

# 도시경관 관리제도 정비방안

국토연구원 김 명 수

## I. 서론

## II. 경관관련제도 현황 및 과제

1. 경관관련 제도 현황
2. 기존 경관관리 제도의 과제

## III. 외국의 경관관리 제도 분석

1. 외국의 경관관리 제도
2. 시사점 요약

## IV. 경관관리 법령정비 방안

1. 경관관리를 위한 법령체계 구상
2. 계획의 체계성
3. 규제수단 적용성
4. 심의수단 효율성
5. 계획의 집행력 강화방안

## V. 결론

# 차 례

I. 서론 .....	1
II. 경관관련제도 현황 및 과제 .....	3
1. 경관관련 제도 현황 .....	3
(1) 경관관련 계획 .....	3
(2) 경관관련 집행수단 .....	11
2. 기존 경관관리 제도의 과제 .....	17
(1) 경관계획체계에서의 과제 .....	17
(2) 규제수단에서의 과제 .....	18
(3) 심의수단에서의 과제 .....	19
III. 외국의 경관관리 제도 분석 .....	21
1. 외국의 경관관리 제도 .....	21
(1) 일 본 .....	24
(2) 독 일 .....	27
(3) 프랑스 .....	30
(4) 이태리 .....	33
2. 시사점 요약 .....	36
IV. 경관관리 제도정비 방향 .....	37
1. 경관관리를 위한 제도체계 구상 .....	37
2. 계획의 체계성 .....	37
3. 규제수단의 적용성 .....	43
(1) 경관관련 규제수단의 종류 및 현황 .....	43
(2) 규제수단의 정비대안 .....	44

4. 심의수단 효율성 .....	47
(1) 경관심의 대상 .....	48
(2) 경관심의위원회 구성 .....	49
5. 계획의 집행력 강화방안 (주민참여 활성화 방안) .....	50
(1) 경관협정 .....	50
(2) 경관사업 .....	50
V. 결론 .....	52
1. 결론 .....	52
2. 정책적 시사점 .....	52
참고문헌 .....	54

## I. 서론

소득이 증가하고 삶의 질에 대한 요구가 높아지면서, 자연경관의 보전과 쾌적한 도시경관의 조성이 중요한 도시관리의 목표가 되고 있다. 그러나 현재 경관관리를 위한 제도 및 관련 계획들은 여러 법령에 의해 분산·운영되고 있어, 종합적이고 체계적인 경관관리에 많은 어려움이 있다.

1993년 비도시지역에 대한 개발규제가 완화되면서, 자연 및 농촌지역에 산발적인 도시개발이 성행되었고, 도시지역에서도 고밀개발이 허용되어 친환경적 개발이 어려워져 왔다. 이후 2002년에 「국토의계획및이용에관한법률」(이하 국토계획법)을 제정하여 계획적 개발이 이루어지도록 제도적 보완이 이루어졌으나, 아직 만족할 만한 수준의 계획적 개발 및 관리가 이루어지지 못한 실정이다.

이러한 상황에서 경관에 대한 시민의 관심은 높아지고 있어, 도시 및 자연경관을 효과적으로 관리하기 위한 제도의 정비가 필요한 시점이다.

제도적으로 시행되고 있는 현재의 경관관리는 여러 부처에서 시행되고 있다. 건교부에서는 도시계획에 의한 지구의 지정<sup>1)</sup>, 용도지역지구제에 의한 건축행위규제, 그리고 지구단위계획에 의한 계획 유도가 병행되어 운용되고 있으며, 이외에 개발행위허가, 공동주택 또는 개별 건축물에 대한 건축심의 등을 통해 경관관리가 이루어지고 있다.

이외에 환경부에서는 사전환경성검토 및 환경영향평거나 자연경관심의제도를 통해 주로 자연지역 경관을 관리하고 있으며, 문화관광부에서는 문화재 주변을 문화재보호구역으로 지정하여 양각규제를 통해 건축물 높이를 규제하고 있으며, 농림부에서는 농촌계획을 통해 농촌마을 위주로 해당 경관을 관리하는 등 각 부처마다 다양한 관리방식을 보이고 있다.

하지만 이처럼 여러 부처에서 도시 및 자연경관의 질을 높이기 위하여 경관관리를 수행하고 있지만, 운영이 산발적으로 이루어지고 있어 이를 종합적으로 연계하는 방안을 마련할 필요가 있으며, 계획에서 규제·심의에 이르는 일련의 과정을 체계화하고, 각종 경관관련 제도를 단순화할 필요가 있다.<sup>2)</sup>

1) 국토계획법에 근거한 경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구의 지정을 말함

2) 이러한 경관관리 제도 정비의 필요성 제4장에서 언급될 전문가 설문조사 결과에서도 쉽게 확인될 수 있음 (설

본 발표에서는 현행 우리나라 경관관리 제도의 현황과 문제점을 지적하고, 외국의 경관관리 제도 분석을 통해 경관관리 제도를 체계적으로 정비하고 경관관리를 효율화할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 이를 보다 구체화하면 아래와 같다.

첫째, 우리나라 경관관리 제도 현황분석과 외국 경관관리 제도 분석을 토대로 현행 경관관리 제도상의 문제점과 보완방향을 제시한다.

둘째, 보완방향에 따라 제시된 각각의 제도 개선대안을 평가함과 동시에, 간편하고 효율적으로 경관을 관리할 수 있도록 계획단계, 계획내용 및 요소, 관리 및 규제방법, 심의방법 등 전반적인 경관관리 체계를 제시한다.

셋째, 경관법<sup>3)</sup> 제정에 앞서, 제도적으로 답아야 할 경관계획의 내용 및 제도로써 갖추어야 할 관리체계에 대한 제안을 하고자 한다.

---

문에 응답한 전문가의 90%가 현행 경관관리제도의 보완이 필요하다고 지적함)

3) 경관법은 현재 건설교통부 국토정책팀 주관으로 6장 33조의 '경관법(시안)'을 말하며, 시안에 대한 의견수렴 중인 상태이며, 2006년도에 제정될 것으로 예상됨

## II. 경관관련제도 현황 및 과제

### 1. 경관관련 제도 현황

우리나라에서는 경관관리를 위한 별도의 경관법은 없으나 개별 법률에서 하나의 부문계획으로 경관계획의 수립과 경관관리를 위한 규제를 할 수 있도록 되어있다.

다시 말해, 국토의 계획 및 이용에 관한법률(이하 국토계획법)에 의거 작성하게 되는 도시기본계획에 대한 수립지침에서 도시경관기본계획을 병행하여 수립하도록 하고 있으며, 지구단위계획을 실시하는 구역에서는 경관을 고려하여 계획을 수립하고 있다.

환경정책기본법의 경우, 자연경관보전에 대한 규제가 가능하며, 사전환경성검토에 관한 업무지침에서도 사전환경성검토 대상 사업에 대해 경관현황 분석 및 경관영향 저감에 대한 보고서를 작성하여 협의와 심의를 받도록 하고 있다.

이외에 제도적으로 불충분한 부분에 대하여 지방자치단체에서 자체적으로 비법정 계획인 경관계획을 작성하여 경관관리를 추진하고 있는 실정이다.

2005년 12월 현재, 경관관리를 목적으로 제정된 별도의 법규는 없으나 기존의 각종 법률에 의해 수립되는 계획에서 경관관련 요소를 어떻게 다루고 있는지 살펴보기로 한다.

구체적으로 국토종합계획, 도시기본계획, 지구단위계획 등 계획체계 속에서 경관관련 부문계획과 건축규제, 개발행위허가, 사전환경성검토 등에서 다루어지고 있는 경관규제와 심의에 대해서 대상범위와 규제요소, 그리고 주민참여방법 등에 대한 문제점을 분석하기로 한다.

#### (1) 경관관련 계획

현재 시행되고 있는 경관관련계획은 국토계획법에 의한 경관계획과 별다른 근거법 없이 지자체가 자체적으로 작성한 비법정 계획이 있다. 이들 제

도를 검토하는데 있어 기본적인 틀은 i) 상하위계획간의 관련성 및 계획의 체계성, ii) 계획수립 대상 및 범위, iii) 계획 집행수단과의 연계 등이다.

## 1) 경관관련 계획 체계

### ① 국토종합계획

현재 수립되어 있는 법정계획 중 최상위 계획인 제4차 국토종합계획에서는 우리나라 국토환경의 문제점으로 자연환경 및 경관 훼손에 따른 삶의 질 저하를 문제로 지적하고 있다. 이에 따라 제시된 경관관련 과제는 다음과 같다.

- i) 농어촌 낙후지역 경쟁력 제고를 위한 자연경관, 역사문화자원의 활용 육성
- ii) 문화예술, 공연장 등의 시설 조성을 통한 한국적 도시경관의 창출
- iii) 지자체간 문화·관광지대 개발을 위한 자연경관, 생태자원, 문화유적 연계
- iv) 도시경관기본계획을 도시기본계획의 부문계획으로 작성
- v) 관광거점 도시기능의 보강을 위한 도시 및 소도읍 경관형성계획 추진

이처럼, 국토종합계획에서는 경관에 대한 계획을 수립하지 않고, 경관 보전을 위한 과제의 종류를 언급하면서 과제의 구체적인 실현은 하위 계획이나 해당 도시의 정책을 통해 추진되도록 규정하고 있다.

### ② 광역도시계획

광역도시계획에서는 국토계획법 12조 1항에 의해 경관계획을 하나의 부문계획으로 규정하고 있다. 또한 국토계획법 시행령 10조에서 규정하고 있듯이, 광역도시계획으로 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역 등을 충분히 고려하여 수립하도록 하고 있다.

즉, 자연보전의 항목 중 하나로서 다루게 되어 있는데, 실제로 수립된

광역도시계획에서의 경관계획은 자연, 산악, 하천, 시가지 등 보다 큰 공간적인 틀에서 경관유형별 기본방향을 제시하는 수준이고, 구체적인 건축물 규제방향이냐 하위계획에 대한 지침수준은 제시하지 않고 있다. 구체적인 주요계획 내용은 광역계획권 전체의 경관적 이미지와 특징 분석, 경관중점지역 선별 및 경관유형 구분, 자연경관요소 및 시설물 조사, 다른 권역과의 차별화 방안 모색 등이다.<sup>4)</sup>

### ③ 도시기본계획

국토계획법에서 경관에 관한 사항 및 미관의 관리에 관한 사항을 규정하여 도시기본계획의 부문계획으로 경관계획을 규정하고 있다.

국토계획법 시행령 제16조에서는 도시기본계획 수립기준 중 경관관련 부분은 ‘녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역 등을 충분히 고려하여 수립하도록 할 것(7호)’으로 규정하고 있다.

하지만 ‘도시기본계획 수립지침’에서는 이보다 구체적으로 도시경관계획에 대한 수립지침이 마련되고 있는데, 여기서 경관계획은 “도시관리 계획·지구단위계획 등 하위계획과 각종 개발사업의 지침이 되며, 개발 행위 허가시 주요자료로 활용될 수 있다. 따라서 경관계획은 가능한 한 구체적으로 작성하여야 한다.”고 언급하고 있다.

계획이 갖추어야 할 구체적인 내용으로

i) 경관관리가 필요한 지역과 랜드마크, 조망점 등 경관요소를 경관관리 대상지역으로 설정하고, ii) 경관의 보호 및 형성을 위한 건축물, 시설물, 옥외광고물, 색채, 가로시설물 및 안내체계, 보·차도 등 경관요소별로, 그리고 수변경관, 야간경관과 같은 경관유형별로 구체적인 가이드라인을 제시하며, iii) 경관지구·미관지구 대상지, 지구단위계획에서 보다 구체적인 경관상세계획이 필요한 지역 등 하위계획에서 반영되어야 할 사항을 규정하고 있다.

도시기본계획 수립지침에서 제시된 내용<sup>5)</sup>만으로 보면 용도지구지정이

4) 광역도시계획 수립지침 제3장 계획수립기준, 제4절 부문별계획, 3-4-7.경관계획

5) 도시기본계획수립지침상에서 경관계획이 담아야 할 내용으로 언급한 사항은 현황분석, 기본구상, 경관관리대상지역, 경관지침제시, 경관관리구상도면이며, 특별히 경관관리를 위해 경관관리대상지역을 설정하고 대상지역



나 지구단위계획, 개발행위 허가시 영향을 주는 상세한 가이드라인을 제시할 수 있는 계획을 수립토록 하고 있다. 그러나 실제로 도시기본계획 수립지침에 제시되어 있는 수준으로 경관계획을 구체적으로 작성하기에는 몇 가지 문제점이 있어 대략적인 경관유형별 방향만 제시하는 경우가 많다.

도시기본계획에서 경관계획을 구체적으로 수립하기 어려운 이유는 다음의 몇 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 수립시 동시에 경관계획을 상세히 수립하기에는 부문의 중요도, 계획기간 등에서 한계가 있다.

둘째, 경관계획에서 경관지구, 미관지구 등에 대한 지침을 정하도록 하고 있으나 경관계획에서 작성된 지침내용이 효력을 발생하는 것이 아니고 실제적으로는 시의회의 의결을 거쳐 결정되는 용도지구 조례에 의해 비로소 효력이 발생한다.

셋째, 지구단위계획에 대한 지침도 제시하는 것으로 되어 있으나, 이 역시 지구의 특성에 따라 특수한 지침이 작성되는 것이고 별도의 심의 과정을 거쳐 결정되는 것이어서 구체적인 가이드라인 제시는 의미가 작다.

요컨대, 도시기본계획 단계에서 수립되는 구체적인 지침성 경관계획이 실제 효력을 갖기 힘들기 때문에 도시기본계획에서의 경관계획은 대략적인 경관유형별 기본방향과 집중적인 경관관리가 필요한 지역에 대한 방향 제시로 그치는 경향을 보인다<sup>6)</sup>.

#### ④ 도시관리계획

도시관리계획은 10년 단위의 집행계획과 같은 성격을 갖고 있다. 따라서 도시관리계획상 별도의 경관계획에 대한 규정은 없고, 국토계획법 시행령 제 19조에서 도시관리계획 수립기준으로 ‘녹지축 생태계 산림 경관 등 양호한 자연환경과 우량농지 등을 고려하여 토지이용계획을 수립할 것(7호)’으로 규정되어 있어 동법의 내용과 유사한 내용이 반복

---

별 관리전략을 제시토록 하고 있다. (도시기본계획수립지침 제5장 부문별 수립기준, 제8절 경관 및 미관)

6) 경관부문계획은 필요한 경우 별책 보고서로 작성이 가능하지만 입안권자의 재량에 맡겨져 있어 실제로 별책으로 수립된 사례는 많지 않은 실정이다.

되어 있다.

도시관리계획에서는 자연환경보전지역 등의 용도지역 지정, 경관지구, 미관지구, 고도지구 등 경관관련 용도지구 지정 등의 계획을 수립하도록 되어있는데, 여기서 용도지역지구의 계획이란, 적극적인 경관유도 및 형성계획 차원이 아닌 일반적인 도시계획조례규정에 의한 소극적 경관계획이라고 할 수 있다.<sup>7)</sup>

## ⑤ 지구단위계획

지구단위계획은 도시의 기능 및 미관을 증진시키기 위하여 도시내 일정구역에 대하여 도시기반시설 및 건축물 등을 정비하고 가로경관을 조성하는 것이 목적이다.

이러한 지구단위계획을 통한 경관의 관리방식은 해당지구에 알맞은 기능과 미관에 대한 정비지침을 작성하여 이를 도시계획으로 결정할 수 있어, 용도지구에 관한 도시계획조례와 달리<sup>8)</sup> 전문가의 시각에서 계획안을 작성할 수 있어, 보다적극적인 경관계획의 수립이 가능한 특별관리수단이다.

지구단위계획에서는 그 수립지침을 통해 경관에 관한 구체적인 사항이 규정되고 있는데, 이러한 구체적 기준으로 제시되고 있는 고려사항은 다음과 같다.

- i) 종합적이고 일체감 있는 축 형성 및 계획방향 제시
- ii) 여건에 맞는 건축물, 가로 및 공공공간 복합적 계획
- iii) 미래지향적인 관점에서 구역의 입체적 체험가능
- iv) 향토문화의 구현 및 지역특정 이미지 부각
- v) 주요요소들 중심의 구역수준에 적합, 특색있는 계획
- vi) 상징적요소의 배치 및 공원, 녹지별 이미지 부여

7) 지구지정 이외에, 규제 특성을 지닌 경관지침으로는 건축선지정, 건폐율 및 용적률, 건축물의 높이제한 등이 있고, 경관보존과 관련되는 공원, 녹지 등의 도시계획시설결정도 도시관리계획에서의 경관계획이라고 볼 수 있다. (도시관리계획수립지침 제6편 경관과 안전계획, 제1장 경관계획)

8) 용도지구 규정은 시의회의 심의에 의해 조례화되지만, 지구단위계획의 규정은 시의회의 영향을 받지 않고(의견청취만) 도시계획위원회의 심의로 결정된다는 의미에서 위원회의 전문가에 의한 영향이 상대적으로 크다.

- vii) 근경과 원경에서 주변과 조화될 수 있는 조망점 설정
- viii) 건축물 형태, 색채, 스카이라인 등에 대한 방향 제시
- ix) 도시특성과 정체성 인지에 용이한 시설물 방향 제시
- x) 옥외광고물에 대한 계획지침 제시
- xi) 다른 부문별 계획과 연계하여 검토, 수립
- xii) 건축물 주요부분의 기준제시 및 형태 기준 제시
- xiii) 시뮬레이션을 통한 조망권 경관분석 요구
- xiv) 도심지나 도시 특성을 제고하는 야간경관 방안 제시

지구단위계획<sup>9)</sup>은 구체적이고 적극적인 경관계획을 수립하여 집행할 수 있다는 장점이 있으나, 수립기간과 비용이 많이 소요되어 전도시지역이나 소규모 개발행위에 까지 적용하기에는 어려운 실정이다. 그러나 도시기본계획의 경관계획 지침에서 제시된 경관형성지구로서 경관지구, 미관지구, 보존지구, 고도지구 등에 대해 지구단위계획을 적용하여 구체적인 집행기준을 만들 수 있다.

#### ⑥ 지자체 경관기본계획<sup>10)</sup>

앞에서 다룬 국토계획법에 의거한 경관계획은 의무사항으로 되어 있지 못하다. 따라서 현재 지자체의 경관기본계획은 국토계획법에 의거한 경관계획으로 수립한 것이 아니라 지자체의 정책계획으로 별도로 수립한 계획들이 대부분이다.

경관기본계획 수립현황을 보면, 2005년 7월 현재 광역자치단체는 16개 중 8개 단체가 경관계획을 수립하였고, 기초자치단체는 227개 단체 중 14개 단체가 경관계획을 수립하여 수립실적은 많지는 않은 실정이다.

9) 일부지역에 대해서는 경관상세계획을 수립하는 것을 원칙으로 하고 있는데, 이러한 경관상세계획에서는 스카이라인, 야경, 색채, 광고물, 가로, 안내물, 랜드마크, 조망점, 유적지, 보전지역, 건축선, 건물의 높이 등이 계획지침으로 작성된다.(지구단위계획수립지침, 제3장 부문별 계획수립기준, 제16절 경관)

10) 경관형성기본계획, 경관관리정비기본계획, 경관정비계획 등도 경관기본계획으로 간주

<표 II-1> 지자체별 경관기본계획 수립현황 (2005. 7.)

구 분		경관계획 수립 지방자치단체		
		수 립	수립중	예 정
광역자치단체 (8/16)		부산광역시, 인천광역시, 대구광역시, 광주광역시, 경기도, 강원도, 제주도, 서울		
기 초 자치단체	경기도(4)	용인시 경관형성기본계획, 안산시 도시경관형성기본계획, 안양시 경관관리기본계획, 과천시 경관관리기본계획		
	강원도(2)	영월군 경관형성기본계획, 춘천시 경관형성기본계	속초시 양구군 홍천군	원주, 강릉 횡성, 평창 화천, 고성
	충 북	청주시 도시경관기본계획		
	충 남	-		
	전 북	-		
	전 남	-		22개 시군
	경 북(1)	김천시 경관기본계획		
	경 남(5)	진주시 신축건물 고도조정 및 경관기본계획, 마산시 경관관 리계획, 마산시 진동 시가지 고도조정 및 경관기본계획 연구, 창원시의 도시패션화를 위한 색채 환경 연구, 김해시 도시경관계획에 관한 연구		
	제주도(1)	제주시도시경관기본계획		
계	14/227			

자료 : 오민근(2005) : 15를 재정리

<표 II-1>경관계획 수립현황에서 언급된 바와 같이, 경관계획 수립이 전무한 충청남도, 전라북도, 전라남도 등의 광역자치단체 및 기초자치단체 지역이 존재하여 일부 지역은 아직 경관계획에 대한 인식이 낮은 것으로 나타나고 있다.

지자체에서 독자적으로 수립한 경관기본계획의 내용들은 서로 다른 목적으로 수립되었기 때문에 특정한 정책목적을 가진 수단적 성격의 계획이 많다. 일례로 계획 수립 초기인 1990년대 계획의 경우, 해당 도시의 특정 경관문제에 대응하기 위한 일부지역에 한정된 규제적 성격이 짙다.

그러나 2000년 이후에 발표된 계획의 경우에는, 도시 전역을 대상으로 경관행정을 위한 정책방향의 틀을 제시하고 하위계획에 대한 지침적인 성격

을 지니는 것이 특징이다.

이러한 지침적 성격을 지닌 경관계획의 주요내용으로는 도시 스카이라인 형성, 대표경관의 보전과 같은 도시 전체의 경관 관리에 관한 사항과 대규모 건축물의 위압감 방지, 개방감 확보 등 경관저해 건축물에 대한 규제 등을 들 수 있다.

비법정계획으로서 경관기본계획은 계획을 집행하기 위한 법적근거가 미비하므로 건축물에 대한 규제로 활용하기 어렵기 때문에 실행되지 않은 경우가 많았지만, 가로시설물이나 광장과 같은 공공시설물에는 적용하는 경우가 있었고, 일부 서울특별시와 같은 지자체에서는 공동주택건축규칙과 같은 형태로 운영하기도 하고 경기도에서는 건축심의위원회의 심의기준으로 활용하기도 하였다<sup>11)</sup>.

## 2) 경관관련 계획의 특성

앞서 언급한 바와 같이, 현재 경관계획은 도시계획의 각 단계에서 이루어지고 있다. 구체적으로, 국토종합계획에서는 경관에 대한 기본적 과제를, 광역도시계획에서는 자연과 도시지역에 대한 경관기본방향을 제시하며, 도시기본계획에서는 시가지경관유형을 구분하여 해당 유형을 분석하고 집중적으로 경관을 관리할 지역에 대하여 경관형성방향을 제시한다. 이때 구체적인 집행은 하위계획인 도시관리계획에서 용도지역과 지구지정을 통해, 그리고 지구단위계획구역으로 지정하여 관리하게 된다.

이러한 경관관련 계획의 특성 및 문제점을 상·하위계획간의 관련성 및 계획의 체계성, 계획의 대상범위, 계획의 집행수단간 연계성 측면에서 분석하면 아래와 같다.

먼저, 계획의 상호연계관계는 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 자체가 상하위 관계를 유지하고 있어서 연계성은 법적으로 유지되고 있다.

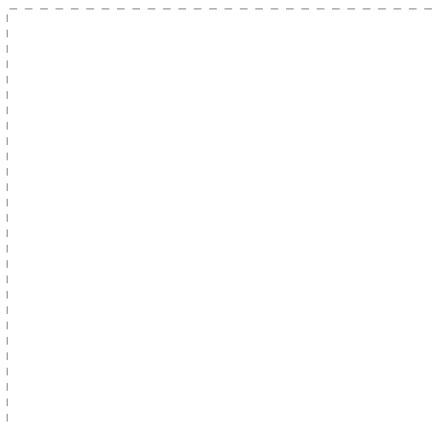
다음으로, 계획의 대상범위도 국토계획법 제정으로 도시기본계획 수립범위가 도시지역과 비도시지역을 포괄한 행정구역 전체로 확대됨에 따라 부분적인 계획수단이 아니라 전체적인 계획수단으로서 모습을 갖고 있다.

11) 민범식 외, 주거지역개발밀도 설정방안에 관한연구, 2004, 국토연구원, p.61

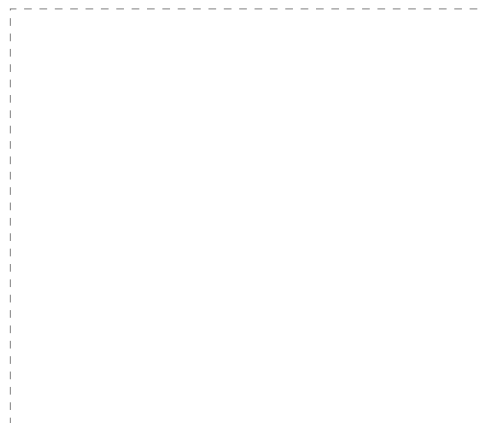
다만, 집행수단에 있어서는 각 계획간 일관성있게 연계되어 있지 못하고 있는 실정이다. (구체적인 예시-각주처리) 전문가 설문조사 결과에서도 도시계획 부문계획으로 수립되는 경관계획과 각 지방자치단체가 자발적으로 수립하는 비법정 경관계획 모두 실효성이 낮은 것으로 나타나 경관관리의 실질적인 수단인 경관계획의 실효성을 높이는 경관관리제도 정비의 필요성이 필요로 판단된다.

집행력 및 실효성이 낮은 이유는 법령체계 등 법·제도적인 측면, 계획내용의 측면, 계획수립과정 측면, 집행단계의 문제 등으로 나누어 검토할 수 있다.

<그림 II-1> 법정경관계획 실효성



<그림 II-2> 비 법정경관계획 실효성



## (2) 경관관련 집행수단

### 1) 집행수단 종류

앞에서 경관관련제도에 대해 간략하게 언급하였지만, 본 절에서는 기존의 경관관련 규제수단을 도시계획법상의 용도지구, 개별법상 구역지정 및 행위허가, 사전환경성 검토, 지자체 경관조례로 구분하여 살펴보기로 한다.

#### ① 도시계획법 상의 용도지구

국토계획법에서는 경관관련 4개 용도지구인 보존지구, 미관지구, 경관지구, 고도지구를 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 각 지구는 성격에

따라 조례로 추가로 세분하여 여러 지구로 지정할 수 있다.

용도지구는 앞서도 말한 바와 같이 규제내용이 정해져 있어 소극적인 경관관리수단이라고 할 수 있다. 그러나 적극적 조성수단인 지구단위계획으로 원하는 지역을 모두 관리하기 어려우므로, 상식적이고 일반화된 최소한 달성해야할 경관모습으로 관리하고자 하는 경우에는 용도지구로 관리하는 것도 매우 효율적인 방법이라고 할 수 있다.

<표 II-2> 경관관련 용도지구 규제

지 구		내 용
경관 지구	지정	- 자연 및 인공경관의 보호, 형성에 필요한 지역, 도시기본계획상 보전용지의 주변 주거지역
	목적	- 경관적 요소 보존, 활용하기 위한 방안 강구
	종류	- 자연경관지구, 수변경관지구, 시가지경관지구
미관 지구	지정	- 자연 및 인공경관의 보호, 형성에 필요한 지역, 도시기본계획상 보전용지의 주변 주거지역
	목적	- 경관적 요소 보존, 활용하기 위한 방안 강구
	종류	- 중심지미관지구, 역사문화미관지구, 일반미관지구
고도 지구	지정	- 자연 및 인공경관의 보호, 형성에 필요한 지역, 도시기본계획상 보전용지의 주변 주거지역
	목적	- 경관적 요소 보존, 활용하기 위한 방안 강구
	종류	- 최고고도지구, 최저고도지구
보존 지구	지정	- 자연 및 인공경관의 보호, 형성에 필요한 지역, 도시기본계획상 보전용지의 주변 주거지역
	목적	- 경관적 요소 보존, 활용하기 위한 방안 강구
	종류	- 문화자원보존지구, 중요시설물보존지구, 생태계보존지구

## ② 개별법상 구역지정 및 개발행위허가

가장 기본적인 법률로는 용도지역과 지구단위계획구역을 지정하는 국토계획법과 건축법을 들 수 있다. 그 밖에 경관관련 내용은 각종 법률에 부분적으로 규정되어 있다. 환경관련 법률, 농촌관련 법률, 역사문화관련 법률, 개발사업 관련 법률에도 경관관련 규정들이 산재하고 있다. 개별법에 있는 개발행위 중에서 중요한 면적(面的) 개발사업인 경우에는 지구단위계획구역으로 지정하여 계획을 수립하게 되어있으므로 사실상 지구단위계획에 의한 경관관리를 받는다고 할 수 있다. 그런데 지

구단위계획은 개발계획이 수립되고 나서 수립되므로 개발계획단계에서 자연경관관련 사항 등을 검토하지 못하고 있는 것이 문제가 될 수 있다.

기타 법률의 경우 형질변경에 관한 기준은 개별법에서 마련되고 있지만, 실제로 도시지역에서는 1만㎡, 비도시지역에서는 5천 내지는 3만㎡ 이하에 대해서 건축하고자 하는 경우에는 지자체에 별도의 건축허가와 관련된 개발행위허가를 받아야 하는 경우가 많다. 또한 일정규모<sup>12)</sup>를 넘는 경우, 사전환경성 검토서를 제출하여 심의를 받도록 규정하고 있어 궁극적으로 개발행위의 규모에 따라 사전환경성검토, 지구단위계획 심의, 개발행위허가를 거치는 형태를 갖추고 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 사전환경성검토와 지구단위계획에서는 경관 요소를 구체적으로 검토하고 심의하지만, 소규모로 개발하는 경우에 신청하게 되는 개발행위허가에서는 경관관련규정이 구체적이지 못하다는 단점이 남는다. <sup>13)</sup>

### ③ 사전환경성검토

도시지역과 비도시지역 관계없이 경관관련규제를 집행하는 것으로 사전환경성 검토제도가 있다. 사전환경성 검토시의 경관부문에 대한 검토 기준은 아직 구체적으로 정해지지 않아 투명하지 않지만, 2004년 자연환경보전법이 개정되면서 생태·경관보전지역의 지정과 자연경관심의 제도가 도입되면서 환경부에서 사전환경성검토기준에서 경관심의기준을 강화하여 보완하는 방향으로 검토하는 중이다.

12) 택지개발촉진법 제3조의 규정에 의한 택지개발예정지구의 지정 등

13) 개발행위허가기준에는 허가시 기준으로 국토계획법 제58조 4호에서는 ‘주변지역의...주변환경 또는 경관과 조화를 이룰 것’으로 되어 있고, 같은 법 제63조 2호에서는 ‘개발행위로 인하여 경관미관문화재 등이 크게 오염되거나 손상될 우려가 있는 지역’은 허가를 제한할 수 있도록 되어 있으나 구체적 심사기준이 없고 담당공무원이 판단하도록 되어 있어 집행이 어려운 실정이다.



&lt;표 II-3&gt; 자연환경보전법에 의한 자연경관보전 주요집행수단

관련법률	관련수단
자연환경보전법	제9조 (자연환경보전기본계획의 내용) 5. 자연경관의 보전·관리에 관한 사항 제12조 (생태·경관보전지역) 1. 생태경관핵심보전구역 2. 생태경관완충보전구역 3. 생태경관전이 보전구역 제14조 (생태경관보전지역관리기본계획) 제23,25조 (시도 생태경관보전지역의 지정·보전/관리계획) 제27조 (자연경관의 보전) ②자연경관보전 지침 작성, 통보 제28조 (자연경관영향의 협의 등) ①자연경관심의제도

## ④ 지자체 경관관련조례

경관조례는 앞에서 언급된 도시계획법상의 용도지구와 개별법상의 각종 구역지정에 따른 개발행위규제를 위해 각각의 법률의 근거하여 지자체 단위로 제정된다. 우선 도시계획법상의 용도지구 개발행위를 구체적으로 규제하기 위해 도시계획조례 및 조경관리조례를 정하고 있는데, 용도지구에 대한 도시계획조례의 경우, 지자체의 입지 및 환경여건, 주요이슈 등을 반영하여, 자연경관, 수변경관, 시가지경관, 조망권경관, 전통경관지구 등으로 세분화 하여 건축용도, 건축형태, 개발밀도, 기타 경관요소에 대한 규정을 정하고 있다.

조경관리 조례의 경우, 별도의 조경관련 법률이 존재하지 않고 건축법(조경시설의 관리), 산림법(보호수목 등록, 관리), 도로법(가로수 관리)에 근거를 두고 녹화추진에 관한 기본계획, 조경시설관리, 녹화추진지구지정 및 지구내 의무, 지원 등의 제반사항을 언급하는 형태로 제정되고 있다.

한편, 자연환경보전법에 근거한 자연환경보전과 경관형성을 위해 제정되는 조례들이 있다. 자연환경보전법에 근거한 경관관련조례로는 경관형성조례, 자연경관보전조례 등을 들 수 있다.

우선 경관형성조례는 경관대상을 산림, 하천, 호수, 해안, 도로 및 철도, 역사, 건축물 등 7개 유형으로 구분하여, 경관자원 및 경관축에 대한

내용을 다루고 있다. 하지만 경관형성조례 중 시가지 경관은 건축물 또는 시설물 등 개별구조물로 한정하여 시가지 전반에 걸친 토지이용, 스카이라인, 개별 건축물의 조화 및 색채, 옥외광고물 등에 대해서는 다루지 않고 있다.

다음으로 자연경관보전조례는 해당 기초지자체의 자연환경 및 건축물에 관한 항목들만 수록하고 있는데, 경관형성조례와의 차별성이 부족하고 내용도 중복되어 있는 경우가 많다. 그 밖에도 문화재보호법에 근거한 문화재보호조례, 옥외광고물등관리법에 근거한 옥외광고물관리조례 등이 지자체단위로 만들어져 경관을 관리해 오고 있다.

<표 II-4> 자연환경보전법에 근거한 경관관련 조례제정 현황 (2004년 현재)

구 분	경관관련 조례 제정 지방자치단체		비 고
광역 자치단체	인천광역시 강원도, 전라남도		
기초 자치단체	경기도(4)	김포시, 가평군, 양평군, 부천시	자연경관 도시개성
	강원도(11)		
	충 북(2)	보은군	자연경관
	충 남(1)	서산시	자연경관
	전 북(8)	남원시, 익산시, 정읍시, 고창군, 부안군, 완주군, 장수군, 고창군	자연경관 농촌관광/경관
	전 남(2)	강진군 고흥군	자연경관
	경 북(2)	상주시 영덕군	자연경관
	경 남(9)	마산시, 밀양시, 사천시, 진주시, 창원시, 통영시, 고성군, 산청군,, 고령군	자연경관 자연경관
	제주도(1)		
계	40/227		

도시계획법에 경관관련조례를 정하는 근거가 없기 때문에 대부분의 지자체에서는 자연환경보전법에 근거하여 경관조례를 제정하고 있다. 경관조례 제정 현황을 보면, 16개 광역자치단체 중에서는 인천광역시, 강원도, 전라남도 3개 단체만이 경관관련 조례를 제정하여 기초지자체의 지침으로 운용 중에 있다.

227개 기초자치단체 중에서 40개 자치단체에서 경관관련 조례를 제정하고 있고, 경관관련 조례가 제정된 40개 자치단체 중 보다 구체화시켜 조례

시행규칙을 제정한 곳은 6개 자치단체로 되어 있다.

현재 제정되고 있는 경관조례는 대부분 자연환경보전법에 근거하여 제정되어 주로 자연환경 및 경관보전을 적용대상으로 하고 있는데, 시가지내에서의 개발행위에 대해서 직접적으로 경관조례 적용대상이 되지 못하고 있다는 점을 문제점으로 지적할 수 있다.

## 2) 집행수단 문제점

경관계획을 수립하여 집행하는데 문제점으로는 첫째, 도시계획에서 실질적인 경관관리는 용도지구 지정구역, 지구단위계획 적용지구<sup>14)</sup>, 개발행위허가대상에만 적용되어 적용범위에 한계가 있다.

비도시지역의 산림보전지역과 농지지역은 형질변경 허가권이 산림청과 농림수산부의 관할로 되어 있어 직접적인 적용대상이 되지 못하고 있는 실정이다. 다만, 일부 비도시지역의 일정규모 이상의 개발행위에 대해서는 사전환경성검토를 받도록 하고 있지만, 사전환경성검토에는 경관심의기준을 정비하고 있어 이 부분에 대한 보완이 이루어질 전망이다.

둘째, 지자체가 관할하게 되는 개발행위허가 대상도 도시지역의 형질변경과 비도시지역의 소규모 건축허가에만 적용되지만, 개발행위허가기준 자체에 경관기준이 미약하여 실제로 규제하기 어렵게 되어 있다.

셋째, 용도지구나 지구단위계획도 필요한 지역에 모두 지정하여 관리하기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 용도지구나 지구단위계획으로 지정하지 못하거나 지구단위계획을 의제할 수 있도록 되어 있는 재건축이나 재개발지역에 대해서는 필요하다면 일반적인 경관규제가 필요하다. 반면에 일반적인 경관규제로서 경관조례는 현재 자연환경보전법을 근거로 하여 제정되고 있어 적용대상지역이 자연환경보전지역으로 한정된다는 한계를 안고 있는 실정이다.

14) 각종 개발사업지구에는 지구단위계획을 수립하도록 되어 있고, 비도시지역의 30만제곱미터 이상은 제2종 지구단위계획을 수립하도록 되어 있으므로 이들 대상지역은 자연스럽게 포함됨

## 2. 기존 경관관리 제도의 과제

경관관리는 경관계획, 집행수단 및 심의기구 등에 이르는 일련의 제도가 정비되어야 체계적으로 경관을 관리할 수 있다. 우리나라의 경관관리제도는 앞서 분석한 바와 같이 몇 가지 문제점을 안고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 과제를 정리해 보기로 한다.

### (1) 경관계획 체계에서의 과제

우선 계획체계의 문제로 지적되고 있는 것은 도시기본계획내 경관계획 수립에 대한 법적 강제력 부재와 경관계획의 비중저하로 요약될 수 있다. 다시말해 도시기본계획에서의 경관계획이 지침으로 마련되어 수립하도록 되어 있으나 강제력은 없고, 도시기본계획이 종합계획이어서 부문별로 관심이 분산되어 있고 내용이 방대하므로 주요 초점이 인구계획과 토지이용계획에 맞추어져 심의하고 있기 때문에 운용상 경관계획이 중요하게 다루어지지 못하고 있다.

현재의 도시기본계획상 경관계획은 수립대상 범위가 도시기본계획처럼 도시지역 전체를 대상으로 하고 있어 수립권역 상의 누락문제는 없다. 따라서 도시기본계획 내용작성이나 심의시 경관계획 부분을 강조하는 방안이 검토되어야 한다.

두 번째로, 도시기본계획상의 경관계획과 하위계획인 도시관리계획과 지구단위계획과의 연계성 부족을 지적하고 있다. 그러나 이것은 도시기본계획에서 경관계획이 충실히 작성되면 하위계획인 도시관리계획이나 지구단위계획에서 이를 수용하도록 되어있기 때문에 문제가 되기는 어렵다. 다시 말해서 법적으로 관계 정의가 미비한 것이 아니라, 앞에서 언급한 바와 같이, 경관계획을 강조하지 않는 현재의 운영상 문제라고 보기 때문에 이 부분은 계획체계상의 과제가 되지는 않는다고 판단된다.<sup>15)</sup>

15) 예를들면 도시기본계획에서 정한 인구계획이나 토지이용계획은 도시관리계획에서 면적이나 수치의 10%범위 내에서 변경이 가능하나 근본적으로 기본계획의 내용을 준수하도록 되어 있다. 이는 이 부분에 대해 엄격히 운용관리하기 때문이다. 도시기본계획의 경관부분에 대해서는 도시관리계획 수립지침에서 수용방법을 상대적으로 느슨하게 언급하고 있어 잘 지켜지지 않는 것이라고 판단된다.

## (2) 규제수단에서의 과제

경관관리제도의 가장 큰 문제점은 규제수단에서 드러난다. 우선 도시계획법에서의 관리수단은 용도지구와 지구단위계획, 개발행위허가기준이다. 그리고 비도시지역은 개별법에서 어느 정도 규제하고 있지만 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토가 직접적인 규제수단이 되고 있다.

규제수단의 규제대상 범위로 보아 도시와 자연환경지역을 포괄하고 있어 전체적으로는 누락된 부분은 없지만, 개별 규제수단의 운영상의 제약점이 있다고 판단된다.

우선 용도지구의 경우 필요에 따라 현재의 조례규정을 강화하여 사용하면 이러한 규제의 미비점은 충분히 해결될 수 있고, 지구단위계획은 대부분의 개발사업지구와 기능 및 경관정비가 필요한 지구에 지정할 수 있으므로 자유롭게 사용할 수 있는 수단이나 계획수립기간이 길어 전면적으로 활용하기 어렵다는 한계가 있다.

그 외에도 지구단위계획은 도시전체의 공간 틀을 고려하여 계획하기 보다는 개별지구별로 문제대응식의 계획안을 제시한다는 문제점이 지적되어 도시전체 틀에서의 구체적인 경관지침작성이 필요하다는 것도 거론되고 있다. 따라서 지구별로 고려해야할 도시차원의 경관구역별 경관지침의 틀을 제시하는 수단을 마련하는 것이 과제가 될 수 있다.

세 번째로, 비도시지역 또는 자연지역의 개발행위에 대한 규제수단의 문제점이다. 현재는 개발행위허가와 사전환경성검토에 의해 관리될 수 있으나, 두 규제수단 모두 경관에 대한 규정이 미비하다.<sup>16)</sup> 따라서 1만m<sup>2</sup> 이하의 소규모 개발행위에 대한 경관관련 허가기준을 보완하는 것이 과제로 남는다.

요컨대, 규제수단의 문제점으로 지적된 적용범위의 한계와 절차소요문제를 해결하기 위해서는 적용대상범위의 확대, 적용규제의 간편화<sup>17)</sup>등이 필요하다.

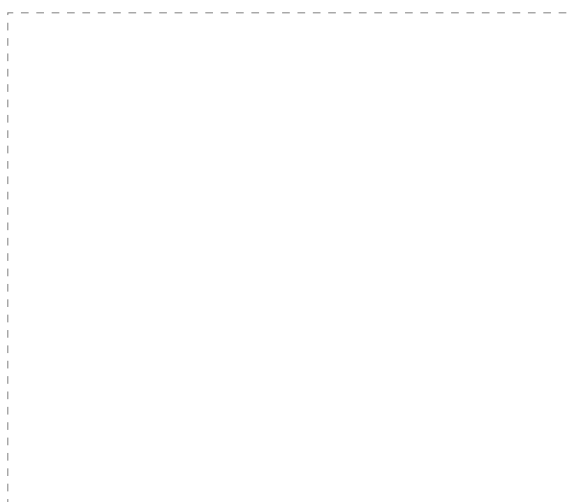
16) 구체적으로 사전환경성검토의 경우, 2004년 법령이 개정되어 자연경관심의제도가 마련되어 경관심의를 강화하는 방향으로 진행되고 있어, 현재 환경부에서 관련지침을 작성 중에 있다.

17) 개발규제에는 조례규제, 심의규제, 계획규제의 형태가 있지만, 심의규제나 계획규제는 심의과정과 수립기간이 많이 소요된다는 점에서 전면적으로 사용되기 어렵다. 따라서 편리하게 일반적으로 적용하기 손쉬운 제도는 조례에 의한 일반규제이다.

### (3) 심의수단에서의 과제

용도지구에 의한 규제나 개발행위허가는 담당공무원이 허가에 의해 집행되고 있다. 소규모 개별건축물의 개발행위는 심의할 필요가 없고 최소한의 경관규제를 지키도록 하고 있다.

**<그림 II-3> 경관관리 제도개선 항목**



택지개발사업 등과 같은 특별법에 의한 개발사업은 별도의 심의 기구가 없으나 사전환경성 검토에서 경관관련 사항이 심의되므로 경관검토가 결여되는 문제는 없다고 본다. 사전환경성검토는 중앙정부에서 심의하고 자연경관을 강조한다는 점에서 심의기준과 적용강도가 용도지구나 지구단위계획, 개발행위허가와 비교하여 다르며, 일부 중복된다는 수

있다는 점은 있으나, 이는 경관에 대한 보완적 관계로 본다면 큰 문제는 없다고 판단된다.

전문가 설문조사에서도 경관관리제도 개선을 위해 가장 우선적으로 고려되어야 할 항목으로 ‘경관계획의 체계화와 계획내용의 상세’를 지적하고 있으며, 그 다음으로 ‘경관관련 규정의 적용대상 범위의 확대와 주민참여를 통한 경관관리 지침작성과 운영’을 들고 있어, 분석에서 제시된 과제에 대한 인식이 유사함을 확인시켜 주고 있다.

<표 II-5> 경관관련제도 분석관점별 문제점 및 과제

분석관점	현황	문제점	과제
계획의 체계성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역도시계획경관부문-도시기본계획경관계획-도시관리계획-지구단위계획으로 이어지는 단계적 경관 계획 작성</li> <li>■ 계획대상범위도 도시 지역 및 비도시지역을 전부 포함한 행정구역 전체를 대상으로 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도시기본계획에서의 경관계획에서 하위 계획에 대한 지침적 계획을 수립하도록 되어 있으나 수립과 심의과정에서 경관 계획이 상대적으로 소홀이 다루어짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도시기본계획에서 용도지구지정이나 개발사업, 지구단위계획 등에 지침적 성격의 계획을 상세하고 구체적으로 수립할 수 있는 방안 모색</li> <li>■ 도시기본계획 경관 부문계획을 별도의 보고서로 작성할 수 있는 규정 적극 활용</li> </ul>
규제수단 적용성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 용도지구(경관, 미관, 보전, 고도지구)</li> <li>■ 지구단위계획</li> <li>■ 개발행위허가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 포괄적 적용수단인 지구단위계획이 작성비용부담, 장기간 소요로 전면적으로 활용되기 어렵고 부분적으로 사용</li> <li>■ 소규모 개발행위허가에 경관기준 미비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경관관리대상 유형별로 손쉽게 일반적으로 사용가능한 규제수단 마련(소규모 개발행위허가 포함)</li> <li>■ 개발행위허가 기준 제시를 위해 지자체 조례의 활용</li> </ul>
심의기구 효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 각종 개발사업은 사전환경성검토를 거치도록 됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사전 환경성검토는 구체적 경관지침이 미흡하여 예측성 부족</li> <li>■ 중앙정부가 관리하므로 지자체계획과 어긋날 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 심의기간의 단축방안과 객관적 심의 지침화 검토(앞의 규제수단검토와 병행)</li> <li>■ 경관관련 전문가가 참여한다는 점에서 합목적으로 작용하므로 관할기관의 차이는 문제가 되지 않음</li> </ul>

### Ⅲ. 외국의 경관관리 제도 분석

#### 1. 외국의 경관관리 제도

앞 장에서 우리나라의 경관관리제도의 과제를 분석하였다. 주로 과제가 되고 있는 것은 i) 계획수립내용이 구체적이어야 하며, 그에 따라 ii) 적용하려는 대상에 누락없이 적절한 수단이 뒷받침되어야 한다는 점이다. 이러한 부분에 대해 외국의 경관관리제도는 어떤 제도 모습을 갖고 있는지 파악하기로 한다.

먼저, 유럽에서 경관에 대한 법적 기반이 마련된 것은 1900년대 초이다. 초기에는 역사경관의 보호에서 출발했고, 토지이용계획이나 도시계획과 혼합된 형태의 경관계획이었다. 그 중에서 특히 이태리와 독일 헌법은 경관과 역사적 자산의 보전을 국가의 책임이며 동시에 국민도 이러한 책임을 인식해야 한다고 규정하고 있다.

독일의 경우, 연방자연보전법(1976)에서 경관계획을 지방정부가 수립하도록 위임하고 있으며, 건설법전(1987)에서는 토지이용계획(F-Plan)과 경관계획을 통해 토지이용을 규제하고 있다. 경관계획 내용에는 환경이 포함된 것으로 수질, 토양, 기후, 대기, 동물, 식물, 경관을 포함한다.

이탈리아의 경우 레게 갈라소(Legge Galasso)법(1985)에서 경관계획을 주에 위임하고 있으며, 경관계획은 좁은 의미의 경관만이 아닌 종합적 환경을 다루고 있어 지형, 지질, 토양, 수계, 식생, 동물, 역사 및 고고학적 유물 등을 포함한다.

영국에서도 농촌도시계획법(1990)에서 역사적 경관지구의 조망과 구조를 보전하고 광고물을 규제하도록 하고 있으며, 프랑스에서는 1977년의 토지이용계획(POS)에서 도시의 특정지구, 기념물, 경관지구, 미적·역사적·생태적 가치가 있는 지역을 경관지역으로 지정하고, 공적인 토지이용규제를 통해 보호하고 있다. 1993년 건축적, 문화적 가치가 있는 자산을 보호지역(zone de protection patrimoine architectural urbain et paysager; ZPPAUP)으로 지정하여 보전하기 위해 경관법(Loi paysages)이 제정되었다.



<표 III-1> 유럽과 일본의 경관관련제도 변천사

년도	일본 경관관련 법	년도	유럽 경관관련 법
1911	- 광고규제법	1882	- Ancient Monuments Protection Act, England
1919	- 도시계획법 제정 - 도시계획법내 경관 및 미관지구 도입 - 역사경관 및 자연문화재법 제정	1902	- Landscape Protection Act (Prussia), Germany
		1912	- 1912 Act No. 688, Italy
		1913	- Law on protection of historic buildings, France
		1919	- Weimar Constitution, Germany
1926	- 메이지신궁지역 1종경관지구지정	1922	- 1922 Act No. 778, Italy
		1923	- Cultural Asset Conservation Act, Austria
1933	- 황궁지역 1종 미관지구 지정	1930	- Law on protection of natural beauties, France
		1938	- St. Paul's Heights, England
		1939	- 1939 Act No. 1089 and 1497, Italy
		1943	- Piano Paesistico, Italy
		1947	- Constitution of the Italian Republic, Italy
1950	- 건축기준법 제정	1955	- Wiener Naturschutzgesetz, Austria
1957	- 자연공원법 제정		
1966	- 역사보전지역특별조치법	1962 1966 1967	- Malraux Law - Historic Sites Act, U.S. - Civic Amenities Act, England
1968	- 가나가와시 전통환경보전조례 제정		
1969	- 구라시키시전통경관보전조례(일본최초도시조례)		
1973	- 미야자키현도로변경관미화조례(일본최초현조례)		
1973 1975 1980 1983 1988	- 도시녹지보전법 - 문화재보호법 개정 - 역사건축물군 지정 제도 시행 - 지구지정 제도(도시계획법) - 도시경관모델 프로그램 시행 - 도시경관환경정비프로그램	1975	- Orbildshutzgesetz, Austria
		1976	- Gesetz uber Naturschutz und Landschaftspflege, Germany
		1983	- Zone de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU), France
		1985	- Legge Gallaso (1985 Act No. 431), Italy
		1985	- Magistrat der Stadt Wien, Austria
		1987	- Bundesbaugesetzbuch, Germany
1995	- 주거녹지프로그램(도시녹지보전법)	1990	- Town and Country Planning Act, England
2001	- 문화예술진흥기본법(문화재단 설립)	1993	- Loi sur la protection et mise en valeur des paysages, France - Zone de protection du architectural urbain et paysager (ZPPAUP),
2002	- 경관보호지역 협정 도입(자연공원법)		
2003			
2004			

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경관영향평가제도 도입</li> <li>- 아름다운 일본 정책요강</li> <li>- 경관법 제정(문화재보호법 개정)</li> <li>- 광고규제법 개정</li> <li>- 녹지법 전면개정</li> </ul>	1993	France
--	------	--------

자료 : Ikebe(2005) NLI Research 2005. 1. 14

유럽의 경관관리제도는 오랜 시간동안 시행착오를 거치면서 형성되었기 때문에 경관보전에 대한 전통이 정부와 국민에게 각인되어 있다.

일본의 경관관련 제도는 1910년대에 도시계획법 속에 경관 및 미관지구로 출발하여, 동경올림픽을 계기로 지자체 별로 많은 경관조례가 제정되고, 지자체에서 작성하는 경관조례에 대한 법적 뒷받침을 마련해 주기 위해 근거법으로 2004년에 경관법을 제정하였다.

경관관련제도의 변천사를 개략적으로 소개하고 다음은 국가별로 현행의 경관관리제도의 계획체계와 계획내용, 집행수단 및 심의기구 등의 특징과 시사점에 대해 다루기로 한다.

&lt;표 Ⅲ-2&gt; 유럽의 경관관련 정책

구분	국가별 내용
경관 관련법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 프랑스 : Law on the protection and on the enhancement of landscape, No. 93-24(1993. 1.8)</li> <li>· 독일 : Federal Nature Conservation Act(2002. 3. 25)</li> <li>· 이태리 : Law No. 490(1999)</li> <li>· 스위스 : Federal Law on the Protection of Nature and Landscape(1966 7. 1)</li> <li>· 사이프러스 : 유럽경관협약 준용</li> <li>· 덴마크, 핀란드, 그리스, 네덜란드, 영국 : 특정한 경관관련 법률 없음</li> </ul>
자연 등 다른 법률에 경관관련 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 프랑스 : Law on the Protection of Natural Monument and Sites(1930)</li> <li>· 이태리 : Decree-Law No. 490, 139/146조(1990)</li> <li>· 영국 : The National Park and Access to the Countryside Act(1949) / The Countryside and Rights of Way Act(2000)</li> </ul>
경관관련 중앙부처	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 프랑스 : Ministry of Ecology and Sustainable Development</li> <li>· 이태리 : Ministry of Environment and Culture</li> <li>· 영국 : Ministry of Environment, Food and Rural Affairs</li> </ul>
지자체의 경관관련 부서	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 프랑스 : 23개 지방정부의 환경국 / 지방자치단체의 시설, 농업, 산림, 건축과</li> <li>· 이태리 : 지역 또는 지방정부 담당부서 존재</li> </ul>
경관관리를 위한 법적 책임이 있는 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 프랑스 : 지방자치단체, 지역</li> <li>· 이태리 : 지역, 광역적 지역, 산악지방, 국립 또는 지역공원 관리기관</li> </ul>
경관정책을 구속하는 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 프랑스 : Landscape Atlas; Identification and Classification</li> <li>· 이태리 : 중앙정부와 관련자 및 지방자치단체 간의 협약</li> <li>· 영국 : 없음</li> </ul>

자료 : Council of Europe. 2003. European Landscape Convention 내용을 표로 재작성

## (1) 일 본

### 1) 경관관련제도 특징

#### ① 경관계획체계와 내용

일본은 전후 기능위주의 급속한 도시화에 대한 반작용으로 삶의 질과 경관에 대한 관심이 증대되었으며, 이러한 사회적 분위기는 동경올림픽을 계기로 더욱 고조되었다. 즉 지자체 단위로 자발적으로 추진되어 온 마을가꾸기와 더불어, 2004년 경관관리와 형성을 위한 경관조례는 450개 시정촌(시읍면)과 27개 도도부현(도)에서 제정되었고, 점점 증가되는 추세에 있다.

그러나 지자체 단위에서 정하는 경관조례는 법적 근거가 부족하여, 집행의 구속력 부족과 조례의 실효성 상실되는 사례도 증가했다. 이에 따라 도시경관형성사업의 추진과 지방자치단체 조례에 대하여 중앙정부 차원에서 법적 근거 제공을 위해 2004년 경관법을 제정·시행하게 되었다.

**<표 III-3> 일본 지자체별 경관조례 제정현황 (2003년 9월 현재)**

구 분	전체 지자체	조례 제정 지자체수	제정된 조례수
都道府縣	47	27	30
市町村	3,190	450	494

일본의 경관법은 오랫동안 지방자치단체가 주도하고 민간에 의해 수행된 많은 경관형성사업과 조례에 대한 법적 근거를 마련하기 위해 제정되었다. 수십 년간의 경관관리 경험과 성숙된 지방자치제도라는 튼튼한 토양위에서 경관관리의 실효성을 확보하기 위해 제정되었다는 점에서 우리나라의 경관법 제정배경과 차이가 있다.

이외에, 일본 경관법은 다음과 같은 목적을 지니고 있다.

- i) 국가정책의 중요한 과제인 양호한 경관형성을 위해 지방자치단체 조례제정의 법적 근거를 마련
- ii) 도시 및 농·산·어촌의 양호한 경관형성을 촉진
- iii) 경관계획 수립하여 여타의 계획 및 정책에 종합적으로 활용
- iv) 아름다운 국토를 형성하여 윤택하고 풍요로운 생활환경을 창조하고, 개성과 활력이 있는 지역사회를 실현하면서, 국민생활의 향상과 국민경제와 지역사회의 건전한 발전에 기여

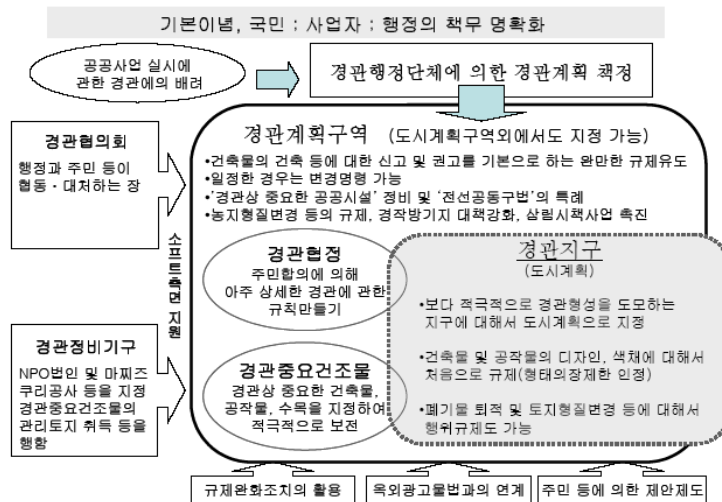
## ② 규제수단의 특징

일본의 경관법은 중앙정부, 지자체, 사업자에게 경관에 대한 책임과 의무를 명확히 하였는데, 그 중 기초지자체에 대해서는 경관계획 수립권을 부여하였다. 기초지자체는 경관계획을 통해 경관지구지정대상을 선정한 다음에 도시계획에 의해 경관지구를 지정하게 되고, 경관지구 지

정을 통하여 건축물 형태, 색채, 다지인에 대해 권장 유도할 수 있도록 했다.

이러한 물리적인 수단 이외에도 경관협의회와 경관정비기구 그리고 주민이 참여할 수 있는 계획참여 수단도 아울러 규정하고 있는데, 일본 경관법에 대한 주요 특징을 요약한 내용은 아래 그림과 같다.

<그림 III-1> 일본 경관법 주요내용 요약



자료 : 오민근(2005) : p34

특히 경관과 관련된 다른 부서의 계획과 연계하도록 하고 있는데, 구체적으로농림수산성의 경관농업진흥계획의 작성, 환경성의 자연공원법 특례규정, 문화청의 중요문화적 경관계획과 상호 내용을 협의하여 반영하도록 하고 있다.

## 2) 시사점

일본의 경관법은 지자체에서 실시하는 경관계획이 실효성을 갖도록 하기 위해서 제정되었지만, 기본적으로 경관계획을 수립하도록 하여, 경관계획에 따라 경관지구를 지정하여 규제할 수 있도록 하는 동시에 일반적인 조치로서 경관조례와 협정을 만들 수 있는 계획 및 규제수단을 갖고 있다.

도시계획에서 용도지역지구지정, 도시계획조례작성, 사업실시와 마찬가지로 같은 계획 및 규제체계를 갖고 있으면서, 경관지구는 도시계획으로 결정하도록 하여 도시계획법을 보완하는 형식을 갖추고 있다.

## (2) 독 일

### 1) 경관관련제도의 특징

#### ① 계획제도의 내용

현재 연방수준에서 독일의 경관보전에 관한 기본적인 법률은 1935년에 제정된 ‘자연보호와경관유지에관한법률(이하 ‘연방자연보호법’)'이 있다. 연방자연보호법은 구조법으로 기본적인 규정만 있고, 구체적인 내용은 각 주의 자연보호에 관한 법률에서 정하는 규정을 통해 운용하도록 함으로써 경관보전에 많은 역할을 하고 효과를 보고 있다.<sup>18)</sup>

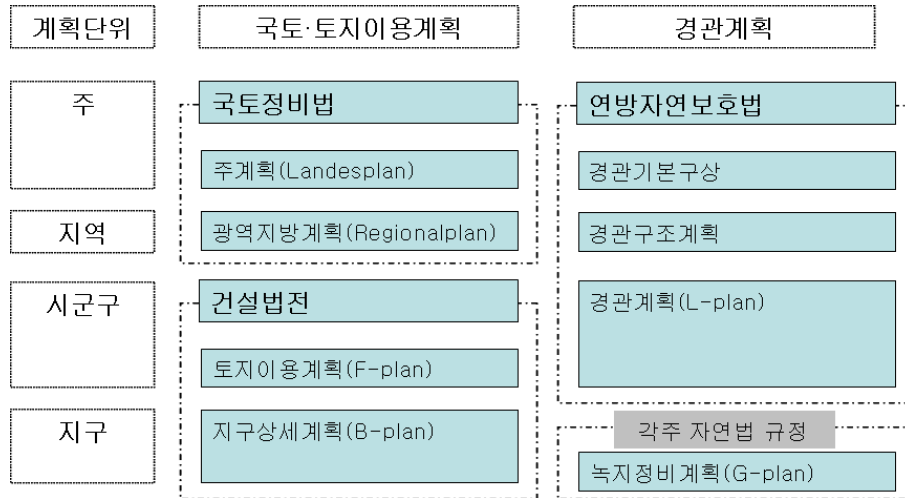
1970년대 이전까지 경관관련법과 경관계획이 산재되어 있는 상태에서 연방자연보호법, 연방건축법, 산림법, 도시계획법 등에서 각각 필요한 계획(경관관리계획, 자연보호계획, 생태계획, 공원녹지계획, 오픈스페이스계획 등)을 수립하여 왔다. 이러한 산재된 형태의 각종 계획이 통일되어 법제화 된 것은 1976년 연방자연보호법이 대폭 개정되면서 부터이다. 개정된 연방자연보호법에 의해 독일 경관계획은 기존 단위사업별 경관계획을 넘어 전국토를 대상으로 적용하면서, <그림 3-2>에서와 같이 공간계획의 위계와 상호 대응하여 4단계의 경관계획 체계를 갖도록 하였다.

다시 말해, 국토 또는 주차원에서는 경관기본구상(Landshafts programme)을, 지역차원에서는 경관구조계획(Landshaftsrahmen plan), 도시(시군구)차원에서는 경관계획(Landshaftsplan : L-plan), 지구차원에서는 녹지개발계획(G-plan)을 각각 수립하고 있다.

여기서 경관구조계획과 경관계획은 반드시 국토 또는 주차원의 경관기본구상의 내용을 고려해서 수립하도록 하는 등, 일본의 제도와 마찬가지로, 공간계획의 보완적 계획으로서의 성격이 짙다.

18) 독일 연방의 16개 주는 자연보호에 관한 법률을 가지고 있음

<그림 III-2> 독일 도시계획과 경관계획 체계



공간계획과 맞추어 이를 보완하는 계획체계를 갖추게 된 계기는 2005년 연방자연보호법을 다시 개정하면서 부터이다. 구체적으로 개정 연방자연보호법에서는 “경관계획의 내용에 환경평가를 포함해야 한다(연방자연보전법 14조2항, 2005년 3월 25일 개정)”라고 규정하여 단순한 경관계획이 아닌 환경평가를 포함하는 생태·경관계획의 성격을 부여하였다.

결과적으로 독일의 경관계획은 다양한 분야를 포괄하는 계획으로서, 첫째 자연·경관·환경 등 공간을 다루는 부문계획 목표를 통합하고, 둘째, 자연·환경분야를 포괄함으로써 환경영향평가의 기반을 제공하며, 셋째, 유럽 생태네트워크 계획(Natura 2000)의 네트워크 개발과 보호 추진을 포함하게 되었다.

즉, 경관계획과 프로그램은 환경영향평가 보고서를 지원해야 하고, 환경적으로 지속가능한 토지이용 목표에 정합해야 하므로 경관계획에는 따라서 다음의 정보를 조사하여 포함시켜야 하도록 되어있다.

- 자연 및 경관의 현황과 전망
- 자연보전과 경관관리에 대한 확고한 목표와 원리
- 목표와 원리에 근거한 자연과 경관의 현황·전망, 문제점 조사·평가
- 다음의 저감하기 위해 필요한 요구조건 및 수단
  - 자연 및 경관에 대한 악영향을 피하고, 줄이고, 제거하기 위한 방안
  - 자연 및 경관을 보호하고, 관리하고, 발전시키기 위한 수단

- 유럽생태네트워크(Natura 2000)를 발전시키고 보호하기 위한 방안

연방법은 4단계의 계획을 제시하고 있지만, 각 주마다 경관계획 체계에 약간의 차이가 있다. 예를 들면, 바이에른주는 3단계, 노드라인 베스트팔렌주는 2단계 경관계획 체계를 갖고 있다.

구체적으로 바이에른주의 경우, 지역차원의 경관구조계획은 지역계획의 부문계획으로 수립하도록 하고 있으나, 주차원에서 수립하는 경관기본구상과 도시차원에서 수립하는 경관계획은 도시계획과 독립된 독자계획으로 수립하고 있다. 노드라인 베스트팔렌주의 도시차원의 경관계획은 비건축지역으로 계획범위를 한정하고 있지만, 도시중심부 또는 건축지역에 대해 녹지정비계획을 수립하도록 규정하여 결국, 도시 전체에 대한 경관이 수립되고 있다.

## ② 규제수단

집행수단으로는 기본적으로 ‘주건축법’ 73조에 의한 건축조례에 의해 부분 또는 도시전체에 대해 경관을 관리할 수 있다. 다만, 독일에서는 우리나라와 마찬가지로 신개발지구나 재개발지구에서는 지구상세계획을 수립하도록 되어 있으므로 이 지구에서는 지구상세계획지침과 같이 사용되는 형태를 띠고 있다. 그 밖에 ‘문화재보호법’ 19조에 의한 문화재보전구역조례, ‘건설법전’ 172조에 의한 보전지구조례를 제정할 수 있도록 되어 있으며, 기타 유연한 규제성격을 갖는 건축협정 등의 제도가 있다.

## 2) 시사점

독일의 경관제도는 1976년에 와서야 계획이 체계적으로 보완되었는데, 국토종합계획이나 지역계획과 같은 상위계획의 경우에는 부문계획으로 포함되어 있고, 경관기본구상이나 경관계획은 별도로 수립하는 형태로 되어 있다.

2005년도에는 경관계획에 환경영향평가에 근거를 주는 내용을 포함하는 계획이 되었는데, 경관계획의 결과와 도시계획에서 연계되도록 하고 있으



며, 집행수단은 일반적으로 적용하는 건축조례가 기본적으로 갖추어져 있고, 특정지구에 적용하는 지구상세계획, 문화재보전구역조례와 보전지구조례 등 각 법마다 마련되어 일부는 중첩되어 사용되고 있는 특징이 있다.

### (3) 프랑스

#### 1) 경관관리 및 계획제도

##### ① 경관제도 개관

프랑스의 경관관리는 19세기부터 일어난 문화재 보호운동에서 출발하여, 1913년에 역사건물보전법을 제정하여 문화재 자체의 보전위주로 진행되었다. 1962년에는 베니스헌장(Venice Charter)의 영향으로 문화재지구 지정과 문화재 주변의 맥락을 보호하는 방향으로 확대되었다. 그리고 사라져가는 자연경관을 보호하기 위해 1930년에는 자연기념물 및 특수지역 보호법을 제정하게 된다.

1962년 앙드레 말로법(Loi Malraux)에서는 도시내 건축경관보호를 규정하기 시작하였고, 1983년에는 건축 및 도시문화유산보호법을 제정하여 건축 및 도시문화유산보호지구(ZPPAU)를 지정을 규정하였으며, 산악법(1985년 1월 9일 법)과 연안법(1986년 1월 3일 법)에서도 경관보호를 규정하고 있다.

<표 III-4> 프랑스 경관관련 법률과 주요내용

법률명	주요내용
역사건물보전법 (1913. 12. 31)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 역사적 기념물 보전</li> <li>- 건축물 자체 보호 위주</li> </ul>
자연기념물 및 특수지역 보호법 (1930. 5. 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1913년 법에 자연기념물 추가</li> <li>- 미적, 역사적, 과학적, 전설적 가치 혹은 경관보존 및 보전가치가 있는 자연기념물 또는 특수지역을 등록 또는 지정</li> <li>- 특수지역으로 지정된 후 현상 변경시에는 허가가 필요하고, 등록시에는 신고 필요</li> </ul>
앙드레 말로법 (1962. 5. 4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전통적인 구도시지역 보전이 목적(특수보존구역 지정)</li> <li>- 문화재 자체뿐만 아니라 주변 맥락도 보존</li> <li>- 문화경관을 보존대상으로 한 첫 번째 법률</li> </ul>
사인과 광고물 설치에 관한 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시지역에서 교통법규와 관련하여 광고가능지역으로 지정된 곳을 제외하고 모든 광고물 설치 금지</li> </ul>

(1979. 12. 29)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 역사적 기념물, 특수지역, 특수보존구역, 자연공원에서 광고물 설치 금지</li> <li>- 역사적 기념물 가시권내 또는 100미터 이내 지역 광고물 금지</li> <li>- 건축 및 문화유산보존지구내 광고물 설치 금지</li> </ul>
도시계획법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토는 국가 공동의 자산이며 공간의 결정과 계획에 자연환경과 경관 보호를 포함할 것을 규정</li> <li>- 건물 신축시 경관보존 및 개선을 위한 장치</li> <li>- 기본계획, 토지이용계획 작성 및 건축허가시 경관 관리</li> </ul>
건축 및 도시문화유산보호법 (1983. 1. 7)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건축 및 도시문화유산 보호지구 지정(ZPPAU)</li> <li>- 1993년 경관법 제정으로 건축물 주변지역과 공지도 보전대상 포함</li> </ul>

자료 : 김규원. 2000. 56-62 글을 표로 재정리

한편, 1960~70년대 활발히 일어난 농지구획정비(remembrement) 및 신도시 건설에 따른 농촌과 도시경관의 부조화, 비계획적인 개발에 따른 문제가 심각해지면서 1993년에 경관법을 제정하게 되었다. 1990년 초반 경관관련 조항에 대한 신설 요구가 증가하였는데, 경관관련 조항이 많은 법령에 산재하여 있는 종합적으로 관리하는데 문제가 있었다. 즉, 경관특성에 따라 자연경관은 ‘환경부’, 문화경관은 ‘문화부’, 도시경관은 ‘공공시설·교통·주택부(이하 시설부)’, 농촌경관은 ‘농림부’에서 관장하는 형태를 가지고 있다. 따라서 1992년 로얄(Royal) 환경부장관이 경관복원에 관한 시행계획을 제안하였고, 1992년 9월 2일 각료회의에서 여러 경관관련 계획안 발표 후 독립적인 경관법안을 제안하게 되었다. 1993년 새로이 제정된 경관법의 주요내용은 첫째, 토지이용계획에 경관과 관련된 조항을 신설하였고, 둘째, 건설허가권에서 경관에 관한 조항 추가하였으며, 셋째, 건축 및 도시문화유산보존지구와 주변 경관을 포함한 관리 규정과 넷째, 농지정리시 경관요소를 고려한 계획을 수립하도록 규정하였으며, 다섯째, 기존의 경관계획을 정비하였다

&lt;표 III-5&gt; 부처간 업무분담 조치

구 분	부 처	수행업무
중앙 정부	환경부 건축·도시 계획국	1930년 법 시행업무 총괄 자연 혹은 비자연 특정지역의 시행령과 행정 명령에 의한 등록 및 지정 업무
	환경부 자연경관국	경관정책의 기획과 실천 프로그램 관할
	시설부 건축·도시 계획국	도시 및 자연지역의 특정지역과 경관보호 프 로그램 관할
	농림부 농지 및 산림국	자연지역 관리와 환경보호 업무 수행
지방 정부	꼬 문	꼬문(기초자치단체)은 SD, POS, MARNU 업무 수행 지방의 특성을 고려한 경관계획 업무 산악과 연안지역 경관은 제한적으로 관리
	Department (꼬문 상위단체)	환경적, 생태적으로 민감한 자연지역 관리
	레 종 (한국의 도)	도립 자연공원에 대한 관리

이에 따라 업무처리를 위해 1994년 각료회의에서 경관계획과 관련한 부처 간 관계에 대해 경관보호대상 공간에 대한 관리책임으로 시설부 및 문화부, 환경부의 3개 부가 행정전문가팀을 구성하여 위임받아 수행하도록 하였다.

그리고 1995년 이후 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담은 다음 표와 같이 중앙정부는 특정지역과 경관은 국가가 관할하며, 경관계획은 지방자치단체에서 수립하고 있다.

## ② 집행수단

구체적인 실행계획으로서 상설 경관관찰국을 신설하였고, 송전탑 및 송전선 설치시 국가와 전기공사의 협약제도를 확대하였으며, 도시 진입부의 경관개선을 위한 실험적 계획과 운하의 복원 및 경관개선을 위한 시범사업을 시행하도록 하였다. 정부 및 각 기관의 역할분담으로서는 선출직 기관장, 관련 전문가, 행정공무원 또는 민간단체간의 협약 및 연계방안을 명시하면서, 지방자치단체의 장은 경관과 환경보호를 위해

민간단체 및 전문가와 협의하도록 하였고 조망 및 경관위원회 구성원을 강화하였다.

경관법 제정으로 기존 도시계획 및 관련 제도들의 변화 및 개선이 있었는데, 주요내용으로는 첫째, 개정 도시계획법 L-123-1항에 의해 토지이용계획에 경관보존과 경관관리에 대한 내용을 포함하도록 하였고, 둘째, 토지이용계획도에 경관관련 구역, 가로, 기념물, 특정지역 및 경관요소, 보존지구를 지정하고 경계를 표시하도록 하고, 셋째, 필요한 경우 자연지역 보호를 위한 규칙 제정을 가능하게 하는 동시에 토지이용계획에 명시된 경관요소에 영향을 주는 모든 개발행위는 개발행위허가제도에서 명시한 시행령에 따라 허가를 받아야 하도록 하였다.

## 2) 시사점

프랑스는 경관특성에 따라 자연경관은 환경부, 문화경관은 문화부, 도시경관은 시설부, 농촌경관은 농림부에서 관장하는 다원체제를 갖고 있었던 것을 경관법을 제정하여 통합적인 계획과 관리를 할 수 있도록 토대를 만들었다.

통합적인 경관법 제정으로 도시계획에 경관보전과 경관관리내용을 포함시키고, 토지이용계획에 보전지구를 지정하도록 하고, 동시에 자연지역보호를 위한 규칙을 제정하고, 개발행위허가시 경관요소에 대한 검토를 강화하였다.

## (4) 이태리

### 1) 경관관리 및 계획제도

#### ① 경관제도 개관

이태리는 1942년 하워드의 전원도시 개념에 영향을 받아 국가도시계획법(Legge Urbanistica Nazionale)을 제정하였다. 국가도시계획법이 이태리 국토계획의 근간이 되는 법률이며 지역, 광역도시권, 시군을 대상으로 수립되는 3단계 계획체계를 규정하고 있다. 전국토를 대상으로 하는

계획은 없지만, 지역단위의 지역정비계획이 국토계획의 역할을 한다. 지역단위(우리의 광역자치단체에 해당) 계획으로 지역정비계획(PTC)이 있으며, 지역단위에서 경관계획(PP)도 수립하고 있다. 지역단위에서 수립되는 경관계획은 법정계획으로 도시계획과 같은 위치와 효력을 갖는다.

<그림 Ⅲ-3> 이태리의 경관계획체계

단위	계획 및 규칙	법령
지역	지역정비계획(PTC)	국가도시계획법(제 5조 이하)
	경관계획(PP)	경관법
단일 또는 복수의 시군	도시권기본계획(PRI)	국가도시계획법(제 12조)
		교량법
시군	도시기본계획(PRG)	국가도시계획법(제 7조 이하) 교량법
	지구계획(PP)	국가도시계획법(제 13조 이하) 교량법
	건축규정	국가도시계획법(제 31조 이하) 교량법

단일 또는 복수의 도시에 대한 도시권기본계획(PRI)가 수립되고, 시군 단위에서는 도시기본계획과 지구계획을 수립하고, 자치단체별로 건축규정을 가지고 있다. 시군단위에서 구체적인 경관관리는 지구계획과 건축규정을 통해 이루어진다.

## ② 규제수단

이태리의 경관관련 기타 법률로는 문화재보호법(1939)과 자연미보호법(1939)이 있다. 문화재보호법은 예술적 가치, 역사적 가치, 고고학적 가치, 민족학적 가치가 있는 동산 및 부동산의 보호를 규정하고 있다. 예술적, 역사적 가치가 있는 공원이나 정원이 이 법에 의해 보호를 받고 있다. 문화환경성 장관은 보호대상에 대해 형질변경, 소유권 이전 등 사적 권리를 제한할 수 있다.

자연미보호법은 자연미는 공공성이 강하기 때문에 사유재산권을 제한

할 수 있다는 개념하에 자연미가 있는 지질학적 가치가 있는 부동산, 예술적, 역사적 가치가 있는 주택, 공원, 정원의 보호를 목적으로 제정되었다. 이법에 근거하여 풍경화의 대상이 되는 경관과 자연미가 아름다워 공공에게 개발되어 공동으로 향유해야 할 경관과 조망이 보호되고 있다.

경관관련 가장 중요한 Legge Galasso(이태리 경관법, Galasso는 법률 제안자의 이름)는 역사적 자산의 보호와 자연환경의 보전을 목적으로 제정되었다. 경관법에 의해 광역자치단체는 경관계획을 의무적으로 수립하여야 하며, 경관계획의 내용으로 해안선, 하천, 호소, 산악 등 환경 자원의 체계적인 조사, 자연환경의 보전과 이용에 대한 도면과 계획방법을 제시하도록 하고 있다. 특히, 해안선 300미터까지의 지역과 돌출부(곶), 호수에서 300미터 이내의 지역과 호수, 하천과 급류 양은으로 150미터 이내 지역, 해발 1,600미터 이상인 산지, 도서지역인 경우 해발 1,200미터 이상인 지역, 빙하 흔적이 있는 지역, 국립·도립공원, 보호구와 공원주변 지역, 산림, 농업대학의 연습림, 공공다네 소유의 농지, 습지, 화산, 고고학적 가치가 있는 지역 등을 보호하도록 하고 있다.

1986년 말까지 경관계획 수립을 의무화 했지만, 실제 수립한 주(州)는 적었다. 법정계획인 경관계획은 광역자치단체가 수립하고, 의회의 승인을 얻도록 하고 있다. 전체 20개 주(州) 중에서 1997년 현재 14개 주(州)가 계획수립 및 승인은 얻었고, 3개 주(州)는 승인과정에 있고, 1개 주(州)는 수립중, 1개 주(州)는 계획을 수립하지 않고 있다.

## 2) 시사점

이태리 경관관리 제도는 문화재와 자연자원에 대한 경관관리에서 출발하였지만, 산업화 및 도시화의 진전으로 도시 주변지역의 경관 훼손이 심각해지면서 도시경관관리를 위한 경관법이 제정된다. 또한 주(州)단위의 지역정비계획(개발계획)과 경관계획(보전계획)의 양축에 의해 운영되고 있다. 두 가지 계획체계에 의해 보전과 개발의 조화를 도모하고 있는 것이 특징이다.

## 2. 시사점 요약

도시계획과 경관계획과의 연관성 측면에서 일본과 독일은 별도의 계획으로 진행하면서 상호연계하여 계획을 수립하도록 하고 있으며, 프랑스의 경우 경관유형별로 각각의 법률로 관리하던 것을 경관법을 제정하여 통합 관리하는 체제로 정비하였다.

<표 Ⅲ-6> 외국의 경관관련제도의 특징

국 가	계획체계	집행수단 (규제 및 심의)
독 일	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 별도의 통합된 경관계획법과 체계</li> <li>- 공간계획체계와 경관계획체계의 병행 및 보완관계 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반적인 규제수단(건축조례)와 특정지역 규제수단(지구상세계획, 문화재보호구역)의 중첩</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다원적으로 해당지역의 경관을 관리하던 것을 경관법제정으로 통합적 관리를 시도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 각각의 법령에 경관관련규정 강화</li> <li>- 건축전문가의 심의를 통한 경관보전</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 별도의 경관계획법과 체계</li> <li>- 경관지구는 도시계획으로 결정토록 하여 도시계획과 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건축조례 및 경관지구 정비지침 작성으로 대응</li> </ul>
이태리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 별도의 경관법이 존재</li> <li>- 주(州)단위의 지역정비계획(개발계획)과 경관계획(보전계획) 양측에 의해 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경관법에 의해 경관계획의 무적으로 수립</li> <li>- 주요 경관자원에 대한 조사 및 계획, 이용지침 제시</li> </ul>

집행수단의 경우 일본은 경관지구 조례를 제정할 수 있도록 하였고, 독일은 일반지역에는 건축조례로 특정지구에 지구상세계획을 중첩하여 사용하도록 하고 있다. 프랑스의 경우는 경관법에 의해 관련법의 개정이 이루어졌는데, 도시계획에 경관계획을 포함시키면서 토지이용계획도에 경관보전지구 등을 표시하여 관리하고 각각의 관련 법률에 규제와 허가기준을 강화하도록 하였다.

## IV. 경관관리 법령정비 방안

### 1. 경관관리를 위한 법령체계 구상

경관관련제도, 외국의 경관관련 제도분석 등의 검토를 통하여 경관관리제도의 정비를 위한 주요과제로서 다음과 같이 3가지 사항을 요약하면 아래와 같다.

첫째, 현재 도시기본계획에서 경관기본계획을 수립하도록 되어있으나 부문계획으로 다루어지면서 구체적으로 작성되지 않아 하위계획의 지침으로 적용되지 않고 있다. 따라서 적극적인 경관관리를 위해, 하위계획에 지침적 역할을 할 수 있도록 상세하고 구체적으로 수립할 수 있는 경관계획 방법을 모색하여야 한다.

둘째, 경관관리수단으로 용도지구, 지구단위계획, 사전환경성 검토, 개발행위허가제도가 마련되어 있지만, 이들 제도들이 각각 적용대상이나 규제요소에 한계가 있어 경관관리에 대응이 미흡하기 때문에, 현재의 관리수단을 필요한 장소에 필요한 수단이 사용될 수 있도록 개선하는 방안을 마련해야 한다.

셋째, 경관규제의 집행을 위하여 서로 다른 부서가 심의를 하거나 허가를 함에 있어서 상호 중복되어 상충되는 문제가 발생하고 심의가 필요 없는 사항에 대해서도 심의하는 불필요한 행정낭비가 발생하기도 한다. 이러한 문제를 해소하기 위해 집행의 효율성 측면에서 심의가 필요한 사항에 대한 검토가 요구되며 심의나 허가기구의 중복성 여부도 검토, 보완해야 한다.

각각의 과제에 대해 현재의 과제를 풀어나갈 수 있는 대안과 대안평가요소를 제시하고 평가요소에 따라 적절한 방안을 제시하도록 한다.

### 2. 계획의 체계성

현재 우리나라는 경관계획이 도시기본계획의 부문계획으로 수립되고 있다. 도시기본계획에서 부문계획으로 수립되면서 내용이 개략적으로 작성하



게 되는 문제가 발생한다. 경관계획이 효력을 발생하려면 첫째, 계획내용이 상세하게 작성되고 둘째, 작성된 내용이 하위계획이나 규제수단에 직접적인 지침으로서 반영될 수 있어야 한다.

### (1) 경관계획의 상세성 확보

첫 번째로 해결과제로, 경관계획을 상세하게 작성되기 위해서는 현재와 같이 도시기본계획의 일부분으로 수립하도록 하여 지침으로서 제시되는 수준이 아니고 법령에 의해 경관계획을 강제로 상세하게 작성하도록 하여야 한다. 법령으로 경관계획 수립을 강제화하는 것은 중앙정부에서 일방적으로 지방정부에 계획입안을 요구하는 것이므로 지자체의 경관수립 필요성 판단 여부와 관계없이 계획을 수립해야 하는 결과를 낳을 수 있다.

따라서 바람직한 방안은 지자체가 경관계획 수립의 필요성을 인식하고, 계획의 법적 타당성을 요구하는 경우에 대비하여 계획수립과 계획의 법적 구속력을 위한 경관법령을 만들어 주는 것이 바람직하다고 본다. 즉 법령을 만들어 상세한 계획을 수립하도록 하고, 이를 집행할 수 있는 법적인 계획 권한을 부여하되, 모든 지자체가 강제적으로 경관계획을 수립하도록 하는 것이 아니고 필요시에 계획수립과 집행의 선택권을 지방자치단체에 주는 것이 바람직하다고 본다.

<표 IV-1> 경관계획의 상세성 확보방안

대 안	국토계획법의 기본계획수립지침 보완으로 대응	새로운 법령 제정으로 대응
한 계	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시기본계획에서도 경관계획을 상세하게 수립하도록 지침이 되어 있으나 지침에 불과하고 계획수립 관례상 중요하게 취급하지 않으므로 한계가 있음</li> <li>수립지침은 하위 집행수단에 대한 효과 불확실</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>강제화시키는 경우 지자체의 경관 계획수립 필요성 판단 등 자율권을 훼손</li> <li>경관특성이 지방마다 다양하고 차이가 있기 때문에 모든 지자체에 획일적으로 작용되는 법령은 계획수입의 융통성을 발휘하기 어려움</li> </ul>
장 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>지자체의 선택에 따라 유연하게 대응가능</li> <li>현행 법령 및 계획과 정합성 유지에 바람직함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>별도 법령에 의해 최소한 수립내용 및 범위를 규정하고, 경관계획수립지침으로 상세한 계획을 유도하여 법정계획화 하는 가능</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>■경관관련 정책 및 계획집행 효과 확실</li> <li>■지자체의 자발적 계획 수립 주민 참여 유도에 의한 사업시행 가능</li> </ul>
--	--	---

법령으로 대응하는 방법에는 i) 기존의 법령인 국토계획법이나 자연환경보전법을 개정하여 경관관련규정을 구체적으로 갖추는 대안과 ii) 별도의 경관법령으로 대응하는 대안이 있다. 법령을 별도로 만드는 것과 기존의 법령 속에 담는 것은 경관법의 적용범위와 관할문제와 결부된다.

자연환경보전법이나 국토계획법 속에 담는 것은 같은 관할 부서에서 같은 심의기구를 갖는다는 것이고, 경관법을 제정한다는 것은 별도의 심의기구를 둔다는 것이다. 따라서 경관계획을 도시계획과 정합성 측면에서 그리고 자연환경보전법에 의한 자연경관심의제도와 관계에서 검토되어 선택될 문제이다.

다만, 기존법령을 개정하여 사용하는 경우에는 각각에 소속되어 있는 법령의 전문성과 종합성 부족이라는 한계를 넘기는 어려우나 최소한 각각이 속해있는 법령의 제도들과 정합성을 확보할 수 있다. 반면에 별도의 경관법을 제정한다는 것은 상충성이나 중첩에 의한 이중규제의 문제는 있으나 경관계획의 전문성과 종합성을 가질 가능성이 크다는 장점이 있다.

<표 IV-2> 경관계획 뒷받침하는 법의 형태

대 안	기존법령개정 <sup>19)</sup>	경관법 제정
한 계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기존법령의 관할 및 심의 기구를 이용하므로 전문성 또는 종합성에 한계(한쪽으로 편중)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기존의 법령과의 관계 재정립-양립 또는 의제</li> <li>■ 양립하는 경우 심의나 허가의 중복발생</li> </ul>
장 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기존에 속한 법령과의 정합은 확보가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 객관성과 종합성을 유지할 수 있는 가능성</li> </ul>

## (2) 경관계획의 반영성

두 번째로 든 과제로, 직접적인 규제나 지침이 되기 위해서는 경관계획에서 만들어진 방향이나 지침에 따라 규제계획이 작성될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

19) 국토계획법 또는 자연환경보전법개정

## ① 집행제도의 보완

집행제도의 형태에는 ‘조례’형태와 지구단위계획처럼 ‘계획결정’형태가 있다. 용도지구 조례는 일반적으로 전도시를 대상으로 하면서 시의회의 승인을 받도록 하고 있으므로 규제의 수준이 상대적으로 일반화한 모습을 갖게 된다. 따라서 경관계획에서 결정한 내용이 그대로 반영되기 어려운 집행수단이다.

&lt;표 IV-3&gt; 집행수단의 장단점 비교

대 안	용도지구조례	계획결정
문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 보편화하고 일반화한 경관규제</li> <li>▪ 시의회 심의로 주민의 민원이 강하게 작용하여 경관계획과 관계없는 지침이 만들어질 가능성이 큼</li> <li>▪ 즉 경관계획의 특별한 의도가 반영되기 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 주민의 협조 강제화</li> <li>▪ 계획합의가 확보되지 않은 경우 민원증대</li> </ul>
장 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 주민이 납득할 수 있는 규제수단가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지역여건에 대응</li> <li>▪ 전문가의 객관적 결정</li> </ul>

이와 비교하여 ‘계획결정’제도는 대상지구의 특성을 분석한 다음에 지구에 알맞은 계획을 수립하여 대응할 수 있고, 심의위원회의 심의를 거쳐 확정되므로 전문적이고 지역대응적은 규제가 가능하게 된다는 장점이 있다.

## ② 계획결정제도의 유형대안

물론 현재에 단지 또는 지구의 특수성에 대응하는 상세한 계획규제를 결정하는 수단으로 지구단위계획이 있다. 경관계획을 위해 지구단위계획을 사용하는 방안도 고려할 수 있다. 그러나 지구단위계획제도가 경관향상을 목적으로 하고 있더라도 계획요소가 경관을 위주로 한 것보다는 도시기능 증진도 고려한 포괄적인 것이어서 경관만 다루려고 할 때에 반드시 적합한 계획수단은 아니며, 지역에 따라서는 지구단위계획과 같은 종합적인 제도를 사용할 필요없이 몇 가지 경관요소만을 계획하는 경우에 알맞은 계획제도를 갖추는 것이 편리할 수 있다.

경관요소만을 가지고 계획하는 제도대안으로 기존의 지구단위계획제도를

보완하는 방법과 별도의 경관계획제도를 제정하는 방안이 검토될 수 있다. 즉 지구단위계획도 특성별로 나누어 경관정비위주의 지구단위계획구역과 종합적인 계획구역 등 유형별로 세분하여 계획할 수 있도록 세분하는 방안이다. 어느 대안을 선택하든지 집행효과는 같을 수 있다. 이는 계획수립의 간편성 부분만 보아 판단할 사항이 아니고 앞에서 언급한 별도의 경관법 제정여부와 결부되어 판단하는 것이 바람직하다고 본다.

별도의 경관법을 만드는 경우에는 지구단위의 경관계획(경관계획지구 또는 경관지구)을 수립하여 결정하는 제도를 도입하는 것이 지구단위계획제도를 보완하는 것보다 일관성있게 처리될 수 있다. 다만, 별도의 경관계획지구제도로 만들어 집행하는 것은 같은 지역에 다른 계획들과 중복되어 지정될 경우 상충될 수 있는 부분이 없는지 고려할 필요가 있다.

별도의 제도로 집행하는 경우에는 담당부서가 다르고, 심의기구가 다를 경우에 계획간 정합성과 일관성을 상실할 수 있기 때문이다. 특히 경관계획에 대한 심의기구가 다른 경우에 어느 계획이 우선할 것인지에 대한 갈등이 발생한다. 단, 같은 법령 속의 제도를 사용한다는 것은 심의기구와 담당부서가 같다는 것을 전제로 하며, 별도의 경관계획지구제도를 만드는 것은 심의기구와 담당부서가 국토계획법과 달라질 가능성이 크다.

**<표 IV-4> 경관계획지구(계획결정제도)의 도입방안**

대안	지구단위계획 유형화에 의한 보완	별도의 경관계획지구제도 신설
문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>지구단위계획제도 개정 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다른 계획, 특히 지구단위계획 법령과 중복되어 상충가능성</li> </ul>
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>지구단위계획의 한 유형이므로 지구단위계획 등과 상충가능성 적음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경관계획과 일관성있고 간편한 규제수단 확보가능</li> </ul>

따라서 별도의 경관법을 만들어서 타 법률의 집행문제와 상충되는 과제는 다음 항목에서 다루기로 하고 우선 계획의 상세성을 확보하기 위해 별도의 경관법을 만드는 대안을 선택한다면 여기에서도 경관법 내에 경관계획지구제도를 신설하는 것이 일관성이 있다고 본다. 단, 이러한 내용을 담은 경관법을 제정하는 방향으로 가더라도 제도간의 상충을 해소하는 방안은 별도로 마련되어야 한다.

한편, 별도의 경관법을 제정할 것인지 아니면 기존의 국토계획법이나 자연경관보전법 등을 보완하는 것이 바람직한지 여부에 대하여 전문가설문조사에서는 별도의 법령을 만들어 대응하는 것이 바람직하다는 의견을 많이 제시하고 있다.

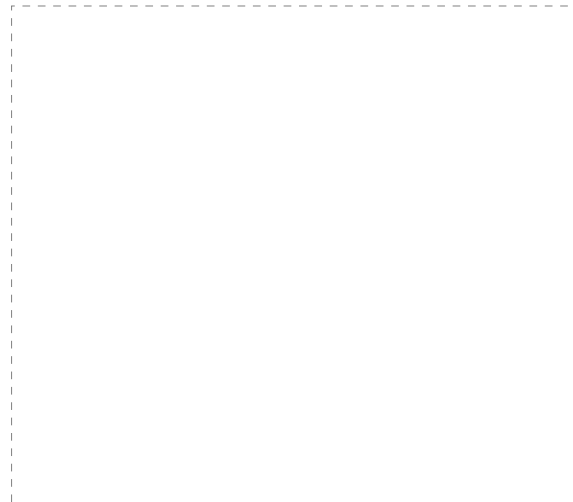
**<그림 IV-1> 경관관리제도 정비방향**



③ 경관계획의 위계

경관관리의 실제적인 집행은 도시기본계획에 의한 도시골격 및 기본이미지의 결정과 도시관리계획을 통한 경관지구 결정 등 상위계획이 수립되어야 전체적인 도시맥락 속에서 경관지구 계획이 이루어질 수 있다. 지구단위계획도 도시관리계획이 상위계획으로 결정되고 나서 전체적인 정합성과 연계 속에 지구별 특성을 반영하는 계획수립이 가능하다. 상위계획의 위계와 관련된 전문가 설문조사 결과, 지방자치단체별로 경관기본계획을 수립해야 한다는 의견(56.7%)이 가장 많았고, 이외에 경관관리계획, 광역경관기본계획, 국토경관기본구상 등에 의한 경관기본계획의 수립

**<그림 IV-2> 경관계획 수립대상의 위계**



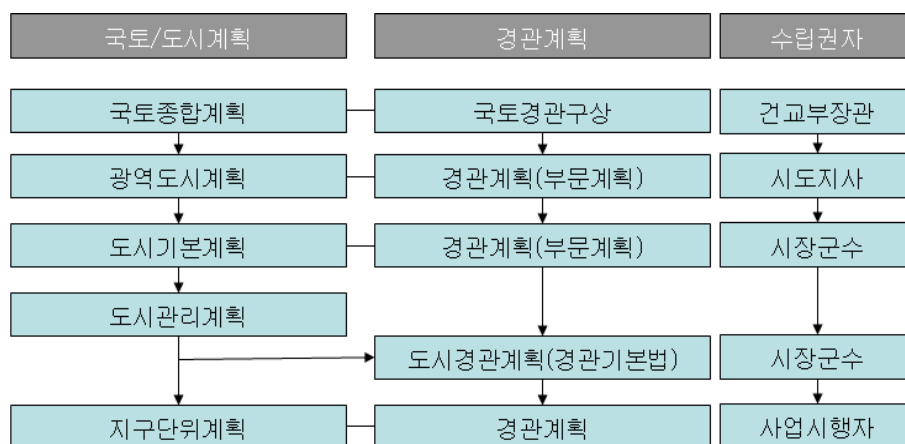
의견은 각각 50.6%, 43.7%, 37.2%로 나타났다. (<그림IV-2>참조)

상위계획일수록 기본방향 제시에 그치는 것이 많은 것을 감안하여 국토나 광역적 경관계획은 별도로 작성하지 않고 현행대로 국토종합계획이나 광역도시계획에서 수용하는 것도 바람직하다고 볼 수 있다.

설문조사 결과를 바탕으로 국토전체, 광역도시권, 도시, 지구단위의 경관계획 위계를 다음과 같이 제시한다. 국토전체에 대한 경관구상(국토경관축, 경관관리전략 제시 등)은 국토종합계획의 부문계획으로, 경역경관관리 프로

그럼은 광역도시계획의 부문계획으로, 도시경관 관리를 위한 기본방향은 도시기본계획 부문계획으로 수립한다. 실천계획으로 경관법에 의해 도시경관 계획과 지구단위계획(경관부문)을 수립하는 계획위계가 현 시점에서 가장 바람직한 계획체계라고 판단된다. 다만, 지구단위계획을 수립한 지역에 대해서는 경관계획 수립을 면제하고, 기존 지구단위계획을 경관계획으로 인정하도록 하여 기존 계획체계와의 혼란을 막을 필요가 있다.

<그림 IV-3> 국토계획과 경관계획의 체계



### 3. 규제수단 적용성

#### (1) 경관관련 규제수단의 종류 및 현황

일반적으로 강제적 집행수단에는 용도지구조례에 의한 규제, 계획결정 등에 의해 이루어 질 수 있다. 우선 용도지구조례는 현재의 국토계획법 속에 경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구 등 경관관련지구들이 규정되어 있다. 용도지구는 지구의 특성에 맞도록 적용하기 위해 시행령에서 세분화되어 있다. 용도지구는 자연, 수변, 시가지경관지구로, 미관지구는 중심지, 역사문화, 일반미관지구로, 고도지구는 최고, 최저고도지구로, 그리고 보존지구는 문화자원, 중요시설, 생태계보존지구로 되어있다. 경관법을 제정하여 규제제도를 고려한다는 전제하에서도 국토계획법 속에 있는 용도지구조례 제도와의 정합성을 고려해야 하고, 용도지구조례로 부족되는 경우에는 경관법에서 이를 보완하는 새로운 방안을 검토한다.

두 번째의 집행수단은 ‘계획결정’수단이다. 즉 지구단위계획처럼 지구에 대한 상세한 지침을 계획하여 이를 도시계획으로 결정하고 따르도록 하는 것이다. 계획결정수단은 매우 즉지적이고 다양한 규제지침을 만들어 낼 수 있으므로 외국의 사례에서도 보듯이 경관법에는 이러한 경관지구를 지정하여 별도의 지침이나 조례를 만들 수 있도록 하고 있다. 계획결정수단의 필요성에 대해서는 앞에서 다루었으므로 여기서는 계획결정수단을 만들 경우에는 국토계획법에 의한 용도지역지구의 규제 및 지구단위계획, 그리고 도시개발사업법 등 각종사업법에서 실시하고 있는 지구단위계획과의 정합성을 확보할 수 있는 대안을 모색하도록 한다.

## (2) 규제수단의 정비대안

### 1) 용도지구조례 정비

#### ① 현행 용도지구 조례의 문제

도시계획법 상의 용도지구는 도시계획의 필요성에 의해 선택되어 사용되어 진다. 지자체가 별도의 경관계획에 의해 규제수단으로 용도지구를 사용할 수 있을 것이다. 그러나 앞서 논의하였듯이, 용도지구의 경우에는 경관계획의 내용을 구체적으로 적용하는 데에는 한계가 있다.

그 이유는 현행 국토계획법상의 용도지구는 특정목적에 맞도록 경관을 규제하고자 하는 목적으로 제시되고 있고, 그러면서도 경직적이어서 지역특성에 맞게 융통성있게 규제할 수 없기 때문이다.

즉 현행 용도지구제를 활용하더라도 특정목적에서 누락된 부분에 대한 경관규제가 필요한 경우에 이를 시행할 수 있도록 보완이 필요하고, 지역특성에 맞게 융통성 있는 지침을 적용할 수 있어야 한다. 후자는 지구단위계획과 같은 계획결정제도로 보완이 가능하다. 전자의 경우에는 이를 보완하는 방법으로 일반적인 경관유형에 대한 조례를 제정하여 적용하도록 하는 것이 필요하다.

#### ② 용도지구 조례 보완대안

제2장에서도 언급하였지만, 경기도 등에서 일반 대형건축물에 대한 경관

심의를 강화하기 위한 방안으로 건축위원회의 내부 경관심의기준을 마련하여 적용하고 있다. 이는 용도지구로 적용되지 않거나 미흡한 부분에 대하여 별도로 심의기준을 마련하여 적용하려는 필요성 때문이다. 경관심의기준으로 운용한 이유는 이를 법적으로 뒷받침할 수 있는 근거가 없기 때문이다. 특히 고층아파트와 같은 경우 경관훼손우려가 크므로 이러한 경관유형에 대해 일반적으로 적용할 수 있는 심의기준을 만들어 적용하고 있다.

현재 공동주택건설사업의 경우에는 지구단위계획을 의무적으로 수립하도록 되어 있어 결국 지구단위계획에서 경관기준을 계획하여 적용할 수 있지만, 지구단위계획은 지구마다의 특성에 따라 다른 기준을 적용할 수 있으므로 일반적인 기준을 제공하여 형평성을 확보할 필요성이 있다. 다만, 너무 구체적인 기준으로 인한 창의적인 설계와 현실 여건과의 상충을 막기 위해 범용적인 일반기준에 국한할 필요가 있다.

일반적인 기준을 제공하는 방안으로는 지자체의 행정조치로 지구단위계획수립규칙과 같은 원칙을 만드는 방법도 있으나, 이는 법적 근거가 없는 소극적인 방안이므로 적극적인 방법으로서 지방자치단체의 특성을 반영한 경관조례를 마련하고, 지구단위계획을 통해 지구별 정체성을 살리면서, 우수한 경관형성에 대한 인센티브를 제공하는 대안을 선택할 수 있다.

그 밖에도 용도지구로 지정하여 관리하지 않는 개별 개발행위허가에 의한 소규모 개발행위의 경우에도 경관관리가 필요하다. 이 경우에도 개발행위허가에 대한 도시계획조례를 강화하여 경관관련요소를 추가하는 방안이 있지만, 이 역시 일관성있는 경관지침의 작성이라는 측면에서 어느 방법이 좋은가를 판단하는 것이 바람직하다.

공동주택건설사업, 개발행위허가 등 여러 법에 흩어진 개발행위에 대해 동일 부서에서 동일한 기준으로 적용하고 심의할 수 있도록 일관성을 확보한다는 측면에서는 경관관리조례를 제정하여 집행할 수 있도록 보완하는 것이 요구된다.

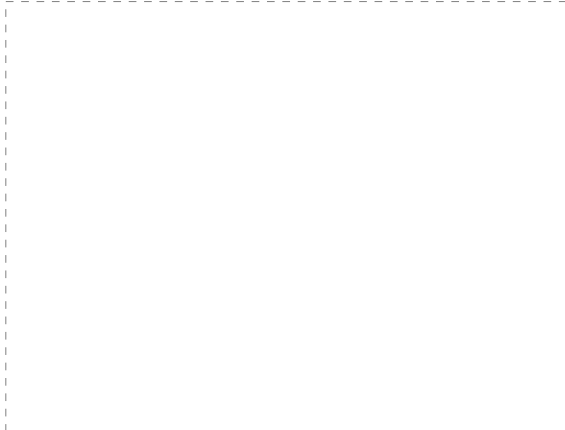
## 2) 계획결정 수단정비

### ① 경관계획 요소

계획결정수단이란 지구단위계획에서 구역을 지정하여 계획지침을 수립하



<그림 IV-4> 경관계획요소(건축물관련)



여 결정하여 집행하는 것처럼 ‘경관지구’를 지정한 다음에 계획을 수립하여 결정된 지침에 따라 집행하는 방안이다.

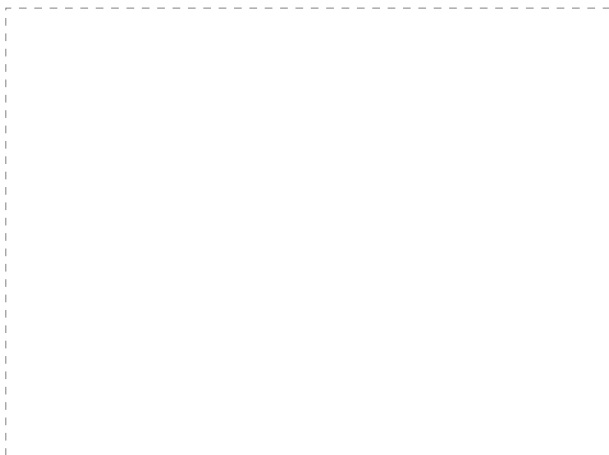
이러한 경관지구에 대한 계획의 내용은 지구단위계획에서 정하지 않는 계획요소를 포함하여야 한다. 경관계획 요소의 내용에 대해서는 여러 가지가 있으나, 필요성 정도에 대해서는 이해관계당사자

의 관점에 따라 달라질 수 있다.

여기서는 전문가 설문조사에 의해 경관계획요소의 범위에 대해 파악해 보았다. 전문가 설문조사에 의하면, 경관계획의 내용으로 건축물의 높이에 대한 지침을 제시해야 한다는 의견이 가장 많았다. 건축물의 높이가 다른 요소보다 경관형성에 중요한 요소로 보고 있는 것이다.

다음으로 공개공지 및 대지안의 조경, 광고물 및 간판, 건축물의 형태, 용적률 및 건폐율에 대한 지침을 제시해야 한다는 의견도 많은 편이었다. 광고물 및 간판, 건축물의 형태 등 현재 도시경관을 훼손하는 물리적 요인을 계획요소로 다루어야 한다는 의견이 지배적이었다. 공공시설과 관련한 경관 계획 내용으로는 공원 및 녹지시설 조성이 가장 높은 비율을 나타내었고,

<그림 IV-5>경관계획요소(공공공간관련)



기타 보행자전용도로 및 녹도, 가로시설물 형태, 완충녹지, 색채를 경관계획에서 다루어야 한다는 의견이 많았다. 도시에 서 보행할 때 가장 빈번하게 접하는 요소가 외부공간과 가로시설물이기 때문에 계획요소로 다루어야 한다는 의견이 많은 것으로 해석되었다.

## ② 지구단위계획 등과 정합성 확보방안

다음으로는 계획결정이 지구단위계획이나 사전환경성검토와 같은 경관심의제도와 중복되는 경우의 정합성 또는 중복성을 해결하는 방안이 모색되어야 한다.

우선 지구단위계획구역과 ‘경관지구’의 계획내용과 상충될 가능성에 대해서는 경관지구와 지구단위계획구역에 대한 계획수립주체와 심의주체에 차이가 있는지에 달려있다. 실제로 경관법을 제정하더라도 계획의 입안주체는 동일한 지자체장이 되며 결정기구는 상급단체가 될 가능성이 크다. 입안주체가 동일하므로 경관요소도 고려하여 수립되는 지구단위계획구역에 경관지구를 중복하지 않도록 하며, 기존 지구단위계획이 수립된 지역의 경우 기존 지구단위계획을 경관계획으로 인정하여 별도의 경관계획 수립을 면제하는 것이 바람직하다.

그러나, 심의기구는 별도로 구성될 수도 있으므로 심의시 지구단위계획 결정내용과 차이나는 것을 경관지구 관리방안으로 수립되는 경관계획에 반영하도록 요구할 수 있다는 점이 있다. 이를 해결하는 대안으로는 지구단위계획에 도시계획위원회와 건축위원회의 공동위원회를 개최하여 공동으로 결정하도록 하는 방식과 같이, 이 경우에도 공동위원회를 개최하도록 하는 방안으로 해결할 수도 있을 것이다. 즉, 도시계획위원회와 건축위원회에 더하여 별도의 심의기구(가칭 경관심의위원회)가 참석하는 공동위원회가 심의할 수 있다. 이러한 심의 방식은 다소 절차상의 번잡성을 야기할 수 있지만, 앞에서 언급한 바와 같이 중복 지정되어 수립될 가능성이 매우 희박하므로 3개 위원회의 공동심의회가 개최될 가능성도 적어 문제가 없다고 볼 수 있다.

## 4. 심의수단 효율성

지금까지 계획의 상세성, 집행성 확보 방안을 모색하고, 집행수단의 확보 대안을 모색하였다. 집행수단으로서는 용도지구조례, 계획결정수단 등의 정비방안을 검토하였다. 여기서는 또 하나의 집행수단인 심의수단에 검토하기로 한다.

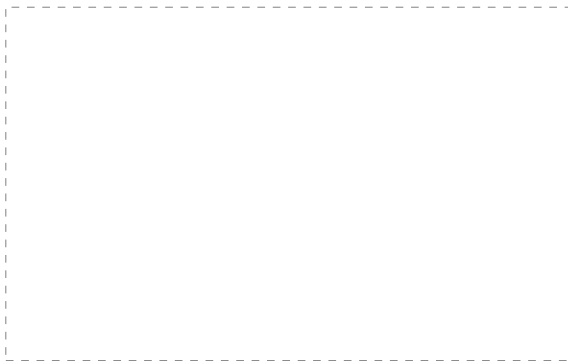
앞 절에서 다룬 심의수단은 동일법령 내에서 이루어진 계획내용을 심의

하는 심의위원회와 관련된 내용이며, 여기서 다루는 심의수단은 다른 법령에서 수립된 계획내용을 경관법으로 심의하게 되는 경우로서 상세하게 검토하기 위해 별도의 절로 나누었다.

## (1) 경관심의 대상

각종 도시개발사업, 개별적인 건축이나 개발행위 등은 경관조례의 규제를 받겠지만, 경관조례에서 규정한 내용을 적합하게 반영하였는지를 특별히 심

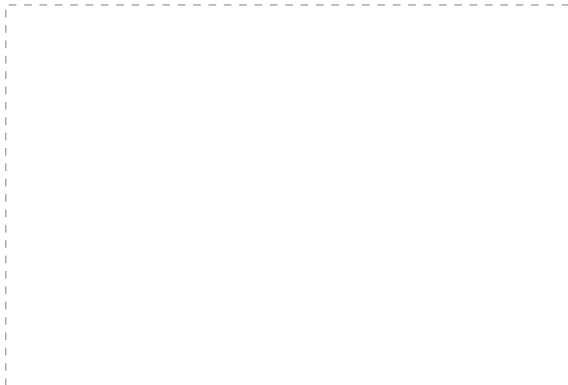
**<그림 IV-6> 개발사업 경관심의 범위**



의할 필요가 있다. 각 대상 개발 행위 별로 적정한 심의대상 규모 범위에 대한 전문가설문조사를 실시하여 파악하였다.

우선, 도시개발 및 택지개발 사업의 경우 개발면적이 30만㎡ 이상인 경관심의를 받아야 한다는 의견이 가장 많았다. 지구단위계획의 경우 대상면적이 3만㎡ 이상인 경우, 개발 건축 및 개발행위는 3천㎡ 이상인 경우 경관심의를 받아야 한다는 의견이 다수였다. 따라서 각 사업에 대해 경관계획 및 조례에서 경관요소에 대한 지침을 주고 경관관련 위원에서 계획 및 설계에 반영여부를 심의하는 것이 바람직하다고 생

**<그림 IV-7> 지구단위계획 경관심의 범위**

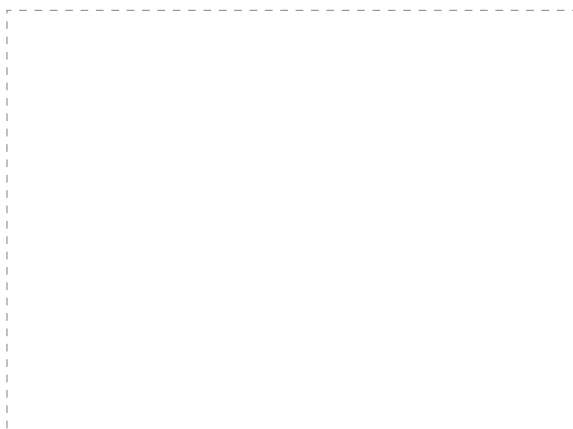


각된다.

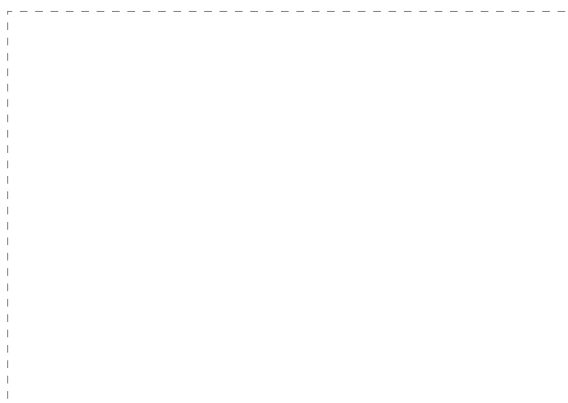
또한 경관형성에 가장 중요한 요소가 건축물의 층수이므로 일정 층수 이상의 건축물에 대해 경관심의를 받도록 하는 것이 바람직하다.

전문가 설문조사에서는 5층 이상의 건축물에 대해 경관심의를 하는 것이 바람직하다는 의견이 지배적이었다. 5층 이상의 모든 건축물에 대해 경관심의를 받도록 하는 것 보다는 5-10층 건축물은 서류심의를 10층 이상 일정

**<그림 IV-8> 개별건축 및 개발행위  
경관심의 범위**



**<그림 IV-9> 경관심의위원회 구성방안**



규모 이상의 건축물에 대해서는 정밀한 심의를 받도록 차등을 두는 것도 고려해 볼 수 있다.

## (2) 경관심의위원회 구성

경관계획에 대한 심의, 개별 건축물 및 개발행위에 대한 경관심의, 경관사업 및 경관협정에 대한 심의 등 경관행정에 대한 자문과 심의를 위한 위원회가 필요하다. 위원회 운영은 다양한 방법이 있을 수 있으며, 이에 대한 전문가 의견을 물었다.

가장 많은 응답은 경관계획은 다루는 범위가 많고 건축, 조명, 색채 등 고유의 전문가가 많이 필요하므로 기존 위원회<sup>20)</sup>에 몇 사람을 참여시키는 것보다는 별도의 경관심의위원회를 구성하는 것이 바람직하다는

의견이 가장 많았다. 이는 경관분야의 특수성을 고려한 의견으로 생각되며, 별도의 경관심의위원회를 구성하여 운영하더라도 도시계획위원회 및 건축위원회와 합동회의 등 유기적으로 운영하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

예를 들면, 지구단위계획에 의해 수립되는 경관계획의 경우, 도시계획위원회와 경관심의위원회의 합동으로 심의하고, 개별 건축물 및 개발행위에 대한 심의는 건축위원회와 경관심의위원회의 합동으로 심의하도록 한다. 경관지구로 지정된 지역의 경관계획은 경관심의위원회 심의와 기타 위원회의 자문을 받을 수 있게 하여 위원회 사이의 상충을 방지한다.

20) 여기서 기존위원회라 함은 도시계획위원회 또는 건축위원회 등을 말함

## 5. 계획의 집행력 강화방안 (주민참여 활성화)

경관관리 및 계획에 주민참여를 통한 계획의 집행력을 높이는 노력이 필요하다. 주민참여는 기존 계획과정에 참여하는 것뿐만 아니라 자발적인 경관협정의 체결 또는 주민에 의한 직접 사업 등 다양한 방안이 필요하다.

### (1) 경관협정

경관협정은 일정 지역의 토지 및 주택의 소유자, 임대자, 거주자가 그 지역 경관의 개선, 형성을 위해 자발적으로 맺는 약속이다. 경관협정은 건축물 외부공간, 옥외광고물, 색재, 가로경관, 조명 등 경관형성에 관련되는 다양한 요소를 대상으로 주민이 지켜나가야 할 사항을 규정한다.

특히, 경관관련 지구로 지정된 지역에서는 규제위주의 경관관리도 필요하지만, 경관협정 체결을 통해 주민의 자발적인 경관개선 및 형성을 적극적으로 유도할 필요가 있다. 자발적인 주민참여를 통한 경관협정은 경관관리의 효과적인 수단이 될 수 있다. 경관협정이 체결된 지역에 대한 경관사업비 지원, 세금감면 등 경제적 인센티브와 경관계획 및 설계에 대한 기술적 지원, 전문가 자문 등 유인책도 필요하다.

### (2) 경관사업

경관사업은 지방자치단체 또는 민간단체, 주민 또는 주민단체에 의해 수행되는 경관형성 및 개선사업이다. 경관법 제정으로 많은 경관사업이 이루어질 것으로 예상된다.

따라서, 국가차원에서 지방자치단체 등에 의해 추진하는 경관형성 및 개선 시범사업에 대한 행·재정적 지원이 필요하다. 경관사업은 지역 및 도시의 자연적, 문화적, 역사적 개성을 살리기 위해 경관을 개선하거나 새로 형성하는 사업으로, 경관계획에 근거하나 경관협정 혹은 별도의 사업계획을 수립하여 추진할 수 있으며, 사업주체는 공공 또는 민간 모두 가능하다. 특히, 민간에 의해 시행되는 사업에 대한 국가 또는 지방자치단체의 사업비 지원이 사업활성화에 반드시 필요하다. 지원대상 사업으로 가로환경개선사

업, 지역의 녹화사업, 야간경관조성사업, 지역의 역사·문화적 특성을 살리는 사업 등이 있다.

## V. 결론

### 1. 결론

현재 시행되고 있는 경관관리 제도의 문제점은 법령체계의 복잡성에 따른 혼란과 부문 계획간의 정합성 부족이라고 할 수 있다. 이러한 문제점은 경관관리 정책과 계획의 실효성 부족을 낳았다.

경관관리제도의 정합성과 실효성 제고를 위해 새로운 경관법 제정이 필요하며, 기존 제도 및 계획과의 혼란을 방지하기 위해 경관법은 경관관리 정책 및 계획 기본방향을 규정하고 많은 부분은 지자체의 조례에 위임할 것을 제안한다.

특히, 도시기본계획과의 상충문제를 해결하기 위해 경관법에 의한 경관계획은 경관관리 기본방향은 도시기본계획의 경관부문계획을 따르고, 경관관련 지구지정은 도시관리계획을 존중하는 것이 바람직하다고 제안한다.

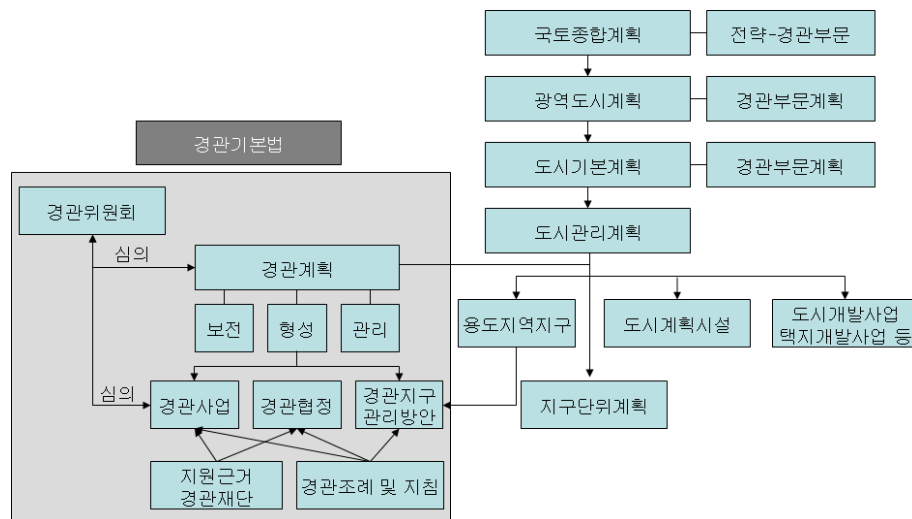
다만, 도시관리계획에 의해 결정된 경관관련 지구의 관리방안 제시와 경관관련 지구내 경관형성을 위한 지침의 제시와 사업은 계획내용에 포함하였다.

기존 국토계획과 경관계획의 관련성 및 새로운 경관법에 의한 경관계획 체계는 다음 그림과 같다.

### 2. 정책적 시사점

소득수준의 향상과 지방자치제도의 정착으로 각 도시마다 정체성 있는 도시경관 형성 및 개선을 위한 많은 노력을 경주하고 있는 실정이다. 그러나, 경관관련 제도의 미비로 인하여 경관관리가 지방자치단체에 뿌리내리지는 못하고 있는 실정이다. 따라서, 경관관리 및 계획을 위한 경관법 제정을 위한 기초자료 및 정책방향의 제시가 절실한 시점이다. 본 연구는 경관법 제정을 위한 정책방향을 제시하고, 법령체계 및 경관계획 수립체계를 제시하였다.

### <그림 V-1> 경관계획체계 제안



특히, 경관계획을 법정계획화 하여 계획집행의 실효성을 높이고, 경관계획 집행수단을 마련해 주기 위한 경관조례 제정의 법적 근거를 경관법에 규정하도록 제안하는 등 법령의 정비 및 신설을 위한 근거조항의 마련하였다.

이번 정책연구에서는 국내 경관관련 제도의 현황과 문제점을 계획의 체계성, 규제수단의 적용성, 심의수단의 효율성 측면에서 파악하고, 해외 경관 관리 사례에 대한 종합적인 분석을 한 후 제도개선 방안을 제시하였다.

경관관련 제도의 정비가 필요하며 효율적인 계획과 집행을 위해서는 종합적인 경관법을 제정하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 다만 다른 법령 및 계획과의 정합성 등을 위하여 계획단계와 집행단계, 그리고 심의단계에서 정합성을 확보하는 대안들을 검토하였다.



## 참고문헌

- 강병수. 2002. 미국의 성장관리와 경관 관리제도. 한국도시행정학회 도시행정학보 제15집 제3호
- 건설교통부. 2005. 도시계획수립지침
- 건설교통부. 2005. 지구단위계획수립지침
- 경기개발연구원. 1998. 도시경관개선방안에 관한 연구(산림 스카이라인 분석을 중심으로)
- 경기개발연구원. 2000. 경기도 경관관리기본계획
- 곽동윤, 이영석. 2002. 일본의 광역 도시경관행정에 관한 연구. 대한국토도시계획학회 37권 2호.
- 국토연구원. 1996. 도시경관 정비방안 연구.
- 김규원. 2000. 프랑스의 경관법을 통해 본 경관보호법규·제도. 환경과 조경 144호. 56-62
- 김기호. 1993. 독일의 도시경관관리- 개념, 제도, 사례. 한국조경학회 제21권 제3호
- 김기호. 1993. 우리나라 도시경관 관리제도 및 운영. 환경과 조경 통권 65호
- 김대수, 조정송. 2003. 도시경관의 통합적 개선을 위한 색채관리 제도 연구. 한국조경학회 제31권 제4호.
- 김성준. 1994. 경관관리를 위한 경관영향평가제도의 도입에 관한 연구. 서울대학교 석사학위
- 김유일. 1997. 도시근교농촌의 토지이용 및 경관의 변화. 한국농촌계획학회. 농촌계획
- 김유일. 1994. 경관평가의 현황과 문제점-서울시 심의를 중심으로. 한국조경학회 22권 1호
- 김주석, 이정형. 2002. 일본 지자체의 경관관련 공공사업수법에 관한 연구.. 대한건축학회 학술대회 22권 1호(통권172호)
- 김한배. 2003. 도시경관계획의 작성방식에 관한 비교연구. 대한국토도시계획학회 제38권 제5호.
- 민범식 외. 2004. 주거지역개발밀도 설정방안에 관한연구, 국토연구원

- 박헌주. 2000. 국토이용 계획체계 개선방안(국토이용 계획체계 개선에 관한 정책 토론회 자료집) : 35-76
- 서종주. 1999. 도시공간특성에 따른 경관관리방안에 관한연구- 중소도시에서의 건축물 높이제한을 중심으로. 전북대학교 박사학위
- 서주환, 최현상, 김상범. 2001. 경관계획수립 관련법규의 비교분석. 한국조경학회 제28권 제6호
- 신정철, 신지훈. 2003. 도시경관 개선을 위한 용도지역별 경관계획 기준연구. 국토연구원
- 심상욱. 2002. 일본 도시경관조례에 관한 연구. 대한국토도시계획학회 37권 1호.
- 안재락, 김민수. 1999. 도시경관관리의 계획과 기법. 도시정보 212
- 안재락. 2001. 지구단위계획에서의 경관계획. 대한건축학회 건축 0104
- 오민근. 2005. 일본의 경관법 제정 및 전개, 그리고 우리의 할 일. 국토도시계획학회 경관연구위원회 워크샵 자료집 : 7-67
- 오민근. 2005. 일본의 경관법 제정 배경 및 내용. 한국조경학회 경관계획연구회 제5차 정기 세미나.
- 오민근. 2005. 일본의 경관법 제정과 그 의미. 국토 279호
- 이성룡, 정석. 1997. 서울시 도시경관 관리방안 연구(I),(II),(III). 서울시정개발연구원
- 이정형, 김도년. 2000. 미국에서의 옥외광고물 규제에 의한 도시미관 정비수법에 관한 고찰. 대한건축학회 16권 6호(통권140호)
- 이정형. 1998. 미국에서의 조망경관시책의 유형과 운용수법. 대한건축학회 14권 8호(통권118호)
- 이정형. 1999. 미국 보스턴시에 있어서 경관디자인 심사제도의 운용실태에 관한 연구. 대한건축학회 15권 8호.
- 이정형. 2002. 미국 도시미관 규제시책 변천과정에 관한 고찰. 대한건축학회 18권 8호(통권166호)
- 이정형. 2002. 미국 샌프란시스코시 디자인심사제도의 운용실태에 관한 연구. 대한건축학회 권 호.
- 이정형. 2002. 일본 도시경관 콘트롤 수법의 전개. 대한건축학회 특집 권 호.
- 이정형. 2003. 일본지자체에 있어 사전협의 제도의 유형 및 운용실태 고찰. 대

한건축학회 19권 2호(통권172호)

이정형. 2004. 일본 요코하마시 도시디자인 컨트롤 수법에 관한 대한건축학회 20권 3호(통권185호).

임승빈 외2인. 1995. 경관관리를 위한 경관정책의 발전방향에 관한 연구. 대한 국토도시계획학회 제30권 제1호.

임승빈 외3인. 도시스카이라인 보존관리기법에 관한 연구(Ⅰ),(Ⅱ). 한국조경학회 제21, 22권 제3호

임승빈. 1989. 신도시의 경관계획을 위한 7가지 제언. 대한건축학회 33권 5호 (통권150호)

임승빈. 1993. 도시경관관리의 개선. 건축. 제37권 제2호.

정성태, 조세환, 오휘영. 2000. 한국과 일본의 역사도시 경관관리법규의 비교- 경주시와 나라시 사례. 한국조경학회

정순오, 한표환. 1996. 도시경관보전을 위한 토지이용규제에 관한 연구- 대전 시 사례. 한국지역개발학회 제8권 제3호

정철모. 1997. 도시경관조성을 위한 고도제한의 문제점과 도시경관보전제도의 개선방안. 한국지역개발학회 제9권 제2호.

정태일, 오덕성. 2003. 우리나라 경관관련 법·제도 및 계획 속에 나타난 경관 유형과 제어요소에 관한 연구. 대한건축학회 19권 10호(통권180호)

조동범. 1997. 일본지방자치단체의 경관정책의 발달과 특징에 관한 연구. 지방 행정연구 제12권 제2호.

채병선, 서종주. 1998. 중소도시의 도시공간특성에 따른 경관관리방안에 관한 연구(Ⅱ). 대한국토도시계획학회 33권 3호(통권95호)

최선주. 1996. 일본 도시경관정책의 흐름과 최근동향. 대한지방행정공제회 도시문제

최형석. 2001. 역사경관보전을 위한 건축물 높이규제에 관한 연구(1),(2). 대한 국토도시계획학회 제36권 제1호

한국조경학회. 2004. 자연경관계획 및 관리. 서울. 문운당

환경부. 1999. 자연경관의 보전 및 관리 사례집

Roberton, Kent A. 1999. Can Small Towns Remains Viable? A National Study of Development Issues and Strategies. Journal of American Planning Association. Vol 65. 7.

Ikebe(2005) Landscapes as Cultural Assets -- The New Landscape Law Tests the Public's Sensibilities and Behavior. NLI Research 2005. 1. 14

Council of Europe. 2003. European Landscape Convention

景観法制研究会. 2004. 概説 景観法. 東京. 株式會社 ぎようせい

建設省建設政策研究センター. 2000. 京官・環境形成のための國土利用のあり方に  
關する研究