

한국 지방자치단체 경관형성관련조례에 관한 연구 - 일본지방자치단체와 비교고찰을 통하여 -

서주환 · 박대우*

경희대학교 예술·디자인 대학 환경조경전공 · *경희대학교 대학원 조경학과

A Study on the Ordinance on Landscape Composition by Korean Local Government - Focused on the Present State in Comparison with Japanese Local Government -

Seo, Ju-hwan · Park, Dae-woo*

Environmental Landscape Architecture, Department of Art and Design KyungHee University

**Graduate School of Landscape Architecture KyungHee University*

ABSTRACT : This study conducted a comparative analysis on ordinances on landscape composition by local governments, which are a part of the policy to activate landscape composition, by examining the cases of Korea and Japan. For the purpose of specialized landscape compositions according to the own characteristics of Korean local governments, this study suggests factors to consider on the enactment of ordinance on landscape composition as follows. First, in order to compose landscape with a unique figure of the local government, it is required to collect and analyze informations about the local landscape, to provide consistent programs of education and publicity related to the landscape composition and to encourage the involvement of local citizens and reward it. Second, the construction of the ordinance needs to build a plan of landscape composition for each district focused on the landscape composition, to introduce a system which enables self-designation of an ordinance, to establish a detailed guidance, to assign the duty to keep the guidance and regulate punishment in case of a violation of the guidance. It could be done by completing the common or basic elements on the construction of the ordinance on landscape composition.

Key words : Landscape composition, Ordinance on landscape composition

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

근대이후 급속한 경제성장에 따른 국민들의 가치관과 의식변화가 한층 더 증대되었으며, 생활환경 면에서도 주거환경의 향상뿐만 아니라 보다 포괄적인 개념인 지역 환경의 질적 향상에 관한 관심이 높아지고 있는 추세이다.

특히 지역개발측면에 있어서 과거의 무분별한 도시 발전과정의 부작용을 교훈삼아 체계적이고 쾌적한 환경의 도입을 위해 지방자치단체별로 여러 가지 제도적 규제 및 유도수단을 강구하고 있으며, 각 지역별로 경관

형성 및 관리계획이 수립되기 시작하였다(서주환, 2001).

경관형성 및 관리계획의 효율성 제고라는 시점에서 보다 능동적이고 적극적인 경관형성정책의 일환으로 대두되고 있는 요소 중 하나로 전문적 경관관련 자치법규인 경관의 형성에 관련된 조례(이하 '경관형성관련조례')의 필요성이 제기되고 있으며(김용만, 1999) 이미 형성된 경관형성관련조례 역시 보완점을 제시할 필요가 있다.

이에 따라 본 연구의 목적은 크게 두 가지이며 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 우리나라 지방자치단체별로 지역경관과 관련된 조례의 제정현황을 조사하여 경관형성관련조례의 실태 파악 및 경관형성관련조례 제정현황을 분석한다.

둘째, 일본 지방자치단체의 경관형성관련조례 제정현황 및 내용과 국내사례와의 비교분석을 통하여 보다 체계적인 경관형성조례 제정을 위한 방향설정을 제시하고자 하였다.

Corresponding author : Seo, Ju-hwan
Tel : 031-201-2634
E-mail : jusuh@khu.ac.kr

2. 연구의 범위

한국과 일본의 경관형성관련조례 제정 실태 및 내용 분석을 위해 인터넷에 공개된 한국의 조례집 및 일본의 예규집을 조사하였다. 한국의 경우 특별시 및 광역시와 모든 도·시·군을 대상으로 경관형성관련조례가 제정된 지방자치단체를 조사하여 그 내용을 분석하였으며, 일본의 경우 카고시마 대학 법문 학부 법정책학과에서 운영하는 인터넷 사이트인 일본 내 예규집 공개 지방자치단체 목록을 대상으로 제정현황 및 구성을 조사하였다.

조사기간은 한국의 사례는 2004년 7월 1일에서 2004년 7월 30일까지이며, 일본의 사례는 2004년 8월 21일에서 2004년 9월 19일까지 각각 한 달간 이다.

II. 경관형성관련 조례

1. 경관형성관련조례 제정현황

가. 국내

한국의 경우 서울특별시와 5개의 광역시, 9개 도와 그에 포함된 76개 시, 84개 군과 69개의 자치구로 이루어져 있으며, 자치구를 제외한 국내 지방자치단체 중 경관형성관련조례가 제정되어있는 곳은 18개소로 조사되었다. 해당 지방자치단체와 조례명은 표 1과 같다.

표 1. 한국 지자체 경관형성관련조례 제정 현황 및 명칭

구분(개소)	경관형성관련조례가 제정된 지방자치단체 명	
특별시, 광역시	인천광역시	
강원도	도	강원도
	시(7)	강릉·동해·삼척·속초·태백시의 5개 시
	군(11)	고성·양구·양양·영월·정선·평창·홍천·횡성군의 8개 군
충청북도	도	-
	시(3)	제천시
	군(9)	-
전라남도	도	전라남도
	시(5)	-
	군(17)	-
제주도	도	-
	시(2)	제주시
	군(2)	-
총	175	18개 지방자치단체

*자료 : 지방행정정보은행 및 각 지방자치단체 자치법규 홈페이지 기준으로 작성(<http://www.laib.go.kr/laibLaws/>)

표 2. 일본 지방자치단체 경관형성관련 조례 현황

행정구분	예규공개지자체(개소)	경관형성조례제정(개소)
홋카이도(北海道)	83	7
도쿄도(東京都)	47	7
오사카부(大阪府)	36	6
쿄토부(京都府)	20	3
아오모리현(靑森縣)	18	3
이와테현(岩手縣)	38	-
아키타현(秋田縣)	15	2
미야기현(宮城縣)	25	2
야마가타현(山形縣)	19	2
후쿠시마현(福島縣)	30	7
이바라키현(茨城縣)	28	3
토치기현(栃木縣)	22	3
군마현(群馬縣)	23	4
사이타마현(埼玉縣)	57	4
치바현(千葉縣)	50	6
카나가와현(神奈川縣)	25	7
시즈오카현(靜岡縣)	26	7
야마나시현(山梨縣)	7	1
나가노현(長野縣)	31	2
니가타현(新潟縣)	43	3
토야마현(富山縣)	17	2
이시카와현(石川縣)	11	2
후쿠이현(福井縣)	9	4
기후현(岐阜縣)	17	2
아이치현(愛知縣)	36	10
시가현(滋賀縣)	14	2
미에현(三重縣)	13	2
나라현(奈良縣)	20	3
와카야마현(和歌山縣)	8	-
효고현(兵庫縣)	24	12
오카야마현(岡山縣)	18	1
돗토리현(鳥取縣)	17	3
히로시마현(廣島縣)	12	1
시마네현(島根縣)	8	3
야마구치현(山口縣)	11	3
카가와현(香川縣)	9	2
토쿠시마현(徳島縣)	5	-
에히메현(愛媛縣)	5	1
코치현(高知縣)	16	2
후쿠오카현(福岡縣)	23	4
사가현(佐賀縣)	7	1
나가사키현(長崎縣)	7	2
오이타현(大分縣)	11	1
쿠마모토현(熊本縣)	13	2
미야자키현(宮崎縣)	9	3
카고시마현(鹿児島縣)	23	-
오키나와 현(沖縄)	12	1
합계	1018	148

*자료 : 카고시마 대학 법문학부 법정책학과 운영 인터넷 사이트의 예규 공개 지자체 기준(<http://joreimaster.leh.kagoshima-u.ac.jp/>)

나. 일본

일본은 홋카이도(北海道), 동경도(東京都)와 오사카부(大阪府), 교토부(京都府), 및 43개 현(県)의 광역지방자치단체를 포함하여 지방자치법규를 공개하고 있는 1018개소의 크고 작은 지방자치단체를 대상으로 경관형성관련조례가 제정된 곳을 조사하였다.

검색방식은 제목과 본문에 ‘경관(景觀)’을 포함하는 모든 조례를 대상으로 검색 하였다. 그 결과로 홈페이지의 주소가 변경되었거나 일시적 접속오류 등 무효 처리된 지방자치단체를 제외하고 148개의 지방자치단체가 경관형성관련조례를 제정한 것으로 나타났다<표 2>.

양국의 지방자치단체간 경관형성관련조례의 비교연구를 위해 한국의 경우 18개 지방자치단체의 경관형성관련조례 내용을 정리하였다. 일본의 경우 148개의 광범위한 내용적 범위를 다루어야 하는 제약점 등으로 광역지방자치단체인 홋카이도·동경도·오사카부·효고현의 4개소를 선정하였고, 시 이하 지방자치단체는(심상욱, 2002)의 논문에서 제시된 가장 전형적이라 판단되는 삿포로시(札幌市), 센다이시(仙臺市), 카마쿠라시(鎌倉市), 코베시(神戸市), 교토시(京都市), 카나자와시(金澤市)의 총 10개 지방자치단체를 선정하여 분석하였다.

조례 내용을 비교함에 있어서 먼저 각 사례 경관형성관련조례의 제정 시기를 조사하였으며, 두 번째로 양국의 대부분의 경관형성조례의 내용상 공통점을 정리하였

2. 경관형성관련조례의 구성

표 3. 지자체별 조례 제정, 개정 및 시행시기

지자체 명	조례 명	제정 시기	개정시기	시행 시기	
한국	강원도	경관형성조례	2000/06/22	-	공포 후 3달 경과
	전라남도	경관조례	2002/05/20	-	2003/01/01
	인천광역시	도시경관조례	2003/12/29	-	공포일과 동일
	강릉시	경관형성조례	2002/04/24	-	공포 후 60일 경과
	동해시	경관형성조례	2001/02/28	2001/09/29	공포일과 동일
	삼척시	경관형성조례	2001/10/05	-	공포 후 3달 경과
	속초시	경관형성조례	2001/08/06	-	공포 후 2달 경과
	태백시	경관형성조례	2001/05/21	2003/06/27	공포 후 3달 경과
	고성군	경관형성조례	2002/05/27	-	공포 후 2달 경과
	양구군	경관형성조례	2001/01/15	2003/11/26	공포일과 동일
	양양군	경관형성조례	2002/08/08	-	공포 후 2달 경과
	영월군	경관형성조례	2003/05/10	2003/09/20	공포 후 2달 경과
	정선군	경관형성조례	2001/12/24	-	공포일과 동일
	평창군	경관형성조례	2001/07/18	-	공포일과 동일
	홍천군	경관형성조례	2001/08/01	-	공포 후 2달 경과
	횡성군	경관형성조례	2004/05/10	-	공포일과 동일
	제천시	경관형성조례	2002/01/08	-	공포일과 동일
	제주시	도시경관조례	2003/03/07	-	공포일과 동일
일본	홋카이도	아름다운 경관형성조례	2001/10/19	2002/03/29	공포일과 동일
	도쿄도	도시경관조례	1997/12/24	-	공포일과 동일
	오사카부	경관조례	1998/10/30	-	헤세이 11년 4월 1일
	효고현	경관의 형성등에 관한 조례	1985/03/27	1차 1989/04/01 2차 1993/03/29	공포 후 1년 미만 규칙제정일
	삿포로시	도시경관형성조례	1998/03/30	-	1998/04/01
	센다이시	삼립도시풍토를육성하는경관조례	1995/03/16	-	1995/04/01
	카마쿠라시	도시경관조례	1995/09/19	-	공포 후 1년 미만 규칙제정일
	코베시	도시경관조례	1978/10/20	1990/03/30	규칙으로 정하는 날
	교토시	자연풍경보전조례	1995/03/24	-	규칙으로 정하는 날
		카나자와시	1972/04/20	-	규칙으로 정하는 날
카나자와시	전통환경보존및아름다운경관형성조례	1989/04/01	-	규칙으로 정하는 날	

다. 그리고 지역성격에 맞게 특화되거나 개성 있는 시책을 제정한 조례의 내용을 정리하여 한국과 일본의 경관형성관련 조례를 비교하는 방법으로 연구를 수행하였다.

가. 경관형성관련조례 명칭 및 제·개정시기

국내의 경우 가장 먼저 제정된 경관형성관련조례는 ‘강원도경관형성조례’(2000. 6. 22)이며, ‘횡성군경관형성조례’가 가장 최근에 제정되었다(2004. 5. 10). 일본의 경우 본 연구의 사례범위 중 ‘교토시시가지경관정비조례’(1972. 4. 20)가 가장 먼저 제정되었으며, 가장 최근에 제정된 경관형성관련 조례는 ‘카마쿠라시도시경관조례’(1995. 9. 19)로 나타났다.

개정작업에 있어서 한국은 동해시의 ‘각종위원회구성 및운영에관한조례’의 제정으로 조문내용 중 위원회 명칭 변경 건이 있었다. 또한 태백시, 양구군, 영월군의 경우 ‘행정기구설치조례’의 제정을 통한 조례담당부서의 명칭변경 등 모두 명칭변경에 관한 내용이 있었다.

일본은 홋카이도의 경우 ‘홋카이도아름다운경관형성조례’가 1차에 걸쳐 부칙의 내용이 첨가되었으며, 효고현은 1차 개정으로 부칙의 첨가와 2차 개정에서 명칭이나 내용 등 대부분의 조항이 개정되었다. 또한 코베시 ‘코베시도시경관조례의 일부를 개정하는 조례’의 개정으로 각종 개발행위시 시장과의 협의에 관한 사항이 추가되었다.<표 3>

나. 경관형성관련조례의 내용적 공통점

우리나라와 일본의 경관형성조례의 구성을 비교함에 있어서 세부사항에 대한 내용은 국가 및 지방자치단체별로 다소 차이가 있겠으나, 본 장에서는 크게 ‘총칙’, ‘경관형성계획 및 행위제한’, ‘주민활동 및 지원’, ‘부칙’으로 분류하여 경관형성관련조례구성의 공통적인 내용을 정리하였다.

우선 총칙에 관련된 내용은 조례의 목적, 용어의 정의, 주체별 책무의 내용을 기술하고 있으며, 일부 조례의 첫머리에 전문을 두어 조례제정의 의의, 이념, 지역의 경관가치 인식 및 이의 보전을 위한 결의를 서술하는 조례도 있다.

두 번째로 경관형성계획 및 행위제한에 관련된 내용으로 각 지방자치단체의 성격에 맞는 지역별 경관형성계획 수립의무, 경관형성 지침 등의 설정, 계획 실행 및 경관형성계획에 의해 개발행위의 유도 혹은 제한에 관한 사항이 있다.

세 번째로 주민활동 및 지원에 관한 사항으로 일정 지역 내 토지, 건축구조물의 소유자 및 권리자등이 경관형성을 위해 경관협정을 체결하여 협정의 대상 및 구역에 필요한 기준을 설정할 수 있으며, 경관형성계획 수립 및 시행 시 전문가의 의견을 얻기 위한 경관형성위원회의 설치, 경관의 조성 및 개선을 위해 소요되는 경비 및 전문가 자문 등의 지원에 관한 사항, 경관형성

표 4. 경관형성관련조례의 공통적 구성

구분	한국	일본
총칙	조례명칭	경관형성조례, 도시경관조례, 삼림도시풍토를 육성하는 경관조례, 전통 환경의 보존 및 아름다운 경관형성에 관한 조례 등 지방자치단체별로 다양
	전문	전문 없음
	목적	조례제정의 목적 기술(전문과 비슷한 역할)
	용어 정의	경관형성관련 조례 내 관련 용어의 정의
	주체별 책무	지자체 및 지자체장의 책무, 시민의 책무, 사업자(전문가의 책무)의 제시
계획 및 행위 제한	경관형성계획수립	지역 및 지구별 경관기초 조사와 경관기본계획 수립 및 실시의 의무, 경관관리 지침 설정
	지구·지역 지정방식	경관계획 수립에 있어서 권역 및 지구별 경관형성계획을 수립하는 방식
	행위유도 및 제한	경관형성계획이 수립된 지역 및 지구내 개발행위시 경관관리지침에 위배되는 사항에 대한 행위제한 및 유도
주민 활동 및 지원	경관협정	일정 지역 내 토지 및 건축물등의 소유자 혹은 권리자는 경관형성을 위한 경관협정을 체결할 수 있음(협정의 대상 및 구역, 필요기준을 설정) 협정 지역 내 주민들의 적극적인 참여 유도
	위원회	경관형성계획의 수립시 전문가의 의견을 얻기 위한 경관형성위원회를 설치
	지원·표창	경관의 조성 및 개선을 위해 소요되는 경비 및 전문가 자문 등의 지원 적극적인 경관형성을 위해 노력했다고 인정하는 행위자 건조물에 관한 표창
부칙 및 잡칙(기타)	시행일자 및 규칙제정에 관한 사항	

표 5. 국내 경관관련형성조례의 지구 등의 지정

구분	경관형성지구 등의 지정			
	지구명	지정요건	지구내계획·방침·규정 등	주체
인천광역시	경관시범마을등	모범적인 경관형성 군, 구, 마을	시장이 따로 정함	시민
	경관협정	일정구역 내 토지등소유자가 경관형성을위한 협정체결구역	필요한 사항 정함	시민
전라남도	시범지구	도지사가 시장·군수와 협의	규칙제정	도지사
강원도	-	-	-	-
제주시	시범지구 및마을	필요한 경우 지정	규칙제정	시장
제천시	자연경관보전지역	자연경관보전을 위해 특별히 필요하다고 인정하는 지역	세부시행계획 수립및 관리	시장
강원도내 강릉시의 12지역	자연경관보전지역	자연경관보전을 위해 특별히 필요하다고 인정하는 지역	세부시행계획 수립및 관리	지자체장

표 6. 일본 경관관련형성조례의 지구 등의 지정

구분	경관형성지구 등의 지정			
	지구명	지정요건	지구내 계획·방침·규정 등	지정주체
홋카이도	광역경관형성추진 지역	복수의 시, 정, 촌에 걸쳐 전원 호수 및 늪 등이 연속경관을 가지는 지역(특히 광역에 걸쳐 경관형성이 인정되는 지역)	광역경관형성 지침	지사
도쿄도	경관기본축	도쿄도내 구, 시, 정, 촌에 대하여 경관기본축을 지정	경관형성기준	지사
	역사적경관보전	도가 선정한 역사적 건조물 주변 지역	역사경관보전지침	지사
오사카부	경관형성지역	주요도로연한지역, 주요도로 혹은 철도의 결절지, 자연배경지역, 역사혹은 문화적 유산 및 건조물지역	경관형성방침	지사
	미관유도구역	경관형성지역내 특히 경관형성을 도모 필요성이 인정되는 지구	미관유도지침	지사
효고현	경관형성지구	경관의 형성 도모 필요 지구(역전, 가로변, 관광서 시설주변 등 그 지역을 대표하거나 특징을 나타내는 구역, 전통적인 건조물 또는 취락이 주변의 환경과 어우러져있는 곳, 주택가등 양호한 환경이 있는곳, 도시의 재개발등에 의해 새롭게 지역이 정비되는 구역)	경관형성기준	지사
	풍경형성지역	풍경의 형성을 도모할 필요가 있는 지구(양호한 자연풍경 및 전원풍경을 가지는 지역, 역사 혹은 문화적 풍경을 가지는 지역)	풍경형성기준	지사
	주민협정	일정구역내 토지등의 소유자가 경관형성을 위한 협정체결구역	규칙제정	시민
삿포로	도시경관형성지구	도시경관 형성 상 중요하다고 인정하는 지구	도시경관형성방침	시장
	경관협정	일정구역 내 토지 등의 소유자가 도시경관형성을위한 협정체결	규칙제정	시민
센다이	경관 형성지구	중점적으로 경관형성을 도모할 필요가 있다고 인정하는 지구	경관형성방침 지구경관형성기준	시장
	경관협정	일정구역내 토지등의 소유자가 경관형성을 위한 협정체결구역	규칙제정	시민
카마쿠라	경관 형성지구	역사적 유산 주변, 심벌로드, 해변·하천주변, 번화가, 거리, 경관중요건축물 등 주변, 계곡입구, 기타 경관 형성지구	경관형성방침 및 기준, 규칙제정	시장
	육상경관유도지구	육상 광고물 등에 대해 지역의 특성과 조화를 이룬 경관의 유도를 도모하기 위해 특별히 인정하는 지구	육상경관유도방침	시장
코베시	도시경관형성지역	코베다운 경관을 형성하고 있는 지역이나 도시경관의 형성을 위해 계획적 정비가 필요한 지역	경관형성방침 및 기준	시장
	미관지구	도시경관형성지역내 특히 시가지의 미관유지 필요지구	건축기준법의 규정	상위법
	전통적건조물 군보존지구	도시경관형성지구내에 있어서, 전통적 건조물 군 및 이것과 일체가 되어 그 가치 및 환경의 보존 필요지구	지구보존계획수립	상위법
	연도·연안 경관형성지구	도로, 해안·하천을 따라서, 특징적 도시 축 경관을 형성 지구	경관형성방침 및 기준	시장
	가각·광장	주요 도로의 교차점, 조망이 우수	경관형성방침 및 기준	시장

	경관형성지구	한 가각·광장, 주변경관을 특징 있는 역전광장·공원		
	경관형성 주요 건축물등 주변지구	도시경관의 형성을 도모할 뿐만 아니라 특히 시민의 사랑을 받고 있다고 인정하는 건축물 등 주변지구	경관형성방침 및 기준	시장
	경관형성시민협정	일정구역 내 토지 등의 소유자가 경관형성 협정체결구역	협정서	시민
교토시	미관지구	도시계획법상의 지구(5종으로 구분)	건축기준법의 규정	상위법
	건조물수경지구	산등성이를 배경으로 하는 지구	1·2종으로 구분	시장
	연도경관형성지구	도로의 정비와 시가지경관의 정비를 도모할 필요가 있는 지구	길가경관형성계획	시장
	역사적경관 보존수경지구	역사적 경관을 형성하고 있는 건조물이 있는 지구	역사적경관보전 수경계획	시장
	부근경관정비지구	미관지구·건조물 수경지구 내 혼합된 경관을 나타내는 시가지	부근경관정비계획	시장
	자연풍경보존지구	자연풍경의 보전을 도모하는데 있어서 중요한 토지구역	1·2종으로 구분	시장
	시가지경관협정	일정구역 내 토지등의 소유자가 경관형성을 위한 협정체결구역	협정인정사항	시민
	카나자와시	전통환경보존구역	전통 환경을 보존 육성하기 위해 필요한 구역	경관형성기준
	전망경관보존구역	보전전망점으로부터 전망을 보존하기위해 필요한 토지구역	전망경관보전기준	시장
	경관협정	일정구역 내 토지등의 소유자가 경관형성을 위한 협정체결구역	필요한 사항 정함	시민

표 7. 단일건조물의 지정(일본)

구분	단일 건조물 등의 지정			
	대규모 건축물	경관중요건축물	공공 시설물	
일본	홋카이도	-	-	공공시설의 건설 등
	도쿄도	-	역사적 건조물보전	공공사업 시행시
	오사카부	-	-	공공시설등의 정비사업시
	효고현	대규모 건축물 등	-	-
	삿포르시	대규모 건축물 등	도시경관 중요 건축물 등	-
	센다이시	대규모 건축물 등	경관 주요 건조물 등	-
	카마쿠라시	일정 규모 이상의 건축물 등	경관 중요 건축물 등	-
	코베시	-	경관 형성 중요 건축물 등	-
	교토시	-	부근경관 건조물의 지정 역사적 의장 건조물	-
	카나자와시	-	지정보존대상물	-

을 위해 적극적인 노력을 인정받는 행위자 및 건조물에 대한 표창 등의 사항이 있다.

마지막 부칙에서는 조례의 시행일자 및 필요한 사항을 규칙으로 정하는 내용이 기술되어 있다.<표 4>

다. 지방자치단체별 특성화방안

1) 지구 등의 지정

양국간 조례에서는 경관형성을 위한 지역·지구 등을 지정하여 지정범위 내 경관형성 계획 및 지침 등의 수립의무를 명시하고 있다. 한국의 경우 대부분 경관관련 지구 등의 지정은 상위법규인 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의거 37조 용도지구의 지정에서 지정하고 있으며, 강원도내 강릉 외 12개 지역과 제천시 지방자치단체장의 자체적 지역 지정의 경우로 ‘자연경관보전지역’이 있다. 또한 경관협정과 같이 시민이 주체

가 되어 일정지역을 규정하는 경우가 있다.<표 5>

일본 조례의 경우 역시 상위법규 혹은 계획 등에서 지정하는 지구가 있으며, 대부분의 지방자치단체장이 자체적으로 지구 등을 지정하고 있다. 또한, 경관협정과 같이 일부 지방자치단체에서 일정지역 내 토지 및 건축물 등의 소유자의 협의 등으로 지정되는 경우가 있다.<표 6>

2) 단일 건조물 지정

경관형성관련 지구나 지역의 지정 이외에 큰 규모의 건축물로서 개발행위시 경관형성에 영향을 줄 수 있는 대규모 건축물과, 역사적 혹은 문화적으로 해당 지역에 중요한 의미가 담긴 건축물, 그리고 공공적인 목적으로 사용되는 공공 시설물 등의 중요건축물에 대해서는 단일건조물로 지정하고 있으며, 단일건조물의 지정이 경관형성조례에서 나타나고 있는 사례는 표 7과 같다.

표 8. 경관형성관련조례의 행위제한 및 규제수단

구분	행위제한		
	권고, 조언, 규제, 신고 등	벌칙	
한국	강원도	국가관련기관에대한 사업의 경관형성을 위한 권고·조언	-
	제천시	국가관련기관에대한 사업의 경관형성을 위한 권고·조언	-
	강릉시 외 12지역	국가관련기관에대한 사업의 경관형성을 위한 권고·조언	-
일본	홋카이도	광역경관형성지구내 지침 준수의 의무와 및 경관형성에 현저하게 지장이 있을 경우 소유자에게 필요한 대책을 강구 혹은 요청	-
	도쿄도	경관기본축이 설정된 지역에서의 특정행위에 대한 신고의무, 기준에 부적합할 경우 지사의 지도 혹은 조언	-
	오사카부	경관형성지역내 경관형성방침 및 경관지도 기준의 준수, 특정행위의 신고 및 지도, 행위 완료의 신고	벌금형
	효고현	경관형성지구, 풍경형성지역, 대규모건축물등의 행위의 신고, 기준에 적합하도록 노력의무, 신고사항이 부적합할 경우 지사의 지도 혹은 조언	-
	삿포로시	도시경관형성지구내 행위의 신고, 기준에 적합 노력의 의무, 시장의 조언·지도	-
	센다이시	경관형성지구 내 행위의 신고, 기준에 적합 노력의 의무, 시장의 조언·지도	-
	카마쿠라시	경관형성지구 및 옥상경관 유도지구 내 행위의 신고, 기준에 적합하도록 노력의 의무, 시장의 지도	-
	코베시	도시경관지역 및 기타 지구 내 행위의 신고, 시장과 협의, 필요한 조치의 조언·지도, 미신고행위에 대한 보고요구, 권고위반자의 공표	벌금형
	쿄토시	현상변경행위·신축등 시장의 허가를 받음	징역형, 벌금형
	카나자와시	전통환경보존구역 및 전망경관보존구역내 개발행위의 신고, 시장의 조언·지도·권고 등	-

3) 행위제한

한국의 경우 일부 지역 조례에서 공공사업으로 축조되는 건축물 등의 건설시 경관형성과 관련하여 지방자치단체장과 협의할 수 있도록 나타나고 있다.

일본의 경우 지방자치단체장이 지정한 지구 및 단일 건축물내의 기준에 적합하도록 개발행위 등의 신고의무와 지침에 부적합 시 지도 및 조언을 할 수 있다. 또한 일부 중요지침 위배시 강력한 규제수단으로서의 벌

표 9. 경관형성조례의 각종 지원 및 표창

구분	지원		
	기술, 자금지원	표창	
한국	인천광역시	경관형성사업	도시경관상 제도
	전라남도	시범지구관리예산지원	-
	강원도	도시사는 시와 군의 경관형성사업예산 지원	-
	제천시	경관형성활동 단체 등 기술, 경비일부지원	-
	강원도내 강릉시 외 12지역	경관형성활동 단체 등 기술, 경비일부지원	-
일본	홋카이도	자체적으로 경관형성에 기여한 개인 및 단체에 대해 연구 성과의 제공, 기술적 조언 및 기타 지원 및 경관형성에 관한 시책추진을 위한 재정상의 조치	경관형성에 현저하게 공헌한 건축물이나 사람에 대한 표창
	도쿄도	경관형성에 관한 정보교환 활동, 자주적 활동을 촉진하기 위해 필요가 인정될시 기술 지원 및 기타 지원, 보급 홍보활동	경관형성에 현저하게 기여한 자에 대한 표창
	오사카부	부민, 사업자 및 민간단체 등의 경관형성에 관한 자주적인 활동을 촉진하기 위해 필요시 기술적 조언 및 기타 지원의 조치	-
	삿포로시	도시경관중요건축물 보존 등을 위한 자금 일부 지원	우수 경관형성 건축물등 소유자등의 표창
	센다이시	지역의 경관형성 협의회등에 대해, 전문가의 파견, 기술적 원조, 경비의 지원	도시경관형성에 공헌한 사람혹은 건물에 대한 표창
	카마쿠라시	경관형성협의회의 전문가 파견, 기타 기술적 원조 및 도시경관형성에 대한 지원	도시경관형성에 공헌한 사람 및 단체 표창
	코베시	전통적 건조물군 보존지구의 조성 및 경관형성시민협정의 조성 도시경관의형성과 관련된 지원	도시경관의 형성에 뛰어나게 기여했다고 인정하는 건축물, 소유자, 설계자, 시공자표창
	쿄토시	시장은 자연 풍경을 형성하기 위해 목죽(木竹)을 육성하는 활동을 하는 단체에 대해 전문가의 파견, 기술적 지원, 비용의 일부 보조	-

표 10. 양국간 지방자치단체별 특화시책

구분		지자체별 특화시책 및 기타사항
한국	인천광역시	도시미관개선책
	제주시	쌈지공원, 도시구조물경관향상, 야간경관계획, 공사가림판미관개선
일본	홋카이도	경관형성에 관해 필요한 연구 및 정보수집
	도쿄도	도쿄도 경관백서의 정기적인 작성 및 공표
	센다이시	경관 형성에 관한 정보 수집을 위한 경관 추진원(경관써포터)
	카마쿠라시	도시경관추진을 위한경관 조연자제도
	코베시	경관형성 시민단체의 인정

칙이 주어지고 있는 지역도 있다.<표 8>

4) 경관형성관련 행위 지원

지방자치단체 내에서 적극적인 경관형성에 참여할 수 있도록 각종 기술 및 자금의 지원, 우수사례 표창 등을 실시하여 시민으로 하여금 적극적인 경관형성에 참여할 수 있도록 조치를 취하고 있다.<표 9>

5) 기타 특화 시책

양국간 지방자치단체의 경관형성 방침에 있어 기타 사항으로 각 지방자치단체의 경관형성과 관련되어 특화되거나 지방 실정에 맞는 사항을 찾을 수 있다. <표 10>

지정 주체는 주로 상위 법률에 의해 지정 되어 조례 자체 지정에 관한 사항이 드문 반면, 일본은 상위 법률을 포함하여 대부분의 조례에서 자체적으로 경관형성 지구나 단일건조물 등을 지정하여 다양한 지정방식을 통한 보다 실질적인 경관형성의 접근을 가능하게 하였다. ‘경관형성 지구 및 지역’내 행위제한에 관한사항에 있어서 한국의 경우 규제시책이 부족한 실정이다. 일본의 경우 지정지구(지역) 혹은 지정된 단일건축물 내 개발행위에 대한 신고 및 허가 등의 지침제도와 지침위배에 대한 처리규정도 제시하고 있다. 또한 일본의 지방자치단체별 특화 시책인 ‘경관정보 수집활동’, ‘경관 어드바이저’ 및 ‘경관추진원의 선출’ 등으로 지방별 도시성격에 맞는 제도를 제정하고 있는 것으로 나타났다.

III. 결 론

1. 연구의 요약

본 연구는 한국과 일본의 지방자치단체 경관형성관련조례의 구성을 파악하여 비교 분석한 것으로, 그 결과를 토대로 차후 국내 지방자치단체의 경관형성조례의 제정 시 고려사항의 제시를 목적으로 하고 있다. 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 한국과 일본의 경관형성관련조례 제정 시기에 있어서 일본은 1972년 ‘교도시 시가지경관정비조례’가 그리고 한국은 2000년 ‘강원도 경관형성조례’의 제정이 시초가 되었다. 조례 개정사항에 관해서 한국의 경우 행정기구의 명칭 변경 건이 있었고, 일본의 경우 명칭 변경과 내용수정 건이 동시에 있었다.

둘째, 한국과 일본의 경관형성관련조례의 구성상 공통점을 ‘총칙’·‘경관형성계획 및 행위의 제한’·‘주민 활동 및 지원’·‘부칙’의 4가지로 분류 하였다. 경관형성계획의 경우 계획에 해당하는 지구 혹은 지역 등을 지정하고 있으며, 지정방식은 지방자치단체별로 다소 차이가 있다.

셋째, 한국과 일본의 경관형성관련조례의 차이점 분석에 있어서 한국의 경우 ‘경관형성 지구 및 지역’의

2. 경관형성관련조례에 제정에 관련한 보완점 및 방향제시

본 연구의 결과를 통해 한국 지방자치단체 경관형성관련조례의 구성은 대부분 지방고유의 경관 형성을 위한 개성 있고 세부적인 사항의 규정보다는 원론적이거나 공통적인 내용구성의 경향이 강하다는 것을 알 수 있었다. 또한 ‘경관형성계획’에 있어서 ‘경관형성지침’의 설정에 관한 사항과 이의 규제 시책 역시 부족한 상태이다.

해외의 경우 적극적 경관형성을 위한 수단으로서 지방자치단체의 경관형성관련조례를 비중 있게 활용하는 사항과 견주어볼 때 한국 지방자치단체 경관형성관련조례 구성은 지방특색에 맞게 보다 실질적이고 세부적인 조항이 필요할 것이다.

본 연구에서는 이러한 점을 보완하는 방법론을 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 지방자치단체 자체적인 경관자료 수집 및 분석의 기구 설치와 경관기본계획에 따른 경관형성 지구내 가이드라인 설정 및 행위제한에 관한 내용의 추가사항을 고려하여야 할 것이다.

둘째, 경관형성시책의 추진에 있어서 초기 단계에서

오는 부작용을 최소화하기 위해 지속적으로 시·시민·사업자의 주제별 경관형성의 의식향상을 위한 홍보 및 교육 등을 추진하여야 할 것이다.

마지막으로, 경관형성을 위한 사업과 행위에 대하여 기술 및 자금의 지원, 건축물 소유자와 사업자의 표창, 경관협정활동 등의 장려수단을 강구하여 지역주민의 자발적인 경관형성관련 사업 참여를 유도해야 할 것이다.

3. 연구의 제약점 서술

본 연구는 한국 지방자치단체 경관형성관련조례 제정에 있어서 보다 효율적 구성을 위한 방법론을 제시하려고 하였다. 그렇지만, 사례 대상을 일본의 1개국으로 제한하고, 그 중에서도 경관형성관련조례를 대표할 수 있다고 판단된 10곳으로 범위를 축소하였기 때문에 조례의 제정에 있어 본 연구의 내용만을 가지고 바람직한 조례구성을 제안 하는 것은 부족한 사항이 많다. 또한 조례 내용과약만으로는 그 지역의 경관형성 전략을 알기 어려우므로 경관형성 관련 기본계획이나 상위법규 혹은 가이드라인 등의 내용과약과 병행하는 연구 및 다른 해외의 사례를 통하여 한국의 실정에 맞게 장점을 취합하는 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

- 강수형, 1997, 지방자치단체 가로수 관리제도가 가로경관에 미치는 영향/서울시와 동경도 사례를 비교로, 한양대학교 환경대학원 석사학위논문
- 김용만, 1999, 지방자치단체 경관조례 도입에 관한 연구/연세대학교 산업대학원 석사학위논문
- 김일봉, 1994, 도시경관 관리에 관한 연구/관련법제도 및 행정시책의 관점에서. 한양대학교 환경과학대학원 석사학위논문
- 김종대, 1998, 대전시 도시경관관리제도 현황과 개선방안에 관한 연구, 한남대학교 지역개발대학원 석사학위논문
- 김태훈, 1999, 한국 지방자치단체의 도시경관관리조직에 관한 연구/대전6, 광역시를 중심으로, 서울대학교 대학원 석사학위논문
- 서주환, 2001, 경관계획수립 관련법규의 비교분석, 한국조경학회지 28(6) : 96-105
- 심상욱, 2002, 일본의 도시경관조례에 관한 연구, 대한국토도시계획학회지 「국토계획」 37(1) : 107-124
- 오민근, 1999, 도시역사경관 보전제도에 관한 연구/경주시와 경도시의 관련 조례비교를 중심으로, 서울대학교 대학원 석사학위논문
- 이광국, 1996, 도시경관 관리를 위한 용도지역지구제의 개선방안 연구, 부산대학교 환경대학원 석사학위논문
- 이명우, 권오준, 임봉구, 2003, 환경·건설·법규론, 서울, 아카데미서적
- 이정형, 2002, 도시의 경관계획, 서울, 세진사
- 정성관, 2003, 도시경관수립을 위한 경관파편화에 관한 연구, 한국지리정보학회지 6(3) : 11-20
- 정성태, 조세환, 오휘영, 2000, 한국과 일본의 역사도시 경관관리법규의 비교/경주시와 나라시의 사례로, 한국조경학회지 28(3) : 105-115
- 최형석, 2002, 역사경관보전을 위한 건축물 높이규제에 관한 연구(1), 대한국토도시계획학회지 「국토계획」 36(1) : 99-117
- 한우식, 2001, 역사문화경관 보전에 관한 연구/한국과 일본의 역사경관보전제도의 비교분석을 중심으로, 건국대학교 대학원 석사학위논문
- 景観デザイン研究會, 1999, 景観用語辞典, 東京, 彰國社
- 西村幸夫 서울대학교 도시설계포럼 역, 2003, 도시경관과도시설계, 서울, 태림문화사
- <http://100.naver.com/> 네이버 백과사전
- http://www.laib.go.kr/laib/laib_index.jsp/ 지방행정정보은행
- <http://www.moleg.go.kr/법제처>
- <http://joreimaster.leh.kagoshima-u.ac.jp/> 카고시마대학 법문학부 운영 예규링크집
- <http://www.city.kyoto.jp/somu/bunsyo/REISYS/TOPPAGE.HTML> 교토시예규집
- <http://www.city.sapporo.jp/keikaku/keikan/jobun/index.html> 삿포로시예규집
- http://www.city.sendai.jp/soumu/bunsyo/reiki/reiki_menu.html 센다이시예규집
- <http://www.city.kanazawa.ishikawa.jp/reiki/index.html> 카나자와시예규집
- <http://www.city.kobe.jp/cityoffice/09/010/reiki/> 코베시예규집
- <http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/keikan/index.htm> 카마쿠라시예규집
- 그 외 한국과 일본의 지방자치단체별 인터넷 공개 조례집