기본연구 2003-12

해안지역의 경관관리방안 연구

2003. 12

윤상호 · 이종훈·홍장원·박상우

KMI 한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

머 리 말

우리 나라의 해안지역은 풍부한 해양자원, 수려한 자연경관, 다양한 관광명소, 어촌·어항 고유의 정취가 남아 있으며, 해양관광자원이 풍부한 곳이다. 즉, 해양관광수요에 대한 욕구를 충족시킬 수 있는 천혜의 입지여건을 갖추고 있어 해마다 해안지역을 찾는 관광객이 증가하고 있다.

그러나 지방자치제가 실시되면서 연안지역의 지방자치단체들은 세수확보를 위해 기존의 자연환경보전지역에 대한 관광개발과 무분별한 난개발을 방치하고 있어 아름다운 해안경관이 훼손되고 있으며 그 결과 경관관리에 대한 중요성과 필요성이 제기되고 있다.

국민소득의 증가와 주5일 근무제 시행으로 레저활동의 수요가 증가됨에 따라 레저형태가 점차 다양화되어 가고 있으며, 기존의 해수욕장 중심의 해양레저에서 점차 갯벌체험, 어촌체험, 해양리조트, 해양스포츠 등 다원화된 해양레저 활동에 관심이 높아지고 있다. 그러나 해안지역의 경우 무분별한 난개발과 간척매립사업 등으로 인하여 아름다운 자연환경과 경관자원을 보유하고도 관광객의 욕구·동기·선호를 충족시킬 수 있는 매력성과 흡입력을 갖춘 우수한 경관지역을 형성하는데 어려움이 있다.

최근 해안지역에 대한 관광수요가 증대하면서 각종 개발과 정비사업 등으로 해안지형과 배후구릉지가 훼손되는 문제가 나타나고 있다. 또한 대부분의 해안지역은 그 주변의 자연적·경관적 가치에 비교하여 어항시설과 같은 콘크리트 위주의 인공구조물이 대표경관(代表景觀)을 형성하고, 따라서 지역적인 정체성 (Local Identity)을 부각시킬 수 있는 특징적인 경관이 없어 아름다운 해안경관을 형성하는데 어려움이 있다.

특히 강원도 해안지역의 20여 군데에서는 해안침식현상이 발생하고 있다. 이는 기존의 인공해상구조물뿐만 아니라 해안가 주변의 무분별한 건축물 난립으로도 해안가 주변에서 침식이 발생한다는 사실이 입증된 것으로 건축물에 대한 층고 규제 및 조망권을 확보를 위한 경관관리는 필수적이라 할 수가 있을 것이다.

본 연구는 상기의 문제점을 인식하고 해안지역의 경관적 특성과 문제점을 파악하여 경관사업의 효율적인 측면뿐만 아니라 실현 가능한 해안경관계획이 될 수 있도록 해안지역의 경관관리에 대한 실태·문제점 및 관리방안을 살펴보는데 그 목적이 있다.

특히 해안경관을 유형별로 구분하고 해안지역 특성에 부합되는 가이드라인의 표준안을 제시하고자 하였다.

본 연구는 윤상호 어촌관광팀장을 비롯하여 이종훈 책임연구원, 홍장원 연구원, 박상우 연구원이 공동으로 수행하였다. 그리고 많은 자료협조와 자문을 해주신 경상남도 통영시 관계자님께 깊은 감사를 표한다.

끝으로 본 연구는 연구자들의 독자적인 연구결과로서 우리 개발원의 공식견해가 아님을 밝혀두며 더욱이 정부의 정책이나 견해와는 상관없음을 밝혀두는 바이다.

2003년 12월

한국해양수산개발원
원장 이 정 욱

목 차

〈요 약〉 ——— i

제1장 서론 ——— 1

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 1
2. 연구의 범위 및 내용 ····· 1
3. 연구의 방법 및 체계 ····· 2

제2장 해안경관의 개발양상 ——— 5

1. 해안경관의 개념 및 공간적 범위 ····· 5
   1) 해안경관의 정의 / 5
   2) 해안경관의 공간적 범위 / 6
2. 해안경관의 유형별 분류 ····· 10
   1) 유형별 분류 / 10
3. 해안지역의 대표적인 경관문제 검토 ····· 23
   1) 물리적 측면 / 23
   2) 법·제도적 측면 / 30
   3) 행정적 측면 / 31
4. 해안경관의 유형별 문제점 ····· 32
   1) 어촌경관 / 32
   2) 자연경관 / 33
   3) 해수욕장경관 / 34
   4) 친수공간 경관 / 35
   5) 해안형 도로경관 / 36
   6) 어항경관 / 37

제3장 해안경관의 관리실태 ——— 38

1. 국내 해안경관 관련 현행법의 검토 ····· 38
   1) 국토의계획및이용에관한법률 / 40
   2) 건축법 / 42
   3) 지역균형개발및중소기업육성에관한법률 / 42
   4) 자연환경보전법 / 43
   5) 자연공원법 / 45
   6) 산림법 / 45
   7) 연안관리법 / 46
   8) 해양수산발전기본법 / 46
2. 외국 경관관련 제도의 개요 ····· 47
   1) 미국의 경관관리 개요 / 47
   2) 영국의 경관관리 개요 / 48
   3) 프랑스의 경관관리 개요 / 49
   4) 독일의 경관관리 개요 / 50
   5) 일본의 경관관리 개요 / 55
3. 외국 경관관련 제도의 시사점 ····· 56

제4장 국내 · 외 해안경관의 사례검토 ——— 58

1. 국내사례검토 ····· 58
   1) 통영시 건물색채 디자인 사업 / 58
   2) 강원도 해안경관 조성사례 / 60
   3) 경상남도 경관조성사업 / 63
2. 해외사례연구 ····· 66
   1) 일본 / 66
3. 국내외 사례검토를 통한 시사점 도출 ····· 68
   1) 비교분석 / 68
   2) 시사점 도출 / 69

제5장 해안지역의 경관관리방안 ——— 70

1. 기본방향 ····· 70
   1) 여건 및 과제 / 70
   2) 경관관리의 기본방향 / 71
   3) 해안지역의 경관관리를 위한 역할분담 / 72
2. 해안지역의 경관관리 방안 ····· 76
   1) 중앙정부 및 시·도 차원의 관리방안 / 76
   2) 지방정부(시·군·구) 차원의 관리방안 / 79
   3) 지역주민·NGO 차원의 관리방안 / 87
   4) 개발주체·경관 전문가 차원의 관리방안 / 89

제6장 결론 및 정책제언 ——— 91

1. 결론 ····· 91
2. 정책제언 ····· 92

〈부 록 : 해안지역의 특성에 맞는 가이드라인 표준안〉 ——— 94

참고문헌 ——— 117

표 목 차

〈표 2-1〉 관리대상에 따른 연안경관유형 구분 ····· 8
〈표 2-2〉 호주 뉴싸우스웨일즈 주 해안경관계획의 공간적 범위 ····· 9
〈표 2-3〉 해안경관의 유형별 구분 ····· 10
〈표 2-4〉 해역별 해수욕장의 특징 ····· 15
〈표 2-5〉 친수공간의 유형별 특성 ····· 17
〈표 2-6〉 어항경관의 유형별 구분 ····· 21
〈표 2-7〉 국립공원지역의 공원형태별 토지현황 ····· 26
〈표 2-8〉 옥외광고물의 현황 ····· 27
〈표 2-9〉 어촌경관의 문제점 도출 ····· 32
〈표 2-10〉 자연경관의 문제점 도출 ····· 33
〈표 2-11〉 해수욕장경관의 문제점 도출 ····· 34
〈표 2-12〉 친수공간 경관의 문제점 도출 ····· 35
〈표 2-13〉 해안형 도로경관의 문제점 도출 ····· 36
〈표 2-14〉 어항경관의 문제점 도출 ····· 37
〈표 3-1〉 경관 관련 주요 법과 내용 ····· 39
〈표 3-2〉 캘리포니아주 Laguna Beach市의 Open Space 이용규제 ····· 48
〈표 4-1〉 국내외 경관사례 종합 ····· 68
〈표 5-1〉 자연경관심의위원회의 지표적 심의기준(경기도 양평군) ····· 90

그 림 목 차

〈그림 1-1〉 연구의 수행절차 ····· 3
〈그림 2-1〉 해안지역의 개념적 공간구분 ····· 6
〈그림 2-2〉 해안경관의 공간적 범위 ····· 7
〈그림 2-3〉 어촌경관의 이미지 스케치 ····· 12
〈그림 2-4〉 어촌경관 - 방조어부림(경남 남해군 삼동면 물건마을) ····· 12
〈그림 2-5〉 자연경관의 이미지 스케치 ····· 13
〈그림 2-6〉 자연경관(기암괴석) - 제주도 서귀포시 ····· 14
〈그림 2-7〉 자연경관(석호, 해안사구) - 강원도 고성군 죽왕면 ····· 14
〈그림 2-8〉 해수욕장 경관 이미지 스케치 ····· 16
〈그림 2-9〉 해수욕장 경관 - 호주 시드니 Bondi Beach ····· 16
〈그림 2-10〉 친수공간 경관의 이미지 스케치 ····· 18
〈그림 2-11〉 친수공간(광장형) - 제주시 탑동공원 해안유보도 ····· 18
〈그림 2-12〉 해안형 도로경관 이미지 스케치 ····· 20
〈그림 2-13〉 해안형 도로경관 - 고성군 죽왕면 일대 ····· 20
〈그림 2-14〉 어항경관 이미지 스케치 ····· 22
〈그림 2-15〉 어항경관 - 강원도 양양군 남애항 ····· 22
〈그림 2-16〉 해안지역의 건축물 난립 사례 ····· 24
〈그림 2-17〉 임시시설물 방치 사례 ····· 25
〈그림 2-18〉 불법광고물 사례 ····· 27
〈그림 2-19〉 해안철조망 사례 ····· 28
〈그림 4-1〉 통영시 전경 ····· 58
〈그림 4-2〉 통영시 경관색채의 적용범위 ····· 59
〈그림 4-3〉 아름다운 건축물 가꾸기 사업의 건축물 모델 ····· 64
〈그림 4-4〉 일본 도야마현의 전원어촌공간정비사업 ····· 66
〈그림 5-1〉 경관관리의 기본방향 ····· 71
〈그림 5-2〉 해안경관의 주체별 역할 분담 ····· 72
〈그림 5-3〉 호주 NSW 해안경관 가이드라인 표준지침 ····· 73
〈그림 5-4〉 지방정부와 지역주민의 역할분담 ····· 74

〈그림 5-5〉 해안지역 경관심의위원회의 구성 ····· 81
〈그림 5-6〉 지표를 통한 건축물 관리방안 ····· 82
〈그림 5-7〉 해안지역 경관형성의 주민참여 프로그램 프로세스 ····· 89

<요 약>

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

◦ 우리 나라의 해안지역은 풍부한 해양자원, 수려한 자연경관, 다양한 관광명소, 어촌·어항 고유의 정취가 남아 있으며, 해양관광자원이 풍부한 곳임

◦ 최근 들어 국민소득의 증가와 주5일 근무제 시행으로 레져활동의 수요가 증가됨에 따라 레저형태가 점차 다양화되어 가고 있음

◦ 그러나 지방자치제가 실시되면서 연안지역의 지방자치단체들은 세수확보를 위해 기존의 자연환경보전지역에 대한 관광개발과 무분별한 난개발을 방치하고 있어 아름다운 해안경관이 훼손되고 있음

◦ 또한 해안지역은 대부분 그 주변의 자연적·경관적 가치에 비교하여 어항시설과 같은 콘크리트 위주의 인공구조물이 대표경관(代表景觀)을 형성하고, 따라서 지역적인 정체성 (Local Identity)을 부각시킬 수 있는 특징적인 경관이 없어 아름다운 해안경관을 형성하는데 어려움이 있음

◦ 본 연구는 해안지역의 경관적 특성과 문제점을 파악하여 경관사업의 효율적인 측면뿐만 아니라 실현 가능한 해안경관계획이 될 수 있도록 해안지역의 경관관리에 대한 실태·문제점 및 현실적인 실천 가능한 관리방안을 살펴보는데 그 목적이 있음

2. 연구의 범위 및 내용

◦ 연구대상

- 기존 해안경관의 실태와 문제점
- 경관의 유형별 분류
- 우리 나라 해안지역의 대표적 문제점
- 해안경관의 법·제도 및 국내·외 사례 검토
- 해안경관의 실천 가능한 경관관리방안 도출

3. 연구의 방법 및 체계

◦ 연구방법

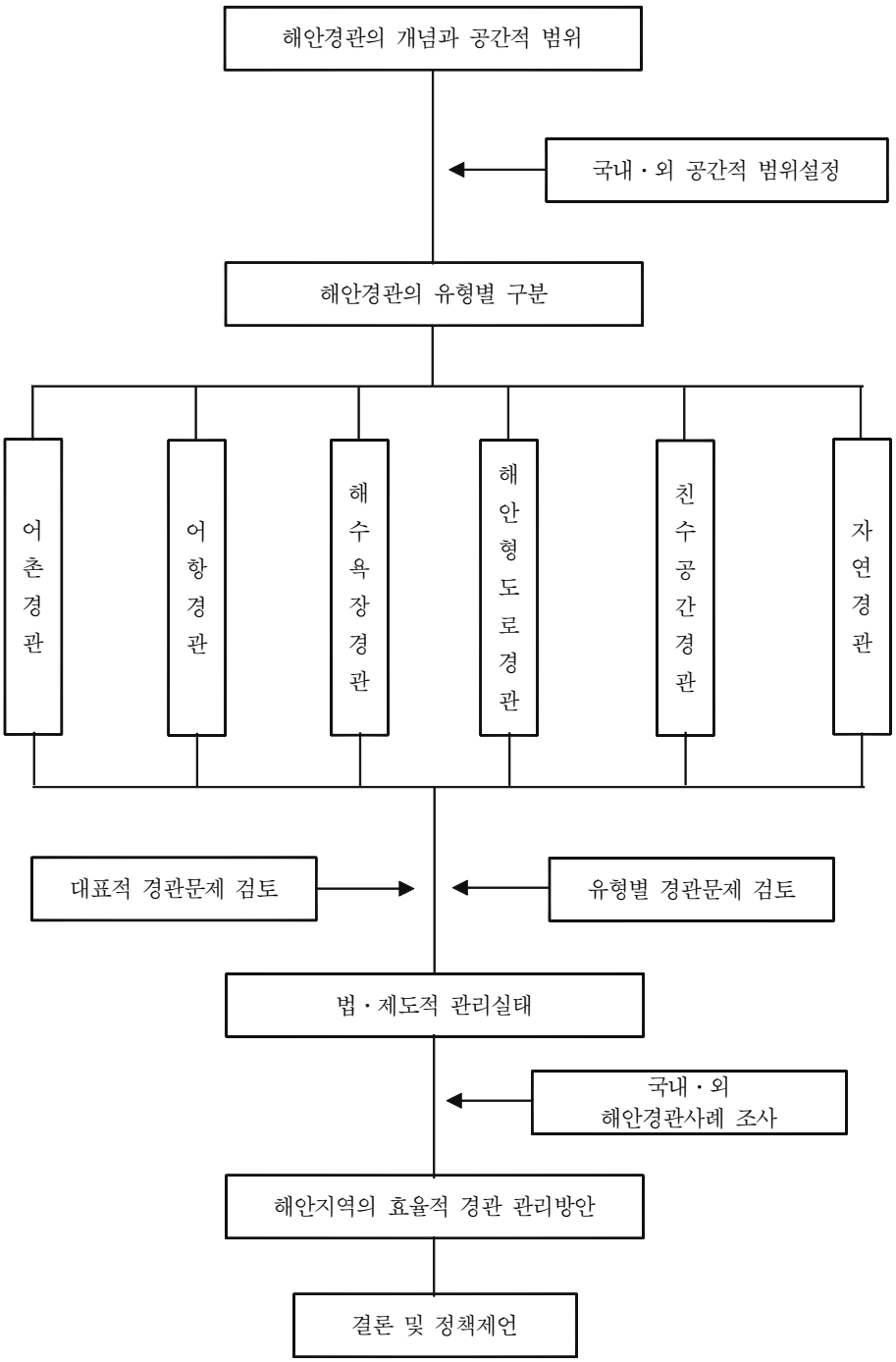
- 문헌조사에서는 우리 나라 해안지역에 대한 선행연구가 전무하여 기존의 강원도 지역의 해안경관기본계획자료를 많이 이용하였으며 선진외국의 경우 논문이나 보고서 등을 통하여 조사하였음
- 현장조사에서는 강원도 연안지역과 연안도시경관의 성공사례지역인 통영 및 우수한 경관을 지니고 있는 연안지역을 방문하여서 경관실태 등을 조사하였으며 외국의 경우 현지 방문하여 비교 검토하고자 하였음
- 전문가 자문회의는 경관관련 연구사업을 수행하는 전문가 및 연안도시경관을 공동 수행하는 연구팀과의 협의 내지 자문을 구하였음

◦ 연구체계

- 앞서 제시한 연구대상을 중심으로 이 연구의 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 체계로 연구를 수행하였음

<그림 요약-1>

연구의 수행절차



제 2 장 해안경관의 개발양상

1. 해안경관의 개념 및 공간적 범위

1) 해안경관의 정의

◦ 해안경관(Coastal Landscape)이란 연안(沿岸)의 이용과 개발행위 즉, 건축물 또는 구조물 건설에 의해 영향을 받은 연안의 상태로부터 인간이 시각적으로 받게되는 영향력을 의미

◦ 선행연구에서는 해안지역의 경관을 해안경관, 연안경관, 해양경관, 바닷가 경관 등으로 사용하고 있으나 이들 모두 해안선을 중심으로 육역과 해역을 포함하는 유사한 공간적 범위로 본 연구에서 다루어지는 공간적 범위는 해수욕장, 어촌, 어항, 워터프론트 등 해안선을 중심으로 구성되는 물리적·자연적 대상을 다룸

2) 해안경관의 공간적 범위

(1) 해안경관의 개념적 공간범위 설정

◦ 해안경관의 공간적 범위를 설정하는데 있어 그 경계를 명확하게 구분하기보다 경관은 결국 대상물(對象物)을 주관적인 판단과 인식에 의해 해석하고 표현하는 것이기 때문에 공간적 범위를 일률적으로 결정하는 것은 바람직하지 못하며, 다양한 경관유형·경관시점·지역여건 등을 고려하여 검토하는 것이 바람직

◦ 본 연구에서는 해안지역의 공간적 범위를 연안관리법에서 제시하고 있는 육역과 해역을 포괄적으로 포함하되, 육역의 경우에는 도서(島嶼)와 연안해역의 육지쪽 경계로부터 대략 500m ~ 1,000m 범위의 물리적 공간을 해안지역의 경관범위로 하여 연안관리지역계획에서 설정하고 있는 연안기능과 체계적으로 부합될 수 있을 것이라 판단된다.

◦ 앞에서 언급된 물리적 공간범위에는 포함되지만 항만(港灣), 연안의 도시경관, 바닷속 해중경관은 공간적 성격의 특수성이나 물리적 범위가 광범위하게 설정되어야 하기 때문에 본 연구에서는 제외

(2) 국·내외 해안경관 공간범위 설정

◦ 국내에서 접근되어왔던 해안경관의 범위는 관리대상을 중심으로 분류하고 그 대상에 대한 관리방안이 경관계획의 핵심을 이루며 이러한 분류방식은 단일 대상에 대한 구체적인 경관관리계획을 수립하는데 매우 유리하지만 연안의 체계적인 관리와 기능설정 등 관리적인 측면과 부합하는데 어려움

◦ 해외의 주요 연안국가 중에서 호주의 시드니는 해안지역의 정주패턴 또는 규모에 따라 해안도시, 해안타운, 해안마을, 해안촌락, 해안 내륙지 등 5개로 구분하여 해안경관의 관리방향에 대해 구체적으로 제시

◦ 이 외에도 프랑스, 영국, 일본 등에서 각기 다른 해안의 공간적 범위를 설정하고 있음.

2. 해안경관의 유형별 분류

1) 유형별 분류

〈표 요약-1〉 **해안경관의 유형별 구분**

구분	유 형	세부구분	해안경관형성계획의 대상물(對象物)
연안	어촌경관	건축물 및 배치	지붕형태, 색채, 재질, 층고규제, 대지내 조경, 주변환경과의 조화성, 건축물의 배치 등
		어촌풍경	어부림, 죽방림, 독살(石防簾), 해안방풍림, 어선, 어구 등
		역사・문화	성황당, 봉수대, 봉화대, 각종 유형・무형 문화재 등
	자연경관	육역(陸域)	해안사구, 석호, 하천, 구릉지, 산, 해안식생(松林地) 등
		해역(海域)	섬・육계도, 시스택, 해안단애(海岸斷崖), 주상절리(柱狀節理), 해식애, 일출, 일몰 등
		기수역(汽水域)	연안습지, 갯벌(개펄) 등
수제부	해수욕장경관	주요시설	모래해변, 유영시설, 휴식・편의시설, 관리시설, 환경시설, 교통시설
		부대시설	휴양・놀이시설, 공원시설, 숙박시설, 기타 관련시설(오토캠핑장, 담수풀장 등)
	친수공간경관	친수공간	해빈공원, 해안공원, 해안산책로, 유보도(遊步道)
수변	해안형도로경관	해안도로, 철로	가로시설물, 입간판, 도로조경 등
	어항경관	어항기능시설	항로표지시설(등대, 등부표, 입표, 전기혼 등)
		어업기반시설	시설배치, 대지 디자인, 경계부 처리, 범선형상, 위판시설 등
		방파제	해안산책로, 바다낚시터
		횟집거리	횟집의 건축물, 옥외광고물, 야간조명 등

자료: 강원도, 「아름다운 동해안 만들기」, 2001.을 참조하여 재구성함.

3. 해안지역의 대표적인 경관문제 검토

◦ 해안지역의 대표적인 문제들을 물리적 측면, 제도적 측면, 행정적 측면 구분

1) 물리적 측면

◦ 해안지역의 건축물 난립
◦ 해안지역의 임시시설물 방치
◦ 우수한 해안경관자원의 독점 및 사유화
◦ 무분별한 옥외광고물 난립
◦ 해안철조망
◦ 해안경관자원의 고유 이미지 상실
◦ 난개발에 따른 경관훼손

2) 법.제도적 측면

◦ 해안지역의 건축물 관리를 위한 법적 규제방안과 지침기준 부재
◦ 도시경관 중심의 법·제도 한계성
◦ 해안지역의 경관관리법 부재

3) 행정적 측면

◦ 경관행정을 담당하는 부서 부재
◦ 경관업무가 조직 내에서 여러 부서로 분산되어 관리

4. 해안경관의 유형별 문제점

1) 어촌경관

◦ 어촌지역내의 관리지역(과거 준도시·준농림지역)에서 난개발이 이루어지면서 어촌지역의 자연경관이 훼손되고, 어촌지역의 고유성과 정체성을 상실하게 되면서 자연환경 및 경관 등 어촌환경의 질적인 면에서 많은 문제점이 나타남

〈표 요약-2〉 **어촌경관의 문제점 도출**

구 분	세 부 내 용
건축물 - 형태 - 재질 - 색채	- 건축물 형태의 획일화 : 슬라브(Slab)·판상형 구조 - 유지·관리에 불리한 재질 사용 - 채도가 높은 색채 도입으로 주변환경과 부조화 - 대지내 조경면적 부족
열악한 정주 환경	- 어촌의 노인 인구 증가로 주거환경 관리 소홀 - 어촌지역 정주인구의 지속적 감소 추세 - 소규모·비정형성 필지 - 공동주택 개별입지에 따른 환경오염·기반시설 취약
기반 환경 취약성	- 배수시설 및 조경 등 기반환경 취약 - 축대 및 경사지 붕괴

2) 자연경관

〈표 요약-3〉 **자연경관의 문제점 도출**

구 분	세 부 내 용
스카이라인 훼손	- 해안으로의 조망차단
부적절한 토지이용	- 토지 형질의 변경에 따른 난개발
구릉지 절개&방치	- 산·대지의 절성토로 인한 환경파괴 (수려한 자연경관과의 연계성 및 맥락성 해침)
인공 구조물	- 자연경관과 건축물 형태·색채 부조화 (모텔, 레스토랑 등 건축물 색채, 형태)
환경오염	- 해안 수질오염의 문제 - 쓰레기 소각장, 적치장 방치

3) 해수욕장경관

〈표 요약-4〉 **해수욕장경관의 문제점 도출**

구 분	세 부 내 용
모래유실	- 연안구조물에 의한 영향 - 제방설치에 의한 영향 - 해수욕장 배후시설에 의한 영향 - 대규모 토목공사 & 모래채취 영향
배후송림 훼손	- 송림지역에 차량진입 - 탈의장, 샤워장 등 편의시설 설치 - 취사행위 - 상행위(음식물, 놀이시설 등)
시설물의 무계획적 배치	- 시설물의 분산배치 - 차량동선과 보행자동선 비분리 - 공간 특성에 따른 고려 미흡
임시구조물 관리	- 임시구조물 방치 - 오염원 방출
해수욕장 안내판 & 옥외광고물	- 현란한 네온사인 & 움직이는 광고물 - 기능별 안내시설 미비(안내, 유도, 경고 등) - 동선을 방해하는 안내판 & 광고물
배후지 스카이라인	- 배후 스카이라인 훼손하는 구조물 - 조망을 차단하는 건축물 또는 구조물

4) 친수공간 경관

〈표 요약-5〉 **친수공간 경관의 문제점 도출**

구 분	세 부 내 용
경사면 침식	- 해안에 근접한 건축물 & 시설물 입지 - 건축물 입지에 따른 경사면 붕괴
시야 차단	- 워터프론트 개발에 따른 조망성 차단
기반시설 부족	- 부족한 기반시설 (도로, 전기, 상·하수도, 녹지 등)
옥외광고물	- 횟집센터 옥외광고물
보행자 접근성	- 접근금지지역 - 해안철조망

x

5) 해안형 도로경관

〈표 요약-6〉 **해안형 도로경관의 문제점 도출**

구 분	세 부 내 용
단조로운 식재계획	- 시·군별 차별화된 향토수종 부족 (시화, 시목 등 고유수종 개발 미흡)
협소한 도로 폭	- 해안도로 폭 협소 (대형버스 교행 어려움 발생지역 多)
대형 법면 발생	- 절개면 발생에 따른 법면 발생
시야 차단	- 적절한 차폐와 개방성 고려 부족
안내시설 (입간판, 안내판)	- 지역간 경계지점이 특성화 실패 (단순한 안내판 설치정도만 고려)

6) 어항경관

〈표 요약-7〉 **어항경관의 문제점 도출**

구 분	세 부 내 용
옥외광고물 (횟집센터)	- 사후관리 부족 : 방치된 광고물 다수 - 조형성 부족 : 조잡하고 미관 저해 - 건축물과 광고물의 색채 부조화 - 형태, 색, 글자 등 표현이 산만
토지이용 (어항 및 주변)	- 어항 배후부지이용계획 : 국가·지방어항 (어업생산기반 중심의 기능) - 어항을 다목적으로 활용할 수 있는 가용부지 협소
어항기능	- 단순한 어항 기능 - 관광·레저 기능과 상충
어구·폐자재 방치	- 어업생산활동에 따른 어구·폐자재 방치
배후 녹지공간 부족	- 콘크리트 중심의 인공구조물 (물양장, 방파제, TTP, 옥개시설 등) - 배후 녹지공간의 부족

제3장 해안경관의 관리실태

1. 국내 해안경관 관련 현행법의 검토

◦ 생태계 오염과 자연환경 파괴의 문제는 해안부에서 뿐만 아니라 내륙부에서도 지속적으로 발생하고 있는데, 내륙부에서는 개별법적 차원에서 부분적으로 다루고 있고 또 일부 지역에서는 경관관리계획을 수립하여 관리하고자 시도하고 있으나, 해안부에 있어서는 제도적인 장치와 적절한 기준을 마련하지 못함으로써 실효성을 거두지 못하고 있기 때문에 경관 훼손이 끊임없이 이루어지고 있는 실정임

◦ 현행 연안 관련 법률을 살펴보면 약 40여 개에 이르고 있으나, 아직까지 해안경관관리에 대한 강력한 제도적 장치는 미흡한 상황임

◦ 연안관리법에서는 국민이 쾌적하게 연안을 즐길 수 있도록 친수 연안의 조성에 관한 규정을 정하고 있고, 해양수산발전기본법에서는 “국민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상을 위하여 해양에서의 관광활동 및 레저·스포츠의 진흥을 위하여 필요한 시책을 마련하고, 이를 시행하여야 한다”라고 되어 있지만 이를 체계적이고 구체적으로 관리할 수 있는 방안은 마련되어 있지 않음

1) 해양경관 관련 현행법의 요약

〈표 요약-8〉 **경관 관련 주요 법의 내용 요약**

구 분	관 련 법	주 요 내 용
도시지역	국토의계획및이용에관한법률	◦광역계획, 도시기본계획 등 ◦경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구 등
	건축법	◦건축허가의 제한
비도시지역	국토의계획및이용에관한법률	◦광역계획, 도시기본계획 등 ◦경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구 등
	건축법	◦건축허가의 제한
	지역균형개발및중소기업육성에관한법률	◦국토의계획및이용에관한법률상의 광역권계획에 포함
자연경관	자연환경보전법	◦녹지보전지역, 자연생태계보호지역 등의 지정과 관리
	자연공원법	◦자연공원 지정의 기준, ◦자연보존지구, 자연환경지구 등 용도의 결정
	산림법	◦보안림 지정, 수목의 보전·관리계획
	환경영향평가법	◦환경영향에 대한 조사 및 평가
	환경정책기본법	◦환경영향평가에 대한 조치
	제주국제자유도시법	◦경관보전지구의 지정·관리
역사경관	문화재보호법	◦보호구역
수변공간	연안관리법	◦친수 연안의 정비 등

제4장 국내 · 외 해안경관의 사례검토

1. 국내·외 해안경관 사례 종합

◦ 해안경관에 관련한 인식이 확산되지 않은 우리 나라에서는 해안경관의 형성이나 관리를 위한 별도의 제도는 마련되어 있지 못한 실정임

◦ 따라서 국내 및 일본의 사례의 분석은 해안지역의 건축물이나 도로, 기타 시설에서의 개발사례를 살펴보았음

국내 · 외 경관사례 종합

〈표 요약-9〉

구 분		경관사례 내용
국내사례	통영시	· 건물색채 디자인 사업 : 도시환경색채계획의 일환으로 먼저 건축색채를 설정 및 해양관광 휴양도시 이미지 형성을 목적으로 시작 · 사업내용 : 건물색채의 통일 및 건물 형태에 대한 가이드 라인 제시
	강원도	· 아름다운 동해안 만들기 사업 : 강원도 6개 연안지역별 연안경관의 보존과 연안공간 정비 및 관리방안 마련
	경상남도	· 아름다운 건축물 가꾸기 사업 : 경상남도 내 연안도시 및 건축물의 색채와 외부환경의 조화를 통한 지역의 통일성과 차별성 유지
해외사례	일본	· 어촌공간 정비사업 : 어촌지역의 전통성과 통일성이 조화를 이루도록 개발, 신규개발계획은 상호연계성과 접근성을 고려하고 자연친화형으로 개발

2. 시사점 검토

◦ 국내의 해안지역 경관사례 경우, 경관형성 및 해안지역의 개발에 대한 종합적 검토가 이루어지지 않았으며 경관관리를 위한 제도나 계획의 부재로 난개발 및 경관이 부조화를 이루고 있는 실정임

◦ 반면 해안지역의 경관이 우수한 선진국에서는 특정지역의 경관계획 수립을 위한 단편적인 사업이 아니라 연안지역 전체를 고려한 개발계획의 틀 속에서 추진되고 있는 것이 특징적임

◦ 따라서 향후 해안지역의 경관계획수립이나 경관정비 사업을 추진 할 경우 지역별 독자적 성격의 사업보다는 연안지역과 배후지역간의 전체적인 구조에 대한 파악이 필요함

◦ 또한 단편적 가이드라인의 마련이나 관광사업을 위한 개발계획보다는 지역 실정에 맞는 개발계획의 수립이 중요함. 그리고 해안경관계획의 수립을 위해서는 독자성, 차별성, 통일성의 유지가 필요함

◦ 우리 나라 연안지역은 산업단지, 항만, 어항 등 특수한 공간을 제외하면 어촌을 중심으로 한 촌락이 대부분을 형성하고 있으며 지역별 차별성은 크게 나타나지 못하는 실정임

◦ 따라서 지역별 어촌공간을 새롭게 변화시키려는 지역고유의 차별성 부여와 함께 독자적인 개발계획보다는 배후지의 여건과 조화를 이루어야 할 것임

◦ 경관계획의 추진방향은 기반시설의 정비와 함께 불규칙적으로 추진되고 있는 개발사업을 방지하고 훼손된 경관을 보존하려는 소규모 관리정책에서 시작되어야 함

◦ 또한 모든 경관계획은 연안지역을 방문하는 외부인의 미적 대상이나 관광요소의 정비를 추진되는 것이 아니라 지역성을 드러낼 수 있는 지역중심의 경관정비 사고체계가 마련되어야 함

◦ 그리고 경관의 정비나 새로운 컨셉, 테마 등의 도입을 통한 지역의 통일성이나 정체성의 형성은 단기간에 이루어지는 사업이 아니라 지역주민, 행정기관, 개발업자가 지속적으로 대화하고 협의를 통한 과정임을 이해하여야 함

◦ 획일적인 정비사업을 추진하거나 가이드라인의 마련, 개발계획의 수립보다는 전체 지역개발계획의 틀 속에서 추진하는 것이 합리적인 것으로 판단됨

제5장 해안지역의 경관관리

1. 기본방향

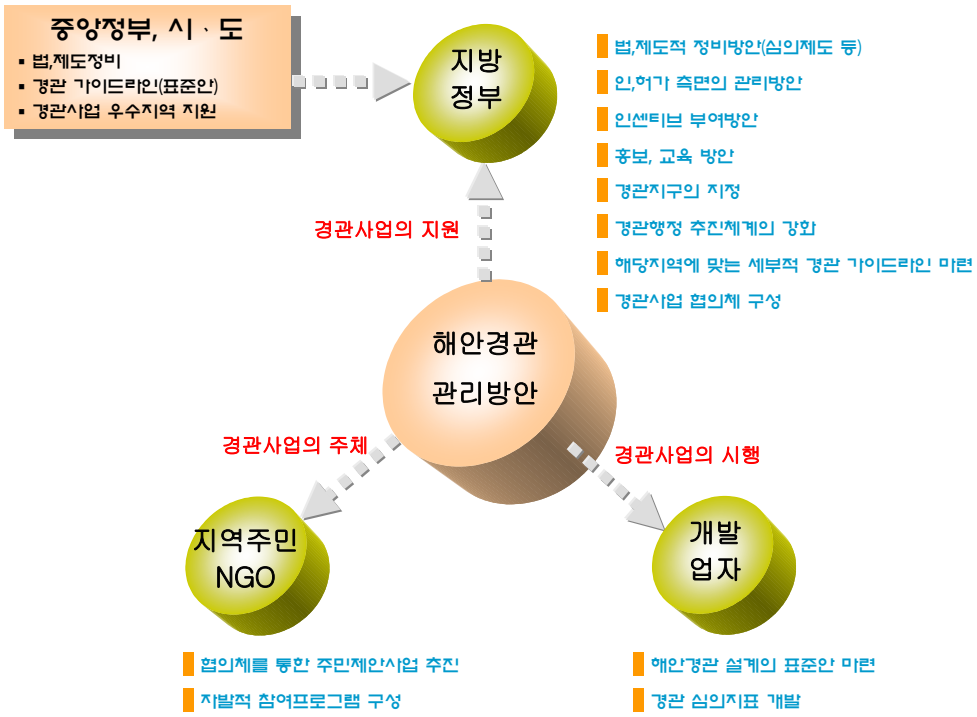
1) 여건 및 과제

◦ 해안지역의 경관가치 이해 및 보전·정비를 위한 지역주민들의 노력
◦ 해안경관의 평가와 분석을 위한 합리적인 기준 및 심의기준 마련
◦ 경관형성 및 관리를 위한 실효성 있는 다양한 수단의 개발

2) 경관관리의 기본방향

경관관리의 기본방향

〈그림 요약-2〉



3) 해안지역의 경관관리를 위한 역할분담

(1) 중앙정부와 지방정부

- 해안경관을 형성·관리하는데 있어서 중앙정부와 지방정부간에 명확한 역할분담이 반드시 필요
- 중앙정부(건설교통부, 해양수산부, 환경부 등)는 경관관련 법제의 보완과 정비 그리고 적정한 지원방안 마련에 중심을 두어야하며, 구체적인 경관관리는 지방자치단체로 위임하는 것이 바람직
- 해양수산부(또는 건설교통부)에서 해안지역의 경관관리를 위한 가이드라인에 대한 표준지침을 마련하고 해당 지방정부가 이를 참고하여 지역의 특성을 감안해 반영하는 것이 효율적인 해안경관형성을 위해 필요

(2) 지방정부와 지역주민(시민단체)

- 해안지역의 경관을 형성해나가는데 있어서 지방정부와 지역주민은 경관사업의 핵심적인 주체로서 상호 협력관계를 유지하고 동시에 모니터링체계 구축
- 지방정부는 경관사업을 추진하는 과정에서 지역주민의 자율적 참여와 관리가 이루어질 수 있도록 행정적으로 도움을 제공
- 지역주민은 지방정부의 경관사업이 해당지역의 특성에 부합하고 경관개선의 효과를 극대화시킬 수 있는지 여부에 대해 관심을 갖고 상호 교류가 지속적으로 이루어질 수 있도록 함
- 지방정부와 지역주민은 해안지역의 정주환경과 관련된 장소들부터 관심을 가지고 경관사업의 효과가 단기간에 나타날 수 있도록 유도함으로써 지역주민들의 적극적인 동참을 유도
- 지역주민의 자율적인 참여형 해안경관형성을 위해서는 어촌지역의 특성에 맞는 각종 민간조직(어촌계, 청년회, 부녀회 등)을 통하여 지방정부와 협조해 나가는 방식
- 지방정부와 지역주민은 해안지역의 경관특성과 효율적인 경관개선을 위해 전문가의 협조를 받고, 전문가는 해당지역의 경관적 문제점과 개선방안 등을 도출하여 경관형성기본계획 또는 경관관리를 수립

(3) 지방정부와 개발업자

◦ 민간사업자는 행정기관과 해안경관형성에 대한 정보를 교환해 나가야 하며, 경관관련 사업에서 심의를 통과할 수 있도록 사업시행자들의 자발적인 경관향상기법을 연구

(4) 지역주민과 개발업자

◦ 개발업자의 경우는 해안지역의 경관형성을 위한 아이디어를 스스로 발굴하고, 지역주민과의 간담회 등을 통하여 해당지역의 적정성 여부를 사전에 검토하여 경관사업의 투명성과 추진력을 확보

2. 해안지역의 경관관리 방안

1) 중앙정부 및 시.도 차원의 관리방안

(1) 해안지역의 특성에 맞는 가이드라인 표준안 마련

◦ 해안지역 경관관리의 필요성
◦ 해안지역 경관관리의 접근방법
◦ 개발평가
◦ 해안지역 경관관리 지침의 교육 대상
◦ 해안지역 경관관리 지침과 기존 개발계획의 적용
◦ 해안지역 경관관리 지침의 사용법

(2) 해안지역의 우수한 경관사업 지원방안

◦ 경관사업은 법·제도적인 측면에서 많은 제약이 따르기 때문에 일부지역에서는 자체적으로 지역주민의 참여를 유도할 수 있도록 사업비의 지원이나 우수 건축물을 선정해 포상을 하는 정책 유도
◦ 강원도에서는 고성군, 속초시, 양양군, 강릉시, 동해시, 삼척시 6개 연안 시·군의 특성에 맞는 테마를 선정하여 해안경관형성계획을 수립했으며, 이에 대한 경관사업으로 2003년 약 20억원을 투자했으며, 2004년도에는 24개 사업에 79억원을 투자해 단계별로 조성할 수 있도록 지원

(3) 법·제도적 측면

◦ 연안관리법내에 해안지역의 경관관련 조항 신설
- 해안지역에 있어서의 경관관리가 총체적인 연안관리의 한 부분으로 위상을 정립하고 그 실행력을 보장받기 위해서는 연안의 관리를 합리적으로 위해 제정된 연안관리법에 포함되는 방향에서 제도개선검토
- 국토의계획및이용에관한법률과 법적인 상충 문제가 예상되고 무엇보다도 건설교통부와 해양수산부 등 소관부처간 이해관계의 대립도 발생할 수 있어 다양한 전문가의 검토가 필요
- 연안관리법에 해안지역의 경관관리 조항을 신설하는 것은 지속적인 연구와 면밀한 검토과정을 통해 단계적으로 추진

◦ 연안관리지역계획에 해안지역의 경관관리 방안 의무화
- 해안지역의 경관관리 방안을 연안관리지역계획에서 의무적으로 규정하여 해당지역의 관련계획 등과 고려되어 사업을 추진
- 최근에는 경관계획에 대한 사회적 중요성이 부각됨에 따라 각종 도시관련 계획수립시 경관계획수립을 의무화하고 있는 추세이기 때문에 해안지역의 경관관리를 연안관리지역계획에서 적극적으로 반영하는 것은 어느 정도 실효성을 거둘 수 있는 합리적인 방안
- 연안관리지역계획에서 해안지역의 경관관리 방안은 연안의 효율적 이용과 관리·보전이라는 측면에서 설득력을 가지고 있으며, 타법령과의 협의에 있어서도 합리적으로 반영될 수 있을 것으로 예상

2) 지방정부(시.군.구) 차원의 관리방안

(1) 법·제도적 정비방안

◦ 건축물 입지관리 개선
- 과도한 절·성토로 인한 구릉지의 훼손, 주거·상업지역에서 방출하는 생활하수로 해수욕장과 어항의 수질악화 등 자연경관의 훼손을 방지할 수 있도록 중·소규모 건축물의 입지관리 기준을 마련
- 해안지역의 건축물 입지관리 기준은 당해 지역의 특성이나 주변환경 등을 통해 개별적으로 기준이 검토되어야 하기 때문에 경관조례 또는 경관 가이드라인에서 구체적으로 제시하는 것이 바람직

◦ 건축심의대상 확대
- 경관적으로 민감하게 고려되어야 하는 해안지역에서는 건축심의대상을 횟집, 민박 등 중·소규모의 건축물까지 확대하는 방안이 검토되어야 하며, 동시에 경관심의위원회의 운영도 개선되어야 함

◦ 경관관련 심의위원회 정비
- 해안지역의 경관관련 심의위원회는 도시계획, 도시설계, 토지이용, 교통, 조경, 건축, 환경, 방재 등의 분야에서 전문가와 시민단체, 지역주민 등으로 구성
- 경관관련 심의위원회의 운영과 심의위원의 구성은 해당 지역의 상황과 여건에 따라 구성되는 것을 기본으로 하되, 효율적·생산적 심의활동이 이루어지기 위해서는 경관심의 활동에 적극적으로 참여할 수 있는 자원봉사자 활용
- 이를 위해서는 관련 분야 공무원, 지역주민, 시민단체 또는 경관 전문가로서 지역사회에 봉사활동을 할 수 있거나 관련 분야에서 은퇴한 인력을 활용하는 방안을 적극적으로 검토

◦ 경관 심의제도 운영방안
- 해안지역의 경관심의는 무엇보다도 객관성과 투명성을 확보해야 하고, 심의위원들의 과도한 주관적인 의견이 개입되는 것을 방지할 수 있는 시스템 필요
- 해안지역내에 객관성과 투명성 있는 경관심의를 위해서는 해당 지역의 특성과 문제점 등을 충분히 파악하여 경관유형별 또는 경관요소 즉, 건축물, 시설물, 자연환경 등을 대상으로 경관심의 지표를 수립

(2) 경관관련 인·허가 측면에서 관리방안

◦ 경관사업의 초기에는 지역주민(건축주)·개발업자 모두 불만과 민원의 제기가 나타났지만 담당 공무원의 일관된 행정력과 지방정부의 강력한 추진력이 뒷받침된다면 효과적인 건축물 경관관리가 이루어질 수 있음

◦ 경상남도 통영시의 경우에는 사업초기 5년까지 지역주민과 개발업자의 집단항의와 민원이 제기되었지만 행정기관의 일관된 행정력과 설득으로 건축물의 색채·형태가 통일되면서 점차적으로 도시의 이미지가 밝고 쾌적하게 변모

◦ 행정기관에서 가지고 있는 인·허가 행위는 적정한 수단, 일관된 행정,

지역주민과 개발업자를 상대로 꾸준한 설득 등이 전제된다면 해안지역의 경관사업을 유도하는데 매우 효과적인 방안

◦ 지방정부는 건축·조경 등 해안지역에서 이루어지는 개발사업과 관련한 인·허가 행위를 경관사업과 접목시켜 행정력으로 유도한다면 해안지역의 경관계획에서 유도하는 방향으로 경관이 관리·형성될 수 있음

(3) 인센티브 부여방안

◦ 건축물의 건폐율·용적률 차등 지원
- 건축물의 경관요소 가운데 색채·형태·재질 등 경관 가이드라인에서 제시하는 방향으로 적용된 건축물에 대해 일정비율의 건폐율·용적률을 차등 적용
- 건폐율과 용적률의 차등적용은 지역의 상황과 주변여건을 전문가들과 충분히 고려하여 결정

◦ 건축물의 고도제한 방안
- 건축물의 지붕 층은 고도제한의 적용에서 제외시켜줌으로써 건축주와 개발업자가 지붕 층을 활용하여 건축계획을 할 수 있도록 하는 방안

◦ 경제적 지원방안
- 경관계획의 유도수법에서 행정기관과 지역주민간에 가장 직접적인 지원방법으로 행정기관(지방정부)에서 지역주민에게 색채지원, 지붕개량 등의 사업비를 지원하는 방식

(4) 해당지역에 맞는 세부적인 가이드라인 마련

◦ 지방정부는 중앙정부가 수립한 해안지역의 경관 가이드라인 표준안을 모태(母胎)로 해당지역의 경관특성과 지역적인 특수성을 고려하여 세부적인 경관 가이드라인을 수립

◦ 해안지역의 경우에는 해안지역의 경관자원, 경관대상물에 대해 세부적인 가이드라인을 수립해야 효율적인 관리가 이루어질 수 있음

(5) 해안지역의 경관지구 지정

◦ 2003년 1월부터 새롭게 시행되는 「국토의계획및이용에관한법률」에서는 경관지구, 미관지구 등 도시지역에만 적용할 수 있었던 지구를 전국토에 적용할 수 있도록 규정

◦ 지방정부는 아름다운 해안지역을 난개발과 비합리적인 토지이용을 방지하여 지역의 관광자원과 문화적 공유공간으로 활용할 수 있도록 해안지역의 경관지구를 지정하여 관리하는 방안이 요구

(6) 경관사업 협의체 구성

◦ 지방정부는 해안지역의 경관사업을 추진하는데 있어서 핵심적인 역할을 수행할 협의체를 구성함으로써 실행성과 실효성을 갖추어야 하며, 행정기관, 지역주민 대표, 경관 전문가(개발업자, 설계업자 포함), 시민단체 등으로 구성

- 주 민 : · 계획안의 마련
  · 주민협약의 마련 및 협약제정 추진
  · 주민 계도와 홍보를 통한 보다 많은 주민의 참여를 유도
- 전문가 : · 세부 경관계획 도면 및 기술적 부분 작업
  · 주민협약의 제안 및 세부작업
  · 주민참여의 새로운 방식의 제안 및 유도
  · 예산 설계
- 행 정 : · 해당지역의 도시계획적 정비 및 경관조례 상정
  · 해안지역의 경관형성기본계획 수립
  · 법·제도적 장치의 마련
- NGO : · 경관사업의 주민홍보 및 사업효과 모니터링

(7) 경관행정 추진체계의 강화

◦ 해안지역의 경관관리가 효율적으로 추진되기 위해서는 현재의 연안관리담당 부서에 전담기능을 유도하고 이에 따르는 행정인원의 보강이 이루어지도록 해야 함

◦ 이를 통해 해안지역의 경관관리와 연안관리지역계획의 통일된 사업추진체계를 갖추고, 건축·토목·주택·관광·수산 등 다른 분야와 협의할 수 있는 채널을 갖춤으로써 행정조직간의 유기적인 기능이 이루어질 수 있도록 함

(8) 홍보 · 교육방안

◦ 해안지역의 경관사업을 추진하는데 있어 경관사업의 주체 특히 지방정부가 지역주민·개발업자·시민단체 등에게 해안지역의 경관계획에 대한 취지와 내용을 이해할 수 있도록 적정한 홍보매체와 주민공청회 등을 통한 교육이 중요함

3) 지역주민.NGO 차원의 관리방안

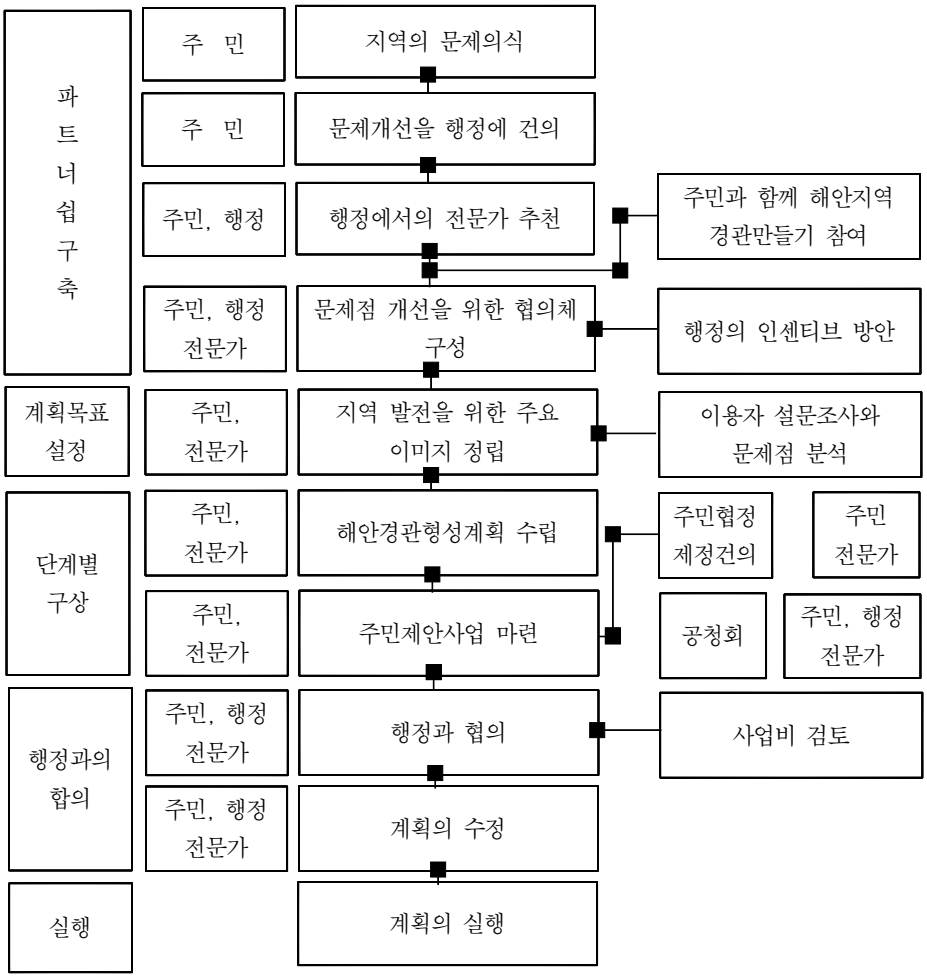
(1) 협의체를 통한 주민제안사업 추진

◦ 지역주민과 시민단체는 주민의 능동적인 참여와 의견개진을 바라는 행정기관에 주민의 관심사항 또는 생활환경 등 주민들이 정주환경 속에서 가장 관심 있는 사항이 무엇인지를 파악하여 주민간담회 등 다양한 채널을 통해 수렴이 될 수 있도록 함
◦ 협의체는 주민간담회 또는 주민설명회에서 각 주민협의체, 시민단체, 어촌계, 부녀회 등 어촌·해안지역의 시민조직을 대상으로 아름다운 해안형 마을 만들기(가칭)에 대한 실현 가능한 사례들을 바탕으로 설명하면서 지역주민과의 대화채널을 마련
◦ 해안지역의 경관관리에 대한 개념의 전달 및 주민의 관심을 이끌어 내고 그들의 가장 관심있는 사례를 중심으로 행정기관과 경관 전문가가 함께 참여하여 의견들을 도출하여 주민제안사업 지정

(2) 자발적 참여프로그램 마련

◦ 주민참가의 방법론은 확립되어 있지 않으며, 해안지역의 사업적 특성, 사업의 성격이나 배경, 지역주민의 정서 등에 따라 지역주민의 참여프로그램은 다양하게 하는 것이 바람직

〈그림 요약-3〉 **해안지역 경관형성의 주민참여 프로그램 Process**



4) 개발주체.경관 전문가 차원의 관리방안

◦ 건축심의 또는 경관심의 과정에서 객관성과 투명성을 보장하고 심의위원회의 과도한 주관개입을 방지하기 위해서 해안경관심의 지표(指標)를 통한 심의제도가 도입

◦ 경관을 심의하는 과정에서 심의지표는 매우 다양하게 적용할 수 있으며 이러한 분류는 해당 지역의 특수성과 여건을 고려하여 결정되어야 함

◦ 경관 전문가 또는 경관사업의 개발자가 다양한 방안을 세부적으로 제시하고, 이를 경관 심의위원회에서 검증을 통하여 취하는 것이 바람직

◦ 심의지표는 심의의 기준이 되기 때문에 신중하게 결정되어야 하며, 객관화 할 수 있는 사항들을 중심으로 구성되어야 함

〈표 요약-10〉 **자연경관심의위원회의 지표적 심의기준(경기도 양평군)**

구분	심의지표	심의기준
입지 및 단지조성 계획	· 지상공유면적	· 녹지, 휴게공간, 보행자 동선 등의 비율 높임
	· 단지내 고저차	· 최대 2m이내(택지의 부지를 계단식으로 하는 경우 : 최대 3m이내)
	· 옹벽높이	· 최대 2m이하, 법면, 조경처리
	· 경사도	· 20도 이상일 경우 : 입지금지
	· 주변여건	· 인접지 기준 허가지(연접 주택부지 15,000㎡ 이상, 15동 이상일 경우)가 있는 경우; 적지 복구후 허가처리
절·성토·지형변형 비율	· 절·성토 비율	· 10%미만(옹벽 최고높이를 절토된 종단면 길이로 나눈 비율)
	· 옹벽높이	· 최대 2m이하
	· 지형변형비율	· 15%이하
건물 배치계획	· 주요경관축과 폭2m이상 간선도로에 접한 경우	· 판상형일 경우 직각배치나 타원형으로 계획
	· 철도, 자동차전용도로, 폭 12m이상 일반도로변에 배치된 경우	· 충분히 이격, 방음벽 설치, 교목식재
	· 북측에 기존주택단지가 있는 경우	· 인접건물 외곽선에서 건물높이의 1배 이격거리 확보
교통 및 주차계획	· 진출입로 경사로	· 10도 이내
조경계획	· 단지내 녹지확보비율	· 대지면적의 30% 확보

자료 : 경기개발연구원, 경기도 강변지역 경관관리방안, 2001.

제6장 결론 및 정책제언

1. 결론

1) 해안지역의 경관계획

◦ 단기간 내에 사업효과를 기대하기보다는 계획적 관리하에서 장기적으로 유도하고 관리하는 방안
◦ 행정기관의 일방적인 규제보다는 유도와 합의가 우선적으로 고려
◦ 사유권 행사에 침해를 받는 지역주민에게 적정한 인센티브 제공
◦ 지역주민의 자발적이고 적극적인 참여 유도
◦ 경관사업의 필요성 홍보 및 교육

2) 경관관리의 목표

◦ 해안지역의 경관가치 이해 및 보전·정비를 위한 지역주민들의 노력
◦ 해안경관의 평가와 분석을 위한 합리적인 기준 및 심의기준 마련
◦ 경관형성 및 관리를 위한 실효성 있는 다양한 수단의 개발

2. 정책제언

1) 중앙정부 및 시.도 차원의 관리방안

◦ 해안지역의 특성에 맞는 가이드라인 표준안 마련
◦ 해안지역의 우수한 경관사업 지원방안
◦ 법·제도적 측면
  - 연안관리법에 해안지역의 경관관련 조항 삽입 검토
  - 연안관리지역계획에 해안지역의 경관관리 방안 의무화

2) 지방정부(시.군.구) 차원의 관리방안

◦ 법·제도적 측면
  - 건축물 입지관리 개선
  - 건축심의대상 확대
  - 경관관련 심의위원회 정비
  - 경관 심의제도 운영방안

- ◦ 경관관련 인·허가 측면에서 관리방안
- ◦ 인센티브 부여방안
  - – 건축물의 건폐율 또는 용적률 차등 지원
  - – 건축물의 고도제한 방안
  - – 경제적 지원방안
- ◦ 해당지역에 맞는 세부적인 가이드라인 마련
- ◦ 해안지역의 경관지구 지정
- ◦ 경관사업 협의체 구성
- ◦ 경관행정 추진체계의 강화
- ◦ 홍보·교육 방안

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

우리 나라의 해안지역은 지역에 따라 수려한 자연경관, 역사·문화적 자원, 어촌·어항 등의 고유한 정취가 남아 있어 도시지역에 비해 다양한 경관자원을 갖추고 있다. 최근 들어 주5일 근무제 시행과 교통망이 발달되면서 해안지역을 찾는 주말형 관광패턴이 급속히 늘어나고 있다. 이러한 움직임은 국민의 여가활동을 통한 재충전의 기회제공이 기업체나 사회에 큰 이득이 된다고 여겨지면서 다양하고 질적으로도 높은 관광수요가 늘어나고 있는 추세이다.

그러나 90년대 초 지방자치제가 실시되면서 연안지역에 입지한 시·군들은 차별화된 지역개발과 지방문화 축제 등 재원확보를 위해 다양한 형태의 관광개발과 무분별한 난개발을 사실상 방치하였기 때문에 해안지역의 우수한 경관자원이 훼손되고 있으며 그 결과 경관관리에 대한 중요성과 필요성이 제기되고 있다.

최근 강원도에서는 2001년부터 시행해오고 있는 「아름다운 동해안만들기」 사업을 통하여 연안 시·군의 무분별한 난개발을 방지하고 해안지역의 우수한 경관자원을 살릴 수 있도록 유도하고 있다. 고성, 속초, 양양, 강릉, 동해, 삼척 모두 6개 연안 시·군에 시범지역을 선정하고 해안지역에 부합하는 테마별로 경관사업을 추진하고 있다. 하지만 일반적으로 경관형성계획은 과도한 사유권 침해에 따른 민원발생과 지역주민의 무관심 등으로 인해 경관개선의 효과는 매우 불투명하다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구는 해안지역의 경관특성과 경관자원에 따른 유형별 문제점을 파악하고, 경관계획에 따른 경관사업의 효율적인 추진을 위해 행정기관, 지역주민, 개발업자 등 주체별 역할분담과 다양한 관리방안을 살펴보는데 그 목적이 있다.

2. 연구의 범위 및 내용

이 연구는 해안경관의 범위 설정으로 연안관리법에서 제시하고 있는 육역과 해역을 포괄적으로 포함하며, 해안을 따라 다양한 양상으로 나타나고 있는 어촌, 어항, 해수욕장, 자연환경, 해안형 도로, 친수공간 등의 공간을 범위로 하고 있다.

한편, 앞에서 언급한 물리적 공간범위에는 포함되지만 산업단지, 항만, 연안의 대규모 도시, 바닷속 해중 등은 공간 자체의 특수성과 물리적 범위가 매우 광범위하게 설정되어야 하기 때문에 본 연구에서는 제외되었다.

이 연구에서는 앞에서 제시한 연구 범위에 대해 다음과 같은 단계로 연구를 수행하였다.

제2장에서는 해안경관의 해안경관을 경관자원에 따른 유형별 분류를 하고 이에 따른 유형별 문제점과 해안지역에서 가장 시급하게 검토되어야 하는 대표적인 경관문제를 조사하였다.

제3장에서는 국내외 경관관리를 위한 법·제도적 검토를 하고 이를 토대로 시사점을 도출하였다. 제4장에서는 해안지역의 경관관리의 국내외 사례를 간단하게 살펴보았다.

제5장에서는 해안지역 경관관리의 기본방향을 설정하고, 경관관리를 위한 역할분담체계를 정리하였다. 또한, 경관사업의 주체별로 효율적으로 추진할 수 있는 관리방안을 도출하였다.

제6장에서는 제5장에서 제시한 해안지역의 경관관리방안에 대한 정책방향을 수립하였다.

3. 연구의 방법 및 체계

본 연구는 이와 같은 연구목적을 달성하기 위하여 ①해안지역의 경관실태와 개발양상 ②경관자원에 따른 유형별 문제점 ③해안지역의 대표적인 경관 문제점 등을 주요 연구대상으로 설정하였으며, 이 밖에도 경관관련 법·제도, 해안지역의 경관사업 사례검토 등을 통하여 효율적인 경관관리방안을 도출하고자 하였다.

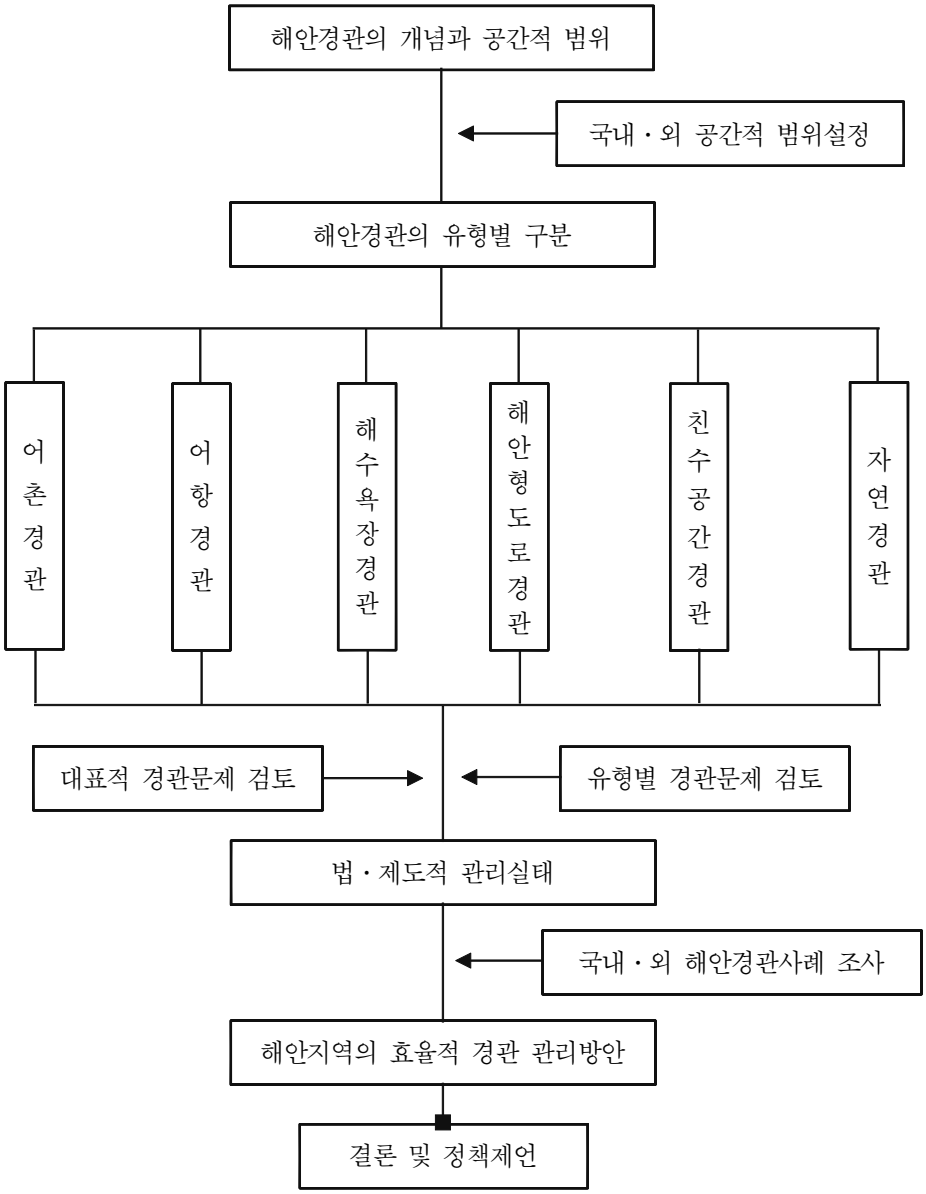
그리고 이와 같은 연구대상을 중심으로 경관관리방안을 도출하기 위하여 다음과 같은 문헌조사, 현장조사, 전문가 자문회의 등의 방법을 사용하였다.

첫째, 문헌조사는 해안지역을 대상으로 수립되었던 경관자료를 많이 이용하였으며 외국문헌의 경우 논문이나 보고서 등을 수집하여 조사하였다.

둘째, 현장조사는 강원도 연안지역과 연안도시경관의 성공사례지역인 통영시 및 우수한 경관을 지니고 있는 연안지역을 방문하여서 경관실태 등을 조사하였다.

세째, 전문가 자문회의는 경관계획 분야의 전문가 및 경관사업을 추진하고 있는 담당 공무원 등을 대상으로 협의 내지 자문을 통하였다.

〈그림 1-1〉 **연구의 수행절차**



본 연구는 전체 6개의 장으로 구성되어 있으며 제1장 서론에서는 연구의 배경과 목적, 연구범위와 방법, 연구추진체계 및 연구내용을 기술하고 있다.

제2장에서는 해안경관의 개발양상으로 해안경관의 실태 및 해안경관의 종류를 살펴보고 각 유형별로 문제점을 살펴보고자 한다. 제3장에서는 기존 해안경관의 관련된 법규검토 및 경관관리제도를 검토하고 제4장에서는 국내외 해안경관사례 조사를 통하여 시사점을 도출하고 제5장에서는 제2장에서 제기되었던 문제점에 대하여 경관주체별 관리방안 및 주체상호간의 역할을 살펴보고 마지막으로 제6장에서는 결론 및 정책제안을 살펴보고자 한다.

제2장 해안경관의 개발양상

1. 해안경관의 개념 및 공간적 범위

1) 해안경관의 정의

해안경관(Coastal Landscape)이란 연안(沿岸)[1]의 이용과 개발행위 즉, 건축물 또는 구조물 건설에 의해 영향을 받은 연안의 상태로부터 인간이 시각적으로 받게되는 영향력을 의미한다. 해안지역은 경관성향(Landscape Character)으로 볼 때 수평적인 선형(線形)이 지배적이기 때문에 탁 트인 조망성과 연안에서의 인간활동에 따라 일반적으로 육역(陸域)과는 다른 경관적인 특성을 나타낸다. 다시 말하면 해안경관은 바다를 중심으로 구성되는 경관으로서 육지에서의 일반적인 경관(Landscape) 혹은 도시경관(Urbanscape)과는 다르다고 할 수 있다.

선행연구에서는 해안지역의 경관을 해안경관, 연안경관, 해양경관, 바닷가 경관 등으로 사용하고 있으나 이들 모두 해안선을 중심으로 육역과 해역을 포함하는 유사한 공간적 범위을 나타내고 있다. 따라서 본 연구에서 다루어지는 공간적 범위는 해수욕장, 어촌, 어항, 워터프론트 등 해안선을 중심으로 구성되는 물리적·자연적 대상을 다루고 있기 때문에 해안경관으로 일관되게 사용하고자 한다.

최근에는 국내에서도 중앙정부와 지방정부에서 연안관리지역계획, 해안경관형성계획, 해수욕장을 포함한 공유수면 관리제도 등 연안의 이용과 관리에 대한 필요성이 새롭게 인식되면서 다양한 형태의 이용·관리·보전 등에 관한 계획을 수립하고 있다. 이 밖에도 연안정비사업(호안정비, 친수공간, 침식방지), 경관사업, 해수욕장 개발사업, 어촌정주환경 개선 등 다양한 개발·정비사업의 양상으로 나타나고 있으며, 이로 인해 해안지역의 경관은 앞으로 크고 작은 변화가 예상된다.

---

1) 연안이란 육역과 해역을 포괄하는 개념이며, 연안관리법 제2조에 의하면 연안육역은 무인도서 및 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500미터(항만법에 의한 항만, 어항법에 의한 국가어항 또는 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지의 경우에는 1천미터) 범위안의 육지지역(하천법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 하천구역은 제외한다)으로서 통합계획에서 정한 구역을 말하며, 연안해역은 바닷가(만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이)와 바다(만조수위선으로부터 영해의 외측한계의 사이)로 규정하고 있다.

2) 해안경관의 공간적 범위

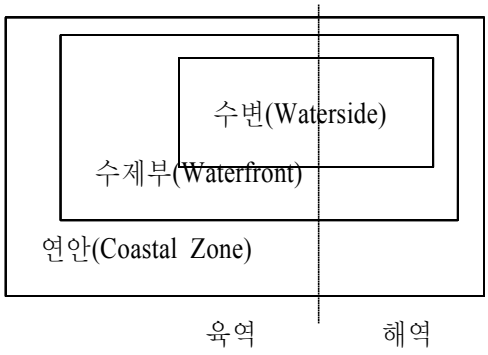
(1) 해안경관의 개념적 공간범위 설정

해안경관을 다루는데 있어서 공간적 범위를 설정하는 것은 매우 중요하며, 해안지역의 경관적 특성을 고려해 볼 때 어촌-어항, 해수욕장-자연환경(松林地 포함)-섬, 마리나-해안도로(遊步道 포함) 등의 공간들은 상호 연계성을 나타내면서 해안선을 따라 분포하고 있다.

따라서 본 연구에서는 해안지역의 공간적 범위를 연안관리법에서 제시하고 있는 육역과 해역을 포괄적으로 포함하되, 육역의 경우에는 도서(島嶼)와 연안해역의 육지쪽 경계로부터 500m 범위의 물리적 공간을 해안지역의 경관범위로 설정하고자 한다. 이와 같은 해안경관의 공간적 범위 설정은 연안관리지역계획에서 설정하고 있는 연안기능[2]과 체계적으로 부합될 수 있을 것이라 판단되며, 해안을 따라 다양한 양상으로 나타나고 있는 어촌, 어항, 해수욕장, 자연환경 등의 공간을 포괄적으로 수용할 수 있다.

특히 앞에서 언급된 물리적 공간범위에는 포함되지만 산업단지경관, 항만경관, 연안의 대규모 도시경관, 바닷속 해중경관은 해안지역의 성격보다는 공간의 자체적인 특수성이 고려되거나 물리적 범위가 광범위하게 설정되어야 하기 때문에 본 연구에서는 제외되었다.

〈그림 2-1〉 **해안지역의 개념적 공간구분**

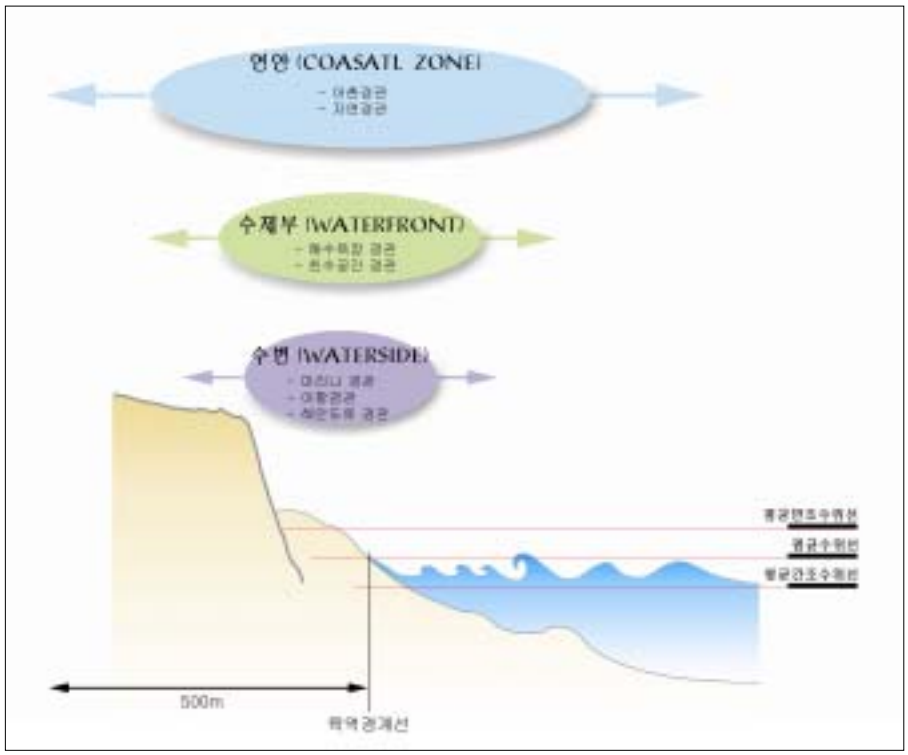


2) 연안관리지역계획 수립지침 제18조에 따르면 연안은 구역별로 크게 보전, 이용, 개발기능을 부여하되, 완충지역의 필요성과 개발의 정도를 감안하여 절대보전연안・준보전연안・이용연안・개발조정연안・개발유도연안으로 구분한다.

해안지역의 개념적 공간구분은 수제선(水際線)을 기준으로 육역(陸域)과 해역(海域) 모두 포함하는 것을 기본으로 하며, 수제선으로부터 수변(Waterside), 수제부(Waterfront), 연안(Coastal Zone)으로 세분할 수 있다.

〈그림 2-2〉는 해안경관의 대상이 되는 공간적 범위를 설정한 것으로 연안(Coastal Zone)은 해안지역의 주변환경 전체를 포괄적으로 포함하기 때문에 어촌경관, 자연경관 등이 이에 해당된다. 수제부(Waterfront)는 일반적으로 워터프론트 지역과 유사한 공간적 개념으로 해수욕장 경관, 친수공간 경관(遊步道) 등이 포함될 수 있다. 마지막으로 수변(Waterside)은 공간의 이용・관리 등으로 볼 때 가장 미시적인 개념으로써 해역과 직접적으로 맞닿은 지역을 의미하고 마리나 경관, 어항경관, 해안도로 경관 등이 이에 해당된다.

〈그림 2-2〉 **해안경관의 공간적 범위**



(2) 국·내외 해안경관 공간범위 설정

① 국내의 해안경관 공간범위 설정 例

최근까지 국내에서 접근되어왔던 해안경관의 범위는 관리대상을 중심으로 분류하고 그 대상에 대한 관리방안이 경관계획의 핵심을 이루었다고 볼 수 있다. 즉, 해안지역의 경관은 자연경관의 범주에서 해안, 석호, 섬, 육계도 등 시각적인 경관자원만을 대상으로 하고 있다. 이러한 분류방식은 단일 대상에 대한 구체적인 경관관리계획을 수립하는데 매우 유리하지만 연안의 효율적인 이용과 우수한 경관자원을 보호하는 등 관리적인 측면과 부합할 수 있는 분류로는 볼 수 없다.

〈표 2-1〉에서 제시하고 있는 경관유형은 명확한 구획을 할 수 있는 성격으로 볼 수 없으며, 직·간접적으로 경관을 관리할 수 있는 실행계획에 적용시키는데 어려움이 있다.

〈표 2-1〉 **관리대상에 따른 연안경관유형 구분**

경 관 유 형		관 리 대 상
자연경관		해안, 섬·육계도, 암벽·해식애, 석호, 하천, 구릉지, 산, 송림, 일출, 바다풍경 등
정주경관		항구도시 및 주변 배후, 소규모 어촌·어항
문화경관	역사경관	역사문화 유적지
	관광지	해수욕장, 횟집거리, 유명관광지
교통경관		국도, 지방도, 철도, 교량, 터널 등

자료 : 해양수산부, 연안경관 및 조망권 확보를 위한 제도개선 방안 세미나, 2002.

② 국외의 해안경관 공간범위 설정 例

해외의 주요 연안국가 중에서 호주의 시드니는 2003년 뉴싸우스웨일즈(New South Wales) 주(州) 전체 해안에 대해 경관디자인 매뉴얼 「Coastal Design Guidelines for NSW」을 수립하였다. 이 가이드라인은 해안지역의 정주패턴 또는 규모에 따라 해안도시, 해안타운, 해안마을, 해안촌락, 해안 내륙지 등 5개로 구분하여 해안경관의 관리방향에 대해 구체적으로 제시하고 있다.

〈표 2-2〉 **호주 뉴싸우스웨일즈 주 해안경관계획의 공간적 범위**

구 분	항 공 사 진	비 고
해안도시 (Coastal Cities)		- Port Macquarie(North NSW) - 인구 20,000명 이상의 규모
해안타운 (Coastal Towns)		- Eden(South NSW) - 인구 3,000～30,000명 규모
해안마을 (Coastal Villages)		- Scott Head(North NSW) - 인구 3,000명 미만의 규모
해안촌락 (Coastal Hamlets)		- Angourie(North NSW) - 인구 500명 미만의 규모
해안 내륙지 (Inland Coastal Centre)		- Moruya(South NSW) - 하천을 배후로 평탄한 육상의 해안 중심지역

자료 : Coastal Council of NSW, 「Coastal Design Guidelines for NSW」, 2003.

이 외에도 프랑스, 영국, 일본 등에서 각기 다른 해안의 공간적 범위를 설정하고 있으며, 공간적 범위설정의 특성에 해안지역의 경관관리계획을 수립하고 있다.

2. 해안경관의 유형별 분류

1) 유형별 분류

경관의 유형별 구분은 주관적 판단에 의해 다양한 기준으로 분류된다. 일반적으로 도시경관과 자연경관으로 크게 대별되며, 해안경관은 자연경관의 범주에 포함되어 부분적으로 다루어져 왔기 때문에 해안지역의 특성에 따른 연구가 심층적으로 이루어지지 못했다. 따라서 해안지역의 경관을 효율적으로 관리하기 위해서는 그 경관성향(Landscape Character)에 맞는 경관유형을 정의하고, 그에 부합하는 경관관리 목표를 설정하는 것이 매우 중요하다. 본 연구에서는 해안지역의 특성과 개발양상을 고려해 해안경관의 유형을 〈표 2-3〉과 같이 구분하였다.

〈표 2-3〉 **해안경관의 유형별 구분**

구분	유 형	세부구분	해안경관형성계획의 대상물(對象物)
연안	어촌경관	건축물 및 배치	지붕형태, 색채, 재질, 층고규제, 대지내 조경, 주변환경과의 조화성, 건축물의 배치 등
		어촌풍경	어부림, 죽방림, 독살(石防簾), 해안방풍림, 어선, 어구 등
		역사・문화	성황당, 봉수대, 봉화대, 각종 유형・무형 문화재 등
	자연경관	육역(陸域)	해안사구, 석호, 하천, 구릉지, 산, 해안식생(松林地) 등
		해역(海域)	섬・육계도, 시스택, 해안단애(海岸斷崖), 주상절리(柱狀節理), 해식애, 일출, 일몰 등
		기수역(汽水域)	연안습지, 갯벌(개펄) 등
수제부	해수욕장경관	주요시설	모래해변, 유영시설, 휴식・편의시설, 관리시설, 환경시설, 교통시설
		부대시설	휴양・놀이시설, 공원시설, 숙박시설, 기타 관련시설(오토캠핑장, 담수풀장 등)
	친수공간경관	친수공간	해빈공원, 해안공원, 해안산책로, 유보도(遊步道)
수변	해안형도로경관	해안도로, 철로	가로시설물, 입간판, 도로조경 등
	어항경관	어항기능시설	항로표지시설(등대, 등부표, 입표, 전기혼 등)
		어업기반시설	시설배치, 대지 디자인, 경계부 처리, 범선형상, 위판시설 등
		방파제	해안산책로, 바다낚시터
		횟집거리	횟집의 건축물, 옥외광고물, 야간조명 등

자료: 강원도, 「아름다운 동해안 만들기」, 2001.을 참조하여 재구성함.

지금까지의 해안경관은 관리적 측면에서 체계적인 유형별 구분 없이 도시경관에서 다루는 범주와 동일하게 수행되었다. 하지만 해안경관을 구성하고 있는 경관유형은 도시경관과는 달리 모두 해안지역의 특성을 반영하고 있으면서 동시에 기능적・형태적・이용적 측면에서 각기 다른 유형으로 분류될 수 있다. 본 연구에서는 해안경관의 공간적 체계를 연안(Coastal Zone), 수제부(Waterfront), 수변(Waterside) 크게 세 가지로 구분하였고, 이를 다시 유형별로 어촌경관, 자연경관, 해수욕장 경관, 친수공간 경관, 해안형 도로경관, 어항경관 등 모두 6개 유형으로 세분하였다.

본 연구에서 제시한 유형별 분류는 해안지역의 물리적 공간을 일반적으로 적용시킨 것이며, 특정지역에서 적용할 경우에는 보다 세부적으로 나누어 검토가 이루어 질 수도 있다.

(1) 어촌경관의 특성

어촌경관은 해안경관을 구성하는 가장 기본적인 요소로 오랜 기간동안 사람들이 정착해 살아오고 있는 물리적 공간이다. 다시 말하면 삶의 근간이 되었던 만큼 우리들에게는 친숙한 공간이기도 하며, 최근에는 주5일제 시행과 국민여가 활동의 증가로 체험관광의 핵심적인 인프라 역할을 하고 있다.

우리 나라 어촌지역의 주변에는 기암괴석, 해안절벽, 어부림, 방풍림, 죽방림, 독살 등이 많이 분포하는데, 그 자체가 관광의 대상물(對象物)이 되거나 혹은 어촌경관의 매력을 더 해주는 요소가 되고 있다. 특히 전체 어촌 중 46.6%가 기암괴석 및 해안절벽이 있는 것으로 조사되었고, 26% 어촌에 방풍림이 있는 것으로 조사되고 있다.[3)]

어촌경관의 개발양상은 비교적 순수어촌이 그대로 유지되면서 소극적으로 개발이 이루어지는 경우가 보편적이며, 이와는 반대로 유흥업소, 숙박시설, 상업시설 등이 무분별하게 얽혀 준도시화・상업화된 어촌경관으로 구분해 볼 수 있다. 최근에는 우리 나라 어촌경관 이미지도 지역개발의 압력과 비원주민의 토지소유가 늘어나면서 상업화되는 양상으로 급속하게 개발되고 있으며, 어촌 고유의 이미지와 정체성에 큰 변화를 나타내고 있다. 어촌마을의 독특한 분위기는 사라지고 판상형의 건축물과 횟집, 유사한 상업시설 등이 무분별하게 입지하면서 어촌의 경관적 분위기는 획일화 되어가고 있다고 볼 수 있다.

---

3) 김성귀 외, 「어촌관광 유형별 개발방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2001. p.85

〈그림 2-3〉 **어촌경관의 이미지 스케치**

자료 : 부산대학교 도시문제연구소, 親水空間(waterfront), 1997.

〈그림 2-4〉 **어촌경관 - 방조어부림(경남 남해군 삼동면 물건마을)**

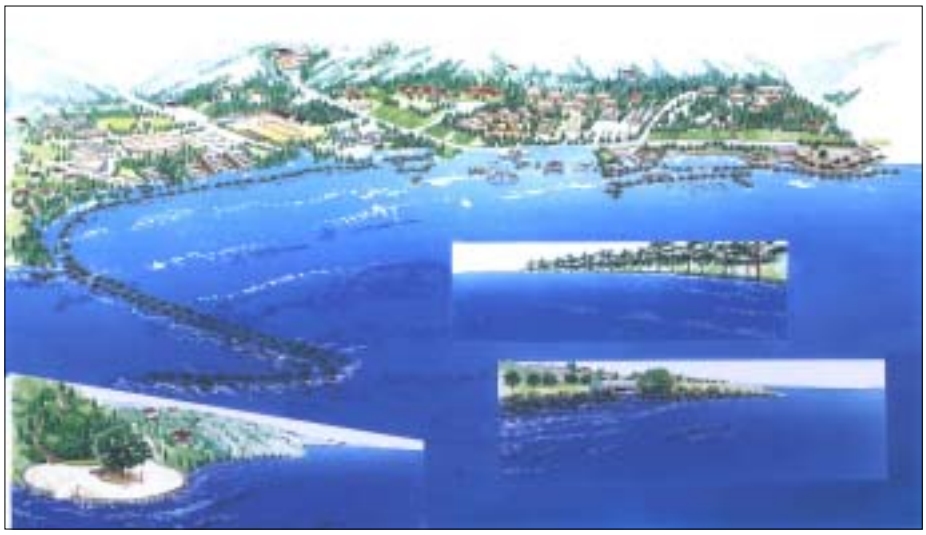
(2) 자연경관의 특성

해안지역의 자연경관은 육역(陸域), 해역(海域), 기수역(汽水域) 크게 세 부분으로 구분해서 생각해 볼 수 있다. 육역의 자연경관은 해안사구, 석호, 구릉지, 산, 하천, 해안식생(松林地) 등이 이에 해당하며, 지역적인 특성에 따라 서해안, 동해안, 남해안, 제주지역 등 모두 독특하고 차별화된 특성을 가지고 있다. 예를 들면, 서해안은 복잡한 해안선을 형성하고 있으며, 모래사구 보다는 조수간만 차에 의한 갯벌이 특징이다. 반면에 동해안의 해안선은 매우 단조롭고 해안사구가 발달하여 해수욕장, 석호 등이 많으며, 해안바위와 송림의 경관이 뛰어나다.

해역은 섬・육계도, 시스텍, 해안단애, 주상절리, 해식애 등이 이에 해당하며, 이러한 자연경관이 뛰어난 곳은 남해안과 제주지역의 해상으로 다도해해상국립공원, 한려해상국립공원, 수산자원보호구역 등이 있어 경관이 뛰어난 기암괴석과 청정해역이 일반인들에게 잘 알려져 있다.

기수역은 연안습지, 갯벌 등이 해당되며, 단연 서해안의 갯벌과 습지지역으로 꼽을 수 있다. 기수역은 특성상 다양한 어류와 철새의 서식지로 생태경관이 매우 뛰어난 곳이기도 하다. 제주도는 용암 분출에 의해 형성된 해안선은 해안절리, 현무암 등 독특한 지역적인 경관을 연출하고 있다.

〈그림 2-5〉 **자연경관의 이미지 스케치**



〈그림 2-6〉 **자연경관(기암괴석) - 제주도 서귀포시**

〈그림 2-7〉 **자연경관(석호, 해안사구) - 강원도 고성군 죽왕면**

(3) 해수욕장 경관의 특성

해수욕장은 공유수면(公有水面) 가운데 모래·자갈·몽돌·패사(貝沙) 등이 퇴적되어 아름다운 해빈(海濱)을 형성하고 그 배후가 송림과 해수욕을 안전하게 할 수 있는 적합한 기반시설이 갖추어진 곳을 의미한다. 실질적으로 해수욕장에서는 해수욕뿐만 아니라 윈드서핑, 비치스포츠, 경관감상 등 다양한 해양 레크리에이션 활동이 이루어지는 공간이다. 연간 이루어지는 국내 해양관광 활동 중 50% 이상이 해수욕장을 중심으로 이루어지고 있으며 해수욕장은 해양관광을 위한 가장 중요한 공간자원이라고 할 수 있다.[4)]

〈표 2-4〉 **해역별 해수욕장의 특징**

구 분	해수욕장의 특징
서해안	- 해안이 완만하고 파도 등 기상여건이 양호하나 해수의 탁도가 높은 것이 단점임. - 갯벌, 탐조지 등 주변에 연계 가능한 생태관광 자원이 다수 분포하며 낙조가 일품임.
남해안	- 기후가 온화하고, 주변의 경관이 뛰어남 - 이용객 수가 많지 않은 소형 해수욕장이 대부분을 차지하고 있으며, 도서에 다수 분포하고 있음
동해안	- 해수가 맑고 양질의 모래가 장점이나 수심이 깊고 수온이 낮아 해수욕 기간이 짧은 것이 단점임.
제주도	- 해수가 맑고 기후가 따뜻하며 남국풍의 이국적 경관이 아름다움. - 특히 화산 해안으로 흑색해안이 많고 산호로 이루어진 해수욕장도 있음.

자료: 해양수산부, 「해양관광진흥을 위한 종합계획 수립연구」, 2000. 내용을 재구성함.

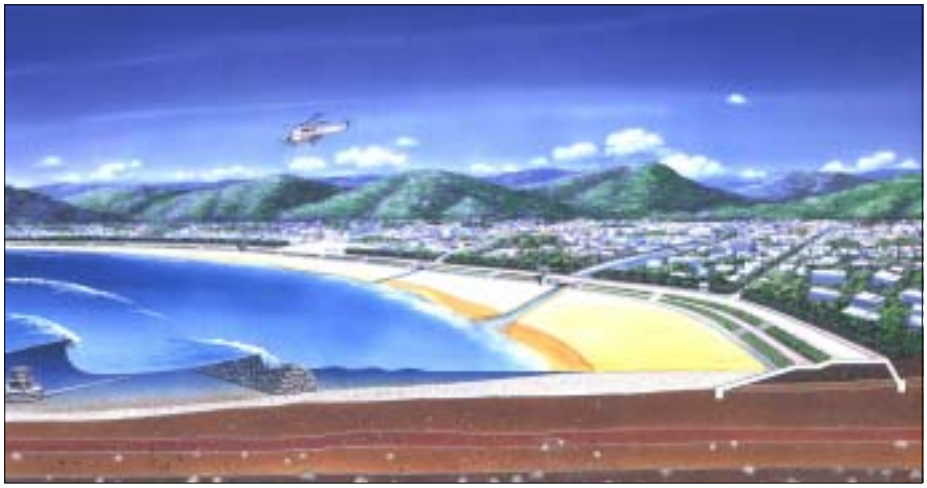
전국 51개 시·군·구에 분포하고 있는 해수욕장은 349개인 것으로 파악되었으며, 해수욕장의 지역별 분포에서는 강원도지역에 101개소(28.9%), 충남지역이 96개소(27.5%), 전남지역 64개소(18.3%), 경남지역 41개소(11.7%) 등의 순서로 나타났다.[5)]

해수욕장 경관은 일반적으로 기능적·미적·생태적인 측면에서 경관을 해석하고 특히, 자연환경을 가능한 보전하면서 개발을 유도할 수 있는 방안이 바람직하다고 볼 수 있다. 하지만 국내 해양관광의 패턴과 계절적 제한성 등을 감안해 볼

4) 해양수산부, 「해양관광 진흥을 위한 종합계획 수립연구」, 2000.
5) 해양수산부, 「해수욕장 및 공유수면 관리제도 개선방안 연구」, 2002.

때 해수욕장은 개장기간 40일 정도만 활용되고 있어 계절적 편중이 매우 심하고, 일반 국민에게는 아직까지 피서지(避暑地)로만 인식되고 있다. 또한 해수욕장은 다른 지형에 비교해서 지형적인 변화가 거의 없으며, 경관이 매우 단조로운 특징을 가지고 있다. 특히, 수평방향의 지배가 강해서 연직 방향의 구조물은 주변환경과 고려해야 한다.

〈그림 2-8〉 **해수욕장 경관 이미지 스케치**



〈그림 2-9〉 **해수욕장 경관 - 호주 시드니 Bondi Beach**

(4) 친수공간 경관의 특성

친수공간 경관의 특성은 관광·레저 등 특정한 목적에 대응하는 시설이 아니고 생활기반시설로서 바닷가가 있는 지역에 누구라도 자유롭게 이용할 수 있는 공간이라는 점에서 해수욕장 경관이나 기타 유형과는 다른 공간적 개념이다. 따라서 본 연구에서 의미하는 친수공간의 의미는 "해안의 환경을 친수(親水)의 개념으로 정리한 것" 또는 "어촌의 진흥을 목적으로 한 것" 에 가깝다.

친수공간은 도시와 어촌의 골격, 레크리에이션의 제공, 환경의 유지, 자원의 보전, 해안경관 형성을 이루는 역할을 가지고 있다.

일반적으로 친수공간은 특성별로 살펴하면 광장형, 해빈형, 종합 공원형, 유원지형, 경승지형 등으로 구분해 볼 수 있다.

〈표 2-5〉 **친수공간의 유형별 특성**

구 분	친수공간의 특징
광장형	- 해양을 느끼게 하는 요소를 끌여들이고 경관구성을 꾀함으로서 주변을 포함한 지역의 환경성을 높임. - 항만, 어항, 근린공원 배후에 입지하는 경우가 많음.
해빈형	- 해수욕장, 개펄 조개잡이, 서핑 등의 활동을 위주로 한 공원 - 면적인 요소보다는 선적인 요소에 의한 디자인 계획이 주류를 보이고, 해안지역의 다른 기능과 연계성을 높임.
종합 공원형	- 비교적 면적인 공간에 다양한 시설을 마련하는 유형이고, 해빈형에 비해서 집객력이 훨씬 높은 편임. - 시설뿐만 아니라 해안녹지와의 균형을 꾀하여 시각적 개방감을 유지할 수 있도록 하며, 광장을 충분히 확보하는 것이 특징임.
유원지형	- 해안지역에 리조트 개발에 따른 유원지형은 유료입장료를 징수하며, 공간의 유희성, 쾌적성, 안정성 등이 확보되어야 함.
경승지형	- 해안 경승지를 보전하며, 그 경관을 즐길 수 있도록 송림속에 공원로를 정비하고, 화장실이나 휴게소를 정비하는 유형임. - 해빈의 레크리에이션 이용에 대한 수요가 높아져서 다양한 유희시설, 캠프장, 풀장 등을 계획하는 경우도 있음.

자료: Akio Kuroyanagi, 「해양성 레크레이션 시설」, 1997. 내용을 재구성함.

친수공간은 해안선의 경관이 장소의 매력을 구성하는 중요한 요소가 되며, 바다에서의 조망에 대해서도 고려해 두는 것이 중요하다. 또한 이동에 따라서 인상이 변화하는 시퀀스(Sequence)에 대한 고려가 바람직하다.

〈그림 2-10〉 **친수공간 경관의 이미지 스케치**

〈그림 2-11〉 **친수공간(광장형) - 제주시 탑동공원 해안유보도**

(5) 해안형 도로경관

도로경관을 유형별로 구분하는 방법은 도로의 폭원에 따른 방법, 도로가 통과하는 구간에 따른 방법 등 여러 가지가 고려될 수 있으나 일반적으로 주변 자연경관과의 관계에 초점을 맞추어 크게 산악형, 평지형, 호안형, 해안형의 4가지고 구분한다.[6)]

해안형 도로경관은 해안지역의 다양한 구성요소들이 서로 어우러져 형성된다. 따라서 그 기능이나 공간특성에 따라 많은 고려사항을 가지게 되어 도로계획이나 관리시에 시각적, 구조적, 기능적, 생태적 측면 등 여러 측면에서 고려되어야 한다. 해안도로의 시각적 특성(Visual Character)은 매우 중요한 인자이며, 이를 이해하고 활용하는 것이 해안형 도로경관의 계획을 수립하는데 있어서 무엇보다도 중요하다.

해안도로는 도로 양측 또는 한쪽 이상이 바다에 접하는 구간의 도로경관을 의미한다. 강원도 고성~삼척 구간과 경상북도의 포항~울진을 연결하는 7번 국도가 대표적인 사례로 볼 수 있다. 방풍림의 역할을 수행하는 송림이 여러 곳에 산재해 있으며 해수욕장이나 해상공원 등에 접하는 구간이 많아 시선을 끌기 위해 인공적으로 조성한 화단과 시설물들이 일반 도로경관에 비해 많다. 하지만 해안형 도로경관의 가장 큰 문제점은 횟집 등 상업적 건축물들이 바다를 향한 조망을 차단하고 있어 경관적인 저해요인으로 나타나고 있다.

---

6) 강태호, 경북지역 국도변 도로조경 현황조사 및 개선방안, 2000.

〈그림 2-12〉 **해안형 도로경관 이미지 스케치**

자료 : 부산대학교 도시문제연구소, 親水空間(waterfront), 1997.

〈그림 2-13〉 **해안형 도로경관 - 고성군 죽왕면 일대**

(6) 어항경관의 특성

현행 「어항법」에 규정되어 있는 우리 나라 어항의 종류를 보면 크게 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항 등 3개로 대별된다.[7)]

〈표 2-6〉 **어항경관의 유형별 구분**

유 형	내 용
국가어항	・이용범위가 전국적인 어항 또는 도서・벽지에 소재하여 어장의 개발, 어선의 대피에 필요한 어항
지방어항	・이용범위가 지역적이고 연안어업지원의 근거지가 되는 어항
어촌정주어항	・어촌의 생활근거지가 되는 마을의 소규모 어항

자료: 어촌어항정책연구 워킹그룹, 어촌어항정비법안 마련을 위한 심포지움, 2002.

어항경관은 해상・기상 등의 자연조건에 대해 정온(靜穩)한 수역을 확보하는 것을 전제로 하고 선박의 운항이나 정박, 계류에 지장이 없는 형태로 외곽시설이 계획된다. 한편, 육지부는 어업기반・생산, 유통・가공, 어촌관광(횟집, 유어선 낚시) 등의 시설이 일반적으로 들어서게 된다.

어항경관에서는 법선형상(방파제 등의 선형 및 매립법선), 시설규모・배치, 토지이용 등의 사항들이 경관의 검토 대상이다. 하지만 어항의 주변에는 지상 구조물, 어구 등 불확정 요소가 많기 때문에 기능적인 측면만이 강조되기 쉬우나, 경관계획을 실시하는 곳에서는 경관이나 쾌적성 측면과 기능적 측면과의 균형을 고려해야 한다.

7) 해양수산부, 「어촌지역 활성화와 어업인 복지 확충」 신어업・어촌발전전략연구, 2003.

〈그림 2-14〉 **어항경관 이미지 스케치**

〈그림 2-15〉 **어항경관 - 강원도 양양군 남애항**

3. 해안지역의 대표적인 경관문제 검토

해안지역은 해안사구, 해식애, 해안단구, 해수욕장과 송림, 해안바위 등이 어우러져 육지지역의 경관에 비해 양호한 자연경관을 형성하고 있다. 하지만 아름답고 풍부한 해안지역의 경관자원이 있음에도 불구하고 여러 가지 문제에 의해 경관자원이 훼손되고 있다. 따라서 해안지역에서의 이러한 문제들은 대표적인 경관의 저해요인으로 볼 수 있으며 우선적으로 시급히 해결되어야 할 문제이다. 해안지역의 대표적인 문제들을 물리적 측면, 제도적 측면, 행정적 측면으로 구분해서 살펴보기로 한다.

1) 물리적 측면

(1) 해안지역의 건축물 난립

해안지역의 건축물은 해안경관의 얼굴에 비유할 수 있을 정도로 경관에 미치는 영향이 매우 크다. 따라서 건축물의 입지, 규모, 형태, 색채, 재질 등이 고려되어야 하지만 최근에 이루어지고 있는 연안개발의 양상은 그러하지 못하다. 해안선에 최대한 근접시킨 상태에서 건축물이 들어서고 있어 배후지역의 스카이라인이 훼손되고 있다. 특히 바다에서 육지로 바라보는 해안경관은 아름다운 조망을 연출하는데 매우 중요함에도 불구하고 아직까지는 적절히 고려되고 있지 못한 실정이다.

〈그림 2-16〉 **해안지역의 건축물 난립 사례**

(2) 해안지역의 임시시설물 방치

해안지역에서 가장 흔하게 볼 수 있는 경관저해 요인으로 임시시설물(가건물)을 들 수 있다. 해수욕장이나 어항주변 등 해양레저활동이 중심적으로 이루어지는 곳에서 휴식·편의기능을 할 수 있는 임시시설물의 설치는 필수적이라고 볼 수 있다. 하지만 이러한 임시시설물들을 설치하기 위해서는 공유수면 점·사용허가를 받아 설치·운영되고 있으나 점·사용의 기간이 종료되어도 그대로 방치되고 있다. 공유수면관리법에서의 점·사용 허가는 원상회복이 되는 것을 전제로 시설물의 설치를 허용하고 있으나 잘 지켜지지 않고 있다.

공유수면 내에서 임시시설물을 관리할 수 있는 관련법규[8]가 있지만 현실적으로 강력한 단속과 행정처분이 뒤따르지 못해 경관 저해요인으로 인식되고 있다. 이는 관광객에게 나쁜 인상을 남기게 될 뿐만 아니라 궁극적으로는 지역의 관광산업에도 좋지 못한 결과를 초래하게 된다.

---

8) 공유수면관리법 제12조 (원상회복 등) ①점·사용허가를 받은 자는 그 허가기간이 만료하거나 점·사용을 폐지한 경우에는 공유수면에 설치한 공작물·시설물·토석 기타의 물건을 제거하고 당해 공유수면을 원상으로 회복시켜야 한다

〈그림 2-17〉 **임시시설물 방치 사례**

해안지역의 임시시설물은 대부분 먹거리 공간, 샤워장, 탈의장 등 해변활동과 관련된 시설들로 이용되며 여기서 발생하는 생활하수 등 오염물은 별다른 정화처리 없이 주변의 하천이나 바다에 그대로 방류되어 인근 지역의 수질 및 토양의 오염을 일으키기도 한다.

(3) 우수한 해안경관자원의 독점 및 사유화

해안지역의 우수한 경관에 대한 권리는 국민 모두가 공유해야 하지만 현행 법체제에서는 지방자치단체가 계획의 권한 또는 개발의 허가권을 가지고 있으며, 보다 실질적으로는 토지소유자가 개발에 대한 모든 권한을 가지고 있다고 할 수 있다. 하지만 이들이 개인의 사유권 행사와 이익추구를 위해 아름다운 해안경관자원을 독점하거나 임의로 훼손하고 있는 사례가 늘어나고 있다.

〈표 2-7〉 **국립공원지역의 공원형태별 토지현황**

(단위 : ㎢)

공원구분		합 계	국 유	공 유	사 유	사 찰
해상 해안	한려	481.423	368.131 (75.6%)	0.002 (0.0%)	112.190 (23.3%)	1.100 (0.2%)
	태안	328.990	296.845 (90.2%)	1.478 (0.4%)	30.667 (9.3%)	- (0.0%)
	다도해	2,344.910	2,076.350 (88.5%)	- (0.0%)	268.360 (11.4%)	0.200 (0.0%)
	소계	0	0 (86.9%)	00 (0.0%)	0 (13.0%)	000 (0.0%)
육상국립공원		3,317.900	2,065.109 (62.2%)	25.364 (0.8%)	911.385 (27.5%)	315.932 (9.5%)
전 체		잘못된 계산식	잘못된 계산식 (74.3%)	잘못된 계산식 (0.4%)	잘못된 계산식 (20.4%)	잘못된 계산식 (4.9%)

자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원 기본통계자료」, 2001

해안지역의 우수한 경관이 가지는 전망이나 지역적 분위기는 지역개발의 원동력으로 작용하면서 지역 발전에 도움이 된다. 하지만, 개인의 이익이나 상업적인 목적으로 개발이 이루어지면서 경관자원 자체의 훼손이나 우수한 조망점이 되는 지점들을 독점적으로 점거하면서 결과적으로는 경관자원의 상실로 이어져 우수경관의 이익은 사유화되고 국민전체에게 피해로 돌아갈 수 있다.

(4) 무분별한 옥외광고물 난립

해안지역에서 옥외광고물은 주로 해안도로에 접하고 있는 횟집주변, 해수욕장 등과 같이 사람들이 많이 모이는 곳에서 흔히 볼 수 있다. 전반적으로 낡고 노후화된 건축물에 비해 광고물이 커서 미관을 저해하며, 청색, 빨간색 등 채도가 높은 원색의 색채가 혼합되어 있어 대표적인 경관 저해요인으로 꼽을 수 있다. 옥외광고물의 유형은 가로형과 돌출형 간판이 주를 이루고 사각형의 판류형이 대부분으로 지역적인 통일성이나 미관을 고려한 옥외광고물은 찾아보기 힘들다.

특히 횟집과 같은 상업지역에 위치한 건축물의 옥외광고물은 가로형 간판이 대부분이고, 건축물 입면부에 차지하는 비율이 크며 네온이나 형광등이 다수를 나타내고 있다.

〈그림 2-18〉 **불법광고물 사례**

〈표 2-8〉 **옥외광고물의 현황**

구 분	내 용
크기	- 표시면적을 고려하지 않고 경쟁적으로 크게만 제작되어 광고물의 범람현상을 가중시킴 - 동일 건물에 설치되는 동일 유형의 광고물도 각기 크기나 디자인에 있어 정돈감이 부족함
형태	- 일률적인 직사각형의 형태가 다수를 차지하고 개성미가 부족함 - 조형성에 고려가 없어 조잡하고 미관을 저해하는 디자인이 많음
색채	- 채도가 높은 계열의 색채가 혼란스럽게 배치되어 자극적인 경관을 연출 - 색채 선정시 건물 바탕색이나 주변 광고물과의 색채가 부조화를 이룸
서체	- 표현상 문자의 종류가 많으나 형태나 색, 글자표현이 산만하여 정보전달에 있어 혼란을 초래
재질	- 플라스틱, 아크릴 등 건축물과 조화되지 않는 재질로 조형성을 저하시키고 파손율이 높음
관리	- 사후관리가 소홀하여 부식된 채 방치된 광고물이 많음 - 내구성이 약한 재질을 사용하여 파손되고, 색이 바랜 간판들이 많음

자료 : 동해시, 「횟집명소거리조성 경관형성계획 및 기본설계」, 2003, p.129

(5) 해안철조망

해안철조망은 서해안과 동해안 일대에 경계상의 목적으로 해당지역 군부대에서 설치한 시설이다. 해양레저활동이 많은 일부 해수욕장에는 투시등을 설치하는 조건으로 철조망을 제거하는 등 군부대도 유동적인 움직임을 나타내고 있다. 하지만 대부분 지역에서는 관할 군부대가 군사시설보호법을 적용하여 해안철조망 제거 또는 대체에 대해 협의가 이루어지지 못하는 실정이다.

해안철조망은 일부 아름다운 해안지역의 자연환경을 보존하는데 있어서 난개발을 막고 일반인들의 출입을 제한함으로써 보호책의 역할을 하기도 한다. 하지만 해안철조망은 지역주민, 행정기관, 군부대간에 적절한 의견교환이나 합의점을 이루어내지 못해 많은 갈등이 증폭되고 있다. 특히 해수욕장의 경우에는 밤 10~12사이에 일제히 철조망의 출입을 통제하기 때문에 여름철 관광객들이 몰리는 성수기에는 더욱 그러하다.

〈그림 2-19〉 **해안철조망 사례**

(6) 해안경관자원의 고유 이미지 상실

해안경관이 우수한 지역은 경관유형별로 특색 있는 분위기를 연출해야 함에도 불구하고, 경관자원의 유형과 특성이 적절히 고려되지 못한 채 경관이 형성되고 있다. 최근에 해양관광이 활성화되면서 해안경관이 우수한 지역에 일반적인 관광·휴양시설이 조성되고 있지만, 전국 어디를 가던지 비슷한 경관이미지를 연출하고 있으며 무엇보다도 주변의 경관자원들과 연계되지 못한 상태에서 개발이 이루어지고 있다.

대부분의 해안지역에서 지역 고유의 특성없이 획일성과 특성화되지 못한 시설들의 난립으로 해안경관을 감상하려는 관광객들에게 지역의 고유성과 정체성을 부각시키기 어렵다. 즉, 해안지역의 경관유형과 특성 등의 경관자원을 가지고 있다는 느낌을 줄 수 있는 특색 있는 시설이나 용도가 없어 관광객들에게 특별히 그 지역을 방문할 계기를 만들어 주지 못하고 있다. 이는 장기적으로 해양관광의 침체를 가져올 수도 있으며 또한 국가적인 관광인프라의 상실을 가져올 우려도 있다.

(7) 난개발에 따른 경관훼손

해안지역이나 농촌지역과 같이 비도시지역은 과거에 도시계획심의 과정이 없었고 따라서 준농림지역의 행위제한이 상대적으로 느슨하게 이루어져 왔다. 구체적으로 살펴보면 먼저 과도한 절·성토에 의한 원형지(原形地) 훼손, 해안선을 따라 연속적 건축물 입지, 주변환경과 부조화된 건축물 형태와 색채, 개별적 자유입지에 따른 건축개발로 기반시설 취약 등을 예로 볼 수 있다.

이러한 해안지역에 난개발의 수요 급증을 초래한 결정적인 원인은 주5일제 시행과 소득증대에 따른 국민들의 야외활동 욕구의 증가와 서구문화 도입에 따른 다양한 레저활동 등 사회적인 현상에서 기인한다. 또한 난개발의 가장 큰 책임은 지방자치단체와 주민의식에 있다. 지방자치단체는 주민들의 민원이나 요구에 상관없이 난개발 방지대책을 수립·집행하지 못하였으며, 지역주민들은 지가상승을 기대하여 큰 저항없이 수용하게 되면서 급속하게 난개발이 이루어졌다. 마지막으로 법·제도 미비에 따른 문제점으로 기존의 국토이용관리법상 준농림지역에 난개발을 유도하는 공식적인 수단으로 전락되었던 점을 들 수 있다.

소규모 정주인구로 구성된 해안지역의 기존 지역사회의 특성은 동질적인 공동

체 의식을 바탕으로 발전해 왔으나 난개발에 따른 지역사회의 애향심과 공동체의식에 다양한 양상의 문제를 야기하기도 한다.

2) 법·제도적 측면

(1) 해안지역의 건축물 관리를 위한 법적 규제방안과 지침기준 부재

해안지역의 건축물 입지관리에서 어려운 점은 횟집, 숙박시설, 농·어가주택 등 중·소규모의 건축물이 건축심의(또는 경관심의)를 통해 관리할 수 없는데 있다. 국토의계획및이용에관한법률에서 해안지역과 같은 비도시지역에 경관지구를 지정하여 경관을 관리토록 유도하고 있지만 해안지역의 특성상 자연경관이 수려한 곳을 중심으로 개별 단위규모로 개발이 이루어지고 있어 전체적인 경관관리차원에서 난맥상을 초래하고 있다.

(2) 도시경관 중심의 법·제도(해안지역의 경관관리 적용에 한계성)

해안지역의 경관관리는 기존의 준농림지역 또는 준도시지역(현재 계획·보전·생산관리지역)을 포함하여 도시적 관점 또는 개발 통제적 관점에서의 보존적 접근에 중점을 두고 있어 해안지역의 체계적인 경관관리에 다소 부적합하다고 볼 수 있다. 또한 해안지역의 생태적·환경적 특수성에 대한 반영이 미흡하기 때문에 해안지역의 경관지구를 별도로 지정하고 관리할 수 있는 방안들이 모색되어야 한다.

해안지역은 도시지역과는 달리 상당히 특수한 지리적·환경적 특성을 나타내는 지역이다. 따라서 이러한 지역에 있어서 환경의 보전, 경관형성을 위한 계획수립은 도시지역에서 이루어지는 일반적인 접근방법과는 다른 생태적·해양공학적 접근방법이 요구된다.

(3) 해안지역의 경관관리법 부재

해안지역의 경관관리는 도시지역에서 적용되고 있는 일반적인 경관관련 법·제도로 통일시키기에는 불합리한 요소가 있다. 일부에서는 경관을 보다 체계적으로 관리하기 위해서 현행 경관관련 규정처럼 개별법에 의해 분산적으로 규정하는 것보다는 독립적인 법체계 또는 경관관련 조항을 강화하는 방안이 제기되고 있

다. 이는 현행 경관관련 법은 지방정부에서 조례로 제정하여 경관을 관리하는 차원이기 때문에 법적 구속력이 매우 미약하다.

무엇보다도 건축법 등 개별법에서 규정하고 있는 경관관련 규정들이 시행령 및 시행규칙 형태의 구체적인 실천지침을 제시하지 않아 집행력이 떨어지고 있다.

3) 행정적 측면

(1) 경관행정을 담당하는 부서 부재

최근에는 광역지자체 가운데 서울시 '경관관리팀', 대구시 '도시경관담당', 대전시 '도시경관계', 울산시 '도시미관과' 등이 경관업무를 전담하는 것[9]으로 조사되었고, 일부 지자체에서는 경관업무 조직을 신설하고 있다. 하지만 대부분의 시·군에서는 경관업무에 대한 중요성과 필요성에 대해 인식하고 있지 못하다. 대부분 경관관련 업무를 도시계획과, 건설과, 건설교통국, 건축과, 도시건축과 등에서 담당하기 때문에 해안지역의 특성이나 연안관리측면에서는 전문성에서 부족하다. 특히 해안지역의 경관을 도시경관의 관점에서 접근하게 되어 자칫 불합리한 경관사업이 추진되거나 지역주민이 원하는 방향과 다르게 전개될 수 있다.

일부 지역에서는 해안지역의 경관업무를 해양수산과에서 담당하는 경우도 있으며, 이러한 경우 담당 공무원 스스로 전문적인 행정정책의 기획 및 수립, 집행이 사실상 어려운 실정이다.

(2) 경관업무가 조직 내에서 여러 부서로 분산되어 관리

일반적인 경관관련 업무가 조직 내에서 여러 부서로 분산되어 관리되고 있기 때문에 경관업무의 효율성과 체계성이 떨어진다. 이러한 조직체계는 경관정책에 혼선이 발생할 수 있고, 경관정책의 수립과 대응이 상대적으로 느리다고 볼 수 있다. 특히 부서간 이해관계 또는 쟁점사항에 대해서는 협의와 협력이 효율적으로 이루어지지 못하고 타 업무에 대한 경관업무가 반영될 수 있는 시스템이 구축되어 있지 않아 개발 및 건축행위시 경관시책을 반영시키지 못한다.

---

9) 용인시, 용인시 경관형성기본계획, 2001. p.217

4. 해안경관의 유형별 문제점

1) 어촌경관

어촌지역내의 관리지역(과거 준도시, 준농림지역)에서 난개발이 이루어지면서 어촌지역의 자연경관이 훼손되고, 어촌지역의 고유성(Locality)과 정체성(Identity)을 상실하게 되면서 자연환경 및 경관 등 어촌환경의 질적인 면에서 많은 문제점이 나타나고 있다.[10]

어촌지역과 관련한 환경정비 사업들은 소규모 사업들로서 대부분의 정비사업들은 개별적이고 산발적으로 시행되어 어촌의 정주환경이나 경관측면에서 통일성과 연계성을 기대하기 매우 어려운 실정이다.

〈표 2-9〉 **어촌경관의 문제점 도출**

구 분	세 부 내 용	예 시
건축물 - 형태 - 재질 - 색채	- 건축물 형태의 획일화 : 슬라브(Slab), 판상형 구조 (지역특색 없는 디자인) - 유지·관리에 불리한 재질 사용 (함석지붕, 벽돌, 콘크리트 등) - 채도가 높은 색채 도입으로 주변환경과 부조화 (1970년대 지붕개량사업으로 획일화된 지붕) - 대지내 조경면적 부족 (비교적 높은 담장, 조경식재 무관심)	
열악한 정주 환경	- 어촌의 노인 인구 증가로 주거환경 관리 소홀 (급속한 고령화 추세 - 어촌지역) - 어촌지역 정주인구의 지속적 감소 추세 (空家의 방치 : 경관저해요인) - 소규모·비정형성 필지 (도시계획기법 보다는 자연발생적 입지) - 공동주택 개별입지에 따른 환경오염·기반시설 취약	
기반 환경 취약성	- 배수시설 및 조경 등 기반환경 취약 (자연부락 형태로 발달되어 배수, 우·오수, 전기·통신, 조경 등 정주환경 여건 취약) - 축대 및 경사지 붕괴 (협소한 배후공간에 건물이 지속적으로 조성되면서 구릉지의 基壇部까지 조성되어 절개면 발생)	

10) 해양수산부, 「어촌지역 활성화와 어업인 복지 확충」, 수산특정연구과제 최종보고서 신어업·어촌발전전략연구, 2003. p.123

2) 자연경관

해안지역의 자연경관은 지금까지 토지이용상의 주요 문제점과 그 맥을 같이한다. 기존의 자연지형 및 주변의 자연환경을 무시한 인위적인 개발과 과다한 개발이익의 사유화에 따른 준농림지역[11]의 난개발, 그리고 적절한 기반시설 및 공공시설의 확보가 없는 개발로 인하여 대기, 수질, 소음 등의 환경오염은 물론 생태계파괴의 직접적인 원인이 되었다. 또한 경관조망에 있어서는 수려한 자연환경을 파괴할 뿐만 아니라 건축물 및 간판, 부착물 등의 규모, 위치, 색채 등에 있어 주변 자연경관과 부조화를 초래하고 있다.

〈표 2-10〉 **자연경관의 문제점 도출**

구 분	세 부 내 용	예 시
스카이라인 훼손	- 해안으로의 조망차단	
부적절한 토지이용	- 토지 형질의 변경에 따른 난개발	
구릉지 절개 &방치	- 산·대지의 절성토로 인한 환경파괴 (수려한 자연경관과의 연계성 및 맥락성 해침)	
인공 구조물	- 자연경관과 건축물 형태·색채 부조화 (모텔, 레스토랑 등 건축물 색채, 형태)	
환경오염	- 해안 수질오염의 문제 - 쓰레기 소각장, 적치장 방치	

11) 국토이용법상 준농림지역(현재 관리지역)은 해안지역의 난개발이 지속적으로 이루어짐
예 : 지목상의 전답 등 생산녹지 또는 임야를 대지로의 변경을 허용해 음식점, 여관 등 상업용도의 건축물을 개발할 수 있도록 해 오늘날 심각한 경관문제 초래

3) 해수욕장경관

대부분의 해수욕장은 여름철 해수욕장 개장기간(약 40일)에만 집중적으로 이용되기 때문에 비수기에는 해수욕장 배후의 건축물, 임시구조물 등이 그대로 방치되어 경관적인 저해요인으로 나타나고 있으며 특히 철조망으로 인해 모래해변을 이용하는 관광객에게는 대표적인 경관상의 문제점으로 인식되고 있다.

해수욕장이 필수적으로 갖추어야 할 기반시설과 부대시설이 갖춰져 있지 못해 각 기능간의 상호 연계성도 떨어지고 있으며 특히 샤워장, 탈의장, 편의시설, 놀이시설 등 배후의 기반시설은 기능별로 구획되지 못하고 있다.

〈표 2-11〉 **해수욕장경관의 문제점 도출**

구 분	세 부 내 용	예 시
모래유실	- 연안구조물에 의한 영향 - 제방설치에 의한 영향 - 해수욕장 배후시설에 의한 영향 - 대규모 토목공사 & 모래채취 영향	
배후송림 훼손	- 송림지역에 차량진입 - 탈의장, 샤워장 등 편의시설 설치 - 취사행위 - 상행위(음식물, 놀이시설 등)	
시설물의 무계획적 배치	- 시설물의 분산배치 (편의·휴식·상업·놀이시설) - 차량동선과 보행자동선 비분리 - 공간 특성에 따른 고려 미흡	
임시구조물 관리	- 임시구조물 방치 (공유수면 점·사용 허가관리 소홀) - 오염원 방출 (먹거리 공간, 샤워장 등 : 토양·수질 오염)	
해수욕장 안내판& 옥외광고물	- 현란한 네온사인 & 움직이는 광고물 - 기능별 안내시설 미비 (안내, 유도, 경고 등) - 동선을 방해하는 안내판 & 광고물	
배후지 스카이라인	- 배후 스카이라인 훼손하는 구조물 - 조망을 차단하는 건축물 또는 구조물	

4) 친수공간 경관

친수공간 경관에 있어서 제기되는 가장 중요한 문제는 기존 항만과 공장 등의 한정된 기능을 담당하던 곳이기 때문에 도로, 상·하수도, 공원녹지 등의 기반시설이 상대적으로 낮은 수준에 있다는 점이다. 기반시설의 정비가 적절하게 이루어지지 않아 다양한 경관적 문제점이 노출되고 있다.

특히 워터프론트는 토지이용간의 갈등이 발생될 소지가 높다. 주택, 상업, 업무, 오락 등 비공업계 용도와 산업용도의 토지이용에 다른 물리적·환경적 충돌에 따른 문제는 경관문제와 직결되어 나타나고 있다.

〈표 2-12〉 **친수공간 경관의 문제점 도출**

구 분	세 부 내 용	예 시
경사면 침식	- 해안에 근접한 건축물 & 시설물 입지 - 건축물 입지에 따른 경사면 붕괴	
시야 차단	- 워터프론트 개발에 따른 조망성 차단	
기반시설 부족	- 부족한 기반시설 (도로, 전기, 상·하수도, 녹지 등)	
옥외광고물	- 횟집센터 옥외광고물	
보행자 접근성	- 접근금지지역 - 해안철조망	

5) 해안형 도로경관

해안형 도로경관의 가장 큰 문제점은 횟집 등 상업적 건축물들이 바다를 향한 시선을 가로막으며 경관적인 저해요소로 작용하는 점을 들 수 있다. 해안경관의 경우 시선을 차단할 지역과 개방시켜 줄 구간에 대한 고려가 적절히 이루어져야 운전자의 시각적인 피로감을 줄이고 흥미로운 도로경관을 연출할 수 있으나 이러한 경관적 고려가 도로계획시 또는 가로수 식재계획시 적절히 반영되지 못하고 있다.

또한 지역적 차별성을 위해서는 시화, 시목의 이용, 다양한 시·군별 고유수종의 선정, 뚜렷한 시각적 차별성을 고려한 시·군 경계지역의 경관구성 등 여러 가지 방안이 있을 수 있겠으나 현재로서는 이러한 고려가 적절히 이루어지지 않고 있는 실정이다.

〈표 2-13〉 **해안형 도로경관의 문제점 도출**

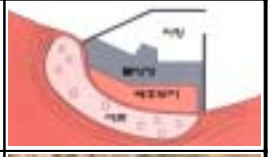
구 분	세 부 내 용	예 시
단조로운 식재계획	- 시·군별 차별화된 향토수종 부족 (시화, 시목 등 고유수종 개발 미흡)	
협소한 도로 폭	- 해안도로 폭 협소 (대형버스 교행 어려움 발생지역 多)	
대형 법면 발생	- 절개면 발생에 따른 법면 발생	
시야 차단	- 적절한 차폐와 개방성 고려 부족	
안내시설 (입간판, 안내판)	- 지역간 경계지점이 특성화 실패 (단순한 안내판 설치정도만 고려)	

6) 어항경관

어항의 개발양상은 크게 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항 등으로 구별해 볼 수 있다. 2001년 말 현재, 우리 나라 지정어항수는 422개로서 이중 국가어항이 105개, 지방어항이 317개로서 지방어항이 전체의 75%를 차지하고 있다.[12)]

현재까지 국가어항과 지방어항 모두 투자가 열악하여 방파제, 물양장 등 수산업 위주의 기본시설 개발에 그쳐 어항기능으로는 효율성이 매우 낮은 편이다. 국민생활수준의 급속한 향상과 주5일 근무제의 확대실시 등으로 어촌·어항을 찾는 관광객이 증가하고 있으나 이용자 위주의 다양한 수요에 대응할 어항시설은 부족한 편이다.

〈표 2-14〉 **어항경관의 문제점 도출**

구 분	세 부 내 용	예 시
옥외광고물 (횟집센터)	- 사후관리 부족 : 방치된 광고물 다수 - 조형성 부족 : 조잡하고 미관 저해 - 건축물과 광고물의 색채 부조화 - 형태, 색, 글자 등 표현이 산만	
토지이용 (어항 및 주변)	- 어항 배후부지이용계획 : 국가·지방어항 (어업생산기반 중심의 기능) - 어항을 다목적으로 활용할 수 있는 가용부지 협소	
어항기능	- 단순한 어항 기능 - 관광·레저 기능과 상충	
어구·폐자재 방치	- 어업생산활동에 따른 어구·폐자재 방치	
배후 녹지공간 부족	- 콘크리트 중심의 인공구조물 (물양장, 방파제, TTP, 옥개시설 등) - 배후 녹지공간의 부족	

12) 해양수산부, 「어촌지역 활성화와 어업인 복지 확충」, 수산특정연구과제 최종보고서 신어업·어촌발전전략연구, 2003. p.12

제3장 해안경관의 관리실태

1. 국내 해안경관 관련 현행법의 검토

우리 나라 해안에 있어서는 비좁은 국토여건과 공업용수 확보의 용이성 등을 이유로 항만과 어항, 공단과 도시 등 개발 지향적인 압력이 가중되어 왔다. 이러한 연안지역의 개발로 인하여 자연적인 해수의 흐름과 주변의 경관을 변경·훼손시키는 일이 빈번하였으며 이는 해안의 오염과 자연미를 황폐화시키는 결과를 초래하게 되었다.

생태계 오염과 자연환경 파괴의 문제는 해안부에서 뿐만 아니라 내륙부에서도 지속적으로 발생하고 있는데, 내륙부에서는 개별법적 차원에서 부분적으로 다루고 있고 또 일부 지역에서는 경관관리계획을 수립하여 관리하고자 시도하고 있으나 제도적인 장치와 적절한 기준을 마련하지 못함으로써 실효성을 거두지 못하고 있기 때문에 경관 훼손이 끊임없이 이루어지고 있는 실정이다.

우리 나라 법률 중 경관관련 법률을 살펴보면 약 10여 개에 이르고 있으나, 아직까지는 해안경관관리에 대한 어떠한 제도적 장치도 수립되어 있지 않다. 특히 연안관리법에서는 국민이 쾌적하게 연안을 즐길 수 있도록 친수 연안의 조성에 관한 규정을 정하고 있고 해양수산발전기본법에서는 "국민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상을 위하여 해양에서의 관광활동 및 레저·스포츠의 진흥을 위하여 필요한 시책을 마련하고, 이를 시행하여야 한다"라고 되어 있지만 이를 체계적이고 구체적으로 관리할 수 있는 방안은 마련되어 있지 않은 실정이다.

그러나 현재로서는 해안 및 연안에 있어서 경관형성에 관한 어떠한 직접적 연관성과 강제성을 갖는 법률은 존재하지 않는다. 다만 시·군 등이 경관기본계획 등의 자체적인 조례를 제정하여 경관에 관한 사항을 규정하고 있으나, 이러한 조례 역시 건축법 등 상위의 법률보다는 하위 개념이므로 강제적으로 적용하기에는 다소 무리가 있다. 따라서 경관 특히 해안경관 관련 규정에 있어서는 이를 시행하기 전에 경관사업의 주체가 되는 시민들에게 재산권 행사 제약에 따른 보상금 지급과 같은 금전적인 혜택, 표창수여 등 별도의 인센티브를 제공하지 않은 한 경관사업을 추진하는데 어려움이 클 수밖에 없다.

〈표 3-1〉

경관 관련 주요 법과 내용

구 분	관 련 법	주 요 내 용
도시지역	국토의계획및이용에관한법률	◦광역계획, 도시기본계획 등 ◦경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구 등
	건축법	◦건축허가의 제한
비도시지역	국토의계획및이용에관한법률	◦광역계획, 도시기본계획 등 ◦경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구 등
	건축법	◦건축허가의 제한
	지역균형개발및중소기업육성에관한법률	◦국토의계획및이용에관한법률상의 광역권계획에 포함
자연경관	자연환경보전법	◦녹지보전지역, 자연생태계보호지역 등의 지정과 관리
	자연공원법	◦자연공원 지정의 기준, ◦자연보존지구, 자연환경지구 등 용도의 결정
	산림법	◦보안림 지정, 수목의 보전·관리계획
	환경영향평가법	◦환경영향에 대한 조사 및 평가
	환경정책기본법	◦환경영향평가에 대한 조치
	제주국제자유도시법	◦경관보전지구의 지정·관리
역사경관	문화재보호법	◦보호구역
수변공간	연안관리법	◦친수 연안의 정비 등

1) 국토의계획및이용에관한법률

본 법에서는 기존의 도시지역 뿐만 아니라 비도시지역에서도 경관지구를 지정할 수 있도록 하여 경관계획의 중요성을 제고시키고 있다.

도시기본계획은 국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시키는 종합계획이며, 도시관리계획은 특별시·광역시·시·군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 계획이다. 도시관리계획상 경관의 내용은 계획수립의 목적, 기본원칙, 경관계획수립방법, 경관계획의 도시관리계획에의 반영 등의 내용이 포함되도록 하고 있으며, 도시기본계획상의 경관계획의 내용은 현황분석, 기본구상, 경관관리대상구역선정, 경관기본구상도, 경관지침, 실행계획 등의 내용이 포함되도록 하고 있다.

도시기본계획에 경관계획이 수립되어있는 경우에는 도시관리계획에서는 별도의 경관계획을 수립하지 않으며 도시기본계획상 경관계획부문에서 정하는 바에 따라 경관의 보호 및 형성을 위하여 필요한 사항을 도시관리계획으로 결정하도록 하고 있다.

본 법에서는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구 등을 지정하도록 규정하고 있는바, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 경관지구

도시의 경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구로 구체적으로는 다음과 같은 지역에 지정된다.

- ◦ 도시의 자연경관 및 인공경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지역
- ◦ 국립공원, 도시자연공원, 보전녹지지역 등 도시기본계획상 보전용지로 지정된 주변의 주거지역

경관지구는 자연경관, 전통경관, 수변경관, 시가지경관 등 유형에 따라 지방자치단체의 조례로 세분 가능하다.

② 미관지구

- ◦ 중심지미관지구 : 토지의 이용도가 높은 지역의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구
- ◦ 역사문화미관지구 : 사적지·전통건축물 등의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구

◦ 일반미관지구 : 중심지미관지구 및 역사문화미관지구를 제외한 이외의 지역으로서 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구

③ 고도지구

- 최고고도지구 : 도시의 환경과 경관을 보호하고 과밀방지를 위하여 건축물 높이의 최고한도를 정할 필요가 있는 지구
  - ◦ 공원, 녹지대 등의 경관 차단을 방지하기 위하여 필요한 지역
  - ◦ 문화재 및 문화재적 가치가 있다고 인정되는 시설물 또는 주요 시설물의 시설 및 경관보호를 위하여 필요한 지역
  - ◦ 도시내 관광도로 등으로부터 조망되는 도시경관 차단을 방지하기 위하여 필요한 지역
  - ◦ 준공업지역의 공장이전 적지 등 공동주택을 건축할 수 있도록 허용되었으나 주변지역의 토지이용 등에 비추어 고층화가 바람직하지 않은 지역
  - ◦ 이미 설치되었거나 계획된 도로, 상하수도, 학교 등 도시기반시설의 적정 이용량 유지를 위하여 단위 지역내 전체 건물의 용적, 인구밀도 등을 일정수준으로 제한할 필요가 있는 지역
  - ◦ 기타 도시경관 및 미관조성 등을 위하여 건축물의 높이를 제한할 필요가 있는 지역
- 최저고도지구 : 토지이용을 고도화하고 도시경관을 보호하기 위하여 건축물 높이의 최저한도를 정할 필요가 있는 지구
  - ◦ 도시 주요부 등 특히 고층화가 필요한 지역
  - ◦ 아파트 건설 등 토지이용의 고도화가 필요한 지역
  - ◦ 도시 스카이라인 계획에 의해 고층화가 필요한 지역
  - ◦ 토지의 고도이용, 도시미관조성 등을 위하여 일정 높이 이상의 건축물을 건축할 필요가 있는 지역

④ 보존지구

- 문화자원보존지구 : 문화재와 문화적으로 보존가치가 큰 지역의 보호 및 보존을 위하여 필요한 지구

시·도지사는 지역여건상 필요한 때에는 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도의 조례로 용도지구의 명칭 및 지정목적과 건축, 그 밖의 행위의 금지 및

제한에 관한 사항 등을 정하여 위에서 언급한 각 용도지구 이외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정할 수 있다.

2) 건축법

본 법에서는 건설교통부장관은 국토관리상 특히 필요하다고 인정하거나 주무부처 장관이 국방・문화재보존・환경보전 또는 국민경제상 특히 필요하다고 인정하여 요청하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 허가권자의 건축허가를 제한할 수 있도록 하고 있으며, 시・도지사는 지역계획 또는 도시계획상 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시장・군수・구청장의 건축허가를 제한할 수 있도록 하고 있다.

또한, 건설교통부장관 또는 시・도지사는 상기의 내용에 의하여 건축허가를 제한하는 경우에는 그 목적・기간 및 대상을 정하여 허가권자에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 허가권자는 지체없이 이를 공고하도록 하고 있다. 시・도지사는 시장・군수・구청장의 건축허가를 제한한 경우에는 즉시 건설교통부장관에게 보고하여야 하며, 보고를 받은 건설교통부장관은 제한의 내용이 과도하다고 인정하는 경우 그 해제를 명할 수 있도록 하고 있어서 건축물의 허가 등에 관한 재량권을 제한하고 있다.

시장・군수・구청장은 미관지구 또는 풍치지구안의 건축물로서 도시미관이나 주거환경상 현저히 장애가 된다고 인정하는 경우에는 건축위원회의 의견을 들어 개축 또는 수선을 하게 할 수 있도록 하여 건축물의 고도제한에 주안점을 두고 있다.

3) 지역균형개발및중소기업육성에관한법률

이 법은 국토를 합리적으로 이용・개발・보전하기 위하여 지방의 발전 잠재력을 개발하고 민간부문의 자율적인 참여를 유도하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 함과 아울러 지방중소기업을 적극적으로 육성함으로써 인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활성화시켜 국토의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다.

광역개발계획에는 문화・관광자원 개발에 관한 사항과 자연경관 보호, 생태계

보전 및 녹지공간 확보 등 환경보전에 관한 사항에 대한 구체적인 사업계획이 포함되도록 하여 민간의 자발적인 경관보호·육성에 노력하고 있다.

4) 자연환경보전법

자연환경의 보전은 국토의 이용·관리와 조화 및 균형을 유지할 수 있는 범위 안에서 이루어져야 하며, 자연생태계는 인위적인 훼손과 오염으로부터 보호되어야 하고, 훼손된 자연생태계는 그 원래의 기능이 발휘되도록 복원하도록 하고 있으며, 또한 수려한 자연풍경지, 진귀한 자연경관, 각종의 다양한 생태계의 표본지역 및 문화적·학술적 가치가 있는 자연자원은 보호되도록 하고 있다.

환경처장관은 녹지·자연생태계·생물다양성 등 자연환경의 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 녹지보전지역, 자연생태계보호지역, 특정 야생동·식물보호지역, 해양생태계보호지역의 4개 지역으로 자연생태계보전지역을 지정하여 관리할 수 있으며, 생태·자연도에 의하여 1등급 권역으로 분류된 지역 또는 다음 각 호의 1에 해당하는 지역으로서 생태계를 특별히 보전할 필요가 있는 지역은 생태계보전지역으로 지정할 수 있도록 하고 있어 생태보전 또는 절대보전지역으로 지정이 가능하도록 하고 있음을 알 수 있다.

- 자연생태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부하여 학술적 연구가치가 큰 지역
- 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 지역
- 멸종위기 야생 동·식물의 서식지·도래지 등으로서 보전의 가치가 있다고 인정되는 지역
- 각종의 다양한 생태계를 대표할 수 있는 지역 또는 생태계의 표본지역

생태·자연도의 작성에 있어 생태계가 특히 우수하거나 경관이 특히 수려한 지역을 1등급 권역으로, 여기에 준하는 지역으로서 장차 보전의 가치가 있는 지역 또는 1등급 권역의 외부지역을 2등급지역, 다른 법률에 의하여 보전되는 지역 중 역사적·경관적 가치가 있는 지역이거나 도시의 녹지보전을 위하여 관리되고 있는 지역으로서 대통령령이 정하는 지역을 별도관리지역, 1등급 권역, 2등급 권역, 별도관리지역으로 분류된 지역외의 지역으로서 개발 또는 이용의 대상이 되

는 지역을 3등급 권역으로 분류하도록 하고 있다.

즉, 경관이 특히 수려하거나 자연경관의 유지를 위하여 보전할 필요가 있는 지역은 생태계보전지역으로 지정되어 보존되며, 다음과 같은 행위제한을 받게 된다.

- 생태계보전지역안에서 특별히 보호할 필요가 있어 환경부장관이 지정한 야생동·식물을 포획·채취·이식·훼손하거나 고사시키는 행위 또는 포획하거나 고사시키기 위하여 화약류·덫·올무·그물·함정을 설치하거나 유독물·농약 등을 살포·주입하는 행위
- 건축물 기타 공작물의 신축·증축 및 토지의 형질변경
- 하천·호소 등의 구조를 변경하거나 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위
- 토석의 채취
- 수면의 매립·간척
- 불을 놓는 행위

관계중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 경관적 가치가 높은 해안선 등 주요 경관요소가 훼손되거나 시계가 차단되지 아니하도록 노력하여야 하며, 지방자치단체는 조례가 정하는 바에 따라 각종 사업을 시행함에 있어서 자연경관을 보전할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다. 또한 환경부장관은 자연경관을 보전하기 위하여 필요한 지침을 작성하여 관계 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있도록 하고 있다.

지방자치단체의 장은 다음 행위에 해당하는 경우에 생태적·경관적 가치 등의 훼손을 방지하기 위하여 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 입목의 벌채 또는 토지의 형질변경을 제한하거나 출입·취사·야영행위를 제한할 수 있도록 하고 있다.

- 해수욕장 등 공공용으로 이용되고 있는 장소에 인접한 숲으로서 훼손되는 경우 공공용으로 이용되는 장소의 가치가 크게 감소되거나 상실되는 경우
- 도로 또는 철도변에 있는 숲·거목 등으로서 훼손되는 경우 경관적 가치가 크게 상실되는 경우
- 기타 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 경우

자연환경보전법 제44조와 제45조의 규정에 의해 자치단체의 조례에 의한 자연경관의 보전이 가능해졌다.

5) 자연공원법

국내 지정공원에 대한 설립근거는 자연공원법으로 자연공원에는 국립공원, 도립공원 및 군립공원이 있다.

국립, 도립 및 군립공원에 대한 지정과 관리는 각각 환경부장관, 특별시장·광역시장·도지사·시장·군수·구청장이 수행하며, 각 공원관리청은 자연보존지구, 자연환경지구, 자연취락지구, 밀집취락지구, 집단시설지구로 용도지구를 구분하여 공원계획을 결정하도록 규정하고 있다.

벌목 또는 야생동식물(해중동식물 포함)을 잡거나 채취하는 행위는 대통령령이 정하는 바에 따라 각급별 공원관리청의 허가를 받아야 하나, 대통령령이 정하는 경미한 사항에 대해서는 공원관리청에 신고를 하거나 신고를 생략할 수 있도록 하고 있다.

6) 산림법

시·도지사 또는 지방산림관리청장은 다음의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정될 때에는 당해 산림을 보안림으로 지정할 수 있도록 규정하고 있으며, 그 요건 중에 명소 또는 고적의 풍치의 보존이 포함되어 있다.

- 토사의 유출·붕괴 및 비사의 방지
- 생활환경의 보호·유지 및 증진
- 수원의 함량
- 어류의 유치·증식
- 공중의 보건
- 명소 또는 고적 기타 풍치의 보존
- 낙석의 방지

산림청장은 병해충, 기상, 대기오염 및 산성비 등에 의한 피해로부터 생태·경관 등의 보호를 위하여 특별한 관리가 필요한 것으로 인정되는 수목에 대하여 농림부령이 정하는 바에 따라 보전·관리계획을 수립·시행할 수 있도록 규정하여, 경관의 보호를 위하여 보전·관리계획을 수립토록 하고 있다.

7) 연안관리법

연안이라 함은 연안해역과 연안육역을 말하며, "연안정비사업"이라 함은 연안에서 시행하는 사업으로서 법규에 의한 연안정비사업실시계획에 따라 시행하는 사업을 말한다. 즉 해일, 파랑, 해수 또는 지반의 침식 등으로부터 해안을 보호하고 훼손된 해안을 정비하는 사업, 연안해역의 정화, 폐선의 제거 등 연안해역을 보전 또는 개선하는 사업, 휴식공간을 조성하는 등 연안을 쾌적하게 이용할 수 있도록 하는 사업을 말한다.

연안관리의 기본이념은 연안이 생태적·문화적·경제적 가치가 조화롭게 공존될 수 있도록 종합적이고 미래지향적인 관점에서 관리되도록 한다는 것이다.

연안통합계획에는 연안육역의 범위, 계획수립대상 지역, 연안관리에 관한 기본정책방향, 연안환경의 보전, 연안의 지속가능한 개발 등 연안의 바람직한 보전·이용 및 개발에 관한 사항, 다른 법령에 의한 인·허가 등 연안에서의 행위제한 또는 지원 등에 관한 사항, 관계 행정기관간에 연안의 보전·이용 및 개발에 관한 정책 등이 상충될 경우 그 조정에 관한 사항, 연안정비사업의 기본방향, 기타 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 사항 등이 포함되도록 규정하고 있다.

이에 따라 수립되고있는 연안관리지역계획에서는 절대보전·준보전지역 등의 연안을 지정하여 경관을 보존하도록 하고 있다.

8) 해양수산발전기본법

정부는 국민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상을 위하여 해양에서의 관광활동 및 레저·스포츠의 진흥을 위하여 필요한 시책을 마련하고, 이를 시행하여야 한다. 해양수산부장관은 해양관광의 진흥을 위하여 바닷속 경관이 뛰어나고 생태계가 보전되어 있는 해역을 대통령령이 정하는 바에 따라 해중경관지구로 지정할 수 있다. 이 경우 해중경관지구로 지정하고자 하는 해역이 자연공원법의 규정에 의한 자연공원에 해당하는 때에는 환경부장관과 미리 협의하여야 하며, 해양수산부장관은 국민의 건전한 정서함양, 도시·어촌간의 교류확대 및 어촌의 소득증대를 위하여 어촌을 특성있는 관광지로 개발하는 어촌특화관광을 위한 시책을 마련하고, 이를 시행하도록 하고 있다.

본 법에서는 해중경관지구의 지정을 하도록 하고 있어서 육역뿐만 아니라 해저·해중에 대한 해양경관의 근간을 형성하고 있다는데 그 의의가 있다고 할 수 있다.

2. 외국 경관관련 제도의 개요

1) 미국의 경관관리 개요

미국은 성장관리의 커다란 틀 안에서 자연자원과 경관을 보호하고 있는데, 이러한 성장관리는 토지시장에 정부의 관여가 필요하다는 점과 무분별한 도시 성장의 역작용에 대한 대응이 이루어져야 한다는 점 그리고 인간의 지속적인 생활가능성과 지속적인 개발가능성 측면에서 관리의 정당성이 인정받고 있다.

미국의 성장관리제도 가운데 경관과 밀접한 관련이 있는 사항은 구릉지, 역사지구, 오픈스페이스, 수면관리 및 조망권확보 그리고 도시생활환경 등이다.

캘리포니아주 Carlsbad市의 경우에는 해안지구내 경사도 25% 이상의 자연언덕을 규제할 경우 Carlsbad市 조례의 관련 조항과 해안 프로그램 관장 부서의 구릉지 보호정책을 준용하도록 규정하고 있다. 또한 구릉지 관리법에 준하여 이루어지는 모든 구릉지 개발은 해안 자원에 악영향을 주지 않도록 하여야 하는데, 해안지구내 개발사업과 관련하여 구릉지 개발 규제사항과 갈등요인이 있는 경우에는 개발보다는 규제가 우선적으로 적용되고 있다.

캘리포니아주 Laguna Beach市에서는 open space를 크게 보전지구와 저개발지구로 구분하여 각 지구마다 일반허용, 조건부허용, 금지사항으로 구분하여 행위를 제한하고 있다.

하와이주의 경우, 해안선이 경관 보전은 물론 관광자원으로서 중요한 의미를 가지고 있었으나 해변에 가까이 있는 호텔의 해변 사유화가 문제시되었다. 주의회에서는 만조시 해수면으로부터 육지쪽으로 20~40야드는 공공 목적으로 이용하도록 의결하였으며 아울러 100야드 정도까지 건축선의 후퇴도 요구하고 있는데 카운티에 따라서는 100야드라는 일률적인 규제보다는 해안선의 형상에 잘 어울리도록 다소 융통성을 부여하여 해안선 보전을 실정에 맞게 운용하고 있다.

〈표 3-2〉 **캘리포니아주 Laguna Beach市의 Open Space 이용규제**

구 분	보전지구	저개발지구
일반 허용	◦지역 완충 그린밸트 ◦야생동물의 보전 및 보호지역 ◦조류 보호, 산란지역 등	◦보전지구에서 허용한 모든 사항 ◦산책로, 과학학습장 ◦전망대 등
조건부 허용	◦전망대 ◦산책로, 과학학습장 등	◦공공 이용건물과 이를 위한 도로시설 ◦주변의 주차시설 ◦야외 피크닉시설 ◦소규모 건축물 등
금지 사항	◦수상스키 또는 유사한 모터기구의 선착장 (단, 공공의 보건과 안전을 위해 시에서 인정하는 시설은 제외) ◦전동차, 오토바이, 모든 4륜구동 전동차, 자전거와 산악자전거를 위한 전용도로	

2) 영국의 경관관리 개요

영국의 경관관리는 Civic Amenity법(1967년)과 도시전원계획법(1971년), 그리고 1974년 도시농촌계획법에서 유래되었다.

도시농촌계획법에서는 보호지구의 지정에서부터 수목보호, 광고규제에 이르기까지 모든 내용을 규제하였다.

개발규제적 측면에서도 환경부와 지방자치단체가 강력한 개발규제 권한을 가지고 도시경관을 관리하고 있다. 내셔널 트러스트와 시빅 트러스트와 같은 민간조직들도 자연, 공원, 경관을 보전하기 위해 활발한 활동을 하고 있다.

영국 도시경관 관리의 목표는 오랜 전통과 문화를 지닌 기념물 보호와 역사지구 보전 및 복구, 즉 도시미화사업이라 할 수 있다.

영국의 도시개발은 허가제도이므로 지방자치단체의 승인을 받아야 하며, 대부분의 건축행위는 높이, 실루엣, 색채, 질감, 장식 등의 사항이 미적 관점에서 검토되므로 도시경관 관리의 주요요소로 작용한다(J.Punter, 1987). 이것은 미국의 용도결정권이 지방정부의 손에 맡겨져 있는 것과 유사하며, 지방정부가 강력한 개발규제 권한을 가지고 있다(이광국, 1996).

영국에서는 많은 역사적 건물의 스카이라인을 보호하기 위해 조망점의 설정,

고층건물의 제한구역 지정 등의 정책을 꾸준히 실시해 오고 있다.

런던에서는 1968년 8개의 조망점을 설정하고, 이를 기준으로 신축 고층건물의 스카이라인 훼손여부를 검토하여 왔다.

조망점은 주로 템즈강의 다리, 공원, 기타 오픈 스페이스 등의 공공장소에서 볼 수 있는 전망을 설정하였고, 대부분 런던 중심부의 스카이라인을 포함한다.

고층 건물의 신축허가를 위한 심사의 경우 조망점을 기준으로 하여 보여지는 현황사진과 여기에 신축 건물을 그려 넣은 사진을 비교 검토하여 전망을 훼손시키는지의 여부를 집중적으로 검토하여 허가여부를 결정하게 된다.

또한 스카이라인의 보존을 위하여 고층건물을 제한하는 구역을 세가지 범주로 나누고 이에 의해 고층건물의 신축 허가여부를 결정하도록 하였다.

고층건물 제한구역의 제1범주는 '고층건물이 부적합한 지역'으로 고층건물의 허가가 불가능한 지역이고, 제2범주는 '고층건물에 예민한 지역'으로 제한적으로 고층건물의 허가가 가능한 지역이며, 제3범주는 '고층건물을 긍정적으로 검토할 수 있는 지역'으로서 지역의 성격과 건축밀도가 허가판단의 주요한 기준이며, 주로 도심을 벗어난 주변지역의 중심지가 이에 해당된다.

이상과 같이 런던에서는 런던의 경관을 분석하여 조망점과 고층건물 제한구역을 설정함으로써 스카이라인에 대한 종합적이고 체계적인 관리가 이루어지고 있다.

3) 프랑스의 경관관리 개요

프랑스의 경관보호 및 경관형성은 토지이용계획에서 다루어야 할 커다란 테마의 하나로서 자리잡고 있다. 현행 토지이용계획(POS)은 건축물의 외관, 면적 및 주변의 정비에 관한 규칙, 또는 「미적, 역사적 또는 생태학적 이유에 의해 보전 또는 이용되어야 할 가구, 가로, 기념물, 명승지 및 지구를 구획하는 것」 등의 사항을 정하고 있다.

경관보전의 개념을 문화재의 점적 보전에서 역사적 환경 보전이라는 면적 보전으로 확대시켜 나가면서, 당초 전면 개조형이었던 기성 시가지 재개발 방식이 역사적 환경의 보전이라는 수복형 방식으로 전환하였다. 이와 같이 프랑스의 역사적 환경의 보전과 시가지의 재개발에 커다란 전기를 가져온 계기는 역사적, 미술적 유산의 보전에 관한 법률을 보충하고 건조물의 경관보전을 촉진하기 위해 1962년「역사적가구보전법」의 제정이 되었다.

역사적가구보존법 제정 5년 후인 1967년에 토지이용 방향에 관한 법률(Loi

D′orientation fonciere)이 제정되었다. 이 법률에 따라 도시계획제도가 제정되고 인구 1만명 이상 또는 복수의 코뮨(자치단체)은 원칙적으로 도시기본계획(SDAU : shema directeure d′ amenagement et d′ urbanisme, 1983년에 SD : shema Directeure로 개칭되었으나 기본적인 내용은 변하지 않음)과 토지이용계획(POS : flan d′occupation des sols)이라는 2단계 도시계획을 수립하도록 되었다. SDAU는 도시의 미래상과 그 실천프로그램으로 구성되어, 구속력을 가지는 계획이다. 또한, POS는 SDAU의 지침에 따라 도시공간을 합리적이고 효율적으로 이용하기 위하여 개인토지에 적용되는 계획이다.

시가지 경관의 규제와 유도를 위하여 POS에서는 ′건축물의 다양성과 창조성의 활용′을 명시하였다. 일반적으로 POS는 토지이용의 궁극적인 목적을 실현하기 위해 대상지역을 도시구역(U), 자연구역(N)으로 크게 구분하고 그것을 다시 ZONE과 섹터로 구분한다. 그리고 각 지구의 실제 용적률을 고려하고 장래의 정비지침에 부합하도록 주택, 상업, 공업, 사무실의 각 용도마다 각각의 용적률을 정하여 토지이용을 규제・유도한다.

POS의 수립에 있어서 건축물의 고도규제를 경관보전의 기본적인 수단으로 도입하고 있으며, 고도계획(Plan des hauteurs), 외선(Gabarit), 경관보호방추선(Fuseaux deprotection)이라는 세 가지 수법에 의해 행해지고 있다.

또한 도로변 건물에 대해서는 POS에 의해 건축선 제도를 도입하여 규제・유도되고 있으며, 토지의 경계선에서 떨어져 있는 부지의 내부에 대해서는 일정한 격리지대를 확보하도록 하고 있다.

프랑스에 있어서 경관의 보호 및 창조는 토지이용계획(POS)에 의해 상세한 규정을 두고 있다.

4) 독일의 경관관리 개요

독일의 도시경관 관련 주요제도로는 연방차원의 「도시계획촉진법」과 「연방건축법」이 있으며, 이는 주로 도시계획적 차원에서 접근하고 있다.

도시계획촉진법(연방법)은 정비사업(재개발사업)을 규정하고 있으며, 역사적 환경보존과 크게 관련을 맺고 있다. 동법에 의해 사업정비지구로 지정되면「상세계획」을 작성하고, 역사적, 예술적, 도시계획적 의의를 갖는 건축물과 공작물의 보존이 기록되게 된다.

또 연방건축법은 1977년의 개정에 의하여 도시계획상 강력한 보존의지가 명

문화되어 있으며, 특히「보존지구」를 지정할 수 있게 되어 도시경관 보존에 크게 도움이 되고 있다.

지방계획 차원의 주요 제도로는 주건축법 및 지방조례가 있으며, 이는 주로 건축계획 차원의 접근을 하고 있다.

일반적으로 위험방지를 위한 법이라고 불리어지고 있는 주건축법은 방화, 채광, 통풍 등의 건축기준에 관하여 역사지구에 있어서는 예외규정을 준용함으로써 역사경관의 보존에 힘쓰고 있다. 또한 상세계획 수립시에 역사적 고유성의 보존에 관한 사항을 포함시키는 것이 가능하다는 내용을 주건축법에 명기하는 예가 많고, 지방조례와 시행령으로 일정지구의 특수성 유지를 지시할 수 있도록 주건축법에 규정하고 있다.

특히 지방조례에는 건축물의 중개축시에 주위의 환경에 적합하도록 하여야 한다는 규정을 두고 있다.

역사보전계획 차원의 주요 제도로는 기념물보호법이 있으며, 실질적으로 독일은 문화분산정책을 취하고 있기 때문에 연방정부 차원에는 문화담당부처나 통일된 기념물보호법도 없고 문화적 자립이 인정되고 있는 주차원의 제도에 두어지고 있다.

독일의 경관보호행정의 중심에는 1976년에 제정된「연방자연보호법」이 있으며, 이 법의 구체화 수단으로는「경승지계획(Landschaftsplan)」이 있다.

독일에 있어서의 도시경관관리의 제도적 수단으로는 주건축법에 의한 지방자치단체의 건축조례(도시경관조례), 지구상세계획(B-Plan)에 의한 지역경관보전조례(Gesamtanlagenschutz-Sataung), 건축법전(Bau GB : 도시계획법)에 의한 보전지구조례(Erhaltungssatzung), 경관협정(Vertranliche Regelungen) 등을 들 수 있으며, 이 중 도시경관조례나 지구상세계획은 도시경관을 의도적으로 형성하려는데 중점이 있는데 비해 지역경관 보전이나 보전지구 조례는 기존의 경관을 보전하는데 그 중점이 있다.

(1) 도시경관 관리체계

① 관련계획과 도시계획(도시계획촉진법과 관련건축법)

도시계획 촉진법(관련법)에는 "정비사업, 재개발사업"이 규정되어 있으며, 역사적 경관보존에 크게 관계하고 있다.

동법의 적용으로 사업정비지구로 공식확인을 받으면 「상세계획」이 작성되

고, 역사적, 예술적, 도시계획적 의의를 갖는 건축물과 공작물의 보존이 기록되게 된다. 지구내의 건조물 변형 내지 철거하게 되는 경우에는 인가가 의무 지워져 있어, 기존상태의 변화에 대한 통제가 가능해 진다. 또한 관련건설법은 1977년의 개정에 의해서 도시계획상 강력한 보존의지가 법문화되었다. 특히 「보존지구」를 지정할 수 있게 되어 도시보존에 크게 도움이 되고 있다.

② 지방계획과 건축계획(주건축법 및 지방조례)

주건축법은 위험방지를 위한 법으로 방화, 채광, 통풍, 등의 건축기준에 관하여 역사지구에 있어서는 예외 규정을 준용하며, 역사적 고유성의 보존에 관한 사항을 상세계획 수립시에 포함시키는 것이 가능하다는 내용을 주건축법에 명기하는 예가 많고, 지방조례와 시행령으로 일정지구의 특수성 유지를 지시할 수 있도록 주 건축법에 규정하고 있는데, 여기에는 광고물의 규제도 포함되어 있다.

오늘날의 지방조례에는 건축물의 신개혁시에 주위의 환경에 적합하도록 하여야 한다고 규정을 두는 것이 특징이며, 1970년대에 들어와서 도시상을 더욱 세밀하게 규정하였는데, 색채와 광고물에 대한 배려도 보인다.

대도시의 경우에는 도시 전역에 확대해서 적용하는 것은 곤란하기 때문에 각 역사지구별로 계획에 포함시키는 일이 많다. 이것은 일종의 「가이드라인(Guideline)・시스템」이라고 생각할 수 있을 것이다.

③ 역사보존계획(기념물보호법)

독일은 문화분산정책을 취하고 있기 때문에 연방 '레벨'에는 문화담당부처는 없으며, 통일된 기념물보호법도 없다. 이 종류의 법제도는 문화적 자립이 인정되고 있다.

기념물 리스트는 단순한 목록인 경우와 법적 구속력(기념물의 고시의무, 수리수복의무, 수용 등)을 갖는 경우가 있는데, 최근의 경향으로서는 기년물 담당국은 행정상의 결정당국(도시계획 건축담당)에 대한 권한을 늘려오고 있는 것이 특징이다.

(2) 도시경관 운영체계

① 사전조사단계

지구지정을 위한 준비단계와 현황조사단계로 정비요구사업지구의 확정과 지구의 조형적 주요요소와 공간특성 등이 분석되고 추구하고자 하는 도시상을 제시한다.

② 사업추진단계

도시계획당국은 도시개발과 관련된 개별사업을 추진하게 되며, 이와는 별개의 차원에서 기년물보호당국은 역사적, 예술적, 도시계획적인 측면에서 도시계획당국에 조언을 하며, 기념물보호계획을 수립하는 한편, 가로, 광장과 지구에 관한 계획과 사업에 영향력을 행사한다. 그렇게 함으로서 다음의 단계에서 정비사업 상세계획이 수립된다.

③ 시민발의와 주민참여단계

도시계획 및 시가 보존에 관한 행정적 대응의 배경에는 1970년대에 와서 활발하게 전개된 시민운동과 주민운동이 있다. 특히, "도시계획촉진법"에 의한 정비사업의 경우 공공생활 및 주민참여가 의무화되어 있는 점은 주목할 만하다.

(3) 도시경관 제도체계

도시경관관리의 속성상 경관관리는 각 단계의 계획 등에도 고려되어 포함되나 독일의 경우 다음의 다섯가지 방식이 특히 경관관리를 위해 유효한 제도적 수단으로 쓰인다.

첫째는 건축법에 의한 지자체의 건축조례(도시경관조례),

둘째는 B-Plan(지구상세계획)계획에 의한 관리 유도,

셋째는 문화재보호법에 의한 지역경관보전 조례,

넷째는 건설법전(Bau GB:도시계획법)에 의한 보전지구 조례,

다섯째는 경관협정으로 이루어 졌는데,

도시경관조례나 지구상세계획은 도시경관을 의도적으로 형성하려는데 중점이 놓여 있으며 지역경관 보전이나 보전지구 조례는 기존의 경관을 보전하는데 그 중점이 놓여있다.

① 도시경관조례

주 건축법 73조에 의하여 각 지자체는 건축조례를 수립할 수 있는데, 이는 그

적용공간 범위가 아주 작은 부분부터 지자체가 전체까지 될 수 있어 매우 신축성 있는 제도이다.

이 조례에서는 적용공간 범위내에 전체적으로 적용되는 규제가 가능하며 매우 자세한 부분까지도 규제가 가능하다.

건축물의 경우 파사드(처마높이, 비례구획, 개구부, 색채, 재료), 지붕(형태, 각도, 재료, 색채 등), 창문(크기, 비례, 재료), 입구형태, 발코니, 증축형태, 간판 및 자판기(크기, 종류, 색채, 부착위치) 등에 대해 가이드 라인을 제시할 수 있으며 그 외에도 옥외안테나, 공동시설 및 주차장 등의 디자인, 대지내 공지의 디지인, 담장의 허용 및 형태, 인동간격, 건축물 높이 등에 관하여 가이드 라인이 제시될 수 있다. 이 조례는 다음에 설명되는 B-Plan과 같이 사용될 때 아주 큰 효과를 나타낼 수 있다.

② 지구상세계획에 의한 관리

B-Plan에서는 건축물의 용도, 규모로부터 건축선, 건물높이 등의 규제를 통하여 건축물의 비례, 건축물의 위치, 건축형식 등을 결정할 수 있으며, 특히 새로 개발되는 지역이나 재개발지역 등에 경관조례와 같이 적용되면 그 효과가 크다.

③ 지역경관 보전 조례

문화재보호법 제19조에 의거 지자체는 주문화재보호국과의 협의에 의하여 지자체내 일정지역(가로, 광장, 그리고 전체 도시경관)을 조례에 의하여 문화재보호구역을 지정할 수 있다. 여기서 주안점은 개별건물의 보존이 아니라 전체 해당 지역의 경관이다. 물론 문화재보전구역안의 문화재로 지정된 시설 및 건축물은 별도로 보호가 된다.

지역보전은 2단계로 이루어지는데, 첫째 단계는 조례의 분포로서 이에 따라 적용공간 범위가 확정되고, 그 범위내에서는 건축허가가 유보된다. 두 번째 단계는 지역경관의 변경을 일으킬 건축행위의 신청이 있을 시 이는 지방문호재보호국의 허가를 받아 이루어지는 것이다.

④ 보전지구

건설법전 172조에 의하여 지자체는 B-Plan에 또는 별도의 조례를 제정하여 일정지역에 대하여 건축, 시설물의 철거, 개축, 변경 등을 위한 허가를 유보할 수 있다. 이는 앞에 설명한 문화재보호법에 의한 지역경관조례와 그 내용 및 방법에 있어서 상호 겹쳐지는 부분이 많다.

문화재보호법에서는 문화재적인 관점에서의 보전에 관심을 갖는데 비해 건설법전 172조에서는 도시설계적인 측면에서의 보전에 대한 관심이 우선하는 것이 다른 점이다.

⑤ 경관협정

경관협정은 신축성이 있기 때문에 지자체내에서 점점 그 의미가 더해가고 있다. 경관협정은 지자체나 사업자가 토지를 분양할 때, 일정지역을 주민(건축주)들이 자발적으로 모임을 결성하여 지자체와 협력하여 일정 경관요소에 대해 협정을 체결할 수 있다. 경관협정은 대지분할시, 토지구획정리 승인시, 장려금 교부에 일정 경관지침을 부여한다.

5) 일본의 경관관리 개요

경관관리 측면에 있어서 우리나라와 일본은 매우 유사한 법과 체계로 추진되어 오고 있으나, 일본의 경우 지방자치단체의 자연환경보전에 관한 조례 등이 비교적 발전되어 있다고 할 수 있다.

수변경관의 확보를 자연공원법과 하천법 등에서 다루고 있는 사항은 우리나라와 유사하나, 이전부터 해중공원지구를 지정하여 관리, 운영한 점이 우리와는 다르다고 할 수 있다.

예를 들어 센다이市의 경관 관련 조례를 요약하여 살펴 보면 다음과 같다.

센다이市 조례의 제정은 조화롭고 매력적인 경관 형성에 관한 시책의 기본이 되는 사항과 기타 필요 사항을 정함으로써 센다이市만의 독특한 개성을 가진 도시조성을 추진하고, 보다 풍요로운 지역사회의 창조와 문화적 향상을 도모함을 목적으로 하고 있다.

센다이市와 시민 그리고 사업자는 도시조성을 실시함에 있어서 지역의 자연환경 및 지역의 역사 및 문화적 환경을 충분히 배려하여 경관형성에 노력하고 있다.

종합적인 시책의 추진 즉 경관기본계획의 수립, 관련 시책의 추진, 국가 및 지방공공단체 등에 대한 협력 요청사항, 지식의 보급 및 조사, 연구사항 등에 대해서 다루고 있다.

또한 경관형성지구의 지정, 경관정비사업의 추진, 행위의 제한, 지구단위 경관정비계획과의 적합성 여부 및 상관 관계 등의 언급과 대규모 건축물 등에 대한

지침, 조언과 지도사항 등에 대한 내용을 정리해 두고 있다.

경관형성에 중요한 건축물 등의 지정, 현상 변경 등에 대한 제한과 조언 및 지도사항 등을 다루고 있으며, 경관에 대한 협정과 경관형성협의회에 대한 사항을 다루고 있다.

인센티브 즉 표창 등에 대한 사항을 다루고 있는데 시장은 경관형성에 기여하고 있다고 인정하는 건축물 또는 기타 건물에 대해서는 소유자, 설계자, 시공자 등에게 표창을 수여할 수 있다.

3. 외국 경관관련 제도의 시사점

미국에서는 환경보호, 지역의 균형개발과 사회기반시설의 유지, 경제개발에 따른 수요와 생태계 보호와의 균형 유지 등을 목표로 토지이용을 관리해 오고 있다. 최근 들어서는 성장관리라는 측면에서 혼합적인 토지이용이 가능하도록 오픈스페이스 관리, 인센티브 지급, 완충지대 도입 등의 여러 가지 성장관리기법을 도입하여 운용하고 있는데, 예를 들어 수변공간을 보전하기 위해서는 주정부에서 수변관리법을 제정하고 수변 마스터 프로그램 지침을 마련하면, 지방정부에서는 이들 관리법과 지침을 토대로 종합적인 수변 사용계획을 수립하고 있다.

영국의 잉글랜드와 웨일즈에서는 모든 개발행위에 대한 기본적인 지침은 부총리실에서 수립한 여러 분야에 대한 Planning Policy Guidance(PPG)를 근간으로 하고 있는데, 이들 PPG에서는 그린벨트, 도시와 전원지역, 공업 및 상업지역에 대한 지침은 물론 옥외 광고의 규제, 사적지를 포함한 지역계획 그리고 자연보전계획 등에 대하여 폭 넓은 지침을 제공하고 있다. 한편 영국에서는 환경부와 지방자치단체에서 개발에 따른 강력한 규제 권한을 가지고 있으며 해안을 비롯한 전원지대와 도시지역에 대한 개발 내용을 총체적으로 관리하고 있다. 아울러 정부 조직뿐만 아니라 WWF, English Nature, The Countryside Agency와 같은 여러 비영리단체가 해변을 포함한 농어촌지역의 자연과 경관 보전을 위하여 활발한 활동을 하고 있으며, 지역의 공공단체와 자원봉사단체 등을 통한 시민의 사참여제도 또한 매우 활성화되어 있다.

기본적으로 영국과 프랑스, 독일을 비롯한 유럽의 해양국가들과 미국, 캐나다와 같은 큰 국토를 가진 여러 나라들은 국토여건과 생활상 그리고 산업구조가 우리와는 사뭇 달라 해안을 따라 주거지나 생활기반시설을 개발하는 경우가 거의

없다. 따라서 해안 주변의 개발에 따른 경관의 훼손문제도 심각하지 않거나 발생하지 않고 있다.

우리 나라에서는 해안을 포함한 연안의 가치에 대한 인식 부족과 개발지향적 경제 논리 그리고 개발 주체의 복잡성 등의 이유로 종합적인 관리가 이루어지기 어려웠으며 이로 인하여 환경 오염의 확산은 물론 산림을 비롯한 자연경관의 무분별한 훼손과 접객업소의 난립이 가속화되어 왔다.

우리 나라도 지방자치단체별로 자연환경보전법에 의거한 자연경관보전조례를 제정하고 있는 중이나, 이러한 대부분의 조례들은 환경부에서 제작 배포한 "자연경관의 보전 및 관리"에 수록된 "자역경관 보전을 위한 조례(안) 예시"의 영향으로 서로 비슷한 구조와 내용으로 이루어져 있다. 조례에는 일반적으로 자연경관 보전의 기본원칙, 경관형성 기본계획 수립시 고려사항(산림, 하천, 호수, 해안, 도로 및 철도, 역사·문화유적지 주변, 기타 건축물 및 시설물 등), 경관형성사업의 지원 내용 그리고 경관형성을 위한 권고 및 조언 등으로 구성되어 있으나 해안경관 자체만을 대상으로 하여 법률적으로 규제를 실시하는 경우는 없다.

한편 연안의 통합적 관리를 목적으로 제정된 연안관리법도 용도지역 지정에 있어서 다른 관련법과 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 실효성에 의문이 있다.

따라서 해안경관을 포함한 자연경관을 보존하기 위한 수단으로 지구단위계획을 보다 적극적으로 도입하여야 하며, 이 때 개발 제한 등으로 발생하는 지주의 재산권 제약에 대해서는 보상제도를 비롯한 다양한 인센티브 부여 방안을 통하여 해결해 나아가는 방안이 검토되어야 할 것으로 판단된다. 또한 지역별로 해안경관 관련 조례 등을 적용함에 있어서는 연안에 따라서 해안선의 형태가 매우 다양하고 도심지형, 농촌형, 어촌형 등으로 제반 여건이 동일하지 아니하므로 각각의 유형별로 관리 지침을 수립하는 한편 지방자치단체 관련자, 전문가 집단 그리고 지역주민들의 다양한 의사가 충분히 반영될 수 있는 협의체의 구성과 토지 소유자가 납득할 만한 수준의 장려정책을 마련하는 등 원만한 사업 추진이 이루어지도록 유도하여야 할 것이다.

제4장 국내 · 외 해안경관의 사례검토

1. 국내사례검토

해안경관에 관련한 인식이 확산되지 않은 우리나라에서는 해안경관의 형성이나 관리를 위한 별도의 제도는 마련되어 있지 못한 실정이다. 따라서 국내사례의 분석은 해안지역의 건축물이나 도로, 기타 시설에서의 사례를 살펴보도록 한다. 한편 해외사례의 경우에서는 일본 등의 연안지역 경관형성과 관련된 개발사례를 중심으로 살펴보도록 한다.

1) 통영시 건물색채 디자인 사업

경상남도 통영시에서는 도시환경을 개선하고 해양도시로서의 이미지 개선을 위해서 건물색채 디자인 사업을 추진하고 있다. 1995년부터 시작된 이 사업은 도시환경색채계획의 일환으로 먼저 건축색채를 설정하여 아름답고 활기찬 21세기 해양관광 휴양도시로 가꾸고자하는 취지에서 시작되었다.

그리고 이 사업을 통하여 통영시 자연경관과 건축물의 형태 및 색채가 조화되어 하나의 통일된 이미지를 형성하려는데 목적이 있다.

〈그림 4-1〉 **통영시 전경**

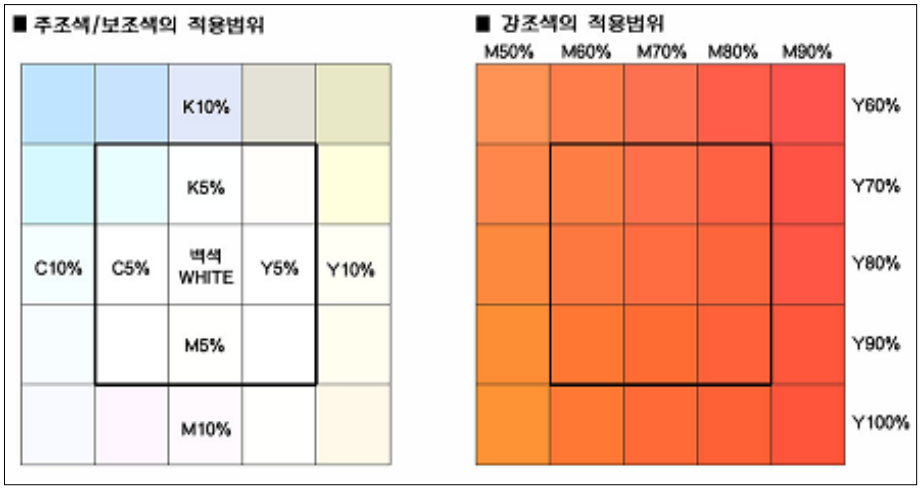
(1) 사업의 내용

통영시의 통일된 이미지 형성을 목적으로 한 건물색채 디자인 사업에서는 색채의 통일과 함께 건물 형태에 대한 가이드 라인을 제시하였다.

① 색의 이미지

- 흰색
  - 파란 바다빛에 대해 명시성(明視性)이 가장 높은 색
  - 활기찬 삶, 상쾌함, 눈부심, 정의감, 평화로움
- 오렌지색
  - 파란바다, 파란하늘과 잘 어우러지며 녹색 숲과 보색을 이루는 색
  - 흰색에 가장 잘 조화를 이루는 색
  - 따뜻함, 평온과 기쁨, 희망, 젊음, 꽃의 색

〈그림 4-2〉 **통영시 경관색채의 적용범위**



② 통영시 건물 권장색채

- 벽체 : 흰색 또는 미색(아이보리)계통
- 지붕 : 오렌지색(등색)계통(지붕은 경사슬라브, 평면지붕의 난간, 옥상 물탱크의 건물의 형태옆면과 윗부분)
- 건물형태 : 경사형 지붕 권장

(3) 사업의 추진

통영시는 경관사업의 효율적 추진을 위해서는 시민의 자발적 참여가 중요하다는 인식하에 민관 파트너십을 형성하였다. 즉 통영시의 특성과 지역환경에 어울리는 환경색채계획 및 방향설정은 통영시가 담당하고, 시민에게는 자발적으로 도시색채 가꾸기에 동참하도록 유도하고 있다.

한편 사업초기에는 사유권에 대한 침해 문제가 나타나면서 지역주민들의 민원제기로 갈등이 나타났지만 경제적 지원의 인센티브나 개별적 보상 등으로 해결하는 방법보다는 건축 인·허가 과정에서 통영시의 경관사업을 적절하게 유도하는 방안으로 문제를 해소하였다.

그리고 시간이 경과하면서 경관사업에 적극적으로 동참하지 않았던 지역주민, 개발업자들이 건축인·허가 과정에서 유도되는 경관색채사업이 점진적으로 나타나게 되자 자율적인 참여를 이루게 되면서 경관사업이 활성화되었다. 이 과정에서 경관사업의 원칙준수 및 홍보활동은 사업을 효율적으로 추진하는 배경요인으로 작용하였다.

현재 통영시의 건축조례에는 대지내 조경면적을 15%를 적용하고 있지만 지정색채 및 경사형 지붕으로 건축할 경우에는 대지내 조경면적을 10%로 축소 적용하는 방안으로 유도하고 있다. 그리고 앞으로 보다 넓은 조경녹지 확보를 통해 보다 쾌적하고 아름답게 도시경관을 형성하기 위한 방안을 마련 중에 있다.

2) 강원도 해안경관 조성사례

(1) 아름다운 동해안 만들기 사업

동해안의 경관형성을 위해 추진되고 있는 '아름다운 동해안 만들기'사업은 우수한 해안경관의 보존과 연안 도시경관관리, 해안생태계 보존 및 수려한 자연생태 관광벨트, 활력있는 해안공간 정비, 4계절 이용 가능한 건강·스포츠 휴양벨트 조성을 목적으로 추진되고 있다.

본 사업의 지역별 경관관리는 강원도 연안의 6개 시·군을 대상으로 경관특성 및 관리의 용이성에 따라 구분하였으며 크게 속초지역, 양양지역, 동해지역, 삼척지역으로 구분하여 경관관리의 방향을 제시하였다.

① 고성지역 경관관리

고성지역의 경관특성으로는 자연해안의 보전상태가 양호하며 남측은 평지형 해안지역, 북측은 산지형 해안지형이 형성되어 있고 석호의 발달과 함께 역사경관지가 분포하고 있다.

고성지역의 경관관리 목표는 경관적・생태적 가치가 높은 자연경관의 보전, 고성지역 고유의 경관특성 보전, 조망경관 보전을 위한 건축물 관리 및 조망점 정비, 역사경관 주변지역의 조망 및 환경관리, 대규모 개발시 자연친화적 개발유도로 설정하였으며 경관관리 실현방향은 다음과 같다.

- 송지호・화진포관광지 등 대규모 개발시 별도의 경관계획 수립과 경관심의 강화
- 고성지역 대표미항 조성을 위한 거진항 및 배후 취락지 지구경관계획 수립
- 금강산 육로관광을 대비한 7번 국도변 특별경관관리방안 마련

② 속초지역 경관관리

속초지역은 설악산의 산지지형으로 인해 해안선까지의 거리가 짧고 평지가 부족하여 해안지역의 개발밀도가 높으며 석호가 발달하였고 속초항을 중심으로 한 항구도시가 발달한 특징을 가지고 있다.

이에 따라 속초지역의 경관관리목표는 경관적・생태적으로 가치가 높은 자연경관의 보전, 조망경관 보전을 위한 건축물 관리 및 조망점 정비, 바다로부터의 조망보전을 위한 스카이라인의 관리, 대규모 개발시 자연친화적인 개발유도, 해안접근성 제고 및 친수형 해안공간 정비로 설정하였다.

경관관리 실현방안으로는 첫째 친수성 있는 해안공간 조성을 위하여 속초시 워터프론트 정비계획의 수립, 둘째 속초팔경의 경관명소화를 위한 통합관리계획의 마련으로 설정하였다.

③ 양양지역 경관관리

양양지역의 경관은 설악산국립공원을 제외하면 대부분 평지로 이루어진 해안지형이며 개발밀도가 높지 않아 자연해안의 보전상태가 양호하고 강원도 3대 미항으로 꼽히는 남애항을 중심으로 어촌・어항이 발달하였다. 이에 따라 양양지역의 경관관리 목표는 경관적・생태적으로 가치가 높은 자연경관의 보전, 조망경관 보전을 위한 건축물 관리 및 조망점 정비, 지역고유의 개성을 살린 경관형성, 주요 역사경관 주변지역의 조망 및 환경관리로 설정하였다.

경관관리 실현방안으로는 첫째 양양신항만 및 배후도시 개발시 종합적인 경관계획 수립과 경관심의 강화, 둘째 강원도 대표 미항 조성을 위해 남애항 및 배후 취락지 지구경관계획 수립으로 설정하였다.

④ 강릉지역 경관관리

강릉지역의 경우 북측은 평지형 모래해안, 남측은 해식애에 의한 암석해안이 발달하였으며 우리나라의 대표적 석호인 경포호의 경관이 우수하다. 또한 경포대, 오죽헌 등 역사경관과 함께 주문진항, 옥계항 등 어항과 어촌지역의 경관 또한 수려한 특징을 가지고 있다.

강릉지역 경관관리의 목표는 경관적・생태적으로 가치가 높은 자연경관의 보전, 기존의 대규모 관광지(경포호 등)의 경관개선, 난개발지역의 경관종합 관리, 항구도시(어항)의 지역성 제고 및 산업경관 관리, 경포호 및 역사경관 주변환경과 조망경관 관리로 설정하였다.

경관관리 목표에 따른 실현방안으로는 경포호 주변 및 경포대해수욕장 경관정비를 위한 경관종합관리계획 수립, 정동진관광지 경관정비를 위한 경관종합관리계획 수립, 경포팔경・강릉팔경을 발굴하고 연계하기 위한 역사문화탐방계획 수립, 주문진항 어항특성을 경관자원화하여 미항으로 조성하기 위한 지구경관계획 수립으로 설정하였다.

⑤ 동해지역 경관관리

동해지역의 자연경관 특성으로는 북측의 대규모 모래해안과 남측의 암석해안이 발달하였으며 묵호항과 동해항의 산업항 및 대진항, 어달항 등 어항이 발달하였다. 동해지역 경관관리의 목표로는 경관적・생태적으로 가치가 높은 자연경관의 보전, 바다로부터의 조망보전을 위한 도시스카이라인의 관리, 항구도시의 이미지강화 및 상징성 제고, 해안접근성 제고 및 친수형 해안공간 정비, 대규모 개발시 자연친화적인 개발유도로 설정하였다

경관관리목표에 따른 실현방안으로는 친수성 있는 항구도시 이미지 강화를 위해 동해항과 묵호항의 워터프론트 정비계획수립과 촛대바위 주변 추암해수욕장 정비계획수립으로 설정하였다.

⑥ 삼척지역 경관관리

삼척지역의 경관은 북측의 모래해안과 남측의 산지지형으로 이루어졌으며 시멘트 산업항인 삼척항을 중심으로 항구도시가 발달하였다. 그리고 초곡항(강원도

3대 미항)등 자연경관과 조화된 어촌・어항경관을 가지고 있다.

삼척지역의 경관관리 목표는 경관적・생태적으로 가치가 높은 자연경관의 보전, 바다로부터의 조망보전을 위한 도시스카이라인의 관리, 항구도시의 이미지강화 및 상징성 제고, 해안접근성 제고 및 친수형 해안공간정비, 지역성 있는 고유의 어촌・어항 보전 및 정비로 설정하였으며 경관관리 실현방안으로는 친수성 있는 항구도시 이미지 강화를 위해 삼척항 워터프론트 정비계획 수립, 관동팔경 복원을 위해 죽서루 주변지역 경관관리계획수립, 강원도대표 미항 조성을 위한 초곡항 및 배후 취락지 지구경관계획 수립으로 설정하였다.

이상의 강원도 6개 연안지역 경관관리 목표의 특징을 살펴보면 경관적・생태적으로 가치가 높은 자연경관의 보전, 바다로부터의 조망보전을 위한 도시스카이라인의 관리, 조망경관 보전을 위한 건축물 관리 및 조망점 정비, 대규모 개발시 자연친화적인 개발유도 등은 거의 모든 연안지역에 공통적으로 적용되고 있다. 즉 연안지역의 경관형성을 위해 자연경관의 보전과 함께 경관의 정비를 우선시하고 있는 실정이다.

현재 강원도 연안의 6개 시・군에서는 각 자치단체별로 해안경관 형성을 위한 기본계획을 추진 중에 있다. 개별 시・군에서 추진중인 경관계획들이 지역의 경관정비와 함께 조화로운 해양경관 형성을 위해서는 지역의 차별적 특성에 대한 반영과 함께 통일성이 유지되어야 할 것이다.

3) 경상남도 경관조성사업

(1) 경상남도 아름다운 건축물 가꾸기 사업

경상남도청이 실시하고 있는 '아름다운 건축물 가꾸기 사업'은 경상남도의 지역특성을 유지하고 지역별 경관의 정비를 목적으로 실시되고 있다.

사업의 추진배경은 도시와 농・어촌의 건축물들이 무질서하고 획일화되며, 건축물의 색채가 어둡고 혼란하여 건축의 아름다움을 저하시킬 뿐만 아니라 도시전체의 경관을 저하시키는 결과를 초래하고 있어 이의 개선을 위해 1997년부터 시작되었다.

이에 따라 1997년부터 신축되는 건축물의 지붕은 경사지붕으로 설치하고, 건물의 색채 또한 밝은 주황색계통으로 건축 될 수 있도록 적극 권장하고 있다.

〈그림 4-3〉 **아름다운 건축물 가꾸기 사업의 건축물 모델**

자료 : 경상남도 주택과

경상남도에서는 사업의 홍보 및 확산을 위해 매년 우수주택을 선정하여 표창하고 있으며, 아름다운 건축물을 유도하기 위하여 2000년도부터 경상남도 산하 20개 시·군 지역에 건축된 우수한 주택을 발굴하여 건축주, 설계자, 시공자에게 시상 및 표창을 하고 있다.

우수주택 선정은 규모가 20~35평이내(2층 이하)이고, 밝은 주황색 계통의 색상인 경사지붕을 설치한 주택으로 조경, 담장, 대문 등이 조화롭게 배치되어 아름다운 건축물로 인정되는 경우에 각 지역별 시장·군수의 심의를 거쳐 추천된 주택(시·군별 2동, 도 전체 40동)을 다시 도에서 심의하여 최종적으로 선정한다.

아름다운 건축물 가꾸기 사업은 도와 시·군별로 다소 차이가 있지만 일반적 사항을 정리하면 다음과 같다.

- 건축물의 지붕(경사형 지붕)
- 건축물의 물탱크(건축물의 내부에 배치)
- 아파트 벽면(슈퍼 그래픽: 색채, 패턴 등 조화성 고려)
- 가로환경(가로변 조경)
- 건축물의 테라스(조경, 화분)

· 건축물의 색채계획(경관사업의 효과를 극대화시킬 수 있는 노후건축물)
· 가구당 30~40만 원을 지원하여 사업의 실효성을 높이도록 유도

사업이 실시된 지 5년이 지난 현재까지의 성과를 살펴보면 사업을 추진할 수 있는 경관·건축조례, 2종지구단위계획 등 법·제도적 추진 및 지원체제가 마련되지 않아 강제적 집행이 어려운 것으로 나타났다.

또한 전체적으로 획일적인 색채의 도입은 통일성을 유지하며 강한 인상을 줄 수 있지만 조화성과 다양성을 확보하는데 문제가 있다. 그리고 경관형성계획을 수립하지 않은 상태에서 시책사업으로 추진되어 지역간의 정체성과 차별성을 확보하는데 어려움이 있는 실정이다.

2. 해외사례연구

1) 일본

(1) 도야마현의 '전원어촌공간정비사업'

일본 도마야현의 '전원어촌공간정비사업'은 어촌이 가지고 있는 풍부한 자연이나 전통, 문화에 대한 재평가를 통하여 지역의 특색을 나타냈던 전통적인 모습의 재현과 어촌경관의 보전, 복원을 목적으로 추진되고 있다.

2002년 도야마현 히미시에서 시작된 '전원어촌공간정비사업'은 아직 사업 초기 단계로 구체적 추진사례는 없는 실정이며 시에서는 본 사업의 적극적 추진을 위해 시청의 기구개혁으로 '고향정비과'를 신설하였다.

〈그림 4-4〉 **일본 도야마현의 전원어촌공간정비사업**

전원어촌공간정비사업의 주요 내용으로는 어촌 취락지 정비, 어촌 공원이나 녹지 정비, 취락지 주변 수변공간 환경정비, 문화적·역사적 경관의 보전을 포함한 경관보전 정비 등이 포함된다. 이와 함께 어촌주민과 도시민의 교류공간인 커뮤니티센터의 정비와 보행자 전용 산책로의 정비 등도 사업내용에 포함되어 있다.

사업을 통한 기대효과로는 어업생산기반시설의 정비와 어촌생활환경의 정비를 통하여 생산활동을 활성화시키고, 양호한 경관의 보전이나 문화를 가꾸어 나가며 도시민에게 편안한 휴식공간을 제공하게 된다.

전원어촌공간정비사업은 과거 농촌종합정비사업을 발전시킨 것으로 아직까지

는 구상단계에 머물러 있지만 시에서는 사업의 추진을 위해 장해 요인의 발굴과 함께 컨셉 설정, 개발테마의 발굴을 위해 노력하고 있다.

또한 시에는 본 사업이 예산에 맞추어 사업의 범위를 설정하거나 단순히 지역경관과 생활환경을 정비하는 것에서 마감하지 않고 어촌의 역사와 문화를 복원시키는 것에 중점을 두고 시행하도록 할 예정이다.

현재까지는 각 지역별로 사업의 추진을 위한 추진위원회의 구성과 토론이 진행중에 있으며 어촌마다 독자성 있는 개발계획을 수립하도록 독려하고 있다.

3. 국내외 사례검토를 통한 시사점 도출

1) 비교분석

(1) 국내외 사례 비교검토

우리나라 해안의 경관관리에 대한 방향을 도출하기 위해 살펴 본 국내지역과 일본의 사례를 정리해 보면 다음의 〈표 4-1〉과 같다.

〈표 4-1〉 **국내외 경관사례 종합**

구 분		경관사례 내용
국내사례	통영시	·건물색채 디자인 사업 : 도시환경색채계획의 일환으로 먼저 건축색채를 설정 및 해양관광 휴양도시 이미지 형성을 목적으로 시작 ·사업내용 : 건물색채의 통일 및 건물 형태에 대한 가이드 라인 제시
	강원도	·아름다운 동해안 만들기 사업 : 강원도 6개 연안지역별 연안경관의 보존과 연안공간 정비 및 관리방안 마련
	경상남도	·아름다운 건축물 가꾸기 사업 : 경상남도 내 연안도시 및 건축물의 색채와 외부환경의 조화를 통한 지역의 통일성과 차별성 유지
해외사례	일본	·어촌공간 정비사업 : 어촌지역의 전통성과 통일성이 조화를 이루도록 개발, 신규 개발계획은 상호연계성과 접근성을 고려하고 자연친화형으로 개발

국내 사례의 경우 경관에 대한 인식과 함께 지역경관의 형성방향에 대한 논의가 아직까지는 크게 활발하지 않아 난개발을 방지하는 차원에서의 개발사업이 추진 중에 있는 실정이다.

또한 해안경관을 중심으로 한 개발사례는 아직까지 다양하지 못한 편이며 강원도 지역만이 해안지역의 전체적인 경관관리에 관심을 가지고 있다. 강원도를 제외한 기타 지역의 경관관련 계획들은 관광개발계획과 연계된 사업이 많으며 해안경관을 고려한 지역계획이나 공간배치계획은 마련되지 못한 실정이다.

한편 일본의 사례는 훼손된 연안경관이나 어촌지역 등의 복원과 함께 과거의

전통성과 역사성을 보전하는 것에 경관계획이 초점을 맞추고 있다는 것은 우리에게 주는 시사점이 높은 것으로 판단된다.

2) 시사점 도출

해안지역의 경관이 우수한 선진국에서는 특정지역의 경관계획 수립을 위한 단편적인 사업이 아니라 연안지역 전체를 고려한 개발계획의 틀 속에서 추진되었다.

따라서 향후 우리나라에서도 해안지역의 경관계획수립이나 경관정비 사업을 추진할 경우 지역별 독자적 성격의 사업보다는 연안지역과 배후지역간의 전체적인 구조에 대한 파악이 필요하며 단편적 가이드라인의 마련이나 관광사업을 위한 개발계획보다는 지역 실정에 맞는 개발계획의 수립이 중요하다.

그리고 해안경관계획의 수립을 위해서는 독자성, 차별성, 통일성의 유지가 필요하다. 우리 나라의 연안지역은 산업단지, 항만, 어항 등 특수한 공간을 제외하면 어촌을 중심으로 한 촌락이 대부분을 형성하고 있으며 지역별 차별성은 크게 나타나지 못하는 실정이다. 따라서 지역별 어촌공간을 새롭게 변화시키려는 지역 고유의 차별성 부여와 함께 독자적인 개발계획보다는 배후지의 여건과 조화를 이루어야 할 것이다.

경관계획의 추진방향은 기반시설의 정비와 함께 불규칙적으로 추진되고 있는 개발사업을 방지하고 훼손된 경관을 보존하려는 소규모 관리정책에서 시작되어야 할 것이다. 그리고 모든 경관계획은 연안지역을 방문하는 외부인의 미적 대상이나 관광요소의 정비가 중요한 것이 아니라 현지 지역주민의 쾌적한 정주환경을 도모하려는 것에 초점을 두어야 한다. 즉 지역주민의 생활공간이나 삶의 방식을 변화시키는 개발계획보다는 지역성을 드러낼 수 있는 지역중심의 경관정비 사업이 마련되어야 할 것이다.

그리고 무엇보다도 가장 중요한 것은 경관의 정비나 새로운 컨셉, 테마 등의 도입을 통한 지역의 통일성이나 정체성의 형성은 단기간에 이루어지는 사업이 아니라 지역주민, 행정기관, 개발업자가 지속적으로 대화하고 합의를 통한 과정임을 이해하여야 한다.

획일적인 정비사업을 추진하거나 가이드라인의 마련, 개발계획의 수립보다는 전체 지역개발계획의 틀 속에서 추진하는 것이 합리적인 것으로 판단된다.

제5장 해안지역의 경관관리방안

1. 기본방향

1) 여건 및 과제

해안지역의 경우 특히 2002년 이전까지 준농림지역에서 그 동안 각종 개발사업으로 경관 및 생태자원이 무분별한 난개발에 의해 훼손되어 왔다. 이에 대한 반성으로 21세기 해안지역의 효율적인 경관형성 및 관리를 위해서는 종합적인 경관계획에 의한 체계적인 관리가 시급히 요구되고 있다.

최근에 제정된 '국토의계획및이용에관한법률'에서는 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 도시지역과 비도시지역, 농촌·산촌·어촌간의 균형있는 발전을 도모하기 위해 모든 지역에서 경관계획을 수립하되 경관지구, 미관지구 등을 구획하여 건축물과 주변환경의 경관을 관리할 수 있도록 하고 있다. 하지만 해안지역(비도시지역)의 경우 광역자치단체나 기초자치단체가 경관계획을 수립해도 법적인 근거가 없어 임의 계획적인 성격을 가지게 되며, 결국 실행에 있어 한계를 가지게 된다. 가령 경관관리를 위해 활용할 수 있는 제도적 장치로 건축조례 또는 경관조례 등을 제정하여 실제로 운영하려고 해도 법적인 구속력이 약해 실효성이 크게 없는 실정이다.

현재 국내에서 해안지역에 경관지구로 지정되어 관리되고 있는 사례는 없으며 향후 경관조례의 개정 또는 이에 준하는 법·제도를 정비하여 지역의 특성이 반영된 관리방안이 이루어져야 한다. 경관 및 환경적 측면에서 해안경관이 우수한 지역의 종합관리에 대한 타당성과 시급성을 뒷받침하기 위해서는 다음과 같은 사항이 기본적으로 고려되어야 한다.

- 해안지역의 경관가치 이해 및 보전·정비를 위한 지역주민들의 노력
- 해안경관의 평가와 분석을 위한 합리적인 기준 및 심의기준 마련
- 경관형성 및 관리를 위한 실효성 있는 다양한 수단의 개발

이와 같은 기본적인 방향설정은 해안경관을 형성하고 관리하는데 있어서 실질적인 가이드라인 설정에 기초가 되어야한다. 이러한 경관관리 가이드라인은 국토

의 지속적인 이용과 해안경관의 관리에 있어서 광범위하게 적용될 수 있다.

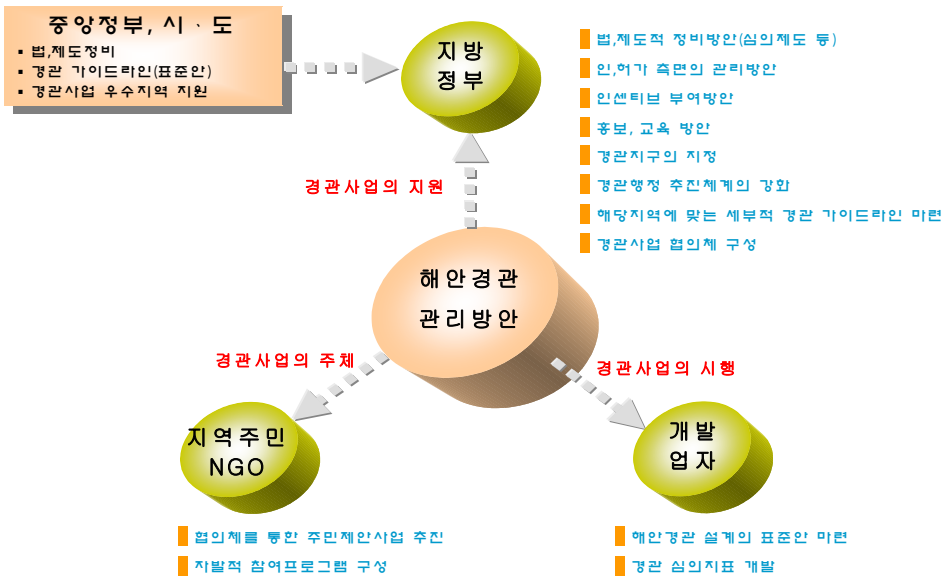
2) 경관관리의 기본방향

해안지역 경관관리의 기본방향은 행정기관(중앙정부 또는 지방정부), 지역주민・NGO, 개발업자 세 개의 주체가 경관관리를 위한 역할분담과 파트너쉽을 형성하여 자발적으로 이루어질 수 있는 시스템을 구축하는 것이다. 이러한 파트너쉽 형성은 해당지역의 경관관리 및 경관사업을 추진하는데 있어서 밑바탕에 깔려 있어야 한다.

해안지역의 경관관리는 중앙정부나 지방정부 등 공공에 의한 일방적인 정책만으로는 효율적으로 형성하고 관리할 수 없다. 시민, NGO, 전문가, 기업, 행정 등 다원적 주체의 공감과 합의를 통해 해안지역의 경관관리가 진행되어야 한다.

지역주민들은 행정기관에서 추진하는 경관사업에 적극적인 참여와 자발적인 주체의식을 가지고 경관사업을 시행하는 것이 매우 중요하며, 이를 위해서는 경관계획의 수립과정에서 지역주민과 시민단체, 개발업자, 건축주, 행정기관의 의견을 적극적으로 수렴할 수 있도록 설명회, 간담회, 공청회 등의 기회부여가 일차적으로 필요하다.

〈그림 5-1〉 **경관관리의 기본방향**



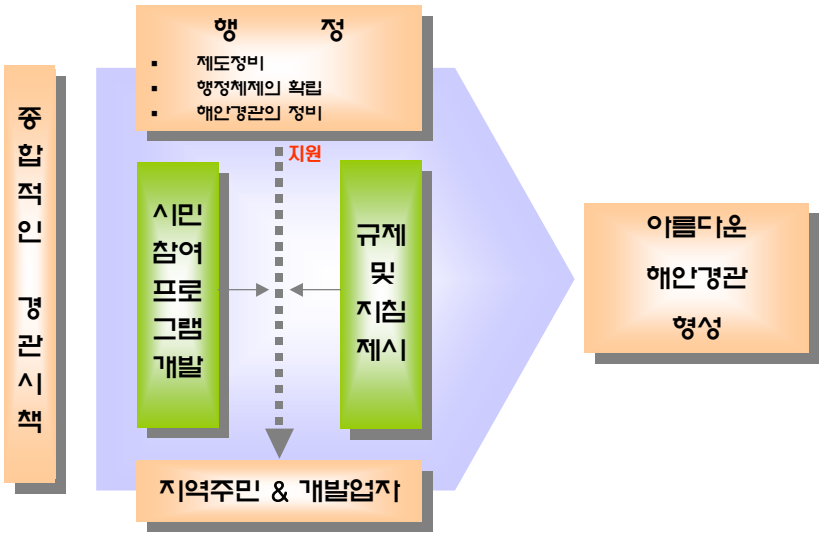
3) 해안지역의 경관관리를 위한 역할분담

(1) 중앙정부와 지방정부

해안경관을 형성·관리하는데 있어서 중앙정부와 지방정부간에 명확한 역할분담이 반드시 필요하다. 이는 경관적 개념이 지역의 환경과 가치 개념에 따라 다양하게 나타나고 해안지역의 경관자원 유형 또한 다양하기 때문이다. 따라서 중앙정부(건설교통부, 해양수산부, 환경부 등)는 경관관련 법제의 보완과 정비 그리고 적정한 지원방안 마련에 중심을 두어야하며, 구체적인 경관관리는 지방자치단체로 위임하는 것이 바람직하다.

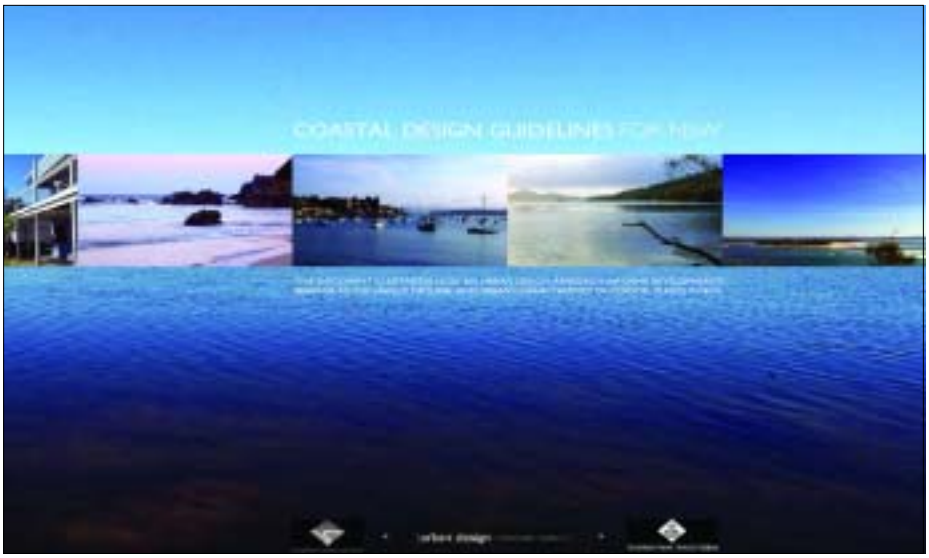
경관에 대한 관련규정과 제도를 중앙정부 차원에서 세부적으로 다루어질 경우 구체적인 경관관리 지침에 의해 모든 해안지역의 경관이 획일적으로 규제되거나 형성될 수 있다. 따라서 해양수산부(또는 건설교통부)에서 해안지역의 경관관리를 위한 가이드라인에 대한 표준지침을 마련하고 해당 지방정부가 이를 참고하여 지역의 특성을 감안해 반영하는 것이 효율적인 해안경관형성을 위해 필요할 것으로 본다.

〈그림 5-2〉 **해안경관의 주체별 역할 분담**



이와 유사한 사례로는 호주 뉴싸우스웨일즈(New South Wales) 주정부(State Governemnt)와 해당 지방정부(Local Government)의 관계에서 찾아볼 수 있다. 주정부에서는 2003년도에 「Coastal Design Guidelines for NSW」를 제작하여 해당 지방정부에서 공통적으로 적용될 수 있는 일반적인 지침을 작성하여 시달하고 지방정부에서는 이를 받아 해당지역에 적용할 수 있도록 세부적인 별도의 경관관리지침을 만들어 관리함으로써 해안지역의 경관을 효율적으로 관리하면서 동시에 획일적인 경관형성이 되지 않도록 하고 있다.

〈그림 5-3〉 **호주 NSW 해안경관 가이드라인 표준지침**



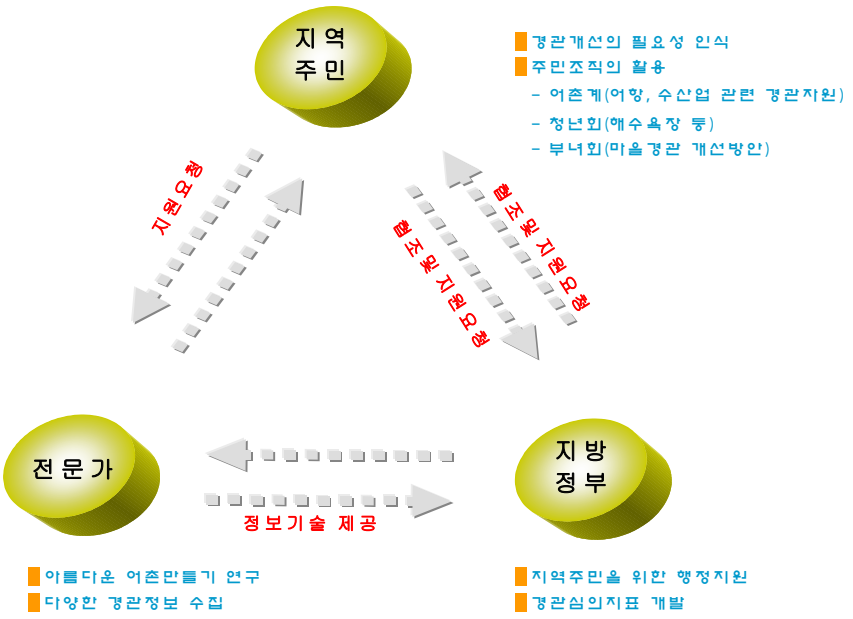
(2) 지방정부와 지역주민(시민단체)

해안지역의 경관을 형성해나가는데 있어서 지방정부와 지역주민은 경관사업의 핵심적인 주체로서 상호 협력관계를 유지하고 동시에 모니터링체계를 갖추어야 한다. 지방정부는 경관사업을 추진하는 과정에서 지역주민의 자율적 참여와 관리가 이루어질 수 있도록 행정적으로 도움을 제공해야만 경관사업의 효율성을 높일 수 있다. 반대로 지역주민은 지방정부의 경관사업이 해당지역의 특성에 부합하고 경관개선의 효과를 극대화시킬 수 있는지 여부에 대해 관심을 갖고 상호 교류가 지속적으로 이루어져야 한다.

지방정부와 지역주민은 해안지역의 정주환경과 관련된 장소들부터 관심을 가지고 경관을 형성함으로써 경관사업의 효과가 단기간에 나타날 수 있도록 유도함으로써 지역주민들의 지속적인 참여를 유도하고, 지방정부나 시민단체에서 제시하는 시민 참여프로그램에도 적극적으로 관심을 가져야 한다. 경관사업은 개인의 노력으로는 이루어지기가 매우 어렵고, 지역의 공동체 의식에서 출발해야 경관개선 효과가 나타나기 때문에 자발적인 참여를 유도할 수 있는 기회제공이 반드시 필요하다. 특히 지역주민의 자율적인 참여형 해안경관형성을 위해서는 어촌지역의 특성에 맞는 각종 민간조직(어촌계, 청년회, 부녀회 등)을 통하여 지방정부와 협조해 나가는 방식을 취해야만 한다.

지방정부와 지역주민은 해안지역의 경관특성과 효율적인 경관개선을 위해 전문가의 협조를 통해 추진해야 한다. 일반적으로 전문가는 해당지역의 경관적 문제점과 개선방안 등을 도출하여 경관형성 또는 경관관리를 수립하여 지역의 고유성을 표출할 수 있는 해안지역의 경관을 제시해야 한다.

〈그림 5-4〉 **지방정부와 지역주민의 역할분담**



(3) 지방정부와 개발업자

경관사업을 시행하는 민간사업자 및 건설업·설계사무소 등은 해안경관에 대한 인식을 더욱 높이고, 각각의 사업시행이 경관을 형성해 나가는 과정임을 자각해야 한다. 민간사업자는 행정기관과 해안경관형성에 대한 정보를 교환해 나가야 하며, 경관관련 사업에서 심의를 통과할 수 있도록 사업시행자들의 자발적인 경관향상기법을 연구해 나가는 것이 필요하다.

(4) 지역주민과 개발업자

개발업자의 경우는 해안지역의 경관형성을 위한 아이디어를 스스로 발굴하고, 지역주민과의 간담회 등을 통하여 해당지역의 적정성 여부를 사전에 검토해야 한다. 이러한 작업을 통해서 경관사업의 투명성과 추진력을 확보할 수 있으며, 지역주민의 참여도를 높일 수 있다.

2. 해안지역의 경관관리 방안

1) 중앙정부 및 시·도 차원의 관리방안

(1) 해안지역의 특성에 맞는 가이드라인 표준안 마련

우리 나라의 경우 중앙정부 차원에서 연안의 체계적인 관리를 위한 방안으로는 해양수산부가 1999년 연안관리법을 최초로 제정하고, 2000년 8월 연안통합관리계획을 마련하면서 환경적 측면뿐만 아니라 연안의 무질서한 개발억제와 이용형태간의 조정을 고려하기 시작했다. 또한 해양수산부는 연안통합관리계획의 세부계획으로 78개 연안지역의 시·군·구에서는 연안관리지역계획을 수립하도록 유도하고 있어 전체 연안에 대한 세부적인 관리체계를 구축할 것으로 보인다. 연안관리지역계획 수립지침 제19조[13]에서는 해안지역의 경관은 연안의 기능설정 기준에서 중요한 요인(Factor)으로 평가되고 있다.

하지만, 중앙정부차원에서 해안지역의 경관적인 특성과 부합할 수 있는 가이드라인이 마련되지 못해 구체적이고 실효성 있는 경관관리방안을 제시하고 있지 못하다. 앞에서 부분적으로 언급이 되었지만 호주 NSW(New South Wales) 州는 해안지역의 관광개발 수요와 향후 2027년까지 해안지역의 폭발적인 정주인구 증가를 감안하여 2003년「Coastal Design Guidelines FOR NSW」이라는 중앙정부 차원의 해안지역 경관가이드라인을 수립하였으며, 이 지침에는 다음과 같은 내용이 수록되어 있다.

- 해안지역 경관관리의 필요성
- 해안지역 경관관리의 접근방법
- 개발평가
- 해안지역 경관관리 지침의 교육 대상
- 해안지역 경관관리 지침과 기존 개발계획의 적용
- 해안지역 경관관리 지침의 사용법

최근 들어 주5일 근무제 시행, 해양관광의 활성화, 지자체의 관광개발 등 해안

13) 제19조(절대보전연안) 자연경관이나 생태계 등을 감안할 때 자연상태 그대로의 보전이 필요한 지역은 절대보전연안으로 설정하여야 하며, 절대보전연안으로 설정하여야 하는 지역은 다음 각 호의 1가 같다.
1. 암석해안이나 자연성을 그대로 유지하고 있어 자연경관이 뛰어난 지역.

지역은 관광, 레저, 산업, 휴양, 주거 등 복합적인 개발에 대한 압력이 높아지고 있지만, 다양한 개발양상에 대해 표준적으로 적용시킬 수 있는 경관관리 가이드라인 마련이 절실히 필요하다고 볼 수 있다. 물론 해당지역의 경관특성이나 지역적 특성을 감안하여 지방정부에서는 세부적인 경관 가이드라인을 마련하되, 중앙정부에서 마련한 표준안에 기초하여 작성하는 것이 바람직하다. 따라서 중앙정부 차원의 해안지역의 경관가이드라인 표준안은 연안관리를 담당하고 있는 해양수산부에서 검토하는 것이 바람직할 것으로 판단되며, 세부적인 사항에 대해서는 건설교통부, 환경부 등 관련기관과 협의를 통해 최종적으로 도출하는 방안이 검토될 수 있다.

해안지역의 특성이 고려된 경관 가이드라인 표준안은 해안지역의 자연경관, 연안 친수공간의 쾌적성, 생태적 측면 등이 충분히 고려되어 작성되어야 하며, 해안지역의 다양한 개발사업에 대해 공무원, 지역주민, 개발업자의 사업방향 결정과 이해에 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

(2) 해안지역의 우수한 경관사업 지원방안

일반적으로 경관사업은 단기간에 집중적인 투자를 통해 가시적인 효과를 기대하기에는 경제적인 측면과 법·제도적인 측면에서 많은 제약이 따른다. 따라서 일부지역에서는 자체적으로 경관 가이드라인을 마련하고 경관요소 중 건축물을 대상으로 지역주민의 참여를 유도할 수 있도록 사업비의 지원이나 우수 건축물을 선정해 포상을 하는 정책을 쓰고 있다. 경상남도에서 지난 1997년부터 실시하고 있는 '아름다운 건축물 가꾸기 사업'과 강원도에서 추진하고 있는 「아름다운 동해안만들기」 사업이 대표적인 사례로 볼 수 있다.

경상남도에서는 사업의 홍보 및 확산을 위해 매년 우수주택을 선정하여 표창하고 있으며, 아름다운 건축물을 유도하기 위하여 2000년도부터 경상남도 산하 20개 시·군 지역에 건축된 우수한 주택을 발굴하여 건축주, 설계자, 시공자에게 시상 및 표창을 하고 있다.

강원도에서는 고성군, 속초시, 양양군, 강릉시, 동해시, 삼척시 6개 연안 시·군의 특성에 맞는 테마를 선정하여 해안경관형성계획을 수립했으며, 이에 대한 경관사업으로 2003년 약 20억원을 투자했으며, 2004년도에는 24개 사업에 79억원을 투자해 단계별로 조성할 수 있도록 지원을 하고 있다. 특히 경관형성 테마

사업으로 추진중인 아름다운 동해안만들기 사업은 시・군별로 균등하게 배분하는 방식을 벗어나 해당 시・군의 사업의지, 지역주민의 참여도, 경관사업의 가시적 효과 등을 평가해 우수한 지역에 집중적으로 투자하는 방식으로 추진할 계획이다.

해안지역의 경관사업은 연안의 쾌적성 확보와 친수공간 조성으로 국가적인 측면에서도 매우 바람직하며, 중앙정부 차원에서도 지원할 수 있는 사업의 경우에 단순한 지역적 배분이 아니라 우수한 경관사업을 추진하거나 계획하는 지역에 우선적으로 투자하는 정책이 필요하다.

(3) 법・제도적 측면

① 연안관리법내에 해안지역의 경관관련 조항 신설

해안지역에 있어서의 경관관리가 총체적인 연안관리의 한 부분으로 위상을 정립하고 그 실행력을 보장받기 위해서는 연안의 관리를 합리적으로 하기 위해 제정된 연안관리법에 포함되는 방향에서 제도개선이 검토되어야 한다.

하지만 연안관리법에 해안지역의 경관관리 조항을 당장 도입하기에는 어려울 것으로 판단된다. 현행 국토의계획및이용에관한법률과 법적인 상충 문제가 예상된다. 무엇보다도 건설교통부와 해양수산부 등 소관부처간 이해관계의 대립도 발생할 수 있어 다양한 전문가의 검토가 필요하다. 따라서 연안관리법에 해안지역의 경관관리 조항을 신설하는 것은 지속적인 연구와 면밀한 검토과정을 통해 단계적으로 추진해 나가야 한다.

② 연안관리지역계획에 해안지역의 경관관리 방안 수립 의무화

연안관리법에 의한 연안관리지역계획 수립은 현재 해양수산부에서 수립한 연안관리지역계획수립지침에 의해 진행되고 있으며, 지역의 여건변화 등이 발생하면 5년마다 수립할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 해안지역의 경관관리 방안을 연안관리지역계획에서 의무적으로 규정하여 해당지역의 관련계획 등과 고려되어 사업이 추진될 수 있도록 하는 방안이다. 최근에는 경관계획에 대한 사회적 중요성이 부각됨에 따라 각종 도시관련계획수립시 경관계획수립을 의무화하고 있는 추세이기 때문에 해안지역의 경관관리를 연안관리지역계획에서 적극적으로 반영하는 것은 어느 정도 실효성을 거둘 수 있는 합리적인 방안으로 판단된다. 주로 연안의 육역부분 중심으로 이루어지는 각종 토지이용행위가 해양생태계, 해안지

역의 경관자원에 미치는 영향이 매우 크고 또한 그 개발에 의해 수반되는 매립 등 대규모 토목사업이 들어서는 등 해양공학적 측면에서도 의미가 있다고 볼 수 있다. 연안관리지역계획에서 해안지역의 경관관리 방안은 연안의 효율적 이용과 관리·보전이라는 측면에서 설득력을 가지고 있으며, 타법령과의 협의에 있어서도 합리적으로 반영될 수 있을 것으로 예상된다.

2) 지방정부(시·군·구) 차원의 관리방안

(1) 법·제도적 정비방안

① 건축물 입지관리 개선

해안지역의 개발은 중·소규모의 건축물이 배후의 구릉지, 어항주변 등에 무계획적으로 개발되어 대표적인 경관문제로 나타나고 있으며, 이로 인해 해안지역 구릉지나 생태적으로 민감한 지역에 과도한 절·성토가 이루어져 자연경관의 훼손이 심각하게 나타나고 있다. 또한 해안지역에서 흔하게 볼 수 있는 것으로 주변에는 기반시설 없이 개별적으로 입지해 있는 소규모 아파트(일명 '나 홀로 아파트')에서 야기하는 경관적인 문제는 크다고 볼 수 있다. 즉, 개별적 건축개발에 따른 도로, 상·하수도 시설 등 기반시설의 계획적 설치가 어려우며, 환경기초시설 특히 오수처리로 문제로 수질오염이 가중된다.

한편, 어항주변에는 횟집, 여관, 가건물 등이 무질서하게 입지하여 배후의 스카이라인을 훼손하고 있으며, 획일적인 먹거리 중심의 단순한 관광패턴에 머물고 있다. 따라서 과도한 절·성토로 인한 구릉지의 훼손, 주거·상업지역에서 방출하는 생활하수로 해수욕장과 어항의 수질악화 등 자연경관의 훼손을 방지할 수 있도록 중·소규모 건축물의 건축기준을 마련하는 등 해안지역의 건축물 입지관리 기준을 마련해야 한다. 해안지역의 건축물 입지관리 기준은 당해 지역의 특성이나 주변환경 등을 통해 개별적으로 기준이 검토되어야 하기 때문에 경관조례 또는 경관 가이드라인에서 구체적으로 제시하는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

② 건축심의대상 확대

건축물의 경우 연면적에 따라 신고·허가에 대한 기준으로 삼고 있기 때문에 건축물의 미관이나 주변경관에 미치는 영향을 심의할 수 있는 기회는 매우 제한되어 있다고 볼 수 있다. 대부분의 연안 시·군·구에서는 건축심의제도가 있으나

이는 대규모 건축물이나 일정규모 이상의 공동주택에만 해당되기 때문에 경관관리의 실효성이 크다고 볼 수 없다. 대규모 단지형 개발이나 건축물은 지구단위계획 등을 통해 오히려 경관에 대한 관리가 효과적 이루어지고 있다. 하지만, 해안지역의 경관문제를 발생시키는 음식점(횟집), 숙박시설(여관), 주거건물 등의 중·소규모 건축물은 심의대상에서 배제되어 있다.

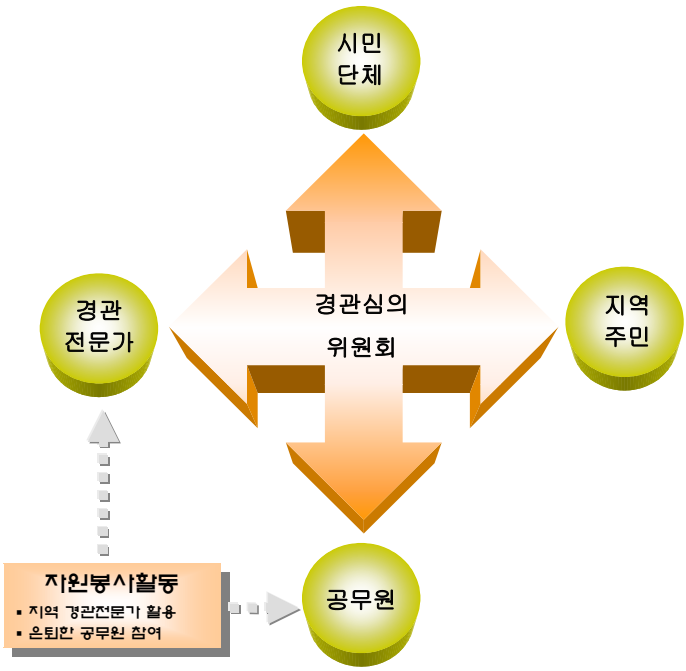
경관적으로 민감하게 고려되어야 하는 해안지역에서는 건축심의대상을 확대하는 방안이 검토되어야 한다.

③ 경관관련 심의위원회 정비

해안경관의 특성이 반영되고 지역주민의 적극적인 참여가 이루어지는 경관관리를 위해 일부 시·군에서 시행되고 있는 도시계획위원회(경관심의위원회)를 보다 적극적으로 운영토록 해야 한다. 일반적으로 지방정부에서 운영하고 있는 경관심의위원회를 구성하는 심의위원들이 대부분 대학교수, 관련분야의 전문가 등으로 구성되기 때문에 심의를 개최하는데 보통 1개월 이상 걸리며 운영횟수 역시 매우 제한되어 있기 때문에 생산적인 경관심의를 도출하는데 한계가 있다고 본다. 해안지역의 경관관련 심의위원회는 도시계획, 도시설계, 토지이용, 교통, 조경, 건축, 환경, 방재 등의 분야에서 전문가와 시민단체, 지역주민 등으로 구성되어야 한다. 특히, 건축과 조경분야는 적극적인 참여가 요구된다.

경관관련 심의위원회의 운영과 심의위원의 구성은 해당 지역의 상황과 여건에 따라 구성되는 것을 기본으로 하되, 효율적·생산적 심의활동이 이루어지기 위해서는 경관심의 활동에 적극적으로 참여할 수 있는 자원봉사 체재가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 관련 분야 공무원, 지역주민, 시민단체 또는 경관 전문가로서 지역사회에 봉사활동을 할 수 있거나 관련 분야에서 은퇴한 인력을 활용하는 방안이 적극적으로 검토되어야 한다. 이들은 경관심의의 전문성과 지역주민과의 갈등을 최소화하는데 많은 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다.

〈그림 5-5〉 **해안지역 경관심의위원회의 구성**

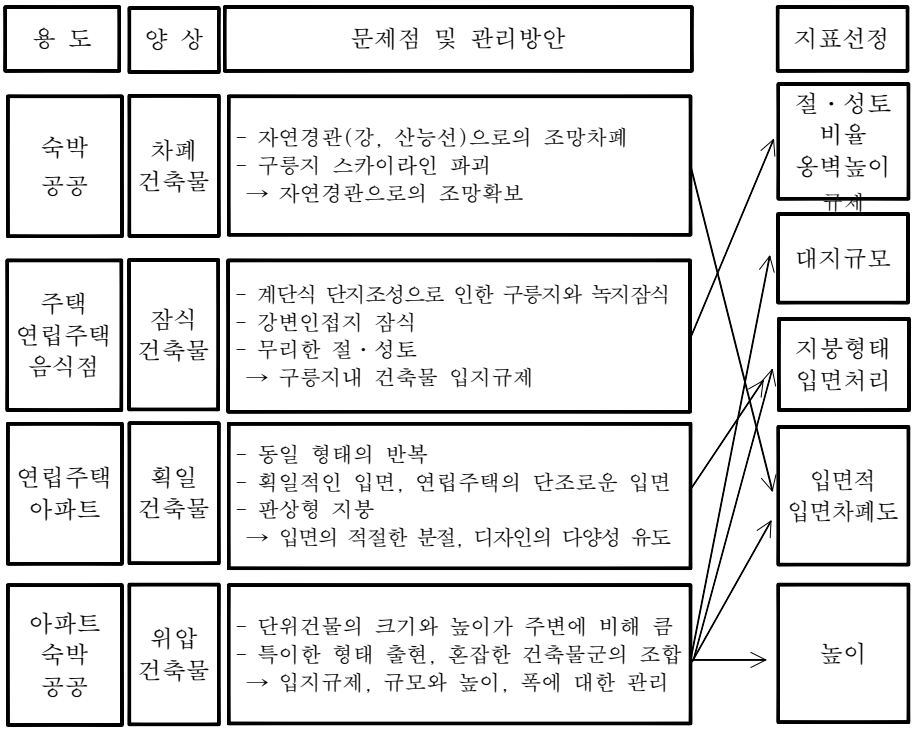


④ 경관 심의제도 운영방안

해안지역의 경관심의는 무엇보다도 객관성과 투명성을 확보해야 하고, 심의위원들의 과도한 주관적인 의견이 개입되는 것을 방지할 수 있는 시스템이 마련되어야 한다. 일반적으로 도시지역의 경관관리 심의제도는 경관지표를 설정하여 이를 심의기준으로 활용하고 있다.

〈그림 5-6〉은 경기도의 강변지역 건축물 입지관리를 위한 심의지표를 나타내고 있다. 해안지역에 객관성과 투명성 있는 경관심의를 위해서는 해당 지역의 특성과 문제점 등을 충분히 파악하여 경관유형별 또는 경관요소 즉, 건축물, 시설물, 자연환경 등을 대상으로 경관심의 지표를 수립해야 한다. 심의지표가 해당지역의 특성이 반영되어 수립된다면 심의위원의 주관적인 개입을 최대한 방지할 수 있으며, 다양한 분야의 심의위원들이 교체되어도 경관심의는 일관성을 확보할 수 있을 것이다. 경관심의의 일관성은 지역주민과 개발업자 등 경관사업을 추진하는데 있어서 각 주체간에 신뢰와 투명성을 제고시킬 수 있는 것이다.

〈그림 5-6〉 **지표를 통한 건축물 관리방안**



자료 : 경기개발연구원, 경기도 강변지역 경관관리방안, 2001

(2) 경관관련 인·허가 측면에서 관리방안

① 건축물 인·허가시 경관지침 유도

해안지역의 경관은 건축물과 같은 하드웨어가 인간의 시각적 영향에 큰 영향을 미친다. 따라서 이들의 효과적인 관리여부가 매우 중요하다고 볼 수 있기 때문에 최근 몇 년간 선행되었던 많은 경관계획에서도 건축물의 경관관리 방안에 대해 다루고 있다. 하지만, 경관 전문가가 아무리 좋은 건축물 디자인을 제안하고 관리방안을 제시하더라도 건축주와 사업자의 이해관계 때문에 경관계획에서 제시된 가이드라인은 무시되거나 수정·변경되는 경우가 빈번하다. 도시계획의 수법에서 볼 때 지구단위계획은 경관분야를 세부적이고 구체적으로 규제함으로써 통제가 가능한 법정계획이지만 해안지역에서 이루어지고 있는 다수의 경우는 개별단위 건축물이 빈번하게 형성되고 있어 통제하기가 매우 어렵다.

건축물에 대한 최종 승인은 행정기관이 가지고 있어 담당 공무원의 경관의식이 매우 중요하게 작용한다. 건축물에 대한 경관 가이드라인이 수립된 경우 담당공무원은 설계도면과 실제 건축물이 일치하는가를 판단하면 된다. 물론 건축물의 설계과정에서 건축물 가이드라인의 바탕에서 설계가 이루어지도록 홍보・교육 등이 필요하며, 지역단위의 공청회 등에서 충분한 검토가 전제되어야 한다.

경관사업의 초기에는 지역주민(건축주)・개발업자 모두 불만과 민원의 제기가 예상되지만 담당 공무원의 일관된 행정력과 지방정부의 강력한 추진력이 뒷받침된다면 효과적인 건축물 경관관리가 이루어질 수 있다. 경상남도 통영시의 경우에는 사업초기 5년까지 지역주민과 개발업자의 집단항의와 민원이 제기되었지만 행정기관의 일관된 행정력과 설득으로 건축물의 색채・형태가 통일되면서 점차적으로 도시의 이미지가 밝고 쾌적하게 변모하게 되었다. 어느 정도 시각적인 효과가 가시화 되면서 지역주민・개발업자들도 점차적으로 동참을 이뤄냈으며, 최근에는 비교적 자율적으로 경관사업이 추진되고 있다. 행정기관에서 가지고 있는 인・허가 행위는 적정한 수단, 일관된 행정, 지역주민과 개발업자를 상대로 꾸준한 설득 등이 전제된다면 해안지역의 경관사업을 유도하는데 매우 효과적인 방안으로 볼 수 있다. 따라서 지방정부는 건축・조경 등 해안지역에서 이루어지는 개발사업과 관련한 인・허가 행위를 경관사업과 접목시켜 행정력으로 유도한다면 해안지역의 경관계획에서 유도하는 방향으로 경관이 관리・형성될 수 있다.

(3) 인센티브 부여방안

해안지역의 경관사업을 추진하는데 있어서 걸림돌은 경관사업의 주체와 이해당사자간의 의견이 충돌되는 경우라고 볼 수 있다. 특히 일반적으로 건축물은 개인의 사유권・재산권 행사와 직접적으로 관련이 있기 때문에 경우에 따라서는 매우 첨예하게 상충된다. 일반적으로 경관계획에서는 개별 건축물의 색채・형태・재질 등을 주변환경과 조화롭고 통일감 있게 조성하도록 유도하고 있으며, 이러한 계획을 실제 경관사업으로 추진하는 과정에서는 직・간접적인 사유권의 제약이 따르게 된다. 일반적으로 경관계획의 대상권역에 거주하는 주민들을 상대로 의견을 조사해 본 결과 경관계획에서 제시하고 있는 건축물의 색채・형태・재질 등의 내용이 해당 지역을 관광자원화하고 정주환경이 개선된다는 점에는 대부분 공감하고 있지만, 자신의 건축물이 경관사업에 따라 추진되는 경우 반대하는 님

비(NIMBY : Not In My Back Yard)현상이 팽배하다. 건축물에 대한 최종 승인은 행정기관이 가지고 있어 담당 공무원의 경관의식이 매우 중요하게 작용한다. 건축물에 대한 경관 가이드라인이 수립된 경우 사유권이 일정부분 제한을 받을 수밖에 없으므로 이를 보상할 수 있는 적정한 인센티브가 필요하다. 경관사업의 참여를 높이고 사유권 행사에 대한 일정부분 보상을 위한 실효성 있는 방안은 다음과 같다.

① 건축물의 건폐율 · 용적률 차등 지원

건축물의 경관요소 가운데 색채 · 형태 · 재질 등 경관 가이드라인에서 제시하는 방향으로 적용된 건축물에 대해 일정비율의 건폐율 · 용적률을 차등 적용시켜 건축주와 개발업자들을 유도하는 방법이다. 하지만, 건폐율과 용적률의 차등적용은 지역의 상황과 주변여건을 전문가들과 충분히 고려하여 결정되어야 한다.

② 건축물의 고도제한 방안

건축물의 건폐율 · 용적률을 차등적으로 적용시키는 방법과 유사한 방법으로, 경관 가이드라인에서 제시하는 방향으로 조성된 건축물에 대해 일정 층고의 높이를 인정해 주는 방식이다. 예를 들면, 건축물의 지붕층은 고도제한의 적용에서 제외시켜줌으로써 건축주와 개발업자가 지붕층을 활용하여 건축계획을 할 수 있도록 하는 방안이다.

③ 경제적 지원방안

경관계획의 유도수법에서 행정기관과 지역주민간에 가장 직접적인 지원방법으로 행정기관(지방정부)에서 지역주민에게 색채지원, 지붕개량 등의 사업비를 지원하는 방식이다. 경제적 지원방안은 경관사업을 단기간 목표에 맞추어 조성할 때 활용되지만 지역주민의 자발적 참여방식과는 거리가 있어 사업의 효과를 극대화시키기는 어려운 편이다.

특히 최근에 나타나는 경관사업의 인식은 행정기관이 특정지역의 주민에게 정주환경을 위해 직접적인 사업비 보조금 지급, 세금 혜택 등은 형평성의 원리와 지방행정의 투명성에서 문제가 제기되고 있다. 이와 유사한 사례로 지난 2002년 한 · 일 월드컵 대회를 준비하는 차원에서 서울시의 한 구청이 가로환경의 개선을 목적으로 옥외광고물을 일제히 정비해주는 경우가 있다. 하지만 사업의 적정성 시비와 효과에 대해 많은 언론의 비판이 있었으며, 개인의 영업행위를 위한 보조시설에 행정기관이 지원하는 방식은 매우 부적절한 것으로 나타났다. 또한 지역

주민의 자발적인 참여와 자율성이 매우 중요한 경관사업에서 원칙과 타당성 없이 일방적인 퍼주기 방식의 사업유도는 시사하는 바가 매우 크다.

(4) 해당지역에 맞는 세부적인 가이드라인 마련

지방정부는 중앙정부가 수립한 해안지역의 경관 가이드라인 표준안을 모태(母胎)로 해당지역의 경관특성과 지역적인 특수성을 고려하여 세부적인 경관 가이드라인을 수립해야 한다. 세부적인 경관지침은 경관조례 또는 건축조례 등과 연계시켜 최소한의 법적 구속력을 갖출 수 있도록 조정해야 한다.

최근 해안지역의 경관관리에 대한 필요성과 중요성이 부각되면서 연안의 시·군·구에서는 경관조례를 제정하거나 제정하려는 움직임을 보이고 있다. 하지만 해안지역의 경관과 도시지역의 경관을 일괄적으로 적용시키기에는 경관대상의 물리적·환경적 수용력이 현격히 다르다. 따라서 해안지역의 경우에는 해안지역의 경관자원, 경관대상물에 대해 세부적인 가이드라인을 수립해야 경관자원을 효율적으로 보존·이용·창조·복원 할 수 있을 것이다.

(5) 해안지역의 경관지구 지정

2003년 1월부터 새롭게 시행되는 「국토의계획및이용에관한법률」에서는 경관지구, 미관지구 등 도시지역에만 적용할 수 있었던 지구를 전 국토에 적용할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 해당지역의 지방정부는 아름다운 해안지역을 난개발과 비합리적인 토지이용으로부터 방지하여 지역의 관광자원과 문화적 공유공간으로 활용할 수 있도록 해안지역의 경관지구를 지정하여 관리하는 방안이 요구된다.

해안지역의 경관지구는 보다 세부적으로 지정하여 시·군 조례에 반영시켜 다른 지역과 차별화시켜 관리하는 방안이 필요하다. 해안지역의 경관지구는 경관전문가의 학술적인 연구를 통하여 객관성과 지역의 특성을 고려하여 지정될 수 있도록 해야한다.

강원도 환동해출장소에서 추진중인 「아름다운 동해안만들기」 사업은 6개 연안 시·군별로 테마[14]있는 경관지구를 지정하여 추진하고 있다. 하지만 현재까

14) 고성군 - 자연과 조화된 환경친화적 사계절 국민관광지 조성
속초시 - 과거·현재·미래의 해양문화가 공존하는 어촌경관 재현

지 경관지구로 지정하여 관리가 이루어지고 있지 못하지만 향후 도시관리기본계획 등에서 이를 반영하여 2012까지 체계적으로 개발한다면 모범적인 해안지역의 경관관리의 사례가 될 것이다.

(6) 경관사업 협의체 구성

지방정부는 해안지역의 경관사업을 추진하는데 있어서 핵심적인 역할을 수행할 협의체를 구성함으로써 실행성과 실효성을 갖출 수 있다. 협의체는 행정기관, 지역주민 대표, 경관 전문가(개발업자, 설계업자 포함), 시민단체 등으로 구성할 수 있다. 이 밖에도 자문위원을 두어 도움을 받을 수 있도록 한다.

이렇게 갖춰진 해안지역의 경관사업 협의체는 그 속에서 각자 역할분담과 상호협력적인 관계를 유지해야 한다. 우선적으로 협의체의 주체별 역할은 다음과 같이 고려해 볼 수 있다.

- 주 민 : ·자발적 참여의식 고취
  ·주민협약의 마련 및 협약제정 추진
- 전문가 : ·세부 경관계획 도면 및 기술적 부분 작업
  ·주민협약의 등의 제안 및 세부작업
  ·주민참여의 새로운 방식의 제안 및 유도
  ·예산 설계
- 행 정 : ·해당지역의 도시계획적 정비 및 경관조례 상정
  ·해안지역의 경관형성기본계획 수립
  ·법·제도적 장치의 마련
  ·주민 계도와 홍보를 통한 보다 많은 주민의 참여를 유도
- ＮＧＯ : ·경관사업의 주민홍보 및 사업효과 모니터링

(7) 경관행정 추진체계의 강화

현재 경관관련업무는 주로 도시계획 관련부서에서 담당하고 있으나, 이러한 부서에서 해안지역의 경관관리를 포함한 경관분야의 통합적 관리는 연안지역의 특

양양군 - 바다·자연·인간이 어우러진 환경친화적 체험관광항 조성
강릉시 - 헌화가를 소재로 한 테마형 복합관광지 조성
동해시 - 동해안을 대표하는 새로운 식문화거리 조성
삼척시 - 바다 이야기와 함께하는 해안친수형 휴양어촌 조성

수성을 고려해 볼 때 어려울 것으로 판단된다. 따라서 해안지역의 경관관리가 효율적으로 추진되기 위해서는 현재의 연안관리담당 부서에 전담기능을 유도하고 이에 따르는 행정인원의 보강이 이루어지도록 해야 한다. 이를 통해 해안지역의 경관관리와 연안관리지역계획의 통일된 사업추진체계를 갖추고, 건축·토목·주택·관광·수산 등 다른 분야와 협의할 수 있는 채널을 갖춤으로써 행정조직간의 유기적인 기능이 이루어질 수 있도록 한다.

(8) 홍보·교육방안

해안지역의 경관사업을 추진하는데 있어 경관사업의 주체 특히 지방정부가 지역주민·개발업자·시민단체 등에게 해안지역의 경관계획에 대한 취지와 내용을 이해할 수 있도록 적정한 홍보매체와 주민공청회 등을 통한 교육이 중요하다. 경관사업의 주체간에 홍보와 교육은 상호 신뢰를 구축하고 투명성을 확보하는데 매우 중요한 역할을 할뿐만 아니라 지역주민의 자율적인 참여와 자부심을 고취시키는데 있어서도 많은 도움이 된다.

통영시의 경우에도 「통영시 건물색채 디자인」이라는 단순한 홍보교육자료를 5년 동안 지속적으로 배포하고 교육하여 통영시에서 추진하고 있는 경관사업의 취지와 목적을 지역주민과 개발업자 등에게 전달하고 있다. 지역주민과 개발업자의 적극적인 동참을 유도하기 위한 방안으로 지방정부는 다양한 홍보·교육매체와 의견을 교류할 수 있는 채널을 개발하고 실천해 나가야 한다.

3) 지역주민·NGO 차원의 관리방안

(1) 협의체를 통한 주민제안사업 추진

협의체를 통한 주민제안사업은 사실상 매우 생소하다. 지방자치제가 자리잡아가고 있지만 해안지역의 경관은 주민의 이해부족과 동시에 행정에서도 주민과 함께 참여할 수 있는 제도적 뒷받침의 미비로 주민의 자율적인 참여를 어떠한 방법으로 유도하고 주민의 의견을 어느 정도 반영해야 하는지에 대하여 세부적인 기준이 마련되어 있지 못한 실정이다.

따라서 지역주민과 시민단체는 주민의 능동적인 참여와 의견을 필요로 하는 행정기관에 주민의 관심사항 또는 생활환경 등 정주환경 속에서 가장 관심 있는 사

항이 무엇인지를 파악하여 주민간담회 등 다양한 채널을 통해 수렴이 될 수 있도록 해야한다. 또한 협의체는 주민간담회 또는 주민설명회에서 각 주민협의체, 시민단체, 어촌계, 부녀회 등 어촌·해안지역의 시민조직을 대상으로 아름다운 해안형 마을만들기(가칭)에 대한 실현 가능한 사례들을 바탕으로 설명하면서 지역주민과의 대화채널을 마련하는 것이 기본적으로 중요한 사항이다.

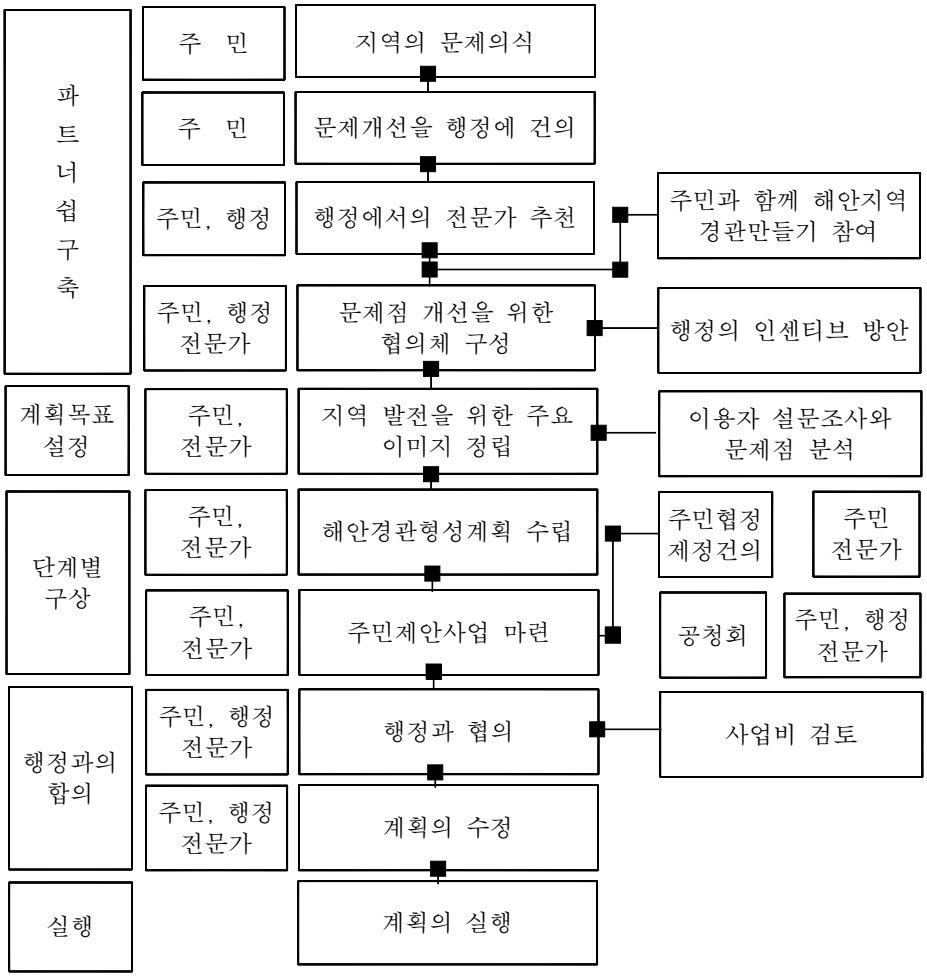
해안지역의 경관관리에 대한 개념의 전달 및 주민의 관심을 이끌어 내고 그들의 가장 관심있는 사례를 중심으로 행정기관과 경관 전문가가 함께 참여하여 의견들을 도출하면 주민제안사업의 초보적인 단계가 마련된다.

가능한 지역주민 모두에게 참여할 수 있는 기회를 제공하고, 그들의 다양한 의견을 반영한 후, 각 의견마다 현실성 있는 계획, 실현 가능한 의견들을 취합하여 지속적인 주민과의 대화를 통하면 보다 구체적인 사업방안이 도출될 수 있다. 이렇게 최종적으로 마련된 경관사업은 「주민제안사업(가칭)」으로 지정하고 지역주민의 참여를 바탕으로 추진한다면 효과적인 결과를 기대할 수 있다.

(2) 자발적 참여프로그램 마련

해안지역의 경관사업을 위한 협의체와 지역주민의 의견을 종합하여 도출된 주민제안사업과 행정기관에서 수립한 경관사업은 사실상 주민의 자발적인 참여프로그램이 전제되어야만 실행성이 있다. 하지만 주민참가의 방법론은 확립되어 있지 않으며, 해안지역의 사업적 특성, 사업의 성격이나 배경, 지역주민의 정서 등에 따라 지역주민의 참여프로그램은 다양하게 하는 것이 바람직하다.

〈그림 5-7〉 **해안지역 경관형성의 주민참여 프로그램 Process**



4) 개발주체 · 경관 전문가 차원의 관리방안

(1) 경관 심의지표 · 심의기준 개발

건축심의 또는 경관심의 과정에서 객관성과 투명성을 보장하고 심의위원회의 과도한 주관개입을 방지하기 위해서 해안경관심의 지표(指標)를 통한 심의제도가 도입되어야 한다. 해안지역의 무차별적 개발을 억제하고 경관훼손을 방지하는 차원에서 주요 지표를 통해 심의토록 하고, 개성 있는 해안지역의 경관을 형성하거나 건축적 맥락

을 유도하는 등 특별한 관리가 필요한 경우에는 경관심의가 필요하다.

경관을 심의하는 과정에서 심의지표는 매우 다양하게 적용할 수 있는데, 경관관리 대상의 물리적·환경적·생태적 측면 등에서 출발하여 해안지역의 경관유형, 경관요소, 단위사업별 등으로 분류할 수도 있다. 이러한 분류는 해당 지역의 특수성과 여건을 고려하여 결정되어야 하겠지만, 경관 전문가 또는 경관사업의 개발자가 다양한 방안을 세부적으로 제시하고, 이를 경관 심의위원회에서 검증을 통하여 취하는 것이 바람직하다. 심의지표는 심의의 기준이 되기 때문에 신중하게 결정되어야 하며, 객관화 할 수 있는 사항들을 중심으로 구성되어야 한다.

〈표 5-1〉 **자연경관심의위원회의 지표적 심의기준(경기도 양평군)**

구분	심의지표	심의기준
입지 및 단지조성 계획	지상공유면적	· 녹지, 휴게공간, 보행자 동선 등의 비율 높임
	단지내 고저차	· 최대 2m이내(1택지의 부지를 계단식으로 하는 경우 : 최대 3m이내)
	옹벽높이	· 최대 2m이하, 법면, 조경처리
	경사도	· 20도 이상일 경우 : 입지금지
	주변여건	· 인접지 기준 허가지(연접 주택부지 15,000㎡ 이상, 15동 이상일 경우)가 있는 경우; 적지 복구후 허가처리
절·성토·지형변형 비율	절·성토 비율	· 10%미만(옹벽 최고높이를 절토된 종단면 길이로 나눈 비율)
	옹벽높이	· 최대 2m이하
	지형변형비율	· 15%이하
건물 배치계획	주요경관축과 폭2m이상 간선도로에 접한 경우	· 판상형일 경우 직각배치나 타원형으로 계획
	철도, 자동차전용도로, 폭 12m이상 일반도로변에 배치된 경우	· 충분히 이격, 방음벽 설치, 교목식재
	북측에 기존주택단지가 있을 경우	· 인접건물 외곽선에서 건물높이의 1배 이격거리 확보
교통 및 주차계획	진출입로 경사로	· 10도 이내
조경계획	단지내 녹지확보비율	· 대지면적의 30% 확보

자료 : 경기개발연구원, 경기도 강변지역 경관관리방안, 2001.

제6장 결론 및 정책제언

1. 결론

본 연구는 해안지역의 경관특성과 경관자원에 따른 유형별 문제점을 파악하고, 경관계획에 따른 경관사업의 효율적인 추진을 위해 행정기관, 지역주민, 개발업자 등 주체별 역할분담과 다양한 관리방안을 도출하는 것이 목적이다.

이를 위해 이 연구에서는 해안경관의 개념을 명확히 정의하였고, 이를 바탕으로 해안지역의 경관자원에 따른 경관유형별 문제점과 시급하게 다루어야 할 대표적인 문제점 등을 도출하였다. 경관유형별 문제점은 어촌경관, 어항경관, 해수욕장경관, 친수공간경관, 해안형 도로경관, 자연경관으로 분류하여 세부적인 문제점을 제시하였으며, 해안지역의 대표적인 문제점을 물리적, 법·제도적, 행정적 측면으로 구분하여 검토하였다.

또한 국내·외의 우수 경관사례들은 우리 나라 해안지역의 경관계획에서 시사하는 바가 컸는데 그 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

ⅰ) 단기간 내에 사업효과를 기대하기보다 계획적 관리하에서 장기적으로 유도하고 관리하는 방안
ii) 행정기관의 일방적인 규제보다는 유도와 합의가 우선적으로 고려
iii) 사유권 행사에 침해를 받는 지역주민에게는 적정한 인센티브 마련
iv) 지역주민의 자발적이고 적극적인 참여 유도
v) 경관사업의 필요성 홍보 및 교육

한편 이 연구에서는 해안지역 경관사업의 효율적 추진과 효과를 기대하기 위해서는 법·제도적 측면에서 개선이 필요할 뿐만 아니라 행정기관, 지역주민, 개발업자, 시민단체 등 경관사업의 주체간에 명확한 역할분담과 경관전문가가 제안하는 계획적인 관리가 전제되어야 한다고 제시하고 있으며, 해안지역의 경관관리를 세 가지 측면에서 목표를 설정하였다.

ⅰ) 해안지역의 경관가치 이해 및 보전·정비를 위한 지역주민들의 노력
ii) 해안경관의 평가와 분석을 위한 합리적인 기준 및 심의기준 마련
iii) 경관형성 및 관리를 위한 실효성 있는 다양한 수단의 개발

2. 정책제언

이 연구에서는 앞에서 제기한 문제점 해결과 경관관리의 목표를 구체적인 시행방안으로 중앙정부 또는 시·도 차원, 지방정부 차원 두 가지 측면의 정책방향을 제시하고자 한다.

경관에 관련한 규정과 제도를 중앙정부 차원에서 세부적으로 다루어질 경우 해안지역의 경관관리방안이 획일적으로 규제되거나 형성될 수 있다. 따라서 중앙정부(건설교통부·해양수산부·환경부 등)는 경관관련 법제의 보완과 정비 그리고 적정한 지원방안 마련에 중심을 두어야 하며, 구체적인 경관관리는 지방자치단체로 위임하는 것이 바람직하다고 판단된다. 해안지역의 경관관리를 중앙정부 또는 시·도에 정책적으로 제안을 한다면 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 중앙정부 및 시·도 차원의 관리방안

ⅰ) 해안지역의 특성에 맞는 가이드라인 표준안 마련

ⅱ) 해안지역의 우수한 경관사업 지원방안

ⅲ) 법·제도적 측면

- 연안관리법에 해안지역의 경관관련 조항 삽입 검토
- 연안관리지역계획에 해안지역의 경관관리 방안 의무화

해안지역의 경관을 형성해나가는데 있어서 지방정부는 가장 핵심적인 역할을 하는 경관주체로서 지역주민 및 개발업자의 자율적 참여와 관리가 이루어질 수 있도록 행정적으로 지원을 해야 한다. 또한 경관개선의 효과를 극대화시킬 수 있는지 방안에 대해 지속적으로 노력해야 하며, 경관사업에 대한 일관된 원칙과 행정이 뒷받침되어야만 실효성 있는 경관관리가 이루어질 수 있다. 해안지역의 경관관리를 지방정부에 정책적으로 제안을 한다면 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 지방정부(시·군·구) 차원의 관리방안

ⅰ) 법·제도적 측면

- 건축물 입지관리 개선
- 건축심의대상 확대
- 경관관련 심의위원회 정비
- 경관 심의제도 운영방안

ⅱ) 경관관련 인·허가 측면에서 관리방안

ⅲ) 인센티브 부여방안

- 건축물의 건폐율 또는 용적률 차등 지원
- 건축물의 고도제한 방안
- 경제적 지원방안

iv) 해당지역에 맞는 세부적인 가이드라인 마련

v) 해안지역의 경관지구 지정

vi) 경관사업 협의체 구성

vii) 경관행정 추진체계의 강화

viii) 홍보·교육 방안

부 록

해안지역의 특성에 맞는 가이드라인 표준안

■ 해안지역 경관관리의 개요

1. 개념

경관관리는 경관요소별로 제시한 가이드라인을 경관유형에 따라 향후 관리방안을 제시하는 것으로 경관계획을 실행하기 위한 구체적인 지침이다. 경관관리는 관광객을 흡입할 수 있는 매력요소의 창출, 거주민의 쾌적한 생활을 위한 정주환경의 개선, 지역의 정체성을 위해 수립한 경관계획을 구체적으로 현실화하고 실행하기 위한 지침을 수립한다.

또한 해안지역의 효율적인 경관관리를 위해서는 행정적·제도적 지원 및 주민의 적극적인 참여가 절실히 필요하고 이를 유도하기 위한 노력이 동시에 병행되어야 한다. 아울러 지속적인 관리가 가능하도록 관리방법을 제시한다.

2. 대상

해안지역의 경관 유형별 가이드라인은 경관사업의 주체인 행정기관, 개발업자, 지역주민들을 대상으로 경관계획의 실효성을 높이기 위해 해안경관의 중요성을 인식시키고, 스스로 참여할 수 있도록 구성되었다.

3. 구성

- 어촌경관
- 어항경관
- 해수욕장경관
- 해안형 도로경관
- 친수공간경관
- 자연경관

■ 해안지역의 경관유형별 관리지침

1. 어촌경관

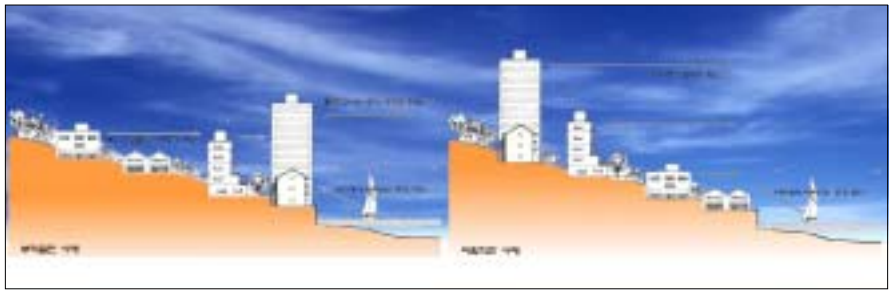
어항이나 해수욕장의 배후지에 입지한 어촌(漁村)은 쾌적한 주거환경이 조성될 수 있도록 경관계획에 반영되어야한다. 주거, 상업, 공공을 위한 건축물 등 어촌경관의 구성요소를 파악하고 이들에 대한 가이드라인을 검토하여 해안지역에 조화된 경관형성을 위한 관리방안을 모색한다.

1) 건축물의 가이드라인

(1) 규모(건폐율, 용적율, 높이, 건축선의 후퇴)

- 주거용 건축물의 규모는 해당 시·군의 건축조례에 따르되, 현재 단독주택이 우세한 어촌의 주거경관을 보호하기 위해 다가구 및 공동주거를 위한 고층건물에 대해서는 층고를 제한한다.
- 배후 구릉지의 경우 능선을 최대한 보호하고, 표고에 따라 건축물의 스카이라인이 자연스럽게 형성될 수 있도록 전열(前列)에 위치한 건축물의 규모를 최소화하여 후열(後列)에 위치한 건축물에 장애요인이 되지 않도록 한다.
- 주거용지의 필지가 격자형으로 반듯하게 구획되지 않고 비정형적인 경우에는 돌출부에 식재를 하는 등의 일시적인 방법을 취하고, 향후 신·개축시 건축선들이 통일될 수 있도록 유도한다.

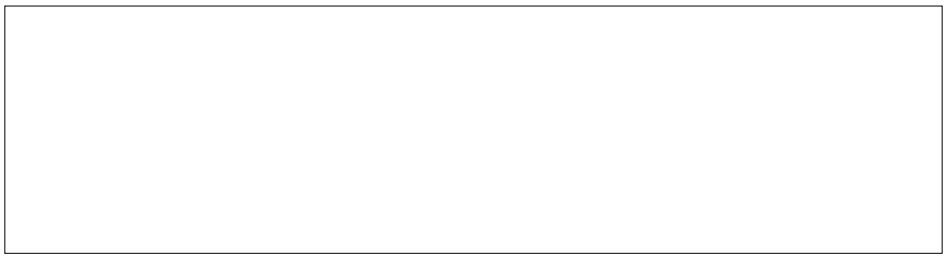
〈그림 부록-1〉 **주거용 건축물 스카이라인 보호**



(2) 건축물 배후의 스카이라인

- 경관적 가치가 우수한 산악경관이 넓게 펼쳐져 대상지는 우세한 스카이라인을 형성하므로 주요 조망점을 기준으로 배후의 스카이라인이 훼손되지 않도록 한다.
- 주거건물은 해당 시·군의 건축조례를 기준으로 따르되, 배후의 낮은 구릉지와 조화를 위해 단층을 권장한다.
- 공공건물은 지역의 랜드마크가 될 수 있도록 조성하여 정체성을 부각시키고 정해진 공공건축물 디자인 모듈에 따른 계획을 권장한다.

〈그림 부록-2〉 **건축물 배후의 스카이라인 보호**



(3) 형태 및 외장

- 건축물 외관의 정비는 통일된 이미지의 경관형성에 있어 비교적 단기간에 큰 효과를 발휘할 수 있는 방안이므로 우선 실시하도록 한다.

① 지붕의 형태 및 색채 정비

- 현격한 차이가 있는 건축물의 지붕은 테마에 부합하는 형태 및 색채 가이드라인에 준하여 정비하도록 유도한다.

② 벽면 색채 및 재질의 정비

- 지붕 또는 외벽의 색채는 해당지역의 테마와 부합하는 색상으로 선정한다.
- 지붕의 재질은 테마와 부합하는 색상 및 이미지 형태의 연출이 가능한 실용적 재질로 선정한다.
- 주거건물의 외벽은 해당지역의 분위기에 조화될 수 있는 재질을 권장

하고, 단색의 벽면에 빛의 음영에 의한 변화감을 부여할 수 있도록 권장한다.
- 상업건물의 외벽은 해당지역의 분위기에 조화될 수 있는 재질을 권장한다.
- 공공건물의 외벽은 상업건물과 동일한 사항으로 권장하되, 필요한 경우에는 자연스러운 분위기 연출을 위해 별도의 재질을 권장한다.

③ 울타리

- 주거건물의 담장은 120cm내외의 목재 울타리로 시야를 확보하고 목판을 덧붙여 요철의 리듬감을 살린 형태나 관목을 잘 정지한 생울타리로 권장한다.

〈그림 부록-3〉 **울타리 예시**

- 대문은 통행이 혼잡한 곳에 설치를 지양하고 담장과 통일된 형태로 설치하되 담장보다 후퇴하고 높이를 95cm로 낮게 정한다.
- 주거건물에 될 수 있으면 발코니나 테라스 등을 설치하고 초화류의 화분을 놓아 계절감을 부여할 수 있도록 권장한다.

④ 건축부대시설

- TV 안테나, 에어컨 등의 시설물이 건축물 외부에 노출되지 않도록 한다.
- 옥상에 노출된 물탱크는 덮개를 조성하거나 차폐식재하여 처리한다.

⑤ **주차장**

- 차고는 이면도로의 점거를 방지하기 위하여 도로의 한쪽에 붙이되, 인접지역의 차고와 평행한 위치로 한다.

⑥ **대지내 조경**

- 대지 안의 조경면적 및 조경기준은 해당 시·군의 건축조례에 따른다.

(4) 건축물의 좌향배치

- 어항이나 해수욕장 등 바다와 면해 있는 건축물의 좌향은 바다쪽을 향하도록 권장하여 건물 내부에서의 바다 조망뿐만 아니라 바다에서 육상으로의 경관적 통일성도 고려한다.
- 오픈스페이스(공원, 중심광장 등)와 면해 있는 건축물은 건물의 정면이 오픈스페이스의 중심을 향하도록 권장한다.
- 표고에 따른 건축물의 자연스러운 스카이라인 형성을 위해 건축물을 일정한 간격으로 유지하며 적정한 층고의 범위에서 유도한다.

(5) 지방비 지원 및 인센티브 부여

- 경관요소로서 건축물의 정비를 통해 어촌경관에 대한 인식을 제고하고 관광지로서의 개발 및 발전을 위한 주민의 협조가 이루어지도록 한다.
- 해당 시·군은 주민의 경제적 부담을 줄이고 정비사업의 원활한 진행을 위해 민간부문에 대한 비용을 보조하거나 인센티브 방안을 수립하도록 한다.

2) 건축물의 설계 및 개발

(1) 건축물의 용도 준수

- 건축물이 지정용도 이외의 용도로 변경되는 것을 규제하여 쾌적한 주거환경이 조성되도록 한다.

(2) 경관심의나 감리제도 마련

- 해당 시·군은 신축 건물의 설계안에 대하여 가이드라인에 위배되는지에 대한 경관심의나 감리가 이루어질 수 있도록 제도적 장치를 마련한다.

3) 건축물 관리

(1) 관리가 용이한 마감재 사용

- 유지·관리가 용이한 마감재를 사용하여 오물 및 먼지의 청소가 용이하도록 한다.
- 염해(鹽害)에 부식이 적고 내구성이 강한 외벽마감재를 사용하도록 한다.

(2) 공공건물이나 공용 시설물 관리

- 마을회관 등과 같이 주민 전체를 위한 건물은 상징성을 부여한 가이드라인에 준하여 관리하도록 한다.
- 주민 자치회를 중심으로 정기적이고 체계적으로 운영·관리할 수 있는 프로그램을 마련하여 준수하도록 한다.

4) 민간시설물의 설치 및 보관

(1) 외부에 노출되지 않도록 설치

- 개인 마당이나 정원 등에 적치물이 외부로 노출되지 않도록 내부로 옮기거나 차폐시키도록 한다.

(2) 도로나 공지 점유 금지

- 건물 주변 공지는 소유관계를 명확히하여 공공을 위한 오픈스페이스로 활용하도록 한다.
- 도로변에 공사 자재 및 쓰레기 등의 적치물이 방치되지 않도록 철저히 규제하여 원활한 통행을 유도하고 깨끗한 주거지 경관을 형성하도록 한다.

5) 어촌의 옥외광고물

(1) 옥외광고물의 설치 위치

- 보행이나 통행에 지장을 초래하지 않도록 건축물에 면해서 설치하며, 바다 조망을 차단하지 않도록 도로의 육지쪽에 설치하도록 한다.
- 주변 건물 및 기타 옥외광고물과의 경관적 조화를 고려하여 동일 선상에 설치하도록 한다.

(2) 다른 시설과 일체화

- 옥외광고물의 형태는 가이드라인에 준하여 디자인하고 건축물의 전면에 부착하도록 유도하여 측면 광고물의 설치를 억제하도록 한다.
- 옥외광고물은 통일된 전체 이미지를 저해하지 않도록 무질서하게 설치된 것을 정비하고 규격화하도록 한다.

6) 향후 이상적인 방안

- 어촌경관의 바람직한 미래상의 구현을 위해서는 개별 건축물의 조형적 디자인보다는 어촌의 전체 건축군이 어우러져서 형성되는 조화된 이미지를 추구하도록 한다.
- 해당지역의 특성이 드러낼 수 있는 이미지의 구현을 통해 타 지역과 차별화된 이미지를 부각시키도록 한다.
- 주거건물의 담장을 제거하고 도로변 일정 공간을 녹지로 조성하도록 하여 쾌적한 어촌경관을 형성한다.

2. 어항경관

1) 기능적 측면

- 어획한 물량의 유통과 어구의 보관·관리를 위한 공간적 기능을 파악하고 이에 따른 경관적 개선방안을 검토한다.
- 방파제, 등대와 같은 기반시설의 기능성을 충족하는 범위에서 다양한 경관·관광·휴식의 기능을 활용한다.

(1) 어항 주변에 임시구조물 및 어구 방치 지양

- 어항의 쾌적한 분위기를 조성하고 편의를 도모할 수 있는 시설물 이외의 설치에 대해서는 행정기관과 어촌계에서 자체적으로 감독·규제토록 한다.
- 시설물 설치·교체 등의 사항은 경관사업 시행자와 협의 후 형태, 층고, 수량에 대한 가이드라인을 고려하여 설치한다.

(2) 등대 주변의 시설물 설치 주의

- 등대는 본래의 기능을 충실히 이행할 수 있는 조건을 충족하는 범위 내에서 산책, 휴게, 조망 등의 목적으로 개발할 수 있도록 한다.

(3) 방파제 유보도 도입 및 유지·관리

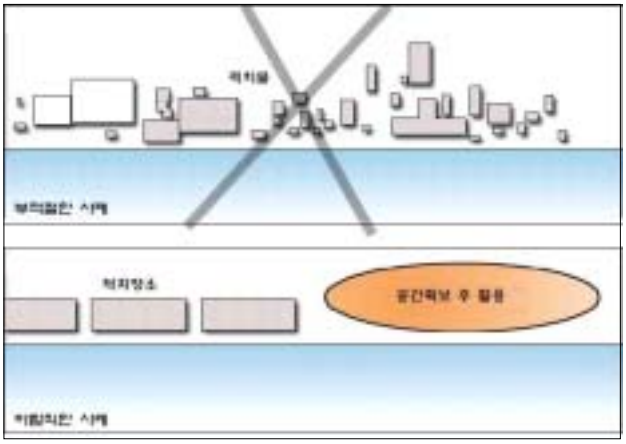
- 방파제 내 휴게공간의 조성을 위해 도입되는 시설물은 염분에 의한 부식이나 파손의 우려가 높으므로 철저한 관리가 필요하다.
- 산책을 위한 공간을 충분히 확보할 수 있도록 도입시설물을 군집형으로 설치한다.

〈그림 부록-4〉 **방파제 유보도 도입 및 유지·관리**

(4) 어구의 정리 · 보관

- 어구 보관소를 설치하고 일정한 장소에 보관을 유도하여 쾌적하고 깨끗한 어항환경을 조성하도록 한다.

〈그림 부록-5〉 **어구의 정리 · 보관**



(5) 어항 배후공간의 구획 및 정비

- 효율적인 어항의 이용과 관광지로서 원활한 동선의 흐름을 위해 가로를 정비하고 공간을 구획하여 다양한 기능을 유도한다.

2) 미적 측면

(1) 자연적 이미지의 부여

- 토목구조물의 비중이 높은 어항경관의 특성을 고려하여 자연스러운 분위기의 재질을 적절히 활용한다.
- 어항배후의 가로 및 공간의 쾌적성을 고려하여 충분한 녹음을 제공한다.

(2) 시설물의 형태 및 배치

- 단순하고 간결한 형태의 시설물을 디자인하고, 구조물의 좌향배치에 있어서도 동일한 방향으로 계획한다.
- 어항경관의 전체적인 균형과 통일감을 부각시키기 위해 기반시설을 복합형태로 계획한다.

(3) 조망회랑 보호

- 방파제 휴게시설은 파노라믹 경관의 조망이 가장 수려한 지점에 집중적으로 설치한다.
- 방파제와 어항의 동선에서 조망되는 연속적인 경관 체험의 보호를 위해 어항 주변 스카이라인을 보호한다.

3) 향후 이상적 방안

(1) 어항 주변 공간 확대

- 어항 적치장 및 물양장은 적정한 위치에 집약시켜 시설물을 설치함으로써 여유공간을 확보할 수 있도록 한다.
- 어민을 위한 충분한 어업활동 공간을 마련하고, 관광객의 활동과 분리시켜 동선의 충돌을 방지한다.
- 입구에 공용주차공간을 확보하여 어항의 쾌적성을 확보하고, 관광객은 보행을 통해 접근하도록 유도한다.

(2) 어항과 관련한 상업 건물에 대한 규제

- 어항의 전체 경관과 조화를 이루는 이미지를 연출할 수 있도록 외관을 정비하고, 주요 조망점에서의 스카이라인을 훼손하는 건축물은 향후 층고를 제한하여 신축한다.

3. 해수욕장 경관

- 해수욕장 경관은 미적 측면과 기능적 측면이 충족되어야 함은 물론, 자연경관의 보존을 위한 생태적 측면에서의 관리도 적절히 이루어져야 우수한 자연경관을 지속적으로 유지할 수 있다.

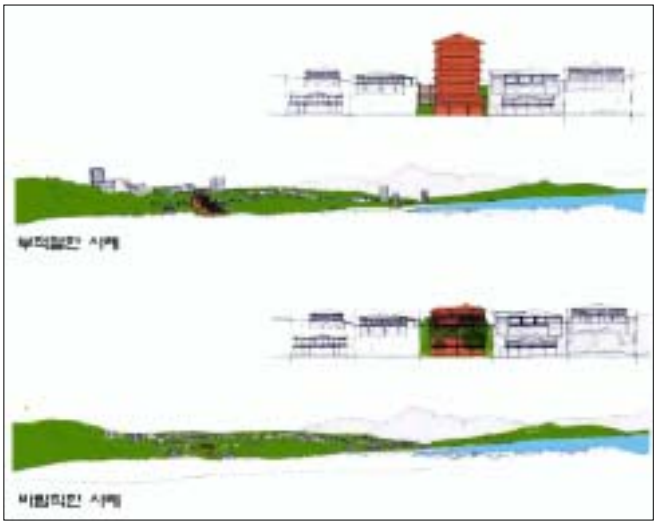
1) 미적 측면

- 해수욕장의 지역적 정체성과 통일된 이미지의 부각을 통해 해수욕장 경관의 질을 향상시키도록 한다.
- 해수욕장은 물론 주변의 어촌·어항 경관과의 연계를 고려해야 한다.
- 해수욕장의 경관성향(Landscape character)을 관리·향상시킬 수 있는 방안을 모색한다.

(1) 스카이라인의 보호 및 관리

- 배후의 스카이라인이 훼손되지 않도록 건축물의 형태 및 층고를 설정한다.
- 주요 건축물은 통일된 이미지 속에서 강조가 되거나 연속적인 스카이라인에 리듬감을 부여할 수 있는 경관요소로 디자인하여 스카이라인에 변화감을 부여한다.

〈그림 부록-6〉 **해수욕장의 스카이라인 보호**



(2) 해수욕장 기본시설의 경관관리

- 해수욕객이 집중되는 탈의장, 샤워장, 화장실 등과 같은 시설의 주변에는 위화감이나 압박감을 줄 수 있는 시설을 지양한다.
- 주변에는 수목을 식재하여 자연적 이미지를 강조하고 주변과 조화된 분위기를 연출하도록 한다.
- 해수욕장 주변에 주택가가 있는 경우에는 충분한 거리를 두어 녹지 등으로 완충공간을 조성한다.
- 해수욕장의 핵심건물은 가설적이거나 단순한 이미지는 지양하고 랜드마크로서 상징성과 지역적 정체성을 부각시킬 수 있도록 디자인한다.
- 오수종말처리시설, 배수설비 등의 환경시설은 수목을 식재하여 차폐시켜 해수욕장 주변에 쾌적성을 확보한다.

(3) 조망회랑(Visual Corridor)

- 모래해변에는 허가되지 않은 가설물의 배치를 단속하여 바다를 향한 파노라믹 경관을 최대한 보호할 수 있도록 한다.
- 경관포인트를 감상할 수 있는 조망지점을 설정하고, 전망데크를 조성하여 해안경관 조망의 가치를 제고시킨다.
- 해수욕장내 전신주, 파이프라인, 통신케이블 등은 지하매설을 유도한다.

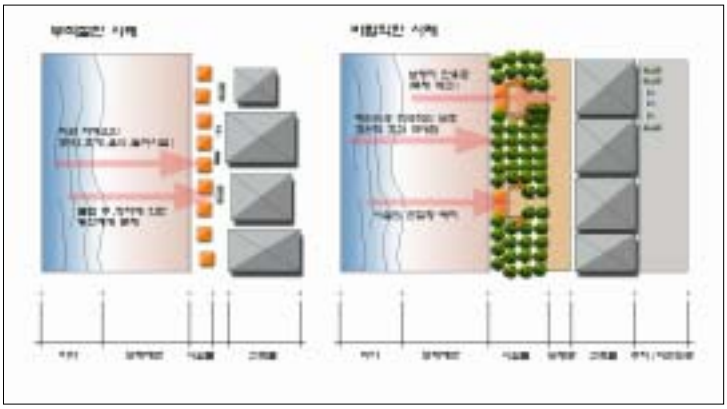
2) 기능적 측면

- 해수욕장은 자연이 만들어낸 해양관광의 인프라(Infra)이기 때문에 쾌적하고 지속적으로 이용할 수 있는 방안을 모색한다.
- 해수욕장 이용에 있어 편의를 고려한 합리적인 동선체계의 구축과 적합한 시설물을 계획한다.

(1) 해수욕장의 시설물(편의・휴식・상업・놀이)은 군집형으로 배치

- 해수욕장 배후의 편의시설들은 한 곳에 집약하여 경관을 개선하고, 잔여공간을 다양한 목적으로 활용할 수 있도록 유도한다.
- 차폐가 요구되는 주요시설 주변에 해송을 식재하여 차폐기능 뿐만 아니라 염해(鹽害)로부터 시설물의 부식 및 변형을 최소화할 수 있도록 한다.

〈그림 부록-7〉 **해수욕장 시설물의 배치**



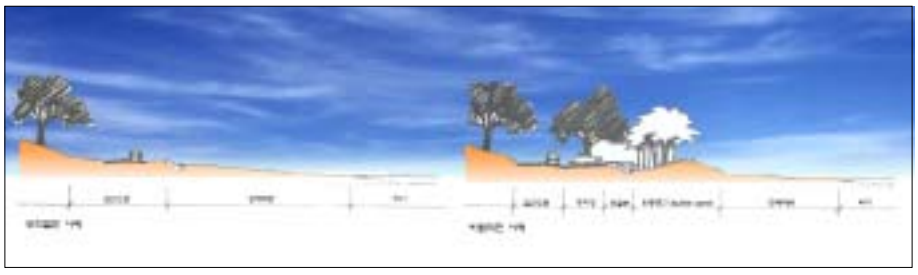
(2) 차량의 진·출입을 엄격히 제한

- 보행자의 안전성과 차량통행의 원활한 소통을 위해 해수욕장의 진입부와 인접하여 주차장을 조성하고, 차량통행이 가능한 도로는 외곽부로 순환시켜 보행과 차량통행의 교차를 최소화하도록 한다.
- 비상 시 긴급차량의 해수욕장 내 진입을 위한 최소한의 도로 폭을 고려한 내부도로를 계획하도록 한다.

(3) 해수욕장 내 완충녹지(자연군락) 보호

- 기존 송림은 보존하는 것을 전제로 울타리를 설치하여 보호하거나 이식하여 완충녹지 또는 차폐(Screening)의 목적으로 활용토록 한다.

〈그림 부록-8〉 **해수욕장 내 완충녹지(자연군락) 보호**



- 모래해변과 접근도로 사이에는 완충공간(Buffer Zone)을 대상지구의 환경에 맞는 폭과 해안선으로부터의 거리를 고려하여 설정하고, 여기에 해송을 식재한다.
- 완충공간의 식재는 교목과 관목이 적절히 조화되도록 계획하되, 주차장 등 필요한 경우 차폐를 통하여 미관상의 스크린효과(Screen Effects)를 기대할 수 있도록 한다.
- 지피식생(地皮植生, Groundcover)을 활용하여 피복함으로써 모래의 유실을 막고 해수욕객이 휴식을 취할 수 있는 공간을 조성한다.
- 주차장과 완충공간 사이에는 연결부를 두어 해안과 배후지로의 접근성을 높일 수 있도록 한다.

(4) 모래해변과 배후지 사이의 연계성 제고

- 모래해변으로의 원활한 진·출입을 위해 배후의 시설지역과 모래해변 사이에 장애요소가 생기지 않도록 한다.

〈그림 부록-9〉 **모래해변과 배후지 사이의 연계성 제고**

(5) 임시구조물의 경관관리

- 일정공간을 지정하여 개장기간 동안에만 한시적으로 허용하고, 기간 이외에는 완전히 철거하도록 한다.
- 지방자치단체나 마을번영회 등을 통해 해수욕장을 운영·관리하여 가건물의 난립을 방지하도록 한다.
- 구조물의 색채 및 형태는 해당지역의 경관형성 가이드라인에 준하도록 디자인하여 설치함으로서 전체 경관과 조화되도록 한다.
- 구조물의 설치는 해수욕장 관리주체와 협의하는 것을 원칙으로 한다.

(6) 해수욕장의 옥외광고물 및 안내판

- 해수욕장의 안내판은 간결한 내용과 정보를 가져야 하지만 일정범위를 벗어나면 정보전달의 기능보다 경관적인 장애물로 인식되기 때문에 해수욕장의 상업지역 옥외간판은 다음과 같은 지침을 토대로 반영되어야 한다.

① 입간판은 경관·미관에 최소한의 영향을 줄 수 있는 장소에 집중되어야 한다.

② 입간판은 도로의 육지쪽에 위치하여야 하고, 해안경관 조망에 방해가 되지 않도록 한다.

③ 해수욕장의 특성상 광고안내판은 건축물의 지붕선이나 수목보다 높게 설치하여서는 안되며, 움직이거나 네온사인 등으로 구성하지 않는다.

④ 해안환경에 부합될 수 있도록 간판의 색채, 크기, 위치 등을 고려해야 하며, 지역적인 정체성을 부각시킬 수 있는 소재를 활용한다.

⑤ 해수욕장의 안내판 계획은 기호나 숫자 등에 의한 인지가 뚜렷하게 나타날 수 있도록 하되, 지나치게 두드러지지 않도록 계획한다.

⑥ 해수욕장은 야간에 관광객의 안전을 고려하여 안내판에 조명을 겸한 야간 조명계획이 필요하다.

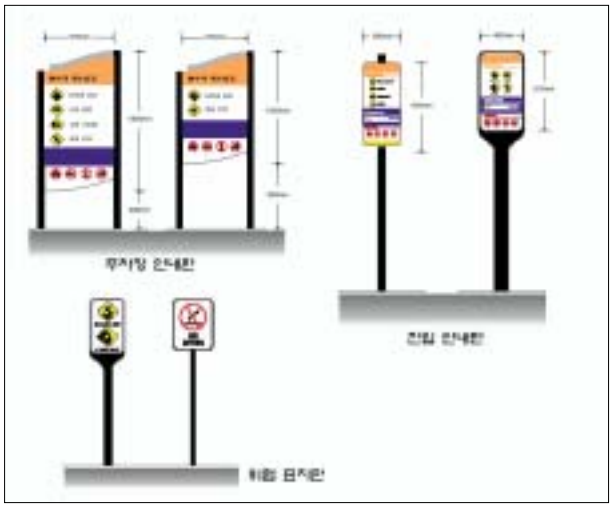
⑦ 해수욕장을 이용하는데 있어서 필요로 하는 표시, 안내·유도, 경고의 정보 등에 관한 안내판이 없기 때문에 이를 개선하기 위한 통합적인 안내시설 관리가 필요하며, 다음의 지침을 고려해야 한다.

⑧ 해수욕장 내의 안내판은 시설 안내판, 진입안내판, 주차장 안내판, 위험표지 안내판, 도로 안내판 등으로 구분할 수 있다.

〈그림 부록-10〉 **해수욕장의 안내판 유형별 배치**

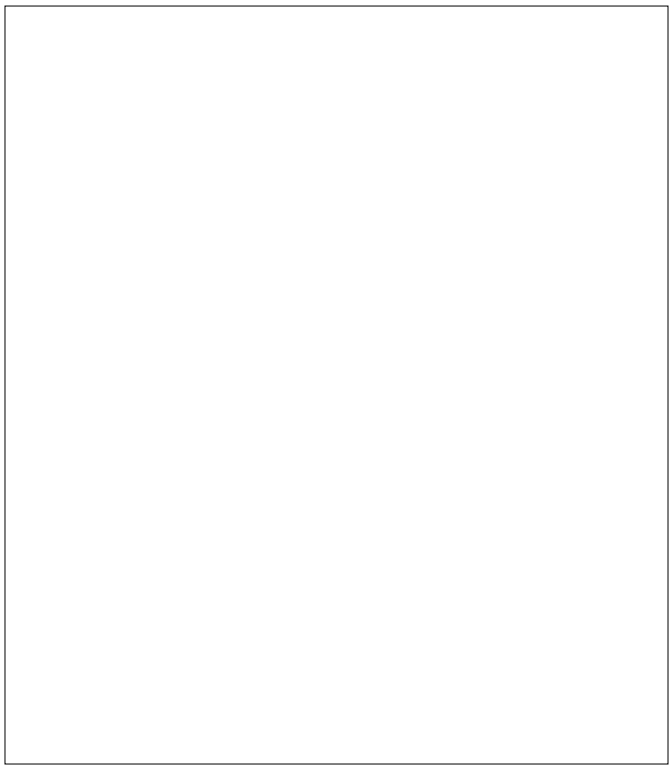
- 도로 안내판은 달리는 자동차에서 해수욕장의 진입부가 한눈에 전달 될 수 있도록 크기, 배경색, 재질, 글자 등을 표준화한다.
- 주차장 안내판은 이용객이 주차장에 진입하면서 해당 해수욕장의 특성, 위험요소, 제한행위 등 일련의 정보를 얻을 수 있도록 표준화하여야 한다.
- 진입 안내판은 해수욕장으로 진입하는 접근도로의 초입에서 해당 해수욕장의 특성, 위험요소, 제한행위 등 일련의 정보를 다시 접할 수 있도록 그 내용을 표준화하여야 한다.
- 위험표지 안내판은 위험요소가 있는 위치에 설치하여 이용객에게 위험요소를 기호로서 표시, 경고하는 기능을 한다.
- 시설 안내판은 해수욕장의 주요시설 위치를 나타낸다.

〈그림 부록-11〉 **해수욕장의 안내판**



해수욕장에서 사용 가능한 안내판의 픽토그램

〈그림 부록-12〉



(7) 해안철조망 제거 및 미관적 개선을 위한 방안

- 대상지역의 지리적인 위치와 군사적 긴장감을 감안한다면 해안철조망은 안보적인 차원에서 유지될 수밖에 없다.
- 해안철조망이 장기적으로 제거되는 것을 기본전제로 미관적 개선을 모색하여야 한다.
- 조경용 울타리의 문양은 해수욕장 분위기에 맞는 모티브를 개발하여 이용한다.
- 울타리의 높이는 대상지역의 상황에 따라 군부대와 협의하여 탄력적으로 설치하되, 1.2~2.7m 범위에서 설정한다.
- 울타리의 재질은 내식성과 내구성이 좋은 알루미늄 합금주물 재질을 사용하고 색채는 가이드라인에 따른다.

3) 생태적 측면

(1) 해수욕장의 자원적 가치를 지속적으로 이용

- 쾌적한 환경의 해수욕장 조성을 위해 바다, 백사장, 배후습지 등으로 연결되는 해양생태계의 원활한 순환에 저해되는 요인은 전문가의 자문을 통해 철저히 제거하도록 한다.
- 해수욕장의 지속적인 이용을 위해 해안생태계 보존을 최우선으로 고려한 계획안을 마련하고 유지·관리하도록 한다.

(2) 해안생태계의 보존을 전제로 한 해수욕장 개발

- 해안생태계의 보존을 전제로 관광자원으로 개발하기 위해 송지호 주변에 있는 습지식생의 생육환경을 생태학습지로 계획하여 보존토록 한다.
- 해수욕장 개장기간의 집중적인 쓰레기 발생 및 생활오수의 처리에 관한 철저한 대비책을 마련하도록 한다.

① 자연정화 활동의 확대 실시
② 클린업타임제 실시
③ 모래해변 청소방법과 장비의 개선
④ 모래해변 쓰레기 분리함 설치 및 불법투기 감시 강화
⑤ 해수욕장 환경보호를 위한 기금 의무화
⑥ 오수종말처리시설을 설치하여 오염원 차단
⑦ 해수욕장내 비누사용 금지 및 모래해변에서 취사행위 제한
⑧ 쓰레기 가져가기 운동 전개

4. 해안형 도로경관

1) 기능적 측면

- 도로 및 가로경관의 구성요소는 기능적 측면이 우선적으로 충족되어야 하므로 관리지침 또한 이와 관련하여 효과적인 관리방법에 대해 제시한다.
- 보행자를 우선한 동선의 체계적 정비와 쾌적한 보행환경의 조성으로 인간중심의 가로경관을 형성한다.
- 차량과 보행자의 상충을 피하고, 바다와 접한 가로변에는 안전성을 고려한 유지·관리 방안을 모색한다.

(1) 보도 적치물 엄격히 제한

- 상업지나 주거지의 개인시설물이 보도에 방치되어 있는 경우에는 엄격히 관리하여 제거하도록 한다.
- 도로변의 공유지나 국유지 등에 조성되어 있는 불법 구조물은 철거하고 공공을 위한 오픈스페이스로서 공원화하여 관리하도록 한다.

(2) 도로포장시 안전성 유의

- 바다와 접한 해안도로의 포장은 염해 및 파도에 의한 부식과 파손이 우려되므로 강한 소재로 시공하고 정기적으로 교체・관리하도록 한다.

(3) 도로시설물의 효과적인 설치 및 배치

- 가이드라인에 의해 통일된 디자인의 시설물을 설치하고, 관리하도록 한다.
- 가로경관은 일반적으로 건물 외관의 문제보다는 많은 요소들이 복잡하게 설치되어 미관을 해치는 경우가 더 많으므로 적재적소에 설치하도록 한다.
- 안내시설 중 패널형은 보행동선을 고려하여 가로와 평행한 방향으로 설치하고 폴형은 식별성을 높일 수 있도록 일정한 각을 이루도록 설치한다.
- 문주는 해수욕장의 위치에 대한 인지 및 입구로서의 성격 부여를 위한 랜드마크역할을 할 수 있도록 하여 관광객의 진입을 유도하도록 한다.

(4) 안전성을 고려한 시설물 (가드레일, 가로등) 설치

- 횡단보도에는 차도와 보도의 단차가 상쇄되므로 이에 따른 안전성을 확보하기 위해 차량진입을 차단하는 볼라드(Bollard : 단주)를 설치하고, 수시로 관리・점검하도록 한다.
- 가드레일, 가로등, 볼라드 등에 대한 파손된 부분은 신속하게 보수하여 안전성을 유지토록 한다.

(5) 도로변 식재

- 완충녹지 부분에는 해송을 식재하여 육성・관리가 용이하도록 한다.
- 도로변에는 플랜터 박스에 계절별 초화류를 식재하고, 유지・관리한다.
- 선정된 테마 수종들 가운데 교목성 수종은 가로수로 활용하도록 한다.

(6) 일시적 교통량 과중에 따른 문제점의 해결

- 해수욕장 및 어항의 내부도로의 불법주·정차는 엄격히 처리하여 이로 인한 교통의 불편을 최소화한다.
- 어항 및 해수욕장의 배후도로에 시간제 주차 프로그램(Coin Parking Lot)을 도입하여 관리함으로써 단기간 주차를 유도하고 재원을 확보한다.
- 성수기를 고려하여 조성된 도로 및 주차장은 비수기에 활용할 수 있도록 이벤트를 개발하여 이용도를 높이도록 한다.

(7) 장애인 이용의 편의 고려

- 휠체어의 원활한 이동을 위해 보·차도연결부, 해수욕장 내 접근로 등 단차가 발생하는 곳은 반드시 램프를 설치하도록 한다.
- 시각 장애인의 보행을 도울 수 있는 점자블럭 및 음성신호 횡단보도 등을 설치하도록 한다.

2) 미적 측면

(1) 가로의 통일된 이미지 연출

- 가로경관은 색채 가이드라인에서 지정한 색으로 통일시키기 위해 보도블럭 및 광장 등의 재질 선정에 있어 색채계획을 반영하도록 한다.
- 도로 및 가로에 무질서하게 설치되어 있는 시설물은 제거하고 가이드라인에 준한 시설물로 통일감 있게 재배치하여 조화된 이미지를 구현할 수 있도록 한다.

(2) 야간경관의 고려

- 가로등은 가이드라인에 준하여 디자인하고, 노면의 조도를 고려하여 통행에 지장이 없을 정도의 간격으로 배치한다.

(3) 조망권 보호

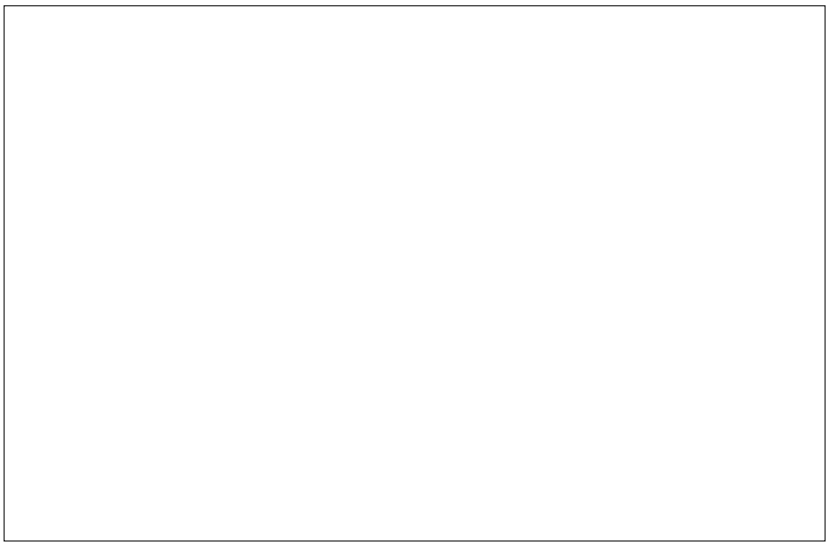
- 시각회랑이 형성되는 최적의 공간으로서 가로시설물이 차도로 침범하여 시야를 차단하지 않도록 관리한다.
- 해안도로를 따라 펼쳐지는 연속경관 조망을 위해 해안쪽 가로에는 시설물의 설치를 최소화한다.

- 도로변에 파노라믹 경관을 조망할 수 있는 감상포인트를 조성하여 관광객에게 포토스팟(photospot)을 제공하도록 한다.

5. 친수공간경관

- 해양관광의 활성화를 위해 친수공간을 도입할 경우 고려되어야 할 사항은 다음과 같다.
  ① 잔교는 가능한 단순한 디자인으로 제작하고, 본래의 기능성을 충족시킨다.
  ② 해안지역의 특성을 감안하여 구조물의 재질・구조・내구성 등은 관련분야 전문가를 통해 수립되어야 한다.
  ③ 바다낚시 잔교(해안구조물)를 조성할 경우에는 해양수리・해안지형・해양토목 분야를 고려하여야 한다.
  ④ 낚시객의 안전을 위해 반드시 울타리를 설치하고, 야간에도 활용할 수 있도록 조명시설을 계획한다.
  ⑤ 낚시용 잔교는 해수의 흐름이 원활하게 소통될 수 있도록 파일식 잔교로 조성한다.
  ⑥ 구조물은 가능한 낮게 설치하여 시각적 장애물로 인식되지 않도록 하고, 주변 환경과 어울리는 재질과 색채를 도입한다.

〈그림 부록-13〉 **해안구조물 (낚시용 잔교)**



6. 자연경관

- 해안암석 및 배후 구릉지와 석호, 송림, 섬 등의 자연경관은 인공적인 경관에 대조되는 경관으로서 자연 대상물을 원형의 상태로 보호하는 것을 원칙으로 하되, 건축물 등 인공적인 대상물이 자연환경에 조화와 균형을 이룰 수 있도록 관리하여야 한다.
- 자연경관은 가능한 보존하되, 경관적인 가치를 관광자원으로 활용할 수 있는 방안으로 고려해야 한다.

1) 원형보호 측면

- 자연경관 자원이 우수한 곳은 경관계획에서 최대한 보존할 수 있도록 유지·관리방안을 고려한다.
- 자연경관 자원의 중요성에 대한 지역주민과 관광객의 인식확대를 통해 그 보존가치의 중요성을 고취시키고 홍보물을 배포하여 교육적 자원으로 관리토록 한다.
- 기존에 수립된 계획에서 제시하고 있는 대단위 개발계획을 철저히 규제하고, 수려한 자연경관의 보존적 가치를 관광자원화 할 수 있는 방안을 모색하여 차별화된 지역색을 나타내도록 한다.

(1) 배후 구릉지의 녹화

- 건물과 건물사이에는 반드시 수목을 식재하여 인공구조물이 연속적으로 나타나지 않고 녹지와 균형을 이룰 수 있도록 한다.

(2) 구릉지 입지 시설물의 군집화(群集化), 소규모화(小規模化)

- 구릉지에 입지하는 건물과 각종시설물은 가급적 군집화, 소규모화하여 녹지의 피복도가 높아질 수 있도록 유도한다.

(3) 송림의 훼손방지 및 보존방법 모색

- 해안지역의 송림은 매우 소중한 자연경관 자원으로 특별한 관리가 필요하다. 이용객들의 다음과 같은 행위로 인해 소나무가 훼손되지 않도록 경관사업의 주체는 철저히 관리·감독하여야 한다.

① 소나무에 천막시설을 설치하거나 상행위를 하는 행위
② 야영을 목적으로 소나무를 훼손하는 행위
③ 송림에서 취사 또는 기타의 목적으로 불을 피우는 행위
④ 샤워시설 또는 탈의장 등 가건물이나 구조물을 설치하는 행위
⑤ 영업을 목적으로 송림에 현수막과 같은 광고물을 설치하는 행위
⑥ 송림에 주차를 하는 행위

- 이용의 밀도가 높은 지역은 송림의 바닥에 지피식물이 자랄 수 있도록 울타리를 설치하고 2~3년 간격으로 휴식기를 두어 일반인의 출입을 금한다.

2) 조망적 측면

- 원경을 구성하는 해안단구의 수려한 산세를 조망할 수 있도록 주요 조망점에서의 시각회랑(Visual Corridor)을 확보하도록 한다.
- 자연경관을 감상할 수 있는 조망지점을 확보하고, 이에 대한 시설계획을 수립하여 관광객에게 경관을 감상할 수 있는 기회를 제고시킨다.

(1) 조망을 방해하는 시설물설치 제한구역 설정

- 일출은 중요한 경관자원이기 때문에 조망시야를 확보하는 것은 중요하며, 필요한 경우 일정지역에 구조물이나 시설물 설치제한구역을 설정한다.
- 시설물 설치 제한구역은 지역주민의 사유권을 침해하지 않는 범위에서 설정한다.
- 조망시야의 확보는 전망데크 또는 전망등대 등을 계획하여 아름다운 해안경관을 감상할 수 있도록 계획한다.

(2) 배후 구릉지의 스카이라인 보호

- 건축물을 신축 또는 개축할 경우 배후 구릉지의 스카이라인이 훼손되지 않도록 건축물 가이드라인에 맞게 조성해야 한다.
- 경관사업의 주체는 사전에 건축주와 개발업자에게 건축물 경관가이드라인에 대해 교육·홍보를 충실히 한다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

강원도, 「아름다운 동해안 만들기」, 2001.
건설교통부, 「경관우수지역의 보전방안에 대한 연구」, 2001.
건설교통부, 「준농림지역의 경관관리지침」, 2001.
건설교통부, 「산지·구릉지의 계획적 이용·관리지침」, 2001.
김남형, 이한석 역, 「해양성 레크리에이션 시설 ; 계획과 디자인」, 도서출판 과학기술, 서울, 1997.
김용만, 「지방자치단체의 경관조례 도입에 관한 연구」, 1999.
김일봉, 「도시경관 관리에 관한 연구」, 1994.
서종주, 「도시공간 특성에 따른 경관관리방안에 관한 연구」, 1999.
시노하라 오사무, 「경관계획의 기초와 실제」, 1999.
신동주, 「21세기를 향한 동해안 종합해양관광개발방안」, 강원개발연구원, 1998.
오휘영, 최병권, 「해안간척지 친환경적 복원·시공」, 도서출판 조경, 서울, 2001.
용인시, 「용인시 경관형성 기본계획」, 2001.
이문규, 「관광지화에 따른 촌락의 기능 및 경관 변화에 관한 연구」, 1996.
정지용, 「부산시 수변공간의 형성과정과 개선방안」, 부산대학교 석사학위 논문, 2000.
충북개발연구원, 「충청북도 도시경관 개선을 위한 정책연구」, 2000.
해양수산부, 「연안통합관리계획 수립(안)」, 관계부처 및 지방자치단체 협의안, 1999.
해양수산부, 「연안침식방지 종합대책 수립을 위한 조사연구」, 제2차 자문회의 자료, 2002.
해양수산부, 「해양관광 진흥을 위한 종합계획 수립 연구」, 2000.
환경디자인 연구회, 「환경디자인」, 2002.

<국외문헌>

City of Kingston & Chris Dance Land Design,「Kingston Foreshore and Waterways Landscape Guidelines」, 1999.
EPA Victoria, 「Beach Report」, 2001.
South Gippsland Conservation Society,「Environmental Activities around Inverloch」, 1992.
Victorian Beach Cleaning Best Practice Project Steering Committee, 「Victorian Beach Cleaning Best Practice Guidelines」, 2001.
Victoria Coastal Council, 「Aquatic and Recreational Signage Manual」, 2001.
Victoria Coastal Council, 「Siting & Design Guidelines for Structures on the Victorian Coast」, 1998.