

농촌경관의 보전·형성·관리를 위한 정책제안 연구

주신하

서울여자대학교 환경생명과학부

A Proposal of Rural Landscape Policy for Preservation, Formation and Management

Joo, Shin-Ha

Division of Environment and Life Science, Seoul Women's University

ABSTRACT : The purpose of this study is to propose the policies for preservation, formation and management of Korean rural landscape. For this, the current rural landscape policies are examined and recent legislative changes are also surveyed. The Landscape Law and the Comprehensive Countermeasures for Rural Landscape Improvement are the most significant changes. The proposed issues are as follows : 1. the establishment of rural landscape planning system, 2. the arrangement of the criteria and guideline for rural landscape planning and design, 3. the re-arrangement of the rural landscape index and landscape map, 4. the survey and management of the rural landscape amenity, 5. the revitalization of the landscape projects for rural area, 6. the pragmatic connection with other law and system(especially the Landscape Law), 7. the education and cultivation of the rural landscape expert groups.

Key Words : criteria and guideline, Landscape Law, rural landscape amenity, rural landscape planning system

1. 서 론

1990년대 들어 각종 대규모 도시개발사업과 준농림 지역의 건축규제 완화로 자연경관 및 농촌 경관이 훼손이 심각하게 진행되었다. 삶의 질과 환경의 질에 대한 국민적 욕구가 높아지면서 환경보전을 비롯한 국토경관의 보전 및 관리에 대해 적극적인 개선의 노력이 진행되어 왔으며, 그러한 결과로 자연경관심의제도가 도입되어 운영되고 있으며 최근에는 경관법이 제정되는 등 실질적인 경관보전 및 관리를 위한 새로운 사회적·제도적인 변화가 나타나고 있다.

농촌경관 분야에서도 농촌경관의 보전·형성·관리를 위해 최근 다양한 정책적 변화가 나타나고 있는데, 경관보전직접지불제의 도입과 농촌경관개선 종합대책에 의한 농촌경관 관련 제도의 정비 등이 그러한 변화를 주도하고 있다. 경관보전직불제가 비교적 긍정적인 평가를 받

고 있으며, 농촌경관개선 종합대책이 농촌경관에 대한 체계적인 접근을 시도하고 있으나, 농촌경관을 실질적으로 개선하기 위해서는 후속적인 경관정책이 지속적으로 진행되어야 한다고 판단된다.

특히 경관법 시행 이후 지방자치단체를 중심으로 경관에 대한 관심이 높아지고 있으나, 이러한 관심이 상대적으로 도시경관이나 관광자원 등에 집중되어 농촌경관에 대한 고려는 미흡한 것으로 판단된다. 많은 지자체에서는 도시경관을 중심으로 경관계획의 수립을 계획하고 있는 실정이다.

본 연구에서는 농촌경관의 보전·형성·관리를 위한 정책제안을 위하여 최근 변화되고 있는 경관관련 법·제도를 살펴보고, 특히 농촌경관과 관련된 법·제도의 현황과 문제점을 파악한다. 기존 법·제도의 문제점 분석을 통하여 향후 농촌경관 계획 및 관리의 중심이 될 수 있는 농촌경관계획의 실행을 위한 정책제안을 제시하고자 한다. 이러한 결과로 농촌경관이 도농교류가 활성화되고 쾌적하고 아름다운 농촌경관이 되기를 기대해 본다.

Corresponding author : Joo, Shin-Ha
Tel : 02-970-5619
E-mail : sinhajoo@swu.ac.kr

II. 관련 연구의 흐름

농촌경관정책과 관련된 연구의 경향을 살펴보면 농촌 경관관리 체계에 대한 현황 분석, 농촌경관 관련 정책의 효과에 대한 평가 연구, 향후 정책방향 제안 등으로 구분할 수 있다.

송미령과 김홍상(2001)은 농촌정비계획은 공간적으로 농지를 비롯한 농촌전체를 포함하는 공간적 포괄성을 가지지 못했고, 토지이용, 시설, 사업계획으로서의 절차적 자기 완결성도 결여한 채, 오직 부분적 공간에 대한 사업계획적 측면을 강조하고 있다고 지적하였다. 변병설(2004)은 농촌경관 관리의 문제점으로 경관 개념의 모호성, 경관계획의 법적 구속력 및 실효성 부재, 경관조례의 법적 근거 미비, 지역특성을 살리는 경관관리 규정 미흡, 경관심의기능의 미약 등을 들었다. 이상의 연구들은 농촌경관의 체계의 부재를 지적하는 연구들이라고 할 수 있다.

한편, 2005년부터 도입된 경관보전직불제에 대해서는 활발한 연구가 진행되었다. 송미령과 박경철(2005)은 우리나라 농촌경관 보전을 위해 도입, 시행하고 있는 농촌경관정책을 살펴보고, 특히 경관보전직불제 시범사업의 사례와 효과를 파악하였다. 또한 영국, 프랑스, 일본의 농촌경관 정책에 관한 사례를 통해 우리나라 향후 경관정책방향을 모색하려는 시도를 하였다. 채혜성 등(2006)은 경관보전직불제를 시행하고 있는 대상지역에 대한 현장조사 및 전화면담, 방편객 설문지 작성을 통해 효율적인 사업시행을 위한 제도 개선방안을 제시하였다. 장효선 등(2007)은 경관보전직불제 사례 분석을 통하여 문제점과 개선방안을 제시하였는데, 경관개선 효과가 큰 작물의 품목확대, 직불금 지급시기의 조정, 자연재해에 대한 보상책 등 현실적인 보완책을 제시하였다.

또한 농촌경관관리를 위한 종합적인 체계의 중요성이나 발전적 정책방안을 제시한 연구들도 최근 진행되고 있다. 성주인(2005)은 바람직한 농촌경관관리 정책을 위해 제도 개선책을 마련하는 수준보다는 근본적으로 경관관리 정책 방향에 대한 고민이 필요하다고 주장하였다. 이를 위해 이해 당사자들이 참여하는 지방 거버넌스 체계의 구축, 경관자원 활용을 위한 지역활성화 모색, 규제 위주의 경관관리 방식을 다변화하여 다양한 경관관리 수법 도입 등의 중요성을 강조하였다. 박용하 등(2007)은 농촌경관관리를 위해서는 농촌토지이용에 대한 계획체계의 정비와 필요하고 지자체의 능력을 높여 농촌경관관리에 지자체를 참여시켜야 하며, 지역별 농촌의 특성을 경관관리정책에 반영시켜야 한다고 주장하였다.

2006년 농촌경관개선 종합대책이 발표되어 농촌경관

정책에 큰 변화가 있었다고 할 수 있다. 개별적인 정책이나 사업들을 하나의 큰 체계에서 관리하고 진행할 수 있는 계기가 마련되었다. 그러나 이상에서 살펴본 농촌경관관련 연구들은 이러한 체계와 관련된 제안을 하기보다는 개별적인 해결방안을 제시하고 있다고 할 수 있다. 본 연구는 농촌경관의 보전·형성·관리를 위한 정책을 제안하기 위해 농촌경관개선 종합대책을 중심으로 농촌경관 관련 문제점과 향후 추진방안에 대해 제시하고자 한다.

III. 경관관련 법제도 변화

1. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정

경관에 대한 사회적 관심이 높아지면서 도시계획부분에서 경관계획 관련 내용을 포함시켜 법제화한 것이 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국계법’)'이라고 할 수 있다. 2003년 법률이 개정되면서 도시계획의 부분별 계획으로 경관계획을 포함하도록 규정하였다. 개정 이전에도 경관에 관심을 가진 지방자치단체를 중심으로 경관과 관련된 다양한 계획이 진행되었으나, 국계법 개정 이후 경관계획이 도시계획의 일부로 법정계획화 되었다는데 그 의의가 있다고 하겠다.

특히, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등을 진행할 때에 구체적으로 경관관련 계획이 진행될 수 있도록 구체적인 계획지침을 제시하고, 필요한 경우에는 도시기본계획도서의 별책으로 작성하도록 규정하고 있어서 실질적인 경관계획을 수립하게 되는 계기가 되었다고 할 수 있다.

2. 각종 경관심의제도의 도입

국계법에 의한 경관계획의 작성이 계획적 차원의 접근방법이라고 한다면, 개발사업이 진행될 경우 이에 대한 경관적 영향을 평가하는 심의를 중심으로 하는 경관관련 제도도 가능하다. 개발로 인한 자연경관의 훼손과 인공적 요소가 도입되면서 발생하는 자연경관과의 부조화 등이 사회적인 문제가 되고 있다. 특히 자연경관의 경우 훼손된 이후에는 복구가 거의 어렵거나 상당한 노력과 시간이 필요하다는 점에서 사전예방의 필요성이 더욱 더 중요하다고 할 수 있다. 사전환경성검토나 환경영향평가의 여러 평가 항목 중 경관과 관련한 내용을 평가하도록 하고 있으나, 이에 대한 실효성 문제가 제기되어 보다 본격적으로 경관영향에 대한 검토의 필요성이 대두되었다.

2005년 자연환경보전법이 개정되면서 관련 제도가 보완되었으며, 2006년부터 환경영향평가 협의 등 대규모 개발사업, 보전지역 주변의 개발사업 및 자치단체가 조례로 정하는 개발사업 등에 대하여 자연경관에 미치는 영향을 심의하도록 하는 자연경관심의제도가 도입되었다. 이에 따라 환경부 산하의 중앙환경보전자문위원회와 지방환경청 산하의 자연경관심의 위원회 등에서 자연경관 현황, 경관축, 조화성, 경관변화 분석 및 예측, 저감방안 등에 대해 검토하고 있다.

한편, 국민소득이 향상되고 삶의 질에 대한 관심이 증가하면서 아름다운 산림경관에 대한 수요가 점차 높아지고 있어 산림자원의 적극적인 보존과 관리 필요성 또한 높아졌다. 국토경관의 근간이 되는 산지경관에 대해서도 보전과 유지 및 관리에 대한 필요성을 인식하여 각종 개발행위에 선행하여 산지경관의 변화를 정교하게 예측하고 이를 저감하는 방안이 필요하게 되었다. 이러한 배경으로 2007년부터 산림청은 산지가 다른 용도로 전용하고자 할 때에 산지전용에 따른 부정적인 영향을 최소화하기 위해 시뮬레이션을 통해 실질적인 경관영향을 검토하도록 하는 산지경관 등에 따른 경관영향검토 제도를 도입하고 있다.

심의 대상이 자연경관과 산지경관인 이러한 심의제도는 대상지역 중 일부가 농촌지역과 중복되거나 농촌경관에 직접적인 영향을 줄 수 있다. 따라서 농촌경관에 미치는 영향이 크다고 볼 수 있으므로 농촌경관계획과의 관련성이 매우 높다고 하겠다.

3. 경관법 제정

경관계획 및 관리분야에 가장 큰 영향을 주고 있는 법·제도의 변화는 역시 경관법의 제정이라고 하겠다. 경관에 대한 사회적인 변화를 수용하기 위해서 체계적이고 효과적인 관리를 위한 경관계획의 틀을 마련하고자 2007년 4월에 경관법이 제정되었다. 국제법에 의해 진행되던 경관계획이 도시경관을 중심으로 진행된 반면에, 경관법은 자연경관 및 역사·문화경관을 보전하고 도시·농산어촌의 지역특성을 고려한 경관을 형성하여 아름답고 쾌적한 지역특성을 나타내는 것을 목적으로 하고 있다.

경관법 제정에 따른 가장 큰 변화는 법정계획으로서 독립적인 경관계획을 작성할 수 있게 되었다는 점이다. 그 동안 국제법에 의해 도시계획의 부문별 계획으로 경관계획을 다루어 왔으나, 경관법의 제정으로 독립적인 경관계획이 법적 근거를 갖게 되어 경관계획의 실행력을 높일 수 있게 되었다.

경관법에 의한 경관계획은 다양한 경관유형에 대해

다룰 수 있도록 되어 있으며, 이 중 농촌경관에 대한 내용도 경관계획으로 진행할 수 있다. 특히, 경관계획의 유형을 기본경관계획과 특정경관계획으로 구분하고 있는데,¹⁾ 이 중 특정경관계획은 특정 경관유형에 대한 경관계획을 수립할 수 있는 계획으로 농촌을 대상으로 한 경관계획도 가능하다(Figure 1 참조). 이러한 경관계획의 유연성은 농촌경관계획에도 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

경관법에 의한 경관계획은 매우 유연한 계획을 표방하고 있으므로 대상지의 경관여건, 경제적 여건, 지자체의 정책방향 등의 다양한 변수에 따라 경관계획의 수립 및 운영방식이 다양하게 전개될 가능성이 높다. 그러나 도시경관에 비해 상대적으로 관심이 적은 농촌경관에 대한 계획이 실제 얼마나 많이 이루어질 수 있는가에 대한 지적도 있다.

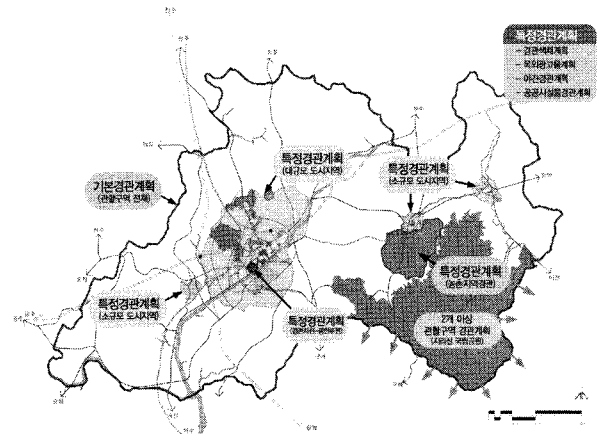


Figure 1 경관법에 의한 경관계획의 유형
자료 : 건설교통부 (2007)

경관계획의 수립 외에도 경관법에서는 경관사업의 시행, 토지소유자에 의한 경관협정의 체결 및 이에 대한 지원 등의 내용을 포함하고 있다. 이러한 내용은 경관계획에서 제시된 내용을 실현하는 구체적인 실행방안으로 활용될 것으로 예상된다.

IV. 농촌경관 관련 정책 현황

1. 농촌마을 재정비 사업

농촌경관과 관련된 정책은 주로 농촌마을에 대한 종합적인 정비의 일환으로 경관개선 사업들을 추진하여 왔다. 이들 사업들은 농촌경관을 직접적으로 다루고 있지

않으나, 상당한 부분이 농촌경관의 개선을 목표로 하고 있다. 이러한 개별 사업들은 각 정부부처를 중심으로 개별적으로 진행되고 있다. 농림수산식품부에서는 농촌마을 종합개발사업과 녹색농촌체험마을 등의 농촌마을 재정비 사업에 초점을 맞추어 진행하고 있으며, 행정자치부에서는 소도읍 종합육성계획 지원사업, 아름마을가꾸기사업 등의 사업의 형태로 진행되고 있다. 또한 농촌진흥청의 농촌 전통 테마 마을 육성, 산림청의 산촌종합개발사업, 환경부의 자연생태우수마을 및 복원우수사례 선정사업 등 매우 다양한 부처에서 다양한 목적을 가진 개별 사업으로 진행되고 있다.

이러한 마을 재정비사업은 농촌경관 향상을 주목적으로 하고 있는 사업은 아니지만, 해당지역의 경관향상을 사업의 주요 목적으로 하고 있다는 점에서 공통점이 있다고 할 수 있다. 한편, 이러한 사업들은 경관법에서 제시하고 있는 경관사업으로 연계시켜 발전시킬 수 있는 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다.

2. 경관보전직접지불제

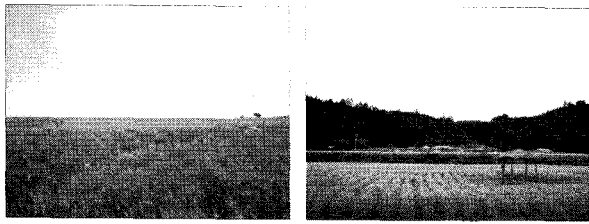
경관보전직접지불제는 ‘농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한법률(이하 ‘삶의질법’)에 의한 경관보전협약으로 흔히 ‘경관보전직불제’로 불리는 제도이다. 농림수산식품부가 2005년부터 시범사업으로 도입하고 있는 사업으로 지역별로 특색있는 경관작물을 재배하여 농촌경관을 아름답게 가꾸으로써 농촌의 다원적 기능을 증진하고, 이를 그린투어리즘에 활용하여 지역경제활성화를 도모하려는 목적으로 도입되었다(송미령과 박경철, 2005).

농촌의 경관을 아름답게 가꾸기 위해 마을주민과 지자체가 협약을 체결하고, 농지에 일반작물 대신 경관작물을 재배하는 경우, 소득손실액을 보조금으로 지급하는 형태로 운영되고 있다. 2005년부터 3년간 시범시행 형태로 시행하고 있으며 제안서 공모에 의해 마을을 선정 후 경관향상을 목적으로 유채, 메밀, 해바라기, 코스모스,

Table 1 농촌경관개선 종합대책 중점과제 및 세부추진과제

과제구분	중점과제	세부추진과제
농촌경관의 가치평가 및 관리체계 마련	농촌경관지표 제정	·농촌경관 구성요소 정립 ·농촌경관지표 활용 매뉴얼 제작
	농촌경관맵 활용	·농촌경관맵 작성매뉴얼 제작 ·농촌경관맵 DB화 방안 마련
	농촌경관계획수립 및 경관보전협약 활성화	·농촌경관계획 시범수립 ·경관계획이 농촌지역에 대해서는 농촌경관계획으로 수립토록 조치 ·농촌경관지표 등 매뉴얼 제작·배포
親경관적인 농촌개발 기준 정립	농촌경관관리 가이드라인 제정·활용	·농촌경관관리 가이드라인 제정 ·농촌경관관리 가이드라인 적용 ·농촌경관 관리지침 제정·검토
	농촌경관 계획수립 기준 마련	·농촌경관 계획수립 기준 마련 ·농촌경관지구제 도입
	「先농촌경관계획-後사업시행」 시범적용	·농촌경관지표 등 시범적용 ·농촌경관계획 시범수립
농촌경관개선 정책사업 확대	농업경관개선	·경관보전직불제 확대 ·환경친화적 생산기반정비사업 설계 기준 제정
	생활경관개선	·기존마을 재정비사업 추진 ·어메니티직불제 추진 검토 ·노후주택 리모델링 표준모델 개발·보급
	자연경관개선	·농촌경관개선 메뉴사업 추진 검토 ·미래농촌전원마을 홍보관 조성·운영 ·경관주택 건축기술 지원
농촌경관개선에 대한 사회적 공감대 형성	우수경관 시상 및 DB구축	·우수경관 선정 및 홍보 ·우수경관의 문화재 지정방안 검토 ·우수경관 DB화 및 공개
	국민신탁운동활성화	·농촌어메니티국민신탁위원회 설립 검토 ·농촌어메니티를 국민신탁유형으로 법제화 ·민간 국민신탁운동단체와 공동으로 보호농촌경관자원의 국민신탁 추진

목화, 야생화 등의 작물을 재배할 경우 보조금을 지급하고 있다.



(a)전북고창군 청보리밭 (b) 강원평창군 메밀꽃

Figure 2 경관보전직불제 사례.

2007년까지 시범사업 시행 후 연차적으로 확대 추진할 계획인데, 현재까지 지역별 특색있는 경관조성을 통한 어메니티 증진 및 농촌소득증대에 기여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 경관보전직불제 성과평가 결과 경관작물 식재 후 지역축제가 확대되고 지역별로 1.25배에서 150배까지 도시민 방문객이 증가한 것으로 조사되어(성주인과 박주영, 2007), 농어촌에 아름다운 경관작물의 재배를 확대하고 지역 축제와 농촌관광을 활성화하는 데 큰 기여를 한 것으로 조사되고 있다. 이러한 성과를 확산하기 위해 2008년부터 사업면적을 늘리고 지원대상 작물을 종전 유채, 코스모스 등 8개 종류에서 전체 초화류로 확대하는 한편, 재배지 주변 탐방로 조성 등 농가의 의무도 강화해 나가고 있다.

경관직불제는 전원생활을 즐기려는 도시민들의 욕구를 충족시켜 농가의 소득을 올리고 있다는 긍정적인 평가를 받고 있으나, 농촌경관에 대한 체계적인 계획이라기보다는 단순히 특정 작물의 시각적 효과에 의존하는 단기적인 경관대책이라고 할 수 있다.

3. 농촌경관개선 종합대책

농촌관광 등 도농교류 활성화를 위한 핵심 자원으로 농촌경관의 중요성과 그 체계적 관리 필요성에 대한 인식이 높아짐에 따라, 농림부에서는 2006년에 ‘농촌경관개선종합대책’을 수립하여 쾌적하고 아름다운 농촌경관을 만들기 위한 각종 정책사업과 제도개선을 추진하고 있다. 종합대책에서는 ①농촌경관의 가치평가 및 관리체계 마련, ②친경관적인 농촌개발기준 정립, ③농촌경관개선 정책사업 확대, ④농촌경관 개선에 대한 사회적 공감대 형성을 주요 과제로 설정하고 있다. 또한, 각 주요 과제를 보다 구체화하기 위해 중점과제와 세부 추진과제를 두어 종합대책의 실현성을 높이고 있다(Table

1 참조).

농촌경관의 가치평가 및 관리체계 마련과 관련된 과제로는 농촌경관의 구성요소를 정립하여 그 가치를 평가할 수 있는 ‘농촌경관지표’의 제정, 농촌경관 자원의 분포를 지리정보체계(GIS)를 통해 보여주는 ‘경관맵’ 구축 및 활용 등의 세부과제가 제시되고 있다.

친경관적인 농촌개발 기준 정립과 관련된 과제로는 농촌경관 구성 요소별 관리방안을 담은 ‘농촌경관 가이드라인’의 제정 및 활용, 농촌의 특성을 반영한 ‘농촌경관계획 수립기준’ 마련, 각종 농촌개발사업 추진시 농촌경관계획을 먼저 수립토록 하는 ‘先농촌경관계획·後사업시행’ 체계의 도입 등의 세부과제가 제시되었다.

농촌경관개선 정책사업 확대와 관련된 과제로는 농촌경관을 아름답게 가꾸기 위한 ‘경관보전직불제’의 확대, ‘농촌경관개선지원사업’의 도입 추진, ‘농촌마을숲’의 복원 및 조성 등의 세부과제가 제시되었고, 농촌경관개선에 대한 사회적 공감대 형성과 관련한 과제로는 우수 농촌경관 선정, DB구축, 홍보 등을 제시하고 있다.

이와 같은 농촌경관개선 종합대책은 그 동안 농촌경관 향상을 위한 개별 사업 위주의 정책에서 장기적인 비전을 가지고 계획적으로 접근하는 정책으로 전환하였다는 데에 그 의의가 있다고 할 수 있다.

4. 농촌경관개선 종합대책 추진 현황

농촌경관개선 종합대책 중 주요 내용은 현장적용을 위해 계속 후속 연구를 통해 진행하고 있다.

1) 농촌경관지표와 농촌경관맵

농촌경관계획을 수립하는데 있어 경관에 대한 주관적인 평가로 인하여 경관에 대한 과학적이고 객관적인 평가에 어려움이 있으므로 구체적인 평가지표의 개발이 필요하다. 이를 위해 농촌경관지표와 농촌경관맵에 연구가 진행 중이며, 이를 실용화하기 위한 노력이 병행되고 있다.

농촌경관의 개념에 바탕을 두어 농촌경관을 경관영역 및 공간유형별로 분류하여 평가지표인 농촌경관지표를 개발하였다(반영운 외, 2008). 전문가를 대상으로 델파이 설문 등을 통해 농촌경관의 개념을 설정하고 평가지표를 선정하였다(Table 2). 한편 농촌경관맵은 농촌경관을 평가하기 위해 마을주민을 적극적으로 참여하게 하는 방법으로, 경관적으로 양호한 지점과 불량한 지점을 리커트척도로 평가한 후 이를 GIS를 이용해 가공, 중첩시켜 하나의 도면으로 합성하는 과정을 통해 작성된다(농림부, 2005). 이렇게 작성된 농촌경관맵은 농촌경관을 조사, 평

가하여 체계적인 보전 및 관리를 위한 농촌경관계획의 작성에 사용되어 질 것으로 기대하고 있다.

농촌경관지표와 농촌경관맵은 농촌경관계획을 수립하는데 있어 계획수립자에게 과학적이고 객관적인 자료를 제공함으로써 농촌경관계획의 효과를 높이는데 그 목적이 있다. 그러나 지표의 활용이나 경관맵 작성이 실제 경관계획수립자가 수행하기에는 무리가 있는 수준으로 연구의 결과가 실용화 수준에 이르지 못하고 있어 향후 연구를 통해 보완이 필요할 것으로 판단된다.

Table 2 공간유형별 평가지표 선정

경관영역	공간유형	평가지표	
물리적 <객관적> 경관	자연 경관	산림	녹지자연도, 층위구조, 식생활력도
		수공간	종풍부도, 형태지수, 면적율
	인공 경관	건물	건폐율, 용적율, 면적율
		시가화 구역	면적율, 건폐율, 용적율, 투수/불투수, 녹피율
	혼합 경관	주거지	면적율, 건폐율, 용적율
		경작지	면적율, 녹피율, 형태지수
비물리적 <주관적> 경관	자연 경관	산림	스카이라인, 경관형용사, 색채경관
		수공간	경관형용사, 어의척도, 소리경관, 순위조사
	인공 경관	역사문화 지역	경관형용사, 순위조사, 어의척도
		시가화 지역	스카이라인, 색채경관, 어의척도
	혼합 경관	주거지	색채경관, 순위조사, 어의척도
		경작지	어의척도, 경관형용사, 순위조사

자료 : 반영운 외(2008)

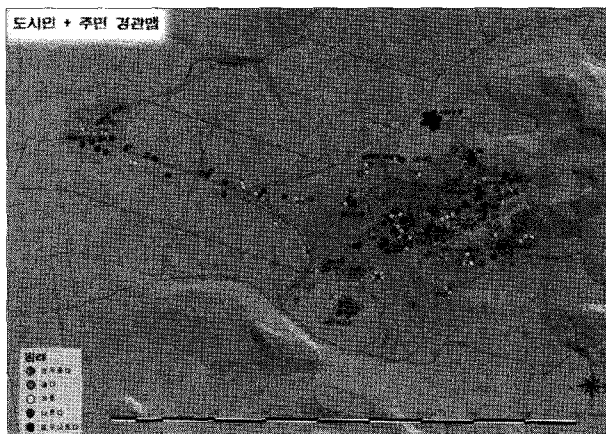


Figure 3 경관맵 작성 예. 자료 : 농림부(2006)

2) 농촌경관계획수립 기준과 농촌경관관리 가이드라인

농업생산정비, 농촌지역개발, 농촌관광사업 등 모든 농촌관련 사업에서 농촌경관을 체계적으로 보전, 관리할

수 있는 계기를 마련하기 위해 농촌개발 기준이 요구되고 있다. 경관법에 의한 경관계획을 농촌지역 대상으로 수립할 수 있으나, 농촌경관의 특징을 충분히 반영하기 위해서는 농촌경관계획기준이 필요하다고 하겠다. 현재 농촌경관계획 수립기준은 관련연구를 통해 도출되었는데, 농촌이 가지고 있는 자연적 요소, 역사문화적 요소를 포함한 종합적인 경관요소 등에 관한 사항을 체계적으로 보전, 관리하기 위한 시행절차에 대해서 다루고 있다.

한편, 농촌경관계획 수립기준에서 보편적으로 다루기 어려운 기술적인 사항에 대한 구체적인 설계지침은 농촌경관 가이드라인으로 제시되고 있다. 농촌경관관리 가이드라인은 경관계획수립자가 참고하여 농촌경관의 특성을 효과적으로 반영할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 농촌경관을 유형별, 목적별, 시설별로 분류하여 각 대상별 가이드라인을 제시하는 내용을 담고 있다. 이러한 농촌경관계획 수립지침과 농촌경관 가이드라인은 지자체 및 농촌지역 개발사업시행자, 경관계획수립자, 사업참여자 등에 보급하여 농촌경관계획을 진행하는데 실질적인 도움을 주도록 하고 있다.

5. 농촌경관정책의 변화

이상에서 살펴본 바와 같이 최근 농촌경관과 관련된 정책에는 큰 변화가 있다. 관 주도적으로 마을환경을 중심의 사업을 펼치면서 농촌경관을 여러 개의 개선 대상들 중의 하나로 다루던 과거 정책적 기조에서 새로운 제도의 도입으로 변화가 일어나기 시작했다.

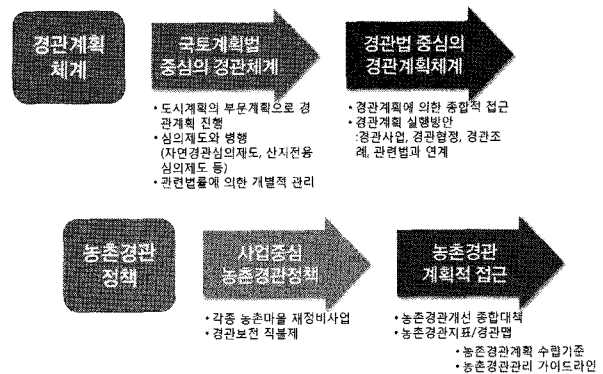


Figure 4 경관관련 정책의 변화.

즉, 경관보전직불제의 도입을 통해 자발적인 주민의 참여를 유도하였다고 볼 수 있으며, 농촌경관개선 종합대책을 발표하여 농촌경관에 대한 장기적인 비전을 가지고 종합적이고 체계적인 접근을 시작했다고 볼 수 있다.

이러한 변화는 국제법 중심의 국토 경관체계가 경관법 중심의 경관계획체계로 변화하는 시점인 2007년을 전후로 진행되었다. 즉, 경관이 계획의 중심적 대상이 되면서 농촌경관에 대한 체계적인 접근이 시작되었다고 볼 수 있다. 그러나 경관법에 의한 경관계획이나 농촌경관에 대한 계획적 접근 모두 정상적인 궤도에 이르지 못하고 있는 것으로 판단된다.

V. 농촌경관계획 실행을 위한 정책

이상에서 농촌경관 및 경관계획 체계와 관련한 제도 및 정책 현황을 살펴보았다. 경관계획을 중심으로 경관관리 체계가 변화하고 있으며 농촌경관 정책도 종합대책을 중심으로 체계적인 접근으로 변모하는 시점이라고 보인다. 그러나 이에 대한 구체적인 실천을 전제로 할 경우에는 부족한 점이 있다고 판단하여 다음과 같은 정책적 제안을 하고자 한다. 특히 농촌경관계획을 중심으로 농촌경관개선 종합대책에서 제안한 세부과제를 연결시켜 하나의 계획체계로 확립하는 방안을 중심으로 정책적 방향을 제안하고자 한다.

1. 농촌경관계획 체계의 확립

Table 1에서 제시하고 있는 농촌경관개선 종합대책의 내용은 그 동안 개별적인 사업 중심의 정책에서 종합적이고 체계적인 접근을 시도하고 있다는 점에서 중요한 변화이다. 그러나 각 과제들 간의 연관성 측면에서는 여전히 부족한 면이 없지 않다.

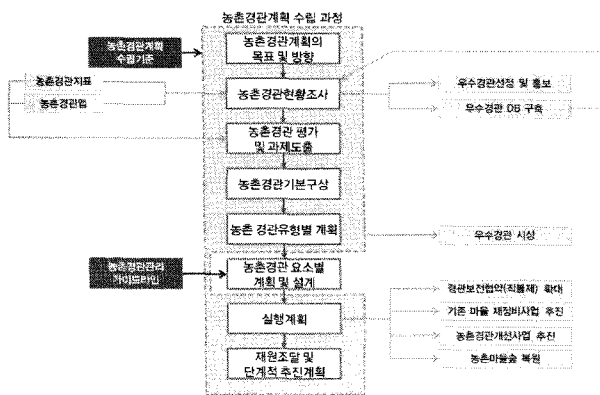


Figure 5 농촌경관계획의 체계.

현재 농촌경관개선을 위한 정책 중의 중심이라고 할 수 있는 것은 농촌경관계획의 수립이라고 할 수 있다.

계획대상지에 대한 조사와 과제 발굴, 기본구상 및 유형별 계획, 경관요소별 계획 및 설계, 실행계획과 재원조달 계획에 이르기까지 농촌경관계획의 수립과 실행을 위한 마스터플랜을 제시하도록 되어 있기 때문이다.

한편 농촌경관개선 종합대책에서 제시하고 있는 세부과제들은 각각 매우 중요한 과제이나 전체적인 틀 속에서의 역할에 대해서는 명확하게 제시되지 못하고 있다. 따라서 개별적인 세부과제를 농촌경관계획과 연관지어 분명한 역할을 규정할 필요가 있다고 생각한다.

농촌경관지표와 농촌경관맵의 활용, 우수경관선정 및 홍보, 우수경관 DB 구축 등은 개별적으로 진행하기보다 농촌경관계획을 수립할 때에 경관현황조사와 관련하여 조사지침이나 조사결과의 활용 및 관리방안으로 연계되어야 한다. 또한 우수경관 시상, 경관보전협약 확대, 기존 마을 재정비사업, 농촌경관사업, 농촌마을숲 복원 등과 같은 세부지침은 농촌경관계획의 운영 및 관리를 위한 내용으로 연계되는 것이 바람직하다.

즉, 농촌경관계획을 중심으로 조사, 작성, 운영적 측면에서 전체적인 종합대책을 재편하는 것이 농촌경관계획적 측면에서 효율성을 높일 수 있을 것이라고 생각한다. 현재 농촌경관계획수립지침과 농촌경관관리 가이드라인을 중심으로 농촌경관계획 관련 내용이 포괄적으로 다루어지고 있으며, 기타 세부과제에 대한 지침은 구체적으로 마련되어 있지 않은 상황이다. 따라서 장기적인 측면에서는 농촌경관관련 체계를 농촌경관자원의 조사, 농촌경관계획의 작성, 농촌경관계획 및 관리 운영 등으로 구분하여 추진하는 것이 바람직하다.

2. 농촌경관계획 수립기준 및 농촌경관관리 가이드라인의 보완

농촌경관계획을 수립하기 위한 기준과 개별 경관요소에 대한 가이드라인은 기본적인 체계는 이미 작성되어 있으며, 현재 시행을 위한 마무리 조정 단계에 있다. 그러나 계획수립기준과 가이드라인이 실질적으로 농촌경관계획과 관리적 측면에서 역할을 하기 위해서는 다양한 농촌경관의 상황에 적합한 기준인지에 대한 검증단계가 필요할 것이라고 판단한다. 일반적인 기준에 의한 계획관리가 획일적인 경관을 양산할 수 있다는 우려도 있기 때문이다.

이를 위해서는 경관유형별로 특징적인 지역을 시범지역으로 지정하고, 이들 지역을 대상으로 기준을 적용한 후에 진행시 발생하는 문제점에 대한 검토를 통하여 기준과 가이드라인을 수정·보완할 필요가 있다.

3. 농촌경관지표 및 농촌경관맵의 활용

객관적이고 과학적인 농촌경관계획을 수립하기 위해서는 농촌경관현황에 대한 체계적인 조사가 필수적이라고 할 수 있다. 이를 위해서 농촌경관지표와 농촌경관맵의 작성에 대한 연구가 진행 중에 있다.

그러나 현재까지 진행된 연구결과에 의하면 계획수립자가 직접 농촌경관지표를 다루거나 농촌경관맵을 작성하기에는 다소 현실적인 어려움이 있는 것으로 판단된다. 따라서 현재 제시되고 있는 기준을 보다 단순화하여 계획수립자로 하여금 쉽게 현황관련 자료를 객관적으로 작성할 수 있도록 하거나, 환경부에서 진행하고 있는 전국자연경관조사와 같이 기초적인 자료를 전문가 그룹에서 미리 작성하여 계획수립자에게 제공하는 방식의 도입을 고려해 볼 필요가 있다. 후자의 경우에는 상당한 시간과 노력이 소요될 수 있는 방식이지만, 작성된 조사결과를 DB화 시킬 경우에 농촌경관계획 시에 자료조사차원 뿐만 아니라 심의제도와 연동시킬 경우 농촌경관 훼손을 미리 방지시킬 수 있는 효과도 있을 것으로 판단한다.

4. 우수농촌경관의 발굴과 관리

농촌경관지표나 농촌경관맵과 같이 과학적인 접근방법은 아니지만, 일반인들의 공감대가 형성될 수 있는 우수 농촌경관자원을 발굴하는 방법도 매우 효과적이라고 할 수 있다. 현재 이러한 방식은 농촌경관에 대해서 뿐만 아니라 다양한 경관유형에 대해서 시도되고 있다. 서울시의 우수조망경관 선정, 국토해양부의 아름다운 길 100선, 산림청의 아름다운 임도 100선 등과 같이 특정 주제에 해당하는 우수경관을 선정하는 방식과 각종 주제별 사진공모 방식을 통해 우수경관을 발굴하는 방식이 주로 사용되고 있다.

농촌경관 대상으로도 이와 같은 방식의 사업들이 진행 중에 있는데, 농촌어메니티 100선과 농촌경관사진 컨테스트이 이러한 사업들이다. 농촌진흥청이 주관하는 농촌어메니티 100선은 올해로 두 번째 진행하고 있는데, 농촌의 고유한 전통문화, 자연경관, 공동체 등 농촌다움과 쾌적한 환경을 제공하는 농촌경관자원을 발굴하는 작업으로 선정결과를 책자로 작성하여 홍보에 활용하고 있다. 또한 농림수산식품부가 주관하는 농촌경관사진 컨테스트 역시 올해로 두 번째 진행하였는데, 아름다운 농촌경관을 담은 양질의 사진 컨테스트를 발굴하고 홍보하여 농촌에 대한 관심과 농촌이주 동기를 유발하는데 활용하는 것을 목적으로 하고 있다.

농촌어메니티 100선은 자원 자체에 중점을 두고 있으며, 농촌경관사진 컨테스트는 사진의 작품성에 중점을 두고 있다는 점에서 다소 차이가 있으나, 농촌경관자원의 발굴이라는 공통적인 측면에서 본다면 두 사업을 일원화하는 것도 검토할 필요가 있다고 생각한다. 또한 조사 결과를 책자로 만들어 홍보수단으로 활용하는 방안 외에도 DB화하여 심의제도와 연동시키는 방안도 검토가 필요하다.

5. 농촌경관 향상 사업의 다양화

농촌경관관리를 위해 가장 많이 사용하는 방법으로 개별적인 농촌경관 개선사업을 들 수 있다. 개별 사업에 의한 방식은 농촌경관과 관련하여 가장 즉각적으로 효과를 볼 수 있는 수단이라고 볼 수 있다. 따라서 농촌경관의 특성을 잘 파악한 후에 적절한 사업을 선정하여 추진하는 경우 매우 효율적으로 경관향상 효과를 기대할 수 있다. 그러나 현재까지 제시되고 있는 사업은 농촌경관에 초점을 두고 있는 것이 아니라 농촌의 전반적인 환경 개선의 일환으로 농촌경관을 다루고 있는 경우가 많기 때문에 농촌경관 향상을 주목적으로 하는 사업의 유형을 다양하게 개발할 필요가 있다.

다만, 농촌경관 향상을 위한 사업을 개별적으로 진행하게 될 경우에 장기적인 경관의 관리가 불가능하므로 계획대상지에 대한 장기적 차원의 농촌경관계획을 먼저 수립한 후에 이에 따라 사업을 추진하는 것이 바람직하다.

6. 경관법의 활용

농촌경관개선 종합대책에 의해 체계적으로 접근하는 방법이 실효를 거두기 위해서는 아직 미흡한 부분이 있기 때문에 전체적인 시스템을 구축하기에는 시간이 필요한 것으로 판단된다. 이미 2007년 경관법이 제정되면서 전반적인 경관계획 및 관리 체계가 마련되어 있으므로 이를 활용하는 방법도 고려할 수 있다. 경관법의 내용 중 농촌경관과 관련성이 있는 항목으로는 특정경관계획, 경관사업, 경관협정 등을 들 수 있다.

특정경관계획이란 경관법에서 제시한 경관계획의 한 유형으로 관할지역의 일부 경관유형을 대상으로 수립하는 경관계획을 말한다. 따라서 경관유형의 하나인 농산어촌을 대상으로도 특정경관계획을 수립할 수 있으므로, 농촌지역을 계획대상지로 하는 특정경관계획을 수립할 수 있다. 계획수립권자의 의지와 관심이 있어야 계획수립이 가능할 것이라는 현실적인 문제가 있으나, 계획이

수립될 경우 종합적인 경관계획체계와 연계되어 계획내용의 실행력은 높을 것이라고 예상된다.

경관사업은 지역의 경관을 향상시키고 경관의식을 높이기 위하여 시행하는 사업이다. 경관법에서는 다양한 경관사업의 유형의 제시하고 있는데,²⁾ 농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업을 제시하고 있어 농촌경관관리의 수단으로 경관사업을 활용할 수 있다. 따라서 실제 농촌경관을 향상하는 사업을 경관사업으로 추진할 수 있게 된다. 경관법에 의한 경관사업으로 선정되는 경우에는 사업비를 지원받을 수 있으므로 해당지자체의 입장에서는 실행에 유리한 면이 있다.

경관협정이란 토지소유자 등이 쾌적한 환경 및 아름다운 경관형성을 위해 체결하는 자율적인 협정이다. 경관협정운영회를 설립하여 자율적으로 운영하되 경관협정으로 승인 받을 경우 기술적, 재정적 지원을 받을 수 있다. 현재 운영 중인 경관보전직불제와 연계할 경우 협정체결 기간 동안 해당지역 경관을 지속적으로 유지할 수 있다는 점에서 유리할 것으로 예상된다.

7. 농촌경관 관련 인적 인프라 구축

이상에서 제시한 정책을 진행하기 위해서는 무엇보다 이러한 계획내용을 실천할 수 있는 농촌경관 전문가가 필요하다. 특히 도시경관과는 달리 농촌경관은 시각적인 특징 외에 자연생태과정과 인간의 상호작용에 의해 형성되는 농촌 취락지, 경작지, 자연경관, 역사문화경관 등의 포괄하는 넓은 의미로 다루어져야 하므로 농촌경관에 대한 폭넓은 이해를 갖춘 농촌경관 전문가의 필요성이 더욱 높다고 하겠다. 그러나 현실적으로는 아직 경관관련 분야가 성숙되지 못하여 농촌경관은 물론이고 일반적인 경관계획분야의 전문가도 충분하지 않은 실정이다. 따라서 농촌경관의 보전·형성·관리를 하기 위해서는 농촌경관계획분야의 전문가를 양성하는 일이 무엇보다 시급한 일이라고 할 수 있다.

농촌경관과 관련된 또 하나의 특징은 농촌 주민들의 역할이 다른 어떠한 경관유형에서 보다 중요하다는 점을 들 수 있다. 농촌 주민은 농촌경관을 형성하는 주체이자, 농촌경관을 보전하는 관리자이며, 농촌경관으로 인해 생기는 소득의 수혜자이기도 하다. 따라서 지역주민들이 농촌경관계획의 초기인 자원조사 단계에서부터 기본구상 및 계획 단계는 물론이고 실행단계에 이르기까지 지속적으로 참여하는 것이 바람직하다. 이를 위해 지역주민이 지역 경관에 대한 관심을 가지고 의사결정을 할 수 있도록 경관전문가의 도움이 필요하다고 할 수 있다.

한편, 농촌경관전문가와 지역주민들의 활동을 지속적

으로 유지시키기 위해서는 해당 지역의 행정력이 충분히 뒷받침되어야 한다. 농촌경관계획의 수립은 지자체에서 수립하도록 되어 있고 계획내용의 실행도 지자체를 중심으로 진행되므로 행정조직의 역할도 매우 중요하다고 할 수 있다.

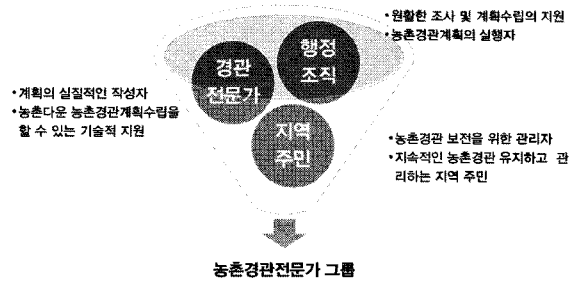


Figure 6 농촌경관 관련 인적 인프라 구축.

따라서 농촌경관의 성공적인 관리 운영을 위해서는 경관전문가, 지역주민, 행정조직 등의 농촌경관 전문가 그룹이 유기적으로 협조하는 것이 필요하며, 이러한 협조를 통해 자연스럽게 농촌경관 관련 인적 인프라를 구축하여야 한다.

Table 3 정책의 추진 주체

정책 제안	추진주체			비 고
	경관 전문가	행정 조직	지역 주민	
농촌경관계획 체계의 확립	●	△	△	
농촌경관계획 수립기준 및 농촌경관가이드라인 보완	●	△	△	
농촌경관지표 및 농촌경관맵 활용	●	△	●	주민참여
우수 농촌경관의 발굴과 관리	●	△	●	주민참여
농촌경관 향상 사업의 다양화	△	●	●	주민참여
경관법의 활용	●	●	△	
농촌경관 관련 인적 인프라 구축	●	●	●	

인적 인프라의 구축은 앞서 제안한 정책을 성공적으로 추진할 수 있는가와 매우 밀접한 관련이 있다. 정책의 수립 및 수행 등의 행정적인 주체는 기본적으로 행정조직, 특히 중앙정부의 역할이 중요하다고 할 수 있으나, 성공적인 정책의 결과를 얻기 위해서는 이를 추진하는 주체의 노력과 참여가 큰 역할을 한다고 볼 수 있다 (Table 3 참조).

VI. 맺음말

농촌경관의 보전·형성·관리를 위한 정책제안을 위해 최근의 경관관련 법·제도의 변화와 농촌경관 관련 정책의 현황을 살펴보고, 농촌경관계획의 실행을 위한 제안을 제시하였다. 2007년 경관법이 제정된 이후에 법·제도적인 측면에서 많은 변화가 일어나고 있는데, 특정경관계획의 수립, 각종 경관심의제도 등이 농촌경관에 영향을 줄 것이라고 판단된다. 농촌경관 관련 정책에도 기존의 사업중심의 정책적 흐름에서 벗어나 농촌경관개선 종합대책을 중심으로 농촌경관에 대한 계획적 접근을 하는 방향으로의 정책이 변화하게 되었다. 특히 농촌경관계획을 중심으로 다양한 세부과제가 진행되고 있다.

그러나 보다 효율적이고 실효성있는 농촌경관 관련 정책을 수립하기 위해서는 개별적인 세부과제들이 하나의 체계 속에서 각자의 역할을 하도록 개편될 필요가 있다고 하겠다. 특히 농촌경관계획의 수립을 중심으로 농촌경관자원의 조사, 농촌경관계획의 작성, 농촌경관계획 및 관리 운영 등의 3개 부문으로 구분하는 것을 제안하였다. 또한 관련 세부과제들의 현실적용성을 높이기 위한 노력이 필요하며, 농촌경관관련 DB의 구축, 경관법 실행수단의 활용 등을 제안하였다. 아울러 이러한 농촌경관계획 체계가 원활히 작동하기 위한 인적 인프라의 구축 또한 매우 중요한 과제이다.

이 논문은 2007학년도 서울여자대학교 교내학술연구비의 지원을 받았음

- 주1) 경관법에서는 경관계획의 유형을 기본경관계획과 특정경관계획으로 구분하고 있다. 기본경관계획은 관할구역 전체를 대상으로 수립하는 경관계획을 말하며, 특정경관계획은 관할지역의 특정한 지역, 특정한 경관유형(산림, 수변, 가로, 농산어촌, 역사문화, 시가지 등), 특정한 경관요소(야간경관, 색채, 옥외광고물, 공공시설물 등)에 대한 경관계획을 의미한다(경관계획수립 지침 1-5-1).
- 주2) 경관법에서 제시하고 있는 경관사업은 ①가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업, ②지역의 녹화와 관련된 사업, ③야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업, ④지역의 역사·문화적 특성의 경관을 살리는 사업, ⑤농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업, ⑥ 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 사업으로서 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 사업 등을 들고 있다(경관법 제13조).

참고문헌

1. 건설교통부, 2007, 경관계획 수립방향 및 기준마련을 위한 연구. 건설교통부.
2. 농림부, 2005, 어메니티 증진을 위한 농촌경관 보전 및 관리방안 연구. 농림부·농업기반공사 농어촌연구원.
3. 농촌자원개발연구소, 2007, 2007 농촌어메니티 100선.
4. 대한주택공사, 2006, 경관법 제정을 위한 연구.
5. 박용하, 김광임, 성현찬, 이관규, 박소현, 최재용, 2007, 농촌경관관리의 인식 및 농촌경관관리 발전방안. 농촌계획 13(3), 130-110.
6. 반영운, 백종인, 김민아, 윤진옥, 2008, 전문가 델파이 설문조사를 통한 농촌경관 유형분류 및 평가지표 개발. 농촌계획 14(3), 53-61.
7. 산림청, 2007, 산지경관 심의제도 등에 대한 법제화방안에 관한 연구. 산림청.
8. 성주인, 2005, 농촌 경관관리 실태와 정책 방안 : 농촌의 경관가치 평가와 관리 방안, 한국농촌경제연구원
9. 성주인, 박주영, 2007, 농촌경관 관리 및 지원 시범사업에 대한 성과 분석 및 개선 방안 도출 연구, 한국농촌경제연구원.
10. 송미령, 2006, 농촌경관 개선을 위한 정책의 방향. 한국경관협의회 공개세미나 주제발표.
11. 송미령, 박경철, 2005, 농촌경관 보전을 위한 정책동향과 시사점, 농촌경제 28(3), 121-137.
12. 장효신, 김은순, 엄대호, 2007, 경관보전직불제 시범사업의 시행사례 분석 및 개선방안 : 봉화군, 청원군, 홍성군 사례를 중심으로. 농촌계획 13(4), 69-77.
13. 채해성, 신수안, 이지영, 이관용, 최옥현, 조정윤, 류선정, 안동만, 2006, 경관보전직불제 시범사업 시행현황 분석 및 개선방안. 농촌계획 12(4), 115-123.
14. 한국농촌경제연구원, 2004, 중장기 직접지불제 확충방안 연구, 한국농촌경제연구원
15. 환경부, 2004, 자연경관보전·관리를 위한 제도운영방안 연구.
16. 환경부, 2005, 자연 경관심의제도 활성화를 위한 연구.

* 접수일 : 2008년 10월 23일

■ 3인 익명 심사필