

工學碩士 學位論文

# 釜山の 海岸景觀管理方案에 관한 研究

A Study on Management Measures for Coastal Landscape  
in Busan City

指導教授 李 漢 錫

2002年 2月

韓國海洋大學校 大學院

建築工學科 金 那 英

本 論文을 金那英의 工學碩士 學位論文으로 認准함.

委員長 都 根 永 印

委 員 李 漢 錫 印

委 員 李 明 權 印

2001年 12月 21日

韓國海洋大學校 大學院

建築工學科 金 那 英

## < 목 차 >

### Abstract

1. 서 론 .....	1
1.1 연구의 배경 및 목적 .....	1
1.2 연구의 내용 및 방법 .....	3
2. 해안경관에 대한 이론적 고찰 .....	5
2.1 해안경관의 개념 .....	5
2.2 해안경관의 구성요소 .....	7
2.3 해안경관의 관리범위 .....	10
3. 국내 해안경관관리제도의 분석 .....	13
3.1 도시계획측면 .....	15
3.1.1 부산광역시 .....	17
3.1.2 인천광역시 .....	18
3.1.3 제주도 .....	20
3.2 연안관리측면 .....	21
3.3 환경보전측면 .....	24
3.3.1 자연환경보전법 .....	24
3.3.2 환경교통제해 등에 관한 영향평가법 .....	26
3.4 소 결 .....	29

4. 국외 해안경관관리제도의 분석 .....	32
4.1 일본연안도시 .....	32
4.1.1 도시계획측면 .....	32
4.1.2 연안관리측면 .....	45
4.2 미국연안도시 .....	48
4.2.1 도시계획측면 .....	48
4.2.2 연안관리측면 .....	58
4.3 소  결 .....	59
5. 부산의 해안경관관리 개선방안 .....	61
5.1 부산의 해안경관관리 현황 및 문제점 .....	61
5.1.1 경관관리행정조직 .....	61
5.1.2 해안경관관리현황 .....	63
5.1.3 부산해안경관관리의 문제점 .....	65
5.2 부산의 해안경관관리 개선방안 .....	65
5.2.1 제도적 측면 .....	65
5.2.2 운영적 측면 .....	66
5.2.3 통합적인 해안경관관리방안 .....	67
6. 결  론 .....	70

참고문헌

## <표목차>

표 2.1	해안경관의 주요 경관요소 .....	7
표 2.2	시점으로부터의 거리구분(근경, 중경, 원경)의 예 .....	9
표 2.3	해안의 범위 .....	11
표 3.1	국내의 해안경관관리방안 .....	14
표 3.2	지역·지구의 행위제한 .....	15
표 3.3	연안도시의 도시계획조례 비교 .....	17
표 3.4	인천광역시 해안경관정비 기본구상 .....	19
표 3.5	제주도의 해안경관관리방안 .....	20
표 3.6	연안통합관리계획에서 권역별 해안경관관리 정책방향 .....	23
표 3.7	경관형성조례와 자연경관보전조례의 비교 .....	25
표 3.8	환경영향평가분야의 대상범위 .....	26
표 3.9	분야별 환경영향평가 항목 .....	28
표 3.10	국내의 해안경관관련 법제도 .....	31
표 4.1	임해부 경관조성의 기본방침 .....	37
표 4.2	경관형성 타입별 관리방안 .....	43
표 4.3	항만경관관련 사업제도 .....	46
표 4.4	어항경관관련 사업제도 .....	47
표 4.5	뉴욕시 워터프론트 정비계획 .....	50
표 4.6	하와이 해안지역 관리규제 .....	56
표 5.1	부산시 법체계 및 행정체계상 도시경관관리 .....	63
표 5.2	부산 해안 「지구단위계획구역」 지정현황 .....	64
표 5.3	경관관리 시행부서 지정 .....	66
표 5.4	부산의 해안경관관리 현황 및 개선방안 .....	67

## <그림목차>

그림 1.1 부산 송정 해안경관 .....	2
그림 1.2 부산 향만 해안경관 .....	2
그림 1.3 해안경관관리체계 .....	3
그림 1.4 연구흐름도 .....	4
그림 2.1 경관의 형식 .....	5
그림 3.1 부산의 경관관리지역도 .....	18
그림 3.2 연안통합관리계획에 의한 권역구분 .....	22
그림 4.1 경관관리의 주요내용 .....	33
그림 4.2 도쿄도 임해경관기본축의 경관조성 .....	34
그림 4.3 도쿄도 임해경관기본축의 지역도 .....	35
그림 4.4 도쿄도 임해경관기본축의 경관조성체계 .....	38
그림 4.5 오사카부 경관조례 .....	39
그림 4.6 고베시 도시경관조례 .....	41
그림 4.7 풍경조망면의 개념 .....	51
그림 4.8 풍경조망면 설정의 예시 .....	52
그림 4.9 대규모 개발의 디자인심사과정 .....	53
그림 5.1 부산의 도시경관관리 부서현황 .....	61
그림 5.2 해안경관관리방안 .....	68

Abstract

## **A Study on Management Measures for Coastal Landscape in Busan City**

Kim, Na-Young

Dept. of Architectural Engineering

Graduate School, Korea Maritime University

Due to the difficult accessibility of the Busan coastline to its citizens, this waterfront area has lost its amenity. Because Busan coastline has primarily been utilized for industry and transportation there is a threat of serious destruction to the coastal environment and landscape. This problem is compounded by the rapidly increasing demand for coastal development in this area.

In addition there is little understanding of coastal management systems in this area and Busan, as a city, does not have any management measure for coastal landscapes. So there is a necessity for systematic management systems to restore and preserve this natural coastal landscape and its associated ocean resources.

The purpose of this study is to investigate domestic and foreign coastal landscape management systems in order to propose reform measures for improvement of coastal landscape management in Busan city.

The results of this study are as follows.

Firstly, domestic coastal landscape management systems are compartmentalized into urban planning part, coastal management part and environmental preservation part without comprehensive laws or integrated management measures.

On the other hand, in the United States of America and Japan coastal landscape management measures are established according to separate regional characteristics in order to protect and manage coastal landscapes through specification of special districts. These management measures are protected by legislation.

In Busan coastal landscape management measures have been rare because several administration departments preside over coastal landscape management individually under the separated law. As a result of this, coastal landscape management has been ineffective and there have been no integrated management measure for coastal landscaping. Especially coastal landscaping is managed under the urban management systems.

These findings indicate that the coastal landscape is in need of synthetic management in the form of coastal management rather than urban planning because coastal landscape is different from urban landscape by nature. Therefore coastal landscape management should be achieved through coastal landscape management ordinance which is based on the Coastal Management Act. And the zoning system for costal landscape management is to be set up under the coastal landscape management ordinance. Using the zoning system the coastal area can be divided into three costal landscape districts, the coastal landscape conservation district, coastal landscape restoration district and the coastal landscape plan district, which have the special characteristics of the coastal landscape individually.

Then rapid establishment of guidelines for coastal landscape planning and design are mandatory. Also Busan city government and the district office must manage their coastal landscape effectively through wholly responsible departments, experts and coastal landscape review committees.

# 1. 서론

## 1.1 연구의 배경 및 목적

건축물은 하나의 형상(figure)으로서 존재하지만 여기에는 반드시 그 건축을 뒷받침하고 수용하는 배경(ground)이 있어서 이들이 조화되었을 때 건축물은 비로소 생명력을 발휘하게 된다. 이것은 지역이라는 일정한 틀과 그 속에 정주하는 지역민들이 만들어 내는 독자성이 있고 단일개체로서 건축물의 특성과 이를 수용하는 집합적 개체로서의 배경이 상호 조화되어 비로소 그 지역의 독특한 장소성이 발현되기 때문이다<sup>1)</sup>. 지역의 장소성을 구현하는 바람직한 도시경관을 형성하기 위해서는 개개의 건물이나 경관요소보다 지역의 경관특성에 대해 연구할 필요가 있으며 특히 연안도시는 해양경관이라는 특수한 경관을 가지고 있기 때문에 연안도시에서는 내륙의 도시와는 다르게 해안경관에 관한 연구가 필요하다.

1980년대 후반까지 경제의 고도성장을 지속하던 우리 나라의 형편에서 부산 해안은 도시화의 진전과 수출입물동량의 급증에 따른 해운에 의한 화물수송의 양적, 질적 변화에 대처하여 상업 및 물류 중심의 역할을 맡아왔다. 이러한 결과로 해안지역의 대부분이 산업 및 수송공간으로 활용되어 도시민의 해안 접근이 어려워지고 해안은 위락 및 여가를 위한 친수공간으로서의 어메니티 기능을 상실하였으며 해안의 아름다운 자연환경이 파괴되는 등 심각한 문제가 발생하였다.

또한 부산에서는 가용토지의 부족으로 인해 해안지역의 토지이용이 급속히 증가하고 매립이 증대하였지만 해안지역의 개발결과에 대한 인식이 부족하고 해안개발의 제도적 규제가 매우 미비한 상태이다. 따라서 최근에는 해안지역에 무분별한 초고층 아파트 신축과 관련하여 민원이 잇따르고 있으며 부산 민락동 수변공원 인근 주민들은 해안선 부근의 건축물 설치를

---

1) 조성기, 특집 부산건축을 다시 생각한다, 이상건축, 1997년 1월, p.136

제한하는 친환경적 조례제정을 부산시와 시의회에 촉구하기도 하였다<sup>2)</sup>.

한편 해안의 자연환경 가운데 가장 파괴되기 쉬운 해안경관에 관해서는 도시계획법에 의한 지구지정에 의해 도시계획차원에서 경관관리가 이루어지고 있으며 건축법에 의해 도시경관의 기본요소인 건축물의 규모, 높이 등에 대한 규제가 이루어지고 있으나 도시경관과 다른 특성을 가지고 있는 해안경관을 관리하는데는 기본적으로 많은 문제점이 발생하고 있다. 또한 연안의 통합관리를 위해 1999년 제정된 연안관리법에서는 해안의 효율적인 보전·이용 및 개발에 필요한 사항을 규정함으로써 해안의 지속가능한 개발을 도모하여 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전을 조성하고자 의도하고 있지만 해안경관관리에 대해서는 체계적이고 구체적인 내용이 없기 때문에 우리나라 연안도시의 해안경관은 제대로 관리되지 못하고 있는 형편이다.



그림 1.1 부산 송정 해안경관



그림 1.2 부산 향만 해안경관

따라서 연안도시가 가지고 있는 가장 중요한 자연환경이며 귀중한 자원인 해안경관을 보전하고 훼손된 해안경관을 회복하기 위해서는 지속적으로 이를 관리할 수 있는 체계 및 방안의 확립이 절실히 필요하다.

이러한 배경에서 본 연구의 목적은 해안경관관리에 성공적인 외국 연안도시의 해안경관관리제도 및 내용을 분석하여 이를 기초로 우리나라의 대표적 연안도시인 부산의 해안경관관리방안을 제안하는 데 있다.

---

2) 인터넷연합뉴스, 2000년 12월 18일자

## 1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구는 해안개발에 따른 해안경관의 훼손을 방지하고 해안경관의 특성을 살리기 위해 구체적인 해안경관계획을 세우기에 앞서 해안경관관리의 체계와 관리방안을 제시하기 위한 연구이다.

현재 우리 나라의 경관관리에 관한 제도는 전국에서 획일적으로 적용되고 있어 지역의 특성을 거의 고려하지 못하고 있기 때문에 본 연구에서는 부산의 지역적 특성을 고려한 부산의 해안경관관리방안으로 한정하여 연구한다.

우리 나라의 해안경관관리는 도시계획, 연안관리, 환경보전분야에서 다루고 있는데 각각의 관리목적·방법·체계가 서로 다르기 때문에 각각의 측면에서 고찰할 필요가 있다.

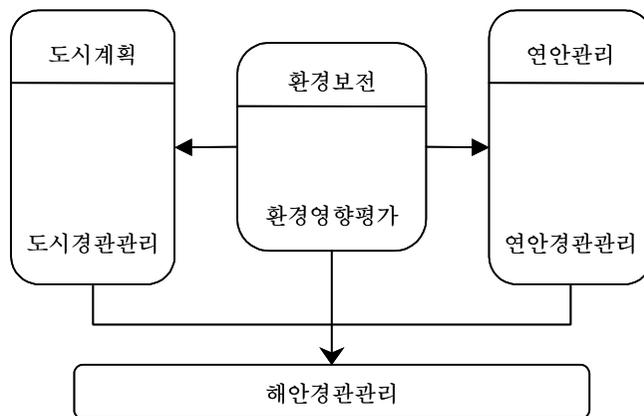


그림 1.3 해안경관관리체계

본 연구에서는 국내 연안도시의 해안경관관리제도를 이상의 세 가지 측면에서 분석하고 해안경관관리가 비교적 잘 이루어지고 있는 외국 연안도시의 해안경관관리사례를 분석하여 부산지역의 특성에 알맞은 해안경관 관리방안을 제시하고자 한다.

본 연구의 방법으로는 문헌고찰을 통한 국내외 경관관리제도의 비교분석을 중심으로 진행되며 단계별 구체적인 연구진행은 다음과 같다.

- 1) 문헌고찰을 통하여 해안경관에 대한 개념을 정립한다.
- 2) 국내에서 시행되거나 계획되어 있는 해안경관관리제도나 정책을 검토하여 국내 해안경관관리제도의 체계를 살펴보고 문제점을 제시한다.
- 3) 해안경관관리에 성공적인 미국과 일본 연안도시의 해안경관관리사례를 분석한다.
- 4) 우리 나라의 대표적 연안도시인 부산의 해안경관관리의 현황과 문제점을 살펴보고 앞서 도출된 연구결과를 토대로 부산의 해안경관관리 방안을 제시한다.

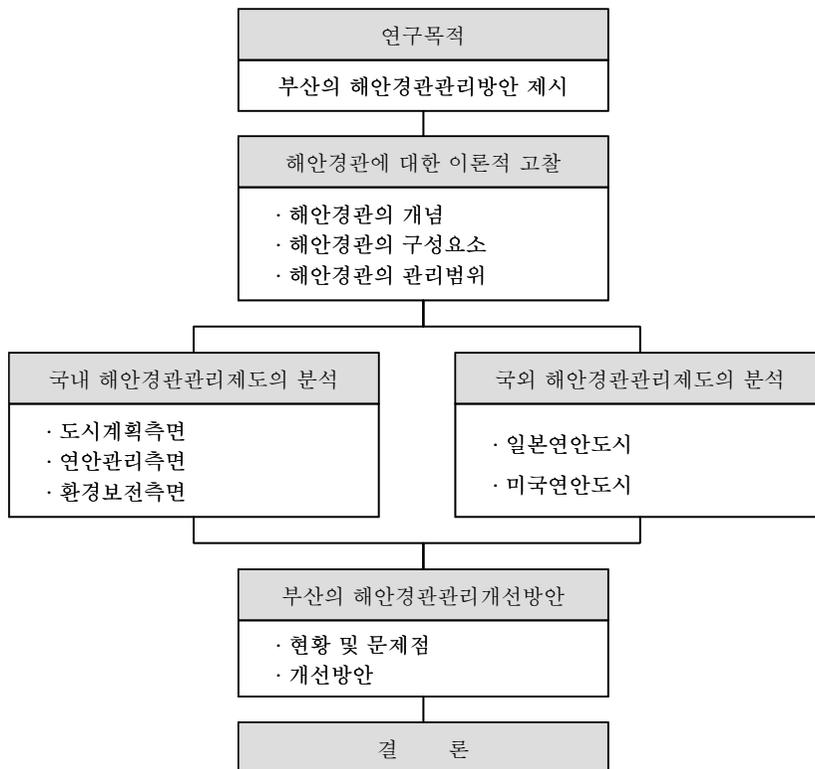


그림 1.4 연구흐름도

## 2. 해안경관에 대한 이론적 고찰

### 2.1 해안경관의 개념

경관이란 대상(군)의 전체적인 조망이며 그것을 계기로 형성되는 인간(집단)의 심적 현상이다<sup>3)</sup>. 경관은 눈에 보이는 자연풍경 및 인공풍경 모두를 포함하며 토지, 동식물 생태계, 인간의 사회적·문화적 활동을 내포하고 있다.

경관은 그림 2.1에 나타내는 것과 같이 인공성의 여부에 따라 자연경관과 문화경관(인공경관)으로 크게 나누어 볼 수 있는데 자연경관은 지형에 따라서 산림경관, 평야경관, 해양경관 등으로 구분할 수 있으며 문화경관은 주거의 양식에 따라서 도시경관, 농촌경관으로 구분할 수 있다<sup>4)</sup>.

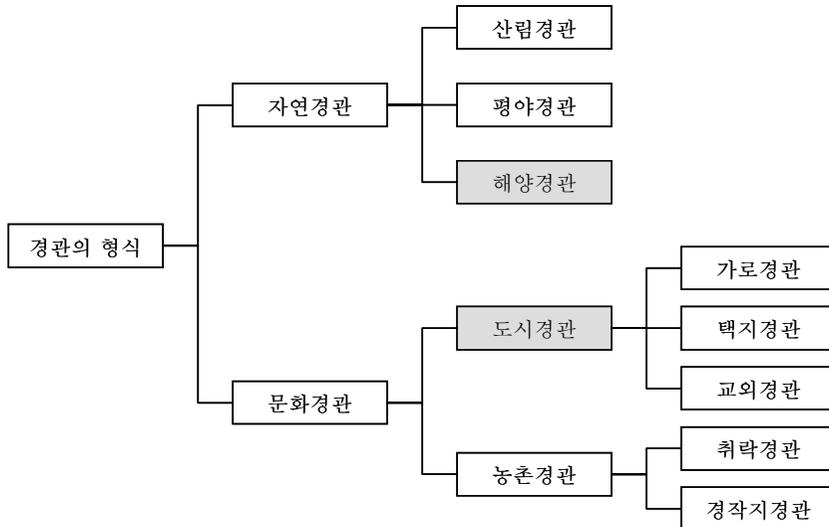


그림 2.1 경관의 형식

(출처 : 임승빈, 경관분석론, 서울대학교출판부, 1996, p.5)

3) 시노하라 오사무 저, 배현미 외 공역, 경관계획의 기초와 실제, 대우출판사, 1999, p.15

4) 임승빈, 경관분석론, 서울대학교출판부, 1996, pp.4~5

본 연구에서 해안경관은 자연경관인 해양경관과 문화경관인 도시경관이 복합된 경관으로서 수역에 의한 광대한 전망과 육역과 다른 연안에서의 자연현상 및 인간활동으로 인해 독특한 경관을 형성하기 때문에 해안을 개발할 경우에는 반드시 해안경관에 미치는 영향을 고려해야 한다.

또한 해안경관 역시 자연경관과 인문경관으로 구분할 수 있다. 자연경관은 기상(氣象), 해상(海象), 식생, 지형, 생물 등 자연계 요소로 형성된 경관을 의미하며 인문경관은 인간의 모든 활동으로부터 발생하는 역사적, 문화적, 심미적인 경관요소에 의해 형성된 경관이다<sup>5)</sup>.

해안경관은 육역으로부터 보이는 해역의 풍경과 해역으로부터 보이는 해역을 포함한 육역의 풍경으로 구성된다<sup>6)</sup>. 해양경관은 모든 해양환경의 있는 그대로의 모습에 의한 시각적 현상을 의미한다면 해안경관은 해안지역에서 자연과 개발에 의한 결과로 생겨나는 지역경관을 의미한다. 광역의 해양경관은 협의의 해안경관의 배경을 형성하며 그 가치를 크게 좌우할 수 있기 때문에 해양경관에 대해서도 충분히 배려하여야 한다.

해안경관은 구체적으로 조망의 대상인 환경(환경요소), 이것을 바라보는 인간(가치와 기능), 그리고 이 둘의 상호작용으로 나타나는 효과(경관계획)에 의해 이루어지므로 우수한 해안경관의 창조와 보전을 위해서는 이들 상호관계를 충분히 고려하여야 한다. 해안경관을 구성하는 환경요소는 시각적 효과를 가지며 그것의 가치는 인간에게 시각적 심미성과 정서적 감동을 주며 총체적으로 쾌적성(amenity)을 부여한다는 데 있다.

결국 해안경관은 육역에서 보이는 해역의 풍경과 해역으로부터 보이는 육역의 풍경에 의해 구성되는 통합된 경관으로 필수경관요소로서 반드시 수면을 포함하는 경관이며 해안지역의 개발로 인해 파괴될 수 있는 해안환경의 하나로서 정의할 수 있다.

---

5) 日本建築學會, 海洋建築計劃指針, 1996, p.12

6) 일본건축학회편, 이한석 외 공역, 건축용어사전, 기문당, 2000, p.316

## 2.2 해안경관의 구성요소

해안경관은 바다가 가지는 특수한 자연환경으로 인하여 육지지역과는 다른 경관의 구성요소를 가지고 있다. 해안경관을 구성하는 독특한 요소로서는 광대한 해역이나 하늘, 섬, 곶(岬), 해안선, 사빈, 송림 등은 물론이고 파도나 너울, 반사광, 도경(倒景) 등 자연적 현상에 의한 경관과 선박, 물류용기기, 교량, 도시의 스카이라인 등의 인공적인 현상에 의한 인문경관을 들 수 있으며<sup>7)</sup> 주요 경관요소를 자연경관과 인문경관으로 나누어 살펴보면 표 2.1과 같다.

표 2.1 해안경관의 주요 경관요소

분 류	주요한 경관요소	
자연경관	지형 해안형태 생물 기상·해상	도서, 반도, 갯* 등 사빈, 해식애**, 사주 등 식물, 동물, 조석대의 생물상 등 태양광의 해면반사, 조수간만 등
인문경관	생산 생활 오락 교통 방재	항만, 어항, 콤비나트 등 상업·업무시설, 주거시설, 인공섬 등 임해공원, 이벤트·레크리에이션활동 등 교량, 도로, 선박, 유도시설(등대) 등 방파제, 돌제***, 호안 등

출처 : 水環境創造研究會, ミチゲーショント第3の國土空間づくり, 共立出版株式會社, 1997, p.147

\* 갯(岬) : 바다나 호수로 뾰족하게 내민 땅. 곶

\*\* 해식애(海蝕崖) : 파도의 침식 작용과 해면상의 암석에 행하여지는 풍화 작용으로 인하여 해안에 이루어진 낭떠러지

\*\*\*돌제(突堤) : 육지에서 강이나 바다로 길게 내밀어 똑같이 만든 시설

바람직한 해안경관을 만들기 위해서 이러한 구성요소들을 어떻게 조화시키느냐가 중요하며 특히 다음과 같은 점에 대해서 유의해야 한다.

7) 일본건축학회편, 해양건축용어사전, 기문당, 2000, p.316

### (1) 조망

해안으로의 조망을 확보하는 것은 해안경관의 가치를 높이는데 중요하기 때문에 해안에 건축물을 건설할 때에는 시각적 코리더(corridor)를 고려해야 하며 랜드마크의 조망에 대해서는 충분히 주의하여야 한다.

### (2) 조망점

해안경관에서는 수면이 보이는 것이 가장 중요하므로 조망점에서의 부각(俯角)<sup>8)</sup>조건이나 가시영역조건을 파악하여야 한다. 또한 자연현상이나 지역에 따라 경관의 인상이 달라지므로 조망점의 규모, 높이, 주변환경 등을 고려해야 한다.

### (3) 경관의 연속성

경관의 연속적 변화(sequence)를 고려하는 것은 해안경관을 연출하는 데에 중요하다. 해안에 인공물을 건설할 경우에 주변지역과 경관의 일체감을 저해하지 않도록 배려하며 경관이 연속되도록 조화시키는 것이 중요하다.

### (4) 시점으로부터의 거리

경관구성요소는 시점에서의 거리에 의해 시각적 변화를 가져온다. 경관은 시점과 대상이 되는 경관과의 관계에서 조망경관과 위요경관으로 분류할 수 있는데 조망경관에서는 원경의 구성요소(자연지형)가 중요하고 위요경관에서는 근·중경의 구성요소인 개개의 요소가 중요하게 된다. 경관구성요소는 가까운 거리에서 명료하게 보이고 멀어질수록 전체 실루엣상이 보인다. 따라서 경관구성요소의 세부 텍스처어를 은폐하거나 거대한 구조물의 압박감을 진정시키기 위해서는 거리를 두어 원경으로 보이도록 한다.

시점에서의 거리구분을 표 2.2의 예를 통해 살펴보자.

---

8) 두산세계대백과사전에 의하면 어떤 지점 S에서 다른 지점 P를 보았을 때, 직선 SP가 수평면보다 밑에 있으면 수평면과 SP가 이루는 각을 점 P의 부각(俯角)이라 한다.

표 2.2 시점으로부터의 거리구분(근경, 중경, 원경)의 예

	樋口忠彦 「경관의 구조」 1976년		「동경도임해 부에 있어서 공간구성에 관한 조사」 1974년	「항만경관 설계조사」 1976년		芦原義信 「외부공간의 설계」 1978년
근경	수목의 잎, 줄기, 가지의 특성이 시각적 의미를 가지는 영역	200m	전장 200m의 배가 60°의 시계에 들어가는 범위	항만경관구성 요소 각각의 표정을 잘 알 수 있는 거리	20 30 m	집 한채 한채 식별가능 휴먼스케일 20~25m
중경	텍스처의 단위는 각각의 수목이 되고 다른 종류의 나무, 수목군의 모양이 된다.	200 500 m	배, 대안의 건물 등이 집합체를 효과적으로 지각	각각의 요소대상이 균으로서 인식되기 시작하는 거리	100 m	건축물로서 인상이 남음
원경	지형, 식생분포의 변화 (원근법의 영향, 지형의 아웃라인, 스카이라인 강조)	500 2000 m	대안의 돌출체가 스카이라인의 위에 돌출한 것이 지각(1°의 원추에 들어감)	각각의 요소의 표정은 관계없이 요소군으로 인식	600 1200 m	건축의 스카이라인 식별 건축군으로서 잘 보임
초원경		2000 m 이상	2000m이상	배경으로서 인식, 색의 명도차가 중요하게 됨	1200 m 이상	도시경관으로서 잘 보임

출처 : 일본건축학회, 건축계획지침, pp.17~18의 내용을 표로 정리

(5) 랜드마크

가시영역이 넓은 해안경관에서 랜드마크는 중요한 경관요소로서 관찰자의 위치나 방향, 장소 등 지역의 공간 인식을 용이하게 한다. 랜드마크가 될 수 있는 것으로는 발광체, 반사체, 색체가 두드러진 것, 역사적인 건조물, 스케일이 거대한 것, 형태가 특이한 것, 심리적인 요인에 의한 것, 대부분의 조망점에서 볼 수 있는 것 등이다.

### (6) 수정(修景)

뛰어난 해안경관을 얻기 위해서는 어떤 대상물에 대해서는 수정할 필요가 있다. 압박감이나 불쾌감을 주는 경관저해요소는 수목 등을 이용하여 은폐하거나 색채 처리를 고려한다. 또한 「형상과 배경」의 관계를 이용하여 형상이 되는 부분은 「강조·보전·활용」하고 배경이 되는 부분은 「억제·융화」하는 방법을 취한다. 특히 해안지역에서 높은 건물은 압박감을 주기 때문에 지형적 조건이나 높이에 따라 건축물을 후퇴하는 방법 등을 고려한다.

### (7) 색채와 재질감

색채는 시각적인 효과나 정서적 영향이 높고 경관의 연출효과도 높다. 경관요소의 기조색을 결정할 때에는 기존의 색과의 조화를 충분히 고려한다. 또한 재질감이 주는 효과는 재료·사용장소나 위치에 따라 충분히 검토한다.

## 2.3 해안경관의 관리범위

해안은 바다와 육지가 접하는 지역이며 바다가 가지는 특수한 환경으로 인하여 그 범위가 매우 크기 때문에 해안지역의 범위는 무엇을 다루느냐에 따라 매우 다르게 설정된다. 해안경관은 해안지역의 독특한 환경과 그것을 바라보는 인간, 그리고 이 둘의 상호작용으로서 나타나는 정서적 효과로 구성된다.

해안경관의 관리범위를 설정하기 위해 국가마다 다르게 설정되어 있는 해안의 범위를 고찰하여 본 연구에서 해안경관의 관리범위를 결정하고자 한다.

표 2.3 해안의 범위

국 가 별	육 역	해 역	기 준	
미 국	연안관리법 (Coastal Zone Management Act)	수제선(水際線)으로부터 · 100feet~5mile(30.48~8,045m) · 간선도로	수제선에서 영해까지	거리기준
	뉴욕 (New York)	· 1,000~10,000feet (304.8~3048m) 내륙		거리기준
	캘리포니아 (California)	· 고조선(高潮線)에서 1,000yard(914.4m) 내륙 · 중요한 연안 하구역, 서식처, 휴양지까지 : 5mile(약 8,045m) 내륙 또는 첫 번째 주요 산맥까 지 포함 가능 · 샌프란시스코만의 경우 : 고조 선에서 내륙으로 100feet(30.48m)		거리기준 지역적 특성 물리적 기준
	하와이 (Hawaii)	· 주 전역		행정구역기준
일 본	해안법	· 수제선에서 50m ※경관계획분야에서는 2km 허용 가능, 다소 유동적	수제선에서 50m	거리기준
	동경 (동경도입해경 관기본축)	· 수제선에서 50m · 매립한 육역의 범위		거리기준 물리적 기준
한 국	연안관리법	· 무인도서 · 육지쪽의 경계선에서부터 500m (항만법에 의한 지정항만, 어항 법에 의한 제1종 어항 및 제3종 어항 또는 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 산업단지의 경우 1km)	· 바닷가(만 조수위선(滿 潮水位線)으 로부터 지적 공부(地籍公 簿)에 등록 된 지역까지 의 사이) · 만조수위 선으로부터 영해의 외측 한계까지의 바다	거리기준 행정구역기준 ※해안이 아 니라 연안의 기준임

출처 : ① 황성수, 통합관리를 위한 연안육역 설정기준에 관한 연구, 2000, p.85

② 日本 海岸法, 2001

③ 동경도입해경관기본축, 2000

④ 연안관리법, 1999

①, ②, ③, ④의 내용을 표로 정리

표 2.3에서 국가별 해안의 범위를 살펴보면 육역과 해역으로 나누어 해안의 범위를 지정하고 있으며 각 지역의 지형적, 경관적 특성 및 관리 목적에 따라 해안의 범위가 서로 다를 수 있다. 해안경관은 바다와 일체가 되는 경관이므로 본 연구에서 해안경관의 관리범위는 바다의 주요 조망점에서 시선이 미치는 육역의 영역과 육역의 주요 조망점에서 바라보이는 바다의 영역으로서 수면을 중심으로 구성되는 해안경관의 시각적 효과에 영향을 미치는 육역과 바다의 범위로서 규정한다.

### 3. 국내 해안경관관리제도의 분석

경관관리는 시각적 질과 관련되며 독특하고 개성있는 시각자원을 찾아내고 평가하여 보전 혹은 개선하는 것과 더불어 새로이 조성되는 경관을 바람직한 방향으로 유도하는 것까지 포함한다<sup>9)</sup>. 이러한 경관관리를 위하여 경관관리방안이 마련되어야 한다. 본 연구에서 경관관리방안이란 구체적으로 국가나 지방자치단체가 특별한 경관을 관리하기 위해 마련하여 시행하는 법규나 조례를 비롯한 정책 등 일체의 행정 및 제도적 조치를 의미한다.

우리나라에서는 해안경관관리를 목적으로 제정된 별도의 독립된 법규는 아직 수립되어 있지 않다. 반면에 도시경관관리는 현행법에서 크게 지침의 성격을 갖는 규제에 의한 경관관리와 절차적 성격인 영향평가 및 심의에 의한 경관관리로 구분된다<sup>10)</sup>.

본 연구에서는 해안경관의 효과적인 관리를 위한 관리방안을 마련하기 위해 국내에서 이미 시행되거나 계획되어 있는 해안경관관리제도나 정책을 검토한다. 국내에서 해안경관은 여러 분야에서 다양한 형태로 관리되고 있다. 주로 도시계획과 연안관리 측면에서 환경보전과 관련하여 해안경관관리가 취급되고 있어 이를 조사분석하였다.

국내의 해안경관과 관련된 관리방안에 대해서 정리하면 표 3.1과 같으며 현재 우리나라 해안경관관리방안은 도시계획측면에서 경관관리를 위한 규제를 목적으로 규정된 도시계획법, 건축법 등 모든 지역에서 획일적으로 통용되는 육역중심의 법을 기반으로 각 지역의 도시계획조례나 건축조례를 통해 이루어지고 있다. 한편 해안경관에 직접 관계되는 연안관리측면의 법으로는 연안관리법이나 해양개발기본법 등이 있으나 이들 법에서 구체적인 관리지침은 제시하지 않고 환경·교통·재해영향평가법에 의해 심의를 받

9) 임승빈, 도시경관관리의 개선방안, 건축 Vol.37 No.2, 1993, p.62

10) 이광국, 황영우, 부산 도시하천 경관관리방안, 부산발전연구원, 1999, p.18

도록 하고 있다. 이에 따라 일부 도시에서는 환경영향평가 관련법에 의해 경관형성이나 경관보전을 위한 조례를 만들어 시행하고 있다.

표 3.1 국내의 해안경관관리방안

		도시계획분야	연안관리분야	환경보전분야
규제	법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획법</li> <li>· 건축법</li> <li>· 도시공원법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연안관리법</li> <li>· 해양개발기본법</li> <li>· 항만법</li> <li>· 어항법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자연환경보전법</li> <li>· 환경교통재해영향평가법</li> </ul>
	조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (시)도시계획조례</li> <li>· (시)건축조례</li> <li>※부산광역시, 인천광역시, 동해시, 제주시 등 해안을 끼고 있는 도시의 도시계획조례 및 건축조례</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강원도지역연안관리심의회조례</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 창원시 자연경관보전을 위한 조례</li> <li>· 진해시자연경관보전조례</li> <li>· 마산시자연경관보전조례</li> <li>· 강원도경관형성조례</li> <li>· 동해시경관형성조례</li> <li>· 속초시경관형성조례</li> </ul>
심의	평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주도개발특별법</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경관영향평가</li> </ul>

현재 해안경관관리방안은 도시계획, 연안관리, 환경보전에 관련된 여러 가지 법이나 평가·심의 제도가 마련되어 있으나 구조적 체계를 갖추고 있지 못하여 산발적이고 일관성이 없으며 대상사업에 있어서 각각의 법들이 상충되고 있어 실효를 거두지 못하고 있는 형편이다.

### 3.1 도시계획측면

해안경관관리와 관계된 제도 중에서 도시계획측면에 관계된 법은 도시계획법, 건축법, 도시공원법 등이 있다. 이들 법에 의한 경관관리는 지역·지구·구역 및 도시계획시설의 지정·결정을 통하여 경관·풍경·풍치·미관·자연환경·도시환경 등을 보존·보호·보전·관리·유지·조성·증진하기 위한 것으로<sup>11)</sup> 정해진 용도지역에서 허용행위 및 건축물, 구조물의 형태와 규모를 규제하는 형식을 취하고 있다<sup>12)</sup>. 이 가운데 해안경관관리는 이러한 규제 내용의 일부분으로서 개별적으로 규정되어 있어 체계적인 경관관리는 어려운 실정이다.

도시계획측면에서 경관관리를 위한 지역·지구·구역의 지정을 보면 경관지구, 미관지구, 고도지구, 지구단위계획구역, 도시자연공원, 경관녹지 등으로 구분하여 각각의 지역이나 지구에 대해서 행위를 제한하고 있으며 그 내용은 표 3.2와 같다.

표 3.2 지역·지구의 행위제한

지역·지구·구역	근거법	지정목적	행위제한내용
경관지구	도시계획법 제33조	도시의 경관을 보호·형성하기 위하여 필요할 때 지정	건폐율, 높이, 대지안의 조경, 대지면적의 최소한도 및 대지안의 공지를 조례로 정함. 건축물 모양 및 색채는 건축심의를 받음
미관지구	도시계획법 제33조	도시의 미관을 유지하기 위해 필요할 때 지정	미관장애 건축물 건축 금지, 대지면적의 최소한도 및 대지의 최소폭, 대지안의 공지, 높이, 규모는 조례로 정함. 건축물 모양 및 색채는 건축심의 받음

11) 임승빈 외, 경관관리를 위한 경관정책의 발전방향에 관한 연구, 1992

12) 부산광역시 도시경관 보전계획, 부산광역시, 1998, pp.83~85

지역·지구·구역	근거법	지정목적	행위제한내용
고도지구	도시계획법 제33조	도시의 환경조성 및 토지의 고도이용과 그 증진을 위해 필요할 때 지정	건축물 높이의 최저한도 또는 최고한도를 규제
지구단위계획구역	도시계획법 제42조	도시계획구역안에서 토지이용을 합리화·구체화하고 도시의 기능·미관을 증진시키며 양호한 환경을 확보하기 위하여 필요할 때 지정	건축물 등의 용도제한, 건축물의 건폐율 및 용적률과 높이의 최고한도 및 최저한도, 건축물의 배치·형태·색채와 건축선에 관한 계획, 경관계획은 건축심의 받음
도시자연공원	도시공원법 제3조	자연경관지를 보호하고 시민의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 설치된 공원	공원시설 이외의 시설, 건축, 공작물 설치, 형질변경 등에 대한 적용허가
경관녹지	도시공원법 제10조	도시의 자연적 환경을 보전, 개선함으로써 도시경관을 향상하기 위하여 설치하는 녹지	녹지의 설치 및 관리

출처 : 이광국, 도시경관관리를 위한 용도지역지구제의 개선방안연구, 부산대학교 환경대학원 석사학위논문, 1996, p.18의 표를 재정리

한편 도시계획법에서 위임한 사항에 관하여 필요한 사항을 규정한 도시계획조례 중에서 연안도시의 조례를 살펴보면 해안경관을 관리하기 위하여 경관지구를 세분하여 지정하고 있다. 우리 나라의 대표적인 연안도시인 부산시와 인천시의 도시계획조례 중에서 해안경관에 관한 사항을 검토해 보면 표 3.3과 같다.

표 3.3 연안도시의 도시계획조례 비교

	부산시	인천시
근거법	도시계획법시행령 제30조제3항	도시계획법 제33조제1항 도시계획법시행령 제30조제3항
지구의 세분	연안경관지구	수변경관지구
내용	해안변, 수변, 해안가시권지역 등으로서 자연의 경관 특성을 유지하기 위하여 필요한 지구	해안·하천·호수 주변의 자연 경관에 대하여 보호와 보존을 위하여 필요한 지구

연안경관지구 및 수변경관지구를 설정하여 해안경관을 관리할 수 있는 법적 장치를 마련해두고 있다. 한편 부산시는 연안경관지구를 지정할 수 있도록 규정만 하고 있는 반면 인천시는 수변경관지구에 대한 세부적인 규제내용<sup>13)</sup>까지도 정하고 있다.

또한 우리 나라의 연안도시에서는 최근 자체적으로 도시 및 해안경관관리를 위한 정책 마련에 적극 나서고 있는데 그 사례를 분석하면 다음과 같다.

### 3.1.1 부산광역시

1996년에 발간된 「부산발전 그랜드디자인」에서는 경관관리지역을 구분하여 부산다운 경관을 보전하기 위한 방안들을 제시하고 있다. 국제도시로서의 부산다운 정체성(Identity)과 산, 바다, 강이 어우러진 특색을 확보하기 위하여 자연경관, 시가지경관, 도시축경관, 역사경관 등의 대상별 경관관리의 필요성을 주장하고 있으며 그림 3.1에서와 같이 해양경관관리구역을 설정하여 해안경관관리를 제안하고 있다. 또한 경관별 특징을 보전하기 위해 경관관리지역(Zone)의 설정, 세부적인 실행계획수립 등과 아울러 지

13) 인천광역시 도시경관조례 제49조, 제50조에 의하면 건폐율은 50퍼센트를 초과할 수 없고 건축물의 높이는 5층 이하로써 높이 17미터를 초과할 수 없고 대지면적의 30퍼센트 이상은 조경면적으로 확보하여야 한다고 수변경관지구안에서의 건축제한을 규정하고 있다.

형 지세를 기억하였다가 외부적 변동사항을 시현해 보는 컴퓨터 시뮬레이션 기법을 통해 보다 쾌적한 경관보전을 제시하고 있다.

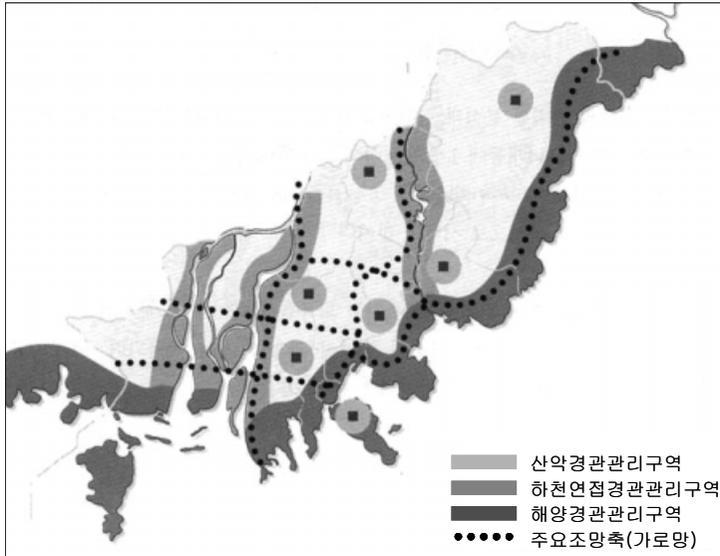


그림 3.1 부산의 경관관리지역도

출처 : 부산발전 그랜드디자인, 부산발전연구원, 1996, p.132

### 3.1.2 인천광역시

「인천광역시 도시경관정비 기본구상」(1998)에서는 도시경관을 시가지 경관과 해안경관의 경관구역별로 나누어 경관기본구상을 제시하고 있다.

인천광역시의 도시경관은 내륙에 위치하고 있는 도시와는 여러 가지 면에서 차별적인 특성을 가지고 있다. 우선 해안선<sup>14)</sup>이 도시경계의 반 이상을 차지하고 있는 많은 섬들이 있다는 점에서 해안지역의 수변경관이 도시의 중요한 경관요소로 작용하고 있어 해안경관에 대한 종합적인 관리방향을 제시하고 있다.

14) 1999년 현재 853.55km

출처 : 인천광역시 홈페이지(<http://www.metro.incheon.kr/>)

해안경관구역은 공공해안경관구역, 자연해안경관구역, 산업해안경관구역으로 나누어 구역별 경관현황 및 문제점을 도출하고 경관정비 기본구상을 제시하였는데 구체적인 내용은 다음 표 3.4와 같다.

표 3.4 인천광역시 해안경관정비 기본구상

경관구역	대 상	현황 및 문제점	개 선 방 향
공공해안 경관구역	시민의 접근이 용이하고 레저 및 휴식용도로 이용하는 해안으로서 오픈스페이스와 수변경관을 제공하는 공원, 산책로, 선창가, 조망점 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 오래 설 수 있는 자연적인 친수 공간의 부족</li> <li>· 배후지역과의 보행동선체계 부족</li> <li>· 인공적이고 단조로운 경관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인천항내부의 수변경관 조성 및 활용</li> <li>· 해상 레크리에이션시설의 설치 및 육성</li> <li>· 해안선에 평행한 연속적인 산책로 조성</li> <li>· 해안도로 및 해안주변의 개발사업시 부대적으로 산책로 조성</li> <li>· 해안도로의 요소요소에 보행자 데크 설치</li> </ul>
자연해안 경관구역	아직 인공구조물이 많지 않는 미개발상태의 해안으로서 해변, 습지, 야생서식지 및 바닷물	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 새로운 매립의 가능성으로 인한 갯벌 등의 자연파괴</li> <li>· 토지이용의 불명확한 관리</li> <li>· 환경오염으로 인한 해안경관 훼손</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주요 해안어조류와 야생생태계로서 갯벌지역 보존</li> <li>· 해안의 다양한 경관자원을 보전하고 경인운하의 친수성 강화</li> </ul>
산업해안 경관구역	항만주위에 입지하고 있는 산업시설들이 이용하고 있는 해안으로서 시민이 접근하기 쉽지 않은 해안	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 훌륭한 경관자원인 항만시설에 대한 시민의 접근이 통제되고 있음</li> <li>· 항만시설들이 통일되지 못하여 항만의 이미지를 상징하지 못함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 웨리선착장을 확장하고 미래에 대비하여 유보지 확보</li> <li>· 상업적 또는 공공의 용도를 위하여 해안의 공장 재개발, 해안선의 일부 공공기능화</li> </ul>

출처 : 이종현, 인천광역시 도시경관정비 기본구상, 인천발전연구원, 1998, pp.46~49, pp.70~76의 내용을 표로 정리

### 3.1.3 제주도

제주도의 해안은 접근성이 좋고 수려한 해안경관 때문에 개발이 집중되므로 주요한 해안경관이 훼손될 가능성이 크다. 이러한 점을 인식하여 제주도는 해안경관자원을 중요시 여겨 ‘재생불가능 자원’으로 보고 보전을 위하여 여러 가지 대책을 강구하여 시행하고 있다<sup>15)</sup>.

지금까지 제주도에서 시행하고 있는 해안경관보전을 위한 경관관리방안을 살펴보면 표 3.5와 같다.

**표 3.5 제주도의 해안경관관리방안**

제 도	내 용
건설부	· 해안의 자연경관을 보전하고 무질서한 개발을 억제하기 위하여 1985년 건설부장관 명령으로 해안변 건축을 제한하고 이러한 임시적 조치를 1991년까지 매년 갱신, 연장하여 시행
제주도종합개발계획수립을 위한 연구	· 제주도 전역을 9개의 보전등급으로 평가하여 관리하는 자연환경 보전계획수립, 해안경관이 수려한 곳은 상위보전등급으로 편입됨 · 도시계획구역은 해안선에서 50m, 기타는 해안선에서 100m 이내의 해안지역에서 건축 제한 · 일출봉-우도 일대, 산방산-송악산-가파도-마라도 일대의 도립공원 지정을 제안
제주도개발특별법	· 절대보전지구, 상대보전지구, 특별관리지구 지정에서 주요한 해안지역이 상대보전지구로 지정되었으나 사유지 개발규제의 어려움으로 지구지정이 충분하지 못함
제주도종합개발계획	· 경관보전계획 -해안선 및 연안지역의 보전(500~1000m) -경관도로 지정 · 건축물의 고도기준설정
제주도개발특별법	· 국내 최초 경관영향평가제도 도입으로 해안경관보전

15) 이은정, 해안경관보전을 위한 시각적 차폐도 분석에 관한 연구 : 제주도 해안일주도로를 중심으로, 서울대학교 생태조경학과 석사논문, 2001.2, p.49

제 도	내 용
제주도개발 특별법개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주도 경관영향평가서 작성·심의 규정은 폐지되어 환경영향평가법에 근거한 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정을 적용받게 되었으나 환경영향평가대상이 아닌 건축물에 대하여 무분별하게 건축을 억제하기 위하여 도지사가 경관유지가 필요하다고 인정하는 지역을 지정하여 건물의 형태와 색채 등에 대하여 심사를 받은 후 기본설계를 하도록 함(제주도에만 인정되는 사항임)</li> <li>· 경관보전지구를 설정하여 각 등급별로 행위를 제한하고 있는바 도지사가 인정하는 주요 해안선 주변의 1등급으로 지정된 곳에 한하여 시설물설치행위를 제한하고 있음 <ul style="list-style-type: none"> <li>-농·수산업용 시설로서 높이 5m이하</li> <li>-해수욕장 부지내의 탈의장, 샤워장, 화장실 등 해수욕을 위한 부대시설은 높이 5m이하</li> </ul> </li> </ul>

출처 : 이은정, 해안경관보전을 위한 시각적 차폐도 분석에 관한 연구, 서울대학교 생태조경학과 석사논문, 2001, p.50

### 3.2 연안관리측면

우리나라의 연안지역관리를 위한 통합관리제도로서 1999년 8월에 제정된 연안관리법은 연안의 효율적인 보전·이용 및 개발에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 도모하여 연안을 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 조성하는 것을 목적으로 하고 있다. 정부는 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발 등 연안의 바람직한 보전·이용 및 개발을 유도하기 위해 연안관리법 제5조16)에 근거하여 연안통합계획을 수립하였다. 연안통합계획은 연안의 무분별한 매립, 점용 등으로 난개발이 급증하고 경관을 파괴하고 있어 이를 막기 위해 연안의 보전, 이용, 개발에 관해 규정한 국가통합계획이며 용도지역제에 의한 토지

16) 제5조 (연안통합관리계획의 수립) ① 해양수산부장관은 연안을 종합적으로 보전·이용·개발하기 위하여 제22조의 규정에 의한 중앙연안관리심의회의와 환경정책기본법 제36조의 규정에 의한 환경보전위원회의 심의를 거쳐 연안통합관리계획을 수립한다.

이용 규제방식이 아닌 계획에 의한 국토관리기법으로 전국의 연안을 각 권역으로 나누어 연안관리방안을 제시하고 있으며 권역구분을 지도에 나타내면 그림 3.2와 같다. 연안통합관리계획에서 해안경관에 관한 사항을 검토하면 서해중부-I 권역, 서해중부-II 권역, 서해남부-I 권역, 서해남부-II 권역, 남해서부권역, 남해중부권역, 남해동부권역, 동해남부권역, 동해중부권역, 제주권역 등 10개 권역으로 나누어 권역의 특징에 따라 각각의 동향 및 전망, 그에 따른 정책방향을 제시하고 있으며 이를 정리하면 표 3.6과 같다.

또한 해안의 조망권 보호를 위해 바닷가와 해안도로 사이의 지역을 국토이용관리법상의 자연환경보전지역 또는 도시계획법상의 풍치지구·고도지구 등으로 지정하여 자연경관·해안 등의 조망권을 보호하기 위한 조치를 강구하고 있으며 해안경관의 훼손 또는 해류·해사의 흐름을 저해할 우려가 있는 공유수면내 공작물(건축물 포함)의 설치 등을 제한하는 대책을 제시하고 있다.

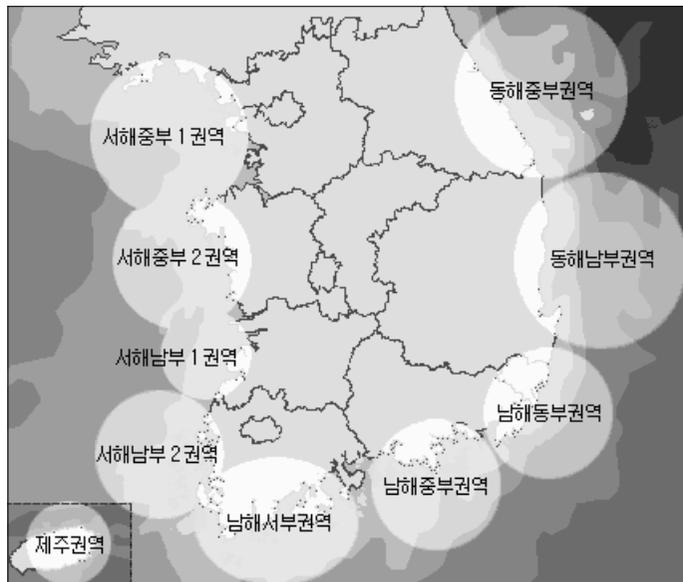


그림 3.2 연안통합관리계획에 의한 권역구분

출처 : 해양수산부 연안계획과 홈페이지 (<http://coast.go.kr/>)

표 3.6 연안통합관리계획에서 권역별 해안경관관리 정책방향

권역명	동향 및 전망	정책방향
서해중부-I	· 경관 등 보전가치가 높은 도서 분포	· 자연경관이 우수한 무인도서를 「특정도서」로 지정관리
서해중부-II	· 과도리 해수욕장 등 자연경관에 대한 체계적인 조사 및 보호 대책 미흡 · 자연경관이 우수한 무인도서의 체계적인 조사 미비	· 자연생태계가 우수한 무인도서를 「특정도서」로 지정관리
서해남부-I	· 군산 국제해양관광단지 조성에 따른 도서생태계 훼손 우려 · 변산반도국립공원지역내 건축·신축·개축 제한으로 인해 심미적 가치 저하 · 산업단지 및 항만개발로 인한 시민의 연안접근권 상실	· 자연경관이 우수한 무인도서를 「특정도서」로 지정관리 · 변산반도국립공원의 자연경관 보호 · 항만 및 공업중심의 군산·장항지역을 해양문화·친수연안공간으로 발전
서해남부-II	· 연안개발압력 증대로 인한 갯벌생태계 및 철새서식환경 훼손 우려 · 보전가치가 높은 도서생태계 분포	· 생태적·심미적 가치가 높은 갯벌을 「습지보호지역」으로 지정관리 · 도서지역 자연생태계 및 자연경관 보호·관리대책 수립·시행
남해서부	· 보전가치가 높은 도서생태계에 대한 조사 미비	· 생태계보전지역 지정 및 자연경관·생태계 등에 대한 도서생태계조사 실시
남해중부	· 자연해안에 대한 개발압력 가중 · 보전가치가 높은 도서 생태계 보전 및 체계적 관리 필요 · 4계절 체류형의 대형 해양리조트 개발로 수려한 자연경관지에 대규모 매립이나 시설물이 설치되어 연안경관 훼손	· 자연해안의 경관적 가치를 보호 · 자연경관이 우수한 무인도서를 「특정도서」로 지정관리
남해동부	· 지역적 특성으로 인해 대부분의 해안선이 항만구역으로 지정·관리 · 공단 및 도시개발에 의한 친수연안공간의 인공시설화	· 도시해안형 친수연안공간의 다양화 및 활성화
동해남부	· 울릉도의 천혜의 자연경관의 개발로 인한 훼손 · 우수한 연안경관 보유	· 자연경관 및 생태계 보전을 위한 세부계획수립(연안관리지역계획) · 울릉도 지역의 자연경관 보전과 연계된 환경친화적인 도서관광상품의 개발 · 해안경관이 양호한 소규모 어항을 관광자원화
동해중부	· 무분별한 관광단지 개발에 의한 백사장·해안단에 등 자연경관 훼손	· 화진포호·송지호 등 경관이 우수하고 철새서식지로서 보전이 필요한 지역의 생태관광지 지정
제주	· 도서생태계 보전 필요 · 관광단지 개발에 의한 자연경관 훼손	· 자연경관이 우수한 무인도서를 「특정도서」로 지정관리 · 환경영향평가 및 시뮬레이션 실시로 환경보호

### 3.3 환경보전 측면

환경보전의 측면에서 해안경관과 관련된 경관관리방안을 살펴보면 크게 규제적 성격을 가지는 자연환경보전법과 심의적 성격을 가지는 환경교통재해영향평가법이 있다.

#### 3.3.1 자연환경보전법

자연환경보전법 제44조 및 제45조에 의하면 자연경관의 보전을 위해 경관적 가치가 높은 해안선 등 주요 경관요소가 훼손되거나 시계가 차단되지 않도록 규정하고 있으며 지방자치단체가 지역실정에 적합하도록 자연경관의 보전을 위해 조례를 정할 수 있도록 규정하고 있다. 이 조항에 따라 우리 나라 해안지역 중에서 경관에 관한 조례가 제정된 지역은 강원도, 동해시, 속초시, 창원시, 진해시, 마산시 등이다.

각 시(도)에서 제정하는 경관형성조례나 자연경관보전조례는 환경부에서 자연경관의 보전에 관한 표준조례안을 제정하면 자치단체에서 도지사, 시장·군수가 각종 개발사업으로 인한 과도한 자연환경의 훼손방지와 지역실정에 적합한 경관형성을 위하여 조례를 제정하게 된다.

강원도는 1996년 경관형성계획을 지자체 최초로 수행했고 2000년에는 지자체 최초로 경관형성조례를 제정하였다. 그 뒤를 이어 강원도경관형성조례를 기반으로 동해시, 속초시가 경관형성조례를 제정하였다. 그러나 각 조례들은 지역의 실정에 적합하게 수정되지 않았고 이미 제정되어 있는 조례를 그대로 답습하고 있다. 경상남도의 마산시, 진해시, 창원시의 자연경관보전조례를 살펴보다라도 ‘푸른마산’, ‘그린진해’, ‘녹색도시 창원’이라는 구호만 다를 뿐 조례의 내용이 각 시의 특성이 반영되지 않고 거의 같음을 확인할 수 있다. 한편 경관형성조례와 자연경관보전조례를 해안경관의 측면에서 비교·분석해 보면 모두 자연경관보전을 목적으로 하고 있으며 실제적인 내용은 표 3.7과 같이 거의 비슷함을 알 수 있다.

표 3.7 경관형성조례와 자연경관보전조례의 비교

	경관형성조례	자연경관보전조례
지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강원도(2000.6)</li> <li>· 동해시(2001.2)</li> <li>· 속초시(2001.8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 마산시(1999.6)</li> <li>· 진해시(2000.4)</li> <li>· 창원시(2000.7)</li> </ul>
근거법조항	자연환경보전법 제44조 및 제45조	
목적	자연경관 보전을 위한 경관형성에 관하여 규정하기 위함	자연경관을 효율적으로 보전하기 위함
기본원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자연생태계 훼손방지 및 아름다운 자연경관 유지·관리</li> <li>· 해안 등 생태적·경관적 보전가치가 있는 지역의 무분별한 개발행위 자제</li> <li>· 해당 지역 또는 인근 지역간의 연속성 있는 자연경관형성</li> <li>· 건축물 설치 등 불가피한 개발의 경우 자연경관과의 조화 유도 및 시계차단 방지</li> </ul>	
관리계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경관형성계획                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-계획의 개요</li> <li>-경관형성의 기본구상</li> <li>-지역 또는 권역별 경관형성 가이드라인</li> <li>-이미지 요소별 경관형성 가이드라인</li> <li>-경관형성을 중점으로 추진해야 할 기본방향</li> <li>-기타 경관형성을 위해 필요한 기본적인 사항</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자연경관 기본계획                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-기본목표 및 방향</li> <li>-지역의 지정에 관한 사항</li> <li>-관리계획</li> <li>-추진시책 및 기준</li> <li>-활동 및 지원에 관한 사항</li> <li>-기타 자연경관의 보전에 관하여 필요한 사항</li> </ul> </li> </ul>
고려사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자연적인 해안선 및 백사장을 유지하고 해안선 변형을 유발하는 구조물 설치에 유의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자연적인 해안선을 유지하고 해수 수질관리에 유의</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해안 등에 인접한 지역의 녹지 보전</li> <li>· 해안제방 설치시 주변 자연환경과 조화될 수 있는 재질과 형태로 설치</li> </ul>	
관리운영	· 경관형성심의위원회의 심의	· 자연경관심의위원회의 심의

경관형성조례와 자연경관보전조례를 살펴보면 해안지역의 무분별한 개발 행위를 자제하고 주변지역과의 연속성 있는 경관형성을 기본원칙으로 하여 경관형성계획과 자연경관기본계획 등을 수립하고 경관심의위원회를 두어 해안경관보전을 도모하기 위해 시도하고 있지만 자연경관보전의 내용이 강하다.

### 3.3.2 환경교통재해 등에 관한 영향평가법

환경보전과 개발을 조화시키기 위한 제도적 장치로서 1977년 제정된 환경보전법에 사전협이라는 이름으로 환경영향평가가 만들어졌다. 그 후 환경보전법의 개정, 1990년도에 환경정책기본법의 제정, 1993년에 환경영향평가법의 제정 등의 과정을 거치면서 2001년 각종 환경영향평가제도를 통합하여 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법을 제정하였다<sup>17)</sup>.

그 중 환경영향평가는 개발사업으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 강구하는 평가로서 환경부에서 주관하며 환경보전의 측면에서 평가하는 경향이 크다. 환경영향평가 중에서 경관에 미치는 영향에 대한 평가는 가능하지만 경관계획에 대해서는 체계적으로 다루고 있지 않으며 도시의 개발이나 항만의 건설시에 대상사업 내에서 영향평가를 하도록 되어 있다. 해안경관에 관련된 환경영향평가분야의 대상범위를 환경교통재해영향평가법 제4조와 관련하여 구체적으로 나타내면 표 3.8과 같다.

**표 3.8 환경영향평가의 대상범위**

구 분		대상사업의 범위
도 시 계 획	도시 개발	(1) 도시개발법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 도시개발사업중 면적이 25만㎡ 이상인 것
		(2) 도시재개발법 제2조제2호의 규정에 의한 재개발사업중 면적이 30만㎡ 이상인 것
		(3) 다음의 시설에 관한 도시계획법 제3조제10호의 규정에 의한 도시계획시설사업중 다음의 시설에 관한 사업

17) 환경부 홈페이지 <http://www.me.go.kr/>

구 분		대상사업의 범위
도 시 계 획	도시 개발	<p>(가) 운하</p> <p>(나) 유통업무시설로서 부지면적이 20만㎡ 이상인 것</p> <p>(다) 주차장시설로서 부지면적이 20만㎡ 이상인 것</p> <p>(4) 주택건설촉진법 제20조 및 제21조의 규정에 의한 대지조성사업(재건축을 포함한다) 중 면적이 30만㎡ 이상인 것</p> <p>(5) 주택건설촉진법 제33조제1항의 규정에 의한 대지조성사업(재건축을 포함한다) 중 면적이 30만㎡ 이상인 것</p> <p>(6) 택지개발촉진법 제7조제1항의 규정에 의한 택지개발사업 중 면적이 30만㎡ 이상인 것</p> <p>(7) 유통단지개발촉진법 제2조제4호의 규정에 의한 유통단지개발사업 또는 유통산업발전법 제2조제13호의 규정에 의한 공동집배송단지 조성사업 중 면적이 20만㎡ 이상인 것</p> <p>(8) 여객자동차운수사업법 제2조제5호의 규정에 의한 여객자동차터미널 설치공사중 부지면적이 20만㎡ 이상인 것</p> <p>(9) 화물유통촉진법 제2조제7호의 규정에 의한 화물터미널 설치 공사 중 부지면적이 20만㎡ 이상인 것</p> <p>(10) 교육기본법 제9조의 규정에 의한 학교의 설치공사 중 부지면적이 30만㎡ 이상인 것</p>
연 안 관 리	항만 건설	<p>(1) 어항법 제2조제3호의 규정에 의한 어항시설 중 다음에 해당하는 시설의 건설사업</p> <p>(가) 외곽시설로서 길이 300m 이상 또는 공유수면 1만㎡ 이상의 매립이 수반되는 것</p> <p>(나) 계류시설로서 공유수면 1만㎡ 이상의 매립이 수반되는 것</p> <p>(다) 그 밖의 어항시설로서 조성면적이 15만㎡ 이상인 것. 다만, 공유수면매립이 수반되는 경우에는 매립면적이 3만㎡ 이상인 것</p> <p>(2) 항만법 제2조제6호의 규정에 의한 항만시설 중 다음에 해당하는 시설의 건설사업</p> <p>(가) 외곽시설로서 길이 300m 이상 또는 공유수면 1만㎡ 이상의 매립이 수반되는 것</p> <p>(나) 기능시설로서 공유수면 1만㎡ 이상의 매립이 수반되는 것</p> <p>(다) 그 밖의 항만시설로서 조성면적이 15만㎡ 이상인 것. 다만, 공유수면매립이 수반되는 경우에는 매립면적이 3만㎡ 이상인 것</p> <p>(3) 항만법 제2조제1호의 규정에 의한 항만에서의 준설사업 중 준설면적이 10만㎡ 이상 또는 준설량이 20만㎡ 이상인 것. 다만, 항로·박지 등을 유지하기 위한 준설과 오염물질을 제거하기 위한 준설을 제외한다.</p> <p>(4) 신항만건설촉진법 제2조제2호 가목의 규정에 의한 항만시설 중 다음에 해당하는 시설의 건설사업</p> <p>(가) 외곽시설로서 길이 300m 이상 또는 공유수면 1만㎡ 이상의 매립이 수반되는 것</p> <p>(나) 기능시설로서 공유수면 1만㎡ 이상의 매립이 수반되는 것</p> <p>(다) 그 밖의 항만시설로서 조성면적이 15만㎡ 이상인 것. 다만, 공유수면매립이 수반되는 경우에는 매립면적이 3만㎡ 이상인 것</p>

환경영향평가의 항목은 표 3.9와 같이 3개의 평가분야에서 23개 항목으로 나누어지며 환경정책기본법에 규정된 환경기준을 고려하여 각 항목별 환경영향을 평가한다. 여기서 경관에 관련된 항목은 생활환경의 평가분야 중에서 위락·경관항목으로 설명할 수 있다.

표 3.9 분야별 환경영향평가 항목

분 야	항 목	
자연환경분야	가. 기상(미기상 포함) 다. 동·식물	나. 지형·지질 라. 수리·수문
생활환경분야	가. 토지이용(녹지계획 포함) 다. 온실가스 마. 토 양(토양피복 포함) 사. 소음·진동 자. 전파장해 카. <b>위락·경관</b>	나. 대기질 라. 수질(지표·지하) 바. 폐기물 아. 악 취 차. 일조장해 타. 위생·공중보건
사회·경제환경분야	가. 인구 다. 산업 마. 교육 사. 문화재	나. 주거 라. 공공시설 바. 교통

그러나 실제 환경영향평가지에 경관을 고려한 것은 매우 미흡하며 해안에 관한 영향평가가 이루어진 것은 항만시설 중 외곽시설의 건설시에 환경에 미치는 주요영향(경관)에 대한 현황에 대한 평가뿐이다<sup>18)</sup>. 또한 제주도에서는 제주도개발특별법의 규정에 따라 1995년부터 아름다운 해안 등 수려한 도내 경관을 보호하기 위해서 전국에서 유일하게 일정 규모 이상의 건축물 및 공작물에 대해 15명으로 구성된 제주도경관영향평가서심의위원회의 심의를 받도록 되어 있었으나 환경영향평가에 통합되어 실시됨에 따라 경관영향평가에 대한 심의 기능이 크게 떨어지게 되었다<sup>19)</sup>.

18) 김성준, 경관관리를 위한 경관영향평가제도의 도입에 관한 연구, 서울대학교 대학원 석사논문, 1994, pp.39~40

19) 제주일보, 1999년 5월 2일자

### 3.4 소 결

국내의 해안경관관리방안을 살펴볼 때 아직 해안경관관리를 위한 통합된 법제도가 없이 건설교통부 산하의 도시계획분야, 해양수산부 산하의 연안관리분야, 환경부 산하의 환경보전분야에 걸쳐서 해안경관관리방안이 마련되어 있으며 실제로는 제대로 관리방안이 시행되지 못하고 있음을 알 수 있다.

도시계획의 측면에서 현재 운영되고 있는 용도지구제도를 통해서도 해안경관을 효과적으로 관리하는데 한계가 있다. 기존의 용도지구는 규제내용이 제한되어 있어 여러 지역에서 다양한 해안경관을 관리하는데 적절하게 대응할 수 없다. 예를 들어 동일한 지구로 지정되면 어느 지역이든 상관없이 일률적인 규제가 적용되어 해당 지역의 고유한 경관특성을 반영하지 못한다. 또한 현재 심화되고 있는 해안경관문제는 인공물에 의한 자연환경의 훼손이라는 양상을 보이고 있어 자연환경의 보전이나 인공물의 미관증진이라는 각각의 목적으로 지정되는 개별적인 지구를 운영하여 대처하기에는 많은 어려움이 있다.

따라서 인공물에 의한 경관악화와 자연경관의 훼손이라는 해안경관문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 기존 용도지구의 대폭적인 개선이 필요하다. 즉 기존의 용도지구를 유지하면서 해안경관문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 통합된 다양한 규제지침을 갖는 새로운 용도지구 예를 들면, 해안경관관리지구를 신설하여 운영할 필요가 있다.

연안관리측면에서는 연안이라는 지역적 특성으로 도시계획측면에서보다는 좀더 적극적인 방법으로 해안경관을 관리할 수 있었는데 용도지역지구제에 의한 획일적인 관리가 아닌 해안지역의 특성에 따라 권역별로 나누어서 관리가 가능하다. 또한 연안관리법을 기본으로 하는 연안통합관리계획, 연안지역관리계획 등을 수립하면서 각 지역에서 지역고유의 경관특성에 맞는 경관관리의 접근이 가능하도록 되어있다. 그러나 현재 연안관리법을 기

본으로 하는 연안관리제도 내에서 해안경관관리방안이 구체적으로 정해져 있지 않아 해안경관관리가 체계적으로 시행되지 못하고 있다.

환경보전측면에서 보면 자연보호법을 근거로 각 지역의 특성에 맞는 경관조례를 제정함으로써 구체적인 해안경관관리를 위한 시도가 엿보이지만 아직까지는 자연보호를 위한 기초적인 규제에 머무르고 있으므로 경관계획을 포함하여 경관을 종합적으로 관리하기 위한 경관관리방안이 마련되어야 할 것으로 보인다. 또한 환경교통재해영향평가법에 의해 심의를 통한 경관관리방안이 있으나 대부분 항목들이 환경오염에 대해 환경의 질을 보호하기 위한 것이며 경관에 대한 항목은 매우 미비하므로 좀더 구체적인 관리방법이 제시되어야 할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 국내의 해안경관관리체계는 아직 시작단계에 불과하며 국내 해안경관관련 법제도를 비교정리하면 표 3.10과 같다.

표 3.10 국내의 해안경관관련 법제도

분야	법·조례명	법조항	내 용	비 고
도시 계획	도시계획법	제18조	· 지구지정에 의한 도시경관관리 (경관지구/미관지구/고도지구)	도시경관
	건축법	제4장 제6장	· 건축물의 밀도, 규모, 형태, 고도 등 의 규제 (도시경관의 기본요소 규제)	도시경관
	도시공원법	제3조	· 도시자연공원	자연경관
		제10조	· 경관녹지	도시경관
제주도개발 특별법	제14조	· 경관영향평가제도	해안경관	
연안 관리	연안관리법	제6조	· 연안의 통합계획 (연안 구역의 범위 및 계획수립대상지역 지정 및 바람직한 보전·이용·개발에 관한 사항)	해안경관
	해양개발 기본법	제9조	· 해양공간자원의 이용 (해양공간 이 용을 위한 필요한 시책 강구)	해안경관
	항만법	제5조	· 항만의 지정·개발·관리 및 사용에 관한 사항 규정함으로써 항만건설의 효율화 도모	해안경관
	어항법	제32조 제33조	· 원상회복 (어항기능의 보전을 위하 여 원상회복, 제거 등의 조치)	해안경관
환경 보전	자연환경	제44조	· 자연경관의 보전 (경관적 가치가 높 은 해안선 등 주요 경관요소의 시계 확보)	자연경관 해안경관
	보전법	제45조	· 자연의 훼손방지 (공공으로 이용되 는 자연 중 생태적·경관적 가치가 있 는 경우 조례로서 제한가능)	자연경관 해안경관
	환경교통재해 영향평가법	제4조	· 지역의 특수성을 고려하여 영향평가 실시	환경전반

## 4. 국외 해안경관관리제도의 분석

### 4.1 일본연안도시

#### 4.1.1 도시계획측면

일본에서의 경관보존은 역사적 경관의 보존에서부터 시작되었다. 고도경제 성장에 따른 개발로 건축·도시계획의 영역에서 역사적 환경의 보존·보전이 모색되면서 경관의 중요성이 조금씩 강조되기 시작했으며 도시경관, 도시디자인으로 경관의 범위가 넓어져갔다<sup>20)</sup>. 또한 연안에서 해안경관형성의 방법이 활발하게 논의된 것은 도시에 인접한 연안이 물류나 생산기능을 주로 담당하고 있었던 고도성장기인 1980년경부터이다. 1985년에 운수성에서 마련한 「21世紀への港灣」중에서 「항만공간전체의 경관에도 충분히 배려한다」<sup>21)</sup>라고 제창하면서 도시경관의 범위를 연안에까지 확장하여 해안의 경관적 가치를 생각하기 시작<sup>22)</sup>하면서 도시경관의 범주를 해안경관에까지 넓혔다.

일본의 경관관리제도는 전체적으로 볼 때 내용면에서 복잡하고 운용주체도 부서별로 분산되어 있어 조직적으로 갖추어져 있지는 않지만 도시계획법, 건축기준법, 문화재보호법, 옥외광고물법 등 다양한 근거법을 통하여 지구를 지정하고 조례를 제정하고 있으며 택지개발이나 시가지개발 등에 대해 현실적이고 신속한 행정대응이 가능한 행정요강을 마련하는 등 다양하게 접근하고 있다.

또한 일본의 경관제도는 용도지구에만 의존하지 않고 종합적인 계획수립을 통해 각 제도를 포괄적으로 운영할 수 있도록 하고 있으며 해안경관, 가로경관, 녹지경관, 전통건축물 지역 등 경관유형에 따라 세부지침을 정하

20) 造景 No.12, 1997, pp.90~94

21) 運輸省港灣局編, 21世紀への港灣, 大藏省出版局, 1985, p.19

22) 水環境創造研究會, ミチゲーシヨんと第3の國土空間づくり, 共立出版株式會社, 1997, p.147

여 지구별 경관형성기준을 마련하고 있다. 한편 지방자치단체에서는 경관관리를 담당하는 조직을 신설하고 경관자원 조사계획의 실시, 도시경관에 관한 심의회 설치, 조례 또는 요강의 제정 등을 통해 경관관리행정을 수행하고 있다.

일본에서 경관관리의 주요내용을 정리하면 그림 4.1과 같다.

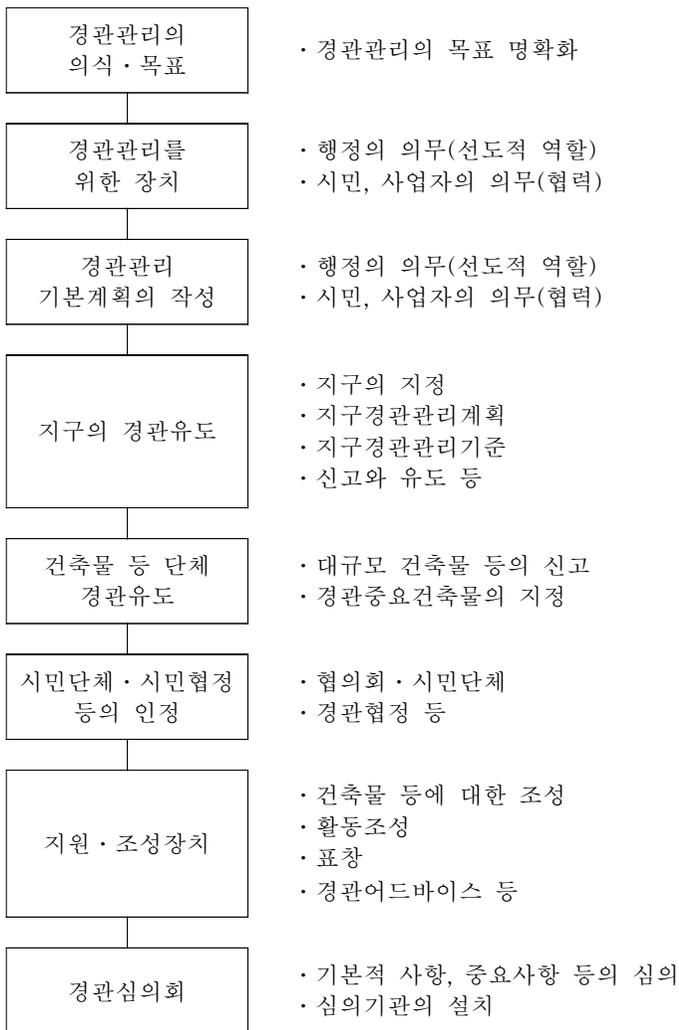


그림 4.1 경관관리의 주요내용

(출처 : 造景No.12, 1997)

(1) 도쿄도(東京都)

도쿄도는 1994년 3월에 만든 「도시경관마스터플랜」에 근거하여 경관 행정을 종합적, 계획적으로 전개해 가기 위해 「도쿄도경관조례(東京都景觀條例)<sup>23)</sup>」를 1997년 12월에 제정했다. 이것에 의해 경관조성에 관한 기본적인 사고방식을 정하고 경관조성을 제도화하고 있다. 도쿄도경관조례의 시행에 필요한 사항을 정하기 위해 도쿄도경관조례시행규칙을 제정하였다. 이 시행규칙에 근거하여 경관조성기본방침을 정하여 동경의 경관에 대해서 종합적이고 계획적으로 관리하고 있다.

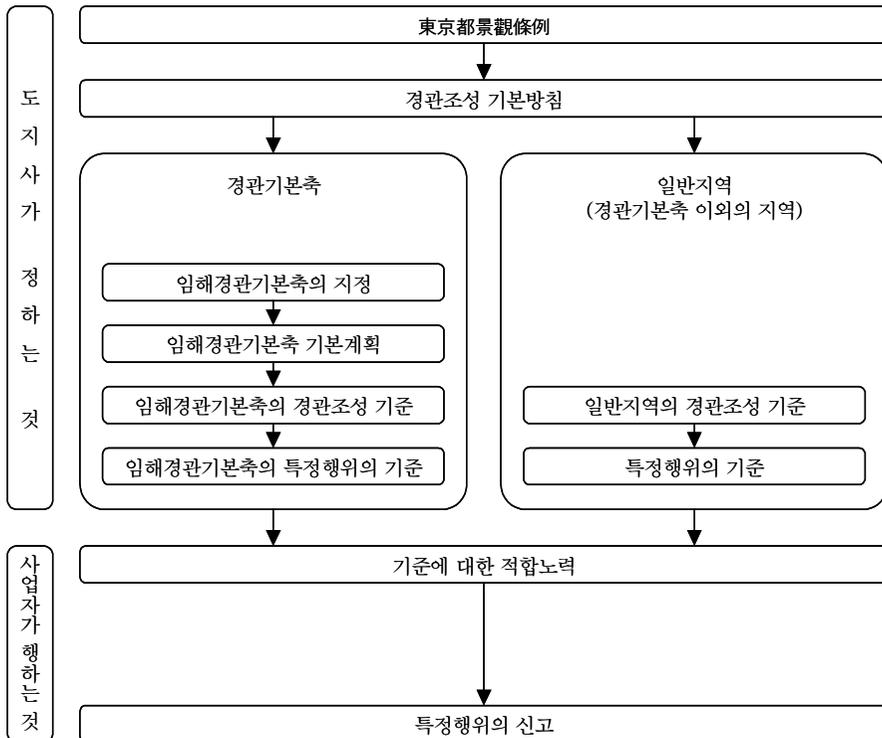


그림 4.2 도쿄도 임해경관기본축의 경관조성

(출처 : 東京都臨海景觀基本築)

23) 1997년 東京都條例 89호

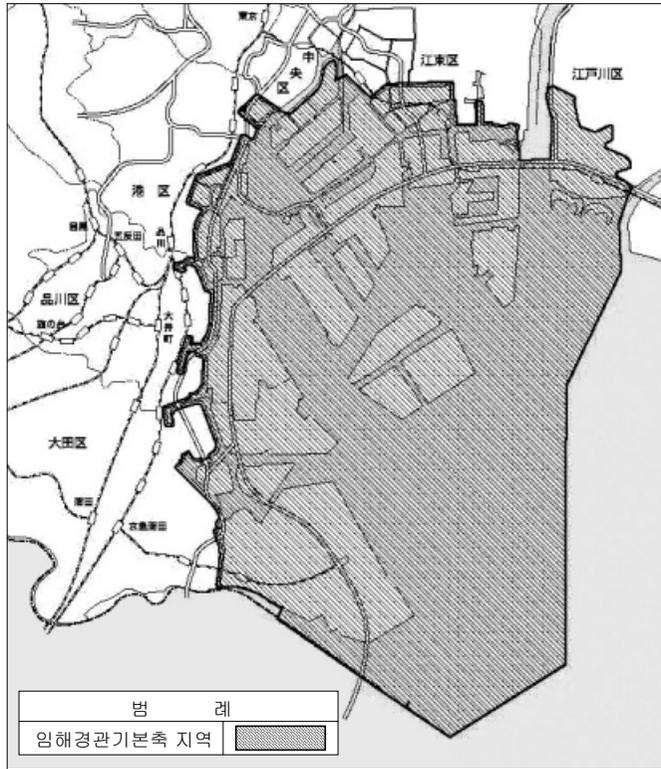


그림 4.3 도쿄도 임해경관기본축의 지역도

(출처 : 東京都臨海景觀基本築)

도쿄에는 특징적인 경관이 연속하고 있으며 그러한 경관들이 경관의 축을 형성하고 있다. 즉 도쿄전체에서 경관의 골격이 되는 지역을 「경관기본축」으로 정하여 중점적으로 경관관리를 시행하고 있다. 경관기본축 이외의 지역은 「일반지역」이 되며 경관기본축을 지정할 때는 그 지역 경관관리의 기본적인 방침이 되는 「경관기본축기본계획」이나 경관기본축 중에서 행해지는 일정 규모이상의 건축물의 건축이나 토지의 개발 등에 대하여 지역의 특성에 맞는 경관조성을 진행하기 위해서 「경관조성기준」을 정한다. 그 중에서 해역 및 바다와 일체가 되는 경관을 만들어 내는 육역을 「임해경관기본축」으로 지정하여 공공사업이나 건축·토지개발 등을

행하는 사업자, 또는 도시계획이나 도시조성에 관계하는 자치단체, 기업, 주민이 사업이나 개발을 실시할 때 임해경관을 배려하도록 하고 있다. 경관기본축 중에서 특정행위를 행하는 사업자는 경관에 대한 고려의 사항을 도지사에게 신고하고 사업지 일부가 경관기본축에 포함되어 있는 경우에 있어서도 사업자가 신고를 해야한다.

임해경관기본축내 임해부의 광대한 공간에서 경관을 조성할 때에는 이들에 관계하는 자치단체나 시민의 협력이 필요하다. 또한 일부 구에서는 경관조례를 제정하고 임해부도심에서는 도시조성가이드라인을 만들어 경관관리를 행하고 있다.

임해경관기본축의 범위는 해역 및 바다와 일체가 되는 경관을 만들어내고 있는 육역이 경관조성에 중요하다고 생각하여 바다에서 도시를 바라보는 경관이나 도시에서 바다를 보는 경관에 영향을 주는 지역범위, 바다와 역사적인 관련을 가지고 있는 지역범위 등을 종합적으로 검토하여 정하고 있다.

한편 수역을 포함한 임해부 전체에 관계된 경관조성의 기본적 목표와 방침을 정리하면 표 4.1과 같다.

표 4.1 임해부 경관조성의 기본방침

기본방침	내 용
바다의 경관과 도심의 도시경관을 고려한 경관조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 동경의 현관에 적합한 경관을 만든다.</li> <li>· 역사적 전통에 입각하여 새로운 경관을 형성한다.</li> <li>· 주요한 조망점에서 조망을 차단하는 일이 없도록 한다.</li> </ul>
지역의 특성을 살리면서 해변의 환경과 공생하는 경관조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역의 개성을 살리는 도시경관을 조성한다.</li> <li>· 임해부의 도로경관을 만든다.</li> <li>· 다양한 형태의 공간에서 경관적 조화가 이루어질 수 있도록 한다.</li> </ul>
해변환경을 보전하면서 이용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해변의 자연경관형성 및 해변의 자연에 친숙한 장소를 만든다.</li> <li>· 경관을 즐길 수 있는 조망점을 만든다.</li> </ul>
역사적 경관자원 등을 살리는 경관조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토목이나 산업 등의 역사적 유물자원을 살린다.</li> </ul>
지역의 도시조성이나 경관조성과의 연결	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각각의 경관조성을 연결하여 진행한다.</li> </ul>

출처 : 東京都臨海部景觀造成의 내용을 표로 정리

임해부에 건축물의 건축이나 토지의 개발 등의 사업을 시행할 경우에는 이 경관조성계획에 입각하여 실시한다. 사업지와 그 주변을 조사하고 사업의 계획과 임해부의 경관조성의 관계를 다각적으로 검토하여 그 계획이 임해부의 경관조성에 어떻게 기여할지를 구체적으로 검토하고 사업지 주변의 지역특성을 올바르게 파악하여 사업을 진행한다.

임해경관기본축에서 경관조성을 위한 기준의 체계는 그림 4.4와 같다.

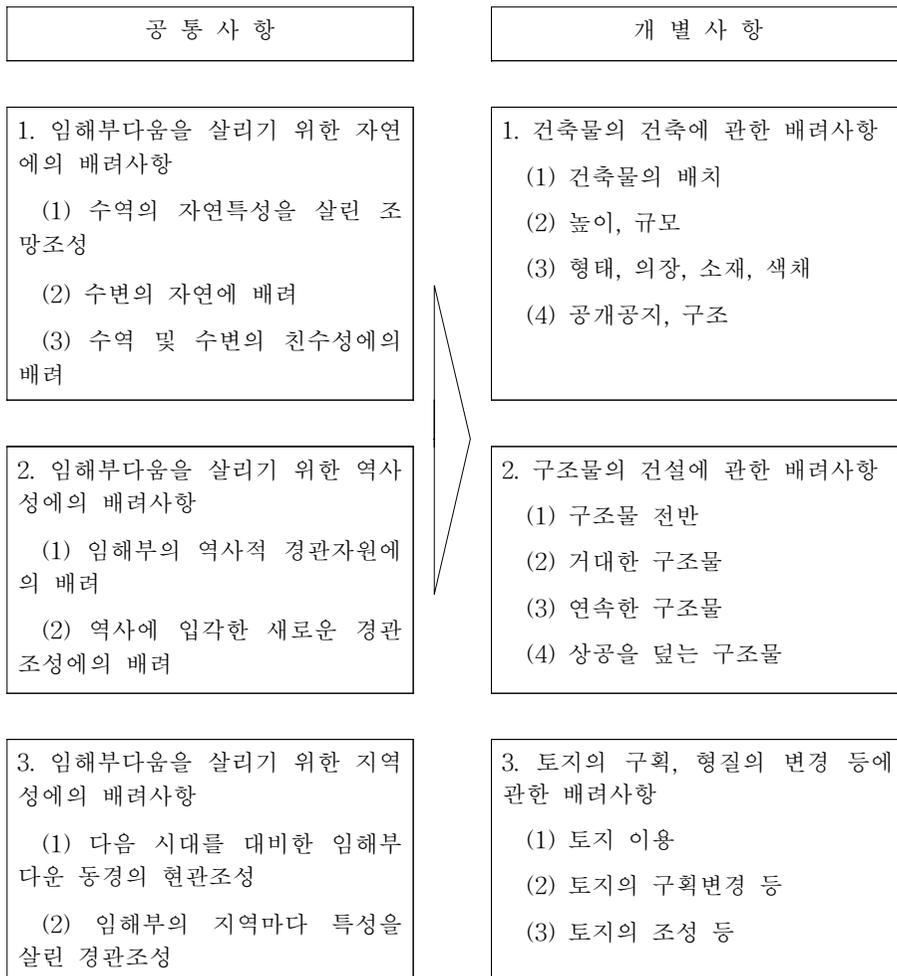


그림 4.4 도쿄도 임해경관기본축의 경관조성체계

(출처 : 東京都臨海景觀基本築)

(2) 오사카부(大阪府)

오사카부의 경관관리는 경관조례에 근거하여 진행된다. 이 경관조례는 오사카부환경기준조례(大阪府環境基準條例)<sup>24)</sup>의 이념에 따라 경관형성에 관해서 부, 시, 사업자 및 부민의 의무를 명확하게 함과 동시에 각각의 연계 및 협력 하에 부민의 생활 및 문화의 반영인 도시경관, 역사적 경관 및

24) 1994년 大阪府條例 제5호

자연경관의 창조 또는 보전을 도모함으로써 풍격있는 도시공간 및 풍부한 생활공간을 창조하고 주민의 문화적인 생활의 확보에 도움이 되는 것을 목적으로 한다.

오사카부경관조례(大阪府景観條例)에서는 경관형성기본방침을 세우고 그것에 근거하여 특별히 경관형성을 도모할 필요가 있다고 인정한 지역에 대해서 경관형성지역을 지정하는데 그 지정대상으로서 바다를 자연배경으로 하는 경관을 보유한 지역이 포함되어 해안경관관리를 도모하고 있다.

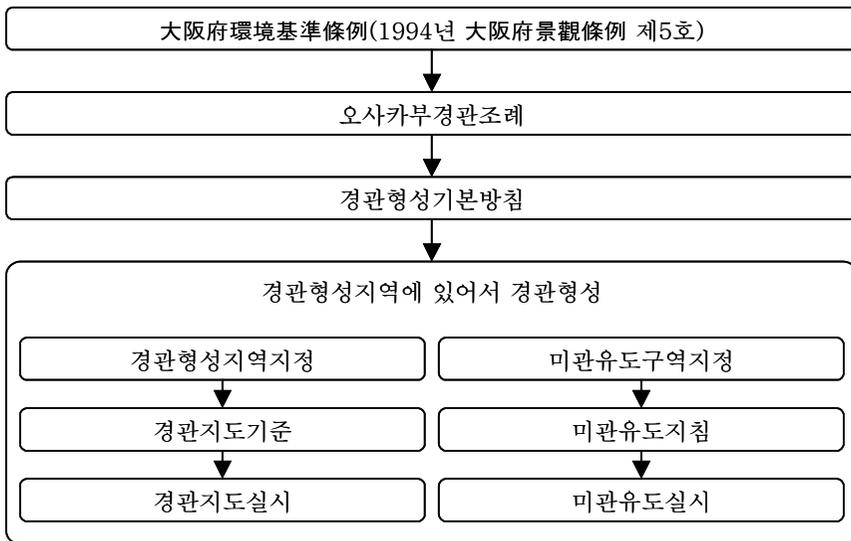


그림 4.5 오사카부 경 관조례  
(출처 : 大阪府景観條例)

오사카부는 오사카부경관조례에 근거하여 경관형성지역에서 경관지도기준을 정하여 구체적으로 경관을 관리한다.

그 경관지도기준에 대해 살펴보면 다음과 같다.

- 주민·사업자는 건축물의 건축 등의 행위를 할 때 경관지도기준을 고려한다.

· 높이 20m를 넘거나 건축면적 2,000㎡를 넘는 건축행위 등에 대하여  
경관지도기준에 근거하여 행정지도를 한다.

한편 이러한 경관지도기준에 따라 건축물이나 공작물 등에 대해 다음과  
같은 구체적인 가이드라인을 제시하고 있다.

가. 건축물(이들에 부속하는 공작물을 포함)의 기준

① 건축물의 배치

· 건축물과 일체화되도록 배치함으로써 보기 흉하게 되지 않도록 배려한  
다.

② 건축물

· 색채 : 외벽 및 지붕 등의 기초가 되는 색채는 화려한 것으로 하지 않  
도록 배려한다.

· 외벽 : 큰 벽은 적절한 녹화나 분절 등에 의해 단조롭게 되지 않도록  
배려한다.

· 의장 : 주변의 경관에 친숙해지도록 배려한다.

③ 부지내의 녹화

· 도로에 접하는 부지는 식생을 적절히 배치한다.

· 녹화는 주변에 친숙하도록 배려하고 연속성, 안전성 등을 배려하여 재  
배하는 수목의 위치, 종류, 형상, 벽면녹화 등 녹화수법 등을 고려한다.

나. 공작물의 기준

① 공작물

· 색채 : 기초가 되는 색채는 화려하지 않도록 한다.

· 벽면 : 큰 벽은 적절한 녹화나 분절 등에 의해 단조롭게 되지 않도록  
배려한다.

· 의장 : 주변의 경관에 친숙해지도록 배려한다.

② 부지내의 녹화

· 도로에 접하는 부지는 식생을 적절히 배치한다.

· 녹화는 주변에 친숙하도록 배려하고 연속성, 안전성 등을 배려하여 재

배하는 수목의 위치, 종류, 형상, 벽면녹화 등 녹화수법 등을 고려한다.

(3) 고베시(戶神市)

고베시는 경관행정에 대해 일찍부터 관심을 기울여왔다. 1981년부터 시작된 ‘그린 고베작전’, 1972년의 ‘환경조례’, 1974년의 ‘건축문화상’ 창설 등의 조례·제도가 만들어졌으며 전체로서 도시경관 관리는 1978년에 ‘고베시도시경관조례(戶神市都市景觀條例)’로 이어졌다.

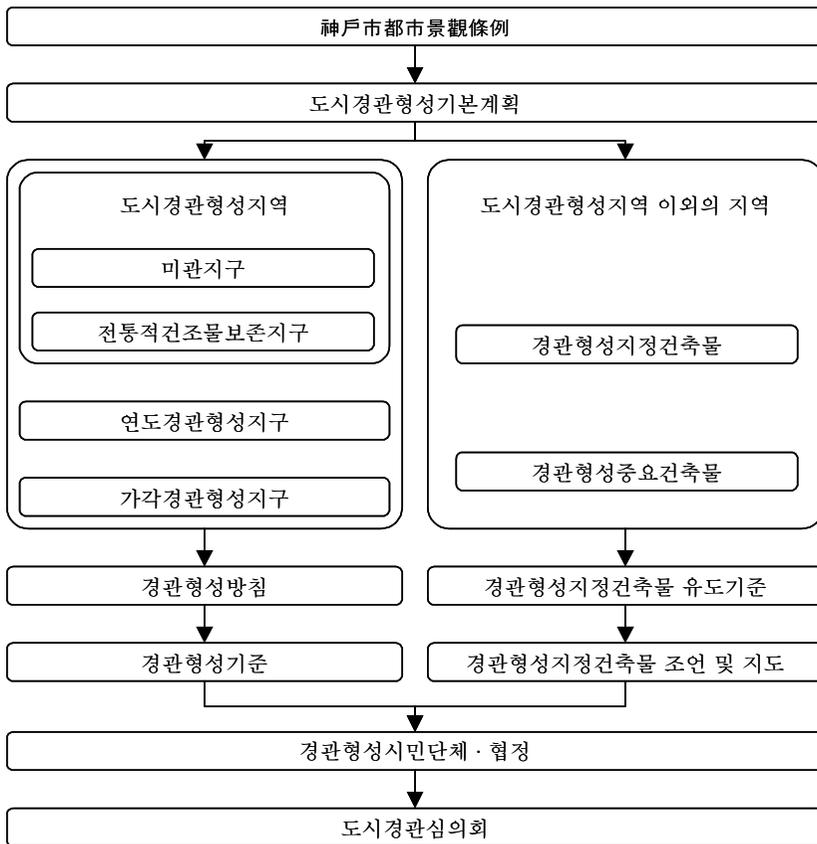


그림 4.6 고베시 도시경관조례

(출처 : 神戸市都市景觀條例)

고베시의 경관에 대한 접근은 조례(기본법)에서 마스터플랜으로, 그리고 지구레벨의 계획으로 진행되는 프로세스를 가지고 있다. 결국 제도활용을 통해서 경관 유도시책을 추진해 온 것이 특징이다. 초기의 조직은 도시계획국 계획부 계획과에 도시경관계가 설치되어 여러 가지의 경관관련 프로젝트가 추진되고 제도가 마련되어 왔으며 1991년부터는 계획부 도시디자인 실로 기구가 개편되면서 경관계와 추진계가 설치되어 현재에 이르고 있다<sup>25)</sup>.

고베시는 고베시도시경관조례를 근간으로 도시경관형성기본계획을 수립한다. 고베다운 도시경관을 형성하고 있는 지역 또는 형성되어야 하는 지역 등을 도시경관형성지역 등으로 지정하고 그 지역에 따라 경관형성을 도모한다. 경관유형별로 경관형성계획을 세우는데 조망형 경관과 환경형 경관으로 구분하여 경관관리를 하고 있으며 항만경관을 형성하고 있는 지역을 구분하여 항만지경관형성계획을 세워 해안경관을 관리하고 있다.

또한 고베시는 도시경관형성지역 내에서 행해지는 모든 건축행위나 대규모 건축행위 등에 대해서는 신고를 의무화하고 필요에 따라 조언·유도를 통해 경관을 관리하고 있다.

그 밖의 경관관리제도로는 경관형성 지정건축물의 지정이나 주요건축물 지정, 경관형성 시민단체에 의한 관리, 도시경관심의회, 경관형성활동을 지원하기위한 경관기금, 경관형성에 기여한 건축행위 등을 표창하는 신고베경관, 포인트 상 등이 있다.

고베다운 도시경관을 실현해 가기 위해 적절한 관리수법을 적용하고 있다. 일반적으로 먼저 설정한 자연환경보전계, 역사문화환경보전계, 시가지환경정비계의 세가지 경관관리타입을 구분하여 규제적 수법·유도적 수법·사업적 수법의 세가지 행정수법으로 도시경관을 관리하고 있다.

고베시의 경관형성타입별 관리방안은 표 4.2와 같다.

---

25) 조용준 외 공역, 도시건축의 경관창조, 기문당, 1998, p.99

표 4.2 경관형성 타입별 관리방안

	자연환경보전계	역사문화환경보전계	시가지환경정비계
규제적 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자연공원법에 의한 자연공원</li> <li>· 도시계획법에 의한 시가지조정구역 및 풍치지구</li> <li>· 해안법에 의한 해안보전구역</li> <li>· 도시경관조례에 의한 도시경관형성지역 및 경관형성건축물 등 신고지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획법에 의한 풍치지구, 미관지구, 지구계획</li> <li>· 도시경관조례에 의한 도시경관형성지역 및 경관형정지정 건축물 신고지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획법에 의한 용도지역, 특별용도지구, 고도지구, 고도이용지구, 특정가구, 미관지구, 지구계획, 연도정비계획</li> <li>· 항만법에 의한 임항지구</li> <li>· 도시경관조례에 의한 도시경관형성지역 및 경관형성지정건축물 등 신고지역</li> </ul>
유도적 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방세법에 의한 고정자산세 등의 경감</li> </ul>		
사업적 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자연공원법에 의한 공원사업</li> <li>· 해안법에 의한 환경정비사업</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 항만법에 의한 환경정비사업</li> <li>· 고베항임항지구컬러작전</li> </ul>

출처 : 神戸市都市景観形成基本計劃, 神戸市, 1982.7, p.75의 표를 재정리

규제적 수법은 경관의 보전이나 환경의 악화방지라는 점에 목적이 있는데 대하여 유도적 수법은 보다 높은 경관의 형성을 도모하기 위한 것이고 특히 시민의 자발적인 노력을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다. 사업적 수법은 공원녹지나 가로 등의 공공공간을 중심으로 환경정비사업을 통하여 경관형성을 도모하는 것이다.

그런데 도시의 개성을 살린 매력있는 경관을 형성하기 위해서는 「고베 시도시경관조례」에 근거하여 지역·지구지정을 기본으로 하지만 그 구체적인 내용에 있어서는 지역의 성격에 맞는 관리수법의 유기적 연계와 종합적 운용을 도모하는 것이 필요하다. 그러나 이들 현행제도 내에서의 관리수법

만으로 충분치 못하며 기존 제도의 강화와 동시에 새로운 제도가 필요하다.

한편 고베시의 경관형성을 위한 지침을 살펴보면 시역을 지형특성과 경관상의 특색으로 경관유형을 분류하고 각각의 유형에 따라 경관특성·과제·기본방침·시책의 방향을 나타내고 있다.

경관유형별로는 전망형 경관과 환경형 경관으로 나누고 환경형 경관은 자연지역과 도시지역으로 나누어 경관형성계획을 세운다.

고베다운 경관을 보전하기 위한 기본방침은 다음과 같다.

#### ① 고베다운 조망형 경관의 보전과 육성

육코(六甲)산을 배경으로 하거나 바다나 항구를 배경으로 전개되는 기성 시가지의 조망, 더욱이 고베지역의 풍부한 자연과 일체가 된 전원집락의 조망 등 고베다운 조망형 경관을 시민공동의 재산으로서 보전하고 육성한다.

#### ② 자연환경과 시가지환경의 조화

시가지의 녹화를 도모함과 동시에 개발구역 등 자연과 시가지가 접한 부분에 있어서 자연환경의 보전에 충분히 배려하여 자연환경과 시가지환경의 조화를 도모한다.

#### ③ 명확한 도시패턴의 실현

도시의 골격을 형성하는 도로나 하천을 명확하게 함과 동시에 시가지의 지형특성이나 개성있는 지역환경을 살림으로서 구분하기 쉽고 질서있는 도시공간의 형성을 목표로 한다.

또한 고베시 경관형성을 위한 시책의 방향은 다음과 같다.

#### ① 고층·대규모 건축물의 경관상 배려

「전망형 경관형성지구」에 대해서는 「경관형성지정건축물 등 신고지역」으로 지정하고 도시경관에 크게 영향을 주는 고층·대규모 건축물의 경관상 배려를 촉진한다. 또한 첩탑이나 사망시설, 옥외 광고물 등 자연환경 중에서 대규모 공작물의 설치에 있어서도 주변환경과의 조화에 노력한다.

#### ② 도로식재와 도로조명 등의 계획적 정비

조망대상으로서 도시공간의 골격을 명확하게 하고 알기 쉬운 도시상을

형성하기 위해 주요간선도로의 식재나 조명에 대해서 도로의 성격에 맞는 정비를 행한다. 또한 고가도로, 고가철도는 특히 큰 영향을 주기 때문에 그 형태·색채·재료에 배려함과 동시에 주변공간에 대해서도 수경정비를 진행한다.

### ③ 랜드마크의 육성

도시공간의 인상을 강하게 하고 알기 쉬운 도시공간의 실현을 위해서 「주요랜드마크」의 보전육성을 도모한다. 또한 도심의 고층건축물 등의 건설에 있어서는 랜드마크로서 육성하기 위한 형태·색채·재료의 경관적 배려를 촉진한다.

### ④ 조망점의 정비

「주요 조망점」으로서 설정된 공적공간에서는 조망경관의 확보에 노력하고 그 지역의 성격이나 조망대상의 내용에 따라서 휴식장소, 전망스페이스의 정비를 진행한다.

이 가운데 해안경관을 위한 지침으로는 임해해변경관을 고려하거나 해변환경의 보전, 해변환경과 조화되는 여가시설의 정비, 방재시설 등의 경관 배려를 들 수 있다.

## 4.1.2 연안관리측면

### (1) 항만경관관련 사업제도

항만계획은 항만법에 따르며 ‘항만의 개발, 이용 및 보전, 항만에 인접한 지역의 보전에 대해 정령(政令)으로 정하는 사항에 관한 계획’으로 정의되어 있다. 항만계획은 개발이용에 관한 계획뿐만 아니라 항만주변의 환경보전이나 토지이용계획 등을 일체적으로 계획하며 대상지역은 항만구역 및 임항지구로 한정시켜 생각하는 것이 아니라 항만전체 즉 육지 및 해상영역 모두를 포함시켜 일체적으로 개발, 이용, 보전하고 있다. 항구관리는 항구관리자가 전적으로 맡아서 하고 있으나 항구정비는 사업주체별로 시설의 성격에 따라 공공(公共)사업, 공사(公社)사업, 민간사업으로 구분하여 항구

계획이나 국가가 정하는 항구정비 5개년 계획에 따라 실시한다. 항만경관 형성과 관계가 깊은 사업을 정리하면 표 4.3과 같다.

**표 4.3 항만경관관련 사업제도**

사업제도	경관목표	사업내용
항만경관 정비사업	· 항만환경정비 · 윤택하고 어메니티 넘치는 공간 창조	· 녹지, 광장, 식재, 휴게소 등 항만환경정비를 위한 시설을 건설 또는 개량하기 위한 사업
민활법 특정시설정비사업	· 항만이용의 고도화, 국제화에 대응 · 국제경제사회와 지역사회의 발전 도모	· 국제회의장시설, 국제건본전시장시설, 여객터미널시설, 항만업무시설, 항만문화교류시설, 하버커뮤니티센터, 물류고도화기반시설, 텔레포트 등의 정비
종합적인 항만공간창조 프로젝트지원사업	· 종합적인 항만공간창조	· 보트르네상스21 프로젝트 :항만개발의 고도화 도모 · 마린타운 프로젝트 :바닷가 주변의 이용과 일체화 된 매력있고 개성적인 도시정비 · 코스타리조트 프로젝트 :종합 해양레크리에이션 기지의 정비 · 임해부활성화 프로젝트 :임해부 토지이용전환을 위한 사업
해역환경 창조사업	· 해양오염물질의 억제 · 생태계의 회복과 해변이용도모	· 양질의 토사를 활용한 복사사업(覆砂事業) · 해변정비사업
역사적 항만환경창조사업	· 역사적으로 가치있는 항만시설 보존	· 항만환경 정비사업 · 민활법 특정시설정비사업
수역이용활성화사업	· 워터프론트의 활성화	· 해역환경창조사업 · 항만공해방지대책사업 · 항만환경정비사업 · 항만개수사업
항만경관형성 모델사업	· 항만경관형성	· 항만환경정비사업 · 여객선부두정비사업

출처 : 일본토목학회편, 배현미 외 공역, 워터프론트의 경관설계, 보문당, 2001, pp.496~499의 내용을 표로 정리

(2) 어항경관관련 사업제도

어항정비계획은 어항법으로 정하고 있으며 어항개수사업, 어항국부개량사업 등의 계획을 포함한 전체계획을 정하고 종합적인 어항정비를 도모한다. 어항경관에 관한 사업제도는 어항어촌의 경관향상을 목적으로 하는 사업, 어항어촌의 경관향상을 배려하여 실시하는 사업, 종합적으로 어항어촌 지역 전체 경관을 향상시키기 위한 사업이 있다. 사업제도별 경관목표와 사업내용을 설명하면 표 4.4와 같다.

표 4.4 어항경관관련 사업제도

사업제도	경관목표	사업내용
어업취락 환경정비사업	· 어촌의 생활환경 향상	· 어업취락도로, 어업취락배수시설, 녹지·광장 정비 · 어촌재개발 실시
어항환경정비사업	· 어항환경시설 정비	· 어항내 녹지정비, 식재, 휴게소, 운동시설, 친수시설(해변, 산책로, 낚시터 등) 정비
어항수축, 개수, 국부개량사업	· 어항시설정비	· 어항주변지역이 관광지인 경우 주변과의 관계 속에서 경관에 배려 · 환경보전의 측면에서 경관을 배려한 시설정비
어항이용정비사업 및 NTT-A형 사업	· 어선과 낚시선과의 마찰방지	· 어항의 다목적 이용시설정비 · 방파제, 호안, 정박지, 안벽, 잔교, 용지 등의 시설 정비 · 레크리에이션, 생활공간으로서의 시설정비
NTT-C형 사업	· 어항이용의 고도화 · 국민경제 및 지역사회의 건전한 발전도모	· 어항 업무용시설정비 · 낚시선 이용시설정비
마리노베이션거점 어항어촌종합정비 계획	· 종합적인 어항어촌 지역의 경관향상	· 어항사업 · 어항해안사업 · 연안어장 정비개발사업 · 연안어업 구조개선사업

출처 : 일본토목학회편, 배현미 외 공역, 워터프론트의 경관설계, 보문당, 2001, pp.508~510의 내용을 표로 정리

## 4.2 미국연안도시

### 4.2.1 도시계획측면

미국에서는 경관관리가 주로 개발프로젝트에 대한 디자인 심사제도에 의해 이루어지는데 이는 조닝제도라는 토지이용 규제수법을 중심으로 대규모 개발 혹은 새로운 건축양식에 대한 미관 및 디자인의 만족도, 공헌도를 검토·평가하기 위해 운용되고 있다.

미국의 디자인 심사제도는 역사적 시가지의 보전을 목적으로 시작되었다. 1978년 뉴욕시 보전법 제정의 계기가 된 최고재판소의 「Penn Central Transportation 판결」 이후, 많은 지자체에서 보존조례(preservation ordinances)가 제정되었다. 그러나 이후 이러한 역사지구에 대한 개발규제보다 훨씬 엄격한 규제에 의해 신규 건축행위나 교외부 개발을 컨트롤하는 경관규제수법으로 디자인 심사제도가 채택되었다.

한편 1969년 제정된 국가환경정책법(National Environment Policy Act, NEPA)은 연방정부관계기관에서 시행하는 연방정부가 관여하는 중요한 사업 중 환경에 영향을 미치는 사업에 대해 환경영향평가서(Environmental Impact Statement, EIS)의 작성을 의무화하고 있다. 이 계획서에는 단순히 계획된 개발의 환경에 대한 영향뿐만 아니라 가능한 대체안의 검토도 의무화하고 있는 것이 특징이다. 즉 자연환경의 보전이 결과적으로 미적 경관(풍경)을 만들어낸다는 개념에 입각하여 환경평가 심사제도가 경관디자인 심사제도의 일부로 편성된 것이다<sup>26)</sup>.

미국의 도시경관관리제도는 지방자치제의 바탕위에서 이루어지고 있으며 각 도시마다 고유한 관리제도를 가지고 있다. 기본적으로 지역지구제(zoning)를 바탕으로 하고 있으며 경관의 보전과 형성 등의 목적을 위해 조례를 제정하여 운영하거나 다양한 경관관련법을 통해 운영하고 있다.

---

26) 이정형, 미국 보스턴시에 있어서 경관디자인 심의제도의 운용실태에 관한 연구, 대한건축학회논문집 Vol.15 No.8, pp.161~170, 1999.8

미국의 여러 도시에서는 특정한 도시경관을 형성하기 위해 도시내 물적 환경을 유도하는 제도적 장치를 운영하고 있는데 대표적인 장치로는 인센티브 조닝(incentive zoning), 성능지역지구제(performance zoning), 특별지역지구제(special zoning) 등을 들 수 있다<sup>27)</sup>.

#### (1) 뉴욕

뉴욕에서는 일반적인 조닝(zoning)을 바탕으로 하되 해당 지구내에서 나타나는 물적 환경의 특별한 정비과제를 달성하기 위해서 특별조닝지구(special purpose district)를 지정하여 운영하고 있다. 특별조닝지구에서는 그 지역만이 가지는 특정한 목적을 달성하기 위해 지구마다 각기 다른 원칙하에 상세하고 독특한 규제내용을 지침으로 삼고 이를 조례화하여 운영하고 있다<sup>27)</sup>.

한편 뉴욕시의 해안경관관리에 관계된 것으로는 워터프론트정비계획과 특별조망지구가 있는데 이것을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### ① 워터프론트정비계획(New York City Comprehensive Waterfront Plan)(1993)

이 계획은 미국 뉴욕시에서 1993년 수립한 워터프론트 종합정비계획으로서 다음의 내용을 목표로 세부적인 워터프론트 정비구상을 나타내고 있다.

- 다양한 시민행태가 혼합된, 시민이 쉽게 접근할 수 있는 공원과 오픈 스페이스의 마련
- 시민이 수영, 낚시, 보트를 즐길 수 있는 맑은 물의 회복
- 자연생태계의 보존과 회복
- 현재 쇠퇴하고 있는 해상운송업과 다른 산업이 충분하게 다시 번창할 수 있도록 하기 위한 기반시설의 마련
- 도시의 항만과 강을 오가는 웨리시설의 운영 및 자전거도로와 보행산

---

27) 서울시 도시경관 관리방안 연구(Ⅲ), 서울시정개발연구원, 1997, p.11

책로의 연결체계를 통하여 교통혼잡 및 대기오염 감소

- 웅장한 수변경관의 보존과 창조

- 다양한 소득수준을 가지는 시민들의 새로운 직업과 주택에 대한 수요 만족

**표 4.5 뉴욕시 워터프론트 정비계획**

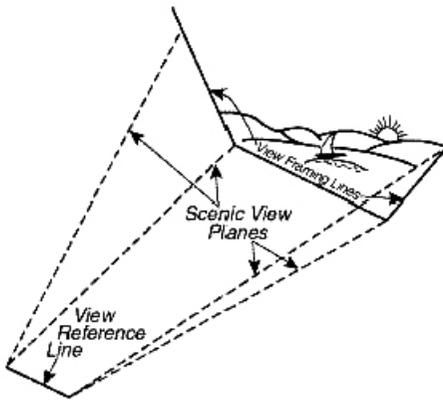
구역	대상	목적	관리전략
자연수변공간 (Natural Waterfront)	해변, 습지, 야생서식지, 민감한 생태계와 수질 그 자체	뉴욕시 소재 수변공간의 자연자원 보호 및 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 습지의 우선권 취득</li> <li>· 적절한 개발통제</li> <li>· 불법 쓰레기투기 감소</li> </ul>
공공수변공간 (Public Waterfront)	공공 오픈스페이스와 워터프론트 경관을 제공하는 공원, 해안산책로, 피어, 막다른 길, 조망점, 운하가 있는 지역	도시 전체에서 쉽게 휴식을 취할 수 있고 레크리에이션을 즐길 수 있는 수변공간의 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해변에 평행한 연속적 접근</li> <li>· 해안선에 수평한 고지대의 연결</li> <li>· 대규모 개발과 연계된 공공접근이 가능한 오픈스페이스의 신설</li> <li>· 해안지역의 주거와 상업건물의 셋백(Set-back)</li> <li>· 최소한의 디자인 규제</li> <li>· 물과의 시각적인 접근을 보장하기 위한 조망구역 신설</li> </ul>
산업수변공간 (Working Waterfront)	해상운송, 골재산업, 교통과 도시기반 시설이 있는 지역	산업이 번영할 수 있도록 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해상운송업 및 지원사업, 마리나 및 지원시설, 상업유람선시설 및 보트시설, 교통시설(웨어, 공항, 헬리포트, 철로시설)의 네 가지 범주로 분류</li> <li>· 공공프로젝트를 통해 안전이 보장되고 산업에 방해가 되지 않는 접근을 촉진</li> </ul>
재개발수변공간 (Redevelopment Waterfront)	토지 이용이 변화했거나 대지 및 저효율적으로 이용되는 대지로서 잠재적인 효용이 예상되는 지역	해안의 재개발을 통해 해안의 주거지역과 상업지역의 수변공간을 살릴 수 있는 기회 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거, 업무, 상업 및 근린시설로 재개발</li> <li>· 공공접근과 오픈스페이스에 대한 기회창출</li> <li>· 자연·공공·산업수변공간의 요구와 목적에 배려한 워터프론트 재개발</li> </ul>

출처 : New York City Comprehensive Waterfront Plan, 1993

이 계획은 뉴욕시 주변의 워터프론트를 자연수변공간, 공공수변공간, 산업수변공간, 재개발수변공간의 네가지 구역으로 구분하여 그 목적에 맞는 관리전략을 체계화하였는데 이를 정리하면 표 4.5와 같다. 이 표에서 보면 해안경관관리는 주로 공공수변공간과 자연수변공간에서 이루어지고 있으며 재개발수변공간에서는 향후 재개발시에 해안경관을 고려한 재개발을 추진하고 있음을 알 수 있다.

② 특별조망지구(Special Scenic View District)<sup>28)</sup>

특별조망지구는 공원, 해안산책로, 기타 공공장소 등에서 조망이 방해받지 않도록 하기 위한 목적으로 지정된다. 이 지구내에서는 도시계획위원회의 특별허가를 받아 건축하는 경우를 제외하고 모든 건축물이 주요 경관을 조망할 수 있도록 설정한 경관조망면을 침범하지 못하도록 규정하고 있다.



- \* view framing line  
보호하려는 조망대상(scenic view)의 바깥쪽 가장자리에 그은 선
- \* scenic view plane  
도시계획위원회의 허가 없이 침범할 수 없는 원뿔형의 가상면
- \* view reference line  
조닝 맵에 표시된 공원, 해안산책로, 공공장소 위에 표시한 선으로 이 선 위에서는 수려한 풍경조망을 볼 수 있다.

그림 4.7 풍경조망면의 개념

출처 : 서울시정개발연구원, 서울시 도시경관 관리방안 연구, 1997, p.13

조닝 맵(zoning map)에 표시된 공원, 해안산책로, 일반시민이 직접 접근할 수 있는 공공장소에서 바라보이는 수려한 풍경조망을 보존·보호하고

28) 서울시 도시경관 관리방안 연구(III), 서울시정개발연구원, 1997

조망차폐를 방지하며 토지이용과 건축개발을 바람직한 방향으로 유도하기 위해서 조닝조례에서 특별조망지구를 지정하는데 이 지구에서 정의하는 풍경조망은 다음과 같다.

1. 멀리서 바라 본 언덕, 벼랑 또는 기타 자연적 요소들의 장대한 풍경
2. 강, 내, 호수, 항만, 폭포 등의 아름다운 수경
3. 워터프론트에서 바라본 인공요소와 자연요소로 구성되는 스카이라인의 단면

이러한 조망을 관리하기 위해 가상의 면(view plane)을 설정하고 이를 조례에 도면 등으로 명기하여 인공물이 이 면을 침범하지 못하도록 규제하므로써 경관관리를 제도화하고 있다.

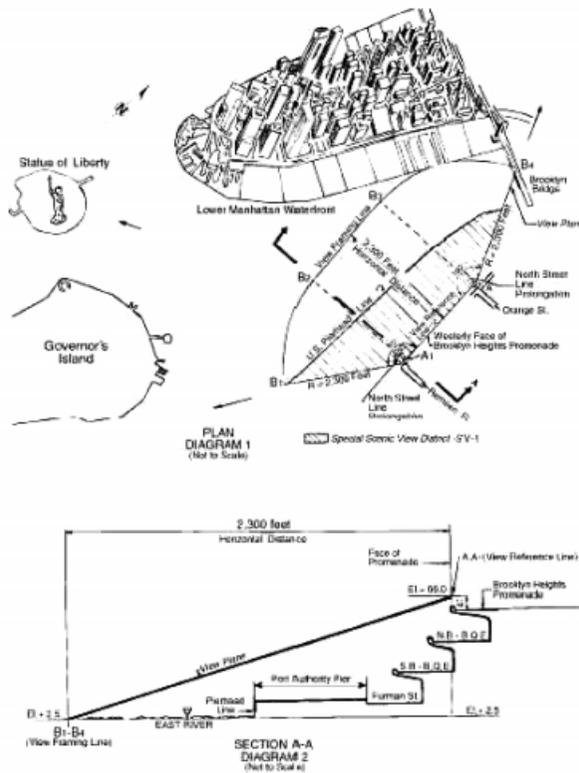


그림 4.8 풍경조망면 설정의 예시

출처 : 서울시정개발연구원, 서울시 도시경관관리방안연구, 1997, p.14

(2) 보스톤

보스톤시의 경관관리는 조닝제도를 기본으로 하고 있으며 조닝조례에서 다루기 어려운 내용은 디자인 심사제도에 의해 보완된다. 디자인 심사는 개발 프로젝트의 위치 및 규모에 따라 조사방법 및 프로세스를 달리하고 있다. 1984년부터 지구마다 조닝 수정 계획안이 마련되어 그 수정계획안이 법적인 근거를 가지는 지구별 계획의 가이드라인으로 자리매김되어 모든 개발행위는 이 가이드라인에 의해 컨트롤된다<sup>29)</sup>.

보스톤의 해안경관은 지구별 계획에 따라 보스톤 해안을 Harbour Park 지구와 Port Norfolk 지구구분하고 각 지구의 가이드라인에 의해 관리된다. Harbour Park 지구에서는 연면적 약 30,000㎡이상의 건축물 신축, 개축 혹은 연면적 약 15,000㎡이상 건축물의 용도변경과 피어(pier)의 건설, 파괴, 변경 및 약 300㎡이상의 해안선 건설, 파괴, 변경을 동반하는 건설행위 등에 해당하는 프로젝트에 대해 보스톤재개발국(BRA)과 보스톤공공디자인심의회의(BCDC) 심사를 통해 경관이 관리되고 있다.



**그림 4.9 대규모 개발의 디자인심사과정<sup>29)</sup>**

\* BRA : Boston Redevelopment Authority  
BCDC : Boston Civic Design Commission

<sup>29)</sup> 이정형, 미국 샌프란시스코시 디자인심의제도의 운용실태에 관한 연구, 대한건축학회논문집 Vol.17 No.8, pp.103~111, 2001.8

### (3) 샌프란시스코

샌프란시스코는 내부행정의 지침으로 도시디자인계획을 정비하였다. 샌프란시스코의 경관관리는 「도시설계계획(Urban Design Plan)」에 근거하여 시행된다. 도시설계계획은 시전역을 대상으로 물적 환경의 디자인적인 측면을 관리하기 위해 수립된 디자인 계획으로서 샌프란시스코에서만 운영하고 있는 독특한 제도이다.

이 계획에서는 시가 추구하는 물적 환경의 구체적인 목표를 명확히 서술하고 이를 달성하기 위해서 물적 환경을 구성하는 모든 요소들에 대해서 구체적이고 상세한 디자인 지침을 제시하고 있다.

시내의 주요 지역에 대해 수립한 지구차원의 계획에서도 도시설계계획에서 제시한 내용을 기초로 하여 지역의 고유한 경관특성을 유지할 수 있는 디자인 지침을 설정하고 있다. 또한 지구차원의 계획과 무관하게 진행되는 대규모 개발사업도 사업단위로 계획이 수립되고 있으며 이 계획에는 개발사업에서 지켜야 할 디자인 요소들을 지침으로 설정하고 있다.

샌프란시스코는 특정 경관을 관리하기 위한 목적으로 별도의 ‘경관지구’를 지정하여 운영하지는 않지만 도시내 모든 물적 환경을 대상으로 디자인 측면을 관리하여 경관의 질을 향상시키고자 노력하고 있으며 구체적이고 상세한 디자인 지침을 수립하여 운영하고 있다<sup>30)</sup>.

샌프란시스코는 시가지에서 바다를 내려다보는 해안경관을 도시전체에서 확보하기 위하여 반도 모양의 구릉지에서 경사지 모양의 건축군 형태를 만들고 바다로의 조망차단을 방지하기 위해 언덕 위에는 고층화를 허가하지만 산 중턱이나 해안선에는 고층빌딩 등을 건설하지 않는 방침을 취하고 있다<sup>31)</sup>.

---

30) 서울시 도시경관 관리방안 연구(Ⅲ), 서울시정개발연구원, 1997, p.15

31) 나루미 구니히로 저, 김덕삼 외 공역, 도시경관의 형성수법, 대우출판사, 1998, p.54

#### (4) 시애틀

시애틀은 미국 도시 중에서 자연에 의한 영향을 가장 강하게 받아서 형성된 도시 중의 하나로서 수경관을 통해 강한 정체성을 형성하고 있다. 그러나 미국의 다른 많은 도시들처럼 시애틀의 해안지역도 상업개발이 이루어졌으며 다운타운의 초고층건물들은 해안으로의 전망을 위협하고 있으므로 시애틀의 경관특성을 강하게 형성하는 수경관 및 해안경관의 관리에 대한 노력이 절실하였다. 이러한 도시경관관리의 필요성으로 인해 용도지역제로 고도규제를 하고 있으며 역사지구와 해안지역, 공항지역에 대해서는 특별히 경관관리를 위한 고도규제를 적용하고 있다.

이와 더불어 해안지역의 무분별한 개발에 대한 시민들의 관심이 고조되어 육지와 바다가 접하여 생기는 해안경관의 생태적, 심미적 가치를 보존하기 위해 1971년에 「해안선 관리법(Shoreline Management Act)」이 제정되었다. 해안선 관리법에서는 해안경관을 보호하기 위해서 건축물의 높이를 35ft(10.67m)로 제한하였다.

이후 1994년 채택된 「시애틀시 종합계획」에서는 위의 내용이 정책에 포함되었으며 이에 덧붙여 다음과 같은 사항이 추가되고 있다.

- 건축물 높이 기준보다 더 높게 지을 경우 주민들의 조망을 막지 않아야 하며 공공의 이익이 보장되어야 한다.
- 교량이나 물과 관련된 이용, 제조업과 관련된 이용을 위해서는 건축물을 기준보다 더 높게 지을 수 있다.
- 주민이나 공공의 조망이 차폐되지 않아야 하기 때문에 고도를 규제하는 것은 정당하다.

워싱턴주해안선법(State Shoreline Act)의 목적에 부합하도록 1996년 11월에 추가된 「시애틀시 종합계획(Seattle Master Plan)」은 해안지역에 독특하고 다양한 활동과 기능, 특히 바다와 관련된 사업과 해안레크리에이션 활동을 지원할 수 있도록 제정되었다. 이로 인해 바다로의 조망과 자연지역에 대한 사람들의 접근을 용이하게 하면서 해안지역을 보존하고 있다<sup>32)</sup>.

(5) 하와이

하와이는 세계에서도 이름난 관광지이며 계획행정의 선진도시로서도 유명하다. 관광지로서 빼어난 자연환경과 쾌적한 인공환경의 조화를 무엇보다 중시하고 있다.

경관에 관한 계획행정은 지역종합개발계획과 토지이용계획, 해안선관리 계획 등과 함께 미국 내에서도 가장 정비가 잘된 관리방안을 가지고 있다. 일반규제는 자세하며 용도지역구분(zone)과 그 세부구분으로서의 지구(precinct), 그 위에 특별지구(district)가 설치되어 디자인규제가 행해지고 있다.

① 하와이 해안관리 프로그램

하와이에서는 관광지로서의 특징을 최대한 살리기 위하여 지역의 자연적인 특징과 독특한 조망이 확보되도록 다이아몬드헤드(Diamond Head)지구와 와이키키지구에서 건축물을 규제하고 있다.

각 지구의 규제내용은 표 4.6과 같다.

표 4.6 하와이 해안지역 관리규제

규제지구	규제내용
다이아몬드헤드지구의 고도규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도로 및 해변, 공원, 학교 등 공공조망점에서의 전망 보호, 자연적인 외형보존</li> <li>· 건축불가 지역과 25feet 고도규제지역으로 구분</li> </ul>
와이키키지구의 건축물규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해안선에서 100feet 건축선 후퇴</li> <li>· 마우카마카이(Mauka-Makai)의 조망을 방해하지 않도록 마우카마카이 방향으로 건축물이 입지하도록 함</li> </ul>

출처 : 이은정, 해안경관보전을 위한 시각적 차폐도 분석에 관한 연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2001, p.10의 표를 재인용

32) 이은정, 해안경관보전을 위한 시각적 차폐도 분석에 관한 연구 : 제주도 해안일주도로를 중심으로, 서울대학교 생태조경학과 석사논문, 2001, p.11

## ② 하와이주의 경관관리 방법<sup>33)</sup>

특별한 상징경관을 위해 와이키키는 다이아몬드 정상이나 펀치볼 묘지 방향으로 뷰콘(view cone)이라 불리는 규제가 정해져 있다. 이것은 원추상의 건축규제라인이라고 할 수 있는 것으로 상징경관의 실루엣이 항상 도시에서 보이도록 그 시야의 범위 안에 있는 건물 등의 높이를 규제하고 있다. 즉 건물이 조망을 위해 물러나 자연경관이 돋보이도록 하는 것으로 일반적인 자연경관을 보전하고 존중하는 수단이며 상대적으로 건물의 높이를 규제하고 있는 것이다.

이러한 규제의 목적은 자연경관에 둘러싸인 지구에서 건물 높이 규제를 통한 조망 확보와 건물을 돋보이게 하기 위해 보다 높은 부지에 건물이 경쟁적으로 입지하는 경향을 규제하기 위한 것이다.

하와이에서는 해안선이 경관과 관광에 매우 중요한 의미를 갖고 있으나 관광개발지의 리조트호텔에 의한 해변 점유화가 문제시되고 있다. 그래서 먼저 해안선 특히 해변으로의 통행권을 보장하고 공공기관에 의한 매수도 제도화되었다.

그리고 1970년에는 주평의회에서 만조시 해수면선에서 20~40야드(18.28~36.56m)까지 해안선으로 정의되어 해변의 공공이용이 보장되었다. 나아가 만조시 해수면에서 100야드(91m)의 범위는 모든 이용행위를 조정하게 되어 여기서는 건물의 건축선 후퇴도 요구되고 있다.

그리고 지구에 따라서는 100야드라는 추상적 숫자보다 오히려 경관 구획선을 사용하여 해안선의 보전을 실정에 맞추어 규제하고 있다. 그 외에 특별경관지구(Special Design District)가 와이키키의 가라가우아대로, 하와이섬의 히로시 일부, 마우이섬이 라하이 지구 등에 지정되어 있다. 이러한 지구에서는 매우 자세한 도시디자인이 진행되고 장소에 따라서는 1/50의 입면도까지 제출받아 검토하고 있다.

---

33) 나루미 구니히로 저, 김덕삼 외 공역, 도시경관의 형성수법, 대우출판사, 1998, pp.51~53

이 경우 공공기관과 민간의 분담 구분이 상당히 엄격히 이루어져 도시디자인에 의해 공간형태를 실현하는데 공공측, 민간측이 각각 어디까지 분담할 것인가를 사전에 정하고 있다. 그리고 각각의 책임이 아주 명확하게 정해져 있다.

#### 4.2.2 연안관리측면

##### (1) 연안관리법(Coastal Zone Management Act, 1972)

연안관리법은 해안지역의 부존자원을 경제적 측면뿐만 아니라 생태적, 문화적, 역사적, 미적 가치를 고려하여 종합적이고 체계적인 해안개발을 도모하고 각 주의 해안지역 관리계획의 추진을 촉진하기 위하여 마련한 것이다. 해안지역의 관리프로그램을 개발하고 수행하는 주체는 주정부이며 프로그램의 개발과 참여는 자발적이고 프로그램은 해안지역관리의 모든 문제를 포괄하는 종합적인 성격을 가지고 있다. 연방정부는 기본 정책을 수립하고 각 주의 개발계획을 심사, 승인하며 정보 및 기술적인 지원을 하고 관리프로그램의 개발에 대한 보조금을 지급한다. 해안지역의 이용이 지방적 특성과 이용에 편중되는 것을 사전에 방지하고 전체적인 측면에서 국가 이익을 반영하도록 유도하는 것이 연방정부의 역할이다.

이 프로그램에 참여함으로써 얻는 이점은 주정부가 연방정부로부터 재정적 지원을 받을 수 있으며 연방기관에 의한 사업 시행은 주정부가 연방정부로부터 승인 받은 관리프로그램에 위반되지 않아야 하고 연방기관에 의한 사업시행에 우선하여 적용됨으로써 주정부의 관리프로그램이 일관성을 가질 수 있다(Federal Consistency Provision)<sup>34</sup>).

해안지역의 관리프로그램은 토지이용이나 환경규제를 위한 인허가, 특별한 지역의 종합계획, 용도지역제에 의한 지구분할통제, 매립과 복구, 레크리에이션시설 등에 의한 개발 촉진 등이 있으며 주정부마다의 지역적 특징

---

34) 이은정, 해안경관보전을 위한 시각적 차폐도 분석에 관한 연구 : 제주도 해안일주도로를 중심으로, 서울대학교 생태조경학과 석사논문, 2001, pp.8~9

에 따라 각각의 프로그램을 개발하여 해안지역을 관리하고 있다.

#### (2) 캘리포니아 연안법(California Coastal Act, 1998)

캘리포니아 연안법은 캘리포니아의 1,100마일(1769.9km)의 수제선 보호를 목적으로 입법부에 의해 규정되었는데 해안경관을 관리하기 위한 규제내용도 언급되어 있다.

연안의 경관과 시각적 질은 공공의 자원으로서 보호되어야 하며 허가된 개발은 바다와 연안의 경관을 따라 조망을 보호하고 자연지형의 개발을 최소화하며 주변지역과 조화되도록 하여 그 지역의 시각적 질을 유지하고 높일 수 있는 방향으로 계획되어야 한다. 공원·레크리에이션국(Department of Parks and Recreation)과 주정부에 의해 입안된 경관지역은 캘리포니아 연안 보호와 레크리에이션 플랜에 의해 계획된다.

### 4.3 소 결

국외의 해안경관관리제도를 살펴보면 해안경관만을 관리하기 위한 제도가 특별히 정해져 있는 것은 아니지만 여러 가지 제도에서 지역의 특성을 고려한 경관관리방안을 엿볼 수 있었다.

일본의 해안경관은 도시계획과 연안관리의 측면으로 나누어 관리되고 있는데 용도지역제에 의해서 지구를 세분화하여 경관을 관리하는 규제적 수법과 고정자산세를 감해주거나 인센티브를 주어 경관을 유도하는 유도적 수법, 그리고 공원사업이나 환경정비사업 등 사업실행시 경관형성계획을 함께 세워 경관을 관리하는 사업적 수법 등이 있다. 또한 일본의 도시별 해안경관은 각 도시의 경관조례에 의해서 연안도시지역을 지구별로 구분하여 지정함으로써 해안지역을 특별관리함을 알 수 있었다. 예를 들어 도쿄도에서는 「임해경관기본축」을, 오사카부에서는 수려한 해안경관을 가진 지역을 「경관형성지역」으로 지정하는가 하면 고베시에서는 경관을 유형

별로 구분하여 계획을 세우는데 항만을 끼고 있는 지역에서는 「항만지경관형성계획」을 세워 그 가이드라인에 따라서 경관을 관리하고 있다.

미국의 해안경관관리 또한 도시계획측면과 연안관리의 측면에서 나누어 설명하면 각각 도시계획법과 연안관리법이 주체가 되어 관리되고 있음을 알 수 있다. 미국의 도시는 연안도시내의 경관을 보호하고 관리하기 위하여 지역지구제(zoning)를 기본으로 하고 있으며 인센티브조닝, 성능지역지구제, 특별지역지구제 등 별도의 지구를 지정하여 운영하고 있다. 경관관리를 목적으로 하는 이러한 지구에서는 지구지정의 목적을 달성하기 위하여 지역의 특성을 반영한 구체적이고 명확한 디자인지침을 마련하고 디자인심사제도를 운영하고 있다.

국외의 해안경관관리제도는 통합된 제도로서 마련되어 있지는 않지만 해안경관을 보호하고 관리하기 위해 특별지구로 지정하여 지역의 특성에 맞는 제도와 지침을 가지고 있으며 이러한 방안이 법적효력을 가질 수 있도록 조례화하여 운영하고 있다.

## 5. 부산의 해안경관관리 개선방안

### 5.1 부산의 해안경관관리 현황 및 문제점

본 장에서는 부산의 해안경관관리 현황과 문제점을 제도적 측면에서 고찰하여 개선방안을 제시하고자 한다. 현황과약을 위해서 부산시 해안경관관리행정조직, 부산시 해안경관관리 관련 제도 및 정책, 부산시 해안경관관리 관련 토지이용현황 및 시설 등을 조사하였다.

#### 5.1.1 경관관리행정조직

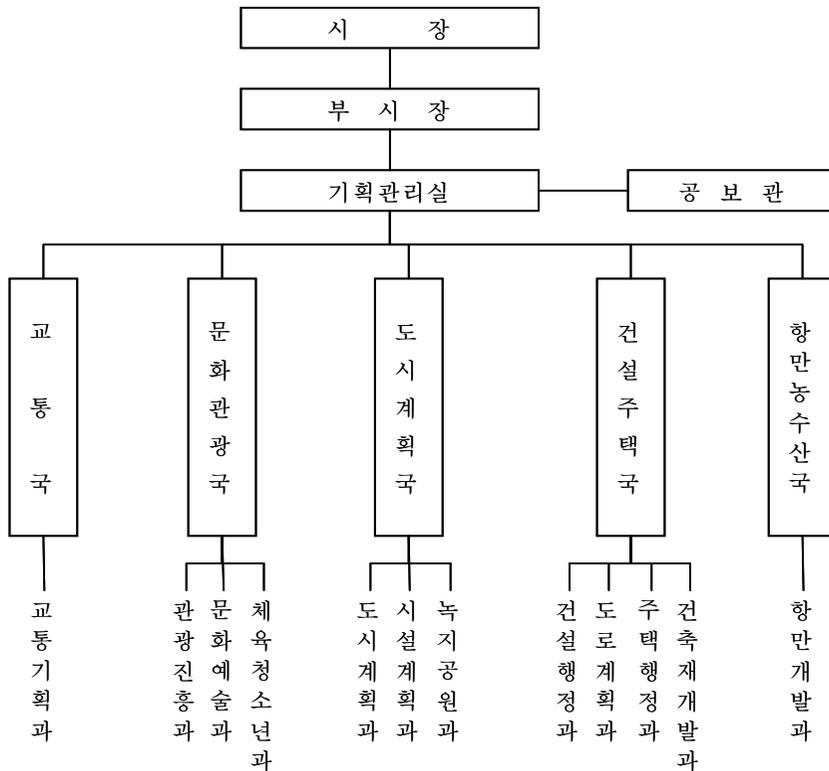


그림 5.1 부산시 도시경관관리 부서현황

(출처 : 이광국 · 황영우, 부산 도시하천 경관관리방안, p.41)

부산시의 행정부서 중에서 도시경관관리와 관련된 부서는 교통국의 교통기획과, 문화관광국의 관광진흥과, 문화예술과, 체육청소년과, 도시계획국의 도시계획과, 시설계획과, 녹지공원과, 건설주택국의 건설행정과, 도로계획과, 주택행정과, 건축재개발과, 항만농수산국의 항만개발과 등이 있으며 각각의 부서에서 도시경관과 관련된 업무를 담당하고 있다.

부산시의 경관관리는 이와 같이 여러 행정부서에서 개별적으로 담당하고 있으며 경관업무를 종합적으로 관리하는 부서는 없다. 도시계획국내의 시설계획과 어메니티계에서 도시경관과 관련된 업무를 담당하기도 하였으나 1998년 6월에 조직개편으로 담당업무가 없어졌을 뿐만 아니라<sup>35)</sup> 해안경관관리업무를 담당하는 부서는 애초부터 마련되어 있지 않은 실정이다. 따라서 해양경관관리는 관련된 업무의 성격에 따라 개별적으로 다루어지고 있으므로 체계적인 해안경관관리행정이 이루어질 수 없는 형편이며 종합적인 경관관리의 필요성을 인정하면서도 독립된 부서를 구성하고 있지 못하고 있는 실정이다.

또한 건축법시행령의 개정<sup>36)</sup>에 따라 건축위원회의 심의대상이 축소<sup>36)</sup>되어 건축계획이나 미관심의에 관한 내용은 삭제되고 구조안전·피난 및 소방 등에 관한 사항만 위임되어 건축위원회의에서 담당하고 있던 도시경관관리

35) 이광국·황영우, 부산 도시하천 경관관리방안, 부산발전연구원, 1999, p.42

36) 건축법시행령 제5조제4항

법 제4조의 규정에 의하여 다음 각호의 사항을 심의하기 위하여 특별시·광역시·도·시·군 및 구(자치구)에 지방건축위원회를 둔다.

1. 법 또는 이 영의 규정에 의한 조례(당해 지방자치단체의 장이 발의하는 조례인 경우에 한한다)의 제정·개정에 관한 사항
2. 법 제36조제2항의 규정에 의한 건축선의 지정에 관한 사항
3. 다음 각목의 1에 해당하는 건축물(이하 "다중이용건축물"이라 한다)의 구조안전·피난 및 소방에 관한 사항
  - 가. 문화 및 집회시설(전시장 및 동·식물원을 제외한다), 판매 및 영업시설, 의료시설중 종합병원 또는 숙박시설중 관광숙박시설의 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 5천제곱미터 이상인 건축물
  - 나. 16층 이상인 건축물

기능이 상실되었다.

부산시 도시경관관리의 관리부서 및 업무내용, 그리고 이에 대한 관련법을 정리하면 표 5.1과 같다.

표 5.1 부산시 법체계 및 행정체계상 도시경관관리

법 명	관리부서	업 무 내 용
도시계획법	도시계획국 도시계획과	· 용도지역지정 · 미관·경관·고도지구의 지정 · 지구단위계획지구
택지개발촉진법, 주택건설촉진법	주택국 주택행정과	· 택지개발예정지구의 지정신청 · 아파트지구 기본계획수립
도시재개발법, 토지구획정리법	주택국 건축재개발과	· 재개발구역 결정 · 토지구획정리지구 결정
건축법	주택국 건축재개발과	· 건폐율, 용적율, 건축물의 높이, 건축선지정, 대지안의 공지·조경 등에 관한 규제 · 문화제 주변의 건축 규제 · 도시설계작성
문화예술진흥법, 문화재보호법	문화관광국 문화예술과	
옥외광고물관리법	내무국 시민협력과	
·	도시계획국 시설계획과	· 어메니티, 도시미관에 관한 업무
·	환경녹지국 녹지과	· 조경, 산림에 관한 업무

출처 : 부산광역시 도시개발심의관실 자료

### 5.1.2 해안경관관리현황

부산시에서는 「지구단위계획구역」으로 지정된 곳 중에서 해안지역은 시지정 8개소, 구·군지정 9개소로 모두 17개소이며 이를 정리하면 표 5.2와 같다. 또한 해안경관지구를 지정하기 위해서 검토하고 있는 지역은 기존 우수 경관의 관리가 필요한 송정, 광안리 해수욕장변 2개소와 경관의 개선이 필요한 용두산 일원, 동구 부두로, 영도 해양종합공원, 청학동 해변,

남항동 해변, 서구 암남동 일원 6개소를 우선 시범지구로 지정하여 시행한 후 확대시행 할 방침이다.

표 5.2 부산 해안 「지구단위계획구역」 지정현황

번호	구역명	위치	면적(m <sup>2</sup> )	구역지정	계획고시 (최종변경)	계획수립
1	해운대 신시가지	해운대구 중동,좌동, 우동,송정동	3,051,591	1992. 7.30	1993.7.30 (1998. 6.26)	건설본부 (해운대구)
2	해운대 해수욕장 주변	해운대구 중동1120-1 및 우동 629-6 일원	100,049	1984. 7.2	1984. 7. 2 (1998.6.26)	시 (해운대구)
3	수영만매립지 상업지역	해운대구 우동 1407 일원	396,026	1991. 5.28	1991. 5.28 (1998.6.26)	시 (해운대구)
4	제1구역	해운대구 청사포일원	169,000	2000. 4.14		미관지구
5	제2구역	해운대구 달맞이길 일원	608,802	2000. 4.14		미관지구
6	제3구역	해운대구 미포선착장 일원	66,340	2000. 4.14		미관지구
7	제4구역	해운대구 그랜드호텔뒷편 일원	268,451	2000. 4.14		미관지구
8	제5구역	해운대구 운촌 일원	112,150	2000. 4.14		미관지구
9	제1구역	수영구 민락동 110번 지 일원 (수변공원)	96,982	2000. 7. 4		일반 미관지구
10	용호동도시설 계지구	남구 용호동 172~ 176 일원	666,400	1996. 2.17	1997.4.24 (1998.6.26)	시 (남구)
11	용호지구	남구 용호동 산46-1 번지	31,300	2000.10. 5		시 (남구)
12	용호농장지구	남구 용호동 산185-1 번지	167,000	2000.10. 5		시 (남구)
13	(구)시청사 주변	중구 중앙동 7가 20 번지 일원	31,000	1995. 9.30	1996.9.17 (1998.8.13)	시 (중구)
14	제3구역	서구 남부민동 청과 시장 일원	127,000	2000. 5.12		항만시설 보호지구
15	제4구역	서구 암남동 모지포마을 일원	213,000	2000. 5.12		항만시설 보호지구
16	항만시설보호 지구	사하구 감천, 다대, 구평 항만시설	1,896,175	2000. 5. 9		항만시설보호 지구
17	명지 주거단지	강서구 명지동 공유 수면 일원	1,844,400	1995. 7. 1	1996.3.15 (1998.8.13)	건설본부 (강서구)
계	17개 구역		9,845,662	17	6	

출처 : 부산광역시 도시개발심의관실 자료

### 5.1.3 부산해안경관관리의 문제점

부산시의 해안경관관리에 대한 행정조직과 관리현황에 대해서 살펴보았다. 부산시의 해안경관관리는 여러 행정부서에서 개별적으로 담당하고 있으며 경관업무를 종합적으로 관리하는 부서는 없다.

한편 경관관리가 각 개별법에 의해 경관요소에 따라 분화되어 종합적이고 체계적인 경관관리가 어려우며 해안경관을 통합관리하는 기능이 없기 때문에 전체적인 경관관리에 한계가 있다.

## 5.2 부산의 해안경관관리 개선방안

부산의 해안경관관리는 해안경관관리체계가 미비하여 각각의 관련법에 의해 해안경관이 관리되고 있으며 경관관리와 직·간접적으로 관련된 각각의 부서에서 경관관리를 운영하고 있다. 이러한 현황에서 해안경관관리를 개선하기 위한 방안을 제도적 측면과 운영적 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

### 5.2.1 제도적 측면

부산광역시 도시계획조례 제3장제10조에 의하면 해안면, 수면, 해안가시권지역 등에서 자연의 경관 특성을 유지하기 위하여 필요한 지구로 「연안경관지구」를 도시계획결정에 의해 지정할 수 있도록 규정해 놓고 있다. 이 규정에 의하여 해안경관을 보전하고 해안의 지속가능한 개발을 도모하기 위하여 「연안경관지구」를 지정한다. 이 지구에 대해서는 심의제도를 만들어 해안경관이 유지될 수 있도록 하고 지구별 「경관심의지침」을 수립한다. 여기에서는 단지계획, 녹지기준, 조망보전 등을 할 수 있도록 토지이용계획을 수립하고 건축물배치, 형태, 규모, 색채 등의 심의기준을 마련하고 건축물 완화기준을 적용하여 인센티브를 제공한다.

### 5.2.2 운영적 측면

해안경관심의제도를 도입하여 해안경관심의를 실시한다. 1997년 건축법 개정으로 인하여 건축계획 및 미관심의 규정이 삭제되어 현행 건축심의회에서는 구조안전·피난 및 소방에 관한 사항만 위임되어 있다. 따라서 먼저 해안경관을 심의할 수 있는 법적 근거를 마련하도록 한다. 경관심의위원회의 경관심의제도 시행시에는 사전에 경관심의기준을 마련하고 경관심의 대상물 등을 규정하여 지속적인 경관관리를 이행할 수 있도록 한다.

한편 경관관리를 시행하고 있는 부서에 대한 개선방안은 표 5.3과 같다. 도시계획과에서는 「연안경관지구」를 지정하여 경관관리계획을 작성하여 경관관리가 활성화될 수 있도록 하며 도시개발심의관실에서는 경관조례를 만들어 경관심의회에 대한 근거를 마련하고 경관심의위원회를 구성하여 경관심의를 시행한다.

**표 5.3 경관관리 시행부서 지정**

부 서	내 용
도시계획과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경관관리마스터플랜 작성</li> <li>-지구지정, 경관관리 및 심의기준 마련</li> <li>· 「연안경관지구」 지정</li> </ul>
도시개발심의관실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경관심의 근거마련 → 조례 제정</li> <li>· 경관심의위원회 경관심의 시행</li> </ul>

부산의 해안경관관리의 현황과 개선방안을 종합하여 정리하면 표 5.4와 같다.

표 5.4 부산의 해안경관관리 현황 및 개선방안

	현 황	개 선 방 안
제도적 측면	해안경관관련제도 미비	▶연안경관지구 지정(도시계획 결정) - 부산시도시계획조례 제10조에 근거 (연안경관지구)
	통합경관관리 근거마련	▶「경관관리조례」 제정, 경관관리계획수립
운영적 측면	개별화된 행정부서의 경관관리	▶경관관리 전담부서 마련 및 전문가 양성
	경관심의제도도입	▶해안경관심의위원회 운영 · 경관심의과정 제도화 · 경관관리 및 심의기준 마련
	경관관리계획작성	▶지구단위계획구역 지정 활성화 · 경관지구 제외 지역에 대한 지구단위계획 구역 지정 · 지구단위계획구역내 경관계획작성에 의한 관리강화

### 5.2.3 통합적인 해안경관관리방안

이상에서 부산시 해안경관관리 실태에 따른 개선방안을 살펴보았다. 하지만 무엇보다 현재 해안경관관리의 문제점은 해안경관관리가 도시경관의 관리범위 내에서 이루어진다는 점이다. 해안경관관리는 도시경관(육역)의 범위뿐만 아니라 해역의 범위까지 포함하며 도시경관과는 다른 특성을 가지고 있기 때문에 도시경관관리방안으로 해결할 수 없는 문제가 많다. 따라서 해안경관관리는 육역과 해역을 포함하는 통합적인 관리가 필요하며 연안관리차원에서 통합된 경관관리방안이 마련되어야 한다.

연안관리차원에서 통합된 해안경관관리방안을 제시하면 그림 5.2와 같다.

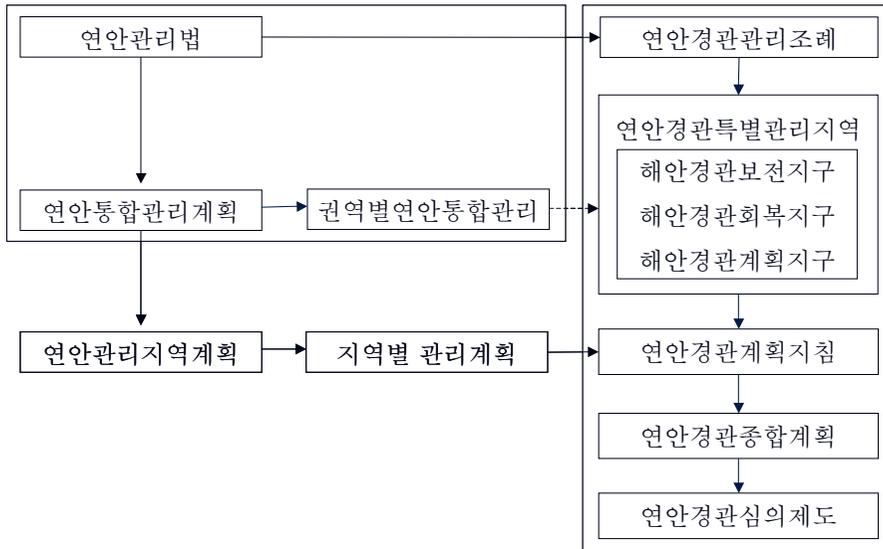


그림 5.2 해안경관관리방안

그림에 나타난 해안경관관리방안을 설명하면 다음과 같다.

1. 해안경관은 연안관리차원에서 연안관리법을 중심으로 통합하여 관리되어야 한다. 현재 해안경관관리는 도시계획, 연안관리, 환경보전의 측면에서 각각의 법에 의해 관리되고 있기 때문에 효과적인 경관관리를 위한 통합관리가 필요하다. 해안경관의 범위를 고려해 볼 때 육역만을 관리하는 도시계획측면에서 해안경관을 다루기에는 한계가 있기 때문에 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 유도하기 위해 수립된 연안관리법을 중심으로 통합하여 관리하는 것이 바람직하다.
2. 해안경관을 관리할 수 있는 법적인 근거를 마련하기 위해서 연안경관관리조례를 제정한다. 해안경관의 관리가 효과적으로 이루어지기 위해서는 법적 근거가 뒷받침되어야 한다. 따라서 상위법인 연안관리법을 근간으로 하는 연안경관관리조례를 제정하는 것이 바람직하다.

3. 연안경관특별관리지역을 설정하여 해안경관보전지구, 해안경관회복지구, 해안경관계획지구로 나누어 관리한다. 연안관리법 제5조에 근거하여 연안의 권역별 연안통합관리계획이 세워져 있다. 여기에 지역성을 반영한 구체적인 경관방향을 제시하기 위해서 해안경관의 특별관리를 목적으로 하는 경관지구를 신설하여 특정지역의 경관을 지역특성에 맞도록 관리할 수 있어야 한다. 따라서 권역별로 연안경관특별관리지역을 설정하고 세부적으로 해안경관보전지구, 해안경관회복지구, 해안경관계획지구로 나누어 관리한다. 해안경관보전지구는 수려한 해안경관을 가지고 있는 곳을 있는 그대로 보전하기 위한 지구이고, 해안경관회복지구는 이미 훼손된 경관을 다시 살리기 위한 지구이며, 해안경관계획지구는 앞으로 개발할 지역으로 개발에 따른 경관계획을 세워 해안경관을 보호하기 위한 지구이다. 각 지구별로 경관관리지침을 세우고 경관심의제도를 운영한다.
4. 연안관리지역계획에 의해 지역별로 경관관리범위를 설정하고 디자인 가이드라인을 마련하고 경관종합계획을 세운다. 연안관리지역계획에 의해 지역별로 연안관리계획이 세워지고 있는데 경관에 대한 항목은 미비하기 때문에 지구별로 해안경관계획을 마련하고 디자인가이드라인을 세운다.
5. 해안경관을 관리할 수 있는 전담부서를 마련하고 전문가를 둔다. 연안관리차원에서 해안경관을 책임지고 관리할 수 있는 전담부서를 조직하고 전문가를 양성한다.
6. 연안경관심의제도를 도입하여 해안경관을 보호한다. 연안경관형성조례에 따라 연안경관심의를 위한 별도의 경관심의위원회를 마련하고 구체적인 심의지침을 마련하여 해안경관의 효율적인 관리를 도모한다.

## 6. 결 론

본 연구는 연안도시가 가지고 있는 가장 중요한 자연환경이며 자원인 해안경관을 보전하고 훼손된 해안경관을 회복하기 위해서 지속적으로 관리할 수 있는 체계 및 방안을 확립하는데 목적이 있다.

연구의 진행은 해안경관에 대한 일반적 고찰을 한 후, 국내의 해안경관 관리제도를 분석하고 해안경관관리에 성공적인 외국 연안도시의 해안경관 관리제도를 분석하여 부산의 해안경관관리의 문제점을 파악하여 해안경관 관리방안을 제안한다.

본 연구의 결론을 살펴보면 먼저 국내 연안도시의 해안경관관리는 해안경관관리를 위한 통합된 법제도가 없이 도시계획분야, 연안관리분야, 환경보전분야로 나뉘어 해안경관관리가 이루어지고 있으며 체계적인 관리방안이 제대로 마련되어 있지 않다.

한편 미국과 일본의 연안도시에서 해안경관관리제도를 살펴보면 해안경관을 보호하고 관리하기 위해 특별지구로 지정하여 이 지구의 특성에 맞는 관리제도와 지침을 별도로 가지고 있으며 이러한 관리방안이 법적 효력을 가질 수 있도록 조례로 운영되고 있다.

현재 부산의 해안경관관리는 경관관리가 각각의 관련법에 의해 분화되어 여러 행정부서에서 개별적으로 담당하므로 종합적이고 체계적인 경관관리가 어렵다. 또한 해안경관이 도시계획의 측면에서 다루어지고 있어 해안경관관리방안이 마련되어 있지 않으며 따라서 효과적인 해안경관관리가 이루어지지 않고 있다.

이러한 연구결과 해안경관은 육지의 경관과 바다의 경관이 어우러져 구성되기 때문에 도시계획측면에서 다루어지기보다는 연안관리차원에서 통합적인 관리가 필요하다. 이를 위해 연안관리법을 기반으로 지역별로 해안경

관관리조례를 만들어 구체적인 해안경관관리가 이루어져야 한다. 특히 해안경관의 특성에 따라 해안경관관리지역을 구분하고 그 안에 해안경관보전지구, 해안경관회복지구, 해안경관계획지구를 두어 지구별로 관리하며 지구별 해안경관계획과 해안경관디자인지침을 조속히 세워야한다. 또한 부산시와 해안을 끼고 있는 구청에서는 해안경관을 책임지고 관리할 수 있는 전담부서를 두고 전문가를 양성하며 해안경관심의위원회를 두어 해안경관에 영향을 미칠 수 있는 각종 개발에 대한 심의를 통해 해안경관을 효율적으로 관리해야 한다.

본 연구는 해안경관형성을 위한 기초연구로 해안경관관리의 개선방안을 제안하기 위해서 관련법제도의 체계를 비교분석하여 해안경관관리방안을 제시하는데 의의가 있다. 따라서 본 연구에서는 부산시의 해안경관관리를 위한 지역별 또는 경관유형별 구체적인 문제점의 파악이나 해안경관관리지침을 도출하는데는 한계가 있다. 해안경관형성조례의 시행을 위해서 해안경관유형별 지침이나 해안경관형성지역에 대한 좀더 객관적이고 구체적인 지침에 관한 연구가 필요하다.

## 참고문헌

### <국내문헌>

- 경기개발연구원, 도시경관 개선방안에 관한 연구, 1998
- 김덕삼·김경인·김종하 공역, 나루미 구니히로 저, 도시경관의 형성수법, 대우출판사, 1998
- 김성준, 경관관리를 위한 경관영향평가제도의 도입에 관한 연구, 서울대학교 대학원 생태조경학과 석사학위논문, 1994
- 김태훈, 한국지방자치단체의 도시경관관리조직에 관한 연구-대전광역시를 중심으로, 서울대학교 대학원 생태조경학과 석사학위논문, 1999
- 배현미·조동범·김종하 공역, 시노하라 오사무 저, 경관계획의 기초와 실제, 대우출판사, 1999
- 배현미·김종하·김경인 공역, 워터프론트의 경관설계, 보문당, 2001.1
- 부산발전연구원, 부산발전 그랜드디자인, 1996
- 부산발전연구원, 부산광역시 해양 워터프론트의 개발 및 보전, 1998.3
- 부산광역시, 부산광역시 도시경관 보전계획, 부산광역시, 1998.8
- 부산광역시 영도구, 연안관리지역계획(지역계획부문), 2001
- 부산시 영도구 연안정비사업계획, 영도구, 2001.11
- 서울시정개발연구원, 서울시 도시경관 관리방안 연구(I), 1993
- 서울시정개발연구원, 서울시 도시경관 관리방안 연구(II), 1994
- 서울시정개발연구원, 서울시 도시경관 관리방안 연구(III), 1997
- 서주환·최현상·김상범, '경관계획수립 관련법규의 비교분석', 한국조경학회지 Vol.28, No.6, pp.96~105, 2001
- 안동만, 'Coastal Landscape Conservation in Che-ju Island', 국제해양관광 학술대회, pp.56~64, 1997
- 양안식, 항구도시의 해안경관에 대한 시각적 선호예측 모델에 관한 연구 : 부산시를 대상으로, 서울대학교 생태조경학과 석사논문, 1987.8
- 윤갑진, 해양경관 분석에 관한 연구, 부산수산대학교 해양개발학과 산업대

- 학원 석사논문, 1995.8
- 이광국 · 황영우, 부산 도시하천 경관관리방안-수영장 연접지역을 중심으로, 부산발전연구원, 1999.2
  - 이상건축, 1997.10
  - 이은정, 해안경관보전을 위한 시각적 차폐도 분석에 관한 연구 : 제주도 해안일주도로를 중심으로, 서울대학교 생태조경학과 석사논문, 2001.2
  - 이정형, '미국 보스턴시에 있어서 경관디자인 심의제도의 운용실태에 관한 연구', 대한건축학회논문집 Vol.15 No.8, pp.161~170, 1999.8
  - 이정형, '미국 샌프란시스코시 디자인심의제도의 운용실태에 관한 연구', 대한건축학회논문집 Vol.17 No.8, 2001.8
  - 이종현, 인천광역시 도시경관정비 기본구상 : 시가지경관 및 해안경관을 중심으로, 인천발전연구원, 1998.10
  - 이한석 · 이명권, '해양경관의 시각적 평가에 관한 연구', 한국항만학회 Vol.12, No.2, pp.349~362, 1998.12
  - 이한석, '해양경관을 고려한 해양건축계획에 관한 연구', 한국해양대학교 부설 해양연구소, pp.51~60, 1998.12
  - 이한석 · 이명권, '부산의 해양경관계획을 위한 경관분석에 관한 연구', 대한건축학회논문집 Vol.15 No.6, pp.15~24, 1999.6
  - 이한석 · 도근영 · 이명권 공역, 일본건축학회편, 해양건축용어사전, 기문당, 2000
  - 이한석, 부산의 연안에서 해안경관보전방안, 부산광역시, 2001.4
  - 임승빈 외, 경관관리를 위한 경관정책의 발전방향에 관한 연구, 1992
  - 임승빈, '도시경관관리의 개선방안', 건축 Vol.37, No.2, pp.62~65, 1993
  - 임승빈, 경관분석론, 서울대학교출판부, 1996
  - 정찬식 · 이수호, 해양경관 분석에 관한 연구, 부산수산대학교 연구보고(자연과학), Vol.34(2), 1994
  - 조용준 외 공역, 도시건축의 경관창조, 기문당, 1998.2
  - 주종원 외 공역, 조나단 바넷 저, 도시설계개론, 동명사, 1998
  - 해양수산부, 연안통합관리계획, 2000.8

- 황성수, 통합관리를 위한 연안육역 설정기준에 관한 연구, 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 석사학위논문, 2000

<국외문헌>

- 神戸市, 神戸市都市景観形成基本計画, 1982.7
- 都市景観研究会 編著, 都市の景観を考える, 大成出版社, 1992
- 齊藤 湖, 沿岸域と景観, 日本沿岸域學會 Vol.6 No.1, 1993.10
- 竹下正俊, 美しい港湾景観形成に向けての取り組み, 日本沿岸域學會 Vol.6 No.1, 1993.10
- 田中茂信・伊藤弘之, 海岸景観に配慮した海岸保全施設の事例集, 日本沿岸域學會 Vol.6 No.1, 1993.10
- 櫻井慎一, 自治体の景観條例, 日本沿岸域學會 Vol.6 No.1, 1993.10
- 土木學會, 港の景観設計, 技報堂出版株式會社, 1993
- 横内憲久, ウォーターフロント開發の手法, 鹿島出版會, 1995
- 齊藤 湖, 港の景観計劃立案の端緒について, 日本沿岸域學會 Vol.8 No.1, 1995.10
- 伊藤博信・松永康司, 港湾における景観形成モデル事業の取り組み, 日本沿岸域學會 Vol.8 No.1, 1995.10
- 佐藤 浩, 景観に配慮した海岸保全について, 日本沿岸域學會 Vol.8 No.1, 1995.10
- 原田敬美, 景観計劃-アメリカの事例, 日本沿岸域學會 Vol.8 No.1, 1995.10
- 石井一郎・元田良孝, 景観工學, 鹿島出版會, 1996
- 水環境創造研究會, ミチゲーションと第3の國土空間づくり, 共立出版株式會社, 1997
- 造景 No.12, 1997
- 藤原宣夫, 都市に水辺をつくる, 技術書院, 1999
- 西村幸夫+町並み研究會, 都市の風景計劃, 學藝出版社, 2000
- Coastal Zone Management Act of 1972
- California Coastal Act of 1976, California Coastal Commission

- John Punter, Design Guidelines in American Cities, Liverpool University Press, 1999
- New York City Comprehensive Waterfront Plan : Reclaiming the City's Edge(<http://www.ci.nyc.ny.us>)
- Smardon · Richard C., The Legal Landscape, Van Nostrand Reinhold, 1993
- The City of New York, Zoning Resolution, Department of City Planning

<인터넷사이트>

- 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr/>)
- 건설교통부 홈페이지(<http://www.moct.go.kr/>)
- 환경부 홈페이지(<http://www.me.go.kr/>)
- 해양수산부 홈페이지(<http://www.momaf.go.kr/>)
- 부산시 홈페이지(<http://www.metro.busan.kr/>)
- 인천시 홈페이지(<http://www.metro.incheon.kr/>)
- 제주도 홈페이지(<http://www.cheju.go.kr/>)
- 강원도 홈페이지(<http://www.provin.gangwon.kr/>)
- 동해시 홈페이지(<http://www.donghae.gangwon.kr/>)
- 속초시 홈페이지(<http://www.sokcho.kangwon.kr/>)
- 창원시 홈페이지(<http://changwon.go.kr/>)
- 마산시 홈페이지(<http://masan.go.kr/>)
- 진해시 홈페이지(<http://www.jinhae.go.kr/>)
- 도쿄도 홈페이지(<http://www.metro.tokyo.jp/>)
- 오사카시 홈페이지(<http://www.city.osaka.jp/>)
- 고베시 홈페이지(<http://www.city.kobe.jp/>)