

# 도시의 조망경관 관리기법 사례연구

- 미국과 국내 사례 비교를 중심으로 -

목정훈

서울시정개발연구원

## I. 서론

도시의 조망경관은 우리나라뿐 아니라 외국에서도 경관관리의 중요한 대상으로서 관리되고 있다. 그러나 조망경관관리는 각 도시의 지리적 특성, 환경여건, 역사·문화, 사회제도 등에 따라 각기 다른 모습으로 나타나고 있다. 따라서 조망경관 관리기법에 관한 연구 역시 도시의 환경특성과 사회적 여건 속에서 어떤 형태로 관리되고 제도화되었는가를 조사·분석하는 연구가 필요하겠다.

본 연구는 우리보다 앞서 도시 조망경관 관리를 위한 관리수단과 제도를 마련하고 이를 직접 운용한 바 있는 미국 도시의 조망경관 관리기법과 제도 그리고 경관관리 행정상의 시사점 등을 현지 방문과 자료조사 등을 통해 조사·분석한 사례연구이다. 연구에서는 사례 도시별 주요 조망관리 대상과 이를 보호·관리하기 위한 관리구역 설정, 관리 내용 및 수준 그리고 행정 운영 사항 등을 중심으로 조사하였고, 결과적으로 우리나라 도시의 조망경관 보호를 위한 경관관리 계획기법과 제도 및 관리운영상의 시사점을 찾고자 하였다.

## II. 연구내용 및 방법

연구의 방법은 사례연구 대상지의 선정, 자료의 수집 및 분석 그리고 분석된 내용을 바탕으로 우리나라 조망경관 관리계획 및 현황과 비교·분석하는 순으로 진행하였다. 연구의 범위는 도시의 조망경관을 대상으로 하고 조망대상을 보호하기 위한 구체적인 관리기법과 제도적 장치, 그리고 이를 관리·운영하는 행정사항으로 연구의 범위를 한정하였다. 본 연구의 주목적은 미국도시의 조망경관 관리사례를 통해 우리나라 도시에서 시

도하고 있는 경관계획과 비교하여 현재 경관계획을 수립하고 있거나 향후 경관계획을 수립하려고 하는 다른 도시에서 적용하거나 활용할 수 있는 시사점을 찾는 것을 중심으로 하였다.

### 1. 사례연구지 선정

경관의 유형은 경관의 물리적인 형태 혹은 위치를 지정하는 경관의 형식에 의해 크게 자연경관과 문화경관(인공경관)으로 구분 할 수 있다(임승빈, 1991). 그리고 이를 세분하여 분류하면 자연경관은 산악, 해양, 하천, 평야 등으로 세분할 수 있고, 문화경관(인공경관)은 크게 도시경관과 농촌경관으로 다시 도시경관은 역사경관, 시가지 경관, 가로경관 등으로 세분하여 분류할 수 있다. 한편 미국 도시에서의 조망경관관리 유형은 크게 주의사당과 같은 도시의 역사적 건축물 조망보호를 위한 "모뉴먼트 조망확보형", 도시주변부의 산·하천 등 "자연풍경 조망확보형"과 시 외곽에서 시 진입부의 도로변 풍경 미관 보호를 위한 "어반 코리도형"으로 구분한 바 있다(이정형, 1998).

본 연구에서 미국의 도시 조망경관관리 사례는 경관대상의 주체인 경관자원에 따라 자연경관과 인공경관 관리유형으로 크게 구분하고, 자연경관에서는 도시주변부의 산악경관 관리사례와 인공경관에서는 역사건축물 주변 조망보호와 시가지 스카이라인 관리 사례 등을 선정하여 연구하였다. 사례연구지 선정을 위해서 문헌 조사와 자료검색 등을 통해 일차적으로 미국 도시 중에서 조망경관의 보호사례와 경험이 있는 도시들을 선별하였고, 각각의 도시에서 조망경관 보호를 위한 시책 등을 검토한 뒤 본 연구의 분석항목인 첫째 구체적인 조망보호의 대상이 있고, 둘째 그 조망 보호의 대상을 관리하기 위한 관리수단(기법)이 있고, 셋째 관리수단

표 1. 사례연구 대상지의 선정

도시명	조망경관 보호대상 및 주요 관리내용	경관관리를 위한 관리계획 및 수단	관련 법/제도	사례연구 대상
워싱턴 D.C.	국회의사당 원형 돔의 조망을 보호하기 위한 시 전역의 층고제한(약 33.5m 이내)	-	Building Height Limitation Act (1910)	-
뉴욕	Lower Manhattan 도심에서 강 연안으로의 개방감 및 조망을 확보하기 위한 건축지정선(build-to lines) 규제	(Lower Manhattan Plan, 1969)	뉴욕시 조닝조례	-
	Brooklyn Heights로부터 Lower Manhattan 도심 스카이라인의 조망을 보호하기 위한 건축물의 높이, Signs, 구조물, 조경 등의 규제	Special Scenic View District	뉴욕시 조닝조례 Article X, Chapter 2 Special Scenic View District (1974)	Special Scenic View District
보스턴	주의사당, 광장주변 등의 경관보호를 위한 보스턴시 전역의 높이 제한 (24.4~30.5m 이하), 일부상업지역은 약 38m 이하	-	연방재판소 관례 (1909)	-
	정부센터와 마켓지구 내 역사적 주요 건축물로의 조망 확보(보호)를 위한 규제 및 시각적 디자인 요소 제시	(Government Center/ Markets District Plan)	보스턴 시 조닝조례	-
샌프란시스코	샌프란시스코 다운타운의 스카이라인 형성을 위해 높이 및 용량(Height and Bulk Controls) 규제	(Zoning Master Plan, 1966)	샌프란시스코 시 조닝조례	-
	도시 가로공간에 보다 많은 태양 빛과 도시의 바람길을 제공할 수 있도록 가로에 부합하는 용량 제한	(Downtown Plan, 1984~1985)	샌프란시스코 시 조닝조례	-
덴버	도시의 공원과 공공장소로부터 록키 마운틴의 파노라믹 뷰와 도심 스카이라인 등을 보호하기 위한 건축물의 높이 제한	13개의 View Planes	덴버 Municipal Code안의 View Planes Ordinance (1968~1971)	파노라믹 마운틴 View Planes
오스틴	주 정부청사의 조망을 보호하기 위해 주청사로부터 약 반경 400m 이내 지역에서 의 높이제한 및 현재 35개 view corridors 지정을 통한 주정부 청사의 조망관리	Capitol Dominance District 및 35개의 Capitol View Corridors	오스틴 City Ordinance 안의 Capitol View Preservation Ordinance (1984) 및 Land Development Code	Capitol View Corridors

의 운영을 위한 법·제도적 틀을 갖춘 도시들로 최종 사례도시를 선정하였다.

일차적으로 워싱턴 D.C., 뉴욕, 보스턴, 샌프란시스코, 덴버, 오스틴 등 총 6개 도시 9개 대상지역이 검토되었고, 이 지역들 중에서 최종적인 사례연구 도시와 대상으로 뉴욕시의 'Special Scenic View District', 오스틴시의 'Capitol Dominance District & Capitol View Corridors', 덴버시의 'View Planes'이 선정되었다.

이와 같은 도시들로서 최종 사례 연구지를 선정할 이유는 앞서 밝힌 바와 같이 본 사례연구의 조사 자료와 연구 분석결과를 통해 현재 우리나라 도시에서 조망경관 관리를 실천함에 있어서 우리의 현실과 여건에 맞는 관리수법을 개발하고 법·제도적 장치를 마련하기 위한 사례로서 의미 있는 지역들을 선정하였다(표 1 참조).

## 2. 사례조사의 자료수집

선정된 사례도시 중 콜로라도주 덴버시와 텍사스주 오스틴시는 연구자가 직접 조망경관 보호시책이 적용된 대상지역을 2003년 12월 현지 방문하여 자료를 수집하였고, 관계공무원과의 인터뷰를 통해 관리행정과 관련된 내용을 조사하였다. 반면 뉴욕시의 경우 인터넷 및 문헌조사, 관계법령, 행정조례 그리고 도면조사 등을 통해 자료를 수집하였다. 조사된 내용을 사례지역별로 정리하기에 앞서 우선 조망(眺望) 경관의 사전적 정의를 알아보면 조망이라 함은 “먼 곳을 널리 바라봄” 또는 “멀리 바라다 보이는 경치”로서 조망경관은 “먼 곳을 널리 바라볼 수 있는 경관” 또는 “멀리 바라다 보이는 경관”으로 해석할 수 있다. 즉 조망경관에 대한 사전적 해석에서 공통적인 점은 “먼 곳” 또는 “멀리”라는 원경(遠景)적 의미와 “바라볼 수 있는” 또는 “바라다 보이는”과 같은 “보다”의 능동적 의미와 수동적 의미를 동시에 내포하고 있다고 하겠다.

미국 도시에서의 조망경관 관리는 현재 우리나라가 접근하는 것<sup>1)</sup>과 달리 경관을 유형으로 구분하고 그 유형의 하나로서 조망경관관리를 이행하는 것이 아니라 조망경관의 사전적 정의와 같이 "멀리 바라다 보이는 (바라볼 수 있는) 경치"에 대해서 그 지역적 특성에 따라 경관관리의 내용을 담고 각 도시에 적합한 각자의 기법으로 조망경관을 관리하고 있음을 알 수 있겠다.

### 3. 조사자료의 분석

각 사례도시에서 수집된 자료들은 도시별로 조망경관관리를 위한 공간적 범위와 조망점, 규제내용 및 규제수단, 그리고 조망경관관리 행정 및 법·제도 등으로

표 2. 도시별 사례종합 분석

사례 도시	분석 내용 및 시사점
덴버	View Planes (조망보호구역) 조망대상: 록키마운틴, 중심시까지 스카이라인 조망점: 도시공원, 공공장소 규제내용 건축물의 높이(조망점에서 100ft당 허용높이 1ft 완화) 법·제도 Municipal Code
오스틴	Capitol View Corridors (시각회랑) 조망대상: 텍사스 주정부 청사 조망점: 도로, 공원, 하천, 산책로 규제내용 건축물의 높이(높이산출 공식에 의한 규제) 법·제도 City Ordinance, Land Development Code
뉴욕	Special Scenic View District(특별조망지구) 조망대상: Lower Manhattan 스카이라인 조망점: 수변산책로 (공원) 규제내용 건축물의 높이(높이산출 도면 제공) 조경: 지형 및 식생에 관한 내용 허가 필요 법·제도 Zoning Resolution
시사점	1. 구체적인 조망대상 및 조망지점을 통한 관리 2. 시 조례의 별도 항목으로 관리내용 제도화 3. 해발표고를 기준으로한 높이관리 이행 4. 장기간의 계획관리와 점진적 조망점 추가

구분하여 분석하였고, 이를 다시 도시 간 비교하여 각 도시가 지닌 조망경관의 가치를 어떻게 해석하고 보호하기 위한 제도로써 운영하고 있는지 살펴보았다(표 2 참조).

## III. 결과 및 고찰

### 1. 조망경관 관리의 공간적 범위

미국에서의 조망경관 보호 및 관리대상을 역사적 건축물이나 모뉴먼트, 도시의 스카이라인, 산악경관(Mountain View) 또는 아름다운 풍경(Scenic View) 등을 조망경관으로 보고 관리하는 것과 달리 우리나라의 경우 조망경관지구로 지정하여 관리하는 추세인데 조망경관과 관련된 경관지구의 유형으로는 울산시와 대구시 그리고 서울시가 경관지구의 세분화에 의해 경관유형의 하나로서 조망(권)경관지구로 구분한 바 있다. 조망(권)경관지구에 대한 정의는 울산시의 경우, "주요가로와 광장 등 사람과 차량의 통행이 많고 도시 구조를 파악하기 쉬운 장소이다"라고 하였고, 대구시의 경우 "자연경관의 조망권 확보를 위하여 시각적 원경의 보호·관리가 필요한 지구"로 정의한 바 있고, 서울시는 도시계획조례(2003)에 의해 조망경관지구에 대한 정의로 "자연경관의 조망을 확보하기 위하여 시각적 경관의 보호·관리가 필요한 지구"로 규정하고 있다. 이와 같이 현행 우리나라 광역시의 경관계획에서 조망형 경관의 유형 분류는 앞서 살펴본 미국 도시에서의 조망경관 관리사례와 달리 조망경관을 용도지구의 하나인 조망(권)경관지구로 구분하고 있다. 그러나 조망경관이라 함은 앞서 밝힌 바와 같이 멀리 "바라볼 수 있는" 또는 "바라다 보이는" 경관의 대상으로서 그것이 이 경우에 따라서 멀리 바라다 보이는 산일 수 있고, 하천일 수 있으며 역사적 건축물과 어우러진 시가지일 수 있고, 경우에 따라서는 이들이 중첩하여 조성된 복합적인 경관일 수 있다(그림 1 참조).

이를 자연경관의 조망 확보를 위한 주요 산 주변을 조망(권)경관지구로서 구분하고 미관지구와 같은 도시

1) 현재 경관지구의 구분은 "국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령"에서 경관지구를 3종(자연, 수변, 시각지경관지구)으로 구분하여 세분화 했으며 필요에 따라 당해 시·도의 도시계획조례가 정하는 바에 따라 경관지구를 추가적으로 세분할 수 있도록 하였다. 서울시의 경우에는 2003년 개정된 서울특별시 도시계획조례에서 3종(시계, 문화재주변, 조망경관지구)을 추가로 세분하여 지정할 수 있도록 하였다.

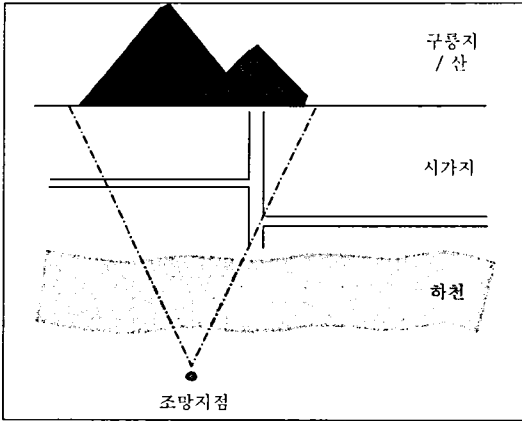


그림 1. 산·하천, 시가지가 중첩된 조망경관

관리 수단으로 관리하는 것은 그 지역의 지형과 지역성 등을 반영한 경관관리가 이루어지기 힘든 제도적 한계를 지적할 수 있겠다. 따라서 계획관리가 가능한 제도상의 보완이 필요하겠다. 또한 조망경관관리의 공간적 범위는 미국의 사례와 달리 우리나라 광역시의 경우 아직 구체적 조망대상과 조망점을 지정하여 공간적 범위를 한정하고 관리하는 단계로 이어지고 있지 못한 실정이다.

## 2. 조망경관 관리를 위한 규제내용 및 수단

미국사례에서 조망경관 관리를 위한 규제내용은 주로 조망보호를 위해 해발표고를 기준으로 높이계획에 따른 규제 방식이다. 그러나 미국 사례도시의 경우 평지지역으로서 산이 많은 우리나라와는 높이 산정방식이 달라야 하겠다. 우리나라는 경관관리지역이 평지뿐만 아니라 구릉지<sup>2)</sup> 또는 요철의 기복이 심한 지형 등 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 조망점과 조망대상의 해발표고를 기준으로 조망선에 의한 높이관리를 정할 경우 대상지역의 지형특성 반영이 중요한 숙제라 하겠다(그림 2 참조).

## 3. 조망경관의 관리·운영 및 법 제도

앞서 미국 도시의 조망경관관리제도에서 살펴본 바와 같이 시 조례에 보호·관리하고자 하는 조망대상과

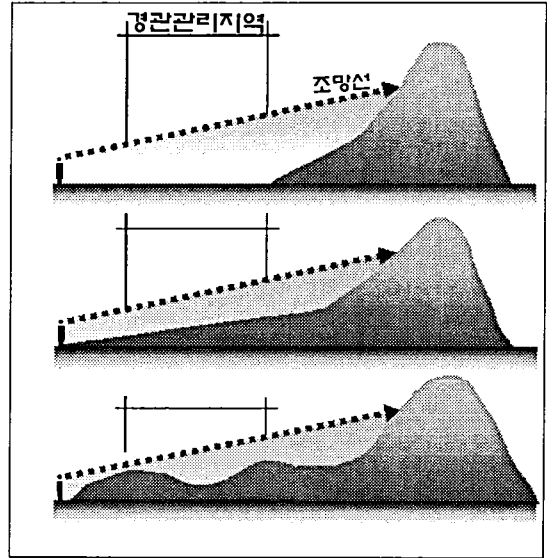


그림 2. 높이관리 시 지형특성의 반영

조망점 그리고 주요 관리내용과 관리기준, 이행의무 규정 등을 담아 관리하는 방식의 검토가 필요하겠다. 그리고 산악과 구릉지가 많고 고층·고밀의 시가지지역이 많은 우리나라의 실정과 지역특성에 맞는 관리이행을 위해 현행 용도지구 방식과 병행에 관리계획을 통한 경관관리를 이행할 수 있는 관리계획형 경관관리제도의 보완이 필요하겠다.

## IV. 결론 및 제언

우리나라 광역시의 경우 도시경관관리를 위한 경관계획의 수립은 인천시('98), 울산시('01), 대구시('02), 대전시('03)가 이미 도시경관 관련 계획을 수립한 바 있고, 서울시, 부산시, 광주시의 경우 2004년 현재 계획 수립 중에 있다. 도시경관계획은 그 계획 자체가 법정계획은 아니지만 도시기본계획의 한 부분별 계획으로 도시기본계획도시의 별책으로 작성할 수 있도록 제도화되었으며 상위계획의 경관부문계획과 정합하며 하위의 도시관리계획, 지구단위계획 그리고 각종 도시개발사업 및 개발행위허가에서 주요자료로서 활용될 수 있도록 하고 있다. 한편 경관지구는 경관계획의 내용을 바탕으로 경관관리의 이행을 위한 수단으로서 각 시도에서 도입이 검토되고 있는 상황이다.

2) 해발 40m 이상이며 경사도 10% 이상인 지역

이러한 가운데 도시의 중요한 조망자원 보호·관리를 위한 조망경관 관리를 위해서는 본 연구에서 분석된 바와 같이 조망보호 대상과 주요 조망지점(reference point)에 대한 사회적 합의와 공감대 형성이 전제되어야 하겠으며 조망보호구역의 구체적 지정을 위해 단계별 장기간에 걸쳐 지속적인 노력이 필요하겠다. 또한 지금과 같은 용도지구 방식과 더불어 지역특성에 맞는 계획적 관리를 위한 특별용도지구(special purpose district)와 관리규제에 따른 보상방안 그리고 경관지구 지정·운영 시 지역특성을 반영한 관리이행을 위한 '특별관리구역'등의 도입에 관한 연구가 필요하겠다. 또한 도시계획조례 또는 별도의 조례제정 등을 통해서 조망경관관리 대상과 주요 조망점, 관리내용과 관리기준, 이행규정 및 이의신청 등에 관한 내용 등을 담은 조례 또는 심의기준의 마련이 요구된다고 하겠다.

## 인용문헌

1. 건교부 (2003) 도시기본계획수립지침.
2. 대구시 (2002) 대구광역시 도시경관 기본계획, pp. 388-394.
3. 대전시 (2003) 대전광역시 도시경관형성 기본계획, pp. 67-80.
4. 서울시 (2003) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률·시행령·시행규칙·조례집, pp. 65-69.
5. 이정형 (1998) "미국에서의 조망경관시책의 유형과 운용수법에 관한 연구." 대한건축학회논문집, 14(8): 199-200.
6. 임승빈 (1991) 경관분석론. 서울대학교 출판부.
7. 울산시 (2001) 울산광역시 도시경관종합기본계획, pp. 110-114.
8. City of Austin, Land Development Code Section 13-2-145, 13-2-710.
9. City of Denver, The Sections in Chapter 10 of the Municipal Code.
10. City of New York, Zoning Resolution, Article X, Chapter 2.
11. Richard C. Smardon, James P. Karp(1993) The Legal Landscape, NY: Van Nostrand Reinhold.