

경관계획수립 관련법규의 비교분석

서주환* · 최현상** · 김상범***

*경희대학교 부설 디자인연구원

**경희대학교 부설 디자인연구원 Post-Doc.

***경희대학교 대학원 조경학과

Comparative Analysis on the Law Related to Landscape Plan-making

Suh, Joo-Hwan* · Choi, Hyeon-Sang** · Kim, Sang-Bum***

*Design Research Institute, Kyung-Hee University

**Post-Doc. Design Research Institute, Kyung-Hee University

***Dept. of Landscape Architecture Graduate School, Kyung-Hee University

ABSTRACT

The purpose of this study is to establish landscape planning, and to find out to administrative system and improvement way on landscape plan in Korea. we have sought for research trend and the concept of landscape planning related to the landscape planning through the investigation of books and documents, and have analyzed the characteristics on the law for landscape plan in United State of America, United Kingdom,, France, Germany, Japan and Korea.

As the results of this study are as follows ;

1) A state developing local self-governing body as United State of America, United Kingdom and Germany carries out individually landscape plan. Especially, it raises clarity of administration to fix residents participation(Nonprofit Organization: NPO) and secures responsibility.

2) A state of centralized authoritarian rule as France and Japan applies common law to the nationwide but commission's concrete management or conference.

3) And so in Korea an applicable landscape plan was made on the basis of town-planning law and managed with ordinances for landscape. In here the important thing is division of role of central and local government and residents.

This study proposes the system of planning and analyzed the related laws for the landscape formation and management. The future research on the characters of the local areas, providing many chances with people in the community through publicity activities, and rearing the expert group on this matter should be

made in the future.

Key Words : Landscape, Landscape Plan, Law for Landscape, Comparative Analysis.

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

고도의 경제성장과 더불어 시작된 도시개발의 물결은 기능성과 합리성을 목표로 하는 획일화된 계획으로 도시환경을 크게 변화를 시켰다. 이러한 획일화된 도시개발은 인간생활환경을 훼손시켰고, 나아가 도시의 외부확산을 막기 위한 도시근교의 양호한 구릉지 및 자연녹지에 대한 적극적인 개발방안의 검토로 이어졌다. 결과적으로 도시의 기능분산과 합리적 토지이용이라는 목표에는 부합했는지 모르지만 작게는 자연환경의 시각적 훼손을 초래하였고, 크게는 그 영향이 자연생태학적 위험수위에 이르렀다하여도 과언은 아닐 것이다. 이러한 영향에 의하여 환경분야에 대한 일반시민의 관심은 증대되어왔고, 대중매체를 통한 확산으로 경관은 이제 일상의 용어가 되었다. 이렇게 경관이 우리의 생활터전에서 중요한 요소로 인정받기 시작하면서 그 의미와 접근에도 큰 변화가 있었다.

1970년대 이전에는 경관은 굳이 관리하거나 계획할 필요 없는 자연스러운 존재로서 생활터전에 자리잡고 있었다. 그러나, 경제적 이익과 합리적 개발이라는 목표아래 경관은 단지 시각적 대상으로 이해되어지고 경제적 논리에 의하여 훼손되어졌다.

1980년대 이후에야 비로소 환경에 대한 인식은 높아졌고 대도시나 중소도시를 중심으로 아름다운 경관보존에 대한 노력이 확산되기 시작했고, 1990년대 지방자치제의 정착으로 경관은 모든 행정정부의 공통과제로 인식되기 시작하였다.

경관을 이해하려는 노력은 친환경적 개발, 경관영향평가 등 여러 가지 형태로 나타났지만, 아직도 자연적 요소와 인문적 요소의 복합적 형태를 가지고 있는 경관을 어떻게 해석해야할 것인가라는 매우 어려운 문제를 안고 있다. 특히, 지역적 특성과 밀접한 관계를 가

지고 오랜 기간에 걸쳐 형성된 경관은 지역문화의 표현이자 문화수준을 나타내는 척도로까지 여겨지고 있어 그 중요성은 매우 크다.

그럼에도 불구하고 경관을 관리나 계획의 대상으로 접근하기 위한 제도적 장치는 매우 미흡하였다. 예를 들어, 도시계획법의 지역·지구는 건폐율이나 용적률, 대지면적의 최소면적, 건축물의 높이 등 계량위주의 규제로 되어있어 도시환경의 질을 제어하는 데는 한계가 있었으며, 또 지역적 특성에 대한 고려 없이 동일하게 적용됨으로서 획일적인 도시경관의 형태를 초래하였다(서중주, 1999: 2).

그러나, 최근 전문 개정된 도시계획법과 시행령을 살펴보면(건설교통부, 2000), 도시기본계획의 내용에 도시의 공원 및 녹지에 관한 사항과 도시의 경관 및 미관의 관리에 관한 사항을, 광역도시계획의 내용에 광역도시권의 녹지관리체계와 환경보전에 관한 사항과 여가공간·경관 및 방제에 관한 사항을 명시하도록 하고 있다. 특히, 지구단위계획의 내용에 건축물의 배치·형태·색채와 건축선에 관한 계획과 경관계획을 명시함으로써 지역적 특성을 고려한 선진국형 경관정책수립을 유도하고 있다.

따라서, 계획의 대상으로서 경관의 개념을 정립하고 지속적으로 유지·시행할 수 있는 추진체계를 확립하는 것이 무엇보다도 시급하다고 볼 수 있다.

본 연구는 이러한 관점에서 경관과 경관계획의 개념을 정립하고, 국내 및 국외의 경관관련법제도를 비교 분석하여, 경관계획의 시행체계를 제시해보려고 한다.

이것은 도시나 기타 생활터전으로서의 공간이 공적인 성격을 지니며, 이는 보편적 타당성을 가지는 법적 규제를 받을 수밖에 없기 때문이다. 그리고, 경관이라는 맥락에서 도시나 기타 생활터전을 계획하기 위한 기초적 선행과제이기 때문이다.

2. 연구의 내용 및 방법

본 연구에서는 경관계획의 체계와 개선방안을 제시하기 위하여 경관 및 경관계획에 관한 문헌조사 및 국외의 경관관련 법제도를 비교 분석하였다.

본 연구의 진행과정의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 문헌조사를 통하여 경관 및 경관계획에 관련된 연구동향과 개념을 파악하고,

2) 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등의 국외자료와 국내자료를 경관관리목표, 관계법, 지구지정, 운영조직 등을 기준으로 비교함으로써 경관관련법제도의 내용을 파악하고, 시행방법에 따라 기본계획, 지구계획, 광역적 경관계획, 조망을 중심으로 하는 경관계획, 단일건조물의 형태규제, 단일건조물의 규제, 면적인 보전계획, 기타 등으로 나누어 그 체계와 특징을 비교 분석하였다.

3) 최종적으로 분석한 내용을 바탕으로 경관계획의 체계적 추진방안을 제시하였다.

II. 이론적 고찰

1. 경관개념에 관한 연구

경관은 영어로는 'cityscape' 나 'landscape' 그리고 건축물 등의 입지환경을 나타내는 'setting', '조망' 등을 나타내는 'view' 등으로 표현되고, 프랑스어로는 경승지를 의미하는 'paysage', 어원이 같은 이탈리아어인 풍경의 'paesaggio' 가 사용되고 있다. 독일어에는 경관을 가리키는 'landschaft' 가 있는데 이는 눈에 보이는 경관에 생태적 환경을 포함하여 불려지고 있다(西村幸夫 外12人, 2000: 10).

이러한 언어의 차이는 경관을 바라보는 시각의 차이에서 기인한다고 볼 수 있다. 따라서, 경관이라는 어휘의 의미를 다시 한번 짚어보는 것이 경관계획의 범위와 방법을 찾는 시작이라고 생각되어진다.

경관의 개념에 관한 연구를 살펴보면, 황기원(1996)은 '도시경관과 도시계획'에서 도시는 사람의 도시적 생활을 담아주는 그릇인 공간이며, 그 그릇을 인간에게 본래부터 주어진 삶의 조건이라는 점에서 환경이다. 그것에 체험이 담기고 의미가 붙으면 장소가 되고, 그것이 사람의 눈에 시지각되어 이미지로서 형상화되면 경

관이 된다고 정의하였다.

또, Garrete Eckbo(1969)는 그의 저서 'The Landscape We See'에서 우리를 둘러싸고 있는 일체의 사물을 일컬으며, 경관이란 있는 것이 아니고 이루어지는 것이며, 이는 과거에서 현재를 거쳐 미래로 계속될 인간과 자연의 상호작용의 복합적인 결과이라고 설명하고 있고, 篠田勝秀(1990)는 인간에 의해 만들어진 공간과 야생공간이 구별되는 것은 문화적 사상에 있고, 거기에 이미지가 개입되었을 때 경관이 된다고 설명하고 있다.

이를 종합해보면, 경관계획의 대상이 되는 경관은 보여지는 공간 그 자체의 물리적 요소와 그 공간을 평가하는 이미지 요소로 설명되어진다고 할 수 있다.

2. 경관계획에 관한 연구

국내에서 경관관리방안에 관한 연구는 1990년에 들어서면서 경관이론 및 관련제도를 근거로 비교적 활발히 진행되고 있다. 임승빈 외 2인(1995)은 '경관관리를 위한 경관정책의 발전방향에 관한 연구'에서 도시경관 관리정책의 발전방향으로서 경관심의의 도입 및 강화, 도시경관계획의 수립, 경관영향평가의 확대 실시, 경관조례의 제정을 제시하고 있으며, 김용만(1999)은 그의 석사논문인 '지방자치단체의 경관조례 도입에 관한 연구'에서 경관시책의 체계화를 위한 경관관련법제도의 정비와 경관조례의 도입을 주장하였다.

최근 도시계획법의 개정으로 지방자치단체별로 경관계획에 관한 관심이 높아지고는 있지만 경관계획의 체계와 범위에 관한 연구가 본격적으로 이루어지지 않아 그에 관한 연구가 요구되어지고 있는 실정이다. 특히, 건축물이나 도시의 내부계획만으로 이루어지는 지구내의 경관문제로부터 벗어나 도시의 대략적으로 파악된 지형이나 조망, 원망 등도 포함된 종합적 경관계획의 수립을 위해서는 반드시 이루어져야할 과제이다.

일본의 경우, 경관디자인 연구회(1999)는 '경관용어사전'에서 협의의 경관계획은 시설의 건설을 전제로 한 경우로 시설의 건설에 따른 영향이 경관을 어떻게 변화시키는가에 대한 예측과 그것에 근거한 시설 및 그 주변의 경관조절방법의 구축이며, 광의의 경관계획은 개별의 대상이 아닌 경관의 이미지 전체를 대상으로

하는 경우로 지역 혹은 지구의 현재경관이나 경관변화의 동향을 파악하여 그것에 근거한 경관형성의 목표 이미지를 설정하고 실현하기 위한 방법을 구축하는 것이라고 정의하고 있다(경관디자인연구회, 1999: 80). 또, 西村幸夫(2000)는 전자를 경관계획으로 후자의 경우를 풍치계획으로 구분하고 있다. 전자가 인위적 활동에 의한 경관에 영향을 파악하여 관리하는데 중점을 두었다면 후자는 경관의 형성인자를 파악하여 형성하는데 중점을 둔 것이라고 할 수 있다.

3. 경관과 경관계획의 관계

따라서, 경관계획의 대상이 되는 경관을 보여주는 공간 그 자체의 물리적 요소와 그 공간을 평가하는 이미지 요소로 구성되어 있다고 정의하고, 그러한 경관의 이미지를 설정하고 그 전체를 대상으로 지역 혹은 지구의 현재경관이나 경관변화의 동향을 파악하여 그것에 근거한 경관형성의 목표를 설정하고 실현하기 위한 방법을 구축하는 것이 경관계획이라고 한다면 경관과 경관계획은 다음과 같은 관계가 성립될 것이다.

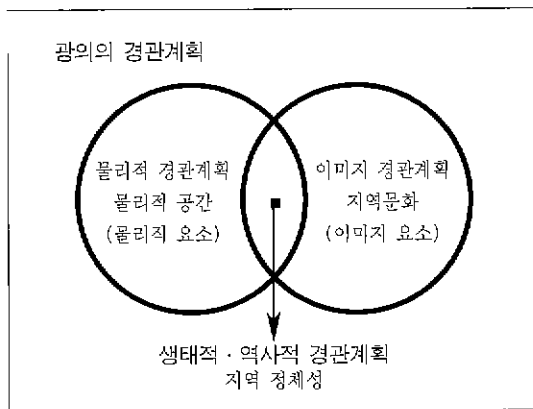


그림 1 경관과 경관계획의 관계

III. 경관관련법제도의 고찰

1. 국외의 경관관련법제도

1) 미국

미국의 경관정비제도는 도시 디자인 (Urban

Design)을 기반으로 제정되어 있다. 미국의 도시 디자인은 도시관리 차원의 경제·사회·문화적 측면과 도시계획에 있어 물적 환경 조절이라는 측면을 분리하여 다루어지는 것이 아니라 광범위한 도시행정과제에 대응한 실제적 측면에서 함께 고려하여 접근하는 방식을 취하고 있다(김일봉, 1994: 35).

지방자치의 바탕 위에 도시경관의 제도적 틀을 가지고 있으며, 그 체계는 건축자유주의(Free-to-Build) 원칙에 입각한 지역지구제(Zoning)를 근간으로 성립되어 있다 또한, 미적 부분을 고려하도록 하고 있다. 예를 들면, 장려지역지구제(Incentive Zoning), 성능지역지구제(Performance Zoning), 특별지역지구제(Special Zoning) 등을 들 수 있고, 개발권양양제(TDR), 계개발사업제도, 광고물조례, 디자인 심의제(Design Control), 환경영향평가 등의 제도적 장치도 갖추고 있다(임승빈, 1993: 78).

2) 영국

영국은 기본적으로 도시계획법(Town and Country Planning Act)과 같은 법을 통해서 보호지구의 지정에서 수목보호, 광고규제에 이르는 사항을 마련하고 있다. 행정조직과 개발규제에 있어서는 환경성과 지방자치단체에 강력한 개발제한권한을 부여하여 경관보전을 수행하고 있으며, 내셔널리스트와 시빅 트러스트와 같은 민간조직의 활발한 활동에 의해 자연, 공원, 경관이 보존되고 있다.

영국의 도시경관관련 주요제도는 시빅 아메니티법(1967)과 도시전원계획법(1971)이 있으며, 일반적인 허가규제, 전략적 조망보전, 보전구역제도, 역사적 건조물보전제도, 광고물 규제제도도 있다(시정개발연구원, 1993: 101).

3) 프랑스

프랑스는 1974년 이후 크게 다음 두 가지 계획에 의하여 규제되고 있다.

첫째, 도시정비기본계획(Shema Directeur d'Aménagement et d'Urbanism: SDAU)으로 장기적이고 광역적인 도시정비에 대한 도시계획으로 인구 1만 이상의 시가지를 대상으로 하며, 사유권을 직접 제한하는 효력은 지니지 않고 공공체의 행위에 대한 규범

으로서의 의미를 지니고 있다.

둘째, 토지점용계획 (Plan d'Occupation des Sols: POS)으로 제3자의 사적권리를 직접적으로 구속하는 효력을 지닌 지구상세계획으로 지방공공단체단위로 단기주기(5년)로 갱신된다. 또한, 지구를 지정하고, 지구내 토지이용, 용적률, 건폐율, 건물의 배치, 높이, 외관의 제한, 주차시설, 공지, 상하수도시설 등을 규제할 수 있다. 파리의 경우는 경관정비를 위하여 POS에 근거한 경관조례인 퓨조(Fuseau)가 제정되어 있다. (平尾和洋, 1994: 125-126)

4) 독일

독일의 경관규제는 연방도시계획에 관한 법인 건설법전(Baugesetzbuch)과 개별 건설행위를 규제 유도하는 각 주의 건축법(Bauordnung)이 있다. 건설법전은 도시계획에 관한 법 및 건축행위에 관한 개별법을 규정하고, 연방계획차원의 도시계획촉진법과 연방건축법을 포괄한다. 경관보호의 행정은 1976년 제정된 독일 연방 자연보호법과 구체적 수단으로 Landschafts Plan이 있으며 이외에 주건축법에 의한 건축조례, 지구상세계획(B-Plan)에 의한 지역경관보전조례(Gesamtanlagenschutz Satzung), 건축법전에 의한 보전지구조례(Erhaltungs Satzung), 경관협정(Vertränliche Regelungen) 등을 들 수 있다(西村幸夫 外12人, 2000: 113).

5) 일본

일본의 경관관련제도의 설립은 도시미운동시기(1950년대), 보존운동시기(1960-70년대), 도시경관형성시기(1980-90년대)로 구분할 수 있는데 경관에 관한 행정적 시작은 1970년대부터로 볼 수 있다. 특히, 1978년 新潟市 도시경관조례의 지정 이래 약 130개의 자치단체에서 경관조례가 지정되었으며, 230개의 자치단체에서 경관형성에 관한 조례가 제정되었거나 검토 중인 것으로 조사되었다(西村幸夫 外12人, 2000: 8).

일본의 도시경관제도는 도시계획법에는 시가지조정구역 등 도시계획구역과 미관지구·풍치지구·고도지구·특별용도지구·특정지구·역사보존지구·생산녹지지구·전통건조물보존지구 등 지역지구, 지구계획·연도정비계획 등 지구계획이 포함되어 있다. 또한,

건축기준법, 문화재보호법, 옥외광고물법 등에 의한 지구지정, 조례제정으로 택지개발이나 시가지개발 등에 대한 현실적이고 신속한 대응과 다양한 접근을 보이고 있다(시정개발연구원, 1993: 111-114).

2. 국내 경관관련법제도

우리 나라의 경관관련법제도는 크게 도시계획법, 건축법, 환경영향평가법, 경관영향평가제도, 문화재보존법, 전통건조물보존법, 옥외광고물관리법, 문화예술진흥법 등으로 구분할 수 있다.

이러한 법제도 가운데 경관형성에 있어 영향력이 큰 도시계획법은 녹지지역(자연녹지지역, 보전녹지지역, 생산녹지지역)과 미관지구(중심미관지구, 역사문화지구, 일반미관지구)·경관지구·고도지구(최고고도지구, 최저고도지구)·보존지구(문화자원보존지구, 중요시설보존지구, 생태계보존지구) 등의 지역지구를 설정하고 있다.

특히, 도시기본계획의 내용에 도시의 공원 및 녹지, 도시의 경관 및 미관의 관리를, 광역도시계획의 내용에 광역도시권의 녹지관리체계와 환경보전, 여가공간·경관 및 방재에 관한 사항을 포함시킴으로서 총체적으로 경관계획을 수립하게 하였다. 특히, 지구단위계획의 내용에 건축물의 배치·형태·색채와 건축선에 관한 계획과 경관계획을 포함시킴으로서 지역적 특성을 고려한 세부적이고 구체적인 경관형성을 할 수 있게 되었다.

그러나, 국내에는 자연경관보존을 위한 조례가 경북 영덕군, 상주시, 경기 김포시, 양평군, 경남 의령군, 마산시, 사천시 등 7개소, 경관형성을 위한 조례가 강원도, 강원 양구군 2개소에 그치고 있어, 이웃한 일본이 경관형성에 관한 조례가 23府縣, 264市區町村에 이르는 것과 비교할 때에(西村幸夫 外 12人, 2000: 8) 지방자치단체의 인식이 매우 낮음을 시사한다고 할 수 있다.

IV. 경관관련법제도의 비교분석

1. 경관관련법제도의 내용상의 비교

앞에서 서술한 각 국의 경관관련법제도를 바탕으로 경관관리목표, 관계법, 지구지정, 운영조직 등 내용상으로 분류하여 표 1에 비교 분석하다.

이것을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 미국의 경우 도시디자인을 중심으로, 영국은 도시계획법을, 프랑스는 토지점용계획을 중심으로 경관의 조화를 도모하고 있는 반면, 독일은 연방법과 주법에서 지방조례에까지 각 단계별 법률에 의해 연계된 계획을 통하여 상호보완적 경관관리를 수행하고 있다.

일본은 표 1의 관계법과 지구지정에서 보이는 것과 같이 관련법규의 체계나 지역·지구의 내용면에서 우리나라와 유사하지만, 의사결정과 재정에 있어서 법적 수단이 도입과 시민단체의 구성을 통한 자발적 참여 등 세부적 시행에 있어 차이를 나타내고 있다.

우리나라의 경우는 경관에 관한 논의는 지속적으로 일어나고 있지만 종합적 대책 마련에 힘을 모으고 있지 못하는 실정이다. 최근 도시계획법이 경관에 관한 내용이 반영되어 개정되었지만 실질적인 적용에 있어서는 검증된 것이 없어, 지방자치단체와 중앙정부와의 정책적 공조가 중요한 사안으로 대두되고 있다.

2. 경관관련법제도의 체계상의 비교

각 국의 경관관련법제도를 경관관련정책의 체계와 시행방법에 따라 분류하고 그 특징을 표 1에 비교 분석하다.

자세히 살펴보면, 먼저 경관관련정책의 주체가 국가인가 지방정부인가에 따른 국가별 특징을 알 수 있다. 연방국가인 독일은 기본적으로 정책이 주단위로 계획·시행되고 있다. 또한, 미국은 도시계획에 관한 권한이 시 등의 기초자치단체에 부여되어 있기 때문에 실질적으로 시가 계획주체가 되어 독자적으로 시책을 실행하고 있다. 이에 반하여 중앙집권적 성격이 강한 프랑스는 대부분의 제도가 전국적으로 적용되고 있다. 영국에 있어서도 법제도는 전국에 공통적으로 적용되고 있지만, 구체적인 운영이나 협의는 지방정부에 위임하고 있는 부분이 많다. 일본의 경우도 구체적 운영에 있어서는 지방자치단체별로 제정된 조례를 통하여 운영되고 있다.

두 번째로는 전문가의 역할의 차별성을 들 수 있다.

어느 나라든지 행정부내에 우수한 기술관료가 있어 전문가로서의 입장에서 정책입안에 결정적인 역할을 수행할 수 있다.

이러한 점에서 전문가의 자격제도가 가장 발달한 곳은 프랑스이다. 프랑스는 도시의 경관전반에 걸쳐 강한 영향력을 행사하는 프랑스 건조물 감시건축가가 있다. 전국에 200명으로 그 인원이 정해져 있고, 역사적 건조물의 수리와 복구를 담당하는 역사적 기념건조물 주임건축가가 있다. 이 역시 전국에 60명으로 그 인원이 제한되어 있다. 이들은 국가시험으로 선발되고 임기는 종신이다. 다른 어느 국가에서도 이보다 명확하게 전문가의 임지가 확보되어 있는 곳은 없지만 그 권한은 비슷하다.

그러나 개별의 현황변경행위의 신청에 대해서는 처리하는 과정이 모두 같지는 않다. 대부분의 나라에서는 행정당국과 전문가의 판단에 의하여 결정되지만, 미국에서는 최종적인 판단을 지방정부로부터 독립된 행정위원회에서 공개심사로 이루어진다. 이것은 행정의 투명성을 높이고, 책임감을 확보할 수 있는 장점을 가지고 있으며, 이를 통하여 NPO(Nonprofit Organization)들이 참여하고 있다.

셋째로는 모든 나라가 규제를 함에 있어서 Zoning을 통한 지역이나 지구를 설정하고, 그것을 대상으로 경관을 형성하거나 관리하는 수법을 기반으로 하고 있다는 것이다.

2차원적 Zoning으로 3차원적 경관을 규제하고 있음에도 불구하고 모든 나라가 이를 준용하는 이유는 Zoning단계에서 3차원적 요소를 충분히 고려하고 가이드라인을 조례를 통하여 세세하게 정하고 있고, 주민참여를 적극적으로 유도함으로써 지역경관의 지속적 관심을 모으고 있다.

3. 분석의 종합

선진 5개국의 경우, 표 1에서와 같이 궁극적인 목표를 경관의 질적 향상으로 삼고 있으며, 이는 단지 보여주는 아름다움의 추구를 넘어 도시의 기능을 충분히 발휘할 수 있는 쾌적한 환경을 조성하는 것에 집중하고 있음을 보여주고 있다.

또한, 각 국의 역사적 문화적 배경을 바탕으로 독자

표 1. 국내의 경관관련법제도의 비교분석

구분	미국	영국	프랑스	독일	일본	한국
경관 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 도시경관의 질 향상 • 역사환경의 보존 • 도시특성의 보존 • 도시성장관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 역사적 공간 보존 • 기념물 보존 • 도시환경의 질 향상 • 지구환경정리 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화적 역사적 환경 보존 • 역사적 건조물 보존 • 아름다운 도시미 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시환경의 향상 • 문화재보호 및 보존 • 도시의 경제성확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시미화 • 도시개성형성 • 역사적 자연경관 보존 	<ul style="list-style-type: none"> • 자연환경보존 • 쾌적한 도시환경구현 • 주거환경조성 • 역사적 경관보존
관계법	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획법 • 시가지개발법 • 건축법 • 국가역사정보보호법 	<ul style="list-style-type: none"> • 전원계획법 • 도시계획법 • 역사건조물법 • 고기념물법 • 도시전원 아메니티법 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지점용계획법 • 역사지구보존법 • 도시기본계획법 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획촉진법 • 연방건축법 • 주 건축법 • 지방조례 • 문화재보호법 • 기념물보호법 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획법 • 시가지개발법 • 건축기준법 • 육외광고물법 • 문화재보호법 • 경관형성조례 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획법 • 건축법 • 환경영향평가 • 문화재보호법 • 광고물관리법(도시) • 문화예술촉진법
지구 지정	<ul style="list-style-type: none"> • Zoning Regulation • Design Guideline • Incentive Zoning • Special Zoning • Zoning Ordinance 	<ul style="list-style-type: none"> • 보존지구 • 역사지구 • 종합개발지구 	<ul style="list-style-type: none"> • 경관보존지구 • 고도지구 • 문화유산보존지구 	<ul style="list-style-type: none"> • 보존지구 • 역사지구 • 경관경비지구 • 정비요구사업지구 	<ul style="list-style-type: none"> • 시가지조정구역 • 미관지구 • 풍치지구 • 고도지구 • 특별용도지구 • 특정지구 • 역사보존지구 • 전통건조물보존지구 • 경관형성지구 	<ul style="list-style-type: none"> • 녹지지역 • 개발제한구역 • 문화재보호구역 • 미관지구 • 경관지구 • 고도지구 • 보존지구
조직	<ul style="list-style-type: none"> • City Planning comm • Landmark • Preservation comm • Civic Design comm • 도시디자인 자문위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • Amenity Society • 고건축보호협정 • 내셔널 트리스트 • 시빅 트러스트 • 빅토리아 협회 	<ul style="list-style-type: none"> • 건조물감시건축가 • 역사적 기념건조물 • 주입건축가 	<ul style="list-style-type: none"> • 1970년부터 시민 단체 활동 	<ul style="list-style-type: none"> • 역사적 경관도시 연결협의회 • 전국 경관행정추진 자치협회 • 도시경관 형성추진 협의회 • 전국전통적 건조물군 보존지구 협의회 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획위원회 • 건축심의회의 • 경관심의회의 • 광고물심의회의 • 역사경관심의회의
기본 계획	<ul style="list-style-type: none"> • 마스터플랜에 기재 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발계획에 기재 	<ul style="list-style-type: none"> • 장기적 관점에서 정비의 기본방향을 정한 광역적 마스터플랜(SD) 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시개발계획 • 토지이용계획 (F-plan)의 규제 • 각 도시에 대한 동경기본계획시행 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획에 기재 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획에 도시공원과 녹지, 도시경과 및 미관관리에 관한 사항 기재
지구 계획	<ul style="list-style-type: none"> • 자치체의 zoning 조례에 의한 규제 • 역사지구에 대한 상세계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발계획에 기재 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지점용계획(POS)에 기재 • 역사적인 지구에는 보전지구를 대상으로한 보전재생계획 • 지역토지점용계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 지구마스터플랜이 정해진 예가 있음 • 지구상세계획(B-plan) 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획법에 의한 지역지구제 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획법에 의한 지구단위계획에 건축물의 배치, 형태, 색채, 건축선, 경관계획에 관한 사항
광역 경관 계획	<ul style="list-style-type: none"> • 자치체의 광역적인 풍경을 보전하기위한 조례를 제정하고있음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발계획에 언급 되는 경우가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 1930년경관보전법에 의한 경승지(site)의 보전 • 건축·도시·경관문화유산보존지구(ZPPALP) 	<ul style="list-style-type: none"> • F-plan에 대응하는 풍경계획(LSP, 1976 연방자연보호법에 의한) 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획법에 의한 지역지구제 • 자치체에 광역적 풍경을 보전하기 위한 조례를 제정 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획법에 의한 광역도시계획에 건축물, 환경보전, 방재, 여가공간, 경관에 관한 사항 기재
조망 중심 경관 계획	<ul style="list-style-type: none"> • 자치체의 zoning 조례에 의한 조망 경관보존을 규정함 	<ul style="list-style-type: none"> • 런던의 세인트·폴즈·하이드, 모뉴먼트·하이드 • 런던의 전략적 조망, 로컬뷰 	<ul style="list-style-type: none"> • 파리의 fuseau 규제 	<ul style="list-style-type: none"> • B-plan에 미스타의 보호 등을 위한 규제를 더한 사례가 있음 • 도시의 스키어라인을 고려한 고층건축물 규제가 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치체의 조례에 의한 조망경관의 보존을 규정함 	<ul style="list-style-type: none"> • 경관영향평가
단일 건조물 형태 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 대다수의 역사지구에는 디자인 가이드라인이 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 일부에 대한 디자인 가이드라인이 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • POS에 의한 최고높이, 코너스높이, 벽면선의 규제 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시에 정해진 지역건축조례에 의한 건축물의 형태규제 	<ul style="list-style-type: none"> • 건조물 조례에 의한 디자인 가이드라인 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화재보호법에 의한 규제

(표 1. 계속)

<p>단일 건조물 보존</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 내셔널 레지스터에 등록 • 주 또는 지방정부에 따라 랜드마크 등을 지정 	<ul style="list-style-type: none"> • 1990년 도시농촌 계획법에 (등록 건축물 및 보존 지구) 의한 등록 건조물제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 역사적 건축물의 지정 및 등록제도 • 아틀에 의한 역사적 건축물 주변 경관관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 각주의 문화보호법에 의한 역사적 건조물 지정 등록 • 베를린의 역사적 건축물 주변보호규제 	<ul style="list-style-type: none"> • 전통건조물군 보존지구 • 자치체의 조례에 의한 건조물의 보존 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화재관리법 건축법 의한 지구지정
<p>민적인 보존 계획</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 내셔널 레지스터에 등록 • 지방정부에 따라 역사지구의 지정 (zoning 조례 문화재관련조례에 따라) 디자인 가이드 라인, 디자인 심사 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 1990년 도시농촌 계획법에 (등록 건축물 및 보존 지) 의한 보존 지구 지정 • 타운·스킵에 의한 도시의 계획적 보존 	<ul style="list-style-type: none"> • 말로업(1962)에 의한 보전지구(SS) • 건축·도시·경관문화 유산보존지구(ZPPAUP) • 1930년 경관보전법에 의한 경승지의 지정 및 등록 	<ul style="list-style-type: none"> • 각주의 문화재 보호법에 의한 앙상블의 보존 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치체에 의한 경관조례에 의한 지구지정 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획법 의한 지구지정
<p>기타</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 공개심사제도의 시민참여 • 역사적 환경보전 관련 NPO가 인방·주·지방의 각레벨에 존재 • 자치체의 zoning 조례에 의한 간판·광고물의 허가제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 로판·어메니티·소사이어티에 의한 역사적 환경보전시책의 감시 • 1990년 도시농촌 계획법에 의한 간판광고물허가 제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 보전지구(SS)에는 통상의 도시계획규제는 부적용 • ABF, 역사적 기념건조물 주인건축기 등의 전문직능 정해져 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • B plan에 대한 복지정비계획 (GOP, 각주의 자연보호법) • 지방정부에 의한 옥외광고물 허가 제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민참여에 의한 경관계획활성회 • 지역적 특성을 고려한 자치체의 경관조례 	<ul style="list-style-type: none"> • 광고물관리법에 의한 간판광고물 규제

출처: 西村幸夫 外12人, 2000 · 19, 재구성

적인 체계를 구성하고 있다. 그러나 공통적으로 경관에 관한 실질적인 계획의 수립은 직접적 주체가 되는 지방자치단체나 주민에 그 권한이 주어지고, 전체적인 관리는 강력한 중앙정부나 비영리단체(NPO)를 통하여 투명성 있게 시행되고 있다.

이 점을 고려해 볼 때, 우리 나라는 지방자치체가 자리잡아가고 있는 주민참여나 전문가 집단의 활용, 중앙정부와의 조화 등의 제반여건이 아직 성숙해 있지 않아 지방자치단체가 전적으로 경관에 관한 사업을 추진하기 위해서는 경험적 시행기간이 필요하다고 할 수 있다.

현재, 우리 나라는 사회적으로는 환경·경관에 대한 관심이 고조되고 있으며, 경제적으로는 경관의 관리·정비를 위한 다양한 시책과 경관형성사업을 본격적으로 추진할 수 있는 시점에 도달해 있다. 따라서, 프랑스나 영국과 같이 중앙정부에서 전국적으로 운용될 수 있는 법제도를 마련하고, 지방자치단체는 지역의 특색을 충분히 반영하고 실현 가능한 조례를 제정함으로써 경관의 전반적인 체계를 구축할 수 있을 것이다.

현재 우리 나라의 경관관련법체계를 고려할 때, 경관형성을 내용으로 하는 광의의 경관계획은 도시계획

의 차원에서 이루어지게 되어 있다. 개정된 도시계획법에 따르면 도시계획단계에서 도시의 경관에 관한 목표를 제시하고, 광역도시계획을 통하여 도시간 경관의 맥락을 이어주어 자연환경을 충분히 고려한 경관을 형성하게끔 하고 있다. 또한, 지구단위계획에서 지역성을 반영한 구체적 경관목표를 제시함으로써 경관을 보존·개발할 수 있는 계획을 수립하게 되어 있다.

따라서, 도시계획차원에서 설정된 지역·지구에서 경관에 관한 충분한 검토가 이루어져야만 조례 등을 통한 세부계획을 수립할 수 있을 것이다.

V. 결론

1. 경관계획의 시행체계(안)

경관관련법제도의 비교분석결과를 종합하면 다음과 같다.

1) 경관계획은 경관정책의 주체가 지방정부일 경우, 독자적 정책을 실행하기 위해서는 국가차원의 제도적 상호연계가 중요하다. 특히, 주민참여를 통한 정책의 공정성과 투명성을 확보해야한다.

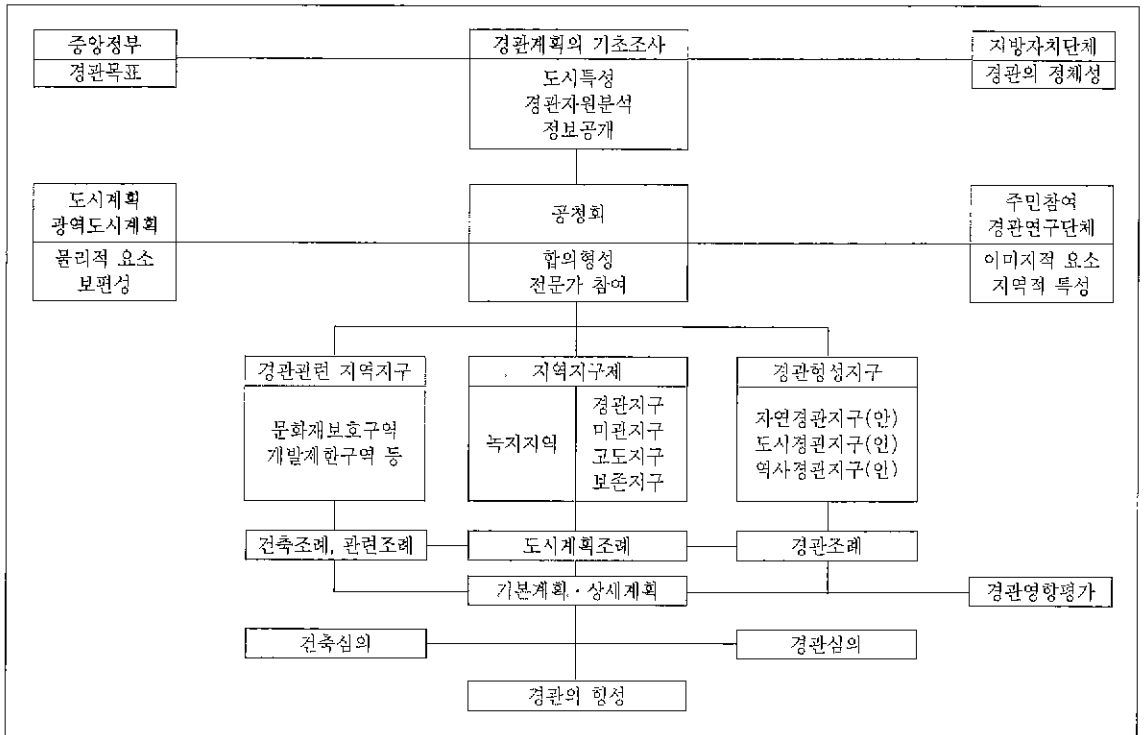


그림 2 경관계획의 추진체계(안)

2) 또, 중앙정부는 전국에 공통적으로 적용될 수 있는 법제도를 정비하고, 구체적인 운영이나 협의는 지방정부에 위임함으로써 정책의 효율을 높여야한다. 또, 전문가집단의 양성하여, 정책감시역할을 담당하게 함으로서 정책의 목표가 정확히 전달될 수 있게 해야한다.

3) 우리나라의 현행제도상 경관계획은 도시계획법을 주축으로 지방자치단체가 경관관련규제가 모아지는 시행계획을 수립하는 형태를 취하게 된다. 이러한 경우, 지역마다 다른 독특한 경관형성을 위해서는 경관변화나 다양성에 신속히 대응할 수 있는 경관조례의 역할이 크다.

4) 마지막으로, 중앙정부는 경관에 관한 지침이나 경관에 관한 교육, 시민참여방안 등의 정책을 통하여 기반조성과 조절의 역할을 담당해야한다.

이것을 토대로 우리나라 현 법제도에 관련 경관계획의 추진체계를 제안하면 그림 2와 같다.

먼저, 중앙정부는 경관계획의 목표를 설정하고 이를 통제하고, 지방정부가 자체적인 경관목표를 정립하고 주민참여의 여론을 수렴할 수 있도록 경관에 관한 자료를 제공하여야한다. 또한, 경관형성에 영향을 주는 관련법규간의 조정을 통한 제도적 체계를 정비해야한다.

지방자치단체는 제공된 자료를 바탕으로 관련법을 검토하고, 주민참여를 통하여 경관계획의 범위, 내용 등을 설정하고 경관영향평가 등을 통하여 전문가의 의견을 수렴하여, 경관조례를 제정함으로써 수립된 기본계획이나 상세계획이 실질적으로 시행될 수 있도록 해야한다. 이 과정에서 얻어진 자료는 중앙정부와 NPO, 주민 등과 공유함으로써 지역경관의 변화를 지속적으로 관찰해야 할 것이다.

특히, 심의과정은 미국의 행정위원회와 같이 독립된 기관을 통하여 공개심사를 함으로서 행정의 투명성을 높이고, 책임감을 확보해야할 것이다

2. 앞으로의 과제

본 연구는 경관형성과 관리를 최종목적으로 관련법 제도를 분석하고 계획의 체계를 제안하고자 하였으므로, 법제도 외에 문제는 다루지 못하였다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 다음과 같은 과제들이 남아있다.

첫째는 경관의 정체성을 찾는 것으로 지역의 특성이 무엇이고, 어떠한 것이 경관의 주를 이루는 요소인가의 파악은 경관계획에 있어서 필수적이고, 이를 통하여 경관조례의 내용들이 구체화될 수 있기 때문이다.

둘째는 지역경관에 관한 홍보를 통한 꾸준한 관심을 유도하고 직접적으로 경관을 접할 수 있는 기회를 마련하는 것이다. 이것은 행정단체의 몫으로 경관에 자신의 생각을 담아보려는 동기부여는 주민참여의 형태로 자연스럽게 이어질 수 있기 때문이다.

셋째는 전문가 집단의 육성이다. 경관계획수립에는 지역의 문화, 역사, 특성 등을 이해하고, 경관계획과정을 충분히 숙지하고 있는 전문가를 필요하기 때문이다.

그러나, 이러한 문제들이 단기간의 어떠한 결단에 의하여 해결되는 것이 아니므로, 지속적인 검토와 연구가 이어져야 할 것이다.

인용문헌

1. 건설교통부(2000) 도시계획법령집, 서울: 한국도시계획기술 사회.
2. 김용만(1999) 자강자치단체의 경관조례 도입에 관한 연구. 연세대학교 산업대학원 석사학위논문
3. 김일봉(1994) 도시경관관리에 관한 연구. 한양대학교 환경 과학대학원 석사학위논문
4. 서종주(1999) 도시공간특성에 따른 경관관리방안에 관한 연구 -중소도시에서의 건축물 높이제한을 중심으로-. 전북대학교 대학원 박사학위논문.
5. 서울시정개발연구원(1993) 서울시도시경관관리방안연구 I 시정개발연구원 보고서.
6. 임승빈 외2인(1995) 경관관리를 위한 경관정책의 발전방향에 관한 연구 대한국토도시학회지 30(1): 75-86.
7. <http://lab.mogaha.go.kr/html/unify.htm>
8. 황기원(1996) 도시경관과 도시계획 한국조경학회지 21(3): 117-121
9. 景観デザイン研究会(1999) 景観用語辞典 東京: 彰國社
10. 西村幸夫 外12人(2000) 都市の風景計画 東京: 学芸出版社
11. 篠田勝秀(1990) 日本の風景・西歐の景観 東京: 誠談社現代新書.
12. 平尾和洋 外1人(1994) ハリPOS(土地占用計画) 景観保全のための紡錘體FOSESAUの現況分析 日本建築計劃學會 160: 121-129
13. Garreto Eckbo(1969) The Landscape We See New York: Megrow-hill Inc