

중점경관관리구역의 합리적 지정을 위한 절차 및 방법에서의 「경관계획수립지침」 개정 방향[†]

- 충청남도 사례분석을 통하여 -

Direction for the Revision of the “Guidelines for Landscape Planning” in the Procedures and Methods for the Rational Designation of Focused Landscape Management Areas[†]

- Through Case Analysis of Chungcheongnam-do -

박혜은*

*충남연구원 공공디자인센터 책임연구원

Park, Hyeun*

*Senior Researcher, Public Design Center, Chungnam Institute

Received: October 9, 2024
Received: October 31, 2024 (1st)
December 2, 2024 (2nd)
Accepted: December 2, 2024
3인명 심사됨

Corresponding author :
Hye-Eun Park, Senior
Researcher, Public Design
Center, ChungNam Institute,
Gongju 32589, Korea
Tel.: +82-41-840-1711,
E-mail: hyeeu@cni.re.kr

국문초록

본 연구는 중점경관관리구역의 합리적 지정을 위한 절차 및 방법에서의 「경관계획수립지침」의 개선 방향을 제시하는 것이 목적이다. 이에, 1) 문헌조사를 통해 법 제도에서의 중점경관관리구역 지정 절차 및 방법을 분석하였고, 2) 충남 13개 시·군 경관계획 분석 및 인터뷰조사를 통해 현황을 파악한 후, 법 제도와의 차이를 분석하여 「경관계획수립지침」의 개선 방향을 제시하였다. 연구 결과, 첫째, 중점경관관리구역 지정 절차는 ‘조사’, ‘검토 및 평가’, ‘의견수렴’, ‘구역 지정 및 고시’의 경관계획 수립 절차의 일환으로 진행하고 있으나, ‘검토 및 평가’ 절차에서의 중점경관관리구역 후보지 도출 및 내부 검토, 기정 지정 구역 검토가 중점경관관리구역 지정 시에만 진행되는 절차에 해당되는 만큼 객관적인 검토 및 평가가 가능한 기준 제시가 필요하다. 둘째, 경관자원조사와 경관의식조사가 중점경관관리구역 지정 시 매우 중요한 절차 및 방법임을 알 수 있었으나, 시·군마다 조사 항목에 차이가 있는 상황으로 기본적 및 구체적인 조사 항목 제시를 통해 시·군에서 선택하여 조사할 수 있도록 할 필요가 있다. 셋째, 중점경관관리구역 지정에 이해관계주체의 적극적인 참여가 중요함을 알 수 있었으며, 이에, 경관자원조사에 주민참여, ‘의견수렴’ 절차에서 주민 공청회 전 주민교육 추진, 시·군 담당자 교육 추진이 필요하다.

주제어: 조사 항목, ‘검토 및 평가’ 기준, 의견수렴, 이해관계주체 참여

ABSTRACT

The purpose of this study is to suggest the direction for improvement of the “Guidelines for Landscape Planning” in the procedures and methods for the rational designation of focused Landscape Management Areas. Therefore, this study 1) analyzed the procedures and methods for designating priority landscape management areas in the legal system through a literature review, and 2) analyzed the current status of landscape planning in 13 cities and counties in Chungnam-do through interviews to identify the current status of landscape planning, analyze the differences in the legal system, and suggest ways to improve the ‘Guidelines for Establishing Landscape Plans’. The results of the study showed that, first, the process of designating key scenic management areas is a process consisting of "survey," "review and evaluation," "opinion gathering," and "designation and notification of key scenic management areas," but the "review and evaluation" process involves identifying candidate sites, an internal review, and a review of existing key scenic management areas, so it is necessary to provide criteria for objective review and evaluation. Second, the scenic resource survey and scenic perception survey are very important procedures and methods for designating key scenic management areas, but there are differences in survey items among cities, provinces, counties, and districts, so it was suggested that the guidelines should be streamlined to provide basic yet specific survey items so that cities, counties, and districts can conduct identical surveys for site selection. Third, the active participation of stakeholders was found to be important in the designation of scenic priority management areas, and it was suggested that residents should be involved in scenic resource surveys and should be educated prior to public hearings.

Keywords: Survey Item, Criteria for ‘Review and Evaluation’, Get Opinions, Participation of Stakeholders

[†]이 논문은 2023년 충남연구원 공공디자인센터 연구과제 “충청남도 중점경관관리구역 설정 효율화 방안”의 일부를 보완·발전시킨 것임.

1. 서론

1.1 연구 배경과 목적

중점경관관리구역은 「경관법」에서 ‘중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역’이라 규정하고 있다. 2014년 「경관법」이 개정되면서 경관계획에 중점경관관리구역 내용을 포함하도록 하고 있으며, 각 해당 지자체 조례로 정하는 중점경관관리구역 내 건축물에 대한 경관심의를 규정함으로써 본격적으로 중점경관관리구역을 지정 및 운영할 수 있는 근거가 마련되었다. 경관심의회 더불어, 「경관계획수립지침」에서는 중점경관관리구역의 계획 방향 실행을 위해 경관 관련 지역·구역 지정, 지구단위계획 수립, 경관조례 관리, 경관사업 및 경관협정 우선 적용 방안을 검토, 제시하도록 하면서 중점경관관리구역 제도는 지자체에서 중점적으로 보전, 관리, 형성이 필요한 구체적인 장소를 계획하여 관리할 수 있는 실행력을 확보하게 되었다.

이에 각 지자체에서 경관계획 수립 시 중점경관관리구역을 지정하여 운영하고 있으나 「경관계획수립지침」에는 중점경관관리구역 지정 절차나 방법, 기준 등이 명확히 제시되어 있지 않아, 경관계획 수립 주체인 해당 시·군 담당자 및 계획 수립 용역기관이 자체적으로 해석하여 지정하고 있는 상황으로 이들의 역량에 좌우되는 문제가 있다. 이로 인해 지자체별 중점경관관리구역 지정 및 운영에 차이가 있는 실정이며, 경관계획 및 중점경관관리구역계획 수립을 위한 지침을 제시하고 있는 「경관계획수립지침」의 개정이 필요하다 할 수 있다.

본 연구는 충청남도를 사례로 중점경관관리구역 지정 절차 및 방법을 분석함으로써 중점경관관리구역을 합리적으로 지정하기 위한 절차와 방법에서의 「경관계획수립지침」 개선 방향을 제시하는 것이다.

1.2 연구 방법

충남에서는 표 1과 같이 2023년 11월 기준 15개 시·군 중 13곳에서 경관계획을 수립, 10곳에서 중점경관관리구역을 지정·고시하고 있다. 이미 계획을 재정비하였거나 재정비중인 곳도 있으나, 본 연구에서는 2023년 11월 기준 수립되어 있는 경관계획을 토대로 분석하였다. 이에, 본 연구의 범위는 충남 금산과 청양을 제외한 경관계획을 수립한 13개 시·군이다.

본 연구는 4단계로 진행하였다(그림 1, 표 2 참조). 1단계는 「경관법」 및 「경관계획수립지침」에서의 중점경관관리구역 지정 절차와 시·군 경관계획에 포함 내용을 검토하였고, 선행연구 분석을 통해 중점경관관리구역 제도의 문제점을 분석하였다. 2단계는 충남 13개 시·군 경관계획 상 중점경관관리구역 지정 절차 및 방법을 분석하고 관련 법 제도에서 규정하고 있는 내용과의 차이를 분석하였다. 경관계획에 중점경관관리구역 지정 절차 및 방법이 구체적으로 제시되어 있지 않아 경관계획 수립 절차 및 방법을 분석하였고, 3단계인 시·군 담당자 대상 심층 인터뷰 조사 시 2단계에서 분석한 내용의 확인 및 추가적으로 구역 지정 절차와 방법, 문제점 및 필요사항 등 의식분석을 하였다. 4단계에서는 조사 분석 결과를 토대로 「경관계획수립지침」과 중점경관관리구역 지정 시 개선 방향을 제시하였다.

2. 이론적 고찰

2.1 관련 법 제도 분석

중점경관관리구역은 경관권역, 경관축, 경관거점을 포함하거나 그 일부 또는 중첩하여 설정하도록 하면서 경관골격과 연계성을 가지도록 하고 있다. 중점경관관리구역계획 수립에 대한 절차는 명확하게 제시되어 있지 않으며 「경관계획수립지침」에서 구역 지정의 고시를 하도록 하고 있을 뿐이다. 표 3과 같이 경관계획 수립 또는 변경 시 경관심의회, 공청회 개최, 지방의회 의견청취의 절차에 대해서는 「경관법」과 「경관계획수립지침」에서 제시하고 있다.

표 1. 충남 시·군 경관계획 및 중점경관관리구역계획 수립 현황(2023년 11월 기준)

구분	천안	공주	보령	아산	서산	논산	계룡	당진	금산	부여	서천	청양	홍성	예산	태안
계획수립 (년도)	○ (2017)	○ (2021)	○ (2020)	○ (2018)	○ (2021)	○ (2015)	○ (2021)	○ (2021)	×	○ (2019)	○ (2015)	×	○ (2016)	○ (2020)	○ (2015)
계획 재정비	(진행중)	○	○	○	○	(진행중)	×	○	×	×	×	×	×	×	×
중점경관관리구역 지정, 고시	○	○	○	○	○	○	×	○	×	○	×	×	○	×	○

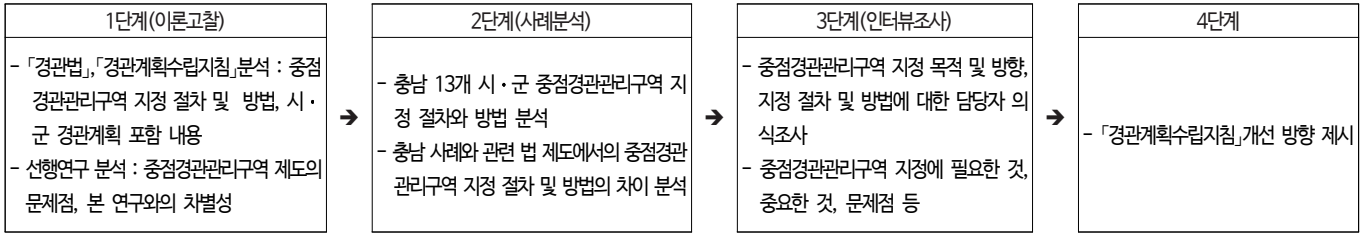


그림 1. 연구 프로세스

표 2. 연구 분석방법

구분	주요내용
문헌분석	- 「경관법」 및 「경관계획수립지침」에서의 중점경관관리구역 관련 내용 분석 - 중점경관관리구역 관련 선행연구 분석 - 사례분석 : 13개 시·군 경관계획 분석
인터뷰조사	- 대상 및 기간 : 12인(10개 시·군 담당 공무원), 2023. 12. - 방법 : 각 6명씩 2회 심층 인터뷰 - 내용 : 각 해당 시·군 중점경관관리구역 지정 절차 및 방법(조사 항목 및 절차 과정, 문제점 및 중요한 것 등), 중점경관관리구역 지정 목적 및 활용방안 등

표 3. 「경관법」 및 「경관계획수립지침」상 경관계획 수립과 중점경관관리구역 관련 지정 절차

구분	「경관법」	「경관계획수립지침」
경관계획	경관심의	- 경관계획 수립 및 변경하려는 경우 경관심의 개최
	공청회 개최	- 경관계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 미리 공청회를 개최하여 주민 및 관계 전문가 등의 의견 청취, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정할 때에는 경관계획에 반영
	지방의회 의견청취	- 경관계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 해당 지방의회의 의견 청취
중점경관 관리구역 고시	-	- 「토지이용규제기본법」제2조에 따른 국토이용정보체계상에 구축되어 있는 지적이 표시된 지형도에 중점경관관리구역 경계 표시 도면 작성

한편, 표 4와 같이 「경관계획수립지침」에서 시·군 경관계획 수립 시 진행되는 경관자원조사 및 경관식조사가 중점경관관리구역계획에 연계, 활용될 수 있도록 하고 있다. 구체적으로 살펴보면 표 5와 같이 경관자원조사의 조사 대상은 자원의 중요도 및 가치를 기준으로 관리가 필요한 자원과 자원의 분포, 특성 등을 조사하고, 경관자원의 유형을 구분하여 조사 가능하도록 하고 있으며, 긍정적인 자원뿐만 아니라 부정적 및 제약적 자원, 필요시 지역의 생활상이나 역사문화자원 등 비물질적인 자원도 포함하도록 하고 있다. 또한 해당 시·군의 경관특성을 나타내는 경관자원 조사와 상위 지자체 경관계획에서의 경관자원조사 내용을 참고하도록 하고 있다. 조사 범위는 관할구역 경계와 상관없이 경관자원 가시권 주변지역을 포함하여 조사하도록 하고 있으며, 조사결과가 기본구상, 기본계획, 부문별 계획 및 중점경관관리구역계획, 가이드라인, 실행계획 등에 연계될 수 있도록 하고 있다. 이와 같이 경관자원조사와 관련한 내용은 주로 조사의 방향이나 범위를 제시하고 있으며 구체적인 조사 항목을 제시하고 있지 않다.

경관식조사의 경우 주민과 방문자 등을 대상으로 설문조사나 인터뷰조사 등을 하도록 하고, 조사 내용은 색채나 수목 등 개인적 취향을 포함하지 않도록 제시하고 있을 뿐 역시 구체적인 내용을 제시하고 있지 않다. 또한 관련 계획에 있어서는 도시계획, 농산어촌계획 등 계획과 경관계획, 제도와 법 규정 등 관련 계획을 조사를 하도록 하고 있으며, 주요 경관요소에 관한 계획이나 조례, 기준 등을 조사하여 반영하도록 하고 있다.

2.2 선행연구 분석

중점경관관리구역 관련 연구는 2014년 「경관법」이 개정된 이후부터 진행되었으며 연구는 많지 않다(표 6 참조). 우선 심경미 등(2022)과 송윤정 등(2022)의 연구에서는 중점경관관리구역의 설정 목적과 기준을 명확히 할 필요가 있음을

표 4. 「경관계획수립지침」상 시·군 경관계획에서의 중점경관관리구역 관련 내용

구분	주요내용
경관자원 조사	- 자원조사 결과는 경관기본구상-경관기본계획-중점경관관리구역계획-경관가이드라인-실행계획 등과 연계, 관할구역 경관의 보전, 관리 및 형성의 대상을 설정하는데 활용 - 시·군의 경관을 저해하는 주요 경관위해요소를 설정하고, 중점경관관리구역계획 등에서 관리·정비계획 수립
경관의식조사	- 중점경관관리구역계획 등에 활용할 수 있는 내용으로 시행

표 5. 「경관계획수립지침」상 시·군 계획 수립 시 조사 관련 내용

구분	시·군 경관계획
경관 자원	대상 <ul style="list-style-type: none"> - 해당 시·군의 경관특성을 나타내는 경관자원 중 자원의 중요도, 가치 등을 기준으로 시·군에서 관리하여야 할 주요 경관자원을 조사, 경관자원의 분포 및 특성을 종합적으로 조사 - 상위 지자체의 경관계획에서 조사한 경관자원이 있는 경우 그 내용을 참고 - 경관자원은 자연경관자원, 산림경관자원, 농산어촌경관자원, 시가지경관자원, 도시기반시설경관자원, 역사문화경관자원으로 구분 가능 - 부정적·계약적 자원도 함께 조사 - 필요시 상징적 지역이미지, 지역의 생활상, 그 밖의 역사문화자원 등 비물질적 경관자원도 포함
	범위 <ul style="list-style-type: none"> - 경관자원이 관할구역 경계 밖으로 연결 또는 경계 밖에 인접하여 있을 경우 가시권 주변지역 포함 조사, 경계 밖의 일정범위 정하여 조사 - 관할구역 주변지역에 포함되지 않더라도 해당 계획에 영향을 줄 수 있는 경관자원은 조사대상에 포함
	방법 <ul style="list-style-type: none"> - 현장조사 중심 진행, 문헌조사 병행, 현황사진 포함 - 조사결과는 경관기본구상-경관기본계획-중점경관관리구역계획-경관가이드라인-실행계획 등과 연계, 관할구역 경관의 보전, 관리 및 형성의 대상을 설정하는데 활용 - 주요 경관위해요소를 설정, 중점경관관리구역계획, 실행계획 등에서 주요 경관위해요소에 대한 관리·정비계획 수립 - 상위 지자체에서 중요 경관자원 및 주요 경관위해요소를 정하여 관리하는 경우 이와 연계 - 다른 법령 규정에 따른 조사결과 활용 가능 - 관할구역 내 우수경관 창출을 위해 도(시·군)의 적극적 관리 및 지원이 필요한 중요 경관자원을 보존자원, 관리자원 및 형성자원으로 구분·지정하여, 실행계획 등에서 보전·활용 촉진 관리·지원계획 수립
경관 의식	대상, 방법 <ul style="list-style-type: none"> - 주민, 방문자 등 대상 설문조사, 인터뷰조사 등 - 색채, 수목에 대한 선호 등 개인적 취향은 포함하지 않는 것을 원칙
관련 계획	대상 <ul style="list-style-type: none"> - 수립되어 있는 도시계획, 농산어촌계획, 산림기본계획, 역사문화계획 등 - 경관계획, 제도와 법규정, 계획기법 등 - 수립되어 있는 건축물, 시설물, 광고물, 색채, 야간경관 등 주요 경관요소에 관한 계획, 조례, 기준 등

표 6. 선행연구 분석

연구자 (년도)	연구명	주요 연구결과
윤무근과 송대호 (2018)	경관법 개정에 따른 중점경관관리구역의 지정 및 개선방향에 관한 연구	- 중점경관관리구역 실행력 확보를 위해 중점경관관리구역 경관가이드라인 및 설계지침을 수립하여 경관관리 규제(경관지구, 미관지구) 또는 지구단위 계획구역으로 지정 - 지구단위계획수립 시 경관위원회 참여, 지구단위계획구역과 겹칠 경우 지구단위계획상 경관계획과 중점경관관리구역의 경관설계지침 접목 - 중점경관관리구역별 지역 특성에 맞는 경관사업 지정 및 재정지원방안 마련, 중점경관관리계획 수립하도록 법제도 개정
정민우 등 (2019)	경관관리수단으로써 중점경관관리구역 지정현황과 활용방안	- 광역도는 종합적인 관리를 위한 지원제도 마련, 중점경관관리구역의 지정주체와 관리주체 일원화를 통한 관리자 중심의 구역 지정·고시 필요 - 중점경관관리구역 지정 후 고시를 통해 구역 내 경관심의를 통한 효과적인 관리 유도 필요 - 광역도와 시·군 계획 간 연계 확립 필요
최호철과 김영환 (2021)	중점경관관리구역의 경관심의 운영 실태	- 지자체별 추구하는 방향성 토대로 중점경관관리구역 설정 및 관리하고 있는 상황(세종시의 경우 용도지역 및 도시계획시설 등 고려, 청주시의 경우 경관자원 유형별로 설정) - 중점경관관리구역 내 심의 대상은 모두 건축물 총수에 따라 지정되어 있는 상황 - 중점경관관리구역 설정 사유와 구역 특성을 고려한 심의 진행이 될 수 있도록 개별 체크리스트 개발 필요
심경미 등 (2021)	지자체 경관계획 수립 현황과 과제	- 경관계획 수립주체별 역할 및 계획 내용 구분 필요(중점경관관리구역계획 포함) : 광역도는 종합적인 경관계획 수립 2개 이상의 시 또는 군에 걸쳐있는 경관자원 관리 계획 수립 권한 부여 : 기초지자체는 구체적인 실행계획 수립, 경관계획 임의수립 대상의 경우 중점경관관리구역지정 및 관리 운영 가능하도록 근거 마련 - 중점경관관리구역 제도 활성화를 위한 운영방안 마련 : 지정 목적 구분, 목적에 맞는 관리수단과 연계를 통한 실행력 강화 : 주민 제안, 제도 운영 활성화를 위한 행·재정적 지원 마련, 국가 사업 인센티브 부여 근거 마련

표 6. 계속

연구자 (년도)	연구명	주요 연구결과
심경미 등 (2022)	「경관법」실효성 제고를 위한 제도 개선 방향	- 계획계획 수립 주체의 역할과 내용 명확화, 중점경관관리구역 제도 활성화를 위한 구역 설정 기준 구체화, 경관자원조사의 내실화 및 체계화, 심의 대상 및 시기 효율화 등 「경관법」 개선 필요
송윤정 등 (2022)	중점경관관리구역 지정 현황 및 제도 개선 방안 연구	- 중점경관관리구역 제도의 활용 목적과 성격을 구체적으로 규정 필요(목적과 방향의 유연성을 법 및 지침에 제시) - 중점경관관리구역 계획 수립 주체의 역할 명확히 구분 필요(주체별 구역 지정 방식, 검토 항목 차별화) - 중점경관관리구역의 지정 근거와 기준의 구체화 필요 - 중점경관관리구역 내 경관관리 수단의 다양화 및 현실화 필요(장소중심의 구체적 및 전략적 계획 수립, 지형도면 고시 의무화)

언급하고 있다. 심경미 등(2022)은 「경관법」실효성 제고를 위한 방안 중 하나로 중점경관관리구역 제도 활성화를 위한 구역 설정 기준 구체화의 필요성을 제시하며, ① 중요한 경관자원이 있거나 조망적 가치가 높아 관리가 필요한 지역, ② 개발행위나 사업 등으로 급격한 경관변화 발생이 우려되어 관리가 필요한 지역, ③ 심각한 훼손 또는 열악한 경관 환경으로 개선이 시급한 지역, ④ 상징적 경관 형성이 필요한 지역의 4가지를 제시하고 있다. 송윤정 등(2022)의 연구에서는 전국 78개 지자체 경관계획 분석 결과를 통해 지자체마다 중점경관관리구역 지정 방법 및 절차, 원칙과 기준 등이 상이한 가운데, 중점경관관리구역 계획수립 주체의 역할을 명확히 하여 주체별 구역 지정 방식과 검토 항목 차별화의 필요성, 중점경관관리구역 내 경관관리 수단의 다양화 및 현실화 등이 필요하다고 제시하고 있다.

한편 중점경관관리구역 제도의 실행력 확보를 위해 윤무근과 송대호(2018)는 경관지구, 지구단위계획제도와의 연계 방안 마련을 제시하며 타 제도를 고려하여 접근할 필요성을, 최호철과 김영환(2021)은 세종시와 청주시를 사례로 중점경관관리구역은 지자체가 추구하는 방향에 맞게 설정하고 관리되고 있으며 주로 경관심의를 의해 건축물 층수에 따라 관리되고 있다며 중점경관관리구역의 관리 실행력 확보 위한 경관심의 역할의 중요성을 언급하고 있다.

정민우 등(2019)은 도와 시·군의 역할에 따른 계획 간 위계 확립의 필요성을 언급하고 있다. 즉, 도는 종합적인 관리를 위한 지원제도를 마련하고 중점경관관리구역 관리주체 중심의 구역 지정 필요성을 언급하며 도와 실질적 중점경관관리구역 관리주체인 기초지자체의 역할 구분 필요성을 언급하고 있다. 심경미 등(2021) 역시 경관계획 수립주체별 역할 구분이 필요하며, 계획수립 주체 인식조사에서 중점경관관리구역의 중요성과 작성난이도가 높다는 결과를 제시하며 구역 설정 방식의 다양화, 행·재정적 지원, 국가 사업 인센티브 부여 등의 방안 마련이 필요하다고 지적하고 있다.

지금까지의 연구들은 중점경관관리구역의 설정 목적과 기준의 명확화, 계획수립 주체별 역할의 차별화, 실행력 및 구속력 확보를 위한 타 제도와의 연계, 제도의 실행력 확보를 위한 지원 및 법 제도 개선 등이 필요하다고 제시하고 있다. 하지만 정작 중점경관관리구역 및 경관계획 수립 시 지침으로 활용하고 있는 「경관계획수립지침」에서의 중점경관관리구역 관련 개선 방향을 제시한 연구는 없다. 「경관계획수립지침」은 계획수립 주체의 역량에 따른 지역 간 격차를 줄이고 중점경관관리구역의 취지에 부합한 합리적 구역 지정과 운영을 위해 중요한 수단이라 할 수 있다. 본 연구에서는 충남의 사례를 토대로 ① 중점경관관리구역 지정 절차 및 방법 실태를 파악하여 「경관계획 수립지침」상의 내용과 비교하고, ② 시·군 담당자의 인식조사를 통해 「경관계획수립지침」 개선 방향을 제시하고자 한다.

3. 사례분석

3.1 중점경관관리구역 지정 절차 및 방법 제시 현황

시·군 경관계획(논산시, 2015; 서천군, 2015; 태안군, 2015; 홍성군, 2016; 천안시, 2017; 아산시, 2018; 부여군, 2019; 보령시, 2020; 예산군, 2020; 공주시, 2021; 계룡시, 2021; 당진시, 2021; 서산시, 2021)에는 표 7에서 보는 바와 같이 중점경관관리구역의 지정부터 고시까지 절차를 별도 제시하고 있지 않다. 조사나 검토 등 구역 지정을 위한 방법의 경관자원조사 및 경관의식조사, 평가 등을 제시하거나, 단계적 방법에 의해 최종적으로 구역을 지정한 절차의 조사, 평가 등을 제시하는 경우는 있다. 물론 이 경우에도 구체적인 조사 항목을 제시하고 있지 않다. 하지만 지정하고 있는 중점경관관리구역의 도출 방법이나 절차를 전혀 제시하지 않고 있는 경우도 있어 시·군 계획 간 차이가 크다는 것을 알 수 있다.

표 7. 13개 시·군 경관계획 상 중점경관관리구역 지정 절차 및 방법 제시 여부(2023년 11월 기준)

구분	천안	공주	보령	아산	서산	논산	계룡	당진	부여	서천	홍성	예산	태안
중점경관관리구역 지정 고시까지의 절차	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
중점경관관리구역(후보지) 지정 절차	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	○	×
중점경관관리구역(후보지) 지정 방법	×	○	○	○	○	○	×	○	×	×	○	○	×

3.2 중점경관관리구역 지정 절차 및 방법

3.2.1 시·군 간 차이

경관계획에 중점경관관리구역의 지정 절차 및 방법이 제시되어 있지 않은 경우도 있는 가운데, 시·군 담당자 인터뷰조사 결과 일반적으로 ① 경관계획 수립을 위해 진행한 경관자원조사, 경관의식조사, 관련 및 상위계획 분석의 ‘조사’ 절차, ② 내부 검토, 전문가 자문회의 또는 평가, 관련 부서 협의, 경관심의의 ‘검토 및 평가’ 절차, ③ 경관계획 의결수렴을 위한 공청회, 의회 의결청취 등의 ‘의결수렴’ 절차, ④ 중점경관관리구역 ‘지정 및 고시’ 절차를 진행하고 있음을 확인하였다(표 9 참조). 물론 ‘조사’, ‘검토 및 평가’ 절차에서의 경관심의, ‘의결수렴’ 절차는 중점경관관리구역 계획을 포함한 경관계획 수립 및 변경을 위해 진행되는 절차로서 「경관법」 및 「경관계획수립지침」에서 제시하고 있다(표 8 참조).

한편, 표 8에서 보는 바와 같이 시·군에서는 「경관법」 및 「경관계획수립지침」에는 제시되어 있지 않은 절차로 ‘검토 및 평가’에서의 후보지 도출 및 내부 검토, 지정 지정 구역 검토, 평가, 전문가 자문회의, 관련 부서 협의를 진행하고 있다. 이중 전문가 자문회의, 관련 부서 협의는 대부분 진행하고 있으며 이 역시 경관계획 전반을 대상으로 하고 있고, 이를 별도 진행하거나 보고회 시 함께 진행하는 경우도 있다. 중점경관관리구역 지정 시에만 진행되는 절차로는 구역 후보지 도출 및 내부 검토, 지정 지정 구역 검토, 평가이며 지정 지정 구역 검토의 경우 중점경관관리구역 재정비인 경우 진행하고 있다. 결국 시·군 간 차이가 있는 것은 「경관법」 및 「경관계획수립지침」에 제시되어 있지 않은 절차로서 구역 후보지를 도출하여 내부 검토를 하는지, 구역 후보지에 대한 평가를 하는지, 그리고 경관계획 재정비에 따른 지정 지정 구역 검토를 하는지의 여부라 할 수 있다. 구역 후보지 도출 및 내부 검토를 진행한 곳은 5개소이며, 조사 결과를 토대로 도출된 후보지에 대해서 담당 부서 공무원, 계획 수립 용역기관이 내부 검토를 하는 것으로써 계획에는 검토 기준이 명확히 제시되어 있지 않으며, 별도 기준이 없음을 인터뷰조사에서 확인하였다. 반면 후보지에 대한 평가는 예산군만 진행하였으며 경관계획에 ① 경관 관련 계획 부재 또는 불분명, ② 향후 5년간 경관변화 예상, ③ 계획에 따른 관리효과 정도, ④ 정책 부합성 및 행정적 추진 여건의 4가지 평가 항목을 제시하고 최종적으로 중점경관관리구역을 지정하고 있다. 적용하고 있는 평가 항목 중에는 평가 주체에 의해 주관적 의견이 반영될 수 있는 항목도 있으나, 객관적 평가가 가능한 항목들도 있어 타 시·군에서 평가 절차를 도입할 시 참고가 될 수 있을 것이다. 공청회 개최 시의 후보지가 최종적으로 중점경관관리구역으로 지정된다는 점에서 봤을 때 ‘검토 및 평가’ 절차에서의 참여주체와 기준은 매우 중요하다 할 수 있다.

‘검토 및 평가’에 의해 도출된 중점경관관리구역 후보지는 공청회 및 지방의회 의결청취의 절차를 거쳐 최종적으로 지정 및 고시된다. 13개 시·군 중 토지이용규제서비스(토지이음)에 고시하고 있는 곳은 5곳이며, 토지이용규제서비스에는 고시하지 않았지만 해당 시·군 홈페이지에 고시하고 있는 곳 역시 5곳이다. 이 외에 3곳은 고시하고 있지 않으며, 예산군의 경우 경관계획에서만 중점경관관리구역을 지정하고 아직 관련 부서와 협의 및 의결수렴 절차가 진행되지 않은 상황으로 실질적으로는 중점경관관리구역을 지정하지 않았다고 볼 수 있다.

이와 같이, 법 제도에서 제시하고 있지 않은 ‘검토 및 평가’ 절차에서 시·군 간 차이를 보이고 있으며, 이 절차는 조사 결과에 대한 검토 및 평가 주체의 판단에 따라 중점경관관리구역 후보지가 달라지는 중요한 절차로서 객관적인 검토나 평가가 가능하도록 개선이 필요하다 하겠다.

3.2.2 시·군 담당자들이 중요하다고 인식하는 절차 및 방법

표 9와 같이 시·군 담당자들은 중점경관관리구역 지정 후보지 해당 주민을 공청회에 참석시키도록 하는 절차가 가장 어렵고 힘들지만 중점경관관리구역 지정에 따른 사유재산권 침해의 우려가 있으므로 가장 중요한 절차라는 인식이 있었다. 또한 중점경관관리구역 제도에 대한 주민들의 이해가 중요한 만큼 경관자원조사나 경관의식조사 결과는 중점경관관리구역 지정 타당성을 확보하는데 매우 중요하며, 경관심이나 전문가 자문 역시 합리적인 중점경관관리구역 지정을 위해 반드시 필요한 절차라고 인식하고 있었다. 물론 공청회를 진행함으로써 주민들의 중점경관

표 8. 13개 시·군 중점경관관리구역 지정에 위한 절차 및 방법

절차 및 방법		천안	공주	보령	아산	서산	논산	계룡	당진	부여	서천	홍성	예산	태안	경관법	경관계획수립지침
재정비 여부		○	○	○	○	○	×	×	○	×	×	×	×	×		
조사	경관자원조사	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		●
	경관의식조사	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		●
	관련/상위계획 분석	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		●
↓																
검토 및 평가	후보지 도출, 내부 검토	×	○	×	×	×	○	-	○	-	-	○	○	-		
	기정 지정 구역 검토	○	○	○	○	○	×	×	○	×	×	×	×	×		
	평가	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	×		
	전문가 자문회의	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
	관련 부서 협의	○	○	○	○	○	○	-	○	○	○	○	×	○		
	경관심의	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	●
↓																
의견 수렴	공청회 개최	○	○	○	○	○	○	-	○	-	○	○	×	○	●	●
	지방의회 의견청취	○	○	○	○	○	○	-	○	-	○	○	×	○	●	
↓																
구역 지정, 고시		○	○	○	○	○	○	×	○	○	×	○	×	○	●	

a: 경관계획에 제시되어 있지 않고 담당자가 바뀌어 확인이 불가능한 경우 '-'로 표기
 b: 예산은 계획에서만 중점경관관리구역을 제시해 놓고 있으며 실제 구역 미지정
 c: 중점경관관리구역 지정만을 위한 절차는 회색으로 표시

표 9. 중점경관관리구역 지정 절차 및 방법에 관한 시·군 담당자 인터뷰조사 결과

구분	주요내용
절차 및 방법	- 경관자원조사, 경관의식조사, 관련 및 상위계획 조사 결과에 의해 중점경관관리구역 후보지를 도출 -> 타 관련 부서 담당자와 외부 전문가 참석 중간보고회 개최 -> 중점경관관리구역(안) 도출 -> 경관심의 -> 중점경관관리구역 해당 토지소유주 참여 공청회(주민의견 수렴) -> 의회 의견청취 -> 타 부서 담당자, 외부전문가, 자치단체장 참석 최종보고회 -> 중점경관관리구역 지정 및 고시 - 5개 시·군에서는 조사 결과에 의해 중점경관관리구역 후보지 도출 -> 내부적으로 지정하고자 하는 구역 도출 절차 추가 진행 - 공청회 개최 이후에 중점경관관리구역 후보지를 변경한 적 없음
어려운 점	- 공청회에 주민 참석 설득
가장 중요한 절차 및 방법	- 주민참여 공청회 절차는 매우 중요 - 경관자원조사 및 경관의식조사 결과는 중점경관관리구역 지정 타당성 확보를 위해 중요 - 경관심이나 전문가 자문도 필요한 절차 - 경관 관련 도시, 교통, 문화재 등 타 부서 및 실무진 회의 절차도 중요
추가적으로 필요한 절차 및 방법	- 중점경관관리구역 지정 후 운영관점에서 지역 건축사협회 등 이해관계자의 의견수렴 절차 추가 필요 - 경관계획 일환이 아닌 경관자원조사의 별도 추진 절차 필요(당진시의 시민참여단 운영 사례는 좋은 본보기) - 예산군과 같이 중점경관관리구역 지정 시 평가 절차는 시범적으로 적용 필요

리구역 제도에 대한 이해가 높아지는 긍정적인 효과도 있다는 의견이 있었다. 이와 관련하여 당진시가 2019년에 시민참여단을 운영하여 경관자원조사를 별도 진행한 것에 대해 필요성을 공감하는 담당자가 많았다. 주민참여 경관 자원조사를 통해 주민들의 경관 인식 함양은 물론 중점경관관리구역 지정을 위한 과정에 주민이 참여할 수 있는 중요한 수단이라고 인식하고 있었다. 「경관법」 및 「경관계획수립지침」에서는 주민의견 수렴을 위한 공청회를 규정하고 있지만 당진시 사례와 같이 보다 적극적으로 주민이 참여할 수 있는 절차가 필요하다고 하겠다.

또한 실질적으로 중점경관관리구역 내에서의 개발 행위 실행 주체인 지역 건축사협회 등 이해관계자의 의견수렴 절차가 추가적으로 필요하다는 의견이 있었다. 현재 경관계획 보고회 시 전문가로서 건축사를 참여시키고 있지만 중점경관관리구역 지정 이후 개발행위 및 경관심의 등 운영 시 지역 건축사협회의 제도에 대한 이해가 필요하다고 인식하고 있어 중점경관관리구역 지정 절차에서의 보다 다양한 이해관계주체의 참여가 필요함을 알 수 있다.

3.3 중점경관관리구역 지정 조사 항목

앞서 인터뷰조사 결과에서도 알 수 있듯이, 경관자원조사 및 경관의식조사 등은 중점경관관리구역 지정에 있어

서 매우 중요하다. 하지만 일반적으로 경관계획 수립을 위한 조사 결과를 통해 중점경관관리구역을 지정하고 있는 상황으로, 13개의 시·군 경관계획에서 경관자원조사, 경관의식조사, 관련 및 상위계획 분석 항목을 도출하고, 시·군별 조사 항목 현황과 「경관계획수립지침」 내용과의 차이를 분석하였다.

3.3.1 경관자원조사

시·군별 경관계획 분석 결과, 표 10과 같이 조사 항목이 조금씩 다르지만 7개 항목으로 분류할 수 있었다. 우선 「경관계획수립지침」에서 제시하고 있는 유형별 경관조사는 산림녹지/수변/농어촌/시가지/도시기반시설/역사문화경관 등 시·군마다 유형 구분이 조금씩 다르지만 모두 진행하고 있었고, 비물리적 요소는 4곳에서만 조사하고 있었다. 이 외에 조망이나 가시권 분석, 개발현황이나 이슈자원 등을 조사하고 있는 곳이 많았다. 이는 경관변화에 따른 경관훼손이 예상되거나 개발사업이 집중되는 곳에 대한 경관관리를 위해 중점경관관리구역을 지정하고 있다는 시·군 담당자의 인식이 반영된 것이라 볼 수 있다(표 11 참조). 시·군별 경관자원조사 항목이 적게는 2개에서 많게는 6개로 차이가 큰 상황으로, 개발현황이나 이슈자원 등 실제 시·군에서 조사하고 있는 항목들을 토대로 기본 조사 항목을 제시하여 시·군 간 중점경관관리구역 지정에 있어 차이를 줄일 수 있도록 「경관계획수립지침」의 개선이 요구된다.

표 10. 시·군별 중점경관관리구역 지정을 위한 조사 항목

구분	조사 항목	해당 시·군	천안	공주	보령	아산	서산	논산	계룡	당진	부여	서천	홍성	예산	태안	「경관계획수립지침」
경관 자원 조사	유형별 경관	13	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	●
	비물리적 요소	4	○	○						○			○			●
	조망, 가시권 분석	8	○	○				○		○		○	○	○	○	
	인접 시·군 자원	4		○						○	○			○		
	요소별 경관	4					○		○	○			○			
	개발현황	5		○	○	○	○			○						
이슈자원	5			○		○			○	○			○			
경관 의식 조사	대상	주민	13	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	●
		방문자	13	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	●
		공무원	12	○	○	○	○	○	○			○	○	○	○	
		전문가	4			○					○			○		
	방법	설문조사	13	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	●
																인터뷰조사
		만족도	7				○	○		○	○		○		○	
		경관개선(계획)방향	11	○	○		○	○	○	○		○	○	○	○	
		대표 경관자원	11	○	○	○	○	○		○		○	○	○	○	
		대표 이미지	11	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○	
		미래상	5				○	○			○				○	
		불량 및 문제경관	9	○	○	○	○			○	○	○			○	
		경관관리 필요지역	6							○	○		○	○	○	
		상징자원	3	○	○				○							
		가로경관요소	2	○	○											
		선호도/인지도	3						○					○	○	
	우수경관	2							○		○					
	보전/개선 변화 경관유형	1								○						
	색채이미지	2										○		○	색채, 수목에 대한 선호 등 개인적 취향 불포함	
관련/ 상위 계획 분석	이전 경관계획	6	○	○	○	○	○			○					●	
	도 경관계획	8		○				○	○	○		○	○	○	●	
	인접 시·군 경관계획	1				○									●	
	시·군 종합(도시)계획	3					○					○	○		●	
	도시재생전략계획	1	○												●	
	고도보존육성 기본계획	1									○				●	
															건축물, 시설물, 광고물, 색채, 야간경관 등 주요 경관요소에 관한 계획, 조례, 기준 등	

표 11. 중점경관관리구역에 대한 시·군 담당자 인식

구분	주요내용
목적	- 경관변화 예상, 개발 진행중 또는 향후 개발 예상되는 곳의 경관관리 - 원도심 재개발 시 기준으로서 적용하기 위한 수단 - 지역의 대표 경관자원이 집중되거나, 유동인구 및 방문객이 많은 곳, 여러 부서가 관심 갖는 지역의 경관관리
상위 경관계획 미반영 이유	- 계획 수립 시기가 맞지 않고 경관자원조사 내용도 구체성이 떨어져 반영하기 애매 - 제한하는 범위가 방대하여 관리하기 어렵거나 시정에 맞지 않아 미반영

3.3.2 경관의식조사

표 10과 같이 경관의식조사 대상은 「경관계획수립지침」에서 제시하고 있는 주민과 방문자 외에도 공무원이나 전문가를 추가로 하는 곳도 있으며, 조사 방법 중 시·군에서는 설문조사를 주로 하고 있었다. 한편, 「경관계획수립지침」에는 설문 항목을 제시하고 있지 않고 색채 및 수목에 대한 선호 등 개인적 취향을 포함하지 않도록 하고 있지만 2곳의 시·군에서는 색채이미지에 대한 조사를 포함하고 있었다. 이 외에 해당 시·군의 대표 경관자원, 대표 이미지, 경관개선 및 계획의 방향에 대한 항목을 조사하는 경우가 많아, 시·군에서 대표할 수 있는 경관자원과 개선이 필요한 자원을 도출하여 경관관리 방안을 제시하고자 함을 알 수 있다. 또한 불량경관이나 경관관리가 필요한 지역 등 부정적 요소를 포함하거나 만족도 등을 포함하여 조사하는 곳이 비교적 많으며, 상징자원이나 가로경관 요소, 우수경관 등을 포함하여 조사하는 곳도 있었다. 경관의식조사 항목 역시 경관자원조사와 마찬가지로 시·군 별로 적게는 4개에서 많게는 8개로 조사 항목 수와 조사 항목 내용도 차이가 있음을 알 수 있다.

3.3.3 관련 계획 분석

표 10에서 보는 바와 같이 관련 및 상위계획 분석은 경관계획을 재정비한 곳에서는 이전 경관계획을 검토하고 있으며, 도 경관계획을 참고하는 경우가 많지만 그렇지 않은 경우도 적지 않다. 이는 계획 수립 시기가 맞지 않아 현재 상황과 다르거나 도 계획은 15개 시·군 모두를 대상으로 하고 있어 조사의 구체성이 떨어져 반영하기가 어렵다는 담당자들의 의견에서도 알 수 있다(표 11 참조). 이 외에, 도시계획, 인접 시·군 경관계획을 참고하거나, 개발사업에 따른 경관변화에 대비하기 위해 도시재생전략계획, 역사문화자원 보존을 위한 관련 계획을 검토하는 곳이 있기는 하지만 대부분의 시·군에서는 검토하고 있지 않음을 알 수 있다. 한편 「경관계획수립지침」에서 경관계획은 물론 이미 수립된 경관과 관련된 다양한 계획들을 분석하도록 하고 있음에도 시·군에서는 반영하고 있지 않다. 도 경관계획은 시·군 계획과 차별성을 가질 수 있도록 하고 경관계획 수립 주체가 「경관계획수립지침」을 적극적으로 활용할 수 있도록 방안이 필요하다 하겠다.

4. 「경관계획수립지침」개선 방향 제시

4.1 중점경관관리구역 지정 절차 및 방법

대부분 시·군에서는 경관계획 수립 절차의 일환으로 중점경관관리구역 지정 절차를 진행하고 있으며, 중점경관관리구역 지정에만 해당되는 절차는 조사 결과에 의해 도출된 중점경관관리구역 후보지에 대한 내부 검토나 기정 지정 중점경관관리구역 검토, 평가 절차로서 이에 대한 진행 여부도 시·군 간 차이가 있는 상황이다. 중점경관관리구역 지정 절차와 방법, 즉 ‘조사’, ‘검토 및 평가’, ‘의견수렴’, ‘지정 및 고시’별로 조사 및 검토 항목, 의견수렴 방법 등을 「경관계획수립지침」에 단계별로 명확히 제시하여 시·군에서 기본적인 절차로 진행할 수 있도록 할 필요가 있다(표 12 참조).

한편, 2014년 「경관법」이 개정된지 10년이 경과하면서 경관계획을 재정비하는 시·군이 점차 많아지고 있다. 이미 중점경관관리구역을 지정한 곳에서 기정 지정 중점경관관리구역의 유지, 구역 변경, 해지 시 진행할 수 있는 조사나 검토 절차 및 방법도 구분하여 제시해 줄 필요가 있다. 충남에서도 경관계획을 재정비한 곳이 13곳 중 6곳에 해당되며, 이 경우 중점경관관리구역 지정 절차 중 기정 지정 중점경관관리구역 검토를 절차에 포함하여 진행하고 있다.

4.2 조사, 검토 및 평가 항목

시·군에서는 자체적으로 필요한 항목들을 정하여 경관자원조사, 경관의식조사, 관련 및 상위계획을 조사, 분석

하고 있다. 「경관계획수립지침」에서 제시하고 있는 내용 이외에 경관자원조사 시 개발현황이나 이슈자원, 조망 및 가시권 조사를 하고 있는 시·군이 많으며(표 10 참조), 시·군 담당자 인터뷰조사에서도 알 수 있듯이 이에 대한 필요성을 인식하고 있으므로 표 12와 같이 지침에 이러한 조사 항목 추가를 검토하고, 중점경관관리구역이 인접 시·군에 걸쳐진 경우도 있으므로 이 역시 「경관계획수립지침」에 제시하여 시·군에서 선택하여 조사할 수 있도록 개선이 요구된다.

경관의식조사의 경우 「경관계획수립지침」에서는 조사 대상과 방법만 제시되어 있으며, 대부분 시·군에서는 이를 반영하고 있으나 조사 대상에 공무원이나 전문가를 추가 포함하여 진행하고 있다. 경관 분야가 다양한 부서의 업무와 관련되어 있으므로 공무원을 조사 대상에 포함하여 관련 부서에서 정책이나 사업 추진 시 반영할 수 있도록 하고, 전문가도 조사 대상에 포함하도록 함으로써 다양한 주체의 의식이 반영될 수 있도록 개선이 필요하다. 또한 조사 항목은 현재 경관현황에 대한 인식조사부터 경관 보존 및 개선, 관리를 위해 누구나 공감할 수 있는 지역의 대표 경관자원, 문제경관이 도출될 수 있는 항목과 해당 지자체의 경관 미래상을 정할 수 있는 항목으로 조사하는 시·군이 많은 상황으로, 이를 검토하여 시·군에서 선택하여 조사할 수 있도록 「경관계획수립지침」에 제시할 필요가 있다.

관련 및 상위 계획 분석의 경우 「경관계획수립지침」에 해당 지자체 및 상위 경관계획과 다양한 관련 계획을 분석하도록 하고 있으나 대부분 지자체에서는 반영하고 있지 않아 개선이 필요하다. 중점경관관리구역 지정 절차 및 방법에 포함되지는 않지만 광역지자체와 기초지자체 계획의 차별성 확보, 지자체 담당자 대상 「경관계획수립지침」 활용 활성화 교육 추진 등으로 관련 및 상위 계획과 연계성을 확보할 수 있도록 지침의 역할이 필요하다.

표 11의 시·군 담당자 인식조사에서도 알 수 있듯이 향후 경관변화가 있거나 개발이 예상되는 곳의 경관관리를 위해 중점경관관리구역 제도를 활용하고 있으므로, ‘조사’ 항목에는 현재의 경관현황을 파악할 수 있는 항목과 함께 용도지역 변경의 토지이용 및 개발 가능성 등 향후 경관변화까지 파악할 수 있는 조사 항목 제시도 필요하다.

한편, 일부 시·군에서는 중점경관관리구역 후보지에 대한 내부 부서 검토나 평가 등의 절차를 진행하고 있다. 관련 계획 부재 또는 불분명, 향후 5년간 경관변화 예상, 계획에 따른 관리효과 정도, 정책 부합성 및 행정적 추진 여건의 4가지 항목에 의해 평가 후 중점경관관리구역을 제안하고 있는 예산군 사례를 참고하면서, 대표 경관자원이 집중 및 중첩되어 보전과 관리가 필요한 곳, 유동인구나 방문객이 많아 경관관리가 필요한 곳 등이 중점경관관리구역으로 지정될 수 있도록 ‘검토 및 평가’ 기준이 지침에 제시될 필요가 있다. 경관이라는 분야가 정량적인 지표로 평가하기가 어려움이 있지만 ‘검토 및 평가’는 주체의 판단에 의해 결과가 달라지므로 가능한 객관적인 기준 제시가 필요하다. 또한 앞서 서술한 바와 같이 「경관법」이 개정되어 경관계획을 재정비하는 지자체가 많아지면서 기정 지정 구역 검토의 절차를 진행하는 경우가 많아지고 있다. 이에, 경관지구 등 타 법 제도로의 전환 및 연계 여부 등을 검토하여 중점경관관리구역의 유지, 변경 등을 고려할 수 있도록 ‘검토 및 평가’에서의 기정 지정 구역 검토를 위한 기준 역시 필요하다 하겠다.

전문직이 배치되어 있지 않은 시·군의 경우 순환보직에 의해 담당자가 자주 바뀌게 되어 중점경관관리구역 제도에 대한 이해가 부족할 수 있으므로 담당자가 바뀌어도 중점경관관리구역 지정 시 활용할 수 있는 ‘검토 및 평가’ 절차는 「경관계획수립지침」에서 구체적으로 제시해 줄 필요가 있다.

4.3 이해관계주체의 중점경관관리구역 제도 이해 향상을 위한 의견수렴 절차 및 방법

시·군 담당자 인터뷰조사에서도 알 수 있듯이 중점경관관리구역 제도는 무엇보다 해당 구역 이해관계주체인 주민의 이해가 중요하다. 중점경관관리구역 후보지 도출을 위한 경관자원조사 시 ‘주민참여단’을 운영하여 실제 경관 자원의 이용주체이자 수혜주체인 주민이 자원을 발굴 및 문제 경관을 도출할 수 있도록 하고, ‘의견수렴’ 절차에서 주민 공청회 이전에 주민교육을 진행하도록 하여 제도의 이해 향상과 공감대를 형성할 수 있도록 할 필요가 있다 (표 12 참조). 이러한 과정은 주민의 경관의식 향상은 물론 이를 통한 중점경관관리구역 설정 타당성 확보 및 민간 영역 경관관리의 실행력을 확보하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 또한 지역건축사협회의 의견수렴 역시 절차에 포함 여부를 검토하여 중점경관관리구역으로 지정 시 운영까지 고려할 수 있도록 할 필요가 있다.

5. 결론

본 연구에서는 경관관리의 실행 수단으로서 중점경관관리구역의 효율적 지정을 위한 「경관계획수립지침」의 개선 방향을 제시하였다.

표 12. 중점경관관리구역의 합리적 지정 절차 및 방법을 위한「경관계획수립지침」개선 방향

절차 및 방법			경관법	경관계획수립지침			
			현재	현재	추가 검토		
조사	경관 자원조사	조사 항목	유형별 경관		●		
			비물리적 요소(필요시)		●		
			개발현황			■	
			이슈자원			■	
			인접 시·군 자원			■	
			조망, 가시권 분석			■	
			요소별 경관			■	
	경관의식 조사	조사 대상	조사 대상	주민		●	
				방문자		●	
				공무원			■
				전문가			■
		조사 방법	조사 방법	설문조사		●	
				인터뷰조사		●	
				경관개선(계획)방향			■
		조사 항목	조사 항목	대표 이미지			■
				대표 경관자원			■
				불량 및 문제경관			■
				만족도			■
				경관관리 필요지역			■
				미래상			■
				상징자원			■
				선호도/인지도			■
				가로경관요소			■
				우수경관			■
	보전/개선 변화 경관유형			■			
	관련/상위계획 분석	관련/상위계획 분석	도 경관계획, 제도와 법규정, 계획기법 등		●		
			이전 경관계획		●		
			도시계획/농산어촌계획/신림기본계획/역사문화계획		●		
			건축물/시설물/광고물/색채/ 아간경관 등 주요 경관요소에 관한 계획, 조례, 기준 등		●		
	↓						
검토 및 평가		후보지 도출, 내부 검토			■ (기준 제시)		
		기정 지정 구역 검토			■ (기준 제시)		
		평가			■ (기준 제시)		
		전문가 자문회의			■		
		관련 부서 협의			■		
		경관심의	●				
↓							
의견 수렴		주민교육			■		
		공청회 개최	●	●			
		지역건축사협회 의견수렴			■		
		지방의회 의견청취	●				
↓							
		구역 지정, 고시	●				

* 절차 및 방법 중 현행 법 제도에서 규정하고 있는 것은 '●', 「경관계획수립지침」에 추가 검토가 필요한 것은 '■'로 표시

첫째, 사례 분석을 통해 중점경관관리구역 지정 절차는 경관계획 수립 절차의 일환으로 진행하고 있으며 ‘조사’, ‘검토 및 평가’, ‘의견수렴’, ‘구역 지정 및 고시’의 절차로 진행하고 있음을 알 수 있었다. 즉, ① 경관자원조사, 경관의식조사, 관련 및 상위계획 분석의 ‘조사’ 절차, ② 구역 후보지에 대한 내부 검토 및 평가, 자문회의 및 경관심의 등 ‘검토 및 평가’ 절차, ③ 공청회 및 지방의회 의견청취 등 ‘의견수렴’ 절차, ④ 중점경관관리구역 ‘지정 및 고시’의 절차로 진행하고 있으며, 이중 ‘검토 및 평가’ 절차에서의 중점경관관리구역 후보지 도출 및 내부 검토, 지정 지정 구역 검토, 평가, 그리고 마지막 절차인 중점경관관리구역 ‘지정 및 고시’만 중점경관관리구역 지정 시 진행되는 절차에 해당된다. 하지만 이 역시 시·군마다 차이가 있는 상황이며, 필요한 곳을 중점경관관리구역으로 지정하기 위해서는 객관적인 ‘검토 및 평가’의 절차가 필요하다는 점에서, 「경관계획수립지침」에서 중점경관관리구역 지정 절차와 ‘검토 및 평가’ 기준을 제시하여 지자체에서 활용할 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 경관자원조사와 경관의식조사가 중점경관관리구역 지정에 매우 중요한 절차 및 방법인 가운데 시·군마다 조사 항목에 차이가 있음을 알 수 있었다. 경관자원조사의 경우 「경관계획수립지침」에서 구체적이지 않고 광범위하게 조사 내용을 제시하고 있어, 시·군에서는 유형별 경관과 개발현황 및 이슈자원, 조망 및 가시권 분석, 요소별 경관, 인접 시·군 자원 등 자체적으로 항목을 정하여 조사하고 있었다. 또한 경관의식조사의 경우, 조사 대상을 주민 및 방문자뿐만 아니라 공무원까지 포함하여 조사하고 있었고, 「경관계획수립지침」에서 조사 항목을 제시하고 있지 않아 대표 이미지, 대표 경관자원, 불량 및 문제경관, 만족도, 경관관리 필요지역, 미래상 등을 조사하고 있었다. 이러한 실제 시·군에서 조사하고 있는 항목들을 「경관계획수립지침」에 제시하여 지자체에서 선택하여 조사하도록 할 필요가 있다. 또한 현재의 경관현황 실태 분석을 위한 조사뿐만 아니라 향후 경관변화를 알 수 있는 조사 항목을 추가하여 중점경관관리구역 제도가 현재의 경관관리는 물론 향후 개발행위에 따른 경관관리가 가능하도록 할 필요가 있다. 물론 지역마다 고유의 경관자원이 다양하며 경관의 광범위한 특성 때문에 조사 항목을 구체적으로 제시하기는 어렵다. 하지만 2014년 「경관법」이 개정되고 경관계획을 수립한 곳이 많은 현 상황에서 그 동안의 경험을 바탕으로 보다 기본적인 지침 제시를 통해 계획의 수준을 전반적으로 높이고 시·군 역량차이에서 오는 격차를 줄이도록 할 필요가 있다.

셋째, 중점경관관리구역 지정에 있어 주민 및 전문가, 행정 조직 등 다양한 주체의 참여와 제도에 대한 이해가 중요하며 특히, 주민참여가 무엇보다 중요하므로 중점경관관리구역 지정에 보다 적극적으로 주민이 참여할 수 있는 방안을 제시하였다. 경관자원조사에 참여, ‘의견수렴’ 절차에서의 주민 공청회 전 주민교육 추진을 제시하였으며 이는 주민들의 경관자원의 중요성과 중점경관관리구역 제도를 인식하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 또한 순환보직으로 인한 담당자 변경 등으로 중점경관관리구역 제도에 대한 이해 부족은 시·군 간 경관관리의 격차를 초래하므로 본 연구의 범위인 중점경관관리구역 지정 및 절차에서의 「경관계획수립지침」 개선에는 포함되지 않지만 지자체 담당자들이 「경관계획수립지침」을 적극적으로 활용할 수 있도록 교육 추진도 제안하였다.

본 연구에서는 충남 사례 분석을 통해 합리적인 중점경관관리구역 지정 절차와 방법을 위한 「경관계획수립지침」 개선 방향을 제시하였다. 물론 충청남도 사례만 분석한 한계가 있으나, 실제 지자체에서 중점경관관리구역을 지정할 때의 절차와 조사 항목을 분석하고 현황을 알아봄으로써 지자체 간 차이 및 법 제도와와의 차이를 확인하였다는데 의의가 있다. 한편, 경관계획을 재정비하는 곳이 점차 많아지는 상황에서 지금까지 경관계획 수립 절차의 일환으로 중점경관관리구역을 지정하는 것이 합리적인지, 또한 경관계획 미수립 지자체의 중점경관관리구역계획 수립 가능 여부 논의가 있는 가운데 이 역시 지금의 절차와 방법을 따르게 할 것인지 다양한 논의가 필요할 것으로 보인다.

References

1. 계룡시(2021) 2025 계룡시 경관기본계획. 계룡시.
2. 공주시(2021) 2021 공주시 경관계획 재정비. 공주시.
3. 논산시(2015) 논산시 기본경관계획 2020. 논산시.
4. 당진시(2021) 당진시 경관계획. 당진시.
5. 보령시(2020) 2030 보령시 경관계획 재정비. 보령시.
6. 부여군(2019) 2030 부여군 경관계획. 부여군.
7. 서산시(2021) 2030 서산시 경관계획. 서산시.
8. 서천군(2015) 서천군 경관계획. 서천군.
9. 송운정, 이경재, 방재성, 이상민(2022) 중점경관관리구역 지정 현황 및 제도 개선 방안 연구. 한국경관학회지

- 14(2): 141-157.
10. 심경미, 이정재, 송운정, 방재성, 김민경(2021) 지자체 경관계획 수립 현황과 과제 -특·광역시 중점경관관리 구역 계획과 운영체계를 중심으로. 건축공간연구원 보고서.
 11. 심경미, 정인아, 송운정, 장미홍(2022) 「경관법」 실효성 제고를 위한 제도 개선 방향. 건축공간연구원 auri brief.
 12. 아산시(2018) 아산시 경관관리계획 재정비. 아산시.
 13. 예산군(2020) 2030 예산군 경관계획. 예산군.
 14. 윤무근, 송대호(2018) 경관법 개정에 따른 중점경관관리구역의 지정 및 개선방향에 관한 연구. 대한건축학회 20(1): 83-92.
 15. 정민우, 어상진, 김영환(2019) 경관관리수단으로써 중점경관관리구역 지정현황과 활용방안 -중점경관관리구역 지정 사례를 중심으로. 한국도시설계학회 2019년 추계학술대회 발표논문. pp. 327-335.
 16. 천안시(2017) 천안시 경관계획 재정비. 천안시.
 17. 최호철, 김영환(2021) 중점경관관리구역의 경관심의 운영 실태 -세종시와 청주시 경관심의결과 분석을 중심으로. 한국도시설계학회 2021년 춘계학술대회 발표논문. pp. 194-200.
 18. 태안군(2015) 태안군 경관계획. 태안군.
 19. 홍성군(2016) 홍성군 경관계획. 홍성군.