필수적으로 개선하거나 경관계획을 기본계획과 관리계획으로 구분하는 방안이 제시되었다. 공공디자인 진흥계획과 내용적 중복 문제도 개선해야 한다는 의견이 있었다.

2차 추가 질문	1-11-a. 경관계획의 수립 내용에 관한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	유형별 경관계획 수립 내용의 차별화 (권역·축·거점, 경관자원조사 수행주체 등)	⑤	④	③	②	①	①
	유사 계획과의 차별화 (예: 공공디자인 진흥기본계획)	⑤	④	③	②	①	①
	경관지구 관련 내용 의무화	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과: 기각			2차 응답
1-12. 경관계획은 인력과 예산 대비 효율적으로 수립되고 운영된다.	사분범위	평균	
	1 2 3 4 5 중앙값 (2)	2.57	

경관계획의 인력과 예산 대비 효율성에 대한 평가는 낮았다(평균 2.57, 표준편차 1.01, 합의도 0.5). 주된 문제점으로는 행정적 절차에 6개월에서 1년이 소요됨에서 경관계획의 수립 기간이 과도하게 짧아 과업 중지가 빈번하다는 비판이 있었다.

또한, 방대한 조사 항목과 수립 내용에 비해 인력과 예산이 부족하여 효율적인 계획 수립이 어렵다는 의견이 많았다. 대부분의 지자체에서 경관 현황이 5년마다 눈에 띄게 변화하지 않으므로 재정비를 5년마다 의무화하는 것이 비효율적이라는 지적도 있었다.

경관계획의 내용이 지역 특성보다는 일반화된 측면이 많아 효율적이지 않다는 의견과, 수립은 효과적이나 운영 측면에서 효과가 미흡하다는 비판도 제기되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 최초 수립 이후 재정비 계획을 지자체의 특성에 맞게 효율적으로 수립할 수 있도록 지침 개정이 필요하다는 의견이 제시되었다.

2 차 추 가 질 문	1-12-a. 경관계획이 인력과 예산 대비 효율적으로 수립되고 운영되지 않는 <u>원인</u> 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관계획 수립 내용의 방대함	⑤	④	③	②	①	①
	경관계획 수립 기간 절대적 부족	⑤	④	③	②	①	①
	경관계획 수립을 위한 예산 확보의 어려움	⑤	④	③	②	①	①
	경관자원 등 현황조사 형식적 시행	⑤	④	③	②	①	①
	5년 주기 재정비 의무화	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	1-12-b. 경관계획이 인력과 예산 대비 효율적으로 수립되고 운영되기 위한 <u>개선방향</u> 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	실질적인 경관계획 수립 기간 설정	⑤	④	③	②	①	①
	경관계획 재정비 주기(5년) 검토	⑤	④	③	②	①	①
	재정비 시 지자체의 특성을 고려한 유연한 계획 수립	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

□ 경관위원회 및 심의

1차 설문 결과 : 채택							
2-1. 경관심의회는 <u>국토경관의 관리 체계를 구축</u> 하는 데 기여했다.							
경관심의회는 국토경관 관리 체계를 구축하는 데 중요한 역할을 했다는 평가를 받았다(평균 4.04, 표준편차 0.89, 합의도 0.75). 경관심의회가 실제 경관의 질을 높이는 데 기여했다는 의견이 많았다. 특히 재건축, 아파트, 대규모 건축물과 같은 개발사업에서 경관 및 디자인 수준을 향상시키는데 기여하였고, 국토 및 지역경관 형성에 긍정적인 영향을 미쳤다는 평가가 주를 이루었다. 경관심의회는 국토와 관련된 심의 중에서 미학적 영역을 다루는 유일하다는 점에서 그 의의가 크다는 의견도 있었다. 특히, 수립된 경관계획 내용을 기반으로 심의가 이루어짐으로써 관리 체계의 일관성을 유지하는 데 중요한 역할을 했으며, 경관관리 중요성을 인식시키는 계기가 되었다는 의견도 많았다. 하지만 일부 응답자는 경관심의회가 개별적 사안에 대해 진행되므로 전체 경관관리 체계에는 간접적으로만 영향을 미친다는 의견도 있었다. 또한, 심의 내용이 위원별로 주관적이고 규제적인 내용이 많으며, 경관심의회 실효성이 부족하다는 의견도 제기되었다.							

2 차 추 가 질 문	2-1-a. 경관심의회제가 국토경관의 관리 체계 구축에 기여를 확대하기 위해 <u>개선방향</u> 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하 지 않음	잘 모르겠음
	경관계획에서 경관심의회 명목의 기준 및 원칙 제시	⑤	④	③	②	①	①
	주관적 의견 제시를 지양하도록 경관심의회원 대상 정기 교육 실시	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 기각				2차 응답
2-2. 경관심의회는 <u>경관에 대한 지역 주민의 인식</u> 에 영향을 주었다.	사분범위		평균	

2차 추가질문	2-2-a. 경관심의제도가 지역주민의 인식에 긍정적인 영향을 미치기 위한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관심의를 일반 시민 및 지역주민 참여방식(제도) 도입	⑤	④	③	②	①	①
	경관심의 관련 정보 공개 확대	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

2차	2-3-a. 경관심의제도가 개발행위 주체의 경관 인식을 강화하기 위한 개선방향 에 대해 어떻게	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
----	---	-------	----	----	------------	------------------	-----------

추가 질문	생각하십니까?					
	경관심의 이후 실제 이행사항 등에 대한 모니터링단계 도입(심의결과 반영 여부 확인 등)	⑤	④	③	②	①
	개발행위 주체를 대상으로 경관심의의 본래 목적에 대한 이해 제고 및 경관인식 향상 유도방안 마련	⑤	④	③	②	①
	체계적이고 일관성 있는 경관심의제도 운영	⑤	④	③	②	①
	기타 의견 :					

1차 설문 결과 : 채택

2-5. 「경관 심의 운영 지침」은 지자체가 경관심의제도를 운영하는데 실질적으로 도움이 되었다.

「경관 심의 운영 지침」이 지자체가 경관심의 제도를 운영하는 데 실질적으로 도움이 되었다는 의견은 긍정적으로 평가(평균 3.67, 표준편차 0.90, 합의도 0.75)되었으나, 개선이 필요한 부분도 존재한다는 지적이 있었다. 동의하는 응답자들은 과도한 심의를 방지하고, 운영에 도움을 주었으며, 지침이 경관심의 운영의 안정화에 기여하였다는 의견이다. 특히, 지침을 참조하여 세부 운영 규정을 마련하고, 담당자가 바뀌어도 지속적이고 체계적인 업무 처리가 가능하여 유용하였다고 평가했다.

하지만 일부 응답자들은 운영 지침이 개략적인 내용과 기준만을 제시할 뿐, 사안별로는 실질적 도움이 미흡하다는 의견이다. 주관적인 심의가 이루어지지 않도록 더욱 명확한 기준이 필요하며, 경관위원들의 이해도를 높이는 것이 우선되어야 한다는 의견도 있었다. 또한, 지침이 의무사항이 아니기 때문에 위원들의 개인적 경험과 판단에 따른 영향이 더 크다는 비판도 제기되었다. 특히, 경관 체크리스트의 내용이 명확하지 않거나 심의 기준과의 연계성이 부족하다는 문제도 지적되었다.

따라서 운영 지침이 보다 명확하고 구체적인 지침으로 개선되어야 하며, 자문 및 변경 등 실질적인 운영에 필요한 사항을 추가 검토해야 한다는 의견이 제시되었다.

2차 추가 질문	2-5-a. 「경관 심의 운영 지침」은 지자체가 경관심의제도를 운영하는데 실질적으로 도움이 되기 위한 개선방향에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	실질적 경관심의 운영을 위한 업무 매뉴얼 마련	⑤	④	③	②	①	①
	경관심의위원 대상 교육 활성화 및 이해도 제고 (경관심의 대상, 목적, 기준 등)	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 채택

2-5. 「경관 심의 운영 지침」은 지자체가 경관심의제도를 운영하는데 실질적으로 도움이 되었다.

「경관 심의 운영 지침」이 지자체가 경관심의 제도를 운영하는 데 실질적으로 도움이 되었다는 의견은 긍정적으로 평가(평균 3.67, 표준편차 0.90, 합의도 0.75)되었으나, 개선이 필요한 부분도 존재한다는 지적이 있었다. 동의하는 응답자들은 과도한 심의를 방지하고, 운영에 도움을 주었으며, 지침이 경관심의 운영의 안정화에 기여하였다는 의견이다. 특히, 지침을 참조하여 세부 운영 규정을 마련하고, 담당자가 바뀌어도 지속적이고 체계적인 업무 처리가 가능하여 유용하였다고 평가했다.

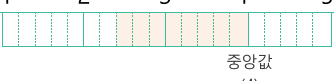
하지만 일부 응답자들은 운영 지침이 개략적인 내용과 기준만을 제시할 뿐, 사안별로는 실질적 도움이 미흡하다는 의견이다. 주관적인 심의가 이루어지지 않도록 더욱 명확한 기준이 필요하며, 경관위원들의 이해도를 높이는 것이 우선되어야 한다는 의견도 있었다. 또한, 지침이 의무사항이 아니기 때문에 위원들의 개인적 경험과 판단에 따른 영향이 더 크다는 비판도 제기되었다. 특히, 경관 체크리스트의 내용이 명확하지 않거나 심의 기준과의 연계성이 부족하다는 문제도 지적되었다.

따라서 운영 지침이 보다 명확하고 구체적인 지침으로 개선되어야 하며, 자문 및 변경 등 실질적인 운영에 필요한 사항을 추가 검토해야 한다는 의견이 제시되었다.

2차 추가 질문	2-5-a. 「경관 심의 운영 지침」은 지자체가 경관심의제도를 운영하는데 실질적으로 도움이 되기 위한 개선방향에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	실질적 경관심의 운영을 위한 업무 매뉴얼 마련	⑤	④	③	②	①	①
	경관심의위원회 대상 교육 활성화 및 이해도 제고 (경관심의 대상, 목적, 기준 등)	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 기각					2차 응답		
2-6. 정책 수단으로서 경관심의회는 ‘지역 고유 특성이 담긴 경관’을 형성·보전·관리하는데 적절하다.	사분범위				평균		
	1	2	3	4	5		3.50
	 중앙값 (3)						
정책 수단으로서 경관심의회가 ‘지역 고유 특성이 담긴 경관’을 형성·보전·관리하는 데 적절하다는 평가에는 다양한 의견이 있었다. (평균 3.50, 표준편차 0.91, 합의도 0.67). 우선, 경관심의회를 통해 하천과 산 등 지역 고유의 경관 특성을 살릴 수 있으며, 경관성을 검토할 수 있는 유일한 수단이라는 것이 강조되었다. 또한 경관심의 이후 후속 심의 및 인허가 과정에서 경관이 변경되기도 하는 일부 한계가 지적되기도 했다. 반면, 기본설계가 완료된 상태에서 경관심의회가 진행되어 심의 의견이 반영되기에 제한적이라는 비판도 제기되었다. 특히, 실시설계 직전에 심의가 이루어져 지역 고유의 특성을 제대로 반영하기 위해 사업비 증액 등 현실적인 문제가 발생할 경우, 민간 개발주체는 과도한 요구로 인식할 수 있다는 지적도 있었다. 경관심의회가 보전보다는 형성 및 관리 측면에서 더 효과적이라는 의견도 있었으며, 전반적인 경관 수준은 향상되었지만 지역 고유의 특성을 형성하고 보전하는 데는 미흡하다는 평가가 나왔다. 또한, 심의위원들의 성향에 경관심의회가 좌우되는 경향이 있으므로, 경관계획 수립에 참여한 전문가가 심의에 참여할 필요가 있다는 주장도 있었다.							

2차 추가 질문	2-6-a. 경관심의제도가 지역 고유 특성이 담긴 경관을 형성·보전·관리하기 위한 개선방향에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관계획-경관심의를 일관되고 체계적으로 연계	⑤	④	③	②	①	①
	전문인력 참여 연계를 통한 실효성 제고(경관계획 수립 및 경관자원 조사에 참여한 전문가가 경관심의위원회로 참여 등)	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과: 기각							2차 응답
2-7. 정책추진 수단으로서 경관심의회는 ‘국민이 체감하는 경관’을 형성·보전·관리하는 데 적절하다.	사분범위					평균	
	1	2	3	4	5	3.39	
	 중앙값 (4)						
정책 수단으로서 경관심의회가 ‘국민이 체감하는 경관’을 형성·보전·관리하는 데 적절하다는 평가에는 다양한 의견이 있었다. (평균 3.39, 표준편차 1.01, 합의도 0.63).							
동의하는 의견으로는, 재개발·재건축 등 특정 주민들에게 경관심의회가 영향을 미치며, 적절한 기준을 통해 경관 형성과							

유지관리가 이루어져 주민들이 경관을 체감할 수 있다고 본다. 특히 대규모 개발사업에서 국민들이 누리는 환경 측면에서 긍정적인 효과를 나타내며, 경관심의회는 가장 강력한 정책 실행 수단으로 국민 체감 효과가 크다는 평가가 있다. 또한, 사회기반시설이나 도시, 건축의 실질적 이용자가 경관심의회를 체감할 수 있다는 점에서, 이해관계자 간의 인식 차이를 좁히고 긍정적인 인식을 증진할 필요가 있다는 의견도 있었다.

비동의하는 의견으로는, 일반 국민들은 경관심의 제도에 대해 잘 모르며, 참여하거나 인식할 수 있는 방안이 미비하다는 지적이 있다. 경관심의회는 지역의 최저 수준을 방어하는 데 효과가 있지만, 국민이 체감하는 경관을 형성하는 데는 한계가 있다는 의견도 있다.

기타 의견으로는, 경관심의가 대상에 대한 호불호보다는 보존할 경관자원에 대한 판단이 필요하며, 김포장릉 사례처럼 보존대상이 명확할 때 국민의 체감 효과가 높아질 수 있다고 보았다. 또한, 경관심의 과정에서 행정 절차나 비용 증가로 민원이 발생할 수 있으며, 경관심의의 목적과 내용에 대해 위원들의 공감대 형성이 부족하다는 지적도 나왔다.

개선방향으로는, 경관계획 수립 단계에서 경관전문 소프트웨어 활동을 병행하는 등 제도적 지원과 비용 마련이 필요하다는 의견도 있었다.

2차 추가 질문	2-7-a. 경관심의제도가 '국민이 체감하는 경관'을 형성·보전·관리하는데 적정하지 못한 원인 에 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관심의제도에 대한 일반국민들의 참여 기회 부족	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	2-7-b. 경관심의제도가 '국민이 체감하는 경관'을 형성·보전·관리하기 위한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	국민적 공감대를 형성할 수 있는 경관심의 대상 정립 (사회적 합의가 필요한 보전 대상 등, 예: 김포장릉)	⑤	④	③	②	①	①
	경관심의의 목적과 내용에 대한 경관심의위원의 이해도 제고	⑤	④	③	②	①	①
	경관계획 수립 시 국민들이 체감할 수 있는 경관참여 프로그램 발굴	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 기각						2차 응답	
2-8. 정책추진 수단으로서 경관심의회는 ‘체계적 경관관리’를 하는 데 적정하다.	사분범위					평균	4.00
	1	2	3	4	5		

기타 의견으로는, 심의 대상 선정 기준이 지자체마다 달라 관리 사각지대가 발생한다는 지적도 나왔다. 이외에는, 경관 보전과 형성에 장기적인 관점에서 체계적인 실행 방안이 필요하다는 의견도 있었다.

2차 추가 질문	2-8-a. 경관심의제도가 '체계적 경관관리'하는데 적정하지 않는 <u>원인</u> 에 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관심의 시 심의 기준 준수 여부만 중시	⑤	④	③	②	①	①
	경관심의와 경관계획, 경관사업 등의 연계성 및 일관성 부족	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	2-8-b. 경관심의제도가 '체계적 경관관리'를 할 수 있도록 하기 위한 <u>개선방향</u> 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관심의의 목적과 내용에 대한 경관심의위원의 이해도 제고	⑤	④	③	②	①	①
	경관심의 대상에서 제외된 관리 사각지대 해소 방안 마련	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 채택

2-9. 경관심의 대상으로 개발사업, 건축물, 사회기반시설이 적절하다.

경관심의 대상이 개발사업, 건축물, 사회기반시설로 적절하다는 의견에 대해 전문가들은 대체로 동의하고 있다. (평균 3.87, 표준편차 0.85, 합의도 1.00). 이들은 경관 변화의 주요 요소가 개발사업, 건축물, 사회기반시설이므로, 이러한 대상이 적절하다고 평가하였다. 건축물, 개발사업, 사회기반시설 외에 경관 변화에 영향을 주는 다양한 대상들을 추가 검토해야 한다는 일부 의견도 있다.

반면, 비동의 의견에는 경관심의 대상을 정기적으로 재검토할 필요가 있다고 지적한다. 개발사업의 경우 새로운 유형이 등장할 수 있고, 더 이상 경관에 영향을 미치지 않는 유형도 있을 수 있기 때문이다. 사회기반시설도 공공디자인 심의와 중복되는 경우가 있으며, 최근 야간경관사업이 활발히 추진됨에 따라 이에 대해 공공디자인 심의를 진행하는 경우도 있다는 점이 지적된다.

기타 의견으로는, 경관심의 대상 선정의 근거가 명확하지 않다는 지적과 함께, 실제로 심의가 대부분 건축물에 치우쳐 있다는 의견이 있다. 도시기반시설이 이미 잘 갖춰진 기성 도시에서는 대규모 사회기반시설에 대한 심의가 많지 않으며, 재개발사업의 경우 효율성이 떨어지는 부분이 있다는 것이다. 또한, 사회문제 해결이나 공동체 관련 프로젝트는 심의보다는 자문 형식으로 진행하는 것이 바람직하다는 의견도 제기되었다.

개선방향으로는 경관심의 대상을 공공디자인 심의 등 다른 심의와 명확히 구분해야 한다는 것이다. 일부 전문가는 자연경관, 역사문화경관 등 다양한 경관 요소를 심의 대상으로 고려해야 하며, 지구의 성격을 전환시키는 대상은 의무적으로 추진할 필요가 있다고 보았다.

결론적으로, 경관심의 대상은 적절하지만, 심의의 실효성과 효율성을 높이기 위한 대상의 재검토와 개선이 필요하다는 의견이 다수 제기되었다.

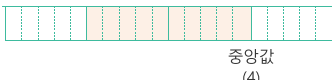
2차 추가 질문	2-9-a. 경관심의 대상과 관련한 <u>개선방향</u> 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	공공디자인 심의 등 유관 심의와 경관심의 대상 구분 명확화	⑤	④	③	②	①	①

개발사업 유형에 대한 정기적 검토 및 업데이트 (신규 유형 추가 및 경관영향 정도가 낮은 유형 제외 등)	⑤	④	③	②	①	①
사회문제 해결이나 공동체 관련 프로젝트는 자문 대상으로 전환	⑤	④	③	②	①	①
특정 유형으로 한정하는 방식 외에 지구의 성격을 변화시키는 개발행위에 대해 경관심의 대상 추가 검토	⑤	④	③	②	①	①
자연경관, 역사문화경관 등 다양한 경관요소나 유형에 대해 심의 대상 검토	⑤	④	③	②	①	①
기타 의견 :						

1차 설문 결과: 시각					2차 응답
2-10. 개발사업의 대상지역 규모(면적)를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다. * 「경관법 시행령」 제19조 관련	사분범위				평균
	1	2	3	4	5
	 중양값 (3.5)				3.17
개발사업의 대상지역 규모(면적)를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다는 의견이 다수 제기되었다. (평균 3.17, 표준편차 1.07, 합의도 0.43).					
행정의 용이성과 현실적인 규모 기준을 고려할 때 보편적으로 면적을 기준으로 삼는 것이 합리적이라고 평가된다. 특히, 일정 규모 이상의 개발사업은 지역의 이미지에 큰 영향을 미치므로 면적 기준이 필요하다는 의견도 있다.					
반면, 면적 기준에 대한 비동의 의견도 존재한다. 일괄적인 면적 기준이 지자체의 특성이나 개발사업의 실질적인 경관 변화를 충분히 반영하지 못할 수 있으며, 농산어촌이나 특수시설의 경우 적합하지 않을 수 있다는 지적이 있다. 또한, 질적 측면에서 경관관리 필요 대상을 소외시킬 수 있어, 면적보다는 경관, 토지이용 특성 등을 기반으로 심의 대상을 설정하는 것이 바람직하다는 의견도 있다.					
기타 의견으로는, 면적 기준의 장점과 한계를 고려하여 단계적 변화가 필요하며, 지자체 여건에 맞는 개발사업 심의 기준을 설정하고, 경관적 영향을 충분히 고려할 수 있는 방안을 마련해야 한다는 의견이 제기되었다.					

2차 추가 질문	2-10-a. 개발사업의 대상지역 규모(면적)를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것에 따른 문제점 에 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	일관된 기준 적용으로 지자체 여건 및 사업의 특수성에 대한 고려 어려움	⑤	④	③	②	①	①
	정량적 규모(면적) 기준에 따라 관리 사각지대 발생(소도시의 기준 규모 이하의 개발사업, 질적으로 중요한 경관자원 대상 등)	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	2-10-b. 개발사업의 대상지역 규모(면적)를 기준으로 경관심의 대상을 선정하는 방식의 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	개발사업에 따른 경관 변화 정도 등을 고려하여 지자체별 심의 대상 선정 기준 마련	⑤	④	③	②	①	①
	개발사업 유형별 심의대상 기준 세분화 및 특성화(농산어촌 개발사업 특수시설 개발사업 등 고려)	⑤	④	③	②	①	①

규모 및 면적 외 개발사업에 따른 경관 변화 주요 요인 도출 및 적용(스카이라인 변화 정도, 토지이용 특성 고려 등)	⑤	④	③	②	①	①
기타 의견 :						

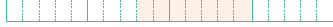
1차 설문 결과 : 기각						2차 응답	
2-11. 지자체가 건축물의 규모(층수, 연면적)를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다.	사분범위					평균	3.42
	1	2	3	4	5		
	 중앙값 (4)						
지자체가 건축물의 규모(층수, 연면적)를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다는 의견이 많다. (평균 3.42, 표준편차 1.11, 합의도 0.50). 건축물의 규모는 지역경관 형성에 중요한 요소로 간주되고, 행정의 용이성을 고려할 때 가장 보편적이라는 의견이다. 일부 응답자는 건축물의 주변 경관을 고려하고, 층수와 연면적이 일정 수준 이상일 때 경관심의를 추진하는 것이 행정적 소비를 줄일 수 있다는 점을 강조한다. 또한, 현재 기준의 단계적 변화가 필요하며, 경관심의를 주변 환경을 고려하여 진행되어야 한다는 지적이 있다. 비동의 의견은 규모 외에도 위치, 역사, 내용, 심미적 측면 등을 고려해야 한다고 주장한다. 대상지의 경관과 토지이용 특성 등을 토대로 기준을 설정하는 것이 바람직하다는 의견도 있다. 또한, 심의가 필요하더라도 비용 등의 이유로 소규모 건축물까지 심의 대상을 확대하기 어려울 수 있다는 의견이다. 기타 의견으로는, 건축물의 층수와 연면적 외에도 경관 가치를 물리적인 환경으로만 국한하지 않고, 사회문화적 요소와 개발사업의 성격을 추가적으로 고려해야 한다는 의견이 제시되었다. 지자체에 따라 건축물의 유형이나 입지에 따른 경관적 영향을 종합적으로 고려하여 심의 대상을 설정하는 것이 필요하다는 점도 언급되었다.							

2차 추가 질문	2-11-a. 지자체가 건축물의 규모를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것에 따라 발생하는 문제점 에 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	정량적 규모 기준 적용으로 관리의 사각지대 발생(나홀로 리모델링 건축물 등)	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	2-11-b. 지자체가 건축물의 규모를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 방식의 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	건축물 주변과의 관계, 경관 변화 정도를 고려(예: 주변 건축물 규모 대비 일정 수준 이상의 변화 발생 시 등)	⑤	④	③	②	①	①
	물리적·정량적 기준인 규모 이외 정성적 기준 고려(위치, 역사문화적 가치, 심미적 가치, 토지이용 및 경관 특성, 주변 개발여건 등)	⑤	④	③	②	①	①
기타 의견 :							

1차 설문 결과: 기각			2차 응답
2-12. 사회기반시설의 총 사업비 규모를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다. * 「경관법 시행령」 제18조 관련	사분범위	평균	

	12345 중앙값 (4)	3.25	
사회기반시설의 총 사업비 규모를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다는 의견이 다소 제기되었다.(평균 3.25, 표준편차 1.01, 합의도 0.50). 사업비가 사업의 규모를 판단하는 기준으로 사용될 수 있으며, 예산에 따라 디자인 비용 지출이 가능하다는 의견이다. 또한, 사회기반시설의 보편적 규모를 규정하기 어려운 상황에서 사업비와 중요도가 비례하는 경향이 있어, 경관 관리의 행정적 용이성을 고려할 때 적절하다는 평가이다. 반면, 사업비 규모만을 기준으로 삼는 것은 지자체의 특성과 사회기반시설의 경관적 영향을 충분히 고려하지 못할 수 있다는 비판도 있다. 특정 장소에서 중요한 시설이 될 수 있는 소규모 사업이 있으므로 사업비 외에도 시각적 경관적 영향이 큰 항목에 대한 검토가 필요하다는 의견이 있다. 또한, 사회기반시설의 범주를 하천, 철도, 도로로 한정하는 것에는 한계가 있으며, 다양한 측면을 종합적으로 고려해야 한다는 의견이 있다. 따라서, 현행 기준을 단계적으로 개선할 필요가 있으며, 대규모 사회기반시설에는 복합적인 기준을 적용하고, 사업비 외에도 경관 보호 및 관리 목적에 부합하는 기준을 설정하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다.			

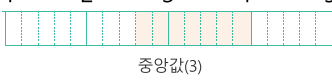
2차 추가 질문	2-12-a. 사회기반시설의 총 사업비 규모를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것에 따라 발생하는 문제점 에 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	사회기반시설 특성상 보편적 규모 산정의 어려움	⑤	④	③	②	①	①
	사업비 및 사업 규모가 경관적 중요도로 치환하는 논리적 한계	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	2-12-b. 사회기반시설의 총 사업비 규모를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 방식의 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	하천, 철도, 도로 이외 사회기반시설 대상 범주 검토	⑤	④	③	②	①	①
	사업비 규모 기준 이외 정성적 기준 고려(위치, 장소 특성, 시각적 영향 정도 등)	⑤	④	③	②	①	①
	대규모 사회기반시설에 대한 복합적 경관심의 기준 마련(사업비 기준 + 경관 보호 및 관리 목적 부합 기준 등)	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과: 기각						2차 응답	
2-14. 정성적 기준으로 구성된 현행 경관심의 체크리스트 는 적절하다. <i>* 「경관 심의 운영 지침」 5-2-1 별지 제3호부터 제7호 서식</i>	사분범위					평균	3.08
	1	2	3	4	5		
							
중앙값(3)							
정성적 기준으로 구성된 현행 경관심의 체크리스트에 대한 의견은 크게 동의와 비동의로 나뉜다. (평균 3.08, 표준편차 0.81, 합의도 0.58).							
동의하는 입장에서는 체크리스트 자체를 참고하는 것은 적절하며, 경관심의의 운영 주체와 사업자 입장에 따라 다양한 해석을 방지하기 때문에 필요하다고 보았다.							
비동의하는 측에서는 초기에는 유용했으나 현재는 사문화되었고, 이해관계자들 간의 주관적인 해석이 필요하다는 점에서							

실효성이 떨어진다고 지적했다. 특히, 경관심의 체크리스트가 지역별 특수성을 반영하지 못하고 지나치게 일반적이며, 주관적인 판단이 과도하게 개입된다는 문제점도 제기되었다.

개선방향으로는 체크리스트를 현실에 맞게 수정하고, 핵심적인 사항을 요약하여 실질적인 도움을 줄 수 있도록 보완할 필요가 있다는 의견이 있었다. 또한, 지역 특성을 반영하고 시대의 요구를 반영하여 구체적인 기준을 마련해야 한다는 지적도 있었다. 특히, 정량적인 수치로 판단할 수 있는 항목들에 대해 구체적인 정량 기준을 마련하여 심의의 객관성을 높이는 것이 필요하다는 제안이 나왔다.

2차 추가 질문	2-14-a. 정성적 기준으로 구성된 현행 경관심의 체크리스트 운영으로 인해 발생하는 문제점 에 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	심의위원의 주관적 판단 개입	⑤	④	③	②	①	①
	심의대상 특성이나 지역 여건 반영의 어려움	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	2-14-b. 정성적 기준으로 구성된 현행 경관심의 체크리스트의 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	핵심적인 사항만 담은 체크리스트로 축소 운영	⑤	④	③	②	①	①
	정량적 수치로 판단 가능한 항목 발굴 및 정량 기준 마련	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과: 기각						2차 응답	
2-15. 개발사업에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절하다.	사분범위					평균	
	1	2	3	4	5	3.21	
	 중앙값(3)						
개발사업에 대한 경관심의 시기 및 절차가 적절하다는 항목에 대해서는 보통 정도로 평가되었다. (평균 3.21, 표준편차 0.91, 합의도 0.58). 동의와 비동의의 의견이 비슷하게 나타나고 있어 구체적 안이 나왔을 때 심의해야 한다고 의견과 사업 초기에 심의해야 한다고 의견으로 나누어 살펴보았다. 먼저, 구체적 안이 나왔을 때 심의해야 한다고 의견은, 지구 지정 전의 개략적인 계획 심의는 사업자에게 부담을 주며 위원들의 집중도와 중요도가 떨어지기 때문에, 구체적인 사업계획이 작성되는 개발계획 승인 단계에서 경관심의가 이루어져야 한다는 입장이다. 특히 경관심의 이후 여러 위원회를 거치면서 내용이 변경되거나 경관심의 의견과 상반되는 사항이 제시되는 경우가 많아 구체적인 계획안이 나올 때 공동 심의를 시행하는 것이 효율적이라는 지적이다. 또한, 토지 이용 결정 단계의 사전경관계획 심의 목적도 모호하다는 의견이 있다. 사업 초기에 경관심의를 해야 한다는 의견은, 경관심의가 도시계획위원회 심의 직전에 진행되다 보니 이미 자문 및 관련 기관 의견을 수렴한 개발계획에 경관위원회 의견을 반영하는 데 한계가 있다는 입장이다. 시기를 사업 초기 단계로 이동하고, 심의 절차의 디테일에 대한 보완이 필요하며, 사전 리뷰와 같은 확인 과정이 필요하다는 의견도 있다. 또한, 사업 초기뿐만 아니라 주요 단계별 과정에서 경관성 검토가 필요하다는 의견도 있다. 일부 전문가는 개발사업은 진행 과정이 길기 때문에 초기와 후기에 경관 계획 요소가 달라 최소 2회의 경관심의가 필요하며, 다양한 개발사업에 맞는 심의 시기 조절 및 절차 재검토가 필요하다는 제안을 하였다.							

2차 추	2-15-a. 개발사업에 대한 경관심의 시기 및 절차가 적절하지 않아 발생하는 문제점 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	사업 초기 심의시 이후 심의 과정에서 해당 내용 변경 가능	⑤	④	③	②	①	①

가 질 문	사업 초기 심의시 경관심의 내용이 목적과 내용 모호	⑤	④	③	②	①	①
	도시계획위원회 심의 직전 경관심의 시 의견 반영 한계	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	2-15-b. 개발사업에 대한 경관심의 시기 및 절차의 개선방향에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	심의 이후 주요 단계별 심의 결과 반영 여부 확인 절차 마련	⑤	④	③	②	①	①
	개발사업 특성별 경관심의 횟수 결정	⑤	④	③	②	①	①
	개발사업 유형 및 특성별 심의 시기와 절차 재검토 및 조정	⑤	④	③	②	①	①

1차 설문 결과 : 채택

2-16. 건축물에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절하다.

사회기반시설에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절하다는 항목은 대체로 적절하다는 평가를 받았다.(평균 3.54, 표준편차 0.76, 합의도 0.75).

동의 의견으로는 제시된 기준 시기와 절차는 적절하지만 현실적으로 심의 시기가 적절하지 않은 경우가 많다는 지적이 있다. 또한, 시기는 적정하지만 심의 내용에 대한 보완이 필요하다는 의견이 있다.

비동의 의견으로는 설계가 거의 완료된 시점에서 심의가 진행되는 경우가 많아 실질적인 경관 개선 효과가 떨어진다는 지적이 있으며, 대부분 실시설계 완료 전 경관심의 진행에 따른 한계와 문제점이 지적되고 있다. 건축물의 유형에 따라 기본계획 과정에서 경관심의를 이행하도록 하는 것이 바람직하다는 의견이 있다. 특히, 대단위 공동주택 사업에서는 경관심의 후 건축위원회 심의 과정에서 상충된 의견이 제시되므로, 건축물의 규모에 따라 개별 및 공동 심의 기준을 마련이 필요하다는 의견이 있다.

또한, 지자체에 따라 건축허가 시 경관팀을 협의 부서로 설정하지 않는 경우, 경관심의 결과를 실제 반영할 수 없는 문제가 지적되었다. 따라서, 계획 변경이 가능한 단계에서 경관심의 진행이 필요하며, 경관심의 시기는 사업 초기 단계로 이동하고, 주요 단계에서 경관심의 또는 확인 과정이 필요하다는 의견이 제시되고 있다.

2 차 추 가 질 문	2-16-a. 건축물에 대한 경관심의 시기 및 절차의 개선방향에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	건축계획에 대한 경관심의 시기 조정 및 절차 간소화(건축허가 유형에 따라 기본계획 단계로 조정 등)	⑤	④	③	②	①	①
	건축물 규모에 따라 공동심의 추진 및 관련 기준 마련(대단위 공동주택사업의 경우 경관-건축 공동심의 추진 등)	⑤	④	③	②	①	①
	건축 인허가 시 '경관관련부서' 협의 부서 설정 의무화	⑤	④	③	②	①	①

1차 설문 결과 : 채택

2-17. 사회기반시설에 대한 경관심의 시기 및 절차는 적절하다.

사회기반시설에 대한 경관심의 시기 및 절차는 대체로 적절하다는 평가를 받았다. (평균 3.57, 표준편차 0.88, 합의도 0.75).

동의 의견으로는 경관심의 시기와 절차가 가장 합리적이고 보편적이라는 점이 언급되었고, 현재의 시기는 적정하지만 공공디자인 심의와의 중복성을 고려하여 통합할 필요가 있다는 지적도 있었다.

비동의 의견으로는 실제로 심의 시기가 적절하지 않은 경우가 많으며, 제재 방안이 부족해 형식적으로 심의가 이루어지는 문제를 지적하였다. 또한, 해당 개발청에서 진행되는 경우, 심도 있는 경관 검토가 부족할 수 있으며, 사회기반시설 심의가 기본설계를 마치기 이전에 완료해야 하나 기본설계라는 용어의 해석이 지자체마다 상이하여 이를 명확히 할 필요가 있다는

의견이 있었다.

개선방향으로는, 사전 체크가 필요하고 계획 변경이 가능한 단계에서 심의가 진행되어야 한다는 의견이 있었다. 초기 단계에서의 심의도 중요하지만, 주요 단계별 경관심의 또는 확인 과정이 필요하며, 사회기반시설 심의 시 공공디자인 위원회와의 중복 문제에 대한 명확한 방침이 필요하다는 지적이 있었다.

2차 추가 질문	2-17-a. 사회기반시설에 대한 경관심의 시기 및 절차의 개선 방향에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	심의 단계 관련해서 용어 정의 명확화 (기본설계라는 용어 정의 등)	⑤	④	③	②	①	①
	계획 변경과 관련한 경관심의 절차와 기준 마련	⑤	④	③	②	①	①
	공공디자인 심의위원회와의 심의내용과 대상 구분 명확화	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 기각						2차 응답	
2-19. 도시, 건축, 공공디자인 분야와 공동 또는 통합심의위원회를 운영하는 것은 적절하다. * 「경관법」 제23조 관련	사분범위					평균	3.13
	1	2	3	4	5		
							
중앙값(3)							
도시, 건축, 공공디자인 분야와 공동 또는 통합심의위원회를 운영하는 것은 적절한지에 대해 다양한 의견이 제시되었다. (평균 3.13, 표준편차 1.09, 합의도 0.33). 통합 심의위원회의 운영은 심의 효율성을 높일 수 있으며, 통합 심의가 필요하다는 의견이 많았다. 그러나 경관에 대한 비전문가의 참여 가능성, 각 위원회의 고유 역할을 수행하기 어려운 점, 전문성 부족 등의 문제점이 지적되었다.							
경우에 따라 개별 심의가 더 적절할 수 있으며, 분야 간 통합 심의의 법적 효력과 실질적 운영의 어려움으로 인해 신중한 검토가 필요하다는 의견도 있었다. 개선방향으로는 경관위원의 비율을 높이고, 각 위원회의 심의 대상을 명확히 하여 공동위원회를 활성화하는 것이 제안되었다. 기타 의견으로는 공동보다는 연계 심의가 중요하며, 통합 심의위원회가 동등한 지위와 발언권을 가지는 것이 바람직하다는 의견이 있었다.							

2차 추가 질문	2-19-a. 도시, 건축, 공공디자인 분야와 공동 또는 통합심의위원회 운영에 따라 발생하는 문제점 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	비전문가의 참여 가능성 및 전문성 부족	⑤	④	③	②	①	①
	위원회별 고유 역할 수행 및 실제 공동 권한 부여 어려움	⑤	④	③	②	①	①
	분야간 통합 심의의 법적 효력 및 실질적 운영 한계	⑤	④	③	②	①	①
	상대적으로 법적 구속력이 약한 경관심의위원회 형식적 운영	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	2-19-b. 도시, 건축, 공공디자인 분야와 공동 또는 통합심의위원회를 운영의 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	공동/통합 심의 시 경관위원의 비율 확대 및 위원회별 역할 명확화	⑤	④	③	②	①	①

공동심의 운영 지양 및 관련 분야간 연계 심의 강화(동등한 지위 및 역할, 발언권 부여 등)	⑤	④	③	②	①	①
통합 심의를 위한 표준 운영 매뉴얼 개발	⑤	④	③	②	①	①
기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 기각						2차 응답	
2-20. 경관심의회에 소요되는 행정인력 및 예산을 고려하면 경관관리 효과는 높은 편이다.	사분범위					평균	
	1	2	3	4	5	3.88	
	 중앙값(4)						
경관심의회에 소요되는 행정인력 및 예산을 고려할 때, 경관관리 효과는 높은 편이라는 의견이 제기되었다. (평균 3.88, 표준편차 0.93, 합의도 0.50). 현재 인력이 제한된 상황에서도 경관심의회가 최대의 성과를 도출하고 있으며, 심의 수당과 준비 기간에 비해 효율성도 높다고 평가하고 있다. 경관심의회 효과 자체를 부정적으로 보는 전문가도 인력 및 예산을 고려했을 때 나쁘지 않다는 의견을 제시하였다. 반면, 인력 및 예산 대비 과도한 업무를 수행하는 경우가 많고, 건축물에 대한 경관관리 효과는 있지만, 개발사업과 사회기반시설에 대해서는 경관심의회 효과 명확하지 않다는 의견도 있다. 또한, 경관심의회 전담 행정과 예산은 적정하지만, 사업까지 고려할 경우 미흡하다는 의견이 제시되었다. 특히, 수도권 이외 지자체는 경관 관련 행정 인력과 예산이 매우 미약하다는 의견도 있다.							

2 차 추 가 질 문	2-20-a. 경관심의회에 소요되는 행정인력과 예산과 관련하여 한계와 문제점 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	과도한 경관심의 업무로 인한 다른 업무 추진의 어려움 발생(경관사업, 경관협정 추진 등)	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

□ 경관사업

1차 설문 결과: 채택	
3-3. 정책 추진수단으로서 경관사업은 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.	경관사업은 지역 고유 특성이 담긴 경관을 형성·보전·관리하는 데 적절한 정책 추진수단으로 평가되었다(평균 3.83점, 표준편차 0.90, 합의도 0.94). 경관사업 시행 시, 지역 정체성에 대한 논의가 필수적으로 고려되고 있으며, 지역의 고유한 특성이 담긴 경관사업은 지역 주민들의 관심을 끌어들일 수 있어 정책적 수단으로서 적절한 것으로 평가된다. 그러나 실제 사업 내용을 살펴보면, 많은 지자체가 유사한 사업을 추진하고 있다는 점에서 문제점이 제기되었다. '지역 고유성'에 대한 사회적 합의가 부족한 상황에서는 경관사업이 타 사업과 차별화되지 않고, 기호적 디자인 사업으로 흐를 가능성이 크다. 따라서 경관사업의 차별성을 확보하기 위해서는 지역 고유성에 대한 사회적 합의가 필요하며, 이를 바탕으로 지역의 경관을 지속적으로 관리하고 조성할 수 있는 인식 전환이 이루어져야 한다.
3-4. 정책 추진수단으로서 경관사업은 '국민이 체감하는 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.	경관사업은 국민이 체감하는 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적절한 추진수단이다(평균 3.88점, 표준편차 0.78, 합의도 0.75). 주로 불량한 환경이나 불편한 생활공간을 개선하는 방식으로 추진되고 있기 때문인데, 국민이 체감할 수 있는 방식에는 다양한 측면이 있으므로, 경관사업의 내용을 다각화할 필요가 있다. 또한, 사업의 시행 시점뿐만 아니라 후속 단계에서도 국민이 체감

할 수 있도록 사업의 유형과 내용, 관리방식에 대한 정비가 필요하다.

3-5. 정책 추진수단으로서 경관사업은 '체계적 경관관리'를 하는 데 적정하다.

경관사업이 '체계적 경관관리'를 하는 데 적절한 추진수단인지에 대한 항목에는 응답자들이 전반적으로는 긍정적인 경향을 보였으나, 의견 차이가 다소 존재하는 것으로 나타났다(평균 3.46점, 표준편차 1.00, 합의도 0.75). 일부 응답자는 경관사업을 경관 관리 수단으로 적절하지 않다고 보았지만, 다수의 응답자들은 경관계획에서 제시된 경관사업을 시행하는 것은 경관정책의 체계 내에서 실행력을 높이는 중요한 수단으로 간주하였다. 그러나 경관계획에서 다양한 경관사업이 제안되었음에도 불구하고, 실제로 우선 추진되는 사업은 하드웨어 중심의 일회성 사업에 한정되고 있다는 문제점이 지적되었다.

따라서 경관사업의 효과를 높이기 위해서는 사업 이후 경관이 어떻게 변화했는지를 객관적으로 평가하기 위한 지역 만족도 조사를 주기적으로 실시할 필요가 있다. 또한, 단기적인 사업 완성에 그치지 않고, 장기적인 유지관리 방안을 마련하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 사업 시행을 위한 예산뿐만 아니라, 이후 유지관리 예산도 함께 확보하여 경관사업의 지속성을 보장해야 한다.

2차 추가 질문	3-3/4/5-a. 정책 추진수단으로서 경관사업의 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	사업 추진 이전 지역 고유 특성에 대한 사회적 합의 도출	⑤	④	③	②	①	①
	사업 추진 이후 운영관리 주체 명확화	⑤	④	③	②	①	①
	사업 추진 이후 장기적 관점에서의 운영관리 체계 마련(경관변화 모니터링, 만족도 조사 등)	⑤	④	③	②	①	①
	유지관리 예산 확보	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 채택

3-6. 경관사업의 대상*은 지역경관 및 경관의식 향상 측면에서 적절하다.

[참고] 「경관법」 제16조의제1항 경관사업의 대상

1. 가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업
2. 지역의 녹화(綠化)와 관련된 사업
3. 야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업

4. 지역의 역사적·문화적 특성을 지닌 경관을 살리는 사업
5. 농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업
6. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 사업으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사업

경관법 상 규정된 경관사업의 대상에 대한 적절성에 대해 묻는 항목은 전반적으로 긍정적인 평가를 받았으나, 의견 차이가 다소 존재했다(평균 3.58점, 표준편차 0.91, 합의도 0.75). 부적절하다고 평가한 응답자들은 경관법에서 따른 경관사업의 대상이 다른 법에서 추진하는 사업과 유사하여 경관사업만의 차별성을 확보하기 어렵고, 경관의 특성이 충분히 반영되지 않는다고 지적했다. 또한, 경관사업의 대상이 도시 전반을 아우르기 보다는 단편적이고, 경관에 대한 인식 향상 사업이 부재하다는 문제점을 지적하였다. 또한 일부 전문가들은 경관 변화에 따른 영향이나 효과를 평가할 수 있도록 경관 유형, 경관요소 등에 대한 구체적인 사업이 필요하다고 언급하였다.

2차 추가 질문	3-6-a. 경관사업의 대상에 대한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관사업만의 차별성이 확보되는 대상 추가	⑤	④	③	②	①	①
	경관에 대한 인식 향상 사업 추가	⑤	④	③	②	①	①
	경관유형, 경관요소 등 경관사업 대상을 구체적으로 명시	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과: 기각					2차 응답	
3-7. 경관사업에 필요한 재정 지원 은 효율적으로 이루어진다.	사분범위					평균
	1	2	3	4	5	2.04
	 중앙값(2)					
경관사업 재정 지원의 효율성에 대한 평가는 대체로 부정적이었으며, 응답자 간 의견 일치도가 낮은 것으로 나타났다(평균 2.04점, 표준편차 0.89, 합의도 0.38). 주관식 답변을 분석한 결과, 경관사업의 특성과 규모에 따라 재정 지원의 효율성이 다르게 판단되는 것으로 이해할 수 있다. 합의에 도달하지는 않았지만, 응답자들의 주관식 답변은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 예산 확보의 어려움이다. 경관사업이 지방자치단체의 여건에 따라 자체예산을 제한적으로 사용하고 있어, 재정자립도가 낮은 지자체에서는 경관사업에 충분한 예산을 투입하기 어렵다. 둘째, 유사 사업과의 경쟁이다. 경관사업이 다른 분야와 중복되거나 재정보호가 어려운 상황에서 단체장이나 담당 부서의 관심도에 따라 우선순위가 낮아질 수 있다. 따라서 경관사업이 타 부서의 유사 사업이나 공모사업에 포함되어 진행되면서 사업 추진의 효과와 경관 담당부서의 독립성을 확보하기 어렵다. 셋째, 예산의 지속성 부족이다. 예산이 확보되더라도 최소 비용으로 단년도 예산만 확보되는 경우가 많아 지속적인 사업 추진에 한계가 있다. 연구, 홍보, 시범사업, 교육 등 장기적 측면에서 지역경관을 유지하고 관리할 수 있는 경관사업에 대한 재정 지원이 필요하다.						

2차 추가 질문	3-7-a. 경관사업에 필요한 재정 지원이 효율적으로 이루어지지 않는 원인 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	국토교통부 소관 국비 지원사업 부재	⑤	④	③	②	①	①
	열악한 지자체 재정	⑤	④	③	②	①	①
	유사사업과의 중복성 문제로 인해 예산 확보 어려움	⑤	④	③	②	①	①
	정책 결정권자들의 경관에 대한 인식 미흡	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	3-7-b. 경관사업에 필요한 재정 지원이 효율적으로 이루어지기 위한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	다양한 경관사업 모델 발굴	⑤	④	③	②	①	①
	국비 지원 확대	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과: 기각						2차 응답	
3-8. 경관사업에 필요한 <u>기술(전문가 등)</u> 지원은 효율적으로 이루어진다.	사분범위					평균	
	1	2	3	4	5	2.79	
	 중앙값(3)						

경관사업에 필요한 기술(전문가 등) 지원의 효율성에 대해서는 전반적으로 부정적이었는데(평균 2.79점, 표준편차 0.91, 합의도 0.67, CVR -0.58). 응답자들의 의견이 일관되지는 않는 것으로 나타났다. 주관식 답변을 분석한 결과, 지역 여건이 상이하여 나타난 결과로 판단된다. 합의에 도달하지는 않았지만, 응답자들의 주관식 답변은 다음과 같이 정리할 수 있다.

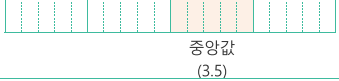
첫째, 지역에 따라 전문가 지원의 격차가 매우 크다. 수도권 지역은 경관 전문가 섭외가 용이하지만, 이외 지역에서는 경관 전문가가 부족하여 행정 주도로 경관사업을 추진할 수밖에 없는 한계가 있다. 일부 지자체는 디자인 관리 자문단을 구축하여 지속적으로 지원을 받는 경우도 있지만 일반적인 사례는 아니다.

둘째, 전문가 지원의 범위가 한정적이다. 현재 기술 지원은 심의나 자문에 제한되어 있어, 사업의 준공 및 사후 관리까지 연결되지 않는 경우가 많다. 일부 전문가들은 건축 분야의 '총괄 및 공공건축가' 제도나 디자인 분야의 '총괄 디자이너' 제도를 예시로 들고 있으며, 경관사업 전반에 걸쳐 지도 및 조언을 제공할 수 있는 중앙 및 지자체의 경관 전문가 도입이 필요하다고 언급하고 있다.

이외에도, 전문가 지원의 중요성 외에도 경관사업에서 사업 담당자 및 자치단체장의 의지와 인식이 더 중요하다는 의견도 있었다.

2차 추가 질문	3-8-a. 경관사업에 필요한 기술(전문가 등) 지원이 효율적으로 이루어지지 않는 <u>원인</u> 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	지역에 따른 전문가 섭외 격차	⑤	④	③	②	①	①
	신속한 사업 추진이 우선시 되는 여건	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	3-8-b. 경관사업에 필요한 기술(전문가 등) 지원이 효율적으로 이루어지기 위한 <u>개선방향</u> 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	민간 전문가 참여 범위 확대	⑤	④	③	②	①	①
	사업 담당자 인식 개선	⑤	④	③	②	①	①
	자치단체장 인식 개선	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

□ 경관협정

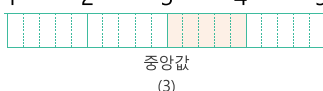
1차 설문 결과 : 시각				2차 응답	
4-1. 경관협정은 <u>지역의 경관을 형성, 보전, 관리과정에 지역주민이 주체적으로 참여하는데</u> 기여했다.	사분범위			평균	
	1	2	3	4	
				3.42	
경관협정에서 지역주민의 주체적 참여도에 대한 평가는 대체로 긍정적이었으나, 응답자 간 의견 일치도는 다소 낮은 것으로 나타났다(평균 3.42점, 표준편차 1.11, 합의도 0.71). 또한, 일부 응답자들은 몇 가지 한계와 문제점을 제기하였으며, 응답자 간 의견 차이를 감안하여 결과를 분석한 결과 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 경관협정 실행 사례 수가 부족하여 응답에 한계가 있다. 실제 추진된 경관협정 사례에서 지역 주민들이 주체적으로 참여하여 좋은 경관을 조성하는데 기여한 것을 확인할 수는 있으나, 실행 사례의 수가 매우 적어 국토 전반의 경관 개선에 기여했다고 판단하는데 한계가 있다. 둘째, 경관협정이 주로 관 주도로 추진되며, 경관사업을 위한 사전 단계로 활용되는 경향이 있다. 관 주도의 운영방식으로 인해 다수의 경관협정은 행정 및 전문가 중심으로 진행되며, 주민들은 단편적인 참여 수준에 그치고 있다. 이와 관련하여 일부 응답자는 경관협정 체결 이후 실제 사업 추진을 위한 예산 지원 없이는 주민 참여를 유도하기 어려운 여건으로, 실행력 마련을 위한 실질적인 해결책이 필요하다는 의견을 제시하였다. 셋째, 경관협정이 체결된 이후 운영과정에서 주민들의 참여가 지속되기 어렵다. 경관협정의 본래 취지와 실효성 있는 효과를 창출하기 위해서는 협정 체결 이후에도 주민 주도의 경관 관리가 중요하나, 실행 사례는 많지 않다. 이와 관련하여 일부 응답자는 경관협정 체결 및 사업 추진 이후, 운영관리를 위한 지원 등 사후관리에 대한 정책 수단 마련이 필요하다는 의견을 제시하였다.					

1차 설문 결과 : 태택	
4-3. 정책 추진수단으로서 경관협정은 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.	경관협정은 '지역 고유 특성이 담긴 경관'을 형성하고 보전·관리하는 데 적절한 정책 수단으로 평가되었다(평균 3.79점, 표준편차 0.87, 합의도 0.75). 지역의 고유 자원과 정서를 잘 아는 주민들이 참여함으로써 경관 유지에 긍정적으로 기여할 수 있다. 그러나 현재의 경관협정은 지역 고유의 경관 형성보다는 생활환경 개선이나 주민의 특정 요구사항을 반영하는 데 우선순위를 두고 있어, 경관성과 주민 요구를 균형 있게 고려할 필요가 있다.
4-4. 정책 추진수단으로서 경관협정은 '국민이 체감하는 경관'을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.	경관협정은 '국민이 체감하는 경관'을 형성, 보전, 관리하는 데 적절한 정책 수단으로 평가되었다(평균 3.83점, 표준편차 0.85, 합의도 0.94). 체결 과정에서 주민들의 의견을 반영해 필요한 사업을 발굴하기 때문에, 협정이 추진된 지역에서는 경관에 대한 체감도를 높이는 데 기여할 수 있다. 주민들이 주로 생활하는 공간을 대상으로 하므로, 경관 변화를 경험한 주민들은 행정과 함께 적극적으로 참여하고 있다. 또한, 건축협정과 달리 해당 지역과 관련된 누구나 참여할 수 있어, 경관을 매개로 한 공동체 형성에도 기여할 수 있다. 다만, 일부 전문가는 지역 주민과 국민을 동일한 주체로 볼 수 없다고 지적한다. 이는 경관협정이 장소 중심의 경관관리 방식이기 때문에, 국민 전체가 체감하기에는 한계가 있다는 점을 시사한다. 따라서 경관협정이 국민이 체감하는 경관을 형성·보전·관리하기 위한 수단으로 발전하기 위해서는 실행 사례의 확대가 필요하다.
4-5. 정책 추진수단으로서 경관협정은 '체계적 경관관리'를 하는 데 적정하다.	경관협정이 '체계적 경관관리'를 위한 적절한 추진수단인지에 대한 항목에서 응답자들은 전반적으로 긍정적인 경향을 보였으나, 의견 차이가 다소 존재했다(평균 3.61점, 표준편차 1.01, 합의도 0.75). 긍정적으로 답변한 전문가들은 현행 경관관리체계 내에서 경관협정이 주민 참여와 협력을 통해 경관을 관리하는 선진적 수단으로 평가하고 있다. 이들은

협정 체결 과정에서 행정과 주민 간의 경관에 대한 교감을 통해 경관정책에 대한 이해를 높이고, 체결 후에는 주민 주도로 규약과 가이드라인에 따라 경관을 관리하는 것이 체계적 경관관리에 해당한다고 보았다.

반면, 부정적으로 응답한 전문가들은 경관협정이 비체계적 방식으로 추진되고 있으며, 따라서 경관관리 수단으로서의 역할이 제한적이고 간접적이라고 평가했다. 이들은 경관협정이 일관된 관리 체계를 갖추지 못한 상태에서 운영되고 있으므로, '체계적 경관관리'를 행하기 위한 수단으로서는 적정하지 못하다고 답변하였다.

2차 추가 질문	4-3/4/5-a. 정책 추진수단으로서 경관협정의 개선방향에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관협정 실행 사례 확대	⑤	④	③	②	①	①
	경관협정 추진 기획단계 지원	⑤	④	③	②	①	①
	경관협정 추진 이후 장기적 관점에서의 운영관리 체계 마련 (경관변화 모니터링, 업데이트 사업 등)	⑤	④	③	②	①	①
	경관협정 유지관리 예산 확보	⑤	④	③	②	①	①
기타 의견 :							

1차 설문 결과 : 기각							2차 응답
4-6. 경관협정의 체결방식 은 지역경관 향상 측면에서 적절하다. [참고] 경관협정 체결방식 : (1)협정운영회 설립 및 신고 - (2)경관위원회 심의 - (3)경관협정 인가	사분범위					평균	3.39
	1	2	3	4	5		
						중앙값 (3)	
경관협정의 체결방식의 적절성에 대한 평가는 보통 정도 수준으로 나타났다(평균 3.39점, 표준편차 0.97, 합의도 0.67). 첫째, 경관협정 추진절차가 복잡하다. 경관협정은 법에 근거한 제도로서 공공의 예산 지원을 위한 일정 수준의 절차를 준수해야 한다. 하지만 다수의 응답자가 현행 경관협정 체결방식은 주민들이 스스로 추진하기에 다소 복잡하다고 지적하였다. 실제로 경관협정 체결 과정에 많은 시간이 소요되며, 이로 인해 이해당사자 간의 의견이 달라지는 경우도 종종 발생하고 있다. 응답자들은 경관협정 절차 간소화의 필요성에 대해 의견을 제시하였다. 이와 관련하여 일부는 경관협정 절차를 간소화하기 위해 현행 심의 및 인가 대상이 아닌 신고제로 전환하는 방안도 제시하였다. 둘째, 경관협정 지원방식이 일률적이고 단순하다. 일부 응답자는 경관협정의 성격과 목적에 맞게 지원 방식을 다양화해야 한다는 의견을 제시하였다.							

2차 추가 질문	4-6-a. 경관협정에 필요한 재정 지원이 효율적으로 이루어지기 위한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관협정 체결 절차 간소화	⑤	④	③	②	①	①
	경관협정서에 대해 기존 경관위원회 심의사항에서 신고사항으로 개정	⑤	④	③	②	①	①
	경관협정 성격 및 목적에 따른 지원방식 다양화	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 채택

4-7. 경관협정의 **체결내용**은 지역경관 향상 측면에서 적절하다.

[참고] 경관협정 체결내용 :

1. 건축물의 의장(意匠)·색채 및 옥외광고물에 관한 사항
2. 공작물 및 건축설비의 위치에 관한 사항
3. 건축물 및 공작물 등의 외부 공간에 관한 사항

4. 토지의 보전 및 이용에 관한 사항
5. 역사·문화 경관의 관리 및 조성에 관한 사항
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

경관법상 경관협정의 체결내용이 적절한지 묻는 항목에서 응답자들은 전반적으로 긍정적인 경향을 보였다(평균 3.78점, 표준편차 0.86, 합의도 0.75). 다수의 전문가들은 체결내용이 지역 경관 향상에 적절하다고 평가했으나, 부정적으로 평가한 일부 전문가들은 대상은 적합하지만 주민들이 자발적으로 추진하기에는 어려움이 있다고 지적했다. 이들은 사업의 결과물뿐만 아니라 경관 활동적 측면이 포함되어야 한다고 강조하며, 거버넌스와 관리 방식(예: 청소, 정원 가꾸기) 등 유지관리를 위한 경관 활동에 관한 내용이 추가될 필요가 있다고 주장했다. 이러한 내용은 운영 규약과 가이드라인에서 정할 수 있겠지만, 경관법 관련 조항에도 이를 반영할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

또한, 체결내용이 다소 포괄적이고 원론적이라 주민들의 관심을 유도하는 데 한계가 있다는 지적도 있었다. 따라서 실제 추진 결과를 사례로 제시하며 홍보와 교육을 강화할 필요가 있다.

2차 추가 질문	4-7-a. 경관협정 체결 내용에 대한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	일상생활에서 경관 관리를 위한 활동 추가 (대상지 청소, 정원 가꾸기 등)	⑤	④	③	②	①	①
	경관협정 체결 우수사례 홍보 및 교육 확대	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 기각

4-8. 경관협정에 필요한 재정 지원은 효율적으로 이루어진다.	사분범위	평균	2차 응답
	1 2 3 4 5 중앙값 (2)	2.50	

경관협정에 필요한 재정지원의 효율성에 대한 평가는 대체로 부정적이었으며, 응답자 간 의견 일치도 또한 다소 낮게 나타났다(평균 2.50점, 표준편차 1.03, 합의도 0.50). 주관식 답변을 분석한 결과, 다수의 전문가들이 재정지원에 대해 부정적인 의견을 제시하였으며 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 경관협정에 대한 재정적 지원 자체가 매우 부족하다. 지자체의 예산 등 여러 여건상 경관협정만을 위한 재정적 지원이 어려운 실정이다. 현재 충청남도를 제외하고 경관협정 지원 공모사업을 추진하는 광역자치단체는 거의 없다. 둘째, 경관협정에 대한 재정 지원은 일회성이 대부분이다. 즉, 경관협정을 실행하는 기초지자체는 공모 사업에 선정되었거나 경관협정 이후 후속 사업 추진을 목표로 예산을 지원하여 경관협정 체결 초기단계에 일회성 지원으로 그치고 있다. 셋째, 경관협정 체결을 위한 사전 지원 예산이 부재하다. 경관협정 추진 대상으로 선정되기 이전에 사용할 수 있는 예산이 부재함에 따라 담당부서의 의지가 없는 상황에서는 경관협정 자체를 추진하기가 어렵다.

2차 추가 질문	4-8-a. 경관협정에 필요한 재정 지원이 효율적으로 이루어지지 않는 원인 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	재정적 지원 자체가 매우 부족하거나 거의 없음	⑤	④	③	②	①	①

문	경관협정 사업지 선정을 위한 사전단계의 예산지원 부재	⑤	④	③	②	①	①
	경관협정 초기단계의 일회성에 그치는 예산 지원	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	4-8-b. 경관협정에 필요한 재정 지원이 효율적으로 이루어지기 위한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관협정 지원을 위한 재원 확보	⑤	④	③	②	①	①
	지속가능한 경관협정을 위한 단계별 예산지원 방식 마련	⑤	④	③	②	①	①
	경관협정 체결 이전단계에서 예산 지원방안 마련	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 채택							
4-9. 경관협정에 필요한 기술(전문가 등) 지원 은 효율적으로 이루어진다.							
경관협정에 필요한 전문가 등 기술 지원의 효율성을 묻는 항목에서 응답자들은 보통 정도로 평가했다(평균 3.05점, 표준편차 0.93, 합의도 1.00). 일부 광역 지자체에서는 지역 연구원에서 디자인 관리 자문단을 구축하여 협정에 필요한 컨설팅, 연구 지원, 주민 역량 강화 교육 등을 체계적이고 지속적으로 지원하고 있다. 그러나 대부분의 지자체는 전문가 지원이 극히 제한적이며, 실제로 경관협정 체결을 지원하는 주체는 해당 용역기관 외에는 인가 과정에서 위원회의 심의 수준에 그치고 있다. 용역기관의 지원도 체결 초기 과정에서 한시적으로 참여하거나 다소 형식적으로 이루어지기도 한다. 일부 전문가들은 경관협정에 대한 전문가의 지속적인 지원이 필요하다고 주장하는 동시에, 경관협정에 대한 이해를 가진 전문가가 부족하다는 문제점도 제기하고 있다. 이에 따라 경관학회 등 전문가 집단의 역할 강화를 강조하는 전문가들도 있었다.							

2 차 추 가 질 문	4-9-a. 경관협정에 필요한 기술(전문가) 지원이 효율적으로 이루어지기 위한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	전문인력 부족 지자체에 대한 국가 및 광역지자체 차원의 지원방안 마련	⑤	④	③	②	①	①
	경관협정 체결 전 과정에 민간전문가 참여방안 마련	⑤	④	③	②	①	①
	민간전문가의 경관협정에 대한 전문성 확보	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

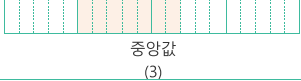
1차 설문 결과 : 채택							
4-9. 경관협정에 필요한 기술(전문가 등) 지원 은 효율적으로 이루어진다.							
경관협정에 필요한 전문가 등 기술 지원의 효율성을 묻는 항목에서 응답자들은 보통 정도로 평가했다(평균 3.05점, 표준편차 0.93, 합의도 1.00). 일부 광역 지자체에서는 지역 연구원에서 디자인 관리 자문단을 구축하여 협정에 필요한 컨설팅, 연구 지원, 주민 역량 강화 교육 등을 체계적이고 지속적으로 지원하고 있다. 그러나 대부분의 지자체는 전문가 지원이 극히 제한적이며, 실제로 경관협정 체결을 지원하는 주체는 해당 용역기관 외에는 인가 과정에서 위원회의 심의							

수준에 그치고 있다. 용역기관의 지원도 체결 초기 과정에서 한시적으로 참여하거나 다소 형식적으로 이루어지기도 한다.

일부 전문가들은 경관협정에 대한 전문가의 지속적인 지원이 필요하다고 주장하는 동시에, 경관협정에 대한 이해를 가진 전문가가 부족하다는 문제점도 제기하고 있다. 이에 따라 경관학회 등 전문가 집단의 역할 강화를 강조하는 전문가들도 있었다.

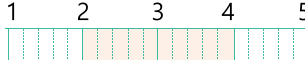
2차 추가 질문	4-9-a. 경관협정에 필요한 기술(전문가) 지원이 효율적으로 이루어지기 위한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	전문인력 부족 지자체에 대한 국가 및 광역지자체 차원의 지원방안 마련	⑤	④	③	②	①	①
	경관협정 체결 전 과정에 민간전문가 참여방안 마련	⑤	④	③	②	①	①
	민간전문가의 경관협정에 대한 전문성 확보	⑤	④	③	②	①	①
기타 의견 :							

□ 경관 행정조직

1차 설문 결과 : 기각							2차 응답
5-2. 경관행정 조직의 전문성 은 경관계획 을 수립하고 운영하는 데 적정하다.	사분범위					평균	
	1	2	3	4	5	2.50	
							
경관계획에 관련된 경관행정 조직의 전문성에 대한 평가는 다소 부정적으로 나타났다(평균 2.91점, 표준편차 1.1, 합기도 0.50). 다만, 주관식 답변을 검토한 결과, 경관행정 조직의 전문성은 경관계획을 수립할 때와 운영할 때를 구분하여 고려할 필요가 있다. 우선, 경관계획 수립 과정에서는 공무원보다는 주로 용역 수행기관의 역량이 중요하다. 이때 행정조직은 경관 자체에 대한 전문성보다는 경관계획의 성격과 역할을 이해하고, 이를 통합적 관점에서 추진할 수 있는 능력이 요구된다. 즉, 경관계획의 전체 틀을 이해하고 정책을 리드할 수 있는 능력이 중요하다. 반면, 경관계획 수립 이후 운영 과정에서는 행정조직의 전문성이 계획의 성공적 실행을 위해 가장 중요하다. 경관계획은 5년 마다 수립되기 때문에, 이를 지속적으로 실행하면서 관련 정책을 추진할 수 있는 능력이 필요하다. 이를 위해 일부 지자체에서는 전문직 공무원을 채용하여 경관 분야의 전문성을 확보하려는 노력하지만, 대부분의 지자체는 순환직 공무원이 경관업무를 맡아 많은 한계가 있다. 전문직 공무원을 채용하더라도 대개 1명이어서 상대적으로 까다로운 경관심이나 위원회 업무 외에 장기적인 경관정책을 이끌어 나가기 어려운 실정이다.							

2차 추가 질문	5-2-a. 경관계획 수립·운영 측면에서 경관행정 조직의 전문성이 부족한 원인 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	순환 보직에 따른 전문성 강화 한계	⑤	④	③	②	①	①
	전문직 공무원 채용 부족	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

5-2-b. 경관계획 수립·운영 측면에서 경관행정 조직의 전문성을 강화하기 위한 방안 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
경관 관련 전문직 공무원 확보	⑤	④	③	②	①	①
체계적인 교육 등 경관 행정조직의 역량강화 방안 마련	⑤	④	③	②	①	①
기타 의견 :						

1차 설문 결과: 기각					2차 응답
5-3. 경관행정 조직의 전문성은 <u>경관심의</u> 를 개최하고 운영하는 데 적정하다.	사분범위				
	1	2	3	4	5
					
중앙값 (3)					

경관심의와 관련된 경관행정 조직의 전문성에 대한 평가는 보통 수준으로 나타났다(평균 3.26점, 표준편차 1.03, 합의도 0.33). 그러나 답변 간 편차가 크고 합의가 어려워 주관식 답변을 검토한 결과, 경관심의를 경관행정 조직과 심의위원을 구분하여 고려할 필요가 있음을 확인하였다. 이에 따라 본 항목은 내용적 전문성과 행정적 전문성으로 나누어 살펴보았다.

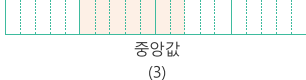
먼저, 내용적 전문성은 경관에 대한 기본적인 이해를 바탕으로 심의도서, 심의의견, 조치계획 등을 검토할 수 있는 능력을 의미한다. 이것은 해당 분야의 관련된 전문적 지식이 중요하므로 전문직 공무원의 채용이 도움이 된다. 하지만 별도의 경관행정 부서가 없는 경우, 건축물 경관심의를 건축 관련 부서에서, 개발사업 경관심의를 도시계획 관련 부서에서 담당하게 되며, 이 때 경관보다는 해당 부서의 업무에 근거하여 사전 검토가 이루어진다.

다음으로 운영상 전문성은 경관 관련 전문적 지식이 다소 부족하더라도 행정 업무를 원활하게 진행할 수 있는 능력이 있으면 운영에 큰 어려움이 없다는 점을 강조한다. 일부 지자체에서는 별도의 심의 운영 매뉴얼을 마련하여 운영함으로써 경관심의를 원활하게 진행하고 있다.

2차 변경질문	설문 항목	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	5-3-ㄱ. 경관행정 조직은 경관심의를 내용적으로 검토하는 데 전문성 이 적정하다. <i>* 경관에 대한 기본적인 이해를 바탕으로 심의도서, 심의의견, 조치계획 등을 검토할 수 있는 능력</i>	⑤	④	③	②	①	①
	5-3-ㄴ. 경관행정 조직은 경관심의를 행정적으로 운영하는 데 전문성 이 적정하다. <i>* 경관위원회 개최를 위한 행정 업무를 원활하게 진행할 수 있는 능력</i>	⑤	④	③	②	①	①

2차 추가	5-3-a. 경관심의제도 운영 측면에서 경관행정 조직의 전문성을 강화하기 위한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관 관련 전문직 공무원 확보	⑤	④	③	②	①	①

질문 번호	경관심의 담당 별도조직 운영	⑤	④	③	②	①	①
	경관심의 운영 매뉴얼 마련	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 기각						2차 응답	
5-4. 경관행정 조직의 전문성은 <u>경관사업</u> 을 추진하는 데 적정하다.	사분범위						평균
	1	2	3	4	5		3.04
							
경관사업과 관련된 경관행정 조직의 전문성은 보통 수준으로 평가되었다(평균 3.04점, 표준편차 0.91, 합의도 0.50).							
경관사업을 계획하고 시행할 때에는 경관과 지역에 대한 이해를 바탕으로 사업의 방향을 설정하고 이를 검토할 수 있어야 한다. 따라서 경관사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 관련 분야의 전문적 지식보다 주민과 전문가 간 의견을 조율하고, 적절한 행정 절차를 이행할 수 있는 능력이 더 중요하다. 그러나 전문직 공무원의 채용 여부에 따라 지자체 간 편차가 큰 것으로 파악된다.							
부정적으로 평가한 응답자들은 경관사업이 대상 지역의 성격과 특성을 충분히 고려하지 못하고, 공무원의 주관적 선호가 개입된다는 것을 문제점으로 지적하였다.							

2차 추가 질문	5-4-a. 경관사업 추진 측면에서 경관행정 조직의 <u>전문성이 부족한 이유</u> 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	전문직 공무원 채용 부족	⑤	④	③	②	①	①
	담당 공무원의 경관 특성 및 지역에 대한 이해 부족	⑤	④	③	②	①	①
	부서장 또는 자치단체장의 경관에 대한 이해 부족	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	5-4-c. 경관사업 추진 측면에서 경관행정 조직의 <u>전문성을 강화하기 위한 방안</u> 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관 관련 전문직 공무원 확보	⑤	④	③	②	①	①
	경관사업 관련 교육 강화	⑤	④	③	②	①	①
	경관행정 조직 내부의 혁신 및 역량강화	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 기각							2차 응답
5-5. 경관행정 조직의 전문성은 <u>경관협정</u> 을 추진하는 데 적정하다.		사분범위				평균	

	12345 중양값 (3)	2.88	
--	---	------	--

경관협정과 관련된 경관행정 조직의 전문성은 다소 미흡한 것으로 평가되었다(평균 2.88점, 표준편차 1.05, 합의도 0.58).

특히 많은 전문가들이 경관협정 추진 경험이 부족하여 경관행정 조직의 경관협정 제도에 대한 이해도가 낮다고 판단하였다. 경관협정은 주민참여가 가장 많이 요구되는 정책 수단으로, 경관협정의 성공 여부는 담당자의 의지가 크게 좌우한다는 의견도 있었다. 물론 관련된 전문지식도 중요하지만, 협치와 협력의 역량이 요구되므로 행정조직 내부에서 이러한 전문성을 강화할 필요가 있다. 또한 주민 참여와 협력을 유도하는 부분은 민간 전문가나 기관에 위탁하는 방안도 고려할 수 있다.

2차 추가 질문	5-5-a. 경관협정 추진 시 경관행정 조직의 전문성이 부족한 이유 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관협정 제도에 대한 이해와 역량 부족	⑤	④	③	②	①	①
	경관협정 추진에 대한 의지 부족	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	5-5-b. 경관협정 추진 시 경관행정 조직의 전문성을 강화하기 위한 방안 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관협정 관련 전문성(협치, 협력 등) 강화를 위한 교육 기회 마련	⑤	④	③	②	①	①
	주민참여 및 협력사항 등에 대한 민간전문기관 위탁	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과: 기각						2차 응답
5-6. 중앙부처 경관 담당 부서(국토교통부 국토도시실 건축정책관 건축문화경관과)의 소속과 업무는 경관정책을 추진하는 데 적절하다.	사분범위					평균
	1	2	3	4	5	2.67
	중양값 (3)					

중앙부처 경관 담당 부서의 소속과 업무의 적절성에 대한 평가는 부정적으로 나타났다(평균 2.67점, 표준편차 0.89, 합의도 0.67).

다양한 업무를 담당하는 부서에서 경관 업무를 함께 담당하다 보니, 경관에 대한 심층적인 정책 추진에 한계가 있다는 평가가 있었다. 또한 중앙부처의 경관 업무를 명확하게 파악하기 어렵다는 의견, 경관 담당 부서의 운영 효과와 역할을 체감하기 어렵다는 지적도 제기되었다. 이러한 여건은 결국 중앙부처와 지자체 간 업무 소통 부족으로 이어져 국토경관 정책 추진에 어려움을 초래하고 있다.

국토교통부 내 경관 담당 부서의 소속과 업무로 인해 경관행정이 건축행정과 동일시되는 부작용을 초래했다고 주장하는 일부 전문가들도 있었다. 경관은 건축과 공공디자인을 넘어서는 거시적 관점에서 접근할 필요가 있으므로, 건축 부서보다는 도시정책 또는 국토정책 부서에 소속되는 것이 적절하다는 의견도 있었다. 또한 몇몇 전문가들은 경관 행정을 건축 또는 도시와 분리하여 별도의 독립적인 조직으로 운영해야 한다는 주장도 하였다.

2차 추가 질문	5-6-a. 경관정책을 추진하는데 중앙부처 경관 담당 부서의 소속과 업무가 적절하지 않아 발생한 문제 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	중앙부처-지자체간 업무 소통의 부족	⑤	④	③	②	①	①
	경관행정과 건축행정이 동일시되는 경향 발생	⑤	④	③	②	①	①
	거시적·종합적 차원에서의 경관정책 추진 한계	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						
	5-6-b. 경관정책을 추진하는데 중앙부처 경관 담당 부서의 소속과 업무가 적절하도록 개선하기 위한 방안 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	담당부서 소속 도시정책국 또는 국토정책국으로 변경	⑤	④	③	②	①	①
	별도의 독립적 조직 개설 및 운영	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 기각						2차 응답
5-7. 지방자치단체 경관 담당 부서의 소속과 업무는 경관정책을 추진하는 데 적절하다.	사분범위					평균
	1	2	3	4	5	2.75
	 중앙값 (3)					
지방자치단체 경관 담당 부서의 소속과 업무의 경관정책 추진 적절성에 대한 평가는 부정적으로 나타났다(평균 2.75점, 표준편차 0.97, 합의도 0.67).						
지자체 경관 담당 부서는 주로 팀 단위로 구성되어 운영되지만, 별도의 부서를 갖추지 못한 경우에는 건축, 주택, 도시재생 부서에서 경관 업무를 함께 다루고 있다. 지자체 경관 담당 부서의 소속과 업무가 적절하다고 평가하는 전문가들은 각 지자체의 여건에 맞춰 운영되고 있으며, 업무 특성상 긴밀한 연계가 가능하여 적절하다고 보고 있다.						
반면, 부적절하다고 보는 전문가들의 의견은 크게 두 가지로 나뉜다. 첫째, 경관 담당 팀을 갖춘 경우, 경관, 공공디자인, 범죄 예방, 조형물, 옥외광고물 등 다양한 업무를 동시에 수행해야 하므로 과도한 업무량과 민원 처리에 어려움이 크다는 지적이다. 둘째, 경관 담당 부서가 따로 없는 경우, 경관심의 업무 외의 경관정책을 추진하기가 사실상 불가능하다는 의견이다.						
이에 따라 일부 전문가들은 경관을 종합적으로 관리할 수 있는 조직 체제가 필요하며, 시장 직속 또는 경관과 관련한 독립 부서를 운영하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 또한, 도시계획 관련 업무를 담당하는 부서에서 경관정책을 추진할 때 실효성이 클 것이라는 의견도 있었다.						

2차 추가 질문	5-7-a. 경관정책을 추진하는데 지방자치단체 경관 담당 부서의 소속과 업무가 적절하지 않아 발생한 문제 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	경관심의 업무 외 경관정책 추진 부족	⑤	④	③	②	①	①
	종합적으로 경관을 관리하기 어려운 조직체계의 여건	⑤	④	③	②	①	①

경관정책 추진의 효율성 저하	⑤	④	③	②	①	①
기타 의견 :						
5-7-b. 경관정책을 추진하는데 지방자치단체 경관 담당 부서의 소속과 업무가 적절하도록 개선하기 위한 방안 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
별도의 전담부서 및 전문인력 확보	⑤	④	③	②	①	①
도시계획 등 관련분야와 통합부서 운영을 통한 경관정책 효율성 강화	⑤	④	③	②	①	①
기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 채택						
5-8. 중앙부처 경관 담당 부서 인력은 경관정책을 추진하는 데 적절하다. [참고] 건축문화경관과 인력 현황 : 총 3인(과장1, 사무관1, 주무관1)						
중앙부처 경관 담당 부서의 인력 규모는 매우 미흡한 것으로 평가되었다(평균 2.05점, 표준편차 0.51, 합의도 1.00). 국토경관에서 경관이 차지하는 중요성과 전국을 관할하는 책임에 비해, 현재 인력은 지나치게 적다는 평가다. 적극적인 경관정책 수립과 운영을 위해서는 현 인력 수준이 매우 부족하다는 의견이 많았다. 경관정책은 유관 기관과 법령이 복잡하게 얽혀 있어, 현 체제에서는 이를 효과적으로 추진하는 데 한계가 있다. 따라서 중앙부처는 정책 수립과 지자체와의 협력 업무를 추진할 추가 인력이 필요하다는 요구가 제기되었다. 이와 관련하여 일부 전문가는 경관 분야를 전담하는 독립 부서를 설치하고, 건축, 도시, 조경, 디자인 등 다방면의 인력을 확충해 이를 통합적으로 운영하는 체계로 나아가야 한다고 주장했다. 다른 전문가는 내부 인력 확보에 어려움이 있는 경우, 전문가 자문 그룹을 구성하여 특정 업무에 권한과 책임을 부여함으로써 경관정책을 일관적이고 유연하게 추진할 수 있는 방법도 제시했다. 다만, 인력 규모와 관련하여 경관 담당 부서의 운영 효과와 역할이 체감되지 않는다는 지적도 있었다. 일부는 경관정책 사업 자체가 부재해 인력이 적은 것인지, 아니면 인력과 예산이 부족해 경관정책의 추진력이 떨어지는 것인지 명확하지 않다는 의견도 있었다.						

2 차 추 가 질 문	5-8-a. 중앙부처 경관 담당 부서 인력에 관한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	중앙부처 경관 전담 부서 신설 및 인력 확충	⑤	④	③	②	①	①
	전문가 자문 그룹 활용 확대	⑤	④	③	②	①	①
	명확한 경관정책 방향 설정을 통해 인력 운영 효과 제고	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

1차 설문 결과 : 채택						
5-9. 지방자치단체 경관 담당 부서 인력은 경관정책을 추진하는 데 적절하다. [참고] 광역지자체 3.8인, 기초지자체 2.3인						
지방자치단체 경관 담당 부서의 인력 규모는 매우 미흡한 것으로 평가되었다(평균 2.09점, 표준편차 0.85, 합의도 1.00).						

긍정적으로 평가한 전문가들은 경관정책의 수립과 운영에 있어 인력이 부족하긴 하지만, 지자체별 정책 목표를 실현하는 데에는 충분하다고 평가하였다.

반면, 부정적으로 평가한 전문가들은 지자체마다 여건이 다르다는 점을 강조하면서도 대체로 인력이 부족하다고 지적했다. 경관 담당 부서가 확대되었다가 축소되는 등 변화가 심하고 보직이 순환되어 장기적인 정책 효과를 내기 어렵다는 비판도 있었다. 특히 기초지자체의 경우, 팀장 1인을 제외하면 1명이 경관 업무를 전담하고 있어 경관정책의 실행에 한계가 있다고 지적되었다. 일부 전문가는 국가 차원에서 행정 규칙을 통해 경관정책 추진의 안정성을 확보해야 한다고 주장하기도 했다.

또한, 법 제도의 운영과 사업이 많은 부서에서는 인력이 많이 배치되는 경향이 있으나, 경관 담당 부서는 법에 근거한 국비 공모사업이 부족하여 전담인력 확보가 어렵다고 생각하는 전문가도 있었다.

2 차 추 가 질 문	5-9-a. 지방자치단체 경관 담당 부서 인력에 관한 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?	매우 동의	동의	보통	동의하지 않음	전혀 동의하지 않음	잘 모르겠음
	지방자치단체 경관 전담 부서 신설 및 인력 확충	⑤	④	③	②	①	①
	지자체 여건을 고려한 인력 배치 유연화	⑤	④	③	②	①	①
	경관 관련 국비 공모사업의 확대	⑤	④	③	②	①	①
	기타 의견 :						

3. 제3차 델파이 조사지

경관법 제정 이후 국토경관정책 추진성과 진단을 위한 제3차 델파이 조사

2024.10.11. ~ 10.16.

안녕하십니까?

건축공간연구원 경관센터입니다.

지난 8월부터 진행된 '경관법 제정 이후 국토경관정책 추진성과 진단'을 위한 델파이 조사에 참여해주신 것에 감사드립니다. 1~2차 조사 결과를 바탕으로 3차 조사를 진행하고자 합니다.

3차 델파이 조사는 2차와 마찬가지로 **객관식 답변 중심**으로 구성하였습니다.

이번 조사에서는

1~2차 조사에서 **①지속적으로 합의에 이르지 못했으나, 합의 가능성이 있는 항목**과 2차 조사에서 신설되어 **②재합의가 필요한 항목**에 대해 의견을 구하고자 합니다.

1차 조사에 이어 2차 조사에서 합의도가 낮아진 항목과

2차 조사에서 신설된 항목 중 합의도 0.5 미만을 기록한 항목은 삭제하였습니다.

따라서, 이번 3차 조사(34문항)는 1~2차 조사보다 소요 시간이 짧을 것으로 예상되오니, 기한 내에 응답해 주시길 부탁드립니다.

*** 3차 델파이 조사 기간 : 2024.10.11.(금) ~ 2024.10.16.(수)**

2024.10.11.

<'경관법 제정 이후 국토경관정책 추진성과 진단'을 위한 제3차 델파이 조사>

이상민 선임연구위원 외 연구진 일동

ysyoo@auri.re.kr

044-417-9618

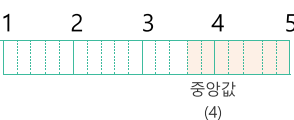
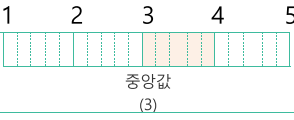
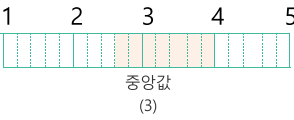
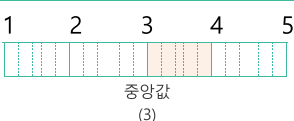
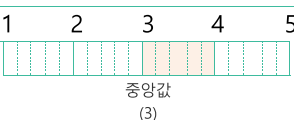
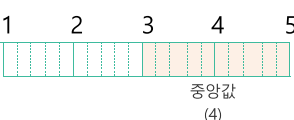
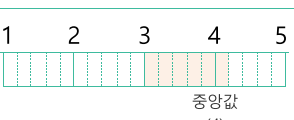
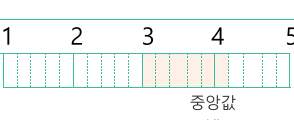
□ 경관계획

설문항목	지난 회차 응답결과		3차 응답
	사분범위(2차)	평균(2차)	
1-2. 경관계획은 경관에 대한 지역 주민의 인식 에 영향을 주었다.		2.98	
기타의견 :			
1-4. 정책 추진수단으로서 경관계획은 ‘지역 고유 특성이 담긴 경관’ 을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.		3.48	
기타의견 :			
1-4-a. 정책 추진수단으로서 경관계획이 ‘지역 고유 특성이 담긴 경관’ 을 형성·보전·관리하는 데 적정하기 위한 아래 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까? 1-4-a-2. 지역 고유 경관 관리를 위한 강제 수단 마련		3.96	
기타의견 :			
1-5. 정책 추진수단으로서 경관계획은 ‘국민이 체감하는 경관’ 을 형성·보전·관리하는 데 적정하다.		2.90	
기타의견 :			
1-5-a. 정책 추진수단으로서 경관계획이 ‘국민이 체감하는 경관’을 형성·보전·관리하는 데 적정하기 위한 아래 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까? 1-5-a-5 주민 입장에서 체감할 수 있는 경관계획의 범주 신설		4.00	
기타의견 :			
1-6-a. 정책 추진수단으로서 경관계획이 ‘체계적 경관관리’ 를 하는 데 적정하기 위한 아래 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까? 1-6-a-3. 경관계획 외 별도 관리계획 도입 예시: 경관기본계획, 경관관리계획)		3.43	
기타의견 :			
1-7-a. (국가)경관정책기본계획-(도)경관계획-(시·군)경관계획으로 이어지는 수립체계 와 관련하여 발생한 아래 문제 에 대해 어떻게 생각하십니까? 1-7-a-1. 도 경관계획과 시·군 경관계획 간 차별성 부족		3.83	
기타의견 :			

1-7-a. (국가)경관정책기본계획-(도)경관계획-(시·군)경관계획으로 이어지는 수립체계 와 관련하여 발생한 아래 문제 에 대해 어떻게 생각하십니까?		3.58	
1-7-a-2. 특·광역시와 시·군 경관계획의 구성과 내용 동일			
기타의견 :			
1-7-a. (국가)경관정책기본계획-(도)경관계획-(시·군)경관계획으로 이어지는 수립체계 와 관련하여 발생한 아래 문제 에 대해 어떻게 생각하십니까?		3.75	
1-7-a-3. 도 경관계획의 효용성 및 실효성 부족			
기타의견 :			
1-9. 경관계획의 유형(도 경관계획 / 시·군 경관계획 / 특정경관계획) 구분은 적절하다.		3.33	
기타의견 :			
1-10. 경관계획의 의무 수립주체* 대상은 적절하다. * 「경관계획수립지침」 제1장 제4절 계획수립 대상지역 및 수립권자 [참고] 특·광역시, 특별자치시·도, 인구 10만 명 초과 시·군		2.85	
기타의견 :			
1-11-a. 경관계획의 수립 내용에 관한 아래 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?		4.08	
1-11-a-3. 경관지구 관련 내용 의무화			
기타의견 :			
1-12-a. 경관계획이 인력과 예산 대비 효율적으로 수립되고 운영되지 않는 아래 원인 에 대해 어떻게 생각하십니까?		3.75	
1-12-a-5. 5년 주기 재정비 의무화			
기타의견 :			

□ 경관위원회 및 심의

설문항목	지난 회차 응답결과		3차 응답
	사분범위(2차)	평균(2차)	
2-2-a. 경관심의가 지역 주민의 인식에 긍정적인 영향을 미치기 위한 아래 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까?		4.00	
2-2-a-2. 경관심의 관련 정보 공개 확대			
기타의견 :			

2-6. 정책 수단으로서 경관심의회는 ' <u>지역 고유 특성이 담긴 경관</u> '을 형성·보전·관리하는데 적절하다.		3.39	
기타의견 :			
2-6-a. 경관심의회가 지역 고유 특성이 담긴 경관을 형성·보전·관리하기 위한 아래 <u>개선방향</u> 에 대해 어떻게 생각하십니까? 2-6-a-2. 해당 전문 인력의 지속적 참여 및 연계 (예: 경관계획 수립 및 경관자원 조사 등에 참여한 전문가의 경관위원회 참여 등)		3.92	
기타의견 :			
2-7. 정책추진 수단으로서 경관심의회는 ' <u>국민이 체감하는 경관</u> '을 형성·보전·관리하는 데 적절하다.		3.27	
기타의견 :			
2-10. 개발사업의 대상지역 규모(면적)를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다. * 「경관법 시행령」 제19조 관련		3.08	
기타의견 :			
2-11. 지자체가 건축물의 규모(층수, 연면적)를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다. * 「경관법」 제28조에서 지자체 조례로 정하도록 위임		3.35	
기타의견 :			
2-12. 사회기반시설의 총 사업비 규모를 기준으로 경관심의 대상을 정하는 것은 적절하다.		3.35	
기타의견 :			
2-14-a. 정성적 기준으로 구성된 현행 경관심의 체크리스트 운영으로 인해 발생하는 아래 <u>문제점</u> 에 어떻게 생각하십니까? 2-14-a-1. 심의위원의 주관적 판단 개입		3.91	
기타의견 :			
2-14-b. 정성적 기준으로 구성된 현행 경관심의 체크리스트의 <u>개선방향</u> 에 대해 어떻게 생각하십니까? 2-14-b-2. 정량적 수치로 판단 가능한 항목 발굴 및 정량 기준 마련		3.79	
기타의견 :			
2-15-b. 개발사업에 대한 경관심의 시기 및 절차의 아래 <u>개선방향</u> 에 대해 어떻게 생각하십니까? 2-15-b-2. 사업 특성별 경관심의 횟수 검토 및 조정		3.83	
기타의견 :			

2-19-a. 도시, 건축, 공공디자인 분야와 공동 또는 통합 심의위원회 운영에 따라 발생하는 아래 문제점 에 대해 어떻게 생각하십니까? 2-19-a-1. 비전문가의 참여 및 전문성 부족		3.67	
기타의견 :			
2-19-a. 도시, 건축, 공공디자인 분야와 공동 또는 통합 심의위원회 운영에 따라 발생하는 아래 문제점 에 대해 어떻게 생각하십니까? 2-19-a-4. 상대적으로 법적 구속력이 약한 경관위원회의 형식적 운영		3.79	
기타의견 :			
2-20-a. 경관심의회에 소요되는 행정인력과 예산에 관련된 아래 문제점 에 대해 어떻게 생각하십니까? 2-20-a-1. 과도한 경관심의 업무로 인한 다른 업무 추진의 어려움 (경관사업이나 경관협정 추진 한계 등)		3.96	
기타의견 :			

□ 경관사업

설문항목	지난 회차 응답결과		3차 응답
	사분범위(2차)	평균(2차)	
3-7. 경관사업에 필요한 재정 지원 은 효율적으로 이루어진다.		1.72	
기타의견 :			

□ 경관협정

설문항목	지난 회차 응답결과		3차 응답
	사분범위(2차)	평균(2차)	
4-6-a. 경관협정에 필요한 재정 지원이 효율적으로 이루어지기 위한 아래 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까? 4-6-a-2. 경관협정 인가 절차를 경관위원회 심의에서 신고 또는 자문으로 변경		3.96	
기타의견 :			

□ 경관 행정조직

설문항목	지난 회차 응답결과		3차 응답
	사분범위(2차)	평균(2차)	
5-3-ㄱ. 경관행정 조직은 경관심의를 내용적으로 검토하는 데 전문성 이 적정하다.		3.21	
기타의견 :			
5-3-a. 경관심의제도 운영 측면에서 경관행정 조직의 전문성을 강화하기 위한 아래 개선방향 에 대해 어떻게 생각하십니까? 5-3-a-2. 경관심의 담당 별도조직 운영		3.91	
기타의견 :			
5-4. 경관행정 조직의 전문성 은 경관사업 을 추진하는 데 적정하다.		2.73	
기타의견 :			
5-4-a. 경관사업 추진 측면에서 경관행정 조직의 전문성이 부족한 아래 이유 에 대해 어떻게 생각하십니까? 5-4-a-2. 담당 공무원의 경관 특성 및 지역에 대한 이해 부족		3.88	
기타의견 :			
5-5. 경관행정 조직의 전문성 은 경관협정 을 추진하는 데 적정하다.		2.59	
기타의견 :			
5-6-a. 경관정책을 추진하는데 중앙부처 경관 담당 부서의 소속과 업무가 적절하지 않아 발생한 아래 문제 에 대해 어떻게 생각하십니까? 5-6-a-2. 경관행정과 건축행정이 동일시되는 경향 발생		4.04	
기타의견 :			
5-7-b. 경관정책을 추진하는데 지방자치단체 경관 담당 부서의 소속과 업무가 적절하도록 개선하기 위한 아래 방안 에 대해 어떻게 생각하십니까? 5-7-b-2. 도시계획 등 관련분야와 통합부서 운영을 통한 경관정책 추진의 효율성 확보		3.87	
기타의견 :			