

시·군 경관계획 현황 및 계획 특성 연구

- 전라남도 22개 시·군을 대상으로 -

A Study on Planning Characteristics and the Status in the Landscape Master Plan of City and County

- Focused on 22 Cities and Counties in Jeollanam-do, Korea -

유 창 균*

변 경 화**

Yoo, Changgeun

Byun, Kyeonghwa

Abstract

This study is to analyze establishment status and planning characteristics of the landscape master plan of 22 cities and counties in Jeollanam-do, Korea. The landscape master plans have been established in 19 cities and counties and among them they were established in 11 cities and counties before 2010. They tend to be made in city governments earlier than county governments. Community visions are implied with four meanings, 'landscape·ecological', 'administrative·economic', 'historical·cultural', 'abstraction·sensitive' in expression. For setting zones, axes, and bases of landscapes, characteristics of each landscape zone are emphasized with unification and connectivity of axes and bases of landscapes as one unit to local governments. Proposal of design principle or guideline of landscape by elements tend to be higher than landscape types. Locational characteristics of local governments have influenced to landscape types and characteristics of natural environments have been strongly reflected in landscape plan in particular.

주요어 : 시·군 경관계획, 지역 미래상, 경관유형, 경관요소, 전라남도

Keywords : Landscape Plan of City & County, Community Vision, Landscape Type, Landscape Element, Jeollanam-do

1. 서론

1.1 연구배경 및 목적

경관가치의 위상과 경관계획의 중요성이 높아지면서 우리나라의 지방자치단체는 경관계획 및 관리에 대한 행정적·재정적 지원 비중이 증가되는 경향을 보이고 있다. 2007년 '경관법'의 개정으로 인구 10만 이상 지역에서는 법정계획인 '경관계획'을 의무적으로 수립해야 하며, 인구 10만 미만의 지역이라 할지라도 관할구역의 경관보전·관리·형성을 위하여 필요한 경우 경관계획을 수립하도록 하고 있다.

경관계획의 수립 절차와 방법 그리고 내용 등은 경관법을 모범으로 하여 작성된 '경관계획수립지침'을 따르도록 하고 있는데, 경관계획수립지침은 광역단위와 시·군 단위의 인구규모 및 관할구역범위 등과 같은 다양한 특성을 반영하여 경관계획에 포함되어야 하는 내용을 달리 규정하고 있다. 특히 시·군 단위의 경관계획에서는 광역

단위와 달리 경관유형별 및 경관요소별 가이드라인을 구체적으로 확립하고 제시하여 경관보전과 관리 및 형성에 기여하는 경관디자인을 유도하도록 규정하고 있다.

경관계획수립지침을 준수하여 수립된 경관계획에서 제시된 경관디자인의 가이드라인은 관할구역 내의 각종 개발행위는 물론 일반 건축물의 인·허가 등을 위한 '건축, 경관, 공공디자인, 도시계획 심의'의 기준으로 이용되면서 그 활용범위가 지속적으로 넓어지고 있다.

경관은 공공재의 성격을 띠게 되므로 지역의 현실과 조건에 따라 공공의 다양한 역할이 수반되어야 하며, 토지이용의 측면에서는 사유지, 국유지 등의 문제가 함께 부각되기 때문에 주민 개개인에게만 맡길 경우 경제적·사회적 이해에 따라 쉽게 변형될 여지가 있다. 그러므로 지자체들이 수립하고 있는 경관계획이 본래의 목적이나 경관법의 제정 취지에 얼마나 부합되게 이루어지고 있는지에 대한 조사연구가 필요한 실정이다.

뿐만 아니라 전국의 지방자치단체에서는 경관계획을 수립하여 적용하고 있는 현실이지만, 시·군단위로 수립된 경관계획이 광역지자체라는 보다 넓은 관점에서의 통일성에 대한 논의는 이루어지지 않고 있다. 김윤학·박성진(2014)의 전남 4개의 지자체를 대상으로 하는 경관 가이드라인 설정 특성 연구¹⁾에서 보면, 건축가이드라인이 지

* 정회원, 목포대학교 공과대학 건축학과 교수, 공학박사
** 정회원, 가톨릭관동대학교 산학협력단 연구교수, 공학박사
(Corresponding author : University Industry Cooperation Foundation, Catholic Kwandong University, khbyun@cku.ac.kr)

본 논문은 2015학년도 목포대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음

1) 김윤학·박성진, 소도시 경관가이드라인 설정 특성에 관한 연구, 한국농촌건축학회논문집, 16(1), 2014. pp.1-8.

역의 정체성과 특색을 살리는 도시경관 형성에 기여하는데 한계가 있다고 하였다.

이에 본 연구는 전라남도 22개 시·군을 대상으로 경관계획²⁾의 수립현황을 파악하고, 기 수립하여 적용하고 있는 경관계획의 특성을 보고서 내용을 통해 비교·분석하여 밝힘으로써 앞으로의 시·군 경관계획 수립에 참고할 수 있는 실증적 기초자료를 제공하고자 한다.

1.2 연구범위와 방법

본 연구는 전라남도 22개 시·군을 대상으로 경관계획의 수립현황과 기 수립하여 적용하고 있는 지자체의 경관계획 특성을 보고서 내용을 통해 분석하였다.

구체적인 연구진행과 내용은 다음과 같다. 첫째, 경관계획 관련 이론과 제도(경관법 및 경관계획수립지침 등)에 대한 관련문헌과 연구자료를 고찰하였다. 둘째, 전라남도 22개 시·군의 경관계획의 수립현황을 파악하였다. 이를 위해 시·군 단위에서 경관계획 담당 공무원의 인터뷰 조사를 실시하였다. 셋째, 각 시·군 단위의 경관계획을 비교하기 위하여, 기 수립된 19개 시·군의 경관계획 특성을 보고서 내용을 통해 분석하였다. 연구의 진행흐름 및 내용, 공간적 범위는 <Fig. 1>, <Fig. 2>과 같다.

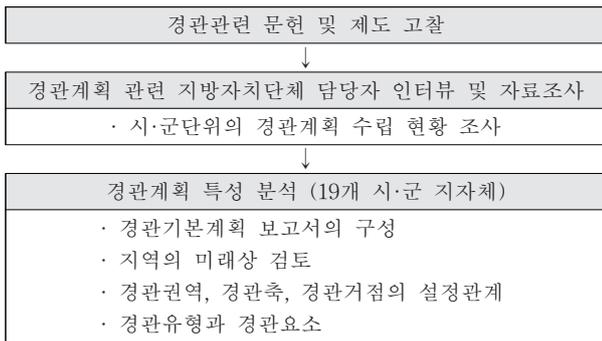


Fig. 1. Study flow and contents

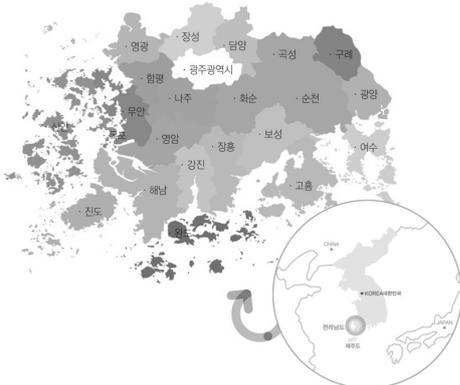


Fig. 2. Location of 22 local governments in Jeollanam-do

2) 전라남도 22개 시·군 중, 경관계획이 수립된 19개 시·군의 경관계획 보고서의 명칭을 살펴보면, ‘기본경관계획’으로 명칭된 지자체가 9개, ‘경관계획’ 5개, ‘경관기본계획’ 2개, ‘경관기본 및 관리계획’ 1개, ‘경관관리계획’ 1개, ‘도시경관 및 야간경관 기본계획’ 1개로 나타났다. 각 지자체의 경관계획 보고서 명칭이 다른 것은 수립 당시의 ‘경관계획수립지침’이 달랐기 때문으로, 본 논문에서는 ‘경관계획’으로 통일하여 기술하고자 한다.

2. 경관관리 계획의 변천 및 수립현황

2.1 경관관리 계획의 변천과정

우리나라의 국토환경은 근대화 및 현대화 과정을 거치면서 각종 도시 및 건축 관련법과 제도 등에 의한 물리적 변화가 크게 이루어졌으며, 그러한 변화과정에서 ‘질’보다는 ‘양’을, ‘합리성’보다는 ‘기능성’을 중요하게 취급하면서 다양한 문제가 발생되었다. 무분별한 개발과 도시화 등에 대한 반성의 일환으로 성장관리정책(Smart Growth), 뉴어바니즘(New Urbanism), 지속가능한 도시개발(ESSD) 등과 같은 새로운 개발수법이 등장하였으며, 이에 따라 획일적이고 비개성적인 경관에 대한 비판적 인식도 확산되면서 경관계획에 대한 관심이 고조되었다.

이에 따라, 중앙정부에서는 ‘국토의계획및이용에관한법률’ 개정에 의해 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등의 부문계획으로 경관계획의 위상을 확립하였다. 우리나라의 경관관리계획은 「경관법」이 제정된 2007년을 기점으로 변화가 이루어져, 지역의 특성을 반영한 ‘경관기본계획’을 마련하거나 각종 경관조례가 제정되면서 체계적인 경관관리가 이루어지게 되었다.

경관법 제정 이전의 경관관련 법·제도는 특별법이 아닌 개별법 체계로 이루어져, 개별법으로는 국토의계획및이용에관한법을 중심으로 건축법, 자연환경보전법, 환경정책기본법, 문화재보호법 등 직간접적으로 경관관련규정을 다루는 법제도만 40여개가 존재하였다.³⁾

개별적인 존재와 유기적 연계 없는 관련법들 간의 중복적용 및 충돌은 경관관리에 한계점이 나타났으며, 일부 지방자치단체에서는 이러한 문제를 극복하기 위하여 자체적으로 경관관련 조례를 제정하거나 경관계획을 수립하기 시작하였다. 1990년 국내 최초로 안산시에서 「안산시 경관형성 기본계획」이 수립되었으며, 2007년 경관법이 제정되기 전까지 약 16개 지자체에서 경관관련 계획이 수립되기도 하였다<Fig. 3>.

경관법 제정은 경관관리가 계획에 의한 관리시스템으로서 작동하게 하고, 국토의 경관관리가 체계적이고 제도적인 지원이 가능하게 하는 기저를 제공하였다. 즉 국토

1990	1994	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007
강원도						경기도						
광주광역시						제주도 전라남도 충청북도						
광주시 부산시						울산시 대구시 대전시 서울시 인천시						
안산시						충주시 용인시 안양시 수원시 아산시						
진주시						김포시 가평군 보은군						

Fig. 3. Establishment status of city & count governments related to landscape plan before scenic conservation act⁴⁾

- 3) 정태일·오덕성, 우리나라 경관관련 법·제도 및 계획 속에 나타난 경관유형과 제어요소에 관한 연구, 대한건축학회논문집(계획계), 19권 10호, 2003. pp.111-120.
- 4) 유완중, 지속가능한 도시경관관리를 위한 국제심포지엄-도시경관기본계획 수립 모색 및 과제, 대한국토도시계획학회, 2005.

전반에 대한 종합적인 경관관리를 위한 명확한 법적 근거를 확보하고 실효성을 높일 수 있는 구체적인 경관관리계획으로 발전하게 된 것이다. 이는 양호한 경관의 보전에 중점을 두어 운영되던 기존 법과 제도의 한계를 넘어 경관협정이나 경관사업과 같은 능동적인 경관형성을 위한 여러 지자체의 요구와 도시경관관련조례에 대한 제도적 틀을 제공하게 된 것이라 할 수 있다.

뿐만 아니라 경관법 제정은 지자체에게 있어 스스로 경관계획을 수립하여 지역 특성에 맞는 자율적인 경관관리를 체계적으로 펼쳐 나갈 수 있도록 하는 법적 근거를 제공하였다. 이는 지역의 특화된 경관을 관광자원화할 수 있게 되어, 주민들 스스로 자신의 지역 경관을 관리하고 이를 행정기관이 자금 및 인력을 지원하여 활성화할 수 있도록 하여 주민들의 경관에 대한 요구와 관심을 유도하는 긍정적인 효과를 이끌어냈다.

전국의 경관관련계획 수립현황을 살펴보면, 2010년 기준 16개도, 특별시, 광역시 중 15개가 수립되어 94%의 추진율을 보이고 있으며, 시·군·구 기본경관계획은 전국 230개 대상 지방자치단체 중 약 100개 지자체가 기본경관계획을 수립하고 있어 43%의 추진상태를 보이고 있다. 2011년 광주광역시와 6대 광역시는 경관법에 의거한 법정계획으로서 기본계획 수립을 완료하였다. 뿐만 아니라 경관법에 근거한 경관관련 추진운동 현황을 살펴보면, 기본경관계획은 전국 246개 지자체 중 107개 도시가 수립되어 43%, 경관관련 조례제정은 전국 129개 지자체가 제정하여 52%, 경관위원회 설치는 92개 지자체에서 위원회를 설치하여 37%의 경관위원회의 운용비율을 보이고 있다.⁵⁾

Table 1. pushing and using status related to landscape plan by scenic conservation act (national level)

구분	비율	내용
기본경관 계획	전국246개중 107개 기본경관계획 수립(43%)	도, 특별시, 광역시: 15개 수립/전국 16개중
		10만 이상 시군구: 56개 수립/전국 134개중
		10만 이하 시군구: 44개 수립/전국 96개중
경관관련 조례제정	전국246개중 129개 조례 제정(52%)	경관법에 의한 조례: 78개
		자연환경보호법에 의한 조례: 21개
		근거법 없는 조례: 30개
경관위원회 설치	전국246개중 92개 위원회 설치(37%)	경관위원회: 67개
		관련위원회 대행: 25개

* 자료 : 국토해양부 건축도시공간연구소, 국토경관향상을 위한 경관법 개정의 방향, 공청회 자료, 2010.

5) 백승권·진영기·김제환, 우리나라 경관계획의 발전과정과 미래상, 유신기술회보_ 제18호, 2011. pp.21-48.

2.2 전라남도 경관기본계획 수립

전라남도는 일찍부터 경관에 대한 중요성을 인식하고 2006년 5월 12일 '전라남도경관조례'를 제정하였고, 2005년에는 '전라남도경관기본계획', 2010년에는 '섬 경관기본계획', '공공디자인 기본계획'등의 경관관련계획을 수립하였다. 그리고 2015년 3월 11일 전면개정·시행된 '경관계획수립기지침⁶⁾'에 대응하기 위하여, 2015년에는 '전라남도경관기본계획(2005년)'을 수정·보완하여 운용 중에 있으며, 일선 지방자치단체의 지역적 특성이 반영된 '기본경관계획'의 수립을 권장하고 있다.

전라남도 경관기본계획은 다음과 같은 목적을 갖고 수립되었다. 첫째, 자연경관 및 역사·문화경관, 도시·농산어촌의 우수한 경관보전을 위한 경관계획 수립 제시, 훼손경관의 개선·복원 및 새로운 경관을 개성있게 만들어가기 위한 경관계획 수립제시, 통합적인 경관행성시스템 구축 등의 실행 및 추진방안을 제시하기 위함이다. 둘째, '정감 있고 문화가 있는 남도경관'을 실현하여 전라남도인의 삶의 질 향상의 방향을 제시하는 것이다. 이는 지역정체성이 있는 경관자원을 활용하여, 전라남도의 매력을 증진시키고, 이를 관광자원으로 활용하고, 경관자원의 난개발을 방지하고, 생활환경(골목길, 마을, 도시, 지역 등)을 아름답고 개성있는 경관으로 연출하며, 경관협정 등의 전라남도인의 주도적 참여를 통해 '가고 싶은 섬 만들기', '숲속의 전남 만들기' 등 전라남도의 역점 시책과의 연계성을 증진시키기 위함이다.⁷⁾

3. 전라남도 시·군 경관계획 특성

3.1 경관계획의 수립 현황

국토경관을 체계적·제도적으로 관리하기 위해 제정된 「경관법」은 2005년부터 논의되기 시작하여, 2006년 국무회의 의결, 2007년 5월에 제정되었고, 2007년 11월에는 경관법 시행령이 제정되었다.

이러한 경관계획의 시대적 흐름에 따라 「전라남도 경관기본계획」은 2005년에 처음으로 수립되었으며, 이에 따라 전라남도 22개 시·군에서도 경관계획의 수립이 본격적으로 논의되기 시작하여, 2017년 3월 기준으로 19개 지자체에서 경관계획이 수립되어 있다<Table 2>. 이 중, 2010년 이전에 경관계획이 수립된 지자체는 9개로 나타났다. 행정구역상 시와 군으로 구분하여 보면, 나주시를 제외한 4개의 시(광양시, 목포시, 순천시, 여주시)에서 모두 2010년 이전에 경관계획이 수립되어 시단위에서 경관계획이 보다 활발히 진행되는 양상을 보이고 있다.

경관계획이 재정비된 현황을 살펴보면, 5개의 시에서는 모두 재정비가 이루어지고 있는데, 광양시의 경우는 2007년에 1차 수립되어 2013년에는 이를 재정비한 2차 수립이 완료되었다. 다른 4개의 시에서는 경관계획이 현재 재정비 중에 있는 것으로 조사되었다.

군 단위를 살펴보면, 17개의 군 중, 「신안군」과 「함평

6) 국토교통부고시 제2015-145호

7) 전라남도, 전라남도경관기본계획, 2015.

Table 2. Information and establishment status of landscape plan in city & count governments of Jeollanam-do

No.	시·군	기준 연도	수립 연도	목표 연도	행정구역	면적(km ²)	인구	도시 미래상	비고
1	광양시	2012	2013	2025	1읍 6면 5행정동 10법정동	497	152,227	햇살 가득한 매력도시 광양	· 2013 제정비 · 1차 수립(2007)
2	나주시	2009	2010	2020	1읍 12면 7행정동	607.02	99,308	옛스런 미래도시 나주	제정비 (2017.3-)
3	목포시	2007	2008	2020	23행정동 64법정동	50.65	241,460	빛의 도시 미항 목포	제정비(2017.3-)
4	순천시	2006	2007	2015	1읍 10면 13행정동 34법정동	936.06	271,961	정원을 품은 행복도시, 미래를 여는 더 큰 순천	제정비(2015.5-)
5	여수시	2009	2009	2025	1읍 6면 20행정동 51법정동	501.3	297,489	생명의 도시 여수	제정비(2015.7-)
6	강진군	2015	2015	2020	1읍 10면 292행정리	500.93	40,256	길이 살아있는 도시 강진	-
7	고흥군	2007	2008	2024	2읍 14면 515행정리	776.09	78,589	Hello, 고흥	-
8	곡성군	2008	2009	2020	1읍 10면 271행정리	547.7	33,311	자연속의 가족마을 곡성	제정비(2016.6-)
9	구례군	2012	2015	2025	1읍 7개면 152행정리	443.23	27,313	구례, 산수로 통하다	-
10	담양군	2012	2014	2020	1읍 11면 303행정리	455.0	48,300	대숲맑은 생태도시 담양	-
11	무안군	2008	2010	2020	3읍 6면 399행정리	652.92	57,988	바다와 구름이 어우러진 아름다운 국제도시	-
12	보성군	2007	2009	2020	2읍 10면 316행정리	663.3	51,948	보배로운 도시 보성	-
13	영광군	2012	2014	2025	3읍 8면 292행정리	554.58	57,224	천년의 빛 누리 더하기	-
14	영암군	2009	2011	2020	2읍 9면 385행정리	630.79	64,218	꽃과 향기와 전통이 배어있는 포근한 영암	-
15	장성군	2013	2014	2025	1읍 10면 291행정리	518.5	47,358	세가지 행복을 전해주는 꿈의 고장 삼색 삼복 장성	-
16	장흥군	2009	2009	2020	3읍 7면 136법정리	618.24	44,654	남도의 멋, 향, 정이 느껴지는 정겨운 장흥	-
17	진도군	2013	2015	2025	1읍 6면 242행정리	402	33,208	품격과 매력의 섬, 정감 넘치는 경관	-
18	해남군	2010	2013	2025	1읍 13면 513행정리	987.64	78,465	자연과 역사문화의 시작을 밝히는 남도 해남	-
19	화순군	2012	2013	2020	1읍 12면 331행정리	786.84	70,149	천개의 정원도시 화순, Park City	-
20	신안군	-	-	-	2읍 12면 344행정리	655.68	22,192	-	수립계획(시기 미정)
21	함평군	-	-	-	1읍 8면 272행정리	392	34,397	-	수립계획(시기 미정)
22	완도군	-	2006	-	3읍 9면 247행정리	396.41	53,014	-	특정환경디자인 계획

1) 각 지자체의 경관계획 보고서 작성 시기와 「전라남도 경관계획 2015」를 참조하여 작성함

2) 수립연도는 경관계획 보고서의 제출연도를 기준으로 함

3) 경관계획이 수립되지 않은 지자체의 경우, 행정구역, 면적, 인구는 지자체 홈페이지를 참고하여, 2016년 12월말을 기준으로 하였음

군」에서는 경관계획이 아직 수립되지 않았으며, 「완도군」은 경관계획이 아니라 시범지구 환경디자인 계획에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 17개 군에 있어서, 경관계획이 수립된 지자체는 전체 22개 시·군 중 14개인 것으로 조사되었다.

군 단위의 경관계획 수립 시기는 경관법이 제정된 직후인 2007년 이후부터 지속적으로 이루어져 왔는데, 2012년에 가장 많은 4개 지자체에서 수립되었고, 2010년 이후 8개 지자체에서 수립되었다.

경관계획이 재정비되는 현황을 보면, 시 단위에서와 달리 곡성군인 1개 지자체에서만 이루어지고 있는데, 이는 경관계획 수립이 군 단위에서는 상대적으로 늦게 수립되어 현재까지 이를 운용하는 것에 대한 문제의식이 없기 때문이라 판단된다.

3.2 경관계획의 구성 특성

경관계획이 수립된 전라남도 19개 시·군의 기본경관계획을 살펴보면, 크게 「경관계획의 개요 및 분석 → 기본구상 및 계획 → 경관기본계획 → 실행계획」 순으로 구성되어 있으며<Table 3>, 이러한 구성형태는 지자체별로 큰 차이가 없다. 경관계획의 내용은 이러한 구성에 따라 경관계획 수립의 단계별 내용이 순차적으로 제시되고 있으며, 지자체의 환경과 특성에 따라 다소 간의 내용 차이가 나타났다.

이를 단계별로 살펴보면, 먼저 「경관계획의 개요 및 관련사항 분석」에서는 경관계획에 대한 전체적인 개괄과 경관계획 수립에 필요한 지역현황, 지역의 자원, 주민의식, 국내외 사례, 관련법규 등을 분석한 경관계획의 서론에 해당한다. 즉 지역의 입지적 특성 등을 파악하여 지역

경관의 구조 분석과 경관권역 및 경관축의 설정과 같은 경관계획 수립을 위한 기본 데이터를 도출하는 단계이다.

이 단계에서의 분석 내용은 다음 단계인 「기본구상 및 계획」을 수립하는데 기반이 되는 지역특성에 대한 구체적인 정보와 데이터를 제공하는 연계성을 갖고 있어, 지자체별로 차이가 나타났다. 경관계획의 구성 비중 측면에서 살펴보면, 경관계획보고서 전체 분량 중 이 부분은 평균 약 29% 정도로서, 지자체별로 13%~50% 사이로 나타나 분량에서는 편차가 나타났다.⁸⁾ 이러한 차이는 경관계획의 수립에 영향을 미치는 지자체의 지역현황과 경관자원의 범위와 깊이를 어디까지로 규정하여 분석할 것인가에 의해서 달라지면서 경관계획보고서에서 차지하는 분량에 영향을 미치고 있다. 즉 지역현황에 있어서 입지, 인구, 행정구역과 같은 물리적 현황에 주요한 초점을 두고 분석을 할 것인지, 또는 사회, 문화, 역사 등 인문사회와 역사까지 포괄한 요소를 경관자원의 범위로 추가해서 분석할 것인지에 따라 달라졌다. 이는 경관자원의 요소에 대한 범위와 이러한 요소가 경관자원으로서의 가치에 미치는 영향의 정도에서 차이가 발생한다고 볼 수 있다.

경관계획의 수립이 이루어진 모든 지자체에서 주민의식 조사가 이루어졌으나, 주민의식에 따른 지역적 차이가 경관계획에 반영된 연계성은 나타나지 않았다.

국내의 사례와 관련법규 및 계획을 분석하는데 있어서는 「경관법」, 「국토의계획및이용에관한법률」, 「자연환경보전법」 등과 같이 경관관련법규에 초점을 두어 분석한 지자체가 있는 반면 지역개발이나 지역관리계획 등을 포함하고 분석하여 경관수립에 반영하기도 하는 등 차이를 보였다.

Table 3. Composition of reports on landscape master plan

단계	경관계획보고서 구성	특성 분석
경관계획의 개요 및 관련사항 고찰	· 경관계획의 개요 · 지역현황 · 경관자원 및 구조 분석 · 경관의식 조사 · 국내외사례 조사 · 관련 법규 및 계획 분석	· 경관자원으로서 지역 특성의 범위와 깊이 에 차이 · 지역개발 및 관리계획에 반영 여부 · 주민의식 조사 결과의 반영 정도
기본구상 및 계획	· 기본방향 설정 · 미래상 및 목표설정 · 경관기본계획 설정 (권역, 축, 조망, 거점 등)	· '경관중점관리구역'이 포함되기도 함
경관기본 계획 수립	· 경관유형별 경관계획 · 경관요소별 경관계획 · 설계지침 또는 가이드라인	· '야간경관계획'과 같이 별도의 내용이 구성되기도 함
실행계획	· 관련 제도 · 운영방안 · 조직체계 · 실행 사업비	· 경관지구관리 및 지역특별 관리 내용이 포함되기도 함

8) 경관계획 보고서에서 부록을 제외하여 차지하는 비율임. 보고서에서 부록을 포함한 경우에도 「경관계획의 개요 및 관련사항 분석」 부분은 13%~49%로 큰 차이는 나타나지 않음

「기본구상 및 계획」에서는 앞 단계에서 분석한 자료를 토대로 경관계획의 큰 틀과 방향을 설정하는 단계이다. 경관기본구상 단계는 경관계획 수립지침의 틀에서 크게 벗어나서 작성되는 경향은 나타나지 않았다. 다만 추진전략을 제시하는데 있어서 보전, 관리, 형성의 분류와 장·단기별에 따른 전략적 제시가 지자체마다 차이가 나타나, 경관계획 수립지침에서 추진전략의 수준과 범위에 대한 보다 구체적인 제시가 필요한 것으로 판단되었다. 그리고 지자체에 따라 '경관중점관리구역' 등 다음 단계인 지역의 「경관계획」의 일반성으로 규정할 수 없는 사항이 이 단계에 포함되어 작성되기도 하였다.

이 단계에서 중요하게 취급하고 있는 「미래상」과 경관권역, 경관축, 경관조망 등의 경관기본계획의 설정에 대한 분석은 다음의 4장(1절과 2절)에서 다루고자 한다.

「경관계획 수립」 단계에서는 경관유형별 또는 경관요소별로 작성되고 있는데, 경관유형과 요소의 두 개의 측면에서 모두 계획이 이루어지는 경향이 나타났다. 경관계획의 내용을 분류해 보면, 경관유형과 경관요소로 명확하게 구분하여 수립되고 있지는 않으나, 경관요소별로 계획을 수립하는 경향이 다소 높게 나타났다(4.3절 참조).

경관계획의 내용을 살펴보면, 설계지침과 가이드라인의 기본방향만 설정하는 경우와 구체적인 실천방안까지 연계하여 제시되는 등 지자체별 차이가 가장 두드러지게 나타났다. 이 단계에서의 계획수립은 실제 현장에서의 적용과 활용을 위한 부문인 점을 반영하여 계획의 수준과 내용적 범위에 대하여 보다 구체적인 지침이 마련되어야 할 것으로 판단되었다.

이외 지자체별로 특성 차이가 나타난 사항을 살펴보면, 「야간경관계획」이나 「저탄소 녹색성장 전략」 등 지역이 직면하고 있는 환경에 따라 중점적으로 다루어야 할 경관계획을 추가적으로 제시하는 경향을 보였다.

마지막으로 「실행계획」 단계를 살펴보면, 앞 단계에서 작성된 경관계획을 실행하기 위한 구체적인 운영전략, 관련제도의 검토, 조직체계에 대해서 다루고 있다. 공통적으로는 행정적 지원, 조직체계, 관련 조례를 어떻게 뒷받침할 것인가를 제시하고 있다. 그러나 좀 더 구체적인 대안을 제시하는 지자체에서는 연차별 실행계획, 실행사업비, 지역주민의 참여방안까지도 제시하고 있다.

3.3 미래상 설정

경관계획수립지침에는 경관기본구상 내에 미래상을 설정하도록 하고 있는데, 이는 지역의 경관 이미지 향상을 통해 지역의 상징성을 제고하고 고유의 정체성을 확보하며, 거주민의 자긍심을 고양시키기 위함이라 볼 수 있다.

미래상을 설정하기 위해서는 지역의 역사, 문화·생활상, 입지, 잠재력, 주민의식, 미래 변화방향 등의 다양한 측면을 고려하도록 하고 있다. 경관계획에 있어서 이러한 미래상의 설정은 지방자치제 실시 이후 지방자치단체 간 경쟁이 본격화된 2000년대 중후반에 활발해진 도시이미지에 대한 연구흐름과의 관련을 유추할 수 있다.

경관계획이 수립되어, 미래상이 설정된 19개 지자체에

있어서, 미래상의 표현 형식을 살펴보면, 각 지자체가 지향하는 바를 명사와 형용사를 활용하여 표현하고 있으며, 도시 및 지자체명으로 끝을 맺는 형태로 구성된 경우가 14개로 나타나, 지역의 목표 지향점이 미래상의 표현방식에 투영된 형태라고 판단된다.

미래상은 지역경관의 방향을 제시하는 슬로건이므로 설정된 미래상은 경관계획에 반영되고, 경관계획의 내용은 미래상으로 함축되어 표현될 필요가 있다. 그러나 주신하·김영희의 연구⁹⁾에서 지적한바와 같이 '미래상 설정'이 비교적 높은 중요도를 차지하는데도 불구하고 그 성취도는 중간 수준으로 평가되어, 다른 항목에 비해 충실히 계획이 진행되어야 하는 것으로 나타났다.

본 연구에서 미래상에 사용된 용어를 내용적으로 분석하기 위하여, 사용된 용어들을 주신하의 연구(2016)¹⁰⁾를 참고하여, 「경관·생태」, 「역사·문화」, 「행정·경제」, 「추상·감각」으로 구분하여 분석하였다<Table 4>.

미래상의 표현이 짧고 간단할수록 사용된 단어가 적으므로 이상의 4가지 표현방식에서의 중복성은 상대적으로 차이가 있지만, 19개의 지자체에서 한가지의 표현방식이 이용된 경우는 1개 지자체로 나타났으며, 나머지 18개의 지자체에서는 2가지 이상의 의미를 표현하고 있다.

용어의 속성을 살펴보면, 「경관·생태」 측면이 강조된 지자체가 12개로 가장 많이 나타났다. 다음으로 「행정·경제」 측면이 강조된 경우가 10개 지자체, 「역사·문화」는 9개 지자체, 마지막으로 「추상·감각」적 표현으로 작성된 경우가 7개 지자체로 가장 적게 나타났다.

Table 4. Words expression used community vision

	지자체	경관·생태	역사·문화	행정·경제	추상·감각
1	광양시			○	○
2	나주시		○	○	
3	목포시	○		○	
4	순천시	○		○	
5	여수시	○		○	
6	강진군	○		○	
7	고흥군				○
8	곡성군	○	○		
9	구례군	○		○	
10	담양군	○		○	
11	무안군	○		○	
12	보성군		○	○	○
13	영광군		○		○
14	영암군	○	○		
15	장성군		○		○
16	장흥군		○		○
17	진도군	○			○
18	해남군	○	○		
19	화순군	○	○	○	
합계		12	9	10	7

9) 주신하·김영희, 국내 경관계획 관련지침 및 계획내용 분석, 한국조경학회지, 39(4), 2011. pp.1-10.

10) 주신하, 경관계획에서 제시된 경관 미래상의 현황 분석, 한국조경학회지 44(1), 2016, pp.80-92.

이러한 결과는 서울, 인천, 경기도에 위치한 지자체에서 제시한 미래상과 비교해 볼 때 차이를 보이고 있는데, 수도권 지역에 위치한 지자체에서의 미래상에서는 「추상·감각」적 표현이 가장 많이 나타났으며, 다음으로 「역사·문화」적 표현, 그리고 마지막으로 「행정·경제」적 표현은 가장 적게 나타났다.¹¹⁾ 이는 지방에 위치한 지자체들이 도시와 같은 경제 및 행정적인 성장을 원하고 있으며, 지역의 경관과 생태적 요소들이 지역 발전의 자원으로 활용되고 있기 때문이라 판단된다.

3.4 경관권역, 경관축, 경관거점의 관계성

경관계획의 기본방향은 경관권역, 경관축, 경관거점의 설정으로 이루어진다.

경관계획을 수립한 19개 지자체에서 경관권역의 설정을 살펴보면, 인접해 있는 경관자원 및 지역적 특성이 유사한 공간, 시각적인 형태가 동질성이 있는 경관영역을 기준으로 권역을 구분하고 있다. 이에 따라 경관권역의 설정은 지형 및 입지에 의한 구분, 토지용도 및 지역특성에 의한 구분, 시각구조에 의한 구분, 관련계획의 다양한 요소가 종합적으로 검토되어 권역별로 특성이 나타날 수 있도록 권역이 구분되고, 경관축과 경관거점을 설정하는 공통점이 나타났다.

경관계획의 수립에 있어서 점(點)적 요소는 경관거점, 선(線)적 요소는 경관축, 면(面)적 요소는 경관권역으로 대응하고 있다. 이러한 세 개의 요소들은 각각 독립적인 측면에서 계획이 수립이 되면서도 서로 상호연관이 있는데, 19개 경관기본계획 보고서를 분석한 결과, 경관권역, 경관축, 경관거점의 관계는 <Fig. 4>과 같은 구성형식을 띠고 있다.

먼저 (A)의 구성형식을 살펴보면, 경관권역을 먼저 설정하고 그 권역 내에서 세분화된 경관축과 경관거점을 설정하는 방식이다. 이러한 방식은 경관권역의 특성이 뚜렷하게 나타나거나 지역이 넓은 경우에 수립하는 방식으

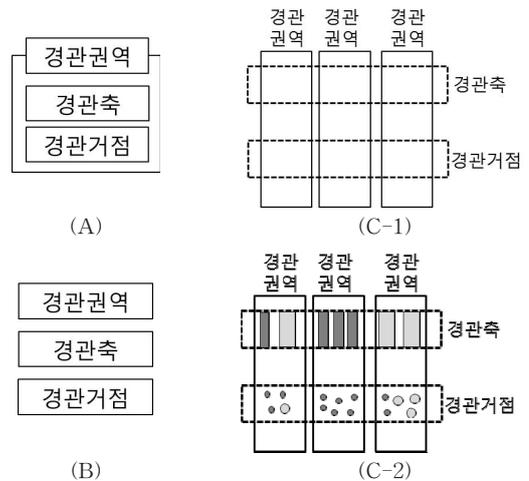


Fig. 4. Formation relation of zones, axes, and bases of landscapes

11) 주신하, 경관계획에서 제시된 경관 미래상의 현황 분석, 한국조경학회지 44(1), 2016, pp.80-92.

로 볼 수 있다. 따라서 경관권역별로 목표 및 방향을 설정하고, 경관의 보존 및 관리가 경관권역별로 진행된다.

(B)의 구성형식은 경관권역, 경관축, 경관거점을 각각 독립적으로 설정하고 이에 따라 계획을 수립하는 것이다. 따라서 각각의 경관권역, 경관축, 경관거점에 따른 목표 및 방향설정이 이루어진다. 이러한 방식은 점(點), 선(線), 면(面)이라는 경관구조의 특성을 살린 경관계획을 수립하고, 경관의 보존 및 관리도 권역, 경관축, 경관거점별로 계획을 수립하고 실행할 수 있게 된다.

(C)의 구성형식은 (A)와 (B)의 방식이 서로 얽혀있는 형태로서, (A), (B)와 같이 경관권역이 설정되고 경관축과 경관거점은 동질성 있는 경관영역으로 각기 구분된 경관권역을 관통하여 형성하는 것이다. 이는 지자체를 하나의 경관단위로서, 각각의 경관권역별로는 특성을 강조하면서 경관축과 경관거점으로는 통일성과 연관성을 확보하는 형식이라고 볼 수 있다. (C-1)의 구성형식은 경관축과 경관거점의 기본구상이 지자체 전 지역에 단일하게 영향을 미치는 반면, (C-2)의 구성형식은 경관축과 경관거점이 경관권역별로 다시 세분화된다.

전라남도 시·군 경관계획 19개를 이러한 3가지 관계형식을 통해 살펴보면, (A)의 방식으로만 순수하게 작성된 경관계획은 나타나지 않았으나 경관관리를 위하여 권역별로 초점을 두고 계획을 수립하는 경향은 나타났다.

가장 많이 나타난 형식은 권역, 축, 거점의 관계를 (C)와 같은 맥락을 취하면서 (B)의 형식으로 계획이 이루어진 경우가 14개로 나타났고, 나머지 5개 지자체는 (C)의 형식으로 경관계획이 이루어진 것으로 나타났다.

(C-1) 형식의 대표적 지자체는 나주시로서, 나주시의 경관계획을 살펴보면(Fig. 5), 4권역(나주읍성권, 혁신도시권, 평야권, 임야권), 3축(산림보존축, 산업개발축, 문화관광축), 3거점(초점거점, 문화거점, 진입거점)으로 설정하여 경관계획의 기본구상을 제시하고 있다. 경관계획 보고서에서는 권역별 경관형성 목표와 경관관방안의 주요과제를 보존, 관리, 형성, 조망의 관점으로 제안하고 있다.

(C-2)의 형식을 적용하여 (B)의 형태로 경관계획이 이루어진 사례를 살펴보면(Fig. 6), 강진군은 3개 경관권역(지역중심권역, 북부권역, 남부권역), 3개 경관축(녹지경관, 수변경관, 가로경관)으로 설정하고 7개 경관거점(산림경관, 수변경관, 역사문화경관, 공공건축물경관, 관광역가경관, 공원경관, 관문경관)으로 설정하였다. 그러나 경관의 보존 및 관리를 위해서는 이를 각각 권역별로 다시 세분화하여 경관축은 총 22개, 경관거점은 총 46개소가 설정되었다. 이는 경관권역, 경관축, 경관거점은 경관의 특성에 따라 구분하고 설정하지만, 실제 경관관리는 경관의 특성보다는 경관권역별로 보존과 관리 및 형성 세 방향으로 이루어지게 계획되고 있다.

경관권역의 설정을 살펴보면, 경관권역은 주로 3개에서 6개로 구분되고 있으며, 평균 4.1개 권역으로 구분하는 것으로 나타났다. 3개~4개 권역으로 구분한 경우가 75% 이상으로 나타났다. 경관축은 3~5개로 설정되며, 평균 3.2개로 나타났으며, 경관거점은 3~6개로 설정되고 있으며,

평균 4.2개로 나타났다. 그러나 경관축과 경관거점은 권역별로 세분화하여 다시 설정되면서 평균 14.5개와 26.7개로 각각 나타났다.

경관권역, 경관축, 경관거점을 설정하는데 있어서의 기준은, 경관권역의 경우 북부, 남부, 해안, 산악, 농촌, 도심과 같이 권역의 입지와 특성을 파악할 수 있도록 구분하고 있는 것으로 나타났다. 경관축의 경우는 산림축, 수변축, 산지축, 도로축, 가로축, 문화축, 시가지축 등과 같이

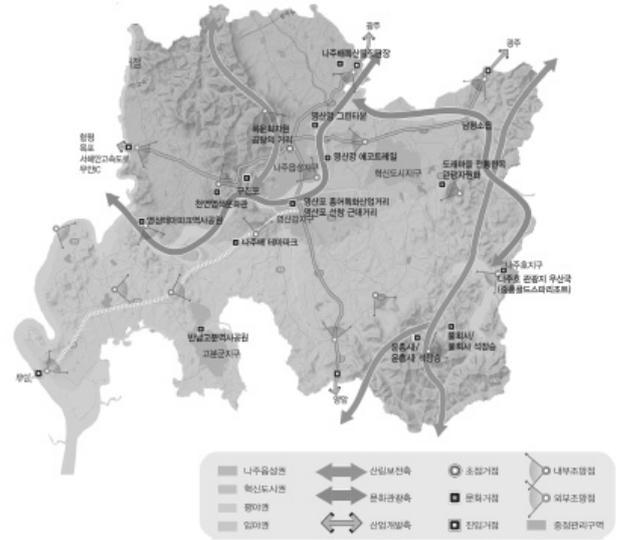


Fig. 5. Landscape mater plan diagram of Naju city

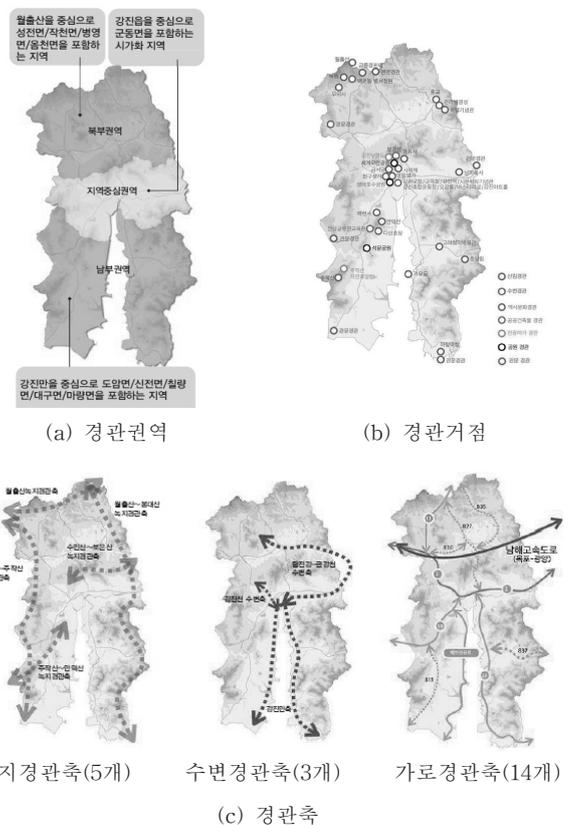


Fig. 6. Setting of zones, axes, and bases of landscapes of Kangjin-gun

지자체의 입지적 특성이 경관유형을 설정하는데 영향을 미치고 있는데, 전라남도 19개 경관계획에서는 21개의 경관유형이 제시되는 것으로 나타났다. 이중 자연경관은 12개, 인공경관은 8개로 나타나, 지역의 자연환경적 특성을 경관계획 수립에 반영하고자 하는 의지가 높은 것으로 판단된다. 특히 수변경관은 7개의 유형이 제시되어 가장 많이 나타났다.

경관유형에 있어서 자연경관은 유형의 다양성을 보이는 것에 비해 인공경관은 경관설계지침(가이드라인)에 제시된 유형으로 한정되는 경향이 지배적이었다. 이 때문에 특히 가로경관, 역사문화경관, 시가지경관 등의 인공경관 유형에 대한 제시가 가장 많이 나타났다.

경관설계지침(가이드라인)을 제시하는 경관요소는 모두 12개로 나타났는데, 옥외광고물, 야간, 색채경관은 각각 18개 지자체에서 경관설계지침(가이드라인)을 제시하였고, 다음으로 건축물, 오픈스페이스, 공공시설물에 대한 지침이 과반 이상의 지자체에서 경관계획의 기준을 제시하고 있는 것으로 나타났다.

반면 가로시설물, 교통수단, 불법주정차, 공공디자인, 안내표지에 대해서는 그다지 중요하게 취급되지 않고 있었는데, 경관요소로서의 가로시설물에 대한 지침을 제시하는 경우는 적은 것으로 나타났다.

전체적으로 경관설계지침 또는 경관가이드라인을 제시하는데 있어서는 경관유형별 보다는 경관요소별 제시가 더 많이 나타났는데, 이와 같은 경향은 경관유형이 경관의 구조적 형태에 기인하는 넓은 공간을 대상으로 하는 반면 경관요소는 구체적인 대상으로 구체화하여 제시하기 쉬운 수월성 때문으로 판단된다.

4. 결론

본 연구는 전라남도 22개 시·군을 대상으로 경관기본계획의 수립현황을 조사하고, 기 수립하여 적용하고 있는 각 지방자치단체의 경관계획의 특성을 분석하였으며, 그 결과는 다음과 같다.

전라남도 22개의 시·군에 있어서 경관계획이 수립된 지자체는 모두 19개로서 2010년 이전에 경관계획이 수립된 지자체는 9개이며, 시 단위가 군 단위보다는 일찍 경관계획을 수립한 것으로 나타났다.

경관계획이 수립된 19개 시·군의 경관계획은 경관계획 수립지침에 제시된 것과 같이 「경관계획의 개요 및 분석 → 기본 구상 및 계획 → 경관계획 → 실행계획」이라는 틀로 획일화 되어 있으며, 경관계획의 지향성을 함축하는 각 지자체의 경관 미래상의 표현 내용은 「경관·생태」, 「행정·경제」, 「역사·문화」, 「추상·감각」 측면 순으로 강조되고 있으나, 의미 있는 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다. 따라서 경관계획수립지침의 내용을 충실하게 담아내면서 형식의 틀을 벗어나는 개성 있는 계획 수립 노력이 요구되는 것으로 나타났다.

경관구조분석 부문에서는 분석결과에 따른 경관권역 설정 등이 보다 합리적이고 논리적일 수 있도록 분석 방

법 내지는 기법 등의 구체적 제시가 필요한 것으로 나타났으며, 경관의 구조와 특성 행정구역 경관권역의 설정간의 관계를 규정할 수 있는 합의된 기준이 불명확하여 형식과 내용 위계 등이 혼란을 초래하는 경우가 많으므로 이와 관련된 경관계획수립지침의 보완이 필요한 것으로 나타났다. 경관설계지침 또는 경관가이드라인을 제시하는데 있어서는 경관유형별 보다는 경관요소별로 작성하는 경향이 더 많이 나타났는데, 이러한 경향은 경관유형이 경관의 구조적 형태에 기인하는 넓은 공간을 대상으로 하는 반면 경관요소는 구체적인 대상으로 구체화하여 제시하기 쉬운 수월성 때문으로 판단된다.

경관법이 제정된 지 벌써 10년이 경과하고 있다. 이에 따라, 광역지자체의 경관계획과 시·군단위의 경관계획과의 비교·분석을 통하여 광역지자체라는 보다 큰 범위에서의 경관 통일성과 각 시·군단위에서의 개성 간의 관계를 고려할 필요가 있다. 그리고 앞으로 경관계획의 주요 부문계획인 경관설계지침 또는 경관가이드라인의 제시 방법과 형식에 따라 실재하는 환경에서 과연 어느 정도의 효용성을 가져왔는가를 실증적으로 분석하는 후속 연구가 진행될 필요가 있다.

참고문헌

1. 전라남도, 전라남도경관기본계획, 2015.
2. 국토해양부 건축도시공간연구소, 국토경관향상을 위한 경관법 개정의 방향, 공청회 자료, 2010.
3. 김윤학·박성진, 소도시 경관가이드라인 설정 특성에 관한 연구, 한국농촌건축학회논문집, 16(1), 2014. pp.1-8.
4. 방재성·양병이, 도시경관계획을 위한 경관유형 분류기준에 관한 고찰, 한국조경학지, 37(2), 2009. pp.78-89.
5. 백승권·진영기·김계환, 우리나라 경관계획의 발전과정과 미래상, 유신기술회보, 18, 2011. pp.21-48.
6. 유완중, 지속가능한 도시경관관리를 위한 국제심포지엄-도시경관기본계획 수립 모색 및 과제, 대한국토도시계획학회, 2005.
7. 정태일·오덕성, 우리나라 경관관련 법·제도 및 계획 속에 나타난 경관유형과 제어요소에 관한 연구, 대한건축학회논문집(계획계), 19(10), 2003. pp.111-120.
8. 주신하, 경관계획에서 제시된 경관 미래상의 현황 분석, 한국조경학회지 44(1), 2016, pp.80-92.
9. 주신하·김영희, 국내 경관계획 관련지침 및 계획내용 분석, 한국조경학회지, 39(4), 2011. pp.1-10.

접수일자 : 2017. 06. 10
 수정일자 1차 : 2017. 08. 03
 게재확정일자 : 2017. 08. 16