

## 농업생산기반시설 경관형성에 관련된 제도, 심의 및 정책 여건에 관한 연구

김영태 · 조동범\*

전남대학교 대학원 · \*전남대학교 조경학과

## Studies on the Government Act, Deliberation, and Policy related with Landscape Formation of Agricultural Production Facilities

Kim, Young Tae · Cho, Tong Buhm\*

*Department of Landscape Architecture, Graduate School of Chonnam National University*

*\*Department of Landscape Architecture, Chonnam National University*

**ABSTRACT** : Agricultural production facilities that have been established to support improving food production, farm income, and reduction of farming time have remarkable achievements as value-neutral devices or infrastructures, but recently they are pointed out as a factor that hinders landscape by changing the contextual values of rural area. Despite this timelessness, research on the landscape design of agricultural production facilities has not been conducted until now. Based on these research necessities, this study aims to improve the process of reviewing the landscape of agricultural production facilities by analyzing the impact of activities, policies, plans. The results of this study are as follows. First, the analysis of the literature and the related data were carried out. This presents the structural limitations of why landscape review is difficult in the process of reviewing plans and the limitations of current landscape laws, deliberations, and plans. The process of reviewing the plan has formed a functionally oriented closed network, and the government policy does not properly control the landscape design of agricultural production facilities. From the viewpoint of the study, results can be used as basic data for the study of the lack of agricultural production facilities and landscape.

**Key words** : Agricultural Production Facilities, Rural Landscape Planning, Landscape Policy, Landscape Deliberation

### I. 서 론

#### 1. 연구의 배경 및 목적

농업생산기반시설(Agricultural Production facilities)은 농촌 주민의 일상생활 편의를 제공하고 농업생산활동을 지원하는 물적 시설로 정의된다(농어촌정비법 2조). 토목 시설 성격이 강하고 단일기능성과 내구성 위주로 계획되며, 생산량 증대라는 본래 기능에 충실하여 경관이나 미적 측면은 상대적으로 고려되지 않은 편이었다. 시설의 종류나 규모상 경관의 지배적 요소가 되면서 형태나 색채, 재료 등에서 주변과 부조화된 경관을 형성하거나 농

촌경관의 가치를 저해하는 사례도 많아지고 있다(Figure 1). 배수장과 같은 특정 농업생산기반시설의 경관문제는 사회적으로도 제기(김정민, 2008)되는 이슈이기도 하며, 일반인 설문조사 결과 농촌경관을 훼손하는 주된 시설로 비닐하우스 등 농업시설과 주변과 어울리지 않는 대형 구조물이 지적되기도 하고 있다(농림축산식품부, 2012) 그러나 농업생산기반시설 경관과 관련된 문제는 제도적인 정비로 볼 수 있는 경관법 제정 이후 오히려 그 경향이 심화되는 것으로 지적되고 있어서(심경미, 2016) 디자인의 문제만은 아닌 구조적인 문제도 가지고 있는 것으로 보인다. 농업생산을 위한 필수적 장치라는 위상이 달라진 바 없음에도 불구하고 이에 대해 경관문제가 제기되는 것은 인식수준의 변화로도 볼 수 있지만, 국민에게 안정적인 식량 제공, 농가소득 향상, 영농시간 감소의 역할 등을 담당한다는 점에서 농업생산기반시설이 갖는 국

Corresponding author : Cho, Tong Buhm  
Tel : 062-530-2102  
E-mail : tobcho@jnu.ac.kr

토 스케일의 문화경관 요소라는 성격에도 주목할 필요가 있다. 경관법 제정(2007년)에 이어 경관법 전면 개정(2015년)은 경관계획수립의무화, 각종 경관정책에 대한 재정적 지원근거 마련, 체계적 경관관리를 위한 심의제도 구축 등 실행적 관리 중심으로 전환되었고, 특히, 경관적 영향이 큰 사회기반시설사업에 대한 경관심의 의무화와 시설물 경관디자인 제어가 포함되었다는 점을 감안하면 농업생산기반시설의 경관문제도 이와 연계해 파악할 필요가 있다고 보인다.

기반시설의 경관일수록 제도와 지침에 의해 체계적으로 관리되어야 하지만 농업생산기반시설 계획실무 수준에서는 적절한 기준이 부족한 상태에서 경관부문을 보완하기 어려운 실정이다. 본 연구는 이러한 점에서 농업생산기반시설의 경관문제가 개별적인 디자인 실무상의 문제가 아닌 경관관련 제도, 심의, 정책운영 등 구조적 측면에 있음을 적시하고 농업생산기반시설의 경관관련 여건을 파악하는데 목적을 두었다. 이를 통해 농업생산기반시설 경관계획의 위상을 파악한 후 농업생산기반시설 경관개선상의 전제가 되는 문제 해결을 모색하고자 하였다.

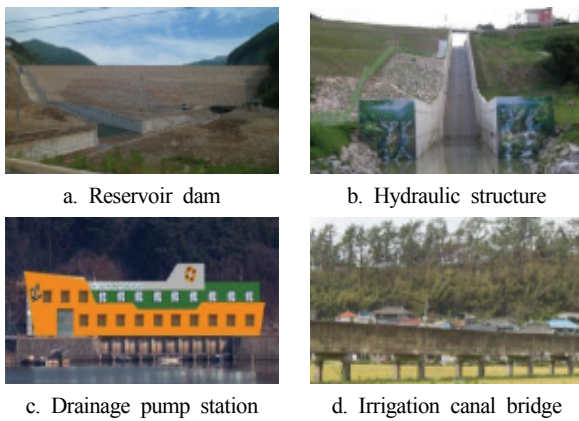


Figure 1. Landscape elements of agricultural production facilities

## 2. 농업생산기반시설의 정의 및 경관적 의의

농업생산기반시설은 사전적으로 농업생산 및 가공 등 농업경제활동을 지원하는 기초적인 시설을 말하며, 법률적으로는 농업생산기반 정비사업으로 설치되거나 그 밖에 농지보전과 농업생산에 이용되는 시설을 말한다(농어촌정비법). 저수지, 양수장, 관정(우물) 등 지하수 이용시설, 배수장, 취입보, 용수로, 배수로, 유지(옹덩이), 도로, 방조제, 제방(둑) 등의 시설물 및 그 부대시설과 농수산

물의 생산·가공·저장·유통시설 등 영농시설까지 포함된다. 사전적 정의와 법률적 정의로는 재해위험과 영농불편 해소를 목적으로 하며 주로 용수공급 기능을 중시하고 있다.

농업생산기반시설은 쌀 생산기반 확대와 생산량 증대가 주요 목표인 수도작 중심 농업구조에서 농업용수 공급 및 조절기능을 전담하도록 국가차원에서 정책적으로 정비가 이루어져왔으며(박성경, 2018) 「농어촌정비법」과 농림축산식품부 농림사업시행지침에 근거해 사업시행자로 한국농어촌공사가 계획부터 설계, 시공, 유지관리 등 전 과정에 걸쳐 관여하며, 전국 총 72,786개소 중 19%는 한국농어촌공사에서, 나머지 81%는 시군에서 관리하는, 공급체계는 비교적 단순한 편이다.

농업생산기반시설은 농업생산을 위해 반드시 필요한 시설물로 농업생产的 지원을 위해 과거부터 지금까지 유지되고 있는 역사성을 가진 공공자원이기 때문에 넓은 범위에서 다른 경관요소에 영향을 미친다고 할 수 있다. 농촌경관을 농업경관, 생활경관, 자연경관, 역사문화경관으로 구분할 때(Figure 2) 농업생산기반시설은 농업경관으로 분류되지만, 대부분 규모가 크고 배치와 형태에서 인공적·물리적 특성이 강해 자연경관이 우세한 농촌지역에서 다른 경관요소를 압도하는 요소가 되기 쉽다.

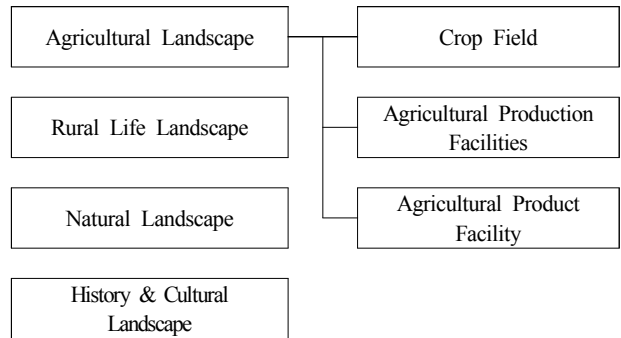


Figure 2. Agricultural production facilities in rural landscape classification(MAFRA, 2008)

## II. 연구방법

농업생산기반시설 경관형성 여건을 정부정책과 제도를 중심으로 분석하기 위해, 기초적인 단계에서는 관련연구 및 사업시행상의 절차를 파악하고 이를 바탕으로 법률과 제도 및 계획·심의상의 특징을 과정적으로 분석하였다.

### 1. 농업생산기반시설 경관연구 및 현황 기초분석

농촌경관 관련 선행연구를 통해 농업생산기반시설 경

관연구의 위치 및 계획수립절차 속에서 농업생산기반시설 정비사업의 종류와 흐름을 파악하고 농업생산기반시설의 경관형성상의 구조적 특징을 분석하였다. 자료 수집은 관련문헌 조사, 농림축산식품부, 국토교통부, 환경부, 법제처, 한국농어촌공사 홈페이지 등 인터넷 검색, 전화질의를 통해 관련 법령, 제도, 계획 등 현황자료를 수집하였다. 또한 자연경관심의 보고서, 시군 기본경관계획서 등 자료를 수집해 분석하였으며, 학회 강좌 자료, 신문 및 방송 보도자료 등 언론보도 자료를 분석하였다.

## 2. 관계법령 및 제도의 분석

공공시설물의 경관디자인은 궁극적으로 정부가 제정한 법률과 제도에 의해 규정되며 영향을 받는다. 경관 관련 법률은 2000년대 들어서 본격적으로 정비되기 시작하여 현재 약 40여개에 이르는데(오승중, 2010). 그 중 농업생산기반시설과 관련된 「경관법」, 「농어업인 삶의 질 향상과 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「농어촌정비법」, 「자연환경보전법」을 중심으로 고찰하였다.

## 3. 경관계획, 심의과정에서의 위상

다음으로 국내 대표 경관심의인 국토교통부 경관심의와 환경부 자연경관심의에서 농업생산기반시설의 위상을 분석하였다. 경관심의지침과 자연경관심의 지침 고찰을 통해 농업생산기반시설의 경관심의 대상여부에 대해 중점적으로 살펴보았다.

# III. 결과 및 고찰

## 1. 농업생산기반시설의 경관연구와 가이드라인

급격한 도시화의 반대급부와 농어촌 삶의 질 향상에 대한 요구로 농촌경관 관련연구는 비교적 짧은 기간에 많은 연구가 이루어졌다. 1995년부터 2014년까지 10년간 이루어진 농촌경관 관련 총 109편의 국내 학술연구에서는 경관평가 부문이 22편(20.2%)으로 가장 많이 차지하였으며, 경관유형·요소 관련이 20편(18.4%), 정책 부문이 18편(16.5%), 인식연구 18편(16.5%), 계획 15편(13.8%), 개념 및 이론 2편(1.8%), 자원조사 7편(6.4%), 사례 7편(6.4%)으로서(안덕초 외, 2014) 농업생산기반시설 경관에 주목한 연구는 찾아보기 어려웠다.

농업생산기반시설과 관련된 연구와 보고(송미혜, 2009; 농촌진흥청, 2013; 한국농어촌공사 농어촌연구원, 2012)

에서는 개별 농업생산기반시설의 경관문제 해결식 대응과 사례에 의한 개선방안 제시 중심이어서 제도, 정책과 같은 근본적 경관형성 요인을 다루지 않아 주변 환경이 다른 상이한 대상지에서는 적용하기 어렵다. 양·배수장의 건축물 디자인 결정과정 등 시설디자인 결정과정에 주목한 연구(송미혜, 2009)도 있었으나, 과정에 참여하는 주체 간 관계와 역할을 제시하기보다 사업추진 과정에서 설계관련부서 담당자, 인가기관 담당자 등 의견반영여부를 점검하는 정도에 그친 편이었다.

농촌시설계획의 경관디자인 기본원칙이나 농촌경관유형별 가이드라인 수준에서는 농업생산기반시설이 지속적으로 거론된 편이며, 농업생산경관 유형의 요소로서 용배수로, 저수지, 농로 조성 시 고려되어야할 기본적인 디자인가이드라인과 우수사례 등이 제시된 바 있다(농촌진흥청, 2013). 수로교의 구조미학적 관점에서 황금비율 등 형식적 원리와 공학적 검토를 병행하여 실제 적용가능성을 검토하고 시범대상지 시뮬레이션을 통해 경관개선 전후를 제시한 바도 있었다(한국농어촌공사, 2012).

농업생산기반시설에 비해 다른 분야의 기반시설 경관연구는 보다 체계화되었다고 볼 수 있는데, 고속도로와 댐의 경우 각각의 조성, 관리하는 주체인 한국도로공사와 한국수자원공사 주도로 총괄서 성격의 가이드라인과 시설별 세부사항을 담은 디자인 매뉴얼을 제작하고 있다. 시설관리주체가 관리시설 경관개선을 주목적으로 연구를 진행하다보니 사회기반시설 경관개념과 정의, 기본방향정립과 같은 기초연구보다는 실무에 즉시 활용하기 위해 우수 사례제시를 통한 디자인 심의 검토수단에 초점이 맞춰져 있었다.

농업생산기반시설 경관연구가 양적으로 부족한 이유는 필수적 시설이면서도 토목구조물로 보는 관점이 우세하여 경관대상으로서 보다는 기능위주로 취급되기 때문이다. 또한 전반적인 관심 또한 농촌경관계획 수립위주의 종합과제 중심으로 이뤄지고 있는 편이어서, 산업화 및 도시화로 사회구조 변화에 의한 농촌에 대한 관심축소가 세부적인 경관요소의 수준까지 진전되지 못하는데 간접적인 영향을 미친 것으로 보인다.



Figure 3. Highway Design Guideline (KEC, 2015)

## 2. 관계법령과 제도에서의 농업생산기반시설 경관

### 가. 경관법

2007년 제정된 「경관법」은 전면개정(2015년)과 제1차 경관정책기본계획 수립(2015)을 통해 체계적인 경관정책 집행을 위한 법적 근거를 마련하였다. 특히 2015년 전면 개정에서는 사회기반시설에 대한 경관심의와 인구 10만 이상 지방자치단체에 대한 경관계획수립을 의무화하였고, 의무심의의 대상을 사회기반시설, 개발사업, 건축물로 분류하였다. 농업생산기반시설은 분류상 사회기반시설에 속함에도 불구하고, 시행근거법의 차이로 경관법상의 심의 대상에서 제외되었다.

### 나. 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법

농촌경관 정비에 보다 직접적인 근거법인 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에서는 농어촌 지역개발 시 경관과 관련된 조항들이 포함되어 있다. 이 법은 정부로 하여금 농어업인의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 지역개발을 촉진하기 위해 5년마다 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획 수립을 의무화 하고 있으며(제5조), 기본계획에 농어촌 자연환경과 경관보전에 관한 사항을 포함토록 하고 있다. 또한 경관이 보전될 수 있도록 필요한 시책을 마련하고, 농어촌 경관을 체계적으로 정비할 수도 있다(제 30조).

하지만 본 법은 농어촌 지역개발 시행근거를 마련하기 위해 제정한 법으로 경관보전 계획을 수립·시행하도록 규정하고 있지만 구체적인 시설 수준의 경관형성 기준까지는 규정하고 있지 않아 실효성이 높지 않은 편이다. 제 5조에 근거해 수립된 「2013~2017 농업·농촌 식품산업 기본계획」을 살펴보면 시설물 디자인 개선 필요성과 경관검토제도 도입은 언급하였으나, 구체적 실행방안은 제시하지 않고 있다. 현재까지 정부차원 조치가 없는 상황임을 비추어 국가 차원에서 나아가야 할 방향을 제시할 뿐 실행의 구속력을 갖지 못한 계획으로 판단된다.

### 다. 농어촌정비법

「농어촌정비법」은 농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 관광휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 하는 법으로 농업생산기반시설 시행의 근거가 되는 법이다.

「농어촌정비법」에서는 농어촌사업시행을 위해 경관의

보전·형성·관리를 위한 기본방침을 세워 추진할 수 있으며, 농어촌정비사업 시행자는 농어촌정비사업 대상 지역의 농어촌경관관리를 위한 계획을 세우고 시행할 수 있다(제5조). 특히 생산기반정비사업 시 경제성 뿐 아니라 농어촌경관을 고려해 종합적이고 체계적으로 시행함을 원칙으로 하고 있다(제6조)는 점에서 중요한 의의를 찾을 수 있지만, 시행령에 명시된 기본계획(제8조) 및 시행계획수립(제9조) 시 고려사항에 경관은 포함되지 않아 경관을 고려한 사업시행을 위한 실행력을 뒷받침해주지 못하는 한계를 확인할 수 있었다.

### 라. 자연환경보전법

「자연환경보전법」은 자연경관의 무분별한 훼손과 파괴를 막기 위해 제정한 법으로 이 법에 따라 일정규모 이상의 개발사업 추진 시 환경영향평가를 수행토록 한다. 생산기반정비사업의 경우 전략환경영향평가, 소규모 환경평가 또는 환경영향평가를 이행하는데 이 중 일정 조건에 해당할 경우 자연경관심의를 이행한다. 자연경관심의 목적은 개발사업에 대해 자연경관영향에 미치는 영향정도를 검토하는데 있어 구체적 시설물 경관디자인을 검토하는데 한계가 있다.

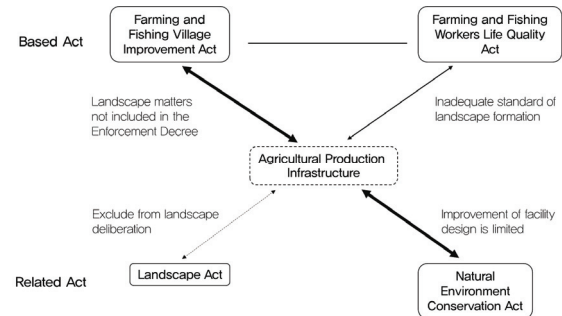


Figure 4. Relationships between agricultural production facilities and related laws.

## 3. 심의와의 관계

국토교통부는 2015년 「경관법」 전면개정을 통해 공공재로서 영향이 큰 사회기반시설 경관심의 의무화를 통해 시설물 경관디자인을 제어하고자 경관심의 대상을 사회기반시설(SOC), 개발사업, 건축물로 분류하였다(Figure 5). 시행근거법과 총사업비(사업규모)로 경관심의대상으로 결정되는 사회기반시설은 「하천법」, 「철도건설법」, 「도시철도법」, 「하천법」에 따른 기반시설로 농업생산기반시설 시행근거법인 「농어촌정비법」은 심의대상에 포함되지 않음을 알 수 있다(주신하·김경인, 2016).



Figure 5.

Table 1. Subject and objects of landscape deliberation in SOC

| Types of SOC  | objects of landscape deliberation |                            | subjects of landscape deliberation                      |                                      |
|---|-----------------------------------|----------------------------|---|--------------------------------------|
|   | Based Law                         | Cost (billion ₩)           | National Projects                                       | Local Government Projects            |
| Road  | Road Act                          | over 500                   | Landscape Committee in Road Maintenance Administration  | -                                    |
| Railroad  | Railroad Development Act          | over 500                   | Landscape Committee of MOLIT                            | -                                    |
| Urban Railroad                                      | Urban Railroad Act                | over 500                   | Landscape Committee of MOLIT                            | -                                    |
| River Facility                                      | River Act                         | over 300                   | Landscape Committee of River Maintenance Administration | -                                    |
| Facilities designated by Local Government Ordinance | Local Government Ordinance        | referred to each ordinance | -   | Local Government Landscape Committee |

주요 농업생산기반시설의 저수지, 양·배수장은 「하천법」에 따른 댐, 배수장과 용수를 다룬다는 측면에서 기능적으로 유사하나 「하천법」에 의한 경관심의대상인 하천시설로는 정의되어 있지 않다. 하천법(제2조)에 의하면 하천시설은 제방·호안(護岸)·수제(水制) 등 물길의 안정을 위한 시설, 댐·하구둑·홍수조절지·저류지·지하하천·방수로·배수펌프장·수문(水門) 등 하천수위의 조절을 위한 시설, 운하·안벽(岸壁)·물양장(物揚場)·선착장·갑문 등 선박의 운항과 관련된 시설로 정의되나, 「농어촌정비법」에 따른 농업생산기반시설인 배

수장과 「하수도법」에 따른 하수 배제(排除)를 위해 설치한 펌프장은 동일한 기능을 수행하면서도 동일한 적용을 받지 않고 있다. 또한 최근 3년간 농업생산기반시설 사업비를 살펴보면(Figure 6) 경관심의 기준 이하일 뿐더러 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에서도 농업생산기반시설은 사회기반시설로 정의되지 않아 실제 기반시설로의 역할을 수행에도 불구하고 법적 근거가 부족한 상황이다.

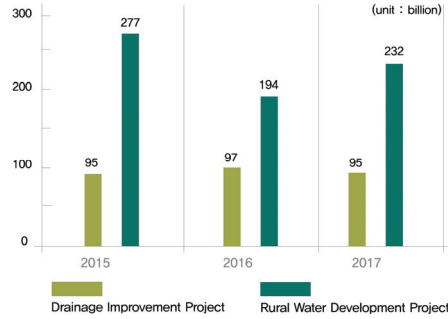


Figure 6. Changes in project of agricultural product facilities through latest 3 years

자연환경의 무분별한 훼손과 파괴를 막기 위해 제정된 「자연환경보전법」과 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모 환경영향평가를 통해 각종 개발사업을 심의함에 있어 자연경관심의대상은 보호지역 주변(자연공원, 습지보호지역, 생태경관보전지역)과 보호지역 주변 외 지역에서 시행되는 사업으로 구분되며 세부 설계도면이 작성되는 시행계획 완료 전 자연경관심의를 이행한다. 이때, 농업생산기반정비사업은 주로 보호지역 주변 외 지역에서 시행되며 소규모 환경영향평가 대상이지만 모두가 자연경관 심의대상은 아니다. 자연경관심의는 관련 법령별 개발사업이 관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역에 포함되고, 일정 높이 및 길이에 해당되며, 시행면적 3만㎡ 이상일 경우에만 실시한다.

농업생산기반정비사업이 자연경관 심의대상이 되는 경우는 3만㎡ 이상의 면적 개발사업에 해당한다. 산업단지, 골프장, 스키장과 같이 그 규모가 매우 큰 사업의 경관심의에서와 같이 스카이라인과의 조화, 위치 및 부지형상의 적절성 위주로 검토할 수밖에 없고 시설물 디자인과 같은 입체적 검토에는 한계가 존재한다.

또한 「개발사업 등에 대한 자연경관 심의지침」에서는 자연경관심의기준과 개발사업 유형별 검토내용(Table 2)이 주로 시설물 위치 및 형태의 적절성, 경관보전 가치 판단 및 보전대책, 복구여부 및 대책 등 기존 자연경관에 대한 훼손여부와 영향저감에 초점에 맞춰져 있음을 알 수 있다.

광천지구(경북 김천) 다목적 농촌용수 자연경관심의회에서는 먼저 도상 검토를 통해 사업구역 내 예비조망점을 선정하고, 조망점별 가시권 분석을 토대로 사업시행에 따른 경관변화 조망 지점을 선정하고 사업시행 전후의 경관변화 예측(Figure 7)을 통해 구조물 자체보다는 조망점과의 관계에서 차폐나 완화를 주로 다루고 있었다.

Table 2. Classified natural landscape types and contents of deliberation review.

| Type                            | Landscape Elements                                 | Deliberational Review   |
|---------------------------------|--|---|
| Skyline                         | Skyline of Mountains and Hills                     | view secure from view points(in/around)                                   |
|                                 | Skyline of Buildings and Structures                | harmony with external skyline   |
| Forest Landscape                | Ridge and periphery of mountain and hill           | damage and harmony of mountain landscape                                  |
|                                 | Natural landmark (rock, waterfall, old tree, etc.) | landscape preservation value and preservation measures                    |
|                                 | Green land in urban areas                          | landscape preservation value and preservation measures                    |
| River Landscape                 | Scenery around rivers                              | adequacy of surrounding landuse, development density                      |
|                                 | Estuarine landscape                                | seawater countermeasures, watercourse, sedimentation terrain conservation |
| Wetland Landscape               | Lakes and marshes                                  | conservation measures for wetland types and functions                     |
| Agricultural Landscape          | Migratory bird catcher, wildlife habitat, etc.     | landscape preservation value and preservation measures                    |
| Historical & Cultural Landscape | Cultural assets and local cultural heritage        | historical and cultural landscapes conservation of natural landscapes     |

#### 4. 경관계획과의 관계

경관법에 의한 경관계획 유형은 공간 규모에 따라 도(道)경관계획과 시·군 경관계획, 특정경관계획 3가지 위계로 분류되어 있다(Table 3). 도 경관계획은 관할구역 전체에 대한 경관계획의 목표를 제시하고, 주요 경관권역, 경관축, 경관거점의 설정과, 경관 보전, 관리 및 형성의 기본방향과 방침을 제시하며, 시·군 경관계획은 여기에 더해 구체적인 장소를 대상으로 경관보전, 관리 및 형성을 위한 실행계획을 포함한다.

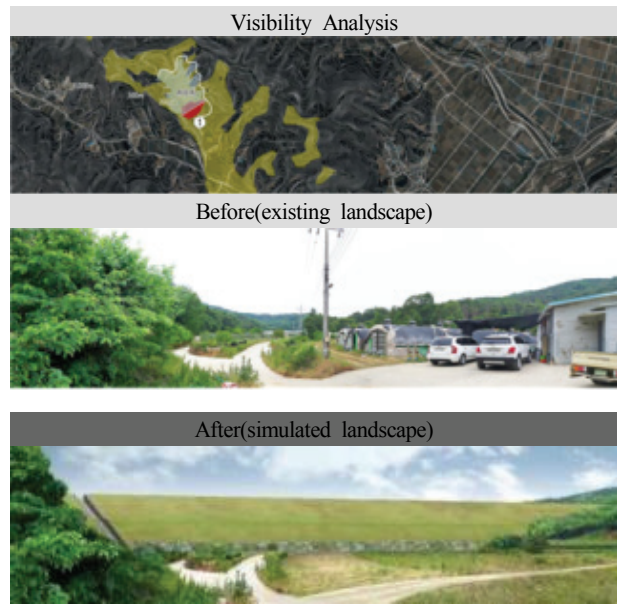


Figure 7. Natural Landscape Assessment Report for reservoir dam project in Gwangchun Area (KRC, 2017).

농촌경관계획은 경관법상 특정경관계획의 한 유형으로 분류되며, 농업생산기반시설 경관계획은 그 요소의 하나로 취급된다. 특정경관계획은 의무수립사항이 아닌 선택사항이 되며, 관할지역의 특정한 경관유형(산림, 수변, 가로, 농산어촌, 역사문화, 시가지 등), 특정 경관요소(야간경관, 색채, 옥외광고물, 공공시설물 등)의 수준에서 보전, 관리 및 형성을 위한 실행방안 작성이 주 내용이 되어 개별시설물의 디자인 계획으로 수립되는 데에는 한계가 있다.

Table 3. Types and main contents of landscape planning (MOLIT, 2015)

| Categories               | Establishment Guideline | Contents  |
|--------------------------|-------------------------|---|
| Province Landscape Plan  | Guideline 1-5-1         | landscape planning goals for overall area Setting up major landscape areas, axis, spots. Presentation of basic direction and basic policy for conservation, management and formation of landscape   |
| City&Town Landscape Plan | Guideline 1-5-2         | A plan to present the basic direction of the landscape plan for the whole city (including special, metropolitan and special autonomous cities), and to present the implementation plan for landscape preservation, management and formation for specific places |

|                         |                 |  |
|-------------------------|-----------------|--|
| Specific Landscape Plan | Guideline 1-5-3 | A plan to present action plans for conservation, management, and formation of scenic areas (nightscape, color, outdoor advertising, public facilities) for specific landscape elements (forestry, waterfront, street, agricultural and fishing villages, history, culture, and urban areas). |
|-------------------------|-----------------|--|

국토교통부 경관계획수립지침상의 경관계획 내용 중 시·군 법정경관계획에 담아야 할 항목은 <Table 3>과 같다. 계획수립 대상지역을 권역(면), 축(선), 거점(점)으로 분류하고 그에 따른 경관의 보전, 형성, 관리를 위한 기본계획을 수립한다. 또한 경관을 구성하는 가로시설물, 건축물 등에 대한 경관가이드라인을 제시하고 경관사업과 경관협정, 경관조례를 통해 실행방안을 수립한다.

물론 규모가 거대한 농업생산기반시설, 특히 저수지의 경우 경관권역(면) 내 요소가 아닌 별도 경관거점(점)으로 분류해 별도계획을 수립할 수 있지만 계획방향이 생산기반시설 경관향상 보다는 저수지를 관광자원으로 인식해 활용방안을 제시하는데 초점이 맞춰져 있다. 이런 경향은 경관계획에서 제시한 경관사업에서도 확인할 수 있는데, 시설물 경관형성이 아닌 저수지 하부광장조성이나 제방 상부 전망 데크 설치 등 경관을 대상으로 한 이용활성화에 목적을 두고 있다(Figure 8).



Figure 8. Simulation image in landscape planning of reservoir (YeongGwang-Gun Province, 2013)

#### IV. 결 론

본 연구는 농촌경관에서 규모 및 기능상 중요한 농업생산기반시설이 정부 경관제도와 정책에서 어떤 위치를 차지하고 있는지를 파악하여 경관형성상의 문제점과 시사점을 도출하려는 목적으로 수행되었다. 이를 위해 기초연구 및 경관 관련 법률, 심의, 계획 측면에서의 여건을 분석하여 현황과 문제점, 개선방안을 정리(Table 4)하고, 다음과 같은 결론을 도출하였다.

Table 4. Problems and Improvement Direction

| Categories         | Status and Problem   | Improvement Direction  |
|--------------------|--|--|
| Act/Policy         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lack of national rural landscape management system</li> <li>• Different central ministries about Rural landscape</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Make a Rural Landscape Management Direction</li> <li>• Establish cooperative system between central ministries</li> </ul> |
| Deliberation       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultural production Facilities are excluded from deliberation</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Included in the deliberation of MOLIT</li> <li>• Establish a landscape review system in the planning process</li> </ul>   |
| Landscape Planning | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Urban-oriented landscape planning</li> <li>• Lack of legal basis Rural Landscape Planning</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revised landscape planning guidelines to deal with rural landscapes</li> </ul>  |

첫째, 정부는 기본적으로 법률 제정과 제도 운영을 통해 시설물 경관디자인을 제어할 수 있지만, 각종 경관관련 법률에서 농업생산기반시설은 형식적으로 다뤄지고 있는 편이었다. 특히, 농업생산기반정비사업의 근거법인 「농어촌정비법」에 경관을 고려한 사업시행을 명시하고 있으나, 시행령과 시행규칙에서는 전혀 언급되지 않아 구체적 실행력을 담보하지 못하는 한계가 있었다.

둘째, 경관영향이 큰 기반시설을 제어하기 위한 각종 경관심의에서 농업생산기반시설은 제외되어 있었다. 경관법에서는 주변 경관에 영향이 큰 사회기반시설 경관심의의 의무화하여 시설물 경관디자인을 관리하고자 하는 반면 농업생산기반시설은 시행근거법의 차이와 사업규모가 작아 경관심의대상에서 제외되어 있는 상황이었다.

아울러 농업생산기반 정비사업은 사업규모와 입지가 일정 조건에 해당할 경우 환경영향평가의 자연경관심의 대상이지만 자연경관심의는 자연경관의 훼손 최소화와 환경영향 저감을 주목적으로 사업시행에 따른 경관영향을 검토함에 따라 세부적 시설물 디자인 검토에는 한계가 있었다. 또한 시설물의 위치, 노선 등이 확정된 시행계획 수립단계에서 시행되어 거시적 관점에서 시설물과 주변 환경과의 관계를 다시 조정하는 것은 거의 불가능하다고 볼 수 있다.

셋째, 경관법상 경관계획과 농업생산기반시설과의 관계를 살펴본 결과 현행 계획수립체계만으로는 농업생산기반시설을 다루기 부족하다고 볼 수 있었다. 도 경관계획과 시·군 경관계획은 넓은 계획수립 범위에서 기본

적인 방향과 방침을 제시하고 있어 농업생산기반시설을 다루기에는 적합하지 않은 상황인데다, 경관계획 수립 지침 상 농촌경관은 하나의 경관유형으로 시·군 경관계획에서 가이드라인 수준에서 제시되고 있어 농촌경관 구성요소인 농업생산기반시설 언급은 이뤄지기 어려운 상황이었다. 또한 「경관법」에 따른 분류상 농업생산기반시설 관련 경관계획은 특정경관계획 대상이나 특정경관계획수립은 현재 의무수립이 아닌 선택수립에 해당되어 농업생산기반시설의 경관계획수립은 비용 등의 문제로 이뤄지지 못하는 구조였다.

이상을 종합해 볼 때, 정부 정책과 제도 차원의 농업생산기반시설 경관관리방안 마련을 위해서는 다음과 같은 과제나 정책적 시사점을 고찰할 수 있다.

첫째, 현행 각종 경관관련 법률, 심의, 계획의 여건은 농촌경관 형성에 있어 농업생산기반시설이 부정적으로 작용하는 주요 원인이라 할 수 있으며, 「경관법」이 제정된 지 벌써 10여년이 지난 상황에서 농업생산기반시설 경관에 대한 인식 한계와 농촌경관이 차지하는 낮은 수준의 위상을 보여주고 있다. 경관은 국토차원에서 도시와 농촌을 불문하고 일어나는 현상인 반면 그 관리나 제어는 소관부처의 상이한 근거법과 사업의 종적체계에 종속되며, 좁은 위상에서도 농업생산기반시설 경관관리수단은 전무한 상태이기 때문에 이를 관리할 수 있는 법적·제도적 장치마련 뿐 아니라 법적 체계간의 횡적검토가 필요한 것으로 보인다. 농촌경관관리를 관련 부처 공동으로 운영하고 있는 일본처럼 경관법을 중심으로 부처간 역할을 명확하게 체계는 참고할 필요가 있다. 국토교통부는 경관법 내 제도와 정책들을 총괄하고 경관계획수립지침 개정을 통해 경관계획 내 농촌경관과 농업생산기반시설을 다룰 수 있는 방안을 제시할 필요가 있다. 농림축산식품부는 국토교통부 경관정책과 제도와 연동될 수 있도록 농업생산기반시설 경관성 향상을 위해 관련 법령 정비를 실시할 필요가 있다. 농어촌정비법 시행령 개정을 통해 기본계획 및 시행계획수립 시 경관검토의 근거를 마련하고, 계획수립 과정 속 농업생산기반시설물에 대한 경관검토제도를 도입·운영할 필요가 있다.

경관법의 소관주체가 국토교통성, 농림부, 환경성으로 되어 있는 일본과 달리 우리나라 경관법은 국토교통부 관할 법률로 농촌지역을 담당하는 농림축산식품부와 협력력이 부족한 현실이다. 이로 인해 농업생산기반시설은 그 과정에서 심의대상에 누락되거나 경관검토를 위한 근거가 부족 하는 등 경관향상과 관리 체계에의 편입이 미흡한 실정이다.

둘째, 농업생산기반시설 경관과 관련된 기초연구의 다양화가 필요하다. 농업생산기반시설 경관연구의 실질적

필요성에도 불구하고 농촌경관 연구 대부분은 포괄적인 계획수립, 평가 위주로 진행되는 동향을 보이고 있는 편이다. 특히, 도시에 비해 개발요인이 적지만 시설입지에 의한 경관변화 인지요인은 상대적으로 크게 인식될 수 있다는 점에서 경관영향의 상대성이나 사회적 측면에 대한 접근도 필요하다. 농업생산기반시설이 가지는 농촌경관형성상의 문제는 생산기반시설과 같은 토목구조물 자체는 가치중립적이지만 그것이 선인지 아닌지, 아름다운지 추한지를 결정하는 것은 인간이기 때문에 사회인식적 가치의 변화가 반영되어야 하고(시노하라, 2010) 개인의 관점들이 모여 개념을 형성하고 사회적으로 특정 가치를 수용하면서 법, 제도, 관습 등의 형태로 나타난다면 농촌경관 및 그 구성요소의 경관문제와 관련된 위상이 소관부처의 제도적 한계를 넘어 한국인의 원풍경적 가치와 국토경관 형성의 근간이라는 사회적 맥락과 의미(진중현, 2013) 속에서 고찰될 필요가 있다.

농업기반시설이 본격적으로 정비된 지 50여년이 지났지만 아직 농업기반시설 경관이 소홀하게 다루지고 있는 것은 농촌경관이 현재 사회에서 차지하고 있는 비중과 상황을 간접적으로 보여준다고 할 수 있다. 시설물 경관관리를 위한 법적·제도적 도구마련 뿐 아니라 실행을 위한 구체적인 방안을 제시할 수 있는 다양한 모델과 우수사례 발굴 등 농업생산기반시설 경관을 개선하기 위한 여러 가지 노력들이 필요하다. 본 연구는 현재까지 거의 연구되지 않았던 농업생산기반시설 경관과 그 디자인의 문제점을 정부정책과 제도 측면에서 분석 고찰하는데 의의를 두었다. 시설의 구체적 개선방안을 포함하지 않은 것은 한계이지만 제도 뿐 아니라 계획수립과정상의 문제점과 농업생산기반시설의 경관개선정책에 대한 연구도 향후 후속 연구과제로 판단된다.

## References

1. Park Sung-kyoung, 2018, An Analysis of the Residents Satisfaction and Willingness to Pay in the Project of Rehabilitation and Upgrading of Irrigation Facilities.
2. Oh Seung-jong, 2011, A study on Actor in Landscape Law.
3. Song Mi-Hae, 2009, A Study on the representation of regional context in the design of pumping station.
4. Sim, Kyuonng-mi et al, 2016, A Study on Improvement of rural landscape management system from the Aspect of Land Management(2),



- Architecture & Urban Research Institute
5. An, Duk-cho et al. 2015, Analysis of Research Trends about Rural Landscape Published in Korean Academic Journals, Journal of the Korean Society of Rural Planning vol. 21, pp.121-129.
  6. Jin Jong-heon, 2013, Landscape as Representation or Practice, Journal of the Korean Society of Geographical vol. 48, pp.557-574.
  7. Ministry of Land, facilities and Transport, 2015, Landscape Planning Guidelines
  8. Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2012, A study on the People's Perception of Land use in Farming and Fishing Villages
  9. Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2018, Implementation Guidelines for Agriculture and Forestry.
  10. Ministry of Environment, 2015, Guidelines for natural scenery review for development projects.
  11. 2013~2017 Basic plan of agriculture and rural food industry, 2013, Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs.
  12. Rural Research Institute, 2012, Development of the remodeling technology of Hydrographic Bridge considering the scenery and safety
  13. Rural Development Administration, 2013, Rural Landscape Design Guidelines.
  14. Yeonggwang-gun, 2013, Yeonggwang-gun Landscape Plan.
  15. Joo Shin-ha, Kim Kyoung-in, 2016, Explanation of easy-to-understand Landscape Law, Bomun Publishing Group.
  16. Shinohara Osamu, 2010, Design Civil engineering, Dongnyok Publishing Group.
  17. Korea Rural community Corporation, 2017, Report on the Gwangcheon Rural water development project, Gimcheon City, Gyeongsangbuk-do.
  18. Korea Rural community Corporation, 2017, Statistical of Agricultural Production facilities.
  19. Korea Expressway Corporation, 2008, Expressway public design guidelines.
  20. Korea Water Resources Corporation, 2014, K-Water Landscape design guidelines.
  21. <http://www.law.go.kr>.
  22. <http://www.mafra.go.kr>.
  23. <http://terms.www.naver.com>.
  24. [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2008/10/13/2008101300092.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2008/10/13/2008101300092.html).
- 
- Received 4 July 2019
  - First Revised 21 August 2019
  - Finally Revised 27 August 2019
  - Accepted 27 August 2019