

충남 경관기록사업의 체계적 추진 방안

권영현

충남연구원 선임연구위원, yhkwon@cni.re.kr

방재성

충남연구원 공공디자인센터 전임책임연구원, bjsjohn@cni.re.kr

본 연구는 충청남도에서 경관기록사업을 도입하여 활용하기 위한 체계적 추진 방안과 효율적 사업 방향을 제시하는데 목적이 있음

CONTENTS

1. 경관기록의 필요성
2. 광역지자체 경관기록사업 현황
3. 충청남도 경관행정 조사 분석
4. 충청남도 경관기록사업 추진 방안

요약

- ◀ 경관기록은 지역의 모습을 객관적이며 일관성 있게 주기적으로 기록하는 사업임
 - 이는 지역 정체성 보존과 유지를 위한 사료 및 경관계획 수립과 경관 관리에 활용되며 사업과정에 주민 참여가 이루어지는 장점을 지니고 있음
 - 경관기록사업이 지자체의 경관조례에 책무사항으로 명시되고 있으며 '경관관리체계' 운영에 따라 광역 지자체 중심의 경관기록사업 도입이 요구됨
- ◀ 충청남도는 특성과 여건이 다른 다양한 경관 유형을 지닌 지역으로 경관 기록사업 추진에 필요한 '기록 구축', '주체별 역할 분담', '활용의 확산' 방안을 모색하려 함
 - 이를 위해 경관기록사업이 추진된 타 지역사례를 파악하고 충청남도를 비롯한 각 시·군의 경관 관련 실태와 인식을 조사하여 경관기록 사업추진 방안을 제시함
- ◀ '기록되는 우리 경관, 높아지는 지역 가치'라는 비전과 함께 기획과제와 기록화사업 추진 방안을 제시하며, 다음과 같은 도 차원의 부문별 과제를 제안함
 - 사업의 지속성을 확보하는 조례 등 근거 마련
 - 주민참여를 통한 경관관리 필요성에 대한 인식 확대
 - 도가 총괄하는 체계적인 경관기록 방법론 구축
 - 마케팅 활용 등 경관가치 재인식에 따른 예산 확보
 - 기존 범주를 넘어서는 매체활용 확대 및 교재로 활용

01

경관기록의 필요성

● 경관의 개념과 구성요소

- ◎ 경관(景觀)의 의미와 해석은 바라보는 관점에 따라 달라지나 경관법 2조에서 규정한 바와 같이 ‘자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단(一團)의 지역 환경적 특징을 나타내는 것’으로 채택함
 - 경관을 연구주제로 접근하는 학문은 건축학, 도시계획학, 조경학, 문화지리학, 경관생태학 등이 대표적인데 각각 이론과 관심 영역에 차이가 있어 경관에 대한 해석이 달라짐
 - Meinig(1979)는 경관을 ‘자연, 풍경, 환경, 장소’와 유사한 개념으로 설명하였으며, 황기원(1989)은 경관을 ‘한정된 토지, 경치, 조경, 지역’으로 해석함
 - 경관을 인공적인 구조물(건축물)로 이루어지는 디자인과 사업의 영역으로만 접근하는 시각이 지자체 경관행정에서 주로 나타나고 있으나, 경관은 시각적인 대상 외에도 ‘인간의 개발 행위와 생태계의 영향’을 받는 장소, 토지, 환경, 자연, 지역의 의미를 포괄하기도 함
- ◎ 경관법에서 바라보는 접근방식으로 경관 구성 요소를 구분하면 자연적 요소, 인공적 요소, 복합적 요소가 포함되는 물적 요소와 인위적 요소, 행태적 요소가 포함되는 비물적 요소로 크게 나눌 수 있음
 - 자연·인공 요소는 물적 요소에 해당하며 주민의 생활상으로 이루어진 지역·환경적 특징은 비물적 요소로 인위적 요소와 행태적 요소를 포괄함
- ◎ 경관을 구성하는 요소를 바라보는 관점에 따라 경관을 이해하는 방식과 잠재적인 경관기록 대상의 영역이 달라질 수 있음

● 경관기록과 경관자원

- ◎ 경관기록은 해당 지역 모습의 객관적이며 일관성 있는 기록을 통해 변천사를 확인하고 지역 정체성을 유지하기 위한 사업으로 일정한 주기로 이루어지고 있음
 - 경관기록화 사업을 통해 구축된 기록 사진은 유형별 분류과정을 거쳐 기록사진 DB화되며 주로 기록사진 화보집과 경관 홈페이지 및 아카이브로 활용되고 있음
- ◎ 지방자치단체에서 경관기록화 과정에 활용되는 경관자원 유형 분류체계는 국토교통부에서 제정한 「경관계획 수립지침」 구조를 기본적으로 따르고 있음
 - 각 지방자치단체는 경관계획수립지침에 제시된 유형을 토대로 지역의 특성에 맞게 재구성하고 있으며, 지역마다 보유한 경관자원과 환경, 추구하는 목적의 차이에 따라 개별적인 분류 유형으로 조정되어 활용되고 있음
- ◎ 지방자치단체의 개별적인 경관유형 분류는 경관관리를 포함한 기록화사업의 추진에 있어 일관성을 제약시켜 지속성과 체계성을 떨어뜨리는 요인이 됨

[표 1] 충남의 주요 경관자원

독립기념관(천안)	공산성(공주)	대전항(보령)	외암민속마을(아산)	천수만(서산)
황산벌(논산)	계룡산(계룡)	왜목마을(당진)	인삼 재배지(금산)	정림사지(부여)
서천평야(서천)	천장호(청양)	남당항(홍성)	추사고택(예산)	신두리사구(태안)

자료: 충청남도, 2013, pp.31- 45 발췌. 15개 시·군의 경관자원은 매우 다양하나 이해를 돕기 위해 대표적인 자원을 명기함.
경관자원의 가치와 중요도에 대한 인식은 주체의 관점에 따라 다르게 나타남

● 경관기록화 사업의 필요성

- ◎ 경관기록화 사업은 경관법에 명시된 지방자치단체의 주요 책무인 경관계획 수립 중 ‘경관자원의 조사 및 평가에 관한 사항’을 비롯한 필수 사항에 포함되며, 광역지자체가 주체가 되어 ‘경관관리정보체계’를 구축하여 운영하는 근거가 마련됨에 따라 본격적으로 이루어질 것으로 전망되며 다음과 같은 가치를 지니고 있음

- ◎ 경관기록은 본질적으로 지역정체성 보존과 유지를 위한 사료로서 활용과 경관계획 수립과 경관관리를 위한 기초자료로 활용할 수 있음
 - 과거의 경관기록물은 현재 경관과 비교를 통해 경관이 어떻게 변화하였는지를 인식할 수 있게 하고 이 과정에서 장소애(Topophilia)¹⁾의 기제로 작용함
 - 체계적이고 지속적인 경관자원 조사 및 기록은 경관계획 수립 시 중요한 자료로 활용될 수 있으며 도시정책 수립과 경관사업 발굴에 활용이 가능. 또한 경관자원 및 주변 지역에 대한 사진, 도면 등을 체계적으로 구축하면 경관심의 등 경관관리의 기초자료로 활용이 가능함

- ◎ 일반 주민이 이해하고 접근하기 어려운 경관이라는 제도와 정책을 다양한 매체와 시민참여 방안을 통하여 정책 진행 및 확산을 수월하게 할 수 있음
 - 경관제도가 명확한 구체성과 실체성이 모호하며 결과에 대한 성과 또한 불분명하기 때문에 관련 행정가와 전문가를 제외하면 생소한 분야로 인식됨
 - 다양한 영상 매체를 활용하여 그 결과가 파급되며 자료의 축적과정에 일반 시민이 참여할 수 있어 지역 경관자료의 구축을 통한 체계적인 경관관리라는 본연의 기능 외에 경관의 이해도를 높이고 경관의 가치를 전파하는데 탁월한 성과를 기대할 수 있음

- ◎ 경관이라는 총체적 수단의 활용을 통해 지역 환경을 보존·향상시키며 고유의 지역문화를 토대로 충남만의 규모 있고 차별화된 정체성을 확립하고 활용할 수 있으며 인식확대 단계에서 경관기록화 사업의 단계별 도입이 필요함

1) 장소애(Topophilia) : 자연에 대한 어린 시절의 좋은 경험이 기억과 학습, 의미 부여 등을 통해 형성된 하나의 경관 이미지를 말함. 그리스어로 토포스(Topos)는 ‘장소’ ‘땅’을 뜻하며 필리아(Philia)는 ‘사랑’ ‘애착’을 의미함



〈그림 1〉 만리포 해수욕장 경관변화 (자료: 충남역사문화아카이브, Naver)



〈그림 2〉 캘리포니아주 오로빌(Oroville) 호수의 경관변화 (자료: <https://brightside.me/>)

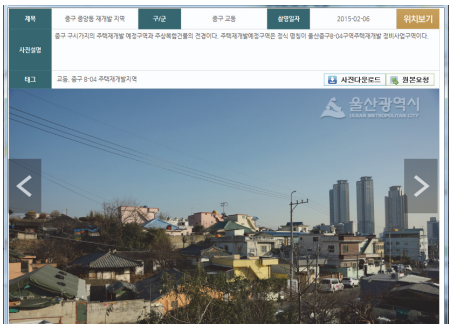


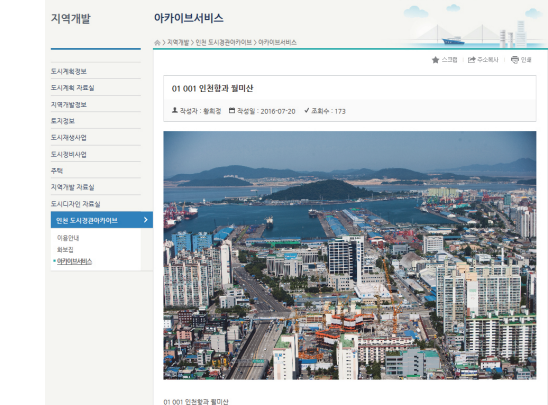
02

광역 지자체 경관기록사업 현황

◎ 경관기록사업은 그 동안 광역시 중심으로 진행됨

- 1995년 서울시의 ‘서울모습 사진 기록화사업’을 필두로 인천, 대구, 울산, 대전 등 광역시가 경관 기록사업을 추진하였으며 기초지자체로는 2014년에 마포구가 경관기록사업을 추진함
- 부산, 인천, 대전은 경관법이 제정된 이후에 사업이 시작되었으며 울산은 2015년에 추진됨

[표 2] 광역지자체 도시경관 아카이브

울산광역시	서울특별시
 <p>울산광역시 도시경관 기록화사업 홈페이지 스크린샷. '특색' 탭이 선택되어 있으며, '도시경관 기록화사업'이라는 제목의 사진이 표시되어 있습니다.</p>	 <p>서울특별시 도시경관 기록화사업 홈페이지 스크린샷. '지역개발' 탭이 선택되어 있으며, '01 001 인천항과 달마산'이라는 제목의 사진이 표시되어 있습니다. 오른쪽에는 지도와 관련 정보가 포함되어 있습니다.</p>
대구광역시	인천광역시
 <p>대구광역시 도시경관 기록화사업 홈페이지 스크린샷. '지역개발' 탭이 선택되어 있으며, '01 001 인천항과 달마산'이라는 제목의 사진이 표시되어 있습니다. 오른쪽에는 지도와 관련 정보가 포함되어 있습니다.</p>	 <p>인천광역시 도시경관 기록화사업 홈페이지 스크린샷. '지역개발' 탭이 선택되어 있으며, '01 001 인천항과 달마산'이라는 제목의 사진이 표시되어 있습니다. 오른쪽에는 지도와 관련 정보가 포함되어 있습니다.</p>

- ◎ 충청남도 경관기록화 사업의 추진 방향 설정과 사업 결과물의 활용 방안을 찾기 위하여 기록화 사업이 이루어진 4개 광역지자체(울산, 서울, 인천, 대구)의 사업 내용을 비교·분석하여 다음과 같은 시사점을 도출함
- ◎ 경관기록화사업의 근거가 해당 지방자치단체의 경관조례에 의하여 추진되고 있음
- ◎ 서울시와 같이 초기에 이루어진 사업은 화보집 성격으로 시작되었으나 점차 체계적이며 통일된 방식으로 연속성을 염두에 두고 기록화사업이 진행되고 있음
- ◎ 기록화사업에서 사전 단계인 기획연구를 통해 ‘기록대상의 선정’, ‘기록방법’, ‘활용 방안’이 도출되고 있음
 - 기획연구의 추진 방법으로 사업추진 이전에 분리하여 추진하는 방식과 기록화사업에 포함하여 수행과정 초반에 진행하는 방식으로 구분됨

[표 3] 광역시 경관기록사업 비교분석

구분	울산	서울	인천	대구
사업시기	· 2014년 (1차)	· 2015년 (5차) · 5년 주기	· 2008년 (1차)	· 2013년 (1차)
사업기간	· 15개월	· 16개월	· 18개월	· 미확인
사업근거	· 경관조례	· 1-4차 : 시책사업 · 5차 : 경관조례	· 경관조례	· 시책사업
기획연구 여부	○	○	○	○
기록대상 선정자료 기준	○	○	○	-
기록대상 분류체계	○	○ (경관계획 기반)	○ (경관계획 기반)	○
기록방법 명기	○	○	○	-
기록물 분류체계	-	○	○	-
디지털 데이터화	○	○	○	-
기록물 활용	· 전시회 · 화보집 제작 · 아카이브 구축	· 화보집 제작 · 아카이브 구축 · 경관기록 DB 제공	· 도시경관 전시회 · 기록자료집 발간 · 아카이브 구축	· 화보집 제작 · 아카이브 구축

- ◎ 경관기록화를 위한 경관자원의 분류는 각 지방자치단체마다 다른 양상을 보이고 있는데 경관계획에서 제시된 유형이나 자원을 우선으로 하여 도시이미지, 생활상, 관광 홍보 등 보완되는 자료와 요소들이 추가되어 활용되고 있음
- ◎ 경관기록화 자료의 활용 방법으로 기록집(화보집) 발간, 도시경관 웹페이지 또는 아카이브 구축, 전시회 개최가 일반적임
- ◎ 경관기록화사업이 추진된 지방자치단체의 사업 추진 과정과 활용 방안을 고찰한 결과 효율적인 사업 결과를 얻기 위해 다음과 같은 기반 및 여건 마련이 요구됨
 - 조례 제정 등을 통한 사업 추진근거가 마련되어야 하며 시·군의 개별적인 추진보다는 도가 총괄하여 선도하는 통합적인 추진 프로세스로 진행되어야 함
 - 추진 근거를 토대로 우선 시행이 가능한 시범지자체를 선정, 기획과제와 시범사업이 순차적으로 추진되어야 함
 - 도와 시·군에 통용되는 일관성과 개별성의 균형을 갖춘 추진 방법과 기록 대상의 유형화, 선정 시 판단 및 평가 기준이 마련되어야 함
 - 다양한 환경에 적용이 가능하며 일관성 있게 자료를 구축할 수 있는 기록 방법 및 저장형태에 대한 현실적인 기준이 요구됨
 - 경관기록화 사업을 통해 구축된 자료의 활용 방안이 보편적인 형태를 넘어서 시민이 참여하고 빈번한 접근 및 활용이 이루어질 수 있는 방안의 모색이 요구됨

03

충청남도 경관행정 조사 분석

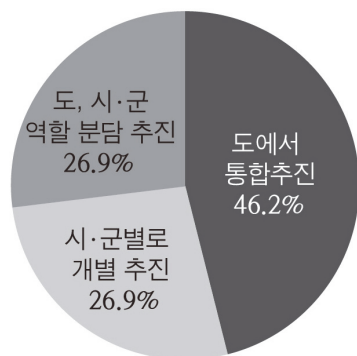
● 충남 경관행정 담당자 설문조사

◎ 경관기록사업 인식 및 효율적인 사업 추진 기반 마련을 위해 시·군 경관업무 담당자 27명을 대상으로 설문조사를 실시함

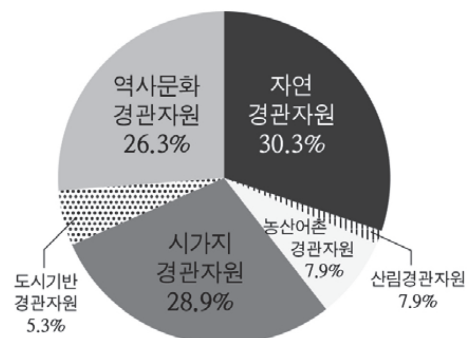
- 타 지자체 경관기록사업 내용을 설문 대상자 27명 중 6명만이 인지하고 있는 것으로 나타나 경관 기록사업이 광역지자체 중심으로 이루어지고 있는 반면 기초 지자체 차원에서는 아직 활성화되지 않고 있음

◎ 경관기록사업 추진 주체에 대한 의견

- 경관기록사업 추진 방식으로는 응답자의 46.2%가 도의 통합 추진이 가장 적절한 것으로 판단. 도와 시·군의 역할분담 추진, 시·군별 개별 추진은 각각 26.9%로 나타남



〈그림 3〉 경관기록사업 추진 주체



〈그림 4〉 경관기록대상 우선 순위

◎ 경관기록대상에 대한 의견

- 경관기록사업 시 중점적으로 기록되어야 할 경관자원은 자연경관 자원, 시가지 경관자원, 역사문화 경관자원 순으로 나타남

◎ 설문조사를 통한 충남 경관기록사업의 주안점

- 조직 및 의지, 추진 역량을 볼 때 시·군 자체적으로 추진하기는 어려울 것으로 판단됨
- 시·군이 참여하는 구도로 진행하되 도가 주도적인 역할을 수행하는 구조가 적합함
- 시급한 과제로 도민의 경관인식 개선을 위한 교육·홍보사업을 꼽고 있음
- 시·군 경관사업 활성화를 위해 도 차원의 예산 지원과 인력 충원이 적극적으로 고려되어야 함
- 경관기록사업은 기간은 2년, 소요 예산은 3억 원 전후가 적절한 것으로 판단됨

● 충남 경관행정 현황 분석

◎ 충남의 경관자원 현황, 경관행정실태 분석, 설문조사를 통해 경관기록사업 도입에 따른 SWOT 분석 결과는 다음과 같이 나타남

[표 3] 충청남도 경관기록사업 도입에 따른 SWOT

<ul style="list-style-type: none"> - 해양 및 내륙 자연 경관자원 보유 - 백제, 내포, 기호문화 자원 보유 - 경관 관련 제도 수립 및 공공디자인 활성화 - 경관에 대한 높은 인식도 및 활용 의지 <p>S</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 경관기록사업을 수행할 근거 미비 - 광역(도) 차원의 총괄 수행의 한계 - 경관 분야 전문가 및 조직 부족 - 다양한 지역에 적용할 방법론 정립 미비 <p>W</p>
<ul style="list-style-type: none"> - 경관자원 활용에 대한 인식 확대 - 중앙부처 보다 지자체에서 수행하기 유리 - 지역의 도시화로 경관기록사업 타당성 - 유네스코 세계유산도시 지정에 따른 수요 <p>O</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 급속한 지역 변화로 경관 연속성 단절 - 매체 다변화, 영상수준 향상으로 요구상승 - 도가 지닌 경관자원의 편차 및 다변 <p>T</p>

◎ 충남도 차원의 제약점으로는 사업 추진을 위한 근거 미흡, 도 계획과 시·군 계획의 정합성 부족 등이 드러나고 있으나 점차 경관의 중요성 인식과 관리태세를 갖추어가고 있음

◎ 시·군 역시 도보다 앞선 기본계획 수립 등으로 정합성이 부족하여 통합 수행 체계에 어려움이 있으나 장소마케팅 분야 활용 등 경관 활용의 필요성이 높아지고 있음

04

충남 경관기록사업 추진 방안

● 충남 경관기록사업의 추진 전략

◎ “기록되는 우리 경관, 높아지는 지역 가치”를 비전으로 하며 개별적인 추진전략을 다음과 같이 제시함

- ‘협력체계의 구축’ : 경관기록화 사업이 기록물로서 적합성과 활용성을 갖기 위해 사업 추진과정에서 성과물 활용에 이르기까지 시·군의 긴밀한 협력체계가 구축되어야 함
- ‘활용방법의 확대’ : 홈페이지 및 아카이브 등 진부한 방식을 벗어나 이용 층을 넓히고 시각적 수준 향상 등 품질 향상 및 콘텐츠 다변화를 도모함
- ‘주민 참여로 이용 확대’ : 기록화 과정에 주민 참여로 경관에 대한 주민 관심도 및 가치인식을 제고하며 기록물에 대한 접속과 활용이 지속되게 함
- ‘내 고장 알기 붐 조성’ : 기록물 자료 수집 등을 통해 내 고장 알기를 확산하며 정립된 기록물은 부교재 및 학습도구로 활용하여 경관에 대한 조기 인식을 갖게 함

● 정책 제언

◎ 충청남도는 경관법에 근거한 경관행정을 도입하기 이전부터 공공디자인 정책수단을 활용하여 지역의 정체성 유지와 경관관리를 수행하여 왔음

◎ 경관법 개정 이후 도 및 시·군은 경관조례와 경관계획을 수립하여 지역 경관행정의 기반을 마련하고 있음

◎ 경관사업과 경관심의에 의존하지 않는 지속가능한 경관관리는 도민의 자발적인 참여로 가능하며 이를 위해서는 경관자원의 중요성을 일깨우고 인식 개선이 시급

◎ 경관기록사업은 지역 경관자료의 구축이라는 1차적인 기능 외에도 도민의 경관인식 개선 기회로 활용할 수 있음

◎ 이와 같은 경관기록화 사업을 충청남도에 도입하기 위하여 추진하여야 할 부문별 과제를 다음과 같이 제안함

- ‘명확한 사업 추진 근거 마련’ : 시책사업에 의한 일회성 경관기록은 효용성이 떨어지므로 도 경관 조례에 명시하여 도 차원의 사업 근거를 마련하는 것이 시급
- ‘경관관리 필요성에 대한 인식 확대’ : 충남의 아름다운 경관자원을 보전하고 관리하는 방법론에 대해 전문가, 공무원, 도민이 합의할 때 지속가능한 경관관리가 가능하며 이를 위해서는 전문가 중심의 경관관리가 아닌 도민이 합의하고 참여하는 경관사업이 필요
- ‘체계적인 경관기록 방법론 구축’ : 경관기록사업은 균일한 관점과 체계를 바탕으로 주기적인 조사와 기록이 중요, 광역도는 시·군의 지역특성이 다양하므로 도내 경관자원을 일관되게 기록할 기준과 방법론 정립, 그리고 도가 주관하여 시·군을 총괄하고 선도하는 통합적인 경관유형 및 분류체계를 추진하는 프로세스가 요구됨
- ‘예산 확보 방안’ : 경관기록사업은 다른 경관사업과 달리 사업추진에 따른 가시적인 효과를 낼 수 없어 예산 확보에 어려움이 있으나 해당 지역의 경관 가치를 재인식하고 역사적 자료 및 지역 마케팅에 활용이 가능한 다목적 효과를 얻을 수 있는 사업으로 인식하여 도 차원의 예산확보와 지원방안이 필요
- ‘활용의 다각화’ : 타 지자체 사례에서 보듯이 경관기록물을 활용하여 단순히 경관기록집 발간, 전시회, 홈페이지 운영이 가능하며 기획과제를 통해 도민 참여 경관기록 프로그램, 경관교육자료 활용, 경관심의 기초자료 활용 등 다양한 활용방안 도출로 확대될 수 있는 방안이 필요

권 영 현

충남연구원 선임연구위원

041-840-1103, yhkwon@cni.re.kr

방 재 성

충남연구원 공공디자인센터 전임책임연구원

041-840-1257, bjsjohn@cni.re.kr

※ 본 글은 충남연구원 2016 전략과제 “충남 경관기록화사업 추진 방안”을 요약, 재구성한 것임

- 김기호, 서울모습 사진담기를 위한 기획연구, 2000
- 김용하, 류재형, 이인재, 한상환, 고인석, 길경훈, 김세훈, 류지민, 제1차 도시경관기록화사업
기획보고서, 인천발전연구원, 2010
- 변일용, “도시를 기록한다-경관기록화사업의 추진방향”, 울산발전 36호, 울산발전연구원, 2012
- 서울시정개발연구원, 서울시 도시경관 관리방안 연구 1, 1993
- 서울특별시, 2015 SEOUL-소통과 어울림. 5년마다 기록되는 서울경관, 그 다섯 번째, 2015
- 울산광역시, 울산광역시 도시경관기록보고서, 2015
- 인천광역시, 변화하는 인천의 도시모습, 2010
- 임승빈, 경관분석론. 서울: 서울대학교 출판부, 1991.
- 최영은, 대구 도시경관 기록화사업 추진방안, 대구경북연구원, 2009.
- 충청남도, 충청남도 경관기본계획, 2013
- 황기원, “경관의 다의성에 관한 고찰”. 한국조경학회지, 21(3), 135-140, 1989
- Meinig, D. W. (Ed.). The Interpretation of Ordinary Landscapes. New York: Oxford University Press, 1979
- 대구도시경관 <http://daeguview.daegu.go.kr/main.php>
- 대구시, 대구경관자원 52선, 2013 & 2015
- 대전시 도시경관기록보고서
<http://www.daejeon.go.kr/data/urb/ebook/dosi2011/EBook.htm?menuSeq=1347>
- 서울시 도시경관기록 웹 <http://data.si.re.kr/seoulphoto>
- 울산시 도시경관기록 웹 <http://www.ulsanarchive.re.kr/main.action>
- 인천도시경관 아카이브 서비스 <http://field.incheon.go.kr/board/3177>
- 충남역사문화아카이브 <http://www.cihc.or.kr/museum>
- <https://brightside.me/article/earth-then-and-now-dramatic-changes-in-our-planet-as-shown-by-incredible-nasa-images-38655/>