

한국 도시의 조망경관 관리를 위한 미국 도시 조망경관 관리기법 사례연구

목정훈

서울시정개발연구원

A Case Study on Urban Scenic View Protection Methods in U.S.A. for the Management of Urban Scenic View in Korea

Mok, Jeong-Hun

Seoul Development Institute

ABSTRACT

Management practices and ordinances for urban scenic view protection are varied by cities because they have their distinctive nature and social environment. Therefore landscape management methods for urban scenic views are generally varied by the characteristics of city landscape and ordinance.

This case study for scenic view protection practices in U.S.A. is very meaningful and appropriate because cities initiate a plan and/or an ordinance to manage urban scenic view in Korea. Urban scenic view protection methods were analyzed based on followings: 1) how to select scenic view resources and define spatial areas for preserving them, 2) how to control building height, open view corridor and guide landscaping and 3) how to carry out view protection methods and organize them in laws or ordinances. Findings of this study will be applied usefully in the development of urban scenic view protection methods in Korea.

Key Words: Landscape Management, Scenic View District, View Plane

1. 서론

1. 연구의 배경과 목적

도시의 경관은 각 도시의 지리적 특성, 환경 여건, 역사·문화, 사회제도 등에 따라 독특한 모습을 가지며 도시의 경관관리 역시 환경 특성과 사회적 여건에 따라 각기 다른 모습으로 관리되고 있다.

우리나라에서는 지금까지 주로 풍치지구와 고도지구를 통한 도시 조망경관관리가 이행되어 왔다. 그러나 2000년 도시계획법 전면 개정을 통해 경관지구제도가 처음 도입되면서 서울시는 북한산, 남산, 한강 주변 및 대학교 주변과 자연공원 주변에 위치한 풍치지구를 자연경관지구로 그리고 서울과 경기도 시계지역(신월, 시흥, 오류, 세곡)에 위치한 풍치지구를 시계경관지구로 대체 지정하는 변화를 가진 바 있다. 풍치지구와 고도지구는 도시가 확산되고 토지이용이 과밀화 되면서 최초 지정 당시와 달리 많은 지역이 해제되었고, 재정비되면서 오늘날까지 관리수단으로 활용되고 있다.

2003년 새롭게 제정된 국토의계획및이용에관한법률(이하 국토계획법)에서 경관계획과 경관지구제도가 새롭게 도입되었고, 주거지역 세분화가 이루어지면서 우리나라는 도시 경관관리를 위한 새로운 전기를 맞이하고 있다. 국토계획법의 경관 관련 내용을 살펴보면 경관계획은 도시계획의 위계에 따라 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 각각의 부문계획으로서 제도화 되었고, 도시계획 시스템의 한 부문계획으로서 그 위상과 역할이 정립되었음을 알 수 있다. 그러나 도시기본계획상 부문계획으로서 경관계획은 도시 경관관리의 정책목표, 전략제시, 장기적 도시경관관리를 위한 기본구상 차원이고, 구체적인 도시 공간상에서 경관관리를 이행하기 위한 집행계획으로서는 다소 한계가 있다. 따라서 각 도시는 도시기본계획 별책으로 경관계획을 수립하고 있는 추세이다. 현재 법·제도상 경관계획에서 수립된 계획내용의 구체적 이행을 위해서는 도시관리계획 결정을 통한 용도지구로서 경관지구 지정을 통한 관리방안이 있다. 종전의 풍치구나 고도지구와 같은 방식의 도시 경관관리는 지역적 경관특성과 지형특성을 반영한 차등적 경관관리라는 점에서는 다소 미흡한 점이 있었다. 따라서 지역별 차별화된 계획적 경관관리를 위한 도시 경관계획과 경관지구 운용을 위한 계획기법 개발이 요구되고 있다.

본 연구는 우리보다 앞서 도시의 조망경관 관리를 이행한 바 있는 미국 도시의 구체적인 조망경관 관리기법과 제도 그리고 경관관리 행정상의 시사점 등을 현지 방문과 자료조사 등을 통해 연구하고, 이를 우리나라 도시에 조망경관 관리기법으로 도입·적용할 수 있는

방안을 모색하고, 풍치지구와 고도지구방식과 함께 조망경관지구제도 운용을 위한 시사점을 찾고자 한다.

2. 관련 연구의 동향과 연구의 내용

도시의 경관계획 및 경관관리 방법론과 관련된 연구는 1990년대와 2000년에 이르러 경관계획의 제도화에 따라 증가하는 추세를 보이고 있다(김한배, 2004). 그 중에서 특히 미국의 도시경관 관리제도 및 관리기법과 관련하여 이정형(1998)은 미국 도시의 조망경관시책의 유형과 조망경관시책 운용실태, 그리고 한국에의 시사점을 연구한 바 있다. 또한 미국 도시 옥외광고물, 주요 자연자원 그리고 역사적 지구 및 건축물의 보존에 관한 총체적인 도시미관 규제시책의 변천과정을 분석하고, 이로부터 우리나라에서 도시미관 규제를 이행하기 위한 행정력의 규정, 사회적 합의 형성 그리고 도시 미관을 규제하기 위해 명확한 기준 설정의 중요성을 제시한 바 있다(이정형, 2002). 또한 구자훈(2001)은 “외국도시의 조망권 확보 사례 연구”에서 미국 텍사스주 오스틴시와 위스콘신주 메디슨의 조망경관관리를 소개하고 규제원칙과 규제방식을 분석한 바 있다.

본 연구는 크게 세 가지 측면에서 우리나라 도시의 조망경관 관리 이행을 위한 개선방안을 모색하고자 한다. 첫 번째는 미국 도시에서 조망경관을 보호하기 위해 도시 공간상에서 구체적 공간범위를 한정하는 방식으로부터 우리나라 도시 조망경관관리를 위한 공간적 범위를 한정하는 방안을 모색하고, 두 번째는 경관계획에서 조망경관 관리의 내용과 수단을 정하는 방식 그리고 세 번째는 미국과 우리나라의 법·제도 비교 검토를 통해 개선방향을 모색하고자 한다.

II. 연구방법

연구의 방법은 사례연구지의 선정, 자료수집 및 분석 그리고 분석된 내용을 바탕으로 우리나라 광역시 경관계획과 조망경관지구 운용방식을 비교·분석하고, 개선방향을 모색하는 순으로 진행하였다. 연구의 범위는 도시 조망대상을 보호하기 위한 공간적 관리기법과 제도 그리고 이를 운영하는 행정사항 등으로 구체화 하였

다.

본 연구에서는 미국 사례에서 오스틴시 '의사당 조망 보호 연구'(Capitol View Preservation Study)와 덴버시 파노라믹 마운틴 뷰 보호를 위한 '조망면 조례'(View Planes Ordinance)와 같이 경관관리 대상을 한정하고, 구체적 관리지침을 제시하는 방식으로부터 뉴욕 도시의 전반적인 용도지역·지구계획(Zoning Master Plan)을 수립하고 특별지역지구제의 하나로서 특별경관지구를 지정하여 운용하는 방식이 연구되었다. 그리고 우리나라의 경우에는 도시경관계획이 도시기본계획 경관부문 별책성격과 위상으로 수립되면서 구체적인 조망경관 관리지침까지 수립되고 있지는 않으나, 도시경관계획의 부문계획으로서 도시 조망경관 관리를 위한 관리방향 설정과 지침개발의 필요성에 따라 미국 도시 조망경관 관리사례와 국내 광역시 경관계획을 비교·분석하고, 시사점을 도출하는 방식으로 연구를 수행하였다.

1. 사례연구지 선정

사례연구지 선정을 위해서 문헌조사와 자료검색 등을 통해 일차적으로 미국 도시에서 조망경관 보호사례와 경험이 있는 도시들을 선별하였고, 조망경관 보호

시책 등을 검토한 뒤 구체적인 조망보호 대상과 관리기법이 있고, 그 수단을 운영하기 위한 법·제도를 갖춘 도시들로 최종 사례도시를 선정하였다.

일차적인 선별에서는 워싱턴 D.C., 뉴욕, 보스턴, 샌프란시스코, 덴버, 오스틴 등 총 6개 도시 9개 지역이 선정되었고, 이 도시들 중에서 최종적인 사례연구 대상으로 덴버시의 'View Planes', 오스틴시의 'Capitol Dominance Overlay District & Capitol View Corridor Overlay District' 그리고 뉴욕시의 'Special Scenic View District' 를 선정하였다(표 1 참조).

2. 사례조사의 자료수집

선정된 사례도시 중 콜로라도주 덴버시와 텍사스주 오스틴시는 2003년 12월 연구자가 직접 조망경관 보호시책이 적용된 사례지역을 방문하여 자료를 수집하였고, 관계공무원과의 인터뷰 등을 통해 관리행정과 관련된 내용을 조사하였다. 반면 뉴욕시의 경우 인터넷 및 문헌조사 등을 통해 관계법령, 행정조례 그리고 도면자료 등을 수집하였다.

III. 결과 및 고찰

표 1. 사례연구지의 선정

도시명	조망경관 보호대상 및 주요 관리내용	경관관리를 위한 관리계획	관련 법/제도	관리수단
뉴욕	Lower Manhattan 도심에서 강 연안으로의 개방감 및 조망을 확보하기 위한 건축지정선(build-to lines) 규제	(Lower Manhattan Plan, 1969)	뉴욕시 조닝조례	Build-to lines
	Brooklyn Heights로부터 Lower Manhattan 도심 스카이라인의 조망을 보호하기 위한 건축물의 높이, 간판, 구조물, 조경 등의 규제	Special Scenic View District	뉴욕시 조닝조례 Article X, Chapter 2 Special Scenic View District (1974)	Special Scenic View District
덴버	도시의 공원과 공공장소로부터 록키 마운틴의 파노라믹 뷰와 도심 스카이라인 등을 보호하기 위한 건축물의 높이 제한	13개의 View Planes	덴버시 Municipal Code 안의 View Planes Ordinance (1968-1971)	View Planes
오스틴	주 의사당의 조망을 보호하기 위해 주 의사당사로부터 약 반경 400m 이내 지역에서의 높이제한 및 현재 35개 view corridors 지정을 통한 주 의사당으로의 조망 관리	(Capitol View Preservation Study 1983)	오스틴시 Capitol View Preservation Ordinance (1984) / 텍사스주 State Capitol View Preservation Act (1985)	Capitol View Corridors Overlay District

1. 미국 도시별 조망경관 관리기법

1) 덴버시 조망경관 관리기법

콜로라도 덴버시의 조망경관관리는 콜로라도주 대평원에 가파르게 우뚝 솟은 록키마운틴(약 3,048m)의 조망경관을 보호하기 위해 1968년부터 1971년 사이에 'Mountain View Ordinance'를 제정하였고, 도시의 공공장소로부터 록키마운틴 조망경관을 보호하기 시작하였다(Smardon and Karp, 1993). 당시에는 Cramer Park, Cheesman Park, Ruby Hill Park 그리고 Denver Civic Center 등 4곳의 조망경관관리로부터 시작하였으나 현재 덴버시 시조례(Municipal Code)에는 'View Plane Ordinance'라는 명칭으로 총 13개 곳에서 조망경관 관리를 이행하고 있다.

(1) 조망경관관리의 공간적 범위

1968년 당시에는 주로 도심공원들의 동측 끝 지점에 조망기준점(Reference Point)을 지정하고, 그 기준점으로부터 서측으로 록키마운틴을 향해 '조망보호구역'(View Planes)을 지정하여 관리하였다. 이후에는 덴버

시 구 시청건물과 Union 철도역사, 콜로라도 주의사당 건물과 같은 공공건축물 주변에도 조망기준점을 지정하여 공공건축물 주변으로부터의 록키마운틴 뷰 보호를 이행하였다. 또한 현재의 13개 덴버시 '조망보호구역'에는 록키마운틴 조망경관 보호뿐만 아니라 덴버시의 중심업무지구(Central Business District) 스카이라인 보호를 위한 '조망보호구역'을 지정하여 관리하고 있다. 덴버시 South Platte River 서측에 위치한 Sloan Lake 공원, Hirschorn 공원 그리고 51번가와 Zuni가로가 만나는 지점에 위치한 공원 등 세 곳은 덴버시 도시 스카이라인을 보호하기 위하여 지정된 보호구역들이다(그림 1, 표 2 참조).

(2) 조망경관관리의 규제내용 및 수단

덴버시의 조망경관 보호를 위한 높이관리 원칙은 도시공원과 공공장소 등에 지정된 조망기준점으로부터 록키마운틴 파노라믹 뷰를 보호하기 위한 조망면(View Planes)에 의한 규제방식이다. 조망면은 조망기준점으로부터 조망대상 방향으로 100ft씩 수평이동할 때 마다 1ft 또는 1.7ft씩 수직 상승하는 방향으로 기울어

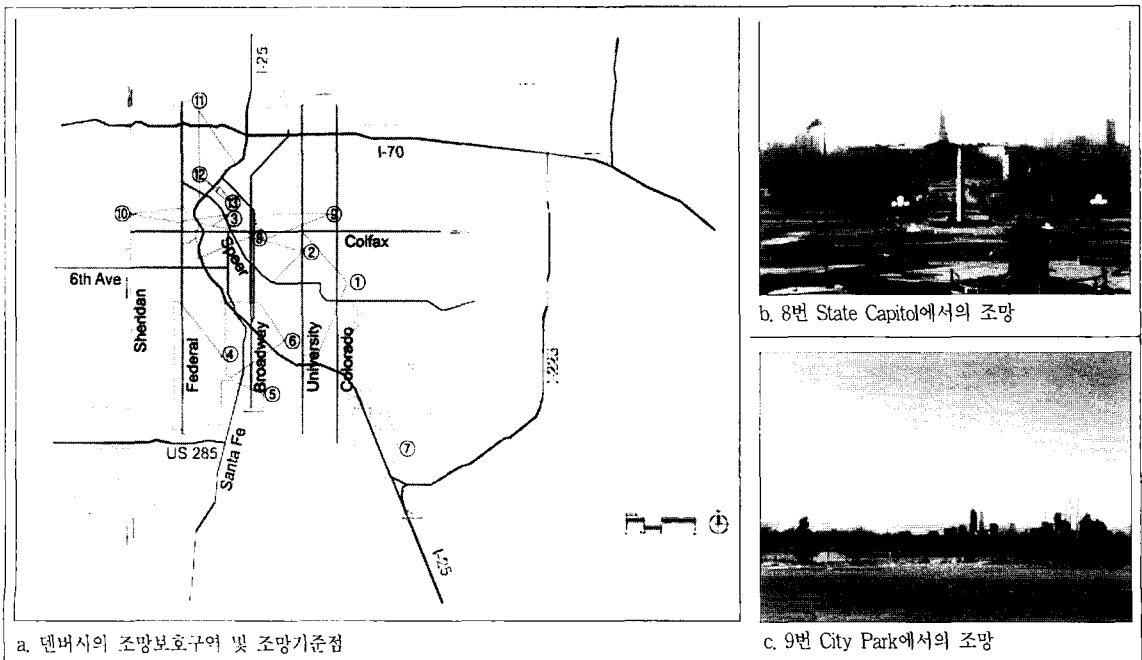


그림 1. 덴버시의 조망보호구역 위치 및 State Capitol과 City Park에서의 조망경관

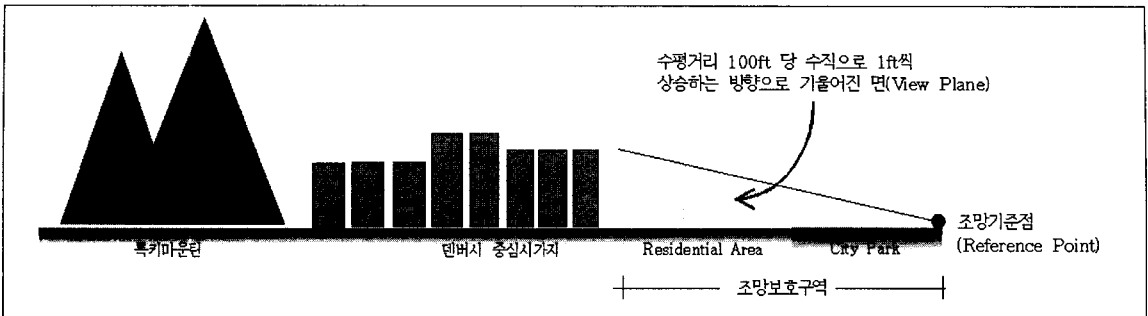


그림 2. 덴버시의 City Park 조망보호구역에서의 높이규제 방식

표 2. 덴버시의 조망기준점 위치와 조망경관 보호대상

기준점 일련번호	조망기준점의 위치		조망경관 보호대상
	공원 (Parks)	공공장소(Public Places)	
①	Cramer Park		록키 마운틴 부
②	Cheesman Park		
③		Old City Hall	
④	Ruby Hill Park		
⑤	State Home Park		
⑥	Washington Park		
⑦	Southmoor Park		
⑧		State Capitol	
⑨	City Park-Natural History Museum		
⑬		Union Station	
⑩	Sloan Lake Park		중심시가지 스카이라인
⑪	Park at 51st Avenue and Zuni Street		
⑫	Hirshorn Park		

진 면이다. 조망보호구역에서 건축물은 그 조망면을 투과하여 건축할 수 없다(그림 2 참조). 현재 13개 '조망보호구역'에서는 각각의 조망면을 설정하여 높이관리를 이행하고 있다(http://www.denvergov.org/view_planes/).

(3) 조망경관관리의 운영 및 법·제도

덴버시의 조망경관 관리제도는 덴버시 시조례안의 'View Plane Ordinance'에 의한 '조망보호구역'이다. 조례로서 지정된 '조망보호구역'들은 지도 위에 공간적 경

계표시와 함께 조망기준점의 해발표고를 기준으로 계산된 건축물의 허용높이와 건축행위에 대한 규정으로 관리되고 있다. 조망경관 관리행정의 주무부서는 덴버시 '커뮤니티 계획 및 개발부서'(Community Planning and Development)로서 덴버시 빌딩코드(Building Code)를 사용하여 각 '조망보호구역'별 공간적 위치 및 조망기준점 표시 그리고 건축물의 높이제한 등 관리를 이행하고 있다. 덴버시 '조망보호구역' 관리조례의 제정 및 운영에는 시 의회와 계획부서의 역할이 무엇보다도 중요하였다. 우선 시의회는 '커뮤니티 계획 및 개발부서'

에게 덴버시 '조망보호구역조례'를 수립할 수 있는 권한을 부여하였고, 조망기준점은 덴버시의 독특하고, 특색 있는 경관에 대한 공공가치 측면과 접근성 측면의 검토를 거쳐 주민과의 합의를 통해 지정되도록 유도하였다. 이와 같은 과정을 통해 수립된 '조망보호구역조례'는 최종적으로 시 의회의 승인을 얻어 발효되었다¹⁾. 덴버시 조례에 나타난 '조망보호구역조례'의 구성은 다음과 같다.

- 조망보호구역 지정의 지정 목적
- 조망보호구역별 보호구역의 경계를 나타내는 도면과 건축행위에 대한 행위제한 그리고 조망기준점에 대한 표고와 좌표 값 등 지적 정보
- 법률의 집행에 관하여 조례로서 정한 내용의 이행에 대한 조사를 누가할 수 있고, 개선을 위한 고지등을 하는가
- 개선고지를 무시하거나 위반행위를 지속할 경우 위반죄의 적용
- 조례로서 정한 내용을 위반하는 사람에게 벌칙(pen-

nalties) 부여

- 위반 행위자는 계획위원회에 이의신청을 통해 예외적 허가 요청

2) 오스틴시 조망경관 관리기법

(1) 조망경관관리의 공간적 범위

텍사스주 오스틴시 주의사당 조망보호를 위한 조망경관관리는 주의사당 반경 1/4mile(402.3m) 이내 지역에서 '주의사당 주변중첩지구'(Capitol Dominance Overlay District)를 통한 허용높이 규제와 오스틴시 '의사당 조망보호조례'(Capitol View Preservation Ordinance)와 텍사스 '주의사당 조망보호법'(State Capitol View Preservation Act)에 의해 지정된 총 35개의 '주의사당 시각회랑 중첩지구'(Capitol View Corridor Overlay District)를 통한 주의사당 뒀으로의 시각회랑을 보호하는 관리가 이행되고 있다(그림 3 참조).

(2) 조망경관관리의 규제내용 및 수단



그림 3. 오스틴시의 '주의사당 주변 중첩지구'와 '주의사당 시각회랑 중첩지구' 전경

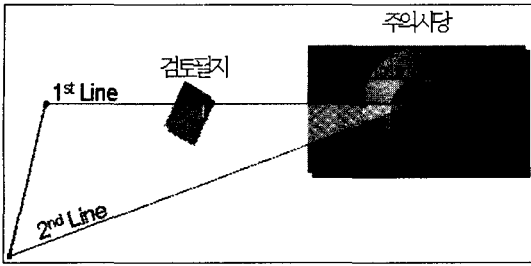


그림 4. 오스틴시 시각회랑 개념도

텍사스주 오스틴시는 1983년 2월 '의사당 조망보호 연구'(Capitol View Preservation Study)를 수립하였고, 1984년 8월 시의회는 1단계로 9개의 '주의사당 시각회랑 중첩지구'를 지정하는 '주의사당 조망보호조례'를 승인하였다. 또한 같은 해 12월 2단계로 추가적인 18개 시각회랑을 지정하였고, 1985년 2월에 Houston-Tililton 시각회랑을 삭제하여 결과적으로 총 26개 시각회랑을 지정하였다²⁾. 1985년 5월 텍사스 주정부는 오스틴시에 의해 이루어진 작업결과를 바탕으로 '주의사당 조망 보호법'을 통과시켜 추가적으로 4개의 텍사스 주시각회랑을 지정하였고, 5개의 시각회랑을 추가하여 현재는 총 35개의 시각회랑을 통해 텍사스 주의사당으로의 조망경관을 보호·관리하고 있다. 조망기준점의 경우는 1983년 '의사당 조망보호 연구'에서 주의사당 주변 일정 범위 안에 다수의 조망점을 도출하고, 검토과

정을 거쳐 조망기준점(주로 도로, 공원, 산책로, 하천 등에 입지)을 선정한 바 있다. 조망기준점의 위치에 대해서는 오스틴시 토지개발조례(Land Development Code)와 텍사스 주법에 정의하고 있다. 하나의 시각회랑은 4개의 좌표점에 의해 그 위치가 규정된다. 4개의 지점 중 2개의 좌표점은 해발 높이 653ft의 의사당 돔 중심으로부터 100ft 떨어진 두 지점이며 나머지 두 지점은 돔의 반대편 끝(End Point) 두 지점이다(그림 4 참조).

조망경관 관리의 주요 내용은 '주의사당 주변 중첩지구'에서 건축물 허용높이를 본래 지구 최고높이(Base District Maximum Height) 또는 주의사당 돔 높이에서 바깥쪽으로 100ft(약 30.5m)씩 벗어날 때마다 4.366ft(약 1.3m)씩 완화하는 규정이 있다. '주의사당 시각회랑 중첩지구'는 본래 지구 최고높이 또는 오스틴시 토지개발조례에서 제공하는 높이 이내의 규정이 있다(<http://www.ci.austin.tx.us/development/>). 시각회랑 안의 필지에 대한 건축물의 허용높이는 원칙적으로 주의사당 돔 바닥과 조망기준점을 연결한 선 이상으로 건축물을 건축할 수 없으며 산정방식은 '주의사당 조망보호조례'에서 높이산정 공식이 제공되어 있다(그림 5 참조). 오스틴시는 시각회랑을 통한 고도규제를 이행하면서 발생하는 민간의 재산권침해에 따른 행정적 보상방안으로서 1985년 1월 '개발권이양' 조례를 통과시켜

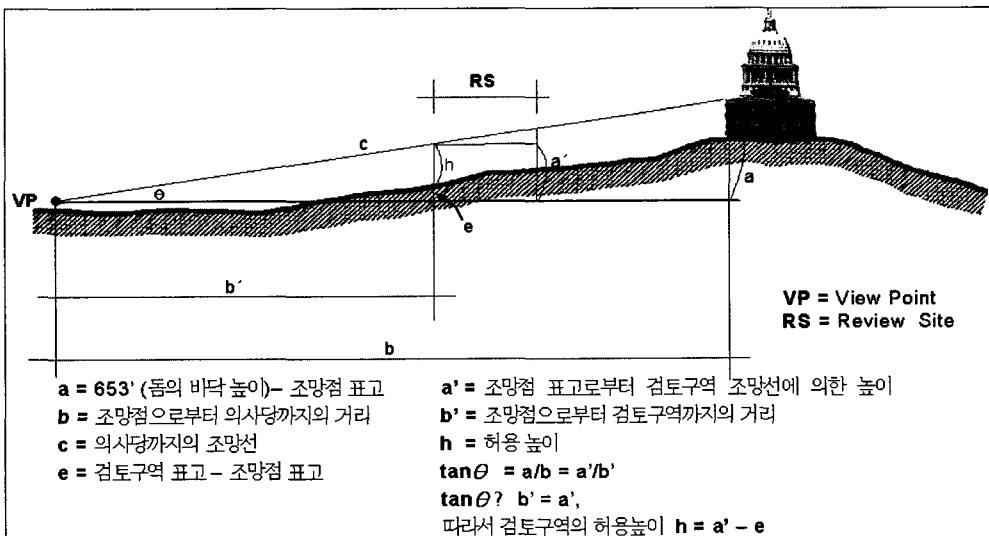


그림 5. 오스틴시 시각회랑에서의 허용높이 산정방식

1988년 12월까지 한시적으로 운영한 바 있다.

(3) 조망경관관리의 운영 및 법·제도

오스틴시는 '의사당 조망보호조례'와 텍사스 '주의사당 조망 보호법'에 의해 의사당으로의 조망보호를 이행하고 있다. 각각의 법에는 시각회랑 안에서 위반행위에 대한 벌칙조항과 관리이행 부서의 규정은 없으나 대신 법의 위반을 예방하기 위해서 시민들에게 고발할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 오스틴시 조망경관의 보호·관리는 '유역보호 및 개발 검토 부서' (Watershed Protection & Development Review Dept.)가 토지개발조례를 이용하여 '주의사당 시각회랑중첩지구' 관리행정을 이행하고 있다. 토지개발조례 부록에는 오스틴시가 지정한 26개 시각회랑에 대한 좌표값, 표고, 방향, 거리 등이 규정되어 있고, 건축행위로 인한 주의사당 조망의 저축 여부와 허용 높이를 소정의 절차를 통해 검토하고, 필지 소유자에게 90일 이내에 통보하도록 하는 규정이 있고³⁾ 주요 업무이행 절차는 다음과 같다.

- 주의사당 조망지도(Capitol View Display Map)의 확인
- 검토 필지가 시각회랑에 속하는지 여부를 시각회랑의 조망지점(View Point)에서 검토
- 시각회랑의 조망지점으로부터 검토 필지까지의 거리 계산
- 취합된 정보의 기록
- 검토 필지에서의 허용높이를 계산
- 검토를 의뢰한 신청자(필지소유자)에게 서면으로 결과 발송

3) 뉴욕시 조망경관 관리기법

(1) 조망경관관리의 공간적 범위

뉴욕시 조닝조례에 따르면 뉴욕시의 조망경관관리는 도시의 공공복지 및 공공자산 보호 차원에서 도시 경관관리를 이행하고 있다. 뉴욕시 경관관리의 주요 목표는 공공장소, 산책로, 공원 등으로부터 조망되는 아름다운 경관을 장애물로부터 보호하고, 토지 및 건물의 가치 보존, 도시 미관 증진, 市 세수입의 보호와 바람직한 토지이용을 위한 건축물의 개발 방향 제시 등을 그 목표로 하고 있다. 뉴욕시는 1974년 특별지역지구제도(Special Zoning)를 활용하여 Brooklyn Heights Promenade를 조망 기점으로 자유의 여신상에서 맨하탄의 스카이라인과 Brooklyn Bridge 등으로 이어지는 파노라믹 경관을 보호하기 위하여 Brooklyn Heights Scenic View District를 지정하여 관리하고 있다(그림 6 참조).

(2) 조망경관관리의 규제내용 및 수단

뉴욕시는 Special Purpose District의 하나로서 '특별경관지구'(Special Scenic View District)제도를 운영하고 있다. '특별경관지구'는 뉴욕시 zoning map에 'SV'로 표시되며 규제의 내용은 뉴욕시 조닝조례에 별도 '특별경관지구'에 관한 규제사항들을 담고 있다. Brooklyn Heights Scenic View District의 경우 조망기준선(View Reference Line)에서 허드슨강 수면으로 그 선에 의해 한정된 조망면(Scenic View Planes)에 의한 허용높이 규제를 이행하고 있다(그림 6, 7 참조). '특별경관지구'에서는 뉴욕시 계획위원회의 승인 없이는 조망면을 넘는 건축물이나 시설물을 설치할 수 없으며 그 어떤 개발이나 증축 등을 하고자 하는 경우 市 계획위원회에 특별허가를 청구해야 하고, 특별허가 청구서에는 개발로 인한 경관영향을 평가하기 위해 필요

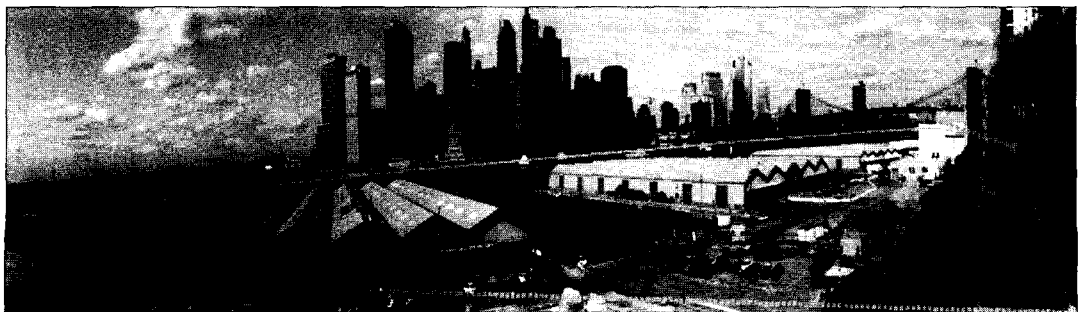


그림 6. Brooklyn Heights Scenic View District

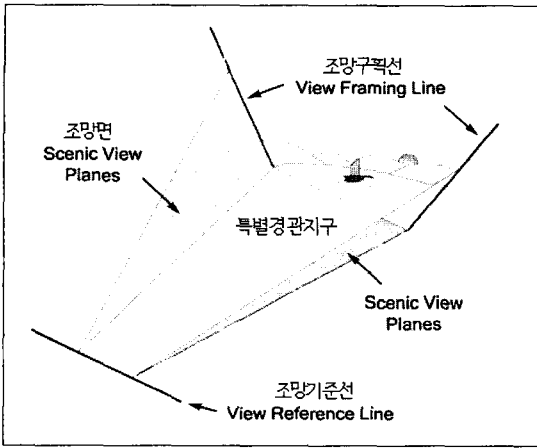


그림 7. 뉴욕시 특별경관지구 개념도

한 지도, 계획서, 지형, 표고, 건물의 배치 및 간격 등을 포함하는 정보를 포함하도록 정하고 있다.

(3) 조망경관관리의 운영 및 법·제도

뉴욕시의 조망경관관리 법·제도는 뉴욕시 zoning조례 Article X(Special Purpose District)안의 Chapter 2 (Special Scenic View District)에서 '특별경관지구'의 일반적인 정의, 목적, 조망구획선(View Framing Line), 조망기준선(View Reference Line), 조망면(View Planes) 등의 개념 정의와 이행의무 및 예외조항, 시계획위원회를 통한 관리 운영에 대한 내용 등을 기술하고 있다. 그리고 'Brooklyn Heights Scenic View District'의 경우에는 지구지정의 목적, 지정범위, 지구

에서의 행위제한 등을 조례에 구체적으로 정하고 있다 (<http://www.nyc.gov/html/dcp/html/zone/zonetext.html>).

이상으로 미국의 각 사례도시에서 수집된 사례 도시별 조망경관관리를 위한 공간적 범위와 규제내용 및 수단, 그리고 조망경관 관리행정 및 법·제도 등에 관한 내용을 살펴보았다. 이를 다시 도시간 비교하여 분석하고, 시사하는 바를 정리하면 다음과 같다. 첫 번째는 미국 사례의 경우 구체적 조망대상, 조망기준점 및 조망경관지구 지정을 통한 조망경관 관리를 이행하고 있다는 점, 두 번째는 상위의 시 조례 또는 관계법령으로 조망경관지구를 지정할 수 있도록 제도화 하고, 하위의 조례로서 건축행위제한과 관리행정을 제도화하고 있는 점, 세 번째는 해발 표고를 기준으로 높이 관리를 이행한다는 점, 그리고 마지막으로 장기간의 계획적 관리와 단계별 관리를 이행하는 점 등이라 하겠다(표 3 참조).

2. 한국 도시 조망경관 관리사례

우리나라에서 도시경관계획은 그 계획 자체가 법정 계획은 아니지만 도시기본계획의 부문계획으로서 도시기본계획도서의 별책으로 작성될 수 있도록 제도화 되었다(건교부, 2003). 경관계획의 위상은 상위 도시계획의 경관부문계획과 정합하며 하위의 도시관리계획, 지구단위계획 그리고 각종 도시개발사업 및 개발행위 허가에서 경관부문의 주요 자료로서 활용될 수 있도록

표 3. 도시별 사례종합 분석

	덴버	오스틴	뉴욕
조망 대상 구역	조망대상: 록키마운틴, 중심시까지 스카이라인 조망기준점: 도시공원, 공공장소(시청, 주의사당, 철도역사)	조망대상: 텍사스 주의사당 조망기준점: 도로, 공원, 하천, 산책로	조망대상: Lower Manhattan 스카이라인 조망기준점: 수변산책로 (공원)
규제 내용 및 수준	건축물의 높이(조망점에서 100ft 당 높이 1ft 또는 1.7ft 허용높이 완화)	건축물의 높이(지형과 거리를 반영한 허용높이 산출 공식에 의한 규제)	건축물의 높이(조망면 허용높이, 높이산출도면 제공), 건축물의 철거(조망면을 침투하는 건축물의 경우), 조경계획의 승인
법·제도 및 행정	법·제도: Municipal Code, View Plane Ordinance 행정: 커뮤니티계획 및 개발부서에서 Building Code를 통한 관리 이행	법·제도: 오스틴시 '의사당 조망보호조례', 텍사스주 '주의사당 조망보호법' 행정: 수역관리 및 개발검토부서에서 Land Development Code를 통한 관리	법·제도: Zoning Resolution 조례 행정: 시계획위원회의 심의를 통한 관리

하고 있다. 또한 경관지구는 경관계획 내용의 이행을 위한 수단으로서 각 시도에서 도입이 검토되고 있다 (표 4 참조).

우리나라의 경우 2003년 국토계획법에 의해 경관계획이 제도화되기 이전부터 일부 광역시를 중심으로 경관계획이 수립된 바 있다. 인천시(1998), 울산시(2001), 대구시(2002), 대전시(2003)가 이미 도시경관계획을 수립한 바 있고, 2004년 이후 부산시, 광주시 그리고 서울시가 경관계획을 수립하고 있다. 본 연구는 도시 경관계획이 이미 수립된 인천시, 울산시, 대구시 그리고 대전시의 경관계획 내용을 중심으로 조망경관 관리기법과 제도를 분석하고, 앞서 살펴본 미국 도시의 조망경관 관리사례와 비교하여 우리나라 도시에서의 조망경관 관리방안을 모색하였다.

미국 도시들이 역사적 건축물이나 모뉴먼트, 도시의

스카이라인, 산악경관(Mountain View) 또는 아름다운 풍경(Scenic View) 등을 조망경관 대상으로 보고 각각의 도시에 적합한 방식으로 관리하는 것과 달리 울산시와 대구시는 조망경관을 경관유형의 하나로서 구분한 바 있다.

울산시(2001)는 조망경관지구에 대한 정의로서 “주요 가로와 광장 등 사람과 차량의 통행이 많고, 도시구조를 파악하기 쉬운 장소이다”라고 정의하였고, 대구시(2002)는 “자연경관의 조망권 확보를 위하여 시각적 원경의 보호·관리가 필요한 지구”로 정의한 바 있다. 또한 각 도시의 도시계획조례를 살펴보면 도시에서 조망경관 관리를 위한 수단으로서 주로 조망(권)경관지구를 세분화하고 있는 추세임을 알 수 있다.

그러나 광역시 경관계획은 도시기본계획의 경관부계획 성격으로서 도시경관 요소의 구분과 유형에 따른

표 4. 국내 광역시 경관계획 분석

	인천광역시 ('98)	울산광역시 ('01)	대구광역시 ('02)	대전광역시 ('03)
계획명/주무부서	도시경관 정비 기본구상 (도시계획과)	도시경관 종합기본계획 (도시미관과)	도시경관 기본계획 (건설행정과)	도시경관 형성기본계획 (건축과)
경관계획의 구성	<ul style="list-style-type: none"> 현황 및 문제점 분석 도시경관 기본구상 시가지 경관부문 해안경관부문 부문-구역-지구 지구별 목표 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 1부: 기본계획 <ul style="list-style-type: none"> -경관자원 조사 분석 -경관유형별 기본계획 (녹지축, 하천, 도로축) -경관요소별 조성 방침 (구릉지, 역사경관, 녹지, 주거지 등) -지구별 가이드라인 2부: 중점정비지구 -자치구/군별 경관정비 지구 지정 -경관정비지구별 경관 Guideline 제시 	<ul style="list-style-type: none"> · 기초현황조사 · 목표 및 방향 설정 · 경관기본계획 -조망경관 -야간경관 -역사문화경관 -색채경관 -도시축경관 -시가지경관 -환경녹지경관 · 경관관리계획 -경관관리제도, 행정, 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> · 경관현황분석 및 과제 도출 · 경관 형성 기본구상 · 부문별 경관 형성 기본 계획 -산지 및 구릉지 경관 -수변경관 -역사문화경관 -도시축경관 -시가지경관 -공동주택경관 -일반경관 -색채경관 -옥외광고물 -가로시설물 -야간경관 · 권역별 경관관리방안 · 경관형성지구 및 사업 · 경관관리 실천계획행정, 제도, 재정
경관지구 세분	-	<ul style="list-style-type: none"> · 자연, 수변, 시가지 외 · 조망경관지구 · 역사경관지구 제안 	<ul style="list-style-type: none"> · 자연, 수변, 시가지 외 · 조망권경관지구 · 문화재주변 경관지구 	<ul style="list-style-type: none"> · 자연, 수변, 시가지 외 · 일반경관지구 · 호국경관지구
지구지정	-	-	경관지구 지정(안) 제안	국립현충원 주변 호국경관지구
제도사항	-	울산광역시 도시계획조례	대구광역시 도시계획조례	대전광역시 도시계획조례

표 5. 미국도시 사례와 국내 광역시 비교분석

	미국 사례 도시	국내 광역시 경관계획
관리 대상	· 마운틴 뷰(덴버) · 도시스카이라인(덴버, 뉴욕) · 역사건축물(오스틴)	· 가로, 광장 등 도시 구조를 파악하기 쉬운 장소(울산) · 도시자연경관(대구) 자연경관주변, 자연취락
관리 방식	· 절대높이 규제(오스틴 주의사당 주변 중첩지구) · 조망선(조망면)규제(덴버, 오스틴, 뉴욕)	· 조망선(조망면)규제제한(울산)
관리 제도	· 특별지역지구제 시각회랑중첩지구(오스틴) 특별경관지구(뉴욕) 조망보호구역(덴버)	· 용도지구(도시계획조례) 조망(권)경관지구

경관관리의 기본방향을 제시하고, 경관지구의 지정 및 운용방안을 제시하는 계획으로서 도시공간상에서 조망경관 관리를 위한 계획을 수립하기에는 한계가 있다. 따라서 경관관리의 공간적 범위와 경관지구 지정 기준 그리고 경관지구에서의 관리 이행 사항 등의 구체적 사항들을 계획하기 위한 '경관관리계획'이 필요하다. 미국 도시사례와 국내 광역시 경관계획에서 조망경관 관리 대상, 관리방식 그리고 관리제도 등을 비교·분석하면 표 5와 같다.

조망경관 관리기법 도입 및 적용성 검토에서는 앞서 미국 도시 조망경관 사례에서 분석된 내용을 바탕으로 우리의 현실에서 도입 및 적용 가능한 조망경관 관리를 위한 개선사항과 향후 연구과제 등을 도출하였다.

3. 조망경관 관리기법 도입 및 적용성 검토

1) 조망경관 관리의 공간적 범위

우리나라 도시에서 조망경관 관리의 공간적 범위를 정하기 위한 방법으로서 공간적 범위의 선정을 '계획요소'와 '계획방법'으로 나누어 고찰하였다. '계획요소'는 첫째 각 도시에서 가장 중요하고 핵심적인 조망대상을 선정하여 경관관리의 필요성에 대한 사회적 합의를 유도하는 것과 둘째 전문가들이 공공성, 접근성, 가시성, 역사성 등의 측면에서 예비 조망점을 선정하고 시민단

표 6. 공간적 범위 설정방식의 장·단점 분석

범위 설정 방식	장점	단점
일정표고 이상 지역	· 지구지정의 형평성 · 행정이행의 용이성	· 차등관리 불가 · 넓은 지정 면적
조망대상과 조망기준점 사이 일정 지역	· 조망특성과 지형에 따른 계획적 관리	· 지구지정에 따른 형평성 시비 · 조망기준점 합의
혼합 병용방식	· 지구지정과 지구운용을 위해 다양한 조합 가능 · 지역적 선택 가능	

체, 지역주민 그리고 시의회와의 합의를 거쳐 경관관리의 기준이 되는 조망기준점을 선정하는 것이다. 또한 공간적 범위를 정하는 '계획방법'은 다음과 같다.

- 첫 번째, 조망대상 주변 일정표고 이상지역을 조망경관지구로 지정하고, 절대고도규제를 이행하는 방식
- 두 번째, 조망대상과 조망기준점 사이 일정 지역을 조망경관지구로 지정하고, 조망선(조망면)에 의한 관리 방식
- 세 번째, 이 두 가지 방식을 병용하여 도시의 여건과 지역 특수성에 맞게 혼합하여 사용하는 방식

첫 번째 방식은 조망경관지구 지정 시 지구지정의 형평성과 행정상의 용이성이 크나 지형과 조망특성을 살린 지역별 차등관리가 힘들고, 비교적 넓은 지역에 지정된다는 단점이 있다. 두 번째 방식은 조망대상과 조망기준점 사이의 일정지역을 지정하는 방식으로서 해당지역의 조망특성과 지형을 반영한 계획적 관리가 가능하나 지구지정의 형평성과 조망기준점의 합의 형성이 필요하다. 세 번째 방식은 조망경관지구의 지정과 운용에 있어서 운신의 폭이 앞의 두 방식보다 넓은 장점이 있다(표 6 참조).

2) 조망경관관리 규제내용 및 수단

미국 사례에서 조망경관 관리는 특별지역지구제도(Special Zoning)를 통해 해발표고를 기준으로 한 절대높이규제와 조망대상과 조망기준점 사이를 이은 조망선(조망면)에 의한 허용높이 규제가 있음을 알 수 있었다. 반면 우리의 경우 울산시가 조망선(조망면)에 의한 높이규제를 제안한 바 있고, 관리수단으로서 울산시와 대구시가 조망(권)경관지구를 세분화한 바 있다. 그러

나 도시공간상에서 조망(권)경관지구를 지정하여 조망경관 관리행정을 이행한 사례는 아직 없는 관계로 미국 사례와 비교해서 분석하기에는 한계가 있겠다. 따라서 국내 사례 도시의 경관계획 내용과 현행 법·제도 분석을 통하여 조망경관 관리의 규제내용과 관리수단 개선점을 도출해 보았다.

- 첫 번째는 우리나라 광역시 경관계획은 도시기본계획의 경관부통계획 성격으로서 도시 공간상에서 경관지구 지정과 같은 구체적인 도시관리계획적 내용을 담기에는 제한적이다. 따라서 도시 경관계획과 더불어 도시관리계획 위상의 '경관관리계획'의 도입과 수립이 필요하다.
- 두 번째는 조망경관지구의 지정과 운용에 관한 사항으로서 현재 국토계획법 시행령 제72조 제2항에 의하면 경관지구 안에서의 건축물의 건폐율, 용적률, 높이, 최대너비, 색채 및 대지안의 조경 등에 관하여는 그 지구의 경관보호·형성에 필요한 범위 안에서 도시계획조례로서 정하도록 되어 있다. 또한 서울시의 경우 도시계획조례 제42조 제1항에 의하면 조망경관지구안에서는 도시관리계획으로 정하는 높이를 초과하는 건축물은 건축할 수 없도록 되어 있다. 따라서 조망경관의 보호와 관리를 위한 도시관리계획으로서 '경관관리계획'이 활용될 수 있으며 지형특성과 조망특성을 반영한 '경관관리계획'의 수립을 통해 조망경관지구의 공간적 범위와 '경관관리지침'을 개발할 필요가 있다. '경관관리계획'에서는 해발표고를 기준으로 절대높이를 규제하는 방식과 조망선(조망면)에 의한 허용높이를 규제하는 방식을 지역여건과 지형 및 경관특성에 맞게 적용하기 위한 규제방안 개발이 요구된다.

3) 조망경관관리의 운영 및 법·제도

미국 사례에서 조망경관관리를 위한 법·제도 측면의 시사점은 상위의 특별법(오스틴)과 시 조례(덴버, 오스틴, 뉴욕)에 보호·관리하고자 하는 조망대상과 조망기준점, 관리구역의 경계 그리고 관리내용과 수준 등을 구체적으로 규정한 상위법과 하위의 조례(덴버시의 빌딩코드와 오스틴시의 토지개발조례)로서 조망경관 관리행정의 담당주체, 이행의 의무, 위반사항에 대한

벌칙, 강제조항 등을 명기하여 경관관리 행정을 이행하는 점이라 하겠다. 반면 우리의 경우는 도시계획조례에 '조망(권)경관지구'에 대한 정의(울산, 대구, 서울 등)와 규제에 관한 사항은 '도시관리계획'으로 지정한다(서울)라는 기본적인 조항만 있을 뿐 도시의 조망자원(what)을 보호하기 위해 어느 곳(where)을 어떻게(how) 관리하는 방식에 대한 내용은 부재한 상황이다. 따라서 우리나라 도시에서 조망경관관리 이행을 위한 법·제도 개선방향을 모색하면 다음과 같다.

- 첫 번째는 상위의 도시계획조례 또는 별도의 도시경관보호를 위한 경관조례(동경도의 경우 1997년 「동경도경관조례」를 제정함) 등의 제정을 통해 조망보호 대상, 공간적 관리범위 그리고 관리방식 등의 근거조항을 보완할 필요가 있다.
- 두 번째는 하위의 시행령 또는 시행규칙으로 경관지구의 지정기준, 관리내용, 이행의 의무 그리고 관리행정 절차 등을 제도화하여야 하겠다. 나아가 계획적 경관관리를 위한 '경관관리계획'의 도입과 '경관관리지침' 활용 등을 위한 법·제도 개선이 필요하다.

IV. 결론 및 제언

도시의 조망경관은 미국 사례에서 알 수 있었던 바와 같이 장기간에 걸쳐 오늘날과 같은 모습으로 관리되고 있다. 반면 우리의 경우는 이제 막 도시의 경관계획이 수립되고 있으며 경관계획 수립 후 경관관리 행정의 실제적 이행을 준비하고 있는 상황이다.

우리나라 도시의 조망경관 관리 이행을 위해서는 조망경관 관리의 공간적 범위를 한정하고, 규제의 내용과 수단을 정하여 관리를 실천하는 후속적인 작업이 요구된다. 이와 같은 후속작업으로서 각 지방 자치단체별 도시계획조례 및 시행규칙 상의 관련 규정 개정과 보완이 필요하며, 조망경관지구와 같은 용도지구 방식과 더불어 도시관리계획 차원의 계획적 경관관리를 이행할 필요가 있다. 따라서 건교부 '도시관리계획수립지침' 경관 및 안전계획 부문에 계획적 경관관리를 가능하게 할 수 있는 '경관관리계획'의 도입과 활용을 위한 제도적 근거 마련이 필요하겠다.

나아가 도시계획조례와 별도로 경관조례 제정을 통해 '경관계획의 수립 및 행위제한', '계획내용의 이행', '경관행정의 주체 및 역할', '주민 및 시민단체의 지원과 연계' 등과 같은 일련의 종합적이고, 체계적인 경관행정의 근거기반을 마련할 필요가 있겠다.

- 주 1. 덴버시 '커뮤니티 계획 및 개발부서'의 커뮤니케이션 디렉터 Julius Zsako씨와의 인터뷰 인용.
- 주 2. 1983년 '주의사당 조망보호 연구'를 통해 제안된 시각회랑들이 사의회의 검토와 논의를 거쳐 1984년과 1985년 사이에 단계별로 제도화됨. 이 과정에서 시각회랑 추가와 삭제가 이루어짐.
- 주 3. 오스틴시 '유역보호 및 개발 검토부서'의 Lynda Courtney씨와의 인터뷰 인용.

인용문헌

1. 김한배(2004) 조경학회지 게재논문 경관분야의 연구경향. 한국조경학회지 31(6): 122-124.
2. 건교부(2003) 도시기본계획수립지침: 29.
3. 구자훈(2001) 외국 도시의 조망권 확보사례. 도시문제 36(10): 41-42.
4. 대구시(2002) 대구광역시 도시경관 기본계획: 388-394.
5. 대전시(2003) 대전광역시 도시경관형성 기본계획: 67-80.
6. 서울시(2003) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률·시행령·시행규칙·조례집: 65-69.
7. 이정형(1998) 미국에서의 조망경관시책의 유형과 운용수법에 관한 연구. 대한건축학회논문집 14(8): 199-200.
8. 이정형(2002) 미국 도시미관 규제시책 변천과정에 관한 고찰. 대한건축학회논문집 18(8): 165-167.
9. 인천시(1998) 인천광역시 도시경관정비 기본구상: 66-76.
10. 울산시(2001) 울산광역시 도시경관종합기본계획: 110-114.
11. Smardon, R. C. and J. P. Karp(1993) The Legal Landscape. New York: Van Nostrand Reinhold.
12. http://www.denvergov.org/view_planes/
13. <http://www.ci.austin.tx.us/development/>
14. <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/zone/zonetext.html>

원 고 접 수 : 2004년 12월 30일

최종수정본 접수 : 2005년 3월 28일

3인의명 심사필