

# 농촌경관의 보전 및 개선을 위한 경관사업의 도입 방안 연구

신지훈

단국대학교 녹지조경학과

## A Study on Introducing the Landscape Project for Conservation and Improvement of Rural Landscape

Shin, Ji-Hoon

*Dept. of Landscape Architecture, Dankook University*

**Abstract** : The purpose of this study is to introduce the landscape project for conservation and improvement of rural landscape. So, in this study, the current rural landscape policies and rural landscape planning are examined and the landscape project presented in Landscape Law is also examined. And this study propose the systemic application of the landscape project through the survey of experts related with the landscape project. The results are summarized as follows. Firstly, it is important that each landscape projects are unified for conserve and improve rural landscape. Secondly, it is necessary to define range, enforcement agency, and management agency of landscape projects. Thirdly, it is desirable that the landscape projects should be carried out as reviving the local economies. Comparing to the urban landscape plan, there are few rural landscape plans so far, so, it is difficult to applicate the system of the landscape project, but, continuous studies in this line can help the rural landscape plan to ensure practicality.

**Key words** : rural landscape, landscape management, landscape improvement, landscape plan

### I. 서 론

#### 1. 연구배경 및 목적

지난 2007년 5월 제정된 경관법에 따라 경관사업이 법으로 명문화됨으로써 정부 부처와 지방자치단체, 그리고 민간이 독자적으로 수행해 온 경관 관련 사업이 법적 지위를 가지게 되었다. 그러나 경관법 자체가 주로 도시 경관의 보전 및 관리에 초점을 맞추고 있어 도시의 경관 특성에 비해 매우 다른 양상을 보이는 농촌지역의 경관의 관리는 특정경관계획의 대상으로 한정되어 상대적으로 소외되고 있고, 경관법에 따른 경관계획이 도시경관이나 관광자원 등에 집중되어 농촌경관의 특성에 대한 고려는 미흡한 것으로 나타나고 있다(주신하, 2008). 이러한 관점에서 지난 2006년 농림부에서 수립되어 시행

되고 있는 농촌경관개선 종합대책에서는 농촌경관의 특성이 반영된 농촌경관계획을 수립하여 장기적인 관점에서 종합적이고 체계적인 농촌경관 개선이 이루어질 수 있도록 근거를 마련하고 있으며, 세부적으로 농촌경관 가치 평가 및 관리체계 마련, 친경관적인 농촌개발 기준 정립, 농촌경관개선 정책 사업 확대, 농촌경관개선에 대한 사회적 공감대 형성 등의 과제를 설정하고 추진 중에 있다. 하지만 이러한 농촌경관개선을 위한 종합대책의 중점과제들이 실효성을 가지기 위해서는 무엇보다 체계적인 농촌경관계획 수립이 이루어져야 할 것이며, 특히 장기적 관점의 농촌경관계획이 가시적인 성과를 이루기 위해서는 농촌경관 보전 및 관리, 개선을 위한 경관사업이 확대 시행될 필요가 있다.

경관법에 도입된 경관사업은 지역의 경관을 향상시키고, 지역민의 경관의식을 높이기 위하여 경관계획이 수립된 지역 내에서 시행하는 사업으로 정의되며, 도시 내 경관지구, 미관지구, 경관협정 등과 함께 경관계획을 구체적으로 실천하는 중요한 수단으로 파악된다(국토해양

Corresponding Author : Shin, Ji-Hoon

Tel : 041-550-3634

E-mail: sjihoon@dankook.ac.kr

부, 2009). 경관사업의 법제도적 도입은 지금까지의 관리와 규제 중심의 경관행정에서 보다 나은 경관 조성을 목적으로 하는 사업으로 경관 정책을 변화를 가져올 것으로 예상되며, 관 주도형에서 주민참여형으로 경관 행정의 패러다임의 변화를 모색할 수 있는 계기가 될 것이다. 따라서, 경관법상 경관계획에서 추진하고 있는 바와 같이 농촌경관계획에 있어서도 경관사업의 개념을 적절히 도입함으로써, 보다 실천적이고 주민 참여를 고려한 농촌경관 보전·개선 대책을 마련할 수 있을 것으로 보인다. 기존의 농촌경관 개선과 관련된 사업은 주로 농촌지역 마을 단위의 재정비 사업에 초점을 맞추고 있으며, 이러한 사업들은 농촌환경의 개선을 주요 목적으로 하고 있는 사업이지만 상당부분이 농촌 경관개선과 직간접적으로 연관을 맺고 있어 향후 경관사업과 연계될 가능성이 매우 높은 것으로 판단된다(주신하, 2008).

본 연구에서는 기존 농촌경관 보전 및 관리, 개선을 위한 정책적 내용을 살펴보고, 경관법상 경관사업이 농촌경관계획의 실천적 방안으로 운용될 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

## 2. 관련연구의 동향

경관이라는 말을 사용하는 데에는 크게 경관의 형식적인 측면과 경관의 내용적인 측면 혹은 속성을 말하는 경우가 있는데, 경관의 형식적인 측면에서 사람의 손길이 닿지 않은 자연경관과 사람의 손길이 닿은 문화경관으로 분류될 수 있으며, 문화경관은 주거양식에 따라 도시경관과 농촌경관으로 구분될 수 있고, 농촌경관은 취락경관, 경작지경관 등으로 세분될 수 있다(임승빈, 2009). 또한 농촌경관은 농촌 취락지경관을 중심으로 경작지와 주변의 자연경관을 포함하는 농촌지역에 사재하고 있는 역사문화경관을 포괄하는 넓은 의미로도 정의될 수 있다(주신하 등, 2008). 농촌경관과 관련된 연구로는 농촌경관의 관리체계, 관련 정책과 관련된 연구 등으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

농촌경관관리를 위한 종합적인 체계의 중요성이나 발전적 정책방안을 제시한 연구로 송미령 등(2001)은 새로운 국토 이용계획체계 논의 속에서 검토되어야 하는 농촌계획의 몇 가지 쟁점을 밝히고, 농촌공간의 특성을 사상시키지 않으면서 국토이용의 합리성을 구현할 수 있는 수단을 고려하며, 합리적 농촌계획의 작동을 위하여 보완될 정책과제를 도출하였고, 성주인(2005)은 근본적으로 농촌경관관리 정책 방향 모색을 위한 제도를 개선하는 연구를 수행하였다. 또한, 송미령 등(2005)은 우리나라 지자체등에서 농촌경관 보전을 위해 도입, 시행하고 있

는 몇 가지 정책 사례들이나 중앙정부의 경관보전직불제 시범사업 등을 살펴보고, 유럽, 일본의 사례를 통해 향후 바람직한 정책 방향을 모색하였다. 곽동윤(2006)은 일본이 도시성장관리 정책을 마련하여 다양한 중심시가지 재생사업을 전개하고 있는데 반해, 우리나라는 중앙정부의 의존도가 높은 지방도시에 대한 중심시가지 재생 및 활성화에 관한 연구가 미흡한 실정임을 감안하여, 일본사와라시를 대상으로 지역관리조직 중심의 역할과 기능을 고찰하고 적용가능성을 연구하였다. 주신하 등(2008)은 현재 경관법에 의한 경관계획의 내용을 보완하고 농촌의 특성을 잘 반영할 수 있는 농촌경관계획 수립을 위한 기준 마련이 시급한 상황이라 판단하여 농촌지역에 대한 체계적인 경관계획이 가능하도록 기존의 연구 성과를 토대로 농촌계획 수립을 위한 기초적인 계획 기준을 제안하고, 농촌경관계획 수립의 기준에 관한 연구로 최근 변화하고 있는 경관관련 법·제도를 살펴보고, 농촌경관과 관련된 법·제도의 현황과 문제점을 파악하여 농촌경관의 보존·형성·관리를 위한 정책제안을 하였다. 김충식 등(2009)은 경관형성계획에 필요한 법체계와 개발사업, 수립절차 등을 검토하여 「농촌마을종합개발사업」의 경관형성계획의 수립 현황과 내용을 분석하여 정책적인 개선방향을 제시 하였고, 김상범 등(2009)은 「농어촌경관계획수립 및 경관관리 업무편람」을 기준으로 농촌경관계획을 적용해봄으로써 농어촌경관계획 과정상에서 나타나는 결과들을 토대로 향후 발전적인 방안 제안하였다.

농촌의 경관관리와 직·간접적으로 관련되는 법률들은 여러 가지가 있으나 그 대표적인 것으로는 국토계획 및이용에관한법률, 자연환경보전법, 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에관한특별법, 건축법, 자연공원법, 문화재보호법, 고도보존에 관한 특별법 등이 있으며, 그 외에도 농어촌의 각종 정비사업 추진과 관련되는 법률로 농어촌정비법 등 다양한 법률 등이 있다(이동근 등, 2007). 이러한 법률에서는 부분적으로 관련되고 있으나 농촌 경관관리를 다루는데 있어 주로 농촌 마을을 정비하는 경관개선 사업으로 추진되어 각 정부부처별로 개별적으로 진행되고 있다.

농촌마을 경관정책에 대한 국외사례로는 영국의 환경관리인제도, 경관우수지역, 환경민감지역정책, 전원보전사업과 미국의 시각자원관리, 지역지구제, 일본의 경관협의회, 경관인정제도, 경관협정 등을 예로 들 수 있다(한국농촌공사 농어촌연구원, 2006).

또한 농촌진흥청(2008)은 농촌경관 보전 정책을 위한 관리기준 및 운용에 관한 연구를 통해 우리나라 농촌경관의 지속적 관리와 보전을 위해 가장 직접적인 방안이라 할 수 있는 경관보전직불제의 발전적 방안을 제시하

Table 1 국외농촌경관정책 사례 비교

구분	영국	미국	일본
담당기관	환경, 식품, 지역개발부	내무성 국립공원청, 내무성 토지관리국	환경성, 농림수산성
관련법	Countryside and Right of Way Act 2000	연방토지관리법, 환경법 및 지방조례	경관법, 지방경관조례
관련제도	환경관리인제도, 경관우수지역, 환경민감지역, 전원보전사업	시각자원관리, 지역지구제	경관협의회, 경관인정제도, 경관협정
중앙과 지방의 역할분담	전원청(중앙기관)이 대부분의 역할 수행	중앙과 지방제도가 독립, 각 주는 조례를 정하여 관할지역의 경관보전	지역의 주체성 및 독립성 중시
특이점	-자연지역과 농촌지역을 함께 다룸 -이해당사자 참여 강조 -자발적 민간단체활동 -전국토의 25%가 국립공원 또는 경관우수지역	-시각적 경관에 보다 중점을 두고 관리함	-다양한 지방자치단체의 자연경관보전조례 존재 -기존 경관조례를 경관법으로 통합하는 체계

자료 : 한국농촌공사 농어촌연구원, 2006

고 있다.

이와 같이 최근 농촌경관에 대한 인식의 변화와 함께 농촌경관의 보전 및 관리, 정책방향에 대해 연구가 활발하게 진행되고 있으며, 이를 위해 다양한 정책 방안이 제시되고 있으나, 현장에 직접적으로 적용될 수 있는 방안은 아직 초기 단계적 수준으로 판단된다. 한편, 국토해양부(2009)에서는 경관사업의 모델을 개발하고, 또한 이의 실행방안을 위해 경관사업의 선정에서부터 경관사업의 추진협의체, 추진방법에 관한 지침을 마련한 바 있다. 이와 관련해서 본 연구에서는 농촌경관 보전 및 관리 개선을 위한 실천방안의 하나로 경관법상 경관사업과의 연계를 모색하기 위한 것이다.

## II. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 농촌경관의 보전 및 관리, 개선을 위한 방안의 하나로 경관법 상 경관사업의 도입방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 기존 문헌 고찰을 통해서 농촌 경관의 정의와 관련 연구 및 정책의 동향을 살펴보고, 경관법 상에 명시된 경관사업의 정의와 사업의 내용을 검토하고 이의 운용에 대한 문제점 및 개선방안을 모색하며, 동시에 도시 경관계획과는 별도로 진행되는 농촌경관계획 수립 기준을 고찰하였다. 이를 통해 농촌경관계획에 따라 수립되는 유형별, 요소별 계획 내용과 경관사업의 운용방안과 연계 방안을 찾아보고자 하였다.

또한 경관법 상 경관사업이 농촌경관계획의 실천수단으로 도입하기 위해 경관 관련 전문가 및 관련 공무원을 대상으로 하는 전문가 설문을 통해 경관사업의 체계적

운용을 위한 방법 및 제도개선에 대한 의견을 파악하고자 하였다. 여기서 경관 관련 전문가는 주로 건축, 도시, 조경 분야에 종사하는 사람들을 대상으로 하였으며, 관련 공무원은 건축, 도시, 공원 관련 행정 업무에 종사하는 사람들을 대상으로 하였다. 설문조사 항목은 경관사업에 대한 인지 여부, 농촌경관과 관련된 경관사업의 내용과 활성화 방안, 행정체계 등과 관련된 내용을 중심으로 선정하였으며, 설문조사는 2009년 10월 23일에서 2009년 11월 6일까지 진행 되었으며, 설문지 배포에 의한 개별 설문을 통해 관련 공무원 153부, 경관관련 전문가 87부 등 총 240 부를 회수하였으며, 이 중 설문 응답이 성실하지 못한 1부를 제외하고 총 239부를 SPSS 12.0 통계 패키지를 활용하여 빈도분석 등을 실시하였다.

이를 통해 농촌경관 보전 및 관리, 개선을 위해 경관사업을 적용하기 위한 방안을 제시하고자 하였다.

## III. 경관사업과 농촌경관계획

### 1. 경관법상 경관사업<sup>1)</sup>

#### 1) 경관사업의 정의와 대상

경관사업은 “지역의 경관을 향상시키고 경관의식을 높이기 위하여 경관계획이 수립된 지역 안에서 시행하는 사업”으로(경관법 제 13조) 그동안 자주적으로 수행하여 온 경관 사업이 경관법 제정으로 인하여 법적 지위를 갖고 현재 경관지구·미관지구·경관협정과 함께 경관계획을 실천하는 수단이 되고 있다. 경관사업의 대상은 경관법 제13조에 제시하고 있으며, 경관계획이 수립된 지역으로

제한하고 있다. 경관사업으로 지정할 수 있는 사업에는 경관계획에 열거된 사업이나 경관형성을 위한 사업들이 포함될 수 있으며, 도시 뿐만 아니라 농산어촌을 포함하도록 고려하여야 한다. 법에서 경관사업의 유형으로 제시된 사업 이외에 또한 민간이 주도적으로 경관형성을 위해 지역의 특성에 적합한 새로운 사업의 발굴과 추진이 가능하도록 경관조례와 연계하여 합리적인 체계를 마련하여 그 선정여부와 지원 사항을 통지하도록 한다. 경관법 제13조 ⑥항에 제시된 그 밖에 경관의 보전, 관리 및 형성을 위한 사업으로는 사업 대상별 경관 사업, 시행자별 경관사업, 공공사업과 연계사업으로 분류할 수 있다(Table 2).

경관사업은 해당 지방자치단체의 경관계획에 경관사업을 지정된 사업 또는 사업계획이 수립된 후 소정의 심의절차를 거쳐 사업으로 선정된다. 사업이나 경관계획이 수립되어 있지 않은 지방자치단체의 경우에는 별도의 경관사업계획을 수립하여 경관계획에 준하는 절차를 거치도록하고 있다. 사업계획 및 심의절차에는 계획안의 실효성, 관련사업 병행추진 가능 여부, 경관사업의 추진 시 직접적인 연관이 있는 지역주민의 참여 의지 및 경관개선의지, 해당 하부지자체의 사업수행의지 등이 선정기준에 포함되며 사업의 시급성, 파급성, 중요성을 고려하여 사업을 통해 재정지원 받을 수 있는 사업을 우선순위로 선정하여 단계별 점진적으로 이루어지도록 추진한다.

2) 경관사업의 운용상 문제점

현재 국내 경관사업의 운용 면에서 보면 경관법에서 제시하는 경관사업에 대한 일반적인 기준은 있으나 경관

사업의 범위가 넓어 적절한 경관사업을 규정하는데 어려움이 있는 것으로 판단된다. 또한 경관사업을 시행하는 추진협의체도 각 행정부서간의 업무 협조가 원활하지 않고, 사업유형에 따른 예산 확보가 여전히 과제로 남아 있으며, 경관사업추진 위원회에서 사업내용 및 범위에 대한 명확한 기준을 확보하기 어렵고, 또한 사업시행 후에도 유지관리에 대한 관리주체가 없어 사업이 지속적으로 유지되지 못하는 경우가 많다(국토해양부, 2009). 따라서 경관사업에 대한 정의와 시행 주체, 그리고 사후 관리 체계를 명확히 할 필요가 있으며, 특히 경관사업추진 위원회의 경우 각 사업의 특성별 운영방안을 별도로 마련할 필요가 있다.

2. 농촌경관계획 수립 기준<sup>2)</sup>

농촌경관계획은 경관과 조화된 양호한 영농조건을 확보하는 것을 기본으로 농업경관(경작지, 농업생산시설), 자연경관(산림, 하천, 생태습지), 생활경관(건축물, 가로, 역사문화시설) 및 농촌경관요소에 관한 사항을 체계적으로 보전·형성·관리하기 위한 기본방향과 실행방안을 제시하는 것을 말한다. 농촌경관계획의 내용에는 지자체의 관할 구역 전부 혹은 일부에 대해 지역의 경관을 가꾸어나갈 방향과 관리 및 실천 방안 등을 담아야 하며, 이를 실현하는 적극적인 방안으로 가로경관의 정비, 야간경관 조성, 담장허물기 사업 등의 경관사업 시행과 주민 주도형 경관협정, 경관위원회 설치 등의 내용을 포함하도록 하고 있다.

Table 2 경관사업의 분류

경관사업대상구분	경관사업 분류	
경관법상	가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업, 지역의 녹화와 관련된 사업, 야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업, 지역의 역사문화적 특성의 경관을 살리는 사업, 농산어촌의 자연경관, 생활환경을 개선하는 사업, 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성을 위해 조례로 정하는 사업	
사업대상자별	유형별	시가지경관사업, 가로·도로경관사업, 수변경관사업, 녹지경관사업, 역사·문화경관사업, 농산어촌경관사업, 관문경관사업, 조망경관사업
	요소별	건축경관사업, 오픈스페이스경관사업, 색채경관사업, 야간경관사업, 시설물디자인 개선사업, 옥외광고물 정비사업
시행자별	공공주도형 경관사업 (특화가로정비, 공공시설물, 옥외광고물, 건축물 및 구조물 조명 등)	
	민관협동형 경관사업 (옥외광고물, 광장, 전면공지, 가로 등)	
	민간주도형 경관사업 (사유지, 경계부 등)	
공공사업과 연계사업	타 부서 또는 타 사업 연계하여 정비사업, 개선사업	

농촌경관의 보전 및 개선을 위한 경관사업의 도입 방안 연구

농촌경관계획 단계	내 용	세부내용
농촌경관계획 목표 및 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌경관계획의 기본방향 및 목표</li> <li>공간적, 시간적 범위</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>부문별 목표, 전략, 실천계획을 포함, 각 내용이 상호 연계되도록 작성</li> <li>지역별 계획의 상세정도를 다르게 작성</li> <li>지역의 정체성 확보와 경쟁력 향상에 긍정적 영향을 미치도록 작성</li> <li>주거공간, 수변, 산림 등 요소를 통해 계획 대상범위를 설정</li> <li>법정리를 중심으로 농촌경관계획 구역 설정 (농촌마을종합개발 사업 등)</li> </ul>
농촌경관 현황조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반현황조사 (자연현황, 인문사회현황)</li> <li>농촌경관자원 분포 조사 (경관맵, 농촌경관지표 등 활용)</li> <li>상위계획 및 관련법규 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경관자원은 축사, 공장 등과 같은 부정적인 요소와 마을놀이 공동체활동 등과 같은 비물리적인 요소도 포함하도록 함</li> <li>경관자원 조사시 계획대상구역 내부 뿐만 아니라, 경관적으로 영향을 미치는 주변지역도 포함하도록 함</li> </ul>
농촌경관 평가 및 과제 도출	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민의식 조사</li> <li>주요 경관문제점 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>현황분석을 통해 유형별 보전·육성·창조·제거해야 할 과제 도출</li> <li>문제점 분석을 통해 보존 및 관리방안 도출</li> <li>경관계획목표에 부합하는 개선방향 제시</li> </ul>
농촌 경관기분구상	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요 경관계획 대상 파악</li> <li>주요 경관계획 대상별 경관구상</li> <li>경관주제 설정</li> <li>거시적 차원에서의 농촌경관계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문제점 분석을 통해 경관계획대상 파악</li> <li>경관저해요소의 극복수단 및 효율적인 경관형성전략 제시</li> <li>경관유형과 권역별 구분 경관계획대상별 경관구상 실시</li> <li>농촌경관구조                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-조망경관계획: 조망관리·장소 조성</li> <li>-축경관계획: 마을진입로, 하천 등 선형적 요소에 대한 경관계획</li> <li>-랜드마크계획: 정자목, 마을표석, 상징물</li> <li>-경관탐방로계획: 대상지 산재된 경관자원을 연계</li> </ul> </li> </ul>
농촌 경관 유형별 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>경관유형에 따른 경관계획 : 농촌자연 경관, 농업생산 경관, 농촌 주거경관, 역사문화경관 등에 대한 경관계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌자연 경관: 녹지별 지역개성을 부여해 줄 수 있는 자연자원 활용 방안, 보존 및 정비방안 제시</li> <li>농업생산 경관: 농경지 기반시설 정비방안, 특산물 경관 특화방안 제시</li> <li>농촌 주거경관: 주택 스카이라인 고려, 건축외장형태 가이드라인 제시</li> <li>역사문화경관: 문화재 보존·복원 도모, 전통적 시설물 및 전통공간 보존·활용방안, 축제·마을놀이·농업공동체활동·마을문화활동 등 비물적 자원 보존방안 제시</li> </ul>
농촌 경관 요소별 계획 (및 설계)	<ul style="list-style-type: none"> <li>경관요소별 경관계획                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-마을구성요소 경관계획</li> <li>-농촌마을 시설물 경관계획</li> <li>-경관요소별 경관설계</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>구체적 설계로 경관계획 및 설계, 마을내부 안내시설, 가로시설물, 조형물, 마을 전체 색채 계획 진행</li> </ul>
실행계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌경관지구의 지정 및 관리에 관한 사항</li> <li>경관사업 지정 및 내용 검토</li> <li>경관조례 반영사항</li> <li>경관관리 체계구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토의 계획 및 이용에 관한법률 상의 경관지구 지정·관리제도 준용하여 “농촌경관지구” 지정방안 검토</li> <li>경관법에 포함된 경관사업 또는 경관형제도를 활용한 실행계획 작성도 검토</li> <li>기존 사업위주의 농촌경관 정책의 수단과 연계하여 실행계획 작성</li> </ul>
재원조달 및 단계적 추진계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌경관개선 재원조달 방안</li> <li>단계별 추진 계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역적 특색을 갖는 농경지 보존을 위한 기금 조성</li> <li>취약조직의 지속적인 보전활동 지원</li> </ul>

Figure 1 농촌경관계획 내용.

농촌경관계획 수립기준에 따르면 경관법상 경관계획에서와 마찬가지로 농촌경관계획에서도 경관사업을 지정하여 운용하도록 하고 있는데, 도시경관과 마찬가지로 경관사업 자체가 정의를 내리기 어렵고, 기존의 농촌경

관과 관련된 사업들은 농촌의 전반적인 환경 개선에 초점을 맞추고 있어 각각의 행정 체계별로 그 형식과 내용이 매우 복잡하게 진행될 여지가 남아있다. 특히 농촌 경관은 도시경관과는 달리 자연경관, 생산기반시설, 주

거, 역사문화 자원 등의 구성요소가 종합적으로 구성되어 나타나는 것으로, 농촌경관계획에 따른 경관보전 및 관리, 개선이 실효성 있고 가시적 성과를 거두기 위해서는 담장허물기 사업, 야간경관 사업, 가로경관 개선 사업 등 개별적 사업의 성격을 복합적으로 운용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있으며, 이는 전반적으로 주민들의 적극적 참여를 이끌어내야 하는 과제를 안고 있는 것으로 판단된다.

외광고물 정비사업(24.8%)과 가로환경 정비 및 개선을 위한 사업(23.5%)이 높게 나타났으며, 지역의 역사문화적 특성의 경관을 살리는 사업(18.5%), 지역 녹화와 관련된 사업(15.5%) 등의 순으로 나타났다. 도시경관과 마찬가지로 농촌경관의 경우도 읍면 소재지 내 상업시설의 옥외광고물이 경관 상 많은 문제점을 드러내고 있음을 알 수 있으며, 이와 함께 가로환경 정비 및 개선도 시급한 것으로 파악되었다(Table 4).

#### IV. 경관사업에 대한 전문가 설문조사

##### 1. 경관사업의 인지

경관사업에 관한 사항으로 경관사업에 대한 알고 있다는 긍정적인 답변은 32.3%로 부정적인 답변(25.6%)에 다소 높은 것으로 파악되었으나, '그저 그렇다'는 응답이 42.3%로 경관사업에 대해 대체로 보통 수준의 인지 정도를 보이고 있었다(Table 3).

##### 2. 경관사업의 종류

지역 주민의 참여가 가능한 경관사업의 종류로는 옥

##### 3. 시범사업의 유형

경관사업을 추진할 경우 시범사업으로 중점을 두어야 할 사항으로는 지역경제 활성화에 기여하는 사업(26.9%)이 가장 높은 응답률을 보이고 있으며, 다음으로 경관보전이 중점적으로 이루어지는 사업(23.9%), 경관사업의 효과가 빠른 사업(19.7%), 주민 참여가 가능한 사업(19.3%) 등의 순으로 나타났다(Table 5). 이는 경관사업이 단순한 미관개선 사업보다는 농촌의 중심 시가지 활성화 사업 등과 같은 지역 경제 활성화에 기여할 수 있는 사업과 연계되어 실시될 필요가 있다는 점을 보여주고 있다.

Table 3 경관사업의 인지 여부

항목	공무원	전문가	전체
매우 잘 알고 있다.	10(6.5%)	2(2.3%)	12(5.0%)
잘 알고 있다.	46(30.1%)	19(22.1%)	65(27.2%)
그저 그렇다.	59(38.6%)	42(48.8%)	101(42.3%)
잘 모르고 있다.	34(22.2%)	18(20.9%)	52(21.8%)
전혀 모르고 있다.	4(2.6%)	5(5.8%)	9(3.8%)
전체	153(100.0%)	86(100.0%)	239(100.0%)

Table 4 지역주민이 참여 가능한 경관사업 종류

사업의 종류	공무원	전문가	전체
가로환경정비 및 개선 사업	35(22.9%)	21(24.4%)	56(23.4%)
지역의 녹화와 관련된 사업	28(18.3%)	9(10.5%)	37(15.5%)
야간 경관의 형성 및 정비를 위한 사업	16(10.5%)	9(10.5%)	25(10.5%)
지역의 역사문화적 특성을 살리는 사업	28(18.3%)	16(18.6%)	44(18.4%)
농산어촌 생활환경을 개선하는 사업	10(6.5%)	5(5.8%)	15(6.3%)
옥외광고물 정비를 위한 사업	35(22.9%)	24(27.9%)	59(24.7%)
기타	-	2(2.3%)	2(0.8%)
무응답	1(0.7%)	-	1(0.4%)
전체	153(100.0%)	86(100.0%)	239(100.0)

$\chi^2=121.736$ , 자유도=7,  $p=0.000$

4. 경관사업의 활성화 방안

경관사업의 활성화를 위해서는 경관사업과 관련된 지역 주민의 적극적 참여(34.6%)가 가장 높은 응답률을 보이고 있으며, 다음으로 경관사업을 효율적으로 추진하기 위한 행정체계의 개편(26.9%), 경관사업을 실행하기 위한 설계의 개선(20.6%) 등의 순으로 나타났다(Table 6). 즉, 경관사업이 가시적인 성과를 보이기 위해서는 지역주민의 적극적인 참여가 매우 중요하며, 이를 뒷받침할 수 있는 행정체계가 필요하다는 점을 알 수 있다.

5. 경관사업을 위한 행정체계

경관사업을 위한 행정체계의 개편 방법에 대한 설문에서 개별부서의 경관관련 업무를 통합한 독립된 전담 부서의 구성(43.4%)이 가장 높은 응답률을 보이고 있으며, 다음으로 개별적인 경관사업을 추진하는 독립부서 간의 업무를 조율하는 협의체 구성(34.7%), 개별 부서의 경관사업을 총괄하는 독립적인 담당관 제도(22.1%) 등의 순으로 나타났다(Table 7). 특히 공무원 집단의 경우, 독립된 전담부서의 도입에 대한 응답이 매우 높은 것으로

Table 5 경관사업의 시범사업으로 중점을 두어야 할 사항

사업의 종류	공무원	전문가	전체
경관사업에 따른 효과가 빠른사업	31(20.3%)	16(18.6%)	47(19.7%)
지역경제 활성화에 기여하는 사업	36(23.5%)	28(32.6%)	64(26.8%)
재원조달이 용이한 사업	17(11.1%)	6(7.0%)	23(9.6%)
주민참여가 가능한 사업	29(19.0%)	17(19.8%)	46(19.2%)
경관보전이 중점적으로 이루어지는 사업	40(26.1%)	17(19.8%)	57(23.8%)
기타	-	1(1.2%)	1(0.4%)
무응답	-	1(1.2%)	1(0.4%)
전체	153(100.0%)	86(100.0%)	239(100%)

$\chi^2=69.563$ , 자유도=5,  $p=0.000$

Table 6 경관사업의 활성화를 위해 필요한 사항

중점 사항	공무원	전문가	전체
효율적인 행정체계의 개편	43(28.1%)	21(24.4%)	64(26.8%)
지역의 주민 적극적 참여	56(36.6%)	30(34.9%)	86(36.0%)
다양한 설계의 개선	28(18.3%)	21(24.4%)	49(20.5%)
조례의 작성	10(6.5%)	2(2.3%)	12(5.0%)
재원 마련	16(10.5%)	8(9.3%)	24(10.0%)
기타	-	1(1.2%)	1(0.4%)
무응답	-	3(3.5%)	3(1.3%)
전체	153(100.0%)	86(100.0%)	239(100%)

$\chi^2=135.542$ , 자유도=5,  $p=0.000$

Table 7 경관사업을 위한 행정체계 개편 방법

개편 방법	공무원	전문가	전체
개별부서의 경관사업을 총괄하는 독립적인 담당관 영입	34(22.2%)	18(20.9%)	52(21.8%)
개별부서의 경관관련 업무를 통합한 독립된 전담 부서 구성	73(47.1%)	30(34.9%)	102(42.7%)
개별적인 경관사업을 추진하는 독립 부서 간의 업무를 조율하는 협의체 구성	30(19.6%)	28(32.6%)	58(24.3%)
개별 부서의 경관사업 추진을 위한 자문기관 형식의 심의기구 구성	13(8.5%)	5(5.8%)	18(7.5%)
개별 경관사업별로 TFT운영	1(0.7%)	1(1.2%)	2(0.8%)
기타	1(0.7%)	-	1(0.4%)
무응답	2(1.3%)	4(4.7%)	6(2.5%)
전체	153(100.0%)	86(100.0%)	239(100.0%)

$\chi^2=199.644$ , 자유도=5,  $p=0.000$

나타났으며, 따라서 경관사업의 효율적 추진을 위한 행정체계는 각 개별부서에서 시행하고자 하는 경관관련 업무를 통합한 형태의 독립부서 구성이 가장 바람직한 것으로 인식되고 있는 것으로 판단된다.

6. 경관사업 추진 방식

경관사업을 효과적으로 추진하기 위한 사업방식은 공공과 민간의 합동으로 추진하는 사업이 57.7%로 과반수 이상의 응답률을 보이고 있으며, 공공주도형 사업(26.4%), 민간주도형 사업(11.7%) 등의 순으로 응답을 하고 있다(Table 8). 이는 경관사업이 아직까지는 지역구성원이 자발적으로 추진하기에는 한계가 있고, 공공의 행정력과 민간의 자본이 동시에 필요로 하고 있음을 보여 주고 있다.

7. 경관사업추진협의체

경관사업을 추진하기 위해 구성되는 경관사업추진협의체를 보다 활발하게 운용하기 위해 고려되어야 할 사항으로는 주민들의 관심과 참여 증대(36.1%)가 가장 높은 응답률을 보이고 있으며, 다음으로 참여 주체 간 의견 조율(19.3%) 및 복잡한 사업진행 절차의 개선(18.5%) 등의 순으로 나타났다(Table 9). 즉, 경관사업추진협의체

가 활성화되기 위해서는 무엇보다도 지역 주민의 적극적인 관심과 참여가 필요하며, 그와 동시에 참여 주체간의 협의와 의견 조율이 매우 중요한 역할을 할 것으로 판단된다. 또한 경관사업을 추진함에 있어 행정절차의 간소화를 통해 사업이 보다 활발하게 진행될 수 있도록 할 필요가 있다는 점을 시사하고 있다.

IV. 결 론

경관법제정에 따라 경관사업이 법으로 명문화됨으로써 정부 부처뿐만 아니라 지방자치단체, 그리고 민간이 독자적으로 수행해 온 경관 관련 사업이 법적 지위를 가지게 되었다. 그러나 경관법 자체가 주로 도시경관의 보전 및 관리에 초점을 맞추고 있어 도시의 경관 특성에 비해 매우 다른 양상을 보이는 농촌지역의 경관의 관리는 상대적으로 소외되고 있다. 이에 따라 농림부에서 수립되어 시행되고 있는 농촌경관개선 종합대책에서는 장기적인 관점에서 종합적이고 체계적인 농촌경관 개선이 이루어질 수 있도록 체계적인 농촌경관계획 수립이 전제가 되어야 함을 밝히고 있는데, 이러한 농촌경관계획이 가시적인 성과를 이루기 위해서는 농촌경관 보전 및 관리, 개선을 위한 경관사업이 확대 시행될 필요가 있다. 본 연구에서는 기존 농촌경관 보전 및 관리, 개선

Table 8 경관사업의 추진 주체를 고려할 때 가장 효과적인 사업

사업의 종류	공무원	전문가	전체
공공주도형 사업	43(28.1%)	20(23.3%)	63(26.4%)
민간주도형 사업	13(8.5%)	15(17.4%)	28(11.7%)
공공과 민간의 활동사업	91(59.5%)	47(54.7%)	138(57.7%)
지역구성원의 자발적 사업	5(3.3%)	4(4.7%)	9(3.8%)
무응답	1(0.7%)		1(0.4%)
전체	153(100.0%)	86(100.0%)	239(100%)

$\chi^2=163.311$ , 자유도=3,  $p=0.000$

Table 9 경관사업추진협의체 운영을 위한 고려사항

고려 사항	공무원	전문가	전체
참여주체 간 의견 조율	32(20.9%)	14(16.3%)	46(19.2%)
주민들의 관심과 참여 증대	56(36.6%)	30(34.9%)	86(36.0%)
복잡한 사업진행 절차의 개선	18(11.8%)	26(30.2%)	44(18.4%)
공공지원 혹은 인센티브의 강화	16(10.5%)	5(5.8%)	21(8.8%)
담당 행정주체의 업무 지속성보장	18(11.8%)	7(8.1%)	25(10.5%)
법제도적 규정의 제정 및 정비	12(7.8%)	3(3.5%)	15(6.3%)
무응답	1(0.7%)	1(1.2%)	2(0.8%)
전체	153(100.0%)	86(100.0%)	239(100%)

$\chi^2=85.506$ , 자유도=3,  $p=0.000$



을 위한 정책적 내용을 살펴보고, 경관법상 경관사업이 농촌경관계획의 실천적 방안으로 운용될 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 본 연구를 통해 도출된 결과는 다음과 같다.

1) 농촌경관계획에서도 경관사업을 지정하여 운용하도록 하고 있는데, 도시경관과 마찬가지로 경관사업 자체가 정의를 내리기 어렵고, 기존의 농촌경관과 관련된 사업들은 농촌의 전반적인 환경 개선에 초점을 맞추고 있어 각각의 행정 체계별로 그 형식과 내용이 매우 복잡하게 진행될 여지가 남아있다. 특히 농촌경관은 도시경관과는 달리 자연경관, 생산기반시설, 주거, 역사문화 자원 등의 구성요소가 종합적으로 구성되어 나타나는 것으로, 농촌경관계획에 따른 경관보전 및 관리, 개선이 실효성 있고 가시적 성과를 거두기 위해서는 담장허물기 사업, 야간경관 사업, 가로경관 개선 사업 등 개별적 사업의 성격을 복합적으로 운용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

2) 현재 국내 경관사업의 운용면에서 보면 경관법에서 제시하는 경관사업에 대한 일반적인 기준은 있으나 경관사업의 범위가 넓어 적절한 경관사업을 규정하는데 어려움이 있다. 따라서, 경관사업에 대한 정의와 시행 주체, 그리고 사후 관리 체계를 명확히 할 필요가 있으며, 특히 경관사업추진 위원회의 경우 각 사업의 특성별 운영 방안을 별도로 마련할 필요가 있다.

3) 관련 공무원 및 경관관련 전문가를 대상으로 경관사업에 대한 인식 및 운용방법에 대한 설문조사를 실시한 결과, 경관사업에 대한 인지도는 중간 정도의 수준을 보여주고 있으며, 지역 주민의 참여가 가능한 사업으로는 옥외광고물 정비 사업, 가로환경 개선사업 순으로 나타났다. 경관사업의 시범사업에 관한 문항에서 경관사업이 지역경제 활성화의 측면에서도 충분히 고려되어야 한다는 점을 알 수 있으며, 경관사업의 활성화를 위해서는 지역 주민의 적극적인 참여가 필요하다는 점을 보여주고 있다. 경관사업을 위한 행정체계로는 관련 업무를 통합하는 독립된 전담부서를 마련하는 것이 좋다는 응답이 많았으며, 사업추진 형태는 공공과 민간이 공동으로 추진하는 것이 바람직한 것으로 파악되었다.

이상의 결과에서와 같이, 농촌경관계획이 충분한 실효성을 가지는 계획이 되기 위해서는 이를 실현할 수 있는 수단과 절차, 운용 방법에 대한 연구가 필요한 시점으로 판단된다. 이러한 맥락에서 본 연구는 농촌경관 보전을

위한 구체적 수단으로서 경관법에서 명시하고 있는 경관사업을 도입하기 위한 방안을 모색하고 있다. 하지만 경관법 상 경관사업 자체가 제대로된 운용을 위해서는 지역 주민의 적극적 참여와 함께 사업 시행상의 절차를 개선해야 할 필요가 있다.

또한, 본 연구의 내용이 농촌 지역의 특성을 반영한 구체적 내용보다는 전문가 및 관련 행정가가 인식하고 있는 경관사업의 일반적 문제점과 운용방안을 중심으로 진행되어, 도시와는 전혀 다른 농촌경관의 특성을 고려해볼 때 본 연구에서 제시하고 있는 경관사업의 내용을 직접적으로 적용하기에는 무리가 있을 것으로 판단된다. 다만, 지금까지 농촌을 대상으로 한 경관계획 사례가 많지 않기 때문에 향후 효과적인 농촌경관의 보전 및 관리, 개선을 위해 지역 주민이 적극적으로 참여할 수 있는 경관사업의 유형을 다양화하고, 이를 체계적으로 운용함으로써 농촌 지역의 활성화에도 기여할 수 있는 방안을 마련할 수 있는 연구가 지속적으로 수행되어야 할 것으로 보인다.

이 연구는 2009학년도 단국대학교 대학연구비 지원으로 연구되었음.

- 주1) 경관법(2008)에서 제시하고 있는 경관사업에 대한 내용을 재 정리
- 주2) 주신하·임승빈(2008) “농촌경관계획수립 기준 정립 연구”. 농촌계획 14(4) : 69-78에서 농촌경관계획수립 기준과 관련된 내용을 재 정리함.

## 참고문헌

1. 광동윤, 2006, 일본 지방도시 사와라시(佐原市)의 역사경관재생을 통한 중심시가지 재생전략과 방안, 국토계획, 41(7), 97-109.
2. 국토해양부, 2009, 경관사업 모델개발 및 실행방안.
3. 법제처, 2008, 경관법 및 동 시행령.
4. 김상범, 이승연, 김은자, 이승주, 이상영, 2009, 농촌경관의 보전과 경관관리를 위한 농촌경관계획 수립 및 적용방안 관한 기초연구, 농촌계획, 15(4), 161-172.
5. 김충식, 유주은, 2009, 농촌마을종합개발사업에서 경관형성계획의 개선방안에 관한 연구, 농촌계획 15(3), 11-22.

6. 한국농촌공사 농어촌연구원, 2006, 농촌경관의 보전·형성·관리 종합대책 수립 방안 연구.
7. 농촌진흥청, 2008, 농촌경관 보전정책 수립을 위한 관리 기준 운용에 대한 연구.
8. 성주인, 2005, 농촌 경관관리 실태와 정책방안: 농촌의 경관가치 평가와 관리방안, 한국농촌경제연구원.
9. 송미령, 김홍상, 2001, 국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립, 한국농촌경제연구원·새국토연구협의회.
10. 송미령, 박경철, 2005, 농촌경관 보전을 위한 정책 동향과 시사점. 농촌경제, 28(3), 121-137.
11. 송미령, 2006, 농촌경관 개선을 위한 정책의 방향, 한국경관협의회 공개세미나 주제발표.
12. 이동근, 옥주희, 홍찬선, 윤소원, 박창석, 유현석, 2005, 농촌경관 보전 및 관리를 위한 경관자원 분류 및 평가에 관한 연구, 농촌계획, 11(2), 21-34.
13. 임승빈, 2009, 경관분석론. 서울대학교출판부.
14. 주신하, 2008, 농촌경관의 보전·형성·관리를 위한 정책제안 연구, 농촌계획, 14(4), 77-86.
15. 주신하, 임승빈, 2008, 농촌경관계획수립 기준 정립 연구, 농촌계획, 14(4), 69-76.

---

접 수 일: (2010년 10월 18일)

수 정 일: (1차: 2010년 11월 5일, 2차: 11월 9일)

게재확정일: (2010년 11월 9일)

■ 3인 익명 심사필