

국가 경관정책 추진 현황 및 향후 과제

이경석
국토교통부
건축문화경관과장

「경관법」에 따른 경관제도 운영 현황

우리나라는 짧은 기간 급속한 성장을 거쳐 2018년 현재 1인당 GDP 3만 달러 시대를 앞두고 있다. 그 과정 속에서 우리는 경관, 디자인 등 공간환경의 질적 수준에 대한 큰 고민 없이 속도와 양적인 성장에 치중해왔다. 양적인 개발과 성장 드라이브 일변도의 정책이 한계를 보이면서 우리는 지난 과거를 되짚어 보기 시작했으며, 그 과정을 통해 2002년 2월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 제정하는 등 경관에 대한 인식을 제고하는 계기를 마련하였다.

그 후 지방자치단체에서는 자발적으로 지역의 경관형성 및 관리 정책을 추진해 왔으나, 경관정책 추진의 법적 근거 마련이 필요하다는 의견이 지속적으로 제기되었다. 그 결과, 2007년 5월 경관을 체계적으로 관리하기 위한 경관의 보전, 관리 및 형성에 필요한 사항을 담은 「경관법」이 제정되었다. 제정 당시 「경관법」에는 법 제정의 목적, 경관의 정의, 경관관리의 기본원칙, 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관위원회 등의 내용을 담고 있으며, 현재까지 큰 틀은 유지되고 있다. 「경관법」은 경관관리를 위해 개발행위 등을 제한하는 규제적 성격이 아닌, 주민이 스스로 지역을 가꾸어 나갈 수 있도록 지원하고, 지방자치단체가 지역적 특성에 맞게 경관 관리를 할 수 있도록 유도하는 성격을 가진다.

하지만 「경관법」 제정을 통해 지역에서의 경관시책들이 어느 정도 활성화되었음에도 불구하고, 「기본법」과 「지원법」 성격인 「경관법」을 통한 지역 경관관리의 실효성의 측면에서 한계들이 끊임없이 지적되어 왔다. 대표적으로 지방자치단체 중심의 경관정책의 한계로 인해 중앙정부의 역할 부재, 국가 차원의 정책 방향 제시의 필요성, 도로·철도·하천 등 주요 사회기반시설 사업과 개발사업 및 건축물에 대한 통합적 경관형성 방안 미비 등이 있다. 지방자치단체가 수립하는 경관계획은 구속력이 없는 임의계획으로 실효성이 부족하다는 점도 문제로 지적되었다. 이러한 사항들을 제도적으로 개선하기 위하여 2013년 8월 「경관법」이 전면 개정되었다. 전면 개정된 「경관법」의 주요 내용을 살펴보면 국가가 승인하는 주요 사업 등에 대해 중앙정부 차원의 경관위원회 운영, 국가 차원의 경관정책 방향을 제시하는 경관정책기본계획 수립 근거 마련, 시·도, 인구 10만 명을 초과하는 시·군 경관계획 수립 의무화, 사회기반시설 사업·개발사업·건축물 경관심의 도입 등이 있다.

이러한 노력으로 현재 「경관법」에 따라 경관계획 의무수립 대상인 광역·기초지자체의 약 84%가 경관계획을 수립하여 시행하고 있으며, 임의수립 대상 기초지자체 50여 곳도 경관계획을 수립하여 자체적으로 시행할 만큼 경관계획의 필요성에 대한 인식이 높아지고 있다. 또한 「경관법」에 따른 경관사업인 경우 2015년 100건, 2016년 139건, 2017년 182건으로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 경관협정의 경우 2015년 경관협정 매뉴얼 제작·배포, 2016년과 2017년 경관협정 활성화 지원사업 등을 통해 경관협정 활성화를 위한 시책들을 추진하고 있으나 현재 체결된 사례는 35건 정도로 추가적인 활성화가 필요한 실정이다. 이 외에 경관 워크숍, 공모전, 홍보물 제작 등 지방자치단체에서 자체적으로 추진하는 경관시책은 101건으로 파악되고 있다.

제1차 경관정책기본계획 추진 현황

지난 2013년 개정된 「경관법」 제6조에 근거하여 2015년 6월 제1차 경관정책기본계획(2015~2019)이 수립되었다. 지방자치단체가 수립하는 「경관계획」은 지역 단위의 경관을 보전·관리 및 형성하기 위하여 해당 지방자치단체의 여건 및 상황을 고려하면서 수립하는 공간계획적 성격이 큰

데에 비해, 국가가 수립하는 ‘경관정책기본계획’은 공간계획의 개념이 아니라 중앙정부가 국토 전역의 경관을 대상으로 한 다양한 경관 관련 정책의 기본 방향과 실천 전략을 제시하는 정책계획이다. 따라서 경관정책기본계획은 국가 차원의 정책 방향을 제시함으로써 중앙정부, 지방정부, 민간 모두가 공유할 수 있는 국토경관정책의 방향성을 확립한다는 데 그 의의가 있다. 제1차 경관정책기본계획은 국토경관을 체계적으로 관리하기 위한 국가 차원의 첫 번째 정책기본계획으로, 다양한 주체가 효율적으로 경관관리를 실천할 수 있는 제도적·사회적·기술적 초석을 마련하였다 는 데 또한 의의가 있다 하겠다.

현재 우리 국토경관은 수려한 자연경관, 가치 있는 전통문화경관, 자연과 생활요소가 어우러진 농어촌경관, 다채로운 도시경관 등 우수한 경관자원이 풍부함에도 불구하고, 경관형성·관리 체계 미흡으로 경관이 훼손되고 특색 없는 경관 형성을 초래하고 있다는 문제점을 안고 있다. 이는 자연에 편중한 경관 인식, 경관관리에 대한 대국민 인식 미약 등 국토경관에 대한 국민 공감대 형성이 부족한 점, 민간 전문가 부족과 주민 역할 한계 등 경관관리 주체의 역량이 부족한 점, 경관 향상 고려가 불충분한 지역개발사업 등 경관관리제도 실효성이 미비한 점, 경관개선효과 평가와 경관자재·재료 기술 개발 등 경관 연구개발 지원이 저조한 점 등에 기인한다고 볼 수 있다.

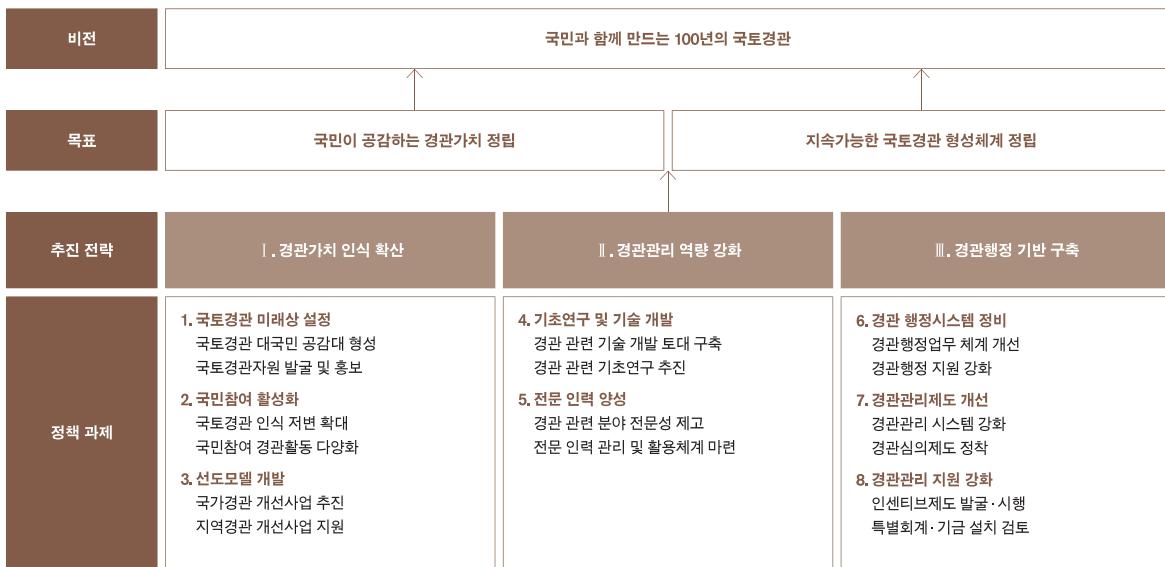
따라서 제1차 경관정책기본계획은 이러한 문제를 해소하기 위해 경관 향상 활동에 국민 참여를 독려하고, 경관 관련 인력의 전문성을 강화하며, 각종 경관관리 제도의 실효성을 증진시키고, 경관 기초연구 및 기술 개발을 확대하는 것에 초점을 두었다.

제1차 경관정책기본계획의 구조와 구성 체계는 최상위 비전 및 정책 목표부터 추진 전략, 정책 과제, 실천 과제, 세부 사업으로 구성되어 있다.

제1차 경관정책기본계획의 계획 구조 및 구성 체계

- **비전 및 정책 목표** | 국가경관정책의 장기 비전 달성을 위해 지향해야 할 기본 목표
- **추진 전략** | 정책 목표를 실현하기 위한 전략
- **정책 과제** | 국토경관 인식 제고, 역량 강화, 제도 개선을 위한 정책적 고려사항
- **실천 과제** | 정책 과제를 실행하기 위한 구체적인 실천 방안
- **세부 사업** | 실천 과제별 단위 사업

제1차 경관정책기본계획의 비전 및 목표



이러한 계획구조에 따라 제1차 경관정책기본계획은 ‘국민과 함께 만드는 100년의 국토경관’을 비전으로 설정하고, 비전 실현을 위한 2개 목표, 3개 추진 전략, 8개 정책 과제, 16개의 실천 과제, 36개의 세부 사업을 포함하고 있다.

이를 바탕으로, 정부는 한정된 여건 속에서 다양한 경관 관련 정책을 추진하여 상당한 국민적 호응을 얻고 있다. 대표적인 것을 들어보자면, 우선 국토경관에 대한 국민 공감대를 형성하고 바람직한 한국적 경관 가치의 상 정립을 위해 ‘대한민국 국토경관헌장’을 지난해 5월 제정하여 23개 지자체의 동참을 이끌어냈으며, 그 연장선상에서 아직 ‘경관’에 대한 가치관이 형성되기 이전인 초등학교 5학년 학생들이 가치 있는 국토 경관에 대한 개념을 습득할 수 있도록 사회과목 교과서에 경관헌장 수록을 추진 중이다. 또 지역 주민이 직접적으로 참여하여 지역경관을 보전·관리할 수 있도록 경관협정 지원 사업을 추진하여 자신의 동네에 대해 가지고 있는 다양한 생각들이 실천으로 이어질 수 있도록 하였다. 그리고 지역경관의 수준 높은 조성에 지침이 될 국토환경디자인 지원 사업을 실시하여, 지자체가 각종 중앙부처 공모사업에 선정되고 그와 함께 예산의 효율적 집행과 절감 효과를 거두도록 유도하였다. 경관 담당 공무원들의

경관행정 전문성 강화를 위해 민간 전문가 활용사업을 실시하였으며, 경관행정대상을 지난해부터 개최하여 담당자들의 경관행정 노하우를 공유하고 우수 경관행정사례를 국민들에게 알리는 데도 힘쓰고 있다.

최근 경관정책기본계획 과제 중 가장 역점을 두는 부분은 경관자원 조사체계 구축 및 활용방안을 마련하는 것으로, 이를 통해 개별적으로 시행하고 있는 경관자원 조사에 대해 국가 차원에서 기본 방향 및 조사 방법을 제시하고, 지자체의 계획 수립 및 실행의 중요한 기초자료로 활용할 수 있도록 할 계획이다.

향후 경관정책 추진 방향 및 과제

「경관법」이 제정된 지 10주년이 지난 시점에서는 그간 추진해왔던 정책들을 되돌아보고, 제1차 경관정책기본계획(2015~2019)에 이은 제2차 경관정책기본계획(2020~2024)을 준비해야 한다. 무엇보다 제도적으로는 국토경관자원의 체계적이고 적극적인 관리 및 활용을 위한 조사체계 마련 및 경관심의·경관계획 등 경관제도 운영상 나타나는 문제점 해결을 위한 제도 개선을 중점적으로 추진해 나갈 계획이며, 사업으로는 지역의 디자인 관리 역량 및 공공건축 등 공간환경의 질적 개선을 위해 도시·건축 분야 전문가 활용제도 확산, 장소 중심의 통합적 경관 형성을 위한 공간환경 전략계획 수립 지원을 중점적으로 추진할 계획이다.

국토경관자원의 체계적 관리 및 활용

명승, 농촌경관, 산지경관 등의 경관자원에 대해서는 각 소관 부처에서 자체 조사를 실시하고 체계적으로 관리하고 있으며, 일부 지자체에서는 다양한 도시경관 자원의 변천사 등을 기록하기 위한 ‘경관기록화 사업’을 자체적으로 추진하고 있으나, 경관자원의 총괄적 관리는 미흡한 실정이다. 현재 「경관법」에 따라 경관계획을 수립할 때에 지역의 경관 현황을 파악하기 위해 경관자원조사를 실시하도록 되어 있으며, 경관계획 수립지침에서 조사 대상과 범위, 조사 내용 등에 대해 규정하고 있다. 하지만 이를 바탕으로 조사된 경관자원이 각 지방자치단체별로 상이하여 경관 관련 정책 추진 시 적극적으로 활용되지 못하고 있는 실정이다. 향후 국토교통부에서는 경관자원의 체계적 관리를 위해 조사체계를 새롭게 마련

하고자 하는데, 경관자원 조사 시 경관자원을 일반경관자원, 중요경관자원으로 나누고, 중요경관자원인 경우 조망형, 장소형으로 나누어 지역 전체의 자원을 목록화하도록 할 예정이다. 또한 경관자원 조사 및 선정 시 지역 주민들이 참여하는 과정에 대한 법적근거 또한 마련할 예정이며, 경관자원조사를 경관계획 수립 시 수행하기보다는 별도 시행하기 위해 관련 지침을 개정할 계획이다. 또한 각 지역에서 조사된 경관자원들을 DB화하여, 각종 법정계획을 수립할 때 활용될 수 있도록 하고, 주요 국가경관자원으로 지정하여 인센티브 등을 부여하는 방안을 검토 중에 있다.

경관계획 및 경관심의 내실화

「경관법」 전면 개정 이후 지자체 경관행정의 중요한 축인 경관계획 및 경관심의와 관련하여 지방자치단체에서 제도 운영 실태를 파악하고, 관련 제도 내실화를 위한 연구 용역을 추진 중에 있다. 경관계획과 관련해서는 중점경관관리구역의 위상, 경관기본계획 내 경관요소별 관리계획과 특정경관계획과의 차별성 부재, 경관자원조사 세부 가이드라인 부재, 특·광역시의 경우 도 경관계획의 성격에 가까우나 현재 시·군 경관계획에 따라 수립되고 있는 문제 등을 중점으로 하여 경관계획의 실효성을 제고하기 위한 연구 및 제도 개선이 이루어질 계획이다. 경관심의와 관련해서는 사회기반시설 사업과 건축물 경관심의 재심의 기준 마련, 개발사업 경관심의 재심의 기준 명확화, 건축물 경관심의 대상 기준에 대한 기본 방향 제시 등을 중점적으로 검토할 예정이다. 또한 지방자치단체에서 운영 중인 각종 가이드라인 등 현황을 분석하고 실효성 있게 운영하기 위한 발전 방안을 모색할 계획이다.

공간환경전략계획 수립 지원

이 사업은 국토환경의 질적 수준을 높이기 위해 지자체의 디자인 역량을 강화하고, 통합적 경관을 형성하는 것에 목적을 둔다. 이를 위해 개별적·신발적으로 추진해왔던 지역 사업 간의 연계를 강화하고 통합적인 지역 경관을 형성할 수 있도록 국토환경통합계획을 수립한다. 또한 디자인 역량을 강화할 수 있는 디자인 관리체계로 계획의 수립 및 실행을 뒷받침할 민간 전문가(사업총괄계획가) 및 디자인 검토 제도를 활용한다. 국토환경통합계획은 비법정 계획으로서 평면적인 도시기본계획과 점적인 개별

공공건축사업의 간극을 메우는 역할을 한다. 현재 도시기본계획은 추상적인 큰 방향만 제시하고 중간 단계 없이 개별 사업 단위로 진행되는 한계를 가지고 있는데, 이 계획을 통해 공간환경 조성·관리에 관한 종합적이고 구체적인 방향을 제시하고 급변하는 지역환경에 유연하게 대응하는 것이 가능해진다. 사업 성과에 따라 우수한 계획이 수립된 지역에 대해서는 핵심 사업에 대한 설계와 시공 지원이 추가될 필요가 있다.

건축경관디자인 컨설팅(총괄건축가 지원)

이 사업은 지역의 경관, 건축, 도시, 조경 등 공간환경 관련 개별사업을 장소 단위로 통합·조정하는 민간 전문가를 각 지자체가 운용할 수 있도록 인건비 등을 지원한다. 여기에서 말하는 민간 전문가란 지역총괄계획가를 의미하며, 앞서 말한 역할 외에 각 지자체의 디자인 정책 수립·자문, 공간환경 관련 사업의 디자인 방식 결정 및 디자인 전담 조직의 구성·총괄 등을 담당하며, 필요시 프로젝트 단위 사업을 관할하는 또 다른 민간 전문가인 사업총괄계획가 등과 협업하게 된다. 이 사업을 통해 현재 전국적으로 다양하게 추진되는 각종 개발 사업들의 한계, 즉 지역의 지리적·문화적·역사적 특성에 대한 고려 없이 개별 프로젝트별로 제각기 추진되면서 상호 연계가 부족하고 특색 없는 경관이 양산되는 상황이 개선될 수 있기를 기대하고 있다. 특히 수도권을 제외하고 지역 내 공간환경 관련 전문가가 부족한 전국 대부분 지자체에서 경관 및 건축 분야의 디자인 품질이 크게 향상될 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

- 1 국토교통부(2015), 제1차 경관정책기본계획(2015~2019).
- 2 국토교통부(2017), 「대한민국 국토 경관 현장 백서」.
- 3 국토교통부(2018), 「국토경관자원 조사체계 구축 및 활용방안 연구」.
- 4 국토교통부·건축도시공간연구소(2018), 「지자체 경관행정 담당공무원 워크숍 발표자료집」.