

기본연구과제 2003-03

# 충청남도 경관관리를 위한 기초연구

한 상 욱

## 발 간 사

우리나라는 현재 약 40여개가 넘는 경관계획을 수립하였는데, 이러한 경관계획서들은 이웃나라 일본의 경관계획을 그 틀로 삼고 있다.

이웃나라 일본의 경우 1980년대부터 90년대에 걸쳐 경관문제가 활발하게 논의되어 왔으며, 지금도 경관을 주제로 한 심포지엄과 세미나가 상당히 많다. 일본의 경우 각 도시에서는 경관에 관한 조례와 요강이 제정되고, 여러 가지 경관지침이 만들어졌다. 또한 각 지자체에서는 경관과 도시디자인실, 경관대책실등과 같은 부서가 계속해서 생겨났으며, 더 나아가 도시경관상, 도시디자인상 등의 표창제도도 수없이 만들어졌다. 더불어 학계에서는 지난 10여년 동안 경관에 관련된 논문이 산더미처럼 쏟아져 나왔는데, 이러한 현상은 왜 일어나는 것일까?

1990년대 이후 지방자치제의 전면적 실시 이후, 우리나라에서도 환경질의 문제와 지역특성 강화에 관심이 모아졌고, 이를 실현하기 위해서 많은 자치단체들이 경관과 관련된 종합계획들을 수립해왔다. 이와 함께 국토의계획및이용에관한법률에서는 경관계획 수립을 명명규정하였다.

이러한 법체계속에 향후 자치단체는 경관계획 수립과 그 시행에 있어서 질적 수준과 내용적 일관성의 확보를 위해 요구되는 보편성있는 지침의 미흡으로 인해 곤란을 겪게 될 것이다.

따라서, 본 보고서에서는 자치단체의 경관계획 수립에 대해 아무런 준비가 없는 충청남도가 시행착오를 최소화하고, 효율적인 경관관리를 실현키 위한 가장 기본적인 방안을 제시하였다.

본 보고서의 연구결과가 아직까지는 기초연구 단계에 머물러 있지만 충청남도 경관정책에 참고자료로 활용될 수 있기를 바라며 어려운 연구 환경에도 불구하고 연구에 최선을 다한 한상욱 책임연구원의 노고를 치하한다.

아울러 연구과정에 소중한 자료를 제공하고, 협력을 아끼지 않으신 충남도청 주택도시과 관계공무원께도 감사를 드린다.

2003년 12월 31일

충남발전연구원장

오 제 직

## - 목 차 -

제 I 장 서론 .....	1
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	1
1. 연구의 배경 .....	1
2. 연구의 목적 .....	2
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	3
1. 연구의 범위 .....	3
2. 연구의 방법 .....	3
제3절 용어의 정의 .....	4
 제 II 장 경관관련제도 검토 .....	8
제1절 외국의 경관관련제도 .....	8
1. 미국 .....	8
2. 영국 .....	12
3. 독일 .....	15
4. 일본 .....	21
제2절 국내의 경관관련 법규 및 제도 .....	26
1. 경관관련 법규 .....	26
2. 국토의계획및이용에관한법률 제정 이전의 경관관리 .....	29
3. 사업법 및 사후관리에 의한 자치단체의 경관관리 .....	30
4. 심의제도에 의한 경관관리 .....	31

제3절 시사점 .....	33
 제Ⅲ장 경관계획 사례 검토 .....	 38
제1절 경관계획의 접근방식 및 기본방향 .....	38
1. 경관계획의 접근방식 .....	38
2. 경관계획의 기본방향 .....	39
제2절 사례지역별 경관분류 체계 및 주요내용 .....	43
1. 경관유형구분 .....	43
2. 사례지역별 경관분류 체계 및 주요 내용 .....	45
제3절 경관관리 추진방안 .....	49
1. 제도적 추진방안 .....	49
2. 행정적 추진방안 .....	53
3. 지원프로그램 .....	53
제4절 시사점 .....	55
 제Ⅳ장 충청남도의 경관관리 개선방안 .....	 60
제1절 경관관련 법·제도 정비 .....	60
1. 타시도의 벤치마킹을 통한 경관관리기본계획 수립 .....	60
2. 국토의계획및이용에관한법률의 제정에 따른 별도의 경관계획 수립 .....	62
3. 경관조례의 제정 .....	62
4. 지역여건에 따른 경관심의제도의 도입 .....	62

5. 환경영향평가시 경관영향평가의 강화 .....	63
6. 경관지구의 체계적 관리 .....	63
<b>제2절 경관행정 추진체계 강화 .....</b>	<b>64</b>
1. 단기 추진방안 .....	65
2. 중기 추진방안 .....	66
3. 장기 추진방안 .....	67
<b>제3절 경관관리의 주체와 역할 .....</b>	<b>68</b>
1. 충청남도 .....	68
2. 도민 .....	70
3. 전문가 .....	70
 <b>제 V 장 결론 및 정책 건의 .....</b>	 <b>71</b>
<b>제1절 요약 및 결론 .....</b>	<b>71</b>
1. 경관관련 법규 검토 .....	72
2. 경관계획 사례 검토 .....	73
<b>제2절 정책제언 .....</b>	<b>76</b>

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구의 배경

- 과거 우리나라에서는 경제 논리에 입각한 기능성·편리성 증진 위주의 도시·지역개발 추진으로 도시·지역 환경은 무미건조하고 획일적인 양상을 띄게 됨. 이에 대한 반론으로 도시·지역의 질적인 향상을 위한 노력들이 다각도로 이루어졌고, 특히 질적인 향상을 의미하는 쾌적성(Amenity)과 정체성(Identity) 확보를 위한 노력들이 80년대부터 대두되기 시작하였으며, 이것은 경관계획 또는 경관관리를 통하여 구체화되어 왔음
- 1993년 서울시는 “서울시 도시경관 관리방안 연구”를 시작하였으며, 광주시(1996)·강원도(1997)·경기도(2000)·대구시(2002)·대전시(2003) 등도 이미 경관계획을 수립하였음
- 국내에서 경관관리방안에 관한 연구는 1990년에 들어서면서 경관이론 및 관련제도를 근거로 비교적 활발히 진행됨. 임승빈 외 2(1995)은 “경관관리를 위한 경관정책의 발전방향에 관한 연구”에서 도시경관관리 정책의 발전방향으로서 경관심의회 도입 및 강화, 도시경관계획의 수립, 경관영향평가의 확대실시, 경관조례의 제정을 제시하였으며, 김용만(1999)은 “지방자치단체의 경관조례 도입에 관한 연구”에서 경관시책의 체계화를 위한 경관관련법 제도의 정비와 경관조례의 도입을 주장함

- 새로운 「국토의계획및이용에관한법률」 제19조1항 및 시행령 제16조에 의해 각 시·군은 2005년까지 도시기본계획 수립시 부문별 계획으로서 경관계획을 수립하여야 함. 하지만 충청남도는 각 시·군의 경관계획수립시 충청남도 차원의 지침을 제시하지 못하고 있는 실정임

## 2. 연구의 목적

- 경관은 포괄적이고도 복합적인 성격을 가지며 이에 따라 그의 계획 또한 다단계와 다측면의 내용들을 포함하게 됨. 본 연구에서는 그러한 내용들을 작성하는 ‘방법적 틀’에 대해서 다루며, 이를 통한 충청남도가 경관관리를 추진하기 위해서 추진해야할 법적·제도적·행정적인 추진방향을 제시하는데 목적이 있음
- 외국의 경관관리제도에 대한 비교를 통하여 경관관리의 특성을 찾아내도록 하여, 국내의 경관관련 법규와의 비교를 통해서 보편적으로 적용할 수 있는 항목을 도출코자 함
- 또한 국내의 경관계획을 지역별로 비교·검토하여 보편적인 작성방식과 그에 따르는 기본내용의 항목을 찾아내어 제시하고자 함
- 이를 바탕으로 도민이 공감할 수 있는 경관관리 기본계획 수립시 충청남도가 추진해야할 주요 내용을 제시하고, 경관관리 기본계획의 수립 및 관련제도, 지침 제공시 기초자료로 활용코자 하는데 본 연구의 목적이 있음



## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

- 국내 및 외국의 경관관련 제도와 행정에 대한 조사
- 국내의 경관계획 사례 비교·검토
- 충청남도 경관관리의 제도와 행정의 개선방안 제시

### 2. 연구의 방법

- 외국의 경관관련 법과 제도를 국내와 비교하는 문헌연구
- 국내의 경관계획에 대한 비교·분석 역시 문헌연구를 통하며, 그 내용의 분석에서는 비교서술적 방법을 사용함
  - 경관계획은 규모의 크기에 따라서 계획의 체제를 달리하며, 다단계의 계획이 수립되고 있음
  - 또한 명칭과 목표설정, 경관유형의 구분, 이에 근거한 분석 및 계획에 이르는 과정상 그 기법과 내용의 양면에서 공통점과 차이점을 분석함
- 경관관리를 실행계획은 사례계획서에서 제시한 경관관리 방안을 각 주체별로 비교 분석

## 제3절 용어의 정의

### 1. 경관의 개념

- 경관이란 단순히 ‘보이는 환경’이라는 대상적 개념으로부터 시작하여 이를 보는 주체인 인간과의 상호관계까지를 포함하는 포괄적인 개념<sup>1)</sup>으로 정의하고 있음. 이것은 어떤 대상을 인간이 바라봄으로써 성립하는 현상과 대상을 바라보아 발생하는 인간의 심적사상(事象)으로 구분되며, 단순히 보여지는 모습자체가 아니라 그것을 바라보는 인간의 가치판단에 의해 발생하는 것임
- 따라서 경관은 보여지는 풍경과 그 속에 내재하는 환경 그리고 이를 관찰하는 사람사이의 상호작용이라고 정의할 수 있으며, 물리적인 객체가 시각적 감각을 통해 느껴지는 이미지로서 구체적인 형태나 색채를 지닌 자연물 또는 인공물이 인간의 감각을 통해서 지각되어지는 것을 의미함. 지각되는 수준을 넘어서서 좋다 또는 좋지 않다는 가치의 판단까지 동반하게 되는데, 이러한 가치판단은 보편적인 기준에 의한 것이기보다는 지역의 장소성이나 그 지역 주민의 문화적 성격에 의함
- 즉, 일반적으로 경관이라 함은 관찰자가 보는 경치를 의미하며, 보다 전문적으로는 풍경속에 내재하고 있는 자연생태계의 작용 및 인간의 활동 등과 관련된 종합적 의미를 함축한 개념임. 따라서, 경관은 “풍경을 나타내는 형상”과 “지역성”등 두가지 개념을 가짐

---

1) 鳴海, 景觀からのまちづくり, 京都, 學藝出版社, 1988, p.116.

## 2. 경관의 유형

- 경관의 유형은 관찰자의 관점에 따른 유형, 경관의 넓이에 따른 유형, 경관의 성격에 따른 유형으로 구분됨<sup>2)</sup>
- 관찰자의 관점에 따른 유형은 바라보는 주체와 바라다 보이는 대상과의 상호관계에 의해서 구분되는 것으로, 조망형 경관은 산이나 해양·바다, 산, 시가지를 동시에 바라다 볼 수 있는 경관이며, 환경형 경관은 각각의 지역안에서 자기 자신을 포함한 주변환경으로서의 경관을 일컫음
- 경관넓이에 따른 유형구분은 대상이 되는 지역 또는 지구의 공간적 넓이에 따르며, 크게 광역적 경관, 도시적 경관, 지구적 경관으로 구분됨
- 성격에 따른 유형은 대상이 있는 지역 또는 지구의 성격에 따른 분류로서 자연녹지 경관, 도시축경관, 시가지 지구경관으로 크게 나뉨
  - 자연녹지 경관은 지역의 성격에 따라 자연녹지경관, 전원취락경관으로, 도시축경관은 하천축경관과 도로축경관으로, 시가지 경관은 공원녹지경관, 주택지경관, 공업지경관, 상업·업무지경관으로 나뉨<sup>3)</sup>

## 3. 경관계획

- 경관계획에 대한 공인된 정의는 아직 발견할 수 없는데, 이는 계획 부문이 법제화 된 것이 최근의 일이며, 유사한 내용을 담은 계획들

---

2) 서울시정개발연구원, 서울시 도시경관관리방안 연구 I, 1993, p12.

3) 상계서, p12.

이 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
- 일본의 경관디자인 연구회(1999)는 “경관용어사전”에서 협의의 경관계획은 시설의 건설을 전제로 한 경우로 시설의 건설에 따른 영향이 경관을 어떻게 변화시키는가에 대한 예측과 그것에 근거한 시설 및 그 주변의 경관조절방법의 구축으로 정의하고 있으며, 광의의 경관계획은 개별 대상이 아닌 경관의 이미지 전체를 대상으로 하는 경우로 지역 혹은 지구의 현재 경관이나 경관변화의 동향을 파악하여 그것에 근거한 경관 형성의 목표 이미지를 설정하고 실현하기 위한 방법을 구축하는 것이라고 정의하고 있음<sup>4)</sup>

#### 4. 경관관리계획

- 경관관리는 각 국가별로 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 개념으

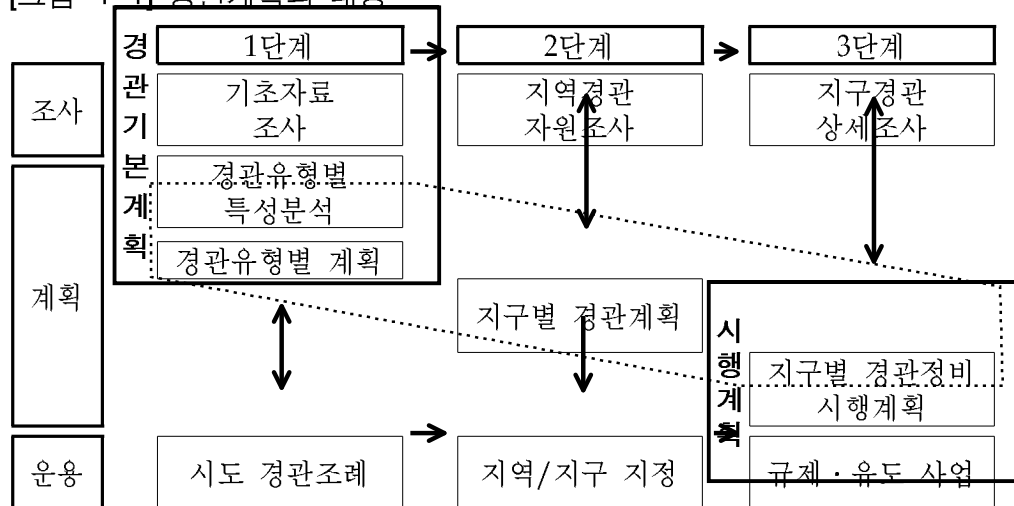
---

4) 서주환외 2인, 경관계획수립 관련법규의 비교분석, 한국조경학회지 제28권 6호, 2001.2, p99.

로 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 심의제도의 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

[그림 1-1] 경관계획의 내용



주) 일본 고베시 경관기본계획

## 제2장 경관관련제도 검토

### 제1절 외국의 경관관련제도

#### 1. 미국

##### 1) 경관제도의 특성

- 미국의 경관제도는 도시 디자인(Urban Design)을 기반으로 제정하고 있으며, 도시관리차원의 경제·사회·문화적 측면과 도시계획에 있어 물적 환경조절이라는 측면을 분리하여 다루어지는 것이 아니라 광범위한 도시행정과제에 대응한 실제적인 측면을 함께 고려하여 접근하는 방식을 취함<sup>5)</sup>
- 미국에서 도시디자인이 적극적으로 받아들여지기 시작한 것은 1960년대 이후로 약 30년의 역사를 가짐. 1960년대 이전의 도시디자인 행정의 주목할만한 흐름은 도시미운동(City Beautiful Movement)이며, 이는 1893년 시카고 박람회를 계기로 시작되었고, 도시공원, 시청사, 공공도서관 등의 공공시설로 구성된 시빅센터의 조성이 그 대표적 예임. 이러한 도시미 운동의 주요관심은 축선이나 광장이라는 고전적 도시형태를 직접 조형적인 설계대상으로 하는 것으로 이러한 도시디자인 행정의 개념은 성장을 중시하는 도시와 도시의 교외화에 따른 뉴타운운동에서 실현됨
- 이러한 도시미 운동은 고도성장기를 거치면서 한계를 보이기 시작

---

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

하는데, 그 한계의 원인은 첫째, 도시의 형태에 질서를 회복하려는  
 숭고한 이념에만 치중하였다는 점, 둘째, 도시의 생성과 깊은 관련  
 을 갖는 정치적, 경제적, 사회적 의도에 바탕한 다양한 의사결정의  
 프로세스 즉 도시형성의 메카니즘에 대한 이해가 부족했다는 점임

- 최근의 미국 도시디자인 행정은 새로운 도시개발로 인해 발생한 도  
 시문제 해결에 초점을 맞추고 있음. 구체적 도시경관행정에의 반영  
 은 공장·항만 지역 등의 워터프론트개발계획 추진과 레저·여가공  
 간의 확보를 위한 도시 주요 간선고가도로의 지하화를 통한 녹지축  
 형성, 도시문제 해결 등을 고려한 명확한 토지이용계획에의 반영에  
 서 비롯된 복합토지이용방식의 형태로 이루어지고 있음

## 2) 제도 및 운영체계

- 미국의 주된 제도적 틀은 철저한 지방자치에 의한 각 도시별 대응  
 체제를 가지고 있으며, 그 운영도 충분히 성숙된 민주주의와 자본주  
 의 논리 위에서 이루어지고 있음
- 미국의 경관제도는 건축자유주의(Free-to-Build)원칙에 입각한 지역  
 지구제(Zoning)를 근간으로 하고 있으며, 도시경관의 질 향상, 역사  
 환경의 보존, 도시특징의 보존, 도시성장관리에 목표를 두고 있음
- 그리고 이러한 지역지구제에서도 미적인 부분을 고려하도록 하고  
 있으며 미적인 목적을 위해 토지수용권을 사용할 수 있도록 하고  
 있음
- 경관관리의 구체적인 실행은 주정부의 주법(Standard State Zoning  
 Enabling Act)에 근거하여 각 지방정부의 조례형식으로 제정하고

있음. 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 있음<sup>6)</sup>

- 또한 도시에 따라서는 외부광고물의 규제 또는 미적 특성보호를 위한 법을 가지고 있기도 함. 또한 각주에서는 조망의 보호와 보존을 위해서 조례를 제정하고 있음
  - 예를 들어서 뉴욕의 로체스터 중심지에서는 이스트만 시에터(Eastman Theater)로의 주요 조망을, 피츠버그에서는 강으로의 조망을, 콜로라도와 포틀랜드에서는 산으로의 조망을, 시애틀에서는 엘리엇(Elliott)만에 대한 시각적 회랑에서 건축선 후퇴를, 신시내티에서는 언덕보호 등을 각 주에서 조례로 제정해 조망보호에 의한 경관관리를 하고 있음
- 인공환경과 관련된 도시경관을 관리하기 위해서 미국에서 적극적으로 받아들여지고 있는 것으로 Incentive Zoning, Performance Zoning, Special Zoning 등을 들 수 있고, 이외에도 개발권이양제(TDR), 재개발사업제도, 광고물조례, 디자인심의제(Design Control), 환경영향평가제 등의 제도적 장치를 가지고 있음
- 한마디로 미국의 경관관리는 지역지구제를 통해서 경관의 미적인 부분을 고려하고 있으며, 특히 조망(Scenic view)의 보호와 보존을 위해서 조례를 제정하고 있음.<sup>7)</sup> 이러한 지역지구의 지정은 지역이

---

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



나 도시별 경관관리의 제도를 일률적이지 않고 각각의 여건에 따라 다르게 받아들여지고 있으며, 개별 도시는 지역적 특성에 따라 독특한 경관을 형성하고 있음

<표 II-1> 미국 도시디자인 제도체계

도시디자인 행정목표	도시디자인 제도체계		도시디자인 운영체계	
	국가차원	도시차원	운영조직	주민참여
1. 디자인 행정일반 목표 -기본적 도시환경의 질향상(건강/ 안전/편리)  -대중교통수단 과 보행자 우선의 교통시스템 개선 -자연환경과 역사환경, 도시 고유활동에 대한 도시특정 보전/강화	용도지역지구제 (Zoning Regulation)  디자인 심의제 (Design Control)  개발권 이양제 (TDR제도)  공중권 이양제  도시재개발제 (Urban Renewal Plan)  환경영향평가제	지방조례제정 (Zoning Ordinance)  특별지역지구제 (Special Zoning)  장려지역지구제 (Incentive Zoning)  성능지역지구제 (Performance Zoning)  디자인지침운용 (Design Guideline)  광고물 조례	도시계획위원회 (City Planing Commission)  랜드마크 보존위원회 (Landmark Preservation Commission)  Urban Design Group(뉴욕)  Civic Design Commission과 Zoning Commission (보스톤)  Urban Design Team과 도시디자인 자문위원회 (샌프란시스코)	-의견참여 Community Planning Board (뉴욕)  Board of Appeal 제도와 Design Review Board의 운영(보스톤)  Neighborhood Hearing 제도 및 Proposition M (샌프란시스코)  - 개발참여 개발공사 설립(뉴욕, 샌프란시스코)  보조금/세제 혜택 (보스톤)
2. 디자인행정정 책 목표 -도심부 재활성화 -고용기회 증대와 도시세수 기반확대 -도시성장관리				

자료 : 김종대, 대전시 도시경관관리제도 현황과 개선방안에 관한 연구, 한남대학교, 1998, p.40.

7) 서울시정개발연구원, 전게서, 1993, p89.

## 2. 영국

### 1) 경관제도의 특성

- 영국은 기본적으로 도시계획법(Town and Country Planning Act)을 통해서 보호지구의 지정에서 수목보호, 광고규제에 이르는 사항까지 관리하고 있음
- 영국의 도시개발은 허가제도이므로 지방자치단체의 승인을 받아야 하는데, 이는 지방정부가 강력한 개발규제 권한을 갖고 있는 것을 의미하며<sup>8)</sup>, 이때 미적 관점에서 높이, 실루엣, 색채, 질감, 장식 등이 검토되므로 이것이 경관관리의 주요 요소로 작용함. 오래된 전통과 문화를 지닌 기념물 보호와 역사지구 보존 및 재생이 도시미화 추진사업제도의 중심이 되고 있음
- 영국의 경관형성은 민간조직의 활동을 빼어놓을 수가 없는데, 내셔널트러스트를 비롯한 민간조직의 활발한 활동이 오랜전통과 도시계획법등에 의한 종합적인 도시계획속에서 다루어지는 것이 특징임<sup>9)</sup>
- 영국에서는 도시, 전원, 해안선 등의 어메니티에 관여하는 Amenity Society<sup>10)</sup>라고 불리우는 민간단체가 1975년 이후 급속한 증가세에 있음.

---

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

9) 서울시정개발연구원, 전계서, 1993, pp101-104.

10) Amenity Society란 국가의 개입을 최소한으로 저지하면서 보존을 추진하려는 자원봉사단체를 결성하여 보존을 수행하려는 단체임. 전국적인 주요 Amenity Society에는 고건축보호협회, 내셔널 트러스트, 조지안그룹, 시빅트러스트, 빅토리아 조 협회 등이 있고, 이들 대부분은 역사적 건축보존을 그 영역으로 하고 있음

- 내셔널 트러스트는 1894년 비영리협회로서 회사법에 의해 설립되었으며 그 후 1907년에 내셔널 트러스트에 의하여 정식으로 조직화됨. 활동범위는 크게 역사적 건축 및 정원 등의 보존과 자연환경 보존의 두가지로 나뉨. 전자는 이미 수많은 역사적 유물과 정원을 취득하여 공개하고 있으며, 후자의 경우는 넵튠(Neptune) 계획이라 불리는 영국의 전 해안선의 취득보호계획이 추진되고 있음. 그밖에도 보존에 관한 컨설팅·캠페인 등의 계몽활동도 적극적으로 펼쳐나가고 있음
- 영국은 이러한 민간조직의 활발한 활동이 오랜 전통과 도시계획법에 의한 종합적인 도시계획 속에서 다루어지는 것이 특징임

## 2) 제도체계

- 영국의 개발행정은 개발허가제도에 의해서 지방자치단체의 승인제도로 되어 있기 때문에 대부분의 건축행위에 대한 심의시 건축물에 대한 미적 영향을 검토하고 있음
- 이것은 미국의 조닝책정권이 자치단체에 맡겨져 있는 것과 유사하며, 자치단체가 강력한 개발 콘트롤 권한을 가지고 있음
- 자치단체에는 계획지도담당관 및 개발규제담당관이 있어 개발계획의 심사와 행정지도를 담당토록하며, 역사지구가 있는 도시에는 보존담당관이 보존계획의 업무를 담당토록 함.
- 이들 체제는 1971년과 1974년에 개정된 도시계획법에 힘입은 바가 크며, 과거 건설성, 운수성, 국토청, 문화청, 환경청 등에 해당하는 제관청이 환경성으로 단일화된 것도 보존행정과 도시환경개선 행정

이 효율화를 촉진시켰다고 할 수 있음

- 환경성과 지역계획국(Local Planning Authorities)은 토지이용과 관련된 규제를 심의하고 있으며 전원위원회(Countryside Commission)와 같은 공공단체들이 경관의 어메니티를 보호하고 있음
- 주요 경관관련 제도는 다음과 같음

#### ① 역사적 건축대상 지정

- 도시계획법에 의하여 건축물로서 20만동 이상의 건물이 선정됨. 이를 헐거나 변경하는 행위에 대해서는 계획당국의 승인이 있어야 하며, 이들 건축에 영향을 주는 개발계획은 모두 공고할 것을 의무화함
- 역사적 건축물은 1급, 2급, 3급으로 나누어져 있으며, 1급과 2급은 법정 리스트에 등재되어 실질적인 구속력을 갖고, 3급은 환경성의 보완 리스트에 실려 있을 뿐으로 실효력은 없음

#### ② 보존지구제도

- 시가지 보호에 대해서 도시계획법 및 도시전원 어메니티법에 의해서 마련된 제도에 보존지구지정제도가 있음
- 지방계획담당국이 보존 또는 유지하는 것이 바람직한 성격이나 외관을 갖춘 역사적 건축물로서 흥미를 일으키는 지구를 보존지구로 지정할 수 있으며 현재 25,000이상의 지구가 지정을 받음
- 지방계획당국은 보존지구의 개선계획을 책정하는 일이 의무화되어 있음

- 이들 지구에서는 모든 건물은 계획당국의 승인 없이는 할 수가 없으며, 지구내의 수목보존과 광고규제의 사항도 마련되어 있음
- 우수지구에 대해서는 정부의 보조금이 주어져서 역사적 건조물 및 고기념물법은 집단적인 역사적 건축물의 수리에 대해서 보조금교부를 규정하고 있으며 동시에 역사적으로 빼어난 건조물군의 수리에 대해서도 같은 규정이 있음
- ③ 주거법에 의한 종합개량지구제도
  - 역사지구 이외 지구에서는 지구환경정비 및 미화사업으로 시행되고 있음
- ④ 대런던의회(GLC)조례
  - 도시차원의 경관관리의 하나로 역사적 건축기념물, 스카이라인, 양호한 공원, 일반적 경관, 원경의 보존 등에 대한 기본정책을 조례로 정하고 있고, 스카이라인의 보존을 위해 런던시 전체에 대한 고층 건물 제한구역도를 마련하고 있음

### 3. 독일

#### 1) 경관제도 특성

- 독일 역시 유럽의 다른 나라들과 마찬가지로 오래된 전통과 문화를 지닌 기념물보호와 역사지구보존 및 재생을 중심으로 이루어짐. 특히 주거환경정비와 보행자도로정비와 밀접하게 연결되어 추진되고 있음.

- 독일의 경관제도는 연방차원과 지방차원에서 이루어지며, 연방계획 차원은 도시계획촉진법과 연방건설법이 있고, 주로 도시계획차원의 접근을 취함. 지방계획차원에서는 주건축법 및 지방조례가 있으며, 주로 건축계획차원의 접근임
- 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 사용됨. 이중 도시경관조례나 지구상세계획은 도시경관을 의도적으로 형성하려는데 중점을 두고 있으며, 지역경관보전이나 보전지구조례는 기존의 경관을 보전하려는 데 중점을 둠<sup>11)</sup>

## 2) 제도체계

### ① 연방계획차원

- 도시계획촉진법과 연방건설법이 있으며, 이는 주로 도시계획차원의 접근을 하고 있음
- 도시계획촉진법에는 「정비사업」(재개발사업)으로 규정되어 있으며, 역사적 환경보존에 크게 관계하고 있음
- 동법에는 연방에 의한 촉진보조금제도가 규정되어 있으며, 사업이 통일적이고도 신속하게 수행될 수 있도록 사업재정에 관한 규정이

---

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

마련되어 있음

- 동법의 적용으로 사업정비지구로 공식 확인을 받으면 「상세계획」이 작성되고, 역사적, 예술적, 도시계획적 의의를 갖는 건축물과 공작물의 보존이 기록되게 됨
- 지구내의 건조물을 변형하거나 철거하게 되는 경우에는 인가를 의무화하여, 기존상태의 변화에 대한 통제가 가능해짐
- 또한 연방건설법은 1977년 개정에 의해서 도시계획상 강력한 보존의지가 명문화되었음
- 특히 보존지구를 지정할 수 있게 되어 도시보존에 크게 도움이 되고 있음

## ② 지방계획차원

- 주건축법 및 지방조례가 있으며 이는 주로 건축계획차원의 접근임
- 일반적으로 주건축법은 위험방지를 위한 법이라고 불리어지고 있는데 방화, 채광, 통풍 등의 건축기준에 관하여 역사지구에 있어서는 예외규정을 준용함으로써 목적을 실현시키는 일이 많음
- 또한 역사적 고유성의 보존에 관한 사항을 상세계획 수립시에 포함시키는 것이 가능하다는 내용을 주건축법에 명기하는 예가 많고, 지방조례와 시행령으로 일정지구의 특수성 유지를 지시할 수 있도록 주건축법에 규정하고 있는데, 여기에는 광고물의 규제도 포함되어 있음
- 건축물의 형태, 척도, 비례, 재료, 색채 등에 대해서는 조형금지규정

에 의하여 규제됨

- 그 기준이 극히 애매하기 때문에 자치단체의 건축조례에 의하여 상세하게 조형기준을 정해서 보완하는 수단으로 하는 경우가 많음
- 지방조례에는 건축물의 증·개축시 주위의 환경에 적합하도록 하여야 한다고 규정을 두는 것이 특징임

### ③ 역사보전계획차원

- 기념물보호법이 대표적이며 실질적으로 독일은 문화분산정책을 취하고 있기 때문에 연방정부 차원에는 문화담당부처가 없으며 통일된 기념물 보호법도 없음
- 거의 모든 주가 주헌법에 기념물보호를 명기하고 있으나, 실제로 기념물보호법을 가지고 있는 곳은 바이에른, 함부르크, 홀슈타인등에 그치고 있음
- 연방은 연방건설법, 도시계획촉진법과 주요 세법등을 통해서 간접적인 영향력을 행사하고 있으나 기념물 보호법규의 역사는 1815년에 시작됨
- 이 법은 그 적용대상에 있어 최저 2개 이상의 건축물로 되는 것과 가로전체, 시장, 고도시 전역 등과 같이 넓이를 갖는 집단개념을 도입함으로써 도시계획영역, 건축행정영역과 불가분의 관계를 맺고 있음. 기념물 리스트는 단순한 목록인 경우와 법적 구속력을 갖는 경우가 있는데, 최근의 경향으로서는 기념물 담당국은 행정상의 결정당국에 대한 권한을 늘려오고 있음



#### ④ 제도를 통한 경관관리

- 독일의 경우 다음의 다섯가지 방식이 특히 경관관리를 위해 유효한 제도적 수단으로 쓰임. 이중 도시경관조례나 지구상세계획은 도시경관을 의도적으로 형성하려는데 중점이 놓여있는데 비해 지역경관보전이나 보전지구조례는 기존의 경관을 보전하려는 데 그 중점에 놓여있음<sup>12)</sup>
- 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)

### 3) 운영체계

- 연방차원에서는 경관관리에 대한 기본적인 테두리를 규정하고 실제 집행과 행정은 주자체에서의 도시계획 과정 특히 토지이용체계하에서 이루어짐
- 토지이용체계는 토지이용계획과 지구상세계획으로 구성된 건설관리 계획에 따르는데 이는 매우 상세한 계획이기 때문에 이 계획에 의

---

12) 상계서.

해서 전반적인 경관계획이 이루어지고 있음. 또한 시민단체, 설계사무소, 시의회 분과로 이루어진 설계(계획)심의위원회에서 디자인 심의를 하고 있음

- 각주와 도시의 도시계획국은 도시개발과 관련된 개별사업을 추진하며 또한 기념물 보호국은 역사적, 예술적 도시계획적인 측면에서 기념물 보호계획을 수립하는 한편 도시계획국에 조언을 통해 가로, 광장과 지구에 관한 계획과 사업에 영향력을 행사함
- 상세계획의 수립시에는 계획이 단기간내에 실현되어야 하기 때문에 어울리지 않는 건축물의 부분 또는 전체의 제거에 대해서 강력한 구속력을 발휘함. 이에 의해서 조형계획에 대한 종합적인 지도가 가능해지며 안정된 도시환경의 육성이 가능해짐

#### **4) 시민발의와 주민참여**

- 독일의 현 도시계획 및 시가보존에 관한 행정적 대응의 배경에는 1970년대에 와서 활발하게 전개된 시민운동과 주민운동이 큰 역할을 하였음
  - 1960년대의 환경보전운동은 1960년경의 개발과 재개발에 대한 반대운동으로부터 시작하여 1970년대에 들어와서는 도시환경의 적극적인 조성 및 유지를 위한 프로그램으로 발전하게 됨
  - 시민과 지역주민이 적극적으로 도시계획 과정에 참여할 수 있도록 하는 형태로 발전함
- 도시계획국에서도 상세계획 실시에 있어 준비조사와 사회계획의 두 단계를 포함시켜 이를 중시하는 방향으로 발전하게 되고, 특히 도시

계획촉진법에 의한 정비사업의 경우 공공생활 및 주민참여가 의무화 되어 있음

## 4. 일본

### 1) 경관제도 특성

- 일본은 미국의 건축자유주의를 받아들여 도시계획체제를 형성하였으나, 1960년대 이후 산업화에 따른 도시성장과 인구의 도시집중으로 과밀 도시화를 겪게 됨
- 이러한 과밀도시는 국가차원이나 도시차원의 경관관리가 매우 힘든 상태이므로 경관 개선은 주로 개별사업이나 부분적인 도시재개발 등에 의해서 주로 이루어짐
  - 지방의 경우 기본적으로 도시의 연담화가 가시화되어 도시간 경계구분이 불명확한 경우가 많고, 한 도시에 있어서도 도시의 기능배분이 명확치 못하여 도시의 활동면에서 인지도가 떨어지고 전체적으로도 혼란한 도시환경을 이루고 있음
  - 지방도시 즉, 코오베, 요코하마, 교토, 나고야 등과 같은 지방도시에서는 도시차원의 경관관리가 받아들여져 샌프란시스코와 같은 경관기본계획이나 경관조례 또는 뉴욕, 보스턴과 같은 지구계획차원의 접근이 이루어져 어느 정도 성공적인 경관을 창출하고 있음
- 일본의 경우 선진각국의 다양한 경관개선의 노력을 개별 도시나 자치구에서 성공적으로 받아들인 사례가 있다는 점은 높게 평가할 수 있고, 더욱이 주민참여를 통한 도시환경개선의 노력들은 처음 도입

되었을 때 보다 훌륭히 정착되어나가고 있고, 또한 제도적 틀의 측면에서도 많은 발전을 이루고 있음

- 법률에 의한 규제·유도에는 미관지구·풍치지구·전통적 건조물보존지구·녹지보존지구·옥외광고물 규제 등이 있으며, 계획제도로서는 지구계획·종합설계제도 등이 그리고 주민과 행정의 자치적인 협정으로 경관향상과 주거환경의 질을 향상시키기 위한 것으로는 건축협정·녹화협정 등이 있음

<표 II-2> 도시경관규제 및 유도수법

규제·유도수법	주요규제내용	관계법령	비고
미관지구	부지내 식재·보행공간 확보	도시계획법	
풍치지구	건축물의 건축·형질변경 등	도시계획법	
지구계획	부지규모·용도·건폐율·용적률·벽면선 후퇴위치 등 건축기준법	도시계획법 건축기준법	권고제
건축협정	건축물 부지의 위치·구조·용도·형태·디자인·설치등	건축기준법	주민동의 주전원의
녹화협정	부지내 식재·보행공간 확보 수종·담의 구조 제한 등	도시녹지보존법	주민동의 주전원의
전통적 건조물군 보존지구	건축행위·수선·변경허가	문화재보호법	면적 보존
녹지보존지구	건축행위·형질변경 등	도시녹지법	
옥외광고물 규제	광고물의 크기·위치·색채·형상·디자인 등 자주적 규제	옥외광고물법	

자료 : 박문호, 일본의 도시경관 형성에 대한 제도, 한국조경학회지, 제21권제3호, 1993

## 2) 제도체계

- 일본의 도시경관에 관한 제도는 1919년 구도시계획법에 근거한 미관지구, 풍치지구 등 도시미에 관한 제도를 설치함으로써 시작되었으며, 이 시기에는 도시전체의 미화가 주된 관심사였음

- 전후에는 1964년의 가마구라 풍치보전회의 건립을 비롯하여 교토시가지 경관조례 등 수경보존의 움직임이 있었음
- 역사적인 경관유산을 보존, 활용하려는 이 움직임은 시민단체, 지방자치단체 등이 주도적으로 주관하였음
- 1965년 전후부터는 도시환경의 질적 향상을 목적으로 하는 경관조례의 제정, 지구계획제도의 도입, 도시경관 형성모델사업이 실시 등 경관의 정비 및 유도의 움직임이 주종을 이루고 있으며, 일반적으로 이때부터를 도시경관형성 시기로 봄
- 이러한 도시경관형성의 주요한 두가지 접근방향은 시가지환경정비의 경관형성과 모델사업활용 경관형성의 형태로 추진됨

### 3) 운영체계

- 지방자치단체에서는 조직의 신설, 조사계획의 실시, 경관심의회설치, 조례 또는 요강의 제정 등에 의해 도시경관 행정에 임하고 있기 때문에 국가의 시책보다도 경관에 관한 독자적 대응을 실시하고 있음
- 이러한 경향은 대도시에 한정되지 않고 중소도시에 이르기까지 조례, 요강 등의 제정이 보편화되어 있음

<표 II-3> 일본의 경관형성에 관련된 사업

사업의 종류		주요사업내용	추진기관(근거법령)
종합적 정비		도시경관형성 모델지구 지방도시 중심시가지 활성화 계획 도시경관형성 모델도시	건설성(도시계획법)
녹화	도시레벨 지구레벨	녹지보존 도시공원정비사업 주택지, 공업지, 상업지 녹화 도시녹화를위한 식수5개년계획 도시경관형성 모델지구 종합녹화	건설성(도시계획법) (도시공원법)
가로경관정비		보행자전용도로 정비사업 가로녹화사업 공동구 정비사업 거주환경 정비사업 역사적 지구 환경정비사업 심볼로드 정비사업 종합도시교통시설 정비사업	건설정 도시국 (도로정비긴급조치법) 공동구정비를 위한 특별조치법
수공간의 정비		하천경관 정비사업 Riverside Square 정비사업 특정지역 Super제방사업	건설성 하천국 (하천법)
기타 공공사업		시가지재개발 사업 토지구획정리사업 도시고속도로변 정비 관공서시설	건설성(도시재개발법)

### (1) 경관 관련 조직

- 일본의 많은 도시가 일반적으로 도시경관행정을 주관하는 부서로서 도시경관과 또는 도시디자인실을 기획조정부나 도시계획국에 설치하여 운영하고 있음
- 지자체측면에서의 정보나 경험부족, 인적자원의 한계 등 소프트한 면에서 문제를 안고 있는 곳도 많으므로 지자체간의 상호교류 또한 매우 활발함. 그 대표적인 운영조직은 다음과 같은 것이 있음

- 역사적 경관도시 연락 협의회 : 역사적 경관을 가지고 있는 전국의 시정촌이 연합하여 상호의 경험, 정보를 교환하고 국가에 대한 요망사항을 협의함
- 전국 경관행정 추진 지자체 회의 : 경관행정은 비교적 새롭고 광범위한 분야이므로, 해당 도시들이 서로의 사례를 연구하고 경관행정의 방향 등에 대한 정보를 교환함
- 도시경관형성 추진 협의회 : 10대 도시에 있어서의 경관행정을 협의함
- 전국 전통적 건조물군 보존지구 협의회(전통경관 서밋) : 보존지구가 있는 지자체간의 협의를 통한 보존지구의 정비에 관한 조사연구, 시책의 추진, 전통경관의 보존 및 주민과 지역의 문화향상 등을 추진함

## (2) 경관에 관한 조례의 제정

- 도시 전지역에 대한 종합적인 메뉴
- 특정지구에 대한 종합적인 메뉴
- 도시전역에 대한 건축물 등의 콘트롤
- 특정지구에 대한 건축물 등의 콘트롤
- 역사적, 전통적 지구 대상

## 제2절 국내의 경관관련 법규 및 제도

### 1. 경관관련 법규

- 국내의 경관관련 법규는 국토의계획및이용에관한법률을 비롯한 건축법, 환경영향평가법, 자연환경보전법등의 개별법체계로 이루어짐.
- 도시경관관련 법규는 국토의이용및계획에관한법률, 옥외광고물등 관리법, 도시계획시설 기준에 관한 규칙, 도시공원법등이 주요법이며, 건축물경관은 건축법, 건축조례로, 농촌경관은 국토의계획및이용에 관한법률, 농어촌정비법으로, 자연경관은 자연환경보전법, 산림법, 접경지역지원법, 공원구역내광물채굴허가사무처리규칙, 환경영향평가법 등으로 관리되며, 역사문화경관은 문화재보호법, 전기사업법으로, 수변경관은 하천법등으로 관리됨
- 도시경관관련 법규 중 경관관련규제의 주요 내용은 지역·지구·구역지정에 의해서 주로 이루어짐. 이중 경관관련 주요 규제는 경관지구, 미관지구, 보존지구, 고도지구로 크게 나뉨
  - 경관지구는 도시의 경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구로서 건축물의 용도·높이·규모·조경·건폐율·용적률 등 건축물에 관한 규제를 행할 수 있음
  - 미관지구는 기존 시가지의 미관증진이라는 경관측면의 목적을 위하여 지정되는 지구로서 건축물의 용도·높이·규모·모양 등의 건축물에 관한 규제를 행하는 제도로써, 중심미관지구·역사미관지구·일반미관지구로 세분됨
  - 보존지구는 문화재·중요 시설물 및 문화적·생태적으로 보존가치



가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구로서 건축물의 용도를 규제하며, 보호대상에 따라 문화자원보존지구·중요시설물보존지구·생태계보존지구로 세분할 수 있음

- 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 불충분함
- 경관규제 대상중 개별 건축물에 대한 규제는 주로 건축법에 의해서 이루어지며, 건축법외에 건축조례, 도시계획법, 도시계획조례등에 의해 규제를 받게 됨. 건축법에 의해서 규제되는 주된 내용은 건축물의 밀도·규모·형태·대지내 상황임
- 건축법에서 경관적인 측면을 고려하기 위해 따로 규정된 항목은 없으며, 경관관련 내용으로는 지역지구안의 건축물에서 다루고 있는 건폐율제한·용적률제한·높이제한·대지내공지에 관한 사항과, 건축물의 대지 및 도로에서 다루고 있는 대지안의 조경·건축선 지정에 관한 사항이 경관 관련 주요 내용임
- 우리나라의 대지내 건축물에 관한 사항은 거의 건축법에 의존하고 있으며, 건축법이 개별 건축물의 형태와 전체 경관에 미치는 영향은 매우 크지만, 현재의 건축법규는 개별건축물에 대한 일괄적인 규모 및 밀도제한 차원에 머물고 있으며, 지역의 특성을 반영하는 다양하고 융통성있는 규제의 적용이 불가능함

<표 II -4> 국내의 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, 시설물 설치계획, 조경계획, 관광지관리계획 등에 경관형성 계획을 적극 반영하도록 규정
	연안관리법	· 연안은 생태적·문화적·경제적 가치가 조화롭게 공존할 수 있도록 종합적이고 미래지향적인 관점에서 관리
농촌지역	하천법	· 하천정비는재해방지, 지형·지질·관광 등 당해 수계에 대한 종합적인 보전 및 이용에 관한 방침이 포함되도록 규정
	국토의계획및이용에관한법률	· 지정 목적에 적합하게 이용 · 농지법, 산림법등의 적용
	개발제한구역의지정 및 관리에관한특별조치법	· 개발제한구역에서의지정목적에 위배되는 건축물,공작물의 설치, 토지의형질변경, 도시계획사업의 시행금지
도시지역	농어촌정비법	· 생활환경정비사업 개발계획 수립시 사업시행에 따른 자연환경보전계획 수립 규정
	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 제도임. 이밖에도 전통건조물보존법과 도시계획법상 보존지구내 건축물 사전심의제도가 있고, 전통건조물보존법과 도시계획법내의 보존지구 지정 등의 제도가 있음
- 우리나라의 문화재는 단일 건조물의 보존·보호적 차원에서 관리되고 있는 경우가 대부분이며, 문화재를 중심으로 한 지구차원의 역사경관 연출을 위한 제도적 장치는 매우 미흡함
- 옥외광고물 관련 경관규제의 주요 내용은 옥외광고물관리법 및 시행령·조례에 의해서 이루어지며, 허가대상·신고대상·허가 및 신고지역으로 나뉘어 일률적인 관리기준을 규정하고 있음. 더욱이 3.5㎡이하의 가로형 간판이 허가·신고대상에서 제외됨으로써 상업용 건물들이 간판으로 뒤덮여 있어도 이에 대한 법적 제제가 불가능함
- 환경영향평가법에 의한 주요내용은 환경영향평가대상사업이 되는 면적 30만㎡이상인 토지구획정리사업·대지조성사업·택지개발사업 등의 도시개발사업과 길이 4km이상인 도로사업·면적 25만㎡이상인 아파트단지 개발사업등에 대해서 실시하게 되지만, 환경영향평가서 작성시 경관항목은 생활환경분야 중 위락·경관항목에 속해서 소극적으로 다루어지고 있음

## 2. 국토의계획및이용에관한법률 제정 이전의 경관관리

- 국토의계획및이용에관한법률이 제정되기 전의 경관계획에 의한 경

관계획대상지역 전체에 대한 경관관리는 없었고, 경관관리대상지역을 별도로 지정하여 법적 규제 및 지침을 제시하고 있음

- 경관관리계획의 시행사례를 살펴보면, 1986 서울시의 목동아파트 조성사업시 특정지역대상 도시설계 규제의 형식으로 스카이라인을 배려한 단지전체의 색채계획 및 가로시설물 디자인 등의 경관관리를 추진한바 있음
- 광역시중 대전광역시에서는 1992년에 월평공원 및 보문산 공원일대를 대상으로 한 높이규제를 실시하여 경관분석과 높이제한을 제시하였음
- 시군별로는 춘천시(1993), 진주시(1997), 김해시(1997), 마산시(1998), 김포시(1999)등이 경관관리를 실시하였음. 이러한 시들의 법적 규제 및 지침내용은 법적인 뒷받침을 받지 못하는 상태에서 특정지역에 대한 경관보전을 위한 정책 대안을 제시하는 정도에 그치고 있고, 그 내용면에 있어서도 디자인 가이드라인을 제시하는 수준에 그치고 있어서 실행력을 담보할 수 없는 유도계획으로 남고 있음

### **3. 사업법 및 사후관리에 의한 자치단체의 경관관리**

- 각종 개발법 중 공공사업이 주로 이루어지게 되는데 이에 해당되는 대규모의 사업은 토지구획정리사업·택지조성사업·재개발사업·공업단지 개발사업등이 있음
- 토지구획정리사업시 기본계획을 작성하여야 하지만, 토지구획정리사업은 환지계획에 중점을 두고 있으며, 도로와 필지와의 계획시 경관적인 고려가 매우 미흡한 실정임

- 일단의 택지조성사업·도시개발예정지구의 지정 및 개발·토지형질 변경사업 등은 경관적인 고려가 이루어지고 있지 않는 상황이며, 특히 도시개발예정지구는 하위법령과 절차가 복잡하여 현실적인 적용이 어렵고 있음. 이외에도 산업단지 개발, 도로공사 등의 대규모 개발 사업시 경관적인 고려는 이루어지고 있지 않음
- 자치단체의 경관관리는 종합적이고 체계적인 경관관리의 테두리 안에서 이루어지는 것이 아니며, 또한 개발사업에 대한 사전적인 조치라기 보다는 사후관리의 측면에서 이루어지고 있음
- 하지만, 사후관리는 각 지역의 특성을 살릴 수 있으며, 또한 실질적인 행정력이 뒷받침되기 때문에 실효성이 매우 큼
  - 서울시의 예로, 남산 제모습 가꾸기 사업, 한강 연접지역 경관관리 지침에 의한 경관관리, 역사탐방로 조성사업, 대학로 조성사업·신촌문화거리 조성사업·압구정 문화예술거리 조성·인사동 걷고싶은 거리조성 등이 그 예라 할 수 있음

#### 4. 심의제도에 의한 경관관리

- 경관관리를 위한 제도는 환경영향평가제도, 사전환경성 검토, 경관영향평가제도의 3가지로 크게 나뉨
- 환경영향평가는 사업시행으로 인한 악영향을 최소화하기 위한 최선의 사업계획으로 16개분야 59개 단위사업을 대상으로 실시하고 있음. 평가항목은 자연환경·생활환경·사회경제환경 분야별로 총 22개의 항목을 규정하고 있으며 생활환경분야의 한 항목으로 경관이 포함되어 있음

- 사전환경성 검토는 예측·평가기법의 개발이 아직 되어 있지 않아 환경영향평가기법에 준해서 시행하고 있으며 환경영향평가보다 악영향을 저감하는데 더욱 효과적이며, 그 범위 또한 확대됨. 하지만, 사전환경성 검토대상이 2,500㎡이상의 넓은 면적에 대해서 이루어지고 있고, 경관관련분야에 있어서는 단순 CG조작에 의한 시뮬레이션만을 고려토록 하고 있어 경관관리적인 실효성에는 문제점을 안고 있음
- 경관영향평가제도는 제주도에서 행해지는 제도로 환경영향평가의 대상이 되는 개발사업과 대통령령으로 정하는 일정규모 이상의 건축물 및 공작물을 설치하고자 하는 자는 당해 사업이 주변경관에 미치게 될 영향에 관한 경관영향평가서를 작성하여 개발승인을 얻거나 의견을 듣고자 하는 때에 심사를 받아야 하는 제도임. 이 제도는 제주도의 특수성으로 인해 발생한 제도이며, 전국적인 확대 실시는 이루어지고 있지 않음
- 심의제도는 개별 법령 즉, 도시계획법·건축법·주택건설촉진법·환경법 등 주요 관리내용이 세분화되어 있지 않고 내용상 상세하게 규정되어 있지 않기 때문에 이를 보완하기 위한 장치로 도입된 것임
- 따라서, 심의제도는 현실적으로 개발밀도는 최대수준, 건축기준은 최하수준만을 고려하는 정도임
- 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 심의

하고 있음

- 건축위원회의 실질적인 심의 대상은 건축조례의 제정·개정에 관한 사항, 건축선 지정, 다중이용건축물과 16층 이상인 건축물의 구조 안전·피난·소방에 관한 사항을 심의토록 하고 있어 경관관련 심의는 실질적으로 행해지고 있지 않음

### 제3절 시사점

- 국내외의 경관법규를 검토한 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 있음
- 선진국의 경우, 역사적인 배경에 맞게끔 경관체계를 구성하고 있으며, 공통적으로 경관에 관한 실질적인 계획의 수립은 직접적 주체가 되는 지방자치단체나 주민에게 그 권한이 주어지고 있음. 또한 전체적인 관리는 강력한 중앙정부나 비영리단체(NPO)를 통하여 투명성 있게 시행되고 있음
- 경관계획은 경관정책의 주체가 지방정부일 경우, 독자적 정책을 실행하기 위해서는 국가차원의 제도적 상호연계가 중요하며, 특히 주민참여를 통한 정책의 공정성과 투명성을 확보하고 있음
- 중앙정부는 전국에 공통적으로 적용될 수 있는 법제도를 정비하고, 구체적인 운영이나 협의는 지방정부에 위임함으로써 정책의 효율을 높이고 있음. 또한 전문가집단을 양성하여 정책감시역할을 담당토록

하고 있음

- 우리나라는 현행법상 국토의계획및이용에관한법률을 주축으로 경관행정이 이루어지며, 지자체에서는 시행계획을 수립하는 형태를 취함.
  - 지역마다 독특한 경관형성을 위해서는 경관변화나 다양성에 신속히 대응할 수 있는 경관조례의 역할이 큼
  - 기존의 경관관리는 규제에 의한 경관관리제도로써 지역·지구내의 건축규제방식 및 내용에 따라 일괄규제를 목적으로 하였음. 이는 해당지역·지역지구에 대해 용적률, 건폐율, 건축선, 건축물 높이 등 일률적인 건축제한을 하기 때문에 지역의 특징을 고려한 경관관리의 규제에는 한계가 있음
  - 규제에 의한 경관관리에 대응하는 계획적 규제나 유도에 의한 경관관리제도는 기존의 지구단위계획으로 가능하였지만, 지역 전체의 종합적이고 체계적인 경관관리에는 어려움이 있음
  - 이를 지구단위계획의 상위계획인 도시기본계획, 도시관리계획에서 경관계획과 경관지구를 명명규정함으로써 지역전체의 종합적인 경관관리를 가능케 함
  - 따라서, 각 지방자치단체에서는 해당 지역의 경관적 특징을 고려한 실천계획으로서의 경관조례 제정이 필수적임
- 중앙정부와 광역자치단체는 경관계획의 목표를 설정하고 이를 통제하고, 지방정부가 자체적인 경관목표를 정립하고 주민참여의 여론을 수렴할 수 있도록 경관에 관한 자료를 제공하여야 함. 또한 경관형성에 영향을 주는 관련법규간의 조정 및 행정상의 조정을 통한 제도적 체계를 정비해야 함



- 표 11-5 > 국내외 경관관련법제도의 비교분석

- 35 -

<표 계속>

구분	미국	영국	독일	일본	한국
조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>• City Planning comm</li> <li>• Landmark</li> <li>• Preservation comm</li> <li>• Civic Design comm</li> <li>• 도시디자인 자문위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A m e n i t y Society</li> <li>• 고건축보호협정</li> <li>• 내셔널 트러스트</li> <li>• 시빅트러스트</li> <li>• 빅토리아협회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1970년부터 시민단체 활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 역사적 경관도시연결협의회</li> <li>• 전국경관행정 추진자치협회</li> <li>• 도시경관형성 추진협의회</li> <li>• 전국 전통적 건조물군 보존 지구 협의회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시계획위원회</li> <li>• 건축심의회의</li> <li>• 경관심의회의</li> <li>• 광고물심의회의</li> <li>• 역사경관심의회의</li> </ul>
기본계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마스터플랜에 기재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발계획에 기재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시개발계획</li> <li>• 토지이용계획 (F-plan)의 규제</li> <li>• 각 도시에 대한 풍경기본계획 시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시계획에 기재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시기본계획에 경관 및 미관계획 수립</li> </ul>
지구계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치체의 zoning 조례에 의한 규제</li> <li>• 역사지구에 대한 상세계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발계획에 기재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지구마스터플랜이 정해진 예가 있음</li> <li>• 지구상세계획 (B-plan)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시계획법에 의한 지역지구제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시관리계획상의 경관지구</li> <li>• 지구단위계획에 의한건축물의 배치 · 형태 · 색채 · 건축선 · 경관계획에 관한 사항</li> </ul>
광역경관계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체의 광역적인 풍경을 보전하기 위한 조례를 제정하고 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발계획에 언급되는 경우가 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• F-Plan에 대응하는 풍경계획 (LSP,1976)</li> <li>• 연방자연보호법에 의한)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시계획법에 의한 지역지구제</li> <li>• 지자체에 광역적 풍경을 보전하기 위한 조례를 제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역도시계획에 의한 녹지관리,환경보전,광역시설, 경관에 관한사항</li> </ul>
조망중심경관계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체의 Zoning 조례에 의한 조망경관보존을 규정함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 런던의 세인트 · 폴즈 · 하이드,모뉴먼트 · 하이드</li> <li>• 런던의 전략적 조망, 로컬뷰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• B-plan의 보호등을 위한 규제를 다한 사례가 있음</li> <li>• 도시의 스카이라인을 고려한 고층건축물 규제가 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체의조례에 의한 조망경관의보존을 규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시기본계획의 경관축제시</li> <li>• 경관영향평가</li> </ul>

<표 계속>

구분	미국	영국	독일	일본	한국
단일건조물형태규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대다수의 역사지구에는 디자인 가이드라인이 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일부에 대한 디자인 가이드라인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시에 저해되는 건축물의 형태규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건조물 조례에 의한 디자인 가이드라인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화재보호법에 의한 규제</li> </ul>
단일건조물보존	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가의 내셔널 레지스터에 등록</li> <li>• 주 또는 지방정부에 따라 랜드마크 등을 지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1990년 도시농촌계획법에 의한 등록건조물 제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각주의 문화보호법에 의한 역사적 건축물 지정 등록</li> <li>• 베를린의 역사적 건축물 주변보호 규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전통 건조물군 보존지구</li> <li>• 지자체의 조례에 의한 건조물의 보존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화재 관리법 건축법에 의한 지구지정</li> </ul>
면적인보전계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가의 내셔널 레지스터에 등록</li> <li>• 지방정부에 따라 역사지구의 지정 디자인 가이드라인, 디자인 심사 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1990년 도시농촌계획법에 의한 보존 지구 지정</li> <li>• 타운 · 스킴에 의한 도시의 계획적 보존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각주의 문화재 보호법에 의한 양성물의 보존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체에 의한 경관조례에 의한 지구지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국토의계획 및 이용에 관한 법률에 의한 지구지정</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공개심사제도의 시민참여</li> <li>• 역사적 환경보전관리 NPO가 연방 · 주 · 지방의 각 레벨에 존재</li> <li>• 지자체의 Zoning에 의한 간판 · 광고물의 허가제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 로컬 · 어메니티 · 소사이어티에 의한 역사적 환경보전 시책의 감시</li> <li>• 1990년 도시농촌계획법에 의한 간판광고물 허가제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• B-plan에 대한 녹지정비계획 (GOP, 각주의 자연보호법)</li> <li>• 지방정부에 의한 옥외광고물 허가제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민참여에 의한 경관계획 활성화</li> <li>• 지역적 특성을 고려한 지자체의 경관조례</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광고물관리법에 의한 간판광고물규제</li> </ul>

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

## 제3장 경관계획 사례 검토

### 제1절 경관계획의 접근방식 및 기본방향

- 90년대 초반부터 2002년까지 수립된 경관계획은 국토의계획및이용에관한법률 제정이 이루어지기 전의 경관계획으로써, 충청남도과 같은 광역자치단체는 해당 시·군에게 경관계획 지침을 제시하기에는 어려움이 있음. 도시기본계획 수립 지침에서 언급된 경관유형구분, 경관관리 잘된 지역과 잘못 관리되고 있는 지역에 대한 구분, 향후 경관에 미치는 영향·효과 등에 대한 검토에 대한 상세한 내용을 하달하기에는 어려움이 있음. 또한 공간범위의 확대에 따른 도시지역과 비도시지역의 경관차별화, 경관축 설정 등 경관형성 전략에 대한 밑그림을 제시하기에도 역시 어려움이 있음. 또한 경관관리대상 지역의 설정시 보전대상지와 개선대상지에 대한 구역설정 지침 역시 부재한 실정임
- 본 연구에서는 선행계획 중 광역시는 대구광역시, 광주광역시, 도는 경기도, 강원도, 시·군은 용인시와 가평군을 비교·검토함<sup>13)</sup>

#### 1. 경관계획의 접근방식

- 선행계획에서의 경관의 개념에 대한 학제적 입장에서의 접근방식은

13) 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

시각적 구성으로 파악하는 접근방법, 공간적 구성으로 파악하는 접근방법, 문화경관으로서 파악하는 접근방법 그리고 인간의 의사전달 행위 및 그 과정으로 파악하여 접근하는 방법 등 4가지를 취함<sup>14)</sup>

- 시각적 구성으로 파악하는 접근방법은 경관을 구성하는 건축물, 구조물 등의 인공요소와 산, 수면, 수목 등의 자연요소가 인간의 눈에 지각되는 상태를 경관이라고 정의하며, 이러한 여러 요소의 구조나 기능보다는 미적 차원의 외관에 관심을 둠
- 공간적 구성으로서 파악하는 접근방법은 경관을 구성하는 여러 요소의 개별외관 및 집합외관보다는 요소들이 형성하는 공간의 질과 양에 대해서 관심을 갖고 이러한 공간들로 구성되는 상태를 경관이라고 봄
- 문화경관으로서 접근하는 방법은 지역의 존재를 문화요소 내지 문화의 복합으로 보며, 경관을 문화화된 경관으로 이해하고자 하는 태도임
- 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 주장임

## 2. 경관계획의 기본방향

- 비교·분석에 사용된 경관계획은 법정계획이 아닌 경관계획의 필요

---

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

성에 입각하여 지방자치단체가 자발적으로 수립한 계획으로써, 경관 계획을 수립하게 된 배경에는 광역시·도·시·군에서 공통적으로 나타나는 것이 도시화에 의한 수려한 자연환경의 파괴·훼손에 대한 대응이며, 계획의 목적에서 나타나는 공통 사항은 개발과 자연경관의 보전과의 조화, 역사·문화유산의 보전, 도시의 개성 창조임

- 계획의 과정 중 계획의 목표는 보통 보다 실현가능한 계획방향으로 구성되는데 계획의 목적과 목표는 최근 20세기말의 환경계획에서 추구하고 있는 주요 가치들이 나타남. 이러한 계획의 목표를 정리하면, 자연성·역사성·쾌적성·지역성·참가성으로 압축할 수 있음
  - 광주시의 경우, 개발과 자연경관보전의 조화, 훼손된 자연경관복원, 예향 이미지를 도시경관에 표출, 첨단, 국제화의 매력을 갖는 도시경관 형성을 계획의 목표로 하였으며, 대구시의 경우 아이덴티티 창출, 자연환경과의 조화, 도시환경의 활성화, 문화유산의 계승보전, 시민생활과의 조화를 계획의 목표로 하고 있음
  - 경기도 역시 자연경관의 보존 및 보전, 농어촌의 목가적 풍경과 생활환경 보존, 개성있는 도시경관 창조, 역사문화경관의 보존, 경관자원을 활용한 지역이미지 향상을 계획의 목표로 하고 있음. 또한 강원도도 자연환경친화적인 전원공간, 매력적인 생활공간, 역사와 전통 그리고 미래가 결합하는 살기좋은 문화공간, 첨단기술과 자연의 향기가 있는 창조공간을 계획목표로 하고 있음
  - 용인시는 자연을 회복한다. 역사와 문화를 전한다. 다양한 매력을 창출한다. 도시의 개성을 만든다. 시민이 함께 만든다를 계획목표로 하고 있음
- 경관계획이라는 것이 해당 도·시·군의 고유성 위에서 계획의 기

본방향을 찾아나가는 것이고 계획의 목적은 이것을 선언적으로 가장 압축한 것이라는 기본명제로 볼 때, 보다 지역적 특성을 반영하는 목적의 제시가 필요함

- 광역시와 시·군의 경우 공간적인 범위가 경기도나 강원도보다는 작고, 경관계획의 실행을 담보할 수 있기에 구체성과 실천성이 뒤따를 수 있음
- 경기도나 강원도와 같은 경우, 도 산하 시·군에게 경관형성에 대한 인식 제고를 위해서, 시·군의 경관조화를 위한 일체적인 통합시책의 필요에 의해서 경관계획을 수립하고 있음

<표 II-6> 선행계획의 수립 배경 및 경관관리의 목표

구분		수립 배경	경관관리의 목표
광역시	광주시	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도시전체속에서 공원녹지와 하천경관이 유기적으로 결합하는 경관체계 수립 요구</li> <li>○ 무분별한 개발로 인한 훼손지에 대한 경관잠재력과 개발에 따른 경관영향 평가 및 토지이용의 합리적 규제 유도할 수 있는 경관기준 수립 필요</li> <li>○ 장기적인 수변경관 보전방안 요구</li> <li>○ 미개발 녹지지역에 대한 경관보전방안 수립 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개발과 자연경관보전의 조화</li> <li>○ 훼손된 자연경관 복원</li> <li>○ 예향 이미지를 도시경관에 표출</li> <li>○ 첨단, 국제화의 매력을 갖는 도시경관형성</li> </ul>
	대구시	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산업화에 따른 자연경관의 훼손과 같은 공간적 특성의 상실과 지역만의 지역성, 문화성, 역사성에 바탕을 둔 도시경관의 상실</li> <li>○ 경제발전과 시민의식 수준의 향상으로 도시환경에 대한 기대 증대</li> <li>○ 역사성과 현대적 이미지의 조화에 대한 공감대 형성에 따른 생활공간 전방에 걸친 삶의 질에 대한 향상 요구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 아이덴티티 창출</li> <li>○ 자연환경과의 조화</li> <li>○ 도시환경의 활성화</li> <li>○ 문화유산의 계승·보전</li> <li>○ 시민생활과의 조화 : 애착, 자긍심배양</li> </ul>

구분		수립 배경	경관관리의 목표
도	경기 도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○도민의식의 변화               <ul style="list-style-type: none"> <li>-도민 생활수준 향상에 따른 경관에 대한 질적 욕구 상승</li> <li>-쾌적한 환경에 대한 욕구 증대</li> <li>-국제화, 고령화, 정보화 시대의 도래</li> </ul> </li> <li>○자치행정의 전개               <ul style="list-style-type: none"> <li>-지역의 자연·역사·문화 경관자원과 조화되는 개발필요</li> <li>-지방자치단체의 경쟁력 심화</li> </ul> </li> <li>○자연·농촌·도시경관의 악화               <ul style="list-style-type: none"> <li>-다양한 도시문제 발생</li> <li>-자연 및 농촌지역의 경관 훼손</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○자연경관의 보존 및 보전</li> <li>○농어촌의 목가적 풍경과 생활환경 보존</li> <li>○개성있는 도시경관 창조</li> <li>○역사문화경관의 보존</li> <li>○경관자원을 활용한 지역이미지 향상</li> </ul>
	강원 도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○환경에 대한 관심 상승으로 인한 경관형성에 대한 기대감 상승</li> <li>○자연경관과 인공경관과의 부조화</li> <li>○시·군의 경관형성에 대한 인식 제고</li> <li>○시·군의경관조화를 위한 일체적인 통합시책 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○아름다운 자연속에 환경친화적인 전원공간</li> <li>○개성과 활력이 있는 매력적인 생활공간</li> <li>○역사와 전통 그리고 미래가 결합하는 살기좋은 문화공간</li> <li>○첨단기술과 자연의향기가 있는 창조공간</li> </ul>
시· 군	용인 시	<ul style="list-style-type: none"> <li>○급격한 도시화, 무계획적인 인공경관의 확산으로 수려한 자연환경의 파괴</li> <li>○도시환경의 개선 요구와 시민의 삶의 질 저하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○자연을 회복한다(자연성)</li> <li>○역사와 문화를 전한다(역사성)</li> <li>○다양한 매력을 창출한다(채적성)</li> <li>○도시의 개성을 만든다(지역성)</li> <li>○시민이 함께 만든다(참가성)</li> </ul>
	가평 군	<ul style="list-style-type: none"> <li>○도시화, 음식점 및 숙박시설 난립, 유원지 및 관광지 개발, 도로개설로 인한 자연경관의 훼손</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○‘어우러지며, 정겨운, 고향같은’ 경관계획 수립</li> <li>○자연자원에 대한 경관관리계획 수립</li> <li>○인공경관에 대한 경관관리계획 수립</li> <li>○도로·철도축 선상의 경관관리계획 수립</li> <li>○경관계획의 구체적 추진방안 제시</li> </ul>



## 제2절 사례지역별 경관분류 체계 및 주요내용

- 복잡한 경관을 계획단위로 정리하기 위해서는 기본적인 뼈대역할을 하는 경관유형구분을 통해 체계를 설정하는 것이 그 시작임
- 우리나라의 경관계획은 각 도·시·군의 규모나 특성에 맞는 각기 나름대로의 유형구분을 제시하고 있으며, 우리나라의 경우 일본의 경관계획을 받아들여 이를 절충하여 사용하고 있음

### 1. 경관유형구분

#### 1) 공간형태적 구분

- 지리적 공간형태의 관점에서 '점(點)', '선(線)', '면(面)'적인 경관대상을 분류, 구분하는 경우임
- 이러한 방식은 일본의 동경식 경관계획을 기본구조로 하는 방식으로, 산능선이나 강의 줄기, 도로망 등을 '선적경관', 일정한 동질적 경관권을 '면적경관', 소규모의 장소나 랜드마크 등을 '점적인 경관'으로 구분함
- 즉, 경관 대상지 전체의 골격적 경관자원들을 형태적으로 분류하여 점·선·면적으로 나누어 그 특성을 분석하고, 이를 행정단위별로 배분하여 계획과 관리의 지침으로 연결시킴

## 2) 시점거리에 따른 구분

- 시점과 경관대상과의 거리에 의한 '조망형 경관'과 '환경형 경관'의 두가지로 구분하는 것임
- 이것은 일본의 코오베시에서 거시적 경관과 미시적 경관으로 나누어 크게 구분할 때 쓰이던 방식이며, 이후 많은 경관계획에서 이용되었음
- 조망형 경관이란 멀리 바라다 보이는 원경으로 도시의 배경에 해당하는 거시적 경관을 말하는데 반하여 관찰자 몸 가까이를 둘러싸고 있는 시가지의 근경인 미시적 경관을 환경형 경관이라고 구분하여 경관유형을 구조화하는 방식임

## 3) 토지이용에 따른 구분

- 토지이용에 의한 구분으로 이를 보통 '유형별 경관'이라고 함. 상업지 경관, 주거지 경관, 공업지 경관, 공원·녹지경관 등으로 나누는 것은 가장 보편적으로 사용되는 구분임
- 일본의 코오베식 경관구분과 이러한 유형별 구분방식을 결합하여 주된 계획체계로 사용하는 것으로 이러한 혼합형 경관구분 모형은 독특하면서도 보편성이 있어 여러 곳에서 사용됨

## 4) 지역에 의한 구분

- 경관대상지를 동질성이 있는 몇 개의 권역으로 나누어 분석과 계획을 진행시키는 경우로, 일본의 동경식 경관계획 중 면적인 구분이 이에 해당됨. 이때, 경관적인 동질성을 구분하는 기준제시가 필수적임

## 2. 사례지역별 경관분류 체계 및 주요 내용

### 1) 광역시지역

- 도시경관계획의 사례인 광주와 대구의 경우, 광주는 경관기본축, 경관지역, 거점경관으로, 대구는 조망경관, 야간경관, 역사문화경관, 색채경관, 시가지 경관, 환경녹지경관으로 분류를 하고 있음
- 광역시의 경우, 권역별로 경관관리 대상지역을 구분하지는 않고 유형별 접근 방식을 취하고 있음
  - 도시 전체를 대상으로 하는 총괄적 의미의 경관기본계획이고, 이를 각 권역 또는 지역(지구)별로 부분계획을 수립하는 것이 일반적임
  - 하지만, 각 권역 또는 지역(지구)별로 경관기본계획을 수립할 경우, 계획된 내용들을 현실에 적용하는 단계에서 다양한 조건과 이해관계가 복합적으로 개입되어 계획추진이 중단되거나 유명무실해지는 경우가 대부분임
  - 따라서 광역시의 경우 경관계획의 실행성을 담보할 수 있게 하기 위해서 경관자원을 유형별로 분류하고 이를 개별적인 계획으로 수립하는 유형별 접근을 시도함
  - 또한 이러한 유형별 접근방식은 행정체계상 책임부서를 연계시킬 수 있다는 장점이 있음

### 2) 도지역

- 경기도의 경우, 경관을 크게 골격적 경관과 권역별 경관으로 나누어 이에 대한 특성과 기본지침을 제시하고 있음
  - 골격적 경관은 수평적 배경(자연요소, 평야, 대도시권, 접경지역), 시각적 축(하천축, 해안축, 녹지축, 도로축), 조망대상(자연요소, 인

- 공요소)을 분류하여 경관특성, 목표, 관리지침을 제시함
- 권역별로는 동북산악권, 서북접경권, 환상대도시권, 동남평야권, 경기서해권으로 분류하여 경관 특성을 분석하고 경관관리 목표 및 기본지침을 제시함
  - 강원도의 경우 강원도 전체를 지역적 특성별로 권역을 구분하였으며, 권역별 특성에 따라 경관이미지를 특성화하는 방안을 제시함. 또한 강원도 전체와 각 권역의 골격요소별로 경관형성 방안을 제시함
  - 경기도와 강원도의 경우, 우선 경관권역을 구분하고 권역별 경관형성 지침을 제시하고 이에 대한 관리방향을 제시하고 있음
  - 도차원의 보전·보존해야할 경관관리 대상지역은 다음과 같음
    - 첫째, 8등급 이상의 산림, 자연스럽게 형성된 해안선 및 생태적 가치가 높은 갯벌과 습지, 농경지와 같은 절대 보전해야하는 자연환경에 대한 사항을 제시하고 있음
    - 둘째, 전통경관(역사유적·천연기념물)을 보호코자 이에 대한 지침을 제시함
    - 셋째, 개발행위 특별 금지지역(자연환경보전지역, 군사시설보호구역, 그린벨트, 상수원보호구역 등)을 제시하여 시·군에서 경관계획시 지침이 되도록 하고 있음
  - 도차원의 규제·심의·유도해야 할 경관대상지역은 다음과 같음
    - 첫째, 도로별 조망 가능지역에 대한 고려사항을 제시하고 있음
    - 둘째, 도시발달 잠재력이 있는 지역, 개발예상지역에 대한 산악 및 스카이라인 훼손에 대한 유도 지침을 제시하고 있음

### 3) 시 · 군지역

- 용인시의 경우 권역별 경관형성은 경관존, 경관축, 경관거점과 경관 구성요소에서 나타난 문제점을 토대로 방침을 제시하였으며, 권역구분은 생활권을 준용하여 4개권역으로 나눔
- 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 구분하였음
- 전체 경관계획에서 경관관리의 대상은 크게 자연경관, 농촌경관, 시가지경관, 역사문화경관, 연출경관의 5가지로 나눌 수 있음

<표 II-7> 선행계획에서의 경관관리 분류체계

구분	대분류	세분류
광역시	광주시	경관기본축 ○하천중심경관 ○주변산 중심 경관
		○공원녹지체계 ○도로경관축
		경관지역 ○양호한 가로경관 ○산업경관
	광역시	○경관저해요소의 제거 및 경관보완
		거점경관 ○역사적 문화적 건물 및 장소
		○공공시설 경관
	대구시	조망경관 ○조망구조(골격적 특성) ○조망요소(지역성격, 경관의 질)
		야간경관 ○경관이미지(분위기 조성)
		역사문화경관 ○종교문화형 ○주거민속문화형
		○관아형 ○근대문화형
	색채경관	○특성화지역 ○상업지역 ○주거지역 ○농업지역
		○공업지역 ○역사지역 ○시설물 (교량, 육교, 스트리트퍼니처)

(표 계속)

구분		대분류	세분류
광역시	대구시	도시축경관	○도로축 경관                      ○하천축 경관
		시가지 경관	○공원녹지경관 ○옥외광고물경관 ○대단위개발지구경관 ○단독주택지경관                      ○상업·업무지경관 ○공업지경관 ○전원지 경관
		환경녹지경관	○배후지역 자연녹지 ○전이지역 생산녹지 ○시가화지역 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 형성요소	○주요자연요소(주요산,고개)                      ○주요인공요소 (공항,항구,버스터미널,역사 적경관,댐,대규모건축물,교 량)
		권역별	○생활권기준 구분
시·군	용인시	경관축	○녹지축                      ○도로축(조망점별) ○수변축
		경관거점	○교류거점 (읍·면사무소, 터미널, 재래시 장) ○랜드마크
		경관탐방로	○주제별
		경관지구	○경관관리지구                      ○경관중점지구

(표 계속)

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

### 제3절 경관관리 추진방안

- 경관형성은 공공과 시민의 끊임없는 노력에 의한 결과이며, 이는 경관의 계획과 관리를 통해 지속적으로 재창조됨
  - 기존의 공공에 의한 일방적인 정책만으로는 효율적인 경관관리를 이룩할 수 없으며, 시민의 공감과 합의를 통해서 경관관리가 진행되어야 함을 의미함
- 선행계획에서 제시된 경관관리의 추진방안은 제도적 기반·행정적 체계·시책사업과 같은 지원프로그램의 3가지로 크게 나뉨

#### 1. 제도적 추진방안

- 경관관리를 위한 제도적 기반의 주내용은 「국토의계획및이용에관한법률」에 의한 경관계획의 위상강화, 자연환경보전법 제44조에 의거한 자연경관보전조례 제정, 환경영향평가법 제5조에 의한 환경영향평가지 경관영향평가의 강화, 경관조례의 제정, 경관심의제도의

## 도입임

- 「국토의계획및이용에관한법률」에 의한 경관계획은 위상강화의 주요 내용은 다음과 같음
  - 도시기본계획, 관리계획, 지구단위계획 입안과 승인 및 결정시 경관전문가를 도시계획위원으로 위촉하여 도시계획위원회의 심의 기능을 강화
  - 경관지구 지정 기준 및 지정목적에 맞는 대상지별 경관계획 수립 지침 및 운영방안 확립
  - 자치단체 도시계획조례에 경관지구 세분화 내용 제정 및 시행
- 자연환경보전법 제44조 및 제45조에 의거한 자연경관보전조례 제정
  - 자연환경보전법 제 44조와 45조에서는 경관조례 대상물을 우수한 자연경관과 공공용으로 이용되는 자연으로 명기하고 있음
  - 각 법조항의 목적은 지역실정에 적합한 자연경관보전과 생태적, 경관적 가치가 큰 자연의 훼손방지를 목적으로 하고 있음
  - 규제방법은 지방자치단체의 조례로 규제하며, 추진주체 또한 지방자치단체 및 지역주민으로 공통적임
  - 규제내용에 있어서는 제44조에서는 개발에 의한 자연경관보전, 조망권보호이며, 45조는 입목의 벌채 또는 토지형질변경을 규제하는 것이 주 내용임
  - 자연경관보전조례 제정의 중점관리대상은 해안축, 하천축, 산림축, 접경지역축 도로 및 철도축 등이 있으며, 각각의 대상에 따른 관리원칙을 제시하고 있음
- 경관조례 제정
  - 경관조례제정의 필요성은 개별적인 조례제도가 갖는 한계, 즉 자



연경관보전조례, 도시계획조례, 건축조례, 옥외광고물 조례는 각기 다른 근거법의 위임을 받아 부문별로 경관관리를 추진할 수밖에 없는 한계가 있고, 이는 동일목적을 갖고 있음에도 불구하고 중복되고 복잡한 경관행정을 초래하고 있다는 한계가 있으므로, 이러한 개별조례들을 통합하여 단일한 제도로 확립코자 하는 것임

- 조례의 목적은 경관형성에 관한 필요사항을 규정하는 것이며, 기본이념은 조망권 확보, 개발과 보존의 균형을 추구하는 지역계획 유도, 자연경관의 청정성 보존이 공통적임
- 정책수립 및 추진체계에 있어서는 경관심의회의 설치 운영, 주민협의제도등 주민참여, 도경관기본계획의 수립·시행 등임
- 경관관리의 기본적인 틀은 지구지정, 경관형성지침, 경관축 형성을 주골자로 하고 있음
- 지구지정은 경관지구, 미관지구, 개별개발사업지구이며, 경관형성지침은 공공사업에 대한 경관형성지침을, 경관축 형성은 해안축, 산악 및 구릉지 경관축, 하천축, 역사문화축 등을 주 내용으로 제시하고 있음
- 경관영향평가의 강화 방안은 환경영향평가사업시 대상 사업시행자는 반드시 환경영향평가를 위한 심의제출서를 환경부에 제출해야 하는 의무가 있는데, 이때 도 입장의 의견서를 첨부토록하고 있음
- 경관상 문제시되는 대규모 개발사업시 경관심의회에 있어서 각각의 주요경관영향요인·평가지표·저감대책을 제시하고 있음
- 경관심의제도의 도입
  - 과거의 경관심의 제도는 도시계획위원회내에서 또는 건축위원회의 건축심의를 더욱 강화하는 방안임

- 과거의 경관심의는 첫째, 16층 이상의 공동주택을 대상으로 도시사가 대상지역·세대수 등 심의대상 규모를 지정·공고하는 건축물의 심의. 둘째, 주요 경관에 대한 차폐방지와 자연경관의 보전 등 경관심의 목표를 달성하기 위한 기본심의 사항인 조망차폐율, 주동의 입면적, 자연경관의 보전 등에 대한 세부적인 심의 기준 결정 셋째, 질적인 경관 향상을 위한 단지조성계획, 건물배치계획, 동선계획, 색채계획, 건축물의 형태 등에 관한 세부적인 기준결정임
- 이러한 건축심의내의 건축물에 대한 심의 영역을 벗어나서 자연경관(도로개설, 송전탑건설, 해안개발, 하천관리), 농촌경관, 도시경관(주거지, 상업지), 역사문화경관(역사경관, 문화관광경관), 도로경관(철도경관, 도로경관, 토목구조물경관)등에 대한 심의 대상을 확대하는 한편, 법적근거 또한 현행 도시계획조례나 건축조례를 개정하여 경관심의 규정과 운영방법을 제시하고 있음
- 이러한 경관관리를 체계적으로 시행하기 위해서 다음과 같은 방안을 제시하고 있음
  - 경관지구로 지정된 지역은 지구단위계획과 특별지구단위계획을 적용하여 상세한 경관규제를 시행토록 함
  - 경관지구내의 경관자원을 효율적으로 보전·관리하기 위해 시장·군수는 경관지구내 각종 개발행위에 대한 개발허가제를 가능한 도입하여 지역의 경관을 관리토록 함
  - 도시지역내의 경관은 국토의계획및이용에관한법률에 의하여 체계적으로 관리해 나가도록 함
  - 해당 시·군별 경관조례에 경관자원과 지역여건을 반영한 경관지구의 지정 및 관리방향을 제시하도록 함

## 2. 행정적 추진방안

- 도는 시·군의 경관계획 작성시 일관성을 유지하기 위하여 도차원의 경관계획내용 반영을 유도하는 방안을 제시하여야 함. 그 주된 내용은 다음과 같음
  - 시·군의 경관계획에 포함되어야 할 내용
  - 도 경관계획의 목표에 맞추어 시·군 경관계획의 일관성 유지
  - 인근 시·군 경관계획간의 협조 유도
  - 자연자원보호방안 등이 해당됨
- 경관행정의 강화방안에는 단기적으로는 경관관련 업무부서의 전담부서 설치를 공통적으로 제시하고 있음
  - 현재는 주무관리 부서에 협의 결재 의무화제도를 도입하며, 경관보전 및 관리에 관한 사항을 신설하여 업무분장을 담당토록함
  - 개발의 인·허가 과정에서 경관조율을 강화토록 하며, 도시계획관련 부서에 경관업무 전담자를 배치토록 함
  - 전담부서의 설치를 위해 행정기구 설치 조례를 개정토록 함
- 장기적으로는 도 및 시·군에 도시계획 또는 건설부서에 경관관리팀을 신설하여 경관업무를 기획·조정·유도토록 함

## 3. 지원프로그램

- 현재는 경관에 대한 주민들의 인식이 정착되지 않았으므로, 경관에 대한 인식을 높이고 경관행정에 대해 이해와 협력을 위해 다양한 기회와 정보를 제공하기 위한 계몽활동과 PR활동을 실시할 것을 제시함

- 광고, 팜플렛 등에 의한 경관형성방침, 지역의 경관자원 등을 소개
- 경관에 관한 사진콘테스트의 개최를 통한 지역의 애착심을 고취
- 경관관련 심포지움, 연구회, 견학, 탐구회 등을 개최하여 경관에 대한 관심 증폭 등이 있음
- 보너스(Incentive) 제도 도입
  - 경관형성에 기여한 건축물, 공원, 토목 구조물 등에 대해서 별도의 규정에 의해 법규에 정한 정도 이상의 건폐율, 용적률의 확대 적용 등의 인센티브제도 도입
  - 경관형성에 기여한 건축물, 환경정비를 잘한 기업, 민간단체, 개인 등에 대해 표창, 장려하는 포상제도 도입
- 도차원의 경관계획 목표에 맞는 경관형성 시범사업의 추진
  - 관광루트 조성계획, 축경관 강화계획, 시범마을 경관정비계획 등과 같은 역사·문화 강화계획 추진
  - 타도와의 차별성을 부각시키고 아이덴티티 구현을 위한 도CI에 의거한 도 진입부 이미지 강화사업
  - 시·군의 경관계획 수립시 대두되는 지역 자원에 대한 이미지 강화와 조망점 육성을 고려한 관광자원 활용
  - 도 단위의 주요 역사·문화유적지, 주요 인터체인지, 항구, 공항, 중심4거리 등 경관적 비중을 고려한 야경연출계획의 수립
- 각 실·국별로 경관시책의 발굴 및 추진을 위해 단계적인 안을 제시하고 있음

## 제4절 시사점

### 1) 계획체제

- 경관관리를 위해서는 유사한 성격의 경관자원에는 공통적으로 적용할 수 있는 일반사항과 지역별 차이에 따라 그 특성을 부각하기 위한 특이사항을 공히 필요로 함
- 공통적인 일반사항은 유형별 계획이라고 하여 토지이용에 따라 경관자원을 유형화하고 각 유형에 따른 일반지침을 제시하는 것임
- 경관관리의 실질적인 관리 주체가 되는 경관의 분류를 살펴보면, 광역시의 경우, 권역별로 경관관리 대상지역을 구분하지는 않고 유형별 접근 방식을 취하고 있음
  - 광역시의 경우, 일본의 동경식과 같이 전체 도시권의 경관구상인 마스터플랜을 먼저 수립하고 자치구의 기본계획을 수립하는 단계로 나누어짐
  - 도시 전체를 대상으로 하는 총괄적 의미의 경관기본계획이고, 이를 각 권역 또는 지역·지구별로 부분계획을 수립하는 것이 일반적임
  - 하지만, 각 권역 또는 지역·지구별로 경관기본계획을 수립할 경우, 계획된 내용들을 현실에 적용하는 단계에서 다양한 조건과 이해관계가 복합적으로 개입되어 계획추진이 중단되거나 유명무실해지는 경우가 대부분임

- 따라서 광역시의 경우 경관계획의 실행성을 담보할 수 있게 하기 위해서 경관자원을 유형별로 분류하고 이를 개별적인 계획으로 수립하는 유형별 접근을 시도함
- 또한 이러한 유형별 접근방식은 행정체계상 책임부서를 연계시킬 수 있다는 장점이 있음
- 특이사항은 권역별 계획으로 경관상 동질성을 갖는 수개의 권역 내지 그 하위의 지역별로 구분하고 각 지역별 고유한 특성을 반영한 특수지침을 제시함

## 2) 목적 및 목표

- 경관계획의 목적은 쾌적성과 정체성의 증진이며, 경관의 보전·재생·창조를 작성기준으로 하고 있음
- 보전대상은 자연·역사경관이 해당되며, 재생대상은 구시가지 경관이, 창조대상은 신시가지 경관이 해당됨
- 경관계획의 목표는 쾌적성, 정체성, 다양성, 친환경성을 공통적으로 제시하고 있으며, 쾌적성에는 편의성, 심미성, 매력도를, 정체성은 역사성, 지역성, 문화성, 명료성을, 다양성은 경관유형별 기준의 다양성, 복잡성·활력성, 친밀성을, 친환경성에는 생태적 건강성, 지속가능성을 작성기준으로 하고 있음

## 3) 경관유형 구분 및 유형별 계획항목, 지구지정

- 기존의 경관계획은 학제적인 입장에서 경관의 개념을 정의하고 있으며, 접근방법은 시각적 구성으로 파악하는 접근방법, 공간적 구성으로 파악하는 접근방법, 문화경관으로서 파악하는 접근방법 그리고 인간의 의사전달 행위 및 그 과정으로 파악하여 접근하는 방법 등 4가지임
- 이를 학제적인 입장이 아닌 실질적으로 나뉘는 유형구분은 지리형태적 구분, 시점거리에 따른 구분, 토지이용형태에 따른 구분, 지역성에 의한 구분 등으로 나뉨
- 경관의 분석단계에서의 기본틀은 경관유형구분에서 예시된 유형별 분석과 지역별 분석 그리고 형태별 분석의 세출을 교차시키면서 경관자원을 분석하고 이를 통해 계획과제를 도출하는 것이 보편적임
  - 경관 구상 및 계획 단계에서는 경관기본축별 기본구상 및 계획, 경관거점별 기본구상 및 계획, 경관권역별 기본구상을 강원도와 경기도에서 행하였으며, 계획유형별 경관계획과 지역별 경관계획을 제시하고 이에 따른 경관관리지구 지정 및 지구별 관리지침을 제시한 것이 광역시 지역과 용인시와 가평군임
- 특이사항으로써, 도차원의 보전·보존해야할 경관관리 대상지역은 다음과 같음
  - 첫째, 8등급 이상의 산림, 자연스럽게 형성된 해안선 및 생태적 가치가 높은 갯벌과 습지, 농경지와 같은 절대 보전해야하는 자연환경에 대한 사항을 제시하고 있음

- 둘째, 전통경관(역사유적·천연기념물)을 보호코자 이에 대한 지침을 제시함
- 셋째, 개발행위 특별 금지지역(자연환경보전지역, 군사시설보호구역, 그린벨트, 상수원보호구역 등)을 제시하여 시·군에서 경관계획시 지침이 되도록 하고 있음
- 도차원의 규제·심의·유도해야 할 경관대상지역은 다음과 같음
  - 첫째, 도로별 조망 가능지역에 대한 고려사항을 제시하고 있음
  - 둘째, 도시발달 잠재력이 있는 지역, 개발예상지역에 대한 산악 및 스카이라인 훼손에 대한 유도 지침을 제시하고 있음
- 실행계획부문에서는 공공부문과 민간부문으로 나누어, 직접조성과 규제, 유도 방식의 실행계획을 수립하였으며, 공공공간계획과 유기적인 연계추진을 계획내용으로 함
- 지구지정에 있어서는 경관보전지구, 경관관리지구, 경관형성지구, 여타 경관관련지구지정과 지구별 경관관리지침을 제시함

#### 4) 운용 및 시행

- 경관관리의 실질적인 실행성을 담보할 수 있는 추진방안은 크게 법적·제도적 추진방안, 행정적 추진방안, 시책사업 등의 지원프로그램으로 크게 나뉨
- 법적·제도적으로는 현행 국토의계획및이용에관한법률상 경관관련



조항 강화 및 경관기본계획 의무화와 경관조례제정, 경관협정, 녹화협정을 공통적으로 제시함

- 행정적으로는 경관행정을 위한 제도적 장치는 현재 조례에 의존하고 있는데, 현행법상의 조례는 개별법에 의한 조례이므로 원활한 경관관리를 위한 통합적인 행정추진이 어려움. 따라서 경관행정전담부서 신설 및 경관계획(심의)위원회의 신설을 제시함
- 재정·기타 지원프로그램 측면에서는 경관기금 제정운용, 대민홍보, 시민운동화추진, 도시지역간 경관협의회 구성·운용등을 제시함

## 제4장 충청남도의 경관관리 개선방안

### 제1절 경관관련 법·제도 정비

- 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 실정임
- 국토의계획및이용에관한법률에 의하여 2005년까지 각 시·군은 도시기본계획을 수립하여야 하는 현 상황에서 충청남도는 도차원의 경관관리 대응방안이 전무한 상태임
- 따라서 본 장에서는 이러한 문제를 해결하기 위한 실천방안으로써 경관관리의 개선방향을 제시하고자 함
- 이는 새롭고 혁신적이고 새로운 제도를 창출하여 제안하는 것이 아니며 기존 제도의 개선 및 체계화를 통하여 효율적으로 경관관리를 진행토록 하는데 목적이 있음

#### 1. 타시도의 벤치마킹을 통한 경관관리기본계획 수립

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

- 또한, 경관관리기본계획이 수립된 도와 수립되지 않은 도를 구분하여 국토의계획및이용에관한법률의 시행에 따른 도차원의 법·제도·행정상에서의 대응방안을 파악하여 충청남도가 나아가야할 방향을 명확히 하여야 함
- 우선 충청남도의 경관에 대해서 자연경관과 인공경관을 대상으로 장기적이고 체계적인 경관관리를 위한 기틀을 조성하기 위하여 구체적이고 종합적인 경관관리기본계획을 수립할 필요성이 있음
- 이는 타 시·도·군 등의 사례에서 살펴보았듯이 장기적인 기본방향을 제시해 줄 수 있는 가이드라인의 성격을 띠어야하며, 이를 바탕으로 세부계획이나 관련계획의 방향을 제시하여야 함. 또한, 제반행정업무가 체계적이며 효과적으로 수행될 수 있어야 함
- 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 안됨
- 또한 충청남도 차원에서는 경관관리를 위해 보전·보존, 규제·심의·유도지역을 구분하여 제시하여야 함. 이는 충청남도가 각 시·군에게 일률적인 규제를 가할 수 없으므로 법적·제도적인 도차원의 방안마련과 병행하여 실시토록 하며, 일관성있는 경관행정을 제시하기 위해서는 최소한 보전·보존지역에 대한 선정이 필요함

## **2. 국토의계획및이용에관한법률의 제정에 따른 별도의 경 관계획 수립**

- 국토의계획및이용에관한법률에 의해 도시기본계획과 관리계획수립 시 별도의 경관계획을 수립토록 유도하여야 함
- 경관관리가 필요한 지역에 대해서는 지구단위계획을 적용하여 상세한 경관규제를 시행토록하며, 특별한 경관관리가 필요한 지역에 대해서는 특별지구단위계획을 적용하여 상세한 경관규제를 시행토록 함

## **3. 경관조례의 제정**

- 충청남도 경관시책의 제고 및 경관관리기본계획의 법적 근거를 마련하기 위해서 경관조례를 제정토록 함
- 도 조례의 경우 경관지구관리방향을 거시적으로 제시하여야 함
- 또한 경관조례는 시·군별로 특성에 맞게 시·군에서도 경관조례를 제정할 수 있도록 유도하여야 함

## **4. 지역여건에 따른 경관심의제도의 도입**

- 경관관리기본계획에서 제안된 경관가이드라인을 통해 개발사업에 대해서 경관심의를 평가토록 함
- 경관심의 주체는 현행 도시계획위원회 또는 건축위원회내에서 운영토록 함
- 경관심의대상은 16층 이상의 공동주택, 경관지구내 모든 건축물 및

사업행위, 16층 이하로서 경관을 해칠 우려가 있는 건축물들 중 도지사가 지정하는 대상으로 하며, 경관조례에 이 사항을 명기하여 법적근거를 마련토록 함

- 시행은 계획사례에서 살펴보았듯이 각 시·군중 개발압력이 높은 지역부터 우선 시행토록 하며 그 외 지역은 여건에 따라 점진적으로 도입토록 함

## 5. 환경영향평가시 경관영향평가의 강화

- 통합적으로 시행되는 각종 환경영향평가시 경관영향평가를 내실있게 운영하고 또한 이를 강화토록 함
- 장기적으로는 경관파괴우려지역과 경관취약지역에 대한 경관영향평가제도를 우선적으로 도입토록 함

## 6. 경관지구의 체계적 관리

- 국토의계획및이용에관한법률에 의해 해당 시·군에서는 도시기본계획 수립시 경관계획을 수립하여야 하고, 이때 경관관리대상지역(보전대상지, 개선대상지, 경관축)의 지정 및 경관지침을 제시하여야 함
- 또한 경관에 대한 특별한 고려가 필요한 지역에 대해서는 경관계획 보고서를 별도로 제출하여야 하는데, 이때 경관관리대상지역 선정지역·터미널·관광지·시장·주요사거리 등 결절부와 수변·산지변 등을 대상으로 경관중점관리지역을 정하여야 함

- 또한 실행계획에서는 경관지구·미관지구·지구단위계획에서는 보다 구체적인 경관상세계획을 필요로 하고 있음
- 경관지구를 국토의계획및이용에관한법률에 의한 지구지정에 그치지 않고, 지구단위계획·특별지구단위계획으로 상세한 경관규제를 가하도록 함
- 경관지구내 각종 개발행위에 대한 개발허가제의 도입을 고려토록 함
- 충청남도 산하 시·군에 경관조례에 지역여건을 반영한 경관지구의 지정 및 관리방향을 제시토록 함

## 제2절 경관행정 추진체계 강화

- 경관관리기본계획은 장기적인 성격을 가지므로 경관관리기본계획의 방향제시에 따라 충청남도의 경관을 효과적으로 제어하고 유도할 수 있는 제도적인 개선이 필수적임
- 현재 건축법이나 국토의계획및이용에관한법률, 환경법 등은 자연적인 요소나 인공적인 요소를 별개의 요소로 파악하고 각각을 독립적으로 보전의 대상이나 규제의 대상으로 다루고 있음. 경관은 본질적으로 개개의 경관관리 대상요소가 개별적으로 형성되는 것이 아니라 자연요소와 건축물, 시설물들이 조화되어 건축될 수 있도록 개별법상에서 고려될 수 있어야 함
- 경관을 조정하고 통제하며 유도하는 행정조직은 경관을 담당할 수

있는 조직이 새로이 생성되어야 하며 그 업무분장 또한 확대되어야 하고 업무내용 또한 구체화되어야 함

- 이를 위해서는 건축·도시·환경뿐만이 아니라 경관관련 업무가 종합적으로 연계된 업무체계를 이루어져야 하며, 이러한 관계는 독립적으로 이루어지지 않고 상호 협조·보완적인 체계로 구성되어야 함

## 1. 단기 추진방안

- 경관관련 업무의 주무관리 부서를 협의·의무화제도를 도입토록 하며 경관관련 직접적인 업무를 한부서로 전문화할 필요성이 있음
- 우선 경관관리의 실행력을 높이기 위해서 개발업무에 대한 경관관련업무를 한층 강화할 필요성이 있으며 개발 인·허가 과정에서 경관조율을 강화토록함
- 가장 실효성을 거둘 수 있는 것이 현 도시계획계에 경관업무 전담자를 배치토록 함
  - 도시기본계획의 승인신청시 시장·군수는 당해 도시계획위원회의 자문을 받고 해당 지방의회의 의견을 들어 도지사에게 제출토록하고 있으며, 도지사는 신청된 도시기본계획(안)을 상임기획단 또는 전문연구기관의 사전검토를 거쳐 도 도시계획위원회의 자문을 받아 신청일로부터 60일 이내에 건설교통부 장관에게 승인신청을 하게끔 규정하고 있음
  - 도시기본계획의 승인 신청시 충청남도에서는 전문연구기관의 사전검토 시 경관전문가를 사전검토에 참여시켜 경관관리를 추진하는

- 방안과 도 도시계획위원회의 자문시 경관관련전문가를 도시계획심의위원으로 위촉하여 경관관리를 추진하는 방안이 있음
- 이때, 위촉된 경관관련전문가는 도시기본계획에 대한 경관계획에 대한 내용과 경관지침에 대한 내용을 집중심의하게 됨
  - 이러한 경관관련전문가의 참여를 원활하게 추진하기 위해서 도 도시계획조례에 경관관련전문가를 참여토록 하는 조례 개정이 필요함
  - 국토의계획및이용에관한법률에 의한 경관관리는 도시계획적인 측면에 한정이 되므로 경관관리 전체에 대해서는 미흡한 점이 있음

## 2. 중기 추진방안

- 중기적으로는 경관관련 전담부서를 조직하기 위한 과도기적 단계로서 개별법에 의해서 이루어지고 있는 경관업무를 상호연계·보완하기 위한 Task Force팀을 구성함
- 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 함
- 또한, 개별법에 의한 경관관련 전문가의 활동을 바탕으로 개별법 사이에서 발생하는 법적·제도적 한계 등을 조정하는 역할을 Task Force 팀이 수행토록 함. 이를 기반으로 향후 경관심의위원회·경관조례·경관부서를 조직할 수 있는 경관관리를 위한 제도적인 틀을 만들도록 함



### 3. 장기 추진방안

- 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 함
- 이러한 경관관리지구나 경관보전권역을 지정하여 규제하는 내용의 대표적인 경우가 일본이며, 일본의 경관관리는 그 실행성을 담보할 수 있게 하기 위해서 경관조례를 제정하여 이를 구체적으로 실행하고 있음
- 경관조례를 제정하고 실행에 옮기기 위해서는 경관관련 전담부서가 설치되어야 가능하므로, 중기의 Task Force팀에서 주관하던 업무를 받아들여 하나의 부서 형태로 조직하여 추진토록 함
- 경관전담부서는 정책가나 행정가만의 노력으로는 어려움이 있으므로, 도민을 위한 홍보가 이루어져야 하며 이에 따라 시민운동을 전개함
- 또한 각종 경관시책을 개발하고 보너스제도를 도입토록 하며, 시범사업을 추진토록 함

### 제3절 경관관리의 주체와 역할

- 경관관리를 위해서는 경관관리에 관련있는 시민·사업자·행정이

각각 주체가 되어야 함. 또한 경관관련있는 전문가는 경관관리 및 형성을 추진함에 있어서 전문적인 지식·기술을 제공하므로 직접적 또는 중요한 위치를 차지하고 있음

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

## 1. 충청남도

- 충청남도가 범도민적인 경관관리의 추진을 위한 기반을 조성하기 위해서는 우선 강력한 경관관리에 대한 의지표명이 선행되어야 함
- 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 함
- 충청남도의 지역적 특성을 반영하고 충청남도 특유의 경관을 창출하고, 도민·사업자·행정간의 공통적인 인식하에 종합적이고·계획적인 경관관리기본계획의 수립 및 이를 위한 지침을 명확히 제시하여야 함
- 원활한 경관관리의 추진을 위해서 체계적인 추진체제를 확립하고, 제도에 의거하여 시민·사업자의 적극적인 활동을 지원하여야 함
- 또한 경관관리 행정의 일관성있고 지속적인 추진을 도모하기 위해 경관조례 및 경관심의위원회를 운영하여 각계각층의 경관관리 활동

을 효과적으로 지원하여야 함

- 충청남도는 도민의 적극적인 참여를 유도하기 위해서 도민의 편의 증진을 도모하는 도로·하천·공공건축물과 같은 공공부문을 중심으로 선도적인 경관관리를 추진토록 하며, 이를 통해 경관관리에 대한 도민의 의식전환과 자발적 참여를 유도토록 함
- 경관관리의 중요성과 도민의식 제고를 위해 경관관련 홍보 팸플릿 작성 및 워크숍 개최와 같은 홍보활동을 추진토록 하며, 경관협정·건축협정·녹화협정과 같은 주민간의 각종 협정체결을 유도토록 하여야 함
- 기존의 민간단체뿐만 아니라 향토문화·역사를 연구하는 단체, 호나 경운동단체, 지역가꾸기단체, 여성단체, 봉사친목단체와 연계하여 적극적인 경관형성·관리의 추진방향을 모색토록 하여야 함
- 도민의 자발적인 참여를 높이기 위해서는 경관관련사업을 권장토록 하며, 이에 대한 보조·지원하고 이러한 성과를 적극 활용하여야 함
- 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 하여야 함

## 2. 도민

- 경관은 어느 특정인·특정계층만이 향유하는 것이 아니라 도민 전체가 그 혜택을 누리는 공공재로서의 경관을 인식하여야 함

- 이를 위해 경관에 대한 이해와 관심을 가지고 경관의 질을 높이기 위한 사안에 적극 참여토록 하며, 행정측의 경관형성·관리시책에 적극 협력하여야 함
- 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 함
- 이를 기반으로하여 삶의 터전인 마을·지역·도시를 내가 가꾼다는 인식하에 마을경관이나 거리경관가꾸기 등의 사업에 참여하여 공동체적 윤리의식을 고취하여야 함

### 3. 전문가

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

## 제5장 결론 및 정책 건의

### 제1절 요약 및 결론

- 경관계획의 실행의 제도적 조건을 갖추기 위해서 1995년에 임승빈은 '도시기본계획의 부문계획으로 정립', '경관조례에 기초한 경관기본계획 수립', '도시계획의 타 지구에 준하는 경관지구의 지정', '경관영향평가제도의 제정 및 경관심의제 도입'등을 제안한 바 있음
- 국토의계획및이용에관한법률의 제정으로 인하여 도시기본계획의 부문계획과 도시계획의 타 지구에 준하는 경관지구의 지정은 어느 정도 법제화가 이루어졌다고 볼 수 있으나, 모든 도시기본계획을 수립하는 시·군에서 별도의 경관계획을 수립은 의무화하고 있지 않음. 따라서, 경관계획들이 형식적으로 작성되고 그 내용도 구속력이 없는 내부의 참고용으로 사용될 소지가 있음
- 특히, 충청남도과 같은 자치단체는 산하 시·군에서 제출된 도시기본계획을 도 도시계획위원회에서 심의하는 제도적 방법외에 시군에 대한 경관관리를 못하고 있는 실정임
- 따라서, 본 연구에서는 충청남도가 향후 추진해야할 경관관리 방향을 설정함에 있어서 외국과 우리나라의 경관관련 법을 비교 분석하였으며, 이미 경관계획을 수립한 타 시·도·군의 사례 분석을 통해서 경관계획의 접근방식, 구성체제, 유형분류, 실행방안에서 나타나는 보편적인 사항과 특이 사항에 대해서 비교·고찰하였음

## 1. 경관관련 법규 검토

- 국내외의 경관법규를 검토한 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 있음
- 선진국의 경우, 역사적인 배경에 맞게끔 경관체계를 구성하고 있으며, 공통적으로 경관에 관한 실질적인 계획의 수립은 직접적 주체가 되는 지방자치단체나 주민에 그 권한이 주어지고 있음. 또한 전체적인 관리는 강력한 중앙정부나 비영리단체(NPO)를 통하여 투명성 있게 시행되고 있음
- 경관계획은 경관정책의 주체가 지방정부일 경우, 독자적 정책을 실행하기 위해서는 국가차원의제도적 상호연계가 중요하며, 특히 주민참여를 통한 정책의 공정성과 투명성을 확보해야 함
- 중앙정부는 전국에 공통적으로 적용될 수 있는 법제도를 정비하고, 구체적인 운영이나 협의는 지방정부에 위임함으로서 정책의 효율을 높여야 함. 또한 전문가집단을 양성하여 정책감시역할을 담당하게 함으로서 정책의 목표가 정확히 전달될 수 있어야 함
- 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 큼
- 중앙정부와 광역자치단체는 경관계획의 목표를 설정하고 이를 통제하고, 지방정부가 자체적인 경관목표를 정립하고 주민참여의 여론을

수렴할 수 있도록 경관에 관한 자료를 제공하여야 함. 또한 경관형성에 영향을 주는 관련법규간의 조정 및 행정상의 조정을 통한 제도적 체계를 정비해야 함

- 지자체는 제공된 자료를 바탕으로 관련법을 검토하고, 주민참여를 통하여 경관계획의 범위, 내용 등을 설정하고 경관영향평가 등을 통하여 전문가의 의견을 수렴하여, 경관조례를 제정함으로서 수립된 기본계획이나 상세계획에 실질적으로 시행될 수 있도록 해야함

## 2. 경관계획 사례 검토

- 경관계획의 체제상 일반사항은 유형별 계획이라고 하여 토지이용에 따라 경관자원을 유형화하고 각 유형에 따른 일반지침을 제시하는 것임
- 경관관리의 실질적인 관리 주체가 되는 경관의 분류를 살펴보면, 광역시의 경우, 권역별로 경관관리 대상지역을 구분하지는 않고 유형별 접근 방식을 취하고 있음
  - 도시 전체를 대상으로 하는 총괄적 의미의 경관기본계획이고, 이를 각 권역 또는 지역·지구별로 부분계획을 수립하는 것이 일반적임
  - 하지만, 각 권역 또는 지역·지구별로 경관기본계획을 수립할 경우, 계획된 내용들을 현실에 적용하는 단계에서 다양한 조건과 이해관계가 복합적으로 개입되어 계획추진이 중단되거나 유명무실해지는 경우가 대부분임
  - 따라서 광역시의 경우 경관계획의 실행성을 담보할 수 있게 하기

- 위해서 경관자원을 유형별로 분류하고 이를 개별적인 계획으로 수립하는 유형별 접근을 시도함
- 또한 이러한 유형별 접근방식은 행정체계상 책임부서를 연계시킬 수 있다는 장점이 있음
  - 특이사항에 관한 것은 권역별 계획으로 경관상 동질성을 갖는 수개의 권역 내지 그 하위의 지역별로 구분하고 각 지역별 고유한 특성을 반영한 특수지침을 제시하는 것임
  - 경관계획의 목적은 쾌적성과 정체성의 증진이며 경관의 보전·재생·창조를 작성기준으로 하고 있음
  - 경관계획의 목표는 쾌적성, 정체성, 다양성, 친환경성을 공통적으로 제시하고 있으며, 쾌적성에는 편의성, 심미성, 매력도를, 정체성은 역사성, 지역성, 문화성, 명료성을, 다양성은 경관유형별 기준의 다양성, 복잡성·활력성, 친밀성을, 친환경성에는 생태적 건강성, 지속가능성을 작성기준으로 하고 있음
  - 경관의 분석단계에서의 기본틀은 경관유형구분에서 예시된 유형별 분석과 지역별 분석 그리고 형태별 분석의 세출을 교차시키면서 경관자원을 분석하고 이를 통해 계획과제를 도출하는 것이 보편적임
  - 특이할만한 사항으로써, 도차원의 보전·보존해야할 경관관리 대상 지역은 다음과 같음
    - 첫째, 8등급 이상의 산림, 자연스럽게 형성된 해안선 및 생태적 가치가 높은 갯벌과 습지, 농경지와 같은 절대 보전해야하는 자연환



경에 대한 사항을 제시하고 있음

- 둘째, 전통경관(역사유적·천연기념물)을 보호코자 이에 대한 지침을 제시함
- 셋째, 개발행위 특별 금지지역(자연환경보전지역, 군사시설보호구역, 그린벨트, 상수원보호구역 등)을 제시하여 시·군에서 경관계획시 지침이 되도록 하고 있음
- 도차원의 규제·심의·유도해야 할 경관대상지역은 다음과 같음
  - 첫째, 도로별 조망 가능지역에 대한 고려사항을 제시하고 있음
  - 둘째, 도시발달 잠재력이 있는 지역, 개발예상지역에 대한 산악 및 스카이라인 훼손에 대한 유도 지침을 제시하고 있음
- 지구지정에 있어서는 경관보전지구, 경관관리지구, 경관형성지구, 여타 경관관련지구지정과 지구별 경관관리지침을 제시함
- 경관관리의 실질적인 실행성을 담보할 수 있는 추진방안은 크게 법적·제도적 추진방안, 행정적 추진방안, 시책사업 등의 지원프로그램으로 크게 나뉨
- 법적·제도적으로는 현행 국토의계획및이용에관한법률상 경관관련 조항 강화 및 경관기본계획 의무화와 경관조례제정, 경관협정, 녹화협정을 공통적으로 제시함
- 행정적으로는 경관행정을 위한 제도적 장치는 현재 조례에 의존하고 있는데, 현행법상의 조례는 개별법에 의한 조례이므로 원활한 경관관리를 위한 통합적인 행정추진이 어려움. 따라서 경관행정전담부서 신설 및 경관계획(심의)위원회의 신설을 제시함

- 재정·기타 지원프로그램 측면에서는 경관기금 제정운용, 대민홍보, 시민운동화추진, 도시지역간 경관협의회 구성·운용등을 제시함

## 제2절 정책제언

- 이하에서는 충청남도가 경관관리를 추진함에 있어서 시행착오를 최소화할수 있는 방안을 제시하고자 함
- 첫째, 경관관리의 효율성 제고를 위해 타 선행 경관관리계획을 수립한 시·도·군을 대상으로 하여 벤치마킹을 실시하여야 하며, 이를 바탕으로 경관관리 기본계획을 수립함
- 둘째, 국토의계획및이용에관한법률의 제정에 따라서 해당 시·군이 도시기본계획 수립시 부문별 계획으로써의 경관계획이 아닌 별도의 경관계획을 수립토록 유도하여야 함.
- 셋째, 충청남도 경관시책의 제고 및 경관관리기본계획의 법적 근거를 마련하기 위해서 경관조례를 제정토록 하며, 시·군에서도 경관조례를 제정할 수 있도록 유도하여야 함
- 넷째, 지역여건에 따른 경관심의제도의 도입을 도시계획위원회 또는 건축위원회내에서 운영토록 함
- 다섯째, 환경영향평가시 경관영향평가를 내실있게 운영하고 또한 이를 강화토록 함
- 여섯째, 국토의계획및이용에관한법률에 의한 경관지구에 그치지 않고 지구단위계획·특별지구단위계획으로 상세한 경관규제를 가하도

## 록 함

- 일곱째, 경관관련 업무가 종합적으로 연계된 업무체계를 이루어지기 위해서 단기·중기·장기간에 걸쳐서 경관관리 행정을 펼쳐야 함

## 참고문헌

- 김기호, 독일의 경관행정, 한국조경학회지, 제 21권 3호, 1993.
- 김일봉, 도시경관관리에 관한 연구, 한양대학교 환경과학대학원 석사학위논문, 1994.
- 김종대, 대전시 도시경관관리제도 현황과 개선방안에 관한 연구, 한남대학교, 1998.
- 박문호, 일본의 도시경관 형성에 대한 제도, 한국조경학회지, 제21권제3호, 1993.
- 서주환 외 2인, 경관계획 수립 관련법규의 비교분석, 한국조경학회지 제 28권 6호, 2001.
- 유완중, 도시경관이객관적 해석을 위한 모형정립에 관한 연구, 경원대학교 박사학위논문, 2000.
- 이광국, 도시경관관리를 위한 용도지역지구제의 개선방안 연구, 부산대학교 석사학위논문, 1996.
- 임승빈 · 박창석 · 김성준, 경관관리를 위한 경관정책의발전방향에 관한 연구,대한국토도시계획학회지, 제30권 1호, 1993.
- 황기원, 문화경관론에 의한 도시경관의 해석이론 및 기법, 환경논총 제 14권, 1984.
- 건축 · 마치나미경관연구회, 도시건축의 경관창조, 기문당, 1998.
- 시노하라 오사무, 경관계획의기초와 실제, 대우출판사, 1999.
- 이도원, 경관생태학,서울대학교 출판부, 2001.
- 임승빈, 경관분석론, 서울대학교 출판부, 1998.
- 주종원, 도시설계, 문운당, 1999.

鳴海, 景觀からのまちづくり, 京都, 學藝出版社, 1988, p.116.

가평군, 가평군 경관관리 기본계획, 2002.

강원도, 강원도 경관형성 기본계획, 1997.

건설교통부, 경관우수지역의 보전방안에 대한 연구, 건설교통부, 2001.

건설교통부, 국토의계획및이용에관한법령집, 건설교통부, 2003.

경기도, 경기도 경관관리 기본계획, 2000.

광주광역시, 광주시 도시경관 보전·관리방안에 관한 연구, 1996.

대구광역시, 대구광역시 도시경관 기본계획, 2002.

서울시정개발연구원, 서울시 도시경관관리방안 연구 I, 1993.

용인시, 용인시 경관형성 기본계획, 2001.

■ 집 필 자 ■

한 상 옥(韓相旭)

- 충남발전연구원 책임연구원
- 건축공학 석사(건축계획 전공)
- go2joon@cdi.re.kr

기본연구과제 2003-03

충청남도 경관관리를 위한 기초연구

---

발 행 자 : 오 제 직(충남발전연구원장)

---

발 행 일 : 2003 12월 31일

발 행 처 : 충남발전연구원

305-313 대전광역시 유성구 상대동 138-42

전화 : (042)824-7921      팩스 : (042)824-7817

인 쇄 처 :

---

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

ISBN :

<비 매 품>