

제3주제

# 관광태안의 경관관리 방안

한 상 욱 · 조 봉 운  
(충남발전연구원 책임연구원)

# 1. 경관관리는 왜 필요한가?

## 1. 최근 선진국의 발전 동향

- OECD를 비롯한 선진국에서는 사회·문화적 가치, 경제적 행태를 고려한 통합적인 접근으로 지역경쟁력 강화 전략을 수립하고 있으며, 특히 어메니티(Amenity)에 기반한 발전이 그 핵심임
- 어메니티의 구성요소는 크게 자연자원, 문화자원, 사회자원의 3가지로 나눌 수 있음
  - 자연자원은 공기, 맑은 물과 같은 환경자원과 토양, 동물, 수자원과 같은 생태자원을 일컬음
  - 문화자원은 전통건조물, 주택, 신앙공간과 같은 역사자원과 농업경관, 하천경관, 산림경관과 같은 경관자원이 해당됨
  - 사회자원은 시설물이나 경제활동을 위한 자원들 그리고 공동체 활동을 위한 자원이 해당됨
- 어메니티의 구성요소 중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 생태자원과 경관자원임. 경관자원의 경우, 그 중요성에 대한 인식의 변화로 「국토의계획및이용에관한법률」, 「농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한법률」에서 경관계획을 수립토록 규정하고 있음

## 2. 경관관련 법의 주요 내용

- 도시계획법에서는 「국토의계획및이용에관한법률」에서 도시기본계획 수립시 부문계획으로 경관계획을 수립토록 하였으며, 도시관리계획·지구단위계획등 하위계획과 각종개발사업의 지침적 성격을 갖도록 하였음. 또한 내용의 구성 면에서도 구체적인 사항까지 요구하고 있음
- 또한, 자연환경·녹지축·생태계·유적지 등이 양호한 경관에 대해서

는 강제규정은 아니지만 별도의 경관계획을 수립토록 권장하고 있음

- 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」(이하 삶의 질 향상 특별법) 중 제30조에서는 농산어촌 경관의 보전이라 하여 구체적인 사항까지 명시하고 있음

- 명시항목 : 농산어촌의 자연환경 및 경관이 보전될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 하며, 경관을 체계적으로 정비할 수 있도록 노력하여야 함

- 이를 위한 시책으로 경관보전직접지불제 도입, 경관보전협약제도 도입, 경관형성 및 자연경관보전조례 제정 및 경관관리 제도화 등이 있음

- 법적인 차원에서 경관을 다루는 데에 대한 의미는

첫째, 삶의 질에 대한 요구로 함축적으로 발생한 어메니티에 대한 구체적인 실현 수단으로써 경관의 중요성이 새롭게 인식되고 있음을 반증하고 있는 것임.

둘째, 기존의 경관계획은 도시의 난개발에 대한 반성으로 경관계획을 수립하였지만, 삶의 질 향상 특별법에서는 난개발로 훼손되는 경관뿐만 아니라 농·산·어촌의 양호한 경관에 대한 보전까지 그 개념이 확대되고 있다는 것임

### 3. 경관 · 경관계획 · 경관관리란 무엇인가?

#### 1) 경관이란?

- 어떠한 대상을 바라보는 경치를 의미하며, 보다 전문적으로는 풍경 속에 내재하고 있는 자연생태계의 작용 및 인간의 활동과 관련된 종합적인 의미를 함축한 개념

## 2) 경관계획

- 경관계획에 대한 공인된 정의는 아직 발견하기 어려운데, 이는 계획 부문이 법제화 된 것이 최근의 일이며, 유사한 내용을 담은 계획들이 다양한 명칭으로 사용되었기 때문임
- 경관계획을 계획대상이 되는 보여지는 공간 그 자체의 물리적 요소와 그 공간을 평가하는 이미지 요소에 대해 총체적인 경관행정을 통해 종합적으로 관리하는 것을 경관계획이라고 정의할 경우, 경관의 이미지를 설정하고 그 전체를 대상으로 지역 혹은 지구의 현재 경관이나 경관변화의 동향을 파악하여 그것에 근거한 경관형성의 목표를 설정하고 실현하기 위한 방법을 구축하는 것이라 할 수 있음
- 인간에게 있어서 의미있고 가치있는 경관을 보호(Preservation), 보존(Conservation), 활용, 창조(Improvement & Creation)하는 것

## 3) 경관관리계획

- 경관관리는 나라마다 다르게 정의되고 있는데, 미국과 일본의 일부 도시의 경우, 경관관리라는 용어 대신에 도시설계 또는 도시디자인이라는 용어를 사용하고 있음. 이것은 경관관리를 위한 물리적 측면 이외의 사회적 측면과 문화적 활동을 내포하는 종합적인 개념으로 받아들여지고 있음을 나타내는 것임
- 경관관리계획은 제도적 차원, 행정적 차원 및 프로그램적 차원으로 크게 나뉨
- 제도적 차원에서는 기존 제도의 활용(예 : 경관지구의 체계적 지정 및 관리, 지구단위계획의 지정과 적용, 시범도시제도의 활용 등)과 제도의 신설(예 : 경관조례 제정 및 적용, 경관형성 심의제도의 제정 등)로 구분됨

- 행정적 차원에서는 경관관련 통합·협의 체계의 구축, 경관형성 심의 제도의 활성화, 경관지구관련계획 추진체계의 구축 등에 관한 내용이 주가 되며, 각 경관유형별로 제시된 지침들을 단·중·장기적 관점에서 추진하는 추진계획이 해당됨
- 프로그램 차원에서는 도시경관 제어수단의 개발 및 시민참여유도와 의식개선체계의 구축 등이 주된 내용이 됨

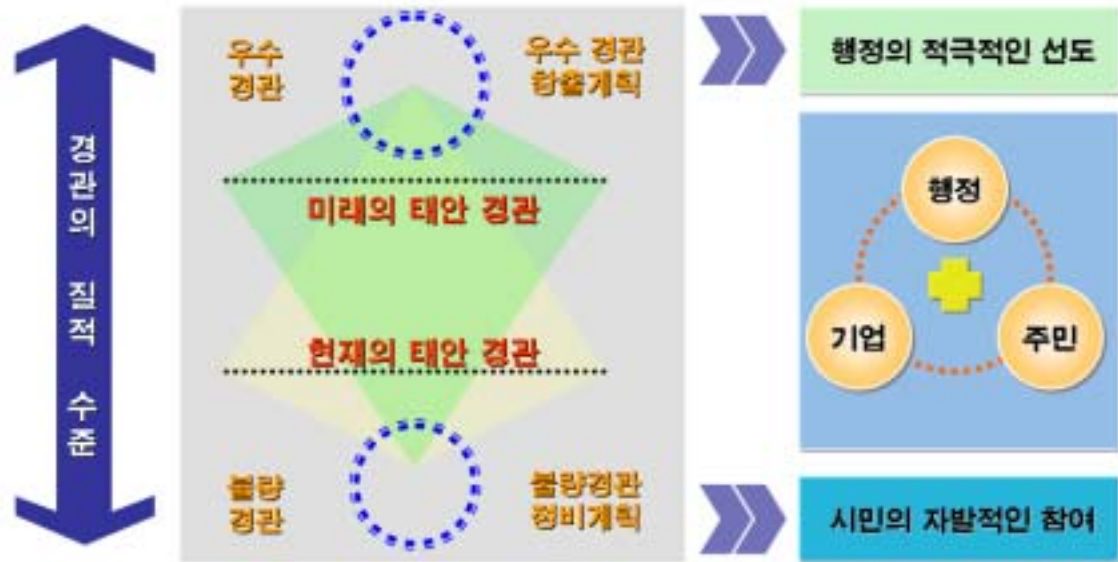
#### 4. 경관관리는 왜 필요한가?

- 일반적으로 압축적 성장에 따른 경관의 무분별한 훼손에 대한 자각에서 지역의 경관을 이대로 방치할 수 없다는 반성에서 시작되었음
  - 기 경관계획을 수립한 자치단체의 경우, 광역시는 도시경관차원에서 도시경관을 특성화하기 위한 계획을 수립하였고, 시·군은 난개발로 인한 자연경관의 훼손을 방지하기 위한 방안으로 시작하였음
  - 공통적으로 경관계획 수립 이전에 문화재, 아파트, 하천경관을 대상으로 개별적인 경관계획이 수립되었지만 큰 실효성을 거두지는 못하였고, 이를 체계화하기 위하여 경관계획을 수립하였음
- 고도의 압축성장을 거치면서 삶의 질에 대한 요구도 기반시설에 관련된 실용적인 요구에서 질적·심미적·정서적인 것으로의 의식변화가 일게 됨
- 나아가서 우리들 세대가 과거로부터 아름다운 경관을 이어받아 계승한 것처럼, 다음 세대가 애착을 가질 수 있는 환경을 남겨야 할 의무를 자각해야함과 동시에 주의깊고 신중한 환경가꾸기 차원의 경관관리, 다시 말해 역사적 유산으로서의 경관관리가 요구됨
- 지방화시대에 있어서 모든 지방자치단체는 지역의 개성과 매력을 경관을 통해서 표현하려고 하고 있음. 하지만, 과거를 뒤돌아 볼 때, 압

축적 성장에 따른 천편일률적이고 획일화된 경관의 형성은 더 이상 지역의 정체성을 표현할 수 없다는 것으로써 그 한계를 정하고 있음. 따라서, 지역의 개성과 매력·정체성을 표현하고 이를 마케팅 할 수 있는 수단은 그 지역이 고유하게 갖고 있는 자원을 가꾸고 어떻게 마케팅 하느냐가 관건이며, 이는 그 지역이 오랜 기간동안 축적된 문화·자연경관·역사경관, 그리고 건축문화에 대한 관심이 집중되고 있음

## II. 경관관리는 어떻게 이루어지는가?

### 1. 경관관리의 목표



- 경관관리는 현재의 태안경관을 불량경관은 불량경관정비계획을 통해서, 우수경관은 우수경관 창출계획을 통해서 경관의 질적인 수준을 한 단계 업그레이드 하는 데에 그 목표가 있다고 할 수 있음
- 이를 위해서는 행정·기업·주민의 공통적인 참여가 요구되며, 특히 행정의 적극적인 선도와 시민의 자발적인 참여가 담보되어야만 함

### 2. 경관관리의 기본방침

- 주변 산악경관의 보호
  - 자연경관자원을 시각적 배경요소로 활용하여, 자연과 어우러진 친숙한 경관을 창출
  - 도시화로 인한 녹지공간의 잠식과 단절된 녹지축에 대해서는 지역민의 삶의 질 향상을 도모하기 위해서 녹지축의 보호 및 녹지공간의 확보가 이루어져야함

- 경관은 일차적으로 시각을 통해서 전달되는 바, 주요 조망점 및 산으로의 우수한 조망을 보호하여야 함

#### ○ 시가지의 조화를 위한 하천 활용

- 우리나라의 도시는 대부분이 하천에 근간을 두고서 발전하였는 바, 지역내 하천을 친수공간으로 제공하며, 지역의 특성을 살린 계획이 수립되어야 함
- 하천공간과 녹지는 지역주민의 휴식공간으로써 그 일익을 담당토록 하기 위해서 상호간에 연계되어야 함

#### ○ 역사문화자원의 보전

- 지역의 역사를 알 수 있는 문화재에 대해서는 우선 보존을 실시토록 하며, 박제된 문화재로 남기보다는 지역민에게 친근한 공간을 조성하기 위해서 문화재 주변 경관도 함께 관리되어야 함
- 이를 활용하고, 지역의 정체성을 알리기 위해서 지역의 디자인 모티브로써 활용토록 하며, 무형의 문화예술 자원이 문화재 주변의 공간에서 펼쳐질 수 있도록 다양한 경관을 형성하여야 함

#### ○ 산악경관 보호를 위한 경관권역 설정

- 우리나라의 도시는 대부분이 산악으로 둘러싸인 분지형 구조를 취하고 있는 바, 이러한 자연경관 보호를 위한 권역구분이 필수적임
- 권역별 자연경관의 특성을 고려한 계획이 수립되어야 하며, 각 권역에 대한 조망 및 스카이라인 확보를 위한 관리기준이 마련되어야 함

#### ○ 하천·도로경관보호를 위한 경관축의 설정

- 하천은 주민을 위한 휴식·여가활동의 장소로 조성되어야 하며, 하천연접지역에 대한 관리 권역 설정이 뒤따라야 함
- 주요 가로별로는 특성화 및 쾌적한 가로환경이 조성되어야 함



- 역사자원, 주진입부, 결절부에 대한 경관 거점 설정
  - 문화재와 주변지역에 대해서는 지역의 정체성을 살릴 수 있도록 일체화된 경관관리가 이루어져야 함
  - 지역의 상징성 부여를 위해서 지역의 주진입부는 관문으로서의 경관 거점을 설정하고 경관관리가 이루어져야 함
  - 주민의 유동인구가 많은 공공시설 및 시각적 결절부에 대해서도 역시 경관거점을 설정하고 관리가 이루어져야 함
- 경관관리 권역에 대해서 디자인 가이드라인 설정
  - 경관관리를 위해서 권역을 설정하더라도 해당 권역에 대한 체계적인 관리를 위해서는 디자인 가이드라인을 설정하여야 함
  - 일반 시가지 권역에 대해서는 건축물 디자인 가이드라인의 설정을 통해서 경관관리를 체계화하고, 산악경관 연결권역, 하천경관관리지역·조망가로에 대해서도 역시 디자인 가이드라인을 설정하여야 함
- 디자인 가이드라인 실행을 위한 민간과 공공의 협력
  - 디자인 가이드라인은 지역의 공공복리를 위해서 필요한 영역에 대해서 설정하는 것으로써, 관리 및 수유주체에 따라 공공 및 민간으로 나눌 수 있음
  - 공공영역에 해당되는 각종 시설 및 공공 건축물은 행정이 주체가 되어 선도적으로 실행을 하여야 하며, 민간영역 중 공공복리의 증진을 위해서 필요한 부분에 대해서는 경계영역을 설정하여 관리하여야 함

### 3. 디자인 가이드라인의 중요성 및 수립 대상

- 경관의 질적인 향상을 위해서는 스카이라인, 건조물 및 외부공간 디테일에 대한 관리가 주요 핵심이 됨. 따라서 선진국에서는 이미 건조물에 대한 경관관리 및 디자인가이드라인을 도시설계적 차원에서 다

루고 있음

- 디자인 가이드라인은 공공복리를 위해서 실행되는 바, 주 대상은 건축물·가로시설물·옥외광고물과 환경색채로 구분이 가능함
- 분야별 적용가능한 대상은 다음 표와 같음

<표 1> 디자인 가이드라인 수립대상

구분	디자인 가이드라인 수립 대상
건축물	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일반 시가지 권역               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단독주택, 다세대주택, 공동주택, 상업용건축구물, 공업용 건축물</li> </ul> </li> <li>○ 특별관리권역               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산악경관연접권역, 하천경관관리지역, 조망가로</li> </ul> </li> </ul>
가로시설물	○ 불라드, 휴지통, 벤치, 신호등, 광고판, 버스정류장 등
옥외광고물	○ 간판류(전면간판, 오닝간판, 채널간판, 돌출간판, 옥상간판, 지주간판 등), 현수막, 애드벌룬, 선전광고물간판 등
환경색채	○ 건축물, 가로시설물, 옥외광고물

- 현재 선진국에서는 건축물을 사유재산이 아닌 지역의 정체성을 표현할 수 있는 문화자원으로 보고, 직·간접적으로 건축물에 대한 관리가 행해지고 있는 바, 우리나라도 경관관리를 위한 직접적인 실현 수단으로써 건축물에 대한 시각의 전환이 필요하며, 이를 통해 개성있는 경관창출을 도모하여야 할 것임

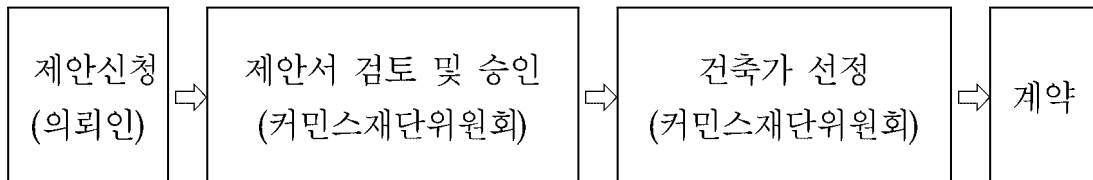
### III. 선진정책 사례

#### 1. 미국 콜럼버스시 건축 프로그램(Architecture Program)

○ 도시여건 : 인디애나주 인구 약 4만명의 소도시

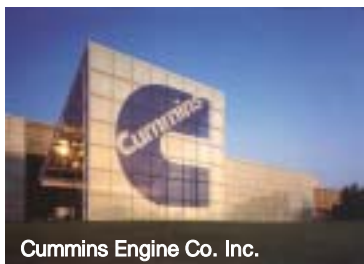
○ 도입배경 및 운영방식

- 양호한 교육환경, 일하기 좋은 곳, 살기 좋은 커뮤니티 공간창출
- '50년대부터 커민스 엔진그룹의 이익금을 출연 받아 우수 건축물을 창출하는 프로그램을 운영(커민스 재단에서 건축설계비 등 지원)



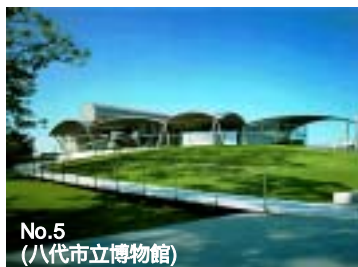
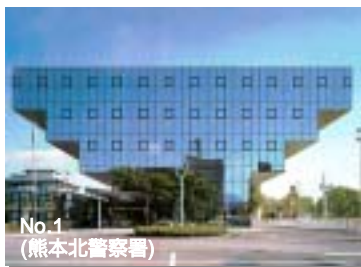
○ 시행성과 및 시사점

- '03년까지 우수건축물 68점의 프로젝트를 시행하여 관광자원화
- 「대초원의 아테네」라는 슬로건 하에 집중 홍보하고, 건축관광(Architectural Tour) 프로그램 개발을 통해 연간 5만명의 관광객 유치
- 공공건축물의 질적 향상으로 지역이미지 향상 및 경쟁력 강화



## 2. 일본 구마모토 아트폴리스 계획(Kumamoto Art Polis Project)

- 「풍요로움이 가득 찬 생활창조 구마모토」를 주제로 하여
  - 대내적으로 주민들의 주택과 주변 환경에 대한 환경디자인·도시설계 및 아름다운 건축물에 대한 관심을 제고
  - 대외적으로 구마모토를 세계적 건축문화 및 생활문화의 도시로 부각
- 건축 및 도시(환경) 디자인에 의한 지역활성화 도모
  - 縣 전체의 자연경관과 독특한 문화유산을 배경으로 「도시+산촌」을 포함하는 개념, 환경적인 감각과 혁신적인 디자인을 중시
- 문화전략으로서 도시·건축디자인 추구
  - 모든 계획과정에서 이용자와 지역주민에게 아트폴리스 프로젝트의 가치를 이해시키는 노력 병행
  - 그 효과가 점→선→면으로 확대되는 파문효과(Rippling effect)를 추구하되 강행규정을 두지 않음
- 지역주민들과 함께 지역의 목소리를 반영하면서 뛰어난 건축물을 창조하는 프로젝트 사업추진 시스템을 구축·운용
  - 프로젝트사업 : Commissioner에 의한 참가프로젝트 설계자 추천
  - 현창사업 : 우수건축물을 표창
  - 기획·홍보·인재육성 사업 : 강연회·심포지엄·전람회를 개최



○ 시행성과 및 시사점

- 경관계획과 KAP의 병행 추진 및 일관성있는 추진으로 파문효과(Rippling Effect) 추구
- 시민과의 의사소통(Communication) 전략 추구
- 단순한 미관향상에서 벗어나 외적인 장소 마케팅(판촉) 효과
- 참가프로젝트의 높은 작품수준에 따른 다양한 문화적 파급효과

### 3. 안양시 Art City 21 Program

○ 도입배경 및 운영방식

- 경관형성기본계획 등 다수의 용역성과들이 시행되지 못하고 있음을 감안, 실질적·종합적인 「액션프로그램」을 마련
- 「아름답고 살기 좋은 예술도시 안양」 건설을 목표로 추진전략 마련, 시 전체를 특성별로 4개의 권역으로 구분, 디자인가이드라인을 설정, 모든 허가대상 건축물, 공공시설물을 대상으로 '02. 10. 1부터 시행
- 우수건조물 시상제, 우수건축가양성프로그램 등 관련사업도 병행시행
- 법적근거가 없어 對시민홍보 및 내부예규에 의존 시행

○ 시행성과

- 2004. 3 현재 1,813건 자문시행(공공시설 128, 건축물 1,618, 옥외광고물 67)
- 2003년도 안양시 건축문화상 Festival 개최
- 시행초기 시민과 의회의원들의 심한 반대로 많은 어려움과 시행상의 착오가 있었으나 안양시의 적극적인 홍보로 최근 정착화 단계로 진입

## IV. 태안군의 경관관리 방향

### 1. 태안군 경관관리의 문제점

태안군 전체 경관에 대한 마스터플랜 부재

- 안면도 꽃박람회와 같은 대규모 개발 사업 외에 펜션과 같은 점적인 개발로 인하여 난개발이 진행되고 있으며, 이러한 난개발을 통제하기 위해서는 경관관리 기본계획의 수립이 선결조건임
- 일본 구마모토 아트폴리스의 경우, 경관계획을 통해 도시의 전반적인 통일성 유지 및 일반 건조물의 관리를 위한 기틀을 마련하였기에, 아트폴리스에 의한 독특한 형태의 건축물 입지가 가능하였음
- 이를 통해 1988년 이후 지속적인 프로젝트 추진으로, 점·선·면으로 확대되는 파문효과를 추구하였음

질적 성숙을 위한 경관관리의 제도적 장치 미비

- 태안군은 천혜의 자연환경을 보유하고 있는 바, 이러한 자연환경을 비롯한 어메니티 자원의 본질을 추구하기 위해서는 개별사업의 질적인 성숙이 담보되어야 함. 따라서, 태안군의 각종 지역개발계획 수립 과정에서 경관 관련분야의 자문단 및 계획가의 적극적인 참여가 이루어져야 함
- 따라서, 군정 자문단을 운용하는 한편, 경관과 관련된 건축·조경·도시·도시설계·환경·디자인 전문가의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 제도적 장치가 필요함
- 또한, 개별사업에 의한 결과들이 지속적인 생명력을 유지하고, 주민들로부터 사랑을 받기 위해서는 “주민을 위해 무엇을 어떻게 만들어줄

것인가?”를 항상 고심하여야 하며, 이를 위해 주민과의 직접적인 커뮤니케이션을 통한 설계방법을 도입·실천하기 위한 제도적인 장치를 마련하여야 함

## 2. 개선과제

### 경관관리기본계획의 수립과 경관조례의 제정을 통한 경관관리

- 경관을 체계적으로 관리할 수 있도록 경관기본계획을 수립하고 제도적으로 뒷받침하기 위해 경관조례를 제정
- 경관지구의 세분화 및 그에 맞는 관리조항(경관지구지정, 경관심의제도, 건축조례, 도시계획조례)을 통하여 경관관리 도모
- 토지이용·자연환경 등을 고려, 경관관리를 위한 面의 권역을 설정
- 지역별·경관권역별·축별·부문별 특성을 고려한 「디자인가이드라인」 작성

### 경관지구 지정 및 지구단위계획 지정을 통한 경관관리

- 경관지구의 유형에 따라 세분화하여 체계적으로 관리
- 지구단위계획 수립시 지역특성에 맞는 경관계획을 수립토록 하여 관리
- 「디자인 가이드라인」은 일정 수준의 통일성을 유도할 수 있도록 마련

### 이미지 개선을 위한 건축물 디자인 심사 강화

- 군 건축위원회 위원중 건축디자인·조경분야 전문가 참여의 폭을 확대하여 「디자인 전문심사단」을 구성·운영

- 「디자인 전문심사단」이 디자인 가이드라인 적합여부를 미리 검토하여  
위원회 상정 or 소위원회 구성시 「디자인 전문심사단」 포함 의무화
- 아름다운 건축물 건립·확산을 위한 건축사 동참 유도

#### 공공시설물 디자인 심사 강화

- 건설기술심의위원회 심의대상사업에 대한 디자인 심사 강화
  - 기술심의 위원중 건축디자인, 조경분야 전문가로 「디자인자문단」 구성
- 건설기술심의 및 설계자문대상이 아닌 소규모 공사 설계기준 강화
  - 건설공사의 내부지침인 「지방도·하천사업 설계기준」에 시설물의 디자인, 조경에 관한 세부기준을 명시
  - 세부기준 작성은 「디자인 가이드라인」을 기본으로 설계방법을 구체화

#### 경관개선을 위한 우수사례 시상 및 홍보 강화

- 경관 개선사업 전체를 총괄하는 종합시상제도 운영
  - 건축부문, 공공시설부문, 이미지개선 부문 등으로 분류, 우수사례 표창
- 경관관리는 주민과 의회의 협조가 전제되어야 성공 가능하므로 실행 과정의 마찰 최소화를 위한 이해설득 및 홍보 강화
  - 디자인 가이드라인 작성시 공청회, 의회, 건축사·전문가 세미나 개최
  - 여론 주도층(리·통장)을 대상으로 한 선진지 견학 기회 부여
  - 공공시설물 건축에 대한 주민과의 직접적인 커뮤니케이션을 위한 창구 개설



### 3. 경관행정 추진과제

#### 경관관련 행정 협의체계 구축

- 통합협의체계 구축(공공차원) : 경관기본계획의 실천 및 경관조례 제정을 위해서 경관전담부서의 설치
- 전문운영체계 구축(공공+민간) : 경관심의기구, 경관자문기구, 계획추진기구, 디자인 자문기구 조성 추진
- 경관코디네이터제도 운영(공공+민간) : 주민의 지역 내 우수경관형성을 위해 건축·도시계획·도시설계·조경 등의 전문가 자문 제공

#### 경관지침 관련 정책 개발

- 다양한 유형의 인센티브 개발 : 경관조례에 규정하여 전체 사업에 대한 인센티브 및 지구별 단위사업에 대한 단위 인센티브 부여
- 경관지침에 대한 활용과 적용(경관심의) : 인센티브 적용을 위한 재정 확보·기획아이디어 구상
- 경관협정제도 도입 : 경관관리 실천을 위해 태안군의 정책사업으로 발전(예 : 가로녹화협정, 화분달기 협정, 생울타리협정, 근린경관형성협정, 옥외광고물협정)
- 경관시범사업의 운영 : 가로경관조성사업, 가로변 공지정비사업, 보행로 정비사업, 야간경관 창출사업