

경관계획 상에서 경관자원조사 현황에 관한 연구

- 시·군 경관계획의 경관자원조사 사례를 중심으로 -

김다영* · 장혜원* · 주신하**

*서울여자대학교 대학원 원예생명조경학과 · **서울여자대학교 원예생명조경학과

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

2007년 이후 경관법이 제정되면서 지방자치단체들을 중심으로 많은 변화가 일어났다. 도시경쟁력 확보를 위해 각 지방자치단체들은 경관형성 및 관리를 위한 계획을 수립할 필요성을 느끼고 경관계획을 자발적으로 수립하기 시작했다(주신하와 김영희, 2010). 경관계획의 수립은 경관에 대한 공공적 관심이 증가하는 긍정적인 효과도 가져왔지만 계획 수립 시 경관 계획 수립 지침으로 인한 계획의 형식화 및 일반화로 지자체 경관 방향성이 획일화되었다는 비판을 받고 있는 상황이라고 할 수 있다(주신하와 김영희, 2011).

현재 경관계획은 2007년 경관법 제정 이후 수립한 계획이 5년마다 재정비해야 하는 개정 경관법 규정에 따라 2단계 계획을 수립하는 단계에 이르고 있다. 계획의 연속성과 실효성 증대를 위해서는 경관계획의 근원이 되는 경관자원 조사의 객관성 확보가 매우 중요하다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이미 수립된 경관계획에서 경관현황조사 및 분석 단계의 내용이 경관 계획 수립 지침의 내용을 잘 반영하고 있는지를 살펴보고 향후 개선방안을 제시하여 향후 각 지방자치단체들의 실질적인 계획 수립에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 이론적 고찰

경관 계획 수립 지침에 따르면 경관자원은 경관의 특성을 나타내는 자원 중에서 중요도, 가치 등을 기준으로 선정한 관리하여야 하는 주요한 경관요소이다(국토교통부 등, 2015). 또한 경관자원을 인간 환경을 구성하는 여러 가지 자원 중 시각적이고 심상을 자극하는 지리적인 자원으로서 지역이 내포하는 이미지에 영향을 주는 가변적인 요소이기도 하다(김금용, 2012). 즉, 경관자원은 한 지역의 정체성과 이미지를 대표하는 요소로 이해할 수 있다.

이러한 경관자원을 선정하고, 평가하는 방법에 관한 연구가 진행된 바 있다. 박선명 등(2010)은 경관자원의 기회, 약점요인에 대한 지역별 경관자원의 종류, 중요도, 특성을 지역 공무원을 대상으로 분석하여 지자체의 경관계획 방향을 도출해 내었다. 나아가 국내 경관자원 조사 현황을 검토하고 향후 과제를 진단하고자 하는 연구 또한 진행되었다(주신하와 신윤지, 2015).

이상에서 살펴본 경관자원 관련 연구들은 경관자원에 대한 다양한 접근을 통해 경관계획과 연계 또는 향후 경관자원 평가에 대한 제안을 시도하였으나, 평가에 대한 기준이 부족하고 특정 경관자원 유형과 지역에 편중된 한계가 있었다. 따라서 본 연구는 객관적인 평가의 기준인 경관 계획 수립 지침을 분석의 틀로 하여 국내 다양한 시·군 경관계획을 대상으로 경관 현황조사가 어떻게 진행되고 있는지 살펴보고자 한다.

III. 연구범위 및 방법

본 연구는 시·군 위계에서 수립된 경관계획 20개를 사례로 선정하였다. 이때 경관계획은 경관법이 제정된 2007년 이후 수립된 법정 경관계획을 대상으로 한정하였다. 또한 지역적인 편중을 막기 위해 각 도마다 최소한 1개 이상의 고르게 시·군이 포함되도록 선정하였다. 선정된 경관계획의 사례는 다음 표 1과 같다.

표 1. 분석대상 경관계획 사례

행정구역	구분	수립연도	행정구역	구분	수립연도
강원도	춘천시	2008	경상북도	김천시	2011
	구리시	2011		안동시	2011
군포시	2012	청송군		2012	
광명시	2014	포항시		2012	
경기도	김포시	2011	전라남도	목포시	2008
	안산시	2011		여수시	2016
	안양시	2016	전라북도	익산시	2011
	용인시	2012		전주시	2009
경상남도	진주시	2013	충청남도	논산시	2015
경상북도	경주시	2010	충청북도	증평군	2011

다음으로 경관계획 내용을 분석하는 기준으로 경관 계획 수립 지침 중 경관현황조사 및 분석과 관련된 '제5장 제2절 경관현황조사 및 분석의 5-2-1 경관자원조사'에 제시된 항목을 활용하였다. 우선 지침의 각 항목대로 경관현황조사가 이루어졌는지 평가하였다. 경관 계획 수립 지침의 항목에 따른 분석은 경관 계획 수립 지침을 근거로 다음 표2와 같은 기준에 의해 진행하였다.

표 2. 경관현황조사 분석 기준(경관 계획 수립 지침 참조)

구분 항목	세부 항목
(1) 조사대상	<ul style="list-style-type: none"> 경관자원의 중요도 및 가치 판단을 통한 종합적 조사 상위지자체 경관계획의 경관자원 참고 및 반영 경관자원의 유형 (6가지) 긍정적/부정적 경관자원의 선정 비물질적 경관자원 조사 여부
(2) 조사범위	<ul style="list-style-type: none"> 관할구역의 경계선에 인접하거나 외부에 위치한 경우 <ul style="list-style-type: none"> 가시권 조사 필요성 판단에 의해 계획에 포함 관할 구역 주변이 아닌 경우 <ul style="list-style-type: none"> 필요성 판단에 의해 계획에 포함
(3) 조사방법	<ul style="list-style-type: none"> 현장조사, 문헌조사 및 현황사진의 포함 타법령의 규정에 따른 조사결과 포함 후반부 계획과의 연결성 고려 주요경관자원 선정 및 관리계획 수립 경관위해요소 선정 및 관리계획 수립 상위계획의 경관자원 반영 및 관리계획 수립
(4) 경관자원 수	<ul style="list-style-type: none"> 경관현황 수 경관자원 수

이때 지침은 경관자원조사의 진행방식을 판단하는 객관적인 분석의 틀로 활용되며, 이를 전문가의 판단에 의해 주관적으로 해석 및 종합하여 결론을 도출하는 것이 본 연구의 종합적인 방향이라고 볼 수 있다.

IV. 연구결과

지침의 항목인 조사대상, 조사범위, 조사방법 및 경관자원의 수를 기준으로 20개의 시·군 경관계획을 분석한 결과는 다음과 같다.

1. 조사대상

경관자원의 중요도 및 가치 판단을 통한 종합적 조사에 관한 항목에서는 경관자원의 선정 없이 전반적인 경관현황에 대한 진단형식으로 진행한 경우, 경관자원의 선정은 되어있지만 그 기준이 불분명한 경우, 선정 및 기준에 대한 언급이 명확한 경우로 분류할 수 있다. 20개 경관계획 중 8개는 선정 및 기준에 대한 언급을 명확하게 했으나, 12개는 경관자원을 개별적으로 선정하기 보다는 전체적인 현황 분석을 중심으로 경관자원조

사를 진행하였다.

상위계획에 포함된 경관자원의 반영여부에 관한 항목에서는 대체적으로 상위계획에 대한 검토는 진행되었지만 경관자원에 대한 비교 및 반영이라기보다는 전체적인 검토에 한정되어 반영여부가 드러나지 않는 경향이 있다고 볼 수 있다.

경관자원 유형 구분에 관한 항목의 경우 지침에서 6개의 경관자원 유형 구분이 구체적으로 제시되어 있어 경관계획에서도 대체적으로 잘 따르고 있음을 알 수 있다. 이때 용어에서의 차이는 있을 수 있지만 지자체 특성을 고려하여 각 유형을 세분하는 방식도 사용되고 있었다.

긍정적, 부정적 경관자원의 조사에 관한 항목에서는 경관자원자체를 긍정적인 요소로 인식하는 경향이 있어 부정적 경관자원의 선정이나 언급보다는 포괄적으로 현황과 문제점 도출까지만 진행되었다.

마지막으로 상징적 지역 이미지, 생활상 등에 관한 비물질적 경관자원에 대한 항목에서는 대부분의 경관계획에서 진행하고 있으며 추가적으로 지역의 역사, 지명의 유래 등 다양한 자료를 포함하고 있다.

2. 조사범위 및 조사방법

조사범위에 관한 항목에서는 경관자원이 관할구역의 밖이나 경계선에 인접한 경우 필요하다고 판단되었을 때 경관계획에 포함하고 있었다. 특히 자연경관자원의 경우, 산맥이 경계선에 있거나 하천이나 저수지의 집수지가 경계선 밖에 있더라도 경관계획에 포함하여 진행하였다. 조사범위에 대해서는 지침이 비교적 잘 준수되는 것으로 판단된다. 하지만 이는 지침에서 언급된 가시권 분석과 같은 구체적인 판단 기준을 제시하기 보다는 조사자의 자의적인 판단에 의해 포함하고 있음을 알 수 있다.

조사 방법에 관한 부분 중 현장조사, 문헌조사, 현황사진의 포함에 관한 항목에서는 경관현황조사 및 분석의 개요부분에 명시되며 대부분의 지자체에서 지침에 따라 진행하고 있다. 반면 타 법령의 규정 포함, 후반부 계획과의 연결성, 주요경관 및 위해경관요소 선정과 그에 관한 관리계획 수립에 관한 항목은 본문의 부분에서 도출 및 유추할 수 있는데, 대체적으로 지침에 따른 반영률이 낮음을 알 수 있다.

3. 경관자원 수

경관자원은 체계적인 계획을 위한 주요 요소이기 때문에 경관자원에 대한 개념을 인식하는 것이 중요하다. 지침에서는 언급된 바가 없지만 경관자원의 수 또한 경관자원조사에 관한 중요한 기준이 될 수 있기에 연구자의 판단에 의해 분석틀로 포

함하였다.

경관자원의 수를 분석해 보았을 때 도출된 결과는 '경관자원'으로 인식하고 경관자원 수를 명시한 경우와 현황 수를 경관자원 수와의 구분 없이 명시한 두 경우를 볼 수 있다. 이러한 전제조건으로 인해 두 경우의 경관자원 수가 10개 내외부터 수백 개까지의 큰 차이가 난다는 것을 알 수 있다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 경관계획의 구체화를 위한 근간으로의 역할을 하는 경관자원조사에 관한 현황을 파악하고 경관 계획 수립 지침과의 비교를 통해 지침의 수정 및 보완에 기여를 하고자 하였다. 본 연구의 결과를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 경관자원과 경관현황이 가진 의미차이가 불분명하다. 전체 경관현황과 그 중 중요성과 가치 판단을 통해 선정한 경관자원에 대한 구별이 지침에서 따로 언급이 되어있지 않기 때문에 계획에서 현황 수나 경관자원 수의 구분 없이 '경관자원'을 10개 내외 혹은 수백 개로 지정하는 차이가 생긴다. 이는 계획의 구체성을 떨어뜨리고 관리 및 보전을 필요로 하는 경관자원이 소외받을 수 있는 요인이 되는 것으로 판단된다.

둘째, 지침의 세부적인 제안은 계획의 구체화에 영향을 준다. 경관자원의 유형부분에서 지침은 6가지의 유형을 구체적으로 제시하고 있는데, 이러한 유형 구분은 경관계획에서 경관자원을 조사할 때 매우 구체적으로 반영되는 경향이 있다. 이는 체계적인 계획의 수립에 영향을 주지만, 지자체의 입장에서 불필요한 정보를 의무적으로 담거나, 경관자원에 대한 접근을 확립화시키는 요인이 되기도 한다. 반면 조사범위 항목에서 경계선에 인접하거나 경계선 밖으로 경관자원이 연결된 경우 '가시권 분석을 통해' 혹은 '필요에 따라' 계획에 포함한다고 간략히 언급된 경우는 지자체가 필요에 따라 진행하였음을 알 수 있다. 이는 계획의 객관성을 결여시키는 요인일 수 있지만 자체적인 판단으로 결정하여 지역의 상황에 맞는 계획 수립에 영향을 준다.

셋째, 후반부 계획과의 연결성을 고려하는 지침이 미흡하다. 즉 경관현황을 자세히 조사하여 향후 진행되는 기본구상 및 기본계획의 내용이 현실에 부응하도록 하기 위한 것으로 볼 수 있는데, 많은 경관계획에서 경관자원조사 후 종합 및 과제도출에 그치는 경향이 있다. 따라서 이러한 문제의 극복을 위해 먼저 경관현황과 경관자원의 용어적인 의미의 차이를 언급하는 것이 필요하다고 볼 수 있다. 또한 지침의 구체성을 의무적인 부분에 있어서는 세부적으로 설정하고, 지자체의 특성이 반영되어야 하는 부분은 선택적으로 반영할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다.

마지막으로 경관자원조사의 결과가 후반부 계획에 충실하게 반영되도록 하는 방안이 필요하다. 이를 위해서는 다음 단계 계획에 관한 사항이 포함되어 전체적인 방향을 지시할 수 있는 지침으로의 역할을 보충하는 것이 중요하다고 볼 수 있다.

본 연구는 현재 수립되고 있는 경관계획 내용 중 경관현황조사가 잘 진행되고 있는지를 파악하기 위한 것으로 객관적인 경관 계획 수립 지침과의 비교를 통해 사례를 분석하였다는 데에 그 의의가 있다. 이는 일차적으로 경관계획의 전체적인 흐름과 각 경관계획의 특징을 도출할 뿐 아니라 경관 계획 수립 지침의 실질적 발전에 기여할 것으로 기대한다.

그러나 도 경관계획은 사례로 포함하지 않아 지침수정의 제안이 구체적이고 세부적인 부분에 집중되어 있으며, 분석의 과정에 있어 연구자의 주관적 판단에 의한 것이 한계이라 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 지침에 대한 구체적인 수정사항은 경관계획의 실효성과 직접적인 연관이 있기에 의의가 있다고 판단한다. 다만 향후 연구성과의 일반적인 적용을 위해서는 분석 과정의 객관성을 확보하는 것이 중요하므로 보다 많은 전문가가 참여하여 현황을 판단하는 것이 필요하다.

참고문헌

1. 경주시(2010) 경주시 기본 경관계획, 경주시.
2. 광명시(2014) 광명시 경관계획, 광명시.
3. 구리시(2011) 구리시 기본 경관계획, 구리시.
4. 국토교통부, 행정자치부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 환경부, 해양수산부, 산림청(2015) 경관 계획 수립 지침, 국토교통부.
5. 군포시(2012) 군포시 기본 경관계획, 군포시.
6. 김금용(2012) 대구시 경관자원의 인지특성에 관한 연구, 대구카톨릭대학교 석사학위논문.
7. 김천시(2011) 김천시 기본 경관계획, 김천시.
8. 김포시(2011) 김포시 경관계획, 김포시.
9. 논산시(2015) 논산시 기본 경관계획, 논산시.
10. 목포시(2008) 목포시 기본 경관계획, 목포시.
11. 박선명, 박선경, 김주현, 김종하, 이정호, 최무혁(2010) 공무원들의 인식에 나타난 경관자원 특성 분석 연구, 대한건축학회지-계획계 26(11): 29-36.
12. 안동시(2011) 안동시 기본 경관계획, 안동시.
13. 안산시(2011) 안산시 기본 경관계획, 안산시.
14. 안양시(2016) 안양시 경관계획, 안양시.
15. 여주시(2016) 여주시 경관계획, 여주시.
16. 용인시(2012) 용인시 기본 경관계획, 용인시.
17. 익산시(2011) 익산시 기본 경관계획, 익산시.
18. 전주시(2009) 전주시 기본 경관계획, 전주시.
19. 주신하, 김영희(2010) 경관법에 의한 경관계획 수립 현황, 한국경관학회지 2(2): 20-31.
20. 주신하, 김영희(2011) 국내 경관계획 관련지침 및 계획내용 분석, 한국조경학회지 39(4): 1-10.
21. 주신하, 신윤지(2015) 국내 경관자원 조사 현황과 향후 과제, 한국조경학회지 43(3): 27-42.
22. 증평군(2011) 증평군 기본 경관계획, 증평군.
23. 진주시(2013) 진주시 경관기본계획, 진주시.
24. 청송군(2012) 청송군 기본 경관계획, 청송군.
25. 춘천시(2008) 춘천시 기본 경관계획, 춘천시.
26. 포항시(2012) 포항시 기본 경관계획, 포항시.