

국토경관 보호·관리·계획의 현재와 미래*

- 전체론의 관점을 중심으로 -

류제헌

한국교원대학교 지리교육과

The Present and Future for the Protection, Management and Planning of Landscape in the Country - A Perspective from Holism -

Ryu, Je-Hun

Dept. of Geography Education, Korea National University of Education

ABSTRACT

Nowadays, in the European countries, landscape is spoken of its importance as often as environment, by those who are engaged in such fields as politics, administration, research and civil society. In Korea, while recognizing such an international trend, academics and administrators have made a series of efforts to reflect landscape concept on a variety of policies. However, it is recognized that the effects of these policies have not been satisfactory. Under these circumstances, this paper aims to examine the complex values and multiple meanings in the landscape, which have been discussed by landscape experts in the European countries. Then, it aims to the explore the future direction of policy and research on the landscape to be pursued in Korea, where there is relatively less interest in the issues of landscape. It is argued that landscape should be approached and understood from a holistic perspective, because it is a very complex concept with multiple meanings that have been coined differently depending on the situation. All the academic fields, involved in the landscape research, should try in co-operation to develop the comprehensive approach rather than the inter- and multi-disciplinary approach to the landscape study. In Korea, moreover, it is also necessary in the legislation to recognize the fact that degradation and retreat in the quality of landscape would make a negative effect on the quality of human daily life. Natural and cultural heritages contained in the rural landscape are also now in danger of disappearing. These heritages, therefore, should become an important subject for research and policy on landscape before the countryside is completely evacuated after the aging population die out. To make this happen, it is very urgent that evaluation and classification of landscape character should be undertaken from the holistic perspective, which is equipped with a methodology overcoming as well as encompassing the boundaries of academic fields. It is also equally very urgent that education on landscape should be provided to the politicians, citizens and students as well as the officials dealing with landscape matters. Finally, government should strive to make the landscape concept penetrate deeply as well as widely into the spatial planning and legislation process while designing and implementing a comprehensive landscape policy at the national level.¹⁴⁾

Key words : Holism, Landscape concept, Landscape education, Landscape in the country, Landscape policy, Spatial planning

* 이 논문은 한국교원대학교 2014학년도 KNUE 학술연구비 지원을 받아 수행하였음
본 연구는 2014년 9월 26일(금) 한국프레스센터 19층 기자회견장에서 대한지리학회, 대한국토·도시계획학회, 한국조경학회, 한국경관학회가 연합으로 개최한 국토경관정책심포지엄 “국토경관자원의 가치평가와 활용”에서 기조연설로 발표한 내용을 논문으로 정리한 것임

† **Corresponding Author** : Ryu, Je-Hun, Dept. of Geography Education, Korea National University of Education, Cheongju-si, Chungbuk 28173, Republic of Korea. Tel.: +82-43-230-3508, E-mail: jhryu@knue.ac.kr

국문초록

오늘날 유럽 국가들을 중심으로 경관이 정치, 행정, 학문, 시민사회 등을 망라하는 모든 분야에서 환경만큼 중요한 화두로 사람들의 입에 자주 오르내리고 있다. 그 동안 한국에서는 이러한 국제적 조류에 부응하기 위하여 각 학문 분야나 행정 분야별로 나름대로 경관 개념을 다양한 정책에 반영하려고 노력해 오고 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지는 그 성과가 만족할 만한 수준에 있지 않은 실정이다. 이러한 실정을 감안하여 본고는 먼저 경관이 가지는 복합적 가치와 복수적 의미를 유럽의 연구 결과를 토대로 검토해 보았다. 그런 다음 아직까지 경관에 대한 관심이 상대적으로 저조한 한국이 앞으로 추구해 나가야 하는 국토경관의 정책과 연구의 미래 방향을 모색해 보았다. 경관은 지금까지 상황에 따라 다양한 의미로 정의되어 왔을 만큼 지극히 복합적인 개념을 가진 대상이므로 전체론(Holism)의 관점에서 이해되어야 한다. 경관을 연구하는 학문 분야들은 학제 간 또는 다학문적 협력에 그치지 말고 학문의 경계를 초월하는 종합적 접근방법을 공동으로 개발하여 적용해야 한다. 유럽의 경우와 같이, 한국에서도 경관의 질과 다양성의 악화와 퇴보가 사람들의 일상생활의 질에 대하여 부정적 영향을 끼친다는 사실을 법률을 통하여 인정할 필요가 있다. 농촌경관의 급변으로 사라져 가는 자연유산과 문화유산의 보존이 농촌이 노령화를 지나 공동화(空洞化) 되기 이전에 연구와 정책의 중요한 과제가 되어야 한다. 그러기 위해서는 전체론적 관점에서 학문의 경계를 초월하는 방법론을 토대로 경관 특성을 평가하고 그 유형을 분류하는 사업을 시급히 착수해야 할 것이다. 경관에 관한 업무를 취급하는 공무원은 물론이고 정치가, 일반 국민, 학교 학생 등을 상대로 하는 경관에 대한 교육이 시급히 요구된다. 또한 정부는 국가적 차원의 경관 정책을 총체적으로 수립해야 하는 한편 공간계획(Spatial Planning)이나 법률과 같은 분야에 경관 개념이 전반적으로 침투되도록 노력해야 한다.

주제어 : 경관 개념, 경관 교육, 경관 정책, 공간계획, 국토경관, 전체론

1. 서론

오늘날 유럽 국가들을 중심으로 경관에 대한 관심이 고조되면서 경관이 정치, 행정, 학문, 시민사회 등을 망라하는 모든 분야에서 환경만큼 중요한 화두로 사람들의 입에 자주 오르내리고 있다. UNESCO의 「세계유산협약의 이행을 위한 운영지침」(1995)과 유럽 회의(Council of Europe)의 「유럽경관협약」(2000)은 유럽 전체적으로 경관에 대한 관심이 사회 전 분야로 확산되는 과정의 산물들이다. 이제 경관이라는 의미는 환경과 구별되며 때에 따라서는 환경보다 더 확장된 개념으로 사용되면서 경관은 일상생활의 본질적 구성요소로까지 인식되고 있다. 일본은 이러한 유럽의 동향을 파악하고 자국(自國)의 경관을 보다 더 발전적으로 보호·관리·계획하기 위하여 「경관법」(2004)을 제정하고 이에 연계하여 「문화재보호법」(2004)을 개정한 바 있다.

특히 유럽경관협약(European Landscape Convention)은 유럽 전체의 경관에 대한 보호·관리·계획을 증진시키고 경관에 대한 문제의 해결에 있어서 유럽 차원의 협력을 조직하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 유럽경관협약에 가맹한 모든 국가의 영토 전체, 즉 육지, 하천, 또는 해양을 막론하고 자연지역, 도시지역, 준도시지역에 적용된다. 유럽경관협약은 경관의 엄격한 보전으로부터 보호, 관리, 개선을 거쳐 새로운 경관의 창조에 이르기까지 개별적 경관의 특징에 맞추어 다양한 정책을 개발하는 유연한 태도를 요구하고 있다. 이에 따라 유럽경관협약

에 가맹한 국가들은 자기 고유의 관례, 관습, 가치기준에 비추어 유럽경관협약의 조항을 재해석하여 현실에 적용하고 있다.

그 동안 한국에서는 이러한 국제적 조류에 부응하기 위하여 각 학문 분야나 행정 분야별로 나름대로 경관 개념을 다양한 정책에 반영하려고 노력해 오고 있는 중이다. 하지만 아직까지는 그 성과가 만족할 만한 수준에 있지 않은 실정이다. 이러한 현상의 주된 이유 중 하나는 경관에 대한 통합적 접근의 필요성을 충분히 인식하지 못하고 있는 가운데 경관의 연구나 정책이 분산적 또는 개별적으로 추진되고 있기 때문으로 보인다. 경관 자체가 워낙 복합적인 현상이므로 또한 그 기능이 다종다양하므로 경관의 연구와 정책은 상호 관련되는 학문과 행정의 전 분야의 경계를 뛰어넘는 전체론적 접근(Holistic Approach)이 요구된다. 특히 경관을 연구하는 학문 분야들은 학제 간 연구나 다학문적 연구에 머물지 말고 학문의 경계를 초월하는 연구를 적극적으로 추진해야 한다.

이러한 문제의식을 배경으로, 본고는 우선적으로 지금까지 각 분야별로 비교적 좁은 의미로 사용되어 오고 있는 경관이 가지는 복합적 가치와 복수적 의미를 유럽의 연구 결과를 토대로 검토해 보고자 한다. 그런 다음 아직까지 경관에 대한 관심이 상대적으로 저조한 한국의 실정을 지적하며 향후 한국이 추구해 나가야 하는 국토경관의 정책과 연구의 미래 방향을 모색해 보고자 한다. 그러기 위해서는 유럽의 선례를 참고해 가며 현재 한국의 국토경관에 대하여 다음과 같은 질문들을 중점적으로 던지고 그에 대한 답을 찾으려는 노력을 하고자 한다: “과연 경관이 위기에 처해 있는 것인가? 만일 그렇다면 경관의

관리와 계획은 이러한 경관의 위기에 대처하기에 충분한 수준에 놓여 있는가? 만일 그렇지 않다면 앞으로 경관의 관리와 계획을 개선해 나가기 위해서는 연구와 정책의 미래 방향은 어떻게 설정되어야 하는가?"

II. 경관의 의미와 가치는 무엇인가?

1. 경관의 복수적 의미

경관이라는 단어가 다의적이라는 사실은 경관에 대한 과학적 연구가 시작된 이후 지금까지 줄곧 논의되어 왔다. 경관이라는 용어는 의미의 역사적 층위가 두터울 뿐만 아니라 현재의 의미 또한 다양하다.¹⁾ 지금까지 경관 개념에 대한 논의가 다양하게 진행되어 왔으며, 이러한 논의에 근거할 때 경관은 형태(Morphology), 경치(Scenery), 정치조직(Polity)의 측면에서 정의되고 있다[1]. 경관은 객관적 방법으로 묘사하고 분석할 수 있는 가시적 현상에 지나지 않고 지각적, 심미적, 예술적 의미를 지니는 현상으로 주관적 관찰과 경험의 대상이 된다. 또한 경관은 프랑스의 'Pay', 독일의 'Landschaft', 네덜란드의 'Landshap'와 같이 정치적으로 조직되고 관리되는 영역, 그리고 심미어는 행정구역울 의미한다.²⁾ 더 나아가 경관이라는 용어는 미디어 경관(Media Landscape)이나 정치 경관이라는 표현에서와 같이 일종의 메타포(Metaphor)로도 이용된다.

이와 같이 경관의 개념이 복수적이고 경관에 대한 접근 방법이 또한 매우 다양하기 때문에 현재로서는 경관의 개념이 단일한 의미로 간단히 정의되기가 어렵다. 더구나 경관이라는 용어를 사용하는 맥락과 사용자의 배경, 그리고 경관이 처한 환경 조건의 변화에 따라 의미가 달라진다. 그 결과 동일한 지역에 대해서 하는 사람들끼리도 경관을 파악하고 평가하는 방식에 있어서 서로 차이가 나기도 한다. 그러므로 경관의 의미는 토지나 환경의 의미와 구별되어야 한다. 토지는 일정한 경계를 가진 영역으로 대체로 그 소유자에 의해 조직되고 유지되는 대상이지만, 경관은 사람들이 '지각한' 환경으로 이를 지각한 사람들이 공유하는 문화적 자산으로 간주된다. 경관이라는 용어는 경우에 따라 추상적 개념을 표현할 때 이용되기도 하지만 현실적으로 존재하는 특별한 사례를 가리키기도 한다. 추상적 개념으로 표현될 때 경관은 일정한 경계가 없는 대상으로 경치, 체계, 구조를 의미한다. 이에 반해 구체적 개념으로 표현될 때 경관은 어느 정도 경계가 명확히 규정되어 있으므로 일정한 면적을 가진 토지를 의미한다[2].

유럽경관협약(European Landscape Convention)은 경관을 "사람들이 지각한 대상으로 자연적 요인 그리고/또는 인문적 요인이 상호작용한 결과 형성된 것으로 특성을 가진 지역"이라고 정의하고 있다[3].³⁾ 이러한 정의는 다음과 같이 중요한 내

용 요소를 내포하고 있다: (1) 지역(Area), 즉 조직과 관리를 위하여 명확히 규정된 정치적 영역(Territory). (2) 사람들이 판단하는 좋고 아름다운 경치(Scenery). 유럽경관협약에 의하면 이러한 의미의 경관은 제각기 자기 고유의 특성을 가지고 있으며, 이러한 특성은 자연적 과정과 인간 활동이 지속적으로 상호작용한 결과인 것이다.

유럽경관협약에 따르면, 경관은 단순히 "자연과학자들이나 사회과학자들이 객관적으로 분석할 수 있는 일정한 물리적 사물의 집합"에 지나지 않고 문화적 지각과 정체성의 산물이다[4]. 이러한 '경관'이라는 용어가 함축하는 의미는 종래의 의미와 비교할 때 '자연'이나 '환경'보다 그 범위가 더 넓은 것이다[5]. 유럽경관협약은 경관을 대상으로 하는 과학자, 기술자, 계획가가 경관을 경치의 한 형태로 이해하는 것에 대하여 이의를 제기하고 있는 것이다[4]. 또한 경관은 경치가 좋다고 객관적으로 평가되는 위치를 넘어 "토지에 형상을 부여하는 유·무형의 사회·문화적 실천을 통하여 구성되는 장소이다"라고 간주되고 있다.

2. 경관의 복합적 가치

인간의 입장에서 볼 때 경관의 가치는 자연적 골격, 문화적 유산, 심미적 만족감을 제공해 준다는 측면에서 부각된다. 이를 다시 부연 설명하면 다음과 같다: 첫째, 경관을 구성하는 자연적 요소는 경관의 양대 기능, 즉 자원 기능과 생태 기능의 기반을 형성한다. 따라서 이러한 자연적 요소의 파편화와 연결성의 상실은 경관 기능의 악화를 일으킨다. 둘째, 경관은 아직까지 과거의 기억이 가득 담겨 있는 저장소이므로 탁월한 상징적 가치를 가진다. 셋째, 아름다움에 대한 감각은 보편적이므로 오래 전부터 경관을 조성할 때에는 일정한 심미적 기준이 적용되어 왔다. 그 중에서 가장 대표적인 사례가 경관 건축(Landscape Architecture)이라는 분야로 서서히 진화한 정원조성(Gardening)이다[2].

유럽경관협약은 보다 더 발전적인 입장에서 경관의 일반적 가치를 다음과 같이 크게 네 가지로 제한하고 있다: (1) 경관은 경제 활동에 이용되는 자원을 구성하고 있으므로 경관의 보호·관리·계획은 직업의 창출에 기여할 수 있다. (2) 경관은 유럽의 자연유산과 문화유산뿐만 아니라 지방(역) 문화의 형성과 유지에도 기여한다. (3) 경관은 인간 생활의 질을 결정하는 주위 환경이다. (4) 경관의 질과 다양성은 유럽 전체가 공유하는 자원을 구성한다. 다시 말해서 유럽경관협약은 경관의 가치가 사람들이 살고 있는 주변 환경의 질을 유지하고 향상시키는데 있다고 주장하고 있는 것이다. 경관은 경제 활동에 도움이 되는 것은 물론이고 개인과 사회의 복지, 그리고 지속가능한 발전의 실현을 위한 전제 조건이 된다고 인식하고 있는 것이다[1].

유럽경관협약에 의하면, 경관은 사람들이 공유하는 문화유

산과 자연유산의 표현이자 정체성의 기반이 되므로 경관다양성은 생물다양성은 물론이고 문화다양성의 유지에 도움이 된다. 경관의 다양성에 대한 인식은 사람들의 집단적 정체성과 개인적 정체성의 구축과 강화에 절대적으로 필요하기 때문이다[1]. 유럽경관협약은 지금까지 경관이 가지는 문화적 중요성을 충분히 평가하지 못한 사실을 지적하여 문화적 정체성과 다양성의 유지에 경관이 크게 기여한다는 사실을 강조하고 있는 것이다[6]. 궁극적으로 경관의 질과 다양성의 악화와 퇴보는 사람들의 일상생활에 대하여 부정적 영향을 끼친다. 이러한 이유에서 유럽경관협약에 가입한 국가들에서 문화적 다양성과 생물적 다양성을 동시에 지속시켜 나가야 한다는 의식이 경관을 공통분모로 하여 성장하고 있다. 특히 문화의 지속가능성이나 문화다양성의 유지를 위해서는 경관의 역할이 매우 중요하다는 의식이 확대되고 있다[6].

유럽경관협약에 가입한 국가들은 경관이 사람들 주위 환경을 구성하는 본질적 요소로서 사람들이 공유하는 문화유산과 자연유산의 다양성을 표현하며 개인이나 집단의 정체성의 기초가 된다는 사실을 법률로 인정하고 있다. 특히 인간 거주역사가 오래된 유럽에서 전통적 경관은 장소와 지역의 특성과 정체성을 부여하며 조상의 뿌리를 상징하는 랜드마크(Landmark)와 상징이 된다. 전통적 경관은 잊어버린 교훈을 간직하고 있으며 그 경관구조는 다양성, 즉 생물다양성과 문화다양성을 유지하는데 절대적으로 필요하다[7]. 또한 전통적 경관은 경관의 지속가능한 관리를 위한 기술에 필요한 지식을 저장하고 공급하는 원천이 된다. 그러므로 이러한 전통적 경관은 미래에 더 나은 경관을 조성하거나 이전의 경관을 복원하고자 할 때 지금까지 알려져 있지 않은 지혜와 영감을 제공해 주는 역할을 한다.

III. 경관의 위기는 사실인가?

앞으로 더 많은 경관의 질이 저하되는 것은 물론이고 경관의 미래 자체가 불투명하다는 예측이 점점 더 기정사실로 되고 있다. 이러한 예측을 근거로 경관의 미래에 대하여 비관적 견해를 보이는 학자들이 많으며 심지어는 경관의 위기를 경고하는 학자들까지 있을 정도이다. 세계 2차 대전 이후 유럽에서 경관 대부분의 변형을 특징짓는 것은 경관 다양성의 상실, 경관 동질성의 증대, 과거 경관과의 근본적 단절이었다고 한다[8][9]. 이는 부분적으로 새로운 경관이 역사나 자연과의 생태적 관계가 결여된 상태로 조성되었기 때문이다. 경관생태학 연구에서 '교란(Disturbance)'이라는 용어가 유행되었을 때 인간 활동은 대체로 이러한 '교란'의 원인으로 간주되었다. 그 후 경관은 다양한 측면 - 자연, 농업, 농촌, 다기능적 토지이용, 고고학, 인문주의, 철학 - 에서 위협에 처해 있음을 경고하는 의견이 많이 개진되었다. 실제로 오늘날 경관 변화의 속도와 규모가 더

욱 증대되고 있으므로 경관의 지속가능한 관리가 점점 더 어려워지는 동시에 경관으로부터 사람들이 소외되고 있는 것이다.

경관 변형의 일반적 경향은 극단화이며 그 양극단의 한쪽에는 인구가 집중되고 집약적으로 이용되고 있는 토지, 그리고 그 반대쪽에는 인구가 희박한 거대한 면적의 토지가 위치하고 있다[9]. 오늘날 농촌은 더 이상 가정과 가족이 생계를 위해 거주하는 장소가 아니다. 농촌경관으로부터 전통적 거주민들이 점차적으로 빠져 나가는 대신 농촌의 풍경은 도시민의 휴가와 행락의 대상이 되어가고 있다. 이와 같이 농촌경관의 원주인이 사라져 가고 있는 상황에서 농촌의 정치와 사회는 오염, 생태적 퇴락, 농업의 집약화 등과 같은 변형을 겪고 있는 것이다[10]. 이는 농촌경관의 새로운 기능에 대한 사회적 요구는 급격히 변화하고 있고 또한 다양화되고 있다는 것을 의미한다. 그 결과 수세기에 걸쳐 형성된 경관 중에서 높은 가치가 있는 것들이 서서히 사라져 가고 있거나, 아니면 불과 수년 만에 완전히 다른 형태로 변형되고 있는 것이다.

농민 대부분은 아직도 농업에 중점을 두고 있지만 그 중에서 다수는 휴양, 자연 보전, 물 관리 등에 대한 수요의 증대를 전망하고 있다. 대다수 전통적 농업 지역에서 농업은 더 이상 노동의 주요 공급자도 아니고 또한 지역 소득의 주요 원천도 아니다. 경관을 계획하고 관리하는 국가 단체는 공동의 기능과 조건을 우선적으로 고려하지만, 사적 기업가들은 자신들의 이윤에 정도되는 경향이 있다. 이들 양자는 모두 경관에 있어서 경제적, 사회-문화적, 생태적 지속가능성을 실현하기 위하여 고도로 상호 의존하려고 하지 않는 것이 현실이다[11]. 더구나 경작의 포기, 그리고 집약화나 기계화와 같은 농촌경관의 변화 과정은 유전적·생물적 성질의 상실뿐만 아니라 문화유산의 빈곤화와 지방(역) 정체성의 상실을 초래하고 있다.

오늘날 한국의 농촌경관에 가장 치명적으로 영향을 주는 세 가지 요인을 추출해 보면 다음과 같다: (1) 농촌 휴양 시설의 무계획적 증가 (2) 이촌향도와 이에 따른 농업의 포기 (3) 농촌 전반에 걸친 별장 주택의 증가. 농촌인구의 탈출로 인하여 농촌의 보호자와 관리자들이 빠져 나가는 것은 농촌의 물리적 체제와 문화적 풍요에 치명적 충격을 가하고 있다. 더구나 도시의 부유한 중산층들이 농촌에 별장 주택을 건설하고 소유하는 것은 전반적으로 농촌경관에 부정적 영향을 끼치고 있다.

이와 같이 농촌경관을 대표로 하는 경관의 위기를 가져오는 외부 압력은 다음과 같이 다섯 가지로 분류되고 있다: (1) 주택과 취락 (2) 생산 공간으로서의 토지 (3) 도로를 비롯한 기간시설의 건설 (4) 휴양 (5) 경관의 파편화. 특히 야외에서 신선한 공기를 마시며 휴식을 즐기는 형태로 추구하는 휴양은 최근에 점점 더 대중화되고 있다. 유럽의 경우에 휴양은 처음에는 해변에서 소극적으로 관광을 즐기는 형태에 불과하였지만 이제는 급증하는 휴양을 위한 건물의 신축으로 말미암아 해안 대부분이 파괴되고 있다. 다양한 형태의 휴양 행위는 그 동안

인간의 간섭을 받지 않은 삼림, 구릉지, 산지의 자연경관을 찾아 다른 곳으로 이동 중이다. 휴양을 추구하는 인간으로부터의 압력은 이미 무너지기 쉬운 생태계에 많은 충격을 가하고 있는 상태이므로 생태계의 보호를 위하여 휴양은 제한되고 저지되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.

또한 경관의 파편화, 즉 이른바 앙상블(Ensemble: 총체적 조화)이 교란 또는 퇴보되고 있는 현상은 과거에는 대체로 점진적으로 발생하였지만 이제는 새로운 도로를 건설하는 것과 같은 인간의 간섭으로 인하여 급속도로 진전되고 있다[2].⁴⁾ 특히 자연지역의 파편화는 동·식물의 서식지나 토지를 더 작은 단위로 쪼개지는 공간적 문제를 수반한다[9]. 생태학적인 측면에서 이러한 파편화는 서식지 면적의 축소와 이동에 대한 장벽의 증가, 또는 공간적 불연속성의 증대라는 결과를 가져온다. 이러한 현상의 주범은 도로, 도시지역, 접근이 불가능한 농지, 또는 (숲이나 하천부지와 같은) 경관요소의 감소 등이다. 그 결과 특정한 식생의 종이 증가하는 대신 나머지 종은 감소하는 식생의 동질화 과정이 진행되어 식생 종의 풍부도는 현저하게 저하된다.

한국의 경우에는 산업화에 따른 사회-경제적 변형이 급속도로 진행되는 동안 경관 문제는 국가와 개인의 경제적 (정치적) 문제에 예측되는 경향이 있었다. 시장 원리가 지배하는 현실에서 공간의 구성·계획·관리에 있어서 문화적·환경적·심미적 측면보다는 오히려 경제적 측면에 우선권이 주어져 왔다. 8·15 광복 이후, 특히 1960년대 후반 이후 '조국 근대화'라는 기치 아래 한국에서 현대화와 발전은 대체로 경제적 측면에서 정의되어 왔다. 그 결과 한국의 도시에 있어서 녹지 지역의 결핍에서 보는 바와 같이 환경, 사회-문화적 가치 또는 시민적 가치의 손상이 발생하였다. 특히 경관을 공동의 재산으로 보는 시민 의식이 부족한 상태는 상당히 오랫동안 지속되어 왔다. 서울시 한강변의 사례를 보더라도 경관은 적극적 개발의 산물이기 보다는 오히려 경제적 효율성을 우선시하는 개발 계획에 대한 방해물로 간주되었다. 그렇지 않으면 경관은 경제적 목표가 달성된 다음에야 비로소 챙겨야 하는 대상으로 생각되었다. 그럼에도 불구하고 최근에는 경관의 관점에서 도시계획을 목표로 하는 경관법(2007)이 제정된 것과 같이, 경관 문제에 대한 관심이 지방과 지역 차원의 시민 집단, 행정가 집단, 전문가 집단에서 증가하고 있기는 하다.

또한 한국에서 국가 전체적 맥락 또는 지방 생활이나 공공 생활의 맥락에서 공동으로 인식되고 평가되는 대표적 경관은 거의 실체가 없으며 그 외관 또한 구체적으로 묘사되고 있지 않는 경향이 있다. 국가적 차원에서나 지방적 차원에서도 평범한 사람들에게 자신들의 정체성을 대변한다는 측면에서 공동의 논제, 관심사 또는 사안이 되는 경우가 많지 않다. 일반적으로 경관에 대한 지방적 차원의 관심, 투자, 의사결정은 잘못된 정보에 근거하거나 무시되며 심지어는 전혀 존재하지 않는 경

향이 있다. 한국에서 최소한 조선시대부터 전해 내려오던 경관, 특히 명승을 포함한 환경에 대한 전통적 도덕관념(의식)의 해체를 촉진시킨 것은 자유방임주의에 경도된 자본주의의 만연, 토지에 대한 투기, 불법적 주택의 건설, 단기간 이익의 추구 등이다. 그 결과 경관은 한국인들, 특히 한국의 도시민에게 결코 집단적 자산, 즉 공공재로 받아들여지지 않았던 것이다.

현재 한국의 경관이 직면해 있는 위기와 이에 따른 문제는 광범위하고 다양하다. 이러한 위험과 이에 따른 문제는 경관에 대하여 충격을 가하는 정도와 종류에 따라 다음과 같이 분류된다: 불법적 건설, 만연되어 있는 토지이용의 변화와 토지분할, 종합적이고 합리적인 계획과 법률 집행의 부재, 역사경관에 대한 기록의 부족과 그 복원의 결핍, 무질서한 도시 발전, 농업의 집약화, 경관의 동질화, (예를 들면 토양침식, 오래된 구조의 붕괴, 지역 경관의 정체성에 맞지 않는 변화로 인한) 경관의 자연적·심미적·문화적 특성의 상실이나 쇠락; 전통적 농어촌 활동의 포기나 산지와 벽지 농촌경관의 공동화, 불균등 발전이나 지리적 배제와 차별; 불법적 간섭에 따른 보호 조치의 결여, 화재, 홍수 등.

IV. 경관의 관리와 계획은 어떻게 해야 하는가?

시민이 주인인 국가나 사회에서 경관은 환경과 마찬가지로 사회 전체가 공유하는 자산, 즉 공공재로 간주되어야 한다. 경관은 토지소유자뿐만 아니라 일시적 방문자, 즉 휴양자, 여행자, 이웃사람들도 이용하는 대상이므로 토지에 비해 관리하기가 어려운 대상이다. '지각 가능' 환경으로서의 경관은 다수의 사람들이 소유하는 토지들로 구성되어 있으며, 이러한 토지 소유자들은 상호 일치하지 않을 만큼 제각기 특별한 이해관계를 가지고 있다. 한국에서 토지는 대체로 사유재산이므로 다른 사람이 토지소유자에게 자기 토지에 대하여 어떻게 하라고 요구하기가 어려운 경우가 많다. 또한 경관은 다기능적인 존재로 하나의 경관이 인간에게 제공하는 기능은 여러 가지가 있다. 그러므로 경관의 계획은 토지 하나하나의 이용을 결정하는데 그치지 않고 토지들 전체에 대한 설계를 고려해야 한다[2]. 결론적으로, 경관은 개별적 토지의 경계를 초월하는 토지의 집합인 동시에 그 기능이 복합적이므로 경관의 계획과 관리는 토지이용의 계획과 관리와 구별되어야 한다.

일반적으로 경관의 극단화가 조방적 토지이용과 인간 활동의 공간적 집중을 양극으로 하여 진행되고 있다. 이러한 극단화를 추진하는 중요한 세력은 교통, 인구유동성, 도시화, 글로벌라이제이션(Globalization) 등이다[12][13]. 그 결과로 나타나는 부정적 현상은 경관의 다양성과 정체성, 경관 특성(Landscape Character), 장소감(Sense of Place) 등의 상실이다. 경관의 이질성과 복합성이 경관의 형태와 기능의 변화와 함께 감소하고

있다. 특히 경관이 고도로 도시화 되었거나 되고 있는 곳에서는 경관의 추가적 변화를 예측하는 것이 점점 더 어려워지고 있다[14]. 전통적 경관은 점점 더 파편화되고 있으며 새로운 경관으로 대체되고 있다. 또한 경관의 변화 속도와 규모가 증대되고 있으며 이러한 변화에 대한 전체적인 모니터링(Monitoring)이 거의 불가능해지고 있다. 이와 같은 경관의 변화는 경관에 대한 정책 수립, 연구, 관리에 대하여 특별히 다음과 같이 새로운 과제를 제기하고 있다: (1) 경관의 변화를 모니터링(Monitoring) 하는 작업 (2) 경관의 지속가능한 발전(Sustainable Development)과 다기능적 이용(Multifunctional use) (3) 새로운 형태의 경관 조성.

경관에 대한 연구와 의사결정의 기초 자료를 획득하기 위해서 급격히 변화하고 있는 경관을 경관 스케일(Scale)의 차원에서 통합적으로 모니터링(Monitoring) 하는 것이 긴급히 요청된다. 모니터링 하는 과정은 기후 변화와 글로벌라이제이션(Globalization)의 맥락뿐만 아니라 경관의 문화·심미·정신적 가치라는 측면에서 접근하는 것이 중요하다. 또한 경관의 급격한 변화로 인하여 자연유산과 문화유산의 보존이 “너무 늦기 전에” 경관이 연구와 정책의 중요한 과제가 되어야 한다[15]. 그러기 위해서는 학문의 경계를 초월하는 종합적 관점에서 경관 특성의 평가와 유형분류를 국토 전반에 걸쳐 시급히 착수해야 할 것이다.

이제는 경관의 관리와 계획에 있어서 가장 존중해야 하는 원리와 목표는 경관의 지속가능성(Sustainability)과 다기능성(Multifunctionality)이다. 경관과 관련되는 지속가능성이라는 개념은 다음과 같은 목표와 기준을 중심으로 접근되어야 한다: (1) 농촌이나 어촌 경관의 전통적 기술의 보존, 그리고 이러한 경관을 오랜 시간 지탱하는데 필요한 토지의 질과 천연자원의 보존 (2) 미래의 경관을 조성하는데 선택해야 하는 기준.

이러한 두 가지 목표와 기준을 더 자세히 설명하면 다음과 같다: 그 첫 번째는 생물다양성, 서식지, 물, 그리고 문화유산과 관련되는 경관에 내재되어 있는 질과 가치를 보존하려는 목표와 기준이다. 여기에서 문화유산이 경관의 맥락을 가지는 물질적 객체, 장소감, 그리고 지방의 전통과 관습과 같은 비물질적 가치들로 구성되어 있다는 사실을 이해하는 것이 매우 중요하다. 그러므로 이러한 목표는 오로지 이러한 가치들을 탄생시킨 전통적 행위, 지방의 관습과 기능을 이해하고 유지할 때만 성과를 거둘 수 있다. 그 두 번째는 농촌 경계를 어떻게 해서라도 지탱하고 미래 경관의 발전을 도모할 때 근거해야 하는 목표와 기준이다. 지속가능성은 다양한 범위의 경관에 적용되어야 하므로 선택해야 하는 지속가능성의 시·공간적 기준이 대상에 따라 달라져야 한다. 예를 들면, “자연경관과 문화경관, 전통적 경관과 현대적 경관, 탁월한 경관과 평범한 경관 중에서 어떤 것들을 지속시켜야 할까?”라는 고민을 해야 한다.

물론 토지이용의 집약도가 양극화하고 있는 현실에서 지속

가능성에 대한 단일한 해답은 결코 존재하지 않는다는 사실은 명백하다. 경관이 서로 다른 농촌과 도시는 전혀 다른 접근 방법을 요구하기 때문이다. 지속가능성에 대한 또 다른 중요한 질문은 목표로 삼아야 하는 지속가능성의 ‘공간적 규모’와 ‘시간의 길이’이다. 또한 경관에 대한 계획의 기준이 되는 지속가능성은 보다 더 커다란 경제적 맥락 속에서 변화하는 경관과 발전하는 새로운 기술을 참고해서 결정해야 할 것이다. 그리고 이에 더하여 ‘다기능적 경관(Multifunctional Landscapes)’이라는 개념이 경관의 지속가능한 발전에 통합되어 적극적으로 실현되어야 한다. 여기에서 다기능적 경관이란 상호 작용하는 다양한 종류의 물질적, 정신적, 사회적 과정을 통하여 형성되고 지속되는 경관이다. 이러한 유형의 경관은 복수적 기능, 즉 다기능성(Multifunctionality)을 갖추고 있으므로 생태적·경제적·문화적·역사적·심미적 기능이 공존하는 형태로 존재한다.

조경학(Landscape Architecture)은 경관을 취급하는 다른 학문 분야와 별개로 독립적으로 진화해 왔다. 조경학은 특히 르네상스 시대 이후 서부 유럽에서 궁전의 정원 건축으로부터 진화하였다. 특별히 경관 설계(Landscape Design)라는 분야는 신도시 계획과 긴밀하게 관련을 맺으며 국가의 통치와 귀족의 지배 도구가 되었다. 또한 유럽에서 ‘경관 정원 조성(Landscape Gardening)’의 개념과 원리는 특히 제 2차 세계대전 이후 도시의 재건과 신도시 건설의 시기에 현대 도시와 공간의 계획에 적용되었다. 그러다가 1960년대부터 1980년대까지는 공간 계획 정책의 일부분으로서의 경관의 조성에 대한 관심이 오히려 감소하였다. 1990년대부터 경관 건축은 공간 계획, 특히 새로운 기간시설을 완성하고 통합하며 혼잡한 도시를 재조성하는 작업에 관여하는 횡수가 증가하였다. 이와 같이 경관설계자들은 기존 경관을 연구하는 사람들이 아니라 오히려 새로운 경관을 창조적으로 설계하는 사람들로 미래 경관의 조성에 주역을 담당하고 있다.

그러므로 새로운 경관의 조성에 있어서 지속가능성이나 다기능성이라는 기준과 원리를 도입하려면 경관설계자의 기초 훈련에 있어서 다른 학문 분야, 특히 지형학에 기초한 경관생태학(Landscape Ecology)에 대한 교육이 필요하다. 유럽 국가들에서는 오늘날 경관생태학 원리에 근거한 경관 계획에 대한 통합적 접근의 중요도가 높아지고 있다[16]. 이는 토지의 형태와 기능을 변화시키는 인간의 능력이 급격히 증대되고 이러한 변화가 환경에 주는 충격에 대한 우려가 사회 전체로 확산되고 있기 때문이다. 최근에는 기능의 통합이라는 개념이 각광을 받고 있는데 토지이용 계획에 대한 다학문적 접근에 대한 연구와 정책 분야의 관심이 증대되고 있다. 뿐만 아니라 유럽 국가들에서 앞으로 요구되는 경관계획가의 역할은 정책, 경제, 생태라는 분야를 통합하는 것이다. 경관계획가는 전통적 구조에 새로운 기능을 부여하고 지역의 특색을 존중하는 새로운 경관을 설계함으로써 가치가 있는 경관을 보전하고 유지해야 하는 임무를 가지고 있다는 의식이 확산되고 있다[17].

V. 경관에 대한 연구와 정책의 미래는 어떻게 해야 하는가?

1. 경관에 대한 연구의 미래

경관을 연구하는 다양한 학문 분야는 제각기 자기 고유의 개념과 방법을 가지고 있으며 이들은 다음과 같이 크게 세 가지로 분류된다: (1) 자연과학 (2) 인문과학 (3) 응용과학. 자연과학에서는 경관생태학이 주도적 역할을 하며 지도화(Mapping)를 통하여 변화하는 공간구조와 그 기능을 분석한다. 더구나 경관생태학은 계량적 지표를 이용하여 복합적 체계로서의 경관의 거대-실체(Meta-Reality)를 전체론의 관점에서 묘사하려고 노력한다. 이에 비해 인문과학에서는 상대적으로 다양한 분야들이 활약하고 있다. 역사지리학과 역사생태학은 자연과학과 긴밀한 관계를 가지고 장기적 변화에 초점을 맞추며 공간 패턴을 이해하기 위한 도구로 지도화를 자주 이용한다. 문화지리학이나 환경심리학을 중심으로 하는 경관에 대한 심리적·인문주의적·기호론적 접근 방법은 경관의 지각과 경험, 그리고 실존적 의미에 초점을 맞추지만 그 결과는 거의 지도화 되지 않는다. 마지막으로, 응용과학에서는 경관 건축과 공간 계획과 같은 분야가 자기 고유의 접근 방법을 가지고 경관을 분석하거나 창조적으로 설계한다. 이러한 양대 분야는 현재의 경관이 무분별하고 무질서하게 변화하는 것을 제어하고 미래의 경관의 모형을 재구성하고 창조하기 위하여 노력한다.

경관은 단지 자연적 과정에 의해서만 결정되지 않으며 인간의 지각에 의해 특별한 정체성이 부여되는 대상이다. 경관 정체성(Landscape Identity)이라는 개념은 생태적 측면과 상호보완적 관계를 가지는 역사적·지형적·문화적 측면을 가지고 있다. 그러므로 미래 경관에 대한 효과적인 계획과 관리를 확보하기 위해서는 사람들이 자기 주위의 환경(과 그 변화)을 어떻게 지각하는가를 이해하는 것이 필요하다. 경관의 정체성과 가치를 파악하기 위해서는 생태적 측면(역사생태학)이나 토지이용, 그리고 이러한 요소들과 문화사 또는 지질·지형과의 관계를 연구하는 것이 필요하다[11].

일반적으로 경관의 평가는 이미 결정되어 있는 기준, 즉 심미적, 역사적, 과학적 기준으로 구성되는 일단의 범주에 근거한다. 이러한 경관 평가는 상이한 학문 분야의 전문가들에 의해 개별적으로 진행된다. 상이한 학문들은 제각기 경관을 생태적 인공물, 물질문화, 가시적 자원, 메타포, 예술적 묘사, 이념, 권력관계 등의 측면에서 다양하게 해석한다. 예를 들면, 조경학자들은 비록 생태적 가치나 자연적 가치를 점점 더 많이 고려하고 있기는 하지만 실제적으로 설계를 할 때에는 '그림과 같은 아름다움'이라는 기준으로부터 영향을 더 많이 받는다. 고고학자들은 주로 경관의 역사적 평가에 관심을 기울이지만 경관생

태학자들은 도시지역과 농촌지역의 종 다양성을 보호하려고 노력하고 있다. 이러한 상태에서는 선택하는 평가 방법의 종류에 따라 무엇을 기록하고 가치가 있다고 판단하는 기준이 결정되는 것이다[6].

하지만 현재와 같은 국가의 법률과 제도만으로는 문화적 다양성과 정체성을 지탱하는 경관의 문화적 가치를 충분히 평가하는데 있어서 일정한 한계가 있다. 경관에 관한 논제는 다양한 학문들의 관심사가 되고 있지만 경관의 연구가 학문 상호간 또는 학문의 경계를 초월하는 협력이 거의 성사되고 있지 않은 실정이다. 경관을 둘러싸고 있는 복잡한 현실 세계를 설명하고 해결하는 학문적 능력이 제한되고 있다. 이제 경관은 점점 더 자연과학, 사회과학, 인문학, 그리고 예술 등 분야의 관심 대상이 되어 가고 있다. 하지만 이러한 분야들은 제각기 다른 방식으로 조직되어 있으며 경관에 대한 자기 고유의 관심과 흥미를 그대로 반영하고 있다. 이들은 모두 사회, 정부, 경제로부터의 요구와 도전을 학문 간 협력을 위한 절호의 기회로 여기지 않는 경향이 있다. 대체로 지역공동체, 입법기관, 산업계, 지방의 이해당사자, 대중들은 나름대로 경관의 형성에 기여하고 있지만 경관에 대하여 제각기 다른 요구를 하고 있다.

그러므로 이러한 경관 평가의 한계를 극복하려면 경관을 평가하는 방법이 분업적이기보다는 종합적이어야 한다. 인문과학과 자연과학을 상호 연결시키고 통합시킨다면 경관에 관한 의견의 상호 교환이 학계 내부에서 뿐만 아니라 학문과 사회 간에도 더욱 증진되고 향상될 것이다. 경관 연구는 상이한 학문들이 공동으로 노력할 때 이해관계의 갈등을 해결하고 조정하는데 더욱 더 도움이 될 수 있을 것이다. 경관의 문제는 어느 하나의 학문의 노력만으로는 해결하기 곤란하므로 학문의 경계를 초월하는 협력을 요구하는 목소리가 유럽 국가들을 선두로 높아지고 있다.⁵⁾ 경관은 물리적 실체일 뿐만 아니라 정신적, 사회적, 문화적 실체이므로 예술뿐만 아니라 인문과학과 자연과학을 포함하는 학문들을 통합하는 접근 방법이 개발되어야 한다. 특히 경관 연구에서 인문과학과 자연과학을 결합해야 하는 중요한 이유는 사람과 경관의 상호 관계를 파악하기 위해서이다[14].

결론적으로 미래의 경관 연구가 지향해야 하는 방향을 요약해 보면 다음과 같다: (1) 모든 종류의 경관은 자연적 차원과 문화적 차원으로 구성되어 있으므로 본질적으로 다차원적이며 다기능적이다. 그러므로 일반적으로 학계에 관행으로 되어 있는 자연과 문화의 이분법은 문제 해결에 도움이 되지 않으며 적극적으로 극복되어야 한다. (2) 다학문적 연구와 학제간 연구의 한계를 극복하기 위하여 학문의 경계를 초월하는 접근 방법이 모색되어야 한다. 그리고 이러한 공동 연구의 전체적 목표나 목적에 대한 합의에 도달하는 것이 긴급히 요청된다. (3) 경관 연구의 진척 여부는 여러 분야가 공동으로 경관에 대한 이해와 유연한 태도를 발전시키느냐 여부에 달려 있다. (4) 경

관을 연구하는 학문의 배경은 학문의 경계를 초월하는 연구의 전제 조건이다. 학문의 경계를 초월하기 위해서는 자기 자신의 학문 분야에 대한 소양과 기초를 충분히 갖추고 있는 동시에 자기 자신이 속한 학문의 경계를 넘어서려는 열린 마음을 가진 연구자를 필요로 한다. (5) 학문의 경계를 초월하는 접근 방법에 있어서 방법과 도구는 경관의 다기능성을 유지하고 실현하려는 목표에 적합한 것이어야 한다. 경관 연구는 자연과 인간 사회에 혜택이 되는 방향으로 경관의 기능을 최적화시키기 위한 도구를 제공해야 하기 때문이다[14]. 그러므로 토지이용, 토지피복, 경관요소의 분포, 특정한 경관의 기능적 요구는 물론이고 경관에 대한 개인이나 지역사회의 관점이 또한 고려되어야 한다[18].

2. 경관에 대한 정책의 미래

전체론(Holism)은 19세기 초 유럽의 자연주의자들이 제창한 일종의 생물-철학 이론이다. 전체론에 따르면 경관은 전체를 구성하는 부분의 집합을 초월하는 복합체로 이해되어야 한다. 이는 경관의 공간구조를 구성하는 모든 요소들이 상호 관계를 가지고 하나의 복합적 체계를 형성한다는 사실을 의미한다. 전체론의 관점에서 새로운 개념들이 경관의 거대-구조(Meta-Structure)라는 특질을 묘사하는데 소개된 바 있다. 그 대표적 사례가 패턴(Pattern), 조각(Patch), 모자이크(Mosaic), 구조(Structure), 홀론(Holon), 연결성(Connectivity), 결합성(Connectedness), 맥락(Context) 등이다.

경관은 일정한 면적을 가진 토지의 형상, 즉 경치와 지역을 통합하는 개념이므로 경관의 지각적 차원은 경관의 이해에 있어서 근본적인 것이다. 경관은 정신적 개념과 구성물, 즉 환경에 대한 지각과 적응된 행동의 상호작용을 통하여 형성된다. 즉 (지방 또는 지역) 사회의 요구와 정치·윤리·심미적 가치관에 따라 토지가 조성되고 조직된 것이 경관이다[4]. 또한 전체론이라는 원리는 개별적 요소들의 중요성이 각 요소의 본질적 자산과 가치뿐만 아니라 개별적 요소들을 구성하는 맥락(Context)에 의해 결정된다는 사실을 강조한다. 이는 보다 더 커다란 규모의 복합성, 그리고 독특한 구성과 역사를 가진 앙상블(Ensemble)을 형성하는 요소의 집합적 결합을 중시하는 입장이다. 그러므로 경관의 평가에 있어서 맥락이라는 가치는 경관이 가지는 생태적·심미적·유산적 가치를 평가함에 있어서 매우 중요하다[17].

유럽경관협약의 목적은 “경관의 보호·관리·계획을 향상시키고 경관 문제에 대한 유럽 전체의 협력을 조직하는 것이다”[3]. 유럽경관협약은 경관을 그 자체로 인식하여 경관 계획에 대한 보다 더 전체적인 접근을 요구하고 있는 것이다[20]. 유럽경관협약에 가입한 국가들은 다음과 같은 일반적 조치를 집행해야 한다[3]:

1. 경관은 사람들의 주위 환경의 본질적 구성요소로서 공동의 문화유산과 자연유산의 다양성을 표현하며 사람들 정체성의 기초가 된다는 사실을 법률로 인정해야 한다.
2. 경관의 보호·관리·계획을 목적으로 하는 경관 정책을 수립하고 집행해야 한다.
3. 경관 정책의 규정과 집행에 관심이 있는 일반적 대중, 지방이나 지역의 정부, 기타 이해당사자의 참여를 보장하는 절차를 마련해야 한다.
4. 지역과 도시의 계획 정책, 그리고 문화·환경·농업·사회·경제 정책은 물론이고 경관에 직·간접적으로 영향을 줄 가능성이 있는 기타 분야의 정책에 경관을 통합시켜야 한다.

그리고 이러한 일반적 조치를 현실에 적용하기 위하여 가입 국가가 취해야 하는 구체적 조치는 다음과 같다: (1) 경관의 가치에 대한 시민 사회, 사적 조직, 공적 기관의 의식을 진작시키는 것 (2) 경관 문제에 대한 훈련과 교육 (3) 경관의 파악과 평가 (4) 경관의 질을 위한 목표(Landscape Quality Objectives)에 대한 정의 (5) 경관 정책의 집행(Council of Europe, 2000: Article 6).

이와 같은 유럽경관협약의 내용이 한국의 경관 정책이 처한 현실에 주는 중요한 시사점은 다음과 같다: (1) 경관 정책의 예비 단계를 구성하는 경관의 파악, 묘사, 평가를 우선적으로 실행하고 경관 전략이 각 수준의 행정 단계에서 수립되어야 한다. (2) 경관이라는 차원이 영역에 관한 정책, 특히 공간 관리 계획이나 부문별 정책에 통합되어야 한다. 유럽경관협약은 경관의 상태를 평가하고 경관의 변화를 추적하고 관리하는 모니터링 체계를 갖추기 위하여 경관의 목록을 작성할 것을 권고하고 있다. 유럽 국가들에서 경관 평가의 기반을 조성하기 위하여 경관을 분류하는 새로운 방법이 개발되고 있으며 ‘경관 특성 지역(Landscape Character Area)’을 지도화하는 작업이 전개되고 있다[7]. 또한 모든 계획 행위나 사업은 경관의 질을 향상시키거나 최소한이라도 경관의 질이 저하되는 것을 방지하기 위하여 경관의 질을 위한 목표(Landscape Quality Objectives)에 따라야 한다[19]. 다시 말해서 경관 정책은 다른 정책의 주제에 부차적인 것이 아니라 전체적으로 통합되는 것으로 취급되어야 한다.

그런데 한국의 법률 체계에 있어서 경관이라는 용어는 하나의 의미로 통일되어 있지 않다. 경관이라는 용어는 다양한 부분 - 환경, 자연보호, 문화유산과 국가유산, 공간계획, 지역발전 - 에 관한 법률에 언급되어 있기는 하지만 경관의 의미는 상이한 법률에 따라 다르게 사용되고 있는 것이다. 해당 법률에 따라 오로지 ‘탁월한(뛰어난)’ 경관에만 초점을 맞춘다든지, 또는 모든 사람들에게 중요한 경관을 충분히 부각시키지 않는다든지 하고 있다. 또한 경관에 대한 경험적이고 사회적 가치는 거의 언급되지 않은 채 자연적 요소와 문화적 요소를 상호

분리해서 보는 관행이 아직까지 지속되고 있다. 이러한 현상은 전체를 총괄하는 경관 정책이 결여되어 있음은 물론이고 경관에 영향을 끼치는 다양한 범위의 정책 분야가 아직까지 전체론적 관점에서 상호 조정되고 있지 않다는 반증이다. 이와 같이 경관에 관한 현재의 법률이 파편화되어 있고 시대에 뒤떨어져 있으므로 경관과 관련되는 제반 법률의 개정이 필요하다. 그리고 이와 동시에 일반 대중과 정부 기관을 상대로 경관과 인간 생활에서 차지하는 경관의 역할을 교육시킬 필요가 있을 것이다.

VI. 결론 및 제언

경관은 인간에 의해 지각된 환경인 동시에 진화하는 실체이며 전체론(Holism)의 관점에서 파악되어야 하는 대상이다. 경관은 지금까지 상황에 따라 다양한 의미로 정의되어 왔을 만큼 지극히 복합적인 개념을 가진 대상이므로 전체론의 관점에서 이해되어야 한다. 이러한 전체론은 보다 더 커다란 규모의 복합성, 그리고 독특한 구성과 역사를 가진 앙상블(Ensemble)을 형성하는 요소의 집합적 결합을 중시하는 입장이다. 이러한 전체론의 관점을 추구하는 경관의 연구와 정책은 특정한 경관이 가지는 생태적·심미적·유산적 가치를 맥락(Context)이라는 관점에서 분석하고 평가하려고 노력해야 한다. 특히 경관을 연구하는 학문 분야들은 학제 간 또는 다학문적 협력에 그치지 말고 학문의 경계를 초월하는 종합적 접근방법을 공동으로 개발하여 적용함으로써 전체론을 실현하려고 노력해야 한다.

경관은 사람들이 공유하는 문화유산과 자연유산의 표현이자 정체성의 기반이 되므로 경관다양성은 생물다양성은 물론이고 문화다양성의 유지에도 도움이 된다. 유럽경관협약(2000)은 지금까지 경관이 가지는 문화적 중요성을 충분히 평가하지 못한 사실을 지적하고 있다. 유럽경관협약에 가입한 국가들은 경관이 사람들 주위 환경을 구성하는 본질적 요소로서 문화유산과 자연유산의 다양성을 표현하며 문화적 정체성의 기초가 된다는 사실을 법률로 인정하고 있다. 유럽의 경우와 같이 한국에서도 앞으로 경관의 질과 다양성의 악화와 퇴보가 사람들의 일상생활의 질에 대하여 부정적 영향을 끼친다는 사실을 법률을 통하여 공식적으로 인정할 필요가 있다.

전 세계적으로 경관의 위기를 특징짓는 것은 경관 다양성의 상실, 경관 동질성의 증대, 과거와 단절되는 경관의 조성 등이다. 실제로 오늘날 경관 변화의 속도와 규모가 더욱 증대되고 있으므로 경관의 지속가능한 관리가 점점 더 어려워지고 있는 동시에 경관으로부터 사람들이 소외되고 있다. 수세기에 걸쳐 형성된 경관 중에서 높은 가치가 있는 것들이 서서히 사라져 가고 있거나, 아니면 불과 수년 만에 완전히 다른 형태로 변형되고 있다. 특히 경작의 포기, 그리고 집약화나 기계화와 같은 농촌경관의 변화과정은 유전적·생물적 성질의 상실뿐만 아니

라 자연·문화유산의 빈곤화와 지방(역) 정체성의 상실을 초래하고 있다. 농촌경관의 급격한 변화로 인하여 사라져 가는 자연유산과 문화유산의 보존이 농촌이 노령화를 지나 공동화(空洞化) 되기 이전에 연구와 정책의 중요한 과제가 되어야 한다. 그러기 위해서는 전체론적 관점에서 학문의 경계를 초월하는 방법론을 토대로 경관 특성을 평가하고 그 유형을 분류하는 사업을 국토 전반에 걸쳐 시급히 착수해야 할 것이다.

이와 같이 한국에서도 현실로 대두되고 있는 경관의 위기를 타개하려면 현재와 같은 국가의 법률과 제도만으로는 문화적 다양성과 정체성을 지탱하는 경관의 문화적 가치를 충분히 평가하고 유지하는데 있어서 일정한 한계가 있다. 이러한 한계는 우선적으로 경관의 연구와 교육의 역할이 절대적으로 중요함에도 불구하고 연구와 실제의 연결고리가 아직까지 취약한 상태에 머물러 있기 때문으로 보인다. 그러므로 경관에 관한 업무를 취급하는 공무원은 물론이고 정치가, 일반 국민, 학교 학생 등을 상대로 하는 경관의 위기와 이에 대처하는 방안에 대한 교육이 시급히 요구된다. 만일 이러한 교육활동이 실현된다면, 이는 경관을 연구하는 학문 분야와 경관의 정책을 집행하는 행정 분야 사이에 협력 관계가 시작되는 계기가 될 수 있을 것이다. 또한 정부는 경관의 보호·관리·계획을 목표로 하는 국가적 차원의 경관 정책을 총체적으로 수립해야 하는 한편 지속가능한 발전을 원리로 하는 공간계획(Spatial Planning)이나 법률과 같은 분야에 경관 개념이 전반적으로 침투되도록 노력해야 한다.

주 1) 예를 들면, 영어 사전에서 'landscape(경관)'라는 단어를 찾아보면 이는 region(지역)과 picture(회화)라는 상이한 의미를 가지고 있는 것으로 설명되고 있다. 여기에서 region(지역)은 특정한 countryside(지방이나 고장)의 prospect(경치)이지만, picture(회화)는 그 내부에 다양한 대상을 가지고 있는 일정한 공간적 범위를 표현하는 그림으로 정의되고 있다. 이러한 의미의 긴장 관계는 경관이라는 단어가 때에 따라 서로 다른 의미로 전달되는 원인이 되고 있는 것이다.

주 2) 일반적으로 영어에서는 유럽경관협약에서 'landscape(경관)'의 의미 중 하나인 'area(지역)'를 함축하는 단어로 'countryside(지방이나 고장)'가 곧잘 사용된다. 영어를 제외한 게르만 언어에서는 land(Land)와 landscape(Landschaft)라는 단어가 region이라는 의미로 오랫동안 통용되어 왔지만, 영어에서는 이러한 의미를 전달하는 단어로 country와 countryside가 사용되어 왔다. 이는 영어를 제외한 게르만 언어에서는 landscape(Landschaft)의 일차적 의미, 즉 land(Land)가 지방이나 고장을 의미하는 단어로 변함 없이 사용되어 왔지만, 영어에서는 land라는 단어가 단지 자연적 사물이나 토양과 같이 물리적 사물, 즉 토지를 의미하는 단어로 변질되어 왔기 때문이다. 이와 대조적으로 게르만 언어의 landscape(Landschaft)에 대응하는 프랑스 언어의 paysage에서 pay는 지금까지 그 원래적 의미, 즉 지방이나 고장을 변함 없이 의미해 왔다. 하지만 landscape나 paysage는 모두 주로 18-19세기에는 풍경화와 같은 회화적 표현의 대상이라는 의미가 부여되었으며, 이러한 현상은 20세기 초반 프랑스(1930), 독일(1935), 이탈리아(1939), 영국(1949) 등 유럽 국가에서 '자연미', '천연기념물' 또는 '회화적 구도(pictorial frame)'를 보호하기 위한 국가 법률이 입안될 때 영향을 주었다.

주 3) 유럽경관협약(European Landscape Convention)은 2000년 10월

이탈리아 플로렌스(Florence)에서 유럽 회의(Council of Europe)에 의해 채택되어 2004년부터 그 효력이 발휘하기 시작하였다[21]. 이는 경관에 관한 법률적 도구로서 UNESCO 체계 바깥에서 UNESCO의 세계유산협약과 긴밀한 협력 하에서 개발되었다. 2008년 6월 현재 유럽경관협약이 이미 효력을 발휘하고 있는 유럽 국가는 29개국이다. 그 밖에 유럽경관협약에 서명은 하였지만 아직까지 비준을 하고 있지 않은 국가는 6개국이다[21].

- 주 4) 앙상블(ensemble)이란 비록 상이한 요소로 구성되어 있지만 전체적으로 하나의 구조나 단위로 '인식할 수' 있을 만큼 내부적으로 조화를 이루고 있는 하나의 복합체이다. 여기에서 '인식 가능하다'는 의미는 곧 '지각이 가능하다는 것이므로 하나의 앙상블은 지나치게 커다란 단위가 될 수 없다. 하나의 앙상블이 가지는 특징은 상이한 성질을 가진 요소들이 모여 전체적으로 하나의 의미 있는 구조를 형성한다는 것이다. 하나의 앙상블은 하나의 Gestalt와 같으며 경관생태학의 holon이라는 개념과도 일치한다. 앙상블은 누구든지 전체적으로 하나의 구조나 단위를 형성하고 있다고 평가하는 것을 전제로 인식할 수 있다. 앙상블의 가치를 결정하는 기준은 완결성(completeness)과 진정성(authenticity)으로 이러한 양자의 배합 정도에 따라 앙상블은 크게 다음과 같이 네 가지 유형으로 분류된다: (1) 완결성과 진정성 모두를 갖춘 유형 (2) 완결성은 갖추지 않았지만 진정성을 갖춘 유형 (3) 완결성과 진정성 모두를 갖추지 않은 유형 (4) 완결성은 갖추었지만 진정성을 갖추지 않은 유형[8].
- 주 5) 유럽의 경우에는 2000년 가을 다양한 분야를 전공하는 경관연구자들이 대략 300명 정도 덴마크의 Roskilde에서 모여 "다기능적 경관: 경관의 연구와 관리에 대한 다학문적 접근"이라는 주제로 학회를 개최하였다[14].

REFERENCES

- [1] Jones, Michael & Marie Stenseke(2011). "Chapter 1: The Issue of Public Participation in the European Landscape Convention," in Jones Michael & Marie Steneke (eds.), *European Landscape Convention: Challenges of Participation*, London & New York: Springer, 1-23.
- [2] Antrop, Marc(2000a). Background concepts for integrated landscape analysis, *Agriculture Ecosystems & Environment*, 77, 17-28.
- [3] Council of Europe(2000). *European Landscape Convention*, Florence, 20. X, 2000, ETS No. 176.
- [4] Olwig, Kenneth R.(2007). The practice of landscape 'conventions' and the just landscape: The case of the European Landscape Convention, *Landscape Research*, 32(5): 579-594.
- [5] Scazzosi, Lionella(2004). Reading and assessing the landscape as cultural and historical heritage, *Landscape Research*, 29(4), 335-355.
- [6] Stephenson, Janet(2008). The culture values model: an integrated approach to values in landscapes, *Landscape and Urban Planning*, 84, 127-139.
- [7] Antrop(2005). Why landscapes of the past are important for the future, *Landscape and Urban Planning*, 70, 21-34.
- [8] Antrop, Marc(1997). The concept of traditional landscapes as a base for landscape evaluation and planning: the example of Flanders Region, *Landscape and Urban Planning*, 38, 105-117.
- [9] Jongman, R. H. G.(2002a). Homogenisation and fragmentation of the European landscape: ecological consequences and solutions, *Landscape and Urban Planning*, 58, 211-221.
- [10] Lowenthal, David(2007). Living with and looking at landscape, *Landscape Research*, 32(5): 635-656.
- [11] Meekes, H. & W. Vos(1999). Trends in European cultural landscape development: perspective for a sustainable future, *Landscape and Urban Planning*, 46, 3-14.
- [12] Antrop, Marc(2000b). Changing patterns in the urbanized countryside of Western Europe, *Landscape Ecology*, 15(3): 257-270.
- [13] Eetvelde, Veerle Van & Marc Antrop(2004). Analyzing structural and functional changes of traditional landscapes: two examples from Southern France, *Landscape and Urban Planning*, 67, 79-95.
- [14] Tress, Barbel et al.(2001). Bridging human and natural science in landscape research, *Landscape and Urban Planning*, 57, 137-141.
- [15] Fairclough, G. & S. Rippon (eds.)(2002). *Europe's cultural landscape: archaeologists and the management of changes*, EAC, Brussels, EAC Occasional Paper No. 2.
- [16] Jongman, R. H. G.(2002b). Landscape Planning for Biological Diversity in Europe, *Landscape Research*, 27(2): 187-195.
- [17] Antrop, Marc(2004). Landscape change and the urbanization process in Europe, *Landscape and Urban Planning*, 67, 9-26.
- [18] Howard, Peter(2004). Spatial Planning for Landscape: Mapping the Pitfalls, *Landscape Research*, 29(4): 423-434.
- [19] Council of Europe(2008). Recommendation CM/Rec(2008)3 of the Committee of Minister to Member States on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention.
- [20] Herlin, Ingrid Sarloev(2004). New Challenges in the Field of Spatial Planning, *Landscape Research*, 29(4), 399-411.
- [21] Mitchell, Nora et al.(2009). *World Heritage Cultural Landscapes: A Handbook for Conservation and Management*, World Heritage Paper 26, World Heritage Center, UNESCO, Paris.

원고 접수 일: 2015년 11월 05일
 심사 일: 2015년 11월 18일 (1차)
 2015년 12월 01일 (2차)
 게재 확정 일: 2015년 12월 01일
 3인 익명 심사필, 1인 영문 abstract 교정필