

일본의 경관법에 대해서

高松 諭(타카마츠 사토시) 일본국토교통성 도시·지역정비국 도시계획과장보좌

최근 개성있는 아름다운 경관 형성 그리고 도시녹화의 효율적인 보전과 오픈스페이스의 녹화 추진이 요구되고 있다.

이러한 요구에 부응하기 위해 「경관법」, 「경관법의 시행에 따른 관계법률의 정비 등에 관한 법률(경관법정비법)」 및 「도시녹지보전법 등의 일부를 개정하는 법률」 소위 「경관녹화 3법」이 2004년 6월 18일 공포, 12월 17일 일부를 제외하고 시행되었다.

여기서는 경관법을 중심으로 그 규정 배경과 개요, 더 나아가서는 공공시설(특히 도로)과의 관계를 설명한다.

1. 경관녹화 3법의 성립

일본국토교통성은 2003년 7월에 공표한 「아름다운 국토만들기 정책대강」에서 「양호한 경관 형성」을 국정상의 중요과제로 삼고 이어 제 159회 정기국회에 「경관법」, 「경관법의 시행에 따른 관계법률의 정비 등에 관한 법률(경관법정

비법)」 및 「도시녹지보전법 등의 일부를 개정하는 법률」 소위 말하는 「경관녹화 3법」안을 제출하였다.

동 법안은 2004년 6월 11일 가결, 6월 18일 공포되어 12월 17일에 일부를 제외하고 시행되었다. 그 중에서도 「경관법」은 일본에서 처음으로 시도된 경관에 관한 종합적인 법률로, 경관에 관한 기본법제와 함께 구체적인 규제 등에 관한 조항을 다수 포함하고 있다.

또한 농림수산성, 환경성과 부분적으로 공동 관리하는 점도 본 법률의 특징이다.

2. 왜 현재 경관이 중시되는가?

에도(江戸)시대부터 메이지(明治)시대에 걸쳐 일본의 도시가 세계와는 비교도 안될 만큼 뛰어난 경관을 가지고 있었다는 것이 일본을 방문한 구미인의 수기 등에 많이 실려 있다.

그렇지만 이들 구미인을 감탄시켰던 일본의 뛰어난 경관은 근대화와 함께 점점 손실되어

현재에 이르러서는 해외로부터 돌아온 우리들 눈에 들어오는 잡스러운 경관에 많은 사람들이 놀라고 있는 상황이 되어 버렸다. 특히, 버블기에 있어서 시가지 경관의 악화는 심각했는데, 요즘 안정성장기에 들어서 다시 경관의 중요성이 주장되기 시작, 경관이나 도시건설을 테마로 한 NPO가 계속해서 탄생하고 있는 시대가 되었다.

또한 국립시에 있어서 경관에 대한 국민의식이 높아짐에 따라 맨션소송으로 대표되는 경관소송이 발생하는 한편, 경관행정의 최전선인 지방공공단체에서는 국가가 경관시책을 전개하기를 요망하게 되었다.

게다가 정부 최중요시책의 하나로서 「관광입국」이 제시된 점도 경관시책 등의 전개를 뒤에서 후원했다고 할 수 있겠다.

인바운드 관광객을 늘리는 시책은 귀중한 관광자원과 아름다운 국토가 있어야만 실현되는 것으로 그 점에서도 경관시책은 관광진흥에 있어 본질적인 시책으로서 자리매김되어야 할 시책이며, 정부로서도 양호한 경관형성을 위한 대응을 강구하게 된 것이다.

3. 경관조례의 현상과 법의 필요성

기존의 경관에 관한 규제유도방책으로서는 미관지구, 풍치지구, 전통적 건물 보존지구, 지구계획 등의 도시계획제도에 의한 것과 지방공공단체의 자주적인 경관조례에 의한 것을 들 수 있다.

지방공공단체의 경관조례는 2004년 3월 말

27도,도,부,현(都道府県,57%) 및 470시,정,촌(市町村,15%)에서 책정하고 있으며 그 중 시,정,촌 조례수에 있어서는 2003년 약 5배(103→524)로 증가하고 있는 상황이다.

이러한 경관조례는 모두 임의의 조례로서 정해져 있으며 건축물이나 공작물의 건축 등에 대한 신고와 그 내용에 대한 권고로 구성되어 있다.

예를 들면, 주변의 시가지와 너무 어울리지 않는 색채나 디자인이라 할지라도 강제력을 가지고 규제할 수 없는 한계를 가지고 있었다.

이 때문에 경관에 관한 기본법제와 함께 경관행정의 현장인 지방공공단체에서 책정된 조례의 근거를 명확히 할 것 즉, 양호한 경관형성에 이바지하는 규제유도에 관한 규정을 실효적인 것으로 하는 법률이 필요하게 되었다.

이러한 상황들을 근거로 하여 국토교통성에서는 지방공공단체의 노력을 지원하기 위해 경관녹화 3법안을 국회에 제출하게 된 것이다.

이 중 경관법은 일본에서 처음으로 책정된 경관에 관한 종합적인 법률이며 지금까지 지방공공단체의 노력을 근거로

- (1) 양호한 경관형성에 관한 기본개념과 국가, 지방공공단체, 사업자 및 주민의 책무를 분명히 한다.
 - (2) 조례에서는 한계가 있었던 강제력을 동반한 법적규제의 틀을 준비한다.
- 라고 정하였다.

또한 경관법정비법에서는 관련된 도시계획법,

건축기준법 등의 개정에 추가로 옥외광고물법 기타 관계법률을 정비하였다.

4. 경관법의 구성과 내용

경관법은 경관에 관한 기본법적인 부분과 양호한 경관 형성을 위한 구체적인 규제와 지원을 규정하는 부분으로 구성되어 있다.

기본법적인 부분에서는 양호한 경관형성에 관한 기본이념을 정함과 동시에 국가, 지방공공단체, 사업자 및 주민의 책무를 분명히 했다.

기본이념에서는 양호한 경관은 국민공통의 재산인 점, 지역의 자연, 역사, 문화와 사람들의 생활, 경제활동 등과의 조화에 의해 형성되는 것인 점, 지역주민의 의향을 근거로 다양한 형성을 도모해야만 하는 점, 지역 활성화에 이바지하도록 지방공공단체, 사업자 및 주민이 일체적인 노력을 해야만 하는 점 등을 강조하고 있다.

구체적인 규제 등에 관한 부분에서는 경관계획 책정, 경관계획구역, 경관지구 등에서 행위규제, 경관중요 공공시설 정비, 경관협정체결, 경관정비기구에 의한 양호한 경관 형성에 관한 사업 등의 지원 등에 대해서 정하고 있다.

경관법의 체계를 [그림 1]에, 대상지역의 이미지를 [그림 2]에 나타낸다.

(1) 경관행정단체

하나의 지역에서 도,도,부,현과 시,정,촌에 의한 이중 규제가 이루어지는 것을 피하기 위해 경관법에 따라 경관계획을 책정하여 경관행정을 실시하는 주체를 일원적으로 경관행정단체

로 하였다. 정령지정도시, 중핵시는 자동적으로, 기타 시,정,촌은 도,도,부,현과 협의하여 동의를 얻어 경관행정단체가 된다. 그 이외의 시,정,촌에서는 도,도,부,현이 자동적으로 경관행정단체가 된다.

(2) 경관계획 책정 및 이에 기초한 조치

① 경관계획 책정

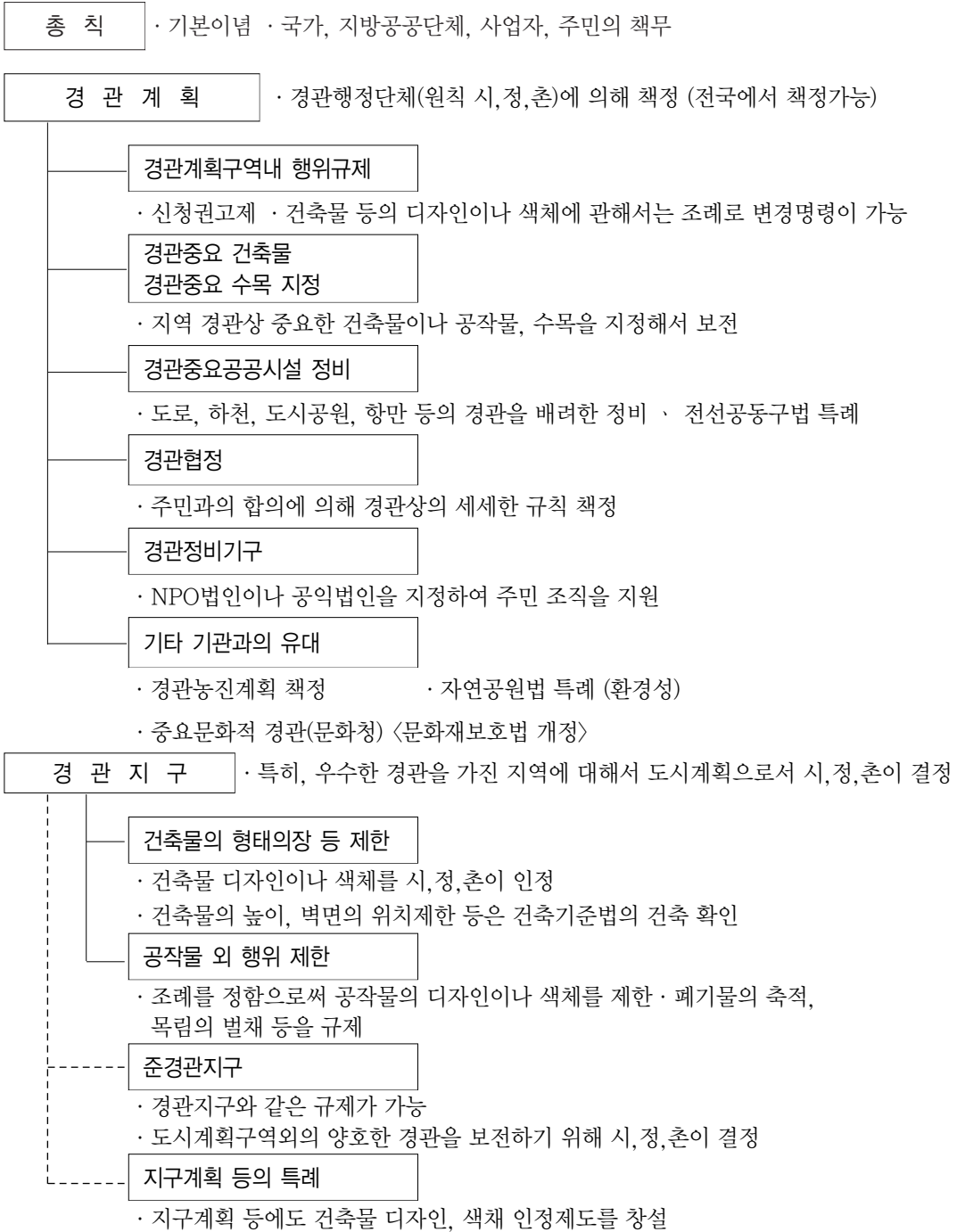
경관행정단체는 현실성 있는 양호한 경관을 보전할 필요가 있다고 인정되는 토지구역이나 지역의 자연, 역사, 문화 등으로부터 볼 때, 지역의 특성에 맞는 양호한 경관을 형성할 필요가 있다고 인정되는 토지구역에 대해서 경관계획을 정할 수가 있다.

경관계획에는 경관계획지역, 양호한 경관의 형성에 관한 방침, 구역내 행위규제에 관한 사항, 경관중요건축물 및 수목지정 방침, 옥외광고물에 관한 행위 제한 외에 경관중요 공공시설정비에 관한 사항과 점용 허가기준을 정하게 된다.

또한, 경관농업진흥지역 정비계획 규정에 관한 기본적인 사항이나 자연공원법의 허가기준도 정할 수가 있다.

② 경관계획책정수속과 제안제도

경관계획을 정할 때는 공청회 개최 등 주민의 의견을 반영시키기 위해 필요한 조치를 강구해야만 한다. 또한 토지소유자, NPO 등은 대상이 되는 구역의 토지소유자 2/3의 동의를 얻어 경관행정단체에 경관계획 책정 등을 제안할 수가 있다.



〈그림 1〉 경관법의 체계



[그림 2] 경관법 대상지역의 이미지

③ 행위 규제

경관계획구역내에서 건축물의 건축, 공작물 건설 등, 개발 기타 행위를 하고자 하는 자는 미리 경관행정단체장에게 신청서를 내야만 한다. 경관행정단체장은 경관계획으로 정해진 제한에 적합하지 않다고 인정될 시는 건설변경 등의 필요한 조치를 취하도록 권고할 수가 있으며 형태의 제한에 맞지 않을 시는 변경 명령을 할 수가 있다. 명령에 위반할 경우는 대집행이나 벌칙이 적용된다.

(3) 경관협의회

경관협의회는 경관행정단체, 경관계획에 정해진 경관중요공공시설의 관리자 등이 조직할 수 있는 단체로, 필요에 따라公安위원회 등의 관계 행정기관이나 전기사업 등의 공익사업을 경영하는 자, 주민 그밖에 양호한 경관 형성 촉진을 위해 활동을 하고 있는 자를 추가하여 다양한 입장의 관계자가 경관계획구역에서 양호한 경관형성을 도모하기 위해 필요한 협의를 갖는다.

또한, 그 협의결과에는 존중의무가 부과된다. 이를 활용하여 예를 들면, 지구전체 경관형성방

침 외 심볼로드의 경관정비방침에 관계된 협의나 오픈카페 등 시설에 관계된 협의를 하는 것도 예상된다.

(4) 경관중요건조물 경관중요수목

경관행정단체는 경관계획구역내에 있는 양호한 경관형성에 중요한 건축물 또는 수목을 경관중요건축물 및 경관중요수목으로 지정할 수가 있다.

(5) 경관중요 공공시설

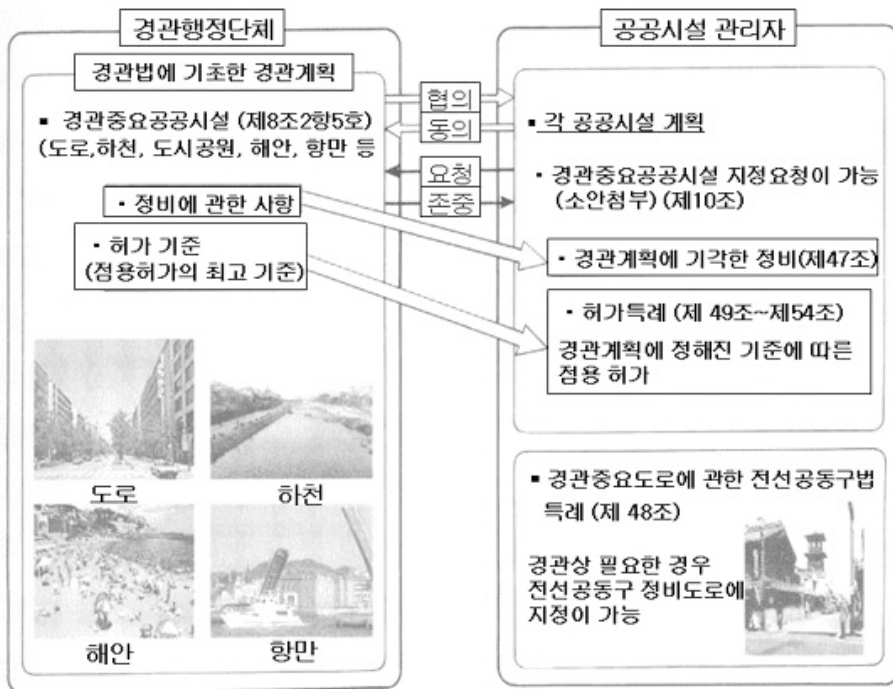
① 경관계획

경관행정단체가 작성하는 경관계획에 경관상

중요한 도로, 하천, 도시공원 등 공공시설을 경관중요 공공시설로서 정할 수가 있다. 이것은 지방공공단체가 공공시설을 포함한 경관에 관한 시설을 일원적으로 다룰 수 있게 된다고 하는 의미를 내포하고 있다.

한편, 공공시설 관리자측의 의향도 충분히 반영할 수 있으며, 경관중요공공시설로 하고자 할 경우는 그 관리자와의 협의 및 동의를 필요하며 관리자로부터 경관계획에 경관중요공공시설로서 정하도록 요청이 가능하며 그 요청을 존중할 의무가 있다(그림 3 참조).

이 계획을 활용함으로써 경관계획과 공공시설의 경관검토내용 등의 정합이 이루어지고 공공



[그림 3] 경관중요 공공시설

시설에서 경관검토내용을 경관계획에 반영할 수가 있다. 이에 따라 공공시설을 포함한 지역의 경관을 전체로서 조화를 이루게 할 수 있다.

② 전선공동구법 특례

경관중요공공시설 중에 특히, 경관중요도로에 관해서는「전선공동구 정비 등에 관한 특별조치법」의 특례로서 원활한 교통확보에 해당되지 않는 경우에도 또 경관상 필요성이 높은 지구, 역사적 시가지를 형성하는 지구 등의 비간선도로라도 전선공동구를 정비해야만 하는 도로로서 지정할 수가 있다.

(6) 경관지구 등

시, 정, 촌은 도시계획구역 또는 준도시계획구역에서 시가지의 양호한 경관형성을 도모하기 위해 도시계획에 경관지구를 정할 수가 있다. (미관지구는 폐지)

경관지구에 있어서는 도시계획에 건축물의 형태의장 제한을 반드시 정하고, 동시에 건축물의 최고·최저높이한도, 용지면적의 최저한도, 벽면위치제한을 선택적으로 정할 수가 있다. 또한, 공작물에 있어서는 조례에 의해 형태의장 제한, 최고·최저높이한도 또는 벽면후퇴구역의 설치 제한을 정할 수가 있다.

경관지구내 건축물의 형태의장은 도시계획에 정해진 건축물의 형태의장 제한에 적합할 필요가 있으며 건축물을 건축하려고 하는 자는 미리 경관지구 도시계획에 정해진 건축물 형태의장 제한 적합성에 대해서 시, 정, 촌장의 인정을 받아야만 한다(경관인정제도).

도시계획구역 및 준도시계획구역 외에서는 경관계획구역이 정해진 구역내에서 준경관지구를 정해 조례로 양호한 경관을 형성하기 위한 규제를 정할 수가 있다.

(7) 경관협정

경관계획구역내의 토지소유자 등은 양호한 경관 형성을 도모하기 위해 건축물, 공작물, 녹화, 간판, 농용지등 경관에 관한 다양한 사항에 관해서 전원합의에 의한 경관협정을 체결할 수가 있다. 이를 활용하여 예를 들면, 통일감 있는 도로 공간을 형성하기 위해 도로연도 토지소유자 등의 합의로 쇼윈도나 차양색, 화단설치 등에 대해서 경관협정을 정할 수가 있다.

(8) 경관정비기구

경관행정단체장은 마을건설을 하는 공익법인이나 NPO를 경관정비기구로 지정할 수가 있다. 경관정비기구는 인재파견, 정보제공, 경관중요 건조물 및 수목관리, 경관중요공공시설에 관한 사업 실시 또는 이들 사업에 참가할 수가 있다. 이를 활용하여 예를 들면, 발란티어 서포트 프로그램 실시단체 등 도로정비에 관한 단체의 경관중요도로에 관한 지원활동이 예상된다.

5. 공공사업에서의 경관법 활용 도모

공공사업에 있어서는 시설이 가져야만 하는 기능이나 비용 등을 배려하면서 지역이 지향하는 경관상과의 조화를 피하는 것이 중요하지만, 때에 따라서는 경관상에 강조를 둔 경관구성요

소가 되도록 계획하는 것이 바람직하다.

경관법은 국가의 관여가 극히 적고, 지역의 독립성 주체성을 최대한 중시한 법이기 때문에 지방공공단체가 양호한 경관형성에 적극적으로 몰두하여 법률 조항을 활용함으로써 처음 그 효과

가 발휘된다. 아름답고 매력적인 경관을 가질 수 있도록 다수 지방공공단체가 경관법을 활용하며 공공사업과도 양호한 유대관계가 진전 될 것이라 기대하고 있다. 