

연안경관 및 조망권 확보를 위한
제도개선 방안 연구

2002. 12

해 양 수 산 부

제 출 문

해양수산부장관 귀하

본 보고서를 「연안경관 및 조망권 확보를 위한 제도개선 방안 연구용역」의 최종성과품으로 제출합니다.

2002년 12월
한아도시연구소장

연 · 구 · 진

연구책임

경희대학교 건축공학부 교수 운영태

연구원

경원대학교 강사 최선주

(주) 한아도시연구소 소장 이재욱

(주) 한아도시연구소 팀장 심교언

연구보조원

(주) 한아도시연구소 대리 조용진

(주) 한아도시연구소 안내영

< 목 차 >

I. 연안관리를 위한 경관관리제도 도입의 필요성	
1. 연안역의 정의와 가치	2
가. 연안역의 정의	2
나. 연안역의 가치	3
2. 연안역 관리방향	5
3. 경관측면에서의 우리 나라 연안관리실태 분석	6
가. 연안경관의 유형구분	6
나. 사례대상지 선정	7
다. 경관유형별 관리실태 분석	8
4. 연안통합관리에 있어 경관관리의 필요성	17
가. 경관계획의 개념 및 역할	17
나. 연안역 통합관리방안으로서 연안경관관리	17
II. 연안경관관리를 위한 새로운 제도적 접근방향	
1. 머리말	20
2. 연안관련 법제와 유형	21
가. 연안관련법과 상호관계	21
나. 연안관리법 및 통합관리계획	23
다. 연안관리의 법적·제도적 문제와 사례	25
3. 연안경관관리의 현황과 과제	27
가. 개별법상의 경관관리 제도	27
나. 연안관리법과 경관관리	35
다. 연안경관관리의 문제와 과제	37
4. 친수연안조성과 경관관리 방향	39
가. 연안의 면적이용과 접근방향	39
나. 친수연안의 선적 접근방향	40
다. 친수연안의 경관조성과 접근방향	42
5. 결론 및 건의	44

III. 외국의 연안관리 관리 사례 - 일본을 중심으로

1. 일본의 연안경관 관리	48
가. 일본의 연안경관 관리체계	48
나. 해안법에 의한 연안경관 관리	51
다. 경관계획을 통한 연안경관 관리	57
2. 오스트레일리아 빅토리아해안 경관관리계획	65
가. 계획의 개요	65
나. 해안경관 관리지침	66
3. 뉴욕시 워터프론트 정비계획	70
4. 우리 나라 연안경관 관리에 대한 시사점	71
가. 연안경관 관리 목표의 정립	71
나. 연안경관 관련 제도 정비 및 관리주체간 협력	71
다. 연안경관 특성에 따른 관리정책의 구체화	71

IV. 연안경관관리를 위한 법제도 개선방안

1. 법제도 개선방안	74
가. 기존제도의 활용의 한계	74
나. 제도개선방안의 모색	75
2. 행·재정적 지원제도 구축방안	76
가. 재정적 지원책의 강구	76
나. 경관행정 추진체제 강화	77
3. 일반적 경관관리지침의 제안	78
가. 자연경관의 보전	78
나. 항구도시경관	85
다. 농어촌·어항경관	90
라. 역사경관	92
마. 관광지경관	94
바. 도로경관	96
4. 연안경관관리지침(안)	99

I. 연안관리를 위한 경관관리제도 도입의 필요성

은 영 태

(경희대학교 건축공학부 교수)

1. 연안역의 정의와 가치

가. 연안역의 정의

- 연안은 바다와 육지가 교차하는 특수한 지리적 공간으로 통상 '제3의 국토 공간'으로도 불리워진다.
- 연안역에 대한 획일적인 정의는 이루어지지 않고 있으며, 국가마다 해안선의 형상, 해저지형, 조위, 조류 등의 연안환경 여건과 연안자원의 분포, 그리고 배후 육지부 토지의 고도, 경사 등의 형상, 토지이용 현황 등의 조사를 통해서 그 이용과 관리의 범위를 설정하고 있다.
- 그것은 연안마다 각기 상이한 환경 요소가 많고, 생산활동과 입지유형이 다양하기 때문이며, 다만 대체적으로 연안역의 범위설정에 있어서 다음과 같은 유형적 특징을 보이고 있다.
- 첫째, 연안역의 설정은 해안선을 중심으로 육지부분과 바다부분의 해면까지를 대상으로 하고 있다는 것이다. 그러나 경우에 따라서는 미국의 알래스카주, 코네티컷주와 같이 육지 연안만을 대상으로 하는 경우가 있는가 하면, 스페인과 같이 해면만을 대상으로 하는 경우도 있고 인도와 같이 고조선과 저조선사이의 빈지(浜地)로 한정하는 경우도 있다.
- 둘째, 육지연안의 경우를 보면 해안선을 중심으로 배후육지의 지형고도를 기준으로 하는 경우와 단순히 해안선으로부터의 거리를 기준으로 하는 경우도 있다. 해면의 경우에 있어서는 해안으로서부터 거리를 기준으로 하는 경우와 수심을 기준으로 하는 경우도 있다.
- 우리 나라는 연안역을 육역과 해역을 포괄하는 개념으로 보고 있으며, 연안관리법 제2조에 의하면 연안해역은 바닷가(만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지) 및 만조 수위선으로부터 영해의 외측한계까지로 규정하고 있다.
- 또한 연안육역은 무인도서와 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500m(항

만법에 의한 지정항만, 어항법에 의한 제1종 어항 및 제3종 어항 또는 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지의 경우에는 1,000m) 범위안의 육역지역으로 해안선으로부터의 거리규정을 두고 있다.

<표 5> 각 국가별 연안지역의 설정 내용

구분	국별	육지측	해면측
미국 : 로드아일랜드		200피트(60m)	3마일(4.8km)
플로리다주		연안인접지역	대서양 3해리(5.6km)
캘리포니아주		평지 : 고조선선5마일(8km) 산지 : 최고점	관할해역 3마일(4.8km)
알래스카주		해발고도 100피트(0.3km)	-
코네티컷주		1,000피트 이하 습지지역	-
프랑스		지역특성에 따라 20~50m내외로 설정	3해리(5.6km)→12해리
스웨덴		-	2해리(3.7km)이내
호주		3km 이내	1km 이내
일본		해안선중심 50m 표고 100m이하의 연안육지내 측 1km이내	만·간조시 기준 50m
중국		해안선 기준 10km	수심 10~15m
인도		고조선과 조조선 사이의 빈지와	육지측 500m
코스타리카		평균해수면에서 200m	고조선과 저조선사이
이스라엘		-	평균저조선에서 200m
스리랑카		평균 고조선에서 300m	평균저조선에서 2km
뉴질랜드		평균 최고 분수령 경계	12해리 영해
브라질		평균 고조선에서 2km	

자료 : 엄기철, 해안역 관리제도 연구, 국토개발연구원, 1993.

나. 연안역의 가치

1) 다양한 생물서식 공간

- 연안역의 가장 특이한 특성은 생물학적 특성이다. 모든 생물의 발생과정을 연안역에서 볼 수 있다 해도 과언은 아니다.
- 연안역은 하구(河口)부근의 기수역(汽水域 : estuary)을 포함해, 각종의 동식물이 발생하고 보육하며 성장하는 공간으로서 역할하며, 위치·형상 등 지

리적 특성, 기상·해상(海象), 수질 및 기타 생물계의 영향을 받아서 각종의 복잡한 생물상을 구성한다.

- 생태계 측면에서 그 중요성을 살펴보면, 산에서 유입된 영양분이 포함된 물질이 천해(淺海)부의 광합성으로 해조류를 발아시키고 플랑크톤을 생성시키며, 이것을 포식하여 부유동물, 저생(底生)동물, 어류를 생육하고 다시 이들을 포식하는 회유어, 조류, 동물이 살아가게 된다. 또한 어떤 것은 사멸하여 박테리아로 분해되거나 대량의 플랑크톤을 발생시킨다.
- 이러한 다양성과 물질순환이 각 연안역의 특성에 부합하여 균형되고 안정되어 있으면 건전한 환경이 유지되는 것이다.
- 그러나 외부로부터 impact가 가해지면 물의 흐름과 수질이 변화하여 생물상의 균형이 붕괴된다. 영양분이 급격히 증가하여 부영양화되면 유해한 플랑크톤이 증가함으로써 적조 등이 발생되고 어류가 폐사하게 된다.
- 따라서 각 연안역의 특성에 따른 생물상의 실태를 파악함은 물론 그 다양성을 유지하고 건전한 환경을 보존하기 위한 정책이 반드시 필요한 것이다.

2) 물질교류 공간

- 산과 육지의 토사가 하천을 통해 유출되어 하구에 삼각주를 형성하고 나아가 해안을 이루게 된다. 홍수시에는 돌과 자갈을 운반하며, 갈수기에는 실트와 점토를 운반하여 이들이 층을 형성하게 된다.
- 이렇게 형성된 갯벌에서는 무수한 유전자·종의 발생이 이루어지는 한편, 복잡한 생산·소비·분해가 활발히 행해지고 그 과정에서 유해한 물질이 제거된다. 또한 산소 등 유용한 물질이 풍부하게 생산되어 대규모의 자연정화작용이 작동하게 된다.
- 특히 운반된 영양분이 함유된 민물과 바다가 만나는 기수역은 생물자원의 주요한 서식지가 되고 있는데, 고조(高潮)시에는 물고기들의 먹이 장소가 되고 저조(低潮)시에는 바다새들의 먹이 장소이자 연안 어민들에게는 생업을 위한 활동공간이 되는 등 중요한 해양자원 중의 하나이다.

- 또한 역사적 측면에서 바다는 외부 세계로의 도달 가능성으로 인해 인류 발전에 지대한 공헌을 하여 왔다.
- 선박의 발달은 하천유역문화에서 해양문화로의 진전을 가능케 하였으며, 이를 통한 대량의 물자교환은 임해산업을 발전시키고 고도의 국제분업을 형성시켜 왔다.
- 여기서 항구를 포함한 연안역은 다른 문화를 수입하고 이를 내륙으로 전파하는 중요한 전진기지 역할을 달성하였으며, 이러한 이유로 내륙도시에서는 볼 수 없는 수많은 국제적인 도시들이 형성되어 온 것이다.

3) 무수한 자원함유 공간

- 바다는 무수한 해양·해저자원을 함유하고 있으며 현재까지 밝혀진 것은 일부에 지나지 않는 것으로 알려져 있다. 수산·해저광물 자원 외에 온도차 에너지·조력·파력 발전 등 에너지 자원화 가능 요소도 풍부하게 분포하고 있다.
- 또한 해로는 공로(空路)와 같이 지구차원을 연결할 수 있는 교통로이며 특히 대량 운반, 저렴수송로로서 최적이다. 이러한 맥락에서 연안역은 내륙의 도로·철도의 터미널로서 국제·지역교류의 수요가 더욱 증대될 전망이다.
- 어항은 또한 새로운 형태의 마리와 함께 주요한 관광자원으로서 부각되고 있다. 따라서 향후 임해의 특성을 살린 워터프론트 계획이 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

2. 연안역 관리방향

- 위에서 언급한 바와 같이 연안지역은 환경적·경제적으로 귀중한 가치를 지닌 지역임에도 불구하고 현재까지의 연안관리의 방식은 수산업, 연안육지의 도시·산업개발, 해운·항만 등 주로 경제적인 측면에 국한하여 기능적·분야별로 관리되어 왔다.

- 그러나 점차 연안의 이용종류가 다양화되고 이용강도 즉 개발압력이 증가함에 따라 이용행위간의 상충과 경합관계가 현저하게 증가되는 양상을 나타내고 있다.
- 또한 연안의 환경 및 자원의 합리적 이용과 보전의 중요성이 더욱 강조되고 있는 상황속에서 종래의 육지와 바다를 구분하여 다루는 기능별·분야별 관리방식은 설득력을 잃어가고 있다.
- 이에 따라 최근에는 연안의 통합관리의 중요성이 부각되고 있다. 이는 육지에 인접해 있는 해양자원과 환경의 이용 및 보전에 관한 문제를 육지와 분리시켜서 관리할 수 없다는 인식 하에 이의 효과적인 관리를 위하여 인근해역에 영향을 미치는 육지를 공동의 관리대상으로 설정하고자 하는 것이다.
- 이 개념하에서의 통합이란 ‘연안이용행위 분야간 통합’, ‘관련 정부조직간 수평적, 수직적 통합’, 연안육과 해역의 통합’, ‘과학과 정책 결정과의 통합 등을 의미하는 것이며, 이를 통해 연안환경 및 자원의 지속가능한 개발을 지향하고자 하는 것이다.

3. 경관측면에서의 우리 나라 연안관리실태 분석

가. 연안경관의 유형구분

<표 6> 연안지역 경관유형 및 구성요소

분류	경관 구성요소
자연경관	지형 : 도서, 반도, 岬 등 해안형태 : 砂浜, 육계도, 해식애 생물 : 식물, 동물, 조류대의 생물상 등 기상·해상 : 태양광의 해면반사, 조수간만등
인문경관	산업: 항만, 어항, 콤비나드 생활: 상업·업무계시설, 주거계시설, 인공섬등 위락: 임해공원, 이벤트·레크레이션 활동 등 교통: 교량, 도로, 선박, 유도시설(등대) 등 방재: 방파제, 突堤, 호안 등

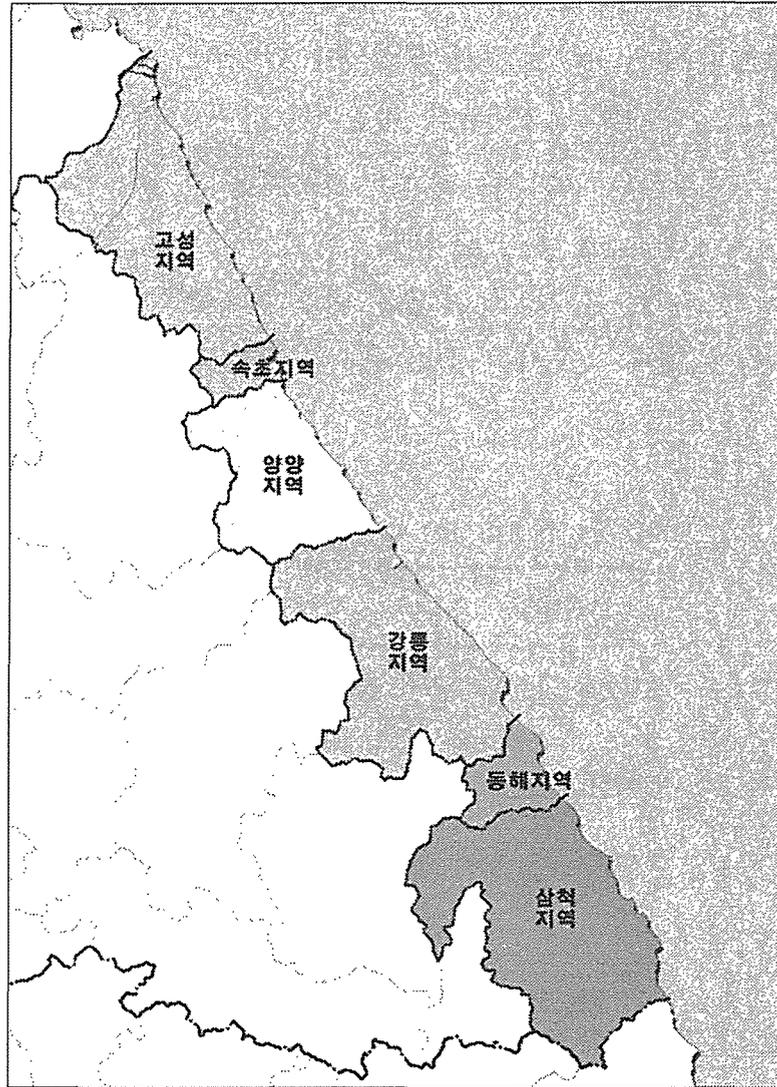
- 일반적으로 연안역의 경관유형은 자연적인 요소를 형성된 자연경관과, 인간의 제활동에서 생성되는 인공적인 요소에 의해서 형성되는 인문경관 두 가지로 대별되는데 대부분의 경우는 이들이 혼합된 상태로 조망된다.
- 이를 다시 관리대상의 특성별로 세 분류하여 보면 크게 자연경관, 정주경관, 문화경관, 교통경관 등으로 나누어 볼 수 있겠으며(이러한 분류에 대해서는 좀 더 심도 있는 연구가 필요한 부분이다), 본 연구에서는 이러한 분류에 기초하여 우리나라 경관관리실태를 분석하고자 한다.

<표 7> 관리대상에 따른 연안경관유형 구분

경관유형	관리대상	
자연경관	해안, 섬·육계도, 암벽·해식에, 석호, 하천, 구릉지·산, 송림, 일출·바다풍경	
정주경관	항구도시 및 주변 배후, 소규모 어촌·어항	
문화경관	역사경관	역사문화 유적지
	관광지	해수욕장, 횃집거리, 유명관광지
교통경관	국도, 지방도, 철도, 교량, 터널 등	

나. 사례대상지 선정

- 우리나라 연안관리의 일반적인 실태분석을 위해서는 동해안, 서해안, 남해안 지역에 대한 면밀한 조사가 이루어져야 할 것이나, 본 연구에서는 우선 동해안지역을 중심으로 연안경관관리의 문제점을 살펴보도록 하겠다.
- 본 연구에서는 사례대상지역을 강원도 동해안 연안 도시전체를 대상하였으며, 이에 포함되는 지역은 고성, 속초, 양양, 강릉, 동해, 삼척 등이다.

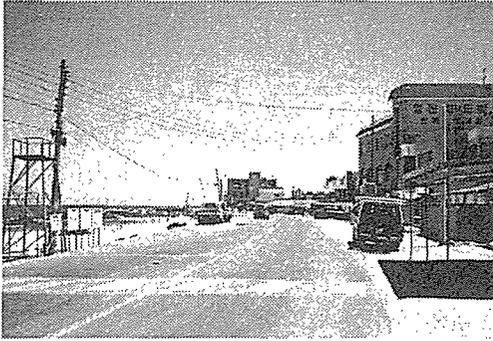


■ 사례대상지역 설정

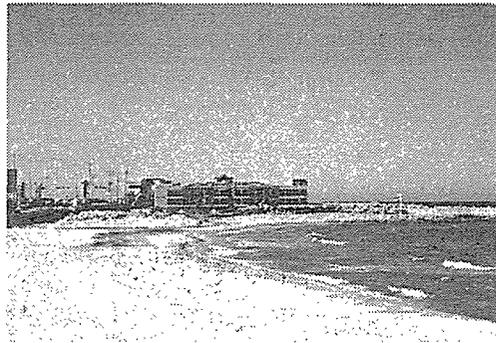
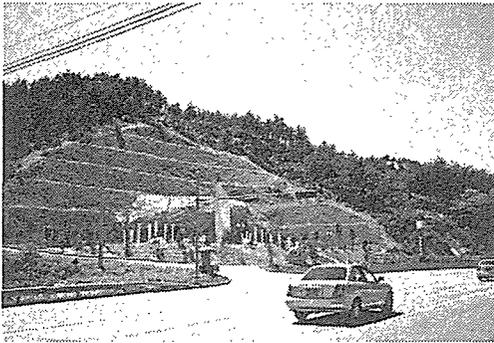
다. 경관유형별 관리실태 분석

1) 자연경관

- 매립에 의한 관광시설(주차장·공원·활어센터 등) 개발, 매립에 의존하는 인공구조의 항만시설(방파제·물량장 등) 개발, 해안선에 인접한 건축물의 개발, 자연지형을 고려하지 않은 해안도로 건설로 동해안의 해안선이 파괴되어 경관이 훼손되고 있다.



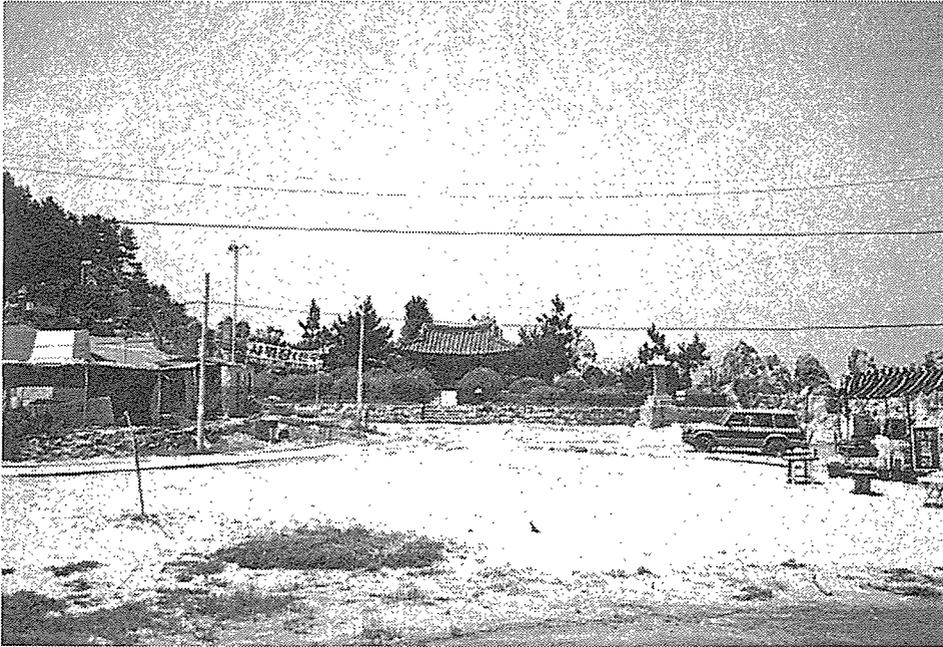
- 과도한 해안변 개발(도로, 항만시설 등의 인공구조물), 자연생태계 변화를 고려하지 않은 개발로 인해 동해안 백사장의 침식과 유실이 심각하게 진행되고 있다. 특히 강릉·속초 지역의 모래 유실이 심각한 반면, 고성은 모래 퇴적이 증가되고 있다.
- 해안송림의 훼손으로 자연경관이 훼손되고 있다. 하계 성수기의 집중적인 관광객 출입, 과밀송림의 관리 부족, 송림내 공동묘지 등이 대표적인 해안 송림 훼손지역이다. 이밖에 도로·철도공사에 의한 절개지 노출, 주요 국도변, 동해고속도로변의 채석장 노출, 능선을 따라 건설된 대규모 송전탑, 산불발생에 의한 민둥산 등과 특히 지형을 훼손하는 민간 개발(관광지, 숙박시설, 경작지 등)로 인해 수려한 산지경관이 훼손되고 있다.



- 자정능력을 초과하는 오·폐수 유출(항만, 관광지, 골프장 등), 쓰레기 무단 투기, 주변 지역 개발(호텔·콘도·골프장 등)에 의한 오·폐수 유출, 매립에 의한 도로 건설 등으로 바다, 석호 하천을 오염시켜 주변 경관을 저해하고 있다.

2) 역사경관

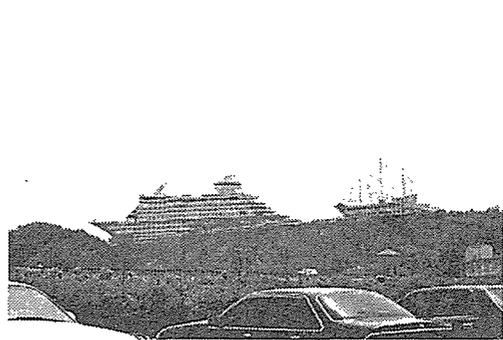
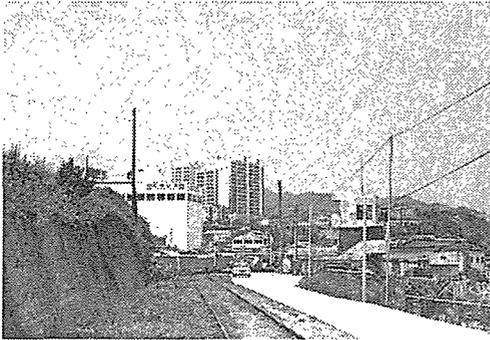
- 주요 조망지점에서 원경·근경을 차단·위압하는 건축물·시설물 개발로 조망권이 훼손되고 있다. 역사경관과의 조화가 부족하다. 관람시설물의 접근로·휴게시설·안내시설 등의 형태·색채·재질 등의 조화와 주변지역 건축물의 조화(규모·배치·형태·색채·재질 등)가 부족하여 경관을 저해하고 있다.



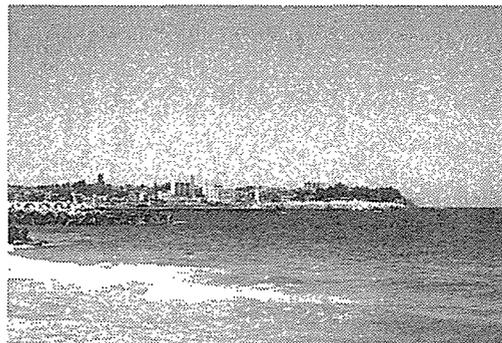
- 역사경관 구조물의 지속적인 개·보수 미흡 및 주변 자연녹지 훼손 방지 미비로 역사경관의 유지 관리가 미흡하다. 그리고 미발굴·미지정 역사경관 보전책이 미비하다. 즉, 역사경관의 적극적인 발굴·복원 미비, 무형의 역사경관(민속신앙·지방축제 등) 전승·발굴 미비, 지정문화재 이외의 역사경관 훼손(관광지·도로 개발 등) 등이 지적된다. 특히 복원된 역사경관 구조물의 역사고증이 규모·형태·재질·색채 등 측면에서 미흡한 실정이다.

3) 도시경관(항구도시)

- 대규모 건축물(아파트·숙박시설 등)에 의한 백두대간 조망 차단과 바다조망을 독점하는 건축물(호텔·콘도·아파트·오피스 등) 개발, 바다를 조망할 수 있는 조망축(visual corridor) 확보 미비로 조망권이 훼손되고 있다.

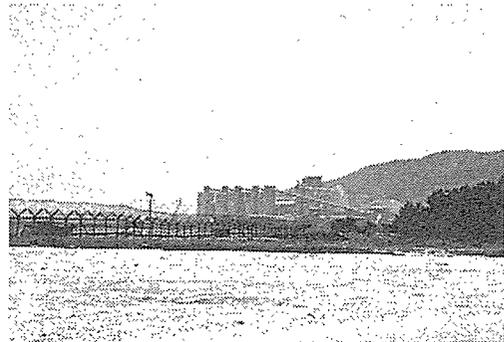
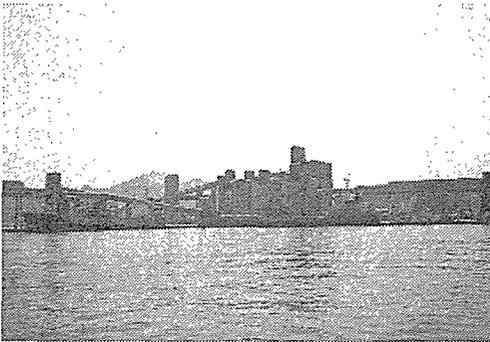


- 무분별하게 건축물이 난립되고 있다. 주변 경관을 고려하지 않은 skyline, 자연지형을 훼손하는 건축물 개발, 형태·배치·규모·색채·재질 등의 조화 부족으로 경관을 훼손하고 있다.



- 항구 특성에 부합하는 상징적 경관 형성 부족, 획일적인 항만시설(방파제·물량장·창고·등대 등) 개발, 낙후하고 조잡한 항만시설의 방치, 선박의 유지·보수 부족, 해안변 자연녹지 부족 등으로 동해안의 항구도시는 개성이 없는 항구도시로 전락하고 있다.

- 또한 위압감을 주는 대규모 냉동창고·시멘트 플랜트 등과 형태·배치·규모·색채·재질 등의 고려 부족에 의한 산업시설로 인해 도시항구경관이 훼손되고 있다. 그리고 경관 감상시설이 미비하다. 다양한 경관을 감상할 수 있는 보행로 조성·접근로 확보가 미비하고 전망시설 조성·등대 활용이 부족한 실정이다. 야간경관 형성 미비로 상징적 시설·해안도로 등의 야간조명시설이 부족하다.

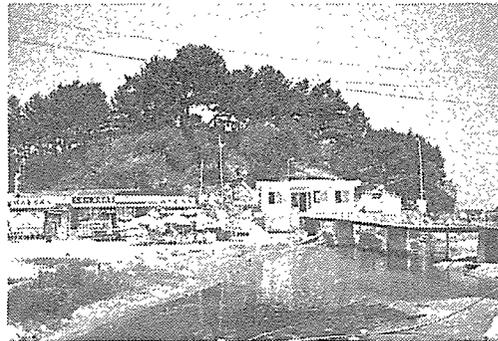


4) 농어촌·어항경관

- 과도한 어항시설 확충으로 경관을 저해하고 있다. 자연경관을 훼손하는 해안매립(물량장 확충·해안도로 건설 등), 해안조망을 차단하는 방파제·TTP 등의 건설 등이다.



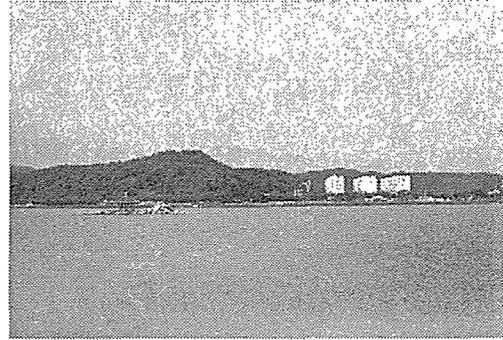
- 지역특성 없이 어디서나 유사한 인공구조물의 어항시설(방파제·등대 등)과 주변 경관과의 조화 부족(형태·배치·규모·재질·색채 등) 등 획일적인 어항시설로 인해 어항특성의 경관형성이 부족한 실정이다. 어구(그물 등)·간이시설물 방치로 인해 어항경관이 훼손되고 있으며 특히 악취를 유발하는 어로도구라든지 미관을 저해하는 간이시설물(판매장·화장실 등)이 방치되고 있다.
- 일출·바다조망을 차단하는 건축물(대부분 민박·모텔 등의 숙박시설)과 자연지형을 훼손하는 건축물 등 경관 훼손 건축물로 인해 어촌 어항경관이 훼손되고 있다. 또한 고유 어촌 이미지가 부족한 실정이며, 획일적인 가옥양식, 형태·배치·규모·색채·재질·지붕 등의 조화 부족, 택지조성(격자형)에 의한 고유 마을형태 유실 등을 지적할 수 있다.



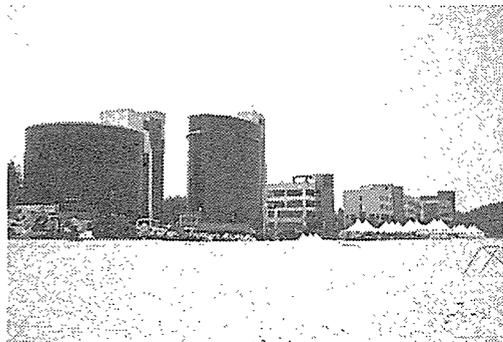
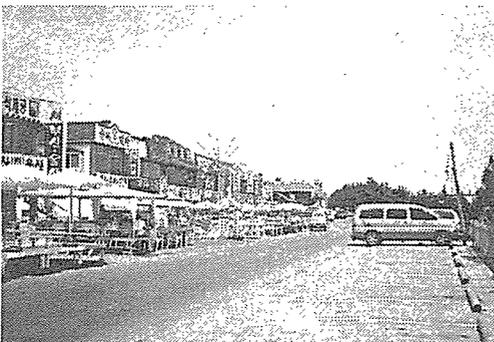
- 이밖에 어촌·어항경관의 문제로는 오·폐수 유입에 의한 바다 오염과 부유물·쓰레기 방치로 인한 청정바다 이미지가 악화되고 있고 해안변 철조망·초소 등으로 미관 저해, 해안접근성 통제로 해안경관 감상 기회 상실되고 있다.

5) 관광지경관

- 동해안 관광지 경관의 문제점으로는 조망권 훼손이 심각하는 측면이다. 백두대간 조망을 차단하는 건축물, 일출·바다조망을 차단하는 건축물로 인해 조망권이 침해되고 있다.

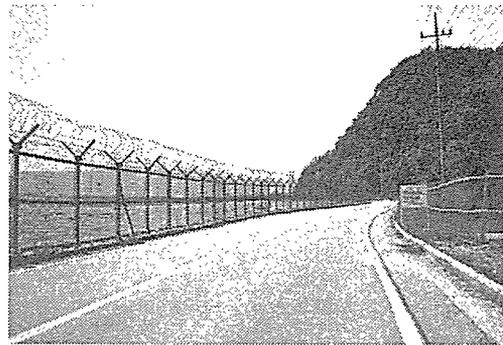


- 매립(주차장·도로 건설 등)에 의한 해안선 훼손, 백사장 상부의 개발, 자연 지형을 무시한 개발로 인해 관광지 주변 자연경관 훼손이 심각한 실정이다. 그리고 형태·배치·규모·색채·재질 등의 통일감(획일적이 아닌) 부족, 무질서한 해안 skyline, 옥외광고물 난립 등과 같은 경관 훼손 건축물이 증가하고 있다.



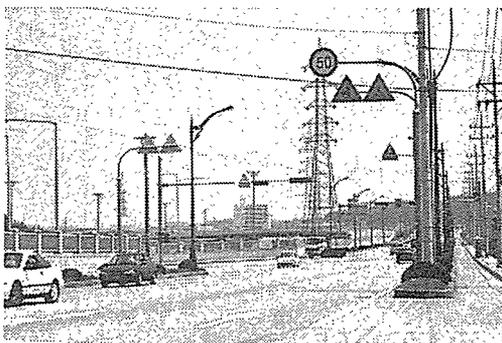
- 일반인의 해안 접근이 통제되는 특정시설물(군휴양소·호텔·콘도 등)로 인해 해안경관이 훼손되고 있고 연속적인 보행활동을 차단하고 있다.
- 관광지내 무질서한 안내(sign)시스템과 편의시설 미비 등으로 관광지 이미지를 훼손하고 있다. 즉 광고물·안내판·가로시설물 등의 통합관리와 디자인 미비, 화장실·주차장 등의 적정 배치 미비로 자연환경(백사장·송림 등) 등이 훼손되고 있다.

- 이밖에 동해안 관광지내 경관 문제점으로는 오·폐수 유입에 의한 바다 오염, 바다로 유입되는 물호스(헛집시설 등) 난립, 부유물·쓰레기 방치 등으로 인한 동해안 청정이미지가 악화되고 있다. 그리고 군사시설물에 의한 경관이 악화가 문제점이다. 해안변 철조망·초소 등으로 미관이 저해되고 있고 해안접근성 통제로 해안경관 감상의 기회가 상실되고 있다.

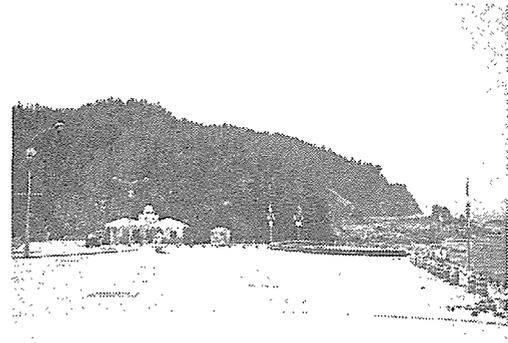


6) 도로경관

- 동해안 도로경관의 문제점으로는 자연지형을 무시한 도로 개발과 인공구조물의 범면으로 인한 경관 악화로 자연경관이 훼손되고 있다. 고속의 차량소통을 위한 직선선형 및 도로변 식재 부족으로 단조로운 경관을 형성하고 있다.



- 광고물·안내판·가로등·버스정류장 등의 통합관리 미흡과 디자인 미비로 도로경관을 위해하고 있다. 또한 주요 조망지역의 대규모 광고판·방음벽·중앙분리대·육교 등과 해안도로변 전신주·철조망 등의 바다 조망 차단 등에 의한 조망 차단 시설물로 도로경관을 저해하고 있다.
- 주요 도로변 및 주요 일출·바다조망지역의 발굴이 미비하고 휴게소 내 일출·바다 감상을 위한 전망시설이 미비하다. 그리고 철도에서 바라보는 주요 조망점에 대한 고려가 미비하다. 주변 경관을 고려한 노선·형태·재질·색채계획이 부족하다. 이 밖에 도로·철도 주변 지역의 녹화가 부족한 실정이다.



- 기념탑·위령탑 등이 내륙측 보다는 해안측으로 입지하여 바다조망을 차단하고 있고 주변 경관과 조화된 형태·규모·배치·색채·재질 등의 고려가 미비하다.

4. 연안통합관리에 있어 경관관리의 필요성

가. 경관계획의 개념 및 역할

- 경관이란 어떤 대상(경관대상)을 인간(경관주체)이 봄으로써 성립하는 환경에 인간의 평가와 관련된 심적 사상(事象)이다. 이 경우 보여지는 대상이 지형, 수목, 혹은 사람이 포함되어도 상관이 없다.
- 그러나 그 대상이 단일대상일 경우는 경관이라 할 수 없으며, 복수의 대상 혹은 대상군 전체를 바라보는 것을 전제로 할 경우 '경관'이라고 할 수 있다.
- 또한 경관계획이란 인간들의 경관에 대한 평가와 요구를 하나의 체계로 정리하고, 경관에 대한 일반적 가치를 지역이나 시대의 요구에 따라 구체화하고 표현하는 것이며, 이를 기초로 실상에 맞추어 구체적인 경관형성을 위한 실천방안을 마련하는 것이다.
- 경관계획의 목적은 '인간에 있어서 의미에 찬 풍부한 체험을 보장하는 환경의 창출'이며, 보다 계획론적으로 정의하면 '인간에 있어 가치 있는 경관을 보호, 보전, 활용, 창조하는 것'이라고 할 수 있다.
- 이러한 측면에서 경관계획의 역할은 개별대상(주택, 공공건물, 교량, 항만 등)의 계획 및 설계에 있어 (심미적) 질서를 부여하고, 전체를 종합화하는 것이다.

나. 연안역 통합관리방안으로서 연안경관관리

- 연안역은 자원과 공간이용측면에서, 생태계측면에서 귀중한 자원이며, 또한 연안역은 아름다운 항구도시와 같이 바다와 산림, 해변 등 자연적요소와 어항·항만 및 배후도시 등 인공적인 요소가 함께 존재하여 독자적인 특색을 갖춘 공간으로 그 자체가 중요한 관광자원화요소의 하나이다.

- 그러나 우리나라에서는 그간 연안역의 가치에 대한 인식 부족과 경제적 측면에서의 개발 지향적 관리, 개별시설별 관리·개발주체의 다원화 등의 원인으로 연안역에 대한 종합적인 관리가 제대로 이루어지지 않아 왔으며, 그 결과 연안역에서의 환경오염의 확산은 물론 산림 등을 무분별하게 훼손한 도로의 건설, 소규모 음식점 등의 난립 등 저급한 경관이 만들어져 왔다.
- 최근 들어 자연환경보전법, (구)도시계획법 등 제 법령에서 자연경관보전지구 및 여타 경관관련 제도 등을 도입하고 있으나, 이 또한 도시적 차원에서 접근일 뿐, 연안역의 환경·지리·공학적 특수성에 입각한 보전·활용의 관리방안은 되지 못하고 있다.
- 또한 연안의 통합관리를 목적으로 신설된 연안관리법도 용도지역을 중심으로 한 여타 관련법에 의한 계획내용과의 상충 및 조정 등의 어려움으로 그 실효성이 의문시되고 있는 실정이다.
- 앞에서 언급했듯이 경관계획 및 그에 기초한 통한 통제는 지역관리에 있어서 종합적인 성격을 가질 수 있다. 연안관리가 시급한 실정이고 관련법제의 실효성이 거두어지지 못하고 있는 실정에서 연안관리에 있어 경관계획의 위상정립은 유효한 방안이라 판단된다.
- 차제에 심도 있는 연구의 진행을 통해 그 구체적인 도입 방안을 모색해 볼 필요가 있겠다.

II. 연안경관관리를 위한 새로운 제도적 접근방향

엄 기 철

(국토연구원 선임연구위원)

1. 머리말

바닷가, 강가, 호소 등 자연공간으로서의 「수변(水邊)」은 오랜 옛날부터 인간과 밀접한 관계를 가져왔다. 이러한 수변공간은 그 위치와 형상에 따라 바닷가(海邊), 냇가(江邊), 호소(湖沼)등으로 구분하여 불리어 지고 있다.

이중에서도 바닷가(연안)의 새벽과 낮, 오전과 오후로 나뉘어 역동적으로 움직이는 밀물과 썰물의 '썸'은 해수면의 아름다운과 함께 매우 환상적이다.

그러나 연안수변은 항만·어항, 임해공단, 임해도시, 해안관광 등 임해 지향적 개발압력이 가중되어 짐으로서 이로 인한 연안의 자연적인 "해수의 흐름"과 "주변의 연안경관"을 인공적으로 변경시키는 일이 많아지고, 해수의 오염과 자연미를 황폐화시키는 결과를 초래하고 있다.

이러한 문제는 비단 연안경관 뿐만 아니라 내륙 부에서도 개별법적 차원에서 부분적으로 다루고 있거나, 일부지역을 대상으로 경관관리계획들을 수립하고 있으나 제도적 장치와 그 기준이 마련되지 못함으로서 경관관리 측면에서의 실효성을 거두지 못하고 있으며 대규모의 경관훼손이 지속적으로 발생하고 있는 실정이다.

이와 관련하여 우리나라의 연안과 관련된 법률을 보면 약 50여종에 이르고 있으나 아직까지 이러한 친수연안에 대한 개념조차 정립되어 있지 않을 뿐만 아니라 연안 경관관리를 위한 어떠한 제도적 장치도 마련되어 있지 않다. 특히 1999년에 제정된 우리나라의 연안관리법을 보면 국민들이 쾌적하게 연안을 즐길 수 있도록 친수연안의 조성에 관한 규정을 새로이 정하고 있으나, 이를 구체적으로 관리할 구체적인 방안이 마련되어 있지 않다.

특히 연안부에 있어서는 바다와 육지가 접하고 있는 특수한 자연환경대를 형성하고 있어서 연안환경의 개선 및 연안경관의 조성 함께 연안에 쉽게 접근하고 또 시민에게 연안의 휴식공간을 제공하는 친수연안의 관리문제가 국내외를 막론하고 연안정책의 중요한 이슈가 되고 있다.

이와 같은 맥락에서 본 장에서는 현행의 연안관련 개별법 및 연안관리법을 대상으로 하는 연안통합관리상의 문제점을 도출하고 연안경관형성에 따른 몇 가지 제도적 제언을 하고자 한다.

2. 연안관련법제와 유형

가. 연안관련법과 상호관계

연안은 해안을 중심으로 연안해수면과 연안육지를 포괄하는 공간구조를 형성하고 있다. 따라서 연안관리와 직·간접으로 관계되는 법령만도 약 50여 개 법으로 파악되고 있으며 이를 주관하는 관련부처 또한 해양수산부를 위시하여 행정자치부, 건설교통부, 농림부, 문화관광부, 환경부, 산업자원부, 국방부 및 시도지사 등 많은 중앙부처 및 시도와 관련되어 있다.

우선 법체계면에서 보면 육지부에는 국토종합계획과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(약칭 : 국토계획법)을 상위법제로 하는 법체계를 갖고 있다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 전 국토를 ① 도시지역 ② 관리지역, ③ 농림지역 ④ 자연환경보전지역 등 4종의 용도지역으로 구분하고 있으며, 다른 개별법상의 지역·구획 등을 설치하고자 할 경우에는 국토계획법에 의한 용도지역·지구·구역의 지정목적에 부합되도록 하고 있다.(동법 제 8조1항). 이중 도시지역 안에서는 관리를 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 등의 토지이용계획으로 관리하고 있으며 연안에 있어서는 항만시설보호지구와 미지정 지역을 지정하고 있다.

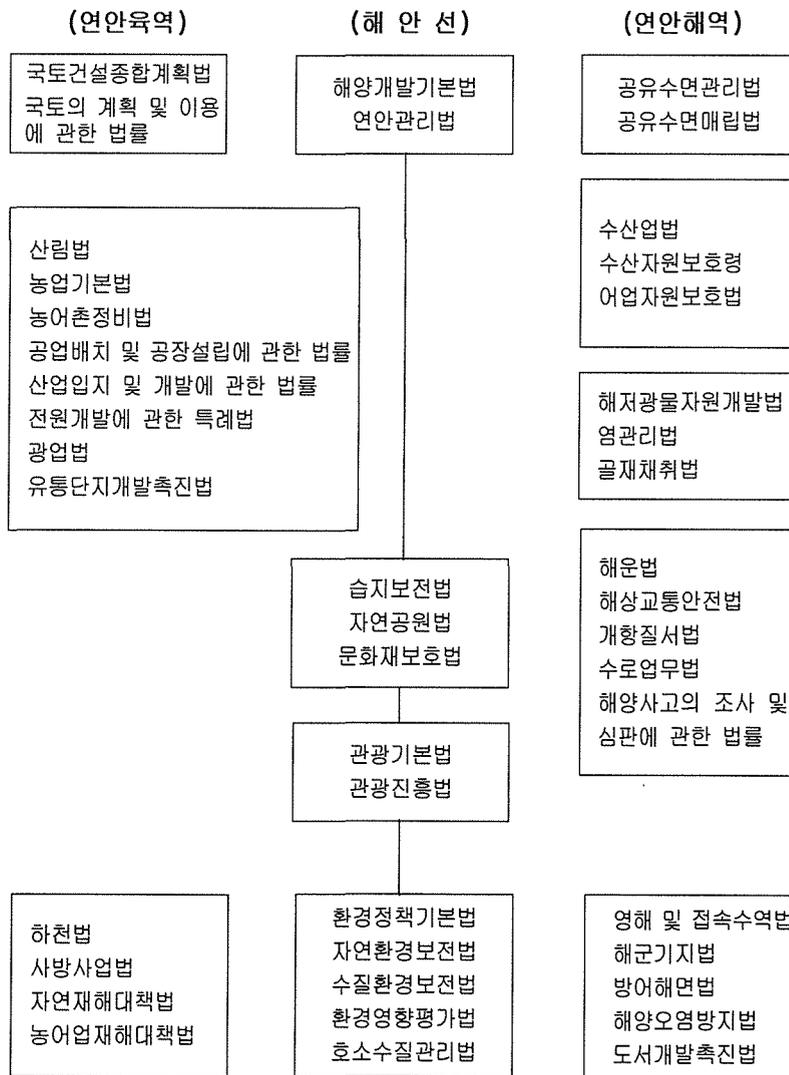
그리고 환경보전과 관련된 개별법으로는 환경영향평가법, 해양오염방지법, 자연환경보전법, 자연공원법, 수질환경보전법 등이 있으며 특히 연안관리법은 연안의 효율적인 보전·이용 및 개발에 관한 필요한 사항을 정하여 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 도모하여 연안을 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 조성하자는 것으로서 각종 개별법에서 추구하는 토지이용과 환경관리를 연안의 입장에서 통합 관리하고자 하는 것이다.

따라서 현실적인 측면에서 본다면, 연안수면에 위치한 자원과 시설 및 공간관리에 있어서는 이를 관리하는 법령을 해양수산부가 관장하고 있어서 연안수면의 이용과 상충성의 조정 등에 있어서 큰 문제는 없을 것으로 추정되고 있다. 그러나 배후 육지부에 있어서는 우선 관장기관이 타 부처이고 법령의 성격과 내용이 해수면의 관리와는 상당한 차이가 있을 뿐만 아니라, 연안해수면과 배후육지를 통합 관리하는데 있어서 그 목적과 성격여하에 불구하

고 계획과 관리측면에 있어서 상호상충 등 많은 문제가 내재되어 있다¹⁾.

따라서 각종 토지관련법, 환경관련법, 기타 개별법과 각종 개별법에 의한 공간계획 및 개발계획 등과의 그 역할과 기능에 있어서의 상호간의 연계화가 필요하며, 이러한 문제에 대응하기 위하여서는 연안에 있어서도 어떤 형태이던 간에 육지부의 국토관리체계와 법적·제도적·계획적 차원의 체계화가 필요할 것으로 판단되고 있다.

<그림 2-1> 연안공간과 개별법 체계



1 문제가 되고 있는 시화지구의 경우 건설교통부를 비롯하여 5개 부처, 경기도 및 3개 시군 등 각 부처가 주관하는 개별법에 의거 시화공단 조성을 비롯한 10개의 프로젝트가 기 고시 되었거나, 추진중에 있으며 이러한 현상은 전국 곳곳에서 발생하고 있다.

<표 2-2> 연안관련법과 그 유형

구분	유형 I	유형 II	유형 III
	기본시책 관련법	공간이용과 관리에 관한 법률	연안시설의 정비 및 해역 개선에 관한 법률
법령	<ul style="list-style-type: none"> • 국토건설종합계획법 • 해양개발기본법 • 연안관리법 (연안정비사업 제외시) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 • 공유수면관리법 • 도시계획법 • 관광진흥법 등 4개법 	<ul style="list-style-type: none"> • 연안관리법 • 어항법 • 항만법 • 방조제관리법
특성	절차법적 성격을 갖고 있어 인·허가를 전제로 하지 않으나, 하위 실천계획에 대한 지침적 성격을 가짐	용도지역·지구지정 등을 통하여 행위규제를 관리수단으로 하고 있으며, 관광지의 조성 등 일부 사업계획적 성격을 갖는 경우도 있음	연안시설의 정비·확충 사업을 주 대상으로 하고 있으며, 해양오염방지법과 같이 해역공간의 관리와 사업계획적 성격을 갖는 경우도 있음

나. 연안관리법 및 통합관리계획

1) 연안관리법의 개요

연안관리법은 앞에서 언급한 바와 같이 연안의 효율적인 보전·이용 및 개발에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 도모하여 연안을 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 하는 것을 목적으로 하고 있다.

우선 연안의 관리 범위를 보면 연안해역과 육역을 대상으로 하고 있는데, 연안육역의 경우, 무인도서와 연안해역의 육지 쪽 경계선으로부터 500m(항만법에 의한 지정항만, 어항법에 의한 제1종 어항 및 제3종 어항 또는 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 산업단지의 경우에는 1,000m) 범위안의 육역지역(하천법 제2조 제1항 제2호의 규정에 의한 하천구역 제외)으로서 제5조의 규정에 의한 연안통합관리계획에서 정한 지역을 대상으로 하고 있다.

연안관리의 방법에 있어서는 연안통합관리계획과 연안정비사업계획으로 대별하고 있는데 연안통합관리계획은 해양수산부장관이 수립하는 통합계획과 시장·군수·구청장이 수립하는 연안지역관리계획 체계로 되어 있다.

연안통합관리계획에 포함되어야 할 내용으로는 ① 연안육역의 범위 ② 계획수립대상지역 ③ 연안관리에 관한 기본정책방향 ④ 연안환경의 보전, 연안의 지속가능한 개발 등 연안의 바람직한 보전·이용 및 개발에 관한 사항 ⑤ 다른 법령에 의한 인·허가 등 연안에서의 행위제한 또는 지원 등에 관한 사항 ⑥ 관계행정기관 간에 연안의 보전·이용 및 개발에 관한 정책 등

이 상충될 경우 그 조정에 관한 사항 ⑦ 연안정비사업의 기본방향 ⑧ 기타 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 사항 등이다(법 제6조).

연안정비사업은 10년 단위의 계획으로서 주요 내용으로는 ① 연안정비사업의 기본방향 ② 연안정비사업의 중·장기사업 ③ 연안정비사업의 연도별 내용 및 추진계획 ④ 기타 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 사업을 포함하도록 하고 있다(법 제 14조). 다만, 도시계획법, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 유통단지개발촉진법, 자연환경보전법, 자연공원법, 독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법, 호소수질관리법, 수도법의 적용을 받는 연안에 대하여서는 관계행정기관장의 요구가 있는 경우에 한하여 수립하도록 하고 있다(법 제13조).

다른 계획과의 관계를 보면 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 통합계획 또는 지역계획을 수립·변경함에 있어서 다른 법령의 규정에 의하여 계획이 수립되어 있거나 용도지역 등이 지정되어 있는 연안육역(환경보전관련 계획이 수립되어 있거나 용도지역 등이 지정되어 있는 지역에 있어서는 연안해역을 포함한다)에 대하여는 당해 계획 또는 용도지역 등의 범위 안에서 이를 수립·변경하도록 하고 있다. 다만, 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 위하여 필요한 경우에는 다른 법령의 규정에 의하여 수립된 계획이나 지정된 용도지역 등의 변경을 요구할 수 있다라고 규정하고 있다(법 제11조).

2) 연안통합관리계획의 개요

연안통합관리계획은 바람직한 연안의 미래상 설정과 연안의 지속가능한 보전·이용·개발의 질서 확립을 목적으로 수립되는 종합계획으로서 본 계 중앙연안관리심의회와 환경보전위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 하고 있다.

계획의 기본 목표를 보면 연안자원과 공간의 보전 및 이용·개발을 합리적으로 조정하여 지속가능한 개발과 환경보전을 효과적으로 실천하기 위한 다음과 같은 목표를 설정하고 있다.

첫째, 생태적 균형을 이루는 생명연안 창출 : 생태계 보호 및 생물다양성을 통한 「환경의 질」 향상으로 건강한 연안 창출

둘째, 환경친화적 개발을 통한 생산연안 창조 : 연안 환경친화적 개발유도 및 연안 의존적 산업의 계획적 배치로 풍요로운 연안창조

셋째, 연안재해방지사업을 통한 재해 없는 연안조성 : 방재시설 정비 및 과학적 재해예방대책 시행으로 재해에 강한 연안 창출

넷째, 위탁과 교육의 장으로서의 인간중심 연안조성 : 다양한 친수연안 공간 확대 및 연안 접근권 보호를 통한 「삶의 질」 향상으로 쾌적한 연안 조성

다섯째, 이해관계자가 협력하는 통합연안체제 구축 : 연안의 관리 주체 간 협력 및 주민의 노력이 함께 하는 참여의 연안 구축 등이다.

추진전략으로서는 ① 전국 연안의 바이오 벨트(Bio-Belt)를 구축하고 연안 생태계 모니터링 및 정밀실태조사를 실시함과 아울러 연안생태계의 교육·관광프로그램을 개발·운영하는 등 보호지역 지정을 통한 연안생태계를 집중관리하고 ② 환경관리해역의 지정 등 해양환경개선대책과 해양쓰레기 발생 억제 및 처리대책을 마련하고 오염으로 훼손된 연안을 복원·개선하는 연안 해역개선사업 시행으로 해역별 특성에 맞는 연안오염부하를 적정관리하며 ③ 각종 국가종합계획과 연안통합관리계획의 연계·체계화를 도모한다. ④ 생태적·경제적 가치를 고려한 환경친화적 공유수면매립기본계획을 수립·조정하고 연안개발수요의 계획적 관리 등 환경용량을 고려한 연안개발계획의 조정과 함께 ⑤ 연안재해 예방체계의 통합관리와 복구위주에서 예방위주로 해안보전시설을 정비하며 지속적인 모니터링 및 과학적 재해방지대책의 수립을 통하여 연안재해방지사업을 체계적으로 시행한다. ⑥ 연안공간의 다양성 확보와 함께 연안접근권 및 조망권을 확보하는 등 친수연안 공간의 조성 및 연안접근권을 개선하고 ⑦ 연안관리지역계획의 수립·심의·평가 기반의 조성권과 지역주민의 참여보장 등을 통하여 효율적인 연안관리지역계획을 추진한다는 것이다.

다. 연안관리의 법적·제도적 문제와 사례

연안관리법이 지향하는 관리의 목표와 수단을 보면 연안정비사업계획을 제외하고는 절차법적(기본법적)성격을 갖고 있다고 볼 수 있으며, 연안관리법에 의하여 수립된 연안통합관리계획에서는 이 계획의 성격을 연안자원 및

공간의 보전·이용·개발을 합리적으로 조정하여 지속가능한 개발과 환경보전을 위한 “연안에서의 기본계획” 이라고 규정하고 있다.

그러나 이러한 유형의 법률에 의해서 수립되는 계획들은 법적 지위나, 규율하고자 하는 내용에 불구하고 그 실현을 모두 개별 하위법에서 관장하고 있어 계획의 실천을 위한 구속력이 없다는 단점이 있다.

특히 연안관리법 제11조에 의하면 해양수산부장관이 연안통합계획 또는 지역계획을 수립·변경함에 있어서 “다른 법령의 규정에 의하여 계획이 수립되어 있거나, 용도지역 등이 지정되어 있는 연안육역에 대하여는 당해 계획 또는 용도지역의 범위 안에서 이를 수립·변경하여야 한다라고 규정”함으로써 다른 법령에 의한 기존계획의 수용을 전제로 하고 있다는 점이다.

다만, 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 위하여 필요한 경우에는 다른 법령의 규정에 의하여 수립된 계획이나 지정된 용도지역 등의 변경을 요구할 수 있다라고 규정하고 있는데 이 또한 타 부처의 동의여부에 따를 수밖에 없는 실정이다. 따라서 연안통합관리계획에서 제시하고 있는 계획의 내용을 보면 다른 법령에서 다루지 않은 일부분이 있기는 하지만, 대부분 다른 법령에 의한 기존의 계획을 수용하고 있거나, 다른 개별법에서 지향하여야 할 내용을 연안통합관리계획으로 제시하고 있을 뿐이며, 이른바 “계획에 의한 관리” 방식이라고 하는 것 또한 다분히 목표 지향적이고 선언적인 의미를 갖고 있다고 볼 수밖에 없으며 이러한 목표 지향적인 계획과 실천성의 문제는 별개의 문제로 존재하는 것이 현실이다.

따라서 하부행정기관에서 연안관리업무를 수행함에 있어서 현실적으로 나타나고 있는 몇 가지 사례를²⁾ 보면 ① 연안통합관리계획과 다른 법령에 의하여 수립된 개발계획과의 조정이 곤란하다는 점이 39.6%로 가장 높으며 다른 법령에 의한 허용행위를 연안관리법으로 통제하기가 곤란하다는 점이 36.9%로 전체의 76.5%가 타법과의 관계정립에 문제가 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 ② 연안업무와 타법상 인·허가 규정과의 상충시, 국토이용 및 도시계획법 등 실체법상 인·허가에 따른다는 응답이 39.6%, 관련부처와의 협의 후 조치한다가 34.2%, 연안통합관리계획상 권역별 방향에 의한다 24.3%로 나타나고 있는 등 계획의 실현상에 상당한 난맥상을 보여 주고 있다.

2 본 조사는 국토연구원에서 “지속가능한 연안관리모형”의 정립을 위하여 우편에 의한 설문방식으로 2001년 6월 12일부터 2001년 7월 7일을 기간으로 해양수산부, 행정자치부, 건설교통부, 환경부, 농림부, 산업자원부, 문화관광부 등 중앙부처 33개과 광역시·도 64개과, 연안시군 60개과 공무원을 대상으로 실시되었다.

3. 연안경관관리의 현황과 과제

가. 개별법상의 경관관리 제도

현행법상 우리나라의 경관관련제도를 보면 국토계획법 등과 같은 환경과 관련한 다양한 규제가 있고, 계획수립시 고려되어야 할 사항과 개별법의 목적에 따라 준수하여야 할 사항 등이 있으나 법적·제도적으로 “가이드라인”이 제시되어 있지 않는 등 경관관리측면에서는 실효성을 거두지 못하고 있는 실정으로서 앞장에서 소개한 바와 같은 연안관련법제 중 경관과 관련된 법제를 보면 다음과 같다.

1) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

이 법에서는 국토이용 및 관리의 기본원칙으로 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원을 도모하여 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 위한 목적을 달성할 수 있도록 하여야 한다라고 규정(제3조). 함으로서 「경관지구」를 종래의 도시지역에 한정하지 않고 보다 넓은 지역에 적용할 수 있게 하고 있다. 그리고 도시지역에서는 기본계획수립시 경관에 관한 사항을 포함하도록 명문화(법제19조). 함과 동시에 용도지구의 지정시 경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구를 경관지구로 지정하고 도시관리계획으로 결정하도록 하고 있다.(제37조)

개 기존 국토이용관리법상의 경관관리

기존 국토이용관리법상의 준농림지역 등의 경관관리 지침(건설교통부, 토지국, 2001.2)을 보면 국가, 지방자치단체, 공공기관, 주민, 민간개발사업자 등이 준농림지역 등 도시지역 외에서 주택, 공장, 음식점·숙박업소, 도로, 철탑 등 각종 건축물 또는 구조물을 설치하거나 관련 개발사업을 시행함에 있어 자연경관 및 농촌경관, 역사·문화경관 등을 최대한 보호하고, 토지이용이 이들 경관과 조화를 이룰 수 있도록 하기 위하여 필요한 사항을 규정하

였다. 이 중 경관관리의 기본원칙을 보면, ① 자연생태계와 자연경관은 최대한 보전 ② 역사·문화적 자산은 경관관리의 우선 고려 ③ 해당 지역 또는 인근 지역간의 산림·녹지·하천·해안 등 자연경관의 연속성 보호 ④ 건축물 설치, 공작물의 구축 등 토지이용과 개발의 경우, 주변경관과 조화를 이루도록 하고, 주변경관에 대한 조망권이 침해되지 않도록 하며 ⑤ 특히, 주요 도로에서 바라보는 자연경관의 보호를 위해 산지에서의 도로개설, 개간 등의 경우에는 수목 식재에 의한 차단 막 형성 등의 조치를 취하는 것이다.

그리고 경관관리를 위하여 고려되어야 할 기본요소를 보면 다음과 같이 정하고 있다.

- 높 이 : 건축물의 건축시 높이는 주변지형여건과 조망권을 고려하여 주변 경관을 훼손하지 않도록 적절히 통제
- 스카이라인 : 주변산세나 지평선 등의 시계가 차단되지 않도록 하고, 건축물이나 구조물 등 인공구조물의 연속적인 경관미를 형성하기 위하여 그 높이와 위치 등을 적정하게 유도
- 형 태 : 건축물이나 구조물의 형태는 주변경관과 조화될 수 있도록 최대한 조형미를 갖추어 설계
- 위 치 : 건축물이나 구조물 등의 설치는 가급적 경관이 수려한 지역과 외부노출이 두드러져 경관유지가 어려운 지역은 최대한 회피하도록 하고, 불가피한 경우 높이와 형태·색채 등을 조절하여 경관훼손을 최소화
- 색 채 : 건축물이나 구조물의 색채는 주변환경과 조화될 수 있도록 유도
- 용적률 : 건축물의 용적률은 관계 법령이 정하는 범위 내에서 주변 도시 기반시설용량과 환경용량을 고려하여 적절히 제한
- 기 타 : 경관형성을 위해 필요한 경우에는 건축물이나 구조물의 소재와 재질을 적절하게 선택하여야 하며, 옥외광고물의 설치를 제한하고, 문화유적지나 인공구조물 등의 야간경관을 창출하기 위하여 조명기법을 활용토록 하고 있다.

또한 산림이나 구릉지를 활용한 건축물 등에 있어서는 ① 과도한 절·성토를 유발하는 등 자연지형을 무시한 획일적인 개발을 지양하고, 경사지를 활용하여 단지를 배치하고 다양한 건축형태를 개발하며 ② 건축물 주변에는 녹화를 통해 녹지의 연속성이 훼손되지 않도록 하되, 기존의 녹지는 최대한 보전하며, 도로에 접하는 옹벽 등 구조물 전면에는 녹지대를 설치하거나 가로수를 식재하여 녹지의 연속성을 확보하도록 하고 있다. ③ 경사지의 소규모 주택단지 건설 시에는 산지·구릉지의 스카이라인을 보호하고, 계단형 주택 등을 혼합 배치하여 녹지훼손과 절·성토를 최소화하고 ④ 산림축의 보호와 연결을 통하여 자연생태계를 보전하며 ⑤ 산 능선 주변지역에 대한 개발과 경관저해 건축물의 설치를 최대한 억제하도록 하고 있다.

하천이나 호수주변의 건축물 등에 있어서는 ① 하천 생태계 기능유지를 위하여 자연적인 하천형태를 보전할 수 있도록 노력하고, 물의 흐름을 고려하여 하천 변에 자생하는 수목류 및 갈대군락 등의 보전이 이루어지도록 하며 ② 하천변 등에 건축물이 들어서는 경우 이들 건축물에 의하여 수변공간이 사유화되는 것을 방지하고, 하천변 등에 설치되는 옥외광고물 등은 자연경관과 조화되도록 하고 있다. 또한 ③ 하천변 등의 건축물 배치는 획일성을 지양하고, 수변경관과 조화되도록 건축물 형태 및 색채의 변화를 도모하고 ④ 경관의 증진을 위하여 완충지역을 지정·설치할 필요가 있으며, 인위적인 친수공간을 마련하는 경우에는 하천경관 및 생태적 기능을 최대한 고려하며 ⑤ 하천·호수 주변의 경관을 해칠 수 있는 높은 구조물이 들어서는 것을 방지하기 위하여 하천 호수경관지역을 설정하여 건축법 등이 정하는 규정에 따라 건축 등을 제한할 수 있도록 하고 있다.

해안에 건설되는 건축물 등에 있어서 ① 해안에 건축물, 위락단지 등을 조성하는 경우에는 형태, 색채 등이 주변의 자연경관과 조화되도록 하며 ② 해안도로로부터 해안까지의 토지에는 최대한 건축물 등의 건설을 억제하여 자연상태를 보전하고 해안 내륙과 해역으로부터 조망되는 해안의 경관을 보호하고 ③ 자연적인 해안선, 백사장, 모래언덕을 유지하고 해안선 변형을 유발

하는 구조물 등의 설치는 제한하며 ④ 공유수면 매립은 최소화하되, 매립지의 경우 공해를 유발하는 공장건축을 제한하고 관광업, 수산업 및 무공해 산업과 관련된 시설 등이 위치하며 ⑤ 항만건설, 해안매립시에는 경관훼손을 최소화하고 갯벌은 최대한 보전하도록 한다는 것이다.

농촌지역에 건설되는 건축물 등에 있어서 ① 농경지역의 축사 및 창고와 농업용 공장 등의 건설시에는 최대한 집단화하도록 하고, 그 형태와 색채 등 외관이 주변과 조화되도록 하며 ② 농촌지역에 분산되어 있는 농가는 최대한 단지화하여 다양한 편의시설을 배치하도록 하고, 단지계획 수립시에는 지붕 형태와 색채 등을 조화시켜 전원적인 농촌풍경을 조성하며 ③ 가로변의 음식점, 숙박업소, 소매점등 상업시설의 높이와 외관, 색채, 광고물 등은 주변 농촌마을의 경관을 저해하지 않도록 설계하고 ④ 농어촌정비법상 생활환경정비사업 개발사업 수립시 농어촌지역의 취락에 고층아파트 건설을 제한하며 ⑤ 농촌지역에 건설되는 구조물이나 건축물 등은 그 주변지역의 경작지 및 취락경관과 조화를 이루도록 하고 4계절의 경관변화를 고려하는 것이다.

산업시설용지에 건설되는 건축물 등에 있어서는 ① 산업시설용지 등과 배후주거지 사이에는 충분한 완충녹지를 배치하여 산업시설용지 및 배후주거지의 쾌적성을 제고하고, 외관이 주변에 노출되지 않도록 최대한 노력하며 ② 공장·창고·유통시설 등 산업시설의 외관이 주변지역에 노출되는 경우 그 형태와 재질, 색채는 주변과 조화될 수 있도록 선택하고 도로변 등 기타 지역에 건설되는 건축물은 주변 취락 및 자연경관과 조화되도록 그 형태와 색채 등을 선택하여야 한다.

송전탑·도로·철도 등 구조물 등 각종 구조물의 설치에 있어서는 ① 산의 정상이나 능선, 그리고 경관상 가치 있고 시선이 집중되는 지역을 피하고 형태·색채 등이 주변과 조화되도록 하며 ② 송전탑 등은 그들이 지는 취락지역의 북사면이나 토지이용 또는 식생의 경계부에 위치시킴으로써 눈에 잘 띄지 않게 하여 주변경관을 보호하고 첩탑이 주변배경과 잘 어우러지도록 형태와 색채의 명도 채도를 잘 선택토록 하고 있다.

그리고 ③ 도로 및 철도 건설시 수목·기암괴석 등 특징적인 경관요소는 최대한 보전토록 하고, 주변의 자연경관과 일체감을 줄 수 있도록 고려하여야 하며, 주변지형여건을 고려하여 동물이동 통로 등을 충분히 확보하고 산림의 스카이라인을 보호하도록 하며 ④ 또한 도로변에는 녹지축을 최대한 형성하고, 도로의 굴곡에 따라 펼쳐지는 다양한 경관을 적극 활용하며, 도로를 따라 보이는 경관에 인공구조물이 자연스럽게 주변경관과 어우러질 수 있도록 그 형태 색채·재질·규모 등을 유도하고 ⑤ 농촌지역에 도로를 건설하는 경우에는 자연마을의 전원적 풍경 등 농촌경관이 단절되지 않도록 하되, 지역여건상 단절이 불가피한 경우 도로변 조경계획을 수립하여 반영하도록 한다는 것이다.

나) 기존 도시계획법상의 경관관리

기존도시계획법과 경관관리의 경우를 보면, 도시계획법시행령 제18조의 광역도시계획의 내용 중 「광역 도시권의 여가공간·경관 및 방재에 관한 사항을 규정하고 있으며, 환경보전계획의 내용으로 미관 및 경관계획이 언급되어 있다. 주요내용을 보면 ① 광역도시권내의 자연경관 유지, 역사문화환경의 보전, 기존 시가지내 도시경관에 관한 전략과 방안의 제시 ② 산악·하천·시가지 미관 및 경관을 나누어 유형을 설정한 후 유형별 관리방안 제시하는 것 등으로 경관전략을 제시하는 것은 도시기본계획과 유사하나 광역도시권의 특성을 고려하여 산악, 하천, 시가지 등을 경관대상으로 설정하고 있다.

도시기본계획에서는 도시의 경관 및 미관의 관리에 관한 사항을 규정(제12조)하고 있는데 주요내용으로는 ① 도시내 자연경관유지, 역사문화경관의 보전, 시가지내 가로경관 및 도심지 경관계획 등 도시경관관리와 조성 등에 관한 계획지침 제시 ② 시가지내 경관관리를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 경관대상지역을 설정하고 대상지역별 관리전략을 제시 ③ 도시의 정체성을 유지하고 역사·문화경관 및 랜드마크에 대한 경관설정을 위한 계획을 작성

하여 스카이라인 등 도시경관의 일관된 흐름을 유지 등을 규정하고 있으나, 계획 및 관리의 대상이 되는 경관의 내용에 대하여는 별도의 규정을 두지 않고 있다.

도시계획에 있어서는 지구지정으로 경관과 관련성이 있는 지구로 경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구 등을 지정하도록 하고 있다(제33조).

이 중 경관지구의 경우를 보면, 종전의 풍치지구를 개편한 것으로서, ① 도시의 경관 및 인공경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지역 ② 국립공원, 도시자연공원, 보전녹지지역 등 도시기본계획상 보전용지로 지정된 주변의 주거지역으로 하고 있으며 ③ 경관지구는 자연경관·전통경관·수변경관·시가지경관등 유형에 따라 지방 자치단체의 조례로 세분이 가능하도록 하고 있다.

도시계획수립 지침상의 경관계획을 보면, ① 도시기본계획의 경관관리 대상지역 ② 주요문화재나 한옥 등 전통적 건축물, 시대의 건축특성이 반영되어 있는 건축물 등이 밀집해 있어 보존이 요구되는 역사·환경지역 ③ 지리적 조건과 밀접하게 관련된 주위의 산세, 양호한 수립대, 구릉지, 하천변, 청정호수 등에 개발압력이 존재하고 있어 보존의 필요성이 있는 양호한 자연경관지역 ④ 도시경관형성에 주요한 지역이거나 도시의 상징적 도로·공원·광장·녹지대 등 도시경관을 계획적으로 형성할 필요가 있는 지역 ⑤ 기존 도시경관의 변화가 예상되는 도시개발사업지역과 대규모 정비지역 및 그 주변지역을 경관관리대상지역으로 설정하고 있다.

경관계획을 수립하고자 할 경우에는 지역·지구·구역의 지정 및 시설결정 기법을 활용하도록 하고 있다. 또한 경관계획의 주요검토 항목으로는 ① 도시의 경관특성 및 문제점 진단 ② 경관대상지의 현황분석 ③ 대상지의 주요 경관요소 분석 ④ 경관계획의 결과가 도시계획수립에 미치는 정도를 종합적으로 기술하도록 하고 있다.

한편 지자체의 경관계획을 보면, 서울시의 경우, 자연경관지구(20개소), 시계경관지구(4개소)를 지정하여 관리하고 있으며 이외의 수변경관지구, 문화재

주변 경관지구, 시가지 경관지구, 조망권 경관지구 등은 미지정 상태이다. 그리고 부산시는 산지경관, 연안경관, 시가지 경관을 지정하여 관리하고 있고 중심지 미관지구, 역사문화지구, 일반미관지구 2도시 모두 지정하고 있다.

그리고 최근(2002. 10. 28)에 입법 예고된 인천광역시의 도시경관 조례안을 보면 시장은 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 제1·2종 지구단위계획 수립시 이와 연계된 경관계획을 수립하도록 하고 있으며, 사업자와 시민은 경관관리사항을 준수하고 개발행위가 주변경관과 조화되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 시는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제 51조의 지구단위계획구역의 지정과 관련된 대상사업의 경우, 지역정체성이 반영된 도시디자인을 유도하기 위하여 경관계획을 따로 수립할 수 있도록 하고 있다.

2) 기타 관련법상의 경관관리

기타 경관계획의 수립을 규정하고 있는 개별법을 보면 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률에 의한 광역권계획의 내용에 자연경관 보호, 생태계 보전 및 녹지공간 확보 등 환경보전에 관한 사항을 포함토록 하고 있으며(동법제6조), 자연환경보전법 제34조에서 생태계가 우수하거나 경관이 특히 수려한 지역을 1등급생태계 보전지역으로 그리고 다른 법률에 의하여 보전되는 지역중 역사적·경관적 가치가 있는 지역 등을 별도의 관리지역으로 지정토록 하고 있으며, 동법 제44조 및 제45조에서는 경관적 가치가 높은 해안선 등 주요 경관요소가 훼손되거나 시계가 차단되지 아니하도록 자연경관을 보전하도록 하고 있으며 이 규정 등에 의하여 자치단체가 조례에 의하여 자연경관을 보전 할 수 있도록 하고 있는데, 현재 환경부에서 배포한 “자연경관의 보전 및 관리”에 수록된 내용을 근간으로 강원도와 9개 시군에서 자연환경보전법에 의거한 자연경관보전조례를 제정한바 있다.

또한 산림법에서는 병충해, 기상, 대기오염, 및 산성비 등에 의한 피해로부

터 상태·경관 등의 보호를 위하여 특별한 관리가 필요한 것으로 인정되는 수목에 대하여 농림부장관이 정하는 바에 따라 보전·관리계획을 수립·시행할 수 있다고 규정하고 있다. 이외에도 환경부 고시 제2001-7호에 의한 환경영향평가서 작성에 있어서 경관과 관련된 조사항목과 범위를 평가항목으로 설정하고 있다.

이와 같이 기타 개별법상의 경관관련제도를 보면, 경관의 보전이나 관리를 목적으로 하는 특별한 조치가 없으며, 다른 목적을 위하여 제정된 법률 속에 단편적으로 경관관련 규정을 포함하고 있는 실정이다.

(표 3-1) 개별법상의 경관관련제도

구분	관련법	계획의 내용
도시지역	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	- 광역계획·도시기본계획 등 - 경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구, 지구단위계획
비도시지역	준농림지역 등 경관관리지침	- 토지유형별 건축물, 구조물 배치
	지역균형개발 및 중소기업 육성에 관한 법률	- 광역권계획에 포함
자연경관	자연환경보전법	- 생태계보전지역, 자연경관의 보전
	산림법	- 보안림지정, 수목의 보전·관리계획
	자연공원법	- 자연보존지구·자연환경지구
	제주도 개발특별법	- 경관보전지구
	환경영향평가법	- 자연경관의 조사·평가
	환경정책기본법	- 개발계획의 사전환경영향 평가
역사경관	문화재보호법	- 보호구역
	도시계획법	- 보존지구
수변공간	환경관련법	- 수변구역, 상수도보호구역, 특별대책구역
	연안관리법	- 친수연안의 조성, 연안정비사업

나. 연안관리법과 경관관리

연안의 경관관리를 위하여 연안관리법에서 직접적으로 규정하고 있는 조항은 발견할 수 없다. 다만 그 성격상 연안 경관관리는 동법 제13조에서 규정하고 있는 연안정비사업에 포함된다고 할 수 있다.

따라서 이러한 연안정비사업과 관련하여 연안통합관리계획에서 정하고 있는 내용을 보면 그 목표에서 다양한 친수 연안공간의 확대 및 연안접근권 보호를 통한 「삶의 질」을 향상시킨다는 것이며, 추진전략으로 ① 친수연안공간의 확충 및 다양화 추진 ② 시민의 연안접근권 및 조망권의 확보대책을 수립·시행토록 하고 있다.

한편 이와 같은 목표와 추진전략에 따른 정책방향을 보면 첫째; 친수연안공간(Coastfront)의 확충을 위하여 우리나라 연안의 특성에 맞는 「한국적 Coastfront」 모델을 개발하여 해안면에 위치한 명승지·해수욕장 등 기존의 관광지 외에 항만·공단·어촌 등에 친수연안공간의 다양화 추진한다는 것이며 공간개발의 외부효과 및 상호보완 효과의 제고를 위해 인접 친수연안공간을 복합단지화 및 환경보전형 친수연안공간인 갯벌·철새도래지 등을 대상으로 해양생태공원 조성 및 습지보호지역, 생태계보전지역 등 Bio-Belt 지정과 연계하여 환경교육장, 갯벌체험관광 등을 적극 개발한다는 것이다.

둘째; 시민의 연안접근권 및 조망권 확보를 위하여 해안선에 인접하여 관광시설 및 기타 시설물을 신축·개축할 경우 일반인의 해안접근로를 차단시키지 않기 위하여 기존통로 유지 또는 새로운 통로 확보하고 연안의 조망권 보호를 위해 바닷가와 해안도로 사이의 지역을 국토이용관리법상의 자연환경보전지역 또는 도시계획법상의 풍치지구·고도지구 등 지정으로 자연경관·해안 등에 대한 조망권 보호하고 연안경관의 훼손 또는 해류·해사의 흐름을 저해할 우려가 있는 공유수면내 공작물(건축물 포함)의 설치 등 제한한다는 것이다.

연안정비계획에서도 같은 맥락에서 해안선이 해안침식 단애 또는 급경사면으로 형성되어 있어 보행접근이 어려운 곳은 보행용 계단 등을 설치해 접근성을 증진시키고 연안과 평행하게 철도 또는 도로를 개설할 경우는 해안선으로부터 최소 100m 이상 이격토록 하여 해안의 충분한 친수공간을 마련하고 해안과 배후지와의 접근성 제고를 위해 철도 또는 도로를 횡단하는 지

하통로 및 육교를 대폭 확충하도록 하고 있다.

또한 사유지에서 별장, 주택, 아파트, 콘도미니엄, 호텔 등 구조물을 건축할 경우와 해안선에 인접하여 대규모 시설을 입지 할 경우 건축물의 길이, 고도를 제한토록 하고 해안에 접근할 수 있는 사도개설을 의무화하도록 하고 있다. 이외에도 건축법, 관광진흥법 등 각 개별법에서 용적율, 건폐율, 경관, 시민의 접근권 등에 관한 규정을 신설·보완하며 도시계획법에서는 친수연안과 관련한 새로운 도시계획시설의 기준 또는 지침을 마련하도록 한다는 것이다.

<표 3-2> 연안통합관리계획과 친수연안공간의 조성

권역명	대 상 지 역
서해중부- I	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인천광역시 남동구 소래포구 상류, 중구 월미도, 연수구 송도유원지·송도신도시지역 ○ 강화군 장화리·여차리·인산리·황산도·동검도·석모도, 옹진군 백령도·대청도·덕적군도 ○ 경기도 안산시 대부도 구봉이, 화성군 제부도·입화도·궁평리
서해중부- II	<ul style="list-style-type: none"> ○ 태안군 안면도, 가로림만 갯벌~천리포수목원 ○ 홍성군 서부면 및 태안군 신진도 어촌지역
서해남부- I	<ul style="list-style-type: none"> ○ 군산·장항지역(인공섬 포함) ○ 고군산군도 지역
서해남부- II	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신안군 압해도주변 갯벌지역 ○ 함평만 갯벌지역 ○ 목포시 삼학도
남해서부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 진도군 군내면 벽파리 갯벌
남해중부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광양만 및 마산만 연안 ○ 남해군 창선면·삼동면 어촌지역
남해동부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부산항 및 울산항 ○ 부산광역시 해운대일대, 낙동강하구 철새도래지 ○ 울산광역시 정자일대 ○ 부산광역시 기장군(해운대 일부지역 포함) 및 울산광역시 울주군 어촌지역
동해남부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 포항시 환호해맞이공원, 장기곶등대일대 ○ 경주시 감포일대 ○ 울진군 왕피천 ○ 울릉군 울릉도
동해중부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고성군 화진포호·송지호 ○ 양양군 오산리, 강릉시 경포, 동해시 추암동, 삼척시 초곡리 ○ 속초시 연안
제 주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서귀포항 ○ 제주시 탐동해안, 제주항 등 항만지역 ○ 하도조간대, 창흥동 및 성산포 철새도래지 ○ 추자군도 및 우도

다. 연안경관관리의 문제와 과제

우리나라는 삼면이 바다로 둘러싸인 반도국으로서 11,542km에 달하는 긴 해안선과 리아스식 해안을 갖고 있으며 바닷가를 이러한 해변 친수공간은 일반적으로 「해수면 + 수제선」, 「수제선 + 배후토지」, 「해수면 + 수제선 + 배후육지」 형의 이용구조를 나타내고 있다.

이와 같은 지리적 여건을 배경으로 하여 우리나라 해변에는 약45개소의 항만을 비롯하여 202개소의 해수욕장이 산재하여 있고, 수변을 배경으로 하는 지정관광지의 경우 전국 총 관광지 153개소의 40.5%에 해당하는 62개소, 61.26km²가 산재되어 있고 연안에 위치한 각 도 및 시·군에서 현재 추진하고 있거나, 구상 중에 있는 계획만도 총 831건에 개발면적만도 1,810km²에 이르고 있다.

그리고 종래의 친수활동은 대부분이 자연적, 그리고 소규모 형태를 이용한 것이 대부분이었으나, 소득수준이 점차 확대됨에 따라 친수시설의 규모가 대규모·다양화됨으로서 자연경관의 훼손은 물론, 무질서한 토지이용을 야기하는 현상을 초래하게 되었다. 연안의 문제는 해역의 오염문제와 함께 입지적 경합과 난개발 문제가 심각하게 제기되고 있으며 친수연안의 조성과 경관보전 문제가 중요한 과제로 등장하게 되었다.

그러나 문제는 우리나라에서는 아직까지도 이러한 친수공간에 대한 개념은 물론, 그 관리의 범위와 기준 등이 명확히 정립되어 있지 못함으로서 모든 사안을 개별적으로 처리 할 수밖에 없다는 사실이다.

이에 따라 정부는 국토이용관리법상의 준농림지역 등의 경관관리 지침(건설교통부, 토지국, 2001.2)과 도시계획수립상의 지침 등을 통하여 경관규정 두고 있으나, 환경보전법에 의거한 자연경관보전조례 이외에 대한 특별한 조치(조례제정 등)가 이루어지지 않고 있으며 다분히 도시(육지)중심의 경관관리에 주안점을 두고 있으며 연안경관규정에 대한 특별한 대책이 규정되어 있지 않다.

또한 연안경관의 확보를 위해서 통합관리계획 및 연안정비사업계획의 일환으로 연안경관에 대한 이러한 문제가 제기된 바 있으나 이를 구체화하지 않거나, 기준이 마련되고 있지 않으며 계획의 내용에서도 앞<표 3-2>에서

보는 바와 같이 친수공간의 확보를 위하여 면적인 측면에서만 접근하고 있는 실정이다.

이에 비하여 외국(미국 시애틀 시)의 경우, 해수면이 도시지역에 접하고 있을 경우, 항해, 보전, 휴양, 위락, 수도, 주거, 상업, 항만, 공업지역 등으로 지정되었다 할지라도 해수면의 영향을 고려하여 내륙지역과는 달리 허용과 금지용도를 별도로 규정하고 있으며 용도별 고도와 건폐율, 시계(視界) 확보율 등을 차등적으로 규제하고 있다.

한편 이웃 일본의 사례를 보면 MM21지구의 경우, 토지권리자와 (주) 요코하마 MM21사이에 체결된 기본협정(1988)에 의하여 물과 녹지, 스카이라인·도시경관·조망, 액티비티 플로어, 색채·광고물 등 도시개발의 기본적인 요소에 대한 이념을 제시하고 양호한 도시경관을 유도하기 위해 도시경관의 가이드라인을 설정하여 운영하고 있다. 특히 내륙에서 바다를 향해 서서히 건물의 높이가 낮아지는 도시경관을 형성토록 하는 일면에, 건물의 고도와 색채 외벽의 후퇴, 수변에 광장을 조성하는 등 휴먼 스케일을 고려하도록 하고 있으며 공공시설에 관한 디자인 지침을 작성하여 바다로 향하는 도로에 각기 다른 수종을 심고 그것을 가로명칭으로 사용하기도 한다.

또한 오픈·스페이스 조성에 있어서도 오다이바 부도심의 연안에서 보는 바와 같이 연안해면부에 500m이상의 녹지대를 조성하여 녹지공원과 바다를 향한 시계를 확보하면서도 이러한 녹지공간을 보존하고 이용자의 편의를 위하여 건물과 녹지 그리고 연안수변을 잇는 공간에 조형미가 가미된 가교를 목재로 구성하고 건축물 고도의 설정에 있어서도 친수성의 제고를 위하여 내륙부에서 바다에 가까울수록 고도를 낮추는 등 친수연안형 경관조성에 매우 역점을 두고 있다.

이에 비하여 우리나라의 경우를 보면 국토이용관리법과 도시계획법이 있으나, 토지를 중심으로 하는 용도지역의 관리를 주 대상으로 하고 있으며, 이러한 친수공간과 관련된 명확한 규정이 없으며 현재 도시계획법상의 지구단위계획에서 이러한 경관문제를 다루고 있으나 아직 초보적인 수준을 넘지 못하고 있는 실정으로서 우리나라도 이제 이와 같은 도시 및 친수연안의 경관조성을 위하여서는 외국의 경우처럼 제도적 정비는 물론 계획기법의 개발, 지원제도의 확립 등이 시급히 마련되어야 할 것으로 보고 있다.

4. 친수연안조성과 경관관리 방향

시민이 연안에 쉽게 접근하고 또 시민에게 휴식공간을 제공하는 친수연안의 조성은 외국에선 커다란 연안정책의 이슈가 되어 왔다. 그러나 우리나라의 경우 경제개발의 우선순위에 밀려 친수연안의 조성보다는 산업공단, 항만, 연안 재해방지 시설의 설치가 주 대상이 되어 왔으며 친수연안의 조성에 대한 개념의 도입 없이 기능적 목적만을 대상으로 관리되어 왔다.

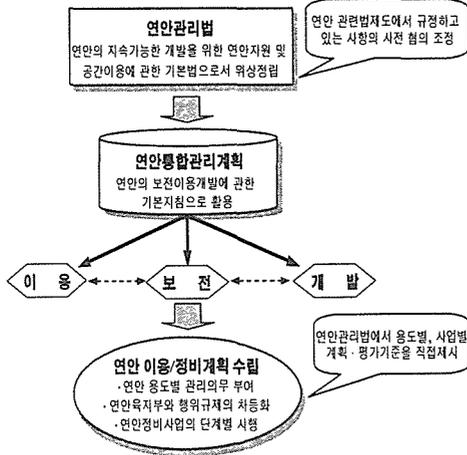
그러나 선진 연안국가의 경우 친수연안에 대한 개념이 일찍부터 도입되어 왔으며 연안통합적 관리를 위한 정책 중에서도 ① 연안의 토지 및 건축규제 ② 연안환경의 보전 ③ 연안경관의 보전 등에 관한 지침(Guideline) 또는 정량적 기준(표준) 등과 함께 다양한 형태의 프로그램을 제시하고 있다(RAC, 1993)³⁾. 그리고 이러한 지침과 기준 등은 연안관리법에 의하여 직접 규정하고 있거나, 환경보전법 또는 국토·도시계획법 등 다른 개별법에 의하여 관리하기도 한다.

본고에서는 이와 같은 맥락에서 연안친수성의 확보를 위한 정책적 과제로서 ① 연안의 친수성 확보를 위한 면적인 접근방향 ② 연안의 선적인 접근방향 ③ 친수연안의 경관조성 등에 관하여 몇 가지 소견을 언급하고자 한다.

가. 연안의 면적이용과 접근방향

친수연안의 면적인 접근은 앞에서 언급한 바와 같이 연안통합관리차원에서 제기되고 있는 문제로서 수역과 배후지를 하나로 하는 절대공간의 확보와 상호 상충관계를 조정하는 것이다. 특히 연안공간은 수면이나, 토지와는 다른 특별한 환경영향권을 형성하고 있기 때문에 전 국토를 대상으로 하고 있는 준농림지역의 토지이용규제나, 도시계획법상의 현행 용도지역관리만으로는 수변관리가 미흡하다. 따라서 수변공간을 특수지역·지구로 특화하고 친수활동에 관한 “가이드라인”의 설정과 함께 새로운 용도지역·지구제를 도입하자는 것이다.

3 이 보고서는 19장으로 편성되어 있으며, 제7장에서 연안관리의 목적과 그 원칙에 대하여 상술하고 있다. RAC, Coastal Zone Inquiry, Final Report, 1993, PP.109~124.



<표4-1> 연안통합관리모형과 실행체계

이와 같은 연안통합이용계획(용도지역제)은 제도 자체가 비탄력적이고 강직성을 갖고 있다는 지적이 있지만, 연안관련 프로젝트의 적합성을 높임과 동시에 프로젝트와 접이지대의 연안이용을 체계적으로 관리하기 위하여서는 실천적 수단으로서의 매우 유용한 것으로 판단되고 있다.

따라서 제도의 도입에 있어서는 가능한 국토이용계획 및 개별법상의 지역지구(구역) 등과 적합한 방향으로 하는 것을 원칙으로 하되, 다른 법령에 의한 연안 용

도지역이 연안의 특성에 맞지 않을 경우, 연안환경을 우선으로 하는 체제의 정립을 도모할 필요가 있다.

또한 NGO활동 등을 통해 근래에 나타나기 시작하는 환경복원 문제와 관련하여서는 미국의 연안관리 프로그램 등의 사례에서 보는 바와 같이 이들 선진연안국에서는 연안자원과 환경적 가치를 매우 중시하고 환경개선에서 더 나아가 환경복원 (Mitigation)이라는 보다 적극적인 연안관리를 도모하고 있는바, 우리나라에서도 이에 대한 제도적 차원의 대책이 필요할 것으로 판단되고 있다.

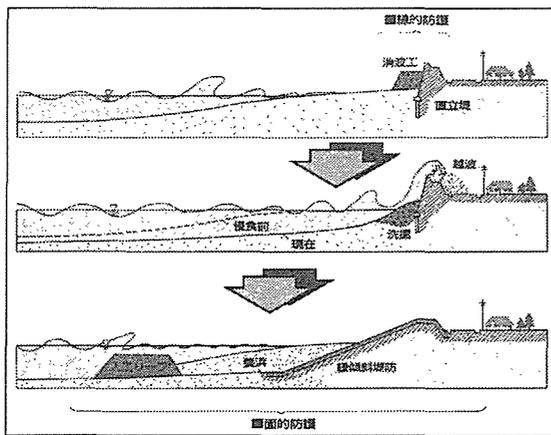
나. 친수연안의 선적 접근방향

연안의 Waterfront 즉 친수연안은 해안선이라는 선적(線的)공간을 가지며 이러한 선적인 연결은 연안지역을 연계하는 역할을 하고 있다. 그리고 연안의 이러한 선적인 접근성의 확보는 해안선으로 나갈 수 있는 수직적인 접근성(Vertical Access)과 해안선을 따라서 이동할 수 있는 수평적 접근성(Lateral Access)을 확보하는 것이다. 예를 들면 항만구역에서 종래에는 시민과 격리시키는 구조를 만들어 왔지만, 지금은 방파제 등 일부에 대해서 친수공간을 만들고 일반인의 출입을 인정하고 있는데 이는 Vertical Access 쪽이다. 그리고 해변과 같이 공공해수욕장에서 리조트 호텔에 인접하는 해수욕장으로 비치를 연결시켜 숙박객 이외의 시민도 그곳에 들어 갈 수 있게 하는 것은 후자의 Lateral Access라고 보는 것이다.

한편 연안의 접근을 저해하는 주요 요인을 보면 첫째, 지형적 여건과 아울러 해안간선도로, 인공구조물의 설치에 따른 물리적 제약조건이 있고 둘째, 연안토지의 사유화⁴⁾ 등의 문제가 있으며 셋째, 군사시설보호구역의 설정 등 제도적인 문제 넷째, 토지이용의 효율성 추구하고 함께 친수연안에 대한 인식 부족 등을 들 수 있다.

따라서 연안의 접근성을 확보하기 위한 여러 형태의 사례를 종합하여 보면, 해안침식 단애 또는 급경사면으로 형성되어 있어 해안선으로의 보행적 접근이 어려운 곳은 보행용 계단 등을 설치해 접근성을 높여 주는 방안을 고려할 수 있을 것이며, 연안과 평행하여 철도 또는 도로를 개설할 경우는 해안선으로부터 최소 100m 이상 이격토록 하여 해안의 충분한 친수공간을 마련해 주는 한편 해안과 배후지의 접근성 제고를 위해 철도 또는 도로를 횡단하는 지하통로 및 육교를 대폭 확충하는 방안을 모색할 수 있다.

또한 사유지에서 별장, 주택, 아파트, 콘도미니엄, 호텔 등 구조물을 건축할 경우 해안에 접근할 수 있는 사도개설을 의무화하고 특히 해안선에 인접하여 대규모 시설을 입지 할 경우 건축물의 길이를 제한토록 하고 일반주민들의 통행이 가능하도록 하는 방안 등이 제도적 차원뿐만 아니라 계획적 차원에서도 충분히 고려되도록 하여야 할 것으로 판단되고 있다.



<그림 4-1> 연안구조물의 친수성 확보

그리고 연안의 각종 자연재해로부터 연안을 보전하기 위한 기존의 시설들을 보면 호안·제방·방파제·해안선 옹벽 등의 보수와 신·개축이 이루어지고 있으나, 연안정비사업의 대부분이 재해방지만을 목적으로 하는 직립식 형태의 구조물을 설치하여 왔고 이러한 시설이 설치되어 있는 곳에서는 시민의 연안접근을 어렵게 하

고 있을 뿐만 아니라 연안경관을 저해하여 왔다.

4 인천광역시 남항의 경우 기업소유가 42.7%, 개인소유가 12.1% 이고 북성지구의 경우, 기업소유가 70.9%, 개인소유가 7.5%로 나타나고 있다.

따라서 우리나라와 유사한 일본의 연안정비사례를 보면 종래의 경우, 연안 정비사업의 대부분이 해안 방호시설의 복구위주로 추진되었으나 점차 자연과 인간이 더불어 사는 새로운 공간으로서 연안을 창출하는 방향으로 전환하고 있다. 이러한 방식은 제방을 보다 완경사로 하여 경관의 이용을 넓히는 이른바 「선적방호방식」에서 「면적정비방식」으로 해안을 정비하는 것으로서 방재시설 자체를 친수공간으로 활용하도록 하는 것이다.

이외에도 해안선이 침식되거나 해수면 상승 또는 태풍에 의한 피해가 심할 경우, 해안선으로부터 일정한 거리이내에서 건축 등 개발행위를 제한하는 이른바 해안선 후퇴(setback)라는 제도가 있는데, 이러한 해안선의 후퇴는 연안의 재해방지 목적 외에도 연안의 각종 개발계획 또는 용도지역 등에 의하여 연안지역으로 침범하는 개발에 대해 일시적 금지를 부과하여 상대적으로 비용을 줄이도록 하는 것이다.

다. 친수연안의 경관조성과 접근방향

연안부의 경관조성은 수변의 분위기를 연출함으로써 자연스럽게 바다 쪽으로 시선을 유도하며 사람의 흐름을 바다쪽으로 향하게 하는 등의 노력에 의하여 수변환경을 바다 쪽으로 끌어들이므로서 연안에서 경관스케일이 넓어져 시야가 한층 넓어지고 큰 해방감을 갖게 하는 등 시민의 생활의 안정과 편안함을 안겨 주는데 있다.

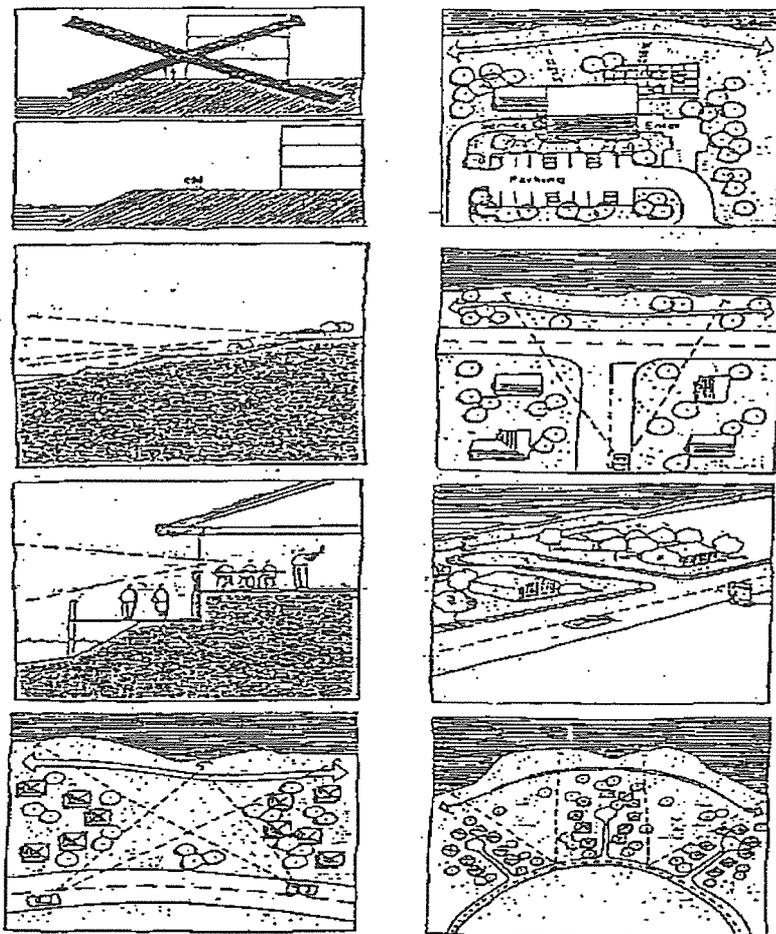
특히 우리나라의 경우를 보면, 토지이용의 극대화를 위하여 연안 해면부의 대부분을 택지형태로 개발하고 있으며 해안 방조제를 설치하거나, 인접하여 도로를 개설함으로써 삭막하고 황폐한 연안을 만들고 있다.

이와 같은 문제는 효율성 위주로 추진된 우리나라의 토지개발정책에도 문제가 없는 것은 아니지만 친수공간을 조성하거나 이를 유도할 제도적 장치가 미흡한 것도 원인이 되고 있다. 우선 외국의 경우처럼 연안을 통제관리할 범위가 설정되어 있지 않을 뿐 아니라 용도지역·지구제에도 수변공간의 조성을 위한 어떠한 규정도 없다는 점이다. 이에 비하여 미국 시애틀 시 해안선 관리법(Shoreline Management Act, 1971)에서는 앞장서 언급한 바와 같이 해안경관의 확보를 위해서 건축물의 높이를 35피트로 제한하고 건축물

높이보다 더 높게 지을 경우, 주민들의 시야를 가리지 말도록 하고 있으며 공공의 이익이 보장되어야 한다고 규정하고 있다. 또한 사유지에서 별장, 주택, 아파트, 콘도미니엄, 호텔 등 구조물을 건축할 경우 고도제한을 철저히 하여 주민들의 해안 조망권을 보장하도록 하고 있으며 해안선에 인접하여 대규모 시설을 입지 할 경우 건축물의 길이를 제한하고 있다.

<그림 4-2> 연안의 시민접근권(경관상의 Access)의 원칙과 사례

<그림-2> 시민 접근권의 원칙과 예시



주 : 그림의 흰색 화살표는 보도로서의 접근권을, 점선 화살표는 visual access를 나타냄.

자료 : California Coastal Commission, California Coastal Access Guide, 1984

주 : 그림의 흰색화살표는 보도로서의 접근권을, 점선화살표는 visual access를 나타냄

자료 : California Coastal Commission, California Access Guide, 1984

우리나라의 경우 이와 같은 직접적인 규정은 없으나 연안통합관리계획 수립시 한려수도의 준농림지역의 경우, 연안에서 건축물을 신축시 해안선 50m에서 3층 이하로 건축물의 높이를 제한한 바 있으며, 목포시 해당지구의 경우 해안선으로부터 100m까지 건축물 고도를 5층 이하로 제한하도록 제안한 바 있다. 또한 연안통합관리계획의 일환으로 연구된 동해안의 경우, 해안의 경관보호를 위하여 해안선에서 육지를 바라보는 수직시각을 15°이하로 할 것을 제안하고 있다.

<표4-1> 15°기준시 해안선으로부터 거리에 따른 고도제한

해안선으로부터 거리	100m	150m	200m	250m	300m	400m	500m
고도제한	26.2m	39.3m	52.4m	65.5m	78.5m	104.7	130.8m

자료: 한국해양수산개발원, 동해망상지구연안통합관리 정책협의회 자료, 1998. 11. 24

따라서 우리나라 연안에 있어서도 외국의 경우와 같이 연안 연안용도지역에 적합한 토지이용 및 용적률(고도), 건폐율, 시계확보를 위한 경관보호 등에 관한 규정을 육지부와 차등적으로 적용할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있으며 아울러 연안경관계획의 수립을 위한 유형별 “가이드라인” 설정 등이 이루어져야 할 것으로 보고 있다.

5. 결론 및 건의

바닷가, 강가, 호반 등의 친수공간은 우리에게 “삶의 질”을 높여주는 귀중한 자연자원으로서 “고향적 정취와 심신의 안정”을 주는 공간이기도 하다, 이러한 친수공간은 지리적 위치와 형태에 따라 매우 다양하면서도 각기 독특한 문화와 역사성을 갖고 있다.

이러한 맥락에서 선진국가들은 수십 년 전부터 “Waterfront”란 이름으로 이러한 친수공간의 이용에 대한 연구가 진행되어 왔다. 그러나 우리나라의 경우 이러한 친수공간에 대한 개념조차 정립되지 못하고 있음으로 인해서 친수공간의 활용에 따른 제도적 장치도 마련되고 있지 못하고 있는 실정으로서 이와 같은 제 문제와 관련하여 몇 가지 방안을 제언하고자 한다.

첫째; 수변공간을 이용하는 대부분의 활동이 수면만을 대상으로 하는 것이 아니고 「수면 + 수제선」, 「수제선 + 배후토지」, 「수면 + 수제선 + 배후육지」 형의 구조를 나타내고 있다. 따라서 해수면과 배후지를 일체로 하는 통합적 관리방안을 모색하여야 한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 현재의 연안관리법 및 통합관리계획에서는 이를 통제관리 할 수 있는 실천적 수단이 미흡하다는 것이다. 그 대안으로 연안에서의 각종 행위규제를 육지부와 차등화할 수 있는 연안용도지역제외의 도입과 용도별 행위규제 등 제도적 보완을 통하여 연안통합관리계획의 실천성을 제고하고자 것이다.

둘째; 연안친수공간의 조성을 위한 연안의 면적(面積)인 통합과, 선적(線的) 관리 및 친수성 확보를 위한 연안경관관리체계 및 제도를 확충하자는 것이다. 특히 연안친수공간은 토지와는 다른 특별한 환경영향권을 형성하고 있기 때문에 전 국토를 대상으로 하고 있는 준농림지역 등의 경관관리 지침 및 도시계획법상의 지구단위계획상의 경관관리 지침 등과는 그 대상과 형태적 차이가 있기 때문에 연안경관의 형성에 필요한 “가이드라인”의 설정과 함께 새로운 제도적 장치를 마련하자는 것이다.

셋째; 연안경관의 형성에 필요한 “가이드라인”의 설정은 연안으로의 접근권 등 그 대상과 형태적 차이가 있어 독자적인 기준을 설정 할 수도 있으나, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 자연환경보전법, 관광진흥법, 건축법 등 다른 법령에서 추구하는 경관관리의 내용 및 체계와도 관계정립이 필요하다.

따라서 친수연안의 경관관리제도를 마련함에 있어서 연안관리법에 직접 규정하는 방안, 연안정비사업계획의 지침으로 다루는 방안, 기존의 개별법령에 반영하는 방안 등을 면밀히 검토할 필요가 있다는 점이다.

넷째; 연안은 개구성·폐쇄성·반폐쇄성과 직선형·리아시스형 그리고 도시·산업지의 연접해안, 농촌 등 비도시 연접해안 등 해안선의 형태가 매우 다양하기 때문에 연안경관의 가이드라인을 일률적으로 규정하기 어려울 것으로 판단되고 있다. 따라서 최소한 이러한 각종의 연안형태의 조사를 통하여 유형별 관리지침을 마련하여야 하고 이에 대한 조사연구가 선행되어야 할 것이라는 점이다.

< 참 고 문 헌 >

<국내문헌>

- 건설교통부, 경관우수지역의 보전방안에 관한 연구, 2001.
국토연구원, 지속가능한 연안관리모형 및 기준설정에 관한 연구, 2001.
서의택, 친·수·공·간, 부산대학교 도시문제연구소, 1997
엄기철, “연안도시의 친수공간 조성과 관리방향”, 인천 도시 및
연안경관국제 심포지움, 인천과학아카데미, 2001
배현미, 워터프론트의 경관설계, 보문당, 2001
최정권, 외국의 워터프론트 개발사례, 도시문제, 1994. 2.
김나영, 부산의 해안 경관 관리방안에 관한 연구, 해양대, 2002.
해양수산부, 연안통합관리계획, 2000.
해양수산부, 연안정비사업의 체계적인 실행방안 연구, 2000.

<외국문헌>

- 건설성 국토지리원, 연안역 종합관리수법 검토보고서, 동경, 1987.
일본 리버후론트 정비센터, 하천 친수계획과 디자인, 1995.
Breen Ann & Goodwin, *The New Waterfront*, 1996.
California Coastal Commission, California Access Guide, 1984
Harrison, P, "Shorelines Management in France: a Comment on Recent
Regulations", *Journal of Coastal Zone Management* 8(3), 1980.
OECD, Coastal Zone Management-Selected Case Studies. 1993.
RAC, Coastal Zone Inquiry; Final Report, 1993,
Torre, L, Azeo, *Waterfront Development*, Van Nostrand Reinhold, 1989.

Ⅲ. 외국의 연안경관 관리 사례 - 일본을 중심으로

최 선 주

(전 국토연구원 초빙연구원)

1. 일본의 연안경관 관리

가. 일본의 연안경관 관리체계

- 일본의 연안관리의 근간이 되는 법률은 1956년 제정된 해안법(海岸法)이다. 해안법 제정 당시의 가장 큰 목적은 태풍이나 지진에 의한 높은 파도나 해일에 대한 '방호'였다. 해안법의 제정에 의하여 해안사성청(海岸四省廳)⁵⁾에 의한 해안관리가 시작되어 현재에 이르고 있다.
- 최근에는 환경보전의식이 높아지고, 해안이용방법이 변화함에 따라 해안정비의 방향도 변화하게 되었다. 즉 자연환경을 지키면서 자연과 공존하며 사람들에게 필요한 이용환경을 실현하고자 하는 것이 중요과제로 대두되게 되었다. 이러한 새로운 과제에 대응하기 위해 1999년 해안법을 일부 개정하여 종전의 방호개념에 자연환경의 보호와 회복에 초점을 둔 '환경'과 해안을 잘 이용하기 위한 관리에 초점을 둔 '이용'의 두 가지 목적을 추가하여, 방호, 환경, 이용의 세 가지 방향에서 연안을 정비하게 되었다(표1).
- 일본의 연안경관 관리는 국가적 차원에서는 해안정책 가운데 환경 및 관리분야에서 다루어지고 있다고 할 수 있다. 그러나 국가차원의 연안경관 관리는 필요성을 인식하고 그 방향성을 제시하는 것에 그칠 뿐 구체적이지 못하며, 관련 사업도 실시되고 있지 않다.
- 구체적으로 연안경관의 특성을 파악하고 관리방안을 제시하는 것은 지자체에 의한 경관계획에 의해서 이루어지는 경우가 대부분이다. 경관계획은 경관조례에 의거하여 수립되는 경우와 그러하지 않은 경우가 있으나, 법적 효력은 양쪽 모두 취약하다. 또한 지자체가 수립하는 총합계획(總合計劃)에서 연안경관 관리가 일부 다루어지기도 하나, 관리방향을 제시하는 정도에 그친다.

5 연안관리를 맡고 있는 농림수산성·수산청·운수성·건설성을 말한다. 2001년에 운수성과 건설성은 국토청 및 북해도개발청과 통합되어 국토교통성이 되었다.

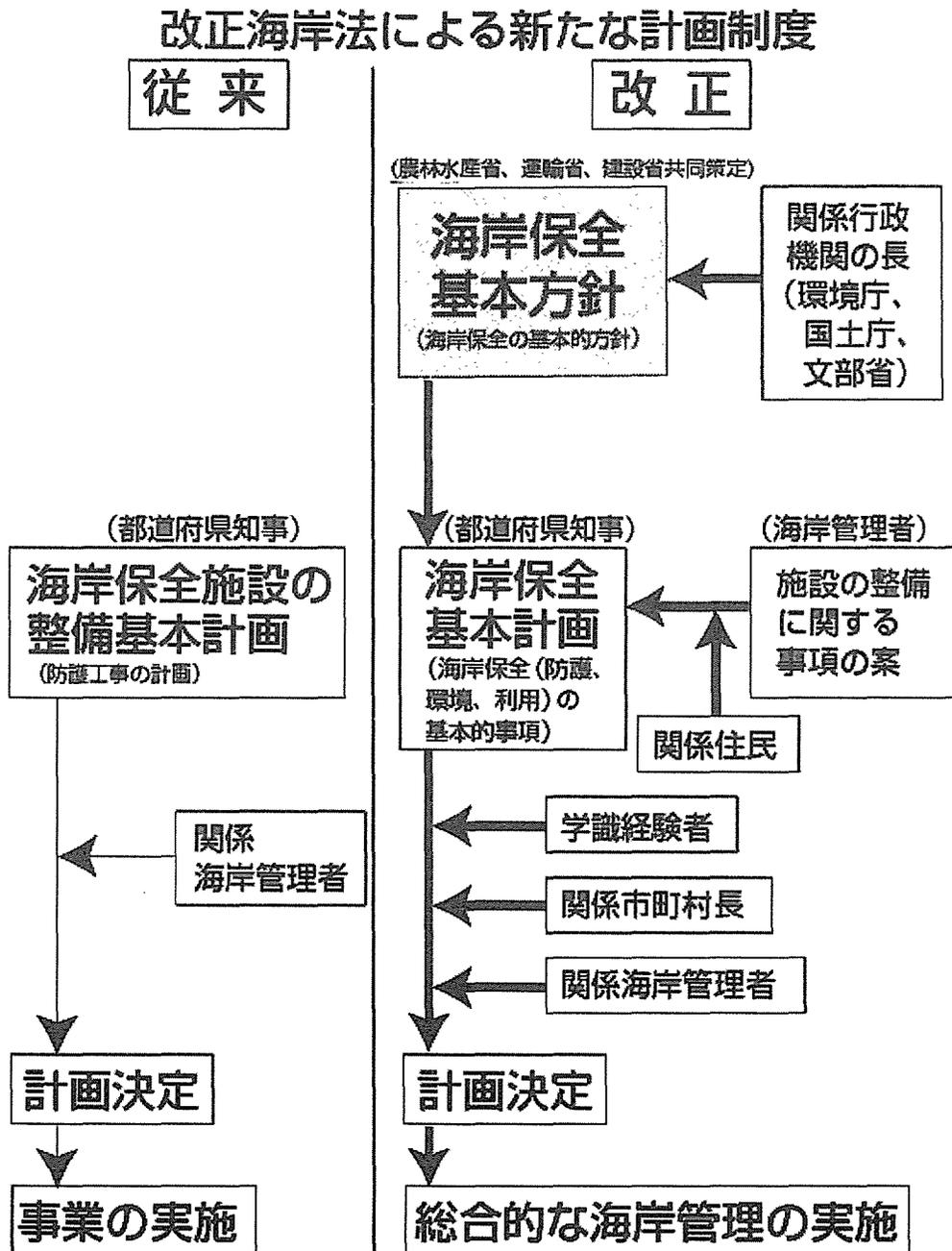
표1 해안법의 비교

	1956년 해안법 제정	1999년 해안법 일부 개정
목 적	방호	방호+환경+이용
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 해일, 높은 파도, 파랑 등 해안재해로부터 방호하기 위한 해안보전 ◦ 해안침식의 진행 ◦ 해양성레크리에이션 수요의 증대 ◦ 해양환경에 대한 인식 제고 ◦ 지방분권화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 법 목적의 개정 ◦ 일반공공해안구역의 설정 ◦ 해안관리를 위한 계획제도의 개선 ◦ 해안관리를 위한 시정촌 참여의 확대 ◦ 해안보전에 지장을 주는 일정행위 금지 ◦ 주무장관에 의한 직할관리제도의 도입

표2 개정된 해안법의 주요 내용

구 분	내 용
목적의 개정	종합적인 관점에서 연안을 관리하기 위하여, 구 해안법의 목적인 해안 방호에 해안환경의 정비와 보전 및 공중(公衆)에 의한 해안의 적정 이용 확보를 추가
일반공공해안구역 창설	자연공물(自然公物)로서 공중이 자유롭게 사용할 수 있는 해안을 공공해안이라 하고, 공공해안 가운데 해안보전구역 이외의 구역을 일반공공해안구역으로 설정. 이는 시설을 정비하지 않으면서 토지 점용, 토석채취등에 대하여 해안법에 의거하여 관리하는 구역임
해안관리계획제도 보완	해안보전에 관한 기본방향을 명확히 하고, 지역의향을 반영하기 위해 주무장관이 수립하는 해안보전기본방침과 도도부현지사가 수립하는 해안보전기본계획을 책정하도록 하고, 후자에 대하여 학식경험자, 시정촌장, 지역주민의 의견을 청취하기 위한 절차 규정
해안관리에 대한 시정촌의 참여 확대	일상적인 해안관리에 대한 시정촌의 참여를 촉진하기 위하여, 시정촌장이 도도부현지사 등과 협의하여 해안보전구역 및 일반공공해안구역에 대한 관리의 일부를 행할 수 있도록 함
보전에 지장을 주는 행위의 금지	해안보전시설 및 기타 시설 또는 공작물의 손상 및 오손, 기름 등에 의한 해안 오염, 자동차등의 진입, 선박 등의 방치를 금지
주무장관에 의한 직할관리제도 도입	국토안전상 매우 중요하며 지리적 조건 및 사회적 상황에 의하여 도도부현지사의 관리가 매우 곤란하거나 부적당한 해안은 주무장관이 해안관리자가 되어 전액 국고 부담으로 관리

(参考)



개정 해안법에 의한 새로운 제도의 틀

나. 해안법에 의한 연안경관 관리

1) 해안보전기본방침

가) 해안보전기본방침의 위상

- 1999년의 해안법 개정으로 방호, 환경, 이용이 조화를 이룬 해안 보전을 계획적으로 추진하고, 지역실정에 맞게 해안을 보전하기 위하여, 해안 보전에 관한 기본방침(해안보전기본방침)을 국가가 제시하고 도도부현 지사⁶⁾가 해안 보전에 관한 기본계획을 수립하는 새로운 계획제도가 실시되게 되었다.
- 해안보전기본방침은 해안보전구역 및 일반공공해안구역에 대하여 방호, 환경, 이용이 조화된 해안보전에 관한 기본적인 방침을 전국적인 관점에서 수립하는 것으로서, 앞으로의 해안행정의 지침이 되고 도도부현 지사가 수립하는 해안보전기본계획에 대하여 방향을 제시하는 것이다.
- 해안보전기본방침은 관계 전문가로 구성된 검토위원회의 제언(2000.1)을 토대로 하여, 2000년 5월에 책정되었다.

2) 해안보전기본방침의 주요내용

가) 해안 방호에 관한 기본사항

- 해안은 자연재해와 해안침식으로부터 해안 배후의 인명과 재산을 방호하는 역할을 하고 있다. 따라서 각각의 해안에 대해서 기상·해상(海象)·지형 등 자연조건 및 과거의 재해발생 상황을 분석하고, 배후지역의 인구·자산의 집적상황 및 토지이용 상황을 감안하여 안전을 확보하기 위한 방호수준을 정하여야 한다.

나) 해안환경 정비 및 보전에 관한 기본사항

- 해안은 육역과 해역이 서로 만나는 공간이며, 생물들에게 다양한 생식·생

6 일본의 광역지자체.

육환경을 제공한다. 해안에는 특유의 환경에 의존하는 수많은 고유생물이 존재한다.

- 해안의 환경용량은 유한하므로 해안환경에 지장을 초래하는 행위는 가능한 한 회피하여야 하며, 상실된 자연의 복원이나 경관의 보전을 포함해서 자연과 공생하는 해안환경의 보전과 정비를 꾀하도록 한다.
- 해안보전시설을 정비함에 있어서는 해안환경을 보전하고, 양호한 해안환경을 창출하기 위하여, 모래사장을 정비하고, 친수호안·유보도(遊步道)와 같이 사람과 바다가 어우러질 수 있는 공간을 필요에 따라 정비한다.

다) 공중(公衆)에 의한 해안의 적정이용에 관한 기본사항

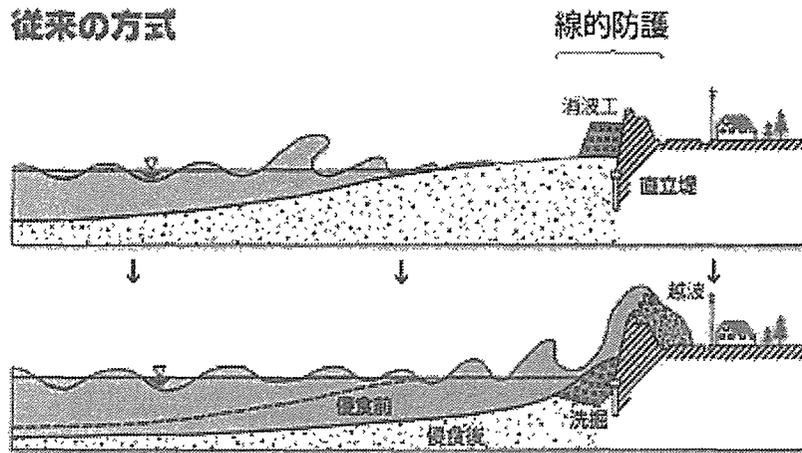
- 해안은 예로부터 지역문화 형성·계승의 장으로 중요한 역할을 해 왔으며, 레저·스포츠, 체험·학습활동, 해양요법이나 휴식의 장으로 이용되고 있다.
- 이와 같은 다양한 기능을 충분히 살려, 공중의 적정이용 증진에 기여하도록 시설을 정비하고, 경관과 편리성을 저해하는 시설이나 방치선(放置船) 등을 처분한다.
- 또한 해변에 접근할 수 없는 해안에 대해서는 바다와 접할 수 있는 장소를 확보하여 공중이 해변으로 접근할 수 있도록 한다.

라) 해안안전시설 정비에 관한 기본사항

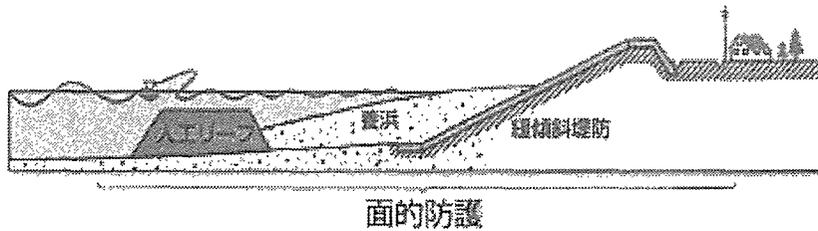
- 안전한 해안의 정비
 - 요구되는 기능의 해안보전시설이 충분히 정비되지 않은 방호가 필요한 해안에서는 시설을 계획적으로 정비한다. 해안은 제방 등으로 해안선을 방호하는 '선적(線的) 방호방식'에서 탈피하여, 시설을 조합하여 방호뿐만 아니라 환경과 이용의 면에서 뛰어난 '면적(面的) 방호방식'으로 정비하도록 추진한다.
 - 침식대책으로 시설정비와 함께 표사(漂砂)의 광역적 움직임을 고려하여, 퇴적 장소에서 침식장소로 모래를 보급하는 등 토사의 적절한 관리를 추진한다.

- 연약지반지역 등의 제방·호안에 대해서는 필요에 따라 내진성을 강화한다.
- 기존시설은 시설기능을 적절하게 유지하기 위하여 유지보수를 통하여 내구성을 향상시키면서, 노후되어 재정비가 필요한 시설에 대해서는 환경과 이용을 고려하여 순차적으로 갱신한다.

• 종전의 선적방호 개념도



• 면적방호 개념도



◦ 자연이 풍부한 해안의 정비

- 해안의 다양한 생태계와 아름다운 경관을 보전하기 위하여 각각의 해안이 지닌 자연특성에 따라 해안보전시설을 정비한다.
- 특히 모래사장은 방재기능을 지니고 있음은 물론, 아름다운 해안경관의 구성요소이며, 사람과 바다가 만나고, 해수가 정화되고, 다양한 생물이 생식·생육하는 장이다. 그러므로 모래사장의 보전과 회복을 주축으로 정비해 나간다.

- 시설을 정비함에 있어, 뛰어난 해안경관이 손상되지 않고, 해안에 서식하는 생물의 생식환경이 위협받지 않도록 자연환경 보전을 고려하여야 한다.
- 이안제(離岸堤)나 잠제(潛堤), 인공리프 등은 다양한 생물의 생식·생육의 장이 되므로 자연환경을 고려하여 설치한다.
- 친근감을 주는 해안의 정비
 - 해안보전시설은 이용자의 편리와 지역사회 생활환경 향상에 기여할 수 있도록 고려하여 정비한다.
 - 제방은 해안으로의 접근을 분단시키지 않도록 필요에 따라 계단을 설치하는 등 구조상의 배려를 하도록 한다. 또한 계단호안이나 완경사제방 등의 설치를 추진한다. 고령자와 장애자가 일상생활 속에서 해안에 접근하여 자연과 친근하게 접할 수 있도록 시설의 배리어프리(barrier free)화를 꾀한다.
 - 해안생물의 생식·생육이나 사람들의 적절한 이용을 보장하기 위하여, 기존 시설을 환경과 이용을 고려한 시설로 바꾸어나가는 것도 충분히 고려한다.

마) 해안보전에 관한 기타 중요 사항

- 광역적·종합적 관점에 입각한 보전
- 지역과의 연계 추진과 해안 애호(愛護)의 계발
- 조사 및 연구의 추진

바) 해안보전기본계획의 작성에 관한 기본사항

- 해안 보전에 관한 기본사항
 - 자연적 특성 및 사회적 특성을 고려하여, 연안의 보전방향에 관한 장기적인 비전을 제시한다.
 - 방호가 필요한 지역·방호수준 등과 같은 해안방호의 목표 및 이를 달성하기 위하여 실시하여야 할 정책의 내용을 정한다.

- 해안환경을 정비하고 보전하기 위하여 실시하고자 하는 정책을 정한다.
- 공중에 의한 해안의 적정한 이용을 촉진하기 위하여 실시하고자 하는 정책의 내용을 정한다.
- 해안보전시설 정비에 관한 기본사항
 - 일련의 해안보전시설을 정비하고자 하는 구역을 정하고, 구역별로 필요한 해안보전시설의 종류·규모·배치 등을 정한다.
 - 해안보전시설이 정비됨으로써 재해나 해안침식으로부터 방호되는 지역 및 그 지역의 토지이용 상황을 제시한다.

3) 해안정비7개년계획의 수립

가) 계획의 연혁

- 일본에서는 1970년 이후 해안사업에 대하여 5개년계획이 책정되고, 해안사성청에 의하여 공동으로 실시되어 왔다. 제6차 해안사업5개년계획은 1996년을 시작년도로 하여 수립되었는데, 후에 이 계획이 재정구조개혁을 위한 특별조치법에 의거하여 '해안정비7개년계획'으로 개정되었다.

나) 계획책정의 목적

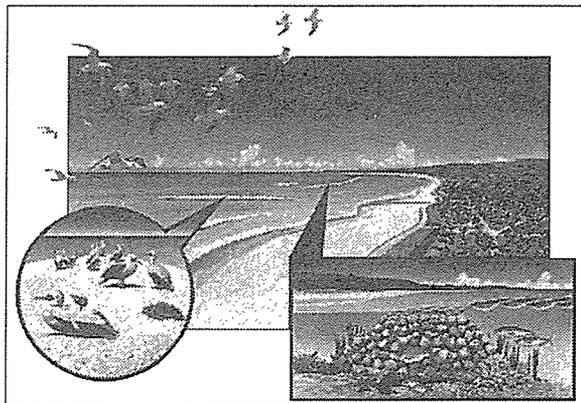
- 자연재해 및 해안침식에 대응하여 안전한 해안을 창조하고, 자연과 공생하며, 이용하기 쉬운 쾌적한 해안을 만들기 위하여, 해안보전시설 및 해안환경의 정비를 계획적으로 추진함으로써 국토를 보전하고, 국민생활환경 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다.

다) 기본목표

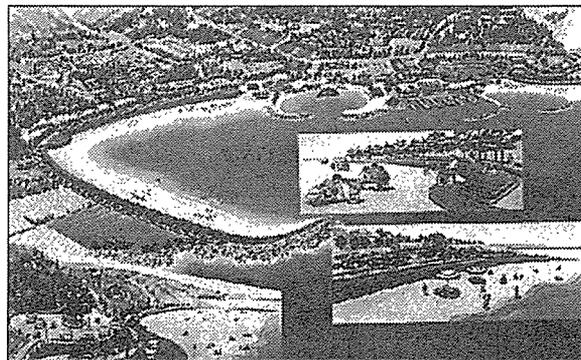
- 국민의 생명·재산을 지키고, 국토보전에 기여하는 질 높고 안전한 해안의 창조
 - 안심할 수 있는 해안의 창조
 - 약 35,000km에 달하는 해안 가운데에서 해일, 파랑 등의 자연재해로부터

방호할 필요가 있는 해안은 약 16,000km에 달한다. 현재 해안보전시설이 설치되어 있는 해안이라도, 해상조건의 변화에 따라 제방, 호안 등의 방재 기능이 저하되거나, 시설이 노후화, 불안정화된 곳이 많다.

- 따라서 시설을 시급하게 효율적으로 신설 또는 개량하고, '면적(面的) 방호 방식'에 의한 내구성이 높은 시설의 정비를 추진한다.
- 자연과의 공생을 꾀하고, 풍요롭고 여유 있는 해안의 창조
 - 생물환경을 배려한 친자연적인 해안의 형성
- 이용하기 쉽고, 친근감을 주는 아름답고 쾌적한 해안의 창조 →
 - 마치즈쿠리의 핵이 되는 해안공간의 형성
 - 바다와 접할 수 있는 생활환경 조성
 - 해안을 적극적으로 이용한 레크리에이션 공간의 형성



해안정비의 이미지-'환경'



해안정비의 이미지-'이용'

다. 경관계획을 통한 연안경관 관리

1) 도쿄도(東京都) 임해경관기본축(臨海景觀基本軸) 경관계획

일본 도쿄도는 2000년 7월 임해부 경관을 관리하기 위하여, 임해부에 경관기본축을 설정하고, 경관계획을 수립하였다.⁷⁾

가) 임해경관기본축 범위설정 원칙

- 임해경관기본축은 해역 및 바다와 일체를 이루어 경관을 형성하고 있는 육지지역을 대상지역으로 하며, 바다에서 도시를 본 경관이나 도시로부터 바다를 보는 경관에 영향을 주는 범위 및 바다와 역사적으로 연계된 범위 등을 종합적으로 검토하여 설정되었다.
- 내륙 연안부에 대해서는 해상이나 대안(對岸)에서 보는 경관, 근접한 스미다강(隅田川)경관기본축과의 관계를 검토하여, 물과 맞닿는 선에서 50m 범위의 육지부분을 임해경관기본축으로 지정하였다. 에도가와구(江戸川區)에 대해서는 매립 부분을 임해경관기본축으로 지정하였다.

나) 임해경관기본축 내 행위규제

- 경관기본축 내에서 특정행위를 하고자 하는 사업자는 경관배려 상황등을 지사에게 신고하여야 한다. 사업지 일부가 경관기본축에 포함되는 경우 신고하여야 한다.

다) 임해경관기본축 기본계획

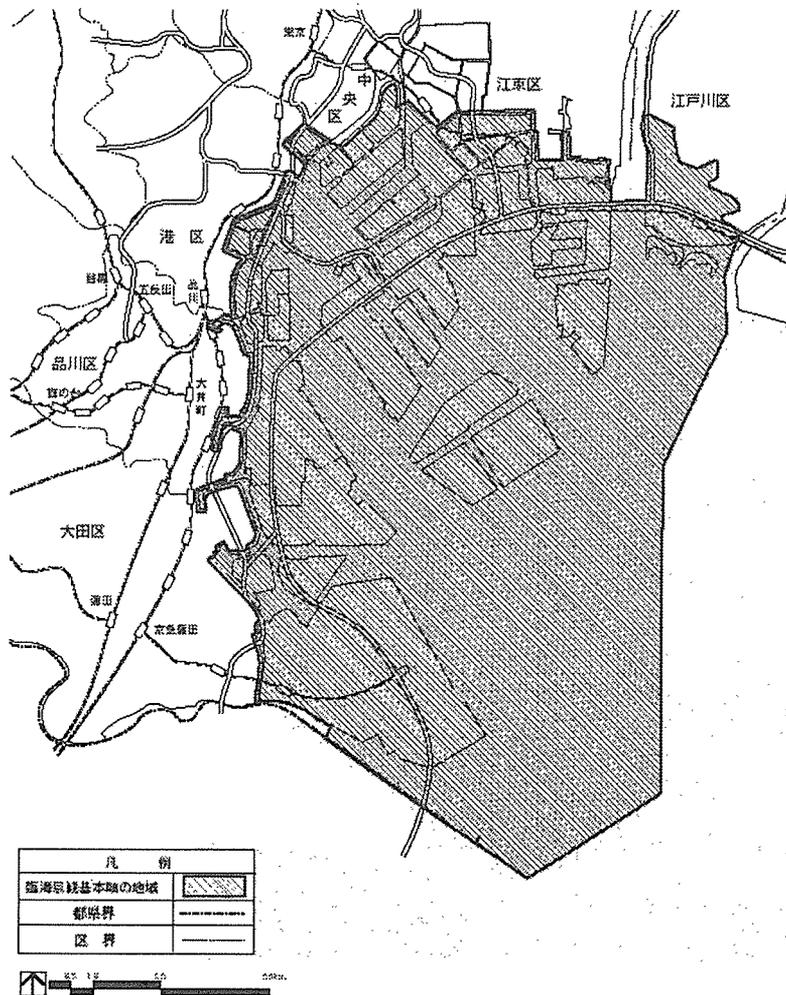
- 계획의 역할
 - 임해경관기본축 기본계획은 도쿄도경관조례 및 경관형성기본지침에 의거하여 경관형성의 기본원칙을 정한 것이다. 이 계획은 임해경관축 지정시에 공표하였는데, 지정지역 내에서 사업하는 공공사업자 및 건축·토지개발사

⁷ 도쿄도는 1997년 경관조례를 제정하였는데, 그 내용은 도쿄의 주요경관축의 보전과 역사적건조물의 보전이 중심을 이룬다.

업자, 도시계획·마치즈쿠리와 관계된 지자체, 기업 및 시민이 당해 사업이나 정책을 실시함에 있어서 임해경관을 고려하면서 경관을 형성하도록 촉구하기 위한 것이다.

○ 기본방향

- 임해부를 형성하는 지역의 특성을 살리면서 해변환경과 공생하는 경관형성
- 도민의 귀중한 자산인 해변경관을 보전하면서 이용
- 역사적 경관자원등을 활용하면서 경관 형성 추진
- 지역의 마치즈쿠리 및 경관 형성과의 연계 도모



도쿄도 임해경관기본축의 범위

라) 경관형성의 기본방향

- 광대한 바다경관과 도심의 도시경관을 살려서 새로운 시대의 경관 형성
 - 임해부의 가장 큰 특징이면서 역할은 도쿄의 관문이라는 점이다. 이러한 도쿄의 관문에 어울리는 풍격있는 경관 형성을 광대한 바다의 스케일과 배후지역에 펼쳐지는 도심경관을 살려서 추진한다. 그리고 매립지 외곽에는 오픈스페이스를 연속적으로 배치하여, 다양한 형태의 건축이나 시설이 녹음과 조화를 이루어 일체감 있는 경관이 되도록 힘쓴다.
 - 임해부의 역사적 흐름을 이해하고, 새로운 시대를 어울리는 새로운 경관 형성을 추진한다. 지금까지의 역사를 보면, 임해부는 항상 새롭게 요구되는 공간과 기능을 계속 창출하고 형성해 온 지역이다. 그리고 지금은 에도(江戸)시대 이래 축적된 해변의 생활과 해변 이용에 의하여 형성된 여러 가지 스케일의 공간이 새로 형성된 매립지의 광대한 공간과 공존하고 있다.
 - 또한 임해부는 해변의 자연과 공존하는 새로운 시대의 새로운 도시를 향한 여러 가지 시도가 이제부터 전개될 지역이다. 이러한 가운데 임해부의 입지특성을 살리면서 새로운 시대를 담당하는 도쿄의 새로운 경관을 형성 하도록 힘쓴다.
 - 도쿄항 입구에서 스미다강 하구로 이어지는 수역은 역사적 유산인 오다이바(お臺場)가 있는 도쿄항의 중심경관을 이루고 있다. 또한 이 곳에서부터 도쿄의 도시경관이 파노라믹하게 조망할 수 있고, 낮의 경관은 물론 야경의 아름다움도 유명하다. 이 지역의 계획에서는 이들 경관을 훼손하지 않고, 주요 조망지점에서 보이는 조망을 차단하지 않도록 힘쓴다.
- 지역특성을 살리고 해변환경과 공생하는 경관 형성
 - 지역의 개성을 살린 해변의 도시경관 형성을 추진한다. 내륙에 면한 지역에서는 지역의 개성이나 분위기에 유의하여 경관을 형성해 나간다. 신구(新舊)의 운하나 수로에 둘러싸인 지역에서는 에도시대부터 형성되어온 특색을 지닌 지역도 있다. 운하나 수로, 이 지역에 많이 분포된 역사적 경관

- 자원, 전통행사 등을 살리면서, 수변도시의 경관형성에 힘쓰도록 한다. 이 지역에서는 비교적 근거리에서 대상을 바라다보는 조망이 많다. 이 때문에 조망지점을 선정할 때에는 조망특성을 살려서 선택할 필요가 있다.
- 임해부도심지역에서는 마치즈쿠리를 위한 가이드라인에 맞추어 경관을 형성해 나간다. 임해부도심지역의 경관형성이 임해부 전체의 경관형성에 크게 기여할 수 있도록 힘쓴다. 이 지역에서는 도시경관이나 산업경관의 조망이 중요하므로, 그를 위한 조망지점을 확보하고 조망을 차단하지 않도록 경관을 유도할 필요가 있다. 이러한 경관들을 야경까지 포함하여 종합적으로 검토한다.
 - 평온한 선착장이 되어 있는 오다이바의 전면 수역은 레인보우브릿지를 비롯한 많은 랜드마크에 둘러싸인 수역이다. 이러한 입지특성을 살려서 도쿄항의 상징적인 경관을 만들어 임해부 경관형성의 핵이 되도록 힘쓴다.
 - 항만물류 기지지역에서는 산업경관 형성을 추진한다. 항만의 산업시설이 다른 토지이용과 일체를 이루어 도쿄의 발전에 기여하고 있는 모습을 다이나믹하고 매력적인 산업경관으로 보여줄 수 있도록 한다. 많은 산업경관은 대안 등으로부터 원경(遠景)으로 바라다보는 경우가 많다. 따라서 그러한 조망이 가능한 조망지점을 확보하도록 하여야 한다. 또한 훌륭한 산업경관을 창출하기 위하여 기능적이면서 그와 동시에 경관으로서 바라다보는 대상이 된다는 점에 대해서도 배려하면서 시설이나 작업장을 설치하도록 한다.
 - 도시와 도쿄만을 연결하는 지역에서는 드넓게 펼쳐진 바다를 살린 장대한 경관을 형성한다. 도시와 도쿄만, 더 나아가 태평양을 연결하는 지역에서는 바다와 하늘의 스케일을 최대한 살려서 경관을 형성하도록 한다. 이 지역은 넓게 펼쳐진 장대한 공간이 최대한의 장점이므로 이를 저해할 가능성이 있는 행위에 대해서는 충분히 검토하여야 한다.
 - 임해부에는 고속도로, 일반도로, 임항도로 등 다양한 도로가 있다. 도로경관은 주행하는 차 속에서 보았을 때 안전하고 쾌적하면서, 그와 동시에 도

로 밖에서 보더라도 그 위치나 형태가 주변경관과 조화되어야 한다. 도로 계획에서 그 도로가 안에서나 밖에서 보여 지는 것을 의식하고, 어디에서 보여 지는가 또한 그러한 경관은 원경·중경·근경 중 어느 것에 해당 되는가 등을 검토하여 완충녹지대 등을 포함한 계획도로가 임해부 경관과 조화를 이루도록 경관적으로 배려하여야 한다.

- 다양한 형태의 공간에서 경관의 조화가 이루어지도록 한다. 다양하고 다채로운 토지이용이 전개되는 임해부에서는 다양한 형태의 건축이나 시설이 건설된다. 이러한 건축물과 시설을 계획함에 있어서 경관 상호간의 조화에 대해서 배려하도록 한다. 시설부지의 식수나 주변의 식수(植樹)대 등은 이와 같은 다양한 형태의 시설경관에 대하여 다양함 속의 통일성을 부여하는 중요한 수단이며, 계획에 있어서 시설 상호간의 경관의 조화와 함께 충분히 배려하여야 한다.
- 해변의 자연경관의 형성 및 해변의 자연과 친해질 수 있는 장소를 만든다. 육상의 오픈스페이스가 간석지와 같은 바다의 오픈스페이스와 네트워크를 형성하여 해변의 자연경관을 만들도록 한다. 사람들은 이러한 자연에 쉽게 접근하여 즐길 수 있는 곳이 많아지면 자연과의 공생을 실감한다. 따라서 바다와 임해부가 친숙한 공간이 되도록 수변에 공공이 쉽게 접근할 수 있도록 하고 공공의 공간을 창출하도록 힘쓴다.
- 경관을 즐길 수 있는 조망지점을 많이 만든다. 경관을 많은 사람들이 쉽게 조망할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 따라서 친수성이 높은 조망지점이나 건축물 내의 조망지점을 검토하여, 많은 조망지점을 가능한 한 연속하여 정비하도록 한다. 또한 조망지점으로의 접근에 대해서도 함께 검토하여야 한다. 유람선 등 배에서 보는 조망에 대해서도 검토한다.
- o 역사적 경관자원을 활용한 경관 형성 추진
 - 임해부에는 역사적 자원이 많이 있다. 또한 교량이나 운하와 같은 근대의 토목유산도 존재한다. 그리고 창고나 도크와 같은 산업유산도 많다. 임해부와 관련된 여러 계획에서는 이들을 보전하고 유효하게 활용할 수 있는

방안을 검토하고, 랜드마크로 되살리는 등 더욱 훌륭한 경관을 창출하는
 자원으로 활용한다.

- 지역의 마치즈쿠리 및 경관 형성과의 연계 도모
 - 임해부의 지자체에는 각각 경관이나 마치즈쿠리에 관한 시책이 있고, 도쿄
 도의 경관조례와의 관계를 명시한 경관조례를 제정한 경우도 있다. 그리고
 임해부에는 다양한 사업자자 사업을 시행하고 있으며, 임해부도심과 같이
 가이드라인을 정하여 독자적으로 경관을 유도하고 있는 지역도 있다. 본
 기본계획에 의거하여 임해부의 경관을 형성해 나갈 때에는 각각의 경관형
 성시책이 연계되어 더 좋은 경관이 만들어지도록 한다.

마) 경관형성의 검토

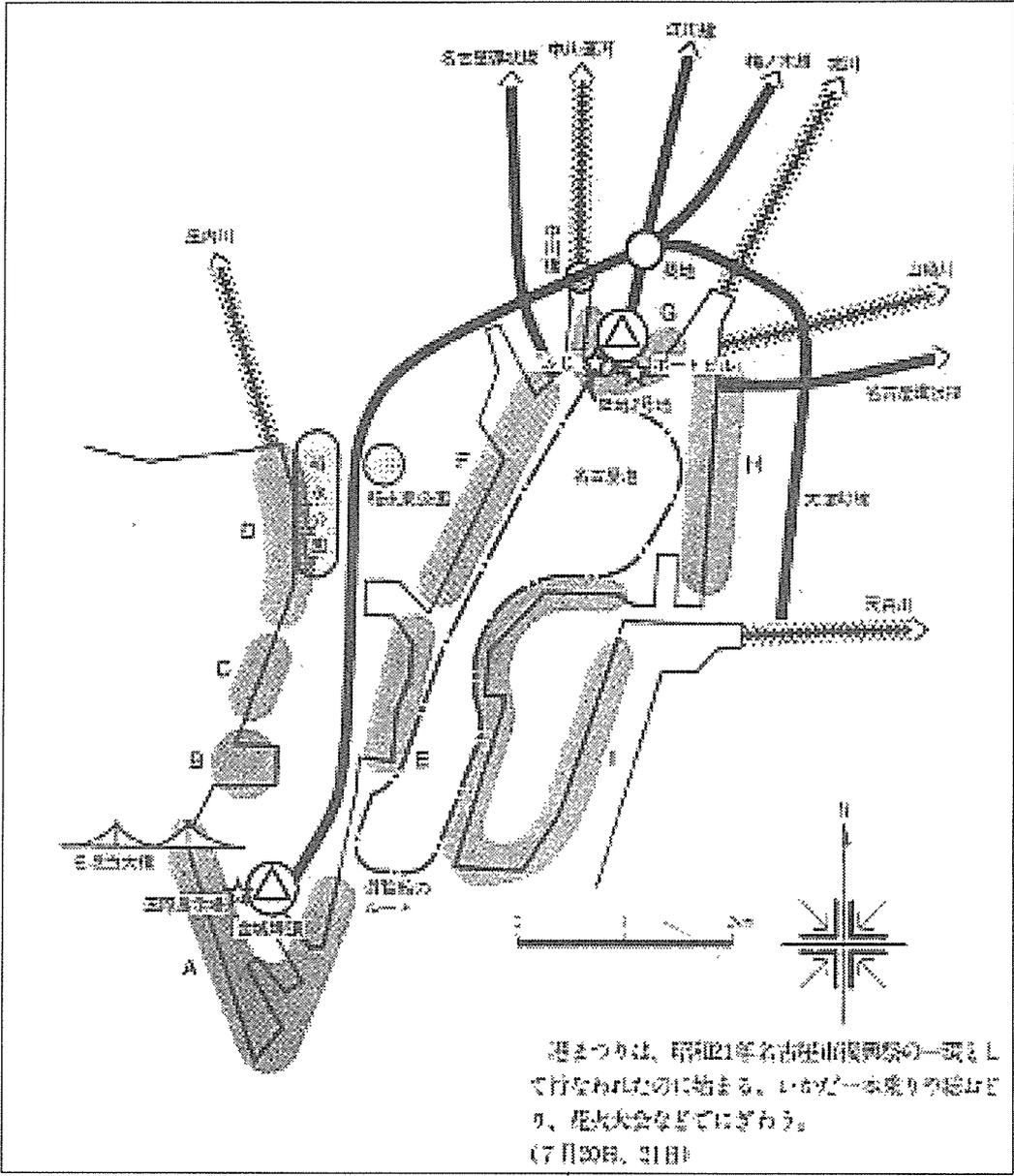
- 건축 및 토지개발사업 시행시 경관에 대한 배려사항
 - 사업대상지와 그 주변을 조사하여 사업계획과 임해부 경관형성과의 관계를
 다각적으로 검토하고, 그와 동시에 그 계획이 임해부 경관형성에 어떻게
 기여할 수 있는가를 구체적으로 검토한다.
 - 임해부 경관에 대해서 배려하는 사업이 되기 위해서는 사업대상지 주변지
 역의 특성을 바르게 이해하고 사업을 진행할 필요가 있다. 지금부터 계획
 하고자 하는 지역의 경관특성을 충분히 파악하여, 그 특성을 훼손하지 않
 고 더 훌륭한 것으로 하기 위해서는 무엇이 필요한가를 검토하여야 한다.
 - 임해부에서는 다양한 계획에 의거하여 마치즈쿠리가 진행되고 있으므로
 그러한 정보에 대해서도 충분히 배려하여야 한다. 따라서 건축물의 건축이
 나 토지 개발 등의 사업을 계획할 때에는 사업지와 그 주변의 자연이나
 역사, 도시생활의 실태나 주민의 생활감각 등을 '지역의 문맥(文脈)'으로
 제대로 이해하고, 여러 관련 계획을 파악하여 지역의 경관형성에 기여하도
 록 종합적으로 검토한다.
 - 특정행위에 해당되는 사업에 대해서는 임해경관기본축의 경관형성기준에
 맞도록 힘쓰고 특정행위 신고시에 설명하도록 하며, 사전조정에서 충분히
 조정한다.

- 도시계획·마치즈쿠리 계획시 임해부 경관형성에 대한 기여 검토
 - 본 계획에서 제시한 임해부 경관형성에 대해 각각의 마치즈쿠리의 관점에서 검토하고, 상호 연계함으로써 더욱 양호한 경관이 형성되도록 구체화한다.

2) 나고야(名古屋)시 도시경관기본계획

나고야시 도시경관기본계획(1987)에서는 항구와 해안선을 ‘나고야와 세계를 연결하는 바다의 현관’으로 위상을 부여하고 다음과 같은 관리방안을 제시하였다.

- 상징적인 수제(水際)경관 연출
 - 금성(金城)부두에 나고야의 바다의 현관을 나타내는 랜드마크를 만든다.
 - 신설되는 나고야항 중앙대교, 동(東)대교는 항구의 입구로서, 그에 상응하도록 상징성을 강조한다.
 - 공장이나 창고, 시설물의 디자인, 색채 등을 고려하여 바다의 이미지를 높인다.
 - 연안공장 주변부 녹화와 공장의 일루미네이션화 등 야간조명으로 바다에서 본 수제선 경관을 연출한다.
- 낭만과 활기 넘치는 수제공간 연출
 - 바다를 한 눈에 내려다 볼 수 있는 조망점을 정비한다.
 - 연안에 입지한 공장의 주변부를 시민에게 개방하여, 물가로 접근하기 쉽게 한다.
 - 항구와 도시를 연결하여, 바다를 둘러볼 수 있는 산책로를 정비한다.
 - 항구를 보면서 휴식하거나 스포츠를 할 수 있는 광장이나 공원, 레스토랑 등을 정비, 확충하고, 해조 관찰을 위한 환경도 정비한다.
 - 낚시·요트등 레크리에이션이나 수상버스, 이벤트 등에 의한 수면이용을 꾀한다.

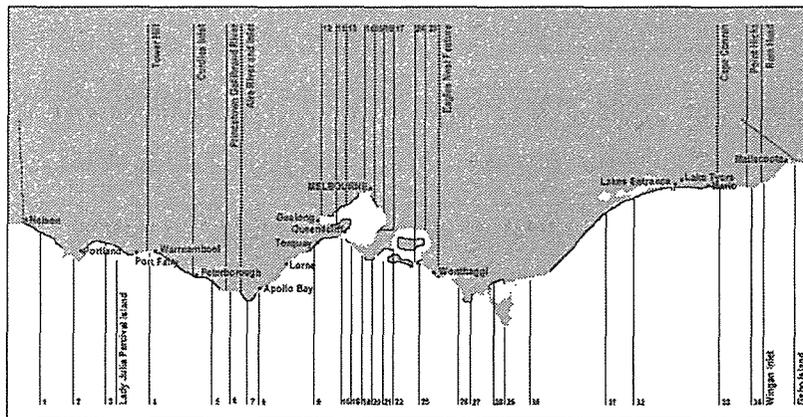


나고야시 경관기본계획에 의한 연안경관 관리

2. 오스트레일리아 빅토리아해안 경관관리계획

가. 계획의 개요

- 1998년 빅토리아해안위원회(Victorian Coastal Council)⁸⁾는 해안의 경관관리를 위하여, 경관특성에 따라 경관유형(landscape setting type)을 34개로 구분하여 분석하고(VCC, Landscape setting types for the Victorian Coast, 1998), 별도의 보고서에서 해안경관에 대한 경관관리지침을 제시하였다(VCC, Siting and Design Guidelines for structures on the Victorian Coast, 1998).
- 경관유형의 분석은 자연지형의 특성을 중심으로 이루어졌는데, 광범위한 지역을 대상으로 하는 까닭에 구체적으로 기술되지 않았다.
- 경관관리지침은 기능적 지침, 문화적·미적 지침, 생태적 지침으로 나뉘어 제시되었다(표3). 이 지침은 건축물·시설물 배치계획, 지형 등 환경보전, 조망 확보, 사인계획 등 광범위한 내용을 심도 있게 다루어, 연안부 개발에 있어서 지침으로 활용할 수 있게 작성되었다. 현재 특정 해안지역에 대한 구체적인 관리계획인 Coastal Action Plan을 수립하고 있다.



빅토리아해안의 경관유형 구분

8 빅토리아해안위원회는 연안관리법(Coastal Management Act 1995)에 의거해 빅토리아해안에 대한 계획과 관리를 위하여 설치되었으며, 환경보전성 장관(the Minister for Environment and Conservation.)에게 자문하는 기관이다.

표3 경관관리지침의 구분

구 분	내 용
기능적 지침	해안의 제한된 자원의 효율적 활용을 보장하기 위한 지침
문화적·미적 지침	문화적 이슈 및 주차장과 같은 시설물을 포함한 구조물의 외관 및 이들과 환경과의 물리적·시각적인 연관관계에 관한 지침
생태적 지침	개발이 해안생태계에 미치는 영향을 고려한 지침

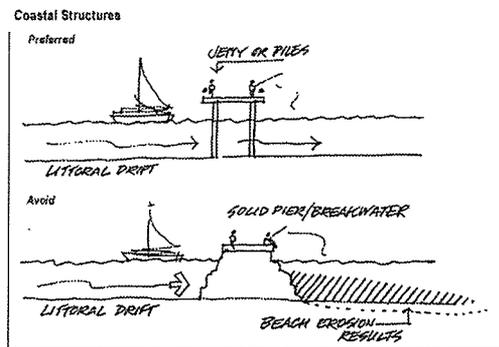
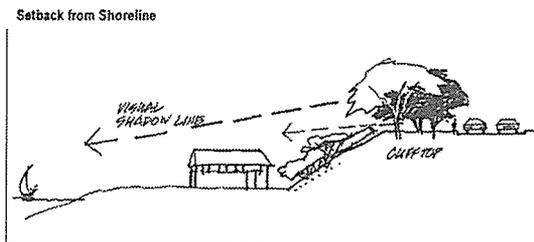
나. 해안경관 관리지침

1) 기능적 지침 (functional guideline)

- 가능한 한 개발과 구조물은 어떤 특정 위치에 모아 확산되지 않도록 한다.
- 일반적으로 구조물은 해안선에서 가능한 한 멀리 떨어져서 배치되어야 한다.
- 개발은 기존의 수도·전기·가스 공급시설 및 우수배수관·하수구 등에 가까운 곳에서 이루어져야 하며, 친환경적인 설비기술도 적절한 경우에 사용하도록 한다.
- 모든 하수는 가까운 곳에 위치한 규격에 맞는 하수구나 설비로 배수되어야 한다.
- 개발은 당해 지역의 교통이나 주차시설에 과도한 부하를 주어서는 안 된다.
- 구조물은 그 주요 기능상 불가피한 경우를 제외하고, 공공이 해안선으로 또는 해안선을 따라 접근하는 것을 불필요하게 방해해서는 안 된다.
- 개발은 보행자가 해안선으로 접근할 수 있도록 계획하고 관리하여야 한다.
- 자전거나 롤러블레이드와 같은 대체 교통수단이 보행자 흐름을 방해하지 않으면서 해안으로 접근할 수 있어야 한다.
- 모든 재료와 마감은 해안기후에 견딜 수 있어야 한다.
- 구조물은 해안지역의 거친 환경조건을 고려하여 관리를 최소화하도록 설계한다.
- 구조물은 해안의 토양조건이나 바람과 같은 제약조건을 해결하도록 설계한다.

- 건물은 열효율을 최대한 높이고 자연광을 활용하도록 배치·설계되어야 한다.
- 다리, 배수시설, 데크보도 등은 해안경관과 조화를 이루도록 설계되어야 한다.
- 일반적으로 다리는 단순하고 기능적으로 설계되어야 한다.
- 배수시설은 공학적 기준과 문화적·미적 기준을 충족시키도록 설계되어야 한다.
- 데크보도는 식생과 미기후 보호에 중점을 두고 설치되어야 한다.
- 해안변 구조물은 자연환경조건에 견딜 수 있고, 경관과 조화를 이루어야 한다.
- 새로운 개발과 재개발은 환경을 고려하여 적절한 규모·형태로 이루어져야 한다.

▪ 기능적 지침의 예

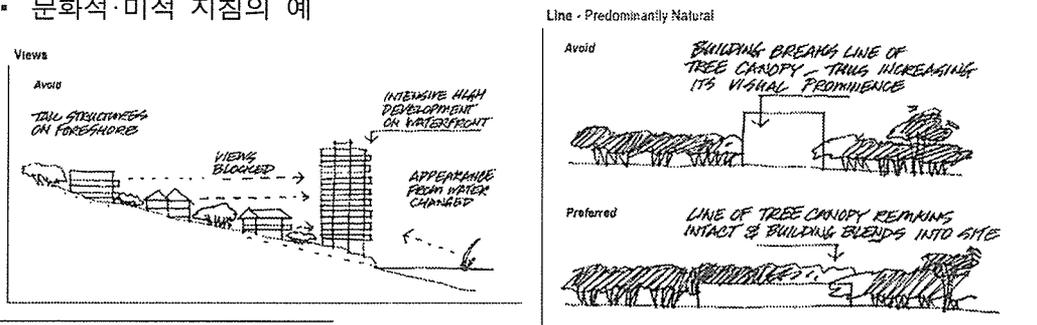


2) 문화적·미적 지침 (cultural and aesthetic guideline)

- 구조물 형태는 주변환경의 주요 형태로 표현된 당해 지역의 해안경관의 특성을 보전하고 강화하여야 한다.
- 개발의 배치 및 설계는 주변환경의 주요 선형(線形)등으로 표현된 당해 지역의 해안경관의 특성을 보전하고 강조하여야 한다.
- 구조물 설계는 주변환경의 주요 색채로 표현된 당해 지역의 해안경관의 특성을 보전하고 강화하여야 한다.
- 해안의 공유지에 위치하는 구조물은 바다를 향한 기존의 조망을 방해해서는 안 되며, 바다를 향한 조망 및 바다에서 육지를 보는 조망을 강화하여야 한다.
- 주요 조망은 보전하고 환경을 훼손하는 부적절한 개발로부터 보호하여야 한다.

- 해안의 공유지에서 새로운 개발을 할 때에는, 가장 가까운 공도(公道)로부터 매력적인 자연환경(사구·파도·해안절벽·노출된 광맥·강 하구 등)을 바라보는 조망을 보전하여야 하며, 공공을 위한 조망장소를 제공하여야 한다.
- 해안의 공유지에서 개발(건물·담·포장·사인·조경을 포함)할 때에는 해안에서 끝나는 도로나 레크리에이션지역이나 해변과 같이 공공이 조망하는 장소로부터 해안을 바라보는 조망은 심하게 차단해서는 안 된다.
- 하나의 지역에서 구조물·옥외시설물·사인·공공설비 등은 시각적으로 조화를 이루도록 설계하여야 한다.
- 주요 경관요소인 꽃·산등성이 등의 개발은 시각적으로 차폐되어야 한다.
- 사인(sign)은 명확하고 정보를 잘 전달하여야 하지만, 기본적으로 너무 지나치지 말아야 한다.
- 공공설비는 너무 눈에 띄지 않도록 하며, 가능하면 지하에 설치하여야 한다.
- 경관설계는 기존의 지형·식생·물질 등으로 표현되는 해안경관의 특성을 보전하고 강화하여야 한다.
- 조경(식재·정지 등)은 개발부지와 개발을 시각적으로 조화되도록 하여야 하며, 부적절한 구조물을 차폐하고, 어메니티를 보전하고 조망을 유도하여야 한다.
- 문화유산 및 역사적 구조물은 이코모스(ICOMOS)⁹⁾의 버라헌장(Burra Charter)에서 제시된 적절한 설계와 계획과정에 의하여 그 가치가 고려되어야 한다.

▪ 문화적·미적 지침의 예



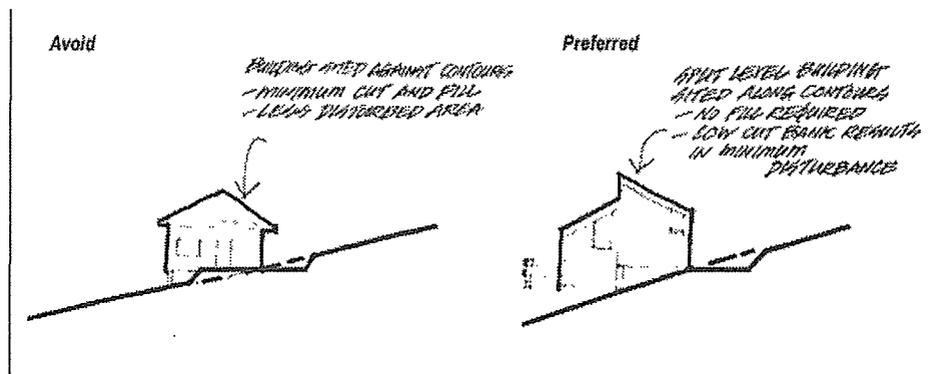
9 ICOMOS란 유적 및 기념물 보전을 위한 전문가들의 비정부 국제적 모임인 'International Council on Monuments and Sites'를 말한다.

3) 생태적 지침 (ecological guideline)

- 모든 구조물의 배치·설계·건설은 당해 지역의 자연배수형태 및 배출수의 질의 변화를 최소화하여야 한다. 또한 지역 토양의 변화를 최소화하여야 한다.
- 자연식생은 변화를 가능한 한 최소화하고, 보전하여야 하며, 도시·교외·전원 지역의 개발지 주변에 고유수종을 집중 식재하여야 한다.
- 영구적인 구조물은 사구(砂丘)나 불안정하거나 이동하는 토양 위 또는 그에 인접해서 설치해서는 안 된다.
- 모든 구조물의 배치·설계·건설은 해양퇴적물 이동 및 공급의 변화를 최소화하여야 한다.
- 모든 배치와 설계는 생태적으로 지속가능성 원칙에 입각해서, 온실효과·오존층 파괴와 같은 환경작용의 중요성을 인식하면서 이루어져야 한다.
- 해안환경에서 해양의 생물학적 가치를 보호하고 증진시키는 것은 매우 중요하다.

▪ 생태적 지침의 예

Building Siting - to Minimise Soil Disturbance



3. 뉴욕시 워터프론트 정비계획¹⁰⁾

- 뉴욕시 워터프론트정비계획은 1992년 도시계획과(Department of City Planning)에 의하여 수립되었다. 이는 뉴욕시의 578마일에 달하는 해안선을 따라, 자연환경으로서의 중요성을 인식하고 다양성을 제고하기 위한 토지이용의 틀을 제시한 것으로서, 뉴욕시 역사상 최초의 워터프론트 관리계획이다.
- 이 계획은 환경적으로 민감한 지역과 공공의 접근성을 제고하고 오픈 스페이스와 주택 및 상업시설 등을 제공하여야 하는 항만 부분이 서로 균형을 이루도록 뉴욕 워터프론트의 장기적인 비전을 제시한 것이다.
- 뉴욕시 워터프론트정비계획에서는 워터프론트 기능을 자연적 워터프론트, 공적 워터프론트, 업무용 워터프론트, 재개발지역 워터프론트 네 가지로 구분하고, 정비계획을 제안하였다.
- 공적 워터프론트 정비계획에서는 해안으로의 접근 보장을 가장 중요한 목표로 설정하였으며, 해안변에 구릉지가 있는 경우에는 구릉지와 해안 사이의 연계의 중요성을 강조하고 있다. 뉴욕시는 이 정비계획을 발전시켜서, 4개 워터프론트지구(Bronx·Brooklyn·Queens·Staten Island)에 대한 계획을 별도로 수립하였다.

표4 뉴욕시 워터프론트의 구분

구 분	해 당 지 역
자연적 워터프론트	해안·습지·야생동물 서식지·민감한 생태계·물
공적 워터프론트	공공 오픈스페이스와 워터프론트의 조망을 제공하는 공원·해변 산책길·부두·길이 끝나는 곳·조망이 좋은 장소·수로 등
업무용 워터프론트	바다 의존적 용도·해운·산업 용도의 집합 또는 다양한 운송 및 도시시설이 산재함
재개발지역으로서의 워터프론트	최근에 토지이용이 변화된 지역·빈 땅·제대로 활용되지 않는 땅의 효율성 제고

10 City of New York, New York City Comprehensive Waterfront Plan - Reclaiming the City's Edge, 1992

4. 우리나라 연안경관 관리에 대한 시사점

가. 연안경관 관리목표의 정립

- 우리나라의 연안정책은 지금까지 방재와 환경에 중점을 두고 시행되어 왔다. 연안경관 관리는 시급하게 이루어져야 할 중요한 과제이지만, 자칫 성급하게 추진하는 경우 목적인 대로 성과를 거두지 못할 우려가 있다. 일본의 예에서 보는 바와 같이, 앞으로 우리나라에서도 연안의 이용이 다양화하고, 쾌적하고 아름다운 연안 정비의 필요성은 증대될 것이다.
- 따라서 연안경관 관리정책을 수립하는 데 있어서 선행되어야 할 것은 연안경관 관리의 필요성에 대한 인식을 제고하는 일이다. 특히 연안정비를 담당하는 다양한 각종 주체가 연안경관 관리의 목표와 방향을 공유하는 일은 정책실시의 초기에 무엇보다 중요하다.

나. 연안경관 관련제도 정비 및 관리주체간 협력

- 두번째로 연안경관 관리정책을 실시해 나가는 데 필요한 제도적 장치의 정비 및 보완이 필요하다. 기존의 도시경관계획의 틀 안에서 연안경관을 관리해 나갈 것인지, 연안정책의 특수성을 고려하여 연안정비의 한 부분으로 다룰 것인지에 대해서 신중하게 고려하여야 할 것이다.
- 특히 연안경관 관리와 도시계획(경관계획)·지역계획·국토계획 등 관련계획과의 정합성 확보가 필요하다. 또한 연안관리에 직접적, 간접적으로 관여하는 많은 부처간의 정책 조정, 중앙부처와 지자체의 협력 등도 중요 과제이다.

다. 연안경관 특성에 따른 관리정책의 구체화

- 한편 연안경관 관리를 효율적으로 추진하기 위해서는, 연안경관의 특성에 대한 조사나 연구를 실시하여 그 특성에 맞추어 정책을 구체화해 나가야 할 것이다. 오스트레일리아의 빅토리아해안위원회의 활동에서 보는 것과 같은 국가가 경관을 관리하여야 할 연안지역을 선정하고 제도적으로 뒷받침하는 틀도 원용이 가능할 것이다.

참고문헌

1. VCC, Landscape setting types for the Victorian Coast, 1998
2. VCC, Siting and Design Guidelines for structures on the Victorian Coast, 1998
3. 名古屋市, 名古屋市都市景観基本計画, 1987
4. City of New York, New York City Comprehensive Waterfront Plan - Reclaiming the City's Edge, 1992
5. 일본 국토건설성 홈페이지, www.mlit.go.jp
6. 일본 도쿄도 홈페이지, www.metro.tokyo.jp
7. 오스트레일리아 빅토리아해안위원회 홈페이지, www.vcc.vic.gov.au
8. 엄기철 외, 연안정비사업의 체계적인 실행방안 연구, 국토연구원, 2000

IV. 연안경관관리를 위한 법제도 개선방안

이 재 욱

(한아도시연구소 소장)

1. 법제도 개선방안

가. 기존제도의 활용의 한계

이는 현 법제도의 틀 내에서 연안경관관리를 다루고자 하는 것이다. 최근에 개정된 도시계획법(국토계획및이용에관한법률)에서는 지자체의 경관특성에 따라 경관지구를 세분하거나, 새로운 용도지구를 신설할 수 있게 되었으므로, 이러한 제도를 최대한 활용하여 도시지역에서는 사전에 경관기본계획을 수립하고 이를 토대로 지자체의 경관조례를 제정하여 관리하자는 것이다.

또한 준농림지역 및 준도시지역(장래 계획관리구역)에 대해서는 현행의 자연경관보전지역 제도를 활용하여 자연경관이 훌륭한 곳의 경관보전을 꾀하는 한편, 최근에 추가된 준농림지역 경관관리지침을 통해 관리하는 방안이다.

그러나 앞서 누차 지적되어 온 바와 같이 이러한 제도들은 주로 연안지역의 경관관리에 대해서 도시적 관점 또는 개발 통제적 관점에서의 보존적 접근에 중점이 두어 지고 있고, 또한 연안지역의 생태적·환경적 특수성에 대한 인식이 결여되어 있다.

경관관리에 있어서는 물론 자연환경의 보전이라는 명제가 중요한 부분을 차지하고 있는 것은 사실이나, 경관관리가 궁극적으로 지향하는 바가 '인간에 있어 가치 있는 경관을 보호, 보전, 활용, 창조하는 것'이라는 정의에 기초해 볼 때 경관계획 및 규제는 보존의 개념을 넘어 적극적으로 바람직한 환경의 창출측면도 함께 고려되어야 할 것이다.

또한 연안지역은 내륙부분과는 달리 상당히 특수한 지리적, 환경적 특성을 지니고 있는 지역이다. 따라서 이러한 지역에 있어서 환경의 보전, 창출을 위한 계획수립은 도시지역에 이루어지는 일반적인 접근방법과는 다른 생태적·해양공학적인 접근방법이 요구된다 하겠다. 조사단계에서부터 연안의 생태 및 환경적 특성에 대한 정밀한 조사가 이루어져야 할 것이며, 계획수립 및 시행단계에 있어서도 장래의 토지이용변화가 해양생태계 등에 미칠 영향에 대한 충분한 검토가 필요

하다 하겠다.

< 오스트레일리아 빅토리아해안 경관관리계획 지침 >

구 분	내 용
기능적 지침	해안의 제한된 자원의 효율적 활용을 보장하기 위한 지침
문화적·미적 지침	문화적 이슈 및 주차장과 같은 시설물을 포함한 구조물의 외관 및 이들과 환경과의 물리적·시각적인 연관관계에 관한 지침
생태적 지침	개발이 해안생태계에 미치는 영향을 고려한 지침

물론 이러한 내용을 기존 제도의 틀 속에 받아 들여 시행해도 큰 무리가 없을 것처럼 판단될 수도 있겠지만, 도시지역에서 행해지는 경관계획은 결국 도시계획의 하위계획으로서 성격 부여되기 때문에 기존의 계획관행상 그 실제적인 시행은 상당한 어려움이 있을 것으로 예상된다. 이러한 측면에서 연안지역의 특수성을 인정한 새로운 제도적 개선방안이 모색되어야 한다고 판단된다.

나. 제도개선방안의 모색

연안지역에 있어서의 경관관리가 총체적인 연안관리의 한 부분으로 위상을 정립하고 그 실행력을 담보 받기 위해서는 결국 기왕에 연안지역을 관리를 위해 제정된 연안관리법의 내용에서 포함되는 방향에서 제도 개선방안이 모색되어야 할 것이다.

이러한 방안에 마련에 있어서는 크게 두가지 접근방법이 고려될 수 있는데, 그 하나는 연안국에서 주로 채택하고 있는 연안관리방법으로 연안관리법과 기존 국토관리법을 이원화하여 관리하는 방안이다. 이는 연안지역에 대해서는 연안정비법에 의해 용도지역을 따로 부여함으로써 직접적으로 관리하거나 연안관리프로그램을 통하여 행정적 차원에서 관리하는 것이며, 연안지역을 통합하여 일관성

갖춘 체계로 연안 환경 및 경관을 보전해 간다는 측면에서 상당히 효과적인 방안이라 할 수 있다.

그러나 이러한 것을 당장 도입하기에는 어느 정도 어려움이 따르리라 생각된다. 우선 기존의 도시계획법을 전국토로 확대 실시하는 방향으로 개편한 국토계획및이용에관한법률과의 상호 조정문제가 가장 큰 문제로 부각될 것으로 판단된다. 또한 소관부처간의 이해관계의 대립도 발생될 가능성이 있다. 장기적인 관점에서 지속적인 연구와 면밀한 검토과정을 거쳐 추진해야 할 것이다.

다음은 좀 더 단기적인 추진 방안으로서 우선 연안통합관리계획 또는 연안정비계획수립시 연안경관관리기본계획 또는 연안경관형성계획수립을 의무화하도록 하고, 이를 연안관련 각종 계획은 물론 타법령에 의한 계획수립 시 반영토록 하는 것이다. 이는 결국 간접적인 방법에 의해 연안경관관리의 효과를 거두고자 하는 것이다. 현재 경관계획에 대한 사회적 중요성이 부각됨에 따라 각종 도시관련 계획수립시 경관계획수립을 의무화하고 있어 이러한 방안만으로도 어느 정도 실효성을 거둘 수 있으리라 판단된다.

주로 연안의 육역부분 중심으로 이루어지는 각종의 토지이용행위가 해양생태계에 미치는 영향이 지대하고 또한 그 개발에 수반되어 매립이 이루어지거나 대형 토목시설이 들어서는 등 해양공학적 측면에서의 면밀한 검토가 필요하다는 측면에서 연안정비계획을 통한 연안경관관리계획의 수립은 설득력을 가지리라 판단되며, 타법령에서의 반영 등도 어느 정도 수월하게 진행될 수 있을 것이다.

2. 행·재정적 지원제도 구축방안

가. 재정적 지원책의 강구

연안지역의 관리계획을 수립하고 또한 이를 실현화하는데는 조사, 계획 그리고 실행화단계에서 많은 비용이 소요되게 된다.

향후 관련법령의 개선이 이루어져 실행체계가 갖추어졌다 해도, 지방정부의 취약한 재정 상황에 비추어 볼 때 재원조달 측면의 어려움이 계획의 실행력을 약

화시키는 경우가 많이 나타날 것이라 판단된다. 실제로 부산, 인천 등을 제외하고 우리나라 연안도시들은 중소도시가 대부분이다. 향후 법제도의 개선과 함께 중앙정부 차원에서의 재정적 지원책의 마련이 반드시 이루어져야 할 것이다.

이러한 방안으로서는 계획수립비용의 지원확대는 물론이고, 중요한 것은 우선 현행법상 연안정비사업의 하나인 친수연안조성사업의 설치기준에 대한 명확한 기준을 마련하는 한편, 그 대상도 현재와 같은 시설위주에서 벗어난 면적 정비 및 개발의 개념을 도입하는 방향이 검토되어야 할 것이다. 경관형성은 단위 시설의 설치 및 개선만으로는 달성될 수 없고 지역의 전체적인 맥락 속에서 고려되어야 하기 때문이며, 추진방안으로서는 기존의 어촌·어항개발계획과의 통합화하는 것 또는 새로이 농어촌정비법의 문화마을 조성사업과 유사한 형태의 사업제도를 도입하는 방안이 고려될 수 있겠다. 이러한 사업제도를 통해 지방정부에의 국고보조 등 재정지원책의 근거를 마련하고 또한 연안경관관리 실현성을 담보하여야 할 것이다.

또한 개선책 마련의 일환으로서 중앙정부 차원에서 적극적으로 가칭 '연안경관정비 시범사업'을 운용하고, 선정대상기준과 지원책을 마련하여 제도화할 필요가 있겠다. 이를 통해 각각의 연안지역이 가진 특성과 문제점의 정확한 파악과 그에 따른 우리나라 연안경관관리의 기본방향이 정립될 수 있을 것이며, 연안관리법을 중심으로 한 관련법의 개선과 경관관리에 기초한 연안관련 각종 사업들 간의 조정 및 반영 방안 등이 도출될 수 있으리라 판단된다. 그 외 이러한 사업을 시행함으로써 관련지방자치단체의 적극적인 연안정비사업에의 참여를 유도하고, 연안문제에 대한 공감대를 형성시켜 장기적으로 연안관리법의 법적 위상을 제고시키는 효과도 거둘 수 있을 것이다.

나. 경관행정 추진체계 강화

현재 도시경관 관련 업무는 주로 도시계획 관련 부서에서 담당하고 있으나, 이러한 부서에서의 경관분야의 통합적 관리는 연안지역의 특수성에 비추어 무리가 따르리라 판단된다.

따라서 향후 법·제도의 개선이 이루어지는 경우 연안경관계획 및 시책이 제대로 추진되기 위해서는 현재의 연안관리 부서에 전담기능 또는 행정인원의 보강이 이루어지도록 해야 할 것이다. 이를 통해 연안경관형성 관련계획수립 및 사업추진체계를 갖추고 또한 건축, 주택, 도시개발 등 여타 분야와의 협의할 수 있

는 체제를 갖추으로써 행정조직간의 유기적인 연계체계가 갖추어지도록 해야 할 것이다.

단기적으로는 연안관리법에 연안경관형성계획 및 사업제도가 도입되는 것과 맞물려 각급 행정기관별로 가칭 '연안경관계' 등을 신설하여 운영하도록 하는 것이 적절하리라 판단된다. 또한 장기적으로는 연안관리법과 국토기본법과의 이원화가 추진되었을 경우, 현재의 타법과 관련 행정조직체계에 비추어 볼 때 해양수산부내에는 연안계획과를 개편하여 '연안개발과'와 '연안계획과'를 분리시킬 필요가 있을 것이며, 일선 시·도 및 시·군에는 '해안수산국'을 신설하고 그 하위조직으로 '연안계획과'를 두어 연안관리 및 경관업무를 관장하도록 하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

3. 일반적 경관관리지침의 제안

여기서는 연안관리법을 통한 연안경관관리계획 수립의 제도화를 전제로 하여 연안경관관리의 일반지침을 제시하고자 한다. 이는 우리나라 연안개발특성을 어느 정도 일반화하여 작성한 것으로 실제 적용에 있어서는 각 지역적 특성에 맞는 경관가이드라인이 마련되어야 할 것이다.

가. 자연경관의 보전

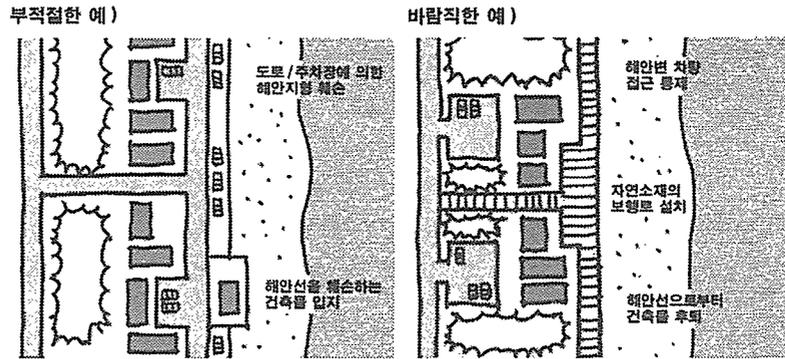
자연경관보전에 있어 주요 문제점이 되는 것은 경관가치가 높은 자연해안·해안식생 훼손, 인공구조물 설치 및 매립에 따른 해안선 파괴, 바다 및 산악지역에 대한 조망 차단 등을 들 수 있다.

따라서 자연경관 보전을 위한 경관관리의 주요 방향은 ① 해안경관자원의 보전 및 해안생태계 보호, ② 바다경관을 고려한 건축물 유도, ③ 바다조망의 보호, ④ 해안송림의 보전, ⑤ 해안시설물의 경관관리, ⑥ 자연친화적인 해안시설물의 도입 등을 설정한다.

1) 해안경관자원의 보전 및 해안생태계 보호

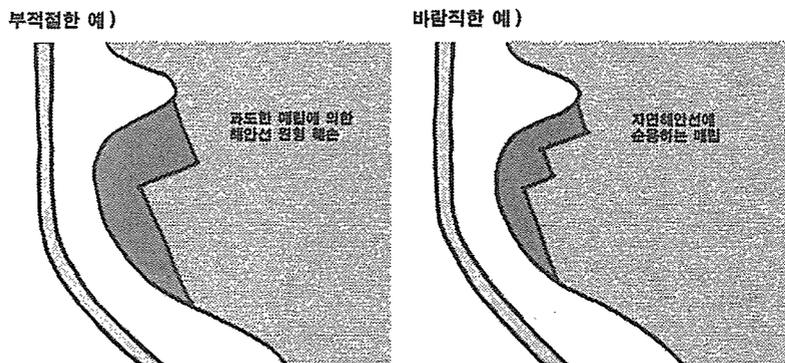
◦ 자연적인 해안선·백사장·모래언덕을 유지하고 해안선 변형을 유발하는 건축

물 및 구조물 등의 설치는 제한한다.



• 해안변 개발과 경관관리

- 공유수면 매립을 가급적 피하고, 매립하는 경우에도 공해를 유발하는 용도의 입지를 제한하고 관광업·수산업 및 무공해산업 관련시설이 위치하도록 한다.
- 항만건설, 해안 매립시에는 자연해안선을 최대한 보존하고, 경관훼손을 최소화한다.

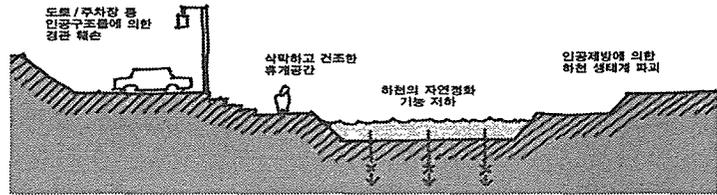


• 해안매립과 경관관리

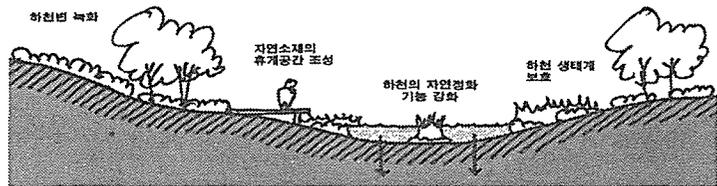
- 바닷속 비경의 보존을 위하여 적극적으로 해중공원 지정 및 보존을 추진한다.
- 암벽 등은 인공적인 요소를 가하지 말고, 경관이 아름다운 바위에 대해서는 조망이 가능한 지점을 정비하여 공공이 쉽게 감상할 수 있도록 한다.
- 하천의 인공개발이 해안환경에 미치는 영향을 신중히 고려하고, 환경친화적

공법으로 이루어지도록 하며, 하천과 바다가 만나는 곳의 경관 관리에 힘쓰도록 한다.

부적절한 예)



바람직한 예)

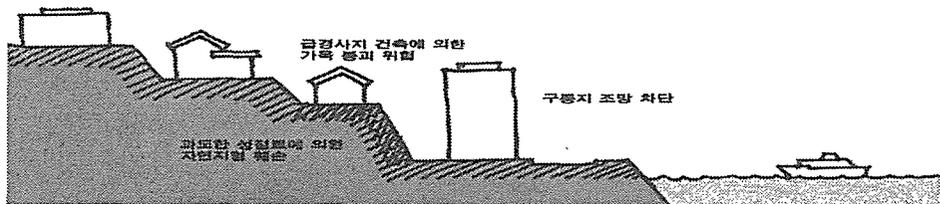


• 하천의 환경친화적 정비

- 해안변 구릉지에 대해서는, 토지이용·일정경사 이상 지역 개발금지·조망대상이 되는 구릉지의 고층건물 규제·녹화 강화 등을 실시한다.

구릉지 농선 훼손

부적절한 예)



구릉지 농선의 건축 규제

바람직한 예)

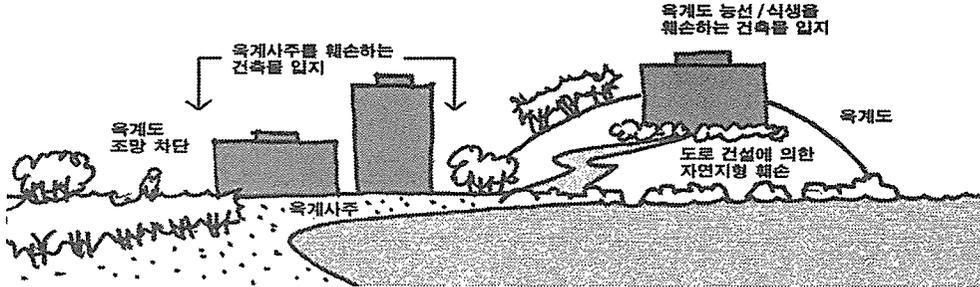


• 해안변 구릉지의 경관관리

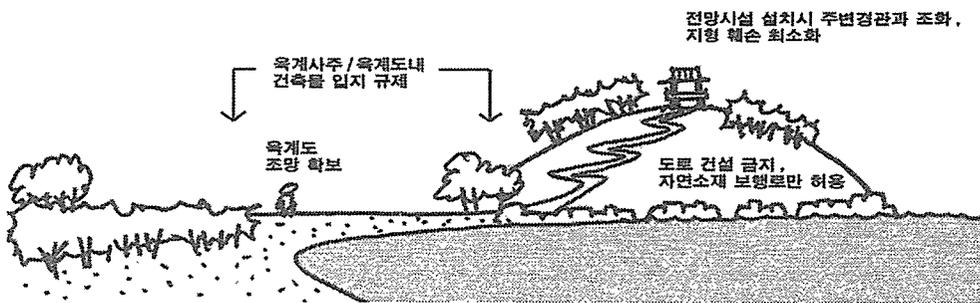
- 육계사주·육계도는 조망시선이 집중되는 중요한 해안경관 요소의 하나이면서, 소규모의 인공개발에 의해서 쉽게 훼손될 수 있는 특성을 지니므로 건축

물이나 각종 시설물의 개발을 최대한 배제하여 자연경관을 보전한다.

부적절한 예)

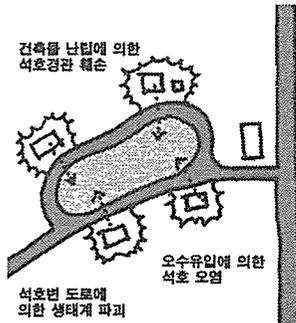


바람직한 예)

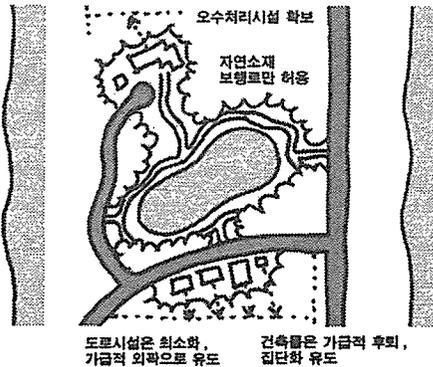


- 석호의 관광개발 추진시에는 환경에 미치는 영향을 충분히 검토하여 적절한 규모로 개발되도록 하고, 오수처리시설 등을 완비한다.

부적절한 예)



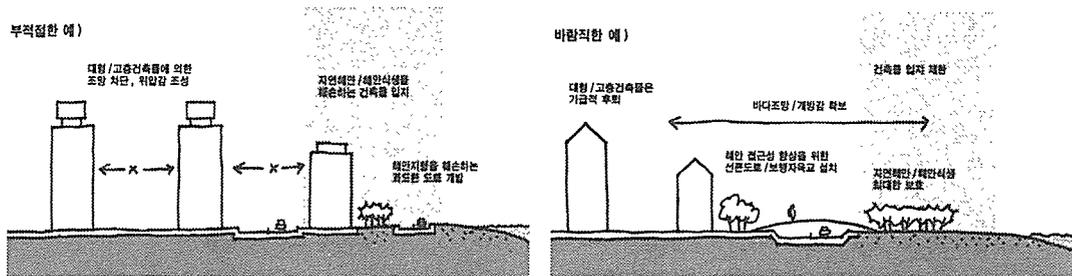
바람직한 예)



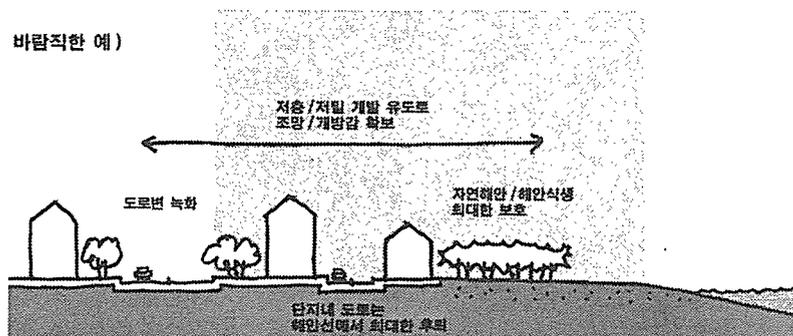
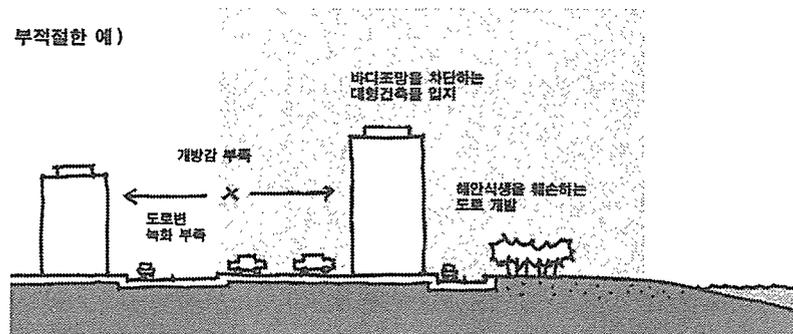
• 석호의 경관관리

2) 바다경관을 고려한 건축물 유도

- 해안변 개발에 있어서는 건축물 및 시설물의 규모 및 형태, 색채 등이 주변의 자연경관과 조화되도록 해안선을 따라 건축물의 높이 및 용도를 제한할 필요가 있다.



• 도로와 해안선 사이의 가용지가 협소한 경우의 해안지역 경관관리

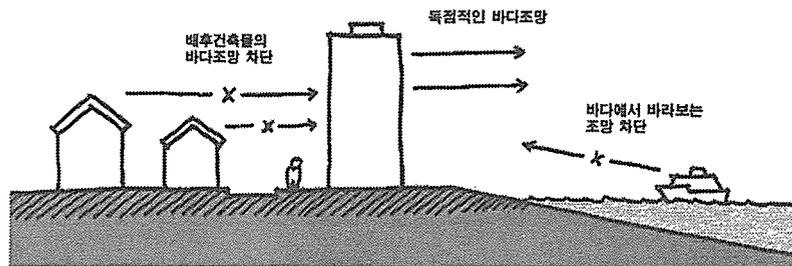


• 도로와 해안선 사이의 가용지가 확보된 경우의 해안지역 경관관리

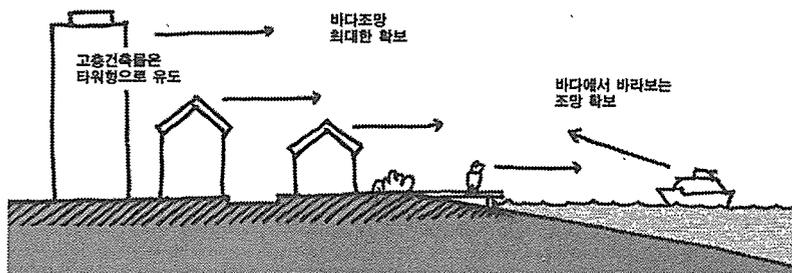
3) 바다조망의 보호

- 일출명소 및 조망명소에 대해서는 바다조망으로부터 조망대상 사이에 들어서는 건축물 및 시설물의 규모 등에 대한 관리가 필요하다.
- 중요한 공공장소 및 조망장소에서 바다를 보는 조망이 건축물 등에 의하여 방해받지 않도록 최대한 보호하고, 건축물 및 시설물의 입지 및 규모 등은 바다를 바라다보는 조망을 방해하지 않도록 고려한다.
- 자연해안의 만과 곳의 경관을 중시한다. 특히 만과 곳이 동시에 보이는 조망은 경관관리상 매우 중요하므로, 그러한 조망을 건축물 및 시설물 등이 방해하지 않도록 관리한다.

부적절한 예)



바람직한 예)



• 바다조망 확보를 위한 해안변 건축물 고도 제한

4) 해안변 송림의 보전

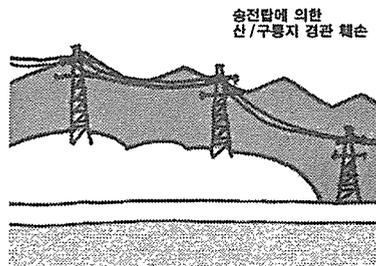
- 해안을 따라 위치한 송림은 중요한 동해안 경관자원의 하나이므로 적극 보전한다.

- 송림을 경관자원 및 관광자원으로서 관리하기 위해서는 송림에 대한 철저한 관리와 함께, 송림내 공동묘지의 이전 등과 같은 적극적인 개선방안이 강구되어야 한다.

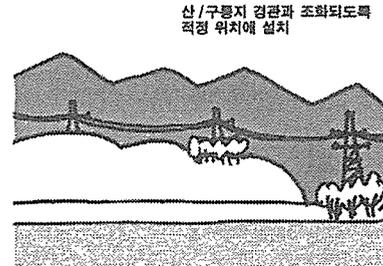
5) 해안시설물의 경관관리

- 인공해안에서는 인공구조물이 경관에 주는 영향을 최소화하고 조화를 이루도록 형태·재료·디자인 등에 대한 세심한 배려가 필요하다.
- 해안변 도로에서는 경관상 중요한 곳에서는 전선 지중화를 추진하고, 부득이하게 설치하는 경우에는 바다에서 떨어진 쪽에 설치한다.
- 경관도로로 쓰이는 도로에서는 가드레일을 비롯한 가로시설물의 형태, 디자인 등이 해안경관과 조화를 이루도록 한다.
- 대규모 송전탑이 배후 산 및 구릉지의 경관을 크게 훼손하지 않도록 구릉지 배후에 설치하거나 차폐녹화를 함으로써 그 부정적 영향을 저감시킨다.

부적절한 예)



바람직한 예)

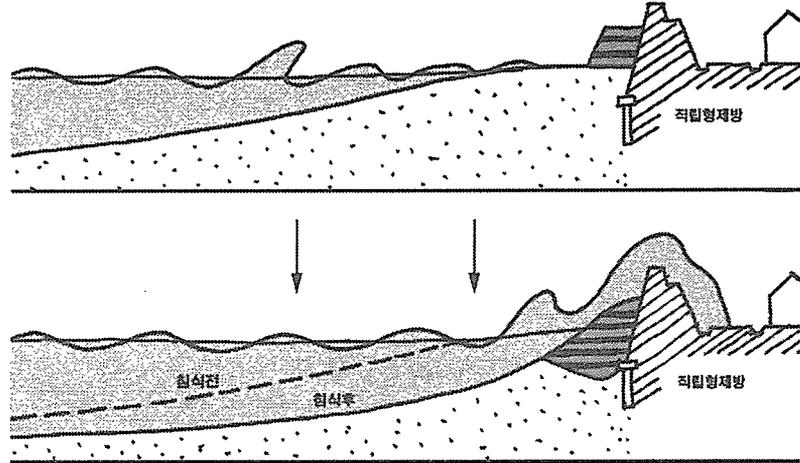


• 송전탑의 경관관리

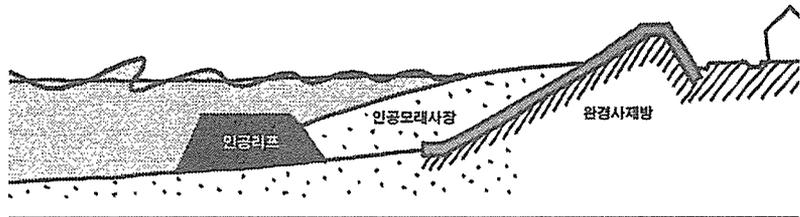
6) 자연친화적인 해안시설물의 도입

- 해안시설물 설치로 인한 침식 등을 방지하고 생태계질서를 회복하기 위하여, 면적(面的) 방호방식 및 투과성 호안 등의 설치를 적극적으로 검토한다.
- 하천의 인공개발은 백사장 유실의 원인이 될 수 있으므로 해안환경에 미치는 영향을 신중히 고려하고, 환경친화적 공법에 의한 개발을 적극 추진한다.

선적(線的) 방호방식 : 종전의 방식



면적(面的) 방호방식 : 침식방지, 경관을 고려한 방식



· 경관과 생태계를 고려한 해안시설물 도입

나. 항구도시경관

항구도시의 주요경관문제는 항구도시 고유의 지역특성이 결여된 획지적인 경관형성, 과도한 항만시설 및 대규모 건축물에 의한 경관 훼손 또는 공공서이 강한 해안변 오픈스페이스 부족 등이 들어진다.

따라서 항구도시경관형성의 주요 방향은 ① 자연경관보전, ② 상징성 있는 도시경관 형성, ③ 주요 조망축 및 조망점 정비, ④ 바다로의 접근성 제고, ⑤ 해안부의 토지이용 개선, ⑥ 오픈스페이스 확보 및 녹화, ⑦ 해안부 시설물 관리 등으로 설정한다.

1) 자연경관 보전

- 자연해안선 등 자연경관을 최대한 보전하여 항구도시의 아이덴티티와 쾌적성을 제고시킨다.
- 거대한 건축물 및 구조물은 해안선에서 최대한 후퇴시키고, 전면부에 차폐녹지를 설치한다.

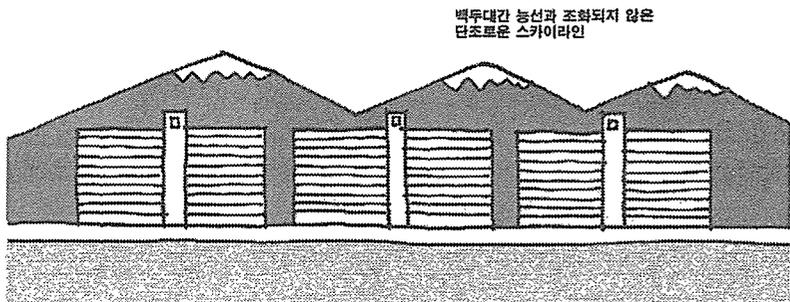
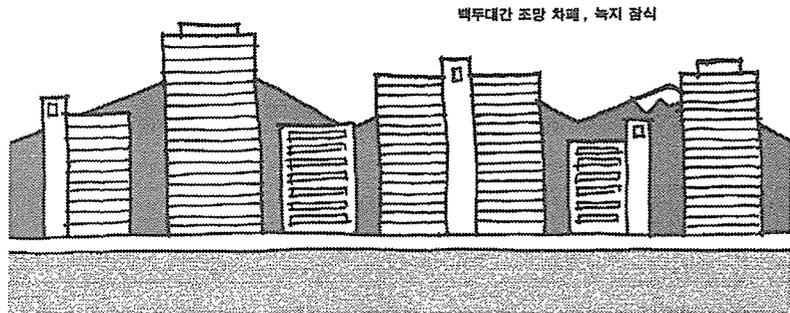
2) 상징성 있는 도시경관 형성

- 국제항이나 산업항과 같은 대규모 항구도시에서는 고층의 관망대 또는 랜드마크를 조성하고 라이트업(light up)에 의한 야간경관 관리를 통하여 도시의 개성과 상징성을 형성한다.
- 중·소규모 항구도시의 경우는 고유한 경관특성을 살린 개발을 통하여 개성 있는 독특한 항구로 정비한다.

3) 조망축 관리 및 주요 조망점 정비

- 항구도시에서는 시가지에서 바다와 항만을 향하는 가로경관을 중점적으로 정비하여, 바다를 향한 조망을 확보한다.
- 도시 전체로 보아 중요한 의미를 지니는 조망에 대해서는 일정 폭의 조망축을 확보하고, 건축물 또는 시설물에 의하여 조망이 방해되지 않도록 유도한다.
- 바다에서 본 항구경관 및 항구도시의 스카이라인의 관리도 경관관리의 중요한 과제라고 할 수 있다. 따라서 바다로부터 조망되는 지역의 건축물 및 시설물 계획시에는 입지 지역 및 주변지역의 스카이라인을 충분히 검토하여, 스카이라인과 조화되도록 유도한다.

부적절한 예)



바람직한 예)



▪ 시가지 스카이라인 관리

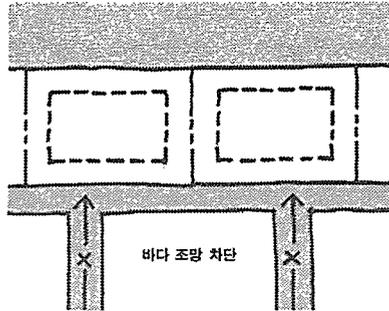
- 구릉지에서 바다를 내려다보는 부감경관(俯瞰景觀)이 중요한 곳에서는 바다로 향한 조망의 특성을 고려하여 건축물의 높이 및 규모 등의 한계를 정하도록 한다.

4) 바다로의 접근성 제고

- 해안으로의 물리적·시각적 접근성을 최대한 확보할 수 있도록 도로계획 및 토지이용계획에서 최대한 고려하며, 민간의 건축에 대해서도 해안으로의 접근

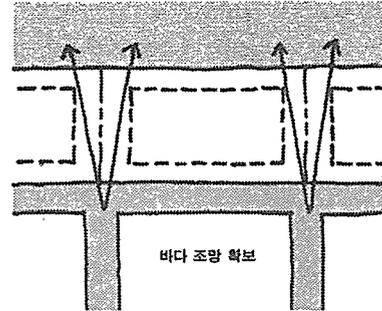
근성 제고를 유도한다.

부적절한 예)

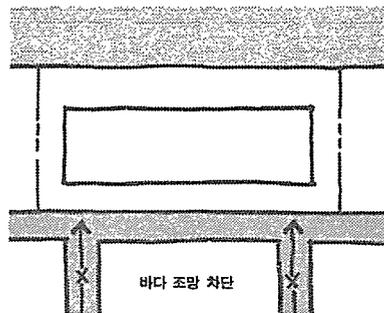


▪ 바다조망 확보를 위한 획지분할

바람직한 예)

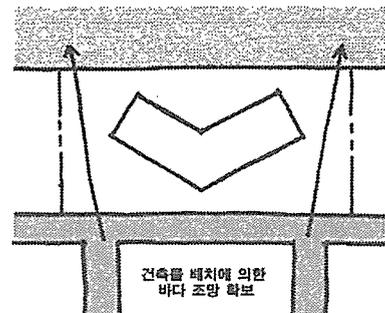


부적절한 예)

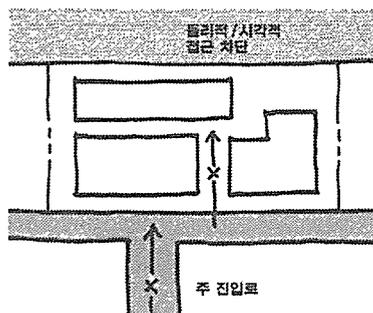


▪ 바다조망 확보를 위한 건축물 배치

바람직한 예)

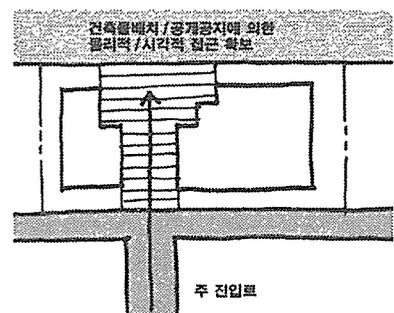


부적절한 예)



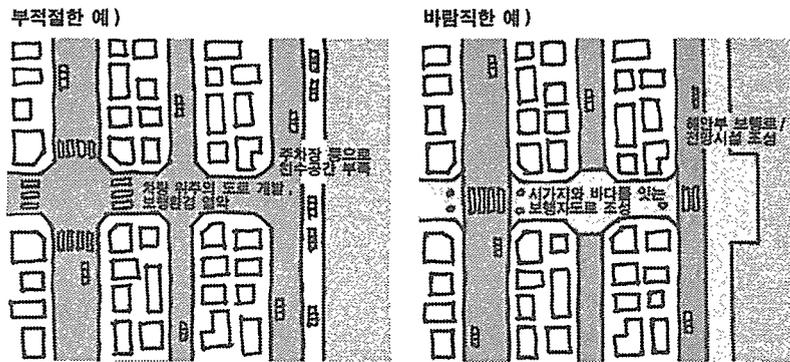
▪ 바다로의 접근성 제고를 위한 건축계획

바람직한 예)



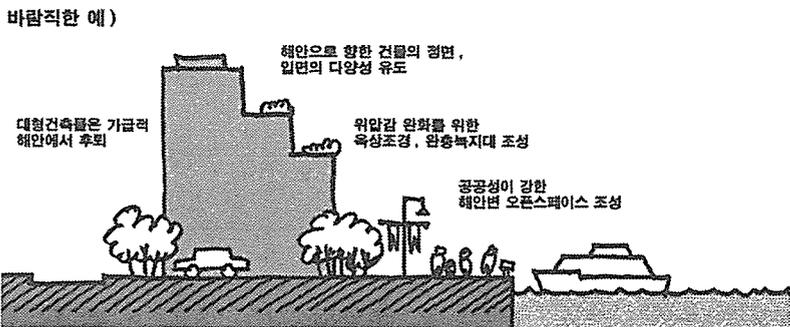
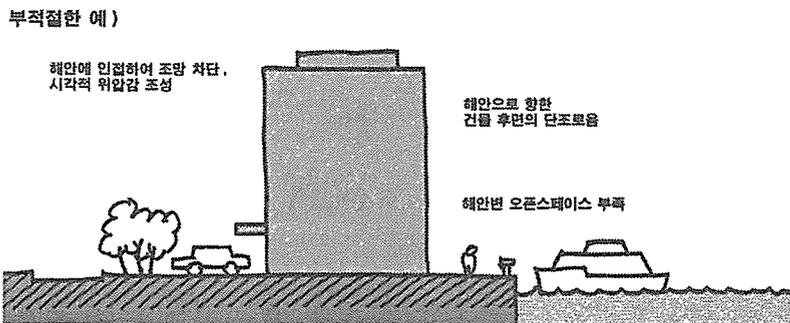
- 시가지와 바다를 잇는 도로의 정비를 통하여 시민이 바다로 쉽게 접근할 수 있도록 하고, 해안도로의 연속성을 확보한다. 특히 보행자가 해안으로 걸어서 접근할 수 있도록, 쾌적한 보행환경을 조성한다.

- 해안도로 보도의 재료는 보행이 쉽고 해안기후에 내구성을 지닌 것으로 선택한다.



• 시가지와 바다를 잇는 보행자도로 조성

5) 해안부의 토지이용 개선



• 해안부의 토지이용 개선 및 건축물 경관관리

- 해안변의 공유지, 공지 개발에 있어서는 특히 경관관리의 모범이 되도록 하

여야 하며, 공유지내의 조망점 정비 및 자연경관과 조화를 이루는 건축, 녹지 확보 등에 힘쓰도록 한다.

6) 오픈스페이스 확보 및 녹화

- 해안부에 충분한 오픈스페이스를 확보하고, 녹화하며, 또한 오픈스페이스를 해안변으로 연속성 있게 배치하여 해안 접근성을 향상시키고, 보행의 연속성을 확보한다.
- 녹화수종은 해안기후에 적합한 수종을 선택하여야 하며, 개방감 있는 잔디밭 조성을 조성하여 바다의 트인 경관이 강조될 수 있도록 한다.

7) 해안부 시설물 관리

- 해안부에 입지한 공장 및 항만시설 등 대규모 시설에 대해서는 해안경관과 조화되면서 위압감을 주지 않도록 색채 및 형태 등을 관리한다.
- 대규모 항구구조물과 보는 사람과의 거리가 너무 가까우면 시각적인 부담을 주므로, 산업용도가 배치된 지역과 공공이 이용하는 지역의 사이는 거리를 두거나 완충녹지를 설치한다.
- 창구 및 도크 등의 산업유산이 지닌 역사성을 발굴하여 보존, 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.
- 등대 등 기존시설물은 일출조망 등을 위한 관광자원으로 활용한다.

다. 농어촌·어항경관

농어촌 및 어항의 주요 경관상의 문제는 과도한 항만매립 및 인공구조물설치, 농어촌의 고유한 지역특성 미비, 민간개발에 의한 무분별한 녹지 잠식 등을 들 수 있다.

따라서 농어촌 및 어항 지역의 주요 경관관리상의 주안점은 자연경관과 조화된 개발 유도, 농어촌 및 어항의 지역성 보전 등에 두어질 수 있다.

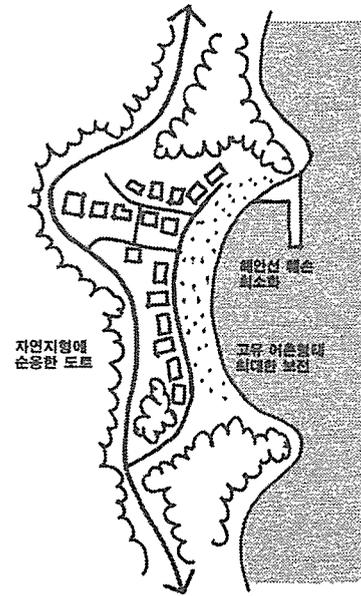
1) 자연경관과 조화를 이루는 개발

- 농어촌·어항을 위요하는 산 및 구릉지, 지형 등을 보전한다.
- 농어촌·어항에서는 과도한 개발을 지양하고, 건축물 및 시설물은 주위 환경과 경관을 충분히 고려하여 설치한다.
- 큰 규모의 건축물이나 시설(주차장) 등은 최대한 해안선에서 멀리 떨어진 곳에 입지하도록 한다.

부적절한 예)



바람직한 예)



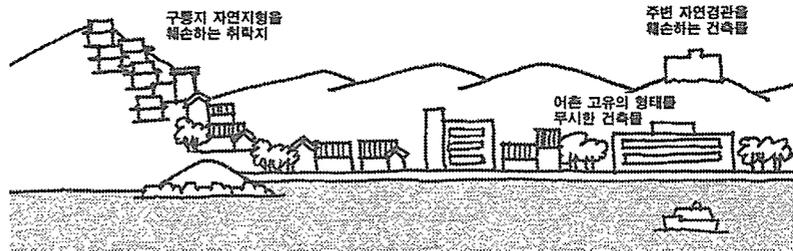
· 자연과 조화를 이룬 어촌·어항의 개발

2) 농어촌·어항의 지역성 보전

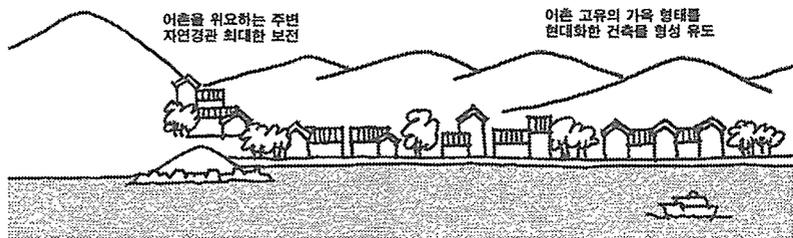
- 주위의 자연경관과 취락이 조화를 이루도록 건축물의 규모·형태·재료·색채 등을 관리한다.
- 지역성을 표현할 수 있는 건축물 양식·재료 등을 채택하거나 개발한다.
- 지역경관 특성을 고려하여, 방파제·등대 등 해안시설물의 형태·재료·규모·색채 등을 관리한다.

- 현재 방치되어 어촌·어항경관을 크게 훼손하고 있는 어구에 대해서는 어구 보관시설을 공동으로 운영하여 경관저해요소를 제거하도록 한다.

부적절한 예)



바람직한 예)



• 농어촌·어항의 지역성 보전

라. 역사경관

주요 역사문화 유적지 주변의 경관관리상의 문제점은 역사경관의 조망 및 역사경관에서의 조망 훼손, 역사경관과 부조화한 건축물 및 시설물의 입지, 역사경관의 발굴, 복원 미비 등을 들 수 있다.

따라서 역사경관 보전을 위한 주요 경관관리방향은 ① 무형의 역사경관 보전, ② 역사경관 주변지역의 관리, ③ 연계된 역사경관의 통합관리 등을 들 수 있다.

1) 무형의 역사경관 보전

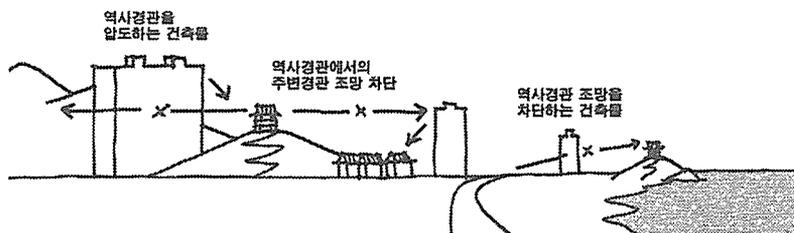
- 마을축제나 성황제, 전설, 민속신앙 등과 같은 무형의 역사경관도 중요한 경관자원이라고 할 수 있다. 또한 무형의 역사경관의 보전과 함께, 그 배경이 되고있는 장소의 보전도 중요하다.

- 관광자원으로서 가치가 있는 무형의 역사경관의 경우에는 적극적인 홍보와 함께, 지역개발과의 효과적인 연계방안이 강구되어야 한다.

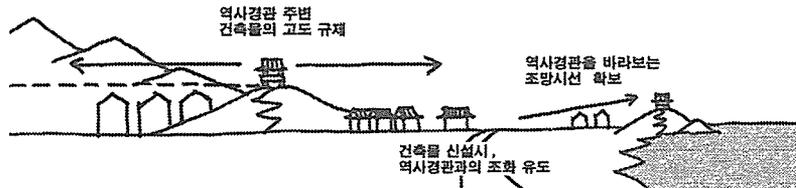
2) 역사경관 주변지역의 관리

- 역사경관에서 밖으로 향한 조망이 대규모 건축물 등으로 인하여 방해받지 않도록 주변지역을 관리할 필요가 있다.
- 역사경관 주변지역에 대해서는 역사경관과 어울리지 않는 용도나 지나치게 거대한 건축물이 입지하지 않도록 관리한다.

부적절한 예)



바람직한 예)



· 역사경관 주변지역의 경관관리

3) 연계된 역사경관의 통합관리

- 지역내의 대표적인 역사유적지는 종합관리를 위한 계획과 프로그램을 통한 종합적이고 일관된 정비 및 관리를 하여야 할 것이다.
- 일정 기간을 정하여 역사유적지간을 탐방할 수 순환 프로그램을 만들거나, 이벤트를 개최하여 관광객을 유치하는 방안 등을 고려할 수 있다.

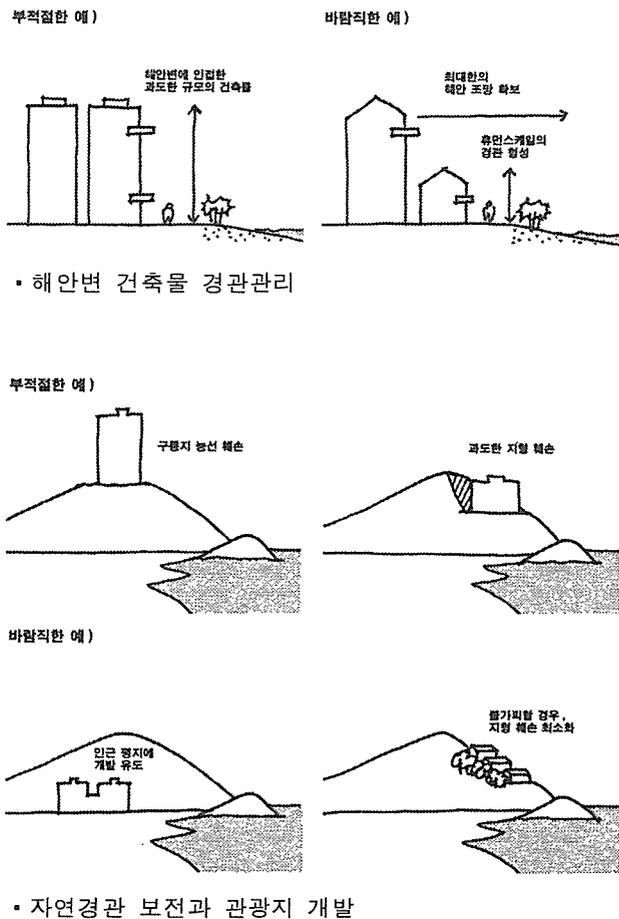
마. 관광지경관

해수욕장 등의 관광지 경관의 주요 문제점은 자연해안을 훼손한 매립 및 인공 구조물 설치, 바다와 주변 산과 구릉지의 조망을 차단하는 대규모 건축물, 건축물과 자연경관과의 부조화 문제, 차량중심의 도로설치 등을 들 수 있다.

이에 따른 관광지 경관형성을 위한 주안점은 ① 자연경관과 조화된 개발 유도, ② 관광지내 시설물 종합관리 등에 두어지겠다.

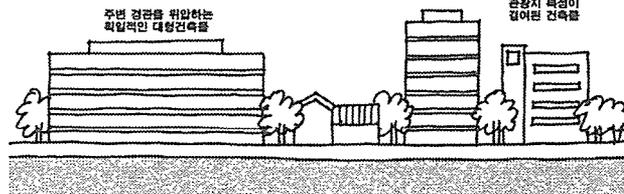
1) 자연경관과 조화를 이룬 적정개발

◦ 해수욕장·횃집거리·유명관광지·복합관광단지 등의 개발시 자연경관을 최대한 보존하고, 자연경관과 조화를 이룬 개발이 되도록 한다.

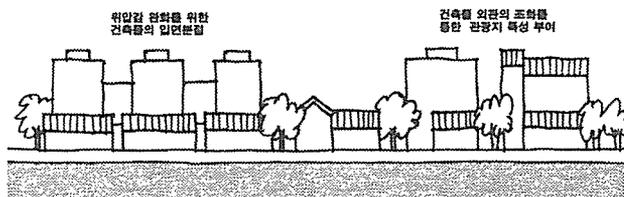


- 관광지는 자연경관이 수려한 곳에 입지하므로, 숙박시설(콘도미니엄·모텔) 등 건축물이 자연경관을 훼손하지 않으면서 조화를 이루도록 입지·규모·배치·의장·색채·외관·간판 등에 대해 적절히 관리한다.

부적절한 예)



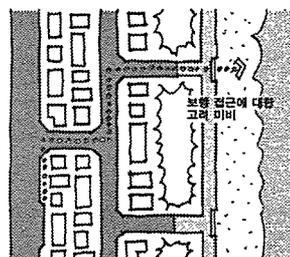
바람직한 예)



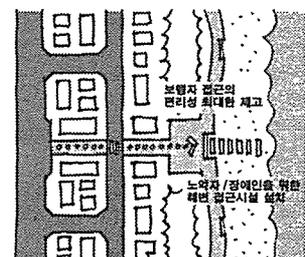
• 관광지 건축물의 경관관리

- 관광지 개발시 자연지형 및 기존 수림의 지나친 훼손을 지양하고, 기존의 자연경관을 살려 쾌적하고 개성 있는 관광지로 조성한다.
- 편의시설은 적정 배치하여 지나친 분산배치 또는 과도한 개발에 의한 자연환경 훼손을 방지한다.
- 해안부에 주차장 등 시설물을 부득이하게 설치하는 경우, 녹화면적을 최대한 확보하고, 막힌 공간이 되지 않도록 바다로의 조망 확보에도 유의한다.

부적절한 예)

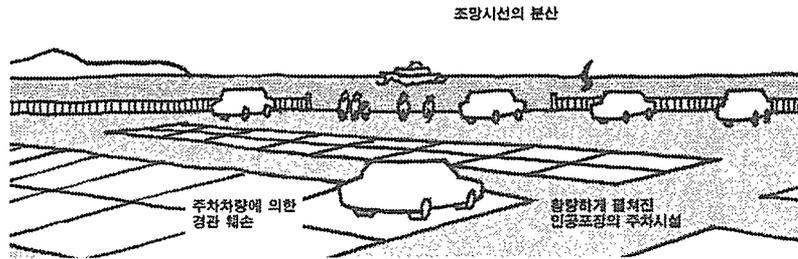


바람직한 예)

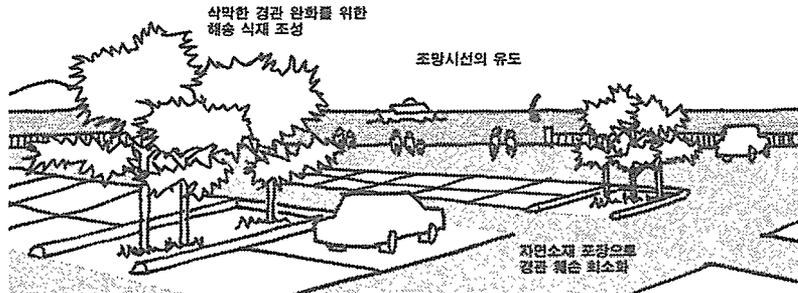


• 해안으로의 보행접근로 설치

부적절한 예)



바람직한 예)



• 해안변 주차장 경관관리

2) 관광지내 시설물 종합관리

- 가로시설물, 옥외광고물, 네온사인 등의 디자인은 관광지의 이미지를 고려하여 선정하며, 통일감을 주도록 한다.

바. 도로경관

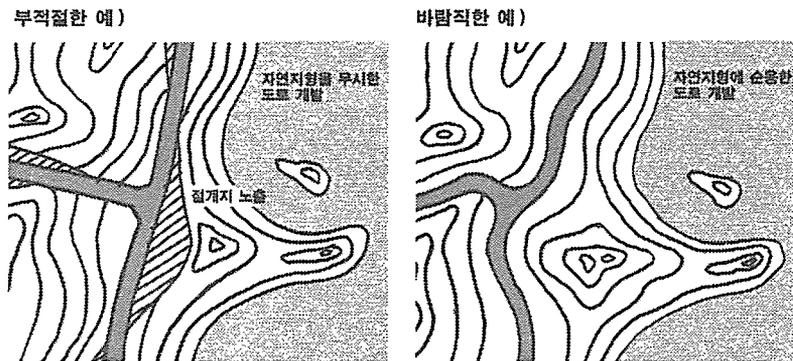
연안지역 도로경관의 주요문제점은 자연지형을 훼손하는 도로 설치, 주요 조망지역의 전망시설·보행로 조성 미비, 해안변 철조망·전신주에 의한 경관훼손·조망차단 등을 들 수 있다.

따라서 도로의 경관형성을 주요방향은 ① 자연지형을 살린 도로 설계, ② 주요 조망점 관리, ③ 도로시설물의 경관 관리, ④ 도로 및 주변부의 쾌적성 증진 등에 두어질 수 있다.

1) 자연경관 훼손을 최대한 억제

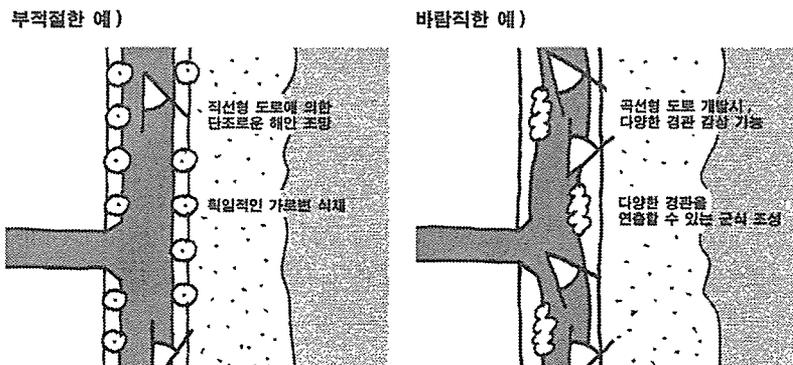
가) 자연지형을 살린 도로 설계

- 해안도로 개설시에는 자연지형에 순응하는 설계를 유도하여, 과도한 절개지 노출 등 자연경관 훼손을 최대한 방지한다.



▪ 자연지형을 살린 해안도로 설계

- 해안도로의 선형은 자연지형의 특성을 최대한 살리고, 경관의 변화를 드라마틱하게 보여줄 수 있도록 고려한다.

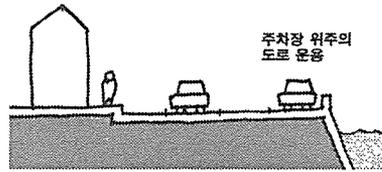


▪ 해안도로의 선형과 경관 연출

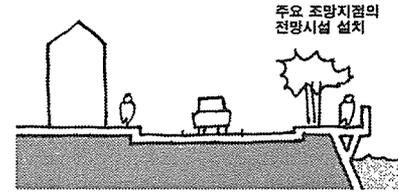
2) 조망점의 관리

- 기념비 등의 입지로 인하여 바다를 향한 조망이 차단되지 않도록 고려한다.
- 바다·해돋이 등을 잘 볼 수 있는 주요 조망점을 정비·관리한다.

부적절한 예)



바람직한 예)

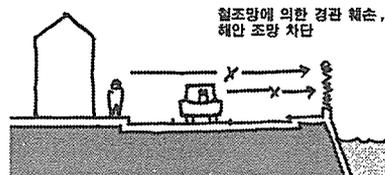


• 해안도로변 주요 조망점 정비

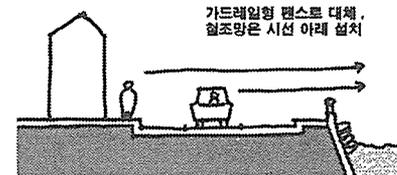
3) 도로시설물의 경관 관리

- 철조망은 철거하거나 눈에 띄지 않는 형태로 개선하도록 하고, 도로표지판 등은 도로특성을 고려하여 설계한다.

부적절한 예)

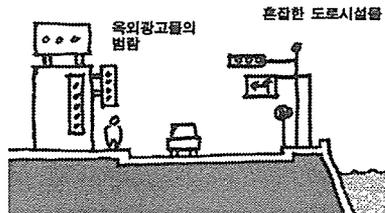


바람직한 예)

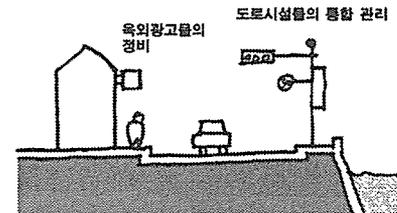


• 철조망 개선에 의한 해안경관 관리

부적절한 예)



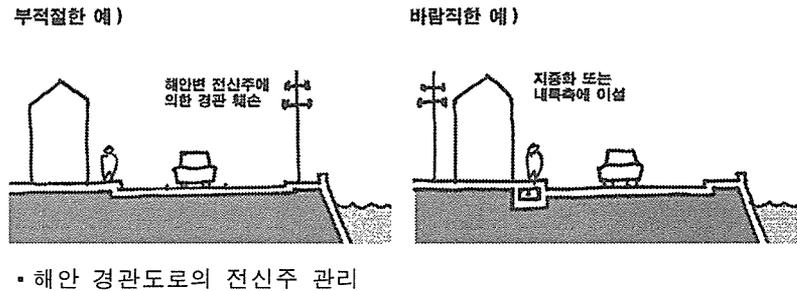
바람직한 예)



• 광고물·시설물의 경관관리

- 가로등은 형태·의장 등을 경관을 고려하여 설계하고, 야간경관 감상을 고려하여 광원·조명간격 등을 신중하게 선택한다.
- 경관적으로 중요성이 높은 도로의 가드레일은 보행자 및 자동차 탑승자의 시선을 고려하여, 시선보다 낮은 높이로 설계하여 조망을 방해하지 않도록 배려한다.

- 전신주를 해안쪽 도로변에 설치하는 것은 최대한 지양하고, 주요 관광도로에 서는 지중화를 추진한다.



- 교량은 새로운 경관명소를 만들어낼 수 있는 경관요소이므로, 입지지역의 자연환경, 주변여건, 교량이 조망되는 주요 지점 및 조망의 특성 등을 분석하여 교량의 위치·형태·의장·색채 등을 신중하게 결정한다.

4) 도로의 쾌적성(어메니티) 증진

- 도로변 식재 및 녹지 조성을 충분히 하고, 휴게소 등 도로변 건축물 등의 규모·형태·색채 등에 대해서도 도로성격과 부합되도록 관리하여 도로의 쾌적성을 증진시킨다.
- 도로 측면의 절개지 사면이 드러나 도로경관을 훼손하는 경우에는, 식재 또는 잔디블록 시공 등을 통하여 경관을 개선한다.

4. 연안경관관리지침(안)

본 지침은 위에서 언급한 일반적 연안경관관리지침을 토대로 하여 주로 건축물, 도로 등과 같은 시설물의 설치에 관련된 경관관리에 초점을 두어 작성한 것이며, 추후 연안지역에 대한 좀 더 면밀한 연구를 통해 보완작업이 이루어질 필요가 있겠다.

제1조(목적) 이 지침은 국가, 지방자치단체, 공공기관, 주민, 민간개발사업자 등이 연안관리법 제2조에서 규정하는 연안에서 항만, 도로, 주택, 공장, 음식점, 숙박업소, 철탑등 각종 건축물 또는 구조물을 설치하거나 관련 개발사업을 시행함에 있어 자연경관 및 도시 및 농촌경관, 역사경관, 문화경관 등을 최대한 보호하고, 토지이용이 이들 경관과 조화를 이룰 수 있도록 하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(적용 범위) ① 도지사, 시장, 군수는 다음 각호의 개발사업을 허가, 승인, 인가 또는 신고접수(이하 인허가라 한다)함에 있어서는 사업시행자가 당해 사업계획수립시 이 지침에서 정한 경관관리기준을 반영하도록 유도하여야 한다.

1. 국토의계획및이용에관한법률의 규정에 의한 개발행위
2. 건축법 규정에 의한 건축허가 또는 건축신고
3. 주택건설촉진법등의 규정에 의한 주택건설사업 승인
4. 항만법에 의한 항만의 개발 및 항만시설의 설치
5. 공업배치및공장설립에관한법률등 관계 규정에 의한 공장설립승인
6. 관광진흥법등의 규정에 의한 관광단지 또는 관광시설의 개발허가
7. 체육시설의설치이용에관한법률의 규정에 의한 골프장 등의 설치를 위한 사업허가
8. 유통단지개발촉진법 및 유통산업발전법의 규정에 의한 유통단지 또는 유통시설의 설치 허가등
9. 기타 문화시설 설치, 도로, 철도 건설, 송전, 통신탑 설치등 건축물이나 공작물의 설치를 수반하는 사업의 인허가

② 도지사, 시장, 군수는 이 지침을 참고하여 아래 각호의 내용 등을 포함해서 지역실정에 맞는 자체지침을 마련하여 운용할 수 있다.

1. 경관관리 대상지역 설정 및 지역별 관리방안

2. 지역별 특성제고 및 조망 유지
3. 건축물의 형태, 외관디자인등
4. 경관 관련 작성기준 및 운용방안

제3조(경관관리의 기본원칙) 도지사. 시장. 군수와 제2조의 규정에 의한 사업시행자가 경관보호를 위하여 준수해야 할 기본원칙은 다음 각호와 같다.

1. 자연생태계와 자연경관은 최대한 보전하여야 한다.
2. 도로, 건축물 및 공작물 등은 가능한 한 해안선에서 떨어져서 설치하도록 하여 해안의 자연지형 변형과 해안생태계에 미치는 영향을 최소화하도록 하며, 주요 기능상 불가피한 경우를 제외하고는 일반인의 해안선으로 또는 해안선을 따라 접근하는 것을 방해하지 않도록 한다.
3. 건축물의 설치, 공작물 등을 설치하는 경우 주변지역의 경관과 조화를 이루도록 하여 지역의 상징성을 강화하도록 하며, 특히 주요 도로, 해변 등 주요 조망점에서 바다를 보는 조망과 바다에서 육지를 보는 조망축이 확보되도록 한다.
4. 역사, 문화적 자산 및 주요 자연환경(사구, 해안절벽, 꽃, 산등성이, 하천과 바다가 만나는 지점, 주요 일출 및 일몰 조망점)은 경관관리의 우선 고려사항으로 검토되어야 한다.
5. 해당 지역 또는 인근 지역간의 광역적 골격을 형성하는 산림, 해변, 도로 등의 경관축은 보호되고 경관적 연속성이 확보되도록 하여야 한다.
6. 경관관리는 지방자치단체별로 여건과 특성을 최대한 살리는 방향으로 추진되어야 한다.
7. 지역별 경관관리 세부지침 수립시에는 주민등 관계자들의 적극적인 참여를 유도하여야 한다.

제4조(우선 대상지역) 도지사, 시장, 군수는 이 지침에 의한 경관관리 기준을 적용함에 있어서는 다음 각 호의 지역을 우선 대상으로 하여야 한다.

1. 지역내 주요 항구, 어항, 어촌 등 지역내 생활과 생업이 주로 이루어지는 곳으로서 지역특성을 강화하기 위해 필요한 지역
2. 해안선, 백사장, 해안절벽, 육계도 등 자연경관이 수려하여 보호가치가 있는 지역
3. 문화재보호구역과 고분, 사찰, 사적지, 한옥, 문중묘역 등 주요 문화재나 전통적 건조물이 위치하고 있는 지역
4. 민요, 전통공예등 문화적 가치가 있는 유, 무형의 자원이 전승되는 지역으로 이들 자원과 연계하여 경관형성이 필요한 지역
5. 도시기본계획에서 공원, 유원지 등으로 구상된 지역
7. 지역주민, 관광객 등이 자주 방문하는 명소이거나 지역의 랜드마크(상징공간)로서 기능하는 지역과 그 주변지역
8. 2개 이상의 시·군에 걸쳐 형성된 보호가치 있는 시, 도 경관자원
9. 기타 지역의 특성과 전통을 표현하기 위하여 특별히 경관관리가 필요하다고 도지사, 시장, 군수가 인정하는 지역

제5조(경관관리의 기본요소)경관관리를 위하여 고려되어야 할 기본요소는 다음 각호와 같다.

1. 높이

건축물의 건축시 높이는 주변지형여건과 조망권을 고려하여 주변 경관을 훼손하지 않도록 적절히 통제되어야 한다.

2. 스카이라인

주변산세나 수평선등의 시계가 차단되지 않도록 하고, 건축물이나 구조물 등 인공건조물의 연속적인 경관미를 형성하기 위하여 그 높이와 위치 등을 적정하게 유도하여야 한다.

3. 형 태

건축물이나 구조물의 형태는 주변경관과 조화될 수 있도록 최대한 조형미를 갖추어 설계되어야 한다.

4. 위 치

건축물이나 구조물등의 설치는 가급적 경관이 수려한 지역과 외부노출이 두드러져 경관유지가 어려운 지역은 최대한 회피하도록 하고, 불가피한 경우 높이와 형태, 색채등을 조절하여 경관훼손을 최소화하여야 한다.

5. 색 채

건축물이나 구조물의 색채는 주변환경과 조화될 수 있도록 유도하여야 한다.

6. 용적률

건축물의 용적률은 관계 법령이 정하는 범위내에서 주변도시기반시설용량과 환경용량을 고려하여 적절히 제한하여야 한다.

7. 기타

경관형성을 위해 필요한 경우에는 건축물이나 구조물의 소재와 재질을 적절하게 선택하여야 하며, 옥외광고물의 설치를 제한하고, 문화유적지나 인공구조물 등의 야간경관을 창출하기 위하여 조명기법을 활용하여야 한다.

제6조(부문별 경관관리 방향) 각종 개발사업시 부문별로 고려되어야 할 경관관리방향은 다음 각호와 같다.

1. 자연경관의 보전

가. 해안의 건축물 및 시설물 등을 설치할 경우 규모 및 형태, 색채 등이 주변의 자연경관과 조화되도록 한다.

나. 자연적인 갯벌, 해안선·백사장·모래언덕·암벽·육계도, 해송밀집지역 등은 기존 자연형태가 보전될 수 있도록 하며, 원칙적으로 해안선 변형을 유발하는 건축물 및 구조물 등의 설치는 제한하고 지역특성을 고려하여

- 만조시의 해안선으로부터 일정거리 이내지역(30~50m정도)에 대해서는 건축물의 신축을 금지하여 해안선의 파괴를 방지하도록 한다.
- 다. 만조시의 해안선으로부터 50~100m지역은 해안선 지형의 변화와 오수 방류 등으로 인한 자연환경 훼손을 방지하기 위해 건축물의 용도, 규모 등에 대한 건축기준을 강화하여 적용하도록 한다.
- 라. 수질오염을 유발할 가능성이 있는 개별 건축물은 해안선 및 수계로부터 일정거리를 이격하여 개발하고 자체정화시설을 갖추도록 하여 수질오염을 최소화하며, 해안 마을 단위로 수계를 고려하여 소지역단위의 오수처리장 설치 또는 부담금 납부를 의무화하도록 한다.
- 마. 공유수면을 매립하는 경우 자연해안선을 최대한 보전하도록 하며, 공해를 유발하는 용도는 입지를 제한하고 관광업·수산업 및 무공해산업 관련시설이 입지하도록 한다.
- 바. 하천과 바다가 만나는 곳은 자연친화적인 공법에 의한 정비를 통해 자연경관과 자연 생태계가 유지될 수 있도록 한다.
- 사. 주요 조망 대상인 능선부의 자연환경 훼손 방지를 위해 산악의 능선부나 급경사지역(경사도 15~20%이하)에서의 건축물 입지를 제한하도록 한다.
- 아. 연안지역에서는 지형변형면적율, 녹지훼손면적율, 투수면적훼손율 등 환경생태변화율은 지역특성에 따라 각각 최대 30%이하의 범위내에서 이루어지도록 한다.
- 자. 석호의 관광개발 추진시에는 환경에 미치는 영향을 충분히 검토하여 적절한 규모로 개발되도록 하고, 오수처리시설 등을 완비한다.
- 차. 중요한 공공장소 및 조망장소에서 바다를 보는 조망이 건축물 등에 의하여 방해받지 않도록 최대한 보호하고, 건축물 및 시설물의 입지 및 규모 등은 바다를 바라다보는 조망을 방해하지 않도록 고려한다.
- 카. 토지의 형질변경이 수반되는 개발행위에 대해서는 지나친 비탈면 형성

이나 높은 옹벽설치를 방지하기 위해 절성토를 최소화(2m내외)하도록 한다.

2. 도시·농촌 경관

- 가. 도시 전체로 보아 중요한 의미를 지니는 조망지점에 대해서는 일정 폭의 시각회랑을 확보하고, 건축물 또는 시설물에 의하여 조망이 방해되지 않도록 건축물의 높이 및 규모의 한계를 설정하도록 하며 필요시 개별 건축물의 입면차폐도 기준을 설정하여 관리한다.
- 나. 건축물 및 시설물 등은 지역성을 표현할 수 있는 건축물 양식·재료 등을 채택하도록 하여 지역 특성을 강화하도록 하며, 입지 지역 및 주변지역과 어울리는 경관이 형성될 수 있도록 건축물의 규모, 높이, 형태, 지붕모양을 관리하도록 한다.
- 다. 개별 건축물의 건축행위에 대해서는 기반시설과 편의시설, 근린생활시설 등의 현황 및 계획에 비추어 그 수용용량에 적합하도록 한다.
- 라. 거대한 건축물 및 구조물은 해안선에서 최대한 후퇴시키고, 전면부에 차폐녹지를 설치하며, 해안부에 충분한 오픈스페이스를 확보하여 해안 접근성을 향상시킨다. 또한 녹화수종은 해안기후에 적합한 수종을 선택하도록 한다.
- 마. 바다로의 조망이 우수한 지역에 대해서는 일반인의 쉽게 접근하여 바다를 조망하며 휴식할 수 있도록 전망대 시설이나 주차장, 휴게시설을 설치하도록 하며, 일반인의 접근을 최대한 보장할 수 있도록 산책로 등 접근로를 설치하도록 한다.
- 바. 국제항이나 산업항과 같은 대규모 항구도시에서는 고층의 관망대 또는 랜드마크를 조성하고 라이트업(light up)에 의한 야간경관 관리를 통하여 도시의 개성과 상징성을 형성한다.
- 사. 해안부에 입지한 공장 및 항만시설 등 대규모 시설에 대해서는 해안경관과 조화되면서 위압감을 주지 않도록 색채 및 형태 등을 관리한다.

3. 관광지경관

- 가. 문화재나 역사적 건조물 또는 유·무형의 관광자원이 입지하고 있어 역사·문화적으로 가치가 있는 지역에 대해서는 당해 시설 또는 건조물, 자원을 포함한 일정 지역에 대해서 종합관리계획을 수립함으로써 일체적인 지구환경이 창출될 수 있도록 한다.
- 나. 주요 관광지에서는 숙박시설(콘도미니엄·모텔) 등 건축물이 자연경관을 훼손하지 않으면서 조화를 이루도록 입지·규모·배치·의장·색채·외관·간판 등에 대해 적절히 관리함으로써 전체적으로 통일된 분위기가 형성될 수 있도록 한다.
- 다. 관광지 개발시 자연지형 및 기존 수립의 지나친 훼손을 지양하고, 건축물의 높이 및 입지, 배치등을 제한하여 주변의 산지, 바다 등 자연환경에 대한 조망권을 확보함으로써 자연경관과 조화된 쾌적하고 개성있는 관광지가 조성될 수 있도록 한다.
- 라. 편의시설은 적정 배치하여 지나친 분산배치 또는 과도한 개발에 의한 자연환경 훼손을 방지한다.
- 마. 해안부에 주차장 등 시설물을 부득이하게 설치하는 경우, 녹화면적을 최대한 확보하고 주차장 주변의 집단 상가들과 조화된 공간설계와 동선의 배치가 이루어지도록 하는 한편, 막힌 공간이 되지 않도록 하여 바다로의 조망 확보에도 유의한다.
- 바. 가로시설물, 옥외광고물, 네온사인 등의 디자인은 관광지의 이미지를 고려하여 선정하며, 통일감을 주도록 한다.

4. 도로, 교량, 송전탑 등

- 가. 해안도로 개설시에는 자연지형에 순응하는 설계를 유도하여 변화있는 도로변 경관이 형성될 수 있도록 하며, 과도한 절개지 노출 등 자연경관 훼손을 최대한 방지한다.
- 나. 해안 경관이 우수한 지역으로의 주요 진입도로는 해안방향으로 조망이

잘 이루어지도록 시선축을 고려하여 도로의 선형 및 폭 등을 설정하며, 주요 입구에 진입광장, 보행로, 전망대 등의 시설을 조성하고, 안내판, 표지판 등의 시설을 확충·정비한다.

- 다. 도로변 주요 지점에 바다·해돋이 등을 감상할 수 있는 조망점을 정비·관리한다.
- 라. 해안의 주도로에 면하여 있는 필지의 경우 차량 진출입 등으로 교통 소통에 장애가 예상되는 경우에는 필지별 소규모 주차장보다는 가급적 지역단위의 공동주차장의 설치할 수 있도록 유도 한다.
- 마. 도로시설물 철조망은 철거하거나 눈에 띄이지 않는 형태로 개선하도록 하고, 도로표지판 등은 도로특성을 고려하여 설계한다.
- 바. 가로등은 지역의 경관특성을 고려하여 형태·의장 등을 선택하고, 야간경관 감상을 고려하여 광원·조명간격 등을 신중하게 선택한다.
- 사. 경관적으로 중요성이 높은 도로의 가드레일은 보행자 및 자동차 탑승자의 시선을 고려하여, 시선보다 낮은 높이로 설계하여 조망을 방해하지 않도록 배려한다.
- 아. 전신주를 해안쪽 도로변에 설치하는 것은 최대한 지양하고, 주요 관광도로에서는 지중화를 추진한다.
- 자. 교량은 새로운 경관명소를 만들어낼 수 있는 경관요소이므로, 입지지역의 자연환경, 주변여건, 교량이 조망되는 주요 지점 및 조망의 특성 등을 분석하여 교량의 위치·형태·의장·색채 등을 신중하게 결정한다.
- 차. 도로변 식재 및 녹지 조성을 충분히 하고, 휴게소 등 도로변 건축물 등의 규모·형태·색채 등에 대해서도 도로성격과 부합되도록 관리하여 도로의 쾌적성을 증진시킨다.
- 카. 도로 측면의 절개지 사면이 드러나 도로경관을 훼손하는 경우에는, 식재 또는 잔디블록 시공 등을 통하여 경관을 개선한다.
- 타. 대규모 송전탑이 배후 산 및 구릉지의 경관을 크게 훼손하지 않도록 구

릉지 배후에 설치하거나 차폐녹화를 함으로써 그 부정적 영향을 저감시킨다.

파. 해안도로의 경우의 바다와 해변에 대한 물리적·시각적 접근성을 최대한 확보할 수 있도록 하며, 특히 주요 지점에서는 보행자의 해안 접근 및 보행의 연속성이 확보될 수 있도록 보행자도로를 설치하도록 한다.

제7조(보칙) ① 도지사. 시장. 군수는 경관관리를 위하여 필요한 경우 다음 각 호의 규정에 의한 조치를 취할 수 있다.

1. 국토의계획및이용에관한법률 제37조제1항의 규정에 의한 경관지구지정, 고시
 2. 국토의계획및이용에관한법률 제40조의 규정에 의한 수산자원보호구역의 지정. 고시
 3. 국토의계획및이용에관한법률 제51조의 규정에 의한 지구단위계획구역 지정, 고시
 4. 자연환경보전법 제44조의 규정에 의한 자연경관보전지역의 지정, 고시
 5. 산림법 제90조제8항 및 동법 시행령 제91조의4제1항제2호의 규정에 의한 산림형질변경제한구역의 지정.고시
- ② 다른 법령이 정하는 바에 따라 자연경관이나 역사, 문화경관등의 보호를 위한 별도의 지침이 있는 경우에는 해당사항에 대하여 그 지침을 우선하여 적용할 수 있으며, 필요한 경우 지역실정에 맞게 통합지침을 마련하여 운영할 수 있다.
- ③ 도지사 시장 군수는 실효성 있는 경관관리를 위해 미리 공보 및 지역언론 매체등을 통해 경관관리방향을 홍보하여야 한다.

부 칙

이 지침은 2003년 1월 1일부터 적용한다.