

경관축의 개념정립에 관한 연구

윤희재* · 임승빈**

*(주)그룹한어소시에이트 · **서울대학교 조경·지역시스템공학부

I. 서론

20세기 무분별한 도시개발에 따른 도시의 확산 등에 대한 반성으로 도시생활의 질 향상을 위한 친환경성과 쾌적한 도시공간 창출을 위한 경관계획에 관심이 커지고 있다. 기존에는 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'에 의한 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등의 부문계획으로 작성되던 경관계획은 실행수단이 확실치 않아 계획으로만 그치는 경우가 많았다. 이에 2007년 경관법을 제정하여 종합적인 경관관리에 대한 근거 확보 및 실효성을 높이기 위한 제도적 틀을 마련하였다.

이에 경관형성계획, 가로경관계획, 경관조성 기본계획 등 다양하게 수립되어 오던 경관계획이 경관법과 함께 경관계획수립지침이 2007년 12월 건설교통부에서 제정됨에 따라 경관계획에 있어 계획의 틀 및 용어 사용이 보다 체계화되었다. 최근에 수립된 서울시 기본경관계획, 대구광역시 기본경관계획 등에서는 기존에 상위개념으로 막연하게 구상하던 경관축 등에 대해서도 보다 구체적인 지역(범위, 경계)을 명시함에 따라 경관계획은 보다 구체화되고 실현화되고 있는 실정이다.

그러나 경관은 다양한 현상이 모여 하나의 집합체를 이루어 형성되는 것처럼 경관계획 역시 다양한 법률 및 계획에 관련되어 있어 기존의 계획에서 사용해오던 개념과 용어가 명확하게 규명되지 않고 혼용되고 있는 상황이다. 이에 본 연구에서는 경관계획에 있어 경관골격을 이루는 요소로 중요하면서도 그 실체가 모호한 경관축의 개념에 대해 살펴보고자 한다.

II. 연구내용 및 방법

관련 법 및 지침을 토대로 축 관련 용어를 정리하고, 최근의 경관계획 수립에 기초가 되고 있는 경관계획수립지침의 유형에 의해 정리된 축을 구분한다. 또한 서울특별시 및 6대 광역시 경관계획의 구상 및 계획 부문에 있는 경관축 관련 내용을 검토하고, 이를 법 및 지침과 동일하게 경관계획수립지침의 유형에 따라 구분한다.

이렇게 구분된 경관축의 유형을 토대로 각 축의 특성을 정리하고 경관축의 체계적 유형을 분류하고자 한다.

III. 결과

1. 관련 법 및 지침

1) 경관법

경관법(2008.3) 및 경관법 시행령(2009.11)에는 경관축에 관련된 내용이 포함되어 있지 않으며, 경관계획수립지침(국토해양부)에는 경관축의 설정에 대해 명시하고 있다. 경관축은 '동질한 경관이 선의 형태로 연속하여 형성되거나 형성될 잠재성이 있는 산림, 녹지, 수계, 시가지, 도로, 가로 등에 대해 설정한다'고 나와 있으며, 가로경관축과 수변경관축을 구체적으로 명시하고 있다. 가로경관축은 우수한 경관특성을 지닌 도로나 가로를 선적으로 형성되거나 보전 또는 관리하려는 장소에 설정하고, 수변경관축은 해안이나 강 또는 하천 등의 경관유형을 선적으로 형성하거나 보전 또는 관리하려는 곳에 설정한다.

경관계획수립지침의 경관축 계획 부문에서 조망축에 대해 명시하고 있는데, '조망축은 주요 조망점에서 지역을 대표하는 뛰어난 자연경관, 랜드마크, 역사적 건축물, 상징적 건축물이나 구조물에 이르는 구간에 조망축을 설정할 수 있다'고 되어 있다. 이를 통해 경관계획수립지침에서는 경관축이 조망축을 포함하는 개념임을 알 수 있다.

2) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2010.2)과 동법 시행규칙(2010.2) 또한 경관축 관련 내용은 명시되어 있지 않다. 다만 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2010.11)에 계획의 수립기준¹⁾에 '녹지축' 용어가 사용되었으며, 도시계획 수립 시 고려해야 할 주요 요소의 의미로 사용되고 있다.

도시기본계획 수립지침(2011.1)에서는 일반적으로 개발축·보전축, 성장주축·부축 등을 통해 공간구조개편방향을 수립하고, 녹지축, 하천축, 주요 교통축 등을 설정한다. 녹지축은 환경적으로 보전가치가 높고 경관이 뛰어난 지역을 보전하기 위해 설정하며, 하천축은 발전잠재력을 진단하여 하천축을 활용한 도시공간구조 개편방향을 제시하며, 주요 교통축은 시가지면적 변화추이 및 주요 교통축의 변화추이 등을 검토하여 시가지 성장형태 분석에 활용한다. 도시기본계획 수립지침 5-8-3-(3)경관관리대상지역의 내용을 살펴보면, '스카이라인, 랜드마크, 주

표 1. 관련 법 및 지침 경관축 유형

구분	산림	녹지	수계	시가 지	도로/가로	역사/문화	시각	기타
경관법(2008.3)								
경관법 시행령(2009.11)								
경관계획 수립지침(2009.8)			수변 경관 축		가로 경관 축		조망 축	
국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2010.2)								
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2010.11)		녹지 축						
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙(2010.2)								
도시기본계획 수립지침(2011.1)		녹지 축	하천 축		교통 축		경관 축	개발 축
도시관리계획 수립지침(2010.6)		녹지 축			교통 축		시각 축	발전 축
서울시 지구단위계획 수립지침(2010.6)		녹지 축						

요조망점 등을 고려하여 경관축을 설정한다'고 되어 있다. 이를 통해 도시기본계획 수립지침에서 경관축은 조망축 또는 시각 축의 성격이 강함을 알 수 있다.

표 1에서와 같이 관련 법 및 지침 경관축 유형을 살펴보면, 산림, 시가지, 역사·문화에 해당하는 축의 유형은 존재하지 않으며, 녹지축이 가장 많이 나타남을 알 수 있고, 다음으로 교통 축이 나타난다. 수계의 경우 수변경관축과 하천축을 혼용하고 있으며, 시각의 경우에서도 경관축, 조망축, 시각축을 혼용하고 있음을 알 수 있다.

녹지의 경우, 사전적인 의미로는 풀이나 나무로 된 땅이라고 되어 있으나, 도시계획에서는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제6호 나목의 규정에 의한 도시지역 안에서 자연환경을 보전하거나 개선하고 공해나 재해를 방지함으로써 도시경관의 향상을 도모하기 위하여 지정되는 도시계획시설을 말하는 것임에도 불구하고 녹지축이라는 용어를 사용하고 있음을 알 수 있다.

도시관리계획 수립지침(2010.6)에서는 도시기본계획 수립지침과 대부분 동일하며, 시각축이라는 용어를 사용함으로써 도시기본계획 수립지침에서 혼용하고 있던 경관축이라는 용어를 보다 구체화하여 사용하고 있음을 알 수 있다.

3) 기타 법률

국가법령정보센터의 법령용어 검색을 통해 조사한 결과, 축과 관련된 법령용어는 국가교통축과 해양생태축이 나타났다.

국가교통축은 지속가능 교통물류 발전법(법률 제9777호, 2009.6.9) 제2조(정의)에 의해 지역 간 간선교통기능을 담당하는 한 개 또는 여러 개의 교통로를 말하며, 해양생태축은 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률(법률 제9982호, 2010.1.27) 제2조(정의)에 의해 해양생태계 및 해양생물다양성을 통합적으로 보호·관리하고 생태적 구조 및 기능의 연속성을 유지하기 위하여 생태적으로 중요한 지역 또는 생태적 기능이 유지되고 있는 해역의 생태계를 연결시키는 서식공간의 연결망을 말한다.

법률용어의 사례가 많지 않아 일반화하기에 다소 무리가 있으나, 축의 의미에 있어 두 가지 모두 연결·이동의 의미를 내포하고 있다.

2. 서울특별시 및 6대 광역시 경관계획

서울특별시 및 6대 광역시 경관계획은 광주광역시만을 제외하고 모두 경관법 제정 이후 수립되었다. 대구, 대전, 울산, 인천의 경우 경관법을 근거법으로 경관계획수립지침에 의거해 수립되었으나, 부산광역시 도시경관상세계획의 경우 경관법을 법적 근거로 밝히고 있으나, 주요 용어 및 내용은 지구단위계획 수립지침의 경관상세계획을 따르고 있다.

2006년에 수립된 광주광역시 도시경관기본계획에서는 광주 다음을 대표하는 녹지축, 수변축, 도시축을 도시경관을 형성하는 원형으로 보고, 경관축은 도로축과 하천축으로 유형화하여 도시생태환경축과 도시조망축의 2대 대경관축 계획을 수립하였다.

서울특별시 기본경관계획은 자연지형을 구성하는 자연녹지축 및 수변축과 고도 서울의 원형성 및 상징성을 나타내는 서울성곽축을 경관축으로 설정하고, 자연녹지축은 내사산축, 외사산축, 남북녹지축, 기타녹지축으로 구분하였으며, 수변축은 한강축과 지천축으로 세분하였다.

대구광역시 기본경관계획은 녹지축, 수변축, 가로축과 조망축을 설정하여 녹지축은 외곽산지축과 내부녹지축, 수변축은 주요 하천축과 지천축, 복원하천축으로 구분하였다. 가로축의 경우 상징가로축, 역사가로축, 문화가로축, 먹거리가로축, 특정업종가로축 등 역사·문화적 성격이 강한 가로축을 계획하였다. 또한 팔공산, 앞산, 우방타워, 대구스타디움을 조망할 수 있는 일부 지역을 조망축으로 선정하여 계획하였다.

대전광역시 기본경관계획에서는 산지경관축, 수변경관축, 녹지경관축, 도로경관축의 4개 경관축을 계획하였으며, 타 기본경관계획과 다르게 축의 명칭에 '경관축'이라는 용어를 포함시켰다. 수변경관축의 경우 해당 보고서 경관관리기본구역에서는 하천경관축으로 혼용하고 있었다.

부산광역시 도시경관상세계획에서는 '조망경관의 보존 및 개발감 확보, 지역의 보존가치가 있는 자원 관리를 위해 일정 너비 또는 규모가 있는 선적, 면적 공간축으로 지역의 장소성

을 강화할 수 있도록 경관축을 설정'하고자 하였으며, 이를 토대로 도시축과 생활문화축을 계획하였다. 도시축은 인공경관축으로 대표 간선가로와 같은 주요 가로 및 주요 진입 경관로를 선정하였고, 생활문화축으로 고유한 역사문화자원 및 생활문화 자원이 밀집해 있는 재래시장·특화가로·공원 등을 선정하여 시민들의 생활문화적 자산으로 육성하고자 하였다.

울산광역시 기본경관계획은 녹지축, 수변축, 해안축, 도로축의 4개 경관축을 설정하고 각 축을 세분화하였으며, 수변축과 해안축을 분리하여 계획하였다.

인천광역시 기본경관계획은 인공경관축으로 국제도약축과 내부연결축의 도로축을 계획하였고, 자연경관축으로 녹지(경관)축, 수변(경관)축을 계획하였다. 수변(경관)축은 해안축과 하천축으로 구분하여 수립하였다. 녹지축과 녹지경관축, 수변과 수변경관축의 용어가 혼용되고 있다.

서울, 대구, 대전과 울산의 경우 경관계획수립지침 4-3-5-(2)의 내용을 수용하여 경관축 계획을 수립하였고, 광주, 인천, 부산의 경우 위에서 언급한 자체적 기준으로 경관축 계획을 수립하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 경관계획수립지침에서 경관축 유형은 가로경관축과 수변경관축이 구체적으로 제시되었고, 산림, 녹지, 수계, 시가지, 도로 등으로 구분할 수 있다. 이에 따라 서울특별시 및 6대 광역시 경관계획의 경관축을 구분해 보면 표 2와 같다.

앞서 관련 법 및 지침에서 언급한 바와 같이 서울특별시 및 6대 광역시 경관계획에서도 녹지축의 용어가 많이 나타나고 있으나, 내용을 살펴본 결과, 도시계획시설의 녹지보다 공원 등의

표 2. 서울특별시 및 6대 광역시 경관계획 경관축 유형

구분	산림	녹지	수계	시가지	도로/가로	역사/문화	시각	기타
서울특별시 기본경관계획	-	자연 녹지축	수변축	-	-	서울 성곽축	-	-
광주광역시 도시경관기본계획	-	-	생태 환경축	-	-	-	도시 조망축	-
대구광역시 기본경관계획	-	녹지축	수변축	-	가로축 (역사/문화)	-	조망축	-
대전광역시 기본경관계획	산지 경관축	녹지 경관축	수변 경관축 하천 경관축	-	도로 경관축	-	-	-
부산광역시 도시경관상세계획	-	-	-	-	도시축	생활 문화축	-	-
울산광역시 경관계획	-	녹지축	수변축 해안축	-	도로축	-	-	-
인천광역시 기본경관계획	-	녹지 (경관) 축	수변 (경관) 축	-	도로축	-	-	-

표 3. 경관축 유형별 용어 제안

구분	산림	녹지	수계	시가지	도로/가로	역사/문화	시각	기타
제안용어	산림경관축		수변 경관축	-	가로경관축		조망축	

산림을 의미하는 경우가 많음을 알 수 있다. 따라서 기본경관계획과 같은 거시적인 계획에 있어서는 녹지축보다 산림경관축이 적합하다고 판단된다.

또한 대전광역시의 경우 '산지경관축'의 용어를 사용하고 있는데, 산지란 산지관리법 제2조(정의)에 따르면 입목·죽이 집단적으로 생육하고 있는 토지를 말한다. 추가적으로 산림이란 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제2조(정의)에 따르면 집단적으로 자라고 있는 입목·죽과 그 토지를 말하는 것이므로 '산림경관축'이 수목 등의 표면적 환경을 동시에 고려하는 보다 적합한 용어로 판단된다.

수계 부문에서는 수변축, 수변경관축, 하천경관축, 해안축 등의 용어가 복합적으로 사용되고 있다. 서울특별시를 보다 자세하게 살펴보면, 수변축 구역설정기준을 살펴보면 한강축의 경우 한강 경계로부터 약 500m 내외 범위에서 도로, 지적 및 공동주택단지, 대규모계획구역을 경계로 설정하고, 지천축의 경우 법정하천 경계로부터 200m를 경계로 설정하고 있다. 이는 서울의 주요 하천변 경관개선방안(2003), 한강 연접지역 경관관리방안 연구(1994) 등의 관련계획 기준을 준용한 것이라 밝히고 있다. 경관계획의 대상이 이와 같이 하천 주변을 대상으로 하는 경우가 많으므로 수변경관축의 용어가 보다 적합하다고 판단된다.

도로 부문의 경우 도로축, 가로축, 도시축, 도로경관축 등이 혼용되고 있다. 도로 부문의 내용은 도로의 경관 자체에 초점을 맞추거나 역사·문화와 혼용되어 사용하기 때문에 도로, 가로, 역사, 문화 축을 하나로 묶어 범주화함에 적합하다고 판단된다. 특히 도로축의 경우 도로법에 의한 도로, 도시계획 시설로의 도로 등 그 의미가 명확하지 않을 수 있기 때문에 가로경관축의 용어를 사용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

시각 부문의 경우 도시조망축과 조망축의 용어를 사용하고 있으나, 경관계획이 대부분 도시에서 수립되기 때문에 조망축으로 통합하여 사용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

시가지의 경우 별도의 축을 제안하지 않고 있기 때문에 별도의 축 제안은 필요하지 않은 것으로 판단된다.

IV. 결론

경관형성계획, 가로경관계획, 경관조성 기본계획 등 다양하게 수립되어 오던 경관계획이 경관법 및 경관계획수립지침 제정 이후 계획의 틀 및 용어 사용이 체계화되고 있으며, 최근에

수립된 주요 경관계획을 살펴볼 때 기존에 상위개념으로 막연하게 구상하던 경관축 등에 대해서도 보다 구체적인 지역(범위, 경계)을 명시함에 따라 경관계획은 보다 구체화되고 실현화되고 있는 실정이다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 경관계획의 세부 용어가 계획별로 다르며 다른 법률에 따른 계획과도 혼용되고 있음을 알 수 있다.

이에 본 연구에서는 경관계획수립지침의 경관축 유형을 토대로 관련 법 및 지침, 경관계획 사례를 토대로 경관축의 유형을 제시하였다. 산림과 녹지로 구분되었던 유형은 산림경관축으로 통합하여 제시하였고, 도로, 가로, 역사, 문화를 통합한 가로경관축과 수변경관축, 조망축으로 정리하여 제시하였다. 이는 도시계획 분야와의 혼동을 줄일 수 있으며, 경관계획에 있어 보다 체계적인 계획 수립에 근간이 될 수 있다.

본 연구의 결과는 단순한 비교를 통해서만 제안한 것이기에 일부 한계점을 가지나, 향후 경관축의 역할과 기능을 토대로

경관축을 구분하여 보다 체계적인 경관축의 개념정립에 기초자료로 활용할 수 있다는데 그 의미를 갖는다.

주 1. 제10조(광역도시계획의 수립기준), 제16조(도시기본계획의 수립기준), 제19조(도시관리계획의 수립기준) - 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지 등을 고려하여 토지이용계획을 수립하도록 할 것.

인용문헌

1. 광주광역시(2006) 광주광역시 도시경관 기본계획. 광주광역시.
2. 대구광역시(2010) 대구광역시 기본경관계획. 대구광역시.
3. 대전광역시(2010) 대전광역시 기본경관계획. 대전광역시.
4. 부산광역시(2009) 부산광역시 도시경관상세계획. 부산광역시.
5. 서울특별시(2009) 서울특별시 기본경관계획. 서울특별시.
6. 울산광역시(2010) 울산광역시 경관계획. 울산광역시.
7. 인천광역시(2010) 2025 인천광역시 기본경관계획. 인천광역시.