국토경관의 향후 관리 방향

주신하
서울여자대학교 원예생명조경학과 교수,
한국경관학회 수석부회장

「경관법」 제정 11년

「경관법」이 제정된 지 벌써 11년이 지났다. 법 제정과 관련한 다양한 논의를 거쳐 2007년 아름답고 쾌적한 국토환경을 조성하는 것을 목적으로 「경관법」을 제정하였다. 「경관법」이 제정된 이후 우리 국토에는 과연 어떤 변화가 있었을까?

「경관법」은 제정 당시 경관계획의 수립, 경관사업의 시행, 경관협정의 체결과 지원, 경관위원회의 구성과 운영 등의 내용을 포함하고 있었는데, 이 중 가장 영향력이 큰 것은 경관계획의 수립이라고 할 수 있다. 법 제정 이전에도 일부 지자체에서는 비법정계획으로 경관계획을 수립하기도 하였는데, 법 제정을 통해 법적 근거를 제공하여 경관관리를 추진하려는 지자체의 의지에 힘을 실어 준다는 의미가 있었다. 또한 법정계획으로서의 경관계획은 법 제정 이전에 비해 훨씬 더 많은 지자체의 참여를 이끌어 냈다. 각 지자체의 상황에 맞추어 장기적 경관관리가 필요한 곳에서는 거시적 차원의 계획 내용을, 단기적 처방이 필요한 곳에서는 당면한 경관현안에 대한 해법을 담는 방식으로 경관계획이 수립되고 있다. 이런 자자체들의 적극적인 경관계획 수립은 2014년 「경관법」을 개정하면서 경관계획을 의무화하는 데 밑거름이 되기도 하였다.

2014년에는 「경관법」이 전면적으로 개정되었다. 인구 10만 초과 지자체의 경관계획이 의무화되었고, 개발사업·사회기반시설·건축물에

대한민국 국토경관헌장 선포식(2017.5.17.)

대한 심의가 「경관법」에 포함되면서 경관심의가 한층 강화되었다. 이를 통해 경관계획이 정착 단계에 이르렀고, 대규모 사업으로 인한 경관 변화를 경관심의를 통해 관리할 수 있게 되었다.

한편 중앙정부의 역할도 강조되어 5년마다 경관정책기본계획을 수립하여 중앙정부의 중장기 역할을 마련하도록 하였는데, 이를 근거로 2015년에는 제1차 경관정책기본계획이 수립된 바 있다. '국민과 함께 만드는 100년의 국토경관'이라는 비전 아래 경관가치 인식 확산, 경관관리 역량 강화, 경관행정 기반 구축이라는 3대 추진전략을 주요 내용으로 하고 있다.

지난 2017년에는 「경관법」 제정 10주년을 기념하여 국민들에게 경관의 중요성을 보다 쉽게 전달하고 각자의 역할을 알리고자 '대한민국 국토경관헌장'을 제정하였다. 국토경관헌장의 제정은 앞서 언급한 경관정책기본계획의 '경관가치 인식 확산'이라는 전략을 실현하는 세부 정책과제이기도 하였다. 특히 국토경관헌장 제정 과정에서 국토교통부뿐 아니라 다양한 관련 부처와 학계·시민단체·언론 등을 포함한 제정위원회를 구성하여 각계각층의 의견을 수렴하였다. 헌장 선포식에는 다양한 계층의 국민들이 참여하였으며 여러 지자체에서 국토경관헌장을 지지하는 동영상 메시지를 보내주기도 하였다.

「경관법」 제정으로 인한 변화?

「경관법」 제정 11년. 이처럼 그동안 많은 제도적 보완과 인식의 변화가 있었다. 그렇다면 「경관법」이 만들어진 이후에 실제로 우리 주변의 경관이 눈에 띄게 달라졌을까? 국민들이 생각하는 경관에 대한 인식에는 어떤 변화가 있을까?

광고물로 넘쳐나는 상업경관, 고층 건물들로 가로막힌 도시경관, 정리되지 않은 국도변 가로경관, 각종 개발사업으로 훼손되는 아름다운 자연경관. 우리가 만나는 일상적인 경관 중에는 아직도 개선이 필요한 부분이 너무도 많다. 경관 관련 제도가 정비되고 관련 전문가와 행정가의 노력에도 국민들이 체감하기에는 부족한 부분이 많다는 것이다.

한편 경관 관련 제도가 도입되면서 '경관은 규제'라는 인식이 늘어나고 있기도 하다. 특히 개발사업자의 입장에서 경관은 추가적인 시간과 비용이 들어가고, 재산권 행사에 방해가 되는 대상이라고 생각하는 경향도 있다. 경관심의 안건들 중에는 법규 한도를 꽉 채워 주변 경관에 좋지 않은 영향을 주는 사례가 꽤 많다. 주변 경관과의 조화를 고려해 층수를 낮추거나 시야를 열어 둘 공간을 확보하라는 의견은 재산권을 침해하는 '규제'라고 생각한다. 이렇듯 경관이 공공재라는 인식은 우리 사회에서 아직은 보편적이지 못하다.

경관계획이 수립된 지자체에서도 경관계획의 내용을 충분히 실행하고 있지 못하다. 경관행정 담당자들은 계획 내용이 구체적이지 않아서 실행이 어렵다고 하고, 강제성이 있는 실행 수단이 없어서 추진이 어렵다고도 한다. 경관 개선을 위한 예산 확보는 여전히 어렵고, 타 부서와의 협조가 매우 어렵다. 경관계획에서 제시한 경관사업도 넉넉지 못한 지자체 재정적 상황으로 실행되는 비율은 매우 낮은 편이다. 기초지자체들의 재정 형편은 넉넉하지 못하고, 최근 도시재생 분야에 예산이 집중 편성되는 분위기에서는 중앙정부의 지원을 기대하는 것도 한계가 있다. 경관협정도 아직 정착 단계에 이르지는 못한 것으로 봐야 한다. 주민들 스스로 아름다운 경관을 만들고 보전하기 위한 주민들의 자발적인 노력은 아직 기대에 미치지 못하고 있다. 아직도 경관협정을 통해 사업비 지원을 받을 수 있을 거라는 기대가 더 크다.

그렇다면 지난 10여 년간의 제도적 개선, 학문적 성과, 행정적 노력이 아무런 소득이 없었던 것일까? 「경관법」 체계는 그동안 상당한 진전이 있었으며 경관계획을 수립하는 전문가나 행정 담당자들의 수준도 초기

에 비해서 많은 발전이 있었다. 또한 제도 개선을 위한 의미 있는 연구도 꾸준히 진행되어 왔다. 그렇다면 무엇이 문제였을까? 그동안 전문가 그룹에서만 '경관'을 이야기한 것일까?

현재 맞고 있는 경관 분야의 한계는 어쩌면 주민들과의 소통에서 그 해법을 찾아야 할지 모른다. 주민들 스스로 경관에 대한 중요성을 인식하기 전에는 경관은 아름다움에 대한 공허한 이야기이거나, 아니면 재산권 행사를 제한하는 규제로 치부될 수 있기 때문이다. 지금은 국민 개개인이 체감할 수 있는 경관정책과 계획이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

체감할 수 있는 경관, 경관자원

설악산 오색약수터와 남설악 지역 끝청봉 하단을 연결하는 3.5km 구간의 케이블카 건설은 지난 20여 년간 추진해 오고 있다. 수차례 사업 수정을 거쳐 2016년 환경부의 조건부 허가를 얻은 후 문화재청의 심의를 남겨두고 있는 상황이었다. 문화재청 허가의 주요 쟁점은 야생 동물 서식지의 훼손과 경관 문제였다. 당시 필자는 경관분과 소위원회의 외부전문가로 참여하였는데, 설악산 주봉인 대청봉에서 불과 1.3km 정도 떨어진 지점까지 케이블카 주탑이 들어선다는 것은 도저히 받아들이기 어렵다고 판단하였다.

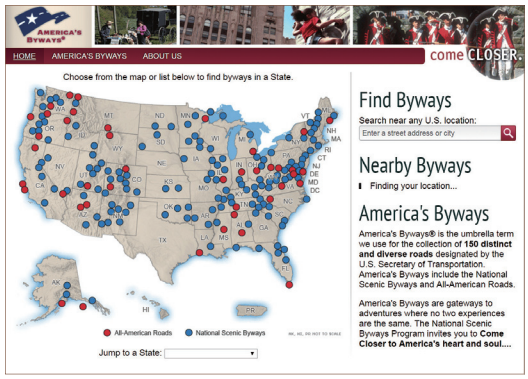
그러나 행정소송을 거치면서 내려진 최종 결론은 케이블카와 주탑이 차지하는 면적의 비율이 아주 낮기 때문에 경관적 영향이 크지 않다는 것이었다. 설악산의 아름다움을 경관 변화 면적으로만 인정한 셈이다. 대청봉에서 보는 아름다운 설악산의 경관은 아주 작은 변화, 특히 인공적인 요소의 도입만으로도 전체가 크게 훼손될 수 있는 대상이다. 더구나 설악

대청봉에서 본 오색케이블카 설치 구간: 작은 변화로도 경관훼손이 우려된다.
자료: 설악산 오색삭도 설치 현상변경 검토위원회 회의자료.

산은 우리나라 자연경관을 대표하는 그런 곳이다. 이처럼 대청봉에서의 아름다운 경관은 그 어떤 방식으로도 보호받을 수 없는 상황이었다. 설악산 경관을 후손들도 온전히 감상할 수 있도록 미리 경관자원으로 지정했더라면 어땠을까? 경관 분야 연구자로서 너무나 안타까우면서도 동시에 그간 이런 노력을 하지 않은 것에 대한 후회가 많았다. 아무튼 오색케이블카 사업은 문화재위원회의 심의를 통과하였다. 그러나 환경부 적폐청산위원회(환경정책제도개선위원회)가 밀실 심의 등을 이유로 '허가 전면 재검토' 의견을 내면서 현재는 다시 보류 상태에 있다.

국민들이 체감할 수 있는 경관은 일상적인 데에서 출발해야 한다. 많은 사람들이 아름답다고 생각하거나 경관적으로 의미가 있는 대상들부터 미리 잘 정리해 두면 어떨까? 그리고 이런 경관들을 잘 가꾸어서 오랫동안 유지하는 것이 좋지 않을까? 경관자원의 발굴과 관리는 이러한 쉬운 아이디어에서 출발한다.

해외에서는 자원의 개념으로 경관을 관리하는 사례가 매우 많다. 미국의 국가 경관도로 프로그램(National Scenic Byway Program)은 미국의 연방도로청(FHWA)의 주관으로 시행되는 프로그램이다. 1989년 Scenic Byway법이 제정되면서 경관도로에 대한 중요성이 대두되어 이 프로그램이 시작되었고, 1995년 국가 경관도로 프로그램의 정책을 통해 선정 기준을 마련하며 체계를 확립하게 되었다. 경관도로는 고고학적 가치, 문화적 가치, 역사적 가치, 자연적 가치, 위락적 가치, 경관적 가치 등의 다양한 기준에 의해 선정된다. 이어 전문가로 구성된 선정위원회의 심사를 거쳐 최종적으로 확정된다. 이런 과정을 통해 현재까지 150여 개의 도로가 경관도로로 선정되어 관리되고 있다.



미국 연방도로청(FHWA)의 국가 경관도로 프로그램

자료: http://www.fhwa.dot.gov/byways.

일본 오사카시에서는 경관법과 도시경관조례를 근거로 도시경관자원을 발굴하여 등록하는 제도를 운영해 오고 있다. 경관적으로 우수한 신규 건물과 역사적 건축물, 교량과 수목 등은 모두 지역의 경관을 특징짓는 중요한 역할을 담당하므로, 경관 형성에 중요한 자원들을 많은 시민들이 알고 지역의 '경관 만들기'에 적극적으로 활용하고 있다. 특히 경관자원의 발굴에는 지역별로 주민들이 참여해서 진행하고, 최종적인 등록은 오사카시 도시경관위원회에서 심의하는 것으로 운영된다.

이러한 사례는 없던 것을 새로 만드는 것이 아니라 우리 주변에서 경관적인 가치를 찾아내고 관련 기관이나 정부조직에서 권위를 인정해 주는 방식이라는 점에서 의미가 있다. 경관 가치에 대한 의미 부여, 이것이 경관자원의 발굴과 지정의 가장 중요한 점이다.

우리나라에서도 이러한 시도가 전혀 없던 것은 아니다. 아름다운 도로 100선, 국립공원 자연경관 100경, 우수경관 조망명소, 농촌어메니티(농촌다움)자원 조사 등 경관자원에 대한 매우 다양한 유형의 조사가 진행되었으나, 지속적으로 발굴하거나 조사 결과를 활용하는 측면에서는 아쉬운 점이 있었다. 이제는 경관자원에 대한 보다 체계적인 접근이 필요하다.

경관정책의 새로운 비전: 경관자원의 조사와 관리

그렇다면 어떻게 경관자원을 조사하고 관리해야 할까? 필자가 제안하는 경관자원의 가장 효과적인 조사 방법은 지자체 경관계획을 활용하는 것이다. 현재 경관계획을 수립할 때에는 경관현황조사 단계에서 경관자원에 대한 조사를 하도록 규정되어 있다. 지자체 단위로 진행되기 때문에 주민들이 체감할 수 있는 자원들을 조사할 수 있는 좋은 기회이다. 그러나 현재 경관계획 수립의 현실은 꼼꼼한 경관자원 조사가 진행되기 매우 어려운 실정이다. 짧은 기간 내에 경관현황조사를 포함한 계획의 수립, 거기에 경관위원회 심의를 포함한 승인 절차까지 진행하기가 쉽지 않기 때문이다. 효율성을 따진다면 경관현황조사를 현장조사보다는 기존 자료를 취합하는 방식으로 진행해야 한다.

그렇다면 이러한 상황을 개선하기 위해서 경관자원조사를 경관계획에서 분리하는 것은 어떨까? 경관자원조사를 미리 진행한 후 경관계획을 수립하게 된다면 조사와 계획 모두 내실 있게 진행되지 않을까? 이러

한 아이디어에도 현실적인 한계가 있다. 경관자원조사를 분리하여 진행하기 위해서는 별도의 예산이 필요한데, 경관계획 수립을 위한 예산도 충분히 확보하기 어려운 현실을 감안해 본다면 기초 지자체에서는 쉽지 않은 일이기 때문이다.

이런 가운데 충남 당진시는 올해 7월 경관자원 조사 용역을 발주하였다. 당진시 경관 담당자는 경관계획의 수립 또는 변경을 위한 기초조사에 관한 내용을 담고 있는「경관법」제10조 기초조사 항목을 예산 확보의 근거로 삼았다고 한다. 현재는 다른 지자체에서 쉽게 시도할 만한 상황은 아니겠지만, 당진시의 사례는 다른 지자체에서도 관심을 갖고 지켜볼 필요가 있다. 특히 중앙정부는 당진시 사례를 면밀히 살펴보고 경관자원조사 내실화를 위한 지원 정책을 마련할 필요가 있다고 생각한다.

경관자원조사를 분리해서 얻는 이점은 경관계획의 내실화뿐만 아니다. 경관자원조사 결과는 경관계획 외에도 다른 관련 계획에서 활용도가 매우 높은 자료이다. 도시계획 분야, 농어촌계획 분야, 관광 분야, 지역활성화 분야, 문화 및 축제 관련 분야 등 지자체 행정 전반과 관련이 많은 자료이므로 그 활용성은 매우 높다. 그런데 다른 부서에서는 경관계획 보고서를 찾아보지 않고서는 이런 자료가 구축되어 있다는 사실조차 알기 어렵다. 상황이 이렇다 보니 현재까지는 경관자원조사 결과가 타 계획에서 활용된 사례가 많지 않다. 따라서 다른 분야에서도 쉽게 활용할 수 있도록 경관자원조사를 경관계획에서 분리하고 조사 결과를 별도로 관리할 필요가 있다.

한편 경관심의에서도 활용할 경우 심의 결과의 신뢰성과 객관성을 높일 수 있다. 자연경관심의나 산지전용허가 시 활용할 수도 있을 것이다. 생태자연도를 근거로 환경영향평가를 진행하는 것과 유사한 구조라고 볼 수 있다.

경관자원조사 결과의 활용도를 높이기 위해서는 결과물을 보고서 형태 외에도 다양한 형식으로 제공할 필요가 있다. 지자체 홈페이지에 경관자원 목록을 게시할 수도 있고, 지도상에서 경관자원의 위치와 사진을 연동하는 형태로 자료를 제공할 수도 있다. 휴대폰에서도 쉽게 검색이 되고 위치도 확인이 되도록 하는 방법도 가능할 듯하다.

경관자원을 기록하는 방식도 다양하게 할 필요가 있다. 드론을 이용해 조감하는 동영상을 촬영하거나 VR 기술을 활용하여 360도 영상을 기

록할 수도 있을 것이다. 전문가들의 참여로 일정 수준의 자료 구축이 이루어진 이후에는 주민들이 직접 촬영한 경관자원을 등록하고 순위를 매기는 방식을 도입해 볼 수도 있다.

시각적 측면 외에 특별한 의미가 있는 대상을 찾는다거나, 지속적으로 경관을 기록해야 하는 때에는 주민 참여를 통해야 효과적이고 정확한 결과를 얻을 수 있다. 휴대폰으로 촬영하고 등록하는 친근한 방법을 통해 경관자원 자료를 업데이트하는 방식은 지역경관에 대한 주민들의 관심과 자부심을 높이는 데에도 기여할 것이다. 이러한 일은 IT, 드론, VR, 빅데이터 처리, 데이터베이스 등 타 분야와의 협업 또한 매우 중요하다. 아직은 이러한 신기술이 경관 분야, 특히 경관자원의 조사와 관리에 활용된 경험이 많지 않으나, 앞으로 경관계획·관리·정책을 시민들의 눈높이에 맞추기 위해서는 반드시 진행되어야 할 것으로 생각한다.

국토경관의 향후 관리 방향

경관 분야를 어렵다고 하는 이유는 각자가 생각하는 '경관'이 모두 다르기 때문이다. 그만큼 경관은 주관적이고 개인적인 대상이다. 그러나 반대로 생각해 보면 경관의 이러한 특성은 대중성과 일상성으로 읽을 수도 있다. 모두가 좋아하는 경관은 찾기 어렵지만, 우리는 늘 경관을 느끼고 살아가고 있다.

우리나라 「경관법」은 주민들의 요구로 만들어진 것은 아니었다. 그러나 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관심의가 도입되어 운영된 지 10여 년이 지난 시점에서 이제 주민들과 함께 눈높이를 맞추어 새롭게 경관정책을 마련해야 한다.

아직 진행해야 할 연구와 제도 개선의 여지는 많이 남아 있다. 경관자원의 조사와 활용을 위한 구체적이고 세부적인 기준이 마련되어야 한다. 어떤 대상을 어떻게 조사하고 어떤 방식으로 관리해야 하는지에 대한 연구가 필요하고, 연구성과를 토대로 각 지자체와 정부가 어떤 역할을 해야 하는지 제도에 담아야 한다. 또한 지면관계상 언급하지 못한 경관교육은 주민들의 경관에 대한 관심을 높이는 데 매우 효과적이다. 「경관법」이 제정된 지 10여 년이 지난 지금, 이제는 보다 구체적이고 실효성이 있는 노력이 필요한 때이다.