

지역 경관관리의 실효성 제고를 위한 중점경관관리구역 제도 개선 연구

A Study on the Focused Landscape Management Area
for Improving the Effectiveness of Regional Landscape Management

이경재 Lee, Kyungjae
송윤정 Song, Yunjeong
이상민 Lee, Sangmin
방재성 Bang, Jaesung

(a u r i

기본연구보고서 2020-04

지역 경관관리의 실효성 제고를 위한 중점경관관리구역 제도 개선 연구

A Study on the Focused Landscape Management Area
for Improving the Effectiveness of Regional Landscape Management

지은이 이경재, 송윤정, 이상민, 방재성
펴낸곳 건축도시공간연구소
출판등록 제2015-41호 (등록일 '08. 02. 18.)
인쇄 2020년 10월 26일, 발행: 2020년 10월 31일
주소 세종특별자치시 절재로 194, 701호
전화 044-417-9600
팩스 044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 25,000원, ISBN:979-11-5659-285-3

이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의
자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

연구책임	이경재 연구원
연구진	송윤정 연구원 이상민 연구위원 방재성 부연구위원
연구보조원	안예봄 연구원

연구심의위원	유광흠 기획조정실장 서수정 지역재생 연구단장 오성훈 도시·설계 연구단장 김태경 국토교통부 건축문화경관과장 정수진 수원시정연구원 연구위원
연구자문위원	김혜정 SH서울주택도시공사 실장 박상범 ㈜오씨에스도시건축사사무소 소장 박형철 강원도청 건축과 경관디자인담당 박혜은 충남연구원 책임연구원 변준식 ㈜헤인E&C 차장 신지훈 단국대학교 교수 위재송 서경대학교 교수 유승연 ㈜준원경관센터 센터장 유완중 ㈜준원경관센터 대표 이민수 인천경제자유구역청 도시디자인단 단장 이세미나 여주시청 건설교통국 도시계획과 주무관 이은정 ㈜을 소장 임성혜 ㈜헤인E&C 이사 정해준 계명대학교 교수 정화진 서울 강동구청 도시관리국 도시경관과 팀장 주신하 서울여자대학교 교수 차주영 ㈜예지학 이사 추용욱 강원연구원 연구위원 한영숙 ㈜씨이트플래닝건축사사무소 대표 황희정 인천광역시 도시경관과 주무관

제1장 서론

국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위한 목적으로 2007년 「경관법」을 제정하여 경관의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정하고, 지방자치단체는 경관조례를 제정, 경관계획을 수립할 수 있는 근거를 마련하게 되었다. 이는 개별법에 의해 관리되던 방식에서 벗어나 지역의 경관을 통합적으로 관리할 수 있는 기반을 갖추게 되었다. 이후 국토경관을 보다 체계적으로 관리하기 위하여 2014년 「경관법」 전부개정을 통해 국가의 역할을 강화하고, 경관계획 수립 의무화 및 수립권자의 확대, 지역특성을 반영한 경관계획 수립을 위한 권한 확대, 경관심의제도를 확대하였다.

하지만 경관이 가지는 주관성과 상대성으로 인해 객관화 된 관리기준을 마련하기 어렵고, 이는 주체의 역량과 노하우에 의해 좌우되는 결과가 생기게 되었다. 이러한 경관의 특성으로 「경관법」은 관리주체에게 권한을 이양하여 자율성을 확보하게 하였지만, 실효성이 부족하다는 한계가 발생하였다.

이러한 한계를 개선하고자 경관계획의 내용을 보완하였다. 경관계획은 지역의 우수한 경관을 보전하고, 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새로운 경관을 개성 있게 창출하기 위한 정책방향, 기본구상 및 계획을 수립하고, 실행방안 등을 제시하는 계획이다¹⁾. 이를 위한 수단으로 경관심의, 경관협정, 경관사업, 중점경관관리구역을 활용할 수 있으며, 강제적 성격이 아닌 유도적 수법을 통해 보전·관리·형성하도록 하고 있다.

중점경관관리구역은 이러한 경관의 특성을 반영하여 관리하기 위한 제도(수단)이다. 건

1) 법제처 국가법령정보센터(2020, 「경관계획수립지침」 제2절 1-2-1, <https://www.law.go.kr>) (검색일 2020.10.07.)

축물의 규모를 강제적으로 규제하는 것이 아니라 주변과의 관계성을 해치지 않도록 유도하는 것이다. 경관의 특성을 잘 나타내고, 「경관법」의 목적을 실현할 수 있는 중요한 수단이기도 하다. 그럼에도 불구하고 중점경관관리구역이 제대로 활용되지 못하는 데는 몇 가지 이유가 있다. 첫 번째 경관계획의 위상과 역할이 모호하여 실행력에 한계가 있고, 두 번째 중점경관관리구역의 설정 및 운영·관리에 대한 구체적 기준이 없기 때문이다.

이에 본 연구는 경관관리의 현황을 알아보고, 중점경관관리구역 계획 현황 및 내용을 분석한다. 그리고 광역·기초자치단체 담당자들을 대상으로 인식조사와 인터뷰를 통해 중점경관관리구역 운영·관리 실태를 살펴보고 중점경관관리구역 제도 개선방안을 제시하고자 하였다.

제2장 지역 경관관리수단으로서 중점경관관리구역의 역할과 과제

2장에서는 국내 경관관리의 현황을 살펴보기 위하여 「경관법」과 경관계획, 경관관리수단을 조사하였다. 2007년 경관법 제정 및 2014년 전부 개정으로 경관관리의 토대를 형성하고, 관리수단을 도입하여 국토경관의 보전·형성·관리에 기반을 마련한 점에서 의의가 있다. 경관계획이 의무화되고, 경관을 이루는 요소에 대한 심의가 도입되면서 국토경관의 체계적인 관리가 시작되었다. 그러나 경관심의회는 효과적이지 못하다는 문제가 지속적으로 나타나고 있으며, 경관사업과 경관협정은 실행하기 어려운 여건으로 인해 활성화가 필요한 것으로 나타났다.

중점경관관리구역은 「경관법」과 「경관계획수립지침」에서 “중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역”으로 규정하고 있고, 설정이 가능한 범위에 대한 규정은 지침에 있는데 ‘경관권역, 경관축, 경관거점을 포함하거나 일부에 설정할 수 있으며 중첩하여 설정’할 수 있다. 이를 정리하면 중점경관관리구역은 “동질적인 경관특성을 나타내는 넓은 면적의 경관자원이나 녹지·산림·도로·가로·해안·하천 등 우수한 선적인 경관요소 또는 점적인 형태로 입지하여 시각적으로 우세한 건축물·공간·장소의 전체나 일부를 보전·관리·형성하기 위하여 설정한 구역”으로 재정의가 가능하다.

중점경관관리구역은 장소 기반의 경관관리를 위한 유일한 실행수단이다. 일정 구역을

설정할 수 있고, 설정 목적을 위해 경관심의·사업·협정, 지역·지구와의 연계 등 경관관리 수단을 집중적으로 실행할 수 있다.

일정한 목적을 가지고 일련의 토지를 구역 또는 지역으로 지정하여 관리하는 제도는 타 법제도에서도 찾아볼 수 있었는데, 「자연환경보전법」의 생태·경관 보전지역, 「문화재보호법」의 역사문화경 보전지역, 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」의 건축자산 진흥구역 등이 있었다. 이들 사례 모두 구역 또는 지역을 지정하기 위한 목적, 지정대상 및 기준, 절차, 관리 및 지원수단 내용을 포함하고 있다. 그러나 중점경관관리구역은 개념과 설정목적 관련 근거가 부재하고, 설정대상과 범위, 기준 등이 모호하며, 설정절차의 체계성이 미흡하다. 또 구체적인 관리수단 및 제도에 대한 지원내용 역시 부재한 것으로 나타났다.

제3장 중점경관관리구역 계획 현황 분석

3장에서는 이러한 문제점을 알아보기 위해 2014년 이후에 경관계획을 수립한 지자체 78곳을 대상으로 부문별 계획인 중점경관관리구역 계획을 전수 조사하여 현황을 살펴 보았다.

계획 현황을 살펴본 결과, 첫째 중점경관관리구역 제도의 목적과 성격이 불명확하여 수립주체가 자체적으로 해석하여 진행하고 있으며, 수준에 차이가 나타났다. 구역 설정을 통한 경관관리 목적이 불투명하기 때문에 구역에 대한 계획을 수립할 때 방향이 모호해지며, 구체적인 관리수단으로 연결되지 못하는 경향을 보인다. 둘째 중점경관관리구역 계획 수립 주체별 역할 구분을 명확히 구분해야 한다. 일반적으로 중점경관관리구역의 운영·관리 주체가 구역을 설정하고 있으며, 광역도는 제도의 운영 주체가 아니기 때문에 중점경관관리구역 후보지를 선정하여 관할구역 내 시·군에 이를 제안하고 있다. 주체별 역할에 문제가 있는 건 특·광역시와 관할 구역 내 구·군에서 나타났는데 구역의 설정 주체와 관리 주체가 중복되는 경우 발생하여 업무의 비효율성을 야기한다. 따라서 계획 수립 주체에 따른 중점경관관리구역의 역할이 차별화되어야 하며, 구역 설정 절차나 검토 항목이 주체별로 달라질 수 있다. 셋째, 중점경관관리구역의 구체적인 구역 설정 근거 및 기준 마련 필요하다. 현재는 설정절차나 기준이 부재하여 지자체마다 절차를 다르게 적용하고 있는 것으로 나타났다. 계획을 수립하고 민원발생, 운영·관리 및 모니터

링에 부담을 느껴 설정을 하지 않는 사례도 있었다. 또 구역 설정유형과 대상에 대한 기준 역시 부재하여 지역특성이나 경관자원을 반영하여 구역 유형을 설정하기보단 대부분 형식적인 유형으로 설정하는 것으로 나타났다. 넷째, 중점경관관리구역 내 경관관리수단의 다양화가 필요하다. 관리수단은 경관심의, 경관사업, 경관협정, 도시관리계획과의 연계, 네 가지로 구분되며, 경관심의와 경관사업을 주요 관리수단으로 계획하고 있다. 도시관리계획과의 연계는 강력한 수단임에도 불구하고 구체적인 계획 수립이 미흡한 실정이다. 한편, 구역 설정 목적과 관리 방향에 따른 수단 제시보다는 형식적으로 수단을 제시하는 경향을 띤다. 구역 설정 목적과 관리 방향에 따라 수단이 결정되지 못하기 때문인 것으로 나타났다.

제4장 중점경관관리구역 운영·관리 실태 분석

4장에서는 중점경관관리구역 계획을 수립한 실무자, 운영·관리하고 있는 공무원, 관련 연구를 진행한 전문가를 대상으로 심층면접과 인식조사를 실시하여 중점경관관리구역에 대한 실태조사를 실시하여 문제점과 개선방안을 도출하였다.

2014년 경관계획 수립이 의무화 되고 의무수립 대상인 지자체들은 2015년부터 경관계획을 수립하기 시작하였다. 경관계획은 5년마다 재정비를 해야 하므로 현재 재정비를 하고 있거나, 준비 중인 지자체가 많았다. 담당자들은 경관계획 첫 수립 당시에는 중점경관관리구역을 지역 내 중요한 경관요소나 자원을 모두 설정하였다면, 재수립 때는 우선순위를 두어 선별적으로 설정하고, 설정된 구역에 대해서 운영·관리를 집중적으로 하려는 추세로 변화하고 있다. 경관행정 업무 담당자들이 중점경관관리구역 계획을 경관관리를 위한 실행계획으로 받아들이고 있는 것이다.

3장에서 살펴본 것처럼 중점경관관리구역 계획이 경관계획의 부문별 계획으로 구성되어 있기 때문에 계획의 위상과 역할이 제한되고 있다고 인식하고 있었다. 또한 중점경관관리구역을 경관심의의 대상을 설정하기 위한 제도로 오해하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 타 관리수단에 대해 잘 모르고 있거나, 활용해본 경험이나 사례를 접해보지 못했기 때문인 것으로 나타났다. 중점경관관리구역 내 관리수단의 다양화를 위해서 중앙정부 및 광역자치단체의 행정적·재정적 지원이 필요하다고 응답하였다.

중점경관관리구역 제도의 가장 큰 문제점으로는 모든 응답자가 실행력이 부족하다는

의견을 제시하였고, 이를 위해 토지이용규제와 같은 법적 집행력을 확보하고, 관리수단의 객관적인 운영기준·지침 마련(구체화)을 제시하였다. 중점경관관리구역 내에서 활용하고 있는 관리수단으로는 경관심의가 100%로 가장 높은 것으로 나타났다. 다만 활용을 희망하는 관리수단은 경관심의만 감소하였으며, 나머지 관리수단은 현재보다 적극적으로 활용하고 싶어 하는 것으로 나타나, 이에 대한 지원방안이 필요하다.

경관관리 실효성 향상을 위한 중앙정부의 역할은 관련 법제도 개선 및 가이드라인 마련, 관리수단의 활성화를 위한 다양한 지원(예산, 행정 등) 강화, 경관업무 관련 주체별 역량 강화 및 홍보 등 저변확대를 위한 역할을 요구하였으며, 특히 경관사업에 대한 예산지원이 다수를 차지하였다.

제5장 중점경관관리구역 제도 개선방안

5장에서는 지역 경관관리의 실효성 향상을 위한 중점경관관리구역 제도 개선 방향과 과제를 제시하였으며, 「경관법」 개정(안)을 제안하였다. 제도 개선의 기본방향은 첫째 중점경관관리구역 제도의 운영 방향 및 기준을 구체화하는 것이다. 둘째 중점경관관리구역 관리수단의 실행력을 강화해야 한다. 관리수단 활용의 효율성을 높이고, 타 법령·제도와의 연계를 통한 실행력 강화가 필요하다. 셋째 중점경관관리구역 계획 수립주체를 확대해야 한다. 경관행정 업무의 주요 주체인 기초자치단체뿐만 아니라 중앙정부와 광역자치단체, 민간도 중점경관관리구역을 설정하거나 제안할 수 있는 주체로 확대해야 한다. 또한 경관계획 임의수립 대상인 기초자치단체도 별도의 계획으로 중점경관관리구역 계획을 수립하여 중요한 경관자원을 관리할 수 있도록 제도를 활용해야 한다.

본 연구에서는 위의 세 가지 개선 기본방향과 관련된 개선 과제를 제시하였다.

첫째, 중점경관관리구역 제도 운영 방향 및 기준을 구체화하기 위하여 구역의 정의와 목적 등 근거를 명확하게 마련하고, 구역 설정 절차의 체계화, 기준의 합리화를 위한 방안을 제안하였다. 또한 지역의 경관자원을 조사할 수 있는 근거를 마련하고, 중점경관관리구역 지형도면 고시를 의무화 하여 제도를 시민에게 홍보하고, 알릴 수 있도록 근거를 마련하였다.

둘째, 중점경관관리구역 내 관리수단을 다양화해야 한다. 주요 관리수단인 경관심의에

편중되면 경관관리가 규제라는 인식이 강해질 수 있으므로, 경관사업과 경관협정 등의 관리수단이 다양하게 활용된다면 경관관리 제도가 활성화 될 수 있다. 이를 위해서는 반드시 중앙정부와 광역자치단체의 지원이 확대되어야 한다. 도시·군관리계획, 지구단위계획과의 연계 강화 부분은 본 연구에서 간단하게 제안하였으며, 구체적인 방안에 대해서는 후속과제로 남기기로 한다.

셋째, 경관계획 수립 의무주체인 인구 10만 명 이상의 기초자치단체와 특·광역시뿐만 아니라 중앙정부와 광역도, 인구 10만 명 미만의 기초자치단체도 필요에 따라 중점경관관리구역을 설정하거나 제한할 수 있도록 확대해야 한다. 이는 국가-광역-기초의 위계에서 상위계획과의 정합성을 맞출 수 있고, 경관자원의 중요도나 깊이에 차이가 있을 때 유용하게 활용할 수 있다. 기존 경관계획은 관할구역 전역을 대상으로 하는 법정계획이기 때문에 오히려 장소중심적 계획인 중점경관관리구역 계획이 주민이 참여하는데 어려움이 적을 것이다. 지역의 특성을 가장 잘 아는 주체가 중점경관관리구역을 제안하거나, 계획 수립 과정에 참여하여 계획의 완성도를 높이는데 필요하기 때문이다.

제6장 결론

본 연구에서는 경관관리의 현황을 알아보고, 중점경관관리구역 계획 현황 및 내용을 분석하였다. 그리고 광역·기초자치단체 담당자들을 대상으로 인식조사와 인터뷰를 통해 중점경관관리구역 운영·관리 실태를 살펴보고 중점경관관리구역 제도 개선방안을 제시하였다. 이를 위해 국내 경관관리의 현황과 한계를 알아보고, 국내·외 유사한 법령 및 제도를 통해 시사점을 도출하여 중점경관관리구역의 역할과 과제에 대해 살펴보았다.

실태조사는 자치단체의 유형을 고려하여 광역도 1개, 광역시 1개, 기초자치단체 2개를 선정하여 진행하였는데, 좀 더 다양한 지자체를 대상으로 실태조사를 하지 못한 것에 대해 본 연구의 한계가 있다. 선행연구나 관련 연구에서 경관법의 강제성이 떨어지는 문제를 많이 언급하는데, 본 연구에서도 계획 현황분석과 실태조사를 통해 이러한 문제점을 발견하였다. 이에 강제성을 확보하기 위해 도시·군관리계획, 지구단위계획 등 타 법제도와 연계방안을 제안하기 위해 법제적 검토가 세밀하게 이뤄져야 한다.

중점경관관리구역의 설정기준이나 대상을 구체화하기 위해 본 연구에서 제시한 경관자원조사를 실행에 옮기기 위해서는 후속 과제가 뒤따라야 한다. 관련된 선행연구와 최근

에 진행된 경관자원조사 결과를 바탕으로 구체적인 실행계획이나 가이드라인 마련이 필요할 것으로 판단된다. 중·장기적으로 중점경관관리구역 계획이 경관계획의 부문별 계획이 아닌 별도의 계획으로 구분되기 위해서 ‘(가칭)중점경관관리구역 계획 수립지침’ 마련에 대한 검토가 필요하다. 중점경관관리구역 계획 수립지침이 가시화되고, 내용이 구체화되면 중점경관관리구역이 지역경관을 관리하는 유효한 제도로 자리매김 할 수 있을 것이다.

최근 경관에 대한 관심이 높아지고 있다. 제2차 경관정책기본계획이 수립되고, 「경관법」 주무부처인 국토교통부는 경관법 개정안을 준비하고 있다. 경관은 상대적이고 주관적인 특성으로 관리하기가 매우 어려운 대상임에는 틀림이 없다. 그러나 경관의 중요성을 인식하고, 좋은 경관의 필요성을 공감할 수 있는 교육과 함께 지역경관의 실효성 향상을 위한 구체적인 기준을 마련하는 일이 시급하다.

경관은 우리 생활 속에서 쉽게 접할 수 있으며, 단기간에 만들어질 수 있는 결과물이 아니기에 관리가 필요하다. 경관은 주변과의 동질성이 만들어내는 일단의 지역 또는 장소적 특징이므로 장소 기반으로 관리되어야 한다. 본 연구는 장소 기반의 경관관리 제도로 중점경관관리구역이 지역의 경관관리 실효성을 향상시키기 위한 제도로 활용될 수 있기를 기대한다.

주제어

중점경관관리구역, 경관법, 경관계획, 경관심사, 경관관리

제1장 서론

1. 연구배경 및 목적	1
1) 연구배경 및 필요성	1
2) 연구목적	7
2. 연구범위 및 방법, 흐름	8
1) 연구범위	8
2) 연구방법	8
3) 연구흐름	10
3. 선행연구와의 차별성	11

제2장 지역 경관관리수단으로서 중점경관관리구역의 역할과 과제

1. 지역 경관관리의 현황과 한계	15
2. 중점경관관리구역의 역할과 과제	22
1) 중점경관관리구역의 개념과 가능성	22
2) 중점경관관리구역 관련 유사 법제도	36
3) 중점경관관리구역 제도의 한계와 과제	51

제3장 중점경관관리구역 계획 현황 분석

1. 분석 개요	55
1) 분석 목적	55
2) 분석 대상 및 방법	55
3) 분석 내용	57
2. 중점경관관리구역 계획 현황 분석	58
1) 계획 수립 주체 현황 및 특성	58
2) 구역 설정 현황 및 특성	66
3) 운영·관리계획 현황 및 특성	86
3. 현황 분석 종합	96

제4장 중점경관관리구역 운영·관리 실태 분석

1. 중점경관관리구역 운영·관리 실태 조사	99
1) 실태조사 개요	99
2) 광역자치단체	101

3) 기초자치단체	115
2. 경관행정 담당 공무원 인식조사	125
1) 인식조사 개요	125
2) 인식조사 결과	126
3. 실태 분석 종합	135
제5장 중점경관관리구역 제도 개선방안	
1. 중점경관관리구역 제도 개선 기본방향	139
1) 중점경관관리구역 제도 운영 방향 및 기준 구체화	139
2) 중점경관관리구역 관리수단의 실행력 강화	141
3) 중점경관관리구역 제안 및 계획 수립주체 확대	142
2. 중점경관관리구역 실효성 제고를 위한 제도 개선방안	143
1) 중점경관관리구역 제도 운영 방향 및 기준 구체화를 위한 제도개선	143
2) 관리수단의 실행력 강화를 위한 제도개선 및 지원 확대	149
3) 중점경관관리구역 제안 및 계획 수립주체 확대를 위한 제도개선	151
제6장 결론	
1. 연구결과 종합	155
2. 연구의 의의 및 한계	160
참고문헌	161
SUMMARY	165
부록	
부록1. 지자체별 경관계획 내용 조사 결과	173
부록2. 경관행정 담당 공무원 인식조사 설문지	208

표차례 LIST OF TABLES

[표 1-1] 「경관법」 개정 전·후 경관계획 내용 비교	2
[표 1-2] 연구의 범위	8
[표 1-3] 선행연구 현황	12
[표 2-1] 「경관법」의 구성과 내용	16
[표 2-2] 경관사업과 경관협정의 도입 배경	19
[표 2-3] 중점경관구역을 설정할 수 있는 경관권역, 경관축, 경관거점의 의미	23
[표 2-4] 「경관법」 전부 개정 전·후 중점경관관리구역 관련 조문 비교	24
[표 2-5] 경관계획의 내용 주요 개정사항	25
[표 2-6] 거제시 중점경관관리구역 설정기준	29
[표 2-7] 문화재보호조례상 ‘역사문화환경 보존지역’의 범위	39
[표 2-8] 생태·경관보전지역의 구분	42
[표 2-9] 다카사카시 경관중점지구의 지정기준	45
[표 2-10] 농업진흥지역의 정비에 관한 법률과 연계된 경관농업진흥지역 정비계획 내용	47
[표 2-11] 경관농업진흥지역 정비계획구역의 관리내용	47
[표 2-12] 유사제도 종합 및 비교	49
[표 2-13] 중점경관관리구역과 유사제도 비교	51
[표 2-14] 경관법과 유사 관련법의 지역, 구역 정의 방식	52
[표 3-1] 경관계획 수립권자 및 중점경관관리구역 설정권자	57
[표 3-2] 계획 분석 내용	57
[표 3-3] 주체별 경관계획 수립 및 중점경관관리구역 설정 현황	58
[표 3-4] 시·군 중점경관관리구역 설정 현황	60
[표 3-5] 주체에 따른 중점경관관리구역 현황	66
[표 3-6] 시·군 중점경관관리구역 면적 현황	67
[표 3-7] 중점경관관리구역 설정의 타당성 확보 방안	68
[표 3-8] 정성적 평가 항목	71
[표 3-9] 중점경관관리구역 설정 시 검토 항목	72
[표 3-10] 중점경관관리구역 설정 목적	76
[표 3-11] 중점경관관리구역 영역설정 기준-경관자원 보전관리 사례	77
[표 3-12] 중점경관관리구역 영역설정 기준-상징경관 형성 및 명소화 사례	78
[표 3-13] 중점경관관리구역 영역설정 기준-조망 경관 보호 사례	79
[표 3-14] 중점경관관리구역 영역설정 기준-열악한 경관 개선 사례	80
[표 3-15] 중점경관관리구역 영역설정 기준-개발사업 등에 따른 경관변화 관리 사례	81
[표 3-16] 중점경관관리구역 설정 방식	83
[표 3-17] 중점경관관리구역 유형-경관 유형에 따른 구분	84
[표 3-18] 경관계획 내 중점경관관리구역 관리 요소 내용	86

표차례 LIST OF TABLES

[표 3-19] 경관계획 내 중점경관관리구역 관리 요소 현황	87
[표 3-20] 경관계획 내 중점경관관리구역 관리 수단 현황	89
[표 3-21] 중점경관관리구역 내 경관심의 대상	90
[표 3-22] 중점경관관리구역 내 경관사업 유형	91
[표 3-23] 중점경관관리구역 내 경관협정 유형	92
[표 3-24] 경관계획 내 중점경관관리구역 관리 (보조)수단 현황	94
[표 3-25] 중점경관관리구역 고시 현황	95
[표 4-1] 실태조사 내용	100
[표 4-2] 인천광역시 중점경관관리구역 선정 기준	104
[표 4-3] 인천광역시 중점경관관리구역 선정 절차	104
[표 4-4] 인천광역시 제9대 경관위원회 구성 현황	105
[표 4-5] 인천광역시 경관위원회 운영체계	106
[표 4-6] 인천광역시 경관위원회 운영 현황	107
[표 4-7] 강원도 중점경관관리구역 후보지역	112
[표 4-8] 강원도 중점경관관리구역 선정 원칙	112
[표 4-9] 강원도 경관위원회 구성 현황	113
[표 4-10] 강원도 경관위원회 운영 현황	114
[표 4-11] 시흥시 중점경관관리구역 설정 기준	118
[표 4-12] 시흥시 경관협정 및 경관협정사업 내용	119
[표 4-13] 여주시 중점경관관리구역 후보지 평가 기준	123
[표 4-14] 여주시 경관위원회 운영 현황	124
[표 4-15] 인식조사 내용	126
[표 4-16] 응답자특성 결과	126
[표 4-17] 중점경관관리구역 인지도 x 실효성 응답 비율(%)	129
[표 4-18] 중점경관관리구역 내 관리수단별 활용률 및 희망하는 비중 비교	133
[표 5-1] 중점경관관리구역 제도 개선 기본방향 및 개선방안, 제도개선(안)	143
[표 5-2] 「경관법」 개정(안) : 중점경관관리구역 정의 등	144
[표 5-3] 「경관법」 개정(안) : 경관자원조사 근거 마련	146
[표 5-4] 「경관법」 개정(안) : 중점경관관리구역 지정 기준 및 방향 제시	147
[표 5-5] 「경관계획 수립지침」 개정(안) : 지형도면 고시 의무화	148
[표 5-6] 「지구단위계획수립지침」 개정(안) : 중점경관관리구역과 연계 방안	150
[표 5-7] 「경관법」 개정(안) : 중점경관관리구역에 대한 국가지원 방안	151
[표 5-8] 「경관법」 개정(안) : 중점경관관리구역 지정 주체 확대	153

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 1-1] 경관계획 실행력 부족 이유 (전문가 인식조사)	5
[그림 1-2] 연구의 흐름	10
[그림 2-1] 경관계획의 문제점	17
[그림 2-2] 전문가들이 인식하는 경관관리 제도 중 문제점	18
[그림 2-3] 전문가들이 인식하는 경관협정의 문제점	20
[그림 2-4] 전문가들이 인식하는 경관관리 실행력 부족 원인	21
[그림 2-5] 「경관법」에서 중점경관관리구역의 위상	26
[그림 2-6] 기초지자체 연도별(좌) 및 대상별(우) 경관심의 현황	27
[그림 2-7] 거제시 중점경관관리구역도	28
[그림 2-8] 거제면 읍치 전통문화재 중점경관관리구역 계획도	29
[그림 2-9] 거제시 중점경관관리구역 경관심의대상	30
[그림 2-10] 경주시 중점경관관리구역도	31
[그림 2-11] 경주시 경주읍성 중점경관관리구역 계획도	32
[그림 2-12] 경주시 경주읍성 중점경관관리구역 경관심의운영 계획도	33
[그림 2-13] 안양시 중점경관관리구역 설정도	34
[그림 2-14] 안양시 학의천 중점경관관리구역계획도	35
[그림 2-15] 건축자산진흥구역 관리계획 수립절차(지구단위계획 미수립)	36
[그림 2-16] 역사문화환경 보존지역 개념도	39
[그림 2-17] 역사문화환경 보존지역 내 허가절차(허용기준 마련된 경우)	40
[그림 2-18] 역사문화환경 보존지역 내 허가절차(허용기준 마련되지 않은 경우)	41
[그림 2-19] 서울시 17개 생태경관보전지역	43
[그림 2-20] 다카사카시 경관중점지구 지정절차 및 관리방안	46
[그림 2-21] 우치코정(内子町) 내 경관농업진흥지역정비계획구역	48
[그림 2-22] 중점경관관리구역 설정 절차	53
[그림 3-1] 광역 및 기초자치단체 경관계획 수립 현황	56
[그림 3-2] 광역 및 기초자치단체 중점경관관리구역 설정 현황	60
[그림 3-3] 국도 77호선 변 중점경관관리구역	62
[그림 3-4] 목포시 중점경관관리구역 설정 상위계획 및 관련계획 검토	62
[그림 3-5] 강원도 중점경관관리구역 최종 후보지 위치도	63
[그림 3-6] 장수 중점경관관리구역 내 경관사업 예시(소래산 등산로 진입부 경관개선사업)	64
[그림 3-7] 울산광역시 중점경관관리구역 지정 및 운영방안	65
[그림 3-8] 울산광역시 중구 중점경관관리구역 설정도	65
[그림 3-9] 기초지자체(시·군) 중점경관관리구역 면적	67
[그림 3-10] 인천광역시 중점경관관리구역 설정 세부 원칙	69
[그림 3-11] 창원시 중점경관관리구역 선정 과정	70

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 3-12] 여수시 중점경관관리구역 후보지 평가	72
[그림 3-13] 광주시 중점경관관리구역 설정 - 선행계획 검토	73
[그림 3-14] 여수시 중점경관관리구역 설정 - 상위계획 검토	74
[그림 3-15] 의정부시 중점경관관리구역 설정 - 경관구조 검토	75
[그림 3-16] 거제시 역사문화 중점경관관리구역	85
[그림 3-17] 거제시 항만시가지 중점경관관리구역	85
[그림 3-18] 창원시 무학산구릉지 중점경관관리구역 색채 경관설계지침	88
[그림 3-19] 중점경관관리구역 경관사업 제시	91
[그림 3-20] 중점경관관리구역 경관협정(안) 제시	92
[그림 3-21] 경관 및 미관지구 지정(안) 제시	93
[그림 3-22] 중점경관관리구역 경관설계지침 및 체크리스트 제시	95
[그림 4-1] 인천광역시 조직도 (경관행정담당 부서)	101
[그림 4-2] 강원도 조직도 (경관행정담당 부서)	108
[그림 4-3] 강원도 중점경관관리구역 선정 절차	111
[그림 4-4] 시흥시 조직도 (경관행정담당 부서)	115
[그림 4-5] 시흥시 시민참여 경관계획 재정비 프로세스	116
[그림 4-6] 여수시 조직도 (경관행정담당 부서)	120
[그림 4-7] 여수시 중점경관관리구역 설정 절차	122
[그림 4-8] 경관관리의 실효성을 높이기 위한 우선 개선 사항	128
[그림 4-9] 중점경관관리구역 인지도	128
[그림 4-10] 지역경관 관리에 있어 중점경관관리구역 제도의 실효성	129
[그림 4-11] 중점경관관리구역 제도의 실효성 제고를 위한 필요사항	130
[그림 4-12] 중점경관관리구역의 합리적 설정을 위해 필요한 절차와 방법	130
[그림 4-13] 중점경관관리구역의 설정을 위해 반드시 검토되어야 하는 항목	131
[그림 4-14] 중점경관관리구역의 바람직한 활용 목적	131
[그림 4-15] 광역자치단체에서 중점경관관리구역을 설정 및 운영·관리하는 것에 대한 인식	132
[그림 4-16] 중점경관관리구역 설정 및 운영·관리 주체	132
[그림 4-17] 경관 관리요소별 관리 필요성	134
[그림 4-18] 중점경관관리구역 실효성 제고를 위한 국가 역할	134
[그림 5-1] 당진시 우수경관자원 자료집	145
[그림 5-2] 강원도 경관계획 자료집	145
[그림 5-3] 강원도 중점경관관리구역 추진방향	152
[그림 5-4] 중점경관관리구역 후보지 세부계획(안)	152

제1장 서론

- 1. 연구배경 및 목적
 - 2. 연구범위 및 방법, 흐름
 - 3. 선행연구와의 차별성
-

1. 연구배경 및 목적

1) 연구배경 및 필요성

□ 국토경관의 체계적 관리를 위한 제도 마련

국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위한 목적으로 2007년 「경관법」을 제정하여 경관의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정하고, 지방자치단체는 경관조례를 제정, 경관계획을 수립할 수 있는 근거를 마련하게 되었다. 이는 개별법에 의해 관리되던 방식에서 벗어나 지역의 경관을 통합적으로 관리할 수 있는 기반을 갖추게 된 것이다. 또한 경관은 국민 누구나 즐기고, 누릴 수 있어야 하는 공공재이며, 이를 국가와 지방자치단체가 관리해야하는 책임과 의무가 있음을 밝힌 것이다.

「경관법」 제3조(경관관리의 기본원칙)

- ① 지역의 고유한 자연·역사 및 문화를 드러내고 지역주민들의 생활 및 경제활동과의 긴밀한 관계 속에서 지역주민의 합의를 통하여 양호한 경관이 유지될 수 있도록 관리할 것
- ② 개발과 관련된 행위는 경관과 조화·균형을 이루도록 할 것
- ③ 우수한 경관을 보전하고 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새롭게 형성되는 경관은 개성 있는 요소를 가지도록 유도할 것
- ④ 각 지역의 경관이 고유한 특성과 다양성을 가질 수 있도록 자율적인 경관행정 운영방식을 권장하고, 지역주민이 이에 주체적으로 참여할 수 있도록 할 것
- ⑤ 국민이 아름답고 쾌적한 경관을 향유할 수 있도록 할 것

국토경관을 보다 체계적으로 관리하기 위하여 2014년 「경관법」 전부개정을 통해 국가의 역할을 강화하고, 경관계획 수립 의무화 및 수립권자의 확대, 지역특성을 반영한 경관계획 수립을 위한 권한 확대, 경관심의제도를 확대하였다.

첫 번째 국토경관을 체계적으로 관리하기 위하여 중앙정부의 역할을 정립하였다. 중앙정부는 아름답고 쾌적한 국토경관을 형성하고 우수한 경관을 발굴하여 지원·육성하기 위하여 경관정책기본계획을 5년마다 수립·시행하도록 하였으며, 국토경관 향상을 위한 국가의 책무 명시(제4조), 중앙정부 소속의 경관위원회 설치(제29조)를 포함하여 중앙정부의 역할을 정립하였다.

두 번째 경관관리의 실행력 확보를 위해 경관계획 수립 의무화 및 지자체 권한을 강화하였다. 시·도 및 인구 10만 명을 초과하는 시·군에 대하여 경관계획 수립을 의무화하여 지역 경관관리의 실행력을 확보하고자 하였으며, 행정시장, 특·광역시 자치구청장·군수, 경제자유구역청장도 경관계획을 수립할 수 있도록 수립권자를 확대하였다. 또한 지역특성을 반영한 경관계획을 수립할 수 있도록 시·도지사의 승인을 받도록 하던 절차를 폐지하고, 관계 행정기관의 장과 협의 후 해당 시·군 경관위원회 심의를 거쳐 확정하도록 절차를 간소화하였다.

세 번째 경관심의제도 대상 확대 도입으로 경관관리의 전문성을 강화하였다. 도로, 철도 시설 등 사회기반시설 사업 중 대통령령으로 정하는 규모 이상의 사업과 도시개발사업 등 대통령령으로 정하는 개발사업과 경관지구 및 중점경관관리구역 내 위치한 건축물 중 지자체 조례로 정하는 건축물에 대하여 경관위원회의 심의를 거치도록 하였다.

네 번째 경관계획 내용을 보완하였으며, 경관계획 수립 주체(광역 및 기초)의 역할을 구분하였다. 자세히 살펴보면 경관계획의 내용을 보완하여 국가 및 지방자치단체가 경관을 관리하는 기본적인 틀을 제시하였는데, 경관사업, 경관협정, 특정경관계획 그리고 중점경관관리구역이 경관계획 내용에 새롭게 추가되었다. 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성할 필요가 있는 지역에 대해서는 경관계획으로 ‘중점경관관리구역 계획’을 수립하도록 하고 있으며, 관리수단을 통해 운용하도록 제시하고 있다.

[표 1-1] 「경관법」 개정 전·후 경관계획 내용 비교

「경관법」 (2007)	「경관법」 전부 개정 (2014)	비고
1. 경관계획의 기본방향 및 목표에 관한 사항	1. 경관계획의 기본방향 및 목표에 관한 사항	
2. 경관자원의 조사 및 평가에 관한 사항	2. 경관자원의 조사 및 평가에 관한 사항	
3. 경관형성의 전망 및 대책 수립에 관한 사항	3. 경관구조의 설정에 관한 사항	신설

「경관법」(2007)	「경관법」 전부 개정 (2014)	비고
	4. 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역(이하 "중점경관관리구역"이라 한다)의 관리에 관한 사항	신설 (시행령)
4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제1호에 따른 경관지구(이하 "경관지구"라 한다) 및 같은 항 제2호에 따른 미관지구(이하 "미관지구"라 한다)의 관리 및 운용에 관한 사항	5. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제1호에 따른 경관지구(이하 "경관지구"라 한다)와 같은 항 제2호에 따른 미관지구(이하 "미관지구"라 한다)의 관리 및 운용에 관한 사항	
	6. 제16조에 따른 경관사업의 추진에 관한 사항	신설 (시행령)
	7. 제19조에 따른 경관협정의 관리 및 운영에 관한 사항	신설 (시행령)
5. 경관관리 행정체계 및 실천방안에 관한 사항	8. 경관관리의 행정체계 및 실천방안에 관한 사항	
	9. 자연 경관, 시가지 경관 및 농산어촌 경관 등 특정한 경관 유형 또는 건축물, 가로(街路), 공원 및 녹지 등 특정한 경관 요소의 관리에 관한 사항	신설
6. 경관계획의 시행을 위한 자원조달 및 단계적 추진에 관한 사항	10. 경관계획의 시행을 위한 자원조달 및 단계적 추진에 관한 사항	
7. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항	11. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성에 관한 사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항	변경

출처 : 법제처 국가법령정보센터(2020, 「경관법」을 참고하여 연구진 작성, <https://www.law.go.kr>) (검색일 2020.10.07.)

□ 경관의 특성을 관리하기 위한 제도적 한계

경관이 관리되어야 하는 대상임에는 모두가 동의하지만 관리방법과 수단에 대해서는 주체마다 생각이 다를 수 있다. 이런 이유로 경관이 가지는 주관성과 상대성을 관리하기 위한 정량적, 일률적 기준을 마련하기 어렵다. 객관화 된 관리기준을 마련하기 어렵기 때문에 강제성을 가지기 어렵고, 심의·평가 진행 주체의 역량과 노하우에 의해 결과가 달라진다. 이러한 경관의 특성으로 「경관법」은 관리주체에게 권한을 이양하여 자율성을 확보하게 하였지만, 실효성이 부족하다는 한계가 발생한 것이다.

이러한 한계를 개선하고자 경관계획의 내용을 보완하였다. 경관계획은 지역의 우수한 경관을 보전하고, 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새로운 경관을 개성 있게 창출하기 위한 정책방향, 기본구상 및 계획을 수립하고, 실행방안 등을 제시하는 계획이다¹⁾.

1) 경관계획수립지침, 국토교통부고시 제2018-926호 1-2-1.

이를 위한 수단으로 경관심의, 경관협정, 경관사업, 중점경관관리구역을 활용할 수 있으며, 강제적 성격이 아닌 유도적 수법을 통해 보전·관리·형성하도록 하고 있다.

경관이라는 것은 영원히 불변하거나 순식간에 변화하지 않는다. 경관의 유형(산림, 수변, 가로, 시가지 등)에 따라 차이가 있으나 경관을 구성하는 요소들이 한데 어우러져 나타나는 것이 경관이다. 좋은 경관이란 요소 하나하나가 뛰어난 것이 아니라 주변과 조화로우며, 요소들 간에 이질감 없이 잘 어우러진 장소라고 할 수 있다. 높은 건축물이나 독특한 건축물이 경관을 저해하는 것이 아니라 주변 지역과 조화롭지 못할 때 우리는 나쁜 경관이라고 인지한다. 이런 점에서 경관은 반드시 장소 중심으로 관리되어야 한다.

중점경관관리구역은 이러한 경관의 특성을 반영하여 관리하기 위한 제도(수단)이다. 건축물의 규모를 강제적으로 규제하는 것이 아니라 주변과의 관계성을 해치지 않도록 유도하는 것이다. 경관의 특성을 잘 나타내고, 「경관법」의 목적을 실현할 수 있는 중요한 수단이기도 하다. 그럼에도 불구하고 중점경관관리구역이 제대로 활용되지 못하는 데는 몇 가지 문제점이 있다. 첫 번째 중점경관관리구역은 경관관리를 위한 구역으로서 구역 내 경관창출에 중요한 역할을 하는 대상을 정확하게 설정하는 것이 중요하다. 대상을 설정하는 것은 어렵지 않으나, 그 대상의 특성을 도출하여 명확하고 구체적인 범위를 제시한 적이 없으며, 그 대상을 관리하기 위한 범위 역시 부재한 상황이다. 두 번째 대상을 관리하려면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 도시·군기본계획(정책계획)과 도시·군관리계획(실행계획)처럼 별도로 각각의 역할을 할 수 있게 분리되어야 하는데, 경관계획은 두 가지를 모두 담고 있어 근본적으로 실행하는데 제약이 발생한다. 경관계획의 위상은 도시·군기본계획과 동일하나, 실행계획까지 포함하고 있는 불합리한 상황이다.

□ 지역 경관관리의 실행력 및 실효성은 여전히 부족

- 경관계획의 위상과 역할이 모호하여 실행력에 한계

앞서 언급한 것처럼 전부개정의 목적은 경관관리의 실행력 강화였고, 주요내용은 경관계획 내용 보완 및 수립 의무화, 경관심의제도 대상 확대였다. 그러나 경관업무를 담당하는 전문가들(공무원, 실무자, 연구자)을 대상으로 한 인식조사에서 경관계획의 실효성이 부족하다고 응답한 비율이 31%(2015년)에서 57.7%(2019년)로 상승하였는데 이는 2015년, 2019년 모두 '경관계획 집행을 위한 실질적인 지원 부재'를 가장 많이 꼽았으며, 다음으로 '장소 단위의 계획 수립 미비'를 선택했다. 두 가지 이유 모두 정책계획인 경관계획을 실행(집행)할 수 있는 계획과 수단이 부재하다는 지적이다.

경관계획은 관할구역 전체에 대해 기본방향과 방침을 설정하고, 중요한 경관유형이나

경관요소, 구체적인 장소에 대한 관리계획을 제시하는 정책계획이면서 동시에 「경관계획수립지침」 제7장(실행계획)에서 경관계획의 내용 및 지역의 경관특성에 따라 필요한 사항을 선택적으로 제시하도록 되어 있어 실행계획이기도 하다. 다만 실행계획이 선택 사항으로 되어있어 실행력이 부족하다는 지적이 지속적으로 발생하고 있는 것이다.



[그림 1-1] 경관계획 실행력 부족 이유 (전문가 인식조사)
출처 : 건축도시공간연구소(2019), 2019 AURI 국토경관 정책동향, p.51.

- 중점경관관리구역 역시 구체적 기준이 없고, 인식부족으로 실효성에 한계

중점경관관리구역의 실효성이 부족한 이유는 몇 가지 더 있는데, 첫 번째는 「경관법」 전부 개정을 통해 중점경관관리구역 내 지자체 조례로 정하는 건축물은 경관심의 대상으로 지정할 수 있게 되어, 실효성 있는 경관관리를 기대하였으나 인센티브 없이 규제로만 작동되고 있고, 구체적인 심의기준이 부재하여 심의도서를 작성하는 업체나 담당 공무원도 경관심의에 대해 부담감을 느끼고 있다. 두 번째는 중점경관관리구역을 설정하는 기준이 없고, 설정 이후에 운영관리에 대한 매뉴얼이나 기준도 부재하기 때문에 담당자의 역량이나 관심에 따라 제도의 실효성이 달라진다. 세 번째 중점경관관리구역은 심의 대상을 심의하는 게 아니라 심의대상이 주변과의 관계성이 얼마나 자연스러운지를 검토하는 것이 목적인데, 정작 경관심의에서는 건축위원회 심의와 비슷하게 이뤄지고 있어 심의가 중복된다고 인식하고 있어 부담을 느끼고 있다. 네 번째 일부 지자체에서는 재산권 침해 및 규제로 인식, 주민민원 등의 이유로 중점경관관리구역 설정을 부담스러워하고, 경관계획에서 설정하여도 계획상으로만 설정되어 있고 운영관리가 안 되는 경우도 존재한다. 다섯 번째는 중점경관관리구역을 설정하는 근거로 유용하게 사용되는

경관자원에 대한 조사가 형식적으로만 이루어져 제대로 구역을 설정 및 운영·관리하기 어렵다.

“○○ 중점경관관리구역 축소 지역 건설경기 활성화 탄력”

○○지역의 중점경관관리구역이 축소, 규제완화로 인한 건설경기 활성화가 기대된다. (중략)
중점경관관리구역을 축소해 규제 완화를 도모한 점도 눈길을 끈다. 시는 이번 경관계획 정비를 통해 일정 건축물의 경관심의를 적용받는 중점경관관리구역 면적을 기존 81㎢에서 74.37㎢로 6.63㎢를 감축했다. (후략)

출처 : 성희제(2015), http://www.daejeonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1198959 (검색일 2020.06.10.)

□ 중점경관관리구역은 경관을 중점적으로 보전·관리 및 형성할 수 있는 장소중심의 계획

중점경관관리구역 계획은 구역 내 포함된 경관자원의 보전·관리 및 형성을 위한 계획방향과 관리계획을 말한다. 경관자원은 해당 지자체에서 도출한 경관특성에 따라 정하며, 지역의 고유한 경관적 가치를 지니고 있는 요소이므로 장소가 대상이 된다. 장소기반의 계획으로 구역의 특성을 형성하는 효과적이고 유일한 수단이기 때문에 지역 경관관리를 위해서 반드시 필요한 제도이다.

경관계획 의무수립 대상은 경관계획 수립 시 ‘중점경관관리구역’을 설정하고, 관리에 관한 사항을 반드시 포함해야 하며(광역시도만 예외), 「경관계획수립지침」에서 중점경관관리구역의 명칭·위치·기본방향 등을 제시하고, 경관자원의 보전·관리 및 형성을 위한 계획방향을 수립하도록 하고 있으며, 다양한 경관관리 수단을 우선적으로 적용하는 방안을 검토하도록 명시하고 있다.

「경관계획수립지침」 4-4-5. 중점경관관리구역계획

- (1) 중점경관관리구역의 명칭·위치·기본방향 등을 제시하고, 구역 내에 포함된 경관자원의 보전·관리 및 형성을 위한 계획방향을 수립한다.
- (2) 중점경관관리구역의 계획방향을 실행하기 위한 경관 관련 지역·지구·구역 지정, 지구단위계획 수립, 경관조례 관리, 경관사업 및 경관협정 우선 적용 등의 방안을 검토·제시한다.
- (3) 경관계획 수립권자는 중점경관관리구역을 설정하고자 하는 경우에는 토지이용규제기본법 제12조에 따른 국토이용정보체계상에 구축되어 있는 지적(地籍)이 표시된 지형도에 중점경관관리구역의 경계를 표시한 도면을 작성하여야 한다.

□ 실효성 있는 중점경관관리구역을 위한 제도 개선 필요

실효성 있는 중점경관관리구역을 위한 몇 가지 제도 개선이 필요하다. 첫 번째 「경관법」 및 「경관계획수립지침」에서는 중점경관관리구역의 개념, 기본방향, 도서작성 등에 대해서만 언급하고 있으며, 구체적인 설정 기준과 운영·관리에 대한 기준이 없어 경관행정 업무 담당자들이 어려워하고 있다. 중점경관관리구역을 설정하는 기준이나 조건, 절

차 등에 대해 구체적인 기준이 제시될 필요가 있다. 더군다나 「경관법」은 강제적인 수단이 아닌 유도적인 성격의 법제도이므로 구체적일 필요가 있다. 두 번째 경관계획 및 중점경관관리구역 계획의 위상과 역할이 명확해 질 필요가 있다. 현재 경관계획은 정책방향을 제시하는 정책계획이면서 동시에 실행계획 역할도 하고 있다. 이는 제대로 된 정책계획이나 실행계획 역할을 할 수 없게 만드는 원인이 되며, 결국 실효성이 떨어지게 된다. 세 번째 지역의 경관현황(자원)을 구체적으로 조사해야 한다. 중점경관관리구역은 지역 내 중요한 경관자원을 대상으로 선정하게 되므로, 자원조사가 제대로 되지 않으면 제대로 구역을 설정할 수 없다. 또한 대상을 선정하는 것만으로 중점경관관리구역을 설정할 수 있는 것은 아니다. 경관자원은 대부분 점 단위이며, 중점경관관리구역은 면 단위이기 때문에 경관자원에 대한 특성을 구체적으로 도출하여 어떻게 경관을 관리·형성할 것인지가 나와야 한다. 그래야만 그 대상을 관리하기 위한 명확한 범위를 설정할 수 있으며 그 범위가 바로 중점경관관리구역이 되는 것이다. 경관자원은 크게 구성요소, 배경요소, 관리요소로 구분할 수 있는데 경관적 특성을 가장 잘 보여주는 요소가 구성요소이며, 구성요소와 함께 경관적 특성을 보여주는 분위기를 연출해주는 배경요소, 이 두 요소 중심의 조망영향범위에 해당하는 관리요소를 모두 포함하여 구역을 설정하려면 구체적이고 세밀한 경관자원조사가 필요하다.

2) 연구목적

본 연구는 경관관리의 현황을 알아보고, 중점경관관리구역 계획 현황 및 내용을 분석한다. 그리고 광역·기초자치단체 담당자들을 대상으로 인식조사와 중점경관관리구역 운영·관리 실태를 살펴보고 중점경관관리구역 제도 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 지역 경관관리의 현황과 한계, 중점경관관리구역의 역할과 과제를 살펴보고, 국내 중점경관관리구역 계획 현황 및 내용을 살펴봄으로써 그간 이루어지지 않았던 중점경관관리구역에 대한 면밀한 실태를 파악하고자 한다. 이후 전국 경관행정 업무를 담당하는 공무원들을 대상으로 인식조사를 실시하고, 자치단체별로 사례를 선정하여 담당자 심층면담을 통해 운영·관리 실태를 파악하고자 한다. 이를 종합하여 중점경관관리구역 제도 개선 기본방향과 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 연구범위 및 방법, 흐름

1) 연구범위

□ 공간적 범위

경관계획 수립 지자체 중 중점경관관리구역 계획을 수립한 지자체를 대상으로 하며, 경관계획 자료를 구득할 수 없는 지자체는 제외하였다. 경관계획 수립은 의무 대상이지만 중점경관관리구역 설정이 임의 대상인 도 지역은 중점경관관리구역을 설정하거나 후보지를 제안한 경우 연구범위에 포함하였다.

□ 시간적 범위

3장의 중점경관관리구역 계획 현황 분석 대상은 「경관법」이 전부개정된 2014년 이후에 경관계획을 수립한 광역 및 기초자치단체를 대상으로 하며, 4장의 운영·관리 실태 분석의 대상은 「경관법」이 제정된 2007년 이후에 경관계획 및 중점경관관리구역 계획을 수립하여 운영·관리 중이거나, 대외적으로 우수한 경관행정(운영·관리) 능력을 인정받아 수상한 경험이 있는 자치단체를 대상으로 진행하였다.

[표 1-2] 연구의 범위

구분	중점경관관리구역 의무 설정 (경관계획을 수립할 경우)	중점경관관리구역 임의 설정
경관계획 의무 수립	특별시, 광역시, 특별자치시, 특별자치도, 도 인구 10만 초과 시·군	
경관계획 임의 수립	인구 10만 이하의 시·군, 행정시, 구, 광역시 관할구역 내의 군	

출처: 연구진 작성

2) 연구방법

□ 중점경관관리구역 관련 국내·외 유사 법제도 조사·분석

국내에서는 경관관리를 위한 「경관법」과 관련 법·제도를 살펴보고, 중점경관관리구역 계획 사례를 조사하였다. 장소중심의 계획인 중점경관관리구역과 개념이 유사한 국내

법제도 및 국외 사례를 살펴보았다. 국내는 중점경관관리구역처럼 일정구역을 설정하여 운영·관리하는 법제도를 살펴보았으며, 관련 법제도가 어떤 항목으로 구성되어 구역이 설정 및 운영·관리되고 있는지를 살펴보았다. 국외는 중점경관관리구역과 정확히 일치하는 사례는 없으나, 이와 유사한 목적과 방향을 가지고 운영되고 있는 제도와 사례를 살펴보았다. 일본은 지자체별로 지역특성에 맞게 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 조례가 먼저 생겨 운영되다가 상위법인 「경관법」이 제정되었다. 지자체마다 특성이 상이한데 자료조사가 용이한 지자체(다카사키시)를 대상으로 운영 중인 법제도 및 사례(경관 중점지구)의 지정 프로세스 및 시스템을 조사하였다. 또 일본의 「경관법」에 근거하여 지정되는 경관농업진흥지역 운영사례에 대하여 일반적인 계획내용과 실제 사례(우치코정)를 살펴보았다.

□ 국내 경관계획 자료조사 및 이해당사자 인식조사·인터뷰

2014년 「경관법」이 전부개정 된 이후 경관계획을 수립한 광역 및 기초자치단체의 경관계획 전자파일을 수집하여 총 78개 자치단체의 중점경관관리구역 계획 현황(수립주체 현황·특성, 구역 설정 현황·특성, 관리계획 현황·특성)을 분석·정리하였다.

국내 광역 및 기초자치단체에서 경관행정 업무를 담당하고 있는 공무원을 대상으로 경관제도에 대한 일반적인 인식, 중점경관관리구역 설정 및 운영·관리와 관련된 내용을 온라인 설문으로 조사하였다. 그리고 광역·기초자치단체 유형별로 사례를 선정하여 지자체 및 경관행정 일반현황, 중점경관관리구역의 계획 수립과정, 설정 및 운영·관리와 관련 내용, 경관제도의 한계 및 개선사항 등을 심층면담으로 진행하였다. 또 사례로 선정된 자치단체의 경관계획을 수립한 실무자들을 만나 인터뷰를 추가로 진행하였다.

□ 중점경관관리구역 제도 개선방안 제시

3장의 중점경관관리구역 계획 현황 조사와 4장의 공무원 인식조사 및 이해당사자 심층면담을 통해 중점경관관리구역의 현황 및 문제점을 살펴보고, 이를 개선하기 위한 방안을 도출하였다. 우선 조사·분석된 결과를 바탕으로 제도 개선 기본방향을 설정하고, 구체적인 제도 개선방안에 대해 작성하였다.

3) 연구흐름



[그림 1-2] 연구의 흐름

출처 : 연구진 작성

3. 선행연구와의 차별성

본 연구의 주제인 ‘중점경관관리구역’을 직접적으로 다룬 주제는 제한적이다. 국내 학술 정보(학술·학위논문, 학술발표자료, 연구보고서, 단행본 등)를 대상으로 중점경관관리 구역을 검색한 결과, 직접적으로 중점경관관리구역을 다룬 논문이나 연구보고서는 많지 않았다. 특히 국가·지자체 연구기관에서 수행한 연구보고서는 없는 것으로 파악하였고, 학술발표자료 2건, 학위논문(석사) 1건이 최근 3년 사이에 작성된 것으로 나타났다.

부분적으로 중점경관관리구역을 언급하거나, 관련 있는 주제로 진행된 연구는 다양하였는데, 「경관법」 내용대로 연구주제를 경관계획(관리), 경관사업, 경관협정, 경관심의로 구분하여 살펴보면 그간 다양한 연구가 진행되었다. 중점경관관리구역은 경관계획 수립 시 설정하도록 하고 있으며, 경관사업·협정·심의는 설정된 중점경관관리구역을 관리하는 수단이기 때문에 직·간접적으로 연관되어 있다. 다만 대부분의 연구들이 개별 주제에 대한 개선방안을 다루고 있으며, 중점경관관리구역에 대한 구체적인 내용을 다루거나 연계할 수 있는 방안을 제시하고 있지 않는 것으로 확인했다.

표 1-3의 선행연구 1은 중점경관관리구역의 설정 등에 대해 개선방안을 제시하는 연구로 특정지역의 중점경관관리구역 설정 현황을 살펴보고 일관된 설정기준 부재를 지적하였다. 선행연구 2는 「경관법」 전부개정 이후 중점경관관리구역이 설정된 경관계획을 수집하여 중점경관관리구역 선정기준 및 지원제도를 분석하여 문제점 및 시사점을 도출하였다. 다만 이 선행연구의 범위는 도 단위 지자체에서 수립된 경관계획의 중점경관관리구역 설정 사례를 분석하였는데, 현행 법령으로는 경관계획 수립권자 중 도지사는 경관계획 내용 중 중점경관관리구역 내용은 필수가 아닌 선택사항이다. 또한 「경관법」 제정 이유로 ‘지방자치단체가 스스로 경관계획을 수립함으로써 체계적이면서도 지역적 특성에 적합하고 자율적인 경관관리가 이루어지도록 제도적 근거를 마련’하는 것으로 경관행정의 주체인 기초지자체를 대상으로 조사·분석이 이루어지지 않아 그 내용을 구체적으로 알기 부족하다.

본 연구는 국내 중점경관관리구역 계획 현황을 파악하고, 이해당사자 심층면담 및 공무원 인식조사를 통해 설정 기준과 운영·관리방식의 유형화 및 문제점을 파악하고 이와 관련한 제도개선 방안을 제안하는 점에서 차별성을 가진다. 특히 광역 및 기초지자체가 수립한 경관계획을 분석하여 중점경관관리구역 현황 조사 및 유형화, 이해당사자 심층면담을 통해 현장에서 겪고 있는 문제점을 파악하여 개선사항을 도출하고자 한다.

[표 1-3] 선행연구 현황

구분	연구목적	연구방법	주요연구내용
중점 경관 관리 구역	-경관법 개정에 따른 중점경관관리구역의 지정 및 개선방향에 관한 연구 (학회지논문) -저자(년도):윤무근, 송대호(2018) -연구목적:부산 도시경관계획수립에 따른 경관계획 현황 및 중점경관관리구역 변화과정과 그에 따른 부문별 연계계획, 설정기준 등을 살펴봄으로써 문제 파악	-문헌조사 및 분석 -사례조사 및 분석	-중점경관관리구역 예비적 고찰 -국내 경관계획수립 현황 및 외국 경관 계획관리제도 분석 -중점경관관리구역 설정기준, 지정현황 -향후 중점경관관리구역의 특성을 반영한 장소중심의 입체적 계획 수립 기여방안 모색
	-경관관리수단으로써 중점경관관리구역 지정현황과 활용방안(학회지논문) -저자(년도):정민우, 어상진, 김영환(2019) -연구목적:중점경관관리구역 현황분석을 통해 문제점을 진단하고 중점경관관리구역 지정 및 관리방식의 개선방향 도출	-문헌조사 및 분석 -사례조사 및 분석	-중점경관관리구역의 개념 고찰 -중점경관관리구역 지정 현황 및 선정 기준 조사 -국내 중점경관관리구역 지정 사례 분석 -중점경관관리구역의 개선방향 도출
경관 계획 및 관리 정책	-서울시 경관계획에 따른 경관관리 운영평가 및 개선방안 연구 -저자(년도):이성창, 박현찬(2011) -연구목적:경관자가점검제도 운영실태 및 문제점 파악을 통해 실효성 있는 경관관리제도 구축과 안착을 위한 방안 모색	-문헌조사 및 분석 -도상분석 -전문가·실무자 자문 및 간담회 -국내외 사례분석	-경관자가점검제도 시범운영 결과분석 -공무원 및 건축사 설문조사 -경관설계지침 적용사례 분석 -해외사례 분석
	-경관계획에 있어서 경관중점관리구역 비교 연구 -저자(년도):윤봉기(2013) -연구목적:전북 익산시, 진안군에서 경관중점관리구역으로 지정한 익산 미륵산과 진안 마이산을 대상으로 지역의 고유한 경관특성을 찾기 위한 항목을 조사·분석하고, 기본적인 경관계획 수립방향 기술	-문헌조사 및 분석 -현장조사 및 분석	-경관 관련 법제도·계획 검토 -유형별 경관계획, 경관자원 특성과 경관가치 검토 -경관자원 유형화와 맵핑 -조망점 선정 및 계획방향 비교 분석
경관 심의	-개정 경관법에 따른 서울시 경관정책 개선방향 연구 -저자(년도):박현찬, 민승현(2014) -연구목적:개정 경관법을 근거로 한 서울시 경관조례의 개정 방향을 제시하고, 서울시 경관계획 재정비를 위해 기존 경관계획의 성과와 한계, 관련 계획의 수립 내용 등을 검토하여 경관계획의 정비방향 모색	-문헌조사 및 분석 -행정실무자 면담 조사	-경관정책 및 여건변화 검토 -경관계획 및 지침체계 정비 -경관심의 대상 구체화 -경관심의 및 도시관리 수단의 운영방안 -경관사업 및 협정의 방향 설정
	-경관심의제도 개선방안 및 경관심의위원회 운영 가이드라인 마련연구 -저자(년도):윤은주, 김충식, 김효진, 김경모, 이동주(2016)	-문헌조사 및 분석 -사례조사 및 분석 -전문가·실무자 자문 및 면담	-경관심의 관련 법제도 검토 -경관심의대상 검토 및 제도개선 방안 마련 -지자체 경관조례 검토 및 개선방안 마련

구분	연구목적	연구방법	주요연구내용
경관 사업 및 협정	-연구목적:지자체 경관조례의 합리적 개선방안 마련 및 경관위원회 운영 가 이드라인 수립		련 -경관위원회 운영 가이드라인(안) 마련
	-서울시 경관심의 운영진단과 개선방안 -저자(년도):정상혁, 오지연(2017) -연구목적:서울시와 자치구의 경관심 의 운영실태와 문제 진단, 경관심의 운영 개선방안 제시	-문헌조사 및 분석 -실태조사 및 분석 -국내외 사례분석 -심의위원·실무자 인식조사	-경관심의제도 운영현황 및 문제점 -운영실태 진단 및 개선과제 도출 -국내외 사례의 시사점 도출 -경관심의 운영 개선방안 도출
	-수원시 도시경관 통합관리방안 연구- 경관심의제도를 중심으로 -저자(년도):정수진, 최한솔, 진정은(2017) -연구목적:지역경관의 통합적 관리를 위해 기초지자체에서 적용할 수 있는 경관심의제도 운영방안 제시	-문헌조사 및 분석 -국내외 사례분석 -공무원 심층 인터 뷰 -전문가 F.G.I.	-경관 및 경관관리의 이론적 고찰 -국내 경관관리정책사례 및 국외 유사 사례 분석 -수원시 도시경관 통합관리 개선방안 도출
	-충청남도 경관심의 개선 및 운영방안 -저자(년도):방재성, 권영현, 오병찬, 박혜은, 김철명(2015) -연구목적:경관심의 미시행 지자체의 경 관심의 운영을 위한 기본방향과 대책을 제시하고, 심의를 운영 중인 광역 및 기 초지자체 경관심의 개선방안 제시	-문헌조사 및 분석 -국내외 경관심의 사례분석 -경관심의 담당자 인터뷰	-경관법 및 경관심의제도 분석 -경관심의 국내외 선진사례 분석 -충남 경관심의 현황 분석 -충남 경관심의 운영 방안
	-경관심의제도 운영 및 경관계획 내실 화 방안 연구 -저자(년도):한국도시설계학회(2012) -연구목적:경관법 개정안 시행을 위한 하위 규정(시행령 및 지침) 제·개정	-현황분석 -국내외 사례분석 -지침 및 개선방안 제시	-경관계획 수립·운영의 내실화 방안 -개발사업의 사전경관계획 수립지침(안) -경관심의제도 운영방안
	-충청남도 농촌경관협정 추진방안 -저자(년도):박혜은, 방재성, 오병찬, 김성희(2017) -연구목적:농촌경관 관리 방안으로서 충남 농촌의 여건에 맞는 경관협정 도 입 및 활성화 방안 제시	-문헌조사 및 분석 -국내외 사례분석 -국내 현장조사 -관련 담당자인터뷰 -농 촌 마 을 주 민 F.G.I.	-농촌경관 특성 및 경관협정 개념 -국내외 경관협정 사례 분석 -충남 농촌경관협정 추진 여건 분석 -충남 농촌경관협정 추진 지원 및 실행 방안
	-경관협정 실효성제고를 위한제고방안연구 -저자(년도):이여경, 심경미(2016) -연구목적:주민주체로 지역의 경관을 관리하도록 유도하기 위해 도입된 경 관협정 제도가 실효성을 가지고 정착 할 수 있도록 정부나 지자체의 지원방 안 마련	-문헌조사 및 분석 -국내 현장답사 -관계자 면담조사 -경관협정 지원사 업 운영 및 추진 과정 모니터링	-경관협정 제도의 운영 현황 및 특성 -국내외 경관협정 지원사례 검토 -경관협정 활성화를 위한 지원사업 운 영 및 추진과정 -경관협정 활성화를 위한 지원방안
	-경관사업·경관협정의 효율적 사업추 진 방안 -저자(년도):박현찬, 오지연(2018) -연구목적:경관사업·경관협정의 실효 성 제고와 효율적 사업추진을 위한 개 선방안 제시	-문헌조사 및 분석 -경관사업·경관협 정 현장조사 및 사례 분석 -관계자(주민·방 문객·실무자) 인 식조사 및 인터뷰	-경관사업·경관협정 제도현황과 주요이 슈 -경관사업·경관협정 운영실태 진단 -경관사업·경관협정 관련 주제 인식조사 -경관사업·경관협정 활성화 방안

구분	연구목적	연구방법	주요연구내용
14	-수원시 경관사업 추진모형 연구 -저자(년도):정수진(2014) -연구목적:경관법 제정 이후 경관사업이 추진되는 기초지자체의 사업 추진사항을 살펴보고 이를 개선할 수 있는 사업추진모형 구축	-문헌조사 및 분석 -현장조사 -국내 사례분석 -관련 담당자 인터뷰	-경관사업 및 유사사업 이론적 고찰 -수원시 경관사업 현황 -경관사업 유형분류 및 특성분석 -유형별 추진 모형
	-경기도 도시경관사업에서 주체의 역할 및 특성 -저자(년도):김성하, 황선아(2016) -연구목적:도시경관사업의 주체(행정, 전문가, 지역주민)의 역할 및 특성 고찰, 지속가능한 도시경관의 유지관리를 위한 경관사업의 방향 제시	-문헌조사 및 분석 -경기도 경관사업 사례조사 -경관사업대상지 상인 및 방문객 설문조사	-경관 관련 법률 -도시경관사업에서 주체 역할 -경기도 시·군 도시경관사업 현황 및 유형화 -주체역할에 따른 도시경관사업 사례와 정책방향
본 연구	-지역 경관관리의 실효성 제고를 위한 중점경관관리구역 제도 개선 연구 -저자(년도):이경재, 송윤정, 이상민, 방재성(2020) -연구목적:경관계획 수립으로 설정된 중점경관관리구역의 실태조사를 통해 문제점을 파악하고, 향후 실효성 있는 계획 수립을 위한 개선방안 제시	-문헌조사 및 분석 -실태조사 및 분석 -국내외 사례분석 -전문가·실무자 인터뷰 -이해당사자 인식조사	-경관법 및 경관계획수립지침 등 관련 법제도 및 계획내용 검토 -국내 중점경관관리구역 설정·고시 현황 및 관리 실태 파악 -공무원, 경관계획 수립 실무자 등 심층 면담 및 인식조사 -중점경관관리구역 설정 기준 및 관리 개선방안 마련

제2장 지역 경관관리수단으로서 중점 경관관리구역의 역할과 과제

- 1. 지역 경관관리의 현황과 한계
 - 2. 중점경관관리구역의 역할과 과제
-

1. 지역 경관관리의 현황과 한계

□ 「경관법」에 근거한 경관관리 체계

2014년 「경관법」 개정을 통해 전반적인 경관관리 실행의 근거가 강화되었다. 근거와 수단은 확보되었으나 실행력 강화에 필요한 구체적인 전략과 동력이 미흡한 상황이다. 이는 경관계획 구체성의 결여나 실행 전략의 모호함에 기인할 수도 있고, 실행의 방법론과 로드맵은 명확하나 이를 실천할 수 있는 예산과 인력의 부족함에 기인할 수 있다. 또는 시민의 인식과 참여 부족이 지적되며 교육의 필요성이 부각되기도 한다.

법과 계획, 실행을 위한 관리수단은 깊이 연결되어 있어 경관관리 체계가 제대로 작동하지 않는 원인을 어느 하나로 귀결시키는 것은 어렵다. 일반적으로 경관관리 수단은 경관심의, 경관사업, 경관협정으로 이해되고 있으며, 각 수단의 실행체계와 연계는 경관계획을 통해 마련한다. 경관관리 주체는 경관관리 부서(예산과 인력), 경관심의위원회의 전문가, 시민, 사업주체 등 다양하게 구분할 수 있으며 각 주체의 역학관계도 복잡하게 작용하고 있다. 「경관법」에 의한 경관관리는 타 법과 달리 규제의 논리로 접근하지 않아 쉽지 않은 상황이기도 하다.

경관관리 체계를 검토하기 위하여 「경관법」의 구성과 내용을 분석하였다. 2014년 「경관법」 개정의 목적은 크게 3가지로 구분 가능하다. 첫째, 경관관리를 위한 중앙정부의

역할 도입과 규정, 둘째, 경관계획 내용과 절차 등의 개정을 통한 지자체 경관관리의 실행력 확보, 마지막으로, 경관심의 도입으로 요약된다. 「경관법」에서 규정한 경관계획의 수립과 경관심의의 원활한 운영을 위해 별도로 「경관계획수립지침」, 「경관심의 운영지침」, 「국토교통부 경관심의 운영규정」 등이 마련되어 있다.

[표 2-1] 「경관법」의 구성과 내용

구분		주요 내용
1장	총칙	- 목적, 정의, 기본원칙, 국가 및 지방자치단체의 책무, 다른 법률과의 관계
2장	경관계획	- 경관정책기본계획 수립, 경관계획 수립권자 및 대상지역, 경관계획 수립 제안 - 경관계획의 내용, 수립변경을 위한 기초조사, 의견청취, 수립절차, 승인 - 경관지구의 지정 및 관리, 경관계획의 정비
3장	경관사업	- 경관사업의 대상, 경관사업추진협의체, 경관사업에 대한 재정지원 등
4장	경관협정	- 경관협정의 체결, 경관협정운영회의 설립, 경관협정의 인가변경·폐지 - 경관협정에 관한 지원
5장	경관심의	- 사회기반시설, 개발사업, 건축물에 대한 경관심의
6장	경관위원회	- 경관위원회의 설치, 기능, 구성·운영
7장	보칙	- 인력 양성 및 지원, 경관관리정보체계의 구축·운영

출처 : 경관법, 법률 제15460호

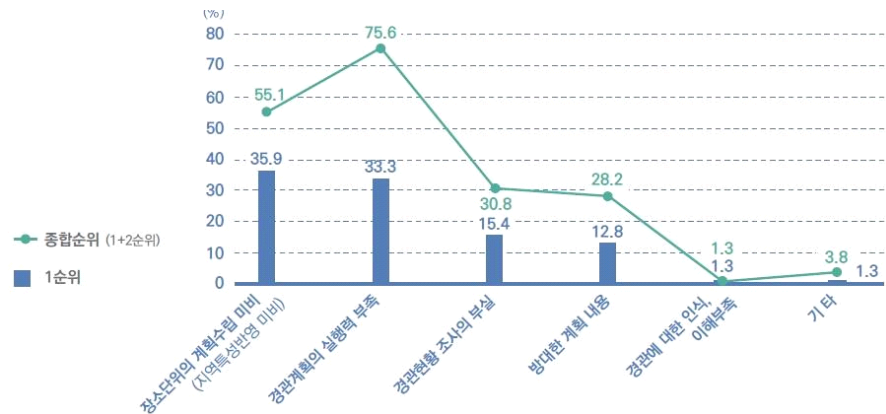
□ 경관계획 현황과 장소단위 계획의 필요성

2014년 개정을 통해 시도지사, 인구 10만명 초과 시·군은 경관계획 수립이 의무화 되었고 수립권자도 특광역시·군의 구·군까지 확대되었다. 시·군 경관계획 수립 절차를 간소화하고 자율성을 강화하기 위해 시도지사 승인 절차를 폐지하였다. 「경관법」 제9조에서 경관계획의 내용을 규정하는데, 주요 내용은 경관자원 조사, 경관구조 설정, 중점경관관리구역, 경관지구, 경관사업, 경관협정, 경관행정체계, 경관요소관리, 경관재원 및 추진사항 등으로 구분된다.

2019년 경관행정 운영현황 조사에 따르면 17개 광역지자체와 의무수립대상인 68개 기초지자체 모두 경관계획을 수립하였다, 228개 기초지자체 중 115개(50.4%)가 수립하였으며 11개(4.8%)가 수립 중인 것으로 나타나²⁾ 경관계획 수립은 의무 대상 여부를 떠나 지자체의 일반적인 경관관리 행정으로 편입되었다고 할 수 있다. 본 연구에서 진행한 경관계획 수립 여부에 관한 추가 조사에서도 243개 지자체 중 138개소가 수립한 것으로 확인되어 경관계획을 수립하는 지자체는 증가 추세에 있고 경관계획의 중요도는 확대되고 있다.

2) 건축도시공간연구소(2019), 2019 AURI 국토경관 정책동향, pp.62-63.

이처럼 경관계획의 역할과 비중이 확대되고 있으나 문제제기는 지속되고 있다. 경관계획에 대한 전문가 인식조사에 따르면 ‘장소단위의 계획수립 미비’(35.9%), ‘경관계획의 실행력 부족’(33.3%), ‘경관현황 조사의 부실’(15.4%)이 가장 문제로 지적되고 있다.³⁾ 문제로 지적된 내용들을 종합해 보면, 경관계획의 내용이 너무 방대해서 정해진 기간과 예산으로 수립을 할 수 없으며 이로 인해, 계획의 기초인 경관현황 조사는 부실하고 이는 현장과 장소중심의 경관계획 수립을 어렵게 하는 것으로 해석된다. 결국, 경관관리의 전략과 방법론이 부실한 경관계획이 실행력 확보를 어렵게 하는 것으로 볼 수 있다.



[그림 2-1] 경관계획의 문제점
출처 : 건축도시공간연구소(2019), 2019 AURI 국토경관 정책동향, p.50

□ 경관심의의 확대와 지속적인 문제제기

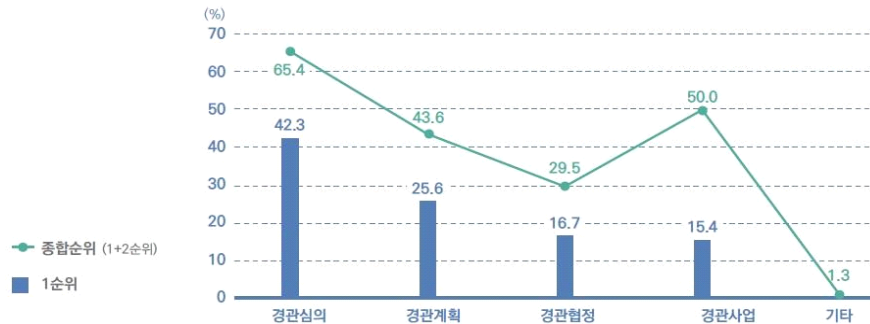
2014년 사회기반시설, 개발사업, 건축물의 경관심의가 도입되었다. 사회기반시설은 총 사업비와 시설의 유형에 따라, 개발사업은 사업의 규모(면적)와 도시지역, 비도시지역, 용도지역 등에 따라 심의대상을 규정하고 있다. 건축물은 경관지구와 중점경관관리구역 중심으로 심의가 이루어지고 있다.

경관심의 도입 이후, 16개 광역지자체의 경관심의회는 2015년 248회에서 300회(2016년), 318회(2017년), 330회(2018년)로 지속적으로 증가하는 추세이다. 기초지자체 역시 경관심의회가 증가하고 있는데 228개 지자체의 62.3%(142개)가 경관심의회를 개최하고 있고 2015년 이후 2017년 까지 지속적으로 증가하다 2018년에 소폭 감소한 것으로 나타났다. 경관심의의 대상을 보면, 광역지자체는 건축물, 개발사업, 사회기반시설사업 순

3) 전계서, p.50.

으로 나타났다. 건축물이 4년 동안 40% 안팎으로 가장 높은 비율을 차지하였다. 기초지 자체는 광역지자체에 비해 건축물 중심으로 경관심의가 이루어지는데 심의대상의 약 67% (2015-2018년)가 건축물로 나타났다.⁴⁾

경관심의 대상이 확대되고 중요성이 부각되고 있으나, 경관심의 또한 지속적으로 문제가 제기되고 있다. 2019년 경관분야 전문가 인식조사에 따르면 우리나라 경관관리 제도의 문제점으로 경관심의가 1순위를 차지하였다.



[그림 2-2] 전문가들이 인식하는 경관관리 제도 중 문제점

출처 : 건축도시공간연구소(2019), 2019 AURI 국토경관 정책동향, p.49

경관심의에 대한 전문가들의 인식을 살펴보면, 응답자의 79.5%가 경관심의가 효과적이지 않은 것으로 판단하고 있으며 그 이유로 ‘경관심의기준의 실효성 부족’(30.6%)을 가장 우선적으로 지적하고 있는 것으로 나타났다. 또한, ‘심의위원 주관에 의한 심의’(22.6%), ‘다양한 분야의 전문가 부족’(16.1%) 등도 주된 이유로 나타났다. 특히 경관분야 전문가는 ‘심의위원 주관에 의한 심의’(60.0%)를 가장 큰 문제로 인식하고 있는 것으로 나타났다.⁵⁾

□ 경관사업·경관협정 활성화를 위한 정책과 지원의 부족

2007년 「경관법」 제정 당시, 경관사업과 경관협정의 도입 취지는 모두 주민의 적극적인 참여를 유도하는 것이었다. 경관협정은 제도 자체가 주민참여를 전제하는 것이었고, 경관사업의 경우도 지역주민·시민단체·전문가 등으로 구성된 경관사업추진협의체에 의한 계획과 사업을 장려하기 위해 만든 것으로 확인된다. 경관사업과 경관협정의 도입 취지와는 다르게, 경관사업은 지자체 주도로 진행되고 있으며 경관협정 또한 주민의 자발적인 참여보다는 지자체의 지원에 크게 기대고 있는 실정이다.

4) 전계서, pp.67-68.

5) 전계서, pp.53-54.

[표 2-2] 경관사업과 경관협정의 도입 배경

구분	도입 목적과 배경
경관사업	(1) 경관계획이 수립된 지역의 자연적·문화적·역사적 개성을 살리기 위한 사업을 추진하고 장려하기 위한 제도가 필요함. (2) 경관계획이 수립된 지역 안에서 야간경관의 형성 및 정비 등의 경관사업을 시·도지사 또는 시장·군수가 직접 추진하거나 민간인이 시·도지사 또는 시장·군수의 승인을 받아 추진할 수 있도록 하고, 일관성 있는 경관사업의 추진을 위하여 지역주민·시민단체·전문가 등으로 구성된 경관사업추진협의체가 경관사업계획의 수립, 경관사업의 추진 및 사후관리 등에 참여하게 하는 한편, 경관사업의 소요자금을 지방자치단체가 그 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 수 있도록 함. (3) 지역주민·전문가 등의 참여로 지역적 특성을 살려 아름답고 개성 있는 경관의 형성을 위한 경관사업이 원활하게 추진될 수 있을 것으로 기대됨.
경관협정	(1) 아름답고 개성 있는 경관의 형성을 위하여 법적 규제를 통한 피동적인 방식보다 주민의 적극적 참여를 통하여 주민 스스로가 자기 지역의 경관을 보전·관리 및 형성할 수 있도록 유도하는 제도가 필요함. (2) 일정한 지역 안의 토지소유자 등이 자율적으로 경관협정을 체결할 수 있도록 하되 경관협정의 효력은 경관협정을 체결한 토지소유자 등에게만 미치도록 하는 한편, 경관협정을 체결할 때 특별시장·광역시장 등의 인가를 받도록 하고 특별시장·광역시장 등이 경관협정의 체결 및 실행을 위하여 기술 및 재정적 지원을 할 수 있도록 함. (3) 경관협정을 매개로 한 지역주민들의 자발적인 참여로 쾌적하고 아름다운 경관의 보전·관리 및 형성이 활성화될 수 있을 것으로 기대됨.

출처 : 「경관법」 ([시행 2007. 11. 18.] [법률 제8478호, 2007. 5. 17., 제정]) 재정·개정이유
<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=79116&ancYd=20070517&ancNo=08478&efYd=20071118&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>(검색일 2020. 09.09)

「경관법」의 경관사업은 경관계획이 수립된 지역에서 추진할 수 있으며 제16조제1항에 따라 경관사업을 시행할 수 있는 자 외의 자는 시·도지사의 승인을 받아야 추진할 수 있다. 필요한 경우 지역주민, 시민단체, 관계 전문가 등으로 구성된 경관사업추진협의체를 설치하여 추진할 수 있으나 경관사업 관련 예산 수립이 어려운 현재의 지원체계 내에서는 쉽지 않은 일이다.

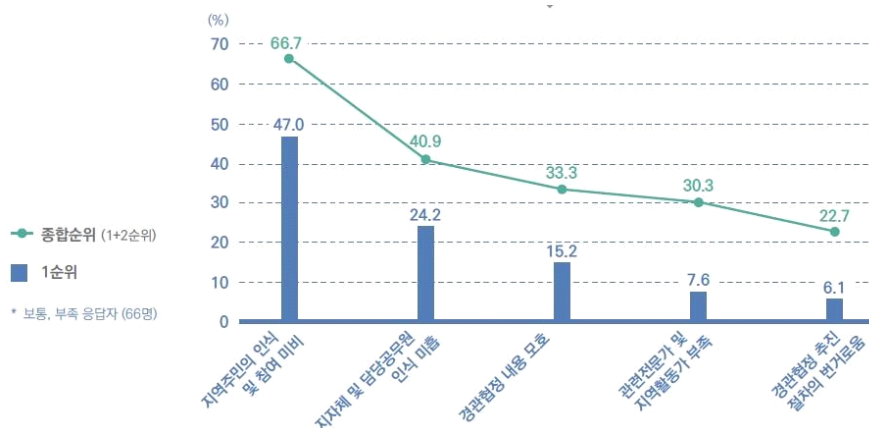
「경관법」 제16조(경관사업의 대상 등)

- ① 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사등은 지역의 경관을 향상시키고 경관의식을 높이기 위하여 경관계획이 수립된 지역에서 다음 각 호의 사업(이하 "경관사업"이라 한다)을 시행할 수 있다.
1. 가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업
 2. 지역의 녹화(綠化)와 관련된 사업
 3. 야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업
 4. 지역의 역사적·문화적 특성을 지닌 경관을 살리는 사업
 5. 농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업
 6. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 사업으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사업

경관협정 도입 이후, 일부 광역지자체와 기초지자체에서 협정이 체결되었는데 17개 광역지자체에서는 세종특별자치시가 유일하게 체결하였고, 228개의 기초지자체 중 204개의 지자체가 아직까지 경관협정을 체결한 사례가 없다. 세종특별자치시에서 체결된 2건, 24개의 기초지자체에서 체결된 61건을 포함하여 총 63건이 체결되었다. 기초지자체에서 체결된 협정의 유효기간은 평균 4.4년이며 최장 20년, 최단 1년으로 조사되었다.⁶⁾ 조사결과만을 놓고 보면 경관협정 추진이 쉽지 않은 현실임을 보여주고 있다.

경관협정의 또 다른 문제는 시민들이 자발적으로 협정을 체결하기보다 지자체의 지원에 의한 협정체결이 대다수라는 점이다. 체결된 협정 중 지자체에서 예산을 지원한 협정이 68.9%(42개)이며, 나머지 협정들도 전문가를 지원하거나 전문가와 예산을 동시에 지원하여 체결이 되었다. 지자체 지원 없이 체결된 경우는 5개(8.2%)로 나타났다. 체결을 위해 지원한 예산은 평균 3.6억 원으로 나타났다.⁷⁾ 경관협정이 경관협정 체결을 위한 사업으로 변화하고 있는 것이 특징이다. 이 지점에 대한 고민이 요구되는 상황이다.

경관협정 제도에 대한 전문가 인식도 매우 부정적인 결과를 나타낸다. 전문가 46.2%가 실효성이 낮다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 경관협정의 실효성이 부족한 이유로는, '지역주민의 인식 및 참여 미비'(47.0%)를 가장 우선적으로 지적하고 있으며, '지자체 및 담당공무원 인식 미흡'(24.2%), '경관협정내용 모호'(15.2%) 등도 주된 이유로 나타났다.



[그림 2-3] 전문가들이 인식하는 경관협정의 문제점

출처 : 건축도시공간연구소(2019), 2019 AURI 국토경관 정책동향, p.55

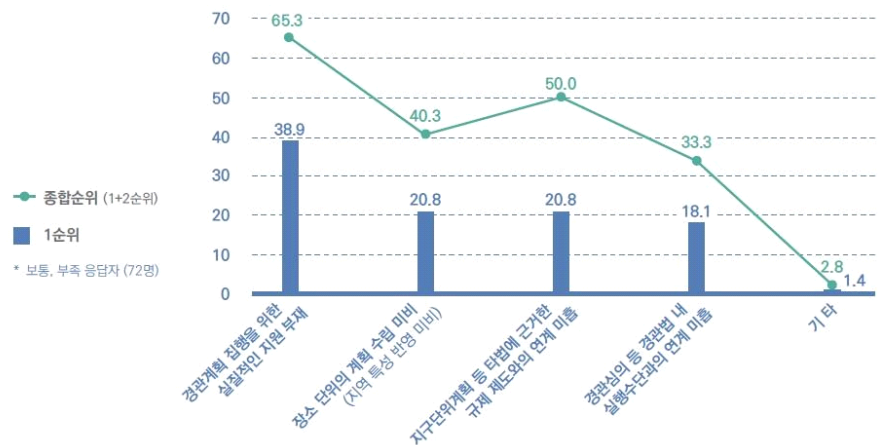
6) 전계서, pp.69-70

7) 전계서, pp.69-70

□ 경관관리 실행력 부족의 주요 원인

경관심의를 주관하고, 경관사업을 실행하고, 경관협정 체결을 위한 다양한 지원책을 마련하는 등 경관관리수단을 실행하는 경관부서의 역할이 현 시점에서는 가장 중요하다. 경관관리 부서의 행정 근거인 경관조례, 경관위원회, 경관계획 현황을 보면 기초지자체 경관조례 제정은 71.1%(162개), 경관위원회 운영은 59.6%(136개), 경관계획 수립은 55.2%(126개)로 나타났다.⁸⁾ 경관계획 수립 의무 지자체가 68개인 점을 감안하면 경관계획 수립 비율은 높지만 경관조례 제정과 위원회 운영은 개선이 필요한 상황이다.

경관행정을 직접 수행하는 지자체 공무원들의 지역 경관관리에 대한 인식을 조사하였다. 본 연구의 공무원 인식조사에 의하면, 경관관리의 실효성 향상을 위해서는 ‘경관관리수단(심의/사업/협정 등)의 실행력 강화’, ‘경관에 대한 인식과 이해 공감대 형성’, ‘경관행정체계(예산, 인력 등) 강화’, ‘장소단위 기반의 구체적인 계획수립’, ‘경관조사 내실화’가 필요한 것으로 인식하고 있다.⁹⁾ 전문가들의 인식도 크게 다르지 않다. 지자체 경관계획 실행력에 대한 2019년 조사에서 경관계획의 실행력이 높다고 평가한 전문가는 7.7%에 불과하다. 낮다고 평가한 전문가는 57.7%에 이른다. 이와 같은 실행력 부족의 원인으로 경관계획 실행을 위한 지원 부재, 장소단위 계획 수립 미비, 규제 제도와의 연계 미흡, 「경관법」 실행수단과의 연계 미흡을 지적하고 있다.



[그림 2-4] 전문가들이 인식하는 경관관리 실행력 부족 원인

출처 : 건축도시공간연구소(2019), 2019 AURI 국토경관 정책동향, p.51

8) 전계서, p.59-66

9) 경관제도에 대한 공무원 인식조사 결과. 자세한 내용은 4장 참조

2. 중점경관관리구역의 역할과 과제

1) 중점경관관리구역의 개념과 가능성

□ 중점경관관리구역의 의미와 경관권역·축·거점과의 관계

중점경관관리구역은 「경관법」과 「경관계획수립지침」에서 “중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역”으로 규정하고 있다. 일반적으로 법률의 핵심적이고 중요사항은 제2조(정의) 등에서 명확하게 규정하나, 현재 「경관법」은 중점경관관리구역을 경관계획의 내용을 설명하는 제9조(경관계획의 내용)에서 규정하는 것이 특징이다.

이로 인해 「경관계획수립지침」에서 중점경관관리구역을 보완설명하고 있다. 「경관계획수립지침」 5장 시군 경관계획의 범위 및 내용을 보면 중점경관관리구역은 “관할구역의 경관 창출에 중요한 역할을 하여 보다 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성해야 할 필요가 있는 지역”으로 기술하고 있다. 법과 지침에서 중점경관관리구역에 대한 정의와 의미상의 큰 차이는 없다.

「경관법」 제9조(경관계획의 내용)

① 경관계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

- 이하 중략 -

4. 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역(이하 “중점경관관리구역”이라 한다)의 관리에 관한 사항

「경관계획수립지침」 제5장 시군 경관계획 제4절 경관기본계획(5-4-1 경관기본계획의 개요)

- (3) 관할구역의 경관 창출에 중요한 역할을 하여 보다 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성해야 할 필요가 있는 지역을 중점경관관리구역으로 설정하고, 경관관리의 목표 및 보전·관리·형성을 위한 실행수단 등을 검토·제시한다. 중점경관관리구역은 경관권역, 경관축, 경관거점을 포함하거나 그 일부에 설정할 수 있으며, 중첩하여 설정할 수 있다.

중점경관관리구역으로 설정이 가능한 범위에 대한 규정은 지침에 있는데 ‘경관권역, 경관축, 경관거점을 포함하거나 그 일부에 설정할 수 있으며 중첩하여 설정’할 수 있다. 즉, 경관구조를 구성하는 어느 장소에나 중점경관관리구역이 설정이 가능하나 전체적으로 보면 권역, 축, 거점 중심으로 설정하는 것을 의미한다. 중점경관관리구역을 설정할 수 있는 범위에 제한이 없으므로 권역, 축, 거점을 어떻게 규정하고 있는지, 그 차이는 무엇인지가 중요하다.

경관권역은 ‘경관자원이 넓은 면적에 걸쳐 동질적 또는 유사한 경관특성을 보이는 경우’에 설정하고, 경관축은 ‘동질한 경관이 선의 형태로 연속하여 형성되거나 형성될 잠재성

이 있는 경우'에 설정한다. 마지막으로 경관거점은 '우세한 경관이 점적으로 위치하여 경관적 특성을 부여하는데 중요한 역할을 하거나 잠재성이 있는 지역'에 설정할 수 있다. 경관권역, 축, 거점의 설정에 있어서 중요한 요인은 경관자원이나 경관특성의 동질성, 유사성으로 볼 수 있는데, 이 부분을 판단하기 위해서는 경관자원조사가 필요하다. 이로 인해 경관자원조사를 토대로 경관구조와 권역, 축, 거점을 구분하는 것이 중점경관관리구역 설정의 시작이라 할 수 있다.

「경관법」과 「경관계획수립지침」에서 중점경관관리구역을 “중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역”으로 정의하고 있으나, 설정할 수 있는 범위 즉, 권역, 축, 거점의 의미를 포함한다면 다음과 같은 정의가 가능하다. 우선, “중점적으로 보전·관리 및 형성하여야 할 경관권역, 경관축, 경관거점 혹은 그 전체나 일부를 포함한 지역”으로 재정의가 가능하다.

권역, 축, 거점의 의미를 반영하여 구체화하면 “동질적인 경관특성을 나타내는 넓은 면적의 경관자원이나 녹지·산림·도로·가로·해안·하천 등 우수한 선적인 경관요소 또는 점적인 형태로 입지하여 시각적으로 우세한 건축물·공간·장소의 전체나 일부를 보전·관리·형성하기 위하여 설정한 구역”으로 정의가 가능하다.

[표 2-3] 중점경관구역을 설정할 수 있는 경관권역, 경관축, 경관거점의 의미

구분	주요 내용
경관 권역	① 경관권역은 경관자원이 넓은 면적에 걸쳐 동질적 또는 유사한 경관특성을 보일 경우에 설정한다. ② 경관권역 설정시 관할구역 내 기초지자체의 영역을 고려한다. ③ 관할구역이 매우 넓고, 다양한 경관특성이 혼재하는 경우에 계획의 편의를 위해 토지이용, 지형적 특성, 생활권 분포 등을 고려하여 권역을 세분할 수 있다.
경관 축	① 경관축은 동질한 경관이 선의 형태로 연속하여 형성되거나 형성될 잠재성이 있는 경우에 설정한다. ② 경관적으로 우수한 자연물이나 경작지, 기념물, 랜드마크 등으로의 조망을 확보하거나, 녹지, 산림, 도로, 가로, 해안, 하천 등의 경관요소를 바탕으로 선적으로 연속된 경관을 형성하거나 보전 또는 관리할 필요가 있는 곳을 경관축으로 설정할 수 있다. ③ 그 밖에 우수한 선적 경관을 형성하거나 관리, 보전하려는 곳에는 해당 경관자원의 특성을 주제로 하는 경관축을 설정할 수 있다.
경관 거점	① 경관거점은 우세한 경관이 점적으로 위치하여 경관적 특성을 부여하는데 중요한 역할을 하거나 잠재성이 있는 지역에 설정할 수 있다. ② 문화재, 향토문화유적, 기념탑, 청사·철도역사 등의 공공건축물, 광장, 교량, 지역의 경계부에서 진 출입 역할을 하는 장소 등과 같이 시각적으로 우세하여 랜드마크가 되거나 그러한 잠재성이 있는 공간이나 장소 등을 경관거점으로 설정할 수 있다. ③ 그밖에 우수한 경관이 점적인 형태로 입지하거나 잠재력을 지닌 건축물이나 장소를 거점경관으로 보전·관리 및 형성하려는 경우에는 해당 경관자원의 특성을 주제로 하는 경관거점을 설정할 수 있다.

출처 : 경관계획수립지침, 국토교통부고시 제2018-926호 4-3-4.

□ 중점경관관리구역 제도 도입과 변화

2007년 「경관법」이 제정 당시 중점경관관리구역이 명확하게 도입되었다고 할 수는 없다. 2007년 제정 후, 2014년 전부 개정 전까지 중점경관관리구역과 관련된 조항은 법이 아닌 시행령에만 규정되어 있었기 때문이다. 경관계획의 내용을 규정하는 법 조항 중 ‘그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성에 관한 사항으로서 대통령령으로서 정하는 사항’에 따라 시행령 제3조 제1항에 ‘중점적으로 경관을 보존·관리 및 형성하여야 할 구역 등에 관한 사항’이 경관계획 수립 내용에 포함되어 있었다.

「경관법」 전면 개정 전의 지자체 경관계획을 살펴보면 구역 명칭이 혼용되었다. 대부분 ‘경관중점관리구역’이라는 용어가 사용되었으나 일부 지자체는 현재와 같은 ‘중점경관관리구역’을 사용하기도 하였다. 이처럼 개념과 정의가 명확하지 않았고, 법이 아닌 시행령에 중점경관관리구역 관련 조문이 있어 경관관리 수단인 경관사업이나 경관협정과 관계는 설정되어 있지 않았다. 이로 인해, 경관관리의 근거로 활용하기에는 제약과 한계가 있었다.

[표 2-4] 「경관법」 전부 개정 전·후 중점경관관리구역 관련 조문 비교

「경관법」 전부 개정 전 (2007~2014)	「경관법」 전부 개정 후 (2014~현재)
「경관법 시행령」 제3조(경관계획의 내용) 1. 중점적으로 경관을 보존·관리 및 형성하여야 할 구역 등에 관한 사항	「경관법」 제9조(경관계획의 내용) 4. 중점적으로 경관을 보존·관리 및 형성하여야 할 구역(이하 "중점경관관리구역"이라 한다)의 관리에 관한 사항

출처 : 경관법, 법률 제15460호

• 2014년 전부 개정을 통해 중점경관관리구역의 역할 강화

2014년 「경관법」 전부 개정을 통해 경관계획의 내용과 범위가 보완되었고 경관관리수단의 근거와 역할도 강화되었다. 우선, 중점경관관리구역 관련 조항이 시행령에서 법으로 이동하였다. 경관정책기본계획 수립, 경관계획 수립 의무화 및 수립권자 확대, 도시사의 사전 경관계획 승인절차 폐지 등 경관계획의 중요도가 강화되었다.

더불어, 경관관리의 근거와 수단이 강화되었다. 2007년 제정 당시 시행령에 있었던 경관사업, 경관협정의 관리 및 운영방안이 개정을 통해 법 조항으로 승격되었다. 또한, 경관심의 도입을 통해 새로운 방식의 경관관리가 시작되었다. 마지막으로, 이와 같은 경관관리 수단의 적용과 연계를 위한 근거가 마련되면서 중점경관관리구역의 역할이 전반적으로 강화되었다고 할 수 있다.

[표 2-5] 경관계획의 내용 주요 개정사항

전부 개정 전	전부 개정 후
경관계획의 기본방향 및 목표	경관계획의 기본방향 및 목표
경관자원 조사·평가	경관자원 조사·평가
경관형성의 전망 및 대책수립	경관구조의 설정
경관지구 및 미관지구의 관리·운영	경관지구 및 미관지구의 관리·운영
경관관리 행정체계 및 실천방안	경관관리 행정체계 및 실천방안
경관계획 시행을 위한 자원조달 및 단계적 추진 등	경관계획 시행을 위한 자원조달 및 단계적 추진 등
중점적으로 경관을 보존·관리 및 형성하여야 할 구역(시행령)	중점적으로 경관을 보존·관리 및 형성하여야 할 구역의 관리에 관한 사항
경관사업과 경관협정의 관리·운영(시행령)	경관사업의 추진방안 경관협정의 관리 및 운영방안
〈신설〉	자연 경관, 시가지 경관 및 농산어촌 경관 등 특정한 경관 유형 또는 건축물, 가로(街路), 공원 및 녹지 등 특정한 경관 요소의 관리에 관한 사항

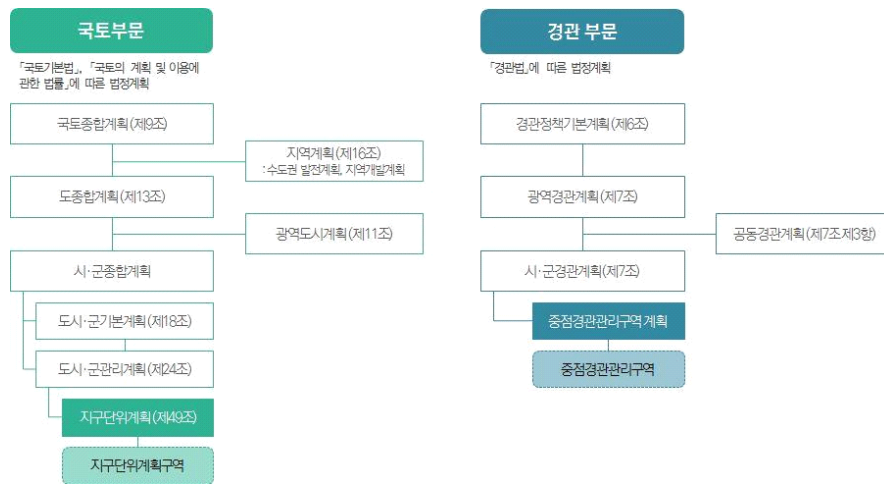
출처 : 국토교통부(2014), 「경관법」 주요내용 및 질의사례, p.7, 재구성

□ 장소단위의 경관관리 실행수단으로서 중점경관관리구역의 활용 가능성

- 중점경관관리구역 도입 취지는 지구단위계획구역처럼 해당 구역에 대한 체계적·계획적 관리를 위한 제도

국토부문과 경관부문에 대한 계획의 위계를 비교해 보면, 시·군 경관계획은 도시·군 기본계획과 유사한 위치에 있다. 직접적인 비교는 어렵지만, 이 관점으로 보면 중점경관관리구역은 지구단위계획구역과 유사하고, 중점경관관리구역계획은 지구단위계획과 유사하다 할 수 있다. 지구단위계획 및 지구단위계획구역은 해당 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위해 기반시설 및 건축물의 배치와 규모, 용도제한 등의 내용을 포함하여 토지이용을 규제하고 있다. 건축법과 더불어 경관을 구성하는 요소에 대한 직접적인 규제와 관리수단이 가장 명확하다.

「경관법」이 전부 개정되면서 도입된 중점경관관리구역의 취지는 상술한 지구단위계획처럼 지역의 경관관리를 위해 상세한 계획을 수립하는 것이 목표였다고 할 수 있다. 그러나 「경관법」의 근본적인 성격이 규제 중심의 법이 아닌 타 법과의 연계 및 지자체의 자율적인 경관관리를 목표로 하고 있어 계획체계상의 위계는 비슷하나 실질적인 실행 단계에서는 차이가 나타나고 있다. 그러나 「경관법」 및 「경관계획수립지침」을 보면 경관관리 수단을 활용할 수 있는 근거들은 확보되어 있다.



[그림 2-5] 「경관법」에서 중점경관관리구역의 위상

출처 : 연구진 작성

- 중점경관관리구역은 경관심의·사업·협정, 지역·지구와의 연계 등 경관관리 수단 확보 및 실행을 위한 기반

중점경관관리구역 내에서 경관심의, 경관사업, 경관협정, 지구단위계획 등 지역·지구와의 연계 등 다양한 관리수단을 활용할 수 있도록 하는 근거가 「경관법」 및 시행령, 「경관계획수립지침」에 마련되어 있다.

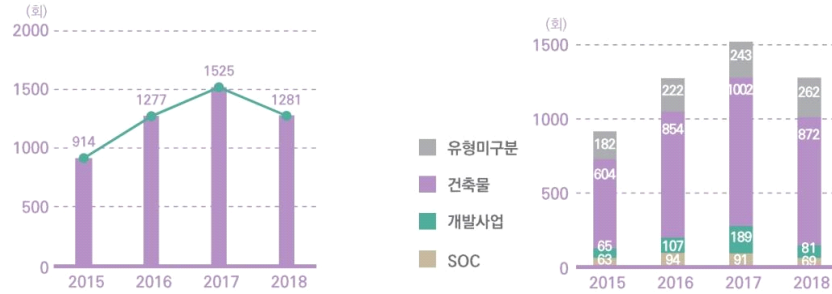
우선, 건축물의 경우 법 제28조에 따라 중점경관관리구역과 경관지구의 건축물이 핵심적인 경관심의 대상이다. 경관지구의 규모가 크지 않고 신규지정이 적은 상황을 볼 때, 중점경관관리구역이 건축물 심의대상 선정의 핵심적인 기준이라 할 수 있다.

「경관법」 제28조(건축물의 경관 심의)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물을 건축하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 경관지구의 건축물(해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물은 제외한다)
2. 중점경관관리구역의 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물

대다수 지자체에서 일정기준 이상의 건축물을 경관조례나 경관계획에서 심의대상으로 선정하고 있다. 경관심의를 진행하고 있는 142개 기초지자체의 연도별·대상별 경관심의를 살펴보면 건축물에 대한 심의가 가장 많은 것으로 나타났다. 2014년부터 2017년까지 큰 폭으로 증가하였고, 특히 개발사업이나 사회기반시설사업에 비해 건축물이 경관심의에서 차지하는 비중이 매우 높은 것으로 나타났다.



[그림 2-6] 기초지자체 연도별(좌) 및 대상별(우) 경관심의 현황

출처 : 건축도시공간연구소(2019), "2019 AURI 국토경관 정책동향", p.68.

「경관계획수립지침」의 제5장 시·군 경관계획과 제7장 실행계획 내용에서 중점경관관리 구역의 중요성을 확인할 수 있다. 첫째, 중점경관관리구역계획을 실행하기 위해서 경관 관련 지역·지구·구역을 지정하거나 지구단위계획을 수립할 수 있다. 즉, 중점경관관리구역을 설정하고 이를 토대로 경관지구나 지구단위계획구역을 수립할 수 있다. 현재까지는 경관지구나 지구단위계획구역 외에 다른 지역·지구·구역으로 연계는 나타나고 있지 않다. 둘째, 경관사업 시행 시에는 중점경관관리구역 내 사업을 우선 적용하도록 하고 있다. 다수의 지자체들이 중점경관관리구역 중심으로 경관사업을 추진하고 있는 것으로 나타나고 있다. 마지막으로 경관협정의 경우도 중점경관관리구역 내에서 우선 적용하도록 하고 있다. 아직까지는 지자체 중점경관관리구역은 경관심의와 경관사업 중심으로 관리되고 있으나 다양한 관리 수단 적용의 가능성을 확보하고 있다.

「경관계획수립지침」 제5장 시·군 경관계획

5-4-5. 중점경관관리구역계획

- (1) 중점경관관리구역의 명칭·위치·기본방향 등을 제시하고, 구역 내에 포함된 경관자원의 보전·관리 및 형성을 위한 계획방향을 수립한다.
- (2) 중점경관관리구역의 계획방향을 실행하기 위한 경관 관련 지역·지구·구역 지정, 지구단위계획 수립, 경관조례 관리, 경관사업 및 경관협정 우선 적용 등의 방안을 검토·제시한다.

「경관계획수립지침」 제7장 실행계획

7-4-1. 지구단위계획 수립 등 도시·군관리계획에 반영할 사항을 제시한다.

- (2) 지구단위계획은 토지이용을 합리화·구체화하고, 도시 또는 농산어촌의 기능의 증진, 미관의 개선 및 양호한 환경을 확보하기 위해 수립하는 계획이므로 중점경관관리구역 중 지구단위계획을 수립하여 경관을 관리하기 위한 대상을 설정하고, 지구단위계획에 의해 관리할 사항을 제시한다.

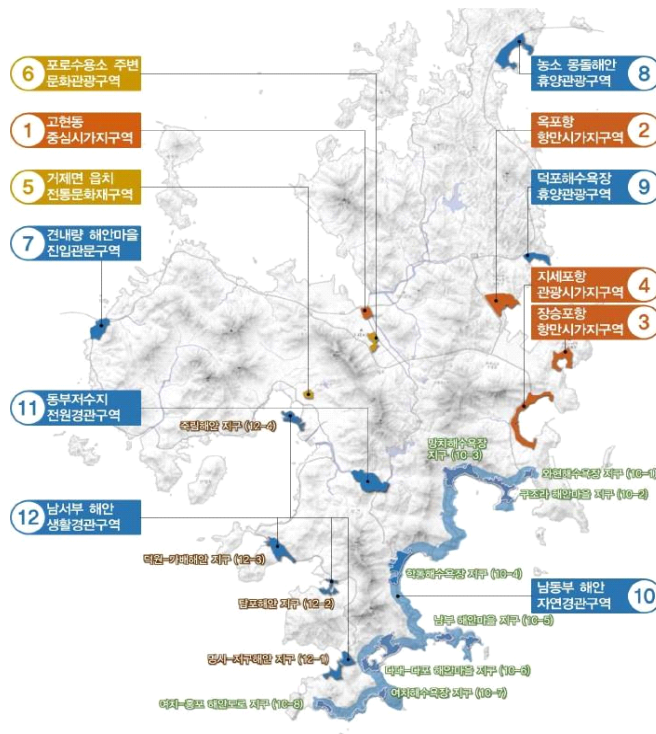
7-5-3. 경관사업은 사업의 시급성과 효과성을 고려하되 중점경관관리구역 및 관련 사업을 통해 재정지원을 받을 수 있는 사업을 우선적으로 선정하고, 지방자치단체의 특성에 맞는 경관형성 및 관리를 위한 경관사업 지정 방법 및 절차를 제시한다.

□ 장소중심의 경관관리수단으로서 중점경관관리구역 활용사례

중점경관관리구역을 관리하는 방식은 매우 다양하다. 지자체의 지리적·지형적 특성, 충실한 경관자원조사에 기반한 구체적인 경관계획 수립 여부, 경관행정체계 (예산과 인력)의 수준과 역량, 시민과 전문가의 참여 정도와 활용 방식, 지자체장과 의사결정권자들의 인식 수준과 의지 등 다층적이고 복합적인 요소들을 고려한 합리적인 관리수단이 경관계획에서 마련되는 것이 중요하다. 중점경관관리구역의 경관관리 방식 차이를 보여주는 3개 지자체의 사례를 분석하였다.

• 거제시 : 경관심의회와 경관가이드라인에 기반한 중점경관관리구역의 관리

거제시의 「2030 거제시 경관계획 재정비」는 기존 경관계획의 재정비 계획으로, 중점경관관리구역 유형을 항만·시가지, 역사문화, 해안·수변으로 구분하고 12개의 중점경관관리구역계획을 수립하였다. 해안경관형성의 연속성을 도모하기 위해 기존의 해안변 중점경관관리구역들을 통합하여 중점경관관리구역 수를 줄이는 방향으로 개편하였다.



[그림 2-7] 거제시 중점경관관리구역도

출처 : 거제시(2018), 2030 거제시 경관계획 재정비, p.152.

[표 2-6] 거제시 중점경관관리구역 설정기준

유형	설정기준
항만·시가지	- 주요 도로를 기준으로 구역경계를 우선 설정하고, 도로 구획이 어려운 경우 용도지역·도시계획시설 및 필지의 경계를 통해 세부 조정함
역사·문화	- 문화재보호구역(보호구역 외곽경계로부터 300m 이내) 및 현상변경허가 대상구역을 기준으로 경계를 우선 설정하고, 도로·용도지역·도시계획시설 및 필지의 경계를 통해 세부 조정함
해안·수변	- 해안 : 해안경관 특별관리구역(해안선으로부터 500m이내, 해안경관관리 가이드라인, 2011.5, 국토교통부)과 문화재 현상변경 허가대상구역을 기준으로 경계를 우선 설정하고, 도로·용도지역·도시계획시설 및 필지의 경계를 통해 세부 조정함 - 수변 : 하천변은 하천 평균폭의 1~2배, 호소변은 200~300m(도시군관리계획수립시침, 2017.9.20., 3-2-2-2 수변경관지구)를 기준으로 경계를 우선 설정하고, 용도지역·용도지구·필지의 경계를 통해 세부 조정함

거제시 중점경관관리구역계획의 특징은 위치, 면적, 범위, 용도지역·지구 분석, 경관환경 분석을 토대로 보전·관리·형성의 계획방향을 수립하고 경관사업, 경관가이드라인, 경관심의대상을 명확히 제시하였다는 점이다.



[그림 2-8] 거제면 읍치 전통문화재 중점경관관리구역 계획도

출처 : 거제시(2018), 2030 거제시 경관계획 재정비, p.170.

거제시 중점경관관리구역의 가장 큰 특징은 구역별로 경관심의 대상을 명확히 제시하였다는 점이다. 대다수 지자체는 경관심의 대상과 기준을 경관계획이 아닌 경관조례를 통해 규정하고 있다. 또한, 경관심의 대상을 면적이나 층수로 일괄적으로 적용하기 보다는 구역별 특성을 반영하여 설정한 점이 주요 특징이라 할 수 있다.

구 분	건축물 개요					
	위치 및 용도	건축 유형	층수	연면적	비고	
고현동 중심시가지구역	• 거제대로, 거제중앙로, 고현천로, 고현로, 서문로 연결부	신축	모두 해당		-	
옥포항 향만시가지구역	• 그 외 구역 내		6층 이상 또는 2,000㎡ 이상		해당 문화재 현상변경허용기준 범위 내 일부 보완	
	• 문화재현상변경구역(2구역)		2층 이상	-		
	• 문화재현상변경구역(3·4구역)		4층 이상	-		
	• 옥포대철로 연결부		모두 해당			
장승포항 향만시가지구역	• 그 외 구역 내		6층 이상 또는 2,000㎡ 이상		-	
	• 고도지구 내		모두 해당			
	• 장승포로 연결부 (1-1구간 : 장승포동 706 ~ 장승포동 283-174) (1-2구간 : 장승포동 188-8 ~ 장승포동 102-12)		모두 해당			
	• 장승포로 2길 ~ 장승로 ~ 마전 9길 연결부 (2-1구간 : 장승포동 522-10 ~ 장승포동 549-9) (2-2구간 : 장승포동 704-1 ~ 장승포동 704-2)					
지세포항 관광시가지구역	• 그 외 구역 내		3층 이상	-	-	
	• 특정용도(근린생활, 숙박, 위락)		모두 해당			
	• 해양휴양특화거리 조성구간(지세포 해안로) 연결부 (1구간 : 소동리 478-5 ~ 지세포리 931-104)		모두 해당			
	• 그 외 구역 내		3층 이상 또는 600㎡ 이상			
거제면 읍치 전통문화재구역	• 문화재현상변경구역(1구역)	신축 개축 재축	모두 해당		해당 문화재 현상변경허용기준 범위 내 일부 보완	
	• 문화재현상변경구역(2구역)		2층 이상	-		
	• 문화재현상변경구역(3·4구역)		3층 이상	-		
	• 기성로 5·6·7길 연결부 (1구간 : 서정리 546-3 ~ 서정리 632-7) (1-1구간 : 서정리 606-1 ~ 서정리 641-2) (2구간 : 서상리 308 ~ 서상리 300-1)		모두 해당			
	• 읍내로 2길 연결부 (3구간 : 동상리 563-3 ~ 동상리 426-2)					
	• 문화재현상변경구역(3구역)		3층 이상	-		해당 문화재 현상변경허용기준 범위 내 일부 보완
	• 문화재현상변경구역(5구역)		6층 이상 또는 2,000㎡ 이상			
	• 그 외 구역 내		6층 이상 또는 2,000㎡ 이상			
포로수용소 주변 문화관광구역	• 구역 내	신축	3층 이상 또는 600㎡ 이상		-	
농소 몽돌해안 진입관문구역	• 특정용도(근린생활, 숙박, 위락)		모두 해당		-	
	• 그 외 구역 내		3층 이상 또는 600㎡ 이상			
덕포해수욕장 휴양관광구역	• 일반상업지역 내		모두 해당		-	
	• 특정용도(숙박, 위락)		모두 해당			
	• 그 외 구역 내		3층 이상 또는 600㎡ 이상			
	• 남동부 해안 자연경관구역		• 특정용도(숙박, 위락)	모두 해당		-
• 그 외 구역 내	3층 이상 또는 600㎡ 이상					

[그림 2-9] 거제시 중점경관관리구역 경관심의대상

출처 : 거제시(2018), 2030 거제시 경관계획 재정비, p.151.

- 경주시 : 경관사업과 경관협정 대상지로서의 중점경관관리구역

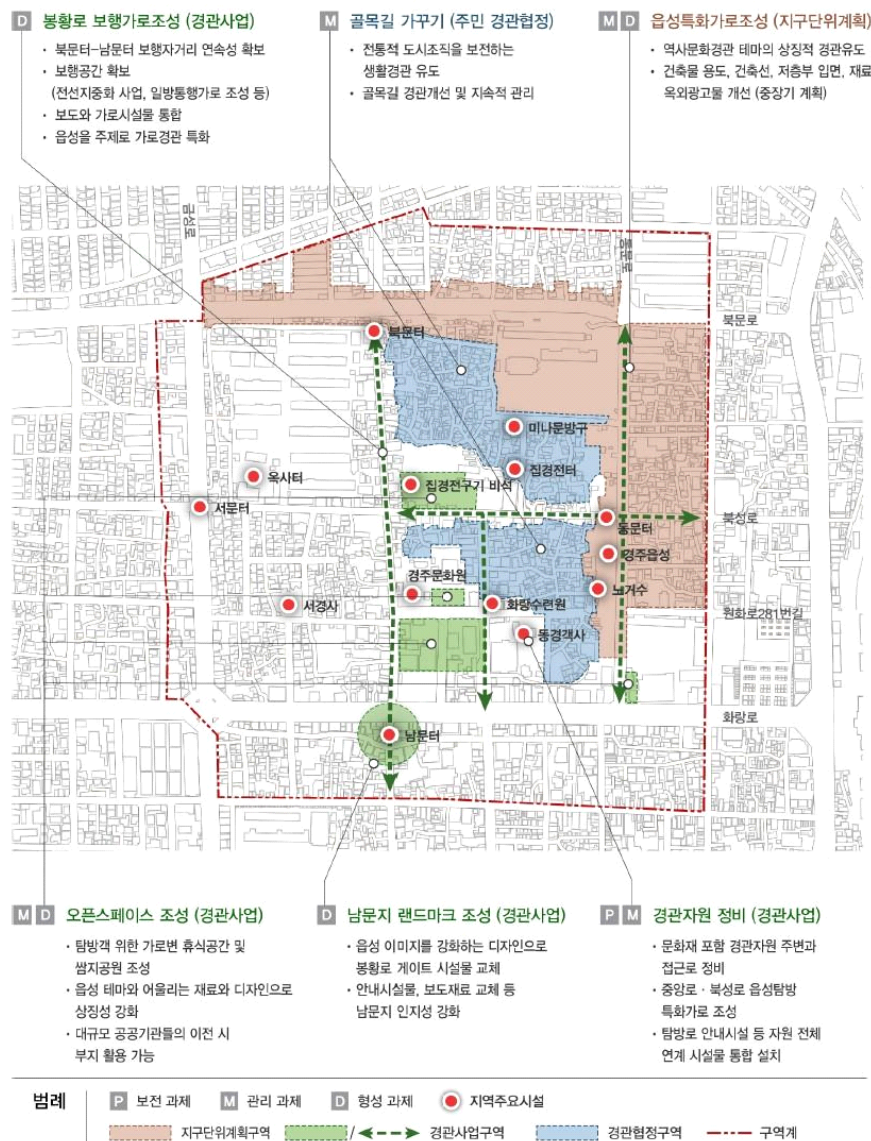
경주시의 「2025 경주시 경관계획」은 기존 경관계획의 재정비 계획으로, 2014년 「경관법」 개정에 따라 중점경관관리구역을 재정비하였다. 경주시는 11개의 경관지구를 지정하여 관리하고 있어 경관지구와 중점경관관리구역의 차별적 접근을 시도하였다. 재정비의 방향은 구역계를 축소하거나 경관축으로 설정, 관리하여 중점경관관리구역을 재편하는 방식으로 진행되었다. 타 지자체와 달리 지적도를 기준으로 중점경관관리구역을 구분하고 면적과 범위를 명확히 제시하고 있다.



[그림 2-10] 경주시 중점경관관리구역도

출처 : 경주시(2017), 2025 경주시 경관계획, p.156.

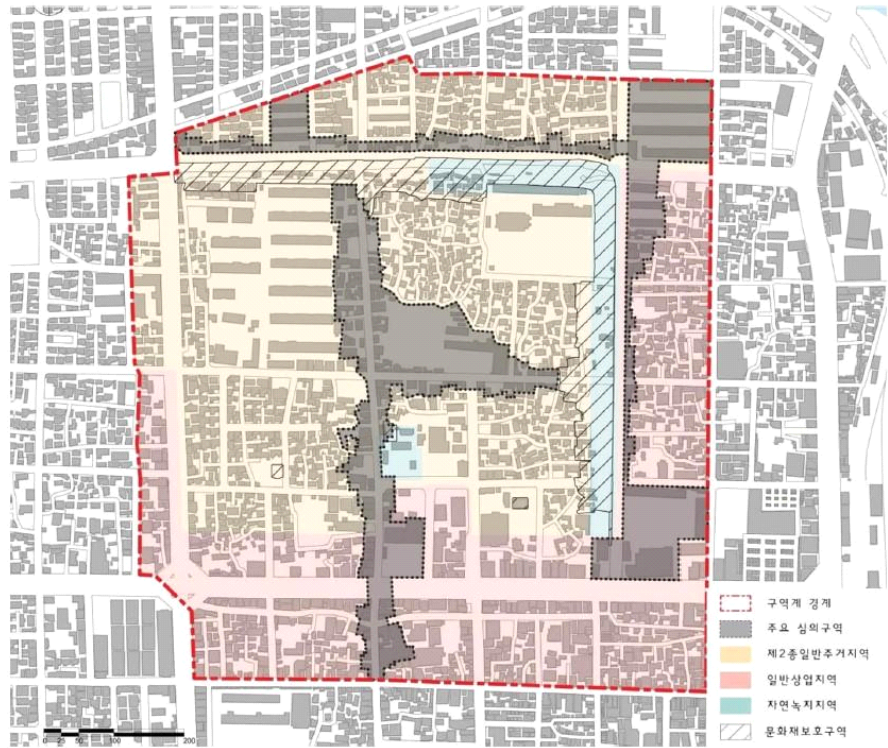
중점경관관리구역 설정기준을 명확히 제시하고 있지 않으나, 경관자원, 용도지역·지구와 관련계획 분석을 통해 구역을 설정하고 경관사업, 지구단위계획과의 연계, 경관협정, 경관심의 대상과 기준을 종합적으로 제시하고 있는 것이 특징이다.



[그림 2-11] 경주시 경주읍성 중점경관관리구역 계획도

출처 : 경주시(2017), 2025 경주시 경관계획, p.173.

경관지구가 지정되어 있어 경관심의가 증대되는 것에 대한 부담이 작용되어 경주시 중점경관관리구역은 경관심의를 최소화하는 방향으로 개편된 것으로 판단된다. 따라서, 지구단위계획구역 지정을 제한하거나 경관사업, 경관협정 중심으로 관리를 시도한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 각 중점경관관리구역별로 심의대상에 대한 기초조사를 토대로 주요 심의구역, 심의대상 및 기준 등을 명확히 제시하고 있다.



심의대상 현황	• 동문로변에 근린생활시설이 주로 들어서 있음 • 북문로변에 단독주택과 근린생활시설이 주로 들어서 있음 • 봉황로변에 근린생활시설 업무시설이 주로 들어서 있음
경관위해요소	• 역사문화경관과 조화되지 않는 건축물의 색채, 형태, 재료 • 읍성 내부의 아파트, 공공청사, 대형마트 등 대규모 건축물 • 과도한 크기와 색채의 옥외광고물
심의대상 및 기준	• 중점경관관리구역 내 모든 건축허가 대상 건축물 • 옥외광고물의 경우 가이드라인 준수 여부를 자가 체크하여 제출한 뒤 조건을 충족시키지 못한 경우 심의 • 주요 심의구역 내 심의 대상이 아닌 모든 건축물은 건축 행위 시 자문 받을 것을 권장

[그림 2-12] 경주시 경주읍성 중점경관관리구역 경관심의운영 계획도

출처 : 경주시(2017), 2025 경주시 경관계획, p.304.

- 중점경관관리구역 설정 기준도 단순하지만 명확하다. 안양시는 지구단위계획구역과 미관지구 지정이 타 지자체에 비해 비율이 높은 관계로 우선, 도시관리계획에 의한 지역지구 등으로 지정되어 관련 계획에 의한 경관관리가 가능한 지역은 되도록 중점경관관리구역에서 제외하였다. 경관자원인 안양천과 학의천 주변의 구간 설정 기준은 하천구역 및 도시계획시설(방재시설)선에서 40-50m 범위로 한정하여 설정하였다.



을 적극 보전하고 조망경관을 관리하며 공간구조를 형성하는 주요 지점(교량, 철도) 주변 지역을 관리하였다.



[그림 2-14] 안양시 학의천 중점경관관리구역계획도

출처 : 안양시(2016), 안양시 경관계획, p.188.

2) 중점경관관리구역 관련 유사 법제도

① 건축자산진흥구역(「한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률」)

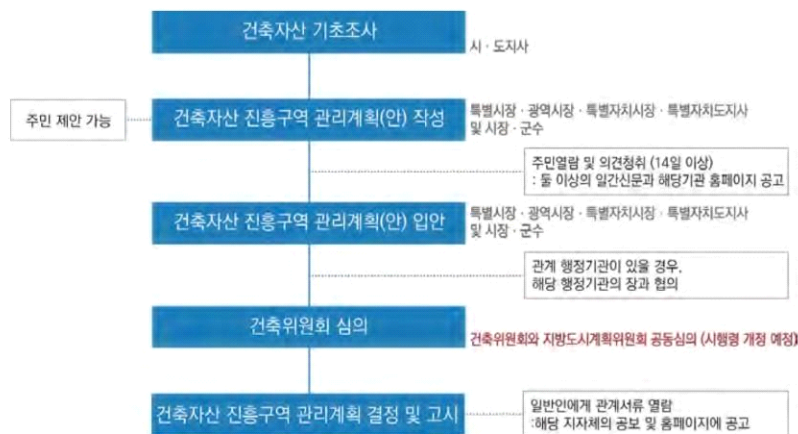
□ 건축자산진흥구역 개념과 지정대상

건축자산진흥구역은 「한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률」(제4장 건축자산진흥구역의 지정 및 관리)에 의해 지정·관리되는 제도로, 우수한 건축자산을 중심으로 지역 고유의 공간환경을 조성하거나 건축자산이 밀집된 지역¹⁰⁾에 대해 지정하고 있다.

이에 우수건축자산을 중심으로 지역 고유의 공간환경을 조성하기 위한 관리가 필요한 지역, 한옥마을, 전통사찰보존구역 등 건축자산이 밀집되어 있어 종합적인 관리가 필요한 지역 등이 지정대상이 된다.¹¹⁾

□ 건축자산진흥구역 지정주체 및 절차

건축자산진흥구역은 시도지사는 건축위원회와 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제 113조에 따른 지방도시계획위원회가 공동으로 하는 심의를 거쳐 건축자산진흥구역으로 지정할 수 있다.¹²⁾



[그림 2-15] 건축자산진흥구역 관리계획 수립절차(지구단위계획 미수립)

출처 : 이민경외(2017, p.25)

10) 이민경외(2017) 건축자산진흥구역 제도의 실효성 제고를 위한 개선방안 연구, 건축도시공간연구소, p.18.

11) 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률, 법률 제16057호 제17조 1항.

12) 상계서, 법 제17조 1항.

또한 주민(이해관계자 포함)은 구역 안의 토지면적(국공유지 면적 제외)2/3 이상에 해당하는 토지 소유자의 동의가 있을시 시·도지사 및 시장·군수에게 각각 건축자산 진흥 구역의 지정 및 관리계획의 수립을 제안할 수 있다.¹³⁾

□ 건축자산진흥구역 관리계획 수립

- 건축자산 진흥구역 관리계획의 내용

건축자산진흥구역을 관할하는 지자체장은 위치·범위 및 면적 등에 관한 사항, 지정 목적 및 필요성, 건축자산 현황 및 기초조사 계획, 관리 기본방향 및 목표, 건축물의 높이, 건폐율, 용적률 및 용도 등에 관한 계획지침 및 운용계획, 건축물 및 공간환경의 배치·형태·색채·재료·건축선 및 외부공간 조성 등에 관한 계획지침 및 운용계획, 담장 및 대문, 외부로 돌출하는 건축설비 및 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 옥외광고물 등에 관한 계획지침 및 운용계획, 그 밖의 경관 계획, 관리계획의 시행을 위한 재원조달 및 단계적 추진방안, 상하수도·도로 등 기반시설 계획, 방재(防災) 계획, 지하 또는 공중공간에 설치하는 시설물 계획, 건축물대장에 등재되지 아니한 건축물의 활용·관리 계획 등에 대한 내용을 포함하는 관리계획을 수립해야 한다.¹⁴⁾

- 지구단위계획과 연계

또한 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 및 시장·군수는 건축자산 진흥구역을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따른 지구단위계획구역으로 지정할 수 있으며, 이 경우 건축자산 진흥구역 관리계획의 수립절차는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군관리계획의 수립절차를 따라야 한다.¹⁵⁾

□ 건축자산진흥구역 지원 사항

국가 또는 지방자치단체는 건축자산진흥구역에서 도로, 교통시설, 상수도·하수도시설, 주차장 등 기반시설 정비, 건축물의 신축 및 개보수 등을 지원할 수 있다¹⁶⁾. 또한 지구단위계획을 수립한 경우, 지구단위계획에 따라 용도지역의 건축물 건축제한, 건폐율, 용적률, 건축법에 의한 대지의 조경, 공개공지 확보, 대지와 도로의 관례, 건축물 높이 제

13) 전계서, 법 제20조 1항, 시행령 제15조 1항.

14) 상계서, 법 제19조 1항, 시행령 제13조 1항.

15) 상계서, 법 제19조 2항과 3항.

16) 상계서, 법 제22조.

한, 일조 등의 확보를 위한 건축물 높이제한, 건축선의 지정, 건축선의 건축제한, 대지안의 공지, 맞벽건축 등도 완화할 수 있다¹⁷⁾. 마지막으로, 건축자산 진흥구역 내 사업의 원활한 추진을 위하여 설치된 지역주민·시민단체·전문가 등으로 구성된 협의체가 있는 경우, 시·도지사는 협의체의 운영에 필요한 지원을 할 수 있다.¹⁸⁾

② 역사문화환경 보존지역(「문화재보호법」)

「문화재보호법」은 지정된 문화재 주변을 보호하기 위해 ‘문화재보호구역’과 ‘역사문화환경보존 지역’을 설정하고 있다. 문화재보호구역은, 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우에 해당 지정문화재의 점유 면적을 제외한 지역으로서 그 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역을 말한다.¹⁹⁾ 문화재의 지정 종류 및 형태에 따라 보호구역 범위를 달리 설정하고 있다. 반면, 역사문화환경 보존지역은 지정문화재 외곽 경계로부터 500미터 이내로 설정되며, 지정문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 대한 행위 기준을 고시한다.

□ 역사문화환경 보존지역 개념과 지정범위

역사문화환경 보존지역은 법적으로 “문화재 주변의 경관이나 역사적·문화적 가치가 있는 공간으로 문화재와 함께 보호가 필요한 주변 환경”이라고 개념을 정의하고 있다.²⁰⁾

이러한 개념을 설정한 이유는 문화재로 지정하여 보호하더라도 그 주변을 둘러싼 환경이 문화재와는 너무도 이질적인 성격으로 개발, 변화됨에 따라 과거의 문화재와 그 주변 환경과의 조화가 깨어짐으로써 해당 문화재의 본래 가치를 상실할 우려가 높기 때문에 문화재가 주변의 이질적 요소에 의해 왜소화 되는 것을 방지하거나 문화재주변 경관을 저해하는 요소들로부터 문화재적 가치를 보호하고자 하는 것으로, 문화재와 바깥지역 사이의 완충지역으로서의 역할을 하도록 하고 있다²¹⁾.

역사문화환경의 지정주체는 문화재청장(국가지정문화재) 및 시·도지사(시·도지정문화

17) 전제서, 법 제21조, 시행령 제16조 1항.

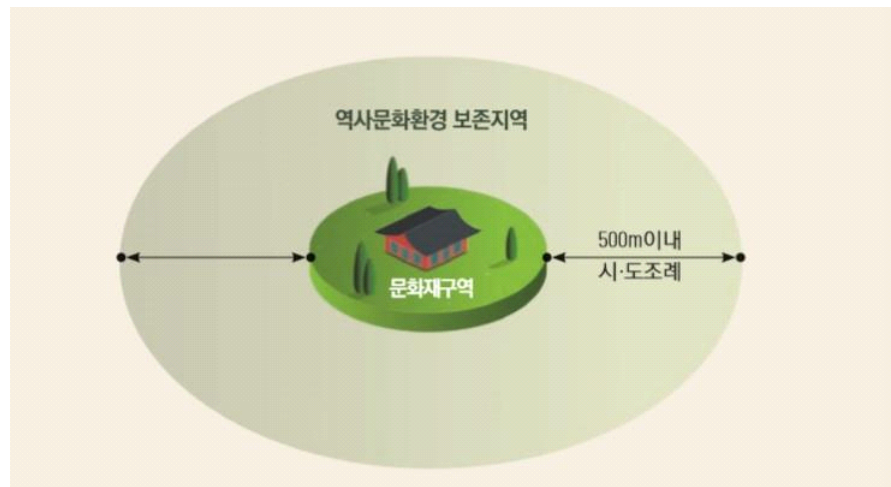
18) 상제서, 법 제23조.

19) 문화재보호법, 법률 제17409호 제2조 5항.

20) 상제서 제2조 7항.

21) 문화재청(2018), 2018년 문화재 현상변경 등 업무편람, p.29.

재)이며, 동산과 무형문화재는 제외된다. 지정 범위는 500m 범위에서 문화재와 주변여건을 고려하여 시·도지사가 문화재청장과 협의를 거쳐 조례로 정하도록 하고 있다.²²⁾



[그림 2-16] 역사문화환경 보존지역 개념도
출처 : 문화재청(2018), 2018년 문화재 현상변경 등 업무편람, p.10.

[표 2-7] 문화재보호조례상 ‘역사문화환경 보존지역’의 범위

구분	국가지정문화재		사도지정문화재		비고
	주상공	외지역	주상공	외지역	
서울	100m	100m	50m	50m	
전북	500m	500m	500m	500m	
부산, 대구, 인천, 광주, 울산	200m	500m	200m	500m	
충청, 경기, 강원, 세종, 전남, 경상	200m	500m	200m	300m	주상공 지역 10층 이상 건축은 500m
제주	500m	500m	300m	300m	

출처 : 문화재청(2018), 2018년 문화재 현상변경 등 업무편람, p.28.

□ 역사문화환경 보존지역 내 행위제한

역사문화환경 보존지역 내에서의 행위는 현상을 변경하는 모든 행위가 심의 및 허가대상인 문화재구역(보호구역 포함)과 다르게 원칙적으로 허용되며, 예외 적으로 허용기준을 벗어난 행위만이 심의 및 허가대상이 된다.²³⁾

22) 문화재보호법, 법률 제17409호 제13조.

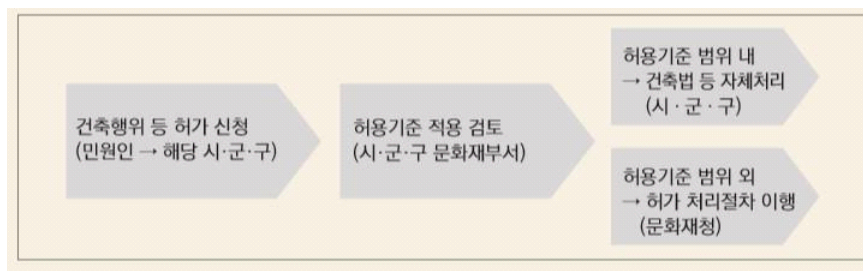
23) 문화재청(2018), 2018년 문화재 현상변경 등 업무편람, p.11.

즉, 역사문화환경 보존지역에서는 「문화재보호법」 시행령 제21조의2 제2항에 따라 ‘문화재 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위’에 대해서 고도제한 등 “건축행위 등에 관한 허용기준(舊 현상변경 허가기준)’을 정하고, 이를 벗어나는 사항에 대해서는 검토하여 허가여부를 결정하도록 하고 있다.²⁴⁾

□ 건축행위 등에 관한 허용기준과 절차

문화재청장 또는 시·도지사는 문화재를 지정하면 그 지정 고시가 있는 날부터 6개월 안에 역사문화환경 보존지역에서 지정문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 관한 구체적인 행위기준(이하 ‘허용기준’)을 정하여 고시하여야 한다.²⁵⁾

- 허용기준이 마련된 경우



[그림 2-17] 역사문화환경 보존지역 내 허가절차(허용기준 마련된 경우)

출처 : 문화재청(2018) 2018년 문화재 현상변경 등 업무편람, p.13.

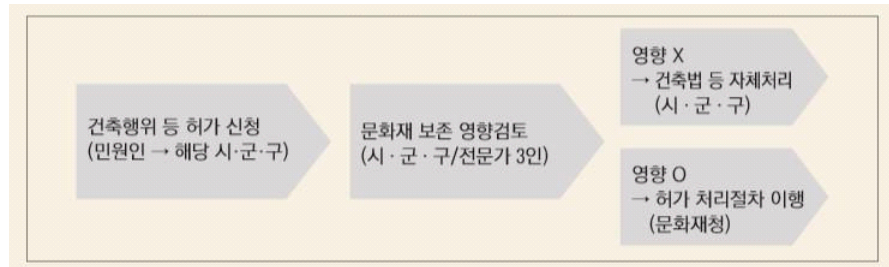
허용기준이 마련된 역사문화환경 보존지역 내 건축 등의 행위에 대해 문화재보호법 제13조제2항 ‘문화재보존에 미칠 우려가 있는 영향 검토’는 생략한다. 즉, 건축 등의 인허가 담당 부서에서 건축 관련 민원이 접수되면, 해당 건축규모가 허용기준 내에 있는지 여부를 문화재 담당부서 확인, 허용기준 내에 있으면 별도의 문화재관련 허가 절차를 거치지 않고 건축 인허가를 할 수 있다. 하지만 건축규모가 허용기준에서 정한 기준을 초과하는 경우에는 문화재청장(시·도지사)에게 ‘역사문화환경 보존지역 내 건축행위 등에 관한 허가’를 신청, 문화재청(시·도지사)의 허가 여부에 따라 건축 인허가가 처리한다.²⁶⁾

24) 전계서, p.11.

25) 문화재보호법, 법률 제17409호 제13조 5항.

26) 문화재청(2018), 2018년 문화재 현상변경 등 업무편람, p.31.

- 허용기준 마련되지 않은 경우



[그림 2-18] 역사문화환경 보존지역 내 허가절차(허용기준 마련되지 않은 경우)

출처 : 문화재청(2018) 2018년 문화재 현상변경 등 업무편람, p.13.

문화재로 지정된 지 6개월이 도래하지 않은 문화재나 도시중심에 있는 몇몇 문화재(서울 풍납토성, 울산 병영성, 홍성 홍주읍성 등)처럼 ‘허용기준’이 마련되어 있지 않은 경우에는, 우선 시·군·구 문화담당부서에서 민원인의 건축 등의 행위허가 신청사항에 대하여 「문화재보호법」 제13조 및 동 법 시행령 제7조의2에 따른 ‘문화재보존 영향검토’를 거쳐야 한다.²⁷⁾ 영향검토 결과, 해당 건축행위가 문화재에 영향을 미칠 우려가 있는 것으로 판단되면, 건축공사 인허가 부서는 문화재 역사문화환경 보존지역 내 건축행위에 대한 허가를 문화재청장에 신청해야 한다.²⁸⁾

□ 역사문화환경 보존지역 내 경미한 행위

역사문화환경 보존지역에 대한 허용기준이 마련된 경우나 마련되지 않은 경우 모두, 문화재청장이 고시한 “경미한 행위”에 해당될 경우에는 문화재별로 설정되어 있는 “역사문화환경 보존지역 내 허용기준”이나 ‘문화재보존 영향검토’에 관계없이 시·군·구가 민원인의 건축행위 신청사항에 대하여 ‘허가’ 또는 ‘변경허가’를 직접 처리할 수 있다.²⁹⁾

③ 생태·경관보전지역(「자연환경보전법」)

- 생태·경관보전지역의 개념과 지정절차

생태·경관보전지역은 생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역으로, 「자연환경보전법」 제12조 및 제13조제3항의 규정에 의하여 환경부장관 또는 시도지사가 지정·고시한다.³⁰⁾

27) 전계서, p.34.

28) 상계서, p.35.

29) 상계서, p.36.

생태·경관보전지역은 생태·경관우수지역의 발굴조사, 지정계획 수립, 시·도지사 및 지역주민 의견수렴, 관계부처 협의, 지정·고시의 단계를 거쳐 지정되며, 환경부장관은 생태·경관보전지역에 대하여 관계중앙행정기관의 장 및 관할 시·도지사와 협의하여 생태·경관보전지역관리기본계획을 수립·시행해야 한다. 그리고 시·도지사는 해당 지방자치단체가 정하는 조례에 따라 시·도 생태·경관보전지역관리계획을 수립·시행해야 한다.³¹⁾

- 생태·경관보전지역의 구분

생태·경관보전지역은 생태적 특성, 자연경관 및 지형여건 등을 고려하여 다음과 같이 구분하여 지정·관리될 수 있다.

[표 2-8] 생태·경관보전지역의 구분

구분	설명
생태·경관핵심보전구역 (핵심구역)	생태계의 구조와 기능의 훼손방지를 위하여 특별한 보호가 필요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보호하고자 하는 지역
생태·경관완충보전구역 (완충구역)	핵심구역의 연접지역으로서 핵심구역의 보호를 위하여 필요한 지역
생태·경관전이(轉移)보전구역 (전이구역)	핵심구역 또는 완충구역에 둘러싸인 취락지역으로서 지속가능한 보전과 이용을 위하여 필요한 지역

출처 : 자연환경보전법 제12조를 바탕으로 연구진 작성

- 생태·경관보전지역에서의 행위제한

생태·경관보전지역에서는 법 제15조 1항에 따라, 원칙적으로 건축물 그 밖의 공작물의 신축·증축(생태·경관보전지역 지정 당시의 건축연면적의 2배 이상 증축하는 경우에 한함) 및 토지형질변경(제15조 제1항제2호)은 할 수 없다.

다만 완충구역 안에서는 지목이 대지인 토지에서 주거·생계 등을 위한 건축물 등의 설치, 생태탐방·생태학습 등을 위한 시설의 설치, 장사 등에 관한 법률에 의한 개인묘지 설치 등이 가능하다³²⁾. 또한 전이구역 안에서는 거주민의 생활양식의 유지 또는 생활향상 등을 위한 건축물 등의 설치, 생태·경관보전지역을 방문하는 사람을 위한 음식·숙박·판매시설의 설치가 가능하다.³³⁾

30) 자연환경보전법 법률 제16806호 제2조 12항.

31) 상계서, 제13조와 제14조.

32) 상계서, 제15조 3항.

33) 상계서, 제15조 4항.



[그림 2-19] 서울시 17개 생태경관보전지역

출처 : 서울 정책아카이브 홈페이지(<https://seoulsolution.kr/ko/content/3423>), (검색일 2020. 09.11.)

④ 일본 다카사키시(高崎市) 경관중점지구

□ 일본의 경관법 구성 및 관리 방식

- 지자체의 경관 관련 조례를 근거로 지역 특성에 맞게 경관을 관리

일본은 2003년 경관법 제정 이전부터 지자체들이 경관조례를 제정하여 지역의 경관을 독자적으로 관리하여 왔으며, 따라서 경관조례, 경관형성조례, 경관마을만들기조례 등 조례의 명칭부터 지역의 특성을 반영하고 있다.

- 한국과 일본의 경관법 체계는 유사하나 행위제한 관련 조항의 유무, 경관관리수단에서 차이

한국은 경관계획을 기반으로 접근하나 일본은 도시관리계획과 연계된 경관지구, 준경관지구(지정 및 행위규제) 등을 활용하고 있다. 특히 일본 경관법은 경관형성 및 관리에 중요한 자원(중요건조물, 중요수목 등)을 지정할 수 있는 근거가 있으며, 경관관리에 필요한 행위제한(건축물 및 공작물의 형태 의장 제한) 관련 조항도 있다.³⁴⁾ 또한 한국은 경관법, 경관계획 수립지침에서 중점경관관리구역을 규정하는 것에 비해, 일본은 경관중점지구를 조례로 규정하고 관리하고 있다.

34) 일본 국토교통성에서 발간한 「경관법 운용지침(2018년 개정)」에 이와 관련하여 자세하게 설명하고 있음

□ 다카사키시 경관조례에 근거하여 경관중점지구 지정³⁵⁾

경관계획구역 안에서 양호한 경관형성이 특별히 필요한 지구를 경관중점지구를 지정하고 이에 대해 주민의 경관만들기 체계를 지원하기 위한 사항을 경관조례에서 규정하고 있다. 경관중점지구에서는 주민 및 개발사업자 등의 합의를 지구의 독자적인 기준에 의한 신고제도 및 경관협정을 적용할 수 있으며, 이를 통해 지역의 경관만들기를 추진한다.

경관중점지구는 지역 경관관리의 출발점으로, 지정 후 필요한 관리방안을 지속적으로 보완하고 개선한다. 이를 위해 경관중점지구에서 주민 등에 의해 합의된 경관형성방침 및 경관형성 기준은 경관계획에 반영하여 경관법에 의한 규제, 유도를 적용하며, 이외 다른 규제를 활용하기도 한다. 보다 상세한 경관형성 규제 및 유도가 필요한 경관중점지구는 경관법에 의한 경관지구로 지정하며, 경관지구에서는 인정제도와 건축확인에 의해 경관형성 기준 적합여부를 심사한다.

□ 경관중점지구(후보)는 발의 방식에 따라 “주민발의형”과 “행정촉진형”으로 구분

• 경관중점지구 후보 발의

경관중점지구는 발의 및 검토의 단계를 거쳐, 지정된다. 발의는 경관중점지구 후보를 준비하는 단계로, 경관중점지구는 지자체가 후보지역을 제안하거나 주민이 발의할 수 있다. ‘행정촉진형’ 경관중점지구후보는 경관형성방침과 기준을 마련하고 주민 등과 합의 형성 후 경관관리를 추진하며, ‘주민발의형’ 경관중점지구후보는 주민 등이 주체가 되어 경관형성의 기준을 만들도록 지원한다.³⁶⁾

• 경관중점지구 후보 검토 및 지정

지구지정의 필요성을 검토하는 과정에서 경관현황과 문제에 대한 파악, 경관형성 기준 등을 마련하는데, 이를 지자체가 지원한다. 이렇게 지구지정 이전에 경관관리의 방향과 기준을 미리 검토하며, 합의형성이 된 시점에서 최종적으로 경관중점지구로 지정한다. 경관중점지구로 지정된 후에도 경관형성과 연계된 마을만들기 등을 지속적으로 지원한다.³⁷⁾

35) 충남연구원 박해은 박사의 자문(2020.05.15.)과 다카사키시 경관계획 분석을 토대로 작성함

36) 高崎市(2004), 高崎市 景観計画,, p.70.

37) 전제서, p.70.

□ 다카사카시의 정체성을 고려한 경관중점지구 지정기준

긴급성, 필요성, 실현성, 효과성 등 4개의 대기준과 하위 기준으로 9개를 제시하고 있다.³⁸⁾

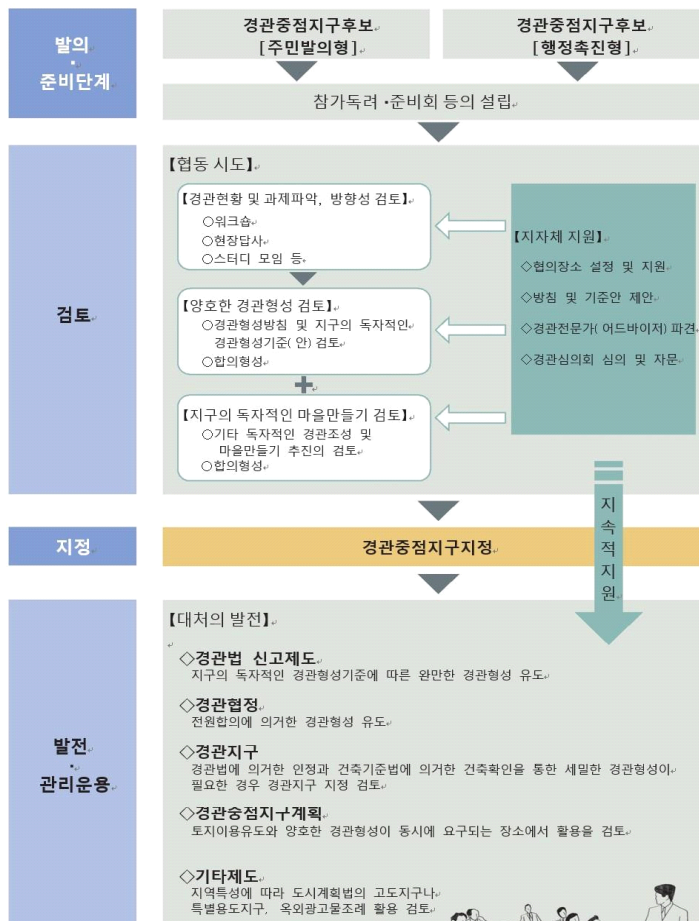
- 긴급성 : 급격한 경관변화나 경관보전이 어려울 것으로 예측되는 지역
- 필요성 : 현재 양호한 경관보전과 지역특성에 맞는 경관형성이 필요한 지역
- 실현성 : 사업 예정지나 지역주민의 의지가 있어 경관형성의 가능성이 높은 지역으로, 사업성과 지역합의형성으로 하위 기준 구분
- 효과성 : 경관중점지구로 지정 시 효과가 높은 지역으로, 선도 모델 가능성, 대표성, 생활거점, 교류거점 등으로 하위 기준 구분

[표 2-9] 다카사카시 경관중점지구의 지정기준

구분		내용
긴급성	긴급성 1	주변을 포함함 개발사업, 토지이용의 변화 등에 의해 현재 보유하고 있는 도시기능 및 경관에 큰 변화가 예상되며 긴급히 대응해야 하는 지역
	긴급성 2	특히 양호한 자연경관 및 역사문화적 경관을 가지고 있으나 주변의 개발지향 등에 의해 이대로 방치하면 경관보전이 어려워 긴급히 대응해야 하는 지역
필요성		현재 양호한 경관을 보전할 필요가 있거나 또는 지역특성에 맞는 양호한 경관을 형성할 필요가 있는 지역
실현성	사업성	대규모 프로젝트, 토지구획정비사업, 시가지재개발사업, 도로/하천/공원정비 등 사업이 계획되어 있어 공공의 경관형성사업 추진 및 민간사업 유도가 가능한 지역
	지역합의형성	경관형성에 대한 지역주민의 이해 및 의지가 있거나 기대되는 지역, 또는 지구계획 건축협정, 지구경관 추진협약외 등의 의지가 있는 지역
	모델지구	경관형성 모델로서 선도적 역할을 발휘할 수 있는 지역
	대표성	도시 및 지역을 대표할 수 있는 곳으로서 일정효과가 기대되는 지역
효과성	생활거점	시민이용이 많은 시설·장소가 있고, 시민이 즐길 수 있는 경관정비가 요구되는 지역
	교류거점	지역간 교류거점이 되는 토지구역이면서 상호 교류촉진에 기여할 수 있는 양호한 경관형성의 필요가 인정되는 지구

출처 : 高崎市(2004), 高崎市 景観計画, p.72 번역 및 편집

38) 상계서, p.72.



[그림 2-20] 다카사카시 경관중점지구 지정절차 및 관리방안
출처 : 高崎市(2004), 高崎市 景観計画, p.71 번역 및 편집

⑤ 일본 우치코정 경관농업진흥지역

□ 경관법에 근거한 경관농업진흥지역 및 정비계획

경관농업진흥지역은 경관계획구역 내 농업진흥지역 중에서 경관과 조화되는 양호한 영농조건을 확보하기 위한 지역으로 일본 경관법 제55조에 근거하고 있다. 경관농업진흥지역 내에서 토지의 농업상 이용에 관한 사항, 농업생산의 기반정비 및 개발에 관한 사항, 농용지 등의 확보에 관한 사항, 농업의 근대화를 위한 시설에 관한 사항 등에 대해 ‘경관농업진흥지역 정비계획’을 수립하여 정비할 수 있다³⁹⁾.

39) 국토교통성(2018) 「경관법운용지침」, p.40.

경관농업진흥지역 정비계획에서는 ①경관농업진흥지역정비계획의 구역 지정에 관한 사항, ②구역 내 경관과 조화되는 토지의 농업상의 이용에 관한 사항, ③ 경관농업진흥지역과 관련하여 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」의 제8조 제2항의 제1호, 제2호의 2 및 제4호에 제시한 사항을 포함한다.

[표 2-10] 농업진흥지역의 정비에 관한 법률과 연계된 경관농업진흥지역 정비계획 내용

해당조항	주요 내용
농업생산의 기반 정비 및 개발에 관한 사항(제8조 제2항 제2호)	- 지형조건 및 구조상 조건 등을 고려하여 정비 및 개발에 관한 사항을 정하고, 경관과 조화를 이루는 양호한 영농조건 확보 - 농촌지역의 토지 이용과 조화를 이루는 토지개량시설의 정비 실시
농용지 등의 보전에 관한 사항(제8조 제2항 제2호2)	- 경작포기지 등의 해소를 위해 실시하는 기반 정비 및 그 외 활동 등의 대책
농업의 근대화를 위한 시설의 정비에 관한 사항(제8조 제2항 제4호)	- 농업의 근대화를 위한 시설의 배치, 형태, 색채 및 외장 등에 관한 기준

출처 : e-GOV 홈페이지, <http://elaws.e-gov.go.jp> 내 「農業振興地域の整備に関する法律」 第八条(市町村の定める農業振興地域整備計画) (검색일 2020.04.30.)

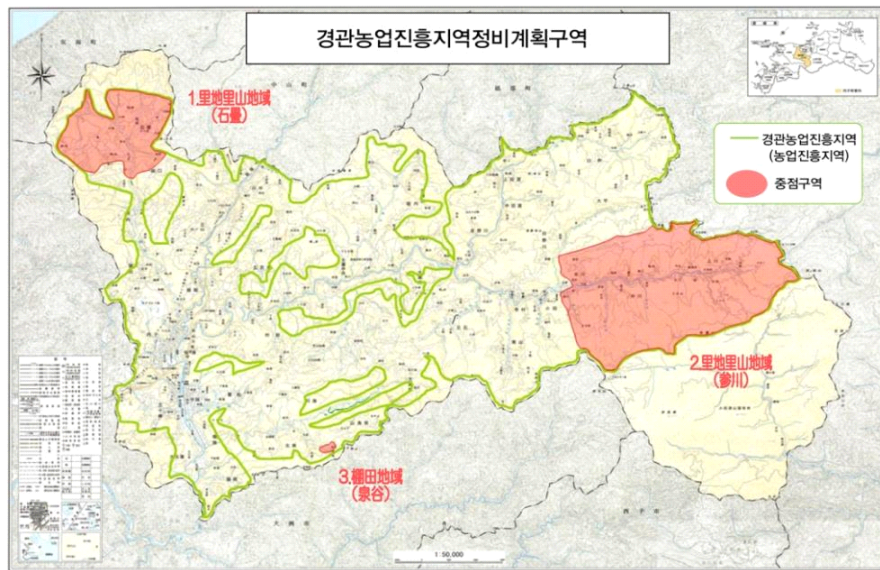
[표 2-11] 경관농업진흥지역 정비계획구역의 관리내용

구분	주요 내용
경작포기지 해소	- 일손 부족에 따른 경작포기지 해소를 위해 지자체에서 「경관정비기구」로 지정된 NPO 등이 농지 이용권을 취득하여 경작 관리 실시
아름다운 농산촌 만들기에 따른 지역 진흥 도모	- 계단식 논 오너 제도 등을 활용한 도시 주민과의 교류, 경관작물 공동 재배에 따른 경관보전에 의한 도시와의 교류 도모
취락 경관 보전을 위한 노력	- 취락 내 건축물 또는 공작물의 형태·색채·높이 기준 설정 - 취락의 랜드마크인 전통적 건축물과 수목은 경관중요건조물과 경관중요수목으로 지정하여 보존 가능
지역의 역사문화를 형성하는 토지개량시설 보전	- 지역의 역사문화를 형성하는 농업용 시설의 적절한 갱신·보전 관리를 계획적으로 진행
경관과 조화를 이루는 농업생산 기반 정비 실시	- 효율적인 농업과 아름다운 농산촌 만들기를 위한 경관 보전과의 양립 도모
지역이 가진 고유의 문화 보존	- 각 지역이 가진 벼농사 양식으로의 대처를 계획사항으로 자리매김하고 전승

출처 : 農林水産省 農村振興局 企画部地域計画官(2006), 「農の美-景観農業振興地域整備計画の策定に向けて」 pp.5~6.

□ 우치코정⁴⁰⁾ 경관농업진흥지역 정비계획

우치코정은 경관농업진흥지역 중에서 3개의 중점구역(이시다다미지구, 산카와지구, 이즈미타니지구)을 설정하고 이에 대해 정비계획을 수립하였다.⁴¹⁾ 정비계획은 ①구역 지정에 관한 사항(계획구역 위치, 면적 및 현황), ②경관과 조화되는 토지의 농업상의 이용에 관한 사항(구역 내 경관적 특성, 지향하는 농촌경관상, 경관과 조화되도록 하는 영농방침 등), ③농업생산의 기반 정비 및 개발에 관한 사항(경관을 고려한 농업생산기반의 개선 및 정비개발 방침), ④농용지 등의 보전에 관한 사항, ⑤농업의 근대화를 위한 시설 정비에 관한 사항(경관을 고려한 농업근대화시설 개선 및 정비개발방침), ⑥경관과 조화된 농업을 위한 향후 프로세스 등을 6가지 주요 내용으로 구성되어 있다.⁴²⁾



[그림 2-21] 우치코정(内子町) 내 경관농업진흥지역정비계획구역

출처: 内子町(2012), 「内子町 景観農業振興地域 整備計画」, p.7.

40) 에히메현(愛媛県) 중심부에 위치하는 마을로, 총 면적은 299.50km², 인구 17,680명임(2015년 4월 기준)
출처: 内子町, www.town.uchiko.ehime.jp/site/opendata/matinogaiyou.html (검색일 2020.04.30.)

41) 内子町(2012), 「内子町 景観農業振興地域 整備計画」, p.7.

42) 상계서, pp. 9-24.에 각각에 대한 구체적인 내용을 제시함; 이상민외(2015), 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1), pp.190-191.

⑥ 유사제도 종합 및 비교

중점경관관리구역과 유사하게 특별한 장소의 성격이나 특성을 보전, 관리, 형성하기 위해 장소 단위로 범위를 설정하여 관리하는 제도로, 국내 건축자산진흥구역, 역사문화환경 보존지역, 생태경관보전지역과 일본 중점경관지구, 경관농업진흥지역 등을 살펴본다. 이 제도들의 개념과 특징은 아래 표와 같다.

모든 제도들은 법적 근거를 가지고 특정한 목적을 달성하기 위해 해당 지자체 또는 중앙 부처가 지정하고 있다. 지정기준은 대체적으로 달성하고자 하는 목적에 부합하는 기준을 제시하고 있으며, 그 범위 설정도 지역에 따라 다양함을 알 수 있다. 다만 역사문화환경 보존지역의 경우에만 500m 이내라는 구체적인 범위 설정 기준을 제시하고 있다.

지정절차를 살펴보면, 대부분 기초적인 조사를 바탕으로 행정에서 지정 대상을 선정하여 진행하고 있으며, 건축자산진흥구역의 경우에 주민 또는 이해관계자가 구역 안의 토지면적(국공유지 면적 제외)2/3 이상에 해당하는 토지 소유자의 동의를 얻어 제안할 수 있도록 되어 있다. 일본 경관중점지구는 행정이 추천하는 절차와 주민이 직접 발의하여 진행되는 절차가 구분되어 있다. 이러한 절차가 마련된 것은, 일본 경관관리체계가 지역과 주민을 기반으로 하고 있고, 지역의 경관관리를 지역 특성과 참여가 절대적으로 필요하기 때문으로 판단된다.

관리수단 및 내용과 관련하여, 대부분의 제도는 해당 지역에 대한 계획을 수립하고, 이에 따라 관리하고 있다. 역사문화환경 보존지역은 ‘행위기준’을 수립하여 이에 따라 심의를 하거나 허가를 진행하고 있다. 생태경관보전지역도 행위제한의 수단을 활용하고 있는데, 동시에 주민지원 사항을 명확하게 제시하고 있다. 건축자산진흥구역의 경우, 지구단위계획과 연계한 경우에 한하여 건축물에 대한 특례도 가능하다. 또한 해당 구역 내 사업 추진을 위한 조직, 즉 협의체에 대한 지원도 법적으로 명시하고 있다는 것이 특징이다.

[표 2-12] 유사제도 종합 및 비교

구분	건축자산진흥구역	역사문화환경 보존지역	생태경관보전지역	(일본) 경관중점지구	(일본)경관농업진흥지역
근거법	한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률	문화재보호법	자연환경보전법	지자체 경관조례	경관법
지정목적	건축자산 진흥 및 지역의 정체성 형성에 기여	지정문화재(동산에 속하는 문화재와 무형문화재 제외)의 역사문화환경 보호	자연생태·자연경관을 특별히 보전	지역 정체성을 고려하여 양호한 경관형성	그 지역의 특성에 맞는 농용지 및 농업용 시설 등을 입체적으로 정비
지정권자	사도지사	사도지사	환경부장관, 사도지사	지자체장	지자체장

구분	건축자산진흥구역	역사문화환경 보존지역	생태경관보전지역	(일본) 경관중점지구	(일본)경관농업진흥지역
지정대상	우수한 건축자산을 중심으로 지역 고유의 공간환경을 조성하거나 건축자산이 밀집된 지역	문화재 주변의 자연경관이 나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요가 있는 주변 환경	생태적으로 중요하거나 자연경관이 수려하여 보전 가치가 큰 지역	경관계획구역 내 양호한 경관형성이 특별히 필요한 지구	경관계획구역 내 농업진흥 지역 중 경관과 조화되는 양호한 영농조건을 확보한 지역
지정기준	1. 우수건축자산을 중심으로 지역 고유의 공간환경을 조성하기 위한 관리가 필요한 지역 2. 한옥마을, 전통사찰보존구역 등 건축자산이 밀집되어 있어 종합적인 관리가 필요한 지역	해당 지정문화재의 역사적·예술적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환경 및 그 밖에 문화재 보호에 필요한 사항 등을 고려하여 그 외곽경계로부터 500미터 안	1. 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부하여 보전 및 학술적연구가치가 큰 지역 2. 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 지역 3. 다양한 생태계를 대표할 수 있는 지역 또는 생태계의 표본지역 4. 그 밖에 하천·산간계곡 등 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역	-(긴급성) 급격한 경관변화나 경관보전이 어려울 것으로 예측되는 지역 -(필요성) 현재의 양호한 경관보전과 지역 특성에 맞는 경관형성이 필요한 지역 -(실현성) 사업 예정지나 지역주민의 의지가 있어 경관형성의 가능성이 높은 지역. 사업성, 지역합의형성으로 세분 -(효과성) 경관중점지구로 지정 시 효과가 높은 지역. 선도모델 가능성, 대표성, 생활거점, 교류거점 등으로 세분	
지정절차	건축자산기초조사→지정계획 작성→시장,군수 협의→지역주민 의견수렴→건축위원회심의→지정고시	-사·도지사가 문화재청장과 협의 결정 →지정고시 및 조례 반영	발굴조사→지정계획 수립→시·도지사와 지역주민 의견수렴→관계부처 협의→지정고시	발의(주민발의형, 행정촉진형)→검토(경관현황 및 문제점 파악→경관형성기준 마련)→지정	
관리수단 및 내용	-건축자산진흥구역 관리계획 수립 -지구단위계획 구역 지정 및 계획 수립	-행위기준 수립(시·도지사), 이 기준에 벗어나는 행위만 심의 및 허가처리 절차 이행 -행위기준 미수립시, 문화재 보존 영향 검토 절차 이행	-생태경관보전지역관리기본계획 수립(환경부장관) -생태경관보전지역관리계획 수립(시·도지사) -핵심구역, 완충구역, 전이구역으로 구분, 구역별 행위제한, 금지행위 등 -필요시 출입제한 등	-경관형성방침과 기준 마련하고 경관계획에 반영 -인정제도와 건축확인 등을 통해 경관형성기준 적합 심사 -경관협정, 지구계획제도, 옥외광고조례 등 타 규제 시행	경관농업진흥지역 정비계획구역 수립 (경작포기해소, 도시화이 교류 도모, 취락경관보전 노력, 토지개량시설보전, 농업생산기반시설정비, 고유문화 보존 등)
지원수단 및 내용	-지구단위계획 수립시 건축물 관례 법령 특례 -기반시설 정비, 건축물의 신축 및 개보수 지원(국가 또는 지자체) -협의체 운영 지원		인접지역 주민 대상 오페수 처리를 위한 주민지원, 해당지역 주민 우선이용 등	-지구지정 과정에서 조사, 기준 마련 등 행정 지원 -경관형성과 관련된 마을만들기 지원	

출처: 연구진 작성

3) 중점경관관리구역 제도의 한계와 과제

[표 2-13] 중점경관관리구역과 유사제도 비교

구분	건축자산 진흥구역	역사문화환경 보존지역	생태경관 보전지역	(일본)경관 중점지구	(일본)경관 농업진흥지역	중점경관 관리구역
근거법	○	○	○	○	○	○
지정목적	○	○	○	○	○	△
지정권자	○	○		○	○	○
지정대상	○	○	○	○	○	△
지정기준	○	○	○	○	-	-
지정절차	○	○	○	○	-	△
관리수단 및 내용	○	○	○	○	○	△
지원수단 및 내용	○	-	○	-	-	-

출처: 연구진 작성

□ 중점경관관리구역의 개념과 설정 목적 관련 근거 조항 부재

앞에서 살펴본 바와 같이, 생태경관보전지역, 역사문화환경 보존지역, 건축자산진흥구역 등은 제도의 개념과 목적, 지역 및 구역 지정을 통해 관리하고자 하는 대상 등을 근거 법령에 명확하게 제시하고 있으나 중점경관관리구역은 개념과 설정목적을 직접적으로 설명하는 조항이 경관법에 마련되어 있지 않다.

타법의 경우 구역, 지역에 관한 별도의 조항을 마련하고, 그 조항 안에서 지정 가능한 구역, 절차, 기준, 고시 관련 내용 등을 제시하고 있으며, 필요한 경우 시행령에서 구체화하고 있다. 그러나 중점경관관리구역은 경관법에서 경관계획의 내용을 설명하는 여러 조항 중의 하나로 기술하고 있을 뿐이다.

경관법 제9조(경관계획의 내용)

①경관계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 도지사가 수립하는 경관계획에는 제4호부터 제11호까지의 사항을 생략할 수 있고, 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사, 시장·군수, 행정시장, 구청장등 또는 경제자유구역청장이 수립하는 경관계획에는 제5호부터 제9호까지 및 제11호의 사항을 생략할 수 있다

4. 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역(이하 "중점경관관리구역"이라 한다)의 관리에 관한 사항

[표 2-14] 경관법과 유사 관련법의 지역, 구역 정의 방식

법적 근거 조항		주요 내용
자연환경보전법 (제12조)	생태경관보전지역	- 생태·경관보전지역의 의미와 지정할 수 있는 지역을 제시 - 생태·경관보전지역의 유형을 제시, 핵심보전구역, 완충보전구역, 전이보전구역 등
문화재보호법 (제2조)	역사문화환경 보존지역의 보호	- 역사문화환경 보존지역의 의미, 범위, 고시, 행위기준 등을 제시 - 지정문화재와의 거리 규정으로 보존지역의 범위를 규정
한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률 (제17조)	건축자산 진흥구역의 지정 등	- 건축자산진흥구역의 지정 및 관리에 관한 내용을 별도의 장으로 구성 - 건축자산 진흥구역의 지정 가능 대상, 절차, 고시 등을 제시 - 지정기준, 절차 등을 대통령령으로 정하도록 함
경관법 (제9조)	경관계획의 내용	- 경관계획의 내용을 설명하는 여러 조항 중의 하나로 기술 - 타법과 달리 중점경관관리구역 지정이 가능한 지역에 대한 내용 부재

출처 : 연구진 작성

□ 중점경관관리구역 설정 대상과 범위, 기준 등 모호

타법에서는 구역 및 지역을 지정할 수 있는 대상 혹은 범위를 관련 조항에서 구체적으로 명시하고 있으나 중점경관관리구역은 경관계획 내용 중 하나로 설정하고, 「경관계획수립지침」에서 설정대상을 포괄적으로 설명하고 있다.

경관계획수립지침 4-4-1(5-4-1과 동일)

(3) 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성해야 할 필요가 있는 구역을 중점경관관리구역으로 설정하고 계획방향을 제시한다. 중점경관관리구역은 경관권역, 경관축, 경관거점을 포함하거나 그 일부에 설정할 수 있으며, 중첩하여 설정할 수도 있다.

경관계획수립지침에서는 권역, 축, 거점을 명확하게 규정하는 것이 아니라 ‘설정할 수 있는 조건’을 기술하고 있다. 경관권역, 경관축, 경관거점의 개념과 설정 기준도 모호한 상황에서 중점경관관리구역 설정 대상과 범위는 실제 더욱 애매할 수밖에 없다.

중점경관관리구역 설정 기준이 또한 제시되지 않다. 지역 특성에 따라 중점경관관리구역의 성격이나 규모 등의 다양성은 인정되나 중점경관관리구역이 경관심의 대상을 선정하는데 기반이 되는 만큼 중점경관관리구역 설정에 대한 최소한의 기준과 방향 제시가 필요하다고 판단된다.

□ 중점경관관리구역 설정 및 계획 수립 절차의 체계성 미흡

현재 중점경관관리구역 계획은 경관계획의 내용의 일부로, 경관계획 수립절차를 따르고 있으나 「경관법」에는 중점경관관리구역 설정과 관련된 별도로 조항이 마련되어 있

지 않다. 이에 반해 경관지구의 지정 및 관리 사항은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 따르도록 명시하고 있다.

경관계획은 「경관법」 제10조에서 제13조에 걸쳐 명시하고 있는 것처럼 기초조사->공청회 및 지방의회 의견청취->경관위원회 심의->승인 등의 절차를 거치도록 되어 있다. 중점경관관리구역 설정과 관련해서는 별도의 조항은 없으며, 대신 「경관계획수립지침」에서 중점경관관리구역 계획에 들어가야 할 내용과 실행방법, 그리고 계획도면 작성 방법 등만 제시하고 있다.

「경관계획수립지침」 제5장 시군 경관계획(제 4장 도 경관계획 동일)

5-4-5. 중점경관관리구역계획(4-4-5와 동일)

(1) 중점경관관리구역의 명칭·위치·기본방향 등을 제시하고, 구역 내에 포함된 경관자원의 보전·관리 및 형성을 위한 계획방향을 수립한다.

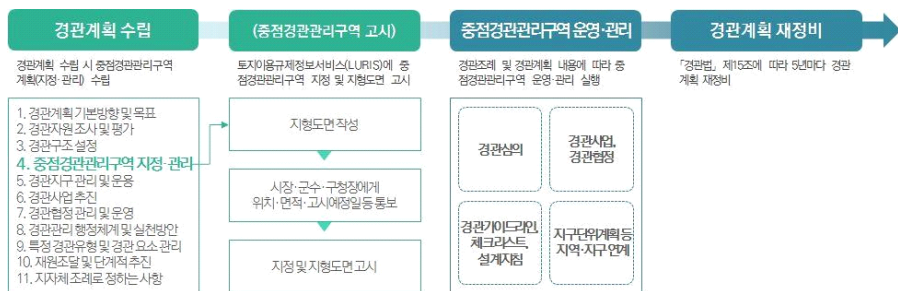
(2) 중점경관관리구역의 계획방향을 실행하기 위한 경관 관련 지역·지구·구역 지정, 지구단위계획 수립, 경관조례 관리, 경관사업 및 경관협정 우선 적용 등의 방안을 검토·제시한다.

(3) 경관계획 수립권자는 중점경관관리구역을 설정하고자 하는 경우에는 토지이용규제기본법 제12조에 따른 국토이용정보체계상에 구축되어 있는 지적(地籍)이 표시된 지형도에 중점경관관리구역의 경계를 표시한 도면을 작성하여야 한다.

(4) (3)에 따른 도면을 작성할 때에는 축척 500분의 1 이상 1천500분의 1 이하(녹지지역의 임야, 관리지역, 농림지역 및 자연환경보전지역은 축척 3천분의 1 이상 6천분의 1 이하로 할 수 있다)로 작성하여야 한다.

이처럼 중점경관관리구역 계획의 수립과 설정, 고시 관련 사항은 「경관법」 일부와 「경관계획수립지침」에 분산되어 있어 제도를 이해하거나 운용하는데 어려움이 있을 것으로 예상된다. 특히 중점경관관리구역을 설정하고, 지형도면을 고시하지 않는 지자체가 많은데, 이것 또한 명확하지 않은 관련 규정과 관련이 있을 것으로 판단된다.⁴³⁾

「경관법」과 「경관계획수립지침」에 제시된 중점경관관리구역 설정 절차를 종합하면 다음 그림과 같다.



[그림 2-22] 중점경관관리구역 설정 절차

출처 : 연구진 작성

43) 이와 관련해서는 3장과 4장에서 구체적으로 분석예정임

생태경관보전지역이나 건축자산진흥구역 등과 같은 유사제도를 살펴보면, 지역 및 구역 지정의 목적이 다르기는 하나 해당 근거법령, 즉 「자연환경보전법」과 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」의 법과 시행령에 지정 절차를 구체적으로 규정하고 있다.

「자연환경보전법」 제13조(생태경관보전지역의 지정·변경 절차)

① 환경부장관은 생태·경관보전지역을 지정하거나 변경하고자 하는 때에는 다음의 내용을 포함한 지정계획서에 대통령령으로 정하는 지형도를 첨부하여 해당 지역주민과 이해관계인 및 지방자치단체의 장의 의견을 수렴한 후 관계중앙행정기관의 장과의 협의 및 중앙환경정책위원회의 심의를 거쳐야 한다.

「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」 제17조(건축자산 진흥구역의 지정 등)

③ 건축자산 진흥구역의 지정 기준, 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 구체적인 관리수단 및 제도에 대한 지원 내용 미흡

이외에도 중점경관관리구역을 통한 구체적인 경관관리 수단과 방법에 대한 사항이나 중점경관관리구역을 통해 지역경관관리를 하려는 경우, 지원할 수 있는 근거가 마련되어 있지 않다. 이에 반해 역사문화환경 보존지역이나 생태경관보전지역은 지역지정의 구체적인 분명한 목적을 제시하고 이를 위해 강력하게 행위제한이라는 관리 수단을 적용하고 있다. 생태경관보전지역의 경우에는 인접주민 대상으로 지원 수단도 동시에 마련하고 있다. 건축자산진흥구역의 경우에도 관리계획 수립시 기반시설 정비, 건축물 신축 및 개보수 시 지원할 수 있는 근거, 구역관리를 위한 협의체 운영 지원 근거 등을 마련하였으며, 일본 경관중점지구도 경관형성을 위한 주민의 마을만들기를 지원하고 있다.

또한 건축자산진흥구역이나 일본의 경관중점지구와 같이 주민이 직접 중점경관관리구역을 제안 또는 발의할 수 있는 근거도 마련되어 있지 않다.

이제까지 살펴본 중점경관관리구역의 제도적 한계를 개선하거나 보완해서 앞으로 지역경관관리의 유용한 수단으로 작동할 수 있도록 해야 할 것이다.

제3장 중점경관관리구역 계획 현황 분석

- 1. 분석 개요
 - 2. 중점경관관리구역 계획 현황 분석
 - 3. 현황 분석 종합
-

1. 분석 개요

1) 분석 목적

중점경관관리구역은 지자체 경관계획의 수립권자가 계획을 수립할 때, 부문별 계획에서 구역을 설정하고 관리계획을 수립한다. 2장에서 살펴보았듯이 2014년 「경관법」 전부 개정 이후 중점경관관리구역의 역할이 강화되었으나, 법령 및 「경관계획수립지침」에서 중점경관관리구역의 설정 및 계획에 대한 내용을 충분히 담고 있지 못하다. 이에 따라 현재 중점경관관리구역의 설정 대상, 기준, 절차, 관리요소 및 관리수단 등 구체적인 사항을 지자체 자율에 맡기고 있는 상황이다. 따라서 3장에서는 중점경관관리구역을 설정하고 있는 지자체의 경관계획을 분석하였다.

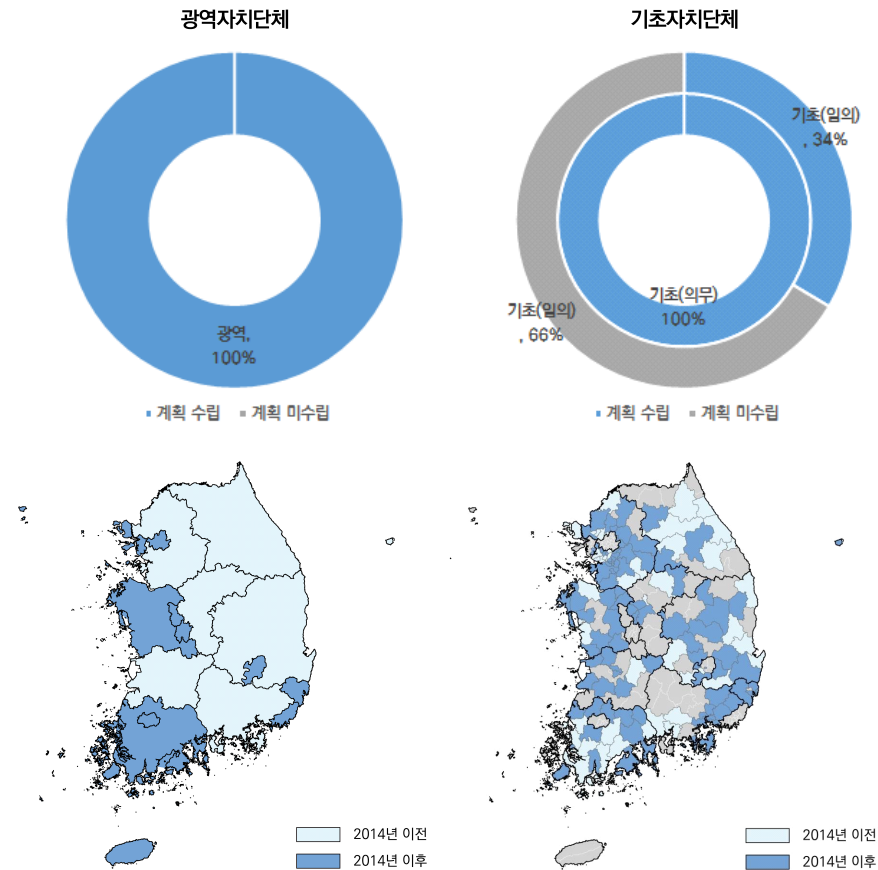
이를 통해 현재 각 지자체에서 설정한 중점경관관리구역의 일반적인 현황과 설정 대상, 기준, 절차, 관리요소 및 관리수단 등의 경향을 파악하고 이를 바탕으로 구역 설정 및 계획 수립에 있어서 제도 개선사항을 도출하였다.

2) 분석 대상 및 방법

- 2014년 이후 수립된 지자체 경관계획을 분석 대상으로 함

「경관법」 제7조에 따른 경관계획의 수립권자가 수립한 법정계획으로서의 지자체 경관

계획을 분석하였다. 또한 전국 243개 지자체 중에서 138개(56.79%) 지자체에서 경관계획을 수립⁴⁴⁾하고 있으나('20년 05월 기준), 2014년 「경관법」이 전부 개정된 이후 중점 경관관리구역 제도가 본격화되었기 때문에 2014년 이후 수립된 지자체 경관계획을 분석의 대상으로 정하였다.



[그림 3-1] 광역 및 기초자치단체 경관계획 수립 현황

출처 : 연구진 작성

- 도, 특·광역시 및 기초 시군의 경관계획을 분석 대상으로 함

「경관법」 제7조에 따르면 시·도·시자 및 인구 10만을 초과하는 시군의 시장·군수는 경관계획을 수립해야 하며(의무 수립) 인구 10만 이하인 시군의 시장·군수는 경관계획을 수

44) 이상민외, 2019 AURI 국토경관 정책동향, 건축도시공간연구소, p.62.를 기초자료로 2019년 이후의 데이터는 연구진이 업데이트함.

립할 수 있다(임의 수립). 한편, 「경관계획수립지침」에 따르면 도지사가 수립하는 경관 계획에서는 중점경관관리구역에 관한 사항이 선택사항이기 때문에 도 경관계획이 수립 되었다 하더라도 중점경관관리구역이 설정되지 않았을 수 있다. 본 연구에서는 경관계 획의 수립주체에 따라 중점경관관리구역 제도의 역할과 계획 내용이 상이할 수 있다고 판단하여, 도, 특·광역시, 기초 시·군 경관계획 모두를 분석의 대상으로 정하여 주체에 따른 제도 운영의 경향성을 파악하였다.

[표 3-1] 경관계획 수립권자 및 중점경관관리구역 설정권자

구분	중점경관관리구역 의무 설정 (경관계획을 수립할 경우)	중점경관관리구역 임의 설정
경관계획 의무 수립	특별시, 광역시, 특별자치시, 특별자치도, 도 인구 10만 초과 시·군	
경관계획 임의 수립	인구 10만 이하의 시·군, 행정시, 구, 광역시 관할구역 내의 군	

출처: 연구진 작성

3) 분석 내용

경관계획 분석 내용은 계획 수립 주체, 구역 설정, 운영·관리 계획으로 구분하여 각각의 현황과 특성에 대해 조사하였다. 계획 수립 주체와 관련해서는 주체 현황과 주체에 따른 제도 운영의 특성을, 구역 설정과 관련해서는 구역 설정 현황, 설정 절차, 설정 목적, 구 역 설정 대상을, 운영·관리 계획과 관련해서는 관리 요소와 관리 수단을 조사하였다.

[표 3-2] 계획 분석 내용

구분		내용
계획 수립 주체		주체 현황, 주체별 제도 운영 특성
구역 설정	설정 현황	구역 수, 구역 면적
	설정 절차	절차 유무, 검토 항목, 정성적 평가 유무, 유형 구분 여부
	설정 목적	설정 목적의 종류, 목적 별 주요 가치, 목적 별 관리 대상, 목적 별 구역 경계 설정 기준
	구역 설정 대상	구역 설정 대상의 유형
운영·관리 계획	관리 요소	관리 요소의 종류
	관리 수단	관리 수단의 종류, 경관심의 대상 구분, 경관사업의 종류, 경관협정의 종류, 지형도면 고시 여부

출처 : 연구진 작성

2. 중점경관관리구역 계획 현황 분석

1) 계획 수립 주체 현황 및 특성

□ 주체 현황

- 중점경관관리구역 설정 및 계획 수립의 주요 주체는 기초 시·군과 특·광역시

「경관법」이 전면 개정(2014년)된 이후 경관계획을 수립하거나 재수립한 지자체는 총 90곳으로 파악된다.⁴⁵⁾ 이 중 도 경관계획을 제외한 87곳의 지자체에서는 중점경관관리구역을 설정하고 이에 대한 계획을 수립하는 것이 원칙이며, 도는 중점경관관리구역을 선택적으로 설정할 수 있다. 해당 지자체의 경관계획을 조사해 본 결과 총 78개 지자체에서 중점경관관리구역을 설정하고 이에 대한 계획을 수립하고 있는 것으로 파악된다.

전체 243개 지자체 중에서 192곳(79.0%)에서 조례를 제정하여 자체적인 경관관리 기반을 마련하고 있으며, 138곳(56.8%)에서 경관계획을 수립하여 경관현황과 자원을 파악하고 경관구조를 설정, 관리방향을 제시하고 있다. 한편, 중점경관관리구역을 설정한 지자체는 78곳으로 전체 지자체의 32.1%로 나타난다. 주체별로 살펴보면 특별자치시 및 특별자치도를 포함한 특·광역시와 인구 10만 초과 시·군에서 가장 많은 비율로 중점경관관리구역을 설정하고 있다. 이는 해당 지자체가 경관계획 의무 수립 대상이면서 동시에 중점경관관리구역 설정 의무 대상이기 때문으로 파악된다.

[표 3-3] 주체별 경관계획 수립 및 중점경관관리구역 설정 현황

계획 구역 구분 수립 설정 의무 의무		지자체 수						
		전체	조례 제 정 ⁴⁶⁾	경관계획 수립	전면개정 경관법 시행(2014) 이후 경관계획 수립	중점경관관리구역 설정		
						개	%	
○	도	8	8	8	3	1	12.5	
○	○ 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도	9	9	9	9	9	100.0	
○	○ 시·군	인구 10만 초과	68	67	68	52	47	69.1
	○	인구 10만 이하	84	71	43	18	13	15.5
	○ (특·광역시 관할구역 내) 구·군		74	37	10	8	8	10.8
	합계		243	192	138	90	78	32.1

출처: 연구진 작성

45) 이상민외, 2019 AURI 국토경관 정책동향, 건축도시공간연구소, p.62.를 기초자료로 2019년 이후의 데이터는 연구진이 업데이트함.

46) 각 지자체는 경관조례를 제정하여 지역 특성에 부합하는 경관관리의 기반을 마련하고 있다. 전국 243개 지자체 중에서 192개 지자체(79%)에서 조례를 제정하였으며('18년 기준), 일부 지자체에서는 경관형성

- 일부 지자체에서는 제도에 대한 이해 부족으로 구역을 설정하지 않음

「경관법」이 개정되면서 중점경관관리구역 제도가 법적 근거가 마련되었으나, 여전히 일부 지자체에서는 제도에 대한 이해 부족으로 중점경관관리구역을 설정하지 않은 것으로 나타났다. 90곳의 지자체에서 2014년 이후 경관계획을 수립하였으나, 중점경관관리구역을 설정한 지자체는 78곳이며 7곳의 시·군에서 구역을 설정하지 않았다.⁴⁷⁾

중점경관관리구역을 설정하지 않은 데에는 몇 가지 이유가 있는데, 먼저, 개정 「경관법」이 시행되던 해인 2014년에 수립된 경관계획 중 5개 시·군(충청남도 공주시, 전라북도 임실군, 전라남도 영광군, 경상북도 경산시, 경상북도 울릉군)에서는 ‘경관중점관리구역’, ‘경관중점사업구역’, ‘주요 거점 경관지구’ 등 유사 구역으로 나타났다. 이는 개정 법령이 시행되던 해에 나타난 과도기적 현상이라 파악할 수 있다. 한편, 지자체 2곳(전라북도 전주시, 경상북도 의성군)은 각각 2017년, 2015년 말에 경관계획을 수립하였음에도 불구하고 중점경관관리구역을 설정하지 않은 것으로 나타나며, 이는 제도에 대한 이해 부족으로 판단된다.

- 경관계획 임의 수립 대상 시·군은 제도 운용 저조

현재 「경관법」 및 「경관계획수립지침」에 따르면 중점경관관리구역은 경관계획을 수립할 때 구역을 설정하고 계획을 수립할 수 있다. 이에 따라 경관계획을 수립한 지자체만 중점경관관리구역 제도를 통한 지역 경관관리가 가능한 실정이다. 주체별 중점경관관리구역 설정 현황을 살펴보면, 경기도, 충청북도, 경상남도 내 인구 10만 이하 시·군(경관계획 임의 수립 대상 지자체)에서는 구역 설정이 전혀 이루어지지 않은 것으로 나타났다. 또한 전국적으로 인구 10만 이하 시·군의 구역 설정 비율이 15.5%에 그치는 것을 확인할 수 있다. 이는 특광역시 100%, 인구 10만 초과 시·군(경관계획 의무 수립 대상 지자체) 69.1%에 비해 현저히 낮은 비율이다.

- 경기도 관할 구역 내 시·군에서 가장 활발하게 제도를 운용

중점경관관리구역 설정 현황을 도 단위로 구분하여 살펴보았을 때, 경기도 관할 구역 내 시·군에서 가장 많이 설정하였으며(19개 지자체, 61.3%), 강원도 관할 구역 내 시·군에서 가장 적게 설정하였음(3개 지자체, 16.7%)을 알 수 있다. 이는 현재 경관계획을 수립한 지자체에서 중점경관관리구역 제도를 운용하고 있기 때문이며, 수도권 및 경기도에 인

조례, 도시디자인조례 등의 명칭으로 조례를 제정하였거나, 경관 및 공공디자인조례 등 유사 법과 통합 조례를 제정하기도 하였다; 이상민외, 2019 AURI 국토경관 정책동향, 건축도시공간연구소, p.61.

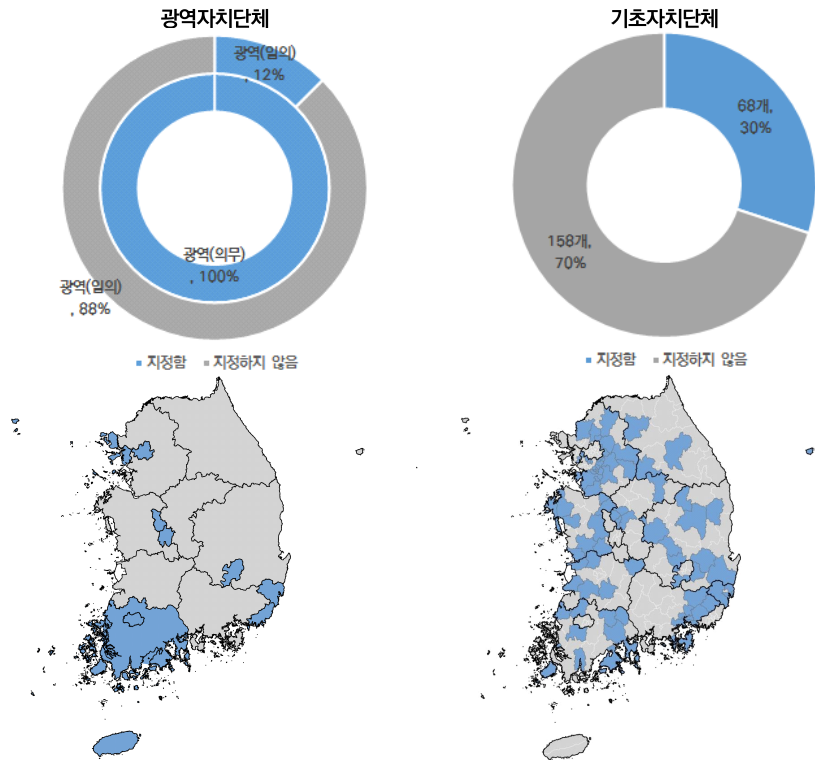
47) 지자체 3곳의 경관계획(전라남도 담양군, 충청남도 아산시, 경기도 김포시)은 자료 수집이 불가하여, 설정 여부를 파악하지 못하였다.

구가 밀집되어 있는 국토 현황에 따라 경기도에 경관계획 의무 수립 대상 지자체가 가장 많기 때문에 파악된다. 한편 강원도는 전반적으로 인구 밀도가 낮아, 경관계획 수립 비율이 낮고 중점경관관리구역 제도 운용 비율이 낮다. 따라서 현재 중점경관관리구역 제도는 지자체의 경관현황 또는 경관자원 비율보다는 지자체 인구에 따라 운용되고 있다.

[표 3-4] 시군 중점경관관리구역 설정 현황

구분	전체 시군	중점경관관리구역 설정 지자체 수		계	
		경관계획 의무 수립 (인구 10만 명 초과)	경관계획 임의 수립 (인구 10만 명 이하)		
				개	(%)
경기도	31	19	0	19	61.3
강원도	18	2	1	3	16.7
충청북도	11	2	0	2	18.2
충청남도	15	4	3	7	46.7
전라북도	14	3	2	5	35.7
전라남도	22	4	6	10	45.5
경상북도	23	7	1	8	34.8
경상남도	18	6	0	6	33.3
계	152	47	13	60	39.5

출처: 연구진 작성



[그림 3-2] 광역 및 기초자치단체 중점경관관리구역 설정 현황

출처: 연구진 작성

□ 주체별 제도 운영 특성

- 제도의 운영 주체가 직접 중점경관관리구역을 설정

도 경관계획은 중점경관관리구역에 관한 내용을 계획에서 생략할 수 있기 때문에 시·군에서 구역을 설정하여 운영하는 경우가 일반적이다. 즉, 제도의 운영 주체가 직접 구역을 설정하고 그에 대한 방향과 계획을 수립하는 경향을 보인다. 이는 도 경관계획과 그 관할 구역 내 시·군 경관계획 내 중점경관관리구역의 설정 현황을 보면 파악할 수 있는데, 2014년 이후 경관계획을 수립한 도, 3곳(전라남도, 충청남도, 강원도) 중에서 1곳(전라남도)에서만 직접 중점경관관리구역을 설정하였으며, 나머지는 시·군에서 자체적으로 구역을 설정하도록 도에서 직접 구역을 설정하지는 않고 있다.

- 도에서는 중점경관관리구역 후보지를 선정하여 관할구역 내 시·군에 제안

충청남도와 강원도 경관계획에서는 중점경관관리구역의 후보지를 선정하거나 기초 시·군이 설정할 수 있는 구역을 제안하고 있다. 향후 시·군 경관계획에서는 해당 구역을 검토하여 필요 시 수용함으로써 시·군 중점경관관리구역으로 운영할 수 있도록 유도하고 있다. 또한, 도에서는 제안한 구역에 대해서 도 차원의 예산집행 및 행정적 지원의 근거를 마련함으로써 이를 지원하고 있다. 그럼에도 불구하고 시·군에서 검토하여 도에서 제안한 구역을 설정할 필요가 없다고 판단할 경우에는, 해당 구역은 도와 시·군 모두에서 운영하지 않게 된다.

이 때 도에서 구역을 제안하는 경우는 아래와 같이 크게 두 가지로 나타났으며, 이는 광역지자체와 기초지자체의 제도 운영의 역할 차이를 보여준다.

1) 여러 시·군에 걸쳐 있는 광역 경관자원에 대해 일관적인 경관관리가 필요한 경우

2) 경관계획 임의 수립 대상 지자체 내 체계적인 경관관리가 필요한 구역이 있는 경우

먼저, 전라남도에서는 ‘국도77호선 변’, ‘섬진강 유역’, ‘시·군 경계(전이지대)’와 같이 여러 지자체에 걸쳐있는 영역을 중점경관관리구역으로 설정하였다. 이는 도로나 하천과 같이 연속적인 경관의 일관된 경관관리를 위해서는 관련된 여러 지자체의 협력과 지자체 경관계획보다 상위의 계획이 필요하기 때문으로 파악된다. 이에 따라 도에서는 광역 경관자원의 관리를 위해 중점경관관리구역을 제안하여 경관관리의 기본 방향을 수립함으로써 통합적 관리의 근거를 마련하고 있다. 실제로 전라남도 경관계획 수립 이후 경관계획을 수립한 전라남도 내 시·군에서는 중점경관관리구역을 설정할 때, 도에서 제안한 구역을 검토하여 이를 반영하고 있다.

■ 국도77호선변 중점경관관리구역 계획

- 고흥
- 목포관리구역
- 아산관리구역
- 고흥관리구역
- 보성관리구역
- 장흥관리구역
- 해남관리구역
- 무안관리구역
- 영암관리구역
- 완도관리구역
- 진도관리구역
- 신안관리구역



[그림 3-3] 국도 77호선 변 중점경관관리구역
출처 : 전라남도(2015), 전라남도 경관계획, p.163.

5.2.1 상위계획 및 관련계획 검토

- 상위계획인 전라남도 경관계획상의 지정현황 검토
- 2020년 목포시 기본경관 및 계획상에서 제시된 중점경관관리구역 지정현황 검토

1 전라남도 경관계획

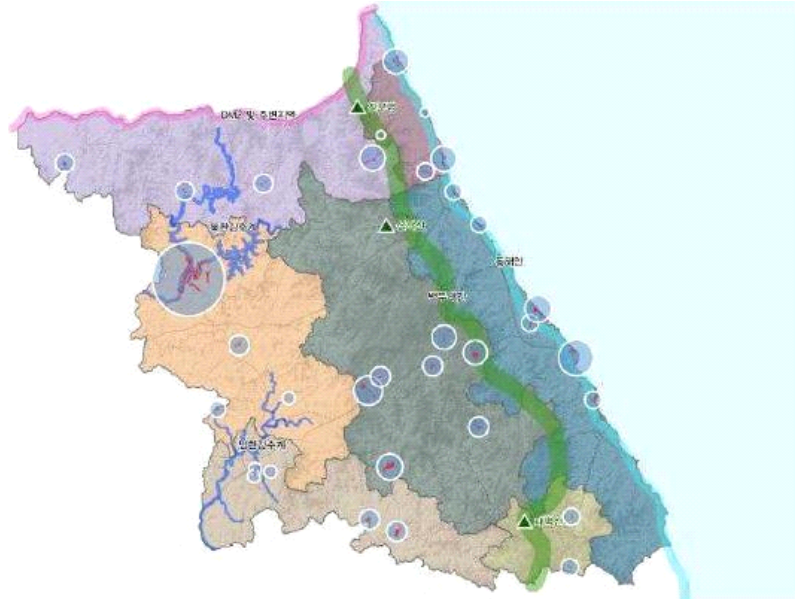
- 2015년에 수립된 전라남도 경관계획상의 시·군별 중점경관관리구역 지정 현황 검토
- KTX역세권중점경관관리구역-목포역세권 일원
- 국도77호선변 중점경관관리구역으로 지정

KTX역세권중점경관관리구역 (목포역세권)	▪ 원거리 자연경관 조망축 보전 ▪ 역 광장 재정비 및 인접가로 경관관리 ▪ 해안경관 연결 네트워크 경관관리 ▪ 역사문화경관 네트워크 형성
국도77호선변	▪ 국도77호선의 연속성 구축 ▪ 도시시설물 및 안내표지판 디자인관리 ▪ 도로변 우수해안경관 조망거점 조성 및 관리 ▪ 해안 조망과 계절감을 고려한 도로변 가로수 식재 및 관리 ▪ 도로 및 해안 야간경관관리

[그림 3-4] 목포시 중점경관관리구역 설정 상위계획 및 관련계획 검토
출처 : 목포시(2018), 2030 목포시 경관계획, p.211.

두 번째로, 인구 10만 이하의 시·군은 경관계획을 수립하지 않아⁴⁸⁾ 중점경관관리구역을 설정·운영할 수 없으나, 체계적인 경관관리가 필요한 구역이 있을 경우에 도에서 이를 제안하고 있다. 강원도는 보전관리가 필요한 경관자원이 풍부함에도 불구하고 경관계획 임의 수립 대상 지자체가 대부분이기 때문에 도 차원에서 중점경관관리구역 후보지를 제안하고 시·군별 여건에 맞는 경관사업 실행을 위해 개략적인 관리 방향을 설정하고 있다.⁴⁹⁾ 이를 통해 경관계획을 수립하지 않은 지자체에서도 체계적인 경관관리가 필요한 구역을 관리할 수 있도록 유도하고 있다. 또한, 경관계획 임의 수립 대상 지자체 중에서 경관관리의 의지는 있으나, 관련 근거가 없어 예산확보가 어려운 경우 경관관리가 필요한 구역을 도 경관계획 수립 시 중점경관관리구역 추천하여 반영할 수 있도록 하고 있다.

- 강원도 중점경관관리구역 선정 원칙 및 기준에 따라 중점경관관리구역 지정 후보지 총 34개소를 최종 선정함
 - 강원도 상징 경관요소별 관리대상지역 : 경포대 등 9개소
 - 경관권역별 중점관리 필요지역 : 묵호항 등 13개소
 - 시·군별 기수립된 중점경관관리구역 : 춘천, 원주, 평창 등 8개소
 - 시·군 추천지역 반영 : 횡성 호수길 등 4개소



[그림 3-5] 강원도 중점경관관리구역 최종 후보지 위치도

출처 : 강원도(2020), 강원도 경관계획, p.156.

48) 인구 10만 이하의 시·군(경관계획 임의 수립 대상 지자체) 중 33.54%만 경관계획을 수립함; 이상민 외 (2019), 2019 AURI 국토경관 정책동향, 건축도시공간연구소, p.62.

49) 강원도(2020), 강원도 경관계획, p.151.

이러한 이유로 도에서 중점경관관리구역을 제안하는 경우에는, 도 경관계획에서 각 후보지에 대해 선정이 필요한 이유와 최소한의 경관관리 방향을 제시할 뿐 구체적인 계획과 관리 수단의 운용 방식에 대한 내용은 생략하고 있다.

- 특광역시와 관할 구역 내 구군은 구역 설정 주체 및 관리 주체가 중복

특광역시 관할 구역 내 구군에서 설정한 중점경관관리구역은 특광역시에서 설정한 중점경관관리구역에 포함되거나 겹치는 경우가 있다. 법에 따르면 구군은 경관계획 임의 수립 대상이나, 「경관계획수립지침」에 따르면 경관계획을 수립할 때 중점경관관리구역에 관한 사항을 포함하여야하기 때문에 경관계획을 수립한 구군에서는 모두 중점경관관리구역을 설정하고 있다. 즉, 구군에서 경관계획을 수립하지 않은 경우는 해당되지 않으나 수립한 경우에는 중점경관관리구역의 설정과 관리에 있어서 광역과 기초지자체의 역할 구분이 명확하지 않은 실정이다. 이에 따라 현재는 특광역시와 구군 모두 중점경관관리구역을 설정하고, 관리계획을 수립하고 있다.

대구광역시 및 인천광역시의 3개 구군(대구광역시 중구·달성군, 인천광역시 남동구)에서 설정한 중점경관관리구역은 광역에서 설정한 구역과 중복되는 구역이 나타났으며, 기초지자체에서 설정한 구역은 규모가 보다 지역적으로 설정되는 경향을 보인다. 경관관리 방향과 계획 내용에 있어서, 기초지자체에서 수립한 계획은 광역지자체와 관리방향은 유사하지만 실행수단을 제시함에 있어서 구체성을 띠는 경향이 있다. 경관사업 및 협정의 예시를 구체적으로 제시하거나, 예산확보 방안을 구축함으로써 관리의 실행력을 높이고자 한 것으로 판단된다.



[그림 3-6] 장수 중점경관관리구역 내 경관사업 예시(소래산 등산로 진입부 경관개선사업)

출처 : 인천광역시 남동구(2015), 인천광역시 남동구 도시경관계획, p.141.

- 일부 특·광역시에는 관할 구역 내 구군에 구역 설정 및 운영 관리권을 위임

일부 특·광역시에서는 이러한 중복성의 문제를 피하기 위해 관할 구역 내 구군에 구역 설정과 구역의 경관관리 업무를 위임하고 있다. 울산광역시는 구군의 재량으로 중점경관관리구역을 설정하고 있으며, 구역의 관리지침을 직접 마련하여 운영하고 있다. 광역 경관계획인 울산광역시 경관계획에서는 구역 설정 기준과 경관관리 가이드라인을 제시하고 있다. 이에 따라 타 특·광역시와는 다르게 울산광역시 내 구군은 모두 경관계획을 수립하고 있으며, 기초지자체가 중점경관관리구역 제도의 운용 주체가 된다.



[그림 3-7] 울산광역시 중점경관관리구역 지정 및 운영방안

출처 : 울산광역시(2016), 울산광역시 경관계획 재정비, p.131.



[그림 3-8] 울산광역시 중구 중점경관관리구역 설정도

출처 : 울산광역시 중구(2019), 울산광역시 중구 경관계획, p.251.

2) 구역 설정 현황 및 특성

□ 구역 설정 현황

- 78개 지자체에서 총 504개 구역을 설정, 지자체 평균 6.5개 구역을 설정

경관계획 수립 주체 별로 살펴볼 때, 1개의 도에서 13개의 구역을, 9개의 특광역시에서 61개 구역, 47개 인구 10만 초과와 시·군에서 287개 구역, 13개 인구 10만 이하의 시·군에서 94개 구역, 8개 구·군에서 49개 구역을 설정하였다. 총 78개의 지자체에서 504개의 구역을 설정하였으며, 이는 지자체별 평균 6.5개의 구역을 설정하고 있는 것으로 파악된다. 또한, 인구 10만 초과와 시·군에서 설정한 중점경관관리구역이 287개로 가장 많이 나타났으며, 도에서 설정한 구역이 13개로 가장 적게 나타났다. 구역을 설정하고 있는 도가 많지는 않지만, 도에서 평균적으로 가장 많은 구역을 설정하고 있는 것은 넓은 범위의 행정구역을 대상으로 하기 때문이라고 유추할 수 있다.

- 지자체 평균 약 26.241km²의 구역을 설정, 구역 별 평균 면적은 4.148km²

중점경관관리구역을 설정한 78개의 지자체 중에서 수치지형도 상의 구체적인 구역 경계를 표시하고 구역의 면적을 제시하고 있는 경우는 43곳에 불과하다. 면적 정보가 주어진 43개 지자체의 구역을 살펴볼 때, 지자체는 평균적으로 26.241km²의 중점경관관리구역을 설정하고 있다. 이 때 개별 구역의 평균 면적은 4.148km²으로 서울 여의도 면적(2.9km²)의 1.4배 정도로 나타난다. 특히, 특광역시에서 설정한 구역의 총 면적이 다른 주체에 비해 현저히 높은 것을 파악할 수 있으며, 구역의 수가 다른 주체와 비교했을 때 비슷한 것으로 보아 개별 구역을 넓은 범위에 걸쳐 설정하는 경향이 있음을 알 수 있다.

[표 3-5] 주체에 따른 중점경관관리구역 현황

구분	중점경관관리구역 설정 지자체 수	구역 수		면적(km ²)		
		구역 수	지자체 평균	면적 (면적 제공 지자체 수)	지자체 평균	구역 평균
도	1	13	13	- (-)	-	-
특별시·광역시·특별자치시·특별자치도	9	61	6.9	420.841 (7)	60.120	8.093
시	인구 10만 초과 인구 10만 이하	47	287	6.1	463.806 (27)	17.178
군		13	94	7.2	184.452 (6)	30.742
(특·광역시 관할구역 내) 구·군	8	49	6.1	59.243 (3)	19.748	3.291
합계	78	504	6.5	1,128.343 (43)	26.241	4.148

출처: 연구진 작성

※중점경관관리구역 면적은 정보를 제공하고 있는 지자체에 한해서 계산함

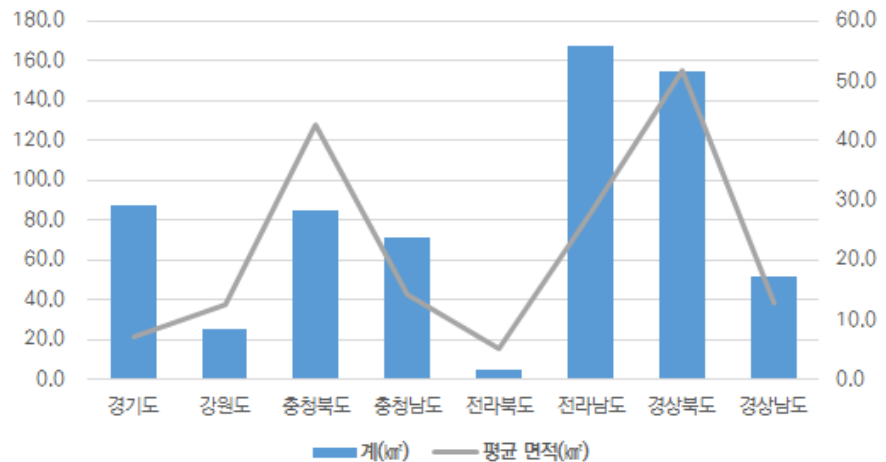
- 전라남도과 경상북도에 넓은 면적의 구역이 설정

행정구역별로 설정된 구역의 면적을 살펴보았을 때, 전라남도와 경상북도에서 비교적 넓은 면적의 구역이 설정되어 있는 것을 파악할 수 있다. 이는 계획 현황만 보았을 때, 지역 경관관리의 수단으로서 중점경관관리구역 제도 활용이 전라남도와 경상북도에서 가장 활발하게 나타나고 있음을 유추할 수 있다.

[표 3-6] 시군 중점경관관리구역 면적 현황

구분	중점경관관리구역 면적 (면적 제공 지자체) (km ²)			지자체 평균 면적(km ²)
	경관계획 의무 수립 지자체 (인구 10만 명 초과)	경관계획 임의 수립 지자체 (인구 10만 명 이하)	계	
경기도	87.541 (12)	-	87.541 (12)	7.295
강원도	24.940 (2)	-	24.940 (2)	12.470
충청북도	85.241 (2)	-	85.241 (2)	42.621
충청남도	33.044 (2)	38.153 (3)	71.198 (5)	14.240
전라북도	-	5.284 (1)	5.284 (1)	5.284
전라남도	152.686 (5)	14.864 (1)	167.550 (6)	27.925
경상북도	28.597 (2)	126.150 (1)	154.747 (3)	51.582
경상남도	51.757 (4)	-	51.757 (4)	12.939
합계	463.806 (27)	184.452 (6)	648.258 (33)	19.644

출처: 연구진 작성



[그림 3-9] 기초지자체(시·군) 중점경관관리구역 면적

출처 : 연구진 작성

□ 설정 절차 및 기준

- 공통된 구역 설정 절차가 없으며 구역 설정의 타당성 확보를 위해 관련 항목을 검토하는 것이 일반적

현재 「경관법」 및 「경관계획수립지침」에서는 중점경관관리구역을 설정하고 구역의 경계를 정하는 절차나 기준을 규정하고 있지 않다. 한편, 지자체에서 구역을 설정하여 경관관리 방향을 수립하는 행위는 규제로 여겨질 가능성이 있어, 지역의 경관관리를 위해 해당 구역의 경관관리 필요성과 관리방향의 타당성을 확보하는 것이 중요하다. 이에 78개 경관계획을 살펴 본 결과, 18개의 지자체(23.1%)에서 구역 설정의 근거나 구역 설정을 위해 검토한 항목 등을 경관계획 내 명시하고 있지 않았다. 이러한 경우 구역 설정의 근거를 파악하기가 어려우며, 적극적인 경관관리를 위해서는 구역 설정의 타당성을 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 현재 대부분의 지자체(55개, 70.5%)에서 관련 항목을 검토하는 것으로 구역 설정의 타당성을 확보하고자 하고 있으며, 검토 항목은 지자체별로 다양하게 나타난다.

[표 3-7] 중점경관관리구역 설정의 타당성 확보 방안

구분		순서도 작성	정성적 평가	관련 항목 검토	명시하지 않음
지자체수	개	8	8	55	18
	%	10.3	10.3	70.5	23.1

출처: 연구진 작성

※여러 방안을 채택하고 있는 지자체는 중복 체크함

- 일부 지자체에서 순서도를 작성하여 구역 설정의 타당성을 확보

한편 일부 지자체(8개, 10.3%)에서는 중점경관관리구역을 설정하기 위한 절차를 먼저 정함으로써 합리적인 방법으로 구역을 설정하고자 시도하고 있다. 순서도를 제시한 8개 지자체에서 활용한 방식은 크게 두 가지로 유형화할 수 있다. 먼저, 인천광역시와 경상남도 창원시 등에서는 절차에 맞춰 순차적으로 후보군을 좁혀나가 최종적으로 경관관리의 필요성이 높은 구역을 선별해내고 있다.

인천광역시의 경우에는 도시를 대표하는 상징적 장소를 추출, 역사문화생태적으로 높은 가치를 가진 경관자산을 도출, 경관계획 및 변화예측에 따라 선도적 경관관리가 필요한 지역을 도출하고, 도출된 대상들을 인식조사를 통해 필요인식정도에 따라 재선별, 경관관리 현황에 따라 최종선정하고 있다. 한편, 경기도 광주시, 전라남도 여수시 등에서는 기존 중점경관관리구역을 기준으로 경관관리 수단 마련 여부를 확인하고 기존 구역의 유지 및 해지, 신규 구역 설정을 검토하는 방식으로 순서도를 작성하고 있다.

세부원칙

원칙 1. 인천시를 대표하는 상징적 장소를 도출한다.

▶ 상징경관자원 도출 | 시민의식조사 분석결과 중 인천시를 대표하는 자연·도시·랜드마크자원 도출

원칙 2. 역사·문화·생태적으로 높은가치를 지닌 경관자산을 도출한다.

▶ 보존경관자원 도출 | 경관현황자원 조사결과 중 보존가치가 높은 산형·수변·역사·문화경관자원 도출

원칙 3. 경관계획 및 변화예측에 따라 선도적 경관관리가 필요한 지역을 도출한다.

▶ 핵심계획대상 도출 | 경관계획 중 선도적 실행대상 및 관리가 필요한 중요경관구역 도출

원칙 4. 선행 도출된 대상들은 중점경관관리 필요인식정도에 따라 재선별한다.

▶ 중요지역 구분 | 중점경관관리 필요지역 의식조사 결과에 대입 + 계획적 중요성을 고려한 추가선별

원칙 5. 각 선별지역은 경관관리체계 현황에 따라 대상지역으로 최종선정한다.

▶ 경관관리 현황 검토 | 관련계획 및 규제사항 등의 경관관리현황을 종합적으로 분석·대상 최종결정

중요
경관자원
도출과정

실질적
관리대상
구분

유형별 이슈지역 총 76개소

상징경관자원 14개소 | 보존경관자원 55개소 | 중점계획대상 64개소

중점적인 경관관리 필요지역 경관의식조사 결과에 대입

중점경관관리 필요지역 설문조사 1·2·3순위 누적합계와 매칭하여 결과 추출

유형별 이슈지역 총 76개소

중점경관관리 필요지역 설문조사



송도 중심상업업무지역



인천국제공항



경인아라뱃길



인천항 및 주변지역



소래포구



월미관광특구

+ 추가선별

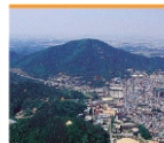
인천시의 현황이슈 및 계획의 중요성 등을 고려하여 구역지정이 필요한 대상 추가선별



마니산



문학산



계양산



경인고속도로
일반화구간

[그림 3-10] 인천광역시 중점경관관리구역 설정 세부 원칙

출처: 인천광역시(2017), 2030 인천광역시 경관계획. pp.176, 179.

[상위 및 관련계획 중점경관관리구역]

로봇랜드 예정지 / 제황산공원 일대 / 가로수길 / 상남동 일반상업지역
임항선철로 / 진해항 / 중심시가지일대 / 삼귀해안 및 갯벌마을일대
마산항 일대 / 마산어시장 일대

- 상위 및 관련계획에서 제시된 중점경관관리구역 10개소를 기본으로 창원시 관광자원 및 상징경관 등을 고려하여 해양신도시, 주남저수지 2개소 추가
- 12개의 리스트로 일반인, 공무원, 전문가를 대상으로 설문조사를 실시함

[2016. 10.]

로봇랜드 일대 / 제황산공원 일대 / 용호동 가로수길 / 상남상업시설
임항선철로 주변 / 진해항 / 시청로터리 주변가로 / 삼귀해안도로 일대
마산항 일대 / 마산어시장 일대 / 마산해양신도시 / 주남저수지 일대

- 경관의식조사에서 응답수가 높게 나온 항목을 통해 6개소로 설정

[2016. 11.]

주남저수지 일대 / 용호동 가로수길 / 상남상업시설
마산해양신도시 / 마산어시장 / 시청로터리 주변가로

- 경관위원회 자문 및 실무부서 협의를 통해 중점경관관리구역 6개소 재설정
- 향후 경관변화가 클 것으로 예상되는 재개발 · 재건축 정비구역, 해양신도시와 역사 · 문화 등 경관보존의 의미가 큰 무학산 구릉지, 진해원도심을 추가

[2017. 05.]

용호동 가로수길 / 상남상업지역 / 재개발 · 재건축 정비구역
무학산구릉지 / 진해원도심 / 마산야구장 주변

- 주민공청회에서 제시된 의견을 토대로 실무부서와의 협의를 거쳐 중점경관관리구역 10개소로 설정
- 해안지역 장소적 강화를 위해 장어거리, 명동마을, 해양신도시, 귀산동 용호마을, 문화 · 관광 자원 보존을 위해 여좌천 주변 추가
- 재개발 · 재건축 정비구역은 공동주택 경관가이드라인으로 관리

[2017. 12.]

용호동 가로수길 / 상남동 일반상업지역 / 무학산구릉지 / 진해원도심
마산야구장 주변 / 장어거리 / 해양신도시 / 귀산동 용호마을
명동마을 / 여좌천 주변

[그림 3-11] 창원시 중점경관관리구역 선정 과정

출처: 창원시(2018), 2035 창원시 경관계획. p.201.

- 일부 지자체에서 정성적 평가 방식을 도입하였으나 합리적 평가 기준이 부재

일부 지자체(8개, 10.3%)에서는 중점경관관리구역을 설정하기 위해 정성적 평가 방식을 도입하여 합리적인 방법으로 구역을 설정하고자 시도하고 있다. 지자체에서 결정한 정성적 평가 항목에 따라 후보지 간의 순위를 매겨 최종적으로 중점경관관리구역을 설정하고 있으며, 이때 순위를 매기는 주체는 전문가, 계획 수립 주체, 관련 공무원이 되기도 한다. 이러한 방식에 따라 구역을 설정하고 있는 경우에는, 정성적 평가 항목에 따라 각 후보지별로 점수가 매겨지기 때문에 구역 설정이 합리적이라 생각되기 쉽다. 하지만 평가 항목의 선정 기준이나 평가 항목 별 측정 기준이 모호하고 주관적이기 때문에 결코 합리적인 방법이라고 할 수는 없다. 즉, 평가 방식을 도입할 경우에는 평가의 객관성을 확보하여 평가 주체와 상관없이 구역이 설정되어야 하지만, 평가 주체에 따라 다른 결과가 도출될 수 있다는 한계를 가진다.

정성적 평가 방식을 도입한 8개 지자체에서 활용한 평가 항목은 크게 두 가지로 유형화할 수 있다. 먼저, 충청북도 제천시, 경상남도 통영시, 경상남도 양산시, 울산광역시 북구에서는 ‘시급성, 연계성, 부합성, 파급성, 정체성’을 평가 항목으로 정하고 있으며, 전라남도, 전라남도 여수시, 충청북도 청주시, 대구광역시 중구에서는 ‘대표성, 조망성, 역사성, 선도성, 주민주도성’을 평가 항목으로 정하고 있다. 한편, 각 평가 항목에 대한 설명만 제시되어 있을 뿐, 평가 항목별 기준이나 척도가 제시되어 있지 않다.

[표 3-8] 정성적 평가 항목

구분	평가 항목
충청북도 제천시, 경상남도 통영시, 경상남도 양산시, 울산광역시 북구	시급성 경관의 형성, 보전, 관리 측면이 명확하고 계획이 시급한 정도
	연계성 관련 사업 및 경관자원 간 연계 정도
	부합성 경관미래상 실현에 기여하는 정도
	파급성 경관형성 결과가 주변 지역에 미치는 파급효과의 정도
	정체성 지역 정체성 형성에 기여하는 정도
전라남도, 전라남도 여수시, 충청북도 청주시, 대구광역시 중구	대표성 지역 이미지 형성에 큰 영향을 미치는 지역
	조망성 특징적인 경관 또는 원경을 조망할 수 있는 지역
	역사성 중요 역사문화적 경관자원을 포함하는 일단의 지역
	선도성 도 및 시 차원의 경관관련 시범사업(지구)로 적합한 지역
	주민주도성 주민의 자발적 의사(경관협정 체결)가 있는 지역

출처: 연구진 작성

구분	후보지	가시빈도	대표성	조망성	역사성	선도성	주민주도성	계
수변	① 여수산업단지	2	5	3	1	2	1	14
	② 여수구항 및 돌산공원 해변 (전라남도 경관계획 중점경관관리구역)	5	4	5	3	5	3	25
	③ 소호요트경기장-히든베이호텔 (2009 경관기본및관리계획)	3	2	3	1	1	2	12
	④ 묘도	2	1	3	2	1	2	11
	⑤ 연등천	3	2	3	3	5	4	20
	⑥ 경도(2009 경관기본및관리계획)	2	2	4	2	5	3	18
	⑦ 죽림지(죽림지구)	1	1	2	2	2	2	10
	⑧ 돌산대교-국동항(2009 경관기본및관리계획)	2	4	3	2	3	3	17
	⑨ 여자만 및 돌산도 해변	2	2	4	2	5	2	17
자연	⑩ 원도심 배후 산림경관 (종고산, 장군산, 구룡산, 마래산)	5	2	4	4	4	4	23
시가지	⑪ 여수EXPO 및 KTX역세권 (전라남도 경관계획 중점경관관리구역)	3	5	5	4	5	2	24
	⑫ 여수원도심(2009 경관기본및관리계획)	4	2	4	4	4	5	23
	⑬ 돌산청사(2009 경관기본및관리계획)	1	2	2	2	3	2	12
역사	⑭ 항일암	1	3	3	4	1	2	14
	⑮ 전라좌수영성(진남관)(2009 경관기본및관리계획)	5	4	4	5	5	5	28

[그림 3-12] 여수시 중점경관관리구역 후보지 평가

출처: 여수시(2016), 여수시 경관계획, p.219.

- 지자체에서 구역 설정에 필요한 항목을 자체적으로 결정하여 검토

순서도를 제시하거나 정성적 평가 기준을 도입하고 있는 지자체는 일부이며, 대부분의 지자체(55개, 70.5%)가 관련 항목을 검토하는 것으로 구역 설정의 타당성을 확보하고자 하고 있다. 이 때 검토 항목은 지자체별로 다양하게 나타나는데, 크게 관련 계획, 경관현황, 관련주체 의견, 시민의견으로 구분할 수 있다. 관련 계획 검토를 위해 참고하는 자료는 상위(광역)계획, 관련분야 계획, 기존 중점경관관리구역, 관련 지구지역 등 도시관리계획 현황이 있으며, 경관 현황 검토를 위해 경관자원 및 경관구조를 검토하거나 사업구역을 검토하여 이에 따른 경관변화를 예측한다. 관련주체 의견을 검토하기 위해 관련부서와 협의를 하거나, 전문가 자문 및 인식조사를 진행하고, 시민의견을 검토하기 위해 인식조사 및 워크숍을 개최하거나 공청회를 개최한다.

[표 3-9] 중점경관관리구역 설정 시 검토 항목

구분	관련계획				경관현황		관련주체 의견		시민의견		기타*
검토자료 및 검토방법	상위계획 (광역)	관련분야 계획	기존 중점경관 관리구역	관련지구·지역 등 도시관리계획 현황	경관자원 및 경관구조	사업구역 및 경관변화 예측	관련부서 협의	전문가 자문 및 전문가 인식조사	시민 인식조사 및 워크숍	공청회	
지자체 수	11	11	26	15	42	12	3	8	9	2	17
체수 %	14.1	14.1	33.3	19.2	53.8	15.4	3.8	10.3	11.5	2.6	21.8

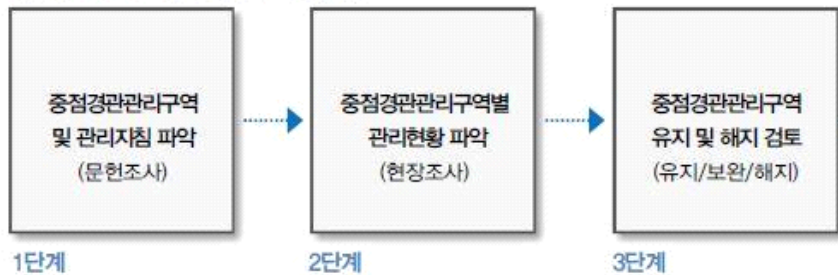
출처: 연구진 작성

*기타 검토 항목으로는 가시권분석, 인접 지역 중점경관관리구역 현황 검토 등이 있음

검토 항목과 각 항목을 파악하는 자료 및 방법을 살펴보았을 때, 구역을 설정함에 있어서 ‘경관자원 및 경관구조’를 검토하는 지자체가 가장 많았으며, ‘기존 중점경관관리구역 현황’을 검토하는 지자체도 많이 나타났다. 한편, 중점경관관리구역을 운영하는 데 있어서 중요함에도 불구하고, ‘관련부서 협의’나 구역 설정을 위해 별도의 ‘공청회 개최’를 진행하고 있는 지자체는 극히 일부에 그치고 있다. 이외에 기타 검토 항목으로는 가시권분석, 인접 지역 중점경관관리구역 현황 등이 나타나고 있다.

(관련계획) 경관계획을 재정비하는 지자체에서 기존에 설정하였던 중점경관관리구역(경관중점관리구역)을 검토하고 경관관리 수단의 마련 여부를 파악하여 구역의 해지 및 지속 여부를 판단하고 있다. 또한, 도에서 경관계획을 수립하여 구역을 설정하고 있는 경우에는 관할 구역 내 기초지자체에서 상위계획인 도 경관계획을 검토하여 중점경관관리구역 설정의 근거로 삼고 있다. 전라남도의 경우, 도 경관계획에서 구역을 설정하고 있어 관련 기초지자체에서 이를 검토하고 있음을 파악할 수 있다. 관련분야의 계획 중에서는 도시기본계획, 도시재생활성화계획, 도시디자인계획 등의 계획을 검토하여 도시의 중장기 관리계획 및 전략을 참고하고 있다. 관련 지구·지역 등 도시관리계획 현황 중에서는 특히 경관지구 지정 혹은 지구단위계획 수립 여부를 검토하여 주요 지역에 대한 경관관리 수단의 마련 여부를 확인하고, 경관적 중요성에 비해 관리 수단이 결여되어 있는 경우를 파악하고 있다.

[2020 광주시 기본경관계획(선행계획)]



[그림 3-13] 광주시 중점경관관리구역 설정 - 선행계획 검토

출처: 광주시(2019), 광주시 경관계획, p.159.

1) 전라남도 경관계획

- 2015년에 수립된 전라남도 경관계획상의 시·군별 중점경관관리구역 지정 현황 검토
- 여수EXPO 및 KTX역세권과 여수구항(돌산대교~거북선대교와 원도심) 일원에 2개소가 중점경관관리구역으로 지정

■ 여수EXPO 및 KTX역세권 중점경관관리구역



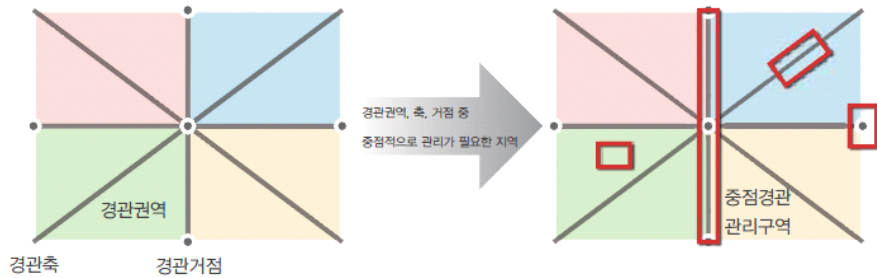
[그림 3-14] 여수시 중점경관관리구역 설정 - 상위계획 검토

출처: 여수시(2016), 여수시 경관계획, p.215.

(경관현황) 경관계획 수립 시 진행되는 경관자원조사 결과를 토대로 지자체의 주요한 경관자원을 검토, 지자체 경관계획 내 설정한 주요 경관권역, 경관축, 경관거점을 검토하여 경관자원 및 경관구조가 중첩되는 주요한 지역을 중점경관관리구역으로 설정하고 있으며, 이는 현재 경관계획수립지침에 ‘중점경관관리구역은 경관권역, 경관축, 경관거점을 포함하거나 그 일부에 설정할 수 있으며, 중첩하여 설정할 수도 있다’⁵⁰⁾라고 명시되어 있어 이를 고려한 결과라고 추측된다. 또한, 지자체 내 향후 5년 이내에 계획되어 있는 대규모 개발사업 등을 검토하여 지역 내 경관변화를 예측하여 경관관리가 시급한

50) 경관계획수립지침, 국토교통부고시 제2018-926호 4-4-1.

지역을 구역으로 설정하고 있다.



[그림 3-15] 의정부시 중점경관관리구역 설정 - 경관구조 검토

출처: 의정부시(2017), 의정부시 경관계획, p.206.

(관련주체 의견) 전문가 자문 및 관계부처 협의를 통해 경관관리가 시급하거나 계획 수립이 필요한 지역에 대한 구역 설정을 고려하고 있다. 특히 관계부처 협의의 과정을 통해 관계부처에서 추진하고 있는 관련 사업을 파악하여 보다 시급한 지역에 대해 구역 설정할 수 있도록 하거나, 관련 사업과 연계하여 경관관리를 가능하도록 시도하고 있다.

(시민의견) 시민설문조사를 통해 지역에서 경관관리가 필요하거나 보전이 필요한 지역에 대해 구역을 설정하고 있으며, 공청회 개최를 통해 검토 중인 구역의 범위와 구역의 경계를 조정한다. 이 때, 구역 설정을 위해 별도의 설문조사를 하는 경우도 있지만 대부분 경관계획 수립 시 실시하는 시민 경관인식조사와 함께 실시하고 있다.

□ 설정 목적

- 지자체에서 중점경관관리구역을 설정하는 목적은 크게 다섯 가지로 구분

지자체별로 경관관리가 필요한 경우는 다양하며, 현재 「경관법」 상에는 ‘경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역’을 설정하도록 하고 있기 때문에 구역 설정을 통한 경관관리의 목적과 방향이 매우 포괄적으로 규정되어 있음을 알 수 있다.⁵¹⁾ 따라서 각 지자체에서 어떤 경우에 구역을 설정하여 경관관리를 유도하고 있는지를 파악하여 구역 설정의 목적을 살펴봄으로써 중점경관관리구역 제도 활용 목적의 경향성을 보았다.

각 지자체에서 제도 활용의 목적은 크게 다섯 가지로 유형화될 수 있으며, 각각 경관자원 보전·관리, 상징경관 형성 및 명소화, 조망 경관 보호, 열악한 경관 개선, 개발사업 등에 따른 경관변화 관리로 나타난다. 각각의 유형은 구역 설정 목적에 따라 추구하는 경

51) 경관법, 법률 제15460호 제9조

관의 주요한 가치가 다르며, 관리 대상이 달라지기 때문에 구역의 범위 및 경계를 정하는 기준이 다를 수 있다.

이 때, 조망 경관 보호는 광의적 의미에서 경관 자원 보전·관리에 포함될 수 있으나, 조망 경관 보호를 위해서는 인접 지역 이외에도 도시 내 주요 조망점·조망가로 등이 관리대상으로 포함되는 등 관리 대상과 구역의 범위 및 경계 설정 기준이 다르기 때문에 본 연구에서는 구분하여 조사하였다.

- 주로 지자체의 주요 경관자원 보전·관리를 위해 제도를 활용

다섯 가지 유형 중에서 가장 많은 지자체에서 활용하고 있고, 가장 많은 구역이 설정된 경우는 경관자원 보전·관리에 있다. 즉, 중점경관관리구역을 설정할 때 자연·생태·역사적으로 뛰어난 경관자원의 보전을 고려하는 경우가 가장 흔하게 나타났다. 상징경관 형성 및 명소화를 위해 구역을 설정하는 경우가 다음으로 많이 나타났는데, 이러한 경우는 지역의 정체성과 상징성 제고를 경관관리의 목표로 삼고 있다.

[표 3-10] 중점경관관리구역 설정 목적

구분	경관자원 보전·관리	상징경관 형성 및 명소화	조망 경관 보호	열악한 경관 개선	개발사업 등에 따른 경관변화 관리
도식화	A: 경관자원, B: 경관관리대상지역, C: 관리 기준				
주요 가치	자연, 생태, 역사적 가치	상징성	조망 가치	쾌적성	조화성
관리 대상	인접 구역	해당 구역	조망점·가로·권역	해당 구역	사업구역과 인접 구역
설명	지역 내 가치 있는 경관 자원(A)을 보전하기 위해 인접지역(B, B')을 관리	지역 이미지에 영향력이 큰 거점(B ¹ ~B ³)이나, 통행량이 많은 주요가로(B ⁴) 및 대표 공간(B ⁵)을 대상으로 상징경관 형성 및 명소화	조망가치가 뛰어난 경관 자원(A)의 조망을 보호하기 위해 조망점·가로·권역(B, B')을 관리	주변 지역(C)에 비해 상대적으로 열악한 경관을 지니거나 관리가 시급한 지역(B)을 대상으로 경관 개선	대규모 개발사업(B) 등에 따라 해당구역(A) 및 인접 구역(B')의 경관변화가 예상되어 주변 지역(C)과의 조화를 고려
지자체 수	41	28	17	15	8
구역 수	163	89	53	39	18

출처: 연구진 작성

※ 복수의 목적에 의해 설정한 구역의 경우 중복 체크하였으며, 504개 구역 모두를 조사하지 않고 유형구분이 되어 있는 경우에 한해서 분석

(경관자원 보전·관리) 지역 주요 경관자원의 자연적, 생태적, 역사적, 상징적 경관가치를 보전하기 위해 중점경관관리구역을 설정한다. 현재 자연자원, 생태자원, 역사자원 등을 보전하기 위한 타 법제에 따른 구역들은 해당 자원을 중심으로 설정되어 있어 구역의 경계부나 진입로 등 인접지역에 대한 경관관리가 미흡한 경우가 많다. 이러한 경우를 방지 하면서 동시에 중요한 경관가치를 가졌음에도 불구하고 제도적 관리의 영역에서 벗어나 있는 경우를 중점경관관리구역으로 설정하여 관리하고자 한다.

이 경우는 주로 산구릉지, 수변, 해안, 역사, 문화, 관광 등의 유형의 중점경관관리구역에서 흔히 나타나며, 해당 경관자원의 인접지역을 관리 대상으로 하여 인접지역의 개발 행위를 관리하고자 경관관리 방향을 정하고 있다. 이를 위해 보전 가치를 지닌 경관자원에서부터의 이격거리를 주로 구역 범위 및 경계 설정 기준으로 하고 있다. 다만, 경관자원의 형태에 따라 이격선의 거리가 다양하게 나타남을 확인할 수 있다. 대구광역시 경관계획에 따르면, 하천의 자연적 가치를 보전하기 위해 하천 경계로부터 약 500m 범위에서 구역을 설정하고 있으며, 역사적 가치를 보전하기 위해 문화재 경계(또는 보호구역 경계)로부터 약 200m 범위에서 구역을 설정하고 있다. 또한, 지자체에 따라 지역 또는 해당 자원의 특성에 따라 이격선의 거리는 다양하게 정하고 있다.

[표 3-11] 중점경관관리구역 영역설정 기준-경관자원 보전·관리 사례

구분	영역 설정 기준
수변	- 주요 하천축(지천 및 복원 하천축)은 하천 경계로부터 약 500m 범위(약 200m 범위 내)에서 가구, 도로, 대규모 개발예정지역의 경계를 기준으로 설정
역사	- 국가지정문화재를 대상으로 설정한 역사특성거점은 문화재 경계 또는 보호구역 경계로부터 200m를 관리구역으로 설정 - 역사특성거점 중 면적거점은 문화재보호법에 의한 건설공사 시 문화재보호 범위인 문화재 경계 (또는 보호구역 경계)로부터 약 200m 내의 범위에서 주요도로를 기준으로 경계를 설정

출처: 대구광역시(2018), 2030 대구광역시 경관계획, pp.209~210.

이러한 경우는 구역의 범위 및 경계 설정에 있어서 뚜렷한 공통점이 있지는 않다. 지자체별로, 구역별로 상징적 공간의 규모와 성격이 다양하여 이에 따라 상이하게 나타나는 데, 가장 대표적으로 도로 관문 및 주요 도로를 대상으로 구역 설정을 할 경우에는 해당 도로의 경계 및 그로부터의 이격선이 구역의 경계가 된다.

구분 **영역 설정 기준**

도로관문
및
주요도로

국지도 23호선 (대왕판교로)

서울쪽 별시

제충곡자연역

개별제한구역

구동4동지자체

반교삼조경개발리(제2반교)

제3반교

반교타크노밸리(제1반교)

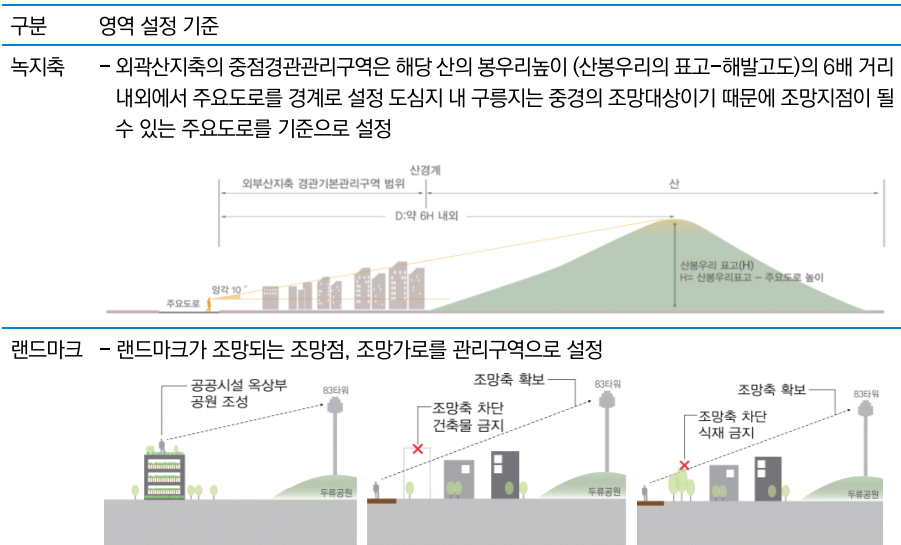
광주시

78 지역 경관관리의 실효성 제고를 위한 중점경관관리구역 제도 개선 연구

(조망 경관 보호) 지역 내 조망가치가 뛰어난 경관자원의 조망을 보호하기 위해 중점경관관리구역을 설정한다. 이 때, 조망가치가 뛰어난 경관자원은 주로 도시 스카이라인을 형성하는 주요 산구릉지이며, 때로는 하천이나 해안이 되기도 한다. 또한, 자연경관뿐만 아니라 서울의 남산타워와 같이 상징적인 인공시설물이나 건물 등 도시의 랜드마크가 경관자원이 되기도 한다.

이 경우는 도시 내 주요 조망점이나 조망가로에서 해당 경관자원을 조망하는 데 영향을 줄 수 있는 인접지역과 조망축 내의 개발행위를 관리하기 위해 관리계획을 수립하고 있다. 이를 위해 조망가치를 지닌 경관자원으로부터의 이격거리를 주로 구역 범위 및 경계 설정 기준으로 하고 있으며, 가시권분석이나 주요 조망점 조사를 통해 인접지역 외에도 경관자원을 조망할 수 있는 지점을 구역 범위에 포함시킨다. 이 때, 경관자원의 형태에 따라 이격선의 거리나 주요 지점이 다양하게 나타난다. 주요 산의 조망 경관 보호를 위해 구역을 설정하는 경우가 가장 대표적인데, 이 경우에는 산의 봉우리 높이(산봉우리의 표고-해발고도)를 기준으로 구역의 범위 및 경계를 설정한다. 대구광역시 경관계획에 따르면, 산의 봉우리 높이의 6배 거리 내외에서 구역을 설정하고 있다. 또한, 주요 산과 랜드마크의 조망지점이 될 수 있는 주요 도로를 기준으로 구역을 설정하고 있다.

[표 3-13] 중점경관관리구역 영역설정 기준-조망 경관 보호 사례



출처: 대구광역시(2018), 2030 대구광역시 경관계획, p.209, p.242.

(열악한 경관 개선) 주변 지역에 비해 상대적으로 경관현황이 열악하거나, 관리가 시급한 지역을 대상으로 쾌적한 환경 조성을 위해 중점경관관리구역을 설정한다. 주로 농어촌이나 전원, 산업단지, 도심지에 설정하고 있으며, 낙후된 원도심이나 근무환경이 열악한 산업단지, 공장 건축이 난립하는 관리지역 및 농림지역, 관리가 필요한 취락지구 등의 경관을 관리하고자 하는 경우가 이에 해당한다. 이 구역에는 불량 주거환경 개선 사업, 가로환경 개선 사업 등을 계획하여 경관 저해 요소에 대한 경관개선을 주요 관리방향으로 정한다.

이러한 경우는 구역의 범위 및 경계 설정에 있어서 뚜렷한 공통점을 나타내지는 않는다. 지자체별로, 구역별로 개선이 필요한 지역의 규모와 토지이용이 다양하여 이에 따라 상이하게 나타나는데, 가장 대표적으로 산업단지를 대상으로 구역 설정을 할 경우에는 토지이용 상 공업지역을 구분하는 경계나 인근의 도로를 구역의 경계로 한다.

[표 3-14] 중점경관관리구역 영역설정 기준-열악한 경관 개선 사례



출처: 대구광역시 달성군(2017), 대구 달성군 기본경관계획, p.132.

(개발사업 등에 따른 경관변화 관리) 대규모 개발사업 등에 따라 향후 5년 이내 사업구역 및 인접 지역의 경관변화가 예상되며, 주변 지역과의 조화성 고려가 필요하다고 판단되는 지역을 중점경관관리구역으로 설정한다. 이 경우는 시가지, 산업, 신도시 중점경관관리구역 등의 유형에서 흔히 나타나며, 산업단지, 택지개발지구, 재건축 및 신도시 개발 등의 대규모 개발사업이 계획되어 있는 경우, 주변 지역과의 조화로운 개발을 관리하기 위해 구역을 설정한다.

이러한 경우에는 경관변화가 예상되는 해당 사업구역과 그 인접지역을 관리 대상으로 정하여 개발 과정에서의 경관변화를 완화하고자 관리계획을 수립하고 있다. 「경관법」 및 시행령에서 정하고 있는 일정 규모 이상의 개발사업에 대해서는 경관심의를 통해 관리하고 있으므로 경관관리의 제도적 틀이 있으나, 경관심의를 통해서 관리하는 지역은 해당 사업경계 내부로 제한적이기 때문에 인접지역에서 흔히 발생하는 개발행위에 대한 관리가 필요하다. 또한, 개발사업의 경우에는 사업 승인 주체에 따라 심의 주체와 관리 주체의 차이가 발생하는 경우가 있어, 지자체에서 최소한의 관리방향 제시가 필요한 경우가 있다. 이에 따라 개발사업 등에 따른 경관변화 관리를 위해서는 대체로 사업구역 경계와 경계 바깥의 완충지역을 구역 범위 및 경계 설정 기준으로 한다.

[표 3-15] 중점경관관리구역 영역설정 기준-개발사업 등에 따른 경관변화 관리 사례

구분	영역 설정 기준
개발사업	지석천 경관관리 · 차량중심의 지석천변을 생태탐방로로 조성 · 기존 농경지 경관 보전 · 탐방로 생태식재 도입 · 수변공원의 다양한 활용 유도 · 진입부로서 교량디자인 적극적인 활용 · 섬진강 자전거도로 연결 추진 산림 조망권 확보 · 비룡산과 봉황산조망권 보존 · 수변 조망공간 확보 남평읍 경관 관리 · 개발지구와 남평읍의 연관성 있는 경관 형성 · 건축 시 색채 및 지붕형태 고려 · 공공공간의 공원을 통해 전원마을경관 조성 · 지석천변 건축물 이격을 통해 개방감 확보

출처: 나주시(2018), 나주시 경관계획, p.163.

□ 구역 유형

- 중점경관관리구역 설정의 방식은 크게 세 가지로 유형화

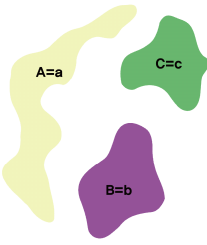
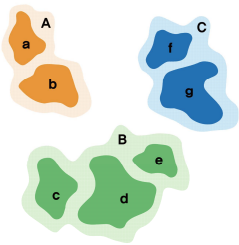
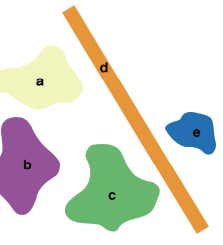
개별 구역의 유형을 파악하기에 앞서, 지자체에서 구역을 설정할 때 유형별로 구역을 설정하는 경우와 유형 구분 없이 구역을 설정하는 경우가 있다. 이렇듯 지자체에서 구역을 설정하는 방식은 크게 세 가지로 유형화할 수 있는데, 유형별로 구역을 설정하는 경우에는 경관유형 기반형과 경관유형-자원 복합형이 있으며 유형 구분 없이 구역을 설정하는 경우는 경관자원 기반형으로 나타난다. 78개의 지자체의 설정 방식을 살펴볼 때, 경관자원 기반형과 경관유형-자원 복합형이 흔하게 나타났다. 자원 기반형을 띠는 지자체가 가장 많은 것으로 보아, 지역 내에서 경관가치가 높거나 관리가 시급한 지역을 대상으로 구역을 설정하는 경우가 많음을 알 수 있다.

(경관유형 기반형) 동일한 경관유형을 가지는 하나 이상의 지역을 중점경관관리구역으로 설정하며, 보다 광역적인 차원에서 관리할 필요가 있거나 여러 지역이 그 경관관리 방향을 공유할 때 활용된다. 대표적인 예시로는 서울특별시와 있으며, 역사도심, 한강변, 주요산 중점경관관리구역을 설정하여 구역별 공통된 관리방향을 수립하고 있다. 이 때, 하나의 중점경관관리구역은 경계설정 근거나 기본방향, 구체적인 설계지침 및 가이드라인을 공유하며, 이에 따라 상대적으로 구역 계획의 구체성이 낮은 경향을 보인다.

(경관유형-자원 복합형) 경관유형-자원 복합형은 지자체의 경관관리 목표 및 경관 특성에 따라 유형을 구분하고, 유형별로 구역을 설정하고 있다. 같은 유형의 구역은 설정 원칙이나 경계설정 근거, 기본적인 관리방향은 공유하지만 구체적인 경관관리 방향 및 설계지침은 구역의 주요 경관자원 및 경관특성에 따라 다르기 때문에 구역별로 서술하고 있다. 이 때, 유형 구분을 통해 지자체의 주요 경관특성을 명확히 함과 동시에, 구역별로 계획을 수립함으로써 관리 방향과 관리 수단의 구체성을 가질 수 있는 장점이 있다.

(경관자원 기반형) 경관유형 구분 없이 구역을 설정하며, 지역 내에서 경관 가치가 높거나 관리가 시급한 지역을 대상으로 구역을 설정한다. 대표적인 예시로 경기도 용인시의 광고산 주변 지역, 한국민속촌 진입부, 처인구 감량장동 일대 중점경관관리구역이 있다. 이러한 경우에는 구역별로 경계설정 근거, 경관관리의 기본방향, 설계지침 등을 구분하여 제시하고 있기 때문에 그 내용이 구체적이고, 관리수단을 보다 명확하게 제안할 수 있는 장점을 지닌다.

[표 3-16] 중점경관관리구역 설정 방식

구분	유형별 설정		구역별 설정
	경관유형 기반형	경관유형-자원 복합형	경관자원 기반형
도식화			
설명	지자체의 경관 특성에 따라 보전관리하고자 하는 주요 경관 유형을 구역으로 설정	지자체의 경관관리 목표 및 경관 특성에 따라 유형을 구분, 유형별로 구역을 설정	지자체에서 보전·관리가 필요한 경관자원 및 거점을 중심으로 구역을 설정
장점	지자체의 주요 경관특성이 명확하게 드러남	-	구역별 계획이 구체적임
단점	계획의 구체성이 떨어짐	-	구역 설정을 통해 지향하고자 하는 경관목표가 불명확함
지자체 수	8	34	36
	42		36

출처: 연구진 작성

• 지자체의 경관 현황 반영보다는 형식적인 유형 구분 경향

현재 중점경관관리구역을 설정하고 있는 78개 지자체 중에서 유형별로 구역을 설정하는 경우가 절반 이상(42개 지자체, 53.8%)으로 파악된다. 이러한 유형 구분은 경관계획 수립지침에 나타난 산림경관, 시가지경관, 수변경관, 가로경관, 농산어촌경관, 역사문화경관의 구분⁵²⁾에 영향을 받은 것으로 파악되는데, 특히 경관유형-자원 복합형에서는 이러한 유형별로 구역의 개수를 맞춰서 설정하는 경향을 보인다. 경관유형 기반형의 경우는 지자체에서 관리하고자 하는 주요한 경관유형을 선정하여 이를 중점경관관리구역으로 설정하고 있어 지자체의 경관관리 의도와 목적이 명확하게 드러난다. 반면, 경관유형-자원 복합형에서는 지자체의 경관특성을 잘 반영하고 있는 경우도 있지만, 의례적으로 경관유형을 구분하고 그에 해당하는 구역을 비슷한 개수로 정하고 있는 경우를 종종 발견할 수 있다. 이 경우에는 지자체에서 향후 5년간 집중적으로 관리하고자 하는 구역 설정의 취지를 흐릴 수 있다. 또한, 좁은 지역이라 할지라도 하나의 구역은 경관 유형 한 가지로 설명될 수 없으며, 형식적으로 유형별 구분을 지을 경우에는 해당 구역에 대해 단편적 계획을 수립하게 될 우려가 있다.

52) 경관계획수립지침, 국토교통부고시 제2018-926호 4-5-2.

- 경관유형 구분의 낮은 체계성은 유형 구분을 통한 구역 설정에 부정적 영향

현재 경관계획수립지침 상에 경관유형은 산림경관, 시가지경관, 수변경관, 가로경관, 농산어촌경관, 역사문화경관 등으로 구분되어 있다. 이러한 경관유형의 구분은 모든 지자체의 경관적 특성을 모두 포괄하지 못할뿐더러, 유형 간의 위계와 구분 기준이 모호하다. 즉, 산림경관, 수변경관은 지리적 특성에 따른 구분인 반면, 시가지경관, 가로경관, 농산어촌경관은 도시계획적 구분, 역사문화경관은 인문적 특성에 따른 구분이다. 이는 경관이라는 단어 자체가 가진 복합성에 기인하기 때문에 현재 지침 상 제시되어 있는 경관유형에 따라 중점경관관리구역을 설정할 경우 체계적인 구역 설정이 어려울 수 있다.

- 크게 네 가지 유형에 의한 구역 설정 경향

경관유형 기반형, 경관유형-자원 기반형에서 경관유형을 구분 짓는 경향을 살펴볼 때, 지리적 경관, 인문적 경관, 도시계획적 경관, 조망 경관으로 네 가지가 나타난다. 지리적 의미에 따른 경관유형 구분은 자연지형적 특성에 따른 구분으로, 자연, 산·구릉지, 수변, 해안 경관이 나타나며, 인문적 의미에 따른 경관유형 구분은 역사, 문화, 관광, 상징 경관으로, 도시계획적 의미에 따른 경관유형 구분은 시가지, 도로·관문, 산업단지, 농어촌으로, 조망적 의미에 따른 경관유형 구분은 조망 경관 한가지로 나타난다.

이때, 지리적 경관에 의한 구역 설정이 흔하게 나타나며, 그 다음으로 도시계획적 경관에 의한 구역 설정이 많이 나타나는 것을 확인할 수 있다. 조망 경관에 의한 구역 설정은 일부 지자체에서 드물게 나타난다.

[표 3-17] 중점경관관리구역 유형-경관 유형에 따른 구분

대분류	구분	유사 유형 명	지자체 수	구역 수	
지리적 (자연지형)	자연	자연경관, 자연생태, 자연환경, 생태자연, 자연적	16	30	105
	산·구릉지	구릉지, 산림, 산지, 주요산, 주요산 주변	10	25	
	수변	주요하천, 하천, 하천변, 한강변	17	35	
	해안	연안, 해안수변, 해양, 서부임해	5	15	
인문적	역사	역사경관, 역사관광, 역사도심, 역사문화, 역사자연, 전통경관	32	53	79
	문화	향토문화, 주민생활, 특화마을, 생활환경, 인문사회	6	11	
	관광	관광지, 여수EXPO	5	10	
	상징	지역정체성, 특화	4	5	
도시계획적 (토지이용)	시가지	도시, 도심문화, 도심지, 신도시, 향만시가지	28	60	103
	도로·관문	도심가로, 도심철도, 철도변, 관문, 도로, 관문특화, 도시진입	11	24	
	산업단지	산업, 특화산업, 시가지산업	4	10	
	농어촌	농촌주거, 전원	4	9	
조망	조망	조망가로, 조망권	1	8	8

출처: 연구진 작성

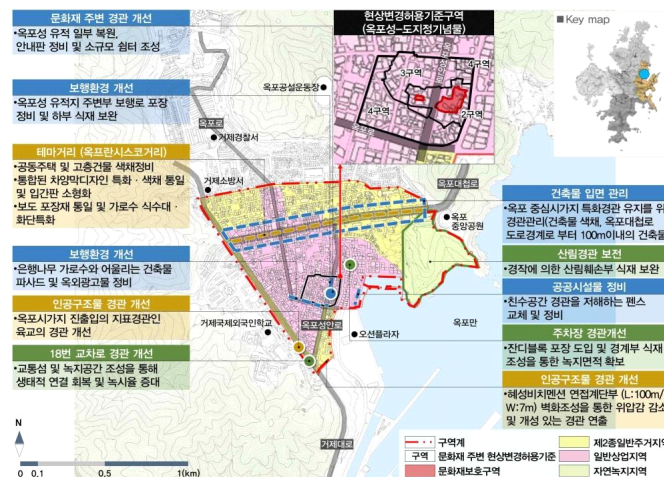
※ 경관유형에 따른 구분 이외에도 경관관리 방향, 경관구조에 따른 구분이 있으나 세종특별자치시, 경상북도 상주시 등 극히 소수

- 가장 많은 지자체에서 나타나는 유형은 역사 경관과 시가지경관으로 나타났으며, 이를 통해 다수의 지자체에서 역사 경관을 중요시 여겨 관리 및 보전이 필요하다고 판단하고 있음을 알 수 있다.



- 가장 많은 구역이 설정된 유형은 시가지 유형의 중점경관관리구역

가장 많은 구역이 설정된 유형은 시가지 경관과 역사 경관으로 나타났으며, 이를 통해 전국적으로 시가지 경관의 경관개선이 필요한 지역이 많음을 알 수 있다. 또한, 지역 경관관리에서 있어서 시가지 경관개선 및 경관형성이 시급하고 중요하다는 것을 유추해볼 수 있다.



제 3 장 · 중점경관관리구역 계획 현황 분석 85

3) 운영·관리계획 현황 및 특성

□ 관리 요소

- 관리 요소는 건축물, 옥외광고물, 오픈스페이스, 공공시설물, 색채, 야간조명으로, 크게 여섯 가지로 구분

각 지자체에서는 중점경관관리구역을 설정하고, 구역의 경관관리 방향을 수립, 그에 따라 구체적으로 관리 요소를 정하여 그 관리 수단과 지침을 작성하고 있다. 이 때 관리 요소는 건축물, 옥외광고물, 오픈스페이스, 공공시설물, 색채, 야간조명, 여섯 가지로 나타난다. 건축물의 경우에는 규모와 배치, 형태와 외관, 외부공간으로, 오픈스페이스는 원경, 중경, 근경, 세부 요소로, 각 요소는 더 구체적으로 세분될 수 있다. 이 때 민간영역에서는 건축물과 옥외광고물을, 공공영역에서는 오픈스페이스와 공공시설물을, 민간과 공공영역 모두에서 색채와 야간조명을 관리하고자 하고 있다.

[표 3-18] 경관계획 내 중점경관관리구역 관리 요소 내용

구분	내용
건축물	규모와 배치 (공동주택) 스카이라인, 통경축, 주동형태, 중저층 배치구간, 탑상형 배치구간, 단지경계부 처리, 부속동의 위치 (단독주택) 건축선, 배치, 길이 (상업 및 근린생활시설) 건축선, 배치방향, 필지크기 (공공건축물) 건축선, 배치방향
	형태와 외관 (공동주택) 주동길이, 지붕형태, 부속동, 필로티, 색채 (단독주택) 지붕, 창문, 발코니, 형태, 색채, 재료 (상업 및 근린생활시설) 입면설계, 1층부 높이, 아케이드, 지붕, 색채 (공공건축물) 형태, 재료, 색채, 지붕
	외부공간 (공동주택) 단지입구, 공공조경, 모임광장, 숲길, 담장, 지상주차, 보행자통로 (단독주택) 전면공지, 대문, 주차장 (상업 및 근린생활시설) 공개공지, 전면공지, 담장, 진출입구, 공공통로, 주차장 (공공건축물) 공개공지, 조경, 입구, 경계부
옥외광고물	광고물 종류(가로형, 돌출형, 지주이용형, 창문이용형), 광고물 요소, 형태, 색채, 소재, 조명
오픈스페이스	원경 공원, 녹지, 도로, 수변
	중경 상징가로, 보행자 전용도로
	근경 공개공지, 공공공지, 경계부, 상업물
	세부요소 도입 테마, 도입수종의 종류와 크기·배치, 공간의 형태와 설계
공공시설물	교통시설 교량
	조명시설 가로등
	휴게시설 벤치, 펌프라, 쉼터
	공공시설 포장, 방음벽, 옹벽, 랜드마크

구분	내용	
	안내시설	사인
	편의시설	휴지통
색채	테마색, 지붕색, 사용색(주조색, 보조색, 강조색) 범위	
야간조명	랜드마크, 건축물, 도로, 가로	

출처: 연구진 작성

- 주요 관리 요소는 건축물 형태와 외관 및 옥외광고물

78개 지자체에서 중점경관관리구역에 대한 계획을 수립할 때, 어떤 관리 요소에 대한 방향과 기준을 제시했는지 살펴보았다. 그 결과, 거의 대부분의 지자체(71개, 91.0%)에서 건축물의 형태와 외관에 대한 관리를 언급하였으며, 관리방향을 제시하고 있었다. 또한, 대부분의 지자체(70개, 89.7%)에서 옥외광고물에 대한 관리를 유도하고 있었다. 즉, 중점경관관리구역의 관리 요소는 민간영역에 해당하는 건축물과 옥외광고물에 집중되어 있는 경우가 많으며, 이는 대부분 경관심의를 통해 건축물 개발사업 시행 시 관리를 시도하고 있다. 한편, 건축물 형태와 외관에 관한 사항은 경관심의 시 혼한 민원사항으로 구역 설정 및 지침 제시를 통해 심의의 구체적인 기준을 제시하는 데 의미가 있다.

- 공공영역에서는 오픈스페이스와 공공시설에 대한 관리를 시도

69개의 지자체(88.5%)에서 오픈스페이스의 원경에 대한 관리를 계획하고 있는데, 이때 오픈스페이스의 원경에는 공원녹지 및 수변 네트워크, 보행 네트워크 등이 해당한다. 또한, 62개의 지자체(79.5%)에서 공공시설에 대한 관리를 계획하고 있으며, 이는 포장, 방음벽, 옹벽, 랜드마크 등을 포함하는 내용이다. 이러한 공공영역에 대한 관리는 주로 경관사업 시행을 계획하고 있으며, 일부 지자체에서는 구체적인 사업계획을 제시하는 한편, 추상적인 방향 제시에 그치는 경우가 많다.

[표 3-19] 경관계획 내 중점경관관리구역 관리 요소 현황

구분	민간영역				공공영역											공통	
	건축물			옥외 광고물	오픈스페이스			공공시설물								색채	야간 조명
	규모와 배치	형태와 외관	외부 공간		원경	중경	근경	세부 요소	교통 시설	조명 시설	휴게 시설	공공 시설	안내 시설	편의 시설			
지자체 수	61	71	55	70	69	49	60	64	29	32	25	62	42	3	37	52	
%	78.2	91.0	70.5	89.7	88.5	62.8	76.9	82.1	37.2	41.0	32.1	79.5	53.8	3.8	47.4	66.7	

출처: 연구진 작성

- 색채 및 야간조명에 대한 계획은 대상이 불분명

각각 37개의 지자체(47.4%)와 52개의 지자체(66.7%)에서 색채 및 야간조명을 관리요소로 정하고 이에 대한 관리 방향을 설정하고 있지만, 계획을 살펴 볼 때, 색채의 적용 대상과 야간조명 설치 대상을 명시하지 않고 있어 실행되기 어려운 한계를 지닌다. 색채의 경우는 주조색과 보조색을 선정하고 있지만, 이러한 색상이 건축물, 옥외광고물, 공공시설물, 포장 등 구체적으로 어느 요소에 적용되어야하는 지 언급되지 않고 있어 관리의 실행력을 낮춘다. 야간조명 역시도 조명의 조도와 조명시설의 디자인을 제시하고 있지만 구체적인 적용 대상을 언급하고 있지 않은 경우가 많아, 야간경관 사업의 시행으로 연결되기에 지침의 구체성이 떨어진다.

(3) 색채

① 적용일반

- 창원시 색채 가이드라인의 해양도시권 색채가이드라인 적용
- 구릉지 지형은 건축물이 많이 노출되므로 벽체는 N계열의 무채색으로 주변과의 조화를 피하고, 지붕은 YR계열의 색상으로 스카이라인의 연속성을 부여하여 집합경관을 의도함

② 적용상세

- 벽면은 N8.5 이상의 주조색을 80%이상 사용 권장
- 지붕 및 옥상은 중채도 이상의 YR계열의 색상 사용 권장
- 주변과 조화를 이루면서 이국적인 느낌을 줄 수 있는 색채 사용 권장
- 하나의 건축물에 4가지 이상의 색채 사용은 가급적 지양



(4) 질감

- 철재나 유리 등 빛을 반사하는 재료의 사용을 가급적 지양
- 석재 등의 무거운 느낌의 재료 사용을 가급적 지양
- 주변과 조화되는 재료 사용 권장

[그림 3-18] 창원시 무학산구릉지 중점경관관리구역 색채 경관설계지침

출처: 창원시(2018), 2035 창원시 경관계획, p.223

□ 관리 수단

- 관리를 위한 실행 수단은 경관심의, 경관사업, 경관협정, 도시관리계획과의 연계, 네 가지로 구분

일반적으로 중점경관관리구역의 관리 수단은 경관심의, 경관사업, 경관협정, 도시관리계획과의 연계, 4가지로 구분되며, 지자체에 따라 이를 종합적으로 운영하거나 선택적으로 계획하고 있다. 지자체 경관계획에 나타난 중점경관관리구역의 관리 수단을 보면, 경관사업을 통해 구역을 관리하려는 지자체가 가장 많이 나타났다(73개, 93.6%). 그 다음으로는 경관심의를 통한 구역 경관관리를 유도하고 있는 지자체가 55곳(70.5%)으로 나타났다. 즉, 계획을 통해 살펴 볼때, 중점경관관리구역의 주요 관리 수단은 경관사업과 경관심의로 파악할 수 있다.

관리수단에 대한 실행계획은 지자체에 따라 그 구체성이 다르며, 구체적으로 수립한 경우에는 경관계획의 자료를 참고하여 경관심의와 경관사업을 바로 실행할 수 있지만, 그렇지 않은 경우는 별도의 가이드라인 수립, 사업계획 작성, 심의기준 마련 등이 필요할 것으로 판단된다.

[표 3-20] 경관계획 내 중점경관관리구역 관리 수단 현황

구분	경관심의	경관사업	경관협정	도시관리계획과의 연계	
				지구단위계획과 연계	지역지구 지정 검토
설명	구역 내 건축물, 개발사업, 사회기반시설에 대한 경관심의	구역 내 위해경관 정비, 상징경관 형성 등의 경관사업	구역 내 주민 참여형 경관관리 수단 마련 및 지원	지구단위계획구역일 경우, 경관상세계획 작성 시 계획 및 설계지침 등 참고	구역 내 적극적인 경관관리가 필요한 경우 용도지역·지구지정을 통해 강력한 경관관리
지자체 수	O 55 % 70.5	73 93.6	41 52.6	51 65.4	20 25.6

출처: 연구진 작성

- 구역 설정 목적과 관리 방향에 따른 수단 제시보다는 형식적 수단 제시

관리 수단은 중점경관관리구역의 설정 목적과 그 관리 방향에 따라 달라질 수 있으나, 현재 지자체 경관계획에서는 설정 목적이나 관리 방향과는 무관하게 활용할 수 있는 모든 관리 수단에 대한 계획을 수립하고 있는 경우가 많다. 또한, 현재 경관계획수립지침에서 제시하는 경관계획의 구조 상 중점경관관리구역에 대한 실행계획을 따로 수립하는 것이 아니라, 전체 경관계획에 대한 실행계획을 한 번에 작성하고 있어 그 구분이 어렵고 이는 중점경관관리구역의 실행력을 낮춘다.

(경관심) 경관심은 중점경관관리구역의 주요한 관리 수단 중 하나로서, 구역 내 특정 건축물을 경관심의 대상으로 정하여 개발사업 시행 시 경관설계지침 및 가이드라인, 체크리스트를 적용할 수 있도록 한다. 이 때 중점경관관리구역 내 경관심의 대상은 지자체 경관조례 또는 경관계획에서 결정할 수 있다. 각 지자체의 조례와 경관계획을 살펴봤을 때, 경관계획에 중점경관관리구역 내 경관심의 대상을 규정하고 있는 경우가 대부분(76개 지자체, 97.4%)으로 나타났다. 조례에서 경관심의 대상을 규정하는 경우는 31개 지자체(39.7%)로 나타났으며, 조례와 계획 모두에 규정하고 있는 경우도 일부 지자체에서 확인할 수 있었다.

일반적으로 중점경관관리구역의 경관 심의 대상은 구역이나 유형별 구분 없이 ‘중점경관관리구역 내 어떠한 건축물’로 정하고 있었으며(31개 지자체, 39.7%), 구역별로 ‘A 중점경관관리구역 내 어떠한 건축물’, ‘B 중점경관관리구역 내 어떠한 건축물’ 등 구분하여 정하고 있는 경우도 종종 나타났다(17개 지자체, 21.8%). 한편, 경관심의의 대상을 결정하는 요인은 건축물의 층수와 연면적이 가장 많이 나타났다. 즉, ‘중점경관관리구역 내 몇 층 이상의 건축물, 혹은, 연면적이 일정 규모 이상의 건축물’을 심의 대상으로 정하고 있는 경우가 일반적이다.

[표 3-21] 중점경관관리구역 내 경관심의 대상

구분	경관심의 대상 근거			경관심의 대상 구분 단위			경관심의 대상 결정 요인							
	조례	계획	기타	구역별	유형별	구분 없음	모든 건축물	높이	층수	연면적	바닥 면적	위치	용도	기타
지자체 수	31	76	1	17	4	31	4	9	41	27	5	4	8	3
%	39.7	97.4	0.1	21.8	5.1	39.7	5.1	11.5	52.6	34.6	6.4	5.1	10.3	3.8

출처: 연구진 작성

※ 경관심의 대상 결정 기타 요인에는 ‘디자인계획심의 대상’, ‘군수의 요청’, ‘외벽 리모델링 비율’이 있음

(경관사업) 「경관법」에 의한 경관사업은 지역의 경관을 향상시키고 경관의식을 높이기 위하여 경관계획이 수립된 지자체에서 시행할 수 있으며, 중점경관관리구역 경관관리를 위한 적극적인 실행 수단으로 제시된다. 중점경관관리구역에 한하여 경관사업을 제시하고 있는 지자체도 있으나, 대부분의 지자체에서 여러 경관사업을 제시하고 그 중에서 중점경관관리구역 내 사업을 시범사업으로 시행하도록 계획하거나, 사업의 시급성과 파급력을 고려하여 단기 사업으로 계획하고 있다. 혹은, 경관사업을 계획하면서 중점경관관리구역 내 경관사업을 우선적으로 검토하는 등 구역 내 경관관리를 지자체에서 우선적으로 고려하고 있음을 파악할 수 있다. 또한, 일부 지자체에서는 제시하는 경관사

업의 실행력을 높이기 위해 정부 여러 부처에서 지원하는 사업을 활용할 수 있도록 제안하여 예산 확보 방안을 마련하고 있다.

중점경관관리구역에 제시되는 경관사업의 유형(「경관법」 제16조에 따른 경관사업의 유형)을 살펴보았을 때, 가장 많은 지자체에서 구역 내 제시하고 있는 사업은 ‘지역의 역사·문화적 특성을 지닌 경관을 살리는 사업’(69개 지자체)이다. 또한, 가장 많은 사업의 수가 제안된 경관사업의 유형은 ‘가로 환경의 정비 및 개선을 위한 사업’(397개)으로 파악된다. 즉, 각 지자체에서는 중점경관관리구역 내 경관사업을 통해서 가로환경을 정비하거나 지역의 역사·문화 경관을 살리고자 하는 것을 확인할 수 있다.

[표 3-22] 중점경관관리구역 내 경관사업 유형

구분	지자체 수	제안된 사업 수
가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업	62	397
지역의 녹화(綠化)와 관련된 사업	36	120
야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업	18	26
지역의 역사적·문화적 특성을 지닌 경관을 살리는 사업	69	357
농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업	38	126

출처: 연구진 작성

※ 경관사업의 유형은 「경관법」 제16조(경관사업의 대상)에 따라 구분함

구분	사업명	사업단계			주체	
		단기	중기	장기	공공	민관협동
역사도심 중점경관 관리구역	1. 남망산 공원 정비사업	●			●	
	2. 보행친화적 강구안 수변경관 정비사업	●				●
	3. 강구안 보행교 건설사업	●			●	
	4. 모텔 외관 정비사업	●				●
	5. 동피랑 야간경관 개선사업	●				●
	6. 통제영지 주차장 리모델링 사업	●			●	
	7. 통제영지 야간경관 조성사업	●			●	
	8. 중앙로 특화경관 조성사업		●			●
	9. 통영읍성 상징진입게이트 조성사업			●	●	
	10. 향남동 근대건축물 리모델링 사업			●		●

[그림 3-19] 중점경관관리구역 경관사업 제시

출처: 통영시(2017), 2017 통영시 경관계획, p.249

(경관협정) 「경관법」에 따른 경관협정은 토지소유자 등 전원의 합의로 쾌적한 환경과 아름다운 경관을 형성하기 위한 협정이며, 중점경관관리구역 내 참여형 경관관리 수단으로 제시된다. 41개 지자체(52.6%)의 지자체에서 중점경관관리구역의 관리 수단으로 제시하고 있으나, 협정을 통한 경관관리 방향만 제시하고 있을 뿐 구체적인 계획이 부족한 경향을 띤다. 경관협정은 경관행정에 의한 유도도 중요하지만, 실제 경관관리 주체가 되는 지역 주민들의 실행 의지가 반영되지 않으면 실행되기 어려운 특성을 가진다. 따라서 별도의 계획이나 협정 유도를 위한 구체적인 지원 방안을 수립할 필요가 있다.

중점경관관리구역에 제시되는 경관협정의 유형(「경관법」 제19조에 따른 경관협정의 유형)을 살펴보았을 때, 가장 많은 지자체에서 구역 내 제시하고 있는 협정은 '건축물의 외장·색채 및 옥외광고물에 관한 사항'(28개 지자체)과 '건축물 및 공작물 등의 외부 공간에 관한 사항'(28개 지자체)이다. 또한, 가장 많은 협정의 수가 제안된 경관협정의 유형은 '건축물 및 공작물 등의 외부 공간에 관한 사항'(125개)으로 파악된다. 즉, 각 지자체에서는 중점경관관리구역 내 경관협정을 통해서 건축물의 외관에 관한 사항이나, 건축물 외부공간에 대한 사항을 관리하고자함을 알 수 있다.

[표 3-23] 중점경관관리구역 내 경관협정 유형

구분	지자체 수	제안된 협정 수
건축물의 외장(意匠)·색채 및 옥외광고물에 관한 사항	28	124
공작물 및 건축설비의 위치에 관한 사항	10	23
건축물 및 공작물 등의 외부 공간에 관한 사항	28	125
토지의 보전 및 이용에 관한 사항	9	24
역사·문화 경관의 관리 및 조성에 관한 사항	23	62

출처: 연구진 작성

※ 경관협정의 유형은 「경관법」 제19조(경관협정의 내용)에 따라 구분함

협정 대상지	협정 내용
역사도심 중점경관관리구역	- 서피랑 주거지 가꾸기 - 주전골 주거지 가꾸기 - 동피랑 가꾸기 - 김상옥 거리 특화경관 가꾸기 - 통영 상징가로 만들기
통영항 중점경관관리구역	- 해저터널 주변 가꾸기 - 윤이상 거리 특화경관 가꾸기 - 통영운하 주변 경관관리

[그림 3-20] 중점경관관리구역 경관협정(안) 제시

출처: 통영시(2017), 2017 통영시 경관계획, p.259

(도시관리계획과의 연계) 도시관리계획과의 연계에는 지구단위계획과의 연계, 지역·지구 지정 검토 두 가지의 실행 수단이 있다. 보다 강력한 관리가 필요하다고 판단되는 구역에 대해서 도시관리계획과의 연계를 제안하고 있다. 중점경관관리구역 내 지구단위계획구역이 있을 경우, 경관상세계획을 작성할 때 경관계획에서 수립한 경관계획 및 가이드라인을 검토하여 해당 내용이 반영될 수 있도록 유도하고 있다. 또한, 일부 지자체에는 중점경관관리구역의 일부를 지구단위계획구역으로 지정하도록 검토함으로써 지구단위계획 수립 시 해당 구역에 대한 계획을 반영하여 연계할 수 있도록 제안하고 있다. 이 경우는 보다 강력한 수단을 활용하여 제도 실행의 강제력을 높이는 것으로서, 인센티브 적용(안)을 함께 제시하여 건폐율 완화, 조경 및 공개공지 기준 완화, 주차장 기준 완화, 세제감면 및 보조금 지원 등을 가능하도록 하고 있다.

일부 지자체에서는 구역 내에서 개발사업이 일어날 때, 개발계획 수립 시 중점경관관리구역 계획에 준하는 경관계획 내용을 작성하도록 유도하고 있다. 또한, 개발계획 수립이 완료된 산업단지, 경제자유구역, 정비사업구역 등에서 사업계획 변경 시 경관계획 내용과의 정합성을 고려하여 내용을 수정할 수 있도록 유도하고, 향후 신규 검토되는 개발사업구역에 있어서 경관계획의 내용을 반영할 수 있도록 유도하고 있다.

중점경관관리구역 내에서 보다 확실한 경관관리가 필요한 영역에 대해서는 경관지구로의 지정을 검토하고 있으며, 건축물 높이, 건축물 후퇴, 건축형태 제한 등에 대해 법적인 규제를 강화하여 경관을 관리할 필요가 있다고 사료되는 지역이 검토의 대상이 된다. 경관지구로 지정할 경우, 구역의 환경을 도시계획으로 관리할 수 있는 실행 수단을 확보할 수 있기 때문에 보다 강력한 경관관리가 가능하다.

구분		대상지구	지정목적
미관지구	수변미관지구	중점경관관리구역(영산강지구, 나주호지구, 수변연접부 나주천 일대)	수변경관의 자연환경 보전/관리
	자연미관지구	산림 연접부 일대	자연경관의 자연환경 보전/관리
	중심지미관지구	중점경관관리구역(영산포지구)	
	역사문화미관지구	중점경관관리구역(나주읍성, 반남 고분군)	나주시 역사경관의 복원과 고양
	일반미관지구	중점경관관리구역(빛가람 혁신도시, 남평지구)	향후 나주시의 상징적 도시경관 창출

[그림 3-21] 경관 및 미관지구 지정(안) 제시

출처: 나주시(2018), 나주시 경관계획, p. 330

- 실행 수단의 효율적인 활용을 위해 기준을 제시하거나 지형도면을 고시

각 지자체에서는 경관심의, 경관사업, 경관협정, 도시관리계획과의 연계, 네 가지 관리 수단을 제시하고 있으며, 이러한 관리 수단의 효율성을 증진시키기 위해, 설계지침, 가이드라인, 체크리스트 등의 기준을 제시하고 있거나, 지형도면을 고시하고 있다.

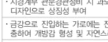
각 지자체에서 제시하고 있는 설계지침, 가이드라인, 체크리스트의 의미와 성격이 다르고 용어의 모호성이 있지만, 세 가지 모두 구역별 경관관리의 방향과 목표를 제시하고, 구역 내 건축물 인허가나 경관심의, 공공사업 추진 시 고려해야 할 사항을 담고 있다. 각 각을 살펴 볼 때, 가이드라인을 제시하고 있는 지자체가 53곳(67.9%), 설계지침을 제시하고 있는 지자체가 47곳(60.3%), 체크리스트를 제시하고 있는 지자체가 34곳(43.6%)로 나타났다. 또한, 지형도면 고시를 통해 설정한 구역에 대한 법적 실행력을 강화하고자 한 지자체가 31곳(39.7%)로 나타났다.

[표 3-24] 경관계획 내 중점경관관리구역 관리 (보조)수단 현황

구분	기준 제시			지형도면 고시
	설계지침	가이드라인	체크리스트	
설명	구역 별 경관관리 방향 및 목표 제시, 구역 내 건축물 인허가, 경관심의, 공공사업 추진 시 고려해야 할 사항 작성			설정된 구역에 대해 법적 고시를 통해 경관개선 실행력 강화
지자체 수	47	53	34	31
%	60.3	67.9	43.6	39.7

출처: 연구진 작성

(기준 제시) 일반적으로 중점경관관리구역에 대한 계획을 수립하면서 지자체에서는 설계지침이나 가이드라인을 마련하고 있다. 지자체 별로 설계지침, 가이드라인, 체크리스트 등 칭하는 용어는 다르지만, 구역별 경관관리 방향과 구역 내 개발사업 시행 시 지켜야 할 사항들을 작성하고 있다는 점에서 같은 역할을 한다. 특히, 중점경관관리구역 내 건축행위 시 설계지침을 참고하여 건축 인허가를 진행하도록 하거나, 구역 내 건축물 경관심의 시 구체적인 심의의 기준으로 활용한다. 다만, 지자체별로 제시하는 기준의 구체성은 차이가 있는 편이다.

제크리스트로프 작정법			
● 평가 : 출제비 배면 → ○, 배면 → △, 배면저지면 → ×, 배면상지면 없음 → ~ ● 배면 상지지면 → 제크리스트로프 작정법과 배면저지면은 장부 비고인데 그 차이를 기차도둑도 하고, 공원이 부족할 경우 장부 작정법도 있음			
수면 공간	■ 수면으로의 접근성 지형 - 선구공간을 마련하는 경우에는 하천강변 및 생체적 기층을 최대한 고려 - 수면으로의 접근성을 확보하기 위해 기존 수면에 자연스레나투, 돌, 돌의 데크 및 조형물 등을 설치하여 다양한 친수공간 조성 - 주요 지점은 보행면역이 있는 자연식지 시설수변데크, 천덕대 등을 설치하여 시민들의 활력공간으로 활용할 수 있도록 배려	평가	비고
	 수면 접근성 모래밭, 돌지 공간		
수면 가로	■ 보행면역 확보와 수면가로 연결성 - 근린상 시설도, 데크도 등을 자연식 대머리 분봉나무 수면도로로 공간연속 - 근린도로로 개설되어 풍부한 녹화, 조형물 등을 식재하여 연속도로 통합감 있는 공간연속 유도	평가	비고
	 ▲ 전경 : 제크리스트로프 물방아 수목 데크  ▲ 전경 : 자연식 대머리 분봉 나무  ▲ 전경 : 선형화물 설치와 후속시설		
잔입 가로	■ 잔입도로 공간연속성 - 시가형 잔입공간형식 시 제2차 조형선형 설치를 제정하고 자연물, 돌물 및 단한대 단면도로의 상황성 반영 - 근린도로 진입역의 가로변에 잔입을 융화하는 자연물, 돌물 및 단한대 면지식물을 확충하여 개방형 환경 및 자연스스로 통선 유도	평가	비고
	 조형물 자연물 또는 돌물 잔입도로를 조성하는 설치		
	▲ 전경 : 조형물과 근린상 시설		

[illegible]

[그림 3-22] 중점경관관리구역 경관설계지침 및 체크리스트 제시

출처: 세종특별자치시(2014), 세종특별자치시 경관계획, pp.194~195

(지형도면 고시) 일부 지자체에서는 지형도면 고시를 통해 중점경관관리구역 경관관리의 법적 구속력을 강화함으로써 구역 내 주요한 경관관리 수단인 경관심의를 통한 관리의 실효성을 확보하고자 한다. 이 때, 지형도면을 고시한 지자체의 경우는 구역의 경계와 영역이 명확해져 심의 대상 설정에 있어서 보다 정확성을 가지고 있다. 구역을 고시할 때는 구역명과 위치, 면적 등과 함께 신설 및 증축 여부와 그 사유를 밝히고 있으며, 지형도면을 통해서 구체적인 경계를 확인할 수 있도록 하고 있다. 현재 5개의 특광역시, 21개의 시군, 5개의 구에서 구역의 지형도면을 고시하고 있으며, 모두 경관계획에서 설정한 구역에 대한 내용을 그대로 반영하고 있다.⁵³⁾

[표 3-25] 중점경관관리구역 고시 현황

구분	전체	중점경관관리구역 설정		중점경관관리구역 고시		
		지자체 수	설정/전체	지자체 수	고시/설정	
도	8	1	12.5%	0	0.0%	
특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 특별자치도	9	9	100.0%	5	55.6%	
시 · 군	인구 10만 초과	68	47	69.1%	17	36.2%
	인구 10만 이하	84	13	15.5%	4	30.8%
(특 · 광역시 관할구역 내) 구 · 군	74	8	10.8%	5	62.5%	
합계	243	78	32.1%	31	37.1%	

출처: 연구진 작성

53) 토지이용규제정보서비스(<http://luris.molit.go.kr/web/index.jsp>)에서 제공하는 고시 정보를 근거로 함(검색일 2020.05.24.)

3. 현황 분석 종합

□ 중점경관관리구역 제도의 활용 목적 및 성격 정립 필요

현재의 제도에 따르면 중점경관관리구역은 ‘중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역’이라고 정의할 뿐, 중점경관관리구역 제도의 목적과 성격이 불명확하여 자치단체마다 지역 여건에 따라 해석하여 활용하고 있다. 자치단체에서 중점경관관리구역 설정을 통한 경관관리 목적이 불투명하기 때문에, 구역에 대한 계획을 수립할 때 방향이 모호해지며, 구체적인 관리수단으로 연결되지 못하는 경향을 보인다. 계획현황 분석 결과, 연구 대상 자치단체에서는 대체적으로 장소 중심의 경관관리를 위해 주변과의 관계성을 고려하여 경관 관리를 유도하는 수단으로서 중점경관관리구역 제도를 활용하고 있으며, 크게 다섯 가지의 목적으로 구역을 설정하고 있는 것으로 파악된다. 다섯 가지 목적은 ‘경관자원 보전·관리’, ‘상징경관 형성 및 명소화’, ‘조망경관 보호’, ‘열악한 경관 개선’, ‘개발사업 등에 따른 경관변화 관리’로 정리할 수 있으며, 「경관법」이나 「경관계획수립지침」 상에서 구역 설정을 통한 경관관리의 목적과 방향성을 보완함으로써 자치단체에서 구역을 설정하고 계획을 수립함에 있어서 경관관리의 뚜렷한 목적과 방향성을 가질 수 있으며, 이는 결국 제도의 실행력을 높일 수 있을 것이다.

□ 중점경관관리구역 계획 수립 주체별 역할 구분 명확화 필요

중점경관관리구역 설정 및 계획 수립의 주요 주체는 기초 시·군과 특광역시이며, 경관계획 임의 수립 대상 시·군은 제도 운용이 저조하게 나타났다. 현재의 제도에 따르면 계획 수립의 주체인 광역 및 기초자치단체 간의 구역 설정 및 관리 역할의 구분이 명확하지 않다. 이는 광역 도와 시·군, 특광역시와 구·군 간의 역할이 중복되는 결과를 가져올 수 있다. 계획현황 분석 결과, 대체적으로 중점경관관리구역 제도의 운영 주체가 직접 중점경관관리구역을 설정하고 있으며, 광역도는 제도의 운영 주체가 아니기 때문에 중점경관관리구역 후보지를 선정하여 관할구역 내 시·군에 이를 제안하고 있었다. 한편, 특광역시와 관할 구역 내 구·군은 구역 설정 주체 및 관리 주체가 중복되는 경우 발생하여 업무의 비효율성을 야기한다. 따라서 계획 수립 주체에 따른 중점경관관리구역의 역할이 차별화되어야 하며, 이에 따라 구역 설정 절차나 검토 항목이 주체별로 달라질 수 있다.

□ 중점경관관리구역의 구체적인 구역 설정 근거 및 기준 마련 필요

• 구역 설정 절차 및 기준

현재의 제도에 따르면, 중점경관관리구역의 설정 절차를 정하고 있지 않아, 자체적인 설정 절차를 마련하고 있는 지자체도 일부 있으나, 설정 절차를 명시하고 있지 않는 것이 일반적이다. 한편, 구역 설정을 통한 경관관리는 자칫 규제를 통한 사유권 제한으로 인식될 수 있기 때문에, 구역 설정의 타당성 확보가 필요하다. 계획현황 분석 결과, 타당성 확보를 위해 각 지자체에서는 관련 계획을 검토하거나 관련 주체의 의견을 수렴하는 등 필요한 항목을 검토하는 것이 일반적이다. 일부 지자체에서 순서도를 작성하거나 정성적 평가 방식을 도입하였으나 합리적 평가 기준이 부재하기 때문에 평가 주체에 따라 다른 결과가 도출될 수 있다는 한계를 가진다.

또한, 현재 제도에 따르면 중점경관관리구역을 설정하는 과정에서 검토해야할 필수적인 요소들을 제시하고 있지 않아, 지자체에서 구역 설정에 필요한 항목을 자체적으로 결정하고 있다. 이에 따라 직접 계획을 수립하는 담당자와 전문가의 역량에 따라 검토 과정의 체계성이 결정된다. 따라서 구역을 설정할 때 필수적인 검토항목을 제시함으로써 구역 설정의 체계성과 타당성을 보완할 수 있을 것이다.

• 구역 설정 유형 및 대상

지자체에서 중점경관관리구역을 설정할 때 유형 구분을 통해 구역을 설정하는 지자체가 절반 이상으로 나타나는데, 이 때 지자체의 경관 현황 반영보다는 형식적인 유형 구분의 경향을 보이고 있다. 이러한 유형 구분은 경관계획 수립지침에 나타난 산림경관, 시가지경관, 수변경관, 가로경관, 농산어촌경관, 역사문화경관의 구분에 영향을 받은 것으로 파악된다. 특히, '경관유형-자원 복합형'으로 구역을 설정하는 경우는 각 유형별로 구역의 개수를 맞춰서 설정하는 경향이 보이며, 이는 자칫 경관관리가 시급하거나 집중적 관리가 필요한 지역에 대한 구역 설정보다 유형 구분에 따른 형식적인 구역 설정으로 나타날 수 있다. 경관설계지침 상에 제시된 경관유형 구분은 모든 지자체의 경관 특성을 반영하지 못하며, 경관의 특성상 좁은 지역이라 할지라도 하나의 구역은 경관 유형 한 가지로 설명될 수 없는 복합성을 띤다. 따라서 형식적으로 유형을 구분하여 구역을 설정할 경우, 단편적 계획을 수립할 가능성이 높기 때문에 유형별 구분에 따른 구역 설정은 바람직하지 못하다.

□ 중점경관관리구역 내 경관관리 수단 다양화 및 현실화 필요

• 관리 요소

중점경관관리구역 내 경관관리 요소는 건축물, 옥외광고물, 오픈스페이스, 공공시설물, 색채, 야간조명으로 구분되며, 주요 관리 요소는 건축물 형태와 외관 및 옥외광고물로 민간영역 관리에 집중하고 있다. 한편, 공공영역에서는 오픈스페이스와 공공시설에 대한 관리를 시도하고 있으나, 내용의 구체성이 떨어져 사업화하여 실행하기 어렵다는 한계를 보인다. 또한 색채 및 야간조명에 대한 계획은 대상이 불분명하여 적용되기 어려운 데, 특히 주조색과 보조색을 선정하고 있으나, 색상이 건축물, 옥외광고물, 공공시설물, 포장 등 구체적으로 어느 요소에 적용되어야 하는지 제시하지 않고 있어 실행력이 낮다.

지역여건을 고려하여 구역별 경관관리의 방향성과 목적에 맞게 경관관리 요소를 결정하고 그에 대한 전략을 수립해야 하지만, 대부분의 지자체에서 관리 요소 결정의 과정을 건너뛰고 계획을 수립하고 있어 해당 구역에서 실현가능한 경관관리 수단과 연계가 미흡하다. 따라서 중점경관관리구역의 계획 수립 절차를 제시함으로써 지자체에서 각 구역의 경관관리가 필요한 요소를 고민하고 결정할 수 있도록 하여야 할 것이다.

• 관리 수단

관리를 위한 실행 수단은 경관심의, 경관사업, 경관협정, 도시관리계획과의 연계, 네 가지로 구분되며, 경관심의와 경관사업을 주요 관리수단으로 계획하고 있다. 도시관리계획과의 연계는 강력한 수단임에도 불구하고 구체적인 계획 수립이 미흡한 실정이다. 한편, 구역 설정 목적과 관리 방향에 따른 수단 제시보다는 형식적으로 수단을 제시하는 경향을 띤다. 구역 설정 목적과 관리 방향에 따라 수단이 결정되지 못하기 때문에 실행력이 낮다. 따라서 관리수단을 다양하게 활용하고 중점경관관리구역의 실행력을 높이기 위해 형식적인 관리계획보다는 장소중심의 구체적인 전략적인 계획수립이 필요하다.

각 지자체에서 관리 수단의 효율적인 실행을 위해 설계지침이나 가이드라인 등의 기준을 제시하고 있으나, 기준의 개념이 모호하기 때문에 지자체에 따라 그 구체성의 차이를 보인다. 현재의 법제도에 따르면, 설계지침 및 가이드라인에 답아야 할 내용을 제시하지 않고 있어 지자체별로 계획의 수준이 다양하며, 기준의 역할을 제대로 수행하고 있지 못하다. 관리 수단의 효율적인 실행을 위해 일부 지자체에서 지형도면을 고시하고 있으나, 의무사항이 아니기 때문에 그 비율이 낮다. 따라서 중점경관관리구역 설계지침 및 가이드라인 등에 수록되어야 할 내용에 대한 지침 보완이 필요하며, 경관법령에 지형도면 고시를 의무조항으로 하여 제도의 실행력을 높일 수 있을 것이다.

제4장 중점경관관리구역 운영·관리 실태 분석

1. 중점경관관리구역 운영·관리 실태 조사
 2. 경관행정 담당 공무원 인식조사
 3. 실태 분석 종합
-

1. 중점경관관리구역 운영·관리 실태 조사

1) 실태조사 개요

□ 조사목적 및 범위, 방법

광역 및 기초자치단체 경관행정 업무를 담당하고 있는 공무원을 대상으로 경관제도와 중점경관관리구역에 대한 전반적인 인식을 조사하고, 경관업무(경관계획, 경관심의, 경관사업, 중점경관관리구역 등)에 대해 세부적으로 파악하기 위해 인터뷰를 진행하였다. 이는 3장의 중점경관관리구역 계획 내용 분석과 4장 2절의 공무원 인식조사 결과에서 는 파악할 수 없었던 구체적인 내용을 파악하기 위함이다.

조사대상은 광역자치단체(광역시 : 인천광역시, 도 : 강원도) 2개, 기초자치단체(시·군 : 경기도 시흥시, 전라남도 여수시) 2개이며, 경관행정 업무 담당자(공무원)와 경관계획 수립 실무자(민간업체)를 대상으로 대면 방식 인터뷰를 진행하였다.

□ 조사내용

실태조사 내용은 지자체 현황 및 특이사항, 경관제도에 대한 의견, 중점경관관리구역 계

획 수립 시 고민했던 내용과 어려웠던 점, 구역 설정 절차 및 기준·특성, 구역 운영·관리 현황에 대해 인터뷰를 진행하였다.

[표 4-1] 실태조사 내용

구분	내용
지자체 일반현황	담당부서 인원 현황, 경관계획 수립연도,
중점경관관리구역 계획 수립 과정	계획 수립 참여 여부, 고민했거나 신경 썼던 부분, 애로사항
중점경관관리구역 설정 절차 및 기준	구역 설정 과정, 기준 유무 및 활용정도, 지형도면 고시에 대한 인식
중점경관관리구역 운영·관리 현황	운영·관리 현황, 관리수단에 대한 인식, 어려운점 등
경관제도에 대한 인식, 기타의견	「경관법」 및 중점경관관리구역에 대한 인식, 경관제도 개선방안, 경관관리 주체별 역할, 기타 경관행정업무 관련 애로사항 등

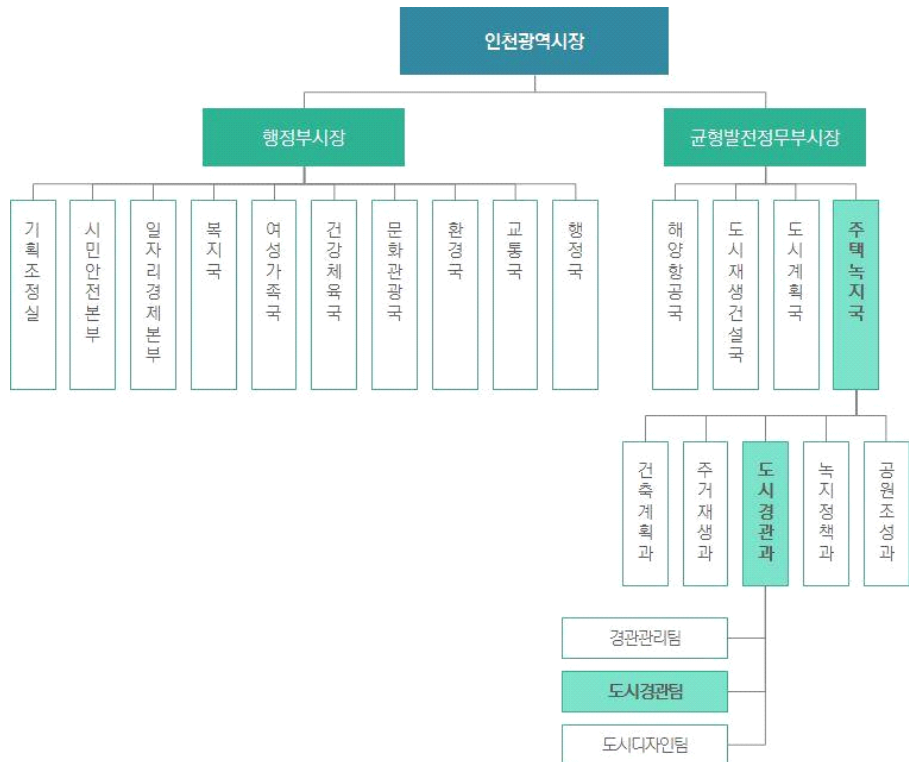
출처 : 연구진 작성

2) 광역자치단체

① 인천광역시(광역시)

□ 지자체 일반현황

인천광역시는 경관과 관련된 업무를 담당하는 부서가 주택복지국 내 도시경관과에 설치되어 있다. 도시경관과는 경관계획, 경관위원회, 경관사업 등 「경관법」 소관업무를 담당하는 도시경관팀 4인, 공공디자인 진흥계획, 공공디자인 위원회, 공공디자인 관련 사업 등 「공공디자인 진흥에 관한 법률」 소관업무를 담당하는 도시디자인팀 7인, 옥외광고물정비 종합계획, 옥외광고물 정비개선 사업, 옥외광고물 심의위원회, 간판사업 등 「옥외광고물 등의 관리 및 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 소관업무를 담당하는 경관관리팀 4인으로 구성되어 있다. 이 중 「경관법」을 소관하고 있는 도시경관팀은 인천광역시 경관계획 및 특정경관계획(도서지역) 수립, 경관위원회 운영, 경관사업 및 경관협정 추진, 경관조례 운영 및 개정, 경관 관련 업무 및 협의를 진행하고 있다.



[그림 4-1] 인천광역시 조직도 (경관행정담당 부서)

출처 : 인천광역시 홈페이지(<https://www.incheon.go.kr/IC040221>)를 참고하여 연구진 작성 (검색일 2020.09.07.)

인천광역시가 최근에 경관계획을 수립한 것은 2017년이며, 본보고서 외에 요약보고서, 기초조사자료집, 경관가이드라인이 별책으로 구성되어 있다. 인천광역시는 광역자치단체이기 때문에 도시 전반에 대한 경관의 기본방향과 원칙을 제시하고, 종합적 경관관리 및 중점경관관리구역 계획을 통해 경관관리 실행력을 확보하는 역할을 담당하였다. 계획내용은 크게 경관현황조사 및 평가, 경관기본구상을 통해 방향성을 설정하고, 경관기본계획 및 실행계획을 통해 구체적인 경관계획 및 관리방안을 제시하였다. 중점경관관리구역 계획은 경관기본계획 내 부문별 계획으로 위치하고 있다. 그리고 실행력 확보를 위해 경관사업 및 경관협정에 활용할 수 있는 경관가이드라인을 제작하고, 중점경관관리구역 관리를 위해 경관체크리스트를 제공하였다.

인천은 지리적 특성으로 도서지역 경관관리계획을 별도로 수립(특정경관계획)하였는데, 최근 들어 도서지역 연륙 및 관광 수요 증가로 인해 개발 압력이 지속적으로 증가되면서 도서지역 경관 훼손 문제를 해결하고 체계적인 경관관리 수단을 마련하기 위함이다. 이는 인천광역시 경관계획에서도 다루고 있는 유·무인도 168개소를 대상으로 하고 있다. 다만 계획내용에서 도서지역에서만 나타나는 문제점 개선의 실행력 확보를 위한 내용이 구체적으로 포함되어 있다.

□ 중점경관관리구역 계획 수립 과정

경관계획을 수립하면서 가장 고민했던 부분이 중점경관관리구역에 대한 내용이었는데, 첫 번째 설정주체와 관리주체에 대한 고민이다. 인천은 광역자치단체이기 때문에 중점경관관리구역을 설정하는데 있어서 적극적이지 못했다. 이유는 중점경관관리구역을 설정하게 되면 관리수단을 활용하여 운영·관리해야 하는데, 관리할 수 있는 대상과 권한이 제한적이기 때문이다. 인천광역시의 기초자치단체(자치구·군)에서 구역을 설정하고 관리하면 해결될 수 있다고 생각할 수 있으나, 구역 설정은 계획을 통해서만 이루어지도록 되어있는데 경관계획 의무수립 주체가 아니기 때문에 기초자치단체가 수립하지 않으면 광역자치단체가 설정해야 하는데, 앞서 말한 것처럼 건축허가권은 기초자치단체에 있기 때문에 구역 운영·관리에 한계가 발생한다. 이 부분은 현재 경관제도에서도 주체별 역할이 모호하게 되어있기 때문에 발생하는 문제점이다.

두 번째는 관리의 목적이 모호하며, 관리수단의 실행력이 부족하다는 점이다. 현행 경관제도가 강제성이 낮아 실효성이 떨어지는데 이를 보완하기 위해 타 법제도(경관지구, 지구단위계획 등)를 활용하기도 한다. 만약 타 법제도로 경관관리가 된다면 굳이 실효성이

낮은「경관법」에 의한 경관관리를 활용해야 하는지에 대해 고민을 하게 된다. 이는 해당 구역의 재산을 소유한 사람 입장에서는 재산권에 대한 중복 규제로 받아들여질 수도 있기 때문이다.

세 번째는 중점경관관리구역 계획으로 설정한 구역을 반드시 지형도면으로 고시해야 하는지에 대한 물음이다. 이는 경관행정 업무를 담당하는 담당자마다 해석이 다른데, 일부 지자체에서는 지형도면 고시를 선택사항으로 해석하기도 한다. 이에 대해서도 「경관법」이나 경관계획수립지침에서 명확하게 제시되어야 할 필요가 있다.

마지막으로 경관계획 수립에 대한 행정적인 지원이 부족하다. 중점경관관리구역 계획을 포함한 경관계획은 계획의 내용이나 깊이가 방대하기 때문에 충분한 기간과 예산이 필요하다. 그러나 여러 가지 이유로 인해 과업기간과 예산이 부족하기 때문에 우수한 결과물을 기대하기 어렵고, 행정에서 활용하지 못하게 되는 악순환이 반복된다.

□ 중점경관관리구역 설정 절차 및 기준

인천광역시시는 중점경관관리구역을 설정하기 위한 1가지 대원칙과 5가지 세부원칙을 설정하였는데 5가지 세부원칙은 중요경관자원을 도출하기 위한 3가지 원칙과 경관관리수단이 요구되는 지역을 도출하기 위한 2가지 원칙으로 구성된다. 세부원칙 ①부터 ③까지는 중점경관관리구역 후보지역을 선정하는 작업이다. 세부원칙①에선 일반인과 전문가 및 공무원을 대상으로 설문조사를 시행하여 상징경관을 14개소 도출하였다. 세부원칙②는 경관(자원)현황조사에서 도출된 보존경관자원 55개소를 선정하였고, 세부원칙③에서는 경관구조별 핵심계획대상지역(경관계획 중요대상) 59개소와 추진 예정인 도시개발·정비·재생사업구역 중 경관변화가 예상되는 대규모 사업구역(1천만㎡ 이상)을 선별하였다.

이렇게 세부원칙 ①부터 ③까지 도출된 결과를 취합하여 중복된 대상지역을 제외하여 총 76개소 후보지역을 선정하고, 실질적 중점경관관리구역 대상을 구분하기 위해 설문조사 결과에서 중점경관관리 필요지역 1~3순위 누적합계를 매칭하여 6개소를 도출하고, 인천시의 주요 이슈 및 관련 계획의 중요성을 고려하여 구역설정이 필요하다고 판단되는 4개소를 추가로 선별하여 총 10개소를 선별하였다. 이렇게 선별된 10개소 중 경관관리수단이 부재하거나 불투명한 구역이나 향후 5년 이내 경관변화가 예상되는 구역, 경관관리 실행력이 담보되지 못한 구역 6개소를 최종적으로 선별하였다.

[표 4-2] 인천광역시 중점경관관리구역 선정 기준

구분	내용	선정방법
대원칙	인천광역시 고유의 경관가치를 형성하는 요소 총괄적 검토	-
세부원칙	① 인천시를 대표하는 상징적 장소를 도출한다.	설문조사
	② 역사·문화·생태적으로 높은 가치를 지닌 경관자산을 도출한다.	경관자원조사
	③ 경관계획 및 변화예측에 따라 선도적 경관관리가 필요한 지역을 도출한다.	경관구조, 대규모 사업구역
	④ 도출된 대상들은 중점경관관리 필요인식정도에 따라 재선별한다.	1차 : 설문조사 결과와 매칭, 추출 2차 : 경관관리가 필수적인 이슈지역 추가 선별
	⑤ 각 선별지역은 경관관리체계 현황에 따라 대상지역으로 최종 선정한다.	경관관련계획 부재, 경관변화 예상지역, 경관관리 실행결과 미비

출처 : 인천광역시(2017), 2030 인천광역시 경관계획, pp.176~180, 연구진 재구성

[표 4-3] 인천광역시 중점경관관리구역 선정 절차

구분	구역 수	방법(절차)	최종구역 수
세부원칙 ① (상징경관자원)	14		
세부원칙 ② (보존경관자원)	55	세부원칙 ① + ② + ③ 중복제거 결과, 76개 대상지역 도출	76
세부원칙 ③ (중점계획대상)	64		
세부원칙 ④ (설문조사 활용하여 중요도 선별)	76	1차 : 설문조사 결과(중점경관관리 필요지역 1-3순위 누적합계)와 매칭	6
		2차 : 경관계획 실행이 필수적인 경관이슈지 역 추가 선별	4
세부원칙 ⑤ (중점경관관리구역 최종 선별)	10	- 경관관련계획 부재 또는 불투명 - 향후 5년 이내 경관변화 예상지역 - 계획에 따른 경관관리 실행력 미비	6

출처 : 인천광역시(2017), 2030 인천광역시 경관계획, pp.176~180, 연구진 재구성

대상구역을 선정한 후 대상구역의 구역계를 설정하는 작업이 필요하다. 경관계획수립 지침 4-4-5의 (3) 및 (4)에서 '경관계획 수립권자는 중점경관관리구역을 설정하고자 하는 경우에는 토지이용규제기본법 제12조에 따른 국토이용정보체계상에 구축되어 있는

지적(地籍)이 표시된 지형도에 중점경관관리구역의 경계를 표시한 도면을 작성하여야 한다.’라고 명시하고 있기 때문이다. 해당 구역이 중점경관관리구역으로 설정된 사실을 알리기 위해서는 지형도면을 고시하는 방법이 활용되는데, 인식조사 결과에서 일부 지자체의 경관행정 담당자는 지형도면을 고시하는 것을 민원발생의 원인으로 생각하여 부담스러워 하는 것으로 나타났다. 하지만 인천광역시에서는 경관계획 주민공청회에서 별 다른 민원이나 질의는 없었으며, 지형도면을 고시한 이후 중점경관관리구역 제도에 대한 단순문의를 많다고 하였다. 이는 아직까지 경관제도에 대해 이해가 부족하기 때문인 것으로 보여 진다.

□ 중점경관관리구역 운영·관리 현황

인천광역시는 시가 보유하고 있는 다양한 경관자원을 활용하여 지역경관의 형성·관리에 관심과 노력을 많이 하고 있는 지자체로 다양한 시책을 추진하고 있다. 또한 2017년 경관행정 우수사례 경진대회에서 “수요자 중심의 경관심의 운영”으로 대상을 수상하였으며, 경관행정 역량이 우수하여 학술논문이나 연구보고서의 사례로 다루어지기도 하였다. 이러한 이유로 인천광역시를 운영·관리 실태조사 대상지자체로 선정하였다.

실태조사 대상인 4개 자치단체 담당자 모두 공통적으로 중점경관관리구역을 운영·관리할 수 있는 실질적인 수단으로 경관심의를 꼽았다. 인천광역시는 단독으로 경관위원회를 구성·운영하고 있으며, 소위원회를 중심으로 매월 1~2회 경관심의를 개최하고 있다. 정식명칭은 ‘인천광역시 경관위원회’이며, 위원장은 균형발전정부무부시장, 임명직은 위원장 외 원도심재생조정관, 주택복지국장, 시 의원이며, 위촉직으로 학계 24인, 전문가 20인으로 구성된다. 임기는 2년이며 현재 제9대 경관위원회(2020.4.1. ~ 2022.3.31.)가 운영 중이다. 분야별로는 건축과 디자인 8인, 도시 7인, 조명 6인, 경관·색채 5인 등으로 구성된다.

[표 4-4] 인천광역시 제9대 경관위원회 구성 현황

위원수		분야											
계	임명직	위촉직	공무원	의회	건축	도시	디자인	경관	조경	색채	조명	교통	
49	4	45	3	1	8	7	8	5	4	5	6	2	

출처 : 인천광역시(2020), 인천광역시 도시경관팀 내부자료 제공받아 작성

경관위원회는 본위원회와 소위원회로 구분되는데 심의안건 유형에 따라 효율적으로 경관심의를 운영하고 있다. 경관계획의 수립·변경, 승인 그리고 경관협정의 인가는 본위원회가 하며, 개발사업·사회기반시설·건축물의 경관심의, 경관사업 승인은 소위원회에서 담당하고 있다.

[표 4-5] 인천광역시 경관위원회 운영체계

구분	본위원회	소위원회
역할	정책적, 종합적 성격의 안건심의	특정분야 사업에 대한 안건심의
위원장	균형발전정무부시장	지정위원 중 호선
구성위원	10명이상 20명 이내	7명 이내
구성방법	위원장이 회의시마다 지정	“좌동”
회의개최	안건발생시	월 1~2회
심의사항	- (법 제12조)경관계획의 수립·변경 - (법 제13조)경관계획의 승인 - (법 제21조)경관협정의 인가	- (법 제16조)경관사업 시행의 승인 - (법 제26조)사회기반시설 사업의 경관 심의 - (법 제27조)개발사업의 경관 심의 - (법 제28조)건축물의 경관 심의
자문사항	- 경관계획에 관한 사항 - 경관에 관한 조례의 개정 및 개정에 관한 사항	- 경관사업의 계획에 관한 사항 - 개발사업구역내 주택건설사업 - 도시공원 개발행위 특례사업 등

출처 : 인천광역시(2020), 인천광역시 경관위원회 운영체계, 인천광역시 내부자료.

경관위원회는 연평균 11회 정도 개최되며, 한 번 개최될 때마다 경관심의 안건 수는 약 3건으로 진행된다. 인천광역시는 매월 소위원회를 1~2회 개최하기 때문에 심의안건 수가 과도하지 않고 효율적으로 개최될 수 있도록 운영하고 있다. 인천광역시가 2017년 ‘수요자 중심의 경관심의 운영’으로 대상을 수상하였는데, 이는 심의위원에게 경관심의 안건을 사전에 검토하도록 하여 중점 논의사항을 도출하여 수요자에게는 부담을 경감하고, 시간을 단축하여 효율적인 심의가 가능하도록 하는 제도이다. 사전검토에서는 담당자가 신청자에게 경관시뮬레이션 왜곡 정도, 계획내용 설명 부족, 상위계획 반영 등 내용 보완을 요청하게 된다.

경관위원회를 운영하면서 어려운 점은 첫 번째 위원회 모집이 어렵다는 점이다. 인천은 수도권이면서 광역자치단체임에도 불구하고 위원회 모집이 어렵다고 답변하였는데, 비도시지역이나 기초자치단체는 더 어려울 것으로 예상된다. 두 번째는 전문가의 역량 부족이다. 경관심의 유형별 사업에 대한 이해도가 부족하거나 개인적인 취향을 표현하는 등 심의내용을 부정확하게 작성 또는 무성의한 답변으로 심의진행에 도움이 되지 않는다고 하였다. 세 번째는 경관심의 대상에 대한 구체적인 기준이 모호하다는 점이다. 예

컨대 건축물의 경우 입면 변경이 어느 정도일 때 재심의 대상인지, 색채만 변경했을 경우 심의대상인지, 개발사업의 경우 시설면적 총량은 동일하나 위치가 바뀌면 재심의 대상인지에 대한 기준이 없어 경관행정 업무 담당자들이 어려워하고 있다.

또 경관위원회를 단독으로 설치·운영하지 않고, 기존 위원회와 공동으로 운영하는 것은 아직까지 시기상조라고 답변하였는데, 사회전반에 경관개념이 확산되기 전까지는 경관 심의를 위한 별도의 위원회가 필요하다고 하였다. 이는 공동위원회가 경관심의 기능을 할 수 있지만 이러한 형태는 담당부서의 경관개념이 명확하지 않고, 경관계획 수립을 담당한 부서도 아니기 때문에 경관계획과 연계되지 못하고 요식적인 회의로 처리될 가능성이 있다고 보았다.

[표 4-6] 인천광역시 경관위원회 운영 현황

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
개최회수	6	8	10	11	11	13	13	12	10
안건수	17	24	30	37	26	33	34	40	28
회당 평균 안건수	2.8	3.0	3.0	3.4	2.4	2.5	2.6	3.3	2.8

출처 : 인천광역시(2020), 인천광역시 도시경관팀 내부자료 제공받아 작성 (2020.07.기준)

□ 기타 의견 (경관관리 주체별 역할)

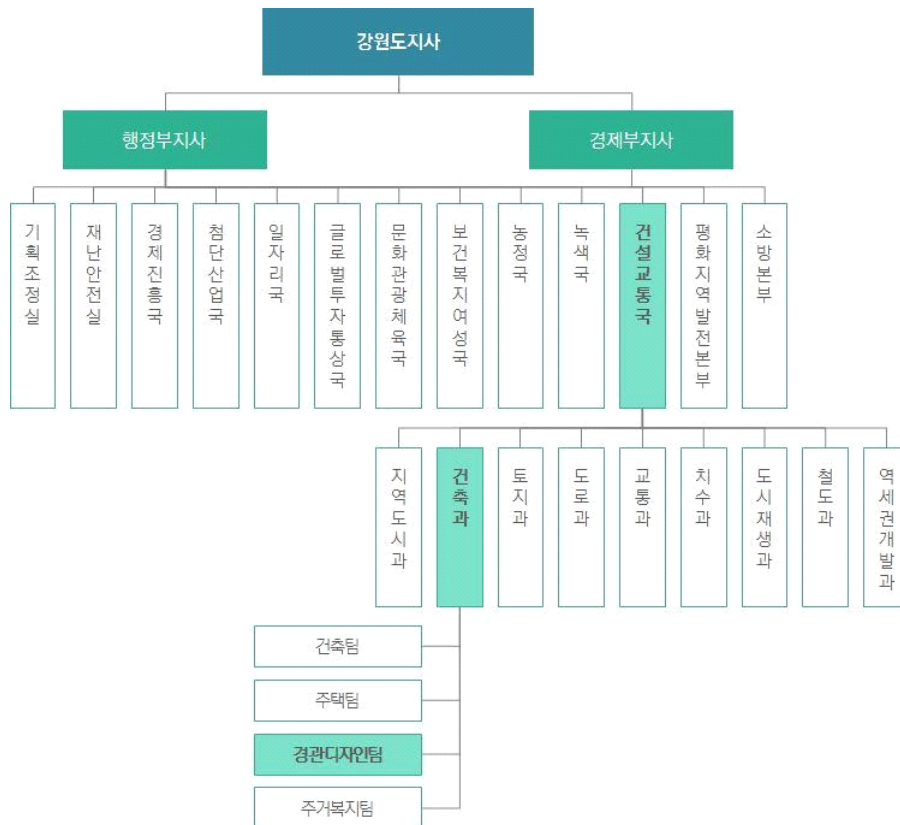
「경관법」에서 중점경관관리구역 설정 및 운영·관리에 대해서 주체별(광역시와 기초) 역할 분담이 명확하지 않아 일선 현장에서 충돌·공백이 발생한다고 응답하였다. 중점경관관리구역 계획 수립, 설정 및 운영·관리는 건축 인·허가권을 가지고 있는 기초자치단체가 해야 한다. 하지만 기초자치단체의 조직, 예산, 역량이 부족하므로 광역자치단체와 협업을 통해 경관행정 업무를 수행하는 것이 바람직하며, 주체별 역할에 대한 가이드라인을 마련하면 이러한 문제를 개선할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 다만, 기초자치단체가 지역경관을 관리하기 어려운 경우는 광역자치단체가 중점경관관리구역을 설정 및 운영·관리하도록 예외조항(구역이 2개 이상의 행정구역에 위치하고 있는 경우, 국가·광역적으로 관리가 필요하다고 인정되는 경우 등)도 필요하다.

아직까지 중점경관관리구역의 운영·관리 원칙, 목표, 대상이 구체적이지 않기 때문에 실효성이 높지 않으며, 자치단체별로 계획이나 가이드라인의 내용·수준의 편차가 크기 때문에 지자체의 관심이나 담당자의 역량에 따라 결과가 차이가 나기도 한다. 이를 개선하기 위해서 ‘(가칭)중점경관관리구역 수립 및 운영지침’을 마련하여 지자체 경관계획의 수준을 상향평준화 하고, 지자체별 편차를 줄일 것을 제안하기도 하였다.

② 강원도(광역도)

□ 지자체 일반현황

강원도는 경관업무를 담당하는 부서가 건설교통국 내 건축과에 설치되어 있다. 건축과는 건축팀, 주택팀, 경관디자인팀, 주거복지팀으로 구분되어 있으며, 이 중 경관계획, 경관위원회, 경관사업 등 「경관법」, 공공디자인 관련 사업 등 「공공디자인 진흥에 관한 법률」, 옥외광고물정비 종합계획, 옥외광고물 정비개선 사업, 옥외광고물 심의위원회, 간판사업 등 「옥외광고물 등의 관리 및 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 소관업무를 모두 경관디자인팀에서 담당하고 있으며, 인원은 4인으로 구성되어 있다. 이 밖에도 건축자산 진흥계획 수립, 범죄예방 도시환경디자인(CPTED) 업무, 유니버설 디자인 업무도 담당하고 있다.



[그림 4-2] 강원도 조직도 (경관행정담당 부서)

출처 : 강원도 홈페이지(http://www.provin.gangwon.kr/gw/portal/sub03_04_03)를 참고하여 연구진 작성 (검색일 2020.09.08.)

강원도는 1997년 '강원도 경관형성 기본계획'을 수립한 이후 약 20여년 만에 여건변화와 정부정책, 각종 개발 사업을 반영하여 2020년에 경관계획을 재수립하였다. 강원도 역시 광역자치단체이기 때문에 광역차원에서 계획의 위상과 역할을 정의하고, 방향성을 제시하였다. 강원도 경관정책의 비전과 방향을 제시하고, 기초자치단체 경관계획 수립 시 상위계획으로서 위상을 갖추 수 있도록 하였다.

「경관법」 제7조에서 광역자치단체는 경관계획을 의무적으로 수립해야한다고 명시하고 있으나, 같은 법 제9조(경관계획의 내용)에서 도지사의 경우 제4호부터 제11호까지의 사항을 생략할 수 있고, 특·광역시장의 경우 제5호부터 제9호까지의 사항을 생략할 수 있도록 되어있다. 여기서 제4호는 중점경관관리구역의 관리에 관한 사항이므로 광역자치단체 중 도는 경관계획 내용 중 중점경관관리구역 계획을 생략할 수 있다. 강원도 담당자도 이와 같은 사실을 인지하고 있었으나, 중점경관관리구역 계획을 생략할 수 없는 여건이라고 하였다. 이유는 강원도는 행정구역 면적이 매우 넓고, 자연지형이 발달해있어 우수한 자연경관을 보유하고 있으나, 강원도 내 기초자치단체 18개 중에서 인구 10만 명 이상인 자치단체가 3곳(춘천시, 원주시, 강릉시)에 불과하기 때문이다. 실제로 「경관법」 전부개정(2014) 이후 경관계획을 수립한 기초자치단체는 춘천시, 원주시, 평창군(2018 평창 동계올림픽 연계 경관계획 수립)이 있으며, 현재 강릉시가 수립 중에 있다. 이처럼 경관계획을 의무적으로 수립해야하는 지자체가 많지 않기 때문에 광역자치단체가 지역경관을 효율적으로 관리할 수 있도록 보조해줄 필요가 있다고 하였다.

□ 중점경관관리구역 계획 수립 과정

- 체계적인 경관계획 수립을 위해 단계별 진행

강원도는 이번 경관계획 수립 초기에 단계별로 추진방향을 설정하였는데 총 4단계로 구성된다. 1단계는 경관현황(자원)을 조사하는 단계로 지역에 위치해있는 중요한 경관자원을 조사하는 것을 목적으로 한다. 2단계는 경관계획을 수립하는 단계로 조사된 경관자원과 각종 현황, 인식조사 등을 바탕으로 지역 경관계획을 수립한다. 3단계는 중점경관관리구역 계획을 수립하는 단계로 경관계획에서 다루지 못한 구역에 대해서 중점적·구체적으로 경관을 관리해야 할 필요성이 있는 지역에 대해 계획을 수립한다. 4단계는 실행계획을 수립하는 단계로 경관계획 및 중점경관관리구역 계획의 실천방안으로 경관관리수단 활용 및 활성화 방안에 관한 사항으로 진행할 계획이다.

이번 경관계획은 1단계로 「경관법」 제9조에서 명시하고 있는 내용을 모두 포함하고 있

으며, 특히 경관현황(자원)조사에 대해 무게를 두고 진행하였다. 경관현황(자원)조사는 약 3개월에 걸쳐 강원도 내 모든 시·군을 대상으로 경관유형과 특수경관(동계올림픽, 평화지역)을 조사하였다. 조사된 결과는 향후 경관관리 및 계획으로의 활용성 및 관리 용이성을 위해 코드를 부여하여 데이터화를 실시하였다. 총 279개 자원이 조사되었으며, 이 중 코드부여된 자원이 262개, 미부여된 자원이 17개로 나타났다. 단계별로 경관계획을 구분하여 진행하게 된 이유는 경관계획에서 다루는 내용이 매우 많고, 다양하기 때문에 모든 것을 담아내는 것이 현실적으로 불가능하다고 판단했기 때문이다. 충분한 기간과 예산, 담당자의 충분한 역량을 가지고 진행해야 함에도 불구하고 그러지 못해 실효성 없는 계획이 되는 것을 막기 위해 체계적으로 진행하였다.

- 광역자치단체의 역할 명확화 및 경관관리 실행의 유연성 확보

강원도는 도 차원의 중점경관관리구역의 원칙 및 대상을 제시하여 광역과 기초의 역할을 명확히 하였다. 기본적으로 광역에서는 중점경관관리구역에 대한 직접적인 설정은 하지 않는 것으로 하였는데, 중점경관관리구역의 주요 관리수단인 경관심의의 주요 대상이 건축물이며, 건축물의 인·허가권은 기초자치단체에게 있으므로 구역 운영·관리 역할을 수행할 수 없다고 하였다. 이에 시·군별 경관자원 특성을 고려하고, 추천지역을 반영하여 후보지역을 선정함으로써 기초자치단체의 지속적인 경관관리 실행력 확보를 유도⁵⁴⁾하였다. 후보지역을 제시하면서 각 후보지별 포괄적·전략적 관리방안 개념의 가이드라인만 제시함으로써 향후 기초자치단체에서 구역 설정 시 지역현황 및 실행여건을 고려하여 구체화하도록 유도하는 방식을 선택⁵⁵⁾하였다.

- 경관제도에 대한 오해와 지역특수성으로 경관관리에 대한 이해부족, 경관에 대한 인식변화 및 역량강화 필요

경관제도는 타 법제도와는 달리 사유재산권을 제한하거나, 강제할 수 있는 권한이 없음에도 불구하고 지역주민들의 반발이 매우 심하다. 강원도는 국립·도립·군립공원, 산림지역, 그린벨트, 비무장지대(DMZ)가 위치해 있어 재산권 행사에 많은 제약이 있었다. 실제로 경관행정 업무를 진행하면서 많은 민원이 발생하기 때문에 이에 부담을 느껴 중점경관관리구역은 주로 하천이나 산, 문화재, 도로 주변으로 설정하여 민원 발생을 최소화 하고 있다. 경관관리의 목적은 재산권을 제한하려는 의도라기보다는 주변과의 관계

54) 강원도(2020), 강원도 경관계획, p.151과 인터뷰 내용을 정리하여 연구진 재작성

55) 강원도(2020), 강원도 경관계획, p.151과 인터뷰 내용을 정리하여 연구진 재작성

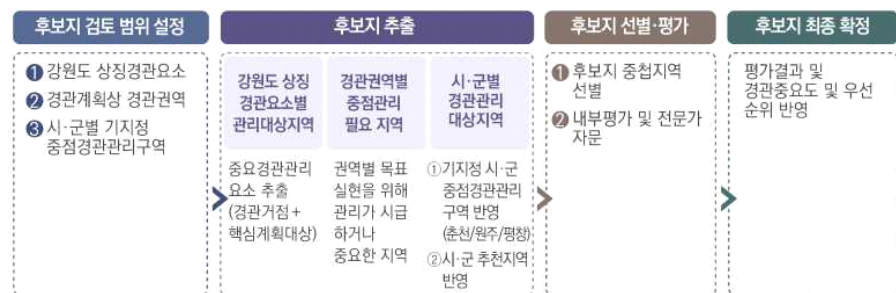
성에서 조화 및 균형을 이루도록하기 위함인데 제도에 대한 오해가 경관관리를 실행하는데 걸림돌로 작용하고 있다.

경관에 대한 인식변화는 시민뿐만 아니라 경관행정 담당자도 필요하다. 강원도 경관계획을 수립하면서 시·군 담당자에게 각 관할구역에서 중점경관관리구역으로 추천할 만한 구역 제출 업무협조를 요청하였는데, 일부 지자체는 무관심하거나 부정적인 반응을 보였다. 경관이 왜 중요한지, 경관관리가 정말로 필요한 업무인지에 대한 공감대가 부족한 상황이다. 이를 개선하기 위해 중앙정부에서 주체들의 인식향상과 역량강화 교육의 정기적 진행이 필요함을 제시하였다.

□ 중점경관관리구역 설정 절차 및 기준

• 강원도 중점경관관리구역 설정 절차

강원도 중점경관관리구역 후보지역은 ①후보지 검토범위 설정, ②후보지 추출, ③후보지 선별·평가, ④후보지 최종 확정⁵⁶⁾의 4단계를 거쳐 선정된다. 강원도를 대표하는 상징경관에 대해서 도 차원의 관리가 요구되는 요소, 경관권역별 경관이슈지역, 시·군 경관계획에서 설정한 중점경관관리구역과 추천지역을 취합하여 1차 선별한다. 1차 선별지역에 대해서 객관적 요소(대표성, 조망성, 가시빈도, 선도성)와 주관적 요소(지역별 이슈, 경관적 중요도, 우선순위, 복합성, 형평성)를 고려하여 연구진과 전문가 자문을 통해 최종적으로 후보지를 선정⁵⁶⁾하였다.



[그림 4-3] 강원도 중점경관관리구역 선정 절차

출처 : 강원도(2020), 강원도 경관계획, p.153.

56) 강원도(2020), 강원도 경관계획, p.156과 인터뷰 내용을 정리하여 연구진 재작성

[표 4-7] 강원도 중점경관관리구역 후보지역

구분	대표예시	개소수
강원도 상징 경관요소별 관리대상지역	경포대, 정동진, 속초항, 설악산 등	9
경관권역별 중점관리 필요지역	강릉역, 묵호항, 홍천강, 하조대 등	13
시·군별 기 수립된 중점경관관리구역	춘천시, 원주시, 평창군	8
시·군 추천지역	강릉 경포대, 횡성 호수길 등	4

출처 : 강원도(2020), 강원도 경관계획, p.152.

• 강원도 중점경관관리구역 설정 원칙

이러한 여건들을 감안하여 강원도 경관계획에서는 중점경관관리구역을 직접 설정하진 않고 후보지역을 제시하고 있다. 후보지 선정 원칙은 크게 4가지로 ①강원도 차원의 상징경관 요소별 관리대상 우선 고려, ②경관권역·축·거점 등과 연계하여 경관관리가 중요·시급한 지역, ③시·군별 실질적 경관관리 대상지역 반영(기 설정된 중점경관관리구역), ④시·군별 추천지역 및 기타 경관관리의 중요도가 높은 지역을 적용하였으며, 총 34 개소가 후보지로 선정되었다.

[표 4-8] 강원도 중점경관관리구역 선정 원칙

목표	선정 원칙	세부내용
강원도 상징경관 요소의 관리	강원도 차원의 상징경관요소별 관리대상 우선 선정	· 강원도 경관특성을 대표하여 보다 중점적인 경관의 보전·관·형성이 필요한 지역 우선 검토 - 동해안 / 백두대간 / 한강수계 / DMZ 평화지역
경관권역별 목표의 실현	경관권역별 계획목표와 연계하여 경관관리가 중요·시급한 지역 선정	· 7개 경관권역별 경관 특성에 따른 목표 실현을 위해 중점적 관리가 필요한 지역 선별
시·군 단위 경관 관리 실행력 확보	시·군별 실질적 경관 관리대상지역의 반영	· 경관계획이 기 수립된 시·군 중점경관관리구역 반영 · 춘천, 원주, 평창 : 요청 지역 반영
다양한 계층의 의견 반영	기타 경관관리가 필요하거나 중요도가 높은 지역 선별	· 강원도 경관 관계자 및 경관 전문가 의견수렴

출처 : 강원도(2020), 강원도 경관계획, p.152.

□ 중점경관관리구역 운영·관리 현황

• 중점경관관리구역을 운영·관리하는 주요 수단은 경관심의

강원도는 인천광역시와 경관위원회 운영방식이 유사하며, 강원도 담당자 역시 중점경관관리구역을 관리하고 있는 수단으로 경관심의를 꼽았다. 강원도는 단독으로 경관위

원회를 구성·운영하고 있으며, 소위원회를 중심으로 경관심의를 개최하고 있다. 정식명칭은 ‘강원도 경관위원회’이며, 위원수는 20인(공무원 2인, 관계전문가 18인)으로 구성된다. 임기는 위촉일로부터 2년이다. 분야별로는 건축과 디자인 4인, 도시·경관·토목·교통 2인 등으로 구성된다.

[표 4-9] 강원도 경관위원회 구성 현황

계	공무원	건축	도시	경관	디자인	토목	교통	조경	문화
20	2	4	2	2	4	2	2	1	1

출처 : 강원도(2020), 강원도 경관계획, p.252.

경관위원회는 연평균 5.5회 정도 개최되며, 한 번 개최될 때마다 경관심의 안건 수는 약 1.1건으로 진행된다. 강원도는 건축물 경관심의를 거의 없으며, 대부분 대규모 개발사업과 사회기반시설 대상이다. 강원도도 인천광역시와 동일하게 경관심의 전에 심의 서류를 제출받아 위원들에게 사전에 검토하도록 운영하고 있다.

경관심의 절차에서 사전검토 제도를 활용하여 위원회 개최 시 사전검토 의견에 대한 조치계획에 대해 중점적으로 검토를 진행하여 효율적인 심의를 진행하기 위해 노력하고 있으나 몇 가지 어려운 점이 있다. 첫 번째는 심의 진행 중에 경관에 대한 심의가 아닌 건축, 디자인, 교통, 도시계획 등에 대한 심의의견을 제시하는 등의 문제점이 발생한다. 이는 사전에 심의위원에게 체크리스트를 설명하고 심의 지양점에 대해 구체적으로 안내가 되지 못하여 발생하는 것으로 판단하고 있다. 심의위원에게 어떠한 심의 의견을 피해야 하는지 구체적인 예시(지나치게 세밀한 의견, 경관과 관련없는 의견 등)로 제시하는 방안이 효율적일 것이라고 판단한다. 두 번째는 경관위원회 심의위원을 구성하기가 매우 어렵다. 「경관법」 시행령 제25조에서 경관위원회 구성원의 전문분야로 10가지(건축·도시·조경·토목·교통·환경·문화·농림·디자인·옥외광고)를 제시하였는데, 다양한 분야의 전문가를 위촉하기 어렵다. 세 번째는 경관심의 대상별로 맞춤형 체크리스트 마련이 필요하다. 개발사업, 사회기반시설, 건축물의 세부유형별로 심의내용이 달라지기 때문에 유형에 맞는 구체적인 체크리스트가 마련되면 효율적인 경관심의 운영이 가능할 것이다.

[표 4-10] 강원도 경관위원회 운영 현황

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
개최회수	3	-	-	3	9	5	4	9
안건수	3	-	-	6	9	5	4	10
회당 평균 안건수	1.0	-	-	2.0	1.0	1.0	1.0	1.1

출처 : 강원도(2020), 강원도 경관계획, p.255.

- 기타 의견

경관계획 의무수립 대상을 구분하는 기준으로 인구수가 사용되고 있는데 해당 지역의 인구수와 경관의 중요도는 비례하지 않으므로 인구수가 아닌 다른 기준을 적용해야 한다. 인구수로 경관계획 수립 대상을 구분하게 되면 강원도와 같이 비도시지역이 많은 지자체는 경관관리에 불리할 수밖에 없다. 예컨대 행정구역 면적이나 경관현황(자원)조사 결과를 활용한다면 「경관법」의 취지에도 부합할 것이다.

「경관법」은 강제성이 없고, 복잡하기 때문에 업무가 어렵다. 자치단체는 법령사무에 따라 업무가 진행되는데 「경관법」 소관업무를 담당하는 부서는 강제성이 없는 업무를 담당하면서, 법령이 복잡하고 상충되는 점이 있기 때문에 경관업무에 대해서 어려워한다. 경관행정업무를 전문인력이 담당하는 것도 이런 이유가 있기 때문이며, 전문인력이 아니면 단순 행정으로만 처리할 가능성이 커서 지역 고유의 경관을 형성·관리하는 것은 불가능한 일이다.

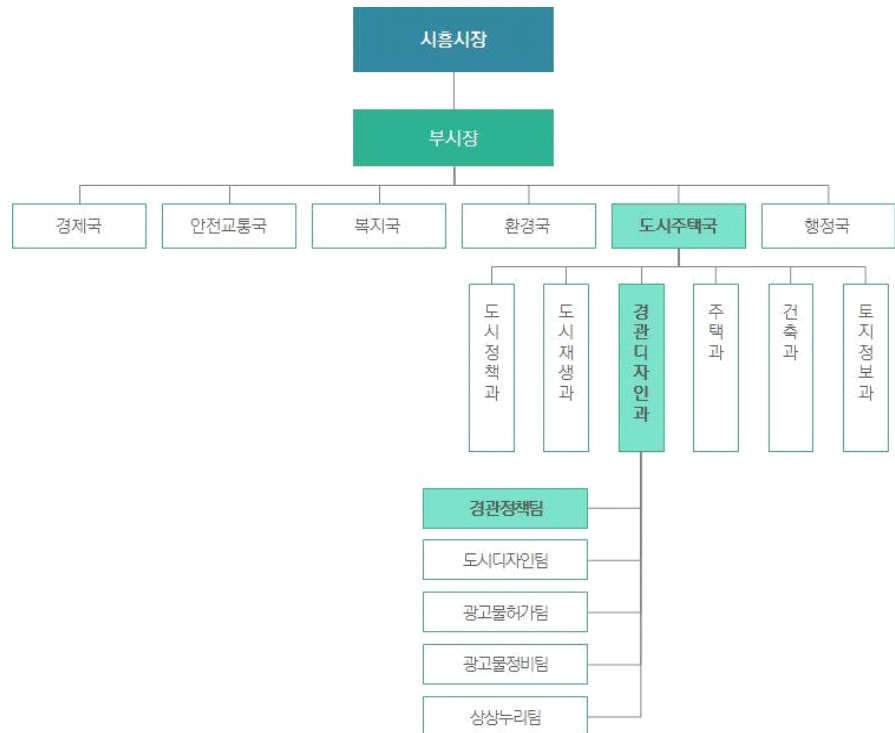
아직도 일각에선 경관심의를 규제로 인식하고 있다. 행정에서는 민원에 민감할 수밖에 없기 때문에 민원발생을 최소화하려는 움직임이 있을 수밖에 없다. 그래서 타 법령으로 관리되는 지역·지구·구역이 있다면 중점경관관리구역을 굳이 중복해서 설정하려고 하지 않는다. 중복지정은 규제를 중복으로 한다는 의미로 해석될 수 있으며, 실행력이 없는 「경관법」보다는 실행력 있는 타 법령이 우선되기 때문이다.

3) 기초자치단체

① 경기도 시흥시

□ 지자체 일반현황

시흥시는 경관업무를 담당하는 부서가 도시주택국 내 경관디자인과에 설치되어 있다. 경관디자인과는 경관정책팀, 도시디자인팀, 광고물허가팀, 광고물정비팀, 상상누리팀으로 구성되어 있으며, 이 중 경관계획, 경관위원회, 경관사업 등 「경관법」 소관업무는 경관정책팀 4인, 도시디자인, 색채, 유니버설디자인사업, 공공디자인 관련 사업 등 「공공디자인 진흥에 관한 법률」 소관업무는 도시디자인팀 3인, 옥외광고물정비 종합계획, 옥외광고물 정비개선 사업, 옥외광고물 심의위원회, 간판사업 등 「옥외광고물 등의 관리 및 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 소관업무는 광고물허가팀 3인과 광고물정비팀 3인이 담당하고 있다. 시흥시는 기초자치단체지만 경관과 관련된 업무를 단일 부서에서 담당하지 않고, 팀별로 구분하여 진행하고 있다.



[그림 4-4] 시흥시 조직도 (경관행정담당 부서)

출처 : 시흥시 홈페이지(<http://www.siheung.go.kr/main/contents.do?mld=0503020000>)를 참고하여 연구진 작성 (검색일 2020.09.09.)

시흥시는 2010년에 경관계획을 최초로 수립한 이후 2018년 7월 '시흥시 시민참여 경관계획 재정비 용역'을 공고·계약하였으며, 2020년 9월에 준공을 앞두고 있다. 시흥시 경관계획 재수립 내용에서 경관시범사업 계획과 시민참여 계획 수립을 위한 내용이 포함되어 있으며, 야간경관계획을 별도의 계획으로 수립하게 되어있다. 시흥시는 이번 과정에서 지속가능한 경관관리 기반 마련을 위해 시민참여를 통한 경관계획 재정비를 추진하였으며, 경관계획 실효성 강화를 위한 중점 방안을 마련하는 것을 목적으로 진행하였다. 경관계획 본보고서 외에 요약보고서, 가이드라인, 특정경관계획으로 구성되어 있으며, 중점경관관리구역 고시를 위해 구역계가 표시된 지형도면을 제작하였다. 실행계획 부문에서는 경관관련 지역·지구·구역, 지구단위계획구역과의 연계방안과 공공디자인 기본계획 및 위원회와의 관계 정립 검토가 포함되어 있다.

□ 중점경관관리구역 계획 수립 과정



[그림 4-5] 시흥시 시민참여 경관계획 재정비 프로세스

출처 : 정화진(2019), 제4차 AURI 경관포럼 발제자료, p.22.

- 시민의 관심과 참여를 통한 경관에 대한 공감대 형성

2007년 「경관법」이 제정되고, 2014년 전부개정 되면서 중앙정부의 역할 정립, 지자체 경관행정 실행력 확보, 경관심의를 강화되어 지역 경관관리를 위한 체계를 갖추게 되었

다. 경관과 관련된 법제도는 개선되고 있으나, 정작 시민들은 경관에 대해 관심도 없고, 관련 내용도 모르는 실정이었다. 게다가 경관제도는 강제성 부족으로 실효성에 문제가 제기되는 상황에서 시민과 함께 사회적 합의와 공감대를 이끌어내 문제를 해결하고자 했다. 이러한 움직임의 일환으로 활성화된 공동체를 활용하여 시민들의 참여를 이끌어냈으며, 법정계획인 경관계획 수립에도 시민이 참여하여 민·관·전문가가 협력하는 체계를 구축하였다. 사전준비 단계로 공무원의 역량강화를 진행하였고, 시민 대상 경관공감단을 모집하여 교육과 토론회를 진행하였다. 경관에 대한 지식과 공감대가 형성된 다음 민·관·전문가가 함께 경관계획을 수립하는 과정으로 진행됐다.

• 중점경관관리구역에 대한 인식 변화

2010년 경관계획을 수립할 당시에는 관할구역 내 중요한 경관자원, 경관요소는 중점경관관리구역으로 설정해야한다고 생각했다. 「경관법」에서 중점경관관리구역을 ‘중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역’이라고 정의하고 있기 때문에 경관행정부무 경험이 적거나 경관계획을 처음 수립하는 담당자는 지역의 경관적 가치가 우수한 요소나 구역은 가능하면 설정하려고 한다. 그러나 중점경관관리구역 계획을 수립하고 운영해본 결과, 계획상 설정한 구역을 운영하는데 한계가 발생했다. 행정조직에 비해 설정된 구역이 과도하여 제대로 운영·관리가 이루어지지 않았고, 획일적인 가이드라인으로 중점경관관리구역을 관리하다보니 실효성이 떨어지는 문제가 발생하였다. 이에 중점경관관리구역 계획을 재정비할 때 우선순위를 두어 단계별로 구역을 설정하고, 운영·관리하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 이러한 사실은 많은 지자체와 계획을 수립하는 실무자들도 공감하고 있다. 중점경관관리구역은 필요한 지역에 설정하여 제대로 된 관리수단으로 특색 있는 경관을 형성·관리·보전하고, 목적이 달성되면 해제하고 새로운 구역을 설정할 수 있는 유연한 제도로 활용되어야 한다.

• 지역특색을 반영한 경관계획 수립이 어려움

경관계획은 「경관법」에 따라 수립 의무대상이 되면 5년마다 수립해야 하는 법정계획이다. 자치단체는 「경관법」과 「경관계획수립지침」을 근거로 지역 특색을 반영하여 경관계획을 수립하고 있다. 그러나 동일한 구조와 내용으로 매뉴얼화 된 「경관계획수립지침」은 모든 자치단체가 같은 내용으로 구성되도록 유도하고 있다. 경관계획을 수립하는 민간업체들은 지침에 따라 같은 구조로 내용을 작성하기 때문에 계획 수립주체로서 계획내용을 제어하기 힘들고, 계획내용이 특별해지기 어렵다. 우수한 경관계획이 수립되

기 위해서는 근거가 되는 「경관계획수립지침」이 조금 더 포괄적인 개념으로 구성되어 경관계획의 유연성을 확보해야 한다.

□ 중점경관관리구역 설정 절차 및 기준

현재 수립중인 경관계획이 완료되지 않아 2010년에 수립한 경관계획을 기준으로 내용을 작성하였다. 앞서 언급한 것처럼 중요한 경관자원을 중심으로 중점경관관리구역을 설정하였다. 우선 경관자원조사에서 광역경관(면(面), 거점·축, 해안), 산림녹지경관, 수변경관, 도로·철도경관, 시가지경관, 문화·관광경관, 조망경관을 조사하여 가시권분석, 토지이용, 산림능선 등을 고려하였다. 중점경관관리구역 설정 기준은 5가지 유형(조망·생태경관, 자연경관, 수변경관, 전통경관, 시가지경관)이며, 총 15개 구역을 중점경관관리구역으로 설정하였다.

[표 4-11] 시흥시 중점경관관리구역 설정 기준

구분	경관자원	설정 기준
조망·생태경관 중점관리구역	호조별 및 갯골생태공원	개방감이 높고 우수한 자연경관을 형성하고 있어, 조망·생태경관에 대한 중점적인 관리가 필요한 지역
자연경관 중점관리구역	소래산	소래산의 자연환경을 보전하고 주변지역의 조화로운 경관 형성을 위해 중점적인 관리가 필요한 지역
수변경관 중점관리구역	물왕·소래·과림·마전·뒷방울·도창·칠리저수지	저수지의 양호한 수변경관을 보전하고 주변지역의 조화로운 경관 형성을 위해 중점적인 관리가 필요한 지역
전통경관 중점관리구역	소산서원, 하연선생묘, 하우명효자정각, 관곡지 및 연꽃테마파크	시흥의 주요 역사문화자원을 보전하고 주변 지역의 조화로운 경관 형성을 위해 중점적인 관리가 필요한 지역
시가지경관 중점관리구역	월곶포구, 오이도, 시흥구시가지(수인산업도로변)	시흥을 대표하는 중심공간으로 장소성 확보와 이미지 제고를 위해 중점적인 관리가 필요한 지역

출처 : 시흥시(2010), 시흥시 경관계획, p.117.

□ 중점경관관리구역 운영·관리 현황

시흥시는 2018년 경관행정 우수사례 경진대회에서 “경관협정 지원 협업체계 마련”으로 대상을 수상했다. 시민 주도적으로 경관을 개선할 수 있도록 경관협정 지원 협업체계를 마련한 것이 주요내용인데, 2018년 경관협정과 2019년 경관사업이 추진된 대상지가 중점경관관리구역으로 설정된 물왕저수지이다. 일반적으로 중점경관관리구역의 주요 관리수단은 경관심의인데 심의가 아닌 다른 수단(경관협정, 경관사업)이 추진된 지역으로 시흥시를 살펴보게 되었다.

시흥시 담당자도 중점경관관리구역을 경관심의 대상을 지정하기 위한 제도로 인식하고 있었다. 그럼에도 불구하고 물왕저수지에 경관협정과 경관사업을 진행하게 된 이유는 시흥시가 보유한 우수한 수변자원 주변 경관을 개선하여 경관브랜드를 창출하는 것이 목적이었다. 결과적으로 지역 대표 경관자원이 있어서 중점경관관리구역으로 설정되었으며, 경관관리수단이 실행된 것이다. 2018년 경관협정은 물왕저수지 주변에 밀집한 식당 52곳의 영업자와 토지 등 소유자 64명 전원이 합의하여 체결하였다. 협정 체결자들이 경관아카데미 및 워크숍을 추진하여 주민의견 수렴, 협업지원 체계 안내, 관련 추진 내용을 수시로 협의했으며, 정기적인 회의를 통해 모니터링, 대상지 유지관리, 제도위원회 등을 운영하였다. 특히 회의를 통해 지역문제 해결형 사업을 발굴하여 2019년에 경관협정사업으로 진행하는 성과도 도출하였다. 경관협정 준비부터 계획, 인가까지 소요된 기간은 12개월, 예산은 약 4천만 원이 소요되었다.

2019년에는 진행한 경관협정사업은 밀집한 식당의 옥외광고물(간판) 및 안내사인 디자인 개선, 길 찾기 쉬운 사인시스템 구축, 가로등·보안등 개선, 꽃길 조성, 연꽃 재배지 개선, 지역브랜딩 사업 등을 추진하였다. 예산은 약 12억 원이 소요되었다.

[표 4-12] 시흥시 경관협정 및 경관협정사업 내용

구분	2018 경관협정	2019 경관협정사업
사업기간	2017.12. ~ 2018.11.	2019.01. ~ 2019.11.
대상지	물왕저수지 일대 음식점 밀집지역	
예산액	40백만원	1,200백만원(시비)/90백만원(자부담)
추진방법	경관협정 체결을 통한 주민주도 경관관리 + 부서협업을 통한 통합적 경관 개선	
주요내용	- 체결자 116명 (영업자 52명, 토지등소유자 64명)	구분
		내용
		비고
		가로 보행 안전문제 개선 부서협업
		간판 간판정비 및 테마화 경관협정
		안내사인 통합안내사인 개선 경관협정
		조명 우범화우려지역개선 부서협업
		기타 지역안전및관광기발 경관협정

출처 : 정화진(2019), 제4차 AURI 경관포럼 발제자료, p.18.

□ 기타 의견

중점경관관리구역 제도가 활성화되기 위해서는 사회구성원들의 이해와 공감대 형성이 밑바탕이 되어야 한다. 경관이라는 자원이 공공재이면서 공유가치에 대한 의미를 인지

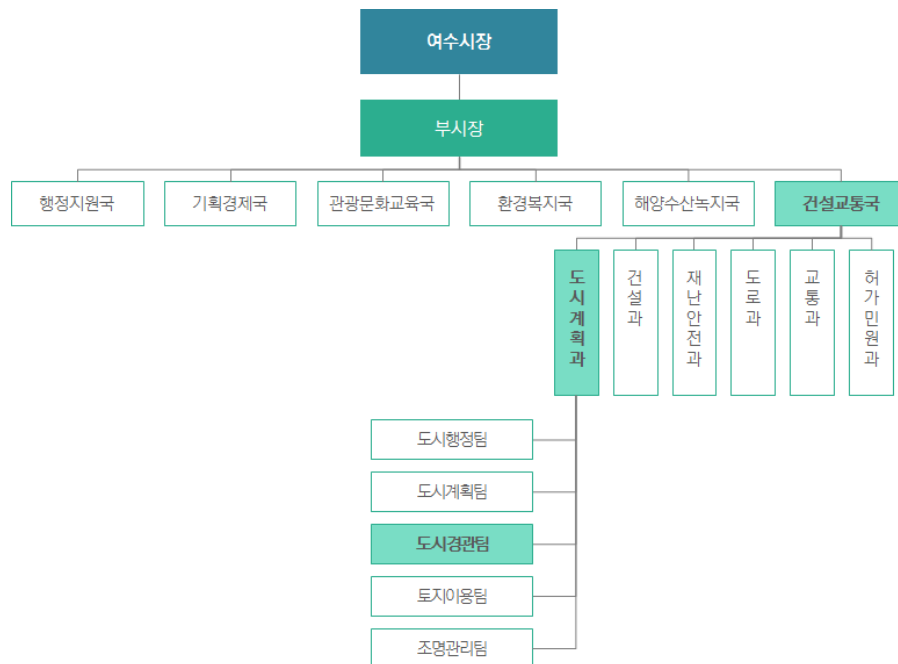
하면 경관을 관리하는데 어려움이 줄어들 것이다.

중점경관관리구역 내에서 활용되는 관리수단에 대해 인센티브를 부여하면 구역을 활성화하는데 도움이 될 수 있다. 예컨대 경관사업은 중앙정부에서 시범사업으로 예산을 지원할 때 구역 내의 사업으로 신청하면 가산점을 부여하는 방식이 될 수 있으며, 경관협정은 토지소유자등의 전원 합의를 완화해줄 수 있는 등의 인센티브가 필요하다.

② 전라남도 여수시

□ 지자체 일반현황

여수시는 경관업무를 담당하는 부서가 건설교통국 내 도시계획과에 설치되어 있다. 도시계획과는 도시행정팀, 도시계획팀, 도시경관팀, 토지이용팀, 조명관리팀으로 구분되어 있으며, 이 중 경관계획, 경관위원회, 경관사업 등 「경관법」, 공공디자인 관련 사업 등 「공공디자인 진흥에 관한 법률」 소관업무를 경관디자인팀에서 담당하고 있으며, 인원은 3인으로 구성되어 있다.



[그림 4-6] 여수시 조직도 (경관행정담당 부서)

출처 : 여수시 홈페이지(<http://www.yeosu.go.kr/www/yeosu/mn09/mn0902/yeosu.go>)를 참고하여 연구진 작성 (검색일 2020.09.10.)

여수시는 2009년 '여수시 경관기본 및 관리계획'을 수립하였으며, 2016년 '여수시 경관 계획'을 재수립하였다. 2021년에 3차 경관계획을 수립할 예정이다.

여수시는 경관계획 본보고서 외에 요약보고서, 경관협정 추진 매뉴얼, 경관가이드라인, 중점경관관리구역 보존관리 계획으로 구성되어 있다. 또 중점경관관리구역 고시를 위한 지형도면 작성이 포함되어 있다. 중점경관관리구역 보존관리 계획이라는 보고서가 별책으로 존재하는 특이사항이 있어 구체적으로 내용을 살펴보고자 한다.

□ 중점경관관리구역 계획 수립 과정⁵⁷⁾

- 「경관법」에 의한 경관관리는 강제성이 없어 실효성 부족

여수시는 남해안에 위치하고 있어 해안경관이 우수한 지역이다. 일찍이 여수시는 해안 지역의 경관관리에 집중해왔다. 그 일환으로 경관계획을 수립하여 경관지구와 중점경관관리구역의 관리에 관한 사항을 구체적으로 작성하였고, 별책으로 보존관리 계획을 수립했다. 또 지형도면을 고시하여 실행력을 확보하고자 했다. 하지만 「경관법」이 강제성이 없어 해안가에 우후죽순 들어서는 숙박시설 등의 난개발을 관리하지 못하게 되자 중점경관관리구역이 아닌 경관지구를 활용하여 경관을 관리하게 되었다. 경관지구는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 지정하는 용도지구 중 하나로 건축물의 규모나 용도를 제한할 수 있기 때문이다. 다만 경관계획의 내용 중 경관지구의 관리 및 운용에 관한 사항이 포함되어 있어 이를 함께 활용하고 있다. 경관지구는 재산권을 제한한다는 인식으로 지정이 쉽지 않지만, 해안경관 관리의 중요성에 대한 공감대가 어느 정도 형성되어 있기 때문에 진행하고 있다. 행정에서는 중점경관관리구역도 경관지구처럼 강제성을 수반하는 제도가 되었으면 하는 아쉬움이 있다.

- 경관제도에 대한 이해부족

중점경관관리구역 지형도면을 고시하고 난 후 제도에 대한 단순 문의가 많다. 해당 구역의 건축주, 토지주, 건축사사무소에서도 제도 자체에 대해 묻는 질문이 주를 이루고 있어 경관제도에 대한 홍보가 필요하다고 생각한다.

57) 인터뷰를 했던 담당자가 경관계획 수립 당시 휴직으로 계획 수립 과정에 참여하지 못해 관련 내용을 인터뷰하지 못했다. 대신 여수시 경관관리에 대해 인터뷰 한 내용을 정리하였다.

□ 중점경관관리구역 설정 절차 및 기준

• 여수시 중점경관관리구역 설정 절차

여수시는 중점경관관리구역 설정을 위해 상위계획인 전라남도 경관계획의 중점경관관리구역 설정 현황을 검토하고, 관련계획인 2009년 여수시 경관 기본 및 관리계획에서 설정한 중점경관관리구역을 검토하였다. 그리고 신규 설정이 필요한 구역을 추가하여 중점경관관리구역 후보지를 선정하였다. 선정된 후보지를 대상으로 정성적 가치를 정량적으로 평가하여 일정 점수 이상인 후보지를 중점경관관리구역으로 최종 설정하였다.

광역자치단체인 전라남도가 경관계획을 수립할 당시 여수시 내에 중점경관관리구역을 설정하면서 여러 차례 의견교환 및 협조를 통해 진행되었던 내용이라 상위계획 내용을 마찰 없이 진행할 수 있었다. 일반인 및 공무원, 전문가 대상으로 경관의식조사에서도 여수시의 대표 경관요소와 중점적으로 관리가 필요한 경관 모두 해양경관을 꼽았다.



[그림 4-7] 여수시 중점경관관리구역 설정 절차

출처 : 여수시(2016), 여수시 경관계획, p.215.

- 여수시 중점경관관리구역 설정 기준

중점경관관리구역 후보지로 선정된 15개 구역에 대해서 가시빈도, 대표성, 조망성, 역사성, 선도성, 주민주도성 항목으로 정량적 가치를 평가하여 15점 이상의 후보지를 중점경관관리구역으로 최종 설정하였다. 대표성은 지역 이미지 형성에 큰 영향을 미치는 지역, 조망성은 특징적인 경관 또는 원경을 조망할 수 있는 지역, 역사성은 중요 역사문화적 경관자원을 포함하는 지역, 선도성은 도, 시 차원의 경관관련 시범사업(지구)로 적합한 지역, 주민 주도성은 주민의 자발적 의사(경관협정 체결)가 있는 지역을 뜻한다⁵⁸⁾.

[표 4-13] 여수시 중점경관관리구역 후보지 평가 기준

평가항목	5점	4점	3점	2점	1점
가시빈도	매우높음	높음	보통	낮음	매우낮음
대표성	매우높음	높음	보통	낮음	매우낮음
조망성	매우높음	높음	보통	낮음	매우낮음
역사성	매우높음	높음	보통	낮음	매우낮음
선도성	매우높음	높음	보통	낮음	매우낮음
주민주도성	매우높음	높음	보통	낮음	매우낮음

출처 : 여수시(2016), 여수시 경관계획, p.219.

□ 중점경관관리구역 운영·관리 현황

여수시는 지역 경관관리 수단을 상황에 따라 선택적으로 활용하고 있는데, 개발압력이 심한 지역은 경관지구와 같이 강제성이 있는 제도를 활용하고 있으며, 그 밖에 지역은 중점경관관리구역을 활용하고 있다.

여수시 경관위원회는 단독으로 구성·운영하고 있으며, 필요에 따라 공동위원회로도 운영 중이다. 공동위원회를 포함하면 연평균 16회를 개최하고 있으며, 한 번 개최될 때마다 경관심의 안전 수는 약 5건으로 진행된다. 심의 결과를 살펴보면 2017년부터 2020년까지 총 317건의 안전 중 조건부가 37.9%로 가장 많고, 원안가결이 36.6%, 재검토가 22.7% 순으로 나타났다. 2020년에는 조건부가 전체의 76.3%로 매우 높고, 원안가결이 7.9%밖에 되지 않는다. 여수시 담당자는 경관심의를 위원장의 역량에 따라 심의결과가 달라지기 때문에 경관에 대한 경험과 지식이 풍부한 전문가가 반드시 필요하다고 하였다. 심의를 진행하면서 심의 취지와 부합하지 않는 의견이 나오면 위원장이 정리할 수

58) 여수시(2016), 여수시 경관계획, p.219.

있도록 사전에 안내를 하여 원활하게 심의가 진행되도록 하고 있다.

여수시는 경관관리의 실효성 향상을 위해 「경관법」이 강제성을 가질 수 있는 방향으로 개정되어야 한다고 생각하고 있다. 이와 더불어 경관계획의 부문별 계획으로 중점경관 관리구역을 수립하는 게 아니라 별도의 단독계획으로 수립할 수 있도록 해야 한다. 중점 경관관리구역을 변경하거나, 해제할 경우에는 다시 경관계획을 수립해야 하는 불합리한 절차를 거쳐야하기 때문이다.

[표 4-14] 여수시 경관위원회 운영 현황

구분	경관위원회				경관건축 공동위원회			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
개최회수	11	12	12	4	6	7	9	3
안건수	62	100	70	34	12	13	22	4
원안가결	18	52	34	3	3	3	3	0
재검토	16	16	16	4	5	7	8	0
조건부	25	31	20	26	3	2	10	3
반려·자문	2	1	0	1	1	1	0	1
기타	1	0	0	0	0	0	1	0
회당 평균 안건수	5.6	8.3	5.8	8.5	2.0	1.9	2.4	1.3

출처 : 여수시(2020), 여수시 경관위원회 운영 현황. 여수시 내부자료.

2. 경관행정 담당 공무원 인식조사

1) 인식조사 개요

□ 필요성 및 목적

중점경관관리구역 계획은 경관계획의 부문별 계획으로 수립되어 설정되고, 목적에 따라 운영·관리된다. 운영·관리의 주체는 해당 지자체의 경관계획 수립권자이며, 대부분의 지자체에서는 「경관법」을 소관하는 부서에서 이를 담당하고 있다. 3장에서 지자체가 수립한 중점경관관리구역 계획 내용을 분석하여 현황을 파악하였다면, 4장 2절에서는 중점경관관리구역을 운영·관리하고 있는 경관행정을 담당했거나 담당하고 있는 담당자(공무원)를 대상으로 인식조사를 실시하였다. 계획 내용을 분석하는 것만으로는 중점경관관리구역의 운영·관리 현황을 파악하는데 한계가 있고, 실제 담당자들의 생각이나 요구사항을 파악하기 힘들기 때문이다.

이번 인식조사를 통해 경관행정의 일선을 담당하는 지자체에서 중점경관관리구역에 대한 일반적인 인식, 구역 설정 및 운영·관리 현황, 「경관법」 및 「경관계획수립지침」의 실효성 및 개선방안 등에 대해 알아보고자 한다.

□ 조사범위 및 방법

인식조사 범위는 광역 및 기초자치단체의 경관업무를 담당하는 공무원 303인을 대상으로 하였다. 경관계획 의무수립 대상과 임의수립 대상을 구분하기 위해 광역자치단체는 특·광역시와 도를 구분하였고, 기초자치단체는 시·군과 자치구·광역시의 군으로 구분하였다. 조사는 약 3주간 진행하였으며, 온라인으로 설문지를 배포하였다.

□ 조사내용

인식조사 내용은 응답자의 특성(소속기관, 업무경력, 주요 수행업무 등), 경관제도에 대한 일반적인 인식(경관제도의 실효성 및 개선사항 등), 중점경관관리구역 설정 관련 항목(합리적 설정 절차 및 방법, 설정을 위해 검토가 필요한 항목, 설정주체 및 목적에 대한 인식 등), 중점경관관리구역 운영·관리 관련 항목(관리수단 활용빈도 및 이상적인 비율, 경관관리 요소별 필요성, 지형도면 고시 여부 및 이유 등)에 대해서 조사하였다.

[표 4-15] 인식조사 내용

구분	내용
경관제도에 대한 인식	경관제도 실효성 및 개선사항, 중점경관관리구역 제도 인지 유무, 중점경관관리구역 실효성 및 개선사항
중점경관관리구역 설정	합리적 설정을 위한 절차 및 방법, 필수 검토항목, 중점경관관리구역 설정 목적 우선순위, 광역 및 기초자치단체의 역할 명확화 방안
중점경관관리구역 운영·관리	중점경관관리구역 관리수단별 활용 빈도, 관리수단별 희망하는 활용 빈도, 경관요소별 관리 필요 정도, 그 밖에 관리가 필요한 경관요소, 지형도면 고시 여부 및 이유, 중점경관관리구역 실효성 향상을 위한 국가의 역할
응답자 특성	소속기관, 업무경력, 담당 주요업무, 담당 경관업무

출처 : 연구진 작성

2) 인식조사 결과

□ 응답자 특성

조사대상인 303명 중에서 167명(약 55%)이 응답하였다. 기관별로 보면 특·광역시(광역)가 8인(4.8%), 도(광역)가 6인(3.6%), 시·군(기초)이 127인(76%), 자치구·광역시의 군(기초)이 26인(45.6%)으로 나타났다.

업무경력은 1~3년이 61명(36.5%)으로 가장 많았고, 1년 미만이 52명(31.1%)으로 나타났다. 응답자의 상당수(67.7%)가 업무경력이 3년 미만으로 나타났다. 다음으로 5~10년이 22명(13.2%), 3~5년과 10~15년이 각 11명(6.6%)으로 나타났다.

담당하고 있는 주요업무로는 경관 관련 업무가 144명으로 가장 많았으며, 디자인 관련 업무 94명, 건축 관련 업무 27명, 도시 관련 업무 25명으로 나타났다. 경관 업무 중에서는 경관심의를 담당하고 있는 공무원이 137명으로 가장 많았고, 경관계획 110명, 경관사업 106명, 경관협정 54명으로 나타났다.

[표 4-16] 응답자특성 결과

구분		응답자 수(명)	비율(%)
소속기관	광역자치단체(특·광역시)	8	4.8
	광역자치단체(도)	6	3.6
	기초자치단체(시·군)	127	76.0
	기초자치단체(자치구·광역시의 군)	26	15.6

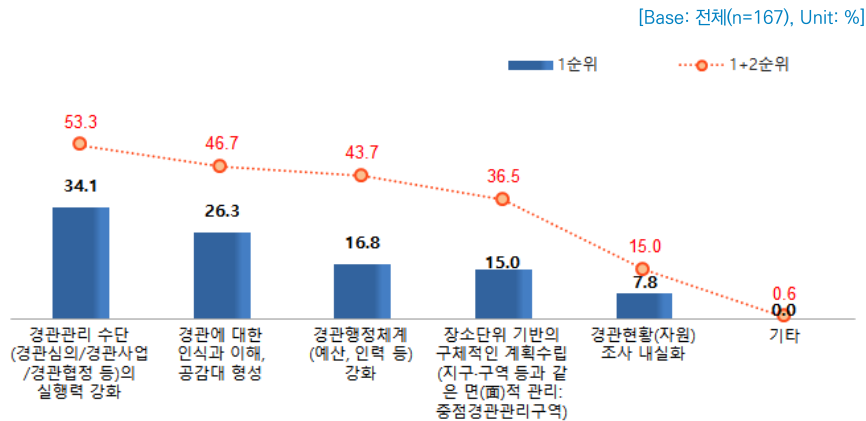
구분		응답자 수(명)	비율(%)
업무 경력	1년 미만	52	31.1
	1~3년	61	36.5
	3~5년	11	6.6
	5~10년	22	13.2
	10~15년	11	6.6
	15~20년	6	3.6
	20년 이상	4	2.4
주요 담당업무	경관 관련	144	86.2
	디자인 관련	94	56.3
	건축 관련	27	16.2
	도시 관련	25	15.0
	기타	5	3.0
경관 담당업무	경관계획	110	65.9
	경관심의	137	82.0
	경관사업	106	63.5
	경관협정	54	32.3
	기타	8	4.8

출처 : 연구진 작성

□ 경관제도에 대한 인식

「경관법」에 근거하는 경관관리가 지역경관을 관리하는데 실효성에 대해서 긍정적인 답변이 74.9%, 부정적인 답변이 25.1%로 현 경관제도가 경관관리에 실효성이 있다고 인식하는 비율이 높게 나타났다. 다만, 업무경력이 15~20년인 응답자는 긍정과 부정의 비율이 1:1이었으며, 경관업무를 담당하지 않는 담당자는 부정적인 응답률이 다소 높았다(6:4).

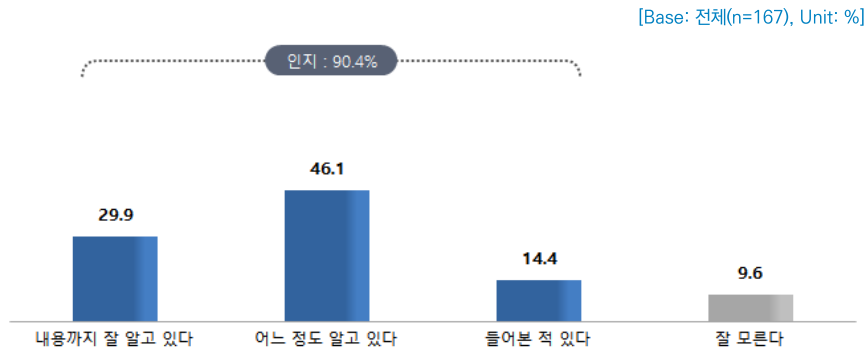
지역 경관관리의 실효성을 향상시키기 위한 개선사항으로는 경관관리 수단(경관심의, 경관사업, 경관협정 등)의 실행력 강화(강제성 확보)가 가장 많았으며(34.1%), 경관에 대한 인식과 이해, 공감대 형성이 26.3%, 경관행정에 대한 예산·인력 지원 강화 16.8%, 장소단위 기반의 구체적인 계획수립이 15%, 경관현황(자원)조사 내실화가 7.8%로 나타났다. 이 결과는 1순위와 1+2순위 중복응답 결과가 동일했다.



[그림 4-8] 경관관리의 실효성을 높이기 위한 우선 개선 사항

출처: 연구진 작성

중점경관관리구역 제도에 대해 알고 있는지를 묻는 문항에 인지하고 있다고 응답한 비율이 90.4%였으나, 내용까지 잘 알고 있는 경우는 29.9%에 그쳤으며, 모른다고 응답한 비율이 9.6%였다. 특히 업무경력이 1년 미만인 응답자의 40%는 중점경관관리구역 제도에 대해 모른다고 응답한 것으로 나타났으며, 주요 경관업무 중 경관계획이나 경관심의, 경관사업을 담당하지 않는 응답자의 절반이 모른다고 응답하였다.

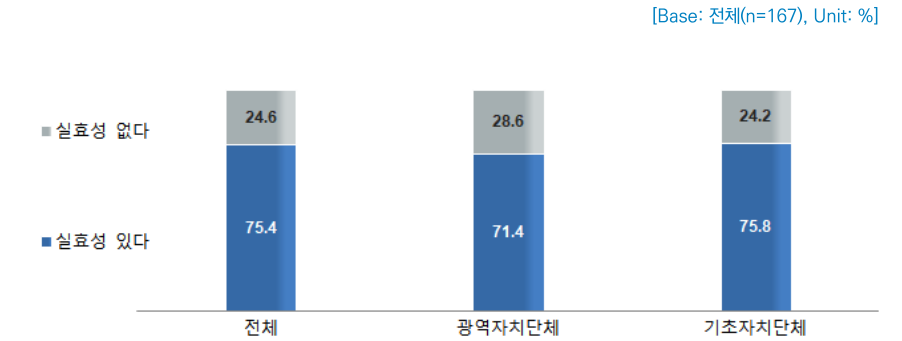


[그림 4-9] 중점경관관리구역 인지도

출처: 연구진 작성

중점경관관리구역 제도가 지역 경관관리에 실효성이 있는지를 묻는 문항에 실효성이 있다고 응답한 비율이 75.4%, 실효성이 없다고 응답한 비율이 24.6%로 긍정적인 응답이 많았다. ‘전혀 실효성이 없다’는 응답이 없어 중점경관관리구역 제도에 대해 매우 부정적으로 생각하고 있는 담당자는 없는 것으로 나타났다. 특히 광역자치단체 중 특·광

역시 응답자는 실효성이 없다고 응답한 비율이 37.5%였으나, 도 소속 응답자는 16.7%에 그쳐 같은 광역자치단체에서도 중점경관관리구역 제도를 다르게 인식하고 있는 것으로 나타났다.



[그림 4-10] 지역경관 관리에 있어 중점경관관리구역 제도의 실효성
출처 : 연구진 작성

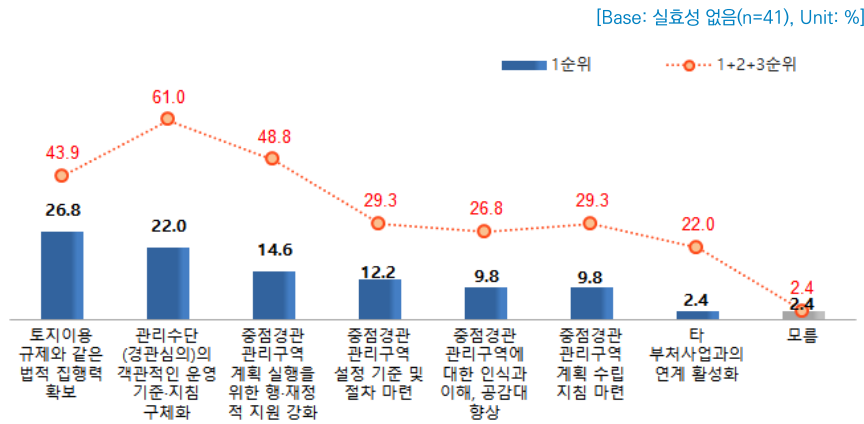
중점경관관리구역 인지도별로 살펴보면 내용까지 잘 알고 있다고 한 응답자의 14%가 실효성이 없다고 하였으며, 어느 정도 알고 있다고 한 응답자는 23.4%, 잘 모른다고 한 응답자는 37.5%가 중점경관관리구역이 실효성이 없다고 답변하였다. 중점경관관리구역에 대해 인지도가 높을수록 실효성이 높다고 판단하고 있는 것으로 나타났다.

[표 4-17] 중점경관관리구역 인지도 x 실효성 응답 비율(%)

인지도 \ 실효성				합계
	매우 실효성 있다	어느 정도 실효성 있다	별로 실효성 없다	
내용까지 잘 알고 있다	24.0	62.0	14.0	100.0
어느 정도 알고 있다	6.5	70.1	23.4	100.0
들어본 적 있다	4.2	54.2	41.7	100.0
잘 모른다	0.0	62.5	37.5	100.0

출처 : 연구진 작성

중점경관관리구역 제도의 실효성을 향상시키기 위한 개선사항으로는 법적 집행력(강제성) 확보가 26.8%로 가장 많았으며, 경관심의의 객관적인 운영기준·지침 구체화 마련이 22%, 중점경관관리구역 계획 실행을 위한 행정적·재정적 지원 강화 14.6%, 중점경관관리구역 설정 기준 및 절차 마련이 12.2%로 나타났다. 다만 1+2순위 중복응답에서는 법적 집행력(강제성) 확보와 경관심의의 객관적인 운영기준·지침 구체화의 순위에 변동이 있었다.

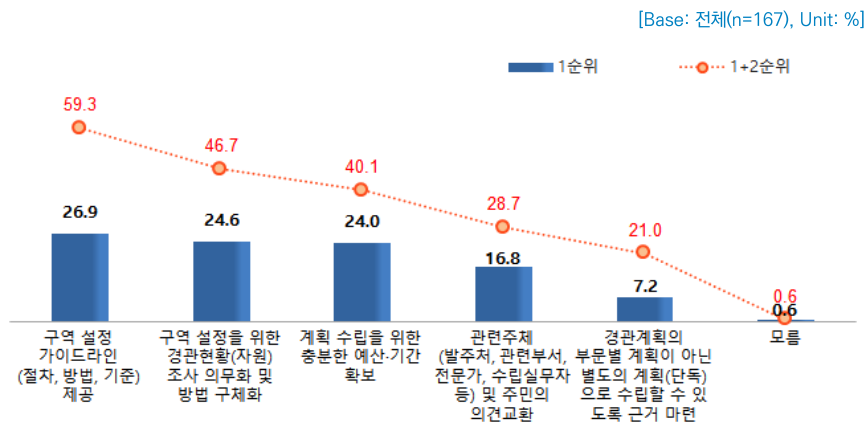


[그림 4-11] 중점경관관리구역 제도의 실효성 제고를 위한 필요사항

출처 : 연구진 작성

□ 중점경관관리구역 설정 관련

중점경관관리구역을 합리적으로 설정하기 위해 필요한 것에 대해 묻는 질문에 구역 설정 가이드라인(절차, 방법, 기준) 제공이 26.9%로 가장 많았고, 구역 설정을 위한 경관현황(자원) 조사 의무화 및 방법 구체화 24.6%, 계획 수립을 위한 충분한 예산·기간 확보 24.0% 순으로 나타났다. 이 결과는 1순위와 1+2순위 중복응답 결과가 동일했다.

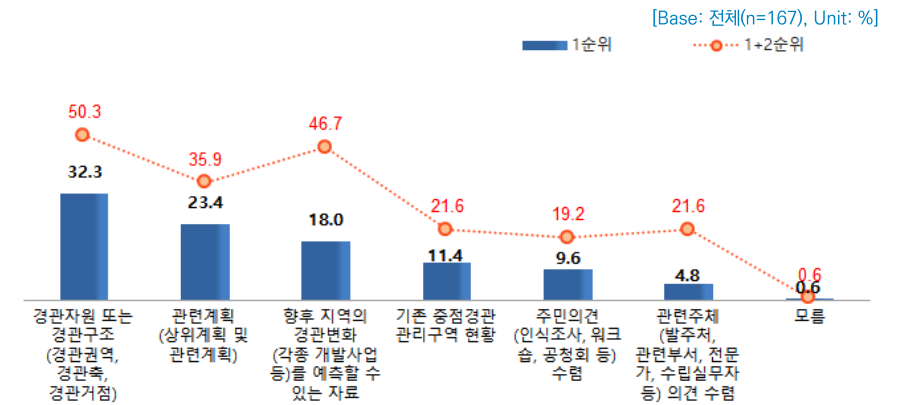


[그림 4-12] 중점경관관리구역의 합리적 설정을 위해 필요한 절차와 방법

출처 : 연구진 작성

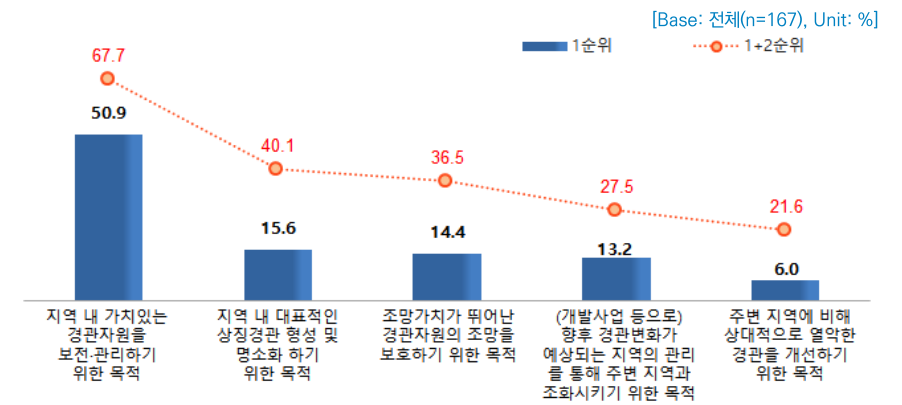
중점경관관리구역을 설정하기 전에 반드시 검토되어야 하는 항목을 묻는 질문에는 경관자원 또는 경관구조(권역, 축, 거점)가 32.3%로 가장 많았고, 상위계획 및 관련계획 검토

토가 23.4%, 향후 지역의 경관변화(각종 개발사업 등)를 예측할 수 있는 자료 검토 18%, 기존 중점경관관리구역 현황 검토 11.4% 순으로 나타났다. 다만 1+2순위 중복응답에서는 2순위(상위계획 및 관련계획 검토)와 3순위(향후 지역의 경관변화(각종 개발사업 등)를 예측할 수 있는 자료 검토)가 뒤바뀌었다.



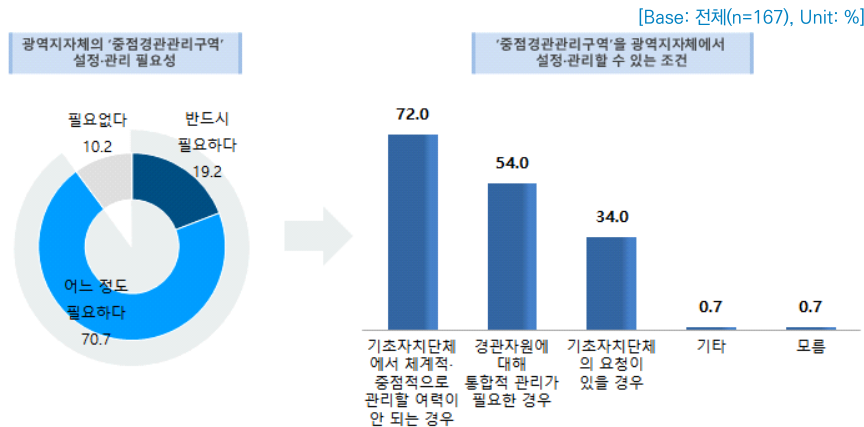
[그림 4-13] 중점경관관리구역의 설정을 위해 반드시 검토되어야 하는 항목
출처 : 연구진 작성

3장에서 중점경관관리구역 설정 목적을 5가지로 구분하였는데, 5가지 유형 중 어떤 목적이 중점경관관리구역을 설정하는데 바람직하냐고 묻는 질문에 가치 있는 경관자원을 보전·관리하기 위한 목적이 50.9%로 매우 높았으며, 대표적인 상징경관 형성 및 명소화 목적이 15.6%로 나타났다. 중점경관관리구역이 가치 있는 경관자원을 보전하기 위한 제도로 활용되어야 한다고 생각하고 있는 것으로 보인다.



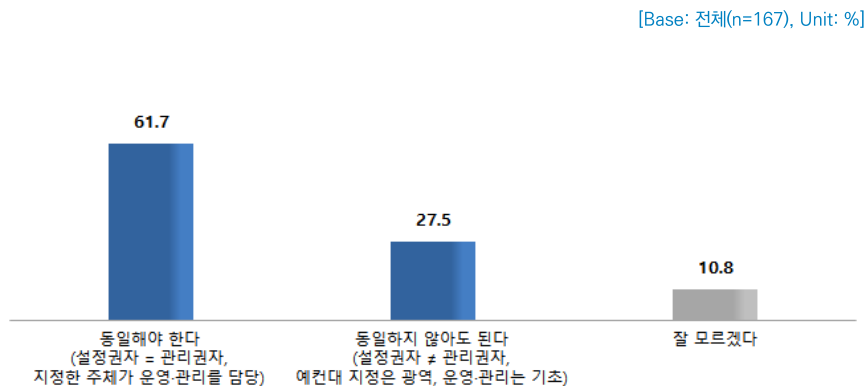
[그림 4-14] 중점경관관리구역의 바람직한 활용 목적
출처 : 연구진 작성

광역자치단체(도)가 중점경관관리구역을 설정 및 운영·관리하도록 하는 것에 대해 묻는 질문에 반드시 필요하다는 의견이 19.2%, 어느 정도 필요하다는 의견 70.7%, 필요없다는 의견이 10.2%로 나타나 광역자치단체(도)가 중점경관관리구역을 설정하고 운영·관리하는 것에 필요하다고 보는 의견이 다수를 차지하였다. 다만 광역자치단체(도)는 실질적인 관리수단인 경관심의의 대부분을 차지하는 건축물에 대한 인·허가권자가 아니기에 운영·관리에서 실효성 문제가 발생할 수 있다. 이에 특별한 조건에 한해서 광역자치단체(도)가 중점경관관리구역을 설정 및 운영·관리하는 게 바람직하냐고 묻는 질문에 집중적인 경관관리가 필요하나, 기초자치단체에서 관리할 여력이 안 되는 경우가 72%로 가장 많았고, 2개 이상의 자치단체에 걸쳐있어 통합적 관리가 필요한 경우 54%로 나타났다. 기타 의견으로는 중점경관관리구역 후보지를 제시하는 역할을 제안하였다.



[그림 4-15] 광역자치단체에서 중점경관관리구역을 설정 및 운영·관리하는 것에 대한 인식

출처 : 연구진 작성



[그림 4-16] 중점경관관리구역 설정 및 운영·관리 주체

출처 : 연구진 작성

□ 중점경관관리구역 운영·관리 관련

관리수단별 활용률은 경관심의 100%, 경관사업 69.1%, 타 법령, 지구·구역과 연계 61.2% 순으로 나타났다. 소속 지자체에서 중점경관관리구역 관리를 위해 현재 활용하고 있는 수단별 비중을 묻는 질문에는 경관심의가 61.3%로 가장 많았고, 경관사업 20.1%, 타 법령 및 지구·지역과 연계 11.5%, 경관협정 7.2% 순으로 나타났다. 제시된 관리수단을 전혀 이용하고 있지 않다는 의견도 16.8%였다.

중점경관관리구역을 실효성 있게 관리하기 위해 생각하는 이상적인 관리수단별 비율을 묻는 질문에 경관심의 43.2%, 경관사업 26.5%, 타 법령 및 지구·지역과 연계 15.2%, 경관협정 15.1%로 나타났다. 경관심의는 현재보다 활용도를 낮추고, 경관협정과 경관사업, 타 법령, 지구·구역과 연계는 높이는 것이 필요하다는 의견을 나타냈다.

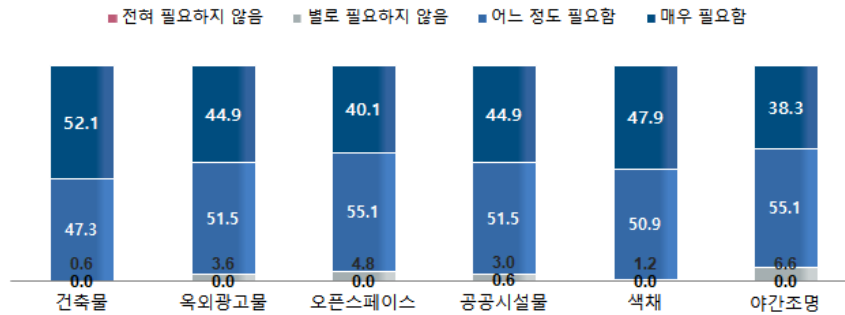
[표 4-18] 중점경관관리구역 내 관리수단별 활용률 및 희망하는 비중 비교

구분	경관심의	경관사업	경관협정	타 법령, 지구·구역과 연계
활용률	100.0%	69.1%	43.2%	61.2%
현재 활용 비중(a)	61.3%	20.1%	7.2%	11.5%
적정 활용 비중(b)	43.2%	26.5%	15.1%	15.2%
차이(a-b)	▽18.1%p	▲6.4%p	▲7.9%p	▲3.7%p

출처 : 연구진 작성

「경관계획 수립지침」에서 제시하고 있는 경관요소별 관리 필요성을 묻는 질문에 모든 요소(건축물, 옥외광고물, 오픈스페이스, 공공시설물, 색채, 야간조명)가 필요하다는 의견이 대부분이었다. 요소별 순위를 보면 가장 필요하다고 응답한 요소는 건축물(99.4%), 다음으로 색채(98.8%), 옥외광고물 및 공공시설물(96.4%), 오픈스페이스(95.2%), 야간조명(93.4%) 순으로 나왔다. 응답자들은 지침에서 제시하고 있는 요소 중에는 건축물이 가장 경관에 영향을 주는 요소라고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 지침에서 제시한 요소 외 관리가 필요하다고 응답한 요소로 스카이라인(3.0%), 공원(2.4%), 가로수(1.8%), 가로등·실외기(각 1.2%) 등이 있었다.

[Base: 전체(n=167), Unit: %]



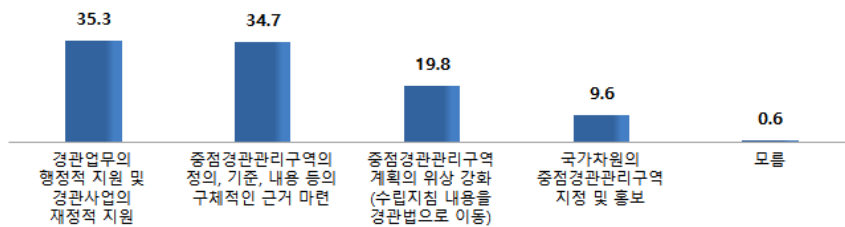
[그림 4-17] 경관 관리요소별 관리 필요성

출처: 연구진 작성

중점경관관리구역 계획에서 설정한 구역의 지형도면을 토지이용규제정보서비스(LURIS)에 고시하였는지를 묻는 문항에 고시했다는 의견이 35.3%, 고시하지 않음이 29.3%, 고시여부를 잘 모르겠다는 의견이 35.3%로 나왔다. 지형도면을 고시한 이유로는 중점경관관리구역을 홍보하고, 시민들에게 인지시키기 위해서라는 의견이 44.8%로 가장 많았고, 효율적으로 경관을 관리할 수 있기 때문이라는 의견이 31.3%, 법적 의무사항이기 때문이라는 의견이 11.9%로 나타났다. 반면 지형도면을 고시하지 않은 이유로는 중점경관관리구역을 설정하지 않아서가 53.8%로 가장 많았고, 지역주민의 반발 및 민원발생 우려가 9.6%, 지형도면 작성 예산 부담과 타 법령으로 관리되고 있어서가 각 3.8%로 나타났다.

마지막으로 중점경관관리구역의 실효성 향상을 위해 국가의 역할을 묻는 질문에 경관 업무의 행정적 지원 및 경관사업의 재정적 지원이 35.3%로 가장 많았고, 중점경관관리구역의 정의, 기준, 내용 등 구체적인 근거 마련 34.7%, 중점경관관리구역 계획의 위상 강화(수립지침 내용을 경관법으로 이동) 19.8%, 국가자원의 중점경관관리구역 지정 및 홍보 9.6%, 모름 0.6% 순으로 나타났다.

[Base: 전체(n=167), Unit: %]



[그림 4-18] 중점경관관리구역 실효성 제고를 위한 국가 역할

출처: 연구진 작성

3. 실태 분석 종합

□ 중점경관관리구역의 설정 및 운영 방식이 “선택과 집중”으로 변화

「경관법」이 전부 개정된 지 6년이 지나, 최초 경관계획을 수립한 지자체들은 재수립 시기가 도래하여 재수립을 진행하고 있거나, 준비 중이다. 경관계획을 수립하여 운영해본 경험이 있는 담당자들은 중점경관관리구역을 선별적으로 설정하려는 움직임이 나타나고 있다. 최초 수립 당시에는 지역 내 중요한 경관요소나 자원을 모두 설정하였다면, 재수립 때는 우선순위를 두어 선별적으로 설정하고, 설정된 구역에 대해서 운영·관리를 집중적으로 하려는 추세로 변화하고 있다. 그래야만 한정된 인력과 예산으로 운영·관리할 수 있으며, 성과를 도출할 수 있기 때문이다.

그러나 지금까지 살펴본 것처럼 중점경관관리구역을 설정하는 절차나 기준이 부재하기 때문에 관할 지역 내 구역에 우선순위를 두고 설정하는 일이 매우 어렵다고 응답하였다. 이는 「경관법」과 수립지침에서 중점경관관리구역 설정 기준을 명확하게 규정하지 않고 설정할 수 있는 조건을 기술하는데 그치고 있기 때문이다. 이러한 문제점을 개선하기 위한 방안으로 경관 관련 전문가와 일부 공무원은 경관현황(자원)조사의 의무화를 제안하였는데, 이를 통해 중점경관관리구역 설정의 근거와 운영·관리 방향성을 마련할 수 있고, 경관현황(자원)조사 과정에서 조사에 참여한 주체들이 경관관리의 목적과 취지에 대한 공감대를 형성할 수 있기 때문이다.

□ 지자체 경관계획 내 중점경관관리구역 계획의 위상 및 역할 정립 필요

중점경관관리구역 계획은 5년마다 수립하는 법정계획인 경관계획의 부문별 계획으로 설정되어 있다. 경관계획은 해당 자치단체의 경관정책 방향성, 목표, 현황 등을 다루면서 동시에 실행계획을 포함하고 있어, 대부분의 지자체 경관계획에서 실행계획의 내용의 구체성이 떨어지는 경향을 보인다. 이런 근본적인 문제를 해결하지 않고서는 경관계획의 실효성이 향상되는데 한계가 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 도시기본계획(정책계획)과 도시관리계획(실행계획)이 구분되어 각각의 역할을 할 수 있도록 분리되어 있는 것도 이러한 이유이다. 중점경관관리구역 설정 및 계획 수립 역시 지역 경관관리를 위한 실행계획의 일종으로서 구체적인 계획 내용을 갖고 제도의 실행력을 갖추기 위해서는 별도의 심도 깊은 계획 수립이 필요하다.

또한, 현재의 경관계획 체계 내에서 중점경관관리구역은 구역경계를 설정 한 후에 구역을 변경하거나 폐지하려면, 경관계획을 다시 수립해야하는 불합리한 점을 가지고 있다. 경관계획이 자치단체의 전반적인 경관현황 분석과 경관정책 방향성 수립, 경관구조 설정, 중점경관관리구역 설정 제안 등의 역할을 하는 계획이라면, 이와 별도의 계획으로서 중점경관관리구역 계획을 수립할 수 있도록 하여 경관계획 체계 내에서 중점경관관리구역 계획의 역할을 재정립할 수 있도록 하여야 한다. 이때 중점경관관리구역 계획은 향후 5년간 집중적 경관관리가 필요한 지역에 대해 구체적인 관리계획을 수립하고 실행을 위한 전략을 수립하는 계획으로서 자치단체 전역을 대상으로 전반적인 관리방향을 수립하는 경관계획과 차별화될 수 있을 것이다.

□ 중점경관관리구역 실효성 향상을 위해 관리수단 실행력 강화 필요

경관관리의 실효성을 높이기 위해 ‘경관관리 수단의 실행력을 강화해야 한다.’는 의견이 34.1%로 가장 높았고, 다음으로 ‘경관에 대한 인식과 이해, 공감대 형성이 필요하다.’는 의견이 뒤를 이었다. 지역경관을 관리하기 위해서 관리수단이 제대로 실행되어야 하는데, 관리가 제대로 실행되려면 어느 정도 법적 강제성도 필요하지만 경관을 형성·보전 및 관리하는 주체가 경관에 대한 이해와 관리의 필요성을 공감해야 지속적이며, 특색있는 지역경관을 관리할 수 있는 토대로 마련되기 때문이다.

중점경관관리구역의 실효성 향상을 위해서는 ‘토지이용규제와 같은 법적 집행력 확보’가 26.8%로 가장 높았으며, 다음으로 ‘관리수단의 객관적인 운영기준·지침 구체화’(22.0%), ‘중점경관관리구역 계획 실행을 위한 행·재정적 지원 강화’(14.6%) 순으로 나타났다. 중점경관관리구역은 지역경관을 관리하는데 강제성이 부족하고, 관련 기준이나 가이드라인이 구체적이지 못하며, 예산 등의 지원 부재가 일선에서 경관행정 업무 담당자들이 경관업무를 어려워하고 있는 이유로 나타났다.

그럼에도 불구하고 응답자 4명 가운데 3명은 중점경관관리구역을 포함한 경관제도가 지역경관을 관리하는데 유의미한 제도라고 응답하였다. 특히 중점경관관리구역 제도에 대해 이해도(인지도)가 높을수록 실효성에 대해서 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 인식조사 및 인터뷰를 진행하면서 일부 지자체에서 중점경관관리구역을 경관심의 대상을 지정하기 위한 제도로 오해하고 있는 경우도 있었는데, 경관심의 자체에 대한 실효성이 낮다고 판단하여 중점경관관리구역 역시 실효성에 낮다고 판단하는 것으로 판단된다. 이와 관련해서 전문가들은 중점경관관리구역이 지역경관을 선도적으로 관리·

형성할 수 있도록 관리수단을 종합적으로 실행할 수 있는 구역으로 운영할 필요성을 강조하기도 하였다.

□ 경관관리 수단의 다양화 및 구체적인 운영기준 마련 필요

공무원 인식조사 결과에서 관리수단의 활용률을 묻는 문항에 경관심의는 100%, 경관사업 69.1%, 경관협정 43.2%, 타 법제도와 연계 61.2%로 나타났다. 이처럼 관리수단이 경관심의에 편중되어 있음을 알 수 있는데, 이는 몇 가지 이유가 있다. 경관사업의 경우 사업예산을 마련하거나 확보하기 어렵기 때문에 적극적인 추진이 어렵다고 답하였으며, 경관협정은 체결하는 조건이 매우 까다로워서 추진이 힘들다는 것이다. 반면에 희망하는 관리수단을 묻는 질문에는 경관심의만 감소하고, 나머지 관리수단은 활용비율을 높이고 싶어 하는 것으로 나타났다.

또한 주로 활용하고 있는 경관심의에 대해서는 다음과 같은 문제점이 나타났는데, 첫 번째 경관심의(위원회) 운영기준이 구체적이지 못해 혼선이 발생한다는 점이다. 심의 대상이 명확하지 않아서 타 심의대상과 중복되는 경우가 발생하며, 재심의 기준도 기준이 없어 담당자가 판단하기 어렵다. 두 번째 위원회 구성을 위한 전문가 모집이 어려우며, 역량 있는 전문가를 찾는데 한계가 있다. 이는 비교적 인력풀이 다양한 수도권에서도 어려움을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 세 번째 경관심의에 대한 이해가 부족하다는 점이다. 이는 경관심을 진행하는 담당 공무원, 심의위원, 신청자 모두를 포함한다. 경관제도에 대한 이해가 부족하기 때문에 제도의 본래 취지나 목적을 달성하기 어려운 방향으로 진행되기도 한다.

이처럼 경관심의가 보편적이고 일반적인 경관관리 수단으로 활용되고 있으나, 실효성 향상을 위해 보다 구체적인 운영기준이 필요한 것으로 나타났다. 또한 경관심을 제외한 관리수단을 보다 적극적으로 활용해야 할 필요가 있으며, 이를 위해 국가나 광역 차원에서 지원이 필요하다고 하였다. 중점경관관리구역을 경관심의로만 운영할 경우 규제라는 인식이 생길 수 있으므로 경관사업이나 협정 등 다양한 관리수단을 통해 경관을 선도적으로 관리·형성해 나가는 구역이라는 인식전환이 필요하다고 응답하였다.

□ 중앙정부의 선도적인 역할 및 재정적 지원 필요

중점경관관리구역의 실효성 향상을 위해 중앙정부가 해야 할 역할에 대해서 '경관업무의 행정적 지원과 경관사업의 재정적 지원'이 35.3%로 가장 많았고, '중점경관관리구역

의 정의, 기준, 내용 등 구체적 근거 마련'이 34.7%로 뒤를 이었다. 국가 주도로 경관시범사업을 추진하여 중점경관관리구역 내의 경관사업에 대해 우선적으로 지원을 하는 방안을 제시하였다. 기타 의견으로는 「경관법」을 개정하여 중점경관관리구역 계획을 경관계획의 부문별 계획이 아닌 별도의 계획으로 분리하여 경관계획과 중점경관관리구역 계획을 정책계획과 실행계획으로 구분하는 방식을 제안하기도 하였다. 또 국가적으로 중요성이 인정되는 구역을 중점경관관리구역으로 설정하여 선도적인 역할을 해야 한다는 요구가 있었다. 다만 이는 주요 관리수단인 경관심의의 주체인 기초자치단체가 아닌 주체가 구역을 설정하는 것이 효과가 있을지에 대한 논의가 필요하다. 이 밖에도 담당 공무원의 역량 강화를 위한 교육의 필요성에 대해서도 언급하였다.

경관관리 실효성 향상을 위한 중앙정부의 역할을 종합해보면 관련 법제도 개선 및 가이드라인 마련, 관리수단의 활성화를 위한 다양한 지원(예산, 행정 등) 강화, 경관업무 관련 주체별 역량강화 및 홍보 등 저변확대를 위한 역할을 기대하는 의견이 많았다.

제5장 중점경관관리구역 제도 개선방안

1. 중점경관관리구역 제도 개선 기본방향
 2. 중점경관관리구역 실효성 제고를 위한 제도 개선방안
-

본 장에서는 2장의 중점경관관리구역 제도의 역할과 한계, 3장의 중점경관관리구역 계획 현황분석 결과와 4장의 중점경관관리구역 운영·관리 실태 분석 결과를 종합하여 실효성 있는 경관관리를 위해 중점경관관리구역 제도 개선의 기본방향을 제시하고, 기본방향별로 제도 개선방안을 제안한다.

1. 중점경관관리구역 제도 개선 기본방향

1) 중점경관관리구역 제도 운영 방향 및 기준 구체화

□ 중점경관관리구역 제도 운영 방향 제시

중점경관관리구역 제도의 운영 방향은 「경관법」의 제정 취지를 훼손하지 않는 범위 내에서 이루어져야 하며, 관련 법령 및 제도와 역할, 대상을 명확히 하여 중복은 피하고, 연계를 강화하여 실효성을 향상시킬 필요가 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 도시관리계획 및 지구단위계획, 「공공디자인의 진흥에 관한 법률」 등 관계 법령 및 제도와 역할, 대상을 명확히 구분하고, 경관계획과의 연계방안을 검토해야 한다.

이와 더불어 중점경관관리구역의 정의 및 목적을 명확하게 제시할 필요가 있다. 현재 「경관법」에서는 중점경관관리구역을 ‘중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할

구역'으로 정의하고 있다. 그러나 이는 중점경관관리구역의 개념을 나타내는 것이며 구체적으로 중점경관관리구역을 왜 그리고 무엇을 위해 지정해야 하는지, 어떤 기준이나 대상이 지정하는데 활용될 수 있는지 등을 명확하게 제시해야 한다. 이를 위해 장기적으로는 '가칭'중점경관관리구역 계획 수립지침'을 마련하여 중점경관관리구역 계획의 수립방향, 계획체계, 지정 및 운영·관리 기준 등 필요한 사항을 정하여 지정 주체가 체계적인 계획을 수립할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

□ 중점경관관리구역 지정⁵⁹⁾ 기준 구체화

중점경관관리구역의 정의 및 목적뿐만 아니라 구역 지정을 위한 기준과 계획 내용을 구체적으로 제시할 필요가 있다. 중점경관관리구역 계획 내용을 분석한 결과, 중점경관관리구역은 지침에서 제시하고 있는 것처럼 경관구조(경관권역, 경관축, 경관거점)와 주요 경관자원을 포함하여 설정하는 것으로 나타났다. 그러나 경관구조는 경관계획 수립 대상지역인 관할 구역을 모두 포함하도록 하고 있으며, 경관자원조사는 형식적인 수준에 머물고 있다. 많은 지자체가 경관현황(자원)을 조사하지만 형식적인 수준에 그치고 있으며, 그 대상의 특성에 대해서는 전혀 조사되지 않는다. 중점경관관리구역은 대상을 선정하고, 그 대상을 관리하기 위한 범위를 지정하는 제도인데, 구역 지정을 위한 현황 조사가 제대로 되지 않기 때문에 중점경관관리구역 역시 제대로 지정하지 못한다. 이를 개선하기 위해 중점경관관리구역 지정을 위한 구체적인 기준 마련이 필요하다. 예컨대 지역의 경관현황(자원)조사를 체계적으로 진행할 수 있도록 시스템 또는 기준이 필요하다. 경관자원은 해당 지역의 경관적 특성을 가장 잘 보여주는 핵심요소, 핵심요소와 함께 분위기를 연출해주는 배경요소 그리고 핵심요소와 배경요소의 조망영향범위에 해당되는 관리요소로 구분⁶⁰⁾할 수 있는데, 이 세 가지 요소의 현황과 특징을 조사할 수 있는 근거를 마련해야 한다.

또한 중점경관관리구역의 지정 절차와 기준을 명확하게 개선할 필요가 있다. 장소중심의 계획이므로 공간적 범위를 지정하는 대상의 문제라는 관점이 필요하다. 현재 법 체계는 경관관리의 대상(자원)과 구역의 개념 정립, 지정 절차, 지정기준이 모호하므로 이를 구체화해야 한다. 더 나아가 이를 고시하고 일반인에게 정보를 제공하는 관점에서 토지이용규제정보서비스에 지형도면을 적극적으로 고시하는 방향도 검토해야 한다.

59) 현 「경관법」 및 「경관계획수립지침」에서 중점경관관리구역을 '설정'으로 표현하고 있으나, 본 장에서는 타 법제도의 구역·지구와 같이 토지의 이용 및 보전에 관한 제한을 하는 일단의 토지로 보아 '지정'이라는 표현을 사용하고자 함

60) 인천광역시(2017), 2030 인천광역시 경관계획, p.182. 참고하여 작성

2) 중점경관관리구역 관리수단의 실행력 강화

□ 관리수단 활용의 효율화 및 집중화

중점경관관리구역의 경관을 보전·관리 및 형성할 수 있도록 현재의 관리수단을 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 검토해야 한다. 심층면접 결과에서 언급한 바와 같이 중점경관관리구역 내에서 관리수단을 좀 더 쉽게 활용할 수 있도록 조건은 완화하고, 다양한 인센티브를 지원하여 중점경관관리구역 제도를 적극 활용할 수 있도록 해야 한다. 예컨대 경관시범사업을 공모하여 중점경관관리구역 내에 위치한 사업은 가점을 부여하는 방식 등의 인센티브를 제공한다던가, 경관협정 체결 조건을 전원 합의에서 일부 완화하여 적용하는 식의 방안을 검토할 수 있다. 인식조사 결과에서도 경관행정 담당 공무원은 경관심의 이외의 타 관리수단을 현재보다 적극 활용하고 싶어 하는 것으로 나타나 이에 대한 지원방안을 검토해야 한다. 이처럼 관리수단이 다양해지면 경관관리가 재산권 침해, 규제가 아닌 주거 공간의 가치를 향상시키고 삶의 질을 높이는 제도라는 인식변화를 가져올 수 있다.

□ 경관 관련 법령·제도와의 연계성을 통한 실행력 강화

이와 함께 경관과 관련된 기존 법령 및 제도와의 연계성을 통해 경관관리 실행력을 강화할 필요가 있다. 대표적으로 경관계획의 내용이 포함되어 있는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획, 지구단위계획과의 연계 방안이 있다. 중점경관관리구역으로 지정된 구역에 대해 지구단위계획을 수립할 수 있도록 하고, 중점경관관리구역 계획 내용을 지구단위계획의 경관상세계획에 반영하는 연계 방안 검토가 필요하다. 지구단위계획 수립지침 상에 경관상세계획을 수립해야 하는 지역에 중점경관관리구역을 포함하도록 하고, 중점경관관리구역 계획을 연동할 수 있도록 한다.

다만 지구단위계획은 경관적 측면 뿐 만 아니라 다양한 도시설계적 내용을 다루고 있으며, 지구단위계획 수립에 많은 노력과 시간이 필요하다는 점을 고려할 때, 중점경관관리구역에 대해 의무적으로 지구단위계획을 수립하는 것은 현실적으로 무리가 있을 것으로 판단⁶¹⁾되므로 권고사항으로 제시한다. 지구단위계획 수립지침에 지구단위구역을 지정할 수 있는 대상에 중점경관관리구역을 포함시킬 수 있는 근거를 마련하고, 계획 내용을 연계시키는 것은 필요하다.

61) 국토해양부(2012), 경관심의제도 운영 및 경관계획 내실화 방안 연구, p.30.

3) 중점경관관리구역 제안 및 계획 수립주체 확대

중점경관관리구역 제도의 활성화, 경관제도에 대한 인식 개선을 위해 다양한 주체가 구역을 지정하거나 제안할 수 있도록 제도 개선이 필요하다. 광역자치단체와 기초자치단체 모두 중점경관관리구역을 지정하거나 제안할 수 있도록 하며, 국가도 중점경관관리구역을 제안할 수 있도록 확대 검토할 필요가 있다. 기초자치단체 중 경관계획 미수립 대상도 필요에 따라 중점경관관리구역 계획만 별도로 수립할 수 있도록 하고, 특별한 경우(국가적 또는 광역적 차원의 중요한 경관자원이 있는 경우)에는 광역자치단체와 국가에서도 중점경관관리구역을 제안할 수 있도록 주체 확대를 검토한다. 다만 경관심의 대상에 대한 인·허가권을 가진 주체가 구역을 운영·관리하는 것이 바람직하므로, 대상에 대한 인·허가권이 없는 주체가 구역을 지정 또는 제안할 경우 이에 대한 운영·관리방안을 고민할 필요가 있다.

한 걸음 더 나아가 주민(중점경관관리구역 계획의 수립에 따른 이해관계자 포함)이 중점경관관리구역을 수립권자에게 제안하는 방안도 검토되어야 한다. 이미 경관계획은 「경관법」 제8조에서 주민이 경관계획을 수립할 수 있는 자에게 제안할 수 있도록 근거가 마련되어있다. 중점경관관리구역 계획은 법정계획으로 관할구역 전체에 대해 계획을 수립해야하는 경관계획보다 장소 중심의 계획으로 지역특성에 대한 이해를 바탕으로 목표를 설정하고, 그에 맞는 관리수단을 수립해야 하고, 주민참여가 필요한 관리수단이 있기 때문에 주민이 제안할 수 있는 기회 제공이 필요하다.

2. 중점경관관리구역 실효성 제고를 위한 제도 개선방안

앞에서 제시한 3가지 중점경관관리구역 제도 개선 기본방향에 따라 구체적인 실행방안을 제시하면 다음과 같다.

[표 5-1] 중점경관관리구역 제도 개선 기본방향 및 개선방안, 제도개선(안)

기본 방향	제도 개선방안	제도개선(안)
중점경관관리구역 제도 운영 방향 및 기준 구체화	-중점경관관리구역 정의·목적 등 근거 마련	⇒ 「경관법」 개정
	-중점경관관리구역 지정 근거로서 경관자원조사 체계화 및 근거 마련	
	-중점경관관리구역 지정 절차의 체계화	⇒ 「경관법」 개정 또는 별도 지침 마련
	-중점경관관리구역 지정 기준의 합리화	
중점경관관리구역 관리수단의 실행력 강화	-지형도면 고시를 통한 정보 공개	⇒ 지침 개정
	-중점경관관리구역 내 관리 수단 다양화 및 활성화	⇒ 「경관법」 개정
	-도시·군관리계획, 지구단위계획과의 정합성 및 연계 강화	⇒ 타법 개정
	-중점경관관리구역에 대한 국가지원 확대	
중점경관관리구역 계획 수립주체 확대	-국가 및 광역자치단체 지정(제안) 방식 도입	⇒ 「경관법」 개정
	- 중점경관관리구역 지정 주체 확대 (경관계획 임의 수립 대상 기초자치단체)	
	-주민이 제안하는 중점경관관리구역 도입	

출처 : 연구진 작성

1) 중점경관관리구역 제도 운영 방향 및 기준 구체화를 위한 제도개선

□ 중점경관관리구역 정의·목적 등 근거 마련

중점경관관리구역의 정의와 목적 등이 「경관법」에 명시될 필요가 있다. 현재 「경관법」과 「경관계획수립지침」에서 ‘중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역’으로 규정하고 있다. 일반적으로 해당 법에서 중요한 개념이나 해당 법에만 있는 사항은 제2조(정의) 등에서 명확하게 규정하나, 중점경관관리구역은 경관계획의 내용을 설명하는 조항에서 설명하고 있다. 「문화재보호법」의 역사문화환경 보존지역이나 「자연환경보

전법」의 생태·경관보전지역은 법에서 지역의 정의와 목적, 지정기준 등에 대해서 정의하고 있다.

「문화재보호법」 제13조(역사문화환경 보존지역의 보호)

③ 역사문화환경 보존지역의 범위는 해당 지정문화재의 역사적·예술적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환경 및 그 밖에 문화재 보호에 필요한 사항 등을 고려하여 그 외곽경계로부터 500미터 안으로 한다. 다만, 문화재의 특성 및 입지여건 등으로 인하여 지정문화재의 외곽경계로부터 500미터 밖에서 건설공사를 하게 되는 경우에 해당 공사가 문화재에 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되면 500미터를 초과하여 범위를 정할 수 있다.

「자연환경보전법」 제2조(정의)

12. "생태·경관보전지역"이라 함은 생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역으로서 제12조 및 제13조제3항에 따라 환경부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.

이와 같이 중점경관관리구역도 현재의 추상적인 개념이 아니라 정의와 목적 명시가 필요하다. 현재 「경관법」과 「경관계획 수립지침」에서 제시하고 있는 개념을 구체적으로 작성해보면 “동질적인 경관특성을 나타내는 구역의 경관자원이나 녹지·산림·도로·가로·해안·하천 등 우수한 선적인 경관요소 또는 건축물·공간·장소 등 점적인 경관요소를 보전·관리·형성해야 하는 구역”으로 다시 정리할 수 있다. 「경관법」에 중점경관관리구역의 정의를 추가하고, 향후 수립지침 마련 시 중점경관관리구역의 지정 및 운영·관리 목적, 성격, 타 법령의 계획과의 관계, 법적근거 등의 내용을 포함하여야 한다.

[표 5-2] 「경관법」 개정(안) : 중점경관관리구역 정의 등

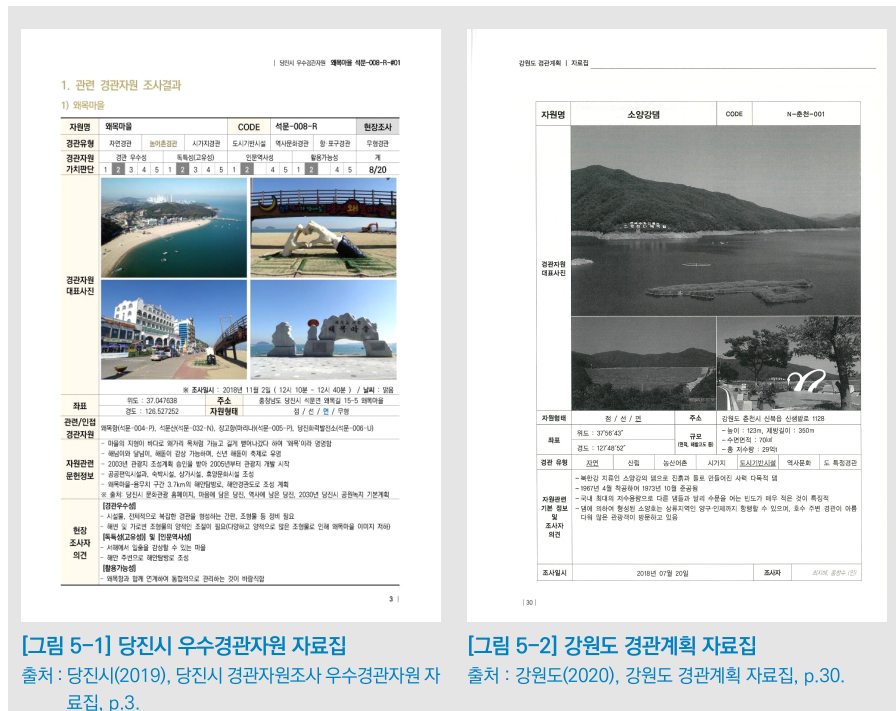
현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1.	1.
2.	2.
〈신설〉	3. “경관자원”이란 지역의 경관적 특성을 나타내거나 경관관리 대상으로 중요하다고 판단되는 대상물 또는 지역을 말한다.
〈신설〉	4. “중점경관관리구역”이란 지역의 자연·역사·문화적으로 우수한 경관이 있어 중점적으로 경관을 보전, 관리 또는 형성할 필요가 있는 구역으로, 제?조에 따라 지정, 고시하는 지역을 말한다.

출처 : 연구진 작성

□ 중점경관관리구역 지정 근거로서 경관자원조사 체계화 및 근거 마련

중점경관관리구역을 합리적으로 지정하기 위해서는 경관현황(자원)조사가 필수적이다. 앞서 언급한 것처럼 경관자원(핵심요소, 배경요소, 관리요소)을 조사하고 자원의 특징에 대해서도 조사가 이루어져야 한다. 경관현황(자원)조사가 면밀하게 이루어지면 중점경관관리구역을 지정하는데 수월해지며, 우선순위를 파악하여 선택과 집중하기도 용이해진다.

이렇게 면밀한 조사를 위해서는 형식적인 조사가 아닌 지역특성에 맞는 조사계획과 방법에 대한 고민이 필요하다. 체계적으로 조사된 경관현황(자원) 자료는 경관계획 뿐만 아니라 문화·관광 분야, 건축·도시계획·조경 분야에서도 활용이 가능하기 때문에 데이터화도 고려하여 진행해야 한다.



최근 들어 경관현황(자원)조사 필요성에 대한 공감대가 형성되어 자치단체들이 경관현황(자원)을 별도로 조사하였거나, 조사를 계획 중이다. 충청남도 당진시(2019)는 지역의 경관자원을 조사하는 용역을 별도로 발주하여 진행하였으며, 강원도(2020)는 경관계획을 수립하면서 도내 경관자원을 자세하게 조사하여 별도의 보고서를 발간하였다. 이처럼 경관현황(자원)조사에 대한 법적 근거를 마련하고, 관련 연구보고서와 사례를 바

탕으로 조사절차, 방법, 내용 등 기준을 마련해야 할 필요가 있다.

[표 5-3] 「경관법」 개정(안) : 경관자원조사 근거 마련

현행	개정안
제10조(경관계획의 수립 또는 변경을 위한 기초 조사) 시·도지사등은 경관계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관계획의 수립 또는 변경에 필요한 사항을 조사하여야 한다. 다만, 경관계획의 수립 또는 변경에 필요한 사항에 대하여 다른 법령에 따라 조사한 결과가 있는 경우에는 그 조사한 결과를 활용할 수 있다.	제10조(경관자원 기초조사 실시) ① 국토교통부장관은 국토경관에 관한 정책의 수립, 국가 차원의 주요 경관자원의 보전 및 관리, 우수 자원의 발굴 및 육성하기 위하여 기초조사를 실시할 수 있다. ② 시·도지사 등은 지역 경관관리를 해당 지역의 경관을 형성, 보전 및 관리를 위한 시책을 마련하고, 우수한 경관을 발굴하여 지원·육성하기 위해 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관자원에 대한 기초조사를 실시할 수 있다. ③ 국토교통부장관 또는 시·도지사 등은 경관자원 조사결과와 활용성을 높이기 위해 기초조사 결과를 공개할 수 있다.

출처 : 연구진 작성

□ 중점경관관리구역 지정 절차의 체계화

중점경관관리구역 계획은 경관계획의 부문별 계획이므로 경관계획 수립절차를 따르고 있으나 「경관법」에는 중점경관관리구역 지정과 관련된 조항이 마련되어 있지 않다. 현재 경관계획 수립은 「경관법」 제10조에서 제13조에 걸쳐 명시하고 있는데 ‘기초조사 → 공청회 및 지방의회 의견청취 → 경관위원회 심의 → 승인’ 등의 절차를 거치도록 되어 있다. 중점경관관리구역이 별도의 계획으로 수립될 수 있다면 기존의 경관계획과는 차별화(간소화)된 절차가 필요할 것이다. 경관계획의 절차보다는 간소화된 절차로 진행되어야 제도가 활성화되는데 도움이 될 것이기 때문이다. 기초자치단체의 경우 중점경관관리구역 내에서 진행할 수 있는 사업이나 협정 등의 예산지원을 광역에서 받을 수 있고, 상위계획인 광역 경관계획과의 정합성 등을 위해 지정 절차에 광역자치단체와 협의나 심의가 필요할 수 있다. 또 여건에 따라 광역자치단체 경관계획에서 중점경관관리구역 후보지역을 제안한다면, 이를 반영하여 중점경관관리구역 실행계획을 수립하여 상위계획과의 정합성을 맞추도록 해야 한다.

□ 중점경관관리구역 지정 기준의 합리화

타 법령에서는 구역 및 지역을 지정할 수 있는 대상 혹은 범위를 관련 조항에서 구체적으로 명시하고 있으나, 중점경관관리구역은 경관계획의 부문별 계획으로 보고 「경관계획 수립지침」에서 지정 대상을 포괄적으로 설명하고 있다.

「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」 제17조(건축자산 진흥구역의 지정 등)

- ① 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에 대하여 건축위원회와 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조에 따른 지방도시계획위원회가 공동으로 하는 심의를 거쳐 건축자산 진흥구역으로 지정할 수 있다.
1. 우수건축자산을 중심으로 지역 고유의 공간환경을 조성하기 위한 관리가 필요한 지역
 2. 한옥마을, 전통사찰보존구역 등 건축자산이 밀집되어 있어 종합적인 관리가 필요한 지역

「자연환경보전법」 제2조(정의)

- ① 환경부장관은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 자연생태·자연경관을 특별히 보전할 필요가 있는 지역을 생태·경관보전지역으로 지정할 수 있다.
1. 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부하여 보전 및 학술적연구가치가 큰 지역
 2. 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 지역
 3. 다양한 생태계를 대표할 수 있는 지역 또는 생태계의 표본지역
 4. 그 밖에 하천·산간계곡 등 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역

경관계획수립지침 4-4-1(5-4-1과 동일)

- (3) 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성해야 할 필요가 있는 구역을 중점경관관리구역으로 설정하고 계획방향을 제시한다. 중점경관관리구역은 경관권역, 경관축, 경관거점을 포함하거나 그 일부에 설정할 수 있으며, 중첩하여 설정할 수도 있다.

중점경관관리구역은 경관이 가지는 특성으로 지역 여건을 반영하여 해당 구역의 특성을 대표할 수 있는 경관자원을 중심으로 경관관리가 필요한 구역을 정하는 것이므로 일반화하기 어려운 부분이 있다. 그러나 법령사무로 움직이는 행정에서는 구체적이지 못한 법령은 업무를 진행하는데 상당한 어려움을 낳기 때문에 중점경관관리구역에 대한 최소한의 지정 기준 및 방향 제시가 필요하다.

[표 5-4] 「경관법」 개정(안) : 중점경관관리구역 지정 기준 및 방향 제시

현행	개정안
〈신설〉	제3장 중점경관관리구역의 지정 및 관리 제16조(중점경관관리구역의 지정 및 변경) ① 시·도지사 등은 제9조제1항제4호에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에 대하여 중점경관관리구역으로 지정할 수 있다. 다만, 경관계획을 수립하지 않은 시장·군수는 제17조에 따라 직접 중점경관관리구역 계획을 수립하거나, 해당 시도지사에 중점경

현행	개정안
	관관리구역 지정을 요청할 수 있으며, 시도지사는 요청 내용이 타당하다고 인정될 경우 중점경관관리구역으로 지정하여야 한다. 1. 중요한 경관자원이 있거나 조망적 가치가 높아 관리가 필요한 지역 2. 개발행위나 사업 등으로 급격한 경관변화 발생이 우려되어 관리가 필요한 지역 3. 심각한 경관 훼손 또는 열악한 경관 환경으로 개선이 시급한 지역 4. 상징적 경관 형성이 필요한 지역 ② 시·도지사등은 중점경관관리구역이 다음 각 호의 어느 하나에 해당될 경우 구역을 변경하거나 해제할 수 있다. 1. 구역의 지정이 필요 없게 된 경우 2. 구역의 지정내용에 변경 사유가 발생한 경우 3. 시장·군수·구청장의 요청이 있는 경우

출처 : 연구진 작성

□ 지형도면 고시를 통한 정보 공개

중점경관관리구역은 일련의 토지로 이루어진 구역을 지정하는 제도이기 때문에 장소중심의 관리제도이다. 「경관법」에서 장소중심 계획을 수립하고 운영·관리할 수 있는 제도는 중점경관관리구역 제도가 유일하다. 경관은 개별 요소가 만들어내는 것이 아니라 요소들의 조화, 어우러짐이 종합적으로 나타나는 것이다. 이러한 이유들로 경관은 장소 단위로 관리되어야 한다. 「경관계획수립지침」 4-4-5에는 중점경관관리구역을 지정하고자 하는 경우에는 지적도에 구역경계를 표시한 도면을 작성해야 한다고 명시되어 있다.

그러나 인식조사 결과 ‘지형도면을 고시하지 않았다’고 응답한 비율이 29.3%였고, 주요 이유는 ‘「토지이용규제 기본법」에 중점경관관리구역이 없다’, ‘지역주민의 반발·민원 우려’, ‘지형도면 작성에 대한 용역비 과다’ 등이 나왔다. 현재 「경관계획 수립지침」에는 ‘지형도면을 작성해야 한다’고만 명시되어 있으며, ‘고시를 해야한다’는 내용이 없어 지자체 담당자마다 해석을 다르게 하고 있음을 알 수 있었다. 향후 중점경관관리구역을 토지이용규제정보서비스에 고시하여 제도를 알리고, 심의대상 등 정보를 공유하기 위해 지형도면 고시를 의무화하도록 해야 한다.

[표 5-5] 「경관계획 수립지침」 개정(안) : 지형도면 고시 의무화

현행	개정안
4-4-5. (3) 경관계획 수립권자는 중점경관관리구역을 설정하고자 하는 경우에는 토지이용규제기본법 제	4-4-5. (3) 생략

현행	개정안
12조에 따른 국토이용정보체계상에 구축되어 있는 지적(地籍)이 표시된 지형도에 중점경관관리 구역의 경계를 표시한 도면을 작성하여야 한다. 〈신설〉	(4) (3)에 따라 지형도면을 작성한 경우에는 이를 고시하여야 한다.

출처 : 연구진 작성

2) 관리수단의 실행력 강화를 위한 제도개선 및 지원 확대

□ 중점경관관리구역 내 관리수단 다양화 및 활성화

인식조사 결과에서도 나타난 것처럼 모든 지자체의 담당자가 중점경관관리구역에서 활용하고 있는 수단으로 경관심의를 꼽았다. 이처럼 경관심의를 대표적인 경관관리 수단으로 활용되고 있는데, 실태조사에서 나타난 문제점들을 개선하기 위해서 경관심의 대상을 명확하게 개선해야 한다. 그리고 국가, 광역자치단체가 중점경관관리구역 계획을 수립하고, 지정하게 될 경우에 활용할 수 있는 심의방법을 검토해야 한다. 건축물은 허가권자의 소속 경관위원회가 심의하도록 되어있는데, 국가나 광역자치단체, 학교시설의 경우 심의를 할 수 없기 때문이다.

경관심의운영지침 제4장 제1절 경관 심의 대상 및 시기

4-1-2. 건축물의 경관 심의는 「건축법」 제11조에 따라 건축 허가를 하기 전에 해당 건축물의 허가권자(경제자유구역청장을 포함한다) 소속 경관위원회에서 심의한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 호에서 정하는 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.

인식조사에서 69.1%가 활용하고 있다고 응답한 경관사업은 대부분 기초자치단체에서 시행한다. 기초자치단체는 경관사업이 어려운 이유로 경관사업 예산지원 부족, 시공을 위한 역량 있는 업체 부족 등을 응답했으며, 광역자치단체는 직접적으로 사업을 시행하지 않기 때문에 부서 간 이해 충돌, 사업 담당 공무원의 역량 부족, 경관사업 예산지원 부족을 응답하였다. 경관사업은 법제도 개선보다 예산지원이 필요하다는 의견이 다수를 차지한다. 향후 중앙정부에서 중점경관관리구역과 연계하여 경관시범사업을 진행한다면 좋은 성과를 기대할 수 있을 것이다.

관리수단 가운데 가장 활용률이 떨어지는 경관협정은 가장 활용률은 낮지만 활용해보고 싶은 수단으로 나타났다. 심층조사 결과, 경관협정은 토지소유자 전원 합의가 있어야만 체결되기 때문에 활용이 매우 어려운 것으로 나타났다. 따라서 중점경관관리구역 내에서 경관협정을 추진할 경우 토지소유자의 일정비율 이상 합의된 주민들 중심으로 경

관협정을 진행할 수 있도록 합의 비율을 조정하여 활용을 활성화 할 수 있을 것이다.

「경관법」 제19조(경관협정의 체결)

① 토지소유자와 그 밖에 대통령령으로 정하는 자(이하 "토지소유자등"이라 한다)는 전원의 합의로 쾌적한 환경과 아름다운 경관을 형성하기 위한 협정(이하 "경관협정"이라 한다)을 체결할 수 있다. 이 경우 경관협정의 효력은 경관협정을 체결한 토지소유자등에게만 미친다.

□ 도시·군관리계획, 지구단위계획과의 정합성 및 연계 강화

중점경관관리구역 계획에서 지정한 구역에 대해 지구단위계획을 수립하도록 하고, 중점경관관리구역 계획의 내용을 지구단위계획의 경관계획에 반영하는 연계방안 검토가 필요하다. 지구단위계획 수립지침 상에 경관상세계획을 수립해야 하는 지역에 중점경관관리구역을 포함하도록 하고, 중점경관관리구역 계획을 연동할 수 있도록 한다.

다만 지구단위계획은 경관적 측면 뿐 만 아니라 다양한 도시설계적 내용을 다루고 있으며, 지구단위계획 수립에 많은 노력과 시간이 필요하다는 점을 고려해 볼 때, 중점경관관리구역에 대해 의무적으로 지구단위계획을 수립하는 것은 현실적으로 무리가 있을 것으로 판단되므로 권고사항으로 제시한다. 지구단위계획 수립지침에 지구단위계획을 지정할 수 있는 대상에 포함시켜 중점경관관리구역을 포함시켜 지정할 수 있는 근거를 마련하고, 계획 내용을 연계하는 것은 필요하다.

[표 5-6] 「지구단위계획수립지침」 개정(안) : 중점경관관리구역과 연계 방안

현행	개정안
제16절 경관 3-16-1. 3-16-2. 다음과 같은 지역에는 경관상세계획을 수립하는 것을 원칙으로 한다. (1) ~ (6) 생략 〈신설〉	제16절 경관 3-16-1. 3-16-2. 다음과 같은 지역에는 경관상세계획을 수립하는 것을 원칙으로 한다. (1) ~ (6) 생략 (7) 중점경관관리구역에 지정된 지구단위계획구역

출처 : 연구진 작성

□ 중점경관관리구역에 대한 국가지원 확대

경관관리 수단은 경관심의, 경관사업, 경관협정 그리고 도시관리계획과 연계로 구분된다. 일각에서는 중점경관관리구역 자체를 관리수단으로 보기도 하는데, 중점경관관리구역은 경관관리 수단을 집중적으로 활용할 수 있는 제도로 보는 것이 타당하다. 관할 행정구역 전체에 대해 경관의 방향성을 제시하는 것이 경관계획이라면, 행정구역 내 선

택과 집중을 통해 경관을 보전·관리 및 형성하려는 계획이 중점경관관리구역 계획이다. 「경관계획수립지침」에서도 중점경관관리구역의 계획 방향을 실행하기 위해 관리수단을 우선 적용하는 방안을 검토·제시해야 한다고 되어있다.

그러나 경관행정 업무를 담당하는 기초자치단체는 경관과 관련된 예산이나 인력을 운용하는데 한계가 있어 적극적인 관리수단을 활용할 수 없다. 경관행정 담당 공무원과 전문가 모두 중앙정부의 예산지원 필요성을 강조하였는데, 예를 들어 중점경관관리구역 중심으로 시범사업을 공모하여 기초자치단체의 관심과 참여를 확대하여 중점경관관리구역 제도 활성화 및 경관사업 선도 사례 발굴이 필요하다. 특히 기초자치단체는 자체 예산에 한계가 있으나, 국비를 일부 지원 받으면 도·시비 확보가 용이해 질 수 있다.

【표 5-7】 「경관법」 개정(안) : 중점경관관리구역에 대한 국가지원 방안

현행	개정안
〈신설〉	제19조(중점경관관리구역에 대한 국가 등의 지원) 국가 또는 지방자치단체는 제16조에 따른 중점경관관리구역에서 다음 각 호를 우선적으로 지원할 수 있다. 1. 경관사업에 필요한 자금의 보조 및 융자 2. 경관사업에 필요한 기술적 지원 3. 경관협정에 대한 재정적 지원 4. 경관협정에 대한 기술적·재정적 지원 5. 국가 또는 지방자치단체에서 시행하는 시범사업 선정시 가점 부여 6. 그 밖에 경관관련 활동 및 홍보 지원

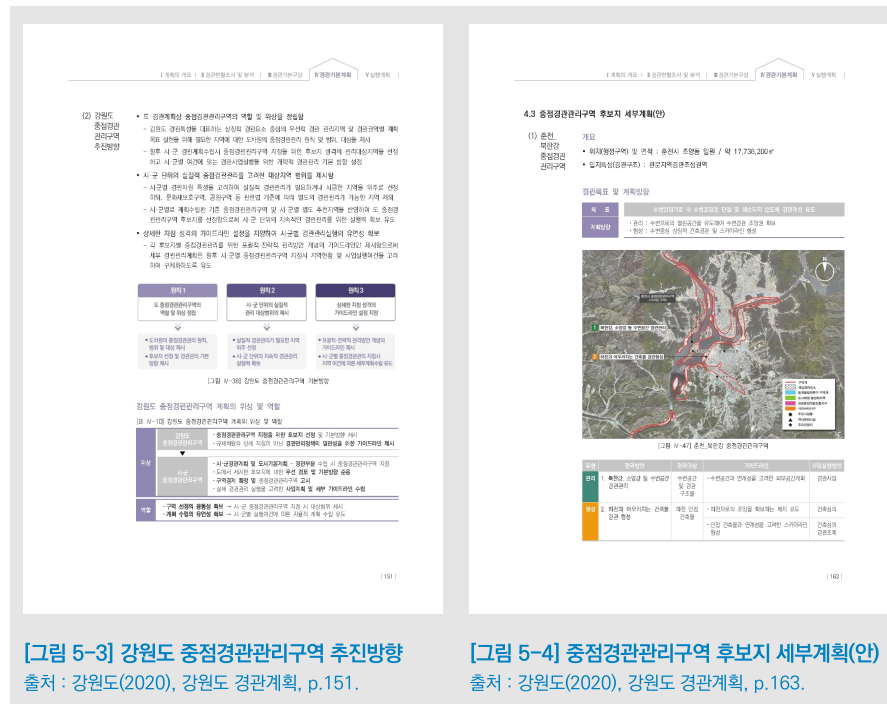
출처 : 연구진 작성

3) 중점경관관리구역 제안 및 계획 수립주체 확대를 위한 제도개선

□ 국가 및 광역자치단체 지정(제안) 방식 도입

「경관법」 제9조에 따라 광역자치단체 중 도지사는 경관계획을 수립하면서 동시에 중점경관관리구역 계획을 수립하지 않아도 되는 유일한 주체다. 이유는 경관심의의 주요 대상이 되는 건축물의 허가권이 없기 때문이다. 그러나 심층조사 결과 기초자치단체 담당자들은 광역자치단체도 중점경관관리구역 계획을 수립하고, 구역을 지정하여 기초와 연계할 수 있는 방향으로 진행되어야 한다고 답했다. 이에 반해 광역자치단체 담당자는 중점경관관리구역을 지정해도 운영·관리할 수 있는 권한이 없어 실효성이 없을 거라는 의견을 나타내 기관특성에 따라 의견차이가 나타났다.

예컨대 강원도가 최근에 수립한 경관계획에서는 중점경관관리구역을 직접 지정하지 않고 관할 구역 내 중점경관관리구역 후보지역을 제시하였다. 후보지역을 선정하는 과정에서 해당 구역이 위치한 시·군 담당자 업무협조, 현장답사, 전문가 자문회의를 거쳐 최종적으로 선정하였다.



광역자치단체는 기본적으로 중점경관관리구역 후보지역을 선정하여 기초자치단체가 경관계획을 수립할 때 연계하여 운영·관리할 수 있도록 제시하는 역할을 하는 것이 바람직하다. 다만 광역자치단체가 지정할 수 있는 몇 가지 조건에 대해 제안하고자 한다. 첫 번째 구역의 경계가 2개 이상의 기초자치단체에 걸쳐있는 경우, 두 번째 광역자치단체가 관리해야 할 중요한 경관자원이 있는 경우, 세 번째 기초자치단체의 요청이 있을 경우에 한해 지정 및 운영·관리하는 방안을 제안하여 주체별 역할을 명확하게 구분할 필요가 있다.

□ 중점경관관리구역 지정 주체 확대 (경관계획 임의수립 대상 기초자치단체)

중점경관관리구역은 가치 있는 경관자원을 보전·관리하기 위해 활용되는 것이 바람직하다는 의견이 압도적으로 많았는데, 인구수가 적어 경관계획 수립 의무대상이 아니거

나, 수립 필요성을 느끼지 못하는 자치단체들은 경관계획을 수립하지 않기 때문에 지역 내 중요한 경관자원을 관리하기 어려운 상황이다. 이를 개선하기 위해 경관계획 임의수립 대상도 중점경관관리구역 계획을 수립할 수 있도록 하고, 구역을 지정할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 「경관법」 개정이 필요한데, 중·장기적으로는 경관관리의 사각지대에 있는 소규모 자치단체 및 비도시지역의 경관을 관리하고 형성하도록 할 필요가 있다.

[표 5-8] 「경관법」 개정(안) : 중점경관관리구역 지정 주체 확대

현행	개정안
〈신설〉	제3장 중점경관관리구역의 지정 및 관리 제16조(중점경관관리구역의 지정 및 변경) ① 시·도지사 등은 제9조제1항제4호에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에 대하여 중점경관관리구역으로 지정할 수 있다. 다만, 경관계획을 수립하지 않은 시장·군수는 제17조에 따라 직접 중점경관관리구역 계획을 수립하거나, 해당 시도지사에 중점경관관리구역 지정을 요청할 수 있으며, 시도지사는 요청 내용이 타당하다고 인정될 경우 중점경관관리구역으로 지정하여야 한다. 1. 중요한 경관자원이 있거나 조망적 가치가 높아 관리가 필요한 지역 2. 개발행위나 사업 등으로 급격한 경관변화 발생이 우려되어 관리가 필요한 지역 3. 심각한 경관 훼손 또는 열악한 경관 환경으로 개선이 시급한 지역 4. 상징적 경관 형성이 필요한 지역 ② 시·도지사등은 중점경관관리구역이 다음 각 호의 어느 하나에 해당될 경우 구역을 변경하거나 해제할 수 있다. 1. 구역의 지정이 필요 없게 된 경우 2. 구역의 지정내용에 변경 사유가 발생한 경우 3. 시장·군수·구청장의 요청이 있는 경우 제17조(중점경관관리구역 계획의 수립) ① 중점경관관리구역을 관할하는 시도지사 등은 중점경관관리구역에 대한 다음 각 호의 내용이 포함된 중점경관관리구역 계획(이하 “구역계획”이라 한다)을 별도로 수립할 수 있다. 다만, 관할 시장·군수의 요청을 받아 시도지사가 지정한 중점경관관리구역은 시장·군수가 구역 계획을 수립할 수 있다.

출처 : 연구진 작성

□ 주민이 제안하는 중점경관관리구역 도입

「경관법」 제8조에 따라 주민이 수립권자에게 경관계획 제안 내용을 첨부하여 경관계획의 수립을 제안할 수 있다. 이와 마찬가지로 중점경관관리구역 계획도 주민이 수립권자에게 내용을 제안할 수 있도록 근거를 마련할 필요가 있다. 경관계획은 관할구역 전체에 대한 정책계획에 가깝기 때문에 주민이 제안하거나, 의견을 반영하기 쉽지 않다. 하지만 중점경관관리구역 계획은 장소중심의 계획이며, 중요한 경관자원을 중심으로 지정할 수 있으므로 제안이 훨씬 수월할 것이다. 또한 주민의 적극적 참여를 기반으로 수립되고 지정된 중점경관관리구역은 향후 주민참여형 관리수단을 보다 쉽게 활용할 수 있을 것이다.

제6장 결론

- 1. 연구결과 종합
 - 2. 연구의 의의 및 한계
-

1. 연구결과 종합

국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위한 목적으로 2007년 「경관법」을 제정하여 경관의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정하고, 지방자치단체는 경관조례를 제정, 경관계획을 수립할 수 있는 근거를 마련하게 되었다. 이는 개별법에 의해 관리되던 방식에서 벗어나 지역의 경관을 통합적으로 관리할 수 있는 기반을 갖추게 되었다. 이후 국토경관을 보다 체계적으로 관리하기 위하여 2014년 「경관법」 전부개정을 통해 국가의 역할을 강화하고, 경관계획 수립 의무화 및 수립권자의 확대, 지역특성을 반영한 경관계획 수립을 위한 권한 확대, 경관심의제도를 확대하였다.

하지만 경관이 가지는 주관성과 상대성으로 인해 객관화 된 관리기준을 마련하기 어렵고, 주체의 역량과 노하우에 따라 지역경관이 크게 달라지는 결과가 발생하였다. 이러한 경관의 특성으로 「경관법」은 관리주체에게 권한을 이양하여 자율성을 확보하게 하였지만, 실효성이 부족하다는 한계가 발생하였다.

이러한 한계를 개선하고자 경관계획의 내용을 보완하였다. 경관계획은 지역의 우수한 경관을 보전하고, 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새로운 경관을 개성 있게 창출하기 위한 정책방향, 기본구상 및 계획을 수립하고, 실행방안 등을 제시하는 계획이다⁶²⁾. 이를 위한 수단으로 경관심의, 경관협정, 경관사업, 중점경관관리구역을 활용할

62) 법제처 국가법령정보센터(2020, 「경관계획수립지침」 제2절 1-2-1, <https://www.law.go.kr>) (검색일 2020.10.07.)

수 있으며, 강제적 성격이 아닌 유도적 수법을 통해 보전·관리·형성하도록 하고 있다.

중점경관관리구역은 이러한 경관의 특성을 반영하여 관리하기 위한 제도(수단)이다. 건축물의 규모를 강제적으로 규제하는 것이 아니라 주변과의 관계성을 해치지 않도록 유도하는 것이다. 경관의 특성을 잘 나타내고, 「경관법」의 목적을 실현할 수 있는 중요한 수단이기도 하다. 그럼에도 불구하고 중점경관관리구역이 제대로 활용되지 못하는 데는 몇 가지 이유가 있다. 첫 번째 경관계획의 위상과 역할이 모호하여 실행력에 한계가 있고, 두 번째 중점경관관리구역의 설정 및 운영·관리에 대한 구체적 기준이 없기 때문이다.

이에 본 연구는 경관관리의 현황을 알아보고, 중점경관관리구역 계획 현황 및 내용을 분석한다. 그리고 광역·기초자치단체 경관행정 담당자들을 대상으로 인식조사와 인터뷰를 통해 중점경관관리구역 운영·관리 실태를 살펴보고 중점경관관리구역 제도 개선방안을 제시하고자 하였다. 본 연구의 성과는 다음과 같다.

□ 중점경관관리구역과 유사한 법제도를 조사하고 한계와 과제 도출

2장에서는 일정한 목적을 가지고 일련의 토지를 구역 또는 지역으로 지정하여 관리하는 제도는 중점경관관리구역 뿐만 아니라 타 법제도에서도 찾아볼 수 있었는데, 「자연환경보전법」의 생태·경관 보전지역, 「문화재보호법」의 역사문화경 보전지역, 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」의 건축자산 진흥구역 등이 있었다. 이들 사례 모두 구역 또는 지역을 지정하기 위한 목적, 지정대상 및 기준, 절차, 관리 및 지원수단 내용을 포함하고 있다. 그러나 중점경관관리구역은 개념과 지정목적 관련 근거가 부재하고, 설정대상과 범위, 기준 등이 모호하며, 설정절차의 체계성이 미흡하다. 또 구체적인 관리수단 및 제도에 대한 지원내용 역시 부재한 것으로 나타났다. 이러한 문제점을 발견하고 국내에서 중점경관관리구역 계획을 수립한 지자체 계획을 전수조사하여 현황을 살펴보았다.

□ 국내 중점경관관리구역 계획 전수 조사·분석을 통해 문제점 파악

3장에서는 국내 광역 및 기초자치단체가 수립한 경관계획의 부문별 계획인 중점경관관리구역 계획 자료를 수집하여, 내용을 분석하였다. 분석대상은 2014년 이후에 수립된 경관계획을 대상으로 하였다. 이를 통해 현재 각 지자체에서 설정한 중점경관관리구역의 일반적인 현황과 설정 대상, 기준, 절차, 관리요소 및 관리수단 등의 경향성을 파악하고 이를 바탕으로 구역 설정 및 계획 수립에 있어서 제도 개선사항을 도출하였다.

계획 조사·분석 결과, 중점경관관리구역을 설정하는 목적은 크게 5가지로 구분할 수 있었는데, ‘경관자원 보전·관리’, ‘상징경관 형성 및 명소화’, ‘조망경관 보호’, ‘열악한 경관

개선', '개발사업 등에 따른 경관변화 관리'로 정리할 수 있다. 그리고 몇 가지 문제점을 발견할 수 있었는데, 계획 수립 주체의 역할이 불명확하고 중복되는 문제, 구역 설정 절차와 기준의 부재, 구역 설정 유형 및 대상의 획일화, 관리요소별 운영·관리내용의 편차 발생, 실현가능한 관리수단 제시보다 형식적 관리수단 제시 등이 있다.

주체별로 중점경관관리구역 제도 운영 특성을 살펴보면, 제도의 운영 주체가 직접 중점경관관리구역을 설정하는 것으로 나타났으며, 광역도에서는 중점경관관리구역 후보지를 선정하여 관할구역 내 시군에 제안하고 있다. 반면에 특광역시와 관할 구역 내 구군은 구역 설정 주체 및 관리 주체가 중복되는 것으로 나타났고, 일부 특광역시에는 관할 구역 내 구군에 구역 설정 및 운영 관리권을 위임하기도 하였다.

78개의 중점경관관리구역 계획을 살펴본 결과, 공통된 구역 설정 절차가 없으며 구역 설정의 타당성 확보를 위해 관련 항목을 검토하는 것이 일반적이다. 일부 지자체에서 순서도를 작성하여 구역 설정의 타당성을 확보하기도 하였고, 정성적 평가 방식을 도입하였으나 합리적 평가 기준이 부재하였다.

다음은 구역의 운영·관리계획 현황과 특성을 살펴보면, 각 지자체에서는 중점경관관리구역을 설정하고, 구역의 경관관리 방향을 수립, 그에 따라 구체적으로 관리 요소를 정하여 그 관리 수단과 지침을 작성하고 있다. 이 때 관리 요소는 건축물, 옥외광고물, 오픈스페이스, 공공시설물, 색채, 야간조명, 여섯 가지로 나타난다. 이 가운데 주요 관리 요소는 건축물 형태와 외관 및 옥외광고물이며, 색채 및 야간조명에 대한 계획은 대상이 불분명하여 실효성이 낮은 것으로 보인다.

관리를 위한 실행 수단은 경관심의, 경관사업, 경관협정, 도시관리계획과의 연계, 네 가지로 구분할 수 있는데, 관리수단 역시 구역 설정 목적과 관리 방향에 따른 수단 제시보다는 형식적 수단 제시가 다수를 차지하였으며, 관리수단의 효율적 활용을 위해 기준을 제시하거나 지형도면을 고시하기도 하였다.

종합해보면 중점경관관리구역 계획의 수립주체만 법적으로 명시되어 있고, 구역 설정의 기준이나 절차, 대상이 부재하여 형식적인 내용으로 구성되고 있으며, 주체별 역할에 대해서도 중복되는 부분이 있다. 또한 중점경관관리구역의 운영·관리요소 및 수단도 지역특성이나 여건에 맞도록 선택·적용되어야 하나, 현재는 모든 요소와 수단이 병렬방식으로 나열되는 것으로 나타났다.

□ 중점경관관리구역 관계자를 대상으로 실태 분석을 통해 문제점 도출

4장에서는 중점경관관리구역 계획을 수립한 실무자, 운영·관리하고 있는 공무원, 관련 연구를 진행한 전문가를 대상으로 심층면접과 인식조사를 실시하여 중점경관관리구역에 대한 실태조사를 실시하여, 문제점과 개선방안을 도출하였다.

2014년 경관계획 수립이 의무화 되고 의무수립 대상인 지자체들은 2015년부터 경관계획을 수립하기 시작하였다. 경관계획은 5년마다 재정비를 해야 하므로 현재 재정비를 하고 있거나, 준비 중인 지자체가 많았다. 담당자들은 경관계획 첫 수립 당시에는 중점경관관리구역을 지역 내 중요한 경관요소나 자원을 모두 설정하였다면, 재수립 때는 우선순위를 두어 선별적으로 설정하고, 설정된 구역에 대해서 운영·관리를 집중적으로 하려는 추세로 변화하고 있다. 경관행정 업무 담당자들이 중점경관관리구역 계획을 경관관리를 위한 실행계획으로 받아들이고 있는 것이다.

3장에서 살펴본 것처럼 중점경관관리구역 계획이 경관계획의 부문별 계획으로 구성되어 있기 때문에 계획의 위상과 역할이 제한되어 있다고 인식하고 있었다. 중점경관관리구역 계획을 변경·수정하거나 새롭게 수립하기 위해서는 경관계획을 변경해야 하는 것도 부담감으로 작용하고 있었다. 또한 중점경관관리구역을 경관심의 대상을 지정하기 위한 제도로 오해하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 타 관리수단에 대해 잘 모르고 있거나, 활용해본 경험이나 사례를 접해보지 못했기 때문인 것으로 나타났다. 중점경관관리구역 내 관리수단의 다양화를 위해서 중앙정부 및 광역자치단체의 행정적·재정적 지원이 필요하다고 응답하였다.

중점경관관리구역 제도의 가장 큰 문제점으로는 모든 응답자가 실행력이 부족하다는 의견을 제시하였고, 이를 위해 토지이용규제와 같은 법적 집행력을 확보하고, 관리수단의 객관적인 운영기준·지침 마련(구체화)을 제시하였다. 중점경관관리구역 내에서 활용하고 있는 관리수단으로는 경관심의가 100%로 가장 높은 것으로 나타났다. 다만 활용을 희망하는 관리수단은 경관심의만 감소하였으며, 나머지 관리수단은 현재보다 적극적으로 활용하고 싶어 하는 것으로 나타나, 이에 대한 지원방안이 필요하다.

경관관리 실효성 향상을 위한 중앙정부의 역할은 관련 법제도 개선 및 가이드라인 마련, 관리수단의 활성화를 위한 다양한 지원(예산, 행정 등) 강화, 경관업무 관련 주체별 역량 강화 및 홍보 등 저변확대를 위한 역할을 요구하였으며, 특히 경관사업에 대한 예산지원이 다수를 차지하였다.

□ 경관관리 실효성 향상을 위한 중점경관관리구역 제도 개선 방향과 과제 제시

5장에서는 지역 경관관리의 실효성 향상을 위한 중점경관관리구역 제도 개선 방향과 과제를 제시하였으며, 「경관법」 개정(안)을 제안하였다. 제도 개선의 기본방향은 첫째 중점경관관리구역 제도의 운영 방향 및 기준을 구체화하는 것이다. 둘째 중점경관관리구역 관리수단의 실행력을 강화해야 한다. 관리수단 활용의 효율성을 높이고, 타 법령·제도와와의 연계성을 통한 실행력 강화가 필요하다. 셋째 중점경관관리구역 계획 수립주체를 확대해야 한다. 경관행정 업무의 주요 주체인 기초자치단체뿐만 아니라 중앙정부와 광역자치단체, 지역주민도 중점경관관리구역을 지정하거나 제안할 수 있는 주체로 확대해야 한다. 또한 경관계획 임의수립 대상인 기초자치단체도 별도의 계획으로 중점경관관리구역 계획을 수립하여 중요한 경관자원을 관리할 수 있도록 제도를 활용해야 한다.

본 연구에서는 위의 세 가지 개선 기본방향과 관련된 개선 과제를 제시하였다.

첫째, 중점경관관리구역 제도 운영 방향 및 기준을 구체화하기 위하여 구역의 정의와 목적 등 근거를 명확하게 마련하고, 구역 지정 절차의 체계화, 기준의 합리화를 위한 방안을 제안하였다. 또한 지역의 경관자원을 조사할 수 있는 근거를 마련하고, 중점경관관리구역 지형도면 고시를 의무화 하여 제도를 시민에게 홍보하고, 알릴 수 있도록 근거를 마련해야 한다.

둘째, 중점경관관리구역 내 관리수단을 다양화해야 한다. 주요 관리수단인 경관심의에 편중되면 경관관리가 규제라는 인식이 강해질 수 있으므로, 경관사업과 경관협정 등의 관리수단이 다양하게 활용된다면 경관관리 제도가 활성화 될 수 있다. 이를 위해서는 반드시 중앙정부와 광역자치단체의 지원이 확대되어야 한다. 도시·군관리계획, 지구단위계획과의 연계 강화 부분은 본 연구에서 간단하게 제안하였으며, 구체적인 방안에 대해서는 후속연구가 필요할 것이다.

셋째, 경관계획 수립 의무주체인 인구 10만 명 이상의 기초자치단체와 특·광역시뿐만 아니라 중앙정부와 광역도, 인구 10만 명 미만의 기초자치단체도 필요에 따라 중점경관관리구역을 지정하거나 제안할 수 있도록 확대해야 한다. 이는 국가-광역-기초의 위계에서 상위계획과의 정합성을 맞출 수 있고, 경관자원의 중요도나 깊이에 차이가 있을 때 유용하게 활용할 수 있다. 기존 경관계획은 관할구역 전역을 대상으로 하는 법정계획이기 때문에 오히려 장소중심적 계획인 중점경관관리구역 계획이 주민이 참여하는데 어려움이 적을 것이다. 지역의 특성을 가장 잘 아는 주체가 중점경관관리구역을 제안하거나, 계획 수립 과정에 참여하여 계획의 완성도를 높이는데 필요하기 때문이다.

2. 연구의 의의 및 한계

본 연구에서는 중점경관관리구역 계획 현황을 살펴보고, 관계자(실무자, 공무원, 전문가) 인터뷰 및 인식조사를 통해 문제점을 진단하고 개선 방향과 개선 과제를 제시하였다. 현황 분석은 2014년 이후로 경관계획을 수립한 지자체를 대상으로 하였는데, 경관계획 파일을 구하지 못한 지자체는 대상에서 제외하였다. 실태조사는 자치단체의 유형을 감안하여 광역도 1개, 광역시 1개, 기초자치단체 2개를 선정하여 진행하였는데, 좀 더 다양한 지자체를 대상으로 실태조사를 하지 못한 것에 대해 본 연구의 한계가 있다. 선행연구나 관련 연구에서 「경관법」의 강제성이 떨어지는 문제를 많이 언급하는데, 본 연구에서도 계획 현황분석과 실태조사를 통해 이러한 문제점을 발견하였다. 이에 강제성을 확보하기 위한 방법으로 도시·군관리계획, 지구단위계획 등 타 법제도와 연계 제언하기 위해서는 세밀한 법적 검토가 이뤄져야 하지만, 본 연구에서는 다루지 못했다는 한계가 있다.

중점경관관리구역의 지정기준이나 대상을 구체화하기 위해 본 연구에서 제시한 경관자원조사를 실행에 옮기기 위해서는 후속 과제가 뒤따라야 한다. 관련된 선행연구와 최근에 진행된 경관자원조사 결과를 바탕으로 구체적인 실행계획이나 가이드라인 마련이 필요할 것으로 판단된다. 중·장기적으로 중점경관관리구역 계획이 경관계획의 부문별 계획이 아닌 별도의 계획으로 구분되기 위해서 ‘(가칭)중점경관관리구역 계획 수립지침’ 마련에 대한 검토가 필요하다. 중점경관관리구역 계획 수립지침이 가시화되고, 내용이 구체화되면 중점경관관리구역이 지역경관을 관리하는 유효한 제도로 자리매김 할 수 있을 것이다.

최근 경관에 대한 관심이 높아지고 있다. 제2차 경관정책기본계획이 수립되고, 「경관법」 주무부처인 국토교통부는 「경관법」 개정안을 준비하고 있다. 경관은 상대적이고 주관적인 특성으로 관리하기가 매우 어려운 대상임에는 틀림이 없다. 그러나 경관의 중요성을 인식하고, 좋은 경관의 필요성을 공감할 수 있는 교육과 함께 지역경관의 실효성 향상을 위한 구체적인 기준을 마련하는 일이 시급하다.

[단행본, 연구보고서 및 학위논문 등]

- 강원도. (2020). 강원도 경관계획 자료집, 30.
- 강원도. (2020). 강원도 경관계획, 151-153, 156, 163, 252, 255
- 거제시. (2018). 2030 거제시 경관계획 재정비. 149, 151-152, 158, 170.
- 건축도시공간연구소. (2019). 2019 AURI 국토경관 정책동향. 49-55, 59-70.
- 경주시. (2017). 2025 경주시 경관계획. 156, 173, 304.
- 광주시. (2019). 광주시 경관계획. 159.
- 국토교통부. (2014). 경관법」 주요내용 및 질의사례. 7.
- 국토해양부. (2012). 경관심의제도 운영 및 경관계획 내실화 방안 연구. 30.
- 김성하.황선아. (2016). 경기도 도시경관사업에서 주체의 역할 및 특성.
- 나주시. (2018). 나주시 경관계획. 163, 330.
- 당진시. (2019). 당진시 경관자원조사 우수경관자원 자료집. 3.
- 대구광역시 달성군. (2017). 대구 달성군 기본경관계획. 132.
- 대구광역시. (2018). 2030 대구광역시 경관계획. 209, 242.
- 목포시. (2018). 2030 목포시 경관계획. 211.
- 문화재청. (2018). 2018년 문화재 현상변경 등 업무편람, 10-11, 13, 28-29, 31, 34-36.
- 박현찬.민승현. (2014). 개정 경관법에 따른 서울시 경관정책 개선방향 연구.
- 박현찬.오지연. (2018). 경관사업·경관협정의 효율적 사업추진 방안.
- 박혜은.방재성.오병찬.김성희. (2017). 충청남도 농촌경관협정 추진방안.
- 방재성.권영현.오병찬.박혜은.김철명. (2015). 충청남도 경관심의 개선 및 운영방안.
- 성남시. (2018). 2025 성남시 경관계획. 216.

세종특별자치시. (2014). 세종특별자치시 경관계획. 194~195.

시흥시. (2010). 시흥시 경관계획. 117.

안양시. (2016). 안양시 경관계획. 173, 188.

여주시. (2016). 여주시 경관계획. 215, 219.

울산광역시 중구. (2019). 울산광역시 중구 경관계획. 251.

울산광역시. (2016). 울산광역시 경관계획 재정비. 131.

윤봉기. (2013). 경관계획에 있어서 경관중점관리구역 비교 연구.

윤은주.김충식.김효진.김경모.이동주. (2016). 경관심의제도 개선방안 및 경관심의위원회 운영 가이드라인 마련연구.

의정부시. (2017). 의정부시 경관계획. 206.

이민경.이종민.유광흠. (2017). 건축자산진흥구역 제도의 실효성 제고를 위한 개선방안 연구. 건축도시공간연구소. 18, 25.

이상민.차주영.이여경.홍예지. (2015). 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구 (1). 190-191.

이성창.박현잔. (2011). 서울시 경관계획에 따른 경관관리 운영평가 및 개선방안 연구.

이여경.심경미. (2016). 경관협정 실효성 제고를 위한 제고방안 연구.

인천광역시 남동구. (2015). 인천광역시 남동구 도시경관계획. 141.

인천광역시. (2017). 2030 인천광역시 경관계획. 176-180, 182.

전라남도. (2015). 전라남도 경관계획. 163.

정상혁.오지연. (2017). 서울시 경관심의 운영진단과 개선방안.

정수진. (2014). 수원시 경관사업 추진모형 연구.

정수진.최한솔.진정은. (2017). 수원시 도시경관 통합관리방안 연구경관심의제도를 중심으로.

창원시. (2018). 2035 창원시 경관계획. 201, 223.

통영시. (2017). 2017 통영시 경관계획. 249, 259.

한국도시설계학회. (2012). 경관심의제도 운영 및 경관계획 내실화 방안 연구.

[연속간행물]

윤무근.송대호. (2018). 경관법 개정에 따른 중점경관관리구역의 지정 및 개선방향에 관한 연구. 대한건축학회지회연합회 논문집, Vol.20 n.01 (통권83호)

정민우.어상진.김영환. (2019). 경관관리수단으로써 중점경관관리구역 지정현황과 활용방안. 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집(2019-11)

[포럼 발표자료]

정화진. (2019). 제4차 AURI 경관포럼 발제자료. 18, 22.

[인터넷 자료]

e-GOV 홈페이지. 「農業振興地域の整備に関する法律」第八条(市町村の定める農業振興地域整備計画). <http://elaws.e-gov.go.jp>. (검색일 2020.04.30.)

강원도 홈페이지. (2020). http://www.provin.gangwon.kr/gw/portal/sub03_04_03 (검색일 2020.09.08.).

서울 정책아카이브 홈페이지. (2020). <https://seoulsolution.kr/ko/content/3423> (검색일 2020. 09.11.)

시흥시 홈페이지. (2020). <http://www.siheung.go.kr/main/contents.do?mId=0503020000> (검색일 2020.09.09.).

여수시 홈페이지. (2020). <http://www.yeosu.go.kr/www/yeosu/mn09/mn0902/yeosu.go> (검색일 2020.09.10.).

우치코(内子町) 홈페이지. (2020). www.town.uchiko.ehime.jp/site/opendata/matinogaiyou.html (검색일 2020.04.30.).

인천광역시 홈페이지. (2020). <https://www.incheon.go.kr/IC040221> (검색일 2020.09.07.).

토지이용규제정보서비스. (2020). <http://luris.molit.go.kr/web/index.jsp> (검색일 2020.05.24.).

[신문 기사]

성희제. (2015). 대전 중점경관관리구역 축소 지역 건설경기 활성화 탄력. 2015년 12월 31일 기사. http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1198959 (검색일 2020.06.10.)

[보도자료, 내부자료]

여수시. (2020). 여수시 경관위원회 운영 현황. 여수시 내부자료.

인천광역시. (2020). 인천광역시 경관위원회 운영체계. 인천광역시 내부자료.

[법률 및 조례 등]

경관계획수립지침. 국토교통부고시 제2018-926호 1-2-1.

경관계획수립지침. 국토교통부고시 제2018-926호. 4-3-4, 4-4-1, 4-5-2.

경관법. 법률 제8478호. 재개정이유

경관법. 법률 제15460호.

경관법. 법률 제15460호. 제9조.

문화재보호법. 법률 제17409호. 제2조, 제13조.

자연환경보전법. 법률 제16806호 제2조, 제12-15조.

한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률. 법률 제16057호 제17조, 제19-23조.

한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률 시행령. 대통령령 제28629호 제13조, 제15-16조.

[기타]

高崎市. (2004). 高崎市 景観計画. 70-72.

국토교통성. (2018). 경관법운용지침. 40.

内子町. (2012). 「内子町 景観農業振興地域 整備計画」. 7, 9-24

農林水産省 農村振興局 企画部地域計画官. (2006). 「農の美-景観農業振興地域整備計画の策定に向けて」. 5-6.

A Study on the Focused Landscape Management Area for Improving the Effectiveness of Regional Landscape Management

Lee, Kyungjae
Song, Yunjeong
Lee, Sangmin
Bang, Jaesung

In 2007, the “Landscape Act” was enacted to systematically manage the landscape of Korea, which determined matters of preservation, management, and formation of landscapes. Through this, local governments were able to enact landscape ordinances and establish landscape plans. Unlike being managed by individual laws, this provided the basis for integrated management of the local landscape. Afterwards, the entire “Landscape Act” was revised in 2014 to strengthen the role of the state, mandate landscape plans and expand authorities that could establish such plans, expand authority to establish landscape plans that properly reflect local conditions, and also extend the landscape deliberation system.

However, it is difficult to establish objective management standards due to the subjectivity inherent in landscape projects, which resulted in projects being swayed by the competence and know-how of individuals involved in the project. Due to these characteristics, the “Landscape Act” transferred authority to management bodies and ensured their autonomy, but such an approach was still limited in warranting effectiveness.

To overcome these limitations, the content of the landscape plans was supplemented. The landscape plan aims to preserve valuable local landscapes, improve and restore damaged landscapes, as well as propose policy direction, a basic concept, plans, and implementation plans to create new and unique landscapes. To do this, landscape deliberations, landscape agreements, projects, and the Focused Landscape Management Area can be utilized, which are measures that promote the preservation, management, and formation of landscapes while not being compulsory.

The Focused Landscape Management Area is a management system to ensure that the above-mentioned characteristics of landscapes are reflected. It does not regulate the size of the building but induces a harmonious relationship with the surroundings. It embodies the nature of landscapes and is an important means of achieving the purposes of the “Landscape Act.” However, there are a number of reasons why the Focused Landscape Management Area is not properly utilized. First, the status and role of the landscape plan are ambiguous, and therefore, there are limits to executing the plans. Second, there are no specific standards for establishing, managing, and maintaining Focused Landscape Management Areas.

Against this background, this study investigated the status of landscape management and analyzed the current system and contents of the Focused Landscape Management Area. The study also conducted surveys and interviews with local government officials to understand the operation and management status of Focused Landscape Management Areas and propose improvement measures to the system.

Chapter 2 investigated the “Landscape Act,” landscape plans, and landscape management means to examine the current status of landscape management in Korea. It is significant that the foundation for landscape management was found upon the enactment of the 2007 “Landscape Act” and the 2014 revision, and that management means were introduced to preserve, form, and manage landscapes. As landscape plans became mandatory and deliberations were introduced, the systematic management of landscapes had commenced. However, the ineffectiveness of landscape deliberations has been pointed out as a problem consistently, and landscape projects and agreements are currently underused due to difficult conditions of executing them which need stronger promotion.

The Focused Landscape Management Area is defined as key areas in which landscape should be preserved, managed, and formed in the “Landscape Act” and Guidelines for Establishing Landscape Plan. The spatial scope of the area is outlined in the Guideline as an area that includes or partially includes a landscape area, landscape axis, or landscape key area. In summary, this can be defined as a large-scale landscape resource that exhibits a unified landscape characteristic or areas designated for preservation, management, and formation where linear or specific locales of landscape elements such as green areas, forests, roads, streets, coasts, and rivers are located which create visually pleasing built environment or spaces.

The Focused Landscape Management Area is the only means of implementing site-based landscape management. A specific area can be designated and landscape deliberations, projects, agreements can be implemented with intensity as well as form connections with local and district area planning. Systems that designate and manage land in the forms of districts or zones were found in other legal systems as well. These include the ecology and landscape conservation area under the “Natural Environment Conservation Act,” the historic cultural preservation area under the “Cultural Heritage Protection Act,” and the architectural asset promotion area under the “Act on Value Enhancement of Hanok and Other Architectural Assets.” All cases include the purpose, target and standards, procedures, and management and support measures for designated areas. However, in the case of the Focused Landscape Management Area, the basis for the concept and the purpose of the designation is lacking, and the target area, spatial scope, standards of the establishment are ambiguous. The process of establishment also lacks a system. In addition, it was found that the support for management means and its system was also insufficient.

In Chapter 3, the Focused Landscape Management Area plans of the 78 local governments that have established landscape plans since 2014 were analyzed to understand the issues of the management system.

The results are as follows. First, the purpose and nature of the Focused Landscape Management Area were unclear so governing bodies applied their own interpretations of the system which resulted in varying quality. Because the purpose of landscape management through designated areas is unclear, the direction of the plan became

ambiguous which failed to connect to specific management measures. Second, the role of stakeholders establishing the Focused Landscape Management Area needs to be clearly distinguished. In general, the operating and managing body of the Focused Landscape Management Area designates the area while the metropolitan government selects possible project areas and proposes to the lower-level local government. The problems of overlapping roles occurred between the metropolitan government and gu/guns within the jurisdiction as the area designation and management entities overlapped, causing inefficiencies. Therefore, the role of the stakeholders involved in establishing the Focused Landscape Management Area needs to be differentiated, and the area designation procedure or items may vary by entity. Third, it is necessary to prepare the basis and standards for designating areas of the Focused Landscape Management Area. Currently, local governments were found to apply different procedures as there is no set procedure or standards. There were cases in which a plan was established without the designation of the site due to the anticipated difficulties of civil complaints, operation, management, and monitoring. Also, since there was no standard for area type or target, most areas were set formally rather than based on the consideration of local character or resources. Fourth, it is necessary to diversify the management means within the Focused Landscape Management Area. The current means are divided into four categories which include landscape deliberations, projects, agreements, and making connections with the urban management plan. Landscape deliberations and projects are considered the main management means. While making linkages with the urban management plan is a powerful tool, the establishment of detailed plans is lacking. It was found that management means were ineffective as these were not decided upon according to the purpose of area designation or management direction.

In Chapter 4, the problems and improvement measures for the Focused Landscape Management Areas were derived based on in-depth interviews and surveys of local government officials who were involved in the planning, operation, and management of Focused Landscape Management Areas, and experts who have conducted related research.

As the landscape plan became mandatory in 2014, local governments subject to the mandate began to establish plans from 2015. The landscape plan needs to be revised

every 5 years, and therefore, many local governments were either in the process of revising or preparing to revise existing plans. While initially, government officials included all important landscape elements or resources in the Focused Landscape Management Area, in the revision process, this has been changed to designating priority areas and focusing on the operation and management of these priority areas. Administrators have come to accept the Focused Landscape Management Area plan as an action plan for actual landscape management.

As discussed in Chapter 3, it was found that the status and the role of the Focused Landscape Management Area plan was limited because the plan was included as a section under the landscape plans. It was also found that the Focused Landscape Management Area was misunderstood as a system to conduct landscape deliberations which occurred because administrators either lacked knowledge of other management tools or did not have access to such experiences or cases. Many responded that administrative and financial support from the central government or metropolitan government was needed to diversify management approaches.

The biggest problem of the Focused Landscape Management Area, identified by all respondents, was the lack of execution power. To remedy this, legal enforcement similar to that of the land-use regulations was suggested, as well as an objective operation standard and guidelines for management measures. All respondents answered that they used landscape deliberations as a management tool in Focused Landscape Management Areas. However, when surveying the desired management tool, the preference for landscape deliberations decreased slightly while the remaining management means appeared to be popular, indicating that appropriate support measures are needed.

Respondents called for the central government to improve the relevant legal system and prepare guidelines, and offer diversified support (financial, administration, etc.) to revitalize management means, strengthen capabilities of stakeholders and increase understanding of the system through promotions. In particular, financial support for landscape projects was strongly advocated for.

Chapter 5 presented the directions and tasks for improving the Focused Landscape Management Area system to ensure the effectiveness of regional landscape management. In this Chapter, the amendments (draft) of the “Landscape Act” was proposed. The

basic direction of system improvement is as follows. First, the direction and standard of the Focused Landscape Management Area system need to be specified. Second, it is necessary to reinforce the execution power of the management means of the Focused Landscape Management Area. The efficiency of management means need to increase, and execution power needs to be secured through making connections with other laws and systems. Third, the entities that establish the Focused Landscape Management Area plan need to expand. The central government, metropolitan governments, and the private sector should be able to designate or propose the Focused Landscape Management Area, not only the local government that is the main stakeholders of landscape administration. In addition, local governments subject to voluntary landscape planning should also make use of the system and establish separate Focused Landscape Management Area plans to properly manage important landscape resources.

The study suggested improvement tasks based on the above-mentioned three basic directions. First, in order to specify the direction and standards of the Focused Landscape Management Area system, the basis for defining the designated area and purpose need to be clarified, and the procedure for area designation needs to be systemized, and standards rationalized. Also, the grounds for surveying local landscape resources need to be in place, and maps of key landscape areas in the Focused Landscape Management Area need to be mandated to promote the system and inform citizens.

Second, the management means of the Focused Landscape Management Area need to diversify. If landscape management is focused on landscape deliberations, this only strengthens the perception that the landscape is managed through regulations. Therefore, if landscape projects and agreements become wide-spread, more active use of landscape management can be expected. To achieve this, the support from the central government and metropolitan governments need to be solid. Making stronger connections with urban management plans and district unit planning was mentioned in this study, by which detailed measures should be developed in future research.

Third, other than the local governments that are mandated to establish landscape plans, such as cities with a population of 100,000 or more, the central government, special administrative and metropolitan cities, smaller local governments, or metropolitan provinces should be able to designate or propose Focused Landscape Management Areas. This can be instrumental when the consistency between state-metropolitan-local government planning can be maintained and when there are

differences in the importance of landscape resources. Also, as the landscape plan is a statutory plan that covers the entire jurisdiction, it will be less difficult for residents to participate in the site-oriented Focused Landscape Management Area. This is important since the suggestion and involvement of stakeholders who deeply understand the local character is needed to enhance the quality of planning.

This study examined the current status of landscape management and analyzed the status and contents of the Focused Landscape Management Area planning. The study proposed improvements for the Focused Landscape Management Area system based on the survey and interviews of local government officials to understand the operation of the Focused Landscape Management Area. The limitations of the domestic landscape management were investigated and implications were drawn from domestic and overseas related legal systems to understand the role and tasks of the Focused Landscape Management Area.

A survey was conducted in one metropolitan province, metropolitan city, and two local governments based on the type of local government. However, there are limitations since more diverse local governments were not included in the study. Previous literature and related studies often discuss the problem of poor enforcement of the landscape law, which was also identified through this study. Accordingly, a detailed legal review should be carried out to propose ways to make connections with other legal systems such as district unit planning.

In order to implement the landscape resources survey suggested in the study and specify area designation standards, further research must follow. Based on existing literature and the results of the landscape resource survey, a specific action plan or guidelines need to be prepared. The “Focused Landscape Management Area planning establishment guideline (draft)” needs to be introduced to establish the Focused Landscape Management Area plan as a separate plan, not as a section within the landscape plan. If the Focused Landscape Management Area planning becomes visible and the content more specific, the system would be recognized as an effective means for managing the local landscape.

Recently, interest in landscape has been rising. The second Basic landscape policy plan has been established, and the Ministry of Land, Infrastructure, and Transport is

preparing a revised bill for the “Landscape Act.” The landscape is certainly a difficult entity to manage due to its relative and subjective characteristics. However, it is urgent to recognize the importance of the landscape and prepare specific standards, along with education that allows people to emphasize the issue of forming good landscapes to ensure the effectiveness of local landscape management.

The landscape is easily accessible in our daily lives and requires steady management since it cannot be formed in a short period of time. Since a landscape consists of a group of local or locational attributes exhibiting unity with the surroundings, it should be managed on a site basis. This study contributes to realizing improved effectiveness of local landscape management through the Focused Landscape Management Area system.

Kezzzywords :

Focused Landscape Management Area, Landscape Act, Landscape Plans, Deliberation on Landscapes, Landscape Management

1. 지자체별 경관계획 내용 조사 결과
2. 경관행정 담당 공무원 인식조사 설문지

1. 지자체별 경관계획 내용 조사 결과

□ 지자체별 중점경관관리구역 지정 현황

지자체	구역 지정	유형	구역	면적(km ²)
서울특별시	O	역사도심	-	19.58
		한강변	-	55.2
		주요산 주변	-	38.49
부산광역시	O	해양	남포동/남항 일원	1.0268
			광안리 일원	0.4074
			해운대 일원	1.3327
			기장/송정 일원	1.501
		산지	금정산 일원	0.5837
			엄광산 일원	1.6407
			황령산 일원	0.5364
		하천	동천 일원	1.0243
		시가지	명지신도시 일원	6.3867
			에코델타시티(산업물류용지) 일원	0.9733
대구광역시	O	형성	K2 종전부지 및 주변지역	15.926
			서대구 고속철도역 주변	0.679
			검단들 일원	1.342

지자체	구역 자정	유형	구역	면적(km ²)
		관리	경북도청 이전부지 일원	0.403
			동대구역세권	1.980
			83타워 및 두류공원 주변지역	2.548
			강정~화원유원지 일원	3.384
			금호JC~하중도 일원	2.586
			북성로	자료없음
대구광역시 중구	O	비유형	서성로	자료없음
			남성로	자료없음
			동성로	자료없음
			순종황제 여가길	자료없음
			근대문화 골목	자료없음
			남산 100년 향수길	자료없음
			김광석 다시 그리기길	자료없음
			향촌동 수제화 골목	자료없음
			도시철도 3호선 주변지역	자료없음
			한옥 보호지역	자료없음
대구광역시 달성군	O	산업단지	국가산업단지	11,044,655
			테크노폴리스 근생	
		시가지	달성군청 주변	2,251,343
			화원읍	
			현풍면	
			다사읍	
		역사문화	도동서원	174,556
			묘골마을	
			낙동마을	
		수변	낙동강변	408,928
			옥연지 주변	
인천광역시	O	비유형	인천항(월미관광특구 포함)	6.21
			문학산	6.69
			소래포구	1.80
			계양산	17.43
			마니산	34.18
			송도 중심상업업무지역	12.61
인천광역시 남동구	O	비유형	도심	자료없음
			소래	자료없음

지자체	구역 지정	유형	구역	면적(km ²)
광주광역시	O	비유형	장수	자료없음
			산업	자료없음
			송정역세권	0.22
			ACC	1.56
			영산강	39.38
			무등산녹지	3.87
		산, 구릉지	계족산, 식장산, 가양비래공원	11.68
			보문산	6.25
			구봉산	0.92
			월평공원	3.97
			복용공원	1.36
대전광역시	O	수변	하천(금강, 갑천, 유등천, 대전천)	38.15
			방동저수지	2.01
			기존도심	2.48
		시가지	유성	2.37
			엑스포	0.86
			대전산업단지	2.31
		도로, 관문	대전IC	0.74
			서대전	0.35
			신탄진	0.46
		역사문화	우암사적	0.56
울산광역시	O	비유형	남산 12봉	자료없음
			도로축	자료없음
			수변축	자료없음
			관문거점	자료없음
			역사문화거점	자료없음
울산광역시 중구	O	비유형	신기길(태화강국가정원가로변)	0.095
			우정혁신지구	2.990
울산광역시 남구	O	비유형	방어진/솔도 구역	자료없음
			대송로 구역	자료없음
			동구청 인근 구역	자료없음
			현대백화점 인근 구역	자료없음
			남목 구역	자료없음
울산광역시 동구	O	비유형	방어진/솔도 구역	자료없음

지자체	구역 지정	유형	구역	면적(k㎡)
			대송로 구역	자료없음
			동구청 인근 구역	자료없음
			현대백화점 인근 구역	자료없음
			남목 구역	자료없음
울산광역시 북구	O	비유형	산업로	자료없음
			호계로	자료없음
			강동해안	자료없음
			매곡천	자료없음
울산광역시 울주군	O	산림	등억온천단지	자료없음
		해안	진하해수욕장	자료없음
			서생해안	자료없음
		역사	연양읍성	자료없음
		도시	구영로	자료없음
			울산역 역세권지구	자료없음
		향토문화	봉계한우불고기특구	자료없음
세종특별자치시	O	경관훼손우려	건설지역 주변	22.23
		우수경관보전	금강 주변	38.0
			고북자연공원 주변	2.20
		양호경관형성	조치원읍 시가지	0.25
		경관특성강화	국도1호선 천안시경계부	0.24
			국도1호선 조치원 구간	1.50
경기도				
수원시	O	역사문화	수원화성	자료 없음
		자연	능행차로	자료 없음
			서호	자료 없음
		특화	원도심 상업지역	자료 없음
성남시	O	비유형	(국지도 23호선) 시흥사거리~서울외곽순환도로 교차지점(삼평1교)	0.363412
			(국지도 23호선) 백현교차로~금곡교차로	0.776875
용인시	O	비유형	광교산 주변 지역	자료없음
			한국민속촌 진입부	자료없음
			처인구 감량장동 일대	자료없음
			전대리 일대	자료없음
			이동저수지 일대	자료없음
			용담저수지 일대	자료없음

지자체	구역 지정	유형	구역	면적(k㎡)
부천시	O	산림	기흥호수공원 일대	자료없음
			도당산 일대	1.47
			원미산 일대	4.40
			성주산 일대	2.87
		시가지	부천역 일대	0.41
			길주로 일대	1.32
			경인로 일대	1.07
안양시	O	수변	안양천(A·B구간)	2.25
			학의천	0.66
남양주시	O	자연	오남호수공원	0.82
			수락산	0.11
		역사문화	홍유릉	1
			광릉 일대	0.25
			특화	다산유적지
화성시	O	비유형	전곡향로	자료 없음
			효행로	자료 없음
평택시	O	비유형	서정동	0.2695
			평택호	2.746463
의정부시	O	도로변	평화로	자료없음
			호국로	자료없음
			시민로-송산로	자료없음
		하천변	중랑천-백석천	자료없음
		철도변	경전철	자료없음
파주시	O	산림	심학산	자료없음
			학령산	자료없음
			월릉산	자료없음
			감악산	자료없음
			파평산	자료없음
			보현산	자료없음
			박달산	자료없음
		수변	임진강-한강	자료없음
			공릉천	자료없음
			문산천	자료없음
역사문화	파주 삼릉	자료없음		
	파주 이이 유적	자료없음		

지자체	구역 지정	유형	구역	면적(km ²)
			통일동산지구 진입부	자료없음
			시가지	자료없음
			도로철도	자료없음
			경의선	자료없음
			자연	자료없음
광명시	O	시가지	안터저수지	자료없음
		역사문화	소하구시가지	자료없음
			충현박물관	자료없음
김포시	-			
광주시	O	시가지	경안 시가지, 곤지암 시가지	자료없음
			삼동, 경기광주, 초월, 곤지암역 역세권	자료없음
		도로	3번 국도	자료없음
			43,45번 국도	자료없음
		수변	경안천변, 곤지안천변, 팔당호반기	자료없음
		역사문화	남한산성 일원	자료없음
			덕정역	자료없음
양주시	O	비유형	회천시가지	자료없음
			양주역	자료없음
			장흥	자료없음
			독산성로 일대	476,903
오산시	O	비유형	결리사 일대	73,247
			오산천변 일대	583,383
			오산역세권 일대	99,025
			오산IC 일대	459,825
			동구릉 일대	자료없음
구리시	O	역사자연	아차산 일대	자료없음
			종양선-구리역 일대	자료없음
		도심철도	경춘로 일대	자료없음
		도심가로	장자대로 일대	자료없음
			왕숙천변 일대	자료없음
		수변	한강시민공원 일대	자료없음
			광릉숲-고모리저수지	자료없음
포천시	O	비유형	43번 국도	17km
			한탄강	자료없음
			산정호수-명성산	자료없음
			백운계곡	자료없음

지자체	구역 지정	유형	구역	면적(km ²)
하남시	○	비유형	하남대로	0.12
			미사대로	0.46
여주시	○	비유형	여흥·중앙·오학동 시가지	자료없음
			남한강 양안 수변구역(팔당유역)	자료없음
			37번 국도	자료없음
			42번 국도	자료없음
			여주역·세종대왕릉역 역세권	자료없음
양평군	○	도로	-	자료없음
		시가지	-	자료없음
		자연	-	자료없음
		역사문화	-	1.8
강원도				
춘천시	○	주요하천	-	16.885
		주요산	-	7.815
원주시	○	비유형	강원감영 일대	0.11
			원주향교 일대	0.09
			관음사계곡 진입로	0.04
평창군	○	시가지	평창읍시가지	자료없음
			대관령면시가지	자료없음
		역사문화	이효석문화관 주변지역	자료없음
		관광	태기로 주변지역	자료없음
충청북도				
청주시	○	자연적 경관자원	우암산 및 중앙로 일원	4.15
			무심천 및 미호천 일원	33.51
			초정약수터	1.56
		역사문화적 경관자원	상당산성 일원	1.14
			흥덕사지 일원	0.58
			중앙공원 및 용두사지 철당간 일원	0.71
			가경터미널 주변 상업지역 일원	0.56
		인문사회적 경관자원	사직대로 및 직지대로 일원	1.97
			중심시가지	자료없음
제천시	○	비유형	월악산 한수면	자료없음
			한방·산업벨트	자료없음
			청풍호 수변	자료없음
충청남도				
충청남도	-			

지자체	구역 지정	유형	구역	면적(km ²)
천안시	O	자연	업성저수지 구역	6,436,235
			천호지 구역	2,143,815
			태조산 구역	3,591,566
		시가지	아라리오 구역	351,506
			천안역 구역	389,778
			남산 구역	267,151
			신방-청수 구역	3,839,131
			불당신도시 구역	2,967,004
		역사문화	천안삼거리 공원	490,175
			아우내 구역	311,998
공주시	-	-	-	-
아산시	-	-	-	-
서산시	O	구릉지	-	자료없음
		도심지	-	자료없음
		역사문화	-	자료없음
		연안	-	자료없음
		해안	-	자료없음
		하천	-	자료없음
논산시	O	생태자연경관	대둔산 수락저수지	자료없음
		역사문화경관	강경시가지	자료없음
		특화산업경관	연무시가지	자료없음
		주민생활경관	논산구시가지	자료없음
부여군	O	시가지	서동로	자료없음
		역사문화	계백로, 성왕로	자료없음
서천군	O	시가지형	장항읍 중심가로	140,000
			서천읍 중심가로	
		산업형	장항국가생태산업단지	2,855,000
			장항제련소	
		관광지형	춘장·비인항 일원	2,500,000
		자연경관형	금강변	5,510,000
			흥림저수지 일원	
			동부(봉선)저수지 일원	
		역사경관형	문헌서원 일원	360,000
			한산모시전수관 일원	
		농어촌경관형	국립해양생물자원관 일원 (장항송림마을)	1,600,000

지자체	구역 지정	유형	구역	면적(k㎡)
홍성군	O	상징경관형	비인만 해안도로	1,860,000
			국립생태원 일원 (국도 21호선)	
		생활환경 경관자원	도청대로	자료 없음
		역사문화 경관자원	홍주읍성일대	자료 없음
		서부임해 경관자원	천수만 해안일대	자료 없음
태안군	O	자연경관형	신두리 해안사구	1,860,000
			안면휴양림 일원	
		관광지형	태안읍 시가지	16,740,295
			안면읍 시가지	
		역사경관형	태안기업도시	4,341,366
			만리포 일원	
			꽃지 · 방포항 일원	
			학암포 일원	
			신진도항(안흥외항) 일원	
		시가지형	백사장항 일원	-
만대항 일원				
안흥성 일원				
기타형	연육교 연접부 일원	123,183		
전라북도				
전주시	-			
군산시	O	수변형	내항	자료 없음
			비응항	자료 없음
		시가지형	은파호수공원	자료 없음
			군산시청	자료 없음
			군산역	자료 없음
익산시	O	역사문화형	근대역사문화지구	자료 없음
		도시	익산역 역세권지구	자료 없음
		역사	古都보존지구	자료 없음
		수변	대간선수로	자료 없음
정읍시	O	도시진입	탐천	자료 없음
			호남고속도로 교차로(I.C) 진입부	자료 없음
		시가지경관	정읍시 행정경계 진입부	자료 없음
			정읍 주요 중앙가로 및 시가지 예정구역	자료 없음
		자연경관	호수변	자료 없음

지자체	구역 지정	유형	구역	면적(km ²)
		역사문화	산림녹지	자료 없음
			농촌주거	자료 없음
			동학농민혁명	자료 없음
			선비문화	자료 없음
무주군	O	비유형	부남강변유원지	자료 없음
			무주군청소재지	자료 없음
			무주IC 만남의광장	자료 없음
			반디랜드와 태권도원 일대	자료 없음
			칠연지구	자료 없음
			무주리조트삼거리와 구천초 일대	자료 없음
임실군	-			
부안군	O	비유형	변산-고사포	5,284,000
			적벽강-격포항	
			궁항-술섬	
			모항	
전라남도				
전라남도	O	비유형	남악신도시	자료 없음
			나주 빛가람 혁신도시	자료 없음
			대불국가산업단지	자료 없음
			여수EXPO 일원	자료 없음
			국도77호선변	자료 없음
			섬진강유역	자료 없음
			영산강유역	자료 없음
			순천만 일원	자료 없음
			KTX역세권(목포, 여수, 순천)	자료 없음
			시·군경계(전이지대)	자료 없음
			여수 구항	자료 없음
목포시	O	수변	북항	360.2
			삼학도	63.2
			목포항	202.5
		자연	유달산	129.9
			국도77호선변	6.3
		시가지	목포역세권	304.0
			목포원도심	528.1
			서산온금지구	387.0

지자체	구역 지정	유형	구역	면적(km ²)
여주시	O	수변	여수구항	
			국동항	
			경도	31.5
			연등천	
			해안변	
		자연	원도심 배후 산림경관	4.36
		여수EXPO	여수 EXPO	1.88
		시가지	원도심	1.48
		역사	전라좌수영성(진남관)	0.28
순천시	O	자연생태형	순천만국가정원, 순천만 일대	약11.59
			조계산도립공원	31.82
			주암호, 상사호 일대	주암호 : 약37.69 상사호 : 10.77
		역사관광형	낙안읍성민속마을 일대	약0.59
		시가지산업형	도시재생선도지역 일대	약5.038m ²
			봉화산 일대	약10.58
			KTX 순천역세권	약1.36
			택지개발지역	약0.55
			해룡, 율촌산업단지	약4.51
나주시	O	역사문화	나주읍성지구	자료없음
			나주 고분군지구	자료없음
			영산포지구	자료없음
		신도시	빛가람 혁신도시지구	자료없음
			남평지구	자료없음
		자연환경	영산강지구	자료없음
			나주호지구	자료없음
담양군	-			
곡성군	O	비유형	섬진강 기차마을	2.905618
			섬진강	5.312298
			보성강	6.646469
구례군	O	비유형	지리산 온천지구	자료없음
			구례읍 시가지지구	자료없음
			피아골지구	자료없음
			섬진강지구	자료없음
			화엄사지구	자료없음

지자체	구역 지정	유형	구역	면적(k㎡)	
고흥군	O	비유형	고흥만	자료없음	
			고흥천	자료없음	
			녹동항	자료없음	
			남열리	자료없음	
			도화면	자료없음	
			거금도 서촌마을	자료없음	
강진군	O	비유형	강진읍	자료없음	
			강진만/탐진강	자료없음	
			월출산	자료없음	
			전라병영성	자료없음	
			만덕산	자료없음	
			마량미향	자료없음	
영광군	-				
장성군	O	시가지	장성읍·황룡면 생활중심지	자료없음	
			북이면 진입관문중심지	자료없음	
			북하면 생태환경중심지	자료없음	
		역사문화	청림문화체험길	자료없음	
			전원	진원면 전원생활중심지	자료없음
				남면 농업생활중심지	자료없음
진도군	O	산림	축령산 산촌마을	자료없음	
		자연경관지구	금골산 일원	자료없음	
		수변경관지구	쉬미항~세포항 일원	자료없음	
		전통경관지구	진도읍성 일원	자료없음	
			남도진성 일원	자료없음	
		시가지경관지구	진도읍 일원	자료없음	
			조망권경관지구	세방낙조 일원	자료없음
		진도타워 일원		자료없음	
		조도 하조도등대		자료없음	
		관매도 하늘다리		자료없음	
경상북도					
경주시	O	비유형	버스터미널	0.3117	
			경주읍성	0.7014	
			행정복합타운	0.4551	
			외동읍	0.41	
			양남주상절리	0.3251	

지자체	구역 지정	유형	구역	면적(km ²)
안동시	O	도심문화	-	4.87
		역사문화	-	4.28
		생태문화	-	7.65
		도로중심	-	8.8
구미시	O	비유형	낙동강	자료없음
			지방도 514호선	자료없음
			국가산업1단지	자료없음
			인동시가지	자료없음
			선산읍	자료없음
			구미역세권	자료없음
			금오산	자료없음
			중심진입부	자료없음
영주시	O	비유형	순흥면	자료없음
			영주호	자료없음
			영주시가지	자료없음
			풍기시가지	자료없음
영천시	O	수변경관	영천시가지	자료없음
			금호읍	자료없음
		전통역사경관	암고서원	자료없음
		시가지경관	완산로 시가지	자료없음
		특화마을경관	영천별빛마을	자료없음
			별별미술마을	자료없음
상주시	O	경관권역	읍성4대문터	자료없음
			꽃감테마공원	자료없음
			낙단보	자료없음
		경관축	북천	자료없음
		경관거점	중앙시장	자료없음
			공검지	자료없음
			용유계곡	자료없음
			백화산	자료없음
경산시	-	-	-	-
의성군	-	-	-	-
영양군	O	산림	일월산	57.4
			검마산	20.87
		수변	수하계곡	5.33

지자체	구역 지정	유형	구역	면적(k㎡)
		문화	삼의계곡	2.64
			반변천	27.53
			주실마을	0.86
			연당마을	0.78
			두들마을	0.89
			선바위관광지	0.64
		시가지	영양시가지	1.45
		관문	영양터널	3.26
			월전삼거리	4.50
칠곡군	O	비유형	북삼읍	자료없음
			약목면	자료없음
			호국평화기념지역	자료없음
			왜관읍	자료없음
			낙동강변	자료없음
			산업물류단지	자료없음
			동명면	자료없음
			가산산성	자료없음
			호국역사문화	자료없음
울릉군	-		석적읍	자료없음
경상남도				
창원시	O	비유형	용호동 가로수길	70
			상남상업지역	890
			마산아구장 주변	70
			장어거리	130
			해양신도시	660
			무학산 구릉지	730
			진해원도심	370
			여좌천주변	140
			귀산동 용호마을	180
			명동마을	10
통영시	O	비유형	역사도심	0.720220
			통영항	0.970400
			죽림	0.669875
			육지도	0.804330

지자체	구역 지정	유형	구역	면적(k㎡)	
김해시	O		역사문화	-	3243506
			시가지	-	3557906
			관문특화	-	3256772
			전원	-	10893872
밀양시	O	비유형	수변		자료없음
			사포일반산업단지		자료없음
			얼음골		자료없음
			표충사		자료없음
			내일동		자료없음
			삼문동		자료없음
			가곡동		자료없음
			밀양향교		자료없음
거제시	O	항만시가지	고현동 중심시가지구역		0.27
			옥포항 항만시가지구역		0.97
			장승포항 항만시가지구역		0.56
			지세포항 관광시가지구역		1.13
		역사문화	거제면 읍치 전통문화재구역		0.15
			포로수용소 주변 문화관광구역		0.27
			견내량 해안마을 진입관문구역		0.35
		해안수변	농소 몽돌해안 휴양관광구역		0.92
			덕포해수욕장 휴양관광구역		0.27
			남동부 해안 자연경관구역		17.3
			동부저수지 전원경관구역		1.19
			남서부 해안 생활경관구역		1.52
양산시	O	비유형	원도심		자료없음
			동도사		자료없음
			덕계동		자료없음
			배내골		자료없음
제주특별자치도					
제주특별자치도	O	비유형	오름군락		자료 없음
			습지 및 자연연못		자료 없음
			세계자연유산지구		188.45
			특수목적에 의한 개발구역		자료 없음

□ 지자체별 중점경관관리구역 설정 방식 및 유형, 유형별 지정 목적(복수 체크)

지자체	구역 지정	설정 방식	유형	구역 수	지정 목적				개발사업 등에 따른 경관변화 관리
					경관자원 보전관리	상징경관 형성 및 명소화	조망경관 보호	열악한 경관개선	
서울특별시	O	경관유형 기반형	역사도심	1	1	0	0	0	0
			한강변	1	1	0	0	0	0
			주요산 주변	1	1	0	1	0	0
부산광역시	O	경관유형-자원 복합형	해양	4	4	0	0	0	0
			산지	3	0	0	3	0	0
			하천	1	1	0	0	0	0
			시가지	2	0	0	0	0	2
			형성	5	5	0	0	0	5
대구광역시	O	-	관리	3	3	0	0	0	3
대구광역시 중구	O	경관자원 기반형	비유형	11	0	0	0	0	0
대구광역시 달성군	O	경관유형-자원 복합형	산업단지	2	0	0	0	2	0
			시가지	4	0	4	0	0	0
			역사문화	3	3	0	0	0	0
			수변	2	2	0	0	0	0
			형성	6	0	0	0	0	0
인천광역시	O	경관자원 기반형	비유형	4	0	0	0	0	0
인천광역시 남동구	O	경관자원 기반형	비유형	4	0	0	0	0	0
광주광역시	O	경관자원 기반형	비유형	4	0	0	0	0	0
대전광역시	O	경관유형-자원 복합형	산, 구릉지	5	0	0	5	0	0
			수변	2	2	0	0	0	0
			시가지	4	0	4	0	0	0
			도로, 관문	3	0	3	0	0	0
			역사문화	1	1	0	0	0	0
			비유형	5	0	0	0	0	0
울산광역시 중구	O	경관자원 기반형	비유형	2	0	0	0	0	0
울산광역시 남구	O	경관자원 기반형	비유형	5	0	0	0	0	0
울산광역시 동구	O	경관자원 기반형	비유형	5	0	0	0	0	0
울산광역시 북구	O	경관자원 기반형	비유형	4	0	0	0	0	0
울산광역시 울주군	O	경관유형-자원 복합형	산림	1	1	0	1	0	0
			해안	2	2	0	2	0	0
			역사	1	1	0	0	0	0
			도시	2	0	2	0	0	0
			향토문화	1	0	0	0	1	0
			경관훼손우려	1	0	0	0	0	1
세종특별자치시	O	-	우수경관보전	2	2	0	0	0	0
			양호경관형성	1	0	0	0	1	0
			경관특성강화	2	0	2	0	0	0
			경기도						
			수원시	O	경관유형-자원 복합형	역사문화	2	2	0
자연	1	0				0	1	0	0
특화	1	0				1	0	0	0
성남시	O	경관자원 기반형	비유형	2	0	0	0	0	0
용인시	O	경관자원 기반형	비유형	7	0	0	0	0	0

지자체	구역 지정	설정 방식	유형	구역 수	지정 목적					개발사업 등에 따른 경관변화 관리
					경관자원 보전관리	상징경관 형성 및 명소화	조망경관 보호	열악한 경관개선		
부천시	○	경관유형-자원 복합형	산림	3	3	0	3	0	0	
			시가지	3	0	3	0	0	0	
안양시	○	경관유형-자원복합형	수변	2	2	0	0	0	0	
			자연	2	2	0	2	0	0	
남양주시	○	경관유형-자원복합형	역사문화	2	2	0	0	0	0	
			특화	1	1	0	0	0	0	
화성시	○	경관자원 기반형	비유형	2	0	0	0	0	0	
평택시	○	경관자원 기반형	비유형	2	0	0	0	0	0	
			도로변	3	0	3	0	0	0	
의정부시	○	경관유형-자원복합형	하천변	1	1	0	0	0	0	
			철도변	1	0	1	0	0	0	
			산림	7	0	0	7	0	0	
			수변	3	3	0	3	0	0	
파주시	○	경관유형-자원복합형	역사문화	3	3	0	0	0	0	
			시가지	1	0	1	0	0	0	
			도로철도	2	0	2	0	2	0	
			자연	1	1	0	0	0	0	
광명시	○	경관유형 기반형	시가지	1	0	1	0	0	0	
			역사문화	1	1	1	0	0	0	
김포시	-									
			시가지	2	0	0	0	0	2	
광주시	○	경관유형-자원복합형	도로	2	0	0	2	0	0	
			수변	1	1	0	1	0	0	
			역사문화	1	0	0	1	0	0	
양주시	○	경관자원 기반형	비유형	4	0	0	0	0	0	
오산시	○	경관자원 기반형	비유형	5	0	0	0	0	0	
			역사자연	2	2	0	0	0	0	
구리시	○	경관유형-자원복합형	도심철도	1	0	1	0	1	0	
			도심가로	2	0	2	0	0	0	
			수변	2	2	0	0	0	0	
포천시	○	경관자원 기반형	비유형	5	0	0	0	0	0	
하남시	○	경관자원 기반형	비유형	2	0	0	0	0	0	
여주시	○	경관자원 기반형	비유형	5	0	0	0	0	0	
			도로	1	0	1	0	1	0	
양평군	○	경관유형 기반형	시가지	1	1	0	0	0	0	
			자연	1	1	0	0	0	0	
			역사문화	1	0	0	0	0	1	
강원도										
춘천시	○	경관유형 기반형	주요하천	1	1	0	0	0	0	
			주요산	1	0	0	1	0	0	
원주시	○	경관자원 기반형	비유형	3	0	0	0	0	0	
			시가지	2	2	2	0	0	0	
평창군	○	경관유형-자원복합형	역사문화	1	1	1	0	0	0	
			관광	1	1	0	0	0	0	

지자체	구역 지정	설정 방식	유형	구역 수	지정 목적				개발사업 등에 따른 경관변화 관리
					경관자원 보전관리	상징경관 형성 및 명소화	조망경관 보호	열악한 경관개선	
충청북도									
청주시	O	경관유형-자원 복합형	자연적 경관자원	2	2	0	0	0	0
			역사문화적 경관자원	4	4	0	0	0	0
			인문사회적 경관자원	2	0	2	0	0	0
제천시	O	경관자원 기반형	비유형	4	0	0	0	0	0
충청남도									
충청남도	-								
천안시	O	경관유형-자원 복합형	자연	3	3	0	0	0	0
			시가지	5	0	5	0	0	0
			역사문화	2	0	2	0	0	0
공주시	-								
아산시	-								
서산시	O	경관유형 기반형	구릉지	1	1	0	0	0	0
			도심지	1	0	0	0	1	0
			역사문화	1	0	0	0	0	1
			연안	1	1	0	0	0	0
			해안	1	1	0	0	0	0
			하천	1	1	0	0	0	0
논산시	O	경관유형 기반형	생태자연	1	1	0	0	0	0
			역사문화	1	1	0	0	0	0
			특화산업	1	0	1	0	0	0
			주민생활	1	0	0	0	1	0
부여군	O	경관유형 기반형	시가지	1	1	0	0	0	0
			역사문화	1	1	1	0	0	0
서천군	O	경관유형-자원 복합형	시가지형	2	0	2	0	0	0
			산업형	2	0	0	0	2	0
			관광지형	1	1	0	0	0	0
			자연경관형	3	3	0	0	0	0
			역사경관형	2	2	2	0	0	0
			농어촌경관형	1	0	0	0	1	0
			상징경관형	2	0	2	0	0	0
홍성군	O	경관유형 기반형	생활환경 경관자원	1	0	1	0	0	1
			역사문화 경관자원	1	0	1	0	0	0
			서부임해 경관자원	1	1	0	1	0	0
			지역정체성 경관자원	1	0	1	0	0	0
태안군	O	경관유형-자원 복합형	자연경관형	2	2	0	0	0	0
			관광지형	6	0	6	0	0	0
			역사경관형	1	1	1	0	0	0
			시가지형	3	3	0	0	0	0
			기타형	1	1	0	0	0	0
전라북도									
전주시	-								
군산시	O	경관유형-자원 복합형	수변형	3	3	0	0	0	0
			시가지형	2	0	0	0	2	0

지자체	구역 지정	설정 방식	유형	구역 수	지정 목적				개발사업 등에 따른 경관변화 관리
					경관자원 보전관리	상징경관 형성 및 명소화	조망경관 보호	열악한 경관개선	
익산시	O	경관유형-자원 복합형	역사문화형	1	0	1	0	0	0
			도시	1	0	1	0	0	0
			역사	1	1	0	0	0	0
			수변	2	2	0	0	0	0
정읍시	O	경관유형-자원 복합형	도시진입	3	0	3	0	0	0
			시가지경관	4	0	4	0	4	0
			자연경관형	3	3	0	3	0	0
			농촌주거	4	0	0	0	4	0
무주군	O	경관자원 기반형	비유형	6	0	0	0	0	0
임실군	-								
부안군	O	경관자원 기반형	비유형	4	0	0	0	0	0
전라남도									
전라남도	O	경관자원 기반형	비유형	13	0	0	0	0	0
목포시	O	경관유형-자원 복합형	수변	3	0	0	0	0	0
			자연	1	0	0	0	0	0
			도로	1	0	0	0	0	0
			시가지	3	0	0	0	0	0
여수시	O	경관유형-자원 복합형	수변	5	5	0	0	0	0
			자연	1	1	0	1	0	0
			여수EXPO	1	1	0	0	0	0
			시가지	1	0	0	0	1	0
순천시	O	경관유형-자원 복합형	역사	1	1	0	0	0	0
			자연생태형	3	3	0	0	0	0
			역사관광형	1	1	0	0	0	0
			시가지산업형	5	0	0	0	5	0
나주시	O	경관유형-자원 복합형	역사문화	3	3	0	0	0	0
			신도시	2	0	0	0	0	2
			자연환경	2	2	0	0	0	0
담양군	-								
곡성군	O	경관자원 기반형	비유형	3	0	0	0	0	0
구례군	O	경관자원 기반형	비유형	5	0	0	0	0	0
고흥군	O	경관자원 기반형	비유형	6	0	0	0	0	0
강진군	O	경관자원 기반형	비유형	6	0	0	0	0	0
영광군	-								
장성군	O	경관유형-자원 복합형	시가지	3	0	3	0	0	0
			역사문화	1	0	1	0	0	0
			전원	2	0	2	0	0	0
			산림	1	1	0	0	0	0
진도군	O	경관유형-자원 복합형	자연경관지구	1	1	0	0	0	0
			수변경관지구	1	1	0	0	0	0
			전통경관지구	2	2	0	0	0	0
			시가지경관지구	1	0	0	0	1	0

지자체	구역 지정	설정 방식	유형	구역 수	지정 목적				개발사업 등에 따른 경관변화 관리
					경관자원 보전관리	상징경관 형성 및 명소화	조망경관 보호	열악한 경관개선	
			조망권경관지구	4	0	0	4	0	0
			조망가로미관지구	4	0	0	4	0	0
경상북도									
경주시	0	경관자원 기반형	비유형	5	0	0	0	0	0
			도심문화	1	0	0	0	1	0
안동시	0	경관유형 기반형	역사문화	1	1	0	0	0	0
			생태문화	1	1	0	1	0	0
			도로중심	1	0	1	0	0	0
구미시	0	경관자원 기반형	비유형	8	0	0	0	0	0
영주시	0	경관자원 기반형	비유형	4	0	0	0	0	0
			수변경관	2	2	0	0	0	0
영천시	0	경관유형-자원 복합형	전통역사경관	1	1	0	0	0	0
			시가지경관	1	0	1	0	0	0
			특화마을경관	2	0	2	0	0	0
상주시	0	-	경관권역	3	0	3	0	0	0
			경관축	1	1	0	0	0	0
			경관거점	4	4	0	0	0	0
경산시	-								
의성군	-								
영양군	0	경관유형-자원 복합형	산림	2	2	0	2	0	0
			수변	3	3	0	0	0	0
			문화	4	4	0	0	0	0
			시가지	1	0	1	0	0	0
			관문	2	0	2	0	0	0
칠곡군	0	경관자원 기반형	비유형	10	0	0	0	0	0
울릉군	-								
경상남도									
창원시	0	경관자원 기반형	비유형	10	0	0	0	0	0
통영시	0	경관자원 기반형	비유형	4	0	0	0	0	0
			역사문화	4	4	0	0	4	0
김해시	0	경관유형-자원 복합형	시가지	2	0	0	0	2	0
			관문특화	2	0	2	0	0	0
			전원	2	0	0	0	2	0
밀양시	0	경관자원 기반형	비유형	8	0	0	0	0	0
			항만시가지	4	4	0	4	0	0
거제시	0	경관유형-자원 복합형	역사문화	2	2	0	0	0	0
			해안수변	6	6	0	0	0	0
양산시	0	경관자원 기반형	비유형	4	0	0	0	0	0
제주특별자치도									
제주특별자치도	0	경관자원 기반형	비유형	4	0	0	0	0	0
			경관유형 기반형	9					
지자체 수 계		경관유형-자원 복합형	30		41	28	17	15	8
		경관자원 기반형	36						
구역 수 계	-	-			163	89	53	39	18

□ 지자체별 중점경관관리구역 관리 수단 및 지형도면 고시 여부

지자체	구역 지정	경관심의	경관사업	경관협정	도시관리계획과 연계		지형도면 고시
					지구단위계획과 연계	지역·지구 지정 검토	
서울특별시	○	○	○	○	○		○
부산광역시	○	○	○	·	○		○
대구광역시	○	○	○	·	○		○
대구광역시중구	○		○	○			·
대구광역시달성군	○	○	○	○	○		·
인천광역시	○	○	○	○	○		○
인천광역시남동구	○	○	○	○	○		·
광주광역시	○	○	○	·			·
대전광역시	○	○	○	○	○		○
울산광역시	○	○	○	·	○		·
울산광역시중구	○	○	·	·	○		○
울산광역시남구	○	○	○	·			○
울산광역시동구	○	○	○	·			○
울산광역시북구	○	○	○	○			○
울산광역시울주군	○	○	○	○			○
세종특별자치시	○	○	○	○	○		·
경기도							
수원시	○	○	·	·			○
성남시	○	○	○	○			○
용인시	○	○	○	○			○
부천시	○	○	○	○	○		○
안양시	○		○	·			·
남양주시	○	○	○	○	○		·
화성시	○	○	○	·	○	○	·
평택시	○	○	○	·	○		·
의정부시	○	○	○	·	○	○	·
파주시	○	○	○	○			·
광명시	○	○	○	○	○		·
김포시	-		·	·			·
광주시	○		○	·	○		·
양주시	○	○	○	○			·
오산시	○	○	○	○	○	○	·
구리시	○	○	○	○	○	○	·
포천시	○	○	○	·	○		○
하남시	○	○	○	·	○	○	○
여주시	○	○	○	·			·

지자체	구역 지정	경관심의	경관사업	경관협정	도시관리계획과 연계		지형도면 고시
					지구단위계획과 연계	지역·지구 지정 검토	
양평군	0	0	0	.	0	.	.
강원도							
춘천시	0	0	.	.	.	0	0
원주시	0	0	0	.	.	0	0
평창군	0	0	0	0	0	.	.
충청북도							
청주시	0	0	0	.	0	0	0
제천시	0	0	0	0	.	.	0
충청남도							
충청남도	-	0	0	.	0	.	.
천안시	0	0	0	.	.	0	0
공주시	-	.	.	.	.	.	.
아산시	-	.	.	.	.	.	0
서산시	0	.	.	.	.	0	.
논산시	0	.	0	0	.	0	.
부여군	0	0	.	.	0	.	0
서천군	0	.	0	.	0	0	.
홍성군	0	.	0	0	.	.	.
태안군	0	.	0	.	0	0	0
전라북도							
전주시	-	.	.	.	.	.	.
군산시	0	.	0	0	0	.	0
익산시	0	.	0	.	.	0	.
정읍시	0	.	0	.	0	.	.
무주군	0	.	0	.	0	.	.
임실군	-	.	.	.	.	.	.
부안군	0	.	0	.	.	0	0
전라남도							
전라남도	0	0	0	.	0	.	.
목포시	0	.	0	0	0	.	.
여수시	0	.	0	.	0	0	0
순천시	0	.	0	.	0	.	.
나주시	0	.	0	0	0	0	.
담양군	-	.	.	.	.	.	.
곡성군	0	0	0	0	0	.	0
구례군	0	.	0	0	.	0	.
고흥군	0	.	0	.	0	.	.
강진군	0	.	0	0	0	.	.

지자체	구역 지정	경관심의	경관사업	경관협정	도시관리계획과 연계		지형도면 고시
					지구단위계획과 연계	지역·지구 지정 검토	
영광군	-						
장성군	0		0	0			
진도군	0						
경상북도							
경주시	0	0	0	0	0		0
안동시	0	0	0		0		
구미시	0	0	0	0	0		
영주시	0	0	0	0	0		
영천시	0	0	0	0	0		
상주시	0		0	0			
경산시	-			0			
의성군	-						
영양군	0		0		0		
칠곡군	0	0	0	0			
울릉군	-						
경상남도							
창원시	0	0	0	0			0
통영시	0	0	0	0	0		
김해시	0	0	0		0		
밀양시	0	0	0	0	0	0	
거제시	0	0	0		0		0
양산시	0	0	0	0	0	0	
제주특별자치도							
제주특별자치도	0	0	0		0		

□ 지자체별 중점경관관리구역 내 경관사업명

지자체	사업수	경관사업 목록
서울특별시	12	- 공원 휴게공간 개선 - 주차공간 축소를 통한 보행로 확폭 - 보행로 신설 - 화계중학교 담장 및 입면 개선 - 학교 옹벽 개선 - 조망시설 확충 및 노후 환경 정비 - 기존 접근로 정비 - 진입광장 및 지도, 안내판 설치 - 경사형 엘리베이터 설치 - 현충로변 접근로 신설 - 용영봉저정 주변 보행로 신설 - 노량진1동 주민센터 외부공간 정비
부산광역시	28	- 자성대·동천 일원 그린네트워크 조성 - 광안리 문화기반형 친수공간 조성 - 금정산 일원 전선지중화 등 생활 가로경관 개선
대구광역시	9	- 대구대표가로 조성사업 - 금호강 비스타 형성 - 전원마을 경관사업 - 경관명소 조성사업 - 도시외곽 경관도로 조성사업 - 관문경관 개선사업 - 친근한 수변공간 창출
대구광역시 중구	36	[북성로] - 북성로 가로환경 정비사업 - 북성로 안내 및 표식사인 개선사업 - 공북문터, 망경루터 디자인개선사업 - 북성로 옥외광고물 개선사업 - 북성로 진입로 디자인 개선사업 [서성로] - 서성로 안내 및 표식사인 개선사업 - 서성로 도로 중앙조형물 조성사업 - 서소문터 디자인 개선사업 - 달서문터 디자인 개선사업 - 서성로 가로환경 정비사업 [남성로] - 남성로 안내 및 표식사인 개선사업 - 남성로 문화공간 조성사업 - 남성로 옥외광고물 정비사업 - 건축물 색채 정비사업 [동성로] - 동성로 가로녹지 개선사업 - 동성로 실개울 조성사업 [순종황제 어가길] - 어가길 표식사인 조성사업 - 어가길 쉼터 조성사업 - 순종황제 어가길 역사거리 조성 - 인교동 공구골목 가로경관 개선 - 수창초교 인근 공공디자인 개선사업 [남산100년 향수길] - 랜드마크 상징조형물 디자인 조성사업 - 천주교구 후문 경관개선사업 - 남산동 수녀원 일대 담장개선사업 - 천주교구 역사문화 명소화 디자인 사업 - 수녀원 가는길 특화거리 조성사업 [김광석 다시그리기길] - 야간경관 활성화 사업 - 야외마당 상징화 사업 [향촌동 수제화골목] - 수제화골목 영세 점포 환경개선사업 - 향촌동 문화예술거리 조성사업 - 수제화골목 가로경관 개선사업 - 수제화골목 건축물입면 개선사업 [3호선 주변지역] - 도시철도 3호선 주변 노후지붕개선사업 - 도시철도 3호선 주변 옥상녹화사업 - 주변 물탱크 정비사업 - 교각 미관개선사업 - 불량간판정비사업
대구광역시 달성군	34	[국가산업단지] - 산업단지 건축경관 조성사업 - 산업단지 가로 및 보행경관 개선사업 - 산업단지 안내체계 마련사업 [달성군청 주변] - 달성군 진입경관 조성사업 - 달성군 테마가로 조성사업 - 달성군 주변 공공공간 조성사업 - 단독주택지 골목길 활성화 사업 [화원읍] - 비슬로변 도로경관 개선사업 - 상업지역 옥외광고물 특성화사업 - 공공건축물 및 생활환경 개선사업 [다사읍] - 죽곡광장 정비사업 - 상업지역 옥외광고물 정비사업 - 달구벌대로변 가로경관 개선사업 - 군립도서관 오픈스페이스 개선사업 - 교차로 상징화 사업 [도동서원] - 도동서원 진입로 상징화 연계사업 - 도동서원 주차공간 개선사업 - 선착장 이용 활성화 사업 [묘골마을] - 관람 편의성 향상을 위한 개선사업 - 진입로 환경개선사업

지자체	사업수	경관사업 목록
		- 공공문화공간 조성사업 - 천내천변 활성화 사업 [현풍면] - 현풍천변 친수공간 조성사업 - 재래시장 활성화 사업 - 중앙로변 옥외광고물 정비사업 - 시외버스터미널 개선사업 - 현풍중앙로 녹음경관 사업 - 역사자원의 공공시설물 개선사업 [낙동강변] - 비슬로변 조망경관 개선사업 - 교차부 이미지 개선사업 - 낙동강변 활성화 사업 [옥연지 주변] - 복합문화공간 조성사업 - 마을 진입경관 조성사업 - 역사의 중앙공원 조성사업 - 역사자원 고려한 야간경관 정비사업 - 함박산 자원의 이용 활성화 사업
인천광역시	11	- 인천항 국제터미널 가로축 경관개선사업 - 인천내항 접근가로 가로축 경관형성사업 - 해안변 가로경관 정비 및 친수공간 조성사업 - 문학산, 청량산 간 녹지축 경관형성사업 - 소래습지생태공원일원 경관개선 사업 - 소래포구 접근가로 시설물 개선사업 - 계양산 가는길 경관형성사업 - 산지주변 건축물 및 진입가로 녹화사업 - 주요산지 조망경관 조성사업 - 송도 상징가로 옥외광고물 정비사업 - 송도 핵심지역 접근가로 시설물 개선사업
인천광역시 남동구	13	- 업무지구 특화 보행축 조성 - 예술로 걷기 좋은 공공예술가로 조성 - 미래광장 개방적인 중심문화공간 조성 - 소래포구 진출입부 경관개선 - 장도포대지 역사문화경관 형성 - 소래산 등산로 진입부 경관형성 - 인천대공원 동문 진입로 경관정비 - 남동타워 상징성 강화 - 남동인터파크 야간경관 특화 - 남동인터파크 진출입경관 형성 - 로데오거리 특화 보행축 경관 형성 - 장도로 수산물 먹거리특화 가로조성 - 수현, 연락골, 만의골마을 경관협정
광주광역시	2	- 하천숲 조성 - 연도경관형성 모델사업
대전광역시	48	- 계족산 접근로 정비 - 열린 대학 조성 - 인단산 공원화 및 조망명소화 - 폐교량(대전육교)를 활용한 특화 경관 연출 - 보문산 진입부 경관 정비 - 보문산 주변 그린웨이 조성 - 보문산 문화마을 조성 - 유등천 수변산책로 조성 - 단절된 녹지 연결 - 불량경관 요소 정비 - 구봉산 진입부 경관 정비 - 벌곡로 자연친화형 도로경관 형성 - 철도변 마을(새말 동네) 경관개선 - 월평공원 진입부 경관 정비 - 월평공원 주변 그린웨이 조성 - 복용공원 그린웨이 조성 - 복용공원 진입부 및 등산로 경관 정비 - 단절된 녹지축 복원 - 유성천 자연친화형 수변경관 창출 - 다양하고 활력 있는 수변경관 창출 - 교량을 활용한 경관 창출 - 갑천변 도시숲 조성 - 산림자원의 경관적 활용 - 수변생태 보전 및 활용 - 자연친화적 수변경관 창출 - 진입부 인지성 강화 - 다양한 녹지 확보 및 연결 - 근현대 문화유산 탐방로 구축 및 정비 - 수변가로 활성화 - 테마거리 경관 특성 강화 및 연계 - 대전 충청남도청 구분관을 활용한 역사문화거점 경관형성 - 대전역 주변 근현대 문화유산거점 경관형성 - 한빛탑 광장 정비 - 복합커뮤니티 경관 조성 - 진입부 경관 연출 - 주요 교차로 상징 경관 형성 - 동서대로 유니버설디자인거리 조성 - 활력있는 서대전 시민광장 경관 창출 - 오류로, 계백로, 중앙로 가로경관 개선 - 주요 교차로 상징 경관 형성 - 철로변 경관관리 - 신탄진역 공공성 강화 - 신탄진로, 신탄진동로, 신탄진북로, 대청로 유니버설디자인 거리 조성 - 현도교, 신탄진IC 관문경관 형성 - 주요 교차로 상징 경관 형성 - 주변 가로환경 개선 - 공공공간 조성 및 활용 - 탐방로 조성
울산광역시	4	- 친환경 건축물 조성사업 - 생활권 도시숲 조성사업 - 태화강 친수공간 조성 - 연양읍성로 주변 경관조성

지자체	사업수	경관사업 목록	
울산광역시 중구	-		
울산광역시 남구	6	- 무거천 명소화 및 활성화 - 태화강과 남산동굴피아 연계성 확보 - 대형 구조물 하부공간의 경관 개선	- 남구 수변축의 연결을 통한 생태경관 조성 - 태화강역의 변화를 선도하는 경관형성 - 공업탑의 상징성 강화 및 보행권 제공
울산광역시 동구	4	- 방어진 해변경관 형성사업 - 관광자원 정비사업	- 방어진공원 둘레길 형성 - 역사문화기반 경관형성
울산광역시 북구	18	- 산업로 경관형성 사업 - 명춘천 공원화 - 고가 단면 재철사업 - 구경계 진입 상징가로 식재 - 푸른 진장명촌 만들기 - 매곡천 친수경관 특화 - 매곡천 친수경관 특화사업: 매곡천 보행 무지개다리 설치 - 정자항 조망 경관개선사업	- 해안 조망 공원 조성 - 강동해안경관 형성 - 해안마을 입구 안내 시설물 조성 - 화암마을 경관특화 - 호계로 진출입로 상징성 확보 - 호계천 가로변 쌈지공원 조성 - 중심 공간 형성 - 호계로 경관특화사업 - 호계역 문화공간 조성
울산광역시 울주군	1	- 진하해수욕장 상업가로 경관개선사업	
세종특별 자치시	10	- 조치원을 중심으로 정비 - 조천 수변경관 개선사업 - 국도1호선 상징도로 조성 - 금강 친수공간 조성 - 고북자연공원 친수공간조성	- 경부선 철도 주변 도시숲 조성 - 조치원역 광장정비 - 국도1호선 관문경관 조성 - 내창천 수변경관 개선 - 녹지축 복원
경기도			
수원시	-		
성남시	2	- 대왕판교로 가로녹지 경관개선	- 디자인 선도 상업건축물 형성
용인시	17	- 사은로, 민속촌로 가로경관 개선 - 이종무로, 동막천 경관개선 - 동천로, 손곡천 경관개선 - 신봉2로, 정평천 경관개선 - 기흥호수공원 명소화 - 아람산 산지복원 - 금학천 수변경관개선 - 용인중앙시장 일대 상업특화가로 조성	- 금령로 가로미관 개선 - 터미널사거리 주변 경관개선 - 에버랜드 진입가로경관 개선 - 전대리 마을경관 개선 - 이동저수지 친수공간조성 - 송전리 상업가로 경관개선 - 용담저수지 둘레길 매력증진 - 원양로 가로경관 개선 - 내동연꽃마을 마을특성화
부천시	2	- 판타지아스트리트 경관조성사업:프로젝션맵핑 시범사업	- 시 주요 진입관문 개선사업
안양시	4	- 하천 원풍경 재생 정비 - 건강한 안양천 만들기 추진	- 안양천 산책로 및 자전거도로 정비공사 - 하천변 인공구조물 경관정비
남양주시	9	- 오남호수공원 진입로 경관개선 - 수락산유원지 진입경관 개선 - 수변부 음식점 등 경관정비 - 금곡사거리변 이질적 경관 정비 및 도시민을 위한 공 원녹지공간 형성	- 봉선사 전면 음식점 및 상가 가로 환경 정비 - 봉선사천 수변환경 정비 - 풍부한 스토리 연계 - 자전거 투어 거점형성 - 구릉지 및 수변 자연풍광 보전
화성시	2	- 전곡항로 관광문화길 조성	- 효행로 역사문화경관 조성
평택시	4	- 평택호 활동형 여가관광 친수경관 조성 - 팽성대교 일대의 체험 및 감상형 문화경관 조성	- 평택호 디자인 선도 숙박, 상업 건축물 형성 - 서정리역 건축물 외관 정비를 통한 쾌적한 거리 조성
의정부시	8	- 중랑천 합류부 경관개선 - 중랑천 야간경관 형성	- 호국로 가로경관 개선 - 시민로-송산로 가로경관 개선

지자체	사업수	경관사업 목록
		- 중랑천 조망쉼터 조성 - 평화로 가로경관 개선 - 양주시계 진입경관 형성 - 서울시계 진입경관 형성
파주시	11	- 주요산 가로경관 개선 - 채석장 복원 - 임진강8경 및 옛정자복원 - 공통청 친수공간 형성 - 문산천 수변공간 형성 - 삼릉 진입부 경관개선 - 통일동산 진입경관형성 - 1번국도 가로경관 개선 - 경의선 경관형성 - 도시진입부 및 가로경관 개선 - 경관가로 형성
광명시	13	- 가림산둘레길-안터길 결절부 가로경관 개선 - 안터길(안터마을삼거리 - 마을 진입부) 가로경관 개선 - 안터길(안터마을 내부) 가로경관 개선 - 안재로1번길 가로경관 개선 - 법안로 가로경관 개선 - 단독필지사거리 가로경관 개선 - 오리로366번길 보행환경 개선 - 주거지 가로경관 - 오리로366번길-영달말근린공원 사이 골목길 구간 가로경관 개선 - 오리로변 상업대로 개선 - 오리로, 영우로, 충현박물관 진입구간 개선 - 충현박물관-오리서원 연결동선 개선 - 소하근린공원 주변 가로구간 개선
김포시	.	
광주시	7	- 주요 하천 친수시설 조성 및 관광문화 프로그램 개발 - 시경계 진출입 경관거점 개선 - 농촌마을 색채 개선 시범사업 - 농촌마을 진입부 야간경관 및 CPTED 시범사업 - 지방도 야간경관 정비 시범사업 - 상징가로 조성 및 공공시설물 정비 - 주요 국도변 가로경관 개선
양주시	8	- 평화로 주변 옥외광고물 정비 - 바닥포장 개선 및 가로수 정비 - 권율로 상업건축물 옥외광고물 정비 - 덕성시장 내 옥외광고물 정비 - 진입부 상징게이트 및 휴게공간 조성 - 주요 거점 건축물 디자인 개선 - 양주시 진입부 상징조형물 설치 - 버스정류장 디자인 정비
오산시	5	- 독산성로 음식문화거리 미관개선 및 상징가로 조성사업 - 궤리사로 보행로 개선 및 상업지 옥외광고물 정비사업 - 오산역 역세권 일대 상업가로 미관개선 사업 - 오산역 역광창로 개선사업 - 오산C 진입관문 형성사업
구리시	7	- 왕숙천 둔치 정비사업 - 동구릉 건물대로 및 장자대로 실개천 조성사업 - 장자대로, 경춘로 전선지중화사업 - 아차산 역사공원 조성사업 - 동구릉로, 아차산로 경관도로 조성사업 - 동구릉 주변 역사공원 조성사업 - 경춘로 경관도로 조성사업
포천시	9	- 아름다운 수목원 가는 길 조성 - 고모리 문화마을 조성 - 고모산-죽엽산 한북정맥 둘레길 조성 - 가구의류 특화가로 조성 - 포천시 진입부 경관개선 - 한탄경 8경 거점공간 형성 - 한탄강 홍수터 개발 - 백운계곡 경관가로 조성 - 산정호수 관광지 경관개선
하남시	1	- 하남대로 유니버설디자인거리 조성
여주시	1	- 37번 국도, 42번 국도 주변 옥외광고물 경관 관리 사업
양평군	3	- 국도 주변 옥외광고물 경관 관리 - 두물머리 일대 경관 개선 - 양평읍, 강상면 야간경관 형성사업
강원도		
춘천시	.	
원주시	10	[강원강명] - 둘레길조성 - 스토리텔링 활용 및 안내체계, 조망축 정비 - 건축물 입면정비 [관음사계곡 진입로] - 안내시설체계 정비 [원주향교 일대] - 진입로 경관 개선 및 진입로 주변 쌈지공원 조성 - 안내체계 정비 및 스토리텔링과 연계한 안내시설 조성 - 종합운동장과 (구)원주여고부지 일대를 연계하는 문화가로 조성

지자체	사업수	경관사업 목록
		- 도로의 연속성을 갖도록 가로변 식재공간 정비 및 조망명소 조성 - 등산로와 산책로에 접한 건축물의 입면을 정비하여 특화마을 경관 형성
평창군	25	[평창읍 시가지] - 산림녹지 접근성 확보 - 완충녹지 조성 - 생태계 복원 - 수자원 접근성 확보 - 친수공간 조성 - 도로변 시설물 정비 - 테마가로 조성 - 진입관문 경관 형성 - 문화재 보수 및 정비 - 문화재 진입부 조성 - 문화벨트 조성 [테기로] - 생태하천 복원 - 가로변 경관 정비 - 동계올림픽 진입관문 및 상징가로 조성 - 조망쉼터 조성 [대관령면 시가지] - 녹지(초기, 공원) 조성 - 생태하천 복원 - 수자원 접근성 확보 - 친수공간 조성 - 광장조성 - 가로변 경관정비 - 동계올림픽 진입관문 및 상징가로 조성 [이효석 문학관] - 이효석 복원생가 진입부 조성 - 주차장 및 가로변 정비 - 테마산책로 조성
충청북도		
청주시	8	- 무심천 지방하천 정비사업 - 생태형 하천공간 조성 - 무심천변 고층 아파트 녹화 - 가경터미널 주변 정비
제천시	29	- 명동 교차로 경관개선 - 용두천로 가로경관 정비 - 명동지구 경관개선 - 학교가는길 개선 - 교차로 경관개선 - 중앙시장 정비 - 제천역 광장 디자인 - 제천 버스터미널 주변 가로경관개선 - 의림대로 간판정비 - 남천동 음식문화거리 조성 - 제천북로 가로경관개선 - 신동IC 교량 디자인 개선 - 제천IC 진입경관 조성 - 산업단지 안내판 디자인 개선 - 한방엑스포공원 상징게이트 조성
		- 직지문화거리 확대 조성 - 문화예술거점조성 - 중앙공원주변 역사공원조성사업 - 상당산성 역사 옛길 복원
충청남도		
충청남도	5	- 도 경계 및 시, 군 경계 진출입부 이미지 형성 - 가로문화 클러스트 조성 - 금강변 역사자원을 연계한 관광코스 개발
천안시	5	- 천호지 수변경관창출 - 남산공원 제모습찾기 - 아우내 숲, 산방천 소망의 길
공주시		- 국도40호 내포자원을 연계한 관광코스 개발 - 통일성 있는 도립공원 안내체계 형성
		- 만남로 도시갤러리 경관연출 - 천안역 공공미술 프로젝트

지자체	사업수	경관사업 목록	
아산시			
서산시			
논산시	15	- 중앙로 가로경관 개선 - 논산구시가지 친수하천 조성 - 논산터미널 외관 리모델링 - 논산공설시장 구조물디자인(색채) 개선 - 논산오거리 지하차도 경관개선 - 강경시가지 친수하천 경관형성 - 강경역 경관개선	- 근대문화특화공간 진입부 상징조형물 조성 - 안심로 가로경관 개선 - 동안오거리 상징조형물 디자인 개선 - 안심시장 경관현대화 - 특안대로 가로시설물 디자인 개선 - 수락저수지 수변생태공원 조성 - 대둔산 진입게이트 디자인개선 - 버스정류장 디자인 개선
부여군			
서천군	18	- 춘장대, 비인항 일원 걷고싶은 해안길 조성 - 서천초등학교 담장허물기 - 장항중앙초등학교 담장허물기 - 서천읍 진입부 소공원 조성 - 서천읍일원 구 쓰레기 매립장 공원화 - 서천군 특화가로조성사업(가로수 개선) - 서천 진입도로 경관형성사업(국도 21호선) - 비인항 어촌마을 경관개선 - 서천읍 중심가로 옥외광고물 정비	- 춘장대 옥외광고물 개선 - 장항읍 가족문화의거리 조성 - 서천읍 중심가로(군청로) 특화 - 춘장대 디자인 거리 조성 - 장항읍 물양장 경관개선 - 홍림저수지 생태공원 조성 - 문헌서원 진입가로경관 개선 - 한산모시관주변 상징화 - 서천향교 주변 경관개선
홍성군	19	- 조양문 주변 가로환경 및 가로시설물 개선사업 - 조양문 일대 건축물 및 간판 정비사업 - 천년여행길 가로시설물 통합 디자인 개선사업 - 조양로, 문화로 중심 생활가로 경관정비사업 - 홍성전통시장 주변 경관개선사업 - 홍성천 상부 주차장 공원조성사업 - 홍주읍성 복문복원지 주변 가로환경 정비사업 - 도청대로 가로시설물 통합 디자인 개선사업 - 도청대로 인접 건축물 및 옥외광고물 정비사업 - 토굴새우젓시장 입구게이트 및 간판개선사업 - 광천오거리 회차로 조형물 및 쉼터조성사업	- 광천읍 중심가로 옥외광고물 및 가로환경 개선 - 안전한 등하교길 조성사업 - 공리항 진입경관 상징조형물 조성사업 - 남당항 상업 건물 파사드 및 옥외광고물 개선사업 - 남당항 가로환경 및 시설물 정비사업 - 아사항 워터프런트 조성사업 - 서부임해 해안 산책로 및 자전거도로 개선사업 - 아사항 주변 해안 마을 건축 경관 개선사업 - 여성친화거리 시범 경관사업 - 문당환경농업마을 경관정비사업 - 귀농귀촌 중심발전축 경관 조성사업 - 서부임해 - 오서산 자전거도로 연결사업
태안군	61	[백사장항 관광특화거리] - 보차도 분리를 통한 보도환경개선 - 친수공간 조성 및 야간조명 설치 - 수산물 판매 특화를 통한 관광특화거리 조성 - 어장, 어구의 자발적 관리를 통한 경관개선 - 주민 협정을 통한 옥외광고물 정비 - 소규모 광장 조성 - 수변공간 조성 - 휴게시설 및 편의시설 도입 - 주차장 포장재 개선 및 그늘식재 도입 - 어촌마을 경관개선 - 마을내 보도정비 옥외시설물 정비 - 주민 협정을 통한 옥외광고물 정비 - 주민협동 마을가꾸기 운동 - 마을벽화 꾸미기 - 진입부 상업광고물 통합 정비 및 안내표지판 통합설치 - 결절부 경관식재 도입 및 상징도형물 - 진입도로 가로수 식재 및 보식 - 진입도로 보차도 분리 및 가로시설물 통합설치	[만리포] - 보행자 중심의 보도포장 정비 - 휴식시설 등 편의시설 설치 - 해수욕장 파라솔 및 막구조 시설물 설치 - 주민참여를 통한 가로 디자인연출 - 디자인 개발 - 주민 협정을 통한 옥외광고물 정비 - 디자인 개발 - 주민 협정을 통한 옥외광고물 정비 [안면읍] - 보행자 중심의 보도포장 정비 - 가로시설물 통합설치 - 전선지중화 사업 [안흥성] - 객사 및 동헌 복원 - 성안마을 경관개선 - 주민 협정을 통해 역사문화재와 조화되는 지붕 색채로 개선 - 자발적인 빈집 철거 노후주택 정비

지자체	사업수	경관사업 목록
		- 안흥성 진입부 야간조명 설치 - 역사문화재와 조화되는 보도포장 정비 - 마을길 주변 옥외시설물 통합 정비 - 마을 중앙부 경관 형성 - 소규모 공지를 활용한 쉼터 및 휴식공간 조성 - 노후화된 옥외시설물 통합정비 - 자발적인 빈집 철거 노후주택 정비 - 주민 협정을 통한 옥외광고물 정비
		[태안읍] - 보행자 중심의 보도포장 정비 - 휴식시설 등 편의시설 설치, 가로시설물 통합설치 - 가로변 조명열주 설치 및 상징조형물 설치 - 포켓 쌈지공원 조성 - 옥외광고물 정비 [꽃지&방포항] - 보행자 중심의 보도포장 정비 - 휴식시설 등 편의시설 설치 - 친수공간 및 포토존 - 꽃지해수욕장 진입부 경관개선 - 빈집 정비를 통한 경관개선 및 특화거리 조성을 위한 경관협정 [신진도항] - 진입도로 결절부 지점 경관식재 도입 - 진입축 초점부에 랜드마크 요소 도입 - 진입가로변 옥외시설물 통합정비 - 디자인 개발 - 주민 협정을 통한 옥외광고물 정비 - 주차장 포장재 개선 및 녹화추진 - 빗물활용 녹지공간 조성
전라북도		
전주시		
군산시	4	- 근대역사문화지구 경관정비 - 비응항 야간경관 형성
익산시	7	- 익산역 일대 구도심 상업거리 이면가로 정비사업 - 고도역사도시 익산 상징관로로 조성 - 익산역 앞 역사문화 테마거리 조성
정읍시	7	- 쾌적한 도시환경 조성 - 정읍천 야간조명 설치사업 - 신태인 근대문화권 관광자원화 - 도시숲(단풍공원) 조성
무주군	1	- 무주IC 만남의 광장 경관조성사업
임실군		
부안군	3	- 변산반도 상징풍경 관문조성 - 격포항 여객터미널 시가지경관개선사업
		- 내항 경관정비 - 군산시청 상징화 사업 - (구)익옥수리조합사무소 아트갤러리 조성사업 - 대간선수로 수변 산책로 조성사업 - 익산역 야간경관 형성사업 - 문화예술의 거리 야간특화가로 조성사업 - 고부면 소재지 종합정비사업 - 동학농민혁명 기념공원 조성 - 피향정 상연지 복원
전라남도		
전라남도	33	- 숲 속의 전남, 생명도시구축 조성사업 - 탄소제로 자전거 생태도시 조성사업 - 매력적인 무장애 가로경관 조성사업 - 스카이라인 보존 - 가로문화 클러스트 조성사업 - 불량경관 ZERO사업 - 공공건축 특화사업 - 풍경이 바탕이 되는 아파트 환경 조성사업 - 그림같은 학교 숲 만들기 - 작은 정원의 낙원 전남 - 교차지구 경관 재조명사업 - 생태도시 구축형 건축 조성사업 - 생태도시재생 활성화사업 - 경관계획상임기획단 신설, 운영 - 생명도시 프로젝트 - 역사문화관광단지 가치권역 확산 프로젝트
		- 미향특화경관 조성 - 포구 및 어항경관 특화 - 드림 산업단지 조성 - 역사문화예술집약지 특별경관관리제 - 역사문화탐방 특별 교통제 사업 - 항일지 프로젝트-항일운동역사도시 조성 - 도시경관리사이클-기피시설 경관 재디자인 - 남도천 가치 창조 - 재생과 창조가 융합된 통합디자인 조성 - 예술다운 시범사업 - 숨은 도시공간 활성화 - 산지조망경관 명소화 - 자연일체 산수경관 우수마을 선정사업 - 국도립공원 진입부 생태경관 복원 - 감성 숲 치유경관 프로그램 - 읍성 주변 경관보전, 정비사업 - 해안도로로 돌아보는 남도해안경관

지자체	사업수	경관사업 목록	
목포시	11	- 북항 회센터 일대 정비 - 북항-1호광장으로 이어지는 가로경관 정비 - 유달산 훼손방지 및 해안선의 경관관리 - 유달산 야간경관 정비 - 폐가 지역 경관개선 - 목포역광장 재정비 및 인접가로의 경관관리	- 목포역 도시숲 조성 - 해변 건축물 고도지침마련 - 가로경관 정비 및 상징성부여 - 국제터미널~수협~구조선내화 워터프론트 - 주요간선도로 간판정비사업
여주시	5	- 여수EXPO역광장 조성 - 여수구항해양공원 공원확충 - 연등천 친수공간 조성	- 해안권 야간경관 마스터플랜 수립 및 조명연출 - 경도유원지 진입경관 조성
순천시	32	- 횡단교량 설치(순천만국가정원 서문입구) - 산책로 및 보행로 조성 - 공원조성 - 포장 정비사업 - 건축물 담장, 외벽 미관개선(도시재생선도지역) - 광장조성(도시재생선도지역) - 편의시설 설치(도시재생선도지역) - 낙후된 건축물의 정비 - 열주조명 설치 - 상징조형물 설치 - 주변 건축물 정비 - 접근로 개선 - 가로수길 조성 - 진입부 광장조성(택지개발지역) - 저류지 공원 조성 - 교량 미관개선	- 참여형 포장정비 - 차양막 광고물 설치 - 전면공지의 데크화 - 공공야간조명 및 안내판 설치 - 산책로 및 보행로의 조성 - 공원조성 - 편의시설 설치사업 - 초화류 식재 - 가로수 길 조성 - 진입부 광장조성(조계산 도립공원) - 낙후된 건축물의 정비(조계산 도립공원) - 교량 미관개선사업 - 포장 정비(상사호, 주암호 일대) - 건축물 담장, 외벽 미관개선(상사호, 주암호 일대) - 광장조성(상사호, 주암호 일대) - 편의시설 설치(상사호, 주암호 일대)
나주시	9	- 차없는 거리 조성(나주 읍성) - 중심가로 및 흥거거리 정비 - 흥거거리 문화공간 조성 - 마을안길정비 및 쉼지공원 조성 - 역사 탐방로 조성 - 나주호 산책로 조성	- 수변생태에 미치는 영향을 최소화 한 친수공간 조성 - 강변 수변산책로 조성 - 수변생태에 미치는 영향을 최소화 한 친수공간 조성
담양군	.		
곡성군	2	- 침실습지 생태경관 전망 트레일	- 섬진강 에코 플레이 파크 조성
구례군	17	- 지리산 온천지구 진입부 경관개선 - 온천지구 내 공터를 활용한 경관특화작물 재배 - 주차장 옆 공지 활용한 가로공원 조성 - 산수유 사랑공원 및 테마공원 주변 녹음 증대 - 농업기술센터~구례군청간 가로경관숲 조성 - 구례로 및 서시천로 가로종합정비 - 구례읍 주민 및 방문객을 위한 소공원 조성 - 섬진강을 조망할 수 있는 강변 정비 및 식재계획	- 섬진강 양안을 연결하는 보행로 조성 - 사성암과 섬진강 독방길을 연결하는 트레킹로 신설 - 운조루에서 독방길로 연결되는 경관조망로 조성 - 간문천 수변 친수공간 확보를 통한 활성화 - 시설지구 건축물 외관 디자인 및 공공공간 관리 - 화엄사~연기암 힐링숲길 정비 - 황전야영장과 연계한 마산천 경관개선사업 - 시설지구 내 주차장 개선 및 정비 - 시설지구 내 유흥지의 경관적 활용
고흥군	4	- 고흥천변 나들길 조성사업 - 고흥천변 쾌적하고 안전한 야간 산책로 조성사업	- 남열리 다랭이는 경관농업 특화사업 - 꽃구름길~고흥문 수변공원 야간경관 형성사업
강진군	28	- 조망공간 조성 - 고성사 경관길 조성 - 군청사주변 리노베이션 - 호수공원 리노베이션 - 연결가로조성 - 프롬나드 네트워크,가든네트워크 - 중심가로경관조성	- 월출산 조망경관도로 조성 - 월출산 경관 트레일 조성 - 역사경관트레일 및 핵심경관소 조성 - 선형공원 조성 - 중심가로 경관 조성 - 진입가로 정비 - 전면공간 조성

지자체	사업수	경관사업 목록
		- 행정가로경관조성 - 역사경관가로조성 - 강진만 둘레길 조성 - 핵심경관소 조성 - 탐진강하부 경관개선 - 가우도 경관개선 - 다산사색트레일, 청자문화경관 트레일 연계 - 다산 사색 경관트레일 조성 - 선형가로정비 - 놀토 수산시장 시설물 재구성 - 복산 공원정비 및 산책로 정비 - 진입부 가로변 폐공가, 나대지 정비 - 마량농공단지 주변 차폐 식재 - 서중어촌체험마을 바다경관도로 정비
영광군		
		- 황룡행복마을 마을숲 조성 - 황룡강 수변림 복원 - 부동마을 제방로 정비, 황룡마을 연계강화 - 호남선 철도변 가로녹지대 조성 - 장승읍-황룡면 연계보행가로 개선 - 역전로 상업 가로환경 정비 - 제봉로 생활형 가로환경 정비 - 충무길 가로환경 정비 - 역전로 철길 가로환경 정비 - 영천로 입체교차 정비 - 장성오거리 교차로 정비 - 강변로 황룡강 진입가로 형성 - 강변안길 황룡강 진입가로 형성 - 문화로 황룡강 진입가로 및 통경축 형성 - 장성역 및 역전광장 개선 - 장성역 관광안내소 정비 - 매화8길 제봉산 진입가로 형성 - 제봉산 진입경관 개선 - 생태숲 조성, 장성공원과 제봉산 녹지 연계 - 백양로, 봉암로 상업 가로환경 정비 - 서남북길 상업 가로환경 정비 - 백양사IC 교차로 진입경관 개선 - 호남선 철도변 녹지대 조성 - 북이면 시가지 진입경관 개선 - 백양사역 철도 관문경관 개선 - 장성사거리버스여객터미널 정비 - 약수2길 지역 상징가로 조성 - 화룡마을 진입경관 개선 - 중평마을 진입경관 개선 - 장성호 수변 캠핑장 조성 - 장성호 경관교량 조성 - 약수천 주민쉼터 조성 - 북한천 유수지 생태공원 조성 - 북한사거리 공원정비 - 호사마을 아곡쉼터 조성 - 아곡박수랑백비 안내시설물 설치 - 홍길동테마파크 진입경관 개선 - 홍길동로 가로수 생육환경 개선 - 홍길동테마파크 안내시설물 설치 - 황룡전적지 안내시설물 설치 - 역사문화자원 진입경관 조성 - 농촌풍경 자전거도로 조성 - 자전거대여소 및 종합안내소 설치 - 자풍저수지 생태체험 및 학습장 조성 - 백운저수지 수변 피크닉장 조성 - 마산저수지 자연 천이관찰원 조성 - 신안 마을숲 조성 - 신안저수지 연꽃단지 정비 - 추암천 친수공간 조성 - 금곡마을 대형주차장 이질감 개선 - 금곡마을 진입경관 개선 - 금곡마을 진입도로 경관 개선 - 대덕마을 다목적 주차장 정비 - 대덕마을 진입공간 시설물 정비 - 문암저수지 축령산 진입공간 개선 - 금곡 마을정원 가꾸기 - 추암마을 경관 마을숲 조성 - 추암마을 축령산휴양림 진입공간 정비 - 모암마을 축령산 부진입부 진입경관 개선 - 모암마을 숲속 정원쉼터 조성 - 모암저수지 제방 전망공원 조성
장성군	61	
진도군		
경상북도		
		- 도로포장 교체 및 철제 웬스 등 시설물 개선 - 가로변 저층부 디자인 개선 - 건축물 색채 및 야간경관 관리 - 입지적 장점과 조망을 활용해 주차장 내 나대지를 휴게공간으로 조성 - 투수성 포장재 및 식재 활용으로 투수면적 확보 - 노후 버스터미널 건물 재건축 - 버스정류장, 관광안내소, 전광판 등 시설 개선 - 보행친화적이고 상징적인 오픈 스페이스 조성 - 보행접근성 강화 및 도심을 상징할 수 있는 통일된 경관 형성 - 안내판 설치 및 가로등 특화 - 주출입구 게이트 시설물 조성으로 인지성 강화 - 팔우정 삼거리 경관녹지에 상징성 부여 - 시설물 교체 사업 - 가로변에 탐방객을 위한 휴식공간으로 썸지공원 조성 - 읍성 테마와 어울리는 재료와 디자인으로 상징성 강화 - 읍성의 이미지를 강화하는 디자인으로 봉황로 입구 게이트 시설물 교체 - 남문지에 안내시설물, 보도재료 교체 등으로 표시
경주시	39	

지자체	사업수	경관사업 목록
		- 건축물 상층부 디자인 개선 및 옥외광고물, 야간경관 정비 - 건축물 채색 및 가로에 면한 저층부 입면 개선 - 진입경관과 역사문화경관을 연결하는 태종로의 특성에 어울리도록 노후화된 건물 외관 정비 및 옥외광고물 개선, 가로면 정비 - 사정동(태종로 남측) 내 건물, 옥외 광고물, 담장, 안내판 등에 가이드라인을 적용하여 입면 정비 - 노후 불량 골목길 가로공간 개선(차량 진입에 적합하도록 도로공간 확보 및 보행로 확보) - 경주역을 보전하여 역사갤러리 등 관광자원으로 활용 - 전면공간을 리모델링하여 상징성 및 공공성을 갖춘 광장으로 조성 - 변호하는 교통체계 고려하여 주요가로에 접한 노후 건축물 외관 개선 - 북성로에 자전고-보행 겸용 가로를 조성하여 관광자원화 - 건축물 저층부 입면 및 간판 디자인 개선 - 경관자원 주변 및 접근로 정비 - 탐방로 안내시설등 자원 전체를 연계하는 시설물을 통합적으로 설치 - 동해안로 및 파도소리길 진입가로의 벤치, 경관조명 등의 시설물 설치 - 주상절리 및 바다의 테마로 특화된 경관이미지 형성 - 파도소리길 및 에서 조망되는 건축물 및 옥외광고물 외관개선 - 해안경관과 어울리지 않는 재료나 채색, 야간조명등 개선 - 파도소리길 주변 조경요소 및 탐방관련 시설물에 주상절리 와 동해에 관련된 테마의 디자인을 적용해 차별화된 경관 형성 - 7번 국도에서 모화산업단지 및 외동산업단지를 차폐하도록 가로수를 식재하고 필요한 경우 관목으로 보완함 - 동천변 생태환경 보전 및 친수공간 조성 - 동천으로의 접근 및 조망을 보전 - 공업사 적재물, 차량정비소, 차폐울타리 등 가로경관을 저해하는 건축물 외관 및 시설들을 개선 - 경주의 상징성을 살리면서 경관권역 특성을 반영하여 미래적인 이미지를 부각
안동시	3	- 안동시청 진입로 경관개선 - 역사문화 경관개선 - 낙동강 수변경관 조성
구미시	36	- 사업소 담장 철거 - 사업소 진입부 게이트 설치 - 가로변 애플백 설치 - 버스정류장 디자인 개선 - 산업설비시설물 외관색채 개선 - 진입부 포장 개선 - 예술장식품 설치 - 지주형 시설물 통합 - 철탑 입면 색채 개선 - 전면공지 및 공공부문 포장정비 - 전신주 지중화 - 도로다이아트 - 구미역앞 진입부 소형분수 설치 - 가로녹지조성 - 건물입면정비 - 가로휴식공간 조성(벤치설치) - 버스정류장 디자인 개선(역세권 특화거리) - 배전함 포장 - 중앙분리대 경관조명 설치 - 중앙분리대 화훼류 식재 - 구미시 조형물 설치 - 교목 및 식재 - 버스정류장 디자인 개선(구미시청) - 경계석 및 보행로 부분 보수 - 상가 어닝 설치 - 옥외광고물(간판) 정비 - 산책로 정비 - 가로시설물 정비 - 전면공지 및 공공부문 포장정비 - 교목 및 화훼류 식재(금오산 진입로 가로정비) - 시범구간 내 포장 정비 - 전신주 지중화 - 포켓주차 공간 조성 - 포켓쉼터 공간 조성 - 교목 및 화훼류 식재(선산을 중앙로 가로정비) - 조형물 설치 - 향토사료관 선산객사 경관정비
영주시	9	- 역사적 장소성 복원 - 역사문화 탐방로 조성 - 역사문화마을 조성 - 경관도로 조성 - 특화가로 조성(풍기시가지) - 공원 조성 - 주요 고차로 정비 - 특화가로 조성(영주시가지) - 철도경관 조성
영천시	9	- 역사문화자원 경관정비 - 별주제 마을경관 정비 - 시가지경관 정비 - 도시형 친수공간 조성 - 저수지 수변경관 조성(정비) - 과학문화자원 주변 경관정비 - 산업단지경관 정비 - 폐철도역 특성화 - 경관도로 정비

지자체	사업수	경관사업 목록
상주시	30	- 하늘아래 첫 감나무 주변 쌈지공원 조성 - 꽃감특구 노후주택 경관 개선 - 꽃감특구 가로경관 및 진입경관 조성 - 할미산 꽃감길 진입경관 조성 - 낙단대교 진입 경관 형성 - 주요 교량 경관 개선 - 낙단보 공원 경관 개선 - 남성로 경관 개선 - 읍성4대문터 경관 조성 - 가로경관 디자인 통합 - 공원주변 건축물 경관개선 - 가로경관 디자인 통합 - 통학로 보행자전용도로 조성 - 풍물시장길 경관개선 - 상주역 및 중앙시장 리모델링 - 남성3길 가로경관개선 - 생태체험 징검다리 조성 - 상주시민공원 경관 정비 - 주요 교량 경관 개선 - 공공시설물 디자인 특화 - 공검지 진입경관 형성 - 공검지 경관정비 - 농수로변 경관수목 식재 - 비재로 및 양정1길 가로경관 개선 - 용유계곡 경관 개선 - 문장로 가로경관 개선 - 상주시 진입경관 형성 - 용추계곡 경관개선 - 중화로(49 지방도) 가로경관 개선 - 금돌성 및 대궐터 경관정비
경산시	-	-
의성군	-	-
영양군	5	- 터널 경관개선 - 군경계 관문이미지 개선 - 삼의계곡 정비 및 친수공간 조성 - 반변천 수변 활성화 - 중앙로 경관개선
칠곡군	8	- 건축물외관, 옥외광고물 정비 - 하천정비 및 접근로 개선, 수변 오픈스페이스 조성 - 석적로 및 진입로 경관개선 - 중앙녹지대 및 호국테마 공공디자인 적용 - 노후 건축물 및 내대지 정비 - 로터리 진입 경관 형성, 상징조형물 설치 - 옥외광고물 정비 및 녹지대 조성 - 관광도시로서의 공공디자인 사업
울릉군	-	-
경상남도		
창원시	1	- 창원해양공원 진입부 마을 경관 정비
통영시	24	- 남양산 공원 정비 - 보행친화적 강구안 수변경관 정비 - 강구안 보행교 건설 - 모텔 외관 정비 - 동피랑 야간경관 개선 - 통제영지 주차장 리모델링 - 통제영지 야간경관 조성 - 중앙로 특화경관 조성 - 통영읍성 상징진입게이트 조성 - 항남동 근대건축물 리모델링 - 통영대교 충무로 및 해안가로 야간경관 개선 - 통영항 주차장 공원화 - (구)조선소 부지 내 공원 조성 - 해안가로 정비 - 윤이상거리 농협건물(근대건축) 정비 - 해저터널 및 주변 정비 - 통영종합버스터미널 가로광장 조성 - 보행친화적 수변공간 정비 - 수변데크 조성 - 육지향 보행친화 수변공간 정비 - 육지향 옥외광고물 정비 - 육지일주로 가로정비 - 육지초등학교, 중학교 지붕녹화 - 근대건축물(농협) 리모델링
김해시	9	- 김해수로왕릉-봉황대공원 역사문화거점 연결로사업 - 수릉원, 수로왕릉 인지성 강화 - 가야의 거리 입구 조성 - 가야왕궁복원 - 가락로 가로경관정비 - 시청 야간경관 형성 - 김해읍성 성곽마을 이미지 구축 - 김해읍성실 역사경관 복원 - 도심산책로정비
밀양시	20	- 평리체험마을 수변경관 만들기 - 진입부 경관정비 - 친수형 하천구간 접근성 향상을 통한 시민 및 방문객의 휴식공간 제공 - 산업단지 접근성 확보 및 접근로 환경 정비 - 산업단지 개방감 확보 - 경관정비를 통한 쾌적한 외부공간 조성 - 진출입부 경관 정비 - 공공미술사업 - 해천구복원사업 - 간선도로변 역사문화자원과 상업지역과의 조화로 운 경관형성

지자체	사업수	경관사업 목록
		- 자연경관에 대해 조망성 증대 - 관광지가 가지는 관광, 문화특성 강화 - 매력적인 관광지 경관 형성 - 건축물 가이드라인 및 가로경관 개선을 통한 규제 및 경관정비 유도 - 하천 주변 경관요소와 조화로운 경관형성 유도 - 삼문동 간선도로변 공공시설물, 가로시설물의 정체성 확보 - 중앙로(전도연거리)를 중심으로 매력적인 가로경관 형성 - 밀양역 주변으로 교차로 및 광장 등 상징적 경관 형성 - 밀양향교 진입부 광장 설치 검토 - 밀양향교 진입가로의 경관 특성화
거제시	19	- 고현시가지 가로경관디자인 개선 - 고현천 주변 공공시설물 정비 - 옥포시가지 진입경관디자인 개선 - 장승포항 워터프론트 경관가로 조성 - 장승포 해안변 상업가로 경관개선 - 거제대로(장승포항) 하부 옹벽디자인 개선 - 지세포 해양휴양특화 가로경관조성(색채, 옥외광고물 등) - 지세포항 야간경관 개선 - 지세포항 공공공간(주차장 등) 경관정비 - 거제현 관아 주변 전통마당 조성 - 거제면 읍치 역사가로 조성(옥외광고물, 파사드 등) - 거제면 생활가로 경관정비(옹벽, 벽면디자인 등) - 포로수용소 주변 생활환경개선(도로포장, 공공시설물 등) - 견내량 야간경관 조성 - 견내량 마을 색채정비 - 농소해변 보행환경 정비(수변데크) - 학동해안도로 경관정비사업(공공시설물) - 학동해수욕장 상업거리 주변 경관개선 - 동부저수지 주변 공공공간 경관개선
양산시	20	- 중앙로, 서일동로 가로경관 개선사업 - 구 시외버스터미널 공공공간 조성사업 - 양산 종합시장 버스정류장 리모델링 사업 - 역사문화중심가로 조성사업(북안남5길) - 공영주차장 활용 공공공간 조성사업 - 버스정류장 표지판 교체사업 - 군자산 보행진입로(굴다리) 정비사업 - 통도사로, 신평로 가로경관 개선사업 - 통도사입구 리모델링 사업 - 통도사 친환경 주차장 조성사업 - 통도사지역 진입경관 조성사업 - 경관저해건물 입면개선사업 - 덕계로 가로 경관 개선 사업 - 회야강 인접 가로 경관 개선 사업 - 덕계사거리 진입부 상징 조형물 조성 사업 - 배내골 사거리 진입게이트 디자인개선사업 - 단장천 주변 불량입면건물 정비사업 - 69번 지방도로 경관조성사업 - 선리마을 마을회관 부지 디자인 개선사업 - 단장천 수변공간 조성사업
제주특별자치도		
제주특별자치도	36	- 성판악~사라오름 연계 트레일 - 어리목~만세동산 연계 트레일 - 탐방안내소 복합기능화 - 열실 지질체험 트레일 - 구린굴 지질체험 탐방로 - 불교문화 트레일 - 불교문화 전래 트레일 - 어리목 근대 역사체험 트레일 - 기존 도로를 활용한 코스 - 개방형 순환코스 - 탐방객의 영향을 최소화하는 트레일 - 안내시설(표지판, 이정표 등)의 적절한 활용 - 탐방안내소 조성 - 편의시설 확충 - 삼림욕장 조성 - 오토캠핑장 조성 - 순환형 동선시스템 도입 - 다양하게 관찰할 수 있는 탐방환경 조성 - 자연친화적 공간조성 - 성산일출봉 경관정비 - 유산공원 조성 - 유산지구 내 상가 이전 - 도보환경개선 및 데마거리 조성 - 테마별 해설코스 - 해양체험 프로그램 - 역사체험 프로그램 - 정비 및 프로그램 확충 - 탐방루트 진입로 - 탐방안내소의 입지와 형태 - 탐방로 데크 - 탐방로변 안내판·해설판 - 동굴탐방을 돕는 안내지도 제작 - 만장굴 종합휴게소를 활용한 탐방안내소 - 친환경적 주차장조성 및 야외공간정비 - 용암동굴을 주제로 한 외부공간 조성 - 동굴가상체험관 - 주변 비공개 동굴 탐방루트 조성

2. 경관행정 담당 공무원 인식조사 설문지

이 조사에 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제33조)에 규정되어 있습니다.

ID

-

중점경관관리구역에 대한 인식조사

안녕하십니까?

건축도시공간연구소(AURI)는 국무총리실 산하 건축도시분야 정책연구기관입니다.

본 조사는 「지역 경관관리의 실효성 제고를 위한 중점경관관리구역 제도 개선 연구」의 일환으로, 「경관법」 제7조에 따라 경관계획의 부문별 계획으로 수립되는 중점경관관리구역에 대한 관계자들의 인식을 파악하여 지역 경관관리의 실효성 향상을 위한 제도 개선을 마련하기 위한 목적으로 실시하고 있습니다.

본 설문지의 응답 내용은 통계 처리되며, 연구목적 이외에는 어떤 다른 용도로도 사용되지 않습니다. 작성하여 주신 내용은 연구에 매우 귀중한 자료가 되오니 바쁘시더라도 소중한 기초자료가 될 수 있도록 협조를 부탁드립니다. 설문지는 익명으로 처리되며 통계법 제 33조(비밀의 보호)에 의거하여 비밀이 엄격히 보장됩니다.

2020년 8월

국무총리실 산하 건축도시공간연구소

* 본 조사와 관련된 문의사항은 아래로 연락주시면 성심껏 답변해 드리겠습니다.
· 이경재 연구원 (044-417-9863 / kjaelee@auri.re.kr)

DQ. 응답자 특성 질문

DQ1. 귀하의 소속기관은 어디입니까?

- ① 광역자치단체(특/광역시) ② 광역자치단체(도)
③ 기초자치단체(시/군) ④ 기초자치단체(자치구/광역시의 군)
⑤ 기타()

DQ2. 귀하의 경관 관련 업무 경력은 어떻게 되십니까?

- ① 1년 미만 ② 1-3년 ③ 3-5년 ④ 5-10년
⑤ 10-15년 ⑥ 15-20년
⑦ 20년 이상

DQ3. 귀하가 담당하고 있는 주요 업무는 무엇입니까? 말고 계신 업무를 모두 선택하여 주십시오.

- ① 경관 관련(계획, 사업, 심의 등)
- ② 디자인 관련(공공디자인, 범죄예방디자인, 옥외광고물, 색채, 조명 등)
- ③ 건축 관련(기획, 설계, 공사감독 등)
- ④ 도시 관련(도시계획, 도시재생, 농산어촌개발사업, 새뜰마을사업 등)
- ⑤ 기타()

DQ4. 귀하가 담당한 경관업무는 무엇입니까? 해당되는 업무를 모두 선택하여 주십시오.

- ① 경관계획 ② 경관심의 ③ 경관사업
④ 경관협정
⑤ 기타()

A. 경관제도에 대한 일반적인 인식

「경관법」은 국토경관을 체계적으로 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정하기 위해 2007년 제정되었으며, 주요 내용은 다음과 같음

- 관할구역에 대하여 경관을 보전·관리 및 형성하기 위한 “경관계획” 수립 및 정비
- 지역경관 향상, 경관의식 제고를 위한 “경관사업” 시행
- 토지소유자 등의 전원 합의로 쾌적한 환경과 아름다운 경관을 형성하기 위한 “경관협정” 체결
- “경관위원회” 설치 및 SOC·개발사업·건축물에 대한 “경관심의” 운영

A1. 「경관법」에 근거한 경관관리는 지역의 경관을 관리하는데 얼마나 실효성이 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 실효성이 있다 ② 어느 정도 실효성이 있다
③ 별로 실효성이 없다 ④ 전혀 실효성이 없다

A2. 「경관법」에 근거한 경관관리의 실효성을 높이기 위해서는 어떤 부분을 우선적으로 개선해야 한다고 생각하십니까? 개선이 필요한 순서대로 최대 2가지만 선택하여 주십시오.

▶ 1순위(), 2순위()

- ① 경관현황(자원) 조사 내실화
- ② 경관관리 수단(경관심의/경관사업/경관협정 등)의 실행력 강화
- ③ 장소단위 기반의 구체적인 계획수립 (지구·구역 등과 같은 면(面)적 관리: 중점경관관리구역)
- ④ 경관에 대한 인식과 이해, 공감대 형성

- ② 구역 설정 가이드라인(절차, 방법, 기준) 제공
- ③ 구역 설정을 위한 **경관현황(자원)** 조사 의무화 및 방법 구체화
- ④ 관련주체(발주처, 관련부서, 전문가, 수립실무자 등) 및 주민의 **의견교환**
- ⑤ 경관계획의 부문별 계획이 아닌 **별도의 계획(단독)**으로 수립할 수 있도록 근거 마련
- ⑥ 기타(_____)

B2. “중점경관관리구역” 설정을 위해 반드시 검토되어야 하는 항목은 무엇입니까? 꼭 검토가 필요한 순서대로 최대 2가지만 선택하여 주십시오. ► 1순위(____), 2순위(____)

- ① 관련계획(상위계획 및 관련계획)
- ② 기존 중점경관관리구역 현황
- ③ 경관자원 또는 경관구조(경관권역, 경관축, 경관거점)
- ④ 향후 지역의 경관변화(각종 개발사업 등)를 예측할 수 있는 자료
- ⑤ 관련주체(발주처, 관련부서, 전문가, 수립실무자 등) 의견 수렴
- ⑥ 주민의견(인식조사, 워크숍, 공청회 등) 수렴
- ⑦ 기타(_____)

B3. 지자체의 “중점경관관리구역” 계획 내용에 따라 구역 설정 목적을 다섯 가지로 구분할 수 있습니다.

5가지 구역 설정 목적 중, “중점경관관리구역”은 어떤 목적으로 활용하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까? 바람직한 순서대로 최대 2가지만 선택하여 주십시오.

► 1순위(____), 2순위(____)

- ① 지역 내 가치있는 경관자원을 보전·관리하기 위한 목적
- ② 지역 내 대표적인 상징경관 형성 및 명소화 하기 위한 목적
- ③ 조망가치가 뛰어난 경관자원의 조망을 보호하기 위한 목적
- ④ 주변 지역에 비해 상대적으로 열악한 경관을 개선하기 위한 목적
- ⑤ (개발사업 등으로) 향후 경관변화가 예상되는 지역의 관리를 통해 주변 지역과 조화시키기 위한 목적

B4. 광역자치단체(도)는 “중점경관관리구역”을 설정할 수 있으나, 의무사항은 아닙니다. 특별한 사유에 해당하는 경우에 한해 “중점경관관리구역”을 설정·관리할 수 있도록 하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 반드시 필요하다	② 어느 정도 필요하다	③ 필요없다
→ B4-1로		→ B5로

B4-1. 그렇다면, 어떤 경우에 광역자치단체(도)에서 “중점경관관리구역”을 설정·관리하는 게 바람직하다고 생각하십니까? 해당되는 조건을 모두 선택하여 주십시오.

- ① 관할구역 내 2개 이상의 기초자치단체에 걸쳐있는 경관자원에 대해 통합적 관리가 필요한 경우
- ② 집중적인 경관관리가 필요하나 기초자치체에서 체계적·중점적으로 관리할 여력이 안 되는 경우
- ③ 기초자치단체의 요청이 있을 경우
- ④ 기타()

B5. 귀하는 “중점경관관리구역”을 설정 및 운영·관리의 주체가 동일해야 한다고 생각하십니까?

- ① 동일해야 한다 (설정권자 = 관리권자, 지정한 주체가 운영·관리를 담당)
- ② 동일하지 않아도 된다 (설정권자 ≠ 관리권자, 예컨대 지정은 광역, 운영·관리는 기초)
- ③ 잘 모르겠다
- ④ 기타()

C. 중점경관관리구역 운영·관리 관련

C1. 다음은 「경관법」 및 「경관계획수립지침」에서 제시하고 있는 경관 관리수단입니다. 귀하가 소속된 기관은 “중점경관관리구역” 내에서 어떤 관리수단을 활용하고 계십니까?

각 관리수단별 활용비중의 합이 100이 되도록 응답하여 주십시오. 만약 특정 관리수단을 활용하지 않는다면 “0%”로 기입하시면 됩니다.

(현재 경관업무를 담당하고 있지 않더라도, 과거 경험을 바탕으로 답변해주시기 바랍니다.)

관리수단	활용 비중(%)
1) 경관심의	()%
2) 경관사업	()%
3) 경관협정	()%
4) 타 법령, 지구·구역과 연계	()%
합계	(100)%
위 관리수단을 하나도 활용하지 않음	☐

C2. “중점경관관리구역”을 실효성 있게 관리하기 위해서는 관리수단별 어느 정도 규모로 활용하는 것이 적절하다고 생각하십니까? 각 관리수단별 활용비중의 합이 100이 되도록 응답하여 주십시오.

관리수단	활용 비중(%)
1) 경관심의	()%
2) 경관사업	()%
3) 경관협정	()%
4) 타 법령, 지구·구역과 연계	()%
합계	(100)%

C3. 다음은 「경관계획수립지침」의 ‘경관요소별 관리계획’에서 제시하고 있는 경관 관리요소입니다.

지역의 경관을 관리하기 위해서는 다음 요소들에 대한 관리가 얼마나 필요하다고 생각하십니까?

경관요소	매우 필요함	어느 정도 필요함	별로 필요하지 않음	전혀 필요하지 않음
1) 건축물	①	②	③	④
2) 옥외광고물	①	②	③	④
3) 오픈스페이스	①	②	③	④
4) 공공시설물	①	②	③	④
5) 색채	①	②	③	④
6) 야간조명	①	②	③	④

C3-1. 방금 보신 여섯 가지 경관 관리요소 외에, 귀 지자체에서 관리하고 있거나, 필요하다고 생각하시는 경관관리 요소가 있다면 기입하여 주십시오.



C4. 귀하의 소속기관은 “중점경관관리구역” 지형도면을 토지이용규제정보서비스(LURIS)에 고시하였습니까?

① 고시함 ② 고시하지 않음 ③ 고시여부를 잘 모르겠음 → C5로

C4-1. “중점경관관리구역” 지형도면을 고시한 이유 또는 고시하지 않은 이유는 무엇입니까?

▶ 고시한 이유 :

▶ 고시하지 않은 이유 :

C5. “중점경관관리구역”의 실효성을 높이기 위해 정부 차원에서 해 줘야 할 역할은 무엇이

라고 생각하십니까? 가장 필요한 역할을 한 가지만 선택하여 주십시오.

- ① 중점경관관리구역 계획의 위상 강화 (수립지침 내용을 경관법으로 이동)
- ② 중점경관관리구역의 정의, 기준, 내용 등의 구체적인 근거 마련
- ③ 국가차원의 중점경관관리구역 지정 및 홍보
- ④ 경관업무의 행정적 지원 및 경관사업의 재정적 지원
- ⑤ 기타(_____)

=====

♣ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. 좋은 자료로 활용하겠습니다. ♣