

경관도로 도입 필요성에 대한 기초연구

김창균, 김형철

I. 서론

최근 주5일제 근무의 실시, 국민 소득수준의 향상 그리고 자동차 보급대수의 증가는 지속적으로 여가교통의 수요를 증가시키고 있으며, 경관도로(Scenic Roads)에 대한 관광객들의 관심이 점차 높아지고 있는 추세이다. 선진 외국의 경우 이미 오래 전부터 경관도로에 대한 관심을 가지고 도로의 미적 수준을 향상시킬 수 있는 다양한 건설을 추진해왔으나, 국내의 경관도로에 대한 관심과 이에 대한 추진현황은 매우 미진한 실정이다. 국내의 학계에서는 이와 관련된 일본과 미국, 유럽의 기존사례에 대한 학문적인 분석이 시작되고 있다.

본 연구는 경관도로에 대한 정의를 수립하고 관련제도와 기준에 대한 검토와 국내외 운영중인 여러 종류의 경관도로에 대한 분석을 통해서 경관도로의 도입 필요성을 검토하고 향후 추진 방향을 수립하는 것을 목적으로 한다. 우리나라에서는 경관도로에 대한 연구를 도로교통차원에서 처음으로 검토한다는데 의의가 있고, 학문적으로 새로운 분야를 창출한다는 의미에서 적지 않은 가치가 있다고 판단된다.

II. 경관도로의 개념과 정의

1. 도로이용의 문제점과 경관도로의 개념

도로는 역사적으로 볼 때 사람들과 화물의 통행 편의성을 증진시켜서 통행시간의 감소와 국가와 지역의 경제 발전에 크게 기여하여 왔다. 우리나라

의 경우 1980년도 후반부터 자동차가 급속하게 증가하기 시작하여 이제는 우리 생활의 중요한 요소가 되어왔다. 하지만 최근 자동차의 증가 추이가 도로의 공급 속도를 능가함에 따라서 도로에서 자동차를 운전하는 일이 그리 즐거운 일로만 여길 수가 없는 상황이 되어가고 있는 실정이다. 매일 전국 곳곳에서 발생하는 교통사고와 혼잡은 우리 경제와 생활을 저해하고 낙후시키는 주요 원인으로 자리 잡게 되었다.

우리의 지속적인 소득수준 증가는 자동차의 통행을 포기할 수 없게 만들고 있으며, 대부분의 사람들은 여전히 자동차에 통행의 대부분을 의지하고 있는 실정이다.

한편 우리 사회의 고령화 현상과 주5일제 근무형태는 도로의 이용패턴을 바꾸는 계기를 부여하고 있으며, 상습정체시간과 상습정체구간을 피해 도로의 편의성을 충분히 활용하고자 하는 현상이 시작하고 있다. 기존의 하루에서 이틀로 늘어난 여가시간을 탄력적으로 활용하여 혼잡한 시간대를 피하고 자연경관과 문화적 자원을 답사하기 위해서 주요 간선 도로보다는 소규모의 도로들을 활용하고자 하는 관심과 의욕이 새로이 발생하고 있는 추세이다. 또한, 고령화된 운전자는 여유롭게 도로를 운행하는 즐거움과 아름다운 풍광을 느끼고자 하는 취지와 목적으로 새로운 도로 루트를 찾는 경향이 있다. 따라서, 위와 같은 사회현상의 변화에 따라서 도로를 이용하는 패턴은 크게 변하고 있다는 것을 발견할 수 있다. 미국과 유럽의 경우를 볼 때 우리와 매우 유사한 경험을 거쳐 왔음은 이미 주지하고 있는 바이다. 이제는 도로가 출발지와 목적지를 연결하는 순수 통행의 목적과 더불어 도로의 주변 풍광과 문화, 역사를 감상하는 목적도 추가로 갖게 되었다는 것을 알 수 있게 되었다.

2. 경관도로의 규모와 유형 분류

1) 경관도로의 규모

경관도로의 분류는 규모별로 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 경로 도로 전체가 경관감상 성격으로 구성된 경우를 말하는데, 세부적으로는 단거리로 구성된 것과 중거리로 구성된 것 두 가지로 구분할 수 있다. 아름다운 경관이나 볼거리로 둘러싸인 단거리의 도로 구간 경우인데, 해안에 인접한

도로나 산속의 테마가 있는 거리들도 이에 속한다고 볼 수 있으며, 이 구간은 일반적으로 저속으로 통과하도록 설계되어 운영되고 있다. 예를 들어, 특정지역의 계절 꽃이 만개한 도로라든지, 동해안의 경치를 감상 할 수 있는 해안도로가 있다. 중거리의 경우는 도시와 도시를 연결한다든지 역사적인 경로나 사회적인 큰 변화를 유래한 경로를 말하며, 예를 들어 미국의 경우 조지워싱턴 대통령 취임과정에서 버지니아의 한 도시에서 워싱턴 DC 까지 순회하는 행사가 있는데 이 길은 특별한 행사가 일정간격으로 일어나기 때문에 중거리의 전 경로가 경관도로라고 칭할 수 있다. 우리나라의 경우 강원도 산간의 백두대간 통과 도시사이의 연결 도로는 중거리 규모의 경관도로라고 할 수 있다.

두 번째는 전체의 도로구간 중에 일부 구간만이 경관도로인 경우인데, 대부분의 일반적인 경관도로가 이에 속한다고 볼 수 있으며, 목적지까지 가는 동안 아름다운 볼거리가 있는 구간 곳곳에 존재하는 경우를 의미한다. 예를 들어, 서울에서 동해안이나 서해안까지 가는 경로에서 여러 지점에 수려한 자연경관이 존재하여 구간의 부분 부분이 경관도로의 역할을 하고 있다.

2) 경관도로의 유형

경관도로의 유형은 다음과 같이 두 가지 기준에 의해 구분할 수 있다.

통행지역별

- 산악형: 백두대간 수려한 경관을 감상하기 위한 산악지형에 위치한 형태의 도로
- 해안형: 동해안의 경관을 감상하기 위한 해안에 인접하여 위치한 도로
- 도시형: 도시 야경이나 볼거리를 구경하기 위해 도시 내 또는 도시 주변의 도로

통행방식별

- 통과형: 도로주변의 경관을 감상하기 위해서 일시적으로 통과하는 형태로서 주로 단거리의 구간으로 구성되어 있다.
- 주유형: 도로 주변의 여러 가지 볼만한 현상들을 여러 경로를 거쳐서 장거리 구간을 경유하는 형태로서, 여러 성격의 도로들이 복합적으로 연결되어 있다.

3) 경관도로의 정의

경관도로는 도로 본연의 운반기능에 차량 밖의 경치나 사물을 감상하는 기능이 포함된 다기능의 도로라고 할 수 있다. 대개의 경우 도로는 출발지와 목적지를 연결하는 이동 기능만을 가지고 있고, 출발지에서 목적지까지 아무 문제없이 신속하게 이동만 하면 되는 것을 의미하며, 경로 상에서 발생하는 일은 도로의 역할과는 별개라고 할 수 있다. 그러나, 통행의 빈도가 잦다거나 출발지와 목적지간 거리가 멀다거나 할 때는 도로자체를 통행하는 것이 매우 곤욕스러운 일이 될 것이며, 이럴 때 도로는 운송기능과 함께 다른 기능을 필요로 할 수 있다. 경관도로는 멋진 도시의 경치, 중요한 기념물, 문화재, 축제 등을 감상하거나 참여하는 일들과 깊은 연관이 있다고 할 수 있으며, 인공적이거나 자연적이거나 운전자와 동승자의 관심을 끌 수 있는 경치가 도로주변에 존재한다면 도로는 통행하는 것이 즐거운 일이 될 수 있다. 문화재 감상 혹은 축제의 참가를 위해 이동하기 위해서 소규모의 이동구간에 특별한 볼거리를 제공한다면 이 또한 해당 구간의 도로가 경관도로로 취급될 수 있으며, 도로주위의 경관이 뛰어나거나 볼 만하지 않더라도 도로자체가 특별한 전설을 지니고 있거나 유명인사가 역사적으로 남을만한 행위들을 도로를 따라 행하였을 때 도로는 경관도로로서의 역할을 할 수도 있다. 큰 령을 넘어갈 수 있는 령이나 재의 경우 그 곳을 통과하는 것은 마치 전설이나 이야기속의 주인공이 되는 것 같은 분위기를 연출될 수 있다. 위의 예들을 종합해 볼 때, 경관도로는 통행을 하는 도구로서의 의미가 아니고 도로가 경관감상을 하기 위한 목적이 될 수도 있기 때문에, 본 연구에서는 경관도로의 정의를 이동의 목적만을 가지고 있는 것이 아니라 도로자체가 목적이 되는 도로라고 말할 수 있다.

4) 경관도로의 일반적 기준

경관도로 지정에 있어 선정기준은 자연경관이 수려하고 인접 관광자원이 풍부한 지역, 대상지의 특색 및 이미지를 나타낼 수 있는 지역, 교통수단(자가용)의 이용이 가능하고, 이용객의 접근성이 용이한 지역 및 개발 제한요건이 적거나 완화되어 개발이 가능한 지역을 선정기준으로 설정한다. (한국관광공사, 1993)

본 연구에서는 위의 요건 이외에 교통학 측면에서의 도로 제반 여건에 초점을 맞추고, 지역 전체의 경관적인 이미지와 특징을 분석하여 대상지의 성격(자연, 수변, 역사·문화적 장소, 자연생태계에 민감한 지역 등)과 대상지의 위치(도심부, 외곽부, 비도시지역 등)에 따라 구분하여 이를 평가 기준에 반영하고자 한다.

Ⅲ. 외국의 경관도로 사례

미국, 일본 그리고 유럽 등 대부분의 선진 국가에서는 지방자치단체가 중심이 되어 승용차를 이용하는 관광객에게 다양한 볼거리와 휴식을 제공하는 관광서비스 산업의 일환으로 감상지점(View-point) 또는 경관도로(Scenic-drive)등을 지정하여 관리 및 운영을 하고 있다. 외국의 주요 지자체에서는 감상지점과 경관도로와 관련된 정보를 각 지자체가 발행하는 각종의 관광 안내 및 홍보 책자와 자료, 그리고 관광안내지도 및 도로지도 등에 표시하여 관광객들에게 편의를 제공하고 있다.

1. 감상지점(View-Point)

1) 경관지점의 의미

감상지점은 “전망이 좋은 지점”을 의미하여 국가 및 지역에 따라 조금씩 차이는 있지만 통상적으로 View-Point라는 명칭을 사용한다. 호주에서는 “Picture View-Point”라는 용어를 사용하여 관광객들에게 사진촬영에 용이한 지점이라는 이미지를 제공하고 있다. 외국의 주요 지자체에서는 국립공원(National park)의 구역 내 또는 국립공원에 접근하는 도로 주변에 감상권역을 지정하여 관리하고 있다. 그리고 주요 도시에서는 도시를 한눈에 조망할 수 있는 비교적 고도가 높은 구릉지 또는 구릉지를 통과하는 도로 연변에 감상지점을 설치하여 도시나 촌락의 전체적인 특징을 개관할 수 있도록 한다. 예를 들어 미국 샌프란시스코 시의 경우, 금문교와 샌프란시스코만을 전체적으로 조망할 수 있는 지점에 감상지점을 지정하여 관리하고 있다. 최근 미국 라스베이거스 근방 그랜드 캐년 경관을 보다 생생하게 감

상하기 위해서 1200m 높이절벽에 다이빙 보드처럼 허공으로 우뚝 솟은 “U”자 형태의 고공 산책로가 계획되고 있는데, 길이 21m의 산책로는 90톤의 강화유리로 제작될 것이며, 건설비는 약 36억 원에 정도로 예상하고 있다. 하지만 인공적인 구조물의 자연훼손이 염려되는 부분이 있다.

2) 경관지점에 설치된 주요 시설물

일반적으로 안내표지판과 주변경관에 대한 설명을 담은 안내판, 주변의 경관을 조망할 수 있는 쌍안경, 그리고 경관을 배경으로 사진촬영이 용이한 포토지점(Photo-site) 등이 있다. 감상지점(View-point)에서 바라보는 경관의 규모에 따라 배치되는 시설물 또한 차이가 있는데, 가시적인 경관규모가 큰 경우에는 주차장과 화장실, 간이 휴게시설, 쌍안경(유료) 등이 설치되는 경우가 많다. 그러나, 소규모일 경우에는 자연환경을 보호하기 위하여 주차장과 화장실을 최소 규모로 설치하는 것이 일반적인 특징이다. 특히, 국립공원내에 지정된 감상지점 경우에는 주차장을 설치하지 않고, 단순히 길어깨만 설치하여 자원의 훼손을 최소로 축소하는 것이 일반적인 경향이 있다. 최근에는 도시 내에서 주요 건물이나 거리를 배경으로 사진촬영이 가능한 지점을 포토섬(Photo-island)으로 지정하여 관리하고 있다.

2. 경관도로(Scenic-Drive)

경관도로는 일반적인 의미의 “경관도로”를 말하며, 국가나 지방정부에 따라 차이가 있지만, 일반적으로 여러 가지의 명칭이 주로 사용되고 있음. 예를 들어, 영문 표기로는 Scenic road, Scenic drive, Scenic byway, Byways, Skyline drive 등이 있다.

1) 경관도로(Scenic-Drive)의 기준

- 자연적 특성이 잘 보존되어 있어 감상가치가 높거나, 도로 연변의 경치와 경관이 수려한 일정 구간의 도로
- 역사적 또는 문화적으로 가치가 있는 도로
- 청소년과 일반인들에게 자연학습장으로서의 기능을 갖춘 도로 등

2) 경관도로(Scenic-Drive) 일부 사례

- 미국의 로키산맥 주변 도로(콜로라도 주, 유타 주 등)
- 독일의 로맨틱 가도(뷔르츠부르크~로텐부르크~튀센)
- 일본 주요 도시에 지정된 “벚꽃 도로”
- 스위스의 알프스 산맥 주변 도로
- 호주와 뉴질랜드의 풍광을 감상하기 위한 해안 및 산악 도로

3. 일부 국가별 운영사례

1) 미국

현재, 미국의 대부분 주에서는 경관도로(Scenic-Drive)와 감상지점(View-Point)을 지정하고 있고, 앞으로도 계속 늘어날 것으로 전망된다. 미국에서 이와 관련된 관광서비스 전략을 가장 효과적으로 수행하고 있는 주는 많은 국·국립공원이 분포하고 있는 유타(Utah)와 콜로라도(Colorado)가 대표적이다. 미국에서는 경치가 아름다운 도로를 지정·운영하는 국가경관도로 프로그램(National Scenic Byways Program)을 주요 고속도로를 관리하는 기관인 연방고속도로관리청(FHWA: Federal Highway Administration)이 관리하고 있다. 또한, 주정부가 발행하는 각종의 관광지도, 관광안내서 등에 경관미가 수려한 도로와 조망지점에 대한 관광정보를 수록·제공하고 있다.

(1) 버지니아 주(Virginia)

미국 남동부에 위치한 버지니아(Virginia) 주에서는 애플레치안 산맥의 능선을 따라서 도로 주변의 경치가 수려한 일부 구간을 경관도로(Scenic Road)로 지정하여 관리하고 있다. 버지니아 주에서 발행한 경관도로에 관한 안내지도에는 경치가 수려한 3종류의 도로 정보가 수록되어 있다. 미국 버지니아 주에서는 쉐난도우 국립공원(Shenandoah National Park) 구역 내의 도로에서 주변의 경치(경관)를 조망하거나 감상하기 용이한 지점을 “파노라마(Panorama)” 또는 “스카이랜드(Skyland)”로 지정하여 관리하고 있다. 또한, 국립공원 내의 도로 중에서 해발고도가 높아 주변의 낮은 경치와 지형을 감상하면서 자동차를 주행할 수 있는 일정한 도로구간을 “스카이라인 드라이브(Skyline drive)”로 지정하여 운영하고 있다.

(2) 콜로라도 주(Colorado)와 유타 주(Utah)

미국 콜로라도 주에서는 로키산맥에 있는 주요 도로 중에서 경치가 수려하거나 역사적으로 의미 있는 도로의 일정 구간을 “경관 및 역사도로(Scenic and Historic Byways)”로 지정하여 운영하고 있고, 관련 정보를 관광지도에 표기하여 편의를 제공하고 있다. 미국 유타(Utah) 주에서는 남부지역에 위치한 캐년랜드 국립공원, 그랜드캐년 국립공원 등으로 진입하는 도로와 아치스(Arches)국립공원과 주변을 흐르는 콜로라도 강변의 수려한 도로(U-128) 등을 “(경관도로(Scenic Byways))”로 지정하여 관리하고 있다.

(3) 캘리포니아(California)

미국 서부에 위치한 캘리포니아의 1번 해안도로는 온화한 기후와 화려한 풍광으로 매우 유명한데, 도로의 수준이나 주변 시설물 또한 경관도로로서의 역할을 훌륭하게 하는데 부족함이 없는 실정이다. 도로 주변의 바다를 조망하고 동식물을 관찰할 수 있는 여건도 경관도로의 역할을 수행하는데 큰 도움을 주고 있는 실정이다. 그 외 도시의 전경을 구경하기 위한 경관도로나 산악지형의 경관과 온천 등 위락 시설을 즐기기 위한 경관도로들이 곳곳에 산재해 있다. 도시의 주요간선도로는 통행의 신속성과 이동성을 목적으로 설계되어 운영되고 있지만, 간선도로와 평행하게 위치한 우회도로들은 경관도로로서 운영되고 있다. 도시의 경관과 주위 경관을 감상하기 위한 목적으로 기존의 도로들을 개선하여 경관도로로 운영하고 있는 것이다.

2) 영국

영국은 주로 경관이 수려한 산악 및 해안지역을 대상으로 감상지점과 경관도로를 지정하여 운영 및 관리 하고 있다. 또한, 영국에서는 모든 지도에 이 도로와 지점을 상세히 표시하여 손쉽게 관광객들이 접할 수 있도록 한다. 또한, 영국의 주요 관광도시에는 지역을 방문하는 관광객들에게 관광서비스를 제고시키기 위해 각 지자체들이 실제로 해당 지점에 다양한 안내문과 도로표지를 설치한다. 영국의 지자체에서는 경관미를 살리기 위하여 노란색과 붉은색의 화초나 작물을 재배함으로써 경관의 단조로움을 보완하는 방법으로 토지이용을 계획, 관리하고 있다.

3) 일본

일본의 대부분 지자체들은 수려한 경관의 조망이 가능한 지점에 관광객의 편의시설을 설치하여 관광서비스를 제공하고 있으며, 주요 관광지에서는 비교적 해발고도가 높은 지점에서 주변의 경치와 경관을 조망할 수 있도록 감상지점을 지정하였다. 규슈지방과 가고시마현에 위치한 운젠화산의 주변을 감상지점으로 설정하여 주차장과 산책로, 망원경 등을 설치하여 관광객들에게 편의를 제공하고 있다. 또한, 일본의 대부분 지역에서는 유명한 벚꽃을 조망하기가 용이한 지점과 도로를 경관도로, 조망지점으로 지정하여 매년 봄이 되면 관광객들의 발길이 끊이지 않으며, 이타미시에서는 지역의 주요 관광지를 방문하는 관광객들에게 관광지의 경관자원과 관련된 정보를 제공하기 위해 감상지점을 설치하여 운영하고 있다.

4) 호주

멜번의 그레이트 오션 로드는 바다의 아름다운 풍광을 감상하기에 매우 적합한 도로인데, 도로의 수준과 주변 시설물의 여건이 매우 우수하여 경관도로로서의 역할을 잘 수행하고 있다. 시드니시의 하버브리지는 도시와 바다의 경관을 동시에 감상할 수 있는 매우 우수한 지점이기 때문에 다리 위를 도보로 통행하여 경관지점으로서의 역할을 훌륭하게 수행하고 있다. 교량 시설물을 경관용으로 활용한다는 점에서 우리나라의 유사한 시설물과 경관지점에 주는 시사점이 매우 크다고 볼 수 있다.

5) 뉴질랜드

뉴질랜드의 도로는 우리나라와 달리 규모와 수준면에서 부족한 면이 없지 않지만 해안의 우수한 경관을 감상하기에는 부족하지 않다. 해안선을 따라서 설치되어 있는 도로들은 경관도로로서 관광객과 주민들에게 충분한 여건을 조성하고 있다. 또한, 남섬의 산악지형에 위치한 도로들은 영화(예, 반지의 제왕)촬영지를 순회하거나 만년설이 있는 산들을 구경하도록 설치되어 있어서 경관도로의 역할을 충분히 소화해내고 있는 실정이다.

4. 미국의 경관도로 상세 운영 현황

1) 경관도로의 역사

자동차가 만들어진 이후부터 미국의 대부분 도로들은 경관의 감상의 목적과 함께 주요 운송루트로서 이용되어왔다. 1950년대부터 자동차가 많아짐에 따라 도로를 주행하는 일이 오히려 불편하게 취급되기 시작하였다. 사람들의 도로에 대한 불만이 증가함에 따라 도로를 즐거움으로 인식하기 위한 노력들이 의회차원에서 일어나기 시작하였다.

2) 경관도로 프로그램의 추진 과정

(1) 초기 미국 경관도로

도로를 이용하는 즐거움을 선사하기 위해서는 뉴욕주, 텍사스주, 버지니아주는 1900년도 초반부터 경관도로를 건설하기 시작하였다. 뉴욕주는 1913년부터 1930년 사이에 4개의 경관도로(Parkway)를 건설하였는데, 그 도로들은 출발지와 목적지를 직접적으로 고속으로 주행하게 하는 대신 경관을 감상하며 적절한 속도로 주행하도록 설계 운영되었다. 텍사스는 역사적인 의미를 가지고 있는 도로를 경관도로(약 80마일)로서 재구성함으로써 텍사스 도로의 상징으로 만들었다. 버지니아주는 미국의 첫 번째 대통령인 조지 워싱턴을 기리기 위해서 워싱턴 대통령의 생가인 버지니아주의 마운트 버논(Mount Vernon)부터 워싱턴 DC까지의 경관도로를 건설하였는데, 아직도 이 도로는 대통령이 임명되기전에 순회하도록 규정되었다. 이러한 도로들은 지속적으로 감상하거나 이용할 가치가 있는 도로로 만들기 위해서 여러 가지의 노력들이 투자되고 있으며, 그 외 주(State)차원의 도로들은 경관도로를 건설함으로써 주(State)의 상징성을 부각하기 위해 노력해왔다.

(2) 미국 경관도로로의 발전 시기

1962년 존 F 케네디 대통령은 국민들에게 보다 많은 여가 기회를 제공하기 위해서 대통령 여가 자문위원회를 설립하였다. 그 위원회에 관련된 정부부처는 내무부, 건축부, 국방부, 상공부, 보건부 등 매우 다양한 인사들이

포함되었다. 1964년에 여가자문위원회는 경관도로와 파크웨이(Parkway)에 대한 국가적인 지원프로그램을 개발하기 시작하였는데, 경관도로와 파크웨이의 중요성에 대해서 다음과 같이 설명하고 있다.

- 미국인에게 외부 여가활동의 가장 큰 즐거움중의 하나는 운전이다
- 여가생활을 즐기도록 하는 미국인의 수가 크게 늘어나고 있다
- 도시화의 급속한 확충으로 인해 자연에서의 외부 활동을 그리워하고 있다
- 외부 여가활동을 통한 시간들이 경제적인 생산성을 향상시키는 역할을 한다

1966년에 여가자문위원회는 경관도로에 대한 기초 프로그램을 공개하였는데, 포함된 내용은 다음과 같다.

- 경관프로그램의 당위성
- 프로그램으로부터의 이점
- 경관도로의 정의와 기준
- 공학적인 조경적 검토사항
- 관련시설물과 운영방식
- 기존 경관도로들에 대한 검토
- 설문조사 자료
- 재무, 행정과 계획
- 연구개발 계획
- 도로 표지시설

1973년에 미국의회는 경관도로시스템을 개발하는 타당성에 대한 검토를 하였는데, 다섯 가지 사항들이 주요 내용이었다.

- 경관도로에 대한 국가적인 지정문제
- 경관의 향상과 도로축에 대한 보호 문제
- 시설물 문제
- 도시집중과 에너지 절약 문제
- 국가적인 연계망 문제

경관도로시스템 개발에 대한 타당성 검토의 결과는 다음과 같다

- 지방자치단체들은 경관이 우수한 자원들을 보호하기 위한 차원에서 경관도로 네트워크를 개발하여야 한다.
- 미 의회는 경관도로에 대한 지정, 개발, 보호를 위해서 재정지원을 할 수 있는 프로그램을 개발하여야 한다.
- 민간기업과 정부 간에 경관도로에 대한 정보를 공유하여야 한다.

(3) 최근 경관도로 추진 현황

1991년에 미국 교통부는 육상교통효율화법(ISTEA, Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)의 효력 하에 대상도로의 고고학적 의미, 문화적 가치, 자연적 보존 가치, 경관의 우수성 등을 면밀히 검토하여 전미국도로(All-American Roads)와 국가경관도로(National Scenic Byways)를 지정하여 그 도로들의 개발과 보존에 재정적인 지원을 하고 있다. 1996년에 6개의 전미국도로와 14개의 국가경관도로에 대한 지정과 지원을 시작으로 2005년에는 27개와 99개로 각각 늘어나 있는 상태이다.

3) 경관도로 지정에 대한 이익과 책임

경관도로로 지정되는 것은 일반적으로 4가지의 이득을 가져다준다고 하였다. 첫 번째는 지원(Promotion)인데, 즉, 미국 경관도로(America's Byways)의 로고와 표시가 도로위에 표기된다면 여행자로 하여금 그들의 여행경로에 그 도로를 추가하고자 하는 마음이 들게 할 가능성이 매우 높다. 두 번째는 보존(Preservation)인데, 경관도로의 내재된 가치를 보존하는 것은 지속성을 위해서 매우 중요한 일이다. 경관도로는 전통을 만들고 특별한 장소를 보존하는 기회를 제공하는 역할을 수행하며, 경관도로의 지정은 지역의 특수한 문화재나 경관을 보존함으로써 관광객을 유인하고 주민의 사랑받는 공간으로 거듭나는데 도움을 줄 것이다. 세 번째는 파트너십(Partnership)인데, 경관도로 지정을 위한 시민과 정책 결정간의 공동 노력은 긴밀한 연계체계를 구축하는 계기를 제공하며, 이러한 파트너십은 지역의 인사들 간 연계뿐만 아니라 전국적 차원의 인사들과의 교류와 지원을 강화하는 역할을 만들어주고 있다. 경관도로관리기관의 여러 가지 지원도 파트너십 향상과 관련이 있다. 네 번째는 긍지(Pride)인데, 경관도로로서 지정되는 것은 지역주민에게 관심과 긍지를

부여할 수 있으며, 이러한 공지는 경관도로를 청소하고 정비하고 재건설하고 계획에 참여하고자 하는 자발적인 주민참여를 유도할 수 있다.

한편, 경관도로에 대한 책임은 정부로부터의 여러 가지 지원을 활용한 도로에 대한 개선을 통해 지역에 여행자들에게 새로운 볼거리를 제공하고 주민 생활의 수준을 향상시키는 것이다. 또한, 경관도로의 형태에 변화를 주거나 기술적인 지원이 필요할 때 경관도로 프로그램관계자와 주민의 유기적인 체계를 항시 가지는 것도 경관도로를 지속가능하게 유지하는데 주요한 책임이라고 볼 수 있다. 미국의 경우, 다음과 같은 다섯 가지로 구분하여 경관도로를 운영하고 있다.

- National Scenic Byways
- All-American Roads
- American Byways
- State Scenic Byways
- Indian Tribe Scenic Byways

위 두 가지 등급의 경우에만 연방 정부 차원의 재정적인 지원이 이루어지고 있으며, 나머지에 대해서는 부분적으로 지원이 실행되고 있는 실정이다.

Ⅳ. 우리나라 경관도로의 현황

전국적인 관점에서 건설교통부는 역사문화 유적지 또는 관광지와 연결되는 국도를 단순한 이동통로가 아닌 휴식, 조망, 문화공간을 제공하는 경관도로 기본계획을 2007년도에 수립하여 단계적으로 이를 정비해 나갈 계획이다. 시기적으로 2007년 까지 경관도로에 대한 개념과 기술적 사항들을 정립하고 기본계획을 수립한 후, 2008년부터 각 도별 1개소씩 시범사업을 시행할 계획이며, 이를 토대로 향후 경관도로 정비를 확대 추진할 계획이다. 대상 도로에 대해서는 쉼터(휴게소) 및 전망대, 역사문화적인 조형물 설치, 지자체의 특성에 맞는 도로변 꽃길 조성 등을 시행하게 되며, 지역 관리주체의 참여주도형 사업 구간을 우선 대상으로 하여 추진할 계획이다. 경관도로가 가장 활발하게 운영되고 있는 강원도에는 경관도로로 지정되어 정

부로부터 예산지원이나 다양한 혜택을 받고 있지는 않지만 도로 주변의 화려한 풍경과 역사적인 유물, 여러 관광자원 때문에 경관도로로서의 역할을 하고 있는 도로들이 강원도의 곳곳에 많이 존재하고 있는 실정이다. 강원도는 1995년부터 “경관형성시책”을 추진해, 전국 최초로 경관형성조례를 제정하였고, 경관형성 추진지침 “예규” 제정(1996년), 강원도 경관형성기본계획 수립(1997년), 강원도 경관형성조례 제정(2000년) 등을 정비하였으며, 강원도 내 14개 시·군이 경관조례 제정을 완료했다. 시범사업으로 15개 시·군이 경관8경을 지정했고 인제 용대 산촌마을, 동해 횃집명소거리가 경관 시범마을로 조성됐음. 이후, 강원도는 국토계획법에 경관계획 수립 의무화를 창출 시켰고, 제2회 자치단체개혁박람회에서 “우수개혁사례”로 선정되는 영예를 안기도 했다.

V. 경관도로 도입 필요성 분석

1. 도로 기능의 다양화와 경관도로의 필요성

도로는 통행의 목적과 지역의 특성에 따라서 도로의 설계와 운영, 유지관리를 다르게 하는 것이 바람직하다. 최근 도로 건설은 소통위주로 직선화와 고속화를 추구하고 있다. 만일 도로의 기능이 여행시간의 최소화에 초점을 맞춘다면 도로의 대형화가 바람직할 수 있다. 하지만, 통행의 목적이 여가와 관광이라면 경관을 감상할 수 있는 소규모의 도로가 더 적합할 수도 있다. 도로가 통과하는 도로가 지역적으로 관광특성을 보유하고 있다면 경관도로가 필요하다고 판단된다.

2. 환경수도와의 관련성

자연경관이 우수한 지역 예를 들어, 강원도의 특성은 관광과 자연의 조화라고 볼 수 있는데, 대형 교통시설물인 도로가 지역의 특성을 감안하여 설계하고 운영하도록 하는 것이 필요하다. 특히, 강원도내 환경수도의 건설과 관련하여 녹색교통과 보행교통이 주요한 내용이 된다면 강원도 도로는 그에

부응하는 수준으로 유지 관리되어야 한다. 따라서, 경관도로는 환경수도의 주요한 사항이 될 것이며, 경관도로의 도입은 국가 관광사업 발전과 환경보전에 큰 도움이 될 것으로 보인다.

3. 경관도로의 선정과정

경관도로로서 역할을 하기 위해서는 주변지역이 고고학적, 문화적, 역사적, 자연적, 여가적, 경관적인 가치를 지니고 있어야 하며, 경관도로는 그러한 가치를 지닌 공간을 감상하고 통과하기 위한 역할을 하는 것이다. 물론 경관도로의 수준은 주변의 가치에 걸맞게 건설 운영 유지되는 것이 바람직하다. 경관도로로서의 역할을 충실히 하기 위해서는 경관도로의 기준을 만드는 것이 필요하다. 경관도로로 지정되기 위한 다음과 같은 8 단계의 과정을 거치도록 하여야 하는데, 각 단계에 대한 적정성이 확보되어야만 경관도로로서 지정되기 위한 기본조건을 만족하게 된다.

1) 경관도로 프로그램

경관도로를 계획하고 설계하고 운영하는 전반적인 프로그램에 대한 평가가 우선적으로 시행되게 되어야 하는데, 이 프로그램에는 경관도로에 대한 연구조사 결과도 포함되고, 관련회의 일정이 포함된 교육, 관리, 운영 계획이 언급되어야 한다. 경관도로가 지정되었을 때 지역의 경제에 미치는 영향 등에 관한 내용도 프로그램에서 논의가 되어야 하며, 경관도로 선정위원회가 구성되어 해당 경관도로의 타당성에 대한 점검이 심도 있게 이루어져야 한다.

2) 축 관리계획

경관도로의 구간 또는 축에 대한 관리는 주변의 가치 있는 공간을 지속적으로 유지하는데 매우 중요한 사안인데, 이 계획에는 경관도로 축에 대한 실행방식, 전개방식, 규제방식, 운영전략 등이 포함되어야 한다. 경관도로 구간 주위 지역의 경제적 발전과 관광객의 증진 등을 이끌어낼 수 있는 경관도로의 보존과 향상방안이 논의되어야 하며, 경관도로의 전구간이 명확하

게 명시된 지도를 만들어야하며, 경관축에 대한 유지관리계획도 상세하게 설명되어야 한다.

3) 안전성 향상 프로그램

경관도로의 안전성 향상을 위한 도로와 관련시설물에 대한 운영 및 유지관리 계획이 상세히 설명되어야 하는데, 차량관련 사고뿐만 아니라 자전거와 보행자의 충돌을 예방할 수 있는 대안을 수립하여야 한다. 도로주변의 가드레일, 길 어깨, 다리의 시설 등에 대한 안전성 향상을 도모하는 기법 등에 대해서 서술하도록 하는 것이 좋으며, 안전성을 향상시키기 위해서 기존의 도로만으로는 해결할 수 없다면 새로운 도로를 건설하거나 확충하는 중장기적 계획도 제시하여야 한다.

4) 도로관련 시설물 운영계획

여기서는 보행자와 자전거 이용자를 위한 휴게시설, 턴 아웃, 측도, 전망대, 기타 편의시설에 대해 논의될 것인데, 경관도로와 주변 볼거리 간 이동거리가 지역의 특성과 통행의 특성을 감안하여 건설되고 운영되는 방안이 포함되도록 하여야 한다. 이러한 주변 시설물의 개선은 경관도로의 수준을 높이는 효과를 줄 수가 있는데, 경관도로를 이용하는 관광객의 통행편의성 향상을 위해서 주변 토지를 활용하기도 하는데 이에 대한 토지이용과 교통에 대해서도 논의되어야 한다.

5) 여가시설로의 접근성

경관도로 주변의 주요 볼거리 시설을 관람하기 위한 접근로 설치 및 운영에 대한 계획이 여기서 언급되어야 하는데, 통행의 규모와 특성이 고려되어 접근 시설이 만들어 지는 것이 바람직하다. 접근 시설을 이용하는 요금문제도 거론이 되어야 하는데 형평성과 수요를 감안하여 결정하여 제기하여야 함. 주변 볼거리가 민간소유일 경우 민간자본이 접근시설을 설치 운영하는 데 투자될 수가 있다.

6) 자원의 보존계획

여기서는 자원의 가치를 보존하는 계획이 논의되는데, 자원의 가치를 향상시키고, 보호하고 보존하는데 얼마의 자금이 필요하고 어떻게 운용되는지에 대한 상세 계획이 수립되어야 한다. 통행수요를 감안하여 자원의 보존 측면에서 어떻게 접근을 허용하고 제한하는지를 논의하는 것이 바람직하다.

7) 교통과 주변 지역에 대한 정보 체계

경관도로에 대한 위치와 연계 교통망에 대해 이용자들에게 여러 가지 경로를 통해 정보를 제공하는 계획이 여기서 수립되어야 할 것이다. 교통과 관광에 대한 정보가 조화롭게 제공되는 방안을 제공하여야 하며, 우리나라의 경우 경관도로가 대개의 경우 지방도에 행정상 관리되고 있기 때문에 우선적으로 도(道)의 교통정보망 위주로 하고 고속도로와 국도관리청과 연계 관리 되도록 하여야 한다. 최근 ITS와 관련하여 오프라인과 함께 온 라인 정보망도 구축하여 전국의 모든 이용자와 활용할 수 있도록 하여야 한다.

8) 마케팅 계획

이 부분에서는 경관도로를 향후 어떻게 활용하고자 하는 것에 대한 계획이 논의되는데, 경관도로로 지정이 된 후 어떤 방향으로 유지되는 것이 바람직한지에 대한 내용들이 포함 될 것이다.

4. 시범 경관도로 선정과 기준

시범 경관도로는 중앙정부의 지원을 손쉽게 받을 수 있는 곳을 선정하여 우선적으로 운영하는 것이 좋은데, 향후 경관도로는 등급을 설정하여 정부 지원의 수준을 차등적으로 배분하는 것이 합리적인 추진 방향이다. 우리나라의 경우에도 경관도로 주변의 내재적인 질을 향상시키기 위해서 경관도로의 등급을 정립하는 것이 필요하다고 판단되며, 전국적인 경관도로로서 지정되어 재정적인 지원을 받기 전에 광역시나 도로부터 경관도로로 지정받아 일정기간 운영하도록 하는 것이 바람직하다. 첫 번째의 경관도로가 되기 위

한 기본 기준은 우선 도로에 차량이 통과할 수 있는 물리적인 여건이 조성되어 있는가 하는 것인데, 일반 승용차와 보행자, 자전거가 통과할 수 있음은 물론 버스가 운행할 수 있는지 여부를 검토하여야 한다. 두 번째는 경관도로의 통행을 규제하고 단속할 여건이 조성되어 있는지를 검토하여야 한다. 세 번째는 도로 주변의 경관을 감상할 수 있는 경관 조망대나 휴게 시설 등이 구비되어 있는지를 점검하여야 한다. 네 번째는 경관도로의 연속성이 경관도로가 되는 중요한 기준이 될 수 있으며, 도로의 여건과 주변 시설물들이 일관되게 경관을 감상하도록 설치되어 운영되고 있는지를 상세하게 검토하는 것이 필요하다.

위에서 설명한 기본적인 기준들이 경관도로 지정을 위한 관련위원회의 점검과 조사를 정기적으로 받은 후 국가 경관도로로서 지정받도록 하는 절차가 필요한 것이다. 경관도로를 선정할 때는 두 가지의 관점에서 검토하는 것이 바람직함. 첫 번째는 있는 그대로 도로를 최대한 유지하면서 주변 경관을 감상하도록 도로를 유지, 관리하는 경우이고, 두 번째는 주변 경관을 감상하기 위해서 도로와 주변을 최대한 창조적으로 개발하는 경우임. 전자의 경우는 관광객이 경관이나 기념물을 있는 그대로 유지하면서 감상하도록 최소한의 도로 변경을 하는 것을 말하는데 국립공원내에 위치한 도로이거나 자연환경이 매우 험악한 경우가 이에 속한다고 볼 수 있다. 후자의 경우는 도로의 형태나 조망 시설 등을 최대한 개선하여 관광객의 감상과 이동에 대한 편의성을 향상시키는 경우인데, 여기에는 도로와 주변에 꽃길을 조성한다거나 새로운 교통수단이나 체계를 경관 감상지점에 도입한 경우가 속한다고 볼 수 있다. 위의 두 가지 경우는 지속 가능한 경관의 감상과 보전 양면을 모두 감안하는 차원에서 단계적이고 장기적으로 여러 의견을 수렴하여 추진하여야 할 것이다.

5. 경관도로 도입시 파급효과

우리나라에 경관도로를 도입함으로써 다음과 같은 효과들을 기대해 볼 수 있다. 먼저, 경관도로를 도입함으로써 각 지자체는 지역에 새로운 관광자원들을 관광객들에게 제공함으로써 지역 관광 상품 홍보 및 지역 발전에 기

여할 수 있으며, 나아가 국민의 삶의 질을 향상시키고 소득증대와 더불어 지역의 균형개발을 촉진시킬 것으로 예상된다. 자연경관을 최대한 유지하는 친환경적인 경관도로의 조성을 통해 수려한 자연경관의 아름다움과 자연보호의 중요성을 경각시킴과 동시에 교통공학 측면의 쾌적성, 안전성과 도로 이용자들의 시각적인 기대감을 모두 충족시킬 것으로 예상된다. 또한 경관도로의 도입으로 인해 관광사업간 매개체 역할 뿐만 아니라, 도로의 고유한 이동 기능을 통해 관광지외와 관광지간의 유기적 연결을 도모할 수 있어 해당 지역 전체의 관광 활성화에 기여할 것으로 예상된다.

Ⅵ. 결론

본 논문에서는 현재 우리 생활과 경제속에서 도로의 의미를 조명해보고 향후 도로의 역할과 기능에 대해서 분석하였다. 이제까지 순수한 도로의 기능인 운송에만 중점을 두고 도로의 운영과 유지, 관리하여 왔으나 최근 국민의 지속적인 소득 증가와 주5일제 근무, 사회의 고령화 현상으로 인하여 도로의 역할에 여가 기능이 첨가되었다. 따라서 앞으로 도로의 종류에 여가와 경치를 감상하는 목적으로 하는 경관도로의 도입이 필요하다고 생각되는데, 경관도로는 직선화와 고속화를 추구하는 기존 도로의 설계와 운영 개념과는 달리 곡선화와 저속화를 목표로 하고 있다는 특징이 있다. 경관도로의 정의는 도로주변의 경치, 기념물, 문화재, 축제 등에 참여하거나 감상하기 위한 목적으로 도로를 이용하고자 할 때 그 도로는 경관도로라고 칭할 수 있다. 도로의 유형은 지역별과 통행 형태에 따라서 산악형, 해안형, 도시형, 주유형, 통과형 등으로 구분될 수 있으며, 도로의 규모는 경관을 감상하고 참여하는 구간의 길이에 따라 단거리와 중장거리로 구분될 수 있다. 경관도로 자체가 우수한 경관을 가지는 것도 중요하지만 도로주변의 경관을 감상하기 위한 도로의 안전, 부대시설 등의 적절한 설치와 효율적인 운영이 보다 중요한 경관도로로서의 기본적인 요소라고 판단된다.

경관도로가 잘 조성되어 있는 미국의 경우, 경관도로로 지정되면 재정지원과 다양한 혜택을 통하여 보다 많은 관광객을 유인하는 효과를 유발하고 있다. 오랜 시간동안 다양한 논의를 거쳐 최근에는 전국적으로 약 130개의 경

관도로를 지정 운영하고 있다. 유럽, 일본, 호주 등도 경관도로에 대한 관심과 개발이 지속적으로 이루어지고 있는 실정이다. 우리나라는 각 시도별로 경관이 우수한 도로를 선정하여 자체적으로 운영하고 있다. 하지만 아직까지 중앙정부 차원의 관심과 지원은 미흡하여 경관도로의 적극적인 개발을 추진하지 못하고 있다. 강원도의 경우, 천혜의 자연자원과 풍부한 볼거리로 전국적인 수준의 경관도로를 다수 보유하고 있다. 향후 정부의 지원이 이루어진다면 보다 우수한 경관도로의 탄생이 기대된다. 경관도로의 도입은 지역 경제발전, 국민의 생활수준 향상 등 여러 가지 부문에서 큰 기여를 할 것으로 예상된다.

경관도로로 지정되기 위해서는 다단계의 경관도로 수준(전국, 도급, 시급 등)을 만들고, 여러 가지 관련 계획들을 수립하여 면밀한 검토를 거쳐야 한다. 경관도로의 도입은 도로의 보전과 관광 개발 두 측면에서 모두 의미 있는 일로 받아들일 수 있다. 경관도로의 개발은 해양의 경우 워터 프런트의 개발과 밀접한 관계가 있다고 판단된다. 워터프런트의 조경이 건축과 조화를 이룰 때 그 지역을 통과하는 도로는 경관도로의 역할을 하게 된다. 따라서 경관도로와 워터 프런트는 동시에 계획되고 설계되어야 한다. 경관도로를 창조적으로 개발할 경우, 도로의 유료화를 신중하게 고려해야 하며, 도로의 역할이 공공성에 우선함은 물론이지만 수익자 부담원칙에 입각하여 도로의 안전성과 편의성이 우수한 도로에 대해서는 유료통행이 바람직하다고 판단된다. 해당 지역을 통과하는 대체도로가 존재할 경우 경관도로에 대한 유료화는 매우 타당하다고 판단된다. 최근 추진되고 있는 건설교통부의 경관도로 기본계획 수립업무에 이와 같은 내용이 반드시 포함되어야 한다고 본다.

참고문헌

1. 강원도(2000), 강원도 경관형성조례.
2. 건설교통부(2004), 도시기본계획수립지침.
3. 건설교통부(2005), 도시경관 관리제도 정비방안 연구.
4. 김상엽(2005), 환경친화적 도로설계를 위한 기초연구, 대한교통학회 학술대회.

5. 김현(2006), 해외관광교통연구 사례, 대한교통학회 학술대회.
6. 도로경관정비 매뉴얼(1993), 도로환경연구소, 창우출판사.
7. 백승걸(2006), 관광교통과 고속도로투자 및 운영관리, 대한교통학회 학술대회.
8. 손원표(2005), 도로공학원론.
9. 서울시정개발연구원(2001), 환경친화적 도로구현방안 연구.
10. 엄서호(1997), 경관 도로 조성에 관한 사례 연구, 관광농업연구.
11. 한국관광공사(1996), 국민여행 실태조사, 한국관광공사.
12. National Scenic Byways Program-Grant Guidance and Information for Grant Application, FHWA, USA, 2006
13. An Assessment of the Feasibility of Developing a National Scenic Highway System, FHWA, USA, 1974
14. <http://www.lawkorea.com>
15. <http://www.moct.go.kr>



김창균



김형철