

충청남도의 경관관리 추진방안

한상욱 (충남발전연구원 책임연구원)

1. 머리말

과거 우리나라에서는 경제 논리에 입각한 기능성·편리성 증진 위주의 도시·지역개발 추진으로 도시·지역 환경은 무미건조하고 획일적인 양상을 띄게 되었다. 이에 대한 반론으로 도시·지역의 질적인 향상을 위한 노력들이 다각도로 이루어졌으며, 특히 질적인 향상을 의미하는 쾌적성(Amenity)과 정체성(Identity) 확보를 위한 노력들이 80년대부터 대두되기 시작하였다. 이러한 일련의 노력들은 경관계획 또는 경관관리를 통하여 구체화되기에 이르며, 1993년 서울시는 “서울시 도시경관 관리방안 연구”를 수립하였고, 광주시(1996)·강원도(1997)·경기도(2000)·대구시(2002)·대전시(2003) 등도 이미 경관계획을 수립하였다.

우리나라의 경관관리방안에 관한 연구는 1990년에 들어서면서 경관이론 및 관련제도를 근거로 비교적 활발히 진행되었다. 임승빈 외 2(1995)은 “경관관리를 위한 경관정책의 발전방향에 관한 연구”에서 도시 경관관리 정책의 발전방향으로서 경관심의의 도입 및 강화, 도시경관계획의 수립, 경관영향평가의 확대실시, 경관조례의 제정을 제시하고 있으며, 김용만(1999)은 “지방자치단체의 경관조례 도입에 관한 연구”에서 경관시책의 체계화를 위한 경관관련법 제도의 정비와 경관조례의 도입을 주장한 바 있다.

한편, 새로이 개정된 국토의계획및이용에관한법률에 의해 각 시·군은 2005년까지 도시기본계획 수립시 부문별 계획으로서 경관계획을 의무적으로 수립하여야 하는 상황에서 충청남도는 경관계획에 대한 준비가 미흡하며, 도 산하 시·군에게 경관계획 수립시 필요한 지침을 제공하지 못하고 있다.

따라서, 본고는 우선 효율적인 경관관리를 위해 외국의 경관관련 제도와 행정에 대해서 조사·분석하여 시사점을 얻고, 국내의 경관계획 사례를 검토·분석함으로써, 충청남도 경관관리의 제도와 행정에 대한 경관관리방안 제시하고자 한다.

II. 경관관련제도 검토

1. 외국의 경관관련제도

1) 미국

미국의 경관제도는 도시 디자인(Urban Design)을 기반으로 제정되어 있으며, 도시관리차원의 경제·사회·문화적 측면과 도시계획에 있어 물적 환경조절이라는 측면을 분리하여 다루어지는 것이 아니라 광범위한 도시행정과제에 대응한 실제적인 측면을 함께 고려하여 접근하는 방식을 취한다.¹⁾

미국의 경관제도는 건축자유주의(Free-to-Build)원칙에 입각한 지역지구제(Zoning)를 근간으로 하고 있으며, 도시경관의 질 향상, 역사환경의 보존, 도시특징의 보존, 도시성장관리에 목표를 두고 있다.

경관관리의 구체적인 실행은 주정부의 주법(Standard State Zoning Enabling Act)에 근거하여 각 지방정부의 조례형식으로 제정하고 있다. 용도지역제에서 경관관리를 다룬 것은 1940년대 이후의 현상이며, 최근에는 성장관리 측면에서 혼합적 토지이용을 가능토록 하기 위하여 보너스 및 장려지역지구제(Incentive Zoning), 오픈스페이스 지역지구제(Open space Zoning), 성능지역지구제(Performance Zoning), 특별지역지구제(Special Zoning) 등의 각종 수법을 도입하여 유연한 운용을 도모하고 있다.²⁾

한마디로 미국의 경관관리는 지역지구제를 통해서 경관의 미적인 부분을 고려하고 있으며, 특히 조망(Scenic view)의 보호와 보존을 위해서 조례를 제정하고 있다.³⁾ 이러한 지역지구의 지정은 지역이나 도시별 경관관리의 제도를 일률적이지 않고 각각의 여건에 따라 다르게 받아들여지고 있으며, 개별 도시는 지역적 특성에 따라 독특한 경관 형성이 가능하다.

뉴욕시를 시작으로 하여 대부분의 주정부가 공통적으로 운영하고 있는 특별지역지구제(Special zoning)는 건축법에서 정해진 규제 항목 및 범위 외의 구체적인

1) 김일봉, 도시경관관리에 관한 연구, 한양대학교 환경과학대학원 석사학위논문, 1994, p35.

2) 건설교통부, 경관우수지역의 보전방안에 대한 연구, 건설교통부, 2001, p57.

3) 서울시정개발연구원, 서울시 도시경관 관리방안 연구(I), 1993, p89.

규제수단을 갖는다. 개별 지역에서 그 지역만에만 나타나는 경관문제를 가진 지역에 지정하는 규제방법으로 각 지구는 그 지구만이 가지는 특정한 목적을 달성하기 위하여 지구마다 각기 다른 원칙하에 상세하고 독특한 규제내용을 가지게 된다.

2) 영국

영국은 기본적으로 도시계획법(Town and Country Planning Act)과 같은 법을 통해서 보호지구의 지정에서 수목보호, 광고규제에 이르는 사항까지 관리하고 있다. 영국의 도시개발은 허가제도이므로 지방자치단체의 승인을 받아야 하는데, 이는 지방정부가 강력한 개발규제 권한을 갖고 있는 것을 의미하며⁴⁾, 이때 미적 관점에서 높이, 실루엣, 색채, 질감, 장식 등이 검토되므로 이것이 경관관리의 주요 요소로 작용한다.

영국의 경관형성은 민간조직의 활동을 빼어놓을 수가 없는데, 내셔널트러스트를 비롯한 민간조직의 활발한 활동이 오랜전통과 도시계획법등에 의한 종합적인 도시계획속에서 다루어지는 것이 특징이다⁵⁾

영국에서는 도시, 전원, 해안선 등의 어메니티에 관여하는 Amenity Society라고 불리우는 민간단체가 1975년 이후 급속한 증가세에 있으며, Amenity Society란 국가의 개입을 최소한으로 저지하면서 보존을 추진하려는 자원봉사단체를 결성하여 보존을 수행하려는 단체이다. 전국적인 주요 Amenity Society에는 고건축보호협회, 내셔널 트러스트, 조지안그룹, 시빅트러스트, 빅토리아 조 협회 등이 있고, 이들 대부분은 역사적 건축보존을 그 영역으로 하고 있다.

내셔널 트러스트는 1894년 비영리협회로서 회사법에 의해 설립되었으며 그 후 1907년에 내셔널 트러스트에 의하여 정식으로 조직화된다. 활동범위는 크게 두가지로 나뉘어지며 역사적 건축 및 정원 등의 보존과 자연환경의 보존이 그것이다. 전자는 이미 수많은 역사적 유물과 정원을 취득하여 공개하고 있으며, 후자의 경우는 넵툰(Neptune) 계획이라 불리우는 영국의 전 해안선의 취득보호계획이 추진되고 있다. 그밖에도 보존에 관한 컨설파이션·캠페인 등의 계몽활동도 적극적으로

4) 이광국, 도시경관관리를 위한 용도지역지구제의 개선방안 연구, 부산대학교 석사학위논문, 1996,

5) 서울시정개발연구원, 전계서, 1993, pp101-104.

로 펼쳐나가고 있다.

영국은 이러한 민간조직의 활발한 활동이 오랜 전통과 도시계획법 등에 의한 종합적인 도시계획 속에서 다루어지는 것이 특징이다.

3) 독일

독일 역시 유럽의 다른 나라들과 마찬가지로 오래된 전통과 문화를 지닌 기념물보호와 역사지구보존 및 재생을 중심으로 이루어지며, 특히 주거환경정비와 보행자도로정비와 밀접하게 연결되어 추진되고 있다.

독일의 경관제도는 연방차원과 지방차원에서 이루어지며, 연방계획차원은 도시계획촉진법과 연방건설법이 있고, 주로 도시계획차원의 접근을 하고 있다. 지방계획차원에서는 주건축법 및 지방조례가 있으며, 주로 건축계획차원의 접근이다.

독일의 경우 주건축법에 의한 지자체의 건축조례(Stadtgestaltungssatzung) : 도시경관조례, B-plan(지구상세계획)에 의한 관리 유도, 문화재보호법에 의한 지역경관보전 조례(Gesamtanlagenschutz-Satzung), 건설법전(Bau GB : 도시계획법)에 의한 보전지구 조례 (Erhaltungssatzung), 경관협정(Vertranliche Regelungen)의 다섯가지 방식이 경관관리를 위한 유효한 제도적 수단으로 사용되고 있다. 이중 도시경관조례나 지구상세계획은 도시경관을 의도적으로 형성하려는데 중점을 두고 있으며, 지역경관보전이나 보전지구조례는 기존의 경관을 보전하려는데 중점을 두고 있다.⁶⁾

4) 일본

일본의 경관행정은 미국의 건축자유주의에 근거한 도시계획체제를 형성하였으나, 1960년대 이후 산업화에 따른 도시성장과 인구의 도시집중에 따른 과밀한 도시의 문제를 경험하게 되었고, 많은 도시가 이미 과밀한 상태에 이르러 있어서 국가차원이나 도시차원의 경관관리가 매우 힘든 상태이므로 도시경관 개선은 주로 개별사업이나 부분적인 도시재개발 등의 형태로 이루어진다.

6) 김기호, 독일의 경관행정, 한국조경학회지, 제 21권 3호, 1993.

일본의 경우, 고오베, 요코하마, 교토, 나고야 등에서는 보다 도시차원의 경관관리가 받아들여져 샌프란시스코와 같은 경관기본계획이나 경관조례 또는 뉴욕, 보스턴과 같은 개별사업 또는 보다 지구계획차원의 접근이 이루어져 어느 정도 성공적인 경관을 창출하고 있다.

일본의 경관관리는 도시계획법의 시가지 조정구역 등 도시계획구역과 미관지구·풍치지구·고도지구·특별용도지구·특정지구·역사보존지구·생산녹지지구·전통건조물보존지구 등 지역지구, 지구계획·연도정비계획 등 지구계획에 의해서 이루어진다. 건축기준법, 문화재 보호법, 옥외광고물법등에 의한 지구지정, 조례제정으로 택지개발이나 시가지 개발 등에 대한 현실적이고 신속한 대응과 다양한 접근을 보인다.

일본은 1978년 고베시(神戸市) 도시경관조례의 지정이래 약 130여개의 자치단체에서 경관조례가 제정되었으며, 230개의 자치단체에서 경관형성에 관한 조례가 제정되었거나 검토중이다. 일본의 경관조례는 도도부현이나 시정촌에서 양호한 도시경관의 형성을 도모하기 위해 제정하는 데, 그 목적은 경관정비를 도모하는 것과 자연환경이 양호한 시정촌이 난개발로부터 자연환경을 보호하는 것을 목적으로 하는 두가지로 크게 양분된다.

일본의 경관계획은 물리적이고 기능적인 면뿐만 아니라 역사적·문화적 측면을 종합적으로 고려하고 있으며, 거시적인 규모 및 미시적인 규모를 동시에 다루고 있다. 또한 전문가 집단의 참여와 탄력성있는 행정의 뒷받침이 이루어지고 있으며, 시민의 참여를 적극적으로 유도하고 있다.⁷⁾

일본의 경관시책항목으로는 경관형성기본방침(지침), 경관형성기본계획, 경관형성(중점)지역지정, 경관형성(중점)지역계획, 대규모 건축물 등 경관형성기준, 중요건축물, 신고제도, 조연·지도, 공공사업등 경관형성지침, 도시경관협정, 조성제도, 표창, 벌칙, 경관어드바이서, 도시경관심의회등이 있다.⁸⁾

7) 임승빈, 조경이 만드는 도시, 서울대학교 출판부, 1998, p268.

8) 박동윤외 1인, 일본의 광역 도시경관행정에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제 37권 2호, 2002.2, p205.

2. 국내의 경관관련 법규 및 제도

1) 경관관련 법규

국내의 경관관련 법규는 국토의계획및이용에관한법률을 비롯한 건축법, 환경영향평가법, 자연환경보전법등의 개별법체계로 이루어지고 있다.

도시경관관련 법규는 국토의이용및계획에관한법률, 옥외광고물 관리법, 도시계획시설 기준에 관한 규칙, 도시공원법등이 주요법이며, 건축물경관은 건축법, 건축조례로, 농촌경관은 국토의계획및이용에관한법률, 농어촌정비법으로, 자연경관은 자연환경보전법, 산림법, 접경지역지원법, 공원구역내광물채굴허가사무처리규칙, 환경영향평가법 등으로 관리되며, 역사문화경관은 문화재보호법, 전기사업법으로, 수변경관은 하천법등으로 관리된다.

도시경관관련 법규 중 경관관련규제의 주요 내용은 지역·지구·구역지정에 의해서 주로 이루어지며, 경관관련 주요 규제는 경관지구, 미관지구, 보존지구, 고도지구로 크게 나뉜다.

경관지구는 도시의 경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구로서 건축물의 용도·높이·규모·조경·건폐율·용적률 등 건축물에 관한 규제를 행할 수 있으며, 미관지구는 기존 시가지의 미관증진이라는 경관측면의 목적을 위하여 지정되는 지구로서 건축물의 용도·높이·규모·모양 등의 건축물에 관한 규제를 행하는 제도로서, 중심미관지구·역사미관지구·일반미관지구로 세분된다.

보존지구는 문화재·중요 시설물 및 문화적·생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구로서 건축물의 용도를 규제하며, 보호대상에 따라 문화자원보존지구·중요시설물보존지구·생태계보존지구로 세분할 수 있다.

고도지구는 도시의 환경조성 및 토지의 고도이용과 증진을 위하여 건축물의 층고 및 층수 한도를 규제하는 지역임. 고도지구 지정은 건물의 높이에 관한 것에 한정되어 있어, 도시경관의 종합적인 관리에는 불충분하다.

경관규제 대상중 개별 건축물에 대한 규제는 주로 건축법에 의해서 이루어지며, 건축법외에 건축조례, 국토의계획및이용에관한법률, 도시계획조례 등에 의해 규제를 받게 된다.

건축법에 의해서 규제되는 주된 내용은 건축물의 밀도·규모·형태·대지내 상

항이이고, 건축법에서 경관적인 측면을 고려하기 위해 따로 규정된 항목은 없다. 경관관련 내용으로는 지역지구안의 건축물에서 다루고 있는 건폐율제한·용적률 제한·높이제한·대지내공지에 관한 사항과, 건축물의 대지 및 도로에서 다루고 있는 대지안의 조경·건축선 지정에 관한 사항이 경관 관련 주요 내용이다.

<표 1> 우리나라의 대상지역별 주요 경관관련법

구분	관련법	행위제한
자연환경	국토의계획및이용에관한법률	· 건축물, 공작물의 신·개축에 대한 행위제한
	자연환경보전법	· 자연휴식지의지정·당해지역의 생태적·경관적 가치, 생태자연도의 정의, 경관적 가치 포함에 대해 규정 · 신·개·증축 택지 조성, 형질변경에 대한 행위제한
	환경영향평가법	· 대규모 사업을 개발할 때에는 환경영향평가를 하여 주위 생태계 및 환경에 미치는 영향을 예측하여 자연경관 파괴를 예방하고 수려한 경관을 보호하도록 규정
	산림법	· 형질변경 및 용도제한
	자연공원법	· 공원 형상 변경, 오물 또는 폐기물을 버리는 행위금지
	관광진흥법	· 관광지조성계획 수립시 합리적인 토지이용계획, 시설물설치계획, 조경계획, 관광지관리계획 등에 경관형성 계획을 적극 반영하도록 규정
	연안관리법	· 연안은 생태적·문화적·경제적 가치가 조화롭게 공존할 수 있도록 종합적이고 미래지향적인 관점에서 관리
	하천법	· 하천정비는재해방지, 지형·지질·관광 등 당해 수계에 대한 종합적인 보전 및 이용에 관한 방침이 포함되도록 규정
농촌지역	국토의계획및이용에관한법률	· 지정 목적에 적합하게 이용 · 농지법, 산림법등의 적용
	개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법	· 개발제한구역에서의지정목적에 위배되는 건축물, 공작물의 설치, 토지의형질변경, 도시계획사업의 시행금지
	농어촌정비법	· 생활환경정비사업 개발계획 수립시 사업시행에 따른 자연환경보전계획 수립 규정
도시지역	국토의계획및이용에관한법률	· 용도지역 및 지구내에서의 건축물 용도, 종류 및 규모의 제한을 대통령령과 조례로 정함 · 경관지구의 설치
	도시공원법	· 도시경관향상을 위한 녹지의 설치 및 관리 · 공원시설 이외의 시설, 공작물 설치, 형질변경 등에 대한 점용허가
	문화재 보호법	· 국보, 보물 및 중요 민속자료, 사적, 천연기념물, 보호물 등에 대한 보호구역 지정
	옥외광고물등관리법	· 미관유지와 도시경관의보전을 위해 도시계획구역, 문화재보호구역, 미관지구에 대한 옥외광고물 설치 제한 규정
	건축법	· 건축물의 높이 제한, 도시미관 및 경관계획 규정
	건축조례	· 건축물에 관한 경관형성기본계획에 준하여 각 시·군에서 경관형성기본계획을 수립할 때 건축물에 대한 기준을 정하여 각 시·군의 건축조례로 건축제한을 할 수 있도록 규정

문화재 보호법에 의한 문화재 보호구역 지정과 건축법 시행령에 의한 문화재 주변 건축규제, 문화재위원회에 의한 문화재 보호구역내 건축물 사전심의 제도는 역사경관관리의 주된 제도이다. 이밖에도 전통건조물보존법과 도시계획법상 보존지구내 건축물 사전심의제도가 있고, 전통건조물보존법과 도시계획법내의 보존지구 지정등의 제도가 있다. 우리나라의 문화재는 단일 건조물의 보존·보호적 차원에서 관리되고 있는 경우가 대부분이며, 문화재를 중심으로 한 지구차원의 역사경관 연출을 위한 제도적 장치는 매우 미흡하다.

옥외광고물 관련 경관규제의 주요 내용은 옥외광고물관리법 및 시행령·조례에 의해서 이루어지며, 허가대상·신고대상·허가 및 신고지역으로 나뉘어 일률적인 관리기준을 규정하고 있다.

환경영향평가법에 의한 주요내용은 환경영향평가대상사업이 되는 면적 30만km² 이상인 토지구획정리사업·대지조성사업·택지개발사업등의 도시개발사업과 길이 4km이상인 도로사업·면적 25만m²이상인 아파트단지 개발사업등에 대해서 실시하게 되지만, 환경영향평가서 작성시 경관항목은 생활환경분야중 위락·경관항목에 속해서 소극적으로 다루어지고 있다.

2) 사업법 및 사후관리에 의한 자치단체의 경관관리

각종 개발법 중 공공사업이 주로 이루어지게 되는데 이에 해당되는 대규모의 사업은 토지구획정리사업·택지조성사업·재개발사업·공업단지 개발사업 등이 있다. 토지구획정리사업을 위해서는 기본계획을 작성하여야 하지만, 토지구획정리사업은 환지계획에 중점을 두고 있으며, 도로와 필지와의 계획시 경관적인 고려가 미흡한 실정이다. 이외에 산업단지 개발, 도로공사 등의 대규모 개발 사업시 경관적인 고려는 이루어지고 있지 않다.

자치단체에서 이루어지고 있는 경관관리는 종합적이고 체계적인 경관관리의 테두리 안에서 이루어지는 것이 아니며, 또한 개발사업에 대한 사전적인 조치라기 보다는 사후관리의 측면에서 이루어지고 있다. 하지만, 사후관리는 각 지역의 특성을 살릴 수 있으며, 또한 실질적인 행정력이 뒷받침되기 때문에 실효성이 매우 크다고 할 수 있다. 서울시의 예로, 남산 체모습 가꾸기 사업, 한강 연접지역 경관

관리 지침에 의한 경관관리, 역사탐방로 조성사업, 대학로 조성사업·신촌문화거리 조성사업·압구정 문화예술거리 조성·인사동 걷고싶은 거리조성 등이 그 예이다.

3) 심의에 의한 경관관리

심의제도는 각종 법령 즉, 도시계획법·건축법·주택건설촉진법 등이 구역별로 세분화되어 있지 않고 내용상 상세하게 규정되어 있지 않기 때문에 이를 보완하기 위한 장치로 도입된 것이다. 따라서, 심의제도는 개발밀도는 최대수준, 건축기준은 최하수준만을 고려할 뿐이다.

건축위원회는 건축계획·교통·조경·도시계획·색채·구조·설비·토목 등 각 분야 전문가들로 구성되어 있으며, 그 심의 내용도 90년대에는 11층 이상 300세대 이상의 공동주택을 대상으로 하다가 1997년 건축법 시행령의 개정에 따라서 16층 이상에 대해서만 심의하고 있다. 건축위원회는 실질적인 심의 대상은 건축법에 의한 조례의 제정·개정에 관한 사항, 건축선 지정, 다중이용건축물과 16층 이상인 건축물의 구조 안전·피난·소방에 관한 사항을 심의토록 하고 있어 경관관련 심의는 실질적으로 행해지고 있지 않다.

3. 시사점

국내외의 경관법규 검토 결과, 경관계획의 궁극적인 목표는 경관의 질적인 향상에 두고 있으며, 이는 보여지는 아름다움의 추구를 넘어 도시의 기능을 충분히 발휘할 수 있는 쾌적한 환경을 조성하는 것에 집중하고 있다.

선진국의 경우 각 나라의 역사적인 배경에 맞게끔 경관체계를 구성하고 있으며, 공통적으로 경관에 관한 실질적인 계획의 수립은 직접적 주체가 되는 지방자치단체나 주민에 그 권한이 주어지고 있다. 또한 전체적인 관리는 강력한 중앙정부나 비영리단체(NPO)를 통하여 투명성 있게 시행되고 있다.

경관계획은 경관정책의 주체가 지방정부일 경우, 독자적 정책을 실행하기 위해서는 국가차원의 제도적 상호연계가 중요하며, 특히 주민참여를 통한 정책의 공정성과 투명성을 확보하는 것이 관건이다.

우리나라는 현행법상 국토의계획및이용에관한법률을 주축으로 경관행정이 이루어지며, 지자체에서는 시행계획을 수립하는 형태를 취하게 되므로, 지역마다 다른 독특한 경관형성을 위해서는 경관변화나 다양성에 신속히 대응할 수 있는 경관조례의 역할이 크다. 기존의 경관관리는 규제에 의한 경관관리제도로써 지역·지구 내의 건축규제방식 및 내용에 따라 일괄규제를 목적으로 하였으나, 이는 해당지역·지역지구에 대해 용적률, 건폐율, 건축선, 건축물 높이 등의 일률적인 건축제한을 하기 때문에 지역의 특징을 고려한 경관관리의 규제에는 한계가 있다. 따라서, 각 지방자치단체에서는 해당 지역의 경관적 특징을 고려한 실천계획으로서의 경관조례 제정이 필수적이라 할 수 있다.

<표 2> 국내외 경관관련법제도의 비교분석

구분	미국	영국	독일	일본	한국
경관 목표	<ul style="list-style-type: none"> · 도시경관의 향상 · 역사환경의 보존 · 도시특징의 보존 · 도시성장관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 역사적 공간 보존 · 기념물 보존 · 도시환경의 질 향상 · 지구환경 정비 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시환경의 향상 · 문화재 보호 및 보존 · 도시의 정체성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시미화 · 도시개성형성 · 역사적 자연경관 보존 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역환경보존 · 쾌적한 도시환경 구현 · 주거환경조성 · 역사적경관보존 · 이미지개선, 경쟁력증진, 정체성 확보
관계법	<ul style="list-style-type: none"> · 도시계획법 · 시가지개발법 · 건축법 · 국가역사정보보호법 	<ul style="list-style-type: none"> · 전원계획법 · 도시계획법 · 역사건조물법 · 고기념물법 · 도시전원 어메니티법 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시계획촉진법 · 연방건축법 · 주건축법 · 지방조례 · 문화재보호법 · 기념물보호법 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시계획법 · 시가지개발법 · 건축기준법 · 옥외광고물법 · 문화재보호법 · 경관형성조례 	<ul style="list-style-type: none"> · 국토의계획및이용에관한법률 · 건축법 · 환경영향평가 · 문화재보호법 · 광고물관리법 · 문화예술촉진법
지구 지정	<ul style="list-style-type: none"> · Z o n i n g Regulation · D e s i g n Guideline · Incentive Zoning · Special Zoning · Z o n i n g Ordinance 	<ul style="list-style-type: none"> · 보존지구 · 역사지구 · 종합개발지구 	<ul style="list-style-type: none"> · 보존지구 · 역사지구 · 경관정비지구 · 정비요구사업지구 	<ul style="list-style-type: none"> · 시가지조정구역 · 미관지구 · 풍치지구 · 고도지구 · 특별용도지구 · 특정지구 · 역사보존지구 · 전통건조물보존지구 · 경관형성지구 	<ul style="list-style-type: none"> · 경관지구 · 미관지구 · 고도지구 · 녹지지역 · 개발제한구역 · 문화재보호구역
조직	<ul style="list-style-type: none"> · City Planning comm · Landmark Preservation comm · Civic Design comm · 도시디자인 자문위원회 	<ul style="list-style-type: none"> · Amenity Society · 고건축보호협정 · 내셔널 트러스트 · 시빅트러스트 · 빅토리아협회 	<ul style="list-style-type: none"> · 1970년부터 시민단체 활동 	<ul style="list-style-type: none"> · 역사적 경관도시 연결협의회 · 전국경관행정추진자치협회 · 도시경관형성추진협의회 · 전국 전통적 건조물군 보존지구 협의회 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시계획위원회 · 건축심의회의 · 경관심의회의 · 광고물심의회의 · 역사경관심의회의

<표 계속>

구분	미국	영국	독일	일본	한국
기본계획	· 마스터플랜에 기재	· 개발계획에 기재	· 도시개발계획 · 토지이용계획(F-plan)의 규제 · 각 도시에 대한 풍경기본계획	· 도시계획에 기재	· 도시기본계획에 경관 및 미관계획 수립
지구계획	· 자치체의 zoning 조례에 의한 규제 · 역사지구에 대한 상세계획	· 개발계획에 기재	· 지구마스터플랜이 정해진 예가 있음 · 지구상세계획(B-plan)	· 도시계획법에 의한 지역지구제	· 도시관리계획상 지구단위계획에 의한 건축물의 배치·형태·색채계획 · 건축선·경관계획에 관한 사항
광역경관계획	· 지자체의 광역적 인 풍경을 보전하기 위한 조례를 제정하고 있음	· 개발계획에 언급되는 경우가 있음	· F-Plan에 대응하는 풍경계획(LSP,1976) · 연방자연보호법에 의한	· 도시계획법에 의한 지역지구제 · 지자체에 광역적 풍경을 보전하기 위한 조례를 제정	· 광역도시계획에 의한 녹지관리, 환경보전, 광역시설, 경관에 관한 사항
조망중심경관계획	· 지자체의 Zoning 조망경관보존을 규정함	· 런던의 세인트 폴즈·하이드, 모뉴먼트·하이드 런던의 전략적 조망, 로컬뷰	· B-plan의 보호 등을 위한 규제를 더한 사례가 있음 · 도시의 스카이라인을 고려한 고층건축물 규제가 실시	· 지자체의 조례에 의한 조망경관의 보전을 규정	· 도시기본계획의 경관축척제시 · 경관영향평가
단일건축물 형태규제	· 대다수의 역사지구에는 디자인 가이드라인이 있음	· 일부에 대한 디자인 가이드라인	· 도시에 저해된 지역건축조례에 의한 건축물의 형태대규제	· 건축물 조례에 의한 디자인 가이드라인	· 문화재보호법에 의한 규제
단일건축물 보존	· 국가의 내셔널 레지스터에 등록 · 주 또는 지방정부에 따라 랜드마크 등을 지정	· 1990년 도시농촌계획법에 의한 등록건축물 제도	· 각주의 문화보호법에 의한 역사적 건축물 지정 등록 · 베를린의 역사적 건축물 주변보호규제	· 전통건축물군 보존지구 · 지자체의 조례에 의한 건축물의 보존	· 문화재 관리법 · 건축법에 의한 지구지정
면적보전계획	· 국가의 내셔널 레지스터에 등록 · 지방정부에 따라 역사지구의 지정인, 디자인 심사 실시	· 1990년 도시농촌계획법에 의한 보존 지구 지정 · 타운·스킴에 의한 도시의 계획적 보존	· 각주의 문화재 보호법에 의한 양식불의 보존	· 지자체에 의한 경관조례에 의한 지구지정	· 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 지구지정
기타	· 공개심사제도의 시민참여 · 역사적 환경보전관리 NPO가 지방·주·지방의 각 레벨에 존재 · 지자체에 의한 간판·광고물의 허가제도	· 로컬·어메니티·소사이어티에 의한 역사적 환경보전시책의 감시 · 1990년 도시농촌계획법에 의한 간판·광고물 허가제도	· B-plan에 대한 녹지정비계획(GOP, 각주의 자연보호법) · 지방정부에 의한 옥외광고물 허가제도	· 시민참여에 의한 경관계획 활성화 · 지역적 특성을 고려한 지자체의 경관조례	· 광고물관리법에 의한 간판·광고물 규제

자료 : 서주환 외 2인, 경관계획 수립 관련법규의 비교분석, 한국조경학회지 제28권 6호, p102. 재구성.

III. 경관계획 사례 검토

1. 경관계획의 접근방식 및 기본방향

1) 경관계획의 접근방식

90년대 초반부터 2002년까지 수립된 경관계획은 국토의계획및이용에관한법률의 제정이 이루어지기 전의 경관계획으로써, 광역자치단체는 해당 시·군에게 경관계획 지침을 제시하기에는 어려움이 있다. 도시기본계획 수립 지침에서 언급된 경관 유형구분, 경관관리 잘된 지역과 잘못 관리되고 있는 지역에 대한 구분, 향후 경관에 미치는 영향·효과 등에 대한 검토에 대한 지침을 제시하기에는 어려움이 있다. 또한 공간범위의 확대에 따른 도시지역과 비도시지역의 경관차별화, 경관축 설정 등 경관형성 전략에 대한 밑그림을 제시하기에도 역시 어려움이 있다. 또한 경관관리대상지역의 설정시 보전대상지와 개선대상지에 대한 구역설정에 대한 기본적인 지침 역시 부재한 실정이다.

본고에서는 선행계획을 광역시는 대구광역시, 광주광역시, 도는 경기도, 강원도, 시군은 용인시와 가평군을 비교·검토하였다.⁹⁾

선행계획에서의 경관의 개념에 대한 학제적 입장에서의 접근방식은 시각적 구성으로 파악하는 접근방법, 공간적 구성으로 파악하는 접근방법, 문화경관으로서 파악하는 접근방법 그리고 인간의 의사전달 행위 및 그 과정으로 파악하여 접근하는 방법¹⁰⁾의 4가지 접근 방식에 의해서 이루어지고 있다.

시각적 구성으로 파악하는 접근방법은 경관을 구성하는 건축물, 구조물 등의 인공요소와 산, 수면, 수목 등의 자연요소가 인간의 눈에 지각되는 상태를 경관이라고 정의하는 입장이며, 이러한 여러 요소의 구조나 기능보다는 미적인 차원의 외관에 관심을 둔다.

공간적 구성으로서 파악하는 접근방법은 경관을 구성하는 여러 요소의 개별의

9) 사례분석에 사용된 계획서는 ① 광주광역시, 광주시 도시경관 보전·관리방안에 관한 연구, 1996. ② 대구광역시, 대구광역시 도시경관 기본계획, 2002. ③ 경기도, 경기도 경관관리 기본계획, 2000. ④ 강원도, 강원도 경관형성 기본계획, 1997. ⑤ 용인시, 용인시 경관형성 기본계획, 2001. ⑥ 가평군, 가평군 경관관리 기본계획, 2002.임

10) 황기원, 문화경관론에 의한 도시경관의 해석이론 및 기법, 환경논총 제 14권, 1984, pp.95-96.

관 및 집합외관보다는 요소들이 형성하는 공간의 질과 양에 대해서 관심을 갖고 이러한 공간들로 구성되는 상태를 경관이라고 정의하고 접근하는 방법이다.

문화경관으로서 접근하는 방법은 지역의 존재를 문화요소 내지 문화의 복합으로 보며, 경관을 문화화된 경관으로 이해하고자 하는 태도이며, 도시경관을 인간의 의사전달 행위 및 그 과정으로 접근하는 방법은 모든 경관을 눈에 보이고 느끼는 차원을 넘어서 비언어적 전달매체의 역할을 하고 인간이 일상생활의 매순간을 제대로 행동하기 위해서는 경관이 전달하는 내용을 정확히 이해해야한다는 주장이다.

2) 경관계획의 기본방향

비교·분석에 사용된 경관계획은 법정계획이 아닌 경관계획의 필요성에 입각하여 지방자치단체가 자발적으로 수립한 계획으로써, 경관계획을 수립하게 된 배경에는 광역시·도·시·군에서 공통적으로 나타나는 것이 도시화에 의한 수려한 자연환경의 파괴·훼손이며, 계획의 목적에서 나타나는 공통 사항은 개발과 자연경관의 보전과의 조화, 역사·문화유산의 보전, 도시의 개성 창조이다. 이러한 계획목표는 자연성·역사성·쾌적성·지역성·참가성으로 압축할 수 있다.

광역시와 시·군의 경우 공간적인 범위가 도(경기도·강원도)보다 작고, 경관계획의 실행을 담보할 수 있기에 구체성과 실천성이 뒤따름을 알 수 있다. 또한 경기도나 강원도는 경관계획에서 도 산하 시·군에게 경관형성에 대한 인식 제고를 위해서, 시·군의 경관조화를 위한 일체적인 통합시책의 필요에 의해서 경관계획을 수립하고 있다.

<표 3> 선행계획의 수립 배경 및 경관관리의 목표

구분	수립 배경	경관관리의 목표
광역시	광주시 <ul style="list-style-type: none"> ○ 도시전체속에서 공원녹지와 하천경관이 유기적으로 결합하는 경관체계수립 요구 ○ 무분별한 개발로 인한 훼손지에 대한 경관잠재력과 개발에 따른 경관영향 평가 및 토지이용의 합리적 규제를 유도할 수 있는 경관기준 수립 필요 ○ 장기적인 수변경관 보전방안 요구 ○ 미개발 녹지지역에 대한 경관보전방안 수립 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발과 자연경관보전의 조화 ○ 훼손된 자연경관 복원 ○ 예향 이미지를 도시경관에 표출 ○ 첨단, 국제화의 매력을 갖는 도시경관형성
	대구시 <ul style="list-style-type: none"> ○ 산업화에 따른 자연경관의 훼손과 같은 공간적 특성의 상실과 지역만의 지역성, 문화성, 역사성에 바탕을 둔 도시경관의 상실 ○ 경제발전과 시민의식 수준의 향상으로 도시환경에 대한 기대 증대 ○ 역사성과 현대적 이미지의 조화에 대한 공감대 형성에 따른 생활공간 전망에 걸친 삶의 질에 대한 향상 요구 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아이덴티티 창출 ○ 자연환경과의 조화 ○ 도시환경의 활성화 ○ 문화유산의 계승·보전 ○ 시민생활과의 조화 : 애착, 자긍심배양
도	경기도 <ul style="list-style-type: none"> ○ 도민의식의 변화 <ul style="list-style-type: none"> -도민 생활수준 향상에 따른 경관에 대한 질적 욕구 상승 -쾌적한 환경에 대한 욕구 증대 -국제화, 고령화, 정보화 시대의 도래 ○ 자치행정의 전개 <ul style="list-style-type: none"> -지역의 자연·역사·문화 경관자원과 조화되는 개발필요 -지방자치단체의 경쟁력 심화 ○ 자연·농촌·도시경관의 악화 <ul style="list-style-type: none"> -다양한 도시문제 발생 -자연 및 농촌지역의 경관 훼손 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자연경관의 보존 및 보전 ○ 농어촌의 목가적 풍경과 생활환경 보존 ○ 개성있는 도시경관 창조 ○ 역사문화경관의 보존 ○ 경관자원을 활용한 지역이미지 향상
	강원도 <ul style="list-style-type: none"> ○ 환경에 대한 관심 상승으로 인한 경관형성에 대한 기대감 상승 ○ 자연경관과 인공경관과의 부조화 ○ 시·군의 경관형성에 대한 인식 제고 ○ 시·군의 경관조화를 위한 일체적인 통합시책 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아름다운 자연속에 환경친화적인 전원공간 ○ 개성과 활력이 있는 매력적인 생활공간 ○ 역사와 전통 그리고 미래가 결합하는 살기좋은 문화공간 ○ 첨단기술과 자연의향기가 있는 창조공간
시·군	용인시 <ul style="list-style-type: none"> ○ 급격한 도시화, 무계획적인 인공경관의 확산으로 수려한 자연환경의 파괴 ○ 도시환경의 개선 요구와 시민의 삶의 질 저하 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자연을 회복한다(자연성) ○ 역사와 문화를 전한다(역사성) ○ 다양한 매력을 창출한다(쾌적성) ○ 도시의 개성을 만든다(지역성) ○ 시민이 함께 만든다(참가성)
	가평군 <ul style="list-style-type: none"> ○ 도시화, 음식점 및 숙박시설 난립, 유원지 및 관광지 개발, 도로개설로 인한 자연경관의 훼손 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘어우러지며, 정겨운, 고향같은’ 경관 계획 수립 ○ 자연자원에 대한 경관관리계획 수립 ○ 인공경관에 대한 경관관리계획 수립 ○ 도로·철도축 선상의 경관관리계획 수립 ○ 경관계획의 구체적 추진방안 제시

2. 사례지역별 경관분류 체계 및 주요내용

경관의 분류는 지역을 구성하는 요소들에 대한 분류에서 시작하는데, 자연적 요소(지형 및 지세), 인공적 요소(평면, 입면 등), 복합적 요소(오픈스페이스, 스카이라인 등)등과 같이 3가지 분류에서 시작하는 방법과 지형, 식생, 물, 인공구조물 등 4가지로 나뉘기도 한다. 하지만 이들 분류는 자연적 경관과 인공적 경관의 구성요소로서 분류하려는 것이 경관분류의 시작이다.

1) 광역시지역

도시경관계획의 사례인 광주와 대구의 경우, 광주는 경관기본축, 경관지역, 거점경관으로, 대구는 조망경관, 야간경관, 역사문화경관, 색채경관, 시가지 경관, 환경녹지경관으로 분류를 하고 있다. 권역별로 경관관리 대상지역을 구분하지는 않고 유형별 접근 방식을 취하고 있다.

도시 전체를 대상으로 하는 총괄적 의미의 경관기본계획이고, 이를 각 권역 또는 지역(지구)별로 부분계획을 수립하는 것이 일반적이다. 하지만, 각 권역 또는 지역(지구)별로 경관기본계획을 수립할 경우, 계획된 내용들을 현실에 적용하는 단계에서 다양한 조건과 이해관계가 복합적으로 개입되어 계획추진이 중단되거나 유명무실해지는 경우가 대부분이므로, 광역시의 경우 경관계획의 실행성을 담보할 수 있게 하기 위해서 경관자원을 유형별로 분류하고 이를 개별적인 계획으로 수립하는 유형별 접근을 취하고 있다. 이러한 유형별 접근방식은 행정체계상 책임부서를 연계시킬 수 있다는 장점이 있다.

2) 도지역

경기도의 경우, 경관을 크게 골격적 경관과 권역별 경관으로 나누어 이에 대한 특성과 기본지침을 제시하고 있다. 골격적 경관은 수평적 배경(자연요소, 평야, 대도시권, 접경지역), 시각적 축(하천축, 해안축, 녹지축, 도로축), 조망대상(자연요소, 인공요소)을 분류하여 경관특성, 목표, 관리지침을 제시하고 있다. 권역별로는 동북산악권, 서북접경권, 환상대도시권, 동남평야권, 경기서해권으로 분류하여 경관특성을 분석하고 경관관리 목표 및 기본지침을 제시하였다.

강원도의 경우 강원도 전체를 지역적 특성별로 권역을 구분하였으며, 권역별 특

성에 따라 경관이미지를 특성화하는 방안을 제시하였다. 또한 강원도 전체와 각 권역의 골격요소별로 경관형성 방안을 제시하였다.

경관관리를 효과적으로 관리하기 위하여 도차원에서는 크게 보전·보존, 규제·심의회·유도로 나누어서 그 방안을 제시하고 있는 데, 보전·보존해야할 경관관리 대상지역은 첫째, 8등급 이상의 산림, 자연스럽게 형성된 해안선 및 생태적 가치가 높은 갯벌과 습지, 농경지와 같은 절대 보전해야하는 자연환경에 대한 사항을 제시하고 있다. 둘째, 전통경관(역사유적·천연기념물)을 보호코자 이에 대한 지침을 제시하고 있다. 셋째, 개발행위 특별 금지지역(자연환경보전지역, 군사시설보호구역, 그린벨트, 상수원보호구역 등)등이다. 규제·심의회·유도해야 할 경관대상지역은 첫째, 도로별 조망 가능지역에 대한 고려사항, 둘째, 도시발달 잠재력이 있는 지역, 개발예상지역에 대한 산악 및 스카이라인 훼손에 대한 유도 지침을 제시하고 있다.

3) 시·군지역

용인시의 경우 권역별 경관형성은 경관존, 경관축, 경관거점과 경관구성요소 현황에서 나타난 문제점을 토대로 방침을 제시하였으며, 권역구분은 생활권을 준용하여 4개권역으로 나누어 제시하였다.

가평군은 종합적인 경관관리를 위해 각종 GIS자료를 활용하여 개발로부터 보전하여야할 권역, 개발을 하되 환경적·경관적으로 심도있는 검토가 필요한 권역, 일반적인 경관적 지침이 필요한 권역, 군민의 기초적인 경관적 배려만 있어도 개발이 가능한 권역 등으로 경관권역을 구분하였다.

<표 4> 선행계획에서의 경관관리 분류체계

구분	대분류	세분류		
광역시	광주시	경관기본축	○ 하천 중심경관 ○ 주변산 중심 경관 ○ 공원녹지체계 ○ 도로경관축	
		경관지역	○ 양호한 가로경관 ○ 산업경관 ○ 경관저해요소의 제거 및 경관보완	
		거점경관	○ 역사적 문화적 건물 및 장소 ○ 공공시설 경관	
	대구시	조망경관	○ 조망구조(골격적 특성) ○ 조망요소(지역성격, 경관의 질) ○ 경관이미지(분위기 조성)	
		야간경관		
		역사문화경관	○ 종교문화형 ○ 주거미속문화형 ○ 관아형 ○ 근대문화형	
		색채경관	○ 특성화지역 ○ 상업지역 ○ 주거지역 ○ 농업지역 ○ 시설물 (교량, 육교, 스트리트퍼니처)	
		도시축경관	○ 도로축 경관 ○ 하천축 경관	
		시가지 경관	○ 공원녹지경관 ○ 옥외광고물경관 ○ 대단위개발지구경관 ○ 단독주택지경관 ○ 상업·업무지경관 ○ 공업지경관 ○ 전원지 경관	
		환경녹지경관	○ 배후지역 자연녹지 ○ 전이지역 생산녹지 ○ 시가지지역 환경녹지 ○ 공원녹지 ○ 수변녹지 ○ 선녹지 ○ 수리체계(유수지 및 정수지) ○ 녹지연계망	
도	경기도	광역경관 (골격적 특성)	○ 수평적 배경(면적요소) ○ 시선 축(선적요소) ○ 조망대상 (점적요소 및 랜드마크)	
		지역경관 (권역별 특성)	○ 자연지리적 동질성 ○ 경관적 동질성 ○ 행정구역	
		세부경관 (경관유형화)	○ 자연경관 ○ 농촌경관 ○ 도시경관 ○ 역사경관 ○ 도로경관	
	강원도	권역	○ 지역특성	
		골격요소	○ 수계 ○ 산악(녹지축) ○ 도로 ○ 공원 ○ 역사·문화	
		경계부	○ 철도 ○ 도로	
		결절점	○ 교통결절도시	
		큰 이미지 형성 요소	○ 주요자연요소(주요산,고개) ○ 주요인공요소 (공항,항구,버스터미널,역사적경관, 댐,대규모건축물,교량)	
	시·군	용인시	권역별	○ 생활권기준 구분
			경관축	○ 녹지축 ○ 수변축 ○ 도로축(조망점별)
경관거점			○ 유적지 ○ 관광문화시설 ○ 진입부 ○ 교류거점 (읍·면사무소, 터미널, 재래시장) ○ 랜드마크	
경관탐방로			○ 주제별	
경관지구			○ 경관관리지구 ○ 경관중점지구	
시·군	가평군	권역별	○ 보전관리권역 ○ 경관관리권역(경관중점관리권역, 경관일반관리권역, 경관자율관리권역)	
		자연경관	○ 녹지축(산림축, 인공녹지축) ○ 수변축	
		인공경관	○ 역사·문화경관 ○ 옥외시설물 ○ 건축물 높이에 대한 경관관리 ○ 경관색채 및 경관조명	
		도로·철도축	○ 조망점별 가시권 ○ 경관탐방로 ○ 진입부	

IV. 충청남도의 경관관리 개선방안

1. 경관관리 개선방향

1) 경관관리의 추진

현재 충청남도에 적용되고 있는 경관관련 법과 제도를 고찰하고, 타 시·군의 경관관련계획을 비교 분석하여 얻어진 결론은 충청남도의 경우 상위의 목적으로서 경관 보전의 논의는 계속되어 왔지만 실제 공간상의 건축물에 영향을 미칠 수 있는 제도나 행정 실무에서의 근거나 권한이 너무 미미하여 상위개념의 경관을 제대로 실현하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 본 장에서는 이러한 문제를 해결하기 위한 실천방안으로써 경관관리의 개선방향을 제시하고자 한다. 제시하는 방안은 새롭고 혁신적이고 새로운 제도를 창출하여 제안하는 것이 아니며 기존 제도의 개선 및 체계화를 통하여 효율적으로 경관관리를 진행토록 하는데 목적이 있다.

(1) 경관관리기본계획의 수립

우선 충청남도의 경관에 대한 구분을 자연경관과 인공경관을 대상으로 장기적이고 체계적인 경관관리를 위한 기틀을 조성하기 위하여 구체적이고 종합적인 경관관리기본계획을 수립할 필요성이 있다. 이는 타 시·도·군 등의 사례에서 살펴 보았듯이 장기적인 기본방향을 제시해 줄 수 있는 가이드라인의 성격을 띄어야 하며, 이를 바탕으로 세부계획이나 관련계획의 방향을 제시하여야 한다. 또한, 이를 바탕으로 제반 행정업무가 체계적이며 효과적으로 수행될 수 있어야 한다.

경관관리기본계획 수립시 충청남도는 충청남도의 경관을 권역·축·거점으로 구분하여 경관적 문제점·특성·정비방향을 제시하여야 하는데, 이때 경관권역·경관축·경관거점에 대한 명확한 기준을 제시하여야 하며, 이러한 구분기준에 강제성을 지니면 안된다. 또한 충청남도 차원에서는 경관관리를 위해 보전·보존, 규제·심의·유도지역을 구분하여 제시하여야 한다. 이는 충청남도가 각 시·군에 게 일률적인 규제를 가할 수 없으므로 법적·제도적인 도차원의 방안마련과 병행하여 실시토록 하며, 일관성있는 경관행정을 제시하기 위해서는 최소한 보전·보존지역에 대한 선정이 필요하다.

(2) 타 도·시·군의 벤치마킹 실시

경관관리의 효율성 제고를 위해 타 선행 경관관리계획을 수립한 시·도·군을 대상으로 하여 벤치마킹을 실시하여야 한다.

경관관리기본계획이 수립된 시·도·군중 특히 도단위의 경기도와 강원도를 사례로, 경관관리기본계획 수립 후 제도적 행정적인 변화·경관관리 추진상의 문제점·경관시책사업의 발굴·주민의식의 변화 등에 대한 벤치마킹을 중점적으로 실시하여 시행착오를 최소한으로 줄여야 한다. 또한, 경관관리기본계획이 수립된 도와 수립되지 않은 도를 구분하여 국토의계획및이용에관한법률의 시행에 따른 도차원의 법·제도·행정상에서의 대응방안을 파악하여 충청남도가 나아가야 할 방향을 명확히 하여야 한다.

(3) 경관관리를 위한 제도·추진체제의 단계적 개선

경관관리기본계획은 장기적인 성격을 가지므로 경관관리기본계획의 방향제시에 따라 충청남도의 경관을 효과적으로 제어하고 유도할 수 있는 제도적인 개선이 필수적이다.

현재 건축법이나 국토의계획및이용에관한법률, 환경법 등은 자연적인 요소나 인공적인 요소를 별개의 요소로 파악하고 각각을 독립적으로 보전의 대상이나 규제 대상으로 다루고 있다. 경관은 본질적으로 개개의 경관관리 대상요소가 개별적으로 형성되는 것이 아니라 자연요소와 건축물, 시설물들이 조화되어 건축될 수 있도록 개별법상에서 고려될 수 있어야 한다.

경관을 조정하고 통제하며 유도하는 행정조직은 경관을 담당할 수 있는 조직이 새로이 생성되어야 하며 그 업무분장 또한 확대되어야 하고 업무내용 또한 구체화되어야 한다. 이를 위해서는 건축·도시·환경뿐만이 아니라 경관관련 업무가 종합적으로 연계된 업무체계를 이루어져야 하며, 이러한 관계는 독립적으로 이루어지지 않고 상호 협조·보완적인 체계로 구성되어야 한다.

경관관리를 효과적으로 수행하기 위해서는 단기·중기·장기로 나누어서 추진하여야 하는데, 단기적으로는 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시기본계획의 승인신청시 충청남도에서는 전문연구기관의 사전검토 시 경관전문가를 사전검토

에 참여시켜 경관관리를 추진하는 방안과 도 도시계획위원회의 자문시 경관관련 전문가를 도시계획심의위원으로 위촉하여 경관관리를 추진하는 방안이다. 이때, 위촉된 경관관련전문가는 도시기본계획에 대한 경관계획에 대한 내용과 경관지침에 대한 내용을 집중심의하여야 한다. 이러한 경관관련전문가의 참여를 원활하게 추진하기 위해서 도 도시계획조례에 경관관련전문가를 참여토록 조례 개정이 필요하다.

국토의계획및이용에관한법률에 의한 경관관리는 도시계획적인 측면에 한정이 되므로 경관관리 전체에 대해서는 미흡한 점이 있으므로, 중기적으로는 경관관련 전담부서를 조직하기 위한 과도기적 단계로서 개별법에 의해서 이루어지고 있는 경관업무를 상호연계·보완하기 위한 Task Force팀을 구성하는 방안이다.

Task Force팀은 현재 개별법에 의해서 이루어지고 있는 각각의 심의위원회 활동을 연계하는 방안으로써 우선 개별 심의위원회에서는 경관관련 전문가가 심의에 참여할 수 있는 제도적인 장치를 마련토록 하며, 이를 지원할 수 있는 조례를 제정토록 한다. 또한, 개별법에 의한 경관관련 전문가의 활동을 바탕으로 개별법 사이에서 발생하는 법적·제도적 한계등을 조정하는 역할을 Task Force 팀이 수행토록 한다. 이를 기반으로 향후 경관심의위원회·경관조례·경관부서를 조직할 수 있는 경관관리를 위한 제도적인 틀을 만들도록 한다.

장기적으로는 도시기본계획에서 지정하는 경관관리대상을 넘어선 경관관리기본계획을 기반으로 경관관리지구나 경관보전권역을 지정하여 우선 이 구역내에서 일어나는 개발행위에 대해서 경관심의위원회를 신설하여 경관관련 정책이나 환경, 건축물 등 경관과 관련이 있는 내용에 대한 심의를 담당토록 하여야 한다. 이러한 경관관리지구나 경관보전권역을 지정하여 규제하고 실행성을 담보할 수 있게 하기 위해서 경관조례를 제정하여 이를 구체적으로 실행토록한다. 경관조례를 제정하고 실행에 옮기기 위해서는 경관관련 전담부서가 설치되어야 가능하므로, 중기의 Task Force팀에서 주관하던 업무를 받아들여 하나의 부서 형태로 조직하여 추진토록 한다.

마지막으로 경관전담부서는 정책가나 행정가만의 노력으로는 어려움이 있으므로, 도민을 위한 홍보가 이루어져야 하며 이에 따라 시민운동을 전개해나가야 한다.

2. 경관관리의 주체와 역할

경관관리를 위해서는 경관관리에 관련있는 시민·사업자·행정이 각각 주체가 되어야 하며 경관관련 전문가는 경관관리 및 형성을 추진함에 있어서 전문적인 지식·기술을 제공토록한다.

경관관리라는 공통의 목표를 위해서는 상호 협력하는 것이 중요하며, 전문가는 시민등의 의향을 충분히 파악하여 양호한 경관의 형성·관리에 적극적으로 대응할 필요하다.

1) 충청남도

충청남도가 범도민적인 경관관리의 추진을 위한 기반을 조성하기 위해서는 우선 강력한 경관관리에 대한 의지표명이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 경관관리가 충청남도의 총체적인 경쟁력을 제고하는 방안이라는 것을 시민·사업자에게 경관관련 안내책자, 팸플렛발행·배포, 경관포스터 제작·홍보, 경관심포지움 개최, 대중매체 활용 홍보와 같은 적극적인 계몽·홍보활동을 펼쳐야 한다.

충청남도의 지역적 특성을 반영하고 충청남도 특유의 경관을 창출하고, 도민·사업자·행정간의 공통적인 인식하에 종합적이고·계획적인 경관관리기본계획의 수립 및 이를 위한 지침을 명확히 제시하여야 한다.

원활한 경관관리의 추진을 위해서 체계적인 추진체제를 확립하고, 제도에 의거하여 시민·사업자의 적극적인 활동을 지원하여야 한다. 또한 경관관리 행정의 일관성있고 지속적인 추진을 도모하기 위해 경관조례 및 경관심의위원회를 운영하여 각계각층의 경관관리 활동을 효과적으로 지원하여야 한다.

충청남도는 도민의 적극적인 참여를 유도하기 위해서 도민의 편익증진을 도모하는 도로·하천·공공건축물과 같은 공공부문을 중심으로 선도적인 경관관리를 추진토록 하며, 이를 통해 경관관리에 대한 도민의 의식전환과 자발적 참여를 유도토록 한다.

경관관리의 중요성과 도민의식 제고를 위해 경관관련 홍보 팸플렛 작성 및 워크샵 개최와 같은 홍보활동을 추진토록 하며, 경관협정·건축협정·녹화협정과 같은 주민간의 각종 협정체결을 유도한다. 기존의 민간단체뿐만 아니라 향토문화·

역사를 연구하는 단체, 환경운동단체, 지역가꾸기단체, 여성단체, 봉사친목단체와 연계하여 적극적인 경관형성·관리의 추진방향을 모색한다.

도민의 자발적인 참여를 높이기 위해서는 경관관련사업을 권장토록하며, 이에 대한 보조·지원하고 이러한 성과를 적극 활용한다. 각종 경관관리사업을 추진토록 하며 주민·사업자의 동참을 높이기 위해서 표창제도 및 각종 지원시책을 실시하고, 도·시·군청의 조직과 전문가를 활용하여 주민활동에 대한 지원과 상담을 제공토록 한다.

2) 도민

경관은 어느 특정인·특정계층만이 향유하는 것이 아니라 도민 전체가 그 혜택을 누리는 공공재로서의 경관을 인식하여야 하며, 이를 위해 경관에 대한 이해와 관심을 가지고 경관의 질을 높이기 위한 사안에 적극 참여토록 하고, 행정측의 경관형성·관리시책에 적극 협력하여야 한다.

우선 경관관리의 수혜자이자 주체자라는 인식을 갖아야 하며, 자신이 살고 있는 마을에 꽃심기운동·화단만들기·하천과 도로의 청소 등 자발적으로 손쉽게 수행할 수 있는 작은 일부터 시작하도록 한다. 이를 기반으로하여 삶의 터전인 마을·지역·도시를 내가 가꾼다는 인식하에 마을경관이나 거리경관가꾸기등의 사업에 참여하여 공동체적 윤리의식을 고취한다.

3) 전문가

건축·토목·조경·도시계획은 경관을 창조하는 분야로써 전체적인 총합적으로 관리될 필요가 있으므로 경관형성의 핵심적인 역할을 수행하고 있다는 인식을 가질 필요가 있다. 또한 제도적 기반하에서는 충청남도의 경관을 감시하는 역할을 수행토록하며, 경관의 바람직한 관리를 위해서 전문적인 지식을 제공하고, 의견조정을 함으로써 행정 및 도민에게 경관활동을 지원하여야 한다.

참고문헌

- 곽동윤외 1인, 일본의 광역 도시경관행정에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제 37권 2호, 2002.2.
- 김기호, 독일의 경관행정, 한국조경학회지, 제 21권 3호, 1993.
- 서주환 외 2인, 경관계획 수립 관련법규의 비교분석, 한국조경학회지 제28권 6호.
- 이광국, 도시경관관리를 위한 용도지역지구제의 개선방안 연구, 부산대학교 석사 학위논문, 1996.
- 임승빈, 조경이 만드는 도시, 서울대학교 출판부,1998.
- 황기원, 문화경관론에 의한 도시경관의 해석이론 및 기법, 환경논총 제 14권, 1984.
- 가평군, 가평군 경관관리 기본계획, 2002.
- 강원도, 강원도 경관형성 기본계획, 1997.
- 강원도, 도시경관 형성 관리 편람, 2001.
- 건설교통부, 경관우수지역의 보전방안에 대한 연구, 건설교통부, 2001.
- 광주광역시, 광주시 도시경관 보전·관리방안에 관한 연구, 1996.
- 경기도, 경기도 경관관리 기본계획, 2000.
- 대구광역시, 대구광역시 도시경관 기본계획, 2002.
- 대전광역시, 대전시 경관형성기본계획, 2003.
- 서울시정개발연구원, 서울시 도시경관 관리방안 연구(I), 1993.
- 용인시, 용인시 경관형성 기본계획, 2001.
- 울산광역시, 울산도시경관 종합기본계획, 2001.