

영국의 경관특성화를 통한 체계적 경관관리

정해준
계명대학교
생태조경학과 교수

영국의 경관특성화를 통한 체계적 경관관리

경관자원 조사 및 평가

국내에 ‘경관자원’이라는 용어가 등장하게 된 계기는 2007년 「경관법」 제정이라 할 수 있다. 경관적으로 우수한 대상을 경관자원이라는 용어로 표현하였고, 경관계획을 수립할 때 현황을 파악하는 차원에서 계획대상지 내외 주변의 경관자원을 조사하도록 한 것이다.* 국가적 차원에서 경관자원에 관심을 가지게 된 것은 2000년대 초반부터라고 할 수 있다. 여러 정부 부처들이 아름다운 경관에 대한 조사를 진행하였고, 주로 ‘아름다운 ○○ 100선’류의 이벤트가 대부분이었다. 이러한 단발성 사업에 의존한 방식은 경관자원들을 수집하고 정리하는 데에 의미는 있었다고 할 수 있으나, 조사된 경관자원이 경관 관련 정책을 뒷받침할 정도로 체계적이고 종합적인 자료로 쓰이기에는 한계가 있었다. 물론 2006년부터 진행한 전국자연경관조사는 자연경관심의제도에 활용할 주요 경관자원을 조사하는 데 목적을 두는 등 활용 방안이 뚜렷한 사업이기는 하였으나, 3년 차 조사 이후로 더 이상 자연경관조사는 이루어지지 못하였다.** 2013년 개정된 「경관법」은 경관규제의 목적보다 지자체들이 지역의 경관계획을 수립하고 수행하는 데 있어 기존 국토관리체계와 연계되어 국가적 차원

* 「경관법」 제9조(경관계획의 내용), 제33조(경관관리정보체계의 구축 운영)

** 주신하·신윤지(2015), “국내 경관자원 조사 현황과 향후 과제”, 「한국조경학회지」, v. 43, pp.27-42.

의 체계적이고 통합적인 경관관리를 유도·지원하고 있다.* 우수한 경관자원을 보전·관리하고 새롭게 창출될 수 있도록, 이들 다단계 경관계획은 지역마다 고유한 자연적·역사적 특성을 반영하여 다양하게 세분화되고, 나아가 경관심의와 건축 및 녹화협정, 주민 참여 등과 같은 효율적이고 구체적인 경관평가 및 관리 방안이 요구되고 있는 것이다.

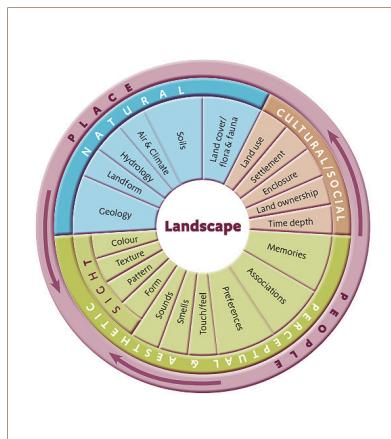
경관 관련 정책을 우리보다 앞서 실행한 다수의 국가들에서는 전국토의 경관자원 정보를 수집, 가공하여 데이터베이스를 구축, 관리하여 정책을 실행하는 데 있어 정보에 입각한 의사결정(informed decision-making)의 기초자료로 삼고 있다. 무엇보다 정부공공기관의 다양한 지원정책, 민관 파트너십, 적극적인 주민 참여 등을 바탕으로 한 체계적이고 민주적인 경관계획 틀과 의사결정 구조의 소통 수단이자 준거로 삼기 위해 경관자원의 조사 및 평가를 우선순위에 두고 있다. 1990년대 중반 영국에서 도입된 ‘경관특성화(Landscape Characterisation)’는 지역 경관자원의 시각적 가치는 물론이고, 심리적·사회적 가치 등의 유무형의 가치를 통합적으로 조사·분석하는 경관평가 방법론으로, 계획의 초기 단계부터 반영할 수 있는 실질적인 경관 평가 방법으로 유럽권을 중심으로 각광받고 있다.

경관특성화평가 도입

영국에서는 지속가능한 발전을 위한 자원 이용과 환경 보호를 위한 수단으로서 경관 단위의 정책 수행과 실행이 필요하다고 보고 있다. 1970년대 초 지방자치제도가 뿌리를 내리고, 시민사회가 더욱 성숙해짐에 따라 다원화된 관료체계는 국토정책에 개념적·제도적으로 통합된 접근법을 요구하였고, 사회·생태학적으로 복잡하고 다기능적인 경관은 그 통합의 틀로서 주목받기 시작하였다. 경관학자들은 1930년대에 시작하여 1960년대에는 패러다임의 대전환을 가져왔던 생태계에 대한 과학적 접근법에서 이를 더욱 현실화시켰다. 이러한 통합적 사고가 공유되고, 지속 가능한 개발을 위한 자원 이용과 환경 보호를 위한 수단으로 국토계획에 있어 경관을 정책 개념으로 받아들이게 된 것이다. 계획가들에게 경관의 시각적인 측면에 한정되었던 접근을 넘어, 경관이 가지고 있는 사회, 문화, 생태, 경제 등의 복잡하고 심오한 상호 관계에 대해 이해하고 그 특성을 파

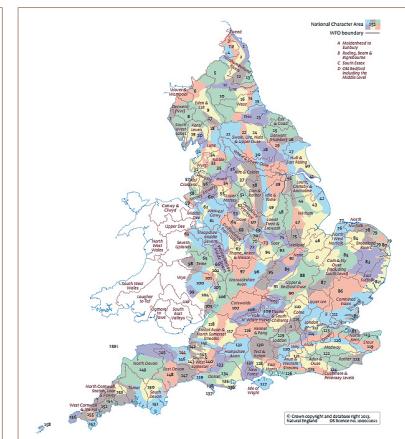
악하여 분류하고 체계화시켜, 궁극적으로는 이를 국토계획의 의사결정에 반영하는 평가 방법이 요구되었다.*

1990년대 중반 이후 기존의 환경영향평가를 보완하고 지역경관의 시각적 요소 및 역사·문화 요소를 이해하며, 나아가 경관을 통한 지역의 장소성 및 정체성을 부여하기 위한 평가 방법이 연구되었는데 ‘경관특성 평가(Landscape Character Assessment: LCA)’가 그 중심에 있다.*** 경관 특성 평가는 ‘최고를 보존하고 나머지는 개발(preserve the best and leave the rest)’하기 위해 객관적이고 과학적인 정량적 경관 평가(landscape evaluation)에 집중되었던 1970년대의 경관 평가에 대한 비판에서 시작하여, 1980년대 들어 경관에서 ‘차이(different)’나 ‘구별(distinct)’을 만들 어내는 경관자원 요소를 규명하고 이를 자세히 기술하기 위한 경관 평가(landscape assessment) 방법이 논의되면서 구체화되기 시작하였다. 여기에 1990년대 중반부터는 경관자원 정보 수집과 평가에 있어 전국토 개별 경관의 질(landscape quality), 그리고 경관 특성(landscape character)을 구현하는 자연, 문화 사회, 지각 미학적 요소의 다양한 측면을 통시적으로 분석하고, ‘역사경관특성화(Historic Landscape Characterisation)’ 등



경관의 구성요소

자료: Tudor & Natural England(2014)



159개 국가경관특성화 지역

자료: <https://www.gov.uk/>

* 박현찬(2014), 「경관법 개정에 따른 서울시 경관정책의 개선전략」, 서울: 서울연구원.

** Golley, F. B.(1993), *A History of the Ecosystem Concept in Ecology: More than the Sum of the Parts*, New Haven: Yale University Press.; Selman, P.(2006), *Planning at the Landscape Scale*, Oxon: Routledge.

*** Swanwick, C., and LUC(2002), *Landscape Character Assessment: Guidance for England and Scotland*, Edinburgh: Countryside Agency and Scottish Natural Heritage.

Landscape Evaluation	Landscape Assessment	Landscape Character Assessment
1970년대 초반 이후	1980년대 중반 이후	1990년대 중반 이후
<ul style="list-style-type: none"> · 경관가치에 초점을 두고 서로 다른 경관의 상대적 가치와 우열을 파악 · 객관적 평가 과정을 중요하게 고려 · 경관 요소의 계량화 중시 	<ul style="list-style-type: none"> · 객관적 평가와 주관적 평가를 종합적 고려 · 인벤토리(inventory)와 분류, · 경관평가의 체계적인 구분을 중시 · 경관에 대한 지각적 특성을 충분히 반영하고자 노력 	<ul style="list-style-type: none"> · 경관 특성을 중시하며, 경관 특성 규명, 맵핑, 분류하는 특성화 과정과 토지이용규제 등의 의사결정 과정을 구분 · 관련 이해집단의 요구를 중시 · 지역-광역-국가 등 공간위계를 고려한 경관특성평가를 강조

자료: Swanwick and LUC(2002)

고고학적인 분석을 통해 경관 평가에 시간적 지층이 충분히 고려되도록 하였다.* 더불어 정책적으로는 중앙정부와 지방정부의 소통을 원활하게 하고, 주민 참여를 통해 민주적인 의사결정과정을 수립해나가는 데 경관 특성평가를 이용하는 방법이 더욱 구체적으로 고안되었다.

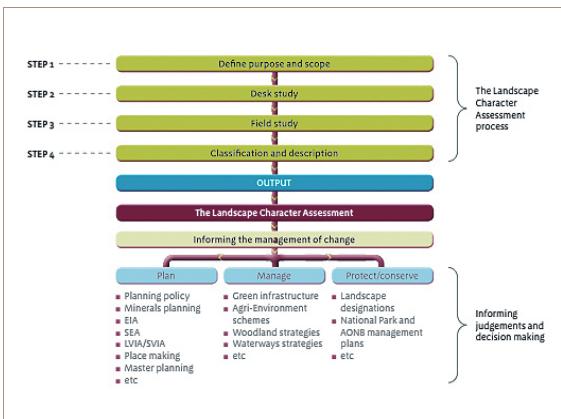
경관특성화(Landscape Characterisation)는 경관의 ‘좋고, 나쁨’을 판단하는 것이 아니라, 그 지역의 다양한 경관 요소들이 다른 지역과 구별되는 경관적 ‘특성’을 만들어내는지에 대해 경관특성평가(LCA)를 통해 경관자원을 조사하고 이해하며 데이터베이스화하는 일련의 과정이다. 경관특성화는 크게 특성화 과정(Characterisation)과 의사결정 과정(Making Judgement)의 두 단계로 진행된다. 특성화 단계는 경관 특성 유형(types)과 이들의 집합인 지역(areas)**을 규정하고 묘사하는 단계로, 개인이나 집단의 주관적 의견이 되도록 개입되지 않는 가치중립적인 (value-free) 과정이다. 첫 번째 단계로 사전조사(desk study)가 이루어지는데, 지도 분석과 경관자원에 특징을 부여하는 자연적·사회문화적 경관요소들에 대한 분석, 그리고 관련 국가 및 지역 정책 등이 조사된다. 다음 단계인 현장조사에서는 해당 경관이 인간의 감각 등에 의해 어떻게 인식되는지에 대하여 중점적으로 조사되고, 현장의 확인을 통해 사전조사에서의 정보를 더욱 정제하거나 조합하는 과정을 거친다. 이후 조사된 자

* Knight, R.(2009), “Landscape and Visual” in P. Morris & R. Therivel (eds) *Methods of Environmental Impact Assessment*, Oxon: Routledge.

** 경관특성유형(landscape character types)은 비슷한 경관요소들(지리, 지형, 하계망, 식생, 역사적 토지 이용, 주거 패턴 등)의 조합이 인접 지역에 비하여 명확하게 구별되어 특성을 나타내는 상대적으로 작은 규모의 지역을 유형화한 것이다. 경관유형은 포괄적인 총칭으로, 다시 말해 어떤 경관유형의 경관요소들의 조합이 다른 지역에서도 발견될 수 있다는 것이다. 경관특성지역(landscape character area)은 별개의 지리적 공간에 경관특성유형의 조합이 단 하나의 유일한 경관적 특성을 나타내는 지역이다. 비록 한(A) 지역의 경관특성지역을 만들어내는 경관특성유형 조합이 다른(B) 지역과 동일할지라도 그 지역(A)은 고유의 경관특성지역으로 취급된다. 경관특성유형은 보통 눈에 띠는 경관요소가 중심이 된 일반적인 이름을 가지나(ex. 암석 고원유형, 배악질 계곡), 경관특성지역은 보통 지역의 이름에 대표가 되는 경관요소가 조합이 된다(ex. 남동부 노섬벌랜드 해안평야, 북요크셔 고원지대와 클리블랜드 언덕).

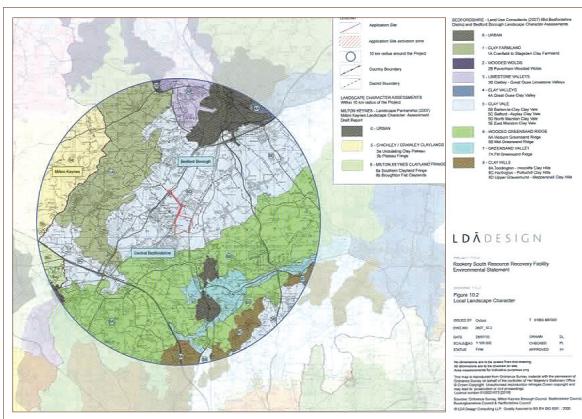
료들을 바탕으로 특징적이고 식별하기 쉬운 경관특성유형과 지역으로 분류하여 이를 붙이고, 이를 지형적 특성, 동식물상, 토지이용, 인지감각(시각, 청각, 촉각, 후각), 역사문화적 연관성에 따라 체계적으로 기술하고 이를 종합, 지도화하여 이후 의사결정을 위한 기초자료로 준비된다.

경관특성화 단계를 통해 지역경관의 가치를 알아내고 지도화를 통한 시각화된 자료는 경관계획 단계마다 적합한 의사결정을 뒷받침하고, 이해당사자 간의 협의의 기초 자료로 적극 활용된다. 또한 조사된 경관자원 자료를 지리정보시스템(GIS)을 통해 전산화하고 데이터베이스화하여 관계 종사자는 물론이고 전 국민이 쉽게 접근할 수 있게 함으로써 경관계획의 투명성 제고 및 지역 주민들의 경관계획에 대한 참여를 유도하는 주요 정보 및 교육 자료로도 쓰이고 있다(<http://magic.defra.gov.uk/>). 현재 영국 잉글랜드 전역은 159개의 국가경관특성지역(National Character Areas: NCA)으로 구분되어, 경관특성평가가 완료되었으며, 지난 20년 동안 중앙정부의 국토계획 및 지방정부 지방계획에서의 경관계획에 의사결정을 위한 주요 참고 자료로 활용하고 있다. 영국의 성공적인 사례를 바탕으로, 유럽연합 차원에서 14개 국가의 시험 적용을 시작으로 유럽대륙 전체의 경관특성화가 추진 중이다.*



경관특성화평가 과정

자료: Tudor & Natural England(2014)



풍력발전기 설치로 경관에 미치는 영향을 경관특성화 지도를 통해 평가한 예

자료: Landscape Institute and IEMA(2013)

* Wascher, D. M.(2005), *European Landscape Character Areas: Typologies, Cartography and Indicators for the Assessment of Sustainable Landscapes*, Wageningen: ELCAI.

경관특성화 적용

2000년 사회복지 차원에서 정책을 통한 경관다양성을 강조한 ‘유럽경관 협약(European Landscape Convention)’과 ‘행정의 효율화’와 ‘지속 가능한 개발’을 목표로 영국 정부가 2012년에 발표한 ‘국가계획정책체계(National Planning Policy Framework: NPPF)’는 영국의 경관정책의 대전환점이 되었다. 여기서도 경관특성화는 이들 정책적 선언을 현실화시키는 실천적 수단으로 적극 활용되고 있으며, 강조되고 있는 사항을 분석하여 정리하면 다음과 같다.

경관특성화의 대상: 모든 경관은 특성을 지니며 정책의 대상

유럽경관협약과 NPPF를 거치면서 영국의 국토 계획에 있어 ‘경관’은 더 이상 관념적인 용어가 아닌, 정책적 용어이자 국토계획에 있어 환경·사회·경제에 있어 지속가능한 발전을 달성하기 위한 실행 수단으로 자리 잡았다. 중앙과 지방정부의 체계적이고 일관된 관계 형성을 강조한 NPPF에서 지방자치단체가 지방계획을 수립할 때는 반드시 국토경관의 본질적 ‘특성(character)’을 인식한 가운데 이루어져야 한다고 전제하면서, 계획의 모든 단계에서 ‘경관’에 대한 이해와 접근이 우선적으로 이루어져야 한다고 말하고 있다.* 영국의 경관정책에 있어서 이전과 같이 ‘뛰어난 경관과 나머지(best-and-the-rest)’라는 이분법적 접근에서, 이제는 경관의 다기능성(multifunctionality)에 주목, 손상되거나 매력적이지 않은 일상의 경관까지 그 범위가 확대됨에 따라, 국토 경관자원의 특성을 분석하여 정책에 적용시키는 경관특성화의 중요성은 더욱 커지고 있다.

2014년 내추럴 잉글랜드(Natural England)에서는 지속가능한 경관자원의 관리를 위해 경관의 사회·문화·경제적 측면을 체계적으로 분석하여 경관특성 내용을 강화하고, 지역 차원의 경관특성평가를 수행할 때 참고가 되는 자료와 경관계획의 의사결정에 영향을 미칠 만한 지역의 정책이나 근거자료를 자세히 정리하여, 지방자치단체는 물론 관련 기관과 해당 지역에 거주하는 주민들이 쉽게 접근하여 정보를 얻을 수 있도록 새롭게 159개 ‘국가경관특성지역(National Character Areas Profiles: NCA)’을 업데이트한 경관특성지역의 보고서(NCA No.1~159)를 내놓

* DCLG(2014), Planning Practice Guidance, accessed on 12 July 2015 [<http://planningguidance.planningportal.gov.uk/>]

** Natural England(2014), Corporate report: National Character Area Profiles, accessed on 15 June 2015 [<https://www.gov.uk/government/publications/national-character-area-profiles-data-for-local-decision-making/national-character-area-profiles>]

았다.** 각각의 보고서는 경관자원의 형성에 영향을 미친 자연적·문화적 특성과, 시간의 흐름에 따른 경관 변화에 대한 분석, 앞으로 예측되는 경관 변화의 주요 원인, 그리고 해당 지역의 경관특징과 생태계에 대한 전반적인 분석을 담고 있다. 보고서의 서두와 말미에는 ‘환경적 기회 기술문(Statements of Environmental Opportunity: SEOs)’과 이에 대한 판단근거가 자세히 제시되어 있는데, 이는 지속가능한 발전과 더욱 건전한 환경 유지를 위해 보전·관리·생성의 경관계획을 통해 지역경관자원에 취해져야 할 중대한 사안들을 밝히고 있다. 이 기술문은 최근 지방자치단체의 지방계획 및 환경, 경관계획에 주요 가이드라인이 되고 있다.

경관특성화 활용: 정책 의사결정과 계획 실행의 근거 자료

NPPF를 통해 중앙정부는 지방정부의 모든 국토계획 수립 과정에 참여 한다. 또한 지방정부는 중앙정부의 NPPF를 준수하여 지역계획(Local Plans)을 수립하고 있다. 다시 말해 공간적 위계를 기반으로 부문별 계획 간 통합 지침을 마련하고 있는 것이다. 이는 기존의 국토개발 기조를 유지하는 가운데 시대적 상황에 맞도록 패러다임을 보완한 것이다. 중앙정부(National Government), 광역지방정부(Regional Government)와 지방정부(Local Government) 간의 명확한 역할 분담을 꾀하고 있는 것인데, 이를 통해 중앙정부의 정책 목표가 지방정부의 개발계획에 일관성 있게 반영되는 시행 체계를 구축하게 되었다.

일찍이 영국은 1:50,000 혹은 1:25,000 스케일의 단일 행정구역 기준이나, 여러 행정구역을 포함하는 국립공원이나 특정 경관사업의 경우 159개의 NCA를 기반으로 지방정부나 기관에서 자체적으로 경관특성화를 통해 지역경관특성지역(Local Landscape Character Areas: LLCA) 보고서를 작성하고 있다. 대규모 개발 계획 시에 LLCA가 부족할 경우 1:10,000, 1:2,500 혹은 더 작은 스케일의 경관특성화가 이루어지기도 하는 등 계획의 여러 이해당사자들이 협력하고 정보에 입각한 민주적인 의사결정을 내릴 수 있는 기초자료로 그 기능을 집중하고 있다.*

* Landmark Practice(2015), Landscape Character Assessment (LCA): tool to support sustainable development, accessed on 10 July 2015 [<http://thelandmarkpractice.com/landscape-character-assessment-lca-tool-to-support-sustainable-development/>]

이렇게 행정 지역이 아닌 공간적 위계에 따라 스케일을 달리하며 특성 지역이나 유형(character area/type)으로 구분되어 수행되는 경관특성화는, 국가에서부터 지방에까지 계획의 범위를 명확하게 해주고, 이들 사이의 계획 위계와 협력관계를 체계적으로 만들어 준다. 특히 국가적 기준은 물론이고 지역의 특수성에 맞추어 개발 계획을 통제해야 하는 지방정부에 경관특성화를 통해 작성된 NCA는 주요 참고수단이 되고 있다. 1970년대부터 영국에서는 특정 지역 사업 중 환경에 영향을 미치는 계획에 관해서, 개발 자문단 및 지방정부 당국이 ‘환경영향평가(Environmental Impact Assessment: EIA)’를 수행하도록 하고 있다. 특히 경관과 관련해서는 ‘경관 및 시각영향평가(Landscape and Visual Impact Assessments: LVIA)’를 작성하도록 하고 있다. 여기서 NCA나 LLCA 등 경관특성화를 통한 자료는 제시된 안이 주변 경관에 최소한의 영향을 미치는 적합한 계획인지 판단하는 주요 근거 자료로 쓰이고 있다.* 또한, 영국에서는 지방정부가 중앙정부의 NPPF 지침에 따라 지역계획을 세울 때, 지속가능성평가(Sustainability Appraisal)가 요구되는데, 이때에도 경관특성화는 평가의 중요한 기초자료가 되고 있다.

경관특성화는 사업자가 개발 사업의 심의를 위해 제안서를 제출할 때, 개발 대상지와 주변부의 경관에 대한 운영계획과 서술서(schemes/statements)를 함께 제출하도록 되어 있다. 이때 경관 운영계획과 서술서는 개발 지역이 포함되는 NCA나 지자체가 자체적으로 경관특성화평가를 통해 작성한 LLCA에 기반을 두어 가급적이면 경관 전문가의 도움을 받아 작성하도록 유도하고 있다. 이렇게 지역의 지방정부에 제출된 제안서에서 경관과 관련된 내용은 조경, 도시, 자리 등을 전공한 전문 공무원과 지역 전문가의 의견을 통해 개발계획이 지역경관특성에 악영향을 초래하는지 검토를 한다. 이때에도 NPPF와 지역계획, 국립공원이나 특별명승지(AONB)와 같은 경관 관련 정책들의 검토와 함께, 개발 계획에 의해 예상되는 경관 변화가 ‘지역경관특성에 부합하는지’, ‘지역경관과 어울리는지’, 그리고 ‘경관상 지나치게 드러나지 않는지’에 대하여 경관 특성이 기준이 되어 개발에 대한 허가 여부가 결정된다. 이렇게 궁극적으로 경관특성화는 경관의 변화가 주변의 물리적, 사회적 환경이 충분히 고려

* Landscape Institute and IEMA(2013), *Guidelines for Landscape and Visual Impact Assessment*, third edition, London: Routledge.

되어 계획된 가운데 이루어지고, 경관의 변화가 가능한 긍정적인 효과로 유도되도록 관리하는 데 쓰인다.

경관특성화의 과정: 협력적 경관계획의 기반

유럽경관협약 이후 경관이 공공재로서 ‘사회복지(social well-being)’의 주요 정책적 수단으로 다루어지고 있으며, 그 중심에는 경관을 인지하고, 공유하며, 함께 사용하는 주민들의 참여가 바탕이 되어 있다.* 경관의 주체로서 주민은 지역의 경관을 가장 잘 알고 있는 집단이며, 더 나아가 그들 자체가 지역 경관의 구성요소이면서, 경관의 다른 구성요소의 상당 부분을 만들어온 집단이다. 단위 지역을 다루는 경관계획의 의사결정 과정에서 지역 주민과의 지속적인 소통과 논의 과정이 반드시 수행되어야 하는 것이다. 경관특성화 과정에서, 특히 지역 차원의 LLCA의 경관특성평 가와 의사결정의 모든 과정에 경관에 거주하는 주민은 물론 다양한 이해 당사자가 참여할 수 있게 하고 있다. 이는 경관자원의 평가에서 시작되는 경관계획의 시작 단계에서부터 경관의 주체인 주민들의 경관에 대한 인식과 경험이 이해되고 공유되게 하여, 이후 원활한 의사결정을 도와준다. 이렇게 생산된 NCA나 지역의 LLCA 등을 쉽게 이해할 수 있는 내용과 지도 등을 웹 환경에서 공개함으로써, 지역민들의 주변 경관에 대한 인식을 높이는 교육 자료로 활용하고 있다. 역으로 지역민들이 지역의 경관자원을 발굴하고, 이를 근거로 주민들 사이에서 지역 발전을 위한 공통된 의견을 만들어내는 자료로 활용하거나, NPPF로 강화된 외부 기관과 적극적인 파트너십 모색을 위한 주요 참고 자료로도 쓰이고 있다.

이렇게 경관특성화는 경관자원의 생태적·시각적 가치에 더해 사회적 가치 등의 유무형의 가치까지 조사·분석하여 계획의 초기단계부터 반영할 수 있는 실질적인 경관 평가 방법으로 쓰이고 있다. 또한 이러한 평가법과 그 결과물을 중앙정부의 국토계획, 지방정부의 계획과 현장의 사업 시행자 및 지역 주민들이 공유하면서 상호 호환하고 피드백을 통해 발전시켜 나감으로써, 체계적이고 지속가능하며 민주적인 경관계획이 될 수 있는 정책적 체계의 구심점이 되고 있는 것이다.

* Olwig, K. R.(2007), “The practice of landscape ‘Conventions’ and the just landscape: The case of the European landscape convention”, *Landscape Research*, v. 32, pp.579–594.