

auri brief.

건축공간연구원

지자체 경관심의 운영 현황과 개선 제안

심경미 연구위원 (044-417-9654, kmisim@auri.re.kr)

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

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

* 이 글은 심경미 외. (2023). 개발사업 경관심의 운영현황 및 제도 개선방안. 건축공간연구원 중 일부 내용 및 AURI 경관센터 내부자료를 정리하여 작성함

2013년 「경관법」 전부 개정으로 사회기반시설사업·개발사업·건축물에 대한 경관심의 제도가 도입된 후, 경관심의를 각 지방자치단체의 주요 국토경관 관리 수단으로 자리 잡았다. 제도 운영 10년이 경과한 시점에서, 지자체 경관심의 운영 현황을 모니터링하여 경관심의를 효과적으로 운영하기 위한 제도적 개선 방안을 제안하였다.

2013년 「경관법」 전부 개정으로 사회기반시설사업, 개발사업, 건축물에 대한 경관심의 제도가 도입되었다(법 제26조~제28조). 경관심의 제도는 지역 차원에서 경관을 관리하는 중요한 수단으로 작동하고 있으나, 심의 절차의 복잡성, 주관적 심의 내용에 따른 불합리성, 다른 위원회와의 관계 설정 미흡 등으로 경관위원회 및 경관심의를 둘러싼 민원과 불만이 꾸준히 제기되어 왔다. 이는 경관정책을 규제로 인식하게 하는 원인이 되기도 하였다. 최근에는

경관위원회 구성 없이 통합위원회로만 경관심의를 시행하거나, 타 분야와 공동위원회 개최를 통해 심의 절차 및 관련 타 위원회와의 중복성 문제 등을 개선하기도 하고, 경관 전문직 공무원들의 사전협의를 통해 내실 있는 심의자료를 구성하여 효율적인 심의가 진행되도록 노력하는 등 경관심의 제도 개선을 위한 노력이 꾸준히 진행 중이다.

이 글에서는 2024년 제3차 경관정책 기본계획의 수립을 앞둔 시점에서 광역 및 기초지자체를 대상으로 경관심의 운영 현황을 파악하여 기본계획 수립에 기초자료를 제공하고, 심층 면담 및 전문가 자문을 통해 효율적인 경관심의 운영을 위한 정책방안을 제안하고자 한다. 이를 위해 경관심의 및 경관위원회 전담 행정조직 현황, 안건 상정 현황, 경관위원회 운영 방식, 공동위원회 및 통합위원회 개최 현황 등을 설문 조사하고, 지자체 면담과 전문가 의견 수렴을 진행하였다. 설문 조사는 2023년 6월 19일부터 7월 12일까지 약 3주간 지방자치단체 경관위원회 담당 부서에 공문을 발송하여 온라인으로 진행하였고, 총 112곳의 회신 결과를 토대로 운영 현황을 분석하였다.

지자체 경관심의 및 경관위원회 운영 현황 조사 항목

구분	세부 항목	비고
경관위원회 전담 행정조직	지자체명, 부서명	주관식
	조직 형태	
	조직 인원수	
안건 상정 현황	경관심의 안건 상정 건수	4개년(2019~2022년) 기준
	‘사전 검토’ 제도 운영 여부	
	경관 관련 자문 또는 협의 빈도	
경관위원회 운영 방식	경관위원회 구성 여부	
	경관위원회 운영 방식	
	경관위원회 내 소위원회 구성 여부	
경관위원회의 공동 및 통합 개최 현황	타 위원회와의 공동 및 통합 개최 여부	
	공동 및 통합으로 개최하는 타 위원회	중복체크
	문제점과 애로사항	주관식

● 경관 관련 부서 조직형태와 인력 현황은?

• 팀 단위 운영이 다수, 인력 평균 1.71명(전문직 인력 보유 54.7%), 3~4개 법률 소관

경관 관련 부서는 팀(계) 단위로 운영되는 지자체가 전체의 65%로 가장 많았다. 경관 부서 내 「경관법」 담당 인원은 평균 1.71명으로, 절반가량의 지자체(52.4%)에서 1명이 담당하고 있는

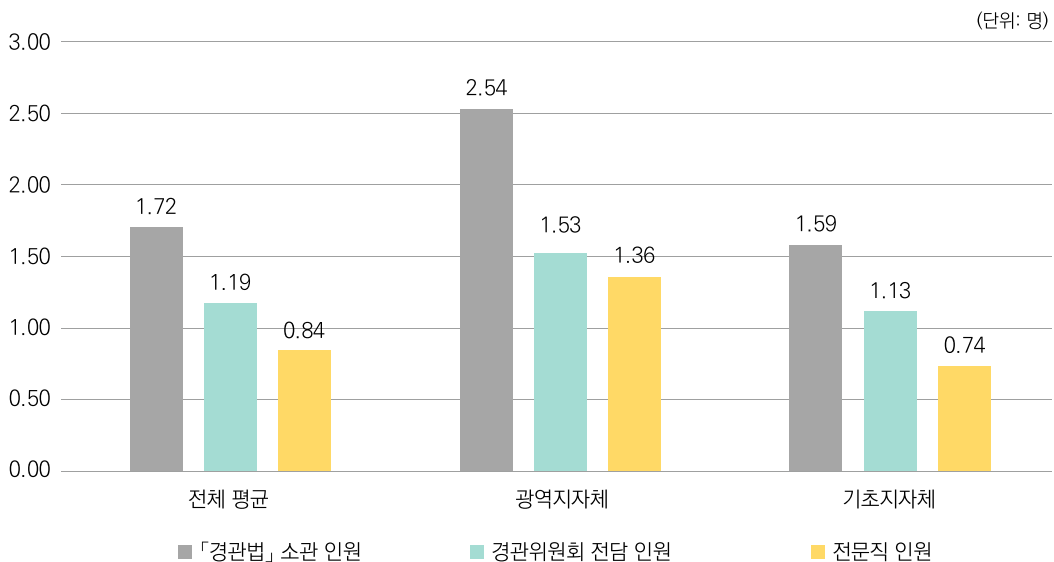
것으로 나타났다. 경관 부서에서 담당하고 있는 업무는 「경관법」 외에 ‘공공디자인’ 및 ‘옥외 광고물’ 관련 업무를 기본으로 하고, 최근에는 공공건축이나 범죄예방환경설계(CPTED) 업무까지 담당하고 있는 것으로 나타났다. 대체로 담당자 1인이 3~4개의 법률과 관련 업무를 소관하고 있어 업무가 과중함을 알 수 있다.

● 경관위원회 전담 인력 얼마나 될까?

• 대부분 1인, 전문직 공무원 운용 전체의 54.7%

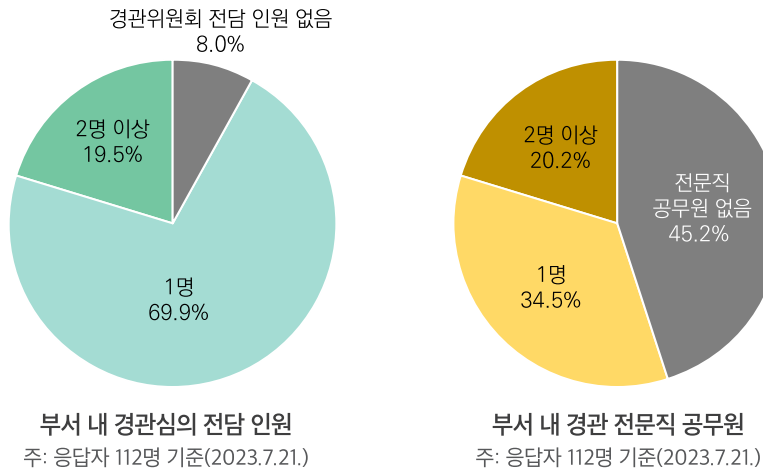
지자체 경관 부서 내 경관위원회를 담당하는 인원은 평균 1.20명으로 조사되었다. 총 112곳 가운데 약 70%가 경관심의 전담 인원을 1명 확보하고 있었으며, 2명 이상 확보하고 있는 지자체는 전체의 약 20%에 불과하였고, 전담 인원이 없는 곳은 8%가량으로 나타났다.

한편 경관심의 업무는 도시계획에서부터 공공디자인 측면까지 다양한 전문적 역량이 요구되는데, 실제 전문직 공무원을 별도로 채용하는 지자체는 전체의 54.7%로 절반 남짓에 불과한 것으로 나타났다. 보다 많은 지자체에서 경관 관련 전문직 인력을 확보할 필요가 있다 하겠다.



지자체 규모별 경관위원회 전담 인원

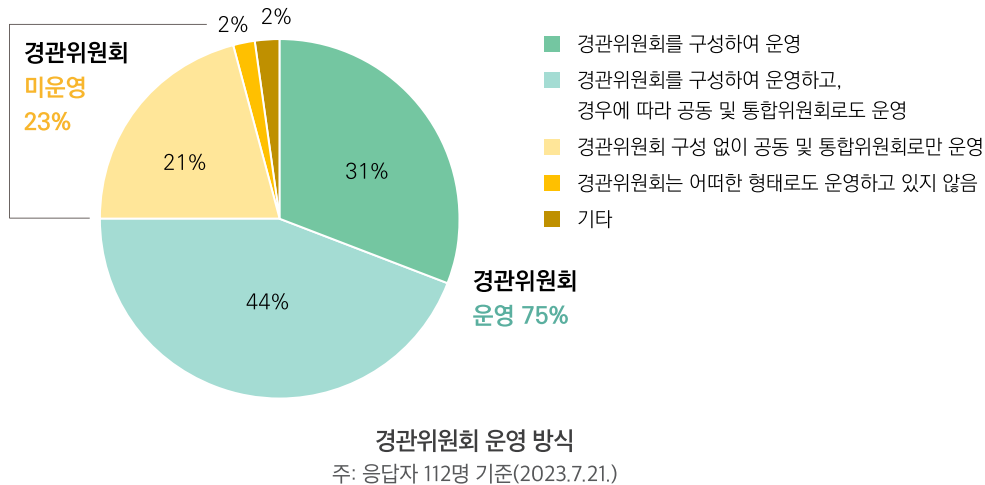
주: 응답자 112명 기준(2023.7.21.)



● 경관위원회를 구성하고 있는 지자체는 얼마나 될까?

• 경관위원회 설치·운영 75%(84개 지자체), 경관위원회 없이 공동·통합위원회 운영 21%

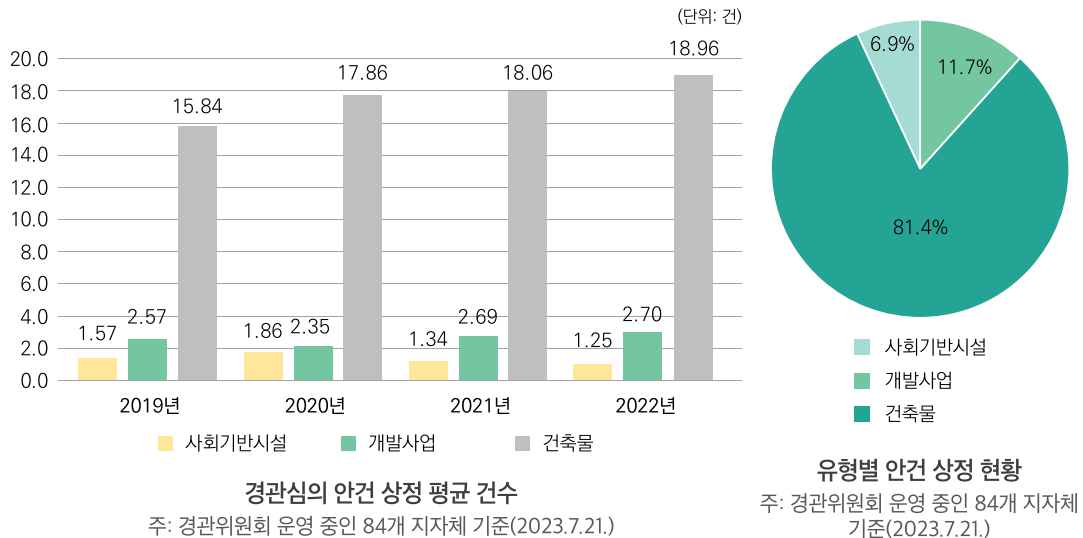
「경관법」 제29조에서는 경관과 관련된 사항에 대한 심의 또는 자문을 위한 경관위원회의 설치·운영에 대해 규정하고 있으나, 경관과 관련된 위원회가 그 기능을 수행할 수도 있도록 하고 있어 경관위원회의 설치·운영은 의무사항으로 규정되어 있지 않다. 2023년 7월 기준 경관위원회를 설치·운영하고 있는 지자체 현황을 조사한 결과 전체 112개 지자체 가운데 75%(84개 지자체)가 경관위원회를 설치·운영하고 있었으며, 25%는 경관위원회를 구성하고 있지 않은 것으로 나타났다. 경관위원회 구성 없이 공동 및 통합위원회로 운영하고 있는 곳이 전체의 21%였으며, 어떠한 방식으로든 경관위원회를 설치·운영하지 않는 곳은 2%로 나타났다. 경관위원회를 설치·운영하는 경우, 전체의 44% 지자체가 공동 및 통합위원회를 함께 운영하는 것으로 나타났다.



● 경관심의를 얼마나 상정되고 있을까?

• 평균 약 23건(2022년), 건축물 심의가 다수(약 81.3%)

경관위원회를 운영 중인 총 84개 지자체를 대상으로 경관심의 안건 수를 살펴보면, 2022년 기준으로 연평균 지자체당 건축물 18.96건, 개발사업 2.70건, 사회기반시설 1.25건으로 나타났다. 최근 4년간(2019~2022) 상정된 안건 수는 연차별로 큰 편차를 보이지 않은 가운데, 건축물 심의 건수가 매년 조금씩 증가하는 것으로 나타났다. 유형별로는 건축물 81.4%, 개발사업 11.7%, 사회기반시설사업 6.9% 순으로 건축물 경관심의가 대다수를 차지하고 있다. 지역별로는 인천광역시, 아산시, 천안시, 대전광역시가 타 지자체 대비 개발사업 심의 건수가 많은 것으로 나타났다.



• 경관심의 건수 지역별 편차 크고(2022년 아산시 120건) 대부분 1인이 담당

응답한 지자체 가운데 2022년 기준 경관심의를 가장 많이 개최한 지자체는 아산시(120건), 천안시(116건), 용인시(88건), 춘천시(87건), 화성시(86건), 인천광역시(83건) 순으로 나타났다. 지자체별 평균 경관심의 건수(약 23건)를 감안할 때, 경관심의 건수는 지자체별로 편차가 매우 큼을 알 수 있으며, 경관심의 안건이 많은 이들 지자체의 경관심의 인원은 인천(4인), 용인(3인)을 제외하면 모두 1인으로, 경관심의가 다수 상정되고 있는 지자체들의 경관심의 담당자 업무가 과중함을 알 수 있다.

지자체 경관심의 안전 수 및 인력 현황(2022년 기준)

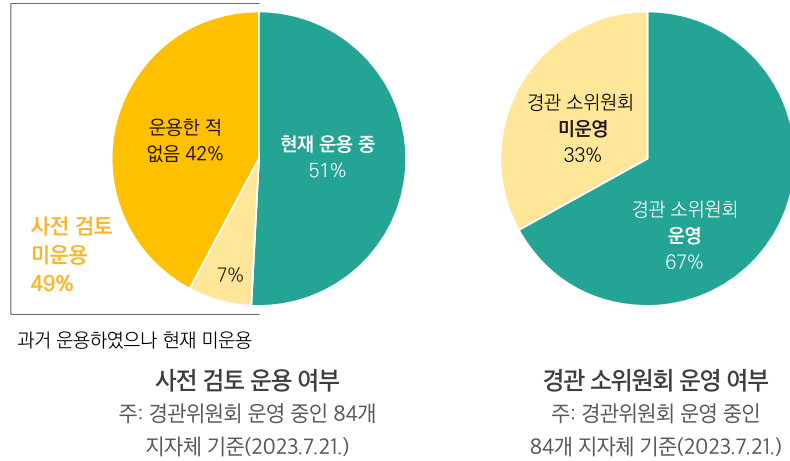
구분	경관심의 안전 현황				인력 현황		
	사회기반시설	개발사업	건축물	총계	「경관법」 담당 인원	경관 전문직 인원	경관심의 담당 인원
충남 아산시	6	15	99	120	1	0	1
충남 천안시	0	17	99	116	1	1	1
경기 용인시	0	2	86	88	3	0	3
경기 춘천시	0	0	87	87	1	0	1
경기 화성시	0	0	86	86	1	0	1
인천광역시	4	26	53	83	4	3	4
경기 부천시	0	2	77	79	5	3	1
대전광역시	3	22	48	73	1	0	1
경남 김해시	7	4	59	70	1	0	1
충북 청주시	4	0	60	64	1	0	1

● 경관위원회는 어떻게 운영될까?

• 사전 검토 제도 운용 51%, 소위원회 운영 67%

‘사전 검토’란 효율적인 경관심의의 위하여 담당 부서 또는 사업 주체의 요청으로 경관심의 이전에 경관위원회 위원 중 3인을 선정하여 사전 검토 회의를 하는 임의 절차로, 「경관 심의 운영 지침」에 명시되어 있는 제도다. 사전 검토 제도 운영 현황을 조사한 결과 전체의 51% 지자체가 이를 운용하고 있으며, 과거에 해당 제도를 운용하다가 현재 미운용 상태인 지자체가 7%인 것으로 나타났다.

한편 경관위원회는 공공디자인부터 건축, 도시계획에 이르기까지 심의안전의 분야가 다양한 이유 등으로 경관위원회 내에 소위원회를 운영하는 경우도 많은데, 조사 결과 전체의 67% 지자체가 소위원회를 운영하고 있는 것으로 조사되었다.

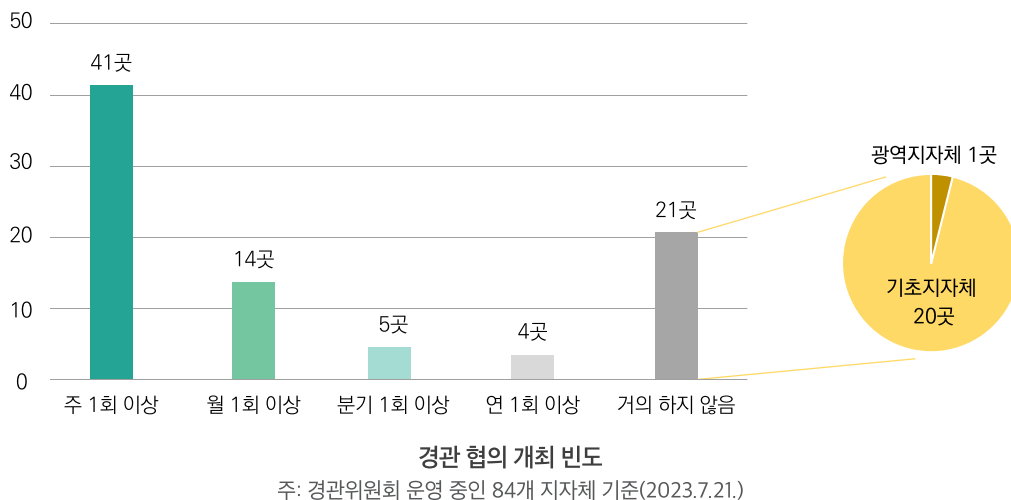


• 타 부서-사업 주체-담당 부서가 실시하는 경관 협의 운영 47.6%

‘경관 협의’는 법적 근거는 없지만 많은 지자체에서 수행하고 있는 절차로, 사전 검토와 달리 경관 부서 담당자가 직접 수행한다. 경관심의를 효율적으로 진행하기 위해 경관심의 안전과 관련된 부서와 협의하거나, 내실 있는 심의도서를 준비할 수 있도록 사업 주체와 협의하는 것을 말한다.

관련 부서나 사업 주체로부터 요청되는 경관 협의 운영 현황을 조사한 결과, 전체 85개 지자체 가운데 주 1회 이상 시행하는 경우가 41곳(47.6%)으로 나타났으며, 21곳(24.7%)에서는 경관 협의를 거의 하지 않는 것으로 조사되었다. 경관 협의를 하지 않는 곳은 대부분 기초지자체인 것으로 파악되었다.

경관 협의는 내실 있고 효율적인 경관심의의 진행을 위해 매우 중요하며 전문적인 역량을 요구하는 업무로, 경관심의 담당자의 역할과 역량에 좌우된다 할 수 있다. 이러한 행정 여건의 차이로 지역별 경관 관리 역량의 격차가 클 것으로 예상된다.



● 경관과 관련한 공동위원회 및 통합위원회는 어떻게 운영되고 있을까?

• 공동위원회 운영 시 심의기간 단축, 타 위원회와 관계 조정 가능, 심도 있는 논의는 한계

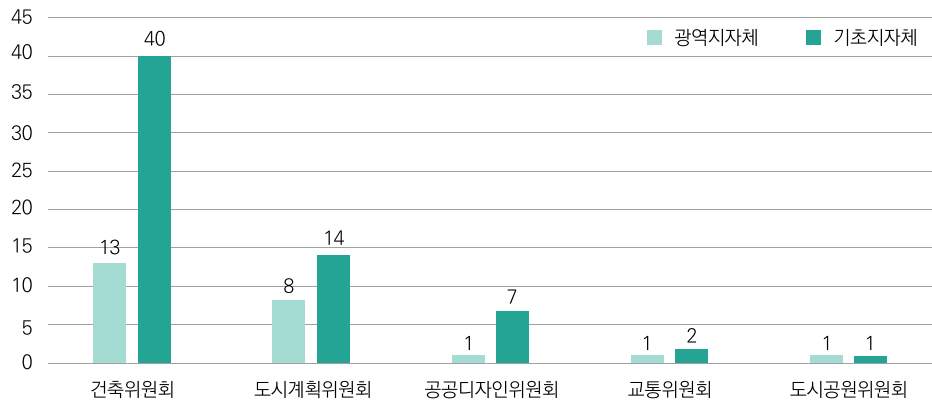
(공동위원회의 주요 안건) 경관위원회와 공동으로 개최한 관련 위원회는 건축위원회가 가장 빈번하게 추진되고 있으며, 다음으로는 도시계획위원회, 공공디자인위원회 순으로 나타났다. 이는 경관심의에서 건축물 경관심의 건수가 다수를 차지하는 것과 무관하지 않은 것으로 보인다. 건축심의 외에 주택건설사업 및 대지조성사업과 같이 건축계획을 동반하는 개발사업 경관심의도 공동으로 개최하고 있는 것으로 파악되었다.

(공동위원회의 장·단점) 주관식 질문 결과 공동위원회 운영의 장점으로는 심의기간 단축, 위원회 관리 효율성 증대, 타 위원회와 의견 충돌 사전 방지 등이 있는 것으로 나타났다. 특히 도시계획위원회 심의의 평면계획에서 알 수 없는 경관 측면의 입체계획을 제시하여 양질의 심의가 가능하다고 답변한 지자체도 있었다. 단점으로는 경관에 대한 심도 있는 논의가 어렵다는 지적이 있었다. 다수의 위원회가 공동으로 개최되는 특성상 경관위원의 참여가 제한적일 수밖에 없고, 위원 간 분야 경계가 모호하다는 한계점이 있다는 의견이 나왔다. 또한 주로 타 분야(건축, 교통 등) 심의사항에서 부적합하여 재검토가 필요한 경우가 많은데, 공동위원회의 개최 근거가 「경관법」에만 규정되어 경관 분야가 타 분야 심의 내용까지 검토해야 하는 경우가 발생하는 것으로 나타났다. 이로 인해 경관에 관한 논의가 후순으로 밀려 보조적 역할을 수행하게 되고, 오히려 심의기간이 증가하는 경우도 있는 것으로 조사되었다.

• 통합위원회 운영 시 경관 분야 의견 개진에 한계 발생

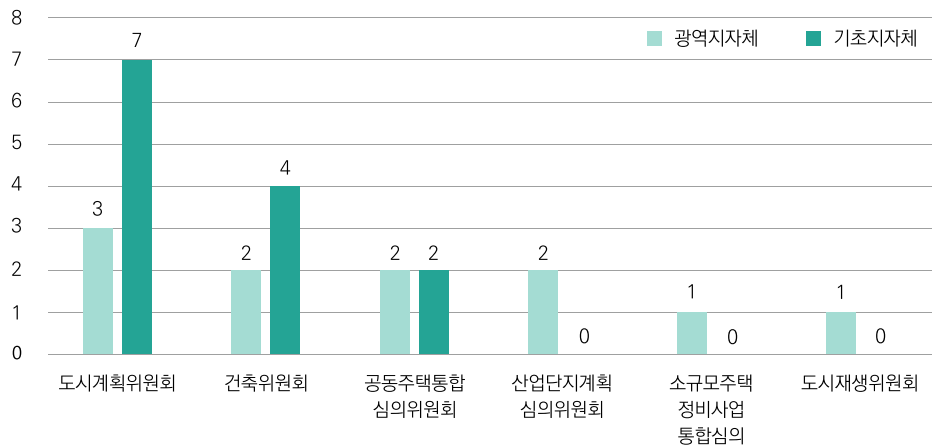
(통합위원회의 주요 안건) 경관위원회와 통합하여 개최되는 관련 위원회는 도시계획위원회, 건축위원회, 공동주택통합심의위원회 순으로 나타났다. 통합위원회의 주요 안건은 개발사업 경관 심의임을 알 수 있으며, 공동주택통합심의의 경우 건축물 경관심의 대상에 공동주택이 포함되지 않음에도 불구하고 경관에 대한 고려가 필요함에 따라 지자체에서 자율적으로 운영하고 있었다.

(통합위원회의 장·단점) 통합위원회에 대한 장점과 애로사항은 공동위원회와 유사한데, 통합 심의의 특성상 최소 3~4개 위원회가 함께 참여하므로 문제가 더욱 가중되는 측면이 있었다. 통합위원회를 개최할 때 경관위원회가 부재함에 따라 경관에 관한 의견을 어디까지 전달할 수 있는지에 대한 질문이 많이 제기되었으며, 심도 있는 의견을 전달하기 어렵다는 문제가 있는 것으로 파악되었다.



경관위원회와 공동으로 개최하는 위원회

주: 공동위원회 개최 경험이 있다고 응답한 57곳 기준(2023.7.21.)



경관위원회와 통합으로 개최하는 위원회

주: 통합위원회 개최 경험이 있다고 응답한 17곳 기준(2023.7.21.)

● 경관심의를 효과적으로 운영하기 위한 개선 제안

일반적인 운영 현황 외에 경관심의를 효율적으로 운영하고 있는 일부 지자체를 대상으로 담당자 심층면담을 진행하였다. 해당 지자체의 특징적인 경관심의 운영 현황과 과제를 확인하고, 이를 토대로 향후 효과적인 경관심의 운영을 위한 개선 방안을 다음과 같이 제안하고자 한다.

• 방향 1. 경관 협의 활성화 및 인력 확충

국내에서 경관심의를 원활히 진행하고 있는 지자체들을 살펴본 결과 경관심의를 담당하는 전문직 공무원을 두고 있었으며, 전문적인 역량을 갖춘 이들이 관련 부서 및 사업 주체들과 경관 협의를 진행하여 심의도서를 내실 있게 준비하는 데 큰 도움을 주는 것으로 나타났다. 심의도서는 심의

진행을 위한 가장 기본적인 자료이나, 아직까지 심의도서 내용에 지역별·사업자별로 큰 편차가 있는 것이 국내 실정이다. 이에 내실 있는 경관심의를 위해서는 전문적 역량을 가진 담당 인력을 확충하여 관련 타 부서-사업 주체-경관담당자 간의 경관 협의를 활성화할 필요가 있다.

• 방향 2. 소위원회 운영을 통한 경관 자문 제도 활성화

심의는 상정한 안전에 대해 가부를 판단하는 장치로, 상정한 안전의 내용과 질을 개선하거나 향상시키는 데는 한계가 있다. 경관심의는 건축심의나 도시계획심의와 달리 명확한 규제기준을 적용하고 판단하는 것이 아니기 때문에 심의를 통해 경관과 관련한 계획 내용을 향상시키기에는 어려움이 상존한다. 이러한 점에서, 해당 사업에서 경관계획을 향상시키기 위해서는 심의보다는 전문가 자문이나 컨설팅이 보다 효과적이라 할 수 있다. 이에 주변과 조화롭고 사업의 특성을 고려한 경관계획이 수립될 수 있도록, 경관심의 안전별 분야 및 주제와 경관위원회 위원들의 전문성을 고려하여 소위원회를 구성하여 자문이나 컨설팅을 제공하는 ‘경관 자문 제도’를 활성화해야 할 것이다.

법률 또는 지침에 ‘경관 자문’의 근거를 마련하여 소위원회 운영의 활성화를 유도하고, 구체적인 경관 자문의 대상과 범위, 운영 방식 등은 지자체로 위임한다. 이것이 다른 절차상의 규제로 인식되지 않도록 공무원의 이해도 제고와 위원회 교육도 필요할 것이다.

• 방향 3. 광범위한 경관심의 분야 특성을 고려한 경관심의 방식 다각화

경관심의는 가로 등의 공공공간, 개별 건축물, 개발사업 등의 도시계획에 이르기까지 다양한 분야와 층위의 요소를 다루고 있다. 다른 심의들도 관련 있는 분야들이 다양하지만, 경관은 안전별로 전문적 분야가 보다 명확하다는 특징이 있다. 이를 고려하여 공동 또는 통합심의를 운영하고 있으나 여러 문제점과 한계를 보이고 있다. 경관위원들의 전문성 제고와 내실 있는 운영을 위해 도시계획 및 개발, 단지 및 건축물 계획, 공공디자인 계획 세 분야로 심의위원을 구성하고, 필요시 유형별로 통합 운영하는 등 전문성과 포용성을 확보하는 방향으로 경관심의 방식을 다각화할 필요가 있다.

- (도시계획 및 개발) 도시의 개발(사전경관계획), 산업단지와 같은 택지조성방식 사업에서의 도시구조(도로, 필지)와 건축형태 기본 계획(건축물 높이, 형태, 색채 등) 등
- (단지 및 건축물 계획) 단지계획과 같은 건축물군과 외부 공간(도로 등)의 배치계획, 개별 부지 대상의 건축물 배치 및 입면 계획 (디자인 및 형태 등) 등
- (공공디자인 계획) 가로경관, 야간경관, 색채, 옥외광고물 등의 공공디자인계획 등

• 방향 4. 경관심의 행정 인력의 역량 강화 및 협력·교류 기회 마련

경관심의는 사업의 유형과 환경에 따라 내용이 다양하기 때문에 경관심의 담당 인력의 경험과 전문성이 요구된다. 이러한 전문적 역량은 심의위원회 운영과 결과에 직접적인 영향을 미친다. 따라서 전문직 공무원의 수를 늘리거나 관련 실무자에 대한 교육을 강화하는 것이 중요하다. 또한 지자체 간의 교류와 협력 네트워크를 구축하여 위원회 운영과 결과물, 그리고 시행 과정의 경험을 공유할 수 있는 기회를 국가 또는 광역 차원에서 마련할 필요가 있다.

• 심경미, 이세진, 유예슬. (2023). 개발사업 경관심의 운영현황 및 제도 개선방안. 건축공간연구원.

auri.brief.



No.284

2024.10.02.

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

www.auri.re.kr

(a u r i) 건축공간연구원