

일본, 미국, 독일의 농촌 경관관리제도 특성과 국내 시사점

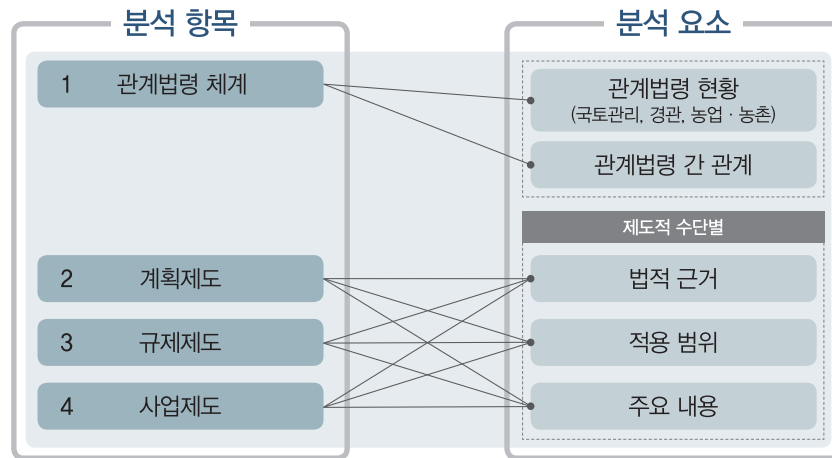
이상민 연구위원, 차주영 연구위원, 이여경 부연구위원

요약

- 일본의 농촌 경관관리는 「경관법」을 중심으로 이루어져 경관계획과 경관농업진흥지역정비계획 수립, 경관농업진흥지역 내 토지이용이나 개발행위 등을 유도하는 내용 등이 모두 「경관법」을 근거로 함
- 미국 연방정부는 국가 소유의 중요 경관자원을 관리하기 위한 법령을 제정하여 운영하고 있으며, 주정부 및 지방정부는 별도의 경관계획을 수립하지 않고 도시기본계획 내에 관련 내용을 포함하는 대신에 농지 보호 또는 개발행위를 관리하기 위하여 보전지역권, 형태기반코드 등과 같은 제도를 운영함
- 독일의 농촌경관은 국토관리와 같이 「건설법전」에 따라 도시관리계획으로 통합적으로 관리하며, 경관 관련 계획이나 규제 등도 「건설법전」과 토지이용계획, 지구단위계획 등 도시관리계획에서 다루고 있음
- 일관되고 체계적인 농촌 경관관리를 위해 명확한 목표 및 정책방향을 설정하고, 국토의 계획 및 관리체계와 농업·농촌 관리체계와의 긴밀한 연계 속에서 관련 법제도를 운영할 필요가 있음

1 경관관리제도의 분석 방법

- 경관관리를 위한 제도적 수단은 관리 방향을 설정하기 위한 ‘계획’과 이를 실행하기 위한 ‘규제’, ‘사업’ 등으로 구분
 - (계획 수단) 지역 경관을 종합적으로 관리하기 위한 방향을 제시하는 기본계획과 특정 사업의 경관관리를 위한 사업계획 성격을 가지는 경관계획으로 나뉨
 - (규제 수단) 민간의 건축 및 개발행위 등을 제어하는 제도적 수단으로, 규제 수단별로 법적 구속력의 차이는 있으나 용도지역지구제에 따른 용적률 · 건폐율 · 높이 규제, 개발행위허가, 경관설계지침 등이 규제적 수단에 속함
 - (사업 수단) 공공에서 실행 또는 지원하여 경관개선에 직접적 영향을 줄 수 있는 수단으로, 지자체에서 직접 시행하는 사업뿐 아니라 정부에서 지자체 사업 활성화를 위해 지원하는 사업도 포함
- 일본, 미국, 독일의 농촌 경관관리제도를 계획, 규제, 사업 측면에서 분석
 - 경관관리제도 분석에 앞서 각국의 관련 법체계를 먼저 살펴보고, 계획, 규제, 사업을 다시 법적 근거, 적용 범위, 주요 내용으로 나누어 분석함



해외 농촌 경관관리제도 분석 틀

- 일본과 독일은 주로 중앙정부 차원에서 검토하였으며, 미국은 주요 권한을 주정부나 지방정부에 위임하므로 주정부 및 지방정부 법제도를 분석하기 위해, 농업용지가 행정 구역의 많은 부분을 차지하고 있고 농업용지나 경관을 관리하기 위한 프로그램을 운영하고 있는 캘리포니아주와 캘리포니아주의 도 · 농복합도시인 킹스버그시를 살펴봄

※ 본 원고는 2015년 한국농촌경제연구원과 협동과제로 추진된 「국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구 (1)」 보고서를 기반으로 작성됨

2 해외 농촌경관 관련 법체계

■ 일본

- 국토계획, 토지이용, 경관관리를 위한 법을 각각 마련
 - 국토계획 관련법으로는 「국토형성계획법(國土形成計畫法)」과 「국토이용계획법(國土利用計畫法)」이 있음
 - 토지이용 관련법으로, 도시지역에는 「도시계획법(都市計畫法)」, 농업지역에는 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률(農業振興地域の整備に關する法律)」, 산림지역에는 「산림법(森林法)」, 자연공원지역에는 「자연공원법(自然公園法)」, 자연보전지역에는 「자연환경보전법(自然環境保全法)」이 적용됨
 - 경관 관련법으로는 국토경관 관리를 위해 제정한 기본법 성격의 「경관법」이 있음
- 경관관리의 중심이 되는 법은 「경관법」이며, 농촌경관 역시 「경관법」에 근거
 - 특히, 농촌 경관관리를 위한 계획적 수단인 ‘경관농업진흥지역정비계획(景觀農業振興地域整備計畫等)’에 대한 법적 근거를 「경관법」 제56조에서 명시하고, 「경관법」에 근거하여 설정되는 ‘경관농업진흥지역’이 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 따라 지정되는 농업진흥지역과 연계하여 지정하도록 하는 등 관련 법령을 연계·운용할 수 있도록 함
 - 또한 「경관법」과 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」은 국토관리에 대한 방향을 제시하는 「국토이용계획법」과 연계됨

■ 미국

- 연방정부는 「연방토지정책 및 관리법」, 주정부 및 지방정부는 「표준용도지역수권법」에 근거하여 토지를 관리
 - 연방정부에서는 「연방토지정책 및 관리법(Federal Land Policy and Management Act)」에 근거하여 연방정부 소유의 토지를 관리하며, 주정부 및 지방정부에서는 연방정부에서 제시한 「표준용도지역수권법(A Standard State Zoning Enabling Act)」에 근거하여 각각의 여건에 맞게 제정한 토지이용 규제 및 도시계획 제도를 운영함

- 경관관리를 위한 기본법을 제정하고 있지는 않으나, 연방정부와 주정부 및 지방정부에서 농업 또는 도시계획 관련 법령에 농촌 경관관리와 관련된 내용을 포함
 - 연방정부에서는 「농업법(Farm Bill)」과 「국가경관보전시스템법(National Landscape Conservation System Act)」 등의 제정을 통해 농촌지역 내 농지 및 경관자원을 보전하기 위한 법제도를 마련하였는데, 「농업법」에 따른 ‘농지보전 유보프로그램’과 「국가경관보전시스템법」에 의한 ‘국가경관보전시스템’ 등이 이에 해당함
 - 주정부나 지방정부에서도 농촌의 경관관리를 위한 별도의 법을 제정하지 않으며, 도시계획 관련법 등에 통합적으로 농촌 경관관리와 관련된 내용을 포함시키고 있음
- 캘리포니아주는 농업용지나 농촌경관을 관리하기 위한 제도를 운영
 - 캘리포니아주는 「도시계획, 조닝 및 개발법(Planning, Zoning and Development Laws)」에 근거하여 도시(Urban), 교외(Suburban), 농촌(Rural) 지역을 종합적으로 관리하기 위한 계획 수립, 토지이용 관련 규제 등에 관해 규정하고 있으며, 이외 농촌지역의 경관 자원 중 하나인 농지 보전을 위해 「윌리엄슨 법령(Williamson Act)」내 농지보호지구 제도(Farmland Security Zones)를 도입, 운영하고 있음
 - 캘리포니아주 킹스버그시에서는 「조닝 법령집(Municipal Code Title 17 Zoning)」과 연계한 형태기반코드(Form-based Codes)를 도입하여 지역 특성을 고려한 관리 및 규제를 시행하고 있음
- 연방정부와 주·지방정부의 관련 법령 간 관계를 법적으로 규정하고 있지 않으나, 주정부와 지방정부는 상호 연계할 수 있는 제도적 장치를 마련
 - 미국은 연방정부와 주·지방정부의 관리 대상이 달라 수권 위임에 대한 규정 외에는 관련 법령 간 관계를 법적으로 규정하고 있지 않음
 - 주정부와 지방정부의 법령 간 관계를 보면, 주정부에서 농촌경관 등에 대한 관리 원칙을 제시하고, 지방정부에서는 이를 구체화하여 실제 규제 수단으로 작동할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여 상호 연계하고 있음

■ 독일

- 경관관리를 위한 법을 별도로 제정하지 않고 공간관리와 관련한 법제도에 포함하여 운영
 - 관련법으로 연방정부와 주정부 차원의 「공간관리법(Raumordnungsgesetz)」, 「건설법전」, 「자연환경보전법(Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege)」 등이 있음

- 국토 전반에 대한 공간정책과 관리 방향을 제시하는 공간계획(Raumordnungsplan)은 「공간관리법」에 따라 연방 차원에서 수립하는 계획과 주 차원에서 수립하는 계획으로 나뉘며, 연합시군의 지역계획(Regionalplan)은 각 주에서 제정한 「주 공간관리법」에서 다룸
- 지방자치단체에서 수립하는 도시관리계획(Bauleitplan)의 근거는 「건설법전」이며, 이런 계획들을 통해 개발행위에 대한 직접적 관리가 이루어짐
- 「자연환경보전법」은 자연보호 및 환경관리의 기본방향을 제시하며, 「연방 자연환경보전법」과 「주 자연환경보전법」으로 나뉘어 각각 연방과 주정부에서 수립하는 자연환경계획(Landschaftsplanung)의 토대가 됨
- 국토관리와 관련된 모든 법은 각 계획 간 연계를 법조문으로 규정하고 있으며, 이에 따라 공간정책계획, 지역계획, 도시관리계획 및 자연환경계획은 계획 수립 시 각각의 계획 내용을 반영
 - 하지만 연방정부의 특성상 상위 계획이 반드시 하위 계획에 우선하지 않고, 하위 계획의 내용에 따라 상위 계획도 수정하여 상호 보완 가능
 - 「건설법전」과 「자연환경보전법」에 따른 도시관리계획과 자연환경계획은 개발행위에 대한 실질적인 규제로 작동하는데, 중요한 원칙은 자연과 환경의 훼손을 최대한 막는 것¹⁾이며, 전 국토에 적용되기 때문에 모든 개발행위허가는 침해 원칙에 해당하는지가 가장 중요한 판단 기준이 됨

3 해외 농촌 경관관리 계획제도

■ 일본

- 농촌경관은 「경관법」에 근거한 ‘경관농업진흥지역’을 중심으로 관리하며, 경관농업진흥지역을 관리하기 위한 계획적 수단으로는 「경관법」 제8조와 제56조에 각각 수립 근거를 두고 있는 ‘경관계획(景觀計畵)’과 ‘경관농업진흥지역정비계획(景觀農業振興地域整備計畵)’이 있음
- 경관계획과 경관농업진흥지역정비계획 모두 경관농업진흥지역을 대상으로 함
 - 해당 지역을 관리하기 위해 경관계획과 경관농업진흥지역정비계획이라는 계획 수단을 모두 활용할 수 있음

1) 이를 ‘침해 원칙(Eingriffsregelung)’이라 함

- 경관농업진흥지역은 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 근거하여 지정되는 농업진흥지역 내에서 경관관리가 필요한 구역을 중심으로 지정됨
- 경관계획은 지자체 경관 전반 또는 일부 지역을 관리하기 위한 내용이며, 경관농업진흥지역정비계획은 농업용 시설에 대한 경관을 고려한 내용
 - 경관계획은 지자체 경관 전반 또는 일부 지역을 관리하기 위한 계획 수단으로, 경관계획구역 내 행위 제한 기준, 경관 중요 건조물·공공시설·수목 등의 지정 및 관리방침을 제시함
 - 경관농업진흥지역 내에서 취락지역은 경관계획의 내용에 의해 관리되며, 경관농업진흥지역정비계획은 경관계획에서 다루지 않는 농업용 시설에 대한 경관을 고려한 정비방침, 경관 농작물 공동재배, 계단식 논 보전 등의 내용을 다루고 있음

■ 미국

- 연방정부는 「국가경관보전시스템법」 내 경관계획 수립 관련 규정을 두고 있지 않으나, 주·지방정부에서는 자체적으로 관련 법제도를 제정하여 운영
 - 연방정부는 「국가경관보전시스템법」을 제정, 국가 차원의 중요 경관자원을 관리하지만 법령 내 경관계획 수립에 관한 규정을 두고 있지는 않으며, 대신 해당 법을 소관하는 부처인 내무부(U.S. Department of the Interior) 토지관리국(Bureau of Land Management)의 「국가경관보전시스템법」에서 제시한 국가의 중요 경관자원에 대한 관리 원칙을 근거로 경관자원별로 ‘경관자원관리계획(Resource Management Plan: RMP)’을 수립하고 있음
 - 주정부나 지방정부에서는 자체적으로 특성에 맞는 법제도를 제정하여 운영할 수 있는데, 일반적으로 농촌 경관관리를 위한 별도의 경관계획을 수립하지 않고 도시기본계획에서 종합적으로 관련 내용을 포함함
- 캘리포니아주에서는 「도시계획, 조닝 및 개발법」에 근거하여 관련 지침을 수립
 - 캘리포니아주에서는 지방정부 도시기본계획에 대한 지침인 ‘도시기본계획 가이드라인(General Plan Guidelines)’을 수립하고, 하위 지자체인 킹스버그시에서는 ‘도시기본계획(General Plan)’을 수립하며, 이러한 계획의 수립 근거는 모두 캘리포니아주의 「도시계획, 조닝 및 개발법」임
- 연방정부의 경관자원관리계획은 경관자원별로 수립되므로 중요 경관자원 일대가 계획의 공간적 범위가 되며, 주정부의 도시기본계획 가이드라인과 지방정부의 도시기본계획은 주 또는 시 전역을 대상으로 함

- 연방정부는 경관자원관리계획을 수립하여 특정지구별 관리 세부 과제를 제시하고, 주·지방정부는 도시기본계획 등에서 도시지역뿐 아니라 농촌의 특성을 보전하기 위한 계획 내용을 포함
 - 연방정부에서 수립하는 경관자원관리계획(RMP)은 경관관리 분류체계를 네 단계로 구분하고, 광역적 관리와 해당 경관자원 내 특정지구별 관리를 위한 목표 및 세부 과제를 제시함
 - 미국의 주정부나 지방정부에서 경관계획을 별도로 수립하는 않지만, 도시기본계획 등에 도시지역뿐 아니라 농촌의 특성을 보전하기 위한 계획 내용을 포함함
 - 한편, 주정부에서는 지방정부에서 수립하는 도시기본계획에 대한 지침을 제시하는데, 캘리포니아주는 지속 가능한 개발, 환경 보전, 대중교통 중심 개발을 주요 원칙으로 제시하고, 이를 토대로 캘리포니아주 내에 위치하는 킹스버그시의 계획에는 토지 이용, 교통, 주거, 보전, 오픈스페이스 등의 계획 요소에 대한 관리 방향 및 세부 기준 등을 제시하고 있음

■ 독일

- 국토관리와 관련된 계획은 크게 정책 및 관리방향을 제시하는 계획과 구체적인 관리 또는 규제 수단으로 작동하는 계획으로 나눌 수 있음
 - 「공간관리법」에 따라 수립되는 연방정부, 주정부의 공간정책계획과 연합시군의 지역 계획은 정책 및 관리 방향을 제시하는 계획이며, 반면에 「건설법전」에 따른 도시관리 계획과 「자연환경보전법」에 따른 자연환경계획은 관리 수단의 역할
 - 또한 경관계획 수립에 관한 규정을 별도로 두고 있지는 않지만 단계별 법정계획 사이에 비법정계획을 수립하여 관리 방향을 구체화하는데, 예를 들어 토지이용계획과 지구단위계획 사이에 비법정계획인 라멘플랜(Rahmen Plan)을 수립하여 지구단위 계획에 대한 방향을 제시
- 토지이용계획과 자연환경계획은 행정구역 전역을, 지구단위계획은 해당 계획에서 정하는 일단의 지역을 대상으로 함
 - 직접적인 관리 수단이 되는 토지이용계획과 자연환경계획은 행정구역 전역을 공간적 범위로 설정하며, 도시와 농촌지역을 모두 포함
 - 개발에 대해 보다 구체적인 지침으로 작동하는 지구단위계획은 해당 계획에서 정하는 일단의 지역을 대상으로 하며, 주거·상업·공업 및 혼합지역으로 규정된 지역과 농촌의 사람들이 집단으로 거주하는 취락지역이 여기에 해당

- 모든 계획에 경관과 관련된 내용이 단계별로 포함되어 있으며, 개발 가능지에 대한 경관관리는 지구단위계획으로 철저하게 이루어지고 있음
 - 계획의 내용은 각각의 관련법에서 규정하고 있는데, 국토 차원의 공간정책계획과 주 정부 차원의 주 공간정책계획에서는 국토와 주 단위의 공간 발전 전략을 토대로 주요 기반시설, 개발 가능지, 녹지와 농경지에 대한 구조적인 틀을 제시하고, 지역계획에는 교통, 환경, 여가 등 부문별 계획이 구체적으로 제시되며, 자연환경계획은 토양, 물, 공기 · 소음 · 기후, 식생 · 비오톱, 자연경관, 여가 등에 대한 부문별 계획을 포함
 - 한편, 구체적 관리 수단으로 작동되는 도시관리계획(토지이용계획과 지구단위계획)은 앞서 언급한 계획 내용을 모두 포함하는데, 토지이용계획은 행정 단위에 대한 토지 이용을 가시화하며, 지구단위계획은 필지별로 구체적인 토지이용 및 개발행위에 대한 세부 기준을 제시

일본, 미국, 독일의 농촌 경관관리를 위한 계획제도

구분	계획명		수립 주체	근거법	적용 범위
일본	경관계획		경관행정단체	경관법 제8조	경관농업진흥지역 정비 계획구역을 포함한 도시 계획구역 내 · 외
	경관농업진흥지역정비계획		경관행정단체	경관법 제56조	경관농업진흥지역 정비 계획구역
미국	경관자원관리계획		연방정부	국가경관보전시스템법	연방정부 차원의 중요 경관자원
	도시기본계획 가이드라인		주정부 (캘리포니아주 사례)	도시계획, 조닝 및 개발법 (캘리포니아주)	주 전역
	도시기본계획		지방정부 (킹스버그시 사례)		시 전역
독일	공간정책기본계획		연방정부, 주정부	연방정부 또는 주정부의 공간관리법	국토 전역 또는 주 전역
	자연환경계획		연방정부, 주정부	연방정부 또는 주정부의 자연환경보전법	국토 전역 또는 주 전역
	지역계획		연합시 · 군	연방정부의 공간관리법	연합시 · 군에 의해 관리 되는 지역
	도시관리 계획	토지이용계획	지방정부	건설법전	시 전역
		라멘플랜	지방정부	-	특정 지역 (자율적 적용)
		지구단위계획	지방정부	건설법전	특정 지역

※ 출처 : 조사 내용을 토대로 연구자가 직접 작성

4 해외 농촌 경관관리 관련 규제

■ 일본

- 법적으로 농촌경관을 규제하기 위한 별도의 기준을 제시하지 않음
 - 그러나 농촌경관을 지속적으로 보전·관리하기 위해 수립하는 ‘경관농업진흥지역 정비계획’이 실제 토지이용 및 개발행위에 대한 유도 수단으로 작동할 수 있도록 「경관법」 제56조제2항에 운영 근거를 제시함
- 「경관법」 제56조제2항에서 경관농업진흥지역 내 토지 소유자나 이용자가 경관농업 진흥지역정비계획의 내용에 따라 토지를 이용하도록 유도하기 위한 토지이용 권고 규정을 두고 있음
 - 권고사항을 수용하지 않는 경우에 토지에 대한 소유권 이전, 사용 또는 권리 설정 등에 대한 행위를 함에 있어 시정촌장과 협의 절차를 거치도록 규정하고 경관을 고려 하여 개발을 하도록 유도하고 있음

■ 미국

- 연방정부 차원의 규제 수단은 없으며, 주정부나 지방정부 차원에서 토지이용 및 개발 행위 등을 제한하는 규제 수단을 운영
 - 캘리포니아주에서는 캘리포니아주 「민법(Civil Code)」 section 815~815.2에 근거하여 보전지역권(Conservation Easement)이라는 농지 보호 제도를 운영
 - 지방정부에서는 조닝제도가 농촌경관을 관리하기 위한 실질적인 규제 수단을 시행 하고 있는데, 킹스버그시는 조닝제도의 발전된 형태인 형태기반코드가 그 역할을 하며, 이에 대한 법적 근거는 「조닝 법령집」에서 규정
- 캘리포니아주 보전지역권제도는 농업용지와 관련된 생산활동을 주 보전 대상으로 하며, 킹스버그시의 형태기반코드는 시 전역을 5개 지구로 구분하여 규제
 - 캘리포니아주는 보전지역권제도에 농업용지 내 비농업적 개발과 이용을 제한하는 기준을 제시
 - 킹스버그시 농촌지역의 경우 자연지구(T1), 교외지구(T2), 근린경계지구(T3) 등의 특성이 혼재되어 있는데, 형태기반코드에서는 각각의 지구별로 정해진 용도, 토지 이용, 도시 형태, 허용 건축물 등에 대한 개발 기준을 제시

캘리포니아주 킹스버스의 농촌지역(T1, T2, T3) 내 적용되는 개발코드(Development Codes)

구분	자연지구(T1)	교외지구(T2)	근린경계지구(T3)
지역 특성	 T1 Natural	 T2 Rural	 T3 Neighborhood Edge
용도 일반	- 보존지구, 환경 저영향의 산책로 등	- 주거, 농업, 공공/오픈스페이스	- 주거, 공공/오픈스페이스
토지 이용	- 농작, 잔집승/가축 사육 허용, 학교, 공공 또는 민간의 여가/교육/공공집회를 위한 활용 허용, 홍수조절수로 등 허용 - 공원/오픈스페이스/놀이터로의 활용은 조건부 허용	- 대형필지의 교외주거, 농장, 가축 사육, 공원, 광장, 산림지, 목초지, 산책로, 오픈스페이스, 홍수조절수로 등	- 대규모 필지형태에 단독주택 배치, 주변 주거지역과 조화를 이루고, 교외지구로 가는 중간적 역할
도시 형태	- 지형적, 자원적 특성에 의해 어떠한 개발도 발생할 수 없도록 보존	- 가로에서 건축선을 후퇴시킨 저층 단독주택이 간격을 두고 배치	- 간격을 두고 이격된 단독주택과 가로에서 건축선 후퇴
허용 건축 유형	-	- 캐리지하우스(Carrige House) - 단독가구/사유지(Estate)	- 캐리지하우스(Carrige House) - 단독가구/사유지(Estate) - 복층형 주거

※ 출처 : City of Kingsburg(2012), 「Kingsburg Form Based Codes」, pp.[3,20-3]~[3,20-4] 요약

■ 독일

- 「건설법전」에서 제시하는 개발 원칙과 「건설법전」에 근거하여 수립되는 토지이용계획과 지구단위계획이 토지이용과 개발행위를 제한하는 실질적 규제 수단으로 작동
- 「건설법전」상의 개발 원칙과 이에 대한 구체적 실행 수단인 토지이용계획 및 지구단위계획의 범위와 내용이 곧 규제 범위와 내용이 됨
 - 「건설법전」에서는 개발이 가능한 내부 지역과 개발이 불가능한 외부 지역으로 구분하고 있으며, 농촌지역 내 취락지역은 내부 지역, 농경지 등은 외부 지역에 해당하여 취락지역을 제외한 대부분의 농촌지역은 보존을 원칙으로 개발이 제한됨

일본, 미국, 독일의 농촌 경관관리를 위한 규제제도

구분	규제 수단		운영 주체	근거법	적용 범위
일본	경관농업진흥지역정비계획		경관행정단체	경관법 제56조	경관농업진흥지역 정비계획구역
미국	보전지역권		주정부 (캘리포니아주)	민법 (캘리포니아주)	주 전역
	형태기반코드		지방정부 (킹스버그시)	조닝법령집 (킹스버그시)	시 전역
독일	건설법전		연방정부	건설법전	국토 전역
	도시관리계획	토지이용계획	지방정부	건설법전	시 전역
		지구단위계획	지방정부	건설법전	지자체 내 특정 지역

※ 출처 : 조사 내용을 토대로 연구자가 직접 작성

5 해외 농촌 경관관리 관련 사업²⁾

■ 일본

- 농촌지역을 관리하는 주무부처인 농림수산성에서 ‘농산어촌활성화프로젝트 지원 교부금제도’와 ‘아름다운 농촌재생 지원사업’을 운영
 - 농산어촌활성화프로젝트 교부금제도는 「농산어촌활성화법」에 근거하여 농촌경관 관련 사업 등 농산어촌 활성화를 위한 사업 전반에 대한 재정을 지원하며, 아름다운 농촌재생 지원사업은 법적 근거를 가지고 있지 않으나, 농림수산성의 정책 방향에 따라 시행되는 농촌경관 향상 관련 주요 사업으로, 농촌의 가치를 제고하고 계승하기 위해 추진하고 있음
- 아름다운 농촌재생 지원사업은 사업을 시행하는 시정촌 등 지자체에 지원하며, 농산어촌활성화사업은 도도부현, 시정촌 등의 지자체(공공)뿐 아니라 사업 시행 주체가 되는 지역단체(민간)에게도 사업비를 지원
 - 민간을 대상으로 지원할 시에는 일차적으로 도도부현 및 시정촌 등 지자체에 교부한 후, 지자체에서 지역조직 및 주민에게 보조금을 지원하는 절차를 거침

2) 중앙정부 차원에서는 직접적으로 정부가 시행하는 사업보다는 지자체 또는 민간에 대한 지원사업이 많으므로 이를 중심으로 살펴봄

- 농산어촌활성화사업은 농촌지역 내 생산기반시설, 생활환경시설 등의 정비에 대해 지원하며, 아름다운 농촌재생 지원사업은 시설 정비뿐 아니라 농촌의 종합적 가치 향상 및 계승을 위한 활동계획 만들기, 지역상품 브랜드화, 관련 체제정비 등까지 사업 내용에 포함되어 있음
- 지원 규모는 2015년 기준으로 농산어촌활성화사업에 61.5억 엔, 아름다운 농촌재생 지원사업에 30억 엔을 지원하였고, 교부금을 지원할 때에는 사업 내용에 따라 정액 또는 보조율을 적용하여 지원하며 일부 지원사업은 하나의 사업계획당 지원되는 상한액을 정하고 있음

■ 미국

- 연방정부에서 시행하는 사업으로는 농지보전 유보프로그램(Conservation Reserve Program)과 경관보전 프로그램(Landscape Conservation Initiatives)이 있으며, 캘리포니아주에서는 농지보호지구제도(Farmland Security Zones)를 운영
 - 농지보전 유보프로그램은 「농업법」을 토대로 운영되는데, 지속적인 농업활동 및 환경적 민감성으로 인한 토양 유실 등을 억제하고 농지를 보전하기 위해 도입
 - 경관보전 프로그램은 법적 근거를 가지고 운영되는 사업은 아니며, 「국토경관보전 시스템법」을 운영하는 토지관리국에서 자체적으로 마련함
 - 농지보호지구제도는 「윌리엄슨 법령」을 토대로 농업용지가 도시적 용도로 활용되는 것을 억제하기 위해 마련
- 각 사업은 모두 다른 범위의 대상을 지원
 - 연방정부의 농지보전 유보프로그램은 농업용지, 경관보전 프로그램은 중요 경관자원을 대상으로 함
 - 캘리포니아주는 농지보호지구제도를 통해 농업용지를 보전·관리하는 행위에 대해 재정적 지원을 함
- 연방정부는 농지보호를 위한 보조금과 기술적·재정적 지원을 하며, 주정부 차원의 캘리포니아주는 농지보호지구를 지정하여 재정적으로 지원
 - 연방정부의 농지보전 유보프로그램은 농지보호 행위에 대한 일정 금액의 보조금을 지원하는 사업으로, 농지 소유자가 자발적으로 프로그램에 등록하도록 하고, 시행여부가 결정되면 소유자는 10년 간 농업활동을 중단하고 정부에서 지정하는 초지용 씨앗을 파종하도록 하는 등 경관의 보전 용도로 농지를 활용하게 하며 이에 대한 보상금을 지원함

- 경관보전 프로그램을 통해서 자연 자원 및 농업지대의 보전을 위해 관리 방향을 제시하고 이러한 방향에 따라서 민간이 직접 관리하는 것을 유도하기 위해 기술적·재정적 지원을 하며, 경관보전 프로그램에서는 농장주, 목장 소유자, 수목 관리자 등이 지속적으로 농업지대 환경을 유지·관리하도록 경관적 고려사항 등을 포함한 관리방침을 제시하고, 이를 토대로 관리하는 경우에 관리자들에게 재정적으로 지원함
- 주정부 차원의 농지보호지구제도 역시 토지 소유주나 소유주협회 등의 요청으로 농지보호지구가 지정되고 재정적 지원이 이루어지는데, 개별 토지 소유주가 연방 또는 지방정부와 자발적으로 계약함으로써 일정 농지가 농지보호지구로 지정되면 자산세 등의 세금 부과율을 낮추어 주는 등 인센티브를 부여함

■ 독일

- 법적 근거를 가지고 농촌경관의 보전 및 개선을 위해 시행되는 지원사업은 없으나, EU 또는 독일 연방정부의 정책 방향에 따라 ‘LEADER 프로그램(EU)’과 ‘통합적 농촌개발사업(독일 연방정부)’ 등을 통해 농촌지역에 지원
- EU정책에 따른 LEADER 프로그램과 독일 연방정부 정책에 따른 통합적 농촌개발사업 모두 마을 또는 특정 지역을 대상으로 지원
- LEADER 프로그램은 기술적, 교육적 지원을 통해 농촌지역의 지속 가능한 발전을 강조하며, 통합적 농촌개발사업은 비투자 부문과 투자 부문으로 구분하여 연방정부에서 사업을 직접 시행하여 농촌지역을 지원
 - LEADER 프로그램은 농촌지역의 삶의 질 개선, 지역 산물 및 서비스 경쟁력 제고, 지역의 자연 및 문화자원 활용 등에 기여하기 위해 지원함
 - 비투자 부문(Nicht Investive Massnahmen) 지원사업으로는 통합적 개발계획의 수립, 농촌지역 커뮤니티 발전계획의 수립, 지역매니지먼트사업의 추진 등이 있으며, 투자 부문(Investive Massnahmen) 지원사업으로는 마을 개조 및 개발, 지역 특성을 고려한 기반시설 설치, 자연경관을 고려한 환경 개선 등이 포함됨

일본, 미국, 독일의 농촌 경관관리를 위한 사업

구분	지원 수단	운영 주체	지원 대상	근거법	적용 범위
일본	농산어촌활성화프로젝트 지원교부금	농림수산성	시정촌 등	농산어촌활성화법	사업 단위
	아름다운 농촌재생 지원사업	농림수산성	도도부현, 시정촌, 지역단체 등	-	사업 단위
미국	농지보전 유보프로그램	연방정부	농업용지 소유자 등	농업법	농업용지
	경관법	연방정부	중요 경관자원 관련 농장주, 목장 소유주, 수목관리자 등	- (연방 토지관리국 정책)	중요 경관 자원
	농지보호지구제도	주정부 (캘리포니아주 사례)	농업용지 소유자 등	윌리엄슨 법령 (캘리포니아주 사례)	농업용지
독일	LEADER 프로그램	EU	지방정부	- (EU 정책)	마을 또는 지역 단위
	통합적 농촌개발사업	연방정부	지방정부	- (독일 연방정부 정책)	마을 또는 지역 단위

※ 출처 : 조사 내용을 토대로 연구자가 직접 작성

6 해외 농촌 경관관리 제도의 국내 시사점

- 일관되고 체계적인 농촌 경관관리를 위해 명확한 목표 및 정책방향 설정
 - 일본, 미국, 독일은 기본적으로 농촌경관의 보존을 원칙으로 하여 계획, 규제, 사업 제도를 운영하고 있음
 - 우리나라는 농림축산식품부 등에서 농촌경관개선종합대책(2006), 농촌오감경관만들기 정책(2011) 등을 마련하였으나 실질적으로는 경관보전직불제와 같은 지원사업을 도입하는 데 그쳤으며, 다른 한편에서는 규제완화 정책을 추진하여 농촌지역 개발이 증가, 도리어 경관을 훼손하는 경우도 많아지고 있음
 - 따라서 농촌 경관관리를 위한 법제도적 체계를 개선하기에 앞서 주민, 전문가, 공공이 모두 공감할 수 있는 농촌 경관관리에 대한 목표 및 정책방향을 설정하는 것이 우선 되어야 함

- 국토의 계획 및 관리체계와 농업·농촌 관리체계와의 긴밀한 연계 속에서 농촌 경관 관리 법제도 운영
 - 우리나라와 제도적 체계가 유사한 일본의 경우, 「도시계획법」, 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」 등의 농촌경관 관련 법령과 「경관법」 간에 지역 지정, 계획 수립 및 운영의 측면에서 상호 연계하여 운용하도록 법적으로 규정하고 있음
 - 독일 역시 「건설법전」을 중심으로 관련 도시, 농촌 등을 포함하는 국토관리 관련 법제도를 통합적으로 운영하고 있으며, 관련 제도 간 연계를 통해 실행력을 확보함
 - 반면 우리나라는 「경관법」, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 등의 여러 가지 농촌경관 관련 제도를 개별적으로 운영하고 있어, 계획의 중복, 관리체계의 모호함 등의 문제가 야기됨
 - 현재 국내에서 운영되고 있는 농촌 경관관리에 관한 법제도들이 실질적으로 농촌경관 관리 수단으로 작동될 수 있도록 관련 법제 간 관계 설정이 필요함
- 농촌 경관관리의 방향을 일관성 있게 제시하기 위해 관련 계획을 연동시켜 활용하거나 일부 보완하는 등 계획제도 재편
 - 우리나라 현행 법제도상 농촌경관 관련 법령에 근거하여 이미 많은 계획이 수립되고 있으므로, 농촌경관과 관련해서 별도의 기본계획을 수립하기보다는 기존 계획 간의 위계 및 관계 설정을 통해 계획체계를 재정립하는 것이 필요함
 - 일본에서는 경관계획과 경관농업진흥지역정비계획을 연계하여 운용하고 있으며, 미국에서는 국가 차원의 중요 경관자원에 대한 관리계획을 수립하여 운영하고 있음
- 농촌경관의 체계적 관리를 위해 관련 계획이 규제 또는 유도 수단으로 작동되어 실행될 수 있도록 제도적 근거 마련
 - 일본과 독일의 경우에는 계획 자체가 실질적인 규제 수단으로 작동될 수 있도록 법적 근거를 마련하고 있으며, 이를 통해 경관계획의 실행력을 높일 뿐 아니라, 계획에서 설정한 농촌경관에 대한 관리방향과 기준을 실제 토지이용 및 개발행위를 제한하는 수단으로 활용함으로써 일관되고 효율적인 경관관리체계를 구축하고 있음
 - 이에 비해 우리나라 농촌경관 관련 계획은 실효성이 많이 떨어지므로, 농촌 경관관리를 위한 별도의 규제 수단을 마련하기 보다는 기존 계획제도가 토지이용 및 개발행위 등을 제어할 수 있는 수단으로 작동할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이 필요함

- 농촌지역에 대한 물리적 환경 개선뿐 아니라 고유한 자연적 · 문화적 가치를 제고할 수 있도록 마을 또는 지역을 단위로 한 통합적 사업 시행 및 지원
 - 농촌 마을경관을 종합적으로 보전 · 관리하기 위해 특정 사업구역에 국한하지 않고 마을 또는 지역 단위로 사업을 시행할 수 있도록 지원하는 것이 필요함
 - 또한 농촌 고유의 지역적 가치를 계승하고 제고시키기 위해서는 시설 정비 등의 물리적 환경 개선뿐 아니라 농촌 경관자원의 지속적 보전 · 활용을 위한 프로그램 등을 함께 운영해야 함

이상민 연구위원 (044-417-9642, smlee@auri.re.kr)

차주영 연구위원 (044-417-9646, cytchah@auri.re.kr)

이여경 부연구위원 (044-417-9655, yklee@auri.re.kr)

