

## 경관관련 제도변화에 따른 농촌경관계획의 발전방안 연구

김상범 · 손호기 · 김은자 · 이동관

농촌진흥청 국립농업과학원 농업환경부 농촌환경자원과

### A Study on Development Direction for the Establishment of the Rural Landscape Planning

Kim, Sang Bum · Son, Ho Gi · Kim, Eun Ja · Lee, Dong Gwan

*Dept. of Agricultural Environment Rural Environment & Resources Division,  
National Academy of Agricultural Science, Rural Development Administration*

**ABSTRACT** : The main contents of revision of the rural landscape planning according to Landscape Law discussed in this study show that the urban landscape and rural landscape have a propulsion system which integrate them into the national landscape and manages through the landscape planning. However, management and conservation reflecting the fundamental difference between urban and rural areas are needed. Planning the landscape by generalizing the size of the population, administrative district, the surface area does not meet the ultimate purpose of the Landscape Law that tries to establish differentiated local landscapes. Therefore, the association of professionals who can support and establish a propulsion system for landscape planning with the consideration of regional characteristics. For the urban landscape, the landscape committee is fulfilling the role, but none is available for the rural areas. This study is mostly based on previous literatures, however, in the future, it is desirable to have selected pilot areas for different landscape types and review problems that may occur during the application and process, in order to establish the landscape guidelines for the rural landscape plan.

**Key words** : Rural Landscape Planning, Landscape Planning Process, Landscape Committee, Landscape Law

## 1. 서 론

농촌은 자연환경과 인간활동이 조화를 이루는 공간으로 집약적이고 다양한 토지이용이 일어나며, 자연환경보다는 인위적인 환경이 우세한 도시지역과는 달리 구별되는 공간이다(변병설, 2004). 이러한 농촌지역에 1980년대 이후, 급격하게 이루어진 도시화와 산업화에 따라 무분별한 토지이용과 개발이 일어났으며, 1990년대에는 건축규제 완화와 맞물려 하천과 토양의 오염, 구릉지 및 자연녹지의 훼손 등 농촌고유의 경관이 파괴되는 부정적 영향을 발생시켰다. 2000년대 들어 정부는 쇠퇴하는 농촌지역의 활성화를 위해 농촌관광 등을 통한 지역발전을

도모함에 있어 경관이라는 주요자원을 내세웠으며 농촌지역의 경관은 국토관리 차원에서 다루어져야 한다는 논의가 시작되어, 2006년 12월 농림수산식품부에서는 ‘농촌경관개선종합대책’을 수립하였고, 2008년 12월에는 ‘농어촌경관계획 수립 및 경관관리 업무편람’을 발간하여 농어촌지역 고유의 경관을 보전하고 관리하기 위한 정책들을 수립하였다. 최근 들어서는 농어촌정비법 경관조항 신설(‘09.12)과 같은 법률 제정 및 개정으로 농어촌지역 개발사업시 경관계획수립을 할 수 있는 근거가 마련되었으며, 경관보전직불제, 경관관리 지원방안(‘10.4월), 5感 경관종합대책(‘11.12), 경관법 전부개정법률(안) 입법예고(‘12.7) 등 경관의 보전·형성·관리를 위한 경관관련 정책 강화와 제도 개선에 변화가 일어나고 있다. 그러나 실제 농촌경관계획은 지역개발사업의 단위사업위주로 수립되고 있으며 시·군, 권역, 마을 단위의 경관계획은 연계성

Corresponding author : Son, Ho Gi

Tel : 031-290-0279

E-mail : hoho9267@naver.com

없이 각각 사업위주로 수립되고 있어 경관계획과 관리 측면에서 혼선이 나타나고 있다. 또한 실제 농촌경관계획에서는 지역의 고유성과 정체성을 담은 농촌경관자원을 발굴하고도 세부사업계획에서는 하드웨어적인 시설계획 중심으로 수립이 이루어져 지역의 농촌경관의 다양한 자원들을 계획 및 사업상에 반영되지 못하는 실정이다. 따라서 지역적 특성을 고려한 농촌경관계획을 수립하고 이를 적용하는 체계를 확립하는 것이 무엇보다 시급하다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 경관법 전부개정법률(안)에 앞서 농촌경관과 관련된 내용을 살펴보고 기존 연구성과를 토대로 농촌마을의 특색을 반영한 농촌경관계획을 수립, 실천하는 방안을 제안하고자 한다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 농림수산식품부의 「농어촌경관계획」 수립 현황과 내용을 분석하고 최근 경관법 전부개정과 관련 언급되고 있는 주요 이슈사항을 검토하여 농촌지역의 특성을 고려한 「농촌경관계획」의 수립과 실천에 대한 개선방안을 도출하였다. 본 연구의 진행과정을 살펴보면 다음과 같다. 1) 문헌조사를 통해 농촌경관의 개념 및 구성요소, 농촌경관계획의 연구동향을 알아보고 2) 최근 전면적 개정이 논의 되고 있는 경관법의 주요 이슈 및 농어촌경관 관련 법규를 분석하였다. 3) 농림수산식품부의 「농어촌경관계획」 수립 현황 및 실제 농촌경관형성 계획을 분석하여 시사점을 도출하였다. 이를 바탕으로 4) 「농촌경관계획」 수립과 실천에 대한 개선방안을 제시하였다.

# II. 농촌경관의 이론적 고찰

## 1. 농촌경관의 개념

농촌은 생활의 근대화, 도시문화에의 접근 등 인위적인 공간개발에 의한 도시화, 환경오염, 미관을 해치는 건축물의 난립 등으로 농촌다움의 이미지를 잃어가는 문제를 안고 있으나 아직도 풍부한 자연자원과 농업활동, 전통문화, 농업생산자원의 조화속에서 아름다운 경관을 형성하고 있다. 이러한 자연환경을 지키는 역할 뿐만 아니라 도시민들에게 전원생활과 위안의 길을 제공해 주고 있으며, 역사·문화체험, 삶과 휴식이 있는 아름다운 공간이다(서주환 외, 1996; 김상범 외, 2006). 농촌경관에 대해서 비교적 많은 연구들이 수행되어 왔으나 개념이 정립되어 있지 않아 다양한 개념이 혼재되어 있는 편이라고 할 수 있다(주신하, 임승빈, 2008). 농촌경관의 개념

은 농업, 자연자원, 환경의 상호작용으로 나타나는 시각적 결과물으로써 쾌적함을 비롯해 문화적·사회적 가치를 포함하는 것(OECD, 2001), 자연, 농업, 인공적 환경 등의 상호작용으로부터 발생하는 가식적 산물(송미령, 2006), 농촌을 무대로 해서 펼쳐지는 경관의 한 가지 형태(박동규 외 2004) 등 연구자에 따라 다양하게 정의되고 있다.

농촌경관은 자연환경 위에 인간의 문화가 도입되고 자리 잡으면서 변화해 왔다는 점에서 도시경관과 같지만, 지리적 조건 등에 따라 생업기반이 다르게 발전했다는 점에서 도시경관과 구별된다. 즉, 인간이 자연과 투쟁 및 조화를 이루며 오랜 기간에 걸쳐 경지형태, 영농형태, 취락구조, 생활양식 등이 서로 긴밀한 관계를 이루며 이러한 여러 가지 요소가 누적되어 표출된 생활 속의 풍경이라는 특징을 가지고 있으며 농업활동에 의해 형성된 물리적, 문화적 요소와 그 주변 환경을 망라하는 개념이라고 할 수 있다(농림부, 2003; 변병철, 2004). 따라서 농촌경관은 자연경관을 배경으로 인간 활동의 구체적 모습이 구현되어 있는 경관으로 정의할 수 있으며 농촌의 자연경관과 문화경관이 묶여져 있는 경관으로 지역적 특성이 반영된 경관이라 할 수 있다.

## 2. 농촌경관의 구성요소 및 유형

농촌경관은 전방에는 논이 있고, 마을입구에는 정자목이나 마을숲, 돌담, 선돌, 장승, 솟대 등이 있으며, 뒷면과 좌우는 산으로 둘러 싸여져 있고 앞이 비어 있어 앞산을 조망할 수 있는 경관구조를 지니고 있다. 이와 같이 농촌경관은 경관구성요소가 개개의 요소로 보이다가 거리가 멀어짐에 따라 집합체 또는 군(群)으로 보이게 되고 시점과 거리에 따라 경관을 위요경관과 조망경관으로 구분할 수 있는데 위요공간은 시점에서 가까운 장소의 경관으로서 근경 및 중경의 구성요소 특히 개개의 경관요소가 중요시 되는 경관이고 조망경관은 멀리서 보는 원경으로서 여기에서는 자연지형이 중요한 요소가 된다. 전통적인 농촌에 있어서 경관구성요소의 배치나 면적배분은 생산구조를 반영하고 역사성을 갖고 있으며, 농촌의 생물상은 농촌의 역사적인 경관 구조에 의해서 유지되어왔다(농촌자원개발연구소, 2007). 자연으로 둘러싸인 지역공간으로서 농촌경관은 여러 가지의 변동 및 이동요소를 갖고 있고 시간에 따라 끊임없이 변하고 있지만 이러한 공간내의 변동을 나타내는 시각적인 요소들은 농업생산요소와 자연요소, 구조물요소로 나누어 질 수 있다. 특히 농촌경관의 시각적 경관구성요소들은 농촌경관을 이루는데 중요한 요소로 작용하며, 그 구성체는 공간의 특성에 따라 달리 정해지고 자연조건, 지형 등과 함께

농지의 이용형태에 따라서도 큰 영향을 받게 된다. 최종적으로 농촌경관요소를 농촌생활공간, 농업생산공간, 자연환경공간을 기준으로 분류하면 5개 영역에 대하여 25개 항목으로 경관요소로 정리할 수 있다(김상범 외, 2006)(Table 1 참조)

### 3. 농촌경관계획의 개념 및 연구동향

농촌경관계획은 경관과 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 범위인 농촌지역은 농림업의 생산의 장이며 농림업의 지속적인 발전에 의해 국토보전, 수자원의 함양, 자연환경의 보전, 양호한 경관의 형성, 문화 전통 등 다면적인 기능을 발휘하고 있다. 이러한 농촌의 아름다움은 인간이 자연과 더불어 긴 세월 동안에 걸쳐 만들어져 온 것으로 토지를 바탕으로 기후, 기상, 토양, 식생, 수질 등 국토에 적응한 농림업과 생활 및 전통문화 등의 요소가 하나가 되는 것이다(김상범 외, 2009).

따라서 농촌경관계획은 토지이용, 농업시설 및 농촌시설 정비 등 농촌의 다양한 공간과 밀접하게 연계되어 있으며, 특히 농촌지역의 주거지와 주변의 농경지 및 농업시설을 포함하고 있으며 체계적인 농촌경관 형성을 위해서는 경관계획이 수립되지 못한 지역에 대해 경관사업, 경관협정 등 경관관련 각종 기술적, 행정적 지원이 불가능하므로 농촌지역의 경관적 관리, 형성이 필요한 경우에는 반드시 경관계획을 수립하여야 할 것이다.

농촌경관계획과 관련된 연구로는 경관법 전부개정법률(안) 제정 전후와 관련하여 다양하게 이루어지고 있다. 경관계획 체계와 농촌경관계획과의 관련된 연구를 살펴보면 백종인 외 (2010)은 농촌경관의 주체인 주민과 방

문객을 대상으로 주관적 경관을 평가하고 주민과 방문객 집단의 평가 차이를 비교 분석하여 농촌경관 계획수립의 기초자료로 제안한 바 있으며, 신지훈(2010)은 기존 농촌경관 보전 및 관리, 개선을 위한 정책적 내용을 살펴보고, 경관법상 경관사업이 농촌경관계획의 실천적 방안으로 운용될 수 있는 방안을 모색하였다. 김충식·유주은(2009)은 농촌마을종합개발사업의 경관형성계획이 수립된 권역을 대상으로 수립내용과 위상을 구체적으로 진단하였으며, 김성학·양병이(2009)는 완도군 약산권역을 대상으로 농촌마을 경관을 고려한 지역경관계획 수립에 대한 연구를 하였다. 주신하·임승빈(2008)은 농촌지역에 대한 체계적인 경관계획이 가능하도록 기존의 연구성과를 토대로 농촌경관계획 수립을 위한 기초적인 계획 기준을 제안한 바 있다. 이러한 연구들은 경관법 전부개정법률(안) 제정 전후를 통해 농촌경관이 가지는 구성요소 및 특성을 반영한 농촌경관계획으로 실천적 농촌경관계획 수립에 있어 중요한 연구들이라 사료된다.

## III. 경관법의 도입배경과 주요 내용

### 1. 경관법의 의의 및 분석

경관법은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 상위법으로 두고 있으며, 이중 경관지구 설정에 있어서는 두 개의 법이 직접적으로 연관이 있다. 즉, 경관지구를 국제법에서 설정하고, 구체적인 관리 사항은 경관법에서 운영하고 있다. 한편, 경관법 하위에는 경관법에 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하기 위한 경관법시행령이 있다. 경관의 보전, 관리, 형성 등에 관한 내용을 경관법에서 담당하며, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다. 기존 관련 법 내 경관 연계성으로는 건교부의 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’이 경관지구·미관지구 지정(제37

Table 1 농촌공간별 경관요소

구분		구성요소
농업생산 공간	농지	논, 밭, 목초지, 과수원, 마을숲, 수목 등
	농업시설	농로, 농업용수로, 농업용저수지 농업시설 및 설비(축사, 정미소, 비닐하우스) 등
농촌생활 공간	생활시설	농가주택(담장 등), 공공시설, 상점, 도농교류시설(마을회관 등), 공장, 도로, 안내시설 등
	문화역사	사적·유적, 관광시설, 마을행사 및 시설(동제, 축제, 사당, 당산목) 등
자연환경 공간	자연요소	산, 하천, 호수, 바다, 생태계(비오름) 등

자료 : 김상범 외, 2006

조), 경관계획(제12조, 제19조, 제52조)을 다루고 있고, 환경부의 ‘자연환경보전법’도 자연경관 보전·조례근거(제27조)와 자연경관심의제(제28조, 제29조), 문화재청의 ‘문화재보호법’의 역사문화환경 보존지역의 보호(제13조) 규정에 따라 문화재 주변의 역사적·예술적·학문적 경관적 가치를 보전하고 있다. 농림수산식품부에서는 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법’에 따라 농·산·어촌 경관 보전을 위해 경관보전협약(제30조)을 다루고 있다. 경관법 주요 내용으로는 기존 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 자연환경보전, 문화재보호법 등에서 경관을 다루고 있었지만, 부분적인 측면으로만 경관을 보전하는 데에 그 중점을 두고 있었다. 따라서 경관에 대한 관심 증가와 함께 능동적으로 경관을 형성·관리·보전하기 위하여 2007년 경관법<sup>1)</sup>이 추진·제정되었으며 2012년 경관법 전부개정법률(안) 입법예고가 이루어 졌다.

## 2. 경관법 개정관련 내용분석

기존 현행법의 경관계획은 구속력이 없는 임의계획으로 경관관리의 실효성이 부족하며 기초지방자치단체 등의 경관계획 수립 권한이 일부 제한되어 있었으며(국토해양부, 2012) 경관법과 관련법간의 정합성 문제, 경관계획의 내용 및 수립 상에 내재한 문제, 경관관리 지원방안 미비, 실천수단의 운용과정에서 발생하는 문제가 있었다. 경관법 추진(‘12년 7월) 내용에 있어서는 자연 및 역사문화경관의 활용 미흡, 시가지경관의 통합적 경관관리 미흡, 농산어촌 난개발 방치, 사회기반시설(SOC)의 디자인 고려 미흡, 지역적 경관 정체성의 부재 등의 문제점이 있었다. ‘12년 7월 「경관법」 전부개정 법률(안) 입법예고의 개정사항으로는 1) 국토경관을 체계적으로 관리하기 위하여 경관정책의 기본 목표에 관한 사항과 우수한 경관의 보전 및 지원에 관한 사항 등을 포함한 경관정책기본계획 5년마다 수립하여 시행하도록 하였다. 2) 경관관리의 실효성을 확보하기 위하여 종전에 임의

적으로 경관계획을 수립하던 것을 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 또는 인구 30만 이상 시·군의 경우에 경관계획 수립을 의무화하고 5년마다 정비하도록 하였으며 행정시장, 특별시·광역시의 자치구청장·군수, 경제자유구역청장도 경관계획을 수립할 수 있도록 하여 경관 계획 수립 의무화와 수립권자를 확대 하였다. 3) 지역 특성을 반영한 경관계획을 수립하기 위하여 도지사의 시·군 경관계획 승인절차를 폐지하였다. 4) 주요 사회기반시설 사업과 개발사업 및 건축물에 대하여 경관심의제를 도입하여 경관위원회의 심의를 받도록 하였다. 5) 경관관리정보체계를 구축하여 국가 및 지방자치단체의 경관관리를 강화하는 내용을 담고 있다.

이와 같이 「경관법」 전부개정 법률(안)은 지방자치단체에 대한 경관계획 수립 의무화, 지역특성을 반영한 경관계획 수립, 주요 사회기반시설 사업 등에 대한 경관심의제도 도입 등 현행 제도의 운영상 나타난 문제점을 개선·보완하고자 하였으며, 기존의 국토계획 체계 속에서 별도의 경관계획 수립이 체계적으로 운용할 수 있도록 하여 유연성을 높이도록 하고 있다.

하지만 경관법 전부개정 법률(안)은 경관계획을 수립하고 그에 따른 의견에 준하여 경관사업을 신청하고 이를 시행함에 있어 지속적인 유지관리를 위해 경관협정을 체결하도록 하고 있지만, 현재 농촌 지역을 대상으로 하는 농촌경관계획에 적용하기에는 매우 어렵다. 실질적으로 지금까지의 농촌경관계획은 경관사업과 경관협정과 연계성이 미흡하였고, 농촌경관의 보전 및 유지를 위한 가이드라인 또한 하드웨어적인 사업 중심으로 농촌지역의 주민참여에 의한 실질적 유지·관리가 힘든 실정이다. 또한 현재 경관심의회는 농촌경관을 심의할 전문가가 부족하여 도시적 관점에서의 접근이 이루어지고 있는 상황이다. 따라서 경관법 전부개정 법률(안)에서 지적하고 있는 개선방안에 대한 농촌경관의 특성을 고려한 차별화 방안을 준비할 필요가 있다.

Table 2 경관법 전부개정 법률(안)(국토해양부 입법예고)

경관법 전부개정 법률(안) 주요내용(2012. 7. 20)
경관정책기본계획의 수립·시행 (안 제6조)
경관 계획 수립 의무화 및 수립권자의 확대 (안 제7조 및 제15조)
도지사의 시·군 경관계획 승인절차 폐지 (안 제12조)
주요 사회기반시설 사업, 개발사업 및 건축물에 대한 경관심의제 도입 (안 제26조부터 제 28조)
국가 및 지방자치단체의 경관관리 강화 (안 제32조 및 제33조)

\* 자료 : 국토해양부 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr>/정보마당/입법예고)

### 3. 농촌경관 관련 법규 분석

농촌경관관련 법규는 ‘국토의계획및이용에관한법률’, ‘경관법’, ‘삶의질향상특별법’, ‘자연환경보전법의생태·경관보전지역관리기본계획’, ‘농어촌정비법’ 등이 있으며 본 연구에서는 ‘삶의질향상특별법’ 제30조(농산어촌 경관의 보전), 시행령 제12조(농산어촌 자연환경 및 경관보전시책 등)와 ‘농어촌정비법’ 제5조(경관관리계획의 수립)의 내용을 중심으로 정리하였다. 정리된 내용은 아래 Table 3 과 같다. 농어촌경관 관련 법규의 개정사항에 대한 파악을 통하여 농어촌지역 특성을 고려한 경관정비사업의 기본지침과 농어촌지역의 자연환경 및 경관보전을 위한 기본방향을 설정하고 특히 경관법 전부개정 법률(안)에서 지적하고 있는 실질적 경관계획의 수립을 위해서는 경관보전 및 관리에 필요한 사항 등을 각 법률의 특성에 맞게 규정하는 것이 필요하다. 또한 향후 실천성 높은 농촌경관계획을 수립하기 위해서는 지역주민 중심의 경관보전 및 관리활동을 규정하고 지원하는 내용을 포함해야 할 것이다.

## IV. 농촌경관계획 수립 현황 및 내용분석

### 1. 농촌경관계획 현황 및 내용

최근 국토경관의 품격향상에 대한 관심증대와 통합적 경관관리를 위한 다양한 노력들이 중앙정부는 물론 각

지자체에서 활발하게 전개되고 있다(국토해양부, 2012). 2012년도 지자체별 경관계획 수립현황을 살펴보면 특별시, 광역시, 도(16개)중 12개 완료, 1개 수립 중에 있으며, 인구 10만이상인 135개 시군구 중에는 31개 완료, 17개가 수립되었다. 인구 10만 이하 95개 시군구 중에는 22개 완료, 7개가 수립되었으며 총 246개 지자체중 25개 시군구가 경관계획수립 중에 있으며, 65개 지역이 수립 완료 되었다. 하지만 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에 의해 관리가 이루어지고 있는 농촌경관은 ‘제2종 지구단위계획’의 큰 틀에 해당하며 도시경관계획의 경우 농촌지역의 특성을 반영하지 못하고 있는 견해가 있어 농촌경관계획을 수립하는데 한계가 있다고 지적하고 있다(김충식·유주은, 2009).

농림수산식품부에서는 농어촌경관계획을 농업, 자연, 생활경관 등을 체계적으로 보전·형성·관리하여 농촌다운과 쾌적성을 보전 유지하여 농촌지역 활성화 도모하는데 의의를 두고 근거법령으로 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」 제30조(농어촌 경관의 보전), 「농어촌정비법」 제5조(농어촌 경관의 보전관리), 「경관법」 제8조(경관계획의 내용) 및 「경관계획수립지침」(국토해양부 고시) 제5장(특정경관계획)에 따라 지방자치단체 및 농어촌정비사업 시행자 등이 농어촌경관을 종합적이고 체계적으로 관리하고 지역특성 및 여건에 맞는 경관계획을 수립하도록 하였다(농림수산식품부, 2012). 이러한 농어촌경관계획에서는

Table 3 농어촌경관 관련 법규

구분	내용
“삶의질향상특별법” 제30조 (농산어촌 경관의 보전), 일부개정_2012.10.22.  시행령 제12조 (농산어촌자연환경 및 경관보전시책 등) 일부개정_2012.1.25.	① 국가와 지방자치단체는 농어촌의 자연환경 및 경관이 보전될 수 있도록 필요한 시책을 마련하여야 하며, 농어촌의 경관을 체계적으로 정비하기 위한 노력을 하여야 한다. ② 시·도지사나 시장·군수·구청장은 주변 경관을 고려한 주택의 형태 및 색채 정비 등 경관보전 사업을 추진하기 위하여 관할구역에서 마을 단위로 농어촌 주민과 경관보전협약을 체결할 수 있다. ③ 제2항에 따른 협약의 목표·이행방법 및 절차 등에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. ④ 국가와 지방자치단체는 제2항에 따라 해당 지방자치단체와 협약을 체결한 마을에 대하여는 그 협약의 이행에 필요한 지원을 할 수 있다.[전문개정 2010.7.23] ○ 시행령 제12조(농어촌 자연환경 및 경관 보전시책 등) 국가와 지방자치단체는 법 제30조 제1항에 따라 농어촌의 자연환경 및 경관 보전시책을 추진할 때에는 다음 각 호의 사항을 포함하는 자연환경 및 경관 보전계획을 수립·시행하여야 한다.
“농어촌정비법” 제5조 (농어촌경관의 보전관리) 일부개정_2012.10.22.	① 농림수산식품부장관은 농어촌지역 특성을 고려한 농어촌정비사업의 시행을 위하여 경관의 보전·형성·관리(이하 "농어촌경관관리"라 한다)를 위한 기본방침을 세워 추진할 수 있다. ② 농어촌정비사업 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농어촌정비사업 대상지역의 농어촌 경관관리를 위한 계획(이하 "농어촌경관관리계획"이라 한다)을 세우고 시행할 수 있다. ③ 농어촌 지역주민 또는 이해관계자는 농어촌정비사업 시행자에게 농어촌경관관리계획의 수립을 제안할 수 있으며, 그 수립을 제안 받은 자는 그 처리 결과를 제안자에게 알려야 한다. ④ 제3항에 규정된 사항 외에 농어촌경관관리계획의 제안, 제안서의 처리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

대상지역의 농어업경관, 자연경관, 생활경관을 구성하는 농어촌경관요소별 보전, 형성, 관리 등의 내용을 다룰 수 있게 하였으며 필요에 따라 지역 특성에 맞는 건축 및 시설물 경관 또는 색채경관 등의 부문별 경관계획을 수립할 수 있도록 하였다(Table 4 참조). 또한 농어촌경관계획의 수립부터 실행, 단계적 추진, 관리·활용까지의 내용을 담은 매뉴얼을 배포하였다. 하지만 ‘경관법’이 국토경관에 관련된 사항을 포괄적이고 전문적으로 다루고 있는 법으로 농촌경관의 형성과 보존 및 관리 등에 가장 큰 영향을 줄 것으로 예상된다. 농어촌지역의 특성을 반영한 경관계획 수립을 위해서는 정부주도의 하향식 계획 수립과 함께 농어촌경관계획을 위한 경관자원 조사방법, 계획지침, 계획대상 등 구체적인 적용지침이 필요하다.

특히 입법예고된 경관법에서 강조하는 지역특성을 반영하기 위한 경관가이드라인의 개발과 적용은 매우 중요하다고 사료되며 현재 농어촌경관계획 수립 매뉴얼을 현실에 맞게 발전시켜야 할 것이다.

## 2. 농촌마을 경관형성계획의 현황 및 내용분석

「농촌마을종합개발사업」의 경관형성계획은 농촌지역에서 수립되는 권역이나 마을단위의 유일하고 시초가 될 수 있는 농촌경관계획이라고 할 수 있다(김충식·유주은, 2009). 따라서 본 연구에서는 농촌경관계획의 현장 반영 여부를 파악하기 위하여 농촌마을종합개발사업의 경관계획수립 현황을 분석하였다. '07~'11까지 301권역의 농촌마을종합개발사업 중 경관계획수립 반영은 60권역인

Table 4 2012년 농어촌경관계획수립 내용

구분	경관요소	내용
농어업 경관	경작지경관 : 농경지 (논, 밭, 과수원, 목초지, 염전 등)	토지이용 권장제도, 협정제도, 농경지 이용 동향, 농어업용 시설 등 정비 상황 등을 고려하여 종합적·일체적 정비방안 제시 농경지 기반정비 및 직접 지불제 등 기타 지원 프로그램 도입
	농어업생산시설경관 : 용수로, 배수로, 농로, 저수지, 소, 축사 등	주변이 자연환경 및 농경지 경관과 조화될 수 있도록 정비방안 수립 지역의 정비 및 개발에 관한 사항 제시 및 주변경관과 함께 종합적으로 정비할 수 있도록 계획
자연 경관	산림경관 : 식생의 보전 및 관리, 자연생태경관	나무심기, 숲 가꾸기, 훼손된 산지의 복원 및 보전 등의 내용을 포함하여 계획 마을 숲, 비보숲, 방풍림, 목초지 등에 대한 보존 및 정비 방안 마련
	자연생태경관	농어촌의 자연경관 및 생태계 보전을 감안하여 제반 경관요소를 관리하기 위한 방안 제시
	하천경관	인공적인 시설물을 설치할 경우에는 자연소재를 적극적으로 이용하여 경관을 연출 식물 생태서식 환경의 보존을 고려하여 경관 조성
생활 경관	건축경관 : 스카이라인, 외장색채, 재질, 벽면선	스카이라인과 주변경관 조화 건축물의 담장, 지붕, 벽체 등 외장색채, 계절 등의 조화
	가로경관 : 주 진입로, 가로시설물, 가로수 및 보도폭	지역의 고유성 이미지 강조 자연지형 특성을 최대한 살리고 개별 경관요소의 장점 부각
	주거경관 : 주택 규모, 배치, 기붕 등 개별요소	생태적 건축기법 활용 등 지역의 전통적인 건축방식 적용
	외부공간경관 : 공동쉼터, 마을마당 및 담장	물레방아, 정자못, 솟대 등 일생생활에서 사용되던 전통시설물과 지역의 커뮤니티 공간과의 조화를 이룰 수 있도록 계획
	기타 시설물 경관 : 안내시설, 가로시설물, 조형물	자연환경과 주변 시설물과의 조화를 이룰 수 있도록 안내 및 가로시설을 조성 지역의 특징을 살리고 외부로 부터의 접근성을 높일 수 있는 조형물 설치
색채 경관	농촌다운 색채, 역사문화 경관색채	입주유형별 색채가이드라인 외장 마감재료의 경우 재료의 물성자체로 색이 표현되는 재료로 사용

\* 농림수산식품부(2012) 농어촌경관계획 수립매뉴얼 참조

Table 5 농촌마을종합개발사업 년도별 경관계획 시행 현황 ('07-'11년)

구분	'06이전 시행	'07 이행	'08 이행	'09 이행	'10 이행	'11 이행	계
농촌마을종합개발사업 권역 수	76	20	40	40	45	80	301
경관계획수립권역	3	1	16	12	10	18	60

\* 한국농어촌공사 홈페이지 (www.ekr.or.kr) 농촌경관계획 추진현황 자료 인용

것으로 나타났다(경관계획수립은 한국농어촌공사 주체 시행 38권역, 민간 4권역으로 진행되었다).

농촌마을종합개발사업 경관계획은 농어촌경관 현황조사, 농어촌경관 기본구상 및 유형별 계획, 주민들의 경관보전 및 관리활동을 위한 실행계획수립 등을 내용으로 하고 있다. 농어촌경관 현황조사는 일반현황조사(자연현황, 인문사회현황)와 농어촌경관자원 분포 조사를 포함하고 있으며 농어촌경관 기본구상 및 유형별 계획에는 경관주제 설정, 경관유형(농어촌·자연·생활경관)에 대한 경관계획, 마을구성요소 경관계획, 시설물·건축물·색채계획 등을 담고 있다. 주민들의 경관보전 및 관리활동을 위한 실행계획 수립부분에서는 농어촌 경관조례의 제정 및 개정 경관협약의 적용 및 운영방안의 내용이 포함되어 있다. 농어촌경관계획 수립 사례 중 2007년 농촌마을종합개발사업의 별주부권역 경관형성계획은 농어촌지역에 설치되고 있는 일률적 건축물에서 탈피하여 주변 경

관을 고려한 지역 특색을 살린 건물을 관광자원화한 사례로 알려져 있다. 별주부권역 경관형성계획은 지역의 랜드마크적 역할을 할 수 있도록 각 시설 및 공간 등을 연계하여 경관을 조성하고 있으며, 주택신축 및 정비는 제안된 지붕, 담장 색채, 재료에 준하여 정비할 수 있도록 인센티브제도를 도입하고 경관형성·관리 실행을 위한 주민교육 및 리더를 육성하는 내용을 담고 있다.(Table 6 참조)

농어촌경관계획의 프로세스와 태안군 별주부권역의 경관수립체계를 비교하여 보면 농어촌경관평가 및 과제도출 부분이 누락 되었으며, 농어촌경관유형별 계획상의 계획들이 대부분 농어촌 지역의 특징적인 경관을 보전·관리·활용하는 계획수립 보다는 하드웨어적이고 사업화가 잘 이루어 질 수 있는 건축 및 시설물 경관계획이 주를 이루었다고 판단된다. 또한 경관계획 개선방안 후 기본계획이 이루어졌으나 실제 사업과는 연계가 되지 않은

Table 6 태안 별주부권역 경관형성계획 내용

<p>&lt;경관맵 작성&gt;</p>	<p>&lt;경관 기본구상도&gt;</p>	<p>&lt;독살문화관&gt;</p>

Table 7 농어촌경관계획 프로세스에 따른 태안군 별주부권역 경관형성계획 경관수립체계 비교

농어촌경관계획 프로세스(농림수산식품부)	태안군 별주부권역
농어촌경관 계획의 목표 및 방향	경관계획개요(배경 및 목적, 내용)
농어촌경관 현황조사	경관현황분석(권역일반현황, 경관현황) 관련계획 검토 및 사례분석
농어촌경관 평가 및 과제도출	-
농어촌경관 기본구상	경관계획의 목표 및 기본개념 설정 경관 기본구상
농어촌경관 유형별 계획 -농어업경관: 경작지, 농어업생산시설 -자연경관:산림, 자연생태, 하천 -생활경관:주거, 가로, 건축, 외부공간, 시설물, 색채	건축경관계획, 색채 및 재료 계획, 공간별 조경계획, 가로경관계획, 시설물계획
농어촌경관계획의 실행 (경관지구 지정, 경관협약)	경관관리 가이드라인 경관계획 실행방안(실행계획 및 경관관리방안)
자원조달 및 단계적 추진계획	-

부분과 경관현황 내 경관맵으로 구축된 다양한 경관자원을 활용한 유형별 계획수립이 미흡했다고 볼 수 있다.

## V. 농촌경관계획 수립 개선방안

기존 연구성과와 경관계획 관련 제도와 정책들을 토대로 살펴본 결과, 농촌경관계획 실행 내용과 직결되는 경관조례, 경관지구, 경관사업, 경관협정은 경관의 형성, 보전, 관리를 위하여 필요한 내용으로 법적 규제력이 강한 경관조례, 경관지구를 통해 실천할 수 있으며 이를 기반으로 경관사업, 경관협정을 적극 활용해야 할 것이다. 그리고 경관법 전부개정 법률(안)에서 강조하고 있는 경관심의제도는 지금까지 소홀히 다루어졌던 각종 개발사업, 사회기반시설, 건축물에 대하여 도입을 신중히 고려해야 하며 농촌경관계획 수립시 적용 될 수 있도록 단순한 위원회 방식의 심의제도에서 탈피하여 사전협의제도, 전문가 참여, 자가체크 시스템을 통한 프로세스 중심의 심의 운용으로 발전시켜야 할 것이다. 이를 중심으로 농촌경관계획의 추진체계를 제안하면 Figure 1과 같으며, 주요 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

경관자원조사는 농촌지역의 경관조사·분석, 경관디자인 구상, 경관특성의 도입, 경관요소별 디자인 등이 포함되어 이루어져야 하며 실제 현지조사를 통해 경관의 전체적 특성과 세부적인 특성을 모두 파악 할 수 있도록 원경, 중경, 근경으로 구분하여 농업 생태적 특성을 고려

한 생태적 요소들도 새로 추가하여 조사가 이루어져야 한다. 농촌지역의 경관자원들을 공간단위의 요소로 경관맵에 표시하여 이를 바탕으로 경관특성을 파악하고 경관기본구상을 수립한다. 경관기본구상에서는 농촌지역의 경관계획의 목표 및 기본방향을 설정하고 경관계획별 테마를 수립한다. 기본구상에서 제시된 내용을 바탕으로 농촌 지역 전체가 조화로운 경관을 형성할 수 있도록 주민 참여형 경관계획을 수립하고 지역 내 경관자원 및 경관 특성 등을 고려한 세부경관계획을 수립하여 관리방안과 단계별 추진전략이 이루어지게 한다. 또한 단계별 경관심의를 두게 되는데 경관기본구상과 기본계획에서는 시·군단위의 계획이 이루어져야하며, 세부경관계획에서는 읍·면단위 계획이 이루어져야 한다. 또한 개별경관사업은 실행계획과 경관협정 단계에서 계획을 이루고 의결을 따른다. 이는 경관법 제5장에 따른 경관위원회의 심의를 받게 되는데 종전의 경관심의제도와 같이 결과물을 심의하는 기능에서 탈피해 경관을 조화롭게 만들어가는 ‘과정’을 디자인할 필요도 있다.

따라서 경관위원회에 의한 결과물 심의의 한계를 탈피하고 계획 과정에 중점을 둔 경관계획의 경우 다양한 경관전문가의 참여방안을 모색해 나갈 필요가 있으며 이를 ‘농촌경관심의회(가칭)’라 하고자 한다. 한편 지역경관자원의 발굴, 경관계획 책정에서의 참여, 주민포럼, 세미나 개최 등 지역주민이 경관 만들기에 동참할 수 있는 다양한 계획이 요구되는데, 이는 주민협정의 형태로 협의해 나갈 수 있을 것이다. 또한 농촌경관계획을 수립하

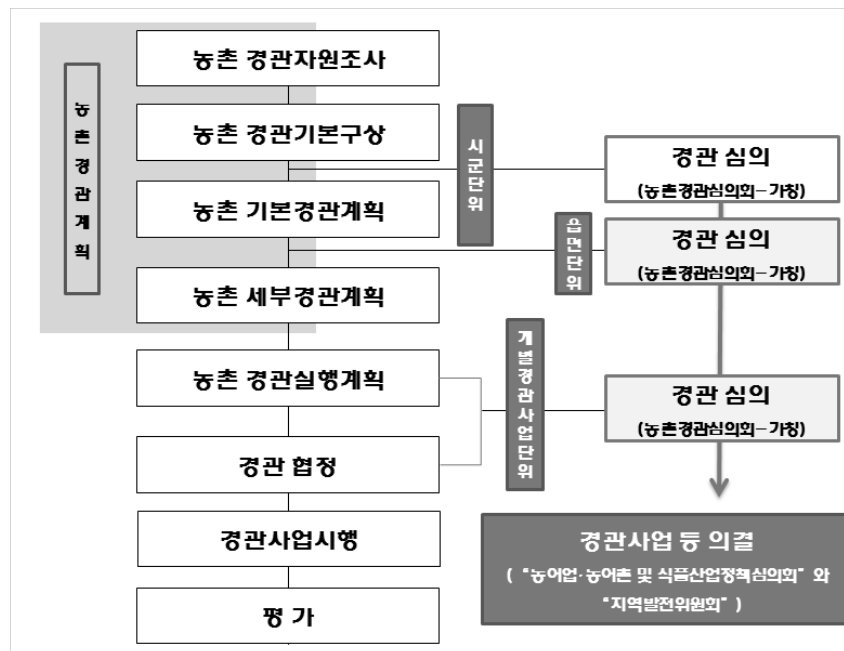


Figure 1 실천적 농촌경관계획 추진체계(안).



고 이에 의거하여 경관사업을 신청하고 지속적인 유지·관리를 위한 경관협정을 맺는 것이 필요하다. 그리고 농촌경관계획 후 관리의 내실화를 위한 가이드라인이 필요할 것으로 사료된다. 이는 기존의 시·군단위의 가이드라인 뿐 아니라 농촌의 지역적 차별화를 고려한다면 농촌마을 및 개별 사업에 대한 가이드라인이 필요할 것으로 사료되며, 마을단위, 공간단위 등의 세분화된 가이드라인이 제시되어야 할 것이다. 농촌지역의 경관계획은 차별화된 추진체계와 이를 뒷받침 할 수 있는 제도적 장치가 중요하다. 도시경관은 경관심의위원회를 통하여 이를 충족하고 있으나 농촌은 전무한 실정이며, 농촌지역의 경관형성·관리·보전을 위해서는 “농촌경관심의회(가칭)”을 두어 농촌경관전문가의 참여기회를 열어두고, “농어업·농어촌 및 식품산업정책심의회”와 “지역발전위원회”에 의결로 경관사업을 진행하는 등의 검토가 필요할 것이다.

## VI. 결 론

본 연구는 각종 경관관련 법제도와 사업 등의 변화를 반영한 농촌경관계획의 추진체계 및 주요내용을 단계별로 제안하였다. 최근 들어 농촌경관에 대한 연구가 경관개념과 가치뿐만 아니라 경관관리 및 보전과 같은 실천적 연구로 확대되는 것을 감안하면 주민들이 실천할 수 있는 경관가이드라인이 필요한 시점이라 사료된다. 이러한 맥락에서 본 연구의 농촌경관계획의 추진체계와 내용은 최근 논의되고 있는 경관법 전부개정 법률(안)의 이슈내용과 농촌이 가지는 근본적 차이를 반영한 경관계획을 고려했다는 점에 의의가 있다. 또한 지역의 인구와 행정구역, 면적 등의 크기를 일괄적으로 경관계획을 수립하는 것은 지역적 차별화된 경관을 형성하고자하는 경관법의 궁극적 목적에 부합하지 않기 때문에 특히 농촌지역의 경관계획은 차별화된 추진체계와 이를 뒷받침 할 수 있는 제도적 장치가 중요하다. 도시경관은 경관심의위원회를 통하여 이를 충족하고 있으나 농촌은 전무한 실정이며, 농촌지역의 경관형성·관리·보전을 위해서는 “농촌경관심의회(가칭)”을 두어 농촌경관전문가의 참여기회를 열어두고, 농촌특성을 고려한 경관사업과 제도가 개발되어야 할 것이다. 본 연구는 대부분 문헌연구로 진행하였지만, 향후 경관유형별 시범지역을 선정하여 적용 및 진행시 발생하는 문제점 등을 검토하여 농촌경관계획수립을 위한 경관가이드라인에 대한 추가적인 연구가 필요할 것으로 사료된다.

주1) 경관법은 제1장 총칙, 제2장 경관계획, 제3장 경관사업, 제4장 경관협정, 제5장 경관위원회의 5개의 장으로 나누어지며, 세부적으로 25개의 조로 이루어져있음

본 연구는 농촌진흥청 국립농업과학원 농업과학기술 연구개발사업(과제번호:PJ008985)의 지원에 의해 이루어진 것임

## 참고문헌

1. 강동진, 유완중, 이형복, 변혜선, 윤진옥, 이석현, 차주영, 최호운, 임영택, 2011, 경관법 운용과 개정을 위한 과제, 대한국토도시계획학회 정보지, 350, 3-19.
2. 강영은, 최동욱, 홍성희, 정윤희, 김상범, 임승빈, 2011, 농촌개발정책이 농촌경관 변화에 미친 영향에 관한 연구, 한국조경학회지, 39(6), 21~35.
3. 김성학, 양병이, 2009, 농촌 마을경관을 고려한 지역경관계획 수립 방안 연구, 한국조경학회, 37(3), 82-90.
4. 국토해양부, 2012, 경관법 개정방향과 경관계획 및 경관심의제도 내실화 방안 모색을 위한 전문가 워크숍.
5. 김상범, 이승연, 김은자, 이승주, 이상영, 2009, 농촌경관의 보전과 경관관리를 위한 농촌경관계획수립 및 적용방안 관한 기초연구, 농촌계획학회, 15(4), 161-172.
6. 김상범, 이상영, 2006, 농촌경관계획을 위한 공간별 주요경관요소에 관한 연구, 농촌계획학회, 12(3), 13-18.
7. 김충식, 유주은, 2009, 농촌마을종합개발사업에서 경관형성계획의 개선방안에 관한 연구, 농촌계획학회, 15(3), 11-22.
8. 농림수산식품부, 2012, 농어촌경관계획 수립요령.
9. 농촌자원개발연구소, 2007, 농촌경관개선을 위한 경관계획 기준설정에 관한 연구.
10. 변병설, 2004, 도시주변 농촌경관의 문제점과 정책적 대응전략, 한국환경사회학회, 6, 102-129.
11. 백종인, 유혜미, 반영운, 최나래, 2010, 공간유형별 농촌경관 평가 및 비교분석, 한국농촌계획학회, 16(4), 1-11.

12. 신지훈, 2010, 농촌경관의 보전 및 개선을 위한 경관사업의 도입 방안 연구, 한국농촌계획학회, 16(4), 77-86.
  13. 서주환, 최현상, 김상범, 2011, 경관계획수립 관련법규의 비교분석, 한국조경학회, 82(2), 96-105.
  14. 서주환, 이경진, 1996, 농촌정주생활권에 있어서 경관정비계획방법에 관한 시론, 한국농촌계획학회, 2(1), 79-90.
  15. 주신하, 임승빈, 2008, 농촌경관계획수립 기준 정립 연구, 한국농촌계획학회, 14(4), 69-76.
  16. 한국농어촌공사. [www.ekr.or.kr](http://www.ekr.or.kr)
  17. 태안군 · 한국농촌공사, 농촌마을종합개발사업 별주부권역 경관형성계획, 2007.
- 
- 접 수 일: (2012년 11월 5일)  
수 정 일: (1차: 2012년 11월 20일, 2차: 11월 20일)  
게재확정일: (2012년 11월 20일)  
■ 3인 익명 심사필