

경관계획 중점경관관리구역 특성 변화 분석 - 경기도를 중심으로 -

유 승 연* / 이 창 수**

본 연구는 재정비 1차를 완료한 경기도의 24개 도시를 대상으로 중점경관관리구역의 변화를 분석했다. 2007년~2023년 간 중점경관관리구역과 도시특성을 데이터화 한 후 시간흐름, 경관유형, 클러스터특성, 상위계획과의 관계성 측면을 중심으로 분석하였고 결과는 다음과 같다. 첫째, 경관법 전부 개정에 따른 제도 변화로 초기에 과도하게 지정된 구역을 조정하고 신중하게 구역을 지정 관리하는 추세로 전환되었고, 제도가 안착되면서 중점경관관리구역계획의 필요성이 증대되었다. 둘째, 초기에는 자연경관을 중심으로 구역을 지정했으나 점차 시가지경관을 강조하는 경향을 보였다. 셋째, 수변 유형은 일관성 있게 중요한 경관 자원으로 인식되며 연속성있게 관리되고 있었고, 산림 역사문화유형은 선택과 집중을 통한 경관관리 방식으로, 시가지 기반시설 유형은 기존 구역을 재조정하고 새로운 경관관리 대상을 발굴하는 방식으로 재정비가 이뤄지고 있다. 넷째, 중점경관관리구역 특성 변화를 다각적으로 심도 있게 고찰하기위하여 분석대상도시를 두 가지 측면에서 유형화하여 분석하였다. 다섯째, 도경관계획은 연속성 있는 경관관리의 틀을 제시하고, 하위계획과의 연계 강화를 위한 구체화방안 및 제도화가 필요한 것으로 분석되었다. 이상의 분석 결과는 중점경관관리구역 변화에 유연하게 대응할 수 있는 경관관리제도이나 일관성 있게 경관을 관리하기 위해서는 구역 변화에 대한 타당성, 적정성을 검증하고, 상위-하위계획간의 연속성 제고를 위한 제도 개선이 필요하다는 것을 시사한다.

주제어 _ 중점경관관리구역, 경관계획, 경관법, 경관유형, 경관심의

* 가천대학교 일반대학원 도시계획학과 박사과정(제1저자)

** 가천대학교 도시계획학과 교수 (교신저자)

Analysis of Changes in Characteristics of Intensive Landscape Management Zones in Landscape Planning – Focusing on Gyeonggi-do –

Yoo Seung-yeon* / Lee Chang-soo **

This study analyzed changes in intensive landscape management zones across 24 cities in Gyeonggi-do following the completion of the first round of revisions. Data on these zones and urban characteristics from 2007 to 2023 were documented, and the analysis focused on temporal trends, types of landscapes, cluster characteristics, and their relationships with higher-level plans.

The results are as follows: Firstly, due to comprehensive revisions in landscape laws, there has been a shift towards adjusting excessively designated zones early on and carefully designating and managing them, reflecting an increasing recognition of the necessity of intensive landscape management zone planning as the system becomes established. Secondly, initially, the zones were designated with a focus on natural landscapes, but there has been a shift towards emphasizing urban landscapes over time, resulting in a larger total number of modified zones. Third, the waterfront landscape type was continuously recognized and managed as an important landscape resource, the forest and historical-cultural landscape types were managed through a selective and intensive approach, and the urban and infrastructure landscape types were managed in a way that included new targets for readjustment of existing areas and landscape management. The landscape reorganization method was varied by landscape type. Fourth, to deeply examine the changing characteristics of intensive landscape management zones from multiple angles, the analyzed cities were categorized and analyzed from two perspectives. Fifth, it was found that provincial landscape plans need to provide a framework for continuous landscape management and develop specific measures and institutionalization to strengthen links with lower-level plans.

This suggests that while intensive landscape management zones are a flexible landscape management system that can respond to changes, consistent landscape management requires verifying the validity and appropriateness of zone changes and improving the system to enhance continuity between higher and lower-level plans.

Key words _ Intensive Landscape Management Zone, Landscape Plan, Landscape Law, Landscape Type, Landscape Review

* PhD Student, Dept. of Urban Planning, Gachon University (First Author)

** Professor, Dept. of Urban Planning, Gachon University (Corresponding Author)

I. 서론

2007년 경관법이 제정되어 그 동안 도시기본계획의 부문계획이나 별권으로 수립되었던 경관계획은 독립적 법정계획으로 지위를 얻게 되었다. 2013년 경관법이 전부 개정되면서 인구 10만명을 초과하는 시·군의 경관계획 수립이 의무화되었고, 5년 단위로 경관계획 재정비를 검토하도록 했다. 경관계획 제도가 재정비되면서 중점경관관리구역의 건축물 경관심의제도 도입으로 경관관리가 강화됨으로써 이전과는 다른 양상의 중점경관관리구역계획이 수립되었다.

본 연구는 경관법이 제정된 지 17년이 경과된 현 시점에서 경관계획 재정비를 시행한 경기도의 도시들을 중심으로 중점경관관리구역의 변화 양상을 수량, 경관유형, 도시적 특성 및 상위계획과의 관계를 고려하여 분석하여 그 특성을 규명하는 데 목적이 있다. 이를 통해 장기적인 관점에서 중점경관관리구역 제도를 지속적이고 실효성있게 시행하기 위한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 중점경관관리구역 제도의 특성

중점경관관리구역은 경관을 중점적으로 보전·관리·형성하여야 하는 지역이다. 경관법은 시·군경관계획 수립 시, 중점경관관리구역의 관리에 대한 사항을 포함하도록 하고 있고, 경관법에 근거하여 경관조례로 경관심의를 이행해야 하는 중점경관관리구역의 건축물을 지정할 수 있다. 지방자치단체의 경관계획 수립 지원을 위한 경관계획수립지침에서는 중점경관관리구역계획의 범위 설정, 수립해야하는 계획의 내용과 도면 작성에 대한 기준을 제시하고 있다.

중점경관관리구역과 같이 공간을 대상으로 경관을 관리할 수 있는 대표적인 제도로는 경관지구와 지구단위계획이 있다. 경관지구는 경관의 보전·관리 및 형성을 위하여 필요한 지구로 도시·군관리계획수립지침에서는 경관지구를 자연경관지구, 시가지경관지구, 특화경관지구로 구분하고 영역 설정 기준을 제시하고 있다. 도시계획조례로 경관지구를 세분화할 수 있고, 중점경관관리구역과 달리 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이, 최대너비, 색채, 대지 내 조경을 제한할 수 있다. 경관계획 수립 시 관리방향과 함께, 도시·군관리계획의 관련 내용을 참고하여 입체적·통합적인 관리를 위해 보완이 필요한 사항을

가이드라인으로 제시할 수 있으며 경관법에 따라 건축물 경관심의를 의한 관리가 가능하여 중점경관관리구역보다 강한 규제수단을 지닌다.

지구단위계획은 토지 이용을 합리화하고 그 기능의 증진, 미관 개선 및 양호한 환경 확보, 체계적·계획적 관리를 위하여 수립하는 도시·군관리계획으로 지구단위계획수립지침에 따라 특정 지역에 대해 경관상세계획을 수립할 수 있으며 계획의 내용에는 녹지·수공간·역사문화·도로축 계획, 경관요소에 대한 계획을 포함한다.

두 제도는 중점경관관리구역계획 수립 시, 실행방안으로 경관지구, 지구단위계획 수립을 검토·제시하도록 하고 있어 중점경관관리구역의 실행수단으로서의 기능을 한다.

2. 선행연구고찰

최근 10년간 ‘경관’을 키워드로 한 석사학위 논문은 152편, 박사학위 논문은 91편으로 경관유형이나 요소, 제도 등 다양한 주제를 다루고 있다. 석사학위논문은 역사문화를 주제로 한 것이 가장 많은 반면, 박사학위논문은 중국 도시를 주제로 한 것이 가장 많았다. 국내를 대상으로 한 연구동향을 살펴보면 경관유형을 대상으로 한 경우가 54.3%, 경관요소를 대상으로 한 경우가 17.7%, 기타의 경우가 28.0%로 나타났다. 경관유형 중 역사문화경관이 가장 많은 비중을 차지했고, 생태경관, 농산어촌경관은 박사학위논문에서 더 많이 다루는 것으로 나타났다. 경관요소는 광고물 외엔 유사한 비율로 나타났고, 기타 주제에서는 문화 및 공공디자인 관련 논문이 가장 많았다.

〈표 1〉 최근 10년간 (2014 ~ 2023) 경관 관련 학위논문 동향

(개, %)

논문 주제	경관유형						경관요소				기타				해외 도시	계
	생태	수변	조망	역사 문화	농산 어촌	가로	건축물	색채	야경 미디어	광고	문화, 디자인	재생	도시, 이미지	제도, 평가		
논문 (석사/ 박사)	16 (3/13)	14 (11/3)	8 (5/3)	43 (28/15)	21 (10/11)	30 (24/6)	15 (11/4)	14 (8/6)	11 (8/3)	3 (3/0)	22 (11/11)	9 (7/2)	17 (9/8)	20 (14/6)	52 (17/35)	243 (152/ 91)
비율	6.6	5.8	3.3	17.7	8.6	12.3	6.2	5.8	4.5	1.2	9.1	3.7	7.0	8.2	-	

경관제도·평가·운영 관련한 논문은 도시의 경관관리와 개선을 위한 계획 수립방안에 대한 연구와 지표 분석 및 평가에 관한 연구, 경관협정 및 교육에 관한 내용이 주류를 이루고 있고, 경관지구, 지구단위경관계획, 중점경관관리구역과 같은 제도 관련한 연구는 미미한 편이다. 중점경관관리구역을 주제로

한 국내학위논문은 총 4편, 연구보고서는 2편으로 성과는 적은 편이나 2020년 이후 제도적 개선을 위한 방안을 지속적으로 모색하고 있다.

선행연구는 대부분 경관법 제정비 이후 수립된 중점경관관리구역의 지정 방식과 계획의 내용을 중심으로 연구했으나 본 연구는 경관계획 첫 수립 대비 제정비 된 중점경관관리구역계획의 변화를 시간적 흐름, 경관유형, 도시의 특성 및 상위계획과 연계하여 분석하고 시사점을 제시하였다는 점에서 차별성이 있다.

〈표 2〉 중점경관관리구역 관련 학위논문 및 연구보고서

연구주제	연구자	연구방법	연구의 주요 내용
경관계획에 있어서 경관 중점관리구역 비교 연구 : 익산 미륵산 및 진안 마이산을 대상으로	윤봉기 (2013) 학위 논문	1. 현장답사 및 문헌분석으로 경관자원 조사 및 유형화 2. 경관 특성에 따라 점-선-면 등으로 구분하여 종합 분석도 작성 3. 두 대상지의 특징을 비교 분석	지역 고유의 경관특성을 찾기 위한 항목 조사-분석, 경관자원 특성과 경관가치 검토를 통한 사적형-명승형 산지경관계획 수립방향 제시
부산광역시 중점경관관리구역의 개선방향에 관한 연구	윤무근 (2017) 학위 논문	1. 부산시에서 수립한 경관계획 들을 비교하여 조사 분석 2. 각 계획의 중점경관관리구역 설정기준과 변화, 부문별 연계 등을 상호 비교하여 문제점 분석 3. 향후 중점경관관리구역의 계획 수립에 기여할 수 있는 방안 모색	중점경관관리구역의 주요 문제점은 구역 지정 및 실행력 확보방안 미흡으로 경관지구 지정, 구역 특성에 맞는 경관사업 추진, 경관 심의 시 입체적 경관을 고려한 경관관리 방안을 검토할 수 있도록 하는 제도 도입 필요
중점경관관리구역 설정 및 관리방안 연구 : 충청북도를 사례로	정민우 (2020) 학위 논문	1. 중점경관관리구역과 관련 법-제도와의 관계 분석 및 구역의 역할과 필요성 정립 2. 사례분석으로 도와 시군 경관계획 간 차이 분석 3. 전문가, 시군공무원을 대상으로 설문 분석 4. 지방자치단체 경관업무 담당자 심층인터뷰	계획 간 명확한 역할분담과 구역 설정 기준 마련이 필요하다는 문제점을 도출하고, 중점경관관리구역 설정 및 관리방안 제시
중점경관관리구역 경관심의제도 개선방안: 세종시를 중심으로	최호철 (2022) 학위 논문	1. 중점경관관리구역, 경관심의제도 고찰 2. 외국의 경관심의제도 분석 3. 세종시 중점경관관리구역 현황 및 경관관리수단 분석 4. 경관심의사례 분석 및 경관심의 개선방안 도출	구역과 경관심의제도의 전반적인 현황을 살펴보고 경관심의도서, 심의위원들의 의견을 분석하여 문제점을 파악하고 가장 많은 의견이 제시된 항목에 대한 개선방안 제시
지역 경관관리의 실효성 제고를 위한 중점경관관리구역 제도 개선 연구	이경재 외 3인 (2020) AURI 연구 보고서	1. 경관 관련 법제도 검토 2. 78개 지자체의 중점경관관리 구역 계획 및 고시 현황, 관리 실태파악 3. 공무원, 경관계획 수립 실무자 등 심층면담 및 인식조사 4. 중점경관관리구역 설정 기준 및 관리개선방안 마련	중점경관관리구역 제도 운영 특성, 구역 지정 목적-방식-유형, 관리 수단과 제도의 한계를 분석하여 구역 지정의 구체적인 근거 및 기준 마련, 구역 내 경관관리 수단의 다양화 및 현실화 등 활성화 모색
지자체 경관 계획 수립 현황과 과제 : 특·광역시 중점경관관리구역 계획과 운영체계를 중심으로	심경미 외 4인 (2021) AURI 연구 보고서	1. 7개 특광역시 및 광학 자치군구를 대상으로 관련 제도, 경관계획수립현황 및 계획 내용 분석 2. 경관계획수립 실무자 대상 인식조사 3. 실효성 있는 경관계획을 위한 이슈 및 제도개선 방향	경관계획의 유형이 광역도와 시군 경관계획으로 구분되면서 나타나는 문제점을 바탕으로 실효성 있는 경관계획을 위한 이슈를 도출하고 정책적-제도적 개선방향 제시

Ⅲ. 분석의 틀

1. 분석대상

의무적으로 경관계획을 수립해야 하는 인구 10만 이상 도시는 경기도 27개 도시, 경상도 16개 도시, 충청도 10개 도시, 전라도 9개 도시, 강원도 3개가 분포한다. 이 중 개수가 가장 많고 재정비계획이 가장 많이 수립된 경기도를 본 연구의 대상으로 선정했다.

2023년을 기준으로 경기도 9개 시·군 중 경관계획을 수립하지 않은 동두천시과 가평군, 1차 재정비계획을 미수립한 양평군, 재정비계획을 수립중인 4개 도시(안양, 부천, 하남, 여주)를 제외한 24개 도시를 연구의 대상으로 선정했다.

2. 분석항목

24개 도시와 경기도의 첫 수립 및 재정비 된 경관계획을 분석하여 중점경관관리구역 특성(개수, 경관유형, 입지와 형태, 지정 및 해지(변경) 사유)을 도출한다. 도시를 클러스터화하기 위한 면적, 인구, 용도지역, 예산, 개발여건, 경관관리제도 등의 기본적 특성을 분석한다.

경관유형의 경우, 경관계획수립지침에서는 경관유형을 자연·산림·농산어촌·시가지·도시기반시설·역사문화경관으로 크게 구분하고 있고, 시·군경관계획에서는 지침에서 제시한 유형 외에 수변·조망경관 등 경관유형을 더 다양하게 구분할 뿐 아니라 유사한 대상을 각기 다른 명칭으로 제시하고 있다. 본 연구에서는 경관계획수립지침과 시·군경관계획에서 통용되는 경관유형을 고려하여 자연·수변·역사문화·시가지·기반시설경관으로 대분류하고, 이를 16개 유형으로 세분류하여 분석을 시행한다.

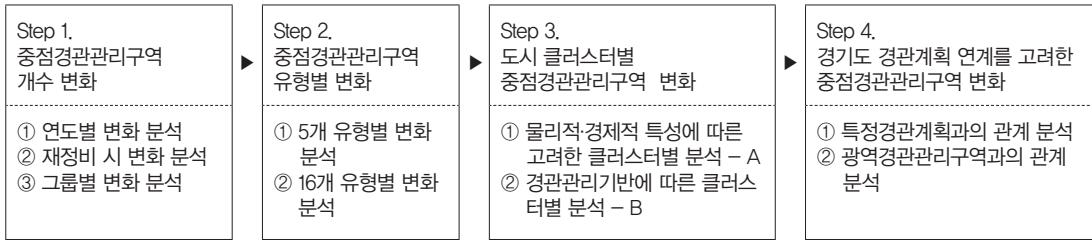
〈표 3〉 경관유형 구분

대분류	자연경관	수변경관	역사문화경관	시가지경관	기반시설경관
세분류	산림경관, 생태경관, 조망경관	해안경관, 하천경관, 호소경관	역사자원경관, 관광지경관	전원마을경관, 원도심경관, 역세권경관, 신도시경관, 산업단지경관	도로경관, 철도경관, 진입경관

3. 분석방법

2007년 경관법 제정 이후 수립된 경관계획의 중점경관관리구역계획 변화를 시간의 흐름, 계획의 수립단계, 제도적 변화 등을 고려하여 아래와 같은 흐름으로 분석했다.

〈표 4〉 연구방법흐름



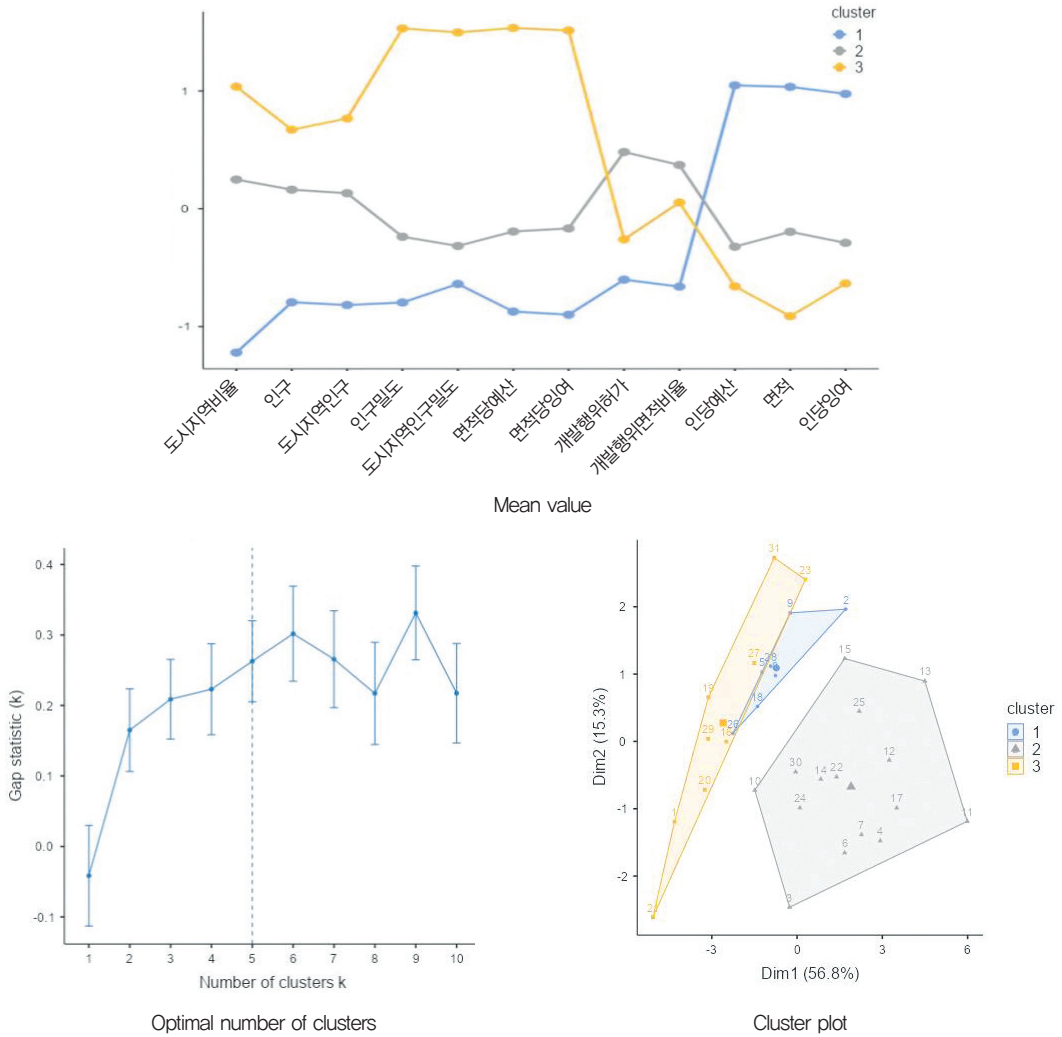
첫째, 경관계획의 수립단계, 경관법 전부 개정에 따른 제도적 변화, 시간 흐름을 고려하여 중점경관관리구역의 개수 변화를 분석한다. 경관법 제정 이후 2023년까지 수립된 경관계획을 연도별로 개수변화의 추이를 살펴본다. 경관법이 전부 개정된 2013년을 기준으로 전부 개정 이전과 이후로 기간을 가르고, 전부 개정 이후의 기간은 전기와 후기로 구분하여 3개의 시간군(경관법 제정 후 전부 개정 이전까지 기간: 2007년~2013년, 경관법 전부 개정 이후 전기 5년:2014년~2018년, 경관법 전부 개정 이후 후기 5년:2019년~2023년)으로 구성한다. 3개의 시간군과 경관계획 수립단계(첫수립, 재정비)를 고려하여 5개의 그룹으로 나누고 중점경관관리구역의 변화를 분석한다.

둘째, 중점경관관리구역을 경관유형별로 구분하여 변화를 분석한다. 5개 유형별로 변화의 흐름을 도출하고, 16개 세부유형별로 개수의 변화 및 사유를 분석한다.

셋째, 도시관리특성과 경관관리특성 2가지를 기준으로 분석대상 24개 도시들을 클러스터화 하고 클러스터별로 중점경관관리구역 변화를 분석한다.

도시의 물리적·경제적 여건 등 도시관리특성(A기준)을 고려한 유형은 K-means clustering method를 통해 클러스터를 3개로 구분한다. 분석에 활용된 요인은 12개(면적, 도시지역비율, 인구, 도시지역인구, 인구밀도, 도시지역 인구밀도, 개발행위허가건수, 개발행위면적비율, 인당 예산, 인당잉여예산, 면적당예산, 면적당잉여예산)로 중점경관관리구역이 도시 공간에 설정됨을 고려하여 도시지역과 비도시지역의 구성과 면적이 주요 요인으로 적용될 수 있는 점과 도시의 재정여건, 개발압력, 행정력이 경관관리에 영향을 미칠 수 있음을 고려하여 예산, 개발행위면적, 인구 등을 클러스터를 구분하는 요인으로 설정했다.

〈표 5〉 K-means clustering method



Cluster No.	count	도시 지역 비율 (%)	인구 (만명)	도시 지역 인구 (만명)	인구 밀도 (백명/km ²)	도시 지역 인구 밀도 (명/km ²)	면적당 예산 (백만원/km ²)	면적당 잉여 (억원/km ²)	개발 행위 허가 (건/km ²)	개발 행위 면적 비율 (%)	인당 예산 (백만원/천명)	면적 (km ²)	인당 잉여 (백만원/십만명)
1	9	-1.221	-0.793	-0.817	-0.796	-0.638	-0.872	-0.899	-0.602	-0.661	1.048	1.035	0.976
2	15	0.249	0.163	0.133	-0.237	-0.316	-0.193	-0.167	0.482	0.372	-0.322	-0.195	-0.290
3	7	1.037	0.672	0.767	1.531	1.497	1.535	1.514	-0.260	0.053	-0.658	-0.912	-0.634

도시의 경관심의 강도, KLLIS등재 여부, 경관민감도, 경관행정력 등 경관관리특성(B기준)을 유형은 요소별 가중치 합이 평균을 기준으로 클러스터를 3개로 구분하고 중점경관관리구역 변화를 분석한다.

〈표 6〉 클러스터 구분 기준 (B기준 유형)

구분	상	중	하
심의수준 (심의대상 건축물)	해당구역전체 또는 3층 이하 또는 연면적 1,000㎡미만 건축물	4층 이상 또는 연면적 1,000㎡이상 건축물	7층 이상 또는 연면적 2,000㎡이상 건축물, 일부 용도의 건축물
경관 행정력	경관관련 별도 팀(과) 구성 및 인원 6인 이상	경관관련 별도 팀(과) 구성 및 인원 3인 이상	경관관련 별도 팀(과) 미구성 또는 2인 이하
경관 민감도	해당 항목 3개 이상	해당 항목 2개	해당 항목 1개 이하
	〈항목〉 <ul style="list-style-type: none"> • 경관계획 의무수립 대상이 아님에도 경관계획 수립 • 경관법 전부 개정 이전 첫 경관계획 수립 • 첫 경관계획 수립 후 6년 이내 재정비 계획 수립 • 경관계획 2차 재정비 완료 		

넷째, 상위계획인 경기도 경관계획의 중점경관관리구역의 변화를 분석하고 상위계획과 하위계획간의 연속성을 중점경관관리구역을 중심으로 분석한다.

IV. 경관계획 재정비에 따른 중점경관관리구역 변화 분석

1. 중점경관관리구역 개수 변화

1) 연도¹⁾별 중점경관관리구역 개수 변화

경관계획을 처음 수립한 2007년부터 최근 2023년까지 수립된 경관계획의 중점경관관리구역 평균 개수 변화를 경관법이 전부 개정된 2013년을 분기점으로 살펴보면 개정 전은 10.4개, 후는 6.1개로 41.3% 감소했다. 경관법 개정 후 5년이 경과된 시점을 기준으로 2014년부터 2023년을 구분하여 평균 개수 변화를 살펴보면 개정 후 5년('14~'18) 기간은 5.2개, 개정 5년 후('19~'23) 기간은 6.8개로 나타나 경관법 전부 개정 이후 절반으로 감소했던 개수가 최근 5년간 증가하는 경향을 보이는 것으로 나타났다.

1) 경관계획 수립연도는 보고서에 표기된 제출일을 기준으로 하며, 보고서 제출일이 없는 경우 시홈페이지에 업로드 된 일자를 기준으로 함

〈표 7〉 도시별 중점경관관리구역의 연도별 개수

(단위 : 개)

구분	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23
수원시	11									4					5		
시흥시				15										5			
과천시				0													6
의왕시				8													7
의정부시					3						5						
평택시					21							2					
안산시					18								4				
김포시					3									2			
이천시					19									12			
고양시					12											8	
연천군					16											8	
용인시						6						7					
성남시						3						2					
군포시						10							2				
안성시						11								15			
화성시								6			2						3
광주시								6					11				
파주시								15						19			
광명시								3									3
구리시									7							6	
남양주시										5							5
포천시											5						5
양주시											4						3
오산시											5						7
평균개수	11			7.7	13.1	7.5		7.5	7.0	4.5	4.2	3.7	5.7	10.6	6.8	3.8	6.7
	10.4				5.2				6.8								

2) 연도 및 계획수립단계에 따른 중점경관관리구역 개수 변화

경관계획 수립 회차, 제도적 변화와 시간의 흐름을 복합적으로 고려하여 도시를 5개로 그룹화하고, 중점경관관리구역의 개수²⁾ 변화를 분석하였다.

2) 그룹 성격 기준에 부합하도록 수원시와 화성시의 재정비계획은 2차 재정비계획 반영

〈표 8〉 계획 단계별 시기에 따른 중점경관관리구역 평균개수

(단위: 개)

구분	도시개수	구역평균개수
그룹㉑ 경관법 전부 개정 전(07'13) 첫 수립	15	10.4
그룹㉒ 경관법 전부 개정 후 5년 내(14'18) 첫 수립	9	6.2
그룹㉓ 경관법 전부 개정 후 5년 내(14'18) 그룹㉑ 재정비	4	4.0
그룹㉔ 경관법 전부 개정 5년 후(19'23) 그룹㉑ 재정비	11	6.7
그룹㉕ 경관법 전부 개정 5년 후(19'23) 그룹㉒ 재정비	9	6.9

그룹㉑와 그룹㉒를 비교해 보면, 두 그룹 모두 처음 수립하는 경관계획임에도 2013년 이후 수립한 계획은 이전보다 중점경관관리구역의 평균 개수가 약 40% 적었다.

그룹㉑와 그룹㉓, 그룹㉑와 그룹㉔를 각각 비교해 보면, 그룹㉓는 그룹㉑ 대비 약 62% 감소했고, 그룹㉔는 그룹㉑ 대비 약 36% 감소하여 그룹㉓ 감소폭이 가장 컸다. 이는 경관법 초기에 과도하게 지정된 구역이 경관법 개정 직후 조정되는 과정에서 신중하게 계획을 수립한 것으로 보인다.

그룹㉓와 그룹㉔를 비교해 보면, 그룹㉔는 그룹㉓ 대비 1.7배 많은 것으로 나타나 첫 경관계획 수립 시기가 동일해도 재정비 시기에 따라 구역 지정 경향에 차이가 있었다. 이는 경관법 개정 이후 시간이 경과하면서 제도 운영이 안정화되어 과도하게 조정되는 경향이 완화되었거나 중점경관관리구역 제도의 필요성이 증대되었기 때문으로 분석된다.

그룹㉒와 그룹㉕를 비교해 보면, 2014년 이후 첫 계획을 수립한 도시들은 재정비 후 구역의 평균 개수가 6.2개에서 6.9개로 근소하게 증가한 것으로 나타났다.

그룹㉒와 그룹㉓를 비교해 보면, 경관법 전부 개정 이후 5년 내 수립된 경관계획은 처음 수립한 경관계획의 중점경관관리구역의 평균 개수가 재정비계획의 중점경관관리구역 평균개수보다 약 1.6배 많아 동일한 시기에 수립한 계획이나 수립차수에 따라 차이가 있었다.

그룹㉓와 그룹㉔를 비교해 보면, 경관법 전부 개정 5년 이후 5년간 수립된 경관계획의 중점경관관리구역 평균개수는 6.7개, 6.9개로 첫 지정시기와 상관없이 유사하게 나타났다.

2. 중점경관관리구역 유형별 변화

1) 중점경관관리구역 유형별 변화

첫 수립 시 지정된 중점경관관리구역은 총 212개로 재정비 후 지정 구역의 절반 이상이 해지(109개, 해지율 51.4%)되었고, 해지된 구역의 절반 이하(47개)의 구역이 신규 지정되어 재정비 후의 구역 총량은 첫 지정된 구역의 71.8% 수준으로 감소했다.

중점경관관리구역의 경관 유형은 자연, 수변, 역사문화, 시가지, 기반시설로 구분 가능한데 첫 수립 시 가장 많이 지정된 유형은 수변이었고, 그 다음으로 시가지, 역사사문화, 기반시설, 자연 순으로 분포했다. 재정비 후 모든 유형이 감소하면서 비중의 변화와 함께 자연·기반시설 유형만 순위가 변경되었다.

수변 유형은 첫 수립 시 및 재정비 모두 가장 비중이 높고, 유지율도 가장 높아 수변 경관의 중요성이 지속적으로 인식되고 있음을 알 수 있다. 시가지 유형은 첫 지정된 구역의 약 56.5%를 해지하고 그와 유사한 수량으로 신규 지정하여 개수 변화는 가장 작았으나 변화량은 가장 커서 시가지 경관 관리의 중요성 또한 지속적으로 인식되고 있으나 연속성 있는 경관관리방안을 모색할 필요가 있다. 기반시설 유형은 해지율이 가장 높은 유형으로 신설 구역이 시가지 다음으로 많아 시가지유형과 함께 기존 구역을 재조정하고 새로운 경관관리 대상을 발굴하는 방식으로 재정비되었다. 역사문화 유형은 41.0%, 자연 유형은 54.5% 감소하여 역사문화·자연 유형은 경관관리가 집중적으로 필요한 대상을 선별하는 관리방식으로 재정비가 이루어진 것으로 분석된다.

〈표 9〉 유형별 중점경관관리구역 개수

(단위 : 개, %)

중점경관관리구역		자연	수변	역사문화	시가지	기반시설	total
첫 수립	총량	33	62	39	46	32	212
	비율	15.6	29.2	18.4	21.7	15.1	100.0
재정비	유지	15	37	20	20	11	103
	신규	0	8	3	24	12	47
	총량	15	45	23	44	23	150
	비율	10.0	30.0	15.3	29.3	15.3	100.0
총량차		-18	-17	-16	-2	-9	-62
변화량		18	33	22	50	33	156

2) 중점경관관리구역 세부 유형별 변화

경관유형은 16개의 세부 유형으로 구분되며 재정비 후 구역 개수 변화가 없는 원도심·도로경관유형과 구역이 증가한 신도시경관유형을 제외한 13개 유형 모두 구역이 감소했고, 산업단지경관유형은 모두 해지되었다. 구역을 지정한 도시의 개수도 전반적으로 감소했는데 호소경관유형은 도시 개수가 늘었고, 신도시·전원마을경관유형은 변화가 없었다.

(1) 자연경관유형

산림경관유형은 첫 수립 시 11개 도시의 27개 구역에서 재정비 후 신규 지정 없이 6개 도시의 12개 구역으로 변경되었다. 16개 유형 중 가장 많이 감소했고 신규 지정은 없어 초기에 과도하게 지정된 구역을

재조정 한 것으로 보인다. 해지된 산림은 모두 경관법 전부 개정 전에 지정된 것으로, 시가지에 위치한 대상은 모두 해지되었다. 모두 해지한 5개 도시 중 평택·안산·수원시는 산림보호·접근성 확보를 목적으로 대상을 광범위하게 설정했고, 연천은 산림보호·훼손산지복원을 목적으로 지정했는데 지정 효과가 모두 미미하여 해지했다. 시흥시는 ‘전략적 경관만들기’를 선도할 중요 지역을 대상으로 중점경관관리구역을 변경하면서 해지하였다. 모두 유지한 도시는 산림보호와 함께 주변 지역 경관관리를 목적으로 구역을 지정한 도시들로 구역 변경 없이 유지하거나 개발가능지를 중심으로 대상지 경계 일부만 변경했다.

생태경관유형은 2013년 이전 연천군과 시흥시에서 3개 구역을 지정했으나 재정비 후 연천군만 영역 변화 없이 2개 구역을 유지했다. 조망경관유형은 2013년 이전 이천·군포·의정부시에서 1개씩 지정했으나 재정비 후 이천시만 영역 변화 없이 유지했다. 이천·군포·의정부시 모두 광범위하게 구역을 설정했으나 이천시는 비시가지에 경관관리 기준이 명확하게 제시되어 있었다.

(2) 수변 유형

해안경관유형은 경기도 해안에 면한 도시인 안산·시흥·화성·평택·김포시 중 김포시를 제외한 도시들이 경관계획 첫 수립 시 총 8개의 중점경관관리구역을 지정했으나 재정비 후 안산시만 2개 구역을 관리하고 있다. 안산시는 기정 시화호 일대는 개발로 인해 관리효과가 미미한 구간을 중심으로 축소하고 대부도 연안을 따라 점적으로 분포했던 구역을 해지 후 연속적인 선형으로 신규 지정했다. 시흥시는 전략적 선도 지역에 포함되지 않아 구역을 해지했고, 화성시는 시조례에 따른 경관심의와 지구단위계획으로 관리하도록, 평택시는 경관권역계획으로 관리하도록 구역을 해지하였다.

하천경관유형은 역사자원 유형과 함께 첫 수립 시 구역의 개수가 가장 많고, 유지율이 가장 높은 유형으로 첫 수립 시 16개 도시의 31개 구역에서 재정비 후 13개 도시의 24개로 변경되었다. 해지된 하천 9개는 모두 경관법 전부 개정 전에 지정된 대상으로 개발이 완료(성남·탄천)되었거나 개발 가능성이 낮은(고양·도촌천) 수변이거나, 과도한 구역을 조정(군포·안양·당정천, 안산·안산·화정천, 안성·안성천)하여 경관축으로 관리하도록 했다. 유지된 하천의 68%는 그대로 유지되거나 시가지를 중심으로 영역이 확대되었다.

호소경관유형은 신규 지정 없이 첫 수립 시 12개 도시의 23개 구역에서 재정비 후 11개 도시의 19개 구역으로 변경되었다. 해지된 호소 9개는 모두 경관법 전부 개정 전에 지정된 대상으로 규모는 모두 평균 이하였다. 안성·시흥시는 재정비된 경관계획의 비전에 부합하도록 구역을 조정하면서 기정 대상을 해지하였고, 연천군은 백학저수지를 호수변 50m에서 100m로 범위를 넓혔으나 관리대상을 도시지역으로 한정하여 결과적으로는 제외되었다. 신규 지정 대상(용설·기흥·반월·갈치·마장호수)은 도시를 대표하거나 각종 개발사업으로 이용객이 증가하는 호수들이었다.

(3) 역사문화

역사자원경관유형은 첫 수립 시 16개 도시의 31개 구역에서 재정비 후 10개 도시의 18개 구역으로 변경되었다. 해지된 대상의 대부분은 경관법 전부 개정 전에 지정된 대상으로 비시가지에 지정된 역사자원은 모두 해지되었고, 유지된 대상의 약 56%는 축소되었다. 안성시는 기정 자원을 확대하고 경관관리에 대한 주민의 의지가 높은 지역(선비마을), 인지도가 높아진 문화유산(미리내성지)을 신규 지정했다.

관광지경관유형은 첫 수립 시 6개 도시의 8개 구역에서 재정비 후 3개 도시의 5개 구역으로 변경되었다. 6개 도시 중 3개 도시(시흥;관곡지·오이도 관광지, 안산:지표문화거점, 양주:장흥)는 모두 해지했고, 용인시(에버랜드 진입부, 민속촌)와 파주시(통일동산지구 진입부)는 모두 유지했다. 안성시는 기정 대상(안성맞춤랜드)을 변경 없이 유지하면서 1개를 신설(안성팜랜드)했다.

(4) 시가지

전원마을경관유형은 첫 수립 시 2개 도시의 3개 구역에서 재정비 후 2개 도시의 2개 구역으로 변경되었다. 평택시가 경관권역계획으로 관리하도록 2개 구역을 해지한 반면 이천시는 관광지로도 유명한 산수유마을은 그대로 유지했고, 시흥시가 개발제한구역 우선해제지구를 대상으로 신규 지정하였다.

원도심경관유형은 첫 수립 시 12개 도시의 16개 구역에서 재정비 후 10개 도시의 16개 구역으로 변경되었다. 오랜 시간 도시의 중심을 형성한 상업지 경관을 정비하거나 도시를 대표하는 특화된 경관을 형성목적으로 지정되었는데, 해지된 구역들은 모두 2013년 이전에 지정된 것으로 과도한 구역의 조정, 도시재생전략계획이나 경관지구를 통한 경관관리, 경관조례에 의한 경관심의회 가능함을 근거로 조정되었다. 유지된 구역은 이천시를 제외하고 모두 2013년 이후 지정된 대상으로 영역변경이 없거나 확대되는 방향으로 변경되었다. 신규 구역은 도시 특색(안산;다문화마을, 안성:공도도심, 구포동, 내혜홀광장, 시장-낙원역사)을 강화하거나 경관지구 지정 대신 중점경관관리구역으로 관리(평택:서정동)하기 위하여 지정했고, 과천시 배후 산림의 직접적인 훼손 우려가 있는 개발지나 신설개발지구 인접지를 중심으로 광범위하게 설정했다.

역세권경관유형은 첫 수립 시 16개 도시의 21개 구역에서 재정비 후 11개 도시의 20개 구역으로 변경되었다. 9개가 해지되었으나 8개가 신규 지정되어 대상지의 변화량은 있으나 개수의 총량 변화는 미미했다. 16개 도시 중 5개 도시(군포·성남·안산·평택·화성)는 모두 해지했고, 5개 도시(이천·양주·시흥·용인·의왕)는 모두 유지했으며, 수원·연천시가 일부 구역을 해지·축소한 반면, 오산시는 기정 구역을 확대하고, 신규 지정했다. 역세권 유형은 역 주변 경관을 개선하고, 도시를 대표하는 특화된 역세권 경관을 형성하려는 목적으로 역세권 상업지역을 포함하여 지정되었다. 해지된 구역들은 과도한 구역의 조정이나 개발이 완료되어 심의회 의한 관리보다는 노후한 경관 개선이 더 필요하여 경관구조계획을 통

해 관리하도록 변경되었다. 신규 지정 구역 8개 중 광주시의 4개 역세권은 신규 개발지고 고양, 오산, 파주의 4개 구역은 역과 연계된 노후한 상업지역의 이미지를 개선하고, 활력을 도모하기 위하여 지정되었다.

신도시경관유형은 첫 수립 시 2개 도시의 3개 구역에서 전부 해지 후 3개 도시가 6개 구역을 신설했다. 해지된 구역은 군포시의 대야특화발전지구, 이천시의 마장택지개발지구, 향정타운으로 모두 개발이 취소되거나 완료된 곳이고, 신규 지정 구역은 고양시의 To-city, 과천시의 과천지식정보타운·과천·주암·관악산청계산지구, 시흥시의 신규택지개발지구로 개발사업이 진행중이거나 예정되어 도시 경관의 대규모 변화에 대한 체계적인 경관 관리와 가이드를 목적으로 했다.

산업단지경관유형은 첫 계획 수립 시 평택시와 수원시에서 3개 구역을 지정했으나 모두 해지되었다.

(5) 기반시설

도로경관유형은 첫 수립 시 15개 도시의 19개 구역에서 재정비 후 10개 도시의 19개 구역으로 변경되었다. 해지 구역과 신규 지정 구역의 개수가 9개씩 동일하여 대상지의 총량 변화는 없었으나 변화량은 원도심과 함께 가장 높았다. 도로경관유형은 주로 쾌적한 가로환경을 조성하고 도시이미지를 전달할 수 있는 상징가로의 기능을 제고하려는 목적에서 지정되었는데 해지된 구역들은 모두 구역이 감소한 도시들로 경관지구나 경관축으로 관리하는 방향으로 조정되었고, 유지된 대상의 절반은 범위가 축소되었다. 반면, 신규 지정 구역은 기정 구역에 비해 도로변에서 50m이상까지 관리하도록 범위를 넓힌 지역이 기정 구역보다 많았다.

철도경관유형은 첫 수립 시 7개 도시의 8개 구역에서 재정비 후 3개 도시의 3개 구역으로 변경되었다. 관문경관을 고려한 역 주변 경관 형성, 철도변 개발 경관관리, 철로변 그린네트워크 등 다양한 목적으로 지정되었는데 해지된 구역들은 경부선(군포, 평택), 경의선(고양), 4호선(군포), 소사원시복선 전철·안산선(안산)으로 과도한 구역의 정비나 미미한 효력 등을 사유로 경관축, 경관지구로 관리하는 방향으로 조정되었다. 해지된 고양·군포시는 철도변 200m까지를, 평택·안산시는 철도변 한 블록 정도를 이미지화하여 구역계로 제시했으나 유지된 파주시의 경의선과 신설된 연천군의 경원선 구역은 철도변 50m까지를, 의정부시의 경전철 구역은 철도변 20m까지를 구역으로 한정하고 범위를 명확하게 제시하였다.

진입경관유형은 첫 경관계획 수립 시 군포·이천·안성시에서 5개 구역을 상징적 경관 형성을 목적으로 비시가지를 중심으로 지정했으나 과도한 구간을 조정하거나 경관관리의 의미가 미미하여 모두 해지되었다. 시흥시가 주변 도시들의 개발 및 관리가 이루어짐에 있어 경관적 대처가 필요하여 시 경계를 따라 불특정한 광범위한 구간을 신규 지정했다.

〈표 10〉 세부경관유형별 중점경관관리구역 개수

(단위 : 개)

유형	자연			수변			역사문화		시가지					기반시설			평균값	
	산림	생태	조망	하천	호소	해안	역사 자원	관광지	역세권	원도심	신도시	전원 마을	산업 단지	도로	철도	진입		
첫수립	총량	27	3	3	31	23	8	31	8	21	16	3	3	3	19	8	5	13.3
	평균 개수	2.3	1.5	1	1.9	2.3	2	1.9	1.3	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7	1.7
	도시 개수	11	2	3	16	10	4	16	6	13	11	2	2	2	12	5	3	7.4
재정비	해지	15	1	2	9	9	7	15	4	9	9	3	2	3	9	7	5	6.8
	신규	0	0	0	2	5	1	2	1	8	9	6	1	0	9	2	1	2.9
	총량	12	2	1	24	19	2	18	5	20	16	6	2	0	19	3	1	9.4
	평균 개수	2	1	0.3	1.8	2.1	2	2	1.3	2.5	2.3	2	0.4	0	1.9	1	1	1.5
	도시 개수	6	1	1	13	11	1	10	3	11	10	3	2	0	11	3	1	5.4
총량차	-15	-1	-2	-7	-4	-6	-13	-3	-1	0	3	-1	-3	0	-5	-4	-3.9	
평균차	-0.3	-0.5	-0.7	-0.1	-0.2	0	0.1	-0.1	0.9	0.8	0.5	-1.1	-1.5	0.3	-0.6	-0.7	-0.2	
변화량	15	1	2	11	14	8	17	5	17	18	9	3	3	18	9	6	9.8	

3. 도시특성과 연계한 중점경관관리구역 변화

도시의 물리적·경제적 특성, 경관관리기반을 고려하여 도시군을 구분하고 각 클러스터별 중점경관관리구역의 변화를 분석하면 다음과 같다.

1) 도시관리특성(A기준) 유형별 중점경관관리구역 변화

면적, 인구, 예산, 개발행위 등 도시의 물리적 특성과 개발 및 경제적 여건을 요소로 K평균군집분석하여 3개의 클러스터로 구분하고 중점경관관리구역의 변화를 분석하였다.

클러스터 A1은 면적이 크고, 인구가 적은 도시군으로 모두 경기도 외곽에 위치해 있으며 중점경관관리구역 평균 개수는 13.2개에서 11.8개로 감소했으나 3개의 클러스터 중 개수가 가장 많았다. 클러스터 A2는 개발이 활발한 도시군으로 중점경관관리구역 평균 개수는 8.0개에서 5.3개로 감소했다. 클러스터 A3은 면적이 작고 인구가 많은 도시군으로 평균 개수는 6.8개에서 재정비 후 가장 많이 감소하여 3.4개가 되었다.

클러스터A1은 자연·수변유형에 대한 경관관리를 유지하면서 역사문화자원의 비중을 낮추고, 시가지 비중을 높이는 방향으로 변화했다. 클러스터A2는 자연·수변·역사문화 유형에 대한 경관관리는 축소하

고 시가지 경관관리 비중을 높이는 방향으로 클러스터A3은 시가지·기반시설 유형에 대한 경관관리는 축소하고 수변 경관관리 비중을 높이는 방향으로 변화하여 3개의 클러스터 모두 재정비 후 중점경관관리구역 개수 변화 정도와 유형별 변화에 있어 뚜렷한 차이를 보였다.

〈표 11〉 도시관리특성 유형별 중점경관관리구역 변화

(단위 : 개)

구분	첫 수립 총량	재정비			총량차	변화량	유형별 중점경관관리구역 변화 ³⁾					
		해지	신규	총량			자연	수변	역사 문화	시가지	기반 시설	
클러스터 A1	포천시	5	0	0	5	0	0	000	440	000	000	110
	안성시	11	5	9	15	4	14	110	444	363	145	202
	파주시	15	0	4	19	4	4	770	341	220	121	242
	연천군	16	9	1	8	-8	10	422	431	505	321	011
	이천시	19	8	1	12	-7	9	220	440	202	763	404
	평균	13.2	4.4	3.0	11.8	-1.4	7.4	2,82,40.4	3,83,81.2	2,41,62.0	2,42,82.0	1,81,21.8
클러스터 A2	과천시	0	0	6	6	6	6	000	000	000	066	000
	김포시	3	1	0	2	-1	1	000	110	101	000	110
	의정부시	3	1	3	5	2	4	101	110	000	000	143
	양주시	4	1	0	3	-1	1	000	000	101	330	000
	남양주시	5	0	0	5	0	0	110	110	330	000	000
	오산시	5	0	2	7	2	2	000	110	220	242	000
	화성시	6	5	1	2	-4	6	000	303	211	101	011
	용인시	6	0	1	7	1	1	110	231	220	110	000
	광주시	6	0	5	11	5	5	000	220	110	264	121
	의왕시	8	1	0	7	-1	1	000	440	000	211	220
	고양시	12	6	2	8	-4	8	312	431	312	022	211
	시흥시	15	13	3	5	-10	16	202	918	303	132	011
	안산시	18	17	3	4	-14	20	707	424	202	314	213
	평택시	21	21	2	2	-19	23	202	516	202	718	505
평균	8.0	4.7	2.0	5.3	-2.7	6.7	1,60,31.3	3,51,82.3	2,01,01.0	1,91,92.4	1,20,81.2	
클러스터 A3	성남시	3	3	2	2	-1	5	000	101	000	202	022
	광명시	3	0	0	3	0	0	000	110	110	110	000
	구리시	7	1	0	6	-1	1	000	220	220	000	321
	군포시	10	10	2	2	-8	12	101	123	000	303	505
	수원시	11	7	0	4	-7	7	101	110	220	615	101
	평균	6.8	4.2	0.8	3.4	-3.4	5.0	0,40,00.4	1,21,20.8	1,01,00.0	2,40,42.0	1,80,81.8

3) 첫 계획개수-재정비개수-변화량, 변화량=재정비 시 해지량과 신규지정량의 합

2) 경관관리특성(B기준) 유형별 중점경관관리구역 변화

도시별 경관심의 강도, 경관행정력, 경관민감도, KLIS등재 여부를 기준으로 수준에 따라 가중치를 부여한 합의 평균에 따라 3개의 클러스터로 도시를 구분하고 중점경관관리구역의 개수와 유형별 변화를 분석하였다.

클러스터 B1은 경관심의강도·행정력이나 경관민감도와 KLIS등재 여건이 ‘중상’ 이상인 도시군으로 중점경관관리구역의 평균 개수는 첫 수립 시 7.6개에서 재정비 시 3.9개로 변경되었다. 클러스터 B2는 경관심의강도·행정력이 ‘중상-중-중하’ 수준이면서 경관민감도와 KLIS등재 여건이 ‘중’ 이상인 도시군으로 중점경관관리구역의 평균 개수는 첫 수립 시 9.2개에서 재정비 시 6.8개로 변경되었다. 클러스터 B3은 경관심의강도·행정력이 ‘중하-하’ 수준이면서 경관민감도와 KLIS등재 여건이 ‘중’ 이하인 도시군으로 중점경관관리구역의 평균 개수는 첫 수립 시 10.4개에서 재정비 시 9.4개로 변경되었다. 3개의 클러스터 중 가장 구역 수가 많고, 변화량도 컸다.

경관관리기반여건이 상대적으로 가장 높은 도시군은 3개의 클러스터 중 첫 수립과 재정비 모두 지정 구역이 가장 적고 가장 많이 감소했다. 낮은 도시군은 지정된 중점경관관리구역 개수, 해지량과 신규 지정 개수, 변화량 모두 가장 많았다.

〈표 12〉 경관관리특성 유형별 중점경관관리구역 변화

(단위 : 개)

구분	첫 수립 총량	재정비			총량차	변화량	유형별 중점경관관리구역 변화 ⁴⁾					
		해지	신규	총량			자연	수변	역사 문화	시가지	기반 시설	
클러스터 B1	용인시	6	0	1	7	1	1	110	231	220	110	000
	화성시	6	5	1	2	-4	6	000	303	211	101	011
	수원시	11	7	0	4	-7	7	101	110	220	615	101
	의정부시	3	1	3	5	2	4	101	110	000	000	143
	구리시	7	1	0	6	-1	1	000	220	220	000	321
	양주시	4	1	0	3	-1	1	000	000	101	330	000
	성남시	3	3	2	2	-1	5	000	101	000	202	022
	안산시	18	17	3	4	-14	20	707	424	202	314	213
	군포시	10	10	2	2	-8	12	101	123	000	303	505
평균	7.6	5.0	1.3	3.9	-3.7	6.3	1.20,11.1	1.71,21.3	1.20,80.4	2.10,71.7	1.31,11.8	
클러스터 B2	오산시	5	0	2	7	2	2	000	110	220	242	000
	포천시	5	0	0	5	0	0	000	440	000	000	110
	고양시	12	6	2	8	-4	8	312	431	312	022	211
	광주시	6	0	5	11	5	5	000	220	110	264	121

4) 첫 계획개수-재정비개수-변화량, 변화량=재정비 시 해지량과 신규지정량의 합

구분	첫 수립 총량	재정비			총량차	변화량	유형별 중점경관관리구역 변화 ⁴⁾					
		해지	신규	총량			자연	수변	역사 문화	시가지	기반 시설	
클러스터 B2	광명시	3	0	0	3	0	0	000	110	110	110	000
	김포시	3	1	0	2	-1	1	000	110	101	000	110
	의왕시	8	1	0	7	-1	1	000	440	000	211	220
	이천시	19	8	1	12	-7	9	220	440	202	763	404
	연천군	16	9	1	8	-8	10	422	431	505	321	011
	시흥시	15	13	3	5	-10	16	202	918	303	132	011
	평균	9.2	3.8	1.4	6.8	-2.4	5.2	1,10,50.6	3,42,41.0	1,80,51.3	1,82,51.5	1,10,90.8
클러스터 B3	과천시	0	0	6	6	6	6	000	000	000	066	000
	안성시	11	5	9	15	4	14	110	444	363	145	202
	파주시	15	0	4	19	4	4	770	341	220	121	242
	평택시	21	21	2	2	-19	23	202	516	202	718	505
	남양주시	5	0	0	5	0	0	110	110	330	000	000
	평균	10.4	5.2	4.2	9.4	-1.0	9.4	2,21,80.4	2,62,02.2	2,02,21.0	1,82,64.0	1,80,81.8

클러스터B1은 경관계획 첫 수립 시, 중점경관관리구역은 시가지 유형이 가장 많이 지정되었고 나머지 유형이 고르게 지정되었다. 재정비 후 전반적으로 감소했는데 시가지와 자연 유형이 가장 많이 감소했고 기반시설의 변화량이 가장 컸다. 클러스터B2은 경관계획 첫 수립 시, 가장 많이 지정된 유형은 수변 유형으로 재정비 후에도 수변경관관리를 중요시하는 기조는 유지하되 시가지 경관관리가 강화되는 방향으로 구역이 확장되었다. 산림과 역사문화 유형은 반 이상 감소했다. 클러스터B3은 수변 유형이 가장 많이 지정되었고 나머지 유형이 고루 분포했는데 재정비 후 자연과 수변 유형은 일부 감소한 반면 역사와 시가지 유형은 증가하여 경관관리의 비중이 수변에서 시가지 유형으로 변경되고 기반시설 유형을 축소하는 방향으로 변화했다.

4. 경기도 경관계획과의 연계를 고려한 중점경관관리구역 변화

2010년 첫 수립된 경기도 경관계획에서는 중점경관관리구역을 별도로 설정하고 있지 않으나 광역적 자원에서 중요한 경관자원의 체계적인 경관관리를 위하여 경기도, 시·군의 협력체계 구축이 필요한 중요한 경관자원에 대해 특정경관계획을 수립하고, 시·군별 업무편람을 제시했다. 2020년 수립된 제2차 경기도 경관계획에서는 적극적인 경관관리가 요구되는 중요 경관지역이나 경관자원을 중점경관관리구역 상위개념으로 광역경관관리구역을 설정하고 시·군 경관계획 수립 시, 중점경관관리구역이나 경관지구로 지정·관리할 것을 제시했다.

특정경관계획과 광역경관관리구역계획은 동일한 위계를 갖는 계획은 아니지만 체계적인 경관관리가 필요한 중요경관자원을 대상으로 하는 동일한 속성을 지니므로 이를 중심으로 상위계획의 지위를 갖는 경기도 경관계획과 경기도 시군의 경관계획 재정비와의 관계를 살펴보았다.

1) 경기도 경관계획의 특정경관계획과 중점경관관리구역과의 관계

경기도 경관계획의 특정경관계획 수립대상은 4개로 12개 도시에 위치해 있다. 경관계획을 수립하지 않은 가평과 동두천을 제외한 10개 도시(파주, 고양, 양평, 남양주, 광주, 여주, 하남, 성남, 수원)를 대상으로 2010년부터 2019년까지 수립된 경관계획의 중점경관관리구역을 검토한 결과 경의선복선전철과 팔당유역은 해당 도시 모두 중점경관관리구역계획을 수립했으나 서울-춘천고속도로, 용인-서울고속도로는 모두 미반영 되었다.

〈표 13〉 경기도 경관계획 내 특정경관계획 대상 및 관련 도시

(단위 : 개)

구분	경의선 복선전철	팔당유역	서울-춘천간 고속도로	용인-서울 고속도로
해당 도시	파주시, 고양시	양평군, 여주시, 남양주시, 광주시, 광주시(재정비)	양평군, 하남시, 남양주시	수원시, 성남시, 용인시 성남시(재정비), 용인시(재정비)
	2	4	3	3
반영 도시	파주시, 고양시	양평군, 여주시, 남양주시, 광주시, 광주시(재정비)	-	-
	2	4	0	0
반영율	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%

2) 2차 경기도 경관계획의 광역경관관리구역과 중점경관관리구역과의 관계

2020년 수립된 2차 경기도 경관계획의 광역경관관리구역은 13개(상징가도와 주요 강의 구간 구분 포함)로 가평과 동두천을 제외한 24개 도시에 위치해 있다. 24개 도시 중 2020년 이후 경관계획 재정비를 시행한 17개 도시를 중심으로 경기도 경관계획과 중점경관관리구역과의 관계를 살펴보았다. 광역경관관리구역은 매우 넓을 뿐 아니라 구역경계가 명확하지 않고, 구역간 겹치는 구간도 다수 발생하여 중점경관관리구역과 얼마나 일치하는지 명확하게 제시하는 데 한계가 있으나 중점경관관리구역계획에서 일부라도 반영되는 구간이 있으면 반영된 것으로 설정하고 분석하였다.

수도권 주요 강, 광릉숲, 정조대왕, 경기남부농업 광역경관관리구역은 9개의 해당 도시 모두 반영했으나 수도권순환도로 광역경관관리구역은 12개 도시 모두 반영하지 않았다. 수도권상징가도, 수도권환상녹지, DMZ, 경기북부산림, 서해안 광역경관관리구역은 해당 도시의 반 이상이 반영하였다.

〈표 14〉 경기도 2차 경관계획 내 광역경관관리구역 및 관련 도시

(단위 : 개)

구분	순환도로	상징가도		환상녹지	주요 강		DMZ	경기 북부산림	서해안	광릉숲	정조 대왕	경기 남부농업
		국도 1호	국도 6호		북한·남한·한강	임진·한탄·한강						
해당 도시	파주,포천 이천,고양 김포,양주 시흥,오산 의왕,구리 남양주 화성	파주 고양 오산 의왕 광명 수원	구리 남양주	시흥,양주 과천,의왕 광명,구리 고양,김포 남양주 화성,수원	구리 남양주	연천 파주 포천 고양 김포	연천 파주 고양 김포	포천 남양주	시흥 화성	포천 남양주	화성 수원	안성 이천
	12	8	11	7	4	2	2	2	2	2	2	
반영 도시	-	파주 오산 의왕 수원	구리	시흥,양주 과천,의왕 광명,구리 고양 남양주	구리 남양주	연천 파주 포천 고양 김포	연천 고양	포천	화성	포천 남양주	화성 수원	안성 이천
	0	5	8	7	2	1	1	2	2	2	2	
반영율	0	62.5	72.7	100	50	50	50	100	100	100	100	

※ 남한산성 광역경관관리구역은 해당 도시(성남, 하남, 광주시)의 경관계획 미수립으로 제외

※ 수원시, 화성시는 1차 재정비계획이 2020년 이전에 수립되어 2차 재정비계획 적용

3) 계획의 연계성

처음 수립한 경기도 경관계획의 특정경관계획 수립대상과 재정비 계획인 2차 경기도 경관계획의 광역 경관관리구역은 특정경관계획 수립 대상 4개 중 수도권상징가도(국도1호선)와 수도권 주요 강(북한강, 남한강, 한강)이 각각 경의선 복선전철·팔당유역 광역경관관리구역 일부에 해당되어 경기도 경관계획의 연계성을 부분적으로 확보했다. 이 2개의 구역은 각각 파주시와 남양주시에 해당되며 두 도시의 첫 수립된 경관계획과 재수립된 경관계획에 모두 반영되어 상위-하위계획과의 연계성을 갖는 것으로 나타났다.

광역경관관리구역의 일부라도 포함되면 해당 도시의 경관계획이 상위계획을 반영했다고 할 때 2차 경기도 경관계획의 광역경관관리구역 중 서해안, 경기북부산림, DMZ, 수도권환상녹지, 수도권 상징가도, 수도권순환도로는 일부 도시만 반영하거나 전혀 반영되지 않았다. 해당 구역들은 모두 광범위한 영역으로 구역경계가 명확하지 않고 구역의 세분화 없이 경관관리의 기본방향과 경관실행방안을 단순하게 제시하고 있어 각 도시의 경관계획에 반영하기에 한계가 있어 보인다. 2013년 경관법 전부 개정을 통해 도의 시·군 경관계획 승인절차가 해지되면서 각 지자체의 경관계획은 자치적 계획의 성격이 강해지고, 경기도경관계획은 참조적 계획으로 비중이 낮아져 경기도와 해당 시군이 유연성 있으면서도 일관된 경관관리를 시행하기 위해서는 중점적인 경관관리가 필요한 구역의 명확한 범위와 경관관리 대상, 실행 주체를 고려한 관리방안 등을 좀 더 구체적으로 제시할 필요가 있다.

V. 결론

경관계획 재정비 1차를 완료한 경기도의 24개 도시를 대상으로 중점경관관리구역 변화를 분석한 결과는 다음과 같다.

중점경관관리구역은 재정비 후 첫 지정의 70% 수준으로 감소했고, 경관법이 전부 개정된 2013년, 개정 후 5년이 경과된 2018년을 기준으로 구간을 설정하여 구역의 변화를 살펴보면 평균개수는 10.4개에서 절반으로 감소했다가 최근 5년간 6.8개로 증가했다. 이는 경관법 전부 개정에 따른 제도적 변화가 중점경관관리구역계획에 영향을 미쳐 초기의 과도한 지정에서 실효성 있는 구역 설정으로 변화하고, 제도가 안착되면서 중점경관관리구역계획의 필요성이 증대된 것으로 해석된다.

경관유형을 기준으로 중점경관관리구역의 변화를 살펴보면 초기에는 산림, 수변 등 자연경관 중심이었으나, 점차 시가지 쪽으로 중심이 이동하는 경향을 보였다. 경관유형을 5개(산림, 수변, 역사문화, 시가지, 기반시설)로 구분하여 변화를 살펴보면 수변유형이 첫 수립과 재정비 모두 가장 개수가 많고 유지율이 높아 중요한 자원으로 인식되고, 연속성 있게 도시경관이 관리되고 있는 것으로 분석되었다. 산림유형과 역사문화유형이 가장 많이 감소했는데 재정비 후 선택과 집중을 통한 경관관리 방식으로 변경된 것으로 보이나 변경 사유가 분명하지 않은 경우도 많아 보호관리가 필요한 경관자원이 배제된 가능성도 있다. 시가지 유형과 기반시설 유형은 재정비 후 비중이 높아졌고, 신규 지정 구역이 많거나 유지율이 높아 변화량이 가장 큰 유형으로, 기존 구역을 재조정하고 새로운 경관관리 대상을 발굴하는 방식으로 재정비가 이뤄지고 있으며 경관 관리의 중요성이 높아졌다. 변화량이 높은 유형들은 일관성, 연속성 있는 경관관리를 저해할 수 있으므로 이를 유연하여 대응할 수 있는 경관관리방안이 필요하다.

경관유형을 16개로 세분화하여 변화를 살펴보면, 주로 보호와 조화 도모를 목적으로 하는 자연이나 역사문화경관에 해당하는 유형들은 재정비 후 상반된 변화를 보였다. 산림과 수변, 역사문화 유형 대부분은 초기에 광범위하게 선정된 대상이 다수 해지되면서 과도하게 지정된 구역들이 해지·축소되고 일부 유형은 신규 지정되지 않았는데 하천·호소 유형은 유지·확대되는 경향을 보였다. 경관의 개선, 특화된 경관의 형성, 활력 증진 도모를 목적으로 하는 시가지나 기반시설 유형들은 재편수준의 대상지 변화가 있었다. 산업단지유형은 지정 구역을 전부 폐지했고, 신도시·관문·철도·전원마을 유형은 지정 구역을 전부(거의) 폐지 후 신규 지정했으며 원도심·역세권·도로 유형은 지정 구역의 대략 절반을 해지하고 해지된 만큼 신규 지정했다. 재정비를 통해 지역 여건에 맞는 구역 조정이 이루어지고, 경관관리에 대한 인식 변화와 함께 새로운 관리 수요가 반영되는 것으로 보이나 연속성 있는 경관관리를 위해서는 변화량이 큰 유형에 대해 장기적인 경관 관리 정책 마련이 필요하다.

해지된 대상은 대부분 경관법 제정 초기에 지정된 구역이었고, 해지 사유는 과도한 지정 조정, 중복 규제 최소화, 경관조례나 지구단위계획 등 타 제도에 의한 관리 전환, 개발 완료나 개발이 미미로 관리 효과 부족, 도시 비전 및 전략 변화 반영한 조정 등 다양했다. 많은 구역이 해지된 것은 실질적인 관리 효과가 부족했음을 시사하여 향후 재정비 시 실효성을 높일 수 있는 방안이 필요하다.

재정비 후 신규 지정된 대상은 지정 사유는 첫 지정과 유사했고, 경관심의 대상과 기준을 명시하지 않거나 KLIS에 등재되지 않은 구역도 있어 재정비임에도 여전히 경관관리기준이 미흡한 면이 있었다. 그리고, 시가지로 입지가 한정적인 원도심·역세권·신도시·산업단지 유형을 제외할 때, 58%가 경계부에 입지하여 시가지와 비시가지 경계에 위치한 영역에 대한 경관관리 필요성이 증대됨을 알 수 있었다.

도시 특성을 기준으로 클러스터를 구분하면 중점경관관리구역의 변화를 살펴보면 면적이 크고, 인구가 적은 도시군은 첫 지정과 재정비 모두 구역의 개수가 가장 많고 수변, 산림과 같은 자연 유형에 대한 경관관리를 유지하면서 시가지 비중을 높이는 방향으로, 개발이 활발한 도시군은 산림·수변·역사문화 유형에 대한 경관관리는 축소하고 시가지 경관관리 비중을 높이는 방향으로, 면적이 작고 인구가 많은 도시군은 시가지·기반시설 유형에 대한 경관관리는 축소하고 수변 경관관리 비중을 높이는 방향으로 변화했다. 도시 면적이 넓을수록 지정된 구역이 많은 방향성은 있으나 클러스터별로 경관유형 관리는 상이하게 나타나 도시의 특색에 맞는 방향으로 전환되고 있는 것으로 분석되었다.

도시의 경관제도적 특성을 기준으로 구분한 클러스터의 변화를 살펴보면 경관민감도·경관행정력이 높을수록, 건축물 경관심의 강도와 제도적 체계가 마련될수록 중점경관관리구역의 개수가 적게 나타났다. 구역 지정 개수가 적다고 중점경관관리구역의 면적이 작다거나 건축물경관심의 대상이 적다고 할 순 없으며 중점경관관리구역을 신중하게 정하고 관리하는 것으로 해석하는 것이 적절해 보인다. 다만 재정비 계획임에도 불구하고 건축물 경관심의 대상, 구역계를 명확하게 제시하지 않은, 여전히 경관관리 실행력이 낮은 구역들이 있어 개선이 필요하다.

상위계획인 경기도 경관계획의 연계성을 기준으로 중점경관관리구역의 변화를 분석하면 다음과 같다. 경기도 경관계획 첫 수립 시 특정경관계획으로 설정한 4개의 경관자원 중 경의선 복선전철과 팔당 유역은 경기도 경관계획 재정비 후에도 유지되었고 하위계획에서도 구역으로 선정하여 지속적으로 관리하고 있었다. 경기도 2차 경관계획의 광역경관관리구역은 13개로 수도권상징가도, 수도권환상녹지, DMZ, 경기북부산림, 서해안 광역경관관리구역은 일부 도시만 반영했으나 수도권순환도로 광역경관관리구역은 12개 도시 모두 반영하지 않았다. 경관법 전부 개정으로 시군 경관계획의 자치적 성격이 강화된 만큼 상·하위 계획간의 연계성을 높이기 위해서는 도 경관계획의 중점경관관리구역은 명확한 영역을 제시하고, 공간과 연계한 핵심적인 관리방안과 그 대상을 데이터화하여 적용이 용이해야 한다. 그리고 시가지 유형의 중점경관관리구역이 많아지는 여건 등을 고려하여 보호관리가 필요한 주요 경관자원

과 여러 시군에 걸쳐 있는 경관자원에 대한 지속적인 관리 원칙을 구체적으로 마련하는 것 또한 도 경관계획에서 제시할 필요가 있다. 또한, 국토계획법에서는 광역도시계획, 도시·군기본계획, 공간재구조화계획 등 주요 계획 수립 시 경관계획을 수립하도록 하고 있는데 경관계획수립지침에서는 도경관계획 수립 시, 중점경관관리구역의 관리에 대한 사항을 생략할 수 있도록 하고 있어 제도적으로도 개선될 필요가 있다.

중점경관관리구역은 경관계획의 재정비를 통해 필요에 따라 신규 지정, 해지 변경이 모두 가능하여 새로운 개발·정책이나 환경 변화에 유연하게 대응할 수 있는 경관관리제도이나 지정(변화)목적 및 필요성, 그에 수반되는 구역계와 심의관리대상의 변화에 대한 적정성을 입증해야 장기적 차원의 지속적이고 일관성 있는 경관 관리를 실행할 수 있다. 그리고 재정비 과정에서의 경험이 축적되면서 보다 효과적인 구역 설정이 이루어지고 있으므로, 도시별로 지속적인 모니터링과 피드백 체계를 구축하는 것이 필요하다. 경관법 전부 개정이 중점경관관리구역의 재평가와 조정을 촉발하여 더 효율적인 경관관리를 가능하게 한 것을 고려할 때 중점경관관리구역 관련 규정을 구체화하도록 제도를 정비하는 것이 가장 효과적일 것으로 판단된다.

■ 참고문헌 ■

- 윤봉기(2013). 『경관계획에 있어서 경관중점관리구역 비교 연구: 익산 미륵산 및 진안 마이산을 대상으로』, 전북대학교대학원 석사학위논문.
- 윤무근 (2017). 『부산광역시 중점경관관리구역의 개선방향에 관한 연구』, 부경대학교대학원 석사학위 논문.
- 정민우 (2020). 『중점경관관리구역 설정 및 관리방안 연구: 충청북도를 사례로』, 청주대학교대학원 석사학위논문.
- 최호철 (2022). 『중점경관관리구역 경관심의제도 개선방안: 세종시를 중심으로』, 청주대학교대학원 석사학위논문.
- 이경재 외(2020). 『지역 경관관리의 실효성 제고를 위한 중점경관관리구역 제도 개선 연구』, 건축도시 공간연구소.
- 심경미 외(2021). 『지자체 경관계획 수립 현황과 과제 : 특·광역시 중점 경관관리구역 계획과 운영체계를 중심으로』, 건축공간연구원.

원 고 접 수 일 | 2024년 7월 10일

심 사 완 료 일 | 2024년 8월 2일

최종원고채택일 | 2024년 8월 16일

유승연 dbsy1224@naver.com

2005년 가천대학교에서 도시계획학 석사학위를 받았으며, 현재 준원경관센터 센터장으로 재직 중이다. 논문으로는 “옥외광고물 정비를 통한 가로이미지 개선방안 연구”(2005)가 있으며 주요 관심분야는 경관 계획, 경관심의, 경관제도 등이다.

이창수 changlee@gachon.ac.kr

1992년 서울대학교에서 도시계획학박사를 취득했으며, 1990년부터 현재까지 가천대학교 도시계획학과 교수로 재직 중이다. 대한국토·도시계획학회 상임이사, 서울특별시도시계획위원, 중앙도시계획위원을 역임했다. 논문으로는 “AHP 분석을 이용한 도시재생사업의 민간자본 참여 의사결정요인 분석”(2022), “연담도시권 특성이 지역 아파트가격 수준에 미치는 영향”(2022), “접도구역의 토지개발 특성 분석에 관한 연구: 평택시 사례를 중심으로”(2021), “서울시 제3종일반주거지역 용도지역 변경 특성 연구”(2018) 등 다수 발표하였다. 주요 관심분야는 도시계획·재생·개발 및 관련 법제 등이다.