

국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구 (2)
A Study on Improving the Rural Landscape Management System
from the Aspect of Land Management (2)

심경미 Sim, Kyung Mi
이여경 Lee, Yeo Kyung
홍예지 Hong, Ye Ji
류현숙 Lyu, Hyeon Suk
윤 건 Yoon, Kun
박정호 Park, Jung Ho

(a u r i

AURI-협동-2016-1

국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구 (2)

A Study on Improving the Rural Landscape Management System
from the Aspect of Land Management (2)

지은이: 심경미, 이여경, 홍예지, 류현숙, 윤건, 박정호

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제569-3850000251002008000005호

인쇄: 2016년 12월 27일, 발행: 2016년 12월 31일

주소: 세종특별자치시 절재로 194, 701호

전화: 044-417-9600, 팩스: 044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 19,000원, ISBN: 979-11-5659-101-6, 979-11-5659-060-6(세트)

* 이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

경제·인문사회연구회 협동연구 총서
“국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구 (2)”

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
16-47-01	국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구 (2)	건축도시공간연구소

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관연구기관	건축도시공간연구소	심경미 연구위원	이여경 부연구위원, 홍예지 연구원
협력연구기관	한국행정연구원	류현숙 연구위원	윤건 부연구위원, 박정호 부연구위원

3. 연구 심의위원

심의위원	소속
김상호 선임연구위원	건축도시공간연구소
염철호 연구위원	건축도시공간연구소
김명수 연구위원	국토연구원
김상범 농업연구사	농촌진흥청 국립농업과학원
이유직 교수	부산대학교 조경학과

4. 외부전문가 활용 및 자문위원

구분	외부전문가 및 자문위원	소속
외부전문가	송준환 교수	일본 야마구치국립대학
연구 자문 위원	김남희 주무관	서천군 도시건축과
	김대수 교수	대전과학기술대학교 도시환경조경과
	김승근 교수	강동대학교 건축과
	김승주 수석연구위원	SH공사 도시연구원
	김춘기 서기관	농림축산식품부 지역개발과
	김혜란 부사장	(주)도시건축 소도
	김혜정 부사장	(주)아키텐플랜종합건축사사무소
	방재성 책임연구위원	충남공공디자인센터
	백승석 과장	한국농어촌공사 지역개발지원단
	서영근 주무관	서천군 건설과
	손옥용 부장	한국농어촌공사 농촌개발처 경관조성부
	오형은 대표	(주)지역활성화센터
	이종석 차장	한국농어촌공사 서천지사 지역개발부
	주신하 교수	서울여자대학교 원예생명조경학과
	최윤정 과장	한국농어촌공사 농촌개발처 경관조성부
	한기승 팀장	김해시 디자인건축과

연구요약

제1장 서론

본 연구는 2년에 걸친 연구로 2015년에 국토 관리차원에서 농촌경관의 보전·관리 및 형성을 위해 종합적이고 체계적인 경관관리 방안을 마련하고자 출발하였다. 이를 위해 1차 년도 연구에서는 농촌경관과 관련된 법·제도, 행정조직, 관련예산 등을 중심으로 국내 농촌 경관관리체계를 진단하고, 향후 경관관리체계 개선방향 및 추진과제를 도출하였다. 1차 년도 연구 결과 첫째 국가차원의 농촌경관관리 목표 및 비전 수립, 둘째 농촌지역의 여건 및 특성에 적합한 경관관리수단 확보, 셋째 농촌경관관리체계의 효율적 운영을 위한 경관행정체계 마련 세 가지를 농촌 경관관리체계 개선방향 및 추진과제로 제시하였다. 이러한 결과를 토대로 2차 년도 연구에서는 농촌지역의 여건과 특성에 적합한 구체적이고 실효성 있는 농촌 경관관리체계의 개선방안을 제시하고자 하였다.

이를 위해 농촌 경관관리체계를 정책, 계획, 사업, 조직 측면에서 면밀히 분석하여 국가차원의 농촌 경관관리체계의 특성과 한계점을 도출하고, 1차 년도에 진행하지 못했던 지자체 차원의 농촌 경관관리 운영 현황을 분석하여 시사점과 문제점을 도출하였다. 향후 바람직한 농촌 경관관리의 목표 및 정책방향을 제시하기 위해 농촌 주민 및 국민, 관련 전문가 등 관련 주체를 대상으로 농촌경관에 대한 대국민 인식 조사를 실시하였으며, 국내 및 일본사례를 중심으로 농촌경관관리를 위한 협력적 운영사례를 분석하였다.

제2장 국가차원의 농촌 경관관리체계 현황 및 특성

2장에서는 국가차원의 농촌 경관관리체계를 정책, 계획, 사업, 조직으로 구분하여 그 현황 및 특성과 한계점을 도출하고 개선방향을 제시하였다.

먼저 농촌 경관 관리를 위한 국가차원의 정책은 2005년~2006년부터 본격화되어 필요한 내용과 관리수단이 종합적으로 마련되고 단계적으로 진행되고 있다고 판단할 수 있다. 그럼에도 첫째 농촌 경관관리 대상의 불명확, 개념에 대한 인식 부족, 공감대 형성이 부족하다는 지적이 지속적으로 대두되고 있는 점, 둘째 ‘농촌경관개선종합대책(2006)’과 ‘오감경관대책(2011)’과 같은 농식품부의 농촌경관 정책의 위상이 불분명한 점, 셋째 농촌경관을 위한 다양한 정책과 수단들의 실효성 문제가 나타나고 있는 점 등에서 농촌경관관리 정책의 문제점을 도출하였다. 이에 농촌 경관관리의 대상과 개념, 농식품부 농촌경관 정책의 명확화가 필요하며, 국가차원에서 마련된 농촌경관을 위한 정책들이 지자체나 사업단계에서 실행될 수 있도록 정책의 도입취지와 목표 등을 명확히 전달하는 정책 실행 방침이나 매뉴얼 등이 마련될 필요가 있음을 도출하였다.

계획에 의한 농촌 경관관리체계는 「경관법」에 의한 ‘경관계획’과 「농업식품기본법」에 의한 ‘농업식품발전계획’이 있으며, 「농어촌정비법」에 의한 ‘농어촌경관관리계획’과 「농어촌리모델링법」에 의한 ‘정비계획’이 대표적이다. 전자는 시·군·구 행정구역 전체를 대상으로 하는 상위 관리계획 성격이며, 후자는 사업추진 시 수립되는 단위 경관계획으로, 농촌 경관관리를 위한 계획체계는 매우 체계적으로 구축되어 있다고 할 수 있다. 그러나 첫째 계획의 수립기준과 성격을 볼 때 결과적으로 인구 10만 이하의 농촌지역의 경우 경관관리를 위한 상위계획이 부재할 수 있는 상황이며, 둘째 사업추진 시 수립되는 ‘농어촌경관관리계획’은 수립주체가 사업시행자로 되어 있고 의무수립이 아니라는 점에서 그 실효성이 의문시되는 상황이며, 셋째 마을정비구역과 정비구역 제도가 극히 일부의 사업에서만 저조하게 활용되고 있고 이들이 농촌에서 경관 관리 자체를 목적으로 하는 제도가 아니라는 점에서 실제로 농촌에서 경관 관리를 목적으로 하는 지구·구역 제도는 부재한 상황이라 할 수 있다.

사업에 의한 농촌 경관관리체계는 국토교통부 및 농림축산식품부에서 추진하는 경관 경관관련 사업에 대해 목적 및 취지, 사업내용 및 지원 사항, 추진절차와 그 효과 등을 검토한 결과, 첫째 지역의 비전과 지역에 필요한 사업을 제시하는 종합계획을 수립하는 것이 지역 경관형성에 중요한 역할을 하며, 둘째 사업추진 시 수립되는 가이드라인과 경관계획 또한 경관형성에 중요한 역할을 하고 있으며, 셋째 경관보전직접지불

제와 농촌 다원적자원 활용사업은 취지와 대상이 한정되어 있어 농촌의 경관자원을 발굴하고 이를 보전·관리하는 것을 주목적으로 하는 사업은 현재 부재한 것으로 파악되었다. 마지막으로 조직에 의한 농촌 경관관리체계는 국토교통부와 농림축산식품부 두 부처로 이원화되어 있어 종합적이고 체계적인 관리가 미흡한 실정이며, 중앙부처 및 산하 기관에도 경관 담당 전문 인력이 부족한 상황임을 확인하였다.

제3장 지자체 농촌 경관관리 현황 및 농촌경관 대국민 인식 조사

3장에서는 지자체 차원의 농촌경관관리 현황과 운영실태를 살펴보고, 농촌 경관 및 정책에 대한 대국민 인식현황을 분석하였다. 이를 위해 전국 175개 지방자치단체를 대상으로 하여 농촌 경관관련 조례 제정 현황과 담당부서 설치현황을 조사하고, 4개 지자체를 대상으로 경관관리체계 운영 현황을 살펴보았으며, 농촌경관 대국민 인식조사를 위한 설문조사를 실시하였다.

먼저 전체 175개 지자체 중 85.7%(150개)가 농촌 경관 조례를 제정하고 있으며, 26.5%(46개)가 경관 담당부서를 설치하여 운영하고 있는 것으로 조사되었다. 인구규모가 큰 자치단체가 경관 담당부서를 설치하는 비율이 높았으며, 광역자치단체의 노력에 따라 경관행정을 위한 부서 설치에 차이가 있음을 확인하였다. 인구 100만 이상의 광역자치단체의 경우 기초자치단체에 비해 경관계획 등의 총괄기능이 요구되어 설치비율이 높은 반면, 기초자치단체는 인력, 예산 등의 어려움으로 별도의 전담부서나 인력을 운영하는 데 어려움이 있는 것으로 파악되었다.

다음으로 당진시, 서천군, 김해시, 하동군 4개 지자체를 대상으로 지역의 일반현황과 함께 국가차원의 경관관리체계를 분석한 방식과 동일하게 계획, 사업, 조직, 심의로 구분하여 경관관련 계획 수립현황, 사업추진 시 경관관리체계 특성, 경관전담부서 설치 및 전문인력 운영 현황, 농촌 경관 및 사업부서와의 협력 여부, 경관심의 운영 현황 등을 분석하였다. 분석 결과, 첫째 현 경관계획수립지침이 농촌지역의 경관계획수립 기준으로 활용하는데 내용적인 한계가 있어 실제로 농촌지역에 대해서는 별도의 경관설계지침을 담아 경관계획을 수립하고 있음을 확인하였다. 둘째 일부 사업의 경우 사업시행 시 수립하는 경관계획이 농촌경관 향상에 중요한 역할을 하여 마을경관 형성에 상당히 긍정적인 수단으로 작동하고 있음을 확인하였다. 다만, 대부분의 사업들에서 수립되

는 사업단위 경관계획과 기본계획이 이미 정해져 있는 개별 단위사업에 한정되어 추진되고 있어 통합적 경관형성을 위한 종합계획이 필요함을 확인하였다. 셋째 경관 담당 부서가 설치되어 있는 경우에도 농촌 사업부서와의 연계·협력은 미흡하여 경관관리가 이루어지지 않고 있음을 확인하였다.

농촌경관 대국민 인식조사를 위해 농촌경관의 미래상, 아름다운 농촌경관을 만들기 위한 노력, 경관법 제정에 따른 농촌경관 변화 정도, 농촌경관 관련 정책의 문제점 및 개선방향으로 조사내용을 구성하여 일반인과 전문가 설문조사를 하였다. 설문결과 일반국민 555명, 전문가 45명(담당공무원, 연구자, 실무자)이 응답하였으며, 주요 설문 결과는 다음과 같다. 먼저 농촌에 대한 이미지에 대해 주로 ‘쉽/향수/정취’, ‘농경지 풍경’, ‘자연환경’ 등에 있다고 인식하고 있었으며, 농촌경관의 관리주체에 대해서는 국가라는 응답이 가장 많았으나 농촌지역 거주자들은 농촌지역 주민 본인들이 주체라는 응답이 가장 많았다. 또한 농촌경관의 보전·관리를 통해 지향하고자 하는 방향에 대해서는 일반국민들은 농촌 생활환경의 개선에, 전문가들은 농촌 지역자원의 가치 유지에 좀 더 비중을 두어 응답하였다. 전문가를 대상으로 한 조사에서는 농촌경관 관련 정책에 알고 있는 전문가는 절반뿐이며 이 중 정책이 잘 추진되고 있다고 판단하는 전문가는 전혀 없는 것으로 나타났다. 이들은 ‘정책의 불명확성’, ‘정책 추진력 및 실행력 부족’, ‘정책 실효성 부재’를 문제의 원인으로 꼽았다. 농촌경관 관련 중간지원조직이 필요한가에 대한 질문에 대해 100% 모두 필요하다고 응답하여, 농촌경관에 대한 인식 제고 및 정책 컨설팅 등을 위한 지원조직이 필요한 상황인 것으로 조사되었다.

제4장 국내외 협력적 경관관리 운영체계 분석

4장에서는 1차 년도에서 제시한 경관관리 수단의 실효성 확보를 위한 협업체계 구축의 개선방안 도출을 위해 관련 국내외 사례를 분석하였다.

먼저 국내 사례로는 행정조직간 협력적 운영사례로 김해시의 경관협의 제도 운영 사례와 전라북도 사례를 분석하였으며, 중간지원조직 운영사례로 충남공공디자인센터와 전라북도 사례를 분석하였다. 김해시와 충남공공디자인센터는 경관 전담 부서 또는 조직과 경관 관련 사업을 추진하는 타부서들과의 협력체계가 상당히 잘 구축되어 있는 선진사례로 의미가 있는 지역이며, 전라북도는 최근 농촌관련 업무를 전담하는 농촌활력

과를 신설하여 한곳에서 종합적으로 업무를 추진할 수 있도록 함으로써 추진 주체 간 협력체계가 이루어지고 있는 지역이다. 이들 지역들은 농업·농촌 사업의 효율적 추진을 위해 농촌사업의 성공적 실행의 기반으로서 경관관리 활동을 중요하게 인식하고 있는 것이 특징적이었다. 경관관련 부서 간 협력체계를 구축하기 위해서는 경관관리에 대한 인식을 제고하는 일이 중요하다는 점과 전문적인 자문 등 도움을 줄 수 있는 지원조직 또는 전담부서 설치가 주민 및 지자체 담당자들에게 큰 역할을 하고 있음을 확인할 수 있었다.

일본의 경우, 국토교통성에서 경관 관련 업무를 총괄하여 「경관법」에 근거한 경관 계획의 수립, 경관중요건조물 등의 관리를 통해 농촌경관을 보전·관리하는데 관여하고 있으며, 농림수산성에서는 농용지 등과 관련된 농업 경관의 보전·관리 등을 위한 업무를 전담한다. 이때에 농림수산성에서 담당하는 농촌경관 관련 제도는 「경관법」 및 경관 계획의 틀 속에서 운용되어야 하며 농림수산성이 소관하는 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」과도 연계되어, 경관행정을 총괄하는 부서와 농업 경관을 전담하는 부서가 역할 분담 및 상호 협력을 통해 농촌경관의 보전 및 관리를 위한 정책이나 제도를 운영하고 있음을 알 수 있었다. 정책 수립 및 운영의 측면에서도 국토교통성의 “아름다운 국가만들기 정책대강”에서 국가 차원의 경관정책 방향 및 과제를 설정하고, 농림수산성에서는 이러한 정책 방향에 따라 “아름다운 마을플랜 21”이라는 농업 경관과 관련된 정책을 수립하고 있다. 제도 운용 측면에서도 도시·농촌지역에 공통적인 요소에 대해서는 “경관계획”에 의해 관리되며 이를 지자체 경관행정 전반을 담당하는 부서에서 담당하며, 농업 관련 시설에 대해서는 “경관농업진흥지역 정비계획”을 수립하여 농업관련 부서에서 담당하여, 두 부서 간에 업무를 명확히 분담하되 「경관법」에서 두 계획 간에 연계관계를 가지도록 규정하고 있어 각 계획의 협력관계가 유지되고 있었다.

제5장 농촌 경관관리체계 및 제도 개선 방안

이와 같은 면밀한 현황 검토 및 사례 분석을 통해 농촌 경관관리체계 및 제도개선 방안을 5가지 측면에서 제시하였다.

먼저 정책적 측면에서 농촌 경관관리 개념 및 방향의 확립을 위해 농촌경관정책의 위상, 시점 및 내용, 실행주체, 실행수단 측면에서 개선방안을 제시하였다. 농촌경관 정책이

국토 경관의 정책방향과 정합성을 유지하고 그에 준하는 법적 근거와 위상을 갖추도록 하기 위해 경관정책기본계획과 연계하여 수립하는 것을 제안하였다. 또한 그 내용은 농지 및 농업기반시설 등 농촌지역에만 보유하고 있는 경관자원에 대한 관리에 초점을 두고 실행가능한 정책을 중심으로 제시하여 정책의 실효성을 높이도록 하였다. 정책 실행 주체의 측면에서는 농촌경관이 지역주민들의 일상과 밀접한 관계를 가지고 있으므로 주민 참여에 의한 농촌 경관관리를 제안하였으며, 이를 위한 인식 개선 및 교육 등 지원 정책을 마련할 필요가 있음을 제시하였다. 그 외에도 농촌경관 정책의 실현을 위해 구체적인 정책 실행 방침을 제시하도록 제안하였다.

계획적 측면에서는 우선 「경관법」이 국토전반의 경관 관리를 표방하고 있으므로, 「경관법」에 의한 ‘시·군 경관계획’이 도시지역과 농촌지역 모두를 아우르는 경관관리를 위한 최상위 계획으로 작동하도록 계획체계 개선방안을 제시하였다. 이를 위해서는 현재 도시지역 위주로 작성되어 있는 경관계획수립지침을 개정할 필요가 있으며, 농어촌 경관계획수립요령의 개정과 함께 연계방안을 마련할 것을 제안하였다.

다음으로 농촌 지역에서 경관을 특별히 관리할 필요가 있는 지역을 우선적으로 관리할 수 있도록 ‘(가칭)농촌중점경관진흥구역’이라는 구역제도 도입을 제안하였다. 농촌중점경관관리구역의 지정은 시·군 경관계획에 담고, 경관계획에서는 구역지정의 목적, 농촌경관자원의 특성, 진흥구역의 경관 관리방향 및 주안점에 대해서만 담고, ‘농촌중점경관진흥계획’은 별도로 수립하도록 하였다. 경관계획에 구역의 범위와 대상지를 선정할 때 농촌관련 부서를 통해 선정하도록 함으로써 협력체계를 확보하도록 하였다. 구체적인 도입방안으로 ①경관법의 특정경관계획 활용 ②경관법의 중점경관관리구역 활용 ③농어촌정비법에 본 구역제도 도입 세 가지를 검토하여, 단기적으로는 방안②를 활용하되 장기적으로는 방안③을 도입하여 두 방안을 연계할 것으로 제안하였다. 즉, 「경관법」의 중점경관관리구역에 “농촌형 중점경관관리구역” 유형으로서 ‘(가칭)농촌중점경관진흥구역’을 신설하고, 경관계획수립지침에 농촌형 중점경관관리구역에 대한 내용을 추가하거나 농어촌경관계획 수립요령을 수정·보완 및 연계하여 운영하도록 하였다.

사업과 지원 측면에서는 농촌 경관관리를 주목적으로 하는 새로운 지원사업을 도입할 것을 제안하였고 이를 앞의 농촌중점경관진흥계획과 연계하여 농촌중점경관진흥구역에 우선적으로 지원하도록 하여 경관이 중요한 농촌지역의 구역설정과 관리계획수립

을 유도하도록 하였다. 기존에 추진되고 있는 일반농산어촌개발사업과 관련해서는 1단계 사업기본계획 및 경관계획 수립시 전문가 또는 컨설팅 지원시스템 마련을 제안하였으며, 장기적으로는 개별사업기본계획에서 확대되어 지역의 발전방향과 필요한 사업계획을 담은 통합마스터플랜을 수립하도록 사업운영체계를 개선할 것을 제안하였다.

조직과 운영 측면에서는 중앙-지역차원의 농촌경관지원센터를 설립하도록 하며, 광역자치단체에는 경관 전문지원조직을 설치하고 기초자치단체에는 기존 중간지원조직과 연계하여 지역주민의 bottom-up방식의 경관활동을 지원할 수 있도록 연계할 것을 제안하였다. 유도와 컨설팅 측면에서는 기존에 추진되고 있던 유사 제도인 경관협약과 경관협정을 연계하도록 하며, 정비사업 추진 시 경관을 고려할 수 있는 매뉴얼 및 기술을 개발할 것을 제안하였다. 마지막으로 이러한 농촌 경관관리체계 개선방안을 실현하기 위한 제도 개선방안을 제시하였다.

제6장 결론 및 향후 과제

최근 국토경관현장 제정을 통해 경관에 대한 가치 인식기반이 마련되고 농촌과 관련한 주체들이 경관에 대한 논의를 확장해나감으로써 농촌 경관관리의 실행기반이 구축되어가고 있다. 이러한 시점에서 본 연구에서 제시한 농촌 경관관리체계의 개선방안이 현재 이원화되어 운영되고 있는 농촌지역의 경관관리 정책 및 제도의 한계를 극복하기 위한 논의의 시작점이 될 수 있을 것이다. 궁극적으로는 1차 년도 연구에서 언급하였듯이 농촌경관 향상을 통해 농촌 정주환경의 개선 및 국민 삶의 질 향상에 기여할 것이라 기대한다.

주제어 : 국토경관, 농촌경관, 경관관리체계, 경관관리, 경관법, 경관계획

차 례

제1장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경	1
2) 연구의 목적	3
2. 연구의 방법 및 흐름	4
1) 연구의 방법 및 수행체계	4
2) 연구의 범위 및 흐름	5
3. 개념 정리 및 분석의 틀	7
1) 농촌의 개념	7
2) 경관관리체계의 개념 및 분석의 틀	9
4. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성	11
1) 선행연구 검토	11
2) 선행연구와의 차별성	16
제2장 국가차원의 농촌 경관관리체계 현황 및 특성	17
1. 정책에 의한 농촌 경관관리체계	17
1) 개요	17
2) 국가 경관정책	18
3) 법률에 의한 국가 경관 관련 정책계획	24
4) 경관 관련 R&D	27
2. 계획에 의한 농촌 경관관리체계	29
1) 개요	29
2) 농촌 경관 관련 상위 관리계획 : 경관계획, 농업식품발전계획	31

3) 사업추진시 수립되는 경관계획 : 농어촌경관관리계획 및 마을정비계획, 정비계획	39
3. 사업에 의한 농촌 경관관리체계	43
1) 개요	43
2) 국토교통부 추진 사업	44
3) 농림축산식품부 추진 사업	49
4. 조직에 의한 농촌 경관관리체계	57
1) 개요	57
2) 중앙부처 및 관련 기관	57
3) 경관심의 조직	66
5. 소결 : 특성 및 한계	70

제3장 지자체 농촌 경관관리 현황 및 농촌경관 대국민 인식 조사 75

1. 지자체 농촌 경관관리체계 현황	75
1) 농촌경관 관련 조례 제정 현황	75
2) 농촌경관 관련 담당부서 설치 현황	78
2. 지자체 농촌 경관관리 현황 분석	80
1) 분석 개요	80
2) 당진시	82
3) 서천군	88
4) 김해시	96
5) 하동군	103
6) 소결 : 지자체 농촌 경관관리 현황 시사점 및 문제점	109
3. 농촌경관 대국민 인식 조사	113
1) 대국민 인식조사의 개요	113
2) 대국민 인식조사 결과분석	115
3) 소결	124

제4장 국내외 협력적 경관관리 운영체계 분석 127

1. 국내 협력적 경관관리 운영사례 분석	127
1) 행정조직 간 협력적 운영사례 분석	127
2) 중간지원조직 운영 사례 분석	131

3) 국내 협력적 경관관리 운영의 시사점	138
2. 일본의 다부처간 협력적 운영체계 분석	139
1) 사례조사의 개요	139
2) 국가 차원의 농촌 경관관리체계 운영 현황	140
3) 지자체 차원의 농촌 경관관리체계 운영 현황	149
4) 일본 농촌 경관관리체계의 특성 종합	161
제5장 농촌 경관관리체계 및 제도 개선 방안	163
1. 기본방향 및 개선 방향	163
1) 기본방향	163
2) 개선 방향	165
2. 농촌 경관관리체계 개선 방안	166
1) 정책에 의한 농촌 경관 관리 방안	166
2) 계획에 의한 농촌 경관 관리 방안	170
3) 사업과 지원에 의한 농촌 경관 관리	177
4) 조직과 운영에 의한 농촌 경관 관리	179
5) 유도 및 컨설팅에 의한 농촌 경관 관리	187
3. 제도 개선 방안	190
제6장 결론 및 향후 과제	191
1. 연구 요약 및 의의	191
2. 향후 과제 제안	195
참고문헌	197
Summary	203
부록 1. 농촌 경관관련 계획 및 사업계획 체계	209
부록 2. 농촌경관 정책방향 설정을 위한 대국민 인식조사 설문	211

표차례

[표 1-1] 법제도에 의한 경관관리 유형 및 분석의 틀	10
[표 1-2] 본 연구에서의 경관관리체계 분석의 틀 및 대상	10
[표 1-3] 선행연구 : 농촌 경관과 관련한 제도 및 관리체계를 종합적으로 다룬 연구	12
[표 1-4] 선행연구 : 농촌경관 정책 관련 연구	13
[표 1-5] 선행연구 : 농업·농촌의 계획체계 관련 연구	14
[표 1-6] 선행연구 : 거버넌스 체계 및 조직 관련 연구	15
[표 2-1] 정책에 의한 농촌 경관관리체계 대상 및 분석 틀	17
[표 2-2] 농업·농촌종합대책의 추진 목적과 주체	18
[표 2-3] 농업·농촌종합대책의 분야별 정책 목표	19
[표 2-4] 농업·농촌종합대책 로드맵 중 농촌 경관 관련 정책	19
[표 2-5] 농촌경관개선종합대책의 추진 목적과 주체	20
[표 2-6] 농촌경관개선종합대책의 추진 전략 및 세부과제	21
[표 2-7] 오감경관대책의 추진 목적과 주체	22
[표 2-8] 오감경관대책의 추진 전략 및 세부과제	22
[표 2-9] 국토경관 종합 개선방안의 추진 목적과 주체	23
[표 2-10] '농어촌 어메니티 체계적 관리' 과제의 세부 내용 및 방안	24
[표 2-11] 2013-2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 상 농촌 경관관련 세부 추진과제 ..	25
[표 2-12] 제1차 경관정책기본계획 추진전략 및 정책과제	26
[표 2-13] 농촌진흥청 국립농업과학원 농촌경관 R&D 추진 현황	27
[표 2-14] 국가경쟁력 강화를 위한 미래 도시경관 디자인 기술개발 세부과제 및 내용	28
[표 2-15] 농촌 경관 관련 법정계획	29
[표 2-16] 계획에 의한 경관관리체계 대상 및 분석의 틀	30

[표 2-17] 경관계획수립지침에 의한 경관계획의 지위 및 성격	31
[표 2-18] 경관계획 의무수립 대상 기준 및 수립권자 (경관법 제7조)	32
[표 2-19] 경관계획의 주요 내용 (경관법 제9조)	32
[표 2-20] 「경관계획수립지침」에서의 농촌 경관 관련 규정	33
[표 2-21] 「경관계획수립지침」에서의 농촌 경관 관련 규정	34
[표 2-22] 농업·농촌 및 식품산업 발전계획과 통합 대상 계획 목록	35
[표 2-23] 농업식품발전계획 의무수립 대상 기준 및 수립권자 (농업식품기본법 제14조)	36
[표 2-24] 농업식품발전계획에서의 농촌 경관 관련 상위계획의 내용 (농업식품기본법 제14조)	36
[표 2-25] 「지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침」 목차 및 세부내용	38
[표 2-26] 농업식품발전계획의 농촌지역개발 중 ‘환경 및 경관’ 계획 구성 체계	39
[표 2-27] 농어촌마을정비계획 수립 시 포함되어야 하는 내용 (농어촌정비법 제101조)	41
[표 2-28] 정비계획 수립시 포함되어야 하는 내용 (농어촌리모델링법 제6조)	41
[표 2-29] 사업에 의한 농촌 경관관리체계 대상 및 분석 틀	43
[표 2-30] 국토환경디자인 지원사업의 목표 및 방향	44
[표 2-31] 국토환경디자인 지원사업의 단계별 디자인검토회의 목적 및 개최 시기	45
[표 2-32] 일반농산어촌개발사업 개요	49
[표 2-33] 일반농산어촌개발사업 유형별 사업 내용 및 지원 내용	50
[표 2-34] 농촌마을 리모델링 시범사업 대상지 개요 및 사업유형	53
[표 2-35] 농촌다원적자원활용사업 세부 지원항목	56
[표 2-36] 사업에 의한 농촌 경관관리체계 대상 및 분석 틀	57
[표 2-37] 국토부 건축문화경관과 경관관련 예산현황	59
[표 2-38] 농식품부 지역개발과 역할 및 업무	61
[표 2-39] 농식품부 지역개발과 경관관련 예산현황	61
[표 2-40] 한국농어촌공사 일반 현황	62
[표 2-41] 한국농어촌공사 부서별 경관관련 업무 현황	64
[표 2-42] 경관법에 의한 경관심의 및 자문 대상	66
[표 2-43] 중앙 삶의질위원회 규모 및 구성원	67
[표 2-44] 농정심의회 종류 및 규모	68
[표 2-45] 농정심의회 심의 대상	69

[표 2-46] 농촌 경관 관련 상위 관리계획 수립주체 및 대상 기준	72
[표 3-1] 지자체 농촌 경관관리 현황 분석의 틀	80
[표 3-2] 지자체 농촌 경관관리 현황 분석 대상	81
[표 3-3] 당진시 일반현황 및 토지이용현황	82
[표 3-4] 당진시 경관설계지침 농어촌 지역 적용 예 : 건축물(단독주택) 경관설계지침	84
[표 3-5] 당진시 도시기본계획 내 경관 및 미관계획 상 농어촌경관 가이드라인 내용	84
[표 3-6] 당진시 일반농산어촌개발사업 추진내역	85
[표 3-7] 당진시 농어촌정비법에 의한 농어촌 정비사업 등 사업 추진 현황	85
[표 3-8] 당진시 건축물 경관심의 대상	87
[표 3-9] 서천군 일반현황 및 토지이용현황	88
[표 3-10] 서천군 경관가이드라인의 구성	89
[표 3-11] 서천군 경관계획 상 농어촌 경관가이드라인 체계도	89
[표 3-12] 서천군 경관계획 농어촌 경관가이드라인 : 생활경관 가이드라인 예	90
[표 3-13] 서천군 농업농촌 및 식품산업 발전계획 하위생활권역 주요현황 및 발전방향	91
[표 3-14] 서천군 경관조례에 의한 건축물 경관심의 대상	95
[표 3-15] 김해시 일반현황 및 토지이용현황	96
[표 3-16] 김해시 건축물 경관심의 대상	103
[표 3-17] 하동군 일반현황 및 토지이용현황	103
[표 3-18] 하동군 경관유형 구분 및 적용방법	104
[표 3-19] 하동군 2015년도 경관관련 사업 추진 현황	106
[표 3-20] 하동군 일반농산어촌개발사업 추진내역	106
[표 3-21] 하동군 경관조례에 의한 경관심의 대상	108
[표 3-22] 지자체별 경관계획에서의 농촌 경관관리 내용적 특성	109
[표 3-23] 지자체별 사업추진 과정에서의 농촌 경관관리 체계 특성	111
[표 3-24] 지자체별 농촌 경관 관련 조직의 운영 특성	112
[표 3-25] 농촌경관 대국민 인식조사 대상	113
[표 3-26] 농촌경관 대국민 인식조사 항목	114
[표 4-1] 김해시 경관조례 상 경관협의 관련 사항	128
[표 4-2] 전라북도 농촌협력과 업무 구성 및 서천군 담당부서와 비교	129

[표 4-3] 중간지원조직 간 협업검토 사업 목록	136
[표 4-4] 농림수산성 농촌진흥국에서 농촌 경관관리를 위해 추진하는 사업	147
[표 4-5] 우치코정 행정조직의 구성 및 역할	150
[표 4-6] 우치코정 경관마을만들기계획(内子町 景観まちづくり計画)의 주요 내용	151
[표 4-7] 우치코정에서 보전·창출해야 하는 지역의 경관적 특성	152
[표 4-8] 우치코정 매력있는 경관의 보전·창출 방침	152
[표 4-9] 우치코정(内子町)의 중점구역별 경관농업진흥지역정비계획의 내용	153
[표 4-10] 우치코정 전 구역 및 경관중점구역에 대한 신고대상	154
[표 4-11] 고베시 행정조직의 구성 및 역할	155
[표 4-12] 고베시의 농촌경관 관련 시책 전개 현황 (2016년 기준)	156
[표 4-13] 농촌용도구역의 특성 및 현황	158
[표 5-1] 농촌경관관리체계 현황 및 문제점과 개선방향	165
[표 5-2] ‘경관계획수립지침’ 과 ‘농어촌경관계획 수립요령’ 에서의 경관유형 비교	171
[표 5-3] 경관법의 중점경관관리구역 활용 방안의 비교	175
[표 5-4] 농림수산성 농촌진흥국에서 농촌 경관관리를 위해 추진하는 사업	178
[표 5-5] 중앙 및 지역 농촌경관지원센터 업무(안)	180
[표 5-6] 농촌경관관리 지원체계 대안 종합	182
[표 5-7] 농촌경관 관리 행정체계 근거법률간 목적과 내용 비교	183
[표 5-8] 농촌경관 관리 행정체계의 구성 조직간 비교	183
[표 5-9] 농촌경관 관리 지원 행정체계 시나리오의 종합적 비교	185
[표 5-10] 농업농촌정비사업에 있어서의 경관고려 입문서의 구성 및 주요 내용	188
[표 5-11] 「농촌에 있어서의 경관고려 실무매뉴얼」의 주요 내용	189

그림차례

[그림 1-1] 연구흐름도	6
[그림 1-2] 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」상 정의된 농촌의 범위	8
[그림 2-1] 공중선과 간판으로 인한 경관훼손 사례 및 경관관리 방향	23
[그림 2-2] 계획에 의한 경관관리체계 현황	30
[그림 2-3] 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 예 : 부여군	37
[그림 2-4] 농촌경관 관련 사업의 사업계획 체계	42
[그림 2-5] 국토환경디자인 지원사업 추진방법	45
[그림 2-6] 국토환경디자인 지원사업 사업추진체계	46
[그림 2-7] 경관협정 활성화 지원사업(2016) 사업추진체계	48
[그림 2-8] 일반농산어촌개발사업(농촌중심지활성화, 권역단위종합개발) 사업 절차	51
[그림 2-9] 농촌마을리모델링 시범사업 추진체계 및 추진방식	53
[그림 2-10] 농촌경관 관련 중앙정부 차원에서의 거버넌스	58
[그림 2-11] 국토경관현장 제정위원회 구성	60
[그림 2-12] 한국농어촌공사 조직도	63
[그림 2-13] 농촌경관 유관기관간 업무 협조 관계도	65
[그림 2-14] 심의에 의한 경관관리체계	69
[그림 3-1] 당진시 경관계획 종합도	83
[그림 3-2] 당진시 농촌경관 관련 행정조직 및 관련 업무 현황	86
[그림 3-3] 서천군 경관계획의 중점경관관리구역 계획	90
[그림 3-4] 서천군 공간발전구상 및 경관권역 구상도	91
[그림 3-5] 송림마을 리모델링 시범사업 사업추진 절차 및 방식	92
[그림 3-6] 송림마을 시범사업 추진 지역 경관 현황	93

[그림 3-7] 서천군 농촌경관 관련 행정조직 및 관련 업무 현황	94
[그림 3-8] 김해시 경관설계지침 적용방법	98
[그림 3-9] 김해시 경관관리구역도 적용방법	98
[그림 3-10] 김해시 농촌경관 관련 행정조직 및 관련 업무 현황	99
[그림 3-11] 김해시 공장건축물 색채가이드라인 색상대조표	101
[그림 3-12] 하동군 경관 유형계획 상 경관유형의 구분	104
[그림 3-13] 하동읍 활력프로젝트 마스터플랜(좌) 및 세부사업계획인 하동토지광장의 조성안(우)	105
[그림 3-14] 하동군 농촌경관 관련 행정조직 및 관련 업무 현황	107
[그림 3-15] 농촌에 대한 이미지	115
[그림 3-16] 농촌의 아름다움 및 매력	116
[그림 3-17] 농촌경관의 훼손 요인	116
[그림 3-18] 경관법 제정 인지여부	117
[그림 3-19] 경관법 제정 이후 농촌경관 변화 정도	118
[그림 3-20] 농촌경관의 보전·관리의 주체	119
[그림 3-21] 농촌경관의 보전·관리를 위한 참여 의향	119
[그림 3-22] 농촌경관 보전을 위한 정책 추진 방향	120
[그림 3-23] 농촌경관 보전을 위한 우선 실천 사항	120
[그림 3-24] 농촌경관 관련 정책 인지여부 및 정책 추진 정도	121
[그림 3-25] 농촌경관 관련 정책의 문제점	122
[그림 3-26] 농촌경관 관련 정책의 실행 상의 한계	122
[그림 3-27] 국가 차원의 중간지원조직 형태 (효율성 및 실현가능성 측면)	123
[그림 3-28] 지자체 차원의 중간지원조직 형태 (효율성 및 실현가능성 측면)	124
[그림 4-1] 전라북도 마을만들기 정책의 연계 및 통합추진 체계	130
[그림 4-2] 충남공공디자인센터 운영체계	132
[그림 4-3] 충남공공디자인센터 컨설팅 신청 및 추진 절차	133
[그림 4-4] 사업추진 단계에 따른 컨설팅 시기	134
[그림 4-5] 전라북도 도 단위 중간지원조직 간 협력체계 구축 현황	137
[그림 4-6] 경관농업진흥지역 정비계획의 책정 프로세스	146
[그림 4-7] 농촌진흥청 평성 27년도 예산 개요, 「美しい農村再生支援事業」 부문	148

[그림 4-8] 우치코정(内子町) 내 경관농업진흥지역정비계획구역	149
[그림 4-9] 우치코정 경관관리 관련 신고대상 행위	154
[그림 4-10] 사람과 자연의 공생존 (노란색 부분)	158
[그림 5-1] 일본 아름다운 농촌마을 플랜 21	169
[그림 5-2] 경관계획수립지침에서의 농촌 관련 사항	172
[그림 5-3] 수립지침 개정방안 : 보안을 통한 개정 또는 농어촌경관계획 수립요령과 연계운영	173
[그림 5-4] 농촌의 특정지역 경관관리를 위한 구역제도 도입 및 운영 구상도	176
[그림 5-5] 농촌중점경관진흥구역과 농촌 경관 사업 지원과의 관계 및 운영 구상도	177
[그림 5-6] 농촌 사업(일반농산어촌개발사업) 추진절차 상 컨설팅 지원 방안(안)	179
[그림 5-7] 지역경관지원센터 설치 및 협력체계 구축 방안	186

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 방법 및 흐름
3. 개념 정리 및 분석의 틀
4. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

□ 농촌경관에 대한 사회적 관심과 정책은 증가하였으나 농촌 경관관리는 미흡

소득 수준 향상과 귀농·귀촌 및 도농교류 증가 등으로 깨끗하고 풍요로운 농촌경관에 대한 국민의 관심과 요구는 지속적으로 증가하고 있다.¹⁾ 이에 따라 관련 전문가 등을 중심으로 사회적으로도 농촌의 경관관리가 필요하다는 공감대 역시 지속적으로 증가하고 있으며, 국가차원에서의 농촌 경관관리를 위한 정책과 다양한 경관개선을 위한 시도 역시 증가하고 있는 상황이다. 2007년에 「경관법」이 제정된 것은 이러한 사회적 변화를 대변해주고 있으며, 농촌 경관과 관련해서는 2006년 ‘농어촌 경관개선 종합대책’이, 2011년 ‘농촌다움 제고를 위한 오감 경관 추진대책’ 등이 국가정책으로 추진되었다.

그러나 최근 규제완화 정책에 따라 경관에 영향을 미치는 각종 개발관련 규제가 완화됨에 따라 농촌지역은 오히려 급격한 경관 변화가 초래되고 있는 실정이다. 이렇듯 국가적 차원에서 경관에 대한 관심이 증가하고 있으나 우리나라 농촌경관의 훼손은 점점 심각해지고 있으며 그에 비해 관리수준이 미약하다는 지적²⁾은 계속되고 있다.

1) 이상민 외(2015), 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1), p.1

□ 국토차원에서 농촌 경관관리를 위한 체계 미흡

이러한 가운데 국토의 경관을 체계적으로 보전·관리하고 형성하기 위해 2013년에 「경관법」이 전면 개정되었다. 국가 및 지자체의 경관정책기본계획 수립 의무화, 사회기반시설·개발사업 등에 대한 사전경관계획 및 심의 도입 등 다양한 관리수단이 마련되었다. 이에 따라 2015년에 제1차 경관정책기본계획이 수립되었고, 이를 토대로 국가 경관을 위한 정책이 단계적으로 진행될 예정이다. 그 일환으로 최근 국토경관 차원에서 ‘대한민국 국토경관현장’ 제정을 준비 중이다. 이를 위해 농림축산식품부를 포함한 8개 중앙부처와 25개 관련기관 및 단체로 구성된 제정위원회를 발족하고, 2017년 5월 제정을 목표로 경관현장을 준비하고 있다.

그러나 이러한 변화가 농촌 경관과 얼마나 관계하고 있는지, 적용이 가능한지 그 실효성에 대해서 많은 우려를 나타내고 있다. 전 국토의 경관관리를 표방하고 있으나, 여전히 도시 위주의 경관관리를 위한 제도와 운영방식을 담고 있어, 이러한 제도변화를 그대로 농촌에 적용하기에는 많은 한계가 있다는 것이다. 구체적으로, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발촉진에 관한 특별법」 및 「농어촌정비법」에 근거한 사업단위의 경관향상 방안들은 지속적인 경관관리를 담보하기 어려우며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「경관법」 등에 근거한 관리방안들은 농촌의 특성을 반영하고 있지 못한 것이 현실이다.

□ 농촌의 종합적인 경관관리 방안 마련 시급

한편 2016년 초 농촌에서 다양한 사업을 시행하고 있는 농어촌공사는 부서 내에 경관 전담부서를 설치하였으며, 농촌관련 학회와 경관학회가 함께 참여하는 학술단체연합회가 발족하는 등 농촌과 관련한 다양한 주체들이 경관에 대한 중요성을 인식하고 논의를 확장해 가고 있다. 앞서 국토경관현장 마련이 경관의 관리와 형성에 있어서 중요한 ‘경관에 대한 가치인식’을 높일 수 있는 기반 마련과 관계하고 있다면, 농촌 관련 조직들의 움직임은 인식변화에 따른 실행조직과 관계한다는 점에서 현실적이면서 실천적인 변화로 볼 수 있다. 이러한 변화를 감안할 때 기존에 추진해왔던 농촌경관 관련 정책 및 관리체계를 되돌아보고 농촌의 특성을 고려한 실질적인 농촌 경관관리체계를 어떻게 개선해 나갈지 그 방안 마련이 시급한 시점이라 할 수 있다.

2) 이상민 외(2015), 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1), p.6

국토 면적의 많은 부분을 차지하는 농촌 경관을 국토 차원에서 종합적으로 보전·관리하기 위해서는 좀 더 체계적이고 합리적인 접근이 필요하다. 현행 사업단위의 농촌 경관관리제도의 한계를 극복하고, 지속적인 경관관리가 이루어질 수 있도록 기존 국토 경관관리체계와 연계한 종합적인 농촌 경관관리 방안이 마련되어야 한다.³⁾

2) 연구의 목적

이에 본 연구는 국토 관리차원에서 농촌 경관의 보전·관리 및 형성을 위해 종합적이고 지속가능한 경관관리 방안을 마련하고자 한다. 이를 위해 1차 년도 연구에서는 농촌경관뿐만 아니라 농촌의 토지이용과 관련된 법과 제도, 제도 운용주체로서 행정조직, 관련 예산 등 현재의 농촌 경관관리체계를 진단하고, 향후 경관관리체계 개선방향 및 추진과제를 도출하였다.⁴⁾ 연구 결과 첫째 국가차원의 농촌경관관리 목표 및 비전 수립, 둘째 농촌 지역의 여건 및 특성에 적합한 경관관리수단 확보, 셋째 농촌경관관리체계의 효율적 운영을 위한 경관행정체계 마련 세 가지를 농촌 경관관리체계 개선방향 및 추진과제로 제시하였다.

2차 년도에서는 이를 바탕으로 실효성 있는 농촌 경관관리체계 개선을 위해 농촌 경관관리의 목표 및 정책방향 설정, 농촌경관 관리의 범위와 대상 검토, 농촌 경관관리를 위한 계획체계 개선방안, 관련주체의 협력적 운영방안 등 구체적인 실행방안을 정책, 계획, 사업과 지원, 유도과 컨설팅 측면에서 제안하고자 한다.

이를 위해 농촌 경관관리체계를 정책, 계획, 사업, 조직 측면에서 면밀히 분석하여 국가차원의 농촌 경관관리체계의 특성과 한계점을 도출하고, 1차 년도에 진행하지 못했던 지자체 차원의 농촌 경관관리 운영 현황을 분석하여 시사점과 문제점을 도출하였다. 향후 바람직한 농촌 경관관리의 목표 및 정책방향을 제시하기 위해 농촌 주민 및 국민, 관련 전문가 등 관련 주체를 대상으로 농촌경관에 대한 대국민 인식 조사를 실시하였으며, 국내 및 일본사례를 중심으로 농촌경관관리를 위한 협력적 운영사례를 분석하였다. 이를 토대로 농촌지역의 여건과 특성에 적합한 구체적이고 실효성 있는 농촌 경관관리체계의 개선방안을 제시하였다.

3) 이상민 외(2015), 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1), p.7

4) 이상민 외(2015), 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1), p.8

2. 연구의 방법 및 흐름

1) 연구의 방법 및 수행체계

□ 관련 문헌연구

농촌 경관관리체계의 이론적 검토를 위한 관련 문헌, 국내외 협력적 운영 사례 관련 선행연구 보고서 등 기초자료를 수집·분석하고, 농촌정책 및 농촌경관 관련 법·제도와 계획을 검토하였다.

□ 설문조사 및 전문가 자문회의 개최

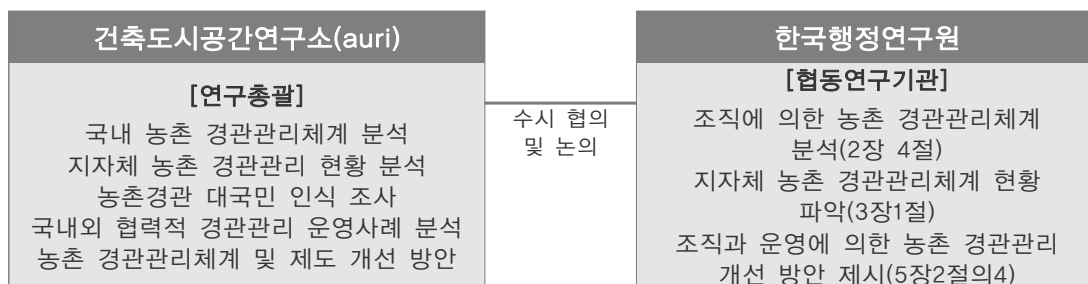
국내 농촌경관의 목표 및 정책방향을 제시하기 위해 조사 대상을 일반 국민과 전문가로 구분하여 주체별 인식조사를 실시하였다. 연구 방향 및 범위 설정, 농촌 경관관리 운영 현황 분석 사례지 선정, 경관관리체계 개선방안 도출 등의 논의를 위해 교수, 실무자, 담당공무원 등 관련 전문가를 중심으로 자문회의를 개최하였다.

□ 국내외 현장답사출장 및 관계 담당자 면담조사

관련 계획, 주요 사업, 조직, 심의 등을 중심으로 지자체 경관관리에 대한 구체적인 운영현황과 문제점을 파악하기 위해 지방자치단체 현장 및 관계 기관을 방문하고, 관계자 및 실무 담당자 면담조사를 실시하였다. 또한 해외 사례분석을 위해 해외출장(일본)을 통해 관련기관 방문 및 관계자 면담회의, 사례지 답사를 진행하였다.

□ 전문기관 협동연구

농촌 경관 행정체계 분석 및 협력적 운영방안 제시를 위해 행정과 관련하여 전문적인 연구를 수행하고 있는 한국행정연구원과 위탁용역을 통한 협동연구를 진행하였다.



2) 연구의 범위 및 흐름

□ 연구의 범위

2차 년도 연구에서는 보다 구체적이고 실효성 있는 개선방안을 제시하기 위해 1차 년도 연구에서 검토한 범위와 대상 가운데 토지이용과 관련한 부분은 제외하여 진행하였다. 토지이용에 의한 난개발은 농촌경관의 문제를 야기하는 주요한 원인 가운데 하나이지만, 경관을 위한 법제도와 제도의 실질적인 운영(조직, 인력), 예산이라는 경관관리 체계로서 운용된다고 보기에는 어렵기 때문이다. 즉, 토지이용은 국토의 관리와 개발의 측면에서 다루어지는 분야로 경관을 고려할 필요는 있으나 경관을 주목적으로 한 경관관리체계의 개선방안으로서 토지이용의 개선방안을 제시하는 것은 실효성 측면에서 의미가 적다. 또한 토지이용과 관련된 법들은 그 대상이 매우 방대할 뿐만 아니라 현재 관련 법들 간의 정합성 측면에서도 많은 문제를 내포하고 있어 토지이용과 관련된 경관 문제는 별도의 연구로 진행되는 것이 보다 타당하다고 판단하였다.

□ 연구의 흐름

2차 년도 연구에서는 먼저 국내 농촌 경관관리체계를 크게 정책, 계획, 사업과 지원, 조직과 운영 네 가지로 구분하여 현황을 살펴보고 특성과 한계점을 파악하여 개선방향을 도출하였다. 이와 함께 지자체 농촌 경관관련 조례 및 전담부서 운영현황을 조사하고, 지자체 네 곳을 대상으로 경관관리 현황과 운영 실태를 분석하여 개선사항과 시사점을 도출하였다.

다음으로 농촌 주민과 국민, 그리고 전문가 및 공무원을 대상으로 농촌경관에 대한 대국민 인식조사를 실시하여 농촌 경관관리의 목표 및 정책방향에 시사점을 파악하였다. 또한 농촌경관관리의 효율적 운영을 위한 경관행정체계 마련에 시사점을 얻기 위해 국내외 협력적 경관관리 운영체계를 분석하였다. 국내에서는 행정조직간 협력적 운영사례로 김해시와 전라북도를, 중간지원조직 운영 사례로 충청남도의 공공디자인센터와 전라북도를 살펴보았으며, 해외사례로는 다부처가 경관법을 협력적으로 운영하고 있는 일본의 사례를 1차 년도에 이어 보다 심층적으로 살펴보았다.

이들 분석을 토대로 정책 및 계획, 사업과 지원, 조직과 운영, 유도 및 컨설팅 측면에서 농촌 경관관리체계의 개선방안 및 제도 개선 방안을 제시하였다.



* 한국행정연구원과 협동연구 수행

[그림 1-1] 연구흐름도

3. 개념 정리 및 분석의 틀

1) 농촌의 개념

□ 정책적 차원에서의 농촌 구분 : 행정구역으로 구분

정책적 차원에서 농촌은 주로 행정단위를 활용해서 구분하는데, 일반적으로 우리나라에서는 인구 50,000명 이하의 군(읍·면)을 농촌으로 보고 있다.⁵⁾ 그리고 도농복합형태의 시 또한 농촌으로 보는데, 「지방자치법」에 의하면 도농복합형태의 시에서 ‘도시의 형태를 갖춘 지역’을 동으로, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둘 수 있는 것으로 규정되어 있다. 이 때문에 하나의 도농복합도시 안에 도시적 특성과 농촌적 특성이 병존하여 나타나고 있다.

또한 지역발전특별회계⁶⁾에 근거한 시·군·구 포괄보조사업은 각 행정구역을 도시활력증진지역, 일반농산어촌지역 등으로 구분하여 각종 지역발전사업을 추진하고 있다. 이 중 일반농산어촌지역은 도농복합형태의 시에 있는 읍·면 및 군 지역이 그 대상으로, 도농복합형태의 시에 있는 동 지역은 일반농산어촌지역이 아닌 도시활력증진지역에 해당하도록 되어 있다.⁷⁾ 즉, 정책적 차원에서는 ‘읍·면’에 해당하는 지역을 농촌으로 보고 있는 것으로 종합할 수 있다.

□ 토지이용에 따른 농촌의 구분 : 용도지역으로 구분

우리나라의 전 국토는 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향, 지역 간 균형발전 등을 고려하여 용도지역을 구분하고 있다.⁸⁾ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)에서는 용도지역을 크게 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하고 있다. 도시지역은 주거, 상업, 공업, 녹지로 구분되는데, 일반적으로 이들 도시지역을 제외한 나머지 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역을 ‘비도시지역’으로 통칭한다. 도시와 대비되는 농촌을 일컫거나 규정할 때, 이들 용도지역 상 도시지역을 ‘도시’로, 비도시지역을 ‘농촌’으로 규정하기도 한다.

5) 한국민족문화대백과사전, <http://encykorea.aks.ac.kr/> 을 바탕으로 연구자 보완 (검색날짜:2016.11.04.)

6) 지역별 특성과 비교우위에 따른 지역의 특화 발전을 지원하고, 지역 주민의 삶의 질 향상 및 지역경쟁력 강화를 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위해 설치된 특별회계(「국가균형발전 특별법」 제30조)

7) 기획재정부(2016), 「2017 지역발전특별회계 예산안 편성 지침」

8) 「국토계획법」 제6조(국토의 용도 구분)

□ 법제도에 따른 농촌의 정의 : 행정구역과 용도지역으로 구분

농식품부 소관 법령 중 농촌을 정의하고 있는 법은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제5호이며 별도로 농림축산식품부 고시에 따라 구체적으로 정의하고 있다.

이는 「지방자치법」에 의한 행정구역 구분과 「국토계획법」에 의한 용도지역 등을 활용하고 있는데, 읍·면지역 전체와 함께 동 지역 중 일부 용도지역(주거, 상업, 공업, 자연녹지, 계획관리)지역을 제외한 나머지를 모두 농촌으로 보고 있다.

※ 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조(정의)

5. "농촌"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.

가. 읍·면의 지역

나. 가목 외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역














































































































































(출처 : 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, [시행 2015.12.23., 법률 제13383호])

□ 지방자치법

광역
기초
읍면동

특별시	광역시			특별자치시			도				특별자치도			
자치구	군		자치구	군		시			군		시			
동	읍	면	동	읍	면	동	읍	면	읍	면	동	읍	면	

□ 용도지역제

도 시	주거														
	상업														
	공업														
	녹 지	생산													
		보전													
자연															
관 리	계획														
	생산														
	보전														
농림															
자연환경보전															

■ : 읍·면(농업식품기본법 제3조제5항 제 가 목)

▨ : 기타 고시지역(농업식품기본법 제3조제5항 제 나 목), 인천광역시 및 경기도 제외

▧ : 2002.08.14. 이후 개발제한구역에서 해제되어 재·중일반주거지역으로 지정된 집단취락지구지역, 인천광역시 및 경기도 제외

[그림 1-2] 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」상 정의된 농촌의 범위

(출처 : 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제3조 5호를 바탕으로 작성)

2) 경관관리체계의 개념 및 분석의 틀

본 연구에서 다루고 있는 ‘경관관리체계’의 개념은 1차 년도 연구에서 규정한 바 있다. 즉 경관관리체계란 경관을 바람직하게 형성하고 보전하며 관리하기 위한 하나의 총체적인 시스템(system), 즉 농촌경관을 관리할 수 있는 일단의 구조(architecture)를 의미한다. 이러한 총체적 시스템은 크게 정책에 의한 경관관리와 법·제도에 의한 경관관리로 구분할 수 있다.

국내 법제도에 의한 경관관리 유형은 다시 계획에 의한 경관관리, 지역·지구·구역 지정에 의한 경관관리, 심의에 의한 경관관리, 개발사업과 관련된 경관관리, 지원 또는 유도에 의한 경관관리, 개별시설물과 관련된 경관관리 등의 6가지 범주로 구분할 수 있다(김승근, 2012; 47-48). 본 연구에서 경관관리체계는 농촌경관을 관리할 수 있는 일단의 구조를 의미하며, 이러한 관리체계로서 관련 법·제도와 제도의 실질적인 운영체계(조직 또는 인력)를 검토하는 것에 목적을 두고 있으므로 이에 따라 기존의 유형을 재조정하면 계획에 의한 경관관리, 사업과 지원에 의한 경관관리, 조직에 의한 경관관리, 유도·컨설팅에 의한 경관관리로 농촌 경관관리체계를 구분할 수 있다.

종합하면 본 연구에서는 농촌 경관관리체계를 크게 ①정책에 의한 경관관리, ②계획에 의한 경관관리, ③사업에 의한 경관관리, ④조직에 의한 경관관리, ⑤기타 유도와 컨설팅에 의한 경관관리로 구분하여 그 체계와 운영실태를 분석하고자 한다.

여기서 ②의 계획은 도시·군 기본계획과 같은 ‘공간계획’을 말하며, 지역·지구 지정과 그에 따른 관리계획도 이에 해당한다. 계획수립을 위한 지침 또는 요령 등은 ‘계획’의 주요 내용이나 운영체계와 불가분의 관계에 있어 계획에 포함하여 살펴보는 것이 타당하다. 한편 ‘경관정책기본계획’과 같이 국가가 수립하는 ‘정책’ 성격의 계획은 공간계획이 아니므로 ①의 정책으로 구분하는 것이 합리적이다. 마지막으로 ④조직에 의한 경관관리에는 일반적인 경관관련 부서나 관련 기관의 조직을 일컫는데, 여기에 심의를 위한 위원회도 경관관리를 위한 하나의 조직으로 간주하였다. ⑤기타 유도와 컨설팅은 경관협정 또는 주민협약과 같은 유도제도, 전문가 지원의 하나인 컨설팅, 실무자 또는 공무원 등 명확한 대상에게 유용한 매뉴얼 마련 등이 해당된다.

[표 1-1] 법제도에 의한 경관관리 유형 및 분석의 틀

선행 연구		본 연구	
구분	내용		
계획에 의한 경관관리	<ul style="list-style-type: none">• 국토계획법에 의거하여 광역도시계획, 도시기본계획, 지구단위계획 등에서 경관에 관한 사항을 계획• 자연환경보전법에 근거를 두고 시·도별 조례에 의거하여 자연경관과 관련된 계획을 작성• 일부 지방자치단체에서는 경관조례를 마련, 경관계획을 작성해 운용	계획에 의한 경관관리	조직(관련부서)에 의한 경관관리
지역·지구지정에 의한 관리	<ul style="list-style-type: none">• 국토계획법, 문화재보호법, 자연경관보전법 등에서 경관관련 지구 또는 지역 등을 지정하여 건축물의 입지 및 행위에 대한 규제를 통해 경관을 관리		
심의에 의한 경관관리	<ul style="list-style-type: none">• 일부 지자체에서는 건축심의 등을 통해 경관에 대한 내용을 심의• 자연환경보전법에 근거하여 자연경관영향 협의 제도를 실시	조직(심의위원회)에 의한 경관관리	
개발사업과 관련된 경관관리	<ul style="list-style-type: none">• 도시개발사업, 농촌개발사업, 택지개발사업, 도시환경정비사업, 농어촌환경정비사업, 역사지구환경정비사업 등의 사업 시행 시 경관 고려	사업과 지원에 의한 경관관리	
지원 또는 유도에 의한 경관관리	<ul style="list-style-type: none">• 경관보전이나 경관형성과 관련된 사업에 대해서 각종 보조금을 지원하는 제도로써 농수산식품부의 경관보전직불제가 대표적 사례		
개별시설물과 관련된 경관관리	<ul style="list-style-type: none">• 경관구성의 주요 요소인 건축과 옥외광고물에 관한 법으로서 건축법과 옥외광고물관리법이 있음	(제외)	
-	-	유도와 컨설팅에 의한 경관관리(ex. 경관협정, 주민협약, 매뉴얼 등)	

(출처: 김승근 외(2012), 「농어촌 경관의 실증적 연구를 통한 제도개선 방안」, p.48를 참고하여 재구성)

[표 1-2] 본 연구에서의 경관관리체계 분석의 틀 및 대상

정책	법·제도			
	계획	사업·지원	조직	유도·컨설팅
<ul style="list-style-type: none"> • 농업·농촌종합대책 • 농촌경관개선종합대책 • 오감(五感)경관대책 • 국토경관 종합 개선방안 • 경관현장 • 농어업인삶의질 기본계획 • 농업식품발전계획 • 경관정책기본계획 • 경관R&D • 농촌 경관 R&D 	<ul style="list-style-type: none"> • 경관계획 • 농업식품 발전계획 • 농어촌 경관 관리계획 • 생활환경정비 계획 • 정비계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 국토환경디자인 지원사업 • 경관협정 활성화 지원사업 • 일반농산어촌개발사업 • 농촌마을 리모델링 시범사업 • 경관보전직접지불제 • 농촌다원적자원활용사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 농림국토해양정책관 • 국토교통부 건축문화경관과 • 농림축산식품부 지역개발과 • 경관위원회 • 농정심의회 • 한국농어촌공사 • 시·군 경관담당부서 	<ul style="list-style-type: none"> • 협약 및 협정 • 가이드라인 • 매뉴얼 등

4. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

1) 선행연구 검토

농촌경관 관련 제도 및 관리체계에 대한 연구, 농촌경관 정책과 관련된 연구, 농업·농촌정책의 계획체계와 관련한 연구, 그리고 거버넌스 체계 및 조직을 통한 협력적 운영에 대한 연구로 구분하여 검토하였다.

① 농촌경관 관련 제도 및 관리체계에 대한 연구⁹⁾

농촌경관과 관련한 제도 및 관리체계에 대해 수행된 연구는 농촌경관과 관련한 제도의 보완책과 함께 근본적인 지향점과 정책과제를 제시한 연구(성주인 외, 2005), 현행 농어촌 경관관리체계를 조사분석하여 기본방향을 제시한 연구(차주영·이상민, 2012), 관련 제도 및 경관실태를 분석하여 제도별 개선방안을 제시한 연구(김승근, 2012) 등이 있다.

성주인 외(2005)는 현행 제도의 보완책과 함께 근본적으로 농촌경관 창출과 보전을 위한 지향점과 정책과제를 제시하였다. 현행 제도의 검토에 있어, 국토계획법과 농어업인 삶의 질 향상 특별법, 경관법 등 농촌경관과 관련한 다양한 법제도를 검토하였으며 특히 토지이용관리 수단인 지역지구제 중 경관지구의 한계점을 검토하였다. 이를 바탕으로 지방 거버넌스 체계 구축, 지역브랜드전략 발전, 규제를 벗어난 다양한 경관 관리수법 도입이라는 큰 지향점 하에 경관조례 도입, 주민참여를 위한 대안 도입, 경관 협약제도 도입, 중앙정부차원의 지원과 같은 정책과제를 제시하였다.

차주영·이상민(2012)은 현행 농어촌 경관관리체계를 조사분석하여 문제점을 도출하고, 농어촌의 종합적인 경관관리체계를 구축하기 위한 네 가지 기본방향으로 ‘장기적인 비전 실현을 위한 종합계획의 수립’, ‘지역의 여건과 특성에 맞는 경관관리 수단의 적용’, ‘규제·유도·지원 등 다양한 경관관리수단의 연계 강화’, ‘관련 주체의 역할 규정’ 설정하고 각 방향에 맞는 실행방안을 제시하였다.

김승근 외(2012)는 농어촌 경관 관련 제도 및 경관실태를 분석하고, 계획·협정·사업·주체에 대한 개선방안으로 ‘경관계획 수립유도 및 특정경관계획과 연계’, ‘경관법에 의한 경관협정에 농어업경관 조항 추가’ 및 ‘농어업인삶의질법에 경관보전협약의 기준

9) 이상민 외(2015), 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1), p.14 참고로 축약

설정', '개발사업시 경관분야 업무의 협력적 추진체계 마련', '주민참여 및 교육의 체계적 시스템 마련', '총괄계획가 제도의 확대' 등을 제시하였다.

[표 1-3] 선행연구 : 농촌 경관과 관련한 제도 및 관리체계를 종합적으로 다룬 연구

연구개요	연구목적	주요 연구결과
성주인 외(2005), 「농촌 경관관리 실태와 정책 방안」, 한국농촌경제연구원	현행 제도의 보완책과 함께 근본적으로 농촌경관 창출과 보전을 위한 지향점과 정책과제를 제시	-농촌경관과 관련한 다양한 법제도 검토 및 지역지구제 중 경관지구의 한계점 검토 -지방 거버넌스 체계 구축, 지역브랜드전략 발전, 경관조례 도입, 주민참여를 위한 대안 도입, 경관협약제도 도입, 중앙정부차원의 지원확대 등 제시
차주영·이상민(2012), 「농어촌 경관관리체계 개선을 위한 정책방향 연구」, 건축도시공간연구소	농어촌의 종합적인 경관관리체계를 구축하기 위한 기본방향 제시	-장기적인 비전 실현을 위한 종합계획의 수립 -지역의 여건과 특성에 맞는 경관관리 수단의 적용 -규제유도·지원 등 다양한 경관관리수단의 연계 강화 -관련 주체의 역할 규정
김승근 외(2012), 「농어촌 경관의 실증적 연구를 통한 제도개선 방안」, 국가건축정책위원회	농어촌 경관 관련 제도 및 경관실태를 분석하고, 계획협정사업·주체에 대한 개선방안제시	-경관계획 수립유도 및 특정경관계획과 연계 -경관법에 의한 경관협정에 농어업경관 조항 추가 -농어업인살의질법에 경관보전협약의 기준 설정 -경관분야 업무의 협력적 추진체계 마련 -주민참여 및 교육의 체계적 시스템 마련 -총괄계획가 제도의 확대

② 농촌경관 정책에 대한 연구

농촌경관 정책과 관련한 연구는 농식품부 농촌경관정책의 추진시기에 맞추어 관련 연구기관에서 수행한 연구를 검토하였다. 농업·농촌종합대책(2004)과 관련해서는 경관보전직불제 시범사업 시행방안 연구(엄대호, 2004)가, 농촌경관개선종합대책(2006)과 관련해서는 농어촌 경관계획수립요령 관련 연구(엄대호, 2006) 및 농촌계획지표 개발연구(김상범, 2006)가 진행되었다. 이후 오감경관추진대책(2011)와 관련해서는 경관보전직불제 제도개선 연구와 농어업유산제도 마련과 관련한 연구 등 추진되었다.

엄대호(2004)는 국내외사례 조사를 바탕으로 경관보전직불제 시범사업 시행지침(안)을 제시하는데, 이 시행지침에는 2005년 사업계획으로 예산, 지급조건, 사업추진체계, 대상지역 선정, 이행여부 점검, 사업비 정산 및 관련 서식 등 시행에 필요한 구체적인 사항들을 포함¹⁰⁾하고 있다. 2006년 연구에서는 농어촌 경관계획 수립요령을 구체적으로 제시하였으며, 2007년에는 농촌경관지표와 맵, 경관보전협약을 현장에서 시행할 수 있도록 가다듬고 매뉴얼을 작성하였다.¹¹⁾

10) 이상민 외(2015), 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1), p.254

11) 이상민 외(2015), 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1), p.255

김상범(2006)은 농촌마을 어메니티 자원 활용 및 관리기술 개발의 세부과제로서, 경관계획에 농촌지역의 특성을 반영할 수 있도록 농촌경관계획지표를 개발했다. 이어 2007년에는 우수경관을 발굴하거나 경관정비 순위를 정할 수 있도록 경관평가지표를 개발하고 이를 활용할 수 있는 매뉴얼을 개발하였으며 2008년 연구에서는 앞에 개발한 경관평가지표에 경관생태지수를 반영하는 개선안을 제시하고, 경관계획지침(안) 작성 및 농촌경관지구를 제안하였다. 또한 농촌계획 수립 시 활용할 수 있도록 농촌 어메니티자원도의 활용방안을 제시하였다.¹²⁾

[표 1-4] 선행연구 : 농촌경관 정책 관련 연구

연구개요	연구목적	주요 연구결과
엄대호(2004), 「경관보전직불제 시범사업 시행방안 연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원, 농림축산식품부	국내외사례 조사를 바탕으로 경관보전직불제 시범사업 시행지침(안) 제시	-2005년 사업계획을 기준으로 하여 예산, 지급조건, 사업추진체계, 대상지역 선정, 이행여부 점검, 사업비정산 및 관련 서식 등 실제 사업 시행에 필요한 구체적인 사항들을 포함한 시행지침 제시
엄대호(2006), 「농촌경관의 보전·형성·관리 종합대책 수립 방안 연구」, 농림축산식품부	농촌경관 보전형성관리를 위한 대책을 종합적으로 제시	-농촌경관의 개념 및 가치 정립 -농촌경관계획 수립기준 마련 -경관영향평가 및 농촌경관협약 검토 -농촌경관관련 규제 및 지원검토 -농촌경관 정책 추진체계 정립
김상범(2006), 「농촌경관계획지표 개발」, 농촌진흥청 국립농업과학원	농촌경관의 분류 및 유형파악을 바탕으로 농촌계획의 기반적 틀 구축	-농촌경관에 대한 개념 정립 -공간별 경관구성요소 분석 -농촌경관계획지표 개발 및 현장적용

③ 농업·농촌의 계획체계에 대한 연구

농어촌의 계획제도 및 면적관리수단의 개선방안과 관련한 연구가 수행되었으며 이를 바탕으로 농업·농촌 계획체계가 개편되어 왔다. 가장 먼저 수행된 연구는 국토계획법 관련 제도와 농어촌분야 제도의 현황을 바탕으로 토지이용 실태 및 문제점을 바탕으로 현 제도의 가능성과 한계를 도출한 연구(성주인 외, 2011)가 있었으며, 면적관리수단의 하나인 마을정비구역 제도를 개편하는 방안을 모색한 연구(박윤희 외, 2012)가 있었다. 이 두 연구를 발전시켜 실질적인 시행을 위한 농어촌정비법 개정방안을 제시한 연구(성주인 외, 2012)가 있다.

12) 이상민 외(2015), 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1), p.255

성주인 외(2011)는 농어촌 지역의 토지이용을 관리하는 국토계획법 관련 제도와 농어촌분야 제도의 현황을 분석하고 이와 관련한 토지이용 실태 및 문제점을 통해 현 제도의 가능성과 한계를 도출하였다. 이를 바탕으로 농어촌의 계획적인 토지이용관리를 위한 농어촌계획의 도입과 제도화 방안, 국토계획법과의 연계방안을 모색하였다.¹³⁾

박윤희 외(2012)는 면적관리수단의 하나인 마을정비구역 제도를 농어촌정비계획제도로 개편하는 방안을 모색하였다. 국토계획법상 지구단위계획에 대응되는 농어촌정비계획의 수립지침과 도시계획시설에 대응되는 농어촌계획시설의 기준을 정립하여 농어촌 계획제도의 선진화를 위한 제도적 지침과 기준을 제안하였다.¹⁴⁾

성주인 외(2012)는 농어촌 계획제도의 개선방안에 대한 사례조사 및 공무원 설문조사를 바탕으로 농어촌정비법 개정방안을 제시하고, 연계추진과제로서 농어촌계획과 연계한 지방농정 추진체계 구축, 농어촌형 지구단위계획제도 정립, 마을만들기와 연계한 자율적 토지이용관리 확산방안을 제시하였다.

[표 1-5] 선행연구 : 농업·농촌의 계획체계 관련 연구

연구개요	연구목적	주요 연구결과
성주인·송미령·김영단·권인혜(2011), 「농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구」, 농림축산식품부.	농어촌 토지이용관련제도 현황을 분석하여 실태 및 문제점 검토. 계획적인 토지이용관리를 위한 농어촌계획의 도입과 제도화 방안	-국토계획법 관련 제도와 농어촌분야 제도의 현황 분석 -토지이용 실태 및 문제점을 통해 가능성과 한계 도출 -농어촌계획의 도입과 제도화 방안 모색 -국토계획법과의 연계방안 모색
박윤희 외(2012), 「농어촌정비계획 수립지침 개발 및 농어촌 계획시설 설계 기준 설정 연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.	마을정비구역 제도를 농어촌정비계획제도로 개편하는 방안을 모색	-국토계획법상 지구단위계획에 대응되는 농어촌정비계획의 수립지침과 도시계획시설에 대응되는 농어촌계획시설의 기준을 정립하여 농어촌 계획제도의 선진화를 위한 제도적 지침과 기준을 제안
성주인·송미령·윤정숙(2012), 「농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정방안 연구」, 한국농촌경제연구원. 농림수산식품부	농어촌 계획제도의 개선방안의 실행을 위한 농어촌정비법 개정방안을 제시	-농어촌 계획제도의 개선방안에 대한 사례조사 및 공무원 설문조사를 바탕으로 농어촌정비법 개정방안을 제시 -연계추진과제로서 농어촌계획과 연계한 지방농정 추진체계 구축, 농어촌형 지구단위계획제도 정립, 마을만들기와 연계한 자율적 토지이용관리 확산방안을 제시

13) 이상민 외(2015), 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1), p.13

14) 이상민 외(2015), 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1), p.13

④ 거버넌스 체계 및 조직 관련 연구¹⁵⁾

농촌 경관 관련 거버넌스 체계 및 조직 관련 주요 내용은 다음과 같다.

이차희 외(2012)는 양평과 이천 두 지자체 실제 사례를 중심으로 농촌체험관광 중간지원조직의 운영실태 분석을 통해 역할을 파악하고 관 주도 탈피 및 비영리성 추구 등 향후 방향을 제시하였다.

문유석(2015)은 농정사업추진체계에서 중앙-지방정부 관계가 수직적 통제 중심의 대리인모형임을 지적하며, 통제가 아닌 조정과 상호의존에 바탕하여 추진체계와 사업프로세스를 개선할 것을 주장하였다. 이를 위해 자율성을 제고할 수 있게끔 사무배분과 적절한 권한부여가 필요하며, 지방정부 스스로도 정책과정에서 지역주민의 요구와 특수성에 대응해 나갈 것을 강조하였다.

주재복(2013)의 연구는 농촌경관 자체를 연구대상으로 다루고 있지는 않지만 중앙-지방 간 관계에 대해 다양한 이론적 검토와 협력제도 운영 상 갈등의 실태 분석을 통해 협력체계 개선 방안을 제시하고 있다.

[표 1-6] 선행연구 : 거버넌스 체계 및 조직 관련 연구

연구개요	연구목적	주요 연구결과
이차희 외(2014), 「농촌 체험관광 중간지원조직 역할에 관한 근거이론적 분석」	농촌체험관광 중간지원조직의 운영실태 분석을 통한 역할 파악 및 향후 방향 제시	-양평과 이천 농촌나드리(농촌체험마을 중간지원 조직) 운영실태와 특징, 역할 조사 및 비교분석을 통한 문제점 파악 -정책 제언
문유석(2015), 「정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계」	정부간관계의 관점에서 우리나라 농정을 둘러싼 중앙정부와 지방정부 간의 관계 진단 및 바람직한 개선방안 모색	-정부간관계와 기능 및 사무배분 분석 -농정분야(농정사업 추진 및 사무배분)에서의 중앙과 지방간의 관계 분석 -정책 제언
주재복(2013), 「중앙-지방 간 협력체계 강화방안」	이론적 검토와 실태 분석, 협력 및 갈등 요인에 대한 심층 분석을 통한 중앙과 지방간 협력체계 강화방안 도출	-중앙과 지방 간 협력체계에 대한 이론적 검토를 통한 분석틀 제시 -중앙-지방 간 협력제도 및 갈등의 실태 분석 -정책 제언

15) 협동연구기관인 한국행정연구원에서 수행한 「농촌경관 관련 행정체계 현황분석」을 바탕으로 작성

2) 선행연구와의 차별성

농촌경관과 관련한 제도 및 관리체계, 정책에 대한 연구와 농업·농촌의 계획체계에 대한 일련의 연구들에서는 현행 관련제도를 검토하고 개선책을 제시하거나, 국토 전체에 적용하는 관리수단을 검토하고 농촌에 맞도록 제도의 개선방안을 제시하고 있다. 또한 농촌경관정책 추진을 위해 진행된 연구에서는 주로 경관관리를 위한 새로운 제도(지침, 협약, 경관보전직불제 등 관리 수단)를 개발 또는 제시하거나, 개선의 큰 방향 또는 기존의 개별 제도 각각에 대한 개선점을 제시하고 있다.

본 연구는 농촌 경관관리체계를 국가차원에서 종합적으로 검토하고 이것이 실제로 작동하는 지자체 차원에서 그 운영현황을 면밀히 분석함으로써 농촌경관의 관리현황을 실증적으로 진단하였다. 또한 대국민 인식조사를 통해 농촌 경관의 미래상, 농촌 경관을 만들기 위한 주체, 참여의향, 정책방향에 대해 파악하고, 농촌경관 정책의 문제점과 개선방향에 대한 실증적인 자료를 구축하였다. 마지막으로 이러한 실증적 자료를 토대로 정책과 계획, 사업과 지원, 조직과 운영, 유도 및 컨설팅 측면에서 농촌 경관관리체계의 개선방안을 제시하였다.

결과적으로 본 연구는 첫째 농촌 경관관리의 큰 방향을 공유함으로써 농촌개발 및 정비가 일관된 방향으로 진행될 수 있도록 농촌경관 정책 및 관리방향과 그 위상(positioning)을 제시한다는 점, 둘째 국가단위 농촌 경관관리체계 및 지자체 농촌 경관관리 운영실태를 분석하여 기존 농촌 경관관리체계를 진단하고 개선방향을 제시한다는 점, 셋째 국내외 협력적 운영사례 검토를 통해 조직과 운영 측면에서 개선방안을 제시한다는 점에서 선행연구와의 차별성을 가진다.

특히, 최근 국토경관에 대한 중요성을 인식하면서 경관법이 전면 개정되고 그에 따른 일련의 정책이 진행되는 것과 관련하여 첫째 농촌(농림축산식품부)과 도시(국토교통부)를 이분법적으로 접근하지 않은 점, 둘째 농촌경관을 국토경관 차원에서 접근하고 있는 점, 셋째 사업에 의한 농촌 경관개선에 한정하고 있지 않다는 점에서 선행연구들과 차별성을 가진다.

제2장 국가차원의 농촌 경관관리체계 현황 및 특성

1. 정책에 의한 농촌 경관관리체계
2. 계획에 의한 농촌 경관관리체계
3. 사업에 의한 농촌 경관관리체계
4. 조직에 의한 농촌 경관관리체계
5. 소결 : 특성 및 한계

1. 정책에 의한 농촌 경관관리체계

1) 개요

정책에 의한 농촌 경관관리체계는 크게 국가경관정책과 경관 관련 법률에서 국가가 수립하도록 한 정책계획으로 구분할 수 있다. 여기에 국가예산에 의한 경관 관련 기술연구(R&D)도 주요한 정책이라 할 수 있다. 이를 대상으로 정책의 추진배경 및 주요 내용, 농촌 경관 관련 내용들을 검토하여 정책에 의한 농촌 경관관리체계의 특성과 한계점을 도출하고자 한다.

[표 2-1] 정책에 의한 농촌 경관관리체계 대상 및 분석 틀

구분	현황	비고	검토사항
국가경관 정책	농업·농촌종합대책 (2004.2) 농촌경관개선종합대책 (2006.12) 오감(五感)경관대책 (2011.12)	농림축산식품부	정책 추진 배경 정책의 주요 내용
	국토경관 종합 개선방안 (2012.7)	국토교통부	
경관 관련 정책계획	농어업인삶의질 기본계획	농어업삶의질법	근거법 및 수립현황 비전 및 목표 농촌 경관 관련 주요 내용
	농업식품발전계획	농업식품기본법	
	제1차 경관정책기본계획(2015)	경관법	
경관 관련 R&D	도시경관 디자인 기술개발 기획에 관한 연구(2016)	국토교통과학기술진흥원	R&D 주요 내용
	농촌 경관 R&D(2005~)	국립농업과학원	

2) 국가 경관정책

① 2004년 농업·농촌종합대책

□ 정책 추진 배경

우루과이라운드(UR) 협상 이후 농업생산기반정비 등의 산업 인프라는 확충되었으나, 여전히 농업·농촌 관련 국제 경쟁력이 취약하고 농가경제의 어려움이 지속되었다. 이에 2004년 농림부에서는 “선대책 후개발”의 원칙하에 농업·농촌이 FTA, DDA 협상, 쌀 협상 등 개방 확대에 적응할 수 있도록 중장기적 대책을 수립하였다.¹⁶⁾

[표 2-2] 농업·농촌종합대책의 추진 목적과 주체

구분	주요 내용
추진 목적	- 선대책 후개발의 원칙에 따라 농업·농촌 관련 개방 확대를 대비한 중장기적 대책
추진 주체	- 농림부(※ 시장·군수 설명회, 농대학장 간담회, 조합장 설명회, 지역 토론회 등을 통해 일선 농업인, 공무원, 지역 학계 전문가 등 각계 각층의 의견을 수렴)

(출처: 농림수산식품부 보도자료(2004.02.24), 「새로운 10년을 여는 농업·농촌 종합대책 - 해설자료」, p.1 토대로 작성)

□ 정책의 주요 내용

농업·농촌 종합대책의 비전은 “농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회”이며, 지속가능한 생명산업으로 농업 육성, 도시근로자에 상응하는 농업인의 소득 실현, 농촌다움을 갖춘 쾌적한 농촌 공간 만들기를 주요 목표로 하고 있다(목표년도: 2013년).¹⁷⁾ 농업, 농업인, 농촌에 대한 이들 3가지 정책 목표를 실현하기 위해 ① 농업의 체질 강화, ② 농업인의 소득 및 경영 안정, ③ 농촌 복지 증진 및 지역개발, ④ 지역농업 발전계획의 4가지 주요 대책을 마련하였다.

이 중 농촌 경관관리와 관련되는 “농촌 지역 개발”의 주요 내용은 다음과 같다.¹⁸⁾

- 소도움을 거점기능을 갖춘 농촌지역의 산업·문화중심지로 육성
- 농어촌의 배후마을은 생활권 등을 고려한 권역 단위로 묶어 “농촌마을종합개발” 추진
- 농촌다움을 증진하는 방향으로 농어촌생활환경정비사업을 개선
- 도농교류센터를 설치하여 도시와 농촌간 교류확대 및 농촌 투자유치 활성화를 중점 추진

16) 농림부 보도자료(2004.02.24.), 「새로운 10년을 여는 농업·농촌 종합대책 - 해설자료」, p.1.

17) Ibid., p.2의 내용을 토대로 작성

18) Ibid., p.12의 내용을 요약

[표 2-3] 농업·농촌종합대책의 분야별 정책 목표

구분	정책 목표	세부 내용
농업	전업농 중심의 지속 가능한 생명산업으로 개편	<ul style="list-style-type: none"> - 환경적으로 안전한 농산물 공급으로 내수시장을 확보하고, 고품질·경쟁력 우위 품목의 수출시장 확대 - 쌀 전업농/생산비중 확대 - 쌀 중심의 농업 구조 완화를 통한 농업 포트폴리오 다양화
농업인	도시근로자에 상응하는 수준의 1인당 소득 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 농가소득 구조를 선진국형 구조로 전환 : 농업소득 외 농외소득, 이전수입 증대
농촌	농촌다움을 갖춘 도·농 공존의 삶의 공간으로 발전	<ul style="list-style-type: none"> - 국가균형발전 차원에서 농업인 복지와 지역개발을 확충하여 농촌인구 20% 수준 유지

(출처: 농림수산식품부 보도자료(2004.02.24.), 「새로운 10년을 여는 농업·농촌 종합대책 - 해설자료」, p.14의 내용을 토대로 작성)

[표 2-4] 농업·농촌종합대책 로드맵 중 농촌 경관 관련 정책

농촌정책	1단계(2004)	2단계(2005~2008)	3단계(2009~2013)
농촌 지역개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소도읍육성: 매년 20개소 ○ 농촌마을종합개발: 16개권역 ○ 주택용자조건 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌마을종합개발: 100개('05) ○ 경관협약 시행('05) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 194개소로 확대('13) ○ 농촌마을종합개발: 1,000개권역으로 확대('13)

(출처: 농림수산식품부 보도자료(2004.02.24.), 「농업·농촌 종합대책 - 기본계획」, pp.117~118.)

② 2006년 농촌경관개선종합대책

□ 정책 추진배경

2004년 조사 결과 농림어촌 거주자들의 70.1%가 농촌경관이 보전할 가치가 있다고 응답('04.10)하였으며, 2005년 도시민 설문조사 결과 농촌으로 이주의향이 있는 도시민은 56.1%였고, 그 중에서 65.2%가 '마을 숲 등 경관 좋은 곳'을 선호하는 것으로 조사('05.10 KREI)되는 등 농촌경관에 대한 국민적 관심이 증대하였다.¹⁹⁾ 이러한 상황 속에서 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법('04)」에 농촌경관개선을 위한 정책추진 규정이 마련되었고, 「제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 기본계획('05~'09)」에 농산어촌 경관보전 시책이 반영되고, 「농어촌 복합생활공간 조성방안('05.12.21)」 및 '06 농림부업무보고에 농촌경관 보전·관리를 주요 정책과제로 포함하는 등 농촌경관개선을 위한 정부차원의 노력²⁰⁾이 경주되었다. 이와 함께 건설교통부(현 국토교통부) 주관으로 경관법을 제정하려는 움직임이 진행

19) 농림수산식품부 보도자료(2006.12.12.), 「농림부, 「농촌경관개선 종합대책(試案)」 발표 - 농촌경관개선을 위한 정부·학회 공동세미나 개최 - 〈붙임 2〉」, p.1의 내용을 토대로 작성

20) Ibid., p.1.

되었다.

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 (법률 제13404호)

- 제30조(농어촌 경관의 보전)** 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 경관보전사업을 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.

(출처: 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, [시행 2016.1.21., 법률 제13404호])

이러한 배경 속에서 농촌경관 관련 학회, 연구기관들에서는 다양한 농촌경관 관련 연구들을 수행하였으며, 이러한 연구결과들을 정책화하여 농촌경관의 보전·형성·관리에 기여하고자 종합정책이 마련되었다. ‘농촌경관개선 종합대책’은 2006년 6월부터 농림부가 총괄하고, 농촌진흥청, 산림청, 한국농촌경제연구원, 한국농촌공사가 공동으로 참여하여 수립하였다.²¹⁾

[표 2-5] 농촌경관개선종합대책의 추진 목적과 주체

구분	주요 내용
추진 목적	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌경관에 대한 국민적 관심의 높아져가고 정부차원의 농촌경관개선을 위한 노력이 지속적으로 추진되어 있는 실정 - 농촌 경관을 보전·형성·관리하기 위해, 농촌경관 관련 기존 연구결과를 종합하여 이를 정부정책으로 반영하기 위함
추진 주체	<ul style="list-style-type: none"> - 농림부 총괄 - 농촌진흥청, 산림청, 한국농촌경제연구원, 한국농촌공사가 공동으로 참여하여 정책 마련

(출처: 농림수산식품부 보도자료(2006.12.12), 「농림부, 「농촌경관개선 종합대책(試案)」 발표 - 농촌경관개선을 위한 정부·학회 공동세미나 개최」, pp.1~2 및 <붙임 2>의 p.1의 내용을 토대로 작성)

□ 정책의 주요 내용

「농촌경관개선종합대책」에서는 “은 국민에게 사랑받는 쾌적한 농촌공간 구현”을 비전으로, “先 농촌경관계획 - 後 농촌개발 시스템 정착”을 정책 목표로 설정하였다.

21) 농림수산식품부 보도자료(2006.12.12.), 「농림부, 「농촌경관개선 종합대책(試案)」 발표 - 농촌경관개선을 위한 정부·학회 공동세미나 개최」, pp.1~2의 내용을 토대로 작성

[표 2-6] 농촌경관개선종합대책의 추진 전략 및 세부과제

(출처: 농림수산식품부 보도자료(2006.12.12), 「농림부, 「농촌경관개선 종합대책(試案)」 발표 - 농촌경관개선을 위한 정부·학회 공동세미나 개최 - 〈붙임 2〉», p.2.)

22) 농림수산식품부 지역개발과 보도자료(2011.12.23.), 「농촌다움 제고를 위한 五感경관 만들기 - 농어촌의 다원적 가치 활성화를 위한 전략」, p.1.

[표 2-7] 오감경관대책의 추진 목적과 주체

구분	주요 내용
추진 목적	- 도시경관의 관리와 차별화된 농촌 경관관리 대책 마련 : 생태, 문화, 환경 등 다양한 농촌다움의 가치를 포괄
추진 주체	- 농림수산식품부

(출처: 농림수산식품부 지역개발과 보도자료(2011.12.23.), 「농촌다움 제고를 위한 五感경관 만들기 - 농어촌의 다원적 가치 활성화를 위한 전략」, p.1.)

□ 정책의 주요 내용

오감(五感)경관대책의 목표는 “농촌다움 제고를 위한 五感경관 구현”이며, 이를 위해 “다원적 가치 제고를 위한 계획 중심의 경관사업 추진”, “교육 등 역량강화를 통해 자율적인 주민의 경관관리 유도”, “전통과 문화, 경관의 가치 발굴 및 보전”을 정책방향으로 설정하였다. 세부 추진과제로는 ①경관개선 제도화, ②교육 및 홍보, ③경관 보전·형성·관리에 관한 사업으로 구분하여 세부과제를 마련하였다.

[표 2-8] 오감경관대책의 추진 전략 및 세부과제

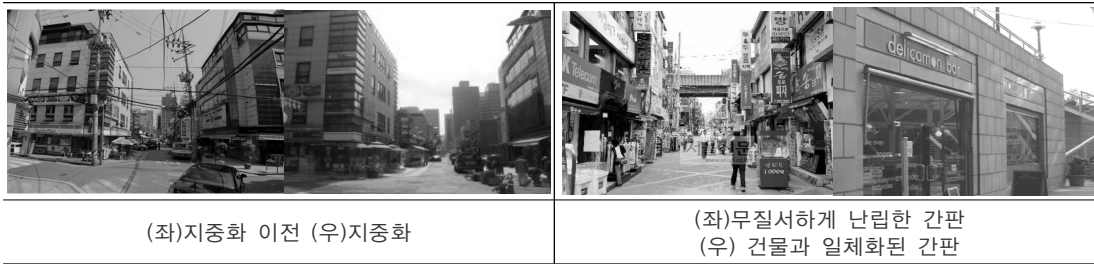
추진 전략	경관개선 제도화	교육 및 홍보	경관보전·형성·관리에 관한 사업
세 부 과 제	<ul style="list-style-type: none"> • 선 경관계획 후 개발 • 총괄계획가 제도 도입 • 경관보전직불 내실화 • 문화환경, 경관사업 • 농업 유산제도 도입 • 공간정보시스템 구축 • 경관관리 추진체계구축 • 경관계획 지침 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 경관전문교육과정 신설 • 경관 우수마을 선발전 개최 • 경관개선 아이디어 공모전 • 경관 우수마을 대상 미술 대회 개최, 관광 활성화 • 농어촌 경관 역사성 기록 • 어메니티 공모전 개최 및 결과 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> • 우수 경관 지구 지정 • 다양한 경관사업 모델 발굴 • 농촌 디자인 기술개발 및 사례 보급 • 마을 경관계획 수립 컨설팅 • 농어촌 주택 등 건축물 경관 개선 • 농어촌 연계형 그린로드 구축 • 습지관리를 위한 가이드라인 개발 보급

(출처: 농림수산식품부 지역개발과 보도자료(2011.12.23.), 「농촌다움 제고를 위한 五感경관 만들기 - 농어촌의 다원적 가치 활성화를 위한 전략」 p.6.)

④ 2012년 국토경관 종합 개선방안

□ 정책 추진배경

공공에서 조성하는 SOC 및 건축물의 디자인 품질에 대한 관리가 민간 개발 등에 비해 상대적으로 미흡하였던 점과 도시에 과도하게 설치되어 있는 공중선과 간판이 경관 훼손의 주요 요소로 지목받아 옴에 따라 국토 경관 종합 개선방안을 마련하였다.



[그림 2-1] 공중선과 간판으로 인한 경관훼손 사례 및 경관관리 방향

(출처: 국토교통부 건축문화경관팀 보도자료(2012.07.30.), 「전선·간판 정비, 공공시설물 디자인품격 제고 등 경관개선에 박차 - 국토부, 「국토경관 종합 개선방안」 7.31일 국무회의 보고」, p.2.)

[표 2-9] 국토경관 종합 개선방안의 추진 목적과 주체

구분	주요 내용
추진 목적	- 공공에서 조성하는 SOC 및 건축물 디자인 수준 향상
추진 주체	- 국토교통부

(출처: 국토교통부 건축문화경관팀 보도자료(2012.07.30), p.1.)

□ 정책의 주요 내용²³⁾

- 첫 번째 정책방향은 공중선의 지중화를 위해 정부부처 간에 긴밀한 협력을 하는 것으로, 이를 위해 재정지원, 특별법 제정 등의 지원방안 모색
- 두 번째 정책방향은 건축물에 설치되는 간판을 관리하는 것으로, 인허가 신청 시에 간판의 크기, 위치 등을 포함하는 계획안을 제출하도록 하는 방안 마련
- 세 번째 정책방향으로는 공공에서 조성하는 SOC나 건축물의 디자인 수준을 향상시키는 것으로, 초기 계획단계에서부터 경관을 고려하도록 하고 설계공모 등의 선정방식을 도입·활성화하는 방안 모색
- 네 번째 정책방향으로는 도시 주변의 난개발을 방지하는 것으로, 이를 실현하기 위해 SOC, 개발사업, 건축물에 대한 경관심의 제도를 도입
- 그 외에도 국토부 장관 요청으로 농촌지역의 주택개량사업 추진 시에 색채 등에 대한 경관관리, 지역개발·정비사업 지원 시에 우수 경관관리 지자체에 우선 지원하는 등의 방안을 모색하도록 함

23) 국토교통부 건축문화경관팀 보도자료(2012.07.30), 「전선·간판 정비, 공공시설물 디자인품격 제고 등 경관 개선에 박차 - 국토부, 「국토경관 종합 개선방안」 7.31일 국무회의 보고」, pp.1~2.

3) 법률에 의한 국가 경관 관련 정책계획

① 농어업인 삶의 질 기본계획 (제1차, 제2차, 제3차)

□ 근거 : 「농어업인 삶의 질법(2004)」에 의해 5년마다 국가가 수립

□ 수립 현황

2005년에 제1차, 2010년에 제2차, 2014년에 제3차 기본계획이 수립되었으며, 본 계획에 따라 지자체가 수립하는 시책계획 등은 거의 수립된 바가 없는 것으로 파악된다.

□ 비전 및 목표

- 비전 : 활력있는 공동체를 기반으로 누구나 살고 싶은 행복한 농어촌 구현
- 환경·경관부문 목표²⁴⁾ : 농어촌다움이 유지·보전되는 아름답고 쾌적한 환경·경관 조성

□ 농촌 경관 관련 주요 내용

환경·경관부문에서는 ①농어촌 어메니티의 체계적 관리, ②농어촌의 쾌적한 생활 환경 조성, ③지속가능한 농어업 생산환경 조성을 주요과제로 하고 있다. 이 중 ①농어촌 어메니티의 체계적 관리과제에서 기존 농촌경관 관련 정책(2006, 2011)에서 다루었던 경관보전협약과 국가중요농어업유산의 개선방안을 포함한 주민 자율적 경관보전 활동 활성화와 농어촌 어메니티 자원 보전 및 활용방안을 제시하고 있다. 이외에 정주생활기반 부문에서는 농촌경관을 구성하는 주요 요소인 중심지 거점시설 및 농어촌마을의 계획적·종합적 정비에 대한 내용을 포함하고 있으며, 농어촌 마을단위로 슬레이트 철거·지붕개량·기반시설 구축·경관개선을 종합적으로 지원하도록 하고 있다.

[표 2-10] '농어촌 어메니티 체계적 관리' 과제의 세부 내용 및 방안

세부과제	내용	방안
주민 자율적 경관보전 활동 활성화	경관보전협약 체결 및 시행 활성화	-경관보전협약 표준안 마련 -시·군 및 마을단위 경관계획 가이드라인 마련
	마을 및 경관 보전·관리를 위한 지원제도 확대	-경관보전직불제 대상작물을 우수작물로 유도 -조건불리지역 지원 확대 -도서지역 어가에 수산조건불리직불금 지급
농어촌 어메니티 자원의 보존 및 활용	농어업유산 지정·관리 및 활용 지원	-국가농어업유산 지정 및 활용근거 법제화 -국가중요농어업유산의 지속적인 발굴 및 보전 -지역의 특수한 자원을 활용 에코뮤지엄 조성 추진 -농어촌자원 유지보전을 위한 경관 및 공간기술 개발

(출처: 농림축산식품부(2014), 「제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획」, pp.67~68.)

24) 7개 부문별(보건·복지, 교육, 정주생활기반, 경제활동·일자리, 문화·여가, 환경·경관, 안전)로 설정

② 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 농업식품발전계획)

□ 근거 : 「농업·농촌 및 식품산업 기본법(2004)」에 의해 5년마다 국가가 수립

□ 수립 현황

2013년 10월에 수립되었다. 본 계획에 따라 지자체에서도 농업식품발전계획을 수립하도록 하였으며 ‘지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침’에 따라 2014년경 많은 지자체가 동시다발적으로 계획을 수립하였다. 154개 지자체 중 77개 수립(광역시의 자치구 미포함, 2016년 4월 기준)한 것으로 파악²⁵⁾된다.

□ 비전 및 목표, 추진 전략

- 비전 : 희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민
- 5대목표 : 안전한 농식품의 안정적 공급, 6차 산업화로 농식품산업 경쟁력 강화, 맞춤형 농가소득 및 경영 안정, 자조자립협력을 통한 농촌 삶의 질 향상, 스마트 농정체계 구축

□ 농촌 경관 관련 주요 내용²⁶⁾

농업·농촌 자원·경관 보전과 중요 농업유산 관리가 필요함을 제시하였다. 최근 국민의 삶의 질 증시에 따른 여가·문화 등에 대한 관심의 증대로 농업농촌 고유의 자원에 대한 새로운 접근방식을 요구받고 있는 상황에서 농촌의 계획적 정비, 농업자원·경관·생태·환경 등 농촌다움의 보전을 통해 삶터·쉼터로서의 기능을 강화²⁷⁾하고, 도시민 등 국민의 농업·농촌 자원보전에 대한 인식 제고를 위해 체험형 교육을 확대해야 할 필요가 있음을 제시하였다.

[표 2-11] 2013-2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 상 농촌 경관관련 세부 추진과제

구분	내용
Ⅲ-4. 직불제 확대 및 기능 보완	공익형 직불제인 경관보전직불제에 대해 직불금지급 조건을 경관작물 재배 중심에서 생태·환경·경관·유산자원 보전 등으로 확대 추진
Ⅳ-1. 지역행복생활권 구축	마을단위 통합적 주거환경 개선을 통해 마을인프라를 확충하고 경관개선 및 주거환경정비를 통합적으로 추진
V-2. 지방농정 활성화	지자체에서 5년단위 농업식품발전계획 수립 의무화 지방농정심의회에 지역개발, 도시계획, 경관·환경 등 전문가를 추가
V-5. 농업·농촌 환경·경관 보전 및 가치 공감	난개발 등으로 인한 농촌다움 훼손 최소화를 위해 농촌정비계획 및 농촌시설계획 수립 의무화, 민간차원의 행위규제 시스템으로서 주민협약제 도입 농촌 경관·환경·전통 문화자원 등의 보전·관리 체계화를 위해 사전 경관성 검토 의무화 및 농업유산 인벤토리 구축, 지방농업유산제 도입

(출처: 농림축산식품부(2013), 「2013-2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」p.101,115,146,158,159.)

25) 지자체 홈페이지, 신문기사, 웹사이트 등 검색을 바탕으로 연구진이 조사한 결과임

26) 본 정책에 의해 농촌마을 리모델링시범사업과 지자체 농업식품발전계획 수립이 추진되었음(2016년 현재 기준)

27) 이상민 외(2015), 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1), p.42

③ 경관정책기본계획 (2015)

□ 근거 : 「경관법」에 의해 5년마다 국가가 수립

□ 수립 현황

2013년 8월 「경관법」이 전면개정되면서 수립 근거가 마련되어, 2015년에 제1차 경관정책기본계획(2015~2019)이 수립된 상황이다.

□ 비전 및 목표, 추진 전략

- 비전 : 국민과 함께 만드는 100년의 국토경관
- 2대 목표 : 국민이 공감하는 경관가치의 정립, 지속가능한 국토경관 형성체계 정립

[표 2-12] 제1차 경관정책기본계획 추진전략 및 정책과제

추진전략	I. 경관가치 인식확산	II. 경관관리 역량강화	III. 경관행정 기반구축
정책과제	1. 국토경관 미래상 설정 2. 국민참여 활성화 3. 선도모델 개발	4. 기초연구 및 기술개발 5. 전문인력 양성	6. 경관 행정시스템 정비 7. 경관관리제도 개선 8. 경관관리 지원 강화

(출처 : 국토교통부(2015), 「제1차 경관정책기본계획」, p.15,28,33.)

□ 농촌 경관 관련 주요 정책 내용

경관정책기본계획은 국토 전체를 대상으로 하여 수립되는 계획으로 농촌 경관을 구분하여 별도로 다루고 있지는 않다. 전체 내용 중 농촌 혹은 농식품부와 관련된 사항으로 다음과 같은 과제들을 제시하고 있다.

- 국고보조로 이루어지는 각종 건설·개발사업(일반농산어촌개발사업 등)의 기획 단계부터 우수한 경관의 형성·관리·보전방안이 마련될 수 있도록 협업중심의 경관관리 강화방안 검토
- 지역에서 추진하고 있는 농어촌 방치시설물 철거 사업에 대해 국가차원의 지원 방안마련 검토
- 경관계획의 실효성을 강화하기 위해 지역 규모 및 다양한 경관유형(농·산·어촌 등)의 특성을 고려하여 경관계획 수립지침을 개선하는 방안
- 경관에 영향을 미치는 각종 관련법과 경관관리제도와의 연계 활용방안 검토
- 개별적으로 마련된 경관관련 기준·지침·가이드라인(농어촌경관계획 수립요령, 농촌 경관관리·활용매뉴얼)을 통합·재정비·연계방안 마련 및 관련법령 반영 추진

4) 경관 관련 R&D

① 농촌진흥청 국립농업과학원 농촌경관 R&D 추진 현황

농촌진흥청 산하 국립농업과학원의 농업환경부내 농촌환경자원과를 중심으로 10년 이상 농촌경관 관련 R&D가 추진되어 왔다. 2005년부터 2013년까지 총 5개의 대과제가 수행되었는데, 2005년부터 2개년간 농촌마을 어메니티자원 활용 및 관리기술 개발, 2007년부터 2개년간 농촌경관의 보전·관리를 위한 경관평가지표 개발, 2008년부터 3개년간 농촌경관지표 활용기술개발 연구, 2009년부터 3개년간 농촌경관 보전 및 활용기술 개발 연구, 2012년부터 2개년간 농업 생태 특성을 적용한 경관디자인 연구가 수행되었다.

[표 2-13] 농촌진흥청 국립농업과학원 농촌경관 R&D 추진 현황

구분	내용
농촌마을 어메니티자원 활용 및 관리기술 개발 (2005~2006)	농촌경관 계획지표 개발 청정환경 지표곤충의 서식지 발굴 및 보전기술 개발 내생적 지역개발모델 설정을 위한 지역자원 개발정책 유형 분석
농촌경관의 보전·관리를 위한 경관평가지표 개발 (2007~2008)	농촌자연경관 평가기준 및 지표 개발 농촌문화경관의 평가기준 및 지표개발 에너지 절감을 고려한 전통주거요소 활용 농촌주택 리모델링 기법 개발
농촌경관지표 활용기술개발 연구 (2008~2010)	농촌경관지표를 활용한 현장조사 및 DB구축 농촌경관지구 설정 및 경관계획 수립 기술 개발 농촌어메니티자원도를 활용한 농촌계획 지원시스템 개발
농촌경관 보전 및 활용기술 개발 연구 (2009~2011)	농촌경관계획 및 경관맵 현장적용 연구 농촌경관의 원형(原形)보전 및 복원연구 농산어촌지역의 대표경관 선정 및 활용화 연구 녹색경관 형성을 위한 체험공간 및 환경시설물 디자인 현장적용 연구
농업 생태 특성을 적용한 경관 디자인 연구 (2012~2013)	농업 농촌경관 및 생태계 보전을 위한 경관관리체계 개발 연구 생물다양성 및 경관보전을 위한 농업유산의 발굴 및 관리방안 연구 농업 농촌의 문화환경적 가치평가 연구 농촌경관디자인 추진전략 및 가이드라인 개발

(출처: 국립농업과학원 농촌환경자원과 내부자료)

② 국토교통과학기술진흥원 경관 R&D추진 현황

국토교통과학기술진흥원에서는 ‘국가경쟁력 강화를 위한 미래 도시경관 디자인 기술개발 기획에 관한 연구’(‘15~’16)를 수행하였고 다음과 같은 세부과제를 도출하였다.

경관분야 전반에 대한 연구로 일부 내용에서 농촌과 관련된 사항을 포함하고 있으나 연구의 결과로 제시된 세부과제에서는 그 대상이 도시경관 차원에 한정되어 있다.

[표 2-14] 국가경쟁력 강화를 위한 미래 도시경관 디자인 기술개발 세부과제 및 내용

구분	내용
【1 세부과제】 미래 도시경관 플랫폼 구축 및 자원공유체계 기술 개발 연구	
(1-1) 미래 도시경관 지식기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 국내 경관 현황 진단 및 경관관련기술 플랫폼 구축 - 경관자원의 유형화 및 효율적 조사 분석 - 체계적이고 효율적인 경관관리 시스템 및 제도
(1-2) 스마트 경관 도시 플랫폼 구축 및 활용 시스템 연구	<ul style="list-style-type: none"> - 미래 도시경관을 형성하는 아이템 및 기술요소 도출 - 활용 가능한 미래 도시경관 플랫폼 구축 및 활용방안 연구 - 미래 도시경관 플랫폼의 확립 및 구현 기술 개발
(1-3) 국가 경관자원 구축 및 연계 기술 개발	- 국가경관자원을 기존 국토정보DB와 연계하여 경관행정에서 활용될 수 있는 실질적인 경관자원 DB를 구축함. 계획, 심의 등의 경관관련 제도에서 활용할 수 있는 시스템 제안
(1-4) 국토도시 자원기반형 경관 구현 기술 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 자연, 역사, 문화 자원을 고려하여 경쟁력 있는 지역 창출 - 친환경 경관 디자인 활용 체계 기술 개발
(1-5) 경관자원의 유형화 및 효율적 조사·분석 기술	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 경관유형별 경관자원의 조사 및 분석기술의 개발 - 국가차원의 경관자원 조사 및 분석기준의 제시
(1-6) 경관자원 인벤토리 구축 및 활용기술	- 산발적인 경관 자원 현황을 지역단위별 인벤토리 구축으로 통합적이고 효율적인 정보 시스템 제공
【2 세부과제】 경관 디자인 및 경관정보체계 구축 기술 개발 연구	
(2-1) SOC 통합기술형 경관 디자인 기술 개발	- 기술·예술 융합이 부족한 경관미흡 SOC경관을 평가하고, 효율적으로 개선할 수 있는 SOC경관 설계법 개발
(2-2) 커뮤니티 지역단위 생활밀착형 경관 디자인 기술 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 구역/가로 단위의 장소성을 고려한 생활밀착형 도시경관 조성의 질적 수준 향상 - 주민참여형 통합경관 디자인 선도모델 개발로 향후 주민이 경관을 지속적으로 관리 해나갈 수 있는 공동체 역량 강화
(2-3) 야간 경관 디자인 기술 개발	- 기존 국가정보인프라에 구축된 토지이용, 건축물, 토지피복, 지형 자료 등을 야간경관에 적합하게 통합연계함으로서 야간경관 도시공간 설계지원시스템 구축에 활용
(2-4) 경관 진단 및 평가 모니터링 시스템 기술 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체별 경관사업 데이터 통합으로 지속적인 경관관리 실현 - 통합관리 시스템 구축을 통한 경관사업 효율성 증대
(2-5) 경관 관련 계획 및 관리 운영시스템 기술 개발	- 경관을 창출하고 평가 및 심의하기 위한 정보기술과 정보자원 축적, 공유 및 서비스하기 위한 기술개발
(2-6) 미래 도시경관 관리제도 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 체계적이고 효율적인 경관관리 제도 및 시스템 개발 - 경관행정업무 관리 교육 프로그램 및 행정업무 가인라인 개발 - 경관법 중심의 경관관리 시스템 구축 및 효율화 시스템 구축

(출처: 국토교통과학기술진흥원(2016), 「국가경쟁력 강화를 위한 미래 도시경관 디자인 기술개발 기획 최종보고서」, p.xviii.)

2. 계획에 의한 농촌 경관관리체계

1) 개요

법률에 근거하여 국가(장관)가 수립하도록 한 기본계획들은 국가 차원에서 중장기적으로 추진해야 할 정책들을 담고 있는 계획들로서 농촌 경관 관리를 위한 정책계획에 해당된다. 본 절에서는 계획에 의한 농촌 경관관리체계로서 이들 정책계획을 제외한 농촌 경관과 관련된 법정 계획에 대해 검토한다. 국토계획법, 경관법, 그리고 농촌과 관련된 일련의 법들과 관련되며 이 법에 근거한 농촌경관 관련 법정계획은 다음 표와 같다.

[표 2-15] 농촌 경관 관련 법정계획

구분	국토 관련법		농촌 관련법			
	국토계획법	경관법	농어업인 삶의질법	농업식품 기본법	농어촌 정비법	농어촌 리모델링법
시도 전체 상위 경관 관리계획	광역 도시계획	시·도 경관계획	시·도 농어업인 삶의질계획	시·도 농업식품 발전계획	시·도 농업 생산기반 정비사업 기본계획	
시군구 상위 경관 관리계획	시·군 도시 기본계획	시·군 경관계획	시·군·구 농어업인 삶의질계획	시·군·구 농업식품 발전계획	생활환경 정비계획 농어촌 산업육성 기본계획	
사업추진시 수립되는 경관계획	-	-	-	-	농어촌경관 관리계획 (마을정비 구역)	정비계획 (정비구역)

2014년 7월 ‘농업식품발전계획’은 농업·농촌 및 식품산업 분야의 여러 타 계획들을 통합하여 수립하는 종합계획 성격으로 변경되었다. 이에 「농어업인 삶의 질 계획」과 「생활환경 정비계획」을 시군구 농업식품발전계획에 통합하여 수립되고 있다.

「농어촌정비법」과 「농어촌리모델링법」은 농어촌마을의 정비와 개발을 위한 일종의 사업법 성격이다. 「농어촌정비법」에 의한 ‘농어촌경관관리계획’은 사업시행자가 농어촌 정비사업 등을 시행할 때 경관관리를 위해 필요시 수립하도록 한 것이며, 「농어촌리모델링법」에 의한 ‘정비계획’에는 경관에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다. 이 두 계획은 사업 추진을 위한 과정에서 경관에 관한 사항을 직접적으로 담고 있는 사업

여기서는 농촌 경관과 관련된 법정계획을 크게 상위 관리계획성격과 사업계획성격으로 구분하고, 관리계획에 대해서는 계획의 지위 및 성격, 수립주체 및 수립 대상 기준, 농촌 경관계획 관련 주요내용을 분석한다. 사업계획에 대해서는 계획의 성격 및 체계, 경관관련 주요 내용을 검토하고 수립현황 및 실효성에 대해 분석하고자 한다.

성격	상위 관리계획		단위 사업계획		
계획명	경관계획	농업식품발전계획	농어촌경관 관리계획	생활환경 정비계획	정비계획
관련법	경관법	농업식품기본법	농어촌정비법		농어촌 리모델링법
지침	경관계획수립지침	지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 지침			
구역제도	중점경관관리구역		마을정비구역		정비구역
분석 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 계획의 지위 및 성격 • 수립주체 및 수립 대상 기준 • 농촌 경관계획 관련 주요 내용 		<ul style="list-style-type: none"> • 계획의 성격 및 관리체계 • 경관 관련 주요 계획 내용 • 수립현황 및 농촌 경관관리 실효성 		



2) 농촌 경관 관련 상위 관리계획 : 경관계획, 농업식품발전계획

① 경관계획

□ 계획의 지위 및 성격

국내에서 경관 보전·형성·유지에 직접적인 목적을 갖고 있는 법은 「경관법」이 유일하다. 「경관법」에 의한 경관계획 이외의 다른 계획들은 ‘경관’을 부분계획으로서 다루고 있어 성격을 달리하고 있다. 경관법이 제정되기 이전에는 ‘도시기본계획’에서도 ‘경관계획’을 부분별 계획으로 다루고 있었다. 따라서 현재 관할지역 전체를 대상으로 수립되는 ‘경관계획’은 도시기본계획의 부문별 경관계획을 보완하는 성격과 역할을 하고 있는 셈이다.

경관법은 국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위하여 경관의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성이 나타나는 국토환경과 지역환경을 조성하는 데 이바지함을 목적으로 한다(경관법 제1조). 이러한 점에서 경관계획은 도시와 농촌지역을 아우르는 경관을 위한 상위계획이다. 또한 지역의 자연경관, 역사·문화경관, 도시·농산어촌경관에 관한 종합계획으로서 도시·군기본계획, 경관형성계획, 농산어촌 경관보전 시책, 고도보존계획 등 다른 법률에 따른 경관 관련 계획을 수립 시 참조계획으로서의 지위를 갖는다(경관계획수립지침 1-2-7).

[표 2-17] 경관계획수립지침에 의한 경관계획의 지위 및 성격

제1장 제2절 경관계획의 지위 및 성격

1-2-1. 경관계획은 지역의 자연경관 및 역사·문화경관, 도시·농산어촌의 우수한 경관을 보전하고, 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새로운 경관을 개성 있게 창출하기 위한 정책방향, 기본구상 및 계획을 수립하고, 그 실행방안 등을 제시하는 해당 지방자치단체의 자치적 법정계획이다.

1-2-7. 경관법에 따른 경관계획은 지역의 자연경관, 역사·문화경관, 도시·농산어촌경관에 관한 종합계획으로서 도시·군기본계획, 경관형성계획, 농산어촌 경관보전 시책, 고도보존계획 등 다른 법률에 따른 경관 관련 계획을 수립 시 참조계획으로서의 지위를 갖는다.

2장 제2절 경관계획 수립의 기본원칙

2-2-3. 총체적 계획 : 경관계획은 경관관리와 관련된 도시계획, 자연환경관리, 역사문화 보존, 농산어촌 생활환경 개선 등 행정자치부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부, 산림청 등 각 소관부처의 경관관리의 목표와 추진방향, 실행수단을 고려한 총체적인 계획이어야 한다.

(출처: 「경관계획수립지침」, [시행 2015.3.11., 국토교통부고시 제2015-145호])

□ 수립주체 및 의무수립 대상 기준

[표 2-18] 경관계획 의무수립 대상 기준 및 수립권자 (경관법 제7조)

의무수립 대상	수립권자	
1. 시·도지사 2. 인구 10만명을 초과하는 시의 시장 3. 인구 10만명을 초과하는 군의 군수 (광역시 관할구역에 있는 군은 제외) *인구 10만명 이하의 시장·군수, 행정시장, 구청장 등도 수립은 가능, 의무수립 아님	도 경관계획	도지사
	시·군 경관계획	특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사, 시장·군수, 행정시장, 구청장 등 또는 경제자유구역청장

(출처: 「경관법」[시행 2016.7.7., 법률 제13726호], 제7조)

□ 계획의 주요 내용

[표 2-19] 경관계획의 주요 내용 (경관법 제9조)

구분	도 경관계획	시·군 경관계획
의무	1. 경관계획의 기본방향 및 목표에 관한 사항 2. 경관자원의 조사 및 평가에 관한 사항 3. 경관구조의 설정에 관한 사항	1. 경관계획의 기본방향 및 목표에 관한 사항 2. 경관자원의 조사 및 평가에 관한 사항 3. 경관구조의 설정에 관한 사항 4. “중점경관관리구역”의 관리에 관한 사항 6. 경관사업의 추진에 관한 사항 7. 경관협정의 관리 및 운영에 관한 사항 8. 경관관리의 행정체계 및 실천방안에 관한 사항 10. 경관계획의 시행을 위한 자원조달 및 단계적 추진에 관한 사항
선택	4. “중점경관관리구역”의 관리에 관한 사항 5. “경관지구”와 “미관지구”의 관리 및 운영에 관한 사항 6. 경관사업의 추진에 관한 사항 7. 경관협정의 관리 및 운영에 관한 사항 8. 경관관리의 행정체계 및 실천방안에 관한 사항 9. 자연 경관, 시가지 경관 및 농산어촌 경관 등 특정한 경관 유형 또는 건축물, 가로(街路), 공원 및 녹지 등 특정한 경관 요소의 관리에 관한 사항 10. 경관계획의 시행을 위한 자원조달 및 단계적 추진에 관한 사항 11. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성에 관한 사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항	5. “경관지구”와 “미관지구”의 관리 및 운영에 관한 사항 9. 자연 경관, 시가지 경관 및 농산어촌 경관 등 특정한 경관 유형 또는 건축물, 가로(街路), 공원 및 녹지 등 특정한 경관 요소의 관리에 관한 사항 11. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성에 관한 사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항

(출처: 「경관법」[시행 2016.7.7., 법률 제13726호], 제9조)

□ 농촌 경관계획 관련 주요 내용

- 농산어촌을 포함하는 종합계획으로 명시, 경관자원 및 경관유형에 농산어촌 명시

경관법에서는 「농어업인삶의질법」에 따른 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획 등 경관과 관련된 계획과 연계되도록 하여야 한다(제6조3항)는 규정과 경관계획의 주요 내용(제9조) 외에 농촌 경관 관리에 대해 별도로 다루고 있지 않다.

경관계획수립지침에서는 제1장 총칙에서 경관계획을 농산어촌의 경관을 다루는 종합계획으로 위상을 규정하고 있고, 제2장 경관계획의 내용과 작성원칙에서 ‘경관관리와 관련된 도시계획, 자연환경관리, 역사문화 보존, 농산어촌 생활환경 개선 등 행정자치부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부, 산림청 등 각 소관부처의 경관관리의 목표와 추진방향, 실행수단을 고려한 총체적인 계획이어야 한다’라고 큰 틀과 방향을 담고 있다. 제3장 경관계획의 수립절차, 제4장 도 경관계획, 제5장 시·군 경관계획, 제6장 특정경관계획, 제7장 실행계획, 제8장 도서의 작성에서는 특정경관계획의 경관유형에 농산어촌을 포함하고 있고, 경관자원유형과 경관유형에 농산어촌경관자원 및 농산어촌경관을 규정하고 있는 정도이다. 경관권역계획 및 경관유형별 관리계획에 농산어촌을 별도의 유형으로 구분하여 관리방향 등을 명시하고 있으나, 농촌의 다양한 특성을 고려한 관리방향 지침으로는 부족한 측면이 다분히 있다.

[표 2-20] 「경관계획수립지침」에서의 농촌 경관 관련 규정

구분	관련 규정 내용
경관자원의 유형	자연경관자원, 산림경관자원, 농산어촌경관자원, 시가지경관자원, 도시기반시설경관자원, 역사문화경관자원, 지역상징경관자원 등
	농산어촌경관자원 : 주요 경작지, 농업시설, 염전, 갯벌, 포구, 취락지, 마을공동시설 등
경관권역계획	(1) 경관권역의 목표, 구현방향, 경관자원의 보전, 관리 및 형성하기 위한 기본방향을 수립한다. (2) 농산어촌의 경우 생산활동과 주민생활의 반영 등을 통해 나타나는 경관의 보전 또는 관리방향을 수립한다.
경관유형	시가지경관, 산림경관, 수변경관, 가로경관, <u>농산어촌경관</u> , 역사문화경관 등
경관유형별 관리계획	(3) 경관유형별 경관계획은 보전, 관리 및 형성을 위한 기본방향을 제시하되 유형별로 다음사항을 고려하여 작성한다. ⑤ <u>농산어촌경관의 경우 농촌, 산촌, 어촌 등의 취락과 주변경관을 관리하기 위한 경관관리요소와 관리방향을 제시한다.</u>

(출처: 「경관계획수립지침」, [시행 2015.3.11., 국토교통부고시 제2015-145호]에서 농촌 경관 관련 사항 발췌)

[표 2-21] 「경관계획수립지침」에서의 농촌 경관 관련 규정

구분	농산어촌 관련 규정
제 1장. 총칙	
제1절 지침의 목적	-
제2절 경관계획의 지위 및 성격	<p>1-2-1. 경관계획은 지역의 자연경관 및 역사·문화경관, <u>도시·농산어촌의 우수한 경관을 보전</u>하고, 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새로운 경관을 개성 있게 창출하기 위한 정책방향, 기본구상 및 계획을 수립하고, 그 실행방안 등을 제시하는 해당 지방자치단체의 자치적 법정 계획이다.</p> <p>1-2-7. 경관법에 따른 경관계획은 지역의 자연경관, 역사·문화경관, <u>도시·농산어촌경관</u>에 관한 <u>종합계획</u>으로서 도시·군기본계획, 경관형성계획, 농산어촌 경관보전 시책, 고도보존계획 등 다른 법률에 따른 경관 관련 계획을 수립 시 참조계획으로서의 지위를 갖는다.</p>
제3절 법적 근거	-
제4절 계획수립 대상 지역 및 수립권자	-
제5절 경관계획의 유형	(3) 특정경관계획 : 관할지역의 특정한 경관유형(산림, 수변, 가로, 농산어촌, 역사문화, 시가지 등)이나 특정한 경관요소(야간경관, 색채, 옥외광고물, 공공시설물 등)를 대상으로 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 실행방안을 제시하는 계획
제 2장 경관계획의 내용과 작성원칙	
제1절 경관계획의 내용	<p>2-1-1 도 경관계획 및 시군 경관계획에 포함해야 할 사항에</p> <p>(9) 자연 경관, 시가지 경관 및 농산어촌 경관 등 특정한 경관 유형 또는 건축물, 가로(街路), 공원 및 녹지 등 특정한 경관 요소의 관리에 관한 사항</p>
제2절 경관계획 수립의 기본원칙	<p>2-2-1. 삶의 질을 높이는 계획 : 경관계획은 도시미관의 향상뿐만 아니라 자연경관의 보존 및 관리, 역사문화자원의 가치제고, <u>농산어촌의 어메니티 증진</u>, 마을가꾸기 사업추진 등 생활환경 개선과 삶의 질 향상을 위한 방향으로 계획되어야 한다.</p> <p>2-2-3. 총체적 계획 : 경관계획은 경관관리와 관련된 도시계획, 자연환경관리, 역사문화 보존, <u>농산어촌 생활환경 개선 등</u> 행정자치부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부, 산림청 등 각 소관부처의 경관관리의 목표와 추진방향, 실행수단을 <u>고려한 총체적인 계획</u>이어야 한다.</p> <p>2-2-4. 계획의 실행력 확보 : 경관계획은 계획의 실천력을 담보할 수 있도록 자연경관, <u>농산어촌경관</u>, 역사문화경관 관련 사업계획 및 지구지정 등과의 연계, 실행을 위한 행정체계, 조직 및 절차, 예산확보 및 재원조달, 주민참여계획 등 <u>구체적 실행계획이 제시</u>되어야 한다.</p>

(출처: 「경관계획수립지침」, [시행 2015.3.11., 국토교통부고시 제2015-145호]에서 농촌 경관 관련 사항 발췌)

② 농업식품발전계획

□ 계획의 지위 및 성격

한편, 「농업식품기본법」에 의한 시·군·구 농업식품발전계획은 2014년 7월 농업·농촌 및 식품산업 분야의 여러 타 계획들을 통합하여 수립하도록 변경됨에 따라, 농업·농촌의 지속가능한 발전을 위한 농업·농촌 및 식품산업 분야 최상위 종합계획의 성격으로 위상이 높아졌다.

법률에서 규정하고 있는 계획내용을 살펴보면, 국토 경관의 보전·관리·형성에 주목적을 가진 경관계획 외에 ‘도시·군기본계획’에서는 경관을 여러 개 계획 가운데 하나로 다루고 있으며, ‘농업식품발전계획’에서는 경관에 대한 규정은 별도로 명시되어 있지 않다. 특히 ‘농업식품발전계획’은 중앙부처가 수립하는 정책적 성격의 발전계획과 시·도 또는 시·군·구에서 수립하는 발전계획의 내용이 동일하게 명시되어 있다. 경관계획이 중앙 정부에서 수립하는 정책계획인 ‘경관정책기본계획’과 계획수립 내용이 다르게 명시되어 있는 점과 다르다. 이는 시·도 또는 시·군·구에서 수립하는 ‘농업식품발전계획’은 지역 경관관리를 위한 상위 공간계획 성격의 ‘경관계획’과 달리 시·도 또는 시·군·구의 정책성격이 강하다 할 수 있다.

[표 2-22] 농업·농촌 및 식품산업 발전계획과 통합 대상 계획 목록

계 획	법적 근거	농식품부 담당부서
시·군·구 농어업인삶의질계획	농어업인삶의질법 제7조	농촌정책과
포괄보조 5개년계획	-	지역개발과
농어촌산업 육성 기본계획	농어촌정비법 제73조	농촌산업과
생활환경정비계획	농어촌정비법 제54조	지역개발과, 농촌산업과, 농업기본과
친환경 농어업육성 실천계획	친환경농어업법 제8조	친환경농업과
쌀산업 발전 종합계획	-	식량정책과
산지유통종합계획	-	유통정책과
품목별·시군별 과수산업 발전계획	자유무역협정농어업법 제5조	원예경영과
시·군·구 식생활교육기본계획	식생활교육지원법 제16조	소비정책과
농지이용계획	농지법 제14조	농지과

(출처 : 농림축산식품부(2014), 「지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침」, p.2.)

□ 수립주체 및 의무수립 대상 기준

[표 2-23] 농업식품발전계획 의무수립 대상 기준 및 수립권자 (농업식품기본법 제14조)

의무수립대상	수립권자	
없음	시·도 농업식품 발전계획	광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사
	시·군·구 농업식품 발전계획	시장, 군수, 구청장

(출처 : 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」[시행 2015.12.23., 법률 제13383호], 제14조)

□ 계획의 주요 내용

[표 2-24] 농업식품발전계획에서의 농촌 경관 관련 상위계획의 내용 (농업식품기본법 제14조)

구분	계획의 내용
농업식품 발전계획 (농업식품 기본법 제14조)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 농업·농촌 및 식품산업의 발전 목표와 정책의 기본방향 2. 식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표 및 그 추진계획 2의2. 쌀 소비 확대를 위한 시책 3. 농업·농촌 및 식품산업에 관하여 정부가 추진하여야 할 시책 4. 농업·농촌 및 식품산업에 관한 시책을 추진하기 위한 재원의 조달방안 5. 그 밖에 농업·농촌 및 식품산업의 종합적·계획적 발전을 추진하기 위하여 필요한 사항

(출처 : 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」[시행 2015.12.23., 법률 제13383호], 제14조)

□ 농촌 경관계획 주요 내용

- 농업식품발전계획은 농촌 경관 관리를 위한 상위 공간계획으로의 역할 부족

구체적인 계획내용의 작성에 대한 가이드 역할을 하는 계획수립지침을 살펴보면, 공통부문에 ‘공간발전 구상’을 하도록 되어 있다. 이는 앞서 설정한 비전, 목표, 전략과 선정된 사업을 바탕으로 지역발전 구상을 공간화하는 작업으로, 구체적인 내용은 중심지 설정, 하위 생활권 또는 개발권을 설정하고, 시·군 발전구상도는 기본적인 축과 전략 사업들의 위치 표시, 하위 생활권별 추진방향을 표현하도록 하고 있다.²⁸⁾ 이에 앞서 농업농촌의 여건과 특성에 대한 현황분석을 하도록 되어 있는데, 지역관리나 경관관리를 위한 기초조사가기 보다는 지역발전을 위한 구상에 토대가 되는 자료구축에 보다 무게가 실려있다. 가령 생활환경 조사의 경우 농어업인삶의질법에 의한 농어촌서비스기준 지표(주택보급률, 상하수도 보급률, 의료시설 및 인력 등) 현황을 제시하는 식이다.²⁹⁾ 농업식품발전계획은 공간계획 성격보다는 정책적 성격의 계획임을 알 수 있다.

28) 농림축산식품부(2014), 「지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 지침」, pp.28~31.

29) 농림축산식품부(2014), 「지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 지침」, p.15.

부문별 계획에 농촌지역개발에 관한 부문이 있는데, 이는 농촌 중심지 활성화사업과 창조적 마을만들기 사업을 추진할 대상과 계획방향을 담도록 하는 부분과³⁰⁾ 농촌생활환경정비 등 기초생활 인프라 정비를 위한 추진 방향, 마지막으로 환경 및 경관부문의 계획수립과 사업시행의 연차별 계획 등으로 구성되어 있다.

‘환경 및 경관’ 계획에서는 시·군에서 기 수립한 경관법에 의한 경관계획이 있을 경우 그 내용을 적극 반영하고 농촌지역에서 필요한 경관개선사항 등을 추가로 담도록 명시하고 있고, 경관계획과 관련하여 경관현황 분석, 농촌이 포함된 권역을 경관계획에 반영, 농촌에 적용가능한 요소를 경관가이드라인에 반영하도록 구체화하고 있다.³¹⁾ 특히 농어촌정비법에 의한 농어촌생활환경정비계획, 경관계획 등을 포함해서 통합하여 계획을 수립하라고 명시되어 있다.³²⁾ 이러한 지침내용을 토대로 할 때, 농업식품발전계획은 농촌지역의 경관관리를 위한 상위계획으로서 역할을 할 수 있음을 보여준다. 그러나 결과적으로는 경관계획에 있어서도 경관과 관련된 사업추진계획 위주로 구성되도록 지침에 제시하고 있어 농촌지역의 경관 관리를 위한 상위 공간계획으로는 부족한 측면이 있으며, 실제로 수립된 계획내용에서도 이러한 한계점을 확인할 수 있다.



[그림 2-3] 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 예 : 부여군
(출처 : 부여군(2015), 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」, p.114, 254, 273.)

30) 실제로 시도 또는 시·군·구 농업식품발전계획에 농촌 중심지 활성화사업과 창조적 마을만들기 사업이 추진될 필요가 있는 지역으로 선정되어 있어야 두 사업의 공모신청이 가능함. 2014년 7월 종합계획적 성격으로 변경될 당시, 차년도 공모사업 대상지역이 본 계획에 담겨야 했기 때문에 많은 지자체들이 급하게 발전계획을 변경하여 수립하게 됨(관련 공무원 및 실무자 면담(2016.05.23.))

31) 농림축산식품부(2014), 「지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 지침」, p.160.

32) 농림축산식품부(2014), 「지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 지침」, p.141.

[표 2-25] 「지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침」 목차 및 세부내용

구분	세부내용
제 1편. 공통부문	
1. 공통사항	- 계획의 대상, 기본방향, 계획의 성격 및 위계 등
2. 계획의 개요	- 계획의 배경 및 필요성, 목적, 범위 및 방법, 계획의 성격 및 활용방안
3. ○○시·군의 농업·농촌 여건과 특성	- 일반현황(자연환경, 인문환경, 공간구조) - 상위계획 및 관련계획 분석 - 농업·농촌 및 식품산업의 현황(문제점, 잠재력 분석) - 농업·농촌 관련 기존 정책(사업) 검토 - 농업·농촌 관련 예산 검토 - 농업 관련 단체 및 조직 현황 검토
4. 대내외적 여건변화와 농업·농촌 전망	- 국내·외 농업·농촌 여건 변화 - ○○시·군의 농업·농촌 정책 동향 분석
5. 주민의식 및 농업·농촌 개발 수요	- 농업·농촌 및 식품산업의 개발수요조사 - 주민 의식조사 및 도시민 수요조사 - 종합분석(SWOT) 및 계획과제
6. 시·군 농업·농촌 중장기 비전과 전략	- 기본방향(또는 전제) 및 발전비전 설정 - 발전목표 및 부문별 지표 설정 - 중점 추진과제 및 주요 부문별 추진과제 도출 - 공간발전구상(정주체계 및 농업·농촌개발권 설정)*
제 2편. 부문별 계획	
1. 농업·식품산업	- 시·군의 전략품목에 대한 생산, 가공, 유통 - 지역농산물의 시장경쟁력 및 부가가치 제고 방안 - 농지이용 및 생산기반정비*, 유지관리계획 - 농업인력 육성과 품목별 조직화 및 귀농·귀촌
2. 농촌경제 활성화	- 지역별 향토자원, 특화자원 발굴 향토산업화 - 농림업분야의 6차산업화 육성방안(농촌자원복합산업화) - 농촌문화산업 - 농촌체험관광*, 음식관광 - 농공단지
3. 농촌지역개발	- 농촌 중심지 활성화** - 창조적 마을만들기** - 기초생활인프라** - 환경·경관***, 농업·농촌 유산
4. 삶의 질 향상	- 보건·복지 증진 / 식생활 교육 - 농어촌교육여건 개선 - 문화여가 개선
5. 지역역량강화 및 농정거버넌스 구축	- 지역리더 양성 및 주민교육 강화 - 귀농귀촌 활성화 및 지역인재로의 활용 - 공동체 활성화 및 네트워크
제 3편. 집행 및 관리계획	
1. 투자 및 자원조달 계획	- 부문별 및 연차별 투자 계획, 투자우선 순위, 자원조달 계획
2. 관리 및 운영계획	- 계획수립 및 추진체계의 조정, 관리 및 운영방안 - 계획역량의 강화, 계획의 평가 및 환류

*공간관련 내용 **일반농산어촌개발사업 관련 내용 ***경관 관련 내용
(출처 : 농식품부(2014), 「지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침」, pp.4~7.)

제2편. 부문별 계획

3. 농촌지역개발

- 농촌지역개발 부문계획은 기존의 포괄보조 5개년계획과 삶의 질 향상계획의 기초생활 인프라, 환경·경관 등의 분야를 포괄하여 농촌지역 개발 부문의 전략계획과 종합계획을 수립함
- 농어촌정비법에 의한 농어촌생활정비계획, 경관계획 등을 포함해서 통합하고 농어촌서비스 기준 등과 연계해서 구체적인 농촌지역개발의 목표와 성과지표를 설정하고 계획을 수립함

(출처 : 농식품부(2014), 「지역 농업 · 농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침」, p.141.)

[표 2-26] 농업식품발전계획의 농촌지역개발 중 ‘환경 및 경관’ 계획 구성 체계

제2편 부문별 계획	구성 목차
3. 농촌지역개발 3.4. 환경 및 경관	3.4.1. 환경 및 경관계획의 개요 1) 목적 2) 계획의 주요 내용 3) 타 법정 계획과의 정합성 3.4.2. 현황 및 조사필요항목 1) 지역현황 및 관련계획 분석 2) 관련사업의 추진실적 및 향후계획 분석 3.4.3. 목표 및 추진과제 1) 목표 및 기본구상 2) 추진과제 3.4.4. 세부추진계획 1) 청정 환경계획 2) 수생태 환경계획 3) 상하수도 확충계획 4) 경관계획
3.4.4. 4)의 경관계획	(1) 농촌취락 경관계획 : 지붕개량, 옥외 광고물 및 가로시설물 정비, 담장 정비 (2) 녹화경관계획 : 산림경관, 마을녹화 (3) 하천 및 해안 경관계획 : 하천경관, 해안경관 (4) 생산경관계획 : 농경지경관, 축사 경관 (5) 기타

(출처 : 농림축산식품부(2014), 「지역 농업 · 농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침」, pp.159~167.)

3) 사업추진시 수립되는 경관계획 : 농어촌경관관리계획 및 마을정비계획, 정비계획

① 계획의 성격 및 관리체계

□ 농어촌정비사업 시행시 필요에 따라 농어촌경관관리계획 수립

「농어촌정비법」에 의한 농어촌정비사업은 생활환경정비사업, 농어촌산업육성사업, 농어촌관광휴양자원개발사업, 한계농지등의 정비사업 등을 말한다. 이러한 정비사업을 추진 할 때에 농어촌정비사업 사업시행자가 농촌 경관의 보전·형성·관리를 위해 필요시 ‘농어촌경관관리계획’을 수립하도록 하고 있다.³³⁾ 그러나 사업시행자가 수립하는 이 계획은 의무사항이 아니며 다양한 농촌정비사업 중 계획을 수립해야하는 특정한 사업을 명시하고 있지 않다.

□ 농어촌정비사업을 위한 마을정비구역 지정과 마을정비계획 수립

「농어촌정비법」에 의한 농어촌정비사업을 종합적·계획적으로 시행하기 위해 ‘마을정비구역’을 지정하여 사업을 추진할 수 있다. 마을정비구역지정을 위해서는 구역 지정계획과 사업계획을 담은 ‘마을정비계획’을 수립해야 한다. 마을정비구역으로 지정·고시된 경우 그 특례사항으로 관광진흥법에 의한 관광지와 관광단지의 지정, 국토계획법에 의한 용도지역 중 도시지역이 아닌 지역의 계획관리지역 지정·변경 등이 이루어진 것으로 간주하여 사업을 원활하기 추진할 수 있도록 하고있다. 경관과 관련해서는 농어촌경관관리에 관한 사항을 필수적으로 포함하도록 하고있다.

□ 농어촌마을정비사업을 위한 정비구역 지정과 정비계획 수립

「농어촌리모델링법」에서는 농어촌마을을 정비하기 위해 ‘정비구역’을 지정하고, 정비구역에 대해 정비사업 추진을 위한 ‘정비계획’을 수립하도록 하고 있다. 정비사업은 정비구역에서 정비기반시설을 정비하고 농어촌주택, 주거환경 및 농어촌경관 등을 개량하거나 건설하는 사업³⁴⁾이다. 정비구역 지정 및 계획수립을 위해서는 시도지사가 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하며, 심의를 거쳐 지정·고시한 경우에는 지구단위계획 및 지구단위계획구역으로 결정·고시된 것으로 간주된다. 경관과 관련해서는 경관·전통마을·농어촌정비 등에 관한 계획을 필수적으로 포함하도록 하고 있다.

33) 농어촌정비사업 가운데 ‘생활환경정비사업’은 ‘생활환경정비계획(시장·군수·구청장)–생활환경정비사업 기본계획(시장·군수·구청장, 선택)–생활환경정비사업 시행계획(사업시행자)’을 수립하도록 되어있는데, 이때에도 농어촌경관관리계획을 필요시 수립하도록 되어있다.

34) 「농어촌리모델링법」, [시행 2016.9.1.] [법률 제13782호] 제2조 정의

② 경관관련 주요 계획 내용

[표 2-27] 농어촌마을정비계획 수립 시 포함되어야 하는 내용 (농어촌정비법 제101조)

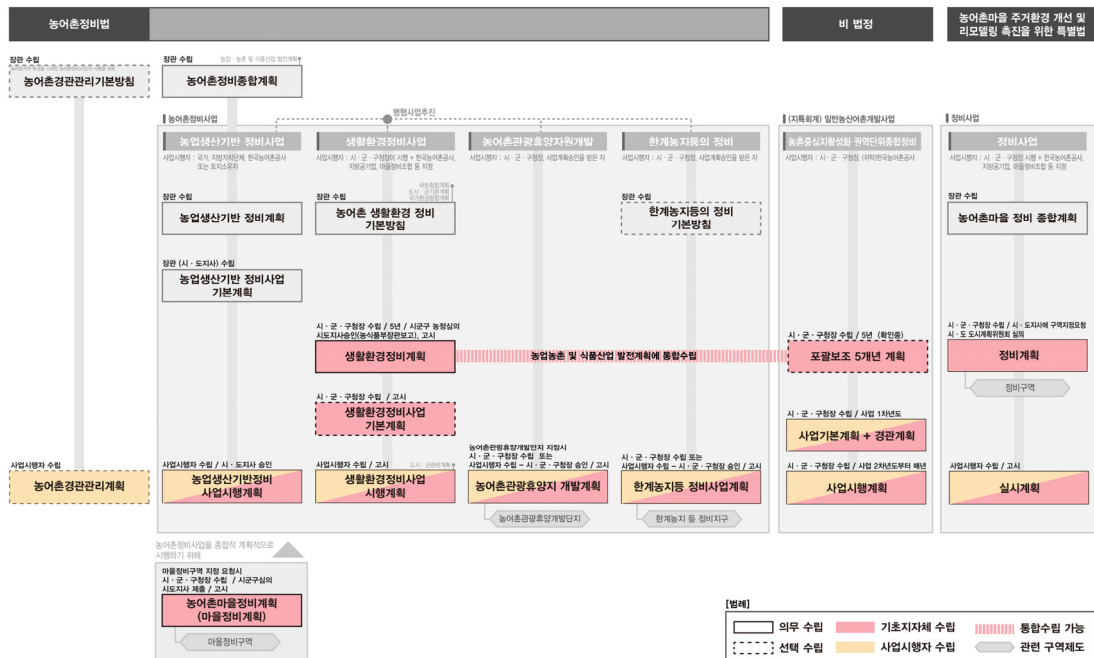
농어촌마을정비계획 포함 내용	비고
1. 마을정비구역의 명칭·위치와 면적 2. 지구 분할에 관한 사항 3. 토지이용계획에 관한 사항 4. 새로운 농어촌마을의 건설 또는 기존 농어촌마을의 재개발에 관한 사항 5. 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치에 관한 사항 6. 농어촌 주택 개량에 관한 사항 7. 농어촌경관관리에 관한 사항 8. 환경보전 계획 및 오염방지에 관한 사항 9. 마을 공동체 형성에 관한 사항	필수
10. 농업생산기반 정비에 관한 사항 11. 농어촌 관광휴양자원 개발에 관한 사항 12. 농어촌산업 육성 및 개발에 관한 사항 13. 보건의료·교육·복지 시설의 설치에 관한 사항 14. 지역특화발전에 관한 사항	선택
15. 사업비의 재원조달에 관한 사항 16. 사업의 시행 예정 기간 17. 사업의 시행 예정자 및 개발사업의 시행방식에 관한 사항 18. 수용 또는 사용할 토지·물권·권리의 명세서 19. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	필수

(출처: 「농어촌정비법」, [시행 2016.8.12., 법률 제13805호], 제101조)

[표 2-28] 정비계획 수립시 포함되어야 하는 내용 (농어촌리모델링법 제6조)

정비계획 포함 내용	비고
1. 정비사업의 명칭, 정비구역의 위치 및 면적 2. 정비사업 시행 방식 및 예정시기 3. 정비사업 시행예정자 4. 수용 또는 사용할 토지·물권·권리의 명세서 5. 사업비 재원조달에 관한 사항 6. 경관·전통마을·농어촌정비 등에 관한 계획 7. 농어촌주택 에너지 성능개선	필수
8. 공동형 농어촌주택 설치계획 및 어린이 활동 공간 9. 농어촌 임대주택의 공급 및 관리 10. 토지이용계획·정비기반시설계획·공동이용시설의 설치계획 11. 환경보전에 관한 계획 12. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 도시·군계획시설의 설치에 관한 계획 13. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제1항 각 호의 사항에 관한 계획 14. 그 밖에 정비사업의 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항	선택

(출처: 「농어촌리모델링법」, [시행 2016.9.1., 법률 제13782호] 제6조)



[그림 2-4] 농촌경관 관련 사업의 사업계획 체계

③ 수립 현황 및 농촌경관 관리의 실효성

사업추진시 수립하도록 한 경관계획은 「농어촌정비법」에 따라 사업시행자가 선택적으로 수립하는 ‘농어촌경관관리계획’이 유일하다. 다만 의무화되어 있지 않기 때문에 그 실효성에 의문이 가지 않을 수 없는 상황이다.

「농어촌정비법」에 따른 마을정비구역제도는 신규마을조성사업 등 일부 사업에서 활용하고 있으며 「농어촌리모델링법」에 따른 정비구역 제도는 있으나 실제 이 제도를 이용하여 사업이 시행된 바는 없다³⁵⁾. 또한 각 계획의 내용을 검토하였을 때 경관과 관련한 사항은 일부 포함되어 있을 뿐이며 마을정비구역 및 정비구역과 같은 구역제도는 사업을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위한 제도라 할 수 있다. 결국 농촌 경관의 보전·관리·형성에 목적을 두고 있는 지구구역제도는 없는 실정이라 할 수 있다.

35) 해당 법과 관련하여 농촌마을 리모델링 시범사업이 추진되었으나, 법 제정 이전에 추진되었으며 이후에 후속 사업이 추진되고있지 않은 것으로 파악되었다.

3. 사업에 의한 농촌 경관관리체계

1) 개요

「경관법」을 소관하고 있는 국토교통부의 ‘건축문화경관과’는 국토 전반의 경관과 관련된 업무를 담당하고, 경관의 질적 향상을 위한 다양한 사업을 추진해오고 있다. 경관자체에 주목적을 두고 있는 사업으로는 2009년부터 현재까지 추진해온 ‘국토환경디자인 지원사업’과 ‘경관협정 활성화 사업’이 대표적이다. 국토환경디자인 지원사업은 시공비 지원이 아닌, 통합적인 경관을 형성할 수 있도록 지역의 통합마스터플랜의 수립을 지원하는 사업이다. 경관협정 제도를 활성화하기 위한 사업은 2014년에 경관협정 체결을 위해 추진과정에서 필요한 민간전문가(경관협정 코디네이터)와 필요경비를 지원해주는 시범사업을 실시하였고, 2016년부터는 경관협정과 관련된 시공비를 지원하는 사업을 추진하고 있다.

농림축산식품부에서 추진 중인 농촌 경관관련 사업은 주로 ‘지역개발과’에서 소관하고 있다. 지역발전특별회계 하에 추진 중인 ‘일반농산어촌개발사업’이 대표적이며, 시범적으로 추진되었던 ‘농촌마을 리모델링 시범사업’, 그 밖에 농촌경관 정책추진과 관련하여 도입·추진한 사업인 ‘경관보전직접지불제’와 ‘농촌다원적자원활용사업(국가중요농업유산 및 국가중요어업유산)’ 등이 있다.

본 절에서는 이들 사업의 목적 및 취지, 주요 사업내용 및 지원 사항, 추진절차 및 추진체계, 농촌 경관에의 효과 및 특성을 분석하여 사업에 의한 농촌 경관관리체계 현황과 특성을 살펴보고자 한다.

[표 2-29] 사업에 의한 농촌 경관관리체계 대상 및 분석 틀

구분	현황	검토사항
국토교통부	국토환경디자인 지원사업	목적 및 취지 주요 사업내용 및 지원 사항 사업 추진절차 및 추진체계 농촌 경관과의 관계 : 사업효과 및 특성
	경관협정 활성화 지원사업	
농림축산 식품부	일반농산어촌개발사업	
	농촌마을 리모델링 시범사업	
	경관보전직접지불제	
	농촌다원적자원활용사업	

2) 국토교통부 추진 사업

① 국토환경디자인 지원사업 (2009~현재)

□ 목적 및 취지

국토환경디자인 지원사업은 국토환경의 질적 수준을 높이기 위해 지방자치단체의 디자인 역량을 강화하고 통합적인 경관을 형성하는 것에 목적을 두고 있다.³⁶⁾ 국토교통부가 「건축기본법」에 근거한 ‘건축디자인 시범사업’의 일환으로 2009년부터 추진해온 사업이다.³⁷⁾ 본 사업은 부처 및 부서별 칸막이식 행정으로 인한 단편적인 환경개선사업이나 유사사업의 중복추진 그리고 일회성 사업추진으로 예산 낭비를 초래하고 지역의 통합된 경관이 형성되지 못하다는 문제인식에서 시작되었다.

[표 2-30] 국토환경디자인 지원사업의 목표 및 방향

목표	통합적 경관 형성	디자인 역량 강화
추진방향	통합마스터플랜 수립	디자인 관리체계 도입
추진체계 및 수단	<ul style="list-style-type: none"> • 기초조사 충실 • 관련사업 연계 • 계획에 의한 사업 추진 • 계획의 실행력 확보 • 공공공간 및 공공건축 중심 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업총괄계획가 도입 • 디자인관리수단 마련 • 다양한 전문가 참여 • 추진협의체 운영 • 디자인 검토 진행

(출처 : 국토환경디자인 시범사업 홈페이지(<http://www.designcity.or.kr>), (검색일자:2016.10.05.))

□ 주요 사업내용 및 지원 사항

본 사업은 개별적·산발적으로 추진해왔던 지역 사업 간의 연계를 강화하고 통합적인 지역경관을 형성할 수 있도록 통합마스터플랜을 수립하는 것이 핵심내용이다. 본 사업은 통합마스터플랜 수립을 위한 계획비용을 지원하고, 계획수립을 총괄하는 사업총괄계획가, 디자인검토 회의에 참여하는 디자인검토위원의 운영을 위한 예산과 전문인력을 지원하고 있다. 계획수립비용으로 1개 지역 당 1억5천만 원을 지원한다.

□ 사업 추진절차 및 추진체계

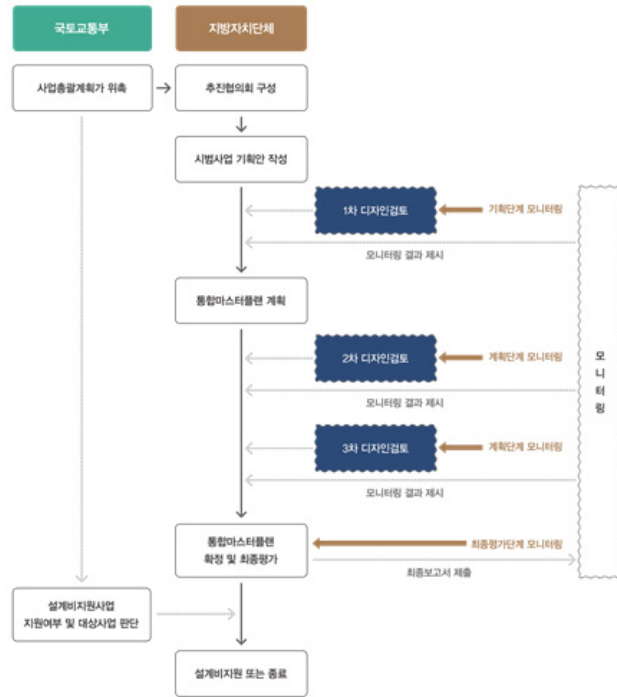
사업 추진절차는 사업공모 신청(지자체)³⁸⁾-서류 및 현지심사(국토부)-국가건축정책위원회 심의-최종 선정 순으로 진행된다. 사업이 선정되면, 지원사업의 일관성을 유지

36) 심경미 외(2015), 「2015 지역경관향상 사업 운영 및 관리체계 구축 연구」, 국토교통부, p.11.

37) 사업명칭은 ‘국토환경디자인 시범사업’에서 2015년부터 ‘국토환경디자인 지원사업’으로 변경되었다.

38) 사업공모 신청의 주체는 별도로 규정되어 있지 않다.

하고 전문성을 확보하기 위해 통합마스터플랜 수립 전 과정을 총괄·조정하는 사업총괄계획가를 위촉하고 추진협의회를 구성한다. 추진협의회는 사업 추진 중 발생할 수 있는 갈등을 최소화하기 위해 관련주체(사업총괄계획가, 지자체담당자, 사업수행주체, 주민대표·지역전문가 및 시민단체, 관련기관 및 부서 담당자)들로 구성한다. 국토부와 모니터링팀은 조연자의 역할을 수행할 수 있는 관련전문가를 디자인검토위원으로 위촉하고, 통합마스터플랜 수립 단계별로 내용의 적성성과 과정의 합리성 등을 논의하는 디자인검토회의(자문회의)를 3회 운영한다.



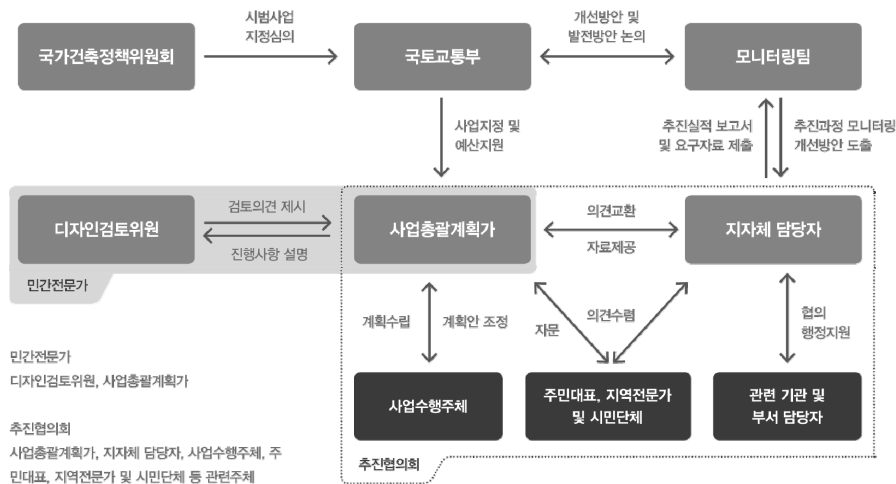
[그림 2-5] 국토환경디자인 지원사업 추진방법
(출처 : 국토환경디자인 시범사업 홈페이지
(<http://www.designcity.or.kr>),(검색일자:2016.10.05.))

모니터링팀은 시작단계에 업무지침을 제공하고, 단계별로 진행되는 3번의 디자인검토회의에 참석·운영하며, 지자체 담당자들이 제출하는 월간실적보고 검토 및 의견수렴 등 상시 모니터링을 통해 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 지원한다.

[표 2-31] 국토환경디자인 지원사업의 단계별 디자인검토회의 목적 및 개최 시기

목표	회의 목적	개최 시기
1차 디자인검토	공모시 제출했던 기획안을 바탕으로 계획범위와 방향의 조정안이 적절한지, 발주하려는 방식이 과업내용과 적절한지를 검토하기 위함	계획수립을 위한 용역발주 이전
2차 디자인검토	사업진행이 적절하게 이루어지고 있는지, 1차 디자인검토 결과가 반영되었는지, 향후 추진계획에 대해 검토하기 위함	사업수행주체 선정 후 2개월 이내
3차 디자인검토	2차 디자인검토 결과를 반영하여 통합마스터플랜의 실현가능성과 향후 실행을 위한전략이나 추진방안 등을 검토하기 위함	성과평가 2주 전 이내

(출처 : 2016 국토환경디자인 지원사업 사업설명회(2015.10.15.) 발표자료 참조하여 재구성)



[그림 2-6] 국토환경디자인 지원사업 사업추진체계

(출처 : 국토환경디자인 시범사업 홈페이지(<http://www.designcity.or.kr>),(검색일자:2016.10.05.))

□ 농촌 경관과의 관계 : 사업효과 및 특성

통합마스터플랜은 일정 지역을 하나의 관리 대상으로 보고 장기적인 발전 방향에 따라 지역의 효율적인 관리와 활용을 유도하는 전략계획으로, 평면적인 도시차원의 관리계획과 개별 공공사업간의 간극을 메워 궁극적으로 공간환경의 가치를 향상시키는 것을 목표로 한다. 이를 위해 통합마스터플랜 수립 시 지역의 특성과 문제점을 파악하기 위한 기초조사를 충실히 하고, 이를 토대로 지역의 사업 목표 및 방향을 설정하고 구체적인 사업추진계획과 실행방안을 수립한다. 사업추진계획은 특정한 부처나 부서사업에 한정하지 않고 지역에 필요한 사업계획을 모두 담고 있으며, 사업의 실행력을 높일 수 있도록 지구단위계획, 경관협정 등 건축도시 관련 제도와 연계한 실행방안, 관련 공모사업과 연계한 실현방안 등 실행방안을 구체적으로 담고 있다.

통합마스터플랜은 지역의 발전방향과 특성을 토대로 구체적인 사업추진계획을 담고 있는 장소중심의 종합계획이다. 공간의 범위나 대상은 면적규모나 도시공간 또는 농촌지역 등 제한이 없다. 지자체가 새로운 사업을 기획하고 추진할 때 통합마스터플랜을 활용하도록 함으로써, 새로 추진될 사업들이 계획적으로 추진될 수 있는 바탕이 되고 있다. 이로써 지역에 불필요한 사업 내지는 중복된 사업추진을 방지하고, 지역에 필요한 사업들이 일관되게 순차적으로 진행되게 하는데 도움을 준다. 본 사업을 통해 수립된 통합마스터플랜은 지역 관리의 근거가 되어 타 사업과 연계하여 실행예산을 확보함

으로써 계획내용의 실효성이 높아지고 이와 함께 통합적 경관 형성에 기여하고 있다.³⁹⁾ 2009년부터 현재까지 총 41개 사업이 진행되었는데,⁴⁰⁾ 이 가운데 경상남도 거창군과 하동군은 통합마스터플랜에서 구체화된 계획 내용을 바탕으로 농촌중심지활성화사업에 선정되어 2015년부터 사업이 추진 중이다.

② 경관협정 활성화 지원사업 (2014, 2016)

□ 목적 및 취지

경관협정 제도의 활성화를 유도하기 위해 2014년에는 시범사업을 통해 경관협정을 체결하는 것을 지원하였으며, 2016년에는 경관협정에 의한 사업 시공비를 지원하고 있다. 2014년 시범사업은⁴¹⁾ 경관협정의 활성화와 자발적인 주민참여를 위해 경관협정 체결의 필요성이 시급하거나 추진 의지가 강한 3개 지자체(부산, 인천 옹진, 익산)를 대상으로 진행되었으며, 2016년 지원사업은 세종특별자치시, 대전광역시, 광양시를 대상으로 진행되고 있다.

□ 주요 사업내용 및 지원 사항

2014년 시범사업에서는 각 지자체에 협정을 체결하는데 필요한 비용과 전문가(경관협정 코디네이터)를 지원하였다. 2016년 지원사업은 시범적용 사업과 달리 경관협정 체결에 필요한 제반 비용은 지자체에서 부담하고, 국토교통부에서는 경관협정 수립지역(또는 체결하고자 하는 지역)의 경관개선 마중물 사업에 대해 시공비(최대 100백만원 이내 정액지원)와 전문가(경관협정 코디네이터, 사업운영위원회)를 지원하였다.

□ 사업 추진절차 및 추진체계

2014년 시범사업에서는 경관협정 제도 상 협정 체결주체인 주민과 인가주체인 지자체가 자체적으로 경관협정을 추진하기에 어려움이 있기 때문에, 경관협정 코디네이터를 경관협정 추진주체로서 참여하도록 하였다. 코디네이터는 주민조직인 경관협정 준비위원회 및 경관협정운영회 설립을 지원하고, 경관협정의 내용발굴 및 협정안 작성을 지

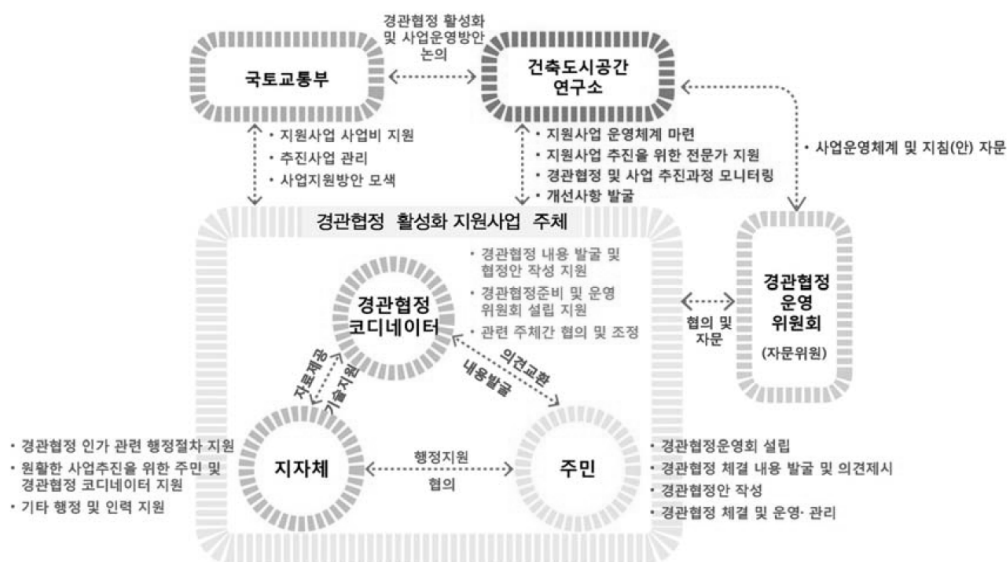
39) 이상민 외(2014), 「국토환경디자인 시범사업 성과분석 및 홍보방안 마련 연구」, p.40.

40) 심경미 외(2016), 「지역경관향상 지원사업의 지속가능한 발전방안 마련 연구」 중간연구심의회 자료, pp.111~124.

41) 경관협정 시범적용은 국토교통부에서 건축도시공간연구소에 위탁한 「경관정책기본계획 수립 및 경관협정 활성화 방안 연구」의 일부로 추진되었다. 연구에서는 시범 적용 과정에서 경관협정 제도 활성화가 어려운 이유와 추진과정에서의 한계점 등을 파악하여 제도적 개선 방안 및 경관협정 지원 방안을 제안하였다.

원하며, 공공과 주민사이의 매개자(negotiator) 역할로써 경관협정을 위한 관련주체 의 견조정 역할을 맡았다.

2016년 지원사업은⁴²⁾ 주민과 함께 경관협정 체결을 준비하는 경관협정 코디네이터 뿐만 아니라 별도로 경관협정운영위원회를 두었다. 경관협정운영위원회는 사업이 원활하게 진행될 수 있도록 필요시 수시로 사업 진행과정 중에 발생하는 문제에 대한 협의 및 자문 등의 역할을 수행한다. 지원사업의 결과로서 경관협정 체결, 협정지역의 경관개선 사업의 시공이 이루어질 예정이다.



[그림 2-7] 경관협정 활성화 지원사업(2016) 사업추진체계

(출처 : 이여경 외(2016), 「경관협정 실효성 제고를 위한 지원방안 연구」 중간연구심의회 자료, p.94.)

□ 농촌 경관과의 관계 : 사업효과 및 특성

경관협정은 주민 스스로가 지역의 경관을 관리할 수 있도록 지원하는 제도이다. 경관협정 시범사업은 도시나 농촌 등 지역의 구분 없이 진행이 되었고, 특히 용진군의 경우 섬마을을 대상으로 경관협정이 기체결된 지역이었다. 아직까지 주민 스스로 경관협정의 내용을 만들고 체결한다는 것이 쉽지 않기 때문에 코디네이터 등 전문가의 지원이 필요한 실정이나, ‘경관협정’ 제도는 도시·농촌 지역의 구분과 규모에 상관없이 지역의 경관을 개선하고 유지해 나가는데 매우 유용한 제도이자 수단이다.

42) 이여경 외(2016), 「경관협정 실효성 제고를 위한 지원방안 연구」 중간연구심의회 자료, pp.93~96.

3) 농림축산식품부 추진 사업

① 일반농산어촌개발사업 (2010~현재)

□ 목적 및 취지

농산어촌의 어메니티 증진 및 계획적인 개발을 통하여 인구유지 및 지역의 발전을 도모하고, 지역주민 소득증대와 더불어 기초생활수준을 높이는 것을 목적으로 하며 2010년 포괄보조금제도⁴³⁾를 도입하여 시행되었다. 일반농산어촌개발사업에는 여러 유형의 사업이 포함되어 있는데, 각각 주민 및 공무원의 역량강화, 기초적인 생활환경 및 농업기반의 개선, 살고싶은 농어촌 마을의 조성, 농촌중심지의 육성 등을 세부 목적으로 하고 있다.

[표 2-32] 일반농산어촌개발사업 개요

구분	내용	
목적	농산어촌지역 주민의 소득과 기초생활수준을 높이고, 농촌의 어메니티 증진 및 계획적인 개발을 통하여 농산어촌의 인구유지 및 지역별 특화 발전 도모	
사업추진방향	<ul style="list-style-type: none"> - 자율성, 창의성에 기초한 상향식 사업 기획 및 시행 - 지역 역량에 적합한 사업 선정과 공동체 활성화 - 법령, 사업지침, 모니터링 결과에 따른 사후관리 	
근거법령	<ul style="list-style-type: none"> - 국가균형발전 특별법 제 10조, 제34조, 제35조의 2와 3, 제40조 - 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제38조, 제39조 - (시행절차) 농어촌정비법 제52조(농어촌생활환경정비원칙), 제71조(기술지원) 준용 	
재원	지역발전특별회계 / 생활기반계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정	
사업유형	농촌중심지 활성화	농촌중심지를 지역의 잠재력과 고유의 테마를 살려 특성과 경쟁력을 갖춘 농촌 발전거점으로 육성하고, 배후마을과 도시를 연결하는 연결 거점으로서 지역생활권 구현의 중심역할 수행
	창조적 마을만들기	마을 역량에 맞는 단계별 지원을 통해 체계적으로 농촌마을을 발전시켜 누구나 살고 싶어하는 농어촌 마을 조성
	시군역량	창의적인 S/W 중심 사업추진을 통한 문화적, 공익적, 경제적 부가가치 창출 등 사업효과의 시·군 전체 파급과 시·군 자체의 역량강화
	기초생활 인프라	기초생활환경, 문화·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충 농촌 주택 및 건축물의 정비로 주거환경을 효율적으로 개선 기계화영농촉진과 생산성향상으로 농업경쟁력 강화

(출처: 한국농어촌공사 홈페이지(www.ekr.or.kr) 농어촌 지역개발 사업관련자료(검색일자:2016.10.05) 및 농림축산식품부(2014), 「2015년도 농림축산식품사업시행지침서」, pp.1067~1076, 참조하여 작성)

43) 부처 간 이해관계에 따른 칸막이와 자치단체의 자율성 제약, 유사사업의 중복투자, 지역간 과당경쟁 등 국고보조금이 갖는 문제점을 해결하기 위해 도입된 제도적 장치이다. 유사사업의 과감한 통폐합, 자치단체의 재정운영 자율성 확대, 자치계획권의 신장 등을 촉진하기 위해 도입되었으며 2010년 기존 국가균형발전특별회계가 광역·지역발전특별회계로 개편되면서 본격화되었고 2016년 현재 지역발전특별회계로 운영된다. (출처: 지역발전포털 내 지역발전정책 용어사전(www.redis.go.kr) 발췌 및 보완하여 작성(검색일자:2016.10.05))

□ 주요 사업내용 및 지원 사항

일반농산어촌개발사업은 농촌중심지를 대상으로 하는 농촌중심지활성화, 마을을 대상으로 하는 창조적마을만들기, 주민 및 공무원의 역량강화를 목적으로 하는 시군역량강화, 기초생활환경(기반시설, 빈집, 농업기반시설) 정비를 목적으로 하는 기초생활인프라사업으로 나뉜다. 각 사업 유형별로 보조금 규모는 1.5억~80억으로 다양하다.

2015년부터 추진과정에서 경관을 고려할 수 있도록 농촌중심지활성화사업과 권역단위종합개발사업에서 경관계획 수립을 의무화하였고, 2016년부터는 마을단위종합개발사업과 환경(경관, 생태)사업에 대해서 경관보전협약을 의무화하였다.

[표 2-33] 일반농산어촌개발사업 유형별 사업 내용 및 지원 내용

구분		내용	지원	기간	비고	
농촌중심지 활성화	선도지구	-거점기능 활성화(중심성이 높은 지역)	80억	5년	●	
	일반지구	-기초인프라 개선(중심성이 낮은 지역)	60억	5년	●	
창조적 마을 만들기	권역단위 종합개발		-인근의 마을을 포함한 권역을 설정하여 추진 -기초생활기반 확충, 지역소득증대, 지역역량강화	40억	5년	●
	마을 단 위	종합개발	-기초생활기반 확충, 지역소득 증대, 지역경관 개선 및 지역역량 강화	10억	5년	◎
		공동문화 복지	-공동문화·복지 프로그램 운영 및 시설지원	5억	5년	
		경제 (체험,소득)	-지역생산농특산물 부가가치 향상 제조·가공시 설, 브랜드개발, 교육, 마을의 향토문화·자원등 을 연계한 체험프로그램 운영 및 시설지원	5억	5년	
		환경 (경관,생태)	-마을의 경관개선 및 생태보전을 위한 사업	5억	5년	◎
		신규(전원) 마을	-쾌적하고 다양한 형태의 주거공간 조성을 위해 마을기반조성비 지원	1.5~ 36억	5년	
시군 역량	시군창의	-사업효과의 파급이 큰 창의적 아이디어에 대한 S/W위주 사업지원 (시·군전체)	20억	5년		
	역량강화	-공무원 및 주민 역량강화를 위한 S/W사업지원 -마을발전계획수립 및 중간지원조직을 활용한 교육프로그램 등	1.5억	1년		
기초 생활 인프라	농촌 생활환경정비	-기반정비, 농촌경관개선, 문화복지시설, 마을회관 -옹역비(개발계획·세부설계비), 용지매수보상비, 시설설치비 등	실 소요액	1년		
	농촌빈집정비	농촌지역내 방치된 빈집의 철거비				
	농업기반정비	기계화경작로 확·포장사업, 소규모 농촌용수개발				

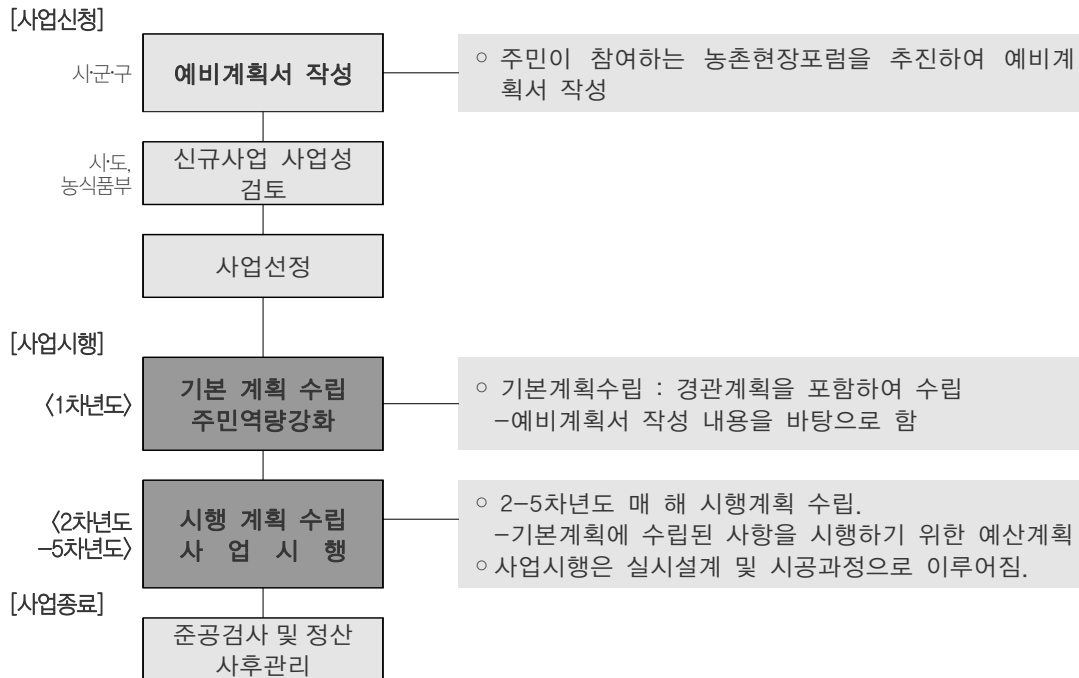
●경관계획의무('15~) ◎경관보전협약의무('16~)

(출처 : 농림축산식품부(2014), 「2015년도 농림축산식품사업시행지침서」, pp.1067~1076. 참조하여 작성)

□ 사업 추진절차 및 추진체계⁴⁴⁾

사업신청 및 선정절차는 예비계획서 작성(시·군·구)-신규사업 사업성 검토(시·도, 농식품부)-사업선정 단계로 진행된다. 이 때 예비계획서의 내용은 기존에 추진했던 농촌현장포럼⁴⁵⁾에서 주민이 참여하여 도출한 내용을 바탕으로 한다.

사업선정 이후 1차년도에는 기본계획수립 및 주민역량강화사업을 실시한다. 기본계획에 경관계획을 포함하도록 하고 있으며 그 내용은 앞서 사업신청단계에서 작성한 예비계획서 내용을 기본으로 하여 작성하게 된다. 이후 실제 사업이 시행되는 2차년도부터 사업종료까지는 기본계획에 수립된 사항을 시행하기 위한 예산계획으로서 각 해마다 사업시행계획을 수립하고, 실시설계와 시공단계를 거쳐 사업을 시행한다.



[그림 2-8] 일반농산어촌개발사업(농촌중심지활성화, 권역단위종합개발) 사업 절차

(출처 : 농림축산식품부(2015), 「2016년도 농림축산식품사업시행지침서」, p.1109. 및 실무자 면담 내용을 바탕으로 수정 보완)

- 44) 일반농산어촌개발사업은 각 사업 유형에 따라 세부 사업 추진절차가 다양하다. 따라서 사업추진절차 및 추진체계에 대해서는 사업절차 상 경관계획을 수립토록 한 사업(농촌중심지활성화사업, 권역단위종합개발 사업)의 사업절차를 검토하였다.
- 45) 주민이 현장활동가, 전문가의 도움을 받아 마을과 권역의 다양한 유무형의 자원과 역량을 분석 및 진단하고 마을 발전과제를 발굴하여 계획화하는 것을 지원하는 활동으로, 사업선정 이전에는 사업과 관계없이 상시적으로 운영하고 사업선정 이후에는 사업추진과 연계하여 진행한다.

□ 농촌 경관과의 관계 : 사업효과 및 특성

일반농산어촌개발사업은 농촌지역에서 시행되는 대표적인 농촌정비 및 개발사업으로서 농촌경관을 형성하는 주요 공공사업이다. 사업총괄주체인 농식품부에서 경관의 중요성을 인식하면서 2015년부터 사업추진과정에서 경관을 고려할 수 있도록 노력해오고 있다. 그러나 사업추진시 수립하는 경관계획이 통합적인 경관을 형성하는 기준으로 수립되어야 하나, 추진절차 상 사업내용이 확정된 이후인 1차년도 사업기본계획 수립단계에서 계획의 일부로 포함되어 수립되고 있어 그 실효성이 미비한 상황이다. 또한 사업시행단계에서 기본설계 없이 실시설계와 시공이 이루어지고 있어 경관성 향상을 위한 사업절차 보완이 필요하다.⁴⁶⁾

② 농촌마을 리모델링 시범사업(2013-2014)

□ 목적 및 취지

기존에 추진되던 생활환경 정비방식이 마을정비와 주택개량이 개별적으로 시행되어 통합적인 농촌주거환경 개선에 한계가 있어왔고 이를 보완하기 위해 도입되었다. 따라서 기반정비뿐만 아니라 노후주택개량, 슬레이트처리 등을 마을단위에서 패키지로 시행할 수 있도록 시범사업을 추진하였다.⁴⁷⁾⁴⁸⁾

□ 주요 사업내용 및 지원 사항

리모델링 시범사업은 마을경관정비(담장, 경관저해시설 정비), 농촌주택정비(빈집 철거, 슬레이트지붕 철거, 에너지성능 효율화), 신재생에너지시설 설치(태양광, 태양열, 목재펠릿보일러, 지열), 마을기반정비(도로, 상하수도, 주차장, 공동생활홈, 영유아시설) 등을 포함한다. 마을단위에서 위의 사업을 일괄적으로 추진하여 보다 효율적이고 통합적인 정비를 시행하도록 하였다. 2013년~2014년에 전국 4개마을에 대해 시범적으로 추진되었다. 총 사업비는 196억원이 투입되었다.

□ 사업 추진절차 및 추진체계

사업 추진절차는 사업신청(시·군)-대상지선정(농식품부)-기본계획수립(시장·군수·

46) 한국농어촌공사·(사)한국경관학회, 2016농어촌경관 특별세미나 자료집(2016.05.26.), p.21.

47) 농림축산식품부 보도자료(2012.07.03.), 「농식품부, 열악한 농어촌 주거여건 개선에 팔 걷고 나서」

48) 이정환 외(2013), 「농촌마을 리모델링사업 모니터링 및 발전방안 연구」, pp.5-6.

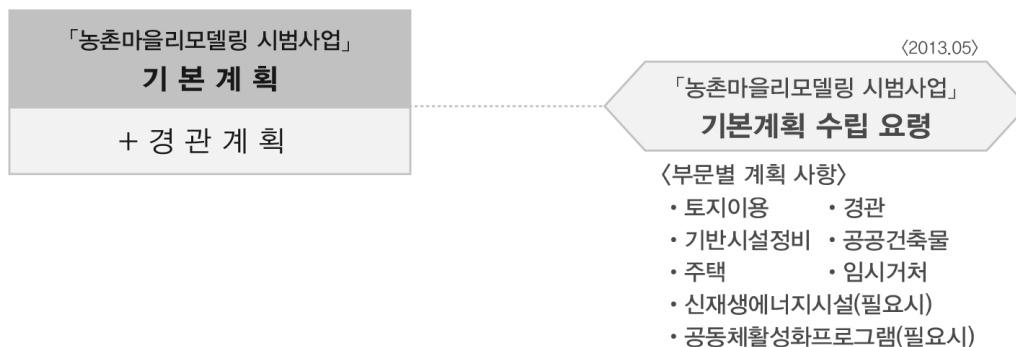
구청장)-필요시 마을정비구역지정-시행계획작성 및 승인(시·군)-사업시행(시·군)-사업 완료 및 준공검사-운영 및 유지관리(시·군)으로 시행되었다.

이 중 기본계획수립 단계에서 부문계획으로서 경관계획, 마을기반시설정비계획, 공공건축물계획, 주택계획, 지역 에너지 효율화 계획, 기타 자원 및 시설계획을 포함하도록 하였으며, 필요시에는 마을정비구역을 지정하여 용도지역 및 용도지구의 지정·변경과, 20호이상 주택건설사업 혹은 1만제곱미터 이상의 대지조성사업을 포함할 수 있도록 하였다.

[표 2-34] 농촌마을 리모델링 시범사업 대상지 개요 및 사업유형

구분	방축마을	안농마을	주치골마을	송림마을
위치	전북 순창군	전남 진도군	경북 영주시	충남 서천군
면적	427,812㎡	40,755㎡	60,093㎡	31,181㎡
가구	135호	51호	42호	50호
유형	유지보전형	유지보전형	유지보전형	연계개발형
사업 내용	-마을기반정비 -주택개량 및 신축 -마을경관정비 -신재생에너지 -공동시설 신축	-마을기반정비 -주택개량 및 신축 -마을경관정비 -신재생에너지 -공동생활홈 신축	-마을기반정비 -주택개량 및 신축 -마을경관정비 -신재생에너지	-마을기반정비 -주택개량 및 신축 -마을경관정비 -신재생에너지 -공동생활홈 신축

(출처 : 농림축산식품부 지역개발과, “정책실명제 사업관리 이력서-등록번호 2013-02” 문서에서 발췌)



[그림 2-9] 농촌마을리모델링 시범사업 추진체계 및 추진방식

(출처 : 농림축산식품부 지역개발과(2013.5), 「농촌마을리모델링 시범사업 기본계획 수립 요령」 참조하여 작성)

□ 농촌 경관과의 관계 : 사업효과 및 특성

리모델링 시범사업은 개별적으로 추진되던 사업을 마을단위로 통합하여 추진하였고, 추진단계 상 구체적인 계획 및 가이드라인(경관가이드라인과 신규주택 가이드라인)을 운영함으로써 통합적인 마을 경관을 형성하는데에 효과가 있었다. 이는 농촌에서 추진되는 사업이 보다 지역을 고려하여 추진되고, 구체적인 계획과 가이드라인 수립, 설계 단계를 거침으로써 농촌의 경관향상에 효과가 있을 수 있다는 것을 보여주는 한 예이다.

③ 경관보전직접지불제

□ 목적 및 취지

경관보전직접지불사업은 농지에 경관작물을 재배 및 관리하고, 이를 활용해 지역의 관광을 활성화하여 지역경제 활성화를 도모하는데 목적이 있다. 2005년 시범사업으로 시작하여 2008년부터는 본 사업으로 추진 중이다.

□ 주요 사업내용 및 지원 사항

경관작물의 종류와 작물을 심은 농지 면적당 금액을 산정하여 지원금을 직접 지원하며, 농업인 개인에게 지급되는 직불금과 마을경관보전추진위원회에 지급되는 경관보전활동비가 있다. 지원금은 경관작물을 심은 농지 면적당 금액을 산정하여 지급하는데 작물유형에 따라 지원금이 다르게 책정된다.⁴⁹⁾ 경관보전활동비는 마을단위에서 각종 마을 관리활동과 경관보전협약 이행을 위해 지원(15만원/ha)된다.

□ 사업 추진절차 및 추진체계

사업추진절차는 사업신청(전년도 3월 말)-사업대상지구 선정(전년도 4월 말)-사업이행-이행점검-보조금집행 및 정산-사업평가 및 환류의 순으로 진행된다. 사업 신청을 위해서는 마을경관보전추진위원회를 구성⁵⁰⁾하고 마을경관보전 협약을 체결하여야 한다. 추진위원회가 사업신청서를 읍면동장에 제출하면 읍면장이 계획의 적정성을 확인하고 시장·군수에 제출한다. 시장·군수는 서류 및 현지실사를 통해 대상지구를 평가선정하면 시·도지사가 이를 취합하여 경관직불사업 수요조사결과를 농식품부장관에게 보고하고, 농식품부장관이 최종 시·도별 예산을 책정한다.

49) 직불금 (농업인) : 경관작물 170만원/ha, 준경관작물 100만원/ha

50) 동 또는 리 단위, 위원장1명 포함 최소 5명 이상

사·도지사가 시·군별 사업대상의 면적을 배정할 시 경관관련 추진사항이 있는 경우 우선 사업대상으로 선정한다. 여기서 경관관련 추진사항은 경관계획에 의해 경관작물을 재배하는 지구, 행복마을만들기 콘테스트(경관환경분야)에서 도 대표로 선정된 마을(최근3년 내), 축제·농촌관광등의 도농교류가 활발한 지구, 색깔 있는 마을, 친환경 에너지타운 조성지구, 국가농업유산 지정지역, 지역행복생활권 등이 해당된다.

□ 농촌 경관과의 관계 : 사업효과 및 특성

경관작물재배 면적이 확대되었다는 양적 측면에서는 성과가 있으나, 이것이 실제로 경관개선에 성과를 보이지는 못한 것으로 평가되고 있다.⁵¹⁾ 농경지를 대상으로 하고 있어 농어촌경관 전반에 대한 경관효과가 미흡하다는 지적, 경관형성 효과가 낮은 사료·식량작물 중심의 지원이라는 지적, 경관관리활동 유도 수단이 미비하다는 지적 등이 있다.

⁵²⁾

④ 농촌다원적자원활용사업(국가중요농업유산)

□ 목적 및 취지

본 사업은 농촌에서 오랫동안 형성되어 온 농업·농촌 고유자원(국가중요농어업유산)을 복원, 발굴, 관리, 활용하도록 지원하기 위한 사업이다.

□ 주요 사업내용 및 지원 사항

농촌다원적자원활용사업은 농업·농촌 고유자원의 관리, 주변 환경 개선, 자원의 활용 등에 지원한다. 대상은 농촌의 다원적 자원 및 농업유산 자원을 보유한 지역 중에 선정하며, 국가농업유산으로 지정된 지역이거나 국가정책사업인 지역행복생활권 사업 시행 지역을 우선한다. 지원규모는 1개소 당 3년간 10억5천만원으로, 2016년 전체 예산은 27억6천만원이다.

□ 사업 추진절차 및 추진체계

사업추진절차는 사업신청서 제출(시·군)→시·도-농림식품부 심사평가선정→시·도 통보 순으로 진행된다. 사업신청을 위해 시·군은 주민협의회 동의서와 함께 유산자원 기초조사 및 해당 전문가의 자문을 받아 기본계획을 수립⁵³⁾해야 한다.

51) 농림축산식품부, 농어촌 경관종합대책 및 농어업유산제도 지자체 공무원 합동 워크숍 자료집(2012.05.18.), p.13.

52) 성주안·박주영(2009), 「농어촌 경관관리사업의 추진실태와 개선방안」, 한국농촌경제연구원.

사업이 선정되어 시행을 할 때에는 기본계획에 따라 구체화한 세부사업의 시행계획을 수립하여 추진해야 한다. 신청을 위한 기본계획과 시행을 위한 시행계획은 한국농어촌공사 등 전문기관에 설계, 시공, 감리를 위탁하여 시행할 수 있도록 하고 있다.

□ 농촌 경관과의 관계 : 사업효과 및 특성

국가농업유산은 2015년 6월 기준 전국에 6개소로 전체 농촌지역의 일부에 해당하지만, 농촌경관을 발굴하고 관리한다는 점에서 농촌경관에 대한 인식에 도움을 줄 수 있는 사업이며 사라질 위험에 있는 고유의 농촌 자원, 농촌 경관을 보전할 수 있는 수단이라 할 수 있다.

[표 2-35] 농촌다원적자원활용사업 세부 지원항목

분야	사업내용	사업 세부 항목(예시)
정비개발	기획설계	기초조사, 기본계획 수립비, 실시설계비 등
	자료조사	경관영향평가, 자원지표조사, 전통자료 수집 등
	자원정비	전통자원 복원·정비(시설·경관·시스템·농법·생태 등)
		전통자원 품격화, 리모델링, 농로·접근로 정비 등
	부지구입	자원 정비를 위한 토지구입비(예산의 30% 이내)
환경개선	환경정비	디자인 농업, 경관 조성, 폐가 등 혐오 시설물 철거 등
	자원보호	농로 전신주 지중화, 혐오시설 이전, 생태수로 조성 등
	가치향상	팜 파크, 식물다양성 식생장, 탐방 데크, 등
가치제고	부대시설	접근로, 조망대, 포토 스팟 간판, 휴게소, 조명, CCTV 등
	가치창조	스토리텔링, 브랜드·프로그램 개발, 연계상품 개발 등
	연계소득	소규모 특산물 전시장, 시식코너, 테마 축제장 등

(출처 : 농림축산식품부(2015), 「2016년도 농림축산식품사업시행지침서」, pp.915-916.)

53) 발굴조사, 문화재지표조사, 사전환경성평가, 경관영향평가 등 별도 실시 가능

4. 조직에 의한 농촌 경관관리체계

1) 개요

조직에 의한 농촌 경관관리체계는 크게 정부차원의 행정조직과 경관심의조직으로 구분할 수 있다. 정부차원에서는 각 부처(국토교통부, 농림축산식품부)와 함께 국무총리실의 농림국토해양정책관, 그리고 농림축산식품부의 각종 업무를 지원하는 위탁집행형 준정부기관인 한국농어촌공사를 그 대상으로 하였다. 각 조직에 대해 조직체계 및 담당 부서, 주요 업무 및 역할, 주요사업 및 운용예산, 농촌경관 관련 활동 및 협력 현황을 검토하였다. 경관심의 조직으로는 경관법에 근거한 경관위원회와 삶의질위원회, 농정심의회를 그 대상으로 하였고 각 조직에 대해 위원회 구성 및 운영, 심의 대상을 검토하였다.

[표 2-36] 사업에 의한 농촌 경관관리체계 대상 및 분석 틀

구분	현황	검토사항
정부	국무총리실 농림국토해양정책관	조직체계 및 담당부서 주요 업무 및 역할 주요 사업 및 운용예산 농촌경관 관련 활동 및 협력 현황
	국토교통부 건축문화경관과	
	농림축산식품부 지역개발과	
	한국농어촌공사 (경관조성부 및 지역개발지원단)	
경관심의 조직	경관위원회	위원회 구성 및 운영 심의 대상
	삶의질위원회	
	농정심의회	

2) 중앙부처 및 관련 기관

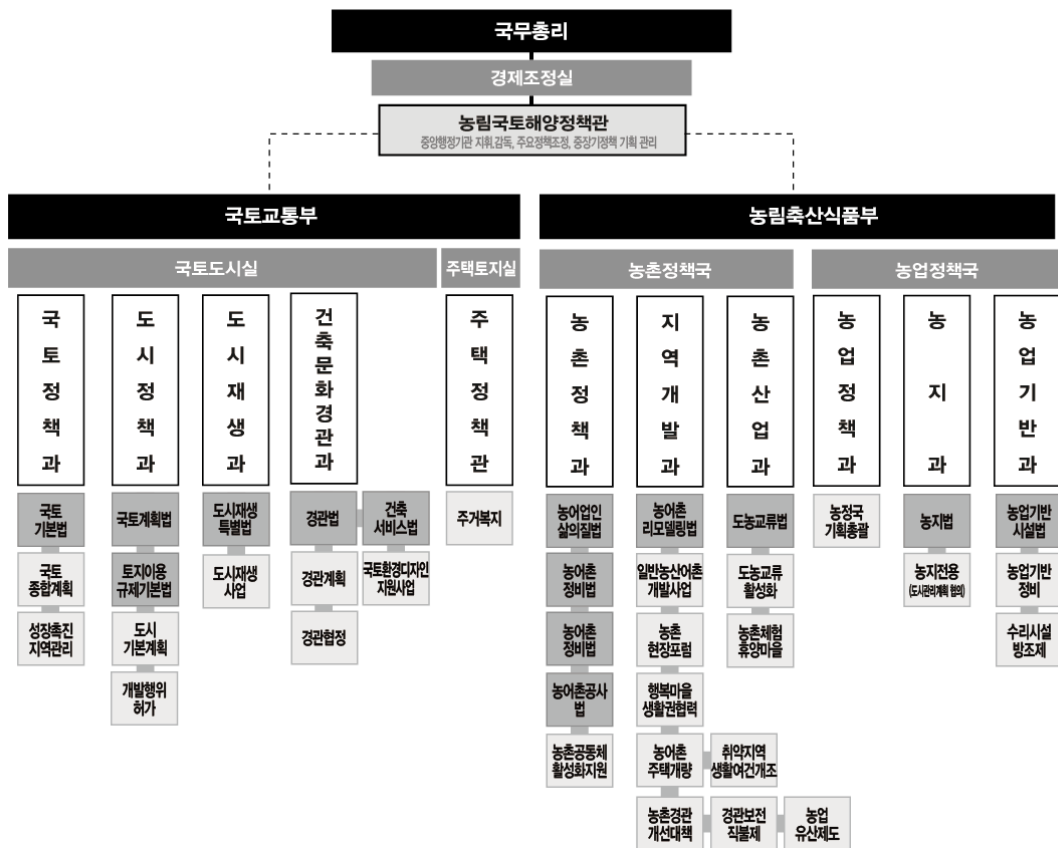
중앙정부 차원에서 농촌경관 관련된 부처와 주무부서는 국토교통부 건축문화경관과와 농림축산식품부 지역개발과라 할 수 있다. 국무총리실 내 농림국토해양정책관은 두 부처간의 정책의 조정을 맡고 있다.

① 국무총리실 농림국토해양정책관

국무총리실 경제조정실장 밑에 재정금융기후정책관, 산업통상미래정책관, 농림국토해양정책관, 제주특별자치도정책관을 두어 다수 행정기관이 관련된 주요 정책의 조정

및 기획, 관리 등의 역할을 분담하고 있다. 이중 농림국토해양정책관의 역할 및 책임은 아래와 같다.(국무조정실 직제운영지침, 제5조, 2014.3.28. 일부개정). 그러나 농촌경관과 관련해서 농림국토해양정책관의 실질적 역할과 권한은 뚜렷하지 않다.

- 농림축산·국토교통(교통안전 분야는 제외)·해양수산과 관련된 중앙행정기관 행정에 대한 지휘·감독, 주요 정책의 조정, 사회위험관리·갈등해결의 지원 및 현안대책의 수립·추진에 관한 사항
- 농림축산·국토교통(교통안전 분야는 제외)·해양수산 분야의 다수 행정기관이 관련된 중장기 정책의 기획·관리에 관한 사항



[그림 2-10] 농촌경관 관련 중앙정부 차원에서의 거버넌스
(출처 : 이상민 외(2015), p.141,를 수정 보완)

② 국토교통부 건축정책관 건축문화경관과

□ 조직체계 및 경관 관련 담당부서

국토교통부에서 경관과 관련된 부서는 국토정책관, 도시정책관, 건축정책관이 있으나, 과단위에서는 건축문화경관과, 도시정책과가 있다. 이중 경관 업무와 직접적 관련이 있는 부서는 국토도시실, 건축정책관 소속 건축문화경관과이다. 건축문화경관과는 2010년 3월, 기존 건축문화팀을 건축문화경관팀으로 명칭을 변경하고, 2013년 3월 팀에서 과로 승격되어 조직되었다.

□ 주요 업무 및 역할

건축문화경관과에서는 건축서비스산업 및 건축사법과 관련한 업무와 함께 경관관련 업무로 경관법을 포함한 경관정책 수립, 경관법령, 경관계획, 경관심의, 경관협정 관련 업무, 경관관련 공모전 운영 및 국토환경디자인 시범사업, 국가상징거리 조성사업 등을 시행하고 있다. 건축문화경관과의 인원은 건축문화경관과장을 포함한 총 9명으로 이 중 경관업무를 담당하는 전담인력은 사무관 1인 및 주무관 1인이다.

□ 2016년 주요 사업 및 운용예산

건축문화경관과가 담당하는 주요 경관관련 사업인 국토환경디자인 지원사업, 민간전문가 지원사업, 우수경관협정 지원사업, 정책연구용역사업에 대해 2017년 지원 예정 규모를 확인하였다. 국토환경디자인지원사업에는 총 2억 원을, 경관협정에는 총 2억 원을 지원할 예정이며 그 외 관련 사업에 투입되는 예산을 총합하면 6.28억 원이다.

[표 2-37] 국토부 건축문화경관과 경관관련 예산현황

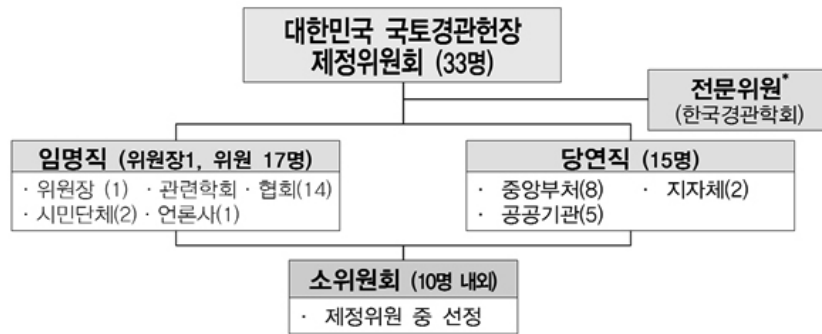
구분		지원규모		비고
국토환경디자인 지원	계획지원	1개소	1.5억 원	
	설계지원	1개소	0.5억 원	
민간전문가 지원	계속사업	2개소	0.16억 원	
	신규사업	3개소	0.32억 원	
우수경관협정 지원		2개소	1억 원	
정책연구용역			1억 원	
계			6.28억 원	

(출처 : 국토부 내부자료, 2017년 지원 예정규모)

□ 농촌 경관 관련 활동 및 협력 현황

2016년 4월 25일 국토교통부는 종합적인 국토경관 체계를 구성하기 위해 국토부 등 8개 중앙부처와 25개 관련기관 등 총 33개 기관 및 단체로 구성된 ‘대한민국 국토경관현장’제정위원회를 발족하고, 경관현장 제정(2017년 5월 예정)을 준비하고 있다.

경관현장 제정위원회에는 민간 및 공공부문에서 다양한 위원이 포함되었다. 특히 중앙부처 단위에서는 농림축산식품부 뿐만 아니라 행정자치부, 문화체육관광부, 환경부, 해양수산부, 문화재청, 산림청 등 여러 부처가 함께 참여하고 있다.



[그림 2-11] 국토경관현장 제정위원회 구성

(출처 : 국토교통부(2016.4), 「대한민국 국토경관현장 제정 추진방안」, p.3.)

③ 농림축산식품부 농촌정책국의 지역개발과

□ 조직체계 및 경관 관련 담당부서

농림축산식품부에서 농촌경관 관련 부서는 농촌정책국의 농촌정책과와 지역개발과가 있다. 농촌정책과의 주요 업무는 농촌정책방향수립, 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진, 농어촌정비법 운용으로 활기찬 농어촌 만들기 운동, 우리농어촌 운동사업 등이 있다. 농촌경관 관련 주무부서는 지역개발과이다.

□ 주요 업무 및 역할

지역개발과의 주요 업무로는 생활기반 확충을 위한 종합개발계획 수립 및 각종 정비 및 개선사업 시행이 있으며, 일반농산어촌개발사업 및 농어촌 취약지역 생활여건 개조사업, 지역행복생활권 등을 추진한다. 농촌경관을 주 목적으로 하는 업무로는 경관정책과 경관보전직접지불제, 농촌다원적자원활용사업(국가중요농업유산제도)을 운영하고 있

다.⁵⁴⁾ 지역개발과의 인원은 지역개발과장을 포함한 총 15명으로 이 중 경관업무를 담당하는 인원은 기술서기관 1인(겸업)과 사무관 1인 및 주무관1인으로 총3인이다.

[표 2-38] 농식품부 지역개발과 역할 및 업무

농림축산식품부와 그 소속기관 직제 시행규칙	홈페이지 조직도상 세부 업무내역
1. 농촌 생활기반 확충을 위한 종합개발계획 수립 및 시행	-농어촌 취약지역 생활여건 개조사업
2. 농촌 뉴타운 계획수립에 관한 사항	-일반농산어촌개발사업 관리감독
3. 농촌 주택개량에 관한 사항	-행복마을만들기 콘테스트
4. 한계농지의 정비계획 수립 및 조정	-행복생활권 협력사업 선정 관리
5. 농촌경관 종합대책의 수립 및 시행	-지역개발 정책 기획
6. 농촌경관보전 직접지불제에 관한 사항	-경관 관리
7. 일반농산어촌개발분야 포괄보조금제도 운용 및 지원	-농촌현장포럼 및 농촌활성화지원센터 운영
8. 전원마을조성사업 계획의 수립·추진 및 제도개선	-농촌지역개발인력 역량강화에 관한 사항
9. 농촌지역 주거환경개선사업의 시행에 관한 사항	-색깔있는 마을 가꾸기 관련 사항
10. 농촌지역 기초생활인프라 정비사업의 시행	-경관보전직불제운영
11. 농촌 공동 생활형 홈 모델개발 및 보급에 관한 사항	-농촌다원적자원활용사업
12. 농촌주택 표준설계도 개발·보급에 관한 사항	-한국농어촌건축대전 운영
13. 농촌 지역 권역별, 읍·면 종합정비사업의 시행	-농어촌주택개량사업
14. 통합적 지역개발 정책기획 및 시행에 관한 사항	-농어촌주택 표준설계도 개발 및 보급
15. 농촌지역개발 인력육성 및 지원체계 수립 추진	

(출처 : 「농림축산식품부와 그 소속기관 직제 시행규칙」[시행 2016.7.12., 농림축산식품부령 제217호] 제8조 5항 및 농림축산식품부 홈페이지(mafra.go.kr) 내용을 바탕으로 작성(검색일자 : 2016.10.05.))

□ 2016년 주요 사업 및 운용예산⁵⁵⁾

농식품부에서 추진중인 경관관련 사업인 경관보전직불제 및 농촌다원적자원활용사업에 각각 135.9억원 및 19.5억 원으로 총 155.4억 원이 투입되었다.

[표 2-39] 농식품부 지역개발과 경관관련 예산현황

구분	지원규모	비고
경관보전직불제	135.9억 원	
농촌다원적자원활용사업	19.5억 원	
계	155.4억 원	

(출처 : 농림축산식품부(2015), 「2016 예산 및 기금운용계획(안) 내역서」 p.732, 741에서 발췌)

□ 농촌 경관 관련 활동 및 협력 현황

앞 절에서 살펴본 바와 같이 농림축산식품부에서는 2006년 농촌경관개선종합대책 및 2010년 五感경관추진 대책을 추진해왔다. 이후 경관사업 추진에 있어 새롭게 추가된

54) 농림축산식품부 지역개발과 과장 인터뷰 및 홈페이지(mafra.go.kr) 참고하여 작성(검색일자:2016.10.05.)

55) 일반농산어촌개발사업 및 농촌마을 리모델링 시범사업과 관련한 예산은 포함하지 않음. 일반농산어촌개발사업에 경관사업을 포함하고 있고 경관계획을 수립하도록 하고 있어 경관과 관련은 있는 사업이나, 전체 예산을 경관관련 예산으로 볼 수 없음. (2016년도 일반농산어촌개발사업 예산 규모는 8495.6억원임) 또한 농촌마을 리모델링 시범사업은 2014년에 종료된 사업으로 관련 예산 없음.

정책은 없고 현재는 기 추진된 정책과 관련된 각종 제도 및 사업을 운영·개선하고 있다. 국가중요농업유산제도, 경관보전직접지불제 및 경관보전협약 등을 지속적으로 추진하고 있으며 ‘농어촌경관계획 수립요령⁵⁶⁾’은 지난 2015년에 개정 예정⁵⁷⁾이었지만 실제로 실시되지는 않았다. 그 외 농촌경관에 대해 타 부처 혹은 기관과 협업하여 추진하고 있는 관련 활동은 없는 것으로 파악되었다.

④ 농어촌공사 : 농촌개발본부 농촌개발처 경관조성부, 지역개발지원단 ⁵⁸⁾

□ 조직체계 및 경관 관련 담당부서

한국농어촌공사는 2000년 3개 기관 통합으로 농업기반공사가 출범하였고, 2005년 한국농촌공사, 2008년 한국농어촌공사로 명칭이 변경되었다. 한국농어촌공사는 법에 근거한 위탁집행형 준정부기관으로서 농어촌정비사업, 농지은행사업, 농업기반시설 관리 등에 특화된 기관이다. 전체 인력은 6천여 명, 예산은 4.4조 원에 이르는 대규모 공공 기관으로, 농림축산식품부 산하기관이다.

[표 2-40] 한국농어촌공사 일반 현황

구분	내용
기관설립일 및 설립근거	2000년 1월 1일, 한국농어촌공사 및 농지관리기금법
공공기관 유형 및 주무기관	위탁집행형 준정부기관, 농림축산식품부
설립목적	농어촌정비사업과 농지은행사업을 시행하고, 농업기반시설을 종합관리하여 농업인의 영농규모 적정화를 촉진함으로써 농업생산성의 증대 및 농어촌의 경제·사회적 발전에 이바지
주요 기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> - 안정적 곡물 공급기반 구축 및 농지이용가치 제고 - 지속가능한 농어촌 용수관리 및 재난·재해 예방 - 농어가 소득증대, 경영안정 및 경쟁력 제고 - 농어촌 지역자원 가치증진 및 6차산업 활성화 - 지역경제 활성화 및 해외시장 개척
인력 및 예산	<ul style="list-style-type: none"> - 정원: 6,297 명(2016년 1/4분기, 정규직+무기계약직 기준) - 예산: 4,400,068백만 원(2016년 수입 기준)

(출처: 공공기관 경영정보공개시스템의 한국농어촌공사 일반현황 및 임직원수 현황 자료를 바탕으로 작성(www.alio.go.kr)(검색일자:2016.6.10.))

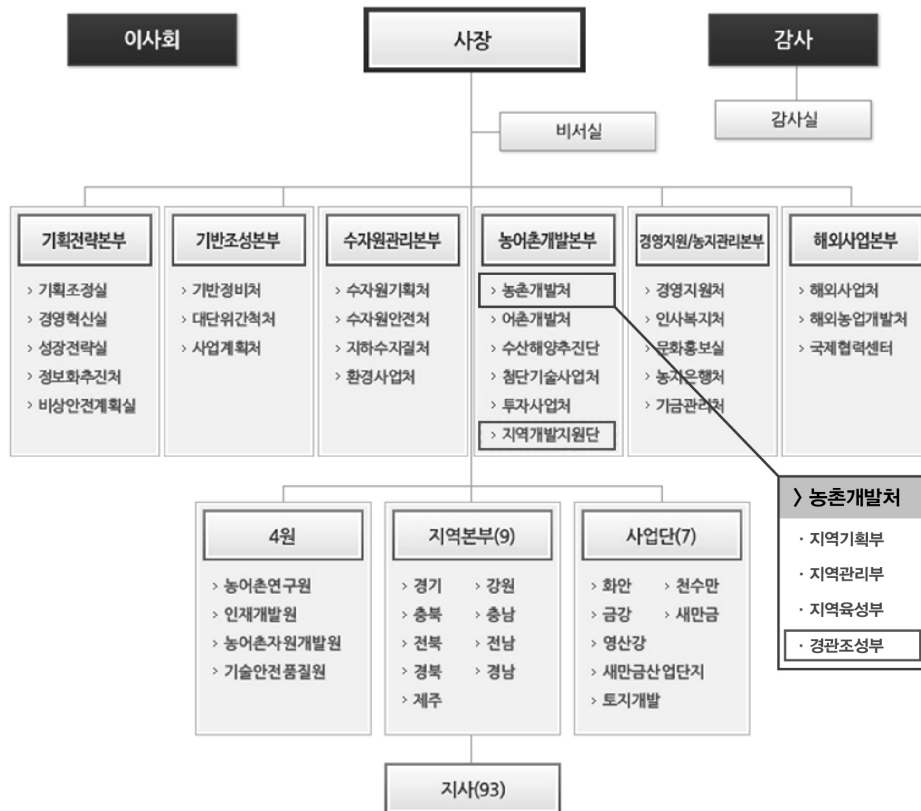
한국농어촌공사의 조직체계는 기본적으로 「본사-지역본부-지사」의 3단계 구조로서 본사는 6본부, 22처(실)로 구성되고, 지방은 9개의 지역본부와 93개의 지사로 구성된다. 이외에도 네 개의 원과 7개 사업단이 운영되고 있다.

56) 농림축산식품부(2008.12), 「농어촌경관계획수립 및 경관관리 업무편람」에 수록되어 있음.

57) 농림축산식품부 외(2014), 「제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획」, p.67.

58) 협동연구기관(한국행정연구원)에서 수행한 「농촌경관 관련 행정체계 현황분석」 내용을 바탕으로 작성함

이 가운데 농촌경관업무를 직접적으로 수행하는 본사 소속 부서는 크게 농촌개발본부 농촌개발처 경관조성부와 지역개발지원단의 두 부서라 볼 수 있다. 경관조성부는 한국농어촌공사에서 경관법이 제정된 2007년 관련 전문가들을 계약직으로 채용하여 경관 관련 조직이 신설된 바 있지만 지속되지 못하였다.⁵⁹⁾ 이후 2014년 8월 일반농산어촌개발사업 시행 시 사업경관계획 수립이 의무화되면서 기술안전품질원에 경관조성센터가 임시 신설되었고, 2016년 초에 농촌개발처 경관조성부가 공식 신설되었다.⁶⁰⁾ 2016년 현재 경관조성부의 인원은 총 6인이다. 지역개발지원단은 약 14명 정도가 배치되어 있으며 건축 및 조경 전공이 다수이다. 도 단위로 설치되어 있는 지역본부에도 조경관련 전공인력이 배치되어 있으나 경관을 담당하는 부서가 별도로 편성되어 있지는 않은 상황이다.



[그림 2-12] 한국농어촌공사 조직도

(출처: 한국농어촌공사 홈페이지(www.ekr.or.kr) 조직도 발체 및 보완 (검색일자:2016.09.22.))

59) 한국농어촌공사 담당자 면담 결과(2016.06.01.)

60) 한국조경신문(2016.02.17.) “농어촌공사경관학회, 농촌경관 위해 손잡다”

□ 주요 업무 및 역할

농촌개발처의 주요 업무는 일반농산어촌개발사업 총괄관리, 경관업무 총괄 및 경관분야 신사업 개척, 농어촌개발관련 자격제도 운영 등이다.⁶¹⁾ 지역개발지원단은 농촌경관을 포함한 일반농산어촌개발사업 평가, 컨설팅, 헬프데스크 운영 등 농림축산식품부의 정책을 지원한다.

본사 지역개발지원단-경관조성부-지역본부-지사에서 수행하는 경관관련 업무를 구체적으로 검토하면 다음과 같다. 먼저 지역개발지원단은 경관과 관련해서는 국가중요농업유산 사업을 담당하고 있다. 경관조성부는 농어촌경관계획 수립을 지원하는 것이 주요 업무인데, 일부 사업에 대해서는 본사에서 직접 경관계획수립을 하기도 한다. 이 외에도 공사 내부직원의 경관가치 인식 제고를 위한 특별세미나 및 경관디자인 콘테스트를 개최하고, 대외적으로는 경관정책개발을 지원 및 학회 및 민간분야와 세미나참여 등 교류를 추진하고 있다. 지역본부에서는 일반농산어촌개발사업 시 수립토록 한 사업경관계획 수립을 주로 담당하는데 지역본부에서 계획을 직접 수립하기도 하고, 용역을 내보기도 한다. 마지막으로 지사는 지자체로부터 위탁받은 일반농산어촌개발사업을 시행하는데, 사업 전체를 일괄 수탁을 받아 거나 일부만을 수탁받기도 한다. 사업 규모에 따라 사업규모가 작을 경우에는 지사에서 자체적으로 사업기본계획을 수립하는 경우도 있으며 환경영향평가 등 전문적 사항들이 포함될 경우 지역본부로 위탁하기도 한다.⁶²⁾

[표 2-41] 한국농어촌공사 부서별 경관관련 업무 현황

구분	경관 관련	농촌 사업 추진 관련	그 외
지역개발지원단	국가중요농업유산제도	-	정책지원
경관조성부	사업 경관계획 수립 지원 (내)경관가치인식제고 (외)경관분야와 교류	-	
지역본부	사업 경관계획 수립	사업 기본계획 수립	
지사	-	지자체 위탁 사업 시행 사업계획 수립	

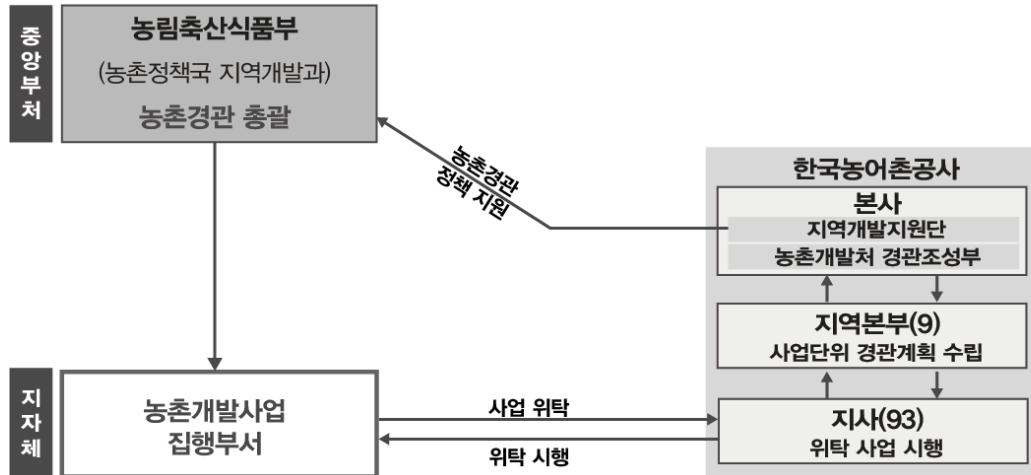
(출처: 한국농어촌공사 담당자 면담(2016.05.23, 2016.06.01)내용 바탕으로 작성)

홈페이지 자료에 의하면 한국농어촌공사는 사업경관계획의 수립을 지원하고 경관컨설팅을 수행하는 것으로 나타나고 있다. 구체적인 지원 내용으로는 농촌경관의 현황

61) 한국농어촌공사 홈페이지(www.ekr.or.kr) <일반현황 - 부서별업무분장> 발췌(검색일자:2016.10.05.)

62) 한국농어촌공사 담당자 면담 결과(2016.05.23.)

분석과 기본구상, 유형과 요소별 계획과 실행방안 등이다. 그러나 실제 이번 연구의 인터뷰 조사 결과에 의하면 이러한 기능은 아직 계획 단계로 보인다. 우선 부처의 예산 확보가 어렵고, 조정직과 같은 전문인력은 제대로 활용되지 못하고 있으며, 조직(경관조성부)은 이제야 만들어진 것이다. 향후 지사에 경관 인력을 두어 본사-지역본부-지사의 체계적 시스템을 구축하고자 노력하고 있는 상황이다.



[그림 2-13] 농촌경관 유관기관간 업무 협조 관계도

□ 농촌경관 기능 활성화를 위한 노력 및 협력 현황

현재 한국농어촌공사는 농촌경관의 중요성이 높아짐에 따라 농촌경관 기능을 활성화하기 위해 노력하고 있다. 이러한 노력 중에 대표적인 것이 2016년 초 한국경관학회와 MOU를 체결한 것이다. MOU에 의하면 전문인력 양성, 가이드라인 마련, 시범사업, 개선방안 마련 등을 공동으로 수행하기로 협약하였다.

• 경관학회와의 MOU 체결

※ 경관학회와 한국농어촌공사 MOU 협약서 내용

- ▶ 농어촌경관분야 전문인력 양성을 위한 교육사업 및 인적교류
- ▶ 농어촌발전을 위한 농어촌경관 가이드라인 발간 등 공동연구
- ▶ 농어촌경관분야 시범사업 공동추진
- ▶ 농어촌경관정책 선도를 위한 정책제안
- ▶ 농어촌 유형별 지역별 경관현황평가 개선정책 제안
- ▶ 기타 상호 필요하다고 인정하는 사업 등을 공동으로 추진

(출처: 한국조경신문(2016.02.17.), “농어촌공사·경관학회, 농촌경관 위해 손잡다”)

3) 경관심의 조직

① 경관위원회 (경관법)

□ 위원회 구성 및 운영

시·도지사 등 소속으로 설치하는 경우 경관위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 10명 이상 70명 이내의 위원으로 구성한다. 경관위원회 위원은 시·도지사 등이 지방의회 의원, 공무원, 경관계획 관련 분야 전문가 중에서 임명하거나 위촉한다. 장관 및 시·도지사가 경관위원회를 구성하기 어려운 때에는 경관과 관련된 위원회가 그 기능을 수행하거나, 공동위원회를 구성할 수 있다. 또한 시장·군수·행정시장·구청장 등은 경관위원회를 구성하지 않았을 때 시·도에 설치된 경관위원회에서 심의하도록 요청할 수 있다.

□ 심의 대상

경관심의 대상은 경관계획의 수립 또는 변경, 경관계획의 승인, 경관사업 시행의 승인, 경관협정의 인가 및 일정 규모 이상의 사회기반시설 사업, 개발사업, 건축물에 대한 것으로 구체적인 내용은 아래 표와 같다.

[표 2-42] 경관법에 의한 경관심의 및 자문 대상

구분	대상	
심의	경관계획의 수립 또는 변경에 대한 승인, 경관사업 시행의 승인, 경관협정의 인가	
	사회기반시설 사업 심의	사회기반시설(SOC) 사업비 500억 원 이상의 도로·(도시)철도 사업비 300억 원 이상의 하천 그 밖에 조례로 정하는 사회기반시설
	개발사업의 경관 심의	개발사업 도시지역은 3만㎡ 이상, 비도시지역은 30만㎡ 이상의 개발사업. 단, "농어촌 생활환경 정비사업"은 용도지역과 관계없이 20만㎡ 이상
	건축물의 경관 심의	건축물 경관지구의 건축물(조례로 정하는 건축물은 제외) 중점경관관리구역의 건축물로서 조례로 정하는 건축물 공공건축물(지자체, 공공기관, 지방공기업)로서 조례로 정하는 건축물 그 밖에 경관관리를 위해 필요한 건축물로서 조례로 정하는 건축물
자문	-경관계획에 관한 사항, 경관사업의 계획에 관한 사항 -경관에 관한 조례의 제정 및 개정에 관한 사항 -그 밖에 경관에 중요한 영향을 미치는 사항으로서 해당 지자체의 조례로 정하는 사항	

(출처 : 「경관법」 제30조를 토대로 재구성)

② 삶의질위원회 (농어업인삶의질법)

□ 위원회 구성 및 운영

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회(이하 삶의질위원회)는 중앙, 시도, 시·군·구에 설치하여 운영하도록 하고 있다. 시도 및 시·군·구 삶의질위원회를 「농업식품기본법」 제15조에 따른 농업·농촌및식품산업정책심의회 또는 수산업·어촌정책심의회가 대신 기능할 수 있으며 위원회의 구성, 기능 및 운영 등에 필요한 사항은 지방자체 단체의 조례로 정할수 있다. 다만 위원회의 설치가 의무가 아니며, 현재 전국적인 설치 현황은 파악되어 있지 않은 상황이다.⁶³⁾

[표 2-43] 중앙 삶의질위원회 규모 및 구성원

구분	중앙 삶의질위원회 (농업식품기본법 법 10조)	비고
규모	위원회는 위원장 1명을 포함한 25명 이내 (위원장 : 국무총리)	
구성원	<ul style="list-style-type: none"> -기획재정부 · 교육부 · 미래창조과학부 · 행정자치부 · 문화체육관광부 · 농림축산식품부 · 산업통상자원부 · 보건복지부 · 환경부 · 고용노동부 · 여성가족부 · 국토교통부 · 해양수산부 · 국민안전처 · 국무조정실장과 그 밖에 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장 -농어업인 또는 농어업인 단체의 대표자와 관련 전문가 	위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위해 농림축산식품부 장관을 위원장으로 하는 실무위원회를 둘 수 있음

(출처 : 「농어업인삶의질법」 제10조를 토대로 재구성)

□ 심의 대상

중앙 삶의질위원회는 농어업인등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선, 지역개발에 관한 정책을 총괄·조정하고, 기본계획을 심의하며, 그 추진실적을 점검·평가한다. 시도 및 시·군·구 삶의질위원회에서는 시·도계획 및 시·군·구계획 수립·변경, 그 밖에 관할 농어촌지역의 개발에 관한 중요사항 심의, 관련 사업의 추진실적 점검·평가를 수행한다.

63) 농림축산식품부 삶의질위원회 담당자 유선면담(2016.05.30.)

③ 농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회 (농업식품기본법)

□ 위원회 구성 및 운영

농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회(이하 농정심의회)는 중앙, 시·도, 시·군·구에 설치하여 운영하도록 하고 있다. 중앙 농정심의회는 연 1~2회 개최하고 주로 관련 기본계획을 심의하며 시·군·구 농정심의회는 기초지자체의 약 70%정도가 심의회를 운영하고 있는 것으로 파악되었다.⁶⁴⁾

[표 2-44] 농정심의회 종류 및 규모

구분	중앙농정심의회 (농업식품기본법 시행령 제9조)	시도농정심의회 (농업식품기본법 시행령 제14조)
규모	위원장 및 부위원장 각 1명을 포함한 20명 이내(위원장 : 농림축산식품부장관, 부위원장은 위원중 호선)	위원장 1명 및 부위원장 2명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성(위원장 : 시·도지사, 부위원장 중 1명은 부시장장 또는 부지사, 다른 한명은 위원중 호선)
구성원	<ul style="list-style-type: none"> -관계 행정기관의 장(3명) -생산자단체, 농업인단체, 소비자단체 및 식품산업 관련 단체의 장(11명) -대학·연구소·국제기구에서 조교수·연구원 또는 관련 단체·행정기관·사업체 종사자(6명) -지역농업인·식품산업 종사자(13인)임 	<ul style="list-style-type: none"> -관계 행정기관의 장 3명 이내 -생산자단체, 농업인단체, 소비자단체 및 식품산업 관련 단체의 장 11명 이내 -농업·농촌 및 식품산업 관련 대학·연구소·국제기구에서 부교수·부연구위원 이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람 및 농업·농촌 및 식품산업 관련 단체·행정기관·사업체 등에서 7년 이상 종사하고 있거나 종사하였던 사람 9명 이내

(출처 : 「농업식품기본법」 제9조 및 시행령 제14조를 토대로 재구성)

□ 심의 대상

농정심의회 심의사항은 계획의 수립 및 변경에 관한 사항, 농업·농촌 및 식품산업에 관한 연차보고서⁶⁵⁾, 그 밖에 농업·농촌 및 식품산업 정책 등에 관하여 위원장이 심의에 부치는 사항으로, 계획의 수립과 변경에 관한 사항은 「농업식품기본법」과 「농어촌정비법」의 계획들과 관련된 것들로 자세한 것은 아래 표와 같다.

64) 농림축산식품부 농정심의회 담당자 유선면담(2016.05.30.) 내용 참고

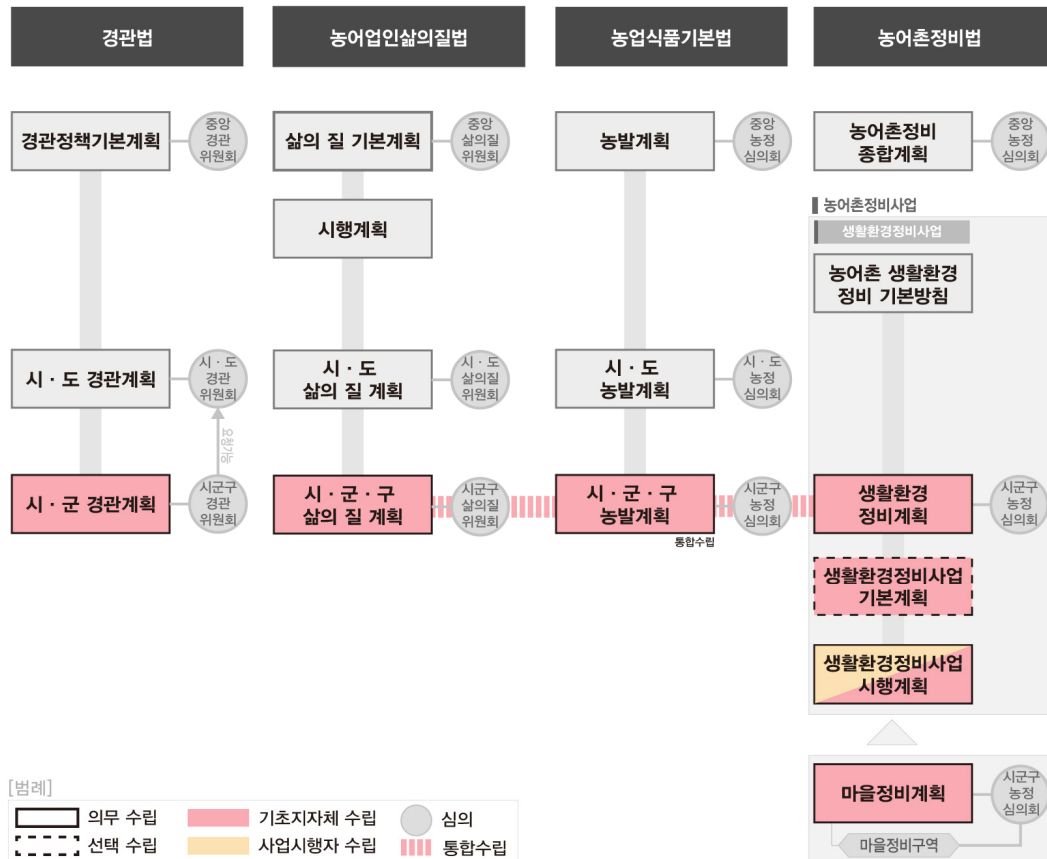
65) 제17조(농업·농촌 및 식품산업에 관한 연차보고서)

- ① 정부는 매년 농업·농촌 및 식품산업의 현황과 정책동향 등에 관한 보고서를 작성하여 국회에 제출하여야 한다.
- ② 시·도지사와 시장·군수·자치구의 구청장은 매년 그 지역의 농업·농촌 및 식품산업의 현황과 정책동향 등에 관한 보고서를 작성하여 해당 지방의회에 제출하여야 한다.
- ③ 보고서에는 농업·농촌 및 식품산업정책 등에 대한 평가와 이에 따른 보완계획이 포함되어야 한다.

[표 2-45] 농정심의회 심의 대상

농정심의회 심의 대상		
① 계획의 수립 및 변경에 관한 사항		
	중앙 농정심의회	농업식품발전계획, 농어촌정비종합계획
	시도 농정심의회	시도 농업식품발전계획
	시군구 농정심의회	시군구 농업식품발전계획, 시군구 생활환경정비계획, 농어촌 마을정비계획
② 농업·농촌 및 식품산업에 관한 연차보고서 (중앙, 시도, 시군구)		
③ 그 밖에 농업·농촌 및 식품산업 정책 등에 관하여 위원장이 심의에 부치는 사항		

(출처 : 「농업식품기본법」 제15조, 농어촌정비법 제4조, 제54조, 제101조 토대로 재구성)



[그림 2-14] 심의에 의한 경관관리체계

5. 소결 : 특성 및 한계

① 정책에 의한 농촌 경관관리체계

□ 2006년부터 본격적 정책 추진, 2011년 농촌다움 가치를 포괄하는 방향으로 정책 추진

농림축산식품부에서 마련한 2004년 ‘농업·농촌 종합대책’은 비전과 정책 목표에서 나타나듯이 농촌 경관을 본격적으로 다루고 있다고 보기는 어렵다. 경관과 관련된 내용은 농촌다움을 증진하는 방향으로 농어촌생활환경정비사업을 개선하는 정도다. 2006년 종합대책에서는 ‘농촌경관’을 화두로 정책이 본격화되고 있다. 先 농촌경관계획 後 농촌개발 시스템 정착을 목표로 선 경관계획 수립, 농촌개발기준 정립, 정책사업 확대, 공감대 확산, 경관개선 노력의 정착을 위한 제도화방안 등의 전략이 마련되었고, 농촌경관지표, 농촌경관맵, 농어촌경관계획 수립요령, 경관협약, 경관보전직불제, 농촌어메니티 100선, 농업유산제도, 총괄계획가제도 등 다양한 수단이 제안, 개발되었다. 2011년 정책에서는 ‘보이는 것’ 중심의 도시경관과 차별화를 모색하면서 생태, 문화, 환경 등으로 농촌 경관의 범주를 확대하여 다양한 농촌다움 가치를 포괄하는 대책이 마련되었다.

□ 법률에 의한 경관 정책 구체적 사업, 수단 등 추진과제 제시

농어업인삶의질법과 농업식품기본법, 경관법 등의 법률에 의한 기본계획에서는 경관보전협약, 가이드라인 마련, 국가농어업유산, 에코뮤지엄 조성, 경관보전직불제, 경관계획수립지침의 개선 등 추진과제들을 구체적으로 제시하고 있다. 경관법에 의한 경관정책기본계획에서는 개별적 경관관련 기준·지침·가이드라인의 통합·재정비·연계, 각종 경관관련법과 경관관리제도의 연계 등 농촌경관과 관련된 사항들도 일부 포함하고 있으나, 2016년부터 적용되는 기본계획으로 아직 시작단계에 있는 상황이다.

□ 농촌 경관 개념에 대한 인식 부족과 경관관리의 대상 불명확 문제

이상의 흐름을 살펴보면 농촌 경관을 위한 정책방향은 필요한 내용과 관리수단이 종합적으로 마련되고 단계적으로 진행되고 있다고 판단할 수 있다. 그럼에도 농촌 경관관리의 대상 불명확, 개념에 대한 인식 부족, 공감대 형성이 부재하다는 근본적인 문제에 대한 지적은 지속적으로 대두되고 있는 상황이다.⁶⁶⁾ 정책의 지속적 추진과 실효성을 담

66) 농림축산식품부 경관업무 담당자 면담(2016.07.13.) 및 농촌경관계획 관련 세미나(한국농어촌지역발전 학술단체 연합회 포럼 : 농어촌지역 대상 경관계획의 방향(2016.10.22.)) 토론 내용 토대로 작성

보하기 위해서는 이러한 인식개선 및 공감대 형성을 위한 정책이 선행되어야 할 것이다.

□ 농림축산식품부 농촌경관 정책의 위상 불분명

2006년 “농촌경관개선종합대책”과 2011년 “오감(五感)경관대책”은 농촌경관과 직접적으로 관련된 정책이지만, 이는 법적인 근거를 가지지 않고 농림축산식품부 자체 정책으로 마련된 것이었다. 이 두 정책은 그 위상이나 역할이 불분명하며, 이로 인해 부처 자체에서 정책을 실행하거나 정책이 지자체 행정에 영향을 미치기에는 한계가 있었다. 또한 대책 마련 이후 각각 10년, 5년이 흐른 현재 이와 같은 정책이 유효하게 작동하는지도 명확치 않은 상황이다. 이에 농촌경관 정책의 위상을 명확히 할 필요가 있다.

□ 농촌경관 정책과 연계된 실행수단 부재

기존에 농림축산식품부에서 수립한 농촌경관 관련 대책에서 다양한 정책과제가 제시되었음에도 불구하고 일부 과제들은 실행에 한계를 갖고 있는 것으로 파악되었다. 가령, 2011년 “오감(五感)경관대책”에서 제시한 “先 경관계획 後 개발”이라는 추진과제는 농촌지역 내에서 시행되는 정비사업에 대해 사전에 경관계획을 수립하도록 한 정책이다. 이러한 정책 방향에 따라 농림축산식품부에서 몇 년 동안은 계획 수립을 의무화하여 지자체에서 이를 수립·운용하였으나, 최근에는 계획의 실효성 문제 등을 이유로 의무적으로 수립하고 있지 않고 있다. 이와 같은 정책 실행 상의 한계가 나타나는 중요한 원인 중 하나는 부처에서 제시한 정책이 지자체에서 실행되는 과정에서 해당 정책의 도입 취지 등이 충분히 전달되지 못한 것이라고 판단된다. 따라서 이러한 한계를 극복하기 위해서는 정책 실행을 위한 방침이나 매뉴얼 등의 마련을 통해 정책의 취지나 정책 실현을 통해 달성하고자 하는 목표 등을 명확히 제시하고 이를 위한 구체적인 수단을 제시할 필요가 있다.

② 계획에 의한 농촌 경관관리체계

□ 수립대상 기준으로 볼 때, 인구 10만 이하의 농촌 지역 경관관리 상위 계획 부재

지방자치단체에서 수립토록 한 도시기본계획, 경관계획, 농업식품발전계획의 수립 대상은 다음과 같다. 인구 10만 이하인 농촌지역은 도시기본계획과 경관계획 수립이 의무대상이 아니다. 따라서 두 계획이 수립되어 있지 않을 경우, 농촌 경관을 위한 상위 관리계획은 ‘농업식품발전계획’이 전부인 셈이다. 그러나 농업식품발전계획은 경관에 대한 사항을 주된 사항으로 다루고 있지 않으며, 공간계획 성격보다는 정책적 성격의 계

획이다. 계획수립 지침 상 부문계획의 일부사항으로 ‘환경 및 경관’에 대해 다루도록 하고 있으나, 주로 사업추진계획을 위주로 구성되도록 제시하고 있어, 경관관리를 위한 상위 계획으로 활용하기에는 부족한 측면이 있다.

[표 2-46] 농촌 경관 관련 상위 관리계획 수립주체 및 대상 기준

구분	의무수립대상	수립권자	
도시·군 기본계획	인구 10만 명을 초과하는 시 또는 군	특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사· 시장 또는 군수	
경관계획	인구 10만 명을 초과하는 시·도 인구 10만 명을 초과하는 군	시·도지사, 시장, 군수 (인구 10만명 이하의 시장·군수, 행정시장, 구청장 등도 수립 가능)	
농업식품 발전계획	-	시·도	광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사
		시·군·구	시장, 군수, 구청장

□ 농촌 관련 법률에서 경관 자체를 목적으로 하는 상위 관리계획은 부재

농촌 관련 법률에서 수립하도록 한 관리계획은 농어업인삶의질 계획, 포괄보조 5개년 계획, 생활환경정비기본계획 등이 있으나 이러한 계획들의 수립현황이 저조한 상황이다.⁶⁷⁾ 이들 계획수립현황은 이 수립이 진행되지 않는 상황이다. 이러한 문제로 2014년에 이들 계획이 모두 「농업식품발전계획」에 포함하여 수립하도록 변경되었다. 전술한 바와 같이 「농업식품발전계획」은 경관관리를 위한 공간계획의 성격이 아니므로, 결과적으로 농촌 관련 법률에서 경관 자체를 목적으로 하는 관리계획은 부재하다고 볼 수 있다.

□ 사업시행 시 수립하는 경관계획의 실효성 문제

「농어촌정비법」에서는 각종 농어촌정비사업을 추진할 때에 농촌 경관의 보전·형성·관리를 위해 ‘농어촌경관관리계획’을 수립하도록 하고 있다. 그러나 수립주체가 사업시행자에 있고, 계획수립도 ‘필요시’ 수립하도록 의무화되어 있지 않기 때문에, 계획체계는 마련되어 있으나 경관계획 수립의 실효성이 의문시되는 상황이다.

□ 농촌 경관 관리를 목적으로 하는 지구구역 제도 부재

농촌계획체계 상 마을정비구역과 정비구역을 지정하여 사업을 시행할 수 있으며, 구역 지정 계획을 포함한 관리계획에 경관관련 사항을 포함하도록 하고 있다. 그러나 마을정비구역 및 정비구역 제도는 극히 일부의 사업에서 활용되고 있어 그 활용도가 매우 저조한 상황이다. 또한 이들 구역제도는 대체로 농어촌정비사업과 관련이 있는 제도

67) 성주인 외(2011), 「농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구」, 농림수산식품부, p.115.

들로, 농촌 경관과 간접적으로 상관은 있으나 농촌의 경관관리 자체를 목적으로 하는 제도로는 보기 어렵다. 이러한 점에서 농촌에서 경관 관리를 목적으로 하는 지구·구역 제도는 부재한 상황이라 할 수 있다. 경관법의 ‘중점경관관리구역’과 같이 경관이 우수한 농촌 지역에 경관관리를 목적으로 하는 지구·구역 제도를 신설하여 농촌 경관을 보전·관리·형성하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

③ 사업에 의한 농촌 경관관리체계

□ 지역의 비전과 필요한 사업에 대한 종합계획 수립이 지역 경관형성에 중요한 역할

국토교통부 건축문화경관과에서 추진하고 있는 ‘국토환경디자인 지원사업’은 경관과 관련된 시공비를 지원하는 것이 아니라, 지역의 발전과 통합적 경관형성을 위해 필요한 사업계획을 장소중심으로 담은 통합마스터플랜을 수립하는 것을 지원하는 사업이다. 이 계획은 도시지역, 농촌지역 구분 없이 지원을 해왔으며, 통합마스터플랜이 마련됨으로써 추후 관련된 사업비 확보와 시공추진에 큰 방향을 제공하여 결과적으로 지역 경관의 향상에 기여하고 있다. 지역의 비전과 필요한 사업을 종합적으로 갖고 있는 공간계획의 수립이 지역 경관형성에 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다는 점에서 시사하는 바가 크다.

□ 사업 추진시 수립되는 가이드라인과 경관계획 수립이 지역 경관형성에 중요한 역할

리모델링시범사업은 사업 추진과정에서 구체적인 가이드라인과 경관계획을 수립하고, 이에 전문가가 참여하도록 관리체계를 마련하였고, 이에 따라 경관을 고려한 정비사업이 추진되었다. 시범사업으로서 추진된 이 체계는 농촌의 경관을 형성하고 향상시키기 위해 필요한 관리체계를 잘 보여주고 있다고 할 수 있다. 다만 과업비가 과다하게 소요되거나 참여전문가의 재능기부 등 특수한 상황으로 진행된 점은 한계를 가진다. 하나의 사례로서가 아닌 사업모델로 정착시키기 위해 정교한 관리체계를 마련하고, 후속 시범사업을 추진하여 그 과정을 모니터링하여 일반화된 체계를 마련할 필요가 있다.

□ 농촌 경관자원의 발굴 및 보전관리를 위한 농촌경관사업 부재

경관보전직접지불제는 경관개선 효과가 농경지에 한정되어 있고, 최근 경관작물이 사료나 식량작물 중심으로 추진되는 경향이 있어 효과가 미흡하다는 지적이 있다. 또한 경관관리활동을 유도하기 위한 경관협약의 내용이 작물관리에 머물러 있어 마을의 공공

공간에 대한 경관관리사항을 포함하도록 개선될 필요가 있다. 다원적자원활용사업(국가 중요농업유산)은 중요한 자원을 보전하는 의미에서 매우 중요하지만, 국가차원에서 지정·관리하고 있는 만큼 특수하고 중요한 자원에만 한정되어 있다. 또한 경관보전을 주된 목적으로 하기 보다는 농촌에 위치한 중요한 농업유산을 지켜나가는 것을 목적으로 하고 있다. 이에 농촌 경관을 위해서는 중요한 농업자산 뿐만 아니라, 지역 특성을 반영하고 있는 다양한 경관자원이 발굴될 수 있도록 그 대상 범위를 넓힐 필요가 있다. 이 두 사업은 농촌 경관과 매우 밀접한 관계에 있으나, 전자는 농경지에 한정되어 있고 후자는 농업유산을 보전하는 것에 주목적이라는 한계가 있다. 결과적으로 농촌의 경관자원을 발굴하고 이를 보전·관리하는 것을 주목적으로 하는 사업은 부재하다고 할 수 있다.

④ 조직에 의한 농촌 경관관리체계⁶⁸⁾

□ 중앙부처간 경관관리체계가 이원화되어 있어 종합적이고 체계적인 관리에 미흡

농촌 경관관리에 관계되어 있는 중앙부처는 경관법을 소관하고 있는 국토부와 농촌지역을 소관하고 있는 농림축산식품부 두 부처라 볼 수 있다. 정부조직법상 동일한 위상을 갖는 他부처 소관법인 ‘경관법’이 농림축산식품부 내에서는 그 법적 영향이 제한적일 수밖에 없다. 농림축산식품부의 농어촌정비법이나 농어업인삶의질법에서 농어촌 경관관리와 관련하여 언급은 되어 있으나 농촌경관 자체가 별도의 사업이나 정책으로 진행되는 것이 매우 한정적이며, 일반농촌개발사업과 같은 사업에 부수적 절차로 포함되어 있을 뿐이다. 즉, 농촌경관에 대한 종합적이고 체계적인 법제도적 장치가 미흡한 실정이라고 할 수 있다. 따라서 각 부처간에 명확한 역할 분담 및 정립이 필요하다.

□ 전문적 지원체계 마련을 위한 농촌경관 지원센터 설립 필요

현재 중앙부처에서 경관 및 농촌경관 업무를 담당하는 인력이 각 부처에 2~3인뿐이다. 또한 한국농어촌공사 내에서도 본부차원에서 경관담당 부서가 신설되었을 뿐이다. 또한 농식품부가 추진하는 경관 관련 사업에 대해 추진과정 및 효과 등에 대한 모니터링 체계가 없어 개선모색에 어려움이 상존하고 있다. 때문에 농촌사업 모니터링 실시, 경관관련 계획수립 현황파악, 관련계획수립 유도 방안 실행 등을 위한 지원체계가 마련될 필요가 있다. 이에 대한 방안으로 정부-광역시-시군구 단위를 연계할 중간지원조직으로서 ‘(가칭)농촌경관 지원센터’설립방안 마련이 필요하다.

68) 협동연구기관(한국행정연구원)에서 수행한 「농촌경관 관련 행정체계 현황분석」 연구 결과를 바탕으로 작성

제3장 지자체 농촌 경관관리 현황 및 농촌경관 대국민 인식 조사

1. 지자체 농촌 경관관리체계 현황
2. 지자체 농촌 경관관리 현황 분석
3. 농촌경관 대국민 인식 조사

1. 지자체 농촌 경관관리체계 현황⁶⁹⁾

본 절에서는 175개 지방자치단체⁷⁰⁾를 대상으로 하여 조례 제정현황과 담당부서 설치현황을 실증적으로 조사하였다. 2절의 특정 지자체의 농촌 경관관리 운영 현황을 분석하기에 앞서 지방정부 수준에서 현재 진행중인 농촌 경관관리체계의 현황을 진단하여 전반적인 관점에서 현황을 파악하고자 하며, 지자체의 농촌 경관관리체계 개선방향을 도출하는데 있어 실효성을 더하기 위한 기초자료로서 활용하고자 한다.

1) 농촌경관 관련 조례 제정 현황

농촌경관 관련 조례의 제정 현황과 내용을 분석하였다. 또한 경관계획 수립의무가 없는 인구 10만 명 미만인 지자체를 대상으로 하여 조례상에 나타난 경관계획 대상과 경관사업 대상을 분석하였다. 조례를 분석 대상으로 한 것은 전국적인 현황을 개괄적으로 살펴보기 위해서 가장 효과적이고 효율적인 분석대상으로 판단하였기 때문이다.

69) 본 절은 협동연구기관인 한국행정연구원에서 수행한 「농촌경관 관련 행정체계 현황분석」 연구 결과를 바탕으로 작성함

70) 본 조사의 대상으로 한 175개 지방자치단체는 다음과 같이 구성됨. 지방자치단체는 광역자치단체와 기초자치단체로 구분할 수 있음. 조사 대상인 광역자치단체는 광역시(6개 단체, 광주, 대구, 대전, 부산, 울산, 인천)와 도(9개 단체)이며 조사 대상인 기초자치단체는 광역시에 포함된 하위 군(5개 단체)와 도 하위에 포함된 하위 시·군(155개 단체)으로 설정하였음. (서울특별시 및 광역시에 포함된 자치구는 도시화 비율이 높다고 판단하여 제외하였음)

① 조례 제정 현황 및 내용 분석

□ 총 175개 지방자치단체 중 150개 단체에서 제정(85.7%)

본 연구에서 조사한 175개 자치단체들은 경관 형성 및 관리 등과 관련한 경관조례를 대다수 제정하여 운영하고 있다. 전체 175개 자치단체 중에서 경관조례를 제정하지 않은 기초자치단체(시·군)는 25개에 불과하였다.

경관조례를 제정하지 않은 25개 지자체 현황을 살펴보면 경상남도 4개 단체(산청군, 창녕군, 함안군, 함양군) 경상북도 9개 단체(경산시, 구미시, 군위군, 김천시, 문경시, 성주군, 영양군, 예천군, 칠곡군), 전라북도 1개 단체(임실군), 충청남도 2개 단체(공주시, 청양군), 충청북도 4개 단체(영동군, 옥천군, 음성군, 제천시), 제주특별자치도 2개 단체(서귀포시, 제주시) 및 대구광역시 내 달성군, 인천광역시 내 강화군 및 옹진군이 해당한다. 강원도와 경기도, 전라남도의 지자체는 경관조례를 제정하지 않은 경우가 없었다. 즉, 다수의 지방자치단체는 경관조례를 제정하여 「경관법」을 비롯한 시행령을 준수하도록 노력하고 있다.

□ 현재 150개 지방자치단체에서 제정하여 활용하고 있는 경관조례 구성은 대부분 유사

현재 150개 지방자치단체에서 제정하여 활용하고 있는 경관조례는 대부분 유사한 내용을 담고 있다. 그 내용을 간략히 살펴보면, 경관조례의 목적은 「경관법」과 같은 상위법과 시행령에서 위임 사항과 사무를 집행하기 위해 필요한 규정을 정리하여 제시하는 것으로 하고 있다.

다수의 자치단체에서 보유하고 있는 경관조례는 일반적으로 4개에서 6개의 장으로 구성되며, 주요 내용은 첫째, 경관계획에 대한 내용이다. 경관계획의 처리절차, 경관계획의 내용, 주민의 의견수렴을 위한 경관계획 공청회에 대한 내용이 경관계획을 중심으로 1개의 장을 구성한다. 둘째, 경관사업에 관한 내용으로써 사업의 대상, 사업계획과 계획서 작성, 경관사업 심의 시 고려사항, 경관사업추진협의체 등 의결기구의 기능, 구성, 운영에 관한 내용을 담고 있다. 셋째, 경관협정에 관한 내용으로 경관협정 체결자의 범위, 경관협정의 내용, 협정서 및 협정운영위원회 설립, 경관협정에 관한 재정 지원 등의 내용을 담고 있다. 넷째, 경관위원회에 관한 내용으로 경관위원회의 구성, 경관심의의 대상, 경관위원회의 운영 등의 내용을 담고 있다.

② 인구 10만미만 지자체 조례내용 분석 : 경관계획 및 경관사업 대상을 중심으로

인구 10만미만의 기초자치단체 87개를 대상으로 경관조례 내용 중 경관계획에 지정하고 있는 내용과 대상, 경관사업의 구체적인 대상을 중심으로 공통점과 차이점을 분석하였다.

□ 대부분 공통적인 항목으로 구성, 일부 지자체는 지역의 특성을 반영

경관계획의 대상을 살펴보면, 대다수의 기초자치단체에서 가로, 광장, 수변공간, 문화시설, 체육시설, 주민편의시설 등을 경관계획의 대상으로 포함하고 있다. 이러한 현상은 인구 10만 미만의 기초자치단체들이 주민의 일상과 가장 밀접한 시설들을 중심으로 경관내용을 결정하는 경향을 보여준다. 이 밖에 몇몇 기초자치단체들은 지역의 특성(예: 해안가, 산맥, 교통 요충지 등)을 반영하여 경관계획의 내용을 정의하고 있다.

경관사업의 대상을 살펴보면, 다수의 기초자치단체들은 주민들의 경관인식 개선을 위한 교육·홍보사업, 지역의 경관에 대한 기록사업, 도시 이미지를 결정하는 공간·시설물 사업, 자치단체 장이 경관의 보전·관리·형성을 위해 필요하다고 인정하는 사업을 공통적으로 경관사업의 대상으로 지정하고 있다. 반면 기초자치단체별로 다소 고유한 경관사업의 대상을 살펴보면, 강원도 철원군의 경우 경관형성 우수마을 및 지원사업을 실시하고 있다. 경기도 연천군의 경우 군사시설 등과 연계된 경관형성 및 개선을 위한 경관사업, 전북 남원시의 경우 공공미술 사업, 전남 진도군의 산업 및 항만의 경관향을 위한 사업 등을 경관사업의 대상으로 하고 있다. 이 밖에도 몇몇 기초자치단체들에서 지역에서 조성한 테마공원 등을 경관사업의 대상으로 지정하고 있다.

이러한 결과는 자치단체가 경관계획 자체에 높은 관심을 갖고 지역적 특성을 반영하여 독자적인 기획(planning)기능을 강조하는 경향이 미약하다 것으로 해석될 수 있다. 그럼에도 불구하고 일부 경관조례에서 지역적 특성을 반영하고자 한 것은 기초자치단체들이 이러한 지역적 특성을 반영한 경관관리 중요성을 인지하기 시작했다는 점을 보여준다고 해석할 수 있다.

2) 농촌경관 관련 담당부서 설치 현황⁷¹⁾

본 연구에서 농촌경관을 담당하는 부서의 설치 현황을 살펴본 이유는 지방자치단체들이 경관을 하나의 중요한 독립사무로 인식하고 있는지 간접적으로 분석하기 위함이다. 조직 구조는 일반적으로 조직이 처한 환경변화를 반영하는 특성이 있으며, 이에 따라 부서의 명칭과 구조는 조직이 중요하게 생각하는 사무, 자원, 환경, 전략을 반영하기 마련이다(조석준·임도빈, 2010).

□ 총 175개 지방자치단체 중 46개 단체에서 설치(26.3%)

농촌경관 관련 담당부서는 전체 175개 단체 중 46개 단체에서 설치 한 것으로 파악되었다. 즉, 농촌경관 사무를 전담하는 ‘과’ 및 ‘팀’을 설치하여 운영하는 비율이 26.3%에 그치는 것으로 나타났다. 또한 그 마저도 하나의 독립된 기구를 설치하여 운영하는 경우는 드물고 ‘도시경관팀’, ‘건축경관팀’, ‘도시경관과’ 및 ‘건축경관과’ 등의 명칭으로 통합하여 운영하는 경우가 일반적이다. 또한 조사 과정 중에 확인한 바로는 경관 부서가 없이 경관담당 직원을 배치하여 운영하는 경우도 있는 것으로 파악되었다.

또한 도농복합지역에 해당하는 61개 단체를 대상으로 분석⁷²⁾한 결과 농촌경관을 담당하는 기구를 운영하고 있는 기관은 26개에 그쳤다(42.6%). 경기도 광주시, 여주시, 용인시, 이천시, 화성시, 강원도 원주시, 춘천시, 충청북도 청주시, 충청남도 공주시, 당진시, 아산시, 전라북도 군산시, 남원시, 익산시, 전라남도 광양시, 순천시, 경상북도 구미시, 영주시, 포항시, 경상남도 김해시, 진주시, 창원시, 제주특별자치도 제주시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시가 이러한 사례에 해당하며, 이들 26곳을 제외한 지방자치단체들은 도농복합시임에도 농촌경관을 담당하기 위한 별도의 담당부서를 운영하지 않고 있다.

본 연구에서 조사한 농촌경관 담당부서 설치여부에 대한 조사결과는 다음과 같은 시사점을 제시한다. 먼저, ①지방자치단체들이 농촌경관의 중요성을 그다지 높게 인식하지 않을 가능성이 농후하며 ②정책적으로 농촌경관의 우선순위가 다른 정책들에 비해

71) 농촌경관 업무를 주관하는 담당부서의 설치 현황은 농촌경관 관련 업무를 수행하고 있는 부서를 파악하고, 부서명에 경관이 포함된 경우를 담당부서가 설치된 것으로 보았음. 즉, 농촌경관 관련 조례 담당부서 및 자치단체 홈페이지의 업무현황에서 담당업무에 경관을 명시하고 있는 부서를 파악하고 부서의 명칭에 ‘경관’ 이 포함된 경우를 담당부서가 설치된 것으로 보았음.

72) 읍·면 행정단위를 직접 소관하지 않는 단체(도 단위의 자치단체와 읍·면지역을 포함하지 않는 일반 시)를 제외하고, 행정력이 불충분할 수 있는 군을 제외하여 살펴보기 위해 도농복합지역(도농복합형태의 시)로 한정하여 별도로 분석하였음.

낮을 가능성이 있다. 또한 ③자원의 활용측면에서 인력과 예산에 대한 투자가 미비할 우려가 있고 ④지방자치단체 기관장의 관심과 리더십에 따라 농촌경관 관련 사업의 효과성이 결정될 가능성이 있다.

□ 인구규모가 큰 자치단체일수록 경관부서 설치 비율이 높음

인구규모에 따라 지방자치단체의 규모가 결정되는 경향이 있으며 이에 따라 도시규모와 도시경관 기구의 관련성을 분석하였다. 인구기준은 거대 도시(인구 100만 명 이상의 도시), 대도시(인구 50만 명 이상의 도시), 중소 도시(인구 10만 명에서 50만 명 사이의 도시), 그리고 소도시(인구 10만 명 이하의 도시)로 나누었다(국토환경정보센터 기준).

인구규모에 따른 담당부서 설치 분석결과는 다음과 같다. ①거대 도시는 총 9개 단체 중 8개 단체가 설치(88.9%)하였고 ②대도시는 총 12개 단체 중 8개(66.7%), ③중소 도시는 총 59개 단체 중 19개(32.2%), 마지막으로 ④소도시는 총 87개 단체 중 26개(29.9%)의 결과를 보였다.

본 결과는 인구 100만 이상의 광역자치단체의 경우 기초자치단체에 비해 경관계획 등의 총괄 기능이 요구되기 때문에 별도의 담당기구를 설치하고 운영하는 경향이 나타난 것으로 풀이되며 이와는 반대로 인구규모 및 도시규모가 작은 기초자치단체의 경우 농촌경관을 위한 전담기구를 설치하지 않는 경향이 나타난 것으로 해석할 수 있다. 이러한 현상은 기초자치단체가 경관업무를 위해 별도의 전담기구를 설치하고 운영하는 데 있어서 인력, 예산 등의 어려움이 있다는 점을 간접적으로 나타낸다고 볼 수 있다.

□ 광역자치단체의 노력에 따라 경관행정 기반 구축에 도움

전라남도의 담당부서 설치 비율이 지자체에 비해 보다 높은 것으로 파악되었다. (총 23개 지자체 중 17개지자체에 설치, 73.9%) 이는 전라남도에서 다양한 경관행정 기반구축을 위한 다양한 노력을 하고 있기 때문으로 판단된다. 대표적으로 전라남도가 도내 시·군을 대상으로 경관행정 기반 구축 및 지역특화사업 발굴 등 우수사례 전파 보급을 위해 시·군의 경관 및 공공디자인 제도 운영 활성화 여부를 평가하여 수상하는 경관행정종합평가제도를 운영중이다. 이외에도 전라남도에서는 사전경관협의제도로 경관심의 기능을 강화하였고, 경관·공공디자인 정보집인 「아하! 경관과 디자인이 우리곁에 있구나」를 발간하는 등 도 차원에서의 노력을 지속하고 있다.

2. 지자체 농촌 경관관리 현황 분석

1) 분석 개요

□ 분석 내용 및 분석의 틀

1차 년도에서는 관련 계획, 지구구역, 허가심의, 사업, 협약기타 등의 체계에 대해 관련 개념 및 주요 내용, 주체 및 절차 등에 대해 포괄적으로 정리를 하였고, 앞서 2장에서는 국가차원의 국내 농촌 경관관리체계를 정책, 계획, 사업, 조직으로 구분하여 살펴보았다. 본 절에서는 국내 농촌 경관관리체계가 실제 지자체에서는 어떻게 운영되고 있는지 현황을 살펴보고자 한다. 이를 위해 계획적 측면에서는 농촌 경관 관련 계획 수립 현황, 경관계획에서 농촌 경관 관리 내용 및 특성, 농업식품발전계획에서의 경관 내용 및 특성을 분석한다. 사업과 지원 측면에서는 농촌 경관 관련 사업 추진 현황과 사업 추진시 경관관리를 위한 특이사항을 파악한다. 조직적 측면에서는 경관전담부서 설치 및 전문인력 현황, 전담부서의 업무 및 운영 현황, 농촌 경관 및 사업부서와의 협력 여부 등을 분석한다. 마지막으로 심의에서는 조례에 의한 경관심의 대상 기준, 농촌 사업에 대한 경관심의 운영 현황을 분석한다.

[표 3-1] 지자체 농촌 경관관리 현황 분석의 틀

구분	검토 대상	분석내용
일반현황 73)	통계연보	면적, 인구, 토지이용현황, 지목현황
	국토부 도시계획현황 통계(2014)	시군구 자율편성사업 지역구분
계획	도시군기본계획	관련 계획 수립 현황
	경관계획	경관계획에서의 농촌 경관 관리 내용 및 특성
	농업식품발전계획	농업식품발전계획에서의 경관 내용 및 특성
사업	정책사업(경관보전직불제,농업유산)	농촌 경관 관련 사업 추진 현황 사업추진 시 경관관리체계 특성 파악
	농어촌정비사업	
	일반농산어촌개발사업	
	농림축산식품사업(경관관련전체)	
조직	행정조직 체계	경관전담부서 설치 및 전문인력 현황
	경관담당부서	경관전담부서 업무 및 운영 현황
	농촌경관관련부서	농촌 경관 및 사업부서와의 협력 여부
심의	경관위원회	조례에 의한 경관심의 대상 경관심의 운영 현황 농촌 사업에 대한 경관심의 현황
	도시계획위원회	
	살의질위원회	
	농업농촌및식품산업정책심의회	

□ 분석 대상

전국을 대상으로 할 때 농촌에 해당되는 지역이 광범위 하므로, 군, 도농복합도시, 대도시근교형 등 다양한 유형의 대상지를 선정하여 다양한 문제의 유형을 도출하여 관리체계를 제시할 수 있고자 하였다. 그러나 지자체의 경관관리 현황은 유형별로 특성이 있을 것으로 예측되기 보다는 각 지자체 상황에 따라 매우 상이할 수 있으므로 분석 대상 지자체가 유사한 유형 또는 위계의 지자체를 대표하지는 않는다.

이에 사례대상지는 먼저 군, 도농복합도시, 대도시근교형 등 다양한 유형을 포함할 수 있도록 농촌에 해당하는 읍/면을 포함한 도농복합형태의 시 또는 군을 대상으로 하였다. 농촌 경관을 위한 별도의 상위계획이나 별도의 담당부서, 조례가 없는 상황이므로, 경관관리체계를 살펴볼 수 있도록 경관법과 관련된 경관계획이 수립되어 있고, 경관조례가 제정되어 있으며, 경관업무를 경관업무를 담당하는 전문직공무원이 배치된 지자체를 대상으로 하였다.

도시·군 기본계획과 경관계획의 의무수립이 인구 10만을 기준으로 설정되어 있으므로, 10만 이상과 이하의 지자체가 포함되도록 하였고, 이를 기준으로 동일 광역지자체 내에서 시·군을 각각 1개소씩을 선정하였다. 이에 따라 충청남도 당진시와 서천군, 경상남도 김해시와 하동군 총 4개 지자체를 선정하였다. 각 지자체 별 위계, 인구, 경관관리체계 구축 현황 및 특징은 아래 표와 같다.

[표 3-2] 지자체 농촌 경관관리 현황 분석 대상

구분		도시군 기본 계획	경관 계획	농발 계획	경관 조례	유형	인구 (명)	면적(ha)
충남	당진시	○	○	○	○	도농복합도시	16만	약 7만1천
	서천군	×	○	○	○	군	5만	약 3만6천
경남	김해시	○	○	○	○	대도시 근교형 도농복합도시	52만	약 4만6천
	하동군	×	○	○	○	군	4만	약 6만8천

- 73) ①행정구역(읍,면,동,행정리), 농지현황, 읍면의 면적비율 : 해당 지자체 홈페이지의 통계연보
 ②인구(총인구, 비도시지역인구), 용도지역현황 : 국토교통부(2015), 「2014 도시계획현황통계」
 ③시군구자율편성사업 지역구분 : 기획재정부(2015), 「2016 지역발전특별회계 예산안 편성 지침」
 ④산지현황 : 산림청 홈페이지 산지정보조회 (<http://www.forest.go.kr/>)


2) 당진시

□ 일반현황 및 토지이용현황

당진시의 전체 면적은 70,863ha로 서천군의 약 2배이다. 이 중 시가화용지는 전체 면적의 6.1%에 불과하며, 전체 면적의 약 40%가 농지이며, 전체 면적의 약 30% 가량이 농업진흥지역으로 지정되어 관리되고 있다. 「농업식품기본법」에 따른 “농촌”지역에 해당되는 읍·면 지역만 전체 면적의 7.4%이며⁷⁴⁾, 지역발전특별회계 시군구 자율편성사업의 지역구분 상 일반농산어촌지역에 해당한다. 인구는 약 16만 2천여 명으로 비도시지역에 거주하는 인구가 전체 인구의 절반을 넘으며(57.6%), 2012년 시로 승격되었으나 여전히 비도시지역 및 농지 비율이 높은 도농복합형 농촌이라고 볼 수 있다.

[표 3-3] 당진시 일반현황 및 토지이용현황

행정구역	광역시	도	기초	시	읍면동	3동 2읍 9면	행정리	273리
수도권여부	비 수도권				대도시권여부		비 대도시권	
인 구	162,844명				비도시지역 인구		69,044명 (57.60%)	
시군구자율편성사업 지역구분				일반농산어촌, 특수상황지역(도서지역)				



토지이용현황				
구분			면적 (ha)	비율(%)
전체 (A)			70,863	100.0
도시 지역	주거,상업,공업(시가화)		4,295	6.1
	녹지, 비지정		3,190	4.5
비도시 지역	관리	계획	20,163	28.5
		생산	7,403	10.4
		보전	4,815	6.8
	농 림		29,906	42.2
	자연환경보전		1,092	1.5
농지	농지	전	7,045	9.9
		답	21,486	30.3
	농업진흥지역		23,754	33.5
산지	보 전 산 지		5,925	8.4
	준보전산지		17,498	24.7

(출처 : 연구자가 자료를 종합하여 작성.(개별 출처는 앞의 분석개요에 명시, 검색일자:2016.06.03.))

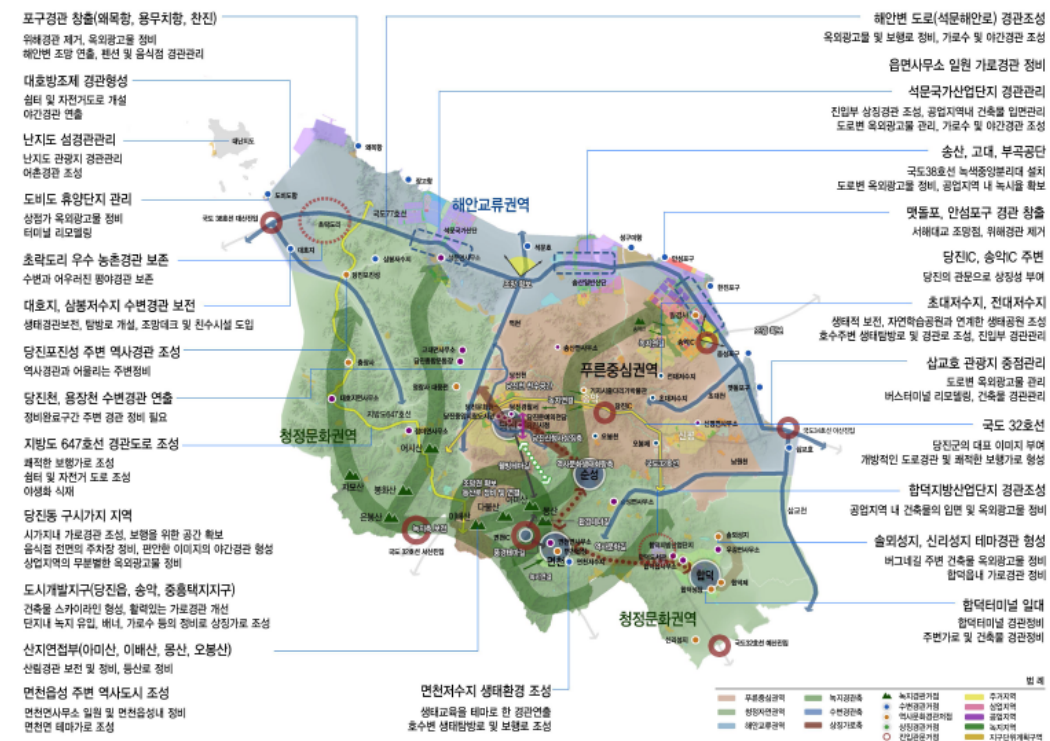
□ 계획 : 도시기본계획과 경관계획에 의해 농촌 경관 관리 방향과 가이드라인 제시

당진시는 「경관법」에 근거한 경관계획(2012)과 「국토계획법」에 근거한 도시기본계획(2013.11)을 수립하였으며, 「농업식품기본법」에 근거한 발전계획은 2016년 현재 수립 중이다.

74) 2012년 1월 1일로 시로 승격되어 3개의 동, 2개의 읍과 9개의 면, 273개의 행정리로 구성됨

당진시 경관계획은 경관자원 조사 및 분석을 바탕으로 경관기본구상을 도출하고, 권역, 축, 거점, 중점관리구역을 설정하여 각 요소별로 계획기본방향을 제시하였으며, 건축물, 오픈스페이스, 옥외광고물, 공공시설물 등 요소별 경관설계지침을 담고 있다.

당진시 경관계획은 도농통합시인 당진시의 특성을 고려하여, 경관설계지침의 적용에 있어서 보다 실효성 있는 적용을 위해 국토계획법상 도시지역을 경관설계지침의 도시지역으로, 국계법상 도시지역 외 지역을 농어촌지역으로 설정하여 적용하도록 하였다. 경관설계지침 상 도시지역, 농어촌지역 공통적용사항과 도시 또는 농어촌지역 각각에 적용이 필요한 사항에 대해 표시해서 지역에 따라 적용할 수 있도록 하였다. 부록에는 도시계획심의, 경관심의, 건축심의, 건축허가, 설계자문 등에 활용할 수 있도록 체크리스트를 담았다. 한편 도시기본계획(2013.11)에서는 ‘경관 및 미관계획’에 경관현황으로서 농어촌경관자원을 검토하였고, 기본방향중 하나로 ‘가고 싶은 농촌경관 그리기’를 설정하여 농촌 및 어촌에 대한 가이드라인을 제시하고 있다.



[그림 3-1] 당진시 경관계획 종합도
(출처 : 당진시(2012), 「당진시 경관기본계획」, p.133.)

[표 3-4] 당진시 경관설계지침 농어촌 지역 적용 예 : 건축물(단독주택) 경관설계지침

구분		지침내용	권장	필수	비고
부지조성		가능한 자연형 사면구성, 옹벽 및 절토 발생 최대한 억제		○	공통
		절토시 단면형상은 다단으로 나누어 처리하고 식재 피복		○	공통
		옹벽에는 위압감 저감위해 조경석 쌓기 및 경사면 녹화	○		공통
배치		경관의 연속성을 위한 가구별 건축선 일치		○	도시
		자연에 순응하는 형태로 배치		○	농어촌
		주변경관과 조화되는 스카이라인을 갖도록 함		○	농어촌
		전면도로 중심선으로부터 최소 3m이상 이격하여 건축물 배치	○		공통
		가로경관 형성을 위해 도로에 면한 경우 전면성 유지	○		도시
		콘크리트 옹벽이 불가피할 경우, 넝쿨식물 등을 활용한 입면녹화나 전면식재대 조성을 통해 차폐	○		농어촌
건축물	지붕및옥상	주변 경관에 순응하는 형태의 지붕 설계(경사지붕 권장)	○		공통
		지붕의 지나친 장식 또는 형태의 차용 지양	○		공통
		지붕 및 옥상층에 설치되는 설비 및 부대시설 등은 가림막으로 차폐	○		도시
		수평선을 강조하고, 절제된 매스 형태로 계획	○		농어촌
		높이는 10m를 넘지않는 지상2층 이하를 권장	○		농어촌
		지붕은 도로방향으로 경사형으로 설치하는 것을 권장	○		농어촌
		물탱크는 지붕구조물 내에 차폐·설치한다. 이때 지붕의 형태 및 색상을 고려하여 조화로운 차폐시설의 계획을 권장	○		농어촌
	입면	주변 건축물과 조화로운 입면 형성		○	공통
		단조로운 평면적인 입면 지양(적절한 분절로 입체감 형성)	○		도시
외부공간		담장은 가급적 설치 지양, 설치시 1.2m이하의 투시형 및 자연소재	○		공통
		도로변 단독주택의 경우 생울타리나 담장을 설치하여 내부공간의 요소를 차폐 (단, 담장은 자연소재 사용 또는 녹화)	○		농어촌

(출처 : 당진시(2012), 「당진시 경관기본계획」, p.157. 건축물(단독주택) 경관설계지침 중 일부 발췌)

[표 3-5] 당진시 도시기본계획 내 경관 및 미관계획 상 농어촌경관 가이드라인 내용

구분	내용
농촌경관	원경에서 통일감있는 이미지가 연출될 수 있도록 동일 블록 내 건축물지붕은 유사한 색채로 통일하도록 함
	도로변에서 직접적으로 조망되는 농기구 등은 경관을 훼손하는 요소로 작용하므로 식재 등으로 차폐하는 것을 권장
	시가지와 연결하고 있는 나홀로 아파트의 주변부는 평야경관으로 점차 낮아지는 스카이라인을 설정하도록 함
	경관작물 재배를 유도할 수 있도록 경관보전 직접지불제 도입을 권장
어촌경관	관광지로 유명한 어촌마을 내의 광고물 및 관련시설은 위치, 크기, 형태, 재료 등을 통합적인 디자인으로 적용하는 것을 권장
	어촌 내 주변과의 규모 차이가 두드러지는 건축물의 신축은 제한

(출처 : 당진시(2013), 「당진시 도시기본계획」, pp.246~247.에서 발췌)

□ 사업 : 다양한 농촌 관련 사업 추진, 특별한 관리체계는 없음

당진시는 지역발전특별회계에 의한 일반농산어촌개발사업이 포괄보조금 사업으로 통합되기 이전인 2006년부터 꾸준히 추진되어 왔으며, 2016년 현재 송악 읍면소재지종합정비사업, 솔피 권역단위종합정비사업 등이 추진 중이다. 농어촌정비법에 의한 농어촌정비사업은 2014년 2개 지구(21억여 원), 2015년 5개 지구(23억여 원)가 추진되었으며, 빈집정비사업에 의해 2014년 90동(3.5억 원), 2015년 120동(5억 원)이 정비되었다.⁷⁵⁾

[표 3-6] 당진시 일반농산어촌개발사업 추진내역

사업유형		사업기간	사업명	사업지구명	위치
농촌중심지활성화		2006-2010	소도읍육성사업	당진	당진읍
		2012-2015	읍면소재지종합정비	합덕	운산리
		2014-2017	읍면소재지종합정비	송악	송악읍
		2016-2020	농촌중심지활성화(일반)	고대	고대면
창조적 마을 만들기	권역단위 종합개발	2006-2011	농촌마을종합개발사업	거문들	순성면
		2011-2015	권역단위종합정비	금초	신평면
		2011-2015	권역단위종합정비	황토	고대면
		2016-2019	권역단위종합정비	솔피	우강면
	마을단위	2013-2014	마을공동체사업(마을공동문화)	원대포	대포리
	신규마을	-	-	-	-
시군역량		2014	시군지역역량강화사업	당진	광천리
기초생활인프라		2014	농촌생활환경정비사업	-	2개지구
		2015	농촌생활환경정비사업	-	5개지구

(출처 : 농산어촌지역개발 공간정보시스템(Raise.go.kr)에서 제공하는 지역개발사업내역과 2016년 신규사업내역을 총괄하여 현재 사업유형에 맞추어 연구자가 재구성함(검색일자:2016.06.10.))

[표 3-7] 당진시 농어촌정비법에 의한 농어촌 정비사업 등 사업 추진 현황

구분	내용	비고
농어촌생활환경정비사업	-2개지구, 21억여 원	2014
	-5개지구, 23억여 원	2015
빈집정비사업 ⁷⁶⁾	-90동/ 3.5억 원	2014
	-120동/ 5억 원	2015

(출처 : 당진시 개별 사업담당자 유선면담(2016.06.16.)을 바탕으로 연구자 작성)

75) 빈집정비사업은 도비와 시비로 사업을 추진해왔으나 2016년부터는 시 자체 비용으로 전체 총당할 예정이며 4억여 원 투입 계획임

76) 기존 중앙부처 지원 없이 도비+시비(3:7)로 운영해왔으나, 2016년도부터는 도 지원이 없음. 시비로 추진 (2016년도 사업비는 4억여 원).

□ 조직 : 경관전문인력 운영하고 있으나 업무과다, 농촌 사업담당 부서와 협력 부재

당진시는 건축과 내에 도시디자인팀에서 경관(경관법, 국토해양부) 및 옥외광고물(옥외광고물 등 관리법, 행정자치부) 및 공공디자인(공공디자인지원법, 문화관광부) 관련한 업무를 담당하고 있다. 총 3개의 관련법과 부처 사업을 맡고 있는 실정이다. 경관과 관련해서는 경관기본계획 수립 및 시행, 경관위원회 개최 및 운영, 경관조성사업, 경관법에 따른 실과협의, 충남공공디자인센터에서 추진하는 컨설팅업무 관련 업무 등을 담당하고 있다.

한편, 농촌경관에 영향을 주는 하드웨어사업을 담당하는 부서는 다음과 같다. 농업정책과 농정팀에서는 농촌자원복합산업화 사업 중 하나인 관광농원개발, 체험마을, 민박 업무 및 농업·농촌 및 식품산업 정책심의회를 담당하고 충청남도의 도정사업인 3농혁신사업은 같은과의 3농혁신팀에서 담당하고 있다. 축사시설현대화사업은 축산과에서, 숲가꾸기사업은 산림녹지과에서 추진하고 있다. 한편 농식품부의 대표적인 지원사업인 일반농산어촌개발사업은 건설과 기반조성팀, 도시재생과 도시재생팀, 도로과 도시계획도로팀에서 나누어 시행하고 있다. 건설과 기반조성팀에서는 일반농산어촌개발사업 중 권역단위종합정비사업과 함께 농업생산기반정비사업을 추진하고 있다. 도시재생과 도시재생팀과 도로과 도시계획도로팀은 읍 소재지 종합정비(농촌중심지활성화)사업을 담당한다.



[그림 3-2] 당진시 농촌경관 관련 행정조직 및 관련 업무 현황
(출처 : 「당진시 행정기구와 정원 운영에 관한 조례 시행규칙」 및 홈페이지(www.dangjin.go.kr) 조직도를 바탕으로 작성(검색일자:2016.06.10.))

□ 심의 : 사회기반시설 및 건축물 경관심의 강화 운영, 건축물 경관심의 활발히 운영

당진시는 사회기반시설 사업에 대해 경관법에서 규정하고 있는 심의기준(총 사업비 500억원 이상 도로, 철도, 300억원 이상의 하천)보다 강화하여 운영하고 있다. 도로와 철도시설의 경우 총 사업비 300억원 이상의 사업을 경관심의 대상으로 하고 있으며, 항만시설을 추가하여 총 300억원 이상의 항만시설도 그 대상으로 하고 있다.

건축물 경관심의 대상도 경관법 규정보다 강화하여 운영하고 있는데, 경관법에서 규정하고 있는 경관지구 외에도 미관지구, 관광휴양개발진흥지구 내 2층 이상의 건축물을 심의대상에 포함하고 있다. 서천군과 달리 중점경관관리구역에 대한 별도의 기준은 없다. 공공이 건축하는 건축물에 대해서는 2층 이상 또는 연면적이 500제곱미터 이상인 건축물을 심의대상으로 규정하고 있다. 그 밖에 아래 표와 같이 일정규모 이상의 8층 이상 건축물, 공장 및 창고, 20미터 도로변 건축물도 경관심의 대상에 포함하고 있다.

[표 3-8] 당진시 건축물 경관심의 대상

경관법	당진시 조례
경관지구의 건축물 (조례로 정하는 건축물은 제외)	경관지구, 미관지구, 관광휴양개발진흥지구 2층 이상의 건축물
중점경관관리구역의 건축물로서 조례로 정하는 건축물	-
공공건축물(지자체, 공공기관, 지방공기업)로서 조례로 정하는 건축물	공공건축물 2층 이상 또는 연면적이 500㎡ 이상인 건축물
그 밖에 경관관리를 위해 필요한 건축물로서 조례로 정하는 건축물	건축물 (공장 및 창고제외) 8층 이상 또는 연면적 5,000㎡ 이상인 건축물
	도시계획구역 내 종로 20미터 도로변 연면적 200㎡ 이상인 건축물
	연면적 15,000㎡ 이상인 공장 및 창고 건축물

(출처 : 경관법 및 당진시 경관조례를 토대로 재구성 및 정리)

당진시는 경관위원회와 군계획위원회, 농정심의회 모두 설치하여 운영하고 있는데, 충청남도 내에서 경관심의를 가장 활발하게 개최·운영하고 있다. 2016년 6월 현재 총 5회, 회당 10여건의 심의가 이루어졌으며, 2015년에는 총 15회, 총 172건에 대해서 경관심의를 운영되었다.⁷⁷⁾ 경관심의 대상 대부분이 건축물 심의였으며, 옥외광고물 관련 디자인 심의 1건, 경관조례 개정 및 주상복합시설 관련 2건의 경관자문 외에 공동주택개발 관련 경관심의 1건과 건축물 경관심의 168건이었다.

77) 방재성(2015), 「충청남도 경관심의 개선 및 운영방안」, pp.188-192. 충남공공디자인센터.


3) 서천군

□ 일반현황 및 토지이용현황

서천군의 전체 면적은 약 35,819ha이며, 이 중 시가화용지는 전체 면적의 2.3%에 불과하며, 전체 지역의 절반 이상(56.5%)이 농림지역이다. 특히 전체 면적의 1/3 가량이 농지이며, 전체 면적의 1/3 가량이 농업진흥지역으로 지정되어 관리되고 있다. 포괄보조사업 중 시군구 자율편성사업의 지역구분 상 일반농산어촌개발과 성장촉진지역에 해당한다. 인구는 약 5만 7천여 명으로 군 도시계획 및 경관계획을 수립하지 않아도 되는 지역이나, 2015년에 경관계획이 수립되었다.

[표 3-9] 서천군 일반현황 및 토지이용현황

행정구역	광역시	도	기초	군	읍면동	2읍 11면	행정리	315리
수도권여부	비 수도권				대도시권여부		비 대도시권	
인 구	57,713명				비도시지역 인구		30,408명 (52.69%)	
시군구자율편성사업 지역구분					일반농산어촌, 성장촉진지역			



토지이용현황				
구분		면적 (ha)	비율(%)	
전체(A)		35,819	100.0	
도시 지역	주거,상업,공업(시가화)	853	2.3	
	녹 지	1,309	3.7	
비도 시 지역	관리	계획	5,916	16.5
		생산	2,216	6.2
		보전	5,285	14.8
	농 림	20,238	56.5	
	자연환경보전	—	—	
농지	농지	전	2,670	7.5
		답	10,864	30.5
	농업진흥지역		10,302	31.6
산지	보 전 산 지		8,629	24.1
	준보전산지		6,089	16.9

(출처 : 이상민 외(2015), 「국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1)」, p.144.)

□ 계획 : 인구 10만 이하 군에서 경관법에 의한 경관계획 수립을 통해 농촌 경관 관리

인구 10만 이하인 서천군은 군 기본계획과 경관계획 의무수립 대상지역이 아니다. 군 기본계획은 수립하지 않았으나, 2015년 2월에 「경관법」에 근거한 경관계획(2015.2)과 「농업식품기본법」에 의한 농업식품발전계획을 수립하였다.

서천군은 읍면으로 구성된 군으로서 「농업식품기본법」에 따르면 전체가 “농촌”지역에 해당된다. 서천군 경관계획에서는 향후 특정경관계획 수립 시 경관설계지침 적용에 있어서 농림축산식품부의 ‘농어촌경관계획수립지침’을 우선 적용할 수 있도록⁷⁸⁾

도시와 농어촌 지역을 구분하였는데, 국토계획법 용도지역 상 도시지역을 도시로, 비도시지역을 농어촌 지역으로 설정하였다. 서천군이 도시지역보다 농어촌지역이 넓게 분포하고 있는 점을 감안하여 농어촌 지역의 경관 형성·창출을 위한 일반사항을 담은 ‘농어촌 경관가이드라인’을 별도로 제시하였다. 농어촌 경관가이드라인은 ‘농어촌 경관계획 수립요령(농식품부, 2012)’에서 경관계획의 내용적 범위로 제시한 대상지역의 농어업경관, 자연경관, 생활경관을 대상으로 수립하였다.⁷⁹⁾ 이와 함께 중점경관관리구역에 적용하는 ‘특별관리구역 가이드라인’도 제시하고 있는데, 중점경관관리구역의 유형⁸⁰⁾ 가운데 하나로 농어촌경관형을 설정하여 1곳을 지정(국립해양생물자원관 주변 중점관리구역)하였다. 이처럼 서천군 경관계획의 특징은 계획내용 수립과정에서 경관법에 의한 ‘경관계획수립지침’ 외에 농촌지역의 특성을 고려하기 위해 농식품부에서 마련한 ‘농어촌 경관계획수립요령’을 참고하여 계획을 수립하였다는 점이다.⁸¹⁾

[표 3-10] 서천군 경관가이드라인의 구성

구분	일반 경관가이드라인		특별관리구역 가이드라인
종류	농어촌 경관가이드라인	경관권역·축·거점 경관가이드라인	중점경관관리구역
	▼	▼	▼
적용	도시지역을 제외한 서천군 전체	경관권역·축·거점	중점경관관리구역 13개소

(출처 : 서천군(2015), 「서천군 경관계획」, p.137)

[표 3-11] 서천군 경관계획 상 농어촌 경관가이드라인 체계도

구 분		코드	구 분		코드
농어업 경관	경작지경관	RL-1	생활경관	건축경관	RL-8
	농어업생산시설 경관	RL-2		역사·문화경관	RL-9
자연경관	산림경관	RL-3	외부공간 및 기타시설물 경관	외부공간 경관	RL-10
	하천경관	RL-4		기타 시설물경관	RL-11
	자연생태경관	RL-5	색채경관	생활경관의 색채	RL-12
생활경관	주거경관	RL-6		역사·문화경관의 색채	RL-13
	가로경관	RL-7		외부공간 시설물 및 광고물의 색채	RL-14

(출처 : 서천군(2015), 「서천군 경관계획」, p.141.)

78) 서천군 경관계획, p.139

79) 서천군 경관계획, p.141

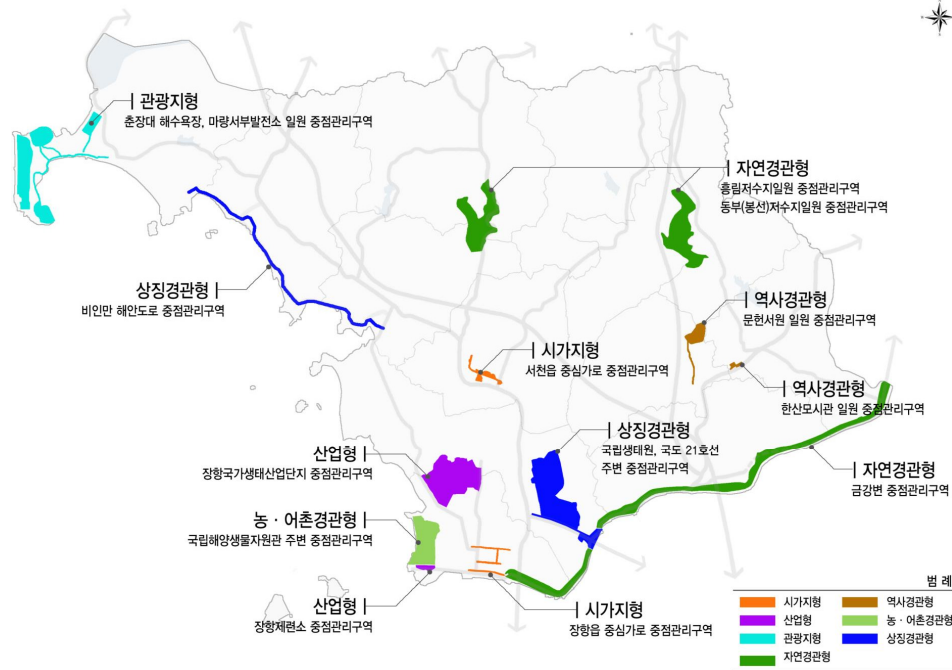
80) 시가지형, 산업형, 관광지형, 자연경관형, 역사경관형, 농어촌경관형, 상징경관형 7가지로 분류하였다.

81) 서천군 경관업무 담당자 면담(2016.05.23.) 및 경관계획 수립 담당자 면담(2011.11.01.) 내용 참고

[표 3-12] 서천군 경관계획 농어촌 경관가이드라인 : 생활경관 가이드라인 예

구분	키워드	주요내용(방향)	강제여부	
			필수	권장
주거 경관	단독주택	슬레이트지붕은 철거, 주변과 조화되도록 경사지붕 적용		○
	공동주택	산지에 입지하는 공동주택의 경우 주변 스카이라인을 고려하여 기존 경관을 훼손하지 않도록 높이 및 배치 유도	○	
		경사지의 경우, 배후지형 높이에 따라 적절한 옹벽 설치		○
가로 경관	진입도로	마을의 첫인상을 향상하기 위해 주변과 조화되는 경관식재		○
		가로수와 가로시설물은 농업생산공간에 그늘 등에 의한 피해가 최소화 되도록 함		○
건축 경관	마을회관, 경로당 등 주요공공 시설	주요 공공시설은 지역특성을 고려하고, 마을의 랜드마크적 이미지가 나타날 수 있도록 조성		○
		친환경 마감재료 사용, 경사지붕 조성으로 주변 경관 배려		○
		마을회관 및 공공시설의 외부공간은 마을주민의 휴게 및 만남 등을 지원할 수 있도록 조경계획을 수립함	○	

(출처 : 서천군(2015), 「서천군 경관계획」, pp.148~150.)



[그림 3-3] 서천군 경관계획의 중점경관관리구역 계획

(출처 : 서천군(2015), 「서천군 경관계획」, p.117.)

한편 서천군 농업식품발전계획에서는 공간발전 구상에 2지역중심 3특화핵의 중심 지체계 및 중심지 발전방향, 하위생활권 설정 및 발전방향을 제시하고 있다. 공간발전 구상 및 경관권역 구상도는 경관계획에 있는 내용으로 계획간 연계성을 확보하였다.

[표 3-13] 서천군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 하위생활권역 주요현황 및 발전방향

공간구조		생활권역	현황 및 발전방향
지역중심	서천권	서천소도읍권역	-군청이 소재한 서천군의 중심부 -행정 산업 금융 교육의 중심지
	장항권	동백꽃권역	-마서면 일원, 충남의 관문 -장항국가산업단지 배후도시
		장산권역	-마서면 일원, 금강과 서해바다 인접 -관광지와 체험관광마을 다수 소재
특화핵	비인권	비인권역	-비인면 일대, 한산 모시 집중 지역 -역사문화자원, 지역축제 중심지
		서면권역	-보령시와 경계, 해안선과 인접 -농어업이 발달한 청정지역
	판교권	판교권역	-부여군, 보령시와 경계 -전형적인 산악생태 지역
		희리산권역	-서천IC 위치로 유동인구 많음 -문화유적과 희리산 위치로 경관 우수
		천방산권역	-문산면 일대, 천방산과 문산저수지 소재 -전통 역사문화 자원이 많음
	한산권	옥봉권역	-화양면 일원, 간척지와 곡창지대 -금강변으로 산수가 수려함
		기산권역	-기산면 일원 구릉지대 -전통 역사문화 자원이 많음

(출처 : 서천군(2014), 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」, p.60.)



[그림 3-4] 서천군 공간발전구상 및 경관권역 구상도

(출처 : 서천군(2014), 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」, p.61)

□ 사업 : 송림마을 리모델링 시범사업 추진 시 사업경관계획 강화 운영

서천군 송림마을 리모델링 사업은 「농어촌리모델링법」이 시행(2014.6)되기 이전에 시범사업으로 진행된 것으로, 총 4개 시범지역 가운데 유일하게 기존마을 정비와 신규입주민을 위한 택지조성을 시행한 연계개발형 사업이다. 2013년부터 2014년까지 2개년 간 추진되었으며, 사업내용으로는 기존주택 16호 정비, 23호 규모의 신규단지 조성, 도로, 상하수도, 공공시설(마을회관, 공동홈, 마을창고) 설치, 환지정리 등이다. 사업비는 4,002백만 원 (국비보조 2,000 용자 1,100 지방비 857, 자부담 45)가 투입되었다.⁸²⁾

송림마을 리모델링 시범사업은 시범사업 추진 시 사업기본계획과 마을정비구역 지정 등을 위한 마을정비계획을 수립했을 뿐만 아니라, 사업시행계획에서 별도로 신규주택 건축 마스터플랜과 경관계획을 수립한 것이 특징적이다. 신규주택 건축 마스터플랜은⁸³⁾ 지역현황 및 주택현황, 신규단지 주민 의견 등 현황 분석을 바탕으로 건축디자인 가이드라인 수립, 기존주택 리모델링방안 제시, 10개 타입의 신규주택 유형별 평면도·입면도 제시, 각 주민의 선택을 반영한 배치도를 제시하였다. 경관계획⁸⁴⁾은 경관계획의 기본목표 및 방향을 설정하고 마을의 주변 경관 및 수목분포 현황을 분석하고 경관설계 지침과 가이드라인을 마련하였다. 이와 함께 경관계획 절차 상 경관협정을 체결하도록 하고, 경관설계지침과 가이드라인을 활용할 수 있도록 송림마을경관협약을 추진하였다.



[그림 3-5] 송림마을 리모델링 시범사업 사업추진 절차 및 방식

82) 농림축산식품부 지역개발과(2013.10), 「농촌마을리모델링시범사업」 추진현황 주간보고(10.14~10.27)

83) 한국농어촌공사 서천지사 외(2014), 「서천 송림 농촌마을 리모델링사업 건축마스터플랜」은 충청남도 건축사회 여성위원회가 재능기부 형식으로 수립하였음

84) 서천군(2014), 「서천 송림마을 경관계획」

경관설계지침 및 가이드라인은 마을의 배치계획, 토지이용계획, 가로경관형성계획, 택지조성 및 정지토공계획, 경사면계획, 공유공간계획, 포켓파크계획, 도로 및 담장계획, 주차계획, 역사문화경관계획, 무형경관자원개발계획, 건축계획, 리모델링계획, 에너지사용계획, 차양계획, 대문·현관문·창문계획, 공공시설물 경관설계지침, 경관조명계획, 색채계획 및 사인계획 등 다양한 주제로 구성을 하였다. 시범사업으로서 예산이 크고 일부 재능기부형태로 진행되어 일반 사업모델로는 한계가 있으나, 사업시행 단계에서 농촌 경관을 위한 구체적인 설계지침과 가이드라인을 마련함으로써 지역 경관을 양호하게 형성하는데 일조를 한 사례로 평가되고 있다.⁸⁵⁾



〈기존 주택 개량〉

〈공동생활홈 신축〉

〈신규 주택 신축〉

[그림 3-6] 송림마을 시범사업 추진 지역 경관 현황

(출처 : 연구자 촬영, 2015.08.12.)

□ 조직 : 경관전문인력 운영하고 있으나 업무과다, 농촌 경관 관련 업무 및 부서와 협력없어

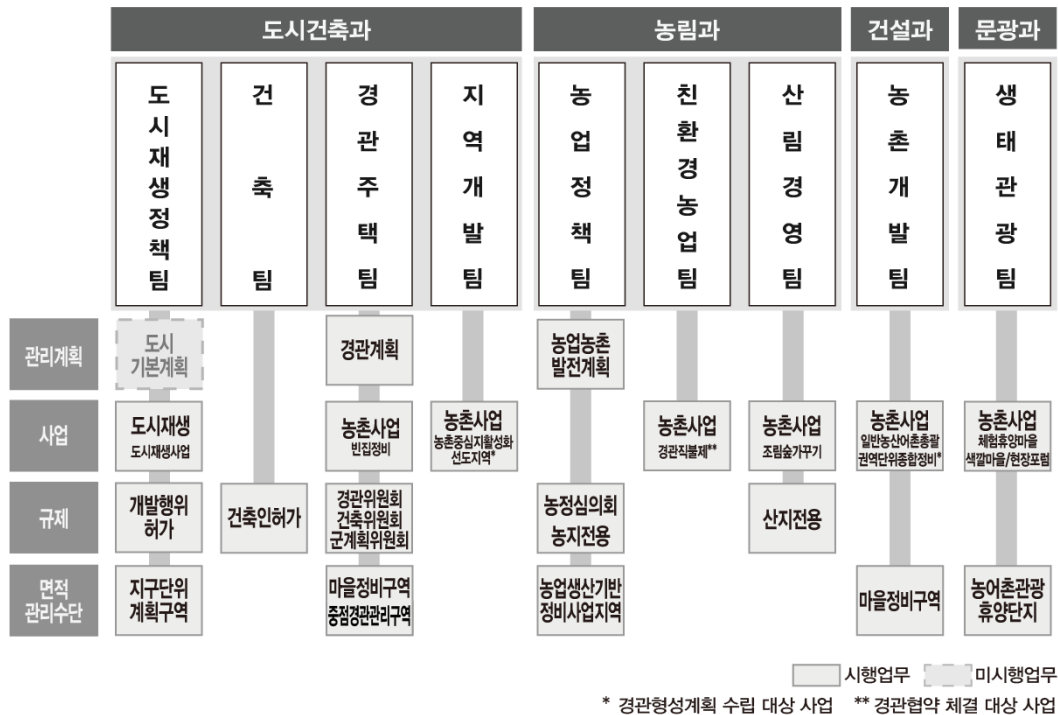
서천군은 도시건축과 내에 경관주택팀을 별도로 운영하고 있다. 현재 경관전문직 1인으로 운영되고 있는데, 담당업무는 경관계획 및 심의 운영(경관법, 국토해양부), 옥외광고물 관리(옥외광고물 등 관리법, 행정자치부), 공공디자인 관련 업무(공공디자인지원법, 문화관광부), 농어촌 주택개량 및 빈집정비(농어촌정비법), 새뜰사업으로 총 4개의 관련법과 부처 사업을 맡고 있는 실정이다.

이와 함께 현재 충청남도에서 경관업무 컨설팅을 위해 충남발전연구소 내 충남공공디자인센터를 운영하고 있는 것과 관련하여, 연 초에 경관컨설팅을 받을 서천군의 대상사업을 찾아내어 도에 전달하는 업무도 경관주택팀에서 담당하고 있다. 농촌 경관과 관련된 개발사업들도 컨설팅 대상에 포함될 필요성은 인지하고 있으나, 현실적으로 경관과 직접적으로 관계있는 농촌관련 사업을 선별하는데 어려움을 겪고 있는 것으로 나

85) 서천군 도시건축과 경관주택팀 담당 공무원 면담(2015.08.12.)내용 참고

타났다. 농업·농촌개발사업 담당부서와 연계 및 협업관계가 긴밀히 이루어지지 않고 있는 점과 관련 담당업무가 과도한 점이 주요 원인으로 파악되었다.⁸⁶⁾

한편 농촌 경관과 관련이 높은 사업을 주로 담당하고 있는 건설과의 농촌개발팀에서는 사업시행 시 ‘서천군 경관계획’ 및 ‘서천군 농업식품발전계획’을 참고 또는 활용하고 있지 않은 것으로 나타났다.⁸⁷⁾



[그림 3-7] 서천군 농촌경관 관련 행정조직 및 관련 업무 현황

(출처 : 이상민 외(2015), p.146.를 바탕으로 재작성)

□ 심의 : 농촌 경관과 관련 있는 많은 사업들 경관심의 대상에서 제외

서천군 경관조례에서 별도로 규정하고 있는 건축물 경관심의 대상은 다음 표와 같다. 경관지구 내 건축물의 경우 3층 미만의 건축물은 경관심의 대상에서 제외하였으며, 경관법에서 규정하지 않은 2천㎡ 이상의 폐차장, 차고 및 주기장(駐機場, airport apron), 고물상의 신축을 경관심의 대상으로 추가하였다.

서천군은 사회기반시설 사업에 대해서도 별도로 대상을 추가하였다. 지방재정 투

86) 서천군 도시건축과 경관주택팀 담당자 면담(2016.05.25.)

87) 서천군 건설과 농촌개발팀 농산어촌개발사업 담당자 면담(2016.5.25.)

용자심사⁸⁸⁾ 대상사업 중 사업비 20억원 이상의 신규 투자사업과 총 사업비 3억 원 이상의 신규 투자 사업으로서 공연·축제 등 행사성 사업 또는 홍보관 사업 등이 해당된다. 그러나 경지정리사업, 일반농산어촌개발사업, 배수개선사업, 농어촌생활용수개발사업, 받기반정비사업, 개발촉진지구개발사업, 특정지역개발사업, 어촌종합개발사업, 국가공단지정에 따른 사업, 문화재보수·정비 및 복원사업 등은 지방재정투자사업 심사 대상에서 제외되어 있어, 농촌 경관과 관련 있는 많은 사업들은 경관심의를 포함되어 있지 않다.

[표 3-14] 서천군 경관조례에 의한 건축물 경관심의 대상

구분	경관심의 대상	
경관지구 내	-3층 이상 건축물	
중점경관 관리구역 내	공동주택	-주거지역 내 아파트(5층 이상), 연립주택(4층 이상), 다세대주택(4층 이상) 신축 -상업지역 내 주거 면적이 50%이상인 주상복합용도의 건축물 신축
	공공건축물	-공공업무시설, 문화 및 집회시설, 종교시설, 교육연구시설 신축 및 리모델링
공공이 건축하는 건축물 ⁸⁹⁾	-1종근린생활시설 중 공공업무시설(500㎡ 이상) 신축 -2종근린생활시설 중 공연장 및 종교시설(300㎡ 이상) 신축 -문화 및 집회시설, 종교시설, 의료시설, 교육연구시설, 수련시설, 공공업무시설, 방송통신시설, 발전시설, 묘지 관련시설에 해당하는 건축물의 신축, 리모델링	
그 외	-폐차장, 차고 및 주기장(2,000㎡ 이상) 신축 -고물상(2,000㎡ 이상) 신축	
제외대상	-건축위원회 심의 대상인 건축물에 대해서는 심의 생략	

(출처 : 서천군 경관조례를 토대로 작성)

서천군은 경관위원회와 군계획위원회, 농정심의회 모두 설치되어 있다. 2015년 9월 조례 제정 이후 2016년 5월 처음 경관심의를 개최되었다. 그 대상은 신서천화력발전소 건설사업으로 한국중부발전이 추진하는 국가사업이었다. 신서천화력발전소 건설사업의 승인은 산업통상자원부로 당초 기초지자체의 경관심의 대상으로 결정하는 과정에서 어려움이 있었으나, 전원개발촉진법상 의제처리대상으로 경관법이 명시되어 있지 않아 경관심의 대상으로 선정할 수 있었다. 경관심의 결과 재심의 대상으로 결정되었다.

88) 주요 투자사업 및 행사성 사업에 대하여 예산편성 전에 그 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등을 심사한 지방예산의 계획적·효율적 운영과 각종 투자 사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 '92년에 도입된 제도임(행정자치부, 2015). 관련법으로는 「지방재정법」 및 「지방재정법 시행령」, 「지방재정투자사업 심사규칙」이 있음.

89) 경관법 제28조 제1항 제3호: 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 건축하는 건축물로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물

4) 김해시

□ 일반현황 및 토지이용현황

김해시의 전체 면적은 46,333ha로 서천군보다 크고 당진시보다 작다. 이 중 시가화용지는 전체 면적의 11.8%를 차지하고 있으며, 녹지지역이 전체 면적의 약 46%로 가장 많이 차지하고 있다. 지역발전특별회계 시군구 자율편성사업의 지역구분 상 도시활력증진지역으로 기존에는 동 지역에 대해서만 사업이 진행되었으나 2016년부터 읍면지역에서도 지특회계 사업이 시행될 수 있게 되었다. 인구는 약 52만 7천여 명으로 비도시지역에 거주하는 인구는 총 인구의 3.9%에 불과하며, 「농업식품기본법」에 따른 “농촌”지역에 해당되는 읍면 지역도 전체 면적의 25.6%에 불과하다.⁹⁰⁾ 김해시는 도시지역의 면적이 절반이 넘고 농지의 비율이 매우 낮고 비도시지역 거주인구도 얼마 안되는 도농복합시이나, 부산과 인접하여 산업단지가 많이 조성되고 있고, 녹지지역과 산지가 많은 만큼 농촌 및 농촌경관에 대한 고려가 필요한 지역이다.

[표 3-15] 김해시 일반현황 및 토지이용현황

인구

527,240명

비도시지역 인구

20,579명 (3.90%)

시군구자율편성사업 지역구분

도농복합시. 도시활력증진지역

토지이용현황

구분			면적 (ha)	비율(%)
전체(A)			46,333	100.0
도시 지역	주거,상업,공업(시가화)		5,451	11.8
	녹 지		21,175	45.7
비도시 지역	관리	계획	3,775	8.1
		생산	1,769	3.8
		보전	4,265	9.2
	농 립		9,527	20.6
	자연환경보전		-	-
농지	농지	전	5,608	12.1
		답	2,893	6.2
	농업진흥지역		4,103	8.9
산지	보 전 산 지		15,426	33.3
	준보전산지		7,921	17.1

동

읍 · 면

(출처 : 연구자가 자료를 종합하여 작성.(개별 출처는 앞의 분석개요에 명시, 검색일자:2016.08.18.))

90) 12개의 동과 1개의 읍과 6개의 면으로 구성되며 읍면지역은 다시 273개의 행정리로 구성되어 있음

□ 계획 : 경관계획에 포함된 경관관리구역도와 지침을 실무 경관협의 시 활용

김해시는 「경관법」에 근거한 경관계획(2012)과 「국토계획법」에 근거한 도시기본계획(2007)을 수립하였으며, 「농업식품기본법」에 근거한 발전계획(2014) 또한 수립되어 있다. 도시기본계획은 2016년 현재 재수립 중이다.

김해시 경관계획은 경관자원조사 및 분석을 바탕으로 경관기본구상을 도출하고, 경관기본관리구역과 중점관리구역을 설정하여 계획을 수립하였다. 경관기본관리구역은 경관거점, 경관축, 조망경관으로 구분하여 설정하였고 중점관리구역은 8개의 특정 구역을 대상으로 설정하여 현황분석, 목표와 구현방안, 계획방향을 제시하였다. 또한 계획을 실행하기 위한 구체적인 실행방안들을 경관유도, 관리, 사업, 협정, 행정으로 구분하여 제시하고 있다.

김해시 경관계획에서는 계획안과 더불어 경관설계지침과 경관관리구역도를 제공하고 있다. 이는 개별 건축물의 건축 시에 지침을 적용하도록 하기 위함인데, 구체적인 적용 대상으로는 건축법 제 11조에 따른 건축허가 대상의 건축물을 건축하거나 대수선하는 경우에 적용하도록 명시하고 있다. 1:5,000 축적의 경관관리구역도에서 해당 필지가 포함되어 있는 경관관리구역을 파악하고 해당되는 지침을 적용하는 것인데, 경관중점구역인 경우에는 중점설계지침과 공통설계지침을, 기본관리구역인 경우에는 기본설계지침과 공통설계지침을 적용해야 하고, 모두 적용되지 않는 구역에서는 공통설계지침만을 적용하도록 하고 있다. 이러한 경관관리구역도와 경관설계지침은 실무에서 협의 시에 적극적으로 활용되고 있으며 경관계획을 실제 적용하는 데에 큰 역할을 하고 있다.

한편 김해시 농업식품발전계획에서는 도시계획과의 일관성을 유지하고 있다. 현황분석 중 소생활권 및 정주체계분석에서 김해도시기본계획을 참조하여 작성하였으며 계획의 일관성을 유지하기 위해 기존 계획상의 생활권을 최대한 존치하도록 하고 일부 불합리한 부분을 조정하였다. 또한 공간발전구상에 있어서도 이러한 맥락을 유지하고자 하였다. 그러나 농촌지역에 대한 구체적인 발전방향이 제시되어 있지는 못하다. 농촌지역개발 부문계획에서는 농촌중심지 활성화, 김해形 활력 농촌마을 조성, 기본생활시설 확충, 농업 환경 및 경관개선으로 구분하여 각각 추진방향, 추진과제, 세부사업을 제시하고 있다. 그러나 세부 사업의 내용이 사업명만 제시되어 있고 앞의 공간발전구상과는 연계되어 있지 못하다.

※ 경관설계지침 및 경관관리구역도의 활용방안

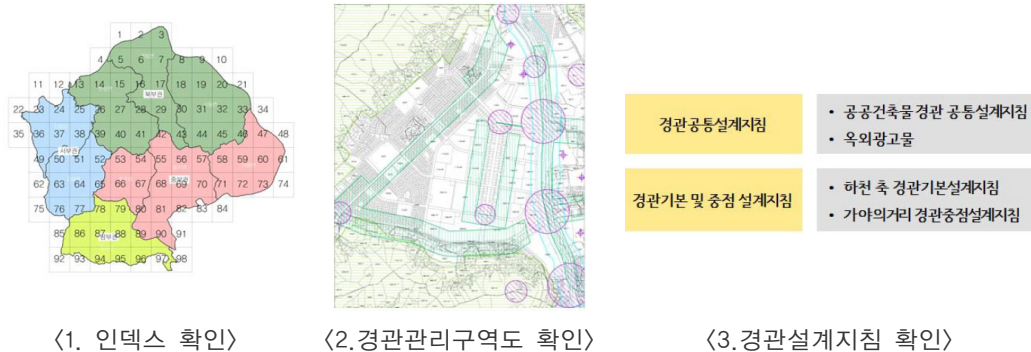
- 경관관리구역은 경관기본관리구역, 경관중점관리구역의 2개의 구분으로 구분하여 지정함. 설계지침은 공통지침, 기본지침, 중점지침의 3개로 구분하여 제시되어 있으며 적용방법은 아래 그림과 같음



[그림 3-8] 김해시 경관설계지침 적용방법

(출처 : 김해시(2012), 「김해시 기본경관계획 : 경관설계지침」 p.4)

- 경관관리구역도는 1:5000축적의 지적도로 제시되어 있음. 인덱스에서 해당 구역도 번호를 확인하여 경관관리구역도를 확인함. 경관관리구역도 상 해당하는 대지에 적용되는 설계지침을 확인할 수 있음.



〈1. 인덱스 확인〉

〈2. 경관관리구역도 확인〉

〈3. 경관설계지침 확인〉

[그림 3-9] 김해시 경관관리구역도 적용방법

(출처 : 김해시(2012), 「김해시 기본경관계획 : 경관설계지침」 p.6)

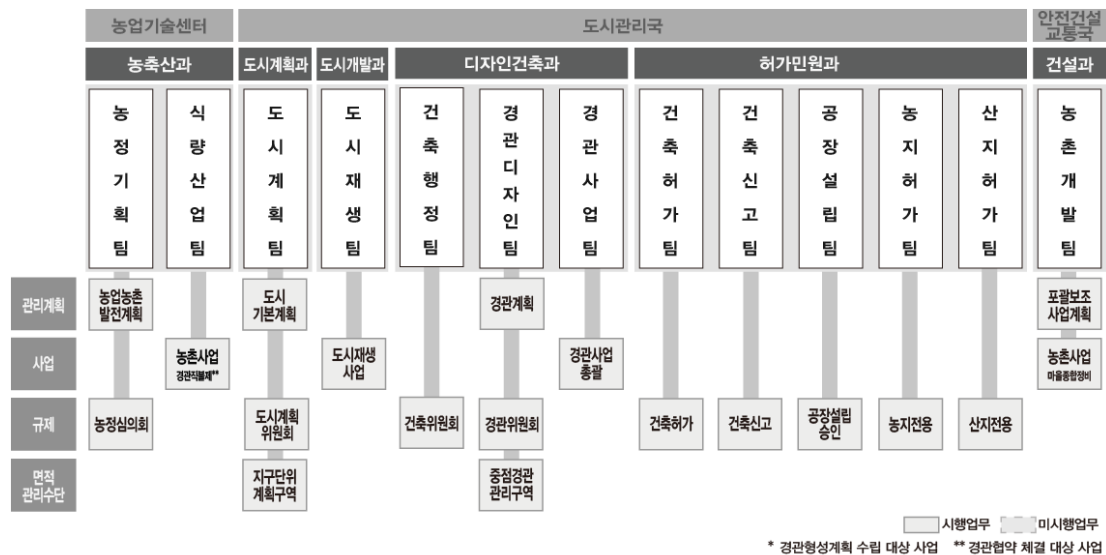
□ 사업 : 2017년부터 일반농산어촌개발사업 시행지에 포함됨, 특별한 관리체계는 없음

김해시는 인구가 50만 명 이상인 도농복합시로, 2016년 이전까지는 지역발전특별회계상 도시활력증진지역에 해당하였다. 2017년도부터는 인구 기준을 적용하지 않고 모든 도농복합시는 일반농산어촌지역으로 편성되었다. 다만 도농복합시의 동 지역은 도시활력증진지역에 해당하도록 변경되었다. 따라서 2017년 이후부터 김해시의 읍, 면 지역에 대해서는 일반 농산어촌개발사업이 시행될 수 있게 되었다.⁹¹⁾ 농림축산식품사업시행

지침 상 경관관련 사업으로 경관보전직접지불제가 2015년에 시행(63.5ha 약 7천6백만 원)되었으며, 농촌빈집정비사업에 의해 빈집정비 10동(일반3동, 슬레이트7동), 지붕개량 5동의 사업이 약 6천여만 원⁹²⁾의 예산으로 추진되었다.

□ 조직 : 국내 최초 경관전담부서 신설, 경관전문인력 운영, 대상별 경관가이드라인 마련(조례에 근거), 가이드라인 준수여부를 위한 경관협의 거치는 행정절차 부서간 협조에 의해 원활히 진행

김해시는 디자인건축과 내에 경관업무를 수행하는 경관디자인팀, 경관사업팀이 있다. 타 지자체와 달리 2개 팀으로 구성되어 인력이 다수 확보되어 있고 업무 또한 계획, 조례, 심의를 비롯하여 경관사업의 관리까지 다방면에서 경관업무가 수행되고 있다. 사실 김해시는 2001년 국내 최초로 경관전담부서인 ‘도시디자인과’를 설치한 지역이다. 현재는 디자인건축과내 팀으로 축소되어 있는 상황이나 다시 과로 확대·개편할 예정에 있으며, 김해시 자체적으로 도시경관디자인 작품공모전 등 시민인식 개선을 위한 노력 등 경관관리를 정책적으로 활발히 추진해오고 있다.



[그림 3-10] 김해시 농촌경관 관련 행정조직 및 관련 업무 현황

(출처 : 「김해시 행정기구와 정원 운영에 관한 조례 시행규칙」 및 홈페이지(www.gimhae.go.kr) 조직도를 바탕으로 작성(검색일자:2016.08.09.))

91) 김해시와 같이 신규로 일반농산어촌개발사업을 시행할 수 있게 된 지자체로는 용인시, 남양주시, 화성시, 천안시, 포항시임.

92) 국비 2천여만원, 도비 1천여만원, 시비 2천7백여만원

한편 농촌경관에 영향을 주는 하드웨어의 설치 및 관리를 업무로 하는 부서로는 도시관리국 내 도시계획과, 도시개발과, 디자인건축과, 공동주택관리과, 허가민원과와 안전건설교통국 내 안전총괄과, 건설과, 도로과 그리고 농업기술센터 내 농축산과, 기술지원과, 공원녹지과등 다양한 부서가 있다. 한편 농식품부의 대표적인 지원사업인 일반농산어촌개발사업은 김해시에서 기존에는 수행되지 않고 있었기 때문에 담당 부서는 없다. 다만 농어촌정비법에 근거한 농어촌정비사업 및 그 외 농식품부지원사업은 건설과 농촌개발팀 및 지역개발팀, 농업기술센터 내 농축산과 및 기술지원과 등에서 수행하고 있다.

김해시 경관관리의 특징은 경관조례⁹³⁾에 근거하여 경관관리를 위한 대상별 가이드라인을 구체적으로 마련하고 이를 토대로 관련 사업시행 시 가이드라인 준수여부를 확인·협의를 하는 과정을 경관디자인팀을 거쳐 실행되고 있다는 점이다. 조례에 명시되어 있는 가이드라인은 건축물 경관가이드라인, 공장건축물 색채 가이드라인, 가설울타리 가이드라인, 가로환경시설물 디자인 가이드라인, 범죄예방 환경디자인 가이드라인, 야간경관조명 관련 가이드라인, 색채 가이드라인 총 8개이며, 이 가운데 범죄예방 환경디자인 가이드라인을 제외한 나머지가 모두 마련되어 있다.⁹⁴⁾

조례에서는 경관협의를 거쳐야하는 경관협의 대상과 시기, 신청양식을 명시하고 있다. 경관협의 시기는 경관디자인이 수반되는 사업계획을 수립하는 경우에는 기본계획 수립 완료 이전, 공공시설물을 설치하는 경우에는 디자인 선정 이전 또는 기본설계 완료 이전, 디자인 관련 제안 공모 및 심사계획 수립 이전으로 제시되어 있다. 경관협의 대상은 경관위원회의 심의·자문 대상 외에 관계기관에서 시행하는 공공디자인 관련 사업, 경관가이드라인이나 공공시설물 표준디자인을 적용 또는 시행할 경우, 공동주택의 재도색, 건축물의 배치·형태·색채·야간경관에 관한 사항으로 국토계획법에 따른 지구단위 계획 또는 경관계획을 적용하는 사항, 대형건축물 및 보도포장 등에 가야상징 문양을 적용하는 경우, 1,000명 이상 참여하는 옥외 축제 및 행사와 관련한 포스터·배너 등의 홍보물 디자인, 그 밖에 관계기관 또는 관련부서에서 요청하는 사항 및 공공디자인의

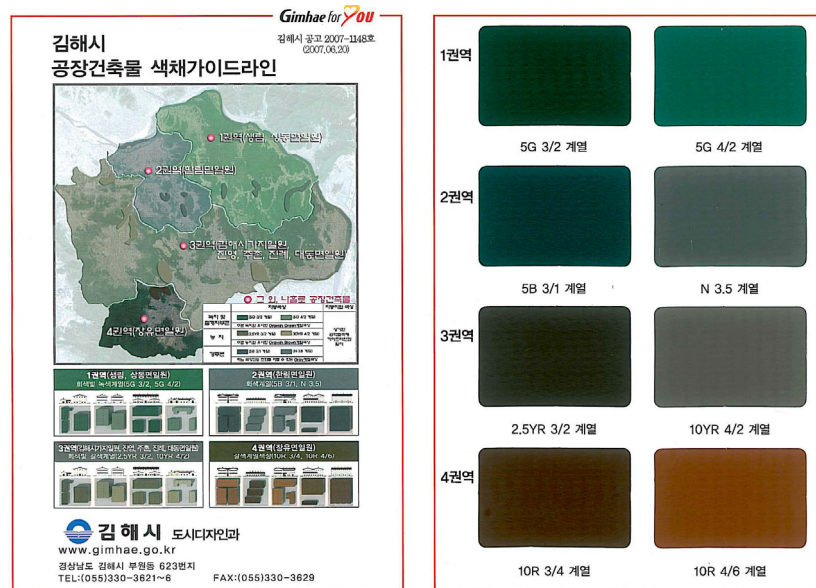
93) 김해시 경관조례는 2008년 「김해시 디자인 창조에 관한 경관조례」라는 명칭으로 제정되어 2011년에 「김해시 도시경관 및 공공디자인조례」로 일부개정 되었다. 이후 2014년에 두 차례 일부 개정 후 2015년에 「김해시 경관조례」로 명칭 변경 및 전부개정 되었다.

94) 김해시 디자인건축과 경관디자인팀 담당자 면담 결과(2016.08.04.)

개선이나 협의가 필요한 경우가 해당된다.

이 중 가장 활발하게 적용되고 있는 것은 김해시 공장건축물 색채 가이드라인(김해시 공고 2007-1148호)으로, 본 가이드라인에서는 김해시 전역을 4개의 권역으로 나누고 각 권역에 건축되는 공장건축물의 지붕과 벽체 등의 색채를 제한하고 있다. 주용도가 공장 또는 제2종근린생활시설 중 제조업소로 허가신고되는 건축물에 적용되며 해당되는 공장건축물은 인허가를 받기 이전에 경관부서와 협의를 거치도록 하고 있다. 이 과정에서 특히 건축허가부서와 연계하여 경관협의 이후에 건축허가를 진행하도록 협조하고 있어 가이드라인 적용 및 준수의 실효성을 높이고 있었다.

김해시는 약 10년 전부터 경관에 대한 관심과 중요성을 시차원에서 중점정책으로 추진해왔기 때문에 사업시행자나 관련 부서에서 경관협의를 진행할 대상에 대해 충분히 인지하고 있어, 이러한 경관협의를 잘 진행되고 있다.⁹⁵⁾ 또한 앞서 검토한 경관계획 상 경관설계지침 및 경관관리구역도를 협의 시에 활용하고 있었는데, 다만 농촌에서 시행되는 사업에 대해서는 이루어지지 않고 있다.



[그림 3-11] 김해시 공장건축물 색채가이드라인 색상대조표
 (출처 : 김해시 공장건축물 색채 가이드라인(김해시 공고 2007-1148호))

95) 김해시 디자인건축과 경관디자인팀 담당자 면담 결과(2016.08.04.)

□ 심의 : 경관위원회 자문과 심의 대상 구체적이고 다양하게 제시, 심의대상 강화 운영

김해시 경관조례에서는 경관위원회의 자문 및 심의 대상을 명시하고 있다. 특히 자문 대상이 타 지자체에 비해서 구체적이고 다양하게 제시되어 있다. 시설물⁹⁶⁾의 설치보수 및 야간경관작업, 3층 이상 또는 1천㎡ 이상인 공공건축물, 경관카이드라인의 지정, 표준디자인의 결정과 다른 조례에서 규정한 사항, 그 밖에 시장이 인정하는 사항에 대해서 자문을 거치도록 하고 있다. 심의 대상으로는 시설물⁹⁷⁾의 설치보수 및 야간경관사업, 경관계획에서 위원회의 심의를 받도록 정한 사항, 다른 조례에서 규정한 사항, 그 밖에 시장이 인정하는 사항이 있으며 사회기반시설 및 건축물에 대해서는 구체적으로 기준을 제시하고 있다.

김해시는 사회기반시설 사업에 대해서 경관법에서 규정하고 있는 심의기준(총 사업비 500억원 이상 도로, 철도, 300억원 이상의 하천)보다 한층 강화하여 운영하고 있다. 즉 50억이상 규모의 도로사업과 주차대수 50대 이상의 노외주차장, 1만㎡ 이상의 도시공원사업을 경관심의 대상으로 하고 있다. 사업비 규모 측면이나 사회기반시설 대상 측면에 있어서 모두 강화하여 운영하고 있음을 알 수 있다.

건축물 경관심의 대상도 경관법 규정보다 강화하여 운영하고 있는데, 경관법에서 경관지구 내 건축물 가운데 제외대상을 조례로 규정할 수 있는데 김해시는 앞서 서천군이나 당진시와 달리 경관지구 내 모든 건물을 경관심의 대상으로 규정하고 있다. 중점경관관리구역에서는 경관계획에서 경관심의 대상으로 정하는 건축물, 연면적 1만㎡ 이상인 공공건축물로 규정하였다. 이에 더해 연면적 5천㎡ 이상이며 7층 이상인 건축물, 주택법에 따른 사업계획 승인대상 건축물을 추가적으로 대상으로 포함하였다. 다만 외관 디자인에 변경이 없을 때, 건축면적·연면적·층수·높이 중 어느 하나도 1/10을 넘지 않는 범위에서의 변경일 때, 건축위원회 심의 대상일 때, 현상공모에 따른 건축설계 작품일 경우는 대상에서 제외하도록 하고 있다.

김해시는 경관위원회와 군계획위원회, 농정심의회 모두 설치하여 운영하고 있다. 2015년 한 해 동안 총 12회의 경관위원회가 개최되었으며, 이 중 심의 5건, 자문이 17건 진행되었다.⁹⁸⁾

96) 경관자문 대상 시설물 : 보호시설물(펜스, 볼라드, 가설울타리), 관리시설물(배전함, 맨홀), 보행시설물(보도, 가로등, 보행등) 교통시설물(버스·택시 승강장, 자전거보관대), 편의시설물(관광안내소, 표지판 등

97) 경관심의 대상 시설물 : 도로시설물(교량 및 철교), 고가차도, 입체교각, 통게이트, 보도육교, 석축 및 옹벽 (폭 25m 이상인 도로(변)에 설치하는 L=50m, H=2m일 경우), 가로시설물(동상·기념비) 등

[표 3-16] 김해시 건축물 경관심의 대상

경관법	김해시 조례
경관지구의 건축물 (조례로 정하는 건축물은 제외)	경관지구의 건축물
중점경관관리구역의 건축물로서 조례로 정하는 건축물	중점경관관리구역 내 경관계획에서 경관심의 대상으로 정하는 건축물
공공건축물(지자체, 공공기관, 지방공기업)로서 조례로 정하는 건축물	연면적 1만㎡ 이상의 공공건축물
그 밖에 경관관리를 위해 필요한 건축물로서 조례로 정하는 건축물	연면적 5천㎡ 이상, 7층 이상인 건축물 주택법에 따른 사업계획 승인대상 건축물 ※제외대상 : 외관디자인 변경 없을 때, 건축면적, 연면적, 층수, 높이 중 어느 하나도 1/10을 넘지 않는 범위에서의 변경, 건축위원회 심의 대상, 현상공모에 따른 건축설계작품


(출처 : 경관법 및 김해시 경관조례를 토대로 재구성 및 정리)

5) 하동군

□ 일반현황 및 토지이용현황

하동군의 전체 면적은 약 68,128ha이며 이 중 시가화지역은 1,068ha로 1.6%에 불과하다. 자연환경보전지역이 지정되어 있으며(14.1%), 전체 지역의 절반 이상(53.2%)이 농림지역이다. 산지관리법에 의해 산지로 지정된 면적이 전체 71.5%를 차지하는데, 산지의 비율이 매우 높은 농촌의 성향을 띤다.

[표 3-17] 하동군 일반현황 및 토지이용현황

인 구		49,223명	비도시지역 인구		35,053명 (71.21%)	
시군구자율편성사업 지역구분		일반농산어촌, 성장축진지역				
		토지이용현황				
		구분		면적 (ha)	비율(%)	
		전체(A)		68,128	100.0	
		도시 지역	주거,상업,공업(시가화)		1,068	1.6
			녹 지		685	1.0
		비도시 지역	관리	계획	9,448	13.9
				생산	3,313	4.9
				보전	7,748	11.4
			농 립		36,256	53.2
			자연환경보전		9,609	14.1
농지	농지	전	2,816	4.1		
		답	8,149	12.0		
	농업진흥지역		6,432	9.4		
산지	보 전 산 지		38,688	56.8		
	준보전산지		10,031	14.7		

(출처 : 연구자가 자료를 종합하여 작성.(개별 출처는 앞의 분석개요에 명시, 검색일자:2016.08.18.))

98) 김해시청 홈페이지 참고(http://www.gimhae.go.kr/sub/02/05_07_03_03.jsp),(검색일자: 2016.8.23.)

□ 계획 : 경관계획 수립 및 중간단계 마스터플랜 수립을 통해 농촌 경관 관리

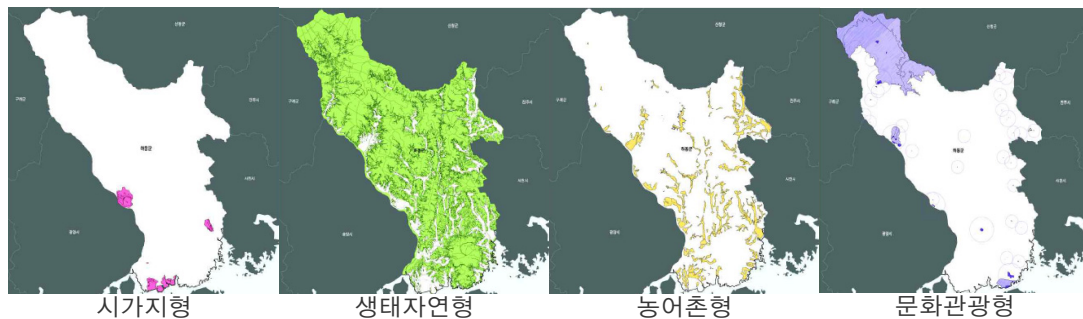
하동군은 인구는 약 4만 9천여 명으로 「경관법」에 의한 경관계획을 수립하지 않아도 되는 지역이나, 2012년에 수립하였다.

하동군 경관계획은 경관자원조사 및 분석을 바탕으로 경관기본구상을 도출하고, 경관기본관리구역과 중점관리구역을 설정하여 계획을 수립하였다. 경관기본관리구역은 경관권역, 경관축, 경관거점, 읍·면별로 세부계획을 수립하였다. 또한 6개의 중점관리구역을 설정하여 기본방향, 특징 및 문제점, 개선방안 및 전략과 시뮬레이션을 제시하였다. 중점관리구역이 아닌 구역에는 경관유형별 설계지침을 적용하도록 했는데, 「국토계획법」, 「산지관리법」, 「자연공원법」, 「어촌어항법」, 「문화재보호법」, 「관광진흥법」 등에 따른 여러 용도지역·구역제도를 중첩하여 시가지형, 농어촌형, 생태자연형, 문화관광형으로 경관유형을 구분하였다.

[표 3-18] 하동군 경관유형 구분 및 적용방법

경관유형	내용
시가지형	시가지 지역은 국토계획법상 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역(보전녹지지역 제외)에 해당되는 곳을 대상으로 함
자연생태형	산지관리법에 의한 산지와 자연공원법에 의한 자연공원을 대상으로 함
농어촌형	국토계획법 상 농림지역과 취락지구, 어촌어항법에 의한 어항구역을 대상으로 함
문화관광형	역사문화지역과 문화시설, 관광지역으로 문화재보호법에 의한 보호구역 및 문화재구역과, 관광진흥법에 해당하는 관광지, 관광단지, 관광특구와 경상남도문화재보호조례에 의한 문화재보존영향검토지역을 대상으로 함
적용방법	위의 토지이용이 중첩되는 경우에는 문화관광형>시가지형>생태자연형>농어촌형의 우선순위로 적용하도록 하였음. 즉 농림지역이지만 산지인 경우에는 생태자연형으로, 산지이지만 녹지지역인 경우에는 시가지형으로, 주거지역이지만 문화재보호구역인 경우에는 문화관광형의 계획방향에 따르도록 함.

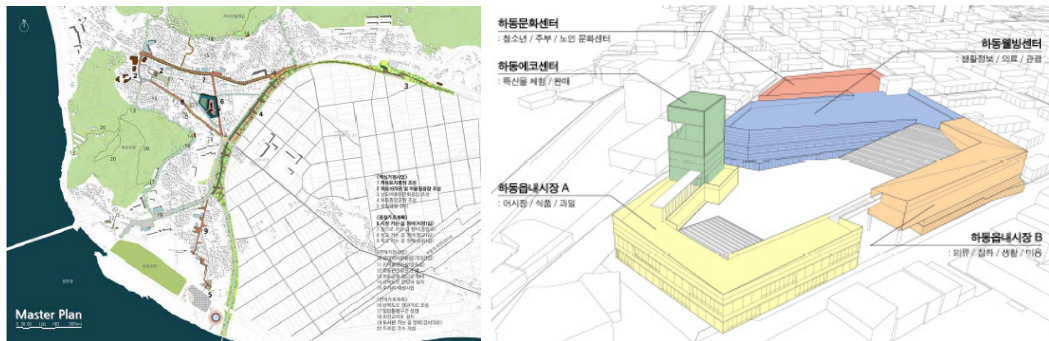
(출처 : 하동군(2012), 「하동군 기본경관계획」, p.152~153, 을 토대로 정리)



[그림 3-12] 하동군 경관 유형계획 상 경관유형의 구분
(출처 : 하동군(2012), 「하동군 기본경관계획」, pp.154~155.)

또한 하동군에서는 쇠퇴한 하동읍의 중심시가지 활력회복을 위해 2013년에 국토환경디자인시범사업을 추진하였다. 이를 통해 하동읍의 발전방향 및 계획의 개념을 정립하고, 하동읍의 공간 및 경관자원을 조사하여 기본계획을 수립하였다. 그리고 이와 연계할 수 있는 실행 및 프로그램 계획을 함께 수립하였다.⁹⁹⁾ 시범사업을 추진함으로써 지자체의 디자인 역량을 강화하고 통합마스터플랜을 수립하는 성과를 거두었다¹⁰⁰⁾. 특히 충실한 기초조사를 바탕으로 한 계획 수립, 지역 내 유사 사업을 연계한 통합적 디자인 제시, 계획적 사업추진의 기반을 마련하였다는 점에서 의미가 있다. 이는 시공과 연계된 사업이 아니라는 시범사업의 특성 상 충분한 시간을 확보할 수 있기에 가능한 성과로 평가되고 있다.

최근에는 통합마스터플랜 수립안을 바탕으로 하여 각종 개발사업 및 공모사업 추진 시에 활용하고 있다. 이러한 지역마스터플랜은 지자체 단위에서 수립하는 도시군 기본계획, 경관계획, 농업식품발전계획과 같이 행정구역 전체를 대상으로 하는 상위 관리계획과 사업단위의 계획의 한계를 보완할 수 있는 중간단계의 경관관리수단이라 볼 수 있다.



[그림 3-13] 하동읍 활력프로젝트 마스터플랜(좌) 및 세부사업계획인 하동토지광장의 조성안(우)
(출처 : 하동군(2014), 「2013년 국토환경디자인시범사업 하동읍 활력 프로젝트 기본계획」, p.41-49.)

□ 사업 : 농촌경관 정책 사업 추진으로 농촌 경관자원 보전 및 농촌 활성화

하동군은 경관보전직접지불제 사업을 추진하여 성공적인 농촌 활성화를 이끌어낸 사례로 꼽힌다. 2006년부터 불모지인 북천역 철도 주변의 토지에 코스모스와 메밀을 대규모 단지(39.6ha)로 조성하여 마을경관의 획기적 개선을 통해 관광객을 유치하였다. 코스모스·메밀꽃 축제를 개최하여 새로운 소득을 창출하고 지역 활성화에 크게 기여하

99) 하동군(2014), 「2013년 국토환경디자인 시범사업 하동읍 활력 프로젝트 기본계획」, p.5.

100) 이상민 외(2013), 「2013 국토환경디자인 시범사업 개선방안 마련 연구」, p.30.

였다. 2012년에는 경관보전직불제 658개 사업 중 우수마을로 선정되었고 2016년 현재 까지 성공적으로 추진되고 있다. 2015년 하동군에서 추진된 경관보전직불사업은 70ha에 대해 3.4억 원이 지원되었다.

또한 하동군에서는 2015년 3월 전통차농업을 국가중요농업유산으로 지정하여 관리중이다. 하동 화개면은 국내 수제차 최대 생산지역으로 전통차농업이 지리산의 산악 지형에 자생적으로 생산되는 전통적 농업시스템으로 인정되어 국가중요농업유산으로 지정되었다. 농업유산 지정 이후 유산의 체계적인 보전·활용 시스템을 마련하기 위해 지역주민, 행정, 전문가가 협력하여 보전관리계획 수립 및 분포현황조사, 주민 역량강화 등 다양한 활동을 추진하고 있으며 세계중요농업유산 등재를 준비하고 있다.¹⁰¹⁾

[표 3-19] 하동군 2015년도 경관관련 사업 추진 현황

사업명	추진현황	비고
경관보전직접지불제	면적 70ha (3.4억 원, 국비1:군비3)	2015
국가중요농업유산	하동전통차농업 지정 (2015년 3월)	2015

(출처 : 하동군, 「2015년 세출예산사업명세서(본예산)」 및 담당자 유선면담을 참조하여 연구자 작성)

이외에 일반농산어촌개발사업이 2004년부터 꾸준히 추진되고 있다. 2016년 현재는 국토환경디자인시범사업으로 계획이 수립되었던 읍중심지에 대해 사업을 추진하고 있다. 농어촌정비법에 의한 생활환경정비사업은 2015년 2개지구(10억여 원)가 추진되었으며 빈집정비사업에 의해 2015년 48개동(0.28억 원)이 정비되었다.

[표 3-20] 하동군 일반농산어촌개발사업 추진내역

사업유형		사업기간	사업명	사업지구명	위치
농촌중심지활성화		2004	하동읍 소도읍육성사업	하동읍	하동읍
		2007	진교면 거점면소재지종합정비사업	진교면	진교면
		2014	화개면 읍면소재지종합정비사업	화개면	화개면
창조적 마을 만들기	권역단위 종합개발	2004	평사 농촌마을종합개발사업	평사	악양면
		2005	범왕리 산촌생태마을조성사업	범왕리	범왕리
		2008	예다 농촌마을종합개발사업	예다	옥종면
		2009	서리 산촌생태마을조성사업	서리	서리
		2010	대성 산촌생태마을조성사업	대성	대성리
		2011	부춘 산촌생태마을조성사업	부춘리	부춘리
		2011	직전 산촌생태마을조성사업	직전	직전리
		2012	북천 권역단위종합정비사업	북천코스모스	북천면
		2013	성평 권역단위종합정비	성평	고전면
		2014	남산 권역단위종합정비사업	남산	횡천면

101) 경남일보(2016.04.17.) “하동녹차 세계중요농업유산 등재작업 순조”

	신규마을	2013	대곡 신규마을조성사업	대곡	대곡리
시군역량		2014	시군지역역량강화사업	하동군	양보면
기초생활인프라		2015	고서앞들 기계화경작로확포장사업	고서앞들	두곡리

(출처 : 농산어촌지역개발 공간정보시스템(Raise.go.kr)에서 제공하는 지역개발사업내역과 2016년 신규사업내역을 총괄하여 현재 사업유형에 맞추어 연구자가 재구성 (검색일자:2016.08.18.)

□ 조직 : 담당 전문직공무원 휴직으로 경관업무를 서무담당이 대행. 경관협의 등 추진 미비

경관업무를 담당하는 부서는 도시건축과 내 건축디자인팀으로 서천군과 동일하게 건축관련 업무와 경관업무, 공공디자인 업무를 복합적으로 추진하고 있는 부서이다. 본래 경관업무를 담당하는 전문직공무원 1인을 채용하였으나 2016년 현재 휴직하여 서무담당이 해당 업무를 맡고 있다. 하동군은 김해시와 같이 업무협의 및 가이드라인에 대한 내용을 조례에 담고 있으나 실제 시행하고 있지 않고 있다.



[그림 3-14] 하동군 농촌경관 관련 행정조직 및 관련 업무 현황

(출처 : 「하동군 행정기구와 정원 운영에 관한 조례 시행규칙」 및 홈페이지(www.hadong.go.kr) 조직도를 바탕으로 작성(검색일자:2016.09.13.))

하동군의 부서 가운데 농촌경관과 관련한 부서로는 물리적 환경 조성을 중심으로 하는 건설교통과, 도시건축과 외에도 농업기술센터 내 농축산과 및 농촌진흥과 등이 관련하고 있다. 그 외 문화관광과, 경제수산물, 안전총괄과 등 다양한 부서가 관계하고 있다고 볼 수 있다. 기획조정실 내 미래전략팀에서 국·도비 보조 공모사업의 발굴 및 관리를 총괄하여 일반농산어촌개발사업 공모를 추진하고 있다.

□ 심의 : 농촌에 해당하는 대상 시설 및 사업이 심의 대상에 포함되지 않음

하동군 경관조례에서는 경관위원회의 자문 및 심의 대상을 명시하고 있다. 특히 심의 대상으로 공공건축물, 사회기반시설뿐만 아니라, 공공시설물을 그 대상으로 명시하고 있다.

대상 공공시설물로는 교통관련시설(각종 안내표지판, 버스정류장, 택시승차대 등), 환경관련시설(휴지통, 공중화장실, 벤치, 파고라 등), 관광시설(관광안내소, 관광안내도, 안내표지판, 분수대), 기타(우체통, 공중전화부스, 분전함, 소화전 등)이다. 사회기반시설사업으로는 총사업비 10억원 이상 사업으로 강화하여 운영하고 있다. 교량(30m이상), 고가차도, 입체교차로 및 도로부속시설물(보도육교, 방음벽, 방호울타리, 중앙분리대), 가로시설물(가로등, 도로표지판)이 이에 해당한다. 또한 중점경관관리구역 내 건축물에 대해 중점경관관리구역별로 층 및 높이를 기준으로 하여 심의대상 건축물을 규정하였다. 또한 공공건축물에 대해서는 공공청사(군 본청, 직속기관, 사업소, 읍면), 군 출자 및 출연기관에서 건축하는 건축물, 군또는 국가기관에서 건축하는 협의 대상 건축물, 공공 문화집회시설 등을 대상으로 규정하였다.

하동군은 2015년 한 해동안 경관위원회를 10회 개최하였으며 심의 또는 자문 건수는 약 10건이 진행되었다.¹⁰²⁾ 또한 농정심의회는 연중 4회 개최(정기2회, 기타 수시 2회)하며 주로 예산이나 사업선정 건을 심사한다.

[표 3-21] 하동군 경관조례에 의한 경관심의 대상

구분	하동군 경관 조례
사회기반시설	총 사업비 10억원 이상인 사회기반시설 사업
중점경관 관리구역 내	-중점경관관리구역 중 하동 읍시가지는 4층 또는 12m이상인 건축물 -중점경관관리구역 중 하동 읍 외 5개소는 2층 또는 6m이상인 건축물 -경관설계지침 필수사항에 적합하지 않은 건축물
공공이 건축하는 건축물	가. 공공청사(군 본청, 직속기관, 사업소, 읍면) 나. 군 출자·출연기관에서 건축하는 건축물 다. 군 또는 국가기관에서 건축하는 협의 대상 건축물 - 의료시설, 노유자시설, 교육연구시설 등 - 소방서, 우체국, 경찰서, 파출소 등 라. 공공 문화집회시설(공연장, 관람장, 전시장 등) 마. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 건축물

(출처 : 하동군 경관조례를 바탕으로 연구자 작성)

102) 하동군청 경관심의 담당자 유선면담(2016.09.19.) 내용을 바탕으로 작성함

6) 소결 : 지자체 농촌 경관관리 현황 시사점 및 문제점

□ 경관계획, 도시지역과 구분하여 농촌지역에 대한 별도의 경관설계지침을 담아 경관을 관리

도시지역과 농촌지역이 공존하는 경우 경관계획에서는 국토계획법상 도시지역을 도시로, 비도시지역을 농어촌지역으로 구분하여 별도의 경관설계지침을 마련하여 농촌 지역의 경관 관리를 위한 상위계획 성격은 가지고 있는 것으로 파악되었다. 농촌지역의 종합계획이라 할 수 있는 농업식품발전계획은 경관관리를 위한 상위계획의 성격이 아니며, 농어업인삶의질 기본계획에 따라 지자체가 수립하는 시책계획 등은 거의 수립된 바 없어 농촌경관관리에 큰 역할은 하지 못하는 것으로 파악되었다. 농업식품발전계획은 여러 농업·농촌 관련 계획들을 통합하여 종합계획 성격으로 위상을 정립하였으나, 지침에 의한 개편 이후 차년도 일반농산어촌개발사업에 대한 종합구상 내용을 포함하여야 하는 이유때문인지 매우 급하게 수립됨으로써, 실제 농촌사업추진의 상위계획 역할 외에는 종합계획으로서의 역할은 미흡하였다. 실제로 충남 몇몇 지자체에서는 공간단위 관리계획 또는 사업계획 수립 시 전혀 참고하고 있지 않은 것으로 파악되었다.

⇒ 경관계획 농촌 경관 관리를 위한 상위계획으로 기능과 역할 가능, 자리매김 필요

[표 3-22] 지자체별 경관계획에서의 농촌 경관관리 내용적 특성

구분	유형	인구(명)	경관계획에서의 농촌 경관관리 내용적 특성
당진시	도농복합도시	16만	도농복합시인 특성을 고려하여 도시지역과 농어촌지역으로 구분하여 경관설계지침을 설정. 도시와 농촌의 구분은 국토계획법상의 도시지역과 비도시지역으로 구분
서천군	군	5만	의무수립대상지역 아니지만 경관계획을 수립하여 농촌 경관을 관리, 농어촌 경관가이드라인 마련. 중점경관관리구역 중 농어촌유형 설정하여 별도 가이드라인 마련. 도시와 농촌의 구분은 국토계획법상의 도시지역과 비도시지역으로 구분
김해시	대도시 근교형 도농복합도시	52만	경관계획구역도 인덱스를 통해 해당 대지에 적용되는 설계지침을 확인할 수 있게 하고, 구성요소별 지침과 공통 설계지침을 마련하여 경관을 관리
하동군	군	4만	-

□ 경관계획수립지침 군단위 농촌지역 경관계획 수립 시 활용하는데 한계

지자체 경관계획을 수립하는 과정에서 도시지역의 경관계획에는 「경관법」에 의한 ‘경관계획수립지침’을 참고하고, 농촌지역의 경관계획에는 농식품부의 ‘농어촌 경관계획 수립요령’을 참고하여 작성하고 있었다. 현재 「경관법」에 의한 ‘경관계획수립지침’은 행정구역의 대부분이 농촌인 군단위 지자체 경관계획을 수립하는 데에는 한계가 있음을 알 수 있다.

⇒ 경관계획수립지침과 농어촌 경관계획 수립요령이 행정구역의 대부분이 농촌인 군단위 지자체의 경관계획 수립 시 적합하게 적용될 수 있도록 개정 또는 연계 필요

□ 사업 시행 시 수립되는 경관계획 농촌 경관 향상에 중요한 역할 담당

지역의 경관은 사업의 시공이 이루어지면서 변화·형성된다. 현재 우리나라 농촌에는 일반농산어촌개발사업, 농어촌정비사업 등 다양한 사업들이 활발히 추진되고 있다. 사업 시행 시 수립하는 경관계획이 농촌 경관관리에 매우 중요하고, 유효한 관리수단으로 작동할 수 있다. 그러나 현재 농어촌정비사업 시행 시 사업시행자가 필요시 수립할 수 있는 농어촌 경관관리계획은 수립된 사례가 많지 않다. 서천군 송림마을의 경우 농어촌마을리모델링 시범사업에서 수립한 구체적인 계획 및 가이드라인을 수립·운영한 결과 마을경관형성에 상당히 긍정적인 수단으로 작동한 점은 시사하는 바가 크다. 그러나 이 사례는 시범사업으로서 다양한 전문가의 참여 등 많은 재정과 인적 자원이 투입된 결과였다. 본 시범사업의 체계가 일반화되어 사업 시행 시 경관계획이 실효성 있게 작성될 수 있는 방안마련이 필요하다.

⇒ 사업시행 시 수립하는 경관계획이 농촌 경관의 형성·관리에 실효성있게 작동될 수 있도록 전문가 지원 등의 시스템 마련 필요

□ 장소 중심의 통합적 경관형성을 위한 공간계획과 사업 계획을 함께 담은 종합계획 부재

일반농산어촌개발사업의 경우, 사업추진단계에서 수립되는 경관계획은 간판정비, 담장정비, 지붕개량, 가로경관 정비, 근린공원 정비 및 마을 둘레길 조성 등 사업계획에 이미 정해져 있는 개별 단위사업의 경관형성·개선에 한정되어 있다. 최근 기본계획과 경관계획의 수립주체가 다를 경우 협력 없이 수립되어 내용이 연계되지 못하거나 상충되기도 하여 다시 통합하여 수립하는 것으로 변화를 맞고 있는데, 이러한 과정에서 경관

계획의 수립비용이 축소되어 천편일률적인 형식적 경관계획이 양산되는 상황에 있다. 주민들의 농촌 경관에 대한 이해와 인식도 여전히 낮은 점도 문제시되고 있다.¹⁰³⁾

한편 하동군은 장소중심의 현황과 잠재력 분석을 토대로 문제점을 해결하고 통합적 경관 형성과 발전방향을 모색하기 위해 지역에 필요한 사업계획과 그 실행방안을 담은 마스터플랜을 수립하여 이를 토대로 사업을 진행해나가고 있다. 하동군의 경우 아직까지 경관향상의 성과를 가시적으로 파악할 만큼 사업이 진행되지는 않았으나, 경관협정 등의 추진 등으로 마스터플랜에 의한 통합경관이 형성될 가능성이 높다.

지역 경관의 현황과 특성을 고려한 경관관리의 방향과 원칙을 제시하거나, 사업추진의 근거가 되는 지역개발의 미래상과 기본구상 등을 제시하고 구체적으로 지역에 필요한 사업계획을 종합적으로 담은 종합계획(마스터플랜)은 부재하며, 주민들의 농촌 경관에 대한 이해와 인식도 여전히 낮은 상황이다.

⇒ 지역에 필요한 사업계획과 실행방안을 담은 마스터플랜을 토대로 장소중심의 통합적 경관을 형성할 수 있는 체계 마련 필요 : 사업계획과 공간계획과의 긴밀한 연계

[표 3-23] 지자체별 사업추진 과정에서의 농촌 경관관리 체계 특성

구분	유형	인구(명)	특성
당진시	도농복합도시	16만	-
서천군	군	5만	송림마을 리모델링 시범사업 추진 시 사업시행계획에 건축마스터플랜과 경관계획을 수립하여 경관 향상 도모 경관설계지침과 가이드라인을 활용할 수 있도록 경관협약 추진
김해시	대도시 근교형 도농복합도시	52만	-
하동군	군	4만	장소중심의 현황과 잠재력 분석을 토대로 문제점을 해결하고 발전방향을 모색하기 위해 지역에 필요한 사업계획과 그 실행방안을 담은 마스터플랜을 수립. 지역에 필요한 사업이 단계별로, 체계적으로 추진되어 나가는데 가이드 역할

103) 관련 전문가 자문내용을 바탕으로 작성(2016.10.26.)

□ 경관전담부서와 농촌 경관 및 사업 부서 간 협력 또는 연계 미흡

서천군과 당진시의 경우 충남공공디자인센터의 경관관련 컨설팅을 받기 위해 경관 담당부서에서 경관과 관련한 지역사업들을 선별하여 연계하는 업무를 추진하고 있으나, 관련 부서와 협조체계가 없어, 농촌경관과 관련한 사업을 파악하는데 어려움을 겪고 있다. 또한 컨설팅 대상으로 선정되었다 하더라도 컨설팅 진행경과에 대한 진행사항을 전혀 파악할 수 없는 상태이다.

김해시는 해당 대지에 적용되는 경관설계지침을 확인하기 쉽게 인덱스 형식으로 경관관리구역도를 만들어 놓고, 사업추진 시 설계지침을 토대로 실무차원에서 경관협의를 할 수 있도록 부서 및 전문인력을 운영하고 있는 점이 특징적이다. 경관계획의 내용이 문서에 머물지 않고 실제로 경관관리를 위한 수단으로 작동할 수 있도록 조직 및 인력을 운용하고, 실제 적용이 가능하고 또 적용 후 경관향상 효과를 가져 온 지침을 마련하고 있는 점도 시사하는 바가 크다. 경관계획에 현실적인 설계지침을 적용하기 위해 사전에 관련된 연구용역을 추진하는 등 단계별로 필요한 사항을 준비하여 내실있는 경관계획을 수립할 수 있었던 점도 주시할 필요가 있다. 경관에 대한 인식전환과 함께 실무적으로 경관과 관련된 다양한 업무를 기획하고 추진할 수 있는 전문인력의 확충이 무엇보다 중요하다는 것을 보여주고 있다.

⇒ 국토계획법 및 경관법 소관부서와 농촌사업 관련 부서와의 연계성·협력체계 방안 모색 필요, 전문인력 확충과 지원 필요

[표 3-24] 지자체별 농촌 경관 관련 조직의 운영 특성

구분	유형	인구(명)	특성
당진시	도농복합도시	16만	<ul style="list-style-type: none"> - 경관전문인력을 운영하고 있으나 여러 법과 부처를 소관하여 업무 과다. - 충남의 공공디자인센터에서 수행하는 경관관련 컨설팅 대상을 선별하여 전달해주는 역할을 하고 있으나, 농촌 경관 및 사업 관련부서와 연계가 적어 농촌 경관과 관련되어 센터의 컨설팅을 받기 어려운 구조
서천군	군	5만	
김해시	대도시 근교형 도농복합도시	52만	<ul style="list-style-type: none"> - 경관에 대한 지역의 관심과 정책 추진의지가 높아, 경관전담부서 및 전문인력 운영. 경관담당부서에서 경관계획에 의한 설계지침 적용여부를 검토하는 역할수행에 관련 부서 협조적. 다만, 아직까지 농촌 관련 부서와의 협력관계는 미흡

3. 농촌경관 대국민 인식 조사

1) 대국민 인식조사의 개요

□ 조사 목적

지금까지 추진되어 온 농촌경관 관련 정책을 검토한 결과, 농촌 경관관리를 위한 합의된 정책방향은 불명확하였으며, 이에 대한 대국민 공감대 형성도 미흡하였다. 이에 본 조사는 농촌경관의 보전·관리 및 형성에 관한 일반국민 및 전문가들의 인식을 파악하여 아름다운 농촌경관을 지키고 만들어 가기 위한 일관성 있는 정책방향을 설정하기 위한 기초자료를 제공하는데 목적이 있다.

□ 조사 대상 및 방법

인식조사는 일반국민 555명과 전문가 45명 총 600명 대상으로 실시하였다. 일반국민은 전국 만 19세 이상 성인남녀를 대상으로 지역, 성별, 연령별 인구 구성비를 고려하여 비례할당을 하였다. 또한 전문가는 농촌경관업무 담당 공무원, 연구자 및 실무자를 대상으로 하였다. 인식조사는 온라인 설문조사 방식으로 진행하였으며, 2016년 10월 11일부터 10월 21일까지 11일 동안 실시하였다.

[표 3-25] 농촌경관 대국민 인식조사 대상

구분	주요 내용
조사대상	<ul style="list-style-type: none"> • 일반국민: 전국 만 19세 이상 성인남녀 • 전문가 : 농촌경관업무 담당 공무원, 연구자, 실무자 <ul style="list-style-type: none"> - 농업·농촌 담당부서 공무원 (부처 및 지자체) - 경관 담당부서 공무원 (부처 및 지자체) - 대학 및 연구기관 소속 연구자 - 민간기관 실무자
표본 추출	<ul style="list-style-type: none"> • 일반국민: 지역, 성별, 연령별 인구 구성비를 고려하여 비례할당 추출 • 전문가: 유의 할당 추출
표본 규모	<ul style="list-style-type: none"> • 총 600명 <ul style="list-style-type: none"> - 일반국민: 555명 (95% 신뢰수준에서 최대허용오차 $\pm 4.15\%$) - 전문가: 45명
조사 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 표준화된 설문지를 이용한 온라인 조사
조사 기간	<ul style="list-style-type: none"> • 2016년 10월 11일 ~ 21일

□ 조사 내용

주요 조사항목으로는 ①농촌 경관의 미래상, ②경관법 제정에 따른 농촌경관 변화 정도, ③아름다운 농촌경관을 만들기 위한 노력, ④농촌경관 관련 정책의 문제점 및 개선 방향으로 구성하였다. 마지막 항목인 농촌경관 관련 정책에 대한 설문은 전문가만을 대상으로 하였다.

첫째, 농촌경관의 미래상 부문에서는 농촌하면 떠오르는 이미지, 농촌의 아름다운 및 매력, 농촌경관 훼손 요인 등에 대한 인식을 파악하여 향후 농촌경관을 가꾸어나가는 기본방향 설정을 위한 기초자료로 활용하고자 하였다. 둘째, 경관법 제정에 따른 농촌경관 변화 정도에서는 경관법 인지 여부 및 경관법 제정 이후 농촌경관 변화 정도에 대해 조사하였다. 셋째, 아름다운 농촌경관을 만들기 위한 노력 부문에서는 농촌경관의 보전·관리 주체, 농촌경관 보전·관리 활동에 대한 참여 의향, 농촌경관의 보전·관리를 통해 지향하고자 하는 방향과 이를 위한 우선 실천사항 등에 대해 조사하였다. 넷째, 농촌경관 정책의 문제점 및 개선방향 부문에서는 농촌경관 관련 정책 인지 여부, 정책 추진 정도, 문제점, 실행 상의 한계, 지원기관의 필요성 및 그 형태에 대한 인식을 조사하였다.

[표 3-26] 농촌경관 대국민 인식조사 항목

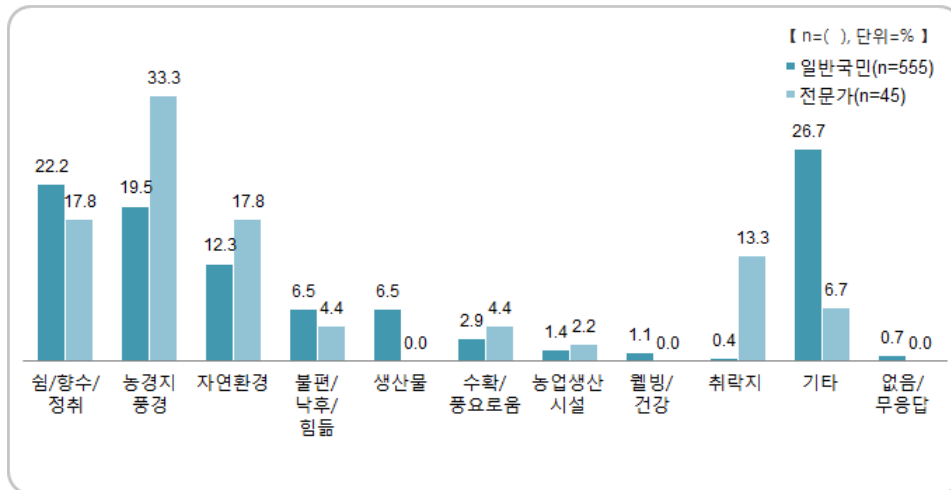
구분	설문 항목	설문 대상	
		일반국민	전문가
농촌 경관의 미래상	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌하면 떠오르는 이미지 • 농촌의 아름다움이나 매력 • 농촌경관 훼손 요인 	●	●
경관법 제정에 따른 농촌경관 변화 정도	<ul style="list-style-type: none"> • 경관법 제정 인지 여부 • 경관법 제정 이후 농촌경관 변화 정도 	●	●
아름다운 농촌경관을 만들기 위한 노력	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌경관 보전·관리 주체 • 농촌경관 보전·관리 참여의향 • 농촌경관 보전·관리를 통해 지향하고자 하는 방향 • 농촌경관 보전·관리를 위한 우선 실천사항 	●	●
농촌경관 관련 정책의 문제점 및 개선방향	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌경관 관련 정책 인지 여부 및 정책 추진 정도 • 농촌경관 관련 정책의 문제점 • 농촌경관 관련 정책 실행 상의 한계 • 농촌경관 관련 중간지원조직의 필요성 • 농촌경관 관련 중간지원조직의 형태 	X	●

2) 대국민 인식조사 결과분석

① 농촌경관의 미래상

□ 농촌에 대한 이미지

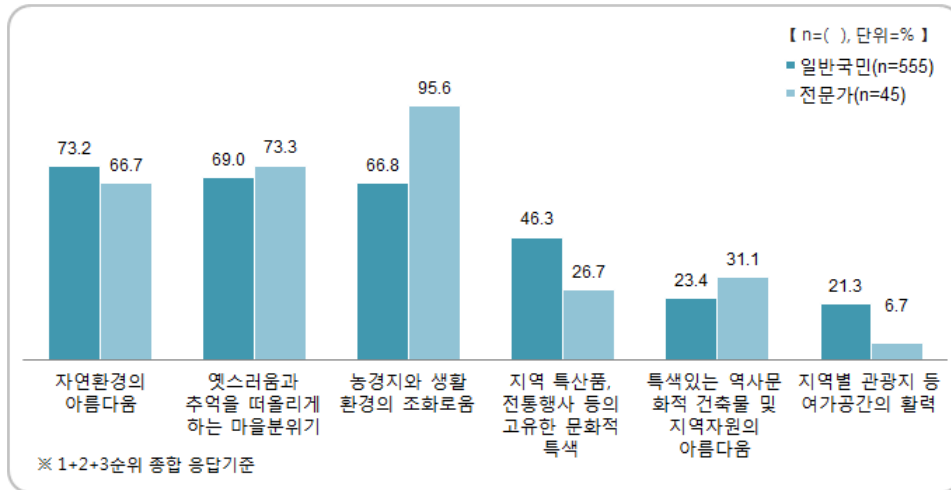
농촌하면 가장 먼저 떠오르는 이미지로 일반국민들은 ‘쉼/향수/정취’(22.2%) 등 정서적인 이미지를, 전문가들은 ‘농경지 풍경’(33.3%) 관련 이미지를 가장 많이 떠올리는 것으로 조사되었다. 또한 일반인과 전문가 공통적으로 쉼/향수/정취, 농경지 풍경, 자연환경 등의 이미지를 주로 떠올렸으며, 그 외에 농촌지역의 불편하고 낙후한 이미지도 일부 떠올리고 있었다.



[그림 3-15] 농촌에 대한 이미지

□ 농촌의 아름다움 및 매력

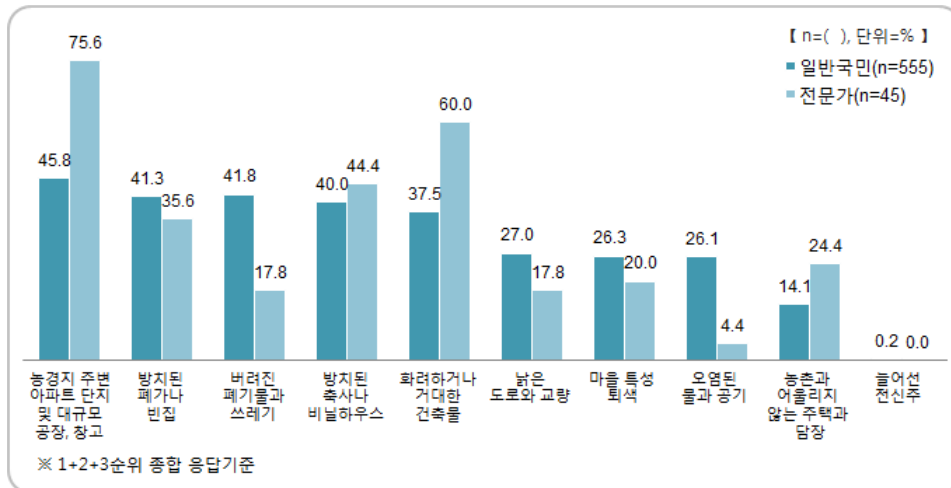
농촌의 아름다움이나 매력으로 일반국민들은 ‘자연환경의 아름다움’을, 전문가들은 ‘농경지와 생활환경의 조화로움’을 꼽고 있었다. 또한 일반국민과 전문가 공통적으로 자연환경의 아름다움, 농경지와 생활환경의 조화로움, 옛스러움과 추억을 떠올리는 마을 분위기를 농촌의 주요 매력 포인트로 인식하고 있는 것으로 조사되었다.



[그림 3-16] 농촌의 아름다움 및 매력

□ 농촌경관의 훼손 요인

농촌경관을 훼손하는 요인으로서 일반국민과 전문가 공통적으로 가장 먼저(1순위 응답) ‘농경지 주변에 개발된 아파트 단지 및 대규모 공장, 창고’, ‘펜션, 음식점 등 주변과 어울리지 않게 화려하거나 거대한 건축물’ 등을 선택하여, 대규모 건축물이나 개발을 농촌 경관을 훼손하는 가장 큰 문제로 인식하고 있음을 알 수 있었다. 그 외에도 ‘방치된 축사나 비닐하우스’, ‘방치된 폐가나 빈집’, ‘버려진 폐기물과 쓰레기’ 등 농촌경관의 관리 미흡으로 인한 방치 문제를 농촌경관 훼손의 주요 요인으로 생각하고 있었다.

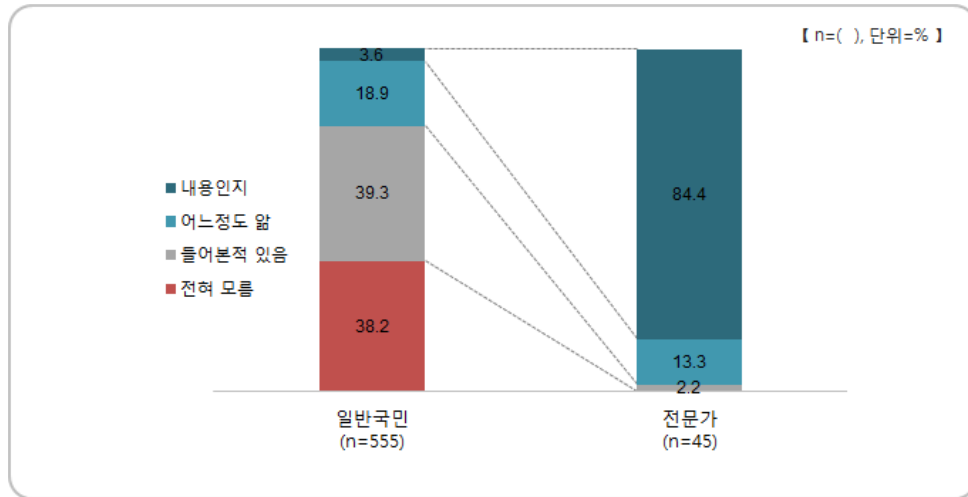


[그림 3-17] 농촌경관의 훼손 요인

② 경관법 제정에 따른 농촌경관 변화 정도

□ 경관법 제정 인지 여부

2007년 제정되고 2013년 개정된 「경관법」에 대해 일반국민의 22.5%가 어느 정도 알고 있다고 응답하였으며, 전문가는 대부분(97.7%)이 인지하고 있었다.

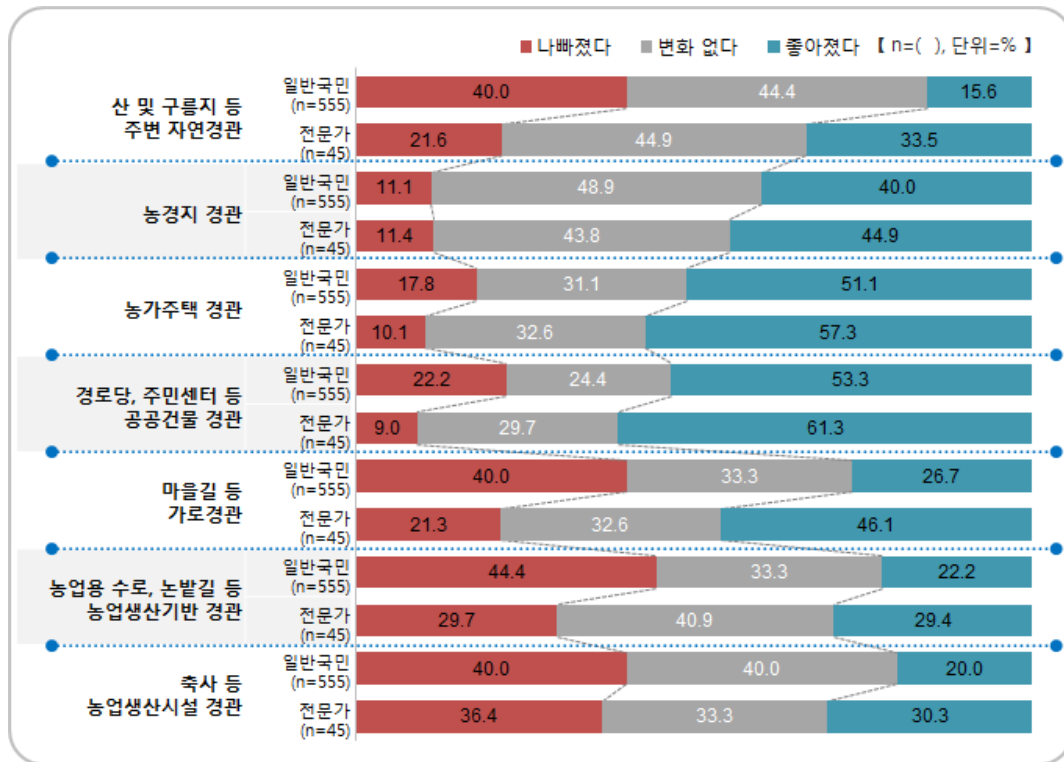


[그림 3-18] 경관법 제정 인지여부

□ 경관법 제정 이후 농촌경관 변화 정도

경관법 제정 전과 비교해, 농촌경관 중에서 ‘경로당, 주민센터 등 공공건물 경관’과 ‘농가주택 경관’은 일반국민과 전문가 모두 50% 이상의 응답자가 확연하게 좋아졌다고 인식하고 있음을 확인하였다. 그 외에도 전문가들은 ‘농경지 경관’, ‘마을길 등 가로경관’ 등도 좋아졌다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

이와 반대로 일반국민들은 ‘마을길 등 가로경관(40.0%)’과 ‘농업용 수로, 논밭길 등 농업생산기반 경관(29.7%)’ 등이 나빠졌다고 생각하고 있으며, 전문가들은 ‘축사 등 농업생산시설 경관(36.4%)’과 ‘농업용 수로, 논밭길 등 농업생산기반 경관’이 나빠졌다고 인식하고 있었다. 한편, 지난 10여 년 동안 크게 변함이 없다고 느끼는 경관으로 일반국민과 전문가 모두 ‘산 및 구릉지 등 주변 자연경관’, ‘농경지 경관’ 등을 선택하였다.



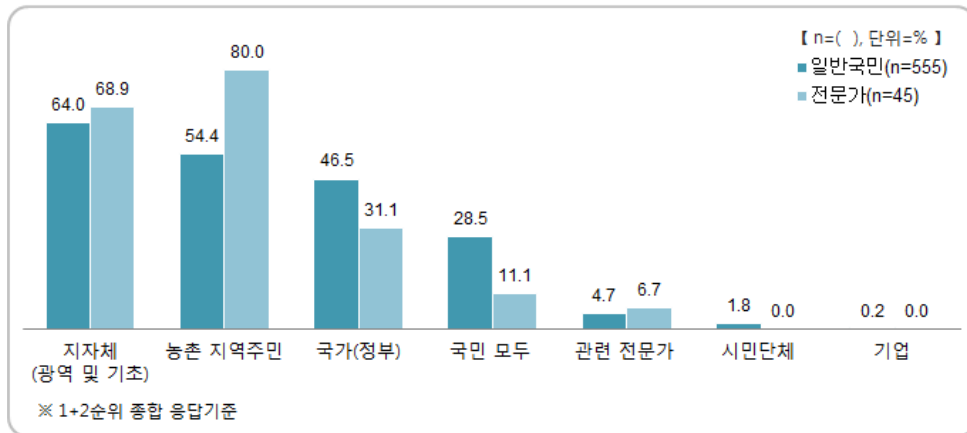
[그림 3-19] 경관법 제정 이후 농촌경관 변화 정도

③ 농촌경관을 만들기 위한 노력

□ 농촌경관 보전·관리 주체

농촌경관을 아름답게 만들고 지켜가기 위해 노력해야 할 주체에 대해 일반국민들은 국가(1순위 응답 31.9%), 농촌지역주민(27.2%), 지자체(23.4%) 순으로 높은 응답률을 보였다. 반면, 일반국민들 중 농촌지역 거주자의 경우에는 농촌지역주민(1순위 응답 34.4%), 국가(31.1%), 지자체(18%)로 응답하여 농촌경관 보전 및 관리를 스스로 해야 하는 역할로 인식하고 있음을 알 수 있었다. 이와 더불어 전문가들 역시 농촌지역주민(1순위 응답 51.1%)이 농촌경관 보전 및 관리의 주체라는 응답이 가장 많았으며, 그 외에 지자체(28.9%), 국가(13.3%) 순으로 응답하였다.

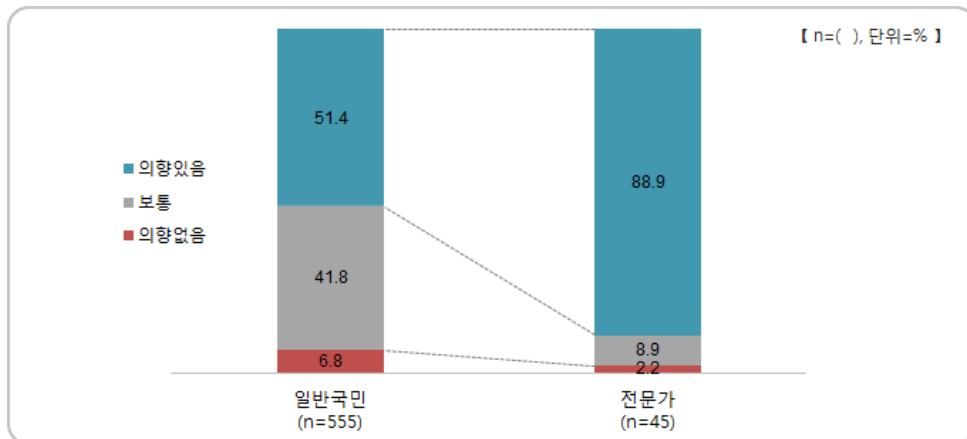
한편, 1순위와 2순위 응답을 종합하여 살펴보면, 일반국민들은 지자체, 농촌 지역주민, 국가 순으로, 전문가들은 농촌 지역주민, 지자체, 국가 순으로 농촌경관을 가꾸어 나가는데 노력해야 할 주체라고 인식하고 있음을 확인하였다.



[그림 3-20] 농촌경관의 보전·관리의 주체

□ 농촌경관 보전·관리 참여의향

농촌경관을 아름답게 가꾸어 나가는 활동에 대해 일반국민은 2명 중 1명이, 전문가는 10명 중 9명 가까이가 참여 의향을 나타내고 있어, 농촌경관의 보전 및 관리 활동에 대한 호응도가 매우 높은 것으로 조사되었다. 특히, 일반국민의 경우, 남성(55.6%)이면서 연령이 높을수록 참여의지가 높았으며, 그 중에서도 50대 이상 연령층(61.3%), 농촌지역 거주자(67.2%)의 참여의지가 가장 높았다.

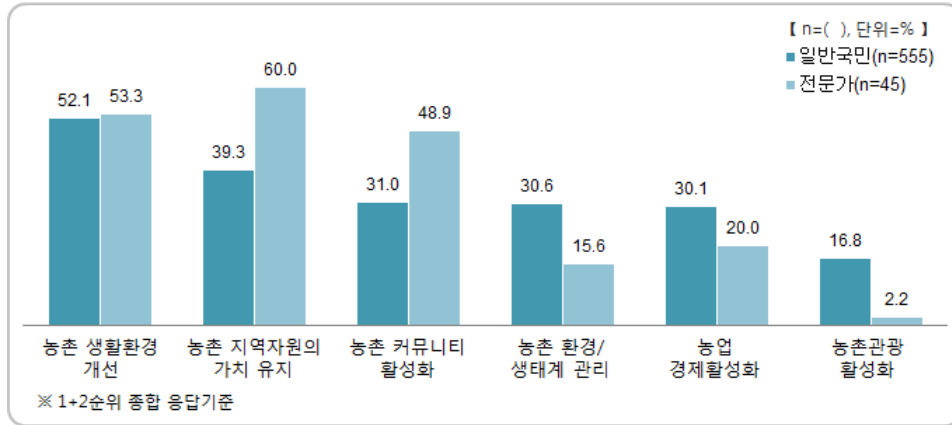


[그림 3-21] 농촌경관의 보전·관리를 위한 참여 의향

□ 농촌경관 보전·관리를 통해 지향하고자 하는 방향

농촌경관의 보전 및 관리를 통해 지향하고자 하는 방향에 대해 일반국민과 전문가

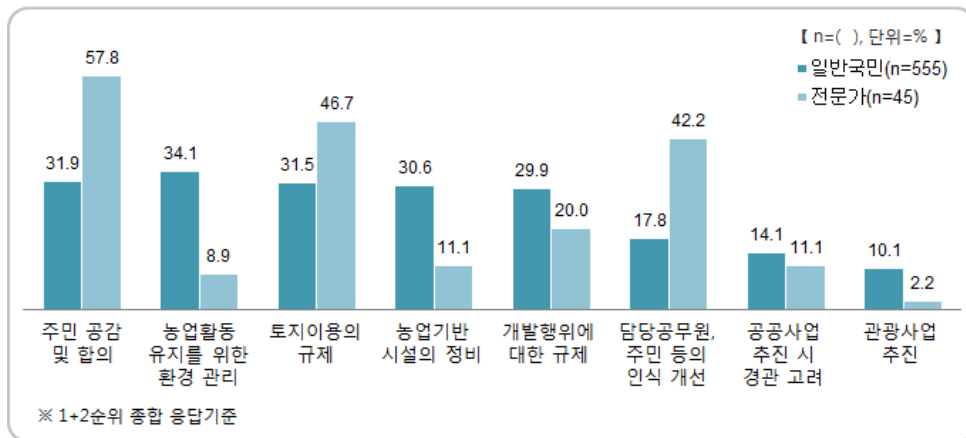
모두 ‘농촌 생활환경 개선’과 ‘농촌 지역자원의 가치 유지’를 중요하게 생각하는 것으로 조사되었다. 다만, 일반국민은 ‘농촌 생활환경 개선’ 쪽에 좀 더 무게를 두는 반면, 전문가들은 ‘농촌 지역자원의 가치 유지’에 조금 더 의미를 두었다.



[그림 3-22] 농촌경관 보전을 위한 정책 추진 방향

□ 농촌경관 보전·관리를 위한 우선 실천사항

일반국민들은 ‘농업활동 유지를 위한 환경 관리’, ‘주민 공감 및 합의’, ‘토지이용의 규제’, ‘농업기반시설의 정비’, ‘개발행위에 대한 규제’ 등을 농촌경관 보전·관리를 위한 우선 실천사항으로 선택하였다. 반면, 전문가들은 ‘주민의 공감 및 합의’가 가장 중요하고 그 다음으로 ‘토지이용의 규제’와 ‘공무원들과 주민들의 인식 개선’이 필요하다고 선택하였다.



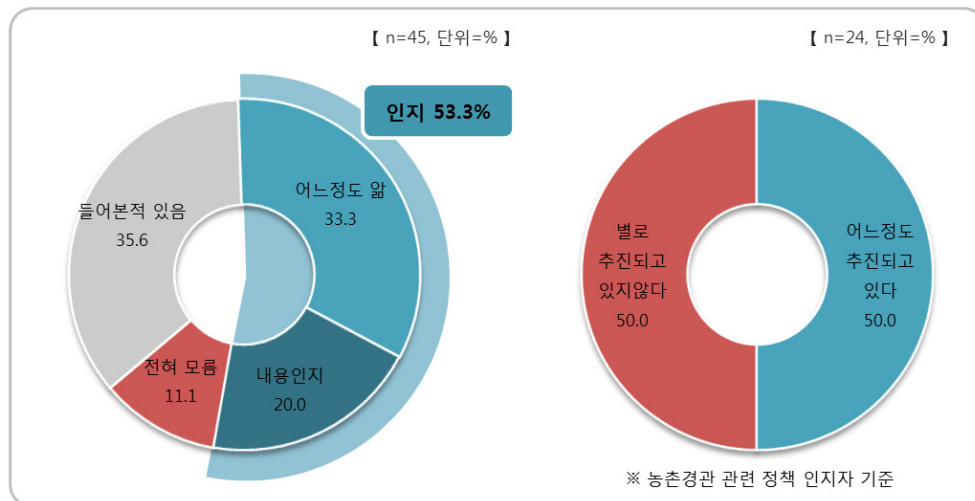
[그림 3-23] 농촌경관 보전을 위한 우선 실천 사항

④ 농촌경관 관련 정책의 문제점 및 개선방향

□ 농촌경관 관련 정책 인지 여부 및 정책 추진 정도

전문가를 대상으로 농촌경관 관련 정책에 대한 인지 여부를 확인한 결과, 53.3%가 알고 있다고 응답하였다. 그 중에 내용까지 잘 알고 있다는 응답이 20%, 어느 정도는 알고 있다는 응답이 33.3%였다. 또한 들어본 적은 있다는 응답은 35.6%이었으며, 전혀 모른다는 응답도 11.1%나 되었다.

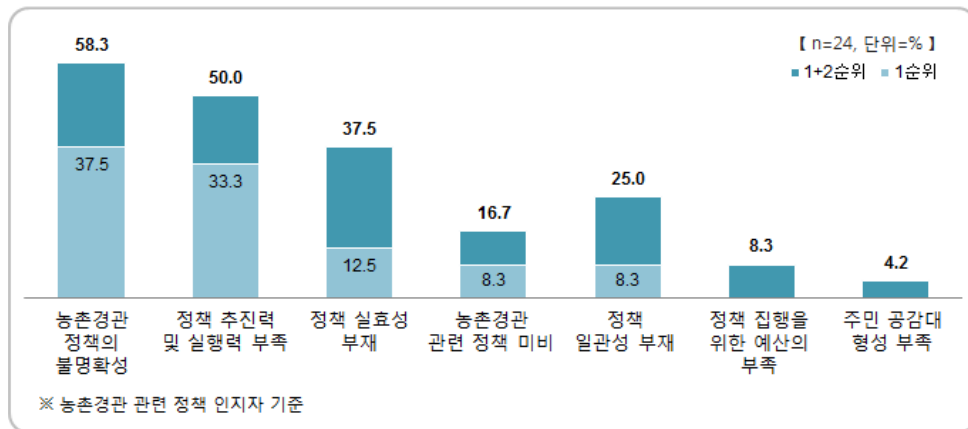
한편, 농촌경관 관련 정책에 대해 알고 있는 전문가들을 대상으로 농촌경관 정책의 추진 정도에 대해 조사한 결과, 잘 추진되고 있다는 응답은 0%, 정책이 어느 정도 추진되고 있다는 응답이 50%, 별로 추진되고 있지 않다는 응답이 50%였다.



[그림 3-24] 농촌경관 관련 정책 인지여부 및 정책 추진 정도

□ 농촌경관 관련 정책의 문제점

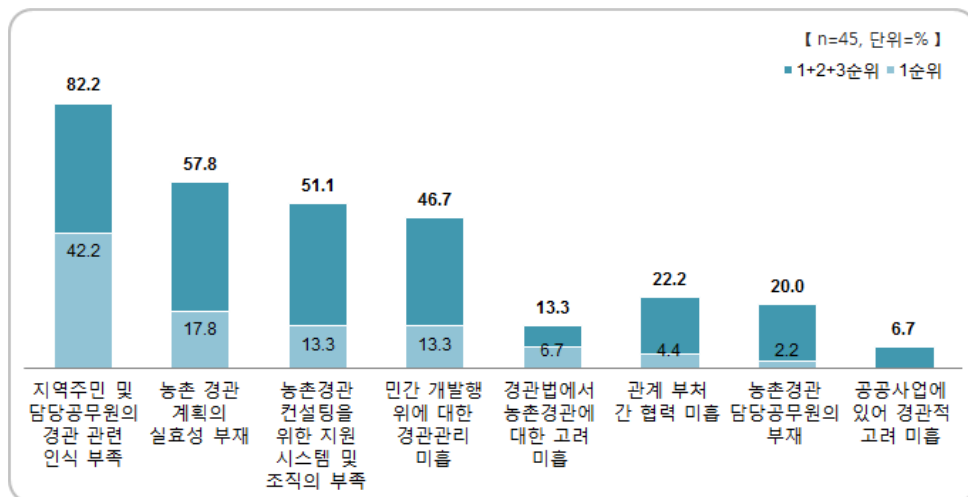
농촌경관 관련 정책에 대해 전문가의 과반 이상(58.3%)은 '농촌경관 정책의 불명확성'이 가장 큰 문제라고 지적하였으며, 그 다음으로는 '정책 추진력 및 실행력 부족(50%)', '정책의 실효성 부재(37.5%)', '정책의 일관성 부재(25.0%)' 등이 문제라고 응답하였다.



[그림 3-25] 농촌경관 관련 정책의 문제점

□ 농촌경관 관련 정책 실행 상의 한계

전문가들은 농촌경관 관련 정책을 실행하는데 있어서는 ‘지역주민 및 담당공무원의 경관에 관한 인식 부족(1순위 42.2%, 종합 82.2%)’이 가장 큰 문제라고 인식하고 있었다. 그 다음으로 ‘농촌 경관계획의 실효성 부재’, ‘농촌경관 컨설팅을 위한 지원 시스템 및 조직의 부족’, ‘민간 개발행위에 대한 경관관리 미흡’ 등이 문제라고 응답하였다.



[그림 3-26] 농촌경관 관련 정책의 실행 상의 한계

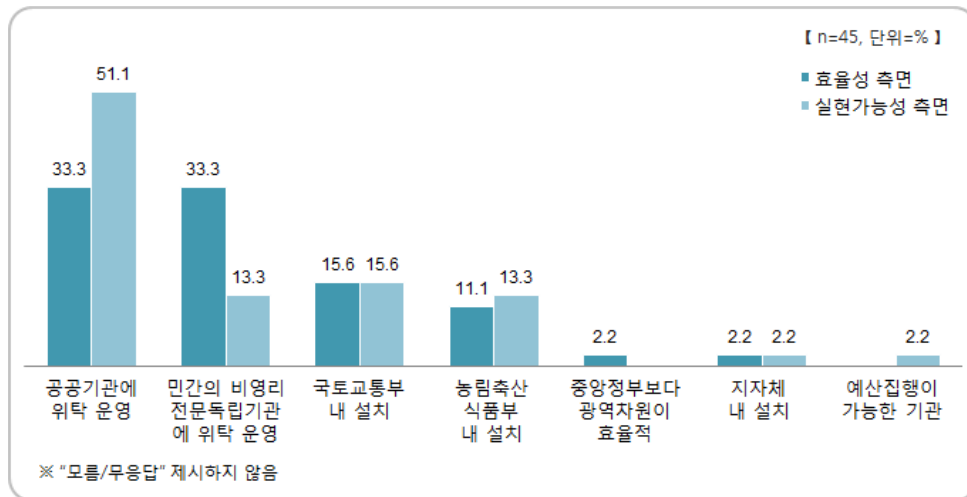
□ 농촌경관 관련 중간지원조직의 필요성

국가나 지자체의 농촌경관 정책, 계획, 사업 등에 대해 컨설팅 및 지원업무를 수행할 수 있는 기관의 필요성에 대해서는 전문가 모두(100%)가 필요하다고 응답하였다.

□ 농촌경관 관련 중간지원조직의 형태

• 국가 차원의 농촌경관 관련 중간지원조직의 형태

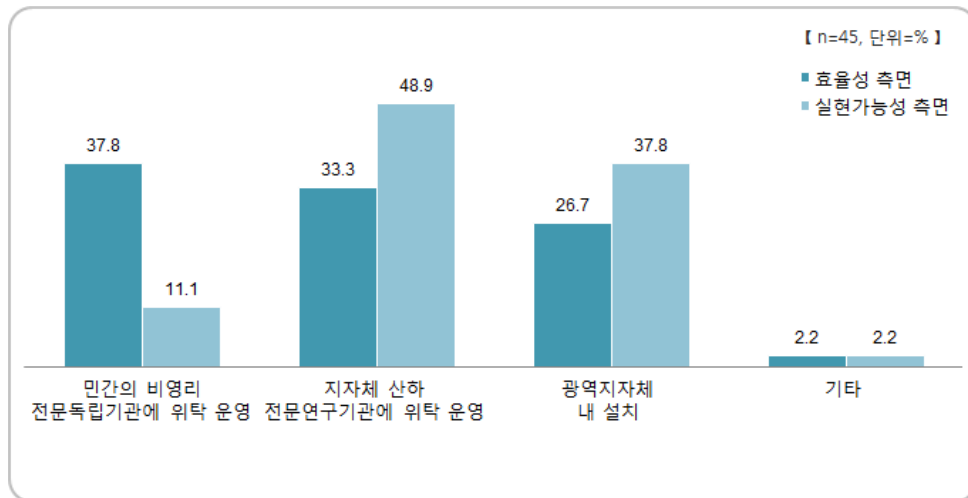
전문가들은 국가(정부) 차원에서 중간지원조직이 설립된다면, 가장 효율적인 조직의 형태는 ‘공공기관에 위탁 운영하는 방식(33.3%)’과 ‘민간의 비영리 전문독립기관에 위탁 운영(33.3%)’하는 방식이라고 인식하고 있었다. 하지만, 실현가능성의 측면에서는 ‘공공기관에 위탁 운영(51.1%)’하는 방식이 현 시점에서 가장 현실성 있는 대안이라고 응답하였다.



[그림 3-27] 국가 차원의 중간지원조직 형태 (효율성 및 실현가능성 측면)

• 지자체 차원의 농촌경관 관련 중간지원조직의 형태

지자체 차원에서 중간지원조직이 설립된다면, 가장 효율적인 조직의 형태는 ‘민간의 비영리 전문독립기관에 위탁 운영 방식(37.8%)’과 ‘지자체 산하 전문연구기관에 위탁 운영 방식(33.3%)’이라는 응답이 많았다. 하지만 실현가능성의 측면에서는 ‘지자체 산하 전문연구기관에 위탁 운영 방식(48.9%)’ 또는 ‘광역지자체 내 설치(37.8%)’ 방식이 적절하다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.



[그림 3-28] 지자체 차원의 중간지원조직 형태 (효율성 및 실행가능성 측면)

3) 소결

□ 농촌경관의 아름다움과 이를 훼손하는 요인

일반국민들과 전문가들은 농촌에 대한 이미지에 대해 주로 ‘섬/향수/정취’, ‘농경지 풍경’, ‘자연환경’ 등을 떠올렸으며, 농촌의 아름다움이나 매력 역시 ‘자연환경의 아름다움’, ‘농경지와 생활환경의 조화로움’, ‘옛스러움과 추억을 떠올리게 하는 마을분위기’ 등에 있다고 인식하고 있다.

하지만 ‘농경지 주변의 아파트 단지나 대규모 공장, 창고’, ‘펜션, 음식점 등 주변과 어울리지 않는 화려하거나 거대한 건축물’이 아름다운 농촌경관을 훼손하는 주요 요인이라고 생각하고 있었다. 그 외에도 ‘축사나 비닐하우스의 방치나 관리 미흡’, ‘버려진 폐기물과 쓰레기’, ‘방치된 폐가나 빈 집’ 등이 농촌경관을 저해한다고 생각하고 있다.

□ 경관법 제정 이후 농촌경관의 변화 정도

2007년 「경관법」이 제정된 이후 지난 10년 동안 농촌경관의 변화 정도에 대해 일반국민들 및 전문가 모두 ‘경로당, 주민센터 등 공공건축물 경관’이나 ‘농가주택 경관’은 상당 부분 개선되었다고 생각하고 있었다. 또한 ‘산, 구릉지 등의 자연경관’, ‘농경지 경관’은 그동안 크게 변화되지 않았다고 느끼고 있었다.

하지만 일반국민들은 ‘마을길 등 가로경관’, ‘농업용 수로, 논밭길 등 농업생산기반 경관’이, 전문가들은 ‘농업생산기반 경관’과 ‘축사 등 농업생산시설 경관’이 나빠졌다고 생각하고 있었다.

□ 아름다운 농촌경관을 만들기 위한 노력

농촌경관을 지속적으로 보전·관리하기 위한 주체에 대해서는 일반국민들은 국가의 역할이 크다고 판단하였으나, 그 중에 농촌지역 거주자의 경우에는 농촌지역주민이 주체라는 응답이 가장 많았다. 또한 설문대상의 과반수이상의 전문가들 역시 농촌지역주민들이 주체가 되어야 한다고 응답하였다. 더불어 농촌경관의 보전·관리를 위한 활동에 대한 참여 의향에 있어서는 일반국민들의 절반 정도(51.4%), 전문가는 10명 중 9명 정도(88.9%)가 참여 의향이 있다고 응답하였다.

한편, 농촌경관의 보전·관리를 통해 지향하고자 하는 방향에 대해서는 일반국민들과 전문가 모두 농촌 생활환경의 개선, 농촌 지역자원의 가치 유지, 농촌 커뮤니티 활성화 등을 목표로 해야 한다고 응답하였다. 그 중 일반국민들은 농촌 생활환경의 개선에, 전문가들은 농촌 지역자원의 가치 유지에 좀 더 비중을 두었다.

또한 농촌경관의 보전·관리를 위해 우선적으로 실천해야 할 사항으로 전문가들은 주민 공감 및 합의(57.8%)가 가장 중요하다고 판단하였으며, 그 외에도 ‘토지이용의 규제’, ‘담당공무원, 주민의 인식 개선’이 필요하다고 판단하였다. 반면, 일반 국민들은 모든 항목에 대해 비슷한 응답을 하여 우선 실천사항에 대한 생각이 모두 다르다는 것을 확인할 수 있었다.

□ 농촌경관 관련 정책의 문제점 및 개선방향

농촌경관 관련 정책에 대한 전문가 설문조사 결과, 농촌경관 관련 정책에 알고 있는 전문가는 절반(53.3%) 밖에 되지 않았다. 또한 정책 인지자 중에서 정책이 잘 추진되고 있다고 판단하는 전문가는 한 명도 없었으며, 어느 정도 추진되고 있거나 별로 추진되고 있지 않다는 의견이 반반으로 나뉘었다.

한편, 전문가들이 생각하는 현행 농촌경관 관련 정책의 주요 문제는 ‘정책의 불명확성’, ‘정책 추진력 및 실행력 부족’, ‘정책 실효성 부재’ 등인 것으로 조사되었다. 구체적으로 농촌경관 정책의 실행 상의 한계점으로 ‘지역 주민 및 담당공무원의 경관에 대한

인식 부족(1순위 42.2%)’이라는 응답이 압도적으로 많았으며, 그 외에 ‘농촌 경관계획의 실효성 부재’, ‘농촌경관 컨설팅을 위한 지원시스템 및 조직 부족’, ‘민간 개발행위에 대한 경관관리 미흡’ 등이 문제라고 생각하고 있었다.

농촌경관 관련 중간지원조직이 필요한가에 대한 질문에 대해 전문가 모두가 필요하다고 응답하여, 농촌경관에 대한 인식 제고 및 정책 컨설팅 등을 위한 지원조직이 필요한 상황임을 알 수 있었다. 중간지원조직의 설치 형태에 대해 효율성과 실현가능성 측면을 종합하면, 국가 차원에서는 ‘공공기관에 위탁 운영’하는 방식이 적절하다고 판단하고 있었다. 지자체 차원의 중간지원조직의 경우, 효율성 측면에서는 ‘민간 비영리 전문독립기관에 위탁 운영’하거나 ‘지자체 산하 전문연구기관에 위탁 운영’하는 방식을, 실현가능성 측면에서는 ‘지자체 산하 전문연구기관에 위탁 운영’ 또는 ‘광역지자체 내 조직을 설치’하는 방식이 바람직하다고 판단하고 있었다.

제4장 국내외 협력적 경관관리 운영체계 분석

1. 국내 협력적 경관관리 운영사례 분석
2. 일본의 다부처간 협력적 운영체계 분석

1. 국내 협력적 경관관리 운영사례 분석

경관은 특정 대상에 한정되는 것이 아니라 다양한 대상의 조화에 의해 형성되며, 농촌에서는 경관에 영향을 주는 다양한 사업이 추진되고 있어 협력적인 경관관리가 중요하다. 따라서 국내 농촌 및 경관과 관련한 조직의 협력적 운영사례를 조사하였고, 행정조직 간 협력적 운영사례(김해시, 전라북도)와 광역단위에 설치된 경관전문지원조직(충남공공디자인센터)과 농업·농촌사업추진지원조직(전라북도) 사례를 검토하였다.

1) 행정조직 간 협력적 운영사례 분석

김해시는 ‘경관협의’제도를 운영하여 행정부서간 협조체계를 구축하고 있고 전라북도는 마을만들기 사업과 농업·농촌 및 식품산업 관련 사업의 추진에 있어 전담부서 신설 및 행정부서 간 협력적인 관계를 통해 효과적인 사업 추진을 도모하고 있다.

① 김해시 경관협의 제도 운영

□ 경관조례 상 경관협의 정의 및 협의 대상, 시기 등 구체적인 사항 제시

3장에서 검토한 바와 같이 김해시에서는 경관협의 체계를 구축하고 운영하고 있다. 경관협의를 실제로 작동시킬 수 있는 근거를 경관조례에 두고 있는데, 제2조(정의), 제34조(공공디자인 경관협의 등)에 협의주체, 협의대상, 협의시기, 협의신청방법, 권고 등 구체적인 사항을 담고 있다.

김해시 외에 조례 상 경관협의를 포함하고 있는 지자체는 세종특별자치시, 순천시, 충주시가 있으나 세종시는 경관협의를 대상만을, 순천시는 경관협의를 정의와 경관협약이 가능한 대상사업만을, 충주시는 경관협의를 대상 및 시기에 대한 내용만을 담고 있어 김해시와 같이 경관협약에 대한 사항을 구체적으로 명시하고 있는 경우는 없었다.

[표 4-1] 김해시 경관조례 상 경관협약의 관련 사항

구분	내용	비고
정의	경관심의 및 자문 대상 외의 사항에 대해 디자인 업무를 총괄하는 부서의 검토를 거치는 것	2조
협약주체	관계기관 및 사업주관 부서의 장 또는 건축주	34조
협약대상	경관 관리 및 공공디자인 관련 사업 -경관심의 · 자문 대상 외에 관계기관에서 시행하는 공공디자인 관련 사업 -공공디자인 또는 경관가이드라인 ¹⁰⁴⁾ 이나 공공시설물 표준디자인 적용 시 -공동주택의 채도색 -건축물의 배치 · 형태 · 색채 · 야간경관에 관한 사항으로 지구단위계획 또는 경관계획을 적용하는 사항 -대형 건축물, 보도포장 등에 가야상징 문양을 적용하는 경우 -1,000명 이상 참여하는 옥외 축제 및 행사의 홍보물 디자인 -관계기관 또는 관련 부서에서 요청하는 사항 -공공디자인의 개선이나 협약이 필요한 경우	34조 3조
협약시기	-경관디자인이 수반되는 사업계획 수립 시, 기본 계획 수립 완료 이전 -공공시설물을 설치하는 경우, 디자인 선정 이전 또는 기본설계 완료 이전 -디자인 관련 제안 공모 및 심사계획 수립 이전 -그 밖의 사업은 디자인 선정 또는 확정 이전	34조
협약신청	경관협약의 신청서 작성 및 관련서류 구비하여 신청 -내용 : 사업구분(사업명, 위치, 사업량, 사업기간, 총사업비) 및 협약내용 -구비서류 : 경관협약도서 1부, 경관체크리스트, 그 밖에 협약에 필요한 서류	34조
권고	시장과 총괄부서의 장은 필요시 시의 각 부서의 장 또는 공공기관의 장에게 경관 및 공공디자인에 대한 시정·권고 가능	34조

(출처 : 김해시 경관조례를 바탕으로 작성)

□ 인허가부서와 연계, 지자체차원에서 경관을 중점정책으로 추진

여러 경관협약의 대상 중 가장 활발하게 운영되고 있는 대상은 공장건축물의 색채에 대한 사항이다. 김해시 전역을 4권역으로 나누고 각 권역에 건축되는 공장건축물의 지붕과 벽체 등의 색채를 제한하고 있다. 공장건축물 색채 가이드라인에서는 그 적용 대상을 주용도가 공장 또는 제2종 근린생활시설 중 제조업소로 허가·신고되는 건축물로 규정하고 있다. 이 때에 인허가부서와 연계하여 경관협약 이후에 허가를 진행하도록 연계하고 있어 경관협약 및 경관가이드라인 적용의 실효성이 높은 것으로 파악된다.¹⁰⁵⁾

104) 건축물 경관가이드라인, 공장건축물 색채 가이드라인, 가설울타리 가이드라인, 가로환경시설물 디자인 가이드라인, 범죄예방 환경디자인 가이드라인, 야간경관조명 관련 가이드라인, 색채 가이드라인, 그 밖에 시장이 경관관리를 위하여 필요하다고 인정하는 가이드라인

또한 김해시에서는 약 10년 전부터 경관에 대한 관심과 중요성을 시차원에서 추진해왔기 때문에 사업시행자나 관련 부서에서 경관협의를 진행할 대상에 대해 충분히 인지하고 있다. 즉, 지자체차원에서 경관에 대한 지속적인 관심이 경관행정의 협력적 운영에 있어서 큰 밑거름이 되고 있다.

② 전라북도 농촌관련 업무 전담부서 신설 및 행정협의회 운영

□ 농촌관련 업무 전담부서 신설 : 전라북도 농촌활력과 신설(2013)

전라북도는 농촌에서 추진되고 있는 마을관광, 마을만들기, 귀농·귀촌, 농식품6차산업, 로컬푸드, 농촌개발 관련 업무를 하나의 부서에서 운영할 수 있도록 2013년에 농촌활력과는 신설하였다. 중앙공모사업을 대응하고 신규사업 발굴하기 위해 부서별로 산재되어 있던 관련 사무를 한 곳에서 종합적으로 추진하여 업무의 효율성 제고하기 위한 것이다. 특히 국가 및 도의 공모사업에 있어 주민참여 및 역량 강화가 강조되면서 마을만들기 팀을 포함한 공동체활성화 관련 업무를 통합하여 수행하기 위한 것이 주요 목적이다.

□ 다양한 부서에서 개별적으로 수행하던 업무를 통합

농촌활력과는 크게 마을관광팀, 생생마을T/F팀, 귀농귀촌팀, 농식품6차산업팀, 로컬푸드팀, 농촌개발팀으로 구성되는데 본래 다양한 부서에서 개별적으로 수행하던 업무를 통합적으로 수행할 수 있도록 모아둔 것이 특징적이다. 예를 들어, 서천군에서는 해당 업무를 문화관광과, 건설과, 농림과, 도시건축과에서 나누어 수행하고 있다.

[표 4-2] 전라북도 농촌협력과 업무 구성 및 서천군 담당부서와 비교

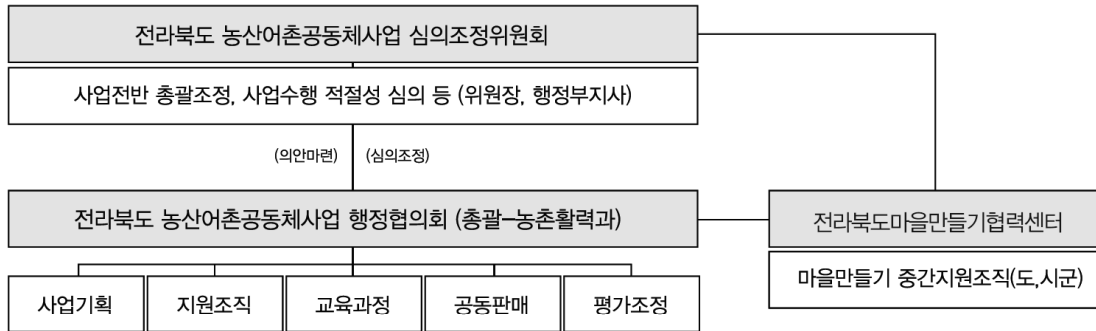
팀	업무	서천군과 비교
마을관광팀	농촌체험휴양마을 조성 및 활성화 사업	문화관광과
생생마을T/F팀	생생마을 사업, 농어업인 삶의 질 정책 총괄, 일반 농산어촌개발사업, 지역행복생활권 연계협력사업	건설과, 도시건축과
귀농귀촌팀	귀농귀촌 관련 업무 추진 외, 경관직불제	농림과
로컬푸드팀	로컬푸드 및 학교급식 업무	농림과
농식품6차산업팀	농촌 6차산업, 공동체회사, 농촌자원복합산업화	문화관광과
농촌개발팀	일반농산어촌개발사업, 취약지역생활여건개조사업, 농업기반정비사업 등	건설과

(출처 : 전라북도청 홈페이지(jeonbuk.go.kr) 조직도를 바탕으로 작성, (검색일자:2016.06.10.))

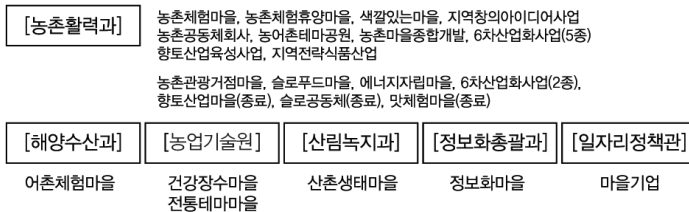
□ 관련 부서 간 정책사업 조정 및 관리 방안 마련 : 전라북도 농산어촌공동체사업 ‘행정협의회’와 ‘심의조정위원회’ 운영(2015)

농촌활력과는 전담조직으로 구성되었지만 그 외에도 농업·농촌 및 식품산업과 관련한 정책사업은 다양한 부서가 관련되어 있다. 이에 따라 ①농촌활력과(농축산식품국)를 포함하여 ②해양수산과(농축산식품국), ③농업기술원, ④산림복지과(환경복지국), ⑤정보화총괄과(기획관리실), ⑥일자리경제정책관(경제산업국) 6개의 과에서 담당하고 있는 23개의 정책사업을 통합적으로 조정 관리하기 위해 2015년에 행정협의회와 심의조정위원회를 신설하여 운영하고 있다.

행정협의회는 농촌활력과 총괄 하에 6개의 과가 공동체사업의 기획 및 조정, 중간지원조직의 공동운영, 공동체사업의 평가 및 관리 등 실무관련 사항을 논의하며 심의조정위원회는 행정협의회에서 논의된 사항을 바탕으로 사업전반을 총괄 조정하고, 사업수행 적절성 등을 심의한다. 6개과를 관할하는 5개 실·국·원장과 행정부지사가 참여하는 결정기구라고 볼 수 있다.



[중앙정보 5개 부처 16개 사업, 전라북도 7개 사업등 23개 사업의 통합적 조정]



[그림 4-1] 전라북도 마을만들기 정책의 연계 및 통합추진 체계
(출처 : 황영모·이현민(2016), "전라북도 마을만들기 현황과 활성화 전략", p.16.)

2) 중간지원조직 운영 사례 분석

① 경관전문 지원조직 운영사례 분석 : 충청남도 충남공공디자인센터

□ 충남공공디자인센터 설립배경 및 근거

2009년 충남연구원 내에 공공디자인클리닉센터 (연구원 1인)의 형태로 시작되었다. 본래 연구원 내 시각디자인 및 포장디자인을 담당하던 산업디자인팀이 발전한 형태로 공공디자인 관련 업무를 주로 수행하였다. 이후 공공사업의 디자인 컨설팅과 지원업무를 수행하고 연구기능을 강화하기 위하여 충청남도 공공디자인 조례를 개정(2013.12)하여 2014년 3월에 공식적으로 개소하였다. 디자인 관련 업무를 수행하면서 센터가 조직되었기 때문에 공공디자인 관련 업무가 주로 수행되었으나, 최근에는 농촌에서 활발히 추진되고 있는 농촌사업에 대응하기 위해 건축물, 지역개발사업 등으로 확대되면서 업무의 범위가 넓어지고 있다.

□ 디자인 및 건축설계, 경관관련 전공자로 구성, 외부 전문인력과 연계

센터장 1인 연구원 4인과 디자인 자문을 위한 운영위원 53인으로 구성된다. 책임연구원 2인(건축설계·도시경관계획, 산업·공간디자인), 전임연구원 1인(환경디자인, 주민참여), 연구원 1인(시각, 제품디자인)이며, 외부 전문인력인 운영위원으로 건축설계(14인), 조경설계(9인), 공간디자인(12인), 도시계획(2인), 시각디자인(8인), 산업디자인(8인)이 연계되어 있다.

□ 공공디자인 컨설팅 및 정책연구, 가이드라인수립 및 행사개최 등 다양한 업무 수행¹⁰⁶⁾

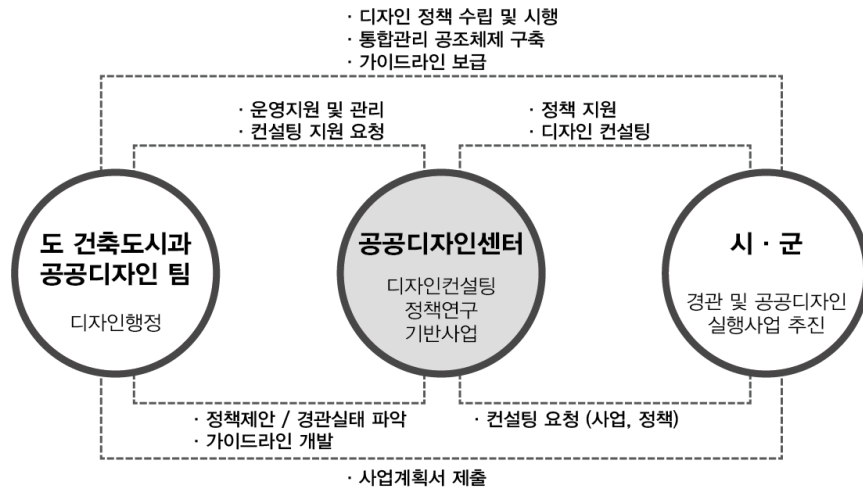
충남공공디자인센터에서는 공공디자인 컨설팅 지원, 경관 및 공공디자인 정책연구 수행, 가이드라인 등 실행계획 수립, 행사 및 교육 개최 등의 업무를 수행하고 있다. 공공디자인 컨설팅 지원은 7년간(2009년-2015년) 549건을 수행하였다.¹⁰⁷⁾ 센터 초기에는 공공매체 등의 공공디자인 지원업무가 많았으나 최근에는 공공건축물, 경관사업을 포함한 각종 마을사업에 대한 지원업무가 증가하고 있는 추세이다.

이외에도 경관 및 공공디자인 관련 정책연구를 수행하고 있다. 충남 공공디자인

106) 충남공공디자인센터, 2015 충남공공디자인센터 하반기 워크숍 자료집(2015.12.22), pp.64-66.

107) 경관사업(읍면소재지정비사업 등 각종 마을사업) 107건, 공공공간(공원·하천·등산로 조성사업, 관광명소화사업) 62건, 공공건축물(경로당, 어린이집, 공중화장실, 복지회관 등 건축물) 173건, 공공시설물 85건, 공공매체(간판, 표지판, 색채, 안내판) 122건

통합기본계획, 미래발전계획, 사전진단체계(2014), 사후진단체계(2015), 경관·공공디자인 실태조사(2014) 충남도의 경관심의 개선방안 연구(2015)등을 수행하였으며 이외에도 실무에서 활용할 수 있도록 각종 가이드라인을 수립하였다. DB구축, 자료집 발간, 워크숍, 세미나, 아카데미 등 행사 및 교육 개최도 수행한다.



[그림 4-2] 충남공공디자인센터 운영체계

(출처 : 충남공공디자인센터(2015), 2015 충남공공디자인센터 하반기 워크숍(2015.12.22) 자료집, p.63.)

□ 공공디자인 컨설팅 운영체계 상 도 와 시·군 경관부서 및 실무부서가 참여

공공디자인센터의 주요 업무인 공공디자인 컨설팅 업무는 경관 또는 공간 디자인과 관련하여 실무단계에서 전문적인 지원을 할 수 있는 수단으로 농촌관련 사업 시행 절차에 있어 필요한 사항이라 판단하여 구체적으로 검토하였다.

공공디자인 컨설팅은 디자인 자문과 디자인 지원으로 구분되는데, 디자인 자문은 사업계획의 수립과정 및 실시설계 과정에서 단순자문 또는 심층 자문을 수행하는 것이고 디자인 지원은 디자인 개발이 요구되는 부분에 대해 센터에서 직접 디자인 대안을 작성하여 요청자에 제시한다.

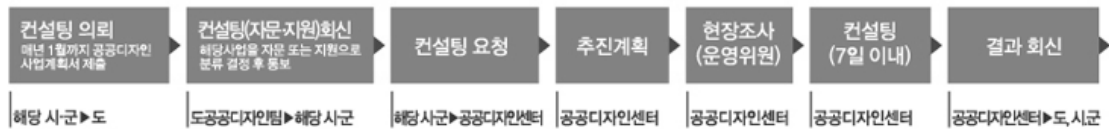
컨설팅 운영¹⁰⁸⁾에는 도 건축도시과, 시·군 경관부서, 시·군 실무부서, 공공디자인 센터가 참여하고 있다. 도는 매년 초 시·군 경관부서에 국비·도비 지원사업 리스트를 제공하고, 시·군 경관부서에 컨설팅 대상 사업 선정을 요청한다. 시·군 경관부서는 컨설팅

108) 서천군 경관업무 담당자(2016.05.23.) 및 충남공공디자인센터 담당자 면담(2016.06.14.) 을 바탕으로 작성

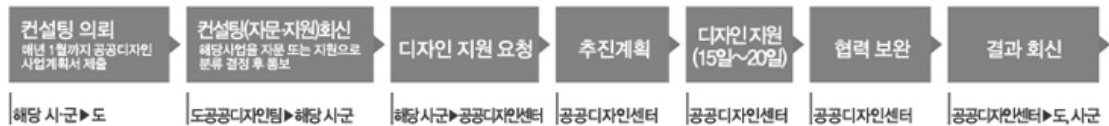
대상 사업을 선정하여 도에 제출하고, 도는 수합한 사업을 공공디자인센터에 제시하여 최종적으로 센터에서 컨설팅 대상을 선정하고 도에 통보한다. 이후 도에서 해당 시·군 실무부서에 컨설팅 대상임을 통보하면, 시·군 실무부서는 사업 시행 시에 센터에 컨설팅을 요청하게 되는 절차를 거치고 있다. 센터는 요청받은 사항에 대해 디자인자문은 7일 이내, 디자인지원은 20일 이내에 컨설팅 내용을 작성하여 결과를 통보한다.

다만 현재 운영체계 상 시·군 실무부서에서 컨설팅을 요청하지 않으면 컨설팅이 이루어지지 못하는 한계가 있다. 즉, 실무부서의 담당자의 인식에 따라서 컨설팅이 적극적으로 이루어지기도, 혹은 전혀 이루어지지 않을 수도 있다.

A. 디자인 자문 - 시·군의 경관 : 공공디자인관련 사업계획 수립 단계 또는 실시설계 전에 전반적 디자인 컨설팅 제공



B. 디자인 지원 - 경관 : 공공디자인계획 수립, 방향 설정 및 디자인 대안을 작성하여 제공

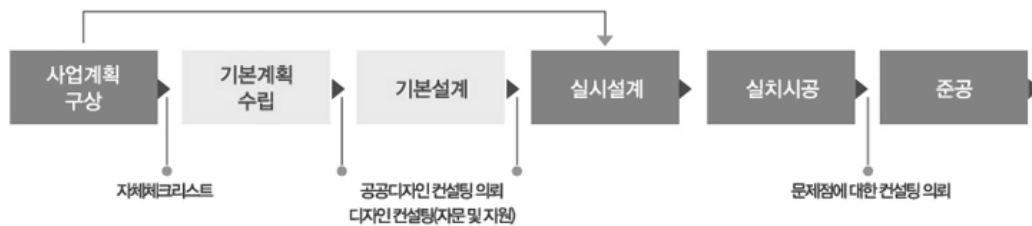


[그림 4-3] 충남공공디자인센터 컨설팅 신청 및 추진 절차
(출처: 충남공공디자인센터 홈페이지(www.cpdcre.kr)(검색일자:2016.06.07.))

□ 컨설팅 시기가 사업시기와 맞지 않아 실무부서에서 활용하기 어려운 경우가 발생

공공디자인센터에서는 사업계획 구상 시기에는 자체 체크리스트 활용하도록 하고, 기본계획 및 기본설계 수립 시기, 설치 시공 이후에도 컨설팅을 할 수 있다고 제시하고 있다. 다만 시·군 실무부서에서는 시·군 실무부서의 사업 시행시기와 자문시기가 맞지 않는다는 면담결과가 있다. 개별 사업의 절차 상 공모시기부터 사업 내용이 확정되어 있는 경우가 있기 때문이다. 특히 일반농산어촌개발사업의 경우에는 사업 공모시 제출하는 예비계획서를 작성하는 단계에서 주민참여 및 주민동의가 필요하므로 실제 사업 시행시에는 예비계획서의 내용을 크게 바꾸기 어려운 상황이므로 더욱 시기적인 문제가 크다.¹⁰⁹⁾

109) 건설과 일반농산어촌개발사업 시행과 관련하여 사업기본계획 수립 시에는 자문의견을 반영하기 어려운



[그림 4-4] 사업추진 단계에 따른 컨설팅 시기

(출처: 충남공공디자인센터 홈페이지(www.cpdcre.kr)(검색일자:2016.06.07.))

□ 도 단위 경관 관련 전문 지원조직 필요하나 절차 및 인식개선 필요

경관업무를 수행하기 위한 전문적인 인력 및 지원조직이 필요한 상황에서 도 단위에서 디자인 컨설팅 업무를 수행하고 있는 충청남도 공공디자인센터 운영사례를 살펴본다. 공공디자인 컨설팅 업무는 경관 또는 공간 디자인과 관련하여 실무단계에서 전문적인 지원을 할 수 있는 수단으로 농촌관련 사업 시행 절차에 있어 필요한 사항이다. 다만 현재 컨설팅 운영 절차 상, 시·군 실무 담당자의 인식에 따라 컨설팅을 받지 않고 사업이 추진될 수 있으며 컨설팅 시기와 관련해서 각 사업 별로 컨설팅 결과를 반영할 수 있는 적절한 시기가 다르므로 이에 대한 보완이 필요한 상황이다.

② 농업·농촌 사업 추진 지원조직 운영사례 분석 : 전라북도¹¹⁰⁾

전라북도의 중간지원조직은 마을만들기 사업이 선진적으로 이루어진 진안군, 완주군의 주도 하에 논의된 2009년 마을만들기 통합지원체계 구축 필요성¹¹¹⁾에 따라 마을만들기 중간지원조직이 설치되었다. 이후 국가 및 도 단위 정책사업 추진을 위한 6차산업, 사회적경제, 농촌관광, 농촌활성화, 생태관광 관련 중간지원조직이 개별적으로 설립되면서 도 단위의 중간지원조직이 다양해졌고, 최근에는 중간지원조직 간 중복되는 사업의 협업 추진을 검토하기 위한 움직임이 있다.

□ 도(광역) 단위 다양한 중간지원조직 운영

전라북도 마을만들기 협력센터는 전라북도 고유 마을만들기 사업인 ‘향토산업마을 조성사업’의 지원기관으로서 전라북도 마을만들기 지원조례에 근거하여 2009년 12월 설

상황, 서천군 건설과 담당자 면담(2016.05.23.) 내용

110) 국토연구원(2013), 「창조적 도시재생 시리즈 40 - 마을만들기 중간지원 : 마을만들기지원센터의 전국적 현황과 전망」, pp.140~148. 및 담당자 유선 면담(2016.05.31.) 내용을 바탕으로 작성

111) 전북의제21 추진협의회, 마을만들기 관련 전문가, 현장활동가, 마을리더들과 도지사 간담회

립되었다. 민관협력/공설민영형태이며 국비50%(지특회계, 농촌자원복합산업화 지원사업), 도비 50%로 운영되고 있다. 센터는 운영지원팀, 현장지원 2개팀으로 구성되는데 광역단위 공동체사업(전라북도 농어촌마을 공동체사업 활성화 지원, 전라북도 생생마을 만들기 사업 지원), 14개 시군 마을자원조사 및 DB구축, 공동체교육사업, 공동체네트워크(시군중간지원조직 구축지원, 도농교류사업지원) 등의 업무를 수행하고 있다.

6차산업지원센터는 6차산업 사업자 인증 심사 및 사후관리, 현장코칭 지원(경영, 기술 등)등을 수행하고 있으며 전라북도 마을만들기 협력센터의 위탁운영기관에서 함께 위탁받아 운영되고 있다. 또한 사회적경제지원센터(전라북도 사회적기업 협동조합 통합지원센터)는 사회적기업 인증지원사업, 협동조합 지원사업 등의 업무를 수행하며 마찬가지로 공설민영으로 위탁하여 운영하고 있다.

농촌관광지원센터는 전북형 농촌관광거점마을 육성사업의 일환으로 설립되었다. 14개 시군의 대표 마을을 선정하여 농촌관광 인프라 및 운영시스템 구축, 거점마을간 관광네트워크 구축, 관광콘텐츠 개발 및 보급, 통합마케팅 추진, 지역리더 및 실행인력 육성, 공정여행사업단 운영 업무를 수행하고 있다.

농촌활성화지원센터는 농림축산식품부 색깔있는 마을만들기 정책과 관련하여 농촌 현장포럼 운영을 지원할 수 있도록 광역단위에 설치하도록함에 따라 2013년 설립되었다. 대학, 공공기관, 민간기관이 컨소시엄을 구성하고 이에 위탁하는 공설민영 형태이다. 지자체 공무원 교육, 마을리더 교육, 현장포럼 지원(퍼실리테이터 및 전문가 지원, 모니터링), 정보교류, 정책제도개선 건의, 조사연구 수행 등의 업무를 수행한다.

생태관광지원센터는 전라북도 생태관광 일번지 전라북도 만들기 전략(1사군 1생태관광지 조성) 추진을 위해 2016년 4월 설립되었다. 마찬가지로 공설민영 형태이며 생태관광 활성화를 위한 주민협의체 구성, 생태관광 리더양성교육, 마을별 컨설팅 추진 업무를 수행한다.

□ 도 단위 중간지원조직 간 협력체계 구축¹¹²⁾

전라북도에서는 도(광역)단위 중간지원조직 간 협력체계를 구축하기 위해 중간지원조직간 소통 간담회를 추진하였다.(2016.4.30.). 중간지원조직별 중복되는 교육, 행

112) 전라북도 보도자료(2016.04.21.), 「도, 특화된 ‘생생마을만들기’ 사업 본격화」

사, 워크숍, 홍보 등 32개 사업(11억원 규모)의 협업을 추진 검토하는 것을 목적으로 하였다. 도(행정부지사, 농촌활력과장), 6개 중간지원조직(마을만들기협력센터, 6차산업지원센터, 사회적경제지원센터, 농촌관광지원센터, 농촌활성화지원센터, 생태관광지원센터)등이 참여하였다.

[표 4-3] 중간지원조직 간 협업검토 사업 목록

구 분	사업분류 (사업량)	시기	대상	주요내용
농촌 활성화 지원센터	현장활동가육성(1)	4,5월	시군담당자 도내전문인력	일반농산어촌개발이해, 선진사례, 농촌공동체 리더 역할
	리더역량강화(1)	4,10월	권역, 마을리더	일반농산어촌개발이해, 마을현안공유, 실무역량강화
	농촌현장포럼지원(1)	4,9-11	현장포럼대상마을	사전설명회, 사후관리시스템운영
	정보교류(1)	연중		현장포럼 대상마을간 교류, 상호 견학
	워크숍(1)	3월	농어촌퍼실리테이터	전문가 실무역량, 주제별 워크숍
	워크숍(1)	7월	중간지원조직	도내 중간지원조직 관련기관 워크숍
	워크숍(1)	10,11월	현장포럼대상마을	유형별 발전방안, 마을간연계네트워크
체험휴양 마을 협의회	농촌현장포럼운영	연중	52개마을	마을별 현장포럼운영
	컨설팅(1)	연중	도내체험마을	체험마을지정프로세스개선
	공동브랜드	연중		체험마을운영매뉴얼, 종이컵, 종이가방, 안내판제작지원
마을협력 센터	관광코스운영	연중	모객(160명)	전통주연계형관광코스(정읍, 남원, 완주, 진안)
	교육(1)	4월	생생마을60개소	마을공동체사업 이해, 보조금신청교육
	현장교육(1)	4-11월	생생마을60	마을별 현장컨설팅(주민교육병행)
	생생마을대학(1)	3-6월	활동가, 실무자	FT교육, 현장포럼실습지원, 공동체갈등관리, 사무국운영실무
	통합설명회(1)	11월	마을리더, 행정담당	생생마을만들기통합설명회
	대표마을 컨설팅(1)	3-12월	대표마을	대표마을별 핸드북발간, 홍보지원
	마을DB구축	4-9월	도내324개마을	전북 마을정보 리스트업, DB구축
	포럼, 컨설팅		사후관리신청20곳	사후관리 운영컨설팅(체험휴양마을포함)
	추가조사	4-10월	보조금지원마을	마을사업추진마을 추가조사 및 리스트정리
	중간지원조직지원	3-12	시군중간조직	마을실무자네트워크, 중간지원조직교육
	마을협의회연합체지원	3-12	5개마을협의체	월례회의진행, 연합체출범지원

(출처 : 전라북도 보도자료(2016.04.21.), 「도, 특화된 ‘생생마을만들기’ 사업 본격화」 중
도 중간지원조직 소통 간담회 추진 계획 내용 발췌)

□ 시군 단위 중간지원조직 신규 구축 지원

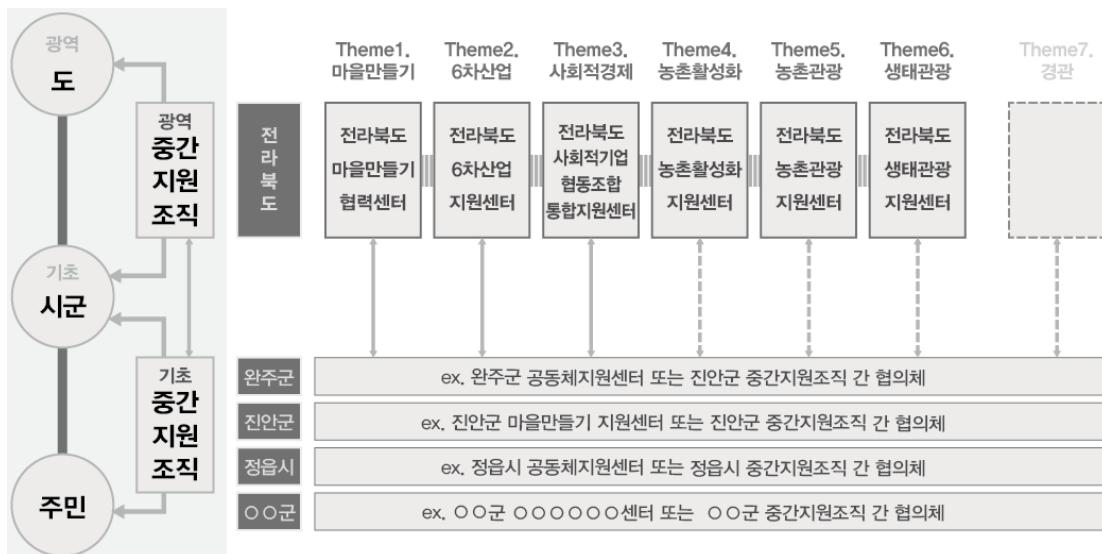
전라북도에서는 완주군(완주공동체지원센터), 진안군(진안군 마을만들기지원센터), 정읍시(정읍시 공동체지원센터)에 중간지원조직이 운영되고 있다. 기초단위의 중간지원조직은 주민교육(공동체 창업 교육, 워크숍 등), 인적자원 발굴, 사업기획, 창업공동체 모니터링 및 컨설팅, 다양한 주체 간 네트워킹 등을 수행한다.

농촌지역에서 시·군 단위 중간지원조직은 농촌 활성화를 위한 출발점으로 공동체 회복활동을 추진해 오고 있고, 공동체 활동으로서 마을단위 경관을 관리하는 활동을 점차 중요하게 인식해오고 있다. 특히 진안은 경관가꾸기 활동을 통해 공동체정신을 함양

하여 소득증대사업을 성공적으로 시행하고 이를 다시 경관활동에 투입함으로써 선 순환 구조를 확립한 사례로 알려져 있다.¹¹³⁾ 진안군은 2008년 시작한 ‘그린빌리지’사업을 기초로 참살기좋은마을, 으뜸마을, 소규모국비사업, 중대규모국비사업으로 마을의 역량단계별 지원체계를 정립했다. 위와 같은 시·군단위 중간지원조직의 성과를 더욱 확대하기 위해 전라북도에서는 신규 중간지원조직 설립을 지원하고 있으며 1개소당 2년간 1억원을 투입하고 있다.

□ 전라북도 중간지원조직 간 협력체계 구축 현황

이상에서 살펴본 바와 같이 전라북도에서는 도 차원에서 국가공모사업 추진을 위한 6차 산업, 사회적경제, 농촌관광, 농촌활성화, 생태관광 관련 중간지원조직 설립되어 각 목적에 맞는 전문적인 역할을 수행하고 있으며, 중복되는 사업에 대해서는 협업 추진을 검토하고 있다. 동시에 시·군 차원에서는 지역의 주민을 직접 교육하고, 마을의 역량단계에 맞는 사업이 추진될 수 있도록 활동하고 있다. 성공적인 사업추진을 위해서 마을의 경관가꾸기 활동을 이끌고 있고 최근에는 도의 지원을 받아 다양한 시·군에서 중간지원조직 설립이 확대되고 있다. 전라북도의 중간지원조직 간 협력체계를 정리하면 아래 그림과 같다.



[그림 4-5] 전라북도 도 단위 중간지원조직 간 협력체계 구축 현황

113) 한국농어촌지역발전 학술단체 연합회, 농어촌지역 대상 경관계획의 방향 포럼 자료집(2016.10.22.), p.29.

3) 국내 협력적 경관관리 운영의 시사점

□ 경관관리 및 농촌 사업의 추진에 있어 협력체계 구축

먼저 농촌 경관과 관련해서 김해시와 충남공공디자인센터에서 살펴보았듯 경관 담당 조직과 사업추진 주체와의 협력체계가 구축되고 있다. 또한 전라북도 사례에서 살펴본 바와 같이 농촌 경관에 영향을 주는 다양한 농촌 관련 사업의 추진에 있어서도 사업의 효율적 추진을 위해 추진 주체 간 협력체계를 구축해나가고 있다.

□ 업무추진 시 경관 관련 조직과 협조할 수 있도록 인식 제고

김해시의 경우 10여년 동안 경관을 중점 정책으로 추진함으로써 경관을 고려할 필요가 있다는 인식이 확산되었고, 이를 바탕으로 협조체계가 구축될 수 있었다. 이러한 인식제고를 바탕으로 할 때에 경관에 영향을 주는 다양한 사업부서에서 경관을 검토하는 과정을 수용할 수 있을 것이다. 또한 이러한 협조체계가 지속적으로 추진되기 위해서는 조례에 관련사항을 명시하거나 인허가부서와 연계하여 경관관련 사항을 지킬 수 있도록 하는 방안을 보완해 나갈 필요가 있다.

□ 전문적인 자문·도움을 위해서 광역지자체 단위에 전문 역량을 갖춘 지원조직 설치 필요

경관정책기본계획에 따르면, 국토경관 문제의 원인으로 경관관리 주체의 역량 부족을 지적하고 있으며 광역단위에서 전문가 풀 구축 및 지역의 경관관련 사업 추진 시 경관 자문을 실시가 필요함을 언급하고 있다. 즉, 충남공공디자인센터와 같이 공공디자인 및 경관과 관련해서 전문적인 자문 또는 디자인 지원이 가능한 조직의 필요성이 높아지고 있는 상황이다. 다만, 현재 이러한 지원조직이 실제 경관에 영향을 미치는 다양한 주체들과의 협조에 어려움이 있는 상황이다.

□ 경관관리 주체로서 농촌 중간지원조직 역할 기대

농촌에서 중간지원조직은 개별 사업의 성공적인 추진을 통한 소득증대를 주 목적으로 하고 있으나, 최근에는 마을단위에서 경관을 관리하는 활동을 중요하게 인식해오고 있다. 이러한 경관가꾸기 활동이 농촌 사업의 성공적 실행의 기반이 되어왔기 때문이다. 따라서 농촌 중간지원조직이 경관에 대한 인식을 확대하고, 전문적인 지원을 동반한다면, 경관관리의 주체로서 역할을 담당할 것으로 기대할 수 있다.

사례조사는 선행연구, 관련 부처 및 지자체 홈페이지 등의 문헌자료를 토대로 기초 조사를 하고, 문헌조사 내용을 토대로 관계 부처 및 지자체 담당자 면담조사 및 현장조사를 실시하는 방식으로 진행하였다.¹¹⁵⁾

2) 국가 차원의 농촌 경관관리체계 운영 현황

1차년도 연구결과를 토대로 국가 차원에서 농촌 경관관리 정책 및 제도를 운영하는 부처를 대상으로 조직 운영, 정책 수립 및 실행, 제도 운용, 지원사업 추진 등 실질적인 경관관리체계의 운영 현황을 조사하였다.

① 농촌경관 관련 조직 운영체계

□ 국토교통성, 농림수산성, 환경성 등 다부처의 역할 구분

일본은 「경관법」을 토대로 국토 경관을 관리하고 있으며, 국토교통성 뿐 아니라 농림수산성 및 환경성과의 협력 체계 속에서 관련 제도를 운영하고 있는 것이 특징이다.¹¹⁶⁾ 구체적으로 국토교통성에서는 경관 관련 제도를 총괄하는 역할을 하며, 농림수산성은 농촌지역 내 농업경관과 관련되는 “경관농업진흥지역 정비계획” 등을 담당하고, 환경성에서는 국립·국정공원 등에 대한 「자연공원법」 특례 조항을 담당하여 운영하고 있다.

즉, 일본은 도시지역과 비도시지역의 구분 없이 건조물이나 공작물 등과 그 주변의 경관에 관해서는 국토교통성에서, 농업 관련 시설 등의 경관에 대해서 농림수산성에서, 공원 등의 경관에 대해서는 환경성에서 담당하고 있다.

□ 국토교통성은 농촌지역 내 건조물 등에 대한 경관관리 vs. 농림수산성은 농업 관련 경관관리

농촌지역을 구성하고 있는 다양한 공간적 요소 중에서 농업과 관련된 경관행정은 농림수산성에서 담당하고 있다. 농촌지역 내에서 필요한 경관 보전 및 관리 업무를 농림수산성에서 모두 담당하는 것이 아닌 농업과 관련된 사항에 대해서만 농림수산성에서 관여하고 있다. 그 외에 농촌지역 내 건축물, 공작물 등에 대한 경관관리 업무는 도시지역과 마찬가지로 국토교통성의 담당업무이다. 현재 국토교통성의 경관 업무는 도시국 공원녹지경관과에서, 농림수산성 내에서는 농촌진흥국의 농촌정책부에서 담당하고 있는 것으로 조사되었다.

115) 일본의 중앙부처 및 지자체 농촌경관 관련 담당자 면담조사 및 현장조사는 2016년 8월 31일~9월 2일에 시행함

116) 이상민 외(2015), 「국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1)」, p.187.

또한 농림수산성 농촌진흥국에서는 행정 담당부서 외에도 식료·농업·농촌 정책심의회 등의 심의회, 활력있는 농산어촌 만들기 검토회, 도시농업의 진흥에 관한 검토회 등 다양한 연구회를 운영하고 있다.

② 농촌경관 관련 정책의 수립 및 운영체계

일본은 국토경관을 관리하기 위해 국가 차원의 경관정책인 “아름다운 국가만들기 정책대강”을 수립하였다. “아름다운 국가만들기 정책대강”은 도시지역과 비도시지역에 대한 구분없이 국토 전반의 경관관리를 위한 정책계획이며, 경관 업무를 총괄하는 국토교통성을 중심으로 관계 부처와의 협의를 거쳐 마련되었다. 이러한 국가 차원의 경관정책을 토대로 농림수산성에서는 농지의 보전, 농촌지역 내 정비사업 시 경관 고려 등 농촌지역에 필요한 정책인 “아름다운 농촌마을 플랜21”을 추가로 수립하였다.

“아름다운 농촌마을 플랜21”은 농림수산성에서 별도로 수립된 계획이지만, 철저히 국토 차원의 경관정책인 “아름다운 국가만들기 정책대강”의 틀 속에서 수립되었으며, 계획의 구성이나 내용적으로 정합성을 유지하고 있다. “아름다운 농촌마을 플랜21”은 법정 계획은 아니며, “아름다운 국가만들기 정책대강”에서 세부적으로 다루기 어려운 농지, 농업시설 등 농촌지역에만 적용되는 요소들에 대한 정책을 좀 더 구체화하고자 한 농림수산성의 정책 방향에 의해 수립되었다.

2003년에 수립된 “아름다운 농촌마을 플랜21”에서는 농촌 경관관리를 위한 기본 시점과 방향을 설정하고 정책과제를 제시하였으며, “아름다운 농촌마을 플랜21”을 실현하기 위한 구체적 방안을 모색하기 위해 2004년 “아름다운 마을만들기 가이드라인”을 마련하였다. 그 외에도 농촌지역 내에서 정비사업을 추진할 때에 경관을 고려하도록 하기 위해, 2007년에 “농업·농촌정비사업에 있어서의 경관고려 입문서”와 2008년에 “농촌에 있어서의 경관고려 실무매뉴얼”을 개발하여 배포하였다.

※ 참고: “아름다운 농촌마을 플랜21”에서 설정한 농촌 경관관리의 기본 시점 4가지

시점①: 생산과 생활 양면에서의 공간적 조화

- 농지·산림경관이 구조물 등에 의해 분단되어 있고, 마을의 집들이 지저분한 인상을 주는 상태이면 개별 경관이 아름다워도 전체적으로 보면 매력적이고 조화로운 농산어촌공간이라고 할 수 없음
- 이 때문에 매력있는 농산어촌만들기에 있어서는 지역 주민의 의향을 존중하면서 필요에 따라 전문가의 식견도 활용하여 지역 개성에 부합한 공간적 조화를 창조해 나가는 것이 중요
- 이러한 관점에서 토지이용제도의 재검토를 실시하고, 사업 시행에 있어서는 경관을 배려하는 것을 기본으로 함

시점②: 풍요로운 자연환경과 경관의 보전

- 이차적 자연을 포함한 자연환경을 적절히 보전·활용 하는 것이 매력있는 농산어촌의 형성으로 이어짐
- 따라서 다양한 동식물이 서식하고 생육하기 위해 자연환경의 보전과 창출을 고려하고, 농림어업 속에서 논, 산림 등이 가지는 자연순환 기능을 살려 지역자원이 순환되도록 하는 등 매력있는 농산어촌만들기에 지속적으로 노력

시점③: 지역의 생업과 전통문화에 근간을 둔 지역사회 유지

- 농산어촌에 사람들이 정착하고 지역사회가 유지됨으로써 저수지, 마을산 등의 아름다운 경관을 유지·형성해 왔지만, 과소화, 고령화의 진행에 따른 취락 기능의 저하, 혼주화(混住化)에 의한 주민 가치관의 다양화 등에 따라 전통문화와 지역자원의 쇠퇴나 형해화(形骸化) 등의 사태가 생기면 농산어촌의 매력은 저하됨
- 따라서 지역자원의 적절한 관리를 실시하는 것과 동시에 지역의 전통문화와 지역자원을 재발견하고, 이를 활용하여 건전한 커뮤니티의 육성, 취업·소득 기회 의 확보를 도모하고, 지역사회를 유지·육성

시점④: 농산어촌의 매력을 살린 도시와의 교류 전개

- 개성있고 쾌적한 농산어촌은 국민의 공유재산이며, 나아가 도시 주민에게도 열린 공간으로 활용되는 것이 중요
- 또한 농산어촌지역에서도 관광입국의 실현을 위한 노력이 기대됨
- 더불어 도시와의 교류는 국민의 농림어업, 농산어촌에 대한 이해와 관심을 증진시키는 것이 중요
- 따라서 지역 개성을 재발견하고 농산어촌의 지역자원의 관광 활용을 도모하는 등 농산어촌의 매력을 살리면서 도시주민이나 외국인과의 활발한 교류를 촉진하여 관광입국에 기여

(출처: 農林水産省(2003), 「水とみどりの「美の里」プラン21の概要」(농림수산성 내부자료), pp.5~6.)

③ 농촌경관 관련 제도 운용체계

□ 농촌경관을 관리하기 위한 2가지 계획제도: 경관계획과 경관농업진흥지역정비계획

전술한 바와 같이 농촌경관과 관련된 부처 간 업무 분담 체계에 따라 농촌지역 중에서 건조물 등에 대해서는 국토교통성에서 소관하는 경관계획에 근거해 관리되며, 그 외에 농업 관련 시설 등에 대한 사항은 농림수산업성에서 소관하는 경관농업진흥지역 정비계획에 근거해 관리된다. 경관계획과 경관농업진흥지역정비계획은 모두 「경관법」에 근거한 계획제도이며, 두 계획은 상호연계 속에서 수립·운영된다. 즉, 경관계획에서는 경관농업진흥지역 정비계획 구역의 설정 및 관리방향에 대해 제시하고, 이러한 방향을 토대로 경관농업진흥지역정비계획을 별도로 수립하게 된다.

□ 농촌지역 내 건조물 등의 경관을 관리하기 위한 경관계획

경관계획에서는 「경관법」에 근거해 ①경관계획의 구역, ②경관계획 구역에서의 양호한 경관형성에 관한 방침, ③양호한 경관형성을 위한 행위제한에 관한 사항, ④경관중요 건조물 또는 경관중요수목의 지정 방침 등을 정한다. 그 외에 옥외광고물의 설치 및 행위제한, 경관중요공공시설, 경관농업진흥지역정비계획 수립에 관한 기본적인 사항 등은 해당되는 경우에 한해 경관계획 내에 포함하여 작성할 수 있다.

□ 농업 관련 경관을 관리하기 위한 경관농업진흥지역정비계획

경관농업진흥지역 정비계획은 「경관법(景観法)」과 「경관농업진흥지역 정비계획에 관한 정령(景観農業振興地域整備計画に関する省令)」에 근거해 수립되며, 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」의 규정과 연계된다.

• 경관농업진흥지역 정비계획에서 정하는 사항¹¹⁷⁾

경관농업진흥지역 정비계획에서는 ① 구역 설정, ②토지이용방안에 관한 사항, ③농업생산 기반정비 및 개발에 관한 사항, ④농용지 등의 보전에 관한 사항, ⑤농업 근대화를 위한 시설 정비에 관한 사항 등을 정한다.

첫 번째로 경관농업진흥지역 정비계획에서는 해당 구역을 설정하며, 이는 경관과의 조화를 배려하고 양호한 농업을 영위할 조건을 확보하기 위한 장치를 계획하기 위한 것을

117) 国土交通省農林水産省環境省(2016), 「景観法 運用指針」, pp.40~43 및 농림수산업성 홈페이지 자료(http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/binosato/b_keikanho/pdf/gaiyo.pdf (검색날짜: 2016.11.01))를 토대로 작성함

목적으로 한다. “경관농업진흥지역 정비계획”의 대상은 「농진법」 제8조 제2항 제1호의 농용지구역에 한정하지 않고, 농용지구역 이외의 구역의 농용지 및 농업용시설에 대해서도 경관농업진흥지역 정비계획의 대상에 포함시키는 것이 특징이며, 일체적인 보전 및 정비를 통해 아름다운 경관형성을 유도한다. 구역 설정에 있어서, 경관상의 특성이 서로 다른 복수의 지구를 포함하는 경우에는, 구역을 구분하여 구역명을 정하는 등 각각의 구역별 특성을 정하는 것이 가능하다. 또한 경관농업진흥지역 정비계획이 복수의 분리된 구역을 지니고 있거나, 하나의 시정촌이 복수의 토지 구역에 대해서 각각의 경관농업 진흥지역 정비계획을 지정하는 것도 가능하다. 다만, 동일 지역이 복수의 경관농업 진흥지역 정비계획의 대상이 되는 것은 계획 내용의 혼란을 줄 수 있기 때문에 불가능하고, 그럴 경우에는 내용에 따라 구역을 명확히 구분하는 것이 바람직하다. 구역의 표시는 「경관농업 진흥지역 정비계획에 관한 성령(省令)(2004년 농림수산성령 제97호)」 제2조에서 정한 것에 따라, 특정 토지가 구역에 포함되었는지 아닌지를 명확히 파악할 수 있도록 구역을 정확히 표기할 필요가 있고, 이러한 점에서 정확히 표현 가능한 축척의 도면을 사용하는 것이 바람직하다. 특히, 토지소유자가 권리관계를 쉽게 파악할 수 있도록, 축척 2500분의 1정도의 계획도로 하여야 하나, 2500분의 1의 계획도가 존재하지 않는 경우에 한해서는 가능한 축척이 큰 계획도로 하여야 한다.

둘째, 경관농업진흥지역 정비계획에서는 토지이용방안에 관한 사항을 포함한다. 앞서 언급한 구역이 설정되면 농용지, 농업시설 등에 대한 농지의 관리와 경관 작물의 공동재배 등을 위해 지역 전체의 특징적인 경관을 고려한 토지이용방안을 책정하게 된다. 또한 이러한 토지이용방안은 토지의 위치, 지형 기타 자연적 조건, 지역의 농업생산의 동향, 농용지 및 농업용 시설 등의 정비 전망, 지역주민 등의 의향과 합의형성을 근거로 작성하는 것을 원칙으로 하고 있다. 예를 들면, 계단식 논경관의 보전의 경우, 경관과 조화로운 석축 담의 관리, 용수로의 정비 및 관리, 논밭길의 정비 및 관리, 농업생산의 방향, 농업생산 주체 등, 계단식 논 경관을 보전해야 할 사항에 대해서 기술해야 한다. 산재해 있는 집락과 주변 농지 경관에 대해서는 주변 농지의 농업생산의 방향, 경작포기지역이 발생하지 않도록 하기 위한 생산관리의 내용을 포함하여야 한다. 더불어 경관계획에 의해 규제유도가 되는 집락부분의 경관 보전 및 형성과 관련되는 내용을 담을 수 있으며, 경작포기지역 방지를 위한 집락영농에 의한 블록로테이션의 실시 또는 작업수탁·위탁의 방법 등에 대해 계획을 수립할 수 있다.

세 번째로는 농업생산 기반정비 및 개발에 관한 사항을 경관농업진흥지역 정비계획에 포함하여야 한다. 농산촌지역의 경관을 구성하는 주요한 요소 중의 하나인 농업생산 기반시설의 정비 및 개발이란 농업용 수로를 경관을 배려한 돌담수로로 만드는 등의 경관상 필요한 정비에 관한 사항을 말하며, 이는 농진법 제8조제2항제2호와 연계된다. 본 사항은 지형 및 구조상 조건 등을 고려하여 계획할 필요가 있다는 점에서 「경관농업 진흥지역 정비계획」에 적극적으로 도입하도록 하였으며, 이를 통해 경관과 조화된 양호한 영농조건을 확보해 나가도록 하였다.

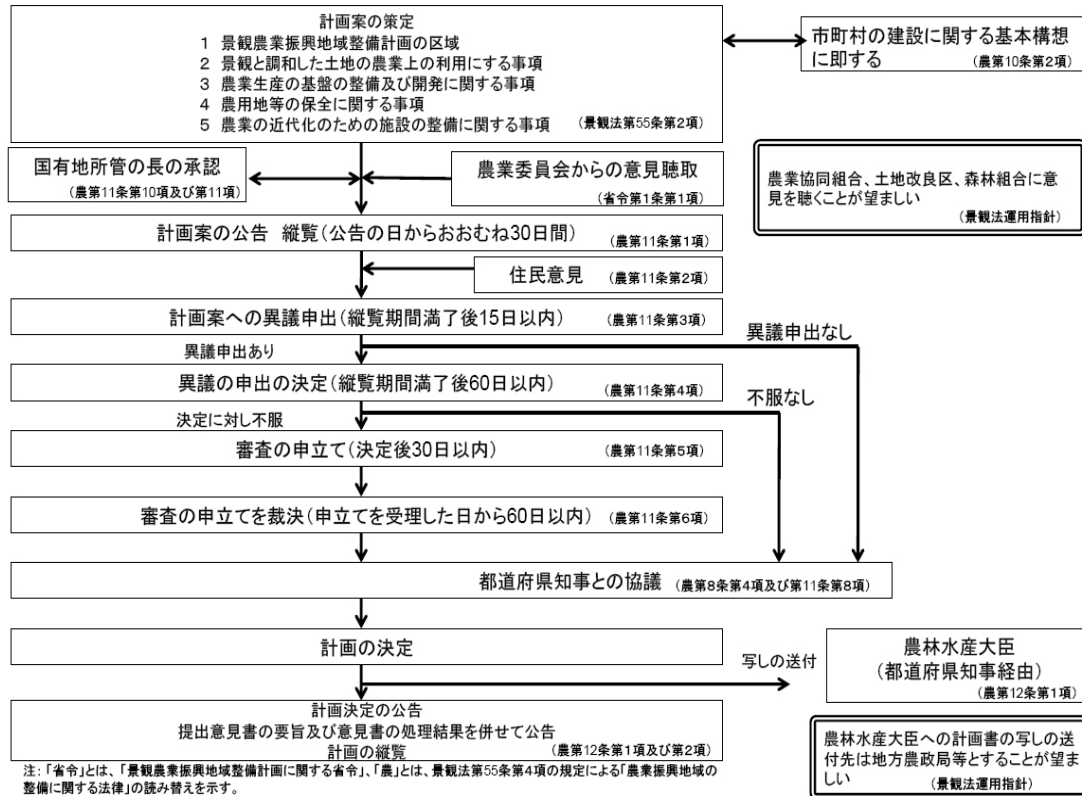
한편, 토지개량시설에 대해서는 시설 자체의 형태와 기능이 농촌지역의 양호한 경관형성에 도움을 준다는 점에서 경관중요 공공시설로 인식하고, 경관과 조화되는 양호한 영농조건을 확보하기 위해 경관농업진흥지역 경관계획의 계획사항에 도입하여 농촌지역의 토지이용과 조화된 토지개량시설의 정비를 실시하도록 하였다.

네 번째로는 농용지 등의 보전에 관한 사항을 포함하여야 한다. 이는 농진법 제8조제2항제2호의2와 연계된 사항으로, 농산촌지역의 경관은 농림업이 지속적으로 운영됨으로써 형성되는 것이기에 경작포기지역과 관리가 불충분한 농지 등을 없애나가는 것은 양호한 경관을 유지·보전을 하는 데에 있어서 중요한 과제라는 인식 하에 경작포기지역 등을 줄여나가기 위해 실시하는 기반 정비와 기타 활동 등의 대책에 대해서 정하도록 하였다.

다섯 번째로 농업 근대화를 위한 시설 정비에 관한 사항에 관한 사항을 경관농업진흥지역 정비계획에 담아야 한다. 이는 농진법 제8조제2항제4호와 연계되는 사항으로 농산촌지역의 경관을 구성하는 주요한 요소 중 하나인 농업의 근대화를 위한 시설에 대해서 경관과 조화된 시설의 배치, 형태, 색채, 기타 의장 등에 관한 기준을 정하도록 하였다.

• 경관농업진흥지역 정비계획의 수립 프로세스

「경관농업진흥지역 정비계획」은 경관계획 내용을 바탕으로 작성되어지는 점을 감안하여, 본 정비계획을 책정할 경우에는 경관계획의 작성단계에서부터 조정을 실시하게 된다. 그리고 책정 및 변경에 있어서 시정촌은 본 정비계획의 추진 및 농업생산기반정비 등의 제반 시책의 시행과 관련되는 단체인 농업협동조합, 토지개량지구 및 산림조합의 의견청취가 요구되는 것이 특징이다. 경관농업진흥지역 정비계획을 수립하는데 있어서는 ①관련 서류 작성, ②시정촌 의견수렴, ③도도부현지사의 의견조율, ④농림수산대신의 대응, ⑤열람 권한 부여 등의 절차를 거치게 된다.



[그림 4-6] 경관농업진흥지역 정비계획의 책정 프로세스

(출처: 農林水産省, URL: http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/binosato/b_keikanho/pdf/gaiyo.pdf
(검색날짜: 2016.11.01))

④ 농촌경관 관련 지원사업 추진체계

농촌지역에 필요한 공공사업에 대한 지원 역시 국토교통성과 농림수산성이 함께 각각의 업무에 따라 이원화하여 진행된다. 국토교통성에서는 도로나 주택 등의 정비에 관한 지원을 하며, 농림수산성에서는 농업 관련 생산기반시설 및 시설 정비사업 등에 대해 교부금을 보조한다.

특히, 농림수산성에서는 기존에 지원하던 “농산어촌활성화사업 지원교부금” 외에 농촌경관을 보전·관리하기 위한 별도의 사업인 “아름다운 농촌재생 지원사업”을 추진하고 있다. “아름다운 농촌재생 지원사업”은 농림수산성 농촌진흥국에서 담당하며, 농촌의 가치 향상 및 계획에 대한 지원과 농촌자원의 보전과 복원을 위한 사업에 대한 지원으로 구분하여 시행한다.

먼저, 농촌의 가치 향상 및 계획에 대한 지원은 농촌 고유의 경관, 전통 등을 유지하기 위해 지역주민과 함께 농촌의 종합적 가치를 향상·계승하기 위한 활용계획만들기 및 체제 정비, 지역상품 브랜드화 등의 지역활성화 활동에 지원되며, 2015년을 기준으로 총 260백만 엔(한화 약 28억 원)이 지원되었다. 단, 1개의 계획 당 지원한도는 600만엔(한화 약 7,000만원)으로 제한하였다. 다음으로, 농촌자원의 보전 및 복원을 위한 사업은 상기의 계획이나 활동을 실현하는데 있어 필요한 농촌자원을 정비하는데 지원하는 사업이다. 2015년을 기준으로 총 40백만 엔(한화 약 5억 원)을 지원하였으며, 1개 사업 당 지원한도는 1,700만 엔(한화 약 2억 원)이며 보조율 1/2로 지자체 매칭을 조건으로 지원한다.

한편 이와 같은 지원사업은 공모방식으로 진행된다. 공모는 지자체에서 수시로 신청할 수 있도록 하고 있으며, 사업 추진 기간을 2년까지로 정하고 있다.¹¹⁸⁾

[표 4-4] 농림수산업성 농촌진흥국에서 농촌 경관관리를 위해 추진하는 사업

구분	담당부서	예산	사업 내용
아름다운 농촌재생 지원사업	농촌진흥국 중산간지역진흥과	300백만엔	<ul style="list-style-type: none"> ◦(유형1) 농촌의 가치 향상 및 계승 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌 고유의 경관, 전통 등을 유지하기 위해 지역주민과 함께 농촌의 종합적 가치를 향상·계승하기 위한 활용계획만들기 및 체제 정비, 지역상품 브랜드화 등의 지역활성화 등을 지원 - 사업지원금: 260백만엔 ◦(유형2) 남기고 싶은 농촌자원의 보전·복원 <ul style="list-style-type: none"> - 체제 정비 및 활동 촉진 등 유형1의 활동에 필요한 농촌자원의 정비를 지원 - 40백만엔
농산어촌활성화 프로젝트 지원교부금	농촌진흥국 농촌정비관	6,150백만엔	<ul style="list-style-type: none"> ◦(유형1) 생산기반 및 시설의 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 농림어업의 진흥을 도모하기 위한 생산기반 및 시설의 정비를 지원 ◦(유형2) 생활환경시설의 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 집락지역의 생활환경시설의 정비를 지원 ◦(유형3) 지역 간 교류거점 등의 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 간 교류 거점이 되는 시설 등의 정비를 지원

(출처: 農林水産省, URL: http://www.maff.go.jp/j/budget/2015/pdf/61_27_kettei.pdf, & http://www.maff.go.jp/j/budget/2015/pdf/60_27_kettei.pdf (검색날짜: 2016.11.01))

118) 農林水産省, URL: http://www.maff.go.jp/j/g_biki/hojyo/28/0/07/02/, (검색날짜: 2016.11.01)

現状とニーズ

- 過疎化・高齢化により、集落の活力低下。
- 潜在力はあるが十分に活用されていない農業資源が存在し、年々老朽化が進行。
- 農村の歴史的景観や伝統等に対する都市住民のニーズの高まり。
- 農業資源の魅力の再構築と地域活性化の機運の高まり。

支援内容

美しい農村を再生する取組の必要性

- 地域住民や、都市のボランティア等が参加した体制づくり、計画づくり



新たな取組の計画づくり

- 体制整備や活動立ち上げに付随的に必要となる農業資源の整備



住民参加による農業資源の整備

- 地域活性化の取組の立ち上げ
※ 特徴的な農村資源を活用した地域の魅力向上等



(棚田米)
地域産品のブランド化

1. 農村の価値の向上・継承 (260百万円、補助率 定額(1計画当たり上限600万円 等))
 2. 残したい農村資源の保全・復元 (40百万円、補助率 1/2等(1計画当たり上限1,700万円))
※ 1のみの実施が可能
- 対象: ・ 日本の棚田百選、疏水百選のうち法律に基づく景観保全等に取り組む地区
・ 国際連合食糧農業機関(FAO)が認定した世界農業遺産(GIAHS)に該当する地域
事業実施主体: 市町村等

アウトプット(期待する効果)



都市住民が参加する
田植え・収穫祭



花祭りの開催



観光客訪問



外国人訪問



地域産品の
販売促進

農村の歴史的景観や伝統等を活用した農業・農村の活性化

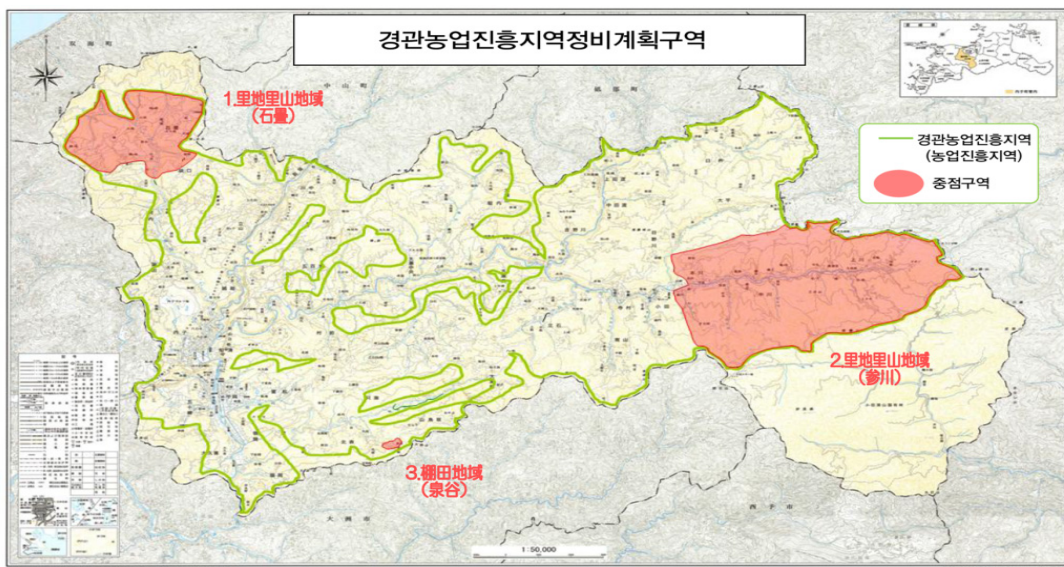
[그림 4-7] 농촌진흥국 평성 27년도 예산 개요, 「美しい農村再生支援事業」 부문

(출처: 農林水産省, 「予算」, URL: http://www.maff.go.jp/j/budget/2015/pdf/61_27_kettei.pdf,
(검색날짜: 2016.11.01))

3) 지자체 차원의 농촌 경관관리체계 운영 현황

① 경관법에 근거한 경관농업진흥지역 정비계획의 수립·운영사례: 우치코정

「경관법」에 근거한 경관농업진흥지역 정비계획을 수립하여 운영하고 있는 우치코정은 총 면적 299.5km² 중 61%(182.9km²)를 농업진흥지역으로 지정하였다.¹¹⁹⁾ 또한 우치코정은 이러한 농업진흥지역 전체를 ‘경관농업진흥지역’으로 지정하였으며, 그 중 3개의 중점구역을 설정하는 등 농업 관련 경관에 대한 보전·관리를 위한 정책을 활발히 추진하고 있는 대표적인 지자체이다.



[그림 4-8] 우치코정(内子町) 내 경관농업진흥지역정비계획구역
(출처: 内子町(2013, p.7; 이상민 외(2015, p.191) 재인용))

□ 농촌경관 관련 조직 운영체계

우치코정에서 경관행정 관련 업무를 담당하는 부서는 총무과 내 정책조정팀과 농업진흥과이다. 우치코정 정책조정팀에서는 농촌 경관관리와 관련해서 “경관마을만들기계획”의 수립 및 운용, 「경관법」에 근거한 신고행위 관리 등의 업무를 담당하며, 농업진흥과에서는 “우치코정 경관농업진흥지역정비계획”을 수립·운용하고 있다. 또한 농업진흥과의 업무를 지원하는 농촌지원센터를 두고 있다.

119) 内子町(2013), 「内子町 景観農業振興地域整備計画」, p.6.

[표 4-5] 우치코정 행정조직의 구성 및 역할

조직		역할	경관 관련 업무 수행여부
총무과	총무과	- 인사·급여·서무에 관한 일 - 관재(管財)에 관한 일 - 행정·기술·정보에 관한 일	-
	위기관리팀	- 소방·방재·수방 및 지역방재계획에 관한 일 - 전산에 관한 일	-
	정책조정팀	- 종합 조정·지역교류 지원에 관한 사항 - 재정에 관한 일 - 광청 및 홍보에 관한 사항 - 경관행정의 추진에 관한 일	●
농업진흥과	농업진흥과	- 농업 진흥에 관한 일 - (경관농촌진흥지역 정비계획 수립·운용) - 임업 진흥에 관한 일 - 상공에 관한 일	●
	농촌지원센터	- 담당자 실행 지원 - 농지·물 보전 관리 지불교부금 - 우치코정 지적 농촌교실 - 트레이서빌리티(traceability)의 추진	●

(출처: 우치코정 홈페이지, URL: <http://www.town.uchiko.ehime.jp/soshiki/11.html>, (검색일자: 2016.11.01))

□ 농촌경관 관련 정책의 수립 및 운영체계

우치코정은 지역이 가지는 매력을 토대로 「가로경관, 마을경관, 산지경관의 아름다움이 지속적으로 발전하는 마을」, 「살기 좋고, 방문하고 싶은 아름다운 우치코」, 「빛나는 생태타운 우치코」 등의 목표를 설정하고 이를 실현하기 위해 5가지 정책방향을 설정하였다.¹²⁰⁾

- 첫째, 「가로경관, 마을경관, 산지경관의 아름다움이 지속적으로 발전하는 마을」을 형성하기 위한 가로경관, 마을경관, 산지경관의 보전
- 둘째, 「가로경관, 마을경관, 산지경관의 아름다움이 지속적으로 발전하는 마을」의 재산을 계획적으로 지키고 활용하기 위한 “경관보전 및 에코로지타운” 계획 수립
- 셋째, 「살기 좋고, 방문하고 싶은 아름다운 우치코」의 실현을 위해 지역자원을 활용한 산업 진흥, 관광 활성화 및 지역브랜드의 창조
- 넷째, 「빛나는 생태타운 우치코」를 스스로 만들기 위한 지역커뮤니티 구축
- 다섯째, 교류에 의한 지역재생

120) 内子町 홈페이지, URL: <https://www.town.uchiko.ehime.jp/site/miryoku/>, (검색날짜: 2016.11.01)

5가지 정책방향 중 두 번째 경관보전을 위해서 “우치코정 경관마을만들기계획(内子町景観まちづくり計画)”을 수립하여 운영하고 있다. 특히, 농촌경관의 보전·관리를 위해 “우치코정 경관마을만들기계획”에서 경관농업진흥지역정비계획(제4장)에 대한 기본방향을 설정하고 있다.

[표 4-6] 우치코정 경관마을만들기계획(内子町 景観まちづくり計画)의 주요 내용

구분	주요 내용
1장	경관계획구역의 설정
2장	경관계획구역에 대한 양호한 경관을 형성하기 위한 방침 제시
3장	경관중요공공시설의 정비에 관한 사항 및 점용에 관한 기준 제시
4장	경관농업진흥지역정비계획 책정에 관한 기본적 사항 제시
5장	경관중요건조물 및 경관중요수목의 지정에 관한 방침 제시
6장	양호한 경관형성을 위한 행위 제한에 관한 사항 제시
7장	옥외광고물의 표시 등에 관한 사항 제시

(출처: 内子町(2008), 「内子町景観まちづくり計画」, 목차)

우치코정 경관만들기계획의 제4장 경관농업진흥지역 정비계획 책정에 관한 기본적인 사항을 구체적으로 살펴보면, ①계획의 위상과 주요 내용, ②보전·창출해야 하는 지역의 구분 및 지역별 경관 특성, ③매력있는 경관의 보전·창출을 위한 방침 등의 내용을 포함하고 있다.

• 계획의 위상 및 주요 내용

경관농업진흥지역 정비계획은 경관계획과 뿐 아니라 농업진흥지역정비계획과도 정합성을 확보하여야 하며, 경관과 조화로운 양호한 영농조건을 확보하기 위해 수립된다. 또한 대상으로 하는 구역, 구역 내 토지이용에 사항, 농업생산 기반의 정비 및 개발에 관한 사항, 농용지 등의 보전에 관한 사항, 농업의 근대화를 위한 시설 설비에 관한 사항에 대해 일관성 있게 정하는 것을 원칙으로 한다.¹²¹⁾

• 보전·창출해야 하는 지역의 구분 및 지역별 경관 특성

우치코정은 농업진흥지역을 지형과 영농 형태에 따라 마을산림 지역, 계단식 논 지역, 집단영농 지역, 기타 점재 지역 등 4개 지역으로 구분하였으며, 각 지역별 경관특성은 [표 4-7]과 같다.

121) 内子町(2008), 「内子町景観まちづくり計画」, p.61.

[표 4-7] 우치코정에서 보전·창출해야 하는 지역의 경관적 특성

지역	기준
마을산림 지역	· 농지 속에 마을이나 사찰·저수지·산림·하천 등이 뒤섞인 경관이 아름답고, 농촌의 전통적인 옛 생활 문화를 엿볼 수 있음
계단식 논 지역	· 사람들이 세운 돌담과 아름다운 계단식 논이 위치하고 있으나 고령화 등으로 인해 휴경지가 확산되고 있음 · 또한 계단식 논이 남아있는 지역은 마을 인구가 적다는 특징이 있음
집단영농 지역	· 국영종합농지개발사업 등에 의한 농지 조성이나 포장 정비가 진행되고 집단적인 밭농사와 논 중심의 효율적인 농업 경영이 이루어지고 있음 · 주로 낙엽과수의 수원지에서 관리되는 과일과 단풍이 아름다움
기타 점재 지역	· 정리된 농지는 아니지만 도로에서 포인트로 아름다운 경관이 남아있음

(출처: 内子町(2008), 「内子町景観まちづくり計画」, p.61.)

• 매력있는 경관의 보전·창출을 위한 방침

우치코정은 “경관만들기계획”에서 농촌경관을 보전·관리하기 위해 설정한 각 지역별로 “경관농업진흥지역 정비계획”에 반영해야 할 기본방침을 정하고 있다. 마을산림 지역에서는 농지, 저수지, 수로, 건물, 산림 등이 연속적 경관을 이루는 것을 지속적으로 보전하도록 하였으며, 계단식 논 지역은 지속적인 벼농사가 이루어지도록 환경을 정비하도록 하였다. 또한 집단영농 지역은 과수원 등의 아름다운 경관을 유지하기 위해 집단적 생산 활동을 유지하도록 하였다. 기타 점재 지역은 점적으로 분포하는 농지와 돌담, 저수지, 하천 등을 일체적으로 보전하도록 하였다.

[표 4-8] 우치코정 매력있는 경관의 보전·창출 방침

지역	기준
마을산림 지역	· 농지·저수지·수로·건물·산림에 의한 연속적인 경관으로 구성된 마을 전체의 경관을 보전 · 제례 등의 전통 행사를 계승하고 생활 문화를 중시하여 보전
계단식 논 지역	· 역사적·경관적으로 우수한 계단식 논과와 벼 베기, 화초 등 계절감을 느끼게 하는 농촌경관을 유지 보전 · 지속적으로 벼농사가 이루어지도록 환경 정비
집단영농 지역	· 집단적인 생산 활동을 유지하고, 그 일면에 퍼지는 아름다운 농촌 경관을 유지 보전 · 수원지(樹園地)에 있어 지역 고유의 풍부한 농지를 보전하면서 영농 활동에 의해 유지되어 온 과수지역의 아름다운 경관을 유지
기타 점재 지역	· 돌담이나 저수지·하천 등을 농지와 일체적으로 보전

(출처: 内子町(2008), 「内子町景観まちづくり計画」, p.61.)

□ 농촌경관 관련 제도의 운용체계

우치코정은 “경관만들기계획”에서 설정한 기본방침에 근거해 “경관농업진흥지역 정비계획”을 수립하며, 이러한 계획은 실질적으로 토지이용 등을 관리하는 직접적 수단으로 활용된다. 먼저, 우치코정 경관농업진흥지역정비계획에서는 다음과 같은 6가지 사항을 포함하고 있다.¹²²⁾

- 경관농업진흥지역정비계획의 구역 지정
- 경관과 조화되는 토지의 농업 상 이용에 관한 사항
- 구역 내 경관적 특성, 지향하는 농촌경관상(農村景觀像), 경관과 조화되는 영농방침
- 농업생산의 기반 정비 및 개발에 관한 사항
(경관을 고려한 농업생산기반의 개선 및 정비개발 방침 제시)
- 농용지 등의 보전에 관한 사항
- 농업의 근대화를 위한 시설 정비에 관한 사항
- 경관과 조화된 농업을 위한 추후 프로세스

또한 경관농업진흥지역 정비계획 구역으로 지정한 전체 지역에 대해서는 기본방향만 제시하고, 3개의 중점구역별로 상세 계획을 수립하고 있는 것이 특징이다.

[표 4-9] 우치코정(内子町)의 중점구역별 경관농업진흥지역정비계획의 내용

중점구역	계획요소	세부내용
중점구역1: 이시다다미 지구 (石畳地区)	1. 경관농업진흥지역정비계획의 구역	- 위치 및 자연현황 - 면적
	2. 경관과 조화되는 토지의 농업상의 이용에 관한 사항	- 경관적 특성 - 지향하는 농촌경관상 - 경관과 조화되는 영농방침
중점구역2: 산카와 지구 (参川地区)	3. 농업생산의 기반 정비 및 개발에 관한 사항	- 경관을 고려한 농업생산기반의 개선 및 정비개발방침
	4. 농용지등의 보전에 관한 사항	- 농용지등의 보전 방침
중점구역3: 이즈미타니 지구 (泉谷地区)	5. 농업 근대화를 위한 시설 정비에 관한 사항	- 경관을 고려한 농업근대화시설 개선 및 정비개발방침
	6. 경관과 조화된 농업을 위한 추후 프로세스	-

(출처: 内子町(2013), 「内子町 景觀農業振興地域 整備計画」, p.7. (이상민 외(2015), p.191 재인용))

122) 内子町(2013), 「内子町 景觀農業振興地域 整備計画」, p.3

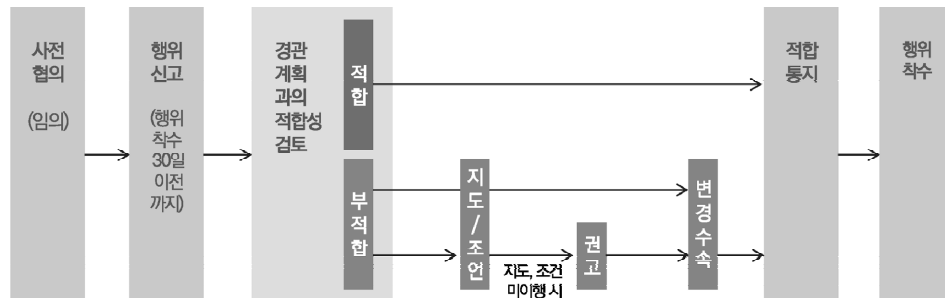
이렇게 수립한 “경관농업진흥지역 정비계획”은 해당 지역 내 개발행위를 관리하는 수단으로 작동된다. 즉, 우치코정에서는 조례에 근거해 일정 규모 이상의 건축물, 공장물, 개발행위, 옥외광고물 등에 대해 신고를 하도록 하고 “우치코정 경관마을만들기계획”나 “경관농업진흥지역 정비계획”을 근거로 행위가 적합한지 판단하여 경관을 관리해 나가고 있다.

[표 4-10] 우치코정 전 구역 및 경관중점구역에 대한 신고대상

대상		기준
전 지역 (경관중점 구역 제외)	건축물	· 연면적 100㎡ 이상인 건축물의 신축, 증축, 개축, 색채 변경 · 높이 10m 이상인 건축물의 신축, 증축, 개축
	공작물	· 지면으로부터 상단까지의 높이가 10m 이상인 공작물의 설치
	개발행위 등	· 면적 500㎡ 이상의 토지구획형질의 변경 · 면적 500㎡ 이상의 토사, 자갈의 채취 및 배출 · 면적 1000㎡ 이상의 야외에서 물품의 집적 및 저장
	옥외광고물	· 옥외광고물 조례의 규정에 의해 허가가 필요한 사항
경관중점 구역	건축물	· 연면적 10㎡ 이상인 건축물의 신축, 증축, 개축 · 연면적 20㎡ 이상인 건축물의 색채 변경
	공작물	· 지면으로부터 상단까지의 높이가 2m 이상인 공작물의 설치
	개발행위 등	· 면적 200㎡ 이상의 토지구획형질의 변경 · 면적 200㎡ 이상의 토사, 자갈의 채취 및 배출 · 면적 1000㎡ 이상의 야외에서 물품의 집적 및 저장
	옥외광고물	· 옥외광고물 조례의 규정에 의해 허가가 필요한 사항

(출처: 우치코정 홈페이지, URL: http://www.town.uchiko,ehime.jp/uploaded/life/10712_10678_misc.pdf,
(검색일자: 2016.11.01))

우치코정의 개발행위 신고에 대한 절차에는 행위 신고, 경관계획과의 적합성 검토, 지도/조언, 권고, 변경수속, 적합 통지, 행위 착수 등의 단계가 있으며, 선택적으로 행위 신고 전에 사전협의를 할 수 있다.



[그림 4-9] 우치코정 경관관리 관련 신고대상 행위

(출처: 우치코정 홈페이지, URL: http://www.town.uchiko,ehime.jp/uploaded/life/10712_10678_misc.pdf,
홈페이지 상의 표를 토대로 재작성.(검색일자: 2016.11.01))

② 지자체 시책과 조례에 의한 독자적인 농촌 경관관리체계 구축 사례: 고베시

고베시는 시 전역을 시가화구역과 시가화조정구역으로 구분하고 있다. 1990년대에 들어 시가화조정구역 내 공장 등이 급속히 증가하였으며, 이로 인해 농촌 고유의 경관이 훼손되는 것을 막을 필요가 있다는 인식 하에 「사람과 자연의 공생존의 지정 등에 관한 조례」를 제정하였다. 조례에서는 활력과 매력이 넘치는 쾌적한 농촌경관을 형성하는 것을 목표로 한 기본계획의 수립, 농촌용도지역의 지정 및 지역별 계획 수립 및 운용에 대해 규정하고 있다. 또한 고베시는 이러한 시책 및 조례와 연계하여 농촌경관 개선 등을 포함한 다양한 지원사업을 추진하고 있다.¹²³⁾

□ 농촌경관 관련 조직 운영체계

고베시 내에서 경관 관련 업무를 수행하는 부서로는 주택도시국, 경제관광국, 기획조정국이 있다. 주택도시국 마찌디자인과에서는 고베시 경관행정에 대한 전반적인 업무를 총괄하며, 경제관광국 농정부계획과에서는 농업 관련 경관에 대한 제도 운영 및 사업 추진을 담당한다. 또한 기획조정국에서는 창조도시 조성을 위한 전략적 시책인 「디자인 도시 고베」를 전담하여 추진하고 있다.

[표 4-11] 고베시 행정조직의 구성 및 역할

조직	역할
기획조정국	정책의 기획·입안 중요 시책의 조정, 종합 기본계획, 각종 통계, 창조 도시 전략 「디자인 도시 고베」의 추진 , 고베 의료산업도시의 추진, 기업유치시책, 정보화의 추진 등 (※ 고베시의 전략적 시책 추진 부서)
주택도시국	도시 계획의 입안, 주택 정책, 주거 등의 진화, 도시 경관 , 마을 만들기 지원, 시가지 재개발, 토지 구획 정리, 시영 주택의 정비·관리, 건축 확인, 공공건축물의 정비 등의 업무 (※ 경관행정 업무 담당부서)
경제관광국	관광 컨벤션 추진, 상공업· 농어업의 진흥 , 중소기업 지원, 도매 시장 관리 등의 업무 (※ 농업 경관 관련 업무 담당부서)

(출처: 고베시 홈페이지, URL: http://www.city.kobe.lg.jp/information/about/construction/soshiki_top.html,
(검색일자: 2016.11.01))

이 중에서 농촌경관과 관련되는 업무를 주로 수행하는 부서는 주택도시국 마찌디자인과와 경제관광국 농정부계획과이다. 먼저, 주택도시국 마찌디자인과는 「고베시 도시경관조례」에 근거해 시가화구역 전역 및 시가화조정구역 내 건조물 등에 대한 경관에 대해 관리하고 있다. 이에 반해 경제관광국 농정부계획과에서는 시가화조정구역 내 농업 관련

123) 고베시 사례는 경제관광국 농정부계획과의 후나비키 노리토시 계장과 사토 다이ске 계장과의 면담조사 내용 및 고베시에서 제공한 내부자료 등을 토대로 작성함

경관을 관리하는 역할을 한다.

□ 농촌경관 관련 정책의 수립 및 운영체계

고베시는 “농촌지역의 지속적인 발전”을 목표로 고베 마을생활 개선과 농촌환경 보전을 위한 정책을 펼치고 있다. 고베 마을생활 개선과 관련된 주요 시책으로는 향토마을 만들기 지원, 정주촉진 코디네이터 배치, 농촌정주기업계획 책정 지원, 공가활용 지원, 경작방치 대책, 사람과 자연의 공생존 추진 등이 있다. 또한 농촌환경 보전을 위한 시책으로는 농촌경관보전형성지역의 지정 및 농지유동화 추진이 있다.¹²⁴⁾

[표 4-12] 고베시의 농촌경관 관련 시책 전개 현황 (2016년 기준)

구분		주요 시책
농촌지역의 지속적인 발전	고베 마을생활 개선	① 향토마을만들기 지원
		② 정주촉진 코디네이터 배치
		③ 농촌정주기업계획 책정 지원
		④ 공가활용 지원
		⑤ 경작방치 대책
		⑥ 농업서포터 육성
		⑦ 취농 지원 사업
		⑧ 사람과 자연의 공생존 추진
		⑨ 다면적 기능 지불교부금
		⑩ 삼림 정비
	농촌환경 보전	① 농지유동화의 추진
		② 농촌경관보전형성지역의 지정

(출처: 고베시 홈페이지, URL: <http://www.city.kobe.lg.jp/information/about/construction/1400/img/28jigyogaiyo.pdf>, pp.91~96, (검색일자: 2016.11.01))

□ 농촌경관 관련 제도의 운용체계¹²⁵⁾

고베시에서는 1996년에 「사람과 자연의 공생존(zone)의 지정에 관한 조례」를 제정하고, 이에 근거해 “농촌경관의 보전 및 형성을 위한 기본계획”을 수립을 하였다. 또한 공생존(zone)으로 지정된 지역에 대해 4개의 “농촌용도구역”으로 구분하고 있으며, 경관적으로 중요하게 관리해야 한 지역은 “농촌경관보전형성지역”을 지정하고 지역별 경관보전형성기준을 운영함으로써 농촌경관의 보전·관리에 힘쓰고 있다. 그 외에도 농촌지역에서 무분

124) 고베시 홈페이지, URL: <http://www.city.kobe.lg.jp/information/about/construction/1400/img/28jigyogaiyo.pdf>, pp.91~96, (검색일자: 2016.11.01)

125) 고베시 담당자와의 면담 내용 및 홈페이지 자료(<http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/industry/symbiosis/index.html> (검색일자: 2016.11.01))를 토대로 작성

별한 개발행위가 일어나는 것을 막기 위해 “농촌정주기업 계획지침”을 수립하고, 소규모 주택개발에 대한 관리를 위해 “새로운 커뮤니티 계획지침”을 수립하여 운영하고 있다.

- 사람과 자연의 공생존(zone)의 지정에 관한 조례

고베시는 2004년 「경관법」이 제정되기 이전인 1970년대부터 이미 「고베시 도시경관 조례」라는 자주조례를 운영해 왔다. 이후 농촌지역의 무분별한 개발이 진행되자 1996년에 「사람과 자연의 공생존(zone)의 지정에 관한 조례」를 제정하여 운영하고 있다. 조례에서는 ①질서있는 토지이용의 계획적 추진(농촌용도구역의 지정), ②농촌경관의 보전형성(농촌경관보전형성지역의 지정), ③지역주민의 주체적 지역활성화 추진(향토마을만들기(里づくり) 협의회에 의한 계획 작성과 실행 등의 제도를 포함하고 있다.

- 농촌경관의 보전 및 형성 기본계획 수립

고베시는 「사람과 자연과의 공생존(zone)의 지정에 관한 조례」의 목적을 달성하기 위한 방안 중 하나로서 농촌경관의 보전형성을 추진하기 위해, 「농촌경관의 보전 및 형성의 기본계획」을 2000년 4월에 책정하여, 고베시만의 농촌경관¹²⁶⁾을 정의하였으며 향토마을만들기 활동과 농촌경관보전형성지역의 설정 등을 위한 기본방향을 설정하였다.

- 농촌용도구역

고베시는 「사람과 자연의 공생존(zone)의 지정에 관한 조례」에 근거해 공생존(zone)이라는 지역을 지정하였다. 여기서 공생존은 시가화구역을 제외한 시가화조정구역 중에서 녹지공간 등을 제외한 농촌의 성격을 가지고 농업진흥이 필요한 지역으로, 2015년 12월 현재, 고베시에는 17,992ha의 공생존이 지정되어 있다. 공생존은 그 특성에 따라 환경보전구역, 농업보전구역, 집락거주구역, 특정용도구역(A, B) 등 총 4개의 농촌 관련 구역으로 구분되며, 「사람과 자연의 공생존(zone)의 지정에 관한 조례」에서는 구역 내에서 새롭게 토지이용을 실시하고자 하는 경우에는 시장에게 신고를 하도록 규정하고 있다.

126) “농촌이 지니는 농업, 생활·문화, 자연의 풍부함을 지니면서도 도시적인 쾌적함을 가지는 공간이 만들어 내는 경관과 도시농업의 활력이 만들어내는 경관”으로 정의하고 있다. (출처: 고베시 내부자료)

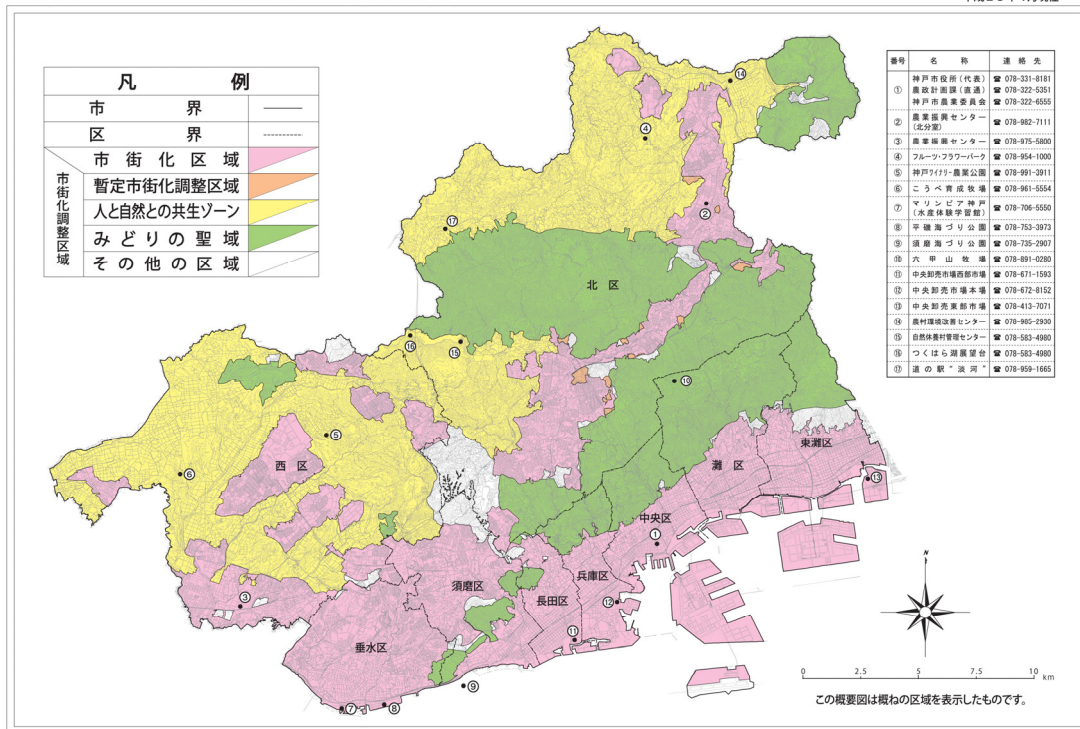
[표 4-13] 농촌용도구역의 특성 및 현황

공생존 내 4개 농촌용도			구역 특성	면적(ha) (2015.12 기준)
1. 환경보전구역	농 업 진 흥 지 역	공 생 존	양호한 영농환경 및 생활환경을 배려하면서 기본적으로 양호한 자연환경의 정비, 보전 및 활용을 목적으로 토지이용 용도를 제공하는 구역	8,459
2. 농업보전구역			기본적으로 농업의 진흥 및 양호한 영농환경의 정비, 보전 및 활용을 목적으로 한 토지이용 용도를 제공하는 구역	8,865
3. 집락거주구역			기본적으로 양호한 생활환경의 정비, 보전 및 활용을 목적으로 한 토지이용 용도를 제공하는 구역	402
4. 특정용도구역 (A구역, B구역)			기본적으로 타 농촌용도구역의 토지이용 이외의 토지이용 용도를 제공하는 구역	A: 157 B: 109

(출처: 고베시 홈페이지(<http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/industry/symbiosis/index.html>))의 내용을 토대로 작성. (검색일자: 2016.11.01))

神戸の土地利用の概要図

平成23年4月現在



[그림 4-10] 사람과 자연의 공생존 (노란색 부분)

(출처: 고베시 홈페이지, URL: <http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/industry/symbiosis/img/kyouseizonekuiki.jpg>, (검색일자: 2016.11.01))

• 농촌경관보전형성지역

고베시는 지역의 역사적·문화적 가치를 고취시키고 지역자원이나 농촌경관의 보전을 적극적으로 추진하기 위해 2003년부터는 “농촌경관보전형성지역”을 지정하고 있다. 2016년 현재 고베시는 총 4곳의 농촌경관보전형성지역을 지정하여 경관 보전 및 관리를 위한 활동을 실행하고 있다.¹²⁷⁾

- ① 테라타(寺谷) 농촌경관보전형성지역 : 2003년 3월 31일 지정
- ② 히사이하라(日西原) 농촌경관보전형성지역 : 2004년 12월 7일 지정
- ③ 카미츠바시(上津橋) 농촌경관보전형성지역 : 2006년 9월 7일 지정
- ④ 토치기니시(栃木西) 농촌경관보전형성지역 : 2010년 7월 14일 지정

농촌경관보전형성지역으로 지정된 4개 지역은 각각 해당 지역에 대한 향토마을만들기 계획을 수립하여 농촌경관 관리를 위한 기본방향을 설정하였으며, 이를 실현하기 위해 경관보전형성기준을 마련하여 운영함으로써 건축행위 등에 대해 관리하고 있다.

[카미츠바시 향토마을만들기계획 사례]

제1장 계획의 목적 및 대상지구의 위치·범위

- 1-1 계획의 목적
- 1-2 대상지구의 위치·범위

제2장 대상지구의 개요

- 2-1 인구
- 2-2 산업·경제
- 2-3 기후조건
- 2-4 지구 주변의 교통조건
- 2-5 역사
- 2-6 지구조직

제3장 조사·분석

- 3-1 영농현황
- 3-2 토지이용
- 3-3 산업생산기반
- 3-4 생활환경
- 3-5 자연환경
- 3-6 집락점검도
- 3-7 건축물

제4장 향토마을만들기의 과제

- 4-1 토지이용의 과제
- 4-2 기반정비 후의 과제
- 4-3 생활환경정비의 과제
- 4-4 자연환경·경관보전의 과제
- 4-5 커뮤니티의 과제

제5장 향토마을만들기 계획

- 5-1 기본방침
- 5-2 토지의 이용에 관한 계획
- 5-3 농업의 진흥에 관한 계획
- 5-4 생산기반의 정비에 관한 계획
- 5-5 생활환경의 정비에 관한 계획
- 5-6 자연환경·경관의 보전에 관한 계획
- 5-7 시가지와의 교류에 관한 계획
- 5-8 신전원커뮤니티계획

제6장 참고자료

- 6-1 카미츠바시 향토마을만들기협의회 규약

출처: 上津橋里づくり協議会(2009), 「人にやさしい 自然にやさしい 里づくり - 平野町上津橋里づくり計画書」, 목차.

127) 고베시 홈페이지, URL: <http://www.city.kobe.lg.jp/information/about/construction/1400/img/28jigyogaiyo.pdf>, p.96 .(검색일자: 2016.11.01)

구체적으로 농촌경관보전형성지역별로 수립되는 경관보전형성기준의 내용을 살펴 보면, 경관에 관한 기본목표, 지역 지정의 시점, 지정 지역, 경관에 관한 대처방향, 경관에 관한 기본적인 대처내용, 신고 기준(배수규제, 높이규제, 식재, 외관) 등을 포함한다.¹²⁸⁾

- 농촌정주기업 계획지침 및 새로운 전원커뮤니티 계획지침

농촌정주기업 계획지침에서는 농촌정주 기업에 관한 기본적인 개념과 입지 가능한 시설용도(농가 레스토랑, 체험민박, 아트리에, 정보계 오피스 등)를 정하고 있다. 또한 향토만들기 협의회와의 연계를 전제로 하여 시가지 조정구역으로서의 이념을 엄수하면서도, 농촌지역에 있어서 지역자원으로서 유효한 기존 주택을 활용하도록 개발허가에 대한 기준을 새롭게 정하여 운용하는 것이 특징이다. 더불어, 새로운 전원커뮤니티 계획지침에서는 시가지화조정구역에서의 소규모 주택개발(지구계획제도)에 대한 기준을 제시한다. 개개의 농촌지역이 지니고 있는 실정과 특성에 따라 지구계획을 수립할 수 있도록 면적규모 등의 요건을 완화한 「산거(散居)형」 지구계획을 추가하여 수립할 수 있도록 하였다.¹²⁹⁾

□ 농촌경관 관련 지원사업 추진체계

고베시에서는 농촌경관 개선, 농촌 활성화 등을 위해 향토마을만들기 지원사업을 추진하고 있다. 향토마을만들기 지원사업에서는 농촌과 도시의 교류 촉진 등 지역의 특색이 살리는 마을 계획이나 활동에 대해 예산 및 전문가를 지원한다.¹³⁰⁾

지원사업은 향토마을만들기 사업에 대한 지원과 계획 수립에 도움을 줄 컨설턴트 파견을 통한 지원 등이 있다. 먼저, 지역단체가 주체적으로 지역의 경관, 특산물 등의 특성을 살려 시행하는 향토마을만들기 사업을 추진하는데 있어, 고베시는 필요한 재정적 지원을 하고 있으며, 이러한 지원사업을 통해 지역을 홍보하고 농촌지역의 매력을 증진시키는 효과를 도모하고자 한다. 다른 한편으로는 지역의 농업진흥, 교류, 경관보전 등을 위한 향토마을만들기계획을 수립하도록 하고, 계획 수립 시에 전문가를 파견하고 있다. 구체적으로 대학 교수, 컨설턴트 등을 어드바이저로 파견하고, 지역의 합의 형성과정을 거치도록 하는 등 계획을 원활히 수립하도록 지원하고 있다.

128) 神戸市, 「上津橋農村景観保全形成地域に係る景観保全形成基」, 참조

129) 神戸市(2016), 「人と自然との共生ゾーンにおける農村定住起業計画指針」, pp.1~8 & 神戸市(2016), 「人と自然との共生ゾーンにおける新田園コミュニティ計画指針」, pp.1~10 참조

130) 고베시 홈페이지, URL: <http://www.city.kobe.lg.jp/information/about/construction/1400/img/28jigyogaiyo.pdf>, pp.91~92.(검색일자: 2016.11.01)

4) 일본 농촌 경관관리체계의 특성 종합

□ 조직 운영의 측면

일본은 경관행정을 총괄하는 부서와 농업 경관을 전담하는 부서가 역할 분담 및 상호 협력을 통해 농촌경관을 보전하고 관리하고 있음을 알 수 있었다. 중앙정부 차원에서는 국토교통성에서 경관 관련 업무를 총괄하고 「경관법」에 근거한 경관계획의 수립, 경관중요 건조물 등의 관리를 통해 농촌경관을 보전·관리하는데 관여하고 있으며, 농림수산성에서는 농용지 등과 관련된 농업 경관의 보전·관리 등을 위한 업무를 전담한다. 더불어, 경관농업진흥지역 정비계획 등 농림수산성에서 담당하는 농촌경관 관련 제도는 「경관법」 및 경관계획의 틀 속에서 작동되고 있으며, 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」과도 연계된다.

또한 우치코정과 고베시 등의 지자체 사례에서 살펴본 결과, 중앙정부에서 나타난 농촌경관 관련 업무에 대한 역할 분담은 지자체에서도 동일하게 적용되고 있었다. 가령, 고베시는 농촌경관을 개선하기 위해 주택도시국 마찌디자인과에서 경관행정에 대한 전반적인 업무와 건조물에 대한 경관관리를 담당하고, 경제관광국 농정부계획과에서는 농업 경관 관련 행정을 담당하고 있다.

□ 정책 수립 및 운영의 측면

조직 운영체계에서도 알 수 있듯이, 농촌경관 관련 정책 역시 국토교통부에서 수립하는 “아름다운 국가만들기 정책대강”에서 국가 차원의 경관정책 방향 및 과제를 설정하고, 농림수산성에서는 이러한 정책 방향에 따라 “아름다운 마을플랜 21”이라는 농업 경관과 관련된 정책을 수립하고 있다. 또한 이러한 정책계획을 토대로 농촌지역 내에서 시행되는 정비사업에 대해 경관을 고려하여 추진할 수 있도록 사용자 중심의 구체적인 실무매뉴얼을 마련하고 있는 것이 특징이다.

지자체 차원에서도 행정구역 전반에 대한 경관계획을 수립하여 해당 지자체의 경관을 보전하고 관리하기 위한 정책방향을 설정하며, 농촌지역을 포함하는 지자체의 경우에는 경관계획 내에서 경관농업진흥지역 정비계획 등에 대한 수립 방침을 제시한다. 지자체 내의 농업 담당부서에서는 이러한 경관계획 상의 방침에 근거해 별도로 경관농업진흥지역 정비계획을 수립하고 있으며, 계획 수립 시에 계단식 논 등의 농용지에 있어서 필요한 농업 관련 경관관리 방안을 제시한다.

□ 제도 운용의 측면

「경관법」 상에서 농촌경관과 직접적으로 관련이 있는 제도는 “경관계획”과 “경관농업진흥지역 정비계획” 제도이다. 농촌에는 농지, 농업기반시설 등 농촌지역에만 있는 요소도 있지만 주택, 도로 등과 같이 도시지역에서도 공통적으로 있는 요소들이 혼재해 있다. 이 중에서 주택, 도로 등 건조물 및 일반적 기반시설에 대해서는 “경관계획”에 의해 관리되며, 이를 주택도시과 등 지자체 경관행정 전반을 담당하는 부서에서 운용한다. 반면, 농지, 농업기반시설 등 농업 경관과 관련되는 사항에 대해서는 “경관농업진흥지역 정비계획” 구역을 지정하고 계획 수립을 통해 관리방안을 마련하고 있으며, 이와 같은 업무는 농업 관련 부서에서 담당하고 있다. 「경관법」에서는 이 두 계획 간에 연계관계를 가지도록 법적으로 규정하고 있으며, 이로 인해 관계 부처 및 부서 간에 업무를 분담하되 협력관계가 유지되고 있음을 확인하였다.

한편, 일본의 “경관계획”과 “경관농업진흥지역 정비계획”은 계획으로 그치지 않고, 개발행위를 제한할 수 있는 유도 수단으로 운용되는 것이 특징이다. 「경관법」에서는 개발행위 등이 경관계획 또는 경관농업진흥지역 정비계획과 부합하지 않을 경우에 지도나 권고를 하도록 규정하였으며, 실제로 행정에서는 이에 대한 조치가 완료되어야 승인을 하고 있어 어느 정도 실행력을 갖는다고 볼 수 있다.

□ 지원사업 추진의 측면

일본 중앙부처에서는 농촌경관의 가치를 보전하기 위한 지역주민들의 활동이나 계획, 그리고 이를 실현하기 위한 사업 추진에 대해 전문가를 파견하거나 보조금을 지원하는 방식의 지원사업을 시행하고 있다. 즉, 농촌지역의 경관을 보전하고 지속적으로 관리해 나가기 위한 별도의 지원사업을 시행하는 것이 특징이다. 또한 지원사업은 공모방식으로 진행되지만, 특정 기간을 두고 제한적으로 공모를 하는 것이 아니라 지자체가 필요할 때 수시로 지원할 수 있도록 하고 있다는 점에서 타 공모사업과 차별화된다.

그 외에 중앙부처 뿐 아니라 고베시 등의 사례에서 볼 수 있듯이 지자체 차원에서도 농촌지역에 대한 별도의 관리계획을 수립하거나 사업을 추진하는데 있어 재정적·기술적 지원을 하고 있다.

제5장 농촌 경관관리체계 및 제도 개선 방안

1. 기본방향 및 개선방향
2. 농촌 경관관리체계 개선 방안
3. 제도 개선 방안

1. 기본방향 및 개선 방향

1) 기본방향

□ 국토 경관의 보전·관리·형성을 목적으로 하는 「경관법」의 경관계획으로 농촌 경관을 관리

「경관법」은 국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위하여 경관의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성이 나타나는 국토환경과 지역환경을 조성하는 데 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 「경관법」은 경관 자체를 목적으로 둔 국내 유일한 법인만큼, 경관계획은 지역의 자연경관, 역사·문화경관과 함께 도시·농산어촌경관에 관한 종합계획이어야 한다.

□ 국토 경관 차원에서 농촌 경관관리를 위해 부처간·법률간 협력/연계체계 마련

「경관법」의 소관주체가 국토교통성, 농림부, 환경성으로 되어 있는 일본과 달리, 우리나라의 「경관법」은 국토교통부 관할 법률이다. 그러나 농촌지역의 환경개선이나 활성화 사업 등은 농식품부에서 담당하고 있는 것이 국내 현실이다. 이러한 점을 감안할 때, 농촌 경관의 상위 계획으로 경관법의 경관계획이 그 기능과 역할을 수행하기 위해서는 관련 부처간, 관련 부서간 연계체계를 마련할 필요가 있다. 공간계획의 전문성을 갖고 있는 국토교통부와 농업과 농민, 농촌지역에 대한 전문성을 갖고 있는 농

식품부, 그리고 각 산하부서 담당자들이 협력과 연계 속에서 농촌 지역의 경관을 보전·관리·형성해 나갈 수 있는 관리체계가 마련되어야 한다.

□ ‘농촌 경관’에 초점을 둔 새로운 관리체계 도입으로 농촌 경관관리체계 강화

농촌에서 경관에 대한 중요성을 인식하고 경관 정책이 본격화 된 것은 2006년 ‘농촌경관개선종합대책’부터라고 할 수 있다. 이에 따라 농촌경관계획, 농촌경관가이드라인 개발, 농촌경관맵 작성, 농촌경관개선 정책사업 확대 등 농촌의 경관을 개선하고자 많은 정책들이 마련되었고, 관련 계획과 시책, 과제와 사업 등이 실제로 추진되기도 하였다. 두 차례에 걸쳐 농촌 경관의 개선과 향상을 위한 정책이 대대적으로 추진되었으나, 현재 농촌 관련 법·제도 측면에서 ‘농촌 경관’의 보전, 형성, 관리를 주 목적으로 하는 계획 또는 사업 또는 제도는 미미하다.

일본 경관계획제도의 특징은 일반적으로 지자체 전역을 대상으로 수립되는 경관계획 뿐 아니라 이와 연계하여 농촌지역에 대한 공간적 계획을 별도로 수립하도록 하는 ‘경관농업지역정비계획’ 제도를 운영하고 있으며, 생활환경개선을 통한 경관 관련 지원 사업 외에도 농촌자원의 보전과 복원을 위한 사업을 지원하고 있다는 점이다.

국토계획법에 의한 도시기본계획의 부문계획으로 경관계획이 있었으나, 경관법에 의한 ‘경관계획’이 별도로 제정되고, 지구단위계획구역으로 지역 건축자산의 보전과 관리가 어느 정도 가능함에도 불구하고 지역 ‘건축자산’의 발굴과 활용에 초점을 명확하게 둔 ‘건축자산 진흥구역’ 제도가 도입되었듯이, 농촌 지역에서도 ‘농촌 경관’에 초점을 둔 계획 및 구역제도 도입과 사업 지원이 필요하다.

□ 농촌의 특수한 상황과 주민 특성을 고려할 수 있는 운영체계 마련

농촌 경관에 대한 인식, 이해를 도모하는 노력 지속적으로 경주할 필요가 있으며, 농촌의 특수한 상황과 주민 특성을 고려할 수 있는 계획수립요령 및 경관가이드라인 등이 개발되어야 한다. 이러한 것들을 효과적으로 수행할 수 있는 인력 확보 및 운영을 위한 체계가 마련되어야 한다.

2) 개선 방향

[표 5-1] 농촌경관관리체계 현황 및 문제점과 개선방향

구분	현황 및 문제점		개선방향
	국가 차원	지자체 차원	
정책과 계획	국가차원의 농촌경관관리 목표 및 비전 공감대 부족	-	농촌 경관관리 개념 및 방향의 확립
	농촌 경관 상위 공간계획 부재 : (기본)경관계획 도시 위주, 농촌관련 법정계획에 공간관리 위한 계획내용 수립하기 어려운 구조	경관법에 의한 경관계획 도시지역과 농어촌지역을 구분하여 경관설계지침 등을 통해 농촌 경관관리 농업식품발전계획 경관관리 상위계획으로 기능 부적절, 역할 부족 경관계획수립지침(국토부) 군단위 농촌지역 경관계획 수립시 적용에 한계	시·군 경관계획 확대 운영(경관계획수립지침 개정) 농촌 특정지역 경관관리를 위한 구역제도 마련
사업과 지원	농어촌정비사업 수행 시 수립할 수 있는 '농어촌경관관리계획' 실효성 문제 농촌 경관을 주목적으로 하는 지원사업 부재	일반농산어촌개발사업의 사업기본계획 및 경관계획 실효성 문제 : 전문가/업체 부족, 경관계획 수립비 저하 농촌마을 리모델링 시범사업 사업시행계획에서의 경관계획 수립의 성과 주목	사업추진 시 경관계획 체계 개선, 강화 농촌 경관 관련 지원사업 추진
조직과 운영	중앙부처간 경관관리체계 이원화 업무 과다 경관전문인력 부족	경관전담부서와 농촌 경관 및 사업 부서 간 협력 또는 연계 미흡 경관담당부서 업무 과다 지자체 경관조례에 근거해 경관심의 대상 강화 운영, 농촌관련 사업 대상은 상당부분 제외	전문적 지원체계 마련을 위한 농촌경관지원센터설립 경관전문인력의 확충
유도 및 컨설팅	농어촌 경관계획 수립요령(농식품부) 하나만으로는 유도·관리 어려움	-	경관협약과 경관협정의 연계 정비사업시 경관을 고려할 수 있는 매뉴얼 및 기술 개발

2. 농촌 경관관리체계 개선 방안

1) 정책에 의한 농촌 경관 관리 방안

① 농촌경관 정책의 개선방안

□ (위상) 경관정책 기본계획과 연계한 농촌경관 정책 수립

기존에 농촌경관 관련 정책이 농림축산식품부의 추진정책 중 하나로 수립되었으나 2007년 국토경관을 관리하고자 「경관법」이 제정되었고 농촌경관 역시 국토경관의 일부임을 감안할 때, 농촌경관 정책 역시 국토 경관을 보전하고 관리·형성하기 위해 수립한 “경관정책 기본계획”과 정합성을 유지하며 수립할 필요가 있다고 판단된다. 즉, “경관정책 기본계획”에서 추구하는 미래상 및 기본방향과 부합하면서, 정책과제 및 실천과제 중 농촌 경관관리를 위해 구체화할 필요가 있는 과제를 추가적으로 마련하는 것이 바람직할 것이다. 또한 이렇게 수립된 농촌경관 정책은 제2차 경관정책 기본계획 수립 시 반영함으로써 정책의 법적 근거와 위상을 갖출 수 있을 것으로 사료된다.

□ (시점 및 내용) 농업 관련 경관에 초점을 두고 실행가능한 농촌경관 정책과제 마련

국토경관에서 말하는 ‘국토’는 농촌까지를 포괄하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 국토경관에 대한 정책 방향을 제시하는 경관정책 기본계획에서 농촌지역을 배제하였다고 볼 수 없을 것이다. 다만, 농지, 농업기반시설 등 농촌지역에만 보유하고 있는 다양한 농업 관련 자원들에 대한 경관정책에 대해서는 소홀히 다룬 것은 사실이다. 따라서 향후 농촌경관 정책을 수립하고자 할 때는 기 수립된 경관정책 기본계획의 내용과 중복되지 않도록 농업과 관련해서 필요한 경관관리에 초점을 두고 정책방향을 설정할 필요가 있다고 판단된다. 그 외에 도시지역과 농촌지역의 구분 없이 공통적으로 적용하여 실행할 필요가 있는 정책에 대해서는 경관정책 기본계획에서 제시하는 실천과제를 근거로 추진해 나가는 것이 정책의 일관성을 유지하는 방안이 될 것이다.

또한 정책계획이 일반적으로 5년 단위로 재정비되는 것을 고려하여, 중장기적으로 추진해야 하는 정책 방향을 제시하되, 구체적인 실천과제들은 선택과 집중을 통해 5년 동안에 실행가능한 정책을 중심으로 구성하는 것이 정책의 실효성을 높일 수 있는 방안이라 판단된다.

□ (실행주체) 주민 참여에 의한 농촌 경관관리를 위한 인식 개선 및 교육 등의 지원정책 마련

농촌경관은 지역주민들의 일상과 밀접한 관계를 가지고 있다. 농촌에서 중요한 자원 중 하나인 농경지는 주민들의 일터이고, 경관을 훼손하는 요인으로 꼽히는 축사 등 생산 기반시설 역시 마찬가지이다. 따라서 지역주민들이 농촌경관의 보전이나 관리에 대한 의지가 없다면 농촌경관의 개선 여지 역시 극히 드물다고 볼 수 있다.

대국민 인식조사에서도 볼 수 있듯이 농촌 지역주민들의 경관 개선에 대한 참여 의향을 도시 지역의 일반 국민들에 비해 높은 편이다. 다만, 경관이 무엇인지, 어떻게 경관을 보전하고 관리해야 하는지에 대해서는 인식이 부족할 수 있다. 이는 행정이나 전문가의 역할이라 판단되며, 국민 인식 개선 및 교육에 대한 지속적인 정책을 펼칠 필요가 있다. 그동안 경관 담당부서에서는 농업에 대한 이해가 부족하고, 농업 담당부서에서는 경관에 대한 인식이 미비하여 농촌경관 정책을 소홀히 다루어 온 것이 사실이다. 이러한 행정상의 한계들을 극복하기 위해 중간지원조직 등의 신설 역시 고려할 필요가 있다고 판단된다.

□ (실행수단) 농촌경관 정책의 실현을 위한 방침 제시

기존에 수립된 농촌경관 관련 정책이 운영되는 과정 속에서 얻을 수 있는 교훈은 농촌경관 정책을 수립한 이후 실제로 정책이 실행되도록 하기 위해서는 구체적인 실행수단이 뒷받침되어야 한다는 점이다. 일본의 경우에는 「아름다운 농촌마을 플랜 21」이라는 정책계획을 수립한 이후, 이를 실행하기 위한 구체적인 방침을 담은 「아름다운 농촌만들기 가이드라인」을 수립하여 배포하였다. 또한 이러한 정책방향에 부합하여 농촌 정비사업 등이 시행되도록 유도하기 위해 「농업·농촌정비사업에 있어서의 경관고려 입문서」, 「농촌에 있어서의 경관고려 실무매뉴얼」 등을 개발하여, 지자체가 농촌경관을 관리해 나가는데 도움을 주고 있다. 농촌 경관정책의 실행에 한계를 가지고 있는 우리나라 역시 농촌경관과 관련된 정책을 수립하는데 그치지 않고, 이러한 정책을 지자체에서 실행하는 과정에서 운용할 수 있는 세부 방침이나 매뉴얼 등을 제시하는 등 다양한 지원책을 마련할 필요가 있다.

② 농촌경관을 보전하고 관리하기 위해 필요한 정책방향 및 과제 제안

대국민 인식조사, 기존 농촌경관 관련 정책, 해외사례 등을 검토한 결과를 종합하여 향후 농촌경관을 보전하고 관리하기 위해 필요한 정책 목표 및 방향, 그리고 세부 정책과 제들을 제안하고자 한다.

□ 농촌 경관관리의 목표 및 정책방향

대국민 인식조사 결과, 국민들이 생각하는 농촌의 아름다움과 매력은 자연환경의 아름다움, 농경지와 생활환경의 조화로움 등이라는 점을 고려할 때, 이러한 농촌의 고유의 가치를 보전하고 관리해 나가는 것이 중요할 것이라고 판단된다. 따라서 농촌 경관관리는 결국 농촌이 가지고 있는 고유의 아름다움과 매력을 보전하고 관리하는 것을 목표로 하여야 할 것이다.

또한 이러한 목표를 실현하기 위한 몇 가지 분명한 정책방향을 설정할 필요가 있다.

첫 번째로는 농촌하면 가장 먼저 떠올리는 농경지 등은 농업생산물이 얻어내는 활동이 이루어지는 곳으로 이를 유지하는 것이 농촌경관을 유지해 나가는 것이므로, 지속적으로 활력있는 농업을 유지·발전시키는 것이 중요할 것이다.

두 번째로, 농촌에는 마을숲, 하천, 역사 깊은 건축물 등 다양한 지역의 자원들을 분포해 있으며, 이러한 지역자원 뿐 아니라 그 주변 지역을 훼손되기 전에 선제적으로 관리할 필요가 있을 것이다.

세 번째로는 농촌경관의 아름다움을 지역주민들이 스스로 인식하여, 이를 보전하고 개선해 나가기 위한 합의 형성을 토대로 정책을 실현할 필요가 있으며, 이를 위한 행정과 전문가의 적극적인 지원이 수반되어야 할 것이다.

□ 농촌 경관관리를 위해 필요한 정책과제(안)

- 농촌 경관관리를 위한 정책방향 설정
 - ※ 「경관정책 기본계획」의 ‘국토경관 미래상 설정’과 연계
- 농촌경관 관리를 위한 관리계획 도입
 - ※ 「경관정책 기본계획」의 ‘중점경관관리구역 활성화’와 연계
- 농촌 경관자원의 조사 및 데이터베이스 구축

- ※ 「경관정책 기본계획」의 ‘국토경관자원 조사 및 선정’과 연계
- 농촌지역 내 정비사업에 대한 경관 고려 매뉴얼 마련
 - ※ 「경관정책 기본계획」의 ‘경관행정업무 구체화 및 매뉴얼 마련’과 연계
- 농촌의 지역주민들의 인식 제고를 위한 교육 및 홍보
 - ※ 「경관정책 기본계획」의 ‘국민참여 경관활동 기반 구축’, ‘국민참여 경관활동 다양화’와 연계
- 농촌 지역주민 및 지자체 농촌 경관행정 지원을 위한 중간지원조직 설치
 - ※ 「경관정책 기본계획」의 ‘경관행정 협업체계 구축’과 연계

※ (사례) 일본의 아름다운 농촌마을 플랜 21

제1장 농산어촌의 매력

1. 농산어촌의 아름다움의 의미
2. 농산어촌의 현황
3. 매력있는 농산어촌만들기를 둘러싼 새로운 움직임

제2장 시책의 기본적 시점

1. 시책추진의 전제
2. 4가지 기본적 시점

제3장 시책의 전개방향

1. 경관배려의 원칙화
2. 구체적인 목표에 따른 추진
3. 개성있고 매력적인 농산어촌의 유지·형성을 위한 총점검 및 보전활동의 실시
4. 법적 규제의 검증·명확화·재검토
5. 관계자의 의식 개혁 및 양성
6. 개성있고 매력적인 농산어촌만들기에 관한 정보의 수집 및 발신, 기술개발

第1 農山漁村の魅力

1 農山漁村の美しさの意義

農山漁村の美しさは、その景観のみならず、土、水の匂いや感触、せせらぎの音や潮騒など五感で感じる要素と、地域の伝統文化などの要素が一体となって醸成されます。

農山漁村においては、自然の造形を背景とし、気候風土に適した形で農林漁業を営む中で編み出されてきた「生きるための技」や、人々の生活の「息遣い」が感じられるような、それぞれの地域に固有の個性ある美しい風景がつけられてきました。

農山漁村では、農林漁業の生産に関わる農地・森林の土地利用、漁港の利用や集落のたたずまいなど、生産、生活に伴った秩序を反映した美しさ、自然環境がもつ多様な美しさ、地域の伝統行事や文化などが醸し出す伝統的な美しさなど、様々な視点から美しさをとらえることができます。

これらの美しさは、地域住民にやすらぎや充足感をもたらし、生活に潤いを与えとともに、都市住民にとっても、心のふるさととして、価値ある原風景の魅力として認識されてきました。

このような農山漁村の美しさは、地域の自然や農林漁業、人々の暮らしと文化を背景とした、それぞれの地域の個性を活かして歴史的に形成されてきました。



花、土、草の香る美しい農村（三重県奥多摩村）



湖面を彩る水と緑のハーモニー（長野県奥村）



潮騒を聴く漁村（静岡県伊豆田村）

[그림 5-1] 일본 아름다운 농촌마을 플랜 21

(출처: 農林水産省(2003),

「水とみどりの「美の里」プラン21の概要」, p.1 & p.5. (농림수산성 내부자료))

2) 계획에 의한 농촌 경관 관리 방안

① 시군 경관계획으로 농촌 경관을 관리

□ 필요성

경관법은 일본과 달리 국토부 단독 소관법이지만 경관의 보전·형성 등 경관 자체를 목적으로 하는 국내 유일의 법이다. 국토전반의 경관의 보전, 관리, 형성을 목적으로 하는 만큼 도시지역과 농촌지역 모두를 아우르는 경관 관리를 위한 상위 법정계획으로 작동하는 것이 타당하다. 농어촌과 관련된 법령 가운데, 농어업인삶의질법에 의한 계획이 경관을 위한 상위 관리계획으로 작동할 수 있는 성격을 갖고 있으나 중앙부처가 수립해야 하는 기본계획 외에 지자체 단위 기본계획이 수립되지 않고 있는 점과 농업식품발전 계획은 농촌지역 발전을 위한 여러 분야의 종합계획 성격이라는 점에서 한계가 있다.

※ 경관계획의 지위 및 성격

경관계획수립지침 제1장 제2절 경관계획의 지위 및 성격

1-2-1. 경관계획은 지역의 자연경관 및 역사·문화경관, 도시·농산어촌의 우수한 경관을 보전하고, 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새로운 경관을 개성 있게 창출하기 위한 정책방향, 기본구상 및 계획을 수립하고, 그 실행방안 등을 제시하는 해당 지방자치단체의 자치적 법정계획이다.

1-2-7. 경관법에 따른 경관계획은 지역의 자연경관, 역사·문화경관, 도시·농산어촌경관에 관한 종합계획으로서 도시·군기본계획, 경관형성계획, 농산어촌 경관보전 시책, 고도보존계획 등 다른 법률에 따른 경관 관련 계획을 수립시 참조계획으로서의 지위를 갖는다.

경관계획수립지침 제2장 제2절 경관계획 수립의 기본원칙

2-2-3. 총체적 계획 : 경관계획은 경관관리와 관련된 도시계획, 자연환경관리, 역사문화 보존, 농산어촌 생활환경 개선 등 행정자치부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부, 산림청 등 각 소관부처의 경관관리의 목표와 추진방향, 실행수단을 고려한 총체적인 계획이어야 한다.

□ 경관계획수립지침의 문제점

경관법의 경관계획이 법률에서나 경관계획수립지침에서나 국토 전반을 포괄하는 것으로 규정은 하고 있으나, 경관계획수립지침 내용은 다소 도시지역 위주로 되어 있는 것이 사실이다. 현재 경관계획수립지침의 시군 경관계획에서 농촌 경관과 관련해서는 경관자원조사에서 조사 대상 유형가운데 하나로 ‘농산어촌경관자원’에 대해 규정하고 있는 것과 관련 법규 검토 대상, 권역계획 수립 시 농산어촌에 대한 권역계획 수립방향을 간단하게 제시하고 있는 것이 전부다. 농촌지역의 특성을 고려한 관리내용이 담겨질 수 있도록 ‘경관계획수립지침’을 개정할 필요가 있다.

- 경관자원 및 경관유형조사 대상의 유형 개선

경관자원의 유형이 대체로 대상종류로 구분되어 있는데 농산어촌경관자원 및 시가지경관자원은 농촌 또는 시가지로 지역을 대상으로 하고 있다. 농산어촌을 여러 경관유형 또는 경관자원 가운데 하나로 규정하고 있다. 농산어촌에는 다른 유형인 산림, 수변, 가로, 역사문화, 건조물 경관유형들이 모두 존재할 수 있다. ‘농어촌 경관계획 수립요령’에서는 농어업경관, 자연경관, 생활경관, 외부공간 및 기타시설물경관, 색채경관 등으로 구분하고 있다. 농산어촌경관에 대해 별도의 유형을 구분하여 제시할 필요가 있다.

[표 5-2] ‘경관계획수립지침’ 과 ‘농어촌경관계획 수립요령’에서의 경관유형 비교

근거	구분	세부 유형
경관계획 수립지침	경관유형	산림경관, 수변경관, 가로경관, 농산어촌경관, 역사문화경관, 시가지경관 등
	경관자원	자연경관자원, 산림경관자원, 농산어촌경관자원, 시가지경관자원, 도시기반시설경관자원, 역사문화경관자원
농어촌경관 계획 수립요령	농업경관	경작지경관, 농업생산시설경관
	자연경관	산림경관, 하천경관*, 자연생태경관
	생활경관	주거경관*, 건축경관, 가로경관, 역사문화경관,

*서천군 경관계획에서 추가한 유형임

- 중점경관관리구역 계획 수립 및 경관가이드라인 규정의 개선

중점경관관리구역의 계획방향 실행과 중점경관관리구역의 경관가이드라인 작성방향 등과 관련하여 경관법에 의한 경관사업, 경관협정 등만 언급되어 있다. 중점경관관리구역이 농촌 지역에 해당하는 경우, 다양한 농촌 경관 관련 사업 또는 경관보전협약 등과의 연계도 규정되어야 한다. 중점경관관리구역의 경관가이드라인 작성방향, 작성내용도 상당부분 도시지역 위주로 작성되어 있다.

□ 경관계획수립지침의 개정방안 및 주요 개정 내용

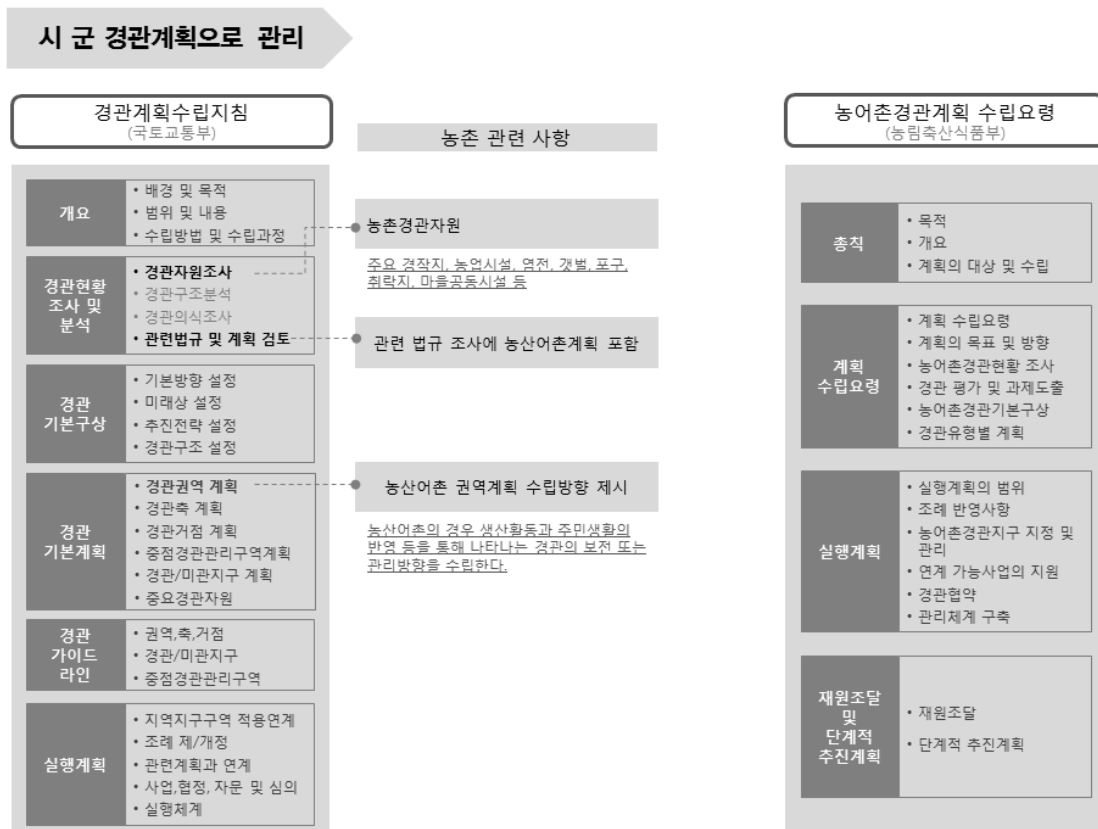
- 방안1. 경관계획수립지침에 농촌 경관 관련 사항을 추가, 보완하는 방안

- (경관자원조사)농산어촌경관자원의 유형, 대상, 조사방법, 경관특성 파악 등에 대한 세부적인 지침이 마련될 필요
- (경관의식조사)도시지역/비도시지역 중 시가화지역(읍면소재지)과 비도시지역을 구분하여 농촌주민 경관의식조사 진행할 필요
- (중점경관관리구역 계획)농촌의 특성과 관련 사업(경관보전직불제 등), 제도(경

관협약 등)를 반영한 계획수립지침 필요

• 방안2. 농어촌경관계획 수립요령을 참고하도록 연계하는 방안

농어촌경관계획 수립요령은 다른 법률에 의해 수립되는 농산어촌개발계획 및 시설 도입계획이 농산어촌의 경관에 영향을 미치는 경우 경관부문 참조계획으로서의 지위를 갖는다.¹³¹⁾ 농산어촌경관계획 수립요령에는 농어촌 경관현황 조사, 농어촌경관 평가 및 과제도출, 농어촌 경관에 대한 기본구상, 그리고 농어촌 경관유형별 계획 수립방법에 대한 내용을 담고 있다. 따라서 경관계획수립지침에 농어촌경관계획 수립 시 이를 참조하도록 규정하여 농어촌경관계획 수립요령이 활용되도록 한다. 다만, 농어촌경관계획 수립요령의 내용이 지침적 성격을 가질 수 있도록 일부 내용이 수정될 필요가 있다.

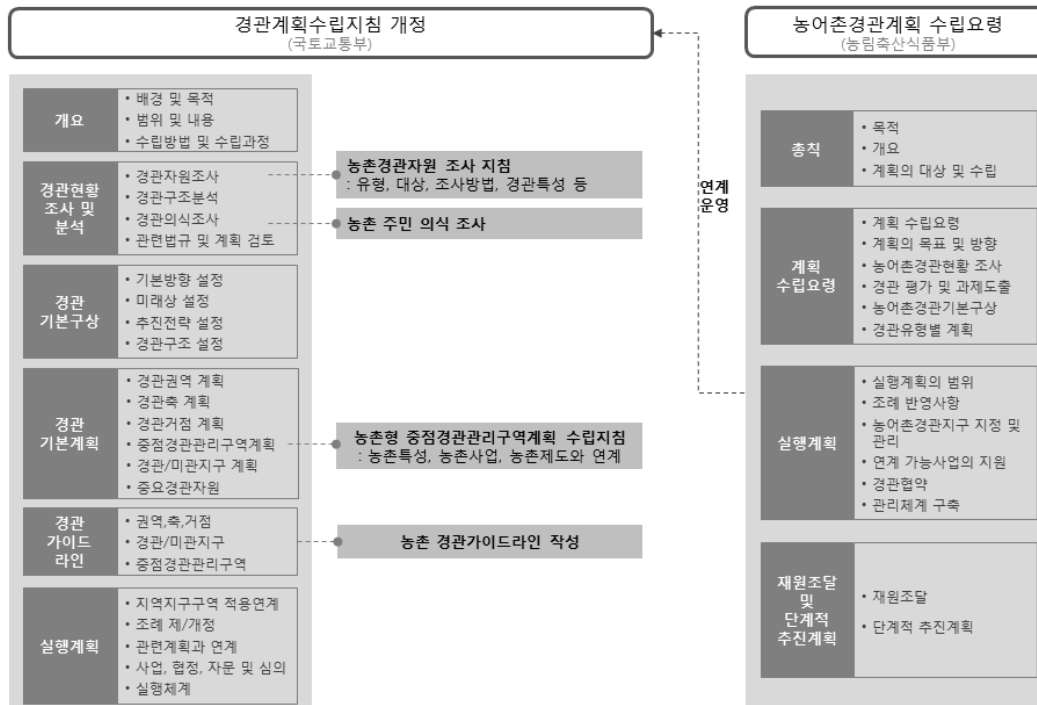


[그림 5-2] 경관계획수립지침에서의 농촌 관련 사항

(출처: 한국농어촌지역발전 학술단체 연합회 포럼, 경관법체계에서의 농어촌경관계획(주신하) 발표자료 참고로 연구자 재구성 및 작성)

131) 농림수산식품부(2008), 「농어촌경관계획 수립 및 경관관리 업무편람 : 농어촌경관계획 수립요령」, p.4

시 군 경관계획으로 관리



[그림 5-3] 수립지침 개정방안 : 보완을 통한 개정 또는 농어촌경관계획 수립요령과 연계운영
(출처: 한국농어촌지역발전 학술단체 연합회 포럼_경관법체계에서의 농어촌경관계획(주신하) 발표자료
참고로 연구자 재구성 및 작성)

② 농촌의 특정지역 경관관리를 위한 구역제도 신설

□ 목적 및 필요성

농촌정비사업이나 일반농산어촌개발사업의 중심지활성화 및 권역단위종합개발 사업에서 사업시행 시 또는 기본계획 수립 시 경관계획을 수립하도록 체계가 마련되어 있으나, 농촌에서 경관이 중요한 특정한 지역을 관리하고 발전시키기 위한 경관관리체계는 마련되어 있지 않다. 농촌의 중요한 경관자원을 조사·발굴하고 경관자원을 보전·관리·향상시키는 것을 목적으로 하는 ‘(가칭)농촌중점경관진흥구역’을 지정하여 운영할 수 있는 제도를 도입이 필요하다. 지정된 구역에 대해서는 경관계획을 별도로 수립함으로써 이를 통해 농촌에서 경관이 매우 중요한 지역을 체계적으로 관리하고, 경관의 보전 또는 형성을 위해 필요한 인적·재정적 지원을 함으로써 농촌의 경관이 중요한 지역 또는 경관자원을 보호·관리하고 지역경관의 향상을 통한 발전을 도모한다.

□ 운영방안 검토

• 방안1_경관법의 특정경관계획을 활용하는 방안

경관계획수립지침(제1장 제5절)에서는 경관계획의 유형으로 도 경관계획, 시·군 경관계획, 특정경관계획으로 구분하고 있다. 특정경관계획은 특정한 경관유형이나 특정경관요소를 대상으로 경관의 보전·관리·형성을 위해 실행방안을 제시하는 계획이다(경관계획수립지침 1-5-1). 계획수립지침이 개정되면서 특정경관계획 수립을 특정지역을 대상으로 하도록 규정이 사라졌다. 즉, 일정한 지역을 대상으로 특정경관계획을 활용하기에는 구역지정 절차 등 관련규정이 없는 상황이다. 경관계획에 특정경관계획을 포함하여 수립하지 않고 별도로 수립할 경우, 「경관법」에 명시되어 있지 않은 용어로서 법정계획으로서의 위상도 갖기 어렵다.

• 방안2_경관법의 중점경관관리구역을 활용하는 방안

중점경관관리구역은 중점적으로 경관을 보전·관리·형성하여야 할 구역으로(경관법 제9조 제1항), 의미적인 측면에서 농촌에서 경관이 중요한 특정지역을 관리하기 위한 제도로 활용하기에 적합하다. 농어촌경관계획 수립요령에서도 필요한 경우 경관적으로 중요한 지역을 대상으로 경관법(경관계획수립요령 4-4-1)에 의한 경관중점관리지역의 설정을 제안할 수 있도록 명시하고 있다. 그러나 중점경관관리구역은 현재 경관계획에 포함되어 수립하도록 되어 있어, 시·군 경관계획이 수립되는 지역에서만 운용이 가능하다. 또한 중점경관관리구역에 대한 경관계획수립지침이 현재는 도시지역 위주로 작성되어 있어 농촌지역에 바로 적용하기에는 계획수립지침의 개선이 전제되어야 한다.

• 방안3_농어촌정비법에 별도의 구역을 지정하는 방안

마을정비구역과 같이 「농어촌정비법」에 근거를 두고 ‘(가칭)농촌중점경관진흥구역’을 지정할 수 있도록 하고, 경관을 위한 진흥계획을 수립하도록 한다. ‘농촌중점경관진흥계획’ 수립을 위해 경관계획수립지침에 진흥계획 수립에 관한 사항을 추가하거나, 농어촌경관계획 수립요령에 진흥계획 수립지침을 추가한다. 이 경우, 진흥계획은 지역의 경관자원 조사 및 발굴, 특성분석을 토대로 지역 경관을 위한 비전과 목표를 설정하고, 이를 추진하기 위해 필요한 사업계획을 담은 마스터플랜 성격으로 수립하여, 지역에 필요한 사업을 체계적으로 추진하여 통합적인 경관을 형성할 수 있도록 한다. 농어촌과 관련된 법률에 근거하여 운영하는 방안으로 단기적으로는 실효성이 가장 높다.

□ 종합 : 경관법의 중점경관관리구역을 활용하여 운영

[표 5-3] 경관법의 중점경관관리구역 활용 방안의 비교

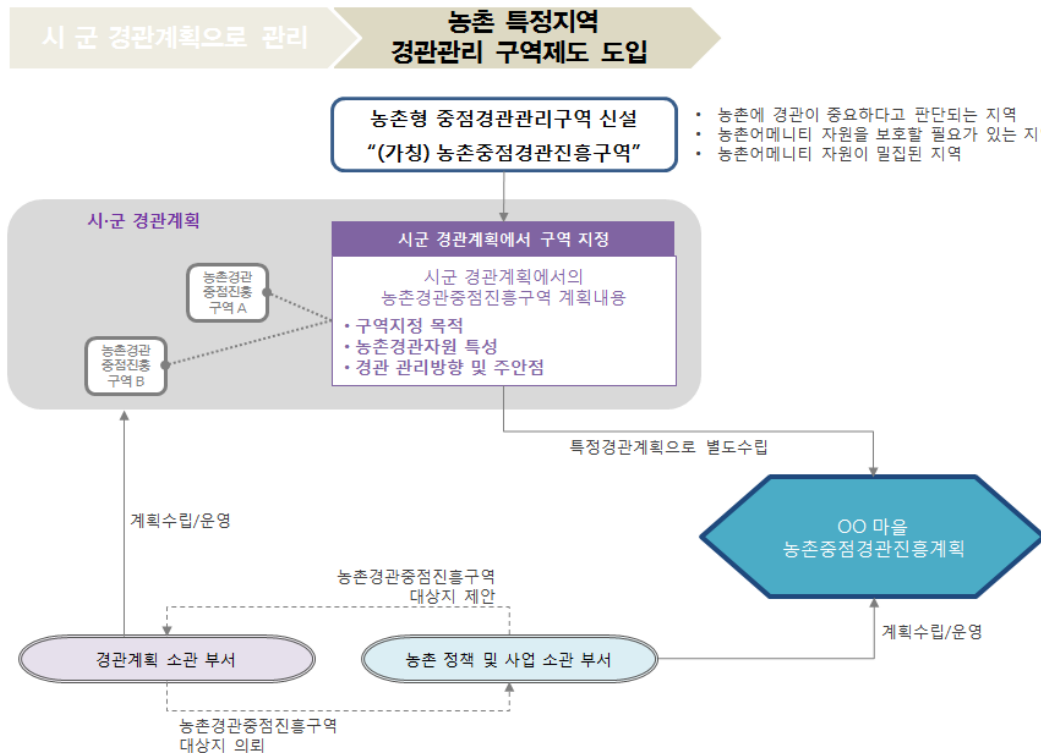
	방안1	방안2	방안3
장점	경관계획을 수립하지 않고 필요한 지역에 지정하여 운영 가능(경관법 개정을 전제로 할 경우)	현재 경관법에 근거하여 운영 가능	농촌 정책 및 사업과 연계하여 운영할 수 있다는 점에서 실효성 높음
단점	현재 규정으로 활용 불가능	경관계획 의무수립 지역 아닌 지역에서 운영 어려움. 경관계획에 중점경관관리구역계획 내용도 포함됨	부처간 칸막이식 운영, 경관법과 연계성이 없고 농어촌정비라는 사업법에 근거를 두고 있어 관리성격이 약해짐
법개정	경관법과 경관계획수립지침 개정 필요	경관법과 경관계획수립지침 개정 필요 (현재로도 운영은 가능)	농어촌정비법 개정 필요
적정성	◎	◎	△
실효성	△	◎	△

경관관련 구역의 운영은 기본적으로 「경관법」에 근거하여 운영되어야 한다는 전제하에, 적정성 측면에서 「농어촌정비법」에 근거하는 3안이 가장 떨어진다고 보았다. 방안 1과 방안 3은 각각 법률 개정이 필요한 사항이기 때문에 실효성 측면에서는 떨어진다. 방안 2도 농촌형 중점경관관리구역을 별도로 도입하기 위해서는 경관법 개정이 필요하지만, 현재 중점경관관리구역의 의미로는 운영이 가능하다는 점에서 현재 활용가능성이 가장 높다. 다만, 2안은 경관계획을 반드시 수립하여야만 운영이 가능하다는 점에서, 경관법이 개정된다면 특정경관계획으로 이를 운영하는 것이 가장 적정할 것이며, 소관부처의 지원 사업 등을 고려할 경우 농어촌정비법 개정을 통한 방안 3도 단기적으로는 활용가능성이 높을 것이다. 종합하면, 단기적으로는 방안 2를 활용하고, 중단기적으로는 방안 3도 도입하여 함께 운영하고, 장기적으로는 방안 3을 도입하여 방안 2와 3을 연계하여 운영하는 것이 적정하다고 판단된다.

이에 따라 구체적인 운영방안은 경관법의 중점경관관리구역에 “농촌형 중점경관관리구역” 유형을 신설((가칭)농촌중점경관진흥구역)하고, 경관계획수립지침에 농촌형 중점경관관리구역에 대한 내용을 추가하거나 농어촌경관계획 수립요령을 수정·보완하여 연계하여 운영한다.

경관계획에서는 농촌중점경관진흥구역으로 지정할만한 곳을 조사, 확정하고, 각각의 구역에 대해 구역지정 취지와 목적, 경관자원의 특성, 이를 고려한 관리방향을 담는다. 진흥구역 대상지는 농촌 정책 및 사업과 관련된 부서와 협력하여 추천을 받아 진행하고, 구역지정 후 구체적인 진흥계획은 추후 지원사업과 사후관리를 담당하는 농촌 정책 및 사업관련 부서에서 별도로 수립하도록 함으로써 계획의 실효성을 확보하고 부처간/부서간 협력적 관계가 형성되도록 한다. 추후 농촌경관관련 지원사업이 마련될 경우, 지원사업을 우선 지원하도록 연계함으로써 농촌중점경관진흥구역 및 진흥계획의 수립이 활성화될 수 있도록 유도한다.

농촌중점경관진흥계획에는 농촌지역의 특성을 고려한 경관관리내용이 담겨지도록 기존의 계획수립지침을 보완하거나 별도로 마련할 필요가 있다. 일본의 경우, 구역설정, 토지이용방안에 관한 사항, 농업생산 기반정비 및 개발에 관한 사항, 농용지 등의 보전에 관한 사항, 농업 근대화를 위한 시설 정비에 관한 사항을 경관농업 진흥지역 정비계획에서 정하도록 하고 있다.

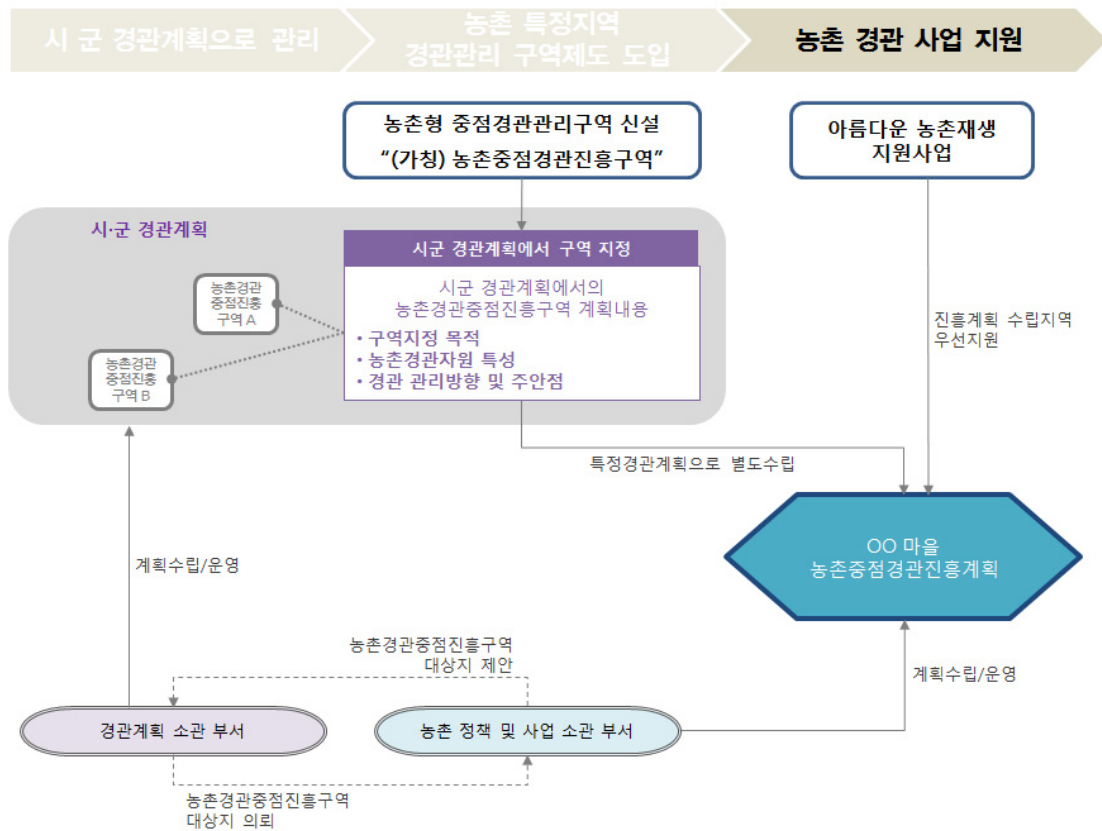


[그림 5-4] 농촌의 특정지역 경관관리를 위한 구역제도 도입 및 운영 구상도

3) 사업과 지원에 의한 농촌 경관 관리

□ 농촌 경관 관련 사업 추진

일본은 농산어촌의 활성화와 관련된 “농산어촌활성화 프로젝트 지원교부금 사업” 외에 농촌 경관의 자원을 발굴하고 가치를 향상시키기 위한 “아름다운 농촌재생 지원사업”을 추진하고 있다. 즉 농촌을 개발하고 경제적으로 활성화하기 위한 지원사업 외에 경관을 향상시킬 수 있는 지원사업을 추진함으로써 농촌 경관에 대한 중요성과 가치를 높이고 있다. 이에 농촌 경관자원 발굴 및 가치 향상 등 경관 자체에 목적을 둔 ‘(가칭) 아름다운 농촌재생 지원사업’을 신설하여 국가차원의 지원사업을 실시한다. 경관계획에 ‘농촌형 중점경관관리구역’ 지정 및 계획 수립을 유도하기 위해 본 지원사업의 우선대상을 ‘농촌형 중점경관관리구역’으로 지정되었거나 관리계획이 수립된 곳으로 한다.



[그림 5-5] 농촌중점경관진흥구역과 농촌 경관 사업 지원과의 관계 및 운영 구상도

[표 5-4] 농림수산업성 농촌진흥청에서 농촌 경관관리를 위해 추진하는 사업

구분	담당부서	예산	사업 내용
아름다운 농촌재생 지원사업	농촌진흥청 중산간지역진흥과	300백만엔	<ul style="list-style-type: none"> ○(유형1) 농촌의 가치 향상 및 계승 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌 고유의 경관, 전통 등을 유지하기 위해 지역주민과 함께 농촌의 종합적 가치를 향상·계승하기 위한 활동계획만들기 및 체제 정비, 지역상품 브랜드화 등의 지역활성화 등을 지원 - 사업지원금: 260백만엔 ○(유형2) 남기고 싶은 농촌자원의 보전·복원 <ul style="list-style-type: none"> - 체제 정비 및 활동 촉진 등 유형1의 활동에 필요한 농촌자원의 정비를 지원 - 40백만엔

(출처: 農林水産省, ‘組織・政策’, URL: <http://www.maff.go.jp/j/policy/index.html>, (검색일자:2016.11.01.))

※ (사례) 아름다운 농촌재생 지원사업

■ 유형1: 농촌의 가치 향상 및 계승을 위한 활동계획 등에 대한 지원

- 농촌 고유의 경관, 전통 등을 유지하기 위해 지역주민과 함께 농촌의 종합적 가치를 향상·계승하기 위한 활동계획을 수립할 때 계획 수립 비용 지원
- 1개의 계획 당 600만엔(한화 약 7,000만원)으로 제한
- 수시 공모방식으로 진행

■ 유형2: 농촌자원의 보전 및 복원을 위한 사업 추진 지원

- 유형 1의 지원사업을 통해 지역주민들이 함께 수립한 활동계획 등을 실현하기 위한 생산 기반시설 등의 정비사업에 대한 예산 지원
- 1개 사업 당 1,700만엔(한화 약 2억 원)으로 제한
- 수시 공모방식으로 진행

(출처: 국토교통성 홈페이지, URL: http://www.maff.go.jp/j/g_biki/hojyo/pdf/28_702.pdf (검색일자:2016.11.01.))

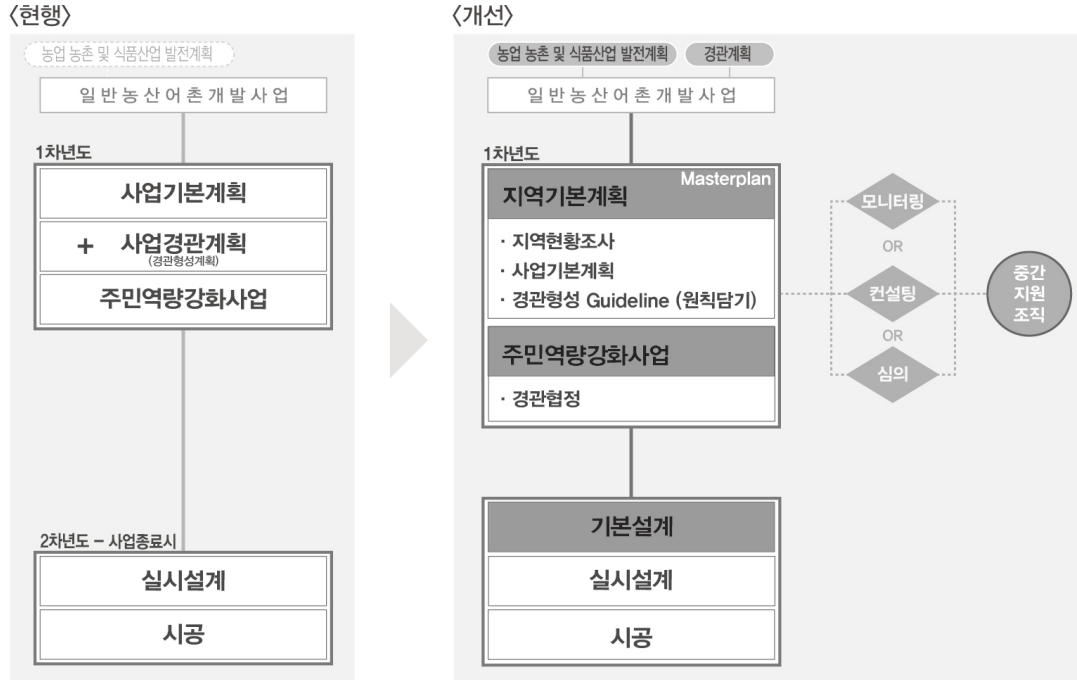
□ 중심지활성화 사업에 주민 인식 개선과 경관활동을 지원하는 소프트웨어 사업 지원

‘(가칭)아름다운 농촌재생 지원사업’은 물리적으로 가치있고 중요한 경관자원의 정비를 위한 물리적 지원도 필요하지만, 개성있고 매력적인 농촌을 만들어나가기 위해서는 지역 주민이 주체가 되어 활동을 해 나가는 것이 중요하므로, 행정이 이를 지원해주는 역할을 할 필요가 있다. 이에 중심지활성화 사업에서 물리적인 하드웨어 사업위주에서 주민 인식 개선과 경관활동을 지원하는 소프트웨어 사업에 대한 내용을 추가하여 운영하도록 한다.

□ 농촌 사업 추진 시 수립되는 경관계획 컨설팅 지원체계 마련

일반농산어촌개발사업의 중심지활성화사업 및 권역단위종합개발사업에서 사업기본

계획과 경관계획을 수립할 수 있는 전문가 또는 전문업체가 부족한 실정이다. 전문가 육성 및 교육 정책을 추진해오고는 있으나, 지속적인 전문가 양성을 위한 교육정책을 추진할 필요가 있다. 현실적인 측면에서는 사업기본계획 및 경관계획 수립 시 컨설팅 또는 모니터링과 같은 간접지원을 해줄 수 있는 지원시스템을 마련할 필요가 있다.



[그림 5-6] 농촌 사업(일반농산어촌개발사업) 추진절차 상 컨설팅 지원 방안(안)

4) 조직과 운영에 의한 농촌 경관 관리

① 농촌경관지원센터(중앙-지역) 설립 방안¹³²⁾

□ 대안 도출의 기본 방향¹³³⁾

농촌경관은 국토경관이라는 상위체계 하에 존재하는 특수한 경관분야이다. 따라서 현재 농촌경관 관리에 적용될 수 있는 법률은 국토경관을 규율하는 「국토계획법」, 「경

132) 본 내용은 협동연구기관인 한국행정연구원에서 수행한 「농촌경관 관련 행정체계 현황분석」 연구 결과를 바탕으로 작성함. 농촌경관지원센터를 설립하는 방안으로서 제시된 본 내용은 다른 대안에서 제시하고 있는 제도적 개선방안을 반영하지 않고 현재 법령 및 관련 조직의 현황을 기준으로 함.

133) 농촌경관업무의 효과적 지원과 운영을 위한 행정체계 수립을 위해 법제전문가, 조직전문가, 지방행정전문가, 행정서비스전문가 등 10명의 전문가를 대상으로 5회의 델파이 조사와 자문회의를 통해 4개의 시나리오를 구성하고, 각 대안별 장단점을 조사·분석함.

관법」과 「농어촌정비법」, 「농어업인삶의질법」 등으로 다양하게 존재한다. 본 대안 도출은 중앙정부차원에서의 경관지원센터를 설치하고, 각 지방자치단체의 경관지원센터와 연계되도록 하여 상호 업무체계의 효율성을 도모하는 할 수 있는 모델을 기본으로 하여 대안을 검토하였다.

중앙의 농촌경관지원조직은 국가 전체의 농촌경관에 적용될 기준을 수립하고, 지역의 농촌경관지원센터에 대한 지원 기능을 담당한다. 중앙의 지원조직과 별도로 농촌 지역에서 지방자치단체와 경관사업자에게 직접적인 지원을 담당할 지원조직이 지역농촌 경관지원센터이다. 지역의 농촌경관지원센터는 법률에 근거를 두되, 구체적인 사업의 내용과 조직의 형태 등은 각 자치단체의 조례를 통해 설치될 수 있다.

[표 5-5] 중앙 및 지역 농촌경관지원센터 업무(안)

		국토교통부 소관 법령에 근거하여 설립 시	농식품부 소관 법령에 근거하여 설립 시
국 가	중앙	-국가 경관정책 총괄 지원 -경관자원 DB 총괄 관리 -경관관련 제도 개선을 위한 연구 수행 -국토전반의 경관 관련 기초연구 수행 -경관관리 운영활동가(전문가) 육성 기반 마련	-중앙 농촌 경관정책 총괄 지원 -농촌 경관자원 DB 총괄 관리 -농촌경관 관련 기초연구 수행 -경관관련 법제도의 농촌 연계방안 확보 -경관관리 운영활동가(전문가) 육성 기반 마련
	광역	-경관관련 컨설팅, 자문 -중요경관자원 DB구축 및 관리 -기초지자체 경관 교육 및 활동가 육성	-농촌 경관관련 컨설팅, 자문 -중요 농촌경관자원 DB구축 및 관리 -기초지자체 경관 교육 및 활동가 육성
지 역	기초	-경관자원 DB구축 및 관리 -주민 경관인식 개선을 위한 교육 -주민 경관활동 지원 -경관행정과 민간의 경관협의 지원	-경관자원 DB구축 및 관리 -주민 경관인식 개선을 위한 교육 -주민 경관활동 지원 -농촌 관련 사업과 연계한 경관관리

□ 농촌 경관관리 지원체계 대안으로서 4개의 시나리오 작성

• 대안 1 : 경관법에 법적 근거를 두는 안

현재 개정작업 중인 경관법 개정(안)에 국가경관지원센터 및 지역경관지원센터를 두도록 한 조항을 착안해 제시한 시나리오이다. 현재의 경관법은 제8조에 경관계획에 대한 근거규정을 두어 국가 경관관리의 기본 방향을 정하도록 하고 있다. 국가경관관리의 일반법에 해당하는 경관법에 국가경관지원센터 및 지역경관지원센터의 설치근거가 마련될 경우 농촌경관지원센터 또한 이 법률이 정한 국가경관지원센터의 하나로 설치될

수 있기 때문이다. 경관법에 국가경관지원센터를 둘 경우 중앙센터는 중앙차원의 농촌경관 관련 정책업무 및 중앙컨설팅 업무 등의 기능을 수행하고, 지자체 단위에 설치되는 지역경관지원센터에서는 지방자치단체 단위의 농촌경관 업무, 자문, 교육 등의 업무를 위탁받는다. 경관법에 의해 농촌경관 관리 지원업무가 수행될 경우 센터로 지정될 수 있는 조직은 국가단위의 경관관련 전문 기관이 관련 기능을 수행할 수 있으며, 지역경관지원센터로서 특히 농촌경관지원의 경우 지방자치단체가 설립한 지자체 연구원이나 지역의 연구기관이나 경관관련 조직이 사무를 위탁받아 업무를 수행할 수 있다.

- 대안 2 : 국토계획법에 법적 근거를 두는 안

경관관리가 경관관련 국가계획을 기초로 수행된다는 점을 고려해 국토계획법에 농촌경관관리를 위한 행정체계의 구성 근거를 마련하는 방안이다. 현행의 국토계획법 제18조에 의한 도시·군 기본계획, 법 제25조에 의한 도시·군 관리계획에 농어촌의 경관에 관한 사항을 규율하고 있기 때문에 국토계획법도 농촌경관관리를 위한 행정체계의 근거법률이 될 수 있다. 법적근거를 제외하면 경관법에 설치하는 방안인 제1안과 그 내용 면에서 동일하다.

- 대안 3 : 농어촌정비법에 법적 근거를 두는 안

농림축산식품부 소관법률인 농어촌정비법에 명시되어 있는 농촌경관 관련 업무를 고려하여 농어촌정비법에 농촌경관 관리 지원 행정체계를 구축하는 시나리오이다. 농어촌정비법 제5조에는 농어촌경관관리계획을 규정하고 있으며, 제54조 생활환경정비계획 규정, 제101조 마을정비계획에 대한 근거규정이 있기 때문에 농어촌정비법은 농촌경관에 가장 특화된 근거법이 될 수 있다. 농어촌정비법에 농촌경관 지원체계를 둘 경우 중앙에 중앙농촌경관지원센터가 설치되어 운영되며 중앙농촌경관센터는 농식품부 산하의 한국농어촌공사(경관조성부)가 사업을 수행하는 센터를 운영하게 된다. 특히 지역에 설치되는 지역농촌경관지원센터는 농촌지역별로 설치되어 있는 한국농어촌공사의 지역본부 및 지사를 활용해 이들 지사가 관련 사업을 위탁받아 수행하도록 할 수 있다.

- 대안 4 : 농어업인삶의질법에 법적 근거를 두는 안

농어업인삶의질법을 농촌경관 관리 지원체계의 근거법률로 두는 시나리오이다. 농어업인삶의질법 제30조는 농어촌 자연환경 및 경관보전에 관한 규정이 있으며, 법 제38조 농산어촌 지역종합개발 계획의 수립·시행 조문의 내용에 농어촌의 경관보전을

규정하고 있어 농촌경관 행정체계의 수립을 위한 근거 법률로 활용될 수 있다. 대안4는 법적근거를 제외하면 농어촌정비법에 행정체계의 근거를 두는 방안인 제3안과 그 내용 면에서 동일하다.

[표 5-6] 농촌경관관리 지원체계 대안 종합

구분	대안1	대안2	대안3	대안4
법적근거	「경관법」	「국토계획법」	「농어촌정비법」	「농어업인 삶의질법」
소관부처	국토교통부		농림축산식품부	
중앙 지원센터	국가단위의 경관관련 전문 기관 (공간 및 경관 관련 정책연구기관)		농림축산식품부 산하 공공기관 (한국농어촌공사-본부)	
지역 지원센터	지역의 경관관련 조직 (ex.충남공공디자인센터)		농림축산식품부 산하 공공기관 (한국농어촌공사-지역본부 및 지사)	

□ 시나리오에 대한 비교·분석

4개의 시나리오의 비교·분석을 위해서는 각 근거법률의 규율 내용과 조직의 특성 등을 고려해야 한다. 우선 4개의 근거법률의 특징을 검토하면 아래와 같이 정리된다.

우선 농촌경관이라는 특수한 경관분야에 법의 목적이 보다 특화된 것은 「농어촌정비법」 > 「농어업인 삶의질법」 > 「경관법」 > 「국토계획법」의 순서이다. 현행법의 목적을 고려할 때에 농촌경관의 관리에 가장 적합한 법률은 「농어촌정비법」이다.

그리고 각 법률이 농촌경관에 대해 규율하고 있는 내용을 통해 농촌경관의 관리에 대해 가장 직접적이고 폭넓은 규정을 두고 있는 법률의 순서는 「농어촌정비법」 > 「경관법」 > 「농어업인 삶의질법」 > 「국토계획법」 순서이다. 각 법률이 정하고 있는 농촌경관의 관리 내용을 보면 농어촌정비법이 가장 많은 농촌경관관리 내용을 포함하고 있다.

현재 농촌경관 기능과 관련된 조직을 국가단위의 경관관련 전문 기관과 농식품부 산하기관으로 구분해 각 조직의 특징을 검토하면 아래와 같다. 각 조직유형별로 특징을 보면 국가단위 조직의 경우 전국차원의 국토경관 계획수립 및 관리와 관련된 전문성이 있다. 다만 농어촌 경관 사업의 수행경험은 많지 않으며, 지역에서 농촌경관 관리 사무를 지원할 수 있는 지원체계를 확보하고 있지 못하다. 농림축산식품부 산하기관인 한국농어촌공사는 농어촌개발처의 경관지원부가 설치되어 중앙차원의 농어촌 경관관리 업무를 현

재 수행하고 있으며, 9개의 지역본부와 81개의 지사가 설치되어 있어 본부와 지사 모두에서 농촌경관 관리 업무를 실제 수행하고 있다. 결과적으로 농어촌공사는 농촌경관관련 업무의 전문성을 가지고 있으며, 지역에서 관리업무를 담당할 수 있는 지역조직도 가지고 있어 보다 적실성이 있다.

[표 5-7] 농촌경관 관리 행정체계 근거법률간 목적과 내용 비교

법률명	법의 목적	농촌경관 관리 내용
경관법 134)	국토 경관의 체계적 관리	-제9조(경관계획의 내용)①-9호 : 시도지사 및 시장군수구청장이 경관계획을 수립할 때 농산어촌 경관 등 특정한 경관 유형 또는 건축물, 가로(街路), 공원 및 녹지 등 특정한 경관 요소의 관리에 관한 사항을 반영해야 함
국토 계획법 135)	국토의 이용·개발 및 보존	-제19조(도시·군기본계획의 내용)①-8호: 도시·군 기본계획 내용으로 경관에 관한 사항 포함
농어촌 정비법 136)	농어촌 생활환경의 종합적 정비	-제5조(농어촌경관의 보전관리)③: 농어촌정비사업 대상지의 농어촌경관관리계획 수립을 제안할 수 있고, 그 제안을 받은 차는 처리결과를 제안자에게 알려야 함
농어업인 삶의질법 137)	농어업인 복지증진, 농어촌 종합적 개발촉진	-제5조(농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획의 수립)①-5호: 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획의 수립시 농어촌의 자연환경 및 경관 보전에 관한 사항 포함

[표 5-8] 농촌경관 관리 행정체계의 구성 조직간 비교

조직유형	경관업무 관련 전문성	농어촌 경관 사업 경험 및 지역 지원 체계
국가단위의 공간/경관관련 전문조직	일반적인 국토경관 관련 업무의 전문성이 있음	· 지역조직이 없어 중앙과 지역 간 일관된 관리 및 지원체계의 수립이 어려움 · 농어촌에서 직접 수행한 사업경험이 거의 없음
농림축산식품부 산하 공공기관 (한국농어촌공사)	농어촌 경관관리의 전문성이 있음	· 농어촌공사 소속으로 전국 9개 지역본부 관할 하에 81개 지사가 설치되어 운영 중에 있으며, 각 지역본부의 기반관리부, 각 지사의 지역개발부에서 농촌경관계획을 수립하고 시행하고 있음

134) 「경관법」 2016.7.7. 국가법령정보센터. (검색일: 2016.11.1)

135) 「국토계획법」 2016.9.1. 국가법령정보센터. (검색일: 2016.11.1)

136) 「농어촌정비법」 2016.8.12. 국가법령정보센터. (검색일: 2016.11.1)

137) 「농어업인삶의질법」 2016.1.21. 국가법령정보센터. (검색일: 2016.11.1)

□ 각 대안의 장단점 비교 분석 및 종합

시나리오 분석의 기준을 목적적합성, 내용적합성, 농촌경관지원조직의 전문성, 농어촌 경관 현실의 이해도, 국가경관과 농촌경관의 통합 적용가능성의 다섯가지로 설정하고 본 연구가 제안한 네 가지 대안의 장단점을 종합적으로 비교해보면 다음과 같다.

먼저, 대안1의 장점으로는 「경관법」에 중앙과 지방 차원의 경관지원센터 설립시, 농촌경관을 포함한 국가적 차원의 지원전담조직에 의한 경관관련 정책추진이 유기적으로 이루어 질 수 있다. 또한 경관에 관한 기본법인 「경관법」에 의하여 농촌경관과 관련된 행정업무 추진에 대한 법적 근거를 마련함으로써 법체계성을 확보할 수 있다. 하지만 대안1은 「경관법」개정을 전제로 한 방안으로 개정안이 실제 통과될지 미지수라는 한계를 가지고 있다. 또한, 개정안의 경우 국가와 지방에 각각 설치되는 경관지원센터에 관한 조항, 즉 행정조직에 대한 체계만이 마련되는 것이며 농촌경관과 관련된 구체적인 행정작용에 대한 실체적 조항이 실제로 미흡할 수 있다는 한계 또한 예상된다. 「경관법」의 소관 부처는 국토교통부이므로 관계 부처인 농림축산식품부가 농촌경관 관련 정책의 주도권을 확보하기 어려울 수 있으며 양 부처 간의 유기적인 협력체계가 구축되지 않을 경우 농촌경관 정책의 효율적인 추진이 오히려 더 어려워 질 수 있다는 문제가 있다. 「경관법」을 근거로 구성될 경우 농촌경관에 대한 전문성과 경험이 부족해 실질적인 지원이 가능하기까지 인적·물적 자원이 많이 요구된다는 문제가 있다.

대안2의 경우 장점으로는 대안1과 같이 「국토계획법」에 중앙과 지방 차원의 경관지원센터의 설립근거를 마련하는데, 보다 상위의 국토계획을 통한 전국적인 차원의 관리전반과 특수 분야인 농촌경관 관리 간에 체계적인 통일성을 확보할 수 있다는 것이다. 단, 대안2의 단점은 다음과 같다. 우선 국토계획법의 일차적인 목적이 경관관리가 아닌데서 오는 한계로서 법의 목적과 농촌경관지원체계간의 적합성이 매우 낮으며 내용적합성 또한 매우 낮다는 문제가 있다. 특히 국토이용계획과 농어촌 경관 현상의 이해도나 경험을 담보할 수 있는 중간조직의 활용이 사실상 용이하지 않다는 문제를 가지고 있다.

대안3의 경우 농어촌정비법의 중요한 내용 중 하나가 농어촌경관관리에 있으며, 이를 직접 규율하는 법조항에 근거하기 때문에 농촌경관의 관리라는 목표를 법률이 직접 담고 있는 장점이 있다. 특히 「경관법」 제5조가 다른 법률과의 관계를 정함에 있어 경관의 보전과 관리 및 형성 등에 관해 다른 법률에 특별한 규정이 없을 경우에 「경관법」에 따르

도록 되어있어 농어촌정비법에 농촌경관지원 행정체계를 도입할 경우 농촌경관관리에 특화된 전문화된 지원체계를 구축할 수 있다. 또한 농어촌 경관관리에 전문성이 있고 경험이 풍부한 한국농어촌공사 조직을 이용할 수 있어 시행과정에서 편이성과 효율성이 확보될 수 있다는 장점이 있다. 다만 단점으로는 농촌경관에 특화된 지원체계이기 때문에 국가경관과 농촌경관의 통합적 적용가능성이 낮다.

대안4의 경우 대안3과 마찬가지로 농촌경관 지원조직으로서 한국농어촌공사와 지사를 활용할 수 있어 농촌경관에 대한 전문성이 확보되며, 농어촌 경관에 대한 관리경험이 풍부하다. 단점으로는 「농어업인삶의질법」의 목적과 내용적합성 면에서 한계가 있는 대안으로, 농촌경관관리에 대한 근거가 충분하지 않기 때문에 법 개정 과정에서 보다 많은 보완이 필요하며, 경관법, 농어촌정비법이 정하고 있는 농촌경관 관리 관련 규정과 정합성 확보라는 문제를 안고 있다는 점을 꼽을 수 있다.

앞서 이 연구에서 농촌경관 관리 지원 행정체계의 대안에 따른 시나리오별 장단점을 검토했다. 이러한 장단점의 비교검토를 통해 농촌경관 관리 지원 행정체계의 구축을 위해 본 연구가 제안한 네 가지 대안을 종합적으로 비교하면 아래 표와 같다.

[표 5-9] 농촌경관 관리 지원 행정체계 시나리오의 종합적 비교

평가기준	대안구분	제1안	제2안	제3안	제4안
목적적합성		◎	○	◎	○
내용적합성		○	△	◎	△
농촌경관지원조직의 전문성		○	○	◎	◎
농어촌 경관 현실의 이해도		△	△	◎	◎
국가경관과 농어촌경관의 통합적용 가능성		◎	○	○	△

주 : ◎ 높음 ○ 보통 △ 낮음

② 지방자치단체 차원에서 경관관련 중간지원조직의 활용 방안

□ 광역자치단체 단위 경관 전문지원조직 설치 및 기존 중간지원조직과 연계

경관지원센터는 중앙정부, 지방정부에서 수요 되는 경관지원 업무에 대해 전문적이고 실질적인 도움을 줄 수 있어야 한다. 전문가의 구체적이고 실질적인 자문을 통해서 관련 사업 내용 및 과정은 합리화될 것이며, 전문적 경험을 토대로 하는 바 일관성 있는 정책 추진도 가능하다. 현재 기초자치단체가 경관전문인력을 자체적으로 확보하기에는 어려움이 있는 상황에서 경관관리체계를 구축하는 단기적 방안으로서 광역단위의 경관 전문지원조직은 필수적이라 볼 수있다. 지방자치단체의 조례로서 농촌경관지원을

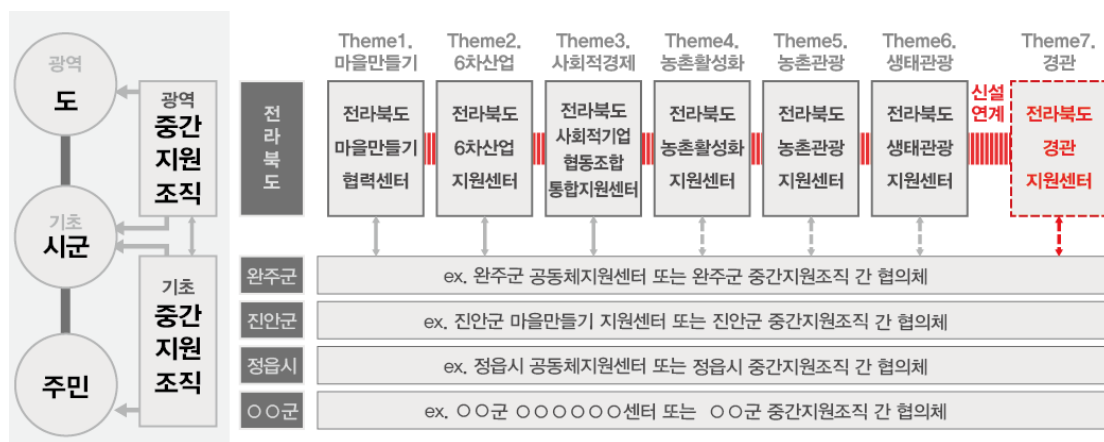
위한 전담기구를 설치하는 근거규정을 두어 경관관련 시책을 일관성 있게 추진하도록 하는 한편 예산의 범위 내에서 해당 전담기구의 운영에 필요한 경비와 사업비 등을 지원할 수 있도록 할 수 있다. 다만, 전담기구를 행정조직으로 설치·운영할 경우 그에 따른 인적·물적 부담이 있으므로 법인이나 단체 등에 위탁하여 실시하도록 하는 것이 현실적인 대안이라 할 수 있다.

또한 다양한 사업이 이루어지고 있는 농촌에서는 개별 사업추진을 목적으로 하는 다양한 중간지원조직이 도 차원에서 설치되고 있다. 최근에는 중간지원조직간에 중복되거나 연계할 수 있는 사업을 공동대응하기 위한 협력체계가 구축되고 있으며, 경관지원센터가 함께 참여하여 각종 농촌 사업에서 시행되는 하드웨어(물리적)를 총괄·관리 할 수 있는 협력체계가 구축될 수 있다.

□ 시·군 중간지원조직과 연계하여 bottom-up방식의 경관활동 지원 가능

농촌경관지원센터는 농촌경관사업과 정책지원을 위한 기관으로서 민간과 네트워크를 형성하고 정보 소통 및 관리에 유리해야 한다. 민관의 협력과 합의에 기초할 때 농촌주민과 밀착한 지역생활공간의 경관관리가 가능할 것이다. 또한, 농촌정비, 삶의 질 개선, 경관지원 사업과 서비스 등의 집행이 효율적으로 이루어질 수 있을 것이다.

이를 위해서 주민의 경관활동 참여를 이끌어가고 있는 시·군단위 중간지원조직과 네트워크를 형성하여 경관협약 및 경관협정제도 등 지속가능한 주민 경관활동에 대한 지원이 가능할 것이다.



[그림 5-7] 지역경관지원센터 설치 및 협력체계 구축 방안

5) 유도 및 컨설팅에 의한 농촌 경관 관리

□ 경관보전직불제 관련 경관협약의 경관협정과 연계방안

경관보전직불제의 경관협약제도를 경관협정과 연계하여 주민참여 마을 경관관리의 수단으로 활용할 수 있다. 현재 경관협약은 경관보전직불금을 받기 위해 의무적으로 추진되어야 하는 절차이며 일부 지자체의 경관협약의 내용을 검토한 결과 약정내용이 경관작물 식재 및 재배관리 위주로 작성되어 있는 실정이다. 반면 경관협정제도는 주민이 직접 동네의 경관을 개선하기 위해 함께 노력해야 할 사항과 방법을 스스로 정할 수 있도록 한 제도로, 마을의 경관관리에 주민이 참여할 수 있도록 한 제도이다.

따라서 경관협약을 체결할 때에 경관협정의 절차나 내용을 참고하도록 하거나, 경관협정 체결 시에는 작물과 관련한 사항을 포함할 경우 경관협약을 체결한 것으로 같음하도록 하여 경관작물 재배 및 관리뿐만 아니라 마을 경관관리 활동에 적극적으로 참여할 수 있도록 유도할 수 있다. 또한 2016년부터 경관협정이 추진된 지역에 대해 연계사업비(시공비)를 지원하는 사업이 추진되고 있어 경관협약 및 경관협정 연계를 통해 농촌 마을에 실질적인 경관 개선 사업을 시행할 수 있는 기반이 마련될 수 있다.

□ 정비사업 추진 시 경관을 고려할 수 있는 매뉴얼 및 기술 개발

또한 정비사업 추진 시 경관을 고려할 수 있는 매뉴얼 및 기술을 개발하여 활용하는 방안을 마련할 수 있다. 일본에서는 아래와 같은 매뉴얼 및 기술을 활용하고 있다.

- 〈방법 제시 매뉴얼〉 “농업·농촌정비사업에서의 경관고려 입문서” 마련 : 일본의 경우 정비사업 시행 시 경관을 고려하기 위한 기본방향 및 프로세스 단계별 경관 고려사항을 제시
- 〈실천수법 제시 매뉴얼〉 “농촌에 있어서의 경관고려 실무매뉴얼” 마련 : 일본의 경우 정비사업에 대한 기본적 방향과 사업 실무담당자가 참고해야 할 사항들을 제시. 농촌 경관을 관리하기 위해 다음의 10단계의 프로세스별 고려사항을 제시하고 있으며, 지역별로 이미 ‘경관만들기 테마’를 가지고 있을 경우에는 6단계부터 추진¹³⁸⁾하도록 함.
- 〈경관고려 기술 개발〉 디자인코드 활용수법 기술매뉴얼, 조망점 설정수법 기술매뉴얼 등

138) 農林水産省(2008), 「農村における景観配慮の実務マニュアル」, 農林水産省, p.5.; 이상민 외(2015), p.255 재인용

[표 5-10] 농업농촌정비사업에 있어서의 경관고려 입문서의 구성 및 주요 내용

구성		주요 내용
농촌경관의 특성과 농업농촌정비의 전개방향		<ul style="list-style-type: none"> ◦ 다양한 아름다움이 있는 농촌경관 ◦ 농촌경관을 형성하는 요소 및 「물」과 「토지」가 이행해온 역할 ◦ 농촌경관의 과제 ◦ 농촌경관 고려를 위한 전개방향 <ul style="list-style-type: none"> － 농촌경관의 보전, 형성의 방향 － 농업농촌정비에 있어서의 경관 고려를 위한 전개방향
농촌경관의 보전, 형성의 기본방향		<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농촌경관의 아름다움 대한 시점 ◦ 경관 인식방법 <ul style="list-style-type: none"> － 경관에 있어서의 「도(図)」와 「지(地)」의 파악 － 경관 개념을 정립하는 「시점(視点)」과 「시대상(視対象)」 － 경관을 인식하는 시점 － 경관특성 인식방법 ◦ 경관고려대책의 기본방향 <ul style="list-style-type: none"> － 경관고려 기본원칙 － 경관조화 방침 － 경관설계 요소
경관고려대책의 추진방법		<ul style="list-style-type: none"> ◦ 경관고려대책의 추진방법 ◦ 주민참여에 의한 경관고려 ◦ 경관고려의 추진방식
단계별 고려사항	조사 단계	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 조사 추진방법 ◦ 기초조사: 기초조사 방법, 지역경관특성 파악 ◦ 상세조사: 상세조사 방법, 경관특성 파악
	계획 단계	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 계획 수립방법 ◦ 기본구상 <ul style="list-style-type: none"> － 경관보전목표 － 경관을 고려한 구역과 각 구역에 있어서의 경관고려 방향성 － 기본구상 종합 ◦ 경관배려계획 <ul style="list-style-type: none"> － 계획범위와 조망점 설정 － 경관영향 검토 － 경관배려방침 검토 － 경관배려계획 종합
	설계, 시공 및 유지관리 단계	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 설계 진행방법 ◦ 경관설계: 경관설계의 검토, 경관설계안 작성 ◦ 경관설계안 비교검토 및 최종안에 대한 합의형성 ◦ 시공 및 유지관리

(출처: 農林水産省(2007), 「農業農村整備事業における景観配慮の手引き」, 目次.)

[표 5-11] 「농촌에 있어서의 경관고려 실무매뉴얼」의 주요 내용

경관배려 10단계		주요 내용	주민참여	
			권장	필수
사업주체, 행정이 주체적으로 검토	1단계	지역의 기본적인 정보 모으기		
	2단계	지역 경관특성 파악하기	○	
	3단계	지역의 경관만들기 테마 정하기		●
	4단계	특징에 따라 지역 구분(zoning)하기		
	5단계	기본구상하기		
주민의 의향을 계획에 반영	6단계	대상시설 주변 경관에 대해 조사하기	○	
	7단계	디자인코드 방향 설정	○	
	8단계	대상시설 주변 경관특성 파악하기	○	
	9단계	경관에 관한 주민 의향 파악하기		●
	10단계	대상시설의 경관계획 수립하기		●

(출처: 農林水産省(2008), 「農村における景観配慮の実務マニュアル」, p.5.)

3. 제도 개선 방안

□ 농촌형 중점경관관리구역(농촌중점경관진흥구역) 도입을 위한 개정

- 경관법 제9조(경관계획의 내용)에 농촌중점경관진흥구역 내용 추가
 - 경관계획의 내용에 담아야 할 사항에 ‘중점경관관리구역’을 규정하고 있는 것과 관련하여 농촌형 중점경관관리구역에 대한 사항을 추가하는 것으로 개정
 - (경관법 제9조 제1항제4항) 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역(이하 "중점경관관리구역"이라 한다)의 관리에 관한 사항
- 경관계획수립지침 제4장 제4절에 농촌중점경관진흥구역계획 추가
 - 경관계획수립지침에 중점경관관리구역계획과 관련하여 구역의 명칭, 위치, 기본방향 제시, 계획방향 수립, 도면작성, 계획방향 실행을 위해 검토할 사항, 도면작성 축척 등을 제시하고 있음(경관계획수립지침 4-4-5)
 - 관련하여 경관계획수립지침 4-4-6에 농촌중점경관진흥구역계획 추가

□ 경관이 중요한 특정지역을 대상으로도 수립할 수 있도록 관련 규정 개정

- 경관법 제9조(경관계획의 내용)에 특정경관계획 내용 추가
 - 현재 특정경관계획은 경관법에는 명시되어 있지 않으며, 경관계획수립지침에서만 언급되고 있음. 법정 위상을 가질 수 있도록 경관계획의 내용에 ‘특정경관계획’에 관한 사항을 추가하는 것으로 경관법 제9조를 개정
- 경관법 및 경관계획수립지침에 특정경관계획의 개념 및 범위 개정
 - 현재 특정한 경관유형과 경관요소를 대상으로 하는 것에서 특정한 지역을 대상으로도 수립할 수 있도록 특정경관계획의 범위를 개정
 - 경관법 제2조(정의)에 관련 개념정의 추가 및 경관계획수립지침 제6장 제1절 6-1-2 특정경관계획의 범위 개정

□ 경관자원 및 경관유형 관련 규정 개정(안)

- 경관법 및 경관계획수립지침에 특정
 - 경관자원 및 경관유형에서 농산어촌경관 및 농산어촌경관자원을 삭제하고 농산어촌경관 및 농산어촌경관자원을 농어촌경관계획 수립요령에서의 경관유형과 정합되도록 경관계획수립지침을 개정

제6장 결론 및 향후 과제

1. 연구 요약 및 의의
2. 향후 과제 제안

1. 연구 요약 및 의의

본 연구에서는 농촌 경관관리체계를 정책, 계획, 사업, 조직 측면에서 면밀히 분석하여 국가차원의 농촌 경관관리체계의 특성과 한계점을 도출하고, 지자체 차원의 농촌 경관관리 운영 현황을 분석하여 시사점과 문제점을 도출하였다. 향후 바람직한 농촌 경관관리의 목표 및 정책방향을 제시하기 위해 농촌 주민 및 국민, 관련 전문가 등 관련 주체를 대상으로 농촌경관에 대한 대국민 인식 조사를 실시하였으며, 국내 및 일본 사례를 중심으로 농촌경관관리를 위한 협력적 운영사례를 분석하였다.

정책에 의한 경관관리체계를 검토한 결과, 기 추진된 농촌 경관을 위한 정책은 필요한 내용과 관리수단이 종합적으로 마련되어 있고 단계적으로 진행되고 있었다. 다만 농촌 경관관리의 대상 불명확, 개념에 대한 인식 부족, 공감대 형성 부재, 불분명한 정책의 위상과 역할, 정책수단의 실효성 부재와 같은 한계가 있다. 계획에 의한 농촌 경관관리체계는 매우 체계적으로 구축되어 있는 것으로 보일 수 있다. 그러나 인구 10만 이하의 농촌지역의 경우 경관관리를 위한 상위계획이 부재할 수 있는 상황이며, 또한 사업추진시 수립되는 농어촌경관관리계획은 수립주체가 사업시행자로 되어 있고 의무수립이 아니라는 점에서 그 실효성이 의문시되는 상황이며 농촌에서 경관 관리를 목적으로 하는 지구·구역제도 또한 부재하였다. 사업에 의한 농촌 경관관리체계는 지역의 비전을 담은 종합계획이 지역 경관형성에 중요한 역할을 한다는 점, 일부 사업에서 수립

된 가이드라인과 경관계획이 경관형성에 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있었다. 현재 정책적으로 추진되는 경관보전직접지불제와 농촌다원적자원활용사업은 그 대상이 한정되어 있어 다양한 농촌경관의 보전·관리를 주목적으로 하는 사업은 부재한 것으로 파악되었다. 조직에 의한 농촌 경관관리체계는 국토교통부와 농림축산식품부 두 부처로 농촌 경관관리체계가 이원화되어 있어 종합적이고 체계적인 관리에 미흡한 실정이며, 중앙부처 및 산하기관에도 경관 담당 전문 인력이 부족한 상황임을 확인하였다.

지자체 차원에서의 경관관리체계 운영 현황을 검토한 결과, 경관계획수립지침이 농촌지역의 경관계획수립 기준으로 활용하는데에 내용적인 한계가 있음을 확인하였다. 또한 대부분 사업추진시 수립되는 경관계획이 개별 단위사업에 한정되어 있어 통합적 경관형성을 위한 종합계획이 필요함을 확인하였다. 경관업무를 담당하는 부서가 설치되어 있는 경우에도 농촌 사업부서와의 연계·협력이 미흡하여 경관관리가 이루어지지 않는 경우도 확인할 수 있었다.

농촌경관 대국민 인식조사를 위해 농촌경관의 미래상, 아름다운 농촌경관을 만들기 위한 노력, 「경관법」 제정에 따른 농촌경관 변화 정도, 농촌경관 관련 정책의 문제점 및 개선방향에 대해 설문조사를 실시하였다. 농촌경관의 보전·관리를 통해 지향하고자 하는 방향에 대해 일반국민들은 농촌 생활환경의 개선에, 전문가들은 농촌 지역자원의 가치 유지에 비중을 두어 응답하였다. 전문가를 대상으로 한 조사에서는 농촌경관 관련 정책에 알고 있는 전문가는 절반뿐이며 이 중 정책이 잘 추진되고 있다고 판단하는 전문가는 전혀 없는 것으로 나타났다. 또한 농촌경관 관련 중간지원조직이 필요한가에 대한 질문에 대해 응답자 전원이 필요하다고 응답하여, 농촌경관에 대한 인식 제고 및 정책 컨설팅 등을 위한 지원조직을 필요한 상황임을 알 수 있었다.

한편, 1차 년도에서 제시한 경관관리 수단의 실효성 확보를 위한 협업체계 구축의 개선방안 도출을 위해 관련 국내외 사례를 분석하였다. 먼저 국내 사례로는 경관업무와 농업·농촌사업추진 관련 협력적 운영사례를 분석하였다. 결과적으로 일부 지자체에서는 경관 담당부서와 사업 추진부서와의 협력체계가 구축되고 있으며, 이를 전문적으로 지원하기 위한 경관전문지원조직이 설립·운영되고 있었다. 또한 농업·농촌 사업의 효율적 추진을 위해 관련 행정조직 및 중간지원조직에서는 농촌사업의 성공적 실행의 기반으로서 경관관리 활동을 중요하게 인식하고 있는 상황이다. 따라서 이들이 업무추

진시 경관담당조직과 협조할 수 있도록 인식을 제고하고, 전문적인 자문·도움을 줄 수 있는 경관전문지원조직을 설치함으로써 농촌주민 및 중간지원조직이 농촌의 경관관리주체로서 역할을 기대할 수 있다고 판단하였다.

일본의 경우, 국토교통성에서 경관 관련 업무를 총괄하여 「경관법」에 근거한 경관계획의 수립, 경관중요건조물 등의 관리를 통해 농촌경관을 보전·관리하는데 관여하고 있으며, 농림수산성에서는 농용지 등과 관련된 농업 경관의 보전·관리 등을 위한 업무를 전담한다. 이때에 농림수산성에서 담당하는 농촌경관 관련 제도 등은 「경관법」 및 경관계획의 틀 속에서 작동되어야 하며, 농림수산성이 소관하는 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」과 연계하고 있어 경관행정을 총괄하는 부서와 농업 경관을 전담하는 부서가 역할 분담 및 상호 협력을 통해 농촌경관의 보전 및 관리를 위한 정책이나 제도를 운영하고 있음을 알 수 있었다. 정책 수립 및 운영의 측면에서도 국토교통성의 “아름다운 국가만들기 정책대강”에서 국가 차원의 경관정책 방향 및 과제를 설정하고, 농림수산성에서는 이러한 정책 방향에 따라 “아름다운 마을플랜 21”이라는 농업 경관과 관련된 정책을 수립하고 있다. 제도 운용 측면에서도 도시·농촌지역에 공통적인 요소에 대해서는 “경관계획”에 의해 관리되며 이를 지자체 경관행정 전반을 담당하는 부서에서 담당하며, 농업에 특화된 시설에 대해서는 “경관농업진흥지역 정비계획”을 지정하여 농업관련 부서에서 담당하여 분명하게 업무를 분담하되, 「경관법」에서 두 계획간에 연계관계를 가지도록 규정하고 있어 각 계획의 협력관계가 유지되고 있었다.

이와 같은 면밀한 현황 검토 및 사례 분석을 통해 농촌 경관관리체계 및 제도개선 방안을 5가지 측면에서 제시하였다. 먼저 정책적 측면에서 농촌 경관관리 개념 및 방향의 확립을 위해 농촌경관정책의 위상, 시점 및 내용, 실행주체, 실행수단 측면에서 개선 방안을 도출하였다. 농촌경관 정책은 경관정책기본계획과 연계하여 수립함으로써 국토경관의 정책방향과 정합성을 유지하고 법적 근거와 위상을 갖추도록 해야한다. 또한 그 내용을 농촌지역에만 보유하고 있는 경관자원에 대한 관리에 초점을 두고 실행가능한 정책을 중심으로 구성하여 정책의 실효성을 높여야 한다. 농촌경관은 지역주민들의 일상과 밀접한 관계를 가지고 있으므로 주민 참여에 의한 농촌 경관관리를 위한 인식 개선 및 교육 등 지원정책을 마련할 필요가 있다. 또한 농촌경관 정책의 실현을 위해 구체적인 방침을 제시할 필요가 있다.

계획적 측면에서는 「경관법」에 의한 시·군 경관계획이 경관관리 최상위 계획으로 작동하도록 계획체계 개선방안을 제시하였다. 이를 위해서는 현재 도시지역 위주로 작성되어 있는 경관계획수립지침을 개정할 필요가 있으며, 농어촌 경관계획수립요령의 개정과 함께 연계방안을 마련할 것을 제안하였다. 다음으로 농촌 지역에서 경관을 특별히 관리할 필요가 있는 지역을 우선적으로 관리할 수 있도록 ‘(가칭)농촌중점경관진흥구역’이라는 구역제도 도입을 제안하였다. 농촌 중점경관관리구역의 지정은 시·군 경관계획에 담고, 경관계획에서는 구역지정의 목적, 농촌경관자원의 특성, 진흥구역의 경관 관리방향 및 주안점에 대해서만 담고, ‘농촌중점경관진흥계획’은 별도로 수립하도록 하였다. 경관계획에 구역의 범위와 대상지를 선정할 때 농촌관련 부서를 통해 선정하도록 함으로써 협력체계를 확보하도록 하였다.

사업과 지원 측면에서는 농촌 경관관리를 주목적으로 하는 새로운 지원사업을 도입할 것을 제안하였고 이를 앞의 농촌중점경관진흥계획과 연계하여 농촌중점경관진흥구역에 우선적으로 지원하도록 하여 경관이 중요한 농촌지역의 구역설정과 관리계획수립을 유도하도록 하였다. 또한 전문가 및 컨설팅 지원시스템이 마련될 필요가 있으며 장기적으로는 지역의 발전방향과 필요한 사업계획을 담은 통합마스터플랜을 수립하도록 사업운영체계를 개선할 것을 제안하였다. 조직과 운영 측면에서는 중앙-지역차원의 농촌경관지원센터를 설립하도록 하며, 지역차원에서는 광역자치단체에는 경관 전문지원조직을 설치하고 기초자치단체에는 기존 중간지원조직과 연계하여 지역주민의 bottom-up방식의 경관활동을 지원할 수 있도록 연계할 것을 제안하였다. 유도 및 컨설팅 측면에서는 기존에 추진되고 있던 유사 제도인 경관협약과 경관협정을 연계하도록 하며, 정비사업 추진 시 경관을 고려할 수 있는 매뉴얼 및 기술을 개발하도록 할 것을 제안하였다.

최근 국토경관현장 제정을 통해 경관에 대한 가치 인식기반이 마련되고 농촌과 관련한 주체들이 경관에 대한 논의를 확장해나감으로써 농촌 경관관리의 실행기반이 구축되어가고 있다. 이러한 시점에서 본 연구에서 제시한 농촌 경관관리체계의 개선방안이 현재 이원화되어 운영되고 있는 농촌지역의 경관관리 정책 및 제도의 한계를 극복하기 위한 논의의 시작점이 될 수 있을 것이다. 또한 1차년도 연구에서 언급하였듯이 농촌경관 향상을 통해 농촌 정주환경의 개선 및 국민 삶의 질 향상에 기여할 것이라 기대한다.

2. 향후 과제 제안

□ 농촌경관자원 유형화 및 조사를 위한 DB구축 연구 진행

농촌경관자원에 대한 개념과 이해를 높이기 위해 농촌경관자원의 대상을 명확히 할 필요가 있다. 또한 농촌중점경관진흥구역의 지정을 위해서는 농촌의 중요한 경관자원에 대한 조사가 선행될 필요가 있다. 따라서 농촌경관자원 조사 및 DB구축을 위한 관련 연구가 진행될 필요가 있으며 구체적으로 경관자원의 유형 연구 및 농촌경관자원의 유형을 토대로, 경관자원조사 대상 및 기준, 방법 및 절차, 조사내용 등 조사 및 DB구축 등이 필요하다. 또한 연구를 통해 경관자원조사 시범조사를 실시하고, 이를 토대로 농촌경관자원조사 가이드라인 마련(대상, 기준, 방법, 절차, 조사총괄표 작성 등)이 필요하다.

□ 농촌 개발행위 및 건축행위에 대한 경관관리방안 연구 진행

농촌에서 많이 진행되고 있는 축사, 창고, 태양광 설치 등 농림지역 내 설치가 가능한 개발 또는 건축행위가 농촌경관에 미치는 영향이 큰 것으로 나타났다. 본 연구에서는 경관관리체계에 초점을 두어, 이들 개발행위 및 건축행위에 대한 부분은 제외하여 한정된 범위로 연구를 진행했다. 추후 이 부분에 대한 실증적인 실태파악에 대한 연구가 진행될 필요가 있다.

□ 농촌의 범위를 확대하여 산촌, 어촌별 경관관리 실태 및 개선 연구 진행

농촌지역의 범위를 광의적으로 볼 때 산촌, 어촌도 포함되므로 농산어촌까지 범위를 확대한 경관연구가 진행될 필요가 있다. 특히 산지는 「산지법」과 산림청, 어촌은 「연안관리법」과 해양수산부 등과 관계하면서 농촌지역과 또 다른 경관의 관계와 문제들을 내포하고 있다. 산촌과 어촌 등 농촌 경관의 관리문제를 다양한 지역들을 세부적으로 구분하여 순차적으로 면밀히 현황과 실태파악, 경관개선방안에 대한 연구를 진행할 필요가 있다.

□ 정비사업 시 경관을 고려하기 위한 실무자들을 위한 매뉴얼 개발 연구 진행

정비사업 시행 시 농촌경관을 고려하기 위한 기본방향 및 프로세스 단계별로 경관 고려사항을 제시하고, 정비사업에 대한 기본적 방향과 사업 실무담당자가 경관과 관련하여 참고해야 할 사항들을 제시하는 매뉴얼 개발을 위한 연구를 진행할 필요가 있다.

참고문헌

□ 보고서 등 문헌자료

- 2016 국토환경디자인 지원사업 사업설명회 발표자료(2015.10.15.)
- 경남일보(2016.04.17.), “하동녹차 세계중요농업유산 등재작업 순조”
- 국토교통과학기술진흥원(2016), 「국가경쟁력 강화를 위한 미래 도시경관 디자인 기술개발 기획 최종 보고서」
- 국토교통부 건축문화경관팀 보도자료(2012.07.30), 「전산·간판 정비, 공공시설물 디자인품질 제고 등 경관개선에 박차 - 국토부, 「국토경관 종합 개선방안」 7.31일 국무회의 보고」
- 국토교통부(2015), 「2014 도시계획현황통계」
- 국토교통부(2015), 「제1차 경관정책기본계획」
- 국토교통부(2016.4), 「대한민국 국토경관현장 제정 추진방안」
- 국토연구원(2013), 「창조적 도시재생 시리즈 40 - 마을만들기 중간지원 : 마을만들기지원센터의 전국적 현황과 전망」, 국토연구원.
- 기획재정부(2015), 「2016 지역발전특별회계 예산안 편성 지침」
- 기획재정부(2016), 「2017 지역발전특별회계 예산안 편성 지침」
- 김상범(2006), 「농촌경관계획지표 개발」, 농촌진흥청 국립농업과학원.
- 김승근 외(2012), 「농어촌 경관의 실증적 연구를 통한 제도개선 방안」, 국가건축정책위원회.
- 김해시 공장건축물 색채 가이드라인(김해시 공고 2007-1148호)
- 김해시(2012), 「김해시 기본경관계획」
- 농림수산식품부 보도자료(2004.02.24), 「농업·농촌 종합대책 - 기본계획」
- 농림수산식품부 보도자료(2004.02.24), 「새로운 10년을 여는 농업·농촌 종합대책 - 해설자료」
- 농림수산식품부 보도자료(2006.12.12), 「농림부, 「농촌경관개선 종합대책(試案)」 발표 - 농촌경관개선을 위한 정부·학회 공동세미나 개최」
- 농림수산식품부 지역개발과 보도자료(2011.12.23), 「농촌다움 제고를 위한 五感경관 만들기 - 농어촌의 다원적 가치 활성화를 위한 전략」

농림수산식품부(2008), 「농어촌경관계획 수립 및 경관관리 업무편람 : 농어촌경관계획 수립요령」

농림축산식품부 보도자료(2012.07.03.), 「농식품부, 열악한 농어촌 주거여건 개선에 팔 걷고 나서」

농림축산식품부 지역개발과(2013.10.), 「농촌마을리모델링시범사업」 추진현황 주간보고(10.14~10.27)

농림축산식품부 지역개발과(2013.5), 「농촌마을리모델링 시범사업 기본계획 수립 요령」

농림축산식품부 지역개발과, “정책실명제 사업관리 이력서-등록번호 2013-02” 문서

농림축산식품부(2013), 「2013-2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」

농림축산식품부(2014), 「2015년도 농림축산식품사업시행지침서」

농림축산식품부(2014), 「제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획」

농림축산식품부(2014), 「지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침」

농림축산식품부(2015), 「2016 예산 및 기금운용계획(안) 내역서」

농림축산식품부(2015), 「2016년도 농림축산식품사업시행지침서」

농림축산식품부, 농어촌 경관종합대책 및 농어업유산제도 지자체 공무원 합동 워크숍 자료집(2012.05.18.)

당진시(2012), 「당진시 경관기본계획」

당진시(2013), 「당진시 도시기본계획」

문유석(2015). 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계. 「지방정부연구」, 18(4), 393-416.

박윤희 외(2012), 「농어촌정비계획 수립지침 개발 및 농어촌 계획시설 설계 기준설정 연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.

방재성(2015), 「충청남도 경관심의 개선 및 운영방안」, 충남공공디자인센터.

부여군(2015), 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」

서천군(2014), 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」

서천군(2014), 「서천 송림마을 경관계획」

서천군(2015), 「서천군 경관계획」

성주인 외(2005), 「농촌 경관관리 실태와 정책 방안」, 한국농촌경제연구원.

성주인·박주영(2009), 「농어촌 경관관리사업의 추진실태와 개선방안」, 한국농촌경제연구원.

성주인·송미령·김영단·권인혜(2011), 「농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구」, 농림축산식품부.

성주인·송미령·윤정숙(2012), 「농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구」, 한국농촌경제연구원. 농림수산식품부.

심경미 외(2015), 「2015 지역경관향상 사업 운영 및 관리체계 구축 연구」, 국토교통부.

심경미 외(2016), 「지역경관향상 지원사업의 지속가능한 발전방안 마련 연구」 중간연구심의회 자료, 건축도시공간연구소.

엄대호(2004), 「경관보전직불제 시범사업 시행방안 연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원. 농림축산식품부.

엄대호(2006), 「농촌경관의 보전·형성·관리 종합대책 수립 방안 연구」, 농림축산식품부.

이상민 외(2013), 「2013 국토환경디자인 시범사업 개선방안 마련 연구」, 국토교통부.

이상민 외(2014), 「국토환경디자인 시범사업 성과분석 및 홍보방안 마련 연구」, 국토교통부.

이상민 외(2015), 「국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1)」, 건축도시공간연구소.

이여경 외(2016), 「경관협정 실효성 제고를 위한 지원방안 연구」 중간연구심의회자료, 건축도시공간연구소.

이정환 외(2013), 「농촌마을 리모델링사업 모니터링 및 발전방안 연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.

이차희·탁영란·김민서·손용훈(2014), “농촌체험관광 중간지원조직 역할에 관한 근거이론적 분석: 양평군·이천시 농촌나드리 비교를 중심으로”, 「농촌계획」, 20(3), 75-88.

전라북도 보도자료(2016.04.21.), 「도, 특화된 ‘생생마을만들기’ 사업 본격화」

주재복(2013), 「중앙-지방 간 협력체계 강화방안」, 한국지방행정연구원.

차주영·이상민(2012), 「농어촌 경관관리체계 개선을 위한 정책방향 연구」, 건축도시공간연구소.

충남공공디자인센터, 2015 충남공공디자인센터 하반기 워크숍 자료집(2015.12.22.)

하동군(2012), 「하동군 기본경관계획」

하동군(2014), 「2013년 국토환경디자인시범사업 하동을 활력 프로젝트 기본계획」

하동군, 「2015년도 세출예산사업명세서(본예산)」

한국농어촌공사 서천지사 외(2014), 「서천 송림 농촌마을 리모델링사업 건축마스터플랜」

한국농어촌공사·(사)한국경관학회, 2016 농어촌경관 특별세미나 자료집(2016.05.26.)

한국농어촌지역발전 학술단체 연합회, 농어촌지역 대상 경관계획의 방향 포럼 자료집(2016.10.22.)

한국조경신문(2016.02.17.), “농어촌공사·경관학회, 농촌경관 위해 손잡다”

황영모·이현민(2016), “전라북도 마을만들기 현황과 활성화 전략”, 「ISSUE BRIEFING」 v.150, 전북연구원.

上津橋里づくり協議会(2009), 「人にやさしい、自然にやさしい、里づくり - 平野町上津橋里づくり計画書」

神戸市(2016), 「人と自然との共生ゾーンにおける農村定住起業計画指針」

神戸市(2016), 「人と自然との共生ゾーンにおける新田園コミュニティ計画指針」

神戸市, 「上津橋農村景観保全形成地域に係る景観保全形成基」

国土交通省農林水産省環境省(2016), 「景観法 運用指針」.

農林水産省(2003), 「水とみどりの「美の里」プラン 21の概要」(농림수산성 내부자료). 農林水産省.

農林水産省(2007), 「農業農村整備事業における景観配慮の手引き」. 農林水産省.

農林水産省(2008), 「農村における景観配慮の実務マニュアル」, 農林水産省.

内子町(2008), 「内子町景観まちづくり計画」, 内子町.

内子町(2013), 「内子町 景観農業振興地域 整備計画」, 内子町.

□ 법, 조례

「경관계획수립지침」, [시행 2015.3.11., 국토교통부고시 제2015-145호]

「경관법」, [시행 2016.7.7., 법률 제13726호]

「국가균형발전 특별법」, [시행 2016.4.29., 법률 제13931호]

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법)」, [시행 2016.9.1., 법률 제13782호]

「김해시 경관조례」, [시행 2015.8.7., 경상남도김해시조례 제1062호]

「김해시 행정기구와 정원 운영에 관한 조례 시행규칙」, [시행 2016.7.15., 경상남도김해시규칙 제571호]

「농림축산식품부와 그 소속기관 직제 시행규칙」, [시행 2016.7.12., 농림축산식품부령 제217호]

「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(농어업인삶의질법)」, [시행 2016.1.21., 법률 제13404호]

「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법(농어촌리모델링법)」, [시행 2016.9.1., 법률 제13782호]

「농어촌정비법」, [시행 2016.8.12., 법률 제13805호]

「농업·농촌 및 식품산업 기본법(농업식품기본법)」, [시행 2015.12.23., 법률 제13383호]

「당진시 경관조례」, [시행 2015.4.20., 충청남도당진시조례 제435호]

「당진시 행정기구와 정원 운영에 관한 조례 시행규칙」, [시행 2016.3.15., 충청남도당진시규칙 제176호]

「서천군 경관조례」, [시행 2015.9.25., 충청남도서천군조례 제2334호]

「하동군 경관조례」, [시행 2015.3.5., 경상남도하동군조례 제2063호]

「하동군 행정기구와 정원 운영에 관한 조례 시행규칙」, [시행 2016.1.1., 경상남도하동군규칙 제1141호]

□ Website

공공기관 경영정보공개시스템(www.alio.go.kr)

국토환경디자인 시범사업 (www.designcity.or.kr)

김해시청 (www.gimhae.go.kr)

농산어촌지역개발 공간정보시스템 (www.raise.go.kr)

당진시청(www.dangjin.go.kr)

산림청 (www.forest.go.kr)

일본 고베시 (www.city.kobe.lg.jp)

일본 국토교통성 (<http://www.mlit.go.jp>)

일본 농림수산물성(農林水産省) (www.maff.go.jp)

일본 우치코정(内子町)(www.town.uchiko.ehime.jp)

전라북도청 (www.jeonbuk.go.kr)

지역발전포털 (www.redis.go.kr)

충남공공디자인센터 (www.cpdcre.kr)

하동군청 (www.hadong.go.kr)

한국농어촌공사 (www.ekr.or.kr)

한국민족문화대백과사전 (encykorea.aks.ac.kr)

A Study on Improving the Rural Landscape Management System from the Aspect of Land Management (2)

Sim, Kyung Mi
Lee, Yeo Kyung
Hong, Ye Ji
Lyu, Hyeon Suk
Yoon, Kun
Park, Jung Ho

The purpose of this study is to provide a comprehensive and systematic landscape management plan for the conservation, management and formation of rural landscapes. For this purpose, in the first year study, the rural landscape management system was diagnosed focusing on the law and institutions, administrative organization and budget related to rural landscape, in addition to the directions towards improving the landscape management system as well as tasks to be addressed in the future. Based on these results, the second year 's research attempted to suggest ways to improve the concrete and effective rural landscape management system suitable for the conditions and characteristics of rural areas. For this purpose, the characteristics and limitations of the rural landscape management system are analyzed by analyzing the rural landscape management system from the aspect of policy, plan, project, and organization, and the status of the rural landscape management operation at the local level and analyzing the implications and problems. In order to present the goals and policy direction of the desirable rural landscape management in the future, we carried out a survey on the public perception of rural landscapes for related subjects such as rural residents, citizens and related experts. Cooperative operation cases were also analyzed with focus on domestic and Japan cases.

In Chapter 2, the rural landscape management system at the national level is divided into policies, plans, projects, and organizations. According to the results of review on landscape management systems and to policies, required contents and management means were comprehensively set in place and being implemented

stepwise in terms of the already implemented policies for rural landscape. However, the limitations involved unclear object for rural landscape management, insufficient awareness of the concept, lack of consensus formation, unclear status and role of the policy, absence of effectiveness for policy means, etc. The rural landscape management system according to plans may appear to be very systematically constructed. However, for the rural regions with a population of less than 100,000, the upper-level plans for landscape management can be absent. In addition, since the formulation itself of 'Rural landscape management plan' is formulated upon project implementation is carried out by the project enforcer rather than being a mandatory formulation, its effectiveness is questionable, and the systems of district/zone aimed at landscape management were also absent in rural villages. For the rural landscape management system according to the project, the comprehensive plans containing vision of the region could be seen to play an important role in formation of regional landscape, while guidelines and landscape plans formulated in some projects were playing an important role for the formation of landscapes. The institution of direct payment for landscape conservation and utilization project for multifaceted rural resources being currently implemented as a policy have the object limited, Excavation of diversified rural landscape resources and projects with primary objectives of conservation & management were identified to be absent. For the rural landscape management system by organizations, the system is dualized by two government departments of Ministry of Land, Infrastructure & Transport and Ministry of Agriculture, Food & Rural Affairs so that the comprehensive and systematic management was inadequate, while the manpower in charge with specialization in landscape was affirmed to be insufficient in central departments as well as affiliated institutions.

In Chapter 3, the status and the actual operation condition for rural landscape management on the local government level were considered, and the awareness survey for people concerning rural landscape and policies was examined. According to the results of reviewing operation status for landscape management system on the level of local government, utilization of the Criteria for the Formulation of Landscape Plans as the formulation standard for landscape plans of rural areas was affirmed to have intrinsic limitations. Also, comprehensive plans for

integrated landscape formation were affirmed to be necessary as the landscape plans formulated upon implementation of most projects were limited to individual unit projects. Even when a department in charge of landscape tasks is in place, the cases could be affirmed where linkage & cooperation with rural project departments was insufficient resulting in no realization of landscape management.

For awareness survey for people on rural landscape, a questionnaire survey was conducted concerning future image of rural landscape, efforts to produce beautiful rural landscape, changed extent in rural landscape as a result of enactment of 「Landscape act」, and problems & improvement directions for the policies related to rural landscape. For the directions to be oriented through conservation & management of rural landscapes, general public replied with weight on the improvement of rural living environment, while experts placed weight on the value maintenance of rural area resources. In a survey for the object of experts, the experts aware of the policies related to rural landscape accounted for only half, of whom none was shown to consider that the policies were being implemented properly. They counted ‘Uncertainty of policy’, ‘Insufficient drive & executive ability for policy’, and ‘Lack of policy effectiveness’ as the cause for problems. Concerning the question whether intermediary organizations related to rural landscape were required, all respondents replied yes, indicating that enhanced awareness for rural landscape and support organizations for policy consulting, etc. were necessary.

Meanwhile, domestic & overseas case were analyzed in Chapter 4 to derive improvement measure for construction of collaboration systems to secure effectiveness of the landscape management means presented in the 1st year.

First, as a domestic case, an analysis was conducted for the cooperative operation related to implementation of landscape tasks and agriculture & rural village projects. As a result, cooperative systems with the department in charge of landscape and the department of implementing project were being constructed, and the specialized support organizations for landscape were being formulated and operated for their support. Also, for efficient implementation of agriculture & rural village projects, the related administrative organizations and the intermediary organizations are recognizing the importance of landscape management activities as a foundation for successful execution of the rural village projects. Consequently, it was considered that

the role of rural village residents and intermediary organizations as the main agent for landscape management of rural villages could be expected by enhancement of awareness to enable their cooperation with the organizations in charge of landscape upon task implementation, and installation of specialized support organizations for landscape capable of providing specialized advices and help.

In the case of Japan, Ministry of Land, Infrastructure, Transport & Tourism is involved in the conservation & management of rural landscape through formulation of landscape plans based on 「Landscape act」 etc., while Ministry of Agriculture, Forestry & Fisheries is dedicated to the tasks for conservation & management, of agricultural landscape related to agricultural land. Here, as the institutions, that are related to rural landscape, the Ministry of Agriculture, Forestry & Fisheries is manages its operation within the framework of 「Landscape act」 and landscape plan, and are linked with 「Laws concerning maintenance of agricultural development region」, it could be seen that the department overseeing landscape administration and the department dedicated to agricultural landscape were operating policies or institutions for conservation & management of rural landscape through role sharing and mutual cooperation. In the aspect of formulation & operation of policies, Ministry of Land, Infrastructure, Transport & Tourism sets up directions & tasks of landscape policies on the national level in “Policy outline for making a beautiful country”, while Ministry of Agriculture, Forestry & Fisheries is establishing policies related to agricultural landscape called “Beautiful village plan 21” according to such policy directions. In the aspect of institution operation, common elements for urban & rural areas are also managed according to the “Landscape plan”, which the department in charge of general landscape administration takes charge, and 「Landscape act」 specifies having linkage relationship between the two plans so as to maintain cooperative relationships between each plan although the agriculture-related department takes charge of facilities specific to agriculture for clear assignment of tasks by designating “Maintenance plan for promotion region of landscape agriculture”

Through such meticulous status review and case analyses, improvement measures for landscape management systems and institutions for rural villages have been resented in 5 aspects.

First, improvement measures have been derived from the aspects of status,

time & contents, executing main agent, execution means of rural landscape policies to establish concept and direction of rural landscape management from the policy aspect. The rural landscape policies should maintain policy directions and compatibility for landscape of the land and be equipped with legal basis and status by being formulated in linkage with the Master Plans for Landscape Policies. Also effectiveness of the policies should be enhanced by having the contents focused on management of landscape resources such as farm land and agricultural infrastructures which only the rural areas retain and by configuring around the executable policies at the center. Since the rural landscape is closely related to routines of the local residents, support policies such as awareness improvement and education, etc. need to be prepared for rural landscape management by the participation of the residents. Also, specific policies need to be presented for the realization of the rural landscape policies.

In the planning aspect, improvement measures for planning system were presented so that the landscape plan of city(Si/Gun) according to the 「Landscape act」 is operated as the top-level plan of the local government. For this objective, the Criteria for the Formulation of Landscape Plans which are currently prepared primarily for urban areas need to be revised, and preparation of linked measures together with revision of formulation practice for landscape plans of farming & fishing villages proposed.

In the next, incorporation of zone institution called ‘(Tentatively called) Focused landscape promotion area plan for rural villages’ was proposed so as to allow preferential management of areas requiring special management of landscape for rural areas. Designation of the focused landscape management area was contained in the landscape plan of city(Si/Gun), and only purpose of area designation, characteristics of rural landscape areas, landscape management directions and focus of promotion areas were contained in the landscape plans, while the 'Focused landscape promotion area plan for rural villages' was made to be formulated separately. Cooperation systems were made to be secured by selecting through departments related to rural villages when scope and object place of the landscape plan were selected.

In the aspects of project and support, incorporation of new support projects with the main purpose of rural landscape management, which was made to be linked

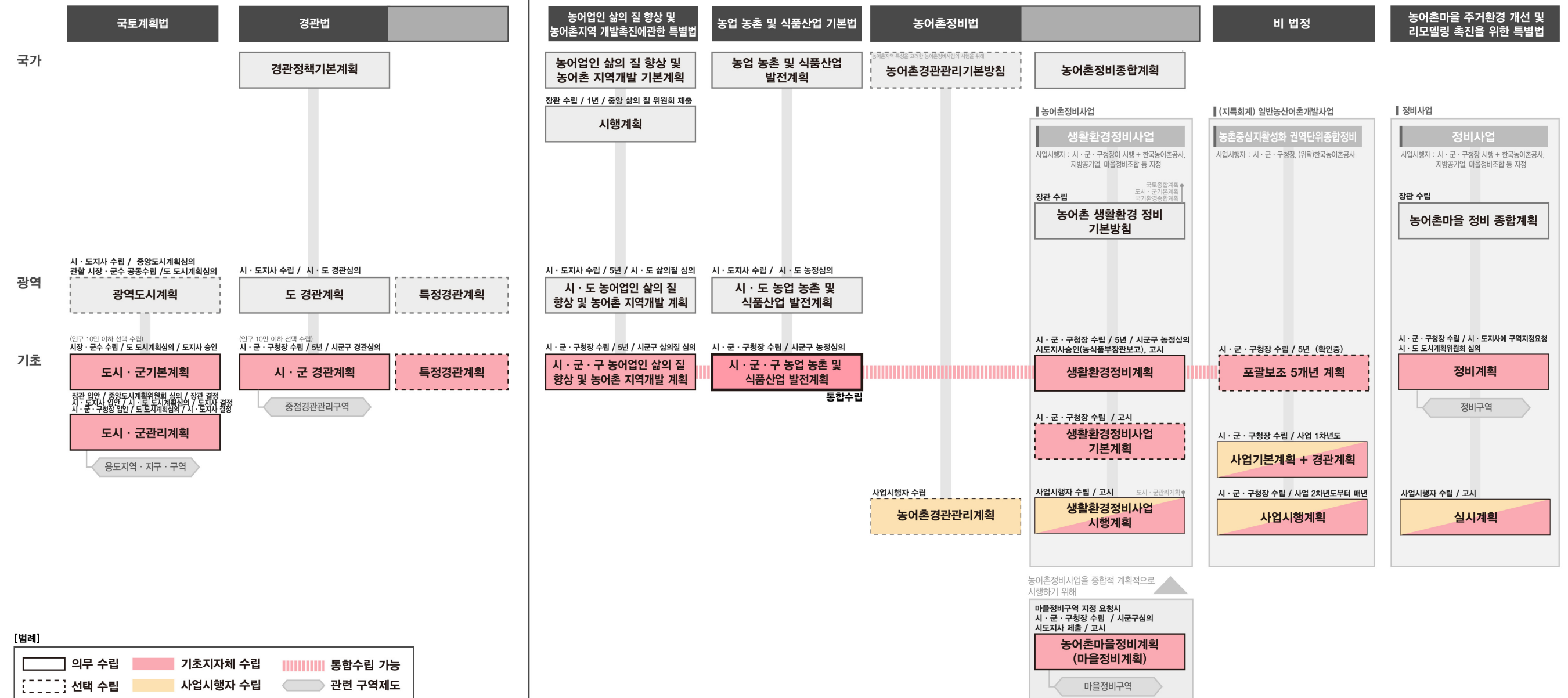
with the above Focused landscape promotion area plan for rural villages to preferentially support the Focused landscape promotion areas so as to induce zone setup and formulation of management plans for the rural area where landscape is important. Also, suggestions were made that experts and consulting support system needed to be prepared and that the project operation system was to be improved for a long term to allow formulation of an integrated master plan containing development directions of the area as well as required project plans.

In the aspects of organization and operation, it was proposed that rural landscape support center on the central-local levels were to be established where the support organization specialized in landscape for metropolitan autonomous groups on the local level was installed, and the basic autonomous groups were linked with the existing intermediary organizations so as to be able to support landscape activities of bottom-up type by local residents. In the inducing & consulting aspects, the similar institution of landscape agreement and landscape convention which was being implemented in the past were proposed to be linked along with development of manuals and technologies capable of considering the landscape upon implementation of maintenance projects.

Recently, the execution foundations for rural landscape management are being constructed and prepared as awareness foundations and the main agents related to rural villages are expanding discussions on the landscape through enactment of the landscape charter for land. At such point of time, the improvement measures for rural management systems presented in the present study could become a starting point for discussions to overcome limitations of the landscape management policies and institutions for rural areas which are being currently operated in dualization. Ultimately it is expected to contribute to improve the rural settlement environments and of the quality of people's life through the improvement of rural landscape.

Keywords : Landscape, Rural Landscape, System for Landscape Management, Landscape Management, Landscape Act, Landscape Plan

부록 1. 농촌 경관관련 계획 및 사업계획 체계



부록 2. 농촌경관 정책방향 설정을 위한 대국민 인식조사 설문

□ 일반국민/전문가 공통 설문

A. 농촌경관의 미래상

A1. 귀하께서는 “농촌” 하면 가장 먼저 어떤 이미지가 떠오르십니까?

A2. 귀하께서는 “농촌”의 아름다움이나 매력은 무엇이라고 생각하십니까?

▶ 1순위____, 2순위____, 3순위____

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------|
| ① 농경지와 생활환경의 조화로움 | ② 자연환경의 아름다움 |
| ③ 특색있는 역사문화적 건축물 및
지역자원의 아름다움 | ④ 지역 특산물, 전통행사 등의
고유한 문화적 특색 |
| ⑤ 지역별 관광지 등 여가공간의 활력 | ⑥ 옛스러움과 추억을 떠올리게 하는 마을분위기 |
| ⑦ 기타 (구체적으로 : _____) | |

A3. 농촌경관의 아름다움이나 매력을 훼손하는 주요 요인이 무엇이라고 생각하십니까?

▶ 1순위____, 2순위____, 3순위____

- | | |
|--------------------------------------|--|
| ① 오염된 물과 공기 | ② 농촌과 어울리지 않는 주택과 담장 |
| ③ 관리가 미흡하거나 방치된 축사나
비닐하우스 | ④ 불법으로 버려진 폐기물과 쓰레기 |
| ⑤ 관리가 미흡하거나 방치된 폐가나 빈집 | ⑥ 정비가 미흡한 낡은 도로와 교량 |
| ⑦ 농경지 주변에 개발된 아파트 단지 및
대규모 공장, 창고 | ⑧ 펜션, 음식점 등 주변과 어울리지 않게
화려하거나 거대한 건축물 |
| ⑨ 거주자 감소 및 구성원 변경 등
마을 특성 퇴색 | ⑩ 기타 (구체적으로 : _____) |

B. 아름다운 농촌경관을 만들기 위한 노력

B1. 농촌경관을 아름답게 만들고 지켜가기 위해 가장 노력해야 하는 주체는 누구라고 생각하십니까?

▶ 1순위____, 2순위____

- | | |
|---------------------|--------------------|
| ① 국가(정부) | ② 지자체(광역 및 기초 지자체) |
| ③ 농촌 지역주민 | ④ 국민 모두 |
| ⑤ 관련 전문가 | ⑥ 시민단체 |
| ⑦ 기타(구체적으로 : _____) | |

B2. 농촌경관을 아름답게 가꾸어 나가는 활동이 있다면 참여하실 의향이 있으십니까?

- ① 참여 의향이 매우 많다 ② 참여 의향이 어느 정도 있다
③ 보통이다 ④ 별로 참여하고 싶지 않다 ⑤ 전혀 참여하고 싶지 않다

B3. 농촌경관을 지키고 아름답게 만들기 위해 관련 정책들을 어떠한 방향으로 추진해 나가는 것이 좋다고 생각하십니까? ▶ 1순위_____, 2순위_____

- ① 농업 경제활성화 : 농림어업의 유지·발전
② 농촌 커뮤니티 활성화 : 농촌지역 커뮤니티의 유지·발전
③ 농촌 생활환경 개선 : 농가주택, 담장, 도로, 공공시설 등 농촌 주민들의 생활환경 개선
④ 농촌 지역자원의 가치 유지 : 우수한 자연경관, 농업경관 등의 보전
⑤ 농촌 관광활성화 : 농촌지역자원의 활용
⑥ 농촌 환경·생태계 관리 : 생물종 다양성 확보 등의 생태계 보전·관리
⑦ 기타 (구체적으로 : _____)

B4. 농촌경관을 지키고 아름답게 만들기 위해 우선적으로 실천해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까? ▶ 1순위_____, 2순위_____

- ① 담당공무원, 주민 등의 인식 개선
② 지역 자원의 발굴 및 가치 인식에 관한 주민 공감 및 합의
③ 주변과 어울리지 않는 토지이용의 규제
④ 공장, 아파트 등의 개발행위에 대한 규제
⑤ 수질, 대기질 등 농업활동 유지를 위한 환경 관리
⑥ 공공사업 추진 시 경관 고려
⑦ 배수로, 축사시설 등 농업기반시설의 정비
⑧ 관광사업 추진
⑨ 기타 (구체적으로 : _____)

C. 경관법에 대한 인지도 및 경관법 제정 이후 농촌경관 변화 정도 평가

◆ 경관법 ◆ (2007년 제정, 2013년 개정)

- 목적 : 국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위하여 경관의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성이 나타나는 국토환경과 지역환경을 조성하기 위해 제정
- 주요 내용 : 경관계획, 경관사업, 경관협정, 경관심의, 경관위원회

C1. 귀하께서는 오늘 이전에 경관법이 제정되어 있다는 사실을 알고 계셨습니까?

- ① 내용까지 잘 알고 있다 ② 어느 정도 알고 있다
③ 들어본 적은 있으나 잘 모른다 ④ 전혀 모른다

C2. 농촌경관이 10년 전과 비교하여 어떻게 변화했다고 생각하십니까?

	매우 좋아졌다	좋아진 편이다	변화 없다	나빠진 편이다	매우 나빠졌다
1) 산 및 구릉지 등 주변 자연경관	①	②	③	④	⑤
2) 농경지 경관	①	②	③	④	⑤
3) 농가주택 경관	①	②	③	④	⑤
4) 경로당, 주민센터 등 공공건물 경관	①	②	③	④	⑤
5) 마을길 등 가로경관	①	②	③	④	⑤
6) 농업용수로, 논밭길 등 농업생산기반 경관	①	②	③	④	⑤
7) 축사 등 농업생산시설 경관	①	②	③	④	⑤

□ 전문가 설문

D. 농촌경관 관련 정책의 문제점 및 개선방향

D1. 귀하께서는 다음과 같은 농촌경관 관련 정책에 대해서 알고 계십니까?

2004년 농업농촌종합대책 / 2006년 농촌경관개선 종합대책 / 2011년 농촌 오감경관만들기 정책

- ① 내용까지 잘 알고 있다 ② 어느 정도 알고 있다
③ 들어본 적은 있으나 잘 모른다 → D4로 ④ 전혀 모른다 → D4로

D2. 농촌경관 관련 정책이 잘 추진되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 잘 추진되고 있다 ② 어느 정도 추진되고 있다
③ 별로 추진되고 있지 않다 ④ 전혀 추진되고 있지 않다

D3. 농촌경관 관련 정책의 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? ▶ 1순위_____, 2순위_____

- ① 농촌경관 관련 정책 미비 ② 정책 일관성 부재
③ 정책 추진력 및 실행력 부족 ④ 정책 실효성 부재
⑤ 농촌경관 정책의 불명확성 ⑥ 정책 집행을 위한 예산의 부족
⑦ 기타(구체적으로 : _____)

D4. 농촌경관을 관리하는데 있어 현재 가장 취약한 측면은 무엇이라고 생각하십니까?

▶ 1순위_____, 2순위_____

- ① 경관에 대한 인식 ② 인력 및 조직
③ 제도 ④ 예산

D5. 농촌경관 정책의 실행 상의 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

▶ 1순위_____, 2순위_____, 3순위_____

- ① 지역주민 및 담당공무원의 경관 관련 인식 부족 ② 농촌경관 담당공무원의 부재
 ③ 농촌경관 컨설팅을 위한 지원 시스템 및 조직의 부족 ④ 경관법에서 농촌경관에 대한 고려 미흡
 ⑤ 농촌 경관계획의 실효성 부재 ⑥ 공공사업에 있어 경관적 고려 미흡
 ⑦ 민간 개발행위에 대한 경관관리 미흡 ⑧ 관계 부처 간 협력 미흡
 ⑨ 기타(구체적으로 : _____)

D6. 국가(정부)나 지자체의 농촌경관 관련 정책, 계획, 사업 등에 대해 컨설팅 및 지원업무를 수행하는 기관이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 필요하다 ② 별로 필요없다

D7. 농촌경관 관리를 위한 국가(정부)나 지자체 단위의 중간지원조직이 설립된다면, 어떠한 형태로 설립되는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

효율성과 실현가능성 측면에서 가장 바람직하다고 생각하는 대안을 선택하여 주십시오.

국가(정부) 차원의 중간지원조직	응답 보기
1) 효율성 측면 () 2) 실현가능성 측면 ()	① 농림축산식품부 내 설치 ② 국토교통부 내 설치 ③ 공공기관에 위탁 운영 ④ 민간의 비영리 전문독립기관에 위탁 운영 ⑤ 기타()
지자체 차원의 중간지원조직	응답 보기
1) 효율성 측면 () 2) 실현가능성 측면 ()	① 광역지자체 내 설치 ② 지자체 산하 전문연구기관에 위탁 운영 ③ 민간의 비영리 전문독립기관에 위탁 운영 ④ 기타()

E. 응답자 특성 질문

E1. 귀하의 직업은 어떻게 되십니까?

- ① 자영업 ② 판매/영업 서비스직 ③ 기능/작업직
 ④ 사무/기술직 ⑤ 경영/관리직 ⑥ 자유/전문직
 ⑦ 농/임/어/축산업 ⑧ 전업주부 ⑨ 대학(원)생 ⑩ 기타

E2. 귀하께서는 농촌 지역에서 생활해 보신 경험이 있습니까? (단순 방문 제외)

- ① 있다 ② 없다 → E2-1로

E2-1. 그렇다면 여행이나 친지방문을 위해 농촌지역에 방문해 보신 경험이 있습니까?

- ① 있다 ② 없다.