

수시연구 2011-03

연안경관 유형분류와 관리제도 분석 연구

Study on the Coastal Landscape Categorization
and Management Framework Analysis

2011. 12.

최지연 · 박수진 · 육근형 · 장정인 · 최희정 · 정지호



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

◆ 보고서 집필 내역

● 연구책임자

- 최 지 연 : 제1장, 제2장, 제3장, 제4장, 제5장

● 연구진

- 박 수 진 : 제3장
- 육 근 형 : 제2장
- 장 정 인 : 부록 1
- 최 희 정 : 제2장
- 정 지 호 : 제2장

● 외부 집필진

- 이 호 석(North Georgia College & State University) : 제3장
- 김 나 영(한국해양대학교) : 제3장

◆ 산·학·연·정 연구자문위원

- 노 백 호(한국환경정책평가연구원)
- 김 남 원(국토해양부)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

◆ 연구감리자

- 이 원 갑(한국해양수산개발원 연구위원)

머 리 말

현재 우리나라 연안관리 정책기조는 연안 고유의 가치를 되살리고, 지역주민의 삶의 질을 증진하기 위한 방향으로 전환되고 있습니다. 이러한 정책적 노력의 일환으로 연안경관 관리에 관심이 더욱 고조되고 있는데, 연안경관 관리의 핵심은 민주적 과정을 통해 생태적으로 열린 공간환경을 조성하는 것입니다. 따라서 연안경관의 정책방향은 연안지역사회의 생태적·사회경제적·문화적 정체성과 개성을 바탕으로 체계적으로 관리해 나갈 수 있는 방안을 마련하는 것이 매우 중요할 것입니다.

이 보고서는 우리나라 연안경관 관리의 기반을 조성하기 위해 우리 실정에 맞는 연안경관 관리방식을 찾는 데 초점을 두고 있습니다. 앞으로 이 연구결과를 토대로 정부 차원에서 실현할 수 있는 연안경관 관리수단을 마련·시행해 나갈 것으로 기대합니다.

끝으로 이 연구를 수행한 해양연구본부의 최지연 전문연구원, 박수진 부연구위원, 육근형 전문연구원, 장정인 전문연구원, 최희정 전문연구원, 정지호 연구원의 노고에 감사드립니다. 외부 집필진으로서 본 연구에 적극적으로 참여해 주신 North Georgia College & State University의 이호석 교수와 한국해양대학교의 김나영 교수께 진심으로 감사드립니다. 또한 외부 자문위원으로서 한국환경정책·평가연구원의 노백호 박사와 국토해양부의 김남원 사무관, 그리고 내부 자문위원으로 큰 도움을 주신 이원갑 선임연구위원께도 깊은 감사를 표합니다.

2011년 12월

한국해양수산개발원
원 장 김 학 소

차 례

Executive Summary	i
-------------------	---

제1장 서론	1
--------	---

1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	3
1) 연구의 내용적 범위	3
2) 연구의 방법	4
3. 선행연구 현황	5

제2장 연안경관의 유형별 특성과 경관 관리요소	7
---------------------------	---

1. 연안경관의 개념	7
2. 연안경관 유형별 특성	9
1) 경관유형의 분류 개요	9
2) 자연 연안경관의 유형분류	11
3) 인공 연안경관의 유형분류	26
3. 연안경관 관리요소	34
1) 관련 법·제도에서 제시된 경관 관리요소	34
2) 기존 연구에서 제시한 경관 관리요소	44

제3장 국내외 연안경관 관리 관련 법·제도 분석	51
----------------------------	----

1. 국내 경관 관련 법·제도의 현황	51
1) 경관 관련 법·제도의 개관	51
2) 경관 관련 법률의 주요 내용 분석	55

3) 연안경관 관련 개별사업 현황	69
2. 국외 연안경관 관리 법·제도 분석	74
1) 일본의 해안경관 관리제도	74
2) 미국의 연안경관 관리제도	86
3) 호주의 연안경관 관리제도	94

제4장 연안경관 유형별 관리요소 도출과 제도 개선방안 ————— 106

1. 연안경관 유형별 관리요소 도출	107
1) 연안경관 관리요소 도출	107
2) 연안 자연경관 유형별 관리요소	108
3) 연안 인공경관 유형별 관리요소	109
2. 연안경관 관리기반 조성을 위한 법·제도 개선사항	111
1) 연안경관의 개념 정립과 연안경관 관리범위 설정	111
2) 연안용도해역제도와 연계한 경관 관리수단 마련	113
3) 연안정비사업의 설계기준 마련	115
4) 연안경관사업 및 시설물 설계지침(안) 마련	116

제5장 결론 및 정책제언 ————— 118

1. 결론 및 요약	118
2. 정책제언	123

참 고 문 헌 ————— 127

부 록 ————— 132

부록 1. 연안경관의 심미적·경제적 가치평가 및 활용방안	132
부록 2. 각종 계획의 경관계획보고서 작성기준	149

표 차례

표 1-1. 주요 선행연구와 차별성	5
표 2-1. 경관형식과 내용에 따른 분류	9
표 2-2. 경관자원에 따른 분류	10
표 2-3. 관리대상에 따른 연안경관유형 구분	10
표 2-4. 관련 법규·계획 등에 따른 연안경관유형 구분	11
표 2-5. 해양경관생태학적 접근에 따른 유형별 경관생태	12
표 2-6. 연안지형경관의 유형별 특성	15
표 2-7. 생태계·경관자원 유형	21
표 2-8. 자연해안 경관구성요소와 관리대상	22
표 2-9. 입지 및 개발단계의 자연경관요소 및 검토항목	23
표 2-10. 항만 재개발 및 마리나항만 경관자원 조사항목	24
표 2-11. 해안경관 관리 가이드라인 중 자연경관 관련 주요 내용	26
표 2-12. 문화경관의 국가별 정의	30
표 2-13. 연안지역 경관구성요소 및 경관유형별 관리대상	31
표 2-14. 인공 해안경관 유형	33
표 2-15. 경관 관리 관련 법·제도에 나타난 경관 관리요소 세부규정	40
표 2-16. 도시디자인의 경관 관리요소 종합	45
표 2-17. 경관유형별 관리방향 및 경관 관리요소	49
표 3-1. 경관 관련 주요 법률의 현황	53
표 3-2. 경관 관련 용도지구 규제	56
표 3-3. 환경영향평가법상 환경영향평가 항목	67
표 3-4. 제2차 연안정비사업 추진실적(2011. 11. 현재)	70
표 3-5. 연안시설물의 설계방안	85
표 3-6. 미국 연안경관의 지리적 권역별 특성	88
표 3-7. 샌프란시스코 연안 공공디자인 설계목표 및 요소	92

표 3-8. 퀸즐랜드 주 연안관리계획	94
표 3-9. 퀸즐랜드 주 연안경관의 유형분류	96
표 3-10. 해안주거지 유형별 디자인 요소	101
표 4-1. 연안경관 관리요소	107
표 4-2. 연안 자연경관 유형분류와 경관 관리요소	109
표 4-3. 연안 인공경관 유형별 경관 관리요소	110
표 4-4. 경관의 법적 개념	111
표 4-5. 연안용도해역과 연안해역기능구	113
표 4-6. 연안해역기능구 중 연안경관 관리대상	114
표 4-7. 연안정비사업의 목적과 대상사업	115
표 4-8. 연안정비구조물의 장·단점과 경관 관리요소	116
표 4-9. 연안경관사업 및 시설물 설계지침(안)	117
부록 표-1. 비시장재의 가치측정방법론	132
부록 표-2. 한계지불의사액(MWTP) 추정치와 신뢰구간	134
부록 표-3. 경관 보존가치(2006년 기준)	135
부록 표-4. 크로아티아 해안림 복원으로 인한 경관개선 가치와 그 외 비시장가치의 비교	138
부록 표-5. 어부림의 기능에 대한 주요 경험 사례	139
부록 표-6. 농촌경관 보전에 대한 지불의사액	142
부록 표-7. 이탈리아 연안 호텔 숙박료에 포함된 경관가치	144
부록 표-8. 일본의 항만녹지 조성사업에 대한 경제적 가치분류와 평가방법	145
부록 표-9. 일본의 항만녹지시설 설치에 대한 경제적 편익 산정기법	146

그림 차례

그림 1-1. 우리나라 연안경관의 모습	2
그림 1-2. 연구의 체계	4
그림 2-1. 전형적인 해안습지 지형 및 경관 모식도	13
그림 2-2. 신두리 해안사구 경관	19
그림 2-3. 안흥만 간석지 경관	19
그림 2-4. 해조류와 산호초 해중경관	20
그림 2-5. 자연경관과 문화경관의 스펙트럼	27
그림 2-6. 문화경관 개념의 전개	28
그림 2-7. 세계문화유산의 체계 내에서 문화경관의 유형	29
그림 2-8. 해안 구릉지 경관 관리	47
그림 2-9. 바다 조망 및 접근성 확보를 위한 경관 관리	48
그림 2-10. 경관유형과 경관 관리요소와의 관련성	50
그림 3-1. 일본 경관법 체계	76
그림 3-2. 경관조사단계의 흐름	79
그림 3-3. 지형도로 본 해안공간의 변용	80
그림 3-4. 환경지도의 작성(센다이만 연안)	80
그림 3-5. 엔슈나다 연안의 재해·방재지도 작성 예	81
그림 3-6. 경관지도의 작성 예	82
그림 3-7. 미국의 연안경관 지리적 분류	87
그림 3-8. 퀸즐랜드 주 연안관리계획의 주요 주제 지역	95
그림 3-9. 해안주거지 유형	99
그림 4-1. 연안관리법상 연안의 범위	112
그림 4-2. 연안경관의 공간적 관리범위	112
부록 그림-1. 꽃지해수욕장 송림 복원사업 시나리오	140
부록 그림-2. 농촌경관 개선의 목표 사진	141

Executive Summary

Coastal Landscape Categorization and the Management Framework Analysis

Landscape is created as a result of inter-activities between human activities of living and natural environment over a long period of time. It is also a cultural by-product of these results reflected in various indexes. Although the coastal areas of Korea should harmonize natural, cultural and esthetic values, its unique landscape has long deteriorated and was replaced by reclamation and artificial structures of the development driven policies of the 1990s. However, more attention is being paid to coastal landscape management as people are better off and better aware of environmental crisis. Against this background, the study aims to build the framework for coastal landscape management by categorizing landscape types and identifying management components as well as legal and institutional improvements.

As a first step, coastal landscape needs to be defined. The study defined coastal landscape as surroundings in which under, middle and surface of the sea as well as land/coastal natural environment go together with human living space.

Based on the definition, the study basically divided coastal landscape into natural or artificial one, depending on whether it is man-made or not. Natural coastal landscape is categorized as fotografic and vegetational types, while artificial coastal landscape is classified according to its use pattern. It also suggested viewpoint, open

space, transportation, environment and ecosystem as management components for coastal landscape.

Korean government has have several acts and laws related to the coastal landscape management, however there has not been established an integral legal system for the coastal landscape managemant yet. Meanwhile, coastal landscape is an important factor for coastal management plans or policy implementation in Japan, the US and Australia. Japan enacted the Coastal Landscape Formation Guidelines in 2006 in cooperation with relevant Ministries. The US has handled it as part of public access improvement policies. The Queensland government of Australia implied in its coastal management plans that diversity of coastal landscape and natural landscape value were closely related with quality of life in the local economy.

The framework of coastal landscape management should be built by clearing the concept of coastal landscape in the Coast Management Act. Relevant tools need to be in place to link coastal landscape management with the Coastal Zoning System and Coastal Rehabilitation Projects. It is important to decide targets for coastal landscape management among coastal function zones, along with corresponding management components and management methods. Moreover, comprehensive guidelines are necessary to harmonize surroundings with buildings and artificial structure nearby coasts.

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

경관(景觀, landscape)은 인간행위와 자연환경 사이에 역동적인 상호작용을 통해 역사적으로 형성해 온 지표(地表)의 일부이다. 유럽경관협약(European Landscape Convention, 2000)에서는 경관을 ‘자연 혹은 인간요소의 상호작용의 결과로 나타난 특성을 사람들이 인지하고 있는 구역’으로 정의하였다. 따라서 경관은 오랜 시간을 거쳐 인간의 생활양식과 자연환경 사이의 상호작용의 결과가 지표에 반영된 문화적 산물인 동시에, 일상적 사회관계가 함축된 공간적 표현체라고 할 수 있다.

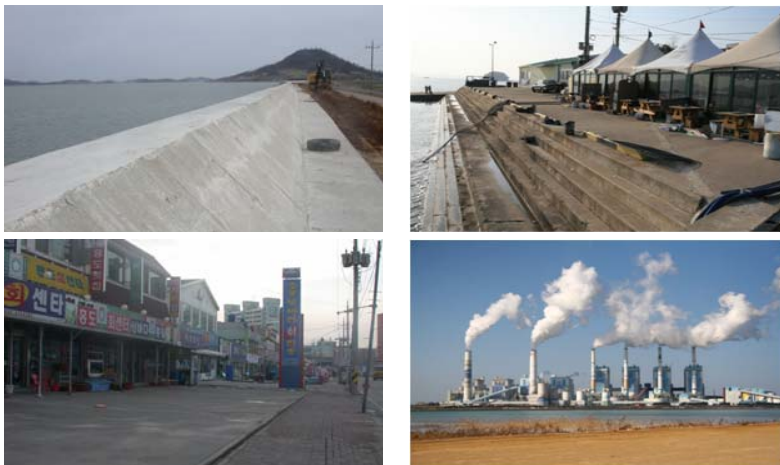
경관의 질적 수준은 지역의 환경적·문화적 수준을 결정하는 중요한 요소가 됨에 따라, 많은 국가에서는 자연·인문환경과 도시성장관리를 위해 경관 관리를 위한 정책적 수단을 마련하여 적용하고 있다. 특히 1990년대 이후 경제 개발과 생태계 서비스 보호의 균형을 맞추고, 생태적으로 안정적인 경관을 창출하고 유지하기 위한 지속가능한 경관 관리방식이 주목을 받고 있다.

우리나라의 경관 관리정책도 마찬가지로, 1990년대 들어 개발 지향적 정책에서 벗어나 쾌적한 환경 조성의 필요성이 제기되면서 시작되었다. 그러나 1990년대 후반에 만들어진 경관 관리정책은 지역의 경관특성과 설계요소 등의 연계가 부족하여 현실적으로 적용하기에 한계가 있었다(정태일·오덕성, 2003). 또한 경관 관리는 국토해양부, 환경부, 농림수산식품부, 산림청 등 다양한 부처 등에서 개별적·단편적으로 이루어졌고, 기능적·물질적 관점에 치우쳐 공공적·생태적 가치가 간과되어 왔었다.

그러나 2007년 「경관법」이 제정됨에 따라 그동안 법적 근거 없이 추

진해 온 경관계획과 관리수단은 법적 근거를 가지고 자연환경, 역사문화, 생활공간을 아우를 수 있는 경관계획을 수립·적용이 가능하게 되었다.

우리 연안은 1990년대 중반 이후, 양적 성장 중심의 시장경제체계 하에서 급격히 개발됨에 따라 연안습지는 매립을 통해 주거용지·산업용지 등으로 전환되었고, 주변 환경을 고려하지 않는 호안, 해안도로와 제방 등이 설치되었다. 특히 대표적 연안친수공간인 해수욕장은 자연적·문화적·심미적 가치가 공존해야 함에도 불구하고 숙박·위락시설의 난립과 주변 환경과 어울리지 않는 간판 등으로 고유의 바다경관이 사라진 지 오래다.



| 그림 1-1 | 우리나라 연안경관의 모습

최근 전 지구적으로 환경적 위기에 관한 인식이 확산되면서, 연안공간에 내포된 고유의 생태적 가치의 회귀와 복원, 그리고 연안의 자연자산과 문화·역사자산을 활용한 지속가능한 연안통합관리의 접근방식이 연안관리정책의 핵심과제로 주목을 받고 있다. 2009년에 전면 개정한 「연안관리법」에서는 ‘연안용도해역제도’에 의한 ‘경관보호구’를 지정하도록 하였고, 자연해안의 효과적 보전과 관리를 위한 ‘자연해안관리목표제’와 ‘자연해안복원사업’을 이행하도록 하고 있으며, ‘연안정비사업’을 통해 고품격 연안

친수공간을 조성하도록 하고 있다. 또한 국토해양부에서 수립한 제2차 연안통합관리계획(2011)에서는 연안경관(coastalscape)의 관리기반을 조성하도록 하고 있다. 또한 제2차 해양수산발전기본계획(2010)에서 쾌적한 연안 조성을 위한 국가 차원의 연안경관 관리체계를 마련하도록 하였다.

따라서 본 연구의 목적은 연안경관 관리기반을 마련하기 위한 것으로 현재 연안관리제도와 융합될 수 있는 연안경관 유형분류와 유형별 경관 관리요소를 도출하고자 하는 것이다. 또한 외국의 경관 관리정책과 국내 경관 관리 법·제도 등을 분석해 연안경관 관리와 관련한 법·제도 개선방향을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

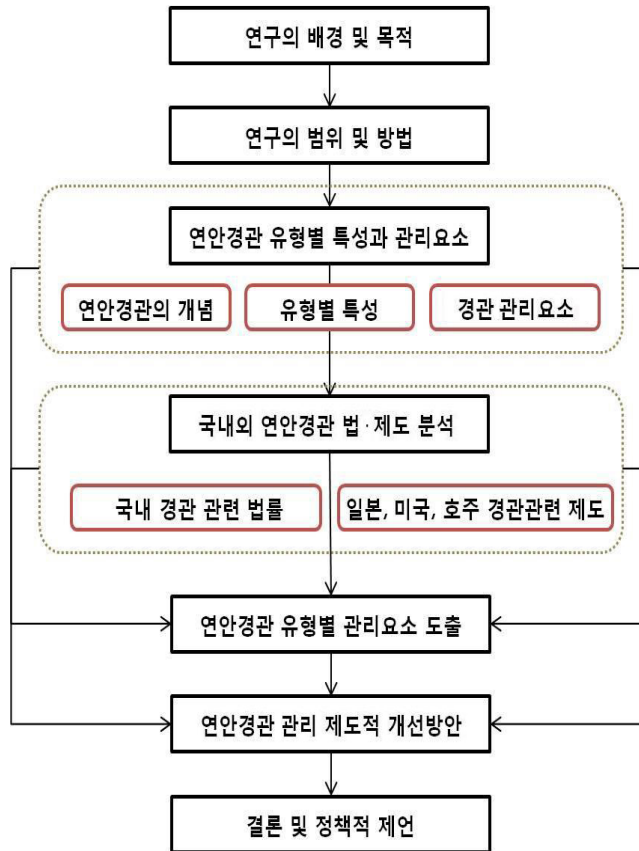
1) 연구의 내용적 범위

본 연구에서는 연구의 내용적 범위를 연구의 배경과 목적, 연구방법(제1장), 연안경관의 유형별 특성과 경관 관리요소(제2장), 국내외 연안경관 관리 관련 법·제도 분석(제3장), 연안경관의 유형별 관리요소 도출과 제도적 개선 방안(제4장), 결론 및 정책제언(제5장)으로 구성하였다.

제2장 연안경관 유형별 특성과 경관 관리요소는 우선 연안경관의 개념을 정리하고, 연안경관의 유형을 자연·인문환경에 따라 분류하여 경관 관리요소를 도출하고자 하는 것이다.

제3장 국내외 연안경관 법·제도 분석에서는 우리나라의 경관 관리 관련 법·제도를 살펴보고, 일본, 미국, 호주의 경관 관리제도의 분석을 통해 우리나라 연안경관 관리에 적용 가능한 시사점을 도출하였다.

제4장에서는 연안경관 관리기반 조성을 위해 유형별 관리요소를 도출하고, 제도적 개선사항을 제시하고자 한다.



| 그림 1-2 | 연구의 체계

2) 연구의 방법

본 연구는 연안경관의 법적 개념과 관리수단이 명확하게 마련되어 있지 않았기 때문에, 연안경관 관리와 관련된 문헌을 조사하기 위해 국토해양부, 환경부 등 관련 부처의 국가보고서와 국토연구원, 한국환경정책·평가연구원 등에서 발간한 연구보고서를 검토하였다. 또한 연안경관과 관련된 국내외 전문가의 연구결과를 수집·분석하여 연안경관 관리의 전체적인 흐름, 관리여건 등에 관한 시사점을 도출하였다.

3. 선행연구 현황

경관과 관련된 선행연구는 주로 보편적인 경관에 관한 연구나 도시경관에 관한 연구가 이루어져 왔고, 연안경관에 관한 연구는 윤상호 외(2003)와 온영태 외(2002)의 연구가 있다. 연안경관을 대상으로 한 온영태 외(2002)의 연구는 연안경관의 차별성과 중요성을 부각시킨 초창기 연구라고 할 수 있으며, 윤상호 외(2003)의 연구는 거주공간으로서 어촌경관을 대상으로 한 연구를 수행하였다.

최근 건축도시공간연구소에서 수행한 ‘해안마을 관광자원화를 위한 경관 형성방안 연구(2011)’는 해안마을의 경관 관리방안을 제시한 연구로, 관광자원으로 활용할 가치가 있는 해안마을의 경관자원을 발굴하여, 이를 체계적으로 관리할 수 있는 정책방안을 제시하였다.

본 연구는 현재 운용 중인 연안관리제도와 융합할 수 있는 연안경관의 개념을 정립하고, 연안경관 관리제도의 도입에 필요한 연안관리 관련 법·제도의 개선방향을 도출하고자 한다.

| 표 1-1 | 주요 선행연구와 차별성

구분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	-과제명: 도시경관 관리제도 정비방안 연구 -연구자(연도): 민범식외(2005) -연구목적: 경관 관리제도 개선을 위한 정책제안	-문헌조사 -사례연구분석	-경관 관련 제도 현황 -국내외 사례 -경관 관리제도 정비방향
	2	-과제명: 도시경관 개선을 위한 용도지역별 경관계획 기준 연구 -연구자(연도): 신정철 외(2003) -연구목적: 조화롭고 흥미로운 경관 창출을 위한 건축물 규모 및 형태에 관한 기본방향 제시	-문헌연구 -현장조사 -설문조사	-도시경관 개념 정립 -신도시 경관의식 조사 -도시경관 관리 기준

| 표 1-1 | 주요 선행연구와 차별성(계속)

구분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	3	-과제명: 건축물 규제를 통한 경관 관리방안 -연구자(연도): 박양호 외(2002) -연구목적: 경관의 의미를 정 의하고 경관훼손 유형을 파 악하여 개발압력에 따른 경 관관리방안 제시	-문헌조사 -현장조사 -GIS 분석	-경관훼손 양상 및 문제점 -경관 관련 국내외 제도 분석 -단기·중기·장기적 경관관 리방안
	4	-과제명: 연안경관 및 조망권 확보를 위한 제도 개선방안 연구 -연구자(연도): 운영태 외(2002) -연구목적: 연안관리를 위한 경관 관리제도 및 법·제도 개 선방안 제시	-문헌조사 -사례연구분석	-경관 측면에서 우리나라 연안관리실태 분석 -친수연안조성과 경관 관리 방향 -연안경관 관리를 위한 법·제 도 개선방안
	5	-과제명: 해안지역의 경관 관리 방안 연구 -연구자(연도): 윤상호 외(2003) -연구목적: 연안관리를 위한 경관 관리제도 및 법·제도 개 선방안 제시	-문헌조사 -현장조사 -전문가 활용	-해안경관의 개발양상 -해안경관의 관리실태 -국내외 해안경관의 사례검토 -해안지역의 경관 관리방안
	6	-과제명: 해안마을 관광자원화 를 위한 경관 형성방안 연구 (2011) -연구자(연도): 건축도시공간 연구소 -연구목적: 해안마을의 경관자 원의 발굴과 활용방안 제시 및 마을단위 경관계획 수립 방안 제시	-문헌조사 -현장조사 -전문가 의견수렴	-해안마을의 경관자원 특성 -해안마을 해외사례 분석 -해안마을 경관 형성방안
본 연구		-현재 운용 중인 연안관리제 도와 융합할 수 있는 연안경 관의 개념 정립과 연안경관 관리제도의 도입에 필요한 연안관리 관련 법·제도의 개 선방향을 도출하고자 함	-문헌조사 -연안경관 유형분류 를 위한 기준 마 련과 유형별 제어 요소 제시	-연안경관의 개념 정립 -연안경관 관리제도 검토 -연안경관 관리제도 도입을 위한 법·제도 개선방안 마련

제 2 장 연안경관의 유형별 특성과 경관 관리요소

1. 연안경관의 개념

경관(landscape)¹⁾은 독일어의 란트샤프트(landshaft)에서 기원하였으며 가시적으로 볼 수 있는 지표의 일부로, 경관은 조망되는 대상으로서 경(景)과 조망하는 것으로서의 관(觀)과 밀접하게 관련된다.²⁾ 나카무라는 경관 자체가 인간이 보는 대상이 되기 때문에 경관에 대해 인간을 둘러싸고 있는 환경을 바라는 것으로 정의하였다(배현미·김종하(역), 2010). 그러나 경관은 단순히 시각적으로 보이는 대상이기보다는 인간의 인지적·심리적 차원과도 연관된다. 이에 김덕현(1999)은 경관은 외부 공간의 일부가 인식의 주체인 인간에 지각되는 것을 의미하고, ‘지각된 대상’으로서 경관은 주체인 인간에 의하여 문화적으로 생산된다고 하였다. 또한 임승빈(2009)은 눈에 보이는 자연 및 인공 풍경 모두를 포함하며 토지, 동식물, 생태계, 인간의 사회적·문화적 활동을 내포하고 있는 개념으로 이해했다. 따라서 경관은 인간의 시각적 감각을 통해 보이는 자연·인문환경을 총체적으로 일컫는 것이라 할 수 있다. 이러한 개념은 「경관법」 제2조 제1항에서 ‘경관은 자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 지역 환경적 특징을 나타내는 것’이라고 명시되어 있다.

한편, 연안은 해역과 육역의 물리적·생태적·자연적 상호과정에 의해 형성된 독특한 생태공간인 동시에, 인간의 사회적·경제적 활동이 이루어

1) 경관의 사전적 정의는 기후, 지형, 토양 따위의 자연적 요소에 대하여 인간의 활동이 작용하여 만들어 낸 지역의 통일된 특성임.

2) ‘landscape’는 처음에는 바다경관(seascape)이나 바다그림에 대비되는 ‘내륙의 자연풍경’ 또는 ‘내륙의 자연풍경그림’을 뜻했으나, 현대에 오면서 지구상의 모든 자연 및 도시풍경을 포함하는 포괄적인 개념으로 쓰임(임승빈, 2009).

지는 일상생활공간이기도 하다. 따라서 연안은 생태적·환경적 가치와 사회·문화적 가치가 함께 공존하는 공간이라 할 수 있다. 또한 연안은 다른 공간에 비해 시간적 과정에 매우 민감한 공간이다(Rusell, 1958, 1967; Shepard and Wanless, 1971; Bloom, 1978). 연안경관은 긴 시간에 의해 자연과 인간행위의 상호작용에 따라 그 형태와 양상이 불규칙적이고 역동적으로 변화해 왔다.

연안경관(coastscape)은 해안경관 혹은 seascape와 같은 용어와 혼합하여 사용하고 있다. Seascape의 사전적 의미는 육지에서 바다로 보이는 시야 혹은 묘사로 정의하고 있다.³⁾ 광의적인 의미에서 seascape는 육지에서부터 바다 혹은 바다에서부터 육지로의 시야를 모두 포함하고, 해안선을 따라서 시야에 들어오는 모든 광경을 의미하며, 바다와 육지의 연계적 결합이 표현되는 경관으로 정의하고 있다(Hill et al., 2001). Seascape은 역사적이고 고고학적 특징을 함축하고 있으며, 해양의 상징성도 포함한다는 점에서 육지와 바다가 접한 지리적 분계를 초월하여 그 의미가 해수면까지도 확장될 수 있다. 또한 해안경관에 대해서 학제적 정의가 이미 많이 이루어졌다. 윤상호(2007)는 연안의 이용과 개발행위, 즉 건축물 또는 구조물 건설에 의해 영향을 받는 연안의 상태로부터 인간이 시각적으로 받게 되는 영향력으로 보았다. 이석환(2010)은 해안경관은 구성되는 물리적·자연적 대상, 즉 해안의 구성요소인 자연과 인간 그리고 인공의 총체적 조망으로 하고 있다. ‘해안경관 관리 가이드라인(국토해양부, 2011)’에 따르면 ‘해안경관’은 ‘해안선을 기준으로 시각적으로 보여지는 해역 및 육역의 자연환경과 인간의 생활환경이 어우러져서 형성되어진 풍경’으로 정의하고 있다.

위에서 제시된 해안경관의 정의가 해안선을 중심으로 육역과 해역을 평면적으로 해석하고 있다면, 본 연구에서는 연안경관(coastscape)에서는 육

3) The Concise Oxford Dictionary.

지(land)와 바다(sea)의 자연환경과 인간의 생활환경이 어우러져 형성되는 공간을 해중까지 확대하고자 한다. 따라서 연안경관은 “해저·해중·해면 및 육역의 자연환경과 인간의 생활환경이 어우러져서 형성된 풍경”으로 정의하고자 한다.

2. 연안경관 유형별 특성

1) 경관유형의 분류 개요

일반적으로 경관유형은 인공성의 여부, 경관자원 등에 따라 분류할 수 있다. 임승빈(2009)은 경관의 형식과 경관의 내용에 따라 구분하였는데, 경관형식은 바다경관, 산림경관과 같은 경관의 물리적 형태와 위치에 따라 분류될 수 있고, 경관의 내용은 경관의 미, 경관의 의미 등 경관이 지닌 속성에 따라 분류하였다.

| 표 2-1 | 경관형식과 내용에 따른 분류

분류	경관유형		
경관의 형식	자연경관	산림경관, 평야경관, 해양경관	
	인공(문화)경관	도시경관	도시경관, 택지경관, 교외경관
		농촌경관	취락경관, 경작지경관
경관의 내용	생태적 측면, 미적 측면, 철학적 측면, 경제적 측면		

자료: 임승빈, 2009

국토해양부의 경관계획수립지침(2009)에서는 경관자원에 따라 경관유형을 구분하였는데, 크게 자연경관, 산림경관, 농산어촌경관, 시가지·도시경관, 역사문화경관으로 구분하였다.

| 표 2-2 | 경관자원에 따른 분류

분류	경관자원
자연경관	주요 지형, 산림, 하천, 호수, 해변
산림경관	주요 식생 현황, 보안림, 마을 숲 및 보전대상 산림 등
농산어촌경관	주요 경작지, 농업시설, 염전, 갯벌, 포구, 취락지, 마을공동시설
시가지·도시경관	주요 건물, 교량, 상징가로, 광장, 기념물, 주요 주거경관, 상업업무경관, 공업경관자원, 도시기반시설 등의 분포
역사문화경관	지역 고유의 경관을 나타내는 성곽, 서원, 전통사찰, 근대건축물의 문화재와 기타 역사적·문화적 가치가 있는 종교시설 등

자료: 국토해양부, 2009

위에서 제시한 임승빈(2009)에 의한 경관분류에서는 연안경관과 관련된 해양경관은 자연경관에 포함되어 있고, 국토해양부(2009)의 경관계획수립지침에 따른 분류에서는 연안경관과 관련된 해변은 자연경관에, 갯벌은 농산어촌경관 등에 포함됨에 따라 연안공간의 특성을 충분히 고려했다고 보기 어렵다.

연안경관과 관련한 해양수산부(2002)에서는 관리대상에 따라 자연경관, 정주경관, 문화경관, 교통경관으로 분류하였다.

| 표 2-3 | 관리대상에 따른 연안경관유형 구분

경관유형		관리 대상
자연경관		해안, 섬·육계도, 암벽·해식애, 석호, 하천, 구릉지·산, 송림, 일출·바다풍경
정주경관		항구도시 및 주변배후, 소규모 어촌·어항
문화경관	역사경관	역사문화 유적지
	관광지	해수욕장, 횃집거리, 유명 관광지
교통경관		국도, 지방도, 철도, 교량, 터널 등

자료: 해양수산부, 2002

또한 국토해양부의 해안경관 관리 가이드라인(2011)에서는 관련 법규·계획과 현장조사 등을 통해 시가지경관, 산업경관, 농어촌경관, 관광휴양경관, 역사문화경관, 자연경관, 생태경관의 7가지 경관유형으로 구분하였

다. 그러나 본 경관분류는 연안육역에 초점을 둔 것으로 연안해역과 해중까지 포함한 분류라고 보기 어렵다.

표 2-4 | 관련 법규·계획 등에 따른 연안경관유형 구분

구분	대상지역
시가지 경관	주거, 상업, 업무시설 등이 밀집한 도시지역
산업경관	공업, 물류 등의 산업시설이 밀집한 지역
농어촌 경관	어업, 농업 등의 생산 활동이 이루어지며 개발밀도가 낮은 지역
관광휴양경관	여가, 휴식을 위하여 우수한 자연경관 자원을 활용한 레크리에이션, 전망 공간, 편의시설 등이 밀집된 지역
역사문화경관	국가지정문화재, 시도지정문화재 등을 보호하기 위해 관리가 필요한 지역
자연경관	자연자원이 풍부하고, 여가, 휴식공간으로 조성이 가능한 지역
생태경관	생태자원이 풍부하여 자연 그대로의 모습으로 보존이 필요한 지역

자료: 국토해양부, 2011

따라서 본 연구에서는 연안경관유형을 기본적으로 자연경관과 인공경관으로 구분하고 경관별 특성을 알아 보고자 한다.

2) 자연 연안경관의 유형분류

(1) 경관생태학적 접근에 따른 유형분류

Forman과 Gordon(1981; 이도원, 2001 재인용)은 자연경관을 수 킬로미터 너비의 공간에 걸쳐서 시각적으로 동질인 생태계들의 모임이 비슷한 형태를 이루며 반복적으로 나타나는 모자이크로 보았고, 숲, 교외, 경작지 등을 경관으로 들었다. 이도원(2001)에서는 경관 안에서는 지질적 토지형, 식생 형태 및 동물상, 자연교란체제, 토지이용, 인간 정주유형 등 여러 가지 특징이 전체 지역을 통해 비슷하고 반복적으로 나타나는데, 이들 공간요소들의 묶음을 경관의 주요 특징으로 언급하였다.

해양경관생태학⁴⁾에서는 해양경관은 해양경관을 구성하는 해양환경과 해양경관의 가치, 그리고 이를 기능적인 면으로 바라보는 인간과 해양경관 계획으로 나타나는 이들 둘 사이의 양자작용으로 인하여 이루어진다고 보았다. 특히 해안을 육지환경과 해양환경의 전이대(transitional zone)로 보고 습지, 갯벌, 사구 등 다양한 환경들이 서로 평형을 유지하며 완충지 역할을 하면서 다양한 생물의 서식지 등 생태적으로도 중요한 역할을 담당하는 것으로 보았다.

이동근 외(2004)에서는 자연해안의 유형별 경관생태를 갯벌(모래갯벌, 펄갯벌, 혼합갯벌), 자갈해안, 암반해안, 사빈, 사구, 식생해안으로 구분하였다(<표 2-5> 참조).

표 2-5 | 경관생태학적 접근에 따른 유형별 경관생태

구분	자연해안경관 유형
갯벌	모래갯벌, 펄갯벌, 혼합갯벌
암석해안	자갈해안, 암반해안
모래해안	사빈, 사구
식생해안	염생식물 해안습지, 거머리말 군락지

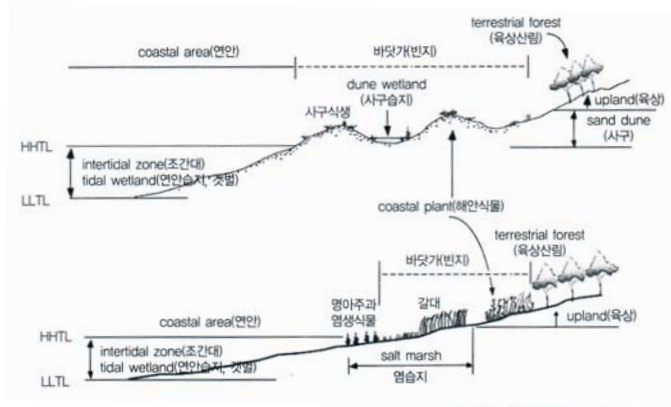
자료: 이동근 외, 2004 재정리

식생해안의 경우 염생식물 해안습지와 거머리말 군락지를 별도의 세부 경관생태로 구분한 점이 눈에 띈다. 거머리말 군락지는 해수에서 수중생활을 하면서 꽃이 피고 수정이 되는 해양현화식물인데, 형태학적으로 잎, 줄기, 뿌리의 구분이 뚜렷하고 관다발 조직이 발달해 있으며, 지하경과 뿌리로서 바닥에 고착하여 초지(beds)를 형성해 연안이나 하구역에 서식하는 식물이다. 특히 거머리말 군락지는 부유 현탁물질의 확산을 방지하고, 식물체 부착을 통하여 수질환경을 개선하고, 퇴적물의 지하경과 뿌리는 사니의 이동

4) 해양경관생태학(marine landscape ecology)은 해안을 구성하는 해양경관·생태계와 이를 지배하는 환경조건 사이에서 나타나는 복잡한 인과관계의 네트워크를 연구하는 학문임(Lichard T. T., 2000; 이동근 외 2004에서 재인용).

을 방지하고 저질의 안정과 퇴적물의 축적장소를 제공하는 등 연안 생태계에서 중요한 기능과 역할을 담당한다고 평가할 수 있다.

또한 이동근 외(2004)는 우리나라 해안을 동·서·남해안으로 구분하여 해양경관의 특징을 비교하였다. 특히 해안별 해양의 경관과 생태구조의 차이를 지역의 수심과 밀접한 관련이 있는 것으로 보았다. 서해안은 완만한 수심과 넓게 발달한 갯벌, 남·동해안은 상대적으로 많은 암반 기질 등을 언급하였다. <그림 2-1>과 같이 연안습지를 지형과 관련하여 해석하기도 하고, 수심에 따른 해안별 특징을 요약하기는 하였으나 이에 대한 구체적인 자료와 분석이 수반되지 않은 한계가 있다.



자료: 해양수산부, 2003; 이동근 외, 2004, p. 278 재인용

| 그림 2-1 | 전형적인 해안습지 지형 및 경관 모식도

또한 비오톱 개념을 논의하는 과정에서도 자연경관을 언급하고 있어 흥미롭다. 이동근 외(2004)는 비오톱(영어: Biotope, 독일어: Biotop)⁵⁾을 어떤 일정한 야생 동·식물의 서식공간이나 중요한 일시적 서식공간이라는 의

5) 비오톱(Biotope)의 어원은 독일어 Biotop에서 유래된 것으로서 ‘생명’을 나타내는 BIO와 ‘장소’를 의미하는 TOP을 합성한 학술용어로서, 다양한 야생 동·식물과 미생물이 서식하고 자연의 생태계가 기능하는 공간을 의미(이동근 외, 2004).

미로 사용하는데, 이는 일반적인 의미인 생물군집의 서식공간보다는 약간 포괄적인 개념으로 보았다. 특히 주변공간과 분명한 경계를 갖고 구분할 수 있으며, 이런 구분이 재현성이 있는 토지의 구획이라고 할 수 있다. 즉, 구분할 수 있다는 성격, 그리고 그 구분이 다른 경관이나 지역에서도 재현성이 있어야 한다는 점을 지적한 것이다. 이 연구에서 관심이 있는 자연경관과 관련해서는 습지, 산림, 초지, 호소 등 우리 주변의 모든 자연경관이 이러한 여러 유형의 비오톱들이 모자이크 모양으로 모인 것이라 정의하여, 자연경관을 구분하는 요소로서 비오톱의 의미와 위상을 언급하였다.

(2) 연안 자연경관의 지형학적 분류

앞서 살펴본 해안경관 또는 해양경관의 구성요소, 즉 경관요소들을 보면 자연적인 요소로는 대개 갯벌, 암벽, 모래해변, 사구 등을 포함한다. 이러한 경관요소는 사실 경관에 앞서 지형적인 요소들로 파악할 수 있기도 하다. 특히 해안은 육지지형에 맞닿은 바다의 움직임으로 때로는 침식되거나 퇴적되면서 복잡한 지형을 형성하고 이는 결국 해안에서 경관요소로 나타난다. 따라서 해안경관은 해당 경관을 구성하는 지형적 특징, 또한 지형을 형성하게 하는 물질과 에너지의 움직임도 함께 고려하여야 한다.

권혁재(2010)도 해안지형의 형성요인으로 파랑과 조석을 꼽았다. 바람에 의해 발생한 파랑이 해안에 접근하면서 깨지고 가지고 있는 에너지를 해안의 육지에 전하게 되는데 이 과정에서 침식이 발생하기도 하고 에너지가 상대적으로 약한 곳에서는 퇴적이 되기도 한다. 해안에서 돌출된 곳 또는 헤드랜드에 파랑의 에너지가 집중되면서 주로 해식애가 형성되고 내측의 만에는 에너지가 분산되면서 수면이 잔잔해져 사빈이 형성되는 원리이다. 파랑은 또한 해안에 평행한 물의 흐름인 연안류(沿岸流)를 형성한다. 보통 유속은 1~2노트에 불과하지만 이를 통해 모래나 퇴적물이 이동하기 때

문에 해안지형의 형성에 매우 중요한 역할을 한다. 파랑과 함께 중요한 해양에너지의 하나는 조석이다. 달과 태양의 중력에 일어나는 바닷물의 오르내림으로 이 과정에서 조류(潮流, tidal current)가 흐른다. 조류는 조차가 클수록 빠르고 좁은 해협을 통과할 때 유속이 증가한다. 예를 들어 울돌목에서는 최고 13노트의 조류가 흐르는 등 상당한 유속을 보인다.

해안지형은 파랑과 조류에 의해 형성되기도 하지만 지형 자체가 오르내리거나 해면이 아래위로 움직이는 운동에 의해서 해안선이 크게 변화한다. 해수면의 상승이나 하강과 함께 지반의 승강 운동에 의해 해안선이 변화하고 이에 따른 해안지형도 변화를 겪는다. 그러나 이들은 여기서 보고자 하는 해안경관의 형성과는 지질학적 시간에서 큰 차이가 있는 개념으로 경관 형성의 한 요인은 되나 중요하게 다루기는 어려운 성질이 있다. 종합하면 해안의 지형과 경관은 파랑과 조류, 해류, 지반과 해수면의 변동에 의해 형성되며 크게 침식지형과 퇴적지형으로 구분할 수 있다(<표 2-6> 참조).

| 표 2-6 | 연안 지형경관의 유형별 특성

구분	지형경관	형성기작 및 특징
침식지형	해식애	연안의 절벽으로 파랑과 연안류의 침식작용으로 생성, 시스택, 해식동 등을 수반하는 우수한 해안자연경관
	파식대	해식애가 발달하면서 하단부에 생긴 평탄한 침식면
퇴적지형	해빈	자갈, 모래 등이 쌓인 비교적 평탄한 해안으로 주로 해안선이 형성
	연안사주	모래나 자갈이 해안선과 평행하게 퇴적하여 발달
	사취	육지에 붙어 발달한 연안사주
	석호	연안사주나 사취가 발달하여 호수 형태로 형성된 지형
	해안사구	해빈에서 바람에 의해 공급된 퇴적물로 해안 배후지에 형성
	간석지	밀물과 썰물 사이에 드러나는 땅으로 파랑에너지가 약하고 평탄한 곳에 주로 세립의 물질이 퇴적

바닷물에 의한 해안 침식 작용은 해식애와 파식대 같은 지형을 만든다. 해식애(海蝕崖, sea cliff)는 해안의 육지가 파랑과 연안류의 침식을 받아

생긴 절벽을 말한다. 사면이 급하건 그렇지 않건 바닷물에 침식되어 생긴 이 절벽은 더 심해질 경우 암석의 단단한 부분은 암초, 즉 시스택(sea stack)으로 떨어져 남고, 약한 부위에는 해식동(海蝕洞, sea cave)이 뚫린다. 이런 류의 해식애는 부산의 태종대, 거제도 해금강, 울릉도, 홍도, 흑산도나 동해안의 산지가 바다에 가까운 곳에서 발달한다.

파식대(波蝕臺, wave cut bench or shore platform)는 해식애의 하단부에 파랑의 침식으로 생겨난 평탄한 침식면을 말한다. 파식대가 평탄한 것은 파랑에너지에 의해 기반암이 뜯겨나가거나 갈려지기 때문인데, 파식대의 경사, 표면 형태 등 지형적인 특징은 침식하는 파랑에너지와 이에 저항하는 기반암의 암석 조건에 따라 달라진다. 대체로 파랑에너지가 크면서 수평층의 지층이 분포하는 곳에서는 파식대의 경사가 완만하고 평활한 반면, 파랑에너지가 작은 조건 하에서는 기반암에 대한 침식력이 크지 않으므로, 파식대가 잘 생기지 않는다. 파식대는 평균 고조면이든 저조면이든 현 해수의 고도 수준과 관련되어 생기는 지형이지만, 파식대를 포함한 그 일대의 지반이 융기되거나, 기후 변화가 일어나 해수면이 내려가면 파식대는 해안단구가 된다.

퇴적지형에는 해빈(海濱, beach), 연안사주, 사취, 해안사구, 간석지 등이 해당된다. 해빈은 바닷물에 의해 자갈, 모래 등이 운반, 퇴적되어 만들어지는 해안 퇴적지형이다. 따라서 해빈은 육지가 바다로 돌출한 곳보다는 바다가 육지를 향해 구부러져 들어간 해안의 만입부를 따라 널리 분포한다. 해빈은 퇴적 물질을 기준으로 모래 중심의 사빈(沙濱, sand beach)과 자갈 중심의 자갈해빈(shingle beach 혹은 gravel beach)으로 구분한다. 사빈은 파랑에너지가 작은 곳, 그리고 자갈해빈은 파랑에너지가 큰 곳에서 잘 생긴다. 그러나 모래든 자갈이든 해빈 퇴적물은 바다로 유입하는 하천이나 인근의 해안에서 공급되는 것이므로, 하천의 유역분지나 해안 육지의 지형 및 지질 조건에 따라 퇴적물의 특성이 달라진다.

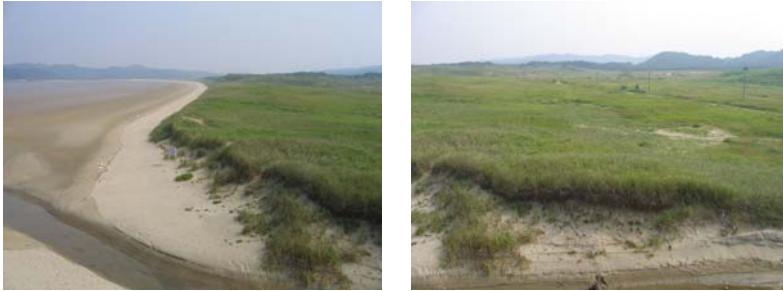
연안사주(沿岸砂洲, barrier island, barrier beach, barrier bar or offshore bar)는 해안선과 평행하게 발달하여 해안의 전면을 가리거나, 만입지를 완전히 혹은 부분적으로 가로막고 있는 길쭉한 섬 또는 제방 모양의 해안 퇴적지형이다. 연안사주는 모래와 자갈로 이루어졌으며, 사주 위에는 사구가 발달한 경우가 많다. 또한 연안사주의 안쪽, 즉 육지 쪽에는 석호(潟湖, lagoon) 혹은 간석지와 같은 습지가 분포하는 경우가 일반적이다. 연안사주의 크기는 폭이 수 m, 길이가 수백 m 정도에 불과한 작은 것에서부터 폭이 1km 이상, 그리고 길이가 수백 km에 달하는 큰 규모까지 다양하다. 연안사주의 지면 고도는 대체로 평균 고조면보다는 높지만, 전반적으로 그리 높지 않다. 국내에는 낙동강 하구에 위치한 여러 ‘등’이 전형적인 연안사주라고 할 수 있다. 이곳의 연안사주는 낙동강을 따라 바다로 유입한 모래를 파랑이 육지 쪽으로 밀어 붙이면서 형성된 것으로 보기도 한다(권혁재, 2010).

또 다른 해안 퇴적지형에 사취(砂嘴, spits)가 있다. 사취는 연안사주와는 달리 한쪽 끝이 육지나 섬에 붙어 있는 긴 제방 모양의 퇴적지형으로 그 형태는 끝이 호크 모양으로 구부러진 것, 갈퀴 모양으로 갈라진 것 등 다양하고, 특히 갈퀴 모양으로 갈라진 사취에 대하여는 분기사취(分岐砂嘴, recurved spits)라 부른다. 사취가 성장하여 작은 만을 완전히 가로막으면 만구사주(灣口砂洲)이며 이렇게 형성된 호소가 석호이다.

이처럼 연안사주 또는 사취가 발달하여, 바깥 바다와 부분적으로 또는 거의 완전하게 분리된 호수나 바다를 석호(潟湖, lagoon)라 부른다. 연안사주나 사취의 모습이 다양하듯 이들에 의해 가로막혀 나타나는 석호 또한 다양하다. 해안선에 평행한 연안사주가 발달한 곳은 양쪽이 바깥 바다로 열려 있어 호수라기보다는 바다인 반면, 우리나라 동해안의 많은 석호들처럼 사주에 의해 거의 완전하게 바다와 분리된 것은 말 그대로 호수이다. 그러나 호수 형태의 석호라 하더라도, 바닷물이 좁은 수로를 통하여 출입하는 경우가 많아 바다보다는 염도가 낮고, 민물 호수보다는 염도가 높은 기

수역을 형성하기도 한다. 이 때문에 석호에는 민물 생태계와 더불어 내염성의 동식물이 한데 어우러진 기수역 생태계를 이루기도 한다. 우리나라에서 석호는 동해안에서 전형적으로 나타나는데, 대개 이들 동해안의 석호는 후빙기 해면 상승으로 해안에 인접한 하곡이 만으로 변하고, 이와 동시에 만을 가로지르는 사취 또는 사주가 발달하여 만의 입구를 막았기 때문에 생겨난 것으로 본다.

해안사구(海岸砂丘, coastal sand dune)는 해변의 모래가 바람에 의해 실려 날아가 해변의 배후에 쌓여서 생겨난 모래 언덕이다. 해안사구는 해변에 세립질 모래가 많고, 또 식생과 같은 장애물이 있어, 바람에 실려 날아오는 모래들을 붙들어 둘 수 있는 조건이 갖추어질 때 잘 발달한다. 해안사구는 모래의 공급원인 해변의 특성이나, 바람에 의한 지형 형성작용에 따라 달라진다. 바람의 영향은 지면 가까이 부는 바람의 속도, 모래 크기와 점성, 그리고 지표면의 형태에 따라 다르다. 모래의 점성은 습도와도 관련이 있는데, 습기를 머금고 있으면, 점성이 커져 이동은 제한된다. 또한 사구에 서식하는 식생은 지면 가까이 부는 바람의 풍속을 떨어뜨리고, 지면의 요철을 크게 만드는 효과가 있기 때문에 결과적으로 날아오는 모래가 주변에 쌓이도록 만든다. 이와 같은 퇴적작용이 지속되면 모래 바람의 바람받이 사면인 해변 배후지역은 경사가 점점 더 커지면서 작은 모래 구릉인 사구를 이룬다. 사빈과 사구는 상호 작용하는 관계에 있는데, 사빈의 모래가 바람에 날아가 사구에 쌓이는가 하면, 사구의 모래가 바람이나 파랑에 의해 침식되어 다시 사빈으로 돌아가기도 한다. 우리나라에서는 소규모의 사구가, 그리고 서해안에는 규모가 큰 안면도 장곡리, 태안반도의 신두리 등 전국에 약 133개소가 분포한다(환경부, 2001).



| 그림 2-2 | 신두리 해안사구 경관

간석지(干潟地, 갯벌, intertidal mud flat)는 밀물 시에는 물에 잠기지만, 썰물 시에는 해수면 위로 땅이 드러나는 조간대의 해안 퇴적지형이다. 간석지하면 점토와 같은 세립질 퇴적물이 다량으로 쌓여 만들어진 평탄한 지형만을 떠올리지만, 간석지 중에는 점토 이외에도 모래, 자갈 등이 분포하는 곳도 있다. 간석지 퇴적물을 실어 나르는 것은 조류이기 때문에, 조수간만의 차가 크고 바다의 수심이 얕아서 조류가 넓은 범위에 걸쳐 영향을 미칠 수 있는 곳이 간석지 발달에 유리하다. 또한 해안선의 출입이 큰 곳일수록 조수의 유속이 크지 않으므로 퇴적물이 잘 쌓이게 된다.

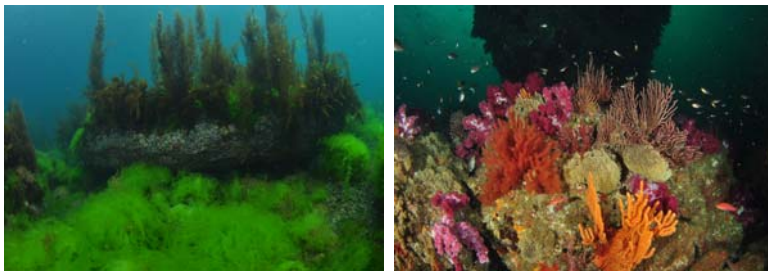


| 그림 2-3 | 안홍만 간석지 경관

우리나라의 서해안은 이와 같은 조건을 갖춘 곳이 많아 간석지가 곳곳에 발달하였다. 특히 간석지 중 지면고도가 다소 높아 평균 고조 시에도 물

에 잠기지 않고 물으로 드러나는 곳은 나문재, 통통마디 등 염생식물이 자라기도 한다. 대개 이러한 곳은 토지가 부족한 우리나라에서는 비록 소규모이지만 일찍부터 농경지로 개간하였기 때문에 상당 부분 그 면적은 축소되어 왔을 것으로 보이나, 여전히 해안에서 볼 수 있는 중요한 경관자원으로서 가치를 갖는다.

이처럼 연안의 주요 자연경관은 대부분 지형학적인 구성단위로 분석해서 볼 수 있고 이를 통해 대부분의 연안경관을 설명할 수 있다. 그러나 연안에서 중요한 한 부분인 해중경관을 제외하고 있는 단점이 있다. 람사르의 습지 분류방식에서도 ‘해양형(marine)’이라고 하여 습지 중 조하대를 논하며 기질과 식생에 따라 ‘수초대(aquatic vegetation)’, ‘산호초(coral reef)’, ‘암반대(rock bottom)’, ‘미고결대(unconsolidated zone)’의 네 가지로 세분한다(환경부, 2008). 이 분류에 따르면 조하대에 나타나는 대부분의 경관을 포함할 수 있다.



자료: 이선명

| 그림 2-4 | 해조류와 산호초 해중경관

앞서 연안경관에 있어 육상부나 해중에 대한 주요 경관을 지형학적 관점에서 해석하여 살펴보았다. 그러나 지형적인 부분 외에도 해중경관에서 제시된 것과 같이 수초대와 산호초와 같은 생물상으로 형성된 경관도 존재한다. 이는 마찬가지로 육상부의 녹지부와 같은 식생대에서도 확인할 수 있다. 일부 연안경관에서 송림을 언급한 경우도 있는데 전체적으로는 지형과 생물상을 포괄하는 자연자원의 측면에서 연안경관요소를 꼽아내는 것이

의미있을 것이다.

자연자원에 따라 지역의 유형을 구분하고 발전모델을 설정하고자 하였던 박종준 외(2011)는 자연자원의 유형을 생물종, 생태계·경관자원, 무생물자원으로 나누고, 특히 우리의 관심이 되는 생태계·경관자원은 생태계와 자연경관으로 구분하여 <표 2-7>과 같이 구분하였다.

특히 앞서 지형적인 단위에서 고려하지 못한 초지와 산림, 농경지 등이 새롭게 포함되어 있다. 특히 연안에서는 산림인 연안 구릉지와 사구를 중심으로 발달한 초지나 녹지로 세분할 수 있다. 물론 농경지 역시 연안의 경관범위에 있을 경우 별도의 경관요소로 구분할 수 있을 것이다.

| 표 2-7 | 생태계·경관자원 유형

자원유형			세부 분석 지표
생태계·경관자원	생태계	육상	습지 면적, 초지 면적, 산림 면적, 농경지 면적
		연안	무인도서 수, 철새도래지 개수, 갯벌 면적, 하구역 면적
	자연경관		지형경관(육상·해상) 개수, 명승(대, 경, 일출, 낙조 등), 길(등산로 등)

자료: 박종준 외, 2011, p. 13

(3) 경관 관련 연구에서 구분한 자연해안경관 유형

연안의 자연경관에 대한 언급은 연안경관에 대한 각종 논문이나 연구보고서에서도 찾아 볼 수 있다. 이 중 해양수산부(2002)에서는 연안경관의 유형을 자연경관과 인문경관으로 구분하였고, 자연경관에는 지형, 해안 형태, 생물, 기상·해상을 포함하였다. 여기서 자연경관은 해안, 섬·육계도, 암벽·해식에, 석호, 하천, 구릉지·산, 송림, 일출·바다풍경을 포함하는데 일출이나 바다풍경을 제외하고는 대부분 지형적인 단위로 나누어볼 수 있다.

이 중 해안경관자원의 보전과 해안생태계 보호에서는 우선적으로 해안

선, 백사장, 모래언덕을 유지하는 것을 중요하게 보았으며, 이와 함께 해중 경관의 보전 역시 필요하다고 지적하였다. 또한 암벽 등에 자연적인 경관 요소에 대한 보전, 하천과 바다의 합류점인 하구역 경관 관리의 중요성을 제시하였다. 또한 해안변 구릉지는 특히 해안에서 육상 쪽을 조망할 때 하늘과 선적인 경관라인을 형성한다. 이 때문에 구릉지에 대해서는 토지이용이나 고층건물의 규제, 녹화 강화 등을 제안했다.

| 표 2-8 | 자연해안 경관구성요소와 관리대상

분류	경관구성요소	
경관구성 요소	지형	도서, 반도, 곶 등
	해안형태	사구, 육계도, 해식애
	생물	식물, 동물, 조류대의 생물상 등
	기상·해상	태양광의 해면반사, 조수간만 등
관리대상	해안, 섬·육계도, 암벽·해식애, 석호, 하천, 구릉지·산, 송림, 일출·바다풍경	

자료: 해양수산부, 2002

그리고 해안경관의 하나로 육계사주와 육계도는 조망시선이 집중되는 중요한 경관요소로 꼽았다. 더욱이 이들 경관은 개발에 의해 쉽게 훼손될 수 있기 때문에 건축물이나 각종 시설물의 입지를 제한하여 자연경관을 보전하여야 한다고 보았다. 관리방안의 또 다른 제안인 해안변 송림의 보전은 우리나라에선 특히 동해안을 중심으로 중요한 경관자원을 이룬다. 이 연구에서는 송림을 관리하기 위하여 특히 송림 내 공동묘지의 이전 등과 같은 개선방안을 제안하기도 하였다.

해양경관을 고려한 해양건축계획에 관한 이한석(1998)의 연구에서는 해안경관의 유형을 자연형과 도시형으로 구분하였고, 특히 자연형 해안경관을 암도형과 사변형으로 구분하였다. 자연형 중에서 사변형 경관의 선호도가 가장 높았으며, 또한 해안경관에서 보기 좋은 요소는 바다, 숲, 모래 해변, 해안선, 섬 등 자연적인 요소가, 보기 싫은 요소는 건축물, 사람, 인공

구조물 등 인공적인 요소가 꼽혔다.

자연경관 보전과 관리에 관한 제도적 연구를 수행한 이상문 외(2007)는 경관요소를 세분하였는데, 특히 개발사업의 입지단계와 개발계획단계에서 고려할 경관요소를 구분하였다. 또한 경관자원을 녹지경관, 수경관, 역사문화경관, 기타로 구분하고 입지단계와 개발단계에서 각각 살펴볼 경관요소를 구분하였다(<표 2-9> 참조).

| 표 2-9 | 입지 및 개발단계의 자연경관요소 및 검토항목

구분		경관요소		검토항목
입지 단계	녹지 경관	-산지 및 구릉지(해발 100m 이상) 능선 및 주변부(능선 기준 100m 구간)		-훼손 여부(절대 보존)
		-녹지자연도 8등급 이상의 사진 및 구릉지		-조망 확보
	수경관	-하천, 해안, 호수, 습지		-주변 토지이용 및 개발 밀도의 적절성
	역사문화 경관	-문화재		-주변 개발밀도
		-지역의 향토문화유적		-보존 가치 판단 및 방법
개발 단계	녹지 경관조성	축 경관	-도로나 인공구조물에 의하여 훼손된 녹지축경관	-복원 여부 및 방법
			-가로수	-지역성 및 상징성 여부 -위치
		거점 경관	-공원 및 녹지(도시계획 시설)	-위치 및 시설의 적절성
			-훼손녹지 복원	-복원 여부 및 방법
	수경관 조성	축 경관	-하천 및 해안의 연속성	-연속성 조망확보
			-하천의 둔치	-시설의 적절성
			-해안도로	-위치 및 형태의 적절성
		거점 경관	-습지, 비오톱	-위치 및 조성방법의 적절성
	기타	인공+ 자연 경관	-매립지 및 방조제	-대상지와 토지이용상 조화
			-염전 및 폐염전	-복원 및 입지 제한
			-채석장 및 탄광	-조망 차폐 여부

자료: 이상문 외, 2007, pp. 24~25

연안경관 또는 해양경관 및 유형구분과 관련하여 함께 보아야 할 정부

관련 지침으로는 ‘항만 재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인’과 ‘해안경관 관리 가이드라인’이 있다. 이 중 ‘항만 재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인’은 항만과 마리나의 경관 관리를 위하여 필요한 사항을 제시하였다. 특히 경관자원의 조사(제6조)라 하여 경관자원을 정밀하게 조사하도록 하고 있는데, 여기에는 생태경관, 지형경관, 지역경관이 해당된다. 지역경관이 주로 토지나 건축물, 문화재 등의 인공경관인 데 반해, 생태경관은 주로 식생대나 생물의 서식처를 말하고, 지형경관은 해안의 특징적인 지형으로 연안의 자연경관에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 이 역시 항만과 마리나항만이라는 공간적 범위에 한정된 경관조사와 경관 관리를 위한 것이기 때문에 일반적인 연안경관에 적용하는 것에는 한계가 있다.

표 2-10 | 항만 재개발 및 마리나항만 경관자원 조사항목

구분	조사항목
생태경관	수변생식, 수변 동·식물(여류 등)의 종류 및 분포, 서식처 등
지형경관	해안의 형상, 절벽, 단애(斷崖), 모래사장 등
지역경관	지역의 토지이용, 건축물의 형태, 역사·문화재, 우수한 조망점, 원형 경관을 알 수 있는 옛 그림, 주변지역 경관 등

자료: 항만 재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인

또 다른 경관 관리 지침인 국토해양부의 ‘해안경관 관리 가이드라인(2011)’에서는 자연적인 연안경관을 자연경관과 생태경관으로 구분하였다. 이 가이드라인에 따르면 자연경관은 ‘자연자원이 풍부하고, 여가, 휴식공간으로 조성 가능한 지역’으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 의한 도시지역의 녹지지역 중 보전녹지지역, 자연녹지지역, 관리지역 중 보전관리지역, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조에 의한 공원, 동법 제35조에 의한 녹지, 「연안관리법」 제19조의 규정에 의한 공원구 등을 포함하는 것으로 봤다. 생태경관은 생태자원이 풍부하여 자연 그대로의 모습으로 보존이 필요한 지역으로 앞서 자연경관과 같이 법률에서 정한 용도

지역이나 지구를 열거하여 정의한다. 생태경관의 유형에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 의한 자연환경보전지역, 「자연공원법」 제7조 및 동법 시행령 제3조에 의한 자연공원, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제26조 및 동법 시행령 25조에 의한 도시자연공원, 「독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법」 제4조에 의한 특정도서, 「연안관리법」 제19조의 규정에 의한 해양생태보호구 등이 포함된다. 열거한 지역의 특징을 보면 생태경관 유형이 자연경관에 비해 보전적 성격이 더 강하여 훼손이 더 억제되는 곳이라고 평가할 수 있다.

이렇게 해안의 경관을 구분한 후 경관유형에 따라 이를 관리하는 방식을 제시하고 있는데, 자연경관과 관련된 기본방향은 “해안선과 자연상태의 해안경관은 그대로 보호하는 것을 원칙으로 하고, 개발 시에는 송림, 녹지대 등의 완충공간을 보전하고, 개발로 인하여 훼손된 지역은 개선하여 친환경성을 확보하도록 한다.”로 송림, 녹지대라는 생태경관요소에 대한 보전과 관리를 기본방향으로 설정하였다. 이는 특히 관리의 5대 원칙 중 제1원칙으로 “해안의 자연경관을 보전한다.”에서 더욱 구체화된다. <표 2-11>과 같이 자연경관의 보전을 위해 자연친화적인 해안에 대한 선호, 송림 등 완충공간의 조성, 자연경관의 유지를 위한 인공구조물의 이격 등을 구체적인 관리방향으로 잡은 것이다.

국토해양부의 해안경관 관리 가이드라인에서 구분하는 7가지 경관유형 중 생태경관이나 자연경관은 하나의 독립된 경관유형으로 구분하였다는 점에서 의미가 있다. 해안에서 생태나 자연적인 요소를 경관으로 받아들이고 이를 관리의 대상으로 삼았기 때문이다. 예를 들어 연안지역에서 바다와 육지 사이에서 완충기능을 하는 수변식생대의 존재가치를 가이드라인은 충분히 수용하고 있고, 연안의 특이 지형인 단구, 절벽, 석호, 모래해안, 갯벌 등을 구분하고 이에 대한 관리를 구체적으로 명시하고 있는 점도 향후 연안의 경관 관리에서 주목할 부분이다. 다만, 경관유형의 구분이

토지이용 상태를 기준으로, 특히 법률에서 정한 용도지역이나 지구에 따라 구분되도록 되어 있는 점은 경관의 유형이 다소 기계적으로 구분될 우려를 가지고 있다.

표 2-11 | 해안경관 관리 가이드라인 중 자연경관 관련 주요 내용

구분		자연경관 관련 주요 내용
기본방향		“해안선과 자연 상태의 해안경관은 그대로 보호하는 것을 원칙으로 하고, 개발 시에는 송림, 녹지대 등의 완충공간을 보전하고, 개발로 인하여 훼손된 지역은 개선하여 친환경성을 확보하도록 한다.”
기본원칙		① 해안의 자연경관을 보전한다. ㉠ 해안의 자연경관 자원을 보전하고, 해안의 자연성을 살리기 위하여 자연친화적인 해안으로 조성한다. ㉡ 해안변 송림, 자연수림 등의 자연환경을 보전하여 해안과 인공적인 경관 사이에 완충공간을 조성한다. ㉢ 해안의 자연경관을 보호하기 위하여 건축물이나 인공적인 구조물은 해안선으로부터 일정 거리 이상 이격한다.
해안 권별 관리 기준	동해 안권	- 해안단구, 해안절벽, 석호 등의 해안자연경관을 최대한 보전 - 해안절벽, 석호 등의 양호한 생태 경관자원 주변에는 건축물의 입지와 규모를 검토하여 친환경적으로 조성
	서해 안권	- 모래해안, 갯벌, 석호 등의 해안자연경관을 최대한 보전 - 갯벌, 완경사지 등과 조화되도록 저층개발을 유도하여 급격한 스카이라인 변화를 방지
	남해 안권	- 리아스식 해안, 해안단구 등의 해안자연경관을 최대한 보전 - 해안변 산지와 조화되는 경관을 형성하고, 구릉지에 입지하는 건축물은 구릉지 스카이라인이 훼손되지 않도록 조성

자료: 국토해양부, 2011

3) 인공 연안경관의 유형분류

(1) 인공경관의 개요

황기원(2011)에 의하면 경관은 인간이 체험하고 조작하는 경관과 인간이 체험하기 이전에 이미 존재하는 경관이 있음을 정의하고 있다. 경관은 저절로 형성되고 변화하기도 하지만 인간과 더불어 형성되고 변화한다고

할 수 있다. 전자는 자연경관이라면 후자는 문화경관, 즉 인공경관이라고 할 수 있는데, 이 두 가지 경관은 그 형성과 변화가 이분법적으로 분리되는 것이 아니라 연속적인 과정에 있고, 그 경계는 연속적이기도, 중첩되기도 한다. 이러한 현상은 현대에 와서 더욱 나타나는 경향이다. <그림 2-5>와 같이 경관은 일련의 변화과정에서 나타나는 상대적 상태라고 볼 수 있다. 이 스펙트럼은 원생경관, 자연우세경관, 자연/인공 균분 경관, 인공우세경관, 인공경관으로 이루어진 것으로 본다.⁶⁾



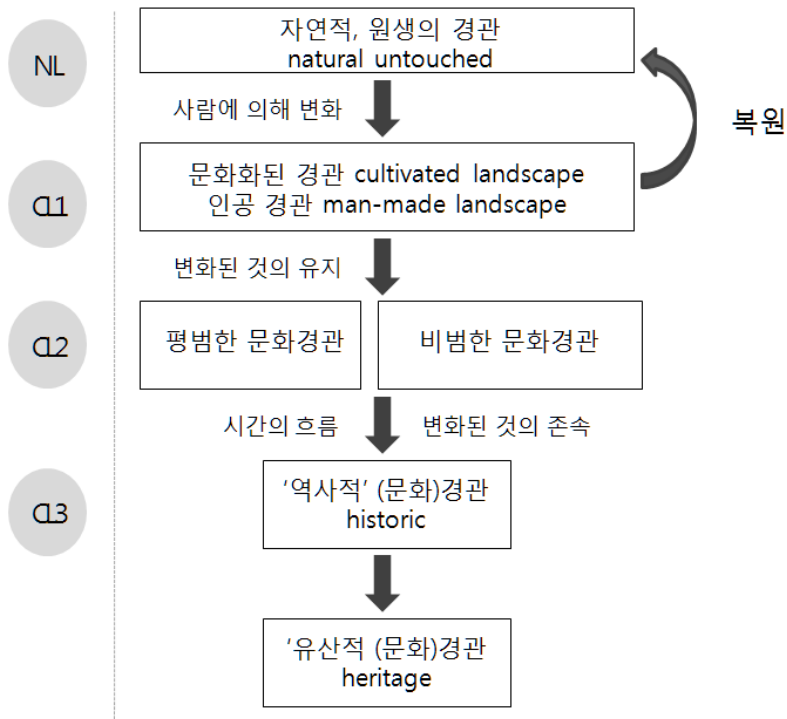
자료: 황기원, 2011

| 그림 2-5 | 자연경관과 문화경관의 스펙트럼

문화경관은 인공경관이고, 문화라는 것 자체가 인간이 환경을 인위적으로 변화시키면서 살아가는 방식으로 그 결과로 나타나는 것은 인공적일 수밖에 없다. 위의 스펙트럼에서 도시경관은 확실한 인공경관이고, 경작된 경관(논밭과 과수원 등으로 이루어진 농촌 같은 곳), 관리된 경관(조림을 통해 형성된 숲, 공원, 목장 같은 곳)으로 갈수록 인공성은 약해진다. 하지

6) 이렇게 구분하는 경관스펙트럼은 포먼과 고드런이 경관생태학에서 제안한 것임.

만 경작된 경관과 관리된 경관은 대체로 자연경관이라고 생각하고 있다.

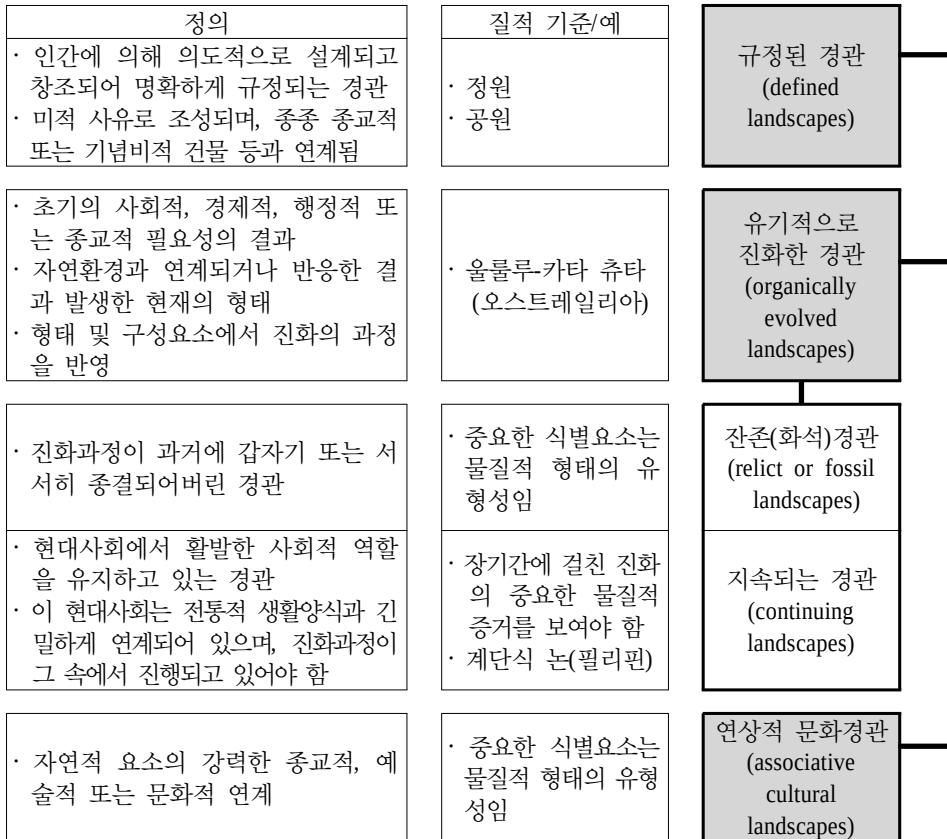


자료: 황기원, 2011

주: NL=Natural Landscape / CL=Cultural Landscape

| 그림 2-6 | 문화경관 개념의 전개

문화경관은 세계유산제도에서 규정하는 세계문화유산의 한 유형인데, 역사경관, 특히 유산경관을 전 세계적 관점에서 체계적으로 관리하는 유네스코가 제정하고 있다. 유네스코의 정의를 보면 유산은 과거로부터 물려받은 것으로서 우리가 그것과 더불어 현재 살고 있으며 미래의 세대에게 전승하는 것이다. 문화경관의 세부 유형은 크게 규정된 경관, 유기적으로 진화한 경관, 연상적 문화경관이고, 유기적으로 진화한 경관은 다시 잔존경관과 지속되는 경관으로 구분할 수 있다.



자료: 황기원, 2011

주: 세계유산은 ‘탁월한 보편적 가치’와 ‘대표성’을 보유해야만 등록될 수 있으므로 세계유산으로서의 문화경관은 비범한 수준의 ‘유산경관’에 해당함

| 그림 2-7 | 세계문화유산의 체계 내에서 문화경관의 유형

그리고 문화경관은 “자연과 인간이 결합된 노작이다.”라고 하고 있다. 또한 문화경관은 인간 사회와 정주가 장기간 진화한 것을 실증하고, 그 진화는 사람들이 처한 자연환경이 제시하는 물리적 제약 또는 기회, 그리고 지속적으로 가하는 사회적, 경제적, 문화적 힘(강제력)의 영향을 받아 일어난 것이다. 문화경관을 선정할 때에 적용되는 근거는 탁월한 보편적 가치, 분명하게 구획된 지리·물리적 지역의 관점에서 따진 대표성, 그러한 지역의 중요하고 분명한 문화적 요소를 묘사하는 그것들의 능력이다.

| 표 2-12 | 문화경관의 국가별 정의

구분		한국	UNESCO	US/NPS	일본
규정된 경관			●		
역사적으로 설계된 경관				●	
(유기적으로) 진화한 경관	잔존(화석)		●		
	지속되는		●		
연상적 문화경관			●		
유적				●	
사적 (기념물-사적)	유사 이전 사적	●	기념물 (monu- ment)에 해당		●
	제사·신앙 유적				
	정치·국방 유적				
	산업·교통·토목 유적				
	교육·사회사업 유적				
	분묘·비				
역사적인 토착경관				●	
민속경관				●	
명승 (기념물-명승)	경승지, 원지	●			●
	동식물 서식지				
	협곡 등				
	해안, 도서 등				
	저명 풍경 전망점	○			
	특색 산악, 구릉 등				
	자연미 지형				
	자연 + 문화요소 조망경관	●			
세계자연유산					
건조물(유형문화재)		○			
집단민속자료구역		●			
전통적 건조물군					●
고도		●			
문화적 경관	농업·수산업·임업·마을				●
	신앙·예술·기상				
	전통산업/생활주변 경관				
	복합				
산업경관			●		
기타	경관중요건조물				●
	경관중요수목				
	경관중요공공시설				
	옥외광고물				

자료: 황기원, 2011

(2) 인공경관의 분류

앞에서는 우리가 사는 환경을 전체를 대상으로 봤을 때 문화경관의 정의, 개념 등을 살펴보았다. 연안 및 해양을 대상으로 한 인공경관을 다루고 있는 문헌은 연안경관 및 조망권 확보를 위한 제도 개선방안 연구(해양수산부, 2002)와 해안경관 관리 가이드라인(국토해양부, 2011)을 들 수 있다.

해양수산부(2002)는 연안의 경관유형을 자연경관과 인공경관으로 구분하였고, 관리대상에 따라 자연경관, 정주경관, 문화경관, 교통경관으로 분류하였다. 연안지역의 인공경관을 연안에서 일어나는 인간활동을 중심으로 구분하였다. <표 2-13>과 같이 산업, 생활, 위락, 교통, 방재로 구분하여 세부 구성요소를 도출하였다.

표 2-13 | 연안지역 경관구성요소 및 경관유형별 관리대상

분류		내용	
경관구성요소		산업: 항만, 어항, 콤비나드 생활: 상업 및 업무계 시설, 주거계 시설, 인공섬 등 위락: 임해공원, 이벤트 및 레크레이션 활동 등 교통: 교량, 도로, 선박, 유도시설(등대) 등 방재: 방파제, 돌제, 호안 등	
경관유형별 관리대상	정주경관	항구도시 및 주변 배후, 소규모 어촌·어항	
	문화경관	역사경관	역사문화 유적지
		관광지	해수욕장, 횃집거리, 유명 관광지
	교통경관	국도, 지방도, 철도, 교량, 터널 등	

자료: 해양수산부(2002) 재정리

국토해양부는 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」에 따른 해안권별 발전 종합계획을 수립하였고, 이와 관련하여 해안경관의 특색을 살리고, 조화로운 개발을 위하여 ‘해안경관 관리 가이드라인’을 마련하였다. 적용 대상⁷⁾은 특별법에 의한 개발사업이고, 기타 해안권 개발사업 및 경관법

에 의한 경관계획 수립 등이다. 국토해양부(2011)는 해안경관을 해안선을 기준으로 시각적으로 보여지는 해역 및 육역의 자연환경과 인간의 생활환경이 어우러져 형성되어지는 풍경이라고 정의하고 있다. 관리범위는 해안선에서 육지 쪽으로 2km 이내의 범위를 말하며, 가이드라인은 이 공간을 대상으로 해안선으로부터 거리별 가이드라인, 해안권별 가이드라인, 경관 유형에 따른 등급별 지침을 포함하고 있다. 해안경관 유형은 <표 2-14>와 같이 시가지경관, 산업경관, 농어촌경관, 관광휴양경관, 역사문화경관, 자연경관, 생태경관 등 7개로 구분하였다. 7개 유형을 인공과 자연경관으로 구분하지는 않았지만, 이 중 5개 유형(시가지경관, 산업경관, 농어촌경관, 관광휴양경관, 역사문화경관)은 인공성이 높고, 2개 유형(자연경관, 생태경관)은 자연성이 높은 경관으로 구분할 수 있다.

-
- 7) ① 「특별법」에 의한 동·서·남 해안권별 개발계획 및 개발사업 등에 적용한다.
 ② 「경관법」에 의한 광역지자체 및 기초지자체의 경관계획 수립 등에 적용할 수 있다.
 ③ 기타 법률에 의해 시행되는 다음의 개발행위 등에 적용할 수 있다.
- ㉠ 지구단위계획을 수립하는 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주거환경개선사업, 도시환경정비사업, 「도시개발법」에 의한 도시개발사업, 「주택법」에 의한 주택사업, 「항만법」에 의한 항만재개발사업 등
 - ㉡ 「항만법」에 의한 연안항, 무역항의 항만시설
 - ㉢ 「어촌어항법」에 의한 어촌, 어항, 「마리나항만법」에 의한 마리나항 등
 - ㉣ 「건축법」에 의해 상업건축물, 근린생활시설, 업무시설, 공공건축물, 휴게소, 관광시설 등의 건축물
 - ㉤ 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「연안관리법」, 「관광진흥법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법」 등의 개발계획 및 개발사업
 - ㉥ 어촌체험마을 조성사업, 해안마을 조성사업, 해안도로 정비사업, 야간경관 개선사업, 관광지 개발사업, 관광특구 조성사업, 옥외광고물 정비사업, 공공시설물 정비사업, 조망공간 조성사업 등의 단위사업

| 표 2-14 | 인공 해안경관 유형

구분	대상지역	비고
시가지 경관	주거, 상업, 업무시설 등이 밀집한 도시지역	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 의한 도시지역 중 주거지역, 상업지역 등이 포함
산업 경관	공업, 물류 등의 산업시설이 밀집한 지역	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 의한 도시지역 중 공업지역, 「항만법」 제3조 및 동법 시행령 제2조에 의한 항만구역 중 무역항, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조의 규정에 따른 국가산업단지, 일반산업단지 및 도시첨단산업단지, 「연안관리법」 제19조의 규정에 따른 항만구, 산업시설구 등이 포함
농어촌 경관	어업, 농업 등의 생산 활동이 이루어지며 개발밀도가 낮은 지역	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 의한 도시지역의 녹지지역 중 생산녹지지역, 관리지역 중 생산관리지역, 계획관리지역, 농림지역, 동법 제37조에 의한 취락지구, 「항만법」 제3조 및 동법 시행령 제2조에 의한 항만구역 중 연안항, 「어촌·어항법」 제2조 및 제17조에 의한 어항구역, 「연안관리법」 제19조의 규정에 따른 어항구, 어장구 등이 포함
관광 휴양 경관	여가, 휴식을 위하여 우수한 자연경관자원을 활용한 레크레이션 전망공간, 편의시설 등이 밀집된 지역	「관광진흥법」 제70조에 의한 관광특구 및 동법 제52조에 의한 관광지, 「연안관리법」 제19조의 규정에 의한 레저관광구, 해수욕장구 등이 포함
역사 문화 경관	국가지정문화재, 시도지정문화재 등을 보호하기 위해 관리가 필요한 지역	「문화재보호법」 제9조에 의한 문화재 보호구역으로부터 100m 이내의 지역 또는 문화재 보존지역 등이 포함

자료: 국토해양부, 2011

이명권(2005)은 육지가 아닌 바다를 중심으로 구성되는 경관을 해양경관으로 정의하고 있다. 협의의 해양경관은 연안역의 이용과 해양건축물의 건설에 의해 영향을 받은 연안역의 상태로부터 인간이 시각적으로 받게 되는 영향력을 의미한다. 한편, 광의의 해양경관은 모든 해양환경의 있는 그대로의 모습에 따른 시각적인 현상이라 할 수 있다. 해양경관도 인문과 자연경관으로 구분이 가능하며 해양에서의 인문경관은 인간 활동의 결과인 역사적, 문화적, 심미적 요인에 의해 형성된 해양환경의 풍경으로 정의하고

있다. 해양경관은 구체적으로 풍경을 구성하는 환경(환경요소)과 이를 바라보는 인간(경관의 가치와 기능)과의 양자 사이에 일어나는 상호작용(경관 계획)에 의해 이루어진다.

해양경관의 구성요소 측면에서 가장 큰 특징은 바다에 인접한 산, 섬, 꽃(岬)등과 하늘이 만나는 스카이라인과 바다와 육지가 만나는 수제선의 조화이다. 해양경관은 이 두 가지 구성요소에 대한 비중이 높기 때문에 이들 중 어느 하나라도 손상을 입거나 새로운 요소가 부가되어 조화를 잃게 되면 경관적으로 큰 타격을 입게 된다. 따라서 해양개발의 경우 적절한 장소와 규모를 선택하는 데 신중을 기해야 한다. 더욱이 스카이라인을 구성하는 하늘과 수제선을 구성하는 수면은 해양경관을 좌우하는 가장 중요한 경관요소이다. 인문경관을 구성하는 요소로는 연안역의 토지이용 현상에 의존적이며, 해변이나 해상에 건설된 해양건축물을 비롯한 다양한 해양구조물 역시 인문경관을 구성하는 요소이며 해양에만 존재하는 등대나 선박 등도 해양경관을 구성하는 중요한 요소이다.

3. 연안경관 관리요소

1) 관련 법·제도에서 제시된 경관 관리요소

경관과 관련된 법·제도는 매우 다양하다. 경관의 정의와 적용범위를 어떻게 정하느냐에 따라 관련된 법·제도의 범위가 달라질 수 있다. 토지, 건축물, 시설물 등 시각적인 모습뿐만 아니라 기능, 역할, 이용자 특성, 연계 등까지 고려할 경우 경관과 관련된 법·제도는 매우 많다. 그러나 경관이라는 명칭을 사용하면서 구체적인 경관 관리요소를 규정하는 법·제도는 한정되어 있다. 경관 관리요소를 규정하는 법·제도는 i) 보편적인 지역, 건축물, 시설물에 적용하는 법·지침, ii) 특정 지역, 건축물, 시설물에 적용하

는 법·지침, iii) 특정 사례에 적용하는 법·지침으로 구분할 수 있다.

보편적인 지역, 시설물 등에 적용이 가능한 대표적인 법·지침으로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 ‘도시기본계획수립지침’과 ‘지구단위계획수립지침’, 「경관법」에 근거한 ‘경관계획수립지침’, 「건축법」과 「자연환경보전법」에 근거한 ‘지방자치단체의 자연경관 검토지침’이 있으며, 특정⁸⁾한 지역, 시설물 등에 적용이 가능한 대표적인 법·지침으로는 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」에 근거한 ‘해안경관 관리 가이드라인’, 「항만법」 및 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」에 근거한 ‘항만 재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인’, 「항만법」에 근거한 ‘항만친수시설 조성 및 관리지침’, 「옥외광고물 등 관리법」 등이 있다. 또한 특정 사례에 적용하는 대표적인 법·지침으로는 「자연환경보전법」에 근거한 ‘개발사업 등에 대한 자연경관 심의 지침’, 「산지관리법」에 근거한 ‘산지전용 등에 따른 경관영향 검토 및 운영지침’ 등이 있다.

보편적인 지역, 시설물에 적용하는 법·지침 중에서는 도시기본계획수립지침과 경관계획수립지침이 비교적 상세하게 경관 관리요소를 규정하고 있다. 도시기본계획을 수립할 때는 부문별 계획으로서 경관 및 미관 부문 계획을 수립해야 하는데, 도시기본계획서에 포함하여 수립하는 경우와 별도의 보고서로 작성하는 경우로 나누어진다. 특별한 경관에 대한 고려가 필요한 지역이 있을 경우에는 도시기본계획서 별도로 경관계획보고서를 작성하게 되는데 도시기본계획서에 포함하는 경우보다 더욱 상세하게 작성해야 한다. 도시기본계획수립지침에는 별도의 보고서로 작성하는 경관계획에 대한 규정이 자세하게 제시되어 있고, 규정 중에는 경관계획을 통하여 지침을 제시해야 하는 경관 관리 항목을 ‘랜드마크’, ‘자연을 도입한 공

8) 다양한 경우가 있을 수 있으나 본 연구의 공간적 범위를 고려하여 특정한 지역을 연안지역으로 한정하였음.

간계획’, ‘건축물 디자인과 야경계획’, ‘색채계획’, ‘가로경관계획’, ‘공원·녹지 경관계획’, ‘역사문화 유적지 경관’, ‘옥외시설물 및 광고디자인 체계 수립’, ‘예술품 설치 가이드라인 계획’으로 구분하여 제시하였다. 예를 들면, 건축물 디자인과 야경계획 항목에서는 스카이라인, 벽면 돌출후퇴, 외장색채, 재질, 오픈스페이스, 벽화, 네온사인, 조명 등에 대한 지침을 제시해야 한다.

경관계획⁹⁾ 수립을 위한 경관계획수립지침에서는 경관계획 구성요소별로 경관 관리요소를 제시하였다. 경관계획 구성요소는 ‘건축물’, ‘오픈스페이스’, ‘옥외광고물’, ‘공공시설물’, ‘색채’, ‘야간 경관’으로 구분하였고, 요소별로 지침을 제시해야 할 세부 내용에 대하여 제시하였다. 예를 들면, 오픈스페이스에 대해서는 공원, 녹지, 도로, 수변, 보행자 전용도로, 공개공지, 수종의 종류, 크기, 배치 등에 대하여 해당 지역에 적용할 수 있는 지침을 제시해야 한다. 그러나 경관계획은 도시기본계획과 달리 의무적으로 수립해야 하는 계획이 아니어서 해당 지역 경관에 관한 종합적인 계획의 성격을 갖지만 실효성이 높다고 할 수 없다. 또한 경관계획은 도시기본계획에 부합되어야 하며, 경관계획의 내용이 도시기본계획의 내용과 다른 때에는 도시기본계획의 내용이 우선한다.

특정한 지역 중 연안지역에 적용할 수 있는 법·지침 중에서는 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」에 근거한 ‘해안경관 관리 가이드라인’이 가장 상세하게 관리대상을 제시하고 있다. ‘해안경관 관리 가이드라인’이 적용되는 공간적 범위는 해안선으로부터 2km 이내 공간으로 본 연구

9) 경관계획은 행정구역 전부 또는 일부에 대하여 수립할 수 있으나 기본적으로 시·군·구 행정구역이 계획 수립을 위한 단위가 됨. 경관계획은 기본경관계획(관할지역 전부)과 특정경관계획(특정 경관유형이나 특정 경관요소 대상)으로 구분할 수 있음. 경관법에 따른 경관계획은 지역의 자연경관, 역사·문화경관, 도시·농산어촌경관에 관한 종합계획으로서 도시기본계획, 경관 형성계획, 농산어촌 경관보전시책, 고도보존계획 등 다른 법률에 따른 경관관련 계획을 수립 시 참조계획으로서의 지위를 가짐.

의 공간적 범위와 가장 유사하다. 가이드라인에서는 해안유형을 거리별, 해안권별, 등급별로 나누어 관리방향과 물리적 제어요소에 관한 내용을 기술하였다. 거리별 해안유형은 ‘해안선보호구역(해안선~40m)’, ‘해안중점관리구역(해안선~100m)’, ‘해안연접관리구역(해안선~500m)’으로, 해안권은 ‘동해안권’, ‘서해안권’, ‘남해안권’으로 구분하였다. 등급별은 먼저 해안경관을 시가지경관, 산업경관, 농어촌경관, 관광휴양경관, 역사문화경관, 자연경관, 생태경관으로 구분한 후 유형별로 등급을 1~3등급으로 부여하였다.

‘해안경관 관리 가이드라인’에서 해안유형을 다양한 방식으로 나누었지만 상세한 물리적 제어요소는 해안경관 평가절차를 통한 등급별 유형에서 상세하게 기술하였다. 등급별 유형은 7가지 유형별로 1~3등급을 부여하였기 때문에 총 21개의 유형으로 구분하였으며, 각 유형별로는 ‘조망’, ‘건축물’, ‘오픈스페이스’, ‘공공시설물’, ‘옥외광고물’, ‘색채’ 항목으로 구분하여 세부적인 물리적 제어요소와 가이드라인을 제시하였다. 조망 항목에서는 스카이라인, 조명, 통경축 등을, 건축물 항목에서는 규모, 형태, 돌출성 등을 오픈스페이스 항목에서는 보행접근성, 완충공간, 주차장 등을, 공공시설물 항목에서는 위치, 포장면 규모, 녹지율 등을, 옥외광고물 항목에서는 위치, 크기, 색채, 발열 등을, 색채 항목에서는 통일성, 지역 특색, 강조색 등에 관하여 가이드라인을 제시하였다.

‘해안경관 관리 가이드라인’ 이외에 연안지역에 적용할 수 있는 법·지침은 항만 경관에 관한 지침이 있다. ‘항만 재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인’에서는 경관 관리요소를 ‘항만시설물’, ‘건축물’, ‘가로경관’, ‘옥외경관’, ‘색채’, ‘야간 조명’으로 구분하여 제시하였고, ‘항만친수시설 조정 및 관리지침’에서는 친수공간을 체험형, 조망형, 생태형, 레저형, 교육형, 휴게형으로 구분한 후 친수공간 유형별로 ‘배치 및 위치’, ‘규모 및 형태’, ‘재료 및 색채’에 관하여 세부적인 가이드라인을 제시하였다. 또한 「옥외광고물 등 관리법」은 광고물¹⁰⁾과 게시시설¹¹⁾에 대하여 적용¹²⁾하는데 광고물

과 게시시설의 유형을 ‘건물 등의 벽면을 이용하는 광고물 등’, ‘전기를 사용하는 광고물 등’, ‘옥상간판의 표시방법’, ‘지주 이용 간판’, ‘공공시설물 이용 광고물’, ‘교통시설 이용 광고물’, ‘교통수단 이용 광고물’로 구분하고 유형별로 문자, 모양, 보행자 및 차량 통행, 수량, 도로 등에 대한 가이드라인을 제시하였다.

특정 사례에 적용하는 법·지침에서는 「자연환경보전법」에 근거한 개발사업 등에 대한 자연경관심의 지침이 비교적 물리적 제어요소를 제시하고 있다. ‘자연경관 심의지침’은 사전환경성 검토 대상사업 또는 환경영향평가 협의 대상사업이 자연경관에 미치는 영향을 심의할 때 적용하는 기준을 제시하고 있다. 지침이 적용되는 대상사업에 대한 경관유형을 ‘산림 녹지경관’, ‘수경관’, ‘농촌경관’, ‘역사·문화경관’, ‘생태경관’, ‘인공경관’ 등으로 구분하고 경관유형별로 관리요소에 대한 심의사항을 제시하였다. 주요 심의사항은 주요 조망점에서 조망 확보 여부, 스카이라인 조화, 주변 토지이용 및 개발밀도 적절성, 시설의 형태, 위치의 적절성 등을 포함하고 있다. 심의기준에 포함된 항목들은 개별 항목마다 구체적인 방법이 제시되었는데 예를 들면, 조망점 설정의 적절성을 검토하기 위하여 조망점 위치도, 가시권 분석, 이용특성, 경관 특성, 현저한 경관 변화 등에 대하여 분석하도록 하였다. 「산지관리법」에 근거한 산지전용 등에 따른 ‘경관영향 검

10) 공중에게 항상 또는 일정 기간 계속 노출되어 공중이 자유로이 통행하는 장소에서 볼 수 있는 것(교통시설 또는 교통수단에 표시된 것 포함)으로서 간판, 입간판, 현수막, 벽보, 전단과 그 밖에 유사한 것을 말함.

11) 공고탑, 광고판과 그 밖의 인공구조물로서 옥외광고물을 게시하거나 표시하기 위한 시설을 말함.

12) 광고물, 게시시설을 표시하거나 설치할 경우 특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 허가를 받거나 신고하여야 하는 지역: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 도시지역, 「문화재보호법」에 따른 문화재 및 보호구역, 「산지관리법」에 따른 보전산지, 「자연공원법」에 따른 자연공원, 도로·철도·공항·항만·궤도(軌道)·하천 및 대통령령으로 정하는 그 부근의 지역, 대통령령으로 정하는 교통수단, 그 밖에 아름다운 경관과 도시환경을 보전하기 위하여 대통령령으로 정하는 지역·장소 및 물건.

토 및 영향지침'에서는 개발을 위하여 산지를 전용할 때 적용하는데, 스카이라인 훼손 정도, 산세 훼손 정도, 임상 훼손 정도, 이질적 경관 형성 여부에 대하여 검토하여야 한다.

표 2-15 | 경관 관리 관련 법·제도상에 나타난 경관 관리요소 세부규정

관련 법	지침	주관 기관	적용 범위	경관 관리요소 관련 세부규정
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	도시 기본 계획 수립 지침	국토 해양부	관할 행정구역 전체	• 도시기본계획 내용 중 일부로서 경관계획 - 건축물, 시설물, 옥외광고물, 색채, 가로시설물, 안대체계, 보·차도 등 • 경관계획보고서(특별한 고려가 필요한 경관이 분포한 지역) - 유형별 지침 제시: 경관유형별, 토지이용계획, 경관중점관리지역 - 랜드마크: 주변 건축물 높이 제한, 형태, 규모 등 - 자연을 도입한 공간계획: 보호수, 하천녹화, 건축물 녹화, 수경시설, 친수 호안정비, 수질정화, 곡선도로, 경사지 등 - 건축물 디자인과 야경계획: 스카이라인, 벽면 돌출후퇴, 외장색채, 재질, 오픈스페이스, 벽화, 네온사인, 조명 등 - 색채계획: 색상, 명도, 채도, 건물재료 본래의 색 등 - 가로경관계획: 가로수, 소광장, 교량, 도로 선형, 노면포장, 안내표식, 벤치 등 - 중앙분리대, 가로수, 소광장, 교량, 도로 선형, 노면포장, 식재, 분수·조각·기념물 등 - 공원·녹지 경관계획: 사계절 변화 연출, 보도포장, 식재, 분수·조각·기념물 등 - 역사문화 유적지 경관: 역사산책로, 완충지대, 주변 건축물 제한, 조망회랑, 야간조명, 건축외관, 간판 등 - 옥외시설물 및 광고디자인 체계 수립: 표식 종합화, 안대정보시스템 통일성, 재질, 색채, 형태, 규모, 스카이라인 등 - 예술품 설치 가이드라인 계획: 결절점, 랜드마크 등
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	지구 단위 계획 수립 지침	국토 해양부	경관 상세계획 수립 대상지역	• 경관상세계획상 계획지침 - 일반지침: 스카이라인, 야경, 색채, 광고물, 가로, 안내물 - 장소별 특별지침: 랜드마크, 조망점, 유적지, 보전지역 - 건축지침: 건축선, 건물 높이·길이, 창문 위치·크기, 지붕형상 등 - 기타 공원·녹지조성 계획 등

| 표 2-15 | 경관 관리 관련 법·제도상에 나타난 경관 관리요소 세부규정(계속)

관련 법	지침	주관 기관	적용 범위	경관 관리요소 관련 세부규정
경관법	경관 계획 수립 지침	국토 해양부	관할 행정구역 전체	• 경관계획 구성요소별 경관설계 지침 - 건축물: 스카이라인, 랜드마크, 통경축, 지붕형태, 건축선, 건축형태, 광고물, 아케이드, 건축물 외관, 출입구, 경계부, 조정 등 ※ 공동주택, 단독주택, 상업 및 근린생활시설, 공공건축물 별 지침 제시 가능 - 오픈스페이스: 공원, 녹지, 도로, 수변, 상징가로, 보행자 전용도로, 공개공지, 공공공지, 경계부, 수종의 종류, 크기, 배치 등 - 옥외광고물: 광고물 종류, 형태, 색채, 재료 - 공공시설물: 공통 형태, 색채, 재료, 그래픽, 배치, 규모 등 - 색채: 테마색, 지붕색, 주조색, 보조색, 강조색, 윤곽색 - 야간 경관: 도시적, 지역적(민 또는 신), 요소적(조망점, 랜드마크 등) 차원 • 건축물 높이제한 - 고려 요소: 토지이용계획, 접하는 도로의 너비, 상하수도 등 간설시설 수용능력, 도시미관 및 경관계획, 도시 장래 발전계획 등 • 건축선 • 대지안 조정 규정 • 공개공지 등의 확보
건축법		국토 해양부	건축물	• 해안유형 - 거리별: 해안선보호구역(해안선~40m), 해안중점관리구역(해안선~100m), 해안전점관리구역(해안선~500m) - 해안권별: 동해안권, 서해안권, 남해안권 - 등급별: 해안경관 유형(시가지, 산업, 농어촌, 관광휴양, 역사문화, 자연, 생태)별 1~3등급 • 가이드라인 요소 - 조망: 스카이라인, 빛, 조명, 건축선, 통경축, 친공율 등 - 건축물: 규모, 형태, 차폐, 시간적 돌출성 등 - 오픈스페이스: 규모, 보행접근성, 완충공간, 주차장, 식재 등 - 공공시설물: 설치 위치, 포장면, 규모 제한, 보행공간 보호, 녹지율 등 - 옥외광고물: 위치, 크기, 색채, 발광·점멸 금지, 상업시설 간판 제한 등 - 색채: 통일성, 강조색 면적 제한, 주변 경관 조화, 지역 특색 등

표 2-15 | 경관 관리 관련 법·제도상에 나타난 경관 관리요소 세부규정(계속)

관련 법	지침	주관 기관	적용 범위	경관 관리요소 관련 세부규정
항만법, 마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률	항만 재개발 및 마리나 항만 경관 가이드 라인	국토 해양부	항만 재개발 대상 항만, 마리나 항만 또는 시설	- 주요 요소 - 항만시설물(방파제, 호안, 안벽 등): 형태, 재료, 색채, 안전성 등 - 항만 재개발 및 마리나항만구역 건축물: 형상, 배치, 높이, 지붕 형태, 건축 입면, 주변환경 연속성, 통행축, 녹지 연계, 바람길 등 - 가로경관: 보도, 공개공지, 건축한계선, 재료, 색채, 상징조형물 등 - 옥외경관: 크기, 형상, 색채, 재료, 개수 등 - 항만 재개발 및 마리나항만구역 색채: 지역 색채 간 배색, 건축물 및 시설물 재료와 조화, 공간 특성 등 - 야간 조명: 안전, 야간활동, 해양생태계에 미치는 빛공해, 색온도, 휘도, 조도, 조명방식 등 - 친수공간 유형 - 체험형, 조망형, 생태형, 레저형, 교육형, 휴게형 - 조성 지침 - 배치 및 위치: 공간구조, 접근성(장애인), 주변시설과 연계 및 조화, 향만기능 보호, 안전 등 - 규모 및 형태: 해수면 높이, 접근성, 경관성, 안전성 등 - 재료 및 색채: 안전성, 내구성, 향만 전체 이미지 조화, 안정된 색채, 이용자 친밀감 등 - 사전환경성 검토 및 환경영향평가 대상사업 경관유형별 검토사항 - 스카이라인: 주요 조망점에서 조망 확보, 외부 스카이라인 조화 - 산림녹지경관: 산림 훼손 여부, 경관보전가치 판단 및 보전대책, 복원·복구 여부 및 대책 등 - 수경관: 주변 토지이용 및 개발밀도의 적절성, 연속성 조망확보, 시설의 적절성, 위치 및 형태의 적절성 - 농촌경관: 경관보전가치 판단 및 보전대책 - 역사문화경관: 주변 자연경관의 보전 및 주변 자연경관과의 조화 - 생태경관: 경관보전가치 판단 및 보전대책 - 조망축: 조망축 설정의, 조망대상의 가치 판단, 조망점 설정의 적절성 등 - 인공경관: 조망확보 및 스카이라인 조화성, 차폐도 및 자연경관으로의 조망확보 등 - 기타(매립지, 방조제, 염전 등): 대상지와의 토지이용 조화성 등
항만 친수시설 조성 및 관리 지침	항만 친수시설 조성 및 관리 지침	국토 해양부	무역항, 연안항	- 친수공간 유형 - 체험형, 조망형, 생태형, 레저형, 교육형, 휴게형 - 조성 지침 - 배치 및 위치: 공간구조, 접근성(장애인), 주변시설과 연계 및 조화, 향만기능 보호, 안전 등 - 규모 및 형태: 해수면 높이, 접근성, 경관성, 안전성 등 - 재료 및 색채: 안전성, 내구성, 향만 전체 이미지 조화, 안정된 색채, 이용자 친밀감 등
자연환경 보전법	개발사업 등에 대한 자연경관 심의지침	환경부	사전 환경성 검토 대상사업 또는 환경영향 평가협의 대상사업	- 사전환경성 검토 및 환경영향평가 대상사업 경관유형별 검토사항 - 스카이라인: 주요 조망점에서 조망 확보, 외부 스카이라인 조화 - 산림녹지경관: 산림 훼손 여부, 경관보전가치 판단 및 보전대책, 복원·복구 여부 및 대책 등 - 수경관: 주변 토지이용 및 개발밀도의 적절성, 연속성 조망확보, 시설의 적절성, 위치 및 형태의 적절성 - 농촌경관: 경관보전가치 판단 및 보전대책 - 역사문화경관: 주변 자연경관의 보전 및 주변 자연경관과의 조화 - 생태경관: 경관보전가치 판단 및 보전대책 - 조망축: 조망축 설정의, 조망대상의 가치 판단, 조망점 설정의 적절성 등 - 인공경관: 조망확보 및 스카이라인 조화성, 차폐도 및 자연경관으로의 조망확보 등 - 기타(매립지, 방조제, 염전 등): 대상지와의 토지이용 조화성 등

| 표 2-15 | 경관 관리 관련 법·제도상에 나타난 경관 관리요소 세부규정(계속)

관련 법	지침	주관 기관	적용 범위	경관 관리요소 관련 세부규정
자연환경 보전법	지방자치 단체의 자연경관 검토 지침	환경부	지방자치 단체 개발계획 및 개발사업	• 자연경관 유형 및 검토사항 - 건축물, 구조물 배경의 산립 스카이라인: 스카이라인 침해 여부 - 산지 및 구릉지 농선 및 주변부: 산림경관 훼손 여부 및 조화성 - 하천, 해안 및 도서, 호수 및 습지: 수경관의 조화 • 점적 개발사업의 검토사항 - 개별 건축물: 산립 스카이라인 훼손 정도, 5부능선과 주변 녹지 훼손 여부, 건물폭, 절대높이, 형태, 색채 - 수직구조물: 산립 스카이라인 훼손 정도, 일정 높이 농선과 주변 녹지 훼손 여부, 절대높이, 색채 • 선적개발사업 검토사항 - 도로: 절성도 규모, 절성도부 녹화계획 - 교량: 수경관 차폐정도, 교량형식, 교각형태 및 지간거리, 부속구조물 형태, 색채
옥외광고물 등 관리법		행정 안전부	옥외 광고물, 게시시설	• 광고물 등 유형 - 건물 등의 벽면을 이용하는 광고물 등, 전기를 사용하는 광고물 등, 옥상간판의 표시방법, 지주 이용 간판, 공공시설물 이용 광고물, 교통시설 이용 광고물, 교통수단 이용 광고물 등 • 설치기준 - 문자, 모양, 보행자 및 차량 통행, 수량, 도로 등
산지관리법	산지전용 등에 따른 경관영향 검토 및 운영 지침	산림청	산지	• 산지경관 영향 검토기준 - 스카이라인 훼손 정도: 기존 스카이라인의 직절적인 훼손 유무, 스카이라인의 간절적인 훼손 유무 - 산세의 훼손 정도: 대상 산지의 농선 훼손 여부, 조망점에서 조망 시 전용지역의 형태 및 면적의 과다, 산지전용 등 지역의 배경 산지와의 표고비 - 임상의 훼손 정도: 산지전용 등의 지역 주변 전반을 감싼한 훼손 양상, 전용 후의 주변 일대 임상의 변화 - 이질적 경관 형성: 주변경관의 색채 등과 어울리지 않는 현저한 색채의 사용 여부, 시설물이 주변 산지의 형태와 어울리는지 여부

2) 기존 연구에서 제시한 경관 관리요소

강식 등(2009)은 도시의 인공경관을 대상으로 기존 도시계획, 도시설계, 경관계획에 나타나는 도시디자인 차원에서 경관 관리요소에 대해 <표 2-16>과 같이 정리하였다. 경관 관리요소는 관련 법, 계획 등에서 부문별 계획항목을 도출한 후 의미가 모호한 항목과 중복되는 항목을 종합·정리하였고, 크게 도시공간·패턴, 도시경관, 건축물 주변공간, 기타로 구분하였다. 도시공간·패턴 부분은 토지이용패턴, 가구·획지, 보행자공간, 도로시설, 오픈스페이스 등으로, 도시경관은 도시실루엣, 스카이라인 등으로, 건축물·주변공간은 건축물 용도, 규모, 위치, 대지내 공지, 건축물 간격 등으로, 기타는 도로시설을 말하는데 옥외광고물, 가로시설물 등으로 계획요소를 세분하였다. 강식 등(2009)은 도시디자인과 관련되는 모든 경관 관리요소를 명확한 틀로 정리하는 것이 어렵다는 사실을 인정하면서 세분한 계획요소별로 경관 관리 대상을 상세하게 구분하였다.

강식 등(2009)의 연구는 다양한 도시계획 수립 시 활용할 수 있는 제어요소 지침 작성방안을 제시하기 위하여 종합·정리한 도시디자인적 경관 관리요소별로 도시의 특성을 감안하여 목적·목표, 제어내용, 기준·지표, 관련 계획요소, 검토범위를 작성하는 형식을 제안하였다. 예를 들면 계획요소 중 오픈스페이스에 포함된 세부 관리요소는 목적을 ‘자연형 하천 정비’, ‘자연형 친수호안 조성 및 수변 접근성 강화’, ‘수변공간 조성’으로 설정하고 구체적인 제어내용으로 ‘오픈스페이스 용도, 규모’, ‘블루네트워크(수리체계) 구축’, ‘인접 토지이용 제어’, ‘수량, 수질 관리’로 제시하였다. 강식 등(2009)의 연구는 도시의 인공경관을 대상으로 도시디자인 제어요소를 구분한 후 도시계획 수립 시 활용할 수 있는 지침의 틀을 제시했다는 데 의미가 있지만 경관유형을 고려하지 않고 제어목적, 제어내용 등을 제시한 점은 한계라고 할 수 있다.

| 표 2-16 | 도시디자인의 경관 관리요소 종합

구분		계획요소	세부 경관 관리요소
도시 공간 · 패턴 <공 적>	토지 이용 체계	토지이용 패턴	- 대지, 용도(지역·지구·구역) - 특성화지역·거리, 개발 사업 등
		환경·생태	- 환경·생태 보전, 환경오염 규제
		가구·획지	- 가구 및 획지 분할(가구의 형상) - 필지(획지)분할(가능성, 권장선), 대지규모·형상 - 공동개발, 합벽개발(맞벽건축)
	교통 동선 체계	보행자 공간	- 보행동선(보도, 보행육교·데크, 건물통과도로, 공개공간, 유개보행통로, 보행자통로 및 출입구), 보행자전용도로, 보차혼용(공존)도로 - 특성화거리, 쇼핑물, 아케이드 - 지하가(지하보도)
		도로시설	- (자동차)도로망 패턴, 자동차전용도로, 자전거도로 - 교차로, 중앙분리대, 횡단보도, 고가도로, 교량 등
		주차장	- 노외주차장, 주차장 위치 및 진입위치, 주차방식, 차량진출입로, 차량출입구 분리, 공동주차장 등
	공공 공간 공원 · 녹지 체계	공공공간	- 하천, 호수, 해안 등 수변공간 - 광장(역전·교통·도시광장 등), 운동장 등
		공원·녹지	- 근린공원, 어린이공원, 소공원, 체육공원, 어린이놀이터 - 시설녹지, 경관녹지, 완충녹지, (공공공지)
도시 경관	자연 경관, 인공 경관, 기타 경관	도시 실루엣 (경관 이미지)	- 지구의 이미지, 스카이라인 - 조망축·경관축·통경축(시각통로): 지구 및 시가지 전체 조망, 도로(가로) 조망, 하천 조망 등 - 도로축, 녹지축, 하천축, 해안축, 수변축, 역사문화축, 철도축, 산림축 - 지역경관(경관존), 연속경관(경관축), 초점경관(경관거점)
		스카이 라인	- 건축물 높이 제한, 고층건물의 고지대 입지 제한
		도시적 맥락	- 장소적, 형태적 맥락

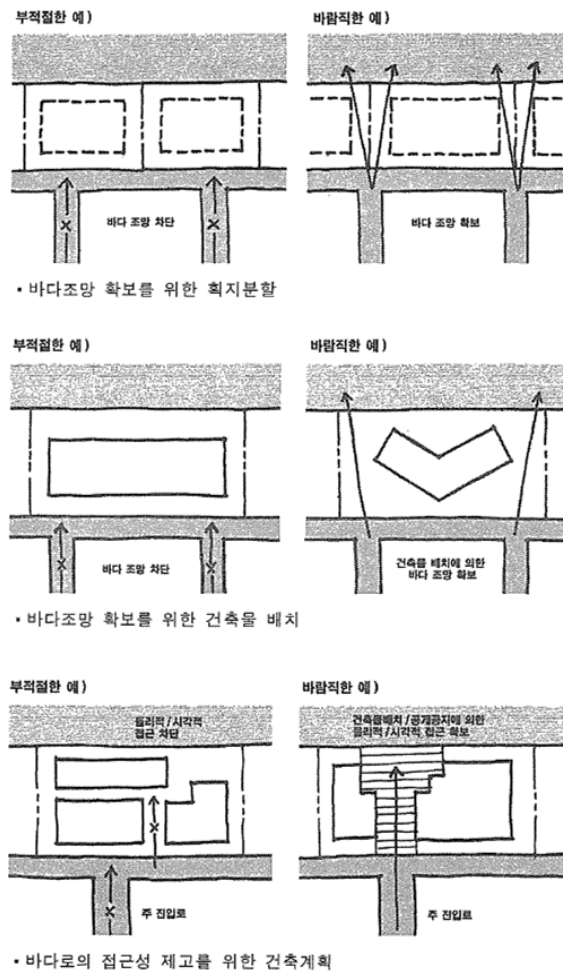
| 표 2-16 | 도시디자인의 경관 관리요소 종합(계속)

구분		계획요소	세부 경관 관리요소
건축물·주변공간<사적>	건축물	규모	- 건폐율, 용적률, 연면적, 밀도, 높이(층수)
		용도	- 저층용도, 혼합용도, (부대복리, 구매시설)
		위치(배치)	- 결절점, 랜드마크 - 건축선·벽면선 후퇴, 건물전면방향, 배치 등
		형태(디자인)	- 건축물의 형태, 매스, 디자인 분절, 길이 등
	건축물사이 및 주변경관	외관	- 투시형 서터 1층 바닥높이, 1층 개구부 높이 - 지붕형태, 옥상의 이용(처리) - 베란다, 발코니, 계단, 난간 등 - 벽면(외벽) 처리(형태 및 재료(재질)), 색채, 투시벽, 벽면녹화 - 대문, 담장형태(생울타리)
		대지 내 공지	- 전면공지(측면공지, 배후공지), 공공공지, 공개공지(침상형 공지), 공지면적, 공지율의 부분한정, 공지율, 공공보행통로(지하)
		대지 내 조경	- 쌈지공원, 중정, 차양, 피로티, 공중회랑
		건축물 간격	- 인동간격, 도로 사전제한
기타	도로시설	옥외광고물	- 간판(세로형, 가로형, 돌출형, 옥상광고간판 등), 입간판, 현수막, 애드벌룬, 선전탑 등
		가로시설물	- 도로, 보도포장 등 - 휴식편의시설, 교통시설, 정보판매, 가로(환경)조형물, 스트리트퍼니처, 조명시설(가로등), 식재(가로수)·녹화 등
		색채	- 도시경관색채: 자연환경·건축물·구조물색
		야간조명	- 야간(경관)조명
		기타시설물(공작물 등)	- 경관저해시설(송전·통신·광고탑), 방음벽, 전신주, 굴뚝 등

자료: 강식 등, 2009

연안경관 관리에 관한 최초의 본격적인 연구인 해양수산부(2002)의 연구에서는 연안경관 관리를 위한 일반적 경관 관리지침을 제안하였다. 연안경관을 ‘자연경관’, ‘항구도시경관’, ‘농어촌·어항경관’, ‘역사경관’, ‘관광지경관’, ‘도로경관’으로 구분하고 경관유형별로 경관 관리 방향과 주요 경관

로의 접근성 제고를 위하여 제시한 다양한 물리적 제어요소에 관한 내용 중에는 “해안으로의 물리적·시각적 접근성을 최대한 확보할 수 있도록 도로계획 및 토지이용계획에서 최대한 고려하며, 민간의 건축에 대해서도 해안으로의 접근성 제고를 유도한다.”가 포함되었고 <그림 2-9>와 같이 부적절한 예와 바람직한 예를 제시하였다.



자료: 해양수산부, 2002

| 그림 2-9 | 바다 조망 및 접근성 확보를 위한 경관 관리

| 표 2-17 | 경관유형별 관리방향 및 경관 관리요소

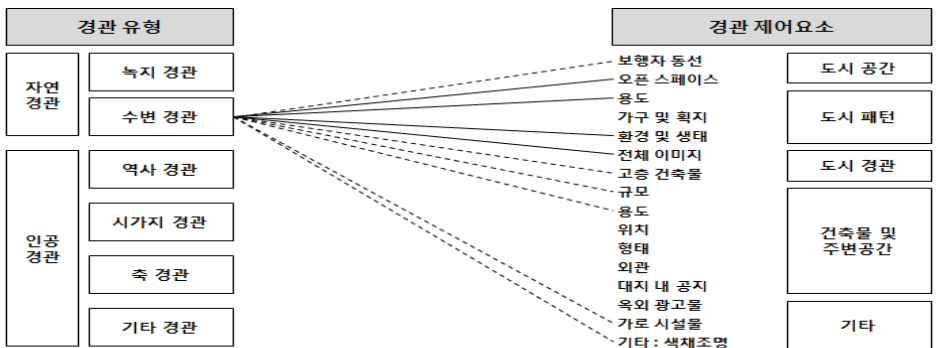
경관유형	경관 관리 주요 방향	주요 경관 관리요소
자연 경관	1) 해안경관자원의 보전 및 해안생태계 보호	- 건축물 및 구조물 설치 제한 - 공유수면 매립 제한 - 하천 정비공법
	2) 바다경관을 고려한 건축물 유도	- 건축물 및 시설물 규모, 형태, 색채, 높이, 용도
	3) 바다조망의 보호	- 건축물 및 시설물 입지 및 규모
	4) 해안송림의 보전	- 송림 보전, 공동묘지 이전
	5) 해안시설물의 경관 관리	- 인공구조물 형태, 재료, 디자인
	6) 자연친화적인 해안시설물의 도입	- 침식방지
항구 도시 경관	1) 자연경관보전	- 거대 건축물 및 구조물 후퇴, 차폐녹지
	2) 상징성 있는 도시경관 형성	- 관망대, 랜드마크, 조명
	3) 주요 조망축 및 조망점 정비	- 스카이라인
	4) 바다로의 접근성 제고	- 도로계획, 토지이용계획, 보행환경
	5) 해안부의 토지이용 개선	- 공유지, 공지
	6) 오픈스페이스 확보 및 녹화	- 녹화수종
	7) 해안부 시설물 관리 등	- 대규모 시설 색채 및 형태, 거리 이격 - 완충녹지 - 역사자원 - 등대 등 관광자원
농어촌· 어항 경관	1) 자연경관과 조화를 이루는 개발	- 큰 규모 건축물 및 시설물 해안선 후퇴 개발
	2) 농어촌·어항의 지역성 보전	- 건축물 규모, 형태, 재료, 색채 - 해안시설물 형태, 재료, 규모, 색채 - 어구보관시설
역사 경관	1) 무형의 역사경관 보전	
	2) 역사경관 주변지역의 관리	- 건축물 용도, 입지
	3) 연계된 역사경관의 통합관리	- 종합관리 프로그램
관광지 경관	1) 자연경관과 조화를 이룬 적정개발	- 건축물 입지, 규모, 배치, 의장, 색채, 외관, 간판 - 녹화면적, 오픈스페이스
	2) 관광지 내 시설물 종합관리	- 가로시설물, 옥외광고물, 네온사인
도로 경관	1) 자연지형을 살린 도로 설계	- 도로선형, 절개지 노출
	2) 주요 조망점 관리	- 조망시설
	3) 도로시설물의 경관 관리	- 철조망, 가로등, 가드레일, 전신주, 교량
	4) 도로 및 주변부의 쾌적성 증진	- 식재, 녹지, 휴게소

자료: 해양수산부, 2002

정태일·오덕성(2003)의 연구에서는 도시설계상의 설계대상과 설계요소를 바탕으로 우리나라 경관 관련 법·제도 및 계획 속에 나타난 경관유

형과 제어요소를 분석하였다. 경관 제어요소는 경관 관련 법·제도, 지방자치단체 조례, 경관 관련 계획 등의 분석을 통하여 ‘도시공간’, ‘도시패턴’, ‘도시경관’, ‘건축물 및 주변공간’ ‘기타’로 구분하여 주요 설계요소, 세부 제어요소로 구분하였다. 도시공간 항목에서는 세부 제어요소로 보행자동선, 주차장, 오픈스페이스, 도로시설물, 공원·녹지로, 도시패턴 항목에서는 토지용도, 환경·생태, 대지로, 도시경관 항목에서는 지구, 건축물 등으로, 건축물 및 주변공간에서는 건축물 규모, 용도, 위치, 형태, 외관, 대지 내 공지, 인동 간격 등으로, 기타는 옥외광고물, 가로시설물 등으로 정리하였다. 경관유형도 제어요소 분석과 같이 경관 관련 법·제도, 지방자치단체 조례, 경관관련 계획 등의 분석을 통하여 자연경관은 녹지경관과 수변경관, 인공경관은 역사경관, 시가지경관, 축경관, 기타 경관으로 구분하였다.

정태일·오덕성(2003)의 연구는 우리나라 법·제도 및 계획 속에 나타난 경관유형과 경관 제어요소를 분석한 후 상호 관련성 분석을 하였다. <그림 2-10>과 같이 경관유형, 경관 제어요소, 관련 법·제도를 연계시켰다. 자연경관은 오픈스페이스, 도로시설물, 용도, 환경 및 생태, 스카이라인 등에 민감한 영향을 받고, 인공경관 중 시가지 경관은 용도, 대지, 건축물 규모, 용도, 위치, 형태 등과 강한 영향을 받음을 알 수 있다.



주 1) ——— 관련성 매우 높음 (주요 제어요소로 관련 법, 조례, 지침 및 계획에서 해당 경관유형의 개발행위 허가 및 구체적인 계획기준 제시)
----- 관련성 있음 (제어요소로 관련 법, 조례, 지침 및 계획에서 해당 경관유형의 제어요소에 대해 기본방향을 제시)

주 2) 흰 자료 그림에서 수변 경관 경관제어요소만 표시하였음

| 그림 2-10 | 경관유형과 경관 관리요소와의 관련성

제 3 장 국내외 연안경관 관리 관련 법·제도 분석

1. 국내 경관 관련 법·제도의 현황

1) 경관 관련 법·제도의 개관

(1) 개요

2000년대 이후 경관이 갖는 심미적, 생태적, 경제적 가치에 대한 관심이 높아지면서 경관을 체계적으로 관리하기 위한 제도적 기반에 대한 요구가 높아졌다. 2007년 11월에 제정된 「경관법」은 경관을 보전하고 관리하기 위해 만들어진 법률로서, ‘경관’을 명확하게 법률의 규율대상에 포함시킨 의미 있는 입법이라고 할 수 있다. 「경관법」은 자연경관 및 역사경관, 문화경관, 도시경관 등을 보전하고 각종 경관자원을 보전, 관리, 형성에 필요한 사항을 정함으로써 아름답고 쾌적한 지역특성을 나타내는 국토환경 및 지역 환경의 조성을 입법목적으로 하고 있다.

주목할 점은 새롭게 「경관법」이 제정되기 이전에도 우리나라에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 작성되는 ‘도시계획에 대한 수립지침’, 「환경정책기본법」상 사전환경성 검토대상 사업에 대하여 작성을 의무화하고 있는 ‘경관현황 분석 및 경관영향 저감보고서’ 등과 같이 경관을 관리하기 위한 제도가 운용되고 있었다는 점이다. 또한, 국토종합계획, 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지방자치단체의 경관기본계획 등 계획을 수립하는 과정에서도 경관을 보전하기 위한 일련의 사항들이 검토되고 있었다. 그 밖에 경관보전을 위한 제도로 용도지구, 개발행위허가, 환경규제조치 등이 운영되고 있다. 다만, ‘경관’의 개념과 경관을 관리하기

위한 조치에 대한 명확한 기준이 없었고, ‘경관 관리제도’의 실효성을 높이기 위한 제도적 장치가 충분하지 않다는 지적은 계속되어 왔었다.¹³⁾

(2) 관련 법률의 범위 및 분류체계

본 연구에서는 경관과 직·간접적으로 관련성이 있는 법률 가운데 경관 관리지역, 경관보호구 등의 지역·지구 지정, 경관계획의 수립, 경관영향 심의 등 경관을 보전·관리하고, 새롭게 형성하기 위한 정책과 관련성이 높은 법률을 분석대상으로 선정하였다. 분석대상 법률을 주요 입법목적과 내용을 기초로 그 성격을 구분하면, <표 3-1>과 같이 공간관리 측면의 경관법률, 개발사업 측면의 경관법률, 환경보전 측면의 경관법률, 역사문화적 측면의 경관법률로 구분할 수 있다.

우선 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「경관법」, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」, 「건축법」, 「연안관리법」, 「마리나 항만의 조성 및 관리에 관한 법률」, 「농어촌 정비법」, 「관광진흥법」 등 공간관리 측면에서 경관에 관하여 규정한 법률이 있다. 둘째, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경 정비법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 등 개발사업을 진행하는 과정에서 경관을 고려한 법률이 있다. 셋째, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「해양환경관리법」, 「환경영향평가법」, 「자연환경보전법」, 「자연공원법」, 「사방법」 등 환경보전 측면에서 경관의 보전 및 관리조치에 대해 접근한 법률이 있다. 끝으로 「문화재보호법」, 「고도보존에 관한 특별법」, 「전통사찰보존법」 등 역사문화의 보전 차원에서 경관을 바라 본 법률이 있다.

한편, <표 3-1>에 나타난 바와 같이 현재 경관에 대한 정책은 다양한

13) 구자훈·조세환, “우리나라 경관 관련 법체계의 현황 및 과제-경관계획의 제도적 위상을 중심으로”, 「경관학회지」, 한국경관학회, 2005, pp. 1~2.

부처에서 이루어지고 있다. 즉 국토해양부, 환경부, 농림수산식품부, 문화체육관광부 등의 소관 법률에서는 계획수립 및 지구지정, 환경보전 및 역사문화자원 보전조치를 하는 과정에서 경관을 보전하기 위한 일련의 절차와 규제에 대하여 규정하고 있다.

| 표 3-1 | 경관 관련 주요 법률의 현황

구분		경관 관련 주요 내용	소관부처
공간 관리	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	- 광역계획권 자원의 경관 관리지역 설정 - 도시기본계획자원의 경관 관리 대상지역 선정, 경관지침 작성 - 도시관리계획설정시 도시계획환경성 검토 및 경관계획 수립 - 용도지역별 용도, 높이, 건폐율, 용적률 등 규제 - 경관지구, 미관지구, 고도지구 등 행위제한	국토해양부
	경관법	- 경관계획의 수립 및 경관사업의 시행 - 경관지구 및 미관지구의 관리 - 경관협정의 체결 - 경관위원회의 설치·운영	국토해양부
	동·서·남 해안 및 내륙권 발전 특별법	- 기초조사 - 해양관광산업의 진흥 - 문화관광산업의 진흥 - 개발구역의 심의대상 건축물 심의	국토해양부
	건축법	- 특별건축구역 - 건축물의 높이, 건축선, 대지안의 조경 규정 - 가로구역별 최고높이 - 건축심의	국토해양부
	연안관리법	- 연안관리통합계획의 고려사항 - 경관보호구의 지정 - 자연해안관리목표제 실시 시 고려사항	국토해양부
	마리나항만의 조성 및 관리에 관한 법률	- 마리나항만 개발사업계획상 경관보전계획	국토해양부
	농어촌 정비법	- 농어촌경관의 보전관리 - 농업생산기반정비사업 원칙 - 마을정비계획의 수립	농림수산 식품부

| 표 3-1 | 경관 관련 주요 법률의 현황(계속)

구분		경관 관련 주요 내용	소관부처
개발사업	도시개발법	- 도시경관보호를 위한 도시개발구역의 분할 및 접합	국토해양부
	도시 및 주거환경정비법	- 정비구역 내 건폐율, 용적률, 높이, 층수, 연면적	국토해양부
	산업입지 및 개발에 관한 법률	- 허가기준 - 자연경관 훼손방지	국토해양부
환경보전	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	- 해양경관보호구역의 지정 - 해양자산의 일부로서 해양경관 - 경관보전 및 복원시설 설치 - 해양경관의 보전	국토해양부
	해양환경관리법	- 해역이용영향평가 시 경관영향평가	국토해양부
	환경영향평가법	- 환경영향평가에서 경관영향평가	환경부
	자연환경보전법	- 생태·경관보전지역 - 생태·경관보전지역기본계획, 시·도 생태·경관보전지역 관리계획 - 행위제한, 경관영향심의	환경부
	사방사업법	- 경관조성, 입목벌채	농림수산식품부
역사문화	문화재보호법	- 문화재보호구역 및 검토폭역지정 - 역사문화환경 보전	문화체육관광부
	고도보존에 관한 특별법	- 역사경관 관련 특별보존지구 - 역사문화환경지구 - 고도보존계획	문화체육관광부

주: 국토연구원, 도시경관 관리제도 정비방안 연구, 2005와 구자훈·조세환, 우리나라 경관관련 법체계의 현황 및 과제, 한국경관학회, 2005를 참조하여 재작성

이하에서는 경관 관리와 관련성이 높은 주요 법률의 경관 관련 세부규정을 분석함으로써, 현재 국내법상 경관 관리제도의 현황을 살펴보고자 한다.

2) 경관 관련 법률의 주요 내용 분석

(1) 공간관리 측면에 경관법률

육상, 연안, 해양을 포괄하는 국토의 이용과 개발, 보전정책은 도시관리계획, 광역계획 등의 수립, 지구·지정 등의 정책결정과정에서 ‘환경’과 ‘개발’의 조화와 함께 ‘공간’의 효율적인 이용을 위한 방법에 대해 고민하게 된다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「경관법」, 「연안관리법」 등의 공간관리와 관련된 법률은 경관을 보전하고, 관리하기 위한 여러 조치를 포함하고 있다.

① 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’이라 한다)은 ‘자연환경의 보전 및 효율적인 활용’을 국토이용 및 관리의 원칙으로 천명하고 있으며, 법 제3조에 따라 ‘자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원’을 이루기 위하여 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획 등을 수립할 때 경관을 고려하도록 하고 있다. 특히, 광역도시계획에는 공간구조와 기능분담에 관한 사항과 함께 경관계획을 포함하도록 하고 있다. 법 제18조에서는 특별시장, 광역시장, 시장 또는 군수로 하여금 도시기본계획을 수립하도록 하고 있는데, 이때 경관 관리 대상지역도 선정하여야 한다. 한편, 용도지구 지정 시 경관을 보호하고 형성하기 위하여 필요한 경우에는 도시관리계획으로 ‘경관지구’의 지정을 결정하고, 미관을 유지하기 위하여 필요한 경우에는 ‘미관지구’를 지정할 수 있다.

국토계획법에서는 개발행위 허가 시에도 경관과 조화를 이루도록 의무화하고 있고, 용도지역별 용도, 높이, 건폐율, 용적률도 규제하고 있다. 한편, 국토계획법에서 토지이용을 합리화하고, 미관 등을 개선하기 위한 지구단위계획에도 경관계획을 포함하도록 하고 있는 점은 ‘경관’이 대부분의

토지이용 및 도시계획에서 고려사항임을 보여 주는 것이다. 그 밖에도 도시의 경제, 사회, 문화적인 특성을 살려 지정하는 시범도시에 있어서도 생태, 정보통신, 과학, 문화, 관광 시범도시와 함께 경관시범도시도 별도로 지정할 수 있으며, 이때 국토해양부장관은 예산이나 인력 등 필요한 지원을 할 수 있다.

한편, 국토계획법에서는 경관과 관련된 용도지구는 보존지구, 미관지구, 경관지구, 고도지구를 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 이때 용도지구는 소극적인 경관 관리수단이라고 할 수 있다. 왜냐하면 적극적인 조성수단인 지구단위계획으로 모든 사항을 관리하기 어렵기 때문에 최소한 달성해야 할 경관모습으로 관리하기 위하여 용도지구를 활용하고 있는 것이다.¹⁴⁾

표 3-2 | 경관 관련 용도지구 규제

구분		경관 관련 주요 내용
경관지구	지정	- 자연 및 인공경관의 보호, 형성에 필요한 지역, 도시기본계획상 보전용지의 주변 주거지역
	목적	- 경관적 요소 보존, 활용하기 위한 방안 강구
	종류	- 자연경관지구, 수변경관지구, 시가지경관지구
미관지구	지정	- 자연 및 인공경관의 보호, 형성에 필요한 지역, 도시기본계획상 보전용지의 주변 주거지역
	목적	- 경관적 요소 보존, 활용하기 위한 방안 강구
	종류	- 중심미관지구, 역사문화미관지구, 일반미관지구
고도지구	지정	- 자연 및 인공경관의 보호, 형성에 필요한 지역, 도시기본계획상 보전용지의 주변 주거지역
	목적	- 경관적 요소 보존, 활용하기 위한 방안 강구
	종류	- 최고고도지구, 최저고도지구
보존지구	지정	- 자연 및 인공경관의 보호, 형성에 필요한 지역, 도시기본계획상 보전용지의 주변 주거지역
	목적	- 경관적 요소 보존, 활용하기 위한 방안 강구
	종류	- 문화자원보존지구, 중요시설물보존지구, 생태계보존지구

자료: 민법식·김명수·안용진, 「도시경관 관리제도 정비방안 연구」, 2005, p. 24

14) 민법식·김명수·안용진, 「도시경관 관리제도 정비방안 연구」, 국토연구원, 2005. 11, pp. 24~25.

② 경관법

경관이 보전적인 측면뿐만 아니라, 개발가치의 상승을 위해서도 중요하다는 인식이 높아지면서 경관을 보전하고 형성하기 위한 제도적 기반이 필요하였다. 이에 2007년 5월 자연경관 및 역사·문화경관을 보전하고, 도시와 농산어촌의 지역특성을 고려한 경관을 형성함으로써 아름답고 쾌적한 국토환경 및 지역환경을 조성하기 위하여 「경관법」이 제정되었다.

여기서 ‘경관’이란 자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역환경적 특징을 나타내는 것을 의미한다.¹⁵⁾ 경관 관리의 5대 기본원칙은 i) 지역의 고유한 자연·역사 및 문화를 드러내고, 지역경제활동과의 유기적인 연계 속에서 지역주민의 합의를 통하여 경관을 유지·관리할 것, ii) 개발 관련 행위는 경관과 조화·균형을 이룰 것, iii) 우수한 경관을 보전하고 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새롭게 형성되는 경관은 개성있는 요소를 갖도록 유도할 것, iv) 지역경관이 고유한 특성과 다양성을 가질 수 있도록 자율적인 경관행정 운영방식을 권장하고, 지역주민이 주체적으로 참여할 수 있을 것, v) 국민이 아름답고 쾌적한 경관을 향유할 수 있도록 할 것 등이다. 「경관법」은 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수에게 경관계획 수립권을 부여하고 있으며, 법 제9조에서 경관계획 수립을 위한 기초조사를 의무화하고 있다.¹⁶⁾ 또한, 경관대상사업의 범위를 법제화하고 있고, 지자체장은 경관사업의 원

15) 「경관법」 제2조 제1호.

16) 경관계획은 지역의 자연경관 및 역사·문화경관, 도시·농산어촌의 우수한 경관을 보전하고, 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새로운 경관을 개성있게 창출하기 위한 정책방향, 기본구상 및 계획을 수립하고, 그 실행방안 등을 제시하는 해당 지방자치단체의 자치적 법정계획임. 또한, 의무적으로 수립해야 하는 강제계획이 아니라, 지역의 여건과 상황에 따라 필요하다고 판단될 경우에 선택적으로 수립하는 계획임. 한편, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 도시기본계획에 부합되어야 하며, 경관계획의 내용이 도시기본계획의 내용과 다른 때에는 도시기본계획의 내용이 우선함. 「경관계획수립지침」 제2절 경관계획의 지위 및 성격(국토해양부고시 제2008-464호).

활한 추진을 위하여 지역주민, 시민단체, 전문가 등으로 구성된 ‘경관사업 추진협의체’를 설치·운영할 수 있다. 이 법의 특징적인 점은 법 제16조에 따라, 토지소유자와 기타 소유자가 ‘쾌적한 환경 및 아름다운 경관 형성을 위한 협정’(이하 ‘경관협정’이라 한다)을 전원 합의에 따라 체결할 수 있는 제도적 근거를 마련하고 있는 점이다. 이는 토지소유자 등이 자율적으로 건축물 의장, 옥외광고물, 공작물, 역사문화경관 관리 등에 대한 협정을 맺도록 하고, 지자체는 경관협정에 관한 기술적·재정적 지원을 함으로써 ‘자율’과 ‘참여’에 기반한 ‘지역참여형 경관정책’의 제도적 기반을 마련한 것으로 판단된다.

한편, 국토해양부는 「경관법」 제8조 제2항 및 동법 시행령 제4조의 규정에 따른 경관계획의 수립방향, 계획체계, 수립절차, 경관자원조사, 경관설계지침, 경관조례 등에 대한 사항에 대하여 「경관계획수립지침」이라는 별도의 고시를 제정하여 지자체에 제공하고 있다.

③ 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법

「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」은 2007년 12월 동·서·남해안권 및 내륙권을 동북아시아의 새로운 경제권 및 국제적 관광지역으로 발전시키는 데 필요한 사항을 규정하여 경제·문화·관광 등 지역산업을 활성화하고 지역 간 교류와 국제협력 증대를 통하여 국가경쟁력 강화와 국가 균형 발전에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 시·도지사는 개발계획의 수립 및 개발구역의 지정을 위하여 육상, 해상구역에 대한 개발사업이 자연상태, 경관에 미치는 영향에 대하여 조사하여야 하며, 해양관광산업 및 문화관광산업의 진흥을 위하여 필요한 시책을 마련하고 시행하여야 한다.

법 제5조에 따라 2010년 5월에 ‘남해안발전종합계획’이 수립되었으며, 2010년 12월에 ‘동·서해안발전종합계획’이 수립되었다. 해안권별 발전 종합계획에 따른 개발사업들이 난개발이 되거나 환경을 훼손하지 않고, 주변

의 해안경관과 조화롭게 추진되기 위해서는 세부적인 정책지침이 필요하게 되었다. 이에 국토해양부는 해안권별 특성을 종합적으로 반영하고, 해안경관과 조화로운 개발을 지원하기 위하여 2011년 5월에 「해안경관 관리 가이드라인」을 제정하였다. 동 가이드라인에 따르면, 첫째 해안권 개발계획 수립 시 친환경성, 개방성, 공공성, 간결성, 지역성 등을 중점적으로 고려하여야 한다. 둘째, ‘해안선으로부터 거리별 가이드라인’에 따라 해안선으로부터 500m 지역인 특별관리구역 내에 개발사업을 시행할 경우에는 거리에 따라 차별화된 기준에 따라 계획을 수립하여야 한다. 셋째, ‘해안권별 가이드라인’에 따라 동해안은 절벽·석호, 서해안은 모래해안·갯벌, 남해안은 리아스식 해안, 해안단구 등 자연지형 등의 해안별 특색을 보전하기 위해 필요한 사항들을 반영하여야 한다. 끝으로, 개발대상지역의 경관의 우수성과 훼손정도 등을 파악하여 개발 수준을 고려하여야 한다.

④ 건축법

「건축법」에서도 ‘경관’을 중요한 고려사항으로 규정하고 있다. 즉 법 제70조에 따른 ‘특별건축구역’의 건축물에 대해서 건축기준을 달리 정하고 있다. 여기서 ‘특별건축구역’이란 조화롭고 창의적인 건축물의 건축을 통하여 도시경관의 창출, 건설기술 수준 향상 및 건축 관련 제도 개선을 도모하기 위하여 이 법 또는 관계 법령에 따라 일부 규정을 적용하지 아니하거나 완화 또는 통합하여 적용할 수 있도록 특별히 지정하는 구역을 말한다.¹⁷⁾ 국가 또는 지자체가 건축하는 건축물, 공공기관이 건축하는 건축물과 함께 ‘도시경관’의 창출을 위하여 특례 적용이 필요하다고 허가권자가 인정하는 건축물은 대지조경, 건축물의 건폐율, 대지 안의 공지, 건축물의 높이제한 등을 적용하지 않을 수 있다. 또한 법 제81조에 근거하여, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 미관지구 또는 경관지구 안의 건축물로서 도시

17) 「건축법」 제2조 제18호.

미관이나 주거환경상 현저히 장애가 된다고 인정하면 건축위원회의 의견을 들어 개축이나 수선하게 할 수 있다.

⑤ 연안관리법

1999년 제정된 「연안관리법」은 연안의 효율적인 보전과 이용, 개발에 필요한 사항을 규정함으로써, 연안의 지속가능한 개발을 도모하여 연안을 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 조성하는 것을 입법목적으로 하고 있다.

여기서 ‘연안’은 바닷가와 바다를 의미하는 ‘연안해역’과 ‘연안육역’으로 구성되어 있다. 이때 ‘연안육역’은 토지를 포함하는 개념인바, i) 무인 도서, ii) 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500미터 이내의 육지지역을 말한다. 이때 「항만법」 제2조 제1호에 따른 항만, 「어촌·어항법」 제2조 제3호 가목에 따른 국가어항 또는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조 제8호에 따른 산업단지의 경우에는 1천 미터 이내의 육지지역까지를 말한다.

「연안관리법」에서는 연안관리의 기본이념 중 하나로 생태적·문화적·경제적 가치가 조화롭게 공존할 수 있도록 종합적이고 미래지향적인 관점에서 보전·이용되고 개발될 것으로 천명하고 있다. 또한, 법 제7조의 연안관리통합계획 수립 시 ‘연안의 환경 및 경관 등 자연환경 보전에 관한 사항’을 고려사항으로 포함할 것으로 규정하고 있다. 법 제32조에 따라 자연해안의 효과적인 보전을 위해 새롭게 도입된 ‘자연해안관리목표제’에서도 경관을 중요한 요소로 하고 있다. 특히, 국토해양부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제19조에 따라 보전연안해역에 해안, 해상, 해중 또는 해저의 경관을 보호하기 위해 필요한 경우에는 ‘경관보호구’를 지정할 수 있다.¹⁸⁾ 연안해역기능구는 연안용도해역을 관리하기 위하여 필요

18) ‘연안용도해역’이란 연안의 이용실태, 자연환경적 특성 및 장래의 이용 방향 등을 고려하여 연안해역의 용도를 구분하는 것으로 크게 이용연안해역, 특수연안해역, 보전연안해역, 관리연안해역 등 4개 해역으로 구분됨. 자세한 사항은 「연안관리법」 제15조 참조.

한 경우에 선택적으로 지정할 수 있다는 점이 특징이다.

⑥ 마리나항만의 조성 및 관리에 관한 법률

마리나항만 및 관련 시설의 개발, 이용, 마리나 관련 산업의 육성에 관한 사항을 규정하고 있는 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」은 해양스포츠의 보급 및 진흥을 촉진하고, 이를 통한 국민의 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 법 제8조에 따르면, 마리나항만 개발 사업계획을 수립하는 경우에 경관과 환경보전 및 재난방지에 관한 계획을 포함하고 있다. 이는 마리나항만 및 관련 시설을 개발함에 있어서 토지이용 계획·교통계획, 마리나항만의 관리·운영계획을 고려함과 동시에 ‘경관’ 요인을 검토해야 한다는 점을 말해 주는 것이다. 국토해양부는 2011년 10월 「항만 재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인」(이하, ‘항만경관가이드라인’)을 마련하였다.

항만 경관 가이드라인은 국가, 지자체, 민간투자자 등(사업시행자)이 항만 재개발 및 마리나항만의 사업계획 또는 실시계획 수립 시 필요한 경관디자인 가이드라인을 정함으로써 아름답고 쾌적한 경관조성에 활용하기 위하여 제정 추진되고 있다. 이 가이드라인은 항만 재개발 대상 항만과 마리나항만 또는 시설에 적용되며, 디자인 원칙을 정하고 제시하고 있다. 즉 지역별로 특색있는 경관요소를 활용하여 경관은 첫째, 고유의 자연, 역사, 문화적 자원 등과 연계하고, 주변 경관과 조화되어야 하며, 둘째, 친수공간 등 공공공간은 지역의 어메니티(Amenity),¹⁹⁾ 일관성, 독특성, 일체감 등 상황 및 특성에 부합되도록 조성되어야 한다. 셋째, 해안경관의 특색을 살리

19) 「항만 재개발 및 마리나 개발 가이드라인」에서는 참고사항으로 어메니티(Amenity)에 대한 용어정의를 포함하고 있음. 즉 어메니티는 환경보전, 종합 쾌적성, 청결, 친근감, 인격성, 좋은 인간관계, 공생 등의 여유(경제성, 문화성 등), 정감(환경성, 쾌적성 등), 평온(안전성, 보건성 등)이라고 하는 가치개념에서 접근하여 왔으며, ‘인간이 살아가는 데 필요한 종합적인 쾌적함’이라고 할 수 있음. 즉 인간과 환경의 만남에서 일어나는 장소성에서부터 심미성에 이르기까지 매우 다양하고 복합적인 개념을 지니고 있음.

고, 상징적 모티브 활용, 생태계 연계 등 창의적 디자인을 도입하여야 한다. 넷째, 항만 재개발 마린항만구역의 생태계 파괴를 최소화할 수 있도록 하여야 하며, 우수한 조망경관을 확보하도록 건축물, 광고물, 색채, 조명 등을 설치하여야 한다. 또한 방파제, 호안, 안벽, 해안축 등에 위치한 건축물, 가로(街路) 경관, 옥외광고물, 색채 등 주요 요소별 디자인에 대해 세부적으로 가이드라인을 제시하고 있으며, 각 시설물 관리주체로 하여금 경관의 유지 및 관리업무를 담당하도록 규정하고 있다.

⑦ 농어촌정비법

「농어촌정비법」의 입법목적은 농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 관광휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전을 유도하는 데 있다. 이 법에서는 농어촌정비사업을 시행하는 시행자에게 ‘농어촌경관’의 보전과 형성, 그리고 관리를 위한 ‘농어촌경관 관리계획’을 수립하고 시행할 수 있는 제도적 근거를 법 제5조에서 규정하고 있다. 다만, 농어촌경관 관리계획의 수립은 의무사항이 아니며, 농림수산식품부장관의 기본방침에 따라, 필요 시 선택적으로 수립할 수 있는 지역계획이다.²⁰⁾

(2) 개발사업 측면의 경관법률

「도시개발법」, 「도시 및 주거환경 정비법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 등 개발 관련 법률에서도 ‘경관’은 구역을 설정하거나 개발사업을 추진하는 과정에서 정책결정 고려사항으로 작용하고 있다.

20) 농어촌경관 관리계획에 포함되어야 할 사항은 i) 농어촌경관 관리계획의 목표 및 방향, ii) 농어촌경관자원의 조사 및 평가에 관한 사항, iii) 자연경관, 농어업경관, 생활경관 등 농어촌경관의 유형별 관리에 관한 사항, iv) 농어촌경관 관리계획의 시행을 위한 행정체계, 재원조달 및 단계적 추진 등에 관한 사항 등임. 「농어촌정비법」 시행령 제4조.

① 도시개발법

「도시개발법」은 도시개발에 필요한 사항을 규정하여 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

법 제3조에 따라 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 및 「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시의 시장은 계획적인 도시개발을 위하여 도시개발구역을 지정할 수 있다. 이때 도시개발사업의 효율적인 추진과 ‘도시의 경관 보호’ 등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 도시개발구역을 2 이상의 사업시행지구로 분할하거나 서로 떨어진 2 이상의 지역을 결합하여 하나의 도시개발구역으로 지정할 수 있다. 도시경관 보호를 도시개발구역의 분할 및 접합의 원인 중 하나로 포함하고 있다는 점이 특징적이다.

② 도시 및 주거환경 정비법

「도시 및 주거환경 정비법」의 입법목적은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 있다. 「도시개발법」 제3조와 마찬가지로 정비사업의 효율적인 추진 또는 도시경관의 보호를 위하여 필요한 경우에는 정비구역을 2 이상의 구역으로 분할하거나 서로 떨어진 2 이상의 구역 또는 정비구역을 하나의 정비구역으로 지정 신청할 수 있다.²¹⁾ 노후·불량건축물의 범위를 설정할 때에 ‘경관’이 고려사항으로 규정되어 있는바, 시행령 제2조에 따르면, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제19조 제1항 제8호의 규정에 따른 도시기본계획상의 경관에 관한 사항에 저촉되는

21) 「도시 및 주거환경 정비법」 제34조.

건축물은 시·도 조례로 노후·불량건축물에 포함시킬 수 있다. 또한 정비 구역 내에서는 원칙적으로 개발행위를 할 수 없는바, 간이공작물의 설치, 관상용 죽목의 임시식재, 자연경관을 손상하지 않는 범위 내에서 토석채취 등의 제한적인 행위만 가능하다.²²⁾

③ 산업입지 및 개발에 관한 법률

「산업입지 및 개발에 관한 법률」은 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형 있는 국토개발과 지속적인 산업발전을 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 산업단지의 지정 또는 변경에 관한 주민 등의 의견청취를 위한 공고가 있는 지역 및 산업단지에서는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 등을 하기 위해서는 원칙적으로 특별시장·광역시장·특별자치도지사의 허가를 받아야 한다. 이때 행위허가 기준은 산업단지개발계획에 적합하고, 주변의 교통, 경관 및 환경 등의 여건에 적합하여야 한다. 또한, 자연경관을 손상하지 않는 범위 내에서 토석채취와 같은 행위는 예외적으로 허용된다.

(3) 환경보전 측면의 경관법률

환경보전과 경관보전은 밀접하게 관련이 있다. 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「자연환경보전법」은 보호구역을 지정함에 있어서 경관적 요소를 지정요건으로 하고 있으며, 「해양환경관리법」, 「환경영향평가법」은 환경영향평가의 평가항목 중 하나로 경관을 포함하고 있다. 사방사업을 진행함에 있어서도 ‘경관’은 중요한 고려사항이다.

22) 「도시 및 주거환경 정비법」 시행령 제13조의4.

① 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률

「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」은 2006년 10월에 「자연환경보전법」의 분법 형태로 제정되었다. 이 법의 입법목적은 해양생태계를 인위적인 훼손으로부터 보호하고, 해양생물다양성을 보전하며 해양생물자원의 지속가능한 이용을 도모하는 등 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전·관리함으로써 국민의 삶의 질을 높이고 해양자산을 보호하는 데 있다. 법 제12조에서는 ‘경관적 가치’가 높은 우수해양경관지역을 해양생태도 1등급 권역으로 규정하고 있으며, 법 제25조의 ‘해양보호구역’의 지정요건으로 규정하고 있다. 즉 ‘산호초, 해초 등의 해저경관 및 해양경관이 수려하여 특별히 보전할 필요가 있는 해역’에 대해서는 ‘해양경관보호구역’으로 지정할 수 있다. 여기서 해양경관보호구역은 ‘바닷가 또는 바다 속의 지형, 지질 및 생물상 등이 해양생태계와 잘 어우러져 해양경관적 가치가 탁월한 구역’을 말한다. 법 제27조 제4항에 따르면, 해양경관보호구역에서는 해양경관을 훼손하지 않는 범위 내에서 해양생물의 포획·채취행위를 허용하고 있다. 이는 해양생물보호구역, 해양생태계보호구역 등 다른 해양보호구역과 구별되는 점이다.

한편, 국토해양부장관, 관계 중앙행정기관 또는 지자체장은 해양생태계의 보전 및 관리와 해양의 건전한 이용을 위하여 해양경관보호구역의 경관보전 및 복원시설을 설치할 수 있다. 이와 같이 해양생태계보전법은 해양경관과 조화를 이루는 이용·개발을 추구하고 있다. 또한 국토해양부장관·관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 법 제45조에 따라, 경관적 가치가 높은 바닷가와 바닷속의 주요 경관요소가 훼손되거나 시계(視界)가 차단되지 아니하도록 노력하여야 한다.

② 해양환경관리법

「해양환경관리법」은 국토해양부의 해양환경정책의 근간이 되고 있는 법률이다. 이 법은 전체 조문이 133개 조에 이를 정도로 방대하고, 해양환경기준, 해양환경종합계획의 수립, 환경관리해역의 지정, 해양환경 개선조치, 해양오염방지를 위한 규제조치 등 매우 포괄적인 사항을 규율하고 있다. 경관과 관련하여서는 법 제85조에 따라 해양환경에 중대한 영향을 미치는 개발사업에 대해 실시하는 ‘해역이용영향평가’를 위한 평가항목으로 ‘경관’을 포함하고 있다. 즉 기상, 해양물리, 해양화학, 해양지형·지질, 해양퇴적물, 부유생태계, 저서생태계, 어류 및 수산자원, 어란 및 자치어, 해양식물, 조간대동물, 산업, 보호종 및 보호구역 등과 함께 ‘경관·위락’을 평가항목으로 규정하고 있다. 해양에서의 개발사업은 경관적 가치를 고려하여 이루어져야 함을 의미한다.

③ 환경영향평가법

「환경영향평가법」은 환경영향평가 대상사업의 사업계획을 수립·시행할 때 미리 그 사업이 환경에 미칠 영향을 평가·검토하여 친환경적이고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모함을 목적으로 한다. 환경영향평가도 해역이용영향평가와 마찬가지로 환경영향평가항목을 시행령 제5조 별표2에서 규정하고 있다. 환경영향평가항목은 크게 대기환경 분야, 수환경 분야, 토지환경 분야, 자연생태환경 분야, 생활환경 분야, 사회·경제 분야 등 6개 분야로 구분하고 있으며, ‘위락·경관’은 생활환경 분야의 평가항목 중 하나이다.

| 표 3-3 | 환경영향평가법상 환경영향평가 항목

구분	내용
대기환경 분야	- 기상 - 대기질 - 악취 - 온실가스
수환경 분야	- 수질(지표·지하) - 수리·수문 - 해양환경
토지환경 분야	- 토지이용 - 토양 - 지형·지질
자연생태환경 분야	- 동·식물상 - 자연환경자산
생활환경 분야	- 친환경적 자원 순환 - 위생·공중보건 - 소음·진동 - 전파장애 - 위락·경관 - 일조장애
사회경제 분야	- 인구 - 주거(이주 포함) - 산업

④ 자연환경보전법

「자연환경보전법」은 환경부의 자연환경정책의 기초가 되고 있으며, 자연환경보전의 기본원칙과 생태·경관보전지역의 관리, 생물다양성의 관리, 자연자산의 관리 등에 대해 규정하고 있다. 이 법에서 규율하고 있는 ‘자연경관’은 ‘자연환경적 측면에서 시각적·심미적인 가치를 가지는 지역·지형 및 이에 부속된 자연요소 또는 사물이 복합적으로 어우러진 자연의 경치’를 말한다. 한편, 법 제12조에 따라 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 지역, 하천·산간계곡 등 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역 등에 대해서는 ‘생태·경관보전지역’을 지정할 수 있다. 이것은 해양생태계보전법과 유사하다. 다만, 「자연환경보전법」은 ‘자연경관영향심의제도’를 별도로 규정하고 있어, 경관 관리를 보다 강화하고 있다.

즉 법 제28조에 따라 관계행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 i) 「환경영향평가법」 제9조에 따른 전략환경영향평가 대상계획, ii) 같은 법 제22조에 따른 환경영향평가 대상사업, iii) 같은 법 제43조에 따른 소규모 환경영향평가 대상사업에 해당하는 개발사업 등에 대한 인·허가 등을 하

고자 하는 때에는 당해 개발사업 등이 자연경관에 미치는 영향 및 보전방안 등을 전략환경영향평가 협의, 환경영향평가 협의 또는 소규모 환경영향평가 협의 내용에 포함하여 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 협의를 하여야 한다. 이는 개발사업이 자연경관에 미치는 영향을 최소화하고자 하기 위한 조치라고 판단된다. 또한, 지방환경관서의 장은 법 제29조에 근거하여 전문적이고 효율적인 자연경관영향협의 검토·심의를 위하여 소속 하에 자연경관심의위원회를 둔다.

⑤ 사방사업법

「사방사업법」은 국토의 황폐화를 방지하고 이를 보전하기 위하여 효율적인 사방사업을 시행하기 위하여 제정된 법률이다. 이 법은 사방사업의 시행주체, 사방사업 내용, 절차, 사방사업설계·시공, 비용부담 등에 관하여 세부적으로 규정하고 있다.

법 제7조의2에 따라, 시·도지사 또는 지방산림청장이 사방사업을 할 때에는 국토의 보존, 재해방지와 함께 ‘경관의 조성’을 고려하여 설계·시공하여야 한다.

(4) 역사문화 측면의 경관법률

① 문화재보호법

「문화재보호법」은 문화재를 보존하여 민족문화를 계승하기 위한 세부적인 사항에 대해 규정하고 있다. 여기서 문화재란 “인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적 또는 세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적 또는 경관적 가치가 큰 것을 말한다.” 또한 경치좋은 곳으로 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어난 곳은 기념물로 지정되어 관리되고 있으며, 법 제13조에 따라 지정문화재의 역사문화환경을 보호하기 위하여 ‘역사문화환경보존지역’을 지정하도록 하고 있다. 역사문화환경 보존지역의 범위는 해

당 지정문화재의 역사적·예술적·학문적·경관적 가치와 그 주변환경 및 그 밖에 문화재 보호에 필요한 사항 등을 고려하여 그 외곽 경계로부터 500미터 안으로 한다. 다만, 문화재의 특성 및 입지여건 등으로 인하여 지정문화재의 외곽 경계로부터 500미터 밖에서 건설공사를 하게 되는 경우에 해당 공사가 문화재에 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되면 500미터를 초과하여 범위를 정할 수 있다.

② 고도보존에 관한 특별법

「고도보존에 관한 특별법」은 경주, 부여, 공주, 익산 등 고대국가의 정치·문화중심지로 오래 지속되었던 고도(古都)의 역사적 문화환경을 효율적으로 보존하기 위하여 2005년에 제정되었다.²³⁾

법 제8조에 따라, 문화체육관광부장관은 관계 중앙행정기관의 장, 관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장과 협의한 후 ‘고도보존육성지역위원회’의 심의를 거쳐 특별보존지구나 역사문화환경지구를 지정할 수 있다. 또한 특별보존지구나 역사문화환경지구에 대하여 고도보존계획을 수립하여 추진하여야 한다.

3) 연안경관 관련 개별사업 현황²⁴⁾

(1) 연안정비사업

연안정비사업은 「연안관리법」을 근거로 하고 있으며, 연안침식에 의해 훼손된 국토를 보호하고 쾌적한 연안친수공간을 조성하기 위한 사업이

23) 역사적 문화환경이란 역사적 의미를 갖는 전통과 문화를 구현·형성하고 있는 건조물·유적 등과 주위의 자연환경이 일체를 이루고 있는 것을 말함. 「고도보존에 관한 특별법」 제2조 제2호.

24) 최지연, “연안 공공 디자인 사업 추진 현황과 정책적 제언”, 계간 「해양수산」, 제1호, 한국해양수산개발원, 2011에서 재인용.

다. 「연안관리법」 제2조 제4항에 따르면, 연안정비사업은 ‘연안보전사업’, ‘친수연안조성사업’, ‘해역개선사업’으로 구분된다. 연안보전사업은 해일, 파랑, 해수와 침식으로부터 연안을 보호하고 훼손한 연안을 정비하는 사업이며, ‘친수연안조성사업’은 국민이 연안을 쾌적하게 이용할 수 있도록 친수공간을 조성하는 사업이며, ‘해역개선사업’은 연안을 보전 또는 개선하는 사업을 말한다. 그러나 연안보전사업과 해역개선사업의 구분이 모호하여 제2차 연안정비사업 기본계획(2009)에서는 ‘연안보전사업’과 ‘친수연안조성사업’으로 사업유형을 구분하였고, 각각 229개소와 79개소를 선정하였다.²⁵⁾ 현재 추진실적을 보면, 총 308개소 중 7개소 완료, 추진 중은 79개소로 추진율은 27.9%이고, 전체 사업비 중 10.8%인 119,111백만 원이 투자되었다.

표 3-4 제2차 연안정비사업 추진실적(2011. 11. 현재)

구분	사업량 기준(개소)				
	계획	완료	추진 중	잔여	추진율
합계	308	7	79	222	27.9%
지자체사업	300	7	73	220	26.7%
국가사업	8	-	6	2	75.0%

자료: 한기준, 2011, “연안침식방지 및 정비사업 개선대책, 우리나라 연안침식 대응방향”, 제1차 연안발전포럼 자료집

연안정비사업 초기에는 연안침식에 의한 국토유실·훼손의 적극적인 대응과 친수공간의 확대 등 전반적으로 국민의 안전성과 재산권 보호에 기여하였으나, 당시 연안정비사업에 관한 인식 부족으로 해안도로 건설, 어항 시설 정비, 매립을 동반한 친수공간 조성사업 등이 이루어져 연안정비사업

25) 연안정비사업의 성공적인 사례는 부산 송도해수욕장을 들 수 있음. 송도해수욕장은 2000년부터 실시한 연안정비사업으로, 모래유실을 막기 위해 잠제와 이안제 등 연안시설물의 설치와 양빈을 복합적으로 추진하여 넓은 모래해변으로 복원됨. 송도해수욕장의 연안정비사업은 주변상권의 매출 증대, 지역주민에게 친수공간 제공, 해수욕장 관광객 증가 등으로 이어져 도시의 브랜드 가치 제고.

의 목적에 부합하지 않는 사업이 진행되었었다. 현재는 연안환경을 고려하여 양빈, 잡채, 모래 포집기 등 연성적이고 복합적인 공법을 적용하여 연안 침식을 예방하면서도 주변공간을 친수공간으로 조성해 지역주민들이 공공적으로 이용할 수 있는 공간으로 활용하기 위해 노력하고 있다.

(2) 항만친수공간 조성사업

과거 항만개발·관리정책이 물류수송에 필요한 항만시설을 확보하는데 중점을 두었다면, 현재는 국민들의 휴양과 레저공간의 수요를 항만이 용·개발의 정책적 수요로 받아 들여 항만을 친수항만으로 전환하기 위한 정책적 노력을 하고 있다. 대표적 사업으로는 노후화되고 유희화된 항만공간을 재개발하는 항만 재개발사업, 시민들이 접근하기 쉬운 친수 항만으로 조성하고자 하는 친수항만 조성사업과 해양레저스포츠 활성화의 일부로 추진하고 있는 마리나 항만사업이다.

항만 재개발사업은 무역항 9개항과 연안항 1개항, 총 10개 항만²⁶⁾을 대상으로 2007년부터 시행하고 있다. 항만 재개발 대상항만의 유형을 휴양·레저용, 도시재생형, 관광거점형, 관광·레저형으로 구분하여 추진하도록 하고 있다. 또한 항만의 도입가능시설을 보면 주로 공원, 유원지 등 공공공간 조성 및 교육복지시설, 체육시설, 관광휴게시설 등의 공공시설물 등을 대상으로 한다.

친수항만 조성사업은 각 항만별로 통일된 경관 이미지를 구현하고 차별화된 디자인을 적용해 특성에 따라 항만을 연출하는 데 중점을 두고 있다.²⁷⁾ 이에 국토해양부는 ‘항만친수시설의 조성 및 관리에 관한 지침(국토해양부 예규)’을 제정하였고, 이 지침에 ‘친수시설의 공간확보 및 시설 조

26) 인천항, 대천항(연안항), 군산항, 목포항, 제주항, 광양항(모도), 여수항(신항), 부산항, 포항항, 묵호항.

27) 국토해양부 보도자료 ‘항만도 이젠 문화 ... 광양항부터 탈바꿈’, 2010. 5. 25일자.

성’, ‘친수공간 조성계획 수립’, ‘사업 시행주체 및 유지·관리 등’의 내용을 포함하였다. 관련 부서에서는 2010년 내에 광양항을 대상으로 항만친수 문화공간 부지조성 기본 및 실시설계를 시작하고, 마산항, 성산포항, 목포항 등 4개항을 시범적으로 추진할 계획에 있다고 밝혔다.

마리나 항만사업은 요트, 보트 등 다양한 종류의 레저선박을 위한 계류시설과 수역시설을 갖추고 관련 서비스를 제공하는 종합레저시설을 조성할 목적으로 추진하고 있다. 2011년도 국토해양부 업무계획을 보면, 항만 재개발이나 마리나 개발 시 해양경관이나 환경을 감안한 디자인을 도입하고 워터프런트 사업을 시행할 때 ‘해양 디자인 가이드라인’에 기준한 평가를 의무화하도록 하고 있다.

(3) 갯벌 복원사업

갯벌 복원사업은 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에 근거하여 실시되는 사업으로, 갯벌 복원을 통해 수산물 생산가치뿐만 아니라 경관가치, 잠재적 가치(생물다양성, 재해예방) 등을 극대화하고자 실시하는 것이다.²⁸⁾ 갯벌 복원사업은 폐염전·폐양식장 등을 갯벌로 복원하거나 연륙도로(독길)를 교량화하여 해수유통을 촉진하는 사업이다. 또한 복원지역을 생태관광지로 조성하여 지역 활성화에 기여하도록 한다는 것이다.²⁹⁾ 복원대상지를 전국 81개소, 32.12km² 중 우선복원대상지를 17개소를 선정하고, 이 중 3개소를 시범사업지로 선정해 성공모델로 개발할 예정이다.

실제로 순천시는 순천만의 생태계 보전과 철새를 위해 2008년부터 순천만 인근의 방치된 사토장과 동천 둔치 등 6개소 30만m²를 내륙습지로 복원하고 있다. 복원된 내륙습지는 99천m²의 넓은 면적과 갯벌에 바로 인접

28) 국토해양부, 「갯벌복원 추진계획」, 2009.

29) 국토해양부는 2019년까지 훼손습지(810km²)의 5%(40km²)를 2019년까지 복원하고, 적극적인 갯벌 복원사업을 추진하여 갯벌의 현명한 이용(wise use)을 선도할 것을 목표로 설정하였음.

해 있어 연안습지에 서식하는 도요물떼새 등의 주요 서식지가 될 것으로 전망하고 있다. 또한 복원된 습지에 탐방객들이 자연스럽게 생태를 체험할 수 있도록 생태통로와 탐조대, 관찰데크 등 습지관찰시설이 함께 디자인될 계획에 있다.³⁰⁾

(4) 해안경관 개선사업

동·서·남해안의 초광역개발 기본구상(2009. 12.)과 해안권별 종합계획을 구현해 나가기 위한 일환으로 실시하고 있는 해안경관 개선사업은 동서남해안의 우수한 경관자원의 보전과 활용을 목적으로 추진하고 있다. 울산동구 주전마을 등 5개 해안마을경관 개선사업³¹⁾을 통하여 마을경관을 개선하고 정비하여 장기적으로 그리스 산토리니와 같은 관광거점으로 조성해 나갈 계획에 있다. 해안마을경관 개선사업에는 ‘해안마을경관 형성계획’을 수립하고 ‘해안마을경관 개선 및 시설 조성사업’을 하도록 하였다. 해안경관 조망공간 조성사업은 경남 남해 등 경관이 우수한 12개의 해안지역³²⁾에 창의적인 조망공간(전망공간, 썸지공원, 가로시설물 등)을 조성하여 주변의 관광자원과 서로 연계·발전할 수 있는 거점공간으로 만들어 나갈 계획이다.³³⁾ 즉 지역 차원의 단편적인 조망공간이 아닌 지자체 간의 해안경관, 관광 자원이 서로 연계되어 활용될 수 있는 거점공간으로 유도할 계획에 있다.

30) 내일신문 “순천만 주변 내륙습지 복원-성과”, 2010. 5. 26.

31) 울산 동구, 전북 부안, 전남 고흥, 경남 하동, 인천 강화.

32) 경남(남해, 통영, 거제), 전남(강진, 완도, 동부권), 부산, 충남(태안, 보령, 당진), 강원(동해), 경북(경주).

33) 국토해양부 보도자료, “관동팔경길, 섬진강 테마로드 등 해안권 발전 시범사업 착수”, 2010. 10. 27.

2. 국외 연안경관 관리 법·제도 분석

1) 일본의 해안경관 관리제도

일본의 해안선 길이는 34,386km로 국토의 1000km²당 해안선 길이는 91km로, 해안선의 50% 정도는 해안침식 등 보전이 필요한 해안에 해당하며, 이중 66% 이상이 제방이나 호안 등 해안보전시설이 설치되어 있다.

일본 정부는 2003년 7월 ‘아름다운 국토만들기 정책’에 따라 공공사업의 경관 평가시스템과 분야별 경관 형성 가이드라인의 책정 등 구체적인 시책을 제시하고 있다. 이에 2004년 4월 「경관법」을 제정하였고, 2006년 2월에는 해안경관 형성 가이드라인을 제정하였다.

(1) 경관법과 경관계획

일본의 「경관법」은 도시, 농산어촌 등 양호한 경관 형성의 기본이념과 국가의 책무를 정하고 있으며, 경관계획의 책정, 경관계획구역, 경관지구 등 양호한 경관의 형성을 위한 규제, 경관정비기구에 의한 지원 등을 골자로 하고 있다. 경관행정단체는 경관계획을 수립하고, 하천, 도시공원, 해안, 향만 등을 경관중요공공시설로 지정해 경관계획에 따라 정비해야 함을 명시하고 있다.

일본의 경관계획은 경관계획구역의 지정, 경관중요공공시설의 정비에 관한 사항, 경관중요건축물·경관중요수목 지정, 건축물·공작물의 건설, 개발행위의 규제, 옥외광고물 규제 등 다양한 관리수단을 마련해 놓고 있다. 특히 시정촌 내에서 적극적인 경관 형성이 요구되는 지구에 대해 ‘경관지구’로 지정할 수 있고, 도시계획구역 외에서는 ‘준경관지구’로 지정하여 관리할 수 있도록 하였다.

경관계획에서는 ‘경관중요공공시설’을 하천, 도로, 공원, 해안, 항만, 어항 등을 지정·관리할 수 있도록 하였다. 해안관리자는 필요에 따라 ‘경관중요해안’으로 지정을 요청할 수 있고, ‘경관중요해안’으로 지정이 되면 경관 형성구역 내 정비를 도모할 수 있도록 하고 있다.

또한 「경관법」에서는 우수한 경관 형성을 위해 필요한 경우, 경관행정단체, 경관중요시설의 관리자와 함께 경관정비기구인 ‘경관협의회’를 조직할 수 있도록 하였고, 다양한 이해관계자의 참여를 위해 상공단체, 공익사업자, 주민 등을 추가할 수 있도록 하였다. 특히 해안은 다양한 사람들이 활동하는 공간이므로, 해안관리자는 ‘경관협의회’에 적극적으로 참가하여 배후지역과 인접하는 해안을 포함한 해당 지역 전체의 일체적인 경관 형성을 원활하게 할 수 있도록 관계기관과의 적극적인 연락·조정을 도모하고 사업실시에 있어서도 다른 사업과 연계하여 일체적인 경관 형성을 추진한다.

또한 경관행정단체의 장은 경관 형성에 관한 일정의 능력을 가진 공익법인·NPO를 신청에 의해 ‘경관정비기구’로 지정할 수 있도록 하였다. ‘경관정비기구’는 정보제공이나 인재 파견, 경관중요건축물, 수목의 관리, 경관중요공공시설 등에 관한 사업의 실시 또는 사업의 참가, 사업에 유효하게 이용할 수 있는 토지의 취득, 관리, 양도, 농지(경관농업진흥지역정비계획 구역)의 권리취득, 관리 및 농작업의 실시, 경관 형성에 관한 조사연구 등 양호한 경관 형성을 촉진하기 위해 필요한 다양한 업무를 한다.

총칙	기본이념, 국가·지방공공단체·사업자·주민의 책무
경관계획	경관행정단체(원칙 : 市町村)에 의한 책정(전국에서 책정 가능)
	경관계획구역 내의 행위 규제 (도시계획구역 내외에서 적용가능)
	· 신고권고제 · 건축물 등의 디자인, 색채에 대해서는 조례로 변경 명령 가능
	경관중요건조물·경관중요수목 지정
	· 지역 경관 상 중요한 건축물, 공작물, 수목을 지정하여 보전
	경관중요공공시설 정비
	· 도로, 하천, 도시공원, 한만 등의 경관에 배려한 정비 · 전선공동구법의 특례
	경관협정
	· 주민의 합의에 의해 경관 상 세밀한 룰 책정
	경관정비기구
	· NPO법인, 공익법인을 지정하여 주민 지원
	타 성청(省廳)과 연휴
	· 경관농업진흥지역정비계획의 책정(농수성) · 자연공원법 특례 (환경성) · 중요문화적 경관 (문화청)
경관지구	특히 우수한 경관을 가진 지역에 대해서 '도시계획'으로 市町村이 결정
	건축물의 형태의장 등 제한
	· 건축물의 디자인, 색채에 대해서는 市町村에 의해 인정 · 건축물의 높이, 벽면위치의 제한 등은 건축기준법의 건축확인
	공작물, 기타 행위 제한
	· 조례를 정하여 공작물의 디자인, 색채 규제 · 폐기를 퇴적, 나무 벌채 등 규제
	준경관지구 (경관지구와 동일한 규제 가능)
	· 도시계획구역 외의 양호한 경관을 보전하기 위해 市町村이 결정
	지구계획 등 특례
	· 지구계획 등에도 건축물 등의 디자인, 색채의 인정제도를 창설

| 그림 3-1 | 일본 경관법 체계

경관계획구역 내 일정의 토지에 대해 주민들이 합의하여 ‘경관협정’을 체결하여 건축물·공작물의 형태의장, 위치, 규모, 구조, 용도 등의 기준, 수림지 등의 보전이나 녹화, 농지의 보전이나 이동 등에 관해 기준을 마련할 수 있도록 하였다. 해안경관은 해안보전구역만이 아니라 그 주위의 지형·지물을 포함하여 형성하는 것이기 때문에 해안관리자는 해안보전구역 외에도 해당 해안의 경관에 영향이 있다고 생각되는 범위(해당 해안의 경관 형성 대상범위)를 포함하여 해안경관 형성의 중요성을 지역주민에게 보

급·개발하고 경관협정 등에 관한 정보를 주민에게 제공하여 지역주민 스스로가 적극적인 해안경관 형성을 돕도록 한다.

(2) 해안경관 형성 가이드라인

‘해안경관 형성 가이드라인’은 농림수산성, 수산청, 국토교통성이 공동으로 설치한 ‘방재·이용과 조화로운 해안경관 형성을 위한 검토위원회’에서 2006년에 해안경관형성가이드라인을 제정하였다.³⁴⁾ ‘해안경관 형성 가이드라인’의 주요 내용을 보면, 다음과 같다.

① 가이드라인의 대상과 검토범위

해안경관 형성 가이드라인 ‘해안보전구역’³⁵⁾을 대상으로 한다. 단, 경관검토에 있어서는 해안보전구역만이 아니라 배후지나 해안이용 등에 관한 주변지역까지 포함하도록 한다. 본 가이드라인의 대상범위는 「해안법」에서 정하는 ‘해안보전구역’이지만, 지형·기후·해상·산업형태 등의 지역적 특성에 따라 배후지역의 경관까지 고려하도록 하고 있다. 따라서 경관정비의 대상범위는 배후지 및 해안 근처의 바다·대안(對岸) 등으로, 역사·문화적 요소도 함께 고려하도록 하였다. 본 가이드라인에 나타난 해안경관의 파악방법, 이념, 정비의 각 단계에 있어서 유의사항 등은 해안보전구역만이 아니라 그 이외의 해안의 정비나 경관 방안을 검토할 때에도 참고할 수 있다. 따라서 해안보전구역 이외의 해안을 대상으로 할 때에도 본 가이드라인을 적극적으로 활용할 수 있도록 하였다.

34) 1999년 쓰나미, 고조, 파랑 등 해안재해로부터 ‘방호’를 목적으로 한 해안보전에 관한 내용 뿐만 아니라 ‘해안환경의 정비와 보전’, ‘공중해안의 적절한 이용’의 관점에서 해안법 개정. ‘방호’, ‘환경’, ‘이용’의 조화를 고려한 종합적인 해안관리를 목적으로 하는 해안행정으로 방향 전환.

35) 해안보전구역은 쓰나미, 고조, 파랑, 기타 해수 또는 지반의 변동에 의한 피해부터 방호해야 할 해안으로서 ‘해안법’에 근거하여 지정된 일정의 구역을 말함. 해안보전구역은 전체 해안선의 약 39%인 13,500km임.

② 해안경관 관리의 고려사항

해안경관은 크게 ‘자연환경기반’, ‘생태환경’, ‘생활환경’으로 구분해 볼 수 있다. 왜냐하면 해안공간은 자연지형(모래해안, 갯벌, 곳 등)을 기반으로 생태계와 인간생활이 구축되기 때문이다. 즉 해안경관은 해양생물의 산란·거주지로서 ‘생태환경’, 인간의 활동이 이루어지는 ‘생활환경’과 이와 연관된 ‘자연환경기반’으로 구분된다고 볼 수 있다.

해안경관을 구성하는 요소로 크게 해변, 해안림, 만(灣), 배후산지 등 자연적 요소와 해안제방, 호안, 이안제, 인공리프, 돌제, 헤드랜드 등 인공적 요소로 조성된다. 또한 해안경관을 ‘정(靜)’과 ‘동(動)’의 인식으로 바라볼 필요가 있다. 왜냐하면 해안은 백사청송으로 대표되는 ‘정’의 공간임과 동시에 고조, 쓰나미 등의 ‘동’의 공간이라는 양면성을 가진다. 더욱이 해안은 인위적 영향이 직접 미치는 장소이기도 하다. 해안정비에 있어서는 해안이 가지는 ‘정(일상성)’과 ‘동(비일상성)’의 양면을 상정하여 검토하여야 한다.

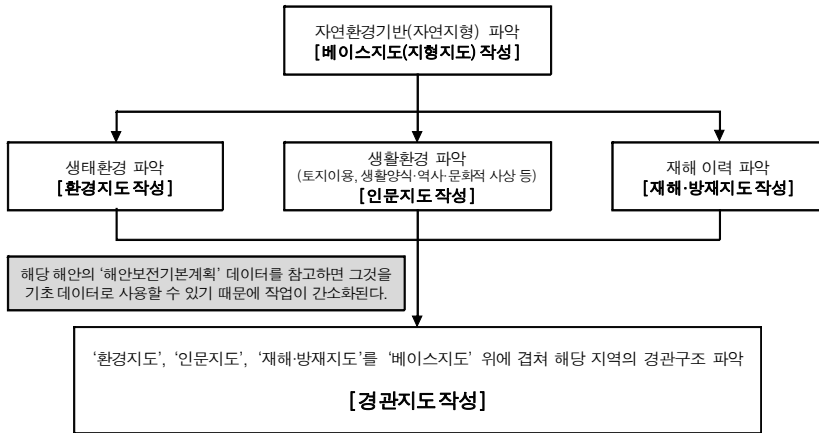
해안경관은 기상, 해상·지형조건 등에 따라 해안지형과 식생 등이 달라지기 때문에, 이를 독특하게 만들 필요가 있다. 왜냐하면 해안이나 그 주변지역이 가지는 자연특성은 지역의 특성과 매력이기 때문이다. 해안정비는 해안 및 배후지역이 가지는 본래의 자연특성, 자연환경기반(지형)을 존중하는 것이 중요하다. 마지막으로 해안경관정비의 큰 의의는 ‘장소의 기억’과 ‘장소의 재창조’와 연관되기 때문에, 해안지역의 역사·문화를 보전해야 할 것이다.

③ 해안경관 형성과정

가. 조사단계

조사단계에서는 우선 조사의 공간적 범위를 ‘해안보전구역’을 대상으로 설정하고, 해안경관의 가시범위와 생활요소가 연결되는 주변환경까지

포함하도록 하고 있다.

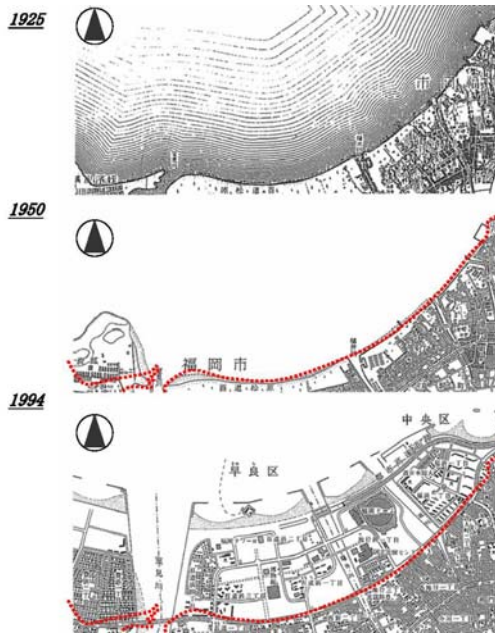


| 그림 3-2 | 경관조사단계의 흐름

조사단계에서는 ‘지형환경’, ‘생태환경’, ‘생활환경’과 ‘재해이력’ 등을 파악해 경관지도를 구축해 경관의 특성을 파악하는 것이 목적이다.

우선 ‘지형환경’은 해안환경을 구성하는 요소이며, 해당지역의 기후·풍토에 기인한 지역성을 상징하는 것이기 때문에 해안 경관 형성에 있어 가장 중요한 요소이다. 해안경관을 구성하는 지형요소는 사빈(정선), 자갈, 송림 등을 비롯하여 사빈의 공급원으로서의 하천, 배후의 산, 가로 등이 있다. 이렇게 광범위하게 펼쳐진 해안공간의 전체상을 파악하기 위해서는 항공사진이나 지형도, 해도가 적합하며 이것을 시계열로 파악하여 평면적인 공간변화를 분석한다.

‘생태환경’은 자연지형에 서식하는 생물의 모습을 나타내므로, 해당 해안의 생태환경을 파악하는 것은 매우 중요하다. 해당 해안의 생물상을 파악할 때에는 단순히 생물의 종만이 아니라 생물서식공간으로서의 지형·식생 특색(생태환경에서 본 공간특성)을 파악한다. 경관 형성에 있어 자연환경조사는 공간분포도로서 평면·단면의 두 가지 측면에서 생물서식분포도(환경지도)를 작성한다.



| 그림 3-3 | 지형도로 본 해안공간의 변용

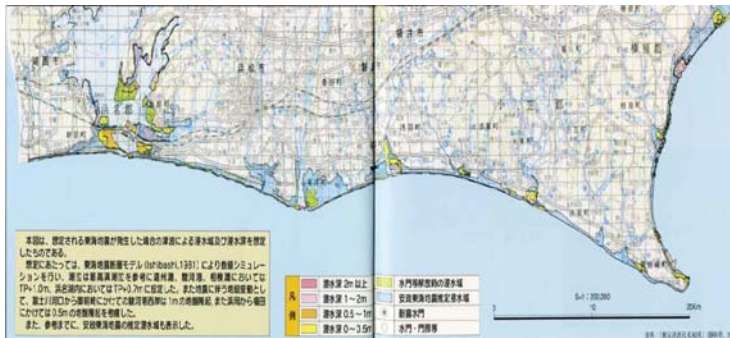


| 그림 3-4 | 환경지도의 작성(센다이만 연안)

‘생활환경’의 조사는 토지이용 생활·역사·문화적 사상 등을 파악하는 것으로, 공간의 역사와 기억 등도 함께 파악할 수 있도록 한다. 지역의 교육문화를 담당하는 지역행정기관이나 노인·향토사가 등을 인터뷰해서 해당 해안을 지역 주민이 어떻게 인식하고 어떻게 접하고 살아왔는지를 명확히 하고 그것을 공간분포로 파악하여 ‘인문지도’를 작성한다. 해안선의

후퇴·전진에 따라 해당 지역의 역사·문화적 사상이 위치하는 공간도 이동하는 경우가 있기 때문에 인문지도를 작성할 때에는 해안선의 변화를 고려하여 토지이용·입지시설 등의 변천도 파악한다.

또한 해당 해안의 재해 이력, 쓰나미·고조 피난장소 등을 파악하여 해당 해안의 재해 특성, 방재 측면에서 본 해당 해안과 배후지와의 관계를 파악할 수 있는 ‘재해·방재지도’를 작성한다.



| 그림 3-5 | 엔슈나다 연안의 재해·방재지도 작성 예

마지막으로 해안경관은 그 해안의 자연환경·이용(문화·역사)·방재(방호)의 총체적인 관점에서 파악해야 하며 조사단계에서 작성한 모든 지도를 겹쳐 ‘어디에서’, ‘어떻게’, ‘무엇을 볼 것인가’를 정리한다.

경관지도를 작성할 때 중요한 사항은 보전해야 할 경관과 시점장을 찾고 이를 유지하기 위한 방법을 검토해야 할 것이다. 예를 들어 해당 시점장에서 대상경관까지의 시선을 방해받지 않도록 건축물의 높이를 제한한다거나 대상 경관의 인상을 저해하지 않도록 대상 경관 주변의 토지이용을 제한하는 것이다. 복원해야 할 경관에 대해서는 우선 보존해야 할 경관에 대한 조망을 저해하는 열악한 사물의 추출하고, 이를 철거, 수선, 수정하는 등의 개선책을 검토한다.



| 그림 3-6 | 경관지도의 작성 예

나. 구상·계획단계

구상·계획단계는 조사결과에 따라 해안경관을 결정짓는 질서를 도출하고, 경관 형성의 이념과 목표상을 검토하는 단계이다.

해안공간의 질서 도출은 지역의 조사결과를 파악하여 자연환경, 이용(문화·역사), 방재(방호) 등에 관계된 다양한 특징을 추출·정리하도록 한다.

경관 형성의 이념·목표상을 검토하기 위해서는 경관 형성을 위한 검토대상범위(그 주변도 포함)를 전 단계에서 추출·정리한 해안공간을 특징짓는 복수의 질서를 객관적 근거로 다양한 선택지에서 바람직한 방향성을 도출한다. 해안 정비에 있어서는 해당 해안의 자연특성, 공간특성, 경관특성을 파악하여 요구되는 기능을 종합적으로 감안하여 배후지역과 인접하는 지역을 포함한 일체적인 경관 형성을 계획하는 것을 염두에 두고 검토한다. 그때, 본 가이드라인에서 소개하는 구상·계획·설계단계의 각 지적사항에 배려할 필요가 있다.

우선 ‘있어야 할 곳에 있어야 할 것’은 정비방책의 검토에 있어 우선

해당 해안의 자연특성과 배후지역의 공간특성, 해안경관정비의 기본방침(경관 형성의 이념·목표상)에 따라 해당 해안 정비의 필요성 및 타당성을 검토하여 ‘적절한 장소’, ‘적절한 시설·구조물’을 ‘적절한 공법’에 따라 정비한다. 정비 사례로는 인공구조물에 의한 방호에서 자연석에 의한 방호로 전환, 방호와 생태환경보전의 양립을 위한 호안설치위치 변경, 공간질서에 따라 기술적·경제적·경관적 합리성 검토(인공해빈조성계획을 검토하여 산책로가 정비된 사례), 해안 본래의 환경적 가치나 경관적 가치 존중(정비 계획이 변경되어 갯벌의 가치가 존중된 사례), 양호한 기존 해안경관에 배려한 시설의 배치·수경의 필요성(내륙에 입지하는 시설이 대안으로부터의 해안 경관에 영향을 미치고 있는 사례) 등이 있다.

둘째는 자연환경 기반을 형성하는 것으로, 해당 해안의 경관적 기초를 형성하는 해안지형이나 주위의 특징적인 산, 도서 등 지역의 경관을 특징 짓는 개성적인 지물이 정비에 의해 소실되거나 저해되지 않도록 배려하고 해당 해안의 매력적인 경관으로서 적극적으로 활용할 수 있도록 검토한다. 정비 사례로는 해안경관에 대한 자연환경기반의 정비(산에서의 조망을 살린 산책로), 해안에 대한 이동경로에 자연환경기반 활용(정면에 섬이 보이도록 연출된 해안으로의 접근), 자연환경기반을 존중한 시설배치에 의한 특징적인 경관 형성(사빈과 자연의 감과의 일체감이 있는 경관) 등이다.

셋째는 ‘국토 윤곽으로서의 정선형상에 배려’로, 정선의 형상은 각각의 지역 고유의 자연환경에 의해 형성된 지역의 특별한 개성·매력이다. 정비에 있어서는 해당 해안의 자연특성을 파악하여 정선형상에 배려하여 정비하고 정선을 가지는 특징적인 형태가 잘 파악될 수 있는 중요한 장소(시점장)가 있으면 그곳에의 조망에도 유의한다. 정비 사례로는 배후 지형과 일체가 된 정선의 조망에 배려와 특징적인 지형적 윤곽과 그 조망에 배려를 들 수 있다.

넷째는 ‘다양한 접근의 고려’로 해안의 접근방법과 정도를 검토하고

해당 해안의 자연특성과 공간특성을 파악하여 적절한 접근을 설정하는 것이 필요하다. 해안의 접근은 물리적 접근(physical access), 시각적 접근(visual access), 해석적 접근(interpretive access)으로 구분된다. 정비 사례로는 배후지의 골격(도로, 수로 등)에 의한 해안으로의 방향성 창출, 물리적·시각적 접근에 안전성과 쾌적성에 배려, 물리적 접근 확보에 있어 필연성, 타당성, 경관성 검토 등이다.

다섯째는 ‘배후지 등과의 공간적·시각적 일체성 확보’이다. 해안경관의 정비에 있어 배후지역이나 인접한 지역을 포함한 일체적인 경관 형성을 도모하는 것을 염두에 둔 검토가 필요하다. 그때, 배후지역의 공간특성과 정합성에 배려하여 적절한 정비방책을 검토한다.

여섯째는 ‘시설·구조물 등의 정리’이다. 해안공간 중에 도입된 시설·구조물은 해당 지역의 기상·해상조건 등 자연특성에 의해 형성된 해안지형이나 주변지형을 존중하고 자연지형에 위화감 없이 정리될 수 있도록 검토한다. 또한 해당 지역의 자연특성이나 배후지역의 공간특성 등 장소성을 파악하여 적절한 소재, 색채를 검토하고 구조물의 형태도 주변 경관과 어울릴 수 있도록 검토한다.

마지막으로 해안경관 형성의 목표를 실현하고 정비의 효과를 높이기 위해서는 구상·계획단계부터 다른 사업주체와 관계자 간의 적극적인 조정을 꾀함과 동시에 관련계획, 해당 해안에 인접한 지역의 사업계획 등과의 적극적인 조정·연계가 필요하다.

다. 설계 및 시공단계

정비하는 시설·구조물 등의 형태, 소재, 색채 등을 개별로 검토·설계하는 것이 아니라 구상·계획단계부터 설정한 기본방침, 콘셉트를 파악하여 해안공간 전체와 그 부분을 구성하는 시설·구조물 등과의 관계, 전체의 시설·구조물 등의 위치를 항상 인식하면서 전체상을 그리며 경관 형성

계획을 세운다. 구상·계획단계 및 설계단계에서 검토·결정한 사항과 그 의도가 시공단계에서 일관적으로 반영되도록 유의한다.

| 표 3-5 | 연안시설물의 설계방안

구분	내용
해변	- 해변의 정비는 자연의 힘이 발생하는 미지형의 변화, 식생의 변화 등을 존중하면서 해변지형의 경사, 미지형의 기복 등에 의한 고저차가 발생하는 경관적 효과를 살리는 방법을 검토한다.
정선	- 해당 해안이 본래 가지는 자연특성을 반영하여 그 개성을 특징 짓고 있는 정선형상을 존중하고 침식 대책을 위한 해안보전시설의 설치나 연안역의 개발에 있어서는 그것이 정선형상의 변화에 미치는 영향을 예측하여 그 영향을 줄일 수 있도록 한다. - 해변이나 정선 부근에 도입된 보전시설 등이 정선의 경관을 저해하거나 정선연장방향의 연결성을 분리시키지 않도록 배려한다.
해안방방·호안	- 해안방제나 호안은 그 성격상 규모나 연장이 크게 되는 경우가 많다. 때문에 거대한 인공구조물의 존재가 해안경관에 압박감이나 위화감을 주거나 해안방방·호안 전면에 존재하여 사빈 등의 공간과 배후공간을 물리적 혹은 시각적으로 분리시키지 않도록 배려한다. - 자연환경을 기조로 하는 해안에서는 거대한 인공구조물의 시각적인 영향을 줄일 수 있도록 그 구조나 재료 등에 배려한다. 한편, 배후에 시가지가 근접해 고층건축 등의 인공적 요소가 기조가 되는 도시적인 해안은 해안방방·호안을 무리하게 감추지 않고 인공구조물을 인공구조물로서 적극적으로 보이게 디자인하는 것도 검토한다.
이안제	- 방재상 이안제의 설치가 필요한 경우, 방재기능을 확보하면서 수평선의 전망을 가능한 저해하지 않도록 천단고를 낮추는 등을 배려를 한다. 육지 쪽의 시점장의 조정에 의해 전망을 확보하는 검토도 필요하다.
돌제·헤드랜드	- 구조물의 천단고나 형상, 소재에 유의한다. 또한 보전시설을 연속적으로 설치하는 경우 계획목표가 되는 정선형상과 주변지형과의 균형에 유의하여 보전시설의 기능을 확보하고 그 배치나 규모를 검토한다.
해안림·녹지·식재	- 해안림이나 녹지, 식재는 그 다양한 기능, 경관적인 연출효과에 배려하면서 적절한 녹지량, 밀도, 수종을 선택한다.

2) 미국의 연안경관 관리제도

(1) 미국 경관보전체계와 연안경관의 지리적 분류

① 국가경관보전체계

미국의 경관보전체계(National Landscape Conservation System: NLCS)는 현재와 미래 세대에게 문화적, 생태적, 과학적 가치를 지닌 국가적으로 중요한 경관을 보전·보호·복원하기 위해 구축되었고, 2008년에 이르러 법으로 제정되었다.

NLCS는 미국 서부의 내륙지방에 주로 초점을 맞추고 있으며, 미국 내 무부 산하 토지관리국에서 담당하고 있다. 토지관리국은 미국의 연방 공공지의 40%에 대한 관리를 담당하고 있다. NLCS가 비록 플로리다 주와 메릴랜드 주의 연안지역도 포함하고 있지만, 주로 내륙지방을 담당하기 때문에 산림부(U. S. Forest Service), 국립공원관리청(National Park Service)과도 연계되어 있으며, 특히 플로리다 주와 메릴랜드 주의 어류 및 해양생물보호국(U. S. Fish and Wildlife Service)과도 협력체제를 구축하고 있다.

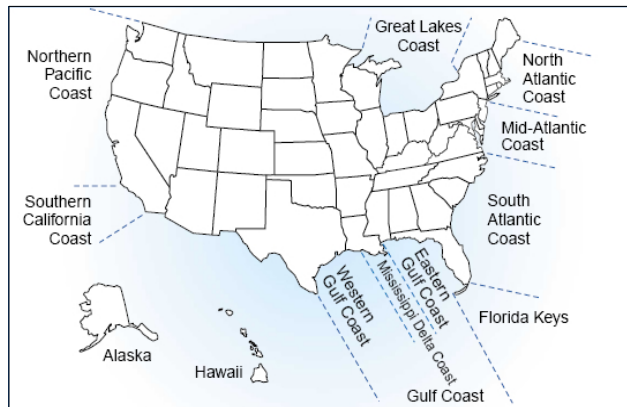
그러나 NLCS법은 주로 서부 내륙지역의 산간지방이나 야생지역을 위주로 한 경관보전계획이기 때문에 연안에 대한 관심은 상대적으로 소홀한 편이다. 그러나 국가경관보전체계는 분명 연안에 적용시킬 가치가 있으며 역으로 연안법 또한 경관보전체계법에 의해 체계적으로 관리되어야 할 필요가 있다. 연안경관의 유형과 법·제도도 마찬가지로 이러한 체계적으로 분류되고 관리될 필요가 있음을 시사한다.

② 미국 연안경관의 지리적 분류

미국의 광범위한 연안경관의 지리적 분류는 해양대기청에서 2007년에 발행한 ‘Coastal No Adverse Impact Handbook’의 별책으로 삽입되어 있다. ‘Coastal No Adverse Impact Handbook’은 연안에 영향을 미치는 다양한 자연

및 인문재해를 방지하고 감소시키고자 하는 노력으로 해양대기청에서 연구했으며, 효과적인 악영향 방지를 위해 별책에서 제공된 연안경관의 지리적 분류에 따라 세부적인 계획 및 법안을 수립하기를 권고하고 있다.

미국의 연안경관을 지리적 경계의 개념으로 광범위하게 분류하자면, 크게 13개의 권역으로 나누어진다. 이러한 지리학적 권역은 일반적으로 i) 유사한 지질학적 기원, ii) 자연적인 특성, 그리고 iii) 자연적 및 인문적 재해에 따라서 분류할 수 있다(FEMA, 2000a). 다시 말하면, 각각의 권역은 위의 기준에 따라 독특하고 다양한 연안경관을 보여 주는데, 지역 생태에 영향을 주는 자연적 특성이나 발생 가능한 자연 및 인문재해(홍수를 포함한), 그리고 개발에 따른 취약성까지 고스란히 나타낼 수 있다.



| 그림 3-7 | 미국의 연안경관 지리적 분류

13개의 권역으로 나누어진 미국의 일반적인 연안경관의 권역 설정을 이해하는 것은 매우 의미 있는 연안경관 연구의 출발점이라 할 수 있겠다. 모든 지방자치단체의 세부적인 연안경관 유형과 연안경관 법안은 국가적 차원에서 분류한 미국의 광범위한 연안경관의 하위 개념으로 들어가기 때문에 아래 경관권역의 기본적 특징을 기반으로 시작하여야 한다. 따라서 미국의 연안경관의 기본적 특성을 확인하면, 각 권역의 경관들이 어떠한

특징적인 유형들을 가지고 있는지 파악되며, 결과적으로 어떤 유형들로 분류되어 있는지에 대한 일반적인 경향들을 알 수 있다.

따라서 연안경관과 관련된 법·제도의 마련을 위해서 한 국가의 연안 경관을 지리적으로 분류하는 초기 계획이 필요하다. 뿐만 아니라, 분류된 권력에 따라 차별적인 특성들에 대한 일반적인 설명은 이후 지자체들에 의해 수행된 여타 연구와 법안 마련에 중요한 기반을 제공해 준다는 점에서 국가적 차원의 연안경관의 지리적 분류는 꼭 필요한 사전 작업으로 사료된다.

| 표 3-6 | 미국 연안경관의 지리적 권역별 특성

주요 지리학적 권역	연안경관 특성
1. 북부 대서양 연안	리아스식 해안, 빙하절벽, 하구, 보초도(堡礁島), 포켓 해변(pocket beach), 해안절벽, 하구, 사빈 보초도
2. 중부 대서양 연안	보초도, 해변, 사취, 하구역, 습지대, 석호
3. 남부 대서양 연안	해변, 해수 소택지, 보초도, 조수, 초석회암, 염수 소택지, 산호초 해안, 맹그로브 산림
4. 플로리다 연안 및 군도	석회암, 암초, 저지대섬
5. 동부 멕시코 만 연안	모래로 이루어진 보초도, 습지대, 얇은 대륙붕, 저지대,
6. 미시시피 삼각주	저수위 삼각지 평야, 하구역 습지대,
7. 서부 멕시코 만 연안	해빈 구릉평야, 보초도, 습지대, 항해시설 및 운하, 준설물
8. 남부 태평양 연안	해변, 해안절벽, 석호, 연안침식, 엘니노, 지진
9. 북부 태평양 연안	암석 절벽, 포켓해변, 하구역, 모래 가두리, 해양 비탈, 해안침식, 토사유실
10. 오대호 연안	암벽, 절벽, 하구, 모래언덕, 연안사주, 사구, 침식작용, 난개발과 농업활동
11. 알래스카 연안	피요르드 해안, 해안절벽, 산간지역, 열도, 하구 삼각주, 침식 및 홍수, 평야, 산사태
12. 하와이 및 태평양	역빈(gravel beach), 용암류, 늪해변, 암석 절벽, 산호초섬, 환상산호도(atoll), 연안홍수
13. 버지니아 군도	연안 저지대, 조류 및 해류의 영향,

<표 3-6>과 같이 자연재해에 초점을 맞춘 연안경관의 지리적 분류는 인문적인 현상(난개발, 기후 변화, 해변의 공공이용 및 접근, 취락 등)에 관심을 가지기보다는 지형학적 차원에서 기본적으로 각 권역이 어떠한 특징적인 자연경관을 가지고 있는가에 치중한다. 이 같이 미국에서의 연안경관(연안경관이 미국에서 어떤 연구나 정책에서도 사용되지 않는 용어지만)의 유형분류는 경관의 설계나 경관 계획과 같은 인문학적 전략이라기보다는 지형학 및 지질학적 분류에 치중하고 있다.

연안경관뿐만 아니라 연안의 분류과정도 이와 유사하다. 핑클(Finkl, 2004)의 연안분류체계도 많은 부분 연안의 지형학적 특성을 기준으로 분류하고 있다. 다시 말하면, 통합적이고 종합적인 연안유형을 분류하기 위해서, 기존에 연구된 연안분류를 참조할 필요가 있는데 기존의 많은 연안분류 연구들은 다음과 같은 요소들을 분류의 기준으로 삼았다(King, 1966; Davies, 1964, 1973; Bird, 1976; Fairbridge, 1989).

- i) 해수면과 근접한 지역의 형태와 종류(형태학적 요소)
- ii) 육지와 관계된 해수면의 변화
- iii) 해양의 여러 지형학적 과정들에 의한 영향
- iv) 기후의 영향
- v) 연안에 존재하는 모든 물질들의 기원과 내구성

이러한 기존의 연안의 주요 요소들을 참조로 종합적인 연안분류를 시도하는데, 연안의 분류 혹은 연안의 다양한 유형들은 매우 추상적으로 i) 지형학적 변화과정, ii) 연안 물질, iii) 연안의 형태, iv) 연안의 역사적 변화단계, 그리고 v) 생태적, 지각(地殼)적 환경에 따라 분류된다(Finkl, 2004). 핑클은 기존의 연안분류를 기초로 하여 매우 광범위하고 종합적인 연안의 분류체계를 제시했는데, 이는 암석의 종류, 지구역학, 기후, 경사구조, 침식

및 퇴적형태에 따라서 분류하는 매우 지형학적이고 지질학적 특성을 가지고 있다. 이 중에서 경사구조는 연안경관과 매우 밀접한 관련이 있는데, 경사구조에 따라 다원발생(polygenetic)적 형태와 종류에 따라 발생하는 연안 지역에 대해 유일하게 경관 혹은 연안경관이라는 표현을 쓰고 있다.

비록 지형학적이고 지질학적 분류이기는 하지만, 그 하위 분류에서 연안경관은 크게 카르스트(Karst)경관, 빙하(Glacial, 침식과 퇴적이 발생하고 있는)경관, 하천(Fluvial)경관, 풍화(Aeolian)경관, 충적층(Alluvial)경관, 그리고 연안경관(Coastal Seascapes)으로 나뉜다.

그리고 여기서, 연안경관은 해변, 보초도, 석호, 해안선, 사취, 해안절벽, 해안 습지대, 산호초 등으로 분류되는데, 이와 같이 미국에서 연안경관은 매우 자연지리학적(지질학, 지형학, 그리고 기후학을 포함하는) 개념의 강조되는 경향이 있다.

향후 연안경관은 이와 같은 자연지리학적 분류와 함께 어떠한 인문지리학적 변수와 동인들, 그리고 그 동인들의 결과들이 가시적인 경관으로 나타나는가에 대해 논의할 필요가 있다.

(2) 공공접근성과 경관 관리

미국에서는 연안경관 관리에 있어 공공접근성 강화에 큰 의미를 두고 있다. 연안경관은 유형 분류는 매우 지형학적이며 지질학적이지만, 인문적인 연안경관의 현상은 공공접근성과 관련이 있기 때문이다. 해변이 점점 사유화됨에 따라 대중들이 공공해변에 접근하거나 공공해변시설을 사용하는 데 어려움을 느끼고 있다. 따라서 공공접근성을 용이하게 할 수 있는 새로운 건설계획이나 개발계획이 요구되고 있다. 그러나 이러한 공공접근성과 관련된 계획은 언제나 해안의 서식지나 어종 및 야생동식물 다양성의 문제와 맞물려 있다. 이러한 문제를 해결하는 방법 안에는 연안경관에 대

한 논의가 포함된다. 공공접근성을 높이기 위해 조성되고 시행되는 계획들이 연안경관을 어떻게 변화시키는가에 대한 논의는 병행되어야 한다.

「연안역 관리법」에서는 연안자원개선프로그램을 통해 주정부들이 연안의 공공접근성을 강화할 수 있는 데에 일정량의 자금을 사용할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 많은 공공접근성과 관련된 많은 공공시설들이 이 프로젝트를 통해 건설되고 있다.

대표적으로 샌프란시스코 만 보전·개발위원회(San Francisco bay Conservation and Development Commission)가 개발한 ‘샌프란시스코 만 공공접근 디자인 지침서(Shoreline Spaces, Public Access Design Guidelines for the San Francisco Bay, 2005)’를 들 수 있다. 이 지침의 목적은 모든 해안 개발사업에 공공 디자인을 가미할 수 있는 근거를 마련하고자 한 것으로, 단기계획과 매력적이고 이용하기 좋은 공공접근구역을 디자인하고 개발하기 위한 권고적 차원의 제안내용을 담고 있다. 이 지침에서는 ‘공공접근’에 대해 해안선으로 접근하거나 해안선을 따라 접근할 수 있는 ‘물리적 공공접근(physical public access)’과 다른 공공공간에서 바다를 볼 수 있는 ‘시각적 공공접근(visual public access)’을 포함하고 있다. ‘물리적 공공접근’은 수변공간, 산책로, 트레일, 광장, 놀이터, 전망대, 주차장, 조망대, 공공가로에서 수변공간까지 접근로 등을 포함한다. ‘시각적 공공접근’에서는 가로배치계획, 건물부지와 규모 등 바다 조망과 통경축을 고려하도록 하였다. 이 지침은 법적 효력은 없지만, 기술적 자문서 수준에서 해안선 접근을 개선하고, 해변자원을 보호하며, 거주환경을 개선하기 위한 기본원칙과 실천요소를 제공하고 있다.

이 지침에서는 7가지 공공접근 세부목표와 그 실천요소에 대해 설명하고 있다. 7가지 공공접근 세부목표는 ‘공공적 공공접근 만들기’, ‘이용할 수 있는 공공접근 만들기’, ‘해안선과 만(the Bay)의 시각적 접근을 제공·유지·증진하기’, ‘만(the Bay), 해안선, 인접개발지의 시각적 질 유지·증진하기’, ‘해안선으로 연결되고(connection), 해안선을 따라 연속적으로(continuity)

이여지도록 하기’, ‘만환경(Bay Setting)의 이점을 활용하기’, ‘야생생물환경과 조화로운 공공접근 만들기’이다.

표 3-7 | 샌프란시스코 연안 공공디자인 설계목표 및 요소

세부목표	세부 실천요소
공공적 공공접근 만들기	- 트레일(trail)이나 통로 등 해안선 접근로 만들기 - 공간이용자들이 주변 건물 규모·구조와 조화롭지 못한 이용으로 접근을 꺼려하지 않도록 만들기 - 의자, 식재, 사유지 혹은 상층이용에 관한 표지판 등을 설치함으로써 공공공간과 사유개발 사이 공간을 디자인하기 - 벤치나, 쓰레기통, 조명 등과 같은 공공이용이 가능한 시설물을 배치하기
이용할 수 있는 공공접근 만들기	- 낚시, 전망, 소풍, 수영, 보트타기 등 기존 이용구역의 이점을 활용하기 - 조석계단, 램프, 플로팅 독과 같은 시설물 등의 사용기회 제공하기 - 날씨나 주간·야간에 상관없이 이용자가 최대한 편안할 수 있도록 설계하기(건물과 구조물 등에 태양을 피하거나 바람을 박을 수 있는 공간을 만들기) - 미학적·교육적 기능이 있는 어린이를 위한 놀이 공간 만들기 - 공공접근공간으로 접근하기 쉽도록 만들기(‘미국 접근로 디자인지침’과 ‘캘리포니아 건물 규칙’ 참조) - 안전하고 안심되는 공공접근공간 설계하기 - 공공접근구역의 역사적, 문화적, 자연적 특성 이해 제공하기 - 출입이 편한 공공 주차장 만들기 - 공공 어메니티 제공하기(트레일, 벤치, 놀이기회, 음용대 등을 디자인할 때 연령, 장애 여부 등 고려)
해안선과 만의 시각적 접근 제공·유지·증진하기	- 도시의 주요 도로나 다른 공공공간에서 바다를 볼 수 있는 시야범위를 고려하여 빌딩, 구조물, 주차장 등을 배치하기 - 건물사이로 바다에 시각적·물리적으로 접근할 수 있도록 설계하기 - 구릉지에서, 고지대에서도 아래로 바다를 볼 수 있고, 접근할 수 있도록 건물을 배치하고 디자인하기 - 만(the Bay) 자체가 보이지 않을 때, 타워, 다리 등 랜드마크를 활용하여 수변공간의 위치를 알 수 있도록 디자인하기

| 표 3-7 | 샌프란시스코 연안 공공디자인 설계목표 및 요소(계속)

세부목표	세부 실천요소
만(the Bay), 해안선, 인접 개발지의 시각적 질 유지· 증진하기	- 해안선을 따라 설치될 건물의 규모와 고도를 정할 때 시각적 질과 건축적 양식을 고려하기 - 만(the Bay)을 따라 공공공간의 다양성을 창출해 낼 수 있는 건물의 여유 공간 활용하기 - 해안선 건물 외관에 인간적 척도요소를 표현하기 - 만(the Bay)과 인접개발과 조화로우 수 있는 형태, 재료, 색채, 질감 등을 이용하기 - 쓰레기시설, 하역장과 같은 서비스구역은 해안선으로부터 먼 곳에 입지 하고, 적절한 형태의 울타리나 조경을 하도록 하기 - 가능한 해안선을 만(the Bay)과 연결한 토지이용과 유사하게 활용하고, 만(the Bay)에 허용되지 않는 이용은 멀리 떨어져 놓아 해안선에 영향을 주지 않도록 하기
해안선으로 연결되고 (connection), 해안선을 따라 연속적으로 (continuity) 이어지도록 하기	- 만의 트레일(Bay trail)과 해안선 사업을 통합해 연속적인 교통체계를 구축하기 - 해안공공접근구역이 지역공원과 오픈스페이스체계, 공공건물, 쇼핑구역 등 다른 공공구역으로 연결되게 만들기 - 트레일과 공공이용구역과 연결을 제공하기 위해 해안공공접근 디자인에 대해 지역공원·공공공간 관리청, 지자체와 협의하기 - 해안공공접근구역을 만(the Bay)의 공공구역으로 확대하기 위해 공공가 로 체계를 활용하기 - 만(the Bay)로 접근기회를 극대화하기 위해 건물 사이에 적당한 간격을 두고 해안선에 수직으로 접근할 수 있도록 하기 - 교차로 신호등을 일정 간격을 두고 설치하고 안전한 건널목을 제공하여 보행자와 자전거이용자가 안전하게 접근하도록 하기
만 환경(Bay Setting)의 이점을 활용하기	- 만(Bay)로 개발을 지향하고, 만(the Bay)에 기회가 있을 때마다 물리적 접근성 제공하기 - 반대편 해변, 랜드마크와 인접 해양이용행위의 이점을 활용하도록 공공 접근구역과 개선사항을 지향하기 - 만(Bay) 관련 이용을 위해 해안선을 활용하고, 만(the Bay)과 부조화한 이용은 멀리 배치하고, 해안선에 영향을 주기 않도록 설계하고 관리하기
야생생물 환경과 조화로운 공공접근 만들기	- 구역에 분포하는 야생생물종과 서식지, 인간행위 등에 대해 조사·분석 - 인간과 야생의 관계에 악영향을 미치는 요인을 줄이거나 막을 수 있도록 완충지나 이용제한구역 등과 같이 구획을 조정, 설계, 관리할 수 있는 전략 수립 - 지정구역의 행위에 초점을 두고, 서식지 파편화, 식생 천이, 침식을 피할 수 있도록 방문객에게 공공접근 기회 제공하기 - 구역 설계 시 야생포식자 접근과 조절에 대해 평가하기 - 기존 습지와 갯벌을 유지하고 가능한 야생 서식지 복원·증진하기

3) 호주의 연안경관 관리제도

(1) 호주 퀸즐랜드 주정부의 연안관리계획

호주의 퀸즐랜드 주는 2002년 연안정책의 일환으로 「연안보호·관리법(1995)」을 근거로 하여 연안관리계획을 수립하였다. 퀸즐랜드 주정부의 연안관리계획에서는 연안경관이 부록으로 다루어질 만큼 매우 중요한 부분을 차지하고 있다(<표 3-8> 참조).

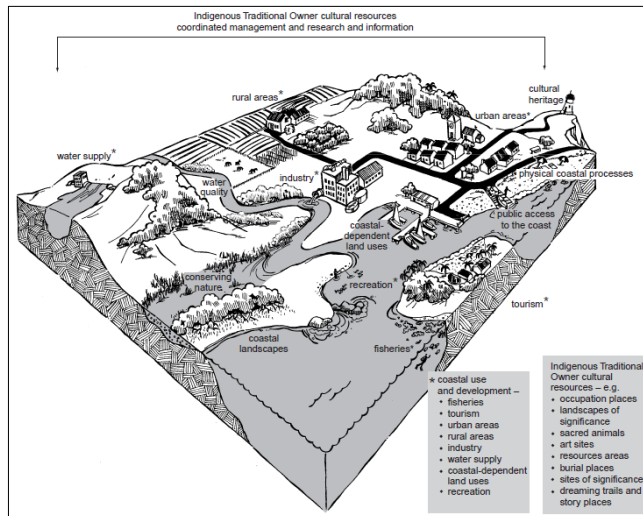
표 3-8 | 퀸즐랜드 주 연안관리계획

목차	세부 내용
제1장: 연안 현황	① 비전, ② 연안관리계획의 목표, ③ 퀸즐랜드 주의 연안관리, ④ 지역 현황, ⑤ 자연연안관리계획과의 연계
제2장: 연안역 관리방안	① 연안이용 및 개발, ② 연안의 자연현상, ③ 연안의 공공접근성, ④ 원주민의 문화자원, ⑤ 문화유산, ⑥ 연안경관, ⑦ 수질, ⑧ 자연보호, ⑨ 조직화된 관리, ⑩ 연구 및 정보공유
제3장: 관련 단체 역할	① 환경부, ② 지방 계획부, ③ 연안보호위원회, ④ 지방 자문기관, ⑤ 지방 정부, ⑥ 지역 공동체, ⑦ 산업단체, ⑧ 주정부단체, ⑨ 연방정부, ⑩ 연구기관
부록1: 지역 분류	- 퀸즐랜드 주의 연안지역을 11개 권역으로 나눔
부록2: 연안경관	- 주정부 차원에서 경관의 중요성 - 심미적 경관 관리 사안 - 연안경관의 유형분류 ① 지방 도시, ② 해안선, ③ 소규모 연안평야, ④ 대규모 연안평야, ⑤ 연안 계곡, ⑥ 연안 산맥, ⑦ 반도 및 열 도, ⑧ 주변 섬

자료: http://www.derm.qld.gov.au/environmental_management/coast_and_oceans/coastal_management/state_coastal_management_plan/index.html

연안경관은 제1장인 연안 현황에서부터 다루어진다. 주 연안계획은 현재의 연안 현황을 어떻게 관리방안과 접목시킬 수 있는가에서 출발하는데, 현황에서 개선해야 할 사안들을 연안역 관리방안에 포함시켰다. 그리고

가시적인 도면을 통해 연안의 관리방안이 어떻게 그 지역에서 논의되어야 하는가를 구체적으로 묘사하고 있다(<그림 3-8> 참조). 도면에서 연안경관은 대체로 심미적인 자연경관을 표현하고 있다. 제1장에서 퀸즐랜드 주의 연안지역을 이루는 다양한 자원들 중에서 연안경관적인 차원에서 다루어야 할 것들이 해변과 사구, 연안습지대, 연안 산림, 갯(혹은 콧), 암석연안, 산호초 지대 및 하구역을 선정하고 이를 자연 연안경관으로 분류하였다. 연안원주민의 문화자원이나 문화유산과 관련된 자원들을 인문 연안경관으로 분류하여, 보다 종합적이고 총체적으로 연안경관을 계획의 중요 부문으로 편입시켰다. 이 연안계획에서 연안경관은 자연, 문화 및 경제적 사회적 중요성을 모두 포함하는 광범위한 의미로서 논의된다.



자료: <http://www.derm.qld.gov.au/register/p00607ab.pdf>

| 그림 3-8 | 퀸즐랜드 주 연안관리계획의 주요 주제 지역

퀸즐랜드 주정부의 연안관리계획에서는 연안경관과 관련하여 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다. 첫째는 퀸즐랜드 주의 경제 발전뿐만 아니라 거주민과 관광객의 삶의 질의 중요성을 고려하는 차원에서 연안경관의 가치는 이해되어야 한다는 것이다. 둘째는 연안의 자연환경적 요소인 식생과

지형경관을 고려해야 한다는 것이다. 셋째는 연안 지역주민의 적극적인 참여를 통해 연안경관의 문화적·심미적 가치가 논의되어야 한다는 점이다. 따라서 연안경관은 여전히 지배적인 자연적 요소가 보존되는 틀에서 경제적인 효과와 문화적인 가치가 공존하고 조화를 이루어야 함을 그 원칙으로 하고 있다.

또한 이 계획에서는 연안경관의 정책적 의미와 방향에 대해 ‘풍경미’를 강조하는 경향이 있는데,³⁶⁾ 자연, 인문, 문화적 연안경관이 심미적인 가치를 증진시키는 것을 기본목표로 하고 있다. 정책적으로 연안경관의 다양성을 인정하되, 모든 다양한 연안경관 요소의 근원적인 출발점인 자연경관에 가치를 더욱 존중하며, 경제적 사회적 가치로서의 인문경관은 차우선순위가 되어야 함을 명시하고 있다. 이런 측면에서 연안경관의 기본 마인드가 매우 환경 친화적임을 알 수 있다. 퀴즐랜드 주의 연안경관 분류는 <표 3-9>와 같다.

표 3-9 | 퀴즐랜드 주 연안경관의 유형분류

유형	특성
지방도시	- 주요 연안 도시경관 - 주요 하천체계를 따라 형성되어 있으며 개발로 인한 빠르게 변화할 수 있는 경관임 - 난개발 방지 및 심미적 경관 관리 접근 필요
해안선	- 해안선을 중심으로 다양한 경관 형성 - 해안선과 매우 근접한 구역은 개발을 지양하고, 해안선에 근접한 하구역과 강에 대한 심미적 경관가치 최우선 필요
소규모 연안평야	- 퀴즐랜드 연안에 가장 두드러진 경관임 - 해안선을 따라 촌락과 소규모 마을 형성 - 해안에 근접한 소규모 연안평야는 자연재해에 가장 민감한 지역

36) 연안경관의 용어 앞에 매우 자주 경치에 대해 언급함(coastal landscape보다 scenery coastal landscape라는 용어가 더 자주 사용됨).

| 표 3-9 | 쿼즐랜드 주의 연안경관의 유형분류(계속)

유형	특성
대규모 연안평야	- 해안선에서 상대적으로 멀리 위치해 있기 때문에 연안경관이라고 하기에는 무리가 있음 - 단, 상호영향력이 있기 때문에 연안경관의 일부로 볼 수 있음
연안계곡	- 하구와 평행하게 혹은 연안과 수직으로 형성된 내륙으로 향한 연안계곡과 주변의 충분한 규모의 배후지로 이루어져 있음 - 계곡은 심미적인 가치가 뛰어나기 때문에 부적절한 개발에 대한 자체와 적절한 접근성의 확충이 필요
연안산맥	- 연안까지 산맥이 뻗어 있어 연안경관을 이루고 있음 - 연안산맥을 최우선적으로 보전해야 하며, 하구 및 해안절벽의 보전이 필요
반도 및 열도	- 본토와 연결된 반도와 분절된 연계성을 보이는 열도도 하나의 연안경관으로 간주 - 반도와 열도에는 아름다운 해변이 있으나, 휴양시설이나 관광 개발에 따른 환경문제가 발생할 수 있음 - 적절한 관광개발로, 경제적·문화적 가치 증진 및 훼손된 자연경관에 관한 복원 필요
주변 도서	- 도서는 연안경관의 주요한 대상 - 해안선 보호와 밀접한 관련이 있기 때문에 환경적·심미적 가치가 매우 높음 - 교량건설에 따른 경관훼손이 우려됨에 따라 지역 이해관계자의 합의 필요

미국의 연안경관 분류와 달리, 인문적, 자연적, 환경적, 문화적, 경제적 활동들이 각각의 유형들에서 매우 조심스럽게 그리고 종합적으로 다루어지고 있다. 따라서 한국의 연안경관 유형의 분류와 관련하여 매우 훌륭한 자료로 활용할 수 있을 것으로 사료된다.

(2) 호주 뉴사우스웨일즈 주 해안디자인 가이드라인

호주 뉴사우스웨일즈 주 해안지역은 2000년대 초반 관광과 인구 이동에 대한 수요가 증가하면서 큰 변화를 맞게 되었다. 해안지역은 관광, 주거지 개발에 의한 인구 증가뿐만 아니라 건강, 복지, 레크레이션 등 증가하는 개발수요로 높은 개발압력에 직면하게 되었다. 그러나 높은 개발압력을 관리할 수 있는 적절한 제도적 수단이 없어 해안지역의 자연환경이 훼손되고

무질서한 경관이 나타났다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 뉴사우스웨일즈 주정부는 연안위원회(Coastal Council of NSW)에 의뢰하여 해안지역 난개발을 방지하기 위한 지침인 ‘해안디자인 가이드라인(Coastal Design Guidelines for NSW)’³⁷⁾을 마련하였다.

해안디자인 가이드라인에서는 먼저 해안유형을 주거지 체계를 기준으로 구분하였다. 뉴사우스웨일즈 주 해안지역에는 주거지뿐만 아니라 산업지역, 업무지역, 상업지역 등이 분포하지만 각각의 용도를 명확하게 구분할 수 없고 주거지 개념으로 넓게 포괄할 수 있기 때문에 주거지 체계를 분석하여 해안의 유형을 구분하였다. 해안 주거지 유형은 인구 규모, 기능 등을 구분하였는데 ‘해안도시(coastal cities)’, ‘해안소도시(coastal towns)’, ‘해안마을(coastal villages)’, ‘해안촌락(coastal hamlets)’, ‘내륙 해안중심지(inland coastal center: cities, towns and villages)’, ‘새로운 해안주거지(new coastal neighbourhoods: hamlets and villages)’, ‘외딴 해안주거지(isolated coastal dwellings)’의 7가지로 구분하였다. 7가지로 구분한 해안 주거지별로 경관을 관리할 수 있는 구체적인 수단을 제시하였다. 주거지 유형별로 제시한 내용은 해당 유형에 대한 ‘설명(description)’, ‘현안(issues)’, ‘현재 및 미래 기회(present and future opportunities)’, ‘미래상(desired future character)’으로 구분하여 제시하였다. 주거지 유형별 상세한 물리적 제어요소에 관한 사항은 미래상 부분에 서술되어 있다.

상세한 제어요소에 관한 내용은 다시 ‘환경과 관계(relationship to the environment)’, ‘시각적 민감성(visual sensitivity)’, ‘물과 자연지역의 주변부(edges to the water and natural areas)’, ‘도로(streets)’, ‘빌딩(buildings)’, ‘높이(heights)’의 6가지 측면으로 구분하여 제시하였다. 항목별로 제시한 내용은

37) 명칭에 design이 포함되어 있으나, 지침의 내용에는 통상적으로 생각하는 경관에 관한 조항이 규정되어 있음.

건축물, 시설물의 규모, 위치, 색채 등 디자인과 직접적으로 관련되는 내용 뿐만 아니라 토지이용, 자연환경 보전, 수질 개선, 역사·문화자원 보전, 사회적 약자 배려 등에 관한 내용도 포함되어 있다. 가이드라인에서 다루는 내용의 범위를 고려하면 디자인, 즉 경관에 관한 사항은 단순히 눈에 보이는 모습뿐만 아니라 해당 지역의 기능과 역할, 건축물, 시설물을 이용하는 사람들의 특성, 자연환경과 연계 등을 포괄하는 해안지역 관리에 관한 사항이라는 것을 알 수 있다.

			
해안도시	해안소도시	해안마을	해안촌락
			
내륙 해안중심지	새로운 해안주거지		외딴 해안주거지

자료: Coastal Council, 2003

| 그림 3-9 | 해안주거지 유형

미래상에서 제시한 6가지 항목별로 자세하게 살펴보면, ‘환경과 관계’는 본래 해당 지역에 분포하는 자연자원, 지형, 식생 등을 보전하면서 건축물, 도로 등 인공구조물이 주변 자연환경과 조화할 수 있는 규정을 담고 있는데 예를 들면, 도시확장 제한, 자연지형 유지, 배후지역과 해안의 생태통로 확보, 사구, 하구 보호, 해안식생 보호, 오픈스페이스 확장 및 연계 등이다. ‘시각적 민감성’은 해당 지역에서 시각적으로 중요한 지역 관리에 대한

사항을 담고 있는데 해안돌출부, 절벽 등 조망 보호, 공공지역에서 수계에 이르는 조망 보호, 주요 공공 조망점으로부터 시각적 영향 최소화 등이다.

‘물과 자연지역의 경계’ 항목은 수계 및 자연지역과 개발지역 간 경계 관리에 관한 사항으로 해안에 있는 다양한 문화적·시각적 기회를 유지·제공하는 것을 말하며, ‘도로’ 항목은 도로 건설 시 고려해야 하는 다양한 요인을 제시하였는데 예를 들면, 공공장소를 연결하는 도로 건설, 해안을 조망할 수 있는 도로 건설, 대중교통을 이용한 해안 접근, 해안과 자연환경을 조망할 수 있는 자전거도로건설, 은퇴자를 위한 교통서비스 제공 등이다. ‘건축물’ 항목에서는 적정한 건축 용도, 건축물 밀도, 규모, 크기, 색채, 재질, 건축물 내 오픈스페이스 제공 등을, ‘높이’ 항목에서는 해당 지역을 중심지, 주변지역으로 나누고 각 지역마다 지을 수 있는 최대 층수를 제시하였다.

| 표 3-10 | 해안주거지 유형별 디자인 요소

해안 주거지 유형	인구 규모	주요 미래상(Desired future character)					
		환경과 관계	시간적 민감성	물과 자연지역의 경계	도로	건축물	높이
해안도시 (coastal cities)	2만 이상	- 도시확장 제한 - 오픈스페이스 확장 연계 개선 - 생태통로 확보 - 수질보호 등	- 해안, 수계, 식생에 대한 조망 - 해안돌출부, 절벽 등 조망	- 해안의 문화적·시각적·기회제공	- 도로형태: 공공장소 연결, 해안을 조망하는 도로, 역사적 구 획 도로페턴 등 - 대중교통 이용 - 은퇴한 노인을 위한 교통서비스 제공 - 개발지와 해안 사이 보행자도로 건설	- 난개발 제한 - 도시 입구 개발 제한 - 도시, 환경, 시 각적 상황과 조화	- 해안전면부 혹은 해변에 고층 건물 입지 제한 - 도시중심지는 7층 이하, 근교중심지는 3층 이하 - 공공 오픈스페이스 과도한 그림자 제한

표 3-10 | 해안주거지 유형별 디자인 요소(계속)

주요 미래상(Desired future character)							
해안 주거지 유형	인구 규모	환경과 관계	시각적 민감성	물과 자연지역의 경계	도로	건축물	높이
해안 소도시 (coastal towns)	3천~ 2만 명	- 시각적 연결과 해안의 조망 보호 - 사구, 하구, 석호 수질 보호 - 배후지역과 해변의 생태적 연결 - 지속가능한 물과 폐수시스템 이용	- 해안, 강, 호수, 다른 수계의 전과 후 조망 - 해안물출부 조망 - 도로와 공공지역에서 수계에 이르는 조망	- 해안의 문화적·시각적 기회 제공	- 도로체계: 랜드마크, 공공빌딩, 원주민지역 등과 연결, 독특한 자연지형을 강조하는 도로 등 - 새로운 도로건설은 주거지역의 역사적·독창적 도시구조와 조화	- 적정용도: 소규모 아파트, 테라스형 주택 등 - 소규모 개발 - 전통건축물 보존·복원	- 소도시 중심지는 4층 이하, 주변지역은 2층 이하 - 공공 오픈스페이스 과도한 그립자 제한

| 표 3-10 | 해안주거지 유형별 디자인 요소(계속)

해안 주거지 유형	인구 규모	주요 미래상(Desired future character)					
		환경과 관계	시간적 민감성	물과 자연지역의 경계	도로	건축물	높이
해안마을 (coastal villages)	3천 명 이하	- 경관과 주변생태계의 시각적·환경적 우위 강화 - 주거지 경계 및 개발 제한 - 생태적, 농업적, 시각적 가치가 큰 지역 보호	- 새로운 개발은 기존 마을과 건축물의 규모, 형태, 소재와 조화	- 도로와 해안선면부 접근 강화 - 해안선면부 토지는 기존 도로 따라 배열	- 도로폐탄: 주거지와 주요 조망을 보는 도로, 자연지역과 도시개발을 분리, 공원, 광장 등 개방공간을 계획 - 마을 독창적 도로배턴 보강	- 적정용도: 중심지 내 공공 오피스페이스 제공 건물 - 도로를 따라 교통, 소매, 연립주택 등 건설 - 해안주택: 마을과 조화된 소재, 형태, 색채 사용공간 개방	- 마을중심지는 3층 이하, 주변은 2층 이하 - 공공 오피스페이스 과도한 그림자 제한

표 3-10 | 해안주거지 유형별 디자인 요소(계속)

주요 미래상(Desired future character)							
해안 주거지 유형	인구 규모	환경과 관계	시간적 민감성	물과 자연지역의 경계	도로	건축물	
				높이			
해안촌락 (coastal hamlets)	500명 이하	- 주변 생태계 보전 - 개발지와 근거리주거지는 식생으로 분리 - 공원을 도시 유출수와 투수를 위한 침산지 활용	- 식생과 지형 조광 - 해안침면부 이격 개발	- 보행접근성 용이 - 해변 차량접근 제한 - 건축물 보호를 위한 해안 수로 등 이격 개발	- 유사한 크기와 디자인 유지 - 지형과 자연특성 유지 - 도로체계: 해안과 자연환경 조망하는 도로, 주거지 관통, 자전거도로 등	- 대규모 주거, 소매, 사업, 관광 개발 제한 - 일관성 있는 규모, 자연과 조화된 규모, 비율	- 전 지역 2층 이하 - 공공 오픈스페이스 과도한 그림자 제한
내륙 해안 중심지 (inland coastal center: cities, towns and villages)	해안 소규모 주거지의 상업과 소매 허브	- 고유 자연지형 유지 - 강 주변 공유지 유지 - 해안에 연결되는 강의 생태적 연결 - 하구, 해변 수질 보호	- 중심지 오픈스페이스와 강, 호수와 연계	- 중심지 오픈스페이스와 강의 시각적·물리적 연결	- 역사적 도로패턴 유지 - 대중교통 해안과 연결 - 도로패턴: 랜드마크, 공공빌딩과 연결 - 보행자와 자전거 도로	- 중심개발 촉진 - 전통건물과 조화 - 대규모 개발은 주거지 환경 고려	- 주거지 규모, 거리 폭 전통빌딩, 조망 통로 등에 따라 결정

| 표 3-10 | 해안주거지 유형별 디자인 요소(계속)

주요 미래상(Desired future character)							
해안 주거지 유형	인구 규모	물과 자연지역의 경계				높이	
		환경과 관계	시각적 민감성	도로	건축물		
새로운 해안 주거지 (new coastal neighbour- hoods: hamlets and villages)	25개 이상 구획	- 생태적 가치가 높은 지역 개발 제한 - 지역과 지역사이 완충 - 해안전면부, 하구식생 보호	- 해안전면부 조망은 도로 따라 배열	- setback를 통한 환경보호, 재산 보호 - 해안식생 관통하는 생태적 연결성 보호	- 도로폐턴: 해안전면부 접근 제공, 중심지와 주변 연결 - 지형과 조망 유지	- 토지수용 저감을 위한 고밀 개발 - 걷기 안전한 도로 - 도로폐턴, 주거지 전체 기능에 따른 부동산 개발	- 거주빌딩: 1~2층 - 주변중심지나 주요도로: 2층 이하 - 시각적 중요하지 않은 지역: 3층 허용
외딴 해안 주거지 (isolated coastal dwellings)	한 가족의 주거, 관광숙수, 전원 농장 등	- 원주민, 유적, 유물 보호 - 식생보호 - 수로부터 이격	- 해안전면부, 도로입구, 주요 공공 조망점으로부터 시가적 영향 최소화	- 확인가능한 통로를 통하여 해안 접근	※접근 - 사유도로와 연결 - 보행통로로 연결	- 기존 자연환경 보전 - 건축물 규모, 용적, 부지 최소화 - 주변 경관과 조화된 소재, 색채	- 2층 이하

제 4 장 연안경관 유형별 관리요소 도출과 제도 개선방안

현재 우리나라 연안관리정책은 과거 연안을 개발대상으로 인식해 기능적으로 분할하여 이용했던 것과는 달리, 문화·환경적 관점에서 연안공간의 공공적 가치를 재창출하고 사회경제·문화적·생태적 자산을 결합해 지역 성장과 지역주민의 삶의 질을 증진하는 방향으로 전환되고 있다. 특히 제2차 연안통합관리계획(국토해양부, 2011)에서는 인공해안의 증가로 연안의 경관적 가치와 재난예방기능 저하와 난개발에 따른 연안경관의 훼손을 연안관리의 문제점으로 지적하면서, 이에 대한 대응방안으로 연안경관 관리체계의 도입과 연안경관심의제도 시행 등을 정책방안을 제시하였다.

앞의 장에서도 살펴보았듯이, 연안경관은 육역과 해역의 자연환경과 인간의 생활환경이 어우러져 형성된 것으로, 모래해안, 갯벌, 석호 등 자연경관과 항만, 해수욕장, 어촌·어항경관, 도시경관 등 인공해안 등으로 다양하게 구성되어 있다. 또한 이들 경관은 지형 및 식생분포, 건축물, 구조물, 스카이라인, 공공용지, 조망 등으로 결정되는 것으로 분석하였다.

한편, 우리나라 연안경관 관리는 호주 퀸즐랜드와 같이 현재까지는 연안관리정책에서 연안경관을 연안관리의 주요한 요소로 담고 있지 않다. 또한 일본의 ‘해안경관 형성 가이드라인’과 같은 연안재해 대응까지 포괄하는 지침이 마련되어 있지 않다.

따라서 이 장에서는 제2장의 연구결과에 따라 연안경관의 유형별 관리요소와 제3장의 연구내용에 의한 연안경관 관리의 제도 개선사항을 제시하였다.

1. 연안경관 유형별 관리요소 도출

1) 연안경관 관리요소 도출

종합적인 경관 관리에 관한 지침인 경관계획수립지침과 상세한 경관 제어요소를 분석한 강식 외(2009)의 연구에서 제시한 경관 구성요소를 바탕으로 본 연구에서 적용하기 위한 연안경관 관리요소를 형태 및 영향범위를 기준으로 점적 관리요소, 선적 관리요소, 면적 관리요소로 구분하였다. 점적 관리요소는 한 장소에 고정되어 위치하는 것을 말하며, 선적 관리요소는 한 지점에서 다른 지점으로 연결되는 것을 말하며, 면적 관리요소는 다수의 점적 관리요소와 선적 관리요소를 포함하면서 일정 지역을 아우르는 것을 말한다. 면적 관리요소는 점적 및 선적 관리요소 간 연계와 상호작용에 의해서도 영향을 받는다.

| 표 4-1 | 연안경관 관리요소

구분	점적	선적	면적
조망	조망점	조망축	조망권역
오픈스페이스		- 공중회랑	- 공원, 녹지, 광장, 공지 - 하천, 호수, 해안 등
건축물	- 위치, 용도, 규모, 형태, 색채, 재질 등	- 스카이라인	- 간격
교통	- 주차장	- 자동차·보행자·자전거도로, 교량 등	
옥외광고물	- 종류, 형태, 색채, 재료, 크기 등		
토지이용패턴	- 가구 및 획지 분할 - 대지규모·형상		- 용도지역, 용도지구
공공시설물	- 형태, 색채, 재료, 배치 규모 등		
색채	- 테마색, 지역색, 주조색, 보조색, 강조색 등		
야간조명	- 조망점, 랜드마크 등		
환경·생태	- 환경·생태 보전, 환경오염 규제		

경관 관리요소는 해당 경관유형이 지향하는 모습을 달성하기 위한 구체적인 수단이므로 연안경관 유형별 관리요소를 도출하기 위해서는 해당 경관유형이 지향하는 모습을 설정하는 것이 선행되어야 한다.

2) 연안 자연경관 유형별 관리요소

제2장에서 연안의 주요한 자연경관에 관한 분류나 유형구분에 대해 살펴보았다. 대부분의 연구에서 경관을 특히 자연경관을 구분하는 별도의 기준을 구체적으로 제시했다기보다는 직관적인 관점에서 드러나는 경관을 세분했다고 할 수 있다. 다만, 자연경관을 생물의 서식공간의 개념에서 나눈 비오톱의 중요한 특성인 경계를 가지고 구분이 가능하다는 점, 그리고 그런 구분이 다른 지역에서도 재현이 가능해야 한다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 연안경관 내에 지형적 요소이건 생태적 요소이건, 아니면 눈에 비치는 해수면이건 간에 중요한 것은 그런 구분이 경계를 가지고 가능하다는 것, 어느 곳에서나 또 나눌 수 있다는 점을 고려해야 하는 것이다.

결국 경계를 가지고 반복적으로 구분이 가능한 경관요소라는 것은 지형학적인 구분과 생태적 서식공간 구분을 경관분류의 기준으로 활용할 수 있음을 말한다. 또한 연안이 가지는 기본적 특성인 육지와 해양의 전이지대라는 점에서 경관의 바탕을 고려하여야 한다. 경관생태학에서 바탕(matrix)이란 가장 넓은 면적을 차지하고 연결성이 가장 좋은 경관요소를 말하는데(Forman, 1995; 이도원, 2001 재인용), 경관요소인 조각(patch)이나 통로(corridor)와 함께 기본적인 경관요소라고 할 수 있다. 따라서 연안경관에서는 기본적으로 물과 육지, 하늘이 경관의 바탕이 된다고 할 수 있고, 이 바탕의 내부에 여러 경관요소가 조각이나 통로로서 기능한다고 해석할 수 있다. 다만, 자연경관의 구성요소를 경계와 재현성이라는 두 기준을 가지고 구분하면 크게 <표 4-2>와 같이 지형적 요인과 생태적 요인으로 구분

하고, 각 세부경관을 구분할 수 있다.

지형적 요인에 따라 퇴적지형과 침식지형, 기타지형으로 구분할 수 있는데, 퇴적지형은 간석지, 사주, 사취, 석호이며, 침식지형은 해식애와 파식대로 구분된다. 기타 지형으로는 연안구릉지, 단구, 섬, 여로 구분된다. 생태적 요인에 따라 구분해 보면, 해안림, 수초대, 산호경관으로 분류된다.

퇴적지형 중 해안사구와 간석지 지형경관에서는 해안선을 따라 보는 조망이 중요하다. 따라서 해안선을 가로지르거나 해안선의 연결을 끊는 인공구조물 설치에 대한 신중한 고려가 필요하다. 이 경관은 해안선을 따라 사빈의 종결부 방향으로 시선을 유도하기 때문에 곳 등 종결부 주변지형의 경관상 중요하다. 또한 도서와 곳 등 육지지형과 해면이 교대로 어울려 보이는 시점의 위치나 높이가 중요하기 때문에 대규모 시설물이 보이는 개발 행위에 대해서는 이러한 경관요소에 대한 고려가 반드시 필요하다.

| 표 4-2 | 연안 자연경관 유형분류와 경관 관리요소

구분	경관유형		경관 관리요소			
			해안선	조망권	지형 생태	건축물 시설물
지형적 요인	퇴적지형	간석지(모래, 펄, 자갈해안), 사주, 사취, 석호	●	●	●	●
	침식지형	해식애, 파식대	●	●	●	●
	기타 지형	연안구릉지, 단구, 섬, 여	●	●	●	●
생태적 요인	해안림	초본대, 수목식생대	●	●	●	●
	수초대	해조류, 해초류		●	●	
	산호	산호초		●	●	

3) 연안 인공경관 유형별 관리요소

연안 인공경관과 관련한 선행연구 및 문헌을 통해 유형 구분한 내용을 확인한 결과 인공경관의 경우 인간의 활동과 행위와 밀접한 관련이 있는

2. 연안경관 관리기반 조성을 위한 법·제도 개선사항

1) 연안경관의 개념 정립과 연안경관 관리범위 설정

현재 연안경관을 체계적으로 관리하기 위한 법적 근거가 부재하기 때문에 연안경관의 개념과 관리범위를 「연안관리법」에 명문화하는 방안을 추진하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 연안경관의 개념을 정립하고 연안경관의 관리범위를 우선적으로 설정하여야 할 것이다.

연안경관에 대한 개념을 설정하기 위해 타법에서 명시한 ‘경관’에 관한 정의를 우선적으로 살펴보았다. 「경관법」에 따르면 ‘경관’은 ‘자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역 환경적 특징’으로 정의함에 따라 자연·인공경관을 포괄하는 개념인 반면, 「자연환경보전법」에 따른 자연경관은 시각적·심미적 가치를 지닌 지역·지형과 이에 부속된 자연요소와 자연경치를 의미한다.

표 4-4 | 경관의 법적 개념

법적 개념	주요 내용
경관 (경관법 제2조 제1항)	자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역 환경적 특징
자연경관(자연환경보전법 제2조 제10항)	자연환경적 측면에서 시각적·심미적인 가치를 가지는 지역·지형 및 이에 부속된 자연요소 또는 사물이 복합적으로 어우러진 자연의 경치

한편, 「연안관리법」에서는 연안의 범위는 연안해역과 연안육역으로 정의되고 있다. 연안해역은 바닷가와 바다, 연안육역은 무인도서와 연안해역의 육지 쪽 경계선으로부터 500미터(혹은 1000미터) 범위 내 육지지역으로 정의하고 있다. 따라서 기본적으로 연안경관의 범위를 설정할 경우에는 「연안관리법」의 연안공간 범위를 그대로 수용할 필요가 있다.

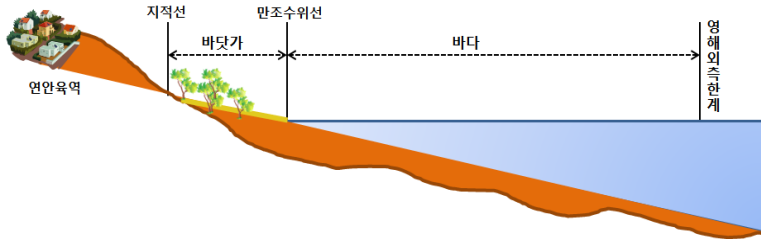


그림 4-1 | 연안관리법상 연안의 범위

단, 「연안관리법」의 연안용도해역 중 보전연안해역에 해당하는 기능구인 ‘경관보호구’를 우수한 ‘해안, 해상, 해중 또는 해저의 경관’이 있는 곳으로 정의하고 있다. 따라서 연안경관의 공간적 관리범위를 육지 쪽 경계선(해안선)으로부터 육지 쪽으로 1000미터인 육역부문과 영해외측한계선까지의 해역과 해중공간까지 포함하여 설정해 볼 수 있다.

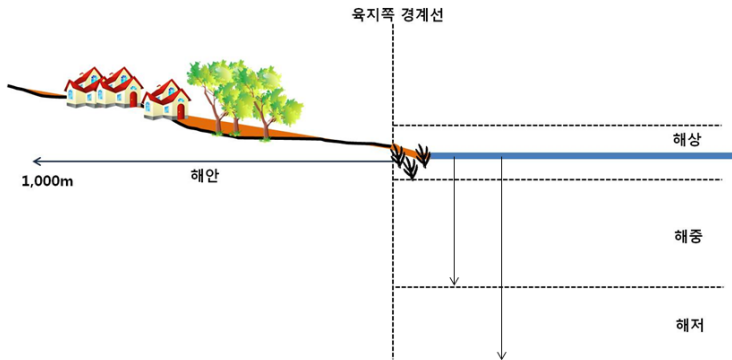


그림 4-2 | 연안경관의 공간적 관리범위

따라서 연안경관의 관리범위와 법적 개념을 종합적으로 고려해 볼 때 연안경관의 개념을 해저·해중·해면 및 육역의 자연환경과 인간의 생활환경이 어우러져서 형성되어진 풍경’으로 정의하고 이를 「연안관리법」에 포함하여야 할 것이다.

2) 연안용도해역제도와 연계한 경관 관리수단 마련

연안용도해역제도는 연안의 이용실태 및 자연환경적 특성, 장래의 이용방향 등을 고려하여 용도를 미리 정하고 정해진 용도의 취지에 부합하는 관리방안을 마련하여 예측 가능하고 효율적인 연안관리를 실현하고자 하는 것이다. 이에 연안용도해역제의 목적은 연안개발·이용수요를 고려한 계획적 연안관리제도를 확보하고, 연안이용을 둘러싼 갈등에 대응한 합리적 조정체계를 구축하며, 무분별한 연안개발로부터 해양환경 훼손 방지수단 등을 확보하는 데 있다.

| 표 4-5 | 연안용도해역과 연안해역기능구

구분	정의	연안해역기능구
이용연안 해역	- 이용 또는 개발이 확정되어 있거나 예상되는 지역으로서 해양환경에 미치는 영향을 최소화하는 범위에서 이용 또는 개발 행위를 우선적으로 실시할 수 있는 해역	항만구, 항로구, 어항구, 레저관광구, 해수욕장구, 광물자원구, 해중문화시설구
특수연안 해역	- 군사시설 및 국가 중요시설의 보호를 위하여 특별한 관리가 필요한 해역 - 해양의 환경 및 생태계가 훼손되었거나 훼손될 우려가 있어 특별한 관리가 필요한 해역	해양수질관리구, 해양조사구, 재해관리구, 군사시설구, 산업시설구, 해양환경복원구
보전연안 해역	- 연안환경 및 자원의 보호, 해양문화의 보전 등을 위하여 관리가 필요한 해역	수산생물자원보호구, 해양생태보호구, 경관보호구, 공원구, 어장구, 해양문화자원보존구
관리연안 해역	- 이상의 세 가지 연안해역에 해당되지 않는 해역 - 둘 이상에 해당되어 용도 구분이 곤란한 해역	

연안용도해역제도는 현재 「연안관리법」에서는 연안해역에 대해서만 4개 연안용도해역과 연안용도해역의 기능을 증진·보완할 수 있는 19개의 연안해역기능구를 설정하도록 하고 있다. 이 중 연안경관과 직접적으로 관련된 것으로는 「연안관리법」은 제19조에 따라 보전연안해역에 해안, 해상, 해중 또는 해저의 경관을 보호하기 위해 필요한 경우에는 ‘경관보호구’

이다. 한편, <표 4-6>과 같이 연안해역기능구의 관리방향을 정할 때 경관 관리를 정해야 하는 연안해역기능구들이 있다.

표 4-6 | 연안해역기능구 중 연안경관 관리대상

구분	정의	경관 관리대상
이용 연안 해역	- 항만구: 항만 건설과 항만의 기능 유지를 위하여 필요한 구역	●
	- 항로구: 선박의 안전한 항해를 위하여 필요한 구역	
	- 어항구: 어항 건설과 어항의 기능 유지를 위하여 필요한 구역	●
	- 레저관광구: 연안에서의 레저관광활동을 지원하기 위하여 필요한 구역	●
	- 해수욕장구: 해수욕장 기능을 유지하기 위하여 필요한 구역	●
	- 광물자원구: 광물 또는 골재를 채취하기 위하여 필요한 구역	
	- 해중(海中)문화시설구: 수중 수족관, 해양박물관 등 해중문화시설의 설치·운영을 위하여 필요한 구역	●
특수 연안 해역	- 해양수질관리구: 해수의 수질관리를 위하여 필요한 구역	
	- 해양조사구: 해수 수질·해양생태계의 조사를 위하여 필요한 구역	
	- 재해관리구: 해일, 파랑, 지반의 침식 또는 적조 등 연안재해가 자주 발생하여 관리가 필요한 구역	●
	- 군사시설구: 군사시설을 보호하기 위하여 필요한 구역	
	- 산업시설구: 발전소 등 에너지 관련 시설 및 유류비축시설 등 국가 기간산업시설을 유지하기 위하여 필요한 구역	●
	- 해양환경복원구: 해양환경 및 생태계의 복원사업을 위하여 필요한 구역	●
보전 연안 해역	- 수산생물자원보호구: 수산자원을 보호·육성하기 위하여 필요한 구역	
	- 해양생태보호구: 해양생물 서식지를 유지하기 위하여 필요한 구역	●
	- 경관보호구: 해안, 해상, 해중(海中) 또는 해저의 경관을 보호하기 위하여 필요한 구역	●
	- 공원구: 자연공원의 기능을 유지하기 위하여 필요한 구역	●
	- 어장구: 마을 어업, 양식어업 등을 위한 어장의 기능을 유지하기 위하여 필요한 구역	
	- 해양문화자원보존구: 보존가치가 있는 해양문화 및 역사유물의 관리를 위하여 필요한 구역	●

그러나 「연안관리법」상 연안해역기능구의 경관 관리방안에 대한 법적 근거가 없기 때문에 법적 실효성을 갖는 것은 현재 어려운 실정이다. 따라서 「연안관리법」 중 연안관리지역계획의 내용에 연안경관에 관한 사항을 포함시켜 법적 근거 마련을 통한 효과적 관리가 이루어지도록 해야 할 것이다.

3) 연안정비사업의 설계기준 마련

2000년부터 11년간 시행해 온 연안정비사업은 연안침식에 의한 국토유실·훼손의 적극적 대응과 친수공간의 확대 등을 통해 전반적으로 국민의 안전성과 재산권을 보호하는 데 기여하였다. 연안정비사업은 연안재해로부터 해안선을 효과적으로 관리하는 최초의 국가정책수단이라 할 수 있다. 그러나 과거의 연안정비 공법들은 대부분 호안, 돌제, 이안제 등 경성구조물에 의존하여 2차 연안침식을 발생한다는 문제점이 나타나, 제2차 계획에서는 해역별 특성을 고려한 친환경적 공법을 적용하도록 계획하였다. 그러나 연안정비사업의 설계에 관한 기준이 부재하여 경성공법에 의한 연안경관의 훼손 문제가 우려된다.

표 4-7 | 연안정비사업의 목적과 대상사업

구분	사업목적	대상사업
연안보전사업	자연재해로 훼손된 연안을 보호하고, 침수방지와 기타 연안에서 발생하는 각종 피해를 사전에 예방하기 위한 사업	호안, 잠제, 돌제, 도류제, 양빈, 비사방지, 항내보전 등
친수연안 조성사업	시민의 연안 접근성 증진, 휴식공간 조성 및 환경 개선 등을 통한 연안의 친수성을 제고하기 위한 사업	통수시설, 친수공원, 해안산책로, 생태계 보전, 해역복원 등

연안 돌출형 구조물에 의한 침식의 경우, 연안의 모래흐름이 원활한 해안에 돌제, 방파제 등과 같은 연안 구조물이 설치되면 구조물 인접 상류에는 퇴적, 하류에는 침식이 발생하며 시간 흐름에 따라 침식영역이 확대하기도 하며 연안경관이 불량해진다. 따라서 경성공법으로 연안정비구조물을 설치할 때 경관 관리요소를 분석하여 이에 대한 대응을 하도록 하여야 할 것이다.

| 표 4-8 | 연안정비구조물의 장·단점과 경관 관리요소

구분	장·단점	경관 관리요소
호안	- 연약기반의 적용가능하며 시공설비가 간단하고 공정이 단순함 - 파랑저감의 효과가 좋고 배후지의 안정성에 유지 - 직립호안의 경우, 파고의 증가와 공극수의 육지방향이 이동이 차단됨에 따라 육지 토사 유출	주변 해안지형 및 해양의 물리적 특성 등 고려하여 시공
이안제	- 내습파랑 저감 및 배후 퇴적 유도 - 비교적 수심이 깊고 파랑이 높은 곳에서도 시공 가능 - 공사비가 비싸고 공사의 장기간 소요	돌출에 의한 해안경관을 훼손할 우려
잠제	- 어초기능 기대 - 이안제에 비해 효과 미흡	해안경관 보전
돌제	- 연안표사량을 저감하여 해빈의 안정화 - 해빈 이용성 저하 - 파랑 저감효과 미흡 및 모래의 외해방향 이동 우려	돌제 설치 후 양빈을 통한 자연해안 유지
헤드랜드	- 잠제보다 파랑·모래이동 제어효과 좋음 - 주변환경 변화 우려	인공해변경관 관리 필요

4) 연안경관사업 및 시설물 설계지침(안) 마련

「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」, 「마리나 향만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 등은 「경관법」 제정 이후 관련 개발사업 및 시설 설치 시 가이드라인을 별도로 제정하여 경관 관리를 위한 조치를 강화하고 있는 점에서 현행 「연안관리법」상 경관 관리는 그 구체성이 미흡하다는 한계를 나타내고 있다. 따라서 향후 연안해역기능구제도, 자연해안관리목표제

도의 이행강제력을 높이기 위한 입법적 개선과 함께 연안경관 관리계획을 연안관리지역계획에 반드시 포함하여 수립하도록 개선하여야 할 것이다.

| 표 4-9 | 연안경관사업 및 시설물 설계지침(안)

구분	내용
제1장 총칙	제1절 목적 제2절 적용범위 제3절 정의 제4절 연안경관의 관리범위(연안육역, 연안해역) 제5절 다른 규정과의 관계
제2장 연안경관 관리의 기본원칙	제1절 기본방향 제2절 기본원칙
제3장 지침 적용방법	제1절 일반사항 제2절 연안경관의 유형 제3절 적용절차
제4장 연안경관조사 및 평가	제1절 연안경관 조사 제2절 연안경관 평가기준 및 방법 제3절 연안경관 평가활용
제5장 연안관리수단과 연계	제1절 연안경관의 조사 제2절 연안해역기능구 중 경관 고려사항 제3절 자연해안관리목표제와 연계
제6장 연안정비사업과 시설물 범위와 설계기준	제1절 연안 시설물의 범위 제2절 연안 시설물의 설계기준 제3절 연안친수공간 조성사업
제7장 연안경관사업 시행	제1절 연안경관사업 추진에 관한 사항 제2절 연안경관협정의 적용 및 운용 제3절 연안경관 자문 및 심의 사항

「연안관리법」상 연안관리 규정을 보완하고, 이행강제력을 강화하는 것은 법령 개정이 필요하기 때문에 시행까지는 상당 시간이 소요될 것으로 판단된다. 연안에서의 이용·개발사업, 연안정비사업 등의 사업은 현재도 지속되고 있으며, 연안에 대한 이용·개발 압력은 소득수준의 향상, 주 5일 근무제 정착, 해양레저스포츠의 활성화 등에 따라 더욱 높아질 것이다. 따라서 연안경관을 보전하고 새롭게 쾌적하고 아름다운 인공경관을 형성하기 위해서는 「연안경관사업 및 시설물 설계지침(안)」의 제정을 추진하는 것이 필요하다.

제 5 장 결론 및 정책제언

1. 결론 및 요약

모든 사람들은 특정 장소 안에서 일상생활을 영위하고 특별한 경험을 하며 사람들과 보편적 혹은 특별한 관계를 맺고 산다. Relph(1976)는 장소에 대해 우리의 직접적 경험과 밀접한 상호작용이 있는 공간으로 정의하면서, 장소는 ‘공공적’이라고 하였다. 장소가 공공적이라는 의미는 개인생활, 가족 등 친밀한 인간관계가 이루어지는 사적 공간과는 구별되고, 사람들이 함께 살아가고 소통하는 미학이 존재하는 공간으로 이해해 볼 수 있다.

현재 성장 위주의 개발정책 하에서 많은 일상공간들은 그 생태적·문화적 가치와 향후 이용가능성 등을 염두에 두지 않은 채 버려지고 방치되어 공간 재개발의 여지를 남겨 두고 있다. 따라서 Relph와 같이 산업화의 유물과 같이 버려지고 방치된 일상공간에 대해 사적 의미와 공공적 가치가 담긴 장소로 어떠한 내용과 과정을 통해 재생산할 것인가는 우리 사회가 끊임없이 고민해야 할 주제이다.

우리 연안도 과도한 토목·건설정책으로 생태환경과 일상공간이 훼손되었다. 이로 인한 부정적인 영향이 우리의 삶의 질에 직접적으로 영향을 미치면서 생태적·문화적 관점에서 연안의 가치를 재인식해야 한다는 요구가 커지고 있다. 특히 자치단체를 중심으로 쾌적한 연안경관 조성에 관한 관심이 커지면서, 독특한 경관을 창출하고 이를 지역성장의 기반으로 삼으려는 노력이 확대되고 있다. 그러나 연안경관의 개념 정립이 부족하고, 연안경관 관리에 법적 근거가 미흡함에 따라 이를 체계적이고 효과적으로 추진해 나가는 것에는 한계가 있다.

이에 본 연구는 연안경관 관리의 기반을 마련하기 위해 현재 운용 중인

연안관리제도와 연계될 수 있도록, 연안경관의 유형별에 따른 관리요소와 관련 법·제도를 분석하였다. 또한 이를 근거로 연안경관 관리에 필요한 법·제도 개선사항을 도출하였다. 본 연구결과를 간략하게 요약하면 다음과 같다.

• 연안경관(coastscape)은 해저·해중·해면 및 연안육역의 자연환경과 인간의 생활환경이 어우러져서 형성된 풍경

경관은 인간의 시각적 감각을 통해 보이는 자연·인문환경을 총칭하는 것이며, 연안은 육역과 해역의 생태적·환경적 상호작용이 오랜 시간을 거쳐 형성해 온 생태공간이면서 일상생활공간이다. 때때로 연안경관은 바다경관(seascape)과 혼합하여 사용하기도 하지만, 바다경관은 해안선을 중심으로 이차원적으로 시야에 들어오는 모든 광경을 의미한다. 따라서 본 연구에서는 연안경관(coastscape)을 육역과 해면뿐만 아니라 해중까지 포함하여 입체적으로 정의하고자 하였다.

• 연안경관의 유형은 인공성 여부와 물리적 형태·자원 등으로 분류

연안경관 유형의 분류목적은 궁극적으로 연안경관 유형별에 따른 관리요소를 도출하고자 하는 것으로, 이를 통해 구체적 경관 관리수단을 마련하고자 하는 것이다. 연안경관을 분류하는 방안은 다양하나, 본 연구에서는 크게 인공성 여부에 따라 인공연안과 자연연안으로 분류하고, 이를 다시 물리적 형태와 자원 등을 고려하여 나누었다.

연안 자연경관은 지형적 요인과 생태적 요인에 따라 분류해 볼 수 있는데, 지형적 요인에 의해 침식·퇴적지형경관으로, 생태적 요인에 의해 해안림, 수초대, 산호 등으로 분류가 가능하다. 연안 인공경관은 토지이용패턴, 관리대상, 자원 여부에 따라 도시경관, 어촌·어항경관, 산업경관, 항만경관, 해수욕장경관, 관광레저경관, 역사문화경관 등으로 분류가 가능하다.

• 연안경관의 관리요소는 점적·선적·면적 단위로 구분하여 도출

연안경관 관리요소를 도출하기 위해 관련 법·제도에서 제시된 것과 기존 연구를 통해 제시된 것들을 비교·분석하였다. 가장 보편적으로 지역에 적용하고 있는 ‘도시기본계획수립지침’과 ‘경관계획수립지침’에서는 공통적으로 건축물, 환경·생태요인, 색채, 야간경관, 옥외광고물, 오픈스페이스 등을 제시하고 있다. 그러나 연안경관은 생태적 연결성과 공공적 이용을 충분히 고려하여야 하기 때문에, 한 지점에서 다른 지점으로 환경적·지리적·시각적으로 연결되고, 다수의 점적·선적 요인이 결합하여 표현될 수 있는 공간단위와 관리요소 도출이 중요하다.

• 연안경관 관리는 공간관리·개별사업·환경보전·역사문화 등 17개 법률에 의해 기능적으로 관리

2000년 중반 이후 경관의 심미적·생태적·경제적 가치에 관한 관심이 높아짐에 따라 경관 관리에 관한 제도적 기반 마련에 관한 관심도 함께 고조되었다. 이에 2007년 「경관법」이 제정되면서 자연경관뿐만 아니라 역사문화·도시경관 등을 체계적으로 관리할 수 있는 기반이 마련되었다. 그러나 연안경관 관리를 위한 법률적 근거는 아직까지 마련되어 있지 않다. 단, 국토해양부, 환경부, 문화관광체육부, 농림수산식품부 등의 소관 법률에 의한 경관 관리 절차와 규제에 따라 이루어지고 있다.

• 일본은 2006년 ‘해안경관 형성 가이드라인’ 제정

2006년에 제정된 일본의 ‘해안경관 형성 가이드라인’은 농림수산성, 수산청, 국토교통성이 공동으로 설치한 ‘방재·이용과 조화로운 해안경관 형성을 위한 검토위원회’에서 만들어졌다. 본 가이드라인에서는 해안경관 형성을 위한 단계별 접근과 연안재해에 대비한 연안시설물의 설계기준 등을 구체적으로 제시한 것이 특징이다. 즉 본 가이드라인은 해안정비 부문과 잘 연계되어 있는데, 해당 연안의 자연환경·생활공간·경관특성을 종합적

으로 평가하여 일체감 있는 경관을 설계하고자 하였다.

• 미국의 경관보전체계와 연안 공공접근성 제고방안 마련

미국의 연안경관 관리체계는 크게 두 가지 차원으로 진행되고 있다. 우선 국가적으로 중요한 경관을 보전·복원하기 위해 ‘국가경관보전체계(National Landscape Conservation System: NLCS)’를 구축하고, 다양한 관련부서와 협력체계를 구축하고 있다. 그러나 주로 내륙산간지역 등에 초점을 두고 있다는데 한계가 있다. 한편, 해양대기청(NOAA)에서는 연안경관을 지형학적 변화과정·생태환경 등에 따라 13개 권역으로 분류하고 이에 따른 세부적 계획과 법안을 마련하도록 권고하고 있다. 이러한 연안경관의 분류는 연안경관 보전·관리를 위한 기본적 틀을 제시했다는 데 의미가 있다. 또한 미국의 연안경관 관리는 공공접근성 제고와 깊은 연관이 있다. 왜냐하면 미국의 해변은 점차 사유화됨에 따라 대중이 해변으로 접근하는 자체가 매우 어려워지고 있기 때문이다. 이에 「연안역 관리법」에서는 연안자원 개선프로그램을 통해 주정부가 연안의 공공접근성을 강화할 수 있는 방안을 마련하도록 하고 있다.

• 호주 퀸즐랜드 연안관리계획에서 연안경관의 다양성과 자연경관 가치 존중

호주 퀸즐랜드 주정부에서 지역경제발전뿐만 아니라 거주민과 관광객의 삶의 질을 제고하기 위해 연안경관 관리를 연안관리계획의 주요 핵심사항을 다루고 있다. 연안관리계획에서는 연안경관의 다양성을 인정하되, 다양한 연안경관의 근원은 자연환경적 가치로부터 발현된다고 보고 있다. 또한 뉴사우스웨일즈 주정부의 해안디자인 가이드라인에서는 해안유형을 주거지 체계로 분류하고, 이를 관리할 수 있는 수단을 구체적으로 명시하고 있다. 경관 관리요소인 건축물·시설물의 규모와 색채 등은 단순히 보이는 것에 치중하지 않고, 이를 이용하는 사람의 이용패턴과 자연환경과의 연계성을 충분히 고려하고 있다는 점을 주목해야 할 필요가 있다.

• 연안경관 관리기반 조성을 위한 연안경관의 개념과 관리범위 설정, 연안용도해역제와 연안정비사업과의 연계 및 ‘연안경관사업 및 시설물 설계지침(안)’ 마련 필요

현재 연안경관 관리에 관한 법적 근거가 부재하기 때문에 연안경관의 개념과 관리범위를 「연안관리법」에 명시하여 추진하는 것이 필요하다. 또한 연안경관 관리수단 마련을 위해서는 ‘연안용도해역제도’와 ‘연안정비사업’과의 연계를 고려해 볼 수 있다. 「연안관리법」에 따른 ‘연안용도해역제도’는 ‘연안관리지역계획’에서 설정하도록 되어 있기 때문에, 우선 ‘연안관리지역계획’에 연안경관 관리에 관한 사항을 포함하도록 하고, 19개 연안해역기능구 중 연안경관 관리가 필요한 대상을 도출하고 이에 따른 관리방안을 명시하도록 한다. ‘연안정비사업’은 연안침식방지 등을 위해 호안, 돌제, 이안제 등을 설치하는 사업으로, 연안경관과 직접적으로 관련이 있는 사업이다. 현재까지 연안정비사업에 의한 시설물을 설치할 경우, 연안경관에 관한 고려가 미흡하여 연안의 인공화 및 생태공간의 차단 등의 문제점이 나타나고 있다. 따라서 연안정비사업에 의한 구조물을 설치할 경우, 경관 관리요소에 대한 설계기준을 제시하여, 연안정비사업의 문제점을 완화할 수 있도록 해야 할 것이다. 마지막으로 ‘연안경관사업 및 시설물 설계지침(안)’ 마련은 연안경관 관리의 이행강제력을 강화하기 위한 것으로 경관사업과 시설물 설치 가이드라인을 별도로 제정하는 노력이 필요하리라 본다. 연안에 바로 인접한 건축물·인공시설물의 배치 시 주변 경관과 조화될 수 있도록 하여 질서있고 매력적인 연안지역 이미지 조성을 위해서는 연안경관 관리를 위한 연안 건축물 및 인공시설물의 관리체계가 필요하다.

2. 정책제언

정부는 그동안 공간의 가치와 다양하고 복합적인 이용 가능성 등에 대해 고려가 부족한 채 개발하였거나 관리범위에서 벗어나 방치되었던 공간에 대해 경관사업을 통해 공간미학적 관점에서 공간의 가치를 재창출하기 위한 노력을 적극적으로 전개하고 있다. 향후 경관사업은 건축물, 시설물의 형태와 색채 등과 같은 시각적 요소와 더불어 주변 환경과 조화롭고, 시민들이 친근하게 이용할 수 있도록 설계하여, 궁극적으로 독특한 장소성과 개성을 부각시키고 시민들이 친근하게 이용할 수 있는 공간으로 재생산한다면 더 큰 의미가 있을 것이다.

• 연안공간의 공공적 가치 구현

현재 추진 중인 많은 경관 관리정책은 ‘공공(公共)’의 개념보다는 아름답게 꾸미고 창조하는 ‘디자인’이 더 부각되면서 시각적 요소에 초점을 두는 경향이 있다.³⁸⁾ 샌프란시스코의 사례에서도 보았듯이, 해안선과 해안 인접구역은 공공적이어야 하고, 그 공간을 이용하는 사람들이 공공적으로 느껴야 한다는 것이다. 이용자로 하여금 해안선과 그 인접구역에 대해 공공적으로 느낄 수 있도록 있도록 디자인한다는 것은 어디서든 바다를 만날 수 있는 길이 열려져 있고 어느 곳에서도 바다를 볼 수 있도록 만드는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

또한 물리적·시각적 접근이 좋은 연안공간을 확보하는 것도 중요하지만, 실제로 연안공간에 채우는 시설물들이 연안환경과 어떻게 조화되고 배치되고 이용되는가도 연안공간의 공공적 가치를 좌우하는 지표가 될 수 있

38) 김정후(2008)는 공공 디자인은 공공시설과 건물을 아름답게 꾸미는 디자인 개념으로 크게 부각되고 있는데, 이는 공공 디자인의 핵심이 ‘공공’에 있음에도 불구하고, ‘디자인’이 지나치게 강조된 것으로 보았음.

다. 현재 일부 전문가들은 현재 개별 부처와 지자체에서 추진하고 있는 경관사업에 대해 이용자에 대한 배려가 부족하고 디자인의 철학, 기법 등이 만족할 수준은 아니라고 지적한다.³⁹⁾

따라서 경관 관리사업을 할 때에 건축물과 시설물의 형태와 색채 등과 같은 시각적 요소도 중요하게 다루어야 하지만, 건축물과 시설물들이 전체 공간 내에서 조화롭고, 시민들이 이해하고 소통할 수 있는 공간의 미학도 함께 다루어져야 할 것이다. 연안경관 관리는 지역주민들과 방문객들이 안심하게 즐길 수 있는 그리고 서로 소통할 수 있는 공공적 의미와 가치를 담은 ‘공공공간’으로 조성하는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

• 통합적 연안경관 관리지침 마련과 연안경관사업의 모델 구축

연안에 적용되는 다양한 유형의 경관 관리사업이 개별 부서의 목적에 따라 별도로 추진 중에 있다. 즉 항만 부문에서는 항만 재개발사업과 항만 친수공간 조성사업, 연안관리 부문에서는 연안친수공간 조성사업, 해양생태계 부문에서는 갯벌 복원사업 등을 추진하고 있다. 이와 같이 부서별로 그 목적에 맞게 개별적으로 추진하게 되면, 주변 환경과 맞지 않는 연안경관이나 공공 시설물 등이 생겨날 수 있다.

따라서 연안경관의 개념과 연안경관 관리 범위, 고유한 가치를 살릴 수 있도록 경관 관리의 기본원칙과 요소가 담겨져 있는 지침을 마련할 필요가 있다. 적어도 연안개발사업을 진행할 때 지침에 있는 경관 관리의 원칙을 숙고해야 한다. 우리나라 경우, 개별 사업마다 목적과 내용이 다르기 때문에 다른 형태의 경관적용방법을 적용할 수밖에 없다 하더라도, 연안공간에 적용 가능한 경관 관리의 기본이념, 원칙과 과정, 반드시 고려해야 할 요소 등이 담긴 「연안경관사업 및 시설물 설계지침(안)」이 필요할 것으로

39) 원제무, ‘포스트모더니즘과 공공디자인’, 「국토계획」, 제43권 제5호, 대한국토·도시계획학회, 2008, pp. 3~5.

보인다. 또한 이 지침에는 해양, 건축도시, 조경, 환경디자인의 내용 등을 통합적으로 다룰 수 있도록 구성해야 하며, 이해관계자의 참여와 협력관리에 기반을 두고 있어야 할 것이다. 또한 연안경관사업은 양호한 생태자연환경을 보호하고 불량한 경관을 개선하며, 지역의 정체성과 이미지를 살리기 위한 것이 주요한 목적이다. 현재 연안정비사업은 현재 연안보전사업과 친수연안공간 조성사업으로 구분하여 추진하고 있는데, 친수공간 조성사업을 연안경관사업으로 일부 확대하여 시범적인 모델을 구축하여 연안경관사업의 효과성 등에 대해 인식하도록 해야 할 것이다.

• 연안경관조사 실시와 연안경관 관리의 단계적 접근

대체적으로 성공한 항만 재개발사업이나 수변공간 개발사업 등을 보면, 많은 예산이 투입되기는 하였지만, 공통적으로 경제적 부담과 위험, 획일적인 결과를 가져다 줄 대규모·단기적 개발이 아니라 단계적이고 소규모이며 점진적이고 장기적인 과정을 거쳤다는 점이다. 현재 진행 중인 연안에서 이루어지는 경관사업의 내용을 보면, 연안환경에 영향을 줄 수 있는 사업들이므로 충분한 시간을 두고 점진적·단계적으로 접근해야 할 필요가 있다. 일본의 ‘해안경관 형성 가이드라인’에서 보면, 해안경관 형성과정을 조사단계 → 구상·계획단계 → 설계·시공단계를 따르고 있으며 각 단계마다 내용에 대해 구체적으로 제시하고 있다.

이러한 단계적 과정을 통해 연안경관 관리는 지역 차원의 단편적 조망공간이 아닌 해양환경의 영향, 해안경관과 관광자원 등과 연계할 수 있도록 해야 할 것이다. 현재 진행 중인 경관사업들을 보면 주변 환경의 분위기와는 다르게 지나치게 과장되고, 관리가 제대로 되지 않아 시각적 공해요소가 된다는 지적이 있다. 현재 진행 중인 다양한 형태의 연안경관사업들이 연안공간의 정체성과 이미지를 확립하지 않은 채 개별사업별로 대규모·단기적 차원에서 밀어붙이기식으로 진행된다면 현재 진행 중인 사업

의 결과와 크게 다르지 않을 것이다. 따라서 연안경관 관리 적용과정에 있어서 시간적 범위를 고려해 주변 지역의 여건과 환경을 분석해 지역 정체성에 적합한 연안공간을 조성해 나가도록 해야 할 것이다.

• 연안 사회문화·생태환경과의 조화

연안경관 관리를 통해 공공적 가치가 담긴 공공공간으로 조성하는 것도 중요하지만, 공간에 내포된 역사·문화적 가치를 구현해 내고 공유할 수 있도록 해야 할 것이다. 대부분 국가에서는 연안경관 관리에 있어 연안의 사회문화적 환경과 자연생태환경을 반영하여 구성해야 한다는 점을 강조하고 있다. 예를 들어 연안 수변공간에 분포하고 있는 역사적 건물이나 광장 등 랜드마크와 해양이용행위 등을 활용하고 수변공간과 맞지 않는 건물과 이용행위는 멀리 떨어진 곳이 배치하고, 통행로를 조성할 때 해안선 변형에 영향을 주지 않도록 해야 할 것이다. 또한 최대한 생태환경을 보전하면서 사람들에게 공공접근의 기회도 제공하고, 해양사적으로 의미 있는 건물이나 광장, 시설물을 활용해 지역주민과 방문객들에게 문화공간으로도 활용할 수 있도록 해야 할 것이다. 연안경관 관리가 물리적 공간을 조성하는 것뿐만 아니라 연안의 이미지와 정체성을 확립하고 이를 구현할 수 있도록 체계를 마련하는 것도 공공 디자인의 영역으로 포함해야 할 것이다.

마지막으로, 지속가능한 연안경관 관리를 위해서는 공유재적 성격을 지닌 연안공간에 대해 어떻게 ‘선의(善意)의 공공적 가치’와 ‘생태적·심미적 가치’를 부여하여 미래세대와 함께 정당한 참여과정을 거쳐 이 가치들을 공유하고 지속해서 가꾸어 나가야 할 장소로 재생산해 나갈 것인가를 고민해 볼 필요가 있다.

참 고 문 헌

<국내 문헌>

강식 외, 「도시계획의 도시디자인적 제어요소에 관한 연구」, 경기개발연구원, 2009.

구자훈·조세환, “우리나라 경관 관련 법체계의 현황 및 과제”, 한국경관학회. 국토해양부, 경관계획 수립지침, 2009.

_____, 경관사업 모델개발 및 실행방안, 2009.

_____, 「해안마을 관광자원화를 위한 경관 형성 방안 연구」, 2011.

_____, 「동서남해안의 체계적인 경관 관리 방안 마련을 위한 연구」, 2011.

_____, 해안경관 관리 가이드라인, 2011.

_____, 제2차 연안통합관리계획, 2011.

권석재, 「지형학」, 법문사, 서울, 2010.

김광임·박용하·최재용·박재근·박소현, 「농촌의 경관가치 평가와 관리 방안 - 심미적·경제적 가치와 환경정책」, 한국환경정책·평가연구원, 2005.

김덕현, “ ‘삶의 질’을 위한 경관독해 - ‘자연미’와 ‘장소성’에 대한 문화지리학적 시론”, 대한지리학회 1999년 심포지엄 발표, 대한지리학회, 1999.

김동주 역(Coastal Council of NSW 편), 호주 뉴사우스웨일스 해안 디자인 지침서, 2006.

노영란·박성진·이청웅, “해안경관계획을 위한 물리적 구성요소 개선순위 선정에 관한 연구”, 「대한건축학회지」, 제10권 제4호(통권 36호), 2008.

민범식·김명수·안용진, 「도시경관 관리제도 정비방안 연구」, 국토연구

원, 2005.

박종준 · 윤기란 · 박창석, “자연자원에 기반한 지역유형분류와 발전방안”, 「한국조경학회지」, Vol. 32, No. 2, 2011.

시노하라 오사무, 배현미 · 김중하(역), 「경관분석과 경관계획」, 내하출판사, 2010.

신철오 · 장정인, 「환경을 고려한 연안공공사업의 경제성 분석 개선에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2008.

원제무, “포스트모더니즘과 공공디자인”, 「국토계획」, 제43권 제5호, 대한국토 · 도시계획학회, 2008.

유완종, “도시경관계획 수립에 관한 연구”, 「서울법학」, 제17권 특별호, 서울시립대학교 법학연구소, 2009.

육근형 · 최희정 · 정지호 · 장정인, 「연안완충공간의 보전 및 관리에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2008.

윤상호, “해안지역의 경관 관리방안 연구”, 「한국도시행정학보」, 제20집 제3호, 2007.

이광윤, “유럽경관협약에 비추어 본 경관법의 현황과 쟁점”, 「전북대학교 법학연구」, 통권 제30집, 2010.

이도원, 「경관생태학 - 환경계획과 설계, 관리를 위한 공간생리」, 서울대학교출판부, 서울, 2001.

이동근 · 김명수 · 구본학 · 김경훈 · 김동성 · 나정화 · 윤소원 · 이명우 · 전성우 · 정홍락 · 조경두 · 제종길 · 홍선기, 「경관생태학」, 보문당, 서울, 2003.

이상문 · 최형석 · 박창석 · 주신하 · 신지훈, “자연경관 보전 및 관리를 위한 제도적 접근”, 「농촌계획」, Vol. 13, No. 3, 2007.

이석환, “일본 해안경관 형성과정의 메커니즘 분석”, 「한국산학기술학회논문지」, 제11권 제10호, 2010.

- 이성률 · 장운배 · 이동훈, 「경기도 경관 관리체계 구축연구」, 경기개발연구원, 2011.
- 임승빈, 「경관분석론」(개정판), 서울대학교출판문화원, 2009.
- 장정인 · 육근형, “해안립의 경제적 가치 - 꽃지해수욕장을 중심으로”, 2009 해양과학기술협의회 공동학술대회, 해양환경공학회, 2009.
- 정태일 · 오덕성, “우리나라 경관관련 법·제도 및 계획 속에 나타난 경관 유형과 제어요소에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집」 계획계, 제19권 제10호(통권 180호), 2003.
- 최지연, “연안 공공 디자인 사업 추진 현황과 정책적 제언”, 계간 「해양수산」 제1호, 한국해양수산개발원, 2011.
- 한기준, “연안침식방지 및 정비사업 개선대책, 우리나라 연안침식 대응방향”, 제1차 연안발전포럼 자료집, 2011.
- 해양수산부, 「연안경관 및 조망권 확보를 위한 제도개선 방안 연구」, 2002.
- 해양수산부, 「대체습지 조성 중장기 계획 수립 용역(I)」, 2003.
- 황기원, 「경관의 해석 - 그 아름다움의 앞」, 서울대학교출판문화원, 2011.

<국외 문헌>

- 港湾空間高度化センター 港湾・海域環境研究所, 港湾投資の社会経済効果に関する調査 第6回 生活環境部会資料, 1998.
- Amrusch, P., “Valuing Scenic Views in Coastal Tourism in Italy”, *Teoria Y Praxis*, 4, 2007, pp. 23~36.
- Bird, E. C. F., *Coasts*. Canberra: Australian National University Press, 1976, p. 282.
- Bloom, A. L., *Geomorphology: A Systematic Analysis of Late Cenozoic Landforms*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1978, p. 510.

- Cicin-Sain, B. and R. Knecht, *Integrated coastal and ocean management: Concepts and practices*, Washington. D. C.: Island Press, 1998.
- Coastal Council, Coastal Design Guidelines FOR NSW, 2003.
- Council of Europe, European Landscape Convention, 2000.
- Davies, J. L., A morphologic approach to world shorelines. *Zeischrift fur Geomorphologie*, 8, 1964, pp. 127~142.
- Fairbridge, R. W., “Crescendo events in sea-level changes”, *Journal of Coastal Research*, 5(1), i-vi, 1989.
- Federal Emergency Management Agency(FEMA), Student Manual, “Managing Floodplain Development Through the National Flood Insurance Program (NFIP) Course”, available from the Emergency Management Institute, 2000.
- Finkl, C. W., Coastal Classification: Systematic Approaches to Consider in the Development of a Comprehensive System, *Journal of Coastal Research*, 20(1), 2004, pp. 166~213.
- Freeman III A. M., *The Measurement of Environmental and Resource Values, Resources for the Future*, Washington, D. C., 1993.
- Hill, M., J. Briggs, P. Minto, D. Bagnall, K. Foley, and A. Williams, “Guide to Best Practice in Seascape Assessment”, available from the Marine Institute. U. K., 2001.
- Hoyos, D., P. Riera, J. Fernandez-Macho, C. Gallastegui, and D. Garcia, Valuing Environmental Impacts of Coastal Development Projects: A Choice Modelling Application in Spain, *Universidad del País Vasco - Departamento de Economía Aplicada III*, 2008.(<http://www.et.bs.ehu.es/biltoki/EPS/dt200802.pdf>)
- Ketchum, B. H., The water’s edge: Critical problems of the coastal zone, In:

- Coastal Zone Workshop, Massachusetts, Cambridge: MIT Press, 1972.
- King, C. A. M., *Beaches and Coasts*, London: Arnold, 1966, p. 403.
- Pagiola, S., “Republic of Croatia Coastal Forest Reconstruction and Protection Project-Annex J: Economic Analysis”, Report No. 15518-HR, April 18, Washington: World Bank, 1996.
- Russell, R. J., Long straight beaches, *Ecological Geologica Helvetica*, 51, 1958, pp. 591~598.
- _____, *River Plains and Sea Coasts*, Berkeley: University of California, 1967, p. 173.
- Shepard, F. P. and H. R. Wanless, *Our Changing Coastline*, New York: McGraw-Hill, 1971.
- Thia-Eng, C., “Essential Elements of Integrated Coastal Zone Management”, *Ocean and Coastal Management*, 21, 1993, pp. 81~108.
- Thomas, W. Cook and Ann Marie Vanderzanden, *Sustainable Landscape Management*, John Wiley & Sons, Inc, 2011.
- Vogiatzakis, I. N., G. H. Griffiths, L. F. Cassar, & S. Morse, *Mediterranean Coastal Landscapes - Management Practices, Typology and Sustainability*, the University of Reading, 2005.

부 록 1. 연안경관의 심미적·경제적 가치평가 및 활용방안

1. 개요

연안의 경관으로부터 느끼는 만족감은 시장을 통해 거래가 이루어지지 않고, 그래서 시장가격을 관찰할 수 없는 비시장재화에 속한다. 이들 비시장재화에 대한 가치를 측정하는 방법에 대한 연구는 여러 가지 방향에서 이루어져 왔으며, 방법론은 다음 <부록 표-1>과 같이 분류될 수 있다. ‘바다 쪽 전망 객실’과 같이 시장재화의 일부로 포함된 경관의 가치는 해안가 숙박시설의 거래행위 관찰을 통하여 살펴볼 수 있을 것이다. 또한 심미적 가치가 높은 유명 경관감상지역에 대한 경관가치를 평가하기 위해 그곳에 방문한 사람들의 여행비용을 조사하여, 이를 경관감상에 대해 기꺼이 지불할 의사가 있는 금액(지불의사액, Willingness To Pay: WTP)으로 보고 편익으로 계상할 수 있다. 이러한 기법이 바로 시장에서의 거래행위 관찰을 통한 비시장재화의 가치측정방법론이며, 전자와 후자의 예는 각각 헤도닉 가격기법과 여행비용 평가법에 해당한다. 하지만 환경재가 시장재화와 직접적으로 관련이 없거나 독립적인 경우도 있기 때문에 이러한 경우, 가상적인 시장을 개설하여 경관개선의 비시장가치를 추정하기도 한다. 이러한 방법론으로는 조건부 가치측정법, 컨조인트 분석법 등을 고려할 수 있다.

| 부록 표-1 | 비시장재의 가치측정방법론

구분	시장에서의 거래행위 관찰	가상적 시장 제안
직접적 추정	경쟁시장 가격	조건부 가치측정법
간접적 추정	여행비용 평가법 헤도닉 가격기법	컨조인트 분석법

이후 소개할 국내외 경관가치 평가사례는 조건부 가치측정법, 컨조인트 분석법, 헤도닉 가격기법 등을 적용하여 자연경관과 인공경관에 대한 가치평가 결과를 담고 있다. 이들 사례를 살펴봄으로써 그동안 정성적으로만 논의되었던 경관의 가치를 실제 화폐가치로 환산했을 때 어느 정도의 가치를 갖는지 관련 타 편익항목과 비교해 볼 수 있을 것이다.

2. 자연경관 가치평가

1) 스페인 파사이아(Pasaia) 해안의 자연경관 보존가치

Hoyos et al.(2008)은 스페인 파사이아 신항개발계획을 수립하는 과정에서 신항개발이 유발하는 연안의 자연환경 훼손에 대한 사회적 비용을 추정하였다. 신항 건설로 인해 잃게 되는 경관가치와 생태계가치(즉 환경비용)는, 이들 연안환경의 속성들이 보존되었을 때 얻을 수 있는 보존가치만큼을 사회적으로 잃게 되는 것이나 마찬가지므로 동 연구는 경관과 연안 생태계의 보존 수준에 따른 가치를 추정하였다. 이를 위해 컨조인트 분석법의 조건부 선택법을 적용하여 주민들의 파사이아 연안의 보존에 대한 비시장가치를 평가하였다.

파사이아 개발 대상지인 자이즈키벨(Zaizkibel) 산 인근은 유럽연합이 지정한 ‘생태적으로 중요한 지구’ 15개를 포함하고 있는 2,400ha 규모의 자연지역이다. 산이 해안을 따라 뻗어 있으며, 서쪽에는 240m 높이의 절벽을 이루고 있는 특이한 경관을 지니고 있으며, 이 절벽은 모래지층 때문에 지질학적으로 매우 높게 평가를 받고 있다. 또한 바스케 해안에는 이 지역에서만 자라는 멸종위기 식물이 살고 있다. 최근의 관련 연구는, 자이즈키벨 언덕 위에 신항만을 건설하게 되면 절벽의 파괴, 식물 서식지의 손실, 토지 용도의 변화, 지질지형학적 변화, 지하수의 손실, 해수흐름의 변화, 침적물

의 이동, 해안 및 경관의 변화, 대기질 악화와 같은 심각한 환경영향이 발생할 것으로 예상했다(Hoyos et al., 2008).

동 연구에서 설정한 가치평가 속성은 모두 다섯 가지로, i) 경관(현재의 경관을 미래에도 볼 수 있는 백분율 가능성, 40%, 60%, 80%, 100%), ii) 식물(현재의 토착식물을 미래에 보호할 수 있는 백분율 가능성, 50%, 70%, 85%, 100%), iii) 조류(현재의 조류를 미래에 보호할 수 있는 백분율 가능성 25%, 50%, 75%, 100%), iv) 해안생물(현재의 해조류를 미래에 보호할 수 있는 백분율 가능성, 50%, 70%, 85%, 100%), v) 연간 지불액(5유로에서 100유로까지)이 해당된다.

지역주민을 대상으로 한 가치평가 설문조사를 통하여 얻은 자료를 토대로 계량분석과정을 통하여 환경속성에 대한 한계지불의사액(Marginal Willingness To Pay: MWTP)을 도출하였다. MWTP는 각 환경속성의 수준이 한 단계 증가할 때 응답자들이 갖는 추가적인 지불의사액을 의미한다. 예를 들어 경관속성에 대한 MWTP가 1.39유로라는 것은 파사시아 해안경관의 보존 수준이 1% 향상될 때, 지역주민들은 연간 1.39유로를 지불할 의사가 있다는 것이다. <부록 표-2>는 MWTP에 대한 점 추정치와 이에 대한 95% 신뢰구간을 요약하고 있다.

| 부록 표-2 | 한계지불의사액(MWTP) 추정치와 신뢰구간

속성	MWTP(유로)	95% 신뢰구간
경관	1.39	(0.98, 1.86)
식물	0.87	(0.41, 1.31)
조류	0.68	(0.41, 0.95)
해안생물	0.63	(0.33, 0.96)

자료: Hoyos et al., 2008, p. 12를 토대로 재구성

4개 환경속성에 대한 MWTP 점 추정치의 부호가 양수라는 점은 평균적인 응답자라면 환경속성의 개선으로 인해 효용이 증가함으로 의미한다. 앞서 설명한 경관속성의 MWTP의 의미와 마찬가지로 식물, 조류, 해안생물 보존 수준의 1%의 개선에 대한 MWTP는 각각 개인당 연간 0.87, 0.68, 0.63 유로로 추정되었다.

앞서 추정된 환경속성별 MWTP값을 토대로 경관가치를 계산해 본 결과는 <부록 표-3>과 같다. 먼저 MWTP값에 보존 수준을 곱하여 경관의 보존 수준이 40%, 60%, 80%, 100%로 향상될 때의 1인당 연간 가치(평균 WTP)를 구한다. 이 값에 해당지역 인구 수 250만 명을 곱해 주면, 파사아 신항 개발로 인해 포기하게 되는 경관 보존의 총 가치(기회비용)가 된다. 보존 수준별 총 경관 보존가치는 1억 3,900만 유로에서 3억 4,750만 유로에 달하는 것으로 추정된다(2006년 가격 기준).

| 부록 표-3 | 경관 보존가치(2006년 기준)

경관 보존 수준	평균 WTP (유로/1인/연간)	해당지역 인구 수	연간 경관 보존비용 (백만 유로/연간)
40%	55.6	250만 명	139.0
60%	83.4		208.5
80%	111.2		278.0
100%	139.0		347.5

2) 크로아티아 해안림의 경관 복원가치

크로아티아는 전쟁으로 파괴된 경관 및 해안림의 여가가치를 증진시키고, 전쟁 이전 수준의 관광자원을 회복하기 위해 ‘해안림의 복원 및 보호 사업(Coastal Forest Reconstruction and Protection Project)’을 수행하였다. Pagiola(1996)는 이 사업으로 인해 해변 경관이 개선되면 관광객들이 부여하게 될 가치를 추정하였다.

해안림의 경관제공 기능은 해안선이 긴 나라인 크로아티아의 해안 리조트지역에서 두드러지게 나타난다. 리조트에서 숙박을 하려는 관광객들은 객실에 숲이 보이는 경관이 없다면, 그곳에서 숙박하기를 꺼려하거나 경관이 좋은 방보다 매우 저렴한 가격이어야만 숙박을 하는 경향이 있기 때문이다. 특히 크로아티아의 달마시안 지역 해안(Dalmatian coast)에서는 숲의 경관이 매우 중요한 관광자원이 되고 있다.

이러한 해안림의 경관이 가져다 주는 편익을 계량화하기 위해서 1995년에 자그레브 관광연구소는 조건부 가치측정법을 적용하여 숲 보호와 재건에 대한 관광객의 지불의사액(Willingness to Pay, 이하 'WTP')을 분석하였다. 우선, 가치평가를 위한 설문 시나리오는 다음과 같다. 첫 번째로는 관광객들에게 크로아티아 해안 리조트지역에 산불이 발생하기 이전과 이후의 사진을 제시하였다. 두 번째 단계로, 관광객들이 머무는 리조트의 가시거리 내에 있는 해안림의 경관이 재건되고 보호되는 것에 대해 호텔 숙박요금에 추가적으로 지불해야 할 WTP를 물었다. 또한 해안림의 경관이 화재로 사라진다면, 호텔 숙박료가 인하되어야 하는가에 대해서도 관광객들에게 질문했다(Pagiola, 1996).

위에서 설정한 시나리오를 가지고 설문한 응답을 분석한 결과, 관광객들이 해안림의 경관에 대한 강한 선호를 보이고 있었으며, 평균적인 WTP는 1인당 3US\$/1박으로 나타났다.⁴⁰⁾ 실제 편익 산정을 위해서는 가장 보수적인 WTP 추정치인 1.5US\$/1박/1인을 사용하였다.

이 연구는 이 추정 결과를 토대로 1990년대 발생했던 크로아티아 내전 당시 훼손된 110km²의 해안림 중에서 50km²를 재건하는 사업에 대한 편익을 추정하였다. 이러한 해안림 재건으로 인한 경관 개선 편익 산정을 위해서

40) 실제로 크로아티아 해안지역 리조트에서는 해안림 경관이 안 보이는 방을 경관이 있는 방보다 약 24~32%가량 싼 가격으로 제공하고 있다고 한다.

는 앞서 추정한 관광객 1인당 WTP를 대상지역 예상 관광객 수로 곱해 주는 방식을 사용하였다. Pagiola(1996)는 해안림 재건사업이 완성되면, 크로아티아 내전 발생 이전 수준인 연간 60만 명의 숙박 관광객 수준으로 6년 이내에 순차적으로 다시 회복될 것이라고 가정하고 경관 편익을 추정하였다. 이러한 가정 하에 추산된 해안림 재건의 경관 가치는 지역에 따라 최소 112,699달러에서 최대 1,458,259달러에 이르는 것으로 나타났다.

이 연구는 해안림의 경관가치뿐만 아니라, 해안림 재건사업으로 발생하는 다양한 편익을 직·간접적으로 추산하였다. 해안림이 가져다 주는 편익으로는 지역단위의 경관 개선, 사냥기회 확대, 목재생산물, 연안침식 방지 등으로 분류하고 있다. 이러한 편익들을 종합하여 이 사업의 총 편익을 추정한 결과는 관광지별로 최소 21,473달러에서 최대 1,5651,799달러까지 이른다. 해안림 복원으로 인한 경제적 가치의 분류별 편익 중에서도 경관 가치가 전체 비시장가치의 43~94%를 차지하여 가장 높은 편익 항목으로 꼽히고 있다. 지역 전체 차원에서 본 해안림 조성의 지역경관 개선효과는 관광지에 따라 13,728달러에서 346,673달러에 달하는 것으로 나타났다. 경관가치와 지역경관가치를 합한 결과, 해안림 복원의 전체 비시장가치의 53.7%에서 97.7%를 차지하는 것으로 나타나 해안림 복원사업이 가져다 주는 편익의 절반 이상이 경관가치로부터 유발되는 것임을 알 수 있었다.

| 부록 표-4 | 크로아티아 해안림 복원으로 인한 경관개선 가치와 그 외 비시장가치의 비교

단위: US\$, %

구분 (해당 주, 관광지)	경관 가치	지역경관 개선	사냥기회 확대	목재 생산	침식 방지	계
Lika-Senj 주 Jasenje-Bisernjakovica	112,699 43.3%	27,320 10.5%	22,457 8.6%	427 0.2%	97,639 37.5%	260,542 100%
Zadar-Knin 주 Musapstan-Zemunik	708,355 45.4%	346,673 22.2%	471,707 30.2%	35,063 2.2%	0 0.0%	1,561,799 100%
Novigrad	760,997 80.6%	74,288 7.9%	101,057 10.7%	7,481 0.8%	0 0.0%	943,823 100%
Split-Dalmatia 주 Trogir	346,904 59.7%	39,871 6.9%	32,773 5.6%	19,031 3.3%	142,492 24.5%	581,072 100%
Dubrovnik & Neretvar 주						
Slano	183,704 90.7%	14,183 7.0%	4,025 2.0%	724 0.4%	0 0.0%	202,636 100%
Brsecine	190,516 90.3%	15,020 7.1%	4,262 2.0%	1,107 0.5%	0 0.0%	210,905 100%
Petrinj	161,988 89.9%	13,728 7.6%	3,895 2.2%	676 0.4%	0 0.0%	180,286 100%
Srdj	1,458,259 93.6%	44,394 2.8%	52,886 3.4%	2,804 0.2%	0 0.0%	1,558,343 100%

자료: Pagiola(1996)를 토대로 재구성

주: 1995년 기준 가격

3) 국내 해안림의 경관가치

육근형 외(2008)는 천연기념물 제150호 남해 ‘물건 방조어부림’을 대상으로 해안림의 기능 및 관리여건에 대한 주민인식조사를 수행하였다. 동 연구에서는 어부림의 다섯 가지 기능을 i) 재해로부터 마을 보호, ii) 농작물 보호, iii) 어류 서식환경 조성, iv) 동식물 서식지, v) 경관감상 또는 휴식·놀이공간 제공으로 정의하고 있다.

이들 기능별 주민들의 경험 여부를 조사한 결과, ‘재해로부터 마을 보호기능’과 ‘경관감상 또는 휴식·놀이공간 제공 기능’이 각각 22.5%로 가장 많았던 것으로 나타났으며, 그 다음으로 ‘농작물 보호기능(20.6%)’ 과 ‘어류 서식환경 조성기능(19.3%)’ 순으로 경험빈도가 높은 것으로 나타났다. ‘동식물 서식지기능’은 상대적으로 경험빈도가 가장 낮았다.

주민 응답자의 경험 사례 진술에서 알 수 있듯이, 어부림이 제공하는 경관과 휴식공간은 마을 주민들과 관광객들에게 충분한 휴식과 즐거움을 제공하고 있는 것으로 나타났다. 노년층이 많은 어촌인 물건리에서는 어부림이 아침과 저녁에 마을 노인들의 산책로로 애용되고 있었으며, 관광객들에게는 낮 시간의 가족 휴식 장소로 인기를 얻고 있었다.

| 부록 표-5 | 어부림의 기능에 대한 주요 경험 사례

어부림 전경	기 능	경험도 평가 결과		
		경험 여부 (명)	응답비율 (%)	순위
	- 재해로부터 마을 보호	106	22.5	1순위
	- 농작물 보호	97	20.6	3순위
	- 어류 서식환경 조성	91	19.3	4순위
	- 동식물 서식지	71	15.1	5순위
	- 경관감상 또는 휴식·놀이공간 제공	106	22.5	1순위
	계	471	100	

주: 복수응답 문항

자료: 육근형 외, 2008, p. 183

한편, 장정인·육근형(2009)은 꽃지해수욕장 배후 송림 복원의 가치를 추정하였다. 동 연구는 꽃박람회장 건설로 훼손된 송림지역을 다시 복원한다는 가상의 ‘꽃지해수욕장 송림 복원사업’을 설정하고, 조건부 가치측정법을 적용하여, 해안림의 경관 및 침식 방지기능에 대한 비시장적 편익을 측정하였다.



자료: 장정인·육근형, 2009

| 부록 그림-1 | 꽃지해수욕장 송림 복원사업 시나리오

가치평가 설문지는 해안림에 관한 일반적인 의견조사, 안면도 꽃지해수욕장 송림 복원사업에 대한 WTP 유도 질문, 해안림 관리방안에 대한 설문문의 세 단계로 이루어진다. 수도권 400가구를 대상으로 얻은 가치평가 응답을 분석한 결과, 꽃지해수욕장 송림의 복원에 대한 수도권 가구의 연간 WTP는 약 1,800원 정도였으며, 이를 전국으로 확장한 총 가치는 연간 277억 원에 이르는 것으로 분석되었다.

이 연구에서는 해안림 복원으로 인한 경관개선효과와 침식방지효과를 구분하여 추산하지는 않았다. 다만, 앞서 살펴본 크로아티아 사례에서 해안림 복원에 대한 비시장가치에서 경관가치가 차지하는 비중(최소 53.7~97.7%)을 고려해 봤을 때, 가장 보수적인 수준인 50%를 적용한다 하더라도 송림복원으로 인한 경관개선의 가치는 연간 139억 원에 달할 것으로 예상된다.

3. 인공경관 평가 사례

1) 국내 농촌경관의 가치

김광임 외(2005)는 농촌경관의 사용가치로, 보고 즐기는 가치, 홍수 조절, 토양침식 방지, 대기 정화, 종다양성 유지 등이 해당된다고 보았다. 동 연구는 이 중 보고 즐기는 가치, 즉 농촌경관의 심미적 가치를 대상으로 경제적 가치를 평가하였다.

이를 위해 조건부 가치측정법을 적용하였으며, 경관의 심미성 측면을 가상의 재화로 소비자에게 인식시키기 위해 설문 설계단계 이전에 다수의 농촌경관 사진을 수집하여 농촌경관의 유형을 분류하는 작업을 수행하였다.

먼저 전문가 집단을 대상으로 한 농촌경관 사진 평가를 통해 심미적 가치가 높은 사진 그룹과 낮은 사진 그룹을 구분하였다. 전문가들은 친근성, 농촌다움, 선호도 등의 항목을 기준으로 개별 사진에 점수를 부여하여 심미적 가치가 높은 그룹과 낮은 그룹을 나누었다. 평가 결과 심미적 가치가 높은 그룹으로 선정된 사진은 가치평가 설문에서 ‘양호한 농촌경관’의 목표 사례가 되고, 그렇지 않은 그룹은 ‘훼손된 농촌경관’의 사례 사진으로 사용되었다.



자료: 김광임 외, 2005, p. 109

| 부록 그림-2 | 농촌경관 개선의 목표 사진

다음으로, 농촌경관의 가치평가단계에서 경관이라는 비시장재화에 대해 가상의 시장을 제시하기 위해 사용된 시나리오는 다음과 같다.

“심미적 가치가 높은 훼손 전 농촌경관이 심미적 가치가 낮은 훼손 후 농촌경관의 모습으로 변하지 않도록 하는 데 농촌경관 보존기금이 사용된다면, 설문지에 제시된 크기의 농촌경관 보존기금을 부담할 의사가 있으십니까?”(김광임 외, 2005, p. 109)

농촌경관의 심미적 가치를 분석한 결과, 평균적으로 8,412~11,637원/월/가구이며, 이를 연간으로 환산하여 전국 가구 수(2005년 기준 1,439만 가구)를 곱하여 주면 농촌경관의 보전가치는 약 1조 4,000억~2조 원에 이르는 것으로 추정된다.

| 부록 표-6 | 농촌경관 보전에 대한 지불의사액

구분	지불의사액(원/가구/월)	연간 지불의사액 (원/가구/연)	연간 총 가치(전국)
평균값	8,412원	100,944원	1조 4,527억 원
최댓값	11,637원	139,644원	2조 10억 원

자료: 김광임 외, 2005, p. 143

2) 이탈리아 연안관광지의 경관가치

이탈리아는 약 8,000km의 해안선을 보유하고 있어, 관광자원으로서의 연안환경이 국가적으로 매우 중요하게 평가되고 있다. Amrusch(2007)는 이탈리아 연안지역 관광지에 위치한 숙박시설의 요금에 반영된 연안경관의 가치를 추정하였다. 이를 위해 이탈리아 전역에 있는 해안을 인접한 호텔 특성과 숙박료 자료를 토대로 헤도닉 가격모형을 적용하였다. 대상지역에서 70개의 호텔을 무작위추출(random sampling)하여 성수기의 가격 및 호텔 서비스 특성 자료를 조사하였다. 성수기 가격을 분석 자료로 활용한 이유는 성수기(8월)의 숙박 정가는 다른 시기에 비해 할인 가능성이 매우 낮기

때문에 실제 거래가격과 가장 유사하다고 볼 수 있기 때문이다.

분석에 이용된 변수로는 종속변수로 성수기 숙박 정가, 독립변수로 호텔 인근지역의 i) 자연공원지역 존재 여부, ii) 보호구역 존재 여부, iii) 유명 경관(scenic view) 존재 여부, iv) 농촌 체험 관광지(agritourism) 존재 여부, v) 동굴 관광지 존재 여부, vi) 철도 및 도로와 같은 인프라시설 인접 여부 등이 고려되었다. 이들 여섯 가지 변수들은 호텔로부터의 인접거리에 따라 더미변수의 형태로 입력된다. 경관변수를 예를 들어 보면, 호텔로부터 2.5km 이내에 경관이 존재할 경우 1의 값을, 2.5~5km 이내에 경관이 존재할 경우 0.5의 값을, 그 외의 경우는 0의 값을 갖도록 하는 방식이다. 또한 vii) 호텔의 서비스 특성 변수로 전통 춤이나 콘서트 등의 공연이 호텔 오락프로그램(hotel entertainments)으로 제공되는지 여부 등이 고려되었다. 마지막으로, 이 모든 변수에 대해 viii) 지역별 더미변수(북부, 중부, 남부)를 적용하였다.

분석 결과, 숙박 이용료에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 주요 변수로는 중부 이탈리아의 자연공원지역과 경관, 북부 이탈리아의 보호구역과 농촌체험지역, 남부 이탈리아의 호텔 오락프로그램, 지역별 철도 인접 여부 등이었다. 숙박 이용료와 각 변수와의 관계를 나타내는 계수의 추정치는 <부록 표-7>에 제시되어 있다. 이 값은 각 변수의 내용에 해당되는 특성이 제공될 때 관광객들이 추가적으로 지불할 의사가 있는 금액을 숙박료에 대한 퍼센트 비중으로 표시한 것이다. 예를 들어, 이탈리아 중부지역의 호텔의 경우, 호텔로부터 2.5km 반경에 유명 경관지역이 있다면, 관광객들은 평균적으로 숙박료의 약 18%를 추가적으로 지불할 의사가 있다는 것을 의미한다.

한편, 철도와 같은 인공적인 시설물이 인근에 존재할 경우에는 추가적인 지불의사액이 음(-)의 값을 가졌다. 이는 이러한 인공적 시설물은 관광객에게는 오히려 경관가치를 저감하는 요인이며, 따라서 관광객 입장에서

는 숙박시설 인근에 인공시설물이 있다면 숙박료가 정가보다 저렴해야 숙박할 의사가 있다는 것을 의미한다.

| 부록 표-7 | 이탈리아 연안 호텔 숙박료에 포함된 경관가치

변수	계수 추정치	의미
상수항	4.649 (125.9)	-
[중부] 자연공원지역	0.113 (2.1)	관광객들은 호텔 2.5km 반경에 자연공원지역이 있다면, 숙박료의 11%를 추가적으로 지불할 의사 있음
[중부] 경관	0.176 (2.3)	호텔 2.5km 반경에 유명경관지역이 있다면, 숙박료의 18%를 추가적으로 지불할 의사 있음
[북부] 보호지역	0.191 (2.6)	호텔 2.5km 반경에 보호지역이 있다면, 숙박료의 19%를 추가적으로 지불할 의사 있음
[남부] 호텔 오락프로그램	0.171 (3.1)	호텔이 특별한 오락프로그램을 제공한다면, 숙박료의 17%를 추가적으로 지불할 의사 있음
[중부] 철도	-0.265 (4.5)	호텔 2.5km 반경에 철도 시설이 있다면, (중부, 북부, 남부 지역별로) 각각 숙박료의 약 26%, 35%, 10% 수준이 할인되거나 더 저렴해야 한다고 생각함
[북부] 철도	-0.351 (6.6)	
[남부] 철도	-0.097 (1.9)	
[북부] 농촌 체험 관광지	0.224 (5.8)	호텔 2.5km 반경에 농촌 체험 관광지가 있다면, 숙박료의 22%를 추가적으로 지불할 의사 있음
R-squared		0.67
Adj. R-squared		0.62
F-statistic		14.65
표본수		70
종속변수		Log(숙박가격)

출처: Amrusch, 2007, p. 30의 내용을 토대로 재구성

3) 일본 항만녹지시설 조성의 경관 가치

일본의 항만공간고도화센터(1998)는 항만 환경개선사업에 대한 사회·경제적 비용과 편익을 측정하고 이를 지침서의 형태로 제시하였다. 이 지침서는 i) 일반 시민의 레크리에이션 수요와 관련이 깊은 마리나 조성, ii) 항만녹지 조성, iii) 해역의 수질·저질(底質)의 개선, iv) 해변 폐기물 처리장에 관련된 사업을 다루고 있다.

특히, 향만녹지 조성사업은 산업시설이라는 향만지역에 인공적으로 쾌적함을 느낄 수 있는 경관을 조성하고 친수 및 레크리에이션 기능을 더하는 대표적인 사업이라고 볼 수 있다. 동 연구에서 향만녹지 조성사업이 유발하는 비시장가치를 분류한 결과는 <부록 표-8>과 같다. 향만녹지 조성사업은 완충 및 경관개선기능, 휴식기능, 공공접근성 향상기능, 환경개선 기능 등을 수행한다. 이 중에서도 완충 및 경관기능에 대한 직접적인 편익으로는 소음 완화와 산업시설의 경관 개선, 완충지대효과 등을 들 수 있다.

| 부록 표-8 | 일본의 향만녹지 조성사업에 대한 경제적 가치분류와 평가방법

시설	구분	계측 대상의 편익	대 상 자	평가방법
향만녹지	완충·경관	- 소음 완화 - 물류·산업시설의 경관 개선 - 완충지대효과	배후지주민	CVM
	휴식	- 향만 여객 이용환경 개선	향만여객	CVM
		- 향만 근무자의 근무환경 개선	향만근무자	CVM
	공공접근성	- 향만 방문자의 이용기회 증가	향만방문자	TCM (CVM)
	환경	- 생태계 회복·보전·창조	배후지주민	CVM

자료: 향만공간고도화센터, 1998

주: 1) CVM: 조건부가치측정법, 2) TCM: 여행비용평가법

동 연구에서는 실제로 몇몇 향만에 대한 녹지조성사업을 예로 들어 가치평가를 실시한 결과를 제시하고 있다. 미카와 향 녹지조성사업은 경관 및 완충기능 개선에 주안점을 둔 사업의 사례이다. 이 사업의 경우, 소음을 완화하고 산업 및 육지시설의 경관개선효과, 지역환경 향상효과 등의 편익이 발생하며, 이들 편익을 화폐가치로 환산하면 1인당 연간 7,644엔의 편익이 존재하고, 편익 대상자 수를 곱하여 주면 연간 1,100만 엔에 달하는 것으로 분석되었다. 미카와 향 사업의 편익 수혜자인 배후지역 주민 수가 적어 총 가치 측면에서는 다른 사업에 비해 편익이 작은 편이었으나, 1인당

연간가치로 비교해 본다면 경관 및 완충효과 개선의 편익은 녹지조성사업들 중 두 번째로 큰 수치로 나타나, 적지 않은 수준으로 평가된다.

| 부록 표-9 | 일본의 항만녹지시설 설치에 대한 경제적 편익 산정기법

구분	측정대상	방법론	지불 의사액 (엔/인/연)	편익 대상자 (인)	편익(B) (백만 엔/ 연)
미카와 항 녹지조성	- 소음 완화 - 물류·산업 및 육지 시설의 경관·완충 효과 향상 - 지역 환경 향상	CVM	7,644	1,450	11
도쿠야마 쿠다마츠 항	- 항만 여객의 이용환경 개선	CVM	417	97,132	41
		CVM	500		49
	- 항만 여객의 이용환경 개선	CVM	330	309,338	102
		CVM	200		62
고베 항 메리켄파크	- 항만 근무자의 근무환경 개선	CVM	14,052	42,287	594
	- 항만 방문자의 이용기회 증가	TCM	2,650	2,893,742	7,669
		CVM	210		607
가고시마 항	- 항만 근무자의 근무환경 개선	CVM	3,156	4,261	15
	- 항만 방문자의 이용기회 증가	TCM	258	431,488	111
		CVM	352		152

자료: 항만공간고도화센터, 1998

4. 가치평가 사례의 시사점

지금까지 연안경관의 가치평가 사례를 살펴보았다. 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 관광이나 휴양을 목적으로 연안을 찾는 사람들은 자연경관에 대해 비교적 큰 비중의 가치를 부여하고 있었다. 이에 비해 자연경관으로 둘러싸인 지역에 있는 철도시설이나 제방과 같은 인공시설물이 부분적으로 존재할 경우 이는 오히려 관광객들에게 비효율을 주는 요인으로 인식되었

다. 따라서 이러한 인공시설물로 인한 경관의 수준이 떨어지는 숙박시설의 경우 오히려 숙박료의 일부를 돌려받거나 할인받아야 한다고 사람들은 평가했다.

둘째, 농촌이나 어촌의 경관에 대해서는 지역주민의 경우, 심미적인 측면에서 자연경관을 선호하지만, 실제 생활에서 재해예방 역할을 하는 제방 등과 같은 인공시설물에 대해 관광객에 비해 긍정적인 태도를 보였다. 실제 국내 어촌에 있는 해안림의 경우, 해안림의 경관기능은 재해 방지기능과 비슷한 위상을 지니고 있는 것으로 조사되었다.

셋째, 항만과 같은 산업시설의 경관을 개선하는 녹지조성사업과 같은 인공경관 조성의 경우, 확연한 편익 증가효과를 보였다. 이는 사람들이 휴식을 즐기는 공간으로 인식하지 못했던 물류 및 산업시설에 새로운 경관이 조성되고 접근성이 증가하면서 경관가치가 새롭게 창출되는 대표적인 사례로 볼 수 있다.

경관의 가치는 연안환경이 인간에게 가져다 주는 중요한 기능 중 하나이지만, 생태계가치나 해수욕장에서의 친수활동으로 인한 가치와 같이 직접적인 연안사용가치에 비해 그 중요성이 크게 부각되지 않아온 것이 사실이다. 이 같은 현상은 경관이라는 속성이 해수질이나 해안침식도 생물다양성 등과 같은 다른 환경속성에 비해 심미적 가치가 부여된 주관적인 특성이 강하기 때문에 이를 계량화하기 위한 경관 수준의 객관화가 쉽지 않다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있다. 앞서 살펴본 사례에서도 알 수 있듯 해도닉 가격기법을 적용할 경우 경관의 변수화를 위해 일정 거리 내에 유명 경관지역이 존재하는지 여부가 사용되기도 하였다.

두 번째 이유는 연안의 환경이 사람들에게 주는 편익은 매우 복합적이고 유기적이기 때문에 경관이라는 요소가 독립적으로 두드러진 편익을 주는 사례보다는 다른 환경편익들과 어우러져 제공되는 경우가 대부분이다. 특히 자연경관의 경우가 더욱 그러하다. 다만, 어촌의 해안림이나 해수욕장

배후의 해안립은 다른 연안환경에 비해 사람들에게 경관기능이 주 기능으로 작용하는 예에 속한다.

비시장재화로서의 연안경관의 가치를 평가하는 관점에서는 이러한 한계점들이 있어 왔지만, 향후 경관가치 평가에 대한 긍정적인 가능성도 엿보인다. 첫째, 앞의 연구사례에서도 알 수 있듯 사람들의 자연경관에 대한 인식도와 가치부여 정도가 점점 커지고 있다. 즉 사람들은 일상생활을 하는 도심지역에서 보기 힘든 자연해안에 대한 가치를 재발견하고 있다. 여행지에서 구매하게 될 자연경관 감상이라는 재화에 대해 평균적으로 숙박료의 약 20% 수준의 비용을 추가적으로 지불하는 데 흔쾌히 동의해 왔다는 것이다. 둘째, 세계적으로 연안관리정책에서 연안의 비시장가치에 대한 관심이 커지면서, 이를 측정하는 연구방법론이 정교화되고 있어 향후 경관의 심미적 가치에 대한 연구가 더욱 활성화될 것으로 보인다.

이러한 긍정적인 전망을 실현시키기 위해 선행되어야 할 작업들이 있다.

첫째, 경관에 대한 분류지침과 관리지침의 개발과정에서 실제 경관의 수요자인 관광객과 지역주민의 인식도와 선호도에 대한 조사가 수행되어 이를 반영해야 한다.

둘째, ‘경관가치평가 가이드라인’의 개발이다. 무형의 경관가치를 유형의 화폐가치로 평가하는 작업들은 오차범위가 존재한다. 이러한 오차를 최대한 줄이고 정책담당자들이 전문가 활용을 통해 경관의 가치를 추정할 수 있도록 하기 위해서는 가칭 ‘경관가치평가 가이드라인’의 개발이 가장 먼저 이루어져야 할 것이다. 이를 통해 경관에 대한 가치평가가 활발하게 이루어져 충분한 사례가 축적된다면 국가 차원 또는 지역 차원에서의 경관 관리정책 결정에 있어 객관적인 판단 근거로 활용될 수 있을 것이다.

부 록 2. 각종 계획의 경관계획보고서 작성기준

1. 도시기본계획상 경관계획보고서 작성기준

경관지침 제시를 위한 주요 고려사항
1) 경관유형별 특성화계획 •경관유형별로 구분된 권역별로 지구의 이미지를 개성있게 가꾸는 방법을 강구하고, 권역별로 이미지 특성화를 위한 방안을 찾고 체계화시킨다. 2) 토지이용계획에 따른 경관특성화계획 •상업·업무지역경관은 도시·지역을 대표하는 외관과 기능을 채택한다. 건축물의 형태 결정은 건축물 높이, 외벽위치, 벽면선 지정 등을 고려한다. •주택지경관은 지붕구배, 색채·소재의 질적제고, 과소택지화 방지, 택지 내 녹화 등을 고려한다. •공업지역 경관은 건물·설비디자인, 외벽색채, 부지주변 개방화 등을 고려한다. •공공건축물은 시민을 위한 개방적 광장을 구축하고 상징적 디자인 도입과 역사적 건축물, 교량, 분수 등의 조명으로 ‘랜드마크’성을 높이는 야경을 연출하도록 한다. 3) 경관중점관리지역 경관연출계획 •경관중점관리지역별로 경관테마를 설정하고 적절한 연출계획을 수립한다. 4) ‘랜드마크’ 형성 및 조망연출계획 •기존 ‘랜드마크’의 조망연출을 강화한다. •조망점 주변의 건축물 높이를 규제하고, 건축물 옥상설비·전광판 등의 형태·규모의 조정을 통한 아름다운 조망을 유도한다. 5) 자연을 도입한 공간계획 •녹지의 보전 및 확장을 통한 경관 형성을 위하여 기존 수림 보전, 보호수, 법면의 녹화, 미이용 공유지 및 하천녹화, 공공시설·주택·공장·업무지구의 녹화, 공원·녹지정비의 방안을 제시한다. •물을 도입한 환경조성과 도시 내 자연요소를 활용하기 위하여 분수·인공호수 등의 수경시설 정비와 수변공원·친수적인 호안정비를 유도하며, 생태계를 이용한 수질정화와 수변과 건물이 일체화된 경관 형성을 계획한다. •지형여건을 수단으로 활용하기 위하여, 경관적 변화를 유도하는 곡선도로의 연출과 경사지를 이용한 건축기법, 경관지구 지정 등을 통하여 사면녹지를 보존한다. •도시화에 따른 도시 내 동·식물 생태서식환경을 보존하고, 계절에 따라 변화하는 식재·꽃나무 조성으로 사계절 이벤트를 연출한다.

6) 건축물 디자인과 야경계획

- 건축물은 가로면 건축, 각각건축, 기념비적 건축물 등으로 그 성격을 나눌 수 있으며, 자연환경과 가장 효과적인 조화를 이룰 수 있도록 하여야 한다.
- 건축물은 도시경관을 좌우하는 가장 중점적 요소가 되는 것으로 토지이용계획과 연계되도록 스카이라인, 벽면 돌출후퇴, 건축의 외장색채, 재질, 각각부분 처리방법, 벽면선 후퇴, 전정(前庭) 식재 등에 대한 기본적인 가이드라인을 마련해 준다.
- 공공건축물에는 시민에게 개방되는 ‘오픈스페이스’ 설계를 검토하고, 경관기본축에 따라 건축물의 형태, 색채 등이 연속성과 통일성을 갖으며 거리의 인상을 강화할 수 있도록 한다.
- 건축물 간의 조화와 시민의 공유의식을 높이고, 건물 외벽이나 옹벽 등에 벽화를 추진한다.
- ‘네온사인’이나 ‘쇼윈도’에서의 야경연출로 24시간 도시활동과 시민생활의 다양성을 확보한다.
- 대형건물·교량·분수 등의 조명과 항만·하천 등 수변에 대한 조명을 연출하여 물에 투영된 야경의 아름다움을 연출하도록 한다.

7) 색채계획

- 색채의 무절제한 난립을 막고 시가지의 질서와 조화를 위하여 필요한 경우, 주변 자연환경을 고려한 색상·명도·채도를 규정하여 안정된 경관을 형성하도록 하고, 동시에 향후 건설되는 시가지의 색채특성으로 통일성을 갖는 이미지를 형성할 수 있도록 유도한다.
- 색채규제는 신중하게 접근하여야 하며, 한두 가지 중심색채를 권고할 경우에도 보조색채의 범위를 넓게 지정한다.
- 벽돌·유리·콘크리트 등 건설재료의 본래의 색을 활용하는 것이 바람직하다.

8) 가로경관계획

- 가로등을 도로평면 및 선형특성에 따라 배치하여 리듬감을 연출한다.
- 고가도로·철도와 주변건물의 조화와 표식·광고물의 정리로 도로주변의 미적 측면을 고려한다.
- 조각·식재·교통 등의 ‘사인’류 정리로 주 진입로 이미지를 강조한다.
- 전신주 형태·색채디자인, 지하매설화로 전주와 전선류를 정리한다.
- 보행자도로·중앙분리대·가로수 정비를 하여 교차점 공간을 연출한다.
- 벽면후퇴, 공개공지를 이용한 소광장 정비로 교차점 공간을 연출한다.
- 개성적인 디자인의 교량설계로 고수부지에서의 ‘랜드마크’로 부각을 유도한다.
- 도로선형 변화를 유도하여 조망성의 다양화를 확보할 수 있도록 계획한다.
- 보도확폭, 공개공지 확보 등을 통하여 보행공간을 확충한다.
- 녹도, 가로수, 노면포장, 가로등, 안내표식, 벤치 등의 적정 배치에 의한 보행환경의 쾌적성을 제고할 수 있도록 계획한다.

9) 공원·녹지 경관계획

- 양적 측면보다는 질적 측면을 강조하여, 평면적 공원녹지의 확충에서 한발 더 나아가 각 공원과 녹지별로 지역의 개성과 공원이미지 특성을 부여해 줄 수 있는 방안과 자연자원의 활용방안을 제시한다.

- 자연환경과 인공구조물의 연결을 부드럽게 하고 생활의 장을 보다 활기있는 곳으로 만들 수 있도록 하기 위하여 가족 공원·녹지의 성격에 개성을 부여한다.
- 사계절 변화를 연출할 수 있는 특색있는 공원을 구축한다.
- 공원과 보도 포장 및 식재의 통일로 공원과 지역을 연계한다.
- 분수·조각·기념물 등을 통한 상징성을 강조하고 예술성을 도입하도록 한다.

10) 역사문화 유적지 경관

- 역사문화 유적지 자체의 보존에 대해서만 강조하지 말고 주변과의 상대적인 관계로서의 디자인에 대하여 초점을 맞춘다.
- 고분·성벽·절 등 역사적 가치가 있는 문화재의 보존 및 복원을 도모한다.
- 역사적 유산을 활용하여 역사공원 정비, 역사산책로를 정비한다.
- 보전대상인 건축물은 역사성·문화성에 따라 차등적으로 주변 건축물의 규제지침을 정한다.
- 주요 역사·문화경관자원의 보호를 위하여 필요한 경우 주변에 완충지대를 설정하거나, 역사·문화경관 조망권 내의 주변 건축물이나 구조물의 높이와 입지를 제한하여야 한다.
- 역사·문화적 경관을 주변으로부터 조망하기 쉽게 도로 등을 통한 조망회랑(Visual Corridor) 설치나 야간조명을 통한 경관조성기법 등의 활용이 필요하다.
- 역사·문화경관 진입구 등 주변의 상업시설 등의 건물 외관과 간판·재료 등은 당해 역사문화경관과 조화되도록 선택하여야 한다.
- 역사적 지명의 재현, 거리의 보존 등 역사적 요소를 소재로 하여 지구의 개성을 특성화하도록 계획한다.

11) 옥외시설물 및 광고디자인 체계 수립

- 기능 충족의 단계를 뛰어넘는 새로운 경관미를 연출할 수 있는 체계적인 디자인이 필요하다.
- 도시개발 후 필요 시마다 설치하는 것보다 토지이용에 따른 장소적 특성이 배려될 수 있도록 하고 옥외광고물법에 의한 규제와 동시에 활성화 유도지침을 마련하여 도시분위기의 특성이 나타날 수 있도록 기본적인 방향을 수립한다.
- 표식의 종합화(형상·색채·서체 등의 통일)로 안내정보시스템의 통일성을 도모한다.
- 신축건물 및 옥상광고탑 설치시 건축설계단계에서 건물과 조화되도록 재질·색채·형태·규모 등의 지침을 제시한다.
- 광고·간판류의 바탕색은 건축물 본체와 유사색으로 한다.
- 옥상광고탑·옥상구조물 등의 형태·색채 등을 주변과 일체적으로 디자인하여 스카이라인 등의 정비를 도모한다.

12) 예술품 설치 가이드라인 계획

- 주요 결절점 또는 랜드마크가 될 수 있는 환경조형물이나 벽화의 설치를 미리 계획적으로 구상하여 환경의 질을 향상시키고 주민정서에 기여하여 지역민의 자부심과 긍지를 지닐 수 있도록 배치와 가이드라인을 설정한다.
- 건축물에 대한 경관공사비를 확충하도록 한다.

2. 항만 재개발 및 마리나항만 경관 가이드라인

주요 요소별 디자인 규정
① 항만시설물(방파제, 호안 등 외곽시설과 안벽 등 계류시설을 말한다)은 태풍, 해일, 파랑 등 해상조건을 고려하여 계획하고, 주변환경과 조화를 이루도록 다음 각 호와 같이 형태, 재료, 색채 등을 디자인하여야 한다. 1. 방파제: 자연조건, 주변지형 등에 부합되도록 그 형태와 기능을 디자인하여야 하며, 바다를 직접 체험하고 주변경관을 조망할 수 있도록 친수형으로 조성할 것 2. 호안: 자연환경이나 구조물의 관계성을 고려하여 형태, 재료, 색채 등을 디자인하여야 하며, 바다와 육지의 연속성과 친수성을 높일 수 있도록 조성할 것 3. 안벽 등: 항만이용자의 안전성 등을 고려하여 디자인하여야 하며, 필요 시 부두 내 조망탑, 조명탑 등을 랜드마크로 디자인할 것 ② 항만 재개발 및 마리나항만구역의 건축물을 디자인할 때 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 사업계획의 수립 시 건축물 간의 조화, 주변환경과의 연속성 등을 유지할 수 있도록 할 것 2. 건축물의 용도에 따라 건축물의 형상, 지붕의 형태 및 건축의 입면 등에 통일성과 개체의 다양성이 공존하도록 할 것 3. 녹지축, 해안축 등에 위치하는 건축물은 공원, 해안, 하천 등의 조망을 확보할 수 있도록 배치, 높이 등을 설정할 것 4. 구릉지의 능선이나 봉우리 등에 대한 조망이 주요 지점에서 차폐되지 아니 되도록 하고, 주변과의 조화를 고려하여 대상지의 스카이라인을 형성할 것 5. 조망점에서 주변대상이 가시화될 수 있도록 건축물의 높이를 설정하여 통경축을 확보할 것 6. 대상지 내 녹지축, 하천축 등에는 공원, 어린이 놀이터, 주차장 등 공개공지(公開空地, open space)를 배치하여 녹지 간 연계성을 확보하고, 바람길의 역할을 할 수 있도록 할 것 ③ 가로(街路)경관을 조성할 때 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 도시구조, 인접부지의 성격, 가로의 위계 등을 종합적으로 검토하여 가로의 기능별 특성이 드러나도록 가로경관을 디자인할 것 2. 가로의 조성 시 보도와 인접한 공개공지 및 건축한계선으로 인해 확보된 공간을 함께 고려하여 일체화된 설계를 할 것 3. 경관축별로 성격을 부여하기 위하여 필요한 경우 상징가로, 생활가로, 해안가로 등으로 구분하여 경관계획을 조성할 것 4. 주요 가로공간은 광장, 공원, 친수시설 등의 공개공지와 연계하여 계획하고, 누구나 편리하게 접근할 수 있고 쾌적함을 느낄 수 있도록 디자인할 것 5. 공개공지는 지역의 이미지를 부각하기 위해 지역의 재료, 색채 등을 활용하거나 상징조형물 등을 가능한 한 설치할 것 ④ 옥외광고물을 디자인할 때 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 옥외광고물은 건축입면의 특성을 고려하여 크기, 형상, 색채, 재료, 개수 등에 대한 계획을 제시할 것 2. 활기찬 가로경관 형성을 위하여 다양한 광고물 디자인을 유도하되 가로의 특성과 전체적인 조화를 고려하여야 하며, 과도한 상업적 광고는 지양할 것

⑤ 항만 재개발 및 마리나항만구역의 색채를 디자인할 때 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 주변환경, 건축물의 규모, 형태, 용도 등을 고려하여 지역별 색채 간 배색을 조화롭게 배치할 것
2. 건축물 및 시설물의 색채는 본래의 재료가 가장 잘 드러날 수 있도록 할 것
3. 건축물 및 시설물의 색채는 전체적인 조화를 고려하여 차분한 색채를 주조색으로 선정하되 공간 특성을 고려하여 특수색을 설정할 것

⑥ 야간조명을 설치할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 야간조명은 안전, 야간활동 등 기본적인 기능을 고려하여 디자인할 것
2. 해양생태계의 영향을 고려하여 빛공해를 최소화할 것
3. 대상지의 기능에 부합하도록 지역별 용도, 가로위계 등을 고려하여 색온도, 휘도, 조도, 조명방식 등을 결정할 것
4. 마리나항만의 활기찬 이미지가 야간에도 표현될 수 있는 야간경관을 창출할 것

연안경관 유형분류와 관리제도 분석 연구

2011年 12月 29日 印刷

2011年 12月 31日 發行

編輯兼
發行人

金 學 韶

發行處

韓國海洋水產開發院

서울특별시 마포구 매봉산로 45

전 화

02-2105-2700 FAX : 02-2105-2800

등 록

1984년 8월 6일 제313-1984-1호

組版・印刷 / 한성애드컴 02-2266-6559

정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터

Tel : 02-394-0337