

## 한국의 경관보전체계

이동근 · 윤은주 · 주신하\*

서울대학교 조경 · 지역시스템공학부 · \*서울여자대학교 환경생명과학부

## Landscape Conservation System in Korea

Dong Kun Lee · Eun Joo Yoon · Shin Ha Joo\*

Dept. of Landscape Architecture and Rural Systems Engineering, Seoul Nat'l Univ.  
Graduate school, Seoul Nat'l Univ.

\*Division of Environmental & Life Sciences, Seoul Women's University

**ABSTRACT :** In the continued economic prosperity, concern about environment and landscape is converted to develop actual institutional system on conservation and management of landscape. In these transition periods, the objective of this study is to suggest limitations and improvements of landscape conservation system for each landscape type such as rural landscape, natural landscape, urban landscape, historical landscape through reviewing related policies, laws, and case studies. As a results, landscape conservation system is insufficient for each landscape type and is regulated sporadically by a few laws. In particularly, rural landscape has been damaged seriously since significance of it was lesser recognized than other landscape types. Urban landscape is managed by landscape ordinance and planning which local government developed, however it doesn't have effectiveness due to insufficient legal basis and related cases. Therefore to enhance recognition of landscape as well as to support the law of landscape which is established this year is required.

**Key words :** landscape conservation system; rural landscape; urban landscape; natural landscape; historical landscape

### I. 서 론

1960년대 이래로 계속되었던 경제 및 국토개발로 인하여 대기, 수질, 토양오염 등이 지속적으로 악화되어 왔다(유현석 등, 2002; 대한주택공사 등, 2005). 1990년대 들어서는 각종 대규모 도시개발사업과 준농립 지역의 건축규제 완화로 인하여 전국의 농촌 및 주변의 자연경관, 농촌경관은 강도 높게 훼손되었다(대한주택공사 등, 2006). 특히, 대규모 간척사업과 댐 건설에 따른 환경적, 경관적 훼손이 사회적으로 이슈화되어 경관계획에 대한 필요성을 인식하는 계기가 되었다. 또한 이 시기는 국민소득의 증대로 인해 삶의 질·환경의 질에 대한 국민적 욕구가 높아지면서 생태적 측면이 강조되고 환경보전을 비롯한 국토경관의 보전 및 관리가 새로운 차원에서 시

도되었던 시기이기도 하다(유완종, 2006; 윤의식, 2006). 최근에는 국토개발에 ‘환경’과 ‘경관’이 동시에 강조되고 있으며, 이것은 경관법 제정, 자연환경보전법의 개정, 경관심의제도 도입 등과 같이 실질적인 경관보전 및 관리를 위한 새로운 제도적, 사회적 체계 구축으로 이어지고 있다.

따라서 체계적인 경관 보전을 위해서는 이와 관련된 제도와 유형별 사례 등을 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서는 경관유형별 관련 제도와 그 적용사례를 살펴보고 이를 통해 우리나라의 경관제도가 나아가야 할 방향에 대해 논의하고자 한다.

현재 경관은 여러 가지 복합적인 의미를 지니는 용어로서 다양하게 해석되고 있다. 포괄적으로는 ‘눈에 보이는 자연 및 인공풍경 모두를 포함하며 토지, 동식물 생태계, 인간의 사회적·문화적 활동을 내포하는 개념으로 이해되기도 한다(임승빈, 1991). 그러나 본 연구에서 다루고 있는 경관은 농지 및 마을, 농어촌 관광휴양자원

Corresponding author : Lee, Dong-Kun

Tel. : 02-880-4875

E-mail : dkeee7@snu.ac.kr

등의 농촌 경관, 산림, 하천, 해변, 습지 등 양호한 자연 경관, 시가지 건축물 및 도시구조물, 가로시설물 등으로 이루어지는 도시경관, 문화재, 역사적 경승지 등의 역사 문화경관의 네 가지로 구분하여 그 개념을 한정하였다.

## II. 한국의 경관관련제도

현재는 40여개가 넘는 각각의 개별법에서 필요성과 요구에 의해 경관관리가 이루어지고 있다. 이러한 국내의 관련 법·제도에 의해 경관관리는 크게 계획에 의한 경관관리, 지역·지구지정에 의한 경관관리, 심의에 의한 경관관리, 개발사업과 관련된 경관관리, 지원 또는 유도에 의한 경관관리, 개별시설물과 관련된 경관관리 등의 6가지로 구분할 수 있다(표 1). 계획에 의한 경관관리는 도시경관, 농촌경관, 자연경관에, 지역·지구지정에 의한 경관관리는 도시경관, 자연경관, 역사문화경관에, 심의에 의한 경관관리는 도시경관, 자연경관에 주로 적용된다. 또한 개발사업과 관련된 경관관리는 도시경관에, 지원 또는 유도에 의한 경관관리는 농촌경관에, 개별시설물과 관련된 경관관리는 도시경관에 주로 적용된다는 특성이 있다. 한편, 일부 연구에서는 각종 개발사업과 관련된 경관관리를 계획에 의한 경관관리 부분에 포함시키기도 하는데, 도시및주거환경정비법, 도시개발법 등의 개발사업

법과 지속가능한 신도시계획기준에서 도시경관에 관한 경관계획을 수립하도록 규정하고 있기 때문이다(이인성, 2006).

### 1. 경관유형별 제도 운용 현황

#### 1) 농촌경관 관련 제도

농촌의 경관관리와 직·간접적으로 관련되는 법률에는 여러 가지가 있으나 그 대표적인 것으로는 국토계획및이용에관한법률, 자연 환경보전법, 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에관한특별법(이하 '삶의질향상특별법'), 건축법, 자연공원법, 문화재보호법, 고도보존에 관한 특별법 등이 있다. 그리고 그 외에도 농어촌의 각종 정비사업 추진과 관련되는 법률로 농어촌정비법 등 다양한 법률 등이 있다. 이 중 가장 기본적인 법률인 국토계획및이용에관한법률에서는 <표 2>에서 제시된 바와 같이, 각 용도지역별로 허용되는 건축물이나 시설물의 종류와 규모, 용적률·건폐율 정도만 규정하고 있으며 이 기준에 해당하지 않는 개발은 자유롭게 이루어지고 있다. 즉, 농촌주거경관에 영향을 미칠 수 있는 건축물 및 시설물의 외관이라든가 소재, 건축물 간의 조화 등에 대해서는 세부적으로 언급하고 있지 않다.

그리고 국토계획및이용에관한법률에서 법률적인 강제력이 뒷받침되어 있는 것은 지구단위계획구역에서 작성

표 1. 경관관련제도 구분

구 분	내 용
계획에 의한 경관관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국토의계획및이용에관한법률에 의거하여 광역도시계획, 도시기본계획, 지구단위계획 등에서 경관에 관한 사항을 계획함</li> <li>· 자연환경보전법에 근거를 두고 작성된 시·도별 조례에 의거하여 자연 경관과 관련된 계획을 작성함</li> <li>· 일부 지방자치단체에서는 경관조례를 마련, 경관계획을 작성하여 운영함</li> </ul>
지역·지구지정에 의한 경관관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국토의계획및이용에관한법률, 문화재보호법, 자연경관보전법 등에서 경관관련지구 또는 지역 등을 지정하여 건축물의 입지 및 행위에 대한 규제를 통해 경관을 관리함</li> </ul>
영향평가 및 심의에 의한 경관관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일부 지방자치단체에서는 전축심의 등을 통해 경관에 대한 내용을 심의함</li> <li>· 자연환경보전법에 근거하여 자연경관영향협의제도를 실시함(2006.01.)</li> </ul>
개발사업과 관련된 경관관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시개발사업, 택지개발사업, 도시환경정비사업, 하천정비사업, 역사지구환경정비사업 등의 사업을 시행할 때, 경관을 고려함</li> </ul>
지원 또는 유도에 의한 경관관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경관보전이나 경관형성과 관련된 사업에 대해서 각종 보조금을 지원하는 제도로서, 농림부의 경관보전직불제가 있음</li> </ul>
개별시설물과 관련된 경관관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경관을 구성하는 주요한 요소인 건축과 옥외광고물에 관한 법으로서 건축법과 옥외광고물관리법이 있음</li> </ul>

자료: 이인성(2006), 대한주택공사 등(2006)에서 수정·보완

표 2. 국토계획및이용에관한법률의 용도지역 행위제한 사례(농림지역의 경우)

근거 구분	허용 행위 종류	비 고
국토계획 및 이용에관한법률 시행령에 의거 건축 가능한 건축물	단독주택으로서 농어가주택	현저한 자연훼손을 가져오지 말아야 함
	변천소·양수장·정수장·대피소·공중화장실 등	제1종근린생활시설 중 동호 아목
	교육연구 및 복지시설 중 초등학교	농림축수산업용
	창고시설	
	버섯재배사, 화초·분재 등의 온실과 유사한 것	동·식물 관련시설 중 마목 또는 아목
도시계획조례가 정한 바에 따라 건축 가능한 건축물	공공용시설 중 발전소	
	제1종근린생활시설	휴게음식점, 변전소·양수장 등 제외
	제2종근린생활시설	휴게음식점, 일반음식점·단란주점 등과 제조업소·수리점 등 제외
	종교집회장, 동식물원	문화·집회시설 중 가목 및 바목
	의료시설	
	생활권수련시설, 자연권수련시설	교육연구·복지시설 중 아목 및 자목
	액화석유가스충전소 및 고압가스 충전·저장소	
	동·식물 관련 시설	
	분뇨 및 쓰레기처리시설	
	교도소, 군사시설, 방송국, 전화국, 통신용시설 등	공공용시설(발전소 제외)
	묘지 관련 시설	

자료: 성주인(2005)

되는 경관상세계획이 유일하다. 그러나 농촌지역에서 수립되는 제2종지구단위계획은 신개발 지역 또는 일정규모 이상의 사업을 위한 것이어서 농촌에서의 활용도 자체가 높지 않다. 이에 대한 보완책으로서 건축법 제8조는 대지와 도로의 관계, 건축선, 건물의 높이와 일조 등에 따른 허가 여부에 대해 규정하는 등 건축물 허가시 경관 등에 대해 고려할 수 있도록 하고 있으나, 이 역시 주로 도시지역에 해당하는 규정으로서 대개의 농촌지역에서는 일정규모 이하 건축물일 경우 허가 없이 신고로만 건축 행위가 가능하다. 또한 개발 행위 허가제 역시 분야별 검토 기준에서 경관 관련 사항 등을 언급하고 있으나 그 기준이 구체적이지 않고 원칙적인 수준에서 규정되어 있어 오히려 농촌의 소규모 분산 난개발을 조성하는 등 역효과를 초래하고 있다.

2004년 3월 공포된 삶의질향상특별법 제5조에서는 농림어업 등의 복지 증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발 촉진을 위해 정부가 5년마다 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 그리고 이에 따라 5년마다 시·도 기본 계획 및 시·군 기본계획을 종합계획으로서 수립하고 있다. 동법 제5조 제5항에서는 농산어촌의 자연환경 및 경관보전에 관한 사항을 시·군 기본계획 속에 포함하도록 하였으며, 동법 시행령 제12조에서는 농산어촌 자연환경

및 경관보전시책 추진을 위해 자연환경 및 경관보전계획을 수립·시행토록 하고 있다. 그 외에 몇몇 법률에서 농촌 경관계획에 대해 명시하고 있으나 법적 구속력이 없으므로 수자원이나 우수한 자연생태계, 문화재 보전 등과 같이 특정 정책 목표의 달성을 위해서는 개별법에서 정해둔 지역·지구 등으로 지정하는 수밖에 없다. 그러나 각종 보전지구 지정과 관리 대상에서 벗어나 있는 대부분의 농촌지역의 경관을 관리할 만한 방안이 현재로서는 미비한 실정이다.

대부분의 제도적 수단들이 농촌경관관리에 현실적인 효력을 발휘하지 못하고 있으므로, 각 지자체 단위에서 제정한 조례에 의거해서 각종 계획을 수립하고 관련시책을 추진하거나 농촌지역을 대상으로 하는 각종 단위 사업에 의해 농촌 경관관리가 이루어지기도 한다.

이상의 농촌경관관련 법제도에 대하여 성주인(2005)은 경관 관련 계획, 경관지구 지정·관리, 개별법에 의거한 보전지구, 개발사업에 대한 경관심의 등으로 구분하여 <그림 1>과 같이 종합하였으며, 그 내용은 다음과 같다. 우선 기본적으로, 국토계획및이용에관한법률, 삶의질향상 특별법, 경관조례 등에 의거하여 농촌경관 관련 계획이 수립되며, 도시관리계획에 의해 경관지구·미관지구·보존지구 등을 지정함으로써 농촌경관이 보전 및 관리된

다. 또한 농촌 경관에 포함된 자연경관과 역사문화경관 등이 훼손되는 것을 방지하기 위해, 자연환경보전법에 의거하여 자연경관심의제도를 도입하거나 문화재 보호법을 포함한 개별법 의거하여 보존지구 및 역사문화지구 등을 지정되고 있다. 그러나 최근에 적용되고 있는 농림부의 경관보전직불제와 경관협약 등을 고려했을 때 지원 또는 유도에 의한 경관관리 제도를 함께 포함해야 할 필요가 있다.

관과 조화되도록 하는 제도로서 자연경관영향협의(심의·검토)제도가 제안되었다. 사전환경성검토 대상과 환경영향평가대상이 되는 각종 개발 사업을 대상으로 하는 자연경관영향협의(심의·검토)제도는 2006년 1월1일부터 시행되고 있으며, 대상사업, 절차, 심의검토내용 등에 대한 개요는 <표 3>에 제시된 바와 같다(환경부·(사)한국경관협의회 공동, 2006).

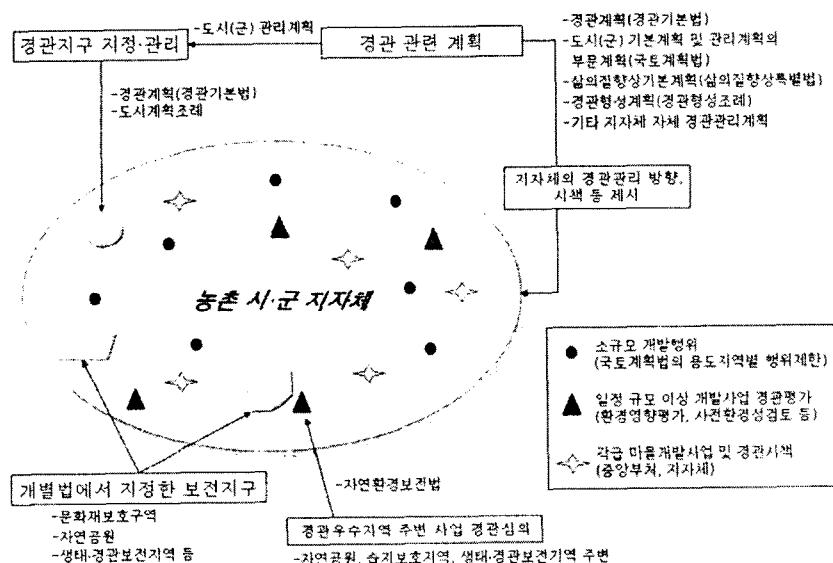


그림 1. 농촌경관 관련 법제도 현황

자료: 성주인(2005)

## 2) 자연경관 관련 제도

자연경관관련제도의 유형은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 자연경관을 보전하기 위하여 각종 행위규제 등이 명시된 지역 또는 지구를 지정하는 제도를 들 수 있다. 자연휴양지, 운동휴양지구, 습지보전지역, 특정 도서, 자연환경보전지역, 자연경관보전지역(지자체조례), 절대보전지역 및 상대보전지역(제주도개발특별법), 생태계 보전지역, 국립공원, 군립 및 도립공원, 도시자연공원, 보전녹지지역, 경관지구 등이 이에 해당한다. 둘째, 자연경관의 양호성을 바탕으로 개발을 가능하게 하고 이를 위한 개발지구를 지정할 수 있는 것으로서, 농어촌 휴양지구, 자연휴양림, 청소년수련지구 등이 이에 해당한다(유현석 등, 2002).

최근 개발사업으로 인한 경관파괴가 쟁점화 되면서 자연환경보전법을 개정하여 개발계획의 수립 또는 개발사업의 추진 시 당해 개발사업 등이 자연경관에 미치는 영향 및 저감방안 등을 사전에 검토하여 주변의 자연경

## 3) 도시경관 관련 제도

도시경관관련제도는 다음과 같이 크게 세 부분으로 구분하여 설명할 수 있다.

첫째, 도시계획적 접근이 있다. 이것은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의거한 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위의 부문계획으로 수행되며, 법적인 효용성은 강력하나 여러 분야 중 하나로 나루어진다는 한계가 있다.

둘째, 지자체 단위로 별도의 경관계획을 수립하는 접근이 있다. 이것은 경관을 심도 있게 다룰 수 있으나 지자체의 여건에 따라 계획 수립여부가 불분명하고 계획이 수립된 경우에도 법적 구속력이 없다는 한계가 있다. 도시경관계획은 일종의 부문계획으로서 참고사항에 불과하며 경관계획 수립에 대한 작성지침 등이 부족하고, 경관 상세계획 외에는 법적 강제성이 없을 뿐만 아니라 자연경관이 아닌 도시경관에 관한 조례를 지정할 경우 그 근거법이 없기 때문이다. 2005년도까지 인천광역시, 대구

## 한국의 경관보전체계

광역시, 경기도, 전라남도, 광주광역시, 울산광역시, 제주시 등이 도시경관을 대상으로 하는 도시경관(기본)계획을 수립하고 있으며 서울특별시, 부산광역시, 대전광역시도 수립예정 또는 진행 중인 것으로 파악된다. 신정철과 신지훈(2003)은 도시경관(기본)계획의 주요 내용을 도시 전체 규모의 경관 관리, 공동주택단지나 대규모 개별건축물에 의한 시각적 부정적인 영향 감소를 위한 경관관리, 가로경관관리, 수변경관관리 등으로 요약하고 있다.

관조례를 제정하여 운영하고 있다.

그 외에 도시 내에서 자연경관을 보호하고 도시미관을 향상시키기 위하여 지역·지구 지정과 건축 심의, 자연경관 심의 등을 통해 경관을 관리하기도 한다. 또한 도시개발사업, 택지개발사업, 도시재정비사업 등으로 경관이 형성되기도 한다. 개별시설물과 관련된 경관관리는 건축법에 의한 건축디자인과 옥외광고물로 형성되는 도시경관에 주로 적용된다.

**표 3. 자연경관영향 협의제도의 개요**

구분	자연경관영향 협의	
	환경부 심의	지자체 검토
대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>보전지역(자연공원, 생태·경관보전지역, 습지보호지역) 주변으로부터 일정거리 이내의 사전환경성 검토, 환경영향평가 대상 개발사업, 개발계획</li> <li>일반지역</li> <li>사전환경성 검토대상 또는 환경영향평가협의 대상 사업 중 대통령령이 정하는 개발사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>보호지역주변으로부터 일정거리 이내의 사전환경성 검토대상 또는 환경영향평가 대상사업이 아닌 개발사업 등</li> <li>그 밖에 지자체 조례로 정하는 개발사업</li> </ul> <p>※ 도시계획위원회 심의, 건축위원회 심의 대상사업은 제외</p>
절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>사전환경성 검토, 환경영향평가 협의 절차와 같이 진행 (협의기간 중 경관심의)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인·허가 절차와 같이 진행</li> </ul>
협의 요청 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>해당 개발사업의 인·허가기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>해당 개발사업의 시행자</li> </ul>
협의 시기	<ul style="list-style-type: none"> <li>사전환경성 검토 요청시 ·환경영향평가협의시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발사업의 인·허가 시</li> </ul>
작성 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>사전환경검토서, 환경영향평가서에 포함하여 작성되어 경관분야를 별도 작성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인·허가 서류 제출시, 자연경관 현황사진을 같이 제출</li> <li>필요시 추가자료 제출</li> </ul>
심의 검토 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙환경보전자문위원회(환경부)</li> <li>자연경관심의 위원회(지방환경청)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치단체 자연환경담당부서(지자체 사정에 따라 인·허가부서 또는 도시계획부서)</li> </ul>
심의 검토 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>자연경관 현황</li> <li>자연경관영향 분석·예측</li> <li>저감방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자연경관 현황</li> <li>자연경관 훼손여부</li> <li>주변경관 간의 조화성</li> </ul>
기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경영향평가(45일)</li> <li>사전환경성 검토(30일) 기간 내</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발사업 인·허가 처리 기간 내</li> </ul>

자료: 환경부, (사)한국경관협의회(2006)

셋째, 조례의 제정 및 운용을 통한 접근이 있다. 이것은 최근까지 근거법이 모호하여 자연환경보전법에 근거해 자연경관조례의 형태로 유지되거나, 법적 근거 없이 경관조례를 제정하는 경우가 많았다. 그러나 2007년 4월에 경관법이 국회에 통과되면서 경관조례의 법적 근거가 마련되었다. 도시경관조례는 정의, 경관기본계획, 경관사업, 경관협정, 경관위원회 등으로 구성되어 있으며 경관기본계획을 작성할 것을 명시하고 있다. 현재 전라남도, 제주시, 인천광역시, 광주광역시, 담양군 등에서 도시경

#### 4) 역사 문화재 관련 제도

역사문화경관은 지역·지구의 지정에 의한 경관관리가 주로 적용되는데 보존지구와 역사문화지구를 지정할 수 있다. 보존지구의 지정은 역사경관의 보존이 처음으로 도시계획차원에서 이루어졌는데, 이것은 과거의 점적인 문화재보호에서 지역적 차원의 보존, 전체 도시 환경의 고려를 위한 환경계획으로의 인식전환을 이루는 계기가 되었다는데 의의가 있다.

역사지구의 경우는 변용을 허용하나 그 변형의 정도

를 도시계획심의에서 결정하도록 되어 있는데, 그 심의 기준이 불명확하여 대부분 한옥의 기존모습을 유지하는데 한정되고 있다. 문화재 보호법에서는 보물, 국보, 사적 또는 중요 민속자료 중 건설교통부장관이 문화관광부장관과 협의하여 지정하는 보물 등의 보호구역 경계로부터 100미터 이내의 지역에 건축되는 건축물의 경우에는 시·도지사에게 건축허가를 받아야 함을 규정하고 있다. 그러나 획일적으로 100m 이내로 규정하고 있는 점은 문제의 여지가 있다. 그 외 역사문화경관에 관련해서는 전통민속마을사업 등과 같이 보호대상을 중심으로 한 주변의 경관을 보호하는 사업이 주로 시행되고 있다.

### III. 한국의 경관보전을 위한 적용 사례

#### 1. 경관계획 수립현황

전라남도(2002)를 비롯하여, 제주시(2003), 인천광역시(2003), 광주광역시(2004), 담양군(2005)에서 도시경관조례를 제정·운용하고 있다. 도시경관조례는 정의, 경관기본계획, 경관사업(시범사업, 마을), 경관협정, 경관위원회로 구성되어 있으며 경관기본계획을 작성할 것을 명시하고 있다. 그 외에 지자체의 경관형성조례와 자연경관보전조례에 의하여 경관형성계획, 자연경관기본계획이 수립되기도 한다.

표 4. 도시계획제도의 위계에 따른 경관계획 지침

구 분	내 용	비 고
광역 도시계획	· 도시경관에 대한 전략 및 방안, 유형별 관리방안 제시	부분별 계획에 명시적으로 포함
도시 기본계획	· 도시경관관리와 조성에 관한 계획지침 제시 · 경관관리대상지역 설정 및 관리전략 제시 · 도시 청체성 유지 및 경관의 일관성 유지	부분계획으로 명시
도시 관리계획	· 경관지구 지정 · 경관계획의 수립 - 상위계획 수용, 반영 및 하위계획의 자치적 역할 - 대상지 요소별 기본방침 및 구체적인 계획 방침 제시 - 수립방법 1) 지역, 지구, 구역의 지정 및 시설결정 기법 활용 2) 검토서 중요항목에 따라 작성 및 유사계획 활용 3) 구체적 경관계획 수립이 가능토록 토지이용계획 수립 - 도시계획에의 반영	지구의 지정 및 계획의 수립
지구단위 계획	· 경관수립 검토지역 - 문화재나 한옥 등 보전이 요구되는 역사환경지역 - 개발압력에 대해 보존의 필요성이 있는 자연경관지역 - 경관형성이 요구되는 인위적 도시경관 형성지역  · 계획수립 시 고려사항 - 종합적이고 일체감 있는 축 형성 - 의견수렴, 관계기관 협의, 위원회의 심의 후 반영성 및 계획방향 제시 - 여건에 맞는 건축물, 가로 및 공공공간의 복합적 계획 - 향토문화의 구현 및 지역특성 이미지 부각 - 주요 요소들 중심의 구역수준에 적합한 특색 있는 계획 - 상징적 요소의 배치 및 공원, 녹지별 이미지의 부각 - 균경과 원경에서 주변과 조화될 수 있는 조망점 설정 - 건축물 형태, 색채, 스카이라인에 대한 방향 제시 - 옥외광고물에 대한 계획 지침을 제시 - 건축물 주요부분의 기준제시 및 형태 등의 기준제시 - 시뮬레이션을 통한 조망권 경관분석 요구 - 도심지나 도시특성을 제고하는 야간경관방안 제시	부분계획으로 포함

자료: 서울대학교 조경계획 · 설계연구실(2003)에서 수정

2005년도까지 인천광역시, 대구광역시, 경기도, 전라남도, 광주광역시, 울산광역시 등이 도시경관을 대상으로 하는 도시경관(기본)계획을 수립하고 있으며 서울특별시, 부산광역시, 대전광역시도 수립예정 또는 진행 중인 것으로 파악된다. 또한 자연환경보전법에 근거한 조례를 통하거나 또는 별도 근거법 없이 경관계획을 수립한 지자체는 약 13개가 있다. 경관기본계획의 내용은 경관관리의 기본방향, 문화유산 보전 및 지역정체성 확립에 관한 사항, 개발행위에 따른 환경보전과 경관관리에 관한 사항, 경관관련 사업선정 기준 및 개방행위 유형별 경관지침, 경관대상에 대한 색채계획, 경관의 장기발전전망과 대책 등을 포함하고 있다.

이상과 같이, 지자체 단위로 수립되는 별도의 경관계획 외에 도시계획적 접근으로서 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의거한 광역도시계획, 도시기본계획, 지구단위계획의 경관계획지침은 <표 4>에 제시된 바와 같다. 법적인 효용성이 강력하고 관리방안, 경관지침, 지구지정, 경관상세계획 등을 포함하고 있으나 대부분이 부분계획으로서 수행되고 있다.

## 2. 경관유형별 적용 사례

자연경관과 농산어촌경관이 어느 정도 중복되어 있으며 역사문화경관의 경우 도시, 농산어촌, 자연경관에 산재되어 있으므로 명확한 구분이 어렵다. 따라서 보편적인 관리의 현황을 중심으로 검토하는 것이 바람직하다.

### 1) 농촌경관 적용사례 : 경관보전 직접지불제 2005 시범사업

1990년대 중반에 집중적으로 일어났던 준농림지역 난개발로 인해 농촌다운 모습이 훼손된다는 반성이 높아지고 있다. 특히 수도권을 중심으로 고층아파트나 개별 입지하는 공장들이 농지에 무계획적으로 들어서면서 농촌의 경관 훼손 문제가 사회적 관심사가 되고 있다(성주

인, 2005). 비록 지금까지의 농촌경관은 도시경관이나 자연경관과 달리, 그 가치에 대해 중요하게 인식되지 못했으나 최근 농촌관광 등 지역도시의 활성화와 결부되어 특색 있는 농촌경관에 대한 관심이 대두되고 있다.

근간이 되는 국토계획및이용에관한법률에 의한 도시 기본계획 또는 관리계획의 부문계획으로서 수립되는 경관계획은 농촌 경관관리에 적합한 내용을 담는 데 한계가 있으므로 실제 지자체에서 진행되고 있는 농촌경관 관리와 관련된 사례들은 어떠한지 살펴보는 것이 필요하다.

<표 1>에서 제시된 지원 및 유도에 의한 경관관리로서, 농림부에서는 2005년 3월부터 경관보전직접지불제를 시범적으로 실시하기 시작하는 등 농촌다운 경관을 가꾸기 위한 제도를 마련하고 있다. 경관보전직접지불제란 농촌의 경관을 아름답게 가꾸기 위해 지자체와 마을간 협약을 체결하고, 농지에 일반작물 대신 경관작물을 재배하는 경우 당해 농업인에게 소득 손실액을 보조금으로 지급하는 제도를 의미한다. 삶의 질 향상 특별법 중 제 30조와 농업농촌기본법 제 39조를 근거로 하여 적극적인 농촌경관 형성 시책을 통해 농촌의 공익적 기능을 제고함으로써 도시민의 여가수요 증대에 부응하고 농촌지역사회 활성화를 도모하는 것이 목적이다.

강원도 평창군 봉평면 창동·원길·무이리에서 약 284,038m<sup>2</sup>의 면적에 경관보전직지불제를 시행하였다. 이 지역의 경관자원은 비교적 풍부한 편으로 전통역사적자원에는 이효석 생가터, 팔석정, 판관대, 봉산서재 등이 있고 자연 생태적 자원에는 흥정계곡, 태기산 등이 있으며 생물문화자원으로는 이효석문학관, 허브나라, 무이예술관, 덕거연극인촌 등이 있다. 논과 밭 등으로 이루어진 대상지에는 경관작물로서 메밀이 재배되었으며, 봉평의 지역축제인 효석문화제와 연계하여 관광객을 유치하고자 하였다(그림 2). 2005년 축제에는 1999년의 15배인 약 60만명의 방문객이 다녀갔으며 이 중 외지 관광객이 90%



그림 2. 강원도 평창군 봉평면의 메밀꽃축제  
자료: 효석문화제 공식 홈페이지([www.hyoseok.com](http://www.hyoseok.com))



이상을 차지하였다. 축제의 경제적 효과는 생산유발효과가 약 350억원(소득유발효과가 90억원), 고용유발효과가 1000여명에 이르는 것으로 추정되고 있다. 설문조사 결과 지역축제 행상 중 가장 흥미로운 프로그램으로 선택된 것이 소설 속 메밀꽃밭 여행인 것으로 나타났다. 그리고 이는 궁극적으로 자운영 및 지역의 전통문화보존, 지역 홍보 및 지역 이미지 향상에 기여하였다(농림부 농촌정책국, 2005).

고밀화 되어, 주변의 경관자원을 충분히 고려한 개발이 이루어지지 못하여 심미적·정서적 쾌적성이 저하되고 있다. 기타지역에서도 해당지역의 우수한 자연경관과 조화 되지 못하는 대규모 건축물이 들어서거나, 자연경관을 직접 대규모로 훼손하여 자연경관의 질적 저하를 초래하는 사례가 발생하고 있다. 또한 개정 전의 자연환경보전법에 경관적 가치가 높은 해안선 등 주요 경관요소의 보전에 관한 규정이 있었으나 권고적 수준에 그쳤으며, 지

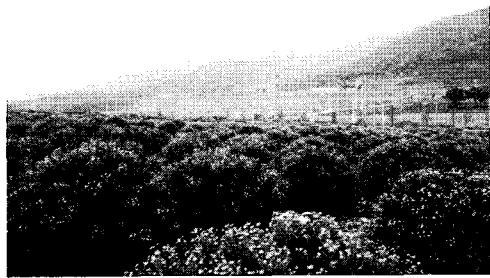


그림 3. 전라북도 고창군 부안면 국화축제

자료: 고창국화축제 공식홈페이지([www.gcfestival.com](http://www.gcfestival.com))

전라북도 고창군 부안면 송현리 마을은 약 64,477m<sup>2</sup> 면적에 경관보전 직불제를 시행하였다. 이 마을의 주요 경관자원으로서 전통역사적 자원에는 전통사찰 소요사와 육염생산지 벌터 등이 있고 자연생태적 자원에는 도립공원 선운산과 간척지 등이 있으며 생활문화자원으로는 미당 시문학관, 미당생가 등이 있다. 경관보전직불제를 통해 경관농업 면적을 확대시킴으로써 도농 교류 활성화 기반을 조성하려는 계획 하에 논과 밭 등으로 이루어진 대상지에 경관작물로서 들국화를 식재하였다(그림 3). 또한 경관작물과 관련된 가공제품을 개발하고 마을 내 참여농가에게 부여된 역할을 전문화시켜 사회적 수요에 부응한 경쟁력 높은 농업·농촌 육성할 수 있도록 계획하였다. 사업시행결과, 국화경관이 형성되는 개화 성수기에 맞춰 국화꽃축제가 개최되었으며 방문객의 대폭 증가로 인해 농가소득이 증가한 것으로 나타났다. 또한 부수적 으로 농업의 성장 동력으로서의 경관농업에 대한 필요성을 인식하고 경관 농업과 연계된 농산물 가공, 마을단위 체험활동 활성화 등의 농업의 복합 산업화가 시도되는 등의 효과를 얻을 수 있었다(농림부 농촌정책국, 2005).

## 2) 자연경관 적용사례 : 제주도 자연경관 보전·관리 계획

우리나라에서는 대도시 주변의 경우 양적 공급위주의 개발로 토지이용의 집약도가 높아지면서 건축물이 고충·

방자치단체에서도 경관형성조례와 자연경관보전조례에 의해 경관형성계획 또는 자연경관기본계획을 수립하고 이에 따라 각종 사업을 시행할 때 자연경관보전조치를 할 수 있도록 하였으나, 법적 근거의 미비 등으로 자연경관을 체계적으로 보전하기에는 충분하지 않은 경우가 많았다.

제주도는 독특한 생성원리와 지질구조, 기후조건으로 인하여 독특한 자연경관을 지니고 있어 우리나라 자연경관의 다양성을 위해 절대적으로 중요한 위치를 차지한다. 제주도 자연경관 보존계획은 1991년 처음으로 ‘제2차 특정지역 제주도 종합개발계획(1992~1996)’을 위한 자연환경 보전계획의 일부로 마련한 것으로, 그 주요 목적은 자연환경 보전을 제 2차 계획의 최우선 과제로 하여 다른 계획의 조정을 위한 기초자료를 제공하는데 있다. 그 후 확정된 제주도 종합개발계획(1994)에서 중산간 지역 종합조사를 실시하고 지하수, 생태계, 경관보전 등급을 설정하여 등급별 관리방안을 제시하였다. 그 후 보완과 발전을 거쳐 현재는 제주도 전역에 걸쳐 자연환경, 인문환경, 지하수환경 및 경관 등과 관련된 각종 정보를 지리정보시스템으로 구축하고, 이를 활용하는 단일체계의 보전·관리계획을 수립, 적용하고 있다.

제주도는 경관단위별로 경관미평가, 시각적 흡수능력 평가, 가시지역 분석을 실시하고 이를 종합하여 보전등급을 선정하였다(그림 4). 이 중 경관미평가에서는 경관

단위별로 자연성, 고유성, 인공성 등의 정도에 따라 네 단계로 구분하였다. 그리고 시각적 흡수능력은 현재 토지이용형태별로 시각적 차폐성과 시각적 복잡성을 고려하여 평가하였으며, 가시지역은 주요 조망지에서 보이는 지표면을 의미하며 근경, 중경, 원경의 세 단계로 구분한다. 이를 종합하여 다섯 단계로 등급을 나누어 경관보전 지구 지정을 하고, 등급별로 시설물의 용도, 높이와 길이 등을 제한하여 경관을 관리한다(표 5). 그리고 일부 지역과 특정시설에 대해서는 현실성을 고려하여 약간의 예외를 인정하였다(한국조경학회, 2004).

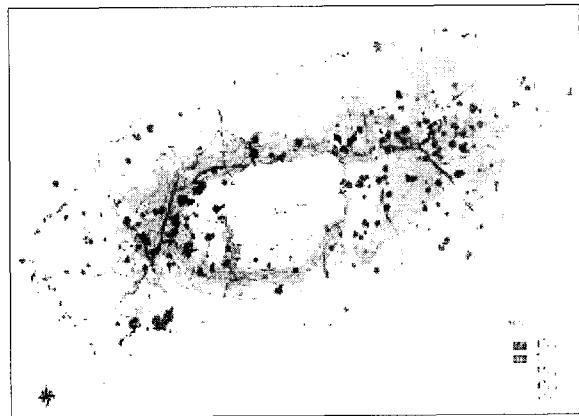


그림 4. 제주도 자연보전등급분포.

자료: 한국조경학회(2004)

### 3) 도시경관 적용사례 : 전주시의 경관계획 중 공원주변 최고고도지구 타당성검토

전주시에 휘어진 도시환경을 조성하고, 토지의 고도이용과 증진을 위해 공원주변 최고고도지구를 지정하였다.

전주시 최고고도지구는 주요산 주변의 고층개발 억제를 통한 양호한 도시경관의 보호, 시가지에서 주요산 등으로 도시자연풍치 조망의 보호, 주요 도시시설 주변부 고층개발 억제 및 저층 주거지의 주거환경 보호 등의 역할을 하는 것을 목표로 한다. 현재 전주시 공원주변 최고고도지구는 5-12층까지의 층수를 상한선으로 하는 고도제한이 이루어지고 있으나 적법한 건축 행위에 의해 면적 관리방법의 효력이 상실되었다. 따라서 경관보호가 어려운 곳은 포기하고, 조망대상과 조망점 사이의 일정 지역의 조망 허용선에 의해 관리하는 View Cone방식에 의한 고도관리를 제시하였다. 이를 위한 시뮬레이션에서 공공성, 접근성, 개방성을 고려하여 9개의 조망점(Landscape Control Point, LCP)을 선정하였다. 조망점은 보행자 시선높이를 기준으로 하였고 디지털 지형을 작성하여 기존의 건물들을 배치한 후, 고도제한 높이까지의 가상의 건물을 배치하고 가상의 건물이 공원의 경관에 끼치는 결과를 시뮬레이션 하였다. 시뮬레이션 결과와 함께 건물 시점에서 공원의 정상까지 선상의 허용높이를 표시하는 그래프를 작성하여 경관관리를 위하여 적합한 높이를 추출하고, 제안하였다.

### 4) 역사 문화재경관 적용 사례 : 서울의 문화재 주변 건축물 심의기준

서울의 4대문 안 문화재 별로 3단계로 구분하여 실시하였다. 남대문, 동대문, 우전총국, 정동교회 등은 문화재 건물 높이의 2배 지점에서 문화재 높이를 기준하여 약각 27도 이내의 건축물은 심의대상이 되며(그림 5), 파고다 공원, 사직공원, 경복궁, 비원, 창덕궁, 창경궁, 덕수궁, 종묘, 운현궁, 경희궁, 서울문묘 등은 건물의 높이를 기준으로 하여 27도 이내의 건축물은 심의대상이 된다(그

표 6. 제주도 경관보전등급별 관리방안

등급	경관평가점수	해당 경관	관리 계획(허용범위)
1등급	경관미 매우 높음 지역	· 오름, 해안선 주변	· 시설물 설치 금지
2등급	9점	· 오름 내 경작지, 주요도로에서 근경에 포함되는 지역으로서 경관미가 높고 시각적 흡수능력이 낮은 지역	· 시설물의 높이 9m(2층) 이하 · 시설물 길이 90m이하
3등급	7~8점	· 경관미가 높고 시각적 흡수능력이 낮으며, 주요도로에서 가까운 거리에 있는 지역	· 시설물 높이 12m(3층) 이하 · 시설물 길이 120m 이하
4등급	6점	· 일반 경관지역	· 시설물 높이 15m 이하 · 시설물 길이 150m 이하
5등급	3~5점	· 경관미가 비교적 낮고, 시각적 흡수능력이 높으며, 주요 도로에서 원거리에 있는 지역	· 개별법 적용

자료: 한국조경학회(2004)에서 수정

림 6). 위의 두 경우에 해당하지 않은 문화재는 보호구역 및 지정경계 지표상으로부터 앙각 27도 선 이내에 있는 건축물이 심의대상이 된다. 서울의 4대문 밖의 모든 문화재는 면적 구분 없이 보호구역 경계지표에서 7.5m 높이를 기준하여 앙각27도 이내의 건축물이 심의대상이 된다. 교육기관, 공공업무시설, 전시시설, 통신시설, 노유자 시설 등은 고도기준에 저촉 되더라도 문화재 위원회의 심의 대상이 된다(서울대학교 조경학과, 2000).

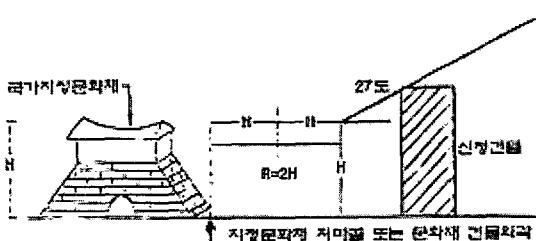


그림 5. 4대문안 문화재 기준 I

자료: 서울대학교 조경학과(2000)

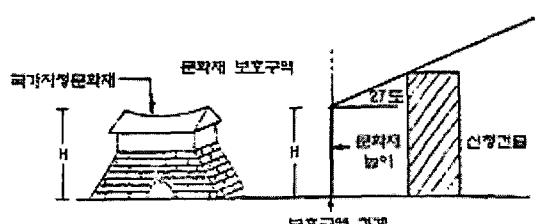


그림 6. 4대문안 문화재 기준II

자료: 서울대학교 조경학과(2000)

## IV. 맺음말

앞서 논의했던 바와 같이 현재는 도시생활의 질을 함께 고려하는 Smart Growth나 New Urbanism, ESSD와 같은 도시개발이 그 대안으로 모색되고 있으며 인간적이고 건강한 도시개발 방안이 논의되고 있다. 그리고 국내의 수도권 지역에서는 경관의 조망을 보존하기 위한 시민운동이 확대되고 있다. 한 예로 경관의 수준을 질적으로 높이고, 정체성을 살리기 위한 '경관계획' 수립 및 '경관조례' 제정, 경관심의 의무화와 '경관협의체' 운영 등 경관계획과 관리에 있어 시민의 참여를 요구하고 있는 것을 들 수 있다. 또한 이와 더불어 경관보전직불제와 같은 많은 경관 프로젝트들이 활성화 되고 있다. 특히 농산어촌의 경우 기존에는 지역자원으로서 올바른 가치의 평가가 이루어지지 않고 있었으나 최근에 들어

지역특수성을 지닌 잠재력 있는 자원으로서 그 중요성이 부각되고 있다.

그러나 이러한 흐름을 뒷받침하고 경관관리를 총체적으로 수행하는데 있어 현재 경관의 제도적인 체계는 한계점을 지니고 있다. 법에 의한 경관관리는 국토의계획 및 이용에관한법률에 의한 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등의 부문계획으로 작성되고 있으며 기타 여러 법에 의해 산발적으로 언급되어 있을 뿐만 아니라 2개 이상의 법에서 규정하여 이중체계를 갖추고 있는 경우가 많다.

이를 보완하기 위해 일부 지방자치단체에서는 경관기본계획을 자발적으로 작성하고 있으며 경관조례를 제정하여 운영하고 있는 자방자체단체도 늘어나고 있는 실정이다. 그러나 이러한 노력은 법적 근거가 아직 미미하여 실효성을 거두기에는 어렵기 때문에 경관계획 및 조례를 위한 법적인 근거를 확보하는 일이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 이러한 요구를 반영하여 2005년부터 건설교통부에서는 '균형 있고 환경친화적인 국토관리'를 중심 과제로서 상정해 왔으며, 그러한 결과로 2007년 4월에는 경관법이 국회를 통과하였다. 경관법은 경관에 대한 기본법적인 성격을 지닌 법으로 실행과 관련된 구체적인 내용은 앞으로 진행될 시행령 및 시행규칙에 반영될 예정이다.

한편, 이러한 법·제도적인 보완과 아울러 시민들의 경관에 대한 인식의 변화와 적극적인 참여도 매우 중요하다고 할 수 있겠다. 경관법에 포함된 경관협정과 각종 경관관련 사업은 시민들의 참여가 그 성패에 큰 영향을 주는 요소라고 할 수 있다.

따라서 경관관련 제도에 포함될 구체적인 내용과 제도적인 뒷받침을 위한 추가적인 연구가 지속적으로 진행되어야 하며, 특히 시민들의 적극적인 참여를 위한 방안과 인식제고를 위한 노력이 필요하다.

## 참고문헌

1. 대한주택공사, 한국도시설계학회, 한국조경학회. 2006. 경관법제정을 위한 연구. 대한주택공사.
2. 대한주택공사, 한국도시설계학회, 한국조경학회. 2005. 경관법제정을 위한 공청회자료집.
3. 농림부 농촌정책국. 2005. 경관보전 직불제 2005 시행사업.
4. 성주인. 2005. 농촌의 경관관리 실태와 정책방안. 한국농촌경제연구원.
5. 서울대학교 조경학과. 2000. 경관고도규제 변천사례

## 한국의 경관보전체계

### 연구

6. 신정철, 신지훈. 2003. 도시경관 개선을 위한 용도 지역별 경관계획 기준연구. 국토연구원
7. 유현석, 김시현, 주용준. 2002. 자연경관 관리정책에 관한 연구. 한국환경정책·평가연구원.
8. 유완종, 2006. 경관법 제정에 따른 도시경관 관리: 경관법 제정에 따른 경관형성사업의 방향. 도시문제 41(454) : 53-66.
9. 윤의식. 2006. 경관법 제정에 따른 도시경관 관리: 경관법제정을 통해 본 국토경관정책 방향. 도시문제 41(454) : 11-23.
10. 이인성, 2006. 경관법 제정에 따른 도시경관 관리:

경관관련 기존 제도의 문제점과 경관법의 제정 방향. 도시문제 41(454) : 24-35.

11. 임승빈. 1991. 경관분석론. 서울대학교출판부.
12. 환경부·(사)한국경관협의회. 2006. 자연경관 계획 및 관리를 위한 제도적 변화-자연경관심의제도의 도입-.
13. 한국조경학회. 2004. 자연경관계획 및 관리. 문운당.
14. 서울대학교 조경계획·설계 연구실. 2003. 도시경관 계획·관리 I -국내외 사례분석-.

효석문화제 공식 홈페이지: [www.hyoseok.com](http://www.hyoseok.com)

고창국화축제 공식홈페이지: [www.gcfestival](http://www.gcfestival)