

우리나라 경관영향평가제도 정착을 위한 과제

양 병 이*

<目 次>

- | | |
|------------------------|------------------------|
| I. 경관영향평가의 의의 | V. 경관영향평가제도의 정착을 위해 해결 |
| II. 우리나라의 경관관리와 경관영향평가 | 해야 할 과제 |
| III. 미국의 경관영향평가제도 | VI. 맺는말 |
| IV. 우리나라 경관영향평가제도의 실태 | |

I. 경관영향평가의 의의

인간은 누구나 주위환경의 영향을 받으며 살고 있으며 일상적으로 경험하는 주위경관은 인간의 심리에 지속적으로 영향을 미치고 있다는 사실이 환경심리학 연구에서 밝혀지고 있다 (Holahan, C.J., 1982, Bell, P.A. et al., 1978). 우리나라 대다수 국민의 생활이 이루어지는 도시의 경관은 경제성위주의 도시개발과 사익우선의 건축행위로 인해 무질서하고 혼란스러운 경관을 만들어 가고 있다. 또한 농촌의 경관마저도 급속한 도시화의 영향으로 도시모방 현상이 나타나 고층아파트까지 들어서는 획일화되고 개성없는 경관을 만들어 가고 있다.

경관영향평가란 개발사업에 의해 주변경관에 미치게 될 영향을 사전에 예측하고 경관에 대한 평가를 하여 경관에 미치는 시각적 영향을 최소화하는 방안을 마련하는 것을 말한다. 경관영향평가는 미국에서는 시각영향평가(Visual impact assessment)라고 하고 일본에서는 경관예측평가 혹은 경관평가라는 용어를 사용하고 있다. 최근 들어 우리나라에서 경관영향평가에 대해 관심을 가지게 된 것은 이제까지의 개발사업들이 경관에 미치는 영향은 거의 무시하고 개발됨으로서 아름다운 경관이 훼손되기도 하고 주위의 경관과 부조화되기도 하며 수려한 경관이 보이는 조망을 차단하기도 하는 결과를 가져왔기 때문이다. 흔히 외국의 도시전문가들이나 조경전문가들이 우리나라를 방문하여 우리의 도시를 보고서 두번 놀라게 되는데 한번은 도시주변의 자연경관이 너무도 아름답다는 데 놀라고 또 한번은 우리가 도시를 만들어 가면서 너무도 많이 아름다운 자연경관을 훼손하며 무시하고 있다는 점에서 놀라게 된다. 대부분의 국민들은 외국

*서울대학교 환경대학원 교수

의 도시를 볼 기회가 적기 때문에 우리나라 도시내의 자연경관이 얼마나 아름다운지를 별로 실감하지 못하고 살아가고 있다. 그렇기 때문에 우리의 경관을 훼손시키며 개발사업을 해 나가도 그에 대해 둔감하여 별로 심각하게 받아들이지 않고 있다. 근래 들어 전문가들을 중심으로 경관훼손에 대해 우려를 많이 하고 있으며 더 이상의 경관훼손을 막기 위한 제도적 장치를 마련하자는 생각이 싹트게 된 것은 만시지탄이 있지만 다행한 일이다. 경관의 중요성을 인식하는 또 하나의 징조로서는 서울 강남지역 한강변 아파트단지의 경우 같은 단지내에서 한강이 보이는 집과 보이지 않는 집간에 아파트가격이 차이가 있다는 점이다. 즉 아름다운 경관에 대한 조망의 가치가 경제적가치로 환산되어 아파트가격에 반영되고 있음이 현실화되고 있다.

그동안 경관을 무시하고 개발을 했다가 이를 원상회복시키는 데 엄청난 비용을 지불하고 있는 예가 남산 제모습찾기사업이다. 우리나라민들의 마음속에 품고 있는 상징적인 경관중의 하나인 남산의 소나무숲 경관을 외국인 아파트를 비롯한 고층건물들이 가로막음으로 해서 국민들의 가슴속에 항상 언짢음을 안겨주었던 것을 약 1,500억원이라는 엄청난 비용을 들이고 여러 가지 우려곡절을 겪어야만 원상회복이 가능함을 우리가 똑똑이 보고 있다. 경관영향평가는 우리가 그동안 등한시해 옴으로서 훼손되어가고 있는 경관을 개발사업이 일어나기 전에 사전에 방함으로써 경관이 훼손되는 것을 막아보자는 데 그 의의가 있다. 이는 우리가 남산 제모습찾기사업에서 보듯이 한번 훼손되고 나면 이를 원상회복시키는 데 엄청난 비용, 시간과 노력이 소요되어야 가능하며 어떤 경우는 원상회복이 거의 불가능한 경우도 있기 때문에 사전예방적 조치가 반드시 필요하리라 판단된다.

그동안 우리나라에서 시행된 경관영향평가의 제도적 장치로서는 환경영향평가의 한 항목으로 경관에 미치는 영향이 포함되어 있었으나 지난 10여년동안 거의 형식적으로 부실하게 분석되고 평가되었기 때문에 경관영향평가가 본격적으로 시행되지 못한 형편이었다. 최근들어 제주도개발특별법에 의해 제주도내에서 이루어지는 환경영향평가대상이 되는 개발사업과 일정규모이상의 건축물 및 공작물에 대해서 경관영향평가를 작성하여 심사를 받도록 규정하고 있어 본격적인 경관영향평가의 제도적 틀을 마련해 놓고 있다.

경관영향평가는 정부기관 또는 민간에서 대규모개발사업을 시행하는 경우에 사업자 스스로 사업계획 수립과정에서 그 사업시행 결과로 경관에 미치게 될 영향을 미리 예측 평가하고 경관에 미치게 될 악영향을 최소화하기 위한 방안을 강구하는 제도로서 그 목적은 개발사업에 의한 경관훼손을 사전에 예방하고 개발에 의한 경관훼손복구사업의 별도 추진에 따른 부작용과 낭비를 줄이는 데 있다.

Ⅱ. 우리나라의 경관관리와 경관영향평가

우리나라의 경관관리는 일관성있는 관리주체와 방법 및 근거법을 갖지 못한 상태에서 크게

나누어 법률에 의한 경관관리와 제도에 의한 경관관리를 하고 있다. 법률에 의한 경관관리는 규제에 의한 경관관리, 유도에 의한 경관관리, 사업에 의한 경관관리의 형태를 띄고 있으며 제도에 의한 경관관리는 환경영향평가제도, 경관영향평가제도, 심의위원회를 통한 경관관리의 방식을 취하고 있다(김, 1994). 규제에 의한 경관관리는 경관관리를 위한 용도지역 및 지구예를 들면 자연환경보전지역, 관광휴양지역, 미관지구 및 풍치지구, 도시설계지구 등을 지정하고 건축법의 규정에 따라 지정목적에 맞는 행위제한 및 규제를 함으로서 경관관리를 하고 있다. 규제에 의한 경관관리는 주변상황을 고려하는 맥락 속에서 경관관리를 하기보다는 개별건축물에 대한 확실적인 규제를 하기 때문에 그 효과가 미미하다고 할 수 있다. 유도에 의한 경관관리는 도시계획구역내에서 도시설계구역이나 상세계획구역을 지정하여 도시설계나 상세계획을 수립한다든지 지방자치단체행정차원에서 도시경관형성계획이나 경관종합계획 등을 수립하여 경관관리의 방향을 유도하는 방식이다. 유도에 의한 경관관리는 도시설계구역 혹은 상세계획구역으로 지정된 대상구역이 아닌 지역은 전혀 효과가 없으며 도시경관형성계획은 법적 뒷받침이 없기 때문에 집행의 한계가 있다는 단점을 갖고 있다. 사업에 의한 경관관리는 토지구획정리사업, 택지조성사업, 재개발사업 등의 법적근거에 의한 공공사업이나 지방자치단체에서 시행하는 가로경관정비사업, 하천정비사업, 역사지구환경정비사업 등의 사업시행시 경관을 관리하는 방식이 있으나 경관에 대한 배려보다는 경제성이나 다른 고려사항이 더 큰 영향을 미쳐 아직까지 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있다.

제도에 의한 경관관리는 크게 두 가지로 이루어지고 있는데 하나는 환경영향평가의 일환으로 환경영향평가서의 1개항목으로 포함되어 경관영향평가가 이루어진다는 점, 제주도개발특별법에 의해 제주도지역에 국한하여 이루어지는 경관영향평가방식을 취하는 경우와 건축법에 근거해 설치된 건축위원회와 서울시의 경우 조례로 도시경관심의위원회를 설치하여 건축행위에 대한 경관심의를 함으로써 경관을 관리하는 방식이 있다. 제도에 의한 경관관리는 이를 잘 활용하면 효과를 볼 수 있다고 판단되는데 제주도경관영향평가는 제주도에만 국한되고 도시경관심의위원회는 서울시에만 국한하여 이루어지고 있다는 단점을 갖고 있다. 건축위원회는 여러가지 심의사항중의 하나의 요소로 경관을 취급하기 때문에 그 효과가 미미해 서울시의 경우는 별도의 도시경관심의위원회를 설치하여 경관심의를 하고 있다.

지금까지 우리나라의 경관관리는 경관의 중요성은 인식하고 있어 개발사업과 관련된 여러 가지 법규에 부분적으로 경관관리를 위한 규정을 포함시키고 있을 뿐 아니라 행정지도를 통해서도 간헐적으로 경관관리를 해 왔음을 알 수 있다. 그러나 이러한 수준의 법적 장치와 행정지도로는 경관관리가 거의 유명무실하고 큰 효과를 보지 못했음을 우리주위에서 나타나고 있는 경관훼손사례들이 입증해 주고 있다. 경관영향평가도 경관관리의 하나의 수단이 되고 있는데 이제까지는 법규의 미비와 관심의 부재로 본격적인 제도적 장치를 갖추지 못했다고 볼 수 있으며 제주도 개발특별법에서 처음으로 본격적인 경관영향평가의 첫발을 내디뎠다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 미국의 경관영향평가제도

경관영향평가제도에서 가장 앞서 있는 국가라고 할 수 있는 미국의 경관영향평가제도를 살펴보기로 하겠다. 미국에서 경관관리에 특히 관심을 가지고 오래 전부터 시각자원관리(Visual Resource Management)시스템을 운영해 온 연방정부기관은 산림청(US Forest Service), 토지관리국(Bureau of Land Management)과 토양보전청(Soil Conservation Service)이다. 산림청과 토지관리국의 시각자원관리시스템은 광역지역계획과 평가의 일환으로 이용되고 있는 바 전체 산림지역을 대상으로 한 산림청의 10개년 목재관리계획을 준비하는 데 활용된 바 있다. 시각자원관리시스템은 세가지 유형의 문제를 다루기 위해 개발되었는데 첫째는 조경계획이 필요한 광역경관지역을 위한 시각자원목록 작성 및 분석을 하기 위해서이며 둘째는 가능한 시각영향에 대해 영향평가범위를 설정(Scoping)하거나 혹은 한계를 결정하는 시스템이고 셋째는 시각영향을 세부적으로 평가하는 시스템이다. 산림청과 토지관리국은 개발사업의 허가과정에서 기존의 시각적 질과 해당 부지의 관리목표를 검토할 필요가 있고 환경영향평가의 일환으로 시각영향평가를 해야 한다. 시각영향평가가 이루어진 후에도 심각한 시각영향을 줄이기 위해 시각영향완화사업을 해야 할 필요가 있다. 토양보전청은 별도의 독자적인 경관관리시스템을 이용하는 데 이 시스템에서는 계획대안에 의해 영향을 받을 수 있는 토지의 시각자원을 구명하고 환경영향평가에서 고려되어야 할 지역을 구명하는 데 이용된다. 미국에서의 경관영향평가제도는 연방환경정책법에 의해 이루어지는 환경영향평가의 일환으로 행해진다. 따라서 시각영향평가라는 이름하에 이루어지는 경관영향평가는 일차적으로 해당개발사업의 경관영향평가를 작성해야 할지 안해도 좋을지를 판정하는 평가범위설정(Scoping)절차를 거치게 한다. 시각영향에 대해 평가범위설정(Scoping)하는 방법은 세가지 접근방법을 이용하는데 첫째는 뉴욕주의 환경의 질 검토법(New York State Environmental Quality Review Act)을 위해 이용되는 시각체크리스트이고 둘째는 연방도로사업을 위한 설문지이며 셋째는 연방정부자금주택사업을 심사하는데 이용하는 시각적한계(Visual threshold)이다. 미국산림청과 토지관리국은 시각자원관리시스템에 추가로 고려되어야 할 요소를 첨가하고 있는 데 시각영향의 심각도를 평가하는 수단과 시각영향을 흡수할 수 있는 해당지역 경관의 흡수능력(Visual absorption capability)을 말한다(Smardon, R.C. *et al.*, 1986). 여러가지의 심각도를 갖는 시각적 영향을 특정경관지역이 흡수할 수 있는 능력을 평가하기 위한 추가적 절차를 이용하고 있다. 미국산림청에서는 시각적 흡수능력(Visual absorption capability)이라는 과정을 개발하였는데 이는 시각적 흡수능력을 초과하지 않는 범위내에서 경관지에서 어느 정도까지 개발이 가능한지를 결정하는데 이용할 수 있다. 미국 토지관리국(Bureau of Land Management)에서 이용하는 것으로는 대비평가(Contrast rating)가 있는데 이는 제안된

경관의 변화가 전문적 판단에 의해 볼 때 특정지역경관에 용납될 수준의 대비를 일으키는지 여부를 결정하는 데 이용된다.

미국과 캐나다, 오스트레일리아, 영국 등에서 이루어진 사업중 시각영향평가를 수행한 사업 유형을 살펴보면 다음과 같은 사업들이 포함되고 있다. 즉 석탄광산개발, 석산개발, 석유 및 가스개발, 석유송유관 및 펌프시설, 원자력발전소 및 화력발전소, 쓰레기소각장, 풍력발전소, 송전선, 댐 및 저수지, 홍수방재사업, 해양구조물 및 준설, 산악정상전망대, 스키장개발, 고속도로개발, 도시개발, 항만개발, 공업단지개발 등의 사업들이다.

미국에서 1968-1977년 사이에 이루어진 환경영향평가서 내용을 분석한 바에 의하면 대부분(80%)의 환경영향평가서가 미국공병단(Corps of Engineers)에 의해 이루어진 것으로 나타났다. 미국공병단은 최근에 시각자원 평가절차를 개발하였는데 시각영향평가절차는 다음과 같다(Smardon, R.C. & Karp, J.P., 1993).

<미국 공병단의 시각영향평가의 기본적절차>

평가의 골격(Framework)

(개발사업의 대표적 시점(視點)과 평가자를 선정)

시각적자원 요약과 설명

(각각의 시점(視點)에 대해 시각자원의 요약과 설명)

시각적자원의 재고조사/예측

(사업계획을 시행할 경우와 시행하지 않을 경우의 경관예측)

시뮬레이션

(각 시점에 대해 사업시행 경우와 시행하지 않을 경우의 경관시뮬레이션)

시각영향평가-시점별

(각각의 평가자가 각 시점에 대해 계획안이 시행될 경우와 시행하지 않을 경우를 예측)

모든 시점의 시각영향평가 종합

(각 평가자가 모든 시점평가를 종합)

모든 평가자의 시각영향평가 종합

(모든 평가자의 시각영향평가의 종합)

공공의 평가

시각영향평가치의 총계

(개발사업 혹은 대안의 시각영향에 대한 영향평가치의 총계를 구함)

(자료: Smardon, R.C. & Karp, J.P., *The Legal Landscape*, p.201)

Ⅳ. 우리나라 경관영향평가제도의 실태

1. 경관영향평가제도의 법적 근거

우리나라의 경관영향평가는 제도적으로는 환경영향평가법에 의해 이루어지는 환경영향평가서 작성시 고려해야 할 총 22개의 평가항목중 하나의 평가항목으로 경관영향평가가 포함되어 있으나 이제까지 거의 유명무실하게 운영되어 평가서상에 형식적으로 짧게 기술하는 정도에 그치고 있으며 최근에 제정된 제주도개발특별법에는 제24조에서 경관영향평가에 관한 조항이 명문화되어 있다. 아직까지는 실제로 제주도 개발특별법에 의한 경관영향평가를 실시한 실적이 별로 없기 때문에 그 효과를 알 수가 없으나 제도적으로는 보다 강화된 체제를 갖추고 있어 제대로 시행이 되면 효과가 나타날 것으로 예상된다. 이 법규에 의하면 환경영향평가대상사업과 대통령령으로 정하는 일정규모 이상의 건축물 및 공작물을 설치하는 경우 당해사업이 주변 경관에 미치는 영향에 대해 경관영향평가서를 작성하여 경관영향평가심의위원회의 심사를 받도록 하고 있다. 다만 이 법규는 지역적으로 제주도에만 국한하여 적용된다는 점에서 한계가 있음을 발견할 수 있다.

2. 제주도 경관영향평가제도

제주도 경관영향평가제도는 1991년 12월 31일에 제주도개발특별법이 1992년 11월 6일에 시행령이 제정되고 1993년 7월 3일에 조례가 제정공포됨으로써 법적장치를 갖게 되었다. 우리나라에서는 경관영향평가서를 작성한 전례가 전혀 없기 때문에 경관영향평가의 지침서라 할 수 있는 “제주도 경관영향평가작성 등에 관한 규정”도 작성되어 이에 의거해 경관영향평가서를 작성하도록 되어 있다.

(1) 경관영향평가대상사업

① 환경영향평가의 대상으로 지정된 사업

제주도 개발특별법 제14조와 시행령 제6조에 규정된 45종의 환경영향평가대상사업은 모두 경관영향평가의 대상이 된다.

② 일정규모이상의 건축물 및 공작물

1) 시 도시계획구역의 녹지지역 안에 설치하는 건축물 및 공작물로서 연면적 6,600m² 이상이거나 높이 15m 이상인 것.

2) 읍, 면 도시계획구역의 녹지지역안에 설치하는 건축물 및 공작물로서 연면적 3,300m² 이상인 것.

3) 도시계획구역외의 지역에 설치하는 건축물 및 공작물로서 연면적 1,650m² 이상인 것. 다만 국토이용관리법에 의한 취락지역 안에 설치하는 건축물 및 공작물과 교육법에 의한 국민학교 및 중학교를 제외한다.

4) 절대보전지역, 상대보전지역 또는 특별관리지구안에 설치하는 건축물 및 공작물로서 연면적 660m² 이상인 것.

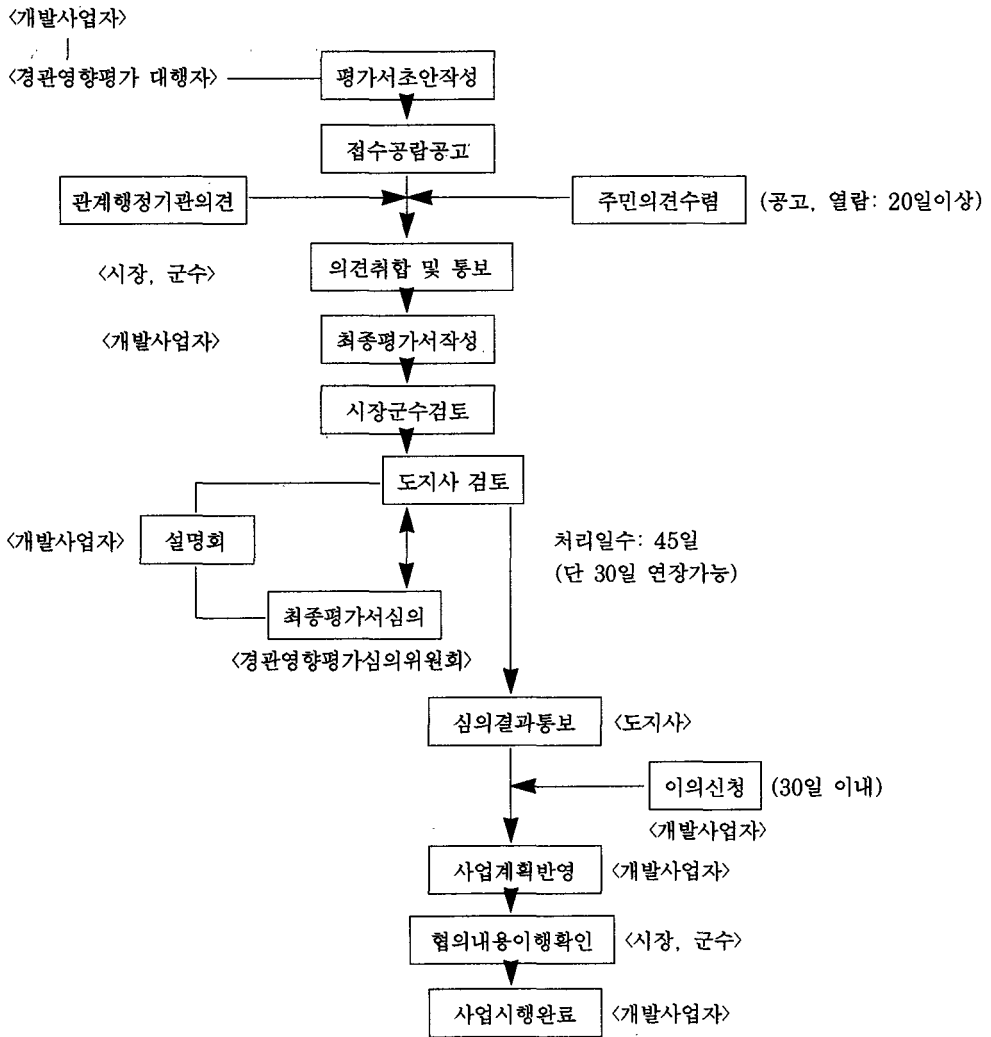
5) 길이가 100m 이상인 건축물 및 공작물, 이 경우의 건축물 및 공작물의 길이의 계산방법에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

6) 삭도시설

③ 평가대상에서 제외되는 공작물

특별법 조례 제45조에 의해 가공전선로의 지지물중 농·림·축·수산업과 가정용에 공하는 것으로서 높이 15m 이하의 목조, 철조, 콘크리트주는 제외하기로 되어 있다.

(2) 제주도경관영향평가의 절차



(자료: 고동희, "제주도 경관영향평가제도의 현황과 과제")

(3) 경관영향평가 초안의 구성

- 1) 사업개요
- 2) 지역현황
- 3) 경관영향요소 및 경관인자 행렬식 대조표
- 4) 경관현황조사, 영향예측, 영향저감방안
- 5) 주민의 생활환경, 경관, 재산상의 오염피해 및 대책
- 6) 종합평가 및 결론
- 7) 부록

(4) 경관영향평가서의 구성

- 1) 요약문.
- 2) 사업개요
- 3) 지역개황
- 4) 경관영향요소 및 인자
- 5) 주민의견수렴
- 6) 경관현황조사 예측평가, 저감방안 및 사후경관관리
- 7) 경관에 미치는 영향의 저감방안(총괄)
- 8) 사후환경관리계획
- 9) 대안설정 및 평가
- 10) 종합평가 및 결론

3. 경관영향평가와 인구, 환경, 교통영향평가와의 비교

우리나라에는 영향평가라는 이름이 붙은 유사제도가 시행이 되고 있는데 인구영향평가, 환경영향평가, 교통영향평가의 세 종류가 있다. 인구영향평가제도는 1984년부터 수도권 정비 계획법에 의해 시행되는 제도로서 수도권내의 이전축진권역 및 제한정비권역내에서 도시의 개발, 공업단지의 지정, 공업용지의 조성, 인구집중유지시설의 설치 등 공공사업이 시행되는 경우 그 사업이 수도권 인구집중현상에 미칠 영향을 평가하는 제도이다. 이 제도에 의해 인구영향평가를 받아야 할 평가대상사업을 수행하려는 사업주체는 인구영향평가서를 작성하여 심의를 받도록 하고 있다. 환경영향평가제도는 1977년부터 환경보전법(현재는 환경영향평가법)에 의해 시행된 제도로서 개발사업을 시행함에 있어서 미리 당해 사업이 환경에 미칠 영향을 평가 검토하여 환경에 미치는 악영향을 사전에 예방함으로써 개발사업이 환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발이 되도록 유도하고자 하는 제도이다. 환경영향평가는 전국 어디에서나 개발사업을 시행하고자 하는 자는 환경영향평가서를 작성 제출하여 환경처의 승인을 받도록 하고 있다. 교통영향평가제도는 일정규모 이상의 사업시행시 교통에 미치는 영향을 분석평가하고 그 결과

에 따라 사업계획의 조정, 보완, 시설확충 등 개선대책을 강구하는 제도이다. 이 제도는 1985년부터 도시교통정비촉진법에 의해 시행되었는데 시급이상의 도시계획구역에 대상으로 적용되고 있다. 이 제도하에서는 사업주체가 교통영향평가서를 작성하여 사업규모에 따라 중앙 및 지방교통영향심의위원회의 심의를 받도록 되어 있다.

인구영향평가, 환경영향평가, 교통영향평가를 구체적으로 비교하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 인구영향평가, 환경영향평가, 교통영향평가 비교

	인구영향평가	환경영향평가	교통영향평가
근거 법령	수도권정비계획법	환경영향평가법	도시교통정비촉진법
목적	도시의 개발, 공업단지의 지정, 공업용지의 조성, 인구집중유지 시설의 설치 등 공공사업이 시행되는 경우에 사업이 수도권 인구집중현상에 미칠 영향을 평가	사업계획을 수립, 시행함에 있어서 미리 환경에 미칠 영향을 평가·검토하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적한 환경을 유지·조성	일정규모 이상의 사업시행시 교통에 미치는 영향을 분석 평가하고, 그 결과에 따라 사업계획의 조정·보완, 시설확충 등 개선대책을 강구
시행	1984년 7월 1일	1981년 3월 1일	1985년 5월
대상 지역	수도권내의 이전촉진권역 및 제한정비권역	전국	시급이상 도시계획구역
주체	사업을 최초로 시행하는 관계행정기관의 장	사업계획을 수립하거나 사업을 시행하는 자	국가 및 지방자치단체를 포함한 사업시행자
평가의 대행	별도의 규정은 없음	총리령이 정하는 바에 따라 기술능력, 시설 및 장비를 갖추어 환경처장관으로부터 대행자로 지정받은 자	교통기술사를 보유한 기관으로 기술용역업자, 교통개발연구원, 국토개발연구원, 도로교통안전협회
평가서의 내용	요약문, 사업개요, 인구 및 사회·경제현황, 인구영향의 예측 및 기술, 인구집중억제를 위한 대안, 기타 인구영향의 평가에 필요한 사항, 종합평가	사업개요, 환경영향요인 및 환경항목간의 행렬식 대조표, 환경현황조사, 환경영향예측 및 평가, 악영향의 저감방안, 대안 설정 및 비교평가방법, 사후환경관리계획, 종합평가 및 결론, 관련사업 및 법령과의 관계	서론, 사업개요, 사업지 주변의 토지이용 및 교통현황, 관련계획 및 주변지역여건분석, 교통수요예측, 교통영향 및 문제점, 개선방안 및 개선효과, 시행계획, 결론 및 건의, 참고자료
비고	환경영향평가서 인구에 대한 부분은 동법의 적용을 받도록 함	시행령에서 교통영향평가를 준용할 것을 명시함	환경영향평가서 교통영향평가에 대한 부분은 동법의 적용을 받음

자료: 김성준(1994)

4. 우리나라 경관영향평가제도의 문제점

흔히 환경영향평가제도에서 경관이 환경요소의 하나의 항목으로 포함되어 평가되고 있기 때문에 환경영향평가제도를 잘 이용하면 별도의 경관영향평가는 불필요하다는 견해도 주장할 수 있다. 이는 이미 이루어진 환경영향평가서를 분석한 연구결과(김, 1994)를 보면 환경영향평가제도가 경관영향평가를 수용하는 데에 한계가 있음을 알 수 있다. 1991년에서 1993년까지 환경처에 제출된 110건의 환경영향평가서를 분석해 본 결과 15%만이 경관을 환경에 미치는 중요한 영향으로 언급하고 있으며 나머지는 경관을 거의 무시하고 있을 뿐 아니라 경관에 미치는 영향도 거의 형식적으로 언급되어 있을 뿐 제대로 경관영향을 분석하지 않고 있음이 밝혀졌다. 예를 들면 경관에의 영향분석과정에서 사진수정, 그림, 시뮬레이션과 같은 시각매체를 이용한 경관영향 예측은 거의 없고 단 1건만이 시뮬레이션사진을 이용하였으며 대부분은 약 22줄정도의 서술에 그치고 있다. 서술내용에서도 “대부분 좋아진다”, “영향이 없다”, “영향이 좋지 않다” 등으로 서술하고 있다.

환경영향평가가 경관영향평가를 수용하기에 근본적인 한계를 갖고 있는 점은 개발사업으로 인해 경관에 미치는 영향이 큰 사업들중에 환경영향평가의 대상사업이 아닌 사업들이 많아 경관영향평가의 대상에서 누락되는 사업들이 많다는 점이다. 또한 환경영향평가제도는 환경오염 문제 특히 수질오염, 대기오염, 생태계파괴 등의 문제를 중점적으로 다루고 있으며 평가에 참여하는 전문인력이나 심의위원들도 주로 이 분야의 전문가들이고 경관전문가들은 거의 참여가 되지 않고 있어 경관영향평가가 소홀히 다루어지고 있다.

제주도개발특별법에서 경관영향평가가 제도화되는 전기를 마련했다고 보이나 제주도개발특별법이 제주도에만 국한되어 효력을 발생하기 때문에 타지역에서는 전혀 적용되지 못하는 제도이다. 제주도개발특별법에 의한 경관영향평가제도도 몇가지 문제를 안고 있다. 첫째는 경관영향평가대상사업에 관련된 문제이다. 제주도에서의 경관영향평가의 대상이 되는 사업은 크게 보아 두가지 종류의 사업인데 하나는 환경영향평가의 대상사업으로 지정된 사업이고 다른 하나는 일정규모이상의 건축물 및 공작물이다. 따라서 환경영향평가대상사업은 동일한 개발사업에 대해 제주도개발특별법에 의한 경관영향평가뿐만 아니라 환경영향평가법에 의한 환경영향평가의 일환으로서 경관영향평가를 해야 하며 두개의 독립된 심의기구(환경보전 자문위원회와 경관영향평가 심의위원회)에 의해 별도의 심의를 받아야 한다. 이러한 경우 환경영향평가서의 경관평가내용과 경관영향평가서의 경관평가내용이 다를 경우나 평가서에 대한 심사결과가 다를 경우에는 혼란이 발생할 소지가 있으며 만약 두개의 평가서가 동일한 내용이 된다면 이중으로 평가를 함으로써 예산과 노력의 낭비를 가져오는 결과가 된다. 두번째의 문제는 제주도의 경관관리계획이나 지침이 없다는 점이다. 제주도의 미래경관을 어떻게 만들 것인지에 관한 미래상이 없기 때문에 경관영향평가과정에서 경관영향이 긍정적인지 부정적인지를 판단할 근거

기준이 없게 되며 경관의 변화가 어떻게 해야 좋은 방향으로 가는지에 대한 판단을 하기가 어렵게 된다. 또한 경관영향평가를 수행하는 과정에서 경관영향을 객관적이고 타당성있게 평가하는 데 준거기준이 될 수 있는 경관관리계획이나 지침이 없기 때문에 경관영향평가서의 내용이 타당성과 합리성을 보장받기가 어려운 실정이다.

세번째의 문제는 개발사업으로 인해 야기되는 경관에 미치는 악영향을 판단하는 객관적 기준이 없다는 점이다. 개발사업은 어떠한 종류이든 경관에 영향을 미치게 되어 있는 바 그 영향이 악영향인지 아닌지를 판단하는 객관적인 기준이 없기 때문에 경관에 미치는 악영향을 예측하고서도 악영향이 없다고 판정해 버릴 가능성이 많다.

V. 경관영향평가제도의 정착을 위해 해결해야 할 과제

경관의 훼손이나 부조화문제는 개발사업이 이루어진 후에 이를 시정하거나 원상회복하려면 막대한 예산과 노력 그리고 시간이 소요되며 일부의 경우는 거의 원상회복이 불가능한 경우도 발생한다. 또한 경관의 관리문제는 어느 하나의 개발사업이나 건축물만 개선된다고 해서 전체 경관의 질이 개선되기 보다는 전체경관을 구성하는 모든 요소들 예를 들면 건물이나 자연경관, 인공구조물 등의 시각적 질이 모두 개선되면서 전체적으로 조화를 이루도록 해야하며 이들 요소들이 단순히 미적 측면만 볼 수 없고 경제적, 사회적 측면도 같이 복잡하게 얽혀있기 때문에 경관의 훼손후에 원상회복한다는 것은 거의 어려운 상황이 되고 만다. 따라서 경관훼손문제도 문제의 속성상 사전예방적조치가 필요한 문제임이 명백하므로 경관영향평가가 반드시 필요하다고 본다.

우리나라는 경관에 대해 경제적 가치를 부여하기가 어렵다고 해서 경관이 아무런 가치가 없는 것으로 취급하여 경관에 대한 배려없이 개발사업을 수행해 오고 있는 동안에 선진외국에서는 오래전부터 경관의 중요성을 인식하고 경관관리를 위해 경관영향평가를 충실히 시행하고 경관관리계획을 수립하여 그에 의거해 경관을 관리해 오고 있음을 눈여겨 보아야 한다. 수년전에 미국에서 동계올림픽을 개최하면서 스키슬로프를 인공적으로 설치하는 공사를 하는 과정에서 농촌지역인데도 경관영향평가를 거쳐 농촌경관에 훼손을 주지 않도록 배려하여 공사를 한 사례가 있음을 볼 때 우리의 현실과 너무나 거리가 있음을 발견할 수 있다. 이제라도 우리의 아름다운 금수강산을 더 이상 훼손시키지 않도록 하기 위해서는 경관영향평가가 제도적장치를 제대로 갖추어 충실한 평가가 이루어지도록 해야 할 것이다.

앞으로 경관영향평가제도가 우리나라에서 정착되기 위해서는 해결해야 할 여러가지 어려운 과제들을 안고 있다. 주요과제들만을 살펴보면 경관의 개념에 대한 합의문제, 평가지표의 선정문제, 허용한계의 설정문제, 평가대상의 선정문제, 평가자의 결정문제, 평가지점의 결정문제, 평가도구의 선정문제, 평가항목과 기준설정문제, 법적 장치의 보완문제 등을 들 수 있다. 이들

과제들은 경관영향평가의 효율화를 위해서 충분히 검토되고 연구되어야 하리라 본다.

1. 경관의 개념에 대한 합의

경관의 개념은 쓰는 사람에 따라 다르게 사용되고 있으며 개념의 정의에 대해서도 여러가지 주장들이 있어 통일된 개념을 갖지 못하고 있다. 이와같이 다양한 개념을 쓰게 된 것은 경관을 보는 사람에 따라 다르게 인지되는 경향이 있는 데다 경관을 다루는 분야도 다양하고 오랜 역사를 가지고 다루어져 왔기 때문으로 생각된다. 경관이라는 개념의 다의성에 대해서는 이미 Meinig가 10개의 개념으로 정의한 바 있으며(Meinig, 1979) 국내에서는 황이 4개의 개념으로 파악한 바 있다(황, 1989). 경관영향평가도 경관을 대상으로 하는 평가이기 때문에 경관을 어떤 개념으로 보아야 할 것인가가 가장 중요한 문제중의 하나로 생각된다. 미국에서는 경관이라는 개념의 다양성으로 인해 야기될 수 있는 혼란을 막기 위해 경관영향평가라는 개념대신에 시각영향평가(Visual impact assessment)라는 개념을 사용하고 있음은 시사하는 바가 크다. 경관영향평가시에 쓰이는 경관에 대한 개념은 독일에서는 생태학적 개념으로 이해하고 있는데 반해 미국이나 우리나라는 시각자원이라는 개념으로 파악하는 점이 차이가 있다. 경관을 생태학적 개념으로 파악하는 독일의 경관관리제도에서는 경관관리를 자연보호와 동등한 위치에 두어 생태학적 관리를 목표로 삼고 있으며 경관평가는 자연보호 및 경관관리법의 목적에 의거해 이루어진다(정, 1994). 결국 우리나라의 경관영향평가과정에서 보호되어야 할 경관을 미적 가치에 중점을 둘 것이냐 아니면 생태적 가치에 중점을 둘 것이냐 혹은 미적 가치와 생태적 가치를 동등하게 고려할 것이냐 하는 선택의 문제가 제기된다. 우리나라의 현행법규하에서는 경관영향평가제도가 환경영향평가법과 제주도개발특별법에 의해 이루어지기 때문에 이러한 상황을 감안한다면 경관의 개념을 구체화하는 실마리를 얻을 수가 있다.

환경영향평가법에 의한 환경영향평가의 일환으로 경관영향평가가 이루어지는 경우는 환경영향평가항목중의 하나인 자연환경항목에 이미 생태적 인자가 포함되어 평가되기 때문에 경관의 개념을 생태학적 개념으로 파악하게 되면 중복되는 결과가 초래되고 평가의 혼란을 야기시킬 우려가 있다. 또한 제주도개발특별법에 의한 경관영향평가의 경우는 평가대상사업중에 환경영향평가대상사업이 포함되기 때문에 이들 사업의 경관영향평가지 경관의 개념을 생태학적 개념으로 파악한다면 환경영향평가와 생태항목이 중복되어 평가되는 결과를 가져온다. 이러한 상황을 감안한다면 현행 법규하에서는 경관영향평가과정에서의 경관의 개념을 시각자원이라는 개념으로 이해하는 것이 더욱 타당하리라 본다. 현재 마련된 “제주도 경관영향평가서 작성 등에 관한 규정”을 살펴보면 경관영향평가항목을 세가지 측면 즉 생태적 측면, 미적 측면, 경제적 측면으로 구분하고서 이를 모두 포함시키고 있는데 이는 경관의 개념을 광의로 해석하고 있는 셈이 되며 경관영향평가의 대상으로서의 경관은 시각적 자원으로 파악하는 것과는 전혀 다른 방향으로 마련되어 있다.

2. 평가지표의 선정

경관영향평가에서의 경관의 개념을 시각적 자원으로 파악한다면 경관영향을 무엇으로 파악하는 것이 효율적이나 하는 문제가 제기된다. 특히 시각적 측면에서의 평가라는 것은 미적 가치의 문제와 결부되기 때문에 평가가 주관적이기 쉽고 모호할 가능성이 많아 매우 어렵다고 알려져 있다. 개발사업에 의해 경관에 미치는 영향을 평가하기 위한 지표는 세가지 유형으로 구분하여 물리적 지표, 심리적 지표, 예술적 지표로 제시되고 있다(Gobster and Chenoweth, 1989). 물리적 지표는 환경을 구성하는 요소들의 물리적 규모와 이들간의 관계를 이용한 지표이다. 즉 인공구조물이 경관에 미치는 영향의 정도는 주로 구조물의 규모에 달려있다는 전제하에 구조물의 규모를 물리적 지표로 이용할 수 있다는 생각이다. 즉 구조물의 높이, 길이와 폭, 입면의 면적, 구조물로 형성되는 스카이라인의 길이 등을 물리적 지표로 제시되고 있다. 이들 물리적 지표는 구체적인 수치로 표현되기 때문에 객관적인 기준을 세우는 데는 유용하나 지표의 크기와 경관과의 영향과의 관계를 아직까지는 뚜렷이 알 수 없다는 한계를 안고 있다. 심리적 지표는 경관에 미치는 영향을 관찰자의 심리적인 영향으로 파악하는 것으로 경관을 보고 느끼는 긍정적 혹은 부정적 느낌을 지표로 삼는 것이다(임, 1994). 예를 들어 조화성, 복잡성, 신비성, 가독성, 응집성 등을 지표로 이용하는 것이다. 심리적 지표는 물리적 지표와 같이 눈에 보이게 나타나지 않으므로 측정하는 데 애로를 가지고 있기 때문에 신뢰도의 문제가 제기될 가능성이 높다. 그러나 경관의 물리적 속성을 인간이 인지함으로써 비로서 경관의 미적 감각을 느낄 수 있다는 점에 비추어 본다면 심리적 지표는 관찰자가 경관을 인지한 상태의 인지속성을 측정한다는 점에서 보다 본질적인 평가가 될 수 있는 장점이 있다. 따라서 경관평가의 경험을 많이 가진 미국이나 일본의 경우 심리적 지표를 이용한 평가를 최근 들어 많이 하고 있음을 눈여겨 보아야 한다. 예술적 지표는 경관의 물리적 형상이 배열되는 것에서 나타나는 미적 구성을 이용한 지표이다. 즉 미적 구성요소인 선, 색채, 형태, 대비, 균형 등의 경관의 미적 구성의 질을 평가하는 지표를 이용하는 것이다. 예술적 지표는 지표 자체가 계량화하기 어려우며 측정도 전문가들에 의해 이루어질 수 밖에 없는 한계가 있다. 또한 예술적 지표는 요소별로 영향을 파악한다는 점에서 게스탈트형태심리학에서 주장하는 부분의 합으로 전체가 되지 않는다는 원리에 비추어 보면 문제가 있음을 발견할 수 있다.

이상 살펴 본 세가지 유형의 경관영향평가지표가 개발되었다해도 동일한 개발사업일지라도 시행되는 사업대상지의 위치나 주변경관의 여건이 모두 상이하기 때문에 이들 지표를 실제상황에 적용하는 데에는 많은 애로가 있을 것으로 예상된다. 세가지 유형의 평가지표가 각 유형별로 장단점을 가지고 있기 때문에 이들 지표들을 종합하여 이용하는 것도 각 지표가 갖는 단점을 보완하는 방법이 될 수 있을 것이다.

3. 허용한계 혹은 시각적 기준의 설정

경관에 미치는 영향을 평가한 후 제안된 개발사업의 악영향이 어떠한 유형으로 어느 정도일 때 개발사업의 시행을 허용할 것인지를 판단해야 하는데 그 판단의 근거가 되는 한계를 허용한계라 부를 수 있다. 미국 뉴욕주의 경우는 시각적 평가범위설정(Scoping)과정에서 개발사업과 관련된 결정기준으로 시각적 기준을 제시하고 있는데(Smardon, 1986) 이러한 시각적 기준도 판단의 근거가 될 수 있다. 허용한계를 결정하는 문제는 개발사업의 허용여부가 판단되는 근거가 되기 때문에 매우 중요한 문제이다. 허용한계를 결정하는 데는 절대적인 허용한계와 상대적인 허용한계를 생각해 볼 수 있겠다(임, 1994). 절대적인 허용한계는 물리적 지표, 예술적 지표 혹은 심리적 지표의 일정값을 허용기준으로 삼는 것으로 예를 들어 건물의 최대층수 혹은 높이 등을 허용기준으로 잡는 것을 말하고 상대적인 허용한계는 모든 지역과 상황에 통일된 절대적 허용한계를 정하기가 어려운 경우에 해당지역의 주변여건을 감안하여 허용한계를 정하는 것이다. 예를 들어 신축예정인 건물이나 구조물의 높이를 인접 기존건물 및 구조물 높이의 1배 혹은 1.5배까지만 허용하는 것을 말한다. 절대적 허용한계는 허용여부의 판단은 용이한 반면에 절대허용치의 객관성이나 합리성을 입증하는 것이 어렵고 현지여건에 따라 융통성을 가질 수 없는 한계가 있다. 상대적 허용한계는 현지의 여건에 따라 융통성을 가질 수 있다는 장점은 있으나 상대적 기준을 설정하는 문제가 어려움을 가지고 있다. 경관영향평가의 결과에 비추어 개발사업의 허용여부를 판단하는 근거로서 허용한계를 설정하는 것은 모든 평가지표를 목록화하여 한계를 정할 것인지 아니면 주요한 몇개 지표만 이용해 한계를 정할 것인지부터 결정되어야 하고 이들 지표들의 성격에 따라 구체화 정도가 결정될 수 있을 것이나 가능하다면 구체적이고 명확한 한계가 설정되는 것이 좋을 것이다.

개발사업의 허용여부를 판단하기 위해 시각적 기준을 설정하는 것은 정책결정자가 개발사업자에게 개발사업의 시각적 특성과 질을 유지시키기 위한 지침을 제공하게 될 뿐 아니라 개발사업의 입지나 설계과정에서 초기에 고려될 수 있는 지침을 제공하는 역할을 하게 된다. 이러한 시각적 기준은 개발사업시에 특히 고려되어야 할 지침이 될 수 있는 기준을 중심으로 하여 그 지역사회에서 특히 요구되는 기준을 가미해서 제시하는 것이 바람직하다.

허용한계나 시각적 기준을 이용해 개발사업의 허용여부를 결정하는 경우 특히 허용한계나 시각적 기준에 대한 타당성 여부가 많은 논란의 대상이 될 가능성이 높다. 따라서 이러한 논란의 여지를 줄이기 위해서는 지역주민들의 합의하에 이루어진 경관관리계획이나 관리지침이 마련되고 공포되는 것이 바람직하며 이를 토대로 하여 허용한계나 시각적 기준이 작성됨으로써 합리성과 타당성을 인정받을 수 있을 것이다.

특히 심리적 지표를 이용해 평가를 하는 경우 아직까지는 심리적 측정이 어렵고 객관화된 지표를 찾아내기가 쉽지 않다는 점에서 심리적 지표를 이용해 허용한계로 정하는 것은 논란의 여

지가 많을 것으로 예상되나 앞으로 보다 많은 연구가 이루어져 객관화된 심리적 지표가 개발되면 매우 의미있는 지표가 될 수 있을 것이다.

4. 평가대상의 선정

경관영향이란 개발사업이 주위의 경관에 미치는 영향을 말하는 것으로서 양자간에 형성되는 조화의 여부가 매우 중요하게 다루어져야 한다(오, 1994). 그러므로 개발사업이 어떤 것인가의 문제와 더불어 그 사업이 어떤 배경을 가진 지역에 입지하느냐가 함께 고려되어야 한다. 현재 제주도개발특별법에 의해 이루어지는 제주도경관영향평가는 두가지 그룹의 개발사업을 평가대상으로 잡고 있는데 하나는 환경영향평가의 대상사업이고 다른 하나는 일정규모이상의 건축물 및 공작물이다. 이미 앞에서 문제점으로 언급된 바 있지만 경관영향평가가 시각적 측면에서의 평가라고 한다면 환경영향평가의 대상사업을 과연 경관영향평가의 대상사업으로 하는 것이 타당하느냐 하는 문제가 제기된다. 환경영향평가의 대상사업은 주로 환경오염이나 생태계의 훼손이라는 측면에서 선정되었고 경관훼손이라는 측면에서의 고려는 아주 미미하게 이루어졌다는 것은 누구나 공감하는 사실이다. 따라서 환경영향평가 대상사업중 경관에 미치는 악영향이 심각한 대상사업이 많지 않을 것으로 예상된다. 환경영향평가 대상사업을 모두 경관영향평가 대상사업으로 지정함으로써 발생될 수 있는 문제점으로는 대부분의 대상사업이 경관영향보다는 다른 환경오염이 더 심각한 악영향을 미칠 수 있는 사업인 경우 경관영향평가는 중요하게 취급하지 않아 형식적으로 이루어질 가능성이 높다. 또한 환경영향평가과정에서의 경관평가와 경관영향평가과정에서의 경관평가라는 이원화된 평가로 인해 쓸모없이 중복된 절차를 밟게 한다는 민원을 발생시킬 우려가 높다. 제주도경관영향평가가 제대로 정착되기 위해서는 처음부터 욕심을 많이 내어 모든 개발사업을 평가대상으로 하겠다는 발상보다는 경관에 미치는 악영향이 심각할 가능성이 높은 개발사업만을 선별하여 제대로 시행하고 제도정착이 이루어진 후에 점차 대상사업을 확대한다는 발상이 더욱 효과적이라고 판단된다.

대상사업만을 가지고 평가대상으로 지정하는 것은 그 사업이 어떤 배경을 가진 지역에 입지하느냐의 고려는 전혀하지 않고 있다는 얘기가 된다. 시각적 측면에서의 경관이란 경관구성 요소들간의 조화가 중요한 미적원리라는 점은 이미 알려져 있다. 즉 동일한 개발사업이라도 그 배경의 지역이 어느 곳이나에 따라 매우 다른 시각적 영향을 줄 것은 명백한 사실이다. 예를 들어 같은 건물이라도 자연경관지역에 입지하느냐 혹은 도시중심부에 입지하느냐에 따라 시각적 영향은 전혀 다르게 나타날 것은 분명한 사실이다. 따라서 대상사업을 선정하는 데는 사업의 유형뿐만 아니라 개발사업이 이루어지는 배경지역이 아울러 고려되어야 할 것이다. 제주도 경관영향평가 대상사업중 환경영향평가대상으로 지정된 사업은 사업의 유형만 고려된 것이고 일정규모 이상의 건축물 및 공작물의 경우는 사업유형뿐 아니라 개발사업이 일어날 대상지역도 같이 고려되고 있다. 다만 대상지역의 분류가 도시계획상의 용도지역이나 제주도 개발계획

상의 용도지역을 그대로 사용하기 때문에 경관관리를 위한 지역분류로는 적합하지 않다는 문제를 안고 있다. 만약 대상사업의 선정시에 사업의 유형뿐 아니라 사업대상지역까지도 고려한다면 이를 위해 경관관리를 위한 계획이 수립되고 그에 의거한 관리구역이 설정되어 이를 반영시키는 것이 더욱 합리적이라고 본다.

경관영향평가지 개발사업이 시행될 대상지 주위의 경관을 어느 범위까지 포함하여 평가대상으로 할 것인지도 중요한 문제이다. 예를 들면 개발사업대상지에서 보이는 가시권을 모두 평가의 대상으로 할 것인지 아니면 개발사업대상지의 인접지역만을 평가대상으로 할 것인지 혹은 중요 경관자원이 보이는 조망이나 시계(視界)까지 모두 평가의 대상으로 할 것인지가 경관영향을 측정하는 데 중요한 문제가 된다.

5. 평가자의 결정

경관영향평가지 경관영향을 누가 평가하는 것이 가장 효율적이고 정확하느냐 하는 문제가 제기될 수 있다. 이제까지는 당연히 전문가들이 평가를 하는 것이 가장 타당하고 효율적이라고 생각해 왔다. 그러나 여러가지 연구에서 밝혀진 바와 같이 전문가와 일반인들의 경관에 대한 인지가 다르다는 것이 입증되었고 최근들어 정책결정이나 경관훼손문제에 대해 일반인들의 관심이 높아진 상황에서는 전문가들만의 평가결과를 가지고 일반인들에게 설득시키기는 어려운 실정이다. 한편으로는 일반인들의 미적감각이나 수준이 낮아서 이들의 의견을 반영시키는 것은 옳지 않다는 주장도 있다. 현실적으로 경관영향평가의 결과가 개발사업을 시행하려는 일반인들의 재산권행사에 상당한 영향을 주고 있다는 점에서 일반인들의 적극적인 호응과 협조가 없이는 평가제도의 시행이 어려울 것이다. 우리보다 경관관리라는 측면에서 훨씬 앞서가는 미국의 법제에서 미적가치를 어떻게 반영해 왔는가를 보면 과거에 소수엘리트위주의 미적 가치가 지배했던 상황에서 점차 변화해 이제는 개방된 절차 즉 공청회나 워크숍을 통해 일반인들의 가치가 반영되는 방향으로 바뀌었으며 최근에는 일반대중들의 미적 가치를 조사하는 것이 더 좋은 방법이라고 인정되고 있다(Smardon & Karp, 1993). 서울의 도시경관관리를 위한 경관심의회와 환경영향평가에서의 경관평가는 전문가 즉 엘리트위주의 미적 가치를 토대로 경관평가가 이루어지는 대표적 사례라고 할 수 있다. 제주도경관영향평가제도는 평가서 초안을 전문가들이라고 할 수 있는 경관영향평가 대행자가 작성해 주민들에게 공람하여 주민들의 의견을 수렴하는 절차를 택하고 있다. 이러한 절차는 주민들의 의견을 반영하고자 하는 노력이라는 점에서는 의의가 있으나 충분한 의견수렴이 되어 일반인들의 미적 가치가 반영될 수 있을지는 의문시된다. 평가서초안이 작성된 후에는 주민의견수렴과 관계행정기관의 의견을 취합해 최종평가서를 작성하고 이를 경관영향평가심의위원회에서 심의를 하는 절차를 밟고 있다. 이와 같은 제주도경관영향평가의 전체적 절차는 일반인들의 미적 가치보다는 전문가들의 미적 가치위주의 평가라고 할 수 있다. 현행 제주도 경관영향평가과정에서의 경관영향평가심의위원회는 개

발사업의 허용여부를 결정하는 데 주도적 역할을 할 수 있을 것으로 예상되기 때문에 각 위원들의 판단이 매우 정확하고 합리적이어야 한다고 생각된다. 따라서 경관영향평가위원회의 구성은 경관과 관련된 전문가들이 주류를 이루도록 해야 보다 합리적이고 전문적인 판단을 할 수 있으리라 생각된다.

미국의 경관영향평가과정에서 전문적인 판단이 필요한 단계에서는 전문가의 평가를 반영시킬 뿐 아니라 그렇지 않은 단계에서는 일반인들의 경관평가결과도 포함시킴으로써 더욱 타당성을 갖게 하며 보다 설득력있는 영향평가가 되도록 하고 있다. 이에 비추어 볼 때 우리나라의 경우도 전문가들에 의한 영향평가 뿐 아니라 일반인들의 평가도 함께 고려되는 것이 바람직하리라 생각된다.

6. 평가시점(視點)의 결정

경관영향평가의 과정에서 제기되는 애로중의 하나가 어떤 시점(視點)에서 보여지는 경관을 대상으로 경관영향을 파악하느냐 하는 문제이다. 즉 어떠한 조망을 대상으로하여 경관영향을 분석하느냐 하는 문제이다. 흔히 대상지역전체에 대한 모든 조망을 빠짐없이 분석한다고 할 수 있지만 현실적으로는 불가능한 문제이고 부득이 대표적인 조망점들을 즉 경관통제점(Landscape control point)들을 선정할 수 밖에 없게 된다. 인공구조물이 많이 있는 도시지역에서는 경관에 대한 가시성(可視性)에 매우 민감한 영향을 주기 때문에 경관통제점의 선정은 매우 중요한 문제가 된다. 경관통제점을 의도적으로 개발사업의 가장 아름다운 면만을 부각시킬 수 있도록 선정된다면 문제가 되며 대표성이 전혀 없는 경관통제점을 선정하는 것도 문제가 된다. 경관통제점을 선정하는 데에는 “얼마나 빈번히 그 경관을 볼 수 있는가” 하는 관찰빈도와 “얼마나 많은 사람들이 그 경관을 보게 되는가” 하는 관찰자의 수, “얼마나 오랫동안 그 경관이 보여지는가” 하는 관찰지속시간 그리고 “그 경관이 얼마나 가까이 보이는가” 하는 관찰거리 등의 요소가 충분히 고려되어야 타당성있고 합리적인 선정이 이루어질 수 있다. 이미 미국에서는 경관영향평가지 이들 요소들이 반영되어 동일한 경관영향이라도 관찰자의 수가 많고 관찰횟수가 빈번하며 관찰지속시간이 장시간인 경우에는 경관영향이 더 심각한 것으로 판정하고 있다. 미국 공병단의 경우 경관영향평가지 대표적인 시점(視點)을 선정하여 각 시점별로 경관현황조사와 시각영향을 예측하고 이를 모두 합산하여 최종 경관영향평가지치를 산출하는 절차를 취하고 있다(Sardon and Karp, 1993). 우리나라의 경우도 경관영향을 예측하고 평가하는 과정에서 평가를 행할 시점의 선정이 얼마나 대표성을 갖느냐 하는 것이 중요하고 모든 평가자가 각 대표시점별로 경관의 현황조사와 영향을 예측평가하도록 해야 할 것이다.

7. 평가를 위한 시뮬레이션기법의 선정

경관영향평가란 제안된 개발사업으로 인해 야기될 수 있는 경관에 미치는 영향을 사전에 예측하여 평가하는 것이기 때문에 경관영향평가지 주로 이용되는 도구중의 하나는 경관시뮬레이

선이다. 즉 아직까지는 시행되지 않은 사업이기 때문에 개발사업이 시행되면 어떠한 경관의 변화가 올지를 사전에 예상하여 이를 눈에 보이게 나타내지 않으면 경관영향이 어떻게 나타날지를 알 수가 없다. 지금까지 이루어진 환경영향평가에서의 경관영향평가는 경관시물레이션을 전혀 하지 않고 예상되는 영향을 서술하는 데 그쳤기 때문에 그 서술이 정확한지 아닌지를 판단할 수가 없다. 경관시물레이션은 경관의 변화를 미리 예측하여 변화된 모습에 가능한 한 가깝고 정확하게 시각적으로 표현하는 것이기 때문에 말로 쓰여진 서술보다는 훨씬 정확하게 표현할 수 있다. 그동안 이용되었던 경관시물레이션의 기법으로는 스킷치, 렌더링, 사진수정 및 몽타지, 슬라이드, 비디오, 컴퓨터그래픽 등이 이용되었다. Sheppard는 경관시물레이션에서 지켜야 할 다섯가지 원칙을 제시하고 있는 바(Sheppard, 1989) 첫째는 대표성이 있어야 하는데 조망점이나 조망각도, 조망조건등이 가장 대표성을 갖는 경관을 시물레이션해야 한다는 것이다. 둘째는 정확성이 있어야 하는데 실제의 경관과 동일한 경관으로 시물레이션해야 한다는 것이다. 셋째는 시각적 명료성이 있어야 하는 바 상세한 부분과 시각적 내용이 명료하고 분명하게 표현된 상태로 시물레이션되어야 한다. 넷째는 관찰자에게 흥미를 유발시킬 수 있어야 하고 다섯째는 시물레이션의 정확성과 타당성을 뒷받침할 수 있는 증거자료를 충분히 마련함으로써 정당성이 있어야 한다는 것이다. 이상과 같은 원칙에 부합되는 시물레이션기법을 사용함으로써 경관영향평가의 신뢰성과 타당성을 높일 수가 있기 때문에 어떠한 기법을 선정할 것인지도 이들 원칙에 입각해 결정하는 것이 좋을 것이다.

8. 평가항목과 기준

경관영향평가과정에서 모든 종류의 경관을 동일한 항목과 기준으로 평가할 것이냐는 문제에 봉착하게 된다. 즉 개발사업으로 인해 자연경관에 미치는 경관영향과 인공경관에 미치는 경관영향을 구분하지 않고 동일한 항목과 기준으로 평가할 것이냐는 문제이다. 특히 자연경관과 도시경관은 경관의 구성내용이 전혀 상반되기 때문에 즉 자연경관은 산과 들, 강의 경관이 주를 이루는 데 반해 도시경관은 건물과 도로, 인공시설들이 주를 이루는 경관이기 때문에 이들 상반된 지역에서 이루어지는 개발사업을 동일한 항목과 기준으로 평가한다는 것은 무리가 아닐 수 없을 것이다. 제주도 “경관영향평가서 작성 등에 관한 규정(안)”에 의하면 13개의 경관평가항목을 나열하고 있는데 단순히 지역의 특성을 고려 검토해 설정한다는 언급으로 해당지역의 고려를 하고 있을 뿐이다. 또한 평가항목에서도 생태적 측면의 항목인 4개항목과 경제적 측면의 항목인 4개항목이 포함되어 미적 측면의 항목은 5개항목에 불과한 실정이다. 미적 측면의 항목도 미적 구성원리, 심리적 느낌, 상징성, 의미전달, 경관과 장소 등으로서 이들 항목이 구체적으로 무엇을 의미하는지 전혀 알 수 없거나 너무 추상적인 개념이라 해석의 혼란을 초래할 항목으로 되어 있다. 경관평가항목과 기준은 자연경관지역과 도시지역을 구분해 설정하는 것이 보다 합리적으로 생각되며 경관평가항목을 규정에 포함시킨다고 하면 구체적이고

명확한 개념으로 이루어진 항목을 나열해야 할 것이다. 이들 평가항목을 결정하는 것은 충분한 연구를 거쳐야 할 것으로 여겨지며 모든 개발사업에 적용할 수 있는 평가항목과 개발사업의 유형에 따라 특수하게 적용되어야 할 평가항목으로 구분해 나열되는 것이 보다 정확한 영향평가를 가능하게 해 줄 것이다.

VI. 맺는말

경관영향평가제도가 우리나라에 도입된 것은 환경영향평가의 일환으로 경관이라는 항목이 포함됨으로써 이루어졌다고 볼 수 있으며 본격적인 제도는 제주도개발특별법에 경관영향평가 조항이 포함되면서 실시되기 시작했다고 할 수 있다. 아직은 제도가 만들어진 후 본격적인 평가가 이루어지지 않아 제도의 효과를 정확히 알 수 없지만 현재까지 이루어진 평가제도의 틀을 살펴 볼 때 여러가지 문제점과 앞으로 해결되어야 할 과제가 많이 있음을 발견하였다. 경관영향평가의 경험이 많은 미국의 경우에 비추어 볼 때 특히 우리나라에서의 경관영향평가제도가 정착되기 위해서는 기본적인 이슈들 즉 경관의 개념정의부터 시작해서 평가지표의 선정, 허용한계의 설정, 평가대상의 선정, 평가자의 결정, 평가시점의 결정, 평가시물레이션의 선정, 평가항목과 기준 등의 과제들이 해결되어야 할 것이다. 현재 시행중인 제주도의 경관영향평가제도가 제대로 시행되느냐 여부가 앞으로 경관영향평가제도가 전국적으로 확대될 수 있느냐 여부를 결정짓는 관건이 될 것으로 여겨진다. 현재 제주도의 경관영향평가가 시행되는 과정에서 여러가지 논란을 벌리고 있는 것도 본질적인 이슈들을 해결하지 않은 채 시행되는 때문인 듯 여겨지며 앞으로 이를 해결하지 않고서는 보다 더 큰 저항이 나타날 것으로 예상된다. 또한 아직 본격적인 시행이 되지 않은 상태이기 때문에 여러가지 이슈들이 잠복되어 있다고 볼 수 있다. 환경영향평가제도가 시행된 지 15년이 가까워 가는 데도 아직도 여러가지 문제를 안고 있음을 볼 때 경관영향평가도 우리나라에서 제대로 정착되는 데는 많은 시간이 소요될 것으로 예상된다.

참고문헌

- 고동희(1994), "제주도 경관영향평가제도의 현황과 과제", 한국조경학회지 22(1) pp.221-227.
- 구자훈(1993), "도시경관의 현황과 문제점", 환경과 조경, 65호. pp.50-54.
- 김귀곤(1986), "시각영향평가와 기법", 환경과 조경, 14호. pp.63-68.
- 김귀곤(1988), 환경영향평가원론, 서울, 대한교과서주식회사.
- 김기호(1993), "우리나라 도시경관관리제도 및 운영", 환경과 조경, 65호. pp.60-63.

- 김성준(1994), 경관관리를 위한 경관영향평가제도의 도입에 관한 연구, 서울대 조경학 석사논문.
- 박문호(1993), "일본의 도시경관형성에 대한 제도", 한국조경학회 학술분과세미나 발표논문집.
- 양병이(1985), "경관평가방법에 관한 연구", 환경논총 16권. pp.109-130.
- 양병이(1994), "경관영향평가 제도화의 필요성", 한국조경학회지 22(1) pp.216-220.
- 오규식(1994), "경관영향평가기법개발의 과제", 한국조경학회지 22(1) pp.228-232.
- 임승빈(1988), "경관분석 및 평가방법에 관한 연구", 한국조경학회지 16(1). pp.43-51.
- 임승빈(1991), 경관분석론, 서울, 서울대출판부.
- 임승빈(1994), "경관영향평가 지표의 개발", 한국조경학회지 22(1), pp.206-208.
- 정찬용(1994), "경관영향평가제도의 확립방안", 한국조경학회지, 22(1), pp.212-215.
- 황기원(1989), "경관의 다양성에 관한 고찰", 한국조경학회지 17(1). pp.55-68.
- Bell, P.A., Fisher, J.D. & Loomis, R.J.(1978), *Environmental Psychology*, W. B. Saunders Co., Philadelphia.
- Gobster, P.H. and Chenoweth, R.E.(1989), "The Dimensions of Aesthetic Preference: A Quantitative Analysis", *Journal of Environmental Management*, 29: 47-72.
- Holahan, C.J.(1982), *Environmental Psychology*, Random House, N.Y.
- Meinig, D.W.(1979), "The Beholding Eye", Meinig, D.W. et al. (ed.), *The Interpretation of Ordinary Landscapes*, Oxford University Press, New York.
- Sheppard, S.R.J.(1989), *Visual Simulation*, Van Nostrand Reinhold, N.Y.
- Smardon, R.C., Palmer, J.F. and Felleman, J.P.(1986), *Foundations for Visual Project Analysis*, John Wiley & Sons, N.Y.
- Smardon, R.C. and Karp, J.P.(1993), *The Legal Landscape*, Van Nostrand Reinhold, N.Y.