

국토경관의 보전 및 관리를 위한 법·제도적 특성과 발전방향

박창석* · 최재용* · 유헌석* · 장광은**

*한국환경정책·평가연구원 · **서울대학교 대학원 조경학전공

I. 서론 : 연구의 배경 및 목적

1990년대 이후 나타나기 시작한 시민, 자치단체의 경관에 대한 관심은 경제위기를 극복하면서 다양한 형태로 전개되기 시작하였다. 이러한 시대적, 사회적 요구에 따라 2003년 제정된 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'에서 경관부문의 위상이 한결 높아지고 경관관리를 위한 계획적, 제도적 틀이 마련되었다.

또한 '자연환경 보전법'의 개정법률안(2004.8, 환경부)과 '농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(2004. 3, 농림부)' 등의 법·제도적 정비가 이루어지면서 도시경관, 자연경관, 농산어촌 경관 등 경관유형을 고려한 다양한 경관관리정책의 개발 및 시행이 가능한 반면, 이로 인한 혼란과 중복규제 등에 대한 비판이 제기될 우려도 존재한다.

따라서 건설교통부, 환경부, 농림부 등에서 추진중인 경관관련 법·제도적 특성과 문제점을 고찰하고 지속 가능한 국토경관의 보전 및 관리를 위한 발전방향을 검토할 필요가 있다.

II. 법·제도를 통해 본 국토경관보전·관리체계의 특성 및 문제점

1. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(건설교통부)에 의한 경관관리

국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 근거한 경관관리에는 크게 용도지역지구와 지구단위계획구역지정, 경관계획을 통해 이루어진다. 구체적으로 용도지역지구

의 경우 경관보전 및 관리를 위해서 보전녹지지역과 자연녹지지역, 경관지구를 지정한다. 또한 농업생산을 위해서는 생산녹지지역을 지정하여 농업·농촌경관을 형성하고, 도시계획시설로는 도시자연공원과 경관녹지를 결정할 수 있다.

구체적으로 녹지 및 경관지구의 지정기준을 살펴보면, 보전녹지는 수립, 초지, 호소, 연안, 주요 습지 등 양호한 자연경관을 형성하고 풍치 및 경관이 양호한 지역에 지정하며, 국립공원이나 도시공원 등과 연계되는 자연경관이 수려한 지역에 지정한다. 자연경관지구는 산악, 구릉지, 숲 등의 자연경관이 우수하여 보전할 필요가 있는 지역, 혹은 국립공원, 도시자연공원, 보전녹지지역 등의 지역과 그 주변을 지정하며, 경관대상지와 접하는 지역 또는 경관대상지와 조망지점을 연결하는 시각축상에 지정할 수 있다.

자연경관지구의 경우 경관대상과 경관대상주변지역, 조망지점 및 조망축을 모두 지정할 수 있는 반면, 수변경관지구는 하천, 호소, 해안에서 일정한 수변구역을 수변경관지구로 지정할 수 있다. 이러한 경관지구를 분석한 결과(김대수, 2003)를 살펴보면, 경관지구는 자연경관, 전통경관, 수변경관, 건조환경, 접경지역의 5개 유형으로 구분되어져 농산어촌경관에 대한 고려는 상대적으로 미약한 실정이다.

지구단위계획은 제1종지구 단위계획과 제2종지구단위계획으로 구분하며, 특히 제2종지구 단위계획은 계획관리지역 또는 개발진흥지구를 체계적·계획적으로 개발 또는 관리하기 위하여 도시관리계획으로 결정할 수 있다. 구체적으로 제1종지구 단위계획의 경우 역사환경지역, 양호한 자연환경 및 경관의 보전이 요구되는 지역, 경관지구 등에 해당할 경우 경관상세계획을 수립할 수 있다. 제2종지구 단위계획은 수립대, 구릉지, 하천변,

청정호수 등 자연경관이 양호한 지역, 독특한 경관형성이 요구되는 지역(시·군의 상징적 도로, 녹지대, 문화재나 한옥 등 전통적 건축물 등)에 대해서는 경관상세계획을 수립하는 것을 검토할 수 있다(윤혁경, 2003: 건설교통부, 2003). 그러나 현재 제2종지구 단위계획은 수립된 사례가 없는 실정이다.

마지막으로 경관계획은 최근(2003년)까지 서울시, 부산시, 대구시, 인천시, 광주시, 경기도, 강원도 등의 관역자치단체와 용인시, 진주시, 안산시, 안양시, 과천시, 가평군 등의 기초자치단체에서 수립되었다. 구체적으로 경관계획 작성시에 경관현황조사대상은 지형지질, 기후, 水 録, 동·식물, 역사적 유산, 산업, 토지이용, 기반시설, 랜드마크, 주요조망점 등의 현황을 파악하고, 권역별로 이미지 특성화를 위한 방안과 토지이용계획(상업·업무지역, 주택지, 공업지역, 공공건축물)별 경관특성화방안, 랜드마크 형성 및 조망연출계획, 건축물디자인과 야경계획, 생책계획, 공원녹지계획 등의 경관지침을 작성하도록 규정하고 있다. 지방자치단체의 경관에 대한 관심이 높아져 경관계획에 대한 지속적인 수립이 예상된다.

2. 자연환경보전법(환경부) 등에 의한 경관관리

자연환경보전법(개정법률안)에 기초하여 생태·경관보전구역과 자연경관심의제도의 도입을 추진중이다. 생태·경관보전지역은 환경부장관이 지정하되 생태·경관핵심보전구역, 생태·경관원충보전구역, 생태·경관전이보전구역으로 구분하여 지정관리하며 생태·경관보전지역관리기본계획을 수립시행하여야 한다(개정법률안 제16조).

다음으로 자연경관심의제도는 ① 우수자연경관지역(자연공원 73개, 생태계보전지역 22개, 습지보호구역 12개 등)의 일정거리(대통령령 규정)이내 개발계획 또는 개발사업, ② 사전환경성 검토(68개) 및 환경영향평가협의(63개) 대상사업중 자연경관에 영향을 크게 미치는 개발계획 및 개발사업, ③ 자연경관에 영향을 크게 미치는 개발사업지 중 지방자치단체의 조례가 정하는 개발계획 및 개발사업에 대하여 자연경관심의위원회를 구성·운영하여 건축물, 시설물의 높이, 모양, 색채 등을 자연경관과 조화 있도록 심의 검토하고자 한다(개정법률안 제32조). 이와 함께 사전환경성 검토 및

환경영향평가협의를 통해 각 개발계획 및 사업에 대한 경관영향을 평가하고 있다.

자연환경보전법에 기초한 자연경관관리는 개발행위로부터 우수하거나 양호한 생태적 특성을 보이는 자연경관지역 및 주변지역의 경관관리를 목적으로 우선 시행될 것으로 보인다. 특히, 자연경관심의회가 적용되는 구역(우수자연경관지역의 일정거리내 지역)의 경우 일정규모 이상의 개발계획(개발사업)에 대한 경관영향을 검토하고 자연경관보전방안의 마련을 검토할 수는 있지만, 해당 심의구역내의 소규모 개발행위나 농산어촌경관의 보전 및 관리에 대한 구체적인 방안은 곤란한 실정이다.

3. 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌개발촉진에 관한 특별법(농림부)에 의한 경관관리

구체적으로 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발기본계획(5년)에서 자연환경 및 경관보전에 대한 사항을 포함하고, 지역개발에서는 농산어촌경관의 보전시책 및 정비노력과 경관보전협약을 체결할 수 있다(30조). 그리고 지역종합개발계획에서는 농산어촌의 경관보전을 위한 사항을 포함하며(제38조), 조건불리지역에서는 경관보전활동 등의 사업에 필요한 지원을 하도록 규정한다(제40조). 또한 농업활동 및 농경지 경관관리를 위해 경관작물 등에 대한 경관보전직불제 도입을 현재 검토하고 있다.

이러한 농산어촌경관의 경우 경관협약 및 경관보전활동에 대한 체계적인 지원 및 사업화가 이루어지지 않을 경우, 경관협약 관련 예산투자의 효과가 실질적으로 드러나지 않을 우려가 있다. 또한 거점지역의 경우 그 특성상 개발행위가 나타날 여지가 많으므로 경관보전 및 관리 등에 대한 관련내용을 추가할 필요가 있다.

III. 국토경관의 보전 및 관리를 위한 법·제도의 비교 및 발전방향

국토경관보전 및 관리를 위한 관련 법제도를 근거법 및 지정목적, 지정내용 등을 토대로 비교하고, 이를 토대로 다음과 같은 발전방향을 검토할 필요가 있다.

- 현행 경관관련 법·제도의 특성을 충분히 고려하여

표 1. 국토경관관련 법·제도의 비교분석

구분	경관지구(건설교통부)	생태·경관보전지역(환경부)	경관보전협약(농림부)
근거법	국토의계획 및 이용에 관한 법률	자연환경보전법	농림어업인 삶의 질향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법
지정목적	국토의 개발 및 이용차원에서 지정	자연환경 및 자연경관의 보전관리를 위해 지정	주택형태, 색채정비 등 경관협약추진
지정대상 (협약대상)	구릉지 등 자연경관, 풍치, 수변	전국토의 자연자산 및 자연경관	마을단위(행정리 혹은 법정리)
지정내용	용도지구(자연경관지구, 수변경관지구) 및 보전녹지지역	생태·경관보전지역 자연경관심의구역	경관협약사업 및 보조사업 추진
지정규모	소규모(10~30㎡)	일정규모 이상	1개~수개 마을
지정권자	시장군수	환경부장관, 시도지사, 시장군수	시도지사, 시장군수
지정절차	도시관리계획을 수립할 경우에만 임의적 지정	자연경관조사 등을 거쳐 보전가치가 있는 지역은 상시지정	지자체조례(협정인가 등)
행위규제	건폐율, 건축물 높이, 건축용도, 조경 면적의 건축제한	개발사업 및 형질변경 등 행위제한	--
지원사항	도시기반시설, 경관형성사업(조례/경관 심의위원회)	생태마을에 대한 지원사업(삶의질 향상과 이익보호)	협약사항(경관보전사업), 경관보전 직불제

지자체 혹은 일정한 공간단위별로 시너지 효과를 극대화할 수 있는 방안을 고려한다. 예를 들어, 조건불리지역의 경관보전활동에 대한 농림부지원사업을 환경부가 생태·경관보전지역에 지정할 생태마을에 우선적으로 고려함으로써 자연경관 보전의 활성화 등과 같은 시너지효과를 얻을 수 있다.

- 지속적인 국토경관보전 및 관리를 위해서 '경관특성 평가도(가칭)'를 작성하여 개발계획이나 경관보전 및 관리에 활용할 필요가 있다. 영국의 경우 경관특성평가도(landscape character assessment)를 지방-지역-국가의 공간적 위계에 따라 작성하여 각종 개발계획이나 경관보전정책 등에 적극 활용하고 있다 (Countryside Agency, 2002).
- 건설교통부, 환경부, 농림부 등으로 분산된 경관관련 법제도의 통합을 전제한 '경관법(가칭)'을 검토하여 사업주체 및 국민, 행정기관의 이해와 효율성

을 제고할 필요가 있다. 한다. 일본의 경우 2004년 6월 경관에 대한 총합적 법률인 경관법이 국회에서 가결되었으며(손용훈, 2004), 이는 경관과 관련한 국민·사업자·행정의 혼란을 최소화하고 그 의무와 역할을 명확히 하기 위한 것이다.

인용문헌

1. 건설교통부 (2003) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 관련지침.
2. 김대수 (2003) 도시경관의 통합적 개선을 위한 색채관리 제도 연구. 서울대학교 공학박사논문.
3. 손용훈 (2004) 경관자원의 관광적 활용방안 : 일본사례발표. KEI 발표자료.
4. 윤혁경 편저 (2003) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률해설. 기문당.
5. Countryside Agency(2002) Landscape Character Assessment
6. 일본경관법 홈페이지 (http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/04_04209_2_.html)