

경관계획과 국토계획의 연계성 강화 방안: 영국의 경관특성평가 도입과 활용을 중심으로*

Strategies to Reinforce the Connectivity between Landscape Planning and National Planning: with focus on the Introduction and Application of the Landscape Character Assessment in the UK

정해준** · 한지형***

Jung, Hae-Joon · Han, Ji-Houng

Abstract

The amendment of Landscape Act in 2014 requires more specific and systematic approaches to encouraging bottom-up policies in landscape planning with close alignment to National Land Use policies. This guides the study to draw implications for systematic landscape planning, particularly by reviewing Landscape Characterisation that is now widely adopted in England. The research first explores how Landscape Characterisation, especially by Landscape Character Assessment(LCA), has been developed and used with the evolution of landscape planning of England from its origin to the adoption of the European Landscape Convention(ELC) and the National Planning Policy Framework(NPPF), which highlight democratic landscape planning with recognition of landscape's contribution to social cohesion and sustainability. The research expects that as a key tool to integrate spatial and political framework between national and local, and to assists in informing judgements and decisions in landscape planning with wide public participation, Landscape Characterisation is applicable to forge the systematic framework for Korean landscape planning and management.

키 워 드 ▪ 경관특성평가, 경관법, 경관 계획, 정책 체계, 유럽경관협약, 국가계획정책체계
Keywords ▪ Landscape Character Assessment, Landscape Act, Policy Framework, Landscape Planning, ELC, NPPF

I. 서 론

1. 연구의 목적

1960년대 시작된 양적 성장 위주의 급속한 국토 개발은 도시 기능을 증진시키고, 생활 편의를 향상

시켰으나, 무분별한 고유 경관의 훼손으로 이미 오랜 기간에 걸쳐 형성된 지역 정체성을 급속히 상실시키는 부작용을 초래하였다. 하지만 최근 국토 경관이 중요한 국민의 공동자산으로, 삶의 질 혹은 국가경쟁력 확보 측면에서 강조되면서 경관의 국가적 관리가 요구되고 있다. 그러나 경관계획¹⁾은 국

* 이 논문은 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단 일반연구지원사업(NRF-2013R1A1A2060985)의 지원을 받아 수행되었습니다.

** University of Sheffield (lucidgardener@gmail.com)

*** Ajou University (Corresponding author: hanjh@ajou.ac.kr)

토계획의 체계)속에서 하나의 부문계획으로 설정되어 그 실행주체가 불명확함으로 계획이 총체적인 경관관리로 이어지지 못하였다(한국경관협회의, 2008).

선진 외국에서는 이미 오래전부터 경관을 주요 자원으로 규정하고 생태 및 문화 다양성 확보와 사회복지 차원에서 강력한 경관 정책을 시행하고 있다. 정부공공기관의 다양한 지원정책, 민관 파트너십, 적극적인 주민참여 등을 바탕으로 한 체계적이고 민주적인 경관계획 틀과 의사결정 구조를 만들어가고 있는 것이다. 특히 여러 세대에 걸친 인류와 자연의 물리적이고 정신적인 상호작용 과정에서 파생된 경관변화의 지층을 평가하고 경관을 '특성화(Characterisation)'하는 것은, 지속 가능한 토지 이용에 관한 단서를 찾음과 동시에 현재 우리가 살고 있는 이 장소의 정체성 찾기의 해법으로 대두되었다(Antrop, 2005). '경관특성화(Landscape Characterisation)'는 지역 경관자원의 시각적 가치는 물론이고, 심리적, 사회적 가치 등의 유무형의 가치를 통합적으로 조사·분석하는 경관평가 방법론으로, 계획의 초기단계부터 반영 할 수 있는 실질적인 경관 평가 방법으로 유럽권을 중심으로 각광받고 있다. 이러한 평가법과 그 결과물을 중앙정부의 국토계획, 지방정부의 계획과 현장의 사업시행자 및 지역 주민들이 공유함으로써 상호간에 호환하고 피드백을 통해 발전시켜나감으로, 지속가능하고 민주적인 경관계획이 될 수 있는 정책적 체계를 만들어나가고 있는 것이다.

상위 국토계획은 물론 지역의 특수성이 긴밀하게 연계된 경관계획 및 관리를 위해 구체적인 방법이 동반된 정책 체계를 제시하고 적용해온 해외 사례의 비판적 고찰은, 국내 경관정책의 체계성 구축에 좋은 본보기가 될 것으로 기대한다. 이에 본 논문에서는 경관에 대한 깊은 사회적 문화적 논의와 공감대속에 근대화가 시작된 18세기부터 경관 정책을 펼쳐왔던 영국의 경관 계획에 대한 개념과 정책적·

실천적 접근법을 대상으로 하였다. 변화하는 시대 요구에 따라 진화하는 경관계획을 지원하고, 특히 1990년 이후 지속가능성을 최상위 목표로 한 국가 차원의 국토계획과 지방과 현장의 경관 계획을 체계적으로 연동시키고자 제안된 경관특성화의 개념과 실천적 수단으로 제시된 '경관특성평가(Landscape Character Assessment, LCA)'의 변화의 흐름, 그리고 경관정책에의 적용을 분석하고자 한다. 이를 통해 아직 성숙단계 전의 우리나라 경관 정책에 시사점을 도출하고, 정책적 체계성 구축에 대해 다양한 방법법론을 모색하는데 기초자료로 활용되기를 기대한다.

2. 연구의 배경

1) 국내

2000년대에 들어서면서 국내에서는 경관의 통합적 관리에 대한 논의들이 활발하게 전개되었다. 이는 중앙정부 차원의 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2002년)' 및 '경관법(2007년)', 지방자치단체들의 '조례' 등 일련의 노력들은 제도적 성과로 이어졌다. 특히 2007년 제정된 경관법은 경관계획이 국토계획의 체계 속에서 연동되어 실행도록 경관계획의 목적과 내용적 범위, 계획수준에 따라 '기본경관계획'과 '특정경관계획'을 수립의 정책적 기반이 되었다. 이를 지역특성을 반영하여 구체화하는 수단으로 '경관사업', '경관협정', '경관조례'를 제안하고 있으며, 실행단계에서 주민을 포함한 이해당사자들의 적극적인 참여와, 중앙정부와 지방정부의 긴밀한 협조관계의 구축을 요구하고 있다. 그러나 아직 공간적·정책적 위계에 따른 통합적인 경관 계획 관리를 위한 구체적인 방법론은 미진한편이다.

경관법 제정 후 경관 가치에 대한 대중의 인식이 공유되고, 경관 계획 의무화에 대한 사회적 여건이 점차 갖추어짐에 따라, 2014년 2월 국가 차원의

경관정책기본계획 수립 의무화, 지자체 경관관리의 실행력 확보, 경관심의의 강화를 골자로 한 경관법 전면개정이 이루어졌다. 법의 개정으로 사회기반시설, 개발사업, 건축물에 대한 '경관심의제'가 도입됨에 따라, 경관계획은 주요 삶의 터전을 다루는데 필수요소가 되었다. 특히 인구 10만 초과 지자체의 경관계획이 의무화되고(시·도 17개소, 시·군 68개소 등 총 85개소), 구청장 및 경제자유구역청장에게까지 경관계획 수립권한 부여됨에 따라 경관계획의 주체는 대폭 확대되었다. 경관의 특성상 경관자원의 면적이 넓거나 길어 2개 이상의 지방자치단체에 걸쳐 전개될 경우, 해당 자치단체장들이 협의를 통해 공동의 경관계획을 수립할 수 있는 법적 장치 또한 마련되었다(주신하·김경인, 2015). 아울러 개정된 경관법은 경관규제의 목적보다 지자체들이 지역의 경관계획을 수립하고 수행하는데 있어 기존 국토관리체계와 연계되어 국가적 차원의 체계적이고 통합적인 경관관리를 유도·지원하고 있다(박현찬, 2014). 우수한 경관자원을 보전·관리하고 새롭게 창출될 수 있도록, 이들 다단계 경관 계획은 지역마다 고유한 자연적, 역사적 특성을 반영하여, 다양하게 세분화되고, 나아가 경관심의, 건축 및 녹화협정, 주민참여 등과 같은 효율적이고 구체적인 경관평가 및 관리방안이 요구되고 있는 것이다(오덕송, 2002).

그러나 이렇게 경관 계획과 관리에 대한 법적, 정책적 토대가 지속적으로 보완·구축되고 있으나, 최근 국내에서 이루어지고 있는 경관을 향상시키기 위한 연구와 정책적 노력은 대체로 물리적 환경 개선을 통한 경관의 기능 향상, 즉 '보이는 현상의 개선'에 집중되어있고, 개인적 사업가들은 자신들의 이윤을 기준으로 경관을 평가하고 있다(류제현, 2013). 이러한 실정에서 최근 지자체간에 경쟁적으로 이루어지고 있는 경관사업들은 국가차원의 관리 범위를 넘어 오히려 경관 변화를 가속화시킴으로써 결국 경관의 '다양성, 일관성, 정체성'을 저해하고,

오히려 지역마다 장소성을 상실한 유사한 경관을 낳는 피해를 발생시킬 위험을 가지고 있다. 또한 법의 개정을 통해 강화된 실행력과 확대된 관련 대상사업의 범위는 여전히 국제법이나 자연환경보존법, 문화재보호법 등과 같은 기존 법률적 체계와 중복 규제 및 정책적 혼선을 초래하고 있다. 이는 경관정책을 적극적으로 수립해야 할 지방자치단체 행정에 과중한 부담을 지우고 있는 것이다(한국도시설계학회, 2008). 도시관리계획에 있어 개정된 경관법은 경관지구와 미관지구와 같은 경관관리지역의 지정절차는 국제법에 의해 진행되고, 운영관리는 경관법에 기반하는 이원적 구조를 명시하고 있으나(주신하·김경인, 2015), 국제법과 경관법 사이의 연계성 확립을 위한 구체적 지원방안은 미비한 실정이다. 체계적인 경관자원 평가로 직관적이고 접근이 쉬운 경관자원의 기초자료 생산을 통해, 중앙 및 지방 정부는 물론 경관내의 주민, 전문가 사이의 소통을 원활하게 하려는 접근은 아직 시작단계에 있다.

2) 국외

산업화, 도시화로 인한 무분별한 개발로 인한 환경파괴를 어느 지역보다 일찍 고민하기 시작한 서구권에서는 1970-80년대부터 환경영향평가를 통해 개발의 속도를 조절하고, 생태적으로 민감한 지역을 보호하고자 하였다. 그러나 인간과 자연의 상호작용을 통해 이루어진 경관을 평가하는데 있어, 물리적 생태환경에 집중되어 있는 환경영향평가는 오히려 개발지역의 경관에 대한 불균형한 시각을 초래했고, 그 부작용으로 지역주민들의 삶의 터전에서 역사·문화적 의미가 부여된 경관자원들이 무시되고 파괴되는 현상이 빈번하게 발생하게 되었다(Morrison-Saunders and Retief, 2012). 이러한 문제인식은 국제기구의 관련 흐름에서도 찾아 볼 수 있다. 1972년 스톡홀름에서의 '유엔인간환경회의'를

필두로 1992년 ‘UN 환경과 개발에 대한 회의’에서 채택된 ‘리우선언’과 ‘의제21(Agenda21)’에서 본격적으로 논의되기 시작한 ‘지속가능성’에 대한 개념이 인류의 삶의 배제된 환경중심주의(Ecocentrism)로 흐르면서 ‘지속가능성’에 대한 회의론이 대두되기 시작하였다. 이에 대한 대응으로 2001년 UNESCO에서는 ‘세계문화다양성선언(Universal Declaration on Cultural Diversity)’을 발표하면서 인간과 자연이 상호작용을 통해 축적해온 문화의 다양성을 보존하는 것이야말로 인류의 지속가능한 삶의 전제조건이라는 균형 잡힌 시각을 제시하였다 (UNESCO, 2001). 밀실행정과 규제일변도의 정책에 주민이 소외되거나 억압받는 것이 아니라, 문화의 주체로서 문화 다양성 보존에 주민들이 민주적인 방법으로 적극 참여하는 방안을 주문하고 있는 것이다. 경관자원의 지속가능성을 위한 계획·이용·보존에 관한 국제적 논의에 있어서도 본격적으로 생태적 다양성과 문화적 다양성을 바탕으로 한 ‘경관의 다양성’ 보존이 주요 의제로 다루어졌으며(Phillips, 1998), 이는 유럽회의(Council of Europe)의 ‘유럽경관협약(European Landscape Convention)’, 그리고 최근 UNESCO의 ‘플로렌스 경관선언(Florence Declaration on Landscape)’등 국제 기구차원의 움직임에서도 확인이 된다. 특히, 도시화로 인한 경관의 몰 개성화를 전 세계적인 문제로 인식하였던 UNESCO에서는, 유구한 세월 속에서 인류가 주변 환경에 적응하며 만들어낸 ‘자연과 인간의 복합체’인 ‘문화 경관(Cultural Landscape)’의 ‘탁월한 보편적 가치(Outstanding Universal Value)’를 적절히 평가하고, 경관단위의 체계적인 계획과 정책을 바탕으로 보전, 계획 및 관리 하는 것이야말로 시대의 난제에 대한 하나의 해법으로 제시된 것이다(Fowler, 2003; UNESCO, 2012).

영국에서는 1990년대부터 통일성을 해치지 않는 범위 내에서 각 지역의 정체성과 다양성을 존중한

경관자원을 보존하고 관리하기 위한 논의를 활발히 진행하였다. 기본단계로 기존의 환경영향평가를 보완하고 지역경관의 시각적 요소 및 역사문화 요소를 이해하며 나아가 경관을 통한 지역의 장소성 및 정체성을 부여하기 위한 평가방법이 연구되었는데, 경관특성화와 이의 실행 방법론인 ‘경관특성화평가(Landscape Character Assessment, LCA)’가 그 중심에 있다(Swanwick and LUC, 2002). 경관특성화 단계를 통해 지역 경관의 가치를 알아내고 지도화를 통한 시각화로, 경관계획 단계마다 적합한 의사결정을 뒷받침하고, 이해당사자간의 협의의 기초 자료로 적극 활용하는 것이다(Brunetta and Voghera, 2008). 또한 조사된 자료를 지리정보시스템(GIS)을 통해 전산화하여 데이터베이스화함으로써 관계종사자는 물론이고 전 국민이 쉽게 접근 할 수 있게 함으로, 경관계획의 투명성 제고 및 지역주민들의 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 참고자료로 활용하고 있다(Fig. 1). 영국의 성공적인 사례를 바탕으로, EU 차원에서 14개 국가의 시험적용을 시작으로 유럽대륙 전체의 경관특성화가 추진 중이며(Wascher, 2005), 이는 사회복지 차원에서 정책을 통한 경관다양성을 강조한 ‘유럽경관협약’의 현실화의 첫 단계로 주목받고 있다(Natural England, 2009).

경관특성화와 LCA를 통해 전 국토의 경관자원 정보를 수집하고, 가공하여 데이터베이스화한 또 다른 예로 덴마크(SAVE)와 웨일즈(LANDMAP)의 사례가 있다. 덴마크에서는 GIS 기반의 ‘환경에 있어 건축적 가치에 대한 조사(Survey of Architectural

Values in the Environment, SAVE)’에서 경관 요소를 조사 및 데이터베이스화를 완료하였다 (Ministry of Environment and Energy, 2003). 웨일즈의 LANDMAP은 잉글랜드의 LCA와 같이 2008년 전 국토를 대상으로 경관을 평가한 디지털지도로, 웹환경을 통해 국민모두가 토지개발계획이나 사회기반시설(ex. 도로, 교량, 풍력발전기 등) 건설에 따르는 경관에 대한 영향 정도를 수월하게 예측하고 평가 할 수 있는 직관적인 시스템으로 이루어졌다(Natural Resource Wales, 2013).

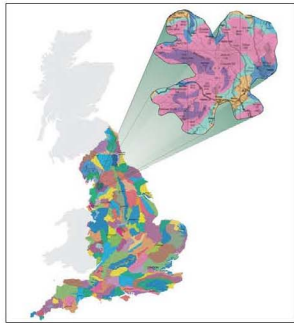


Fig. 1. 159 National Character Areas in England
Source: Natural England, 2006

3. 연구의 방법 및 범위

영국의 경관 정책에 대한 각종 문헌, 그리고 경관특성화와 관련해서는 2002년 Countryside Agency에 의해 작성된 LCA의 기본 매뉴얼 (Swanwick and LUC, 2002) 이후 최근까지 중앙정부 및 지방정부에서 발행된 경관특성화 1차 및 2차 자료의 분석, 현장 조사 및 정책 관계자와의 심층 면담 등을 통해 자료의 수집, 분류, 분석하는 작업에서부터 연구가 시작된다. 논문의 초반부에는 영국 근대기부터 1990년대까지 중앙정부의 하향식 통제 위주의 초기 경관정책의 흐름을 분석하고, 이에 따른 경관 평가의 도입과 변화, 이후 제기된 경관특

성화 초기 개념에 대하여 알아본다. 다음 장에서는 영국 경관정책의 전환점이었던 유럽의회의 2000년 유럽경관협약(European Landscape Convention, ELC)에 영국의 가입과, 2012년 중앙정부의 국가계획정책체계(National Planning Policy Framework, NPPF)에 따른 국토계획 정책 속에서 경관계획의 위치와 정책적 접근의 변화를 분석한다. 마지막으로 변화된 경관정책에 따라 경관특성화 실행 초기에 비해 달라졌거나 더욱 강조되고 있는 사항을 분석하여 정리한다.

II. 경관특성화의 도입

1. 경관정책의 초기 접근

영국에서의 본격적인 경관관련 정책의 등장은 산업혁명기인 18세기 중반부터라 할 수 있다. 산업혁명으로 인한 국력 신장의 이면에 진행되었던 무분별한 도시화와 생활환경의 질적 저하는 당시 계몽 사상가들에게 큰 화두이자 극복의 대상이었다. 르네상스기 자본주의의 단초를 보였던 플랜더스와 북부 이탈리아에서 처음 그려졌던 풍경화(landscape painting)는, 유럽대륙을 거쳐 18세기 영국에서도 유행을 하였고, 이는 계몽사상을 바탕으로 한 철학자, 문인, 예술가들이 자연을 바라보고 해석하는데 있어, 자연을 예술품과 마찬가지로 ‘아름다움 (beauty)’을 가진 대상으로 바라보게 하였다. 이들에게 자연에서의 ‘아름다움’이란 토지 소유주나, 디자이너에 의해 길들여지고(tamed), 정리되고(ordered), 만들어진(rendered) 대상이었으며, 반대로 그것이 원시적이거나, 야생의 모습일 때는 미학적 관점에서 ‘숭고미(sublime)’로 해석되었다. 엘리트층으로 구성된 계몽 사상가들에게 자연의 ‘아름다움’ 과 ‘숭고미’는 철학적 탐구의 대상이었으며,

이에 대한 실천적 담론으로 당시 난개발에 의한 생활환경 파괴에 신음하던 영국에 자연의 아름다움과 전원의 풍요로움 되찾아 줌으로 치유하고자 한 풍경 운동, 즉 이른바 픽처레스크(Picturesque) 운동으로 이어지게 되었다(Cosgrove, 1984).

영국의 대표적인 낭만주의 시인 워즈워스(William Wordsworth, 1770-1850)와 풍경화가 터너(William Turner, 1775-1851)는 특정 지역 경관의 아름다움을 예술적 언어와 기교를 통해 대중에게 다가갔고, 이는 영국사회가 경관의 중요성에 대한 인식높이는 데 중요한 역할을 하였다. 특히, 빅토리아 시대 모리스(William Morris, 1834-1896)와 러스킨(John Ruskin, 1819-1900)으로 대변되는 사회주의 사상가들은 그 동안의 철학적, 예술적 담론을 바탕으로, 인공적인 도시화와 개발지상주의에 대한 반대의 의미로 '자연미(natural beauty)'³⁾라는 개념을 내세웠다. 이후 '자연미' 보존은 자발적인 경관 보존운동의 주요 키워드로 떠올랐고, 결과적으로 1884년 영국 내셔널 트러스트의 근간인 'the National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty' 설립의 철학적 토대가 되었다(Selman and Swanwick, 2010).

이후 지속적으로 사회 운동가들은 도시화로 잠식되어가는 농촌경관을 지키기 위한 실질적인 방안을 제시하였다. 특히 당시 운동가들 중 아베크롬비(Patrick Abercrombie, 1879-1957)는 1930년대에 경관에 대한 체계적이고 과학적인 접근법을 제시하였고(the Abercrombie Landscape Survey), 이는 현대 '경관 계획(landscape planning)'의 토대가 되었다(Dehaene, 2005). 이들은 자신들의 사회적, 정치적 영향력을 바탕으로 영국의 경관 보존 관련 정책의 분수령이 되는 법령인, National Parks and Access to the Countryside Act를 1949년 국회로부터 이끌어 내었다. 본 법령은 두 차례의 세계 대전 후 영국사회가 사회주의를 바탕으로 인권을 중

시하게 되면서, 도시 계획, 사회 복지, 무료 보건, 문화재 보존, 근로 정책 등 사회적 안전장치 마련의 일환으로 추진되었다. 본 법안은 주로, 영국 고유의 농촌경관 보존을 목표로 하고 있으며, 본 법안이 이루어지게 된 함의로 '첫째, 경관(landscape)은 경치(scenery)와 비슷한 개념. 둘째, 농업(farming)은 산업화 보다 경관 보호 장치에 가까움. 셋째, 시스템화 되어 발전된 경관계획은 경관 보전에 충분조건'으로 인식하면서 법률 제정이 추진되었다(Selman, 2010). 본 법안을 통해 영국 잉글랜드 및 웨일즈 정부는 법령에 의한 지정(statutory designations)으로 '국립공원(National Parks)'과 '자연미가 탁월한 지역(Areas of Outstanding Natural Beauty: AONB)'으로 경관 보호지역(Protected Landscape)을 지정하고 있다.⁴⁾ 현재 잉글랜드 국토의 약 23%가 두 항목으로 지정되어 보호되고 있으며, 두 국가지정 지역 모두 '자연미'의 보존을 목표로 하고 있다.

또 다른 주요 경관 관련법으로 1947년 '도시및농촌계획법(Town and Country Planning Act)'을 들 수 있다. 비록 본 법안에 'landscape' 라는 용어는 찾을 수 없으나, 도시 주민들의 삶의 질 향상을 위해 도시에 어메니티(amenity)요소(오픈 스페이스, 도시 공원 등)를 더 해주는 전통적인 도시계획 방법을 통해 도시 경관문제를 해결하고자 하였다. 본 법안에서 비롯된 경관 정책은 하워드(Ebenezer Howard: 1850-1928)가 주창한 가든 시티 운동(Garden City Movement)에서 유래하고 있으며, 몇 차례 개정(1962, 1971, 1990년)을 통해 현재에도 영국 국토계획의 기본 틀이 되고 있다. 본 법안에서는, 하워드가 제안한 'country belt'에 영향을 받아 런던의 오픈 스페이스와 여가공간 제공을 목적으로 이루어지던 그린벨트(greenbelt) 제도가, 법령을 통해 그린벨트 구역 지정에 필요한 토지의 미래 개발권을 국유화 할 수 있는 법적 강제권이 부여되

었다. 이후 1955년 그린벨트 정책이 최초로 국가차원에서 도입되었고, 관련된 개발억제 정책 목적이 구현됨으로 도시 경관 보존의 효과적인 도구로 쓰이고 있다.

이렇듯 영국에서 초기의 경관 정책들은 급격한 도시화에서 비롯된 생활환경의 질적 저하를 경관의 시각적 가치를 중심으로 한 보존 및 규제 정책으로 해결하고자 한 것에서 시작되었다. 이들 초기 경관 정책은 농촌 지역에서는 경관적으로 뛰어난 지역의 지정을 통해, 도시 지역에서는 계획을 통한 시민들의 경관 아메니티 제공 및 보존에 초점이 맞춰져서 진행되었다. 그러나 법령에 의한 하향식 통제위주의 초기의 경관 정책들은 다음과 같은 문제를 초래하였다(Selman, 2010).

- 지정위주의 정책: 뛰어난 경관은 구역화 되어 특별히 관리, 일반적 경관 자원들은 지정범위 밖에서 계획가들의 관심을 받지 못함;
- 이분적 접근: 농촌 경관(‘자연미’를 지닌 공간)과 도시 경관(녹지 공간이 ‘아메니티’ 자원);
- 관료화: 경관 계획 의사결정이 단일 기관에 의하여 좌우, 이해당사자 및 대중의 참여 저조

2. 경관평가의 도입

영국에서는 지속가능한 개발을 위한 자원이용과 환경보호를 위한 수단으로서 경관이 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(Selman, 2006). 이러한 관점은 토지이용 및 교통정책의 ‘시스템적 사고(systems thinking)’에서 차용하던 ‘일반체계이론(General Systems Theory)’에 기인하고 있다(McLoughlin, 1969). 도시 계획에

서도 볼 수 있듯이, 경관 학자들은 1930년대에 시작하여 1960년대에는 패러다임의 대전환을 가져왔던 생태계에 대한 과학적 접근법⁵⁾에서 이를 더욱 현실화시켰다(Golley, 1993). 비록 당시 국토계획과 생태환경에 대한 담론은 별개의 것으로 간주되었으나, 시간이 가면서 이들 두 담론은 경관을 단위로 한 사회-생태계 관계 회복력(resilience)의 이론 등으로 통합적 사고에 대한 접점을 형성하였다(Matthews and Selman, 2006). 이러한 통합적 사고가 공유되고, 지속가능한 개발을 위한 자원이용과 환경보호를 위한 수단으로 경관이 필요하다고 보면서, 계획가들에게 경관의 시각적인 측면에 한정되었던 접근을 넘어, 경관이 가지고 있는 사회, 문화, 생태, 경제 등의 복잡하고 심오한 상호 관계에 대해 이해하고 그 특성을 파악하여 분류하고 체계화 시켜, 궁극적으로는 이를 국토계획의 의사결정에 반영하는 평가 방법이 요구되었다(Selman, 2006).

국립공원, AONB, 그린벨트 등 법령에 의한 하향식 통제위주의 경관 정책의 흐름에서 크게 벗어나지 못했던 1970년대의 경관평가는, 객관적이고 과학적인 정량적 ‘경관 평가(landscape evaluation)’에 집중되었다. 이는 어떠한 지역의 경관이 다른 지역에 비해 ‘자연미’ 등이 ‘더 뛰어난’지 우열을 가늠하여 정책이 적용되는 장소의 우선순위를 정하기 위함이었다(Penning-Rowsell and Searle, 1977). 그러나 당시 이러한 계량적 평가방법은 경관이라는 복합적이고, 감정적이며, 사회문화적인 현상을 단지 통계적으로 축약하여 나타내는 것에 상당한 거부감을 불러 일으켰다. 이러한 문제는 1985년 북부 페나인산맥 AONB(North Pennines AONB) 지정을 위한 공청회에서 더욱 불거졌다. 결과적으로 정략적인 방법으로 어떠한 지역의 경관이 다른 지역에 비해 뛰어난가에 평가하는 것은 납득할 수 없다는 것에 의견이 모아졌다(Countryside Commission, 1985).

1980년대 들어서 경관평가는 경관가치의 우열에 따라 ‘최고를 보존하고 나머지는 개발하는(preserve the best and leave the rest)’ 접근법에서 탈피, 경관에서 ‘차이(different)’나 ‘구별(distinct)’이 나타나는 요소를 규명하고 이를 자세히 기술하기 위한 ‘경관평가(landscape assessment)’ 방법이 고안되었다. 이러한 평가는 1986년 웨일즈 중부 고지대(Mid Wales Uplands) 경관평가부터 시범적용 후, 1987년 당시 Countryside Commission(Countryside Agency와 Natural England의 전신) 주도로 경관평가 가이드라인이 제시되었다. 1993년에는 전 국토 개별 경관의 질(landscape quality), 그리고 경관 특성(landscape character)을 파악하여 경관 보전이나 개선에 적용하는 통합적인 평가방법으로 구체화되었다(Countryside Commission, 1988, 1993; Knight, 2009).

그러나 1990년대 중반까지의 경관평가는 일반적으로 농촌 계획과 관리에서 주변 환경의 기회나 제약사항등을 설명하기 위한 장치로 주로 쓰였다. 평가에서 머무르는 것이 아니라, 국토정책의 의사결정에까지 활용의 범위를 확장시킨 특성기반(character-based)의 경관평가 방법이 본격적으로 자리 잡기 시작한 계기는 1992년(1997년 개정, 2004년 Planning Policy Statement 7으로 대체)에 발표된 ‘계획정책가이드라인 7(Planning Policy Guidance Notes 7, PPG 7)’부터이다(ODPM, 2004). 농촌계획에 있어 환경의 질과 사회경제적 발전에 관한 지침서인 PPG 7은, 도시화에 맞서 농촌의 정체성과 다양성을 지켜나가기 위해 전략적으로 경관 자원을 보전하고 관리할 것을 주문하고 있으며, 특히 지방정부들에게 체계적인 경관평가 방안을 적극 도입할 것을 권고하고 있다. 이에 따라 잉글랜드 전역 대부분의 지방정부들은 1993년의 평가방법론을 기반으로 각각의 경관평가를 수행하였다.

3. 종합 경관평가를 위한 경관특성화 도입

경관 평가의 학제간 연구를 이끌던 Countryside Commission이 Rural Development Commission과 합병되어 1999년 Countryside Agency로 재편되었다. 또한 각 지방정부에서는 PPG7이 요구하는 경관평가의 더욱 구체적이고 일관성 있는 방법을 Countryside Agency에 요구하였다. 이렇게 기존의 환경영향평가를 보완하고 지역경관의 시각 및 역사·문화 요소를 이해하며, 나아가 경관을 통한 지역의 장소성 및 정체성을 부여하기 위한 평가방법이 연구되었는데 ‘경관특성평가(Landscape Character Assessment, LCA)’가 그 중심에 있다(Swanwick and LUC, 2002). LCA는 다른 경관에 비하여 어떠한 차이점과 특성을 가지고 있는지에 집중되던 1980년대의 평가 방법에서 더 나아가, 경관의 특성을 구현하는 자연, 문화·사회, 시각·미학적 요소의 다양한 측면을 통시적으로 분석하고(Fig. 2), ‘역사 경관특성화(Historic Landscape Characterisation, HLC)’⁶⁾ 등 고고학적인 분석을 통해 시간적 지층까지 고려되도록 하였다. 정책적으로는 중앙과 지방정부의 소통을 원활하게 하고, 주민참여를 통해 민주적 의사결정과정을 수립해나가는데 LCA를 이용하는 방법이 더욱 구체적으로 고안되었다(Table 1).

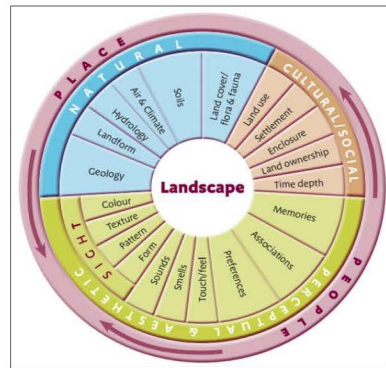


Fig. 2. What is landscape?
Source: Tudor and Natural England, 2014

Table 1. The evolution of LCA

Landscape Evaluation	Landscape Assessment	Landscape Character Assessment
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Focused on landscape value ▪ Claimed to be an objective process ▪ Compared value of one landscape with another ▪ Relied on quantitative measurement of landscape elements 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recognised role for both subjectivity and objectivity ▪ Stressed differences between inventory, classification and evaluation of landscape ▪ Provided scope for incorporating other people's perceptions of the landscape 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Focuses on landscape character ▪ Divides process of characterisation from making judgements ▪ Stresses potential for use at different scales ▪ Links to Historic Landscape Characterisation ▪ More recent emphasis on need for stakeholders to be involved
Early 1970s ⇨	Mid 1980s ⇨	Mid 1990s ⇨

Source: Swanwick, 2002

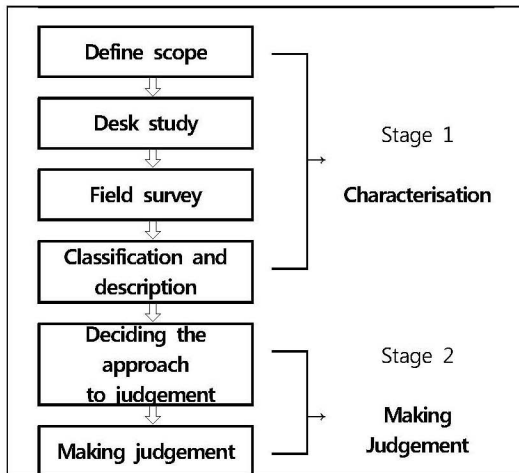


Fig. 3. The Process of LCA

Source: based on Tudor and Natural England, 2014

LCA를 통한 경관특성화는 경관의 ‘좋고, 나쁨’에 대한 평가가 아니라, 그 지역의 다양한 경관 요

소들이 다른 지역과 구별되는 경관적 ‘특성’을 만들어 내는지에 대해 알아보고자 하는 평가이다. 경관특성화는 크게 특성화과정(Characterisation)과 의사결정과정(Making Judgement)의 두 단계로 진행된다(Fig. 3)(Swanwick and LUC, 2002). 특성화단계는 경관 특성 유형(types)과 이들의 집합인 지역(areas)을⁷⁾ 규정하고 묘사하는 단계로, 개인이나 집단의 주관적 의견이 되도록 개입되지 않는 가치중립적인(value-free) 과정이다. 첫 번째 단계로 사전조사(desk study)가 이루어지는데, 지도 분석과 경관에 특징을 부여하는 자연적, 사회문화적 경관요소(Fig. 2)들에 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 자료들을 바탕으로 특징적이고 식별하기 쉬운 경관특성 유형과 지역으로 분류하여 이름붙이고, 이를 지형적 특성, 동식물상, 토지이용, 인지감각(시각, 청각, 촉각, 후각), 역사문화적 연관성에 따라 체계적으로 기술하고 이를 종합, 지도화 하여 이후 의사결정을 위한 기초 자료로 준비된다(Fig. 4).

궁극적으로 경관특성화는 경관의 변화가 주변의 물리적, 사회적 환경이 충분히 고려되어 계획된 가운데 이루어지고, 경관의 변화가 가능한 긍정적인 효과로 유도되도록 관리하는데 쓰인다(Butler and Berglund, 2012). 이때 이전 단계의 경관특성화에서 이루어졌던 정보를 토대로 토지이용계획, 보호구역 설정, 개발사업의 입지선정 등 다양한 의사결정에 도움을 주어 지속가능한 개발이 가능하도록 한다. 이러한 정책의 의사결정에는 경관특성과 함께, 경관의 시각적, 물리적 측면, 기능적 측면에 집중한 ‘경관의 질(landscape character)’, 타 지역에 비교한 ‘경관의 가치(landscape value)’, 그리고 경관 특

성의 큰 변화 없이 경관 변화를 수용 할 수 있는 '경관의 수용력(landscape capacity)'을 함께 고려하여 진행한다. 앞의 특성화과정이 얼마나 투명하고 추적이 가능한지에 따라 올바른 의사결정이 이루어질 수 있다(Swanwick and LUC, 2002).

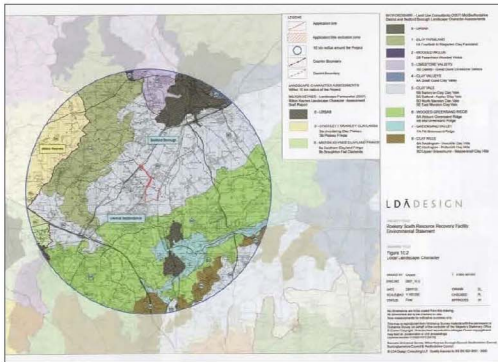


Fig. 4. Use of LCA as a baseline for assessing the landscape effects of a Resource Recovery Facility

Source: Landscape Institute and IEMA, 2013.

III. 영국 경관정책의 변화

1. 유럽경관협약(ELC)

2000년 이탈리아 피렌체에서 채택되어 2004년부터 효력이 발휘된 '유럽경관협약 (European Landscape Convention: ELC)'은 유럽 회의(Council of Europe)의 주도로 경관의 보존, 관리, 계획을 중심으로 한 세계 첫 번째 법정 협약이다. 영국은 2006년 2월에 가입하여, 2007년부터 영국 경관정책의 상위법으로 효력이 발생하였다(Natural England, 2008). 유럽경관협약은 조직의 법정 행위나 하나의 고정된 법률이기보다는, 오히려 가입국가의 경관 관련 법률 및 정책의 지속적 변화 과정을 지원하는 체제로, 가입국이 협약에 대한 실천 의지

를 표현할 때에만 오로지 법률적 효력이 발생한다(Olwig, 2007; 류제현, 2013). 유럽경관협약⁸⁾에서는 경관을 '자연적 요인 그리고/또는 인간적 요인의 작용과 상호작용의 결과에 따라 그 특성이 결정되는 사람들이 인식하는 지역(area)'으로 정의하고 있다(Council of Europe, 2000). 또한, 협약의 전문(Preamble)에 '경관은 모든 곳에서 사람들이 누리는 생활의 질을 구성하는 중요한 부분이다: 도시, 농촌, 높은 질의 지역과 퇴보한 지역, 일상적인 지역과 탁월하게 아름답다고 인정되는 지역 [...] 경관은 개인과 사회의 복지에 있어서 핵심 요소이다 [...] 경관의 보호, 관리, 계획은 모든 사람들의 권리와 의무를 필요로 한다고 하며, 유럽경관협약은 경관을 단순히 시각적인 차원을 넘어 생태적, 문화적 다양성의 보존, 그리고 인류의 복지와 국민들의 정체성을 높이는 대상이자 수단으로 확장하고 있다. 또한 '경관은 국토계획 및 문화, 환경, 농업, 사회, 경제 정책은 물론, 경관에 직간접적으로 영향을 주는 어떠한 정책들과도 통합되어야 한다'라고 하며 국내외 법률 제정과 정책에 경관이라는 개념을 도입하고 적절히 반영시킬 것을 주문하고 있다(Fig. 5)(Council of Europe, 2000; Déjeant-Pons, 2006; Olwig, 2007).



Fig. 5. Making a Reality of the ELC Diagram
Source: Natural England, 2006

Table 2. Guiding Principles for the Implementation of the ELC to the UK

Stage 1	getting the right understanding of landscape embedded into the plan, strategy etc, and particularly relate to terms, definitions and meanings	
1	Ensure clarity in the use of terms and definitions	<ul style="list-style-type: none"> - Use or relate to definitions set out in accordance with the provision of Article 1 of the ELC to policies and laws regarding landscapes - the term landscape should be used explicitly and in the holistic sense of the ELC to other environmental aspects of plans
2	Recognise landscape in a holistic sense	<ul style="list-style-type: none"> - Landscape should be recognised in its own right and not just as a subset of environment -Landscape should be considered as a whole, with natural, cultural and perceptual components interacting together not separately - Landscape is relevant to all scales of plans from the international, national, regional to the local (from parks, gardens and streetscape to extensive tracts of land)
3	Apply to all landscape	<ul style="list-style-type: none"> - In all plans policies and strategies, the term landscape should be all-encompassing (eg. the rural, urban, peri-urban, intertidal and marine areas, as appropriate, not just the countryside) - Apply to all landscapes in all conditions, not only outstanding, but also ordinary, everyday and even degraded landscapes ordinary. 'All Landscape Matter'
Stage 2	These principles primarily apply to the landscape knowledge base that may be part of, or provide a separate evidence-base, in any plan, policy or strategy.	
4	Understand the landscape baseline	<ul style="list-style-type: none"> - Any plan, policy or and strategy, should draw on the appropriate landscape evidence base at the appropriate scale from national to local, the baseline evidence can be; Landscape Character Assessment: (LCA) / Historic Landscape Characterisation (HLC) / Urban Survey
5	Involve people	<ul style="list-style-type: none"> - Use appropriate techniques to involve people based on who to involve and when to involve, and the level and extent of engagement required, with costs likely to be one determining factor - It will be important to engage people in all processes of landscape planning; identification and assessment of landscapes; understanding what is valued; establishing objectives for the landscape; establishing policies or protection, management and planning; monitoring change.
Stage 3	These principles are about integrating an understanding of landscape throughout the plan as a basis for decision-making.	
6	Integrate landscape	<ul style="list-style-type: none"> - Promote multi-functionality of landscapes for any area of landscape so as to provides a framework for spatial integration and interaction of functions in a positive - Integrate landscape into all sectoral policies that have a direct or indirect influence on landscape - Many parts of the landscape evidence base should be referred to and cross referenced at the appropriate level in developing policies for any given geographic area and other sectors.
7	Raise awareness of the importance of landscape	<ul style="list-style-type: none"> - Seek to raise awareness of the importance/values of landscape with all stakeholders - The use of Geographic Information System (GIS) to make landscape knowledge more available through easy to navigate web based systems. - Train on the implementation of landscape policies, such as a character assessment or sensitivity study, which can help in decision making.

Source: based on Natural England, 2009b

유럽경관협약의 안정적 실행을 위해 영국, 특히 잉글랜드 정부는 협약의 가치관에 바탕을 둔 경관 정책의 틀(framework) 마련을 위해 중앙정부 기관인 환경식품농무부(Department for Environment, Food and Rural Affairs: Defra)와 잉글랜드 지역의 비정부공공기관(non-departmental public body) 중 역사 환경을 다루는 English Heritage와, 자연환경을 다루는 Natural England가 2007년 10

월 업무협약을 채택, 데스크 포스인 잉글랜드프로젝트그룹(England Project Group, EPG)을 구성하였다(England Project Group, 2007). 본 프로젝트 그룹은 Natural England 주도하에 4년 동안 연간 85만 파운드(약 15억 원) 예산으로, National Forest Company, NGO 단체, 지방 정부, 전문가 집단, 지역 커뮤니티 및 대중과 활발한 교류를 통해 유럽경관협약의 영국 사회 정착에 힘을 쏟았으며, Natural England와 English Heritage 등의 기관에서는 협약에 따른 실행 계획(Action Plans)을 내놓았다(Natural England, 2008, 2009c; English Heritage, 2009; National Forestry Company, 2009; English National Park Authorities Association, 2010; ICOMOS-UK; 2006). 특히, Natural England에서 2009년 발간된 ‘유럽경관협약 시행을 위한 가이드라인 (Guidelines for Implementing the European Landscape Convention)’에서는 유럽경관협약을 7가지 원칙으로 분석하였고, 각각에 대한 정책적, 실천적 대응 안을 제시하였다(Table 2)(Natural England, 2009b).

사실, 영국의 경관 정책은 앞에서 살펴보았듯이 90년대 초반부터 초기 경관 정책의 단점을 극복하고자 다양한 방안을 모색하였고, 이는 유럽경관협약이 영국에 정착하는데 밑거름이 되었다.⁹⁾ 잉글랜드프로젝트그룹은 유럽경관협약의 기조에 따라 경관을 정책적으로 다룸에 있어 자연적(natural), 문화적(cultural), 그리고 지각적(perceptual) 요소를 함께 고려하는 통합 프레임워크(integrating framework)가 우선적으로 마련되어야 한다고 분석하였다. 그러나 이러한 프레임워크가 완전히 새롭게 만들어지는 것이 아닌, 기존 토지 이용, 자원 계획, 사회 복지에 관한 법과 정책을 경관이라는 공간적, 개념적 틀 속에서 국가-지방 차원의 지역 단위나 정부-민간 등 행정적 제약을 넘어 통합적으로 연계시키는 ‘제도적 프레임워크(institutional framework)’를 촉진시키고 강화시키려는 목적으로 볼 수 있다.

2. 국가계획정책체계(NPPF)

영국 중앙 정부는 ‘행정의 효율화’와 ‘지속가능한 개발’을 목표로 ‘국가계획정책체계(National Planning Policy Framework, NPPF)’를 2012년에 발표하였다. 지역사회및지방정부부(Department of Communities and Local Government: DCLG) 주도로 발표된 NPPF는 현재와 앞으로의 영국 국토계획 정책 방향을 제시해주는 가이드라인으로, 국가 정책에 참고 자료로 쓰이던 기존 24개, 총 1,300페이지의 계획정책스테이트먼트(Planning Policy Statements, PPS)와 계획정책가이드(Planning Policy Guidance Notes, PPG)¹⁰⁾의 원리를 수정 및 보완하고, 시대적 상황에 맞게 필요한 부분은 강조하고, 그렇지 않은 부분은 과감히 삭제하여 65페이지 분량의 단순 명확한 방식으로 구성되어 있다(DCLG, 2012).

특히 NPPF는 ‘지속가능한 개발(Sustainable Development)’을 모든 하위 정책의 최상위 목표로 설정하고, 이를 크게 경제적(economic), 사회적(social), 환경적(environment) 측면으로 나누어 계획 방향을 설정하고 있다.¹¹⁾ 즉 국토계획 세 가지 핵심요소의 각각의 공헌은 물론이고, 이들 세 개의 측면이 긴밀하게 어우러져 작동하였을 때 지속가능한 국토개발이 달성 된다는 것이다.¹²⁾ 또한 NPPF는 중앙 정부와 지방정부간의 명확한 역할 분담을 꾀하는 가운데 각 위계의 계획을 긴밀히 연계시킴으로 계획의 일관성과 정합성을 목표로 하였다. 이는 영국 정부가 ‘계획 수용법(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)’ 과 ‘계획법(Planning Act 2008)’, 그리고 ‘지역주권법(Localism Act 2011)’을 통해 중앙정부와 지방정부, 그리고 지역 공동체의 관계를 재정립하고, 국가정책과 지방정부의 계획정책간의 효과적인 연계를 추구하는 가운데 수립되었다(정해준·한지형, 2014). 실행주체의 관점에서 중앙

정부는 NPPF를 통해 방향을 세우고 실제적인 권한은 지방정부에 이양하고, 지방정부는 도시, 환경, 복지, 문화 분야의 군소계획을 통합하여 중앙정부의 NPPF와 짝을 이루는 지역계획(Local Plans)를 수립한다. 또한, NPPF는 국가(Natioanl), 광역지방(Regional) 그리고 지방(Local)간의 공간적 위계를 기반으로 부문별 계획간 통합 지침을 마련하고 있다. 이를 통해 기존 법령의 목적을 유지하면서 계획 간 수평적 연계체계를 구축함으로써 중앙정부의 정책목표가 지방정부의 개발계획에 일관성 있게 반영되고, 지역적 특성을 고려한 합리적인 개발이 이루어지도록 유도하는 것이다. 중앙정부는 지방정부가 NPPF를 준수하여 계획을 수립한 경우 재정 지원을 한다. 그리고 NPPF는 초기 계획단계에서 개발자, 도시계획가, 건축가 등이 우선적으로 고려해야 하는 원칙(Plan-making)이자, 지방자치단체를 중심으로 한 기관에서는 개발프로젝트를 평가하는 기준(Decision-taking)이 되고 있다(건축도시공간연구소, 2014).

내셔널트러스트(National Trust)와 잉글랜드 농촌보호 운동(Campaign to Protect Rural England, CPRE)를 비롯한 환경 및 문화 단체에서는 초기에 NPPF에 대한 비판적인 입장을 취하였다. NPPF의 기반이 된 기존의 PPS와 PPG에 자세하게 언급되었던 자연, 역사 경관 정책 부분이 상당부분 축소되면서, 정부가 경관의 보전보다 개발위주 정책에 집중하기 위한 편법이라 본 것이다(Hope and Winnett, 2011). 이러한 우려를 반영하여 비정부공공기관인 Natural England와 English Heritage에서는 시행에 앞서 2010년 12월에 발표된 NPPF에 대한 의견서를 제출하였다(English Heritage 2010, Natural England, 2011). 유럽경관협약의 잉글랜드 지역 실행을 이끌고 있는 두 비정부공공기관에서 보내온 의견서의 주요 골자는 유럽연합 차원의 경관 정책 가이드라인을 따르고, 무엇보다 유럽경관협

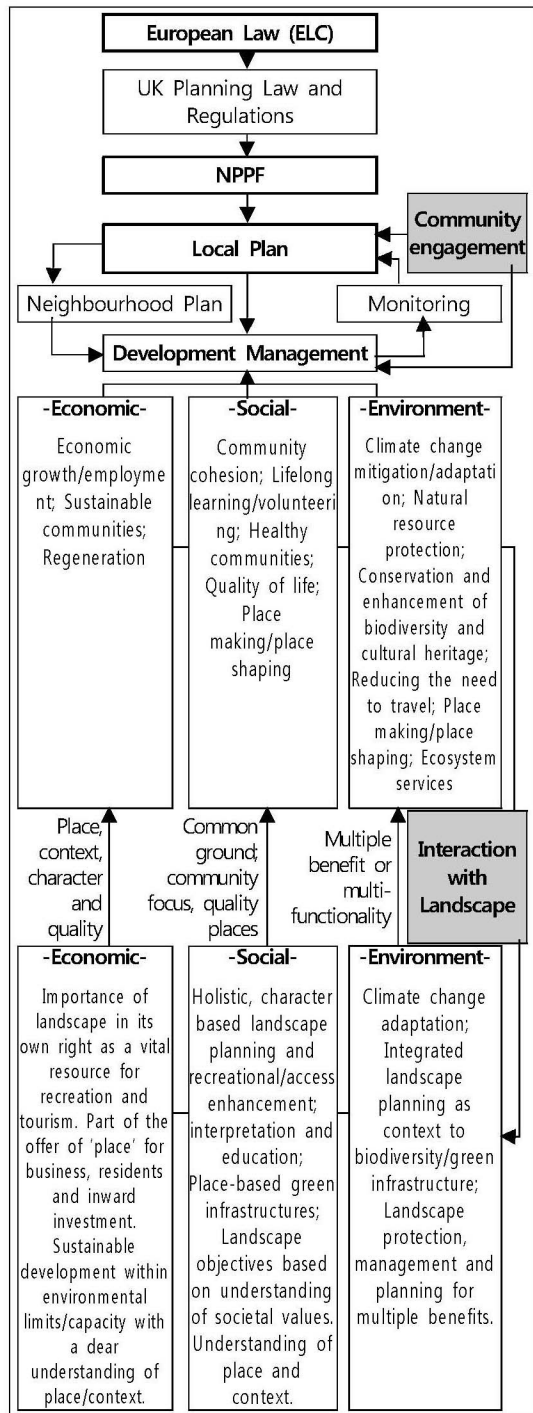


Fig. 6. UK Landscape Policy Principle Diagram
Source: based on Natural England, 2009a

약이 2010년부터 영국 정부의 경관정책에 반영되고 있는 만큼, 협약에 대한 이해와 적용을 바탕으로 한 NPPF의 수립을 강조하였다.

이에 NPPF는 최상위 목표인 지속가능개발 달성을 위해, 중앙과 지방자치단체의 체계적인 협력관계 속에 경제·사회·환경적 측면들이 경관이라는 공간적, 개념적 틀 속에서 긴밀하게 상호작용하는 정책적 틀을 마련하였다(Fig. 6). 무엇보다 NPPF는 경관에 대한 사회복지 차원의 접근을 강조하고 있는데, 이를 위해 경관계획에 있어 국민들과 지역 커뮤니티에 더 많은 권한 위임을 목표로 하여 비전문가집단인 주민들이 경관 정책의 모든 과정에 쉽게 접근할 수 있게 할 수 있도록 주문하고 있다. 이들의 의견서는 2012년 실행된 NPPF에 다수 반영되었고, 현재 영국의 경관 정책은 EU 차원의 상위 프레임워크인 ‘유럽경관협약’ 과 영국 정부차원의 국토계획 프레임워크인 ‘NPPF’가 기준이 되어 실행되고 있다고 볼 수 있다.

IV. 경관계획 변화에 따른 경관특성화

영국의 경관정책의 대전환점이었던 유럽경관협약과 NPPF에서 경관특성화는 이들 정책적 선언을 현실화시키는 실천적 수단으로 사용되고 있다. 이에 따라 경관특성화 실행 초기에 비해 달라졌거나 더욱 강조되고 있는 사항을 분석하여 정리하면 다음과 같다.

1. 경관특성화의 대상: 모든 경관은 특성을 지니며 정책적 접근이 필요

유럽경관협약과 NPPF를 거치면서 영국의 국토계획에 있어 ‘경관’은 더 이상 관념적인 용어가 아닌, 정책적 용어, 그리고 국토계획에 있어 환경·사회·경제에 있어 지속가능발전을 달성하기 위한 실

행수단으로 자리 잡았다. 중앙과 지방정부와의 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(DCLG, 2014). 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, 모든 경관의 특성을 분석하여 정책에 적용시키는 경관특성화의 중요성은 더욱 커지고 있다.

잉글랜드 전역의 모든 경관에 대한 특성화 자료를 수립하기 위해 비정부국가기관인 Natural England는 잉글랜드 전역을 1:250,000 스케일로 159개 지역으로 나누어 LCA를 통해 경관특성을 분석한 ‘국가경관특성지역(National Character Areas Profiles, NCA)’ 보고서를 발간하였다(Natural England, 2014). 일찍이 1:50,000 혹은 1:25,000 스케일의 단일 행정구역 기준이나, 여러 행정구역을 포함하는 국립공원이나 특정 경관사업의 경우 NCA를 기반으로 지방정부나 기관에서 자체적으로 LCA를 통해 지역경관특성지역(Local Landscape Character Areas, LLCA) 보고서를 작성하고 있다. 대규모 개발 계획시에 LLCA가 부족할 경우 1:10,000, 1:2,500 혹은 더 작은 스케일의 LCA가 이루어지기도 한다.

2. 경관특성화의 평가 및 활용: 정책 의사결정과 계획 실행의 근거 자료

세계화, 도시화, 기후변화 등으로 경관 퇴화의 시대를 살아가고 있는 지금 경관특성화는 뛰어난 경

관을 평가하고 구분지어 보호하기 위해 행해졌던 과거의 한정적 기능을 넘어, 경관의 변화를 추적하고 관리함으로 경관의 다양성을 지켜나가는 실천적이고 과학적인 방법론으로 활용되고 있다. 전국토의 경관특성을 LCA를 통해 평가하고 기록한 국가경관특성지역(NCA)이나, 지방자치단체 차원에서 이루어진 지방경관특성지역(LLCA)을 기초자료삼아 계획의 여러 이해당사자들이 협력하고 정보에 입각한 민주적인 의사결정을 내릴 수 있는 기초자료로 그 기능이 더욱 집중되고 있는 것이다(Table 3)(Landmark Practice, 2015).

특히, 1970년대부터 영국에서는 특정 지역 사업 중 환경에 영향을 미치는 계획에 관해서, 개발 자문단 및 지방 정부 당국이 ‘환경영향평가(Environmental Impact Assessment; EIA)’를 수행하도록 하고 있다. 특히, 경관과 관련하여서는 ‘경관 및 시각영향평가(Landscape and Visual Impact Assessments; LVIA)’를 작성하도록 하고 있다. 여기서 NCA나 LLCA 등 LCA를 통한 자료는 제시된 안이 주변경관에 최소한의 영향을 미치는 적합한 계획인지 판단하는 주요 근거 자료로 쓰이고 있다(Landscape Institute and IEMA, 2013). 또한, 영국에서는 지방정부가 중앙정부의 NPPF 지침에 따라 지역 계획(Local Plans)을 세울 때, 지속가능성평가(Sustainability Appraisal)가 요구되는데, 이때에도 LCA는 평가의 중요한 기초자료가 되고 있다(DCLG, 2014).

1999년 Countryside Agency에 의해 총 8권으로 정리된 잉글랜드 전역 159개 지역의 전원경관특성(Countryside Character)은, 그동안 지방자치단체의 경관계획에 주요 참고자료가 되고자 하였으나, 유럽 경관협약과 NPPF로 인해 강조된 경관의 다기능성과 정책을 통한 통합적 관리를 위한 지침 자료로서는 다소 부실한 내용으로 한계를 보였다. 이에 2014년 Natural England에서는 지속가능한 경관관리를 위해 경관의 사회, 문화, 경제적 측면을 체계

Table 3. Informing judgement and decision making based on LCA

Who should prepare LCAs	<ul style="list-style-type: none"> •local councils •planning departments •community groups •consultants •developers •private practices •land owners 	
What LCAs are used for in Landscape Planning	Plan	<ul style="list-style-type: none"> •planning policy and decisions •minerals planning •Environmental Impact Assessment(EIA) •Landscape and Visual Impact Assessments(LVIA) •Strategic Environmental Assessment(SEA) •Sustainability Appraisal •sensitivity and capacity studies •place making •master planning •etc.
	Manage	<ul style="list-style-type: none"> •green infrastructure •agri-environment schemes •woodland strategies •waterway strategies •renewable energy •monitoring landscape changes •etc.
	Protect	<ul style="list-style-type: none"> •landscape designations •National Park & AONB management plans •etc.

적으로 분석하여 경관특성 내용을 강화하고, 지역차원의 LCA를 수행할 때 참고가 되는 자료와, 경관계획의 의사결정에 영향을 미칠만한 지역의 정책이나 근거자료를 자세히 정리하여, 지방자치단체는 물론, 관련 기관과 해당 지역에 거주하는 주민들이 쉽게 접근하여 정보를 얻을 수 있도록 새롭게 ‘국가경관특성지역(National Character Areas Profiles, NCA)’로 이름붙인 159개 경관특성지역의 보고서(NCA No.1~159)를 내놓았다(Natural England, 2014). 각각의 보고서는 경관 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 지속가능발전과 더욱 건전한 환경유지를 위해 보전·관리·생성의 경관계획을 통해 지역경관자원에 취해져야 할 중대한 시안들을 밝히고 있다(Table 4; Fig. 7). 본 기술문은 최근 지방자치단체의 지방계획 및 환경, 경관계획에 주요 가이드라인이 되고 있다.

3. 경관특성화의 과정: 경관의 주체인 주민의 참여 전체

기존의 경관 정책은 대부분 외부의 시각(전문가, 정부)에 의해 이루어져 왔으며, 이는 정책적 편익상 경관계획이 물리적 요소(생태, 지리, 건축 등) 개선에 집중이 되는 현상을 가져왔다. 지역의 주민이 지각하는 경관에 대한 가치의 보존이나 되살리기를 논하기 보다는 거의 대부분의 경우는 외부 전문가의 시각에 의해서만 해석되고 평가되어 경관계획에 반영되어 왔다. 그러나 유럽경관협약 이후 유럽을 중심으로 한 최근의 경관에 대한 움직임은 경관을 과학적·미학적 차원의 담론에서 더 나아가 경관의

사회·문화적인 역할로 그 의미를 확장하고 있다. 경관이 공공재로서 ‘사회 복지(social well-being)’의 주요 정책적 수단으로 다루어지고 있으며, 그 중심

Table 4. Structure of NCA Profile

1. Introduction & Summary	
	<ul style="list-style-type: none"> •Summary •Statements of Environmental Opportunity
2. Description	
	<ul style="list-style-type: none"> •Physical and functional links to other National Character Areas •Key characteristics •Today's Landscape •The landscape through time •Ecosystem services <ul style="list-style-type: none"> ✓Provisioning services (food, fiber and water supply) ✓Regulating services (water purification, air quality maintenance and climate regulation) ✓Cultural services (inspiration, education and wellbeing)
3. Statements of Environmental Opportunity (SEO)	
4. Supporting document	
Key facts and data	<ul style="list-style-type: none"> •Landscape and nature conservation designations •Landform, geology and soils •Key waterbodies and catchments •Trees and woodlands •Agriculture •Key habitats and species •Settlement and development patterns •Key historic sites and features •Recreation and access •Experiential qualities •Data sources
Landscape change	<ul style="list-style-type: none"> •Recent changes and trends •Drivers of change
Analysis supporting SEO	<ul style="list-style-type: none"> •Landscape attributes •Landscape opportunities •Ecosystem service analysis

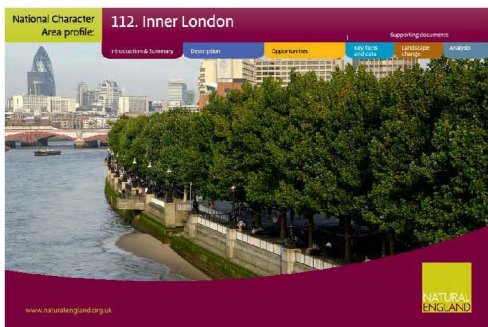


Fig. 7. The Cover of National Character Area Profile: 112 Inner London
Source: Natural England, 2013

에는 경관을 인지하고, 공유하며, 함께 사용하는 주민들의 참여가 바탕이 되어있다(Olwing, 2007). 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 의사결정과정에서 지역 주민과의 지속적

인 소통과 논의과정이 반드시 수행되어야 하는 것이다

경관특성화를 위한 LCA에서, 특히 지역차원의 LLCA의 특성화과정(characterisation)과 의사결정과정(making judgement)(Fig. 3)의 모든 과정에 경관에 거주하는 주민은 물론 다양한 이해당사자¹³⁾가 참여 할 수 있게 하고 있다. 이는 경관자원의 평가에서 시작되는 경관계획의 시작 단계에서부터 경관의 주체인 주민들의 경관에 대한 인식과 경험이 이해되고 공유되게 함으로, 이후 원활한 의사결정을 도와준다. 이렇게 생산된 NCA나 지역의 LLCA등을 쉽게 이해할 수 있는 내용과 지도 등을 웹환경에서 공개함으로써, 지역민들의 주변 경관에 대한 인식을 높이는 교육 자료로 활용하고 있으며, 역으로 지역민들이 지역의 경관 자산을 발굴하고, 이를 근거로 주민들 사이에서 지역 발전을 위한 공통된 의견을 만들어내는 자료로 활용하거나, NPPF로 강화된 외부기관과 적극적인 파트너십 모색을 위한 주요 참고 자료로도 쓰이고 있다.

4. 경관특성화와 계획간 관계 : 협력적 경관 계획의 기반

NPPF를 통해 중앙정부는 지방정부의 모든 국토계획 수립과정에 참여한다. 또한 지방정부는 중앙정부의 NPPF를 준수하여 지역계획(Local Plans)를 수립하고 있다. 다시 말해 공간적 위계를 기반으로 부문별 계획간 통합 지침을 마련하고 있는 것이다. 이는 기존의 국토개발 기조를 유지하는 가운데 시대적 상황에 맞도록 패러다임을 보완한 것이다. 중앙 정부(National Government), 광역지방정부(Regional Government) 그리고 지방정부(Local Government)간의 명확한 역할 분담을 꾀하고 있는 것이다. 이를 통해 중앙정부의 정책목표가 지방정부의 개발계획에 일관성 있게 반영되는 시행 체계를

구축하게 되었다.

행정 지역이 아닌 공간적 위계에 따라 스케일을 달리하며 특성 지역이나 유형(character area/type)으로 구분되어 수행되는 경관특성화는, 국가에서 부터 지방에까지 계획의 범위를 명확하게 해주고, 이들 사이의 계획 위계와 협력관계를 체계적으로 만들어 준다. 특히, 국가적 기준은 물론이고 지역의 특수성에 맞추어 개발 계획을 통제해야하는 지방정부에게 LCA를 통해 작성된 NCA는 주요 참고수단이 되고 있다. 사업자가 개발 사업의 심의를 위해 제안서를 제출할 때, 개발 대상지와 주변부의 경관에 대한 운영계획과 서술서(schemes/statements)를 함께 제출하도록 되어있다. 이때 경관 운영계획과 서술서는 개발 지역이 포함되는 NCA나 LLCA에 기반을 두어 가급적이면 경관 전문가의 도움을 받아 작성하도록 유도하고 있다. 이렇게 지역의 지방정부에 제출된 제안서에서 경관과 관련된 내용은 조경, 도시, 지리 등을 전공한 전문 공무원과 지역 전문가의 의견을 통해 개발 계획이 지역 경관 특성에 악영향을 초래하는지 검토를 한다. 이때에도 NPPF와 지역계획, 국립공원이나 AONB와 같은 경관 관련 정책들의 검토와 함께, 개발 계획에 의해 예상되는 경관변화가 '지역 경관 특성에 부합하는지', '지역 경관과 어울리는지', 그리고 '경관상 지나치게 드러나지 않는지'에 대하여 경관특성이 기준이 되어 개발에 대한 허가여부가 결정된다(Fig. 8).

VI. 결론

본 논문은 우리나라의 경관법 개정 후 경관계획에서 더욱 강조되고 있는 공간적·정책적 위계에 따른 통합적인 체계 구축을 위한 계획적 시사점을 도출하고, 실질적 접근 방법을 모색하기 위한 사례 연구로, 영국 잉글랜드 지역의 경관 계획에 대한 개념과 정책적·실천적 접근법을 대상으로 하였다.

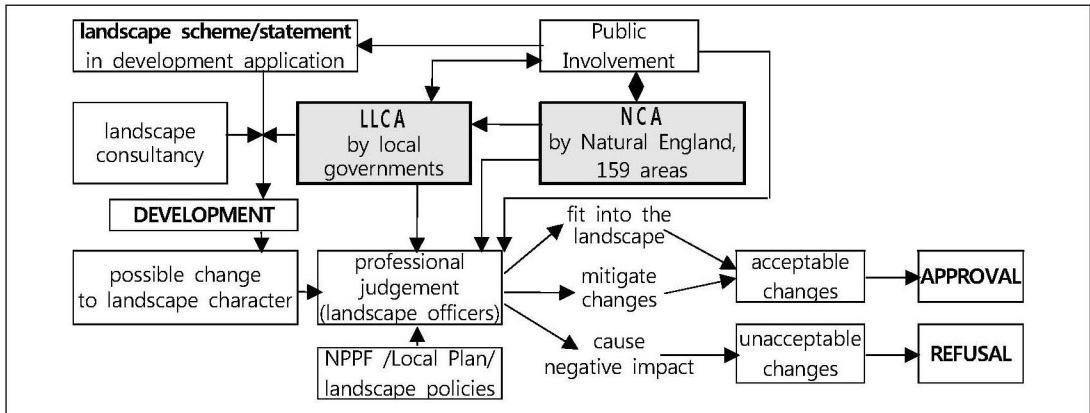


Fig. 8. The character-based approach in development control

구체적으로는 변화하는 시대요구에 따라 진화하는 경관계획을 지원하고, 특히 1990년 이후 지속가능성을 최상위 목표로 한 국가 차원의 국토계획과 지방과 현장의 경관 계획을 체계적으로 연동시키고자 제안된 경관특성화의 개념과 이를 위한 LCA의 변화의 흐름, 그리고 경관정책에의 적용을 파악하였으며, 분석의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 경관특성화는 영국의 경관에 대한 깊은 사회적 문화적 논의와 공감대속에 경관 개념의 진화와 정책적 접근의 실천적 수단으로 등장하였다. 영국의 초기 경관계획은 근대화가 시작되면서 도시화에서 비롯된 생활환경의 질적 저하를 '자연미'라는 경관의 시각적 가치 보전과 이를 개량화한 평가를 기준으로 한 하향식 통제위주의 정책으로 시행되었다. 이후 통합적 사고가 공유되고, 지속가능한 개발을 위한 자원이용과 환경보호를 위한 수단으로 경관이 필요하다고 보면서, 경관의 '좋고, 나쁨'에 대한 평가가 아니라, 그 지역의 다양한 경관 요소들이 다른 지역과 구별되는 경관적 '특성'을 만들어 내는지에 대해 알아보고자 하는 평가방법론으로 구체화되었다.

둘째, 경관특성화에서 실천적 방법론으로 도입된 LCA는 기존의 환경영향평가를 보완하고 지역경관

의 시각적 요소 및 역사문화 요소를 이해하며, 나아가 경관을 통한 지역의 장소성 및 정체성을 부여하기 위한 평가방법으로 연구되었다. 크게 특성화과정과 의사결정과정의 두 단계로 진행되는 LCA를 통한 경관특성화는 궁극적으로 경관의 변화가 주변의 물리적, 사회적 환경이 충분히 고려되어 계획된 가운데 이루어지고, 경관의 변화가 가능한 긍정적인 효과가 있도록 관리하는데 쓰이는 것을 목적으로 고안되었다.

셋째, 2000년대 들어 영국정부가 사회 복지 차원에서 경관을 정책을 통해 관리하도록 유도하는 유럽경관협약에 가입함으로써, 영국의 국토 계획에 있어 '경관'은 더 이상 관념적인 대상이 아닌, 정책적 용어, 환경·사회·경제에 있어 지속가능발전을 달성하기 위한 실행수단으로 자리 잡게 되었다. 또한, 2012년 영국 중앙정부가 '행정의 효율화'와 '지속가능한 개발'을 목표로 한 NPPF를 발표함으로써 중앙과 지방 자치단체의 체계적인 협력관계 속에 경제·사회·환경적 측면들이 경관이라는 공간적, 개념적 틀 속에서 긴밀하게 상호작용하는 정책적 틀이 마련되었다.

넷째, 영국의 경관정책의 대전환점이었던 유럽경관협약과 NPPF에서 LCA를 통한 경관특성화는 이들 정책적 선언을 현실화시키는 실천적 수단으로

사용되고 있다. 경관특성화를 통해 기존의 국토계획의 기초를 유지하는 가운데 경관이라는 공간적 위계를 기반으로 경관의 변화를 추적하고 관리함으로 경관의 다양성을 지켜나가는 실천적이고 과학적인 방법론으로 활용함과 동시에 부문별 계획간 통합의 근거 자료로 쓰고 있다. 이렇게 경관특성화는 경관의 생태적 시각적 가치는 물론 사회적 가치 등의 유무형의 가치를 통합적으로 조사·분석하여 계획의 초기단계부터 반영 할 수 있는 실질적인 경관 평가 방법으로 쓰이고 있다. 또한 이러한 평가법과 그 결과물을 중앙정부의 국토계획, 지방정부의 계획과 현장의 사업시행자 및 지역 주민들이 공유함으로써 상호간에 호환하고 피드백을 통해 발전시켜나감으로, 체계적이고 지속가능하며 민주적인 경관계획이 될 수 있는 정책적 체계의 구심점이 되고 있는 것이다.

- 주1. 서울특별시(2012)에서는 '경관계획'을 '일정 지역의 경관을 보전·관리 및 형성하기 위한 수립하는 지방자치단체의 자치적 법정계획'이라 정의하고 있다. 현재 경관계획은 지방자치단체에서 의무적으로 수립해야 하는 강제적 계획이 아니며, 지역주민의 의견과 요구, 지방재정의 고려, 정책집행의 우선순위 등 지역의 여건과 상황에 따라 필요하다고 판단될 경우에 선택적으로 수립되고 있다.
- 주2. 국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되고, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야하며, 도종합계획은 당해 도의 관할 구역 내에서 수립되는 시군 종합계획의 기본이 되는 국토계획체계가 국토기본법에 명시되어 있다.
- 주3. 자연미(Natural Beauty)란 경관과 관련된 물리적(지질, 지형, 공기, 기후), 자연적(토양, 동식물상), 문화 및 사회적(토지 이용, 위요, 주거) 환경 요소 및 색, 형태, 질감, 패턴 등의 시각이나 다른 감각들을 통한 경관에 대한 미학적 관점, 그리고 지역의 문화적 배경을 바탕으로 경관에 대한 지각, 선호도 등이 복잡하고 다양하게 상호작용하여 나타나는 것이다. 경관은 시각적 대상이면서 동시에 동식물 지형지질적으로 독특성을 지닌 것도 포함하여 단순히 아름다운 것만을 지칭하지는 않는다. 즉, 아름답지 않은 것도 회귀하거나 고유성이 높으면 자연미의 대상이 되는 것이다. 이렇게 자연미는 경관에 특성을 부여하여 특정 경관이 다른 지역의 그

- 것과 차별성을 가지게 하며, 이를 통해 경관은 장소성을 가지게 된다(Selman and Swanwick, 2010).
- 주4. AONB의 경우 2000년에 제정된 법령인 the Countryside and Rights of Way(CROW) Act에 의해 지방정부의 권한이 강조되어 지정 및 관리되고 있으며, 현재 스코틀랜드를 제외한 영국 전역에 총 46개소의 AONB 가 지정되어 있다. 스코틀랜드에서는 AONB와 유사한 개념의 '국가 경승지(National Scenic Areas)'를 지정 Scottish Natural Heritage에서 관리하고 있다. AONB는 영국 15개 지역에 지정된 National Park와 마찬가지로 '자연미' 보존을 주요 목표로 하고 있으나, National Park가 야외 여가활동 기회 창출에 더욱 집중한다는 것에서 차이점을 보인다. 지정 초기에는 National Park 지역에 비해 경관적 가치가 다소 떨어지는 지역을 AONB로 지정 및 관리하였으나, 2012년에 영국 정부에서 발표한 '국가 계획 정책 체계(National Planning Policy Framework: NPPF)'에서는 두 경관 보호지역의 지위를 동일하게 보고 있다.
- 주6. 국토계획에 있어 생태계중심의 과학적 사고의 접근법은 대표적으로 도시 팽창이 단지 단기간의 사회-경제적 이익 때문만이 아니라, 장기적인 관점에서 경관이 도시 팽창으로 인한 변화를 얼마나 수용할 수 있는지에 기인한다고 분석한, 이안 맥하그(Ian McHarg)의 저서 'Design with Nature(1969)'에 나타난다.
- 주7. 경관의 물리적 변화상의 유추 및 역사적 자료를 통한 역사문화적 가치 평가는 오늘의 3차원 경관에 시간적 깊이를 세로 지르게 함으로 경관의 내적 다양성 및 특성을 더해주는 과정으로 '역사경관 특성평(Historic Landscape Characterisation, HLC)'가 이루어졌다(Clark, Darlington and Fairclough, 2004). 현재 잉글랜드 전역의 역사경관특성평가가 완료되었다.
- 주8. 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 유형화 한 것이다. 경관유형은 포괄적인 총칭으로, 다시 말해 어떤 경관유형의 경관요소들의 조합이 다른 지역에서도 발견 될 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 띄는 경관요소가 중심이 된 일반적인 이름을 가지나 (ex. 암석 고원유형, 백악질 계곡), 경관특성지역은 보통 지역의 이름에 대표가 되는 경관요소가 조합이 된다 (ex. 남동부 노섬랜드 해안평야, 북요크셔 고원지

대와 클리블랜드 언덕)(Swanwick and LUC, 2002).

주9. 유럽경관협약 의의는 다음과 같이 정리 할 수 있다: 1)경관은 가치나 위치와 상관없이 공동의 자산이다; 2)경관은 특별한 공공정책의 대상이어야 한다; 3)경관은 민주적 시민정신을 반영하여야 한다 (Council of Europe, 2000).

주10. 다음은 유럽경관협약 이후 협약의 경관 개념이 영향을 미친 영국의 정책들이다:
Single Integrated Regional Strategies(2007); The Sustainable Communities Plan(2003); DCLG's Place Making Agenda(2007); PPS1: Delivering Sustainable Development(2005); PPS5: Planning for the Historic Environment(201); PPS7: Sustainable Development in Rural Areas(2004); National Planning Policy Framework(2012); Place Shaping; Sustainable Communities Strategy(2000); Public Service Agreements(2010); Ecosystem services approach (2013).

주11. Planning Policy Statement(PPS) 와 Planning Policy Guidance Notes(PPG)는 영국 정부의 국토계획, 특히 도시계획 정책에 있어 주요 틀이 되는 참고자료로 법적인 구속력은 없다. 그러나 2004년의 'Planning and Compulsory Purchase Act' 법안에 의해 지방자치단체는 개발 방향을 수립할 때 이 원칙들을 최우선으로 고려해야 된다고 명시하고 있다.
- Planning Policy Statement(PPS)
PPS1: Delivering Sustainable Development; PPS3: Housing; PPS4: Planning for Sustainable Economic Growth; PPS5: Planning for the Historic Environment; PPS6: Planning for Town Centres; PPS7: Sustainable Development in Rural Areas; PPS9: Biodiversity and Geological Conservation; PPS10: Planning for Sustainable Waste Management; PPS11: Regional Spatial Strategies; PPS12: Local Development Frameworks; PPS22: Renewable Energy; PPS23: Planning and Pollution Control; PPS5: Development and Flood Risk
- Planning Policy Guidance Notes(PPG)
PPG2: Green Belt; PPG8: Telecommunications; PPG13: Transport; PPG14: Development on Unstable Land; PPG17: Planning for Open Space, Sport and Recreation; PPG18: Enforcing Planning Control; PPG19: Outdoor Advertisement Control; PPG20: Coastal Planning; PPG4: Planning and Noise

주12. NPPF의 궁극적인 목표는 '지속가능개발'로 이는 영국 중앙정부가 2005년 발표한 '영국정부 지속가능개발 전략(The UK Government Sustainable Development Strategy)'을 계승한 것이다. 여기서 제시하는 전략의 원리는 NPPF에도 적용되고 있으며 다음과 같다; ① 지구의 환경적 제한 안에서 살기, ②강하고, 건강하며 정의로운 사회 보장, ③지속가능한 경제발전, ④올바른 거버넌스 추구, ⑤책임감 있게 건전한 과학 이용 (DCLG, 2012).

주13. 이러한 원칙하에 NPPF에서는 12가지의 핵심 사항을 제시하고 있다. ①주민참여형 계획, ②삶의 환경을 개선하기 위한 창조적 시행, ③지속가능한 경제의 지원, ④최고 수준의 디자인, ⑤지역별 정체성과 역할의 충분한 고려, ⑥친환경, ⑦자연환경을 보호하고 오염원 감소, ⑧토지의 효율적 활용, ⑨복합개발의 장려, ⑩유산 보호, ⑪지속가능한 발전을 위한 성장 방식 관리, ⑫건강, 사회적·문화적 복지를 위한 지역 전략의 지원(DCLG, 2012; 건축도시공간연구소, 2014)

주14. LCA과정에서 참여하는 이해당사자는 크게 두 집단으로 분류된다. ①이익집단: 정부 부처, 정부기관, 지방자치 및 비정부 조직과 같이 넓은 의미로 분류 할 수 있음; ②장소 공동체: 특정지역에 거주하거나 일을 하거나 방문하는 사람들. 그러나 현실에서는 두 분류가 정확히 구분되지 않는다 (Swanwick and LUC, 2002).

인용문헌

References

1. 건축도시공간연구소, 2014. 「선진국 문화재 보존·관리 규범현황 및 내용에 관한 연구」, 대전: 문화재청.
- AURI, 2014. *A Research on Laws on Cultural Heritage Preservation and Management in Advanced Countries*, Daejeon: Cultural Heritage Administration.
2. 박현찬, 2014. 「경관법 개정에 따른 서울시 경관정책의 개선전략」, 서울: 서울연구원.
- Park, H. C., 2014. *Strategies for Improving Landscape Policies of Seoul by the Amendment of Landscape Act*, Seoul: The Seoul Institute.
3. 서울특별시 도시계획국, 2012. 「알기 쉬운 도시계획 용어집」, 서울: 서울특별시 도시계획국.
- Department of Urban Planning of Seoul, 2012. *Easy Glossary of Urban Planning*, Seoul: Department of Urban Planning of Seoul.
4. 오덕송, 2002. “경관우수지역의 관리와 과제”, 「도시정보」 240: 2-3.
- Oh, D. S., 2002. “Present and Prospect of Outstanding Landscape Areas”, *Urban Information Service*, 240: 2-3.
5. 정해준·한지형, 2014. “영국 셰필드의 도심재생 전

- 략 및 공간계획 특성:1990년 이후 마스터플랜을 중심으로”, 「국토계획」, 49(4): 155-177.
- Jung,H.J. and Han,J.H., 2014. “Characteristics of City Centre Regeneration Strategies and Spatial Plans of Sheffield, UK: focused on Sheffield City Centre Master Plans since 1990“, *Journal of Korea Planning Association*, 49(4): 155-177.
6. 주신하·김경인, 2015. 「알기 쉬운 경관법 해설」, 서울: 문운당.
Joo, S. H and Kim, G. I., 2015. *Easy Explanation on Landscape Act*, Seoul: Munundang.
 7. 류제현, 2013. “경관의 보호와 관리를 위한 법제화 과정: 외국의 사례를 중심으로”, 「대한지리학회지」 48(4): 1-14.
Ryu, J. H., 2013. “The Legislation Process of Landscape Protection and Management: Learning form the Foreign Cases“, *Journal of the Korean Geographical Society*; 48(4): 1-14.
 8. 한국경관협의회, 2008. 「경관법과 경관계획」, 서울: 기문당.
KOLANCO, 2008. *Landscape Act and Landscape Planning*, Seoul: Kimoon dang.
 9. 한국도시설계학회, 2009. 「도시설계 전략으로서의 도시경관계획」, 서울: 발인.
UDIK, 2009. *Landscape Planning as Urban Design Strategies*, Seoul: Baleon.
 10. Antrop, M., 2005. “Why landscapes of the past are important for the future”, *Landscape and Urban Planning*, 70: 21-34.
 11. Butler, A. and Berglund, U., 2012. “Landscape Character Assessment as an Approach to Understanding Public Interests within the European Landscape Convention”, *Landscape Research*, 39(3): 219-236.
 12. Clark, J., Darlington, J. and Fairclough, G., 2004. *Using Historic Landscape Characterisation*, London: English Heritage.
 13. Council of Europe, 2000. *The European Landscape Convention*, Florence: Council of Europe.
 14. Cosgrove, D. E., 1984. *Social Formation and Symbolic Landscape*, London: Croom Helm.
 15. Countryside Commission, 1985. *Public Inquiry on the proposed North Pennines Area of Outstanding Natural Beauty*; accessed on 5 July 2015 [<http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C561920>].
 16. Countryside Commission, 1988. *Landscape Assessment: a Countryside Commission Approach. CCD 25*, Cheltenham: Countryside Commission.
 17. Countryside Commission, 1993. *Landscape Assessment Guidance. CCP 423*, Cheltenham: Countryside Commission.
 18. Dehaene, M., 2005. “A Conservative Framework for Regional Development: Patrick Abercrombie’s Interwar Experiments in Regional Planning”. *Journal of Planning Education and Research*, 25(2): 131-148.
 19. DCLG, 2012. *National Planning Policy Framework*, London: Department for Communities and Local Government.
 20. DCLG, 2014, *Planning Practice Guidance*, accessed on 12 July 2015 [<http://planningguidance.planningportal.gov.uk>]
 21. Déjeant-Pons, M., 2006. “The European Landscape Convention”, *Landscape Research*, 31(4): 363-384.
 22. England Project Group, 2007. *European Landscape Convention: A Framework for Implementation*, accessed on 10 November 2013 [http://www.naturalengland.org.uk/Images/elcframework_tcm6-8169.pdf]
 23. English Heritage, 2009. *The European Landscape Convention: The English Heritage Action Plan for Implementation*, London: English Heritage.
 24. English Heritage, 2011. *English Heritage Consultation on the Review of CPPA*, accessed on 18 September 2013 [<http://www.english-heritage.org.uk/content/imported-docs/k-o/response-nppf-consultation.pdf>]
 25. English National Park Authorities Association, 2010. *England’s National Parks and the European Landscape Convention*, London:

- English National Park Authorities Association.
26. Fowler, P. J., 2003. *World Heritage Cultural Landscapes 1992-2002*, Paris: UNESCO World Heritage Centre.
 27. Golley, F. B., 1993. *A History of the Ecosystem Concept in Ecology: More than the Sum of the Parts*, New Haven: Yale University Press.
 28. Hope, C. and Winnett, R. Hands Off Our Land: stop this planning free-for-all, National Trust warns in the Telegraph (14th November) [<http://www.telegraph.co.uk/news/earth/hands-off-our-land/8890303/Hands-Off-Our-Land-stop-this-planning-free-for-all-National-Trust-warns.html>]
 29. ICOMOS-UK, 2006. *Implementing the European Landscape Convention: Outcomes of an ICOMOS-UK & IUCN UK Invited Workshop 28th February 2006*, London: ICOMOS-UK.
 30. Knight, R., 2009. "Landscape and visual" in P. Morris & R. Therivel (eds) *Methods of Environmental Impact Assessment*, Oxon: Routledge.
 31. 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/>]
 32. Landscape Institute and IEMA, 2013. *Guidelines for Landscape and Visual Impact Assessment*, third edition, London: Routledge.
 33. Matthews, R. and Selman, P., 2006, "Landscape as a Focus for Integrating Human and Environmental Processes", *Journal of Agricultural Economics*, 57:199-212.
 34. McLoughlin, J. B., 1969. *Urban and Regional Planning: A Systems Approach*, London:Faber.
 35. Ministry of Environment and Energy, 2003. *InterSAVE. International Survey of Architectural Values in the Environment*. Copenhagen: Ministry of Environment and Energy.
 36. Morrison-Saunders, A. and Retief, F., 2012. *Walking the sustainability assessment talk: Progressing the practice of environmental impact assessment*, *Environmental Impact Assessment Review*, 36: 34-41.
 37. National Forest Company, 2009. *National Forest Company European Landscape Convention Action Plan*, Swadlincote: National Forest Company.
 38. Natural England, 2008. *Natural England's European Landscape Convention: 2008/2009 Action Plan*, Sheffield: Natural England.
 39. Natural England, 2009a. *Guidelines For Implementing The European Landscape Convention Part 1: What does it mean for your organisation?.* London: Natural England.
 40. Natural England, 2009b. *Guidelines For Implementing The European Landscape Convention Part 2: Integrating the intent of ELC into plans, policies and strategies.* London: Natural England.
 41. Natural England, 2009c. *Natural England's European Landscape Convention: 2009/2010 Action Plan*, Sheffield: Natural England.
 42. Natural England, 2011. Natural England Consultation on the Review of CPPA, accessed on 20 September 2013 [http://www.naturalengland.org.uk/Images/11-12-018-NPPF-response_tcm6-28096.pdf]
 43. Natural England, 2013. *National Character Area Profile: 112 Inner London*, York: Natural England.
 44. 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>]
 45. Natural Resource Wales, 2013. *LANDMAP Guidance Note1: Guidance for Wales*. Aberystwyth: Natural Resource Wales.
 46. ODPM, 2004. *Planning Policy Statement 7: Sustainable Development in Rural Areas*,

- London: Office of the Deputy Prime Minister.
47. Penning-Rowsell, E. C. and Searle, G. H., 1977. "The 'Manchester' landscape evaluation method: a critical appraisal". *Landscape Research*, 2(3): 6-11.
48. Phillips, A., 1998. "The nature of cultural landscapes: a nature conservation perspective". *Landscape Research*, 23(1): 21-38.
49. Phillips, A., 2002. *Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas Protected Landscapes/Seascapes*, Gland: IUCN.
50. Olwig, K. R., 2007. "The Practice of Landscape 'Conventions' and the Just Landscape: The Case of the European Landscape Convention", *Landscape Research*, 32(5): 579-594.
51. Selman, P., 2006. *Planning at the Landscape Scale*, Oxon: Routledge.
52. Selman, P., 2009. "Conservation Designations-Are They Fit for Purpose in the 21st Century?", *Land Use Policy*, 26(S1): 142-153.
53. Selman, P., 2010, "Landscape Planning: Preservation, Conservation and Sustainable Development", *Town Planning Review*, 81(4): 381-406.
54. Selman, P. and Swanwick, C. 2010. "On the Meaning of Natural Beauty in Landscape Legislation", *Landscape Research*, 35(1): 3-26.
55. Swanwick, C., 2002. *Landscape Character Assessment. Topic Paper 1: Recent practice and the evolution of Landscape Character Assessment*, Edinburgh: Countryside Agency and Scottish Natural Heritage.
56. Swanwick, C., and LUC 2002. *Landscape Character Assessment: Guidance for England and Scotland*, Edinburgh: Countryside Agency and Scottish Natural Heritage.
57. Tudor, C. and Natural England, 2014. *An Approach to Landscape Character Assessment*, Sheffield: Natural England.
58. UNESCO, 2001. *UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity*, Paris: UNESCO.
59. UNESCO, 2012. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, Paris: UNESCO World Heritage Centre.
60. Wascher, D. M., 2005. *European Landscape Character Areas: Typologies, Cartography and Indicators for the Assessment of Sustainable Landscapes*, Wageningen: ELCAI.

Date Received	2015-09-01
Reviewed(1 st)	2015-10-16
Date Revised	2015-11-13
Reviewed(2 nd)	2015-12-06
Date Accepted	2015-12-07
Final Received	2015-12-16