

국내 경관계획 관련지침 및 계획내용 분석[†]

주신하* · 김영희**

*서울여자대학교 원예생명조경학과 · **서울여자대학교 대학원 원예학과

Analysis of Guidelines and Content of Visual Landscape Planning in Korea

Joo, Shin-Ha* · Kim, Young-Hee**

*Dept. of Horticulture, Biotechnology & Landscape Architecture, Seoul Women's University

**Dept. of Horticulture, Graduate School of Seoul Women's University

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the guidelines and content of visual landscape planning according to the Landscape Law and to suggest improvements for it. The landscape planning guidelines were analyzed and landscape planning reports were reviewed and compared. To analyze the landscape planning guidelines, we conducted an expert survey and derived the results through statistical methods, such as *t*-test and importance-performance analysis(IPA). Both landscape planning reports were selected from among metropolitan cities, medium-sized cities, and counties. We analyzed and compared the reports with the landscape planning guidelines.

The results of this study are as follows. The stage of visual landscape resource survey progressed systematically, but it was not practical for actual planning because of the excessively detailed guidelines. On the other hand, a greater variety of methods and techniques should be suggested for the landscape structure analysis. At the schematic planning stage, establishing contents suitable for the local government's identity and related plans is necessary. In addition, more detailed guidelines should be included in the landscape planning guidelines. At the master planning stage, the planning qualities and contents differed from cities and counties, so more substantial and detailed guidelines are necessary for the scope and contents. We suggested that some additional items be included such as the synthesis of landscape resource surveys and the viewpoint plan.

Key Words: The Landscape Law, Landscape Planning Guidelines, Process of Visual Landscape Planning, Importance-Performance Analysis(IPA)

국문초록

본 연구는 경관법 제정 이후 경관법에 의한 경관계획 관련지침과 경관계획의 내용을 분석하여 경관계획 진행사항과 문제점을 파악하고, 이에 대한 개선방안을 제안하고자 하였다. 경관계획의 특징을 살펴보기 위해 경관계획 수립 시 기초가

[†]: 이 논문은 2010학년도 서울여자대학교 교내학술연구비의 지원을 받았다.

Corresponding author: Shin-Ha Joo, Dept. of Horticulture, Biotechnology & Landscape Architecture, Seoul Women's University, Seoul 139-744, Korea, E-mail: sinhajoo@swu.ac.kr

되는 경관계획수립지침과 경관계획보고서를 비교·분석하였다. 경관계획수립지침 분석은 실제 경관계획을 수립한 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 중요도-성취도 분석기법을 활용하여 각 단계별 지침 내용의 유효성과 현실적용 정도 등을 분석하였다. 경관계획보고서 분석은 법정계획으로 기본경관계획이 이미 수립된 자치단체 중 광역시, 시, 군별로 각 2곳을 선정하여 총 6개의 경관계획 보고서를 경관계획수립지침을 기준으로 분석하였다.

본 연구의 결과는 다음과 같다. 경관자원조사 및 분석단계는 가장 체계화된 틀로 진행되고 있었으나, 지나치게 세분화되어 실제 경관계획 시 도움이 되지 못하고 있는 부분이 있었다. 반면, 경관구조분석은 경관구조분석에 대한 다양한 접근방법과 기법 등의 구체적 방안 제시가 필요한 것으로 파악되었다. 경관기본구상단계는 기존의 현황조사 결과와 상위계획 등을 반영하여 지역특성에 맞는 지자체 아이덴티티의 확립이 필요하며, 경관계획수립지침에서도 보다 구체적인 지침이 필요한 것으로 파악되었다. 경관기본계획단계는 지자체 간의 수준의 차이가 가장 큰 것으로 나타나서, 경관계획수립지침에서 계획 내용에 대한 구체적인 지침이 필요한 것으로 보인다. 경관계획수립지침 상 경관자원조사 및 분석단계에서는 '경관자원조사 종합 및 과제도출'과 기본경관계획단계의 '조망점 계획'이 추가되는 것이 필요한 것으로 판단된다.

주제어: 경관법, 경관계획수립지침, 경관계획과정, 중요도-성취도분석

I. 연구 배경 및 목적

경관계획 및 관리의 필요성이 높아지면서 각 지방자치단체에서는 경관행정에 비중을 두어 1990년대 중·후반부터 경관과 관련 있는 부서가 마련되기도 하고, 자연경관 및 환경 등에 관한 조례를 제정하고, 경관 관련 연구 및 계획을 수립하여 자연환경을 토대로 한 쾌적한 생활 및 도시경관을 지향하기 위해 노력하고 있다(정태일과 오덕성, 2003). 하지만 이러한 도시경관조례는 지방의회의 의결 사항으로서 법적 구속력이 미약하여 경관 관련 예산 확보는 물론 경관조례를 운용하는 과정에서 여러 문제점이 지적되었다.

우리나라의 경관 관련 법 규정은 40여개에 이르며, 국토해양부, 환경부, 문화체육관광부, 농림수산업부, 산림청 등 여러 부처에 산재되어 시행되고 있다. 이러한 경관 관련 규정들은 각 소관 부처가 추구하는 경관관리의 정책 목표, 추진 방향 및 실행수단에 따라 각각 개별적으로 운용될 수밖에 없으며, 이러한 단편적 계획은 계획수립과 사업집행의 중복, 연계적 시너지 효과 저하 등의 문제를 가지고 있다(한국경관협의회, 2008). 이러한 배경을 바탕으로 체계적인 경관계획을 수립하고 관리할 수 있도록 2007년 4월 '경관법'이 제정되었다. 경관법 제정 후, 3년이 지난 2010년 10월 기준으로 경관계획 수립이 가능한 172개 지자체 중 경관법에 의한 경관계획 수립이 완료된 곳은 25개, 진행 중인 곳은 29개로 총 54개의 지자체가 경관법에 의해 경관계획 수립을 완료했거나 진행 중으로 이는 전체의 30.17%로 이미 많은 지자체에서 경관에 대해 관심을 갖고 경관계획을 수립하고 있는 것으로 조사되었다(주신하와 김영희, 2010).

그러나 아직 경관계획은 초기단계로 구체적 방향제시나 모범적인 사례가 부족하여 계획을 수립하는 지자체와 참여 전문가에 따라 그 결과물의 내용과 수준 차이가 있는 것으로 판단

된다. 제도도입 초기에 나타날 수 있는 이러한 문제점은 제도가 정착되면서 자연스럽게 해결될 수도 있겠으나, 한편으로는 경관계획의 결과물이 일정 수준으로 유지되지 못하거나 실제 적용하기 어려운 내용으로 작성되는 경우에는 경관계획제도 자체에 대한 불신으로 연결될 우려도 있다고 판단된다. 따라서 본 연구는 경관법에 의한 경관계획의 수립실태 조사를 통해 문제점을 도출하고, 이에 대한 개선방안을 제안하여 향후 지자체 경관향상을 위한 실용적인 경관계획이 될 수 있도록 하는데 기여하고자 하는 것을 목적으로 한다.

II. 관련연구 동향

경관의 법·제도와 관련한 연구는 경관법 제정 전후로 활발하게 진행되었다. 경관법 관련 논의가 이루어지기 전에는 경관관리의 필요성과 경관지구의 도입 등 제도적인 변화와 함께 경관의 법·제도적인 분야에 관한 연구가 이루어졌으며, 경관법 제정 논의가 가시화된 2004년에서부터 2007년에는 주로 경관법 제정의 배경과 필요성, 국외 사례 연구, 경관시책 및 경관계획의 전반적인 현황 평가 등의 경관시책 혹은 경관관리와 관계된 연구가 진행되었다. 경관법 제정 이후에는 지자체 경관시책의 현황과 특성, 경관시책의 전반적인 현황 파악, 경관법 시행이전에 수립된 경관기본계획 분석 등의 연구가 진행되고 있다.

이 중 경관법제정 이후 진행된 연구들을 살펴보면 이여경(2007)은 16개의 광역지자체와 53개의 시급 기초지자체의 경관시책의 현황실태를 조사·분석하고, 이를 바탕으로 경관법 적용방안 및 지자체 경관시책의 바람직한 전개방향을 제안하였다. 주신하와 김영희(2010)는 전국을 대상으로 경관법에 의한 경관계획의 현황조사·분석을 통해 경관계획의 현 상태를

진단하고, 앞으로 나아가야할 방향을 제시하였다. 그러나 두 연구 모두 단순히 계획 수립에 대한 양적인 현황만을 분석하여 경관계획의 질적인 부분은 다루지 못한 한계점을 가지고 있다.

한편, 김희재 등(2008)은 경관법 제정 이전의 비교적 최근에 작성된 지자체의 경관기본계획의 내용을 분석하여 경관법의 경관수립지침과 비교하여 문제점을 도출하고, 앞으로 경관기본계획의 방향에 대해 제시를 하였다. 지자체 단위의 계획은 아니지만 주신하 등(2008)은 개발대상지의 경관계획 수립체계 마련을 위한 기초연구로 경관계획의 각 단계별 계획항목의 중요도와 성취도를 전문가를 통해 평가하기도 하였다. 문지원(2009)은 2002년에 작성된 대구광역시 도시경관기본계획의 내용을 경관계획수립지침과 비교를 통해 앞으로 대구광역시 도시경관기본계획의 내용의 보완사항과 그 방향을 제시하였다. 이상의 연구들은 경관계획과 관련하여 양적인 분석을 탈피하여 경관계획의 내용을 분석하고, 경관계획수립 방향을 제시하였다고 할 수 있겠다. 그러나 경관법 제정 이후 수립된 기본경관계획에 대한 분석은 아직까지 이루어지지 않아서, 여전히 법정 계획으로 진행되고 있는 경관법에 따른 경관계획에 관한 연구는 부족한 실정이라고 볼 수 있다.

III. 연구방법

본 연구는 경관법에 의한 경관계획의 현황과 문제점 도출을 위해 첫째, 경관계획 수립 시 작성기준이 되는 경관계획수립지침을 분석하고, 둘째, 실제로 경관계획에 어떻게 적용되었는지 파악하고자 각 지방자치단체의 경관계획 보고서를 분석하였다. 마지막으로 이러한 분석을 통해 경관법에 의한 경관계획의 현황을 파악하고, 경관계획수립지침과 경관계획 보고서를 비교·분석하여 개선방안을 제안하고자 한다.

1. 경관계획수립지침 분석

경관계획수립지침은 경관법 제8조 제2항 및 경관법 시행령 제4조를 근거로 경관계획의 수립방향, 계획체계 등 필요한 사항을 정함으로써 지자체가 경관계획 수립 시 이를 참조하여 체계적인 경관계획을 수립할 수 있도록 하기 위한 지침이다. 본 연구에서는 경관계획수립지침의 항목을 평가하기 위한 실제 경관계획을 실행한 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였다.

1) 설문대상자 선정 및 설문조사 과정

경관계획수립지침 내용 및 실제 적용현황 등을 분석하기 위해 실제 경관계획을 실행한 전문가를 대상으로 하였다. 설문조사는 2010년 12월 3~14일 동안 직접방문과 e-mail을 통해 진행되었다. 설문 응답자는 31명으로 특성은 표 1과 같다.

표 1. 설문응답자 특성

	구분	빈도(인)	백분율(%)
성별	남자	23	74.2
	여자	8	25.8
연령대	20~29세	10	32.3
	30~39세	17	54.8
	40~49세	3	9.7
	50~59세	1	3.2
전공분야	건축/도시설계	11	35.5
	조경	12	38.7
	환경디자인/경관계획	7	22.6
	기타	1	3.2
경력	2년 미만	7	22.6
	2~3년 미만	4	12.9
	3~5년 미만	13	41.9
	5~10년 미만	3	9.7
	10~15년 미만	1	3.2
	15년 이상	3	9.7

2) 설문문항의 구성 및 분석

설문문항은 경관계획수립지침을 바탕으로 경관계획의 진행 단계와 각 단계별 세부 항목에 대해서 중요도 및 성취도를 평가하도록 하였다. 경관계획의 진행단계는 경관계획의 개요단계, 경관자원조사 및 분석단계, 경관기본구상단계, 경관기본계획단계로 4단계로 구분하였으며, 지침상에 나타난 각 단계별로 세부항목을 평가항목으로 구성하였다. 각 항목과 자세한 내용은 표 2와 같다.

설문문항은 자기기입식 설문지로 측정설문은 모두 폐쇄형 질문을 사용하였고, 7단계 리커트 척도로 문항을 구성하였다. 분석에는 통계패키지인 SPSS ver 18을 이용하여 기술통계분석, t-test, 중요도-성취도 등의 통계분석 기법을 적용하여 분석하였다. 또한 전문가의 전공분야와 경력에 따른 비교 분석하여 전공분야에 따른 차이와 경력에 따른 차이를 분석하였다. 전공분야는 건축·도시설계, 조경, 환경디자인·경관계획 분야로 구분하였으며¹⁾, 경력은 경관법 제정 이전과 이후로 3년을 기준으로 분석하였다.

3) 중요도-성취도 분석

경관계획 단계 및 세부 항목에 대한 분석을 위해 사용된 중요도-성취도 분석(Importance-Performance Analysis: IPA) 기법은 서비스가 지니고 있는 중요 속성들에 대하여 중요도 및 성취도를 소비자가 어떻게 인식하고 있는지 동시에 분석하기 위해 개발되었다(공기열, 2006). Martilla와 James(1977)가 14개 속성을 적용하여 자동차 판매상들의 서비스 중요성을 파악

표 2. 경관계획 분석기준

단계	세부항목	내용
〈1〉 기본경관계획의 개요	① 배경 및 목적 제시	배경 및 필요성, 목표와 목적 제시
	② 기본경관계획의 범위설정	기본골격 설정, 공간적, 내용적, 시간적 범위 설정
	③ 수립방법과 과정 제시	구체적 수립방법과 단계적 수립과정 제시
〈2〉 경관자원 조사 및 분석	① 경관자원의 조사 대상	주요 경관자원 조사/경관자원의 유형구분, 유형별 분포 및 특성/공정적·기회적, 부정적·제한적 자원 조사/비물적 경관자원 조사
	② 경관자원조사 범위	문헌조사 및 현장조사를 병행, 현황사진 포함
	③ 경관자원조사 내용	경관자원 조사표, 분포도 제시/경관자원이 파악될 수 있는 축척사용/기본구상 및 경관계획과 연계
	④ 경관구조분석	거시적 경관구조 분석/경관단위별 특징조사/결과는 계획에 반영
	⑤ 경관의식조사	경관특성에 대한 주민과 방문자들의 의식파악/대상자의 속성과 조사시기 고려/편중되지 않도록, 개인적 취향을 배제/조사내용에 대표경관, 경관현황과 문제점, 경관개선방향, 이미지 포함/ 결과는 경관계획에 연계
	⑥ 관련법규 및 유사사례 검토	기존관련계획조사/경관관련 상위계획 검토/관련 법 제도, 법 규범, 계획 기법 등 조사
〈3〉 기본경관계획의 기본구상	① 기본방향 설정	거시적인 목표와 방향, 추진전략 제시
	② 미래상 설정	다양한 측면 고려/경관이미지의 미래상 설정
	③ 추진전략 제시	목표, 기본방향, 미래상을 위한 추진전략제시/보전, 관리 및 형성할 과제 분류, 과제별 추진전략/ 실행범위와 대상, 추진단계 및 장단기별 세부전략
	④ 기본구상의 방향	경관전체골격 형성/경관골격은 경관자원 조사 및 분석 결과 반영/거시적 경관보전, 관리 및 형성 방향 설정
	⑤ 기본구상: 경관권역의 설정	경관권역 설정/경관축 설정/경관거점 설정
	⑥ 기본구상: 경관축의 설정	
〈4〉 기본경관계획의 수립	① 경관계획의 내용	경관권역, 경관축, 경관거점별 이미지 및 주제설정, 실행방향 제시/기본구상에서 설정한 경관권역, 축, 거점 골격유지/경관사업, 경관조례, 정책 및 제도 중심으로 작성/경관중점관리구역 설정, 실행수단 검토/경관설계 지침 작성, 경관설계지침도 제시
	② 경관권역계획	목표, 구현방향, 계획방향 수립/농산어촌, 우수한 산림경관, 산업경관, 지역의 경관에 대한 보전 또는 관리방향 수립
	③ 경관축계획	설정배경, 목표, 구현방향, 계획방향 제시/주요 접근로와 조망점, 주요 조망구간 등 설정/가로경관축 지정, 특화가로 조성 방향 계획/수변 경관축 계획방향 제시
	④ 경관거점계획	거점자원설정, 목표, 계획방향 제시/랜드마크의 건축물, 역사물, 문화경관자원의 보전 관리 및 형성을 위한 계획방향 수립
	⑤ 경관중점관리구역계획	경관중점관리구역 설정/중점관리구역의 명칭, 계획방향 제시/계획 실행을 위한 경관관련 지역, 지구, 구역의 지정, 경관사업의 추진, 경관협정 등 검토 제시

하기 위해 적용된 이래로 마케팅 분야의 분석에 많이 사용되고 있다(Im, 2005). 중요도-성취도 분석은 평가요소의 중요도와 성취도를 측정하여 2차원 도면상에 표시하고, 중심점을 기준으로 나누어 4분면에 대해 각각 '유지', '집중', '저순위', '과잉'으로 표시하도록 하여 이 매트릭스에 의해 정해진 인력과 예산을 효율적으로 운영할 수 있도록 도움을 주게 된다(그림 1 참조).
 중요도-성취도 분석을 통해 경관계획수립지침의 단계별 계획내용에 대한 현황과 특징을 살펴보고자 한다. 또한 항목들의 상대적 중요도를 분석하여 보다 실용적이고, 효율적인 경관계획이 진행될 수 있도록 하였다.

2. 경관계획보고서 분석

경관계획 수립지침분석을 통해 현 경관계획의 특징을 살펴본 후, 실제 경관계획에는 어떻게 적용되었는지 살펴보기 위해

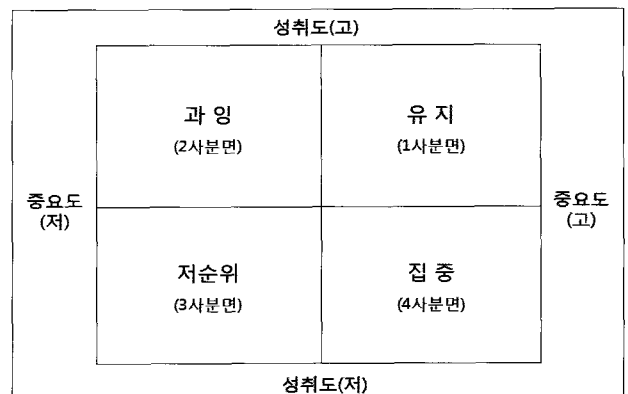


그림 1. 중요도-성취도 분석의 실행격자 도형
 출처: Martilla and James, 1977: 13-17

경관계획 보고서를 분석하였다. 경관계획 보고서 분석은 경관계획수립지침을 기준으로 하였으며, 이는 경관계획 수립지침

분석의 설문항목과 동일하다(표 2 참조). 경관계획 내용적 분석을 위한 보고서 선정은 지자체의 규모나 성격에 따라 경관계획의 내용이 다를 것으로 판단하여, 광역시, 시, 군으로 구분하고 각 유형별로 2개씩 선정하였다는 비교적 최근에 작성이 완료된 보고서를 우선적으로 2개씩 선정하였다.

보고서 분석은 경관계획수립지침의 단계별 세부항목의 내용과의 일치성 여부로 평가하였다. 경관계획수립지침 내용의 준수 여부에 따라 평가하여 특징을 파악하고, 문제점을 살펴보았다. 또한 경관계획수립지침과 경관계획보고서를 비교·분석하여 각 단계별 특징을 살펴본 후 경관법에 의한 경관계획의 문제점을 도출하고, 이를 통해 개선방안을 제안하고자 한다.

IV. 결과 및 고찰

1. 경관계획수립지침 평가

단계별 경관계획 내용의 현황을 살펴보기 위해 경관계획 수립지침에 따른 중요도-성취도 평가는 경관계획 수립의 4단계 평가와 각 단계에 따른 세부항목 평가로 진행되었다. 기본경관계획 수립의 4단계와 각 세부항목의 중요도-성취도 평가 결과는 표 3, 4와 같다. 경관계획 수립의 4단계의 전체 평균은 중요도 5.92, 성취도 4.71로 나타났으며, 세부항목 평균은 중요도 5.65, 성취도 4.65로 조사되어, 전반적으로 중요도에 비해 성취도는 낮게 평가되고 있는 것으로 나타났다. 또한 각 단계의 평가보다 세부항목을 평가할 때 더 낮게 평가되었다.

중요도-성취도 분석을 7점척도의 중심인 4점을 기준으로 분석하였을 경우 모든 항목이 제1사분면에 위치하여 비교적 경관계획의 단계가 중요하고 잘 진행되는 것으로 파악되었다. 본 연구에서는 중요도-성취도의 상대적 중요도를 파악하기 위해 각 단계의 평균값을 기준으로 사용하여 분석하였다.

경관계획 수립의 단계별 중요도-성취도 평가결과, 경관계획의 개요 단계는 중요도가 가장 낮게 평가된 반면, 성취도는 가장 높게 나타나 2사분면에 위치하여 중요도에 비해 과도하게 계획내용이 진행되고 있는 것으로 분석되었다. 반면, 경관기본구상단계는 1사분면에 위치하여 비교적 양호한 수준인 것으로

표 3. 기본경관계획수립 단계별 중요도-성취도 평가 결과

경관계획 단계	중요도(7점척도)		성취도(7점척도)		t-값	유의도
	평균	표준편차	평균	표준편차		
경관계획의 개요	4.94	1.413	4.90	1.165	0.108	0.915
경관자원조사	6.29	0.693	4.42	1.455	7.525	0.000
경관기본구상	6.16	0.860	4.87	1.118	7.138	0.000
경관기본계획	6.29	0.643	4.65	1.226	7.826	0.000
평균	5.92	-	4.71	-	-	-

표 4. 기본경관계획수립 세부항목별 중요도-성취도 평가 결과

구분*	중요도(7점척도)		성취도(7점척도)		t-값	유의도	
	평균	표준편차	평균	표준편차			
1	①	4.84	1.128	4.94	1.153	-0.351	0.728
	②	5.03	1.378	4.81	1.046	0.851	0.401
	③	5.32	1.045	4.71	1.131	2.775	0.009
2	①	5.61	1.230	4.71	1.039	3.054	0.005
	②	5.55	1.179	4.74	1.182	4.057	0.000
	③	5.84	0.969	4.68	1.194	3.142	0.004
	④	6.16	0.934	4.55	1.179	8.048	0.000
	⑤	5.61	1.054	4.52	1.387	4.293	0.000
	⑥	5.52	1.235	4.61	1.334	4.317	0.000
3	①	5.74	1.064	4.77	1.117	3.661	0.001
	②	5.90	1.012	4.65	1.199	4.655	0.000
	③	5.97	0.836	4.77	1.283	5.436	0.000
	④	5.74	0.855	4.81	1.167	4.902	0.000
	⑤	5.52	1.061	4.71	1.321	2.922	0.007
	⑥	5.84	1.098	4.87	1.408	4.217	0.000
4	①	5.70	0.915	4.57	1.251	5.070	0.000
	②	5.53	1.042	4.31	1.442	3.978	0.000
	③	5.67	1.028	4.41	1.476	4.593	0.000
	④	5.60	1.192	4.28	1.306	4.812	0.000
	⑤	6.30	0.877	4.63	1.245	6.906	0.000
평균	5.65	-	4.65	-	-	-	

* 구분은 표 2의 구분내용 참조

분석되었으며, 경관자원조사 및 분석 단계와 경관기본계획단계는 높은 중요도에 비해 낮은 성취도를 보이고 있는 4사분면에 위치하였다(그림 2 참조). 이러한 결과로 경관자원조사 및 분석단계와 경관기본계획단계에서의 계획의 질을 향상시키기 위한 노력이 요구된다고 판단되었다.

다음으로는 각 단계별 세부항목 별로 중요도-성취도를 분석하였다. 경관계획개요 단계의 세부항목은 단계별 평가에서와 같이 모든 항목이 2사분면에 위치하여 중요도는 낮고, 성취도는 높게 평가되어 역시 과도한 내용이 경관계획개요단계에서 작성되고 있는 것으로 파악되었다(그림 3 참조). 경관자원조사 및 분석단계의 세부항목에서는 '경관자원조사 내용'은 중요도와 성취도가 모두 높게 평가되어 높은 실행력을 가진 것으로 나타났다. 반면, '경관구조분석'은 중요도는 높게 평가되었으나, 성취도가 낮게 평가되어 앞으로 경관구조분석항목에 대한 보완이 필요한 것으로 판단된다. '경관자원조사 대상과 범위'는 중요도에 비해 성취도가 높게 평가되었으며, '경관의식조사'와 '관련법규 및 유사사례검토'는 중요도와 성취도가 평균보다 낮게 평가되었다(그림 4 참조).

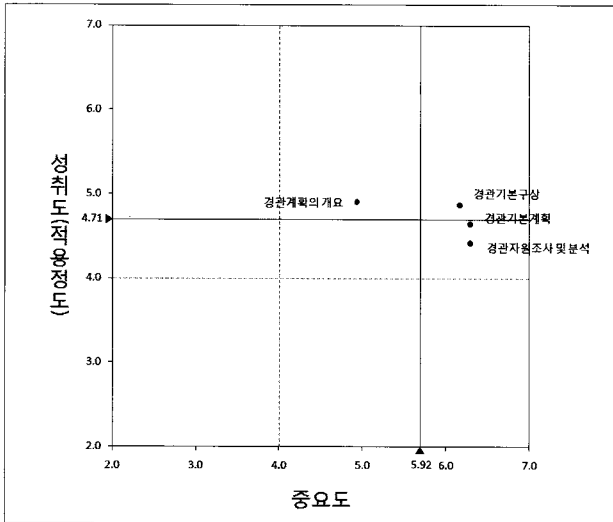


그림 2. 경관계획 단계별 중요도-성취도 평가

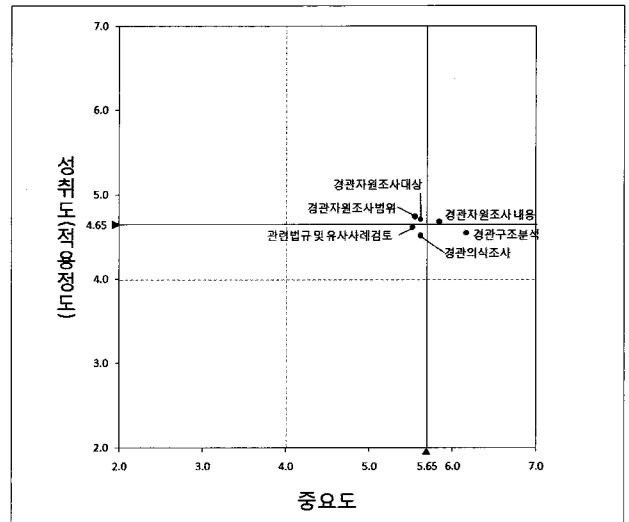


그림 4. 경관자원조사 및 분석 단계 중요도-성취도 평가

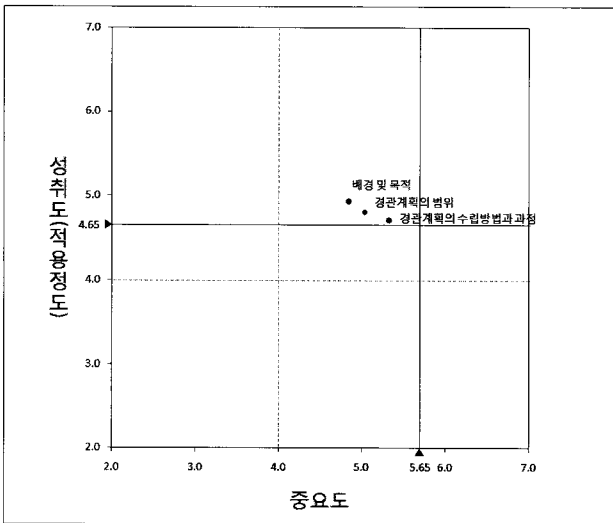


그림 3. 경관계획개요 단계 중요도-성취도 평가

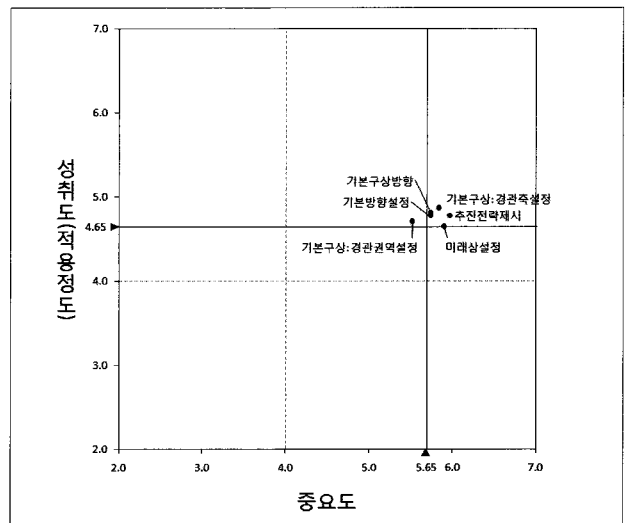


그림 5. 경관기본구상 단계 중요도-성취도 평가

경관기본구상 단계의 세부항목에서는 '기본방향설정'과 '추진전략제시', '기본구상방향', '경관축 설정'이 중요도와 성취도가 평균보다 높게 평가되어 비교적 양호하게 계획내용이 작성되고 있는 것으로 나타났으나, '미래상 설정'은 비교적 높은 중요도에 비해 중간 수준의 성취도로 평가되어 다른 항목에 비해 충실히 계획이 진행되어야 하는 것으로 판단되었다. 반면, '기본구상: 경관권역설정'은 과잉면에 위치하였다(그림 5 참조).

경관기본계획단계의 세부항목은 모든 항목에서 성취도가 평균보다 낮게 평가되었는데, 특히 '경관계획의 내용'과 '경관축 계획', '경관중점관리구역'은 중요도가 높게 평가되어 계획의 질을 향상시키기 위한 노력이 필요한 것으로 판단되었다. '경관축 계획'과 '경관권역계획'은 중요도와 성취도 모두 평균보다 낮게 평가되어 저순위면에 위치하였다(그림 6 참조).

각 단계별 항목의 중요도-성취도 분석을 통해서 상대적 중

요도를 파악하여 각 항목을 4가지 유형으로 분류할 수 있었다. 경관자원조사 및 분석단계에서는 '경관자원조사내용'이, 경관기본구상단계에서는 '기본방향설정', '기본구상방향', '추진전략제시', '기본구상: 경관축설정'이 현 상태를 유지하여도 무방한 것으로 판단되었다. 중요도에 비해 성취도가 비교적 낮게 평가된 집중면에는 경관자원조사 및 분석단계의 '경관구조분석'과 경관기본구상단계의 '미래상설정', 경관기본계획단계의 '경관계획의 내용', '경관축계획', '경관중점관리구역'으로 분석되었다. 특히, '경관구조분석'과 '경관중점관리구역'에 대한 결과는 내용 작성 방법 및 기법에 대한 제시가 부족하여 나타난 결과라 판단된다. 경관자원조사 및 분석 단계의 '경관의식조사', '관련법규 및 유사사례검토'와 경관기본계획 단계의 '경관권역계획', '경관거점계획'은 낮은 중요도와 성취도를 나타내어 상대적으로 낮게 평가되었다.

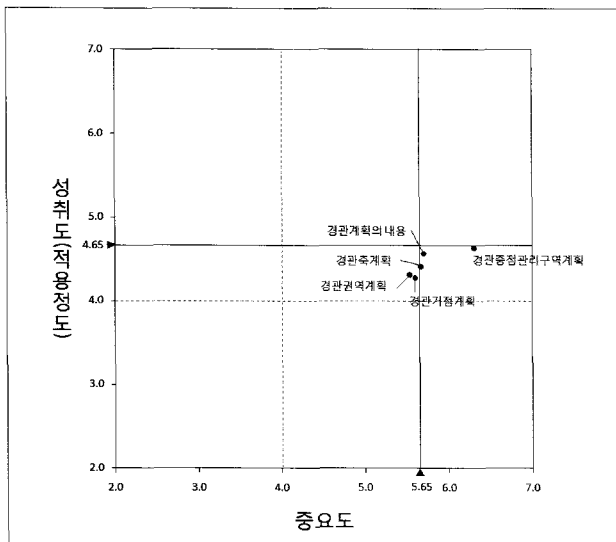


그림 6. 기본경관계획단계 중요도-성취도 평가

한편, 경관계획의 개요단계의 각 항목들은 모두 과잉면에 위치하여 경관계획 시 과도한 내용이 작성되고 있다고 파악되었다. 경관자원조사 및 분석단계의 경우 '경관자원조사범위'와 '경관자원조사대상'의 항목이 과잉면에 나타났는데, 이는 경관자원조사에 대한 지나친 세분화로 인해 실제 계획에 큰 도움을 주고 있지 못한 것으로 판단되었다. 또한 경관기본구상단계의 '경관권역설정'도 필요 이상으로 권역설정을 하고 있는 것으로 판단되었다(표 5 참조).

전문가의 전공분야에 따른 분석결과, 경관자원조사 및 분석 단계에서 경관구조분석을 제외한 모든 항목에 대해서 디자인·경관분야가 타 분야에 비해 중요도를 낮게 평가하였다. 기본구상단계에서는 조경분야가 타 분야에 비해 중요도를 높게 평가되었으며, 특히 추진전략 항목을 중요하게 평가하였다. 경관기본계획 단계에서는 경관축 계획과 경관거점계획에서 디자인·경관분야는 중요도를 높게 평가한 반면, 조경분야는 낮게 평가하였다(그림 7 참조). 각 단계별 성취도 분석결과, 전반적으로 조경분야가 타 분야보다 낮게 성취도를 평가하여 현재 경관계획의 내용이 충분하지 못하다고 인식하는 것으로 파악되었다(그림 8 참조).

또한 전문가의 경력에 따른 중요도 분석결과, 3년 이상의 경력을 가진 전문가가 3년 미만의 경력을 가진 전문가에 비해 낮게 평가하고 있었다. 반면, 3년 미만 경력자들은 경관자원조사 및 분석 단계의 경관자원조사 내용과 경관구조분석 항목에서는 매우 중요한 것으로 파악하고 있었다(그림 9 참조).

각 단계별 성취도 분석결과, 모든 항목에서 3년 이상의 경력을 가진 전문가가 3년 미만의 경력을 가진 전문가에 비해 낮게 평가하고 있었다. 이는 경관법 제정 이전부터 경관계획을 실행한 전문가들의 높은 기대치에 의한 결과라 판단된다(그림 10 참조).

표 5. 중요도-성취도분석에 의한 경관계획 단계별 평가 결과

구분	유지	집중	저순위	과잉
경관 계획의 개요	-	-	-	·배경 및 목적 ·경관계획의 범위 ·경관계획의 수립 방법과 과정
경관 자원 조사 및 분석	· 경관자원조사 내용	· 경관구조분석	· 경관의식조사 · 관련법규 및 유사사례검토	· 경관 자원조사 범위 · 경관 자원조사 대상
경관 기본 구상	· 기본방향설정 · 기본구상방향 · 추진전략제시 · 기본구상: 경관축설정	· 미래상설정	-	· 기본구상: 경관 권역설정
경관 기본 계획	-	· 경관계획의 내용 · 경관축계획 · 경관중점관리구역	· 경관권역계획 · 경관거점계획	-

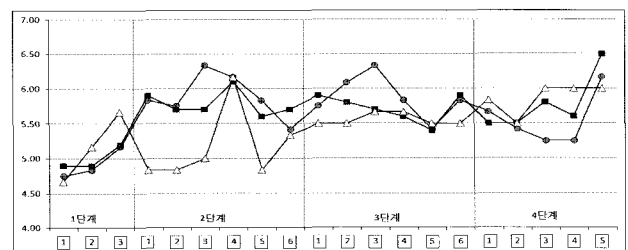


그림 7. 전공분야별 중요도 평가비교

범례: ■ 건축·도시설계분야, ● 조경분야, △ 디자인·경관분야

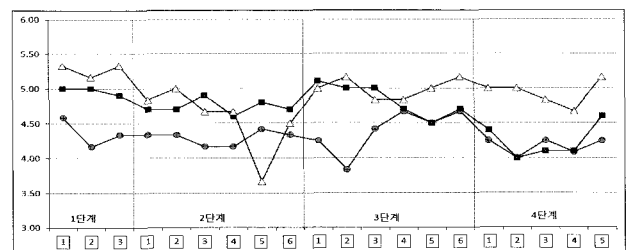


그림 8. 전공분야별 성취도 평가비교

범례: ■ 건축·도시설계분야, ● 조경분야, △ 디자인·경관분야

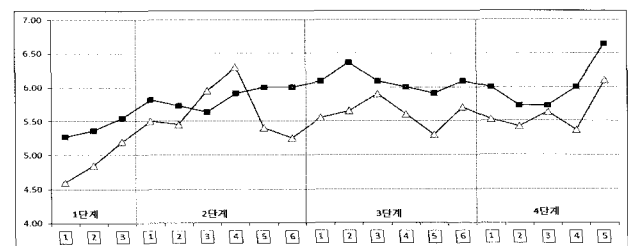


그림 9. 경력별 중요도 평가비교

범례: ■ 3년 미만, △3년 이상

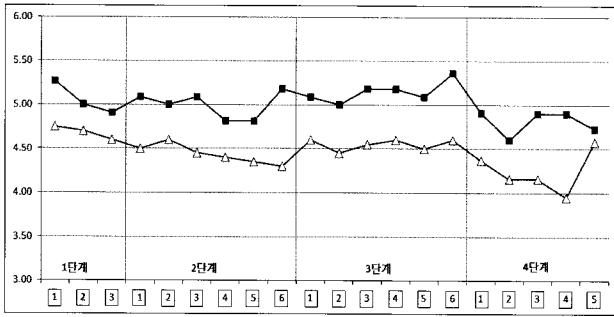


그림 10. 경력별 성취도 평가비교
 범례: ■ 3년 미만, △ 3년 이상

2. 경관계획 보고서 평가

실제 경관계획에는 어떻게 적용되었는지 살펴보기 위해 경관계획 지침준수성 및 단계별 연계성을 기준으로 보고서 분석을 실시한 결과, 대부분의 보고서에서 단계별 내용이 포함되고 있는 것으로 파악되어 경관계획 수립지침의 항목에 맞추어 충실히 진행되고 있는 것으로 분석되었다(표 6 참조).

각 단계별 내용을 파악한 결과, 경관자원조사 및 분석단계는 가장 체계화된 틀을 가지고 진행된 것으로 파악되었다. 그러나 경관구조분석과 경관의식조사, 관련법규 및 유사사례검토의 항

표 6. 기본경관계획수립 세부항목별 일치도 평가 결과

구분*	광역시		시 단위		군 단위		
	A	B	C	D	E	F	
1	①	●	●	●	●	●	
	②	●	●	●	●	●	
	③	○	○	●	●	●	
	비고	-	-	-	-	-	
2	①						
	②	●	●	●	●	●	
	③						
	④	●	●	○	○	○	
	⑤	●	●	●	●	○	
	⑥	●	●	●	●	●	
비고	· '경관현황종합 및 과제도출' 추가	· '시사점 및 과제도출' 추가	· '권역별 경관현황 종합' 추가	· '선진사례조사' 추가 · '현황종합도 및 과제도출' 추가	· 미래상 설정 후 과제도출: 제도적 뒷받침 제안		
3	①	○				●	
	②	●	●	●	●	●	
	③	○	●	○	○	●	
	④						
	⑤	●	●	●	●	●	
	⑥						
비고	· 추진전략제시-보전 관리 및 형성 분류 없음 · 경관특화전략 제시				· 추진전략제시-보전, 관리 및 형성 분류 없음 · 조망점 지정	· 경관요소별 역할과 활용방안 제시	
4	①	-	-	●	●	●	●
	②	●	●	●	●	●	●
	③	●	●	●	●	●	●
	④	●	●	●	●	●	●
	⑤	●	-	●	●	●	●
비고	· 조망점 계획	· 경관유형별 문제점과 기본방향 및 설계지침 제시	· 권역별 경관계획 제시	· 조망점 계획	· 권역별 경관계획 제시	· 권역별 경관계획 제시 · 조망점 계획	

범례: ●: 상, ○: 중, △: 하, 없음: -

* 구분은 표 2의 구분내용 참조

목에서는 다음 계획단계인 기본구상단계와의 연계성은 미흡한 것으로 판단되었다. 이는 지침상에 제시된 각 항목에 대해서는 계획내용을 작성하였으나, 실제로는 각 항목간의 연계성이 부족하거나 계획대상지의 특성을 제대로 반영하지 못하고 자칫 획일적인 경관계획이 될 수 있는 문제점을 가지고 있다.

또한, 경관구조분석은 지형적 특성 등을 파악하여 경관의 구조를 분석하고 경관권역 설정 등과 그에 따른 경관계획 수립의 기초자료로 활용하기 위한 항목이었지만, 실제 경관권역 구분의 가장 큰 기준으로 경관의 구조와는 직접적인 관계가 적은 행정구역으로 분석하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 이러한 현상은 경관구조분석을 위해 사용될 수 있는 다양한 방법이 제시되지 않았거나 경관권역 구분에 결과를 반영하도록 하는 구체적인 기준 등이 부족하여 나타난 현상이라고 판단된다. 앞선 중요도-성취도 분석에서도 경관구조분석 항목에 대해서 중요도에 비해 낮은 성취도를 나타내고 있어, 향후 경관구조분석 항목에 대한 개선이 필요하다고 판단된다.

반면에 경관자원조사 대상, 범위, 내용의 항목에 대해서는 지침상에서는 구분되어 상세하게 제시되어 있으나, 실제 경관계획에서는 하나의 틀로 제시되어 과도한 지침이라고 판단되었다. 이는 중요도-성취도 분석에서 과잉면에 위치하여 유사한 결과 보여주고 있었다.

각 지자체의 경관계획 모두 마지막 부분에 지침에 포함되지 않은 '경관자원조사 종합 및 과제도출'의 항목을 넣어 경관자원조사를 통해 경관계획의 과제를 도출한 것을 확인할 수 있었다. 이는 다음 계획단계인 기본구상단계와의 연계성을 나타내는 항목이라고 판단되는데, 계획의 전개상 중요한 단계이므로 경관계획 수립지침에 이 항목을 추가하는 것이 바람직하다고 판단하였다.

경관기본구상단계는 경관계획수립지침의 틀에서 크게 벗어나는 경우는 없었다. 다만, 추진전략 제시에서 보전, 관리, 형성의 분류와 장, 단기별에 따른 전략의 제시가 지자체마다 큰 차이를 나타내고 있어서, 경관계획 수립지침에서 추진전략의 수준과 범위에 대한 보다 구체적인 제시가 필요하다고 판단되었다.

또한 경관기본계획단계는 항목에 맞추어 진행되었지만 각 지자체별로 기본방향만 설정하는 경우와 실행계획까지 연계한 경우 등 계획수준의 차이가 큰 것으로 파악되었다. 중요도-성취도 평가에서도 모든 항목에서 낮은 성취도를 나타냈는데, 기본계획단계에서 각 계획 간의 차이가 질적인 차이가 있는 것으로 파악되었다. 따라서 경관계획수립지침에서 계획 수준과 내용적 범위에 대한 구체적인 지침의 제시가 필요할 것으로 보인다. 한편, 현재 지침에는 포함되지 않은 조망점에 대한 계획은 경관계획 시 필요한 계획이나 경관계획수립지침의 경관축 계획의 한 부분으로 제시되어 수립이 되지 않은 경우도 나타나 이에 대한 보완도 필요한 것으로 판단된다.

3. 경관계획수립지침과 경관계획보고서 분석 종합

경관계획수립지침의 중요도-성취도 평가와 경관법에 의한 경관계획보고서 분석의 비교를 통해 경관계획의 단계별 특징을 살펴보았다(표 7 참조). 경관계획의 개요단계는 중요도-성취도 분석 결과 비교적 중요도에 비해 성취도가 높게 나타났으며, 경관계획 보고서 분석에서도 경관계획 수립지침의 항목의 틀에 적합하게 수립된 것으로 나타났다.

경관자원 조사 및 분석 단계는 가장 체계화된 틀로 진행되고 있었으나, 중요도에 비해 성취도가 낮게 나타나서 향후 질적 향상을 위한 노력이 필요한 것으로 분석되었다. 특히 경관구조분석 항목에 대한 질적 향상이 요구되었다. 경관구조분석의 항목에서는 분석결과에 따른 경관권역 설정 등 실제 지침 목적에 부합되는 계획이 수립될 수 있도록 경관구조분석에 대한 다양한 방법과 기법 등의 구체적으로 제시가 필요한 것으로 판단되었다. 또한 실제 경관계획에서 '경관자원조사 종합 및 과제도출' 항목을 포함하는 경우가 많았는데, 이러한 항목을 경관계획 수립지침에 포함하는 것이 필요한 것으로 판단되었다.

경관기본구상 단계는 중요도와 성취도가 비교적 높은 편이며, 경관계획 수립지침의 항목에도 부합되게 수립되었다. 다만 세부항목 중 미래상 설정과 추진전략제시 항목에서는 지자체별로 계획의 수준이 차이가 많은 것으로 나타나, 이에 대한 구체적이고 상세한 지침이 필요한 것으로 판단되었다.

경관기본계획 단계는 기본방향제시까지 계획하는 경우와 실행계획까지 수립하는 경우로 지자체 간의 수준의 차이가 가장

표 7. 경관계획 단계별 특징 비교

단계	경관계획 수립지침 분석	경관계획 보고서 분석
경관 계획의 개요	· 모든 항목이 중요도에 비해 성취도가 높게 나타남 (과잉)	· 경관계획수립지침의 항목에 맞게 진행
경관 자원 조사 및 분석	· 중요도에 비해 낮은 성취도로 평가되어 질적 향상의 노력이 요구(집중) · 경관구조분석 항목이 중요도에 비해 낮은 성취도로 평가되어 질적 향상 요구(집중)	· 체계화된 틀로 진행 · '경관자원조사 종합 및 과제 도출' 항목추가 · 경관구조분석, 경관의식조사, 관련 법규 및 유사사례검토 항목의 연계성 미흡 · 경관구조분석단계의 분석 방법 미흡
경관 기본 구상	· 중요도와 성취도의 높은 평균(유지) · 미래상 항목에 대한 질적 향상 요구(집중)	· 경관계획 수립지침 항목에 맞게 진행 · 지자체별 보전, 관리, 형성과 장·단기별 추진전략 제시의 수준 차이 존재
경관 기본 계획	· 경관계획의 내용과 경관중점관리구역 항목의 질적 향상 요구(집중)	· 기본방향 설정하는 경우와 실행 계획까지 연계한 경우 등 지자체별 수준 차이가 큼 · 조망점에 대한 계획 필요

큰 것으로 분석되었다. 따라서 경관계획 수립지침에서 그 계획의 내용과 범위를 보다 구체적으로 정해 줄 필요성이 있는 것으로 보인다. 또한 현재 지침에 포함되어 있지 않은 조망점에 대한 계획은 지침에 포함시켜 구체적인 경관계획이 수립될 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단되었다.

V. 결론

이상에서 경관계획수립지침과 경관계획보고서 분석을 통해 경관법에 의한 경관계획의 특징과 문제점을 도출하였다. 경관계획 수립지침의 중요도-성취도 평가 결과, 단계별 평가는 중요도 5.92, 성취도 4.71, 세부항목별 평가는 중요도 5.65, 성취도 4.65로 비교적 양호한 편으로 평가되었으나, 중요도에 비해 성취도가 다소 낮게 평가되었다. 세부항목별로는 경관자원조사 및 분석단계의 '경관구조분석'과 경관기본구상단계의 '미래상 설정', 경관기본계획단계의 '중점관리구역' 항목이 높은 중요도에 비해 낮은 성취도로 평가되어 질적 향상의 노력이 요구되었다. 실제 경관계획에서는 경관계획수립지침 항목에 맞추어 전반적으로 충실히 진행되고 있었으나, 경관구조분석과 경관의식조사, 관련법규 및 유사사례검토 등 각 단계와 다음 계획단계와의 연계성은 미흡한 것으로 분석되었다. 이러한 단절적인 계획 진행은 획일적인 경관계획으로 연결될 우려가 있으므로 다양한 접근방법과 기법, 사례의 제시를 통해 보다 유연하고 선택적인 경관계획을 수립할 수 있도록 하여야겠다.

경관계획 수립지침과 경관계획 보고서의 비교·분석한 결과, 경관자원조사 및 분석단계는 가장 체계화된 틀로 진행되고 있었으나, 경관계획 수립지침 상 경관자원조사의 대상, 범위, 내용 등 지나치게 세분화되어 실제 경관계획 시 도움이 되지 못하고 있었다. 반면 경관구조분석의 항목은 실제 목적에 맞게 진행되지 못하고 있었으며, 이는 경관구조분석에 대한 다양한 접근방법과 기법 등의 구체적 방안제시를 통해 해결될 수 있을 것으로 보인다. 경관기본구상단계는 자원조사 결과 및 관련계획 분석 결과를 충분히 반영하여 각 지역의 특성에 맞는 미래상 제시 등의 지자체 아이덴티티의 확립이 필요하며, 경관계획수립지침에서도 보다 구체적인 지침이 필요한 것으로 파악되었다. 경관기본계획 단계는 지자체간의 수준의 차이가 가장 큰 것으로 나타나서, 경관계획수립지침에서 계획 내용에 대한 구체적인 지침이 필요한 것으로 보인다. 경관계획수립지침 상 경관자원조사 및 분석단계에서 '경관자원조사 종합 및 과제도출'과 '기본경관계획단계의 '조망점 계획'이 추가되는 것이 필요한 것으로 판단된다.

지금까지 경관법에 의한 경관계획의 단계별 특징을 분석하고, 문제점들을 살펴보았다. 본 연구는 주로 경관계획수립지침에 대한 설문조사와 기본경관계획 보고서를 분석을 통하여 진행되었기 때문에, 주로 경관계획 수립자 입장에서 바라보는 시

각을 가지고 있는 한계점이 있다고 할 수 있다. 보다 종합적인 현상을 이해하기 위해서는 경관계획 집행자, 해당 지역 이해당사자 등과 같은 다양한 입장에서 경관계획을 바라보는 시각을 포함하는 것이 필요할 것으로 판단한다.

경관계획 경험에 있는 설문대상자들이 총괄분야 참여자와 세부분야별 참여자를 구분하지 않고 전체적인 경향만을 살펴보아 참여 분야에 따른 특성을 반영하지 못한 결과를 도출한 한계를 가진다고 판단된다. 또한 본 연구에서 제안하고 있는 계획단계별 연계성 강화와 조망점 계획에 대한 내용은 실제 적용을 위해서는 보다 구체적이고 세부적인 지침이 필요한 것으로 판단되나, 이에 대해서는 후속 연구를 통해 보완해야 할 것으로 생각한다.

향후 이러한 보완적인 연구를 통해 종합적인 연구 검토를 통해 경관계획관련 제도가 발전된다면 경관법과 경관계획이 실제 우리나라 각 도시들의 경관향상에 기여할 수 있는 실질적인 법제도로 정착할 수 있을 것으로 기대한다.

주 1. 전공분야의 구분은 건축, 도시설계, 조경, 환경디자인, 경관계획 등의 구분을 제시한 후 응답자 스스로 구분하도록 하였다. 응답자가 적은 건축과 환경디자인 분야는 관련 분야와 통합하였는데, 건축과 도시설계는 하나로 구분하였으며, 아직 분야 구분이 확실하지 않은 경관계획분야는 응답자의 소속을 고려하여 환경디자인과 통합하여 분석하였다.

인용문헌

1. 공기열(2006) IPA기법을 이용한 여가활동 평가. 관광연구 20(3): 285-303.
2. 김희재, 오성웅, 류중석, 배용규(2008) 경관기본계획의 구성내용 별 국내사례 특성분석 연구. 한국도시설계학회 춘계학술발표대회논문집: 179-189.
3. 문지원(2009) 경관법·제도에 기초한 대구광역시 도시경관계획기 보완 방향에 관한 연구. 한국주거환경학회논문집 7(2): 67-80.
4. 이어경(2007) 지자체 경관시책의 현황과 특성을 고려한 경관법 적용방안에 관한 연구. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.
5. 정태일, 오덕성(2003) 우리나라 경관관련 법·제도 및 계획 속에 나타난 경관유형과 제어요소에 관한 연구. 대한건축학회논문집 19(10): 111-120.
6. 주신하, 백운해, 신지훈, 목정훈(2008) 중요도-성취도 분석에 의한 경관계획 작성 단계별 평가 - 개발대상지 경관계획을 중심으로. 한국조경학회지 36(4): 74-82.
7. 주신하, 김영희(2010) 경관법에 의한 경관계획 수립현황. 한국경관학회지 2(21): 20-31.
8. 한국경관협의회(2008) 경관법과 경관계획. 서울: 보문당.
9. Im, Hyun-Jung (2005) Modified importance-performance analysis: An application to festival study. Journal of Tourism and Leisure Research 17(2): 117-136.
10. Martilla, J. A., and J. C. James(1997) Importance-performance analysis. Journal of Marketing 41(1): 77-79.

원 고 접 수 일: 2011년 6월 4일
 심 사 일: 2011년 6월 30일(1차)
 2011년 7월 29일(2차)
 계 재 확 정 일: 2011년 8월 12일
 4인 의 명 심 사 필