

기본연구
2009-08

지
방
자
치
단
체
2009-08

지
방
자
치
단
체
의
경
관
관
리
제
도
및
운
영
개
선
방
안



지방자치단체의 경관관리
제도 및 운영개선 방안
- 충청남도를 중심으로 -

한상욱 · 김종구 · 이인성 · 이호정

2
0
0
9
·
1
2

충
청
남
도
발
전
研
究
원

ISBN : 978-89-6124-096-3 03350



CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

www.cdi.re.kr

기본연구 2009-08

지방자치단체의 경관관리 제도 구축 및 운영 개선 방안

- 충청남도를 중심으로 -

한상욱 · 김종구 · 이인성 · 이호정

발 간 사

21세기 문화의 시대를 맞이하여 최근 우리나라에서도 경관에 대한 관심이 증대되고, 2007년에는 경관법이 제정되었습니다. 현재 중앙정부도 디자인을 국정과제로 설정하고 다양한 정책을 추진하고 있는 상황에서 지방자치단체에서는 어떻게 하면 지역의 경관을 향상시킬지에 대해서 많은 고민에 싸여있는 것이 현실입니다. 구체적으로 지방자치단체에서는 기존의 다양한 개별법에 의한 경관관리와 경관법 제정 이후 선언적으로 제정된 경관법 적용하여 어떻게 효율적으로 실현시키기 위한 방향설정을 못하고 있는 실정입니다.

이러한 측면에서 우선 경관관리를 위한 제도적인 틀을 형성하고, 효율적인 운영방안을 제시하는 것은 경관관리의 첫 단추를 끼운다는 측면에 있어서 일선 행정에서 실무적으로 많은 도움이 될 것으로 예상됩니다.

본 연구는 경관관리에 대한 일반적인 논의는 학계에서 지속적으로 이루어져 왔지만, 과연 지방자치단체는 무엇부터 추진해야하는지에 대한 고민에서 시작하여 경관관리를 보다 합리적이고 통합적으로 추진하기 위한 방안을 제시하였습니다.

본 연구에 연구책임자로 참여한 한상욱 연구위원과 부산대학교 김종구교수님, 서울시립대학교 이인성교수님, 공주대학교의 이호정교수님께 감사의 말씀을 전하며, 연구수행과정에서 적극적으로 협조해준 연구심의위원에게 특별한 감사의 말씀을 드립니다.

2009년 12월 31일

충남발전연구원장 김 용 응

연구요약

1. 연구 배경 및 목적

최근 생활수준의 전반적인 향상과 삶의 질에 대한 질적 욕구가 높아지면서 경관에 대한 관심이 증대되고 이를 실현하기 위한 연구 및 정책이 추진되고 있다. 90년대 후반에는 삶의 질 향상에 대한 요구와 난개발에 의해 파괴된 환경문제 해결을 위해 환경적인 개선을 유도하는 지속가능한 개발정책과 도시·지역의 질적 향상을 위한 쾌적성과 정체성 확보, 생태도시 형성, 살고싶은 마을만들기 등 도시환경 개선을 위한 여러 가지 정책이 연구되고 실행방안이 모색되었다.

사회전반에 대한 요구에 부응코자 2007년에는 경관법이 제정 공포됨으로써 법적 근거를 마련하였다. 경관법은 법의 구성체계가 실체법이 아닌 선언적인 기본법의 성격을 가지고 있어 법을 집행하고 실행하는데 많은 문제점을 내포하고 있고, 경관법을 중심으로 타법과의 관련선상에서 지자체 차원에서의 통합운영에 있어서는 그 방향을 설정하지 못한 상태이다. 경관법의 제정으로 인하여 법적 틀을 마련하여 경관계획을 수립하는 것도 중요하고, 여러 부처에서 도시 및 자연경관의 질을 높이기 위하여 개별적으로 다양하게 운영하고 있는 경관관리제도를 통합적으로 추진하기 위한 방안이 모색되어야 한다.

본 연구는 경관법의 시행에 따라 지방자치단체 차원에서 경관관련 행정을 추진하기 위한 바람직한 방향을 모색하기 위하여, 경관법의 문제점을 검토하고, 경관행정을 통합적으로 운영하기 위한 경관관리제도 및 운영에 있어서 합리적이고 효율적인 시행방안을 모색하는데 목적이 있다. 구체적으로는 법적·제도적 측면에서의 경관조례의 정비방안, 집행 수단적 측면에서의 경관심의기능의 강화방안, 운영조직적 측면에서 경관관련 행정 추진조직의 개선방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 주요 연구내용

지방자치단체 차원에서는 우선, 경관법 적용에 있어 경관조례의 제정이 시급히 필요한 바,

기존의 개별법에 의한 경관관리 대상에 따라 제정된 경관관련 조례를 경관법에 의거한 경관조례로 통합조정하여야 한다. 또한 경관법에 의거하여 경관조례에 위임된 사항을 준용하되, 경관조례에 의한 시행규칙을 제정함으로써 그 실효성을 높여야 한다.

둘째, 경관관리를 위한 경관위원회의 기능강화에 있어서 문제점으로 지적되는 것이 타위원회와의 기능 중복문제, 위원회 구성의 문제, 심의기준 부재의 문제라고 볼 수 있다. 이를 해결을 위해서는 지방자치단체입장에서는 우선 경관위원회의 구성과 관련하여 다양한 전문가가로 구성된 인재풀의 구성과 기초자치단체에 대한 맞춤형 지원이 필요하다.

셋째, 경관관련 운용조직의 효율화에 있어서 문제점으로 지적되는 것은 통합적 추진을 위한 협력적 운영체계의 공감대 부족, 종합적 파악 및 총괄 진행을 못하는 부서의 부재, 담당자의 전문성 부족과 잦은 담당자 교체 등으로 요약될 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 단기적으로는 기존조직 중심의 협의체계를 강화하고, 장기적으로는 경관전담부서를 설치운영토록 하되, 기본적으로는 통합적인 경관행정을 위한 조직체계를 구성하여야 한다. 이를 요약하면, 다음과 같이 정리할 수 있다.

구분	문제점	개선방안
경관 조례	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 경관관련조례는 난립 ◦ 실행수단의 미흡 ◦ 위임조항 미비 ◦ 경관사업 한정 및 지원책 미흡 ◦ 행위제한 및 규제수단 全無 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 관련 경관조례의 통합 조정 ◦ 경관지구 및 미관지구의 세분화 ◦ 행위제한 등 제재조치 강화 ◦ 다양한 경관사업의 발굴 및 지원 ◦ 구체적이고 실현가능한 경관계획 수립
경관 심의 기능	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 타위원회와의 기능중복 ◦ 전문가 일변의 위원회 구성 ◦ 심의기준 부재 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민과 지역대표가 참여하는 경관위원회 구성 ◦ 다분야 경관전문가 풀 구성 및 기초지방자치단체의 맞춤형 지원 ◦ 공통된 심의기준 마련 ◦ 타위원회 심의시 경관기본계획내용 첨부 ◦ 사전자문제 및 모니터링제도의 도입 · 운영
경관 행정 조직	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 협력적 운영체계의 공감대 부족 ◦ 총괄진행을 못하는 부서의 부재 ◦ 담당자의 전문성 부족과 잦은 교체 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 상호협약 및 협의회 구성을 통한 기존조직 중심의 협의체계 강화(단기)와 전담부서 설치(장기) ◦ 전문직 공무원의 채용 ◦ 민간전문가의 활용

3. 결론 및 정책 제언

본 연구에서 제안한 방안은 문헌검토와 공무원의 의식조사를 통해서 추진방향에 대한 설정측면에서는 정책적 함의를 얻을 수 있지만, 이와 관련된 세부사항에 대해서는 지방자치단체의 과제로 남게 된다.

첫째, 경관조례와 관련하여 시행상에 발생할 문제에 대한 법적인 해석 및 적용에 대한 연구가 필요하며, 특히 운영적 측면에서 사전자문제도와 행위제한등에 대한 조치에 대한 조속한 시행이 요구된다.

둘째, 경관계획을 수립함에 있어 지방자치단체의 특수성에 감안한 경관계획의 수립과 디자인가이드라인을 설정하여야 한다. 현재 국토해양부에서는 경관계획 수립방향 및 기준마련을 위한 연구수행과 더불어 지침을 제시하고는 있지만, 이것이 지방자치단체의 특수성을 감안한 경관계획 지침이라고는 할 수 없으므로, 지방자치단체 입장에서는 경관계획의 수립을 조급하게 서두르지 말고, 지방자치단체의 경관·미관지구에 대한 경관 창출을 위한 제반사항이 뒤따라야 한다.

셋째, 경관심의·자문기준 마련을 위한 후속 조치가 뒤따라야 한다. 현재 타위원회에서는 일정규모이상이 심의 대상이지만, 일본의 경우는 지역지구에 따라 그 대상을 달리하고 있고, 또한 그 심의기준이 지자체별로 상이한 점을 고려할 경우, 초기에 마련된 기준을 적용하기에는 주민 및 사업자의 반발이 심할 것으로 예상된다. 따라서, 심의 및 자문에 대한 종합적인 대응방안을 마련하고, 시행착오를 최소화 할 수 있는 후속조치가 필요하다.

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	2
3. 주요 연구내용과 방법	3
1) 연구 내용	3
2) 연구방법	4
제2장 선행연구 검토 및 분석 틀 설정	6
1. 경관관련 법 및 조례에 관한 연구	6
2. 경관행정(심의-시책-조직)에 관한 연구	8
3. 분석틀의 설정	10
1) 선행연구 검토 결과 요약	10
2) 분석틀의 설정	11
제3장 우리나라 경관관리 제도 및 운영 실태	13
1. 경관관련 법 제도 현황	13
1) 경관관련 법의 특징	13
2) 주요 경관규제 대상별 경관관련 법규	13
3) 경관관련 집행 수단	17
4) 경관행정 추진 조직	25
5) 기존 경관관리 제도의 문제점	27
2. 경관법 및 경관조례의 현황 및 문제점	30
1) 경관법의 제정 및 운영 현황	30
2) 경관조례 현황 및 문제점	54

3. 경관관리 조직 운영 실태	61
1) 경관위원회	61
2) 경관관련 운영 조직	66
제4장 지자체의 경관관리 제도 및 운영 개선 방안	73
1. 경관조례 제정을 통한 경관관리 기반 구축	73
1) 경관관련 조례의 정비	73
2) 경관조례의 구체성과 자율성 확보	74
3) 구체적이고 실현가능한 경관계획의 수립	78
2. 경관심의 기능의 강화 방안	82
1) 다분야의 전문가 인재풀 구성 및 기초자치단체의 맞춤형 지원	82
2) 심의·자문의 효율성과 일관성 유지를 위한 기준 마련	84
3) 사전자문제 및 모니터링 제도의 도입·운영	91
3. 경관행정 추진조직 개선방안	95
1) 효율적인 협력운영체계 구축	95
2) 제도 개선	99
제5장 결론 및 정책제언	102
1. 요약 및 정책제언	102
2. 향후 연구과제	106
참고문헌	107
부록 1. 경관법 및 시행령	111
부록 2. 공무원 설문조사서	120

표 차례

<표 3-1> 우리나라의 대상지역별 주요 경관관련법	16
<표 3-2> 국토의계획및이용에관한법률상의 경관관리 집행수단	17
<표 3-3> 자연경관영향 협의제도의 주요내용	20
<표 3-4> 주요 경관관련 조례 지자체 제정 현황	22
<표 3-5> 우리나라 경관관련 조례	23
<표 3-6> 중앙정부의 디자인관련 시범사업	24
<표 3-7> 지방자치단체의 시범사업(예)	24
<표 3-8> 경관관리를 위한 집행수단으로서의 한계	26
<표 3-9> 경관법의 체계	33
<표 3-10> 경관법 구성 내용	41
<표 3-11> 경관법 구성의 문제점 분석	45
<표 3-12> 경관법에서 조례에 위임된 규정	51
<표 3-13> 한국과 일본의 경관조례의 공통적 구성	55
<표 3-14> 일본 지방자치단체 경관조례별 지구 등의 지정 사례	57
<표 3-15> 경관관련 타 위원회의 경관 심의사항	62
<표 3-16> 도쿄도 사업협의 대상이 되는 특정행위 기준	63
<표 3-17> 김해시 도시디자인과의 주요 업무 및 추진사업	69
<표 3-18> 협력적 운영체계의 유형과 특성	70
<표 4-1> 경관 조례 제정의 필요성에 대한 설문 결과	73
<표 4-2> 경관관련 조례의 통합정비에 필요성에 대한 설문 결과	73
<표 4-3> 지역·지구지정 필요성에 대한 설문 결과	75

<표 4-4> 행위제한에 대한 설문 결과	75
<표 4-5> 경관형성 및 경관사업에 대한 설문 결과	77
<표 4-6> 특정 공공시설물 관리 필요성에 대한 설문 결과	77
<표 4-7> 경관사업시 재정지원 필요성에 대한 설문 결과	77
<표 4-8> 중앙정부 경관계획 수립지침의 주요내용	79
<표 4-9> 충청남도 및 시·군의 경관계획 수립지침(안)	79
<표 4-10> 경관위원회 구성 비율에 대한 설문 결과	83
<표 4-11> 경관위원회 전문가 참여 부문에 대한 설문 결과	83
<표 4-12> 경관위원회 심의시 사전숙지에 필요한 내용에 대한 설문 결과	84
<표 4-13> 경관심의기준 마련을 위해 필요한 사항에 대한 설문 결과	86
<표 4-14> 도시·건축위원회의 심의기준과 경관심의의 관련성	86
<표 4-15> 심의 및 자문대상으로 조례에 포함가능한 사항	91
<표 4-16> 일본 사전협의제도의 주요내용	92
<표 4-17> 사전자문제도 필요성에 대한 설문 결과	95
<표 4-18> 경관관리를 위한 통합조직 필요성에 대한 설문 결과	97
<표 4-19> 경관관리 통합조직의 형태에 대한 설문 결과	97
<표 4-20> 경관관련 행정조직의 협력적 운영체계 구축 방안과 특성	98
<표 4-21> 경관법 제정에 따른 경관관리의 주요내용 숙지에 대한 설문 결과	100
<표 4-22> 경관관리 통합조직의 업무에 대한 설문 결과	100
<표 5-1> 경관관리 제도 및 운영 개선방안	105

그림차례

[그림 1-1] 연구의 주요내용과 수행절차	5
[그림 2-1] 경관법과 관련법 체계의 관계	34
[그림 4-1] 일본 오키야마시 경관법에 의한 사전협의제도 절차	94

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

최근 생활수준의 전반적인 향상과 삶의 질에 대한 질적 욕구가 높아지면서 경관에 대한 관심이 증대되고 이를 실현하기 위한 연구 및 정책이 추진되고 있다. 90년대 후반에는 삶의 질 향상에 대한 요구와 난개발에 의해 파괴된 환경문제 해결을 위해 환경적인 개선을 유도하는 지속가능한 개발정책과 도시·지역의 질적 향상을 위한 쾌적성과 정체성 확보, 생태도시 형성, 살고 싶은 마을만들기 등 도시환경 개선을 위한 여러 가지 정책이 연구되고 실행방안이 모색되었다.

사회전반에 대한 요구에 부응코자 법적·제도적 체계의 개선이 뒤따랐으며, 2007년에는 경관법이 제정 공포됨으로써 법적 근거를 마련¹⁾하였다. 2007년에 제정된 경관법은 법의 구성체계가 실체법이 아닌 선언적인 기본법의 성격을 가지고 있어 법을 집행하고 실행하는데 많은 문제점을 내포하고 있고, 경관법을 중심으로 타법과의 관련선상에서 지자체 차원에서의 통합 운영에 있어서는 그 방향을 설정하지 못한 상태이다. 경관법의 제정으로 인하여 법적 틀을 마련하여 경관계획을 수립하는 것도 중요하고, 여러 부처에서 도시 및 자연경관의 질을 높이기 위하여 개별적으로 다양하게 운영하고 있는 경관관리제도를 통합적으로 추진하기 위한 방안이 모색되어야 한다.

특히, 지방자치단체 차원에서는 개별 중앙부처가 추진하는 경관관리 및 운영에 있어서 계획에서 규제·심의에 이르는 일련의 과정을 체계화하고, 각종 경관관리제도의 단순화를 통해 실현성있는 경관형성 및 관리 방안이 모색되어야 한다.

1) 경관과 관련된 주요 법제의 제정현황은 아래와 같다.

- 2000년에는 환경문제 해결과 우수한 경관의 보전 및 경관의 효율적인 관리를 위하여 기존 도시계획법을 전면 개편하면서 경관계획을 명문화
- 2002년 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 제정되어 위계별로 경관계획을 수립하고 관리할 수 있는 근거 마련
- 2004년 자연환경보전법을 전면 개정하여 생태·경관보전지역으로 확대·개편하는 등의 자연경관에 대한 보호대책을 강화하고, 자연경관영향협의제도를 도입
- 2007년 경관법 제정 및 시행

2. 연구의 목적

본 연구는 경관법의 시행에 따라 지방자치단체 차원에서 경관관련 행정을 추진하기 위한 바람직한 방향을 모색하기 위하여, 경관법의 문제점을 검토하고, 경관행정을 통합적으로 운영하기 위한 경관관리제도 및 운영에 있어서 합리적이고 효율적인 시행방안을 모색하는데 목적이 있다.

구체적으로는 지방자치단체의 경관관련제도 및 운영 개선을 위해 다음과 같이 세부 연구목적을 설정하였다.

첫째, 법적·제도적 측면에서의 경관조례의 정비방안이다. 우리나라는 현행 경관과 관련된 조례로 경관형성조례, 자연경관조례, 도시계획조례, 도시경관조례, 건축조례, 문화재보호조례, 옥외광고물관리조례, 조경관리조례 등이 있지만, 경관법의 취지에 부합하고 그 실천성을 담보할 수 있는 조례는 아직 미흡한 수준이다.

경관법에서 위임된 경관조례에서는 경관보전·관리 및 형성을 위한 사업으로서 지방자치단체가 정하는 사업, 경관사업 추진 협의체의 조직·운영 및 업무 등에 필요한 사항과 경관위원회의 기능에 관한 사항만을 제한적으로 지방자치단체에서 정하도록 되어있고, 경관형성에 필요한 행위규제에 관한 사항과 지원에 관한 사항이 언급되어 있지 않아 경관조례 제정의 실효성에 있어서 지방자치단체 입장에서는 효율적인 경관을 형성하는 데 있어 많은 애로사항을 안고 있다.

둘째, 집행 수단적 측면에서의 경관심의기능의 강화방안이다. 현행 경관과 관련된 심의위원회는 도시계획위원회, 건축위원회, 옥외광고물심의위원회가 대표적인 위원회로서 나름 경관에 대한 심의 및 자문을 행하고 있으나 경관에 관한 심도있는 심의를 위해서 구성된 위원회가 아니어서 그 전문성이 부족²⁾하다.

경관위원회는 개별 위원회의 역할과 중복되는 점이 많아 경관대상의 다양성과 종합성을 고려할 때, 여러 위원회의 중복심의보다는 통합된 위원회 운용을 통해 위원회간 상충성을 최소화하고 통합적인 결론 도출을 통해 민간의 사업추진에 또 하나의 규제가 되지 않도록 하여야 한다.

2) 도시계획, 도시설계, 건축, 교통, 환경, 경관의 각 분야별 전문가가 참여하여 다수결에 따른 종합심의를 하기 때문에 경관심의가 심도있게 논의될 수 없으며 경관문제로 계획안의 변경이 용이치 않다

셋째, 운영조직적 측면에서 경관관련 행정 추진조직의 개선방안이다. 현재 지방자치단체 특히, 기초지방자치단체의 경우 도시과, 건축과, 건설과, 문화관광과, 정책기획실 등 다양한 부서에서 담당하고 있다. 이것은 경관이 새로운 분야로 인식되고 있는 탓도 있지만, 지자체장의 의지를 쉽게 수용하여 사업화시킬 수 있는 부서들이 담당하고 있는 경우가 많아 제한적인 경관관리가 이루어지고 있다고 할 수 있다. 경관법의 제정에 따라 도시계획부서가 주무적으로 추진될 가능성이 높지만, 관련성이 많은 토목부문, 관광부문, 농업부문 등을 포함한 조직의 벽을 넘어 지자체 전체의 과제로서 받아들일 필요가 있다.

다양한 경관 요소를 관리하기 위해서는 계획단계에서부터 관리가 필요하므로 공공에서 일어나는 개발사업, 공공시설에 대한 관리, 민간의 건축, 개발행위 등에 관한 총괄 관리 시스템 구축이 필요하며 이에 대한 전문가의 확보도 병행해서 추진되어야 한다.

3. 주요 연구내용과 방법

1) 연구 내용

경관법의 제정에 따른 지방자치단체의 효율적인 경관관리를 위해 다음과 같은 내용으로 연구를 수행한다.

첫째, 선행연구 검토 및 분석 틀 설정한다. 기존 연구를 검토하여 경관관리의 이론·선행연구 동향을 제시하고, 그 적용 가능성을 판별하기 위한 분석틀을 설정한다.

둘째, 한국과 일본의 경관관리제도 비교 분석하여 정책적 시사점을 도출한다. 지방자치단체 차원에서 경관관련 제도나 조직을 운영하는 데 있어서 우리나라와 유사한 일본의 사례를 검토함으로써 시사점을 도출한다. 특히, 경관법에서 위임된 경관조례, 경관위원회의 임무, 역할과 관련 조직과 제도 운영방식 등을 중점적으로 검토한다.

셋째, 지방자치단체 차원에서 경관관리의 효율적 운영을 위한 제도 및 운영의 개선방안을 제시한다. 충청남도의 경관관련 업무를 담당하고 있는 공무원들을 대상으로 경관관련 제도 및 운영에 관한 설문조사를 실시하여 향후 그 운영방안에 대한 정책방향을 도출하고 제도개선방안을 제시한다.

2) 연구방법

본 연구의 목적달성을 위한 핵심은 ① 선행연구를 통하여 본 연구의 목적에 부합하는 분석틀 설정 ② 한국과 일본의 비교검토 ③ 공무원 대상의 설문조사를 연구방법으로 채택하였으며, 이를 위한 개략적인 방법은 다음과 같다.

(1) 문헌연구 및 선진사례 조사

첫째, 선행연구를 검토하여 현재 지방자치단체에서 추진해야할 과제를 도출하였다.

둘째, 한국과 일본을 비교 검토하여 법·제도적 측면, 심의 기능적 측면, 운영적 측면에서 문헌 및 사례를 검토하여 정책대안을 제시하기 위한 시사점을 도출하는데 목적을 둔다

(2) 공무원 설문조사

① 조사목적 및 내용

본 설문조사는 경관관련 행정을 효율적으로 추진하기 위해서 본 연구에서의 초점이 되는 경관조례, 위원회, 추진조직에 대한 충청남도 경관관련 공무원의 의견을 수렴하기 위한 목적으로 설계되었다.

설문조사는 2009년 11월 16일부터 12월 8일의 기간 동안 직접 설문 및 우편을 통해 시행하였다. 본 설문조사의 내용은 경관관리 전반에 대한 인식에 관한 사항, 경관조례 제정 및 시행에 관한 사항, 경관위원회 운영에 관한 사항, 경관 행정 추진조직에 관한 사항, 응답자 일반사항 등 크게 다섯 부분으로 구성된다.

② 조사대상 및 응답자 일반현황

주요 조사대상은 경관과 관련이 있는 도시, 건축, 공공디자인, 옥외광고물에 근무하는 공무원을 대상으로 하였다. 충청남도의 16개 기초지방자치단체에 각각 20부씩 총 320부를 배포하

여 최종 회수된 278명(회수율 86.9%)의 조사표를 통계분석하였다.

광역시·지방자치단체인 충청남도도 실시하지 않았는데, 그 사유는 첫째, 충청남도도 2009년 12월에 경관조례를 제정³⁾코자 하고 있어 경관과 관련된 여건이 아직 미흡하다는 판단하에서이며, 둘째, 광역자치단체보다는 기초자치단체가 경관관련 사업을 주도적으로 추진하고, 광역자치단체는 심의·관리가 중요 업무임을 감안하여 실질적인 행정일선에서의 요구를 정확하게 파악코자 기초자치단체를 중심으로 설문조사를 실시하였다.

(그림 1-1) 연구의 주요내용과 수행절차

구분	연구방법
(제1장) 문제의 제기	· 연구의 배경, 목적, 방법, 절차
(제2장) 선행연구 검토 및 분석틀 설정	· 이론 · 선행연구 동향분석
· 경관시책 및 경관관리 관련 연구 · 경관법 및 경관행정 관련 연구 · 분석틀 설정	
(제3장) 한국과 일본의 경관관리 제도 비교분석	· 경관법 및 조례의 상이점 해석 · 조례-심의-운영조직간의 관련성 검토
· 경관법 및 조례 비교 검토 · 경관관련 심의위원회 비교 검토 · 경관관련 운영조직 비교 검토	
(제4장) 경관관리 제도 및 운영개선방안	· 조례 통합 및 시행규칙 제정방향 · 기존 심의기능과의 연계방안 · 추진조직 활성화 방안 · 충청남도 경관관련공무원 설문조사
· 경관조례 등 경관관리 기반구축 · 경관심의기능의 강화방안 · 경관행정 추진조직 개선방안	
(제5장) 결론 및 정책제언	· 연구요약 및 한계

3) 2009년 현재 광역자치단체중 경관조례를 제정하지 않은 시·도는 충청남도과 제주도이다.

제2장 선행연구 검토 및 분석 틀 설정

1. 경관관련 법 및 조례에 관한 연구

경관관련 법 및 조례에 관한 연구는 크게 경관법 제정 이전과 경관법 제정 이후의 연구로 크게 나누어 볼 수 있다.

경관법 제정 이전의 연구는 대부분 제도적 문제점을 제시하고, 이에 대한 해결방안을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하고 있으며, 이를 위해 우리나라의 현황과 선진사례를 비교하여 시사점을 도출하되, 특히, 일본의 경관법 제정의 배경, 경관법 및 관련법령의 내용을 검토한 연구가 대부분이다.

이러한 연구로는 과거 90년대의 경관관리에 대한 필요성에 입각한 경관의 개념설정, 경관관리를 위한 법제도의 재검토와 발전방향에 관한 논의⁴⁾, 용도지역 지구제도의 개선방안 제시⁵⁾, 경관기본계획 수립의 필요성 제시⁶⁾, 일본의 시가지 경관정비조례, 풍치지구 조례, 전통적 건조물군 보존지구 보존조례를 비교하여 정책적 시사점을 도출한 연구⁷⁾, 지자체입장에서의 경관조례의 필요성과 조례제정시 고려하여야할 주요사항을 고찰한 연구⁸⁾, 외국의 경관관련법 및 조례의 비교를 통해서 우리나라 경관관련법 제정에 정책적 함의를 제시한 연구(서주환 2001⁹⁾, 심상욱 2002¹⁰⁾, 박대우 2005¹¹⁾)등이 있다.

경관법 제정 전의 연구는 대부분 경관의 질적 저하를 극복하기 위한 정책적 보완책과 도시 및 지역의 경관창출을 위한 바람직한 방향을 제시하기 위해서 선진국의 사례를 근거로 정책적

4) 김일봉(1994), 도시경관관리에 관한 연구 관련법제도 및 행정시책의 관점에서, 한양대학교 환경과학대학원 석사학위논문.

5) 이광국(1996), 도시경관관리를 위한 용도지역지구제의 개선방안 연구, 부산대학교 환경대학원 석사학위논문.

6) 김종대(1998), 대전시 도시경관관리제도 현황과 개선방안에 관한 연구, 한남대학교 지역개발대학원 석사학위논문.

7) 오민근(1999), 도시역사경관 보전제도에 관한 연구, 경주시와 경도시의 관련 조례비교를 중심으로, 서울대학교 대학원 석사학위논문.

8) 김용만(1999), 지방자치단체 경관조례 도입에 관한 연구, 연세대학교 산업대학원 석사학위논문.

9) 서주환(2001), 경관계획 수립 관련법규의 비교분석, 한국조경학회지 제28권 6호, pp.96-105.

10) 심상욱(2002), 일본의 도시경관조례에 관한 연구, 대한국토도시계획학회지 국토계획, 제37권 1호, pp.107-124.

11) 박대우(2005), 한국 지방자치단체 경관형성관련조례에 관한 연구, 경희대학교 대학원 석사학위논문.

법적 추진방향 설정을 위한 시사점을 제시하고 있다.

정책방향 설정에 관한 많은 연구들이 수행되었지만, 실질적으로 지방자치단체의 애로사항이라고 할 수 있는 상위 및 관련법규 상에서의 경관의 위상과 관계정립에 관한 연구나 경관정책의 실효성을 높이기 위한 경관조례의 제정 및 실현방안에 대한 연구는 미흡한 점이 있었다.

이후, 경관법의 제정과 더불어 경관법 시행 이후 경관법 및 조례와 관련된 연구는 다음과 같다.

우선 경관법 제정을 위한 기초연구로서 국토개발연구원(2005)의 ‘도시경관관리제도 정비방안 연구’가 있으며, 경관법 추진배경과 과제¹²⁾, 국토계획법과 경관법의 상호관계와 역할¹³⁾, 그리고 대한주택공사, 한국도시설계학회, 한국 조경학회에서 공동으로 연구한 경관법 제정을 위한 기초연구(2007)와 경관법의 제정방향에 관한 연구¹⁴⁾가 있다.

이러한 연구는 경관법의 제정이 필요하며, 경관계획은 지방자치단체의 지역특성에 적합한 나름의 방식으로 자율성이 확보되어야 함을 공통적으로 지적하고 있다.

경관계획의 위상과 관련하여 기존 법제에 의한 광역도시계획, 도시기본계획의 부문계획에 포함하되 경관계획 내용의 충실성과 그 계획내용의 실효성을 강화하여야 한다고 지적하고 있다. 더불어서 경관계획에 따른 실효성 확보를 위해서는 일본과 같은 행위제한의 필요성과 관련 법체계와의 정합성 확보가 우선 필요하다고 제시하고 있다.

특히, 법적 측면에 있어서 일본의 경관법과 비교함에 있어서 일본의 ‘경관법 시행에 따른 관계 법률의 정비등에 관한 법률’을 참고로 제시하며, 국토, 도시, 공원, 옥외광고물 등 관련 법률들의 개정을 시사점으로 제시하고 있다.

지방자치단체 입장에서는 경관법의 취지에 부응토록 지역의 역사성, 지역성, 풍토성을 반영한 사업대상의 다양성을 제시하고, 지자체의 각종 경관관련 조례의 제정을 통해 매력적인 경관형성사업, 지역관광활성화 및 각종 도시재생사업 등에 필요한 체계적이고 종합적인 계획에 의한 지원책의 마련이 필요하다고 지적하고 있다.¹⁵⁾

또한 지방자치단체 중심으로 경관사업이 이루어지고 있는 현 상황에서 예산부족, 숙련되지

12) 최일홍(2005), 경관법 추진배경과 과제, 한국도시설계학회 경관연구위원회, 한국 조경학회 경관법 제정에 따른 도시계획법체계의 개선방향 모색 세미나.

13) 이희정(2006), 국토계획법과 경관법의 상호관계와 역할, 아름다운 국토가꾸기와 경관법 제정, 대한국토도시계획학회 경관법 관련 워크숍

14) 이인성(2006), 경관관련 기존제도의 문제점과 경관법의 제정방향, 도시문제 9월호.

15) 최호운(2008), 경관관리 제도의 합리적 운영방안 연구, 경원대학교 박사학위논문, p.23.

않은 기법의 사용 등으로 기대효과가 미흡한 점을 지적하고, 이를 뒷받침하기 위한 경관조례 제정의 필요성을 제시하고 있다.(이백호 2007¹⁶⁾, 백영민 2007¹⁷⁾)

김봉경 외(2009)는 일본의 경관법 제정 이후 지방자치단체의 대응방향에 대해서 사례분석을 실시하였다. 주요 연구내용으로는 일본은 경관관련 행정이 시행되고 법이 제정된 관계로 총 7개장 107조와 부칙 등의 다양함 항목으로 상세하게 규정되어 있는 점을 제시하였으며, 경관 조례에 의거하여 경관관련 구역 내에서의 행위규제나 제한사항 등이 상세하게 제시되고 있음을 밝혔고, 양호한 경관형성을 위하여 계획단계, 관리단계, 사업시행단계에서 실제 적용시키기 위한 규제·유도방안이 모색되어야 함을 제시하였다.¹⁸⁾

2. 경 관 행 정 (심 의 - 시 책 - 조 직) 에 관 한 연 구

경관행정에 관련된 선행연구는 경관법 및 조례에 비해서 상대적으로 빈약하다.

이정형(2003)은 경관과 관련하여 경관형성을 위한 효율적인 방안으로서 일본의 사전협의 제도를 실증적으로 검토하여 우리나라에서의 도입범위와 방법을 제안하였다. 우리나라의 사전협의제도는 건축인허가 및 각종 건축심의제도, 각종 영향평가제도는 일정규모 이상의 건축물에 대해 일정한 질적 수준을 담보할 수 있는 순기능은 인정되지만, 심사제도 자체가 행정의 과도한 재량권 남용에 의한 일방적 규제로 빠질 역기능이 있고, 명확한 시가지상이나 규제(유도)기준을 설정하기 어려운 여건상 법규 이상의 내용을 요구하게 되는 심의제도는 건축주의 경제적 부담과 신뢰상실을 초래할 수 있다는 문제점을 제시하였다. 또한 일본의 사전협의제도를 실증 분석하였는 바, 다양한 특정행위¹⁹⁾의 종류에 대해서 기준을 검토하였다. 그 특징으로는 우리나라와 다르게 디자인 컨트롤을 목적으로 사전협의제도를 시행하는 경우, 경관조례에 근거해 일정 규모 이상의 건축행위를 대상으로 가이드라인을 설정해두고 사전협의를 통해 행

16) 이백호(2007), 경관법시행에 따른 지방자치단체 경관조례 제정방안, 경남발전 통권제88호,

17) 백영민(2007), 경관형성관리를 위한 경관조례 제정의 필요성 및 도입효과에 관한 연구, 부산대학교 석사학위논문.

18) 김봉경·오세경·임재문(2009), 일본의 경관법 시행에 따른 경관행정에 관한 연구, 한국도시설계학회지 제10권 제1호, p17.

19) 건축물 신축·증축·개축·이전, 종합설계제도에 의한 건축, 토지의 구획·형질변경, 토석·광물채취, 매립, 부두신설, 개량, 제2종특정공작물 설치·변경, 도로신설·개축, 철도, 궤도, 모노레일 신설 등, 자동차 주차장 설치 변경, 송전노선 설치, 주택단지 신설, 유통업무단지조성사업, 토지구획정리사업, 신주택시가지개발사업, 공업단지 조성사업, 시가지재개발사업, 신도시기반정비사업, 주택가구정비사업

정과 사업자가 초기단계부터 논의가 이루어지도록 하고 있다. 이를 위해 사전 대상건축물을 상세하게 규정하고 있으며, 강요형 규제중심의 수법이 아닌 협의프로세스에 중점을 두는 것이 특징이다.

규모별 협의 방법에 있어서는 중소규모 건축물에 대해서는 행정담당자가 직접 협의에 임하고, 대규모 건축물에 대해서는 예비협의와 외부전문가가 참여하는 본 협의로 나누어 진행함으로써 행정의 효율적 운용을 실현하고 있는 점이 특징이다. 이러한 점은 현재 우리나라의 대규모 건축물만을 대상으로 이루어지는 건축심의에서, 실제적인 도시경관구성의 중요한 요소를 차지하는 중소규모 건축물 경관관리를 위해 최소한의 협의 시스템의 도입이 필요함을 시사하고 있으며, 나아가 외부전문가의 참여를 적극적으로 고려할 수 있는 방안으로 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.²⁰⁾

곽동윤(2003)의 1은 우리나라의 광역자치단체에 해당하는 일본의 정령지정도시를 대상으로 경관행정의 주요 시책²¹⁾과, 건축물에 대한 경관유도시책²²⁾, 주민경관행정지원과 경관행정체제를 사례 조사하였다. 그 주요 결과는 경관행정을 전개함에 있어 법적 강제력을 가진 규제와 더불어 경관유도를 목적으로 하는 경관조례를 제정하고 있으며, 시민참여행정에 있어서는 경관담당부서의 단독 업무이기보다는 관련부서와의 연계와 시민참여를 통해 다각적으로 이루어지고 있다. 그리고 일본의 정령도시는 경관행정체제로 경관담당부서를 설치하고 있으나 도시공간의 구상단계에서 계획실시까지의 디자인 프로세스에 관여하고 있다고는 할 수 없으며 이를 보완하기 위해 마찌쓰쿠리센터 등의 외부단체와 역할을 분담하고 있다. 더불어서 행정내부기관과의 조정시스템을 구축하고 있으며, 이를 통해 의견조율을 이루고 있다는 특징이 있다.²³⁾

그 시사점으로는 경관행정시책을 추진함에 있어 주민과의 협력에 지구지정을 하여 방침과 기준을 제시하고 주민이 직접적이고도 적극적으로 참여할 수 있는 방안이 마련되어야 함을

20) 이정형(2003), 일본 지자체에 있어 「사전협의제도」의 유형 및 운용실태 고찰, 대한건축학회논문집 제 19권 2호, pp.123-134

21) 주요경관시책으로는 경관형성기본계획 수립·시행, 지구에의 경관유도(지구지정, 지구경관형성기준), 건축물등의 경관유도(대규모건축물, 중요건축물 등), 경관협정, 시민단체인정·조성, 지원·조성 유치(건축물 등 조성, 활동조성, 표창), 경관어드바이저, 경관형성심의회 등이다.

22) 건축 및 마찌나미 유도, 역사건축물 등의 보존, 옥외광고물의 규제·유도등이다.

23) 곽동윤·기타하라 토시오(2003), 일본 정령지정도시의 도시경관행정에 관한 연구, 대한국토도시계획학회지 제38권 제4호

제시하였다. 경관행정추진조직에 있어서 종합적인 행정기관의 연계를 도모하여 경관을 관리할 수 있는 경관관리조직과 행정내부에서의 조정시스템 구축이 시급함을 지적하였다.

경관의 심의 기능적 측면에서는 의왕시를 사례로 경관과 관련이 있는 도시계획위원회, 건축위원회, 광고물 심의위원회와의 비교분석을 통해 심의운영상의 문제점, 심의기준의 부재, 주민참여부재 등을 제시한 이경록(2008)의 연구가 있다. 이 연구에서는 경관위원회의 심의기능을 강화하기 위해서 경관전문가의 지역연고가 있는 위원으로 위촉하고, 심의안건과 관련하여 실제 거주민과 지방의회 의원을 참여시키며, 심의안건에 주민의견을 반영해야한다고 제안하였다. 전문성 강화측면에 있어서는 심의회의 사전준비가 철저해야하며, 실무능력이 있는 담당공무원의 적극적인 활용을 제안하였다. 또한 효율적인 심의를 위하여 심의대상에 따른 심의기준 마련이 무엇보다 필요함을 제안하였다²⁴⁾.

경관법 제정 이후 지방자치단체의 특성을 고려한 적용방안에 대한 연구로는 이정형 외 1(2008)의 연구가 있다. 이 연구에서는 지자체 경관시책의 현황을 조사하여 정리하고, 그 적용방안을 경관계획수립측면, 경관사업시행 측면, 경관협정체결 측면, 경관위원회 설치 측면, 기타로 나누어서 방안을 제시하였다. 이중 경관위원회는 초기단계부터 무리하게 경관위원회를 설치하는 것 보다는 현재의 관련 위원회를 활용하면서 점차적으로 통합적인 심의위원회의 설치 및 운영을 강구할 필요가 있다고 제안하였다. 더불어서 심의에 필요한 심의기준의 수립과 심의 프로세스의 구축 등을 통하여 위원회를 체계적으로 운영하여야 한다고 제안하였다.²⁵⁾

3. 분석틀의 설정

1) 선행연구 검토 결과 요약

선행연구의 검토 결과를 요약하면, 첫째, 경관법 시행 초기의 전개방향에 대한 제안을 토대로 단기적인 시책방향만을 제시하고 있으며, 장기적인 지자체의 특성을 살리기 위한 추진방향은 부족하다. 경관법에서 제시한 경관계획, 경관사업, 경관위원회는 우리나라의 지방자치단체

24) 이경록(2008), 도시경관개선을 위한 경관위원회의 역할과 주민참여활성화에 대한 연구, 홍익대학교 석사학위논문.

25) 이정형 · 이여경(2008), 지자체 경관시책의 현황과 특성을 고려한 경관법 적용방안에 관한 연구, 대한건축학회논문집 제24권 제5호,p27.

별로 부분적으로 존재하고 있으나 경관협정은 우리나라에서 아직 시행되지 않고 있는 것으로 나타났으며, 다양한 선진 해외사례 분석과 지자체 경관시책의 전개과정에 대한 고찰을 통해 우리나라 지자체 경관시책이 지향해야할 장기적인 방향을 설정할 필요성이 높다.

둘째, 집행수단으로서의 규제와 유도를 적절하게 혼용하고, 경관시책의 다양화를 위한 연구가 미흡하다. 이러한 것은 경관관리의 구체성과 집행수단의 개선적 측면이라고 할 수 있는 바, 경관법은 강제적으로 규제할 수 있는 사항이 아니므로 경관유형에 따라 강한 행정 규제가 필요한 경우는 경관지구의 지정을 통하여, 주민자치 및 참여에 의한 경관관리가 이루어질 수 있는 곳은 협정지구로 유도할 필요가 있다. 지구의 특성에 맞게 다양한 법제도의 도입을 전략적으로 구사하고 경관시책의 효율성과 지자체의 행정능력을 충분히 감안한 경관시책의 전개가 중요하다.

셋째, 2007년 경관법 시행 후 경관계획 수립에 있어 지방자치단체의 경관행정에 통합적 추진을 위한 방안에 대한 연구, 즉 행정추진조직적 측면에 관한 연구는 미흡하다. 경관법 시행 후 경관시책의 실태 및 현황에 대한 설문조사를 통한 연구는 진행이 되었으나 경관관련 시책 및 운영에 있어서는 그 방향성만을 제시하는 상태이다.

기존의 연구가 2007년 경관법 제정 이후 지방자치단체 입장에서 갖는 한계는 기존 연구의 방향성 제시에서 그치고 있고, 경관행정에 바로 접목이 가능한 실현가능한 현실적 방안을 제시하지 못하고 있는 점이라고 할 수 있다.

2) 분석틀의 설정

이 연구는 경관법 제정 이후, 지방자치단체 입장에서 효율적이고 통합적인 경관행정을 추진하기 위하여 경관조례, 경관심의기능강화방안, 경관행정 추진조직 개선방안을 제시하는 것이 주된 연구내용이다.

첫째, 지방자치단체 입장에서는 경관행정 추진을 위한 법적 기반으로서 경관조례의 뒷받침을 받아야 한다.

경관법에서 위임된 경관조례에서 담아야할 내용에 대해서는 우리나라 경관법의 현황과 문제점을 제시하고, 아직 우리나라에는 경관조례가 제정되어 있지만, 그 조례가 경관법 시행 이전의 조례가 대부분이므로, 일본의 지자체를 대상으로 일본경관조례의 특징을 조사·검토하

였다.

주요 내용으로는 선행연구에서 제시된 경관법에 의한 지구지정의 효율적 추진을 위한 지구 지정사항, 행위제한사항, 표창 및 인센티브 사항, 경관사업의 범위, 경관협정의 내용 등이다.

둘째, 경관심의 및 자문의 기능강화에 대해서는 경관법에 의해 조례에 위임된 경관위원회의 기능을 중심으로 경관위원회의 위상과 역할, 경관위원회의 참여자, 전문가 참여부문, 심의대상, 심사 및 조사업무의 주요 내용, 사전협의의 필요성에 대해서 우리나라의 현황과 문제점을 검토하고 필요한 경우에는 일본의 제도를 비교·검토하였다.

셋째, 경관추진조직에 대해서는 경관관련 추진조직의 형태, 경관추진조직의 주요 업무분장과 추진조직의 전담 및 확대시 어려운 문제점에 대해서 우리나라의 사례를 검토하되, 필요한 경우 일본의 사례를 검토하여, 정책적 시사점을 도출한다.

이와 같은 모든 분석 분야에 대해서는 충청남도 기초자치단체의 경관관련 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 행정일선에서의 인식정도를 파악토록 한다.

그 주요내용은 경관관리 전반에 대한 인식정도, 경관조례 제정 및 시행에 대한 인식정도, 경관위원회에 대한 인식정도, 경관추진조직에 대한 인식정도로 대별하여 조사토록 한다.

제3장 우리나라 경관관리 제도 및 운영 실태

1. 경관관련 법 제도 현황

1) 경관관련 법의 특징

현재 우리나라는 종합적인 경관관리제도를 가지고 있지 않은 상태로 개별적인 법규와 제도의 적용을 통해 경관이 계획·관리되고 있는 실정이다. 계획에 의한 경관관리는 국토의계획및이용에관한법률에 의거 광역도시계획, 도시기본계획, 지구단위계획 등에서의 경관계획이 있고, 자연환경보전법에서는 자연환경보전기본계획 및 생태·경관보전지역관리계획에서 자연경관과 관련 계획을 작성토록 되어 있다. 문화재보호법에서는 문화재보존·관리 및 활용계획에서 역사·문화관련 경관계획을 작성하고, 농림어업인삶의질향상 및 농산어촌지역개발촉진에관한법률에서도 농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌지역개발 기본계획 수립시 농산어촌의 자연환경 및 경관보전계획을 수립토록 하고 있다. 또한, 국토의계획및이용에관한법률, 문화재보호법, 자연경관보전법 등에서 경관관련 지역 또는 지구 등을 지정하여 건축물의 입지 및 행위에 대한 규제를 규정하고 있는 바, 우리나라의 경관관리는 많은 법률에서 부분적으로 경관관련 제도를 도입하여 부처별로 산발적으로 운용하고 있어 종합적인 경관관리가 곤란하며, 이로 인하여 경관자원 보전·관리 및 형성에 관한 법적·제도적 근거가 미흡하여 적극적인 경관관리가 이루어지지 않고 있다.

2) 주요 경관규제 대상별 경관관련 법규

(1) 용도지역·지구·구역

경관관련 법규 중 경관관련규제의 주요 내용은 지역·지구·구역지정에 의해서 주로 이루어

어진다. 이중 경관관련 주요 규제는 경관지구, 미관지구, 보존지구, 고도지구로 크게 나뉜다. 그 세부내역은 아래와 같다.

경관지구는 도시의 경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구로서 건축물의 용도·높이·규모·조경·건폐율·용적률 등 건축물에 관한 규제를 행할 수 있다.

미관지구는 기존 시가지의 미관증진이라는 경관측면의 목적을 위하여 지정되는 지구로서 건축물의 용도·높이·규모·모양 등의 건축물에 관한 규제를 행하는 지구로서, 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 지역이다. 고도지구 지정은 건물의 높이에 관한 것에 한정되어 있어, 도시경관의 종합적인 관리에는 불충분하다.

(2) 건축물 규제

경관규제 대상중 개별 건축물에 대한 규제는 주로 건축법에 의해서 이루어지며, 건축법외에 건축조례, 도시계획법, 도시계획조례등에 의해 규제를 받게 되고, 건축법에 의해서 규제되는 주된 내용은 건축물의 밀도·규모·형태·대지내 상황이다. 건축법에서 경관적인 측면을 고려하기 위해 따로 규정된 항목은 없으며, 경관관련 내용으로는 지역지구안의 건축물에서 다루고 있는 건폐율제한·용적률제한·높이제한·대지내공지에 고나한 사항과, 건축물의 대지 및 도로에서 다루고 있는 대지안의 조경·건축선 지정에 관한 사항이 경관 관련 주요 내용이다.

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 있어 지역의 특성을 반영하는 다양하고 융통성있는 규제의 적용이 불가능하다.

(3) 문화재

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 지정 등의 제도가 있다.

우리나라의 문화재는 단일 건조물의 보존·보호적 차원에서 관리되고 있는 경우가 대부분이며, 문화재를 중심으로 한 지구차원의 역사경관 연출을 위한 제도적 장치는 매우 미흡하다.

(4) 옥외광고물

옥외광고물 관련 경관규제의 주요 내용은 옥외광고물관리법 및 시행령·조례에 의해서 이루어지며, 허가대상·신고대상·허가 및 신고지역으로 나뉘어 일률적인 관리기준을 규정하고 있다. 더욱이 3.5㎡이하의 가로형 간판이 허가·신고대상에서 제외됨으로써 상업용 건물들이 간판으로 뒤덮여 있어도 이에 대한 법적 제재가 불가능하다.

(5) 환경영향평가

환경영향평가법에 의한 주요내용은 환경영향평가대상사업이 되는 면적 30만㎡이상인 토지구획정리사업·대지조성사업·택지개발사업등의 도시개발사업과 길이 4km이상인 도로사업·면적 25만㎡이상인 아파트단지 개발사업등에 대해서 실시하게 되지만, 환경영향평가가서 작성시 경관항목은 생활환경분야중 위락·경관항목에 속해서 소극적으로 다루어지고 있다.

〈표 3-1〉 우리나라의 대상지역별 주요 경관관련법

구분	관련법	행위제한
자연 환경	국토의계획및이용에 관한법률	· 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 주 위 생태계 및 환경에 미치는 영향을 예측하여 자연경 관 파괴를 예방하고 수려한 경관을 보호하도록 규정
	산림법	· 형질변경 및 용도제한
	자연공원법	· 공원 형상 변경, 오물 또는 폐기물을 버리는 행위금지
	관광진흥법	· 관광지조성계획 수립시 합리적인 토지이용계획, 시설 물설치계획, 조경계획, 관광지관리계획 등에 경관형성 계획을 적극 반영하도록 규정
	연안관리법	· 연안은 생태적·문화적·경제적 가치가 조화롭게 공 존할 수 있도록 종합적이고 미래지향적인 관점에서 관 리
	하천법	· 하천정비는 재해방지, 지형·지질·관광 등 당해 수계 에 대한 종합적인 보전 및 이용에 관한 방침이 포함되 도록 규정
농촌 지역	국토의계획및이용에 관한법률	· 지정 목적에 적합하게 이용 · 농지법, 산림법등의 적용
	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한특별조치법	· 개발제한구역에서의 지정목적에 위배되는 건축물, 공 작물의 설치, 토지의 형질변경, 도시계획사업의 시행 금지
	농어촌정비법	· 생활환경정비사업 개발계획 수립시 사업시행에 따른 자연환경보전계획 수립 규정
도시 지역	국토의계획및이용에 관한법률	· 용도지역 및 지구내에서의 건축물 용도, 종류 및 규모 의 제한을 대통령령과 조례로 정함 · 경관지구의 설치
	도시공원법	· 도시경관향상을 위한 녹지의 설치 및 관리 · 공원시설 이외의 시설, 공작물 설치, 형질변경 등에 대 한 점용허가
	문화재 보호법	· 국보, 보물 및 중요 민속자료, 사적, 천연기념물, 보호 물 등에 대한 보호구역 지정
	옥외광고물등 관리법	· 미관유지와 도시경관의 보전을 위해 도시계획구역, 문 화재보호구역, 미관지구에 대한 옥외광고물 설치 제한 규정
	건축법	· 건축물의 높이 제한, 도시미관 및 경관계획 규정
	건축조례	· 건축물에 관한 경관형성기본계획에 준하여 각 시·군 에서 경관형성기본계획을 수립할 때 건축물에 대한 기 준을 정하여 각 시·군의 건축조례로 건축제한을 할 수 있도록 규정

3) 경 관 관 련 집 행 수 단

(1) 용도지역 · 지구 · 구역지정에 의한 경관관리

우리나라의 경관관리 규제 수단으로는 주로 경관 관련법에서 용도지역, 용도지구, 용도구역 지정과 경관관련 계획 수립 제도 등을 들 수 있다. 이에 맞추어 지방자치단체에서는 조례로 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 등의 제한규정을 정하여 경관을 관리하고 있다.

국계법에 의한 경관관리의 집행수단으로는 광역도시계획수립, 도시기본계획 수립, 도시관리계획 결정, 용도지역안에서의 행위 제한, 용도지구내에서의 행위제한, 구역안에서의 행위제한, 지구단위계획내에서의 건축, 개발행위허가법, 실시계획의 작성 및 인가, 도시계획위원회의 심의가 주요 집행 수단이 된다.

이러한 행위규제를 통한 경관관리는 불량한 경관을 개선하기 보다는 기존의 경관을 보호하는 측면이 강한 것으로 소극적인 수법이라 할 수 있으며, 지구단위계획의 경우는 지역경관 특성을 고려한 토지이용, 건축물의 형태, 공작물의 설치 등의 상세계획을 수립하고 행위제한 등의 적극적인 조성수단을 규정할 수 있으나 원하는 모든 지역을 관리하기에는 한계를 노정하고 있다.

〈표 3-2〉 국토의계획및이용에관한법률상의 경관관리 집행수단

집행수단	경관관리 내용
광역도시기본계획수립 (법제11조)	· 도시기본계획 및 도시관리계획의 지침제시 - 경관에 관한 사항
도시기본계획 수립(법제18조)	· 도시관리계획 수립 지침 제시 - 경관에 관한 사항
도시관리계획 결정(법30조)	· 용도지역 : 자연녹지, 보존녹지, 자연환경보전지역, 보전관리지역, 생산관리지역 등(법제36조) · 용도지구 : 경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구 등(법제37조) · 개발제한구역(법제38조) · 수산자원보호구역(법제40조) · 지구단위계획구역(법제51조) · 단위도시계획시설(법제43조)

용도지역안에서의 행위제한(법제76조)		<ul style="list-style-type: none"> · 건축물의 용도·종류 및 규모, 건폐율(법제77조), 용적률(법제78조) · 도시계획조례가 정한 건축물의 제한
용도지구 내에서의 행위제한(법제76조)	경관지구(령제72조)	· 건축용도, 건폐율, 용적률, 높이, 최대너비, 색채 및 대지안의 조경 등 경관보호·형성에 필요 범위안에서 도시계획 조례로 정함
	미관지구(령제73조)	· 건축물의 높이 및 규모, 부속건축물의 규모, 건축물·담장 및 대문의 형태·색채, 건축물의 바깥쪽으로 돌출하는 건축설비범위 안에서 도시계획 조례로 정함
	고도지구(령제74조)	· 도시계획으로 결정한 높이의 건축물의 제한
	보존지구(령제76조)	· 건축물의 용도제한(도시계획조례가 정하는 것)
구역안에서의 행위제한	개발제한구역(법제80조)	· 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법이 정한 행위제한
	수산자원보호구역(법제82조)	· 건축물 및 그 밖의 시설의 제한(시행령 별표 제26)
	도시자연공원구역(법제54조)	· 도시자연공원 법이 정한 행위 제한
지구단위계획내에서의 건축 등(법제54조)		· 지구단위계획구역안에서 건축물을 건축, 용도 변경하는 경우 지구단위계획 적합하여야 함
개발행위허가(법제56조)		· 개발행위허가 대상 : 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지형질변경, 토석채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위
실시계획의 작성 및 인가(법제88조)		· 도시계획시설사업 시행에 대한 인가
도시계획위원회 심의		<ul style="list-style-type: none"> · 도시계획시설의 결정(52개 단위시설) · 지구단위계획의 결정 · 도시계획조례가 정하는 규모이상이 개발 행위

자료 : 국토의계획및이용에관한법률에서 정리

(2) 개발행위허가 제도에 의한 경관관리

① 국계법에 의한 개발행위허가제도

개발행위허가제는 선계획 후개발이라는 원칙을 통해 체계적인 국토관리를 가능하게 하는 계획기법이라 할 수 있으며, 계획의 적정성, 기반시설의 확보여부, 주변환경과의 조화 등을 고려하여 개발행위에 대한 허가여부를 결정함으로써 난개발을 방지하기 위한 제도이다.

개발행위허가기준은 ① 용도지역별 특성을 감안하여 대통령이 정하는 개발행위²⁶⁾의 규모에 적합할 것, ② 도시관리계획의 내용에 배치되지 아니할 것, ③ 도시계획사업의 시행에 지장이 없을 것 ④ 주변지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천호소 습지의 배수 등 주변 환경 또는 경관과 조화를 이룰 것, ⑤ 당해개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보계획이 적정할 것 등 기준에 적합한 경우에 한하여 개발행위허가를 할 수 있도록 규정하고 있다.

개발행위허가와 관련된 경관과의 주요내용은 ‘제3절 건축물의 건축 및 공작물의 설치’하고자 할 때에는 주변지역과 자연환경 및 경관보호, 주변지형과의 조화, 건축물 주변 녹지훼손 저감방안 수립, 양호한 하천경관 등의 보호 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

이 제도는 소규모 도시개발 사업에 대해서 경관관리가 가능한 장점은 가지고 있으나, 문제점으로는 첫째, 허가 기준이 도시 전체의 틀 안에서 경관검토가 이루어지기 보다는 해당지역의 점적인 요소를 대상으로 검토가 이루어짐에 따라 경관관리의 연속성이 미흡하고, 둘째, 경관을 형성하는 주요 요소인 건물의 형태 및 색채, 간판 및 광고물의 설치에 대한 검토 기준이 미흡하다. 셋째, 도시계획위원회의 심의를 받는 일정규모이상 개발사업에 대한 심의 기준이 명확하지 않아 효율적인 경관심의가 이루어지지 않는 점을 들 수 있다.

26) 개발행위허가의 규모에서 토지형질변경을 하는 면적이 ①도시지역에서 주거지역·상업지역·자연녹지지역·생산녹지지역은 1만㎡, 공업지역은 3만㎡, 보전녹지지역은 5천㎡, ②관리지역에서는 3만㎡, ③농림지역에서는 3만㎡, ④자연환경보전지역에서는 5천㎡ 이상의 면적은 개발할 수 없도록 규정하고 있다

② 자연환경보전법의 자연경관영향 협의제도

90년대 후반 들어 각종 대규모 도시개발사업과 준농림지역 건축 규제완화로 인하여 자연경관이 양호한 지역에 택지개발, 도로, 음식점, 러브호텔 등이 무분별하게 진행되고 이로인한 국토경관의 핵심인 자연경관 및 자연스카이라인이 파괴되어 국토환경이 훼손되는 것을 방지하고자 도입되었다. 자연경관 영향 협의 대상은 주로 자연경관의 보전·관리 위주의 자연공원, 습지보전지역, 생태·경관보전지역에서 이루어지는 개발행위와 대규모 개발사업에 대해 적용되는 것으로서 도시경관 및 역사·문화경관에 대한 경관관리와 난개발의 주요 원인 소규모 개발행위에 대한 경관관리에는 한계가 있다.

〈표 3-3〉 자연경관영향 협의제도의 주요내용

구분	자연경관영향 협의	
	환경부 심의	지자체 검토
대상사업	<ul style="list-style-type: none"> · 보전지역(자연공원, 생태·경관보전지역, 습지보호지역)주변 : 사전환경성 검토, 환경영향평가 대상 개발계획·사업 등 · 일반지역 <ul style="list-style-type: none"> - 사전환경성 검토대상 또는 환경영향평가협의 대상사업 중 대통령령이 정하는 사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 보호지역주변 : 사전환경성 검토, 환경영향평가 대상사업이 아닌 개발사업 등 · 그밖에 지자체 조례로 정하는 개발사업 <ul style="list-style-type: none"> -도시계획위원회 심의, 건축위원회 심의 대상사업은 제외
절차	· 사전환경성검토, 환경영향평가 절차와 같이 진행하되, 별도 심의	· 인허가 절차와 같이 진행
협의 요청 주체	· 해당 개발사업의 인·허가 기관	· 해당 개발사업의 시행자
검토내용	<ul style="list-style-type: none"> · 자연경관현황 · 자연경관영향 분석 예측 · 저감 방안 	<ul style="list-style-type: none"> · 자연경관 현황 · 자연경관 훼손 여부 · 주변경관과의 조화성

자료 : 환경부 자연경관영향협의제도 정리

③ 문화재보호법의 현상변경 허가

문화재보호법은 국가지정문화재 또는 그 보호물이나 보호구역 안에서 건축물 또는 도로·관로·전선·공작물·지하구조물 등 각종 시설물을 신축·증축·개축·이축 또는 용도변경하는 행위, 수목을 심거나 제거하는 행위 등 현상을 변경하거나 그 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 문화재의 외곽경계로부터 500m이내의 지역²⁷⁾에서 행하여지는 행위, 당해 국가지정문화재의 보존에 영향을 줄 수 있는 지하 50m 이상의 굴착행위, 당해 문화재의 일조량에 영향을 미치거나 경관을 저해할 우려가 있는 건축물 또는 시설물을 설치·증설하는 행위 등을 하려는 자는 문화재청의 허가²⁸⁾를 받도록 하고 있다.

경관과 관련하여서는 허가신청시 ‘문화재의 보존 및 관리에 영향을 미치지 아니할 것’, ‘문화재 주변의 자연환경과 경관을 훼손하지 아니할 것’²⁹⁾이라는 기준이 설정되어 있으나, 그 기준이 명확하지 않아 행위자 또는 설계자 등이 사전에 문화재에 미칠 영향이 있는 여부 판단이 어렵다. 따라서 주민 또는 이해당사자들이 사전에 검토할 수 있는 구체적인 가이드라인 등의 세부지침 마련이 필요하다.

(3) 조례에 의한 경관관리

경관과 관련된 조례는 경관형성조례, 자연경관조례, 도시계획조례, 도시경관조례, 건축조례, 문화재보호조례, 옥외광고물조례, 옥외광고물 관리조례, 조경관리조례 등이 있지만 적극적인 경관조례라고 볼 수 있는 것은 자연환경보전을 근거로한 경관형성조례, 자연환경보전조례가 있으며, 법적 근거없이 기초단체에서 자주적으로 제정한 경관조례, 도시경관조례 등이 있다.

2008년 현재 지자체에서는 경관관련 조례를 57개가 제정되어 있으며, 자연경관보존조례 19개 지역, 경관형성조례 17개 지역, 경관관리조례 3개 지역, 경관조례 11개 지역, 도시경관조례 2개 지역, 도시디자인 조례 3개 지역, 공공디자인 조례 2개 지역이 제정되어 있다.

27) 건설공사로부터 문화재를 보호하기 위하여 시·도지사가 문화재청과 협의하여 조례로 정하는 지역

28) 문화재보호법 시행규칙 제18조의 2(국가지정문화재 등의 현상변경 등의 행위)

29) 문화재보호법 시행령 제15조(현상변경 등의 허가기준 및 절차)

〈표 3-4〉 주요 경관관련 조례 지자체 제정 현황

구분	자연경관 보전조례	경관형성 조례	경관관리 조례	경관조례	도시경관 조례	도시디자인 조례	공공디자인 조례
지역 수	19개	17개	3개	11개	2개	3개	2개
근거 법	자연환경보전법			법적근거 없음			

자료 : 지방행정정보은행(www.laib.go.kr), 2008년 기준

우리나라의 경관 관련 조례는 국제법에 의해 지정되는 용도지역, 지구, 구역에 대해 개발행위 등의 규제를 위해 각각의 법률에 근거하여 지자체 단위로 제정되고 있으며, 도시계획조례의 경우 도시기본계획 및 도시관리계획에 제시된 경관계획의 내용과 경관지구, 미관지구, 보존지구 내에서 건축물의 형태, 개발밀도, 기타 경관요소 등 행위규제에 관한 규정을 정하고 있다.

건축조례는 건축물의 형태, 색채, 높이, 위치 등에 관한 규정을 두고 있으며, 조경(시설)관리조례는 녹지 분수 등 조경시설과 가로수 관리에 관한 사항 등을 규정하고 있다. 현재, 강원도를 비롯한 지방자치단체에서 자연환경보전법에 근거로 한 조례를 운용하고 있으나 주로 자연환경 및 경관의 보전을 적용대상으로 하고 있어, 시가지내에서의 개발행위에 대해 직접적으로 경관조례 적용대상이 되지 못하고 있는 문제가 있다³⁰⁾.

현행 지방자치단체 조례는 지방의회 의결 규정으로서 시범마을 조성 등 경관개선사업을 지원해주기 위한 재원이나 세제마련, 경관관리를 위한 규제 등의 근거가 미흡하고, 경관관련 분쟁이나 소송시 법적 판단 기준이 될 수 있는 구속력이 취약하여 경관법을 제정하게 된 주요배경이 되기도 한다. 이러한 경관관리 조례는 법적·제도적 근거가 미흡하여 경관계획 수립, 경관사업 시행, 경관협정의 체결 및 지원 등 경관자원 보전·관리 및 형성에 어려움을 안고 있어서 경관법을 근거로 한 지방자치단체의 특성에 맞는 경관조례의 제정이 시급한 실정이다.

30) 민법식 외(2005), 도시경관관리제도 정비방안 연구, 국토연구원.

〈표 3-5〉 우리나라 경관관련 조례

근거법	조례명	목적	주요내용
국토 계획법	도시계획	공공복리증진 국민 의 삶의 질 향상	· 미관지구, 경관지구 지정 등 · 용도지역, 지구, 구역의 행위제한 · 건축물의 높이, 폭
건축법	건축	건축물의 안전·기 능, 미관 향상	· 건축물의 형태, 높이, 위치 등
도시 공원법	조경(시설)관 리	도시녹화, 경관향상 을 위해 녹지, 가로 수 등 조경시설 등 의 유지관리	· 녹지, 분수 등 조경시설과 가로수의 관리에 관한 사항
옥외 광고물법	옥외광고물 등 관리	미관풍치와 미풍 양 속유지, 건강하고 쾌적한 생활환경 조 성	· 옥외광고물 · 광고물수, 내용, 종류, 규격, 재료, 구조, 색채, 개수, 의장 등 규제
문화재 보호법	문화재보호	문화재 보존, 향토 문화 계승과 발전기 여	· 문화재보호구역 · 용도, 규모, 높이, 모양, 재질, 색상
자연환경보 전법	자연환경보전	자연환경보전법상의 위임사항에 관한 조 례	· 자연경관훼손 방지
	경관형성		
	자연경관보전	자연경관의 보존에 관한 조례	· 자연경관 보존 원칙, 경관형성계획, 경관형성사업, 경관보전 단체, 자연 경관심의위원회
자연환경보 전법, 국토계획법	도시·자연경 관	경관관리조례	· 경관계획, 도시미관개선, 경관형성사 업의 지원, 경관협정, 경관위원회
근거법 없음	도시경관	도시경관창출	· 경관기본계획, 경관사업, 경관협정, 경관위원회

자료 : 경관법(안)심의 참고자료(건설교통부, 2006.11), 재정리

(4) 경관형성사업에 의한 경관관리

기존 경관관련 제도에서는 경관사업에 대해 명확히 정의하고 있지 않다. 지자체별로 가로미
관개선사업이나 광장조성사업 등 개별적인 경관사업이 진행되고 있으며, 시민단체를 중심으
로 담장허물기 운동 등 양호한 경관형성을 위한 사업이 추진되었다.

최근에는 중앙정부 디자인정책이 수립 추진에 따라 각종 시범사업이 확산되고 있으며, 지방

자치단체에서도 그 사업의 영역이 확대되고 있다. 이러한 사업들은 중앙정부의 재원 증가와 더불어 많은 지자체들이 참여하고 있으며, 그 내용은 지역주민의 커뮤니티 형성과 지역활력을 목적으로 공간환경개선사업이 추진된다는 점이다. 이에 대한 법적 지원근거가 없어 재정 및 행정지원, 전문가 지원등이 원활히 이루어지지 않은 상태에서 이루어져 사업추진에 어려움이 많고, 일부 사업지구는 일회성으로 국한되어 지속적인 관리가 이루어지지 못하는 한계를 안고 있다.

〈표 3-6〉 중앙정부의 디자인관련 시범사업

구분	국토해양부	행정안전기획부	문화체육관광부
사업 종류	<ul style="list-style-type: none"> · 살고싶은 도시만들기 · 경관도로조성사업 · 도시생태하천 조성사업 · 연안정비사업 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 살고싶은 지역만들기 · 아름다운 간판시범거리 · 공중화장실 정비사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 간판문화개선시범사업 · 공공디자인 시범사업 · 문화역사마을만들기 · 생활공간 문화적 개선사업 · 기업과 함께하는 건물전면공간 조성

주) 2005년 이후 중앙정부의 디자인 정책 시범사업

〈표 3-7〉 지방자치단체의 시범사업(예)

서울시	인천시	안양시	포항시
<ul style="list-style-type: none"> · 남산르네상스기본계획 · 도시갤러리프로젝트 · 디자인서울거리조성 	<ul style="list-style-type: none"> · 특화가로조성사업 · 야간경관사업 · 미술문화공간조성 · 역사문화거리조성 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공예술프로젝트 · 공공디자인사업 · 야간경관사업 · 광고물 정비사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공시설물 아트디자인 · 건축물 아트디자인 · 도시미관 아트디자인 · 야간경관 아트디자인 · 포항 오션 르네상스

(5) 심의에 의한 경관관리

경관관련 심의제도는 일정규모 이상의 사업계획 승인 또는 건축허가 단계에서 도시계획적 또는 경관적 측면의 영향을 심의하는 제도로써 심의 종류는 사전환경성 검토, 건축관련 심의, 자연환경 심의제도 등이 있다. 국계법에 근거한 도시계획심의 위원회에서는 지구단위계획 등 도시개발사업의 결정과 일정규모 이상의 개발행위³¹⁾에 대한 심의를 득하도록 하고 있다.

31) 국계법 제 57조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등),

1. 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야하는 사항, 가, 면적인 1km²이상인 토지의 형질변경, 나. 부피 1백만m³이상의 토석채취,

환경정책기본법에 의한 사전환경성 검토를 통해 자연경관 및 위락경관에 미치는 영향을 예측제시하며, 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 근거한 경관평가가 실시되고 있으나 효과적으로 운용되지 않아 2005년 자연환경보전법에서는 각종 개발사업에 대한 자연경관협의 제도를 도입하였다.

이렇게 각종 위원회별로 경관을 심의하고 있으나 심의 대상과 심의 내용 또는 기준이 각각 이어서 통일된 경관관리가 어렵다. 특히, 건축이 수반되는 대규모 도시개발업의 경우 국제법상의 지구단위계획을 수립토록 하고 있는 데, 이 경우 지구단위계획의 결정, 환경영향평가 및 사전환경성검토, 건축사업계획승인 등의 절차 이행 시는 각각의 법률에서 정하는 심의위원회의 심의를 거처도록 하고 있어 중복심의가 이루어지고, 각각의 위원회 경관관련 심의 의견이 충돌할 경우 조정에 어려움이 있다. 또한 이들 위원회는 경관관련 위원회가 아니어서 경관에 대한 전문성 부족에 한계를 안고 있다.

4) 경관행정 추진 조직

현재 우리나라의 경관관리는 개별 법률에 따라 여러 부처에서 소관하고 있어서 지자체의 경우도 소관 법률을 다루는 도시계획과, 건축과, 문화관광과, 정책기획실 등 다양한 부서에서 담당하고 있다. 이러한 이유는 경관 이 새로운 분야로 인식되고 있는 탓도 있지만, 지방의 여러 도시에서는 지자체장들의 의지를 수용하여 쉽게 사업화시킬 수 있는 부서들이 담당하고 있는 경우가 많아 관련부서에 속한 일부분 또는 지역별로 제한적인 경관만 관리하게 되므로 효율적인 경관관리가 이루어지지 않고 있다.³²⁾

경관법 제정 이후, 지방자치단체의 소관부서는 경관이 도시 인프라와 관련이 많다는 점과 법제정 추진 중앙부처가 국토부인 만큼 도시계획관련 부서로 될 가능성이 높으나 경관은 지자체에 있어서 도시계획부서만이 아니라 경관과 관련된 토목부분과 관광부문, 농업부문 등을 포함해 지자체 전체의 관제로서 받아들이 필요가 있다.³³⁾

2. 시도도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 사항, 가. 면적인 30만㎡이상 1㎢ 미만인 토지의 형질변경, 나. 부피 50만㎡이상, 1백만㎡ 미만의 토석 채취

3. 법 제113조제2항의 규정에 의한 시군구도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 사항. 가. 면적인 제55조제1항의 각호의 1에 해당하는 규모이상 30만㎡ 미만인 토지의 형질변경, 나. 부피 3만㎡이상 50만㎡미만의 토석채취

32) 최호운(2008), 경관관리제도의 합리적 운영방안, 경원대학교 박사학위논문, p77

경관관련 집행수단에 있어서 용도지역·지구 지정, 개발행위허가제도, 조례에 의한 경관관리, 경관형성사업에 의한 경관관리, 경관관련 위원회의 심의에 의한 경관관리에 있어서의 집행수단으로서의 한계를 요약하면 다음과 같다.

〈표 3-8〉 경관관리를 위한 집행수단으로서의 한계

구분	내 용
용도지역·지구·구역 지정에 의한 경관관리	<ul style="list-style-type: none"> · 불량한 경관을 개선하기 보다는 기존의 경관을 보호하는 측면이 강하므로, 소극적, 토지이용 또한 획일적이어서 특성있는 경관관리계획에 한계 노정 · 지구단위계획의 경우, 지역경관특성을 고려한 토지이용, 건축물의 형태, 공장들의 설치 등의 상세계획 수립하고, 행위제한등의 적극적인 조성수단을 규정할 수 있으나 모든 지역을 관리하기에는 한계 노정
개발행위 허가제도에 의한 경관관리	<ul style="list-style-type: none"> · 국제법에 의한 개발행위제도 <ul style="list-style-type: none"> - 허가기준이 도시전체가 아닌 해당지역의 점적인 요소로 경관관리의 연속성 미흡 - 경관을 형성하는 주요요소인 건물의 형태 및 색채, 간판 및 광고물의 설치에 대한 검토기준 미흡 - 도시계획위원회의 심의를 받는 일정규모 이상 개발사업에 대한 심의기준이 명확하지 않아 경관심의 미흡 · 자연환경보전법에 의한 자연경관영향협의 제도 <ul style="list-style-type: none"> - 협의대상이 주로 자연경관의 보전·관리위주의 자연공원, 습지보전지역, 생태·경관보전지역에서 이루어지는 개발행위와 대규모 개발사업에만 국한되므로 도시경관, 역사·문화경관 및 소규모 개발행위에 대한 경관관리에 한계 · 문화재보호법에 의한 현상변경허가 <ul style="list-style-type: none"> - 문화재의 보존 및 관리에 영향이나 주변의 자연환경과 경관을 훼손하지 않는 범위에 대한 기준 미흡 - 현상변경허가는 문화재 보존을 목적으로 문화재 및 그 주변지역을 대상으로 하므로 도시전체 또는 지역전체에 대한 경관관리에는 한계
조례에 의한 경관관리	<ul style="list-style-type: none"> · 현행 지자체의 조례는 경관사업을 지원하기 위해 자원, 세제감면, 규제등의 법적근거가 미흡하여 경관관련 분쟁이나 소송시 법적 판단기준이 될 수 있는 구속력이 미흡 · 지자체의 제정하고 운영하는 조례의 법적·제도적 근거가 미흡하여 경관계획 수립, 경관사업 시행, 경관협정의 체결 및 지원 등 경관자원의 보전·관리 및 형성에 실효성 미흡

33) 이정형외 1(2008), 지자체 경관시책의 현황과 특성을 고려한 경관법 적용방안에 관한 연구, 대한건축학회논문집 제24권 제5호,p230.

	<ul style="list-style-type: none"> · 자연경관조례는 법적근거가 있으나 보전관리위주의 조례로 그 영역을 확대하여 도시경관, 농촌경관, 역사·문화경관에 대한 조례로 확대시 근거법 미흡
경관형성사업에 의한 경관관리	<ul style="list-style-type: none"> · 경관형성사업에 대한 법적 지권근거가 미흡하여 재정 및 행정지원, 전문가 지원 한계 · 일부사업지구는 일회성으로 국한되어 지속적인 관리 어려움
심의에 의한 경관관리	<ul style="list-style-type: none"> · 심의대상과 심의내용 또는 기준의 객관성이 확보되지 못하고 있어서 통일된 경관관리 한계 · 각각의 경관관련 법률에서 정하는 심의위원회와 중복 심의 · 경관관련 심의위원간 의견 충돌시 조정기구 미흡 · 경관관련 위원회의 전문성 부족

5) 기존 경관관리 제도의 문제점

(1) 경관계획의 법적 구속력 및 실효성 미비

기존 경관관리를 위한 별도의 경관법은 없었으나 경관과 관련된 개별법에서 하나의 부분계획으로 경관계획을 수립하고 이를 근거로 하여 규제를 할 수 있도록 하고 있다. 도시기본계획³⁴⁾ 수립시 경관계획을 상세히 수립하기에는 부문의 중요도, 계획기간의 한계가 있고, 도시기본계획에서 제시된 경관에 관한 내용의 실현을 위해서는 도시관리계획 결정이라는 절차에 의하여 경관지구, 미관지구, 고도지구지정, 지구단위계획구역 등이 지정되어야 하고, 지정된 구역내에서의 행위제한에 관한 사항에 대하여 지방자치단체의 조례로 정하여야 비로소 법적 효력이 발생한다. 또한, 지구단위계획의 지침도 제시하도록 되어있으나, 지구단위계획은 지역의 특성과 개발유형에 따라 세부적인 지침이 마련되는 것으로 구체적인 가이드라인 제시는 의미가 없다. 따라서, 도시기본계획상의 경관계획은 실제 효력을 갖기 힘들기 때문에 도시기본계획에서의 경관계획은 대략적인 경관 유형별 기본방향과 집중적인 경관관리가 필요한 지역에 대한 방향 제시로 그치는 경향을 보인다.

자연경관, 농산어촌경관, 역사문화경관에 관한 경관계획은 각각 자연환경보전법, 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 등에 의한 계획의 부문계획으로서 수립되

34) 국제법상의 경관에 관한 사항 및 미관에 관한 사항은 도시기본계획의 부문계획으로 수립하도록 규정하고 있으며, 도시기본계획 수립지침에 의한 경관계획은 도시관리계획, 지구단위계획 등 하위계획과 각종 개발 사업의 지침이 되며, 개발행위 허가시 주요자료로 활용될 수 있다.

고 있으나 법률 모두가 경관에 관한 법률이 아니기 때문에 고려해야 할 사항이나, 세부계획의 일부만을 언급하고 있어 참고사항에 불과하다. 이들 법에서 규정하고 있는 경관에 관한 사항은 경관의 개념 및 대상이 불분명하고, 계획 수립이나 관리지침이 구체적이지 못한 문제가 있어 도시나 농촌, 자연경관의 골격을 형성하는 입체적인 공간구조나 토지이용계획, 교통계획, 밀도계획 및 기반시설 계획등과 상충될 경우 상호 교차제어를 할 수 없어 경관계획의 실효성을 기대하기 어렵다.

각종 경관관련 지역·지구도 경관계획에 근거하여 지정되는 것이 아니어서 전체 경관의 틀 속에서 경관계획의 목표를 실현하기 어렵다는 한계점을 안고 있다.

지구단위계획구역에서 작성되는 경관상세계획 외에는 법적 강제성이 없어 계획의 효과가 미비하고, 경관계획 적용을 위한 디자인 지침이나 경관형성을 위한 사업 등 뒷받침해 줄 수 있는 제도도 미흡한 실정이다.

(2) 경관조례의 법적 근거 미비

우리나라의 경관과 관련된 조례는 국제법상의 용도지구와 개별법상의 각종 구역지정에 따른 개발행위규제를 위해 각각의 법률에 근거하여 지자체 단위로 제정된다.³⁵⁾ 경관형성조례중 시가지 경관은 건축물 또는 시설물 등 개별구조물로 규정하여 시가지 전반에 걸친 토지이용, 스카이라인, 개별건축물의 조화 및 색채, 옥외광고물 등에 대해서는 다루지 않고 있으며, 이밖에도 문화재보호법에 근거한 문화재보호조례, 옥외광고물 등 관리법에 근거한 옥외광고물 관리조례 등이 지자체별로 만들어져 경관을 관리해오고 있다³⁶⁾

지자체의 조례는 경관개선을 지원해주기 위한 재원이나 세제마련, 경관관리를 위한 규제등의 근거가 미흡하고, 경관관련 분쟁이나 소송시 법적 판단기준이 될수 있는 구속력이 취약하여 실효성을 거두지 못하고 있다. 자연경관을 제외한 도시경관, 농촌경관, 역사·문화경관에 관한 조례를 제정할 경우, 근거법이 없다는 것이 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다³⁷⁾.

35) 용도지구 개발행위를 구체적으로 규제하기 위해 도시계획조례 및 조경관리조례를 정하고 있으며, 용도지구에 대한 도시계획조례의 경우, 지자체의 입지 및 환경여건, 주요 이슈등을 반영하여, 자연, 수변, 시가지, 조망권 경관과 전통 경관지구 등으로 세분화하여 건축용도, 건축형태, 개발밀도, 기타 경관요소에 대한 규정을 정하고 있다.

자연환경보전법에 근거한 경관관련조례로는 경관형성조례, 자연경관보전조례 등이 있으며, 그 대상을 산림, 하천, 호수, 해안, 도로 및 철도, 역사, 건축물 등 7개 유형으로 구분하여 경관자원 및 경관축에 대한 내용을 다루고 있다.

36) 민법식 외(2005), 도시경관관리제도 정비방안 연구, 국토연구원.

37) 지자체별로 지역차원의 경관관리 및 경관사업을 추진하기 위해 도시경관조례를 제정, 운영하고 있으나 근거법이 없이 대부분이 자주조례로 운영하고 있어 경관관리를 수행하는 데 민원발생의 소지가 많다.

(3) 경관심의기능의 미약

국계법에 의한 도시계획위원회의 심의를 받는 경관심의의 전문성이 부족하다. 도시계획, 도시설계, 건축, 교통, 환경, 경관의 각 분야별 전문가가 참여하는 도시계획위원회에서 다수결에 따른 종합심의를 하기 때문에 경관심의가 심도있게 논의될 수 없으며, 경관계획안의 변경이 용이치 않다. 지자체의 지구단위계획에 의해 수립된 경관관리계획은 해당 도시계획위원회의 심의를 거치고는 있으나 스카이라인 및 통경축 형성, 건축선 및 공공공지 지정, 층고 규제 등 경관 규제형향을 크게 받지 않는 매우 제한된 범위에서 형식적으로 작성되는 경향이 있어 실효성이 떨어진다.³⁸⁾

도시경관위원회의 역할은 기존 도시계획위원회 역할과 중복되는 점이 많아 경관대상의 다양성과 종합성을 고려할 때, 여러 위원회 중복심의보다는 통합된 위원회 운용을 통해 위원회 간 상충을 최소화하고 통합적인 결론 획득을 통해 민간의 사업추진에 또 하나의 규제가 되지 않도록 하여야 한다.

(4) 경관행정 전담 추진조직 미흡

현재 지자체에서 개별추진된 경관행정을 경관법에 의한 경관행정체계의 조정시 도시계획부서만이 아니라 경관과 관련된 토목부분과 관광부문 등을 포함해 지자체 전체의 과제로서 받아들일 필요가 있다. 소관과가 1개에 정해진다고 해도 법률 및 관련 조례를 운용하는 횡적 조직의 연계가 필요하며, 경관과 관련이 있는 모든 활동들에 대한 관리하고 조정할 종합시스템 구축이 필요하다.

38) 이형복(2006), 지방자치단체의 경관행정과 경관법, 도시문제 9월호.

2. 경관법 및 경관조례의 현황 및 문제점

1) 경관법의 제정 및 운영 현황

(1) 경관법의 구성과 체계

① 경관법의 구성

경관법은 총 7장에 25조로 구성되어 있으며, 그 내용은 크게 총칙, 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관위원회 등으로 구성되어 있다. 총칙에서 경관법의 목적과 정의에 관한 사항과 국가 및 지방자치단체등의 책무, 다른 법률과의 관계 등에 관한 사항을 명기함으로써 경관자원의 보전·관리 및 형성에 대한 제도적 근거를 확보하였다.

경관계획에서는 경관계획 수립권자와 대상지역의 범위, 계획에 포함되어야 할 내용, 주민제안제도, 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 경관계획의 수립, 경관계획 수립을 위한 기초조사 및 자료 활용에 관한 사항, 공청회 및 지방의회 의견청취, 경관계획의 승인, 도시관리계획으로 지정된 경관·미관지구의 관리 원칙을 정하고 있다.

경관사업에서는 사업의 대상과 민간사업에 대한 승인제도, 민간 합동의 사업 추진 협의체 구성 및 운영에 관한 사항과 경관사업에 대한 재정 지원 및 감독에 관한 규정을 정하고 있다.

경관협정에서는 경관협정체결의 주체와 효력, 경관협정에 포함되어야 할 내용과 운영회의 설립 및 운영, 협정인가, 변경, 폐지, 협정의 준수 및 승계, 지원에 관한 사항을 정하고 있다.

경관위원회에서는 경관위원회의 구성, 기능, 운영에 관한 사항 등을 규정하고 있다.

② 경관법의 체계

가. 총칙

■ 목적 및 성격

경관법의 목적은 경관의체계적 관리를 위해 각종 경관자원들의 보전과 형성에 필요한 사항들을 정함으로써 아름답고 쾌적하며, 지역특성을 나타내는 국토환경 및 지역 환경 조성을 목

적으로 한다. (제1조)

기존의 여러 법령들 속에서 국토의 경관관리를 위한 직·간접적인 내용들이 포함되어 있기는 하나, 개별 분야에 한정되고 산발적이고 비체계적으로 운영되어 경관의 계획적 관리에 어려움이 있어왔는 바, 경관법은 경관 관련조례에 법적 근거를 제공하여 국토전체의 종합적이고 체계적인 경관관리를 수행하기 위해 제정한 일반적이고, 기본법적 성격의 법이다.

우리나라의 경관법이 기본법적인 성격을 갖는 반면, 일본의 경관법은 크게 기본법³⁹⁾적인 내용과 실체법⁴⁰⁾적인 내용으로 나뉜다. 기본적인 내용으로는 양호한 경관의 형성에 관한 기본이념, 국가·지방공공단체·사업자·주민 등 경관형성의 각 주체에 대한 책무규정과 정의 등을 규정하고 있고, 실체법적인 내용에서는 양호한 경관형성을 위한 경관계획수립을 통한 구체적인 실행방법과 규제수단을 규정하고 있다.⁴¹⁾ 일본의 이러한 법제의 이원적 체제는 경관을 정비·보존하기 위한 기본이념, 국민·사업자·행정의 책무, 경관형성을 위한 행위규제를 행할 조직의 창설, 경관형성을 위한 지원조치 등을 명확하게 하고, 동시에 지방공공단체에 대해 필요한 경우 어느정도의 강제력을 부여한 것으로 해석될 수 있다.⁴²⁾

■ 경관관리의 기본원칙과 책무

경관관리의 기본원칙은 지역주민 전반의 공감과 합의를 바탕으로 양호한 경관이 유지관리될 수 있도록 하고, 개발행위는 기존의 경관과 조화·균형을 이루도록 함과 동시에 경관관리를 경직된 보존위주의 방식을 넘어서 적극적으로 재생적 이용, 복원, 창출까지 이어지는 전향적인 방식을 지향하고 있다.

국민이 아름답고 쾌적한 경관을 향유하고자 하는 권리로서 ‘경관권’을 선언적으로 표현하고 있다.(제3조)

39) 한국에서는 특정행정영역에서의 국가 행정상 기본적 이념·정책·방침을 밝히기 위하여 제정된 법률을 가리키며, 국회법·정부조직법·법원조직법 등이 이에 해당됨, 이러한 기본법은 관계법령에 대해서 일정한 지도성 및 방향성을 갖는 것이 요청되며, 그 법 형식이 법률이기 때문에 보통 법률과의 사이에 상하관계가 없는 것이 특징임. 그밖에 일정한 법률관계에서는 보다 기본적인 법률이라는 뜻으로 형법을 범규·형벌에 관한 기본법이라고 하는 경우 등이 이에 해당됨(www.naver.com)

40) 권리·의무 등 법률관계의 내용을 정하는 법으로 법률관계의 성립·인정 등의 절차를 정하는 절차법과 대비됨. 민사 실체법으로는 민법·상법 등이, 형사실체법으로는 형법 등이 있음. 헌법은 입법에 관한 실체법과 절차법을 포함하고 있고, 행정법상의 여러법전도 실체법과 절차법을 모두 포함하고 있는 경우가 대부분임(www.naver.com)

41) 최환용(2005), 일본의 경관보호법제, p36.

42) 최호운(008), 전게서, p165.

국가 및 지방자치단체등의 책무에서는 경관관리의 기본원칙을 달성하기 위해 경관관리행정의 주체인 국가와 지방자치단체의 기본 책무를 규정하고, 경관관리는 국민의 자발적 참여가 성공에 결정적인 영향을 미치는 인식하에 국민이 책무를 규정하고 있다.(제4조)

■ 다른 법률과의 관계(제4조)

다른 법률과의 관계에서는 ‘경관의 보전·형성에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있을 경우를 제외하고, 이법이 정하는 바에 따른다’고 규정하고 있다.

이 내용은 기존에 관련법제들을 상호 유기적으로 운용하게 하는 기본법적 성격의 법률이므로, 관계 법률에서 경관에 관한 내용을 담고 있을 경우에는 당해 법률을 우선 적용하도록 한다는 내용으로 설명할 수 있다. 다른 법률과의 관계에 있어서는 관계 법률에서 경관에 관한 내용을 담고 있을 경우 당해 법률을 우선적용하기 위한 것으로 해석되며, 기존의 법제들을 상호 유기적으로 운영하여 법제간의 상충을 방지하기 위한 것으로 해석된다.

이러한 배경은 국가의 경관관련 법률에서 부분적으로 경관관련 제도를 도입하여 부처별로 산발적으로 운용되어 종합관리가 곤란한 경관관련 사무를 총괄적으로 관리하기 위함을 주요 배경으로 들 수 있다.⁴³⁾ 다른 법률을 우선 적용토록 규정하였기 때문에 결국에는 종전의 경관관리 형태를 유지하게 됨으로써 효율적인 경관관리를 기대하기 어렵게 되었다고 할 수 있다.⁴⁴⁾

일본의 경우, 이러한 문제를 해결하고자 경관법 제정과 더불어 「경관법시행에따른관계법류의 정비등에 관한법률(景観法の施行に伴う關聯法律の整備等に関する法律)」, 「도시녹지보전법등의일부정비를개정하는법률(都市緑地保全法等の一部整備と改正する法律)」이라는 이른바 「경관녹3법」을 제정 공포하여 관계법률들을 정비하고 있으며, 법간의 상충을 방지하기 위해 다른 법률을 정하는 특별한 규정 또는 경관형성에 필요한 규정에 대해서는 경관법에서 경관관련법률에서 정한 행위 기준 및 허가 등의 특례조치규정⁴⁵⁾을 두어 통합적으로 경관을 관리할 수 있도록 하고 있다.

43) 경관법(안) 심의자료(2006), 전제서,

44) 최호운(2008) 전제서, p167.

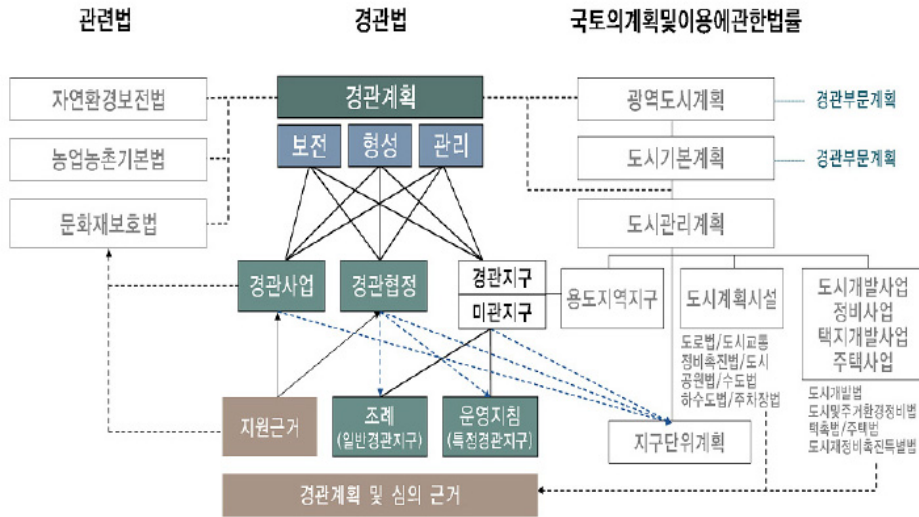
45) 경관계획에서 양호한 경관형성에 중요한 도로로 지정된 경관중요도로에 관해서는 전선공동구 정비 등에 관한 특별조치법의 특례(제48조), 경관중요도로에 관한 도로법의 특례(제49조), 하천에 관한 하천법의 규정에 의한 허가의 특례(제50조), 공원에 관한 도시공원법의 규정에 의한 허가의 특례(제51조), 중요 해안에 관한 해안법의 허가 특례(제52조), 항만과 항만법의 허가의 특례(제53조), 어항에 관한 어항 어장 정비법의 특례(제54조) 등 관련 규정이 정한 허가, 관련 기준의 적용을 위한 특례가 있다

〈표 3-9〉 경관법의 체계

장	항목	조항	주요내용
제1장	총칙	제1조 목적 제2조 기본이념 및 원칙 제3조 용어정의 제4조 적용범위 및 대상 제5조 국가 및 자치단체의 의무 제6조 국민의 의무 제7조 다른법률과의 관계	경관자원의 보전·관리 및 형성에 관한 제도적 근거 확보
제2장	경관 계획	제8조 경관계획의 수립권자 및 대상 제9조 경관계획의 수립의 제안 제10조 경관계획의 내용 제11조 주민 및 지방의회 의견 청취 제12조 경관계획의 승인 제13조 경관·미관지구의 관리	경관의 보전·관리 및 형성을 위한 경관계획의 수립, 주민 등의 제안제도
제3장	경관 사업	제14조 경관사업의 대상 등 제15조 경관사업의 집행체계 제16조 경관사업에 대한 재정지원	경관조성을 위한 경관사업의 시행
제4장	경관 협정	제17조 경관협정 체결에 관한 사항 제18조 경관협정 운영회 설립 제19조 경관협정의 승인 제20조 경관협정의 열람 제21조 경관협정의 변경 및 폐지 제22조 경관협정의 준수 제23조 경관협정에 관한 지원	주민의 참여를 유도하는 경관협정 제도의 도입
제5장	경관 위원회	제24조 위원회의 설치 제25조 위원회의 구성 제26조 위원회의 역할 제27조 위원회의 책임 및 운영	경관의 보전·관리 및 형성을 위한 심의 및 자문
부칙			

자료 : 대한주택공사, 한국도시설계학회, 한국조경학회, 2006

〔그림 2-1〕 경관법과 관련법 체계의 관계



자료 : 대한주택공사, 한국도시설계학회, 한국조경학회, 2006

나. 경관계획 수립 및 절차

■ 경관계획의 수립권자 및 대상지역(제6조)

지방자치시대의 흐름에 맞추어 지역의 특수성에 맞는 정책의 수립이 가능하도록 융통성을 부여하고, 중앙정부의 관여보다는 지자체 스스로 자율적으로 경관활동을 지원할 수 있도록 하고 있다. 경관계획의 수립시기를 명기하지 않고, 필요에 따라 수립할 수 있도록 함으로써 지역의 환경 변화에 유연하고 적극적으로 대응할 수 있도록 하고, '경관계획대상지역'을 특별시·광역시·시 또는 군의 관할 구역 전부 또는 일부에 대해 경관계획을 수립하도록 하고 있다. 경관계획의 수립에 있어서 우리나라는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 수립하도록 규정되어 있으며, 일본은 경관계획수립권자를 경관행정단체⁴⁶⁾로 규정하고 있다. 우리나라는 행정단위별로 수립권자가 나뉘지만, 일본의 경우는 행정단위별 규모에 따라서 그 수립권자를 제한하고 있다.

46) 경관법제정을 위한 연구(2006), 일본 경관법 해설, : 경관행정단체는 경관계획을 수립하는 주체로서, 지정도시(인구 50만이상 도시) 및 중행도시(인구 30만 이상)는 자동적으로 경관행정단체가 될 수 있고, 그 외의 시정촌은 도도부현과 협의를 통한 동의하에 경관행정단체가 될 수 있고, 그 이외의 행정구역에 관해서는 도도부현이 경관행정단체가 됨

■ 경관계획 수립의 제안(제7조)

주민과 이해관계자의 참여를 활성화하기 위해 경관계획의 수립에 주민 참여제안제도를 도입하고 있다. 주민참여 활성화를 통해 주민과 행정기관 등이 거버넌스 체계를 구축하여 향후 원활한 시행을 도모하기 위해 주민의 경관계획 수립제안을 허용하고, 제안 내용에 대한 처리 결과를 제안자에게 통보하도록 의무화하였다.

경관계획의 주민제안 성격은 한국과 일본이 동일하나 제안자에 있어서는 차이가 있다. 우리나라는 제안자를 주민으로 규정하고 있는 데, 이것은 누구든지 제안 할 수 있는 점에서는 매우 바람직한 일이라고 할 수 있으나 계획이 확정되면 일정범위의 행위 규제가 따르게 되어 해당 지역주민에게 재산권 제한이 가해질 소지가 높다. 이러한 점에서 토지소유자 등 당해 지역의 직접적인 이해관계자 외의 자가 계획을 제안할 경우 상대적 민원이 발생되어 주민 제안의 실효성을 기대하기 어렵다.

일본은 제안자를 기본적으로 토지소유자로하고, 정령⁴⁷⁾이 정한 일정규모 이상의 토지소유권 임차권자, 특정비영리활동법인, 민법법인 등 조례가 정한 단체 등이 제안할 수 있도록 한 것이 특징으로 이것은 우리나라의 광역자치단체에서 경관계획수립시 참고하여야할 사항이다. 또한, 지역내 이해관계자의 의견이 완전히 양분되어진 상태에서 제안되는 것을 방지하기 위해 제안의 요건을 강화⁴⁸⁾하여 지역내 합의를 유도하는 것이 특징이다. 이러한 점에 비춰볼 때, 우리나라의 경우도 토지 및 건물 소유자 등을 원칙으로 하여 무절제한 제안을 방지하고, 민간 경관단체 등이 참여할 수 있도록 하여 주민 제안 제도가 효율적으로 운용될 수 있는 제도개선이 필요하다.

■ 경관계획 포함되어야 할 내용 및 기초조사(제8조, 제9조)

경관계획의 내용에서는 경관계획에 포함되어야할 내용과 경관계획의 수립기준등을 규정하고 있다. 현재 광역도시계획이나 도시기본계획에서 미흡하게 다루고 있는 사항을 구체적으로 제시하여 경관계획에서 반드시 다루어야하는 중요한 항목을 포함하도록 하고 있으며, 국제법에 지정된 경관 및 미관지구 관리·운영에 관한 사항과 경관관리 행정체계 및 실천방안에 관한 사항, 경관계획 시행을 위한 재원조달 및 단계적 추진에 관한 사항을 계획내용에 포함토록

47) 우리나라의 광역자치단체에 해당됨

48) 토지소유자 등의 과반수 동의가 아니라 2/3이상의 동의

하고 있다. 경관계획 시행을 위한 재원조달 및 단계적 추진에 관한 사항을 계획내용에 포함하도록 하고 있다.

경관계획은 도시기본계획의 부문별 계획의 하나로 보고 도시기본계획상의 도시발전방향 등과 부합되도록 위계를 설정하며, 경관계획 수립 및 변경에 필요한 사항을 조사하도록 하고 행정기관 또는 전문기관 등이 보유한 조사 자료를 활용 할 수 있는 근거를 확보하였다.

우리나라의 경관법은 관할구역 전부 또는 일부에 대해 수립할 수 있도록 하고 있는 바, 이러한 취지는 경관계획 대상을 관할 구역 전체 또는 일부만을 지정하여 융통성있게 경관계획을 수립할 수 있도록 함과 계획의 수립권자를 시장·군수까지 확대하여 지역성을 구현할 수 있도록 자율성을 보장하기 위함이라고 설명할 수 있다.⁴⁹⁾

일본의 경관법에서는 도시, 농산어촌 그 외 시가지 또는 집락을 형성하고 있는 지역 및 그와 일체가 된 환경을 형성하고 있는 지역, 양호한 경관이 필요한 지역, 자연, 역사, 문화, 지역간 교류거점, 주택지 개발 등 정비사업이 이루어지는 지역, 불량한 환경이 형성될 염려가 있는 지역 등 계획대상 구역을 구체적으로 명시하고 있다.⁵⁰⁾ 일본 경관법에서는 벌률에서는 최소한의 기준만을 제시하고, 경관행정단체인 지방자치단체가 당해 지역에서 보전 또는 형성할 필요가 있는 경관구역을 정하도록 하고 있다는데 의미가 있다고 할 수 있으나 우리나라는 도시전체 또는 일부라고 규정하고 있을 뿐 구체적인 범위를 정하지 않고 있어서 경관계획을 수립하고 관리하는 데에 있어서 상당한 규제와 예산을 요하게 되고 경관계획 수립주체와 주민 및 이해관계자간의 마찰로 인하여 경관계획 수립주체는 경관계획 구역 설정 및 계획 수립을 기피하는 경우가 발생할 소지가 있다. 따라서, 경관법에서 경관계획구역 설정 기준을 정하여 어느 정도의 강제성을 부여할 필요가 있다⁵¹⁾

우리나라의 경관계획 내용을 제시하고 있으나 기본법 성격으로의 실천방향은 제시하고 있으나 구체적인 계획의 실행방안이 미흡한 반면, 일본은 경관형성 방침과 더불어 양호한 경관형성에 필요한 행위 제한에 관한 사항과 타 법령에서 수립되는 경관관련 계획과 허가기준 등을 경관계획에 포함토록하여 실질적인 계획이 실행될 수 있도록 하고 있다.⁵²⁾

특히, 일본의 경우 경관형성에 필요한 행위 제한에 관한 사항을 포함하고 있는 것이 특징이

49) 경관법(안)심의자료, 전거서.

50) 일본 경관법 제8조

51) 백영민(2007) 경관형성 관리를 위한 경관조례 제정의 필요성 및 도입효과에 관한 연구, 부산대학교 석사학위논문, p65.

52) 일본 경관법 제8조

라고 할 수 있으며, 경관의 다양성에 바탕을 두고 양호한 경관을 형성하기 위해서 지방공공단체뿐만 아니라 다양한 주체가 경관형성에 참여하여야 하며, 상호간 협의가 필요한 바, 이러한 취지에서 경관행정단체, 경관중요공공시설의 관리자, 경관정비기구 등에 의해 구성되는 경관 협의회에 관한 사항을 정하고 있다⁵³⁾. 이러한 점은 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

일본의 경우 지역의 개성있는 경관을 조성하기 위하여 지역의 경관상 중요한 건조물(건축물 및 공작물) 또는 수목에 대해 경관주요건조물 및 경관주요수목으로 지정하여 관리하고 있다.⁵⁴⁾ 경관주요건조물의 현상변경에 대한 허가를 얻을 수 있어 발생된 손실에 대해서는 경관 행정단체가 손실 보상하도록 하고 있는 것을 특징으로 꼽을 수 있다.⁵⁵⁾ 반면, 우리나라는 경관법에서는 경관중요건조물 및 수목에 대해서는 다루고 있지 않고, 문화재보호법에 적용을 받지 않는 비지정 문화재와 같은 건조물과 산림법 천연보호수 등으로 지정된 노목, 거목, 희귀목 등이 구 도시지역 또는 새로운 도시개발 예정지역에 점적으로 산재되어 있으며, 이들이 경관요소로 작용하고 있는 점을 감안할 때 일본의 경관중요 건조물·수목의 지정제도는 우리나라에 시사하는 바가 크다.

■ 경관계획의 결정

시·도지사 또는 시장·군수는 경관계획을 수립 또는 변경할 때에는 미리 공청회를 개최하여 주민 및 관계전문가 등의 의견을 듣도록 하였으며, 경관계획을 수립하는 과정에서 지방의회 의견을 청취하도록 함으로써 행정기관의 정책 수립에 대한 의회의 견제와 협조 및 의견수렴이 이루어지도록 규정하고 있다.(제10조) 시장·군수가 경관계획을 수립하는 경우에는 도지사의 승인을 거치도록 함으로써 도에서 수립한 경관계획이나 광역도시계획 등 상위계획과 조화 여부 등에 대하여 신중한 검토가 이루어지도록 하고 있다.(제11조)

■ 경관지구 및 미관지구의 관리

도시관리계획으로 결정한 경관지구 및 미관지구가 명목상의 경관지구 및 미관지구로 남지

53) 일본 경관법 제15조

54) 일본 경관법 제19조, 20조

55) 일본 경관법 제19조·46조

않도록 경관계획을 통해 구체화하고 향후 경관·미관지구 관리방향을 제시하도록 한다.

경관계획은 당해 지역의 전체적인 경관형성의 방향을 구체적으로 제시하고, 경관의 보전·관리형성 활동을 종합적으로 포괄함으로써 소극적인 규제위주의 경관·미관지구의 한계를 적절히 보완할 수 있도록 한다.(제12조)

다. 경관사업

■ 경관사업의 대상

경관사업은 경관계획이 수립된 지역안에서 시행할 수 있도록 하고 있다. 경관사업은 각 지방자치단체가 다른 지역과 비교하여 차별화된 경관형성을 통해 개성적인 경관을 만들어 나갈 수 있도록 지원하기 위한 사업으로 기존의 도시개발이나 정비사업과 차별화된 것이다. 경관지구등의 관리를 위한 경관계획은 규제적인 성격을 포함하고 있기 때문에 경관정책의 수행을 어렵게 하는 경우가 있는 데 반해 지원사업인 경관사업은 지자체가 적극적으로 경관형성에 나설 수 있게 하는 제도라고 할 수 있다.(제13조)

■ 경관사업추진협의체 구성 및 재정지원

경관사업 추진과 관련하여 부서간의 협조와 주민의 협력 등을 위해 민간합동의 경관사업추진협의체의 조직, 운영 및 업무 등에 관한 규정을 정하고 있다. 경관사업은 주체들의 다양한 의견수렴과 참여가 전제되어야 바람직한 성과를 얻을 수 있기 때문에 관련전문가, 시민단체, 지역주민 등을 포함한 경관사업 추진 협의체를 구성할 수 있도록 되어있다. 사업추진협의체의 업무의 범위를 정하여 사업의 수립 단계에서 조성, 사후 유지, 관리에 이르기까지 지속적인 업무의 협력관계를 유지하도록 하고, 경관사업추진협의체 구성, 업무의 범위, 운영, 관리 등은 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다.(제14조)

지방자치단체가 경관사업을 시행하는 자에게 필요한 소요자금의 전부 또는 일부의 재정지원을 통하여 경관형성을 도모하는 경관사업의 지원 근거를 마련하고, 경관사업에 필요한 자금을 지원한 지방자치단체는 경관사업자에게 감독상 필요한 조치를 취할 수 있도록 하고 있다.(제15조)

라. 경관협정

■ 경관협정 체결 및 운영

주민의 적극적인 참여를 바탕으로 자율적인 경관관리를 위한 제도로 협정체결은 주민 전원의 합의를 전제로 하고, 효력은 체결한 사람에게만 미치도록 한다. 경관협정 체결 주체는 원칙적으로 토지소유자를 기준으로 하되 건축물에 이해관계가 있는 사람을 추가로 정할 수 있도록 하고, 경관협정에 포함할 사항으로 건축물의 외장·색채, 옥외광고물, 공작물 및 건축설비, 건축물 및 공작물 등의 외부공간에 관한 사항과 토지의 보전 및 이용, 역사·문화경관의 관리 및 조성에 관한 사항 등을 규정하고 있다.(제16조)

■ 경관협정 운영회의 설립

경관협정을 체결하고자 하는 경관협정서의 작성 및 경관협정의 관리 등을 위하여 필요한 경우, 협정 체결자간의 자율적인 기구로서 운영회는 주민상호간에 자율적으로 설립하고 운영 및 관리에 관한 사항 등을 정하여 시장·군수에게 신고하도록 하고 있다.(제17조)

■ 경관협정의 인가 및 변경·폐지·준수 및 승계·지원

협정 체결자 또는 경관협정 운영회의 대표자는 경관협정서를 작성 특별시장·광역시장·시장·군수의 인가를 받도록 하고, 승인권자는 경관협정서의 내용 및 취지의 공익에 적합성 등을 판단하여 경관위원회 심의를 거쳐 승인하도록 하고 있음(제18조). 경관협정을 폐지하는 경우에도 같은 절차를 이행토록 하고 있다.(제20조)

경관협의 정지·관리에 있어서 주민이 책임감을 갖고 참여할 수 있도록 협정체결자의 협정 준수의무와 경관협정이 지속적으로 유지·관리되도록 토지 등의 권리를 승계받은자에게도 협정이 승계되도록 한다.(제21조)

경관협정서 작성, 사업시행 및 추진방법 등에 대한 자문, 보조, 조언 등의 수단으로 지원할 수 있도록 하고, 협정사업에 대한 지원을 받기 위해서는 사업계획서의 내용, 사업목적 및 추진 방향, 경관형성을 위한, 주요 추진내용, 소요사업비 및 산출 근거등을 기재한 사업계획서를 제출하도록 하고 있다.(제22조)

경관협정의 준수와 관련하여 우리나라의 경관법은 행위 규제에 대해 명확히 규정하고 있지 않지만, 일본의 경우는 행위신고 및 권고, 변경 명령, 행위착수 제한 등 행위 규제에 관한 규정

을 두고 있다. 경관계획 구역내에서 행위를 하고자 하는 자는 사전에 경관행정단체의 조례에서 정한 것에 의해 행위의 종류, 장소, 설계 또는 시행방법, 착수예정일 등을 경관행정 단체장에게 신고하도록 하고 경관행정단체장은 경관계획에 적절하지 않을 경우 행위에 관한 설계 변경 등의 필요한 조치를 할 것을 권고할 수 있도록 하고 있다.⁵⁶⁾ 경관계획에 정해진 건축물 또는 공작물의 형태 의장 등의 제한에 부적합한 행위에 대해 변경명령을 하고 이를 이행하지 않을 경우 행정 대집행의등의 조치를 취할 수 있도록 하고 있다.⁵⁷⁾ 행위규제 제도는 경관계획의 실행을 통한 효율적인 경관관리 형성에 매우 중요하고 필요한 사항으로 우리나라의 경관관리에 참조하여야 중요한 제도이다.

또한, 우리나라의 경관법상에는 없지만, 일본의 경우, 중요 건조물 및 수목의 지정의 관리에 있어 소유자 등의 적정한 관리의무, 현상변경에 관한 경관행정단체의 허가, 경관행정단체 및 정비기구와 소유자가 체결하는 관리협정제도이다.⁵⁸⁾⁵⁹⁾

마. 경관위원회 설치 및 기능

경관위원회는 경관계획의 수립을 위한 자문이나 심의 등을 위하여 시·도지사 또는 시장·군수 소속하에 설치되며, 경관위원회는 경관보호, 관리, 형성을 위하여 경관계획 및 경관관리 등에 관한 사항에 대해 자문 및 심의 기능을 갖는다. 유사한 위원회의 중복심의에 따른 혼선을 방지하기 위하여 경관과 관련된 위원회와 경관위원회가 공동으로 심의할 수 있도록 하고 있다.(제23조)

경관위원회의 기능은 경관계획의 수립 및 변경, 승인, 경관협정의 인가 등을 심의와 조례의 제정, 경관·미관지구 관리 등 경관과 관련된 사항에 대해 자문기능을 갖으며(제24조) 경관위원회의 구성 및 운영은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다.(제25조)

56) 일본 경관법 제16조

57) 일본 경관법 제18조

58) 부산발전연구원(2005), 일본의 경관법과 운용방침

59) 일본 경관법 제36조

〈표 3-10〉 경관법 구성 내용

구분	조항	조문내용
제1장 총칙	목적	<ul style="list-style-type: none"> · 국토의 체계적 경관관리 · 경관자원들의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정함 · 아름다운 국토 및 지역환경 조성(제1조)
	정의	<ul style="list-style-type: none"> · 경관의 정의 · 건축물에 대한 정의(제2조)
	경관관리 기본원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 경관은 지역의 고유한 자연·역사·문화·생활·경제활동과 긴밀, 지역주민의 합의양호한 경관유지 관리 · 개발행위는 경관 조화·균형 · 경관의 개선·복원·창조 · 자율적 경관행정 운영, 지역주민의 주체적 참여 · 국민이 아름답고, 쾌적한 경관 향유(제3조)
	책무	<ul style="list-style-type: none"> · 국가 및 지방자치단체(제4조) <ul style="list-style-type: none"> - 국가 및 지방자치단체는 경관관리·형성 시책강구 및 국민의 이해 노력 · 국민의 책무 <ul style="list-style-type: none"> - 국민은 국가 및 지방자치단체의 시책에 적극 협력(제4조)
	타 법률과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> · 경관관련 법률과 상호 유기적으로 운용하게 하기 위한 규정(당해 법률 우선 적용)(제5조)
제2장 경관 계획	수립권자	<ul style="list-style-type: none"> · 경관계획이 수립권자(제6조) <ul style="list-style-type: none"> -특별·광역시장,도지사, 시장·군수
	경관계획 대상	<ul style="list-style-type: none"> · 관할구역 전부 또는 일부(제6조 제2호)
	수립의 제안	<ul style="list-style-type: none"> · 주민(이해관계자)의 참여활성화를 위한 주민제안 제도 · 경관계획의 제안, 제안서 처리 등 대통령령으로 정함(제7조)
	계획 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 포함되어야 할 내용(제8조) <ul style="list-style-type: none"> - 경관계획 기본방향 및 목표 - 경관자원 조사 및 평가 - 경관형성 전망 및 대책 수립 - 국제법상의 미관·경관지구 관리 및 운용 - 경관관리 행정체계 및 실천방안 - 경관계획시행을 위한 재원조달 및 단계별 추진 - 그밖에 경관보전·형성에 관한 사항(대통령령으로 정함) · 경관계획 수립기준(대통령령으로 정함) · 계획의 위계 : 국제법의 도시기본계획내용 부합
	기초조사	<ul style="list-style-type: none"> · 경관계획의 수립을 위한 기초조사(제9조) <ul style="list-style-type: none"> - 경관계획의 수립을 위한 기초조사에 관한 규정(대통령령으로 정함) - 행정기관, 전문기관 조사 자료 활용
	의견청취	<ul style="list-style-type: none"> · 공청회 및 지방의회 의견청취(제10조) <ul style="list-style-type: none"> - 경관계획에 필요한 공청회 및 지방의회 의견청취에 관한 규정
	경관계획 의 승인 등	<ul style="list-style-type: none"> · 경관계획의 승인(제11조) <ul style="list-style-type: none"> - 시장·군수가 수립하는 경관계호기는 경관위원회의 심의를 거쳐 도지사가 결정

제2장 경관 지구	경관·미 관지구 관리	<ul style="list-style-type: none"> · 경관미관지구의 관리(제12조) - 경관·미관지구를 경관계획에 따라 관리
제3장 경관 사업	경관사업 의 대상 등	<ul style="list-style-type: none"> · 경관사업의 대상(제13조 제1항) - 가로환경정비의 개선 사업 - 지역녹화와 관련된 사업 - 야간경관의 형성 및 정비사업 - 지역 역사·문화적 특성을 살리는 사업 - 농산어촌의 자연경관 및 생활환경 개선사업 - 그밖에 경관보전·관리·형성을 위한 지자체 조례가 정하는 사업 · 경관사업 시행 승인 : 대통령령이 정한 바에 따라 사업계획서를 제출 시·도지사, 시장·군수 승인(제13조 제2항) · 경관위원회의 심의를 거쳐 승인
	추진협의 체	<ul style="list-style-type: none"> · 경관사업추진협의체(제14조) - 주민, 시민단체, 전문가 등 구성, 사업계획의 수립, 경관사업 추진 및 사후관리 단계 참여 - 조직·운영 및 업무(지방자치단체 조례)
	재정지원 및 감독	<ul style="list-style-type: none"> · 경관사업에 대한 재정지원 및 감독(제15조) - 경관사업 필요한 소요자금의 전부 또는 일부 보조, 융자지원, 경관사업자의 감독
	협정체결	<ul style="list-style-type: none"> · 경관협정의 체결(제16조) · 협정체결자 : 토지소유자 등 전원합의, 효력 : 협정체결 토지소유자 · 경관협정 체결 준수 사항 : 경관법 및 관계법령이 정하는 기준에 적합, 국제법의 기반시설의 입지를 제한하는 내용 제외 · 경관협정에 포함되어야 할 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 건축물 외장·색채·옥외광고물·공작물 및 건축설비 위치, 건축물·공작물 등의 외부공간 - 토지의 보전 및 이용, 역사·문화경관의 관리·조성, 대통령령이 정하는 사항 · 협정서의 명시사항 <ul style="list-style-type: none"> - 경관협정 명칭, 대상지역 위치 및 범위, 협정의 목적, 협정 내용 - 협정 체결자, 운영회 명칭 및 주소, 경관협정 유효기간, 경관협정 위반시 제재사항 - 조례로 정하는 사항
	경관협정 운영회의 설립	<ul style="list-style-type: none"> · 경관협정운영회의의 설립(제17조) - 주민상호간에 운영회를 설립, 자율적 경관협정을 운영 관리 - 운영회 구성 조건과 신고에 관한 내용 대통령령의 규정
	경관 협정의 인가	<ul style="list-style-type: none"> · 경관협정의 인가(제18조) - 특별·광역시·시장·군수 경관위원회 심의를 거쳐 인가 - 협정인가 한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 공고, 열람
	경관협정 의 변경	<ul style="list-style-type: none"> · 경관협정의 변경(제19조) - 변경절차 규정
	경관협정 의 폐지	<ul style="list-style-type: none"> · 경관협정의 폐지(제20조) - 폐지절차 규정

경관협정의 준수 및 승계	· 경관협정의 준수 및 승계(제21조) - 협정준수 의무 등에 관한 규정
경관협정에 관한 지원	· 경관협정에 관한 지원(제22조) - 협정서 작성 등의 자문, 기술, 재정지원 - 사업에 대한 지원내용과 절차를 규정(대통령령으로 규정)
경관위원회의 설치	· 경관위원회의 설치(제23조) - 특별·광역시·도지사·시장·군수 소속하에 경관위원회 설치 - 경관위원회 설치·운영이 어려운 경우 대통령령으로 정한 관련 위원회가 기능 수행 - 공동위원회 운영(대통령령)
경관위원회의 기능	· 경관위원회의 기능(제24조) · 심의사항 - 경관계획의 수립 또는 변경, 경관계획의 승인, 경관사업의 승인, 경관협정의 인가, 대통령령이 정하는 사항 · 자문사항 - 경관계획에 관한 사항, 경관·미관지구의 관련 운용사항, 경관조례 제정, 경관사업계획 및 운영사항, 경관협의 체결 및 운용 사항, 지방자치단체조례가 정하는 사항
경관위원회의 구성·운영	· 경관위원회의 구성 및 운영에 관한 규정(제25조)(대통령령)

자료 : 경관법

(2) 경관법의 특성

① 규제보다는 지원 위주의 법 제정

경관법은 기본적으로 규제보다는 지원방안 마련에 그 초점을 맞추고 있다. 경관관리를 위해서는 규제도 필요하지만, 이와 관련된 규제 수단은 국제법 등 기존 법에서도 충분히 마련되어 있으므로 새로운 규제를 추가하는 것은 불필요하며 바람직하지도 않다. 경관문제 해결을 위해서는 무엇보다도 주민들의 자발적인 협조를 이끌어낼 수 있는 법적 틀을 만드는 것이 중요하며, 이를 위해 경관법은 기존 법에 결여되어 있는 유도와 지원수단을 중심으로 만들어져 있다.

이에 따라 경관법은 경관보전과 형성을 위한 지자체의 다양한 활동을 뒷받침하는 방안에 주안점을 두고 있다. 즉, 경관법의 일차적인 목표는 법제정 이전부터 이루어지고 있었던 지방자치단체의 경관계획 수립 및 경관조례 제정에 법적인 근거를 확보하는 것이었으며, 산발적이고 일관성 없는 지자체의 경관관련 계획 및 실행에 체계적인 틀을 마련하고 경관활동에 대한 지원의 법적 근거를 마련하는 것에 그 초점이 모아져 있다.⁶⁰⁾

② 지역특성을 살릴 수 있는 유연성 확보

바람직한 경관을 형성하기 위한 법은 획일적이고 요식적인 경관계획 수립을 강요하는 굴레가 되지 말아야 하며, 각 지방의 특색을 살릴 수 있도록 충분한 융통성이 있어야 한다. 경관계획은 그 계획범위가 일정하지 않고 계획수립의 대상과 목적이 매우 다양하다.

대도시와 중소도시, 광역지자체와 기초지자체는 각기 다른 경관관리의 필요성과 조건을 가지고 있고, 도시지역, 농촌지역, 도농 통합지역, 국립공원 등 경관계획의 대상도 매우 다양하다. 또한 지방자치단체의 상황에 따라 관할구역 전체를 포괄하는 경관기본계획이 필요할 수도 있고, 어떤 경우에는 이러한 기본계획이 없어도 도시내 특정부분에 대한 구체적인 경관계획만을 수립함으로써 소기의 목적을 충분히 달성할 수도 있다.

경관계획의 이러한 특성을 생각해 볼 때, 경관계획이 강제규정화 되면 지역적 특성에 맞는 자유로운 계획의 수립과 집행이 오히려 저해될 가능성이 있다. 또한, 광역계획-기본계획-지구계획과 같이 위계별로 규정화된 경관계획체계를 만드는 것도 자칫 불필요하고 경직된 위계가 강요되는 부작용을 낳을 수 있다. 그러므로 경관법의 선택적 경관계획 규정은 지방자치단체의 필요에 따라 유연하게 적용할 수 있는 법적 틀을 제공하고 있다.

경관법의 경관계획은 다음과 같은 성격을 가지고 있다. 첫째, 강제계획이 아닌 입안권자의 필요에 따라 자율적으로 수립하는 계획이고, 둘째, 위계별로 규정화된 체계에 의거한 계획이 아니라, 어떠한 범위와 경우에도 필요에 따라 유연하게 적용될 수 있는 계획이다.

③ 관련법 체계와의 정합성 확보

국계법 등 기존 법에서도 경관관련 규정을 포함하고 있는데, 경관법과 이들 관련법이 어떠한 상호관계를 가져야 하는가의 문제는 경관법의 적절한 운용을 위해 매우 중요하다. 경관계획의 실현을 위해서는 개인 재산권의 제한이 필요한데, 이러한 행위제한은 국계법에 의해 가장 포괄적으로 영향을 받는다. 경관법에서 별도 행위제한 규정을 둘 경우 기존의 국토계획체계와 이원적 구조를 형성하여 혼란을 야기할 가능성이 크다. 그러므로 경관법은 강제규정을 가지고 있지 않으며, 경관계획의 집행을 위해 필요한 경우 기존의 국토계획 결정절차와 밀접

60) 이인성 (2006), 경관관련 기존 제도의 문제점과 경관법의 제정 방향, 『도시문제』 41권 454호, pp24-35

하게 연관되어 운용하도록 만들어졌다.

우리나라의 현행 국토계획체계는 광역도시계획-도시기본계획-도시관리계획의 위계로 구성되어 있다. 경관법에 의한 경관계획은 수립목적과 대상이 매우 다양할 수 있으므로 광역도시계획, 도시기본계획 등 각급 계획에 있어서는 부문계획으로 감안될 수도 있고, 경관계획을 별도로 수립하는 경우 도시기본계획과 도시관리계획의 중간 수준에서 수립될 수도 있다. 경관계획은 보전, 형성, 관리 등 다양한 목적을 가질 수 있는데, 이를 달성하기 위해서는 특정지역을 위한 조례, 경관사업, 경관협정 등의 수단이 사용될 수 있으며, 필지별로 보다 상세한 규제와 유도가 필요한 경우 지구단위계획을 수립할 수도 있다. 즉, 경관법이 효과적으로 실행되기 위해서는 기존의 국토 및 도시계획 법체계와 밀접하게 연계되어 운용되어야 한다.

(3) 경관법의 한계 및 문제점

① 경관법 구조 및 체계의 문제

경관법으로 경관관리 및 형성과 관련된 사항의 법적 근거는 확보되었으나 경관법은 실천적인 법이라기 보다는 선언적인 기본법으로 자체의 법 틀 속에서 독자적으로 실행하기에는 법적 근거가 미흡하여 경관법 제정의 취지와 목표에 맞는 경관관리를 도모하는데 많은 문제를 안고 있다. 경관법을 시행하는데 있어서 법의 구조 및 체계상의 문제점을 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 3-11〉 경관법 구성의 문제점 분석

조항	조문내용	문제점 및 개선방안
정의	<ul style="list-style-type: none"> · 경관의 정의 · 건축물에 대한 정의(제2조) 	<ul style="list-style-type: none"> · 건축물에 대한 정의만 언급 · 경관법에 적용하여 사용할 구체적인 정의가 필요
경관관리 기본 원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 경관은 지역의 고유한 자연·역사·문화·생활·경제활동과 긴밀하며, 지역주민의 협의하여 양호한 경관유지·관리 · 개발행위는 경관 조화·균형 · 경관의 개선·복원·창조 · 자율적 경관행정 운영, 지역주민 	<ul style="list-style-type: none"> · 경관관리, 형성, 복원, 개선, 창조 원칙만 언급 · 양호한 경관유지를 위한 적절한 제한에 관한 기본 이념 포함 필요 · 경관자원을 활용한 관광, 경제활성화 등 포괄적인 기본원칙에 포함 필요

	<ul style="list-style-type: none"> 의 주체적 참여 · 국민이 아름답고, 쾌적한 경관 향유(제3조) 	
책무	<ul style="list-style-type: none"> · 국가 및 지방자치단체는 경관관리·형성 시책강구 및 국민의 이해 노력(제4조) · 국민은 국가 및 지방자치단체의 시책에 적극 협력(제4조) 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가 및 지방자치단체, 국민의 책문만 언급 · 양호한 경관형성에는 여러 주체가 필요, 전문가, 사업가, 시민단체 등에 대한 책무를 구체적으로 정할 필요가 있음
타 법률과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> · 경관관련 법률과 상호 유기적으로 운용하기 위한 규정(당해 법률 우선 적용)(제5조) 	<ul style="list-style-type: none"> · 경관관련 법률 우선 적용 · 법적인 혼선과 법간의 상충 내재 · 타 법률 적용 필요시 관련 규정 및 특례규정을 두어 의제 등의 규정 마련 필요
경관 계획 대상	<ul style="list-style-type: none"> · 관할구역 전부 또는 일부(제6조 제2호) 	<ul style="list-style-type: none"> · 관할구역 전부또는 일부를 언급하고 있어 대상지 선정 혼란 예상 · 계획대상 선정 기준설정과 기본방향 제시 필요
경관 계획 수립의 제안	<ul style="list-style-type: none"> · 주민(이해관계자)의 참여활성화를 위한 주민제안제도 · 경관계획의 제안, 제안서 처리 등 대통령령으로 정함(제7조) 	<ul style="list-style-type: none"> · 계획제안자를 주민(이해관계자) 모두 포함 무절제한 제안에 따른 행정력 낭비 및 주민간의 갈등 유발로 실효성 미흡 · 제안자를 토지 및 건물 등 당해 소유자 등으로 제한할 필요가 있음 · 인정된 NPO등 시민단체의 한정적 제안 허용 필요
계획 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 계획 포함내용(제8조) <ul style="list-style-type: none"> -경관계획 기본방향 및 목표 -경관자원 조사 및 평가 -경관형성 전망 및 대책 수립 -국계법상의 미관·경관지구 관리 및 운용 -경관관리 행정체계 및 실천방안 -경관계획시행을 위한 재원조달 및 단계별 추진 -그밖에 경관보전·형성(대통령령으로 정함) · 경관계획수립기준(대통령령으로 정함) <ul style="list-style-type: none"> -계획의 위계, 국계법의 도시기본계획내용 부합 	<ul style="list-style-type: none"> · 경관계획의 실천방향은 제시하고 있으나 실행수단(규제 등)에 대한 내용 미흡 · 경관관리가 필요한 지역에 대한 경관·미관 지정에 관한 규정 미흡 · 타법률에서 수립한 계획과의 연계 규정 미흡 · 타 법률에 정한 경관관련 기준·방침등에 대한 적용 규정 미흡 · 계획 실현을 위한 행위제한 등의 규제와 경관관련 상하위계획과 타법률에 의해 수립된 경관관련계획내용, 기본 방침에 대한 조치 규정 필요 (예, 자연환경보전계획, 자연경관영향협의제도의 기준 등)
기초 조사	<ul style="list-style-type: none"> · 경관계획의 수립을 위한 기초조사에 관한 규정(제9조) 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정기관, 전문기관 조사자료 활용에 대한 규정은 언급하고 있으나 자료활용 방법(자

	<ul style="list-style-type: none"> -조사규정(대통령령으로 정함) -행정기관 전문기관 조사자료 활용 	<p>료의 활용 한계 및 사용의 범위 등)에 대한 규정이 없어 실효성이 낮음</p> <ul style="list-style-type: none"> · 자료 사용의 한계를 구체화하고 자료 소장처의 자료 공개, 제공의 의무화 규정 도입 필요 · 국가 또는 지방자치단체의 경관관련 자료 DB구축 의무화 필요
경관 계획의 승인 등	<ul style="list-style-type: none"> · 경관계획의 승인(제11조) -시장군수가 수립하는 경관계획은 경관위원회의 심의를 거쳐 도지사가 결정 	<ul style="list-style-type: none"> · 계획승인을 도지사가 결정토록 규정 · 당해 특성을 잘 알고, 해당 주민과 밀접한 관계를 가지고 있는 지방자치단체로 위임 필요
경관 미관 지구 관리	<ul style="list-style-type: none"> · 경관·미관지구의 관리(제12조) -경관계획에 따라 관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 경관·미관지구를 경관계획에 따라 관리하도록 규정 관리 범위 모호 · 도시계획조례에 의한 경관·미관지구 관리와의 관례 모호로 상충시 해결 곤란 · 국제법(조례)와의 관계를 명확히 규정, 상충방지, 도시계획조례가 정한 규정외의 필요한 사항에 대해 추가로 관리할 수 있는 내용을 구체적으로 명기 필요
경관 대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 경관사업의 대상(제13조 제1항) -가로환경정비 및 개선사업 -야간경관의 형성 및 정비사업 -지역 역사·문화적 특성을 살리는 사업 -농산어촌의 자연경관 및 생활환경개선사업 -그밖에 경관보전·관리·형성을 위한 지방자치단체 조례가 정하는 사업 · 경관사업시행 승인:대통령령이 정하는 바에 따라 사업계획서를 제출 시·도지사, 시장·군수 승인(제13조 제2항) · 경관위원회의 심의를 거쳐 승인 	<ul style="list-style-type: none"> · 경관사업의 대상한정(가로, 지역녹화, 역사·문화, 농산어촌·자연, 생활환경 개선 등) 등 경관사업 선정기준 미흡 · 경관사업은 다양한 요소에 의해 다양한 지역에서 이루어지므로 지역 특성 및 요소 등 필요에 따라 선정할 수 있도록 하되, 유형별 또는 요소별 등의 대상지 선정 기본원칙 및 경관심의위원회의 심의기준 강화
추진 협의체	<ul style="list-style-type: none"> · 경관사업 추진협의체(제14조) -주민, 시민단체, 전문가 등 구성, 사업계획의 수립, 경관사업 추진 및 사후관리 단계적 참여 -조직·운영 및 업무(지방자치단체 조례) 	<ul style="list-style-type: none"> · 협의체를 주민, 시민단체, 전문가로 한정 구성하여 실효성 미흡 · 경관 중요 요소인 공공시설물을 등을 관리하는 공공기관 및 유관기관(전기, 통신, 가스, 도로관리청 등) 확대 유기적인 경관관리 필요

재정 지원 및 감독	<ul style="list-style-type: none"> · 경관사업에 대한 재정지원 및 감독(제15조) -경관사업 필요한 소요자금의 전부 또는 일부 보조, 융자지원, 경관사업자의 감독 	<ul style="list-style-type: none"> · 금융 등의 지원규정은 있으나 지원범위 및 방법 없음 · 지원범위 및 방법 제시, 지원에 필요한 국가 또는 지방자치단체의 예산확보 의무 규정 필요
협정 체결	<ul style="list-style-type: none"> · 경관협정의 체결(제16조) -협정 체결자 토지소유자 등 전원 합의 -효력 : 협정체결 토지소유자 -경관협정 체결 준수사항 : 기준에 의함 · 경관협정에 포함되어야할 내용 -건축물 의장·색채·옥외광고물, 공작물 및 건축설비 위치, 건축물·공작물의 외부공간 -토지의 보전 및 이용, 역사·문화경관의 관리·조성, 대통령령이 정하는 사항 · 협정서 명시사항 -경관협정 명칭, 대상지역의 위치 및 범위, 협정의목적, 협정내용, 협정 체결자, 운영회 명칭 및 주소, 경관협정 유효기간, 경관협정 위반시 제재사항 - 조례로 정하는 사항 	<ul style="list-style-type: none"> · 협정 체결자를 토지 소유자로 한정하므로로 공익법인등 협정체결 불가 · 경관협정에 포함되어야할 내용 중 농·산·어촌 경관에 대한 규정이 미흡 · 경관협정 체결 위반에 대한 원상회복 등의 조치 사항 미흡 · 경관협정 체결자 등에 대한 지원 규정 미흡 · 경관협정 체결 대상자를 공익법인 등(토지, 주택공사, 도로공사, 지방단체 등의 투자법인 등) 확대 필요 · 경관협정대상범위도 농·산·어촌 경관요소 포함 필요 · 위반 사항에 대한 원상회복 등의 조치에 관한 강제 규정, 국가 또는 지방자치단체의 지원 규정 필요
경관 협정 운영 회의 설립	<ul style="list-style-type: none"> · 경관협정운영회의 설립(제17조) -주민상호간에 운영회를 설립, 자율적 경관협정을 운영 관리 -운영회 구성 조건과 신고에 관한 내용 대통령령의 규정 	<ul style="list-style-type: none"> · 경관협정운영회 운영에 필요한 지원제도가 없음 · 행정 및 전문가 지원, 운영에 필요한 보조금 지원 등 지원제도 필요
경관 협정 의 인가	<ul style="list-style-type: none"> · 경관협정의 인가(제18조) -특별·광역시·도지사·시장·군수 경관위원회 심의를 거쳐 인가 -협정인가 한때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 공고, 열람 	<ul style="list-style-type: none"> · 경관위원회 작성기준 및 방법, 경관위원회 심의기준이 없음 · 경관협정 인가서 작성 기준 및 방법, 인가 절차, 경관위원회 심의기준 마련규정 정의 필요

자료 : 경관법(2008.3.21 법률제8941호)에서 정리

② 실행수단 미비

경관법에 대한 비판 중 하나는 자체적인 실행수단이 없다는 것이다. 즉 규제가 필요한 경우 이를 강제 이행하기 위한 수단이 경관법에 갖추어져 있지 않다. 경관법을 운용하는 실무부서의 입장에서는 하나의 완결된 법으로서 강제 규정을 가지고 있지 않다는 것을 경관법의 한계로 인식할 수도 있다. 그러나 이는 앞서 언급한 경관법의 제정방향, 즉 중복 규제를 최소화하고 지원 및 유도 중심의 법을 제정하겠다는 법제정의 취지에 비추어 볼 때 당연한 결과이다. 경관법에서는 중복규제의 혼란을 예방하기 위해 별도의 강제규정을 가지지 않고, 규제가 필요한 경우 국계법 등 관련법의 규정을 연계운용하도록 만들어져 있다.⁶¹⁾

그러나 많은 지방자치단체에서 경관법을 다루는 부서와 기타 관련법을 다루는 부서가 구분되어 있고, 부서간의 협의 및 공동작업이 쉽지 않는 현실을 감안할 때, 행정일선에서 이러한 법의 취지를 살리기 어려운 것이 현실이다. 그러나 그렇다고 해서 경관법에 자체적인 강제이행 규정을 만들면 기존 법에 의한 규제와 중복되고 상처될 수 있어서 법 체계 전반에 혼란을 가져올 위험이 매우 크다.

그러므로 이 문제는 경관법의 문제라기보다는 현재 수직분할되어 있는 일선 행정체계의 문제로 보아야 할 것이다. 경관법의 실효성을 높이기 위해서는 이러한 일선 행정의 체계가 개선되어야 하지만, 이러한 문제가 당장 개선되기는 어려운 것도 사실이다. 그러나 경관법뿐 아니라 다른 부분에서도 행정의 수직분할 및 할거체제는 많은 문제를 야기하고 있으므로 이 문제는 앞으로 장기간이 소요되더라도 개선되어야 한다. 그러므로 경관법 실행력을 높이기 위해서는 경관법 자체의 강제규정을 갖추는 것보다 행정부서간의 수평적 연계를 촉진하는 방법이 바람직하며, 이는 행정전반의 효율성 증진을 위해서도 꼭 필요한 일이다.

③ 자율성과 위임조항 미비

경관법은 기본적으로 지방자치단체의 자율적인 경관행정을 촉진하고 지원하기 위해 만들어졌다. 경관을 다루는 스케일은 매우 큰 범위에서 작은 범위까지 다양할 수 있지만, 경관에 대

61) 경관계획과 국계법의 지구단위계획의 연계운용에 관해서는 한국도시설계학회(2009), 지구단위계획의 활용-도시디자인 및 개발사업에의 적용 참조

해서는 기본적으로 그 지방의 특성에 맞는 세밀한 관리가 필요하므로 기초 지방자치단체의 역할이 가장 크다. 그러므로 경관법에서도 기초 지방자치단체의 자율적인 경관관리를 최대한 권장하고 집중적으로 지원할 수 있어야 한다.

그러나 경관관리를 기초지자체에 전적으로 맡기기에는 여러 가지 우려가 따른다. 기초지자체는 주민들과 가장 밀접하게 만나는 위치에 있으므로 주민들의 민원에 취약하다. 따라서 경관보존을 위해 강제적인 규제가 필요한 경우 이에 따르는 주민들의 재산권 행사에 대한 제약과 불이익에 기초지자체가 효과적으로 대응하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없으므로 기초지자체에 경관관리를 전적으로 위임할 경우 중요한 경관자원이 훼손될 우려가 크다.

이러한 이유로 현행 경관법에서는 경관 계획과 실행의 중요한 사항에 대한 결정권은 광역지자체에 주어져 있다. 이러한 결정체계는 강제적인 규제를 하기 위해서는 필요한 조치이지만, 기초지자체의 자율성을 가로막는 원인이 되기도 한다. 이 문제는 앞으로 우리나라의 지방자치제도가 보다 정착되고 성숙되어 지방자치권에 대한 자율성과 책임성이 균형을 이룰 때 기초지자체로 결정권을 대폭 이양하여 자율성을 높이는 방향으로 보완되어야 할 문제이다.

이와 더불어 경관과 관련된 결정권을 구분하여 상급단체와 기초지자체에 분담하는 방안도 생각해 볼 필요가 있다. 즉 기초지자체에 전적으로 맡기기 어려운 매우 중요한 경관자원의 보존에 대한 결정권은 상급 기관에 남겨두되, 기타 경관 형성과 관리에 관한 대부분의 결정권을 지방으로 이양하는 방안이다. 이러한 경우 결정권의 분담을 어떻게 규정할 것인지, 또한 상하급 기관 사이에 상충된 결정이 내려지거나 분쟁이 발생할 경우 어떻게 대처할 것인지에 대해서는 앞으로 신중히 검토해 보아야 할 것이다.

④ 경관조례 제정의 문제점

경관법 제정으로 경관조례제정 등의 법적 근거는 확보되었으나 새롭게 제정된 경관법은 실체법⁶²⁾이 아닌 기본법으로서 법을 집행하는데 실행수단의 규정이 미흡하여 경관계획 등을 실행하는데 있어 많은 문제점을 안고 있다.

62) 실체법을 실현하는 절차를 규정한 법, 실체법과 대가 되며, 형식법 또는 수속법이라고도 함. 수단적·기술적 성격을 가지고 있는 것이 특징이며, 보통 소송 또는 재판절차를 규율하는 법을 말한다.

경관법 제정에 뒤이어 각급 지방자치단체의 경관조례 제정이 뒤따르고 있는데, 많은 지방자치단체들은 경관조례 제정에 혼란을 겪고 있다. 그 가장 큰 이유는 일반적으로 법령에서 위임된 사항에 대해서만 조례를 제정하던 관행 때문이다. 경관법에서 조례로 위임된 사항은 몇몇 절차의 구체화에 국한되어 있으며, 이러한 위임범위는 매우 제한적이어서 어떻게 보면 경관조례의 중요성이 매우 낮아 보인다. 그러나 경관조례는 법에서 위임된 사항에 대해서만 규정하는 일반 조례와는 조금 다른 성격을 가지고 있다. 경관조례는 경관사업 및 경관협정과 더불어 경관계획의 강력한 실현수단 중 하나로, 이를 잘 활용하면 경관행정의 자율성과 특색을 잘 살릴 수 있는 방법이다.

〈표 3-12〉 경관법에서 조례에 위임된 규정

구분	법	시행령	조례 위임사항
제1장 총칙	제1조 목적	제1조 목적	
	제2조 정의		
	제3조 경관관리 기본원칙		
	제4조 국가 및 지방자치단체 책무		
	제5조 다른법률과의 관계		
제2장 경관계획	제6조 경관계획수립권자 및 대상지역		
	제7조 경관계획 수립의 제안	제2조 제안서 처리절차	법7조, 영 제2조 규정외 제안서 처리절차 세부사항
	제8조 경관계획 내용	제3조 경관계획 내용 제4조 경관계획 수립기준	법 제8조, 영 제3조 규정외 경관보전·관리·형성에 관한 사항
	제9조 경관계획수립을 위한 기초조사	제5조 경관계획의 수립을 위한 기초조사	
	제10조 공청회 및 지방의회 의견청취	제6조 경관계획의 수립을 위한 공청회	법 제10조, 영 제6조 규정 외에 공청회 개최에 필요한 사항
	제11조 경관계획 승인 등	제7조 경관계획의 승인	
	제12조 경관·미관지구 관리		
제3장 경관	제13조 경관사업대상 등	제8조 경관사업 사업계획서	법 제13조, 영 제8조 규정외 경관사업 사업계획

사업			서 내용
	제14조 경관사업추진협의체		법 제14조 규정의 조직·운영 및 업무등에 관한 필요사항
	제15조 경관사업 재정지원 및 감독	제9조 경관사업에 대한 재정지원 및 감독	법제15조, 영 제9조 규정의 경관사업에 대한 재정지원 및 감독의 세부적인 사항
제4장 경관협정	제16조 경관협정 체결	제10조 경관협정체결자 대상자	법 제16조, 영 제10조 규정의 경관협정체결자 대상자
		제11조 경관협정의 내용	법 제16조, 영 제11조 규정의 경관협정 내용
	제17조 경관협정 운영회 설립	제12조 경관협정운영회의 신고	법 제17조, 영 제12조 규정의 경관협정 운영회 신고사항
	제18조 경관협정 인가	제13조 경관협정의 열람 등	
	제19조 경관협정 변경		
	제20조 경관협정 폐지		
	제21조 경관협정 준수 및 승계	제14조 경관협정의 승계	
	제22조 경관협정에 관한 지원	제15조 경관협정 사업계획서	법제22조, 영 제15조 규정의 경관협정 사업계획서 내용
제5장 경관위원회	제23조 경관위원회	제16조 경관과 관련된 위원회	법 제23조, 영 제16조 규정의 경관과 관련된 위원회
		제17조 공동위원회의 구성	법 제23조, 영 제17조 규정의 공동위원회 운영에 필요한 사항
	제24조 경관위원회 기능	제18조 경관위원회의 심의대상 제18조 경관위원회 자문	법 제24조, 영 제18조 규정의 경관위원회 심의대상 법 제24조, 영 제18조 규정의 경관위원회 자문
	제25조 경관위원회 구성 및 운영	제19조 경관위원회의 구성 및 운영	법제25조, 영 제19조 규정의 경관위원회 위원 위촉
			법 제25조, 영 제19조 규정의 경관위원회 구성·운영과 관련된 사항

자료 : 이백호(2007) 경관법 시행에 따른 지방자치단체 경관조례 제정방안, 경남발전 통권 제88호, pp89-90.

⑤ 경관사업의 문제점

경관법에서 규정하고 있는 경관사업은 특별한 성격을 가지고 있는 사업은 아니며, 일반적으로 모든 공공사업과 공공성의 성격을 포함하고 있는 민간사업이 경관사업의 대상이 될 수 있다. 경관법에서 경관사업을 별도로 규정하고 있는 이유는 지원을 위한 법적 근거를 제공하기 위함이다. 즉 경관법에서 규정한 경관사업은 법적 지원의 대상이 되는 공공 및 민간사업을 일컫는다.

그러므로 경관사업을 활성화하기 위해서는 무엇보다도 이를 지원하기 위한 지원책이 구체화되어야 한다. 지원책이 없이는 경관법에서 경관사업을 규정한 목적을 달성할 수 없다. 그러므로 이 부분은 중앙정부 및 광역지자체가 보다 관심을 기울여야 할 부분이다. 우리나라의 지방자치단체의 재정자립도가 약한 점을 고려해 볼 때, 중앙정부 또는 광역지자체 차원에서의 경관사업에 대한 체계적인 지원책 마련이 필요하고, 이 지원정책이 활성화되어야만 경관사업이 활성화 될 수 있다.

⑥ 경관협정의 문제점

경관협정은 주민들의 자발적인 경관 가꾸기 활동을 활성화하고 지원하기 위한 제도이다. 경관협정을 활성화하기 위해서는 지금까지의 행정관행, 즉 정부주도로 제도를 결정하고 시민들에 일방적인 준수를 요구하는 관행에 대해 근본적인 인식변화가 필요하다. 무엇보다도 지자체 공무원의 업무수행 방식이 달라져야 한다. 이미 주민조직이 활발히 움직이고 있는 몇몇 예외적 지역을 제외하고는 담당부서에서 적극적으로 주민들을 조직화하고 여론을 형성하며 합의를 도출하는 과정을 주도해야 한다.

이러한 필요성이 경관협정을 활성화하는데 가장 큰 어려움이다. 주민의 조직화가 어렵다는 문제가 있는 것이다. 경관협정에 필요한 주민조직화는 주민들이 직접적인 이해관계를 가지고 이에 대한 관심이 클 경우에만 활성화될 수 있다. 상가연합 등 상업지역의 주민조직이 주거지보다 활발한 것도 이 때문이다. 따라서 이렇게 기존의 주민조직이 있고 활발한 활동이 벌어지고 있는 곳을 대상으로 경관협정을 추진하는 것이 바람직하다.

경관협정은 모든 지역에서 일반적으로 적용될 수 있는 수법은 아니다. 기존 주민조직이 활발하고 이슈가 분명한 중심상가지역 등에서 경관협정을 시작하고, 그 장단점을 평가하여 경험을 쌓은 다음, 그 효과를 홍보하여 기타지역으로 확대해가는 단계적인 접근방법이 필요한 수단이 경관협정이다.

2) 경관조례 현황 및 문제점

우리나라의 경관과 조례는 경관형성조례, 자연경관조례, 도시계획조례, 도시경관조례, 건축조례, 문화재 보호조례, 옥외광고물관리조례, 조경관리조례 등이 있지만 경관조례라고 할 수 있는 것은 자연환경보전을 근거로 한 경관형성조례, 자연환경보전조례가 있으며, 법적 근거 없이 기초단체에서 자주적으로 제정한 경관조례, 도시경관조례 등이 있다.

경관법의 시행에 따라서 경관조례를 제정할 수 있는 법적 근거는 마련이 되었지만, 아직 초기단계이고, 우리나라의 경관법이 일본의 경관법을 모태로 하였다는 점에서 일본의 경관조례를 검토하였다.

(1) 한국과 일본의 경관조례 공통사항

경관조례의 구성을 살펴보면 우선 총칙에서는 조례의 목적 및 용어의 정의 그리고 지방자치단체와 시민 사업자의 책무에 대하여 기술하고, 둘째 경관형성계획 및 행위제한에 관련된 내용으로 각 지방자치단체의 성격에 맞는 지역별 경관형성계획 수립의 의무, 경관형성지침 등의 설정, 계획 실행과 경관형성계획에 의해 개발행위의 유도 및 제한에 관한 사항이 있다. 셋째 주민활동 및 지원에 관한사항으로는 경관협정을 체결하기 위한 대상 및 구역에 필요한 기준, 경관형성 심의회의 설치 및 경관형성에 긍정적인 영향을 준 행위자에 대한 표창 등의 사항을 기술하였고, 마지막으로 부칙에서는 조례의 시행일자 및 필요한 사항을 정리하고 있다.

특징적인 점으로는 일본의 경우 필요하다고 인정되는 곳에 경관형성지역 등을 지정하고 있으며, 해당 지구내 경관형성지침 등을 제정하여 이에 따른 행위의 제한, 신고, 보고, 지침 위배 시 처리 등을 규정하고 있는 점이다. 또한, 경관형성지구의 규정형식에 있어서 독자적인 경관

형성지구만 규정하는 방법과 상위 법률에서 위임된 지구를 동시에 규정하는 방법이 있으며, 경관형성지구의 세분에 있어서 세분하지 않는 방법, 지구의 형태적 특성에 따라 면적·선적·점적으로 세분하는 방법, 대상경관의 종류에 따라 세분하는 방법, 대상경관의 경관가치에 따라 세분하는 방법 등이 있다.⁶³⁾

단일 건물 등의 지정에 관한 사항은 대부분의 일본의 지자체의 경관형성관련 조례에서 경관형성지역 및 이외의 지역에 대규모 건축물 등을 지정하거나 경관형성 중요건축물을 지정하여 경관관리를 하고 있다.⁶⁴⁾

대부분 일본 지자체의 경관조례에서는 경관형성 지침을 위배할 경우 자치단체장은 조언이나 지도 및 권고를 할 수 있으며, 일부 지방자치단체는 경관형성 지침의 중요사항의 위배시 벌금형 혹은 징역형의 강도 높은 벌칙을 주는 곳도 있다.

일본의 일부 지자체에서는 경관심의회 외에도 시민의 참가와 협력에 의해 선출되는 경관 어드바이저제도, 경관형성의 정보를 수집하기 위한 경관추진원의 선발 등 일본의 지자체별로 도시성격에 따라 다양하고 개성있는 경관형성을 위한 방안을 마련하고자하는 노력을 기울이고 있다.

〈표 3-13〉 한국과 일본의 경관조례의 공통적 구성

구분		한국	일본
총칙	조례 명칭	- 경관형성조례, 도시경관조례등 지자체별로 다양	
	전문	- 없음	- 조례제정의 의의, 이념, 지역의 경관가치인식 및 이의 보전을 위한 결의
	목적	- 조례제정을 위한 목적 기술(전문과 유사)	
	용어 정의	- 경관형성과 관련된 용어의 정의	
	주체별 책무	- 지자체 및 지자체장의 책무, 시민의 책무, 사업자(전문가의 책무)의 제시	
계획 및	경관 계획 수립	- 지역 및 지구별 경관기초 조사와 경관기본계획 수립 및 실시의 의무, 경관관리지침 설정	

63) 심상욱(2002), “일본의 도시경관조례에 관한 연구”, 대한국토도시계획학회지,

64) 박대우(2005), 전게서,p.62.

행위제한	지구 지역 지정 방식	<ul style="list-style-type: none"> - 경관계획 속에 있어서 권역 및 지구별 경관형성계획을 수립하는 방식 - 상위법규 및 자체 임의조례 형식으로 필요하다고 인정하는 지역 및 지구를 지정한 후 경관형성 지침 등을 제정하는 방식
	행위 유도 및 제한	<ul style="list-style-type: none"> - 경관계획이 수립된 지역 및 지구내 개발 행위시 경관관리지침에 위배되는 사항에 대한 행위제한 및 유도
주민 활동 및 지원	경관 협정	<ul style="list-style-type: none"> - 일정지역내 토지 및 건축물 등의 소유자 혹은 권리자는 경관형성을 위한 경관협정을 체결할수 있음(협정의 대상 및 구역, 필요기준을 설정)
	위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 경관형성계획의 수립시 전문가의 의견을 얻기 위한 경관위원회를 설치
	지원 및 표창	<ul style="list-style-type: none"> - 경관의 조성 및 개선을 위해 소요되는 경비 및 전문가 자문등의 지원 - 적극적인 경관형성을 위해 노력했다고 인정하는 행위자 건조물에 관한 표창
부칙		<ul style="list-style-type: none"> - 시행일자 및 규칙제정에 관한 사항

자료 : 박대우(2005), 한국지방자치단체 경관형성관련조례에 관한 연구, 경희대학교 석사학위논문, 재정리

(2) 조례내용별 비교

① 경관형성지구 등의 지정

우리나라의 경우 경관관련 지구지정은 국제법의 용도지역에 해당하는 경관지구를 지정하는 일률적인 형태를 갖추고 있으나, 일본의 경우 상위법률 혹은 지자체장이 자체적으로 지정하고 있다. 경관관련 조례의 지역 및 지구 지정에 대한 조항은 도시별로 차이점을 가지고 있다. 도시의 특성을 살릴 수 있거나 중점적으로 관리해야할 부분에 관하여 지역 및 지구를 지정하고 그에 맞는 경관관리계획이나 지침, 기준을 세우고 준수하기 위해 노력하고 있다.

〈표 3-14〉 일본 지방자치단체 경관조례별 지구 등의 지정 사례

구분	지구명	지정요건	지구내 계획방침, 규정	주체
고 베 시	도시경관형성 지역	도시경관의 형성을 도모하기 위해 필요한 지역	도시경관형성 방침	지자체장
	연도, 연안, 경관 형성지구	도로, 해안, 하천을 따라서 특징적 인 도시축 경관을 형성지구	도시경관형성 방침	지자체장
	가각, 광장, 경관형성지구	주요도로의 교차점, 전망이 특별히 뛰어난 가각 또는 광장, 주변 경관 을 특징지고 있는 역전광장, 공원 등	도시경관형성 방침	지자체장
	미관지구	지역내 특히 시가지 미관을 유지하 는 것이 필요한 지구	건축기준법	국가
	전통적 건조물군 보존지구	지구내에 있어서 전통적 건조물군 및 이것과 일체가 되어 그 가치를 형성하는 환경을 보존할 필요가 있 는 지구	보존기본 및정비계획수 립	국가
	경관형성지정 건조물등 신고지역	도시경관형성지역 등 이외지역으로 도시경관을 형성하기 위해 필요한 지역	경고나형성지 정건조물등유 도기준	지자체장
	경관형성시민 협정	일정구역내 토지등의 소유자가 경 관형성 협정체결	협정서	주민
교 토 시	미관지구	제1,2,3,4,,5종 지역으로 구분	건축기준법 경관법	국가
	건조물 수경지구	산등성이를 배경으로 하는 지구	1,2종으로 구분	지자체장
	연도경관 형성지구	도로를 따라서 특징적인 도시축 경 관을 형성하는 지구		지자체장
	역사적 경관보존 수경지구	역사적 경관을 형성하고 있는 건조 물군이 존재하는 지역으로 그 경관 을 보존하고 경치를 수정할 필요가 있는 지구	역사적 경관보전수경 계획	지자체장
	근방경관 정비지구	미관지구, 건조물수경지구 내에 있 어서 통합되어있는 경관의 특성을 나타내고 있는 시가지 지역	근방경관정비 계획	지자체장
	중요근방 경관정비지역	근방경관정비지구내 시가지 경관에 특성을 붙일 수 있는 건축물, 공작		지자체장

		물의 줄지어 있거나 정비가 필요한 교차점		
	시가지경관협정	일정구역내 토지 소유자, 지상권, 임차권을 가진 자 등 시가지 경관 정비를 목적으로 협정체결	협정승인	지자체장
가 나 자 와 시	전통환경보존 구역	전통환경을 보존 육성하기 위해 필요한 토지의 구역	경관형성기준	지자체장
	근대적경관창출구역	근대적 도시경관을 창출하기 위해 필요한 토지의 구역	경관형성기준	지자체장
	경관협정	일정구역 내 토지 및 건축물 등의 소유자나 관리자가 도시경관의 형성을 도모하기 위한 협정체결	필요한사항 정함	주민

② 건조물 등에 관한 경관조례 조항

우리나라와 다르게 일본은 도시전체적인 부분뿐만 아니라 단일 건축물 및 건조물에 대한 조항이 있다는 것이다. 경관형성에 영향을 줄 수 있는 건축물을 대상으로 하고 있으나 타 도시의 경우 일정규모 이상의 건축물이나 공공의 목적을 가진 시설물에 대해서도 개발행위나 변경사항에 대해 허가 및 승인을 받도록 하고 있다.

건축물은 단독으로 존재하는 것으로만 볼 경우 그 형태나 색채가 경관에 영향을 줄 수 없지만 그 건축물이 하나하나가 모여서 전체 경관을 형성하는 것이므로 건축물에 대한 관리는 필요한 부분이라고 할 수 있다.

③ 행위제한 및 규제수단 등에 관한 조항

우리나라의 경우 공공사업 시행시 경관형성과 관련하여 지자체장과 협의 할 수는 있고 그 내용이 권고·조언에 그치고 있으나 일본의 경우 도시경관 형성과 관련하여 지정한 지역 및 지구, 건조물의 개발행위나 모양 변경시 미리 지자체장에게 신고해야할 의무가 있다.

일부 지자체에서는 일본의 지방자치법 제14조⁶⁵⁾ 규정에 의거 벌칙과 같은 강력한 규제수단

을 적용하고 있다. 이러한 조례의 행위 제한 등에 관한 규정을 적용하거나 도시경관을 형성하기 위한 정책을 추진하는 데 주민의 참여도 적지 않는 영향을 주고 있다.

일본은 법률에서 금지하고 있지 않으며 조례로써 벌칙을 제정할 수 있지만, 우리나라는 반드시 법률의 위임에 있어야 하기 때문에 조례의 강제성이 부족하여 경관 형성을 위한 주민의 위치가 방관자적 입장으로 나타나는 경향이 있다.

법에 의해 수립된 계획내용은 건축물, 공작물, 개발행위 등에 대한 적정한 규제에 의해 이루어지며, 규제는 주민에게 재산권의 제한을 가하는 것으로서 주민의 권리제한 또는 의무부과, 벌칙에 관한 사항은 법률에서 규정하거나 지방자치단체의 조례로 위임하는 규정이 언급되어야 법적 효력이 발생되지만, 경관법은 행위제한 규정, 경관계획 등을 위반한 자에 대한 제재조치(원상회복조치, 위반자에 대한 벌칙 등)에 관한 규정을 언급하고 있지 않고 있으며 법에서 조례로 위임된 규정도 없다. 즉, 지방자치단체에서는 법률에서 규정하지 않는 규제, 벌칙 규정 등을 조례로 규정하기에는 한계⁶⁵⁾가 있으며, 조례 제정 후에도 경관을 관리하는 데 어려움이 있다.

경관법은 기본법의 성격으로 지도와 방향성만을 제시하고 있고 법을 집행하고 실행하는데 있어 지방자치단체의 조례의 역할이 크다고 볼 수 있으나 경관법에서 조례에 위임된 내용들이 실행수단이기 보다는 법에서 발생하는 관련절차에 관한 규정만을 위임하고 있어 조례 제정을 통한 경관관리의 실효성을 기대하기 어렵다.

이를 극복하기 위해서는 먼저 경관지구에 대해 경관조례를 활용하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 경관지구는 국제법에 의해 광역지방자치단체장이 세분화하여 정할 수 있도록 되어 있다. 경관지구의 세분화에는 유형별로 경관지구를 세분하는 방법과 특정 구역별로 경관지구를 지정하는 방법이 있다. 전자는 ‘역사경관지구’, ‘수변경관지구’ 등 유형별로 경관지구를 세분하는 것이고, 후자는 ‘속리산경관지구’ 등 특정지구를 세분하여 경관지구로 지정하는 것이다. 지자체에서는 이러한 경관지구의 세분화와 더불어 각 경관지구의 관리지침을 정해야 한다. 경관지구는 국제법에 의해 지정되므로 세분화된 경관지구도 국제법 관련 조례에 규정되어야 하지

65) 지방자치법 제14조 : 법령에 특별히 규정된 경우를 제외하고 그 조례 중에 조례를 위반한 자에 대하여 2년 이상의 징역이나 금고, 10만 엔 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 몰수의 형을 과하는 규정을 정할 수 있다

66) 지자체가 법령의 범위안에서 제정하는 자치입법의 하나인 조례의 제정은 헌법규정에 의거하는 것이기 때문에 지방자치단체의 사무인 경우 개개의 법률에 근거 규정이 없더라도 제정이 가능하다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과, 벌칙에 관한 사항은 법률의 위임이 있어야한다.

만, 이에 대한 세부 규정과 지침은 경관계획에 의해 규정되어야 하므로(경관법 제8조), 경관조례에 포함될 수 있다. 따라서 경관조례의 주요한 내용은 이들 경관지구의 관리에 대한 사항이 된다. 즉 유형별 경관지구의 관리에 관한 사항과 각 특정지구별 관리에 관한 사항이 경관조례에 상세히 규정될 수 있다.

이렇게 볼 때, 경관조례는 경관계획과 밀접한 관련성을 가지고 있다. 보통 다른 법의 조례는 계획적 내용과 관련이 없는 일반적 사항을 규정하는데, 경관조례는 그 주요내용이 경관지구(미관지구 포함)의 관리에 대한 내용이기 때문에 경관계획과 불가분의 관계를 가지고 있다. 즉 경관계획을 수립하지 않고 일반적 규정만으로 경관조례를 제정하는 것은 알맹이 없는 조례가 될 가능성이 크다. 경관조례의 운용은 지방자치단체의 유연하고도 특색있는 경관관리를 뒷받침하는 강력한 수단이 될 수 있으며, 이러한 점에서 경관지구의 지정과 경관지구별 관리지침을 도출하고 조례에서 규정할 내용을 도출하는 것이 기본경관계획 수립의 주요내용이 된다.⁶⁷⁾

④ 경관형성을 위한 지원제도 및 표창

우리나라와 일본 모두 지자체별로 주민이 적극적으로 경관형식이 참여할 수 있도록 기술적, 경제적 지원과 우수사례 표창 등을 실시하고 있다. 일본의 경우 도시별로 지정된 도시경관형성 지역 및 지구별로 지원정책을 마련하고 있다. 기술 및 자금 지원의 대상을 자체적으로 경관형성을 위해 노력하는 단체나 협회까지 포함시켜 주민들이 스스로 경관을 향상시키기 위해 노력하도록 유도할 뿐만 아니라 참여 기회를 주는 등 지자체의 직접적인 관여를 줄이고 있다. 우리나라는 기술 및 예산을 지원토록 되어 있으나, 경관사업 등에 대해 지원토록 되어있을 뿐 뚜렷한 적용범위가 명시되어 있지 않으며, 표창도 경관조성사업과 관련된 대상을 위주로 선정하는 등 주민을 경관형성에 참여할 수 있도록 유인하는 힘이 부족하다.

67) 이러한 성격의 경관조례는 상위법에서 위임된 사항을 정하는 일반조례보다는 자치조례의 성격의 가진다. 한국도시설계학회(2009), 도시경관계획, 발언.

⑤ 경관위원회 및 지자체별 특화 사항

한국과 일본 모두 경관형성에 관한 기본적 사항 또는 중요한 사항을 조사하여 심의하는 경관심위원회를 조례상 구성할 수 있게 되어있다. 우리나라의 경우는 도시디자인실 설치, 시범마을 지정, 시민협의회 구성, 경관계획 수립 등 경관형성의 기초를 다지기 위한 것이 대부분이 반면, 일본의 경우 경관형성시민단체 및 협회 인정, 시가지 경관협정 체결 등 시민들의 자발적인 움직임에 의한 단체 및 협정을 지방자치단체에서 인정하는 등 관민이 협동으로 경관을 조성하는 것이 특징이라고 할 수 있다.

3. 경관관리 조직 운영 실태

1) 경관위원회

(1) 타 위원회와의 기능 중복 문제

경관위원회는 경관계획과 이에 부수되는 경관사업, 경관협정 등을 심의하는 기능을 가지고 있다. 경관위원회 운영과 관련된 가장 큰 문제는 기존의 타 위원회와의 관계에 관련된 것이다. 아직은 경관계획과 기타의 국제법의 관계에 대한 인식이 명확하지 않은 상태로서 경관위원회의 심의가 도시계획, 건축 등 다른 심의위원회의 심의와 중복되거나 심의결과가 상충될 수 있어서 중복심의라는 사회적 비용 발생의 문제를 일으키고 갈등을 야기할 소지가 크다. 경관위원회에서 심의한 경관계획이 도시계획위원회에서 심의한 도시기본계획 또는 도시관리계획과 서로 일치하지 않을 수 있고, 경관계획에서 규정한 기준들이 건축위원회 심의사항과 서로 상충될 수도 있다.

이러한 문제는 서울시에서 수년간 운영하고 있는 공공디자인 심의위원회의 사례에서도 드러나고 있다. 이 위원회는 공공시설물의 디자인 개선이라는 긍정적 효과를 거두고 있으나, 기타 위원회에서 심의하는 사항을 중복심의하여 서로 상충되는 의견을 제시하는 경우가 없지 않다. 또한 시설물의 디자인을 심의하면서 도시계획 및 건축 심의사항을 두루 간섭한다든지,

위원회에 참석하는 위원들의 성향에 따라 심의결과의 편차가 크게 나타나고 일관성이 없어지는 문제 등이 노정되고 있다. 이러한 문제는 모든 심의위원회에 공통적으로 나타나지만, 경관 위원회에서는 참가하는 디자인 전문가 등이 법적, 제도적 사항에 대한 지식이 부족하여 제도적 심의의 적정수준에 대한 감각이 떨어지기 때문에 이러한 문제가 더욱 심각하게 나타날 수 있다.

〈표 3-15〉 경관관련 타 위원회의 경관 심의사항

구분	심의대상	법규정
도시계획위원회	도시기본계획	- 국제법 제19조 : 도시기본계획이 경관에 관한 사항 - 국제법 시행령 제15조, 제16조 : 미관의 관리, 경관 등을 고려하여 도시기본계획 수립
	도시관리계획	- 국제법 제17조 : 경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구 지정 - 국제법 시행령 제16조 : 경관을 고려하여 토지이용계획 수립
	지구단위계획	- 지구단위계획 수립지침에서 경관과 관련된 사항
건축위원회	구조물, 건축물	- 건축법 제55조, 제56조 : 건축물의 건폐율, 용적률 - 건축법 제59조 : 미관 등을 위한 맞벽건축
	오픈스페이스	- 건축법 제42조, 제58조 : 대지안의 조경, 대지안의 공지 - 건축법 제43조 : 공개공지
	스카이라인	- 건축법 제51조 건축물의 최고높이 제한
광고물심의위원회	옥외장치물, 구조물, 가로, 세로형 간판	- 옥외광고물 등 관리법 제4조 : 허가대상 광고물 등 - 옥외광고물 등 관리법 제5조 : 신고대상 광고물 등

우선 경관위원회와 관련되는 위원회, 즉 도시계획위원회 또는 건축위원회의 역할이 중복되거나 상충되지 않도록 역할분담과 조정하는 일이 필요하다. 역할분담의 한가지 방향으로서는 현재 제도상 경관심의회는 도시계획사항이나 개발사업에 대한 본 심의는 아니므로 자문의 역할에 중점을 두게 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이와 관련하여서는 일본에서 활발히 운영되고

있는 사전자문제도를 눈여겨볼 필요가 있다. 사전자문제도는 완성된 계획에 대한 심의보다는 계획단계에서 소수의 전문가가 자문하여 심의과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 혼란과 낭비적 요인을 막기 위한 제도로, 경관의 질을 높이기 위한 공공의 노력은 심의보다는 이러한 사전자문에 초점을 맞추는 것이 보다 효과적인 것으로 생각된다. 경관에 관련된 사전자문제도는 민간부문에 대한 전문가 지원의 일환으로도 효과가 있는 방법이다.

한국의 경관위원회, 혹은 경관디자인위원회에 해당하는 위원회가 일본에서는 경관심의회라고 불리고 있다. 일본에서도 10여년 전에는 경관디자인위원회⁶⁸⁾ 등의 이름으로 위원회를 설치하였으나 경관법이 제정된 이후는 도시경관심의회로 대부분 통일되어 있다.

또한 일본은 사전협의 대상이 되는 행위의 종류와 기준을 상세하게 제시하고 있어서 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

〈표 3-16〉 도쿄도 사업협의 대상이 되는 특정행위 기준

행위종류	일반지역	경관기본축					
		隅田川	玉川上水	丘陵地	神田川	臨海	國分寺
건축물 신축·증축· 개축·이전	2 3 구 : 높이 60m 또는 연 면적 3만㎡ 이 상 그 외: 높이 45m 또는 연 면적 15천㎡ 이상	높이1 3m 또는 연면적 1천㎡ 이상	높이 10m 이상	높이 13m 이상	높이 10m 또는 연면적 1천㎡ 이상	높이 15m 또는 연면적 3천㎡ 이상	높이 10m 또는 연면적 1천㎡ 이상
종합설계제 도에 의한 건축	연면적 1만㎡ 이상	모두	모두	모두	모두	모두	모두
토지의 구획 형질변경	40ha이상	500㎡ 이상	1,000 ㎡ 이상	1,000 ㎡ 이상	500㎡ 이상	500㎡ 이상	1,000 ㎡ 이상
토석, 광물 채취	10ha이상	500㎡ 이상	1,000 ㎡ 이상	1,000 ㎡ 이상	500㎡ 이상	500㎡ 이상	1,000 ㎡ 이상
매립 등	15ha이상	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
부두신설, 개량	해 안 수 심 12m이상 또 는 길이 240m이상	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동

68) 鎌倉市景観デザイン委員会 (가마구라시 경관디자인위원회), 平成9年 (1998)

제2종특정 공작물 설치, 변경	40ha이상	모두	모두	모두	모두	모두	모두
도로신설, 개축	고속자동차도 로:모두 그 외:1km이 상	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
철도, 궤도, 모노레일 신설 등	신설:모두 고가화 :1km 이상	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
자동차 주차장 설치, 변경	1,000대 이상	500㎡ 이상	1,000 ㎡ 이상	1,000 ㎡ 이상	500㎡ 이상	500㎡ 이상	1,000 ㎡ 이상
송전노선 설치	17만볼트이상, 길이 1km이상	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
주택단지 신설	1,000호 이상	50호 이상	50호 이상	50호 이상	50호 이상	50호 이상	50호 이상
유통업무 단지조성 사업	모두	모두	모두	모두	모두	모두	모두
토지구획 정리사업	20ha 이상	모두	모두	모두	모두	모두	모두
신주택 시가지 개발사업	40ha이상	모두	모두	모두	모두	모두	모두
공업단지 조성사업	모두	모두	모두	모두	모두	모두	모두
시가지 재개발사업	1ha이상	모두	모두	모두	모두	모두	모두
신도시기반 정비사업	모두	모두	모두	모두	모두	모두	모두
주택가구 정비사업	20ha이상	모두	모두	모두	모두	모두	모두

자료 : 이정형(2003), 일본 지자체에 있어 「사전협의제도」의 유형 및 운용실태 고찰, 대한건축학회논문집 제19권 2호,p.117.,
출처는 도쿄도 도시계획국.

(2) 위원회 구성의 문제

대부분의 심의위원은 전문가 집단에 속하는 대학교수가 대부분을 차지하고 있고, 그 개최일정이 정기적이지 않기 때문에 사전 조율이 불가능하다는 점이 한계로 지적되고 있다.⁶⁹⁾

특히, 지방도시에 있어서는 경관위원회 구성을 위한 전문가의 부족도 심각한 문제이다. 광역지자체 급에서는 경관위원회 구성을 위한 전문가 조달에 큰 문제가 없지만 정작 경관관리의 주체가 되어야 할 지방 소도시의 경우 이러한 전문가를 구하는 것은 쉽지 않은 문제이다. 지방 소도시에서 이러한 문제를 해결할 수 있는 방법은 경관위원회를 별도로 구성하지 않고 가급적 기존의 도시계획 또는 건축 등 관련위원회를 활용하는 것이다. 경관위원회를 별도로 운영하는 경우에도 될 수 있는 한 관련되는 타위원회와의 공동운영 방식을 모색하는 것도 바람직할 것이다.

일본의 도시경관심의회에서 하는 업무 내용은 동경도(東京都) 경관심의회의 규정 중 도쿄도 경관심의회 규칙(1998년 공포, 규칙 제200호)⁷⁰⁾을 살펴보면, 그 조직⁷¹⁾에 있어서 학식 경험을 가진자, 도민, 사업자, 지자체의 오랜 대표로 구성되어 있어서 이는 우리나라에 의미하는 바가 크다고 할 수 있다.

(3) 심의 기준의 부재

우선, 심의위원들의 사전 정보숙지에서 비롯된 문제로서 심의시 제시한 의견을 살펴보고 시각적 이미지를 기초로 하는 시뮬레이션 자료나 현황자료 등의 부족을 이유로 심의나 자문을 원활히 수행하지 못하는 점을 들 수 있다. 지역특성에 맞는 경관심의에 있어서 일정한 검토기준과 가이드라인, 조례 등이 설정되지 않아 효율적인 경관심의가 어려운 실정이다.

이러한 이유로는 경관위원회 심의시 범위를 벗어난 사항에 대한 심의가 이루어져 기타 경관

69) 이영운, 도시경관개선을 위한 경관위원회의 역할과 주민참여활성화에 관한 연구, 홍익대학교 석사학위논문, 2008. p.21

70) 東京都景觀審議會規則 (平成18年、2006년)참조

景觀形成の基本的枠組み委員会報告書」-景觀條例と景觀計畫の基本的方向性-東京都港區都市計畫課、2008

71) 조직구성에 있어서 학식 경험을 가지는 사람 11명, 도민 3명, 사업자 3명, 특별구 및 시읍면의 오랜 대표 3명으로 구성토록 되어 있으며, 전문위원은 전문 부회에서 심의하는 사항에 관계되어 학식 경험을 가지는 사람 중에서 지사가 임명한다.

관련 위원회에서 다루어져야할 내용까지 중복되어 사업자들이 경관심의 자체를 규제로 인식하게 될 가능성이 크다고 할 수 있다. 현재 경관과 관련이 있는 도시계획위원회와 건축위원회에서 논의된 경관관련 심의 내용은 도시계획위원회에서는 건축물의 형태, 색채, 공동개발, 맞벽건축을, 건축위원회에서는 건축선, 건축물의 배치, 건축물의 형태·색채, 공개공지, 대지안의 공지 등을 심의한다.

일본의 경우, 위원회의 업무에 있어서 크게 경관형성을 위한 행위에 관한 사항⁷²⁾과 경관형성지구내의 행위에 해당하는 사항⁷³⁾으로 크게 구분되어 세부사항을 규정하고 있어서 우리나라의 심의내용에 있어서 시사하는 바가 크다.

2) 경관관련 운영 조직

경관법이 제정된 후 지방자치단체에서는 경관법을 담당하는 별도의 부서를 만들거나 기존의 관련부서에 이 일을 담당하게 하고 있다. 대부분의 지방자치단체에서는 최근 관심을 끌고 있는 공공디자인과 관련하여 경관법과 공공디자인을 담당하는 별도의 부서를 두고 있다. 경관계획의 중요성이 부각됨에 따라 이를 담당하는 별도의 부서가 만들어지는 것은 필요하지만, 이러한 별도의 전담조직 운영에는 고유의 업무영역 불확실, 상대적으로 약한 행정력 등의 문제가 있다. 경관관련 운영조직 및 협의체계의 유형을 살펴보면 다음과 같다.⁷⁴⁾

(1) 경관관련 제도 운영 방식

① 담당부서간 협의체계 운영

경관의 속성상 그 계획요소가 점점 다양해지고 다원화 됨에 따라 그 범위가 확장되고 있음. 이에 따라 통합적인 운영체계의 증대는 그 경계가 모호해져가고 있으며, 부서간 협의와 조정

72) 경관형성을 위한 행위에 관한 사항 : (1) 부지의 녹화에 관한 사항, (2) 건축물등의 부지내의 위치, 규모, 생 각 및 색채에 관한 사항, (3) 건축물등에 부착되는 설비의 규모, 생 각 및 색채에 관한 사항, (4) 옥외 광고물의 위치, 규모, 생 각 및 색채에 관한 사항, (5) 토지의 형질에 관한 사항

73) 경관형성지구내의 각호의 행위에 해당하는 사항 : (1) 건축물등의 신축, 증축, 개축, 이전 또는 외관의 수선, 재배치 혹은 색채의 변경, (2) 옥외 광고물의 표시 또는 옥외 광고물을 게시하는 물건의 설치, (3) 택지의 조성 그 외 토지의 형질의 변경, (4) 경관 형성상 중요한 입목의 벌채

74) 이상민, 공공공간의 통합적 계획을 위한 제도 개선방안 연구, 건축도시공간연구소, 2008, p44-57 제정리.

은 점점 더 중요해지고 있다. 각 부서간의 협의 방식은 크게 사안별 검토요청을 통한 협의방식, 정기적인 관련부서간 회의, 그리고 규제적 성격의 심의로 크게 나뉜다.

각 부서간의 사안별 검토요청을 통한 협의체계는 각 부서의 경관과 관련이 있는 각 부서별 계획과 사업에 따라 결정되며, 이의 시행은 일반적으로 각 부서의 업무지침에 따라 이루어짐. 일반적으로 협의는 서면에 의한 검토요청을 통해 이루어진다. 이러한 서면검토는 각종 법규에 저촉되지 않는 한 권장사항으로 인지되며, 검토내용에 대한 조정과 조율은 사업의 주관 담당부서에서 시행함으로 검토내용의 반영을 담보하기 어렵다는 단점이 있다. 또한, 사안별 협의체계는 지자체에서 추진되고 있는 관련 사업에 대해 전체적인 현황파악이 어렵다는 한계를 갖는다.

부서간 정기회의를 통한 협의체계는 전반적인 업무조율을 위해서 정기적인 회의시 부단체장 주제하에 각 부서의 주요 사안에 대한 검토와 조정이 이루어진다. 구체적인 사안에 대해서는 담당 공무원이 참석하여 내용과 사업진행사항에 대한 보고를 하고 타부서의 의견을 수렴하여 조정하는 거치는 절차를 취하게 된다. 정기적인 협의를 통한 각 중요사안에 대한 협의는 사업에 대해 종합적으로 파악하고 사업의 우선순위와 추진방식을 결정하는 것은 사업간 조정의 한계를 조정할 수 있다는 점에서는 긍정적이나 관련 부서가 모두 참여하여 사업을 종합적으로 판단하는 데에는 어려움이 있다

심의를 협의체계는 사안별로 법적인 근거에 의해 시행됨에 따라 강제성이 있는 수단이며, 행정부서 내의 관련 담당자 이외에 외부의 전문인력을 활용한 점이 장점이라고 할 수 있다.⁷⁵⁾ 하지만, 서울시의 경우 디자인 심의가 100명으로 구성되어 동일사업에 대한 심의과정에서 매번 다른 심의위원이 참석하여 심의내용에 일관성이 없을 뿐 아니라, 심의내용이 매번 상이해서 과정상 번거로움을 초래하고 있다. 또한 건축물의 경우, 건축심의 이외에 디자인 심의를 별도로 받게되어 심의 기간이 길어지고, 각각의 심의 결과가 상충되는 사례를 낳기도 한다.

75) 서울시의 경우 도시디자인 조례 제7조에 의거 위원회는 위원장 1명과 공동부위원장 3명을 포함하여 100명 이내의 위원으로 구성되며, 위원회의 위원장은 시장, 공동부위원장은 디자인 서울총괄본부장과 위촉위원 중에서 호선되는 민간공동부위원장 2명으로 구성된다. 위원은 관계공무원과 건축·도시계획·조경·조형예술·색채·환경 및 조경 등의 분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 시장이 임명 또는 위촉한 자가 되도록 규정하고 있다.

② 개별 사업에 따른 T/F팀 운영

T/F는 특정사업을 일관성 있고 효율적으로 추진하기 위한 운영방식으로 단기적인 사업을 추진할 때 많이 활용되는 조직형태이다. T/F의 형태는 관련행정부서간 협의체제와 다양한 주체로 구성된 협의체제로 나눌 수 있는 데, 관련 행정부서간 협의체제는 사업의 규모와 성격에 따라 팀장의 투재로 사업에 관련된 부서의 담당자가 정기적으로 모여 사업의 내용과 추진방안에 대해 협의하고 조율하는 방식과 관련 담당부서에서 인원을 파견하여 별도의 팀을 구성하여 추진하는 경우로 나눌 수 있다.

다양한 주체로 구성된 협의체제는 관련유관부서, 주민, 외부전문가 등 사업과 관련된 여러 주체와의 협의를 효과적으로 추진하기 위해 운영되는 협의체제로 각종 운영위원회를 비롯해 사업추진위원회까지 다양한 형태가 있으며, 사업의 규모와 특성에 따라 구성원의 선정과 운영 방식이 다르다.

③ 총괄전담부서를 중심으로 한 협의체제

여러부서에서 진행하고 있는 경관관련사업을 통합적으로 관리하거나 지자체의 정책으로 추진하는 사업을 효율적으로 실행하기 위해 총괄전담부서를 설치하는 경우이다. 이러한 총괄전담부서의 대표적인 사례로 김해시의 도시디자인과를 들 수 있다.

김해시는 도시디자인의 질을 높이기 위해 일본 요코하마시의 도시디자인실을 벤치마킹하여 2000년에 전국 최초로 도시관리국 내에 도시디자인과를 신설하고, 도시경관을 형성하기 위한 다양한 사업을 추진하였다. 김해시 도시디자인과의 주요 업무는 경관계획의 수립과 관련사업의 집행으로 건축미관관련사업, 가로환경개선 등의 거리미관사업, 광고물 관리로 크게 업무를 나눌 수 있다. 총 인원은 13명으로 건축 토목, 도시경관 전문가로 구성되어 있으며, 박사급 전문가를 채용하여 도시경관 업무의 전문성을 강화하였다.

〈표 3-17〉 김해시 도시디자인과의 주요 업무 및 추진사업

구분	주요업무 및 사업내용
도시경관담당	<ul style="list-style-type: none"> - 아름다운 건축물 가꾸기 사업 - 아름다운 주택 모델 사업 - 건축미관 협의 조정 - 택지개발지구 경관계획 추진 - 건축대상제 운영 - 문화예술공간 및 미술장식 설치·운영
경관디자인담당	<ul style="list-style-type: none"> - 디자인 창조도시 마스트플랜 수립 - 2009년 국제 CPL상 신청 - 공공디자인 포럼개최, 디자인 작품 공모전 개최, 국제 세미나 개최 - 야간경관 중장기계획 수립 및 협의 - 공공시설물 디자인 기획 및 개발 - 도시경관계획 중장기 계획 수립 - 경관법 운용에 관한 사항 - 가로환경시설물 설치 사업기획 및 협의
경관시설담당	<ul style="list-style-type: none"> - 도시경관사업 계획 수립 - 시범가로 정비사업 - 아름다운 마을만들기 사업 - 거리미관정비사업
광고물관리담당	<ul style="list-style-type: none"> - 옥외광고물 허가 및 신고 - 광고물 심의위원회 운영 - 불법광고물 지도 및 단속 - 간판 시범거리 조성

④ 외부전문가 활용을 통한 지원시스템 도입

○ 행정부서 중심의 협의체제와 더불어 외부전문가를 영입하여 통합적인 협의시스템을 구축하는 것으로서 대표적인 사례가 서울시 강동구이다. 강동구는 2020 강동구 도시관리종합계획이 수립과 실천적인 방안을 제시하고 이를 실현하기 위하여 서울대학교와의 협업체제를 2007년 협약서를 체결하였다.

강동구와 서울대학교 환경대학원의 협약의 주요 특징은 행정기관과 교육기관이 도시사회발

전이라는 공동의 비영리적 목적을 위해 상호 협력하고 강동구의 주요 사업을 함께 발굴하고 조성해나간다는 점이다.

〈표 3-18〉 협력적 운영체계의 유형과 특성

구분		특성 및 한계	비고
담당 부서간 협의 시스템 운영	검토요청 을 통한 협의 체계	<ul style="list-style-type: none"> · 업무지침에 따른 서면 검토 방식 · 소극적인 협의체계 · 계획내용의 정합성 조정 효과 · 형식적 협의의 한계 · 관련 계획에 대한 검토만 수행함에 다른 종합적인 계획과 사업의 파악 어려움 	
	부서간 정기회의 를 통한 협의체계	<ul style="list-style-type: none"> · 부서간 사업추진 과정에 대한 정보 공유 및 조정 · 소통을 위주로 한 유연한 협의체계 · 부서간 의견 조율 조정자의 역할 중요 	
	심의를 통한 협의체계	<ul style="list-style-type: none"> · 계획내용에 대한 강력한 조정수단으로 강제적 성격 · 외부 전문가 활용을 통한 전문성 확보 · 적정하고 일관성 있는 심의가 이루어지지 않을 경우 효과 없음 · 심의 절차에 의한 계획기간 지연 	
TF 운영	관련 부서간 TF운영	<ul style="list-style-type: none"> · 사업의 효율적인 추진을 위한 협의체계 · 관련부서의 협조를 적극적으로 지원받는 형식 · 단기간, 일시적인 사업에 대해 추진성고가 높음 	
	다양한 주체로 구성된 TF운영	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하고 반영하기 위한 협의 체계 · 외부 전문가를 활용한 전문성 확보 · 주체간 의견을 조율하는 조정자의 역할 중요 	
총괄 전담 부서	기존 행정부서 활용	<ul style="list-style-type: none"> · 관련 사업의 통합에 대한 일관된 사업 추진 · 계획과 협의를 주체하는 조정자의 전문성과 역할이 중요 	
	새로운 전담팀 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 계획과 사업집행의 통합으로 인한 강력한 실행력 담보 · 전문인력 확보를 통한 전문성이 전제 · 새로운 부서 구축을 위한 제도 및 예산 확보 필요 	
외부 전문가활용 지원시스템 구축		<ul style="list-style-type: none"> · 코디네이터를 통한 협의시스템 · 제3섹터에 의한 담당부서간 통합으로 담당자 교체되도 지속성 확보 가능 · 지자체장의 강력한 의지 담보 	

자료 : 이상민, 전계서, p 57 재정리

(2) 운영체계의 한계

우선 경관행정은 대부분의 업무내용이 도시계획 및 건축 등 기존 부서의 업무와 중복되므로, 광범위한 연관부서와의 협의와 공동추진 등이 중요한데, 공공행정의 고질적인 문제인 수직적 분할 및 부처 할거주의에 의해 타부서와의 협의 또는 공동사업추진이 쉽지 않다. 수평적 연계가 중요시되는 경관행정에서 이러한 수직적으로 분할된 경직된 행정체계는 실효성을 높이는데 결정적인 걸림돌이 된다.

경관관련 행정조직 운용과 관련하여 경관계획의 발주에 관련된 문제도 지적하지 않을 수 없다. 경관계획은 의무적으로 수립해야 하는 계획은 아니지만 경관법 제정 후 많은 지자체에서 경관계획 발주하고 있는데, 많은 지방자치단체에서 발주하고 있는 경관계획은 획일적 내용과 항목을 담고 있다. 또한 기본경관계획인지 또는 특정경관계획인지의 성격 구분도 모호한 상태로 발주되는 경우가 대부분인데, 시가지 전체를 대상으로 계획을 수립하는 기본경관계획 성격의 용역을 발주하고 가로장치물, 색채 등 구체적인 계획결과물을 요구하는 사례가 종종 발견된다. 이러한 상태로 경관계획이 발주되고 관리되는 한, 지방의 특색을 살리는 경관계획의 수립은 불가능하다.

① 통합적 추진을 위한 협력적 운영체계의 공감대 부족

운영체계가 효율적으로 작동하기 위해서는 관련 주체간의 그 필요성을 공유하고 협조하는 것에서부터 출발한다. 이러한 공감대형성이 협의체계중 가장 효과가 저감되는 것이 서면검토에 의한 협의체제로 형식적인 수준에 머무는 경우가 대부분이다. 이를 극복하기 위해서는 관련 담당자간의 직접적인 소통을 전제로 한 협의체제가 강화되어야 한다.

또한, 지자체 장이나 관련 담당자의 강력한 의지와 노력이 뒷받침되어야 한다.

② 종합적 파악 및 총괄 진행하지 못하는 부서의 부재

단기적인 사업추진의 집중은 장기적으로 추진코자 하는 계획을 수립하는 분야는 미흡하다. 이로인해서 계획간 정합성이 떨어지거나 사업이 중복적으로 추진되는 경우가 발생한다.

이를 개선하기 위해서는 무엇보다 자치단체장의 사업 추진 체계를 파악할 수 있는 제도적 장치의 마련이 시급하다.

③ 담당자의 전문성 부족과 잦은 담당자 교체

기획과 사업추진과정에서 담당자의 전문성이 부족할 경우, 창의적이고 효율적인 사업의 추진이 어렵다. 이를 보완하기 위해서 최근 전문직을 고용하는 사례가 많지만 대부분이 비정규직으로 채용되어 추진사업에 대한 결정권한이 없다.

또한 잦은 담당자의 교체로 인해 사업이 일관성 있게 추진되지 못하는 경우도 발생하고 있다. 이를 보완하기 위해서는 전문인력 확보를 위한 예산을 마련하고 전문직에게 사업에 대한 결정권한을 일정부분 부여하는 것이 필요하다.

제4장 지자체의 경관관리 제도 및 운영 개선 방안

1. 경관조례 제정을 통한 경관관리 기반 구축

1) 경관관련 조례의 정비

경관법이 제정되었으나 실제적 시행에 대비하기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체의 경관 조례의 정비가 이루어져야 한다. 우리나라의 경관조례는 경관형성조례, 자연경관조례, 도시계획조례, 도시경관조례, 건축조례, 문화재보호조례, 옥외광고물 관리조례, 조경관리조례 등이 있지만 이를 실질적으로 경관과 관련이 있는 조례로 통합 정비되어야 한다.

충청남도 경관관련 공무원의 설문조사에서 경관관리를 위해 경관조례 제정의 필요 여부에 대한 질문과 기존 경관관련 조례를 경관조례로 통합하여 운영하여야 한다는 의견이 각각 67.9%, 67.3%로 나타나 경관관련 조례의 정비가 필요함을 시사하고 있다.

〈표 4-1〉 경관 조례 제정의 필요성에 대한 설문 결과

구분	응답률	비고
매우 필요	21.2%	필 요 : 67.9%
필요	46.7%	
보통	9.1%	보 통 : 9.1 %
필요 없음	15.1%	불필요 : 23.0%
전혀 필요 없음	7.9%	

〈표 4-2〉 경관관련 조례의 통합정비에 필요성에 대한 설문 결과

구분	응답률	비고
매우 필요	23.6%	필 요 : 67.3%
필요	43.7%	
보통	10.9%	불필요 : 10.9%
필요 없음	12.1%	불필요 : 21.8%
전혀 필요 없음	9.7%	

2) 경관조례의 구체성과 자율성 확보

○ 경관법에서 조례로 위임된 사항은 몇몇 절차의 구체화에 국한⁷⁶⁾되고, 이러한 위임범위는 매우 제한적이라고 할 수 있으나, 이를 반대로 해석하면, 지자체의 경관행정의 자율성과 특색을 잘 살릴 수 있는 강력한 실현수단이 될 수 있을 것이다.

(1) 경관지구 및 미관지구 세분화⁷⁷⁾

경관법에서는 용도지역지구에 대한 내용을 국제법에 의해서 시행토록 하고 있으며, 이러한 경관·미관지구에 대해 경관조례에 위임하는 방안이다.

경관·미관지구는 국제법에 의해 지정되므로 세분화된 경관지구도 국제법 관련 조례에 규정되어야 하지만, 이에 대한 세부 규정과 지침은 경관계획에 의해 규정되어야 하므로(경관법 제8조), 경관조례에 포함될 수 있다.

따라서 경관조례의 주요한 내용은 이들 경관지구의 관리에 대한 사항이 된다. 즉 유형별 경관지구의 관리에 관한 사항과 각 특정지구별 관리에 관한 사항이 경관조례에 상세히 규정될 수 있다. 또한, 경관지구는 광역지방자치단체장이 세분화하여 정할 수 있도록 되어 있으므로, 기초자치단체의 경관형성을 위한 자율성을 일정부분 보장한다고 할 수 있다.

더불어, 경관계획과 밀접한 관련성을 가지게 되는 바, 경관지구의 지정과 경관지구별 관리지침을 도출하고 조례에서 규정할 내용을 도출하는 것이 기본경관계획 수립의 주요내용이 된다. 이로써, 경관조례의 운용은 지방자치단체의 유연하고 특색있는 경관관리를 뒷받침하는 강력한 수단으로 작용할 수 있다.

한편, 충청남도 경관관련 공무원의 지역지구관련 설문조사 결과 지역·지구 지정의 범위에 대해서는 경관·미관지구가 78.2%로 가장 높게 나타났으며, 문화재보호구역 60.6%, 공원자연

76) 경관법에 의해서 조례에 위임된 규정은 공청회 및 지방의회 의견청취(제10조), 경관사업의 대상(제13조), 경관사업의 추진 협의체(제14조), 경관협정의 체결(제16조), 경관위원회의 기능(제24조)임

77) 경관지구는 경관보호 대상과 지역특성에 적합하게 운용할 수 있도록 '자연경관지구', '문화재주변경관지구', '시계경관지구', '시가지 경관지구', '수변경관지구', '조망권경관지구' 등 6개로 세분화되었으며, 시도지사가 도시관리계획으로 지정하고, 건폐율, 용적률, 높이제한의 규제를 받는다

미관지구는 중심지미관지구와 역사문화미관지구, 일반미관지구로 지정할 수 있으며, 시도지사가 도시관리계획으로 지정하고, 건폐율, 용적률, 높이제한과 같은 규제를 받는다.

보존지구가 56.4%, 자연경관보전지역 44.8% 순으로 나타나 일반적인 경관미관지구에 대한 지역지구지정관리에 대한 수요가 높음을 알 수 있다.

〈표 4-3〉 지역·지구지정 필요성에 대한 설문 결과

구분	경관미관지구	고도지구	문화재보호구역	자연경관보전지역	공원자연보존지구	전통사찰보존구역	역사경관특별보존지구
응답률	78.2%	40.6%	60.6%	44.8%	56.4%	32.1%	41.8%

(2) 행위제한 등의 제재조치를 포함한 시행규칙 제정·시행

경관법에서 위임된 경관조례는 경관법의 취지상 기초 지방자치단체의 자율적인 경관관리를 최대한 지원할수 있는 기본법적인 성격을 갖는다. 조례는 기본적으로 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 제정하는 지치입법의 하나로 헌법규정에 의거하는 것이기 때문에 지방자치단체의 사무인 경우 개개의 법률에 근거 규정이 없더라도 제정이 가능하다.

한국과 일본의 경관법·경관조례를 비교 검토시 가장 시급하게 해결해야할 과제가 행위제한규정과 경관계획 등을 위반한 자에 대한 제재조치에 관한 규정이 필요하다는 점이다.

이러한 행위제한에 대한 충청남도 경관관련 공무원의 의식은 권고·조언 43.0%, 신고 의무화 74.4%, 벌금 47.9%, 징역 9.1%로 나타나 행위제한에 대한 의식이 높게 나타나고 있다.

이러한 응답은 현재의 경관관리 행정에서 법적인 뒷받침이 이루어지지 않아 경관훼손이 이루어지고 있다는 것을 암시하는 것이며, 또한 경관관리를 위한 제재조치에 대한 필요성이 증대하게 대두되고 있음을 암시하는 것이라고 해석할 수 있다.

〈표 4-4〉 행위제한에 대한 설문 결과

구분	권고·조언	신고 의무화	벌금	징역	기타
응답률	43.0%	74.4%	47.9%	9.1%	2.4%

이중 현재의 경관조례는 권고·조언의 형태에서 그치고 있지만, 가장 높게 나타난 것이 신고로서 이는 경관관리를 위한 초기단계에서부터 경관훼손의 가능성이 있는 요인을 사전에 차단하겠다는 의지로 볼 수 있다.

따라서, 지방자치단체 경관조례에서 위임된 조항의 신설과 이와 관련된 시행규칙의 명문화를 통하여 행위제한에 대한 제도적 장치를 마련해야하고, 이를 뒷받침하기 위한 세부 신고사항과 허가사항에 대한 구체적인 기준을 마련하여야 한다.

또한, 경관사업 추진시 경관계획을 수립하여야 하는 바, 경관계획 내용에 대한 구체성을 담보할 수 있어야 하므로, 경관계획수립시 경관 디자인 지침과 가이드라인을 제시토록 유도하여야 한다.

(3) 다양한 경관사업 수요조사·발굴·시행·평가·지원에 대한 시행규칙 제정

한국과 일본의 경관조례를 검토할 때, 그 대상사업 및 지원에 있어서의 큰 차이점은 대상사업의 범위에 있어서 일본은 우리나라보다 그 대상사업의 범위가 넓다는 것이며, 이것은 경관사업의 다양성을 내포하는 것이다.

또한, 일본은 경관사업을 추진함에 있어서 재정지원을 실시하고 있지만, 우리나라의 경우는 아직 경관사업에 대한 협정사례가 없어서 이를 판단하기는 힘들지만, 장기적으로는 경관사업에 대한 지원이 이루어져야 할 것이다.

경관 대상사업에 대한 충청남도 경관관련 공무원의 설문조사 결과 현재 경관조례에서 경관 대상사업은 가로경관, 야간경관, 역사문화경관, 생활환경경관이며, 이에 대한 충청남도 경관관련 공무원의 수요는 가로경관이 70.9%로 가장 높았으며, 야간경관이 67.3%로 나타났고, 일본의 대상사업을 조사할 경우 건축물에 대한 응답률이 46.7%와 광장에 대한 응답률이 44.8%로 나타나 공공공간 및 지역의 랜드마크 역할을 수행할 수 있는 건축물에 대한 경관사업 추진이 필요한 것으로 예측할 수 있다.

또한, 공공시설물에 대한 경관관리 필요성에 대한 응답률이 64.3%로 나타나 공공시설물에 대한 지역의 랜드마크로서 기능하기 위한 수요가 높음을 알 수 있다.

〈표 4-5〉 경관형성 및 경관사업에 대한 설문 결과

조례 위임 대상 사업	가로경관	70.9%	추가 요구	점적 경관	응답률	축경관	응답률
	야간경관	67.3%		건축물	46.7%	조망축	44.8%
				광장	44.8%	하천경관	30.3%
	역사문화경관	53.3%		교량	37.0%	가로수경관	47.3%
	생활환경경관	58.2%		수목	20.6%	건축물군	49.1%
				기타	7.3%	기타	13.9%

〈표 4-6〉 특정 공공시설물 관리 필요성에 대한 설문 결과

구분	응답률	비고
매우 필요	15.2%	필요 : 64.3%
필요	49.1%	
보통	17.6%	보통 : 17.6%
필요 없음	15.2%	불필요 : 18.2%
전혀 필요 없음	3.0%	

또한, 효과적인 경관창출을 위해 경관사업에 대한 표창 및 인센티브 지원 외에 실질적인 재정지원 필요성에 대한 응답에 있어서도 필요하다고 응답이 65.5%로 나타났다.

〈표 4-7〉 경관사업시 재정지원 필요성에 대한 설문 결과

구분	응답률	비고
매우 필요	20.0%	필요 : 65.5%
필요	45.5%	
보통	14.5%	보통 : 14.5%
필요 없음	12.7%	불필요 : 30.0%
전혀 필요 없음	7.3%	

이를 종합하면, 향후 경관사업을 추진하기 위해서는 지역내 경관대상 사업에 대한 종합적인 검토가 필요하고, 경관 대상사업을 폭넓게 수렴하여 시행규칙에서 정하되, 특히 공공시설물에 대해서는 심도있는 검토가 필요할 것으로 판단된다.

경관협정에 의한 경관사업 추진시 표창 및 인센티브 지원, 재정지원을 적극적으로 검토하여야 할 것이며, 경관사업에 대한 평가 시스템을 마련해야 한다.

이러한 일련의 과정을 경관조례와 시행규칙에 명문화하여 제도적 기반을 구축하고, 경관계획과 경관위원회에서 그 내용을 적시하고 업무가 원활히 추진되도록 해야 한다.

3) 구체적이고 실현가능한 경관계획의 수립

경관법에 제정 이전에 수립된 경관계획의 가장 큰 문제점으로 지적되는 내용이 지역의 특성을 반영하지 못하는 획일적이고 요식적인 계획을 수립하였다는 점이다.

이를 극복하고 지방자치단체의 자율성에 근거한 특색있는 경관을 형성하기 위해서는 첫째, 중앙정부의 수립지침안 수용, 둘째, 기본계획 중 특정경관계획의 구체화, 셋째, 디자인 지침의 구체화, 넷째, 실행계획의 구체화라고 할 수 있다.

〈표 4-8〉 중앙정부 경관계획 수립지침의 주요내용

구분	광역·기본경관계획 수준	특정경관계획 수준
현황조사	<ul style="list-style-type: none"> - 도시규모의 자원조사 - 도시차원의 주요 경관자원 조사 - 도시이미지 차원의 접근 	<ul style="list-style-type: none"> - 구역규모의 자원조사 · 구체적인 경관자원 조사 진행 - 시각적 경관차원의 접근
기본구상	<ul style="list-style-type: none"> - 거시적 경관구상 · 기본방향 및 추진전략 · 경관이미지, 주제설정 · 경관권역, 경관축, 경관거점 설정 · 경관유형분류 - 도시기본계획과의 정합성 유지 	<ul style="list-style-type: none"> - 미시적 경관구상 · 세부 추진전략 · 경관이미지 구현방안 · 경관권역, 경관축, 경관거점별 구상 · 경관유형별 경관구상 - 도시기본계획, 관리계획과의 정합성 유지
기본계획	<ul style="list-style-type: none"> - 거시적 경관계획 · 도시규모 차원의 접근 · 권역별 경관계획 · 경관축 계획 · 경관거점 계획 - 도시관리계획에 반영 	<ul style="list-style-type: none"> - 미시적 경관계획 · 특정경관차원의 접근 · 실행을 전제로한 경관계획 진행 - 경관조례(지구단위계획)등에 반영
디자인지침	<ul style="list-style-type: none"> - 경관특성별 지침 · 경관특성별 일반적인 디자인 지침 - 부문별 경관계획 지침 · 옥외광고물, 색채, 야간경관, 공공시설물 등 - 경관조례, (지구단위계획)에 반영 	<ul style="list-style-type: none"> - 경관 구성요소별 지침 · 구성요소별 구체적인 디자인 지침 - 경관조례, (지구단위계획)에 반영
실행계획	<ul style="list-style-type: none"> - 향후 계획을 전제 · 재정 및 행정관련계획 · 경관지구 지정 제안 · 경관보전·관리·형성구역의 지정 	<ul style="list-style-type: none"> - 구체적인 실행계획 · 경관지구 관리 및 운용 · 경관보전·관리·형성구역의 관리 및 운용 · 경관사업별 추진방안

주) 음영처리한 부분은 지자체의 현실에 적합하게 구체화 필요

〈표 4-9〉 충청남도 및 시·군의 경관계획 수립지침(안)

구분	구성	세부내용	비고
개요	배경 및 목적		중앙지침 수용
	계획 범위		
	계획수립과정		
현황조사 및	경관현황조사	<ul style="list-style-type: none"> - 경관자원(자연경관, 농촌경관, 도시경관, 도시개발시설, 역사문화자원, 지역상징자원 등) - 경관구조(주요 조망점 등) 및 맥락 	중앙지침 수용

분석	경관의식조사			
	관련계획 및 법규조사			
	종합분석			
기본 구상	기본방향 및 목표설정			중앙지침 수용
	경관계획 기본구상		<ul style="list-style-type: none"> - 경관형성 전략 제시 - 골격적 경관(경관권역, 경관축, 경관거점) 구분 및 보존, 형성, 관리방향 제시 - 주요 조망점과 조망대상지역 설정 - 스카이라인 관리방안 - 주요 경관축 및 랜드마크 형성 계획 - 공공시설물 경관 정비방안 	
	기본구상도		- 1/5만, 1/25천 범위내 표현	중앙지침 수용
기본 계획	광역/ 기본 경관 계획	경관 권역	- 지구 및 토이이용별 경관특성, 결절지역 제시	디자인가이드 제시 (일반적 수준)
		경관 축	- 수계축, 산림축, 도로축, 스카이라인, 조망축, 가로경관축, 녹지경관축, 수변경관축	
		경관 거점	- 지표물, 상징탑, 랜드마크, 주요건축물, 공공시설물, 역사문화자원	
	특정경관계획		<ul style="list-style-type: none"> - 경관적으로 중요하거나 관리가 필요하다고 판단되는 지역 수립 - 부문별 경관계획 및 경관지침 및 디자인 가이드라인 제시 	경관지구 세분화 대응
디자인 지침 (구성 요소별)	건축물		<ul style="list-style-type: none"> - 기본방향 제시(연속성, 통일성 등) - 단독주택, 공동주택, 상업시설, 업무시설, 공공시설 등 구분 - 규모·배치에 관한 사항, 형태·외관에 관한 사항, 외부공간에 관한 사항 	
	옥외광고물		<ul style="list-style-type: none"> - 기본방향 제시 - 관리지역 등급화 - 관리지역별 가로형, 돌출형, 지주이용형, 창문이용형, 벽면광고물에 대한 디자인 지침 수립 	
	색채		<ul style="list-style-type: none"> - 기본방향 제시 - 건축물 용도별, 유형별 사용색 범위, 색채 기준 제시 - 색채표기법은 먼셀기호, 한국공업규격사용 - 색채 가이드라인 사용색 명기 	
	공공시설물 및 가로경관		<ul style="list-style-type: none"> - 기본방향 제시(원경, 중경, 근경 고려) - 특색있는 가로경관을 위한 보도포장, 가로수, 가로등, 신호등, 횡단보도, 육교, 안내체계등 디 	

		자인 제시 - 주요 교차점은 환경조형물 설치 및 수경시설 설치 - 도로변 미적 측면을 고려한 정비방안시 고려해야 디자인 가이드라인 제시(고가도로, 철도, 광고물 등) - 환경조형물, 벽화 등 가이드라인 제시 - 가로시설물은 교통, 조명, 휴게, 공공, 안내, 편의시설 등으로 분류하여 가이드라인 제시 - 도시구조물의 가이드라인 제시	
	야간경관	- 야간경관이 필요하다는 인정되는 지역 및 시설 선정(공공건축물, 문화재, 향만, 교량, 하천수변 등) - 연출, 유도, 규제 등의 수준으로 구분하여 제시	
	녹지 및 오픈스페이스	- 기본방향 제시 - 도심 공원, 광장, 휴게공간 - 절개지 및 법면 녹화 - 방음벽	
	역사문화 유적지	- 역사문화자원과 주변지역의 관계를 고려 - 역사공원, 광장, 산책로, 옛길 정비 - 역사문화 경관자원의 보호(완충지대, 구조물이 높이 및 입지 제한 등)	
	도면 및 시뮬레이션		
실행 계획	경관지구	- 경관지구 세분화 - 경관지구 지정 및 관리운영계획 - 지구단위계획 수립(경관상세계획) - 유형별 경관형성, 관리 지침 및 인센티브	조례 반영
	경관사업	- 경관사업의 선정 및 방법 - 법상의 사업, 경관계획상의 경관사업, 경관사업 계획 수립(경관사업 추진), 경관사업 평가 - 경관사업추진협의체 구성	조례 반영
	경관협정	- 경관전문부서 설치 - 경관협정 위원회 설립 - 경관협정서 작성	조례 반영
	경관위원회	- 경관위원회 설치 및 운영 지침 - 경관업무 자문 및 경관계획 심의 - 기타 경관사업 심의	조례 반영
	추진계획	- 경관계획·사업의 단계별 추진계획 수립 - 경관계획·사업의 예산계획 수립	조례 반영

2. 경관심의 기능의 강화 방안

1) 다분야의 전문가 인재풀 구성 및 기초자치단체의 맞춤형 지도

경관위원회의 기능을 크게 심의 기능과 자문기능으로 구분하고 있다.⁷⁸⁾ 심의는 어떠한 행위에 대한 통과 여부를 결정하는 최종 단계이며, 이를 보완하여 과정상에서 나타나는 문제점들을 최소화시키기 위한 것이 자문이라고 할 수 있다.

(1) 다분야의 위원 참여로 현실적 자율적인 경관형성 유도

경관위원회는 경관계획과 이에 부수되는 경관사업, 경관협정 등을 심의하는 기능을 가지고 있다. 경관이라고 하는 폭넓은 개념을 다루는 기구임을 감안하면 다양한 분야의 전문가, 주민, 공무원, 지역대표 등이 참여하는 경관위원회를 구성 운영하는 것이 바람직하다.

충청남도 경관관련 공무원의 설문조사에서도 전문가가 참여하는 비율이 38.1%로 나타났으며, 주민과 지역대표가 각각 22.3%, 14.5%로 응답하였다.

이러한 이유로는 경관계획을 수립하고 심의하는 과정상에서는 전문가의 역할이 크겠지만, 경관협정 및 경관협정이 추진될 경우에는 해당 주민과 사업자의 참여로 공론의 장을 조성할 수 있고, 심의 내용에 대한 공개가 가능하다는 점을 들 수 있다. 또한, 지방자치단체에서 지역의 현실을 정확하게 파악하고 있는 전문가를 찾기 어려운 점도 한가지 이유라고 할 수 있다.

이러한 경관심의위원회에 주민과 관련 이해 당사자가 직접 참여함으로써 특색있고 자율적인 경관 형성이 가능할 것으로 보이며, 일본의 경우, 거의 모든 지방자치단체에서 전문가 일변도의 경관심의위원회를 탈피한 것에서 짐작케 한다.

78) 경관위원회의 기능(경관법 제24조)

경관심의 : ① 경관계획의 수립 또는 변경, 경관계획의 승인, ② 경관사업의 승인, ③ 경관협정의 인가, ④ 다른 법령에서 경관위원회의 심의를 받도록 규정한 사항(시행령 제17조 2항), ⑤ 지방자치단체의 조례로 정한 사항(시행령 제17조 3항)

경관자문 : ① 경관계획에 관한 사항, ② 경관지구 및 미관지구의 관리 및 운용에 관한 사항, ③ 경관조례의 제정에 관한 사항, ④ 경관사업의 계획 및 추진에 관한 사항, ⑤ 경관협정의 체결 및 운용에 관한 사항, ⑥ 지방자치단체의 조례로 정하는 사항임

〈표 4-10〉 경관위원회 구성 비율에 대한 설문 결과

구분	전문가	주민	사업자	지역대표	기타
응답률	38.1%	22.3%	14.5%	16.5%	8.5%

(2) 다분야의 경관전문가 풀 구성 및 기초지방자치단체의 맞춤형 지원

경관위원 중 전문가의 경우를 보더라도 주로 심의 하는 내용중에 시가지 경관계획과 야간경관계획은 상당히 다른 전문분야의 지식을 갖추고 있어야 하므로, 이에 대한 시의 적절하게 대응하기 위해서는 각 부문별 다분야의 사람들이 참여하는 전문가풀을 구성하는 것이 필요하다.

광역자치단체는 어느 정도 전문가 풀의 구성이 가능하다 하더라도 경관관리의 주체라고 할 수 있는 지방자치단체에서는 경관위원회의 전문가 구성이 심각한 문제라고 할 수 있다. 이를 극복하기 위하여 단기적으로 타위원회와의 공동운영방식을 모색하는 것도 바람직하다. 또한 광역자치단체는 지방자치단체와의 업무협조를 통해 지방자치단체의 특정분야의 경관전문가 필요시 맞춤형의 심의 및 자문을 행할 수 있는 제도적 기반을 마련해야한다.

충청남도 경관관련 공무원의 설문조사 결과 도시계획 84.2%, 건축 83.0%로 응답한 것은 경관심의 내용 중 도시계획 전문가는 경관지구·미관지구와 관련된 사항에 있어서 정확한 심의가 이루어지기 위함일 것이며, 건축 전문가는 경관과 관련된 건축물 및 건축물 외부 환경에 대한 심의시에 정확성을 도모하려는 것으로 해석된다.

특수한 전문분야라고 할 수 있는 색채, 조명과 같은 환경디자인 분야에 72.1%라고 응답한 것은 전문분야에 대한 수요가 많음을 예상할 수 있다.

〈표 4-11〉 경관위원회 전문가 참여 부문에 대한 설문 결과

구분	도시계획	도시설계	조경	건축	조형예술	환경디자인 (색채, 조명)
응답률	84.2%	72.7%	71.5%	83.0%	60.0%	72.1%

2) 심의·자문의 효율성과 일관성 유지를 위한 기준 마련

경관은 전술한대로 그 개념과 다루는 폭이 넓어서 각 위원회별로 상이한 접근이 가능한 분야이다. 위원들의 법적·제도적 사항에 대한 지식 부족에 따른 심의의 적정수준 미흡과 심의를 위한 사전 정보 숙지 미흡으로 서로 상충되는 의견을 제시하는 등의 문제가 발생하여 심의 결과의 편차가 크게 나타나 일관성이 떨어지는 문제가 나타나고 있다. 이러한 문제는 경관위원회 뿐만이 아니라 도시계획이나 건축위원회와 같은 다른 위원회에서도 공통적으로 나타나는 문제이다.

(1) 경관심의 내용 중 기본경관계획내용의 첨부

우선 경관심의시 해당사항에 대한 기본경관계획과의 연계성 유지 및 자율성을 보장하기 위해서 사전에 요약된 자료를 배포하여야 한다. 이러한 심의 자료는 대부분 도시계획과 건축위원회와 중복되는 내용으로 해당 심의 안전에 대한 적정 기준을 마련하여야 한다.

그 주요내용으로는 스카이라인, 통경축, 건축선 및 공공공지 지정, 층고규제⁷⁹⁾ 등과 같은 내용이 있는 바, 이러한 심의 내용들은 별도로 제작하여야 하고, 그 내용의 수준은 별도의 기준으로 제시하여야 한다.

충청남도 경관관련 공무원의 설문조사시 경관위원회의 심의대상에 대한 포함해야할 내용이 무엇이라는 질문에 대해서 스카이라인이 70.9%로 가장 많이 응답하였으며, 건축적으로는 건축선이 69.7%로 나타났다.

〈표 4-12〉 경관위원회 심의시 사전숙지에 필요한 내용에 대한 설문 결과

구분	스카이라인	통경축	건축선	공공공지	층고규제	기타
응답률	70.9%	43.0%	69.7%	57.0%	43.0%	1.8%

79) 이형복(2006) 참조

이러한 내용은 도시계획위원회의 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획과 건축위원회의 구조물, 건축물 심의, 오픈스페이스, 스카이라인 등의 심의에도 적극 도입을 검토하여야 한다. 그 이유로는 현재 지방자치단체에서는 장기적으로는 경관심의회가 경관위원회를 통해서 이루어진다 하더라도, 단기적으로 타위원회와의 공동심의를 통해서 이루어질 것으로 예상되는 바, 심의 내용의 일관성 유지를 위해서 이러한 조치는 필요할 것으로 판단된다.

또한, 자료의 별도 제작으로 인하여 발생하는 사회적 비용을 최소화하고, 지자체의 경관계획과의 일관성 유지를 위하여 경관계획상의 기본경관계획⁸⁰⁾ 자료를 참조하여 간소화토록 한다.

(2) 타심의회와의 중복심의 해소를 위한 공통된 심의 기준 마련

현재 경관과 관련이 있는 도시계획위원회나 건축위원회에서의 주된 심의 내용은 건축물의 형태, 색채, 공동개발, 맞배건축, 공개공지, 대지안의 공지 등에 대한 내용이다. 향후, 경관협정에 의한 경관사업이 추진될 경우 이러한 심의 내용은 좀 더 구체적인 심의내용을 필요로 하게 되는 바, 이를 위해서는 공통된 심의 기준마련이 필요하다. 일본의 경우, 이러한 경관심의 내용은 크게 경관형성에 관한 사항과 행위에 관한 사항으로 크게 나누어서 경관심의 기준을 제시하고 있는 바, 이를 적극 참조하여야 할 것이다.

충청남도의 경관심의 기준 마련을 위해서 필요한 사항에 대한 수요조사에서 경관형성에 관한 사항 중 필요한 심의 기준마련을 위해 가장 많은 응답률을 보인 것인 옥외광고물이 76.4%로 가장 높게 나타났으며, 부지의 위치·규모·색채에 관한 사항이 70.3%, 부지녹화에 관한 사항이 54.5%로 나타나 외형적인 경관형성에서 옥외광고물에 대한 기준마련이 시급함을 알 수 있다.

행위에 관한 심의 기준에서는 건축물의 건축물의 신축, 증축, 개축 이전 또는 외관의 수선, 재배치, 색채의 변경 등 건축물 관련내용이 83.1%로 가장 높게 나타났으며, 옥외광고물 관련 사항이 60.6%로 나타났고, 현재 우리나라의 경관계획에서 다소 미흡하게 다루어지고 있는 경관형성시 중요 입목의 벌채에 대해서도 46.1%로 응답하여 새로운 경관심의기준마련이 필요한 것으로 나타났다.

80) 기본경관계획의 주요내용으로 제시한 내용은 다음과 같다

경관권역 : 지구 및 토이용별 경관특성, 결절지역

경관축 : 수계축, 산림축, 도로축, 스카이라인, 조망축, 가로경관축, 녹지경관축, 수변경관축

경관거점 : 지표물, 상징탑, 랜드마크, 주요건축물, 공공시설물, 역사문화자원

〈표 4-13〉 경관심의기준 마련을 위해 필요한 사항에 대한 설문 결과

경관형성에 관한 사항	부지 녹화에 관한 사항	부지의 위치, 규모, 색채에 관한 사항	부속 설비의 규모, 색채에 관한 사항	옥외광고물 의 위치, 규모, 색채에 관한 사항	토지 형질변경에 관한 사항
응답률	54.5%	70.3%	33.3%	76.4%	6.1%
행위에 관한 사항	건축물의 신축, 증축, 개축 이전 또는 외관의 수선, 재배치, 색채의 변경	옥외광고물 의 표시, 및 게시 물건의 위치	택지의 조성 및 토지의 형질변경	경관형성시 중요 입목의 벌채	
응답률	78.2%	60.6%	35.2%	46.1%	

이러한 경관기준을 마련하기 위해서는 경관계획상의 디자인 기준을 최대한 활용하여 심의에 따른 사회적 비용의 최소화를 도모하여야 하며, 타 위원회와의 중복심의를 해소하고 경관의 일관성 유지를 위해서는 심의 기준 마련이 시급하다. 아래 표는 도시·건축위원회 심의기준과의 관련성을 검토한 것으로 향후 경관심의기준 마련시 참고할 사항이다.

〈표 4-14〉 도시·건축위원회의 심의기준과 경관심의의 관련성

구분				관련성	비고
도시 계획 위원회	국토계획법에 의한 도시계획 결정에 의한 심의 기준 (법22조 ,30조)	도시기본계획의 승인 변경		보통	도시기본계획수 립지침
		도시관리계획의 결정 및 변경	용도지역·지구·구역	높음	도시관리계획수 립지침, 토지적성평가지 침
			지구단위계획	높음	제1,2종지구단 위계획수립지침
			도시계획시설	보통	도시관리계획수 립지침
	타법령 에 의한	타 법률에 의한 토지이용에	1-5km ² : 도 5km ² 이상 : 중앙	높음	

	구역지정 및 대규모 개발행위(법8조)	관한 구역등의 지정 (법8조)			
		타 법률에 의한 용도지역의 변경 (법9조)	30만 m ² ~1km ² 미만 : 도, 시·군 1km ² 이상 : 중앙	높음	
		개발행위심의 (법59조)	택지개발사업·산업단지개발사업 등의 대규모개발행위	보통	토지형질변경 및 토석채취로 한정
	타법의 규정에 의한 심의	도시개발법, 도시 및 주거환경정비법 등		높음	
건축위원회	입지 및 용도	대지의 토지이용계획 적합성		보통	용도지역, 주변 환경, 상위계획등과 조화로운 토지의 이용
		주변지역과 인접지 현황 및 향후 개발계획 검토		보통	
		건축물 주 용도와 지역 여건에 부합되는 시설 여부		보통	
		상업 및 가로활성화를 위한 저층부 및 가로변용도 적합 여부		보통	
		주변의 재난사고 시 피해 유발 여부			
	건폐율 및 용적률	공공성확보에 따른 용적률 인센티브 적용 적정 여부			개방감 확보 및 적정밀도 유도
		공동주택의 경우 공동주택건설통합지침에 따름			
	층수 및 높이	주변경관과 인접건물과의 조화를 이루는 높이인가		높음	자연 및 주변 환경과 조화되는 건축물의 높이 유도
		주거지역 일조환경 고려 여부		보통	
		산지주변 개발 질서에 순응하는 건축물 높이 여부		높음	
		주요 경관에 따른 건축물 높이계획 여부		높음	
	평면 및 배치	단위 평면계획 및 동선계획의 적정성			다양하고 아름다운 평면 및 배치계획
		엘리베이터 코어의 적정 여부			
		사생활의 내부적 보호 및 침해 여부			
		도로에서의 시야 및 개방감 확보를 위한 건축선후퇴		높음	
		주동의 형태 및 배치계획의 적정성		보통	
		장애인·노인등을 고려한 건축계획의 적정성			
	입면계획	건축물의 입면디자인 상징성, 인지성, 독창성, 다양성 여부		높음	아름답고 다양하며 조화로운 입면
		저층, 중층, 상층부의 디자인 통일감 및 안정감		높음	

		가로 경관등 주변 환경 맥락과의 조화 여부	높음	유도
		저층부의 어메니티를 위한 건축 계획적 배려 여부	보통	
		외부 마감재료 사용의 적정 여부	높음	
		용도지역과 부합하는 입면디자인 여부	높음	
	외부공간계획	열린공간 확보를 위한 조망축 설정의 적정성	높음	도시건축의 개방감 확보를 위한 공중공간의 개방
		동선계획의 적정성	보통	
		공개공지등 설치의 적정성 여부 - 주 도로변 및 교차로 부근 설치 여부 - 가로공간과 연계한 소공원 형태의 공지조성 - 공개공지는 한곳에 집중 배치하여 공간의 연속성 확보 - 필로티나 캐노피 밑에 공개공지 확보 시 최소 2개 층(6m이상)의 높이 확보	높음	
		상업지역의 성격 및 주변과 조화로운 외관인지 여부	높음	
	토털디자인·옥상경관	인간과 환경분위의 디자인 적용 여부		건축물과 주변 환경 시설물의 통일성 및 조화 유도
		저층부 : 가로환경 및 주변건축물과 연속성을 갖도록 계획하고 보행자 안전성 고려 및 개방감 확보	높음	
		상층부 : 1개동의 지나친 고저차를 지양하고 3개 층의 범위 내에서 계획하고 2단 이상 꺾이는 것을 지양	보통	
		주요 경관자원에 대한(산, 하천, 공원등) 조망 확보	높음	
		주변경관 및 인접건물과의 조화 등을 고려한 스카이라인 형성	높음	
		박공, 모임지붕 등 다양한 형태의 지붕 디자인 여부	높음	
		기계실이 없는 no-tower식 엘리베이터 설치		
		고가수조 방식 대신 부스터 방식 물탱크실 설치		
	조경	조경계획시 주변 환경 및 대지환경의 고려	보통	푸른 도시 조성을 위한 도시 공원화
		식재계획의 적정성 (수종다양성, 계절별, 음지 및 양지 등을 고려한 수종선택)	보통	
		조경시설계획의 적정성 (테마 있는 조경계획 및 자연풍경 연출)	보통	
		수 공간 조성의 적정성	보통	
		옥상조경 설치계획의 적정 여부	보통	
		지상조경을 옥상조경으로 계획하고 지상조경위치에 건축 등 공개공지 설치하는 사례 금지	보통	
	색채	건축물과 주변 환경에 조화되고 건축물의 형태와 어울리는 색상 및 색채 디자인 적용여부	높음	주변과 어울리는 밝고

		건축물 용도, 기능에 부합되는 색채디자인	높음	따뜻한 색채 환경 조성
		주조색, 보조색, 강조색의 색상, 명도, 채도의 조화여부	높음	
	야간 경관	건축물의 형태와 조화를 이루고 지역적, 환경적 특징 반영 여부 - 기대하는 조명효과 검토(랜드마크성, 명시성, 연출성 등) - 건축물과 옥상부 조명계획의 적정성	높음	품격 있고 조화로운 도시 야경 창출
		조명계획의 지상시설물, 옥외 공간 등과 조화되는 계획여부 - 보행로, 가로등, 공원, 조경 수목과 부대복리시설 및 어린이놀이터 등	높음	
		조명 시뮬레이션을 통한 광원색(색온도) 시각적 검토	높음	
		광원에 대한 물리적 데이터 검토여부		
		에너지절약형, 안전성, 유지관리에 대한 고려여부		
	광고물 계획	도시 환경적 요인을 감안한 광고물 계획 여부	높음	입면계획과 어울리는 절제된 광고물계획 유도
		보행자 및 가로환경에 대한 배려여부	높음	
	도로교통 계획	단지 내 교통계획 및 주차장 설치계획의 적정성		안전하고 편리하며 쾌적한 동선체계
		보행자 동선계획의 적정여부		
		사업지 내, 외부의 교통계획 적정성		
		교통영향 평가 고려 여부		
		도시계획도로 등 기존도로 폐쇄시 대체도로 적정성 여부		
		공사 중 교통처리계획 적정 여부		
		차량은 이면도로에서 진. 출입이 되도록 계획	보통	
	구조의 안전	교통약자이용 편의시설 적정여부		
		건축 계획안 분석 및 구조형식 선정의 적정성		
		각 부재설계, 구조 전이층 설치의 적정성		
		주상복합건축물의 이질구조 지양		
		설계하중 선정의 적정성		
		구조해석 및 평가, 재료강도의 적정성		
		풍동시험 및 수직부재 축소량 현장 계측 여부		
		지반조성 및 시험의 적정성		
		지반상태를 고려한 기초형식의 적정성 여부		
		기초 및 지하구조물 설계의 합리성		
		성토에 의한 부지 및 인접지반 침하 검토의 적정성		
		사면 안정성 및 굴토 공법의 적정성		
		흙막이 가시설 계획의 적정성		

		옹벽 계획의 지형여건 부합성		
		내진계획의 적정성		
		면진, 제진등 기타 내진설계 적정 여부		
	에너지 절약계 획	에너지 절약방법 고려 여부		
		지구 온난화 방지를 위한 에너지 이용의 효율적인 개선과 에너지절약 설비계획(태양열, 빙축열, 중수도 등)의 적극도입	보통	
		에너지절약인증 건축물 유도(친환경 건축물)	보통	
	설비 계획	환기계획의 적정 여부		
		초고층 건축물 대비 수직 동선 시스템(e/v) 적정 여부		
		소규모 열병합 발전시설 설치		
		설비시스템 계획의 적정성		
		기계실 설치계획의 적정성		
		층간, 세대간, 간선도로변 소음 저감계획의 적정 여부		
	피난방 재계획	방재설비계획의 적정성		
		피난방재계획의 적정성		
		화재진압 및 인명대피등 피난 시뮬레이터 적정 여부		
		고층건물(30층 이상)은 중간층에 유사시 대피를 위한 공간의 확보		
	U-city	초고속정보통신 등급 확보		
		전기, 수도, 가스에 대한 원격검침 권장		
		주상복합건축물의 홈네트워크 의무		
	생태건축 계획	건축위원회 심의대상 건축물에 대하여 '생태면적율' 제도 적용	보통	
	범죄예 방계획	주민의 가시권을 최대화한 건축물, 시설물의 배치	높음	
		CCTV 등 다양한 수단을 통한 기계적, 자연적 감시 와 은폐 등 함정지역 제거		

〈표 4-15〉 심의 및 자문대상으로 조례에 포함가능한 사항

구분	주요내용	비고
지자체 조례	개별법 근거한 지자체 조례에 의한 사업	
도시개발법	도시개발사업	
택지개발촉진법	택지개발사업	
주택법	주택건설사업 및 대지조성사업	
도시및주거환경정비법	도시·주거환경정비기본계획, 정비지역 지정	
도시재정비촉진을 위한 특별법	재정비촉진지구의 지정, 재정비촉진계획	
관광진흥법	조성계획	
도시공원및녹지등의 법률	공원녹지기본계획	
산업입지및개발에 관한법률	일반산업단지 및 준산업단지 지정	
국토의계획및이용에관한법률	지구단위계획	

3) 사전자문제 및 모니터링 제도의 도입·운영

경관위원회의 역할에 있어서 현재 제도상 경관심의는 도시계획사항이나 개발사업에 대한 본 심의는 아니므로 자문의 역할에 중점을 두게 하는 방안을 고려해야 한다. 이를 위해 일본에서 활발히 운영되고 있는 사전자문제도를 눈여겨볼 필요가 있다.

사전자문제도는 완성된 계획에 대한 심의보다는 계획단계에서 소수의 전문가가 자문하여 심의과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 혼란과 낭비적 요인을 막기 위한 제도로, 경관의 질을 높이기 위한 공공의 노력은 심의보다는 이러한 사전자문에 초점을 맞추는 것이 보다 효과적일 것으로 생각된다. 경관에 관련된 사전자문제도는 민간부문에 대한 전문가 지원의 일환으로도 효과가 있는 방법이다.

일본의 사전협의(자문)제도의 유형은 크게 경광디자인 컨트롤형, 분쟁조정형, 시민참여형으로 크게 나눌 수 있다.⁸¹⁾ 일본의 사전협의제도는 일방적인 강요형 규제수법이 아닌 사업자가 경관에 배려했는지, 또 배려의 정도가 충분한지를 확인하는 것이지, 경관의 좋고 나쁨을 평가

81) 이정형(2003), 일본지자체에 있어 「사전협의제도」의 유형 및 운용실태 고찰, 대한건축학회논문집, 제19권 2호, pp.117-123.

하는 제도가 아니라는 것이고, 계획안이 확정되기 전에 행하도록 되어 있고, 역사적 가치가 있거나 경관상 중요한 대상을 선정하여 보전하는 특징을 갖고 있다. 일본의 사전협의제도는 관련시책으로 경관조례, 마찌쓰꾸리조례, 시가지 경관조례, 옥외광고물조례 및 기타 요강에 의해서 이루어지고 있다. 그 내용을 요약하면 아래표와 같다.

〈표 4-16〉 일본 사전협의제도의 주요내용

구분	사례	관련시책	대상 및 주요내용
경관 디자인 컨트롤 형	도쿄도	도쿄도경관 조례	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대상 : 일반지역과 경관기본축에 대한 특정행위⁸²⁾ ◦ 제출서내용 : 특정행위의 종류, 장소, 규모, 경관만들기 기준 중 해당사항
	신주쿠구	경관마찌쓰 꾸리조례	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 건축물 및 공작물, 택지조성 ◦ 대상건축물의 규모별 구분⁸³⁾ -건축물:신축·증축·개축·대규모 수선·대규모 외관변경(색채, 재질)을 행하는 대상 -공작물:신축·증축·개축·대규모 수선·대규모 외관변경을 행하는 대상⁸⁴⁾ -택지조성,형질변경은 1,000㎡이상 대상 - 공공기관에 의한 사업은 건축물 건설·공작물 축조, 공공시설 정비 및 조정이 대상
분쟁 조정 형	아라카와구	맨션건설에 따른 지역환경 배려에 관한 요강	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대상:연면적 5,000㎡이상의 건설 사업 ◦ 주요특징 -계획초기단계에서 계획내용을 근린주문에게 설명 의무화 -근린의 요청에 따라 지역환경어드바이즈⁸⁵⁾를 파견하여 전문적인 조언 실시
시민 참가 형	도쿄도임해 부도심지구	도쿄도 옥외광고물 조례	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대상 : 광고유도지구, 광고제한지구 ◦ 주요내용 : 게재가능광고물과 일시적 광고물로 구분 -자가용광고물 : 옥외광고물조례에서 인정되는 크기보다 훨씬 엄격하게 제한, 개체형태도 제한 -부지외에 돌출한 광고물, 횡단현수막, 점광사인인 금지 -철거 용이시 60일 이내에 한해 게재가능
	요코하마시	요코하마시 마찌쓰꾸리 협의 ⁸⁶⁾ 요강	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 협의지구내 건축행위시 요강 제5조에 의해 사업자는 건축행위의 조사, 기획단계부터 협의지침에 근거하여 시장과 협의 시행
	가와사키시 신유리가오 카지구	건축행위등 에 관한 지도요강 마찌쓰꾸리 추진협의회 요강	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주요내용 - 창구는 도시계획과, 식재계획, 색채계획, 옥외광고물계획

자료 : 이정형(2003), 일본지자체에 있어 「사전협의제도」의 유형 및 운용실태 고찰, 대한건축학회 논문집, 제19권 2호, PP.117-123. 재정리

이러한 사전협의제도는 지방자치단체의 특성에 따라 그 운용 프로세스가 다르지만, 일반적으로 조례에서 정하는 바에 따라서 이루어지고 있다. 사전협의제도는 경관조례에 기초하여 구체적인 계획을 세우기 전에 우선 협의를 하고, 행위착수 30일전·건축확인신청 제출까지 신고서를 제출한다. 사전협의에 필요한 신고서 제출시에는 각각의 필요한 내용을 별도로 제출하여 그 적합여부를 협의하고, 변경·수정 필요시에는 조인지도, 권고·변경등의 명령을 행하게 된다. 이렇게 신고내용이 경관계획 내용에 적합하지 않은 경우에 권고·변경 명령은 경관법 제16조, 제17조에 의해 행한다. 이러한 일본 오키야마시의 사전협의제도 절차를 제시하면 아래 그림과 같다.

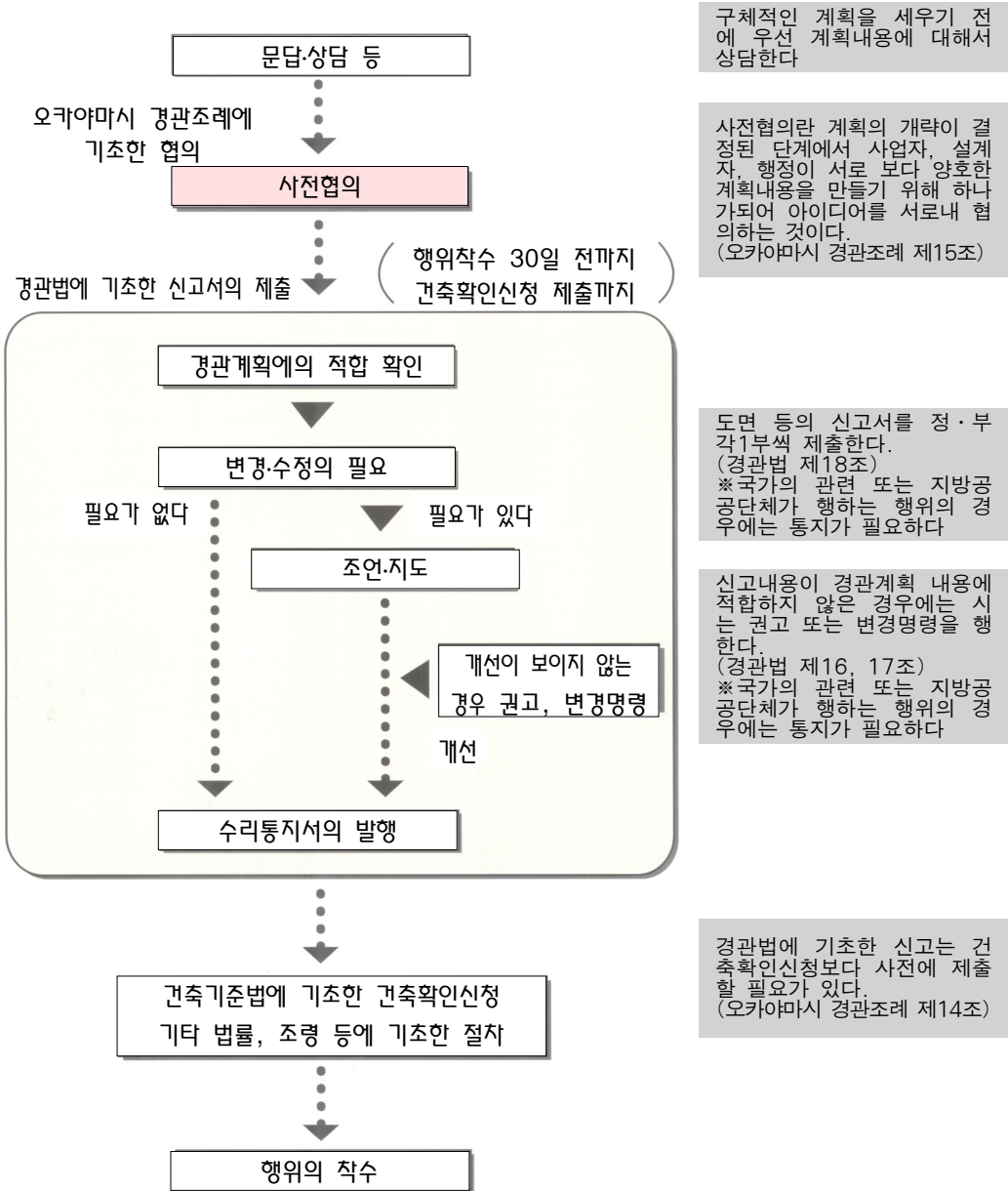
- 82) 특정행위는 건축물 신축·증축·개축·이전, 종합설계제도에 의한 건축, 토지의 구획형질변경, 토석, 광물채취, 매립, 부두신설·개량, 제2종특정공작물 설치·변경, 도로신설·개축, 철도·궤도·모노레일 신설, 자동차주차장 설치·변경, 송전노선, 주택단지 신설, 유통업무단지 조성사업, 토지구획정리사업, 신주택신시가지 개발사업, 신도시기반정비사업, 주택가구정비사업 등

83)

건축물	용도지역	건축물규모
중고층건축물	제1종주거전용지역	간높이 7m를 넘는 건축물 또는 지상3층이상의 건축물
	그외지역	높이 10m를 넘는 건축물
대규모건축물 등	상업지역	연면적 2,000㎡이상 건축물
	근린상업지역	연면적 1,500㎡이상 건축물
	그외지역	연면적 1,000㎡이상 건축물

- 84) 대상공작물의 규모는 건축기준법 시행령 제138조에 정한 공작물로 한다.
 85) 지역환경 어드바이즈는 도시계획전문가 2명, 건축전문가 3명, 법률전문가 1명으로 구성된다.
 86) 요코하마시에서는 도시디자인행정의 실현방안으로 지구별 계획을 책정하고 있으며, 이러한 지구는 상점지구 등 지역 주민의 마찌즈쿠리 조직에 의한 자율적 대응을 촉진하는 협의지구를 중심으로 전개된다.
 요강은 법적 강제종향이 아니므로 주민들의 협력을 통해 시책이 전개되는 것이 특징이며, 이러한 협의지구는 협정지구로 발전해가는 것을 목표로 한다.

[그림 4-1] 일본 오키야마시 경관법에 의한 사전협의제도 절차



충청남도 경관관련 공무원의 사전 자문제도의 필요성에 대한 설문조사결과 필요하다는 의견이 70.3%로 높게 나타나 사전자문제도의 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-17〉 사전자문제도 필요성에 대한 설문 결과

구분	응답률	비고
매우 필요	20.6%	필요 : 70.3%
필요	49.7%	
보통	12.1%	보통 : 12.1%
필요 없음	12.1%	불필요 : 17.6%
전혀 필요 없음	5.5%	

3. 경관행정 추진조직 개선방안

지방자치단체에서는 경관법을 다루는 부서와 기타 관련법을 다루는 부서가 구분되어있고, 부서간의 협의 및 공동작업이 쉽지 않은 현실을 감안할 때, 행정일선에서 법의 취지를 살리기 어려운 것이 현실이다.

경관관리는 다분야에 걸쳐서 연관되어 있고, 특히 지방자치단체의 도시의 모든 부분과 밀접하게 연계되어 있어 통합적으로 계획하고 조성·관리하기 위해서는 경관과 관련된 많은 주체들, 특히 행정주체 사이의 협력적인 운영체계 구축이 전제되어야 한다. 따라서, 현재는 계의 일부 담당형태로 이루어지고 있는 것이 대부분이지만, 이를 통합적으로 운영하기 위한 방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 효율적인 협력운영체계 구축

(1) 기존 조직 중심의 협의체계 강화

현재 이루어지고 있는 경관과 관련된 협의 체계를 좀 더 강화하는 방안으로 현재의 일반적

인 협의체계를 구축하는 방안과 경관부서를 중심으로 한 협의체계로 나눌 수 있다. 일반적인 협의체계를 구축하는 방안은 부서간 협의들을 좀더 체계적이고 긴밀하게 진행할 수 있다는 점이나 부서간 공유할 수 있는 장기적이고 통합적인 비전이나 계획이 전제되어야 하고, 정기적인 회의를 통해 지속적으로 협의를 해야하므로 업무처리에 장시간 소요된다는 단점이 있다.

경관부서를 중심으로 하는 협의체계는 전자와 같이 관련 행정주체 모두가 공유할 수 있는 통합적 계획이 전제되어야 하고, 관련 부서간의 협의체계가 강제적이지 않으므로 상호간의 협약 체결하거나 정기적인 업무회의 운영 등을 통해 관련부서간 협의가 지속적이고 원활하게 이루어질 수 있는 장치가 필요하다.

이러한 협의체계는 국내의 많은 지자체에서 도입하고 있으나 전문가가 1-2명에 불과하고 채용된 전문가들이 계약직이라는 한계로 인해 자체적으로 통합적 계획을 수립하거나 장기적인 계획을 마련한 사업을 진행하는 데에 많은 어려움을 갖고 있다. 또한 관련부서가 공유할 수 있는 계획이 없어 서로 공감대 형성이 이루어지지 않는 관련 부서간 협의와 조정이 적극적으로 이루어지기는 어렵다.

이러한 협력체계는 비교적 단시간에 운영체계를 구축할 수 있다는 장점이 있으나 관련부서들의 협의를 도출하는 과정에서 비교적 많은 시간이 소요되므로 긴급한 사안을 처리하는데 한계가 있다. 그러나 이러한 방식은 통합가능성이라는 관점이나 물리적 대상의 통합과 계획과정의 통합이라는 목적에서 모두 적합할 것으로 판단된다.

(2) 경관 전담부서 설치

경관과 관련된 모든 업무를 계획, 조성, 관리하는 전담부서를 설치하는 방안이다. 경관 관리를 통합적으로 계획하고 조성하고 관리하기 위해서는 가장 효과적인 방법일 수 있으나 경관 자체가 복잡하므로 지자체장이 전략적으로 경관관련 정책을 추진하지 않는 한 현실적으로 적용하는 데에는 어려움이 많다. 현실적으로 경관과 관련된 전담부서를 독립적으로 설치하고, 이 부서에서 경관과 관련된 통합적 계획을 수립하여 사업을 추진해 나갈 수 있다. 장기적으로나 근본적으로는 이와 같은 방안이 바람직하겠지만, 전면적인 개선이 아니더라도 경관과 관련된 사업 발주주체만이라도 어느 정도 일원화 시켜도 많은 문제들이 개선될 수 있을 것이다.

향후, 경관계획만이 아니라 경관사업의 추진에 따른 전과정을 관리하여 일관되게 사업을 추

진될 수 있도록 하기 위해서는 중요한 주제에 대한 부서내 작은 계 형태의 전담팀을 구성하여 계획에서부터 사업까지 일관되게 사업을 추진하는 방법은 조직개편을 하지 않더라도 개별사업들에 대해서 어느 정도 통합적인 운영이 가능하다.

충청남도 경관관련 공무원의 설문조사 결과 효율적인 경관관리를 위해 통합적인 조직이 필요하다는 질문에 대해서 60.6%가 찬성하여 경관행정의 실효성을 배가하기 위해서 통합조직의 필요성을 인식하고 있음을 알 수 있다.

또한, 경관관련 주무 행정조직의 형태에 대한 질문에 대해서도 전담 실과가 47.3%, 계 형태가 24.2%로서 현재는 계내의 담당이 전담하던 형태에서 장기적으로 지향하는 조직의 형태를 가늠케 한다.

〈표 4-18〉 경관관리를 위한 통합조직 필요성에 대한 설문 결과

구분	응답률	비고
매우 필요	19.4%	필요 : 60.6%
필요	41.2%	
보통	23.0%	보통 : 23.0%
필요 없음	9.1%	불필요 : 16.4%
전혀 필요 없음	7.3%	

〈표 4-19〉 경관관리 통합조직의 형태에 대한 설문 결과

구분	응답률	비고
국	10.9%	
실·과	47.3%	
계	24.2%	
T/F	15.2%	
기타	2.4%	

(3) 관련부서간 조정자 역할을 수행하는 외부 민간 전문가 활용

경관과 관련하여 외부의 민간 전문가를 활용하는 형태로, 외부 전문가는 개인이 될 수도 있고, 조직이나 단체가 될 수도 있다. 외부전문가의 활용은 계획을 수립하고, 사업을 추진하

는 과정에서 지속적인 검토와 조언, 모니터링이 가능하며, 다른 관련 주체가 계획을 수립하거나 사업을 추진하는 경우에도 통합적인 비전을 바탕으로 일관되게 진행될 수 있도록 전문가가 직접 도움을 주는 형태로서 관련 부서간의 조정자 역할을 수행하는 체계라고 할 수 있다.

이러한 형태는 현재의 제도적 상황에서도 지자체와 관련부서, 전문가의 합의에 의해서 추진이 가능한 형태라고 할 수 있다. 그러나 외부전문가의 활용을 적극적으로 추진하기 위해서는 지자체단체장의 의지나 담당 실무진들의 적극적인 참여가 담보되어야 하며, 동시에 공공과 전문가 사이의 신뢰가 형성되어야만 긴밀한 협력관계를 유지할 수 있다.

더불어서, 이를 지원하기 위한 제도도적 장치가 별도로 마련되어야 한다. 최근에는 민간전문가의 활용이 적극적으로 검토되고 있고, 통합가능성이나 통합의 목적에서도 비교적 효과적이어서 경관을 비롯한 도시, 조경, 옥외광고물 등의 개별 사업에 모두 적용이 가능하다.

〈표 4-20〉 경관관련 행정조직의 협력적 운영체계 구축 방안과 특성

구분	기존부서중심의 협의체계 강화	전담부서 설치	외부전문가 활용
특징	-기존 조직내 협의체계 강화 -업무처리시간 장기간 소요	-사업발주주체의 일원화 가능 -장기적, 통합적 계획 수립 가능 -현 제도 적용 어려움 -사업특성에 따라 전담반(T/F) 구성	-전문가의 지속적 검토와 모니터링 가능 -조정자 역할
필요 조건	-부서내 전문가 -장기적·통합적 계획 -긴밀한 협의체계 -관련자와의 공감대	-행정조직 전면 개편	-민간전문가 활용제도 -관련자의 의지와 관심
통합 가능성	적합	매우 적합	적합
단계	단기적 적용방안	장기적 적용방안	단기적 적용방안

2) 제도 개선

앞에서 제시한 협력적 운영체계 구축방안은 통합적인 경관계획 및 관리를 추진하기 위한 기본적인 방향을 제시하는 것으로서 이를 현실적으로 적용하기 위해서는 좀 더 실질적이고 구체적인 방법들이 검토되어야 한다. 이와 같은 제도를 개선하기 위해서 제도 개선이 선행되어야 그 실현가능성을 높일 수 있으므로, 그 주요내용은 다음과 같다.

(1) 관련부서간의 상호협약 및 정기적인 협의회 구성 운영

단기적으로 기존부서 중심의 운영체계를 강화하기 위해서는 관련 부서간 상호협약 제도를 공식적으로 도입하는 방안을 고려할 수 있다. 이러한 협약은 그동안 검토서에 의한 내용을 보완하고, 실질적인 운영적 측면의 틀을 조성하는 것으로서 협약이 유지될수 있도록 협의에서 조정해야할 목록, 정기적인 협의회 구성 등과 같은 업무 이행 절차와 관련된 규정이나 지침을 보완하여 좀 더 긴밀한 협의체계를 구축토록 한다. 이를 위해 관련 주체간의 정기적인 회의뿐만 아니라 워크숍, 세미나 등과 같은 다양하고 실질적인 협의 수단을 적극적으로 도입토록 하며, 이를 업무수행지침에 포함하여 활용토록 한다.

(2) 전문직 공무원 제도 개선

충청남도 경관관련 공무원의 경관관리 주요내용의 숙지 여부에 대한 설문조사 결과 안다고 응답한 비율이 37.6%로 나타났다. 이를 해석함에 있어서 현재는 경관계획을 수립하는 단계이고, 향후 경관사업의 추진시에는 전문적인 직무수행에 어려움을 느낄 것으로 예상된다. 이러한 이유는 경관관리 업무의 영역에 대한 설문조사 결과 경관계획 수립 및 사업추진에 해당하는 업무가 84.8%가 되므로, 실질적인 영역이 확대될 것이다.

또한, 업무영역에서 옥외광고물, 역사문화환경, 공원녹지 등의 다양한 분야에서 전문화된 행정을 요구하게 될 것이므로, 경관과 관련된 실무전문가 등이 중심이 되어 관련 부서를 조직할 수 있도록 전문직 공무원의 활용방안이 마련되어야 한다.

〈표 4-21〉 경관법 제정에 따른 경관관리의 주요내용 숙지에 대한 설문 결과

구분	응답률	비고
잘 알고 있다	6.1%	알고있음 : 37.6%
알고 있다	31.5%	
보통	25.5%	보 통 : 25.5%
모른다	30.3%	모 름 : 37.0%
전혀 모른다	6.7%	

〈표 4-22〉 경관관리 통합조직의 업무에 대한 설문 결과

구분	응답률	비고
경관위원회 운영	33.9%	
경관계획 및 사업추진	84.8%	
옥외광고물관리	25.5%	
역사문화환경관리	15.8%	
공원녹지관리	6.1%	

현재는 전문직 공무원을 채용함에 있어 개방형 직위제⁸⁷⁾를 채택하고 있으나 민간 부문에 비해 상대적으로 낮은 보수 등 민간전문가들이 안정된 환경에서 지속적으로 전문가적 역량을 발휘할 수 있는 여건은 아직 미흡한 실정이다. 또한, 임용기간이 5년을 넘을 수 없기 때문에 실력이 있는 전문가들을 행정조직에 오래 머무르게 할 수 없는 단점이 있어 지방자치단체는 경관관련 전문가를 찾기가 어려운 상황이다.

(3) 민간전문가의 활용방안 마련

외부의 민간전문가를 적극적으로 활용하기 위해서는 먼저 단순히 용역관계나 단순한 자문 관계가 아닌 행정주체와 수평적 관계의 조력자 및 조정자로서의 역할이 정립되어야 한다. 민간전문가의 협력적인 관계를 모색하기 위해서는 경관법에서도 건축기본법(제23조)⁸⁸⁾과 같은

87) 공직사회의 전문성을 제고하고 경쟁력을 강화하기 위한 제도로서 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위해 필요하다고 판단되는 직위에 공개경쟁을 거쳐 직무수행 요건을 갖춘 자 가운데 최적적자를 임용하는 제도

민간전문가의 활용할 수 있는 제도적 기반을 마련해 주어야 한다. 중앙의 법제개편이 어려울 경우를 대비하여 경관조례에서 이를 포함할 수 있는 방안도 함께 고려되어야 한다.

아직까지 경관관련 전문가의 유형이나 업무의 범위가 명확히 제시되지 않아 지자체에서 민간전문가 제도를 활용하기에는 어려움이 많다. 따라서 민간 전문가의 보수나 운영지침 등에 대해 제시하게 되어 있는 지방자치단체의 운영규정에 근거한 민간전문가 제도를 적극적으로 활용토록 하여야 한다. 더불어서, 상시적인 업무협조가 아니더라도 경관위원회의 위원들을 활용방안도 동시에 모색되어야 한다.

88) 건축기본법 제23조 : 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 건축 관련 민원, 설계공모 업무나 도시개발 사업 등을 시행함에 있어서 민간전문가를 위촉하여 해당업무의 일부를 진행·조정하게 할 수 있다

제5장 결론 및 정책제언

1. 요약 및 정책제언

경관사업을 주도적으로 추진하는 지방자치단체는 경관법 이전의 경관관리와 경관법 제정 이후의 경관관리에 혼선을 빚고 있는 상황이며, 향후 경관법의 적용을 위해 경관관련 행정의 제도적 운영에 관한 방향을 설정하고 있지 못한 상태로서 아직 초기단계라고 할 수 있다.

따라서, 본 연구에서는 경관법의 제정에 따라 지방자치단체 차원에서의 효율적인 경관관리를 위한 제도 및 운영개선방안을 모색코자 법·제도적 측면에서의 경관조례 정비방안, 집행수단적 측면에서의 경관심의기능 강화방안, 운영조직적 측면에서의 경관행정조직의 개선방안을 제시하였다.

우리나라는 경관법이 선언적인 기본법적인 성격이 강하며 다른 법률과의 관계에 있어서 관계 법률에서 경관에 대한 내용을 우선 적용토록 규정하고 있다. 이로 인하여 종전의 경관관리 형태를 유지하게 됨으로써 효율적인 경관관리를 기대하기 어렵게 된다. 이런 점에서 일본의 「경관법시행에 따른 관계법류의 정비등에 관한 법률」, 「도시녹지보전법등의 일부 정비를 개정하는 법률」을 제정함으로써 법간의 상충을 방지하기 위해 다른 법률을 정하는 특별한 규정 또는 경관형성에 필요한 규정에 대해서는 경관법에서 경관관련 법률에서 정한 행위기준 및 허가 등의 특례조치규정을 두어 통합적으로 경관관리를 추진하는 것은 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

지방자치단체 차원에서는 우선, 경관법 적용에 있어 경관조례의 제정이 시급히 필요한 바, 기존의 개별법에 의한 경관관리 대상에 따라 제정된 경관관련 조례를 경관법에 의거한 경관조례로 통합조정하여야 한다. 또한 경관법에 의거하여 경관조례에 위임된 사항⁸⁹⁾을 준용하되, 경관조례에 의한 시행규칙을 제정함으로써 그 실효성을 높여야 한다.

그 실효성을 높이기 위해서 경관조례의 제정시 담아야할 주요 핵심내용으로는 경관지구 및

89) 경관법에서 조례에 위임된 규정(p52) 참조

미관지구의 세분화와 관련된 경관계획의 수립내용의 구체화 및 상세화, 경관대상사업의 다양화, 경관위원회의 공동운영방안, 경관위원회의 심의 및 협의 대상 구체화 및 지침의 제시, 행위제한 및 규제수단 적용을 위한 제도적 장치(사전협의제도)등을 들 수 있다.

경관지구 및 미관지구의 세분화는 경관·미관지구에 대한 내용이 국제법에 의해서 시행토록 하고 있으며, 그 내용에 대해서는 경관법·조례에 의한 경관계획에 의해 시행되어야 한다. 또한, 경관·미관지구 세분화는 광역지방자치단체장이 정할 수 있도록 되어 있으므로, 어느 정도는 기초지방자치단체의 경관형성을 위한 자율성을 일정부분 보장할 수 있으므로 경관관리를 뒷받침하는 강력한 수단으로 작용할 수 있다. 이와 관련된 행정에서의 의식조사에서도 경관·미관지구 지정에 대한 필요성이 가장 높게 나타났다.

행위제한 등의 제재조치에 대한 사항은 일본에서는 권고·조언, 신고의무화, 벌금, 징역까지 일본의 지방자치법에 의해 가능한 사항이지만, 우리나라의 조례인 경우 지방자치법의 하나로 헌법규정에 의거하는 것이기 때문에 지방자치단체의 사무인 경우 개개의 법률에 근거 규정이 없더라도 제정이 가능하다. 공무원들은 현재의 권고·조언에서 벗어나 가장 많이 요구하는 수준이 신고 의무화로 나타나 경관관리를 위한 제재조치에 대한 필요성이 높게 인식되는 것으로 나타났다. 이를 위해서는 경관조례에서 위임된 조항의 신설과 시행규칙의 명문화화를 통해 행위제한을 위한 제도적 장치를 마련해야하고, 이를 지원하는 세부 신고사항과 허가사항에 대한 구체적인 기준을 마련해야 한다.

지방자치단체의 독특한 경관형성을 위해서는 다양한 경관사업이 추진되어야 한다. 현재는 가로경관과 야간경관에 대한 수요가 높지만, 향후 우리나라도 일본처럼 다양한 경관사업이 이루어질 것으로 예상된다. 특히, 행정에서는 우리나라에서는 실시되고 있지 않는 특정공공시설물에 대해서 시행하고 있고, 이에 대한 공무원의 인식조사에서도 그 필요성이 높게 나타나 특정공공시설물에 대한 경관관리도 그 대상에 포함시켜야 할 것이다.

더불어, 아직 우리나라에서는 시행되지 않고 있는 경관협정에 대해서도 현재는 판단하기 어렵겠지만, 향후 장기적으로는 경관사업에 대한 지원이 이루어져야 할 것이다.

지방자치단체의 특색있는 경관형성을 도모한다는 경관법의 취지를 살리기 위해서는 기본적으로 선행되어야 하는 것이 경관계획의 수립이다. 지방자치단체의 경관계획은 과거 획일적이고 요식적인 계획으로 수립되어 비판의 대상이 되었는데, 이를 극복하기 위해서는 중앙정부의 수립지침(안)을 수용하되, 지방자치단체의 현실에 맞게끔 구체화하여야 한다. 이를 위해서

는 경관기본계획중 특정경관계획을 좀더 구체적으로 수립하여 경관·미관지구의 지정에 뒷받침이 되어야 하며, 디자인 지침을 구체화하여 경관심의시 혼선을 최소화하여야 한다. 마지막으로 기존 경관계획에서 간과하는 부분으로 실행계획을 구체화하여 경관조례에 위임할 사항에 대한 제도적 기반을 마련하여야 한다.

둘째, 경관관리를 위한 경관위원회의 기능강화에 있어서 문제점으로 지적되는 것이 타위원회와의 기능 중복문제, 위원회 구성의 문제, 심의기준 부재의 문제라고 볼 수 있다.

이의 해결을 위해서는 지방자치단체입장에서는 우선 경관위원회의 구성과 관련하여 다양한 전문가가로 구성된 인재풀의 구성과 기초자치단체에 대한 맞춤형 지원이 필요하다.

경관위원회는 경관계획과 이에 부수되는 경관사업, 경관협정 등을 심의하는 기능을 가지고 있는 바, 경관심의위원회의 참여자를 현재는 전문가 주도로 되어있지만, 이를 주민과 지역대표가 참여토록 하여야 한다. 이것은 지역의 현실을 정확하게 파악하고 있는 전문가를 찾기 어렵다는 점에서 발생한 것이며, 자율적이고 특색있는 경관을 창출하기 위해서 주민과 이해 당사자가 직접 참여하는 방안이 고려될 수 있다. 기초지방자치단체는 경관전문가 풀을 작성한다는 것 자체가 어려움에 봉착하여, 시행착오를 겪을 수 있으므로, 광역자치단체에서 경관전문가 풀을 작성하고 기초자치단체와의 유기적인 협조체제를 구축하기 위한 맞춤형 심의 및 자문을 행하는 제도적 기반이 마련되어야 한다.

경관위원회의 심의 및 자문의 기능의 효율적인 운영을 위해서는 지방자치단체의 특색에 맞는 일관된 기준 마련이 시급하다. 이를 위해서 초기에는 타위원회 경관심의시 제공할 자료에 대한 기준을 마련하여야 하고, 이를 위해서 공통된 심의기준을 마련토록 하여야 한다. 그 분야로는 경관형성에 관한 사항과 행위에 관한 사항으로 구분하여 구체적으로 작성되어야 한다.

경관위원회의 기능중 심의기능보다는 자문기능에 중점을 두는 방안을 고려하여야 하며, 이를 위해 사전자문제도를 운영하는 것이 필요하다. 사전자문제도는 완성된 계획에 대한 심의보다는 계획단계에서 소수의 전문가가 자문하여 심의과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 혼란과 낭비적 요인을 막기위한 제도로써 경관의 질을 높이기 위한 공공의 노력은 사전자문에 초점을 맞추는 것이 보다 효율적일 것으로 판단된다. 이러한 예는 일본의 대부분의 지자체에서 운영하고 있는 점은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 이에 대한 경관관련 공무원의 응답률도 높게 나타나 시범적으로 운영하는 방안을 고려하여야 할 것이다.

셋째, 경관관련 운용조직의 효율화에 있어서 문제점으로 지적되는 것은 통합적 추진을 위한 협력적 운영체계의 공감대 부족, 종합적 파악 및 총괄 진행을 못하는 부서의 부재, 담당자의 전문성 부족과 잦은 담당자 교체 등으로 요약될 수 있다.

이를 해결하기 위해서는 단기적으로는 기존조직 중심의 협의체계를 강화하고, 장기적으로는 경관전담부서를 설치운영토록 하되, 기본적으로는 통합적인 경관행정을 위한 조직체계를 구성하여야 한다.

단기적으로는 관련부서간의 상호협약 및 정기적인 협의회를 구성 운영토록 한다. 이를 위해 주체간의 정기적인 회의뿐만 아니라 워크숍, 세미나 등과 같은 다양한 협의수단을 적극적으로 도입토록 하여야 하며, 더불어서 업무수행지침에 포함하여 활용토록 한다.

현재, 지방자치단체에는 경관관련 전담 공무원의 전문성을 제고하기 위해서 전문직 공무원의 상시채용하여 경관계획 및 경관사업추진을 전문적으로 담당토록 하여야 한다. 이것이 힘들 때에는 민간전문가의 활용을 적극토록 검토하여야 한다.

〈표 5-1〉 경관관리 제도 및 운영 개선방안

구분	문제점	개선방안
경관 조례	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 경관관련조례는 난립 ◦ 실행수단의 미흡 ◦ 위임조항 미비 ◦ 경관사업 한정 및 지원책 미흡 ◦ 행위제한 및 규제수단 全無 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 관련 경관조례의 통합 조정 ◦ 경관지구 및 미관지구의 세분화 ◦ 행위제한 등 제재조치 강화 ◦ 다양한 경관사업의 발굴 및 지원 ◦ 구체적이고 실현가능한 경관계획 수립
경관 심의 기능	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 타위원회와의 기능중복 ◦ 전문가 일변의 위원회 구성 ◦ 심의기준 부재 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민과 지역대표가 참여하는 경관위원회 구성 ◦ 다분야 경관전문가 풀 구성 및 기초지방자치단체의 맞춤형 지원 ◦ 공통된 심의기준 마련 ◦ 타위원회 심의시 경관기본계획내용 첨부 ◦ 사전자문제 및 모니터링제도의 도입·운영
경관 행정 조직	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 협력적 운영체계의 공감대 부족 ◦ 총괄진행을 못하는 부서의 부재 ◦ 담당자의 전문성 부족과 잦은 교체 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 상호협약 및 협의회 구성을 통한 기존조직 중심의 협의체계 강화(단기)와 전담부서 설치(장기) ◦ 전문직 공무원의 채용 ◦ 민간전문가의 활용

2. 향후 연구과제

본 연구에서 제안한 방안은 문헌검토와 공무원의 의식조사를 통해서 추진방향에 대한 설정측면에서는 정책적 함의를 얻을 수 있지만, 이와 관련된 세부사항에 대해서는 지방자치단체의 과제로 남게 된다. 경관법 제정 이후 지방자치단체의 경관관리 행정을 효율적으로 추진하기 위한 향후 연구과제를 제안하면 다음과 같다.

첫째, 경관조례와 관련하여 시행상에 발생할 문제에 대한 법적인 해석 및 적용에 대한 연구가 필요하다. 그 대표적인 예가 사전자문제도와 행위제한등에 대한 조치이다. 일본의 경우, 경관조례에 의하더라도 행위위반사항에 대해서는 지방자치법에 의거하여 집행이 가능함을 고려할 때, 그 실행력을 높이기 위해서는 법적 제도적 전반에 대한 연구가 수행되어야 한다.

둘째, 경관계획을 수립함에 있어 지방자치단체의 특수성에 감안한 경관계획의 수립과 디자인가이드라인의 설정에 대한 연구가 필요하다. 현재 국토해양부에서는 경관계획 수립방향 및 기준마련을 위한 연구수행과 더불어 지침을 제시하고는 있지만, 이것이 지방자치단체의 특수성을 감안한 경관계획 지침이라고는 할 수 없을 것이다. 따라서, 지방자치단체 입장에서는 경관계획의 수립을 조급하게 서두르지 말고, 지방자치단체의 경관·미관지구에 대한 경관창출을 위한 연구가 수행되어야 한다.

셋째, 경관심의·자문기준 마련을 위한 후속 연구가 필요하다. 현재 타위원회에서는 일정규모 이상이 심의 대상이지만, 일본의 경우는 지역지구에 따라 그 대상을 달리하고 있고, 또한 그 심의기준이 지자체별로 상이한 점을 고려할 경우, 초기에 마련된 기준을 적용하기에는 주민 및 사업자의 반발이 심할 것으로 예상된다. 따라서, 심의 및 자문에 대한 종합적인 대응방안을 마련하고, 시행착오를 최소화 할 수 있는 연구가 필요하다.

참고문헌

- 건설교통부(2006), 경관법(안) 심의 참고 자료.
- 건설교통부(2007), 경관계획수립방향 및 기준마련을 위한 연구 워크숍.
- 광동윤·기타하라 토시오(2003), 일본 정령지정도시의 도시경관행정에 관한 연구, 대한국토도시계획학회지 국토계획 제38권 제4호
- 광동윤외 1(2003), 일본 정령지정도시의 도시경관행정에 관한 연구, 국토계획 제38권 4호.
- 국토해양부 (2008) 『경관협정 수립매뉴얼』
- 김경영(1990), 도시경관형성과 건축의 역할, 대한건축학회 건축환경위원회 학술발표회.
- 김기호(1993), 독일의 도시경관관리-개념, 제도, 사례, 한국조경학회지.
- 김득곤(2004), 도시경관 정체성 제고를 위한 가로시설물 디자인 개선방안, 청주대학교 박사학위논문.
- 김봉경·오세경·임재문(2009), 일본의 경관법 시행에 따른 경관행정에 관한 연구, 한국도시설계학회지 제10권 제1호.
- 김용만(1999), 지방자치단체 경관조례 도입에 관한 연구, 연세대학교 산업대학원 석사학위논문
- 김일봉(1994), 도시경관관리에 관한 연구 관련법제도 및 행정시책의 관점에서,한양대학교 환경과학대학원 석사학위논문.
- 김종대(1998), 대전시 도시경관관리제도 현황과 개선방안에 관한 연구, 한남대학교 지역개발대학원 석사학위논문.
- 김한배(2003), 도시경관계획의 작성방식에 관한 비교연구, 국토계획, 제38권 5호.
- 김효정 외(2004) , 도시경관관련 법률에 관한 연구, 한국문화관광정책연구원.
- 김희재 외 3(2008), 경관기본계획의 구성내용별 국내사례 특성분석, 2008 한국도시설계학회 춘계학술대회 발표논문, 한국도시설계학회.
- 나한주(2008), 경관법 제정에 따른 도시경관행정 개선방안에 관한 연구, 건국대학교 석사

학위논문.

- 대한주택공사(2006), 한국도시설계학회, 한국조경학회, 경관법제정을 위한 연구.
- 민범식 외(2005), 도시경관관리제도 정비방안 연구, 국토연구원.
- 박대우(2005), 한국 지방자치단체 경관형성관련조례에 관한 연구, 경희대학교 대학원 석사학위논문
- 백영민(2007) 경관형성 관리를 위한 경관조례 제정의 필요성 및 도입효과에 관한 연구, 부산대학교 석사학위논문.
- 부산발전연구원(2005), 일본의 경관법과 운용방침
- 서주환(2001), 경관계획 수립 관련법규의 비교분석, 한국조경학회지 제28권 6호, PP96-105.
- 서주환 · 박대우(2005), 한국 지방공공단체 경관형성관련 조례에 관한 연구, 농촌계획 제 11권 1호.
- 서주환외2(2001), 경관계획수립 관련법규의 비교분석, 한국조경학회지.
- 심상욱(2002), 일본의 도시경관조례에 관한 연구, 대한국토도시계획학회지 국토계획, 제37권 1호.
- 오민근(1999), 도시역사경관 보전제도에 관한 연구, 경주시와 경도시의 관련 조례비교를 중심으로, 서울대학교 대학원 석사학위논문
- 오민근(2005), 경관관리제도와 지역활성화, 광주전남발전연구원.
- 오민근(2005), 일본의 경관법 제정과 그 의미, 국토논단 279호.
- 오민근(2006), 일본의 경관법 제정 및 전개, 그리고 우리 할일, 아름다운 국토가꾸기와 경관법 제정, 대한국토도시계획학회 경관법관련 워크숍.
- 유완중(2000), 도시경관의 객관적 해석을 위한 모형정립에 관한 연구, 경원대학교 박사학위 논문.
- 유완중(2006), 경관법 제정에 따른 경관형성사업의 방향, 도시문제 9월호.
- 윤의식(2006), 경관법 제정을 통해 본 국토 경관정책 방향, 도시문제 9월호.
- 이경록(2008), 도시경관개선을 위한 경관위원회의 역할과 주민참여활성화에 대한 연구, 홍익대학교 석사학위논문.
- 이광국(1996), 도시경관관리를 위한 용도지역지구제의 개선방안 연구, 부산대학교 환경대학원 석사학위논문.

- 이백호(2007), 경관법시행에 따른 지방자치단체 경관조례 제정방안, 경남발전 통권제88호,
- 이상민(2008), 공공공간의 통합적 계획을 위한 제도 개선방안 연구, 건축도시공간연구소
- 이여경·이정형(2007), 우리나라 경관시책의 현황에 관한 연구, 2007 한국도시설계학회 추계학술발표대회 발표논문, 한국도시설계학회.
- 이영(2008), 도시경관개선을 위한 경관위원회의 역할과 주민참여활성화에 대한 연구, 홍익대학교 석사학위논문, 2008
- 이인성(2005) 경관법 제정에 따른 지방자치단체의 경관관리 방향, 『광주전남 비전21』 45호
- 이인성(2006), 경관: 생존에서 향유하는 삶으로서의 전환점, 『도시정보』 295호
- 이인성(2006), 경관관련 기존 제도의 문제점과 경관법의 제정 방향, 『도시문제』 41권 454호
- 이인성(2007), 경관법의 취지와 개요, 건축과 사회.
- 이정형(1998), 일본에 있어서 지자체 경관조례의 운용실태에 관한 연구, 대한국토도시계획학회 학술발표대회 발표논문.
- 이정형(2002), 일본의 도시경관 콘트롤 수법의 전개, 대한건축학회지.
- 이정형(2003), 일본 지자체에 있어 「사전협의제도」의 유형 및 운용실태 고찰, 대한건축학회논문집 제 19권 2호.
- 이정형·이여경(2008), 지자체 경관시책의 현황과 특성을 고려한 경관법 적용방안에 관한 연구, 대한건축학회논문집 제24권 제5호.
- 이정형외 1(2008), 지자체 경관시책의 현황과 특성을 고려한 경관법 적용방안에 관한 연구, 대한건축학회논문집 제24권 제5호.
- 이형복(2006), 지방자치단체의 경관행정과 경관법, 도시문제 9월호.
- 이희정(2006), 국토계획법과 경관법의 상호관계와 역할, 아름다운 국토가꾸기와 경관법 제정, 대한국토도시계획학회 경관법 관련 워크숍
- 장형진(2007), 경관법 제정에 따른 도시경관권에 관한 고찰, 동의과학대학논문집.
- 정재희(2006), 경관법 제정에 따른 경상남도 용도지구 운용방향에 관한 연구, 경남발전연구원.
- 정태일(2003), 우리나라 경관관련법 제도 및 계획속에 나타난 경관유형과 제어요소에 관한 연구, 대한건축학회 논문집 제19권 10호 통권 180호.
- 최일홍(2005), 경관법 추진배경과 과제, 한국도시설계학회 경관연구위원회, 한국 조경학

회 경관법 제정에 따른 도시계획법체계의 개선방향 모색 세미나.

- 최정선(2006), 도시계획제도와와의 관계를 고려한 경관관리 제도 정비방향 연구, 한국도시설계학회.
- 최호운(2008), 경관관리 제도의 합리적 운영방안 연구, 경원대학교 박사학위논문.
- 최환용(2005), 일본의 경관보호법제.
- 한국도시설계학회 (2009), 「도시경관계획」, 발언
- 한국도시설계학회 (2009), 「지구단위계획의 활용-도시디자인 및 개발사업에의 적용」
- 환경부 자연경관영합협의제도 정리
- 景観形成のための制度システム、-九州産業大學建築學科第3回景観セミナー、日高圭一郎、2004
- 「景観形成の基本的枠組み委員会報告書」-景観條例と景観計畫の基本的方向性-東京都港区都市計畫課、2008
- 「景観條例の基本的なあり方」、-北海道の景観づくり-、北海道まちづくり局都市計畫課、2006
- 「東京都景観審議會規則」、東京都條例、2003
- 「東京における今後の景観施策のあり方について」、-東京都景観審議會答申-、東京都都市整備局、2005
- 「西宮市都市景観審議會」、西宮市都市景観條例、2005
- 鎌倉市景観デザイン委員會 (가마구라시 경관디자인위원회)、平成9年 (1998)
- 景観形成の基本的枠組み委員会報告書」-景観條例と景観計畫の基本的方向性-東京都港区都市計畫課、2008
- 東京都景観審議會規則 (平成18年、2006년)참조
- 神奈川縣行政組織体系、神奈川廳(www.city.kamakura.kanagawa.jp)

<부록 1> 경관법 및 시행령

경관법 [법률 제8974호, 2008.3.21, 타법개정]	시행령 [대통령령 제21847호, 2009.11.26, 타법개정]
제1장 총칙	
제1조 (목적) 이 법은 국토의 체계적 경관관리를 위하여 각종 경관자원의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항들을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성을 나타내는 국토환경 및 지역환경의 조성에 기여함을 목적으로 한다.	제1조 (목적) 이 영은 「경관법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "경관"이란 자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역환경적 특징을 나타내는 것을 말한다. 2. "건축물"이란 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물을 말한다.	제2조 (경관계획의 수립에 관한 제안의 처리절차) ① 「경관법」(이하 "법"이라 한다) 제7조제1항에 따라 법 제6조에 따른 경관계획(이하 "경관계획"이라 한다)의 수립을 제안하려는 자는 경관계획수립제안서를 작성하여 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 또는 시장·군수(광역시 관할 구역에 있는 군의 군수는 제외한다. 이하 같다)에게 제출하여야 한다. ② 제1항에 따라 경관계획의 수립을 제안받은 시·도지사 또는 시장·군수는 제안일부터 60일 이내에 그 제안을 경관계획에 반영할 것인지를 제안자에게 알려야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 경우에는 그 기간을 1회에 한하여 30일 연장할 수 있다. ③ 시·도지사 또는 시장·군수는 제1항에 따른 제안을 경관계획에 반영할 것인지를 결정하려는 경우 필요한 때에는 법 제23조제1항에 따라 해당 지방자치단체에 설치된 경관위원회에 자문할 수 있다. ④ 제1항부터 제3항까지 규정한 것 외에 경관계획의 수립 제안에 필요한 세부적인 절차는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.
제3조 (경관관리의 기본원칙) 경관은 다음 각 호의 원칙에 따라 계획되고 관리되어야 한다. 1. 지역의 고유한 자연·역사 및 문화를 드러내고 지역주민들의 생활 및 경제활동과의 긴밀한 관계 속에서 지역주민의 합의를 통하여 양호한 경관이 유지될 수 있도록 관리할 것 2. 개발과 관련된 행위는 경관과 조화·균형을 이루도록 할 것 3. 우수한 경관을 보전하고 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새롭게 형성되는 경관은 개성 있는 요소를 가지도록 유도할 것 4. 각 지역의 경관이 고유한 특성과 다양성을 가질 수 있도록 자율적인 경관행정 운영방식을 권장하고, 지역주민이 이에 주체적으로 참여할 수 있도록 할 것 5. 국민이 아름답고 쾌적한 경관을 향유할 수 있도록 할 것	제3조 (경관계획의 내용) 법 제8조제1항제7호에서 "대통령령이 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다. 1. 중점적으로 경관을 보존·관리 및 형성하여야 할 구역 등에 관한 사항 2. 법 제13조제1항에 따른 경관사업(이하 "경관사업"이라 한다)과 법 제16조제1항에 따른 경관협정(이하 "경관협정"이라 한다)의 관리·운영에 관한 사항 3. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성에 관한 사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항
제4조 (국가 및 지방자치단체 등의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 쾌적하고 양호한 경관형성에 필요한 시책을 강구하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 경관관리의 기본원칙에 대한 국민의 이해를 높이도록 노력하여야 한다. ③ 국민은 아름답고 쾌적한 경관의 보전 및	

<p>개선을 위하여 국가 및 지방자치단체의 시책에 적극적으로 협력하여야 한다.</p>	<p>제4조 (경관계획의 수립기준 등) ① 국토해양부장관은 법 제8조제2항에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 경관계획의 수립기준 등을 정하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. <개정 2008.2.29></p>
<p>제5조 (다른 법률과의 관계) 경관의 보전·관리 및 형성 등에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다.</p>	<p>1. 자연경관, 역사·문화경관, 농산어촌 경관 및 시가지 경관에 대한 장기적 방향을 제시하고 삶의 질을 향상하기 위한 내용이 반영되도록 할 것</p>
<p>제2장 경관계획</p>	<p>2. 지역적 특성과 요구를 충분히 반영하여 경관계획의 독창성과 다양성이 확보되도록 할 것</p>
<p>제6조 (경관계획의 수립권자 및 대상지역) 특별시장·광역시·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 또는 시장·군수(광역시 관할 구역 안에 있는 군의 군수를 제외한다. 이하 같다)는 다음 각 호의 구분에 따라 일정 지역의 경관을 보전·관리 및 형성하기 위한 계획(이하 "경관계획"이라 한다)을 수립할 수 있다.</p>	<p>3. 경관계획이 실질적으로 추진될 수 있도록 상세하고 구체적으로 수립되도록 할 것</p> <p>② 법 제8조제2항에서 "관계 중앙행정기관의 장"이란 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산물식품부장관, 환경부장관 및 산림청장을 말한다. <개정 2008.2.29></p>
<p>1. 경관계획의 대상지역이 특별시·광역시·시 또는 군(광역시 관할 구역 안에 있는 군을 제외한다. 이하 같다)의 관할 구역 전부 또는 일부에 속하는 경우에는 관할 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 수립한다.</p>	<p>제5조 (경관계획의 수립을 위한 기초조사의 대상) 법 제9조에 따라 기초조사를 하는 경우 조사할 사항은 다음 각 호의 사항으로 한다.</p>
<p>2. 경관계획의 대상지역이 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 관할 구역에 걸쳐 있는 경우에는 관할 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 공동으로 수립한다.</p>	<p>1. 지형, 지세(地勢), 수계(水界) 및 식생(植生) 등 자연적 여건</p> <p>2. 인구, 토지 이용, 산업, 교통 및 문화 등 인문·사회적 여건</p>
<p>3. 경관계획의 대상지역이 2 이상의 시 또는 군의 관할 구역에 걸쳐 있는 경우로서 해당 시장·군수가 요청하거나 도지사가 필요하다고 인정하는 경우에는 관할 도지사가 수립한다.</p>	<p>3. 경관과 관련된 다른 계획 및 사업의 내용</p> <p>4. 그 밖에 경관계획의 수립 또는 변경에 필요한 사항</p>
<p>4. 특별자치도의 경우에는 특별자치도지사가 수립한다.</p>	<p>제6조 (경관계획의 수립을 위한 공청회) ① 시·도지사 또는 시장·군수는 법 제10조제1항에 따라 공청회를 개최하려면 다음 각 호의 사항을 해당 경관계획의 수립 지역을 주된 보급지역으로 하는 일간신문에 공청회 개최예정일 14일 전까지 1회 이상 공고하여야 한다.</p>
<p>제7조 (경관계획 수립의 제안) ① 주민(이해관계자를 포함한다)은 제6조에 따라 경관계획을 수립할 수 있는 자에게 제안내용을 첨부하여 경관계획의 수립을 제안할 수 있다.</p>	<p>1. 공청회의 개최목적</p> <p>2. 공청회의 개최예정 일시 및 장소</p> <p>3. 수립하거나 변경하려는 경관계획의 개요</p> <p>4. 그 밖에 공청회 개최에 필요한 사항</p>
<p>② 제1항에 따라 경관계획의 수립을 제안받은 자는 그 처리결과를 제안자에게 통보하여야 한다.</p>	<p>② 법 제10조제1항에 따른 공청회는 시·도지사 또는 시장·군수가 지명하는 자가 주재한다.</p>
<p>③ 제1항 및 제2항에 규정된 사항 외에 경관계획의 제안, 제안서의 처리 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제7조 (경관계획의 승인 등) ① 시장·군수는 법 제11조제1항에 따라 경관계획의 승인을 받</p>
<p>제8조 (경관계획의 내용) ① 경관계획에는 다음</p>	

<p>각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 경관계획의 기본방향 및 목표에 관한 사항 2. 경관자원의 조사 및 평가에 관한 사항 3. 경관형성의 전망 및 대책 수립에 관한 사항 4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제1호에 따른 경관지구(이하 "경관지구"라 한다) 및 같은 항 제2호에 따른 미관지구(이하 "미관지구"라 한다)의 관리 및 운용에 관한 사항 5. 경관관리 행정체제 및 실천방안에 관한 사항 6. 경관계획의 시행을 위한 재원조달 및 단계적 추진에 관한 사항 7. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성에 관한 사항으로서 대통령이 정하는 사항 <p>② 경관계획의 수립기준 등에 관하여는 대통령이 정하는 바에 따라 국토해양부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 공동으로 정하여 고시한다. <개정 2008.2.29></p> <p>③ 경관계획은 도시기본계획(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 도시기본계획을 말한다. 이하 같다)에 부합되어야 하며, 경관계획의 내용이 도시기본계획의 내용과 다른 때에는 도시기본계획의 내용이 우선한다.</p> <p>제9조 (경관계획의 수립을 위한 기초조사) 시·도지사 또는 시장·군수는 경관계획을 수립 또는 변경하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관계획의 수립 또는 변경에 필요한 사항을 조사하여야 한다. 다만, 관계 행정기관 또는 전문기관이 이미 조사를 실시한 경우에는 그 결과를 활용할 수 있다.</p> <p>제10조 (공청회 및 지방의회의 의견청취) ① 시·도지사 또는 시장·군수는 경관계획을 수립 또는 변경하려는 때에는 미리 공청회를 개최하여 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하는 때에는 경관계획에 반영하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 공청회 개최에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>③ 도지사는 제6조제3호에 따라 경관계획을 수립 또는 변경하려는 때에는 관계 시장·군수</p>	<p>오르면 경관계획안에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 도지사에게 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법 제9조에 따른 기초조사 결과 2. 법 제10조제1항에 따른 공청회 개최 결과 3. 법 제10조제5항에 따른 해당 지방의회의 의견 4. 법 제23조제1항에 따른 경관위원회(이하 "경관위원회"라 한다)의 심의(법 제23조제2항에 따라 「건축법」 등 다른 법률에 따라 설치된 경관과 관련된 위원회와 공동으로 하는 심의를 포함한다) 및 자문(시장·군수가 자문을 하는 경우에 한한다) 결과 <p>② 법 제11조제4항 및 제5항에 따른 경관계획의 공고는 해당 지방자치단체의 공보에 게재하는 방법으로 하며, 관계 서류의 열람기간은 30일 이상으로 하여야 한다.</p> <p>제8조 (경관사업 사업계획서) 법 제13조제2항에 따라 경관사업 시행의 승인을 받으려는 자는 다음 각 호의 사항이 포함된 사업계획서를 시·도지사 또는 시장·군수에게 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사업의 목표 2. 사업주체 3. 사업 내용 및 추진방법 4. 경관계획과의 연계성 5. 유지관리 방안 6. 사업비용 7. 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항 <p>제9조 (경관협정 체결자의 범위) 법 제16조제1항 전단에서 "그 밖에 대통령령으로 정하는 자"란 다음 각 호의 자를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 건축물소유자 2. 지상권자 3. 그 밖에 해당 토지 또는 건축물에 이해관계가 있는 자로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 자 중 그 토지 및 건축물소유자의 동의 받은 자 <p>제10조 (경관협정의 내용) 법 제16조제4항제6호에서 "그 밖에 대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 녹지, 가로, 수변공간(水邊空間) 및 야간조
--	--

<p>의 의견을 듣기 위하여 기한을 명시하여 경관계획안을 관계 시장·군수에게 송부하여야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따라 경관계획안을 송부받은 시장·군수는 명시된 기한 이내에 그 경관계획안에 대한 의견을 도지사에게 제출하여야 한다.</p> <p>⑤ 시·도지사 또는 시장·군수는 경관계획을 수립 또는 변경하려는 때에는 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 이 경우 지방의회는 특별한 사유가 없는 한 30일 이내에 의견을 제시하여야 한다.</p> <p>제11조 (경관계획의 승인 등) ① 시장·군수는 경관계획을 수립 또는 변경하는 때에는 제23조 제1항에 따라 해당 지방자치단체에 설치하는 경관위원회(이하 "경관위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 도지사의 승인을 받아야 한다.</p> <p>② 시·도지사는 제1항에 따라 경관계획을 승인하거나 제6조에 따라 직접 경관계획을 수립 또는 변경하려는 때에는 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 이 경우 협의요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제시하여야 한다.</p> <p>③ 시·도지사는 경관계획을 승인하거나 직접 경관계획을 수립 또는 변경하려는 때에는 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>④ 특별시장·광역시장 또는 특별자치도지사가 경관계획을 수립 또는 변경한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공고하고 주민이 열람할 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>⑤ 도지사가 경관계획을 승인하거나 직접 경관계획을 수립 또는 변경한 때에는 관계 서류를 해당 시장·군수에게 송부하여야 하며, 관계 서류를 송부받은 시장·군수는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공고하고 주민이 열람할 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>제12조 (경관지구 및 미관지구의 관리) 시·도지사 또는 시장·군수는 경관지구 및 미관지구를 경관계획에 따라 관리하여야 한다.</p> <p>제3장 경관사업</p> <p>제13조 (경관사업의 대상 등) ① 시·도지사 또는 시장·군수는 지역의 경관을 향상시키고 경</p>	<p>명 등의 관리 및 조성에 관한 사항</p> <p>2. 경관적으로 가치가 있는 수목이나 구조물 등의 관리 및 조성에 관한 사항</p> <p>3. 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항</p> <p>제11조 (경관협정운영회의 설립신고) 법 제17조 제1항에 따른 경관협정운영회의(이하 "경관협정운영회의"라 한다)의 대표자는 법 제17조제2항에 따라 경관협정운영회의 설립을 신고하려면 다음 각 호의 사항이 포함된 경관협정운영회의 설립신고서를 설립한 날부터 15일 이내에 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 명칭 및 소재지 2. 대표자 및 회원명단 3. 운영 목적 및 방법 4. 기능과 역할 5. 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항 <p>제12조 (경관협정의 공고 등) 법 제18조제2항에 따른 경관협정의 공고는 해당 지방자치단체의 공보에 게재하는 방법으로 하며, 경관협정이 유효한 기간 동안 경관협정 관련 서류를 해당 시청·군청 또는 관할 지역의 읍·면·동사무소에 비치하여 주민이 열람할 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>제13조 (경관협정의 승계자) 법 제21조제2항 본문에서 "대통령령으로 정하는 자"란 법 제17조 제1항에 따른 경관협정 체결자(이하 "협정체결자"라 한다)로부터 권리를 이전 또는 설정받은 날부터 60일 이내에 해당 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 협정체결자로서의 지위를 승계하기로 신고한 자를 말한다.</p> <p>제14조 (경관협정 지원 대상 사업계획서) 법 제22조제2항에 따라 경관협정에 필요한 비용 등을 지원받기 위하여 제출하는 사업계획서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사업의 목표 2. 협정체결자 또는 경관협정운영회의의 대표자
---	---

<p>관의식을 높이기 위하여 경관계획이 수립된 지역 안에서 다음 각 호의 사업(이하 "경관사업"이라 한다)을 시행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업 2. 지역의 녹화와 관련된 사업 3. 야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업 4. 지역의 역사·문화적 특성의 경관을 살리는 사업 5. 농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업 6. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 사업으로서 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 사업 <p>② 시·도지사 및 시장·군수 외의 자는 경관계획이 수립된 지역 안에서 그 경관계획을 수립한 시·도지사 또는 시장·군수의 승인을 받아 경관사업을 시행할 수 있다. 이 경우 경관사업 시행의 승인을 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사 또는 시장·군수에게 사업계획서를 제출하여야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 승인신청을 받은 시·도지사 또는 시장·군수는 경관사업을 승인하기 전에 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>제14조 (경관사업추진협의체) ① 시·도지사 또는 시장·군수는 경관사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 경우 지역주민·시민단체·전문가 등으로 구성된 경관사업추진협의체(이하 "경관사업추진협의체"라 한다)를 설치할 수 있다.</p> <p>② 경관사업추진협의체는 사업계획의 수립, 경관사업의 추진 및 사후관리 등의 단계에 참여하여 경관사업이 일관성을 유지하도록 노력하여야 한다.</p> <p>③ 경관사업추진협의체의 조직·운영 및 업무 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>제15조 (경관사업에 대한 재정지원 및 감독) ① 지방자치단체는 제13조제1항 및 제2항에 따른 경관사업에 필요한 소요자금의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.</p> <p>② 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 때에는 경관사업을 시행하는 자에 대하여 감독상 필요한 보고를 하게 하거나 자료를 제출하도록 명령할 수 있다.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 3. 사업내용 및 추진계획 4. 사업비용(지원이 필요한 금액을 포함한다) 5. 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항 <p>제15조 (경관과 관련된 위원회) 법 제23조제1항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경관과 관련된 위원회"란 다음 각 호의 위원회 중 해당 지방자치단체의 장이 정하는 위원회를 말한다. <개정 2008.6.20, 2009.11.26></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조에 따라 해당 지방자치단체에 두는 지방도시계획위원회 2. 「건축법」 제4조에 따라 해당 지방자치단체에 두는 건축위원회 3. 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따라 해당 지방자치단체에 두는 농어업·농어촌및식품산업정책심의회 4. 「옥외광고물 등 관리법」 제7조에 따라 해당 지방자치단체에 두는 광고물관리심의위원회 5. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제50조에 따라 해당 지방자치단체에 두는 도시공원위원회 6. 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정한 위원회 <p>제16조 (공동위원회의 구성 및 운영) ① 법 제23조제2항에 따라 「건축법」 등 다른 법률에 따라 설치된 경관과 관련된 위원회와 경관위원회의 공동으로 심의하려면 공동위원회(이하 "공동위원회"라 한다)를 구성하여야 한다.</p> <p>② 공동위원회의 위원은 경관위원회 및 「건축법」 등 다른 법률에 따라 설치된 경관과 관련된 위원회의 위원 중 해당 지방자치단체장의 장이 임명하거나 위촉하는 30명 이내의 위원으로 구성하되, 경관위원회 위원을 2분의 1 이상으로 하며, 공동위원회의 위원장은 경관위원회의 위원장으로 한다.</p> <p>③ 공동위원회의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지 규정한 것 외에 공동위원회의 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>
--	---

<p style="text-align: center;">제4장 경관협정</p> <p>제16조 (경관협정의 체결) ① 토지소유자와 그 밖에 대통령령으로 정하는 자(이하 "소유자등"이라 한다)는 쾌적한 환경 및 아름다운 경관형성을 위한 협정(이하 "경관협정"이라 한다)을 경관협정 체결자 전원의 합의에 의하여 체결할 수 있다. 이 경우 경관협정의 효력은 경관협정을 체결한 소유자등에게만 미친다.</p> <p>② 일단의 토지 또는 하나의 토지의 소유자가 1인인 경우에도 그 토지의 소유자는 해당 토지의 구역을 경관협정 대상지역으로 하는 경관협정을 정할 수 있다. 이 경우 그 토지소유자 1인을 경관협정 체결자로 본다.</p> <p>③ 제1항에 따른 경관협정을 체결(제2항에 따라 토지소유자 1인이 경관협정을 정하는 경우를 포함한다. 이하 같다)하는 경우 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 이 법 및 관계 법령에 위배되지 아니할 것 2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설의 입지를 제한하는 내용을 포함하지 아니할 것 <p>④ 경관협정은 다음 각 호의 사항을 포함할 수 있다. <개정 2008.3.21></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 건축물의 의장·색채 및 옥외광고물(「옥외광고물 등 관리법」 제2조제1호에 따른 옥외광고물을 말한다)에 관한 사항 2. 공작물(「건축법」 제83조제1항에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여 축조하는 공작물을 말한다. 이하 같다) 및 건축설비의 위치에 관한 사항 3. 건축물 및 공작물 등의 외부공간에 관한 사항 4. 토지의 보전 및 이용에 관한 사항 5. 역사·문화경관의 관리 및 조성에 관한 사항 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 <p>⑤ 소유자등이 경관협정을 체결하는 경우 경관협정서를 작성하여야 하며, 경관협정서에는 다음 각 호의 사항이 명시되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 경관협정의 명칭 2. 경관협정 대상지역의 위치 및 범위 3. 경관협정의 목적 4. 경관협정의 내용 	<p>제17조 (경관위원회의 심의 대상) 법 제24조제1항제5호에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법 제22조제2항에 따라 비용 등을 지원받는 경관협정의 결정 2. 다른 법령에서 경관위원회의 심의를 받도록 규정한 사항 3. 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정한 사항 <p>제18조 (경관위원회의 구성 및 운영) ① 경관위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 10명 이상 20명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>② 경관위원회의 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선(互選)한다.</p> <p>③ 경관위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 해당 지방자치단체의 장이 임명하거나 위촉한다. 이 경우 제3호에 해당하는 위원의 수는 전체 위원의 2분의 1 이상이어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 지방자치단체 지방회의의 의원 2. 해당 지방자치단체 및 경관계획과 관련이 있는 행정기관의 공무원 3. 건축·도시·조경·토목·교통·환경·문화·농림·디자인·옥외광고 등 경관계획 관련 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 <p>④ 제3항제3호에 해당하는 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.</p> <p>⑤ 경관위원회의 위원장은 위원회의 업무를 총괄하며, 위원회를 소집하고 그 의장이 된다.</p> <p>⑥ 경관위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑦ 경관위원회에 간사 1명과 서기 약간 명을 둘 수 있으며, 간사와 서기는 위원장이 임명한다.</p> <p>⑧ 제1항부터 제7항까지 규정한 것 외에 경관위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p style="text-align: right;">부칙 <제20376호,2007.11.13></p>
--	--

<p>5. 경관협정 체결자 및 제17조제1항에 따른 경관협정운영회의 명칭 및 주소</p> <p>6. 경관협정의 유효기간</p> <p>7. 경관협정 위반 시 제재에 관한 사항</p> <p>8. 그 밖에 경관협정에 필요한 사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항</p> <p>제17조 (경관협정운영회의 설립) ① 제16조에 따라 경관협정을 체결하는 자(이하 "협정체결자"라 한다)는 경관협정서의 작성 및 경관협정의 관리 등을 위하여 필요한 경우 협정체결자들 간의 자율적 기구로서 운영회(이하 "경관협정운영회"라 한다)를 설립할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 경관협정운영회를 설립하려는 경우에는 협정체결자 과반수의 동의를 받아 경관협정운영회의 대표자 및 위원을 선임하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 신고하여야 한다.</p> <p>제18조 (경관협정의 인가) ① 협정체결자 또는 경관협정운영회의 대표자는 경관협정서를 작성하여 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 인가를 받아야 한다. 이 경우 인가신청을 받은 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 인가를 하기 전에 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>② 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 제1항에 따라 경관협정을 인가한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 공고하고 주민이 열람할 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>제19조 (경관협정의 변경) 제16조 및 제18조는 경관협정의 변경에 관하여 준용한다.</p> <p>제20조 (경관협정의 폐지) ① 협정체결자 또는 경관협정운영회의 대표자는 경관협정을 폐지하려는 경우에는 협정체결자 과반수의 동의를 받아 해당 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 인가를 받아야 한다.</p> <p>② 제18조제2항은 경관협정의 폐지에 관하여 준용한다.</p> <p>제21조 (경관협정의 준수 및 승계) ① 경관협정</p>	<p>이 영은 2007년 11월 18일부터 시행한다.</p> <p>부칙(국토해양부와 그 소속기관 직제) <제20722호, 2008.2.29></p> <p>제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 부칙 제6조에 따라 개정되는 대통령령 중 이 영의 시행 전에 공포되었으나 시행일이 도래하지 아니한 대통령령을 개정된 부분은 각각 해당 대통령령의 시행일부터 시행한다.</p> <p>제2조부터 제5조까지 생략</p> <p>제6조(다른 법령의 개정) ① 부터 ⑩ 까지 생략</p> <p>⑪ 경관법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.</p> <p>제4조제1항 각 호 외의 부분 중 "건설교통부장관"을 "국토해양부장관"으로 하고, 같은 조 제2항 중 "행정자치부장관, 문화관광부장관, 농림부장관, 환경부장관, 해양수산부장관"을 "행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산식품부장관, 환경부장관"으로 한다.</p> <p>⑫ 부터 <138> 까지 생략</p> <p>부칙(농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령) <제20854호, 2008.6.20></p> <p>제1조(시행일) 이 영은 2008년 6월 22일부터 시행한다.</p> <p>제2조부터 제4조까지 생략</p> <p>제5조(다른 법령의 개정) ① 경관법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.</p> <p>제15조제3호를 다음과 같이 한다.</p> <p>3. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따라 해당 지방자치단체에 두는 농업·농촌및식품산업정책심의회</p> <p>② 부터 <22> 까지 생략</p> <p>제6조 생략</p> <p>부칙(농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 시행령) <제21847호, 2009.11.26></p> <p>제1조(시행일) 이 영은 2009년 11월 28일부터 시행한다.</p> <p>제2조부터 제4조까지 생략</p> <p>제5조(다른 법령의 개정) ① 생략</p> <p>② 경관법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.</p> <p>제15조제3호를 다음과 같이 한다.</p> <p>3. 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본</p>
--	---

<p>의 대상이 되는 구역 안에서 제16조제4항 각 호의 행위를 하려는 협정체결자는 제18조 및 제19조에 따라 인가된 경관협정의 내용을 준수하여야 한다.</p> <p>② 경관협정이 제18조제2항에 따라 공고된 후 경관협정의 대상이 되는 구역 안에서 협정체결자인 소유자등으로부터 권리를 이전 또는 설정받은 자 중 대통령이 정하는 자는 협정체결자로서의 지위를 승계한다. 다만, 경관협정에서 달리 정한 경우에는 그에 따른다.</p> <p>제22조 (경관협정에 관한 지원) ① 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 경관협정서 작성 등의 자문 등 경관협정에 관한 기술·재정상의 지원을 할 수 있다.</p> <p>② 협정체결자 또는 경관협정운영회의 대표자는 경관협정에 필요한 비용 등을 지원받고자 하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 사업계획서를 제출하여야 한다.</p> <p>제5장 경관위원회</p> <p>제23조 (경관위원회의 설치) ① 경관과 관련된 사항에 대한 심의 또는 자문을 위하여 시·도지사 또는 시장·군수 소속으로 경관위원회를 둔다. 다만, 경관위원회를 설치·운영하기 어려운 경우에는 대통령령으로 정하는 경관과 관련된 위원회가 그 기능을 수행할 수 있다.</p> <p>② 시·도지사 또는 시장·군수는 건축 등 경관 관련 사항의 심의가 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 「건축법」 등 다른 법률에 따라 설치된 경관과 관련된 위원회와 경관위원회의가 공동으로 하는 심의를 거칠 수 있다.</p> <p>제24조 (경관위원회의 기능) ① 경관위원회의 심의를 받아야 할 사항은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 경관계획의 수립 또는 변경 2. 경관계획의 승인 3. 경관사업의 승인 4. 경관협정의 인가 5. 그 밖에 경관에 중요한 영향을 미치는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 <p>② 경관위원회는 다음 각 호의 사항에 관하여 시·도지사 또는 시장·군수의 자문에 응한다.</p>	<p>법」 제15조에 따라 해당 지방자치단체에 두는 농어업·농어촌및식품산업정책심의회</p> <p>③ 부터 <20> 까지 생략</p> <p>제6조 생략</p>
--	---

<p>1. 경관계획에 관한 사항 2. 경관지구 및 미관지구의 관리 및 운용에 관한 사항 3. 경관조례의 제정에 관한 사항 4. 경관사업의 계획 및 추진에 관한 사항 5. 경관협정의 체결 및 운용에 관한 사항 6. 그 밖에 경관에 중요한 영향을 미치는 사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항</p> <p>제25조 (경관위원회의 구성·운영) 이 법에 규정한 사항 외에 경관위원회의 구성·운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>부칙 <제8478호, 2007.5.17> 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p>부칙(정부조직법) <제8852호, 2008.2.29> 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, …<생략>…, 부칙 제6조에 따라 개정되는 법률 중 이 법의 시행 전에 공포되었으나 시행일이 도래하지 아니한 법률을 개정한 부분은 각각 해당 법률의 시행일부터 시행한다. 제2조부터 제5조까지 생략 제6조(다른 법률의 개정) ① 부터 <555> 까지 생략 <556> 경관법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제8조제2항 중 "건설교통부장관"을 "국토해양부장관"으로 한다. <557> 부터 <760> 까지 생략 제7조 생략</p> <p>부칙(건축법) <제8974호, 2008.3.21> 제1조 (시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. <단서 생략> 제2조부터 제12조까지 생략 제13조 (다른 법률의 개정) ① 부터 ③ 까지 생략 ④ 경관법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제16조제4항제2호 중 "제72조제1항"을 "제83조제1항"으로 한다. ⑤ 부터 <70> 까지 생략 제14조 생략</p>	
--	--

<부록 2> 공무원 설문조사서

충청남도의 경관관리 체계 구축과 운영방안에 관한 공무원 설문조사

안녕하십니까? 공무에 얼마나 노고가 많으십니까?

충남발전연구원에서는 경관법의 제정에 따라 충청남도 및 시·군의 경관 행정을 효율적으로 추진하기 위한 연구과제를 수행중에 있습니다.

본 설문조사는 그동안 연구진에서 정리된 경관관리 체계 및 과제에 대하여 실제 충청남도 및 시·군에 적용가능한지에 실무자적 입장에서 의견 수렴하여 연구에 반영하고자 하는 것입니다.

선생님의 고견은 **향후 충청남도**와 **시·군의 경관관리 체계 구축과 운영 방안**에 귀중한 자료로 사용될 예정이오니, 바쁘시더라도 작성해 주시기를 부탁드립니다. 조사의 연구결과는 개인의 비밀을 보장하기 위하여 무기명으로 실시되며 설문자료는 연구를 위한 통계 이외의 목적에는 사용되지 않을 것입니다.

설문에 응해주신데 대하여 진심으로 감사드립니다.

2009. 11.

문의 : 충남발전연구원 공간계획연구부 한상욱

연락처: 041) 840-1163

e-mail: hansw@cdi.re.kr

I	경관관리 전반에 대한 전반적인 인식
----------	----------------------------

1. 귀하는 경관법이 공포됨으로써 해당 지자체에서 효율적인 경관관리가 필요하시다고 생각하십니까?
(해당 되는 곳에 √ 표시해 주시기 바랍니다)

매우필요	필요	불필요	매우 불필요	모르겠음
⑤	④	③	②	①

2. 귀하는 경관법 이전의 경관관리와 경관법 제정에 따른 경관관리의 차이점을 알고 계십니까?

잘 알고 있다	알고 있다	보통이다	모른다	전혀 모른다
⑤	④	③	②	①

3. 귀하는 경관관리를 위해서 경관조례 제정이 필요하시다고 생각하십니까?

매우필요	필요	불필요	매우 불필요	모르겠음
⑤	④	③	②	①

4. 귀하는 경관조례가 지역의 경관향상에 영향을 줄 것으로 생각하십니까?

매우그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다.
⑤	④	③	②	①

5. 귀하는 경관관리를 위해 통합적인 조직이 필요하다고 생각하십니까?

매우그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다.
⑤	④	③	②	①

6. 귀하는 경관관리를 경관위원회와 같은 별도의 심의 위원회가 필요하다고 생각하십니까?

매우그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다.
⑤	④	③	②	①

II 경관조례 제정 및 시행에 대한 인식

1. 기존의 경관조례는 자연경관보존조례, 경관형성조례, 경관관리조례, 도시경관조례, 도시디자인조례, 공공디자인 조례 등으로 각각의 특성에 맞추어 조례를 제정하였는 바, 이를 경관조례로 통합하여야 한다고 생각하십니까?

매우그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다.
⑤	④	③	②	①

2. 경관법에서는 지구지정에 있어서 국토의계획및이용에관한법률에 지구지정을 위임하고 있는 바, 향후 경관법에 의한 지구지정이 효율적으로 이루어지기 위해서는 어디까지 지정되어야 한다고 생각하십니까? 필요한 부분을 모두 체크하여 주십시오

미관·경관지구	고도지구	문화재 보호지구	자연보존 지구	도시공원 구역	전통사찰 보존구역	역사경관 특별보존지구
()	()	()	()	()	()	()

3. 경관조례에 의한 행위제한이 어느정도까지 필요하시다고 생각하십니까? 필요한 부분을 모두 체크하여 주십시오

권고·조언	신고 의무화	벌금	징역	기타
⑤	④	③	②	

4. 경관조례에서 지원 표창 등 인센티브와 관련하여 표창은 물론 재정 지원까지 필요하다고 생각하십니까?

매우그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다.
⑤	④	③	②	①

5. 경관사업은 어디까지 범위를 설정하여야 한다고 생각하십니까?
(필요한 부분을 모두 체크하여 주십시오)

대상사업	가로()	야간경관()	역사문화경관()	생활환경경관()	
추가가능사업	건축물(1개)()	광장()	교량()	수목()	
	철도()	조망축경관()	하천경관()	가로수경관()	건축물군()
	해안()	항만()	어항()		

6. 경관협정에 내용은 무엇을 포함해야한다고 생각하십니까?
(필요한 부분을 모두 체크하여 주십시오)

건축물	토지	농산어촌경관	역사문화경관	원상회복사항
()	()	()	()	()

7. 경관조례에 특정공공시설에 관리에 대한 내용을 포함해야한다고 생각하십니까?

매우그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다.
⑤	④	③	②	①

III 경관위원회에 대한 인식

1. 경관조례에서 경관위원회의 위상과 역할은 다음의 어떤 내용으로 이루어져야한다고 생각하십니까?

(필요한 부분을 모두 체크하여 주십시오)

조직운영	시범마을지정	협의회구성	경관계획수립	협회인정	경관협정체결
()	()	()	()	()	()

2. 경관위원회는 어떠한 분들이 참여해야한다고 생각하십니까?

(20명 기준으로 필요한 명수를 기입해주세요)

전문가	주민	사업자	지역대표	기타
(명)	(명)	(명)	(명)	(명)

3. 경관위원회는 어떤 분야의 전문가가 참여해야한다고 생각하십니까?

(필요한 부분을 모두 체크하여 주십시오)

도시계획	도시설계	조경	건축	생태·환경	환경디자인
()	()	()	()	()	()

4. 경관위원회의 심의 대상은 다음 중 어디까지 포함해야한다고 생각하십니까?

(필요한 부분을 모두 체크하여 주십시오)

스카이라인	통경축	건축선	공공공지	층고규제	기타
()	()	()	()	()	

5. 구체적으로 경관위원회의 심사 및 조사업무는 무엇을 수행해야한다고 생각하십니까? (필요한 부분을 모두 체크하여 주십시오)

지구내 경관형 성에 관한 사항	부지의 녹화에 관한 사항	부지의 위치, 규모, 색채에 관한 사항	부속설비의 규모, 색채에 관한 사항	옥외광고물의 위치, 규모, 색채에 관한 사항	토지의 형질 변경에 관한 사항
	()	()	()	()	
행위에 관한 사항	건축물의 신축, 증축, 개축, 이전 또는 외관의 수선, 재배치 혹은 색채의 변경	옥외광고물의 표시	택지조성 및 토지의 형질 변경	경관형성상 중요한 입목의 벌채	
	()	()	()	()	

6. 경관위원회에서는 대규모 건축물 등에 대해서 사전협의가 필요하다고 생각하십니까?

(예, 일본의 경우 높이가 31m(도심부에서는 60m)를 넘고 또는 연면적이 15천 m²(도심부에서는 30천m²)를 넘는 대규모 건축물 등에 대해서는 본 심의전 사전협의제도를 두고 있음)

매우그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다.
⑤	④	③	②	①

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 한상욱 충남발전연구원 연구위원
공동연구 · 김종구 부산대학교 도시공학과 교수
이인성 서울시립대학교 조경학과 교수
이호정 공주대학교 건축학부 교수

기본연구 2009-08 · 지방자치단체의 경관관리 제도 구축 및 운영 개선 방안
- 충청남도를 중심으로 -

글쓴이 · 한상욱, 김종구, 이인성, 이호정 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원
인쇄일 · 2009년 12월 31일 / 발행일 · 2009년 12월 31일
주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)
전화 · 041-840-1163(공간계획연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129
ISBN · 978-89-6124-096-3 03350

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

© 2009, 충남발전연구원

- 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.