

제1차 경관정책기본계획의 수립 배경과 주요 내용

문봉섭
국토교통부
건축문화경관과 사무관

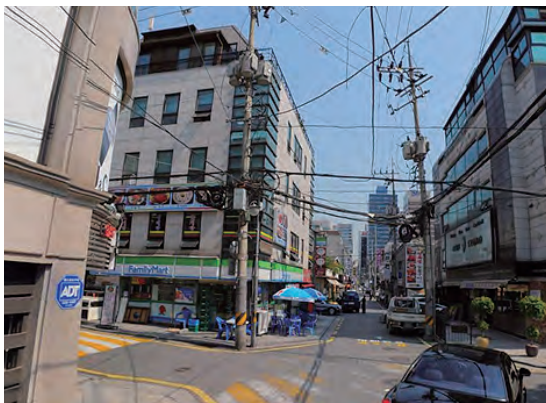
얼마 전 우리는 광복 70주년을 맞이하였다. 오랜 시간이 흘렀기에 국민 대부분은 광복을 맞이하던 시대를 기억하지 못하지만 지난 70년간 우리의 국토는 실로 ‘폭풍 성장’하여 그 모습이 엄청나게 달라졌다는 점은 그때의 기억을 직접 갖고 있는 국민이나 그렇지 않은 국민이나 절대적으로 공감할 것이다.

분명 대한민국은 지난 70년 동안 세계가 놀랄 만큼 대단한 발전을 이뤘다. 도로와 철도를 신설하여 일일 생활권을 만들었고, 기와집과 슬래브집을 걷어내고 아파트라는 편리한 주택을 대량 공급했으며, 산을 깎아내고 논밭을 없애 빌딩과 공장을 지었다.

많은 중·저개발 국가가 따라하고 싶어 하는 우리나라의 빠른 ‘개발’과 ‘성장’은 충분히 자랑스러운 일이지만 급속한 성장에만 취해 있던 우리는 ‘경관’, ‘디자인’, ‘공간의 질’ 등을 충분히 고려하지 않는 과오를 남겼다.

양적인 개발과 성장이 차오를 때쯤에서야 우리는 국토를 돌아보고 잘못된 것들을 짚어내기 시작하였다. 2000년대에 들어서면서 국토·도시의 기틀을 마련하기 위한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 산재한 도시개발과 관련된 법률의 기틀을 다지는 「도시개발법」, 주택개발의 초석을 다지기 위한 「주택법」 등이 제정되었다. 이렇듯 양적인 측면뿐 아니라 질적인 측면을 고려하기 위하여 하나씩 정리가 되어가고 있던 상황에서, 2007년 5월 17일 국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위하여 각종 경관자원의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항들을 정하는 것을 목적으로 한 「경관법」이 제정되었다.

일본은 우리보다 조금 앞선 2004년 주민과 지자체의 경관활동에 기반을 둔 사회적 요구에 따라 「경관법」을 제정하였으나, 우리나라 「경관법」은 정부 주도로 제정되다 보니 국민 공감대가 다소 미약한 상태에서 제정되었다고 볼 수 있다.



상 무질서한 옥외광고물 (자료: 서울특별시 보도자료, "서울 간판 업그레이드, 도시 경관 품격 높인다", 2011.2.23.)

하 도심에 난립한 전선 (자료: 국토교통부 보도자료, "전선·간판 정비, 공공시설물 디자인 품격 제고 등 경관개선에 박차", 2012.7.30.)

이렇게 우수한 경관 형성 및 관리를 위한 법적 기반은 마련되었지만, 2007년 제정된 「경관법」은 지자체 중심의 경관 형성 및 관리방안의 내용을 중심으로 하고 있었으며, 국가 차원의 국토경관 관련 정책의 기본 방향이나 전략은 미비한 상황이었다. 따라서 지자체의 효율적인 경관제도 운용과 경관시책의 실효성을 강화하기 위하여 보다 체계적인 국가 차원의 경관정책 골격이 필요하다는 요구가 대두되었다.

이에 국토교통부는 2013년 「경관법」 전부개정을 통하여 국가 경관정책의 기본방향과 전략을 제시하는 경관정책기본계획 수립, 경관심의제도 도입 등

보다 적극적인 경관 형성 및 관리를 위한 내용을 담았으며, 지난 7월 30일 개정된 「경관법」 제6조에 근거하여 첫 번째 경관정책기본계획을 수립·공고하게 되었다.

경관정책기본계획의 의의와 역할

경관정책기본계획은 국가에서 수립하는 경관정책에 관한 최상위 계획으로, 아름답고 쾌적한 국토경관의 보전·관리 및 형성을 위하여 종합적·장기적 정책방향을 설정하는 ‘국가계획’이며, 국토경관의 비전 및 목표를 실현하기 위한 추진전략과 구체적인 실행방안을 제시하는 5개년 단위의 ‘실천계획’이다. 그런 만큼 다양한 주체(중앙, 지방정부, 전문가, 국민 등)와 분야(국토, 도시, 건축, 토목, 조경, 환경, 농업, 문화재, 관광 등) 간 연계를 바탕으로 하는 ‘협력계획’의 성격을 갖고 있다.

지자체에서 수립하는 경관계획(옛 기본경관계획)은 지역 단위의 경관을 보전·관리 및 형성하기 위하여 해당 지방자치단체의 여건과 상황을 고려하여 수립하는 공간계획의 성격을 띤다. 이에 비해 국가가 수립하는 경관정책기본계획은 공간계획의 개념이 아니며, 중앙정부가 국토 전역의 경관을 대상으로 한 다양한 경관 정책의 기본방향과 실천전략을 제시하는 정책계획이다.

물론 경관정책기본계획은 지자체의 경관계획에 직·간접적 영향을 미치지만 공간계획이 아니므로 ‘국토종합계획-도종합계획-도시·군기본계획-도시·군관리계획’과 같은 수직적 상·하위 계획의 개념은 아니다.

경관정책기본계획은 국가 차원의 정책방향을 제시함으로써 중앙정부, 지방정부, 민간 모두가 공감할 수 있는 바람직한 국토경관의 형성 및 관리에 대한 방향성을 확립한다는 데 그 의의가 있다. 또한 이번

수립된 '제1차 경관정책기본계획'은 국토경관을 체계적으로 관리하기 위한, 국가 차원의 첫 번째 정책기본계획으로서 다양한 주체가 효율적으로 경관관리를 실천할 수 있는 제도적·사회적·기술적 초석을 마련하였다는 데 의의가 있다.

제1차 경관정책기본계획의 추진 경위

제1차 경관정책기본계획은 「경관법」을 소관하는 국토교통부 건축문화경관과가 수립과업을 총괄하였으며, 건축도시공간연구소가 연구과업을 수행하였다.

내실 있는 기본계획(안) 마련을 위하여 다양한

경관관리 주체(공무원, 관련 기관, 학·협회, 실무자 등)가 참여한 전문가 워크숍과 TFT를 통하여 경관정책기본계획의 기본방향 및 목표, 추진전략, 정책과제, 세부사업 등에 대한 심층적인 논의를 진행하였다.

2014년 6월부터 12월까지 7개월간 40여 명이 참석한 워크숍을 2회, 30여 명이 참여한 과제발굴 TF를 2회, 15명이 참여한 실천과제 TF를 5회 운영하면서 다양한 의견을 수렴하여 분야별 과제를 발굴하였다. 그리고 국토교통부 내 관련 부서 협의 및 관계 중앙행정기관 협의를 통하여 연계사업을 검토하고 관련 정책을 조정하여 제1차 경관정책기본계획(안)을 마련하였다.

경관정책기본계획 수립 추진 경위

일시	추진 내용	구분
2007. 5.	「경관법」 제정	제도 및 기반 마련
2013. 8.	「경관법」 전부개정 (2014. 2. 7. 시행)	
2014. 4.	'제1차 경관정책기본계획 수립 연구' 착수	과제 도출 및 계획 수립
2014. 6.	제1차 전문가 워크숍 국토경관 관련 이슈 도출과 현안 파악	
2014. 7.~8.	과제발굴 TF 회의 추진전략별 과제발굴을 위한 TFT 구성 및 운영(회의 2회, 서면 1회)	
2014. 8.	국토교통부 내 관련 부서 협의	
2014. 9.	제2차 전문가 워크숍 비전 및 목표, 추진전략, 정책과제 등에 대한 의견 수렴	
2014. 10.	실천과제 TF 회의 8대 정책과제별 실천과제 도출(회의 2회, 서면 1회)	협의 및 의견 수렴
2014. 11.	분과별 TF 회의 세부사업 도출 및 사업내용 논의(분과별 회의 각 1회, 서면 1회)	
2014. 12.	제3차 전문가 워크숍 제1차 경관정책기본계획 초안 검토 및 의견 수렴	
2015. 1.	제1차 경관정책기본계획(안) 수립	
2015. 3.~4.	관계 중앙행정기관 및 관련 부서 협의	
2015. 4.	공청회 제1차 경관정책기본계획(안) 수정·보완	심의 및 공고
2015. 6.	중앙도시계획위원회 심의	
2015. 7. 30.	제1차 경관정책기본계획 수립·공고	

이후 「경관법」 제6조에 의거한 경관정책기본계획 수립 절차에 따라 기본계획(안)에 대해 2015년 3월 관계 중앙행정기관 협의를 시행하고, 2015년 4월 공청회를 거쳐 다양한 의견을 수렴하였다. 이를 토대로 기본계획(안)을 보완한 후 2015년 6월 중앙도시계획위원회의 경관심의를 거쳤고 2015년 7월 국토교통부장관 결재를 얻어 제1차 경관정책기본계획을 수립, 공고하게 되었다.

국토경관의 여건 변화와 도전과제

제1차 경관정책기본계획 수립을 위해 먼저 국토경관과 관련한 여건의 변화, 국토경관의 현황과 문제점 등을 파악하고 그 원인을 분석한 후 문제점 해결을 위한 주요 현안을 설정하였다.

국토경관과 관련한 우리나라의 여건변화를 살펴보면 ‘경제성장, 국민복지 요구 증대, 저성장시대의 국토관리체계 변화로 쾌적한 국토경관의 향유 기회가 확대되어 체계적 경관관리 필요성이 증대되었다’는 것으로 요약할 수 있다.

이러한 여건변화 속에서 현재 우리 국토경관의 현황은 수려한 자연경관, 가치 있는 전통문화경관, 자연과 생활요소가 어우러진 농어촌 경관, 다채로운 도시경관 등 다양한 경관요소에 대한 우수한 경관자원이 풍부함에도 경관형성·관리 체계 미흡으로 경관이 훼손되고 특색 없는 경관형성을 초래한다는 문제점을 안고 있다.

이러한 문제점의 원인으로는 ▲자연에 편중된 경관인식과 경관 관리인식 부족 등 국토경관에 대한 국민공감대 형성이 미약한 점 ▲공공 전문성 미흡, 민간전문가 부족, 주민역할 한계 등 경관관리 주체의 역량이 부족한 점 ▲경관향상 고려가 불충분한 지역개발사업 등 경관관리 제도 실효성이 미비한 점 ▲경관개선효과 평가, 경관자재·재료 기술

개발 등 경관 연구개발 지원이 저조한 점 등으로 파악되었다.

따라서 제1차 경관정책기본계획은 이러한 문제점의 원인을 해소하기 위하여 경관향상 활동에 국민 참여를 독려하고, 경관 관련 인력의 전문성을 강화하며, 각종 경관관리 제도의 실효성을 증진시키고, 경관 기초연구 및 기술개발을 확대하는 것에 초점을 맞췄다.

제1차 경관정책기본계획의 주요 내용

제1차 경관정책기본계획의 구조 및 체계는 최상위의 ‘비전 및 정책목표’부터 ‘추진전략-정책과제-실천과제-세부사업’으로 구성되어 있다.

제1차 경관정책기본계획의 계획구조 및 구성체계

비전 및 정책목표

국가경관정책의 장기 비전 달성을 위하여 지향해야 할 기본 목표

추진전략

정책목표를 실현하기 위한 전략

정책과제

국토경관 인식 제고, 역량 강화, 제도 개선을 위한 정책적 고려사항

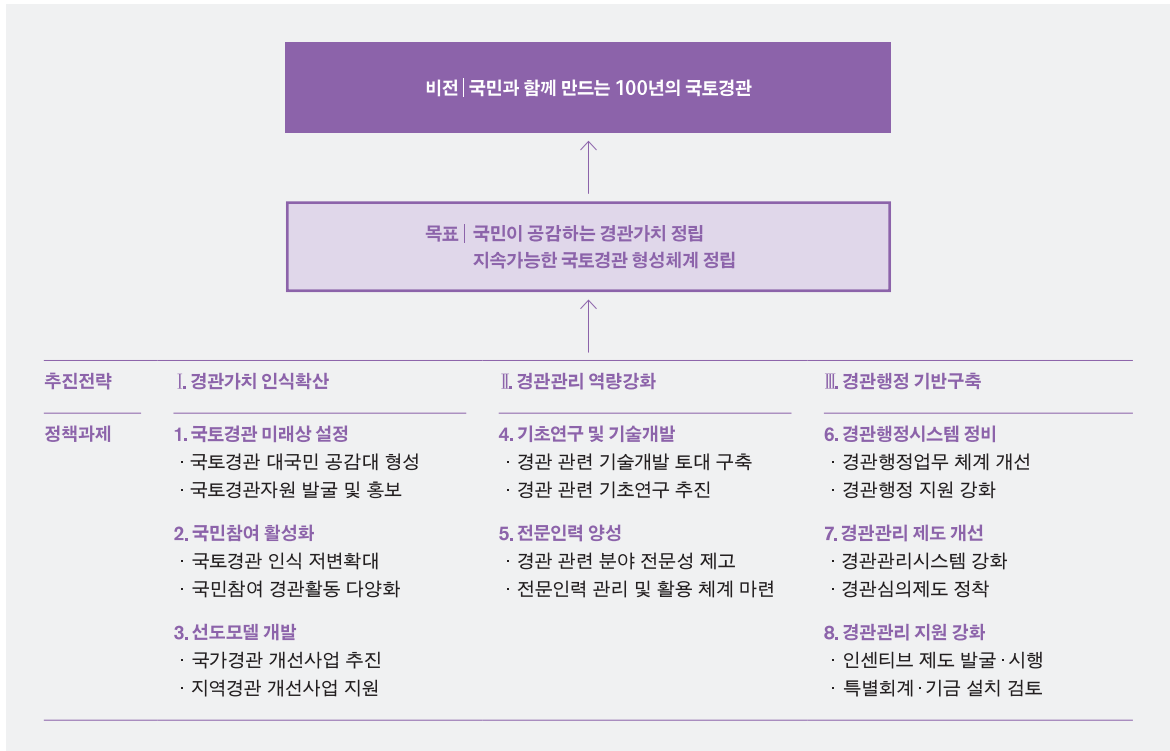
실천과제

정책과제를 이행하기 위한 구체적인 실천방안

세부사업

실천과제별 단위사업

이러한 계획구조에 따라 제1차 경관정책기본계획은 ‘국민과 함께 만드는 100년의 국토경관’을 비전으로 설정하였다. 여기에는 비전 실현을 위한 2개 목표, 3개 추진전략, 8개 정책과제, 16개의 실천과제, 36개의 세부사업이 포함되어 있다.



아름다운 국토경관을 만들고 지켜 나가는 핵심 주체는 국민이라는 점, 그리고 경관을 만들어 나가는 데는 오랜 시간이 걸리고 장기적인 안목에서 접근해야 한다는 점에 최우선 가치를 두어 비전에 ‘국민’과 ‘100년’이라는 키워드를 넣었다. 그리고 과제발굴 시 전문가 TFT가 가장 시급한 현안사항으로 제시한 경관에 대한 가치와 중요성을 우리 모두가 공감하도록 하는 것과 경관과 관련된 다양한 분야에서 바람직한 국토경관 형성 체계를 갖추는 것 두 가지를 2대 목표로 설정하게 되었다.

이러한 비전과 목표를 달성하기 위한 3대 전략으로는 ▲첫째, 바람직한 국토경관 미래상 및 가치에 대한 국민 공감대를 형성하고, 국민 참여 활성화와 선도모델 개발을 통한 ‘경관가치 인식확산’ ▲둘째, 체계적인 경관형성과 관리체계를 마련하는데 필요한 기초연구와 기술개발, 그리고 경관 전문

성 제고를 위한 전문인력 육성 등을 통한 ‘경관관리 역량강화’ ▲셋째, 경관행정시스템 및 경관관리 제도의 정비·개선과 인센티브 방안 등 경관형성·관리 장려 방안을 마련하는 ‘경관행정 기반구축’으로 설정하였다.

3대 추진전략 하부의 8개 정책과제, 16개의 실천과제, 36개의 세부사업의 내용*을 모두 설명하는 것은 지면상 한계가 있어 주요한 몇 가지 세부사업 내용을 살펴보면 다음과 같다.

경관자원은 모두가 공유하고 함께 향유해야 할 공공재라는 인식을 확산할 목적으로 학회, 시민단체, 각 정부부처, 공공기관 등이 참여하여 품격 있는 국토경관을 형성하고 관리하기 위하여 지켜나가

* 제1차 경관정책기본계획 전문은 국토교통부 홈페이지(www.molit.go.kr)의 ‘정보마당-법령정보-훈령·예규·고시’의 ‘제1차 경관정책기본계획(2015~2019) 수립 공고’에 게시되어 있다.

야 할 가치와 원칙을 제시하는 ‘대한민국 국토경관 현장’을 수립할 계획이다. 경관인식 향상을 위하여 지역별 경관경쟁력 평가를 주기적으로 실시하고, 우수 경관자원을 한국 대표경관으로 선정하여 홍보·지원할 예정이다.

사회적 가치관이 정립되는 어린이·청소년이 경관가치를 공유할 수 있도록 경관기초교육 프로그램을 마련하여 교과과정에 연계하고, 골목 및 마을단위에서 일상 생활환경을 개선하는 국민실천 경관활동인 ‘으뜸동네 만들기 운동’을 추진할 계획이다.

우리나라 고유의 국토경관을 상징하고 미래 국토경관을 선도할 수 있는 국가상징 경관시범사업을 발굴하여 추진하고, 소규모 교량과 육교·방음벽 등 일상생활 속에서 자주 접하는 사회기반시설의 경관을 우수하게 만들고 관리하는 방안을 마련한다.

국토경관 연구개발사업을 추진하여 3차원 경관관리시스템 구축, 전선·통신선 지중화 등 경관을 향상시키는 기술을 개발하고, 경관 경제가치 연구 등 기초연구를 강화한다.

경관 전문성 제고를 위하여 경관 관련 분야(도시, 건축, 조경, 토목, 환경 등)의 국가직무능력표준(National Competency Standards: NCS)**에 경관 직무를 보완하고, NCS와 연계하여 대학 내 관련 학과에 경관계획 및 관리와 관련된 과목을 도입하도록 유도하며, 전문가대상 교육 프로그램 개발도 추진한다.

과도하거나 불합리한 경관심의를 방지하고 지자체 경관위원회 운영을 표준화하기 위하여 ‘경관위원회 운영 가이드라인’을 마련하고, 경관심의회와 관련 심의(도시계획, 건축 등) 간 통합심의를 활성화하는 등 경관심의 행정 간소화를 유도할 계획이다.

맺음말

이제 첫 번째 경관정책기본계획이 마련되었다. 그리고 「경관법」 제6조가 폐지되지 않는 한 국토교통부는 5년마다 경관정책기본계획을 수립해야 한다.

처음으로 수립하는 상황이라 여러모로 부족한 부분이 많지만, 분명한 것은 경관정책기본계획에 포함된 과제들이 모두 성공적으로 시행되면 대한민국 국토경관이 현재보다 아름답고 쾌적해진다는 점이다.

각 분야의 경관 전문가 분들, 그리고 아름다운 국토경관에 관심이 많은 국민 여러분 중에는 분명 이번 계획이 미흡하다고 생각하거나 이러저러한 내용이 더 담겨야 한다고 생각하는 분들이 많을 것이다.

하지만 첫 번째 경관정책기본계획에서 반드시 다루어야 할 부분은 아름답고 쾌적한 국토경관이 국민복지 실현의 중요한 수단이며 국민 모두가 함께 누려야 하는 공공재라는 점을 공감하도록 해야 하는 경관정책의 방향, 그리고 국가와 국민이 함께 가꾸어 우리 자신과 후손들로 하여금 대한민국 국토경관을 사랑하고 자긍심을 갖게 하기 위한 장기적인 경관정책의 방향이다.

제1차 경관정책기본계획의 기간인 5년 내에 이러한 인식 공감감이 모두 이루어지기는 어렵겠지만, 풍류와 멋을 알았던 우리 선조들의 5,000년 역사와 문화가 깃든 아름다운 우리의 국토경관을 국민 모두가 소중히 생각하고 적극적으로 지켜나갈 때까지 이러한 경관정책은 계속될 것이다.

*** 산업현장의 직무수행에 필요한 지식·기술·역량·성장경로를 부문별·수준별로 체계화한 것으로 일·교육·훈련·자격 간 연결고리를 말한다.