

국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구 (1)

A Study on Improving the Rural Landscape Management System
from the Aspect of Land Management (1)

이상민 Lee, Sang Min
차주영 Tchah, Chu Young
이여경 Lee, Yeo Kyung
홍예지 Hong, Ye Ji
심재현 Sim, Jae Hun
민경찬 Min, Kyung Chan

(a u r i

AURI-협동-2015-1

국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구 (1)

A Study on Improving the Rural Landscape Management System from the Aspect of Land Management (1)

지은이: 이상민, 차주영, 이여경 홍예지, 심재현, 민경찬

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제569-3850000251002008000005호

인쇄: 2015년 12월 28일, 발행: 2015년 12월 31일

주소: 세종특별자치시 절재로 194, 701호

전화: 044-417-9600, 팩스: 044-417-9609

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

가격: 26,000원, ISBN: 979-11-5659-073-6

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

경제·인문사회연구회 협동연구 총서

“국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구 (1)”

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
15-38-01	국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구 (1)	건축도시공간연구소

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관연구기관	건축도시공간연구소	이상민 연구위원	차주영 연구위원 이여경 부연구위원 홍예지 연구원
협력연구기관	한국농촌경제연구원	심재현 부연구위원	민경찬 연구원

3. 연구 심의위원

소속	심의위원
건축도시공간연구소	유광흠 선임연구위원
건축도시공간연구소	심경미 부연구위원
국토연구원	김명수 연구위원
농촌진흥청 국립농업과학원	김상범 농업연구사
부산대학교 조경학과	이유직 교수

4. 연구 자문위원

소속	자문위원
대전과학기술대학교 도시환경조경과	김대수 교수
주식회사 예지학	김진욱 대표
(주)아키플랜종합건축사사무소	김혜정 부사장
전라남도 경관디자인과	박수옥 과장
일본야마구치국립대학	송준환 교수
한국문화경관연구소	윤진옥 소장
인천광역시 도시경관과	정두용 과장
수원시정연구원	정수진 연구위원
서울여자대학교 원예생명조경학과	주신하 교수
수원시정연구원	황소하 연구위원

연구요약

제1장 서론

소득 수준 향상, 귀농·귀촌 및 도농교류 증가 등 깨끗하고 풍요로운 농촌에 대한 국민의 관심과 요구는 지속적으로 증가하고 있다. 이에 따라 농촌 경관관리를 위한 다양한 정책과 경관개선의 노력이 이루어지고 있다. 그러나 최근 규제완화 정책에 따라 비도시지역의 개발행위 허가건수나 면적이 증가하고 있으며, 개별 농산지 전용과 개발행위 허가를 통한 공장 조성이 농촌지역에서 무분별하게 발생하게 되었다. 이러한 시설들은 주변 환경과 조화되지 않아 농촌 경관을 훼손하는 주요한 원인이 되고 있다. 또한 국가적 차원에서 경관에 대한 관심이 증가하고는 있으나 우리나라 농촌경관의 훼손은 점점 심각해지고 있으며, 이에 비해 경관관리의 수준이 미약하다는 지적을 지속적으로 받고 있다.

본 연구는 국토 관리차원에서 농촌경관의 보전·관리 및 형성을 위해 종합적이고 체계적인 경관관리 방안을 마련하고자 출발하였다. 이를 위해 1차년도 연구에서는 농촌경관 뿐만 아니라 농촌의 토지이용과 관련된 법과 제도, 제도의 운용주체로서 행정조직, 관련 예산 등 현재 농촌 경관관리체계를 진단하고, 향후 경관관리체계 개선방향 및 추진과제를 도출하고자 하였다. 2차년도에는 이를 바탕으로 실효성 있는 농촌 경관관리체계 개선을 위한 구체적인 실행방안을 제안하고자 한다.

본 연구에서 다루고 있는 경관관리체계란 경관을 바람직하게 형성하고 보전하며 관리하기 위한 하나의 총체적인 시스템(system), 즉 경관을 관리할 수 있는 일단의 구조(framework)를 의미하며, 1차년도 연구에서 이러한 경관관리체계로서 관련 법·제도와 함께 관련 법·제도의 실질적인 운영조직과 예산 등을 검토하였다.

연구의 수행에 있어 농촌지역 및 경관에 대한 정확한 현황진단과 농촌 관련 제도나

여건 등 실질적인 이해가 선행되어야 하므로 농촌에 대해 전문적인 연구나 사업을 추진하고 있는 관련 연구기관과의 긴밀한 연계가 필요하였다. 따라서 농촌개발 및 농촌 관련 제도를 전문적으로 연구하고 있는 한국농촌경제연구원과 협동연구를 진행하여 현행 관련 제도의 현황과 문제점을 분석하고 실제 농촌 토지이용 및 관리현황을 파악하고자 하였다.

제2장 농촌경관 현황 및 관리의 필요성

2장에서는 농촌경관의 현황을 문제점 중심으로 살펴보고, 최근 농촌의 여건변화 및 주요 현안과 함께 농촌 경관관리의 필요성을 검토하였다.

먼저 농촌경관의 문제점을 ‘난개발’, ‘부조화’, ‘방치’ 등 세 가지로 정리하고 관련 사례를 살펴보았다. 난개발은 주변 경관을 고려하지 않는 입지나 개발방식으로 발생하는 문제로, 개발압력이 높은 대도시 인근의 무분별한 개발과 상대적으로 낮은 지가 때문에 발생하는 나홀로 개발, 농업과 관련된 기반시설에 의한 경관 훼손 등이 대표적인 유형이다. 부조화는 제도적으로 입지가 가능하더라도 새로 형성되는 경관요소가 주변과 어울리지 않아 발생하는 문제이다. 예를 들어 과도한 규모의 건축물이나 시설물, 새로운 경관 형성시 주변 환경을 고려하지 않는 형태 및 색채를 사용하는 경우 등이 있다. 마지막으로 방치는 지역의 쇠퇴나 정리정돈 미흡으로 인해 발생하는 문제이다. 쇠퇴가 심한 저개발지역의 빈집, 농업관련시설의 정리정돈 및 관리 미흡이 대표적인 현상이라 할 수 있다.

최근 우리의 농촌은 인구 감소와 고령화로 인해 점차 낙후지역이 발생하면서 빈집, 노후한 슬레이트 주택 등으로 주거환경 뿐만 아니라 마을경관, 더 나아가서는 농촌에 대한 전체적인 이미지까지 훼손되고 있다. 한편에서는 도시의 높은 지가와 계속되는 개발압력으로 인해 교통이 편리하고 지형이 완만한 농촌지역에서는 소규모 개발행위가 무분별하게 발생하고 있다. 이와 함께 아름답고 쾌적한 환경에 대한 요구나 국민 삶의 질 중시, 여가나 문화향유에 대한 관심 증대는 우리 고유의 문화나 역사, 자연자원에 대한 가치를 재인식하면서 농업이나 농촌에 대한 새로운 시각과 접근방식을 필요로 하고 있다. 또한 불안한 세계경제 속에 저성장시대가 도래하고 기후변화 등의 이슈가 중요시되는 대외적 여건들은 개발 중심의 국내 농정 패러다임에 새로운 변화를 요구하고 있다.

따라서 2013년 제시된 새로운 농정 추진방향에 농업·농촌 자원·경관 보전과 중요 농업유산 관리를 위한 환경보전 등을 주요 내용으로 포함하였다. 이에 아름답고 쾌적한 농촌경관의 보전·관리 및 형성을 위해 기존의 경관관리 수단으로서 법·제도뿐만 아니라 이러한 관리수단을 운영하는 주체와 관련 예산 등 경관관리체계를 종합적으로 검토하여 새로운 농정 및 국토정책 패러다임에 적합한 농촌 경관관리 방안 마련이 필요한 시점이다.

제3장 국내 농촌 경관관리 관련 법제도 현황

먼저 국내 농촌경관 관리 관련 법·제도 현황과 운영 실태 검토를 위해 관련 법·제도를 국토이용 관련, 농촌개발 및 정비 관련, 국토 경관관리 관련으로 구분하여 살펴보았다.

국토이용 관련 법·제도로는 용도지역지구제, 지구단위계획, 개발행위허가제, 성장관리제도와 농지전용제도, 산지전용제도와 함께 농촌지역에 설치되는 건축물과 관련한 제도와 설치기준에 대해서 검토하였다.

농촌개발 및 정비 관련해서는 농업·농촌 및 식품산업 기본법, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법, 농어촌정비법, 농촌마을 주거환경개선 및 리모델링 추진을 위한 특별법을 중심으로, 관련 제도를 계획, 지구구역, 심의, 사업, 협약 및 기타로 구분하여 살펴보았다. 농촌개발 및 정비 관련 법·제도는 농촌 지역의 사업을 추진할 때에 주로 적용되고 있으며, 나름의 목적에 맞게 운영되고 있으나 농촌지역의 공간관리에 있어 종합적인 계획을 바탕으로 이루어지고 있지 못한 실정이다. 또한 국토관리제도와 중복적으로 적용되거나 경관을 고려하는 절차가 마련되어 있지 못하는 한계도 갖고 있다. 특히 위의 법·제도는 농촌지역에서 시행되는 농촌정비사업 등 공공사업 영역에 많은 영향을 끼치고 있으므로 관련 제도에 대한 보다 구체적인 검토를 통해 적절한 제도 개선이 필요하다.

국내 경관관리 관련해서는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 농촌관련 법률 중 경관과 직접적으로 관련된 사항, 그리고 경관법을 중심으로 관련 제도를 계획, 지구·구역, 심의, 사업, 협약 및 기타로 구분하여 살펴보았다. 현재 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 근거한 경관부문계획과 경관법에 근거한 경관정책기본계획, 경관계획이 정합성을 갖도

록 연계되어 있으나 실제로 경관계획에서 농촌지역에 대한 구체적인 경관관리 방안을 제시하지 못하고 있으며, 가이드라인이나 관련 지침도 도시지역 위주로 마련되어 있다. 관련 지역·지구 제도는 관리수단과의 연계가 가능하고, 지자체에서 지역특성에 맞는 지역·지구를 지정이 가능하다는 점에서 제도는 잘 갖춰져 있으나 현실적으로 농촌지역에 적용되기에는 어려운 측면이 있는 것으로 나타났다. 허가심의제도는 관련 제도개선을 통해 농촌 관련 사업 또한 심의대상에 포함하고 있으나, 그 대상 규모가 실제 사업 규모와 상이하여 대다수의 사업이 경관심의를 거치지 않고 있는 실정이다. 또한 농촌지역에서는 경관과 관련한 사업을 다수 추진하고 있지만 사업을 통합적으로 관리할 수 있는 계획이나 관리체계가 부재한 것으로 나타났다. 협정 및 기타제도로는 현재 경관협정제도와 농촌 경관보전협약제도가 마련되고 있으며, 향후 두 제도의 연계 및 확대 운영을 통해 효율적인 농촌 경관관리가 가능할 것이다.

제4장 국내 농촌 경관관리 관련 조직 및 예산 현황

국내 농촌 경관관리와 관련한 법·제도와 함께 이러한 제도를 운용하는 조직과 예산을 살펴보고 시사점을 도출하고자 하였다. 특히 중앙정부와 기초지자체 중 서천군과 강진군을 대상으로 조직과 예산 현황을 검토하였다.

농촌경관과 관련한 대표적인 중앙행정기관으로는 국토교통부와 농림축산식품부가 있으며, 이와 함께 이들 기관을 지휘, 감독하고 주요 정책을 조정하는 국무총리 직속 농림·국토해양정책관이 있다. 또한 경관법과 경관법 시행령 상에서 경관정책기본계획과 삶의 질 기본계획의 연계, 경관계획수립지침시 관련 중앙행정기관의 장과 공동고시, 그리고 경관위원회를 대신하여 중앙농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회가 대신하여 기능을 수행할 수 있도록 명시되어 있어 제도적으로는 농촌경관과 관련해서 필요시 중앙행정기관 간 업무협력이 가능하도록 되어 있다.

기초지자체에 대해서는 서천군과 강진군의 농촌경관 관련제도 운영현황, 조직도와 조직별 업무수행현황을 조사하고, 실무자와의 면담을 실시하였다. 기초지자체의 조직운영 특성 및 한계점으로서 업무협력 체계가 미흡하고 전문가가 부재하여 현실적으로 경관행정 운영이 어려운 것으로 파악되었다.

기초지자체에서의 부서 간 업무협력은 지자체에서 중점적으로 추진되는 사업을 수행하는 부서의 경우에는 타 부서와 원활한 협조가 이루어지나, 그렇지 못한 경우에는 해당 업무를 추진하는 공무원 개인의 친분관계나 상황 등에 따라 정도가 상이한 것으로 조사되었다. 특히 농촌지역에서 경관과 관련하여 시행되는 경관보전직접지불제, 일반농산어촌개발사업시 수립되는 경관형성계획, 자연경관심의 등에 대해서 사업부서와 경관담당부서 간 업무협약이 거의 이루어지고 있지 않았다. 최근에는 강진군과 같이 경관업무를 위해 전문직 공무원을 채용하는 경우가 늘고 있으나, 전반적으로 경관업무는 자치단체장 또는 부서장의 의지에 따라 그 내용이나 성격이 달라지는 것으로 파악되었다.

농촌경관과 관련된 예산을 살펴보면, 농림축산식품부의 예산 중 농촌개발 관련 사업분야의 지출액은 2004년부터 2011년까지 지속적으로 증가해왔으며, 2013년도 농림수산사업분야 중 농촌개발 분야의 투입재정이 절반을 넘어서는 등 농촌개발과 관련한 투자가 지속적으로 확대되고 있음을 알 수 있다. 또한 2015년도 농식품부 전체 예산이 감소하였음에도 오히려 농촌지역개발 및 도농교류 활성화 프로그램 예산은 증가하였고, 농촌지역개발 프로그램에 전체 예산의 4.7%인 1조2,160억원이 투입된 것으로 조사되었다. 이는 국토교통부의 경관 관련 예산인 3,655억원의 약 3.3배에 해당하는 금액이다.

기초지자체의 경관관련 사업 예산을 살펴보면, 서천군의 농촌경관 관련 예산은 지역 전체 예산의 5.3%를 차지하며, 이 중 지역발전특별회계가 36.1%로 가장 큰 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다. 한편 강진군의 농촌경관 관련 예산은 지역 전체 예산의 3.6%이며, 이 중 지특회계가 49.7% 차지하며, 군비 또한 44.2%로 서천군에 비해 지자체 재정이 많이 투입되고 있는 것으로 나타났다.

농식품부의 농촌지역에 대한 예산 투입이 점차 확대됨에 따라 농촌지역 삶의 질과 농촌자원의 관리, 농촌경관의 향상에 중요한 전환점이 될 수 있을 것이며, 이에 따라 보다 효과적인 경관관리가 이루어 질 수 있는 구체적이고 합리적인 실행방안이 필요한 시점이다. 또한 지자체의 경관 관련 사업에 투입되는 예산의 성격에 따라 사업 관리방식이 달라질 수 있으므로 향후 좀 더 현실적이고 구체적인 농촌 경관관리체계 개선방안을 마련하기 위해서는 지자체의 예산 구성과 집행에 대해 면밀한 검토가 필요하다.

제5장 해외 농촌 경관관리 관련 법제도 및 특성

5장에서는 일본, 미국, 독일의 농촌 경관관리 법제도 및 특성을 살펴보고, 정책, 제도, 사업지원, 운영주체 측면에서 국내에의 시사점을 도출하였다.

일본은 농촌 경관관리에 있어 경관관리 정책 및 경관법에 근거하여 계획적인 관리를 시행하고 있으며, 미국은 농지의 보전 및 경관자원 관리 제도를 기반으로 한 관리방식을, 독일은 농촌 보존을 기본원칙으로 설정하고 개발행위 규제 및 마을단위 사업지원 방식을 통해 농촌의 경관을 관리하고 있는 것으로 조사되었다.

정책적 측면에 살펴보면, 일본, 미국, 독일 세 국가는 농촌경관관리를 위한 중앙정부 차원의 정책 방향을 명확히 설정하고 그 방향에 따라 통합적이고 일관성 있게 농촌경관을 관리해 나가고 있다. 이와 비교하여 우리나라는 현재 농촌경관관리에 관한 국가 차원의 정책 방향 설정이 불명확하고 개별 부처에 국한된 정책이 수립되어 정책의 실행력이 미흡한 실정이다. 2006년도에 농식품부에서 농촌경관개선 종합계획을 수립하였으나, 그 당시 지자체 경관행정 등 관련 여건이 마련되지 못하여 이를 실질적으로 실행하지 못하였다. 또한 2013년 개정된 「경관법」에 따라 2015년 국가 차원의 ‘경관정책기본계획’이 수립되었으나, 농촌경관에 대한 구체적인 정책 방향을 제시하고 있지는 않다.

제도적 측면에서 보면, 해외에서는 농촌지역 내 독특한 경관을 보전하고 관리하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있으며, 관련 제도 간 연계를 통해 실효성을 확보하고 있다. 구체적으로 일본은 「경관법」에 근거하여 경관관리가 필요한 농촌지역을 대상으로 ‘경관농업진흥지역 정비계획’을 수립하고, 이를 활용하여 계획구역 내에서의 토지이용행위를 정비계획에서 설정한 방향으로 유도하고 있다. 독일의 경우에도 「건설법전」에 근거해 개발가능지를 설정하고, 그 외의 지역은 개발을 불허하고 있으며, 미국은 연방정부 차원에서 농업용지 보전을 위한 각종 프로그램들을 「농업법(Farm Bill)」과 연계하여 시행하고 있다. 이와 함께 미국 주정부와 지방정부에서는 연방정부의 정책 방향과 부합하는 농촌경관 관리수단을 자체적으로 마련하고 있다. 반면에 우리나라는 농촌지역 내 경관 관리를 위한 계획, 심의, 사업 등의 제도가 「국토계획법」, 「경관법」 등 국토의 공간관리를 위한 법 뿐 만 아니라 각종 농업·농촌정비 관련 법 내용에 관련 내용이 산재되어 있으며, 이와

같은 법제도 간의 연계도 부족한 실정이다. 즉, 경관관리의 수단이 되는 제도는 일부 개별법에서 마련되어 있으나, 실행과정에서 제도 간 연계가 부족하여 농촌경관 관리의 실효성을 담보하지 못하다. 따라서 일본과 독일과 같이 단일한 법제도 속에서 농촌경관 관리 관련 규정을 두고 있는 사례와 미국과 같이 각기 다른 법령에 근거한 다양한 제도를 통합적으로 운영하는 사례는 추후 우리나라 농촌경관 관련 제도의 개선방향을 설정하는데 중요한 시사점을 줄 수 있다.

사업 지원 측면에서 보면, 해외에서는 국토의 균형적 발전을 위해 농촌지역 활성화 및 환경 개선을 위한 다양한 사업에 대한 재정적 지원하고 있다. 우리나라 역시 농업 활성화 및 농촌지역 경관개선을 위한 사업 지원 제도를 운영하고 있으나, 이러한 사업들이 공간단위의 계획에 근거해 통합적·단계적으로 지원되는 것이 아니라 개별법에 근거한 단위 사업을 중심으로 재정지원이 이루어지고 있다. 또한 일부 포괄보조금제도 등이 운영 중이기는 하나 유사 사업에 대한 통합지원의 성격을 가질 뿐 공간단위의 사업들을 장기적인 계획에 근거하여 체계적으로 지원하기에는 현실적으로 한계가 있다. 따라서 농촌지역 내 특정 공간을 대상으로 사업을 통합적으로 지원하는 독일, 일본 등의 사례는 우리나라 농촌 관련 사업지원 제도에 시사하는 바가 크다.

운영주체의 측면에 있어도, 일본과 미국은 명확한 관리범위를 설정하여 농촌경관을 관리하고 있으며, 이를 토대로 부처 간 역할을 분담하여 관련 정책, 제도 및 사업을 운영하고 있다. 반면, 우리나라는 국토교통부, 농림축산식품부 등 농촌경관 관련 업무를 수행하는 중앙부처에서 개별적으로 정책과 제도를 마련하고, 운영 측면에서도 제도 간 연계, 부처 간 업무 연계 및 협업이 거의 이루어지지 않고 있다. 이로 인해 제도의 중복 운영 및 실효성 미비 등의 문제가 야기되고 있으며, 이런 측면에서 해외사례에서 나타난 협력적 제도 운영은 국내 경관관리체계의 개선방향을 설정에 중요한 의미를 갖는다.

제6장 농촌 경관관리체계 개선방향과 과제

본 연구의 결론인 6장에서는 향후 농촌 경관관리체계의 개선방향과 추진과제를 제안하였다. 먼저 현재 농촌 경관관리체계의 한계를 경관관리의 목적, 경관관리의 대상과 범

위, 경관관리수단, 경관관리의 주체 측면으로 구분하여 제시하였다. 또한 농촌 경관관리체계를 구축하고 이를 운영하는 주된 목적이 ‘국토관리 차원에서 농촌특성에 맞는 경관관리 방안을 마련함으로써 농촌의 경관이 지속가능하도록 보전하고 개선하기 위한 것’이므로, 이러한 측면에서 현재 농촌 경관관리체계 개선의 기본방향을 1)국가차원의 농촌경관관리 목표 및 비전 수립, 2)농촌지역의 여건 및 특성에 적합한 경관관리수단 확보, 3)농촌 경관관리체계의 효율적 운영을 위한 경관행정체계 마련 등 3가지로 제안하였다.

농촌은 국토의 일부이기도 하지만 농업이라는 행위가 이루어지는 중요한 생활공간이자 산업공간으로서 고유한 특성을 가지고 있다. 따라서 기본적으로 국토관리 차원에서의 접근과 함께 농촌 또는 농업에 대한 정책이 추진되어야 하며, 이러한 과정 속에 경관에 대해서는 계획, 심의, 사업 등 다양한 관리수단이 적용될 수 있다. 또한 이러한 관리수단들이 실효성 있게 작동하기 위해서는 이것을 운용하는 관련 주체들이 각기 전문성을 가지면서도 서로 유기적으로 협력할 수 있는 운영체계를 갖추어야 한다. 따라서 이러한 특성을 고려하여 기본방향별로 농촌 경관관리체계 개선을 위한 추진과제를 제시하였다.

먼저 국가차원의 농촌경관관리 목표 및 비전 수립을 위해서 농촌경관의 미래상 도출 및 공감대 형성과 국가차원의 농촌 경관관리의 개념과 방향, 목표 설정 및 기본방침 마련을 추진과제로 제시하였다. 두 번째, 농촌지역의 여건 및 특성에 적합한 경관관리수단 확보를 위해서는 농촌경관 관리를 위한 토지이용 및 기타 관련 제도 개선, 농촌 특성을 반영할 수 있도록 현재 수립되고 있는 각종 경관관련 계획의 지침 보완 및 연계, 경관심의, 자연경관심의, 개발행위허가 지침 등 심의기준 보완, 농촌마을종합개발사업 시행지역, 경관보전직불제 지원지역 등 공간단위로 관리할 수 있는 방안 검토, 농촌마을종합개발사업 시행 시 체결한 주민협약과 경관협정 연계 등을 추진과제로 설정하였다. 마지막으로 농촌 경관 관리수단의 실효성 확보 및 효율적 운영을 위한 행정체계 마련을 위해서는 경관관리수단의 실효성 확보를 위한 경관행정 업무 구체화 및 협업체계 구축, 경관행정의 전문가 강화를 위해 민간전문가 등 지원체계 마련, 공무원, 전문가, 주민 등 관련 주체 역량강화 및 농촌전문가 확보 등을 추진과제로 제안하였다.

본 연구는 국토차원에서 농촌 경관관리체계 개선을 위해 2개년으로 기획된 것으로, 1차년도 연구에서 농촌경관 및 농촌 경관관리와 관련한 현황과 다양한 문제점을 검토하고

기존 농촌경관 관리의 개선방향을 제시하였다. 내년 2차년도 연구에서는 1차년도 연구결과에서 제안한 농촌 경관관리체계 개선을 위한 기본방향과 추진과제를 바탕으로 구체적인 실행방안을 제안하고자 한다.

이러한 연구를 통해 국토차원에서는 경관 보전·관리 및 형성의 기틀을 마련할 수 있을 것이며, 농촌의 개발 및 지원 차원에서는 지역 활성화 및 농촌경관 개선을 위해 현재 진행되고 있는 많은 사업들의 성공적인 추진을 도모할 수 있을 것이다. 궁극적으로는 농촌 경관 향상을 통해 농촌 정주환경의 개선 및 국민 삶의 질 향상에 기여할 것이라 기대한다.

주제어 : 농촌경관, 경관관리, 경관관리체계, 국토관리

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경 및 필요성	1
2) 연구의 목적	8
2. 연구의 내용 및 방법	9
1) 연구의 주요내용	9
2) 연구의 방법 및 흐름	10
3. 선행연구 검토	13
1) 선행연구 현황	13
2) 선행연구와의 차별성	16
제2장 농촌경관 현황 및 관리의 필요성	17
1. 농촌경관의 개념과 특성	17
1) 농촌의 개념과 범위	17
2) 농촌경관 개념과 특성	21
2. 농촌경관 현황과 문제점	24
1) 선행연구에서 나타난 농촌경관의 문제점	24
2) 농촌경관의 문제점 : 난개발, 부조화, 방치	26
3. 농촌 경관관리의 필요성	38
1) 농촌 여건변화와 주요 현안	38
2) 농촌 경관관리의 필요성	43

제3장 국내 농촌 경관관리 관련 법제도 현황45

1. 국토이용 관련 법·제도	45
1) 관련 법제도 현황 및 경관관리의 한계	46
2) 농촌 토지이용 현황 및 실태	65
2. 농촌개발 및 정비 관련 법제도	74
1) 관련 계획 현황 및 운영사례	76
2) 관련 지구구역 현황 및 운영사례	82
3) 관련 심의 현황 및 운영사례	86
4) 관련 사업 현황 및 운영사례	88
5) 협약 등 기타 경관관리 수단 현황 및 운영사례	95
3. 경관관리 관련 법제도	97
1) 관련 계획 현황 및 운영사례	98
2) 관련 지구구역 현황 및 운영사례	110
3) 관련 허가심의 현황 및 운영사례	115
4) 관련 사업 현황 및 운영사례	121
5) 관련 협정 등 기타 경관관리 수단 현황 및 운영사례	126
4. 소결	131

제4장 국내 농촌 경관관리 관련 조직 및 예산 현황139

1. 농촌 경관관리 관련 조직	141
1) 중앙정부 : 국토교통부, 농림축산식품부, 농림국토해양정책관	141
2) 서천군(충청남도)	143
3) 강진군(전라남도)	149
2. 농촌 경관관리 관련 예산	155
1) 중앙정부 : 농림축산식품부	155
2) 서천군(충청남도)	158
3) 강진군(전라남도)	163
3. 소결	169

제5장 해외 농촌 경관관리 관련 법제도 및 특성173

1. 농촌 경관관리 정책 및 경관법에 근거한 계획적 관리: 일본173
 - 1) 농촌 경관관리 관련 정책 동향173
 - 2) 농촌경관 관련 법제도 현황180
 - 3) 경관법에 근거한 경관농업진흥지역 정비계획 제도187
 - 4) 농산어촌활성화사업 지원교부금 제도192
 - 5) 일본 농촌 경관관리 특성194
2. 농지 보전 및 경관자원 관리제도 기반의 농촌경관관리: 미국196
 - 1) 농촌 경관관리 관련 법제도 현황196
 - 2) 연방정부의 농촌 경관관리200
 - 3) 주정부 및 지방정부의 농촌 경관관리209
 - 4) 미국 농촌 경관관리 특성216
3. 농촌 보존을 근간으로 한 개발행위 규제 및 마을단위 사업지원: 독일218
 - 1) EU의 농촌정책의 동향과 농촌개발을 위한 지원프로그램218
 - 2) 독일의 농촌정책과 통합적 농촌개발 사례228
 - 3) 농촌의 기존 경관 보존을 근간으로 한 국토 및 경관관리제도237
 - 4) 독일 농촌 경관관리 특성245
4. 해외사례 종합 및 국내 시사점248

제6장 농촌 경관관리체계 개선방향과 과제253

1. 농촌경관 관련 정책 동향253
2. 농촌 경관관리체계의 개선방향 및 과제259
 - 1) 기존 농촌 경관관리체계의 한계259
 - 2) 농촌 경관관리체계 개선방향과 과제262

참고문헌265

SUMMARY275

부록. 농촌지역의 국토이용 관련 법제도279

표차례

[표 1-1] EU의 농촌개발정책 2007-2013	3
[표 1-2] 수도권과 비수도권의 개발행위허가 면적 비교	6
[표 1-3] 관련 선행연구 현황 및 본 연구내용	14
[표 2-1] 관련법에서 규정하고 있는 농촌의 범위	19
[표 2-2] 농어촌 경관 유형과 요소	22
[표 2-3] 선행연구 상 나타난 농촌경관의 문제점 종합	25
[표 2-4] 도시와 농어촌의 인구변화	38
[표 2-5] 고령 인구의 연도별 증가 추이	38
[표 3-1] 국토이용 관련 법 제도 종합	45
[표 3-2] 용도지역의 구분	47
[표 3-3] 용도지역별 건폐율과 용적률의 허용범위	47
[표 3-4] 도시지역 외 지구단위계획구역의 유형 구분	48
[표 3-5] 개발행위허가 규모	51
[표 3-6] 관련법상 영농시설의 설치 기준	60
[표 3-7] 용도지역별 공장 설치 기준	61
[표 3-8] 용도지역 현황 및 변화	66
[표 3-9] 비시가화지역 토지 개발건수 및 면적(2005-2012년 누적치)	67
[표 3-10] 2012년에서 2013년에 타 지목으로 전용된 전답임야의 용도지역	68
[표 3-11] 경기도 전·답·임야의 지목 변화 실태(2003년)	68
[표 3-12] 경기도의 전용된 전·답·임야의 필지 규모(2012-2013년)	70
[표 3-13] 지목과 토지이용 상황의 불일치 상황(경기도 사례)	73
[표 3-14] 농촌개발 및 정비 관련 법제도 현황	74

[표 3-15] 농촌 개발 및 정비 관련 계획 종합	76
[표 3-16] 농어촌정비법에 근거한 마을정비계획 내용	79
[표 3-17] 리모델링 특별법에 근거한 마을정비계획 내용	80
[표 3-18] 농촌개발 및 정비 관련 계획 종합	81
[표 3-19] 농촌개발 및 지원 관련 지구구역 종합	82
[표 3-20] 마을정비구역 제도로 추진한 사업	83
[표 3-21] 농어촌관광휴양단지 운영사례 : 안성팜랜드	84
[표 3-22] 농촌개발 및 지원 관련 심의 종합	86
[표 3-23] 농업농촌 및 식품산업 정책 심의회 조례규칙 내용	87
[표 3-24] 농촌개발 및 지원 관련 사업 종합	88
[표 3-25] 리모델링법에 의한 정비사업의 유형 및 내용	91
[표 3-26] 정비사업 추진절차	91
[표 3-27] 경관계획 및 경관보전협약 수립 의무화 적용 유형	93
[표 3-28] 2015년 일반농산어촌개발사업 사업내용	94
[표 3-29] 농촌개발 및 지원 관련 협약기타제도 종합	95
[표 3-30] 농업생산기반정비사업계획 시설기준	96
[표 3-31] 국내 경관관리 관련 법제도 및 관리체계	97
[표 3-32] 도시 관련 법정계획의 경관부문계획 수립근거	98
[표 3-33] 제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 경관관련 정책계획 성과지표	105
[표 3-34] 농촌마을종합개발사업 예산오촌권역 경관형성계획의 범위	106
[표 3-35] 경관계획의 유형	109
[표 3-36] 공주시 경관기본계획의 경관관련 상위계획 검토	109
[표 3-37] 공주시 경관권역별 경관기본방향	109
[표 3-38] 경관지구 유형	110
[표 3-39] 미관지구 유형	110
[표 3-40] 고도지구 유형	111
[표 3-41] 보존지구 유형	111
[표 3-42] 지자체 도시계획 조례에 따른 용도지역(광역지자체)	112
[표 3-43] 관리보전지역의 내용 및 행위제한사항	112

[표 3-44] 경관보전지구 면적 현황 (2013년06월)	112
[표 3-45] 특별건축구역의 지정 기준	114
[표 3-46] 자연경관심의제도 심의주체별 심의 범위 및 대상	119
[표 3-47] 경관심의위원회 구성의 유형 및 유형별 심의 방법과 절차	119
[표 3-48] 경관심의 도입 대상	120
[표 3-49] 전라남도 경관심의 사전경관협의대상	120
[표 3-50] 경관보전직접지불제 대상 작물	122
[표 3-51] 경관보전직접지불제 연도별 재정투입 계획	122
[표 3-52] 국가중요농어업유산 관리사항	124
[표 3-53] 국가중요농어업유산 지정 현황(2015년 6월)	124
[표 3-54] 구들장논의 보전관리체계	124
[표 3-55] 문갑도 경관협정 세부사항	130
[표 3-56] 기존 비시가화지역 국토이용제도의 주요 내용 및 문제점	131
[표 4-1] 농촌 경관 관련 행정조직 운영현황 조사 항목	140
[표 4-2] 서천군 일반현황 및 토지이용현황	144
[표 4-3] 서천군 경관관리 관련 제도 운영 현황	144
[표 4-4] 서천군 농촌경관 관련 조직 운영 현황	145
[표 4-5] 강진군 일반현황 및 토지이용현황	150
[표 4-6] 강진군 경관관리 관련 제도 운영 현황	150
[표 4-7] 강진군 농촌경관 관련 조직 운영 현황	151
[표 4-8] 농림축산식품부 2015년 예산 및 기금운용 계획 : 회계 계정별·프로그램별	156
[표 4-9] 국토교통부 2015년 세출예산	157
[표 4-10] 서천군 2015년도 예산 및 경관관련 주요 부서 예산	158
[표 4-11] 서천군 농촌경관관련 예산 조직별·회계별 구분	158
[표 4-12] 서천군 도시건축과 경관관련예산 회계별 분석표	159
[표 4-13] 서천군 도시건축과 경관관련 사업 예산 분석표	159
[표 4-14] 서천군 농림과 경관관련예산 회계별 분석표	160
[표 4-15] 서천군 농림과 경관관련 사업 예산 분석표	160
[표 4-16] 서천군 건설과 경관관련예산 회계별 분석표	161

[표 4-17] 서천군 건설과 경관관련 사업 예산 분석표	161
[표 4-18] 서천군 문화관광과 경관관련예산 회계별 분석표	162
[표 4-19] 서천군 문화관광과 경관관련 사업 예산 분석표	162
[표 4-20] 강진군 2015년도 예산 및 경관관련 주요 부서 예산	163
[표 4-21] 강진군 농촌경관관련 예산 조직별·회계별 구분	163
[표 4-22] 강진군 지역개발과 경관관련예산 회계별 분석표	164
[표 4-23] 강진군 지역개발과 경관관련 사업 예산 분석표	164
[표 4-24] 강진군 친환경농업과 경관관련예산 회계별 분석표	165
[표 4-25] 강진군 친환경농업과 경관관련 사업 예산 분석표	165
[표 4-26] 강진군 안전건설과 경관관련예산 회계별 분석표	166
[표 4-27] 강진군 안전건설과 경관관련 사업 예산 분석표	166
[표 4-28] 강진군 해양산림과 경관관련예산 회계별 분석표	167
[표 4-29] 강진군 해양산림과 경관관련 사업 예산 분석표	167
[표 4-30] 강진군 민원봉사와 경관관련예산 회계별 분석표	168
[표 4-31] 강진군 민원봉사와경관관련 사업 예산 분석표	168
[표 5-1] 일본의 농촌 경관관리 관련 정책	174
[표 5-2] 일본 「아름다운 국가만들기 정책대강」의 구성 및 주요 내용	175
[표 5-3] 일본 「아름다운 농촌마을 플랜21」의 구성 및 주요 내용	176
[표 5-4] 일본 아름다운 농촌만들기 가이드라인의 구성 및 주요 내용	177
[표 5-5] 농업농촌정비사업에 있어서의 경관고려 입문서의 구성 및 주요 내용	178
[표 5-6] 「농촌에 있어서의 경관고려 실무매뉴얼」의 주요 내용	179
[표 5-7] 일본 토지이용관리 관련 법제도	181
[표 5-8] 일본 경관 관련 법제도	185
[표 5-9] 농지의 보전 및 이용 관련 법제도	186
[표 5-10] 농업진흥지역의 정비에 관한 법률과 연계된 경관농업진흥지역정비계획 내용	189
[표 5-11] 경관농업진흥지역정비계획구역 내에서의 관리 내용	189
[표 5-12] 농산어촌활성화사업 지원교부금의 지원대상사업	193
[표 5-13] 농산어촌활성화사업 지원교부금의 지원 규모	193
[표 5-14] 경관자원관리 시스템의 경관분류체계	207

[표 5-15] 농촌지역(T1, T2, T3) 내 적용되는 개발코드(Development Codes)	215
[표 5-16] 연방정부 차원의 농촌경관관리	216
[표 5-17] CAP 농촌지역개발정책 프로그램 구성	219
[표 5-18] 용도지역 별 허용용도	244
[표 6-1] 농촌경관 관련 정책 및 연구 흐름	256

그림차례

[그림 1-1] 귀농귀촌 가구 추이(2004-2013)	1
[그림 1-2] 도농교류 관련 지표 추이(2007-2013)	1
[그림 1-3] 농어촌 토지이용 실태에 대한 국민 인식조사 결과 요약	2
[그림 1-4] 임야 전용으로 입지한 단지화된 공장들(화성시, 2011년)	6
[그림 1-5] 전국 용도지역 비율 현황	7
[그림 1-6] 용도지역별 세부 면적 현황	7
[그림 1-7] 협동연구 추진체계	11
[그림 1-8] 연구의 구성 및 흐름	12
[그림 2-1] 농어촌 경관의 유형 및 요소	22
[그림 2-2] 농촌경관의 문제점	26
[그림 2-3] 경기도 용인시 토지이용 사례지역 현황(대대리)	28
[그림 2-4] 경기도 화성시 공장임대 현수막	29
[그림 2-5] 경기도 화성시 토지이용 사례지역 현황(관향리)	30
[그림 2-6] 기타 시설 개별입지 사례(고물상)	31
[그림 2-7] 기타 시설 개별입지 사례(종교시설)	31
[그림 2-8] 면 중심지에 위치한 공동주택	32
[그림 2-9] 농촌지역 가로변 옥외광고물(좌)과 용도지역(우)	33
[그림 2-10] 농촌지역 공장 창고 외관	34
[그림 2-11] 화성시 택지개발지 방치 사례	35
[그림 2-12] 경기도 양평군 농산물직판장 사례	36
[그림 2-13] (구)나주역사 인근 및 나주시 영산동 방치된 건축물	37
[그림 2-14] 고령화된 읍면지역의 분포	39

[그림 2-15] 시도별 귀농가구 현황	39
[그림 3-1] 용도지역 현황 변화	65
[그림 3-2] 개발면적 비율(2005-2012년 누적)	67
[그림 3-3] 산발적 전용 및 개발 현황(2003-2013년 전용 필지 대상)	71
[그림 3-4] 마을정비구역 운영사례 : 녹동귀농마을사업 시행전(좌)·후(우)	83
[그림 3-5] 농어촌관광휴양단지 운영사례 : 안성팜랜드 농어촌관광휴양단지	84
[그림 3-6] 제주 가시리 유채꽃프라자(좌)조랑말체험(우)	93
[그림 3-7] 농촌경관디자인 가이드라인(좌)와 농촌주택 표준설계도 이용안내서(우)	95
[그림 3-8] 경관보전지구 지정현황	112
[그림 3-9] 하동군 코스모스마을	122
[그림 3-10] 농어업유산 운영사례 : 청산도 구들장논 전경(좌)와 구들장논의 구조(우)	124
[그림 3-11] 농촌경관 관련 관리수단 종합 및 제도 간 연계 현황	138
[그림 4-1] 농촌경관 관련 중앙정부 조직 현황 및 주요업무	141
[그림 4-2] 서천군 농촌경관 관련 행정조직 및 업무 관련성	146
[그림 4-3] 강진군 농촌경관 관련 행정조직 및 업무 관련성	152
[그림 4-4] 농식품부 농촌개발복지증진 분야 지출액 추이	155
[그림 4-5] 농림수산사업분야별 투입재정 현황	155
[그림 5-1] 일본 농촌 경관관리 관련 정책 동향	174
[그림 5-2] 일본 국토관리 관련 법제도	180
[그림 5-3] 「경관법」 운용주체별 역할 분담	187
[그림 5-4] 일본 「경관법」의 대상지역	188
[그림 5-5] 경관농업진흥지역정비계획구역도	190
[그림 5-6] 우치코정(内子町)의 위치	191
[그림 5-7] 우치코정(内子町) 내 경관농업진흥지역정비계획구역	191
[그림 5-8] 미국의 토지이용 현황	198
[그림 5-9] 미국의 국토관리 체계 내 농촌경관 관리제도	199
[그림 5-10] 농무부의 자연자원보전계획 내 경관보존계획안	201
[그림 5-11] 자연자원보전국에서 시행한 프래리 팻홀 습지대 보전사업	202
[그림 5-12] 농업용지의 타용도 전환비율 (2007-2010년)	203

[그림 5-13] 2013년 농지보전 유보프로그램의 등록면적	204
[그림 5-14] 국가보전용지 위치도	206
[그림 5-15] 킹레인지 국가보전지역	206
[그림 5-16] 그랜드 스테어케이스-에스커랜티	206
[그림 5-17] 토지관리국 매뉴얼의 경관시뮬레이션 기법 예시	208
[그림 5-18] 경관자원관리 프로그램에 의한 경관자원 조사지도 예시	208
[그림 5-19] 캘리포니아주 농지보호구역 내	213
[그림 5-20] 캘리포니아주	213
[그림 5-21] 킹스버그시 개발코드	214
[그림 5-22] 킹스버그 형태기반코드의 T2와 T3지구 건물배치, 건물형태, 필지규모	215
[그림 5-23] ENRD가 제안하는 유럽 농촌개발 정책 구조도	220
[그림 5-24] LAG의 구성과 지역활동그룹의 구조	224
[그림 5-25] 독일 농촌의 인구 구성비 변화 예측	228
[그림 5-26] Neckar-Odenwald-Tauber마을 채석장개조를 통한 지역경관 보존과 신기능 도입 사례	234
[그림 5-27] SudWestAlb 지역의 농촌마을 만들기 사례	235
[그림 5-28] Wilhelm Pieck 폴리테크닉 고등학교 재활용 사례	236
[그림 5-29] 독일의 국토계획 체계	238
[그림 5-30] 내부지역과 외부지역 개념도	241
[그림 5-31] 토지이용 개념도	241
[그림 5-32] 슈투트가르트 시의 토지이용계획	242
[그림 6-1] 농촌경관 관련 관리수단의 운영방향(안)	263

제1장 서론

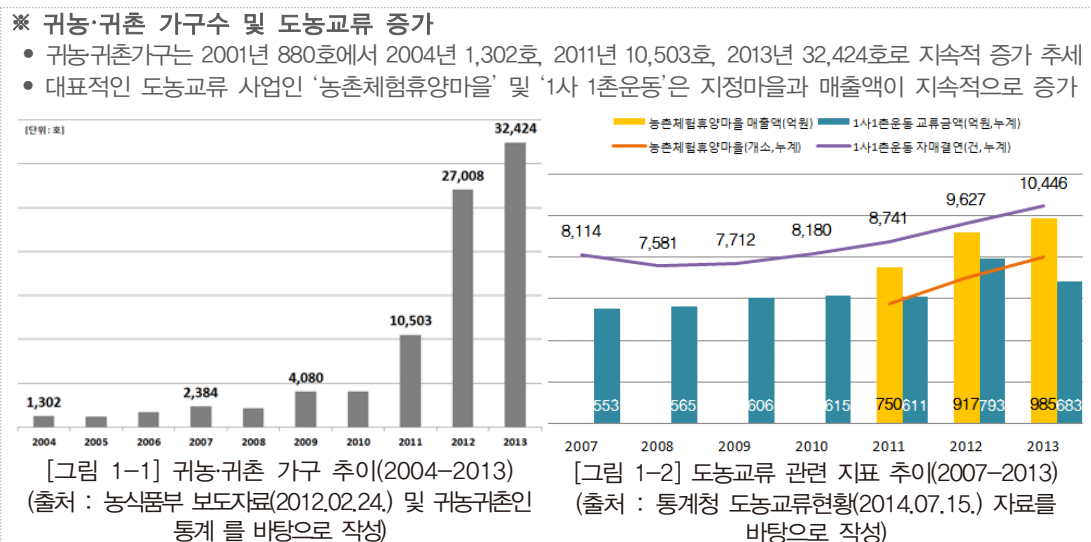
1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 내용 및 방법
3. 선행연구 검토

1. 연구의 배경 및 목적

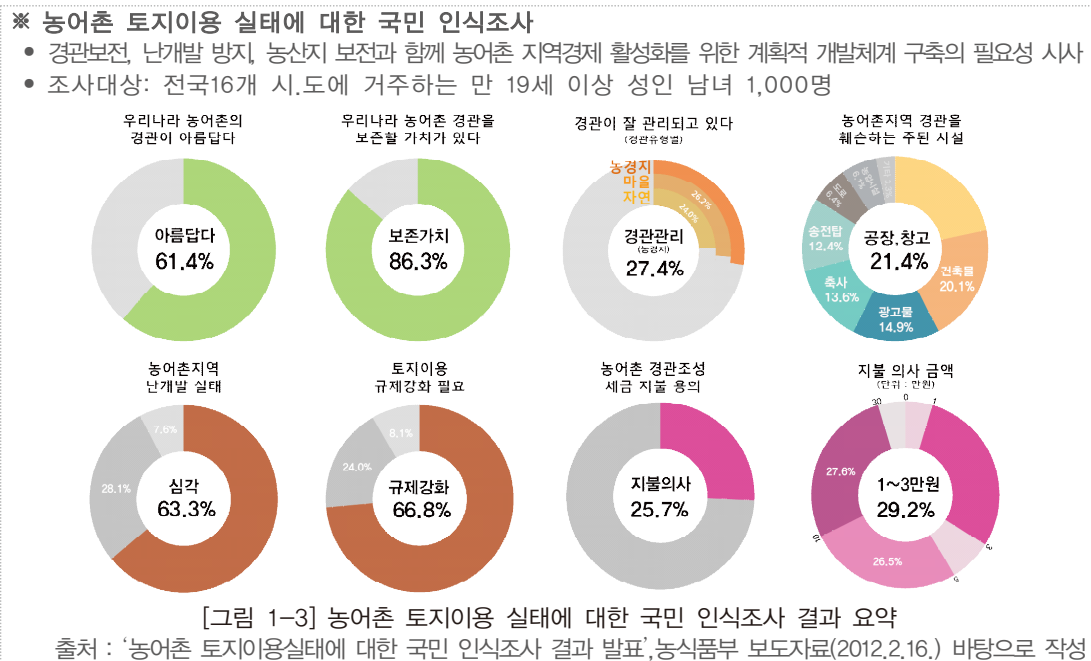
1) 연구의 배경 및 필요성

□ 농촌경관의 가치에 대한 인식증대 및 경관관리 필요성에 대한 공감대 형성

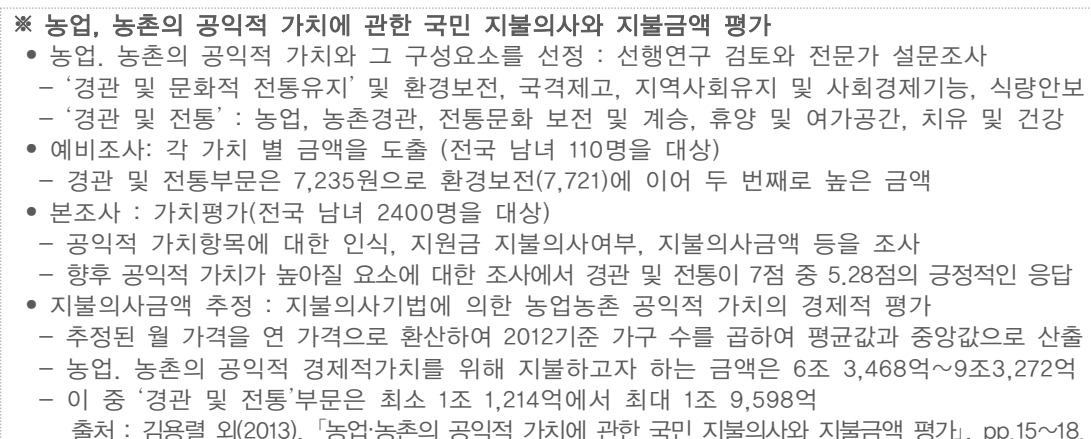
소득 수준 향상과 귀농·귀촌 및 도농교류 증가 등으로 깨끗하고 풍요로운 농촌경관에 대한 국민의 관심과 요구는 지속적으로 증가하고 있다.



이와 관련하여 2012년 농림축산식품부에서 ‘농어촌 토지이용 실태에 대한 국민 인식조사’를 실시한 결과, 우리나라 경관의 아름다움과 보존가치에 대해서는 대체적으로 긍정적이며, 동시에 경관이 잘 관리가 되어있지 않고 난개발 실태가 심각하다고 인식하는 것으로 나타났다.



한편 한국농촌경제연구원에서 농업과 농촌이 갖는 공익적 가치와 그 가치에 대한 지불의사 및 금액을 조사한 결과, 향후 ‘경관 및 전통’ 부문의 공익적 가치가 높아질 것이며, 이에 대해 최소 1조1,214억, 최대 1조9,598억원의 지불의사를 갖고 있는 것으로 나타났다.



또한 최근 OECD, EU 등 선진국의 농촌지역 개발정책에서도 농촌경관의 중요성에 대해 강조하고 있음을 확인할 수 있다.

※ OECD 농업환경지표 (Agri-Environmental Indicators, AEIs)

- 농업정책효과를 분석하는 모형에 쓰인 기초자료로서 '농업환경지표'를 마련하여 환경문제와 농산물 무역 연계 시 지표로 활용함. 농업이 환경에 미치는 영향과 환경이 농업에 미치는 영향을 파악할 수 있는 분야를 선정하며 이 가운데 '경관 및 토지 생태계 기능' 부문에서 '경관 구조', '경관 기능', '경관 가치'의 세 가지 지표를 둠

※ 농업환경 보존과 복구를 위한 OECD의 주요 정책

- 경제적 지불영역 : 농민과 지역적·국가적 권위 사이의 개인적 협정에 기초한 경영협정으로, 지불은 주요 경관특징의 보존과 농장 활동의 제한에 대한 보상으로서 제공됨 (예_환경적으로 민감한 지역 계획)
- 규정조치 : 전체 농업지역에 최소한의 기준을 세우고 국립공원 혹은 지정지역으로 경관적 가치가 높은 지역을 지정할 수 있으며 이 구역에서는 농민의 경영활동에 제한을 부과하거나 특정한 경관특징을 보호함 (예_ 프랑스와 폴란드의 국립공원 체계, 영국의 관목 법규)
- 지역 혹은 단체협정 : 농장가족, 농촌사회, 지역정부가 자연자원, 환경, 경관의 경영과 책임감을 가지도록 함 (예_ the Australian Landcare programme, the New Zealand's Resource Management Act)

※ EU의 농촌개발정책 2007-2013

- EU의 농촌지역은 농업부문 쇠퇴와 구조조정, 농촌경제의 다원화에 직면하여, 농업과 농촌에 대한 소비자와 사회의 새로운 요구 (식품안전, 품질, 동물복지, 환경보호 등)에 대응하기 위한 새로운 농촌개발 전략방향을 제시함
- 'EU 농촌개발정책 2007-2013'은 그동안 이루어진 농업시장정책에 더해 농촌개발을 강화하는 것을 목적으로 함
- 농촌개발에 대한 EU의 가이드라인에 따르면 농촌의 환경개선 부문에 있어 EU농촌지역의 '자연자원과 경관을 보호'하기 위해 생물다양성, 전통적인 농업경관, 수질, 기후와 같은 자연친화적인 영농방법을 개발하고 보존하는 것을 우선함

[표 1-1] EU의 농촌개발정책 2007-2013

사업 영역	사업주제	사업내용	예산 배분	EU 부담	사업 지역	비고
Axis1 경쟁력 강화 사업	인적자원개발	직업교육, 청년농업인, 조기은퇴, 훈련과 정보, 영농컨설팅	최소 10%	50- 75%	모든 농촌지역	
	물리적자본	농업의 현대화, 산림의 경제적 가치 증진, 농산물/임산물의 부가 가치제고, 새로운 생산품, 가공, 기술의 개발, 하부시설 개선				
	품질	인센티브 정책(지리적 표시, 농산물 품질인증, 유기농산물인증, 고품질와인), 기준제시모임				
	새로운가입국가	생계농 지원, 생산자 조직운영지원				
Axis2 농경지 관리	지속가능한 농경지이용	조건불리산악지역, 그외조건불리지역, Natura2000농업지역, 농업환경/동물복지(의무사업), 비농업부문 투자지원	최소 25%	55- 80%	모든 농촌지역	의무 조건 준수
	지속가능한 임업	조림, 농업조림, Natura2000임업지역, 산림환경, 임업생산잠재력회 복, 비생산적투자지원				
Axis3 농촌 개발	삶의질	농촌경제와인구를위한기초서비스, 농촌마을정비, 농촌문화유산의 보호/보존	최소 10%	50- 75%	모든 농촌지역	
	경제적다양성	비농업활동의다양성, 소규모기업지원, 농촌관광지원				
	훈련,촉진	훈련 및 정보, 촉진/사업수행 기술				
LEA DER	Axis 1,2,3	앞의 세 가지 사업영역이 모두 적용	최소 5%	55- 80%	모든농촌or 특정지역	

출처 : 박덕병 외(2009), 「EU의 농촌개발정책의 동향과 시사점」, pp.123~161.

□ 농촌 경관관리 정책 대두 및 다양한 경관개선 시도 증가

농림축산식품부를 중심으로 2006년에는 ‘농어촌 경관개선 종합대책’을 수립하고, 2011년에는 ‘농촌다움 제고를 위한 五感 경관 추진대책’을 발표하여 농어촌 경관향상을 위한 정책과 과제를 추진하였다.

이에 따라 ‘농촌 경관 평가지표, 농촌경관맵 및 경관보전협약의 현장 적용성 연구(2007)’, ‘농촌경관계획수립 및 경관관리 업무편람(2008)’, ‘경관보전직접지불제 확대(2008)’ 및 ‘농업유산제도도입(2011)’등이 이루어졌으며, 최근에는 ‘농어촌 토털 디자인 기술개발(2013)’ 및 ‘농촌경관디자인 가이드라인(2013)’수립, ‘농촌주택 표준설계도 개발(2010-2014)’, ‘농어촌경관계획수립요령 개정(2015)’등 농촌 경관관리 기반구축을 위한 다양한 시도가 이루어지고 있다.

※ 농촌 경관관리 정책 및 관련 제도

-**농촌경관평가지표, 농촌경관맵(2007)** : 농촌경관지표를 통해 대상지역의 경관을 평가하고 그 결과를 경관맵에 작성하고, 경관맵을 활용하여 해당 지역의 경관관리 목표 및 방향을 설정한 후, 이를 바탕으로 농촌경관계획을 수립하여 농촌경관을 보전, 형성, 관리하는데 활용할 수 있는 기법 및 방법론

-**경관보전협약(2007)** : 농어촌지역의 고유한 문화 및 자연경관을 자원화하고 농어민 소득증대와 연계한 효율적 경관관리방안으로서, 지역주민의 자율적인 합의에 기초하여 체계적이고 지속적인 경관관리기반을 구축하기 위한 제도임. 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」 제 30조(농산어촌 경관의 보전) 2항에 근거함

-**경관보전직접지불제(2008)** : 농지에 경관작물 재배관리 및 마을경관보전활동을 통해 마을경관을 아름답게 가꾸어 지역 축제, 도농교류 등과 연계하여 농외소득창출 및 지역활성화를 도모하는 제도. 경관작물은 갯, 구절초, 국화류, 꽃양귀비, 준경관작물은 밀, 보리, 연꽃, 이탈리아란 이그라스, 호밀 등이 해당됨. 마을단위로 경관작물 식재 면적이 일정 면적 이상일 경우, 마을경관보전활동계획에 대한 협약을 체결한 후에 실시함

-**국가중요농업유산제도(2011)** : ‘보전·전수·활용이 필요한 농어업, 농어촌 자원을 발굴, 지정해 브랜드 및 관광자원으로 활용함으로써 지역경제를 활성화’를 목적으로 함. ‘청산도 구들장 논’, ‘제주도 흑룡만리 돌담밭’, ‘구례 산수유농업’, ‘담양 대나무밭’ 등을 지정했고, 이 중 청산도 구들장 논과 제주도 흑룡만리 돌담밭이 GIAHS에 등재되어 있음

-**농촌경관디자인 가이드라인(2013)** : 농촌마을 개발사업 과정에서 농촌 고유 경관의 보전, 특화된 경관의 형성 및 경관의 지속성을 위한 방안을 반영하기 위한 최소한의 디자인 과정을 제시하는 지침임. 농촌마을 소규모정비 및 시설도입 시 디자인 수립방향을 제시하고, 농촌경관디자인에 필요한 경관조사, 경관특성 파악 및 적용, 경관관리방안 등에 관한 사항을 규정함

-**농촌주택 표준설계도(2014)** : 변화된 주거생활을 반영한 표준도면으로, 농촌주택표준설계도 이용시 규모에 상관없이 건축신고로 건축이 가능함. 일반 건축물 인허가시보다 필요서류 및 검토기간이 짧고 설계도서 작성비용을 절감할 수 있음. 총 26종(40㎡~125㎡)으로, 각 유형별로 상세도면 및 설비, 배선도면이 제공됨

출처 : 엄대호(2007), pp.3~4., 농식품부 홈페이지(mafra.go.kr), 농촌진흥청(2013), p.9., 농식품부 보도자료(2015.03.04.)를 참조하여 연구자 작성

4 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구 (1)

또한 「농어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법」에 근거하여 ‘제3차 2015~2019 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획’이 2014년 수립되었는데, 이것은 삶의 질 향상 정책 및 농어촌 지역개발의 비전과 목표, 추진전략을 담은 법정계획으로, 보건·복지, 교육, 정주생활기반, 경제활동일자리, 문화·여가, 환경·경관, 안전의 7개 부문으로 구성되어 있다.

특히 ‘환경·경관’ 부문에서는 농어촌다움이 유지·보전되는 아름답고 쾌적한 환경 및 경관의 조성을 목표로 설정하고, 농어촌 어메니티의 체계적 관리, 농어촌의 쾌적한 생활 환경 조성, 지속가능한 농어업 생산환경 조성을 주요 과제로 제시하였다.

이외에도 행정자치부의 ‘아름마을가꾸기사업(2001)’, ‘소도읍 종합육성계획(2003)’, 해양수산부의 ‘어촌체험관광마을조성사업(2001)’, 문화관광부의 문화역사마을가꾸기 사업(2004)’ 등 중앙부처별로 지역의 경관을 개선하기 위한 다양한 농촌개발사업이 시행되었으며, 2010년 이후에는 포괄보조금제도가 도입되면서 부처별로 흩어져 있던 사업이 통합되어 운영되고 있다.

□ 농촌 관련 규제완화 및 개발행위 증가로 인해 급격한 경관 변화 초래

반면 최근 규제완화 정책에 따라 비도시지역의 개발 관련 규제가 완화되어 관리지역 내 소규모 공장 설립이 허용되고(2008), 계획관리지역 내 입지가능한 공장 업종이 확대 및 폐지(2009), 연접개발제한제도가 폐지(2011)됨에 따라 급격한 경관 변화가 초래되고 있다.

농지 및 산지와 관련해서는 농지의 범위에 축산물 생산시설 부지를 포함하도록 하여 농지전용을 거치지 않고도 농지에 축사를 설치·운영할 수 있게 되었으며(2007), 지구단위 계획구역 내 농지전용의 협의 권한을 시·도지사에게 위임하도록 하고(2010), 농업진흥지역 또는 보전산지를 해제하는 경우 시·도 도시계획위원회의 심의만으로 시·도 농업·농촌 및 식품산업정책심의회 또는 지방산지관리위원회의 심의를 갈음하도록(2011) 하는 등 개발 관련 규제가 다수 완화되었다.

이에 따라 비도시지역의 개발행위 허가건수 및 면적이 증가하였으며, 개별적 농·산지 전용과 개발행위 허가를 통한 공장의 입지 및 단지화가 농촌지역의 한 가운데에서 무분별하게 발생하게 되었다. 이러한 시설들은 주변 환경과 조화되지 않아 농촌의 경관을 훼손하는 주요한 원인이 되고 있다.



[그림 1-4] 임야 전용으로 입지한 단지화된 공장들(화성시, 2011년)
출처 : 성주인 외(2011, p.50)

※ 비도시지역 개발행위허가 증가

- 2004년과 2010년의 시·군별 개발행위 허가면적을 비교(사·도를 제외한 161개 시·군을 대상)
 - 2010년 2,376,981㎡, 2004년 544,565㎡로 4배 이상의 차이를 보임
 - 또한 2004년에는 수도권 시급 지자체의 개발행위 평균 면적이 군급보다 4.5배 많았던것에 비해, 2010년에는 군급 지자체의 개발행위허가면적이 2.5배 높게 나타남
 - 개발행위허가 면적의 연평균 증감률이 수도권군급(64.9%) 다음으로 비수도권군급(35.5%)이 높음

[표 1-2] 수도권과 비수도권의 개발행위허가 면적 비교

구분			2004년	2010년	연평균 증감률(%)
수도권	시	전체	1,488,059	4,206,837	18.9
		비도시지역	760,135	3,025,158	25.9
	군	전체	497,851	10,020,017	64.9
		비도시지역	328,583	9,433,315	75.0
비수도권	시	전체	667,816	2,449,504	24.2
		비도시지역	235,239	1,815,043	40.6
	군	전체	299,035	1,848,210	35.5
		비도시지역	195,381	1,694,268	43.3

주1) 분석대상은 사·도를 제외한 161개 시·군으로, 2010년을 기준으로 함

주2) 개발행위허가 유형 중 건축물 건축행위는 포함되어 있지 않음

자료: 국토교통부·주택토지공사, 「도시계획현황」 각 연도

출처 : 성주인 외(2011), 「농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구」, pp.42~43.

□ 국토차원에서 농촌 경관의 관리 미비

국가적 차원에서 경관에 대한 관심이 증가하고는 있으나 우리나라 농촌경관의 훼손은 점점 심각해지고 있으며, 그에 비해 관리수준이 미약하다는 지적이 지속되어 왔다. 특히 농촌경관의 개념과 범위가 모호하고 경관자원 발굴이 미흡하다는 의견과 함께 비계획적이며 무분별한 개발행위로 인한 경관훼손, 지엽적인 공간계획과 사업 중심의 경관개선, 농어촌 실정에 맞는 관리방안(계획·심의 등) 미흡, 편익증진위 주의 사업추진 및 중앙부처별 분산 지원이 문제로 지적되고 있다.

□ 농촌경관의 종합적인 경관관리방안 마련 시급

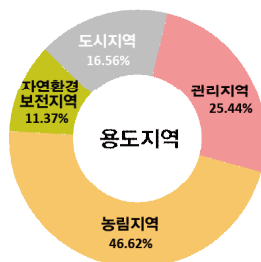
국토의 체계적인 경관 보전·관리 및 형성을 위해 2013년 「경관법」이 전면 개정됨에 따라, 경관정책기본계획 수립, 경관계획 수립 의무화 및 수립권자 확대, 사회기반시설·개발사업 등에 대해 사전경관계획 및 심의 도입 등 다양한 관리수단이 마련되었으나 이것을 그대로 농촌에 적용하기에 많은 한계가 있다. 또한 농촌 경관관리를 위해 계획-사업-관리를 체계적이고 유기적으로 추진할 수 있는 여건이 아직 마련되지 않아 국토차원의 경관 관리에 어려움이 있다.

구체적으로, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법」 및 「농어촌정비법」에 근거한 사업단위의 경관향상 방안들은 지속적인 경관관리를 담보하기 어려우며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「경관법」, 「자연환경보전법」 등에 근거한 관리 방안들은 농촌의 특성을 반영하지 못한 것이 현실이다.

따라서 국토 면적의 많은 부분을 차지하는 농촌경관을 국토 차원에서 보전 및 관리하기 위해서는 좀 더 체계적이고 합리적인 접근이 필요하다. 구체적으로는 현행 사업단위의 농촌 경관관리제도의 한계를 극복하고, 지속적인 경관관리가 이루어지도록 기존 국토 경관관리체계와 연계한 종합적인 농촌 경관관리 방안이 마련되어야 한다. 특히 농촌 경관 변화에 근본적인 영향을 미치는 토지이용 및 개발행위 관련 제도를 고려하여 실행력 있는 경관관리 방안이 마련되어 할 것이다.

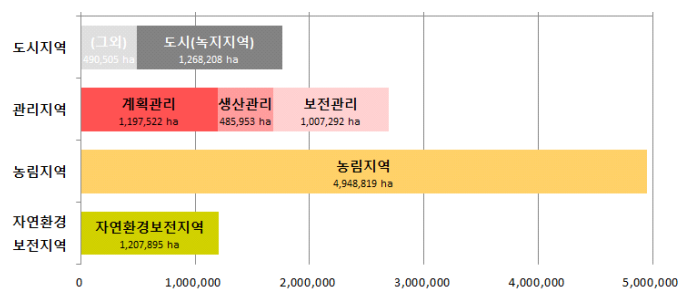
※ 우리나라 용도지역 지정 현황

- 도시지역이 16.56%, 관리지역이 25.44%, 농림지역이 46.62%, 자연환경보전지역이 11.37%를 차지



[그림 1-5] 전국 용도지역 비율 현황

출처: 국토부(2014)를 바탕으로 작성



[그림 1-6] 용도지역별 세부 면적 현황

출처: 국토교통부(2014)를 바탕으로 연구자 작성

출처 : 국토교통부(2014), 「2013 도시계획현황」 자료를 바탕으로 연구자 작성

2) 연구의 목적

이에 본 연구는 국토 관리차원에서 농촌 경관의 보전·관리 및 형성을 위해 종합적이고 지속가능한 경관관리 방안을 마련하고자 한다. 이를 위해 1차년도 연구에서는 농촌경관뿐만 아니라 농촌의 토지이용과 관련된 법과 제도, 제도 운용주체로서 행정조직, 관련 예산 등 현재의 농촌 경관관리체계를 진단하고, 향후 경관관리체계 개선방향 및 추진과제를 도출하고자 한다. 2차년도에는 이를 바탕으로 실효성 있는 농촌 경관관리체계 개선을 위해 농촌 경관의 미래상 설정, 농촌경관 관리의 범위와 대상 검토, 관련주체의 협력적 운영방안 등 구체적인 실행방안을 제안하고자 한다.

본 연구에서 다루고 있는 경관관리체계란 경관을 바람직하게 형성하고 보전하며 관리하기 위한 하나의 총체적인 시스템(system), 즉 경관을 관리할 수 있는 일단의 구조(framework)를 의미하며, 따라서 경관관리체계로서 관련 법·제도와 제도의 실질적인 운영체계(조직 또는 인력), 예산 등을 검토하고자 한다.

이러한 연구를 통해 국토차원에서는 경관 보전·관리 및 형성의 기틀을 마련할 수 있을 것이며, 농촌의 개발 및 지원 차원에서는 지역 활성화 및 농촌경관 개선을 위해 진행되고 있는 많은 사업들의 성공적인 추진을 도모할 수 있을 것이다. 궁극적으로는 농촌경관 향상을 통해 농촌 정주환경의 개선 및 국민 삶의 질 향상에 기여할 것이라 기대한다.

2. 연구의 내용 및 방법

1) 연구의 주요내용

① 1차년도 연구내용

- 농촌경관 현황 및 관리의 필요성
 - 농촌경관의 개념과 특성
 - 농촌경관 현황과 문제점 : 난개발, 부조화, 방치
 - 농촌 경관관리의 필요성
- 국내 농촌 경관관리체계 현황 분석
 - 국내 농촌 경관관리 관련 법제도 검토
 - 농촌 경관관리 관련 조직 검토
 - 농촌 경관관리 관련 예산 검토
- 해외 농촌의 경관관리 법제도 분석
 - 일본, 독일, 미국의 농촌 경관관리 관련 정책 및 제도 검토 및 시사점 도출
- 농촌 경관관리체계 개선방향 제안
 - 기존 농촌 경관관리의 한계
 - 농촌 경관관리체계 개선방향 및 실천과제

② 2차년도 연구내용

- 농촌경관의 미래상 도출 및 관리방향 설정
 - 농촌경관의 미래상 도출을 위한 관련 주체 인식조사
 - 농촌경관의 미래상 설정 및 향후 경관관리의 방향 제시
- 일본 농촌 경관관리를 위한 행정체계 및 운영사례 조사분석
 - 1차년도 연구에서 조사한 해외사례 가운데 일본의 경관관리 정책 및 제도를 경관행정 측면에서 조사분석
 - 국내 시사점 및 적용가능성 도출

- 국내 농촌의 경관행정 업무추진 현황 진단
 - 국내 농촌의 경관행정 관련 조직, 업무 등 지자체 운영실태 분석 및 한계 도출
- 농촌 경관관리를 위한 경관행정 전문성 강화 및 실효성 제고 방안 마련
 - 경관행정 업무 구체화 및 주체별 역할 검토
 - 농촌지역의 원활한 경관행정을 위한 협업체계 구축 방안 검토
- 농촌 경관관리체계 개선을 위한 관련 제도 개선방안 제시
 - 농촌의 경관행정 전문화 및 지속성 확보를 위해 관련제도(조직, 관리수단 등) 개선방안 검토

2) 연구의 방법 및 흐름

① 연구수행방법

□ 문헌조사

문헌조사를 통해 관련 현황 및 기초자료를 수집하고, 선행연구를 조사·분석하여 시사점을 도출한다. 특히 농촌 토지이용 및 관리, 농촌 경관관리, 국토 경관관리 등 관련한 국내외 자료 및 선행연구를 수집, 분석한다. 이와 함께 인터넷, 관련 문헌, 정책보고서 등의 분석을 통해 농촌 경관 관련 정책동향을 파악하여 현재 농촌과 관련된 국내 여건을 파악한다.

□ 국내 농촌의 경관관리 관련 실태조사 및 현장답사

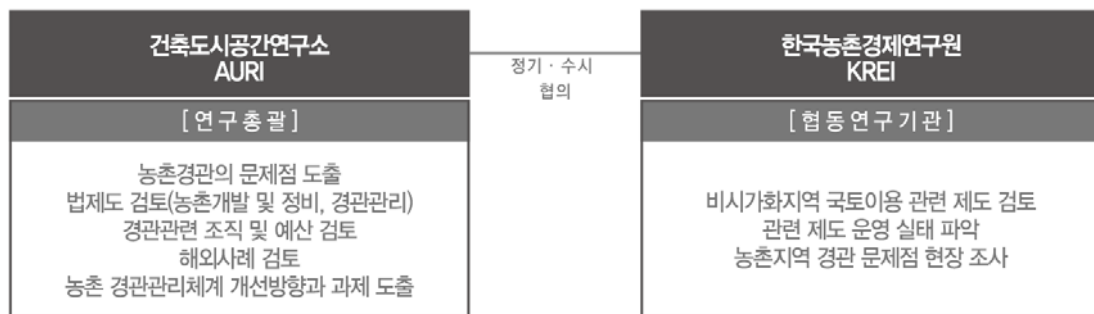
「경관법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「농어촌정비법」 등 국토관리 및 농촌 관련 현행제도에 근거한 각종 경관관리 수단 및 운영체계를 분석한다. 이와 함께 ‘일반농산어촌개발사업’, ‘경관보전직불제’, ‘농어업유산제도’, ‘농촌리모델링사업’ 등 관련 사업의 내용과 운영에 대해 현장답사를 통해 조사·분석한다. 또한 농촌 경관사업 추진주체로서 광역 및 기초지자체 담당자, 관련 전문가를 대상으로 면담조사를 실시한다.

□ 해외 농촌 경관관리시스템 조사

관련 선행연구나 문헌조사를 통해 일본, 미국, 독일 등 해외 농촌 경관관리 방식과 특성을 국토관리차원에서 조사·분석하여 국내 시사점을 도출한다.

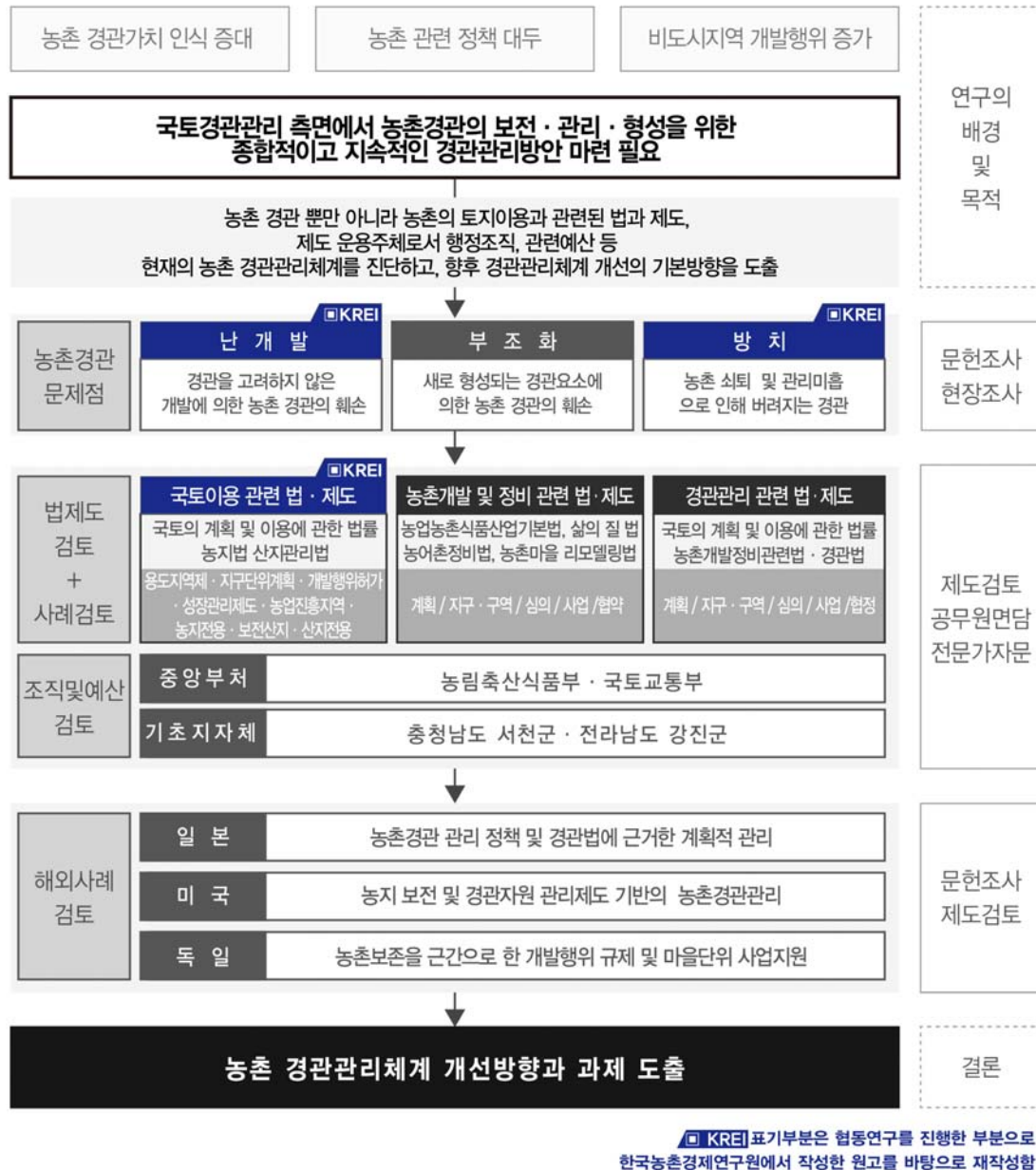
□ 협동연구 추진

농촌 경관관리체계를 개선하기 위해서는 농촌 지역 및 경관에 대한 정확한 현황진단과 함께 농촌 관련 제도나 여건 등에 대한 정보와 이해가 요구되므로 농촌에 대해 전문적인 연구와 사업을 추진하고 있는 관련 연구기관과의 긴밀한 연계가 필요하다. 따라서 농촌개발 및 농촌 관련 제도를 전문적으로 연구하고 있는 한국농촌경제연구원과 협동연구를 진행하여 현행 관련 제도의 장단점을 조사·분석하고 현행 농촌 토지이용 및 관리현황을 파악하고자 한다.



[그림 1-7] 협동연구 추진체계

② 연구의 구성 및 흐름



[그림 1-8] 연구의 구성 및 흐름

3. 선행연구 검토

농촌경관과 관련하여 다양한 측면에서 많은 연구가 진행되었으나 본 연구와 관련해서는 토지이용에 관한 연구와 경관관리체계와 관련한 연구로 나누어 살펴보았다. 먼저 농촌 토지이용에 관한 연구는 농촌 지역의 토지이용관련제도를 분석하여 그 한계와 개선방안을 제시하거나 농촌 지역에 맞는 새로운 농촌계획제도를 도입하기 위한 연구가 있으며, 정주환경과 관련하여 농촌지역의 다양한 변화를 고려한 정주환경 정책의 개선방안에 관한 연구가 있다. 또한 농촌경관 관리와 관련된 연구는 제도적 측면에서 경관 및 농어촌경관에 관한 법, 계획, 사업 등의 현황과 문제점을 검토하고 현황 및 실태조사를 통해 경관관리체계의 기본방향을 종합적으로 설정하는 연구와 특정 계획 및 사업의 개선방안을 마련하는 연구가 주로 이루어졌다.

1) 선행연구 현황

□ 토지이용제도 관련 연구

성주인 외(2011)는 「농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구」에서 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.

박윤희 외(2012)는 「농어촌 정비계획 수립지침 개발 및 농어촌 계획시설 설계 기준 설정 연구」에서 국토계획법상 지구단위계획에 대응되는 농어촌정비계획의 수립지침과 도시계획시설에 대응되는 농어촌계획시설의 기준을 정립하여 농어촌 계획제도의 선진화를 위한 제도적 지침과 기준을 제안하였다.

이삼수 외(2012)는 「국토계획법상 용도지역과 개별법상 농지, 산지와의 관계정립에 관한 연구」에서 국토계획법상 용도지역과 개별법에 따른 농지 및 산지의 산재와 중첩관계에 대해 그 지정기준, 지정실태, 행위제한 등의 현황을 분석함으로써 농촌공간의 합리적인 토지이용에 많은 문제점이 있음을 지적하고 용도지역의 조정의 필요와 개략적인 방향을 제시하였다.

김정연(2010)은 “농어촌 정주환경 변화와 정책 개선방안”에서 농어촌 정주환경과 관련한 정책의 현황과 한계를 살펴보고 농어촌의 변화와 새로운 정주환경의 수요를 분석하

여 체계적인 농어촌 중심지의 육성사업 추진, 농어촌 마을의 주거환경 정비, 농어촌 생활 서비스 전달체계개선방안 등을 제시하였다.

□ 농촌 경관관리체계 관련 연구

차주영·이상민(2012)은 「농어촌 경관관리체계 개선을 위한 정책방향 연구」에서 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 제안하였다.

김승근 외(2012)는 「농어촌 경관의 실증적 연구를 통한 제도개선 방안」에서 농어촌 경관 관련 제도 및 경관실태를 분석하고, 계획·협정·사업·주체에 대한 개선방안으로 ‘경관계획 수립·유도 및 특정경관계획과 연계’, ‘경관법에 의한 경관협정에 농어업경관 조항 추가 및 삶의질법에 경관보전협약의 기준 설정’, ‘개발사업시 경관분야 업무의 협력적 추진체계 마련’, ‘주민참여 및 교육의 체계적 시스템 마련’, ‘총괄계획가 제도의 확대’ 등을 제시하였다.

김상범 외(2014)는 「농업 생태 특성을 적용한 경관디자인 연구 : 농업·농촌경관 및 생태계보전을 위한 경관관리체계 개발」에서 관련 법·제도·지침 분석을 바탕으로 경관관리기법을 개발하고 현장에 시범 적용하였다. 이러한 관리기법은 기반구축과 지침적용의 2단계로 기반구축단계에는 규제, 유도, 지원, 심의 등 법·정책적 차원에서, 지침적용단계에서는 경관 기본계획, 실행계획, 경관협정을 통해 직간접적으로 경관을 형성하도록 하였다.

박진현(2012)는 「농어촌 경관 관리정책에 대한 관련 주체의 의식분석 및 향후 과제」에서 농어촌경관 관리정책 목표, 효율적인 경관관리 정책수단, 관리정책의 문제점 및 개선방안, 주민참여 활성화방안에 대해 주민, 공무원, 전문가의 인식에 유의한 차이가 있음을 밝히고, 이를 바탕으로 인식차이를 극복할 수 있는 다양한 교육과 홍보, 농어촌 경관계획을 수립하여 계획적인 경관관리 도모, 주민참여 유도 및 역량강화 프로그램 시행을 과제로 제안하였다.

신지훈(2010)은 「농촌경관 보전 및 개선을 위한 경관사업의 도입 방안 연구」에서 기존 농촌경관정책을 구체적으로 분석하고, 경관사업에 대한 전문가 설문조사를 실시하여 농촌경관계획의 실천적 방안으로서 경관법에 의한 경관사업 운용 방안을 모색하였다.

[표 1-3] 관련 선행연구 현황 및 본 연구내용

구 분		연구목적	연구방법	주요 연구내용
농촌 토지 이용 관련 연구	1	-과제명:농어촌 지역개발계획 수립체 계 개선방안 연구 -연구자(년도): 성주인 외(2011) -출처: 한국농촌경제연구원 -연구목적: 농어촌 토지이용관련제도개 선방안모색 및 농어촌계획제도 도입	-관련제도 및 정책검토 -통계분석 -설문조사 -사례조사	-농어촌 토지이용 관련 제도 검토 -농어촌 토지이용 실태와 문제점 도출 -해외사례 시사점 및 국내적용 가 능성 검토 -농어촌계획 도입과 제도화 방안 제시
	2	-과제명:농어촌 정비계획 수립지침 개 발 및 농어촌 계획시설 설계 기준설정 연구 -연구자(년도): 박윤희 외(2012) -출처: 한국농어촌공사농어촌연구원 -연구목적: 농어촌계획제도 선진화를 위한 제도적 지침과 기준 설정	-관련제도 및 정책검토 -사례조사	-농어촌 토지이용 관련 제도 및 국내사례 검토 -해외 제도의 현황 및 시사점 검 토 -농어촌관련 계획 도입방안 제시
	3	-과제명:국토계획법상 용도지역과 개 별법상 농지, 산지와의 관계 정립에 관한 연구 -연구자(년도): 이삼수 외(2012) -출처: 대한국토도시계획학회지 47(4) -연구목적: 국토계획법 및 개별법상 토지관리제도의 문제점 분석 및 합 리적 시사점 도출	-관련제도 및 정책검토 -GIS분석	-국토 전체 및 특정 개별법 관련 제도 검토 -관련 제도의 적용 실태 및 한계 도출 -합리적인 제도 개선을 위한 기본 방향 제시
농촌 경관 관련 연구	4	-과제명:농어촌 경관관리체계 개선을 위한 정책방향 연구 -연구자(년도): 차주영·이상민(2012) -출처: 건축도시공간연구소 -연구목적: 현행 농어촌 경관관리 관 련 제도를 검토하여 국토경관의 관 리차원에서 문제점 도출, 향후 체계 적인 농어촌경관관리 체계 구축을 위한 정책방향 제시	-관련제도 및 정책검토 -문헌조사 -사례조사	-기존문헌의 농어촌 경관 개념과 주요 경관요소 검토 -농어촌 경관현황 및 특성 도출 -농어촌 경관관리현황 분석 -농어촌 경관관리체계 구축을 위 한 기본방향 제시
	5	-과제명:농어촌 경관의 실증적 연구를 통한 제도개선방안 -연구자(년도): 김승근 외(2012) -출처: 국가건축정책위원회 -연구목적: 농어촌 경관이 갖는 문제 점을 경관사업시행지역을 대상으로 실증적으로 검토, 구체적인 제도개선 방안 도출 및 체계적 정비방안 제시	-사 례 조 사 및 분석 -관련제도 및 정책검토	-농어촌 경관의 개념 및 선행연구 검토 -농어촌 경관 관련제도 및 정책 검토 -농어촌 경관실태조사 및 분석 -농어촌 경관제도의 개선방안 및 정책 제안

6	-과제명:농업 생태 특성을 적용한 경관디자인 연구_농업·농촌경관 및 생태계보전을 위한 경관관리체계 개발 -연구자(년도): 김상범 외(2014) -출처 : 농촌진흥청 국립농업과학원 -연구목적 : 농업·농촌경관 및 생태계보전을 위한 경관관리체계 개발	-사례조사 및 분석 -관련제도 및 정책검토 -시범적용	-농촌경관계획 수립현황 및 현장조사 -농업·농촌경관 관련 법제도·지침 분석 -농업·농촌경관 및 생태계보전을 위한 경관관리기법 개발 -관리기법의 현장 시범적용 -농업·농촌경관 및 생태계보전을 위한 경관관리체계 개발
	-과제명:농어촌경관 관리정책에 대한 관련 주체의 의식분석 및 향후 과제 -연구자(년도): 박진현(2012) -출처 : 농촌계획학회 18(3) -연구목적: 농어촌경관 관리정책에 대해 이해당사자의 인식조사를 통해 정책방향 및 과제 제시	-문헌조사 -관련정책 및 제도검토 -설문조사 -통계분석	-농어촌 경관 관리제도 및 정책 동향 검토 -해외 농어촌경관 관리제도 검토 -농어촌경관 관리정책에 대한 주체의식분석 -농어촌경관 관리정책 개선을 위한 정책과제 제언
본 연구	-과제명:국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구 -연구목적: 국토관리 차원에서 농촌 경관의 보전·관리 및 형성을 위해 종합적이고 지속가능한 경관관리방안을 마련하고자 함	-협동연구 -문헌조사 -사례조사 -현장답사	-농촌 경관관리 현황 및 관리의 필요성 -국내 농촌 경관관리 관련 법제도 검토 -국내 농촌 경관관리 관련 조직 및 예산 현황 검토 -해외 농촌 경관관리 사례조사 -농촌 경관관리체계 개선 방향 도출

2) 선행연구와의 차별성

본 연구는 농촌경관 관련 다양한 선행연구들을 바탕으로 국토관리 차원에서 농촌경관의 종합적인 관리체계를 마련하고자 하는 연구로, 현재 운영되고 있는 다양한 경관관리 수단들의 실행력을 확보하고 좀 더 효과적으로 운용될 수 있도록 기존 관리체계를 개선하고자 한다.

본 연구는 기존 선행연구들과 다르게 농촌경관을 형성하는데 근본적인 영향을 미치는 농촌의 토지이용제도부터 함께 고려한다는 점에서 차별성을 갖는다. 또한 관련 제도뿐만 아니라 이러한 제도를 실제 운영하는 조직과 예산까지도 함께 검토함으로써 경관관리체계를 총체적으로 살펴보고자 한다.

제2장 농촌경관 현황 및 관리의 필요성

1. 농촌경관의 개념과 특성
2. 농촌경관 현황과 문제점
3. 농촌 경관관리의 필요성

1. 농촌경관의 개념과 특성

1) 농촌의 개념과 범위

□ 사전적 정의

농촌은 농업을 직업으로 하는 사람들이 다수를 차지하는 지역사회(地域社會)로, 제2·3차 산업 종사자가 밀집한 도시에 대응되는 말이다. 성격은 시대나 지연(地緣)에 따라 크게 다르나, 일반적으로 볼 수 있는 것은 토지가 사유화(私有化)되고 가족이 중심이 되어 조상전래의 농업에 종사하는 소농경영농가(小農經營農家)가 취락을 형성하고 있다.¹⁾

계통지리학적 측면에서 농촌은 학문 탐구의 대상으로서 취락 혹은 촌락을 살펴보고 있지만 그 공간적 범위는 명확하지 않다.²⁾

또한 한국민족문화대백과사전에서는 농촌을 ‘도시와 구별되는 사회지리적 공간으로 주로 농업에 종사하는 주민들이 거주하는 곳’이라고 정의한다. 특히 사회과학적 개념으로서의 농촌은 도시와의 관계 속에서 이해되는데, 이론적으로 사회과학자들은 농촌과 도시 관계를 크게 세 가지방식으로 이해하고 있다. 첫째, 이분적 접근은 농촌과 도시를 확연히 이질적이고, 독자적인 사회적 공간으로 본다. 둘째, 연속적 접근은 뢰니스(Tönnies)의 공동사회(Gemeinschaft)에서 이익사회(Gesellschaft)로의 변화라는 연속적인 개념에 주목하는 것이다.

1) 두산백과사전, <http://www.doopedia.co.kr/> (검색날짜:2015.10.01.)

2) 법제처 생활법령정보, <http://oneclick.law.go.kr/> (검색날짜:2015.10.01.)

셋째, 공생적 접근은 농촌과 도시를 상호 유기적인 관계 속에서 살펴보려는 접근방식이다.

한편 사회학자들은 이념적으로 농촌과 도시는 구별되는 특성을 가지고 농촌을 규정하고 있는데, 인구, 직업유형, 문화적 특성 등 세 가지 차원의 기준을 적용하고 있다. 먼저, 일반적으로 농촌은 도시보다 인구의 규모가 작으며, 인구 밀도도 낮다. 둘째, 농촌에 사는 사람들은 대체로 농사를 업으로 하는 농민들이다. 즉 농업이 생계수단이자 생활양식이다. 반면 도시에 거주하는 사람들은 공업이나 서비스업에 종사한다. 셋째, 농촌은 도시와 비교할 때, 익명성이 낮으며, 분업체계도 낮지만, 주민의 동질성은 높다.

정책적 차원에서 농촌은 주로 행정단위를 활용해서 구분하는데, 일반적으로 우리나라에서는 인구 50,000명 이하의 읍·면·군을 농촌으로 보고 있다. 이러한 행정적 구분은 때로 이질적인 문화적 특성을 가진 지역을 하나로 묶는 결과를 낳기도 하는데, 대표적인 것이 1995년부터 시작된 도농복합도시이다. 이 때문에 하나의 도농복합도시 안에 구/동과 군/면이, 그리고 도시적 특성과 농촌적 특성이 병존하여 나타나고 있다.³⁾

이렇게 농촌은 그 공간적 범위가 명확하게 구분되지는 않는다. 하지만 법이나 제도의 시행을 위해서 농촌이라는 개념에 대해 나름의 기준을 적용하여 개념과 범위를 한정하고 있다.

□ 제도적 측면에서 개념과 범위

농촌 분류의 관련 근거법은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」과 「농어촌정비법」이 될 수 있는데, 이중 농어촌정비법(시행 2015.3.25.)은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제5호를 따라 다음과 같이 구분하고 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 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.11.10.)

한편 「농어촌정비법」 제2조 제2호에서는 다시 '준농어촌'을 정의하였는데, '준농어촌'이란 광역시 관할 구역의 지방자치단체인 구(이하 "광역시 자치구"라 한다)의 구역 중 농어촌 외의 지역으로서 「농지법」에 따른 농업진흥지역과 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따른 개발제한구역을 말한다.

3) 한국민족문화대백과사전, <http://encykorea.aks.ac.kr/> (검색날짜:2015.10.01.)

결국 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「농어촌정비법」 등 농촌 관련법에서는 ‘읍, 면 전지역’을 농촌으로 규정하고 있다. 한편 「국토의 계획 및 이용에 관한 법」에서는 별도로 농촌을 정의하고 있지는 않다. 그러나 농업을 주요 생업으로 하는 지역에 포함되는 용도지역은 도시지역 내 생산녹지지역과 비도시지역 중 관리지역, 농림지역 등이 해당한다고 볼 수 있다.

[표 2-1] 관련법에서 규정하고 있는 농촌의 범위

법명	정의
「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」의 농어촌	지방자치법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 시와 군의 지역 중에 읍·면의 전지역과 동의 지역 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1항 제1호의 규정에 따라 지정된 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역
「농업·농촌 및 식품산업 기본법」의 농촌	읍·면의 지역과 그 외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업 인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역
「농어촌정비법」의 농어촌	시의 지역 중 대통령령으로 정하는 지역으로 농촌(어촌) 소득의 증대를 위하여 필요한 지역으로서 농림수산식품부장관이 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법제3조제5호나목에 따라 농촌(어촌)으로 고시하는 지역

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr)(검색날짜:2015.11.10.)

□ 관련 개념 검토

• 농지

“농지”란 농업을 경영하기 위해 사용되는 토지를 말하며, 지목에 따르는 것이 아니라 토지이용 현황에 따라 결정된다. 관련법인 「농지법」 제2조제1호, 「농지법 시행령」 제2조, 「농지법 시행규칙」 제2조, 제3조 및 3조의2에 의해 다음의 어느 하나에 해당하는 토지를 농지로 정의하고 있다.⁴⁾

※농지의 정의

- 「축량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 지목(地目)이 전·답, 과수원인 토지
- 법적 지목을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다음의 어느 하나에 해당하는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지
 - 목초·종묘·인삼·약초·잔디 및 조림용 묘목
 - 과수·병나무·유실수 그 밖에 생육기간이 2년 이상인 식물
 - 조경 또는 관상용 수목과 그 묘목(조경 목적으로 식재한 것은 제외)
- 다음 어느 하나에 해당하는 농지의 개량시설의 부지
 - 유지(溜池), 양수·배수시설, 수로, 농로, 제방
 - 농지의 보전이나 이용에 필요한 시설로서 토양의 침식이나 재해로 인한 농작물의 피해를 방지하기 위해 설치한 계단·흙막이·방풍림과 그 밖에 이에 준하는 시설
- 다음 어느 하나에 해당하는 농축산물 생산시설의 부지
 - 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 연결하여 설치된 시설로서 농작물 또는 다년생식물의 경작·재배·관리·출하 등 일련의 생산과정에 직접 이용되는 다음의 부속시설
 - ① 보일러, 양액탱크, 중균배양설비, 농자재 및 농산물보관실, 작업장 등 해당 고정식온실·버

4) 법제처 생활법령정보, <http://oneclick.law.go.kr/> (검색날짜:2015.10.01.)

- 첫재배사 및 비닐하우스에서 농작물 또는 다년생식물을 재배하는 데 직접 필요한 시설
- ② 해당 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스에서 생산된 농작물 또는 다년생식물을 판매하기 위한 간이진열시설(연면적이 33㎡ 이하인 경우로 한정함)
 - ③ 시설 면적이 6천㎡ 이하에서 농림축산식품부장관이 정하여 공고하는 면적 이상인 고정식 온실·버섯재배사 및 비닐하우스에서 재배하는 농작물 또는 다년생식물의 관리를 위해 설치하는 시설(연면적 33㎡ 이하이고, 주거 목적이 아닌 경우로 한정함)
- 축사·곤충사육사와 해당 축사 또는 곤충사육사와 연결하여 설치된 시설로서 가축 또는 곤충의 사육·관리·출하 등 일련의 생산과정에 직접 이용되는 다음의 부속시설
- ① 축사의 부속시설: 다음의 어느 하나에 해당하는 시설
 - 가. 급여(給與)시설, 착유시설, 위생시설, 가축분뇨처리시설, 농기계보관시설, 진입로 및 가축운동장
 - 나. 자가 소비용 사료의 간이처리시설 또는 보관시설
 - 다. 가목 및 나목의 시설 또는 해당 축사에서 사육하는 가축의 관리를 위해 설치하는 시설(연면적 33㎡ 이하이고, 주거목적이 아닌 경우로 한정함)
 - ② 곤충사육사의 부속시설: 다음의 어느 하나에 해당하는 시설
 - 가. 사육용기 세척시설 및 진입로
 - 나. 자가 소비용 사료의 간이처리 또는 보관시설
 - 다. 가목 및 나목의 시설 또는 해당 곤충사육사에서 사육하는 곤충의 관리를 위해 설치하는 시설(연면적 33㎡ 이하이고, 주거 목적이 아닌 경우로 한정함)
- 간이퇴비장
- 농막: 농작업에 직접 필요한 농자재 및 농기계 보관, 수확 농산물 간이 처리 또는 농작업 중 일시 휴식을 위해 설치하는 시설(연면적 20㎡ 이하이고, 주거 목적이 아닌 경우로 한정함)
- 간이저온저장고(연면적 33㎡ 이하일 것) 및 간이액비저장조(저장 용량이 200톤 이하일 것)
- 다음의 토지는 농지에서 제외(「농지법」 제2조제1호, 「농지법 시행령」 제2조제2항).
- 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 지목이 전·답, 과수원이 아닌 토지로서 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 계속하여 이용되는 기간이 3년 미만인 토지
 - 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 지목이 임야인 토지(농지로 이용되는 토지는 제외)로서 그 형질을 변경하지 않고 과수·뽕나무 등 다년생식물의 재배에 이용되는 토지
 - 「초지법」에 따라 조성된 초지

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.11.10.)

• 산지

산지는 지리학에서 급경사 부분의 면적이 평탄한 부분에 비해서 두드러지게 넓은 기복의 크기를 가진 지역으로 정의하고 있다. 관련법인 「산지관리법」 제2조에서는 집단적으로 임목(立木)·죽(竹)이 생육하고 있는 토지, 집단적으로 생육한 임목·죽이 일시 상실된 토지, 임목·죽의 집단적 생육에 사용하게 된 토지, 이러한 토지 안에 있는 암석지, 소택지, 임도나 작업로 등 산길 등을 산지로 정의하고 있다. 한편 국토교통부는 기복량(1km×1km) 100m 이상을 기준으로 고도 200~400m를 저산성산지, 400~800m를 중산성산지, 800m 이상을 고산산지로 구분하고 있다.

이러한 산지는 산림과 구분되는데 산지는 토지의 한 범주로서, 그 위에 임목·죽이 생육하는 산악지형적 특성을 가진다고 볼 수 있다. 반면 산지 위에 조성될 수 있는 숲 등 산림은 산림자원으로서 역할을 한다. 이러한 측면에서 산림은 수목이 집단적으로 생육하

고 있는 토지, 임목과 임지를 말하는데, 「산림법」 제2조를 보면 산림이란 농지·주택지·도로, 과수원·다포·양수포, 하천·제방·구거(溝渠:개골창)·유희지(遊休地) 등에 생육하고 있는 임목·죽(竹)을 제외하고, 집단적으로 생육하고 있는 임목·죽과 그 토지, 집단적으로 자라고 있던 임목·죽이 일시적으로 없어지게 된 토지, 임목·죽을 집단적으로 키우는 데에 사용하게 된 토지, 산림의 경영 및 관리를 위하여 설치한 도로, 그리고 이러한 토지 내의 암석지(岩石地)와 소택지(沼澤地), 임도(林道)까지 포함하여 산림으로 규정하고 있다. 하지만 이러한 정의는 산지의 정의와 거의 중복됨을 알 수 있다. 다만, 산림과 달리 농지, 초지, 주택지, 도로 등의 토지는 산지에 해당하지 않도록 「산지관리법」 제2조 제1호 단서 및 「산지관리법 시행령」 제2조에 명시하여 중복되지 않도록 하였다.

2) 농촌경관 개념과 특성⁵⁾

경관(景觀)은 개념적으로 다양한 정의를 가지고 있지만, 제도적 차원에서는 경관법 2조에서 정의하고 있는 것처럼 “자연, 인공 요소 및 주민의 생활상(生活相) 등으로 이루어진 일단(一團)의 지역환경적 특징을 나타내는 것”을 의미한다. 또한 국토 차원에서 경관은 일반적으로 자연경관, 전통문화경관(또는 역사경관), 농어촌경관, 도시경관으로 구분하고 있다.

이러한 농촌경관의 특성은 농촌의 경관을 구성하는 요소들을 통해 확인할 수 있다. 이제까지 선행연구에서 제시하고 있는 농촌의 경관 요소들을 살펴보면, 인공적인 것부터 생태자연적인 것, 유형의 것에서 무형의 것까지 그 종류가 다양하고 광범위하다.

특히 많은 연구에서는 시각적으로 인지가 가능한 유형의 요소들을 제시하고 있는데, 이것은 다시 생산활동, 생활환경 및 자연환경 등 활동과 공간특성에 따라 분류하고 있다. 그러나 현실적으로 활동 및 공간특성에 따라 경관 요소들을 구분하기는 어려우며, 이러한 다양한 경관 요소들이 농촌이라는 공간 안에 공존하고 있다. 그리고 생산활동, 생활환경 및 자연환경 등의 농촌에서 일어나는 활동과 공간특성들이 중첩되어 다양하고 복잡한 농촌 경관을 형성하게 된다.

차주영·이상민(2012)는 문화, 사회, 역사 등 농어민의 생활상을 보여줄 수 있는 무형의 요소들이 궁극적으로 시각적으로 인지되는 물리적 환경에 반영된다는 것을 전제로, 선

5) 본 소절은 차주영·이상민(2012), 「농어촌 경관관리체계 개선을 위한 정책방향 연구」, pp.18~30의 내용을 바탕으로 연구진이 재작성하였다.

행연구들에서 정리한 농어촌의 경관 요소들을 재정리하였다. 특히 농어촌 경관을 자연환경과 관련된 경관(자연경관), 주거 등 인간에 의해 조성된 생활환경과 관련된 경관(생활경관), 생산활동과 관련된 경관(생산경관), 역사·문화적 자산에 의해 형성된 경관(역사문화경관)으로 구분하고 각각의 경관을 형성하는 주요 요소들을 다음과 같이 정리하였다.

[표 2-2] 농어촌 경관 유형과 요소

유형	요소	
자연경관	산림, 구릉지, (소)하천, 호소, 습지, 산책로, 해안(해안사구, 석호, 해안식생, 방풍림, 섬, 시스택, 해안단애, 주상절리, 해식애, 일출, 일몰) 등	
생활경관	주거시설	주택, 창고, 담장, 벽체, 지붕 등
	공공시설	도농교류시설(농촌체험시설, 마을회관 등), 공공시설 등
	상업시설	상점, 음식점, 공장, 펜션 등
생산경관	농지	논, 밭, 목초지, 과수원, 마을숲, 수목 등
	농업시설	농업시설 및 설비(축사, 정미소, 비닐하우스 등), 용수로, 배수로, 농로, 저수지 등의 인공시설
	어업시설	선착장, 선박, 양식장, 등대, 어항, 방파제, 시장, 수산물 건조대 등
역사문화경관	사적, 유적, 관광시설, 마을행사 및 시설(동제, 축제, 사당, 당산목 등) 등	

출처 : 차주영·이상민(2012), p.30



[그림 2-1] 농어촌 경관의 유형 및 요소
출처 : 차주영·이상민(2012, p.30)

본 연구에서는 이러한 농촌의 경관유형과 이를 구성하는 주요 요소들에 의해 나타나는 농촌의 경관적 특성은 다음과 같이 정리하였다.

- 주변의 자연환경을 중심으로 어우러진 경관

농촌은 취락지가 모여있는 생활경관과 농지 등의 생산경관, 그리고 산, 들, 구릉, 하천 등 지역의 고유한 자연환경과 조화를 이루며 아름다운 경관을 형성한다.

- 농업이나 어업 등 생산활동과 관련된 경관

농촌은 논, 밭, 과수원, 어항 등 생산활동에 필요한 공간과 축사, 창고구 등 생산활동에 필요한 다양한 시설물 등에 의해 지역의 고유한 경관을 형성한다.

- 역사나 전통문화 등 보전가치가 많은 자원들로 구성된 경관

사적지, 전통 취락지 등 역사나 전통문화와 관련된 경관자원이 많이 분포하여 지역의 정체성이나 차별화된 경관을 형성하는 중요한 요인이 되고 있다.

- 관광자원으로 활용되는 경관

농촌의 독특한 경관과 주변지역의 수려한 자연경관은 도시민들의 여가를 즐기는 장소로도 활용되면서 중요한 관광자원으로 부각되고 있다. 특히 농촌체험·관광에 대한 수요가 증가함에 따라 농촌경관이 지역관광의 중요한 매개 역할을 하게 되면서 일부 지역에서는 관련된 건축물 또는 시설들이 새로운 경관적 특성이 되고 있다.

- 주변 지역의 개발압력에 따라 상이한 경관 형성

앞의 개념에서 살펴보았던 것처럼 농촌이라는 공간적 범위도 넓고 그 특성도 다양하여 형성되는 경관도 지역에 따라 큰 차이를 보인다. 특히 농촌의 위치, 즉 근거리에 개발 압력이 높은 도시가 있는지, 교통이 편리한지, 주변에 어떠한 시설이 입지하고 있는지 등에 따라 형성되는 농촌의 모습은 굉장히 달라지며, 결국 이러한 차이는 경관적 특성으로 나타나게 된다.

2. 농촌경관 현황과 문제점

1) 선행연구에서 나타난 농촌경관의 문제점

농촌경관과 관련한 연구에서 농촌경관의 문제점을 심도있게 다루는 경우는 많지 않았다. 대부분 특정 사례들을 나열하고, 이 사례들에 대한 설문조사를 실시하거나 원인을 분석하였다.

이을규(2013)는 「난개발과 농어촌지역 토지이용 관련법규에 관한 연구」에서 경관 훼손사례로 골프장건설, 대규모 유통단지, 대형물류창고, 대학부지조성, 숙박시설, 소규모아파트, 기숙학원, 개별공장, 대규모축사, 대형음식점을 사례로 들어 각 사례별 경관훼손 경위와 요인을 밝혔다. 대표적인 요인으로는 국토계획법의 용도지역상 허용가능한 용도임에도 경관을 훼손한 사례(숙박시설, 기숙학원, 대형물류창고), 용도지역 변경을 통해 개발한 사례(골프장, 대학부지, 소규모아파트, 대형음식점), 지구단위계획의 심의기준이 과도하게 완화되어 있는 경우(대규모 유통단지), 농지법상 제약이 없어 건립된 경우(개별공장, 대규모축사)로 밝혔다. 연구는 토지이용제도상의 한계로 인해 발생하는 문제를 주로 다루었다.

성주인(2005)는 「농촌 경관관리 실태와 정책 방안」에서 농촌 경관에 영향을 주는 개발행위 종류를 시군공무원을 대상으로 조사하였다. 이에 대해 마을주변 축사 등 농업용시설, 산강계곡의 위락시설, 주변과 조화되지 않는 마을 내 주택, 도로 철도 등 대형 토목사업, 농촌마을 일대의 공장 및 창고, 농경지 및 녹지대에 들어선 아파트, 도로변 대형간판과 광고물 순으로 농촌경관에 심각한 영향이 있다고 응답되었다. 이 연구는 농촌경관의 문제적 현상에 대해 공무원의 경험을 바탕으로 현상별로 경중을 밝혀주었다.

농식품부(2012.2.16)의 “농어촌 토지이용 실태에 대한 국민 인식조사”에서는 농어촌 지역의 경관을 훼손하는 주된 시설로서 공장, 창고, 주변과 어울리지 않는 건축물, 대형간판 등 광고물, 축사, 송전탑 및 전기선, 도로, 비닐하우스 등 농업시설 순으로 응답되었다. 이 연구는 일반 국민을 대상으로 조사하였는데 따라서 가농촌의 경관을 이용하는 이용자 입장에서 문제로 인식하는 현상을 밝힌 것이라 할 수 있다.

김승근 외(2012)는 「농어촌 경관의 실증적 연구를 통한 제도개선방안」에서 농촌마을 사례지역에 대해 마을 유형별, 경관거리별(근경-중경-원경)로 문제를 지적하였다. 이를 다시 선호도 평가를 실시하였다. 도시지역 거주민이 선호하지 않는 경관으로는 수도권 대

도시 인접 지역 농촌마을의 근경과 원경, 도로변 건물의 혼란한 간판과 나홀로아파트, 주변 산지 등의 경관을 막는 건축물, 농어촌 종합개발사업으로 새로 건립된 마을회관의 경관이 있었으며, 농어촌지역 거주민이 선호하지 않는 경관으로는 낡고 허름한 건축물 경관과 혼재된 간판, 도시와 비슷한 가로경관, 나홀로 아파트, 페비닐하우스 및 규모와 형태가 이질적인 축사로 나타났다. 이 연구는 농촌경관의 문제에 있어 이용자의 입장과 농촌의 유형에 따라 문제가 다르게 인식될 수 있음을 밝혔다. 또한 농촌에서 이루어지고 있는 사업이 오히려 경관을 해치는 경우가 있을 수 있음을 지적하였다.

서수정(2011)은 「해안마을 관광자원화를 위한 경관형성 방안 연구」에서 해안마을 경관관리의 문제점과 그 원인을 분석하였다. 특히 문제가 있는 경관의 관리가 어려운 원인으로 고유한 해안마을 경관에 대한 인식의 부재하고 해안마을의 산업(수산업, 관광업)관련 시설 관리가 미비하며 지리적 입지에 따라 경관 형성 요인이 다양하여 관리대상을 선정함에 어려움이 있음을 주요한 원인으로 꼽았다.

[표 2-3] 선행연구 상 나타난 농촌경관의 문제점 종합

구분	문제점 검토 방법	도출된 문제점	
이을규 (2013)	농촌경관을 해치는 요소를 토지이용관련 제도를 바탕으로 검토	골프장 건립, 대규모 유통단지, 대규모 대형물류창고, 대학부지 조성, 숙박시설, 소규모아파트, 기숙학원, 개별 공장, 대규모축사, 대형음식점	난개발
성주인 (2005)	농촌경관에 영향을 주는 개발행위를 정리하여 공무원 설문조사 검토	농경지, 녹지대에 들어선 아파트, 농촌마을 일대 공장·창고, 마을주변 축사 등 농업용 시설,	난개발
		도로변 대형간판과 광고물, 산, 강, 계곡의 위락시설, 주변과 조화되지 않는 마을 내 주택, 도로·철도 등 대형 토목사업	부조화
농식품부 (2012)	농촌경관을 훼손하는 주된 시설을 정리하여 일반인 설문조사 검토	공장·창고, 축사, 송전탑 및 전기선, 도로 비닐하우스 등 농업시설	난개발
		주변과 어울리지 않는 건축물 대형간판 등 광고물	부조화
김승근 (2012)	농촌 유형을 구분하여 사례대상지의 경관을 조사 및 분석함. 이를 설문을 바탕으로 선호도를 평가함	공공주차장과 나홀로 아파트 자연경관을 막고 있는 건축물 마을 내 축사 및 안길	난개발
		자연경관과 어울리지 않는 건축물 과도한 마을 공공디자인 및 마을회관, 방문자센터 부적절한 도로정비	부조화
		활용되지 않는 공원 주택지 내 낡은 담장, 낡은 옛건물	방치

2) 농촌경관의 문제점 : 난개발, 부조화, 방치⁶⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 농촌경관의 문제점은 문제가 되는 현상을 바라보는 시각에 따라 다양한 차원⁷⁾에서 논의되고 있다. 본 연구에서는 선행연구에서 다루어진 농촌경관의 문제점을 크게 세 가지로 정리하였다.

먼저 관련된 현 제도의 한계나 사회적 여건에 의해 본래 입지하지 않아야 하는 시설 및 건축물이 입지하여 발생하는 ‘난개발’, 입지가 허락되는 경우라 하더라도 그 규모나 형태 색채가 주변과 어울리지 않는 ‘부조화’ 그리고 쇠퇴 및 정리정돈 미흡으로 인해 발생하는 ‘방치’이다.

이러한 농촌경관의 문제가 되는 현상은 크게 세 가지로 정리하였지만, 이 발생하게 되는 원인은 다양하고 복잡한 관계 속에서 찾을 수 있다. 따라서 이것들에 대해 면밀히 검토함으로써 농촌의 경관관리 방향과 개선점을 찾고자 하였다.



[그림 2-2] 농촌경관의 문제점

6) 본 절의 내용 중 난개발과 방치와 관련한 사례부분은 한국농촌경제연구원에서 진행한 현장조사 및 분석 내용을 바탕으로 재작성하였다.

7) 문제가 되는 현상 자체를 언급만하기도 하고 그 원인을 제도에서 찾기도 한다. 또한 문제적 현상의 원인을 사회적 인식에서 찾거나 지리적 입지 측면에서 분석하는 경우도 있으나 이것들은 서로 분리된 것이 아니라 긴밀한 관계 속에서 있음을 알 수 있다.

① 난개발 : 주변 경관을 고려하지 않는 입지나 개발방식으로 발생하는 문제

□ 난개발의 유형과 원인

- 개발압력이 높은 대도시 인근의 무분별한 개발

대도시 인근의 농촌 지역은 도시의 확장과 함께 개발수요가 높은 지역이 많아 도로를 비롯한 SOC시설이 건설되고, 공장, 창고, 공동주택 등이 들어서면서 주변의 자연과 조화를 이루는 농촌 고유의 경관적인 특징이 훼손되고 있다. 특히 농촌은 일정 지역에 대한 종합적인 공간계획이 부재한 경우가 많아 대부분 개별적인 개발행위에 의해 창고, 공장, 나홀로 아파트, 음식점 등이 주변 경관에 대한 고려 없이 무분별하게 조성되고 있다.

- 상대적으로 낮은 지가 때문에 발생하는 나홀로 개발

도시에 비해 토지 구입비가 저렴하므로 현행 제도상 개발이 가능한 일부 농촌에서는 공장 등과 같은 개발행위가 발생하면서 경관을 훼손하고 있다. 이러한 경우 경관뿐만 아니라 여러 가지 환경문제까지도 야기하여 해당 주민들의 일상생활에도 직접적으로 피해를 주는 사례도 발생하고 있다.

- 농업과 관련된 기반시설에 의한 경관 훼손

농촌에서는 농업이나 축산업 등 생업을 유지하는데 필요한 기반시설들에 의한 경관 훼손도 발생하고 있다. 이제까지 이러한 시설(물)들은 그 기능에만 충실하여 설치되다보니 경관적 측면의 고려는 상대적으로 소홀하였다. 하지만 최근 기존 시설의 노후화에 따라 새로 조성하는 경우, 예전과 같은 접근방식으로 진행되지만 그 규모나 시설 수는 더욱 크고 많아져 중요한 농촌의 경관요소가 되었음에도 불구하고 농촌에 어울리지 못하는 경관을 형성하는 사례가 많아지고 있다. 특히 농업과 관련된 기반시설은 생업활동을 원활하게 지원하기 위하여 필요한 것이므로 현 제도상에 입지적인 규제가 없어 어느 지역에서나 설치가능하게 되었다. 하지만 이러한 시설물들이 시각적인 혐오시설뿐만 아니라 폐수나 악취, 소음 등으로 도리어 결국 주민들의 생활에 피해를 주는 경우도 많아지고 있다.

□ 관련사례 1 : 개별적으로 입지한 주택지

최근 경기도 일원에서는 전원주택에 대한 요구와 주거 부족 문제를 해결하고자 교외인 농촌 지역으로 이주하는 사례가 증가하고 있다. 본 연구에서 조사한 용인시 양지면 대대리는 전원주택 단지들이 조성된 지역으로, 대대리에는 조사된 지역 이외에도 다수의 전

원주택 부지가 개발되고 있거나 분양 중인 것으로 확인되었다.



▶ 전원주택지(경기도 용인시 처인구 양지면 대대리 84-32 일대)



▶ 진입부 바리케이트

▶ 전원주택지 원경

▶ 접근 도로 현황

-지목: 임야, 지가: 282,200원/㎡

-지역·지구: 자연녹지지역, 준보전산지, 자연보전권역, 배출시설설치제한지역, 가축사육제한구역

[그림 2-3] 경기도 용인시 토지이용 사례지역 현황(대대리)

출처 : 다음지도(왼쪽위), 토지이용규제정보서비스(오른쪽위), 농촌경제연구원 연구진 직접 촬영(아래) 및 토지이용규제정보서비스 토지이용규제사항 요약(검색날짜:2015.08.04.)

양지면 대대리 전원주택지는 태화산 자락 중턱의 7부 능선에 위치하고 있으며, 약 6만㎡(1만 9천여평)의 부지에 총 49가구 분양을 목표로 개발되었다. 이 지역은 국토계획법 상 자연녹지지역, 수도권정비계획법 상 자연보전권역, 산지관리법 상 준보전산지, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률에 의한 배출시설설치제한지역, 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률의 가축사육제한 구역에 속하고 있다.

국토계획법 및 용인시 도시계획조례에 의하면 자연녹지지역에 건축할 수 있는 건축물은 4층 이하의 건축물로 단독주택, 공동주택, 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 판매시설 등 대부분의 건축이 허용되고 있다. 또한 수도권정비계획법에 따른 ‘자연보전권역’에 해당하나 면적 6만㎡이하의 부지는 수도권정비위원회의 심의를 거친 경우 택지조성사업이 가능⁸⁾하였기 때문에 전원주택 단지가 개발되어 분양된 사례이다.

8) 수도권정비계획법 시행령 14조 (자연보전권역의 행위제한 완화)

이 지역이 전원주택지로 개발될 수 있었던 가장 큰 이유는 시가지와의 접근성이 양호하고 자연환경이 우수한 지역이었기 때문이다. 그러나 이 주택단지는 산 중턱에 위치하여 산림경관을 훼손하고 있으며, 인근 주민 인터뷰 결과 해당 토지 소유주가 필지를 분할하고 택지를 개발하여 분양한 것으로, 먼저 창고시설로 산지전용허가를 받고 시간이 지나 주택으로 활용한 경우도 있다고 한다.

□ 관련사례 2 : 공장의 개별입지(화성시)

경기도 농촌지역은 대도시와의 접근 용이하여 공장용지에 대한 개발수요가 높다. 이천, 여주 등 수도권정비계획법상 자연보전권역으로 규제를 받는 8개 시·군(광주·여주·양평·가평·용인·이천·안성·남양주)의 기업 6,323곳 가운데 산업단지 혹은 공업지역에 들어선 공장은 2.4%(154개)에 불과하며, 97.6%가 개별 입지하고 있는 것으로 조사되었다.⁹⁾ 이러한 공장들은 주로 20인 이하의 소규모 공장들로, 이는 수도권정비계획법에 따라 공업용지를 최대 6만 m²이하, 공장 건축면적도 통상 1천m²이내로 제한받기 때문이다.

수도권정비계획법 상 자연보전권역이 아닌 지역들 역시 소규모 공장에 대한 수요가 매우 높다. 소규모 공장 설립의 경우는 기반시설 조성과 각종 인허가 단계가 상대적으로 용이하기 때문에 농촌 토지에 대한 수요가 높다.

화성시의 경우, 농촌 지역에서 주거지와 공장시설이 혼재된 모습을 다수 발견할 수 있다. 실제 조사대상지 주변에는 200m²~500m²(60평~150평) 규모의 소규모 공장에 대한 매매가 다수 이루어지고 있음을 지역의 광고 현수막 등을 통해 간접적으로 파악할 수 있었다.



[그림 2-4] 경기도 화성시 공장임대 현수막
출처 : 한국농촌경제연구원 연구진 직접 촬영

9) 연합뉴스, “경기 동부지역 공장 98% 개별입지…난개발 초래”, (2015.06.29.) 기사 (검색날짜:2015.10.01.)

수도권 일대에서 볼 수 있는 공장입지가 경관을 훼손하는 또 다른 대표적인 사례는 산지를 활용한 부지 확보이다. 낮은 구릉 지형을 따라 도로가 놓여 있는 경우 그 주변 산 사면을 절토하여 공장 혹은 물류 창고가 입지하는 경우를 쉽게 찾아볼 수 있다. 이렇게 산 사면을 절토하기 때문에 주변 경관과 부조화를 이루는 과도한 옹벽이나 사면이 발생하는 경우가 대부분이다.

연구에서 조사된 사례 지역의 경우, 주거지와 공장이 어느 정도 분리되어 있으며 중 규모 이상의 큰 시설(공장, 창고, 축사)이 주로 분포하는 지역이다. 이 지역은 대부분 자연녹지지역이며, 주거지는 마을 초입부에 상대적으로 밀집되어 있었다. 주거지 내부에는 소규모 창고, 축사 정도가 입지해 있었지만, 주거지를 지나는 도로를 따라서 큰 규모의 공장이 입지하여 주변 경관과 어우러지지 못하고 있었다.



▶ 주거지 내부

▶ 공장 원경

▶ 대규모 축사

▶ 전원주택지(경기도 용인시 처인구 양지면 대대리 84-32 일대)

-지목: 임야, 지가: 282,200원/㎡

-지역·지구: 자연녹지지역, 준보전산지, 자연보전권역, 배출시설설치제한지역, 가축사육제한구역

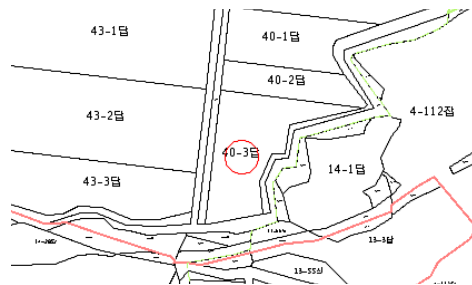
[그림 2-5] 경기도 화성시 토지이용 사례지역 현황(관항리)

출처 : 네이버지도(위) 및 한국농촌경제연구원 연구진 직접 촬영(중간) 및
토지이용규제정보서비스(아래)(검색날짜:2015.08.04.)

□ 관련사례 3 : 기타 시설 등의 개별입지(화성시)

녹지지역은 국토계획법에서 정해 놓은 기준에 따라 시·군의 조례로 건축물의 용도, 종류 및 규모 등을 정하고 허용한도 내에서만 건축행위를 할 수 있다. 하지만 상대적으로 지가 수준이 낮은 도시 근교의 녹지지역에서는 경관을 저해할 수 있는 고물상, 창고, 컨테이너 등이 난립하여 있거나 방치되고 있는 모습을 종종 목격할 수 있다. 연구에서도 마을 외곽 녹지지역(용도지역 상 자연녹지, 생산녹지, 보전녹지)에 이와 같은 시설물이 무분별하게 입지하고 있음을 확인 할 수 있었다.

특히 일부 지역에서는 주변지역이 거의 농지로 활용되고 있고, 도로포장도 되지 않아 접근성이 매우 불량한 지역임에도 불구하고 고물상이 입지하여 주변경관 및 환경을 훼손하고 있었다. 또한 마을 주변에서는 층고가 높고 컨테이너와 같은 구조물로 지은 종교 시설 등도 확인할 수 있었다.



- ▶ 농지 한복판에 위치한 고물상 (경기도 화성시 배양동 40-3)
- 지목: 잡종지, 지가: 88,000원/㎡
- 지역·지구: 성장관리권역, 보전녹지지역, 비행안전제5구역, 농업진흥구역

[그림 2-6] 기타 시설 개별입지 사례(고물상)

출처: 한국농촌경제연구원 연구진 직접 촬영(좌), 토지이용규제정보서비스(우,아래)(검색날짜:2015.08.04.)



- ▶ 컨테이너 형태의 종교시설 (화성시 정남면 관항리)
- 지목: 종교용지, 지가: 194,700원/㎡
- 지역·지구: 성장관리권역, 자연녹지지역

[그림 2-7] 기타 시설 개별입지 사례(종교시설)

출처: 한국농촌경제연구원 연구진 직접 촬영(위) 및 토지이용규제정보서비스(아래)(검색날짜:2015.08.04.)

② 부조화 : 새로 형성되는 경관요소에 의해 발생하는 문제

□ 부조화를 이루는 경관의 유형과 원인

- 과도한 규모의 건축물이나 시설물

밀도가 높지 않은 농촌 지역에서 신규 건축물이나 시설물들이 주변의 건축물 스케일이나 지형 등에 대한 고려 없이 과도한 규모로 조성되면서 위압적인 경관을 형성하여 도리어 기존의 농촌 경관을 저해하는 요소로 지적받고 있다. 특히 공공건축물이나 공공사업으로 조성되는 시설들은 주변경관에 대한 배려가 미흡하여 새로운 경관을 형성하기 보다는 기존 경관을 훼손하는 경우가 많다.

- 새로운 경관 형성시 주변 환경을 고려하지 않은 형태나 색채, 재료 사용

건축물을 신축하거나 시설물을 새로 설치할 경우, 경관을 고려하려는 노력은 있으나 실제로 지역의 특성이 반영되지 않은 형태나 색채, 재료 등으로 기존 경관을 훼손하는 경우가 많이 발생하고 있다.

□ 관련사례1 : 읍면 중심지 공동주택

농촌지역의 읍면중심지에 용도지역 중 도시지역이 지정되어 있는 경우 공동주택의 설치가 가능하다. 그러나 읍면중심지에서도 외곽지역에 공동주택이 입지하여 주변의 규모와 어울리지 않는 경관이 형성되는 경우가 발생하기도 한다. 이는 입지적 측면에서는 공동주택이 읍면중심지에 입지하는 것은 타당한 일이나, 적정한 건축물의 규모를 관리하는 수단이 미비하고, 획일적인 건축물 디자인 수준으로 인해 경관적 측면에 문제가 발생하는 경우라 볼 수 있다.



▶ 면중심지에 위치한 공동주택 (경기도 양평군 지평면 지평리)

- 지목: 대, 지역·지구: 제2종일반주거지역

[그림 2-8] 면 중심지에 위치한 공동주택

출처 : 연구진 촬영(좌), 네이버지도(우) 및 토지이용규제정보서비스(아래)(검색날짜:2015.08.04.)

□ 관련사례2 : 가로변 옥외광고물

농촌지역에는 도시와 도시를 연결하는 간선도로가 위치하고, 간선도로변에는 주로 차량을 이용하는 이용자들의 시선을 끌기 위하여 옥외광고물이 설치된다. 때문에 옥외광고물의 규모가 커지고, 그 색상 또한 주변과 달리 눈에 띄는 색을 사용하는 경우가 많고 그 수 또한 무분별하게 설치된다. 이러한 농촌지역의 가로변에 설치되는 옥외광고물이 주변 경관을 해치는 큰 원인이 된다. 옥외광고물을 관리하는 관련 법령에 따르면 비도시지역에서는 허가 또는 신고가 의무적이지 않는데¹⁰⁾ 이와 관련한 문제인식과 옥외광고물에 대한 가이드라인이 부재하기 때문에 지속적으로 발생하는 문제라 할 수 있다.



▶ 농촌지역 가로변 옥외광고물(충청남도 당진시 신평면 도성리)
- 지목: 대, 지역·지구: 계획관리지역

[그림 2-9] 농촌지역 가로변 옥외광고물(좌)과 용도지역(우)
출처: 네이버지도, 토지이용규제정보서비스(아래)(검색날짜:2015.08.04.)

□ 관련사례3 : 공장창고 외관

농촌 지역에 각종 공장과 창고의 개발수요가 높은 가운데 공장 및 창고의 외관에 있어 주변 환경과 어울리지 않는 형태와 색채, 재료가 사용되는 경우가 많다. 특히 공장·창고시설은 주거시설이나 상업시설과 달리 건축물의 외관에 대해 비용 투입을 최소한으로 하고자 하는 경향이 있으며, 건축자재의 다양성이 부족해 경관을 해치는 외관이 형성되는 경우가 다수 발생한다.

10) 옥외광고물 등 관리법 제 3조(광고물등의 허가 또는 신고)에 따르면, 아래 각 호에 해당하지 않는 비도시지역의 경우에는 옥외광고물의 설치시에 허가 또는 신고가 의무적이지 않다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 도시지역 2. 「문화재보호법」에 따른 문화재 및 보호구역 3. 「산지관리법」에 따른 보전산지 4. 「자연공원법」에 따른 자연공원 5. 도로·철도·공항·항만·궤도(軌道)·하천 및 대통령령으로 정하는 그 부근의 지역 6. 대통령령으로 정하는 교통수단 7. 그 밖에 아름다운 경관과 도시환경을 보전하기 위하여 대통령령으로 정하는 지역·장소 및 물건



▶ 농촌지역 공장 창고 외관(충청남도 예산군 고덕면 호음리)
- 지목: 대, 지역·지구: 계획관리지역

[그림 2-10] 농촌지역 공장 창고 외관

출처 : 연구진 촬영(좌), 네이버지도(우) 및 토지이용규제정보서비스(아래)(검색날짜:2015.08.04.)

③ 방치 : 쇠퇴하여 버려지거나 관리되지 않는 문제

□ 방치되는 경관의 유형과 원인

• 쇠퇴가 심화된 저개발지역

현재 우리의 농촌 지역은 인구유출 및 노령화, 산업구조의 변화 등으로 과소개발에서 오는 쇠퇴가 심각한 상황이다. 이러한 저개발 농촌 지역에서는 기존 시설이 폐쇄되거나 빈집과 폐허, 폐상점이 늘어나면서 그대로 버려져 농촌 경관도 점진적으로 훼손되어 가고 있다.

• 정리정돈과 관리 미흡

농촌에서는 축사, 창고, 용수시설 등 농업과 관련한 시설물의 방치나 미흡한 관리로 인해 노후화된 시설들이 경관을 저해하는 요소들로 작용하기도 하는데, 이러한 현상은 전국적으로 나타나고 있다.

특히 정돈되지 않은 쓰레기장, 농기구의 방치, 민간 창고나 자동차 수리소, 고물상 등의 물건적재 등은 공공이 함께 이용하는 공간의 쾌적함을 저해하는 주요 원인되고 있다. 하지만 아직까지 시설물이나 공간에 대한 정리정돈이나 관리에 대한 개념이 부족하고 관련해서 비용을 지불한 여력도 부족한 경우가 많은 것이 현실이다.

□ 관련사례 1 : 방치된 택지개발지(화성시)

위 사례는 주택개발사업 이후 방치된 지역으로, 해당사업은 산 사면을 절개하여 이루어져 경관을 심각하게 훼손하면서 추진되었을 뿐만 아니라 사업 추진이 제대로 이루어지지 않아 방치된 주택 부지는 주변의 경관까지 저해하는 요소가 되고 있다.



- 위치: 경기도 화성시 정남면 관항리 245-7 일대
- 지목: 임야, 지가: 35,000원/㎡ 지역·지구: 성장관리권역, 자연녹지지역

[그림 2-11] 화성시 택지개발지 방치 사례

출처 : 한국농촌경제연구원 연구진 직접 촬영(좌) 토지이용규제정보서비스(우,아래)(검색날짜:2015.08.04.)

최근 법 개정으로 인해 농지 및 산지에 대한 규제가 완화되고 있는 실정인데, 이로 인해 농촌 지역에서 토지전용이나 개발행위가 다수 발생하면서 기존의 농촌경관을 훼손할 수 있는 경우가 많아지고 있다.

□ 관련사례 2 : 허가 이후 불법 용도변경(양평군)

건축물 허가 이후 적법하지 않게 이용하는 것도 농촌경관의 문제점으로 지적할 수 있는데, 주로 지자체의 사후관리가 어려운 한계를 악용하여 발생하는 것으로 파악된다.

양평군 강하면 사례는 이러한 상황을 잘 설명해주는 사례로, 양평군 강하면 운심리 지역은 남한강이 굽이쳐 흐르는 경관을 보유한 지역이다. 남한강을 따라가다 보면 강이 내려다보이는 산중턱에 전원주택 풍의 카페가 위치하고 있는데, 이 카페가 위치한 토지는 지목 상 임야로, 자연녹지지역, 개발제한구역, 보전산지(공익용산지), 자연보전권역, 상수원보호구역, 배출시설설치제한구역으로 다양한 규제가 중복 지정되어 있음을 확인할 수 있었다. 이처럼 다양한 규제가 적용되고 있는 지역임에도 불구하고 이 카페가 설치 될 수 있었던 이유는 규제 완화에 의해 개발이후 사후관리가 미흡해 발생한 것이이라 할 수 있다. 공식적으로 카페는 농산물직판장으로 사업자등록이 되어 있으나, 실제 주된 용도는 카페나 주거공간으로 사용되고 있었다. 즉, 실제 이용되고 있는 시설물의 점유 크기를 보면 법적 허점을 이용한 사례라고 할 수 있다. 현 제도상에서 위와 같은 규제가 중복된 지역이라도 농산물직판장과 영농을 위한 일시적인 주거 혹은 농가 주택 등은 설치가 가능하도록 되어 있다.¹¹⁾

11) 양평군 조례에 따라 자연녹지지역에서는 바닥면적의 합계가 1만㎡ 미만인 농수산물직판장 또는 1천㎡이하의 휴게음식점 설치가 가능하다.

하지만 카페의 농산물직판장은 3.3m² 남짓으로 판매되는 물품도 매우 소량인 반면, 대부분의 시설이 커피나 차를 판매하는 상업시설로 사용되고 있었다. 농업활동을 하는 부지 역시 전체 부지 중 일부에 그치고 있으며, 다수의 면적에는 주차장, 간이시설물 등이 설치되어 있었다.

하지만 해당 건축물의 건축물대장 확인 결과, 각각 1층 규모의 농가창고(연면적 64 m²)와 관리사(연면적 64m²) 2동으로 2008년에 허가 및 착공, 사용승인을 받았으며, 7년 정도 지난 현재 당시 신고와 전혀 다른 용도(카페, 주택)로 전용되어 사용되고 있는 것을 확인할 수 있음었다. 공시지가 또한 2011년 13,200원이었던 것이 2012년 169,000원으로 12배 이상 상승한 것으로 미루어 산지 개발이익과 카페 운영을 통한 수익을 목적으로 개발한 것으로 예상된다. 이처럼 수도권에서 접근성이 양호하며 경관이 수려한 농촌 지역에서는 카페, 음식점, 캠핑시설, 교육시설 등 위락 및 여가 시설 등을 다수 목격할 수 있다.



▶ 진입도로

▶ 농산물직판장

▶ 카페 및 주택 전경

대지위치	양평군 강하면 운심리000-0				주용도	농가창고
연면적	64m ²	건축면적	64m ²		용적률산정용 연면적	64m ²
허가일자	2008-10-02	착공일자	2008-10-09		사용승인일자	2008-12-09

- 지목: 임야, 지가: 219,300원/m²,
- 지역·지구: 자연녹지지역, 개발제한구역, 보전산지(공익용산지), 자연보전권역, 상수원보호구역, 배출시설설치제한구역

[그림 2-12] 경기도 양평군 농산물직판장 사례

출처 : 다음지도(왼쪽위), 토지이용규제정보서비스(오른쪽위)(검색날짜:2015.08.04.)

, 한국농촌경제연구원 연구진 직접촬영(중간) 및 경기부동산정보조회시스템(아래)(검색날짜:2015.08.04.)

□ 관련사례 3 : 낙후지역의 방치된 건축물(나주시)

농촌 지역은 접근성이 좋은 지역의 경우 개발 수요가 많기도 하지만, 이와 반대로 접근성이 낮은 경우에는 낮은 지가와 기반시설 부족 등으로 인해 수요가 없어 방치되는 사례도 다수 발생하고 있다. 이와 같이 낙후지역의 방치는 주로 지방 농촌지역에서 주로 발생하지만 수도권 경우도 일부 발생하기도 한다.

이러한 낙후 지역의 방치는 지방으로 갈수록 더욱 심각하게 나타나는데, 본 연구에서 조사한 전남 나주지역에서와 같이 과거 중심지 기능을 했던 역주변의 상업시설이나 주거용도의 건축물이 주변 상권의 급격한 쇠퇴에 따라 낡은 채 그대로 방치되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 또한 영산강 인근 주거지역인 나주시 영산동 주변은 오랜 기간 건축물의 신축이나 개축이 이루어지지 않아 오래된 일본양식의 건축물이 남아 있으며 인구 고령화와 상업지역의 쇠퇴로 많은 수의 건축물이 낡은 채 방치되어 있었다.



▶ (구)나주역사 인근의 쇠퇴한 마을 모습

▶ 나주시 영산동 방치된 건축물

[그림 2-13] (구)나주역사 인근 및 나주시 영산동 방치된 건축물

출처: 서울대학교 환경대학원 이희연 교수

3. 농촌 경관관리의 필요성

1) 농촌 여건변화와 주요 현안¹²⁾

□ 농어촌의 인구 규모 및 구조 변화

• 인구 감소와 고령화

농어촌(읍면 지역 기준) 인구는 1990년 1,110만 명에서 2000년 938만 명, 2010년 876만 명으로 지속적으로 줄어들었다. 이에 따라 전국 인구 대비 농어촌 인구 비율도 1990년 35.6%에서 2010년 18.0%까지 감소하였다. 다만 귀농귀촌으로 인해 과거에 비해 감소세는 다소 약화되는 추세이다.¹³⁾

전반적인 농촌 인구 감소 추세는 완화되고 있지만, 농촌의 인구 고령화 현상은 여전히 심각해 지고 있다. 장기간 젊은 층의 유출이 지속되면서 농촌 지역의 65세 이상 고령인구 비율이 2000년 15.3%에서 2010년 21.0%로 증가하였으며, 일부 지역에서는 그 정도가 더욱 심각하여 초고령 사회에 접어든 읍면의 경우, 2010년 기준 전체 인구의 39%가 고령 인구로 집계되었다.¹⁴⁾

[표 2-4] 도시와 농어촌의 인구변화

단위: 천 명, %

구분	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	연평균증가율
전국(A)	43,411	44,609	46,136	47,279	48,580	0.56
도시	32,309	35,036	36,755	38,515	39,823	1.05
농촌(B)	11,102	9,572	9,381	8,764	8,758	-1.18
비중(B/A)	25.6	21.5	20.3	18.5	18.0	

주 : 1) 각 연도의 도시, 농어촌 구분은 해당연도 읍·면·동 행정구역 기준 2) 총인구 기준(외국인 포함)
출처 : 성주인·채종현(2012), p.4.

[표 2-5] 고령 인구의 연도별 증가 추이

단위: %

구분		고령인구(65세 이상) 비율			고령인구 증감률 (2000-2010)
		2000년	2005년	2010년	
2000년 기준 읍면 구분	일반 읍·면	5.5	6.9	9.1	2.7
	고령(화) 읍·면	12.7	16.0	17.9	5.1
	초고령 읍·면	24.9	34.0	39.7	14.7
전체		15.3	19.1	21.0	5.7

주 : 1) 일반 읍면은 고령화율 7% 미만인 읍면을 의미함 2) 고령화 읍면은 고령화율 7%이상 20%미만인 읍면으로서 고령화 사회(7%이상)와 고령사회(14% 이상)의 개념을 모두 포함함 3) 초고령 읍면은 고령화율 20% 이상의 초고령 사회를 의미함
출처 : 성주인·박시현(2012), p.10.

12) 농촌 여건변화와 관련한 통계자료는 농림축산식품부(2014a)에서 제시된 현황 자료를 바탕으로 작성하였다.

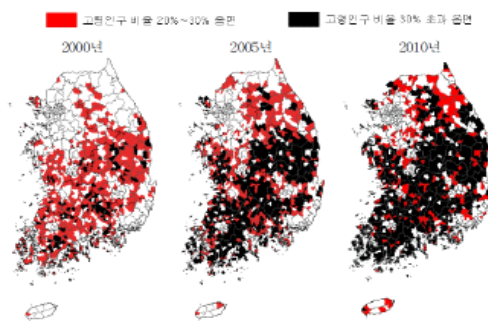
13) 성주인·채종현(2012), 「농어촌의 과소화 마을 실태와 정책과제」, p.4.

14) 성주인·박시현(2012), 「농어촌 마을의 정주 여건과 재정비 방향」, p.10.

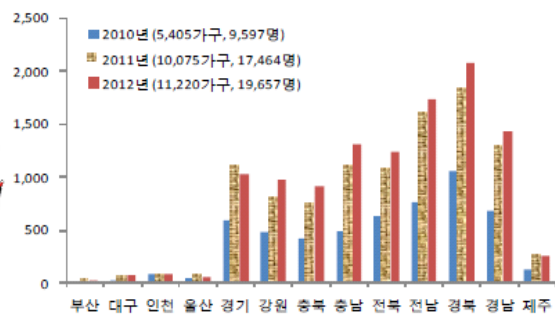
농촌의 인구는 고령화가 심화되면서 고령·독거노인 가구의 비중이 크게 증가하고 있다. 70세 이상 인구의 비율이 2000년도에는 8.9%에서 2010년 14.8%로 증가하였으며, 농촌경제연구원에 의하면 2020년에는 15.1%로 증가할 것으로 예상된다. 또한 2010년 독거노인가구의 비중이 도시는 4.5%임에 비해 농어촌은 13.3%로 매우 높은 것으로 나타났다.¹⁵⁾

• 다문화 및 귀농·귀촌가구 증가

고령화와는 다르게 최근 다문화 가족이나 귀농귀촌 가구의 증가로 인해 인구 감소세가 다소 완화되었으나 동시에 인구 구조가 다변화되는 현상이 발생하고 있다. 귀농·귀촌 가구 수는 2001년 900여 가구에서 계속적으로 증가하여 2013년에는 3만 2천여 가구로 나타났다. 따라서 농촌경제연구원은 2020년 농촌의 인구수가 9.8백만 명이 될 것으로 예측하고 있다.¹⁶⁾



[그림 2-14] 고령화된 읍면지역의 분포
출처 : 한국농촌경제연구원(2012, p.170)



[그림 2-15] 시도별 귀농가구 현황
출처 : 노재선 외(2013, p.205)

□ 농촌의 경제활동 양극화 및 다각화

한편 농촌의 경제활동은 양극화 및 다각화되고 있다. 먼저 농가소득이 정체되면서 도농간 소득격차가 확대되고 있다. 농가소득이 2000년에는 2천3백만원으로 전국 근로가구 대비 80.5%였던 반면, 2013년에는 3천5백만원으로 근로가구 대비 62.5%로 도농간 소득격차가 확대된 것으로 나타난다.¹⁷⁾

15) 농림축산식품부(2014a), 「제 3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획」, p.3.

16) Ibid., p.3.

17) Ibid., p.4.

또한 농가의 규모화가 진전되는 한편, 고령화 등으로 소규모 농가도 지속적으로 증가하면서 농가간의 양극화 문제가 발생하고 있다. 즉, 규모화 된 선도경영체가 성장해감으로써 농가 내부에서도 양극화가 진전되고 있다. 경작의 규모가 큰 3ha이상 경작하는 농가가 6.25%에서 8.6%로 증가하였고, 규모가 작은 0.5ha이하로 경작하는 농가가 32.8%에서 42.2%로 증가하였다.¹⁸⁾

※ 농촌 경제활동 양극화

- 농가소득(근로가구 대비):('00)23백만원(80.5%)→('10)32백만원(66.8%)→('13)35백만원(62.5%)
- 농가비중(3ha이상/0.5ha미만) : ('00)6.25%/32.8% →('12) 8.6%/42.2%

출처 : 농식품부(2014a), p.4.

한편, 농사를 포기하는 자연탈농으로 인해 농림어업 취업자 수의 감소추세가 계속되고 있으며, 농가의 경제활동 다각화로 인한 농외소득이 증가하였다. 농림어업 취업자 수는 2009년 1백5십6만여명이었으나 2013년에는 1백4십2만여명으로 줄어들었으며, 농외소득 비율은 2011년 43%에서 2013년 45.5%로 증가하였다. 특히 6차 산업과 함께 농촌체험마을, 농촌민박 등의 본격 추진 등 다양한 경제활동이 확대되고 있다.¹⁹⁾

※ 농어촌 경제활동 다각화

- 농림어업 취업자수 : ('08)1,569천명 → ('13)1,426천명
- 농가소득 중 농외소득 비중 : ('11) 43% → ('12) 43.8% → ('13) 45.5%
- 농촌체험마을(개소수) : ('09) 544개소 → ('13) 803개소
- 농촌민박 : ('09) 16,681개소 → ('13) 24,122개소

출처 : 농식품부(2014a), pp.4~6.

□ 농촌 정주여건 변화

농촌은 넓은 면적과 적은 인구라는 지역 특성상 의료·교육·문화 등 정주인프라가 미흡하다. 특히 농촌 내에서도 읍면 소재지 등 중심지는 발전해왔으나 이에 비해 접근성이 좋지 않은 오벽지마을은 과소화가 심화되고 있다. 가구 수가 20호 미만인 마을인 과소화마을은 2005년 2,048개소에서 2010년 3,091개소로 증가하였다.²⁰⁾

농식품부 뿐만 아니라 범부처가 지속적으로 농촌의 정주여건 개선을 위해 힘써왔으

18) 농림축산식품부(2014a), 「제 3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획」, p.4.

19) Ibid., pp.4~6.

20) Ibid., p.4.

며, 2010년부터는 포괄보조제 도입으로 농어촌 공간 및 기초인프라 개선을 확대하고 있다. 그럼에도 불구하고 도-농간 격차가 여전하며, 특히 석면슬레이트, 노후주택, 상하수도, 도시가스 등 체감도가 높은 기초인프라가 미흡하다. 2012년 기준 상수도 보급률은 전국이 95.1%인 것에 비해, 먼지역에서는 62.2%이며, 도시가스 보급률은 전국 59.5%인 것에 비해 먼지역에서는 10.2%로 매우 저조하다.²¹⁾

특히 인구 감소와 고령화로 인해 지속적으로 낙후지역이 발생하고 있으며, 이러한 지역에서는 주민들의 소득도 높지 않아 정비 및 개선의 가능성도 낮다. 낙후지역에 주로 분포하는 빈집, 노후 슬레이트 주택은 농촌 주거환경을 해치는 주요 요인으로 마을 경관 뿐만 아니라 농촌에 대한 전체적인 이미지를 훼손하기도 한다.

읍면당 평균 빈집 수(단독주택으로 12개월 이상 빈집)는 2005년 69.7호에서 2010년 86.1호로 전반적으로 증가하였고 있다. 특히 고령화 정도가 심한 읍면일수록 빈집은 더욱 늘고 있는데, 2000년 기준 초고령 읍면의 경우, 2010년 평균 빈집 수가 90.1호로 타 읍면보다 더욱 많은 수가 분포하였다. 초고령 읍면은 가구 100호당 빈집 수 역시 8.0호로서 전체 평균(3.6호)를 크게 상회하는 것으로 집계되었다.²²⁾ 이러한 빈집 증가는 마을 전체 주거환경에 영향을 주어 고령이나 빈곤층과 같은 취약계층 뿐만 아니라 농촌 주민 전체 삶의 질에 영향을 미칠 수 있는 중요한 문제이다.

□ 농정패러다임의 변화²³⁾

세계경제 불안 및 저성장, 기후변화 등 대외적 여건과 국민의 고차원적 욕구 표출, 그리고 농업인구의 고령화·과소화 등 내부적 여건 변화를 반영하여 농정 패러다임의 전환이 요구되고 있다.

먼저 농정목적은 국민 행복시대를 맞아 농업인의 아이디어와 잠재력이 극대화될 수 있도록 효율성과 농업인 행복을 동시에 추구하고자 하며, 농촌인력의 고령화 등에 대응하여 농정대상의 범위를 개별 경영체 중심에서 지역공동체와 네트워크로 확대하고자 한다. 또한 정책내용에 있어서도 ICT·BT 및 이종산업간 융복합 활성화 추세에 맞추어 농업·식품의 개별적 접근에서 생산·가공·관광 등이 융합된 6차산업 중심으로 통합적 접근을 시도하

21) 농림축산식품부(2014a), 「제 3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획」, pp.5~6.

22) 성주안박시현(2012), “농어촌 마을의 정주 여건과 재정비 방향”, p.12.

23) 농림축산식품부(2013), 「2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」, pp.13~20.

고 있다. 접근방법에 있어서도 농업의 경쟁력이 아이디어·창의력 및 지역특성 등에 크게 좌우되는 점을 감안하여 중앙정부 주도를 벗어나 지역·주민참여와 책임을 강조하고 있다.

이러한 농정패러다임의 변화와 함께 2013년 제시된 새로운 농정 추진방향 중에 농업·농촌 자원·경관 보전과 중요 농업유산 관리를 위한 환경보전이 주요 내용으로 포함되어 있다.

이제까지 농업·농촌에 대한 개발중심의 농정으로 인해 농업인 및 국민의 농업·농촌 자원·경관 보전에 대한 인식 기반이 미흡하였다. 정부도 농업·농촌 자원·경관 보전의 중요성에 대한 이해를 돕기보다는 설득에 치중하여 왔다.

하지만 국민의 삶의 질 중시에 따른 여가·문화 등에 대한 관심의 증대는 농업·농촌 고유의 자원에 대한 새로운 접근방식을 요구하고 있으며, 따라서 농촌의 계획적 정비, 농업·농촌 자원·경관·생태·환경 등 농촌다움의 보전을 통해 삶터·쉼터로서의 기능 강화가 필요하게 되었다. 또한 도시민 등 국민의 농업·농촌 자원보전에 대한 인식 제고 등을 위해 체험형 교육도 확대되어야 한다.

□ 농촌의 다양한 가치에 대한 인식 확산

삶의 질을 중시하는 가치관의 확산과 건강·휴양 등 고차원적 욕구의 증가는 우리 농업·농촌 발전에 좋은 기회로 작용하고 있다. 즉 건강·환경 등에 대한 소비자의 관심 증가로 기능성·고품질·친환경 농산물 수요가 증가하고 있으며, 쉼터, 삶터 및 일터로서의 농촌의 역할에 대한 기대 상승과 귀농·귀촌 및 도농교류 활성화는 새로운 활력 창출을 기대할 수 있다.²⁴⁾

이렇게 자연친화적인 삶을 추구하고, 건강·휴식·치유의 공간으로서 농촌에 대한 국민적 기대가 상승함에 따라 농촌의 다양한 가치에 대한 인식이 확산되고 있다. 특히 농촌 어메니티와 생태·문화적 가치에 대한 관심이 증대되고 있다. 이에 따라 농촌 주민들도 농업 유산 등 지역 고유의 유무형 자원의 발굴·전승과 같이 지역발전에 대한 관심을 기울이고 있으며 주민이 인식하는 농촌 생활 만족도 크게 증가하고 있다.

또한 축사·공장 등의 난개발과 농업 폐기물의 처리 등 환경과 경관에 대한 농촌의 주민 인식 및 관리가 부족한 상황을 개선하기 위해 정부는 2012년 국가중요농어업유산제도를 도입하고 경관관리 정책을 확대함으로써 농촌의 경관 개선을 위해 힘쓰고 있다.

24) 농림축산식품부(2013), 「2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」, p.12.

2) 농촌 경관관리의 필요성

국토환경의 품격향상 및 경쟁력 제고를 위해 종합적이고 체계적인 국토경관 관리체계 마련을 위해 2013년 경관법이 전면 개정되었다. 따라서 국토차원에서 경관관리 정책이 추진되기 시작하였고 이와 함께 국토경관이라는 용어가 본격적으로 사용되었다.

국토경관이란 국토의 경관을 말하는 것으로, 국민의 삶의 질 향상에 대한 요구가 증대되면서 아름답고 쾌적한 국토환경 조성에 대한 관심이 높아짐에 따라 국토경관, 그리고 국토경관의 관리에 대한 관심과 중요성이 대두되었다.

우리의 국토경관은 구체적으로 백두대간을 주축으로 하는 산줄기와 물줄기, 동서남해의 해안선과 도서에 펼쳐진 자연경관, 농촌경관, 역사경관, 도시경관을 포괄한다.²⁵⁾ 특히 농촌경관은 국토경관의 한 유형이면서도 자연경관, 역사경관의 특성을 모두 포함하는 복합적인 경관으로서 우리 민족의 정체성이나 고유한 사회문화적 특성을 담고 있는 중요한 자원이라 할 수 있다.

그러나 농촌은 인구 감소와 고령화로 인해 지속적으로 낙후지역이 발생하고 있으며, 이러한 지역에 주로 분포하는 빈집, 노후 슬레이트 주택은 농촌 주거환경을 해치는 주요 요인이며 동시에 마을 경관뿐만 아니라 농촌에 대한 전체적인 이미지를 훼손하고 있다. 하지만 낙후지역의 주민소득 수준은 낮고 고령인구가 많아 환경정비 및 개선의 여지도 거의 기대하기 어렵다.

한편으로는 도시의 높은 지가와 계속되는 개발압력은 상대적으로 지가가 낮은 도시 인근의 농촌을 개발가능한 유보지로 인식하는 경향이 점차 강하게 나타나고 있다. 이에 따라 교통이 편리하고 지형이 완만한 지역에서는 소규모의 개발행위가 무분별하게 발생하면서 기존 농촌의 거주환경을 파괴하거나 농촌경관의 훼손을 야기하고 있다.

하지만 한편에서는 지속적으로 아름답고 쾌적한 환경에 대한 요구와 국민 삶의 질 증시에 따라 여가나 문화에 대한 관심이 증대되면서 농업이나 농촌 고유의 문화나 역사, 자연자원에 대한 가치를 재인식하는 등 농업이나 농촌에 대한 새로운 시각과 접근방식이 요구되고 있다.

25)(사)대한지리학회(사)대한국토도시계획학회(사)한국조경학회(사)한국경관학회, “국토경관정책 수립을 위한 선언문”, 「4대학회 연합 국토경관정책심포지엄 자료집」(2014.09.26.)

특히 불안한 세계경제 속에 저성장시대가 도래하고 기후변화 등의 이슈가 중요시되는 대외적 여건과 국민들의 삶의 질 향상에 대한 요구, 그리고 농촌인구의 고령화 및 과소화 등 내부적 여건 변화에 따라 국내 농정 패러다임도 전환의 시점을 맞이하고 있다. 이제까지 농촌에서도 국토와 마찬가지로 개발중심의 농정으로 인해 농업 또는 농촌의 자원 및 경관에 대한 관리나 보전의 관점은 상대적으로 사소한 부분에 불과하였다. 하지만 2013년 제시된 새로운 농정 추진방향 중에 농업·농촌 자원·경관 보전과 중요 농업유산 관리를 위한 환경보전이 주요 내용으로 포함되면서 중요한 이슈로 주목받기 시작하였다. 이것은 국내 농정 패러다임의 중요한 변화이며, 국토정책의 패러다임이 관리 또는 재생의 패러다임으로 변화하고 있는 최근의 흐름과도 무관하지 않을 것이다.

이러한 시기에 아름답고 쾌적한 국토경관을 형성하는데 이바지할 수 있도록 농촌경관도 기존의 방식에서 한 단계 더 나아가 체계적인 관리가 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 기존의 농촌 경관관리 수단으로서 법·제도뿐만 아니라 이러한 관리수단을 운영하는 주체와 관련 예산 등 경관관리체계를 종합적으로 검토하여 새로운 농정 및 국토정책 패러다임에 적합한 농촌 경관관리 방향을 모색해야 한다.

제3장 국내 농촌 경관관리 관련 법제도 현황

1. 국토이용 관련 법제도
2. 농촌개발 및 정비 관련 법제도
3. 경관관리 관련 법제도
4. 소결

1. 국토이용 관련 법·제도²⁶⁾²⁷⁾

농촌 토지이용에 관련된 법은 크게 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「농지법」, 「산지관리법」으로 나누어 볼 수 있으며, 이러한 법률은 주로 농림지역과 관리지역을 포함하는 농촌의 토지이용 및 개발행위에 관한 내용을 담고 있다. 이 중 경관에 직접적인 영향을 줄 수 있는 「국토계획법」 상 용도지역·지구제, 개발행위허가제도 등 비시가화지역의 토지이용계획 수단들을 살펴보고, 「농지법」, 「산지관리법」에서는 각종 전용허가제도 등을 살펴보았다. 추가적으로 농촌 건축물 관련 제도 및 설치기준을 검토하였다.

[표 3-1] 국토이용 관련 법 제도 종합

법	제도
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	용도지역제
	지구단위계획
	개발행위허가제
	성장관리제도
농지법	농업진흥지역 (농업진흥구역, 농업보호구역)
	농지전용 (허가, 협의, 신고)
산지관리법	보전산지
	산지전용허가

26) 본 절의 내용은 협동연구기관인 한국농촌경제연구원에서 작성한 내용을 바탕으로 재구성하였다.

27) 국토관리 차원에서 농촌의 토지이용 및 건축물 관련 법제도를 검토하기 위하여, 용도지역상 비도시지역과 도시지역 중에서 농촌의 경관적 특성이 나타나고 있는 녹지지역을 연구의 범위로 설정하였다. 녹지지역과 비도시지역을 포함하는 개념으로 '비시가화지역'이 있다.

1) 관련 법·제도 현황 및 경관관리의 한계

① 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 관련 제도

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 진행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하는 법이다(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제 1조). 이 법은 국토의 효율적 활용과 지속가능한 발전을 위하여 과거 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법을 통합하여 2002년 개편하였다. 주요 내용은 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 개발행위의 허가, 용도지역·용도지구 및 용도구역, 토지거래의 허가 등이며, 이를 통해 국토의 이용을 조장하고 규제하는 내용들을 담고 있다. 그 중 농촌 경관과 관련된 내용들은 다음과 같다.

□ 용도지역제

• 용도지역의 개요

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향 등을 고려하여 토지를 크게 도시지역과 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 4개 지역으로 구분하고 있다.

• 용도지역별 건축물 제한

건축물은 농촌 지역 경관에 영향을 주는 대표적인 인공시설물로, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 용도지역별 건축물의 밀도를 제한하고 있다. 비도시지역에 해당하는 생산 및 보전 관리지역과 농림지역, 자연환경보전지역은 건폐율과 용적률을 각각 20%와 80%이하로 제한하고 있으며, 계획관리지역의 경우에는 다른 관리지역들과는 달리 지구단위계획에 의한 계획적 개발의 인센티브를 부여하기 위해 건폐율과 용적률을 각각 40%와 100%이하로 허용하였다.

또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 각 용도지역별로 허용 가능한 건축물의 용도를 지정하고 있다. 농촌에 해당하는 용도지역에서는 업무시설, 위락시설을 제외한 대부분의 시설이 건축 가능하며, 경우에 따라 일부 제한 사항을 두고 있다. (자세한 내용은 부록 참조)

[표 3-2] 용도지역의 구분

용도지역	지정대상지역
도시지역	인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역
주거지역	거주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역
상업지역	상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역
공업지역	공업의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역
녹지지역	자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역
보전녹지지역	도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역
생산녹지지역	주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역
자연녹지지역	도시의 녹지공간의 확보, 도시확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발이 허용되는 지역
관리지역	도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리할 필요가 있는 지역
보전관리지역	자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
생산관리지역	농업·임업·어업 생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
계획관리지역	도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역
농림지역	도시지역에 속하지 아니하는 「농지관리법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역
자연환경보전지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역

출처: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 시행령을 바탕으로 한국농촌경제연구원 연구자 작성

[표 3-3] 용도지역별 건폐율과 용적률의 허용범위

	용도지역	건폐율	용적률
도시지역	주거지역	70	500
	상업지역	90	1,500
	공업지역	70	400
	녹지지역	20	100
비도시지역	계획관리	40	100
	생산관리	20	80
	보전관리	20	80
	농림지역	20	80
	자연환경보전지역	20	80

출처: 대한민국토도시계획학회(2009), 「비도시지역 체계적 관리방안」, p.20.

- 용도지역제의 문제점

먼저 난개발의 방지와 토지이용의 순화를 목적으로 하여 도입된 용도지역지구제를 통해서는 현대시대가 요구하는 토지이용의 복합화 및 고도화 등에 효율적으로 대응하기 어렵다는 점이다. 둘째, 관리지역의 세분을 통해 개발과 보전지역을 구분한 계획적 개발을 유도한다는 취지에도 불구하고, 지자체에서는 현재의 토지현황만을 기초로 세분을 추진하여 규모 있는 개발에는 한계가 있다. 셋째, 건폐율과 용적률에 있어 비도시지역 관련 용도지역별 법정 상한선이 너무 높아 지구단위계획을 통한 계획적 개발을 유도하기 어렵다. 넷째, 농산촌공간의 이분적 관리체계는 생산공간과 생활공간의 이원적인 정비를 가져오고, 이는 농산지와 취락의 부조화를 야기하고 있다²⁸⁾.

□ 지구단위계획²⁹⁾

- 지구단위계획 제도 개요 및 주요내용

지구단위계획은 도시·군계획 대상지역 일부의 토지 이용 합리화를 통해 그 기능을 증진시키고 미관을 개선하여 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획이다. 따라서 지구단위계획은 토지이용계획과 건축계획이 서로 환류 되도록 하는 중간단계의 계획으로서 평면적 토지이용계획과 입체적 시설계획이 서로 조화를 이루도록 수립하도록 하고 있다³⁰⁾.

2011년 4월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 개정으로 제1종 및 제2종 지구단위계획의 구분을 폐지·통합하고 구역지정대상을 확대하였다. 개정된 지구단위계획에서는 구역의 면적이 50% 이상 계획관리지역이 포함되고 나머지 용도지역이 생산관리지역 혹은 보전관리지역 등인 경우에도 구역 지정이 가능하도록 확대하였다. 다만, 국토교통부 훈령 제407호(2014.7.31.)에 따라 지구단위계획구역에 포함되는 보전관리지역의 면적은, “①전체 지구단위계획구역 면적이 10만㎡ 이하인 경우는 전체 지구단위계획구역 면적의 20% 이내이고 ②전체 지구단위계획구역 면적이 10만㎡를 초과하는 경우에는 전체 지구단위계획구역 면적의 10%”이어야 한다는 조건을 명시하였다. 이러한 구역은 당해 구역의 중심기능에 따라 주거·산업유통·관광휴양·복합기능 등으로 구분하고 있다.

28) 대한민국토도시계획학회(2009), 「비도시지역 체계적 관리방안」, pp.68~69.

29) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 개정([시행 2012.4.15] [법률 제10599호, 2011.4.14, 일부개정])에 따라 제1종 지구단위계획과 제2종 지구단위계획의 구분이 폐지되었다.

30) 서울시 도시계획포털 도시계획소개 http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/sub1/sub1_3.jsp. (검색날짜:2015.6.29.)

[표 3-4] 도시지역 외 지구단위계획구역의 유형 구분

	내용	세부 내용
주거형	주민의 집단적 생활근거지로 이용되고 있거나 이용될 아래의 지역으로서 계획적인 개발이 필요한 경우	① 토지이용현황 및 추이를 감안할 때 향후 5년내 개발수요가 크게 증가할 것으로 예상되는 지역 ② 주택이 소규모로 연담화하여 건설되어 있거나 건설되고 있는 지역 ③ 도로·상하수도 등 기반시설과 개발여건이 양호하여 개발이 예상되는 지역 ④ 댐건설·공유수면매립 등 공공사업의 시행으로 인하여 이주단지를 조성할 필요가 있는 지역
산업유통형	다음의 시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우. 이전 제2종 지구단위계획에서는 산업형과 유통형으로 분리되었으나 개정안에서는 산업유통형으로 통합됨	① 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 농공단지 ② 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 공장과 이에 부수되는 근로자 주택 ③ 「물류정책기본법」에 따른 물류시설 ④ 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」에 따른 물류단지 ⑤ 「유통산업발전법」에 따른 집배송시설과 공동집배송센터 및 공동집배송센터개발촉진지구 ⑥ 「유통산업발전법」에 따른 대규모점포 ⑦ 기타 농어촌관련시설(도시·군계획시설로 설치 가능한 것을 제외한다)
관광휴양형	다음의 시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우	① 「관광진흥법」 제3조제1항제2호부터 제7호까지의 규정에 따른 관광사업을 영위하기 위하여 설치하는 시설 ② 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설 ③ 「농어촌정비법」 제2조제16호 가목 및 나목의 사업을 영위하기 위한 시설
특정형	다음의 시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우	① 2002. 12. 31. 이전에 종전의「국토이용관리법」에 따른 지정된 준도시지역안의 시설용지지구(법 부칙 제15조제2항에 따라 도시·군계획시설로 보는 시설용지지구를 제외한다)안에 설치하는 시설로서 (1)부터 (3)까지에 해당하지 아니하는 것 ② (1)부터 (3)까지에 해당하지 아니하고 도시·군계획시설로 설치할 수 없는 시설로서 시장·군수가 당해 지역의 발전 등을 위하여 필요하다고 인정하는 것
복합형	(1)부터 (4)까지의 지구단위계획 중 2 이상을 동시에 지정하는 경우	

출처: 국토교통부 훈령 제407호, 「지구단위계획수립지침」을 바탕으로 한국농촌경제연구원 연구자 작성

• 지구단위계획 제도의 문제점

지구단위계획이 개정되기 이전 비도시지역의 개발계획인 제2종 지구단위계획은 다음과 같은 문제점을 가지고 있었다. 첫째, 면적 기준이 획일적으로 적용되어 토지의 공간적 특성을 고려하기 어렵다. 제2종 지구단위계획으로 설정할 수 있는 계획관리지역의 규모는 3만 m²(아파트·연립주택 포함시 10,000~30,000m²)이상으로, 지정 대상지가 일부 도시에 한정될 가능성이 클 뿐만 아니라, 구역 외 계획관리지역의 경우 토지 관리에 어려움이 있을 수 있다. 둘째, 기반시설부담에 대한 인센티브 부여로 인하여 해당 지역의 주거의 질이 하락할 수 있으며, 기존시가지보다는 교외지역에 대한 개발에 집중될 수 있다는 문제

이다. 마지막으로, 녹지의 개발을 제한하기 위한 법률적, 제도적 기반이 미미하다는 한계가 있으며, 이에 따라 지구단위계획이 신규 개발을 위한 계획으로 무분별하게 활용되는 문제가 증가하고 있다³¹⁾.

최근 개정된 지구단위계획 제도는 투자촉진을 이유로 각종 규제들을 완화하고 있는데, 결국 도시적 토지이용 수요에 맞추어 농어촌 지역의 무분별한 개발을 가중시킬 수 있다는 문제를 여전히 가지고 있다. 구체적으로는, 현재 비도시지역에서 지구단위계획을 수립할 때, 계획관리지역이 전체 면적의 50% 이상인 경우 생산관리지역을 일부 포함할 수 있도록 하고 있으나, 앞으로는 계획관리지역이 전체 면적의 50% 이상인 경우 보전관리지역도 공원·녹지로 계획하여 최대 20%까지 포함 가능해지도록 시행령이 개정되었다. 이로 인해 농촌지역이 다시 난개발에 위험에 처해질 수 있다는 의견이 대두되고 있다.

□ 개발행위허가제

• 개발행위허가제 개요 및 주요내용

개발행위허가제는 1993년 「국토이용관리법」 개정을 통해 비도시지역의 토지이용 규제가 크게 완화된 이후 나타난 수도권을 비롯한 전 국토의 총체적인 난개발을 방지하게 위하여 도입되었다. 2000년 「도시계획법」 개정에 의해 도시지역에 대해서만 최초로 도입되었고, 2003년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제정을 통해 비도시지역에도 적용되기 시작하였다.

특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가를 받아야 하는 개발행위로는 ①건축물의 건축 또는 공작물의 설치, ②토지의 형질 변경(경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질 변경은 제외), ③토석의 채취, ④토지 분할(건축물이 있는 대지의 분할은 제외), ⑤녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위 등이 있다. 또한 예외적으로 재해복구나 재난수습을 위한 응급조치, 「건축법」에 따라 신고하고 설치할 수 있는 건축물의 개축·증축 또는 재축과 이에 필요한 범위에서의 토지의 형질 변경(도시·군계획시설사업이 시행되지 아니하고 있는 도시·군계획시설의 부지인 경우), 그 밖에 대통령령으로 정하는 경미한 행위에 대해서는 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있다.

31) 김은란 외(2013), 「비시가화지역 성장관리제도 효율적 운용방안 연구」, p.80.

- 용도지역별 개발행위허가 규모 및 절차

용도지역별 개발행위허가의 규모를 살펴보면, 관리지역과 농림지역에서는 3만㎡ 미만, 자연환경보전지역에서는 5천㎡미만의 개발행위는 별도의 지구단위계획 등에 의하지 않고 개발행위허가신청을 할 수 있다. 이 때 개발행위허가의 대상인 토지가 둘 이상의 용도지역에 걸치는 경우에는 각각의 용도지역에 위치하는 토지 부분에 대해 해당 용도지역의 개발행위 규모에 관한 규정을 적용한다. 다만, 개발행위허가 대상인 토지의 총면적이 해당 토지가 걸쳐 있는 용도지역 중 개발행위의 규모가 가장 큰 용도지역의 개발행위 규모를 초과해서는 안 된다.

[표 3-5] 개발행위허가 규모

구분		면적규모
도시지역	주거지역·상업지역·자연녹지지역·생산녹지지역	1만㎡ 미만
	공업지역	3만㎡ 미만
	보전녹지지역	5천㎡ 미만
관리지역		3만㎡ 미만
농림지역		3만㎡ 미만
자연환경보전지역		5천㎡ 미만

출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제 55조 1항 을 바탕으로 한국농촌경제연구원 연구자 정리

이와 같은 개발행위에 대하여 허가를 받고자 하는 경우, 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보·위해방지·환경오염방지·경관·조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출해야 한다.

- 개발행위허가제의 문제점

개발행위허가제는 개별적인 개발행위에 대하여 검토하고 허용 여부를 결정함으로써 난개발을 방지하고자 하는 제도이다. 그럼에도 불구하고 계획의 부합성, 기반시설의 설치 여부, 주변 경관과의 조화 등 불명확하고 추상적인 기준들이 포함되어 있어 개발행위허가 여부를 명확하게 판단하는 것이 어렵다. 또한 기존 대지에서의 건축을 개발행위허가의 대상에서 제외하여 건축허가에 적용하고 있다. 이러한 관점에서 보면 용도지역에서 허용하고 있는 개발행위를 사실상 모두 허용하게 됨으로써 난개발 방지의 효과가 미흡하다는 평가를 받고 있다.

또한 비도시지역 범주 하에 대도시 주변 지역과 농촌에 같은 기준이 적용되고 있어,

농촌의 경우 주택, 농업시설 등의 건축허가를 규제하는 결과가 나타났고, 이는 영농활동에 불편을 주게 된다. 뿐만 아니라 개발행위허가제도의 운용에 대한 지원체계나 매뉴얼이 부재하여 제도가 비체계적으로 운용되고 있으며, 운용인력의 전문성이 매우 낮다는 측면에서 문제가 있다³²⁾.

□ 성장관리제도

• 성장관리제도 개요 및 주요 내용

도시성장관리 측면에서 국토 면적의 89%를 차지하는 비시가화지역에 대한 합리적 관리의 필요성이 증대되고 있다. 또한 기존 농촌 토지이용 제도적 수단의 한계를 극복하기 위해 상향식 성장관리방안이 대두되었다. 이러한 배경에서 비시가화지역의 토지이용을 합리적으로 관리하기 위해 여러 사전연구를 바탕으로 2013년 성장관리방안을「국토계획법」에 도입하였다.³³⁾

성장관리방안은 「성장관리방안수립지침」에 의거하여 미래의 개발행위를 예측하고, 이에 대한 계획적 개발 및 관리방향을 제시하는 ‘유도적’ 성격의 계획으로 규정되어 있다(국토교통부 훈령 제335호, 2014.1.17. 제정). 즉, 개발압력이 높아 무질서한 개발이 우려되는 지역 등을 대상으로 해당 지자체장이 ‘성장관리지역’을 지정하고, ‘성장관리방안’을 자율적으로 수립하는 계획을 의미한다. 이때 성장관리지역은 계획적 토지이용을 위해 유보용도를 중심으로 다음의 어느 하나에 해당하는 지역을 성장관리구역으로 설정하도록 하고 있다(국토계획법 시행령 제56조의2).

※ 성장관리지역 지정 지역 제56조2

1. 개발수요가 많아 무질서한 개발이 진행되고 있거나 진행될 것으로 예상되는 지역
2. 주변의 토지이용이나 교통여건 변화 등으로 향후 시가화가 예상되는 지역
3. 주변지역과 연계하여 체계적인 관리가 필요한 지역
4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지에 준하는 지역으로서 도시·군계획조례로 정하는 지역

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.6.29.)

성장관리방안은 아래 5가지 사항 중 최소 2가지 이상의 사항을 포함하여 수립해야 하는데, 첫째, 도로, 공원 등 기반시설의 배치와 규모에 관한 사항, 둘째, 건축물의 용도 제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률에 관한 사항이 의무적으로 포함되어야 한다(성장관리

32) 김은란 외(2013), 「비시가화지역 성장관리제도 효율적 운용방안 연구」, p.83.

33) 여기서 말하는「비시가화지역 성장관리방안」은 기확정된 계획을 반영하는 것이 아니라 미래의 개발행위를 사전적으로 예측하여 유도하는 계획이다.

방안을 수립한 지역의 경우 해당 지방자치단체의 조례로 125퍼센트 이내에서 완화). 셋째, 건축물의 배치·형태·색채·높이, 넷째, 환경관리계획 및 경관계획, 다섯째, 그 밖에 난개발을 방지하고 계획적 개발을 유도하기 위하여 필요한 사항 등은 수립권자가 자율적으로 판단하여 성장관리방안에 포함시킬 수 있다.

- 성장관리제도 수립절차

성장관리방안 수립은 먼저 기초조사를 실시한 후 성장관리방안을 입안하는데, 이 과정에서 주민·지방의회의 의견을 청취하여 필요할 경우 성장관리방안 내용에 반영한다. 이후 관계기관 협의를 거치고, 시·군 도시계획위원회의 심의를 거쳐 성장관리방안 결정 및 고시를 하고 일반에게 열람하도록 하고 있다.

- 성장관리제도의 문제점

성장관리방안은 역시 기존 제도와 마찬가지로 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 성장관리의 핵심이 지속가능한 개발임에도 불구하고 결국 토지 개발 수요에 부응하는 신규 개발지 제공에 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 둘째, 성장관리구역 경계 설정에 있어 현재 제시하는 기준인 인구 및 개발행위건수, 지가변화율 등은 MAUP(Modifiable Aerial Unit Problem) 관련한 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 즉, 설정 구역의 크기에 따라 선정 기준값이 다르게 산출될 수 있다. 셋째, 설정된 성장관리구역을 통해 비시가화 지역의 지속가능성을 얼마나 담보할 수 있는지를 파악할 수 없다는 점을 들 수 있다. 현재 제도 상에서는 성장관리구역을 통해 미래의 개발 행위가 지역의 지속가능성을 얼마나 상승 혹은 감소 시켰는지에 대한 구체적인 근거 설정이 없기 때문이다. 즉, 미래의 상황을 파악하여 난개발을 방지하는 계획을 수립하는 것이 목적임에도 불구하고 현재의 상황만을 통해 분석하여 설정하고 있다. 따라서 향후 성장관리구역을 통해 발생할 수 있는 공간의 변화를 고려할 필요가 있다. 넷째, 보전용도 중 생산녹지지역이나 보전관리지역도 소규모 개발행위가 발생할 수 있는 곳임에도 불구하고 성장관리구역 지정에 빠져 있다는 점을 문제점으로 들 수 있다³⁴⁾.

구체적으로는 현행 제도에서는 계획관리지역에서 판매시설을 건축할 수 없었으나, 앞으로 지자체가 성장관리방안을 마련할 경우 바닥면적 3,000㎡ 미만의 판매시설을 건축할 수 있게 됨에 따라 비교적 대규모 건축물이 비도시지역에 조성가능하게 되었다.

34) 김은란 외(2013), 「비시가화지역 성장관리제도 효율적 운용방안 연구」, pp.63~65.

② 농지전용제도

「농지법」은 농지의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정함으로써 농지를 효율적으로 이용하고 관리하여 농업인의 경영 안정과 농업 생산성 향상을 바탕으로 농업 경쟁력 강화와 국민경제의 균형 있는 발전 및 국토 환경 보전에 이바지하는 것을 목적으로 제정되었다(농지법 제1조).

□ 농업진흥구역과 농업보호구역의 지정

「농지법」에서는 농업진흥구역과 농업보호구역을 지정하여 농지를 효율적으로 운용하고자 하고 있다. 농업진흥구역은 농지조성사업 또는 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역으로서 농업용으로 이용하고 있거나 이용할 토지가 집단화되어 있는 지역 혹은 이 외의 지역으로서 농업용으로 이용하고 있는 토지가 집단화되어 있는 지역을 의미한다. 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질 보전 등 농업 환경을 보호하기 위하여 필요한 지역을 의미한다. 이러한 지역들은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역을 대상으로 하지만, 특별시의 녹지지역은 제외한다(농지법 제29조). 따라서 「농지법」은 농촌의 가장 두드러진 경관을 형성하는 농업 활동에 관련한 법이라고 할 수 있다.

농업진흥구역 및 농업보호구역에서는 기본적으로 농업 생산 또는 농지 개량과 직접적으로 관련되지 아니한 토지이용행위를 할 수 없도록 되어 있지만 예외조항(부록 참조)을 두어 가능하도록 하고 있다.

□ 농지전용허가 제도

농지법에서는 농업적 농촌 경관을 변화시키는 행위, 즉 농지전용에 대해 허가를 받도록 하고 있다. 즉, 농지전용허가제도는 농지를 농업생산이나 농지개량 외의 다른 용도로 사용하기 위하여 농림수산물부장관의 허가를 받도록 하는 제도로써, 1972년 제정된 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」에 의해 도입되었다. 이는 도시화 및 산업화 등으로 인한 개발 압력에 의해 농지가 개발될 수밖에 없는 상황에서 우량농지를 보전하고 농지의 오염과 훼손, 무질서한 전용과 난개발을 방지하기 위한 것이다.

「농지법」 제34~43조에서는 농지를 전용하기 위한 방법을 전용 허가, 협의, 신고 등으로 구분하고 있다. 농지전용 허가를 받기 위해서는 전용목적, 사업시행자 및 시행기간,

시설물관리·운영계획, 해당 농지의 소유권 입증 서류 등 관련 서류와 함께 농지전용허가신청서를 해당 농지의 소재지를 관할하는 시장·군수 또는 자치구청장에게 제출해야 한다. 시장·군수 등은 이에 대한 심사 후, 그 결과를 신청자에게 통보하고, 농림축산식품부에 종합의견서를 제출해야 한다.

기본적으로 허가 및 협의권자는 농림축산식품부장관이나, 절차의 간소화를 위하여 규모에 따라 시도지사, 시장·군수구청장에게 위임하고 있다. 즉, 농업진흥지역 내 3만 m² 이상은 농림축산식품부장관, 3,000~3만 m²는 시도지사, 3,000m² 이하는 시장·군수구청장이 권한을 갖으며, 농업진흥지역 외 20만 m² 이상은 농림축산식품부장관, 3만~20만 m²는 시도지사, 3만m² 이하는 시장·군수구청장이 권한을 갖는다.

- 농지전용 협의

농지전용 협의는 사전에 농지전용 협의를 통하여 농지전용 허가를 대신하는 것으로, 다음 두 가지 경우에 적용된다. 첫째는 개발을 위한 토지이용계획 수립 시 해당 지역 내 농지 전체를 대상으로 전용에 대한 일괄협의를 하는 것이고, 둘째는 다른 법률에 의한 인허가 시 의제처리하는 경우이다.(부록 참조)

- 농지전용 신고

농지전용 신고는 신고만으로 농지를 전용할 수 있도록 한 제도로써, 농업진흥지역 안의 경우 1,500m² 이하의 농산물 건조보관시설과 탈곡장·잠실·잎담배건조장·농업자재보관시설·농업관리사, 3천m² 이하의 농수산업 시험·연구시설, 농업진흥지역 밖의 경우 660m² 이하의 농업인주택, 1,500m² 이하의 농업용시설, 7천m² 이하 축산시설, 3,300m² 이하의 농수산물 유통·가공시설, 어린이놀이터·마을회관 등 농업인 공동편의시설, 7천m² 이하의 농수산물 관련 연구시설과 양어장·양식장, 1,500m² 이하의 어업용 시설 등을 설치할 경우 신고에 의해 농지를 전용할 수 있다. 일부 시설에 대해서는 도시지역·계획관리지역·개발진흥지구 외의 용도지역에서의 농지전용을 제한하고 있다.

- 농지전용허가제도 완화

농지전용허가제도는 2000년대 들어와 규제가 점차 완화되는 경향을 보이고 있다.³⁵⁾ 2002년 3월 개정 시 농식품부 장관의 허가협의 권한 위임 범위의 확대, 축사 및 양어·양식장의 농지전용 신고 면적 확대, 농업진흥지역 내 설치 허가 시설물의 확대 등이 있었

35) 박석두 외(2013), 「농지전용의 원인과 영향에 관한 연구」, pp.17~19.

고, 2006년 1월에는 농업진흥지역과 관련하여 해제 규모의 확대, 설치 허용 규모 및 시설 확대, 허가 위임범위의 확대, 농업진흥지역 내외의 축사 시설물에 대한 규제 완화 등이 있었다.

2007년에 이르러 규제 완화가 더욱 활발하게 진행되었는데, 2007년 7월에는 축산물 생산시설 부지를 농지 범위에 포함시킴으로써 전용 없이도 농지에 축사를 설치할 수 있게 되었고, 2008년 6월에는 농업진흥지역 해제 시 대체지정제도가 폐기되었으며, 2009년 11월에는 영농여건 불리 지역의 농지와 관련하여 비농업인 소유 가능, 신고를 통한 전용 등이 가능해졌고, 간이저온저장고 부지가 농지 범위에 포함되도록 하였다. 2012년 7월에는 농지 범위에 곤충사육사 및 부속시설 부지가 포함되었고, 농업진흥구역에 곤충사육사, 어업인주택, 보건지소, 무인기상관측시설 등의 설치가 가능하게 되었다.

이러한 규제 완화의 내용은 크게 농지전용 허가 권한의 위임 범위가 확대, 축사 등 축산물 생산시설에 대한 규제 완화, 농업진흥지역과 농업보호구역에서의 행위제한 완화, 농지전용 신고의 대상과 규모 확대 등으로 정리할 수 있다.

• 농지전용제도의 문제점

농지전용제도의 운용과 관련하여 문제점은 크게 두 가지를 들 수 있다. 먼저 관련 규제가 지속적으로 완화되고 있다는 것이다. 특히, 우량농지라 할 수 있는 농업진흥지역 및 농업보호구역에서의 규제 역시 점차 완화되는 것이 문제이다. 예를 들어 농업인의 주택은 물론, 농축수산물시설, 공동생활시설, 공용시설 등과 관련된 행위가 가능하며, 이를 위한 전용이 지속적으로 일어나고 있다. 더욱이 전용에 관련한 의제 처리가 많아져 전용 절차가 간편해 지고 있다. 또한 개인이 전원주택을 건축하기 위하여 농지를 전용할 경우, 「농지법」에 의거하여 농지 전용 허가를 득한 후 건축 허가를 받는 것이 순서이나, 최근에는 절차의 간소화를 통하여 건축 허가를 득하면 농지전용은 협의로 진행할 수 있다. 즉, 의제처리가 가능한 것이다. 이러한 의제 근거가 있는 개별 법률은 약 67개³⁶⁾에 달하여 해당 농지의 전용이 협의를 통해 쉽게 이루어지고 있다.

다음은 축사 등의 축산물 생산시설에 대한 규제가 완화됨으로써 농지의 감소는 물론, 환경 및 경관의 훼손 등의 문제가 발생하고 있다는 것이다. 2007년 이후 일정 규모 이하의 축산물 생산시설은 농지 설치가 가능하게 되었고, 그 규모도 점차 확대되고 있다.

36) 본 보고서의 부록(pp.295-296) 참조

③ 산지전용제도

「산지관리법」은 산지를 합리적으로 보전하고 이용하여 임업의 발전과 산림의 다양한 공익기능의 증진을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전과 국토환경의 보전에 이바지함을 목적으로 제정되었다(산지관리법 제1조).

□ 보전산지의 지정과 행위제한

「산지관리법」에서는 산지를 합리적으로 보전하고 이용하기 위해 보전산지와 준보전산지로 나누어 행위를 제한하고 있다. 보전산지는 다시 산림자원의 조성 및 임업경영기반 구축 등 임업생산 기능의 증진을 위한 임업용산지와 임업생산과 함께 재해 방지, 수원 보호, 자연생태계 보전, 자연경관 보전, 국민보건휴양 증진 등의 공익 기능을 위하여 필요한 공익용산지로 나눈다. 준보전산지는 보전산지 외의 산지를 의미한다. 이러한 보전산지에서는 국방·군사시설의 설치, 국토보전시설의 설치, 공용·공공용 시설의 설치 등을 위해 전용하는 것을 제외하고는 산지전용 또는 산지일시사용을 할 수 없다.

□ 산지전용제도

농지와 마찬가지로 산지의 경관적 변화를 가져오는 가장 중요한 제도적 요인은 산지전용이다. 산지 전용이란 조림, 숲 가꾸기, 임목의 벌채·굴취, 토석 등 임산물의 채취, 산지일시사용 외에 다른 용도로 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 것을 말한다(산지관리법 제2조제2호).

이러한 산지전용도 크게 허가와 신고로 이루어진다. 산지전용을 하려는 사람은 그 용도를 정하여 산지의 종류 및 면적 등의 구분에 따라 산림청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 변경허가를 받아야 한다(산지관리법 제14조제1항 본문).

• 산지전용허가 절차

산지전용허가 또는 변경허가를 받거나 변경신고를 하려는 사람은 산지전용허가신청서 또는 산지전용허가변경신고서에 관련 서류를 첨부하여 관할 행정청에 제출해야 한다. 다만, 변경신고를 하는 경우에는 그 변경사실을 증명할 수 있는 서류(토지등기부등본으로 확인할 수 없는 경우만 해당함)만 제출할 수 있다(산지관리법 시행령 제15조제1항, 산지관리법 시행규칙 제10조제1항, 제2항 및 별지 제3호서식, 별지 제4호서식).

- 산지전용제도의 문제점

산지는 「산지관리법」 제3조에 따라 공익기능을 향상시키는 방향으로 관리되어야 하나, 현행의 산지전용은 산지개발 및 훼손 등으로 영구히 상실되는 공익가치를 충분히 고려하지 못하고 있는 실정이다. 산림의 공익가치를 훼손한 자는 훼손된 산림을 복원할 책임을 지며, 훼손으로 인한 피해의 구제비용을 부담하여야 하나, 현행 산지관리법에서는 산지전용과 산지일시사용에 따른 산림훼손에 대해서 대체산림자원 조성에 드는 비용만을 부과하고 있기 때문에 전용에 법적 허가 기준만 맞는다면 규제할 수단이 없다. 그러나 이와 같은 산림전용의 비용부담 대비 토지가치 상승에 따른 이익이 커지는 구조적 상황에서 산지전용은 촉진시키나 그에 비해 공익가치를 회수하지 못하고 있는 실정이다.

④ 농촌 건축물 관련 제도 및 설치기준

□ 농가 주택 (농림어업인 주택, 농어촌 주택) 건축 기준

농림지역, 자연환경보전지역에 건축 가능한 농어가 주택은 「건축법 시행령」 별표 1의 제 1호에 따른 ‘단독주택’ 기준을 적용하며 현저한 자연훼손을 가져오지 않는 범위 안에서 건축하도록 명시되어 있다.

농업진흥지역, 보전산지에서의 농어촌 주택 또는 농림어업인 주택은 은 각각 「농지법」, 「산지관리법」에서 정하는 기준을 우선하고 있으며, 농지법과 산지관리법 상에 명시된 농림어업인 주택은 기본적으로 농림어업에 종사하는 세대가 거주하는 660㎡ 이내의 건축물과 부속 시설물로 정하고 있다.

또한 소득세법과 관련해서 양도소득세 비과세 대상 농어촌 주택 건설기준은 읍면지역에 위치한 대지면적 660㎡ 이내의 건축물로서 2억원 이하 주택으로 정하고 있으며 고향주택과 이농주택, 귀농주택의 경우도 소득세법 등을 통해 비과세 기준을 별도로 제시하고 있다.

한편, 면적 기준을 제외한 농가 주택의 세부적인 설계 기준에 대해서는 농식품부와 농어촌공사에서 “농촌주택 표준설계도”를 작성하여 보급하고 있다. 여기에는 농어촌 주택 신축을 위한 모듈화 된 26가지 배치도 유형을 포함하고 있으며,³⁷⁾ 연면적 약 40㎡부터 최대 150㎡ 까지 상세도면 및 설비배선도면을 제공하여 순 공사비 6천만원~2억6천만원

37) 농림축산식품부·한국농어촌공사(2014), 「농촌주택 표준설계도 이용안내서」

수준의 농촌주택 시공이 가능하도록 작성되어 있다. 표준설계도를 활용할 경우 인허가는 건축신고로 처리가 되므로 양질의 주택을 일반 건축물 보다 빠르고 효과적으로 시공할 수 있다는 장점을 갖고 있으나 선택한 표준설계도의 면적이나 평면구조, 입면형태를 임의로 바꾸는 것이 불가능하다는 단점을 갖고 있다.

□ 농업생산기반시설 설치 기준

「농어촌정비법」에 따른 ‘농업생산기반시설’에는 저수지, 양수장, 관정 등 지하수 이용시설, 배수장, 취입보, 용수로, 배수로, 유지, 도로(농로), 방조제, 제방 등의 시설물 및 그 부대시설과 농수산물의 생산·가공·저장·유통시설 등 영농시설을 말하며, 「농지법」과 「산지관리법」에 의해 면적 기준을 제한하고 있다.

기본적으로 국토계획법과 도시·군계획 조례에 따라 용도지역별로 영농시설의 설치 가능여부를 명시하고 있다. 보전녹지지역, 농림지역에서는 농업·임업·축산업용의 창고와 동물 및 식물관련시설(축사, 가축시설, 종묘시설 등)의 설치가 가능하며, 생산녹지지역, 자연녹지지역에서는 농업·임업 등과 관련한 창고, 동물 및 식물관련시설 이외에 도시·군계획조례가 정하는 바에 의한 판매시설(농수산물공판장, 농수산물직판장³⁸⁾)의 설치가 가능하다.

세부적인 농수산물의 생산·가공·저장·유통을 위한 영농시설에 대한 설치 면적기준은 「농지법」에 명시되어 있으며, 해당 시설의 농지전용과 관련하여 신고대상 시설의 범위와 설치자의 기준, 설치 규모 등을 농지법 시행령 제36조에 의해 규정하고 있다. 또한 산지관리법에는 보전산지에서의 임산물 및 농수산물 생산 및 가공, 보관시설에 관한 설치기준을 별도로 제시하고 있다.

[표 3-6] 관련법상 영농시설의 설치 기준

구분		농수산물 생산시설	농수산물 가공시설	농수산물 저장시설	농수산물 유통시설
농지법	농업진흥구역	가능 (온실, 비닐하우스, 축사, 간이퇴비장, 농막, 등)	-총면적 15,000㎡ 미만 가공·처리시설 가능 (미곡처리장의 경우 30,000㎡ 미만)	가능(농막, 간이저장소, 농산물건조보관시설 등) -농업법인 3,300㎡ 이하의 농산물건조보관시설	-30,000㎡ 미만 농산물의 집하·예냉·저장·선별 하는 산지유통시설
	진흥구역 밖 (농지전용신고대상영농시설)	- 세대당 1,500㎡ 이하(법인 7,000㎡ 이하)의 농산물 건조보관시설 - 세대당 3,300㎡ 이하의 농수산물 유통·가공시설(부대시설 포함) - 조합단체당 7,000㎡ 이하의 농수산물 유통·가공시설(부대시설 포함) - 세대당 1,500㎡ 이하(법인 7,000㎡ 이하)의 축산시설			

38) 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제 2조에 따른 농수산물공판장, 제 68조 제2항에 따른 농수산물직판장

산지 관 리 법	보전산지	-1만㎡ 미만의 임산물 생산시설 및 집하시설 -30,000㎡ 미만의 축산시설	-3,000㎡ 미만의 임산물 가공·건조·보관시설 -3,000㎡ 미만의 농수산물 창고 집하장 및 그 가공시설	-
-------------------	------	--	--	---

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.06.10.)

농지에 농축산물 생산시설³⁹⁾을 제외한 농축산업용 가공·저장·유통시설을 설치하기 위해서는 농지전용신고를 해야 한다. 이때 전용신고를 통해 농지를 전용한 사람은 농지의 보전관리 및 조성을 위한 부담금⁴⁰⁾을 지불하여야 하며, 농지전용신고 절차를 마친 후 전용 목적사업에 사용되고 있거나 5년 이내에 다른 목적으로 사용하려는 경우에는 용도변경 승인을 받아야 한다.

제35조(농지전용신고) ① 농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 부지로 전용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 자치구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 농업인 주택, 어업인 주택, 농축산업용 시설(제2조제1호나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다), 농수산물 유통·가공 시설
2. 어린이놀이터·마을회관 등 농업인의 공동생활 편의 시설
3. 농수산 관련 연구 시설과 양어장·양식장 등 어업용 시설

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.06.10.)

한편, 「농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법」 제9조(행위 등의 제한)에서는 ‘농업생산기반시설 및 주변지역 활용구역’을 지정하고 있으며, 이에 따라 저수지, 방조제, 배수장 등의 시설과 그 주변 지역에 대한 행위 제한 사항을 담고 있다. 이 활용구역 내에서는 농수산물의 생산에 직접 이용되는 간이공작물의 설치와 경작을 위한 토지의 형질변경 등은 허가 없이도 가능하나 건축물의 건축이나 절성토 등의 형질변경은 허가를 받아야 한다.

□ 농촌 지역 공장⁴¹⁾ 설치 기준

기본적으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「산업집적활성화 및 공장설립에

39) 가. 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설, 나. 축사·곤충사육사와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설, 다. 간이퇴비장, 라. 농막·간이저온저장고 및 간이액비저장조 중 농림축산식품부령으로 정하는 시설

40) 법 제38조제6항에 따른 농지보전부담금의 제곱미터당 금액은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 해당 농지의 개별공시지가의 100분의 30으로 한다.

41) 건축법 시행령 별표1의 17호에 해당하는 공장은 물품의 제조·가공[염색·도장·표백·재봉·건조·인쇄 등을 포함한다] 또는 수리에 계속적으로 이용되는 건축물로서 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설, 위험물저장 및 처리시설, 자동차 관련 시설, 자원순환 관련 시설 등으로 따로 분류되지 아니한 것을 말한다.

관한 법률」에 의해 용도지역별 설치 가능한 공장의 기준을 정하고 있다. 관련법에 따라 공장은 농림지역과 자연환경보전지역에서는 조성이 불가능하며, 자연녹지지역, 생산녹지지역, 생산관리지역, 계획관리지역인 경우에는 가능하다. 단, 자연녹지지역, 생산녹지지역과 생산관리지역에서 건축이 가능한 공장 유형을 규정하고 있으며, 일반적으로 대기 및 수질오염을 유발하지 않는 첨단업종의 공장이나 도정공장, 식품공장, 읍면지역 제재업공장 등이 해당한다.

계획관리지역의 경우에는 다른 용도지역과 달리 건축할 수 없는 공장을 명시하고 있으며, 이에 해당하지 않은 대부분의 공장은 건축이 가능하도록 되어 있다. 건축이 불가능한 공장에는 화학제품 제조시설 및 섬유제조시설, 폐기물 처리시설, 기계장비제조시설 등 대기 및 수질유해물질을 발생시키는 공장 등이 해당한다.⁴²⁾

[표 3-7] 용도지역별 공장 설치 기준

구분	입지조건
자연녹지지역	설치 가능한 공장 ①첨단업종의 공장, 지식산업센터, 도정공장, 식품공장, 읍면지역 제재업공장으로서 관련법 상의 대기유해물질, 수질유해물질, 지정폐기물 등을 배출하지 아니하는 것 ②공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 의한 공익사업 및 도시개발법에 의한 도시개발사업으로 인하여 당해 시·군·지역으로 이전하는 레미콘 또는 아스콘공장
생산녹지지역	설치 가능한 공장 도정공장, 식품공장, 제1차산업 생산품 가공공장, 읍면지역 첨단업종공장으로서 대기유해물질, 수질유해물질, 지정폐기물 등을 배출하지 아니하는 것
생산관리지역	설치 가능한 공장 도정공장, 식품공장과 읍·면지역에 건축하는 제재업의 공장으로서 대기유해물질, 수질유해물질, 지정폐기물 등을 배출하지 아니하는 것 (제2종근린생활시설 중 제조업소를 포함)
계획관리지역	국토계획법에 의해 건축할 수 없는 공장 1. 다음에 해당하는 것 - 관련법 상의 대기유해물질, 수질유해물질, 지정폐기물 등을 배출하는 것 - 화학제품 제조시설(석유정제시설을 포함) - 제1차 금속·가공금속제품 및 기계장비제조시설 - 가죽 및 모피를 물 또는 화학약품 사용하여 저장하거나 가공하는 것 - 섬유제조시설중 감량·정련·표백 및 염색시설 2. 자연보전권역(수도권정비계획법) 및 특별대책지역(환경정책기본법) 외의 지역 중 다음에 해당하는 것 - 폐기물처리업 허가를 받은 사업장 (다만, 폐기물 중간·최종·종합 재활용업으로서 특정수질 유해물질이 배출되지 아니하는 경우는 제외) - 부지면적이 1만㎡ 미만인 것 (특·광역시·시장 또는 군수가 1만5천㎡ 이상의 면적을 정하여 공장의 건축이 가능한 지역으로 고시한 지역안에 입지하는 것)

	도시·군계획조례에 의해 건축할 수 없는 공장 - 자연보전권역, 특별대책지역 외의 지역에 설치되는 경우 - 자연보전권역, 특별대책지역 외의 지역에 설치되는 것으로 부지면적이 1만 m ² 이상인 것
--	--

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.06.10.)

한편 각 시군별로 조례를 통해 계획관리지역에서 ‘공장건축가능지역’을 지정할 수 있는데, 이때 지정면적은 1만5천m² 이상 3만m²미만으로 입지수요, 토지여건 등을 고려하여 지정토록 되어있다. 지정절차는 지정계획을 수립하고 주민의견을 수렴한 후 도시계획위원회의 자문을 거쳐 이루어지며, 공장건축가능지역을 지정·고시한 경우 원칙적으로 2년 이내에는 이를 변경하지 못하도록 하고 있다. 또한 시장 또는 군수는 공장건축가능지역의 원활한 조성을 위하여 도로, 용수공급시설, 전기·통신·가스공급시설 등 기반시설을 지원할 수 있다.

□ 가설건축물 설치 기준

가설건축물이란 존치기간 3년 이내의 분양을 목적으로 하지 않은 임시사용 목적의 건축물로서, 「건축법」 제 20조에 따른 가설건축물의 경우 4층 미만의 규모로 대통령령으로 정하는 기준⁴³⁾의 범위 내에서 허가를 통해 설치가 가능하다.

「건축법 시행령」 외 각 시군별로 건축조례에 의한 가설건축물 설치기준을 정하고 있으며, 건축법 및 조례의 기준에 적합하게 설치된 가설건축물은 용도지역 및 용도지구에서의 건축규제를 받지 않는다. 또한 공사감리, 건축선, 마감기준, 건폐율, 용적률, 대지 분할제한, 높이제한, 설비기준 등의 건축법의 적용을 받지 않는다.⁴⁴⁾

□ 농촌 건축물 관련 제도의 문제점

건축물은 해당 건축물이 놓이게 되는 토지이용 규제의 영향을 크게 받기 때문에 건축과 관련한 문제는 국토이용 관련 제도의 문제점과 크게 다르지 않다. 일부 관련법상 면

42) 2014년 1월 17일자로 시행된 '투자활성화 대책' 이행을 위한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 개정안의 주요 골자는 투자 활성화를 위해 준주거지역·준공업지역·상업지역 및 계획관리지역에 대한 입지규제가 현행의 허용시설을 열거하는 방식에서 금지시설을 열거하는 네거티브 방식으로 전환하였다. 이에 따라 법령이나 조례에 열거되지 않는 시설의 입지가 원칙적으로 허용되게 되었다

43) 1. 철근콘크리트조 또는 철골철근콘크리트조가 아닐 것, 2. 존치기간은 3년 이내일 것. 다만, 도시·군계획사업이 시행될 때까지 그 기간을 연장할 수 있다. 3. 전기·수도·가스 등 새로운 간선 공급설비의 설치를 필요로 하지 아니할 것, 4. 공동주택·판매시설·운수시설 등으로서 분양을 목적으로 건축하는 건축물이 아닐 것

44) 「건축법 시행령」 제15조 제6항

적에 관한 규정이 명시되어 되어 있으나 건축 허용 면적이 실정에 맞지 않게 포괄적이고 과도하게 잡혀있어 대부분의 건축이 가능한 실정이며, 특히 경관에 큰 영향을 미치는 건축재료, 색채, 형태에 대한 규정은 없거나 가이드라인 수준에 그치고 있다.

또한 지역개발을 목적으로 설치되는 공장, 상업시설, 전원주택지, 축산시설 등의 기준이 점차 완화되는 경향을 보이고 있는데, 이러한 용도의 건축물은 주로 집단화되거나 난립하는 모습을 보여 농촌 경관을 크게 훼손하고 있다.

더욱이 마을 생활환경 정비를 위한 정부 사업들은 주거환경 개선보다는 마을단위 공동시설 설치나 소득 사업에 역점을 두는 경우가 많아, 마을 주거환경과 밀접한 관련이 있는 개인 주택 개선 및 빈집정비 등의 지원은 제한적이며 이와 대조적으로 주변과 조화를 이루지 못하는 공공건축물이 조성되는 경우가 많이 나타나고 있다.

- 용도지역별 건축 기준의 한계⁴⁵⁾

농촌지역의 경관을 훼손하는 대표적인 건축물은 대형 공장, 상업건축물, 공공건축물이나 이러한 건축물의 높이는 현재 용도지역별 건축물의 층수로만 관리되고 있다. 관리지역은 4층 이하, 농림지역과 자연환경보전지역은 자연 훼손을 가져오지 않는 3층 이하의 농어가주택 건축이 가능하며 층고에 대한 규제는 특별히 없다. 그러나 공장 등 층고가 높은 대형건축물은 1층으로 조성되어도 일반 건축물의 3~4층에 해당하는 높이를 가지고 있어 주변 경관을 훼손하는 경우가 발생하고 있다.

농촌 지역에 입지가 불가능한 건축물의 용도는 위락, 업무시설이며, 일부 지역에서 공장, 판매시설 등을 제한하고 있다. 농촌 경관훼손의 주범인 공장과 판매시설은 보전관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역을 제외하고 환경오염의 영향이 크지 않으면 입지가 가능하며, 일부에서는 규제대상이 아닌 제2종 근린생활시설로 위장한 공장과 판매시설 설치가 이루어지기도 한다.

- 개발행위허가, 건축심의 등을 통한 경관관리의 한계

농촌의 가장 많은 부분을 차지하고 있는 관리지역과 농림지역의 개발행위허가 대상은 30,000㎡ 미만이며, 660㎡ 이하인 토지에 대해서는 지목변경을 수반하지 않는 형질변경과 조성이 완료된 기존 대지에서의 건축물 그 밖의 공작물의 설치를 위한 토지 굴착 등

45) 차주영 외(2012), 「농어촌 경관관리체계 개선을 위한 정책방향 연구」, pp.68~70를 바탕으로 재작성하였다.

은 허가를 받지 않아도 된다. 따라서 중소 규모의 건축물은 심의대상에서 거의 제외된다.

또한 신축개축하는 건축물은 건축심의를 받아야 하며, 다중이용 건축물 중 바닥면적 5,000㎡이상의 건축물과 16층 이상인 건축물에 대해 건축심의가 의무화되어 있으나, 농촌 대부분 지역에서 건축물은 4층 이하로 규제되고 있어 건축심의 대상에서 제외되어 건축심의를 통한 경관관리는 실효성이 없다고 판단된다.

- 농지에서의 건축 관련 문제

농지에서 농업 외 건축행위가 점차 완화되고 있다. 농지에서의 태양열시설 설치에 대한 법적 규정이 없어 현재는 위원회 심의를 통해 설치되어 있는데, 이 경우 대규모 태양열시설이 경작지 주변으로 무분별하게 설치될 우려가 있다. 또한 농지에서 비닐하우스 등의 영농시설물은 거의 제약 없이 설치가 가능한 상황이다. 그러나 지역과 위치에 따라서는 규제가 필요한 상황도 있으나 이를 관리할 수 있는 수단이 현재로서는 없다. 따라서 영농시설물 위치를 제한하거나 집단적으로 설치되는 것에 대한 관리 규정이 필요할 것이다.

한편 건축법상에는 건축 재료에 대한 사용금지 조항이 미미하여 해당 농촌마을의 어머니, 정체성의 유지가 어려운 측면이 있다. 특히 최근 저가의 건축 재료인 칼라강판기와 샌드위치 패널 등의 사용이 늘어나면서 이에 대한 재료 사용 규정을 검토할 필요가 있다. 또한 건축 재료는 시각적인 것 뿐 아니라 안전과 유지관리 측면을 고려하여 건축법이나 조례 등으로 제한할 필요가 있으며, 새로운 재료에 대한 안전 규정과 테스트 및 검증 필요 조항 또한 신설을 검토해야 한다.

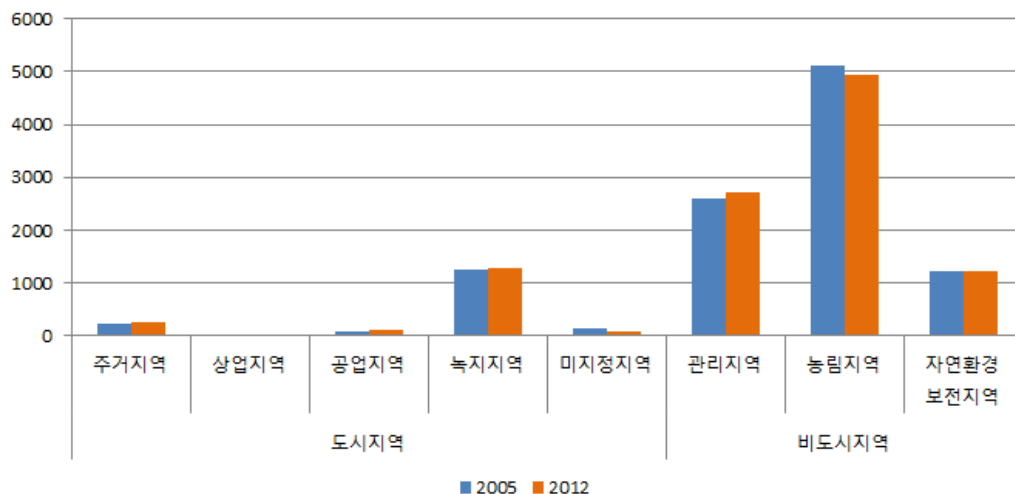
2) 농촌 토지이용 현황 및 실태

다음에서는 농촌지역의 토지이용과 관련된 필지 단위 공간데이터 분석을 통해 농촌 지역의 토지이용 현황과 관련된 농촌경관 훼손 사례를 살펴보았다. 특히 현 제도 하에서 비시가화지역 토지이용과 관련해서 어떠한 문제가 발생하였으며, 이러한 문제와 관련해서 농촌 경관 훼손을 초래할 수밖에 없는 제도적 한계를 검토하고자 하였다.

앞에서 살펴보았듯이 국토관리 차원에서 농촌에서도 토지이용 관리를 위해 용도지역 지구제, 지구단위계획, 개발행위허가제, 성장관리방안 등 다양한 관리수단이 도입되고 있으나 이러한 제도들이 농촌의 개발압력을 근본적으로 해소하지 못하고 있는 상황이다.

① 농촌지역의 용도지역 현황과 변화

농촌 지역의 개발압력 현황을 살펴보기 위해 2012년 용도지역별로 그 변화율을 보았다. 농촌 지역의 대표적인 용도지역인 농림지역은 2012년 기준 4948.8천ha에 달해 가장 넓은 면적을 지니고 있으나 2005년 이래로 153.5천ha가 감소하여 7년간 안동시(152.19천ha)만한 농림지역이 없어진 것으로 나타났다. 반면 상대적으로 도시지역 혹은 시가화지역으로 변하기 쉬운 관리지역은 115.17천ha가 증가하고 있다.



[그림 3-1] 용도지역 현황 변화

출처 : 한국토지주택공사의 도시계획현황자료를 바탕으로 한국농촌경제연구원 연구자 작성

[표 3-8] 용도지역 현황 및 변화

단위: 천ha, %

분류(1)	분류(2)	2005년	2012년	변화율	변화량
도시지역	소계	1703.98	1758.71	3.21	54.74
주거지역	소계	212.19	256.30	20.79	44.12
	전용주거_계	2.97	5.85	97.22	2.88
	전용주거_1종	2.20	4.46	102.47	2.26
	전용주거_2종	0.76	1.39	82.02	0.62
	일반주거지역_계	199.30	234.77	17.79	35.47
	일반주거지역_1종	52.32	69.82	33.46	17.51
	일반주거지역_2종	113.82	115.71	1.66	1.89
	일반주거지역_3종	33.17	49.24	48.45	16.07
	준주거지역	9.92	15.69	58.17	5.77
상업지역	소계	26.40	32.29	22.28	5.88
	중심상업	2.41	3.53	46.44	1.12
	일반상업	22.32	26.13	17.05	3.81
	근린상업	1.05	1.57	49.48	0.52
	유통상업	0.62	1.06	70.53	0.44
공업지역	소계	79.31	110.90	39.82	31.59
	전용공업	7.56	8.68	14.79	1.12
	일반공업	56.25	83.56	48.55	27.31
	준공업	15.50	18.66	20.36	3.16
녹지지역	소계	1260.75	1268.21	0.59	7.46
	보전녹지	143.69	160.23	11.51	16.54
	자연녹지	1021.52	1013.33	-0.80	-8.19
	생산녹지	95.54	94.65	-0.93	-0.89
미지정지역	소계	125.33	91.02	-27.38	-34.31
비도시지역	소계	8907.47	8858.93	-0.54	-48.54
관리지역	소계	2587.05	2702.21	4.45	115.17
	계획관리	2583.47	1197.52	-53.65	-1385.95
	생산관리	0.96	485.95	50347.92	484.99
	보전관리	2.61	1007.29	38486.92	1004.68
	미세분지역	-	11.45		
농림지역	소계	5102.33	4948.82	-3.01	-153.51
자연환경보전지역	소계	1218.09	1207.90	-0.84	-10.20
합계		10611.45	10617.64	0.06	6.19

주) 관리지역이 세분화가 이루어지지 않은 지역은 관리지역면적을 계획관리지역 면적으로 반영되어 있음
출처 : 한국토지주택공사, 도시계획현황(2005년, 2012년)을 바탕으로 한국농촌경제연구원 연구자 작성

② 농촌지역의 개발행위 현황과 개발압력

용도지역 지정 현황만으로는 실제 어느 지역에서 개발압력이 높은 지를 정확히 파악할 수 없다는 한계가 있으므로 실제 농촌지역 토지의 개발압력을 파악하기 위해 통계청에서 제공하는 한국토지주택공사의 도시계획현황 통계를 사용하여 용도지역별 개발행위 허가 건수 및 면적을 분석하였다. 그 결과 비시가화지역(관리지역, 녹지지역, 농림지역, 자

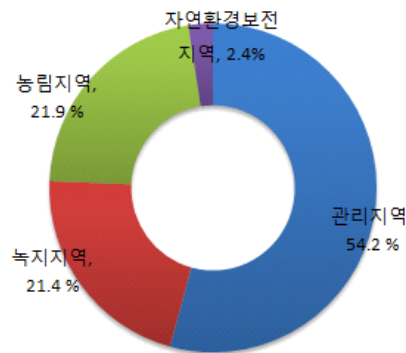
연환경보전지역)에서 개발은 2005년부터 2012년까지 총 568,062건, 264.52천ha가 이루어졌음을 파악하였다.

주로 비시가화지역 중 관리지역에서 개발행위가 가장 많이 가장 넓게 이루어졌으나, 자연환경보전지역 및 농림지역의 경우 개발행위 건수에 비해 개발면적이 상대적으로 높게 나타났다. 개발행위 건수 대비 개발면적 비를 보면 관리지역과 녹지지역은 지난 7년간 1건당 개발 면적이 평균 약 0.4~0.45ha이었지만, 농림지역과 자연환경보전지역에서는 동기간 동안 1건당 평균 개발 면적이 0.72ha에 달하고 있다. 즉, 보전이 우선시 되는 농림지역이나 자연환경보전지역에서의 개발 행위가 상대적으로 더 대규모로 발생하여 농촌적 경관이 훼손될 수 있음을 의미한다.

[표 3-9] 비시가화지역 토지 개발건수 및 면적(05-12년 누적)

구분	용도지역	수치	비중
개발 행위 건수 (건)	관리지역	352,950	62.13
	녹지지역	126,114	22.20
	농림지역	80,376	14.15
	자연환경보전지역	8,622	1.52
	소계	568,062	100.00
개발 면적 (천ha)	관리지역	143.45	54.23
	녹지지역	56.71	21.44
	농림지역	58.01	21.93
	자연환경보전지역	6.35	2.40
	소계	264.52	100.00

출처: 한국토지주택공사도시계획현황(2005-2010)을 바탕으로 한국농촌경제연구원 연구진 작성



[그림 3-2] 개발면적 비율(05-12년 누적)

출처: 한국토지주택공사의 도시계획현황자료를 바탕으로 연구진작성

③ 농촌지역의 지목 변화 양상

농촌 토지가 어떻게 변화하였는지를 살펴보기 위해 개발압력이 높은 경기도를 사례로 하여 2012년에서 2013년 사이 전, 답, 임야에서 다른 지목으로 변경된 토지를 살펴보았다. 사용된 자료는 한국감정원의 개별지 공시지가로 한 필지의 2012년에는 지목이 전, 답, 임야이었으나 2013년에는 타 지목으로 변화한 것을 추출하여 분석한 것이다.

분석 결과 전,답,임야가 타 용도로 전용된 필지의 88.3%, 전용 면적의 94.9% 등 전용된 토지의 대부분이 비시가화지역에서 발생한 것으로 파악되었으며, 특히 비시가화지역 중에서도 관리지역에서 가장 많이 변화된 것으로 나타났다(면적 기준 56.8%).

[표 3-10] 2012년에서 2013년에 타 지목으로 전용된 전답임야의 용도지역

단위: 개, ha, (%)

구분		전		답		임		계	
		필지	면적	필지	면적	필지	면적	필지	면적
사 화 지 역	주거지역	1,442(15.5)	55.1(8.7)	693(8.4)	26.6(3.9)	353(5.9)	17.0(2.0)	2,488(10.6)	98.8(4.6)
	상업지역	67(0.7)	2.0(0.3)	33(0.4)	1.0(0.2)	4(0.1)	0.2(0.0)	104(0.4)	3.2(0.2)
	공업지역	44(0.5)	2.2(0.4)	48(0.6)	2.1(0.3)	68(1.1)	3.0(0.4)	160(0.7)	7.3(0.3)
	계	1,553(16.7)	59.4(9.4)	774(9.3)	29.7(4.4)	425(7.1)	20.2(2.4)	2,752(11.7)	109.3(5.1)
비 시 화 지 역	녹지지역	1,591(17.1)	130.3(20.6)	1,867(22.5)	179.2(26.3)	1,066(17.9)	134.1(15.9)	4,524(19.2)	443.6(21.0)
	개발제한	782(8.4)	59.2(9.4)	811(9.8)	58.4(8.6)	294(4.9)	67.8(8.0)	1,887(8.0)	185.4(8.6)
	관리지역	5,010(53.8)	355.0(56.2)	3,690(44.5)	317.5(46.7)	3,908(65.6)	551.9(65.5)	12,608(53.5)	1,224.4(56.8)
	농림지역	350(3.8)	25.9(4.1)	1,134(13.7)	94.9(13.9)	258(4.3)	68.7(8.2)	1,742(7.4)	189.5(8.8)
	자연환경	23(0.3)	1.4(0.2)	21(0.3)	0.8(0.1)	3(0.1)	0.2(0.0)	47(0.2)	2.4(0.1)
	계	7,756(83.3)	571.9(90.6)	7,523(90.7)	650.7(95.6)	5,529(92.9)	822.6(97.6)	20,808(88.3)	2,045.2(94.9)
용도미정지역		1(0.0)	0.1(0.0)	0(0.0)	0.0(0.0)	0(0.0)	0.0(0.0)	1(0.0)	0.1(0.0)
총계		9,310(100.0)	631.3(100.0)	8,297(100.0)	680.5(100.0)	5,954(100.0)	842.8(100.0)	23,561(100.0)	2,154.6(100.0)

출처 : 개별지공시지가 자료(2012,2013), 부동산공시가격 알리미 www.kreic.org/realtypice

장기간 토지이용의 변화를 살펴보기 위해 개별지 공시지가 2003년과 2013년 자료를 활용하여 위와 동일한 방식으로 경기도의 지목별 면적을 살펴보았는데, 그 결과 전과 답, 임야가 가장 크게 감소하였으며, 대지와 도로, 하천, 공장용지 등이 크게 증가하였음을 파악되었다[표3-10].

[표 3-11] 경기도 전·답·임야의 지목 변화 실태(2003년)

단위: km² (괄호 안 %)

지목			지목			
			전	답	임야	합계
2013년 지목	도시적 지목	대지	12.4(32.7)	10.0(27.0)	3.2(13.5)	25.5(25.9)
		공장용지	5.4(14.2)	4.6(12.3)	2.9(12.2)	12.8(13.0)
		창고용지	2.0(5.3)	2.2(6)	0.7(2.9)	4.9(5.0)
		체육용지	0.8(2.1)	1.7(4.5)	4.4(18.5)	6.8(6.9)
		잡종지	5.7(15.1)	3.6(9.8)	1.9(7.9)	11.2(11.4)
		∴	∴	∴	∴	∴
		합계	28.2(74.5)	23.6(63.9)	14.2(59.8)	66.0(67.0)
	농업적 지목	목장용지	2.3(6.1)	2.4(6.6)	0.5(2.0)	5.2(5.3)
		∴	∴	∴	∴	∴
		합계	2.9(7.6)	3.8(10.3)	0.7(3.1)	7.4(7.5)
	공공용 지목	도로	3.1(8.1)	5.2(14.2)	5.0(21.1)	13.3(13.5)
		∴	∴	∴	∴	∴
		합계	6.8(17.9)	9.5(25.8)	8.8(37.1)	25.1(25.5)
총합계			37.8(100.0)	36.9(100.0)	23.7(100)	98.4(100.0)

주1) 변화면적 비율이 5.0% 미만인 사항은 생략함

주2) 03년과 13년 법정코드 변화와 신규 분할 필지 등으로 모든 전용 토지가 검색된 것이 아닐 수 있음

주3) 변화 면적은 2013년 면적 기준임

출처 : 심재현·박유진(2014), 「지속가능한 농촌 토지이용계획 지원 모형 연구」, p.35.

실제로 2003년 전, 답, 임야에서 2013년에 다른 지목으로 변화된 면적 중 도시적 지목이 67.0%, 공공용 지목이 25.5%인 반면, 농업적 지목은 7.5%에 불과하였다. 구체적으로 ‘전’은 대지, 잡종지, 공장용지, 도로 등으로, 답은 대지, 도로, 공장용지, 잡종지 등으로, 임야는 도로, 체육용지, 대지, 공장용지 등으로의 변화가 가장 두드러져, 도로를 제외한 대부분이 도시적 지목으로 변경되었음을 알 수 있다[표3-11]. 즉, 개발압력에 의해 농촌의 토지들이 도시적 토지로 변화되고 있음을 짐작할 수 있다.

전용토지의 변화들을 종합해보면, 전, 답, 임야는 도시적 지목으로 전용되는 경우가 많으며, 이때 전용되는 전, 답, 임야는 대부분 비시가화지역에 위치하고 있다. 즉, 비시가화지역의 관리지역, 녹지지역에 위치한 전, 답, 임야로부터의 전용이 가장 활발하며, 이는 대부분 도시적 지목으로 전용되고 있다고 할 수 있다. 따라서 상대적으로 값싼 토지에 대한 개발 수요에 의해 농촌적 경관이 도시적 경관으로 변화하고 있음을 파악할 수 있다.

④ 소규모 분산 개발 실태

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 보면 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되는 경우 30만² 이상 규모일 때⁴⁶⁾, 그렇지 않을 경우 3만² 이상 규모의 개발에 대해서 지구단위계획을 수립하도록 하고 있다⁴⁷⁾. 관리지역과 농림지역은 3만² 미만, 또는 도시지역 중 보전녹지지역과 자연환경보전지역은 5천² 미만⁴⁸⁾ 등 지구단위계획 기준 이하 규모의 개발 행위에 대해서는 개발행위허가제를 통해 기반시설 설치비용 부담계획 등의 기준을 갖춘다면 허가를 통해 계획수립 없이 개발이 가능하다. 결국 소규모의 개발이 더 용이하도록 되어 있어 토지의 대규모의 계획적인 개발을 통해 난개발을 지양하지 못하고 소규모의 전용 및 개발을 야기할 것이라 예상된다⁴⁹⁾.

또한 심재한·박유진(2014)의 연구에서는 「농지법」에 근거한 농지전용허가제도 소규모 개발을 촉진할 수 있다고 판단하고 있다. 농지전용허가제는 계획적·집단적 농지 전용이 아닌 필지별 소규모 농지전용을 허용하고 있는데, 이는 앞서 언급한 바와 같이 허가 권한의

46) 아파트 또는 연립주택의 건설계획이 포함되지만 다음의 경우에 한하여 10만 ² 이상으로 함. ① 지구단위계획구역이 「수도권정비계획법」에 의한 자연보전권역인 경우, ② 지구단위계획구역 안에 초등학교 용지를 확보하여 관할 교육청의 동의를 얻거나 지구단위계획구역 안 또는 지구단위계획구역으로부터 통학이 가능한 거리에 초등학교가 위치하고 학생 수용이 가능한 경우로서 관할 교육청의 동의를 얻은 경우(「국토계획법」 시행령 제44조 제1항 제2호)

47) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제44조 제1항 제2호 참조

48) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제55조 제1항 참조

49) 심재한·박유진(2014), 「지속가능한 농촌 토지이용계획 지원 모형 연구」, p.35.

위임 확대와 설치 가능 시설의 확대 등 규정의 완화는 소규모 분산된 개발을 부추기는 결과를 낳고 있다. 심재현·박유진(2014)에서는 이러한 사안을 경기도 개별지 공시지가 자료를 사용하여 2012년 비시가화지역 중 지목이 전·답·임야였던 필지가 2013년 다른 지목으로 변경된 것을 분석하였다. 그 결과 대부분 전용 필지들은 소규모로 발생하고 있음을 파악할 수 있었는데, 전체 전용필지의 77.6%가 1,000m² 미만의 필지인 것으로 나타났으며, 5,000m² 이하는 전체 97.4%를 차지하는 것으로 나타났다.

[표 3-12] 경기도의 전용된 전·답·임야의 필지 규모(2012-2013년)

단위: 필, %, m²

지목	총 필지	0.1ha 미만	0.1ha ~0.5ha	0.5ha ~1.0ha	1.0ha ~3.0ha	3.0ha 이상	평균면적
전	7,756 (100.0)	6,389 (82.4)	1,254 (16.2)	85 (1.1)	25 (0.3)	3 (0.0)	737.4
답	7,523 (100.0)	5,917 (78.7)	1,484 (19.7)	80 (1.1)	37 (0.5)	5 (0.1)	865.0
임야	5,529 (100.0)	3,843 (69.5)	1,379 (24.9)	214 (3.9)	75 (1.4)	18 (0.3)	1,487.8
계	20,808 (100.0)	16,149 (77.6)	4,117 (19.8)	379 (1.8)	137 (0.7)	26 (0.1)	982.9

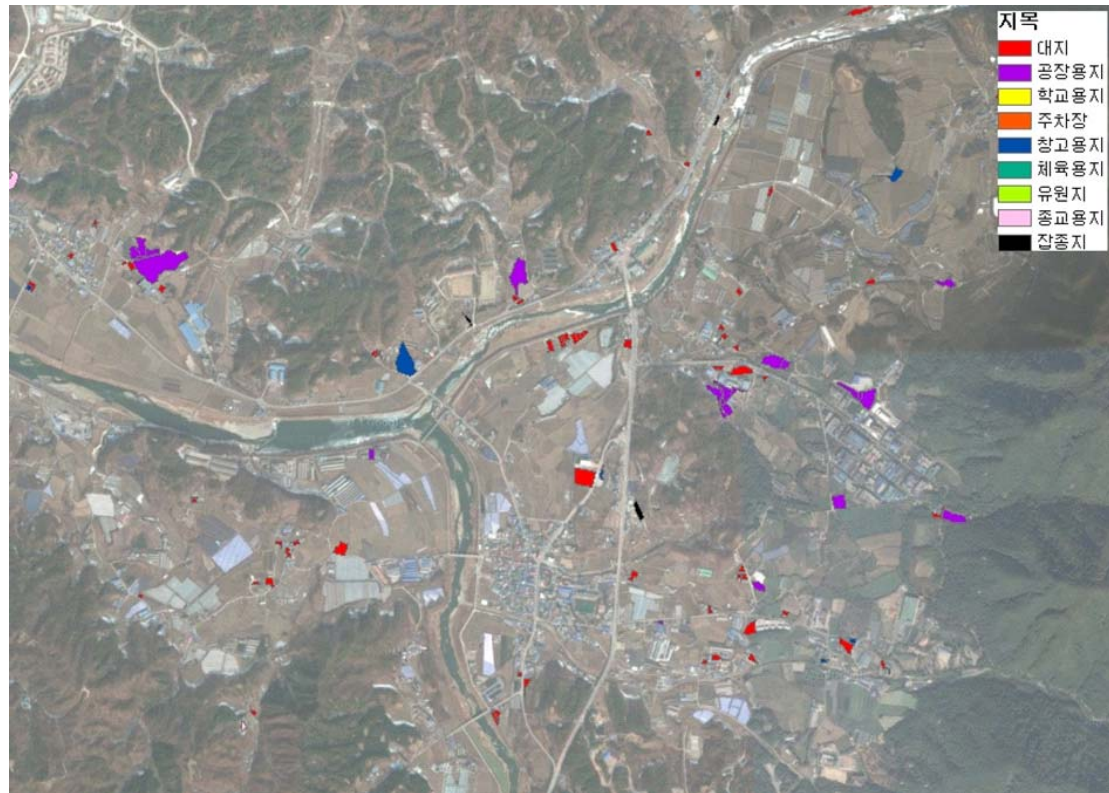
출처: 심재현·박유진(2014), 「지속가능한 농촌 토지이용계획 지원 모형 연구」, p.37.

특히 이와 같은 소규모의 개발이 농촌지역에서 파편화되어 일어난다는 것이 더욱 큰 문제라고 할 수 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거한 개발행위허가제의 연접개발제한규정과 관련이 깊다⁵⁰⁾. 즉, 기존 개발지로부터의 일정 거리(250m) 이하는 기존 개발지와 동일한 개발지역으로 간주되었기 때문에 물리적으로 거리를 두어 개발이 이루어졌으며, 이외에도 개발된 토지가 다르게 이용되는 등 파편화된 난개발이 발생하고 있다.

2003년에서 2013년 사이에 신규 개발된 전용 필지들을 KLIS의 연속지적도 주소와 연결시켜 지리정보시스템(GIS) 상에서 위성지도 위에 나타낸 지도를 살펴보면, 공장용지들로 전용된 필지들이 여러 지역에 걸쳐 산발적으로 분포하고 있다[그림 3-3]. 공장용지들의 경우 부정적 외부효과를 발생시킬 수 있기 때문에 도시지역에서는 일정 지역 안으로 밀집하여 입지시키고 있으나, 농촌 지역에서는 넓게 산재하여 분포하고 있다. 또한 공장

50) 연접개발제한 규정은 2011년 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」 개정 시 폐지되었다. 그러나 관련 사항에 대하여 현재는 지자체 도시계획위원회의 심의를 받도록 되어 있어, 여전히 연접개발제한 규정이 영향을 미치고 있다 할 수 있다. 또한 산지의 경우 산지관리법에 의거하여 연접개발제한 규정이 유지되고 있다.

용지들이 산지와 가까운 곳에 위치하고 있다는 사실도 확인할 수 있었다.



[그림 3-3] 산발적 전용 및 개발 현황 (2003-2013년 전용 필지 대상)
출처 : 심재한·박유진 (2014, p.39.)

⑤ 개발 이후 불법 전용 실태

비시가화지역에서의 농지 및 산지 전용의 경우 사후 관리가 제대로 이루어지지 않는 것 또한 문제이다. 「농지법」에 따르면 해당 시설물의 준공검사필증을 교부한 날 또는 건축물대장에 등재된 날, 그 밖의 농지의 전용목적이 완료된 날로부터 5년 이내에 해당 시설의 용도를 변경하거나 농지전용목적사업의 업종을 변경하는 경우 시장·군수·구청장의 승인을 필요로 한다.⁵¹⁾ 그러나 이는 반대로 5년이 초과한 경우, 용도 변경에 대해서는 승인이 필요하지 않음을 의미하기도 한다. 따라서 5년이 초과한 일부 전용지에서는 주택이 카페나 음식점 등 근린생활시설로 개조되는가 하면, 창고, 숙박시설 등으로 바뀌는 등 토지 이용이 산발적으로 변화하고 있다.

51) 「농지법」 제40조 및 시행규칙 제59조 참조

더욱이 2014년 8월 농림축산식품부 공고에 의해 도시·계획관리지역 및 개발진흥지구에서의 농지전용은 허가 후 용도변경 승인 대상에서 제외되는 등 관련 규정이 더욱 완화되었다. 사후 관리를 위해서는 현장 조사 등의 확인을 통한 검사가 수행되어야하나 몇몇 단속 공무원으로 농촌의 넓은 면적을 단속하기에는 으로는 한계가 있는 실정이다.

뿐만 아니라, 앞서 제시한 바와 같이 2007년 이후 「농지법」에서 농축산물 생산시설과 그 부속시설의 농지 설치가 가능하도록 하였다. 즉, 농지에서의 축사 등의 설치가 전용 허가 없이도 가능하게 된 것이다. 이러한 시설에는 축사 외에도 고정식 온실·버섯재배사 및 비닐하우스, 곤충사육사 등도 포함되어 있다.⁵²⁾ 이러한 시설은 농지 가운데 산발적으로 난립하여 경관을 해치는 것은 물론, 오수와 악취 등 환경적인 문제를 야기하고 있으며, 영농활동이 지속적으로 이루어지지 않을 경우 흉물스러운 구조물로 농촌 경관을 훼손시킬 수 있다는 것이 문제이다.

이렇게 사후 관리가 미흡하거나 초기부터 불법으로 전용된 농지 혹은 산지들의 관리는 농촌 경관을 크게 저해할 수 있으나, 일선 행정에서는 이러한 사항이 많을 경우 서민 생활안정이라는 명분으로 임시특례제도를 운영하여 불법 전용과 불법 이용을 합법적으로 허가해 주고 있다.⁵³⁾

이와 같은 현황을 살펴보기 위하여 본 연구에서는 개별지 공시지가 자료의 지목과 실제 이용 상황을 비교하여 보았다. 개별지 공시지가 자료는 지적공부상 지목과 실제 토지이용 상황에 대하여 정보를 기술하고 있는데, 이를 통해 농촌 토지가 실제 지목과는 다르게 사용되고 있는지 현황을 파악할 수 있다. 즉, 농촌 지목의 대표적인 전, 답, 임야가 실제 토지이용과 얼마나 불일치하고 있으며, 그 변화가 어떠한지를 살펴보기 위해 경기도를 대상으로 2003년과 2013년 두 시점을 살펴보았다.

[표 3-13]은 지목과 다르게 사용되고 있는 토지이용 상황을 바탕으로 그 값이 큰 것 중 대표적인 것을 기록한 것이다. 표를 보았을 때 지목이 ‘전’인 경우는 ‘답’으로 이용되고, 지목이 ‘답’인 경우 ‘전’, 임야의 경우는 ‘전’으로 사용되는 경우가 많았다. 하지만 ‘전’의 경우 전 기타가 2003년 55.3km²에서 67.8km²로 증가하였으며, ‘답’의 경우도 답 기타

52) 「농지법」 시행규칙 제2조 참조

53) 2011년에는 적합한 지목 변경 없이 5년 이상 전용된 산지를 합법화해주는 임시특례제도가 대부분의 시·군에서 수행되었다.

(2003년 18.5km² → 2013년 22.2km²) 혹은 전 기타(2003년 16.8km² → 21.9km²)로 사용되는 면적이 증가하고 있다. 임야의 경우도 임야 기타가 2003년 115.0km²에서 2013년 130.2km²로 증가하였다. 또한 전과 답에서는 주거를 위한 토지이용이 다수 있는 것으로 나타났으며 임야의 경우는 골프장과 같은 체육시설이 다수 있는 것으로 나타났다. 즉, 이러한 수치를 볼 때 농촌 지역의 대표적인 토지들 위에는 법 상 지목과는 달리 경관에 영향을 주는 건축물들이 다수 입지하고 있음을 시사한다.

[표 3-13] 지목과 토지이용 상황의 불일치 상황(경기도 사례)

지목	2003년			2013년		
	실제토지 이용상황	면적(km ²)	비율(%)	실제토지 이용상황	면적(km ²)	비율(%)
전	답	101	5.64	답	87.8	5.21
	전기타	55.3	3.09	전기타	67.8	4.03
	과수원	40.8	2.28	과수원	33.8	2.01
	단독	34.4	1.92	도로 등	29.6	1.76
	주거나지	15.4	0.86	단독	26	1.54
	도로 등	14	0.78	주거나지	21.4	1.27
	자연림	12.6	0.71	기타	19.5	1.16
	주거기타	11.9	0.66	하천 등	19.4	1.15
답	전	125.3	3.81	전	128.4	4.2
	도로 등	23.5	0.71	도로 등	58.7	1.92
	답기타	18.5	0.56	기타	27.6	0.9
	전기타	16.8	0.51	답기타	22.2	0.72
	과수원	15	0.46	전기타	21.9	0.72
	하천 등	14.5	0.44	하천 등	20.8	0.68
	주거나지	9.1	0.28	과수원	12.9	0.42
	단독	8.7	0.26	주거나지	12.2	0.4
임야	임야기타	115	1.14	임야기타	130.2	1.37
	전	111.7	1.11	전	103.2	1.08
	골프장	47.1	0.47	골프장	70.3	0.74
	전기타	33.1	0.33	도로 등	57.9	0.61
	과수원	26.8	0.27	기타	56.2	0.59
	도로 등	26.4	0.26	전기타	45	0.47
	답	20.2	0.2	주거기타	20.6	0.22
	기타	18.3	0.18	답	20.6	0.22

주) '전 기타', '답 기타', '임야 기타'는 주변의 토지이용상황이 '전', '답', '임야'로서 관공서, 교육시설(학교, 공공도서관, 전시관 등), 종교시설 또는 농협·수협·축협창고 등으로 이용되고 있는 토지
출처: 개별지 공시지가 원자료(2003년, 2013년)를 바탕으로 한국농촌경제연구원 연구자 작성

2. 농촌개발 및 정비 관련 법·제도

농촌개발 및 정비와 관련한 법으로는「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「농어촌정비법」, 「농촌마을 주거환경개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」이 있다.

[표 3-14] 농촌개발 및 정비 관련 법제도 현황

구분	계획	지구/구역	심의	사업	협약 등 기타
농업농촌 및 식품산업 기본법	<ul style="list-style-type: none"> 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 광역·시·도·특별자치도 계획 시·군·자치구 계획 		<ul style="list-style-type: none"> 농업·농촌 및 식품 산업정책 심의회 시·도 위원회 시·군·구 위원회 		
농어업인 삶의 질 향상법	<ul style="list-style-type: none"> 삶의 질 기본계획 삶의 질 시행계획 광역·시·도·특별자치도 삶의 질 계획 시·군·자치구 삶의 질 계획 농어촌 지역종합개발계획 자연환경 및 경관 보전계획* 국가중요농업유산의 보전 및 활용계획* 		<ul style="list-style-type: none"> 삶의 질 위원회 실무위원회 시·도 위원회 시·군·구 위원회 농촌경관정책 심의위원회* 	<ul style="list-style-type: none"> 국가중요농어업유산* 농어촌기초생활여건 개선 사업 지원 지역공동체활성화사업 도농교류확대사업 경관보전직접지불제* 	<ul style="list-style-type: none"> 경관보전협약*
농어촌 정비법	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌 정비 종합계획 농어촌 생활환경정비 기본방침 생활환경정비계획 생활환경정비사업 기본계획 생활환경정비사업 시행계획 (농어촌)마을정비계획 농어촌경관관리 기본방침* 농어촌경관관리계획* 	<ul style="list-style-type: none"> 마을정비구역 농업생산기반정비사업지역 농어촌관광휴양단지 한계농지등정비지구 	<ul style="list-style-type: none"> 농업·농촌 및 식품 산업정책심의회의 시·도 위원회 시·군·구 위원회 	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌정비사업 농업생산기반 정비사업 농어촌 생활환경 정비사업 농어촌산업 육성사업 관광휴양자원 개발사업 한계농지등의 정비사업 빈집정비사업 	
농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링법	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌마을 정비 종합계획 농어촌마을정비계획 	<ul style="list-style-type: none"> 정비구역 	<ul style="list-style-type: none"> 지방도시계획위원회 	<ul style="list-style-type: none"> 정비사업 전면 재정비사업 연계형 개발사업 유지보전형 개발사업 	
기타				<ul style="list-style-type: none"> 일반농산어촌개발사업 	<ul style="list-style-type: none"> 경관계획수립요령* 농촌경관디자인 가이드라인* 농촌주택표준설계도* 농업기반시설기준

주) 별표는 농촌경관 관리와 직접적인 관계가 있는 제도임. 해당 제도에 대해서는 3절에서 다룸

• 농업·농촌 및 식품산업 기본법

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」은 국민의 경제, 사회, 문화의 기반인 농업과 농촌의 지속가능한 발전을 도모하고, 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업인의 소득과 삶의 질을 높이기 위하여 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다. 관련 법령 중

가장 상위법령이라 할 수 있으며 따라서 농업·농촌 및 식품산업에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하려면 이 법에 부합되도록 하여야 한다.

- **농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법**

「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」은 농어업인등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌의 종합적·체계적인 개발촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농어업인등의 삶의 질을 향상시키고 지역 간 균형발전을 도모함을 목적으로 한다. 주로 농어업인의 복지증진 및 교육여건 개선에 관한 내용을 담고 있으며, 농어촌 지역개발과 관련하여 농어촌 주택 공급 및 개량, 빈집의 정비 등의 지원에 대한 내용을 포함하고 있다.

- **농어촌정비법**

「농어촌정비법」은 농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 관광휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 농어촌정비와 관련한 계획, 구역, 사업등의 내용을 담고있다.

- **농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법**

「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」은 농어촌의 주거환경 및 노후·불량 주택을 계획적·효율적으로 개선하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 친환경적이며 지속 가능한 살기 좋은 농어촌마을을 만드는 데 이바지함을 목적으로 한다. 농어촌의 노후·불량주택⁵⁴⁾ 개선을 위한 ‘농어촌마을 정비 종합계획’의 수립 및 정비구역의 지정, 정비사업의 시행과 관련한 조치와 지원 내용을 담고 있다. 타 법률의 인허가 등의 의제와 실시계획 승인의 특례 사항을 규정하고 있으며 농어촌정비법과 동일하게 정비구역의 지정에 따른 행위제한을 명시하고 있다.

다음에서는 농촌개발 및 정비와 관련한 법을 근거로 하여 관리수단으로서 운영되고 있는 제도를 계획, 지구·구역, 허가심의, 사업, 협약 등의 5가지로 구분하여 제도와 그 운영 현황을 살펴보았다.

54) 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」 제2조 6호에 따르면 노후·불량 농어촌주택이란 슬레이트가 사용된 농어촌 주택, 붕괴 및 안전사고의 우려가 있는 주택, 노후화로 인한 구조적 결함으로 철거가 불가피한 주택, 시장, 군수, 광역시의 자치구 구청장(이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 않거나 사용하지 아니하는 주택을 말한다.

1) 관련 계획 현황 및 운영사례

[표 3-15] 농촌 개발 및 정비 관련 계획 종합

구분	계획	비고
농업·농촌 및 식품산업 기본법	<ul style="list-style-type: none"> 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 광역시·도 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 시·군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 	
농어업인 삶의 질법	<ul style="list-style-type: none"> 삶의 질 기본계획 삶의 질 시행계획 광역시·도·특별자치도 삶의 질 계획 시·군·자치구 삶의 질 계획 농어촌 지역종합개발계획 자연환경 및 경관 보전계획* 국가중요농어업유산의 보전 및 활용계획* 	
농어촌정비법	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌 정비 종합계획 농어촌 생활환경정비 기본방침 생활환경정비계획 생활환경정비사업 기본계획 생활환경정비사업 시행계획 (농어촌)마을정비계획 농어촌경관관리 기본방침* 농어촌경관관리계획* 	
농어촌마을 리모델링 특별법	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌마을 정비 종합계획 농어촌마을정비계획 	

주)별표는 농촌 경관관리와 직접 관계있는 제도를 표시, 해당 제도들에 대해서는 본장 3절에서 자세히 다룸

① 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 근거한 계획

□ 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 (농업·농촌 및 식품산업 기본법 제 14조)

농업·농촌 및 식품산업 기본법에 의한 법정계획으로서, 농림축산식품부 장관이 5년마다 의무적으로 수립하도록 하고 있다. 농업·농촌 및 식품산업의 미래 발전상 제시 및 정책의 효율적 추진을 위한 중장기 종합발전계획이다. 지방자치단체가 수립하는 도·시·군 기본계획의 상위계획이며, 매년 예산이 우선적으로 반영되도록 노력해야하는 실행계획이다. 관계부처 협의 및 중앙 농업·농촌 및 식품산업정책심의회의 심의를 거쳐 수립된다. 또한 본 계획과 관련하여 시·군 농업·농촌 종합 발전계획을 수립토록 하고 있다.

※ 2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 내용

농업·농촌에 대한 명확한 철학을 바탕으로 미래를 내다보는 농정을 확립함으로써 정책에 대한 신뢰를 회복하고 농업·농촌의 지속가능한 발전을 위한 토대를 마련하기 위해 수립되었다. 희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민을 비전으로 삼고 안전한 농식품의 안정적 공급, 6차산업화로 농식품산업 경쟁력 강화, 맞춤형 농가소득 및 경영 안정, 자조자립협력을 통한 농촌 삶의 질 향상, 스마트 농정체계 구축이라는 5개의 목표를 실천하기 위한 추진과제를 설정하였다.

농촌의 토지이용과 개발, 경관과 관련하여서는 농업·농촌 환경·경관의 보전 및 가치 공감을 위해 농촌자원 보전관리 법제화('14년) 및 농촌계획제도 도입('15) 등을 추진목표로 하여 농촌 공간정책을 개발위주에서 개발·보전이 공존하는 방식으로 전환하기 위해 농촌계획체계 정비 및 경관·문화·환경 자원 관리 체계를 구축하고자 하였다.

특히 농촌계획제도의 도입과 관련해서는 계획적·통합적 지역개발 추진체계를 구축하고자 하며, 이를 위해 '선 계획 후 지원' 원칙을 정립하고, 시·군 종합발전계획, 부문계획, 사업계획 간 위계

체계를 정립하고자 하였다.

구체적으로는 도, 시·군 별로 각종 계획을 하나로 통합하여 '5년단위 시·군 농업·농촌 종합발전 계획 수립을 추진'하고, 난개발 등으로 인한 농촌다움 훼손 최소화를 위해 '일정규모 이상 정책 사업 추진 시 농촌정비계획 및 농촌시설계획수립을 의무화' 하고, 지역 특성에 적합한 토지이용 관리를 위해 '민간차원의 행위규제 시스템인 주민협약제의 도입'을 검토 중에 있다. 이는 주민 90%이상의 동의를 얻어 토지이용을 제한할 수 있도록 하는 것이다.

출처 : 농식품부(2013), 「2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」을 바탕으로 작성

② 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 근거한 계획

□ 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획(삶의 질 법 제5조)

삶의 질 향상 기본계획은 정부부처가 합동하여 5년마다 의무적으로 수립하도록 하고 있다. 농어촌 인구감소, 고령화와 농수산물 시장개방 확대에 따른 농어촌 경제 침체 우려에 대응, 정주 여건 및 경제활동 여건을 종합 개선함으로써 농어촌 주민 삶의 질 향상과 국가 균형발전 도모하고자 수립한다. 「농어업인 삶의 질 향상 특별법」에 근거를 둔 5년 단위 법정계획 및 정책계획이며, 분야별 정책에 대해 농어촌공간 관점으로 통합 조정하여 생활여건을 개선하는 종합계획이고, 중장기 비전 및 전략 계획으로 관계부처의 연차별 시행계획, 지자체 기본계획 수립·평가의 가이드라인이 되는 지침계획이다. 또한 민·관 합동의 '삶의 질 향상 위원회'를 중심으로 18개 부·청이 협력하여 수립하는 범정부 협업계획이다.

본 계획과 관련하여 매년 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획(삶의 질 법 제6조), 광역시·도·특별자치도 삶의 질 계획(삶의 질 법 제7조), 시·군·자치구 삶의 질 계획(삶의 질 법 제7조) 등을 의무적으로 수립하도록 하였다. 각 계획은 계획의 목적이 나 성격에 따라 수립주체나 수립시기 등이 상이하다.

※ 삶의 질 향상 기본계획의 계획연혁 및 제3차 기본계획의 정책방향

'04년 농어업인 삶의 질 향상 특별법 제정 후 「제1차('05~'09), 제2차('10~'14) 삶의 질 향상 기본계획」 수립·추진하였으며, 현재 제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 계획('15~'19)을 수립, 시행 중이다. 농어촌 주민과 국민이 체감하는 삶의 질 향상 정책 추진을 위해 농어촌 맞춤형 정책을 통해 공공서비스 사각을 해소하고, 정주체계별 기능 강화 및 농어촌 자원을 활용한 경제활성화 촉진, 지역공동체를 중심으로 현장과 소통하는 정책기반을 조성하고자 하였다.

또한 경관과 관련하여 농어촌다움이 유지되는 아름답고 쾌적한 환경·경관 조성을 목표로, 농어촌 어메니티의 체계적 관리(주민 자율적 경관보전활동 활성화, 농어촌 어메니티 자원 보전 및 활용), 농어촌의 쾌적한 생활환경 조성(농어촌 폐기물 관리체계 개선, 하천·해양 환경개선 지원, 친환경 에너지타운 조성) 등을 주요과제로 제시하고 있다.

출처 : 농식품부(2014a), 「제 3차 삶의 질 향상 기본계획」을 바탕으로 작성

□ 농어촌지역 종합개발계획 (삶의 질 법 제38조)

삶의 질 법에서는 농촌지역에서 시행되는 각종 사업을 총괄하기 위해서 농어촌지역 종합개발계획을 수립할 수 있는 근거를 담고있다. 그러나 의무사항이 아니며, 타 법에 근거한 유사한 계획이 많아 실제로 수립되지는 못하였다. 계획을 수립할 때에는 지방소도읍 육성지원법에 근거한 종합육성계획과 관련하도록 하였다.

□ 삶의 질 법 상 경관과 관련한 계획

삶의 질 법 상 경관과 관련하여 수립하도록 한 계획으로는 자연환경 및 경관보전계획(삶의 질 법 제30조 및 동법 시행령 제12조)와 국가중요농업 유산의 보전 및 활용계획(삶의 질 법 제30조1과 30조2)가 있다. 해당 내용에 대해서는 3절 국내 경관관리 관련 법 제도에서 다룬다.

③ 「농어촌정비법」에 근거한 계획

□ 농어촌 정비 종합계획 (농어촌정비법 제4조)

농어촌정비법은 농어촌정비에 관하여 종합적인 내용을 담고 있다. 농어촌정비종합계획은 장관 (시·도지사 및 농어촌공사 위탁 가능)이 의무적으로 수립하도록 하는 계획으로 농어촌정비사업을 총괄하는 가장 상위계획이라 할 수 있다. 계획 수립시에는 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 및 어업·어촌 발전계획(농업·농촌 및 식품산업 기본법 제14조)과 관련하여 부처간 협의를 거쳐 수립하도록 하고 있다.

□ 농촌 생활환경정비 관련 계획(농어촌정비법 제53조, 제54조, 제55조, 제58조)

농어촌정비법에 근거한 생활환경정비사업과계획은 장관이 수립하는 기본방침, 기초지자체장이 수립하는 정비계획과 사업기본계획이 있으며, 사업을 시행할 때에는 사업시행자가 시행계획을 수립하도록 하고있다.

농어촌 생활환경정비 기본방침 (농어촌정비법 제53조)은 생활환경정비사업 관련 계획의 가장 상위계획으로 농식품부 장관이 의무적으로 수립하도록 하고있다. 국토기본법에 근거한 국토종합계획, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 근거한 도시군 기본계획, 환경정책기본법에 근거한 국가환경종합계획과 계획방향을 맞추도록 하고 있다. 본 기본방침을 수립할 때에는 부처간의 협력이 필요하다. 생활환경정비 계획 (농어촌정비법 제54,55조)은 기초지방자치단체장이 수립하도록 하고 있는 계획이다. 생활환경정비사업을 시행할 때

에, 5년마다 의무적으로 수립하도록 하였다. 해당 계획은 시·군·구 농업·농촌및식품산업정책심의회 심의를 거쳐 수립된다. 생활환경정비 사업 기본계획 (농어촌정비법 제58조)은 마찬가지로 기초지방자치단체장이 수립할 수 있는데, 필요한 경우에 선택적으로 수립한다. 생활환경정비 사업 시행계획 (농어촌정비법 제59조)은 생활환경정비사업을 시행 할 때에 사업시행자(시장·군수·구청장 또는 그 외 사업시행자)가 수립하도록 되어 있다. 위에서 살펴본 생활환경정비계획, 생활환경정비 사업 기본계획을 상위계획으로 한다. 다만, 국토계획법에 의한 도시관리계획이 수립되어 있는 지역에 대해서는 해당 계획에 따르며 마을정비계획과도 정합성을 고려하여야 한다.

□ 마을정비계획 (농어촌정비법 제101조)

농어촌정비법에서 사업을 시행할 때에는 마을정비구역 지정을 통해 보다 효과적으로 사업을 추진할 수 있다. 다만 마을정비구역을 지정하기 위해서는 마을정비구역 지정시에 ‘마을정비계획’을 수립하여야 하며, 시·군·구 농식품정책심의회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거치게 된다.

[표 3-16] 농어촌정비법에 근거한 마을정비계획 내용(농어촌정비법 제101조)

구분	내용
필수 사항	1. 마을정비구역의 명칭·위치와 면적 2. 마을정비구역을 둘 이상의 사업시행자구로 나누어 개발사업을 시행할 때에는 그 지구 분할에 관한 사항 3. 토지이용계획에 관한 사항 4. 제2조제10호가목 및 나목에 따른 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 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
선택 사항	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. 지역특화발전전에 관한 사항

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.11.10.)

□ 농어촌정비법 상 경관과 관련한 계획

농어촌 정비법 상 경관과 관련한 계획으로는 농어촌 경관관리 기본방침 (농어촌정비법 제5조) 및 농어촌경관관리계획(농어촌정비법 제5조 및 동법시행령 제4조) 이 있다. 이 중 농어촌경관관리계획은 농어촌정비사업 시행 시 수립되고 있다. 이와 관련한 사항은 3절 국내 경관관련 법제도 부분에서 다룬다.

④ 「농어촌마을 주거환경개선 및 리모델링 특별법」에 근거한 계획

□ 농어촌마을정비계획 (리모델링법 제6조)

「농어촌마을 주거환경개선 및 리모델링 특별법」에서는 ‘정비구역’을 지정을 통해 보다 효과적으로 농어촌마을리모델링사업을 보다 효과적으로 추진하도록 하고 있다. 이러한 정비구역의 지정을 신청할 때에는 농어촌마을정비계획을 의무적으로 수립하도록 하고 있다. 수립 주체는 기초지자체장이며 해당 계획 및 정비구역의 지정은 지방 도시계획위원회에서 심의한다.

[표 3-17] 리모델링 특별법에 근거한 마을정비계획 내용 (리모델링법 제 6조)

구분	내용
필수 사항	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
선택 사항	8. 공동형 농어촌주택 설치계획 및 어린이 활동 공간, 9. 농어촌 임대주택의 공급 및 관리 10. 토지이용계획·정비기반시설계획·공동이용시설의 설치계획 11. 환경보전에 관한 계획 12. 「국토의계획및이용에관한법률」 제2조제7호에 따른 도시·군계획시설의설치에 관한 계획 13. 「국토의계획및이용에관한법률」 제52조(지구단위계획의내용)제1항 각호의 사항에 관한 계획 14. 그 밖에 정비사업의 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 -문화재 보존계획 -노후·불량 농어촌주택의 정비·개량에 관한 계획 -법 제35조제1항에 따른 전기·통신·가스 및 지역난방 시설의 설치계획 -세입자의 주거대책 -추정사업비 -그 밖에 시장, 군수, 광역시의 자치구 구청장이 정비사업 시행을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.11.10.)

[표 3-18] 농촌개발 및 정비 관련 계획 종합

계획명	수립주체 (승인권자)	수립 시기	의 무	연계 계획	심의	부처 합의	지원근거 및 비고
「농업농촌 및 식품산업 기본법」							
농업농촌및식품산업 발전계획[법 제 14조]	장관	5년	의무	-	농업·농촌 식품 산업 정책심의 위원회	0	매년 예산이 우선적으로 반영되도록 노력해야하 는 실행계획임
사·도 농업농촌 및 식품산업 발전계획 [법 제6조]	광역시장· 도지사·특별 자치도지사	-	의무	농업·농촌 및 식품산업발 전계획	사·도 농정심의회	-	
시·군·구 농업농촌 및 식품산업 발전계획 [법 제6조]	시장·군수· 구청장	-	의무	농업·농촌 및 식품산업발 전계획	시·군·구 농정심의회	-	
「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」							
삶의질 기본계획 [법 제5조]	정부	5년	의무		삶의 질 위원회	0	-
삶의질 시행계획 [법 제6조]	관계중앙행 정기관의 장	매년	의무	삶의질 기본계획	-	-	-
광역사·도·특별자치도 삶의 질 계획 [법 제7조]	광역시장· 도지사·특별 자치도지사	5년	의무	삶의질 기본계획	사·도 삶의 질 위원회	-	-
시·군·자치구 삶의 질 계획 [법 제7조]	시장·군수· 구청장	5년	의무	삶의질 기본계획	시·군·구 삶의 질 위원회	-	-
자연환경 및 경관 보전계획 [령 제2조]	국가 지자체	시책 추진시	의무	-	-	-	-
농어업유산의 보전 및 활용계획 [법 제30조1,2]	특별자치시장· 특별자치도지 사·시장·군수· 구청장	지정시	의무	-	-	-	장관은 보전 및 활용계획의 완전한 시행을 위하여 필요한 자원을 할 수 있음
농어촌 지역종합개발계획 [법 제38조]	국가 지자체	-	선택	종합육성 계획	-	-	국가와 지자체는 계획에 따라 추진도는 사업에 대하여는 예 산의 범위에서 다른 사업에 우선하여 지원할 수 있음
「농어촌정비법」							
농어촌 정비종합계획 [법 제4조]	장관 (위탁가능)	-	의무	농업농촌 발전계획	-	0	-
농어촌경관관리 기본방침 [법 제5조]	장관	-	선택	-	-	-	-
농어촌경관관리계획 [법 제5조][령 제4조]	농어촌정비 사업시행자	-	선택	-	-	-	-
농어촌생활환경정비 기본방침[법 제53조]	장관	-	의무	국토종합개 획도시기본 계획·국가환 경종합계획	-	-	-
생활환경정비계획 [법 제54,55조]	시장·군수· 구청장	5년	의무	-	시·군·구 농정심의회	-	-
생활환경정비사업 기본계획 [법 제58조]	시장·군수· 구청장	필요한 경우	선택	생활환경정 비기본방침	-	-	-
생활환경정비사업 시행계획 [법 제59조]	사업 시행자	사업 시행시	의무	기본방침 및 도시관리계획	-	-	-
마을정비계획 [법 제101조]	시장·군수· 구청장	구역지정 요청시	의무	-	시·군·구농정심의회 지방도시계획위원회	0	-
「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」							
농어촌마을정비 종 합계획 [법 제5조]	장관	-	의무	-	-	0	-
농어촌마을정비계획 [법 제6조]	시장·군수· 구청장	구역 신청시	의무	마을정비 종합계획	지방도시 계획위원회	-	-

출처 : 「농업농촌 및 식품산업 기본법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」,
「농어촌정비법」, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」을 참조하여 작성

2) 관련 지구·구역 현황 및 운영사례

[표 3-19] 농촌개발 및 지원 관련 지구·구역 종합

구분	지구/구역	비고
농어촌정비법	<ul style="list-style-type: none"> • 마을정비구역 • 농업생산기반 정비사업지역 • 농어촌관광휴양단지 • 한계농지등 정비지구 • 농공단지 	
농어촌마을 리모델링 특별법	<ul style="list-style-type: none"> • 정비구역 	

① 「농어촌정비법」에 의한 지구·구역

□ 마을정비구역

「농어촌정비법」에 근거한 대표적인 지구·구역 제도로는 마을정비구역제도가 있다. 농어촌지역 또는 준농어촌지역에서 농어촌정비사업을 종합적·계획적으로 시행하기 위하여 지정·고시된 구역이다. 시장·군수·구청장 및 사업시행자(한국농어촌공사, 마을정비조합, 농어촌주택 소유자 등)가 마을정비구역 지정 신청시에는 마을정비계획 수립 및 시·군·구 농업·농촌및식품산업정책심의회 심의를 거쳐 시·도지사가 지정한다.

예외적으로 해당 면적이 20만㎡ 이상인 경우 농림축산식품부장관 승인이 필요하다. 또한 마을정비계획에 계획관리지역으로의 용도지역 지정 또는 변경계획이 포함되어 있을 경우, 마을정비구역 면적이 20만㎡이상인 경우에는 지방도시계획위원회 심의가 필요하다.

마을정비구역이 지정되면 농업생산기반 정비사업 기본계획의 수립(제8조), 생활환경 정비계획의 수립(제54조), 한계농지등 정비지구의 지정·고시(제94조) 등에 관하여 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항은 기 고시된 정비계획의 내용에 따라 그 지정·수립·승인 등이 있는 것으로 본다.

• 마을정비구역 운영현황⁵⁵⁾

마을생활환경정비의 추진 근거가 되는 농어촌정비법에는 마을정비구역의 추진절차를 제시하고 있는데, 대체로 신개발 방식에 적합하게 설계되어 있다. 제도상으로는 현행 마을정비구역 제도를 다양한 사업에 걸쳐 폭넓게 활용할 수 있으나, 실제로는 필수적으로

55) 성주안·송미령·김영단·권인혜(2011), 「농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구」, p.118~129.

지정 받도록 한 전원마을조성사업, 농어촌뉴타운사업의 경우로만 주로 활용되고 있다.

농어촌 지역에서는 신규 주거지 조정보다는 기존 마을에 대한 재정비 사업의 추진 필요성이 높지만 재정비 사업에 적합한 절차와 내용을 담고 있지 않아 마을정비구역의 활용도가 떨어지는 실정이다. 따라서 농어촌정비법에 입각한 마을정비구역 제도를 신규 전원주택단지가 아닌 기존 마을 정비에 적용하는데 제한이 있거나 실익이 없다는 지적이 제기되고 있으며, 결과적으로 기존 마을과 떨어진 곳에 농지 전용이 수반되는 신규 단지를 조성하는 사업방식이 보편적으로 나타나고 있다.

[표 3-20] 마을정비구역 제도로 추진한 사업

사업명칭	빈도	비율
전원마을조성사업	35	54.7
농어촌생활환경정비사업	9	14.1
농촌마을종합개발사업	25	39.1
농어촌뉴타운사업	9	14.1
농어촌테마공원조성사업	7	10.9
기타	2	3.1

주. 한국농어촌공사 사업 담당자(96명) 대상 조사 결과 집계
출처: 성주안·송미령·윤정숙(2012), 「농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구」 p.84.

※ 마을정비구역 운영 사례 : 경북 상주시 녹동마을⁵⁶⁾

농어촌정비법에 근거한 마을정비구역의 운영사례로는 경북 상주시 녹동마을을 검토하였다. 농촌마을종합개발사업 중 전원마을조성사업에 의해 시행되었다. 출향인으로 구성된 입주예정자(은퇴도시민)들과 기존 녹동마을 주민들이 함께 정주할 수 있는 주거단지 조성하기 위하여 기존 취락지와 인근 토지를 합리적으로 재배치하였다. 이를 위해 기존 마을의 도로 및 지형을 거의 그대로 유지하며 단지를 계획하고 마을과 인접해 있는 일부의 전·답을 신규 택지 조성하였다. 마을 내 대지를 원지 환지하는 원칙으로 재배치(교환·분할·합필 등)를 통해 택지를 조성⁵⁸⁾하였다. 사업대상지 위치는 경북 상주시 이안면 문창1리로 상주 야무진권역이다. 개발 면적은 25,332㎡(7,663평)으로 이 중 분양용지는 16,044㎡, 공공용지는 6,802㎡이다. 사업기간은 2005년에서 2010년 동안 시행되었으며 총사업비는 2,875백만원(국비 1,467, 지방비 628, 융자 780)이다. 대상지 내 30가구에 대해 사업이 시행되었는데, 존치 4가구, 철거 후 재건축 10가구, 신규택지 개발 및 신축 16가구로 구성된다.



[그림 3-4] 마을정비구역 운영사례 : 녹동귀농마을사업 시행전(좌)·후(우)

출처 : 박윤호 외(2012), p.45.

56) 박윤호 외(2012), 「농어촌정비계획 수립지침 개발 및 농어촌 계획시설 설계 기준설정 연구」, pp.45-46.

□ 그 외 농어촌정비법에 근거한 지역지구

• 농어촌관광휴양단지

농어촌 관광휴양단지는, 농어촌관광휴양단지 사업 시행자가 지정을 요청하여 시장·군·구청장이 지정한 지역이다. 지역 지정시에는 농업농촌 및 식품산업정책심의회 심의를 거쳐야 한다.

※ 농어촌관광휴양단지 : 경기도 안성시 안성팜랜드

농어촌정비법에 근거한 어촌관광휴양단지의 운영사례로는 경기도 안성시의 안성팜랜드를 검토하였다. 경기도 안성시 공도읍 신두리 349-11번지 일원 260,364㎡의 단지에 농림어업전시관, 학습관, 지역특산물 판매시설, 체육시설, 휴양시설, 기타시설과 녹지를 배치하였다. 사업기간은 2007년~2018년이며 사업비는 35,177백만원(국고:3,500 지방비: 3,500 자부담: 20,617 기타: 7,560)가 투입되었다.



[그림 3-5] 농어촌관광휴양단지 운영사례 : 안성팜랜드 농어촌관광휴양단지 전경 및 승마프로그램
출처 : (좌)간삼건축(www.gansam.com), (우)한국농어민신문(www.agrinet.co.kr)

[표 3-21] 농어촌관광휴양단지 운영사례 : 안성팜랜드 사업내용

구분	도입시설 및 운영프로그램
1. 농림어업전시관	농축산전시홍보체험장, 제2전시장
2. 학습관	농촌그린스쿨
3. 지역특산물판매시설	친환경브랜드타운, 도이치빌리지
4. 체육시설	파크골프장
5. 휴양시설	무무빌리지/낙농체험시설
6. 기타시설	주차장A·B·C, 도로
7. 녹지	생태체험장

출처 : 안성시 고시 제2011-169호, “안성 팜랜드 농어촌관광휴양단지 지정(변경) 및 지형도면 고시”, (2011.08.17.) 참조하여 작성

• 농업생산기반 정비사업지역

농업생산기반정비사업지역은 농어촌정비법에 근거한 농업생산기반 정비사업 시행시,

57) 농식품부 농어촌정책국(2012), 「농어촌마을 리모델링사업 추진방안 및 시범사업 세부추진계획」 p.19.

58) 체계적인 사업절차 규정이 미비하여 환지 등 재정비 방식에 적합한 절차가 상세히 제시되지 않아 많은 혼란이 있었다.. 마을정비구역제도 상 소규모 마을정비나 기존마을 재정비 사업절차에 대해 구체적으로 명시되어 있지 않다.

시행자가 농업생산기반 정비사업을 시행하기 위하여 수립한 시행계획에 대하여 농림수산 식품부장관 또는 시·도지사가 승인하고 고시한 지역⁵⁹⁾이다.

- 한계농지 등 정비지구

한계농지 등 정비지구는 한계농지관련 사업을 시행하기 위해 지정한다. 한계농지는 농지법에 따른 농업진흥지역 밖의 농지 중에서 영농 조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지이며, 이 한계농지를 포함하여 그 주변산지 등 토지에 대해 지정하는 지구이다. 시장·군수·구청장이 지정한다.

- 농공단지

농공단지는 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 지정한다. (시장·군수·구청장이 산업단지개발계획 작성 및 시·도지사 승인) 농공단지의 개발 및 운영과 관련해서는 산업통상자원부, 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부, 환경부는 농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침을 수립하고 각 부처별 업무 소관을 구분하고 있다.

※ 농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침에 따른 부처별 업무 소관(농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침 제3조)

1. 산업통상자원부장관: 농공단지 시책의 총괄 및 「산업집적법」에 따른 농공단지의 관리 및 입주기업체에 대한 지원 등
2. 국토교통부장관: 「산업입지법」에 따른 농공단지의 지정 및 조성 등
3. 농림축산식품부장관, 해양수산부장관: 「농어촌정비법」에 따른 농공단지 개발의 지원 등
4. 환경부장관: 「환경정책기본법」에 따른 농공단지의 환경관리 등
5. 제1호부터 제4호까지에 해당되는 부처의 장관: 공통사항

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.11.10.)

② 「농어촌마을 리모델링 특별법」에 의한 지구구역 : 정비구역

농어촌정비법에 의한 마을정비구역과는 다르게 농촌마을 리모델링법에서는 정비구역을 지정하도록 되어있다. 시장·군수·구청장은 종합계획을 고려하여 정비계획을 수립하고 이를 주민에게 서면통보·주민설명회·공람의견청취, 이를 첨부하여 광역시장, 특별자치시장, 도지사 또는 특별자치도지사에게 정비구역지정을 신청하게 된다. 해당 계획 및 정비구역의 지정은 지방 도시계획위원회에서 심의한다.

59) 토지이용규제정보 서비스 용어사전 <http://luris.mltm.go.kr/> (검색날짜:2015.10.01.)

3) 관련 심의 현황 및 운영사례

[표 3-22] 농촌개발 및 지원 관련 심의 종합

구분	심의	비고
농업·농촌 및 식품산업기본법	<ul style="list-style-type: none"> 농업·농촌 및 식품산업정책 심의회 시·도 위원회 시·군·구 위원회 	
농어업인 삶의 질 특별법	<ul style="list-style-type: none"> 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 위원회 실무 위원회 시·도 위원회 시·군·구 위원회 농촌경관정책 심의위원회* 	
농어촌정비법	<ul style="list-style-type: none"> 농업·농촌 및 식품산업정책 심의회로 공통 운영 	
농어촌마을 리모델링법 특별법	<ul style="list-style-type: none"> 지방도시계획위원회에서 심의 	

주)별표는 농촌 경관관리와 직접 관계있는 제도를 표시, 해당 제도들에 대해서는 본장 3절에서 자세히 다룸

① 「농업·농촌 및 식품산업기본법」에 근거한 농업·농촌 및 식품산업정책 심의회

농업·농촌 및 식품산업정책 심의회는 중앙심의회, 광역지자체 심의회, 기초지자체 심의회가 구성될 수 있다. 농정심의회는 농업·농촌발전계획 심의, 농정에 관한 연차보고서 심의, 생활환경정비구역의 지정과 계획수립 및 변경, 농어촌정비종합계획심의, 농지이용 계획심의, 농림사업실시규정에 의한 사업계획 및 예산요구 등을 할 수 있다.

□ 농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회 지자체 운영 현황

기초지자체에서 운영하는 농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회와 관련하여 설치 및 운영 조례·규칙을 검토하였다. 관련 조례가 수립된 곳은 나주시, 사천시, 화순군, 증평군, 고흥군이 있었으며 양주시는 조례가 아닌 규칙으로 수립되어 있다. 농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회가 아닌 유사한 명칭의 조례로는 파주시의 농정 등 심의위원회 운영 조례와, 용진군의 농림사업심의위원회 구성 및 운영 조례가 있었다. 이를 통해 지자체에서 시행하고 있는 농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회는 각 지자체의 운영에 따라 자율적으로 시행되는 것으로 보인다.

나주시, 사천군, 화순군, 증평군, 고흥군, 양주군의 조례·규칙의 내용을 검토하였다. 조례 및 규칙에서 주로 언급된 농업·농촌정책심의회의 기능으로는 농업·농촌발전계획의 수립 및 변경, 농정에 관한 연차보고서의 심의, 생활환경정비구역의 지정 계획 수립 및 변경, 농지이용계획 수립, 농림사업실시규정에 의한 사업계획 및 예산요구 등이 있다. 그 외 일부 지자체에서 심의회의 기능으로 제시한 사항으로는 농어촌정비 종합계획, 농어촌휴양

지지정, 휴양지개발사업 계획수립 및 변경, 귀농귀촌 지원 등이 있다.

[표 3-23] 농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회 조례·규칙 내용

기능	나주	사천	화순	증평	고흥	양주
농업·농촌발전계획의 수립 및 변경	○	○	○	○	○	○
농정에 관한 연차보고서 심의	○	○		○		○
생활환경정비구역의 지정, 계획수립 및 변경	○	○	○			○
농어촌정비 종합계획	○		○		○	
농어촌휴양지 지정			○			
농어촌 휴양지개발사업 계획수립 및 변경			○			
농지이용계획 수립	○	○	○		○	○
농지이용증진사업 시행계획 수립 및 변경			○			
농림사업실시규정에 의한 사업계획 및 예산요구	○	○	○		○	○
기타 시장/군수가 필요하다고 인정하는 사항	○	○	○	○		
기타 귀농 귀촌지원 등 군수가 필요하다고 인정하는 사항					○	
그 밖의 농업발전을 위하여 중요하다고 인정되는 사항						○
농업·농촌및식품산업 발전을 위하여 추진하는 중요 정책에 관한 사항				○		
농업 축산분야 관련 조례에서 위임한 사항					○	
농업인의 소득안정 및 복리증진에 관한 사항						○
농업·농촌발전을 위한 정책방향에 관한 사항						○
농업경영인 등 농업인력의 육성지도에 관한 사항						○

출처 : 각 지자체의 관련 조례·규칙 조문을 바탕으로 연구자 작성

② 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 근거한 심의기구

□ 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 위원회

삶의 질 위원회는 농어업인 등의 복지 증진, 농어촌의 교육 여건 개선 및 지역개발에 관한 정책을 총괄·조정하고, 기본계획을 심의하며, 그 추진실적을 점검·평가하기 위하여 설치된 국무총리 소속의 위원회이다. 2004년 삶의 질 특별법이 제정되면서 시작되었다. 위원장은 국무총리이며, 위원은 기획재정부장관, 교육부장관, 미래창조과학부장관, 행정자치부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관, 국민안전처장관, 국무조정실장과 그 밖에 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장과 농어업인 또는 농어업인단체의 대표자와 농어촌의 복지·교육·지역개발 분야에 풍부한 학식과 경험이 있는 사람으로서 위원장이 위촉하는 사람이 위원이 될 수 있다.

이와 관련하여 실무위원회를 구성할 수 있으며, 실무위원회는 위원회의 위원이 소속

된 중앙행정기관의 차관급 공무원, 통계청장, 경찰청장, 농촌진흥청장 및 산림청장과 농어촌의 복지·교육 또는 지역개발에 관한 풍부한 학식과 경험이 있는 사람으로서 실무위원회의 위원장이 위촉하는 사람이 위원이 될 수 있다.

□ 농촌경관정책심의위원회⁶⁰⁾

농촌경관정책심의 위원회는 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제30조의 규정에 따라 농촌의 자연환경 및 경관의 보존을 위해 수립된 시책의 점검·평가를 위해 농촌경관정책심의위원회를 설치·운영하고, 그밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 자세한 사항은 3절 국내 경관관련 법제도에서 다룬다.

4) 관련 사업 현황 및 운영사례

[표 3-24] 농촌개발 및 지원 관련 사업 종합

구분	사업	비고
농어업인 삶의 질 특별법	<ul style="list-style-type: none"> 경관보전직접지불제* 국가중요농어업유산* 	
농어촌정비법	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌정비사업 (농업생산기반 정비사업, 농어촌 생활환경 정비사업, 농어촌산업 육성사업, 관광휴양자원 개발사업, 한계농지등의 정비사업) 빈집정비사업 	
농어촌마을 리모델링법	<ul style="list-style-type: none"> 정비사업 (전면 재정비, 연계형, 유지보전형) 	
기타	<ul style="list-style-type: none"> 일반농산어촌개발사업 	

주)별표는 농촌 경관관리와 직접 관계있는 제도를 표시, 해당 제도들에 대해서는 본장 3절에서 자세히 다룬다

① 「농어촌정비법」에 의한 사업

□ 농어촌정비사업

「농어촌정비법」에 의한 농어촌 정비 사업은 농업생산기반정비사업, 생활환경정비사업, 농어촌산업 육성사업, 농어촌 관광휴양자원 개발사업, 한계농지등의 정비사업이 있다.

농업생산기반정비사업은 농업생산기반을 조성 및 확충하는 것을 목적으로 하며, 생활환경 정비사업은 농어촌지역과 준농어촌지역의 생활환경, 생활기반 및 편익시설·복지시설 등을 종합적으로 정비하고 확충하며 농어업인 등의 복지를 향상하기 위한 사업이다. 한계농지등의 정비사업은 농어촌지역의 한계농지와 그 주변산지 등 토지를 활용하여 농림수산업적 이용, 농어촌 관광휴양자원 이용, 다목적 이용 등의 형태로 개발하는 것을 목적으로 한다.

60) 「농촌경관정책심의위원회 운영규정」, [농림축산식품부훈령 제189호, 2015.10.8., 일부개정]

생활환경정비사업과 농어촌 관광휴양자원 개발사업의 구체적인 내용은 아래와 같다.

<p>※ 생활환경정비사업 내용 (농어촌정비법 제2조)</p> <p>가. 집단화된 농어촌 주택, 공동이용시설 등을 갖춘 새로운 농어촌마을 건설사업</p> <p>나. 기존 마을의 토지와 주택 등을 합리적으로 재배치하기 위한 농어촌마을 재개발사업</p> <p>다. 분산된 마을의 정비사업</p> <p>라. 간이 상수도, 마을하수도 및 오수·폐수 정화시설의 설치 등 농어촌 수질오염 방지를 위한 사업</p> <p>마. 주민생활의 거점이 되는 지역을 중점적으로 개발하는 정주생활권(定住生活圈) 개발사업</p> <p>바. 빈집의 정비</p> <p>사. 농어촌 임대주택의 공급 및 관리를 위한 사업</p> <p>아. 치산녹화(治山綠化) 등 국토보전시설의 정비·확충</p> <p>자. 농어촌 주택의 개량(신축·증축·개축 및 대수선)사업</p> <p>차. 슬레이트(석면함유)가 사용된 농어촌 주택·공동이용시설 등 시설물에 대한 슬레이트의 해체·제거 및 처리 사업</p> <p>카. 그 밖에 농어촌지역과 준농어촌지역의 생활환경을 개선하기 위하여 필요한 사업</p>	
<p>※ 농어촌 관광휴양자원 개발사업 유형 (농어촌정비법 제2조)</p> <p>가. 농어촌 관광휴양단지사업 -농어촌의 쾌적한 자연환경과 농어촌 특산물 등을 활용하여 전시관, 학습관, 지역 특산물 판매시설, 체육시설, 청소년 수련시설, 휴양시설 등을 갖추고 이용하게 하거나 휴양 콘도미니엄 등 숙박시설과 음식 등을 제공하는 사업</p> <p>나. 관광농원사업 -농어촌의 자연자원과 농림수산 생산기반을 이용하여 지역특산물 판매시설, 영농 체험시설, 체육시설, 휴양시설, 숙박시설, 음식 또는 용역을 제공하거나 그 밖에 이에 딸린 시설을 갖추어 이용하게 하는 사업</p> <p>다. 주말농원사업 -주말영농과 체험영농을 하려는 이용객에게 농지를 임대하거나 용역을 제공하고 그 밖에 이에 딸린 시설을 갖추어 이용하게 하는 사업</p> <p>라. 농어촌민박사업 -농어촌지역과 준농어촌지역의 주민이 거주하고 있는 「건축법」 제2조제2항 제1호에 따른 단독주택(같은 법 시행령 별표 1에 따른 단독주택과 다가구주택을 말한다)을 이용하여 농어촌 소득을 늘릴 목적으로 숙박·취사시설 등을 제공하는 사업</p> <p style="text-align: right;">출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.11.10.)</p>	

□ 빈집정비 사업 (농어촌정비법 제64조)

농촌지역에 있는 빈집이 공익상 현저히 유해하거나 주변환경을 저해할 우려가 있을 때에는 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 필요한 조치를 명할 수 있으며 이 경우 빈집의 소유자는 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 조치를 이행하도록 명시하고 있다.

<p>※ 빈집정비 사업절차 (농어촌정비법 제65조)</p> <p>① 시장·군수·구청장이 제64조에 따라 빈집의 철거를 명한 경우 그 빈집의 소유자가 특별한 사유 없이 이에 따르지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 직권으로 그 빈집을 철거할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 철거할 빈집의 소유자의 소재를 알 수 없는 경우에는 그 빈집에 대한 철거명령과 이를 이행하지 아니하면 직권으로 철거한다는 내용을 일간신문에 1회 이상 공고하고, 공고한 날부터 60일이 지난 날까지 빈집의 소유자가 빈집을 철거하지 아니하면 직권으로 철거할 수 있다.</p> <p>③ 제1항과 제2항의 경우 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정당한 보상비를 빈집의 소유자에게 지급하여야 한다. 이 경우 빈집의 소유자가 보상비의 수령을 거부하거나 빈집의 소유자의 소재불명(所在不明)으로 보상비를 지급할 수 없을 때에는 이를 공탁하여야 한다.</p> <p>④ 시장·군수·구청장이 제1항 또는 제2항에 따라 빈집을 철거하였을 때에는 지체 없이 건축물대장을 정리하여야 하며, 건축물대장을 정리한 경우에는 지체 없이 관할 등기소에 해당 빈집이 이 법에 따라 철거되었다는 취지의 통지를 하고 말소등기를 촉탁하여야 한다.</p> <p style="text-align: right;">출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.11.10.)</p>	
--	--

② 「농어촌마을 리모델링 특별법」에 의한 정비사업

리모델링법에 따른 정비사업은 농촌지역의 열악한 주거환경의 획기적인 개선의 필요성과 함께 기존 주택개량사업과 전원마을 사업 등의 한계를 보완하고 환경부의 슬레이트 관리 종합대책의 추진, 주거복지 취약계층에 공동생활형 조성보급하기 위해 마을단위에서 패키지사업의 추진으로 사업효과를 극대화하기 위해 시행되었다. 현재 시범사업 4개마을에서 시범적으로 사업이 운영되었다.

리모델링법에 의한 정비사업 시행 시 정비구역을 지정할 수 있다. 정비구역에서 정비기반시설을 정비하고 농어촌주택(부속되는 건축물 및 토지 포함), 주거환경 및 농어촌경관 등을 개량하거나 건설하는 사업으로 사업시행자가 정비사업에 대한 실시계획 승인을 받은 때에는 건축법, 농지법 등 해당 관련법에서 요구되는 인가·허가·승인·신고·등록·협의·동의·심사 또는 해제 등을 받은 것으로 보며, 유지보전형 개발사업에 따른 존치 또는 리모델링하는 농어촌 주택이 주택법 및 건축법의 기준에 적합하지 않더라도 승인을 할 수 있다.

이때 정부에서는 정비사업에 필요한 업무를 지원하기 위하여 농어촌주거환경지원센터를 설치·운영하거나 사업 비용의 전부 또는 일부를 보조 또는 융자할 수 있으며, 사업시행자에 대하여 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 법인세·소득세·취득세·등록면허세 및 재산세 등의 조세를 감면할 수 있다.

※ 의제사항 및 특례사항(농어촌마을 리모델링 특별법 제17조 및 18조)

제17조(다른 법률의 인·허가등의 의제)

- ① 사업시행자가 제16조에 따라 실시계획 승인을 받은 때(시장·군수·구청장이 직접 정비사업을 시행하는 경우에는 실시계획을 작성한 때를 말한다)에는 다음 각 호의 인가·허가·승인·신고·등록·협의·동의·심사 또는 해제 등(이하 "인·허가등"이라 한다)을 받거나 받은 것으로 보며, 제16조제4항에 따른 실시계획의 승인 또는 고시가 있는 때에는 다음 각 호의 관계 법률에 따른 인·허가등의 고시·공고 등이 있는 것으로 본다.

제18조(실시계획 승인의 특례)

- ① 사업시행자는 정비사업 중 유지보전형 개발사업에 관한 내용이 포함된 실시계획서를 작성하여 실시계획의 승인을 신청할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장은 존치 또는 리모델링되는 농어촌주택이 「주택법」 및 「건축법」의 다음 각 호의 건축 관련 기준에 적합하지 아니하더라도 대통령령으로 정하는 기준에 따라 실시계획의 승인을 할 수 있다.

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.11.10.)

• 사업 유형

정비사업은 사업의 규모와 방식에 따라 ‘전면 재정비사업’, ‘연계형 개발사업’, ‘유지보전형 개발사업’으로 구분된다. 전면 재정비사업은 정비기반시설과 노후·불량 농어촌주택이 극히 열악한 기존 마을과 연결한 지역을 정비구역으로 지정하여 새롭게 마을을 전면 정비하

는 사업이며 연계형 개발사업은 정비기반시설이 열악한 기존 마을과 연접한 지역을 정비구역으로 지정하여 기존 마을의 정비기반시설을 확충·재정비하고, 노후·불량 농어촌주택을 정비하여 연접한 지역을 새로운 마을로 개발하는 사업을 말한다. 마지막으로 유지보전형 개발사업은 도시·군관리계획을 변경하지 아니하고 기존 마을을 보전하면서 노후·불량 농어촌주택의 리모델링, 정비기반시설의 확충·재정비를 통하여 주거환경을 개선하는 사업을 말한다.

[표 3-25] 리모델링법에 의한 정비사업의 유형 및 내용(리모델링법 제2조)

유형	내용
전면 재정비사업	정비기반시설과 노후·불량 농어촌주택이 극히 열악한 기존 마을과 연접한 지역을 정비구역으로 지정하여 새롭게 마을을 전면 정비하는 사업
연계형 개발사업	정비기반시설이 열악한 기존 마을과 연접한 지역을 정비구역으로 지정하여 기존 마을의 정비기반시설을 확충·재정비하고, 노후·불량 농어촌주택을 정비하여 연접한 지역을 새로운 마을로 개발하는 사업
유지보전형 개발사업	도시·군관리계획을 변경하지 아니하고 기존 마을을 보전하면서 노후·불량 농어촌주택의 리모델링, 정비기반시설의 확충·재정비를 통하여 주거환경을 개선하는 사업

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.11.10.)

[표 3-26] 정비사업 추진절차

추진절차		관련내용
종합계획·정비구역지정	농어촌마을 정비 종합계획 수립(5조)	○ 수립권자 : 농식품부장관 ○ 계획내용 : 정비사업 기본방향, 대상지역 및 현황, 추정사업비
	정비계획 수립 및 정비구역의 지정(6조)	○ 계획수립권자 : 시장군수구청장 ○ 구역지정권자 : 시도지사 ○ 절차 : 정비계획수립 → 주민 공람(30일)의견수렴 → 시도지사에게 정비구역지정신청 → 지방도시계획위원회 심의(시도지사) → 시도지사 구역지정 → 고시 및 (농식품부)보고
시행단계	정비사업 시행자 지정(11조)	○ 지정권자 : 시장군수구청장 ○ 시행자 : 지자체, 농어촌공사, 지방공기업, 농어촌마을정비조합 등
	정비조합의 설립(14조)	○ 승인권자 : 시장군수구청장 ○ 설립요건 : 정비구역에 있는 토지등소유자의 3분의 2 이상 동의
	실시계획(16조)	○ 수립자 : 사업시행자 ○ 승인권자 : 시장군수구청장 - 관계 행정기관장에게 통보, 14일 이상 일반인 열람 ○ 안허가 의제 : 건축허가, 국토계획법 형질변경 등
	주택 등의 분양(27조)	○ 임시수용시설 설치 : 철거주택소유자 또는 세입자(§19조) ○ 토지수용 : 공익사업법에 따름(§21조)
	공사완료(32조)	○ 공급권자 : 사업시행자 : 분양 또는 임대계획서 작성, 7일 이상 일반인 공고 ○ 전매제한 : 대지 공급받은 자는 등기 완료 전까지 전매 제한(§30조)
	농어촌주거환경 지원센터 설치(38조)	○ 농식품부에 설치·운영하거나 한국농어촌공사 또는 장관이 정하는 자에게 위탁하여 설치·운영 - 사업추진을 위한 사업지침 역량강화 교육, 모니터링 및 평가업무 지원 - 사업추진 예정지 발굴 및 선정에 필요한 지원 - 기반정비, 경관조성, 신재생에너지, 사업모델 등 개발 지원
정비사업 보조지원	보조 및 융자(39조)	○ 정비기반시설의 설치·정비 비용 및 보상비, 융자 ○ 정비사업에 필요한 비용 : 마을 기반 정비, 마을경관정비, 에너지 효율화 개보수공사, 슬레이트 지붕 및 주택 철거, 주택 신축 및 개보수

출처 : 농림축산식품부 보도자료, (2014.06.05.), “농어촌마을 체계적 정비를 위한 제도적 기반 마련”

③ 일반농산어촌지역개발사업

일반농산어촌지역개발사업은 농산어촌지역 주민의 소득과 기초생활수준을 높이고, 농촌의 어메니티 증진 및 계획적인 개발을 통하여 농산어촌의 인구유지 및 지역별 특화 발전 도모를 목적으로 한다. 「국가균형발전특별법」 제10조(주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화), 제34조(생활기반계정사업의 세출) 제35조2(제주특별자치도계정의 세입과 세출), 제35조3(세종특별자치시계정의 세입과 세출), 제40조(포괄보조금의 지원) 및 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제38조(농어촌 지역종합개발계획의 수립·시행), 제39조(농어촌 거점지역의 육성)에 근거하며, 시행 절차는 「농어촌정비법」 제52조(농어촌생활환경정비원칙), 제71조(기술지원)에 따른다.

대표적인 포괄보조금 사업이며, 지역발전특별회계 중 시·군·구 자율편성사업으로 2015년에 일반농산어촌지역개발사업 시행 대상 지자체는 117개의 시·군이다. 일반농산어촌지역개발사업의 세부 사업명칭과 내용이 계속 변경됨에 따라 명칭 및 시행방식이 다양하다. 2015년 현재 농촌중심지 활성화사업(선도지구, 일반지구), 창조적마을만들기(권역단위종합개발사업, 마을단위사업), 시군역량강화(시군창의, 역량강화), 기초생활인프라사업의 4개의 유형으로 나누어 시행되고 있다.

• 일반농산어촌개발사업 사업 추진 현황

일반농산어촌개발사업은 2010년 포괄보조사업으로 개편 이후에 매년 약 9천억원가량의 예산이 투입되었다. 2010년부터 2015년까지 추진된 사업을 총괄하면 총 120개 시·군에 5조 4,992억원이 된다. 초기에는 기초생활 인프라를 개선하는 물리적 정비 중심의 지원에서, 차츰 농촌중심지 활성화와 창조적마을만들기와 같은 소프트웨어를 포함한 사업에의 지원이 확대되고 있다.

경관관리와 관련해서는 2015년부터 경관계획 및 경관보전협약의 수립이 의무화되었다. 2015년부터는 농촌중심지활성화(선도, 일반), 창조적마을만들기(권역종합)지구가 경관계획수립이 의무화되었으며 2016년도에는 창조적마을만들기(마을단위사업 중 종합개발사업, 경관생태사업)에 대해서 경관보전협약 수립을 의무화하고 있다.

[표 3-27] 경관계획 및 경관보전협약 수립 의무화 적용 유형

의무 내용(시기)	의무화 적용 사업 유형
경관계획 수립 의무화('15~)	농촌중심지활성화(선도, 일반), 창조적마을만들기(권역종합)지구
경관보전협약 수립 의무화('16~)	창조적 마을만들기(마을종합, 경관·생태)지구

출처 : 농림축산식품부(2014b), 「2015년도 농림축산식품사업시행지침서」 참조하여 작성

※ 제주 서귀포시 표선면 가시리 권역

일반농산어촌개발사업의 사례로는, 2010년부터 2014년까지 시행된 가시리권역을 검토하였다. 가시리권역 사업이 시작된 2010년에는 사업 명칭이 농촌마을종합개발사업이었다. 위치는 서귀포시 표선면 가시리 일원이며 총 사업비가 6,810백만원 (국비4,480, 지방비1,920, 자부담410), 권역 내에는 450가구와 1,173명의 주민이 거주중이다.

주요사업 내용으로는 유채꽃프라자, 농축산물 가공시설, 유채꽃단지조성, 꽃길조성 및 돌담정비, 다목적광장, 레일코스 휴게공간, 진입도로 및 주차장, 조형물설치, 행기머체센터, 목장정비 및 승마코스, 함께하는 자치마을(교육·훈련, 홍보·마케팅, 컨설팅 등)등이 이 수행되었다.⁶¹⁾

가시리마을은 조선시대 최고 등급의 국마(國馬)를 길러냈던 7.4km²에 이르는 대평원 갑마장(甲馬場)이 마을공동소유 목장이며, 그 동안 방치됐던 마을소유 토지 7.4km²를 활용하는 주민들의 제안으로 「농촌마을종합개발사업」등의 사업 유치, 추진함으로써 산간마을의 관광자원화와 농촌다움의 쾌적함 증진, 농촌의 다원적 기능 확충으로 지역 주민의 삶의 질 향상과 지역경제 활성화에 기여하는 시너지 효과 거양한 것으로 평가되며 2012년도 제 2회 대한민국 경관대상에서 수상하였다.⁶²⁾



[그림 3-6] 제주 가시리 유채꽃프라자(좌)조랑말체험(우)

출처 : 대한민국 농촌체험관광 포털, www.welchon.com (검색날짜:2015.11.10.)

61) 제주특별자치도 특별자치마을만들기팀 주간업무계획(2010.1.11.~17)

62) 국토교통부(2012), 「2012년도 제2회 대한민국 경관대상 작품집」

[표 3-28] 2015년 일반농산어촌개발사업 사업내용

구분	내용		지원 한도 (억)	사업 기간 (년)	
■ 농촌중심지활성화	● 목적 : 농촌중심지를 지역의 잠재력과 고유의 테마를 살려 특성과 경쟁력을 갖춘 농촌 발전거점으로 육성하고, 배후마을과 도시를 연결하는 연결 거점으로서 지역생활권 구현의 중심역할 수행 ● S/W와 H/W가 결합된 복합사업으로 계획하되, S/W사업을 적극 발굴				
	선도지구	-중심성이 높은 지역에 해당. 거점기능 활성화	80	5	
	일반지구	-중심성이 낮은 지역에 해당. 기초인프라 중심	60	5	
■ 창조적마을만들기	● 목적 : 마을 역량에 맞는 단계별 지원을 통해 예산은 합리적으로 사용하고 마을은 체계적으로 발전시켜 누구나 살고 싶어하는 농어촌 마을 조성				
	권역단위종합개발		40	5	
	마을단위	종합개발	10	5	
		공동문화복지	-공동문화복지 프로그램 운영 및 시설지원	5	5
		경제(체형,소득)	-지역생산농특산물 부가가치 향상 제조·가공시설, 브랜드개발, 교육 마을의 향토문화자원등을 연계한 체험프로그램 운영 및 시설지원	5	5
		환경(경관,생태)	-마을의 경관개선 및 생태보전을 위한 사업	5	5
		신규(전원)마을	-쾌적하고 다양한 형태의 주거공간 조성, 도시민의 농촌유입 촉진	1.5~36	5
■ 시군역량	● 목적 : 창의적인 S/W 중심 사업추진을 통한 문화적, 공익적, 경제적 부가가치 창출 등 사업효과의 사군 전체 파급과 사군 자체의 역량강화				
	시군창의	-사업효과의 파급이 큰 창의적 아이디어에 대한 S/W위주 사업지원	20	5	
	역량강화	-사군 공무원 및 사업준비지구의 주민 역량강화를 위한 S/W사업지원	1.5	1	
■ 기초생활인프라	● 농촌생활환경정비 : 마을기반정비, 농촌경관개선, 문화복지시설, 마을회관 등 개발계획·세부설계비 등 용역비, 용지매수 보상비 및 시설설치비 등, 성장촉진지역으로 지정된 지역의 도로, 상·하수도 등 ● 농촌빈집정비 : 농촌지역내 방치된 빈집의 철거비 ● 농업기반정비 : 기계화경작로 확포장사업, 소규모 농촌용수개발, 지표수 보강개발사업				
			실소요액	1	

출처 : 농림축산식품부(2014b), 「2015년도 농림축산식품사업시행지침서」 참조하여 작성

④ 경관관련 사업 : 경관보전직접지불제 및 국가중요농어업유산

경관보전직접지불제도는 농촌에서 시행하는 대표적인 경관관련 사업이다. 지역별 특색있는 경관작물 재배와 마을경관보전활동을 통해 농어촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계함으로써 지역경제 활성화 도모하는 것을 목적으로 한다.

국가중요농어업유산제도는 중요한 농어업유산을 국가에서 지정하여 관리함으로써 농어업 유산과 생물다양성을 보전함과 더불어 이를 조화롭게 활용함으로써 농어촌의 활성화와 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 국가중요 농어업유산과 관련하여서는 3절 국내 경관관련 법제도에서 자세하게 다룬다.

5) 협약 등 기타 경관관리 수단 현황 및 운영사례

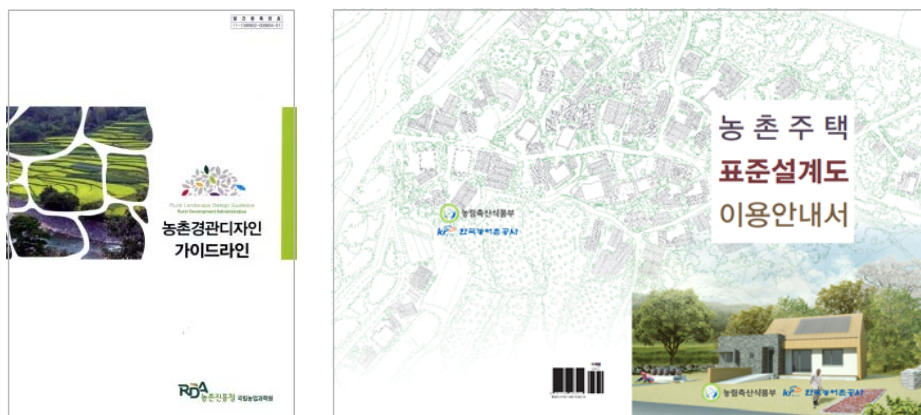
[표 3-29] 농촌개발 및 지원 관련 협약기타제도 종합

구분	협약 등 기타	비고
농어촌마을 리모델링 특별법	• 경관보전협약*	
기타	• 농촌경관디자인 가이드라인* • 농촌주택 표준설계도 • 농업기반시설정비사업계획 시설기준	

주)별표는 농촌 경관관리와 직접 관계있는 제도를 표시, 해당 제도에 대해서는 본장 3절에서 자세히 다룸

① 농촌주택 표준설계도

농촌자연경관과 조화를 이루면서 변화된 주거생활을 반영한 농촌주택표준설계도를 개발하여 농민 및 도시민에게 주택도면을 제공함으로써, 양질의 주택을 신축할 수 있도록 하기 위하여 제공된다. 농림축산식품부가 주관하고 각 분야 전문가가 참여하여 개발하며 기술심의를 거쳐 국토교통부가 인정·공고한다. 총 26종 (연면적 40㎡~125㎡)이 제시되어 있으며, 표준설계도 이용시 행정절차는 규모에 상관없이 건축신고로 처리된다. 건축법상 인허가절차는 시행 (건축신고-착공신고-사용승인신청-건축물대장등록)하기 때문에 배치도(대지 내 건물의 위치, 정화조, 오·우수처리) 및 건축계획서는 대지를 기준으로 관계법 규에 맞도록 작성하여야 하여야 한다. 표준설계도 이용시 장점으로는 인허가가 건축신고로 완화된 일반건축물 인허가시보다 필요서류와 검토기간이 축소된다. 건축설계기간 단축 및 설계도서작성비용 절감할 수 있다.



[그림 3-7] 농촌경관디자인 가이드라인(좌)와 농촌주택 표준설계도 이용안내서(우)

출처 : 농업과학기술도서 디지털출판 프라자 농서남북(<http://lib.rda.go.kr/>)

귀농귀촌종합센터(<http://www.returnfarm.com/>) (검색날짜:2015.11.16.)

② 농업기반시설 관련 설계기준

농업생산기반시설은 농어촌에 설치되는 특징적인 시설로 농어촌 경관에 큰 영향을 준다. 농식품부에서는 농업생산에 필요한 기반시설을 정비하는 농업생산기반 정비 사업계획에 있어 시설별 설계기준⁶³⁾을 제시하고 있다. 1974년부터 총 23개의 설계기준 수립되어있다.

[표 3-30] 농업생산기반정비사업계획 시설기준

순번	연도	내용	순번	연도	내용
1	2012	배수편	13	1996	계획, 경지정리편
2	2009	관수로편	14	1994	농도편
3	2008	친환경편	15	1991 ⁶⁴⁾	해면간척편
4	2007	농도편	16	1989	콘크리트담편
5	2006	개간편	17	1988	수로공편
6	2004	수로편	18	1984	설계, 양배수장편
7	2004	배수편	19	1983	계획, 관개편
8	2002	필담편	20	1983	계획, 경지정리편
9	2001	배수편	21	1983	계획, 배수편
10	1998	관개편 ; 기준 및 편람	22	1982	담편
11	1998	수로터널편, 기준 및 편람	23	1974	수로공 2편
12	1996	취입보편			

출처 : 건설기술정보시스템 건설공사기준(www.codil.or.kr) (검색날짜:2015.11.16.)

63) 건설기술정보시스템 <http://www.codil.or.kr/>

64) 1991년 이전에는 '농지개량사업계획 설계기준' 임

3. 경관관리 관련 법·제도

본 장에서는 경관관리를 주목적으로 하는 제도를 다룬다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상의 제도 중 경관과 관련한 제도를 정리하였으며, 농촌과 관련한 법률상의 제도 중 경관과 직접적으로 관련한 제도와 경관법에 근거한 제도를 정리하였다. 앞의 절과 마찬가지로 각 제도를 계획, 지구·구역, 허가·심의, 사업, 협약 및 기타로 나누어 살펴보았다. 국토계획법상 도시단위 법정계획에 경관관련 내용을 담도록 하고 있으며, 토지이용규제수단인 지구제도상 경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구와 지자체별 용도지구가 있으며, 허가·심의 제도상으로는 개발행위허가시 비도시지역 경관관리기준과 경관체크리스트가 있다. 경관법 상으로는 경관정책기본계획, 경관기본계획, 중점경관관리구역, 경관심의 제도, 경관사업, 경관협정이 있다.

[표 3-31] 국내 경관관리 관련 법제도 및 관리체계

구분	계획	지구·구역	허가·심의	사업	협약·기타
국토계획법	<ul style="list-style-type: none"> •경관부문계획 -광역도시계획 -도시기본계획 -도시관리계획 -지구단위계획 	<ul style="list-style-type: none"> •토지이용규제 지역지구 -경관,미관,고도,보존지구 -지자체별 용도지구 	<ul style="list-style-type: none"> •개발행위허가 -비도시지역경관 관리기준 -경관체크리스트 		
삶의질법	<ul style="list-style-type: none"> •자연환경 및 경관 보전계획 •국가중요농업유산 보전 및 활용 계획 		<ul style="list-style-type: none"> •농촌경관정책심의위원회 	<ul style="list-style-type: none"> •국가중요농업유산 •경관보전직접지불제 	<ul style="list-style-type: none"> •경관협약
농어촌정비법	<ul style="list-style-type: none"> •농어촌 경관관리 기본방침 •농어촌경관관리계획 •경관계획수립요령 •농촌경관디자인 가이드라인 				
경관법	<ul style="list-style-type: none"> •경관정책기본계획 •경관기본계획 	<ul style="list-style-type: none"> •중점경관관리구역 	<ul style="list-style-type: none"> •경관심의 	<ul style="list-style-type: none"> •경관사업 	<ul style="list-style-type: none"> •경관협정
기타		<ul style="list-style-type: none"> •경관보전지구 	<ul style="list-style-type: none"> •자연경관심의 		

1) 관련 계획 현황 및 운영사례

① 국토계획법상 도시단위 법정계획 중 경관관련 내용

국토의 계획적 이용을 위한 법정계획은 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획이 있다. 각 계획은 계획의 내용에 있어 부문계획으로서 경관계획을 수립하도록 하고 있다. (제12조 광역도시계획의 내용 1항 4호, 제19조 도시기본계획의 내용 1항 8호, 제25조 도시관리계획의 내용 2항, 제32조 지구단위계획의 내용 1항 6호) 관련 근거법 조항은 아래 표와 같다.

[표 3-32] 도시 관련 법정계획의 경관부문계획 수립근거

광역도시계획	도시기본계획	도시관리계획	지구단위계획
제12조(광역도시계획의 내용) ① 광역도시계획에는 다음 각 호의 사항 중 그 광역계획권의 지정목적에 이루는 데 필요한 사항에 대한 정책 방향이 포함되어야 한다. <개정 2011.4.14> 1. 광역계획권의 공간 구조와 기능 분담에 관한 사항 2. 광역계획권의 녹지관리 체계와 환경 보전에 관한 사항 3. 광역시설의 배치규모 설정에 관한 사항 4. 경관계획에 관한 사항 5. 그 밖에 광역계획권에 속하는 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 또는 군 상호 간의 기능 연계에 관한 사항 <하략>	제19조(도시기본계획의 내용) ① 도시기본계획에는 다음 각 호의 사항에 대한 정책 방향이 포함되어야 한다. <개정 2011.4.14> 1. 지역적 특성 및 계획의 방향목표에 관한 사항 2. 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항 3. 토지의 이용 및 개발에 관한 사항 4. 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항 5. 환경의 보전 및 관리에 관한 사항 6. 기반시설에 관한 사항 7. 공원녹지에 관한 사항 8. 경관에 관한 사항 8의2. 기후변화 대응 및 에너지절약에 관한 사항 <하략>	제25조(도시관리계획의 입안) ① 도시관리계획은 광역도시계획과 도시기본계획에 부합하여야 한다. <개정 2011.4.14> ② 국토교통부장관(제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다), 시도지사, 시장 또는 군수는 도시관리계획을 입안할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시관리계획도시계획도와 계획조서를 말한다. 이하 같다와 이를 보조하는 계획시설 명세서 (기초조사결과·재원조달방안 및 경관계획 등을 포함한다. 이하 같다)를 작성하여야 한다. <개정 2011.4.14., 2013.3.23.> <하략>	제32조(지구단위계획의 내용) ① 지구단위계획구역의 지정목적에 이루기 위하여 지구단위계획에는 다음 각 호의 사항 중 제2호와 제4호의 사항을 포함한 둘 이상의 사항이 포함되어야 한다. 다만 제2호의 내용은 내용으로 하는 지구단위계획의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2011.4.14.> <중략> 2. 대통령령으로 정하는 기반시설의 배치와 규모 3. 도로로 둘러싸인 일단의 지역 또는 계획적인 개발 정비를 위하여 구획된 일단의 토지의 규모와 조상계획 4. 건축물의 용도제한 건축물의 간격을 또는 용적률 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도 5. 건축물의 배치 형태 색채 또는 건축선에 관한 계획 6. 환경관리계획 또는 경관계획 7. 교통관리계획 <하략>

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.09.17.)

□ 광역도시계획

공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 경우에 인접한 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할구역 전부 또는 일부를 광역계획권으로 지정하도록 되어있다. 광역도시계획은 이러한 광역계획권에 대하여 장기적인 발전방향을 제시하거나 시·군간 기능을 상호연계함으로써 적절한 성장관리 도모, 시·군의 무질서한 확산 방지, 광역시설의 합리적 배치등으로 규모의 경제 확보와 중복투자방지 등을 목적으로 한다. 광역도시계획 수립지침에 제시된 경관부문계획 수립지침내용은 아래와 같다.

※ 광역도시계획 수립지침 3-4-7. 경관계획

- (1) 광역계획권 전체의 경관적 이미지와 특징을 분석하고, 광역계획권내 경관을 중점관리하여야 할 지역을 찾아내어 자연경관·역사문화경관·건축경관·산업경관 등으로 해당지역의 경관유형을 구분한다.
- (2) 권역내의 경관적 가치가 높다고 인정되는 지역과 랜드마크 기능을 하는 자연경관요소 및 시설물을 조사한다.
- (3) 경관의 보호 및 개선을 위하여 조치하여야 할 사항에 대한 정책방향을 제시하고, 도시군기본계획, 도시군관리계획 등 하위계획에서 지향하여야 할 목표를 제시한다.
- (4) 광역계획권역의 경관적 잠재력과 특징을 살려서 다른 지역과 차별화할 수 있는 방안을 모색한다.

출처 : 국토교통부훈령 제 569호 , 광역도시계획수립지침

□ 도시기본계획

도시기본계획은 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시·군관리계획 수립의 지침이 되는 계획이다. 도시·군기본계획 수립지침에 제시된 경관과 관련한 내용은 아래와 같다.

※ 도시·군기본계획 수립지침 제8절 경관 및 미관

4-8-1. 기본원칙

- (1) 경관계획은 도시미관의 향상뿐만 아니라 주민의 생활환경 개선과 삶의 질 향상, 지역의 공공성 과 어메니티 제고 등을 목표로 하여 종합적인 관점에서 수립되어야 한다.
- (2) 경관계획은 자연, 역사·문화, 주민의 생활상 등 지역의 고유한 특성과 요구를 고려하여 정체성·독창성이 확보되도록 수립하여야 한다.
- (3) 경관계획은 장기적인 관점에서 도시 전체의 경관미래상을 제시하며, 단기적으로는 이에 부합하는 경관의 보존·관리 및 형성을 위한 계획방향을 지역 여건에 따라 선택적으로 제시하여야 한다.
- (4) 경관계획은 경관법에 의한 경관계획 등 관련 계획과 상호 연계하여 정합성을 갖도록 수립하여야 한다.

4-8-2. 경관계획의 성격

- (1) 경관계획은 시·군 관할구역의 경관의 보호 및 형성을 위하여 수립하는 계획으로서, 당해 지역의 이미지 개선, 경쟁력 증진 및 정체성 확보를 위한 구체적인 경관가이드라인을 제시하는 것을 목적으로 한다.
- (2) 경관계획은 토지이용계획, 주거환경계획 등 다른 부문과 밀접하게 연관되어 있으므로, 도시·군기본계획의 다른 부문과 연계 검토하여 수립하여야 한다.
- (3) 경관계획은 도시·군관리계획·지구단위계획 등 하위계획과 각종 개발사업의 지침이 되며, 개발행위 허가시에 주요자료로 활용될 수 있다.

4-8-3. 경관계획의 구성 및 수립기준

- (1) **현황분석** : 시·군 전체의 경관현황 및 경관과 관련한 기존 도시·군계획 내용의 조사·분석
 - ① 시·군 전체의 경관적 이미지와 특징을 분석하고 지역별 경관유형을 구분한다. (대상지 성격에 따라 자연, 수변, 역사·문화, 농산어촌, 시가지 등으로, 위치에 따라 도심부, 외곽부, 비도시지역 등으로, 개발유무에 따라 기성시가지와 미개발지, 토지이용상태에 따라 주거지, 상업지, 공업지 등으로 다양한 유형별로 구분할 수 있다)
 - ② 경관관리가 잘된 지역과 잘못 관리되고 있는 지역을 구분하여 평가한다.(필요한 경우 외국사례와 비교도 가능하다)
 - ③ 경관과 관련한 도시·군계획현황 및 조례현황을 조사하여 경관에 미치는 영향·효과 등을 검토한다.
- (2) **기본구상** : 계획의 목표 및 전략 설정
 - ① 시·군의 정체성을 고려하고 미래상을 감안하여 시·군 전체의 경관 이미지를 설정하고 이에 기초하여 지역별로 경관 이미지를 설정한다
 - ② 도시지역과 비도시지역의 경관차별화, 경관구조(경관권역·경관축·경관거점)의 설정 등 경관형성 전략을 제시한다.
 - ③ 기본구상의 표현은 다이아그램 형식 등 개략적으로 하며, 이미지 스케치를 활용한다.
- (3) **경관관리대상지역** : 경관관리가 필요한 지역으로 경관권역, 경관축, 경관거점을 포함하거나 그 일부에 설정할 수 있으며 중첩하여 설정할 수도 있다.

- ① 보전대상지로는 역사·문화자원이 남아있는 지역, 우수한 자연림이나 민감한 자연생태계가 보전된 지역, 도시의 대표적인 수변, 상징적인 건물이나 구조물 등으로 보전·유지가 필요한 지역 등이 된다.
 - ② 개선대상지로는 도심부, 도시진입부, 주요간선도로변 등에서 경관이 특징적이지 못하거나 무질서한 건물입자·간판 등으로 경관개선이 필요한 곳, 비도시지역으로서 개발수요가 높아 난개발이 우려되는 지역 등이 된다.
 - ③ 경관관리대상지역의 보전 및 개선이 필요한 경관요소를 선정하여 경관관리방향과 보전 및 개선 전략을 수립한다.
- (4) **경관관리구상도면**
- ① 1/25,000부터 1/50,000까지의 축척으로 작성한다.(필요한 경우 대축척으로 작성할 수 있다.)
 - ② 지역별 경관유형, 경관관리대상지역, 경관요소, 경관구조(경관권역·경관축·경관거점) 등을 파악할 수 있도록 한다.

출처 : 국토교통부훈령 제 569호, 「도시·군기본계획수립지침」

• 공주시 도시기본계획상 경관 및 미관계획 사례 검토

공주시에서는 도시기본계획의 부문계획으로서 경관 및 미관계획을 수립하고 있다. 내외적인 환경변화에 능동적인 대응과 일관성 있는 도시의 발전상 모색을 위한 방법으로 공주시의 도시경관 구성요소를 발굴하고 공주시에 맞는 체계적인 경관계획을 수립하여 공주시의 이미지와 정체성 정립을 목적으로 한다. 구체적인 계획 수립 내용은 아래와 같다.

※ 공주시 도시기본계획 中 경관 및 미관계획

- 도시경관 형성범위
 - 경관개념 접근의 총체적 범위 : 공주시 행정구역 전역
 - 중점관리대상 : 공주시 고도지구 (면적 : 2.73km²)
 - 이미지 형성 범위 : 주요 가로 환경 디자인, 경관지구
- 경관계획의 목표
 - 자연을 배경으로 한 경관형성 : 산악경관보전, 하천경관부각, 계절경관테마
 - 역사문화자원을 존중하는 경관형성 : 시가지내 문화자원 보전체계 확립
 - 쾌적하고 개성적인 시가지 및 신단지 경관 형성 : 걷고싶은 거리 조성
- 계획의 전개 방법
 - 풍부한 산악경관자원의 활용 및 보전, 중요한 도시 오픈스페이스로의 친자연형 하천경관축, 역사문화자원의 존중 및 도시특색으로의 적극적 전환, 쾌적하고 개성적인 가로경관 및 교통축, 특색있는 상업지역, 주위환경과 조화되는 주거지역, 구·신시가지의 균형적인 도시 이미지 창출, 아름다운 경관형성을 위한 불량경관의 제거
- 농촌관련 계획 내용이 포함되어 있지 않음, 자연경관(하천 및 산악경관)과 역사문화경관을 주로 다룸

출처 : 공주시(2013), 「2020년 공주도시기본계획」을 참조하여 연구자 작성

□ 도시관리계획

도시관리계획은 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 계획이다.

도시관리계획은 당해 시군의 지속가능한 발전을 도모하기 위하여 수립하는 법정계획

이자, 광역도시계획 및 도시기본계획에서 제시된 시군의 장기적인 발전방향을 공간에 구체화하고 실현시키는 중기계획이며, 용도지역용도지구용도구역에 관한 계획, 기반시설에 관한 계획, 도시개발사업 또는 정비사업에 관한 계획, 지구단위계획 등을 일관된 체계로 종합화하여 단계적으로 집행할 수 있도록 물적으로 표현하는 계획으로서의 지위를 갖는다. 도시관리계획수립지침에 제시된 경관과 관련한 내용은 아래와 같다.

※ 도시·군관리계획 수립지침 제6편 경관 및 안전계획

제1장 경관계획

제1절 계획수립의 목적

- 6-1-1-1. 경관계획은 도시·군관리계획이 경관에 미치는 영향을 고려하여 경관계획을 우선 수립함으로써 자연환경, 인문환경, 시각환경 등의 경관적 요소를 보존 또는 활용할 수 있는 최선의 방안을 강구하는 것을 목적으로 한다.

제2절 기본원칙

- 6-1-2-1. 도시·군기본계획상 경관계획부문과 경관법에 따른 경관계획에서 정하는 바에 따라 경관의 보호 및 형성을 위하여 필요한 사항을 도시·군관리계획으로 결정한다.

제3절 경관계획 수립방법

- 6-1-3-1. 경관계획의 수립은 도시·군기본계획수립지침의 관련규정을 준용한다.
 6-1-3-2. 경관계획은 운영지침성격의 일반계획부문과 도시·군관리계획으로 결정할 결정계획부문으로 구분하여 수립한다.
 6-1-3-3. 도면작성이 필요한 경우에는 일반계획부문은 도시·군기본계획수립지침과 경관법에 따른 경관계획수립지침의 기준에 따르고 결정계획부문은 이 지침에서 정하는 바에 따른다.

제4절 경관계획의 도시·군관리계획에의 반영

- 6-1-4-1. 경관관리 대상지역의 계획은 도시·군관리계획상의 경관지구·미관지구·고도지구 등의 지정을 통하여 실행하도록 하고, 경관의 보존과 관련되는 공원녹지 등의 도시·군계획시설로 결정할 수 있다.
 6-1-4-2. 경관계획에서 제시된 경관의 보호 및 형성을 위한 주요 경관지침은 건축선 지정건폐율 및 용적률건축물의 높이제한 등을 도시·군관리계획으로 결정하여 반영하도록 한다.
 6-1-4-3. 경관을 중점적으로 관리하여야 할 지역에 대하여는 향후 지구단위계획을 수립하여 구체적인 경관계획을 수립하도록 도시·군관리계획으로 그 대상구역을 결정하여야 한다.
 6-1-4-4. 경관계획과 관련하여 주민의견 수렴, 관계 행정기관과의 협의, 도시계획위원회의 심의 등의 과정에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되는 경우 특별한 사유가 없는 한 이를 반영하여야 한다.

출처 : 국토교통부훈령 제 569호, 도시·군관리계획수립지침

□ 지구단위계획

지구단위계획은 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획이다.

도시·군관리계획의 평면적 토지이용계획과 건축계획의 입체적 시설계획이 서로 조화를 이루도록 하는데 중점을 두며, 난개발 방지를 위해 개별 개발수요를 집단화하고 기반시설을 충분히 설치함으로써 개발이 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리하기 위해 수립한다. 지구단위계획구역의 용도지역에 따라 지구단위계획의 지정목적과 중심기능을 구분

하도록 하고 있다.

지구단위계획 수립지침은 공통적으로 적용되는 수립기준과 함께 특정 유형(비도시지역)에 수립되는 주거형·산업유통형·관광휴양형)에 대해 추가적으로 제시되어 있다. 경관부문에 해당하는 내용은 아래와 같다.

※ 지구단위계획 수립지침 경관관련내용

제3장 지구단위계획 수립기준(공통)

- 3-16-1. 구역의 특성을 살릴 수 있는 곳에서 야간 경관을 향상시킬 필요가 있는 경우에는 그 방안을 제시하도록 한다.
- 3-16-2. 다음과 같은 지역에는 경관상세계획을 수립하는 것을 원칙으로 한다.
- (1) 광역도시계획·도시·군기본계획 또는 도시·군관리계획에서 경관상세계획을 수립하도록 결정된 지역
 - (2) 수림대·구릉지·하천변·청정호수 등 자연경관이 양호한 지역
 - (3) 주요 문화재나 한옥 등 전통적 건조물, 시대적 건축특성이 반영되어 있는 건물들이 밀집해 있어 보존이 요구되는 역사환경지역
 - (4) 깨끗한 공기, 맑은 하늘, 주위의 산세, 양호한 수림대, 구릉지, 하천변, 청정호수 등 우수한 기후 및 지리적 조건을 갖춘 시·군에 개발압력이 존재하고 있어 양호한 자연환경 및 경관의 보전이 필요한 지역
 - (5) 독특한 경관형성이 요구되는 시·군의 상징적 도로, 녹지대, 문화재나 한옥 등 전통적 건조물, 시대적 건축특성이 반영되어 있는 건물군 등의 주변 지역
 - (6) 경관지구 및 미관지구에 지정된 지구단위계획구역
- 3-16-3. 3-16-2.에 해당하는 지역에서 경관상세계획을 수립하는 경우에는 당해 구역을 포함하여 수립된 광역도시계획·도시·군기본계획 및 도시·군관리계획의 경관부문계획 및 경관법에 따른 경관계획의 내용과 다음 사항을 고려하여야 한다. 다만, 지구단위계획구역의 면적이 작아 당해 사항을 검토하기 곤란한 경우에는 그러하지 아니하다.
- (1) 당해 구역의 골격을 구성하는 하천·도로·해변·녹지 등을 분류하여 도로축 경관, 수(水)공간축 경관, 녹지축 경관, 역사문화축 경관형성에 대하여 종합적이고 일체감 있는 경관조성계획을 제시한다.
 - (2) 지표물은 주민이나 방문자에게 방향감을 제공하는 등 당해 지역에 대한 이미지를 강화시켜 줄 수 있도록 상징적 요소를 개발하여 적재적소에 배치하도록 한다.
 - (3) 당해 구역의 자연적인 환경과 사회적·경제적·문화적 여건을 고려하여 건축물(유형 및 입체 형태 등), 가로 및 공공공간 등을 복합적으로 계획한다.
 - (4) 당해 구역의 미래상을 개개의 건축물을 통하여 체험하는 것이 아니라 구역전체를 미래 지향적인 관점에서 입체적으로 체험할 수 있도록 한다.
 - (5) 당해 구역의 문화적·역사적 특성이 드러날 수 있도록 향토문화의 구현과 지역특정 이미지의 부각을 위한 계획이 되도록 한다.
 - (6) 건축물이나 구조물은 당해 구역의 수준에 적합하도록 적재적소에 형태와 색채, 로고, 문양 등을 특색있게 계획하고 랜드마크 등 경관의 주요 요소들을 중심으로 계획한다.
 - (7) 조망점을 설정하는 경우에는 근경과 원경 모두에서 주변과 조화될 수 있도록 한다.
 - (8) 각 지역별로 건축물 외관의 형태, 색채, 스카이라인 등에 대한 계획기준을 제시한다.
 - (9) 각 공원과 녹지별로 지역의 개성과 공원이미지의 특성을 부여하고 자연자원의 바람직한 이용과 현대인의 심미적 욕구를 충족시킬 수 있는 방법을 제시한다.
 - (10) 안내표지판·가로시설물 등은 당해 구역의 이미지를 연출하는데 중요한 역할을 하게 되므로, 새로운 경관미를 연출하여 구역분위기의 특성과 정체성을 인지할 수 있도록 구체적인 설치기준을 제시한다.
 - (11) 간판의 크기·형태·색채·재질 등 옥외광고물에 대한 설치지침을 제시하여 광고물이 외부에 지나치게 노출되거나 당해 건축물이나 주변 건축물과 색채 이질감 등이 생기지 않도록 한다.
 - (12) 경관계획은 다른 부문별계획인 토지이용계획(특히 용도지구인 경관지구계획), 공원·녹지계획, 교통시설물계획, 가구 및 획지의 규모와 조성계획, 건축물에 관한 계획 등과 서로 연

- 게하여 검토·수립한다.
- (13) 대문·담 또는 울타리의 재료, 형태, 색채 등에 대한 지침을 제시하는 것이 바람직하다.
 - (14) 역사적 가로나 주요한 상징가로의 경우에는 건축물의 특징적 형태·재료·외벽높이·의장·지붕·담장·석재·셔터 등의 기준을 제시하여야 한다.
 - (15) 문화재, 산, 수변 및 특정 건축물의 조망권을 확보하기 위하여 주요지점에서 시뮬레이션을 통하여 경관분석을 하여야 한다.
- 3-16-4.** 3-16-3에 따라 수립하는 **경관상세계획의 작성방법**은 다음과 같다. 이 경우 당해 경관계획의 목적 및 성격에 따라 계획의 항목과 상세정도를 정한다.
- (1) 수립개요 : 경관상세계획의 목적 및 공간적·시간적·내용적 범위
 - (2) 현황분석 : 자연·인문·역사·관광·스카이라인 등 경관요소와 경관에 영향을 미치는 법규 및 관련계획 등에 관한 조사 및 분석
 - (3) 기본구상 : 경관상세계획을 통해 보전·육성·창조 또는 제거하여야 할 과제의 선정과 과제별 기본전략을 제시하고 적절한 축척의 경관관리구상도 작성
 - (4) 계획지침
 - ① 일반지침 : 스카이라인, 야경, 색채, 광고물, 가로, 안내물
 - ② 장소별 특별지침 : 랜드마크, 조망점, 유적지, 보전지역
 - ③ 건축지침 : 건축선, 건물의 높이·길이, 창문의 위치·크기, 지붕형상 등
 - ④ 기타 공원·녹지조성 계획 등
 - (5) 실행계획 : 단계별 추진계획 등

제4장 주거형 지구단위계획 수립기준

4-4-1. 가로계획

- (1) 보행인구가 많은 도로변이나 경관이 중시되는 구역에서는 창호의 면적은 가급적 크게 하여 시각적 부담을 덜어준다.
- (2) 계획구역내 저층 주거단지의 경우 외벽의 형태에 일정정도 통일감을 주도록 한다.

4-4-2. 건물의 색채

- (1) 건물의 주조색은 경관에 맞도록 그 범위를 결정할 수 있다.
- (2) 건물의 강조색은 원색도 사용가능하나 전체면적의 10%를 넘지 않도록 한다.

4-4-3. 지붕의 형태와 옥상

- (1) 방향성을 갖는 외벽이나 지붕의 방향은 주위건물과 일치시킨다.
- (2) 옥상부분을 옥외창고로 이용하는 것을 규제하고 주변지역의 전통성이나 외관을 고려하여 지붕양식을 결정한다.
- (3) 저층건물의 옥상부분은 옥상정원으로 전용하도록 장려한다.

4-4-4. 스카이라인(skyline) 형성

- (1) 지붕은 주변지역과 조화되는 색채로 통일하고 경사는 동일하게 하며, 주요 시설물을 랜드마크로 조성한다.
- (2) 15층 이상으로 건축물을 건축하는 경우 당해 구역을 조망할 수 있는 도로법에 따른 간선도로에서 컴퓨터 시뮬레이션을 실시하여 당해 구역안의 시설 배치 및 층수에 관한 계획이 배경이 되는 산이나 주변경관을 훼손하는지를 검토하여야 한다.
- (3) 경사지·구릉지에는 가급적 시설입지를 제한하고, 주변지역과 조화를 이루도록 건축물 등의 건폐율·용적률 및 높이를 제한한다.

4-4-5. 보행로

- (1) 주민이용이 빈번한 보행자도로나 산책로의 최소 폭은 1~2m 이상이 되도록 하되, 다양한 형태와 폭으로 조성하고 편의시설과 연결함으로써 보행자가 다양성을 느끼도록 한다.
- (2) 주거단지내 보행로는 차로와 완전히 분리될 수 있는 재료를 선택하고, 예상되는 보행량과 하중을 견딜 수 있도록 설계되어야 한다.

제5장 산업유통형 지구단위계획 수립기준

5-4-1. 가로계획

- (1) 공장건물은 그 크기로 인하여 위압감이 크므로 건물과 설비를 분산 배치하도록 하며, 지붕이나 벽면의 분절화를 통하여 위압감을 줄인다.
- (2) 건축부지와 도로경계부가 접할 경우 그 사이에 반드시 오픈스페이스 공간을 확보하며 일체감 있는 식재 등으로 부드럽게 구획한다.

(3) 가로 폭·성격, 건물용도에 따라 적절한 건물 높이를 결정하되, 가능한 한 휴먼스케일로 조성하여 거리에 활기를 갖도록 한다.

(4) 왕복 4차로 이상의 가로변에는 통일감 있는 가로벽이 형성되도록 건축물은 4층 이하로 한다.

5-4-2. 건물의 색채

(1) 건물의 주조색은 주변경관과 조화되도록 그 범위를 결정하고 건물의 부차색은 주조색과 같은 계통의 색으로 명도·채도·색상에 크게 차이가 없는 가까운 색중에 선택하도록 한다.

(2) 건물의 강조색은 원색도 사용가능하나 전체면적의 20%를 넘지 않도록 하며, 특히 굴뚝과 같이 랜드마크적인 요소에 강조색을 적용하되 검정색 등 산업시설의 특성을 나타내는 저채도의 무채색은 지양한다.

5-4-3. 담장의 형태

(1) 전통적인 공업시설은 그 외관이 노출되지 않도록 담장을 의무화한다.

(2) 가시철조망이나 유리조각보다는 친환경적 재료나 수목을 이용한다.

(3) 담의 색채나 재료의 유형화를 통하여 구역 전체적으로 통일감을 부여하도록 한다.

5-4-4. 스카이라인(skyline)

(1) 고지대에는 위압감을 주는 시설물 입지를 억제한다.

(2) 공장의 굴뚝은 상징성있는 디자인으로 유도하고, 계획구역내 통일감을 줄 수 있도록 배치한다.

(3) 고층건물의 고지대 입지를 억제하고 건축억제선을 설정하거나 표고에 따라 건축물의 높이를 규제한다.

(4) 고층건물 입지시 상징성을 부여하여 랜드마크적 역할을 하도록 유도한다.

5-4-5. 옥상의 이용

(1) 옥상부분의 옥외창고 이용을 규제하고 폐기물을 방치하지 못하도록 한다.

(2) 옥상설비는 외부에서 보이지 않도록 식재로 차폐하거나 커버를 덮어 보이지 않도록 한다. 다만, 위생상 차폐가 불가능한 시설은 제외한다.

제6장 관광휴양형 지구단위계획 수립기준

6-4-1. 건물의 색채

(1) 건물의 주조색은 주변경관에 맞도록 그 범위를 결정할 수 있다.

(2) 건물의 부차색은 주조색과 같은 계통의 색으로 명도·채도·색상에 크게 차이가 없는 가까운 색중에 선택하여야 한다.

(3) 건물의 강조색은 원색도 사용가능하나, 전체면적의 30%를 넘지 않도록 한다.

6-4-2. 담장의 형태

(1) 가시철조망이나 유리조각보다는 친환경적 재료나 수목을 이용한다.

(2) 담장색채나 재료의 유형화를 통해 구역 전체적으로 통일감을 부여하도록 한다.

6-4-3. 스카이라인(skyline)형성을 위하여 고층건물의 고지대 입지를 억제하고, 건축억제선을 설정하거나 표고에 따라 건축물의 높이를 규제한다.

출처 : 국토교통부훈령 제 569호, 지구단위계획수립지침

② 농촌관련 법령에 근거한 관련 경관관련 계획

□ 삶의 질 법 상 경관과 관련한 계획

- 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획 (삶의 질 법 제5조)

제 3차 삶의질 계획에서는 경관과 관련하여 농어촌다움이 유지·보전되는 아름답고 쾌적한 환경·경관 조성을 목표로, 농어촌 어메니티의 체계적 관리(주민 자율적 경관보전활동 활성화, 농어촌 어메니티 자원 보전 및 활용), 농어촌의 쾌적한 생활환경 조성(농어촌 폐기물 관리체계 개선, 하천·해양 환경개선 지원, 친환경 에너지타운 조성) 등을 주요과제로 제시하였다. 구체적으로는 아래 표와 같은 성과목표를 달성하고자 하였다.

[표 3-33] 제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 지역개발 5개년 기본계획 경관관련 정책계획 성과지표

성 과 목 표	2014	2019
•농어촌 어메니티 관리 -국가 중요농어업유산 지정(개소)	4	19
-자생식물원 및 생태숲 조성(개소)	55	74
•쾌적한 생활환경 조성 -영농폐기물 공동집하장 설치(누계,개소)	1,000	(‘17) 3,950
-마을 도랑 살리기 추진(개소)	-	300

출처 : 농식품부(2014a), 「제 3차 농어업인 삶의 질 향상 및 지역개발 5개년 기본계획」, p. 65.

• 자연환경 및 경관 보전계획 (삶의 질 법 제30조 및 동법 시행령 제12조)

삶의 질 법에서는 자연환경 및 경관 보전계획을 수립하도록 하고있다. 국가 혹은 지자체가 수립하며, 관련 시책을 추진할 때에 의무적으로 수립해야한다. 그러나 자연환경 및 경관 보전계획은 해당 계획이 개별적으로 수립되지 않고 있으며, 각 시·군 단위에서 수립되는 기타 발전계획 등에서 관련 내용을 통합하여 기술하고 있으며, 그 내용에 있어서도 경관과 관련한 내용보다는 기초생활여건 개선 및 농산업육성에 초점이 맞추어져 있다.⁶⁵⁾

• 국가중요농업 유산의 보전 및 활용계획 (삶의 질 법 제30조1. 제30조2)

2011년 오감경관정책 추진과 함께 시행된 국가 중요 농업유산제도와 관련하여 계획을 수립하도록 하고 있다. 수립주체는 국가중요농업유산을 지정하려고 하는 해당 지자체장이며, 유산지정을 위해서는 의무적으로 수립하여야 한다. 이 계획을 바탕으로 하여 장관은 유산의 보전 및 활용의 원활한 시행을 위해 필요한 지원을 할 수 있도록 하였다.

□ 농어촌정비법 상 경관과 관련한 계획

• 농어촌 경관관리 기본방침 (농어촌정비법 제5조) 및 농어촌경관관리계획(농어촌정비법 제5조 및 동법시행령 제4조)

농어촌 경관관리 기본방침은 농어촌정비법에 근거한 경관관련 계획의 가장 상위계획이라 할 수 있다. 농식품부장관이 수립하며, 의무사항은 아니다.

농어촌경관관리계획은 농어촌정비사업 시행시 수립되는 경관계획이다. 주로 ‘경관형성계획’이라는 명칭으로 수립된다. 기존에는 선택적으로 수립하도록 하였으나, 2014년부터는 일반농산어촌개발사업 시행 시 일부 사업에 대해 의무적으로 수립하도록 하였다. 2006년부터 2014년 3월까지 일반농산어촌종합개발사업 중 경관계획 수립 완료 지역은 총 111개지역⁶⁶⁾으로 상당히 많은 수의 계획이 수립되고 있다. 이와 관련해서 농식품부에서는

65) 김승근 외(2012) 「농어촌 경관의 실증적 연구를 통한 제도개선방안」, p.183.

66) 박장순(2014), 「농촌경관계획의 상위계획과 정합성에 관한 연구」, p.14.

‘농촌경관계획수립요령’을 참고하도록 하였다. 2015년 현재 개정중이다.

※ 농촌마을종합개발사업 예산오촌권역 경관형성계획⁶⁷⁾

농촌마을종합개발사업⁶⁸⁾은 경관개선, 생활공간정비, 지역사회유지 등에 중점을 두어 추진되고 있으며, 이에 권역의 농촌다움 유지·보전, 쾌적성 증진, 양호한 경관의 형성·유지·보전을 위한 경관계획 수립이 요구된다. 특히 농촌지역에서 보전 관리해야할 주요 자원으로서 양호한 경관에 대한 계획적 접근을 강조하여, 사업지역에 대해서 경관계획수립을 하도록 권장하고 있다.

이에 따라 권역단위 경관계획은 지역 고유의 경관자원을 최대한 활용하여 매력적인 농어업·생활·역사문화 경관의 조성으로 지역주민 삶의 질적 수준 제고를 통해 지역공동체 유지를 목적으로 한다. 이와 더불어 농촌마을종합개발사업 시행을 위한 세부사업 중 시설물 설치 또는 공간 조성과 관련하여 고유의 기능에 부합하면서 지역의 자연·문화적 특성을 살리는 경관을 창출하고자 한다. 따라서 경관형성계획에서는 지역적 특색이 묻어있는 개성 있는 주거환경 조성을 비롯해, 주민과 행정기관이 함께 권역의 중장기적 경관형성이나 경관관리가 유지되도록 지침을 제시한다.

예산오촌권역 경관형성계획에서는 권역 전체의 공간계획, 색채 및 재료, 주택 및 건축물, 공원 및 녹지, 시설물정비와 경관관리방안 권역활성화방안등을 포함하여 경관형성계획을 수립하였다.

[표 3-34] 농촌마을종합개발사업 예산오촌권역 경관형성계획의 범위

구분		내용
공간적 범위		•위치 및 면적 : 충청남도 예산군 오가면 오촌리 일원 192.3ha
시간적 범위		•농촌마을종합개발사업 시행기간(2011~2015) 및 중장기(2016~2020)
내용적 범위	공간계획	•공간활용 계획, 도농교류센터, 화관 리모델링, 웅기쉼터, 마을길, 마을 쉼터, 가로수 공간계획
	색채 및 재료	•권역의 주거공간, 공공시설물 색채와 재료 계획
	주택 및 건축물	•주택 신축과 개량, 담장 정비, 축사정비 방안, 농촌마을종합개발사업 건축물 신축 계획
	공원 및 녹지	•쉼터 가로수 정비, 마을안길 포장 정비, 권역내 트래킹코스 정비, 마을안길 꽃길 정비
	시설물 정비	•권역안내판, 버스정류소 등
	기타	•경관관리방안, 권역활성화방안 등

출처 : 예산군·한국농어촌공사(2011), 「농촌마을종합개발사업 예산오촌권역 경관형성계획」 참조하여 작성

※ 농촌경관디자인가이드라인

삶의질법 및 경관법에 의해 수립된 농촌경관계획의 실행과정에서의 지침 제시, 리모델링법에 의한 정비계획·정비구역지정·실시계획승인에 대한 경관관련지침 제시, 포괄보조금사업(일반농산어촌개발사업), 농어촌마을 리모델링 시범사업 등 농촌마을 개발사업 과정에서의 경관관리를 위한 기준 제시를 목적으로 하여 농촌진흥청 국립농업과학원에서 2013년 제작, 배포하였다.

농촌마을 개발사업 과정에서 농촌 고유경관의 보전, 특화된 경관의 형성 및 경관의 지속성을 위한 방안을 반영하기 위한 최소한의 디자인 과정을 제시하고자 하였으며, 구체적인 내용으로는 농촌경관·농촌경관디자인의 개념, 대상, 진행 및 수립과정, 농촌경관디자인 기본원칙 및 부문별 가이드라인을 담고 있다. 농촌개발 및 지원과 관련한 제도 중 경관관련 계획을 수립하거나 사업을 실시하는 경우에 농식품부의 경관계획수립요령과 함께 가장 활발하게 이용되고 있다.

출처 : 농촌진흥청(2013), 「농촌경관디자인 가이드라인」참조하여 연구자 작성

67) 예산군·한국농어촌공사(2011), 「농촌마을종합개발사업 예산오촌권역 경관형성계획」 참조

68) 농촌마을종합개발사업은 일반농산어촌개발사업으로 통합되기 전에 시행되던 사업명칭이다.

③ 「경관법」에 근거한 관련 계획

□ 경관정책기본계획

2013년 8월 경관법 개정으로 경관정책기본계획 수립 신설(제6조)되었다. 경관정책기본계획은 국토교통부장관이 5년마다 수립하여야 하며, 쾌적하고 양호한 경관을 형성하고 우수경관자원의 발굴 및 육성하고 우수한 경관 창출을 위한 중앙정부의 유도·지원 역할 강화를 목적으로 한다. 경관정책기본계획의 주요 내용은 아래와 같다.

※ 경관법 제6조(경관정책기본계획의 수립 등)

- ① 국토교통부장관은 아름답고 쾌적한 국토경관을 형성하고 우수한 경관을 발굴하여 지원·육성하기 위하여 경관정책기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다.
- ② 경관정책기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 국토경관의 현황 및 여건 변화 전망에 관한 사항
 2. 경관정책의 기본목표와 바람직한 국토경관의 미래상 정립에 관한 사항
 3. 국토경관의 종합적·체계적 관리에 관한 사항
 4. 사회기반시설의 통합적 경관관리에 관한 사항
 5. 우수한 경관의 보전 및 그 지원에 관한 사항
 6. 경관 분야의 전문인력 육성에 관한 사항
 7. 지역주민의 참여에 관한 사항
 8. 그 밖에 경관에 관한 중요 사항
- ③ 국토교통부장관은 경관정책기본계획을 수립할 때 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제5조제1항에 따른 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획 등 경관과 관련된 계획과 연계되도록 하여야 한다.
- ④ 국토교통부장관은 경관정책기본계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 환경부장관 등 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고, 공청회 등을 거쳐 의견을 수렴한 후 제29조제1항에 따라 국토교통부장관 소속으로 설치하는 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ⑤ 국토교통부장관은 경관정책기본계획을 수립하면 이를 관보 또는 국토교통부의 인터넷 홈페이지에 공고하고, 관계 중앙행정기관의 장과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 알려야 한다.

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.09.17.)

□ 경관계획

경관법에 근거한 경관계획은 시도지사, 인구10만명을 초과하는시의 시장, 인구10만명을 초과하는 군의 군수가 경관계획을 의무적으로 수립하도록 하며 인구 10만 이하인 지자체장과 구청장, 행정시장, 경제자유구역청장 또한 경관계획을 수립할 수 있다.

경관계획에 담을 수 있는 내용은 경관계획의 기본방향 및 목표에 관한 사항, 경관자원의 조사 및 평가에 관한 사항, 경관구조의 설정에 관한 사항, 중점경관관리구역의 관리에 관한 사항, 경관지구 및 미관지구의 관리 및 운용에 관한사항, 경관사업추진, 경관협정의 관리 및 운영, 경관관리의 행정체계 및 실천방안에 관한 사항 등이 있다.

※경관법 제9조(경관계획의 내용)

- ① 경관계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 도지사가 수립하는 경관계획에는 제4호부터 제11호까지의 사항을 생략할 수 있고, 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사, 시장·군수, 행정시장, 구청장등 또는 경제자유구역청장이 수립하는 경관계획에는 제5호부터 제9호까지 및 제11호의 사항을 생략할 수 있다.
 1. 경관계획의 기본방향 및 목표에 관한 사항
 2. 경관자원의 조사 및 평가에 관한 사항
 3. 경관구조의 설정에 관한 사항
 4. 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역(중점경관관리구역)의 관리에 관한 사항
 5. 「국토계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제1호에 따른 경관지구와 같은 항 제2호에 따른 미관지구의 관리 및 운용에 관한 사항
 6. 제16조에 따른 경관사업의 추진에 관한 사항
 7. 제19조에 따른 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 재원조달 및 단계적 추진에 관한 사항
 11. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성에 관한 사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항
- ② 경관계획이 이미 수립된 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 관할구역에서 수립하는 시·군·구·행정시·경제자유구역청의 경관계획은 해당 시·도의 경관계획에 부합되어야 하며, 시·군·구·행정시·경제자유구역청의 경관계획 내용과 시·도의 경관계획의 내용이 다른 경우 시·도의 경관계획이 우선한다.
- ③ 시·도지사, 시장·군수, 행정시장, 구청장등 또는 경제자유구역청장(이하 "시·도지사등"이라 한다)은 경관계획을 수립하는 경우에는 이미 수립된 다른 법률에 따른 경관 관련 계획에 부합되게 하여야 하고, 경관계획이 수립된 이후 다른 법률에 따른 경관 관련 계획을 수립하는 경우에는 이미 수립된 경관계획에 부합되게 하여야 한다.
- ④ 경관계획은 도시·군기본계획(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 도시·군기본계획을 말한다. 이하 같다)에 부합되어야 하며, 경관계획의 내용과 도시·군기본계획의 내용이 다른 경우 도시·군기본계획이 우선한다.
- ⑤ 국토교통부장관은 경관계획의 수립기준 등에 관하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 공동으로 정하여 고시하여야 한다.

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.09.17.)

경관계획은 광역도에서 수립하는 도 경관계획, 기초시·군에서 수립하는 시·군 경관계획, 그리고 관할지역의 특정한 경관유형에 대해 수립하는 특정경관계획으로 구분할 수 있다. 도 경관계획은 도 관할구역 전체에 대한 기본방향 및 기본방침을 제시하며, 시·군경관계획은 관할구역 전체에 대한 기본방향과 동시에, 구체적인 장소를 대상으로 하여 경관보전, 관리 및 형성을 위한 실행계획등을 제시하는 계획이다. 선택적으로 수립할 수 있는 특정경관계획은 관할지역 내 특정한 경관유형 및 특정한 경관요소를 대상으로 하여 해당 경관의 보전, 관리 및 형성을 위한 실행방안을 제시하는 계획이다.

[표 3-35] 경관계획의 유형

구분	내용
도 경관계획	도 관할구역 전체에 대한 경관계획의 목표를 제시하고, 주요 경관권역, 경관축, 경관거점 등을 설정하며, 경관을 보전·관리·형성하기 위한 기본방향 및 기본방침을 제시하는 계획
시·군 경관계획	시(특·광역시 및 특별자치시 포함)·군 관할구역 전체에 대한 경관계획의 기본방향을 제시하고, 구체적인 장소를 대상으로 경관 보전, 관리 및 형성을 위한 실행계획 등을 제시하는 계획
특정 경관계획 (선택)	관할지역의 특정한 경관유형(산림, 수변, 가로, 농산어촌, 역사문화, 시가지 등), 특정한 경관요소(야간경관, 색채, 옥외광고물, 공공시설물 등) 를 대상으로 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 실행방안을 제시하는 계획

출처 : 국토교통부고시 제2015-145호, 「경관계획수립지침」

※ 2020 공주시 경관기본계획⁶⁹⁾

- **계획의 배경** : 지금까지 계획되고 실행해 온 공주시의 사업들을 바탕으로 하여 관련계획을 유기적으로 연결하고 통합하는 공주시 경관 가이드라인 제시가 필요함
- **계획의 목적** : 입체적 경관관리를 위한 통합적 마스터플랜 수립, 도시공간의 골격(권역, 축, 지구) 형성과 지구별 공간관리 전략적 방향 제시, 공간디자인 요소별 디자인 원칙 제시, 실효성 있는 경관계획을 바탕으로 공주시의 이미지와 정체성 정립, 자연환경 및 생태계의 고유경관 요소를 보전하도록 가이드라인 제시함
- **경관관련 상위계획 검토**

[표 3-36] 공주시 경관기본계획의 경관관련 상위계획 검토

국가	도	시
<ul style="list-style-type: none"> • 제4차국토종합계획수정계획 • 농촌경관디자인가이드라인 • 문화재주변시설물 공공디자인 지침 	<ul style="list-style-type: none"> • 충청남도경관기본계획 • 충청남도종합계획수정계획 • 충청남도 공공디자인 기본계획 	<ul style="list-style-type: none"> • SMARTCITY 2020 공주도시기본계획 • 공주고도도시재생마스터플랜 • 공주시녹지기본계획 • 공주 디자인예술고를 도시기본구상 • 공주고도 사업지구 경관기준 • 공주시 공공시설물 옥외광고물 표준

출처 : 공주시(2014), 「2020 공주시 경관기본계획」, p.35.

• **농촌관련 내용**

- 미래상 : ‘아름답고 자연친화적인 농촌 전원마을의 경관을 보존·형성’
- 농촌경관기본계획 : 농촌경관 관리의 필요성, 목표, 구성요소, 기본방향 설정
- 경관권역 중 생태·농촌권역 설정 : 기본계획 및 설계지침 수립
- 경관축 중 녹지경관축내 농업생산축 설정 : 기본계획 및 설계지침 수립

[표 3-37] 공주시 경관권역별 경관기본방향

생태·농촌권역 경관기본방향	녹지경관축(농업생산축) 경관기본방향
 <ul style="list-style-type: none"> • 농촌 전원경관을 위한 건축물 및 축사, 농업부대시설물들의 색상관리 • 소규모 농촌시가지구역의 무분별한 개발에 따른 경관단절 개선 • 농공단지, 산업단지 등과 주변 자연환경과의 단절감 완화 <p>출처:공주시(2014),p.104</p>	 <ul style="list-style-type: none"> • 농촌마을의 개발규제 및 친환경 개발로 자연경관의 보전 • 훼손된 녹지축 복원을 통한 시각적 녹지축 연장선 확보 • 산림 및 녹지자원과 연계한 관광자원 개발 유기적 체계 구성 <p>출처:공주시(2014),p.107</p>

출처 : 공주시(2014), 「2020 공주시 경관기본계획」, pp.104~107.

69) 공주시(2014), 「2020 공주시 경관기본계획」

2) 관련 지구구역 현황 및 운영사례

① 국토계획법상 토지이용규제 관련 지구·구역 : 경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구

국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 토지이용규제의 수단인 ‘지구’제도를 통하여 경관을 관리하는 지구로는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구가 있다.

경관지구는 경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구로, 경관지구를 세분하여 지정할 수 있다. 경관지구로 지정되면 경관지구 안에서의 건축제한(시행령72조)이 따른다. 그 지구의 경관의 보호·형성에 장애가 된다고 인정하여 도시·군계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없으며(도시계획위원회의심의시제외가능), 건축물의 건폐율·용적률·높이·최대너비·색채 및 대지안의 조경 등에 관하여는 그 지구의 경관의 보호·형성에 필요한 범위안에서 도시·군계획조례로 정하고 있다.

[표 3-38] 경관지구 유형(국토계획법 제31조)

경관지구 세분	내용
자연경관지구	산지·구릉지 등 자연경관의 보호 또는 도시의 자연풍치를 유지하기 위하여 필요한 지구
수변경관지구	지역내 주요 수계의 수변 자연경관을 보호·유지하기 위하여 필요한 지구
시가지경관지구	주거지역의 양호한 환경조성과 시가지의 도시경관을 보호하기 위하여 필요한 지구

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.08.12.)

미관지구는 미관을 유지하기 위하여 필요한 지구이며 미관지구 또한 중심지미관지구, 역사문화미관지구, 일반미관지구로 세분하여 지정할 수 있다. 미관지구로 지정되면 미관지구안에서의 건축제한(시행령73조)이 적용된다. 그 지구의 위치·환경 그 밖의 특성에 따른 미관의 유지에 장애가 된다고 인정하여 도시·군계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없음(도시계획위원회의심의시제외가능). 건축물의 높이 및 규모, 부속건축물의 규모, 건축물·담장 및 대문의 형태·색채, 건축물의 바깥쪽으로 돌출하는 건축설비 그 밖의 유사한 것의 형태·색채 또는 그 설치의 제한 및 금지 등에 관하여는 그 지구의 위치·환경 그 밖의 특성에 따른 미관의 유지에 필요한 범위안에서 도시·군계획조례로 정하고 있다.

[표 3-39] 미관지구 유형 (국토계획법 제31조)

미관지구 세분	내용
중심지미관지구	토지의 이용도가 높은 지역의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구
역사문화미관지구	문화재와 문화적으로 보존가치가 큰 건축물 등의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구
일반미관지구	중심지미관지구 및 역사문화미관지구외의 지역으로서 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr)(검색날짜:2015.08.12.)

고도지구는 쾌적한 환경 조성 및 토지의 효율적 이용을 위하여 건축물 높이의 최저한도 또는 최고한도를 규제할 필요가 있는 지구이며 최고고도지구, 최저고도지구로 구분하여 지정할 수 있다. 고도지구안에서의 건축제한(시행령74조)이 따르는데, 도시·군관리계획으로 정하는 높이를 초과하거나 미달하는 건축물을 건축할 수 없다.

[표 3-40] 고도지구 유형(국토계획법 제31조)

고도지구 세분	내용
최고고도지구	환경과 경관을 보호하고 과밀을 방지하기 위하여 건축물높이의 최고한도를 정할 필요가 있는 지구
최저고도지구	토지이용을 고도화하고 경관을 보호하기 위하여 건축물높이의 최저한도를 정할 필요가 있는 지구

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.08.12.)

마지막으로 보존지구는 문화재, 중요 시설물 및 문화적·생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구로 역사문화환경보존지구, 중요시설물 보존지구 생태계 조본지구로 세분하여 지정할 수 있다. 보존지구 안에서 또한 건축제한이 가능한데, 각 세분 유형에 따라 나눈 건축가능한 건축물에 한하여 건축이 가능하다. (관계 행정기관의 장과의 협의, 도시계획위원회심의시 제외)

[표 3-41] 보존지구 유형 (국토계획법 제31조)

보존지구 세분	내용	건축가능 건축물 기준
역사문화환경 보존지구	문화재·전통사찰 등 역사·문화적으로 보존가치가 큰 시설 및 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구	「문화재보호법」의 적용을 받는 문화재를 직접 관리·보호하기 위한 건축물과 문화적으로 보존가치가 큰 지역의 보호 및 보존을 저해하지 아니하는 건축물로서 도시·군계획조례가 정하는 것
중요시설물 보존지구	국방상 또는 안보상 중요한 시설물의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구	국방상 또는 안보상 중요한 시설물의 보호 및 보존을 저해하지 아니하는 건축물로서 도시·군계획조례가 정하는 것
생태계 보존지구	야생동식물서식처 등 생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구	생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호 및 보존을 저해하지 아니하는 건축물로서 도시·군계획조례가 정하는 것

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.08.12.)

□ 지자체 조례 및 자체 법령 의한 지구구역

지자체 도시계획조례에 따른 용도지구를 추가적으로 검토하였다. 시도지사 또는 대도시 시장은 지역여건상 필요한 때에는 해당 시도 또는 대도시의 도시군 계획조례로 정하는 바에 따라 경관지구 및 미관지구를 추가적으로 세분하거나 특정용도제한지구를 세분하여 지정할 수 있다. 지자체별 용도지구 지정 현황을 파악하기 위해 한국토지정보시스템 데이터 표준분류 체계포를 참조하였으며 광역지자체의 경우 아래와 같이 추가 및 세분하여 지정하고 있다.

[표 3-42] 지자체 도시계획 조례에 따른 용도지역(광역지자체)

지자체	조례에 따른 용도지구 명
서울특별시	시계경관지구, 문화재주변경관지구, 조망경관지구, 조망가로미관지구 등
대구광역시	자연경관지구, 수변경관지구, 전통경관지구 등
광주광역시	자연경관지구, 수변경관지구, 전통경관지구, 조망권경관지구, 시계관리지구 등
대전광역시	호국경관지구, 일반경관지구
경기도	전통경관지구, 조망권경관지구, 시계관리지구
강원도	조망권경관지구
충청남도	자연경관지구, 수변경관지구, 전통경관지구, 조망권경관지구, 시계관리지구 등
전라북도	자연경관지구, 수변경관지구, 전통경관지구, 조망권경관지구
전라남도	전통경관지구, 조망권경관지구, 자연경관지구, 수변경관지구
경상북도	자연경관지구, 수변경관지구, 전통경관지구, 조망권경관지구
경상남도	자연경관지구, 수변경관지구, 전통경관지구, 조망권경관지구
제주도	전통경관지구, 조망권경관지구, 시계관리지구 등

출처 : 한국토지정보시스템(KLIS)데이터 표준분류체계표 참조하여 연구자 작성

또한 제주특별자치도에서는 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법」에 근거하여 보전지역을 지정하고 있다. 제주 전체 지역을 절대보전지역, 상대보전지역, 관리보전지역으로 구분하고, 이 중 관리보전지역에 대해 다시 지하수자원보전지구, 생태보전지구, 경관보전지구를 지정하고 있다. 관리보전지역 중 경관보전지구는 1,256,734km²이며, 해당 지구를 다시 1등급에서 5등급으로 구분한다.

[표 3-43] 관리보전지역의 내용 및 행위제한사항

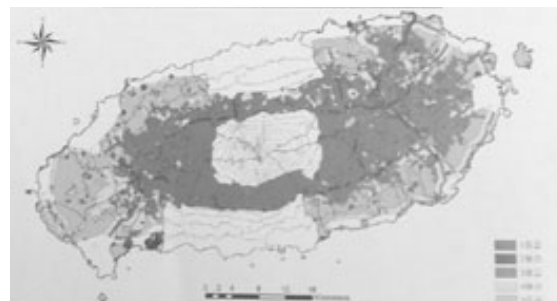
내용	행위제한
<ul style="list-style-type: none"> 지정 : 지하수자원·생태계 및 경관을 보전하기 위하여 필요한 지역 (한라산국립공원, 국토계획법상 도시지역, 부속도서는 제외) 관리보전지역 지정시 다음 각 호의 사항 조사 필요 <ul style="list-style-type: none"> A.지하수보전지구 : 숲골·옹암동굴·함몰지 등 투수성 지질구조요소 및 토양의 오염지수 등 토양요소 B.생태계보전지구 : 희귀·멸종위기·특산·자생식물군락지, 자연림 등의 식물상 요소 및 희귀·멸종위기·천연기념 동물 서식지, 수림지역 등 서식환경지역의 동물상 요소 C.경관보전지구 : 기생화산·하천·구릉·주요도로변 등 경관미 요소 	<ul style="list-style-type: none"> A.지하수자원보전지구: 폐수배출시설, 폐기물 처리시설, 생활하수 발생시설, 가축분뇨 배출시설의 설치 행위 및 토지의 형질변경행위 B.생태계보전지구: 산림훼손 및 토지의 형질변경행위 C.경관보전지구: 건축물의 건축, 공작물 그 밖의 시설의 설치 및 토지의 형질변경행위

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.11.10.)

[표 3-44] 경관보전지구 면적 현황 (2013년06월)

구 분	경관보전지구 면적 km ²	
	지형	지적
계	1,256.734	1,252.746
1등급	83.557	79.941
2등급	33.768	33.725
3등급	570.178	570.173
4등급	219.771	219.751
5등급	349.460	349.156

출처 : 제주특별자치도고시 제2013-63호



[그림 3-8] 경관보전지구 지정현황

출처 : 제주매일 (2014.11.27.)

② 경관법 상 중점경관관리구역

경관법 상 경관관리구역은 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성해야 할 필요가 있는 구역으로 도경관계획 및 시·군경관계획에 중점경관관리구역의 관리에 관한 사항을 포함하도록 하였다. 또한 중점경관관리구역 내 건축물중 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물은 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.

중점경관관리구역의 운영에 대해서는 지속적인 논의를 진행하고 있으며, 아직 구체적으로 결정난 것은 없는 것으로 파악된다. 다만 경관계획에 대해서는 아래와 같은 방식으로 중점경관관리구역을 활용하고 있다.

도 경관계획에서는 중점경관관리구역을 설정하고 계획방향을 제시한다. 중점경관관리구역은 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성해야 할 필요가 있는 구역에 설정하며 경관권역, 경관축, 경관거점을 포함하거나 그 일부 또는 중첩하여 설정할 수 있다. 중점경관관리구역계획에는 중점경관관리구역의 명칭·위치·기본방향 등을 제시하고, 구역 내에 포함된 경관자원의 보전·관리 및 형성을 위한 계획방향을 수립한다. 또한 중점경관관리구역의 계획방향을 실행하기 위한 경관 관련 지역·지구·구역 지정, 지구단위계획 수립, 경관조례 관리, 경관사업 및 경관협정 우선 적용 등의 방안을 검토·제시한다.

시·군 경관계획에서는 이에 더하여 중점경관관리구역에 대하여 가이드라인을 작성하도록 하였다. 이와 관련한 구체적인 내용은 아래와 같다.

※ 시·군 경관계획 상 중점경관관리구역의 경관가이드라인

5-5-4-1. 작성방향

- (1) 중점경관관리구역의 특성을 반영하여 경관의 보전, 관리 및 형성을 위한 장소중심의 구체적이고 입체적인 경관계획을 수립한다.
- (2) 공간구조, 가로경관, 건축물, 오픈스페이스 등에 대한 보전관리 및 형성을 위한 계획내용을 포함하되, 개별 요소단위의 계획이 아닌 공간 단위의 통합적 계획을 수립한다.
- (3) 중점경관관리구역의 내용은 향후 경관조례, 경관사업, 경관협정, 경관심의, 지구단위계획 등의 실행방안에 반영할 수 있도록 구체적으로 작성한다.

5-5-4-2. 작성내용

(1) 공간구조

- ① 공간의 위계와 성격을 고려하여, 공간의 특성이 잘 드러날 수 있도록 계획한다.
- ② 단지 및 블록 배치 시 가로변 경관과 인접대지와의 관계, 보행활동 등을 고려하여 경관계획을 수립한다.
- ③ 주변 지역의 지형지세 및 건축물·시설물 현황을 고려하여 구역의 전체적인 경관을 향상시킬 수 있도록 스카이라인을 계획한다.

(2) 가로경관

- ① 전체적으로 조화롭고 통일감 있는 가로경관을 조성할 수 있도록 공공과 민간이 관리하는 대상장소를 포괄하여 건축물, 식재, 가로시설물, 공원 및 녹지 등 다양한 요소들의 통합적인 계획을 작성하도록 한다.
- ② 가로의 위계에 따른 특성이 나타날 수 있도록 계획하며, 특화가로 및 자전거도로, 보행자 전용도로 등의 계획을 검토한다.

- ③ 안전하고 쾌적한 가로경관을 조성할 수 있도록 차량, 주차 및 보행동선을 검토하고, 각종 가로시설물은 가능한 통합하여 설치되도록 계획한다.

(3) 건축물

- ① 건축물의 통일 또는 강조 등 경관 창출이 필요한 경우에 경관보전, 관리 형성 등의 경관계획을 작성한다.
- ② 가로의 연속성 확보를 위한 건축선, 건축형태, 광고물, 아케이드 등의 계획방향을 제시한다.
- ③ 주변 건축물과의 조화를 위한 외관, 출입구, 경계부, 조경 등의 계획방향을 제시한다.
- ④ 필요시 공동주택, 단독주택, 상업시설, 근린생활시설, 공공시설, 도시지원시설 등에 대한 건축물의 규모 및 배치, 형태 및 외관, 외부공간 등의 계획을 제시할 수 있다.
- ⑤ 옥외광고물은 관리할 지역을 유도 및 규제수준의 관리등급에 따라 일반지역과 특정구역 등으로 구분하여 다르게 계획한다.

(4) 오픈스페이스

- ① 공간구조에 대한 이해를 전제로, 이와 연계된 오픈스페이스의 위치 및 공간기능, 역할 등에 대한 계획을 작성한다.
- ② 경관적 측면에서 기여할 수 있는 녹지율 증진, 녹지 접근성의 확대 및 생태 환경개선에 기여할 수 있는 경관계획을 수립한다.
- ③ 공간의 주요축 형성을 위한 공원, 녹지, 도로, 수변 등과의 연계를 고려한 경관계획을 작성한다.
- ④ 건축물 외부공간 형성을 위한 공개공지, 공공공지, 경계부등의 경관계획을 작성한다.
- ⑤ 세부요소는 도입 테마, 도입수종의 종류와 크기와 배치, 공간의 형태와 설계 등에 대해 작성할 수 있다.

5-5-4-3. 작성방법

- (1) 공간구조, 가로, 건축물, 오픈스페이스를 통합적, 입체적으로 표현하여 한눈에 알아보기 쉽게 작성한다.
- (2) 공간 및 계획의 위계를 고려하여, 중점경관관리구역에 일반적으로 적용되는 기본지침과 특정 장소대상에 적용되는 상세지침으로 구분하여 작성할 수 있다.
- (3) 계획의 목적과 내용을 쉽게 이해할 수 있도록 서술하며, 지침내용의 전달이 용이하도록 이미지 및 도면, 예시 등을 통해 제시한다.

출처 : 국토교통부고시 제2015-145호, 「경관계획수립지침」

③ 건축법 상 경관관련 구역

건축법에서도 경관을 관리하기 위해 특별건축구역제도를 운영하고 있다. 특별건축구역은 조화롭고 창의적인 건축물의 건축을 통하여 도시경관의 창출, 건설기술 수준향상 및 건축 관련 제도개선을 도모하기 위하여 건축법 또는 관계 법령에 따라 일부 규정을 적용하지 아니하거나 완화 또는 통합하여 적용할 수 있도록 특별히 지정하는 구역이며 지정기준은 아래 표와 같다. 특별건축구역의 특례사항으로는 건축법, 주택법, 녹색건축물조성지원법, 소방시설설치법 등 완화가 가능한데, 건축법은 대지의조경 (제42조), 건폐율(제55조), 대지안의공지(제58조), 건축물의 높이제한(제60조), 일조권 높이제한(제61조)에 대해서, 주택법 주택건설기준(제21조)에 대해서 완화할 수 있다.

[표 3-45] 특별건축구역의 지정 기준 (건축법 제 69조)

지정권자	대상
국토교통부장관	<ul style="list-style-type: none"> • 국가가 국제행사 등을 개최하는 도시 또는 지역의 사업구역 • 관계법령에 따른 국가정책사업으로서 대통령령으로 정하는 사업구역
시·도지사	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체가 국제행사 등을 개최하는 도시 또는 지역의 사업구역 • 관계법령에 따른 도시개발·도시재정비 및 건축문화 진흥사업으로서 건축물 또는 공간환경을 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 사업구역 • 그 밖에 대통령령으로 정하는 도시 또는 지역의 사업구역

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr)(검색날짜:2015.08.12.)

3) 관련 허가심의 현황 및 운영사례

① 국토계획법에 근거한 개발행위허가 절차 중 비도시지역 경관관리기준 및 체크리스트

개발행위허가와 관련하여 개발행위허가 지침에서는 경관체크리스트와 비도시지역 경관관리기준을 활용할 수 있도록 별표에 제시하고 있다.

비도시지역의 경관관리기준은 비도시지역에서 시행되는 사업에 있어 자연경관 및 농촌경관, 역사문화경관 등을 최대한 보호하고, 토지이용이 이들 경관과 조화를 이룰 수 있도록 하기 위하여 필요한 사항을 규정한다. 경관체크리스트는 허가기준 검토시에 활용할 수 있도록 하였다. 아래는 개발행위허가 운영지침의 비도시지역 경관관리기준이다.

※ 개발행위허가 운영지침 **【별표 4】 비도시지역 경관관리기준(3-2-6.(4)관련)**

1. 이 기준은 국가, 지방자치단체, 공공기관, 주민, 민간개발사업자 등이 관리지역 등 비도시지역에서 주택·공장·음식점·숙박시설·도로·철도 등 각종 건축물 또는 구조물을 설치하거나 관련 개발사업을 시행함에 있어 자연경관 및 농촌경관, 역사문화경관 등을 최대한 보호하고, 토지이용이 이들 경관과 조화를 이룰 수 있도록 하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
2. 적용범위
 - 2-1. 허가권자는 다음의 개발사업을 허가승인인가 또는 신고접수(이하 “인·허가”라 한다)함에 있어서는 사업시행자가 당해 사업계획수립시 이 기준에서 정한 경관관리기준을 반영하도록 유도하여야 한다.
 - (1) 건축법에 의한 건축허가 또는 건축신고
 - (2) 주택건설촉진법 등에 의한 주택건설사업 승인
 - (3) 공업배치및공장설립에관한법률 등 관계 법령에 의한 공장설립승인
 - (4) 건축물이나 공작물 등의 시설설치를 위한 개발행위허가
 - (5) 관광진흥법 등의 규정에 의한 관광단지 또는 관광시설의 개발허가
 - (6) 체육시설의설치·이용에관한법률에 의한 골프장·스키장 등의 설치를 위한 사업허가
 - (7) 유통단지개발촉진법 및 유통산업발전법에 의한 유통단지 또는 유통시설의 설치허가 등
 - (8) 그 밖에 문화시설 설치, 도로·철도 건설, 송전·통신탑 설치 등 건축물이나 공작물의 설치를 수반하는 사업의 인·허가
 - 2-2. 허가권자는 이 기준을 참고하여 다음의 내용 등을 포함하여 지역실정에 맞는 자체지침을 마련하여 운용할 수 있다.
 - (1) 경관관리 대상지역 설정 및 지역별 관리방안
 - (2) 지역별 특성제고 및 조망 유지
 - (3) 건축물의 형태, 외관 디자인 등
 - (4) 경관 관련 작성기준 및 운용방안
3. 허가권자와 사업시행자가 경관보호를 위하여 준수하여야 할 기본원칙은 다음과 같다.
 - (1) 자연생태계와 자연경관은 최대한 보전하여야 한다.
 - (2) 역사문화적 자산은 경관관리의 우선 고려사항으로 검토되어야 한다.
 - (3) 해당 지역 또는 인근 지역간의 산림·녹지·하천·해안 등 자연경관의 연속성이 보호되도록 하여야 한다.
 - (4) 동일 도·시·군 내 지역 또는 2 이상의 도·시·군에 걸치는 광역지역의 골격을 형성하는 하천·도로·해변·녹지 등 경관축을 보호함으로써 해당지역 전체의 주요 경관이 상호 조화를 이루도록 하여야 한다.
 - (5) 건축물 설치, 공작물 구축 등 토지이용 및 개발의 경우 주변경관과 조화를 이루도록 하여야 하며, 주변경관에 대한 조망권이 침해되지 않도록 하여야 한다. 특히, 주요 도로에서 바라보는 자연경관의 보호를 위하여 산지에서의 도로개설, 개간 등의 경우에는 수목식재에 의한 차단막 형성 등의 조치를 취하여야 한다.
 - (6) 경관관리는 지방자치단체별로 여건과 특성을 최대한 살리는 방향으로 추진되어야 한다.
 - (7) 지역별 경관관리 세부지침 수립시에는 주민 등 관계자들의 적극적인 참여를 유도하여야 한다.
4. 허가권자는 이 지침에 의한 경관관리기준을 적용함에 있어서는 다음 각 지역을 우선 대상으로 하여야 한다.
 - (1) 문화재보호구역과 고분, 사찰, 사적지, 한옥, 문중요역 등 주요 문화재나 전통적 건조물이 위치하고 있는 지역
 - (2) 수목, 암석, 독특한 형태의 지형, 해안, 수변 등 자연경관이 수려하여 보호가치가 있는 지역
 - (3) 민요·전통공예 등 문화적 가치가 있는 유무형의 자원이 전승되는 지역으로서 이들 자원과 연계하여 경

- 관형성이 필요한 지역
- (4) 의식주, 생업, 신앙, 연중행사, 보호수 등 역사적 상징물 등에 관한 풍속과 관습이 유래되는 지역으로서 이와 연계하여 경관형성이 필요한 지역
 - (5) 도사군기본계획에서 공원으로 구상된 지역
 - (6) 상수원보호구역 또는 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 등에 의한 수변구역
 - (7) 지역주민관광객 등이 자주 방문하는 명소가거나 지역의 랜드마크(상징공간)로서 기능하는 지역과 그 주변지역
 - (8) 2 이상의 사군에 걸쳐 형성된 보호가치가 있는 사도 경관자원
 - (9) 그 밖에 지역의 특성과 전통을 표현하기 위하여 특별히 경관관리가 필요하다고 허가권자가 인정하는 지역
5. **경관관리를 위하여 고려되어야 할 기본요소**는 다음과 같다.
- (1) **높이** : 건축물의 건축시 높이는 주변지형여건과 조망권을 고려하여 주변 경관을 훼손하지 않도록 적절히 통제되어야 한다.
 - (2) **스카이라인** : 주변산세나 지평선등의 시계가 차단되지 않도록 하고, 건축물이나 구조물 등 인공 건축물의 연속적인 경관미를 형성하기 위하여 그 높이와 위치 등을 적정하게 유도하여야 한다.
 - (3) **형태** : 건축물이나 구조물의 형태는 주변경관과 조화될 수 있도록 최대한 조형미를 갖추어 설계되어야 한다.
 - (4) **위치** : 건축물이나 구조물 등의 설치는 가급적 경관이 수려한 지역과 외부노출이 두드러져 경관유지가 어려운 지역은 최대한 회피하도록 하고, 불가피한 경우 높이와 형태·색채 등을 조절하여 경관훼손을 최소화하여야 한다.
 - (5) **색채** : 건축물이나 구조물의 색채는 주변환경과 조화될 수 있도록 유도하여야 한다.
 - (6) **용적률** : 건축물의 용적률은 관계 법령이 정하는 범위내에서 주변지역의 기반시설용량과 환경용량을 고려하여 적절히 제한하여야 한다.
 - (7) **기타** : 경관형성을 위하여 필요한 경우에는 건축물이나 구조물의 소재와 재질을 적절하게 선택하여야 하며, 옥외광고물의 설치를 제한하고, 문화유적지나 인공구조물 등의 야간경관을 창출하기 위하여 조명기법을 활용하여야 한다.
6. 각종 개발사업 부문별로 고려되어야 할 경관관리 방향은 다음과 같다.
- 6-1. 단독 또는 일단의 건축물**(이하 “건축물등”이라 한다)
- 6-1-1. 산림·구릉지를 활용한 건축물등**
- (1) 과도한 절성도를 유발하는 등 자연지형을 무시한 획일적인 개발은 지양되어야 하며, 경사지를 활용하여 단지를 배치하고 다양한 건축형태를 개발하여야 한다.
 - (2) 건축물 주변에는 녹화를 통하여 녹지의 연속성이 훼손되지 않도록 하되, 기존의 녹지는 최대한 보전하여야 하며, 도로에 접하는 옹벽 등 구조물 전면에는 녹지대를 설치하거나 가로수를 식재하여 녹지의 연속성을 확보하여야 한다.
 - (3) 경사지의 소규모 주택단지 건설시에는 산자구릉지의 스카이라인을 보호하고, 계단형 주택 등을 혼합배치하여 녹지훼손과 절성도를 최소화하여야 한다.
 - (4) 산림축적의 보호와 연결을 통하여 자연생태계를 보전하여야 한다.
 - (5) 산능선 주변지역에 대한 개발과 경관저해 건축물의 설치에 최대한 억제되어야 한다.
- 6-1-2. 하천·호수주변의 건축물등**
- (1) 하천 생태계 기능유지를 위하여 자연적인 하천형태를 보전할 수 있도록 노력하고, 물의 흐름을 고려하여 하천변에 자생하는 수목류 및 갈대군락등의 보전이 이루어지도록 하여야 한다.
 - (2) 하천변 등에 건축물이 들어서는 경우 이들 건축물에 의하여 수변공간이 사유화되는 것을 방지하고, 하천변 등에 설치되는 옥외광고물 등은 자연경관과 조화되도록 하여야 한다.
 - (3) 하천변 등의 건축물 배치는 획일성을 지양하고, 수변경관과 조화되도록 건축물 형태 및 색채의 변화를 도모하여야 한다.
 - (4) 경관의 증진을 위하여 완충지역을 지정·설치할 필요가 있으며, 인위적인 친수공간을 마련하는 경우에는 하천경관 및 생태적 기능을 최대한 고려하여야 한다.
 - (5) 하천·호수 주변의 경관을 해칠 수 있는 높은 구조물이 들어서는 것을 방지하기 위하여 하천·호수경관 지역을 설정하여 건축법 등이 정하는 규정에 따라 건축 등을 제한할 수 있다.
- 6-1-3. 해안에 건설되는 건축물등**
- (1) 해안에 건축물, 위락단지 등을 조성하는 경우에는 형태, 색채 등이 주변의 자연경관과 조화되도록 하여야 한다.
 - (2) 해안도로로부터 해안까지의 토지에는 최대한 건축물 등의 건설을 억제하여 자연상태를 보전하고 해안 내륙과 해역으로부터 조망되는 해안의 경관을 보호하도록 하여야 한다.
 - (3) 자연적인 해안선 백사장, 모래언덕을 유지하고 해안선 변형을 유발하는 구조물 등의 설치에 제한하여야 한다.
 - (4) 공유수면 매립은 최소화하되, 매립지의 경우 공해를 유발하는 공장건축을 제한하고 관광업, 수산업 및 무공해산업과 관련된 시설 등이 위치하도록 하여야 한다.

(5) 항만건설, 해안매립시에는 경관훼손을 최소화하고 갯벌은 최대한 보전하도록 하여야 한다.

6-1-4. 농촌지역에 건설되는 건축물등

- (1) 농경지역의 축사 및 창고와 농업용 공장 등의 건설시에는 최대한 집단화하도록 하고, 그 형태와 색채 등 외관이 주변과 조화되도록 하여야 한다.
- (2) 농촌지역에 분산되어 있는 농가는 최대한 단지화하여 다양한 편익시설을 배치하도록 하고, 단지 계획 수립시에는 지붕형태와 색채 등을 조화시켜 전원적인 농촌풍경을 살려야 한다.
- (3) 가로변의 음식점숙박시설소매점 등 상업시설의 높아외관·색채·광고물 등은 주변 농촌마을의 경관을 저해하지 않도록 설계되어야 한다.
- (4) 농어촌정비법상 생활환경정비사업 수립시 농어촌지역의 취락에 고층아파트 건설이 제한되도록 하여야 한다.
- (5) 농촌지역에 건설되는 구조물이나 건축물 등은 그 주변지역의 경작지 및 취락경관과 조화를 이루도록 하여야 하며, 사계절의 경관변화를 고려하여야 한다.

6-1-5. 산업시설용지에 건설되는 건축물등

- (1) 산업시설용지 등과 배후주거지 사이에는 충분한 완충녹지를 배치하여 산업시설용지 및 배후주거지의 쾌적성을 제고하고, 외관이 주변에 노출되지 않도록 최대한 노력하여야 한다.
- (2) 공장·창고·유통시설 등 산업시설의 외관이 주변지역에 노출되는 경우 그 형태와 재질, 색채는 주변과 조화될 수 있도록 선택되어야 한다.

6-1-6. 도로변 등 기타 지역에 건설되는 건축물은 주변 취락 및 자연경관과 조화되도록 그 형태와 색채 등을 선택하여야 한다.

6-2. 송전탑·도로·철도 등 구조물

- (1) 각종 구조물의 설치는 산의 정상이나 능선, 경관상 가치있고 시선이 집중되는 지역을 피하고 형태·색채 등이 주변과 조화되도록 하여야 한다.
- (2) 송전탑 등은 그늘이 지는 취락지역의 북사면이나 토지이용 또는 식생의 경계부에 위치시킴으로써 눈에 잘 띄지 않게 하여 주변경관을 보호하여야 한다.
- (3) 철탑이 주변배경과 잘 어우러지도록 형태와 색채의 명도·채도를 선택하여야 한다.
- (4) 도로 및 철도 건설시 수목·기암괴석 등 특징적인 경관요소는 최대한 보전하도록 하고, 주변의 자연경관과 일체감을 줄 수 있도록 고려하여야 하며, 주변지형여건을 고려하여 동물·이동통로 등을 충분히 확보하고 산림의 스카이라인을 보호하여야 한다.
- (5) 도로시설물 및 교량 설치시에는 주변경관을 고려하여 형식을 선택하고, 터널입구인 갭문은 주변의 지형이나 경관과 위화감이 생기지 않도록 하여야 한다.
- (6) 도로변에는 녹지축을 최대한 형성하고, 도로의 굴곡에 따라 펼쳐지는 다양한 경관을 적극 활용하며, 도로를 따라 보이는 경관에 인공구조물이 자연스럽게 주변경관과 어우러질 수 있도록 그 형태·색채·재질·규모 등을 유도하여야 한다.
- (7) 농촌지역에 도로를 건설하는 경우에는 자연마을의 전원적 풍경 등 농촌경관이 단절되지 않도록 하여야 한다. 다만, 지역여건상 단절이 불가피한 경우 도로변 조경계획을 수립하여 반영하여야 한다.
- (8) 송전탑 또는 도로 등이 산지를 횡단하여 건설되는 경우, 사업 안허가권자는 사전에 도·시·군 경관 관련 부서와 협의하도록 하여야 한다.

6-3. 공공용 시설

- (1) 기차역, 버스역, 선착장 등의 건축물은 지역의 이미지를 반영할 수 있는 건축형태로 정비하여야 한다.
- (2) 관공사·마을회관 등 주민들이 자주 찾는 주요 공공공간은 담장제거, 마당공간 조성 등을 통하여 지역주민들의 공동체형성의 공간이 되도록 하여야 한다.
- (3) 공공용 시설 등 지표물 및 조망점 개발시에는 지역주민들에게 위치감이나 방향감을 제공하여 지역에 대한 이미지가 강조될 수 있도록 조형물 설치등 상징적 요소를 가미하여야 한다.

6-4. 역사문화경관

- (1) 주요 역사문화경관자원의 보호를 위하여 필요한 경우 주변에 완충지대를 설정하여 역사문화경관으로부터 보이는 조망권내의 주변 건축물이나 구조물의 높이와 입지를 제한하여야 한다. 특히 역사적 집단건축물 주변의 경관관리를 위하여 필요한 경우 조속히 도시지역으로 편입하여 지구단위계획을 수립하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다.
- (2) 역사문화적 경관을 주변으로부터 조망하기 쉽게 도로 등을 통한 조망회랑(Visual Corridor) 설치나 야간조명을 통한 경관조성기법 등의 활용이 필요하다.
- (3) 역사문화경관 진입구 등 주변의 상업시설 등의 건축외관과 간판, 재료 등은 당해 역사·문화경관과 조화되도록 선택하여야 한다.

출처 : 국토교통부 훈령 제569호, 개발행위허가운영지침

② 삶의 질 법에 근거한 심의

□ 농촌경관정책심의위원회⁷⁰⁾

농촌경관정책심의 위원회는 「농어업인 삶의 질 향상 특별법」 제30조의 규정에 따라 농촌의 자연환경 및 경관의 보존을 위해 수립된 시책의 점검·평가를 위해 농촌경관정책심의위원회를 설치·운영하고, 그밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 농촌의 자연환경 및 경관의 보존을 위해 수립된 시책(농촌경관정책)의 점검·평가를 주관하되, 필요한 경우 삶의 질 특별법 제30조 및 동법 시행령 제12조의 규정에 의한 농촌 경관의 보존·관리를 위하여 분석·평가·심의 기능을 수행하는데, 그 대상으로는 농촌의 자연환경 및 경관보전을 위한 기본목표 및 방향, 이와 관련한 추진시책 및 기준에 관한 사항, 활동 및 지원에 관한 사항, 농촌의 자연환경 및 경관에 대한 분석·평가 및 관리계획에 관한 사항, 그 밖에 농촌의 자연환경 및 경관보전에 관하여 필요한 사항을 대상으로 한다.

위원회⁷¹⁾는 위원장을 포함하여 9인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 농림축산식품부 차관보, 당연직 위원은 농림축산식품부 농촌정책국장, 농촌진흥청 국립농업과학원 농업환경부장, 산림청 산림보호국장, 한국농어촌공사 농어촌개발본부이사, 농어촌연구원장, 한국농촌경제연구원 농업농촌정책연구부장이며 이에 더하여 기타 위원회의 원활한 업무수행을 위하여 농촌경관 업무에 전문적인 지식을 갖춘 자로서 위원장이 지명하는 자로 한다.

③ 자연환경보전법에 근거한 자연경관심의위원회⁷²⁾

자연경관심의위원회는 「자연환경보전법」 제28조(자연경관영향의 협의 등), 제29조(자연경관 심의위원회 구성 및 운영), 같은법 시행령 제20조(자연경관영향의 협의 또는 검토대상), 제21조(자연경관심의위원회의 구성) 및 제22조(자연경관심의위원회의 운영 등)에 의해 설치되었다. 전략환경영향평가 대상 개발기본계획, 환경영향평가협의 대상사업(소규모 포함)으로서 보호지역으로부터 일정거리 이내의 개발사업 및 대통령령으로 정하는 자연경관영향 협의를 실시하여야 하는 개발사업에 대해 심의한다. 심의주체별 심의 범위 및 대상은 아래 표와 같다.

70) 농림축산식품부훈령 제189호, 「농촌경관정책심의위원회 운영규정」,

71) 또한 위원회 기능을 효율적 수행을 지원하기 위하여 실무위원회를 둘 수 있는데, 실무위원회의 위원장은 농림축산식품부 지역개발과장이 되며 농촌경관정책의 정기적인 점검·평가 업무를 총괄하고 농촌경관정책의 점검·평가 결과 심의 또는 보고가 필요한 경우 농촌경관정책심의위원회에 상정함. 실무위원회 위원은 심의회에 소속된 각 기관의 농촌경관정책을 담당하는 사무관, 서기관 또는 팀장급 담당자가 되며, 실무위원회는 위원장 포함 6인으로 구성됨.

72) 환경부예규 제 561호, 「개발사업 등에 대한 자연경관 심의지침」

[표 3-46] 자연경관심의제도 심의주체별 심의 범위 및 대상(자연환경보전법 제22조)

주체	구분	대상
환경부 및 지방환경관서의 자연경관영향 심의대상	보호지역주변 ⁷³⁾	전략환경영향평가 대상 개발기본계획, 환경영향평가협의 대상 개발사업, 소규모 환경영향평가 대상 개발사업
	보호지역주변 외 지역	환경영향평가 및 소규모환경영향평가 협의 대상 개발사업 중 대통령령으로 정하는 개발사업
지방자치단체의 자연경관영향 검토대상	보호지역주변	전략환경영향평가, 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가 협의 대상이 아닌 개발사업
	보호지역주변 외 지역	전략환경영향평가, 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가 협의 대상이 아닌 개발사업 중 지자체의 조례로 정하는 사업

주)관계 법률에 의해 지방도시계획위원회 심의 또는 지방건축위원회 심의를 거친 경우는 제외함
출처 : 환경부예규 제 561호, 「개발사업 등에 대한 자연경관 심의지침」

④ 경관법에 근거한 경관심의

경관법 개정을 통해 경관심의 의무 대상이 확대되었다. 국토경관에 큰 영향을 미치는 대규모 사업 등 에 대한 체계적인 경관 관리제도도 도입 및 기존 심의(도시계획·건축 등)에서 경관적 영향을 다루지 않는 대상도 경관관리를 가능토록 하기 위함이다. 경관심의위원회는 경관계획의 수립, 경관사업의 승인 및 경관협정의 인가 등에 관한 심의 및 자문을 수행한다. 지자체는 경관 위원회를 설치하도록 하되, 경관위원회를 따로 설치·운영하기 어려운 경우에는 경관과 관련된 위원회로 하여금 그 기능을 수행할 수 있도록 하였다. 또한 공동심의가 필요한 경우 공동위원회를 구성할 수도 있다. 경관심의 도입 대상과 심의위원회별 심의절차는 아래 표와 같다.

[표 3-47] 경관심의위원회 구성의 유형 및 유형별 심의 방법과 절차

위원회	심의방법·절차
경관 위원회	<ul style="list-style-type: none"> 발주청은 경관위원회를 설치하고 경관위원회가 경관심의 전담 근거법이 없는 경관관련위원회(디자인위원회 등)는 경관위원회로 통합 유도 경관심의절차를 따름
경관과 관련된 위원회	<ul style="list-style-type: none"> 경관위원회를 둘 수 없는 경우 관련위원회에 기능을 부여. 관련위원회가 경관전문가를 보강하여 해당분야 경관심의 (경관법 시행령 제22조에 따름) 도시계획위원회, 건축위원회, 기술심의위원회, 재정비위원회 등 해당 심의절차를 따름
공동 위원회	<ul style="list-style-type: none"> 공동심의가 필요한 경우 경관위원회와 관련위원회가 공동위원회를 별도로 구성 예) 도시계획위원회+경관위원회, 건축위원회+경관위원회, 옥외광고물위원회+경관위원회, 도시계획위원회+건축위원회+옥외광고물위원회+경관위원회 등 공동으로 심의절차를 정함 (경관위원회 위원이 공동위원회 전체수의 1/3 이상)

출처 : 국토교통부(2014c), 「경관제도 지자체 순회교육 자료」

73) 자연공원, 습지보호지역, 생태경관보전역의 경계로부터 일정 거리 이내의 지역으로 대통령령으로 정함. 자연환경보전법 시행령 제20조 제1항 별표1, 예를 들어 생태경관보전지역 내 최고봉700m이상인 경우 해당 경계로부터 1,000m까지를 보호지역으로 봄

[표 3-48] 경관심의 도입 대상

대상	기준
사회기반시설 (SOC)	<ul style="list-style-type: none"> • 총 사업비 500억원 이상의 도로·(도시)철도/ 300억원 이상의 하천 • 그 밖에 조례로 정하는 사회기반시설 (대상 사업규모도 조례로 규정)
개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 도시지역은 3만㎡ 이상, 비도시지역은 30만㎡ 이상의 개발사업 • 농어촌 생활환경 정비사업은 용도지역과 관계없이 20만㎡ 이상
건축물	<ul style="list-style-type: none"> • 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

출처 : 국토교통부(2014c), 「경관제도 지자체 순회교육 자료」

※ 전라남도 경관심의 운영사례

전라남도는 경관법 개정에 따라 사전경관협의제도가 의무화됨에 따라 도 및 시군에서 추진하는 경관관련 사업에 대하여 사업 초기에 사전경관협의의 의무화하고 사업별 사전협의내용 및 체크리스트를 제공하고 있다. 특히 농어촌관련 사업이 많이 시행됨에 따라 농어촌개발사업의 경관 체크리스트를 지자체 자율로 마련하여 운영한다.

[표 3-49] 전라남도 경관심의 사전경관협의대상

사업명 및 협의시기	사업내용 및 근거법령
<ul style="list-style-type: none"> • 행복마을 조성사업 <ul style="list-style-type: none"> - 낙후되어 있는 농어촌마을을 사람이 살 만한 지역으로 만들어 주민들과 후손들이 정착하고, 도시민들이 돌아오는 마을로 만드는 것 - 협의시기: 행복마을 지정 후 • 권역단위종합정비사업 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌마을의 생활환경정비, 소득기반시설, 경관개선, 지역역량강화 사업을 통한 살고 싶고, 찾고싶은 농촌 정주공간 조성 - 협의시기: 마을정비구역 지정시 • 거점면소재지 종합개발사업 <ul style="list-style-type: none"> - 면소재지를 종합적으로 정비하여 농어촌지역의 중심 공간으로 육성도모 - 협의시기: 마을정비구역 지정시 • 전원마을 조성 및 주거환경개선사업 <ul style="list-style-type: none"> - 쾌적하고 다양한 형태의 주거공간 조성하여 도시민의농촌유입을촉진 - 협의시기: 마을정비구역 지정시 • 농어촌뉴타운 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 도시거주 젊은이들을 농촌으로 유치하여 농어업의 핵심주체로 육성하기 위해 농촌형 주택단지 조성 - 협의시기: 마을정비구역 지정시 • 녹색농촌체험마을조성 <ul style="list-style-type: none"> - 도시민의 다양한 수요에 맞는 휴양·체험 공간으로 조성하여 농촌체험관광 활성화 도모 - 협의시기: 마을정비구역 지정시 • 어촌체험마을조성 <ul style="list-style-type: none"> - 어촌을 살기좋은 공간으로 조성하고 관광인프라를 구축 어업인 삶의 질 제고 및 어업의 소득증대 도모 - 협의시기: 마을정비구역 지정시 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업개요 : 한옥 12호이상을 집단 신축 가능한 마을로서 행복마을로 추진할 의지가 있는 마을 지정 <ul style="list-style-type: none"> - 한옥신축시 건축비 지원 - 공공기반시설비 지원 : 300백만원 (도비 150, 시군비 150) • 해당실과 추진법령 : 전라남도 한옥지원조례 및 시행규칙 • 사업개요: 농산어촌의 읍면지역으로 동일한 생활·영농권으로 주민간 동질성을 가지며 인근 마을간 연계로 소규모 권역 조성 가능 지역 선정 <ul style="list-style-type: none"> - 권역당 3~5년간 규모에 따라 25억원~70억원 차등지원 • 해당실과 추진법령 : 농어촌정비법 제52조~제71조 • 사업개요 : 읍면소재지 신규사업 신청·시군→ 도→ 농림수산식품부 사업성 검토 후 확정 - 농림수산식품부→ 기획재정부 <ul style="list-style-type: none"> - 면당 3년간 100억원 (국비 70%, 도비1.5%, 시군비28.5%) • 해당실과 추진법령 : 농어촌정비법 제52조~제71조 • 사업개요 : 농어촌의 읍면지역으로 부지 20천㎡, 20가구 이상 규모, 입주예정자 80%·도시민 50% 이상 확보한 경우에 지정함 <ul style="list-style-type: none"> - 주택규모에 따라 차등지원 • 해당실과 추진법령 : 농어촌정비법 • 사업개요 ; 지자체에서 입주자격 요건을 갖춘 입주수요를 확보하고, 부지가 확보된 지역 선정 <ul style="list-style-type: none"> - 지구당 : 286억원(국비 254, 군비 32) • 해당실과 추진법령 : 농어업인 삶의질 향상 및 농어촌 지역 개발촉진에 관한특별법 • 사업개요 : 전통적인 농촌모습과 자연 경관이 적절히 배치된 마을로 접근이 용이하고 도시민의 방문, 숙박이 활발한 마을로서 사업추진능력이 갖춰진 마을 지정 <ul style="list-style-type: none"> - 마을당 2억원, 1년단위사업 (국비50%, 도비15%, 시군비 35%) • 해당실과 추진법령 : 도시와농어촌간의 교류촉진에 관한 법률 • 사업개요 : 전통적인 어촌모습과 자연 경관이 적절히 배치된 마을로 접근이 용이하고 도시민의 방문, 숙박이 활발한 마을로서 사업추진능력이 갖춰진 마을 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 국비 50%, 도비 15%, 시군비 35% • 해당실과 추진법령 : 도시와농어촌간의 교류촉진에 관한 법률

출처 : 전라남도, 내부자료, “사전경관협의 제도에 대한 이해”

4) 관련 사업 현황 및 운영사례

① 농촌관련법에 근거한 경관관련 사업

□ 경관보전직접지불제⁷⁴⁾

경관보전직접지불제도는 농촌에서 시행하는 대표적인 경관관련 사업이다. 지역별 특색있는 경관작물 재배와 마을경관보전활동을 통해 농어촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계함으로써 지역경제 활성화 도모하는 것을 목적으로 한다. 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제30조, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제44조, 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제11조 제2항, 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제5장(경관보전직접지불제)에 근거하여 시행한다.

사업대상자는 농업경영체로 등록한 농업인 또는 농업법인이 경관보전직접지불 대상 작물을 식재하여, 해당 면적과 작물특성에 따라 지원받는다. 경관작물(170만 원/ha), 준경관작물(100만원/ha)이며 경관보전활동비(마을경관보전추진위원회, 15만원/ha)가 지원된다. 대상 작물의 종류와 경관보전직불제도에 투입된 재정 현황은 아래 표와 같다. 경관보전직접지불제도는 2007년 시범사업 운영 이후 지속적으로 확대 추세에 있다. 2007년도~2012년까지 735억원의 예산이 투입되었으며, 2013년에는 201억원, 2015년에는 198억원이 투입되었다. 이후에도 지속적으로 경관보전직접지불제에 국고 및 지방비가 투입될 예정이다.

경관보전직접지불사업의 신청을 위해서는 동 또는 리 단위의 마을경관보전추진위원회를 구성하고, 마을경관보전 협약을 체결하여야 한다. 마을경관보전추진위원회는 경관작물 재배농가 및 마을경관보전활동에 대한 전반적인 사항을 종합적으로 점검·관리하고 농업인 등 행정적인 업무 지원을 목적으로 하며 위원장 1명을 포함한 최소 5명 이상의 위원으로 구성한다. 마을경관보전협약은 경관보전 보조금의 지급에 관한 협약하는 것으로, 특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장과 추진위원회 사이에 체결하는 것이다.

74) 농식품부(2014b), 2015년도 농림축산식품사업시행지침서, pp.786~796.

[표 3-50] 경관보전직접지불제 대상 작물

경관작물	준 경관작물
갯, 구절초, 국화류, 꽃양귀비, 꿀풀(하고초), 달맞이꽃, 라벤더, 메밀, 유채, 자운영, 코스모스, 해바라기, 헤어리베치 등	밀, 보리(겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 청보리 등), 연꽃, 이탈리아라이그라스 호밀 등

주)대상 작물간의 혼작, 간작, 색동재배, 디자인재배도 가능,
예시작물 이외의 작물(초화류)도 사업목적에 맞는 경우 승인 후 재배 가능
출처 : 농식품부(2014b), 「2015년 농림축산식품사업시행지침서」, p.789.

[표 3-51] 경관보전직접지불제 연도별 재정투입 계획

(단위:백만원)

구분	2012년까지	2013년	2014년	2015년	2016년이후
합 계	73,582	20,162	20,162	19,874	99,900
국 고	51,647	14,072	14,072	13,870	69,930
지 방 비	21,935	5,986	5,986	5,900	29,970

출처 : 농식품부(2014b), 「2015년 농림축산식품사업시행지침서」, p.788.

※ 경남 하동군 코스모스 마을⁷⁵⁾

경남 하동군 코스모스마을은 2012년 경관보전직접지불제사업 시행지구 중 우수지역으로 선정된 지역이다. 불모지인 철도주변의 토지에 경관작물인 코스모스와 메밀을 대규모 단지로 조성하고 이를 축제와 연계하여 도시관광객을 유치함으로써 농촌 공간을 활용한 새로운 소득을 창출하고 지역 활성화에 크게 기여한 것이 특징이다.

2012년도에 코스모스34ha, 메밀5.6ha, 총 39.6ha 를 식재하였으며 경관작물재배로 마을경관의 획기적 개선, 연 450명의 녹색농촌체험마을유치·도농교류 활성화, 근 이병주문학관과 연계한 연중 관광객 유치, 경관작물을 이용한 코스모스·메밀꽃 축제 개최로 농가소득 증대, 지역의 특색있는 농산물 재배에 촉매제 역할을 하는 등의 성과를 거두었다.



[그림 3-9] 하동군 코스모스마을

출처 : 대한민국 농촌체험관광 포털, www.welchon.com, 하동군관광정보 (검색날짜:2015.10.01.)

75) 농림축산식품부 보도자료(2012.10.23.), “한국에서 가장 아름다운 농어촌마을로 하동 코스모스마을 선정”

□ 국가중요농어업유산⁷⁶⁾

국가중요농어업유산제도는 중요한 농어업유산을 국가에서 지정하여 관리함으로써 농어업 유산과 생물다양성을 보전함과 더불어 이를 조화롭게 활용함으로써 농어촌의 활성화와 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제30조의 2, 3 와 「농어업유산 지정 관리 기준」에 근거한다.

농어업유산의 개념에 대해서는 다음과 같이 정의하고 있다. 농림축산식품부에서는 “농어업인이 환경에 적응하면서 오랜 기간 동안 형성·진화되어 온 것으로 보전·유지·전승할 만한 가치가 있는 농어업 활동·시스템 및 그 결과로 나타난 농어촌 경관 등 모든 산물”⁷⁷⁾ 이라고 정의하며 식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) : “지역사회와 그 환경이 지속가능한 발달에 대한 필요와 열망의 상호 적응으로 진화한 세계적으로 중요한 생물다양성이 풍부하며 주목할 만한 가치가 있는 토지이용시스템과 경관”이라 정의하고 있다.

농업·농촌의 다원적 자원 중 100년 이상의 전통성을 가진 농업유산으로 보전·유지 및 전승할만한 가치가 있는 것, 또는 특별한 생물다양성 지역으로 규정됨. 즉 경작지, 산림, 염전 등과 같은 유형적인 것은 물론이고, 유형적인 것과 농법·농문화·사회조직 등과 같은 무형적인 것이 복합된 것 또는 유형·무형적인 것과 마을·산·강·경관 등이 복합된 것을 지정 대상으로 하고 있다.

지정신청주체는 해당 지역주민 또는 주민협의회로 한정하며, 신청시에 농어업유산설명서, 농어업유산소유자의 동의서(소유자가 있는 경우에 한함), 농어업유산이 소재하는 지역주민 1/2이상이 서명한 동의서 또는 주민협의회 위원 2/3이상이 서명한 동의서를 첨부하여 신청서를 특별자치시장·시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 제출한다. 시장·군수는 지정기준에 따라 조사한 후 결과를 첨부하여 시도 경유하여 농림축산식품부장관에게 지정 신청하고, 농식품부장관은 농어업유산심의위원회에 심의 요청하여 심의를 거쳐 지정된다.

지정 기준과 지정된 유산의 관리사항, 현재 지정 현황은 아래 표와 같다.

76) 배민식(2014), 「국가중요농업유산제도의 운영 현황과 개선 방안」, pp.5~15

77) 농림축산식품부 보도자료(2013.1.22.), “국가 중요농업유산 1·2호 지정”

[표 3-52] 국가중요농어업유산 관리사항

관리사항	내 용
보전·활용 및 관리계획 수립	시장·군수, 지정일로부터 1년 이내(제19조)
관리주체	원칙적으로 소유자가 포함된 주민협의회(제21조)가 관리하며, 시장·군수와 주민협의회 사이에 자율관리협약 체결(제21조)
모니터링	농식품부장관, 연1회이상(제24조)
실태조사	시장·군수, 반기 1회 이상 정기적으로 실시(제25조)
관리기록부	시장·군수, 국가중요농어업유산관리기록부, 5년간 보관(28조)

출처 : 농림축산식품부고시 제2012-285호, 「농어업유산 지정 관리 기준」

[표 3-53] 국가중요농어업유산 지정 현황(2015년 6월)

	명칭	위치	지정연도	비고
제1호	청산도 구들장 논	전라남도	2013.1	세계중요농업유산지정
제2호	제주도 흑룡만리 돌담밭	제주도	2013.1	세계중요농업유산지정
제3호	구례 산수유농업	전라남도	2014.6	
제4호	담양 대나무밭	전라남도	2014.6	
제5호	금산 인삼농업	충청남도	2015.3	
제6호	하동 전통 차농업	경상남도	2015.3	

출처 : 배민식(2014), p.16.를 바탕으로 연구자 보완작성

※ 국가중요농어업유산 : 전남 완도군청산도 구들장 논⁷⁸⁾

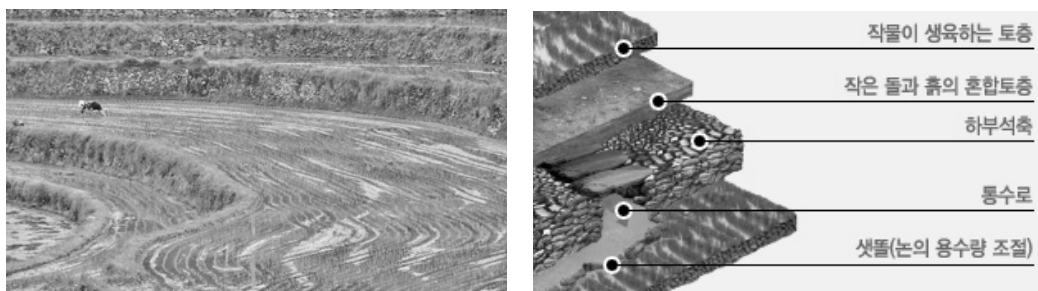
국가 중요 농·어업 유산제도의 운영 사례로는 전남 완도군의 청산도 구들장논을 검토하였다. 청산도 구들장 논은 2013년 1월 제1호 국가중요농어업유산으로 지정되었다. 또한 2014년에는 세계중요농업유산(GIASHS) 지정되기도 하였다.

전라남도 완도군 청산면 부흥리 외 2개리에 면적 5ha (3개마을 99가구)에 해당하는 지역에 분포하는 구들장 논이 대상이며, 해당 유산에 대해서는 보전활용 및 관리계획 수립, 구들장논 오너제도(후원프로그램, 참여시 농산물을 제공 및 숙박할인), 청산도 구들장논 DB통합 관리 시스템(gudeuljangnon.com), 구들장논 보전관리체계(분포밀집도, 보전실태, 연속관개정도에 따라 구분)구축 등 관리를 위한 노력을 기울이고 있다.

[표 3-54] 구들장논의 보전관리체계

구분	특징 및 위치
분포지역	청산도 전역
집중분포지구	집중적 분포양상이 나타나는 구들장논 분포지역
특별보전관리구역	고유특징이 뚜렷하게 드러나는 다수의 연속한 구들장 논

출처 : 청산도 구들장논 관리 시스템 (gudeuljangnon.com) (검색날짜:2015.06.15.)



[그림 3-10] 농어업유산 운영사례 : 청산도 구들장논 전경(좌)와 구들장논의 구조(우)

출처 : 슬로시티 청산도 www.slowcitywando.com (검색날짜:2015.10.01.)

78) 청산도 구들장논 관리시스템(gudeuljangnon.com)의 소개 내용을 바탕으로 연구자 작성

② 경관사업(경관법 제16조)

경관사업은 경관계획이 수립된 지역에서 지역경관향상 및 의식향상을 위하여 시행한다. 시행주체는 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 또는 승인을 받은 자가 시행할 수 있으며 경관사업의 대상, 경관사업추진협의체, 경관사업에 대한 재정지원과 관련한 내용은 아래와 같다.

※ 경관법 내 경관사업 관련 조항

제16조(경관사업의 대상 등)

- ① 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사등은 지역의 경관을 향상시키고 경관의식을 높이기 위하여 경관계획이 수립된 지역에서 다음 각 호의 사업(이하 "경관사업"이라 한다)을 시행할 수 있다.
 1. 가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업
 2. 지역의 녹화(綠化)와 관련된 사업
 3. 야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업
 4. 지역의 역사적·문화적 특성을 지닌 경관을 살리는 사업
 5. 농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업
 6. 그 밖에 경관의 보전·관리 및 형성을 위한 사업으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사업
- ② 제1항에 따라 경관사업을 시행할 수 있는 자 외의 자는 경관계획이 수립된 지역에서 관계 중앙행정기관의 장 또는 그 경관계획을 수립한 시·도지사등의 승인을 받아 경관사업을 시행할 수 있다. 이 경우 경관사업의 시행을 승인받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사등에게 사업계획서를 제출하여야 한다.
- ③ 제2항에 따른 승인신청을 받은 중앙행정기관의 장은 경관사업의 시행을 승인하기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 제29조제1항에 따라 국토교통부장관 소속으로 설치하는 경관위원회 또는 승인신청을 받은 중앙행정기관의 장 소속으로 설치하는 경관과 관련된 위원회의 심의를 거쳐야 하고, 시·도지사등이 경관사업의 승인신청을 받은 경우에는 경관사업의 시행을 승인하기 전에 제29조제1항에 따라 해당 시·도지사등 소속으로 설치하는 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제17조(경관사업추진협의체)

- ① 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사등은 경관사업을 원활하게 추진하기 위하여 필요한 경우 지역주민, 시민단체, 관계 전문가 등으로 구성된 경관사업추진협의체를 설치할 수 있다.
- ② 경관사업추진협의체는 경관사업의 계획 수립, 경관사업의 추진 및 사후관리 등 경관사업의 각 단계에 참여하여 경관사업이 일관성을 유지하도록 노력하여야 한다.
- ③ 경관사업추진협의체의 조직·운영 및 업무 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조(경관사업에 대한 재정지원 등)

- ① 국가 및 지방자치단체는 제16조제1항 및 제2항에 따른 경관사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 수 있으며, 경관사업에 필요한 기술적 지원을 할 수 있다.
- ② 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사등이 필요하다고 인정할 때에는 경관사업을 시행하는 자로 하여금 감독에 필요한 보고를 하게 하거나 자료를 제출하도록 명령할 수 있다.

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.09.17.)

5) 관련 협정 등 기타 경관관리 수단 현황 및 운영사례

① 농촌관련법에 근거한 경관보전협약

경관보전협약은 경관보전직접지불제 및 일반농산어촌개발사업 시행시에 체결하도록 의무화하고 있다. 특별자치도지사시장군수 또는 자치구의 구청장은 마을경관보전추진위원회와 경관보전 보조금의 지급에 관한 협약 체결한다. 추진위원회는 마을경관보전협약에 따라 마을경관보전활동을 시행해야 한다. 이때 마을경관보전협약 관리대장을 비치하고 작물재배 및 마을경관보전활동을 날짜별로 정리하여 관리하고 이행점검 시 제시해야한다. 그리고 협약내용 이행여부에 따라 마을경관보전활동비가 지급된다.

※ 마을경관보전 협약 : 경기도 평택시 오성면 숙성리 마을경관보전 협약⁷⁹⁾

마을경관보전 협약 사례로는 경기도 평택시 오성면 숙성리에서 체결된 협약을 검토하였다. 주요 내용은 경관보전직접지불사업의 참여를 위한 경관작물의 식재·관리 및 경관개선을 위한 공동작업 내용과, 보조금 지급방법과 관련한 내용으로 구성된다. 2014년도 1년간을 약정기한으로 하고 있으며, 대상면적은 논 23,913㎡ 이고 협약일은 2013년 12월이다.

「마을경관보전 협약서」

평택시장 숙성리 마을 경관보전추진위원회

특색있는 경관작물을 재배하고 마을내 경관보전활동을 통해 농촌경관을 아름답게 가꾸어 도농교류 및 지역사회의 활성화를 도모하기 위하여 경관작물 재배 및 마을경관보전활동을 실시함에 있어 평택시장을 “갑”이라 하고 숙성리마을 경관보전추진위원회를 “을”이라 하여 다음과 같이 약정을 체결한다.

1. 약정기한 : 2014 년 1 월 일부터 2014 년 12 월 일까지(1 년간)

2. 약정내용

제1조(구성원의 자격 및 책임과 의무)

- ① “을”의 구성원은 경관작물을 재배하는 농업인등과 마을주민을 대상으로 한다.
- ② 마을경관보전협약에 참여하는 모든 구성원은 마을경관보전추진위원장 1인을 포함 5인 이상의 추진위원을 선출하고 마을경관보전추진위원회를 구성한다.
- ③ 추진위원회에는 마을경관보전협약의 원활한 시행을 위해 경관작물 재배농가 외에 마을주민 그리고 농어촌 경관 또는 도농교류의 전문가를 포함한다.
- ④ 추진위원장은 마을경관보전협약의 대표자로서 경관작물재배 및 마을경관보전활동 추진을 위한 마을경관보전계획수립 및 사업신청, 이행여부의 확인, 마을경관보전활동기금의 관리 등 제반사항을 총괄하며, 경관보전직불제와 관련된 “갑”의 업무에 적극 협조 한다.
- ⑤ 마을경관보전협약에 참여하는 구성원과 추진위원회에서는 지역활성화를 위해 경관작물 관련 축제나 지역축제 및 농촌관광 등 도농교류 프로그램과 연계하여 마을경관보전협약의 목적을 달성하도록 한다.
- ⑥ “을”의 각 구성원은 “갑”이 제시하는 경관작물의 파종·식재·관리 및 마을경관보전활동을 위해 다음 각호의 의무사항을 성실히 이행하도록 노력한다.
 1. 경관작물 식재
 - 가. 해당 농지의 토양, 토질, 배수상태에 맞는 경관작물의 파종 및 식재
 2. 성실한 재배관리
 - 가. 경관작물 식재 필지별로 배수로 설치

나. 경관작물 식재 필지 단위가 0.5ha 이상은 탐방로 설치	
다. 작물이 잘 생육하여 좋은 경관을 유지할 수 있도록 관리작업	
라. 작물의 생육에 적절한 시비 및 제초작업	
마. 작물이 병충해를 입지 않도록 병해충 방제작업	
바. 작물의 생육에 양호한 토양 수분 조건 유지를 위한 용수공급	
3. 경관작물 재배 농지 및 주변 경관개선을 위한 공동작업(수시)	
가. 유휴지 관리, 수로정비, 논두렁 정비, 주변숲 정리 등 환경정비 활동	
나. 작물 수확후에는 경관이 나쁘지 않도록 수확물 및 농지를 잘 정비	
4. 마을경관가꾸기를 위한 경관보전관리 활동(공동활동)	
가. 마을진입로, 안길, 공터를 활용한 경관작물 재배	
나. 마을축제, 체험·관광(원두막, 쉼터)을 위한 소품구입	
다. 마을의 전통문화적 가치가 있는 유·무형문화의 계승 발전을 위한 활동	
라. 국내 우수사례 지역 방문 견학 실시	
* 마을경관보전활동비는 마을주민 활동에 따른 인건비성 경비 지급은 제외(다만, 전문분야에 대한 인건비 지급은 가능하며, 인건비는 해당 년도 표준품셈의 단가를 적용)	
제2조(보조금의 지급방법 및 시기)	
① “갑”은 “을”의 각 구성원이 제1조제2항에서 규정하고 있는 의무사항을 성실히 이행하였는지 여부를 확인한 후 경관보전직불제 보조금 및 마을경관보전활동비를 지급한다.	
② 제1항의 규정에 의한 보조금은 경관보전직불제 시행지침에 따라 “을”의 각 구성원이 신청한 입금계좌로 경관보전직접지불금과 마을경관보전활동비로 구분하여 각각 지급한다.	
③ 마을경관보전활동비는 마을대표(또는 추진위원장) 명의로 개설하여 “숙성리마을경관보전활동기금”임을 부기하고, 마을경관보전추진위원 3명 이상의 인감을 공동으로 날인하여 관리한다.	
제3조(보조금의 회수 등)	
① “갑”은 “을”의 구성원중 사위 기타 부정한 방법으로 보조금을 수령한 사실이 발견된 경우에는 즉시 보조금을 회수조치하고, 향후 경관보전직불제 사업참여를 제한한다.	
② “갑”은 “을”의 각 구성원이 경관작물의 파종식재 및 관리에 있어 경관보전직불제 시행지침에서 정하고 있는 보조금 지급요건을 제대로 이행하지 않은 경우에는 다음 각호의 제재기준에 따라 조치한다.	
1. 경관작물재배관리	
가. 파종 및 식재 불이행 : 보조금 지급 중단 및 보조금 회수	
나. 면적 부족 : 부족면적 해당분 보조금 감액 조치	
다. 관리 부실 : 경관보전직불제 시행지침의 관리부실에 따른 감액 및 제재 기준에 의함	
2. 마을경관보전활동관리	
가. 마을경관보전활동 세부계획서에 따라 활동을 하지 아니한때 : 감액 또는 회수	
나. 마을경관보전활동비 지원요건에 맞지 않는다고 판단될 때 : 감액 또는 회수	
제4조(해석)이 약정서의 해석에 관하여 이의가 있거나 “갑”, “을” 쌍방의 의견이 다른 때에는 농산물·의생산자를위한직접지불제시행규정 및 약정 체결 당시의 경관보전직불제 농림사업시행지침서에서 규정하는 바에 따른다.	
제5조(특약사항) 경관보전직불제 사업을 추진함에 있어 관련 법령 및 시행지침과 제1조 내지 제4조에서 정한 내용의 범위내에서 “갑”과 “을”간 또는 “을”의 각 구성원 상호간에 별도의 특약사항을 정하여 운영할 수 있다.	
위 약정사실을 증명하기 위하여 본 약정서 2부를 작성하고 “갑” “을” 쌍방이 서명 날인하여 각 1부씩 보관한다.	
2014 년 월 일	
“갑” 시장·군수·구청장 : 평택시장인	
“을” 위원장 성명 : 인	
추진위원 성명 : 인	

② 경관법에 근거한 경관협정(경관법 제19조)

경관협정은 주민 스스로가 지역의 경관을 아름답고 쾌적하게 만들기 위해 서로 약속을 맺을 수 있도록 도와주는 제도이다. 경관협정의 내용과 추진주체 및 역할, 협정 체결을 위한 지원과 관련한 내용은 아래와 같다.

※ 경관법 내 경관협정 관련 조항

제19조(경관협정의 체결)

- ① 토지소유자와 그 밖에 대통령령으로 정하는 자(이하 "토지소유자등"이라 한다)는 전원의 합의로 쾌적한 환경과 아름다운 경관을 형성하기 위한 협정(이하 "경관협정"이라 한다)을 체결할 수 있다. 이 경우 경관협정의 효력은 경관협정을 체결한 토지소유자등에게만 미친다.
- ② 일단의 토지 또는 하나의 토지의 소유자가 1인인 경우에도 그 토지의 소유자는 해당 토지의 구역을 경관협정 대상지역으로 하는 경관협정을 정할 수 있다. 이 경우 그 토지소유자 1인을 경관협정 체결자로 본다.
- ③ 토지소유자등은 제1항에 따라 경관협정을 체결(제2항에 따라 토지소유자 1인이 경관협정을 정하는 경우를 포함한다. 이하 같다)하는 경우 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.
 1. 이 법 및 관계 법령을 위반하지 아니할 것
 2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설의 입지를 제한하는 내용을 포함하지 아니할 것
- ④ 경관협정은 다음 각 호의 사항을 포함할 수 있다.
 1. 건축물의 의장(意匠)·색채 및 옥외광고물(「옥외광고물 등 관리법」 제2조제1호에 따른 옥외광고물을 말한다)에 관한 사항
 2. 공작물[「건축법」 제83조제1항에 따라 특별자치도지사 또는 시장·군수(광역시 관할구역에 있는 군의 군수를 포함한다. 이하 제27조제4항 및 제28조제3항에서 같다)·구청장에게 신고하여 축조하는 공작물을 말한다. 이하 같다] 및 건축설비(「건축법」 제2조제1항제4호에 따른 건축설비를 말한다)의 위치에 관한 사항
 3. 건축물 및 공작물 등의 외부 공간에 관한 사항
 4. 토지의 보전 및 이용에 관한 사항
 5. 역사·문화 경관의 관리 및 조성에 관한 사항
 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ⑤ 토지소유자등이 경관협정을 체결하는 경우에는 경관협정서를 작성하여야 하며, 경관협정서에는 다음 각 호의 사항이 명시되어야 한다.
 1. 경관협정의 명칭
 2. 경관협정 대상지역의 위치 및 범위
 3. 경관협정의 목적
 4. 경관협정의 내용
 5. 제1항에 따라 경관협정을 체결하는 자(이하 "협정체결자"라 한다) 및 제20조제1항에 따른 경관협정운영회의 성명·명칭과 주소
 6. 경관협정의 유효기간
 7. 경관협정 위반 시 제재에 관한 사항
 8. 그 밖에 경관협정에 필요한 사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항

제20조(경관협정운영회의 설립)

- ① 협정체결자는 경관협정서의 작성 및 경관협정의 관리 등을 위하여 필요한 경우 협정체결자 간의 자율적 기구로서 운영회(이하 "경관협정운영회"라 한다)를 설립할 수 있다.
- ② 경관협정운영회를 설립하려면 협정체결자 과반수의 동의를 받아 경관협정운영회의 대표자 및 위원을 선임하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 시·도지사등에게 신고하여야 한다.

제21조(경관협정의 인가)

- ① 협정체결자 또는 경관협정운영회의 대표자는 경관협정서를 작성하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 시·도지사등의 인가를 받아야 한다. 이 경우 인가신청을 받은 시·도지사등은 인가를 하기 전에 제29조제1항에 따라 해당 시·도지사등 소속으로 설치하는 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ② 시·도지사등은 제1항에 따라 경관협정을 인가하였을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 공고하고 주민이 열람할 수 있게 하여야 한다.

제22조(경관협정의 변경) 경관협정의 변경에 관하여는 제19조 및 제21조를 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제23조(경관협정의 폐지)

- ① 협정체결자 또는 경관협정운영회의 대표자는 경관협정을 폐지하려는 경우 협정체결자 과반수의 동의를 받아 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 시·도지사등의 인가를 받아야 한다.
- ② 경관협정의 폐지에 관하여는 제21조제2항을 준용한다.

제24조(경관협정의 준수 및 승계)

- ① 경관협정의 대상이 되는 구역에서 제19조제4항 각 호의 사항에 해당하는 행위를 하려는 협정체결자는 제21조 및 제22조에 따라 인가된 경관협정의 내용을 준수하여야 한다.
- ② 경관협정이 제21조제2항에 따라 공고된 후 경관협정의 대상이 되는 구역에서 협정체결자인 토지소유자등으로부터 권리를 이전 또는 설정 받은 자 중 대통령령으로 정하는 자는 협정체결자로서의 지위를 승계한다. 다만, 경관협정에서 달리 정한 경우에는 그에 따른다.

제25조(경관협정에 관한 지원)

- ① 시·도지사등은 경관협정서 작성 등의 자문에 대한 응답 등 경관협정에 관한 기술적·재정적 지원을 할 수 있다.
- ② 협정체결자 또는 경관협정운영회의 대표자는 경관협정에 필요한 비용 등을 지원받으려는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사등에게 사업계획서를 제출하여야 한다.

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.09.17.)

※ 인천 옹진군 문갑도 토탈디자인 빌리지 경관협정⁸⁰⁾

문갑도 토탈디자인 빌리지 경관협정은 2010년 옹진군 경관협정 시범사업에 선정된 것을 계기로 지역의 경관개선 및 특색있는 섬마을로 조성하기 위한 경관개선사업들이 추진되었다.

- 대상지 특징 : 문갑도는 인천항에서 약 56km 거리에 위치한 도서지역으로 섬의 동남쪽을 중심으로는 주거지가 형성되어 있으며, 그 앞으로 문갑해변과 산, 서남쪽의 해안절벽으로 이루어져 있다. 협정 대상지는 동남쪽에 위치한 주거지로 돌담길, 대나무 군락지, 원색 기와지붕 등 70년대 어촌마을의 특성을 가지고 있으나 마을 내부에는 곳곳에 빈집의 방치되어 있을 뿐 아니라 허물어진 돌담, 쓰레기, 하수관의 노출 등으로 마을 경관이 낙후되어 있다.
- 경관협정 추진과정 및 추진체계 : 문갑도 경관협정은 인천시 경관협정 활성화를 위한 시범사업에 선정되어 2010년 1월부터 12월까지 기술 및 소요비용을 지원받아 진행되었다. 옹진군, 문갑도 협정 운영회, 외부자문단이 참여하였다.
- 경관협정 내용 : 문갑도의 토탈디자인빌리지 경관협정은 낙후된 마을의 경관개선을 위해 공공영역과 민간영역에 대한 내용으로 구분하여 작성되었다. 마을 공용공간, 주택 및 공용공간의 식재, 깨끗한 마을 경관가꾸기를 위한 주민활동, 기타 부대시설의 이용에 대한 내용으로 구성하였으며 쾌적한 어촌 경관을 위한 어구적재, 마을안길, 산책로 관리 등의 공공공간에 대한 관리와 개인주택 및 담장, 텃밭관리 등 뿐만 아니라, 외부방문객에 대한 내용을 포함하였다.

80) 인천광역시 도시디자인추진단(2010), 「토탈 디자인 빌리지 조성사업(안)」

[표 3-55] 문갑도 경관협정 세부사항

구분	내용
경관협정	차량통행 모든 차량은 문갑경로당 앞까지만 진입하도록 하며 마을안에는 차량진입을 금한다. 다만 비상시에만 진입하도록 한다
	쓰레기 쓰레기 분리수거를 철저히 한다 농약 등 독극물의 하수방류를 금지한다 굴껍질, 조개껍질 등의 마을 내 방치를 금지하며 반드시 해안가로 방출하여야 한다 매월 1회 마을 대청소를 실시한다 마을주변이 지저분해지지 않도록 협동하여 청소하고 관리한다
	어구적재 지정된 위치에 적재하여야하며, 지정된 구간이 아닌 경우 15일 이상 장기 방치를 금지한다 -어구적재장소 : 해안도로 공지 3개소
	유수지공원 이장과 경관협정운영회장이 공동총괄 관리하며, 식재와 시설물의 일상적인 관리등은 주민이 담당한다
	성당마당 조경 및 시설물의 관리는 성당에서 담당한다
	마을우물 이장과 경관협정운영회장이 공동 총괄 관리하며, 조경부분 및 시설물의 일상적인 관리는 주민이 담당한다 오염물질의 투적을 금하며, 세제 등을 사용하는 빨래·목욕 등의 행위를 금지한다
	화단 이장과 경관협정운영회장이 관리하며, 구역을 나누어 책임관리자를 두어 관리한다 잡초제거, 가지치기 등을 정기적으로 실시한다 필요시 보충식재를 하여 화단을 아름답게 유지 관리한다
	마을안길 차량통행을 금지하고 보행을 기본원칙으로 한다 개인이 통행로를 개설할 경우 경관협정운영회와 협의하여 기존 마을길과 어울리는 재질 및 형태로 포장한다
	안내판 등 재질은 자연소재(목재)로 한다 기초는 가급적 매입을 원칙으로 하나 부득이한 경우 노출을 허용하되 그 높이가 10cm를 넘지 않도록 한다
민간협정	담장 기존 시멘트 벽돌 담장은 단계적으로 돌담으로 교체하도록 하며 신규 설치시에는 자연석등을 이용하도록 한다 담장은 현재의 높이를 유지하며 새로 설치시에는 장소에 따라 높낮이를 조절하고 최대한 보행로를 확보하기 위해 대지경계 안쪽으로 설치한다 담장을 새로 설치할 경우 금속, 그물, 싸리나무 등의 담장 및 울타리는 설치를 자제하도록 하며, 경관협정운영회의 협의를 거쳐야 한다
	대문 대문은 가급적 설치를 하지 않으며, 꼭 설치가 필요한 경우 금속등 자연환경과 조화되지 않는 재료는 쓰지 않는다
	폐가 기존 폐가의 경우 소유주와의 협의를 통해 단계적으로 철거하도록 한다 빈집이 발생할 경우 2년간의 조정기간을 거쳐 철거하도록 유도하며, 철거를 반대하는 경우에는 동의를 얻어 활용하도록 한다
	건축 건축물을 신축할 경우 웅진군은 건축허가 전에 경관협정운영회 의견을 청취하여야한다
	텃밭 화단이나 텃밭의 경계부는 보행자와 작업자의 안전을 고려하여 철근, 철망, 그물 등 뾰족한 구조물 설치를 금한다 화단, 농경지 등의 울타리는 자연소재(나무, 돌 등)로 한다
	외부방문객 방문객(관광객)의 쓰레기는 다시 가져가는 것을 원칙으로 하며 쓰레기가 없는 섬을 위한 캠페인을 벌여 섬에 도착함과 동시에 경관협정운영회에서 서약서를 받는 등 다양한 운동을 펼치도록 한다 시설물 파손시의 대응에 관한 관리는 경관협정운영회의 협의를 거치도록 한다 등산 시 담배와 불(성냥, 라이터 등)은 소지할 수 없도록 조치한다
외부인관리	외부입주민 외지 입주민은 본 경관협정을 충분히 인지하여야 하며 서명 후 입주할 수 있다
	협정의승계 부동산의 권리이전 등 체결자의 요건이 변동될 때에는 승계가 이루어지도록 한다
기타	위반시 제제 경관협정의 위반여부는 경관협정의 내용을 바탕으로 경관협정운영회의 회의를 거쳐 결정한다 동 협정을 위반한 체결자에 대해 경관협정운영회는 3개월간 공공근로 및 희망근로사업 참여를 제한한다

출처 : 인천광역시 웅진군공고 제2014- 862호, 「덕적면 문갑도 토탈디자인 빌리지 경관협정 변경」

4. 소결

이상으로 국내 농촌경관 관리 관련 법·제도의 현황과 운영 실태를 국토이용 관련, 농촌개발 및 정비 관련, 국토 경관관리 관련 법·제도로 구분하여 살펴보았다.

□ 국토이용 관련 법제도

국토이용 관련 법·제도는 용도지역지구제, 지구단위계획, 개발행위허가제, 성장관리제도와 농지전용제도, 산지전용제도를 검토하였다. 또한 농촌지역에 설치되는 건축물과 관련한 제도와 설치기준에 대해서도 검토하였다. 각 제도의 주요 내용과 한계점은 아래와 같다.

[표 3-56] 기존 비시가지지역 국토이용제도의 주요 내용 및 문제점

명칭	개요(근거법)	주요 내용	한계점
용도지역지구제	토지 이용실태 및 특성, 장래 토지 이용 방향 등을 고려하여 토지를 4개 지역으로 구분관리(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)	-지역유형: 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 -규제강화: 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 건폐율 및 용적률 20%, 80%로 강화(계획관리지역은 40%, 100%)	-토지이용 복합화 및 고도화 등에 효율적 대응 미흡 -지자체에서는 기존의 토지현황만을 기초로 세분화 추진하여 규모 있는 개발 부적합 -비도시지역 용도지역별 건폐율 및 용적률 법정 상한선이 높아 지구단위계획을 통한 계획적 개발을 유도 부적합
지구단위계획	계획관리지역·개발진흥지구의 계획적 개발을 유도하기 위한 “개발계획”(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)	-대상지역: 계획관리지역·개발진흥지구, 계획관리지역이 50%이상인 생산관리지역 혹은 보전관리지역 -면적기준: 3만㎡ 이상(아파트·연립주택 포함 시 10~30만㎡) -주거, 산업유통, 관광휴양, 복합, 특전형 5유형 -용도제한 완화, 건폐율 1.5배, 용적률 2배 완화	-지구단위계획 개정으로 제1종 및 2종지구단위계획이 통합됨 -각종 규제완화가 동반되어 농촌 지역의 개발 압력을 가중시킬 수 있음
개발행위허가제	토지형질변경·건축물 건축 및 공작물설치 등의 개발 행위에 대한 사전 심사제도(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)	-대상지역: 도시·비도시지역 -면적기준: 3만㎡ 미만(관리·농림지역), 5천㎡ 미만(보전지역) -검토기준: 도시계획 부합성, 기반시설 공급여부, 주변의 환경·경관과의 조화 등 -비도시지역 추가 허가기준 대상 : 숙박시설·음식점·창고·공장·전기공급설비 등	-용도지역 상 허용된 개발행위 사실상 모두 허용하여 난개발 방지효과 미흡 -허가기준이 추상적이고 모호해서 적용에 한계 -기존 대지 위에서의 건축은 건축허가로 같음 -대도시 주변지역과 농촌지역이 획일적 기준으로 규제 -제도 운용에 대한 지원체계나 매뉴얼 부재 및 운용인력의 전문성이 낮음
성장관리제도	비시가지지역의 토지이용을 합리적으로 관리위한 “유도적” 성격의 계획(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)	-미래의 개발행위를 예측하여 성장관리방안 수립 지침 수립 -기반시설의 배치와 규모, 건축물의 용도에 관련한 사항, 건축물의 배치·형태·색채·높이 등에 관한 사항, 경관계획, 기타 필요한 사항 등 중 2가지 이상을 계획에 수립하여야함	-신규개발지 제공에 초점이 맞추어져 있음 -경계 설정 방식이 명확하지 못함 -지속가능성에 대한 담보성이 적음 -성장관리구역 지정에 생산농지 및 보전관리지역이 빠져 있음
농지전용제도	개발 압력에 대비, 농지의 오염과 훼손, 무질서한 전용과 난개발을 방지함으로써 농지를 보전하기 위한 제도(농지법)	-농지전용 허가 및 협의, 신고 등 세가지 방법으로 전용 -각 용도지역 및 규모별 허가 및 협의 권한의 위임 -농지전용에 따른 농지보전부담금 부과(공시지가의 30%)	-우량농지의 감소 -축사 관련 문제 발생 -농지전용 심의의 객관성 및 공정성 부족 -농지보전부담금의 비현실성
산지전용제도	조림, 숲 가꾸기, 입목의 벌채·굴취, 토석 등 입산물의 채취, 산지일시사용 외에 다른 용도로 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 제도(산지관리법)	-산지전용 허가 및 협의, 신고 등 세가지 방법으로 전용 -각 용도지역 및 규모별 허가 및 협의 권한의 위임 -산지전용에 따른 대체산림조성비 부과	-산지전용은 산지개발 및 훼손 등으로 영구히 상실되는 공익가치를 충분히 고려하지 못하고 있는 실정

출처: 김은란 등(2013: 20-21)의 내용을 한국농촌경제연구원 연구자 수정 보완

이와 같은 한계에도 불구하고 농촌 토지이용에 관련한 각 제도는 그 목적에 따라 운영되고 있으며, 농촌경관 측면에서의 문제점은 크게 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 각 국토이용과 관련한 제도들은 계획적 관리 수단이 미비하여 농촌지역에 대한 개발 압력을 근본적으로 해소하지 못하는 실정이며, 이로 인해 농지, 산지 등이 감소하여 농촌지역 경관의 농촌다움이 감소하고 있다. 특히 농지·산지에 대한 전용 제도들은 계획적 관리를 의도한 제도가 아니기 때문에 소규모의 파편화된 산발적인 개발을 막기 어려우며, 이로 인해 농촌은 난개발과 부조화된 경관을 계속 생산해내고 있다. 둘째, 개발 이후 사후 관리 미흡과 낙후 지역의 방치로 인해 농촌경관을 훼손할 수 있다. 개발 이후 관리 미흡은 개발압력이 높은 수도권이나 대도시 주변에서 다수 발생할 수 있는 문제이며, 낙후 지역의 방치는 지방 농촌 지역이나 접근성이 떨어져 개발에서 소외된 지역에서 나타난다. 즉, 전자는 난개발과 관련되어 경관 관리가 방치되는 것을 의미하며, 후자는 낙후된 농촌 지역이 가지는 경관의 문제라고 할 수 있다.

□ 농촌개발 및 정비 관련 법제도

농촌개발 및 정비 관련 법·제도는 농업·농촌 및 식품산업 기본법, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법, 농어촌정비법, 농촌마을 주거환경개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법을 중심으로 하여 각 제도를 계획, 지구구역, 심의, 사업, 협약 및 기타로 구분하여 살펴보았다.

• 계획 : 농촌의 공간 관리에 있어 종합적 계획 부재

농촌개발 및 정비 관련 계획은 농업·농촌 및 식품산업 발전과 관련한 계획, 농촌의 삶의 질과 관련한 계획, 농촌경관과 관련한 계획, 농어촌정비와 관련한 계획 등 굉장히 많은 수의 계획이 수립될 수 있도록 법적 근거가 마련되어 있다. 그러나 각 계획 간에 위계와 체계를 파악할 수 없고, 역할 또한 불분명하다. 더구나 이러한 계획들은 수립주체의 여건 상 대부분이 수립되지 못하고 있고 여러 계획을 통합하여 하나의 계획에 담아 수립하는 등 실제 운영은 미비한 것으로 파악된다.

또한 국토법에 의한 도시기본계획이 농촌에 해당하는 기초지자체에서는 수립되지 않은 경우가 많아 농촌의 공간 관리에 있어 종합적인 계획이 부재한 실정이다. 이와 관련하여 2013-2017 농업·농촌 및 식품산업 기본계획에서는 지역별 특성을 반영한 시·군·단위 농업·농촌 정책을 종합적·체계적으로 추진할 수 있도록 계획적 지방농정 추진체계를 구축하고자 하

였으며, 이에 따라 5년 단위로 수립되는 농업·농촌 및 식품산업발전계획 수립을 의무화하여 사·군단위에서 수립되는 각종 계획을 하나로 통합하였다.⁸¹⁾ 이는 농촌이 종합적인 계획을 바탕으로 발전될 수 있는 좋은 대안이라 생각되며, 농촌의 경관관리 체계 개선방안 마련에 있어서도 고려해야 할 변화이다.

- **지역지구 : 국토관리제도와 중복적 이용으로 효율성 미비, 경관고려 미비**

농촌개발 및 정비와 관련된 지구구역제도는 농촌개발 및 정비사업의 수단으로서 마련되었다. 농어촌정비법에 근거한 마을정비구역, 생산기반정비사업지역, 농어촌관광휴양단지, 한계농지등 정비지구, 농공단지와 리모델링법에 근거한 정비구역이 있다. 주로 농촌 정비사업이 시행되는 대상지역의 범위를 설정하여 사업의 편의를 기하기 위해 지정한다.

이 중 농어촌정비법에 근거한 마을정비구역은 활발하게 이용되고 있지 못하는데, 이는 3만제곱미터 이상 구역일 경우 지구단위계획과 병용하여야 하는 등 국토관리제도와 중복적으로 이용되어야 해서 효과적인 사업추진에 한계가 있기 때문이다. 또한 경관과 관련하여 구역을 지정할 때에 해당 구역의 경관을 고려하는 절차 등이 마련되어 있지 못한 실정이다. 이와 달리, 리모델링법에 근거한 정비구역제도는 사업시행자가 정비사업에 대한 실시계획 승인을 받게 되면 건축법, 농지법 등 해당 관련법에서 요구되는 인가허가승인·신고·등록협의·동의·심사 또는 해제 등을 받은 것으로 보며, 유지보전형 개발사업에 따른 존치 또는 리모델링하는 농어촌 주택이 주택법 및 건축법의 기준에 적합하지 않더라도 승인을 받을 수 있게 하는 등의 제도 완화를 가능케 하여 효율적인 사업 추진이 가능하다. 하지만 이 경우에는 농촌의 무분별한 개발을 유도할 수 있는 점에서 한계가 있다. 따라서 농촌지역에 합리적으로 적용될 수 있도록 각 제도의 개선이 필요하며 관련 구역을 지정할 때에 경관을 고려토록 하는 절차의 마련이 필요하다.

- **허가심의 : 농촌의 공간 및 경관 관련 심의를 할 수 있는 전문가 부재**

농업·농촌 관련 허가심의 주체로는 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 근거한 농업·농촌 식품산업 정책 심의회와 삶의 질 법에 근거한 삶의 질 위원회가 대표적이다. 각 심의회·위원회는 중앙단위 및 지자체단위에서 설립할 수 있는데 삶의 질 위원회는 현재 중앙정부 단위에서만 운영되고 있다.

81) 사·군단위 통합 대상 계획 : 농업·농촌 및 식품산업 발전계획, 삶의 질 향상계획, 포괄보조 5개년 계획, 생활환경정비계획, 농촌산업육성계획, 주거환경개선계획, 농지이용계획 등

지자체단위에서 운영되는 농업·농촌식품산업 정책 심의회(이하 농정심의회)는 농업·농촌발전계획의 심의, 농정에 관한 연차보고서 심의, 생활환경정비구역의 지정과 계획수립 및 변경, 농어촌정비종합계획 심의, 농지이용계획 심의, 농림사업실시규정에 의한 사업계획 및 예산요구 등을 시행할 수 있다. 농업을 중심으로 하여 운영되었기 때문에 공간과 관련된 사항들을 주로 다루진 않고 있으나 차후 지방농정 추진체계 확립된다면 농업과 농촌지역의 계획적 관리를 위한 가장 중요한 심의기능을 하게 될 것이라 보인다. 그러나 공간 및 경관 관련 논의를 할 수 있는 전문가가 부재한 상황이다.

이외에 농정심의회가 아닌 지방도시계획위원회의 심의를 거치는 경우가 있는데, 농어촌정비법에 근거한 일정규모이상의 마을정비구역과 농촌마을 리모델링 특별법에 근거한 정비구역에 관한 것이 이에 해당한다. 이는 해당 구역으로 시행되는 사업이 개발행위, 건축행위 등 국토관리제도와 관련된 것이 많기 때문인 것으로 보인다. 이러한 경우에는 농촌에 대한 전문적인 의식이 부족한 경우가 많으므로 농촌지역 도시계획위원회의 운영에 있어 농촌에 대한 전문가가 부재한 상황 또한 차후 고려되어야 할 부분이다.

- **농촌개발 및 정비사업 : 사업의 종합적 관리 부재 및 경관 관리방안 확대 필요**

농촌개발 및 정비 사업으로는 농어촌정비법에 근거한 농어촌정비사업과, 리모델링법에 근거한 정비사업, 일반농산어촌개발사업, 삶의질법에 의한 경관보전직접지불제와 국가중요농어업유산사업 등이 있다. 농어촌정비사업에는 생산기반정비사업, 생활환경정비사업, 농어촌산업육성사업, 농어촌관광휴양자원개발사업, 한계농지 등의 정비사업이 있으며 각각 앞서 지구구역제도와 연계하여 효율적인 사업 추진이 이루어지고 있다. 최근에는 리모델링법에 근거한 리모델링시범사업이 시행되었다. 이러한 사업은 중앙과 지자체가 공모에 기초하여 개별적으로 시행되고 있어 종합적인 관리가 부재한 실정이다.

농촌 사업은 2010년 포괄 보조금제도의 도입으로 큰 변화를 겪는데, ‘일반농산어촌개발사업’이라는 포괄보조사업 하에 농촌지역에서 필요한 사업을 일반농산어촌(2015년 기준 117개 지자체)시·군·구에서 자율적으로 편성하여 시행하게 되었다. 지역발전특별회계로부터 재원을 확보하며 연속적으로 지원받으며 농촌 개발에 있어 주요한 사업이라 할 수 있다. 특히 세부 사업에 경관관련 사업을 추진토록 하고 있으며, 최근에는 일반농산어촌개발사업 시행 시 경관계획을 의무적으로 수립하도록 하고 있어 농촌 경관의 개선 및 관리방안을 확대할 수 있는 상황이다.

□ 국내 경관관리 관련 법제도

국내 경관관리를 위한 법·제도로는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 농촌개발 및 정비와 관련하여 경관과 관련한 법제도에 대하여 경관법을 중심으로 하여 살펴본다. 앞의 절과 마찬가지로 계획, 지구구역, 심의, 사업, 협약 및 기타로 구분하여 살펴보았다.

• 계획 : 경관관련 계획간 연계 부족, 농촌 특성 반영 미비

계획제도에는 국토계획법에 근거한 도시단위 법정계획의 경관부문 계획과 농촌관련 법에 근거한 계획들, 경관법에 근거한 경관정책기본계획, 경관계획이 있다.

도시단위에서 수립되는 법정계획은 광역도시계획과 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획이 있으며 각 위계에 따라 목적과 역할이 구분되어 있다. 각 계획의 수립지침에는 경관부문에 대해서도 각 계획의 위계와 목적에 맞게 계획수립기준을 제시하고 있다. 광역도시계획단위에서는 경관의 보호 및 개선을 위한 정책방향의 제시 및 하위계획에서 지향해야 할 목표를 제시하도록 하며, 도시·군기본계획에서는 경관법에 의한 경관계획과의 정합성, 토지이용계획, 주거환경계획 등 밀접한 부문과의 연계검토를 권고하고 경관구조의 설정 및 경관관리구상도면을 제시하도록 하고 있다. 도시군관리계획에서는 경관지구, 미관지구, 고도지구의 지정 및 건축선 지정건폐율, 용적률 및 지구단위계획 등에 경관계획에 반영되도록 하고 있으며, 지구단위계획에서도 각 유형별로 경관부문계획 수립기준을 제시하고 있다. 이처럼 도시단위에서 수립되는 법정도시계획에서도 경관과 관련한 계획을 수립하도록 하고, 경관법에 의한 계획과의 정합성을 확보하도록 하고 있다.

농촌개발 및 정비와 관련하여 수립되고 있는 경관관련 계획은 삶의 질 법에 근거한 자연환경 및 경관보전계획과 농업유산의 보전 및 활용계획과, 농어촌정비법에 근거한 농어촌 경관관리기본방침과 농어촌 경관관리계획이 있다. 중앙부처에서 수립하도록 되어 있는 자연환경 및 경관보전계획은 실제로 독립적으로 수립되지 못하고 농업농촌발전계획 등에 통합되어 기술되고 있다. 그 내용에 대해서도 경관과 관련한 내용보다는 기초생활여건 개선 및 농산업육성에 초점이 맞추어져 있어 경관관리의 기능을 하지 못하고 있다. 농어촌경관관리기본방침은 수립이 의무가 아니기 때문에 현재 수립되지 않은 것으로 확인되었다.

농촌경관관련 계획 중 가장 활발하게 수립되고 있는 것은 농어촌경관관리계획이다. 농어촌정비사업 시행자가 수립주체가 되는 농어촌경관관리계획은 주로 일반농산어촌개발사업 시행 시 수립되며, 농촌경관형성계획이라는 계획명으로 수립되고 있으며 최근에는 일부

농촌 사업에 대해 계획수립이 의무화되고 있다. 농촌관련 경관계획은 사업단위에서 수립되는 만큼 지역의 현황에 대한 분석을 보다 구체적인 내용으로 구성할 수 있으나 현재 수립되는 계획안에서는 그렇지 못하다. 또한 보다 큰 계획단위에서 농촌 경관관리의 비전, 목표, 기본방침을 제시할 수 있는 중심 역할을 할 수 있는 수단이 마련되어 있지 않다.

경관법에 의한 경관정책기본계획은 중앙정부의 유도·지원 역할을 담도록 하고 경관계획에서는 지자체가 직접 경관을 관리할 수 있도록 함으로써 중앙정부와 지자체의 역할을 구분하여 체계적으로 경관을 관리할 수 있는 기반으로서 작동하고 있다. 다만 현재의 경관계획은 농촌지역에 대한 구체적인 경관관리 방안이 제시되지 못하는 한계가 있다. 도시지역 위주로 가이드라인과 지침을 마련하고 있으며, 농촌지역에 특화된 내용이 미흡하다. 특히 농촌마을 단위의 공간계획이나, 건축물, 농지 등에 대한 구체적인 관리방안이 부재한 실정이다. 향후 국토 경관관리체계의 개선을 통해 농촌경관과 관련한 관리체계를 통합시킬 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다.

- **지역지구 : 농촌 특성에 맞는 수단 확보 필요**

국토경관 관리를 위한 지역·지구제도로는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 보존지구 및 지자체 도시계획 조례에 따른 용도지구와 경관법에 근거한 중점경관관리구역이 있다. 건축법에도 경관을 관리할 수 있는 특별건축구역제도가 마련되어 있다. 다만 각 용도지구 및 구역제도는 대부분 용적률 및 건폐율, 건축선 등을 완화 또는 강화할 수 있는데, 이러한 규제사항은 농촌지역에서는 적용되기 어려운 측면이 있다. 경관법에 근거한 중점경관관리구역에 대해서는 경관가이드라인을 수립하도록 하고 있으나 보다 구체적인 중점경관관리구역의 운영방안에 대해서는 결정된 바는 없다.

지역·지구 제도는 관리수단과의 연계가 가능하고, 지자체에서 지역특성에 맞는 지역·지구를 설정하여 지정이 가능하다는 점에서 제도가 잘 갖춰져 있다고 볼 수 있으나 농촌지역에 적용되기에는 어려운 측면이 있다고 볼 수 있다.

- **허가심의 : 기존 경관관련 지침 운영 미비, 농촌에 적합한 심의기준 부재**

국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따라 도시계획위원회를 운영하고 있다. 개발행위허가제는 도시계획위원회가 허가 심의하는 대표적인 제도로, 농촌지역의 경관과 관련해서 개발행위허가운영지침 상 비도시지역 경관관리기준 및 경관체크리스트가 마련되어 있으나 의무사항이 아니므로 운영이 미비하다. 농촌관련법에 근거해서는 농식품부에서 시행

하는 경관정책에 대해 심의토록 하는 농촌경관정책심의위원회가 구성되어 있으나 운영상황을 파악할 수 없었다.

경관심의제도는 2013년도 경관법 개정을 통해 경관심의 의무 대상사업을 명확히 제시하고 심의를 강화하고 있다. 사회기반시설사업, 개발사업, 건축물 등의 사업이 일정규모 이상일 경우 의무적으로 심의를 받도록 했는데, 농촌관련 사업 또한 이에 포함된다. 전라남도과 같은 지자체의 경우, 조례에 근거한 사전경관협의 시행 대상에 농촌사업을 포함하여 더욱 적극적으로 활용하고 있다. 다만 경관심의를 거치도록 하는 농촌사업의 규모가 실제 사업의 규모와 상이하여 대다수의 농촌 사업이 경관심의를 거치지 않고 있다.

- 사업 : 사업의 통합적 관리 필요

경관법에서는 국토경관관리를 위한 경관사업을 시행할 수 있도록 제시되어 있으나, 경관의 개선만을 위한 사업이 따로 시행되기보다는 다양한 사업의 시행 시 부속적으로 시행하거나 사업을 추진하면서 경관을 고려하여 시행되도록 하는 정도로 운영되고 있다.

농촌지역에서는 일반농산어촌개발사업시 경관관련 사업을 세부사업으로 포함하고 있으며, 그 외에 농식품부에서 정책적으로 시행하고 있는 경관보전직접지불제와 국가중요농어업유산제도가 대표적인 농촌경관관련 사업이라 할 수 있다. 즉 농촌지역에서는 경관과 관련한 사업을 직접 추진하고 있지만 그러나 사업을 통합적으로 관리할 수 있는 계획이나 관리체계가 부재한 채로 사업이 시행되고 있다.

- 협약 및 기타제도 : 제도의 확대 운영 필요

경관협정은 주민 스스로가 지역의 경관을 아름답고 쾌적하게 만들기 위해 약속을 맺을 수 있도록 도와주는 제도로, 주로 사업을 시행한 뒤 지역의 관리가 필요한 경우에 협정을 체결하도록 유도하고 있다. 실제로 협정을 체결한 마을의 경우, 그렇지 않은 마을보다 지역의 보전, 유지, 관리에 더욱 적극적인 것으로 조사되었다. 경관협정제도는 다양한 사업과 관련하여 보다 확대 될 수 있는 가능성이 있는 것으로 판단된다.

농촌 경관보전협약제도는 경관보전직접지불금 시행 시 주로 체결되고 있다. 경관보전직불사업 신청을 위해서는 주민협의체의 구성 및 경관협약체결을 전제로 하기 때문이다. 형식적인 협약체결을 넘어 농촌주민의 참여를 유도할 수 있는 수단으로서 활용될 수 있도록 개선된다면 보다 많은 역할을 기대할 수 있을 것이다.



[그림 3-11] 농촌경관 관련 관리수단 종합 및 제도 간 연계 현황

제4장 국내 농촌 경관관리 관련 조직 및 예산 현황

1. 농촌 경관관리 관련 조직
2. 농촌 경관관리 관련 예산
3. 소결

본 장에서는 농촌 경관 관련 제도를 운용하는 조직과 예산의 현황을 검토해보고자 한다. 조직의 운영현황을 검토하는 이유는 경관관리의 특성과 농촌의 특성에 관련되어 있다. 먼저 경관은 특정 건조물을 대상으로 하는 것이 아니라 우리가 이용하는 모든 환경의 집합이다. 따라서 환경을 구성하는 다양한 대상과 관련한 모든 영역에서 영향을 받는다. 예를 들어 건축물, 교량, 가로시설물이 대표적이며 특히 농촌 지역에서는 농업과 관련한 농업관련 시설물, 제방, 농지 및 산지의 패턴 등이 종합되어 경관이 구성되는 것이다. 그런데 각 대상을 관리하는 제도와 조직이 서로 다르며, 각 조직은 해당 제도의 운용을 주목적으로 하여 업무를 추진하기 때문에 이러한 상황에서 경관의 조화를 꾀하기는 어렵다. 때문에 경관을 관리하고자 한다면 이러한 개별적인 행정조직이 협력적으로 운영되도록 하는 것이 중요하다.

앞의 3장에서 살펴 본 바와 같이, 농촌지역의 경관을 관리하기 위한 제도와 수단은 다양하게 마련되어 있다. 특정 제도를 개선하거나, 새로이 제도를 만드는 것으로는 농촌 경관관리에 한계가 있다. 따라서 제도상의 문제점은 개선하고 이러한 제도를 운용하는 조직이 협력적으로 운영될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이와 비슷한 논의로 부처간 협력적 업무 필요성에 대한 연구와 전문분야 지원을 위한 기관 설립 등에 관한 연구가 다수 수행되어 왔다.

• 조사 및 분석의 방법 및 대상지역 선정

행정조직 운영 현황을 조사하기 위해 「행정기구 설치 조례」 및 「시행규칙」에 공개된 조직구성과 업무분장 사항 및 부처·지자체의 홈페이지를 자료를 활용하였다. 해당 지자체의 개요 및 토지이용현황은 국토교통부의 「2014 도시계획현황통계」 등의 자료를 참조하였다. 구체적인 자료 출처는 아래 표와 같다.

조직 운영현황은 관련중앙정부와 군급 기초지자체를 대상으로 하였으며, 여건별로 다양한 사례를 검토하기 위해 광역지자체 유형별(광역시, 도), 수도권 여부를 고려하고 관련 정보를 득하기 용이한 지자체로 선정하였다. 충청남도 서천군, 전라남도 강진군을 선정하였다.

[표 4-1] 농촌 경관 관련 행정조직 운영현황 조사 항목

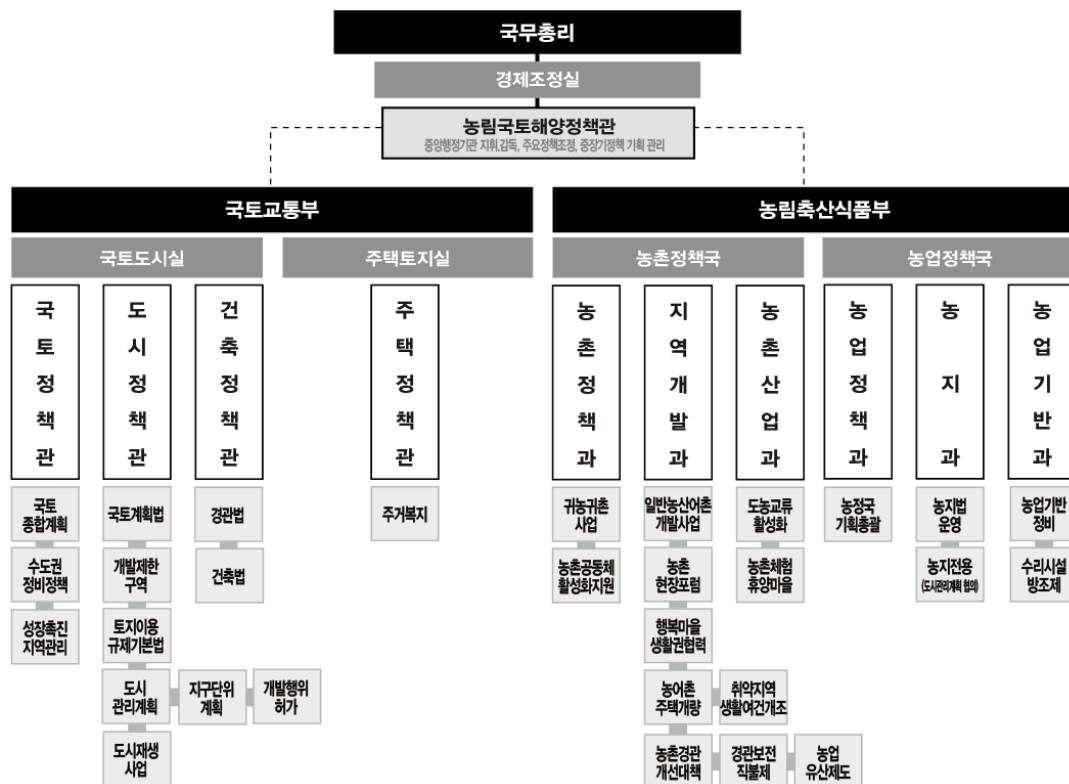
구분		조사항목	자료출처
지 자 체 현 황	지자체 위계	광역(시,도)-기초(시,군,구), 읍,면,동 구성	해당 지자체 홈페이지
	위치	수도권여부 및 대도시권여부	-
	인구	인구(총인구-비도시지역인구인구)	국토교통부 도시계획현황
	구분	지역발전특별회계 관련 사군구 지자체 구분	기획재정부(2014)
	토지 이용	용도지역별 면적, 비율 농지 산지	국토교통부 도시계획현황 지자체 기본통계 산림청 산지통계
농촌 경관 관련 제도 운영 현황	계획	도시기본계획 수립여부	공무원 면담
		경관계획 수립여부	공무원 면담
		농업·농촌 식품산업발전계획 ⁸²⁾ 수립여부	공무원 면담
	규제	개발행위허가 운영 현황	국토교통부 도시계획현황
		건축인허가 운영 현황	지자체 기본통계
		농지전용허가 운영 현황	지자체 기본통계로 추산
		산지전용허가 운영 현황	지자체 기본통계로 추산
		경관심의 운영 현황	공무원 면담
	사업	지자체에서 시행중인 주요 사업	공무원 면담 및 사업관련자료
조직 운영 현황	조직도 조직별 수행업무		해당 지자체 「행정기구 설치 조례」 및 「시행규칙」, 홈페이 지 조직도

82) 농식품부(2014c) 2013-2017 농업농촌 및 식품산업 발전계획에 따르면, 지역농업 진흥, 농촌 지역경제 활성화 등을 위해 9개도와 농촌 사군에 5년단위 농업농촌 및 식품산업 발전계획 수립 의무화를 추진 중에 있으며, 사군 단위에 수립하도록 한 각종 계획을 하나로 통합하도록 하고 있다. 통합 대상으로는 농업농촌 식품산업발전계획, 삶의 질 향상 계획, 포괄보조 5개년계획, 생활환경정비계획, 농촌산업육성계획, 주거환경개선계획, 농지이용계획이 있다. 따라서 본 현황조사에서는 위의 대상에 해당하는 계획을 농업농촌식품산업발전계획이 수립된 것으로 본다.

1. 농촌 경관관리 관련 조직

1) 중앙정부 : 국토교통부, 농림축산식품부, 농림국토해양정책관⁸³⁾

중앙정부 내 농촌경관관련 조직의 현황 및 주요업무를 검토하였다. 농촌경관과 관련한 중앙행정기관으로는 국토교통부와 농림축산식품부가 있으며, 이들 기관을 지휘, 감독하고 주요 정책을 조정하는 국무총리 직속 농림국토해양정책관이 있다. 국토교통부 내에서는 국토도시실의 국토정책관, 도시정책관, 건축정책관과 주택토지실의 주택정책관이 농촌경관과 관련이 있다고 판단되며, 농림축산식품부에서는 농촌정책국의 농촌정책과, 지역개발과, 농촌산업과와 농업정책국의 농업정책과, 농지과, 농업기반과가 관련이 있는 것으로 분석하였다. 각 부서의 주요 업무는 아래 그림과 같다.



[그림 4-1] 농촌경관 관련 중앙정부 조직 현황 및 주요업무

출처 : 국무조정실(pmo.go.kr), 국토교통부(molit.go.kr), 농림축산식품부(mafra.go.kr)에 제시된 조직도를 바탕으로 연구자 작성

83) 중앙행정기관 중 해양수산부는 어촌지역과 관련이 있으나, 연구의 편의를 위해 본 연구의 범위를 농촌지역으로 한정하였으므로 본 분석에서도 제외하였다.

□ 경관 관련 중앙부처간 업무 협력 사항 검토

농촌경관과 관련하여 중앙부처간 업무협력이 필요한 사항에 대해서 검토하기 위해 경관법과 경관법 시행령을 검토하였다. 경관정책기본계획수립, 경관계획의 수립기준의 고시, 경관위원회를 대신하여 경관심의 또는 자문을 시행할 수 있는 위원회에 대해 업무협력이 필요한 사항을 도출하였다.

경관정책기본계획⁸⁴⁾과 관련해서는, 경관정책기본계획의 수립 시, 삶의 질 법에 근거한 삶의 질 기본계획 등 경관과 관련한 계획과 연계하도록 하고 있다.

경관계획⁸⁵⁾⁸⁶⁾과 관련해서는, 경관계획 수립 시 기준이 되는 경관계획의 수립지침에 관해서는 관계 중앙행정기관의 장과 공동으로 정하여 고시토록 하고 있는데, 이 때에 관계 중앙행정기관의 장으로는 행정자치부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 환경부장관 및 산림청장이 포함된다.

경관위원회⁸⁷⁾⁸⁸⁾와 관련해서는 경관위원회를 설치·운영하기 어려운 경우 대통령령으로 정하는 경관과 관련된 위원회가 그 기능을 수행할 수 있도록 하고 있는데, 경관과 관련된 위원회로 농식품기본법에 근거한 중앙 농업·농촌 및 식품산업정책심의회가 포함된다.

84) 「경관법」 제6조(경관정책기본계획의 수립 등) 〈3항〉 : 국토교통부장관은 경관정책기본계획을 수립할 때 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제5조제1항에 따른 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획 등 경관과 관련된 계획과 연계되도록 하여야 한다.

85) 「경관법」 제9조(경관계획의 내용) 〈5항〉 : 국토교통부장관은 경관계획의 수립기준 등에 관하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 공동으로 정하여 고시하여야 한다.

86) 「경관법시행령」 제3조(경관계획의 수립기준 등) 〈2항〉 : 법 제9조제5항에 따른 관계 중앙행정기관의 장은 행정자치부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 환경부장관 및 산림청장으로 한다.

87) 「경관법」 제 29조(경관위원회의 설치) 〈1항〉 : 경관과 관련된 사항에 대한 심의 또는 자문을 위하여 국토교통부장관 또는 시·도지사등 소속으로 경관위원회를 둔다. 다만, 경관위원회를 설치·운영하기 어려운 경우에는 대통령령으로 정하는 경관과 관련된 위원회가 그 기능을 수행할 수 있다.

88) 「경관법시행령」 제22조(경관과 관련된 위원회) 법 제29조제1항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경관과 관련된 위원회"란 다음 각 호의 위원회를 말한다; 〈1호〉 다음 각 목의 위원회로서 국토교통부장관이 지정하는 위원회 〈라목〉 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따라 농림축산식품부에 두는 중앙 농업·농촌 및 식품산업정책심의회

2) 서천군(충청남도)

① 개요⁸⁹⁾

충청남도 서천군은 우리나라 중서부에 위치하여 서해안과 맞닿아있다. 2개의 읍과 11개의 면, 351개의 행정리로 구성되어 있으며 인구는 약 5만 7천여 명, 이 중 용도지역 상 비도시지역에 거주하는 인구는 3만여 명으로 도시지역 거주인구보다 조금 많다. 포괄보조사업 중 시군구 자율편성사업의 지역구분 상 일반농산어촌개발과 성장촉진지역에 해당한다. 행정구역 내 토지이용 현황은 다음과 같다. 전체 면적은 약 35,819ha이며, 이 중 시가화용지는 853ha로 전체 면적의 2.3%에 불과하다. 농림지역은 전체의 56.5%로 가장 넓은 면적에 지정되어 있다. 자연환경보전지역으로 지정된 구역은 없다. 전체 경지면적은 밭이 2,670ha로 서천군 전체 면적의 약 7.5%, 논이 10,864ha로 약 30.5%에 해당한다. 특별히 농업진흥지역으로 지정되어 관리되고 있는 면적은 11,302ha이다. 산지는 보전산지는 8,629ha, 그 외의 산지인 준보전산지는 6,089ha를 차지한다. 이상 살펴본 바와 같이 서천군은 전형적인 농촌의 성향을 띤다.

농촌경관 관련 제도의 운용현황을 조사하였다. 서천군의 도시기본계획은 수립되지 않았고, 2015년 2월 경관법에 의한 경관계획과, 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 근거한 농업·농촌 및 식품산업 5개년 발전계획을 수립하였다. 개발행위허가는 2013년 한 해에 507건으로 총 185ha의 면적에 해당한다. 이 중 비도시지역 개발행위허가 면적은 174ha로 전체 비도시지역 중 0.5%에 해당한다. 건축허가는 2013년 한 해 동안 223동의 건축물에 대해 이루어졌다. 2015년 9월 경관조례가 공포되었는데, 이에 따라 경관심의회가 시행될 수 있는 근거가 마련되었다. 서천군에서 시행되고 있는 사업은 대표적으로 포괄보조사업인 일반농산어촌개발사업, 중앙부처의 지원으로 이루어지는 경관보전직접지불제, 농촌리모델링 시범사업이 있으며, 충청남도 공공디자인 공모사업 등이 있다.⁹⁰⁾

89) 서천군의 일반현황 및 토지이용 현황과 관련한 현황 자료는 아래와 같이 참고하였다.

- 국토교통부(2015), 「2014 도시계획현황」, 국토교통부 국토교통통계누리(stat.molit.go.kr) (검색날짜: '15.10.01)
- 산림청, 「산지통계 -2015년 9월 지자체별 현황」, 산림청 홈페이지(www.forest.go.kr), (검색날짜: '15.10.01)
- 기획재정부(2014), 「2015년 지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료」, pp.97~105.
- 서천군, 「2013 서천군 기본통계」, 서천군 통계서비스(stat.seocheon.go.kr/), (검색날짜: '15.10.01)
- 서천군청 홈페이지(www.seocheon.go.kr)

90) 서천군 담당공무원과의 면담 내용을 바탕으로 작성하였다.

[표 4-2] 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 (시가지지역)		853	2.3
		녹 지		1,309	3.7
	비 도시 지역	관리	계획	5,916	16.5
			생산	2,216	6.2
			보전	5,285	14.8
		농 립		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 : 네이버지도

출처 : 네이버지도

주) 각 자료의 출처는 앞의 쪽에 명시함
출처 : 연구자가 관련 자료를 종합하여 작성

[표 4-3] 서천군 경관관리 관련 제도 운영 현황

구분		내용			
계획	도시기본계획	미수립			
	경관계획	수립 (2015년 02월)			
	농업발전계획	수립 (2015년 02월)			
규제	개발행위허가	도시지역	57건(108,297㎡)	비도시지역	450건(1,744,021㎡)
	건축허가	223동, 184,022㎡			
	농지전용허가	56ha (전년대비 감소율 : 0.4%)			
	산지전용허가	27ha (전년대비 감소율 : 0.18%)			
	경관심의	2015년 9월 수립된 경관조례에 근거하여 시행 예정			
사업		일반농산어촌개발사업 : 장항읍 농촌중심지 활성화 사업			
		농촌 리모델링 시범사업 : 송림마을 리모델링 시범사업			
		농어촌 주거환경개선사업 : 빈집철거, 슬레이트 처리사업			

주) 각 자료의 출처는 앞의 쪽에 명시함
출처 : 연구자가 자료를 종합하여 작성

② 조직 구성 및 운영 현황 분석 91)

앞에서 살펴본 농촌경관과 관련된 여러 제도를 운영하고 있는 행정조직을 조사 및 정리하였다. 먼저 과 단위에서는 도시건축과, 농림과, 건설과, 문화관광과 있으며 세부 팀 과 업무는 다음과 같다. 도시건축과에서는 도시재생정책팀, 건축팀, 경관주택팀, 지역개발팀이 관련된다. 도시재생정책팀에서는 군관리계획 및 개발행위허가 업무, 건축팀에서는 건축인허가업무를 수행하고 있다. 경관주택팀에서는 경관법에 근거한 경관기본계획수립 및 관련업무, 옥외광고물 및 불법광고물정비와 함께 주택개량빈집정비·슬레이트사업을 수행한다. 최근에 농식품부에서 4개마을에 대해 시범적으로 실시한 농촌마을 시범사업에 공모하여 현재 관련 사업을 시행하고 있다. 그 외 도시건축과의 지역개발팀, 건설과의 농촌개발팀, 문화관광과의 생태관광팀은 포괄보조사업인 일반농산어촌개발사업과 관련하여 업무를 수행하고 있다. 농림과에서는 농업정책팀이 농업발전계획수립과 같은 농촌정책업무, 농지관리업무를 수행하며, 산림경영팀에서는 산지관리를, 친환경농업팀에서는 경관직불제 사업을 운영하고 있다.

[표 4-4] 서천군 농촌경관 관련 조직 운영 현황

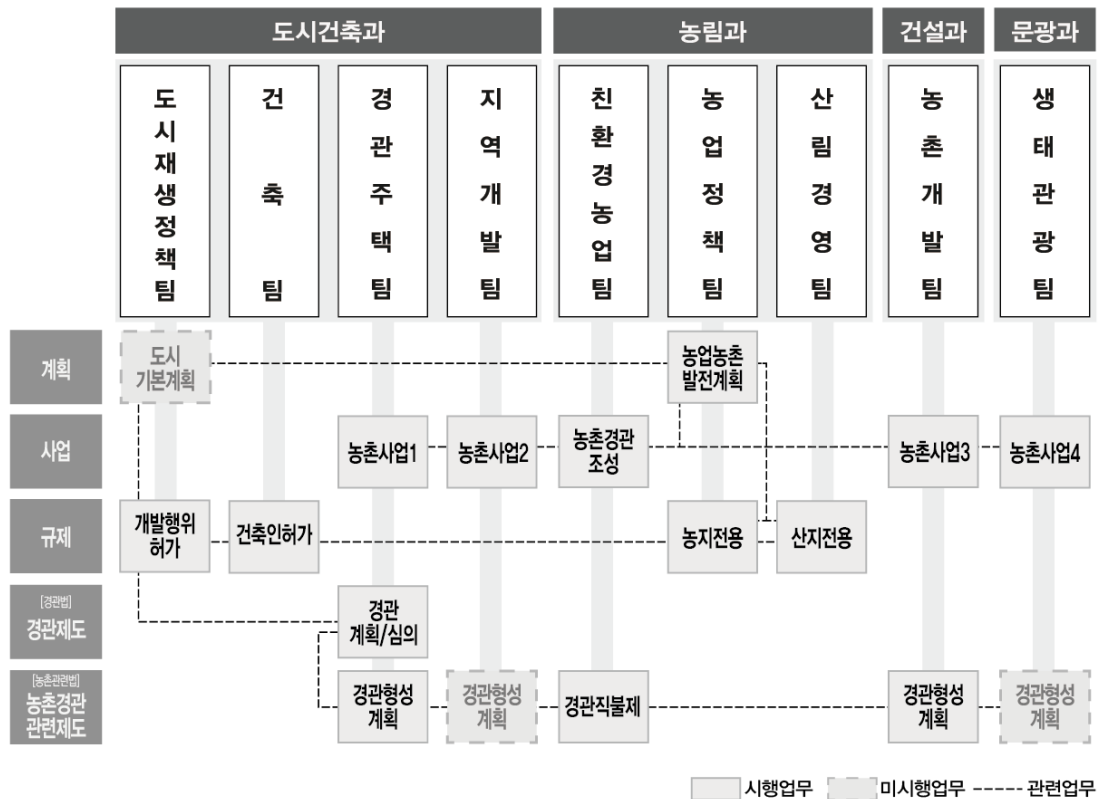
과	팀	업무
도시건축과	도시재생정책팀	-군관리계획 ⁹²⁾ -개발행위허가
	건축팀	-건축인허가
	경관주택팀	-경관기본계획수립 -농촌마을 리모델링시범사업 -주택개량, 빈집정비, 슬레이트사업 -옥외광고물, 불법광고물정비사업
	지역개발팀	-소도읍육성사업 -농촌중심지활성화사업
농림과	친환경농업팀	-농촌경관조성, 경관직불제
	농업정책팀	-농촌정책업무 -농지관련업무
	산림경영팀	-산지전용허가, 신고 및 협의
건설과	농촌개발팀	-농업, 농촌개발사업총괄 -농촌마을종합개발사업계획수립 -생활환경정비사업 -권역단위종합정비사업
문화관광과	생태관광팀	-농산어촌체험관광, 체험휴양마을사업 -마을소득사업및지역창의아이디어 사업 -색갈마을조성사업

출처 : 해당 지자체 「행정기구 설치 조례」 및 「시행규칙」, 홈페이지 조직도를 바탕으로 연구자 작성

91) 강진군청 홈페이지 및 강진군 조례를 바탕으로 업무를 파악하였다. 국토이용관련 제도, 농촌개발 및 정비관련제도, 경관관련 제도를 운영하는 조직을 추출하였다.

□ 조직별 주요 업무 및 업무 관련성 분석

위의 조직에 대해 조직도를 작성하고, 각 조직의 업무를 계획, 사업, 규제, 경관법에 의한 경관제도, 농촌관련 법에 의한 경관제도로 구분하여 다음과 같이 조직 및 업무 관련성을 분석하였다.



[그림 4-2] 서천군 농촌경관 관련 행정조직 및 업무 관련성

출처 : 해당 지자체 「행정기구 설치 조례」 및 「시행규칙」, 홈페이지 조직도를 바탕으로 연구자 작성

먼저 계획부문에 있어 도시기본계획은 서천군 행정구역 전체에 대한 공간관리 방향을 설정하고, 농업·농촌 및 식품산업발전계획은 농촌지역에 대한 미래상을 제시한다는 점에서 각 계획에 관련성이 있다. 서천군은 도시기본계획이 수립되지 않은 상황이며 도시기본계획과 유사업무인 도시관리계획은 도시건축과에서, 농업농촌발전계획은 농림과에서 담당하고 있다.

92) 서천군은 도시기본계획이 수립되지 않아, 도시관리계획업무를 수행하는 조직을 대상으로 분석하였다.

농촌지역에서 시행되는 사업은 각각 도시건축과의 경관주택팀, 지역개발팀, 농림과의 친환경농업팀, 건설과의 농촌개발팀, 문광과의 생태관광팀이 담당하고 있다. 이 중 건설과의 농촌개발팀에서 농업·농촌개발사업의 대표적인 사업인 일반농산어촌개발사업, 생활환경정비사업, 수리시설개보수사업을 수행하고 있으며, 도시건축과의 경관주택팀에서는 주택개량, 빈집정비, 슬레이트사업, 농촌마을 리모델링 시범사업과 같이 건축물의 개선에 초점이 맞추어진 사업을 담당한다. 이외에 농림과의 친환경농업팀에서는 농촌경관 조성을 위한 경관직불제사업을 시행하고 있는데 이는 농지 및 식재관리와 관련성이 크므로 친환경농업팀에서 담당하는 것으로 보인다. 문화관광과의 생태관광팀에서는 농촌체험관광과 함께 체험휴양마을사업, 마을소득사업 및 지역창의 아이디어사업, 색깔마을 사업 등 농촌관광 활성화와 관계있는 사업을 주로 수행하고 있다. 이와 같이 농촌경관에 영향을 미치는 농촌사업은 그 성격에 맞추어 여러 부서에서 담당하고 있다. 농촌에서 시행되는 사업은 차후 농업농촌발전계획상에서 통합적인 관리가 이루어져야 하므로 각 농촌사업과 농업농촌발전계획에 업무의 관련성이 있다고 보았다.

규제와 관련해서는 농지전용 및 산지전용에 있어 지자체의 농업농촌발전계획의 농촌공간 관리방향에 맞추어 운영되어야 할 것으로 보고 업무의 관련성이 있다고 보았다. 또한 농촌지역에서 개발행위가 일어날 때에 거쳐야 할 개발행위허가, 건축인허가, 농지전용, 산지전용은 규제의 중복적 적용이나 민원인의 업무 효율성에 관계가 되므로 업무의 관련성이 있다. 경관법에 의한 경관제도인 경관계획과 경관심의는 현재 도시기본계획 상 경관부문계획과의 정합성이나 개발행위허가 지침 상 비도시지역 경관관리방안 및 경관체크리스트의 운영에 있어 업무가 중복되고 있는 상황이므로 업무의 관련성이 있다고 보았다. 마지막으로 농촌관련법에 의한 농촌경관관련제도는 경관법에 의한 경관제도는 지역의 경관을 관리하기 위한 동일한 목적으로 운영되고 있으므로 업무의 관련성이 있다고 보았다.

□ 업무수행 관련 특성 : 경관관련 담당자 면담 결과

조직도 분석을 바탕으로 하여 조직 운영현황 및 업무수행에 대해 담당 공무원과 면담을 실시하였다. 서천군에서는 부서별 업무 배분과 관련한 사항과 부서 간 업무 협력과 관련한 사항에 대해 다음과 같은 특성을 파악할 수 있었다.

• 부서별 업무 배분 관련

부서별 업무 배분은 광역지자체의 업무분장에 따르게 되어 있다고 한다. 예를 들어,

건설과 내 농촌개발팀이 본래 일반농산어촌개발사업 등 농림부에서 시행되는 농촌개발사업을 추진하지만 농촌마을 리모델링 시범사업의 경우 충남도내에서 건축과가 해당 사업을 맡았기 때문에 도시건축과에서 수행되게 되었다. 또한 슬레이트 처리 사업의 경우에도 본래 환경부의 사업으로서 충청남도를 제외한 대부분의 광역지자체에서는 해당 업무를 환경 관련 부서에서 추진하도록 하고 있으나, 충남도는 슬레이트 처리사업을 건축담당부서에서 진행하여 서천군도 건축관련 부서에서 추진하고 있는 실정이다.

- 부서 간 업무 협력 관련

농촌지역에서는 경관과 관련하여 경관보전직접지불제, 일반농산어촌개발사업과 관련한 경관계획 등이 시행되고 있는데 이러한 업무에 대해 부서 간 협의는 이루어지고 있지 않다. 또한 부서 간 업무협력은 지자체의 분위기와 부서 구성원의 특성에 따라 차이를 확인할 수 있었다. 부서 간 업무협력은 지자체에서 중점적으로 추진되는 사업을 맡은 부서의 경우 해당 업무와 관련한 협의사항에 대해서는 타 부서에서도 원활한 협조가 이루어지는 반면, 그렇지 못한 사항의 경우에는 해당 업무를 추진하는 공무원 개인의 친분관계와 업무추진 시기의 업무강도 등에 따라 협조가 원활하기도 불가하기도 한 상황이다.

3) 강진군(전라남도)

① 개요⁹³⁾

전라남도 강진군은 우리나라의 남서부에 위치하며 강진만에 의해 남측의 육지부가 동측과 서측으로 나뉜다. 1개읍과 10개의 면, 292개의 리로 구성되며, 인구는 29,861명으로 이 중 비도시지역 인구는 26,368명으로 약 73%로 타 지자체에 비해 많은 인구가 비도시지역에 거주하고 있다. 지역발전특별회계로 운영되는 포괄보조사업 중 시군구자율편성사업과 관련한 지역구분에 따르면, 강진군은 일반농산어촌과 성장촉진지역에 해당한다. 토지이용현황은 다음과 같다. 전체 면적은 56,422ha이며 이 중 시가화지역은 718ha로 약 1.3%, 녹지지역은 1,985ha로 3.5%에 해당한다. 비도시지역인 관리지역은 20.2%, 농림지역은 55.6%이며 자연환경보전지역은 19.3%를 차지한다. 경지면적은 밭이 2,147ha, 논이 10,889ha로 약 23.1%이며 농업진흥지역은 13,418ha로 23.8%이다. 또한 산지는 보전산지가 22,570ha로 전체 면적의 40%를 차지한다. 앞의 서천군과 강화군에 비해 농지의 비율이 다소 적고 산지의 비율이 높다.

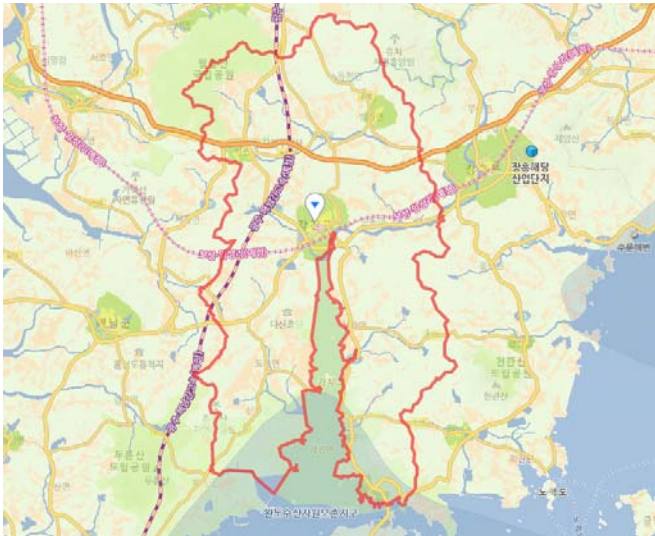
경관관리 관련 제도 운영 현황을 조사하였다. 서천군의 도시기본계획, 경관계획, 농업발전계획이 모두 수립되지 않았으며 이외에는 경관조례가 수립되어 경관위원회가 구성되어 있는 것으로 나타난다. 그러나 실제 경관심의건은 없는 것으로 조사되었다.⁹⁴⁾ 개발행위허가는 2013년 한해동안 도시지역에서 62건, 비도시지역에서 441건으로 전체 면적의 약 0.35%가 개발되었고, 건축허가는 605건이 발생했다. 농지는 2014년에 148건 면적은 18.6ha이 전용허가되었고, 산지는 2013년에 8.6ha가 전용허가 되었다. 관련 사업으로는 2014년에 농촌생활환경정비사업이 1개읍과 10개면 모두에 대해 시행되었고, 일반농산어촌개발사업도 신규지역과 기존지역이 꾸준히 사업이 진행되고 있다. 그외 녹색농촌 체험마을 조성사업, 경관보전직접지불제 등의 사업이 운영되고 있다.

93) 강진군의 일반현황 및 토지이용 현황과 관련한 현황 자료는 아래와 같이 참고하였다.

- 국토교통부(2015), 「2014 도시계획현황」, 국토교통부 국토교통통계누리 (stat.molit.go.kr) (검색날짜: '15.10.01)
- 산림청, 「산지통계 -2015년 9월 지자체별 현황」, 산림청 홈페이지(www.forest.go.kr), (검색날짜: '15.10.01)
- 기획재정부(2014), 「2015년 지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료」, pp.97~105.
- 강진군 통계연보(<http://www.gangjin.go.kr/portal/selectBbsNttList.do?bbsNo=101&key=819>), (검색날짜: '15.10.01)
- 강진군청 홈페이지(<http://www.gangjin.go.kr/>) (검색날짜: '15.10.01)

94) 국토교통부(2015) 「경관정책기본계획수립용역보고 내부자료」

[표 4-5] 강진군 일반현황 및 토지이용현황

행정구역	광역시	도	기초	군	읍면동	1읍 10면	행정리	292리
수도권여부	비 수도권				대도시권여부		비 대도시권	
인 구	39,861명				비도시지역 인구		26,368명 (73.68%)	
시군구자율편성사업 지역구분			일반농산어촌, 성장촉진지역					
								
토지이용현황								
구분						면적 (ha)		비율 (%)
전체						56,422		100
도시 지역	주거, 상업, 공업 (시가화지역)					718		1.3
	녹 지					1,985		3.5
비 도시 지역	관리	계획				4,820		8.5
		생산				1,840		3.3
		보전				4,767		8.4
	농 립					31,383		55.6
	자연환경보전					10,908		19.3
농지	농지	전				2,147		3.8
		답				10,889		19.3
	농업진흥지역					13,418		23.8
산지	보 전 산 지					22,570		40.0
	준보전산지					6,150		10.9

출처 : 네이버지도

출처 : 네이버지도

주) 각 자료의 출처는 앞의 쪽에 명시함
출처 : 연구자가 자료를 종합하여 작성

[표 4-6] 강진군 경관관리 관련 제도 운영 현황

구분		내용			
계획	도시기본계획	미수립			
	경관계획	수립중 (2016년 5월 수립 예정)			
	농업발전계획	미수립			
규제	개발행위허가	도시지역	62건(144,968㎡)	비도시지역	441건(1,873,277㎡)
	건축허가	605건 113,431㎡ (2013년)			
	농지전용허가	148건 185,995㎡ (2014년)			
	산지전용허가	86,000㎡ (2013년)			
	경관심의	미시행 (2014년 08월, 위원수 31명)			
사업		농촌생활환경정비사업 : 1읍 10면 (2014)			
		일반농산어촌개발사업 : 마량면('13~'17) 가우도('13~'15), 다산초당권역('11~'14)등			
		녹색농촌 체험마을 조성			
		경관보전직불제			

주) 각 자료의 출처는 앞의 쪽에 명시함
출처 : 연구자가 자료를 종합하여 작성

② 조직 구성 및 운영 현황 분석⁹⁵⁾

앞에서 살펴본 농촌경관과 관련된 여러 제도를 운영하고 있는 행정조직을 조사 및 정리하였다. 먼저 과 단위에서는 지역개발과, 친환경농업과, 안전건설과, 민원봉사과, 해양산림과가 있으며 세부 팀과 업무는 다음과 같다. 지역개발과에서는 도시경관팀에서 도시관리계획과 도시경관관리, 소도읍육성사업 업무를 수행하고 있다. 친환경농업과의 농정팀에서는 농정기획과 농촌체험마을 업무를, 친환경농업팀에서는 각종 직불금 관련 업무를 수행하고 있다. 안전건설과의 농업기반팀에서는 일반농산어촌개발사업 전반과, 농촌생활환경정비사업, 행복마을조성사업과 함께 농업기반조성사업을 수행한다. 민원봉사과는 개발행위허가, 건축인허가, 농지전용과 함께 주택개량사업과 빈집정비, 슬레이트처리지원사업 업무를 수행한다. 해양산림과에서는 어촌개발사업과 함께 산지전용업무를 수행하고 있다. 민원봉사과에서 산지전용을 제외한 각종 행위허가사항을 전담운영하고 있는 것이 특징적이며 산지전용업무를 해양산림과에서 따로 운영하는 것은 보전산지 및 자연환경보전지역이 많아 이러한 운영형태를 띠는 것으로 보인다.

[표 4-7] 강진군 농촌경관 관련 조직 운영 현황

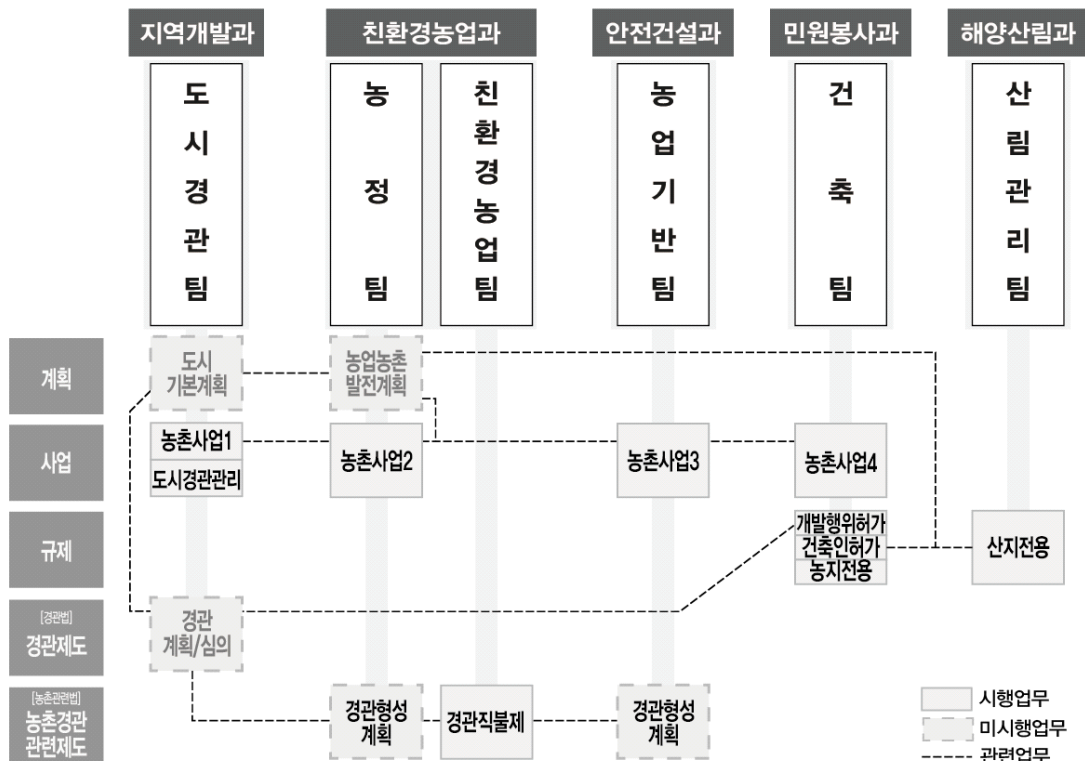
과	팀	업무
지역개발과	도시경관팀	-도시관리계획 -도시경관관리, 경관 및 공공디자인 정책 -소도읍 육성사업
친환경농업과	농정팀	-농정기획, 농촌체험마을사업
	친환경농업팀	-직불금제도
안전건설과	농업기반팀	-일반농산어촌개발사업 계획수립 및 추진 (농촌중심지활성화, 역량강화, 신규마을조성) -농업기반조성사업 -농촌생활환경정비사업 -행복마을조성사업, 전원마을조성사업
민원봉사과	건축팀	-건축인허가 -개발행위허가 -농어촌주택개량사업, 빈집정비, 슬레이트처리지원사업 -농지전용
해양산림과	산림관리팀	-산지전용

출처 : 해당 지자체 「행정기구 설치 조례」 및 「시행규칙」, 홈페이지 조직도를 바탕으로 연구자 작성

95) 강진군청 홈페이지 및 강진군 조례를 바탕으로 업무를 파악하였다. 국토이용관련 제도, 농촌개발 및 정비관련제도, 경관관련 제도를 운영하는 조직을 추출하였다.

□ 조직별 주요 업무 및 업무 관련성 분석

위의 조직에 대해 조직도를 작성하고, 각 조직의 업무를 계획, 사업, 규제, 경관법에 의한 경관제도, 농촌관련 법에 의한 경관제도로 구분하여 다음과 같이 조직 및 업무 관련성을 분석하였다.



[그림 4-3] 강진군 농촌경관 관련 행정조직 및 업무 관련성

출처 : 해당 지자체 「행정기구 설치 조례」 및 「시행규칙」, 홈페이지 조직도를 바탕으로 연구자 작성

먼저 계획부문에 있어 도시기본계획은 강진군 행정구역 전체에 대한 공간관리 방향을 설정하고, 농업·농촌 및 식품산업발전계획은 농촌지역에 대한 미래상을 제시한다는 점에서 각 계획에 관련성이 있다. 강진군은 도시기본계획과 농업농촌발전계획이 모두 수립되지 않은 상황이며 도시기본계획과 유사업무인 도시관리계획은 지역개발과 도시경관팀에서, 농업농촌발전계획은 친환경농업과 농정팀에서 담당하고 있다.

농촌지역에서 시행되는 사업은 각각 지역개발과의 도시경관팀, 친환경농업과의 농정팀, 안전건설과의 농업기반팀, 민원봉사과의 건축팀, 해양산림과의 산림관리팀이 담당하

고 있다. 이 중 안전건설과의 농촌기반팀에서 농업·농촌개발사업의 대표적인 사업인 일반 농산어촌개발사업, 생활환경정비사업, 농업기반조성사업 등을 수행하고 있으며, 민원봉사과의 건축팀에서는 농어촌주택개량사업, 빈집정비, 슬레이트사업과 같이 건축물의 개선에 초점이 맞추어진 사업을 담당한다. 이외에 지역개발과의 도시경관팀에서는 소도읍 육성사업을, 친환경농업과에서는 농촌체험마을사업을 담당하고 있다. 이와 같이 농촌경관에 영향을 미치는 농촌사업은 강진군에서도 서천군과 마찬가지로 사업의 성격에 맞추어 여러 부서에서 담당하고 있다. 농촌에서 시행되는 사업은 차후 농업농촌발전계획상에서 통합적인 관리가 이루어져야 하므로 각 농촌사업과 농업농촌발전계획에 업무의 관련성이 있다고 보았다.

규제와 관련해서는 농지전용 및 산지전용에 있어 지자체의 농업농촌발전계획의 농촌 공간 관리방향에 맞추어 운영되어야 할 것으로 보고 업무의 관련성이 있다고 보았다. 또한 농촌지역에서 개발행위가 일어날 때에 거쳐야 할 개발행위허가, 건축인허가, 농지전용, 산지전용은 규제의 중복적 적용이나 민원인의 업무 효율성에 관계가 되므로 업무의 관련성이 있다. 강진군은 민원봉사과 내에서 개발행위허가, 건축인허가, 농지전용 업무를 총괄하고 있어 민원 관련 업무를 효율적으로 추진할 수 있을 것이라 예상된다.

경관법에 의한 경관제도인 경관계획과 경관심의는 현재 도시기본계획 상 경관부문계획과의 정합성이나 개발행위허가 지침 상 비도시지역 경관관리방안 및 경관체크리스트의 운영에 있어 업무가 중복되고 있는 상황이므로 업무의 관련성이 있다고 보았다. 마지막으로 농촌관련법에 의한 농촌경관관련제도는 경관법에 의한 경관제도는 지역의 경관을 관리하기 위한 동일한 목적으로 운영되고 있으므로 업무의 관련성이 있다고 보았다.

□ 업무수행 관련 특성 : 경관관련 담당자 면담 결과

조직도 분석을 바탕으로 하여 조직 운영현황 및 업무수행에 대해 담당 공무원과 면담을 실시하였다. 강진군에서는 경관과 관련하여 타 부서와의 업무협의 및 경관업무 추진 시 어려운 점에 대해 다음과 같은 특성을 파악할 수 있었다.

• 부서 간 업무 협력 관련

농촌지역에서는 경관과 관련하여 경관보전직접지불제, 일반농산어촌개발사업과 관련한 경관계획, 자연경관심의 등이 시행되고 있는데 이러한 업무에 대해 협의사항은 이루어지고 있지 않았다. 다만 일반농산어촌개발사업의 경우 도 경관조례에 근거해서 도 차원에

서만 사전경관협의를 이루어지고 있다. 이는 초기에 군에 자체적으로 협의나 심의를 실시하기 어려운 상황에서 도에서 이를 도맡아 시행하였던 것으로 볼 수 있으나, 추후에 군에서 역량이 강화된다면 도와 군의 경관관리업무 체계를 마련하여 효과적으로 업무의 분배가 이루어져야 할 것이다.

- 경관업무 추진 시 어려운 점

강진군 지역개발과에서는 도시경관팀 내에 디자인 전문직공무원을 채용하여 경관관련 업무를 추진하고 있으나 경관부서가 독립적으로 구성되어 있지는 않다. 이러한 상황에서는 기존에 추진하던 업무에 경관관련 업무가 추가되게 되므로 부서 내에서 이를 부담으로 여기게 되며, 따라서 부서장 혹은 자지단체장의 의지에 따라 경관업무 수행여부가 좌지우지되는 실정이다.

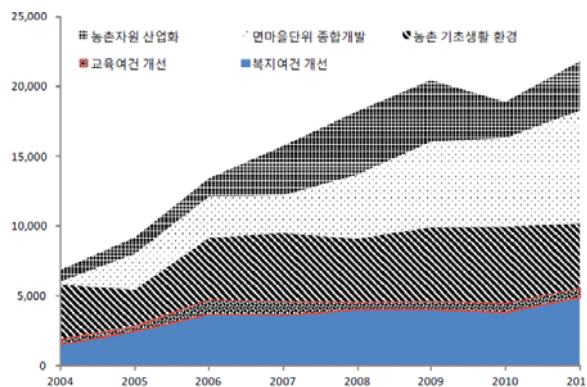
2. 농촌 경관관리 관련 예산

1) 중앙정부 : 농림축산식품부

□ 농림축산식품부의 농촌개발복지증진 사업 분야 지출액 추이(2004~2011)

농림축산식품부에서는 2004년 농업농촌종합대책 시행과 함께 농촌개발·복지증진 분야의 개선에 예산을 지속적으로 확대 투입하고 있다. 이와 관련하여 김미복(2013)은 농업 부문 재정투융자 성과분석에서 농림축산식품부의 사업분야를 소득보전·경영안정, 농업생산 기반정비, 유통개선, 농촌개발·복지증진의 4가지로 나누어 각 사업분야에 대한 정책과 재정투입을 조사하고, 그 성과를 평가하였다. 농촌개발·복지증진분야의 지출액 추이 표를 참조하면 아래와 같이 지속적으로 증가하는 것을 확인할 수 있다.

또한 농식품부의 농림수산사업분야별 투입 재정 현황을 살펴본 기존 연구의 분석에 따르면, 농정분야 중 농촌개발분야의 투입재정이 매우 높은 비율을 보이는 것을 확인할 수 있다. 2013년도 농정분야 103개의 사업에 투입된 재정 총 17,203,427백만원 중 농촌개발분야 22개의 사업에 투입된 재정은 10,269,939백만원으로 절반 이상을 차지하며, 이 중 재원은 국고가 31.1%, 지방비 7%, 자부담 0.1%, 융자가 61.9%로 나타났다. 이처럼 농식품부는 농촌개발과 관련한 투자를 지속적으로 확대하고 있으며, 이의 비중 또한 계속 높아지고 있다.



[그림 4-4] 농식품부 농촌개발복지증진 분야 지출액 추이
출처 : 김미복(2013, p.80.)

농정분야	투입재정 (2013)	투입재정 구분 (재원별 비중)			
		국고	지방비	자부담	융자
농촌개발분야(22)	10,269,939	31.1	7.0	0.1	61.9
산림분야(7)	643,406	49.8	32.0	12.9	5.3
수산분야(10)	180,893	68.5	21.7	9.8	0.0
식량분야(17)	2,096,820	83.4	6.1	1.0	9.5
원예·식품분야(33)	2,717,300	21.2	10.9	15.0	52.9
축산분야(14)	1,295,069	22.7	4.7	16.5	56.2
합계(103)	17,203,427	36.4	8.4	4.3	50.9

[그림 4-5] 농림수산사업분야별 투입재정 현황
출처 : 이상민 외(2013, p.10.)

□ 농림축산식품부 2015년 예산 및 기금운용 계획

앞의 분석과 관련하여 2015년 현재 농식품부의 농촌경관관련 예산의 운용 현황을 살펴보았다. 농림축산식품부의 2015년 예산 및 기금운용 계획을 회계계정별, 프로그램별로 정리한 자료를 바탕으로 다음과 같이 분석하였다. 농촌지역개발 및 도농교류활성화 프로그램을 본 연구에서 다루는 농촌경관관련 제도의 운용과 관련있다고 보고, 해당 프로그램의 예산을 전년도 예산액과 증감을 비교하였다.

농촌지역개발 및 도농교류활성화 프로그램이 포함된 회계계정으로는 농어촌구조개선 특별회계의 구조개선사업계정과 농어촌특별세사업계정, 지역발전특별회계의 생활기반계정이 있었다. 농어촌구조개선특별회계는 회계 전체 예산이 삭감되었음에도 불구하고 농촌개발 프로그램의 예산은 모두 증가하였고, 지역발전특별회계 생활기반계정의 농촌개발 프로그램의 예산 또한 증가하였다. 결과적으로 2014년과 2015년 농식품부의 전체 예산을 놓고 보았을 때, 전체 예산은 1.3%감소하였으나, 농촌개발 프로그램의 예산은 4.3% 증가하였으며 2015년도 전체 예산 중 농촌개발분야의 비율은 4.7%이다. 이는 1조 2,160억원에 해당한다.

[표 4-8] 농림축산식품부 2015년 예산 및 기금운용 계획 : 회계 계정별·프로그램별

(천원, %)						
회계	계정	프로그램	2014예산	2015예산	증감	%
총 계			25,927,544,295	25,584,483,562	△343,060,733	△1.3
농촌지역개발 및 도농교류 활성화 총계			1,165,915,000	1,216,009,000	50,094,000	4.3
일반회계			4,657,936,295	5,396,010,562	738,074,267	15.8
농어촌구조개선특별회계			10,968,133,000	9,680,156,000	△1,287,977,000	△11.7
	구조개선사업계정		6,384,280,000	5,441,023,000	△943,257,000	△14.8
	농촌지역개발 및 도농교류 활성화		0	400,000	400,000	순증
	농어촌특별세사업계정		4,583,853,000	4,239,133,000	△344,720,000	△7.5
	농촌지역개발 및 도농교류 활성화		50,014,000	61,854,000	11,840,000	23.7
에너지 및 자원사업 특별회계			78,748,000	74,811,000	△3,937,000	△5.0
혁신도시건설특별회계			120,395,000	74,439,000	△45,956,000	△38.2
지역발전특별회계			1,335,667,000	1,383,322,000	47,655,000	3.6
	생활기반계정		1,208,770,000	1,312,099,000	103,329,000	8.5
	농촌지역개발 및 도농교류 활성화		1,089,630,000	1,122,481,000	32,851,000	3.0
	경제발전계정		73,742,000	11,450,000	△62,292,000	△84.5
	제주특별자치도계정		53,165,000	51,701,000	△1,464,000	△2.8
	세종특별자치시계정		0	8,072,000	8,072,000	순증
양곡관리특별회계			1,498,285,000	1,542,598,000	44,313,000	3.0
농지관리기금			1,695,631,000	1,342,371,000	△353,260,000	△20.8
양곡증권정리기금			504,134,000	703,439,000	199,305,000	39.5
축산발전기금			1,176,708,000	1,149,763,000	△26,945,000	△2.3
농업소득보전직접지불기금			219,585,000	501,993,000	282,408,000	128.6
자유무역협정이행지원기금			662,041,000	702,437,000	40,396,000	6.1
농산물가격안정기금			2,870,467,000	2,852,651,000	△17,816,000	△0.6
농어업재해보험기금			139,804,000	180,493,000	40,689,000	△29.1

주) 농림축산식품부, 「2015년도 예산 및 기금운용계획 내역서」 중 「프로그램4200농촌지역개발 및 도농교류 활성화 프로그램」에 해당하는 내역만을 추려서 표로 제시함.
출처 : 농림축산식품부, 「2015년도 예산 및 기금운용계획 내역서」를 바탕으로 연구자 작성

※ 참조 : 국토교통부 2015년 예산 및 경관관련 예산

국토교통부의 2015년 전체 예산과 경관관련 예산을 검토하였다. 자료는 국토교통부의 2015 회계연도 예산 개요를 참조하였으며, 세부 내역에서 경관관련 예산을 추출하여 전체 예산에서 차지하는 비율을 검토하였다.

먼저 국토교통부의 2015년도 총 예산은 21조9천8백여억원이며, 전년도 대비 1조 증가하였다.

국토교통부는 예산을 크게 SOC와 복지로 구분하여 배정하는데, 이 중 경관과 관련한 예산은 SOC분야의 국토 및 지역개발부문에 해당한다. 보다 구체적으로는 성장촉진지역개발, 도시경관 및 건축문화품격향상, 도시재생사업, 도시활력증진지역개발이라 할 수 있다. 위의 4개의 분야에 대한 예산은 아래 표와 같다. 성장촉진지역개발에 2천억원, 도시경관 및 건축문화품격향상에 92억원, 도시재생사업에 431억원, 도시활력증진지역개발사업에 1천억원이 배정되었으며 각 예산은 모두 전년도 대비 증가하였다.

국토교통부의 2015년도 경관관련예산은 총 3,655억원이며, 농림축산식품부의 예산은 1조 2,160억원으로 약 3.3배에 해당한다.

[표 4-9] 국토교통부 2015년 세출예산

		(억원)			
구 분		'14예산(A)	'15예산(B)	증감(B-A)	%
합 계		209,116	219,834	10,718	5.1
SOC	□ 교통 및 물류	165,635	178,015	12,380	7.5
	○ 도 로	83,912	90,168	6,256	7.5
	○ 철 도	61,800	67,463	5,663	9.2
	○ 도시철도	6,232	6,588	356	5.7
	○ 항공·공항	1,008	1,360	352	34.9
	○ 물류 등 기타	12,683	12,436	△247	△1.9
	□ 국토 및 지역개발	40,799	39,534	△1,265	△3.1
	○ 수자원	23,830	22,731	△1,099	△4.6
	○ 지역 및 도시	7,978	7,899	△79	△1.0
	① 지역개발				
	*성장촉진지역개발	2,091	2,091	-	-
	② 도시정책				
	*도시경관및건축문화품격향상	62	92	30	48.4
	*도시재생사업	306	431	125	40.8
	*도시활력증진지역개발	1,032	1,041	9	0.9
경관관련 예산 계		3,491	3,655	164	4.7
복 지	○ 산업단지	8,991	8,904	△87	△1.0
	□ 사회복지	2,682	2,285	-397	△-14.8
	○ 주 택	2,682	2,128	△554	△20.7
	○ 기초생활보장(주거급여)	-	157	157	순증

주)국토교통부, 「2015년도 세출예산」 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 국토교통부, 「2015년도 세출예산」을 바탕으로 연구자 작성

2) 서천군(충청남도)

서천군의 2015년도 전체 예산과 위의 조직현황분석에서 살펴본 조직별 예산을 살펴 보았다.⁹⁶⁾ 서천군 총 예산은 3,514억 9천 5백만원이며 일반회계가 3,287억여원, 특별회 계가 227억여원으로 구성된다. 조직별 예산으로는 농림과가 435억여원으로 가장 많고, 건 설과가 280억여원, 그 다음으로 문화관광과 178억여원, 마지막으로 도시건축과 148억여 원을 으로 나타난다. 4개과의 예산은 서천군 전체 예산의 29.7%를 차지하며 농림과는 서 천군 전체 예산 중 12.4%에 해당하는 예산을 지출하는 주요 부서이다[표 4-10].

서천군 농촌경관관련 4개 조직의 2015년도 사업내역을 검토하였으며, 농촌경관관련 사업의 예산을 조직별·회계별로 분석하였다. 즉 서천군의 2015년도 예산 중 농촌경관과 관련한 예산은 185억원이며, 서천군의 2015년 전체 예산인 3,514억여원의 약 5.3%에 해 당한다[표 4-10]. 농촌경관관련 예산 중 지역발전특별회계가 66.8억인 36.1%로 가장 높 은 비중을 차지하며, 군 자체 예산이 61.7억, 국비로 25.4억원, 도 지원이 24억원으로 구 성된다[표 4-11].

[표 4-10] 서천군 2015년도 예산 및 경관관련 주요 부서 예산

(천원, %)

구분	예산액(a)	구성비 (a/A*100)	농촌경관 관련예산(b)	총예산대비 (b/A*100)
서천군 총 예산	351,495,000(A)	100	—	—
도시건축과	14,885,534	4.2	5,488,974	1.6
농림과	43,542,909	12.4	3,006,558	0.9
건설과	28,045,329	8.0	8,670,100	2.5
문화관광과	17,862,274	5.1	1,334,951	0.4
소계	104,336,046	29.7	18,500,583	5.3

주) 서천군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 서천군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

[표 4-11] 서천군 농촌경관관련 예산 조직별·회계별 구분

(천원, %)

구분	도시건축과	농림과	건설과	문화관광과	총계	비율
계	5,488,974	3,006,558	8,670,100	1,334,951	18,500,583	100.0
국비	920,000	1,569,803	0	54,607	2,544,410	13.8
지특회계	892,000	30,000	5,395,000	369,000	6,686,000	36.1
기금	0	33,040	0	0	33,040	0.2
도비	1,434,000	240,831	389,500	344,151	2,408,482	13.0
군비	2,312,974	1,132,884	2,165,600	567,193	6,178,651	33.4

주) 서천군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 서천군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

96) 서천군청 홈페이지에 공개된 2015년도 예산서를 바탕으로 작성하였으며 1차 추가경정내역을 포함한다. 서천군 전 체 세출은 서천군청 본청을 포함한 직속기관과 사업소, 읍면동사무소 모두를 포함한 것이다.

□ 관련 조직별 농촌경관 관련 사업 예산 검토

조직별 예산 검토는 먼저 각 과의 예산액을 회계별로 국비-특별회계-기금-도비-군비로 구분하여 살펴보고, 해당 과에서 2015년에 수행하는 농촌경관관리 관련 사업을 추출하여 관련 사업예산을 총합한 뒤, 다시 과의 예산에서 관련사업이 차지하는 비중을 회계구성별로 살펴보았다. 도시건축과, 농림과, 건설과, 문화관광과의 사업 예산 검토 내용은 아래와 같다.

• 도시건축과

먼저 서천군 도시건축과의 예산은 148여억원으로 이 중 국비가 28여억원, 지역발전특별회계에서 8억9천2백만원, 도비에서 25여억원, 군비에서 85여억원으로 구성된다[표 4-12]. 도시건축과에서 시행하는 농촌경관관련 세부사업으로는 경관조성사업, 도시공공디자인사업, 도시계획수립사업, 빈집철거사업, 슬레이트처리사업, 농어촌마을 재구조화사업, 농어촌취약지역 생활여건개조사업, 도시주거환경개선사업, 도서종합개발사업, 장항읍 농촌중심지 활성화사업이 있다. 슬레이트철거사업, 농어촌취약지역 생활여건개조사업의 경우 국가로부터 지원받는 비중이 매우 큰 사업이며 도서종합개발사업, 장항읍 농촌중심지 활성화사업은 지역발전특별회계의 예산을 지원받는 사업이다. 전체 사업의 회계별 예산액을 살펴보면, 군 지자체 자체비용이 23여원으로 가장 많으며, 도 지원비용이 14여억원, 국비지원이 9여억원, 지역발전특별회계로는 8.9여억원으로 구성된다[표 4-13].

[표 4-12] 서천군 도시건축과 경관관련예산 회계별 분석표

(천원, %)			
구분	도시건축과 예산(A)	농촌경관관련사업예산(B)	비율(B/A*100)
계	14,885,534	5,488,974	36.9
국비	2,892,927	920,000	31.8
지특회계	892,000	892,000	100.0
도비	2,588,216	1,434,000	55.4
군비	8,512,391	2,312,974	27.2

주) 서천군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 서천군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

[표 4-13] 서천군 도시건축과 경관관련 사업 예산 분석표

(천원, %)						
도시건축과 경관관련 세부사업명	예산	국	지	도	군	비고
경관조성사업	4,200				4,200	유지
도시공공디자인사업	70,000				70,000	
합리적인도시기본및관리계획 수립	427,774			300,000	127,774	
빈집철거사업	180,000			54,000	126,000	
슬레이트처리사업	864,000	420,000		126,000	318,000	
농어촌마을 재구조화사업	50,000				50,000	
농어촌취약지역 생활여건개조사업	659,000	500,000		47,000	112,000	
도시주거환경개선사업	2,026,000			829,000	1,197,000	
도서종합개발사업	158,000		108,000		50,000	
장항읍 농촌중심지 활성화 사업	1,120,000		784,000	78,000	258,000	
계	5,488,974	920,000	892,000	1,434,000	2,312,974	

주) 서천군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 서천군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

• 농림과

농림과는 4개부서 중 가장 많은 예산을 사용하고 있다. 약 435여억원으로 이 중 군지자체 자체비용이 197여억원으로 가장 많은 비용을 충당하고 있으며, 국비가 155여억원으로 두 번째로 많은 비용을 충당하고 있다. 그 이외에는 도 지원비가 49.7여억원, 기금이 16.8억원, 지역발전특별회계가 15.8억원으로 구성된다[표 4-14].

농림과에서 추진중인 농촌경관관련 사업으로는 농정사업 추진, 농지이용관리지원, 경관보전직불사업, 군유림 임야관리, 도시숲 조성, 국토공원화사업, 명상숲 조성사업이 있었으며, 이 중 경관보전직불사업이 가장 큰 예산이 투입되고 있다. 경관보전직불사업은 22여억원으로 국가에서의 15.6억원을 지원받고 있다. 그 외에 기금에서 모든 금액을 충당하고 있는 농지이용관리지원사업, 지역발전특별회계의 지원을 받는 명상숲 조성 사업 등이 있다. 전체 농촌경관관련 사업 예산의 회계별 예산액을 살펴보면, 경관보전직불사업과 관련한 국가지원비용이 15.6여억원으로 가장 많은 예산을 차지하며 그 다음으로는 군비로 11.3여억원, 도비 2.4억원, 기금과 지역발전특별회계가 약 0.3억원으로 구성된다[표 4-15].

[표 4-14] 서천군 농림과 경관관련예산 회계별 분석표

(천원, %)			
구분	농림과 예산 (A)	농촌경관관련사업예산(B)	비율(B/A*100)
계	43,542,909	3,006,558	6.9
국비	15,563,506	1,569,803	10.1
지특회계	1,581,799	30,000	1.9
기금	1,684,948	33,040	2.0
도비	4,975,076	240,831	4.8
군비	19,737,580	1,132,884	5.7

주) 서천군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 서천군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

[표 4-15] 서천군 농림과 경관관련 사업 예산 분석표

(천원, %)						
농림과 경관관련 세부사업명	예산	국	지	기	도	군
농정사업추진	20,376					20,376
농지이용관리지원	33,040			33,040		
경관보전직불사업	2,242,575	1,569,803			201,831	470,941
군유림 임야관리	7,160					7,160
도시숲 조성	347,745				33,000	314,745
국토공원화사업	295,662					295,662
명상숲 조성	60,000		30,000		6,000	24,000
계	3,006,558	1,569,803	30,000	33,040	240,831	1,132,884

주) 서천군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 서천군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

• 건설과

다음으로는 건설과의 예산을 살펴보았다. 건설과의 예산은 약 280여억원으로 이 중 지역발전특별회계에서 163여억원을 지원받으며, 군비로 96.4여억원, 도비로 2억여원, 국비로 960만원을 지원받고 있다[표 4-16].

건설과에서 추진중인 농촌경관관련 사업으로는 농촌정주기반확충, 농업농촌테마공원조성과 함께 일반농산어촌지역개발사업인 마을조성, 마을종합개발(거점면소재자, 물벼들권역, 비인권역, 기산권역, 동백꽃권역, 판교권역), 시군역량강화사업, 창의아이디어사업, 마을단위 환경개선사업이 추진되고 있다. 이 중 농촌정주기반확충사업과 마을종합개발사업에 주로 높은 예산이 투입되고 있다. 건설과에서 추진하는 사업 중 농촌경관관련 사업 예산은 약 86.7억여원이며, 이중 약 32.9%인 53.9여억원이 지역발전특별회계로 구성된다[표 4-17].

[표 4-16] 서천군 건설과 경관관련예산 회계별 분석표

(천원, %)			
구분	건설과 예산(A)	농촌경관관련사업예산(B)	비율(B/A*100)
계	28,045,329	8,670,100	30.9
국비	960	0	0.0
지특회계	16,376,000	5,395,000	32.9
도비	2,021,000	389,500	19.3
군비	9,647,369	2,165,600	22.4

주) 서천군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 서천군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

[표 4-17] 서천군 건설과 경관관련 사업 예산 분석표

(천원, %)						
건설과 경관관련 세부사업명	예산액	국	지	도	군	비고
농촌정주기반확충	1,279,000		895,000	58,000	326,000	
농업농촌테마공원조성	106,000				106,000	(유지관리)
전원마을조성지구	6,000				6,000	(유지관리)
거점면소재지마을종합개발	100,000				100,000	(유지관리)
물벼들권역마을종합개발	20,880				20,880	(유지관리)
비인권역 마을종합개발	1,172,220		814,000	52,000	306,220	
기산권역 마을종합개발	1,793,000		1,255,000	81,000	457,000	
동백꽃권역 마을종합개발	1,449,000		1,014,000	65,000	370,000	
판교권역 마을종합개발	1,804,000		759,000	49,000	276,000	
시군역량강화사업	50,000		35,000	4,500	10,500	
죽촌지구창의아이디어	776,000		543,000	70,000	163,000	
지산지구마을단위환경개선	114,000		80,000	10,000	24,000	
계	8,670,100	0	5,395,000	389,500	2,165,600	

주) 서천군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 서천군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

• 문화관광과

마지막으로 문화관광과의 예산을 살펴보았다. 문화관광과의 예산은 총 178여억원으로 군 지자체 자체예산이 99.8여억원, 지역발전특별회계에서 33.8여억원, 국비에서 24.3여억원, 도비와 기금에서 17.4여억원과 3억여원으로 구성된다[표 4-18].

문화관광과에서 추진중인 농촌경관관련 사업으로는 기벌포 문화의거리조성, 생태체험관광 지원, 도농교류 활성화지원, 체험관광 활성화 지원, 산촌생태마을 운영, 갈숲지구 생태체험마을조성, 벽오마을 마을공동체사업이 있다. 이 중 갈숲지구 생태체험마을조성사업이 가장 큰 예산이 투입되고 있다. 국비지원사업으로는 도농교류활성화사업, 체험관광 활성화지원, 산촌생태마을 운영사업이 있으며, 지역발전특별회계에 의한 사업으로는 갈숲지구 생태체험마을조성사업, 벽오마을 마을공동체사업이 있다. 문화관광과의 전체 예산 중 농촌경관관련 사업 예산은 13.3억원이며 이 중 군 지자체 예산이 5.6억원이며 지역발전특별회계에서 3.6억원을 지원받고 있다[표 4-19].

[표 4-18] 서천군 문화관광과 경관관련예산 회계별 분석표

(천원, %)			
구분	문화관광과 예산액(A)	농촌경관관련사업예산(B)	비율(B/A*100)
계	17,862,274	1,334,951	7.5
국비	2,437,965	54,607	2.2
지특회계	3,383,000	369,000	10.9
기금	307,993	0	0.0
도비	1,749,351	344,151	19.7
군비	9,983,965	567,193	5.7

주) 서천군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 서천군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

[표 4-19] 서천군 문화관광과 경관관련 사업 예산 분석표

(천원, %)							
문화관광과 경관관련 세부사업명	예산액	국	지	기	도	군	비고
기벌포문화의거리 조성	3,600					3,600	관리
생태체험관광 지원	50,558					50,558	
도농교류활성화 지원	85,971	42,000			12,600	31,371	
체험관광 활성화 지원	172,566	5,479			80,125	86,962	
산촌생태마을 운영	14,256	7,128			1,426	5,702	
갈숲지구 생태체험마을조성	850,000		229,000		250,000	371,000	
벽오마을 마을공동체사업	158,000		140,000			18,000	
계	1,334,951	54,607	369,000	0	344,151	567,193	

주) 서천군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 서천군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

3) 강진군(전라남도)

강진군의 2015년도 전체 예산과 경관관련 조직별 예산을 살펴보았다⁹⁷⁾. 강진군 총 예산은 3,247억 9천 3백여만원이다. 조직별 예산으로는 친환경농업과가 381억여원으로 가장 많고, 안전건설과가 273억여원, 그 다음으로 해양산림과 208억여원, 지역개발과 141억여원 마지막으로 민원봉사과가 15억여원으로 나타난다. 5개과의 예산은 강진군 전체 예산의 31.43%를 차지하며 친환경농업과는 강진군 전체 예산 중 11.75%에 해당하는 예산을 지출하는 주요 부서이다[표 4-20].

강진군 농촌경관관련 5개 조직의 2015년도 사업내역을 검토하였으며, 농촌경관관련 사업의 예산을 조직별·회계별로 분석하였다. 즉 강진군의 2015년도 예산 중 농촌경관과 관련한 예산은 126.2억원이며, 강진군의 2015년 전체 예산인 3,247억여원의 약 3.9%에 해당한다[표 4-20]. 농촌경관관련 예산 중 지역발전특별회계가 62.7억(49.7%)로 가장 높은 비중을 차지하며, 군 자체 예산이 55.7억(44.2%), 국비로 4.1억원, 도 지원이 3.6억원으로 구성된다[표 4-21].

[표 4-20] 강진군 2015년도 예산 및 경관관련 주요부서 예산

(천원, %)				
구분	예산액(a)	구성비 (a/A*100)	농촌경관 관련예산(b)	총예산대비 (b/A*100)
강진군 총 예산	324,793,828(A)	100.00	-	-
지역개발과	14,195,833	4.37	2,709,822	0.8
친환경농업과	38,178,731	11.75	641,861	0.2
안전건설과	27,345,022	8.42	6,823,520	2.1
민원봉사과	1,571,055	0.48	322,400	0.1
해양산림과	20,804,596	6.41	2,130,556	0.7
소계	102,095,237	31.43	12,628,159	3.9

주) 강진군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 강진군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

[표 4-21] 강진군 농촌경관관련 예산 조직별·회계별 구분

(천원, %)							
구분	지역개발과	친환경농업과	안전건설과	민원봉사과	해양산림과	총계	비율
계	2,709,822	641,861	6,823,520	322,400	2,130,556	12,628,159	100.0
국비	150,000	94,804	0	142,800	23,400	411,004	3.3
지특회계	940,000	-	4,209,000	-	1,127,110	6,276,110	49.7
기금	-	-	-	-	-	-	-
도비	45,000	29,891	17,760	28,560	242,099	363,310	2.9
군비	1,574,822	517,166	2,596,760	151,040	737,947	5,577,735	44.2

주) 강진군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 강진군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

97) 강진군청 홈페이지에 공개된 2015년도 예산서를 바탕으로 작성하였으며 1차 추가경정내역을 포함한다. 군의 전체 세출은 군청 본청 외에도 직속기관과 사업소, 읍면동사무소 모두의 예산을 포함한다.

□ 관련 조직별 농촌경관 관련 사업 예산 검토

조직별 예산 검토는 앞의 서천군과 같은 방식으로 수행하였다. 먼저 각 과의 예산액을 회계별로 국비-특별회계-기금-도비-군비로 구분하여 살펴보고, 해당 과에서 2015년에 수행하는 농촌경관관리 관련 사업을 추출하여 관련 사업예산을 총합한 뒤, 다시 과의 예산에서 관련사업이 차지하는 비중을 회계구성별로 살펴보았다. 강진군 지역개발과, 친환경농업과, 안전건설과, 민원봉사과, 해양산림과의 사업 예산 검토 내용은 아래와 같다.

• 지역개발과

먼저 강진군 지역개발과의 예산은 137억여원으로 이 중 국비가 8.3억여원, 지역발전특별회계에서 9.4억, 도비에서 5.9억여원, 군비에서 113억여원으로 구성된다. 이 중 농촌경관관련사업예산은 27억여원으로 지역개발과 예산의 19.7%에 해당한다[표 4-22]. 지역개발과에서 시행하는 농촌경관관련 사업으로는 군관리계획관련사업, 도시재생사업, 도시경관정비사업에 의한 경관계획수립 및 경관마을가꾸기사업, 국토환경디자인시범사업, 세계모란공원조성사업이 있다. 이 중 국토환경디자인시범사업의 경우 전액을 국가에서 지원받으며 세계모란공원조성사업은 지역발전특별회계의 예산을 지원받는 사업이다. 지역개발과에서 추진하는 경관관련예산의 회계별 예산액을 살펴보면, 군 지자체 자체비용이 15.7억여원으로 가장 많으며, 지역발전특별회계가 9.4억원, 국비지원이 1.5억원, 도 지원비용이 4천5백만원으로 구성된다[표 4-23].

[표 4-22] 강진군 지역개발과 경관관련예산 회계별 분석표

				(천원, %)
구분	지역개발과 예산(A)	농촌경관관련사업예산(B)	비율(B/A*100)	
계	13,758,433	2,709,822	19.7	
국비	835,102	150,000	18.0	
지특회계	940,000	940,000	100.0	
도비	596,784	45,000	7.5	
군비	11,386,547	1,574,822	13.8	

주) 강진군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 강진군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

[표 4-23] 강진군 지역개발과 경관관련 사업 예산 분석표

						(천원, %)
지역개발과 경관관련 세부사업명	예산	국	지	도	군	
군 관리계획	427,972				427,972	
도시재생사업	300,000				300,000	
도시경관정비(경관계획수립및관련사업)	264,850			45,000	219,850	
국토환경디자인 시범사업	150,000	150,000				
세계모란공원 조성	1,567,000		940,000		627,000	
계	2,709,822	150,000	940,000	45,000	1,574,822	
구성비	100	5.5	34.7	1.7	58.1	

주) 강진군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 강진군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

• 친환경농업과

친환경농업과는 5개부서 중 가장 많은 예산을 사용하고 있다. 약 365억여원으로 이 중 군 지자체 자체비용이 176.7억여원으로 가장 많은 비용을 충당하고 있으며, 국비가 151억여원으로 두 번째로 많은 비용을 충당하고 있다. 그 이외에는 도 지원비가 20.3억여원, 지역발전특별회계가 12.5억여원, 기금이 4.2억여원으로 구성된다. 이 중 농촌경관관련사업에 투입되는 예산은 6.4억여원으로 친환경농업과 예산의 약 1.75%에 해당한다[표 4-24].

친환경농업과에서 추진중인 농촌경관관련 사업으로는 경관보전직불제 지원사업, 농어촌진흥육성사업에 의한 농업발전계획수립, 농지이용관리지원사업, 농촌체험마을 홍보관 운영지원사업, 농촌체험마을 역량강화사업이 있다. 경관보전직불제 지원사업, 농지이용관리지원사업, 농촌체험마을역량강화사업은 국비지원을 받으며, 그 외에 지역발전특별회계나 기금의 지원을 받는 사업은 없다. 친환경농업과에서 추진하는 경관관련예산의 회계별 예산액을 살펴보면, 군 지자체 자체비용이 5.1억여원으로 가장 많으며, 국비지원이 9천여만원, 도 지원비용이 2천9백여만원으로 구성된다[표 4-25].

[표 4-24] 강진군 친환경농업과 경관관련예산 회계별 분석표

(천원, %)

구분	친환경농업과 예산 (A)	농촌경관관련사업예산(B)	비율(B/A*100)
계	36,573,731	641,861	1.75
국비	15,188,609	94,804	0.62
지특회계	1,250,000	-	0.00
기금	420,000	-	0.000
도비	2,038,075	29,891	1.47
군비	17,677,047	517,166	2.93

주) 강진군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 강진군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

[표 4-25] 강진군 친환경농업과 경관관련 사업 예산 분석표

(천원, %)

친환경농업과 경관관련 세부사업명	예산	국	지	기	도	군
경관보전직불제지원	92,919	65,043			8,363	19,513
농어촌진흥육성(농발계획수립등)	512,089				19,200	492,889
농지이용관리지원	27,941	27,941				
농촌체험마을홍보관운영지원	6,000				2,000	4,000
농촌체험마을역량강화사업	2,912	1,820			328	764
계	641,861	94,804	-	-	29,891	517,166
구성비	100.0	14.8	-	-	4.7	80.6

주) 강진군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 강진군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

• 안전건설과

다음으로는 안전건설과의 예산을 살펴보았다. 안전건설과의 예산은 약 273억여원으로 이 중 군비로 126억여원, 지역발전특별회계에서 117억여원을 지원받으며, 국비로 16억 원, 도비로 13억여원을 지원받고 있다. 이 중 농촌경관관련사업에 투입되는 예산은 68.2억여원으로 안전건설과 예산의 약 25%에 해당한다[표 4-26].

안전건설과에서 추진중인 농촌경관관련 사업으로는 농촌생활환경정비사업, 농촌마을종합개발사업, 농산어촌개발사업, 행복마을사업, 농촌현장포럼사업과 함께 일반농산어촌개발사업인 농촌중심지활성화사업, 창조적마을만들기, 역량강화사업, 그리고 면소재지 정비사업이 있다. 이 중 농촌생활환경정비사업, 농촌마을종합개발사업, 농촌중심지활성화사업에 많은 예산이 투입되고 있다. 안전건설과에서 추진하는 경관관련예산의 회계별 예산액을 살펴보면, 지역발전특별회계 지원예산이 42억여원으로 가장 많으며, 군 지자체 자체비용이 25억여원, 도 지원비용이 1천7백여만원으로 구성된다[표 4-27].

[표 4-26] 강진군 안전건설과 경관관련예산 회계별 분석표

				(천원, %)
구분	안전건설과 예산(A)	농촌경관관련사업예산(B)	비율(B/A*100)	
계	27,345,022	6,823,520	25.0	
국비	1,608,987	0	0.0	
지특회계	11,742,474	4,209,000	35.8	
도비	1,304,727	17,760	1.4	
군비	12,688,834	2,596,760	20.5	

주) 강진군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 강진군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

[표 4-27] 강진군 안전건설과 경관관련 사업 예산 분석표

						(천원, %)
안전건설과 경관관련 세부사업명	예산액	국	지	도	군	
농촌생활환경정비사업	2,090,000		1,113,000		977,000	
농촌마을종합개발사업	1,868,000		1,308,000		560,000	
농산어촌개발사업	176,000				176,000	
행복마을사업	11,520			5,760	5,760	
농촌현장포럼사업	24,000			12,000	12,000	
농촌중심지활성화사업	2,017,000		1,412,000		605,000	
창조적마을만들기	490,000		343,000		147,000	
역량강화	47,000		33,000		14,000	
면소재지정비사업	100,000				100,000	
계	6,823,520	-	4,209,000	17,760	2,596,760	
구성비	100.0	-	61.7	0.3	38.1	

주) 강진군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 강진군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

• 해양산림과

다음으로는 해양산림과의 예산을 살펴보았다. 해양산림과의 예산은 약 208억여원으로 이 중 군비로 104억여원, 지역발전특별회계에서 48.8억여원을 지원받으며, 국비로 43.4억원, 도비로 11억여원을 지원받고 있다. 이 중 농촌경관관련사업에 투입되는 예산은 21.3억여원으로 해양산림과 예산의 약 10.2%에 해당한다[표 4-28].

해양산림과에서 추진중인 농촌경관관련 사업으로는 도서종합개발사업, 마량해양레저복합공간조성, 마량면소재지 종합개발사업, 어촌체험마을 활성화사업, 어촌관광모델개발사업, 가로경관조성 및 관리 사업이 있다. 이 중 도서종합개발사업, 마량해양레저복합공간조성, 마량면소재지 종합개발사업에 많은 예산이 투입되고 있다. 해양산림과에서 추진하는 경관관련예산의 회계별 예산액을 살펴보면, 지역발전특별회계 지원예산이 11.2억여원으로 가장 많으며, 군 지자체 자체비용이 7.3억여원, 도 지원비용이 2.4억여원, 국비 지원이 2천3백여만원으로 구성된다[표 4-29].

[표 4-28] 강진군 해양산림과 경관관련예산 회계별 분석표

(천원, %)			
구분	해양산림과 예산(A)	농촌경관관련사업예산(B)	비율(B/A*100)
계	20,804,596	2,130,556	10.2
국비	4,345,097	23,400	0.5
지특회계	4,880,672	1,127,110	23.1
도비	1,101,800	242,099	22.0
군비	10,477,027	737,947	7.0

주) 강진군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 강진군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

[표 4-29] 강진군 해양산림과 경관관련 사업 예산 분석표

(천원, %)					
해양산림과 경관관련 세부사업명	예산	국	지	도	군
도서종합개발사업	551,428		386,000	82,714	82,714
마량해양레저복합공간 조성	596,220		298,110		298,110
마량면소재지 종합개발사업	633,000		443,000		190,000
어촌체험마을 활성화사업	52,275	23,400		7,020	21,855
어촌관광모델개발사업	145,268				145,268
가로경관조성및 관리	152,365			152,365	
계	2,130,556	23,400	1,127,110	242,099	737,947
구성비	100.0	1.1	52.9	11.4	34.6

주) 강진군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 강진군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

- 민원봉사과

마지막으로 민원봉사과의 예산을 살펴보았다. 민원봉사과의 예산은 약 15.7억여원으로 타 부서에 비해 적다. 이는 민원봉사과에서는 직접 사업을 시행하기보다는 행정적인 민원을 주로 수행하기 때문인 것으로 보인다. 다만 민원봉사과에서 수행하는 업무인 건축허가, 농지전용허가와 빈집정비사업, 슬레이트처리사업은 농촌경관과 관련이 있다. 위의 사업에 투입되는 예산은 3.2억여원으로 민원봉사과 예산의 20.5%에 해당한다[표 4-30]. 민원봉사과에서 추진하는 경관관련예산의 회계별 예산액을 살펴보면, 슬레이트처리사업은 국비 및 도비를 지원받으며 그 외 행정업무와 빈집정비사업은 군 자체비용으로 충당하고 있다[표 4-31].

[표 4-30] 강진군 민원봉사과 경관관련예산 회계별 분석표

(천원, %)

구분	민원봉사과 예산(A)	농촌경관관련사업예산(B)	비율(B/A*100)
계	1,571,055	322,400	20.5
국비	393,520	142,800	36.3
도비	44,760	28,560	63.8
군비	1,132,775	151,040	13.3

주) 강진군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 강진군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

[표 4-31] 강진군 민원봉사과 경관관련 사업 예산 분석표

(천원, %)

민원봉사과 경관관련 세부사업명	예산액	국	도	군	비고
건축행정1(건축,농지인허가)	6,800			6,800	
건축행정2(빈집정비사업)	30,000			30,000	
슬레이트처리지원사업	285,600	142,800	28,560	114,240	
계	322,400	142,800	28,560	151,040	

주) 강진군, 2015년도 세출 예산 중 경관과 관련한 예산을 추려서 표로 제시함
출처 : 강진군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」을 바탕으로 연구자 작성

3. 소결

□ 조직

경관관련제도를 운용하는 중앙부처 및 기초지자체의 행정조직 운영현황을 조직도와 그 업무를 바탕으로 검토하였다.

농촌경관과 관련한 중앙행정기관으로는 대표적으로 국토교통부와 농림축산식품부가 있으며, 이들 기관을 지휘, 감독하고 주요 정책을 조정하는 국무총리 직속 농림국토해양정책관이 있다. 또한 경관법과 경관법 시행령 상에서 중앙부처간 업무협력이 필요한 사항으로 경관정책기본계획과 삶의 질 기본계획의 연계, 경관계획수립지침시 관련 중앙행정기관의 장과 공동고시, 그리고 경관위원회를 대신하여 중앙농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회가 대신하여 기능을 수행할 수 있도록 하고 있다. 중앙행정기관의 경관관련 조직간 연계가 전무한 것은 아니나 농림국토해양정책관의 역할이나 법령상 연계사항의 실행여부에 관해서는 구체적인 내용을 파악하는데 한계가 있었다.

기초지자체에 대해서는 행정적 위계와 위치, 인구, 토지이용현황과 같은 지자체 현황, 농촌경관관련제도의 운영현황, 조직도와 조직별 업무수행현황을 조사하였고, 실무자와의 면담을 실시하였다. 기초지자체의 조직운영 특성 및 한계점으로서 업무협력 체계가 미비하고 전문가가 부재하며 및 경관행정 상 운영의 어려움을 파악하였다.

현재 부서 간 업무협력은 지자체의 여건과 개인적인 친분 등에 좌지우지되고 있다. 지자체의 주요 시책을 담당한 조직이거나 지자체장의 직속 기관으로서 운영되는 조직이 아닌 경우에는 협력관계가 이루어지기 어려운 상황이다. 경관업무의 경우에는 사실상 대부분의 농촌 관련 사업에 관계되기 때문에 업무협력이 필수적이다. 따라서 농촌의 경관관리체계 개선을 위해서는 업무협력 방안에 대해 보다 구체적인 방안 마련이 필요하다.

강진군에서는 농촌지역에서 경관과 관련하여 시행되는 경관보전직접지불제, 일반농산어촌개발사업시 수립되는 경관형성계획, 자연경관심의 등에 대해 사업부서와 경관담당부서간의 업무협약이 이루어지고 있지 않다. 다만 광역지자체에서 위의 사업에 대해 도경관조례에 근거하여 사전경관협의등의 절차를 거치도록 하고 있어 기초지자체의 사업부서와 광역지자체의 경관부서간의 협력이 이루어지고 있다. 이는 기초지자체에 경관행정이 마련되기 이전에 도에서 경관업무를 도맡아 시행했던 결과라고 볼 수 있으나, 추후 기초

지자체의 경관행정역량이 강화될 경우에 도와 군의 경관관리 업무 체계를 마련해야 할 것으로 보인다.

경관관련 업무를 담당하는 담당자는 공간 및 경관과 관련한 전문적인 지식 및 판단이 필요하다. 그러나 현재 경관업무를 담당하는 담당자가 전문직으로서 채용되고 있는 경우는 많지 않다. 광역지자체 차원에서 도시디자인추진단과 같은 특별 조직을 구성하는 경우에 한해 채용되고 기초지자체 특히 농촌지역의 기초지자체는 관련업무 담당자가 경관업무를 담당하고 있다.

강진군은 경관업무를 전담하는 디자인 전문직 공무원을 채용하여 업무를 추진 중에 있으나 경관부서가 독립적으로 구성되어 있지 않아 업무 추진에 어려움이 있다. 기존에 부서가 맡고 있는 업무의 양이 적지 않아 새로이 경관과 관련한 업무를 추진할 경우 부서 내에서 업무의 양이 추가되게 되므로 부서에서는 이를 부담으로 여겨지기 때문이다. 이러한 경우 자치단체장 또는 부서장의 의지에 따라 경관업무 수행여부가 결정된다고 볼 수 있다. 따라서 전문가의 확보 및 경관행정 독립적인 운영이 가능할 수 있도록 하는 방안에 대해서 검토 할 필요가 있다.

□ 예산

농림축산식품부의 예산 중 농촌개발·복지증진 사업분야의 지출액은 2004년부터 2011년까지 지속적으로 증가해왔으며, 2013년도의 농림수산업분야 중 농촌개발분야의 투입재정이 절반을 넘어서는 등 농촌개발과 관련한 투자가 지속적으로 확대되고 있다. 또한 2015년도의 농식품부 전체 예산이 감소하였음에도 오히려 농촌지역개발 및 도농교류 활성화 프로그램 예산은 4.3% 증가하였고 농촌지역개발 프로그램에 전체 예산의 4.7%인 1조 2,160억원이 투입되었다. 이는 국토교통부의 경관관련 예산인 3,655억원의 약 3.3배이다.

기초지자체의 경관관련사업 예산을 충청남도 서천군, 전라남도 강진군을 대상으로 하여 검토하였다. 농촌경관 관련 제도를 운영하는 관련조직의 사업내용을 검토하고, 각 사업의 예산의 구성을 검토하였다. 서천군의 농촌경관관련 예산은 지역 전체 예산의 5.3%를 차지하며 이 중 지역발전회계가 36.1%로 가장 많은 비율을 차지하였다. 그 외에는 군비가 33.4%, 국비가 13.8%, 도비가 13%로 구성된다. 강진군의 농촌경관관련 예산은 지역 전체 예산의 3.6%이며 이 중 지역발전특별회계금이 49.7%로 절반 가까이 차지하며, 군비 또한 44.2%로 서천군에 비해 지자체 재정이 많이 투입되고 있다. 예산 자체의 비율

뿐만 아니라, 각 관련조직에서 수행하는 사업에 대한 회계구성을 살펴보았다. 특징적인 것은, 서천군의 건설과, 강진군의 안전건설과와 해양산림과는 지역발전특별회계의 지원비율이 큰 사업을 시행하며, 서천군의 농림과, 강진군의 친환경농업과에서는 지역발전특별회계의 지원이 거의는 사업을 시행하고 있다. 또한 서천군 도시건축과와 강진군 지역개발과는 모두 군비의 비율이 가장 높게 나타난다.

농식품부의 농촌지역에 대한 예산 투입이 확대됨에 따라 농촌지역 삶의 질과 농촌자원의 관리, 농촌경관의 향상에 중요한 전환점이 될 것이며, 이러한 흐름에 맞추어 보다 효과적으로 경관관리가 이루어질 필요가 있을 것이다.

제5장 해외 농촌 경관관리 관련 법제도 및 특성

1. 농촌 경관관리 정책 및 경관법에 근거한 계획적 관리: 일본
2. 농지 보전 및 경관자원 관리제도 기반의 농촌 경관관리: 미국
3. 농촌 보존을 근간으로 한 개발행위 규제 및 마을단위 사업지원: 독일
4. 해외사례 종합 및 국내 시사점

1. 농촌 경관관리 정책 및 경관법에 근거한 계획적 관리: 일본

1) 농촌 경관관리 관련 정책 동향⁹⁸⁾

일본은 2004년 「경관법」 제정 이전에 이미 지방자치단체에서 1960~70년대부터 자주조례에 근거해 독자적으로 경관시책을 추진해 왔다. 하지만 근거법이 없이 운영된 자주조례의 한계와 이로 인해 발생된 문제점을 개선하기 위해, 2000년대 들어 중앙정부 차원의 정책 방향을 설정하고 기본법을 제정하고자 하는 움직임이 일어나기 시작했다. 이에 2003년 국토교통성에서는 국가 차원의 경관정책 방향 설정을 위해 「아름다운 국가만들기 정책대강(美しい国づくり政策大綱)」을 발표하였다. 또한 같은 해 농림수산성에서는 농촌마을 경관관리를 위한 정책 방향을 제시하는 「아름다운 농촌마을 플랜21(美の里プラン21)」을 수립하였으며, 이에 근거해 다음 해인 2004년에는 「아름다운 농촌만들기 가이드라인(美の里づくりガイドライン)」을 마련하였다.

이후 2007년에는 농업농촌정비사업 시행 시에 참고할 수 있는 「농업농촌정비사업에 있어서의 경관고려 입문서(農業農村整備事業における景観配慮の手引き)」를 배포하였으며, 2008년에는 「농촌에 있어서의 경관고려 실무매뉴얼(農村における景観配慮の実務マニュアル)」을 발간하였다.

98) 国土交通省, “景観”, URL: <http://www.mlit.go.jp/toshi/townscape/> (검색날짜: 2015.06.15) 및 農林水産省 美の里づくり総合サイト, URL: <http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/binosato/> (검색날짜: 2015.06.20) 내용을 토대로 작성하였다.

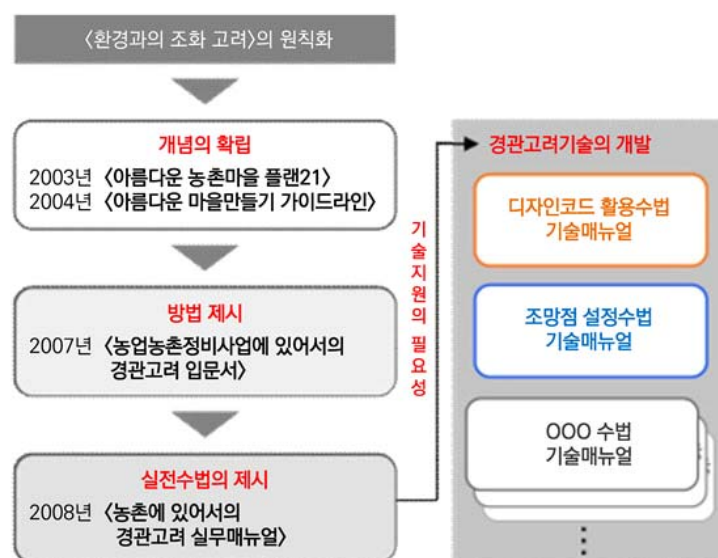
ル)」이라는 농촌 정비사업 추진에 실질적으로 운용할 수 있는 수단을 마련하였다.

[표 5-1] 일본의 농촌 경관관리 관련 정책

연도	정책	소관부처
2003	아름다운 국가만들기 정책대강 (美しい国づくり政策大綱)	국토교통성
2003	아름다운 농촌마을 플랜21 (美の里プラン21)	농림수산성
2004	아름다운 농촌만들기 가이드라인 (美の里づくりガイドライン)	농림수산성
2007	농업농촌정비사업에 있어서의 경관고려 입문서 (農業農村整備事業における景観配慮の手引き)	농림수산성
2008	농촌에 있어서의 경관고려 실무 매뉴얼 (農村における景観配慮の実務マニュアル)	농림수산성

출처: 상기의 조사내용을 토대로 작성

이와 같은 정책들은 단계별로 수립되었으며, 각각의 정책들이 상호연계되는 것이 특징이다. 즉, 초기 단계에 「아름다운 농촌마을 플랜21」과 「아름다운 농촌만들기 가이드라인」을 통해 농촌경관관리를 위한 개념을 확립하고 정책 방향을 설정하였으며, 이를 기반으로 「농업농촌정비사업에 있어서의 경관고려 입문서」에서는 농촌지역에서 시행되는 정비사업에 대한 구체적인 관리방침을 제시하였다. 또한 이러한 방침을 토대로 「농촌에 있어서의 경관고려 실무 매뉴얼」에서는 실무자들이 업무상 참고할 수 있는 수법들을 정리하여 제시하였다.⁹⁹⁾



[그림 5-1] 일본 농촌 경관관리 관련 정책 동향

출처: 農林水産省 農村振興局 整備部(2010, p.2)

99) 農林水産省 農村振興局 整備部(2010), 「農村における景観配慮の技術マニュアル」, 農林水産省, p.2.

□ 아름다운 국가만들기 정책대강(美しい国づくり政策大綱)

「아름다운 국가만들기 정책대강」에서는 국토 전역을 관리하기 위한 기본방향 및 15가지의 시책을 제시한다. 15가지의 구체적인 시책으로는 사업 시행 시 원칙적으로 경관형성 고려, 공공사업에 대한 경관평가시스템 확립, 분야별 경관형성가이드라인 책정, 경관에 관한 기본법제 제정, 녹지보전·녹화추진책 강화, 경관자원 데이터베이스 구축 등이 있다 [표 5-2 참조].¹⁰⁰⁾ 「아름다운 국가만들기 정책대강」은 일본 전 국토의 경관을 관리하기 위한 기본방침과 주요 시책을 제시하는데 의의를 가지지만, 농촌경관을 관리하기 위한 구체적인 방안을 제시하고 있지는 않다.

[표 5-2] 일본 「아름다운 국가만들기 정책대강」의 구성 및 주요 내용

구성	주요 내용
1. 현황 인식과 과제	(1) 우리나라 경관 및 풍경 현황 (2) 지금까지의 조치 (3) 경관형성 조치에 대처하는 자세
2. 아름다운 국가만들기를 위한 기본방향	(1) 조치의 기본자세 (2) 지역별 현황에 대응하는 조치의 기본방향 (3) 각 주체의 역할과 연계 (4) 각 주체의 조치의 전제가 되는 조건 정비
3. 아름다운 국가만들기를 위한 시책전개	〈 15가지 시책 〉 (1) 사업에 있어서의 경관형성의 원칙화 (2) 공공사업에 있어서의 경관평가시스템 확립 (3) 분야별 경관형성가이드라인 책정 등 (4) 경관에 관한 기본법제의 제정 (5) 녹지보전, 녹화추진책의 강화 (6) 수변·해변 공간의 보전·재생·창출 (7) 옥외광고물제도의 강화 등 (8) 전선류 지중화의 추진 (9) 지역주민, NPO에 의한 공공시설관리의 제도적 장치 검토 (10) 다양한 담당자의 육성 및 참여 추진 (11) 시장기능의 활용에 의한 양질의 주택 등의 정비 촉진 (12) 지역경관의 점검 촉진 (13) 보전해야 하는 경관자원 데이터베이스 구축 (14) 각 주체의 조치에 도움이 되는 정보의 수립·축적 및 제공·공개 (15) 기술개발

출처: 국토교통省(2003), 「美しい国づくり政策大綱」, pp.2~15.

100) 국토교통省(2003), 「美しい国づくり政策大綱」, 국토교통省, pp.10~15.

□ 아름다운 농촌마을 플랜21(美の里プラン21)

농촌 경관에 관한 각종 정책은 농림수산성에서 수립하며, 「아름다운 농촌마을 플랜 21」은 아름다운 농촌마을 만들기를 위한 시책의 기본적 시점을 정하고 시책의 전개방향을 제시하기 위한 정책계획이다. 이 계획에서는 기본적으로 우수한 농촌 경관을 보전하도록 명시하고 있으며, 정비사업 등을 시행할 때 경관을 고려한 설계기준의 운용, 경관에 관한 전문가회의 실시 등을 하도록 하고 있다.¹⁰¹⁾

[표 5-3] 일본 「아름다운 농촌마을 플랜21」의 구성 및 주요 내용

구성	주요 내용	
1. 목표	활력있는 농산어촌의 지속적 발전과 지역의 개성을 중시한 매력적 농산어촌만들기	
2. 기본적 시점	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 생산, 생활의 양면에 있어서의 공간적 조화 ◦ 건전하고 풍부한 자연환경과 경관의 보전 ◦ 지역의 생업과 전통문화를 토대로 한 지역사회의 유지 ◦ 농산어촌의 매력을 살리는 도시와의 교류 전개 	
3. 발전방향	◦ 경관고려의 원칙화	<ul style="list-style-type: none"> - 사업계획과 계획·설계기준 등에 경관배려를 명기 - 경관사업평가의 도입 - 경관에 관한 전문가회의의 설치 등
	◦ 구체적인 목표에 따른 추진	<ul style="list-style-type: none"> - 개성있는 매력적인 마을만들기에 대한 모델 창조 : 2008년까지 130개 지구 - NPO 등에 의한 삼림 정비를 위한 협정제도, 보안림의 사업 시행 등 - 조장(藻場)·간석(干潟) 조성 : 2006년까지 5,000ha 등
	◦ 농산어촌경관의 총점검 및 보전활동의 실시	<ul style="list-style-type: none"> - 지역주민이 스스로 점검하기 위한 가이드라인 작성 - NPO 등과의 지역 점검체제 정비 - 경관하이라인 개설 등
	◦ 법적 규제의 검증·명확화·재검토	<ul style="list-style-type: none"> - 농지전용의 실태 검증과 처방책 작성 - 시정촌 조례를 활용한 새로운 농지보전의 틀 보급 - 농촌경관을 고려한 토지이용조정의 검토 등
	◦ 관계자의 인식 개혁 및 양성	<ul style="list-style-type: none"> - 심포지엄, 캠페인 활동의 실시 - 농산어촌 경관보전 강화 기간의 설치 등
	◦ 정보의 수집 및 발신, 기술개발	<ul style="list-style-type: none"> - 경관 DB화, 정보발신 및 경관시뮬레이션 등을 활용한 농산어촌만들기수법의 개발 등

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. (농림수산성 내부자료)

101) 農林水産省(2003), 「水とみどりの「美の里」プラン21の概要」, 農林水産省, p.1. (농림수산성 내부자료)

□ 아름다운 농촌만들기 가이드라인(美の里づくりガイドライン)

「아름다운 농촌만들기 가이드라인」은 「아름다운 농촌마을 플랜21」과 연계하여 농산어촌경관 만들기를 위한 구체적 방침을 제시한다. 가이드라인에서는 농산어촌의 전통을 계승하기 위해 농산어촌업을 지속적으로 유지하고 자연환경을 보전하며 전통문화를 유지·계승하도록 기본방향을 설정하고 있다.¹⁰²⁾ 또한 농산어촌과 도시의 교류를 촉진시키고 공간적으로 조화되도록 하며, 이를 추진하는데 있어 주민들이 참여하도록 하는 내용을 포함한다.¹⁰³⁾

[표 5-4] 일본 아름다운 농촌만들기 가이드라인의 구성 및 주요 내용

구성	주요 내용
1. 아름다운 농산어촌 만들기의 기본이념	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농산어촌의 아름다움 ◦ 농산어촌의 아름다움과 매력만들기 ◦ 농산어촌 전통의 미래로의 계승
2. 활력있는 농산어촌업이 유지되는 농산어촌	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 아름다운 농산어촌을 만드는 농산어업 ◦ 아름다운 농산어촌경관을 유지하는 적절한 농지·삼림의 활용·창조·관리
3. 건전하고 풍요로운 자연환경의 보전	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농산어촌의 경관을 특징짓는 지역의 자연 ◦ 농산어촌의 2차적 자연과 가까운 생물 ◦ 농산어촌의 풍요로운 2차적 자연의 유지, 재생, 증진
4. 「전통문화」가 살아 숨쉬는 지역사회의 유지·계승	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역성을 창조하는 「전통문화」 ◦ 「전통문화」의 역할과 담당자, 그리고 의미 ◦ 「전통문화」의 보전·재생·창조
5. 농산어촌의 매력을 살리는 도시와의 교류	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국민의 공통재산으로서의 농산어촌경관 ◦ 농산어촌의 매력을 살리는 도시와의 교류 전개
6. 농산어촌의 공간적인 조화를 향하여	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농산어촌에 있어서의 공간 조화 ◦ 거시적 공간조화방침 ◦ 미시적 공간조화방침 ◦ 거시와 미시를 결정하는 공간조화방침 ◦ 조화로운 공간을 지향하기 위해서
7. 주민참여에 의한 아름다운 농산어촌만들기의 실현	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 환경에 대한 공통인식과 근접한 환경으로부터의 실현 ◦ 주민참여활동 프로세스의 중요성

출처: 農林水産省(2004), 「美の里づくりガイドライン」, p.3.

102) 農林水産省(2004), 「美の里づくりガイドライン」, 農林水産省, pp.20~89.

103) Ibid., pp.90~163.

□ 농업농촌정비사업에 있어서의 경관고려 입문서(農業農村整備事業における景観配慮の手引き)

「농업농촌정비사업에 있어서의 경관고려 입문서」에서는 농업농촌정비사업 시행 시 고려해야 할 사항들을 제시하고 있다. 이 매뉴얼에서는 농업농촌정비사업 추진의 기본방향과 함께 조사단계, 계획단계, 설계·시공 및 유지관리 단계 등 업무프로세스 상의 단계별 경관 고려사항을 제시한다.¹⁰⁴⁾

조사단계에서는 경관 특성을 파악하기 위한 기초조사 및 상세조사의 필요성을 언급하고 구체적인 조사방법을 제시한다.¹⁰⁵⁾ 계획단계에서는 기본구상 및 경관배려계획에 대한 수립지침을 제시하는데, 기본구상에서는 경관보전 목표, 경관고려 방향, 기본구상 종합 등을 포함하도록 하고, 경관배려계획에서는 계획의 범위 및 조망점 설정, 경관영향 검토, 경관배려방침 검토, 경관배려계획 종합 등의 내용을 제시하도록 한다.¹⁰⁶⁾ 마지막으로 설계·시공 및 유지관리 단계에서는 경관설계안 작성방법 및 시공 및 유지관리 방안을 마련하도록 하고 있다.¹⁰⁷⁾

[표 5-5] 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

104) 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」, pp.44~107.

105) Ibid., pp.44~57.

106) Ibid., pp.59~80.

107) Ibid., pp.82~83.

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.

□ 농촌에 있어서 경관고려 실무매뉴얼(農村における景観配慮の実務マニュアル)

「농촌에 있어서의 경관고려 실무매뉴얼」은 농촌, 농업 관련 정비사업에 대한 기본적인 방향과 사업 실무담당자가 참고해야 할 사항들을 제시하고 있다. 본 매뉴얼에서는 농촌 경관을 관리하기 위해 다음의 10단계의 프로세스별 고려사항을 제시하고 있으며, 지역별로 이미 ‘경관만들기 테마’를 가지고 있을 경우에는 6단계부터 추진하도록 한다.¹⁰⁸⁾

[표 5-6] 「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.

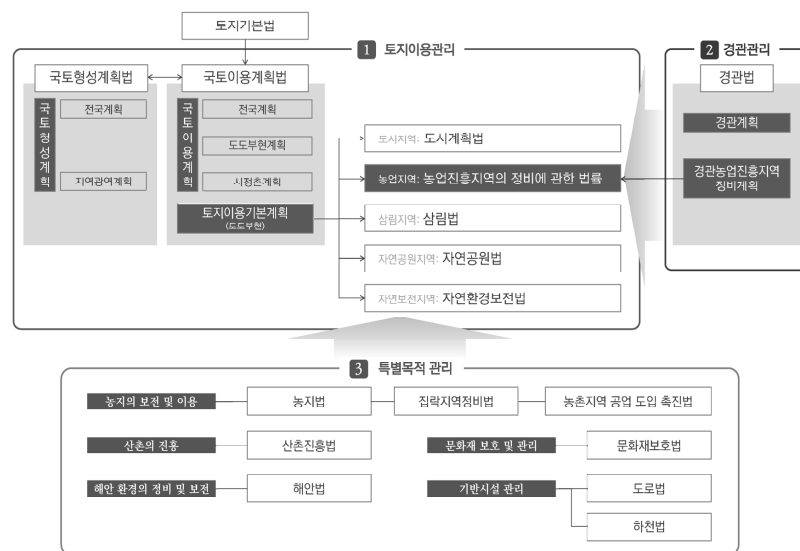
108) 農林水産省(2008), 「農村における景観配慮の実務マニュアル」, 農林水産省, p.5.

2) 농촌경관 관련 법제도 현황

□ 국토관리 관련 법제도의 개괄¹⁰⁹⁾

일본은 우리나라와 같은 용도지역제를 기반으로 다양한 국토 관리 관련 제도를 중첩하여 운용하는 대표적인 국가이다. 일본의 국토관리체계를 관리 목적에 따라 크게 ①토지이용관리, ②경관관리, ③특정목적관리로 구분하여 살펴보았다.

첫 번째 유형인 토지이용관리와 관련된 법령으로는 전 국토 차원의 토지이용방침에 대해 규정하는 「토지기본법」, 「국토이용계획법」과 「국토형성계획법」, 그리고 용도지역별 관리를 위한 법이 있다. 용도지역별 토지이용규제에 대해 규정하는 법제도는 「도시계획법」, 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」, 「삼림법」, 「자연공원법」, 「자연환경보전법」 등이 있다. 두 번째 유형인 경관관리 관련 법령으로는 「경관법」이 있다. 세 번째 유형인 특정목적관리 관련 법령은 토지이용에 관한 특정 목적을 도모하기 위해 운용하는 것으로 그 목적에 따라, 농지의 보전 및 이용에 대한 규정하는 「농지법」, 「집락지역정비법」 및 「농촌지역 공업 도입 촉진법」, 산촌의 진흥을 위한 「산촌진흥법」, 해안 환경 정비 및 보전을 위한 「해안법」, 문화재 보호 및 관리를 위한 「문화재 보호법」, 기반시설 관리를 위한 「도로법」, 「하천법」 등이 있다.



[그림 5-2] 일본 국토관리 관련 법제도

출처: e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.06.20) 내 관련 법령 정리

109) e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.06.20) 내 관련 법령을 정리하였다.

□ 토지이용관리 관련 제도¹¹⁰⁾

일본은 국토관리의 기본방침을 제시하는 「토지기본법」을 토대로 토지이용관리를 위한 두 단계의 법체계를 가지고 있다. 1단계의 토지이용관리제도로는 국토의 토지이용 및 관리를 위한 계획제도를 제시하는 「국토이용계획법」과 「국토형성계획법」이 있다. 다음으로, 2단계의 토지이용관리제도로는 「국토이용계획법」에서 제시하는 5가지 용도지역별로 규정되는 법령들이 해당되며, 도시지역에 대한 「도시계획법」, 농업지역에 대한 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」, 산림지역에 대한 「산림법」, 자연공원지역에 대한 「자연공원법」, 자연환경보전지역에 대한 「자연환경보전법」 등이 있다.

구체적으로, 「도시계획법」에는 도시계획, 도시계획에 따른 규제, 도시계획사업, 사회자본정비심의회 등에 관해 규정하고 있으며, 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에는 농업진흥지역 정비계획과 그에 따른 각 종 토지이용규제(토지이용에 대한 권고, 개발행위 제한, 농지 등의 전용 제한 등)에 관한 사항을 포함하고 있다. 또한 「산림법」에는 산림계획, 보안시설 설치 및 관리, 토지이용규제 및 산림심의회 등에 관한 규정, 「자연공원법」에는 공원계획, 공원사업 등에 관한 규정, 「자연환경보전법」에는 자연환경보전을 위한 토지이용 규제, 생태계유지회복사업 등에 관한 규정을 포함하고 있다.

[표 5-7] 일본 토지이용관리 관련 법제도

	토지이용관리	관련 법령	법령 구조
1	국토관리의 기본방침 제시	「토지기본법」	제1장 총칙 제2장 토지에 관한 기본적 시책 제3장 국토심의회의 조사심의 등
2	국토의 토지이용 및 관리를 위한 계획제도 제시	「국토이용계획법」	제1장 총칙 제2장 국토이용계획 제3장 토지이용기본계획 등 제4장 토지에 관한 권리 이전 등의 허가 제5장 토지에 관한 권리 이전 등의 신고 제6장 유희토지에 관한 조치 제7장 심의회 등 및 토지이용심사회 제8장 잡칙 제9장 벌칙
		「국토형성계획법」	제1장 총칙 제2장 국토심의회의 조사심의 등 제3장 국토형성계획의 책정 제4장 국토형성계획의 실시 제5장 보칙

110) e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.06.20) 내 관련 법령을 정리하였다.

	토지이용관리	관련 법령	법령 구조
3	용도지역별 토지이용 관련 계획·규제· 사업제도 제시	도시 지역	제1장 총칙 제2장 도시계획 제1절 도시계획의 내용 제2절 도시계획의 결정 및 변경 제3장 도시계획 제한 등 제1절 개발행위 등의 규제 제1절의2 시가지개발사업 등 예정구역의 구역 내 건축 등의 규제 제2절 도시계획시설 등의 구역 내 건축 등의 규제 제3절 풍치지구 내 건축 등의 규제 제4절 지구계획 등의 구역 내 건축 등의 규제 제5절 유휴토지전환이용촉진지구 내 토지이용에 관 한 조치 등 제4장 도시계획사업 제1절 도시계획사업의 인가 등 제2절 도시계획사업의 시행 제5장 사회자본정비심의회의 조사심의 등 및 도도부현 도시계획심의회 등 제6장 잡칙 제7장 벌칙
		농업 지역	제1장 총칙 제1장의2 농용지 등의 확보 등에 관한 기본방침 제2장 농업진흥지역정비 기본방침 제3장 농업진흥지역의 지정 등 제4장 농업진흥지역정비계획 제5장 토지이용에 관한 조치 제6장 잡칙 제7장 벌칙
		삼림 지역	제1장 총칙 제2장 삼림계획 등 제1절 시정촌 등에 의한 삼림정비 추진 제2절 삼림정비협정의 체계 촉진 제2절의2 공익적 기능 유지증진협정 제3절 삼림경영계획 제4절 보칙 제3장 보안시설 제1절 보안림 제2절 보안시설지구 제4장 토지의 사용 제5장 도도부현 삼림심의회 제6장 삭제 제7장 잡칙 제8장 벌칙
		자연 공원 지역	제1장 총칙 제2장 국립공원 및 국정공원 제1절 지정 제2절 공원계획 제3절 공원사업 제4절 보호 및 이용 제5절 생태계 유지회복사업 제6절 풍경지 보호협정 제7절 공원관리단체 제8절 비용 제9절 잡칙 제3장 도도부현립 자연공원 제4장 벌칙

토지이용관리		관련 법령	법령 구조
	자연 보전 지역	「자연환경보전법」	제1장 총칙 제2장 자연환경보전 기본방침 제3장 원생자연환경보전지역 제1절 지정 등 제2절 보전 제4장 자연환경보전지역 제1절 지정 등 제2절 보전 제3절 생태계 유지회복사업 제4절 잡칙 제5장 잡칙 제6장 도도부현 자연환경보전지역 및 도도부현에서의 자연환경 보전에 관한 심의회 및 그 외 합의제 기관

출처: e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.06.20) 내 관련 법령 정리

- * 「국토이용계획법(제9조)」에서는 5가지 용도지역을 다음과 같이 정의하고 있음
- 도시지역: 일체의 도시로서 종합적으로 개발 정비·보전할 필요가 있는 지역
 - 농업지역: 농용지로서 이용해야 하는 토지가 있고, 종합적으로 농업의 진흥을 도모할 필요가 있는 지역
 - 산림지역: 산림 토지로서 이용해야 할 토지가 있고, 산림의 진흥 또는 산림의 제기능의 유자증진을 도모할 필요가 있는 지역
 - 자연공원지역: 수려한 자연 풍경지의 보호 및 이용을 증진할 필요가 있는 지역
 - 자연보전지역: 양호한 자연환경을 형성하고 있는 지역으로, 그 지역의 자연환경 보전을 도모할 필요가 있는 지역

□ 경관관리 관련 제도¹¹¹⁾

일본의 국토 경관관리는 기본적으로 「경관법」에 근거해 시행되고 있다. 「경관법」 내에는 국토경관 관리를 위한 계획, 규제, 협정 등의 제도를 포함하고 있다.

첫째, 계획제도로는 경관계획과 경관농업진흥지역 정비계획이 있다. 경관계획은 지방자치단체별로 설정하는 경관계획구역에 대한 경관의 보전·형성·관리를 위한 계획이다. 다음으로 경관농업진흥지역 정비계획은 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 근거해 지정되는 농업진흥지역 내 농촌 경관을 관리할 필요한 구역에 대한 경관계획이다.

「농업진흥지역 정비에 관한 법률」 제6조(농업진흥지역의 지정)

1. 도도부현지사는 농업진흥지역정비 기본방침에 근거해, 일정지역을 농업진흥지역으로 지정한다.

※ 농업진흥지역정비 기본방침의 내용 (농업진흥지역 정비에 관한 법률 제4조 제2항)

1. 확보해야 하는 농용지등의 목표 면적 및 기타 농용지등의 확보에 관한 사항

※ 「농업진흥지역 정비에 관한 법률」 제3조(정의)에 의해 ‘농용지등’은 다음의 토지를 말한다.

1. 경작의 목적 또는 주로 경작 혹은 양축의 업무를 위해 채초 또는 가축의 방목의 목적으로 제공되는 토지 (이하 농용지라 한다)
2. 목축(木竹)의 생육에 제공되거나 경작 또는 양축 업무를 위한 채초 또는 가축의 방목의 목적으로 제공되는 토지 (농지는 제외한다)
3. 제1항의 농용지 또는 제2항에 해당하는 토지의 보전 또는 이용 상 필요한 시설용으로 제공

111) e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> 내 관련 법령을 정리하였다.

<p>되는 토지</p> <p>4. 경작 또는 양축의 업무를 위해 필요한 농업용시설(제3항의 시설 제외)로 농림수산성령에서 정하는 용도로 제공되는 토지</p>	
<p>2. 농업진흥지역으로서 지정하는 것에 상응하는 지역의 위치 및 규모에 관한 사항</p> <p>3. 농업진흥지역에 관한 다음의 사항</p> <p>① 농업생산 기반의 정비 및 개발</p> <p>② 농용지등의 보전</p> <p>③ 농업경영의 규모의 확대 및 농용지등 또는 농용지등으로 하는 것이 적당한 토지의 농업 상의 효율적·종합적 이용의 촉진</p> <p>④ 농업의 근대화를 위한 시설의 정비</p> <p>⑤ 농업에 종사하는 사람을 육성·확보를 위한 시설의 정비</p> <p>⑥ 농업종사자의 전정적 취업의 촉진</p> <p>⑦ 농업구조의 개선을 도모하는 것을 목적으로 주로 농업종사자의 양호한 생활환경을 확보하기 위한 시설의 정비</p>	
출처: e-GOV 홈페이지, http://law.e-gov.go.jp	
<p>2. 농업진흥지역의 지정은 그 자연적·경제적·사회적 조건을 고려해 일체로서 농업의 진흥을 도모하는 것이 바람직하다고 인정되는 지역으로, 다음의 요건 모두를 충족해야 한다.</p> <p>① 지역 내에 있는 토지의 자연적 조건 및 이용 동향으로부터 본 농용지등으로서 이용해야 하는 상당 규모의 토지가 있는 경우</p> <p>② 지역의 농업취업인구 및 농업경영에 관한 기본적 조건의 현황과 장래 전망에 비추어, 그 지역 내 농업 생산성 향상과 농업경영의 근대화가 될 것이 확실히 되는 경우</p> <p>③ 국토자원의 합리적인 이용의 관점에서 봤을 때, 그 지역 내에 있는 토지의 농업 상의 이용 고도화를 도모하는 것이 바람직하다고 인정되는 경우</p> <p>3. 농업진흥지역은 도시계획법 제7조제1항의 시가화지역으로 인정되는 구역에서, 동법 제23조 제1항의 규정에 의한 협의가 있었던 지역에 대해서는 지정해서는 안 된다.</p> <p>4. 도도부현지사는 농업진흥지역을 지정하려고 할 때는 관계 시정촌과 협의해야 한다.</p> <p>5. 농업진흥지역의 지정은 농림수산성령에서 정하는 바에 따라 공고해야 한다.</p> <p>6. 도도부현지사는 농업진흥지역을 지정했을 때는 농림수산성령에서 정하는 바에 따라 지체하지 않고, 이를 농림수산대사에게 보고해야 한다.</p>	

출처: e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.06.20)

둘째, 규제제도에는 경관계획에 따른 행위 규제, 경관지구·준경관지구 내 규제, 경관 중요건조물·경관중요수목·경관중요공공시설의 관리 규정 등이 있다. 먼저, 「경관법(제16조~제18조)」에 근거해 수립되는 경관계획 상에서 건축물 및 공작물 등의 건설 행위를 규제하는 지침을 제시할 수 있으며 이에 따라 행위 제한이 가능하다. 즉, 경관계획구역 내에서 건축물 또는 공작물의 신축, 증축, 개축, 외관 변경 등의 행위를 하는 자는 행위의 종류, 장소, 설계 또는 시행 방법, 착수일 등을 신고해야 하며, 이에 대해 경관행정단체장은 경관계획과 부합하는지를 검토하고 결과에 따라 조치사항을 권할 수 있고, 그에 따라 설계변경 등을 명령하거나 행위 착수를 제한할 수 있다.¹¹²⁾

112) e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.06.20) 내 「景観法」 第十六条(届出及び勧告等), 第十七条(変更命令等), 第十八条(行為の着手の制限) 내용을 정리하였다.

다음으로 경관지구·준경관지구·지구계획구역 내에서는 건축물의 형태·의장 제한, 공작물 등의 제한하고 위반 건축물 등에 대해서는 시정조치를 명령할 수 있다.¹¹³⁾ 마지막으로, 「경관법」에서는 경관중요건조물(법 제19조~제27조)·경관중요수목(법 제28조~제35조)·경관중요공공시설(법 제47조~제54조)을 지정하고 관리하는 규정을 포함하고 있다.

셋째, 협정제도로는 경관협정이 있다. 경관협정은 경관계획구역 내의 일단의 토지에 대한 소유자 및 임차인은 일정구역 내의 양호한 경관을 형성하기 위한 협정을 체결할 수 있도록 제도이다.¹¹⁴⁾

[표 5-8] 일본 경관 관련 법제도

경관관리	관련 법령	법령 구조
국토 경관관리	「경관법」	제1장 총칙 제2장 경관계획 및 이를 토대로 한 조치 제1절 경관계획의 책정 등 제2절 행위 규제 등 제3절 경관중요건조물 등 제1관 경관중요건조물의 지정 등 제2관 경관중요수목의 지정 등 제3관 관리협정 제4관 잡칙 제4절 경관중요공공시설의 정비 등 제5절 경관농업진흥지역정비계획 등 제6절 자연공원법의 특례 제3장 경관지구 등 제1절 경관지구 제1관 경관지구에 관한 도시계획 제2관 건축물의 형태의장의 제한 제3관 공작물 등의 제한 제2절 준경관지구 제3절 지구계획 등의 구역 내 건축물 등의 형태의장의 제한 제4절 잡칙 제4장 경관협정 제5장 경관정비기구 제6장 잡칙 제7장 벌칙

출처: e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.06.20) 내 「景観法」 내용 정리

□ 특정목적관리 관련 제도¹¹⁵⁾

일본에서는 지역 또는 관리목적에 따라 다양한 관리제도가 운용되고 있다. 먼저, 농지의 보전과 이용에 관한 법령으로는 「농지법」, 「집락지역정비법」, 「농촌지역 공업 도입

113) e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.06.20) 내 「景観法」 第三章 景観地区等の 내용 정리.

114) e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.06.20) 내 「景観法」 第四章 景観協定の 내용 정리.

115) e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.06.20) 내 관련 법령 정리.

촉진법」 등이 있다. 「농지법」에서는 농업생산 기반의 농지 보전, 농지 외의 이용 규제, 농지 이용관계의 조정, 농지의 농업 상의 이용 촉진 등을 위한 규정을 명시하고 있다. 다음으로 「집락지역정비법」에서는 양호한 영농조건 및 주거환경을 확보하기 위해 필요한 집락지역을 생산환경과 도시환경이 조화되도록 계획적으로 정비하기 위한 규정(집락지역정비 기본방침, 집락지구계획, 집락농업진흥지역정비계획 등)을 두고 있다.¹¹⁶⁾ 또한 「농촌지역 공업 도입 촉진법」에는 농촌지역에 공업 등을 적극적·계획적으로 도입하기 위해 공업 등에의 취업을 촉진하고 농업구조를 개선하기 위한 규정(농촌지역 공업 도입 기본방침, 농촌지역 공업 도입 기본계획, 농촌지역 공업 도입 실시계획 등)을 담고 있다.¹¹⁷⁾

[표 5-9] 농지의 보전 및 이용 관련 법제도

구분	관련 법령	법령 구조
농지의 보전 및 이용	「농지법」	제1장 총칙 제2장 권리이동 및 전용의 제한 등 제3장 이용관계의 조정 등 제4장 유휴농지에 관한 조치 제5장 잡척 제6장 벌칙 부칙
	「집락지역정비법」	제1장 총칙 제2장 집락지역정비 기본방침 제3장 집락지구계획 제4장 집락농업진흥지역정비계획 등 제5장 잡척 제6장 벌칙 부칙
	「농촌지역 공업 도입 촉진법」	- 농촌지역 공업 도입 기본방침 - 농촌지역 공업 도입 기본계획 - 농촌지역 공업 도입 실시계획

출처: e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.06.25)내 관련 법령 정리

그 외에도 산촌 진흥에 관해 규정하는 「산촌진흥법」, 해안 환경의 정비 및 보전에 관한 법령인 「해안법」, 문화재 보호 및 관리에 관한 법령인 「문화재보호법」, 기반시설 관리를 위한 법령인 「도로법」, 「하천법」 등이 운용되고 있다.

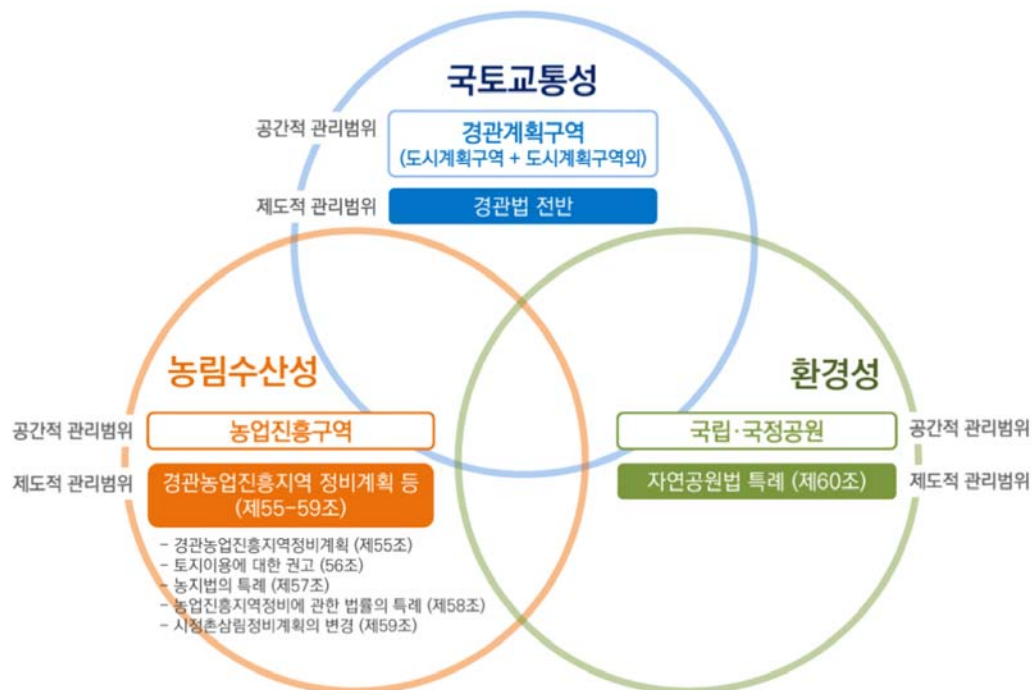
116) 「集落地域整備法」第一条(目的)

117) 「農村地域工業等導入促進法」第一条(目的), 第三条(農村地域工業等導入基本方針), 第四条(農村地域工業等導入基本計画), 第五条(農村地域工業等導入実施計画)

3) 경관법에 근거한 경관농업진흥지역 정비계획 제도

① 경관농업진흥지역 정비계획 제도의 개요

일본의 경관관리 관련 제도는 기본적으로 「경관법」에 근거해 운용된다. 일본 「경관법」의 운용상의 특징은 국토교통성, 농림수산업성, 환경성 등 3개 부처에서 공동으로 담당하여 관리한다는 점이다.¹¹⁸⁾ 국토교통성은 경관계획구역(도시계획구역 내 및 도시계획구역 외), 농림수산업성은 농업진흥지역 내 경관농업진흥지역 정비계획구역, 환경성은 국립·국정공원 등 자연공원을 중심으로 관리함으로써 역할분담을 하며 긴밀히 연계·운용하고 있다.¹¹⁹⁾ 이 중에서 경관농업진흥지역 정비계획 제도는 농림수산업성에서 담당하는 농촌 경관관리를 위한 제도이다.



[그림 5-3] 「경관법」 운용주체별 역할 분담

출처: 국토교통성·농림수산업성·환경성(2014, p.3) 및
e-GOV 홈페이지, <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.07.10) 내 관련 법령

118) 국토교통성·농림수산업성·환경성(2014), 「景観法運用指針」, p.3.

119) 平野勝也(2007), “景観法の可能性-創る景観と軽やかな運用”, 「景観・デザイン研究講演集」, 第3巻, 土木学会, pp.142~146.



[그림 5-4] 일본 「경관법」의 대상지역
출처: 国土交通省 都市・地域整備局 都市計画課(2005, p.6)

② 경관농업진흥지역 정비계획 제도의 특성

□ 경관농업진흥지역 정비계획의 법적 근거

일본은 「국토이용계획법(제9조)」에 근거해 토지이용기본계획 상 ‘농업지역’에 해당되는 지역 중에서 「농업진흥지역 정비에 관한 법률(제6조 제1항)」에 의해 자연적·경제적·사회적 조건을 고려해 일체적으로 농업의 진흥을 도모할 필요가 있는 지역에 대해 ‘농업진흥지역’을 지정하고 있다.¹²⁰⁾ 또한 「경관법(제55조)」에 근거해 경관계획구역 내 농업진흥지역 중에서 농업진흥지역정비계획을 달성하기 위해 경관과 조화되는 양호한 영농조건을 확보하기 위해, 그 지역의 특성에 맞는 농용지 및 농업용 시설 등을 일체적으로 정비할 필요가 있다고 인정되는 경우에 ‘경관농업진흥지역 정비계획’을 수립할 수 있다.¹²¹⁾

120) e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.07.10) 내 「国土利用計画法」 第九条(土地利用基本計画), 「農業振興地域の整備に関する法律」 第六条(農業振興地域の指定)

121) e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.07.10) 내 「景観法」 第五十五条

□ 경관농업진흥지역 정비계획의 내용

「경관법」에서 규정하고 있는 경관농업진흥지역정비계획의 내용은 1)경관농업진흥지역정비계획의 구역 지정, 2)구역 내 경관과 조화되는 토지의 농업상의 이용에 관한 사항, 3)구역 내 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」의 제8조 제2항의 제1호, 제2호의2 및 제4호에 관한 사항을 포함한다[표 5-10 참조].¹²²⁾

[표 5-10] 농업진흥지역의 정비에 관한 법률과 연계된 경관농업진흥지역정비계획 내용

조항	조문
농업진흥지역의 정비에 관한 법률 제8조 제2항 제1호	- 농용지 등으로써 이용해야 하는 토지의 구역(이하 농용지역이라 한다) 및 그 구역 내에 있는 토지의 농업상의 용도구분
농업진흥지역의 정비에 관한 법률 제8조 제2항 제2호2	- 농용지 등의 보전에 관한 사항
농업진흥지역의 정비에 관한 법률 제8조 제2항 제4호	- 농업의 근대화를 위한 시설의 정비에 관한 사항

출처: e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.07.10) 내 「農業振興地域の整備に関する法律」 第八条(市町村の定める農業振興地域整備計画)

경관농업진흥지역정비계획구역은 경관계획과 경관농업진흥지역정비계획으로 관리된다. 먼저, 경관농업진흥지역정비계획에서는 ‘경관을 고려한 농업용시설의 정비’, ‘경관농작물의 공동재배’, ‘계단식 논의 보전’, ‘경작포기지 해결’, ‘역사문화를 형성하는 토지개량시설의 보전’, ‘특정 수목의 보전’ 등에 관한 내용을 포함한다. 그 외에 집락 건축행위의 규제, 경관중요수목의 보전, 경관중요건조물의 보전 등은 경관계획에 의해 관리된다.¹²³⁾

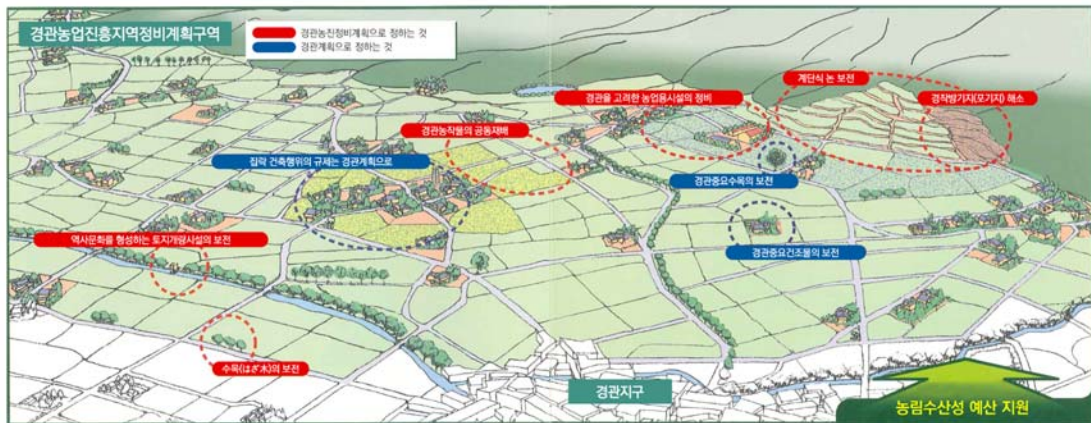
[표 5-11] 경관농업진흥지역정비계획구역 내에서의 관리 내용

경관농업진흥지역정비계획구역을 관리하기 위한 계획	계획에 따른 관리내용
경관농업진흥지역정비계획	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 경관을 고려한 농업용시설의 정비 ◦ 경관농작물의 공동재배 ◦ 계단식 논의 보전 ◦ 경작포기지 해결 ◦ 역사문화를 형성하는 토지개량시설의 보전 ◦ 특정 수목의 보전
경관계획	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 집락 건축행위의 규제 ◦ 경관중요수목의 보전 ◦ 경관중요건조물의 보전

출처: 農林水産省 農村振興局 企画部地域計画官(2006), 「農の美-景観農業振興地域整備計画の策定に向けて」, pp.5~6.

122) e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.07.10) 내 「景観法」 第五十五条

123) 農林水産省 農村振興局 企画部地域計画官(2006), 「農の美-景観農業振興地域整備計画の策定に向けて」, 農林水産省, pp.5~6.



[그림 5-5] 경관농업진흥지역정비계획구역도
출처: 農林水産省 農村振興局 企画部地域計画官(2006, pp.5~6)

□ 경관농업진흥지역 정비계획 수립 시의 고려사항

경관농업진흥지역 정비계획은 경관계획 및 농업진흥지역 정비계획에 부합되어야 하며, 그 외에도 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」 제4조 제3항에 관한 계획, 구역 내 자연적·경제적·사회적 조건들 등을 고려하도록 규정하고 있다.¹²⁴⁾

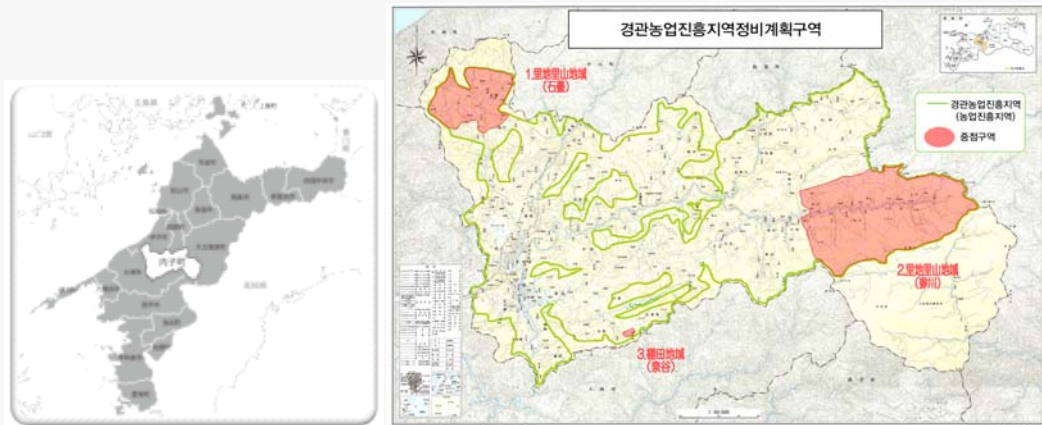
□ 경관농업진흥지역 정비계획 사례: 우치코정 경관농업진흥지역 정비계획¹²⁵⁾

우치코정(内子町)은 에히메현(愛媛県) 중심부에 위치하는 마을이다. 우치코정은 총 면적 299.50km²¹²⁶⁾이며, 17,680명의 인구(2015년 4월 기준)¹²⁷⁾가 거주하는 마을이다. 우치코정은 경관농업진흥지역 중에서 3개의 중점구역(이시다다미지구, 산카와지구, 이즈미타니지구)을 설정하고 각각의 중점구역에 대한 계획을 수립하고 있다.

우치코정 경관농업진흥지역정비계획은 6가지 항목으로 구성된다. 첫 번째는 경관농업진흥지역계획의 구역 지정에 관한 사항이다. 구역 지정에서는 계획구역의 위치, 면적 및 개괄적 현황이 포함된다. 두 번째 항목은 경관과 조화되는 토지의 농업상의 이용에 관한 사항으로, 구역 내 경관적 특성, 지향하는 농촌경관상(農村景觀像), 경관과 조화되도록 하는 영농방침 등을 계획한다. 세 번째 항목은 농업생산의 기반

124) e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.07.10) 내 「景観法」 第五十五条

정비 및 개발에 관한 사항으로, 경관을 고려한 농업생산기반의 개선 및 정비개발 방침을 제시한다. 그 외에 네 번째로 농용지 등의 보전에 관한 사항, 다섯 번째로 농업의 근대화를 위한 시설 정비에 관한 사항, 여섯 번째로 경관과 조화된 농업을 위한 추후 프로세스 등을 제시하였다.



[그림 5-6] 우치코정(内子町)의 위치 [그림 5-7] 우치코정(内子町) 내 경관농업진흥지역정비계획구역
출처: 内子町(2013, p.5) 출처: 内子町(2013, p.7)

※ 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
중점구역2: 산카와 지구 (参川地区)	2. 경관과 조화되는 토지의 농업상의 이용에 관한 사항	- 경관적 특성 - 지향하는 농촌경관상 - 경관과 조화되는 영농방침
중점구역3: 이즈미타니 지구 (泉谷地区)	3. 농업생산의 기반 정비 및 개발에 관한 사항	- 경관을 고려한 농업생산기반의 개선 및 정비개발방침
	4. 농용지등의 보전에 관한 사항	- 농용지등의 보전 방침
	5. 농업 근대화를 위한 시설 정비에 관한 사항	- 경관을 고려한 농업근대화 시설 개선 및 정비개발방침
	6. 경관과 조화된 농업을 위한 추후 프로세스	-

출처: 内子町(2013), 「内子町 景観農業振興地域 整備計画」, p.7.

125) 内子町(2013), 「内子町 景観農業振興地域 整備計画」, 内子町 내용 요약.

126) 内子町, URL: <http://www.town.uchiko.ehime.jp/site/opendata/matinogaiyou.html> (검색날짜: 2015.07.20.)

127) 内子町, URL: <http://www.town.uchiko.ehime.jp/soshiki/1/hitonougoki1.html> (검색날짜: 2015.07.20.)

③ 경관농업진흥지역 정비계획에 근거한 행위 유도

일본은 「경관법(제56조)」에 근거해 농촌 경관관리 관련 계획제도인 경관농업진흥지역 정비계획에 따라 토지이용에 대해 권고를 할 수 있도록 법적으로 규정하고 있다.¹²⁸⁾ 즉, 경관농업진흥지역 정비계획이 계획으로만 그치지 않고 실제로 농촌 경관을 관리하는 수단으로 활용될 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다.

경관법 제56조(토지이용에 대한 권고)

제56조 시정촌장은 전 조 제2항에 제1호의 지역(경관농업진흥지역 정비계획 구역) 내에 있는 토지가 경관농업진흥지역정비계획에 따라 이용되지 않는 경우에 경관농업진흥지역 정비계획의 달성을 위해 필요한 경우, 그 토지의 소유자 또는 토지에 대해 소유권 이외의 권원(権原)에 의해 사용자 및 수익자에 대해 그 토지를 해당 경관농업진흥지역 정비계획에 따라 이용하도록 권고할 수 있다.

2. 시정촌장은 전항의 규정에 따라 권고한 경우에 있어, 그 권고를 받은 자가 이를 따르지 않을 경우 또는 따르지 않을 것으로 예상되는 경우에는 그 토지를 경관농업진흥지역 정비계획에 따라 이용하기 위해 소유권 또는 사용 및 수익을 목적으로 하는 권리를 가지려는 자에 대해 시정촌장의 지정을 받는 것과 그 토지에 대한 소유권의 이전 또는 사용 및 수익을 목적으로 하는 권리의 설정 또는 이전에 관해 협의하도록 권고할 수 있다.

출처: e-GOV 홈페이지, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.07.20.)
내 「景観法」第五十六条(土地利用についての勧告)

4) 농산어촌활성화사업 지원교부금(農山漁村活性化プロジェクト 支援交付金) 제도

① 농산어촌활성화사업 지원교부금제도의 개요

일본은 농산어촌 활성화를 위한 각종 사업을 추진하기 앞서 「농산어촌활성화를 위한 정주 등 및 지역 간 교류의 촉진에 관한 법률(이하 농산어촌활성화법이라 한다)」에 근거해 활성화계획을 수립하도록 규정하고 있다.¹²⁹⁾ 또한 「농산어촌활성화법」에 의한 수립되는 활성화계획을 토대로 종합적으로 사업을 지원하기 위해 「농산어촌활성화사업 지원교부금 실시요강」과 「농산어촌활성화사업 지원교부금 실시요령」을 수립하고 이에 따라 농산어촌활성화사업에 대해 교부금을 지원하고 있다.¹³⁰⁾

② 농산어촌활성화사업 지원교부금제도의 지원 대상 및 규모

교부금의 지원대상은 활성화계획 구역에 있어서 정주 등 및 지역 간 교류를 촉진시

128) e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.07.20.) 내 「景観法」第五十六条

129) e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp> (검색날짜: 2015.07.20.) 내 「農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律」第一条(目的)

130) 農林水産省, URL: http://www.maff.go.jp/j/kasseika/k_project/ (검색날짜: 2015.07.20.)

기 위해 실시되는 사업으로는 ①생산기반 및 시설 정비사업, ②생활환경시설 정비사업, ③지역 간 교류거점 정비사업, ④기타 성령(省令)에서 정하는 사업, ⑤1~4까지의 사업을 일체적으로 실시하는 사업·사무 등이며, 구체적인 사업대상은 [표 5-12]와 같다.¹³¹⁾

[표 5-12] 농산어촌활성화사업 지원교부금의 지원대상사업

사업 구분		세부 사업내용
1	생산기반 및 시설 정비사업	<ul style="list-style-type: none"> - 기반정비 - 생산기계시설 - 처리가공·집출하 저장시설 - 신규취업자 등 기술습득 관리시설
2	생활환경시설 정비사업	<ul style="list-style-type: none"> - 간이 급배수시설 - 방재안전시설 - 농산어촌 정주촉진시설
3	지역 간 교류거점 정비사업	<ul style="list-style-type: none"> - 지역자원활용 종합교류촉진시설 - 농림어업·농산어촌체험시설 - 자연환경 등 활용교류학습시설
4	기타 성령(省令)에서 정하는 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 유희농지 해소 지원 - 토지이용조정 - 지역지원활용기업 - 농지 등 보완, 지원시설 - 보전·정비 - 지역자원 순환활용시설 - 경관·생태계 보전·정비 - 지역주민활동지원 - 신용도 미곡생산제조 촉진시설 - 연계지원
5	①~④까지의 사업을 일체적으로 실시하는 사업·사무	<ul style="list-style-type: none"> - 창의력발휘사업 - 농산어촌활성화시설정비 부대사업

출처: 農林水産省, URL: http://www.maff.go.jp/j/kasseika/k_project/ (검색날짜: 2015.07.20.)
내 「農山漁村活性化プロジェクト支援交付金実施要綱」別表 내용 정리

농산어촌활성화사업에 대한 지원교부금의 지원 규모는 사업유형별로 상이하며, 구체적인 지원율은 [표 5-13]과 같다.

[표 5-13] 농산어촌활성화사업 지원교부금의 지원 규모

사업 구분	사업비 기본 지원규모
1 생산기반 및 시설 정비사업	전부, 1/2 또는 3/10
2 생활환경시설 정비사업	1/2
3 지역 간 교류거점 정비사업	1/2 또는 3/10
4 기타 성령(省令)에서 정하는 사업	전부 또는 1/2
5 ①~④까지의 사업을 일체적으로 실시하는 사업·사무	①~④의 지원율과 동일 (다만, 농촌활성화시설정비 부대사업은 1/2)

출처: 農林水産省, URL: http://www.maff.go.jp/j/kasseika/k_project/ (검색날짜: 2015.07.20.)
내 「農山漁村活性化プロジェクト支援交付金実施要綱」別表 내용 정리

131) 農林水産省, URL: http://www.maff.go.jp/j/kasseika/k_project/ 내 「農山漁村活性化プロジェクト支援交付金実施要綱」第3 交付金の交付対象.

5) 일본 농촌 경관관리 특성

□ 단계별 농촌 경관관리 정책 수립 및 정책 간 연계를 통한 명확한 경관관리 방향 제시

일본은 농촌 경관관리를 위해 단계적으로 관련 정책을 마련하고 있는 것이 특징이다. 농촌 경관관리를 담당하는 주체인 농림수산성에서는 농촌 경관관리의 원칙과 기본방향을 설정하는 정책계획(아름다운 농촌마을 플랜21, 2003)을 수립하는 것을 시작으로, 이를 실행하기 위한 구체적 관리방침(아름다운 농촌만들기 가이드라인, 2004), 농촌 정비사업 등에 있어서의 매뉴얼(농업농촌정비사업에 있어서의 경관고려 입문서, 2007; 농촌에 있어서의 경관고려 실무 매뉴얼, 2008)을 단계적으로 마련하였다. 이와 같이 일본은 농촌 경관관리를 위한 중앙정부 차원의 정책과 이를 실현하기 위한 구체적인 방안을 마련함으로써, 지자체에서 농촌경관을 관리하는데 있어 명확한 정책방향을 제시한다.

□ 「경관법」을 중심으로 일원화된 제도적 체계 구축

일본의 농촌 경관관리의 제도적 특성은 법제도 체계의 일원화이다. 일본은 「국토이용계획법」에 근거해 용도지역 상 ‘농업지역’에 해당되는 지역 내에서 지정되는 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 의해 지정되는 ‘농업진흥지역’을 포함하는 ‘경관농업진흥지역 정비계획구역’을 「경관법」에 근거해 설정할 수 있다. 즉, 일본에서는 「국토이용계획법」, 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」, 「경관법」 등 관련 제도가 상호 연계되어 작동함으로써 농촌경관을 관리하고 있다.

□ 지자체 경관계획과 연계하여 농촌지역에 대한 종합적 경관계획 수립

일본 경관계획제도는 일반적으로 지자체 전역을 대상으로 수립되는 경관계획 뿐 아니라 이와 연계하여 농촌지역에 대한 공간적 계획을 별도로 수립하도록 하는 ‘경관농업진흥지역정비계획’ 제도를 운용하는 것이 특징이다. 경관농업진흥지역정비계획은 도시경관을 중심으로 수립되는 기존의 경관계획의 한계를 극복하고 지자체 내에 입지하는 농촌지역의 경관관리를 위해 수립되며, 경관계획을 보완하기 위한 계획이다. 따라서 경관농업진흥지역정비계획은 반드시 경관계획이 수립된 지역에 한해 수립이 가능하며 경관계획의 내용에 부합하여야 한다. 내용적으로 경관농업진흥지역정비계획에서는 경관계획에서 다루지 않는 농업용시설의 정비, 경관농작물의 공동재배, 계단식 논의 보전 등에 관해 계획한다.

□ 농촌 경관관리를 위한 계획의 실효성 확보를 위한 제도적 장치 마련

「경관법」에서는 ‘경관농업진흥지역정비계획구역’이라는 명확한 공간적 관리범위를 정할 뿐 아니라, 농촌 경관관리를 위한 계획제도인 경관농업진흥지역정비계획에 근거해 토지이용행위에 대해 권고할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 「경관법」 내에서 경관행정단체장이 경관농업진흥지역정비계획에 부합하지 않는 건설 행위 등이 발생하였을 때 시정 명령을 할 수 있도록 규정하고 있어, 계획의 실효성 확보를 위한 제도적 수단을 마련하고 있음을 알 수 있다.

□ 보조금 지급을 통한 농촌경관 개선 및 활성화 사업 지원

일본은 농산어촌활성화사업 지원교부금 제도를 통해 농촌 경관을 형성하고 지역을 활성화하는 사업에 대해서 중앙정부에서 재정적 지원을 하고 있다. 이를 위해 「농산어촌활성화사업 지원교부금 실시요강」 및 「농산어촌활성화사업 지원교부금 실시요령」 등의 행정요강을 마련하여 지원대상, 지원을 등을 규정하고 그에 따라 체계적으로 교부금을 지원한다. 또한 농산어촌활성화사업에 경관의 보전·정비를 위한 사업, 사회기반시설 정비사업, 교류촉진시설, 체험시설 등의 다양한 사업을 통합적으로 고려하여 교부금을 지원하는 것이 특징이다.

□ 국토 경관관리에 있어서의 부처별 협력 및 운용주체 간 역할 분담

일본 농촌 경관관리 관련 법령인 「경관법」은 국토교통성, 농림수산업성 및 환경성에서 공동으로 운용하고 있으며, 명확하게 각각의 역할 구분하고 있다. 국토교통성에서는 「경관법」 내 제도들을 총괄하고 있으며, 농림수산업성에서는 경관농업진흥지역정비계획제도에 대해 담당하고, 환경성에서는 국립공원, 국정공원 등 자연공원에 관한 특례 규정 등에 대해 운용·관리한다. 즉, 경관적 특성을 고려하여 관련 부처 간 상호협력 속에서 역할 분담을 통해 경관 관련 제도를 운영하고 있다.

2. 농지 보전 및 경관자원 관리제도 기반의 농촌경관관리: 미국

1) 농촌 경관관리 관련 법제도 현황

미국은 연방정부 차원에서 국유지에 대한 국토관리를 하며, 그 외에는 주정부별로 개별적으로 국토관리를 하도록 권한을 위임하고 있다. 또한 미국은 우리나라와 같이 별도의 경관 관련 법제도를 운영하는 것이 아니라, 국토관리체계 내에 경관관리 관련 제도 및 프로그램을 운영하고 있는 실정이다.

□ 연방정부의 국유지에 대한 국토관리

미국 연방정부에서는 국유지 관리를 위한 정책방향을 설정한다. 1990년대 중·후반부터 미국 연방정부는 국유지의 유지 및 보존 위주에서 이를 적극 활용하고 활용범위를 확대하도록 정책방향을 전환하고 있으며, 현행 연방정부의 국토관리는 국유재산 보존(conservation)과 자원의 적절한 활용(use)이라는 정책 기조 하에 전개되고 있다.¹³²⁾ 연방정부는 연방정부 소유의 국유재산인 연방자산(federal property)을 동산(personal property)과 부동산(real property)으로 구분하여 관리하고 있으며, 연방소유 부동산(federal real property)은 연방토지(federal land)와 연방청사(federal building)로 세분된다.¹³³⁾ 이 중에서 연방 소유의 토지인 국유지(public land)는 연방정부 부처에서 직접적으로 관리한다. 국유지를 관리하는 관계부처 중 가장 큰 규모의 주무부처는 내무부 토지관리국(Bureau of Land Management, 이하 BLM)으로 국유지의 약 40%를 관리한다.¹³⁴⁾ 그 외의 국유지는 미국산림청(US Forest Service, USFS), 미국국립공원관리청(National Park Service, NPS), 미국 어류 및 야생 동물국(US Fish and Wildlife Service, USFWS) 등에서 관할한다.

내무부 토지관리국(BLM)은 「연방토지정책 및 관리법(Federal Land Policy and Management Act, 이하 FLPMA)」과 「환경법(National Environmental Policy Act of 1969)」에 근거해 국유지를 관리하고 있다.¹³⁵⁾ 「연방토지정책 및 관리법(FLPMA)」은 국유지의 가치에

132) 기획재정부 보도자료(2010), “국유재산 관리제도 개선방안”, 2010.6.21.

133) 한국법제연구원(2009), 「국유재산관리체계 개선방안에 관한 연구」, 기획재정부, pp.61-62.

134) Bureau of Land Management, “Public Land”, URL: <http://www.blm.gov> (검색날짜: 2015.07.10.)

135) 「환경법(National Environmental Policy Act, NEPA)」이 적용되면서 미국 내 모든 연방기관들은 환경영향평가(environmental assessments, EAs)를 받고, 연방기관의 활동에 따른 잠재적 환경영향에 대한 검토를 수록한 환경영향

대해 제고하게 되면서 국유지 관리를 본격화하기 위해 제정되었으며, 토지관리국(BLM)의 역할을 국유지의 다양한 활용을 허가하고 자연자원을 보존하는 것으로 설정하고 있다.¹³⁶⁾ 「연방토지정책 및 관리법(FLPMA)」에서는 국유지에 대한 다목적 이용(Multiple-Use)을 지향하고 있는데, 이는 미국 국민의 현재와 미래 요구에 부응하도록 국유지를 실용화함으로써 다양한 자원의 가치를 극대화하도록 하는 것을 의미한다.¹³⁷⁾ 또한 토지관리국(BLM)이 국유지 내 자연자원을 보전하기 위한 정책을 개발하고, 이에 대한 활용을 장려하도록 하며, 토지이용계획(Land Use Planning), 토지취득 및 양도(Land Acquisition and Disposition), 국유지의 행정관리(Administration), 목초지 관리(Range Management), 공도용지(right-of-ways), 지정관리지역(Designated Management Areas) 등에 관해 규정하고 있다.¹³⁸⁾

토지관리국(BLM)에서 관리하는 국유지는 약 247.3백만 에이커(million acres)로 미국 국토의 약 1/8에 해당하는 면적이다.¹³⁹⁾ 이러한 국유지는 대개 알래스카, 애리조나, 오리건, 유타, 워싱턴, 캘리포니아, 콜로라도 등 서부지역 12개의 주(state)에 주로 분포한다.¹⁴⁰⁾

□ 연방정부의 권한 위임에 따른 주정부 및 지방정부별 국토관리

미국의 광대한 토지와 자연환경, 발달과정이 각기 다른 주들을 하나의 제도로 규제하는 것은 불가능한 일이므로, 「표준용도지역수권법(A Standard State Zoning Enabling Act, SZEА)」을 토대로 주정부가 각각의 주의 여건에 맞게 제도와 재원을 마련하고, 운영주체 등을 구성하여 법적 효력을 행사할 수 있도록 권한을 위임하고 있다. 「표준용도지역수권법(SZEA)」에서 위임한 용도지역의 지정 권한과 해당 관할구역 범위 내에서 사유지의 이용을 제한할 수 있는 권한을 토대로 주정부 및 지방정부는 적합한 토지이용규제 제도를 개발하여 운영한다.

평가 보고서(environmental impact statements)를 작성하도록 의무화되었다. 국토 전반의 환경과 자원보전에 대한 인식을 강화하는 연방법의 기반을 제공하고 있다. 출처: United States Environmental Protection Agency, URL: <http://www2.epa.gov> (검색날짜: 2015.07.10.) 및 Wikipedia, “United States Environmental Protection Agency”, URL: https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Environmental_Protection_Agency (검색날짜: 2015.07.10.) 참고

136) U.S. Code Title 43 Chapter 35 – FEDERAL LAND POLICY AND MANAGEMENT를 토대로 작성하였다.

137) U.S. Code Title 43 Chapter 35 – FEDERAL LAND POLICY AND MANAGEMENT를 토대로 작성하였다.

138) U.S. Code Title 43 Chapter 35 – FEDERAL LAND POLICY AND MANAGEMENT를 토대로 작성하였다.

139) Public Land Statistics, URL: http://www.blm.gov/public_land_statistics/ (검색날짜: 2015.07.12)

140) Public Land Statistics, URL: http://www.blm.gov/public_land_statistics/ (검색날짜: 2015.07.12)

「표준용도지역수권법(SZEA)」에는 지방정부가 갖는 권한의 범위와 내용, 위임권한의 통제수단, 지방정부 계획위원회, 택지분할규제(Subdivision Control), 건축물에 관한 사항, 지역계획위원회 선정, 기타 규정에 관한 계획을 수립하도록 하고, 물리적 환경개발을 위해 계획위원회의 주관 하에 마스터플랜을 작성하고, 선정하는 내용도 포함하고 있다.¹⁴¹⁾ 또한 용도지역제(Zoning), 구역구획(Subdivision), 법정 계획도 등을 마스터플랜 실행수단으로 활용할 수 있다.



[그림 5-8] 미국의 토지이용 현황

출처: USA Land Use Wall Map By GeoNova Publishing, Inc.,
URL: www.maps.com (검색날짜: 2015.07.12)

최근에는 용도지역제에 의한 토지이용상의 한계와 물리적 환경 규제의 중요성을 인식하게 되어, 일부 지방정부에서는 이를 개선하기 위해 스마트코드(Smart Codes), 형태기반코드(Form-Based Codes) 등의 제도를 개발하여 적용하고 있다. 이러한 제도들은 공공공간의 시각적 조화, 통일성을 확보한 가로경관 창출 등을 위한 규정을 포함한다. 또한 밀도와 용도, 공간환경의 형태 등 지역의 컨텍스트에 따라 도시 중심부부터 근린지구, 교외지역 등으로 구분하여 세부지침을 제시하는 것이 특징이다.

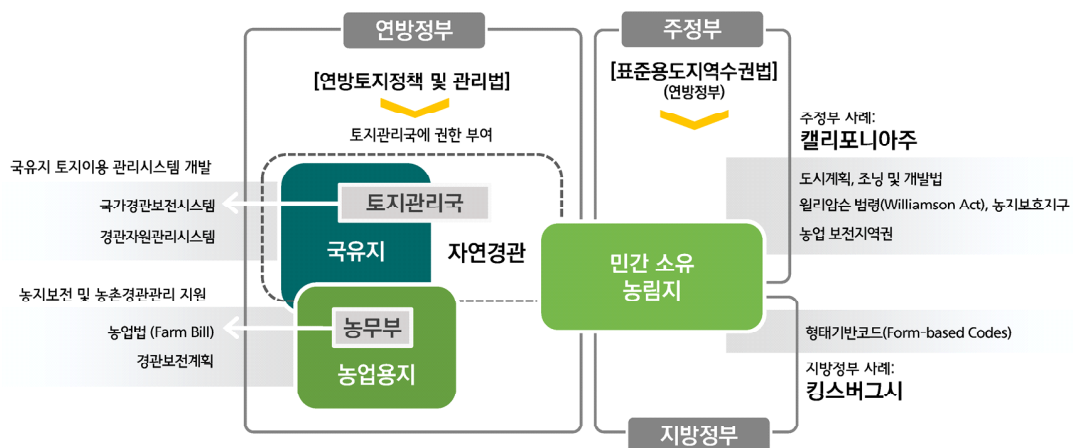
□ 국토관리체계 내에서 운영되는 농촌 경관관리 관련 제도 및 프로그램

연방정부 차원의 국토관리체계 속에서 농촌 경관관리를 위한 제도로는 농무부(USDA) 소관의 「농업법(Farm Bill)」과 경관보전계획(Landscape Conservation

141) 김승종(2014), “미국의 토지이용규제에 관한 연구”, 『서울法學』, 제22권, 제1호, p.81.

Initiatives), 내무부 토지관리국(BLM) 소관의 국가경관보전시스템(National Landscape Conservation System)과 경관자원관리시스템(Visual Resource Management)이 있다. 농무부(USDA)에서는 농촌지역의 농업활용 유지 및 활성화를 위해 「농업법(Farm Bill)」을 운영하며, 이와 함께 경관적으로 유지·계승될 필요가 있는 지역을 대상으로 경관보전계획을 수립하고 있다. 내무부 소속의 토지관리국(BLM)에서는 보전할 가치가 있는 국가적 차원의 자연경관을 관리하기 위해 국가경관보전시스템과 경관자원관리시스템을 운영하고 있다.¹⁴²⁾

주정부 또는 지방정부 차원에서는 토지이용관리체계 속에서 경관관리가 함께 이루어지고 있다. 각각의 주정부 또는 지방정부별로 토지이용 관리체계가 상이하나, 일반적으로는 「표준용도지역수권법」을 구체화한 토지이용 및 도시계획 제도와 연계하여 농촌경관을 관리하고 있는 실정이다. 가령, 캘리포니아주에서는 「도시계획, 조닝 및 개발법(Planning, Zoning and Development Law)」와 윌리엄슨 법령(Williamson Act)을 운영하고 있으며, 지방정부인 킹스버그시에서는 이를 실행하기 위해 구체화한 형태기반코드를 운영함으로써 농촌지역 경관을 관리하고 있다.¹⁴³⁾



[그림 5-9] 미국의 국토관리 체계 내 농촌경관 관리제도
출처: 상기의 조사내용을 종합하여 연구자 작성

142) Bureau of Land Management, URL: www.blm.gov(검색날짜: 2015.07.12) 및 U.S. Department of Agriculture, URL: www.nrcs.usda.gov(검색날짜: 2015.07.12)를 참고하여 작성하였다.

143) The Governor's Office of Planning & Research, URL: <https://www.opr.ca.gov/>(검색날짜: 2015.07.12), Department of Conservation, URL: <http://www.conservation.ca.gov>(검색날짜: 2015.07.12).

2) 연방정부의 농촌 경관관리

미국 연방정부의 농촌경관 관리를 위한 제도는 농무부(USDA)의 농지 보전을 위한 제도와 내무부 토지관리국(BLM)의 자연경관자원의 보전 및 관리를 위한 제도가 있다.

① 농지 보전을 위한 제도

농무부(USDA)는 농업용지보전, 농촌경관, 농촌개발 관련 연방정부 운영 프로그램 중 농촌개발 관련 기금의 50% 이상을 운용하는 농촌지역을 관리하는 주무부서로 볼 수 있다.¹⁴⁴⁾ 농무부에서 운영하고 있는 지원프로그램과 제도는 다음과 같다.

□ 농업법(Farm Bill)¹⁴⁵⁾

연방정부의 「농업법(Farm Bill)」은 미국 내 농업정책의 기본방향과 농가지원의 중점 시책을 구체적으로 규정하는 법으로서 2014년에 개정되었다.¹⁴⁶⁾ 「농업법(Farm Bill)」에서는 농가 소득을 보호하고, 농촌활동이 지속될 수 있도록 경작지·습지대 등을 보존하거나 농업보조금 프로그램(The agricultural subsidy programs) 시행을 의무화하도록 하는 규정을 포함하고 있다. 이와 더불어 농업 및 식품을 관리하는 농산품 관리 프로그램, 무역, 농촌개발, 농업신용, 보전, 농업연구, 식품영양 프로그램, 마케팅 등에 관한 규정을 포함하고 있다.

□ 경관보전계획(Landscape Conservation Initiatives)

농무부(USDA) 내 자연자원보전국(Natural Resources Conservation Services, NRCS)에서는 미국의 주요 자연자원 토지이용과 경관을 체계적으로 관리하고자 자원을 농업용지(Cropland), 산림지(Forestland), 목초지(Grazing or Pastureland), 방목지(Rangeland)로 구분하고, 토지, 수자원, 대기, 식생, 동물자원에 대한 보존하기 위한 정책과 프로그램을 운영한다. 자연자원보전국(NRCS)에서는 연방정부 차원에서의 자연자원 보전에 대한 기본방향과 기술적 지원을 제공한다. 자연자원보전국(NRCS)에서는 농장주,

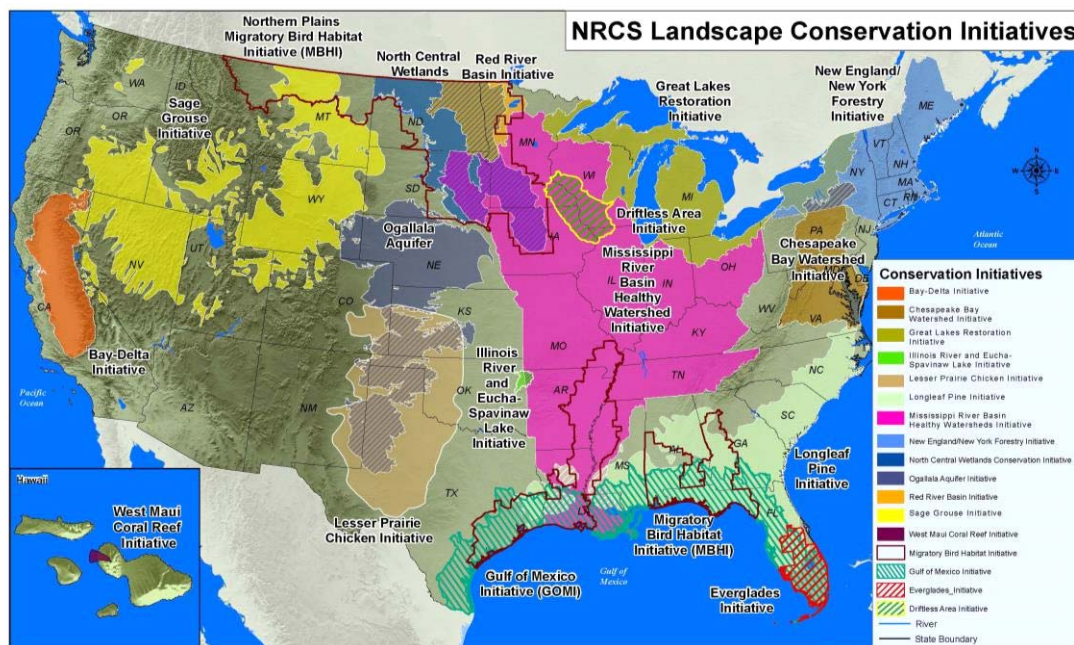
144) 김윤성(2013), “미국의 농촌개발정책”, 『세계농업』, 제158호.

145) 미국의 법체계에서 상정법안인 Bill은 입법(legislature)을 고려 중인 법안으로 입법부가 통과시키고, 대부분의 경우, 행정부의 승인을 받기 전에는 법(law)으로 승격되지 않는다. 상정법안이 법으로써 시행력을 가지면 국회를 통과한 법률인 Act, 법규인 statute로 명명된다.

146) 「Food, Conservation, and Energy Act of 2008」로 일컬었던 「2008 농업법(Farm Bill)」은 2014년에 개정되어 「2014 Farm Bill」 또는 「Agriculture Act of 2014」라는 명칭으로 불린다. 상정법안의 특성 상, 의회가 일괄법안을 매 5년마다 통과시켜, 농무부의 권한 내 농업과 관련된 규제들을 명시하여 시행력을 갖게 된다. 현행 「농업법」은 2018년까지 시행될 예정이다. (출처: Agriculture Act of 2014)

목장주, 수목관리원이 지속적으로 농업지대의 환경을 유지관리하고 개선할 수 있는 프로그램을 기획한다. 자연자원보전국(NRCS)에서 운영하는 프로그램 중 하나인 경관보전계획(Landscape conservation initiatives)은 지역 간 경계를 초월하여 광역적·국가적으로 중요한 경관자원을 보전하기 위해 재정 지원, 기술 지원, 경관계획 수립 등의 내용을 포함한다. 계획의 주요 내용은 자연자원과 관련한 토지이용 시에 바람과 물에 의한 침식, 토질 관리와 강화, 수질과 수량, 식생조건, 야생서식지 등을 고려하도록 하는 것이다.¹⁴⁷⁾

또한 자연자원보전국(NRCS)에서는 환경적 질 향상에 대한 인센티브 프로그램(Environmental Quality Incentives Program), 혁신적 보전기금(Conservation Innovation Grants) 등을 통해 농지 및 자연환경의 보전을 위한 지원프로그램을 운영하고 있다.¹⁴⁸⁾



[그림 5-10] 농무부의 자연자원보전계획 내 경관보존계획안
출처: 농무부 홈페이지, <http://www.nrcs.usda.gov>

147) U.S. Department of Agriculture, "NRCS Landscape Conservation Initiatives", URL: <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detailfull/national/programs/initiatives/> (검색날짜: 2015.07.20)을 토대로 작성하였다.
148) U.S. Department of Agriculture, "NRCS", URL: <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs/> (검색날짜: 2015.07.20)



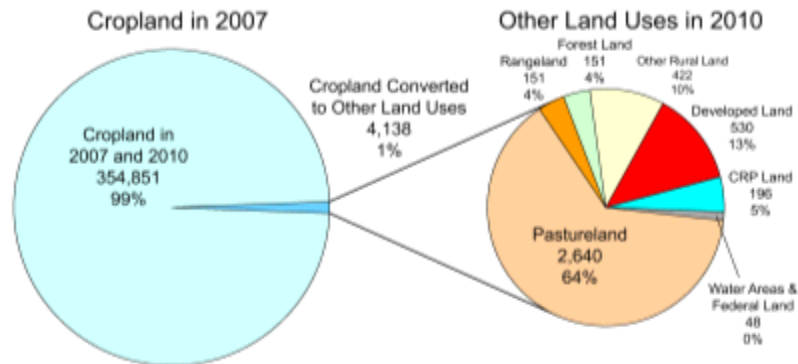
[그림 5-11] 자연자원보전국에서 시행한 프래리 팟홀 습지대(Prairie Pothole Wetland) 보전사업
출처: U.S. Department of Agriculture, URL: <http://www.nrcs.usda.gov> (검색날짜: 2015.07.20)

□ 농지보전 유보프로그램 (Conservation Reserve Program, CRP)¹⁴⁹⁾

농지보전 유보프로그램은 1985년 「농업법(1985 Farm Bill)」에 식량안보를 위해 도입되어 국가적 사업으로 추진되어 왔으며, 주요 목적은 지속적인 농업활동으로 토양유실이 우려되거나 환경적으로 민감한 지역의 토양유실을 억제하도록 하여 농지를 보전하는 것이다. 농지보전 유보프로그램은 자발적으로 프로그램 등록 신청을 하면, 이를 토대로 해당 토지의 토양침식도(soil erodibility) 수준에 따라 농지보전 유보프로그램의 시행 여부가 결정된다. 농지보전 유보프로그램의 주요 내용은 프로그램 등록 신청 후 시행조건에 해당하는 농경지의 소유주가 향후 약 10년간 농업활동을 중단하는 것이며, 만약 다른 보전용도로 사용할 경우에 정부가 보상으로 일정 금액의 재정적 지원을 하다는 것이다. 특정 농업용지가 이 프로그램에 등록되게 되면, 경작자는 연방정부에서 토질별 파종 가능한 초지용 씨앗의 종류를 규정한 기준에 따라 파종하게 된다. 이렇게 농지보전 프로그램에 등록된 초지는 특정 초지용 씨앗을 파종함으로써 다른 목초지나 방목지와 달리 독특한 농촌경관을 형성하게 된다.

이 외에도 농지보전 유보프로그램을 통해서 미국 내 식량 및 섬유생산능력의 보호, 수질악화 방지, 야생동물의 자연서식처 제공, 농작물 작황관리, 농업생산자를 위한 재정지원 등이 이루어진다.

149) 박선엽, Stephen L. Egbert(2013), “미중부지역 농지보전 프로그램에 의한 경관구조 변화분석”, 『한국지역지리학회지』, 제9호 제4권, p.521을 토대로 재작성하였다.



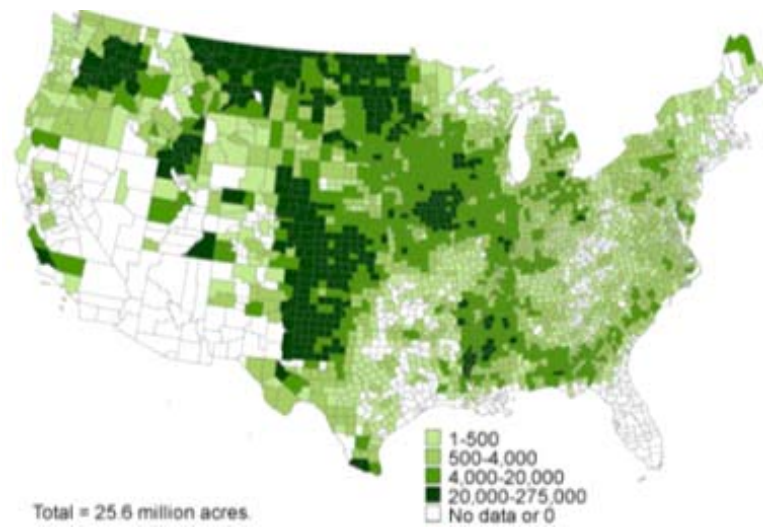
[그림 5-12] 농업용지의 타용도 전환비율 (2007-2010년)
출처: U.S. Department of Agriculture(2013, p.9)

2013년 농지보전 유보프로그램에 등록된 공유지 면적은 약 26밀리언 에이커로 약 2 빌리언 달러의 예산이 투입되었다. 등록자들은 10년 또는 그 이상 생산이 가능한 토지에 대해 연간 임대료와 기타 인센티브에 따른 지급금을 수령하였다.¹⁵⁰⁾ 미국 농무부에서 임대료 일부의 비용을 분담하고, 미국농업진흥청(USDA Farm Service Agency, FSA)이 행정관리를 수행한다. 또한 농무부 산하 산림청과 자연자원보존서비스에서 기술지원을 제공하는데, 자연자원보존서비스의 프로그램은 주로 토양침식을 방지하고, 수질관리, 자연재해와 홍수에서 야기될 수 있는 피해를 최소화할 수 있도록 지원한다.¹⁵¹⁾ 농지보전 프로그램은 침식률이 높은 농업용지나 또는 환경적으로 민감한 토지를 경작 또는 자연초지, 방풍림, 은신용 식재, 화수분, 방식대(防飾帶), 초생수로, 수변림 등 식생피복하도록 전환할 수 있게 한다.¹⁵²⁾

150) U.S. Department of Agriculture, "2013 CRP", URL: <http://www.ers.usda.gov/data-products/chart-gallery/detail.aspx?chartId=40030&ref=collection&embed=True> (검색날짜: 2015.07.25)

151) National Sustainable Agriculture Coalition, "Taking environmentally sensitive land out of production and establishing long-term ground cover", URL: <http://sustainableagriculture.net/publications/grassrootsguide/conservation-environment/conservation-reserve-program/> (검색날짜: 2015.07.25)

152) Arkansas Watershed Resource Information Manage(AWR), "CRP", URL: <http://anrc.cast.uark.edu/home/programs/conservation/natural-resources-conservation-service.html> (검색날짜: 2015.07.25)



[그림 5-13] 2013년 농지보전 유보프로그램의 등록면적
출처: Economic Research Services, URL: <http://www.ers.usda.gov>
(검색날짜: 2015.07.25)

농지보전 유보프로그램은 장기적인 목표를 가지고 진행되고 있지만, 프로그램의 등록계약이 10년 간격으로 되어 있으므로, 토지이용 패턴을 시간적·공간적으로 변화시키고 있다는 지적이 나오고 있다. 지역에 따라 농지보전 유보프로그램의 토지는 10년 후, 다시 농업용지로 전환되기도 하고, 20-30년 동안 유보를 지속하는 경우도 있다. 농지보전 유보프로그램 시행 상 변동성을 감안할 때, 장기적으로 농지보전 유보프로그램 내 초지의 분포와 공간구조, 경관변화를 이해하도록 시계열적 분석을 통한 모니터링이 필요한 프로그램으로 평가받고 있다.

② 자연경관자원 보전 및 관리를 위한 제도

토지관리국(BLM)은 국유지에 대한 자연경관 관리를 위해 경관적으로 보전가치가 있는 지역을 보전지구로 지정하고, 경관자원관리 시스템 등 다양한 경관보존 및 평가 프로그램을 개발하여 운영하고 있다.

□ 국가경관보전시스템(National Landscape Conservation System, NLCS)

1970년 캘리포니아주 내 킹레인지 지역을 국가보전지역(King Range National Conservation Area)으로 지정하면서 국가적 자연경관 관리수단이 운영되기 시작하였다. 이후, 1996년 유타(Utah) 지역의 그랜드 스테어케이스-에스커랜티(Grand Staircase-Escalante)를 천연기념물로 지정하는 등 생태적으로 중요한 지역 내 경관관리를 위해 국가보전지역을 지정하는 등 지정범위를 점차 확대하였다.¹⁵³⁾ 이러한 주 정부별 국가보전지역 지정이 이어지다 2000년 6월에 토지관리국(BLM)에서는 국가경관보전시스템(National Landscape Conservation System, 이하 NLCS)을 공식적으로 도입하였다.¹⁵⁴⁾

국가경관보전시스템(NLCS)은 미국 서부지역 내 주요 국유지의 자연경관을 보전하기 위해 지역제를 통해 오픈스페이스의 경관을 관리하는 수단으로, 국가보전용지(National Conservation Lands) 제도라고 불리기도 한다.¹⁵⁵⁾ 이 시스템의 목적은 현재와 미래세대에게 건강하고 다양하며 생산성 있는 국유지 활용이 가능하도록 경관을 존속시키는 것이다.¹⁵⁶⁾ 국가경관보전시스템의 관리대상은 천연기념물(National Monuments), 국가보전지역(National Conservation Areas), 자연 보호 구역(Wilderness Areas), 자연보호연구지역(Wilderness Study Areas), 자연경관수계(Wild and Scenic Rivers), 역사경관산책로(National Scenic and Historic Trails), 캘리포니아 사막보전지역(Conservation Lands of the California Desert)이다.¹⁵⁷⁾ 현재 872개 지역 내 총 30밀리언 에이커의 지역이 국가경관보전시스템에 속한 국유지로 분류되며, 이는 토지관리국이 관리하는 국유지 중 약 10%에 해당된다.¹⁵⁸⁾

153) 김광임 외 4인(2005), 「농촌의 경관가치 평가와 관리방안—심미적·경제적 가치와 환경정책」, 한국환경정책·평가연구원, p.68.

154) Bureau of Land Management, 「The Bureau of Land Management's National Landscape Conservation System」, p.1. (Bureau of Land Management 내부문서)

155) 국가경관보전시스템으로 관리되는 지역은 연방정부가 관리주체이기 때문에 법적 규제를 적용받지 않는다. 김상범(2006b), 「OECD 국가의 농촌경관 정책 및 제도분석」, 농촌진흥청 국립농업과학원, p.106.

156) 최재용 외 4인(2004), 「자연경관보전·관리를 위한 제도운영방안 연구」, 환경부, p.59.

157) Bureau of Land Management, URL: <http://www.blm.gov> (검색날짜: 2015.07.20)

158) Bureau of Land Management, URL: <http://www.blm.gov> (검색날짜: 2015.07.20).

국가경관보전시스템의 주요 프로그램은 국유지 자연경관관리를 위한 자연자원 관리 프로그램과 행정지원 프로그램이다. 이를 위해 토지관리국(BLM)은 자원관리계획(Resource Management Planning, RMP)을 수립하여 경관관리 목표를 설정하고, 대조평가과정(The Contrast Rating Process)을 거쳐 대상을 평가한다.¹⁵⁹⁾ 이러한 프로그램 외에도 토지관리국(BLM)에서는 일반인들이 관리지역에 대해 과학적·문화적·교육적·생태적 가치를 인식할 수 있도록 교육도 진행하고 있다.¹⁶⁰⁾



[그림 5-14] 국가보전용지 위치도
출처: 내무부 토지관리국 홈페이지, <http://www.blm.gov>



[그림 5-15] 킹레인지
국가보전지역
출처: www.conservationlands.org



[그림 5-16] 그랜드
스테어케이스-에스커랜티
출처: www.wilderness.org

□ 경관자원 관리 시스템(Visual Resource Management, VRM)¹⁶¹⁾

경관자원관리 시스템(Visual Resource Management, 이하 VRM)은 국유지 경관자원의 보전·관리 및 조망 보호를 위해 개발되었다. 특히 서부지역 내 국유지가 휴양지나 관광지로 개발되기 시작하면서 자연자원 관리의 필요성이 높아지자, 국유지의 경관적 가치를 유지하고자 토지관리국(BLM)이 개발한 시스템이다. 기본적으로 자연경관의 가치를 평가하여 각각의 수준에 따라 관리방법에도 차등을 주는 방법을 사용하고 있다. 즉, 경관적 가치가 높은 지역관리에는 현재 경관이 갖는 특성을 보존하는 관리방안을 적용하고, 경관적 가치가 높게 평가되지 않는 지역에는 주요 경관적 변화를 유도하는 것이다. 따라서 이 시스템에서 국유지를 자산으로 인식하고 이에 대한 경관관리 방안을 결정할 때, 자

159) 토지관리국에서 사용하는 수법으로 프로젝트 또는 일련의 활동이 발생하는 경우, 경관에 미치게 되는 잠재적 시각영향을 분석하는 기법이다. 출처: Bureau of Land Management, 「Manual of Visual Resource Contrast Rating」, p.1. (Bureau of Land Management 내부문서)

160) Bureau of Land Management, URL: <http://www.blm.gov> (검색날짜: 2015.07.20)

161) Bureau of Land Management, "Visual Resource Management System", URL: http://www.blm.gov/wo/st/en/prog/Recreation/recreation_national/RMS.html (검색날짜: 2015.07.20)

산의 경관적 가치를 평가하는 작업을 첫 번째로 시행한다. 평가 후, 경관적(시각적) 영향을 결정하게 되는데, 경관가치 평가에서 객관성과 일관성을 유지하기 위해 경관을 기술하는 요소로 형태, 선형, 색채, 텍스처 등을 활용한다. 상기의 디자인 요소들이 반복적으로 나타나는 자산은 환경에 대조를 이루지 않고, 대부분 주변 환경과 조화를 도모하는 것으로 평가할 수 있기 때문에, 디자인 요소들의 반복사용 등 조정을 통해 경관적 영향을 최소화하도록 유도하는 프로세스가 시행된다. 전체 프로세스는 관리의 체계화를 위해 경관 자원목록을 수집하는 단계와 이를 분석하는 단계 등 2단계로 구분된다.

• 1단계: 경관자원 인벤토리 수집단계

경관자원 인벤토리 수집단계에서는 토지관리국이 국유지 자산 중 경관적 가치를 가지는 경관자원을 확인하고 경관자원 인벤토리 프로세스를 활용하여 자원을 분류한다. 이를 위해 특정 자산이 가지는 경관적 장점을 평가하고 경관의 질에 관한 공공의 관심도를 측정한 후, 해당 자산이 관광경로 또는 경치조망점에서 가시적인지 확인한다. 이러한 프로세스를 거쳐 해당 경관자원의 관리방향을 ①현재 특성 보존, ②현재 특성을 지속하되 변화수준을 낮게 유지, ③현재 특성을 일부 지속하면서 변화수준을 중간정도로 유지, ④경관적 변화수준을 높여 경관적 변화를 유도할 수 있는 관리 등 4가지 중 하나로 결정한다. 이러한 경관자원 인벤토리는 토지관리국의 자원관리계획(Resource Management Plan, RMP)에서 국유지를 어떻게 다양한 목적을 위해 사용하고, 각 목적을 위해 할당할 것인지에 대한 계획을 수립하거나 공공참여와 협력방안을 고안할 때 활용된다.

[표 5-14] 경관자원관리 시스템의 경관분류체계

분류	분류에 따른 경관변화 수준
Class I Objective	- 경관의 현재 특성을 보존 - 특성 있는 경관의 변화수준이 매우 낮고, 주목을 끌지 않아야 함.
Class II Objective	- 경관의 현재 특성을 지속 - 특성 있는 경관의 변화수준이 낮아야 함.
Class III Objective	- 경관의 현재 특성을 일부 지속 - 특성 있는 경관의 변화수준이 중간정도이어야 함.
Class IV Objective	- 현재 경관에 주요 변화를 유도할 수 있는 관리행위 제공 - 특성 있는 경관의 변화수준이 높을 수 있음.

출처: Bureau of Land Management, "Visual Resource Management System",
URL: http://www.blm.gov/wo/st/en/prog/Recreation/recreation_national/RMS.html (검색날짜: 2015.07.20)

- 2단계: 분석단계¹⁶²⁾

분석단계에서는 표면적 변화를 야기하는 활동이나 개발이 제안되었을 때, 발생할 수 있는 잠재된 경관적 영향이 해당 자산에 설정되어 있는 관리방향과 부합한지 검토하고 부합하지 않을 경우에 디자인 조정이 필요한지를 판단하게 된다. 분석단계에서는 시각대조 평가가 시행되며, 시각대조평가에서는 형태, 선형, 색채, 텍스처 등 디자인 기본요소를 활용하여 현재 경관의 주요 특성과 자산의 특성을 대조하는 과정을 거친다.

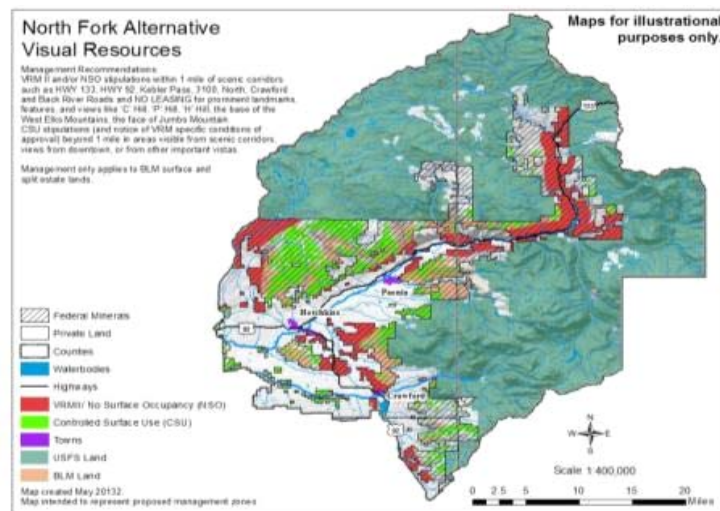
이러한 분석 결과, 개발 행위에 대한 경관적 영향을 완화하는 가이드를 제안할 수 있다. 경관적 영향을 완화할 목적 하에 여러 조정 작업들이 시행된 후에는 토지관리국(BLM) 담당자들이 해당 자산 내 개발 행위에 관한 계획안을 승인할 것인지 결정하게 된다. 이 때 담당자들은 계획안이 수용되도록 추가로 완화조건을 첨부할 수도 있다.



현재 경관 제안된 프로젝트의 예시 프로젝트 수정

[그림 5-17] 토지관리국 매뉴얼의 경관시뮬레이션 기법 예시

출처: Bureau of Land Management(1986, p.7)



[그림 5-18] 경관자원관리 프로그램에 의한 경관자원 조사지도 예시

출처: Citizens for a Healthy Community, URL:

www.citizensforahealthycommunity.org (검색날짜: 2015.07.25)

162) Bureau of Land Management(1986), 「Manual 8431-Visual Resource Contrast Rating」, Bureau of Land Management, pp.1~6.

3) 주정부 및 지방정부의 농촌 경관관리

연방정부의 프로그램과 함께 주에서도 다양한 농지 및 농촌경관 보전정책이 개발되어 운영 중에 있다. 농지 분포가 집중되어 있고 농촌마을을 형성하고 있는 지역 중에서 농지 보전과 이와 연계한 경관관리를 시행하고 있는 캘리포니아주와 캘리포니아주 내 킹스버그 시를 대상으로 주정부 및 지방정부의 농촌경관관리 사례를 살펴보았다.

캘리포니아주의 경우, 미국 서부지역에서 농업용지의 관광지화, 휴양지화가 농촌경관의 변질을 야기하면서 경관보전을 위한 대책을 제시하기 위해 다양한 보전프로그램을 운영하고 있으므로, 개발시대에 도시화·산업화에 의한 도시의 외연적 확산으로 손실된 농촌경관을 회복하려는 우리나라의 실정에 시사하는 바가 있을 것으로 사료된다. 특히 서부 지역 중 캘리포니아주는 농경지 중 절반 이상이 농업구역에 포함되어 있어 구역지정을 통해 관리를 체계화해 가는 단계에 있다.

① 주정부 농촌 경관관리: 캘리포니아주 농지보전 제도

□ 토지이용관리체계

캘리포니아주는 「도시계획, 조닝 및 개발법(Planning, Zoning and Development Laws)」에 근거해 도시(urban), 교외(suburban), 농촌(rural) 지역을 관리하기 위한 계획 수립, 토지이용 관련 규제 등을 규정하고 있다. 「도시계획, 조닝 및 개발법」에서는 주 계획(state planning)의 원칙을 ①충진(infill) 개발 및 이와 연계한 기존 기반시설 재생 촉진, ②환경적·농업적 자원의 보호, ③새로운 개발의 촉매가 될 수 있는 효율적 개발 패턴 장려 등 3가지로 정하고 있다.¹⁶³⁾ 이 중 두 번째 환경적·농업적 자원의 보호 원칙과 관련해서, 구체적으로 캘리포니아주에서는 주 경계 내 개발행위가 일어날 때 주의 환경보존정책을 준수하도록 하고 있다(Planning, Zoning and Development Laws Article 5, 65041.1.). 구체적으로 기 개발지가 지속적인 재개발이 발생할 수 있도록 자산의 복원, 개선, 유지관리와 인필(Infill)개발을 장려하고, 환경/농업관련 자원은 주의 특별보호를 통해 특성을 보존하고 강화하도록 하고 있다. 또한 이 법령의 4장에서 캘리포니아의 토지보전 법령인 「윌리엄슨 법령」을 준수하는 대상토지에 관해 규정하고 있다.

163) Governor's office of planning and research(2012), 「Planning, Zoning and Development Laws」, State of California.

2009년 미국농지신탁(American Farmland Trust)의 조사보고서에 따르면, 캘리포니아주 전체 면적 약 100밀리언 에이커 중 농업용지는 43밀리언 에이커이다. 이 중 16밀리언 에이커가 목초지, 27밀리언 에이커가 농경지이고, 농경지 전체 면적의 약 1/3이 주요 농업용지로 사용되고 있다. 이 주요 농업용지 중 약 5.4밀리언 에이커가 도시화되었다. 도시화된 농업용지 중 2밀리언 에이커의 농업용지는 이미 도시화가 많이 진행되었기 때문에 더 이상 농업적 토지이용을 보이지 않는다. 매년 농업용지 중 평균 약 4천 에이커가 개발되어 온 것으로 조사되었다. 또한 전형적인 도시경계부 개발(urban-edge development)패턴에서 대규모 대지에 목장과 농장의 외관적 특성을 갖는 농촌(교외)주택이 급증하였고, 상당량의 토지가 이 주택유형 개발에 소요되는 예외적인 양상도 발견되고 있다. 일부 농업용지는 환경적 이용을 위해 용도가 변경되기도 하였는데, 대부분 야생보호구역을 확장하거나, 물부족으로 인한 농지철수 등이 사유가 되었다.¹⁶⁴⁾

이와 같이 캘리포니아의 농업용지는 지속적으로 도시화 또는 다른 필요에 의해 대체되어질 것으로 전망되나, 농업용지 보유를 위한 효율적 계획과 도시개발정책으로 대체를 감소시키고자 노력을 계속해오고 있다. 예를 들어, 산호아킨 밸리(San Joaquin Valley)는 블루프린트(Blueprint)로 불리는 지역계획을 통해 도시인구밀도를 상향 조절하여 농업용지 감소를 줄이는 방법을 제안하기도 하였다. 캘리포니아의 농업용지보전정책은 도시개발이 위험하고, 기회주의적이며, 외연적인 확산패턴을 야기하여 역으로 막대한 환경적·경제적 비용을 발생시키는 결과를 초래하므로 이러한 개발패턴의 발생을 저지하는 것이 공공의 이익에 있어 매우 중요하며 동시에, 도시거주자들에게도 혜택이 될 것이라는 당위성에 기인하고 있다. 아래와 같은 제도와 정책들이 캘리포니아의 농업용지와 경관을 보전해 나가기 위해 운영되고 있다.¹⁶⁵⁾

□ 농지 보전 제도: 윌리엄슨 법령(Williamson Act)과 농지보호지구(Farmland Security Zones)

「윌리엄슨 법령(Williamson Act)」은 캘리포니아주의 대표 농업용지 보전제도로, 캘리포니아주 입법부가 농업용지에 대한 활용과 보전이 충분히 고려되지 않은 채 불필요하게 농업용지가 도시적 활용을 위해 전환되는 것을 방지하여 농업용지와 오픈스페이스를 보전하고자 1965년 통과시킨 법령이다. 이 법령을 통해 개별 토지소유주가 국가 또는 지

164) American Farmland Trust(2009), 「California Agricultural Land Loss & Conservation: The Basic Facts」(American Farmland Trust 내부자료), pp.1~2.

165) Ibid, pp.1~2.

방정부와 계약을 체결하여 농경을 주요 목적으로 토지를 활용하고, 농경활동과 조화를 이루는 오픈스페이스로 사용되도록 자발적으로 토지를 규제할 수 있도록 합의절차가 마련되었다. 합의가 체결되면 10년 동안 지속되며, 어느 한쪽에서 “비갱신 동의”를 신청하지 않는 한, 자동적으로 1년 연장된다. 농업용지를 보전하는 대신에, 캘리포니아 주정부는 농업용지에 대해 잠재적 시장가가 아닌 실제 사용에 대해서만 자산세를 부과한다. 윌리엄슨 법령의 적용을 통해 농업용지 소유주가 약 20-75퍼센트까지 자산세를 절감할 수 있으며, 동시에 도시성장 패턴의 효율성을 증진시키는 수단으로 작동하고 있다. 1998년 이후, 윌리엄슨 법령 내 지원프로그램으로 보호구역(Farmland Security Zones)이 창설되었다.¹⁶⁶⁾

기존 「윌리엄슨 법령」 상의 규정보다 발전되어 신설된 제도인 농지보호지구(Farmland Security Zones)는 계약기간을 20년으로 늘려 보다 일관적인 관리가 가능하도록 하고, 더 낮은 자산세 부과율로 토지소유주에게 더 많은 인센티브를 주는 제도이다.¹⁶⁷⁾ 농지보호지구는 토지소유주나 소유주협회의 요청에 따라 감독위원회가 농업보호구역(Agricultural Preserves) 내에서 지정할 수 있다.¹⁶⁸⁾ 농지보호지구를 지정하는 프로세스는 전적으로 토지소유주와 카운티의 자발적인 계약에 따르나 윌리엄슨 법령에 의해 이미 계약을 체결한 토지소유주들은 지방정부에 반드시 농지보호지구 신청서를 제출하여야 한다. 위원회가 신청서를 승인하면, 해당 토지가 농지보호지구로 재설정되고, 재설정된 토지에 대해 위원회는 윌리엄슨 법령계약을 철회하여 토지소유주들이 더 개선된 제도를 활용할 수 있도록 한다. 윌리엄슨 법령에 따라 계약을 체결하지 않았더라도 농지보호지구 신설을 위원회에 청원할 수 있으며, 연접한 필지에 2명 이상의 토지소유주들이 농지보호지구를 신청할 경우, 카운티의 권한으로가 동일 지구로 지정할 수도 있다. 농지보호지구로 지정하고 계약을 체결하기 위해 대상토지는 반드시 다음의 ‘중요 농업용지’지역 내 위치하여야 하고, 주요 농업용지, 고유한 농업용지, 주 전역 또는 지역적 차원에서 중요성을 가지는 농업용지가 지정 대상이 된다.¹⁶⁹⁾

166) Department of Conservation, “Land Conservation (Williamson) Act”, URL: http://www.conservation.ca.gov/dlrp/lca/basic_contract_provisions/Pages/LCA_QandA.aspx (검색날짜: 2015.07.25)

167) Department of Conservation, “Farmland Security Zones”, URL: http://www.conservation.ca.gov/dlrp/lca/farmland_security_zones (검색날짜: 2015.07.25)

168) 농업보호구역의 경계는 관할권을 갖는 시의회나 위원회의 결정에 따르게 되며, 농업보호구역은 일반적으로 최소 100 에이커의 면적 이상일 경우 지정할 수 있다.

169) Department of Conservation, “Farmland Security Zones”, URL: http://www.conservation.ca.gov/dlrp/lca/farmland_security_zones (검색날짜: 2015.07.25)

□ 농업 보전지역권(Agricultural Conservation Easement)¹⁷⁰⁾

캘리포니아주에서는 「민법(Civil Code)」에 근거해 보전지역권(Conservation Easement) 제도를 운영하고 있다. 「민법(Civil Code, section 815~815.2)」에서는 자연·경관·역사·농업·삼림적 특성을 유지하기 위하기 위한 목적으로 토지이용을 제한하기 위해 보전지역권(Conservation Easement)을 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 캘리포니아주 내 약 34개의 토지신탁용지와 오픈스페이스가 농업 보전지역권(Agricultural Conservation Easement)을 운영해오고 있으며, 농업 보전지역권은 비농업적 개발과 이용을 제한하는 제도이다. 농업 보전지역권은 실질적으로 농업용지가 농업생산을 위해 영속적으로 활용되도록 지역을 지정한다. 전형적으로 야생식생 등 자연자원을 보전해왔던 보전지역권을 농업지역에 새롭게 적용하여 활용하고 있다.¹⁷¹⁾

농업 보전지역권의 가장 큰 특성은 개별 토지소유주에게 필요에 따라 융통성 있는 계약이 가능하다는 점으로 소유주들이 지방정부와 협의하여 어떠한 행위를 제한할 것인지를 결정할 수 있다.¹⁷²⁾ 또한 보전지역권 양도 대상이 지방정부나 공원지구, 자원보존지구 또는 토지신탁 등 자격을 갖춘 비영리단체이므로 주정부의 농업지역 관리체계 속에 세부적으로 농업용지와 활동을 보전해 나가는 수단으로 작용할 수 있다. 캘리포니아주에서는 공공기관과 비영리단체가 토지소유주의 보전지역권을 매입할 때, 캘리포니아주의 농지보전 프로그램(California Farmland Conservancy Program, CFCP)을 활용하여 보조금 등을 지원받을 수 있도록 한다. 이 때 캘리포니아주의 농지보전 프로그램의 보조금 지원대상이 되는지에 관한 판단이 필요한 경우, 캘리포니아 환경보전국에 지원을 요청하여 공신력을 확보할 수 있다. 주의 환경보전국은 윌리엄슨 법령을 이해시키고, 관련된 정책에 관한 조사 및 윌리엄슨 법령의 조항과 제한내용을 강제할 책임을 가진다.¹⁷³⁾

170) 지역(地役)은 남의 땅을 자기(自己) 땅에 이익(利益)이 되도록 사용(使用)하는 일을 일컫는 용어로 특정용지를 농업 및 농촌경관에 이익이 되는 용도로 사용하는 것으로 해석하였다.

171) University of California, "Agricultural easement programs: Saving agriculture or saving the environment?", URL: <http://californiaagriculture.ucanr.org/> (검색날짜: 2015.10.12)

172) Farmland Information Center, "Agricultural Conservation Easement", URL: <http://www.farmlandinfo.org> (검색날짜: 2015.07.27)

173) California Department of Conservation, "California Farmland Conservancy Program", URL: <http://www.conservation.ca.gov/dlrp/cfcp> (검색날짜: 2015.07.27) 및 "Agricultural Conservation Easements", URL: http://www.conservation.ca.gov/dlrp/cfcp/overview/Pages/ag_consrv_easements.aspx (검색날짜: 2015.07.27).

□ 농경지 지도 작성과 모니터링 프로그램(Farmland Mapping and Monitoring Program)

캘리포니아 주정부의 보전국(Department of Conservation)에서는 농경지 지도와 모니터링 프로그램(Farmland Mapping and Monitoring Program)을 운영하여 캘리포니아 농경자원에 대한 영향을 분석하는 통계자료를 작성한다. 농업용지는 토양질과 관개조건에 따라 등급을 분류하고, 최상의 토지는 주요 농업용지로 구분하며, 매 2년마다 지도를 갱신하여 면밀하게 농업용지에 관한 정보를 제공한다.¹⁷⁴⁾ 또한, 농업용지 전환에 관한 리포트(California Farmland Conversion Report)를 작성하여 지도와 함께 주전역, 지역적, 카운티의 토지이용 변화에 관한 정보를 공유한다.¹⁷⁵⁾ 즉, 농경지 지도(Farmland Mapping)는 주 내에 분포해 있는 농경자원을 보전하기 위한 기초적 자료로 활용되며, 주정부에서 모니터링 체계를 마련함으로써 지속적으로 데이터를 구축하고 있다.



[그림 5-19] 캘리포니아주 농지보호구역 내
중요 농업용지 위치도
출처: American Farmland Trust(2009, p.1)



[그림 5-20] 캘리포니아주
농지 보전지역권 분포도
출처: Sokolow, Alvin D.(2002, p.16)

174) California Department of Conservation, "Farmland Mapping and Monitoring Program", URL: <http://www.conservation.ca.gov/dlrp/fmmp> (검색날짜: 2015.07.27)

175) 이 리포트에 따르면, 2008-2010년간 관개된 농업용지가 약 17만 에이커 감소하였고, 주요 농업용지가 이 중 61퍼센트를 차지하는 것으로 조사되었다. 출처: California Department of Conservation, URL: <http://www.conservation.ca.gov> (검색날짜: 2015.07.27)

② 지방정부 농촌 경관관리: 킹스버그시(City of Kingsburg)의 형태기반코드

캘리포니아주 내 약 1만 2천여명(2010년 인구통계)의 인구수를 보유한 킹스버그시는 캘리포니아주 센트럴코스트에서 약 2시간가량 떨어진 프레스노 카운티(Fresno County)에 위치하며, 포도와 건포도 농업이 주산업인 도·농복합도시이다.¹⁷⁶⁾ 2012년 이 도시는 농업과 도시적 경관이 어우러진 전통 근린주구 커뮤니티 계획(Traditional Neighborhood Community Plan)을 실현하고자 형태기반코드를 개발하였는데, 코드 내 농촌경관 보전과 관련하여 특히, 농업활동보호권(Right to Farm)을 규명하고 있는 점이 특징이다.

□ 형태기반코드의 주요 내용¹⁷⁷⁾

킹스버그시의 형태기반코드는 지구를 공간적 특성, 용도, 밀도로 구분하여 개발코드(development codes)로 작성하고, 지구 내 토지이용, 건축물 형태와 개발을 통제하는 제도적 기준을 제공함으로써, 자연지역을 보전하고, 보행을 활성화하고, 복합용도개발을 장려, 다운타운의 특성을 강화하는 목표를 가진다.

킹스버그시의 형태기반코드 내에서는 지역의 특성에 따라 5개 지구(transect zones)으로 구분하고 있다. T1지구는 자연적 특성(natural zone)을 가지며, T2지구는 교외지의 특성(rural zone)을 가진다. 또한 T3지구는 근린경계부(neighborhood edge zone), T4지구는 근린지구(neighborhood zone), T5지구는 메인스트리트(main street zone)에 지정된다.

이 중에서 농촌경관의 특성을 가지는 지구는 T1, T2, T3 지구라 할 수 있으며, 형태기반코드 내에서 각각의 지구에 대한 토지이용, 경관형성의 목표, 허용건축용도 및 도시



[그림 5-21] 킹스버그시 개발코드
출처: City of Kingsburg
(2012, p.[3.20-1])

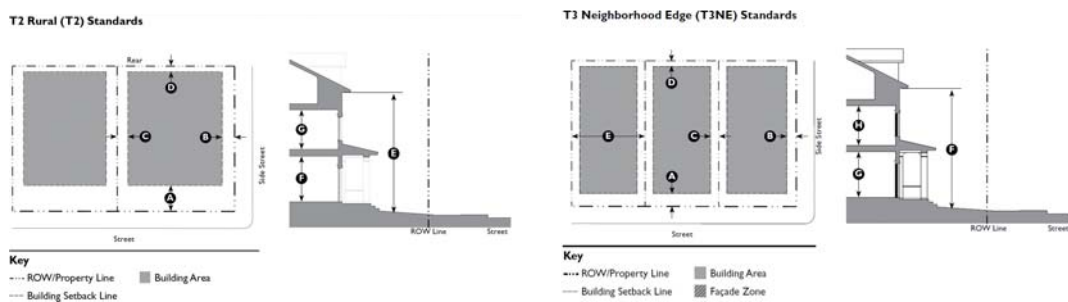
176) Wikipedia, "Kingsburg, California", URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Kingsburg,_California (검색날짜: 2015.07.10.)

177) City of Kingsburg(2012), 「Kingsburg Form Based Codes」, City of Kingsburg, p.[1.10-1] 및 pp.[3.20-1]~[3.20-6]을 토대로 작성하였다.

[표 5-15] 농촌지역(T1, T2, T3) 내 적용되는 개발코드(Development Codes)

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

출처: City of Kingsburg(2012), 「Kingsburg Form Based Codes」, pp.[3.20-3]~[3.20-4] 요약



[그림 5-22] 킹스버그 형태기반코드의 T2와 T3지구 건물배치, 건물형태, 필지규모
출처: City of Kingsburg(2012, pp.[3.20-3]~[3.20-4])

□ 형태기반코드 내 농업활동 보호를 위한 보호권 시행¹⁷⁸⁾

비농업적 토지이용이 농지 주변부까지 확장되면서 농업경영에 위해 또는 방해가 되

178) City of Kingsburg(2012), 「Kingsburg Form Based Codes」, pp.[2.20-1]~[2.20-3] 요약

어 농업경영자가 농업경영을 축소하거나 중단하는 경우가 발생하기도 한다. 킹스버그시에서는 이러한 갈등이 농업투자를 저하시키는 요소가 된다고 판단하고, 킹스버그의 농업경영보호권(Right to Farm)을 시 전역에 적용되는 코드 내 명시하여, 농업자원의 보전을 권고한다. 부동산을 매각하거나 건축허가를 신청하는 모든 시민은 킹스버그시 형태기반코드 내 2.20.040의 조건을 준수하여 공시확인서(Disclosure Statement)를 제출하여야 한다. 공시확인서에는 농업자산 주변 자산양도자나 임대자에게 농업활동에서 발생하는 화학비료 사용이라든지 소음, 먼지 등의 불편사항으로 영향을 받을 수 있음을 인지시키고, 농업활동이 지속될 수 있도록 미리 대비하도록 할 뿐만 아니라 추후 농업활동에 관련한 소송 등의 문제가 제기하지 않도록 서명을 득하여 농가를 보호하는 정책을 시행한다.

4) 미국 농촌 경관관리 특성

미국의 농촌 경관관리체계를 정책적·제도적 측면에서 조사한 결과를 토대로 종합·정리하면 다음과 같다.

□ 연방정부 차원의 국유지 농지 보전과 자연경관자원 관리

미국은 연방정부 차원에서 국유지에 대한 관리를 하고 있으며, 농촌지역과 관련해서는 농지 보전 제도와 자연경관자원 관리시스템을 운영 중이다. 농지 보전 관련 제도인 「농업법」, 경관보전계획, 농지보전 유보프로그램은 농무부(USDA)에서 소관하고 있으며, 자연경관자원 관리에 대한 프로그램인 국가경관보전시스템(NLCS)과 경관자원관리시스템(VSM)은 내무부 토지관리국(BLM)에서 운영하고 있다. 즉, 미국은 연방정부 차원에서 국유재산에 해당하는 자원들에 대한 경관관리체계를 구축하고 있는 것이 특징이라 할 수 있다.

[표 5-16] 연방정부 차원의 농촌경관관리

구분	농무부	내무부 토지관리국
관리대상	- 농지 (농업용지)	- 특별한 행정용도 이외의 국유지 (※ 농촌지역과 관련해서는 경관자원)
관리목적	- 농업 활동 개선을 위한 농지 보전	- 경관자원의 보전 및 관리
소관법	- 농업법(Farm Bill)	- 연방토지정책 및 관리법 (Federal Land Policy and Management Act)
운영 프로그램	- 경관보전계획 - 농지유보 프로그램	- 국가경관보전시스템 - 경관자원관리시스템

출처: 상기의 조사내용을 종합하여 작성

미연방정부에서는 농업용지가 창출하는 경관에 대한 국가적 차원의 관리가 이루어지고 있으며, 이러한 프로그램을 통해 농업용지 주변 또는 농업용지 내 발생할 수 있는 개발을 경관적 측면에서 통제함으로써 구체적인 경관관리 수단을 마련하고 있다. 더불어 이와 같은 연방정부 차원의 제도와 프로그램은 주정부와 지방정부에서 농촌경관을 관리하는데 있어 농촌자원 보존의 중요성을 인지시키는 역할을 한다.

□ 주정부 및 지방정부별 지역여건에 부합한 농촌 경관관리제도 운영

연방정부에서 관리하는 국유지에 해당하는 지역 외에는 주정부 및 지방정부 제도 및 프로그램에 의해 농촌지역이 보존·관리되고 있다. 또한 각각의 주정부와 지방정부는 해당 지역 내 농촌경관 특성을 고려한 경관관리 수단을 마련하여 고유한 농촌경관을 보존해 나가고 있다.

• 캘리포니아주: 국유지 외 농지 보존 및 농업 보호 제도 운영

캘리포니아주에서는 농지의 용도 전환을 방지하고자 윌리엄슨 법령(Williamson Act)와 농지보호지구(farmland security zones) 제도를 운영하고 있으며, 비농업적 개발을 제한하기 위한 농업 보전지역권(Agricultural Conservation Easement) 제도를 시행하고 있다. 또한 농지의 용도 전환 및 비농업적 개발행위를 제한하는 대신 토지소유자 등에 보조금 등을 지원하는 프로그램이 함께 운영되고 있다. 이와 같은 제도와 프로그램을 통해 캘리포니아주에서는 농촌지역 내 농업 활동의 유지 및 농촌경관의 계승을 도모하고자 하는 것이 특징이다.

• 킹스버그시: 토지이용제도와 연계한 경관관리

킹스버그시에서는 지역 특성별로 개발 행위에서 대한 기준을 제시하는 형태기반코드(form-based codes)를 제정하여 운영하고 있다. 형태기반코드(form-based codes)는 기존 토지이용제도인 조닝(zoning)제도 보다 발전된 제도로, 지역 특성별로 자연적 특성을 가지는 지구(T1), 교외지(T2), 근린경계부(T3), 근린지구(T4), 메인스트리트지구(T5) 등 5가지 지구별로 구체적 개발 기준을 규정하고 있다. 이 중에서 농촌지역에 해당하는 T1~T3지구의 개발 기준은 농촌지역 내 토지이용, 도시형태, 허용건축용도 등에 대해 규정하면서 실질적인 경관관리 수단으로 활용되고 있다.

3. 농촌 보존을 근간으로 한 개발행위 규제 및 마을단위 사업지원 : 독일

독일의 농촌정책은 EU의 농촌정책과 밀접하게 연관되어 있으며, 농촌정책에 따른 다양한 사업을 EU 차원과 독일 연방, 그리고 지자체 차원에서 상호 연계하여 시행하고 있다. EU와 독일의 농촌정책은 농산업의 발전과 지속가능한 농촌지역의 유지라 할 수 있으며, 이러한 정책 방향은 농촌지역의 보존에 중점을 둔 독일의 토지 및 경관관리의 기본 방향에서도 일관되게 나타나고 있다.

1) EU의 농촌정책의 동향과 농촌개발을 위한 지원프로그램

□ EU의 농촌 관련 정책 변화 과정

유럽은 EU의 모체인 EC에서 1962년 로마조약에 따라 농산물 시장을 규제하고 국내 농업 상품가격 지지를 위해 처음으로 공동의 농업정책인 공동농업정책(CAP: Common Agricultural Program)을 채택하였다. OECD(2011) 보고서에 따르면 초기 CAP는 식량 안보를 위한 공동시장 형성, 지역사회 우선시, 재정적 연대라는 세 가지 원칙에 기반하여 유럽 내에서 생산되는 농산물의 가격 보조정책과 농업규모 확장을 통한 농업 생산량 증대, 농산업의 구조조정을 목표로 하였다.¹⁷⁹⁾ 이는 공공의 시장개입을 통해 농업을 발전시키기 위한 정책으로 이를 위한 재정은 유럽농업지도보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Funds: EAGGF)에서 충당되었다. EU 재정의 세출을 기준으로 유럽농업지도보증기금은 1970년대에는 70% 이상을 차지하였으나 1990년대에는 50%로 줄어 점차 감소하는 경향을 보이고 있지만 EU 재정에서 중요한 위치를 차지하고 있다.¹⁸⁰⁾

1980년대 이후 지원 재정 고갈과 농촌의 고령화, 우루과이 라운드 협정체결에 따른 농업 보조 정책의 국제적 마찰 등 여건 변화에 따라 CAP도 1992년 맥샤리(MacSharry)개혁 시행을 통해 기존의 가격보조 중심 정책에서 농촌을 개발하고 농촌의 경쟁력을 제고하기 위한 정책으로 전환하게 된다. 이에 따라 농산물 가격보조 정책을 축소하고 경지면적과 사육두수에 따라 직불금을 지급하는 소득보장 정책 등 시장원리를 도입하고, 환경보호적 농업생산에 대한 보조금 지급제도를 도입하였다. 나아가 농촌개발 관련 예산지원을 확대하고 농촌의 경쟁력 증진을 위한 전문교육 확대와 전업농 육성 정책을 시행하게 된다.

179) OECD(2011), 「Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union」, OECD, p.12.

180) 박진도 외(2002), 「상향식농촌발전전략 수립에 관한 연구」, 농정연구센터, p.101.

그러나 1992년의 개혁에도 불구하고 농촌개발 관련 예산은 1997년까지 EAGGF 예산 중 4.1%로, 농촌지역을 활성화하는 데 한계가 있었다.

1990년 대 말 EU는 1996년 아일랜드의 코크(Cork)선언¹⁸¹⁾을 바탕으로 유럽의 농업 및 농촌정책 개혁안인 아젠다 2000을 새롭게 제시하였다. 이는 농촌개발 정책을 CAP의 두 번째 기둥(Pillar II)으로 격상시켜 농업 직불금 및 가격 보장 정책인 첫 번째 기둥(Pillar I)과 더불어 농촌개발 정책을 CAP의 중요한 의제로 부상한 것으로, 결과적으로 농업정책과 농촌개발 정책이 CAP 내에서 통합된 것이라 할 수 있다. 이로 인해 2006년 CAP의 예산 편성 비중을 살펴보면 수출보조 및 가격지지 정책 예산이 21.3%로 축소한데 반해 직접지불 정책 예산과 농촌개발 정책 예산은 각각 68.2%와 10.5%로 증가하였다.¹⁸²⁾

CAP의 농촌의 개발정책은 농촌지역의 지속가능한 개발을 내용으로 하며 첫째, 투자와 현대화 등을 통한 농업 경쟁력 제고, 둘째, 농촌 환경 개선, 셋째, 농촌의 지역경제 활성화를 목표로 하며, 다년도에 걸쳐 집행된다.¹⁸³⁾ 2007년에서 2013년까지의 농촌개발정책은 94개의 프로그램으로 구성되며, 이전 방식(EAGGF)에 비해 단순한 예산체계(EAFRD: European Agriculture Fund for Rural Development)를 도입한 것이 특징이다.¹⁸⁴⁾

[표 5-17] CAP 농촌지역개발정책 프로그램 구성

구분	목표	주요 내용
제1축	농업 경쟁력 제고	농업투자, 생산자단체에 대한 지원, 교육훈련 지원 등
제2축	농촌 환경 개선	농업의 환경보존 기능에 대한 지원 등
제3축	경제적 다양성 촉진 및 농촌 삶의 질 개선	농촌 주민에 대한 기초 서비스 제공, 창업지원 등
제4축	방법론	상향적 의사결정 구조에 따른 LEADER 접근법 활용, 지역 주민들의 자율과 창의가 최대한 발휘되도록 「지역 차원의 전략과 지역단체의 적극적 활용 등

출처 : 이상만(2012), "EU 공동농업정책 개혁동향", 「세계농업 제143호」, p.177.

181) 지역아카데미, "코크선언과 유럽농촌개발정책" 「Agroinfo Trend」, No.100, p.1.

182) 박진도 외(2002), 「상향식농촌발전전략 수립에 관한 연구」, 농정연구센터, p.107.

183) 이상만(2012), "EU 공동농업정책 개혁동향", 「세계농업 제143호」, 한국농촌경제연구원, pp.176~177.

184) 박덕방·이민수(2009), "EU의 농촌개발정책의 동향과 시사점", 한국지역개발학회지, v21(3), p.134.

□ EU의 대표적 농촌개발프로그램으로 정착한 LEADER 프로그램

2000년 대 후반 도입된 EU 농촌개발프로그램(Rural Development Programme)의 6대 핵심과제는 ①농학, 임학 및 농촌지역에서의 지식 전파와 혁신의 성장, ②농업 및 농장 전분야의 생존 경쟁력 강화, ③농업에서 푸드체인 조직의 촉진과 위험관리, ④농업과 임업에 관계된 생태계의 복원, 보전 및 강화, ⑤농업 및 식량과 임업 분야에서의 자원 효율성 촉진 및 저탄소 기후탄력적 경제로의 전환 지원, ⑥농촌 지역의 사회적 통합, 빈곤 감소, 경제적 개발의 촉진 등이다.

EU 농촌개발프로그램은 유럽의회가 설정하는 유럽 2020 전략(Europe 2020 strategy)을 최고 상위계획으로 하여 유럽연합의 사회경제위원회가 설정한 일반전략구조를 바탕으로 각종 기금 사용 계획을 편성하는데, EU에 소속된 각 국가와 기금사용계획을 바탕으로 파트너십 협약(Partnership Agreement)을 체결하고, 이에 따라 EAFRD, ERDF, ESF 등의 기금에 대한 사용이 결정되는 방식이다.



[그림 5-23] ENRD(European Network for Rural Development)가 제안하는 유럽 농촌개발 정책 구조도

출처 : EU ENRD(European Network for Rural Development) 홈페이지,
<https://enrd.ec.europa.eu/en/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/policy-overview>(검색날짜:2015.7.30.)

EU는 농업지원에 치중했던 CAP 정책의 한계로 농촌지역의 낙후 문제를 해결하기 위한 정책으로서 1988년 유럽지역개발기금(ERDF: the European Regional Development Fund)을 개혁하여 구조기금을 마련하게 된다. 구조기금의 마련을 통해 분리운영되고 있던 3개의 구조기금(ESF, EAGGF, ERDF)을 통합운영하고, CAP의 지원부문을 조정하여 전체 구조기금의 3분의2 이상을 낙후지역 및 농촌지역에 투입하는 지역정책 수행에 활용하게 된다. 또한 상향식 농촌지역정책으로 ‘LEADER 프로그램’을 도입하였다. 농촌 경제발전을 위한 행동연대로 번역되는 LEADER(Liaisons Entre Actions de Developement de l'Economie Rurale) 프로그램은 구조기금 내 커뮤니티 사업의 하나로 도입되었으며 농업 생산성 증대에서 농촌에 대한 관심으로 농촌에 대한 정책기조가 변화한 것을 상징한다.

1991년 처음 도입된 LEADER 프로그램은 농촌개발을 위해 지역(territorial), 다부문(multi-sectoral), 참여적 접근(participatory approach) 등 3가지의 중점 전략을 새로운 접근방법으로 채택하였다. 초기에는 소수 농촌지역을 대상으로 실험적으로 적용하였으나 지난 20년간의 시행착오와 경험을 바탕으로 최근에는 대안적 농촌개발 전략으로 농촌 지역의 상향식 참여를 추구하는 종합지역발전 프로그램으로 정착하였다.¹⁸⁵⁾ 현재 추진 중인 LEADER+ 프로그램은 지원대상을 유럽의 모든 농촌지역으로 하며 사업 규모도 20억 2000만 유로에 달한다. LEADER+ 라고 명명한 것은 이 프로그램이 기존의 문제점들을 수정, 보완하여 유럽의 대표적인 농촌개발정책으로 자리잡은 것을 의미한다. LEADER+ 프로그램은 지역활동 그룹의 구성을 명확히 하여 민간의 참여를 촉진하고, 사업의 질적 수준을 높이기 위해 개별 사업을 연계하여 통합적으로 추진하는 것을 강조한 측면에서 기존의 LEADER 프로그램과 차별성을 갖는다.

박진도 외(2002)에 따르면 LEADER 프로그램은 앞서 언급한 지역중심, 다부문의 연계 및 참여적 접근이라는 중점 전략을 실행하기 위한 5가지 원칙을 지속적으로 적용해 왔는데, 이는 ①지역 내 파트너십을 조직하고 결성한 “지역활동그룹(Local Action Group)”의 활성화, ② 지역별로 독자적인 발전계획을 수립하도록 한 상향식 “지역활동계획(Local Action Plan)”의 장려, ③농업 이외에 다양한 부문의 연계와 지역의 통합적 발전을 추구하는 “다부문적 접근(multi-sectional approach)” 방식, ④EU, 회원국, 지역에서 각각 공동으로 재원을 분담하는 “매칭 펀드(matching fund)”의 운용, ⑤LEADER 프로그램을 수

185) 류중석 외(2007), 「살기좋은 지역만들기」, 국가균형발전위원회, p.39.

행하는 지역 간 네트워크의 강화로 정리될 수 있다.¹⁸⁶⁾

박진도(2002)는 EU LEADER 프로그램의 특징을 기존의 농촌개발 방식과는 다른 지역적 접근, 상향식 접근, 파트너십과 참여, 통합적 접근, 지역간 네트워크와 협력을 중요시하는 데 있다고 하였다. 종래의 정책이 농산업을 위주로 한 경제적인 측면의 지원이었다면, LEADER 프로그램은 지역적 접근을 통한 농촌지역의 지속가능한 발전을 강조하고 있다. LEADER 프로그램은 사회·경제적 동질성이 있는 인구 1만~10만 이하의 소규모 농촌지역을 대상으로 하며 지역의 경쟁력을 진단하여 지역에 특화된 구체적인 개발전략을 수립하는 데, 계획수립과 사업추진에 있어 자율성과 유연성을 보장하는 지역맞춤형 방식으로 진행된다.¹⁸⁷⁾ 진행방식에 있어서는 주민이 계획의 수립과 실행, 관리와 평가 등 사업을 진행하는 전 과정에서 주도적으로 참여하는 상향식 계획을 지향한다. 나아가 다양한 주체의 참여를 독려하고 파트너십을 강조하다. 이를 위해 농촌지역의 실질적인 활동주체인 다양한 민관단체로 기본활동단위인 지역활동그룹을 형성하고, 지역활동그룹인 자율적으로 사업계획을 수립·시행하여 사업 전과정을 책임지는 체계를 구축하였다. LEADER 프로그램을 기획하고 전체적으로 관리하는 상위 추진단은 지역에서 제시한 사업에 대한 승인과 지원에 그 업무가 한정되어 있다.¹⁸⁸⁾

한편 지역의 지속가능한 발전에 궁극적인 목표를 두고 있는 LEADER 프로그램은 농업 이외의 다양한 부문과의 긴밀한 연계와 통합적 접근, 그리고 혁신적이고 창의적인 접근방식을 강조하며, 지역단위 사업의 효율성과 효과를 높이기 위해 사업시행 과정과 종료 후의 사후평가를 도입하고 있다. 이를 위해 지역활동그룹은 프로그램의 시행에 대한 일상적인 체크와 평가를 직접 수행하도록 하고, 지역활동그룹은 자체평가결과를 지역의 프로그램 모니터링 위원회에 보고하도록 되어 있다. 최종적인 사업에 대한 평가는 EU의 중앙위원회에 별도의 기구를 두어 운영하고 있다.¹⁸⁹⁾

LEADER 프로그램을 통해 우선적으로 지원되는 사업은 ①농촌지역의 삶의 질 개선, ②새로운 노하우와 기술을 이용한 지역의 산물과 서비스의 경쟁력 제고, ③집단적 활동을 통한 소규모 생산의 시장접근성 제고 등 지역 산물의 부가가치 향상, 그리고 ④자연 및

186) 박진도 외(2002), 「상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구」, 농정연구센터, p.123.

187) Ibid., pp.19-20.

188) Ibid., pp.124-134.

189) Ibid., p.126.

문화 자원을 최적으로 이용하는 데 기여하는 사업이다.¹⁹⁰⁾ LEADER 프로그램의 세부사업은 크게 농촌개발 활동에 대한 기술적 지원, 고용을 위한 직업훈련과 지원, 농촌관광, 중소기업, 수공업 및 지방 서비스업 활동 지원, 농산물의 활용 및 마케팅 등으로 구분된다.¹⁹¹⁾

농촌개발 활동에 대한 기술적 지원과 관련해서는 지역생산물 및 환경과 관련한 지역 데이터베이스 구축 및 관리, 시장조사 등 지역에 대한 진단과 사업계획 수립을 지원해 주고 있으며, 개발활동에 대한 모니터링 지원과 박람회나 이벤트 등을 통한 지역 특산품 판촉과 지방활동그룹 구성원들에 대한 교육훈련, 네트워킹 등 지역 생산물의 판촉과 커뮤니케이션을 활성화하는 것을 지원한다. 고용 창출을 위한 지원과 관련해서는 지방활동그룹 활동가들 대상의 교육훈련, 타겟그룹을 대상으로 하는 직업훈련, 농특산물의 마케팅 기술 교육, 컴퓨터 교육, 기술자격증 취득 교육, 중소기업 컨설팅 등 다양한 교육 및 컨설팅 프로그램을 운영한다. 농촌관광 활성화를 위한 세부사업으로는 지역의 전통을 활용한 문화유산 관광상품 개발, 여가와 연계하여 숙박업소 조성을 위한 고건축물 개조, 캠핑장이나 산장과 같은 관광인프라 확충 등을 지원한다. 중소기업, 수공업 등 지역서비스업 활동 지원과 관련해서는 수공업 제작기술, 전통적 기업활동에 대한 세대간 전수, 인프라 확충, 창업보육활동, 컨설팅 등을 시행한다. 나아가 지역 특산물 가공 및 이를 위한 연구·개발 지원, 특산품의 상표부착(labeling) 등 지역 특산품 판촉, 생산자 집단 형성 등 농산물의 활용과 마케팅을 지원한다.¹⁹²⁾

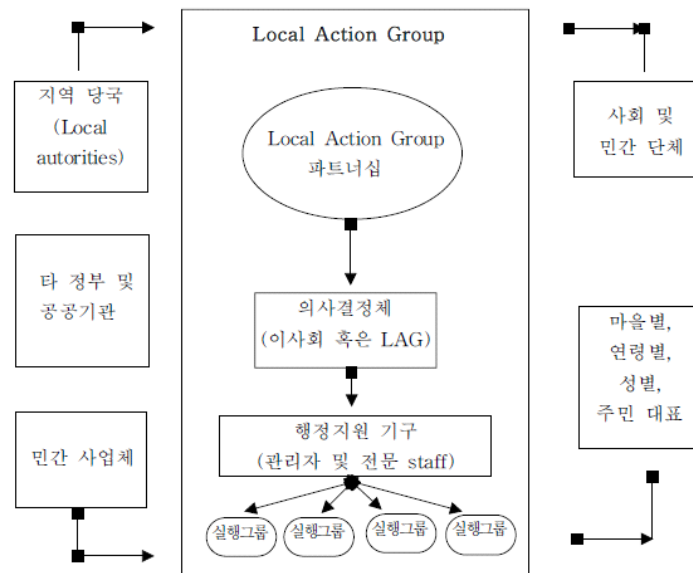
LEADER 프로그램의 실행체계를 살펴보면 지역개발사업의 기본적인 주체가 되는 지역활동그룹(LAG), 상부기관과 지역활동그룹을 이어주는 중간조직(Intermediary Body, IO), 그리고 EU 농업집행위원회 등 세계의 주체로 추진체계가 구성되어 있다. LEADER 프로그램을 관리하는 추진체계의 특징은 자율성과 유연성을 보장하는 것으로, 앞서 언급한 바와 같이 농촌지역을 기반으로 지역단위의 기본 활동 주체인 지역활동그룹이 자율적으로 사업계획을 수립하고 사업진행의 전 과정을 책임진다. 중앙 및 지방정부와 EU 집행위원회는 사업승인과 지원이 주된 업무로 사업추진체계에 있어서도 상향적 사업방식을 엄격히 적용하고 있다.¹⁹³⁾ 박진도(2002)에 따르면 기존에 시행된 농촌개발정책 메커니즘의

190) 박진도 외(2002), 「상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구」, 농정연구센터, p.20.

191) Ibid., p.144.

192) 박윤호 외(2001), 「농촌마을 특성화에 대한 정책방안 연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원, p.237.

획일적인 통제에 따르지 않고, 각 농촌지역의 고유한 상황에 맞추어 사업들을 계획할 수 있도록“국가에 따라서는 기존의 주류 농촌개발정책 추진체계와는 별도로 LEADER 프로그램을 위한 제도적 구조”를 갖추고 있다고 한다.¹⁹⁴⁾



[그림 5-24] LAG의 구성과 지역활동그룹의 구조
출처: 박진도 외(2002, p.131.)

EU 농업집행위원회(European Commission for Agriculture)는 LEADER 프로그램의 총괄하는 기구로, LEADER 프로그램의 기획·모니터링·평가, 회원국에 대한 사업 배분 및 예산지원, 그리고 지역이나 국가 간 네트워크 구축의 역할을 담당한다.

중간조직(Intermediary Body)은 국가별로 수행되는 LEADER 프로젝트의 실질적 관리를 담당하는 기구로 국가별 LEADER 프로젝트의 선정과 평가, 소요 재정 분담을 담당한다. 중간조직은 EU 농업집행위원회에서 회원국별로 중간조직을 선정하여 관련 업무를 위임한다.¹⁹⁵⁾

193) 박진도 외(2002), 「상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구」, 농정연구센터, pp.125-126.

194) Ibid., p.128.

195) 중간조직은 지역 특성에 따라 LEADER 프로젝트의 중점분야나 우선 순위를 부가할 수 있다. 프랑스의 경우 LEADER 지역 인구기준을 5만 이하로 제한(LEADER 프로그램 가이드라인에 따르면 10만 이하)하기도 하며, 다른 사례의 경우 사업우선 순위를 지역 여건을 고려하여 농촌관광이나 정보 확산 등에 두기도 한다.

지역활동그룹(Local Action Group: LAG)은 소규모 농촌지역 단위로 LEADER 프로그램 사업을 계획하고 실행하는 실질적 주체이다. 지역활동그룹은 파트너십과 의사회, 행정지원 기구로 구성된다. 파트너십은 지역 주민, 행정기관, 민간기업 등 LEADER 프로젝트를 추진하는 민관의 주체들로 구성된다. 의사회는 의사결정기구로서 파트너십의 대표로 구성된다. 행정지원기구는 행정업무를 포함하여 LEADER 프로젝트 시행을 지원하기 위한 제반업무를 담당하며, 지역의 전문가로 구성된다.¹⁹⁶⁾

한편 EU 농업집행위원회는 지역활동그룹 간의 경험과 정보를 교류하고 네트워크를 구성할 수 있도록 ‘지역개발을 위한 유럽정보연합(Association Europeene d'Information sur le Developpement Local, AEIDL)’을 두고 있다. AEDIL은 LEADER 프로그램에 참여하는 모든 조직에 대한 실질적인 지원과 조정 기능을 수행한다. AEDIL은 민간기구로 농촌개발과 관련한 전문가로 구성되며, 지역활동그룹에 대한 기술적 지원, 관련 정보 수집 및 전파, 세미나와 포럼 등 각종 행사의 기획과 지원, 공식 문서 및 보고서 작성, LEADER 프로그램 홍보 등 다양한 활동을 수행한다.¹⁹⁷⁾

□ 유럽 공동농업정책 예산과 농촌개발 관련 예산 비중

유럽 공동농업정책 예산은 EU 전체 예산 중 상당히 높은 비중을 차지하고 있다. 초기 75% 수준에서 최근 약 40% 수준으로 농촌정책 관련 예산이 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있으나 EU 예산 중에서는 여전히 높은 비중을 차지하고 있다.

예산의 비효율적 사용과 국제교역의 왜곡 효과, 그리고 예산 수혜자가 일부 계층에 국한된다는 주장과 함께 농업정책 관련 예산을 절감해야 한다는 목소리가 EU 내에서 점차 커지고 있지만, 아직까지는 농업정책에 대한 공공적 기여가 인정되고 있다. 특히 유럽의 공동농업정책은 유럽 영토의 90% 이상을 차지하는 농촌지역에 대한 지속가능한 발전을 지원하여 고품질의 농산물을 생산하고, 농촌지역사회가 유지되며 환경을 보존하는 데 기여할 수 있을 것으로 보는 견해가 높다.¹⁹⁸⁾

196) 지역활동그룹은 다양한 형태로 운영된다. 유한보증회사 등과 같이 법인의 형태로 운영되기도 하고 연대 등과 같이 법적 지위를 갖지 않은 경우도 있다. 비공식적 조직의 경우 자금관리를 위한 행정당국의 관여가 커지는 데 European Commission(2012)의 LEADER 1 공식 평가보고서에 따르면 민간이 전적으로 주도하는 조직은 15%에 불과하고, 행정당국의 관리를 받는 지역활동그룹이 50%를 넘는 것으로 나타나 공공에 대한 의존도가 높은 것을 알 수 있다.

197) 농림축산식품부(2013), 「농촌 마을개발 사업지원을 위한 총괄계획가 운용 실태평가 및 향후 발전모델 연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원, p.142.

이러한 맥락에서 초기 농산업에 대한 지원비중이 컸던 것에서 점차 지속가능한 농촌을 개발시키기 위한 사업예산의 비중이 커지는 것을 알 수 있다. 유럽의 공동농업정책 관련 예산은 ①수출보조 및 가격지지 예산, ②직접지불 예산, ③농촌개발 예산으로 구분할 수 있는데, 수출보조 및 가격지지 관련 예산은 전체 공동농업정책 예산 중 1980년 대 말 90.7%에서 1990년 대 중반 36.9%, 2006년에는 21.3% 까지 하락한 데 반해, 직접지불 예산은 각각 9.3%, 59.0%, 68.2% 로 증가하고 있고, 농촌개발에 지원된 예산은 처음 도입되었던 1990년 대 중반 4.1%에서 2006년에는 10.5%로 급격히 증가하는 추세를 보이고 있다.¹⁹⁹⁾

EU의 농촌개발정책과 관련한 사업은 앞서 언급한 바와 같이 주요하게는 3개의 사업 영역으로 구성되어 있다. 첫 번째 영역은 ‘경쟁력 강화 사업’으로 인적자원을 개발하고 농업을 현대화하고 농산품의 품질을 개선하는 데 지원하는 사업이다. 두 번째 영역은 ‘농경지 관리와 관련한 사업’으로 지속가능한 농경지나 임업 등의 이용을 촉진하기 위한 사업을 지원한다. 마지막 영역은 ‘농촌개발과 관련한 사업’으로 농촌마을을 정비하거나 농촌의 문화유산 보호 및 보본, 농촌관광 지원 등의 내용이 포함된다. 예산투입 비중으로 보면 경쟁력 강화사업과 농경지 관리, 그리고 농촌개발이 약 10:25:10의 비율로 구성된다. 이 중 EU의 예산 부담 비율은 약 50%에서 80% 내에서 이루어지고 있다.²⁰⁰⁾ 농촌 경관과 밀접한 관련이 있는 농촌개발사업 관련 예산은 농촌개발과 관련한 사업에 포함되어 있는 것이 대부분으로 전체 예산의 약 20%를 차지한다는 것을 알 수 있으며, EU의 부담비율은 50%–75%이고 해당 회원국에서 나머지 비용을 부담해서 사업을 추진한다.

□ 유럽 농촌 개발정책의 특징

EU 회원국의 농촌 관련 정책은 EU의 공동농업정책(CAP)와 긴밀히 연계되어 있다. 개별 국가의 농촌 현황이나 농업여건이 다르고, 국가별 제도가 상이하지만 유럽연합이 형성된 이해 농업정책에 대한 전체적인 정책방향을 공유할 뿐만 아니라 개별 국가의 특성을 반영한 사업의 공동시행, 그리고 농촌정책과 관련한 예산을 EU와 개별 회원국이 공동으로 지원하고 있다.²⁰¹⁾

198) 이상만(2012), "EU 공동농업정책 개혁동향", 「세계농업 제143호」, 한국농촌경제연구원, p.177.

199) 박진도 외(2002), 「상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구」, 농정연구센터, p.107.

200) 박덕방·이민수(2009), "EU의 농촌개발정책의 동향과 시사점", 한국지역개발학회지, v21(3), pp.136–137.

201) 지역아카데미(2002), "유럽의 농촌개발 : 농업의 다면적기능 촉진을 위한 정책틀로의 발전" 「Agroinfo Issue」, No.3, p.1.

앞서 살펴본 바와 같이 유럽의 농촌 관련 정책은 농업정책에서 공간을 포함한 농촌 개발정책으로 전환하였는데, 이는 농산업 지원성과에 대한 근본적인 한계에 봉착한 것과 더불어 농촌지사회의 지속성 확보가 환경적, 경제적 측면에서 지역의 지속가능성을 제고할 수 있다는 공감대가 형성되었기 때문으로 해석될 수 있다. 이는 또한 농업활동이 농산품의 생산영역에서 농촌관광 등을 포함한 서비스영역으로 확대되고 있는 산업변화의 동향과도 밀접한 연관이 있다. 최근 대두되고 있는 6차 산업에 대한 필요성 제기와 같이 지역 농산물의 생산과 가공, 판매에 이르는 서비스 영역으로 농산업을 확대되고, 농촌마을의 환경적 쾌적성이 농촌에 사는 주민들 뿐만 아니라 인근 지역의 주민에게 미치는 파급효과를 넘어, 지역의 매력이 관광자원으로 전환되는 매커니즘의 변화와 더불어 농촌 정책도 변화되고 있는 것이다. 이러한 농촌 정책 방향의 전환은 유럽 내 모든 국가에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이라 할 수 있다.

이처럼 유럽에서는 농업정책과 농촌개발정책, 그리고 지역과 관련한 정책이 최근 상호 긴밀하게 연계되어 시행되고 있으며, 특히 농촌개발정책은 각 나라의 지역정책에 있어서 중요한 축을 이루고 있다.²⁰²⁾ 농업정책은 경제적 측면에서 농산업의 촉진에 중점을 둔 정책인 반면, 농촌개발정책은 이러한 경제적인 측면을 포함하여 공간적으로 농촌이라는 공간적 대상을 중심으로 장소와 그 안에서 사는 사람들을 위한 정책이라 할 수 있다. 지역정책은 농촌을 포함한 지역의 발전에 초점을 둔 정책으로 농촌을 포함하여 지역과 나아가 국토에 대한 공간 중심의 정책이다.

이러한 맥락에서 농촌개발정책은 농촌지역의 지속가능성과 농산업과 연계된 경제적, 환경적, 사회적 측면에서의 전략을 제시하고 있는 것이 특징이다. 농촌개발정책은 환경 측면에서 농촌주민을 위한 마을 개선과 농촌관광 활성화를 위한 지역 자산의 발굴과 홍보를 넘어 지역사회의 공동체를 결속시키는 커뮤니티 사업과 농촌에서의 삶을 보다 나아지게 하는 방향으로 추진되고 있으며, 이를 위해 공간, 사회, 경제, 환경 등 다양한 분야의 협력과 연계를 중시한 사업으로 진행되고 있다. 이러한 전략은 상향식 사업추진방식에서도 나타나는 것을 알 수 있는데, 지역의 주민들이 주체가 되어 지속성 있는 사회공동체 실현을 목표로 한다.

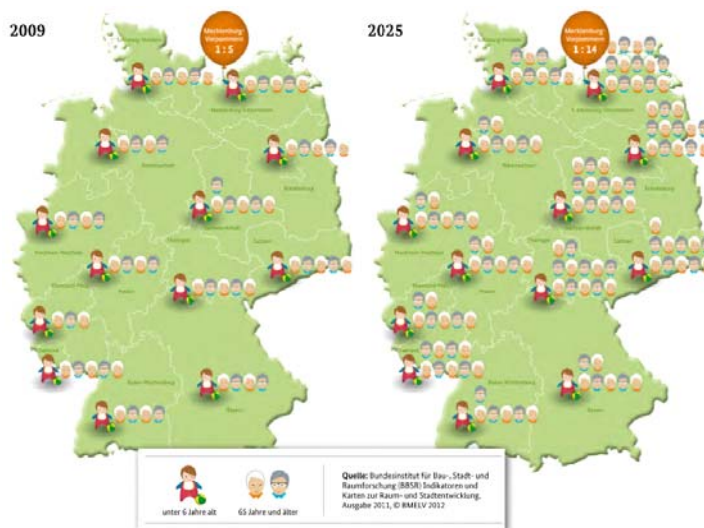
202) Ibid., p.1.

2) 독일의 농촌정책과 통합적 농촌개발 사례

① 독일 농촌정책의 특징과 주요 지원사업

기대수명 연장으로 인한 노년 인구의 증가와 청년인구 유출은 독일 농촌지역이 직면한 가장 큰 문제이다. 이로 인해 독일 농촌정책의 가장 핵심적인 현안은 농업 생산력을 유지하기 위해 농촌지역을 어떻게 지속가능하게 유지시키고 발전시킬 것인가에 있다.

특히 농산업을 책임지는 청년인구의 유출이 점차 증가하는 추세로 일부 농촌지역에서는 매우 이러한 현상이 더욱 가속화되고 있다. 이로 인해 농촌지역에서는 학교가 폐교되고 우체국, 상점, 병원 등의 편의시설이 폐업하는 일이 늘고 있으며, 농촌은 일상적 삶을 향유하는 공간으로서 청년과 젊은 부부들에게 매력을 잃어가고 있다.²⁰³⁾



[그림 5-25] 독일 농촌의 인구 구성비 변화 예측. 2009년에는 청년과 노년층의 비율이 1:5이나 2025년에는 1:14로 증가할 것으로 예측됨
출처 : BMEL(2014b, p.11)

독일의 농촌정책은 이러한 농촌지역의 사회적, 경제적 문제에 직면해 지역발전 차원에서 농촌을 발전시키기 위한 통합적 접근방식으로 전환하고 있다. 독일 식품농업부의 보고서에 따르면 2014년 독일은 기존에 식품농업부에서 추진해 왔던 ‘농업구조 개선과 해안 보호 촉진대책(Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes : GAK)’의 경험과 EU의 농업정책에 기반하여, 농산업 또는 개별 지역의

203) BMEL(2014b), 「Laendliche Entwicklung aktiv gestalten_Leitfaden」, p.11.

발전을 넘어 지역발전 차원에서 농촌지역을 지속가능하게 발전시킬 수 있는 다분야의 통합적 전략을 제시하는 것을 주요 내용으로 한다.²⁰⁴⁾ 이러한 독일의 농업정책은 크게 EU의 공동농업정책에 기반한 지원사업의 추진과 GAK의 통합적 전략으로 구분할 수 있다.

□ EU의 CAP 농촌정책에 기반한 정책 수행 및 지원사업 추진²⁰⁵⁾

독일은 EU의 공동농업정책에 따라 CAP의 주요 전략인 제1기둥(Pillar 1)과 제2기둥(Pillar 2)에 따른 전략사업을 지원·시행한다. 제1기둥에 따른 프로그램은 직불금 제도로 농업 생산활동의 유형과 상관없이 농작지 규모에 따라 농업인에게 지불되는 기초적인 보상금과 주요 환경보존 등과 같이 특별한 기능을 수행했을 때 지급되는 보상비로 구성된다.²⁰⁶⁾ 직불금으로 지원되는 비용은 EU 내에서도 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있으며, 독일의 경우 2015년 지역별로 155-192 €/ha 사이에서 차등지급하던 것을 2019년에는 일괄적으로 176 €/ha로 조정할 계획을 가지고 있다. 직불금은 기초 보상금, 환경을 보존하는 데 기여할 경우 지원되는 환경 지불금, 중소규모의 기업농가에게 지원되는 가산금, 그리고 청년농가에게 지원되는 추가지원금으로 구분된다.

- 기초 보상금(Basispraemie) : EU 신규 회원국에 대한 지원 증가에 따라 독일의 기초 보상금은 점차 줄어들 전망이다, 2019년 기준 176€/ha로 일원화 될 예정임
- 환경 지불금(Umweltleistungen) : 기후보호, 종보전, 문화경관의 다양화 및 지속가능한 농업 생산을 가능하게 하는 환경적으로 기여("Greening")가 있는 농가에는 지원되는 비용으로 86€/ha가 지급됨. 환경적 기여란 초지나 목초지 등 영구적인 녹지로의 유지와 전환, 다양한 작물재배, 생태중점지역(경작지에서 5% 이상의 지역에 휴경지, 완충지, 수목지역 등)의 제공 등을 의미함
- 중소규모 기업농가 가산금 : 중소규모 기업 농가에 지원되는 비용으로 기초 보상금 이외에 최초 30ha는 약 50€/ha, 추가 16ha는 약 30€/ha를 추가 지원하여 중소규모 농가당 95ha까지는 잘 관리할 수 있도록 지원함
- 청년농가 추가 지원 : 40세 이하의 청년 농업 종사자에게는 2015년부터 최대 5년간 최대 90ha까지 44€/ha를 추가로 지원함

제2기둥에 해당하는 농촌개발 지원프로그램은 경쟁력 있고 지속가능한 농촌마을을 개

204) BMEL(2014b), 「Laendliche Entwicklung aktiv gestalten_Leitfaden」, p.4

205) 본 내용은 독일 식품농업부의 보고서 BMEL(2014a), 「Gemeinsame Agrarpolitik der EU 2014 bis 2020」을 바탕으로 재작성하였다.

206) 독일이 2014년부터 2015년까지 지원하기 위해 계획한 직불금 규모는 연간 약 48억 유로 규모이다.

발하기 위한 것으로 제1기등의 지원프로그램을 보완하여 시행하는 개념이다. 제2기등에서 시행되는 프로그램은 EU 위원회의 승인을 얻어 총 13개의 분야로 지원되고 있으며, ELER 기금을 활용하여 2014년부터 2020년까지 연간 약 14억 유로의 예산을 편성하여 지원된다. 여기에 독일연방에서 GAK 예산으로 지원되는 약 6억 유로와 각 주의 예산이 합산되어 종합적으로는 연간 약 25억 유로의 예산이 개별 지역에 지원된다.

농촌개발 지원프로그램의 가장 주요한 사업 분야는 유기농 농업, 자연환경 복원과 같이 농업에서의 환경과 기후 관련 서비스 프로그램으로 전체 예산의 약 44%가 편성된다. 두 번째 사업 분야는 농촌 지역의 관광, 자연경관 보전과 농산물 상점 개설 등으로 전체 예산의 약 25%가 편성되며 세 번째 사업분야인 직업 창출과 매력적이고 기능적인 농촌 마을을 개발하기 위한 사업에 약 17%가 편성된다. 마지막으로 네 번째 사업 분야는 위에서 언급한 사업들을 통합적으로 달성하기 위한 단체를 지원하는 LEADER 프로그램 사업으로 약 12%의 예산이 편성된다.

□ 독일연방 식품농업부의 통합적 농촌개발(Integrierte laendliche Entwicklung) 정책²⁰⁷⁾

독일의 농촌 정책은 앞서 언급한 바와 같이 독일 농촌이 직면한 사회구조적 변화에 대응하여 지역개발 차원에서 농촌을 지속가능하고, 농촌지역 거주자의 삶의 질을 향상하고 매력적인 농촌을 만드는 것을 목표로 한다. 이를 위해 독일 연방은 EU의 공동농업정책 기조에 맞추어 기존에 식품농업부에서 추진해 왔던 ‘농업구조 개선과 해안보호 촉진대책(GAK)’을 개혁하여 지속가능한 농촌을 개발하기 위한 통합적 농촌개발 전략²⁰⁸⁾을 독려하고 지원한다.

독일의 통합적 농촌개발 정책은 7개의 주요 전략을 지향한다. 이는 첫째, 지역개발과 연계한 통합적 개발 컨셉의 수립, 둘째, 지역중심의 발전 매니지먼트 계획, 셋째, 노후화된 농촌마을의 개조와 개발, 넷째, 농촌 특성에 부합하는 기반시설의 설치, 다섯째, 농

207) 본 내용은 독일 식품농업부의 보고서 BMEL(2014b), 「Laendliche Entwicklung aktiv gestalten_Leitfaden」을 바탕으로 재작성하였다.

208) 농촌개발에 있어 통합적 접근이란 사회적, 문화적, 경제적, 환경적 측면을 고려하여 각 농촌마을의 특성을 반영한 개별적 발전방향과 실행대안을 이끌어 내는 것으로 다분야의 통합적 접근 뿐 만 아니라 이를 구현하기 위한 실행적 측면에서도 다양한 주체의 참여를 포함한 개념이다. 즉, 통합적 접근이란 지역중심의 대안을 찾기 위해 내용적으로 다 분야에 대한 종합적 고려와 실행 측면에서 다양한 주체의 참여를 기본으로 하며 이를 통해 창의적이고 지속가능한 개발을 유도해 내는 것이 목적이라 할 수 있다.

촌토지의 재정리, 여섯째, 인터넷 등 정보망의 구축, 그리고 마지막으로 지역 주민의 역량을 강화하여 자체적인 발전계획의 수립과 시행을 지원하는 것을 주요 내용으로 한다.

통합적 농촌개발 전략은 지역차원에서 농촌의 발전과 개발전략을 산업적, 경제적, 사회적, 환경적, 그리고 공간적 차원에서 종합적으로 수립하는 이외에 실행하는 주체의 통합적 사고와 참여도 중시한다. 지역개발 차원에서 다분야의 협력을 이끌어내기 위해서는 계획을 수립하고 이를 실행하는 다분야의 협력과 참여가 중요하기 때문이며, 이를 위해 연방과 주정부, 그리고 지방자치단체 등 공공과 주민, 그리고 민간기업이나 산업체의 협력체계를 구축하고 만들어나가는 것을 지원한다. 일례로 지역의 인구와 사회변화에 따른 대응방안을 이끌어내기 위해 연방정부 차원에서 연방과 주정부, 지방정부와 지역사회, 그리고 기업이 참여하는 대화채널(Dialogprozess)을 새롭게 신설하였다. 나아가 지역사회에 맞는 창의적 구상과 실행전략을 도출하기 위해 다분야의 주체가 참여하는 실험적인 프로젝트를 구상하고 실행하여 농촌개발 프로세스 상에서 개선점을 도출하고자 노력한다.

농촌은 자연환경적인 특성이 강하고 각기 다른 지역의 문화적 개성을 가지고 있다. 이러한 지역의 강점을 찾아내고 살려서 농촌지역을 지속가능하게 하는 것이 독일 농촌개발정책의 주요한 이슈이다. 이를 위해 독일에서는 농촌개발사업을 할 때 지역중심의 접근, 다분야에 대한 종합적 접근, 주체간 협업을 전체로 한 협력적 접근, 상호 정보교류를 통한 창의적 접근, 그리고 미래지향적인 지속가능한 접근방식을 중시한다.

통합적 농촌개발정책(GAK)의 시행을 위해 지원되는 사업은 계획수립과 시행과정을 지원하는 비투자 부문(Nicht investive Massnahmen)과 실질적인 사업을 시행을 지원하는 투자 부문(Investive Massnahmen)으로 구분된다. 비투자 부문의 사업으로는 ①통합적 개발계획 수립, ②농촌지역 커뮤니티 발전계획 수립, ③지역매니지먼트 등의 사업이 포함된다. 투자 부문의 사업에는 ①마을 개조 및 개발, ②지역특성을 고려한 기반시설 설치, ③토지재분배 및 자연경관을 고려한 환경 개선, ④인터넷 등 광역 정보망 구축 등이 있다.

이러한 농촌개발 전략과 사업은 궁극적으로 국토의 효율적이고 지속가능한 이용 측면에서 도시화를 최소화하고, 농촌 청년인구의 유출을 방지하는 한편 인구의 사회적 이동 현상에 부응하기 위한 것으로 개별 농촌마을 단위가 아닌 동일 지역의 연대개발을 이끌어내기 위해 노력한다. 특히 독일에서는 주거 및 교통과 관련된 비농업적 토지이용은 증가하고 있는 반면, 농지는 2007년 이후 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 2011년과

2012년 사이에는 하루 평균 84ha의 농지가 줄어들었다. 이로 인해 독일은 농촌의 토지 관리에 대한 원칙을 첫째, 농촌 내부의 기개발지의 우선개발(비어있는 땅 등), 둘째, 자연으로의 회복과 복구를 지향하는 개발, 셋째, 개발 잠재력이 있는 지역의 활성화를 도모하기 위해 토지소유자와 함께하는 개발, 그리고 마지막으로 농촌개발 이해관계자 간의 상호협력을 강화하는 쪽으로 제시하고 있다. 특히 상호협력 강화와 관련해서 시장, 공무원, 정당, 디벨로퍼 등의 이해 관계자 간의 협력을 통해 토지관리 절차를 조정하고, 적극적인 내부 개발 잠재력의 홍보 등 지원을 통해 실제 토지관리의 효율성을 도모하고 있다.

한편 앞서 언급한 GAK 정책과 이에 따른 전략 이외에 독일 연방에서는 농촌개발과 관련하여 “미래농촌(LandZukunft)”사업과 “농촌의 자연환경 기회 제고(chance.natur)” 사업 등 특화된 사업을 시범적으로 시행하고 있다. “미래농촌” 사업은 농촌기업을 지원하고 농촌의 공공공간을 창의적으로 개선하는 것을 지원하는 사업이며, “농촌의 자연환경 기회 제고” 사업은 자연환경 보존과 농촌의 발전을 함께 생각하여 서로 상생할 수 있는 창의적 대안을 찾기 위한 사업이다. 이는 예를 들어 지계의 특화작물을 재배함으로써 농가의 소득을 증대하는 한편 지역의 비오톱과 자연환경에 기여할 수 있는 아이디어를 찾기 위한 것이라 할 수 있다.

② 농촌개발과 관련한 환경개선사업 추진사례

독일의 농촌개발과 관련한 사업은 EU의 LEADER 프로그램의 일환으로 추진되는 지원사업과 독일 연방 식품농업부의 GAK 정책의 일환으로 추진되는 사업, 그리고 기타 사업으로 구분할 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 독일의 농촌개발사업은 농촌의 사회, 경제, 문화, 경관 등을 종합적으로 제고하여 농촌지역의 지속가능성을 강화하는 것을 목표로 내용적으로나 주체 구성 측면에서 통합적 사업추진을 지향하고 있어, 부문별로 특화하여 개별적으로 시행되는 사업은 없다. 특히 경관을 별도로 구분하여 지역의 경관만을 제고하기 위한 사업을 없으며, 지역발전 차원에서 농촌마을이 가지고 있는 자연경관을 보존하고 문화유산을 극대화하여 관광 등의 농산업과 연계하는 사업은 다수 있다. 나아가 농촌 주민이 삶을 향상시키기 위한 환경개선 사업 등도 경관사업의 일례로 볼 수 있다. 이처럼 독일의 농촌개발사업에서 경관만을 특수하게 다루는 것은 없으나 주거환경 개선, 지역의 문화자원 발굴 및 제고, 자연환경 보존 사업 등 내용적으로 경관과 관련된 사업은 많은 편으로 본 연구에서는 환경개선과 연관이 높은 사업을 살펴보았다.

□ EU의 LEADER 프로그램과 연계한 농촌개발 지원사업

EU의 LEADER 프로그램은 낙후된 농촌지역을 활성화하기 위해 지역 맞춤형으로 대부분의 사업을 참여적 접근방식으로 추진하는 사업이다. 독일에서는 2014년 기준 244개 지역에서 LEADER 프로그램의 지원을 받았으며,²⁰⁹⁾ 바덴뷔르템베르크 주에서 LEADER 프로그램을 추진 중인 지역은 8곳으로 지속적인 모니터링을 통해 사업을 관리하고 우수지역을 선발하고 있다. LEADER 프로그램은 지역의 특성에 맞는 다양한 프로그램을 복합적으로 적용하여 시행하는데, 추진된 프로그램으로는 지역 고유의 자원을 최대한 활용한 친환경 개발, 자연환경 보존과 수자원의 관리, 문화적 자산의 보존, 사회적 구조조정과 마을 개발, 지역 특산품의 시장화, 여가와 관광 등이 있다. 경관에 특화된 사업은 별도로 구분되어 있지 않지만, 문화적 자산이 우수한 지역의 경우, 이를 보존하고 관광자원화하여 마을의 소득을 올리고 일자리를 창출할 수 있는 다부문의 전략 수행을 지원하게 되는데, 이러한 사업들은 직·간접적으로 지역의 경관과 밀접한 연관이 있다. 농촌마을의 개발방향은 앞서 독일 도시관리정책의 기초에서도 언급한 바와 같이 자연적으로 우수한 경관을 보존하는 데 있다. 따라서 독일 내에서 시행되는 LEADER 프로그램에 따른 각종 지원사업도 새로운 경관의 창출 보다는 기존의 경관적 특성을 보존하고 유지·관리하여 고유의 특성을 강화하는 데 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있다.

- 채석장 개조를 통한 지역경관의 보존과 신기능 도입 사례 : Neckar-Odenwald-Tauber²¹⁰⁾

농촌지역의 활성화를 위해서는 각 마을이 가지고 있는 잠재력을 강화하는 것이 중요하며, 이는 독일 LEADER 프로그램의 출발점이다. 따라서 지역 고유의 경관을 보존하고 토지이용을 제한하는 것은 지역 활동그룹(LAG)에게 중요한 관심사이다. 농촌지역 건축물의 개조는 지역의 경관을 보존하고 새로운 기능을 부여한다는 측면에서 농촌의 매력은 높이면서도 미래의 개발을 제한시키지 않을 수 있는 좋은 수단이다. 나아가 농촌마을 건축자산의 매력을 강화하는 것은 농촌 인구구성의 변화를 저지하고 주민들을 결속시킨다. 바덴뷔르템베르크 주 LEADER의 지역활동그룹 중 하나인 Aktionsgruppe Neckar-Odenwald-Tauber는 이러한 맥락에서 지역 리뉴얼사업에 착안하여 사업을 추진하였다. 사업추진의 여러 전략 가운데 성공적 사례로 꼽히는 것은 더 이상 작동하지 않는 노후화된 채석장을 지역 박물관

209) BMEL(2014b), 「Laendliche Entwicklung aktiv gestalten_Leitfaden」, p.7.

210) Ministerium für Landlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Wuerttemberg, 「LEADER 2007 - 2013: Innovative Beispielprojekte aus unterschiedlichen Themenschwerpunkten」, Stuttgart, p.15.

으로 개조하여 지역을 홍보하고 활성화한 사업이다. 1960년대까지 300여명이 작업을 하던 채석장은 점차 그 기능을 잃고 방치되어 지역 내에서 문제가 되었다. 채석장을 박물관과 체험을 할 수 있는 작업장으로 재활용하게 된 계기는 지역의 채석가로서 사업적 명망을 얻은 Peter Schreyer의 기부로 인한 것이다. 중심이 되는 시설은 다양한 프로그램으로 운영되는 조각 작업장으로 여기에는 예술가들을 비롯해 학생들의 이용이 끊임없이 이루어지고 있고, 일부 박물관 조성을 위해 기존에 있던 벽의 뒷면을 이용하여 증축을 하였다. 본 시설은 지역 관광의 중심지로서 새로운 일자리를 창출하고, 지역 고유의 경관을 유지했다는 측면에서도 의미가 있지만, 무엇보다 지역 발전이 공공뿐만 아니라 지역민들의 힘으로 이루어져야 한다는 것으로 보여준 사례이다.



[그림 5-26] Neckar-Odenwald-Tauber 마을의 채석장 개조를 통한 지역경관의 보존과 신기능 도입 사례
출처 : MLRV Baden-Wuerttemberg, p.15

• 농촌마을 만들기 사례 : SudWestAlb²¹¹⁾

농촌의 인구 변화에 따른 영향으로 2011년 1월 1일 지역의 LEADER 활동 그룹에서는 ‘농촌에서의 높은 질적 삶’을 주제로 프로젝트를 개시하였다. 지역의 지속가능성을 제고하는 것이 궁극적으로 인구감소와 유출을 막는 것이라는 생각 아래, 비어있는 빌딩의 재생과 빌딩 사이의 공간 채우기, 상업공간의 재개발을 통한 주거 매력도 향상 등의 대책이 시행되었다. 이 프로젝트는 지역 전체를 관할하는 프레임프로젝트 한 개와 19개의 작은 지역 프로젝트로 구분된다. 프레임프로젝트는 지역 참여를 위한 의견 교환의 장으로서 역할을 한다. 여기에 참여하는 각 지자체는 시민들과 함께 전체 계획의 컨셉에 대한 세밀한 대화를 나눈다. 이 컨셉의 목표는 이후의 LEADER 프로그램의 지원을 받는 구체적 프로젝트를 현실화 하는데 있다. 시민들의 열렬한 참여로 고향 도시의 디자인과 지속가능성

211) Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Wuerttemberg, 『LEADER 2007 - 2013: Innovative Beispielprojekte aus unterschiedlichen Themenschwerpunkten』, Stuttgart, p.16.

등의 미래 가능성에 대해 더욱 많은 것을 상기시키게 된다. 그로 인해 향후 프로젝트 진행에 있어서도 시민들의 더욱 많은 지지를 바탕으로 진행할 수 있게 되었으며 다른 비슷한 프로젝트를 수행하는데 있어서도 도움을 받고 있다.



[그림 5-27] SudWestAlb 지역의 농촌마을 만들기 사례
출처 : MLRV Baden-Wuerttemberg, p.16.

□ 독일연방 농촌정책(GAK) 차원에서 시행되는 농촌마을 지원사업

• 농촌마을 개선 및 개발사업(Dorferneuerung und -entwicklung)²¹²⁾

농촌마을 개선 및 개발사업은 농촌마을의 생활여건을 도시에 상응하는 수준으로 끌어올리기 위한 지원수단으로 농촌마을에 각종 기반시설을 설치하는 프로그램이다. 마을의 중심을 활력의 기반으로 삼아 빈 건물을 재활용 하는 등의 프로그램을 개발하고 지원한다. 기반시설을 활용한 농촌 특성은 마을 커뮤니티의 농업적, 관광적 가능성을 더욱 잘 이용할 수 있게 하는 구조적 조치를 포함한다. 예를 들어 포장도로의 설치는 농장으로의 접근성을 더욱 좋게 만들 뿐만 아니라 기존에 조성된 관광객을 위한 인프라에 더욱 쉽게 접근할 수 있게 해준다. 주요한 수단으로는 공공과 민간에서의 구조적 디자인과 생태 지역 조성, 경제적 영역, 사회 문화적 수단 등이 있는데, 구조적 디자인 수단에는 가로와 광장 디자인, 농장개발, 개천과 호수의 자연 디자인 통한 자연으로의 회복, 마을에 적합한 문화 여가시설의 공급, 홍수 등 재해예방, 농촌 마을 구조의 리노베이션 및 재활성화 등이 있다. 경제적 영역에서는 내부지역의 재개발 사업, 지역 편의 시설의 증진, 에너지 절약과 신재생 에너지 등이 포함되며, 사회 문화적 수단으로는 세미나, 이벤트, 정보, 교육과 시민의 동기 부여, 주민 단체 지원, 커뮤니티 시설 지원, 문화와 역사적 가치가 있는 정원과 여가 지역의 복원과 보전 등을 들 수 있다.

주요한 사례로는 작센주의 오버비에라(Oberwiera) 마을 개선 및 개발사업의 일환으

212) BMEL(2014b), 「Laendliche Entwicklung aktiv gestalten_Leitfaden」, pp.21-25.

로 진행된 폐교 재활용 사업을 들 수 있다. Willhelm Pieck 폴리테크닉 고등학교는 1980년 개교하였다. 하지만 지속적인 학생수 감소로 인해 2004년 폐교 되어 빈공간으로 남았다. 하지만 한 건축회사의 도움 덕에 해결의 실마리를 찾았다. 이 공간이 커뮤니티 센터로 적합하다는 것을 홍보하면서, 3층 이었던 건물은 1층으로 낮춰졌고, 전면부와 지붕 디자인도 마을 분위기에 맞게 개선되었다. 또한 리프트와 베리어프리 설계를 도입하고 난방 방식도 변경하였다. 새 커뮤니티 센터는 2010년 10월에 개장하였다. 이곳에는 은행 지점, 병원, 물리치료 시설, 네일아트 가게 등이 입점하였다. 또한 종교 봉사활동 시설과 요리 등의 클럽 활동을 할 수 있는 시설도 갖춰졌다.



Ansicht aus den 80er Jahren



Ansicht nach Rückbau und Umnutzung

[그림 5-28] Willhelm Pieck 폴리테크닉 고등학교 재활용 사례
출처 : BMEL(2014b, p.25)

□ 기타 독일의 농촌환경 개선 관련 시범사업

- 지역발전을 위한 중심지개발 시범사업(Modell und Demonstrationsvorhaben in zentralen Zukunftsfeldern ländlicher Entwicklung)

지역발전 중심지개발 시범사업은 농촌 혁신을 위한 파일럿 프로젝트로 농촌에 다기능의 커뮤니티 센터를 공급하는 시범적 프로젝트이다. 병원, 약국, 도서관, 타운홀, 카페, 은행, 우체국 등의 서비스를 한 건물에서 제공하는 공공건축물을 공급하는 것을 주요 내용으로 한다.

- 지역발전 시범사업(Modellvorhaben Land(auf)Schwung)²¹³⁾

지역발전 시범사업은 활력 있는 농촌을 형성하기 위해 인구가 감소하고 있는 저개발 농촌지역을 대상으로 고용을 보장할 수 있는 창의적인 아이디어를 주민이 제안하고 그것을 실행에 옮길 수 있도록 지원하는 사업이다. 이는 독일 연방의 통합적 농촌개발 차원에서 시행하는 시범사업으로 주민들이 주도하여 사업을 수행하는 방법론을 새롭게 도입하기

213) BMEL(2014c), 「Modellvorhaben Land(auf)Schwung」, p.6.

위한 것으로, 2014년 12월 첫 프로젝트가 시작되어 2018년까지 3년을 지원하는 것으로 목표로 하고 있으며, 독일 전역에서 39개의 지역을 선정하여 사업을 시행 중에 있다. 독일 연방은 사업의 성공적 시행을 위해 12억에서 15억 유로의 예산을 투입할 예정에 있다.

3) 농촌의 기존 경관 보존을 근간으로 한 국토 및 경관관리제도

독일은 국토를 중요한 자산으로 보고 체계적인 계획을 통한 엄격한 관리를 지향하고 있다. 무엇보다 농촌을 포함한 도시 이외의 자연환경이 우세한 지역에 대해서는 철저한 보존과 관리를 원칙으로 한다. 이는 자연환경이 인간에게 미치는 영향이 크다는 공감과 함께 자연을 보호하고 유지·관리해야 한다는 필요성에 기인하기도 하지만, 농지나 숲에서 많은 경제적 이득을 얻어왔던 전통에 기인하는 것이기도 한다. 특히 농촌은 독일 국민의 먹거리를 제공하는 중요한 땅으로 그 중요성이 강조되어 왔는데 최근에는 농지가 급격히 줄고 도시화되고 있는 추세이다. 이러한 현상을 미연에 방지하기 위해 이미 도시화 되어 있는 기개발지를 최대한 이용하고, 더 이상 이용되지 않는 농지는 자연으로 되돌리자는 것이 농촌개발정책과 국토관리 관련 법제도에 공통적으로 나타나는 지향점이다.

독일은 국토와 경관과 관련한 제도가 분리되어 있지 않다. 국토의 관리는 연방에서 관할하는 건설법전(Baugesetzbuch)의 원칙에 따라 지방정부에서 시행하며, 관할 행정구역 전체를 대상으로 개발이 가능한 지역과 불가능한 지역의 판단 근거가 되는 토지이용계획(Flaachennutzungsplan)을 수립·시행하며, 보다 체계적 관리가 필요한 상업지역이나 주거 지역과 같은 곳은 지구단위계획(Bebauungsplan)을 통해 토지이용, 기반시설, 밀도 등을 포함하여 필요에 따라서는 건축물의 디테일에 이르기까지 경관을 종합적으로 관리한다.

① 독일 국토관리체계 및 법제도 개괄

독일의 국토관리는 광역단위로 수립되는 지역개발 관련 계획과 지자체의 행정 관할구역 단위로 수립되는 도시관리계획²¹⁴⁾으로 구분된다. 광역단위로 수립되는 지역개발 계획은 해당 지역의 발전방향과 공간정책의 골격을 제시하는 정책계획의 성격을 갖고 있으며, 도시관리계획은 해당 지자체에 어떤 용도를 허용하고 관리할 것인지에 대한 실질적인 관리계획(spatial plan)으로서 작동하며, 도시계획고권은 건설법전에 의해 도시관리계획을 수립하

214) 도시관리계획(Bauleitplan)은 건설법전에 따른 관리계획으로 건설의 기본방향을 제시한다는 의미하며, 토지이용계획(Flaachennutzungsplan)과 지구단위계획(Bebauungsplan)으로 나뉜다.

는 기초지자체에 위임되어 있다. 각각의 계획수립 목적과 주체는 다르지만, 연방정부와 주 정부, 그리고 기초지자체에서 수립하는 각각의 계획은 상호 긴밀하게 연계되어 국토의 지속 가능한 발전을 가능하게 하는데 기여한다.

□ 지역의 발전 방향을 제시하는 광역단위 계획²¹⁵⁾

광역단위의 계획이란 기초지자체의 행정관할을 넘어 전체 국토 또는 2개 이상의 지자체를 포함하는 계획으로 독일에서는 국토전체를 대상으로 하는 연방계획, 주계획, 그리고 지자체를 대상으로 하는 계획으로 구분된다.²¹⁶⁾ 이들 광역단위의 계획은 각각의 계획 공간을 대상으로 공간정책과 발전방향을 주요한 내용으로 한다.



[그림 5-29] 독일의 국토계획 체계
출처: 차주영(2014, p.20)

연방교통건설도시발전부(Ministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)에서 수립하는 공간정책 기본계획(Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen: ORA)은 독일 국토를 대상으로 하는 공간계획으로 국토전반에 대한 공간정책과 방향을 제시하는 것을 목적으로 하며 국토공간과 관련한 주요한 현상을 조사하여 변화양상과 추이를 분석·예측하고 발전방향을 제시하는 것을 주요 내용으로 한다.

주정부차원에서 수립하는 주 발전프로그램(Landesentwicklungsprogramm)은 공간

215) 본 내용은 차주영(2014), 「독일 도시계획 및 관리체계 조사 연구」 보고서의 내용을 중심으로 재작성하였다.

216) 국토를 대상으로 하는 연방계획과 주계획은 공간관리법(Raumordnungsgesetz)에 따라 수립하는 공간정책 기본계획(Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen: ORA)과 주 발전프로그램(Landesentwicklungsprogramm)을 의미한다. 한편 여러 기초지자체가 연합한 현, 연합시군(Regierungsbezirke/Praesidien und Landkreise)에서 수립하는 지역계획(Regionalplan)은 주공간관리법(Landesraumordnungsgesetz)에 따른 법정계획이다.

적으로는 주의 관할권역을 대상으로 하며, 주공간계획, 전문분야별계획, 주발전계획, 주공간관리보고서로 구성된다. 주 발전프로그램은 연방정부의 공간정책을 중기적으로 구체화하고 주와 주에 속한 지자체와 하위계획 수립주체²¹⁷⁾의 요구사항을 상위기관인 연방정부와 EU에 전달하는 역할을 수행한다. 그 밖에도 주정부에 속한 지자체의 조업과 감독, 그리고 인접 주와의 합의 조정 업무 등을 수행하며, 이러한 업무는 주정부 산하의 관련 부서가 공동으로 수행한다.

공간정책 기본계획과 주 발전프로그램에서는 구체적인 공간이용에 대한 내용을 다루고 있지는 않지만, 국토와 주 단위의 공간발전 전략을 담고 있기 때문에, 도로 등의 주요한 기반시설 망과 취락지와 도시를 포함한 개발가능지, 그리고 보호를 전제로 하는 녹지와 농경지의 구조적인 틀을 제시한다. 이는 지자체 단위로 수립하게 되는 도시관리계획의 내용에 포함되게 되는 데, 이로 인해 상위계획인 광역단위계획에 명시되어 있는 농촌지역은 개발이 제한되어 농촌 고유의 자연적·문화적 경관을 보존할 수 있게 된다.

현과 연합시군(Regierungsbezirke/Praesidien und Landkreise)에서 수립하는 지역계획(Regionalplan)의 공간적 범위는 여러 개의 기초자치단체가 행정관구로 묶인 현 또는 연합시군이며 내용적으로는 교통, 환경, 여가 등 부문별로 지역의 발전방향을 제시하고 국토계획과 각 기초지자체에서 수립·시행하는 도시관리계획을 연계하는 것이 주요 기능이다. 따라서 지역계획은 관련 지역의 공공기관들로 구성된 계획연합체(Planungsverband)가 수립하게 되며, 지역계획에는 연방과 주차원의 공간계획에 비해 비교적 상세한 토지이용에 관한 사항이 포함되고 지역에 속한 기초지자체에서 도시관리계획을 수립할 때 준수해야 하는 지침이자 상위계획으로 작동한다. 지역계획은 사회·기술적 인프라계획, 산업개발계획, 주거계획, 교통계획, 공공공간 및 자연환경계획, 관광계획 및 정부지정 특수지역계획 등이 포함된다. 이중 경관과 관련한 내용으로는 오픈스페이스의 보존과 활용, 문화경관보존, 로수, 강, 산맥 등 자연환경 보호, 여가를 위한 보존과 활용 등의 내용이 있으며, 거시적 차원에서의 경관적 내용을 담고 있다.

217) 연합시군, 자유시, 지역계획 계획조합, 공공기관, 공공이익기관 등을 의미한다. 공공이익기관은 공공이익을 위한 시설을 운영하는 기관으로, 관청, 학교, 소방서, 경찰, 에너지/물 공급 및 처리기관, 쓰레기처리 관련업체, 공공교통, 병원 등이 포함된다.

□ 행정단위 토지이용 및 종합관리계획인 도시관리계획

도시관리계획(Bauleitplanung)은 건설법전(Baugesetzbuch)²¹⁸⁾에 따른 법정계획으로 기초지자체에서 도시를 관리하는 가장 직접적이고 구속력이 있는 수단이다. 도시관리계획은 공간적으로 행정관할구역 전체를 대상으로 하는 토지이용계획과 행정관할 구역 내 일단의 지구를 대상으로 수립하는 지구단위계획으로 구성된다. 토지이용계획과 지구단위계획 모두 해당지역의 경관관리에 있어 중요한 제도적 토대가 된다. 토지이용계획에서는 용도와 밀도로 해당 지역의 전체적인 경관을 관리하고 규제한다면, 지구단위계획에서는 건축물 등 인공건조물 중심의 보다 상세하고 구체적인 관리와 규제를 한다.

② 토지이용 제도 및 용도허용지역의 경관관리²¹⁹⁾

독일의 토지이용관리는 건설법전에 의한 관리계획인 토지이용계획과 지구단위계획을 바탕으로 이루어진다. 토지이용계획은 지자체 관할지역 내 토지에 대한 용도를 규정하여 건설 등의 개발행위를 허용하는 데 있어 가장 기본적인 규정으로 기능하며 토지주에 대한 직접적인 구속력은 없지만 행정적 구속력이 있어 지구단위계획에 준하는 법적 구속력을 가진다고 할 수 있다. 보다 구체적인 규정과 직접적인 관리가 필요한 곳에는 지구단위계획을 수립하여 지역을 관리하게 된다.

이에 별도로 건설법전에서는 개발이 가능한 내부지역과 개발이 불가능한 외부지역을 구분하여 관리하도록 명시하여 독일 국토에 대한 토지이용관리의 기본원칙을 제시하고 있다. 다시 말해 독일 국토 내에서 일어나는 모든 개발행위는 건설법전에 따른 ‘내부지역에서의 개발행위’나 ‘외부지역에서의 개발제한법’의 적용을 받도록 규정되어 있으며, 이로 인해 “근본적으로 관리되지 않는 땅은 없다”²²⁰⁾고 할 수 있다. 이와 같은 국토의 개발원칙은 토지이용계획을 통해 구체화되는데, 행정단위로 수립되는 토지이용계획에서 개발가능지와 개발이 불가능한 지역을 명시함으로써 국토 전체를 대상으로 엄격한 관리를 하게 되고, 이는 기존의 기개발지를 우선적으로 개발한다는 건설법전의 취지와 목적에 따른 것일 뿐만 아니라 앞서 언급한 독일의 농촌개발 정책과도 부합하는 것이라 할 수 있다.

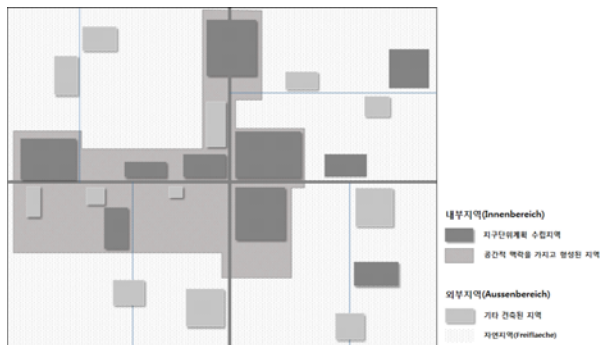
218) 건설법전은 우리나라의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 해당한다고 볼 수 있으며 독일 도시계획 및 도시 관리의 방향과 수단을 제시하는 가장 강력한 법적 토대이다. 건설법전은 토지이용계획과 지구단위계획 등 도시관리 기본 틀로 도시관리계획 수립에 대한 내용이 한 축을 이루고 있으며, 공공에서 수행하는 도시개발행위에 대한 절차사항을 규정하는 내용이 다른 축을 이루고 있다.

219) 본 내용은 차주영(2014), 「독일 도시계획 및 관리체계 조사 연구」 보고서의 내용을 중심으로 재작성하였다.

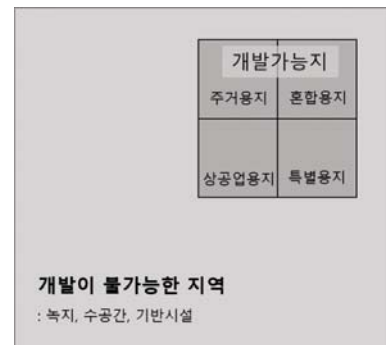
220) 차주영(2014), 「독일 도시계획 및 관리체계 조사 연구」, 국토교통부, p.45.

□ 내부지역과 외부지역의 관리원칙

내부지역은 도시가 발달된 지역이나 취락이 집단적으로 형성된 지역으로 일반적으로 지구단위계획이 수립되어 있거나 이에 준하는 관리계획이 수립된 지역을 의미한다. 외부지역은 내부지역이 아닌 지역으로 도시민에게 충분한 휴식처를 제공하기 위한 지역이라 할 수 있으며, 도시관리 차원에서는 도시의 무질서한 확산을 방지하고 취락 간 연담화를 방지하기 위한 것이다. 국토를 내부지역과 외부지역으로 구분한 입법 의도는 도시화된 영역으로 개발행위를 한정하여 무분별한 국토의 이용을 제한하여 국토자원과 자연환경을 보존하고 도시화된 영역에 대해서는 지구단위계획을 통해 엄격하게 관리하고자 한 것이라 할 수 있다. 도시화되지 않은 영역인 외부지역에 대해서는 원칙적으로 개발을 제한하여 국토를 아름답게 가꾸고 국제적인 환경문제에 대응하고자 하는 것이 주요한 국토관리의 원칙이라 할 수 있으며, 이러한 원칙은 건설법전에서도 제1조로 규정하고 있다.



[그림 5-30] 내부지역과 외부지역 개념도
출처 : 차주영(2014, p.44)

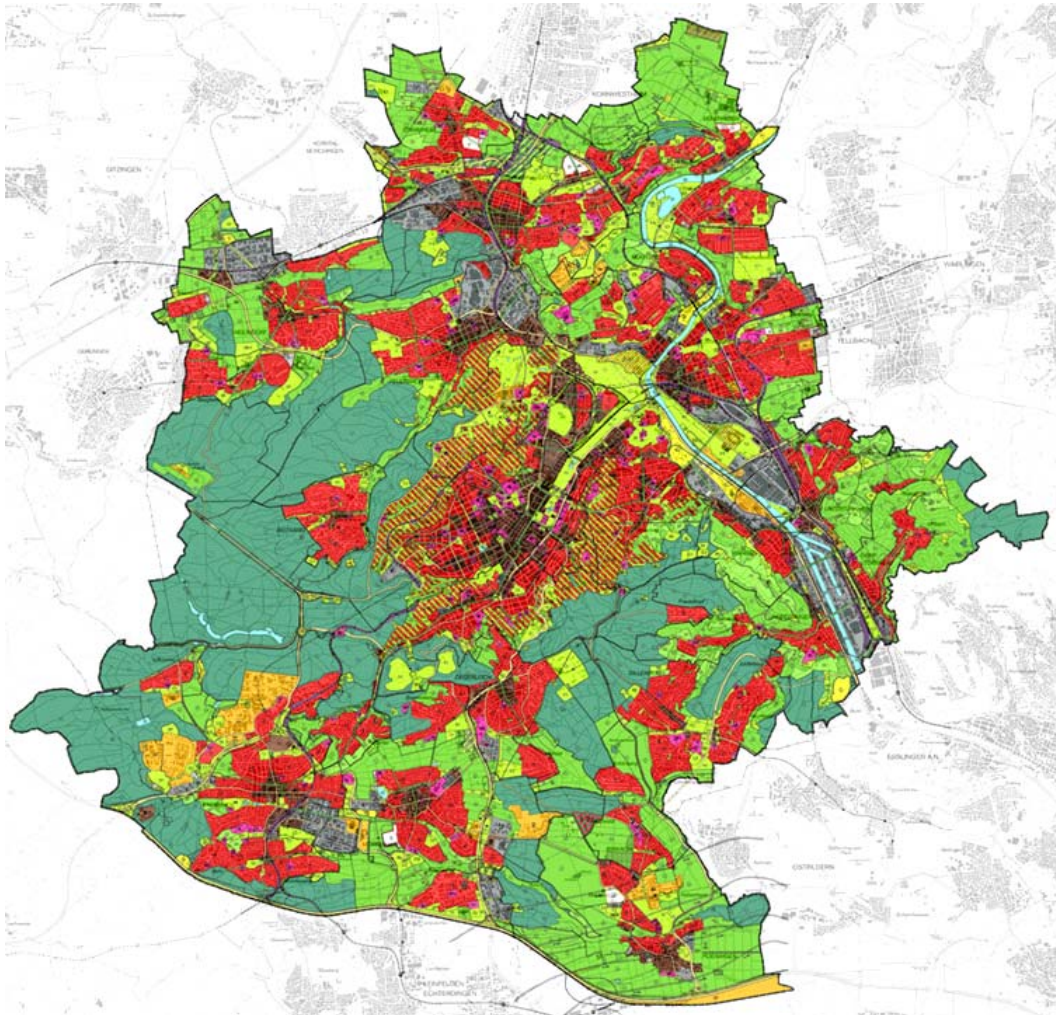


[그림 5-31] 토지이용 개념도
출처 : 차주영(2014, p.42)

우리나라의 농촌에 해당하는 지역은 독일의 외부지역에 해당한다고 할 수 있다. 다시 말해 독일의 농촌 지역은 이미 조성이 되어 있는 취락지역을 제외하고는 엄격하게 개발행위를 제한하여 농촌 고유의 토지이용과 경관을 보전해 나가고 있는 것이다.

□ 농촌지역의 토지이용과 허용용도

독일은 국토 전역에 대한 토지의 허용용도를 건설법전에 의한 토지이용계획에서 정하도록 규정되어 있다. 토지이용계획에서 정하는 토지이용의 종류는 크게 4가지 범주로 구분되며 ①도시적 토지이용, ②녹지공간, ③수공간, ④기타용도로 도로·철도, 공원녹지, 공항 등의 도시기반시설이나 교육·문화·복지 등의 공공·공익시설, 재개발지구 등이 포함된다.



[그림 5-32] 슈투트가르트 시의 토지이용계획
출처 : Kron 외 p.31

앞서 언급한 바와 같이 독일은 무분별한 개발을 방지하고, 국토를 체계적으로 관리하고자 하는 기본적인 국토관리의 원칙에 따라 개발이 가능한 지역은 도시적 토지이용이 가능한 지역으로 한정되어 있다. 도시적 토지이용 이외의 용도로 규정된 녹지공간, 수공간, 그리고 기타 기반시설이 입지하는 지역은 개발행위가 근본적으로 제한된 지역이다. 도시적 토지이용이 허용된 지역은 다시 주거지역, 혼합용도지역 및 상공업지역으로 구분되며 이와 별도로 국방·산업·공업·대학 등이 입지할 수 있는 특별지역이 포함된다. 녹지공간은 공원녹지, 여가시설(캠프장, 시민공원, 묘지 등), 농지, 삼림 등으로 세분화된다. 수

공간은 자연환경의 보전이나 경관적으로 중요한 지역으로 수면, 범람지역, 수면보호지역, 경관보전지구 등이 포함된다.

일반적으로 농촌지역은 집단적인 취락이 형성되어 있는 마을과 농경지로 구성되는데, 집단적 취락이 형성되어 있는 지역은 토지이용계획에서 도시적 토지이용이 허용되는 지역이라 할 수 있다. 도시적 토지이용이 허용된 지역은 대부분 지구단위계획이 수립되어 있거나 이에 준하는 관리계획이 마련되어 있는 내부지역으로 다시 구분된다. 도시적 토지이용이 허용된 지역에 대해서는 건축물용도규정(Baunutzungsverordnung)에 입각한 허용용도가 규정되어 있다. 건축물용도규정에 따라 토지이용계획에 따른 주거용지는 소규모주거지역, 전용주거지역, 일반주거지역, 특별주거지역 등으로 구분하고, 혼합용지는 마을지역, 혼합지역, 도심지역으로 세분화하며, 상공업용지는 경공업지역과 공업지역으로 구분한다. 특별용지에는 주말농장, 기타 여가시설, 대형 마트, 군사시설, 병원 등 특별한 기반시설이 허용되는 지역을 의미한다. 구분된 용도지역별로 다음 표에서와 같이 건축물용도규정에 따른 건축물의 허용용도가 다시 세분화되고, 일반적 허용용도와 예외적 허용용도로 구분된다.

농촌마을을 제외한 농경지가 입지해 있는 지역은 대부분 토지이용계획 상 개발이 불가능한 지역이라 할 수 있다. 독일의 경우 이러한 지역은 외부지역으로 구분되며 토지이용계획상 녹지, 수공간, 기반시설 등의 입지만이 가능한 기타지역으로 표시된다. 이 지역에서는 개발을 하고자 하는 경우 건설법전의 외부지역에 대한 개발행위 허가를 준용하여 제한적으로 개발행위를 할 수 있다. 그러나 농업용 시설물 등 농업을 목적으로 하는 기존 건축물 등에 한해서는 개보수 또는 일정 범위 내에서의 증축이 허용된다. 건설법전 제35조의 외부지역 내 개발행위 허가 기준을 살펴보면, 기본적으로 외부지역은 농업이나 임업을 위한 시설 이외에 국가적으로 필요한 기반시설 중 도시지역에 설치했을 때 환경적 오염이나 안전성이 저해되는 기반시설 이외에는 기본적으로 개발을 불허하고 있음을 알 수 있다.

[표 5-18] 용도지역 별 허용용도

○ 허용, △ 예외적 허용

건축물의 허용용도	WS 소규모 주거	WR 전용 주거	WA 일반 주거	WB 특별 주거	MD 마을 지역	MI 혼합 지역	MK 도심 지역	GE 경관보전 지역	GI 공업 지역	SO 특별 지역
주거	○	○	○	○	○	○	△	△	△	
식용작물 정원, 정원부속시설	○		△		○					
점포, 레스토랑	△	△	○	○	○	○	○			
문화, 사회, 스포츠 시설	△	△	○	○	○	○	○	△	△	
정유소	△		△	△	○	○	△	○	○	
방해되지 않는 수공업체	△		○		○			○	○	
방해되지 않는 상업	△		△		○		○	○	○	
기타 상업				○	○	○		○	○	
호텔, 숙박업		△	△	○	○	○	○			
관청건물				△	○		○	○		
사무실				○		○	○	○		
위락시설				△	△	○	○	△		
주차건물							○			
창고 및 작업장								○	○	
산업체, 공장									○	
건폐율 (%)	20	40	40	60	60	60	100	80	80	80
용적율 (%)	40	120	120	160	120	120	300	240	240	240
건축부피(m ³ /m ²)								10	10	10

출처 : 차주영(2014), 「독일 도시계획 및 관리체계 조사 연구」, 국토교통부, p.30.

※ 건설법전 제35조 1항, 외부지역 내 개발행위 허가 기준

- ① 개발행위가 농업 및 임업에 기여하며, 조업영역내 외부지역을 대상으로 하는 경우
- ② 개발행위가 조원업(Gartenbau)에 기여하는 경우
- ③ 개발행위가 전기, 가스, 통신, 난방, 급수 및 쓰레기처리를 담당하는 공공 공급처리시설을 위한 경우나 지역특화업종(ortsgebaudener gewerblicher Betrieb)에 기여하는 경우
- ④ 개발행위에 요구되는 특수한 주변여건, 그것 이 주변환경에 끼치는 악영향 또는 그것의 특수한 목적 때문에 개발행위가 단지 외부 지역에서만 가능한 경우
- ⑤ 풍력에너지나 수력에너지의 연구, 개발 또는 사용에 기여하는 경우
- ⑥ (신설)개발행위가 동조 동항 Nr. 1, 2가 정하는 조업과정과 동조 동항 Nr. 4가 정하는 조업과정(즉, 축산업) 중 발생하는 유기물 (Biomasse)의 처리를 통한 에너지활용에 기여하는 경우 그리고 개발행위가 다음 a)~d)에 해당되는 시설을 공공의 공급처리시설망 으로 연결시키는 데 필요한 경우
 - a) 개발행위가 공간적,기능적으로 상기 조업행위와 연관되어 있는 경우
 - b) 유기물이 전적으로 상기 조업이 이루어지 는 곳에서 배출되거나, 전적으로 동조 동항 Nr. 1, 2, 4(Nr. 4의경우축산업만해 당)에 해당하는 주변의 조업지에서 배출 되는 경우
 - c) 농장이나 조업지마다 단 한 개의 유기물 처리시설이 설치되는 경우
 - d) 유기물 처리시설의 전력생산능력이 0.5MW 를 초과하지 않는 경우
- ⑦ 원자핵에너지의 연구, 개발 또는 사용이 평화적 목적이나 방사능 폐기물의 처리에 기여하는 경우

출처 : 오정균·양승우(2011), “독일 외부지역의 개발행위 규제 연구”, pp.79~80.

무엇보다 건축물용도규정에서 녹지, 수공간, 기타지역에 대해 토지이용계획이나 지구단위계획에서 용도를 보다 세분화해서 명기하고 있어, 사실상 이러한 지역에서의 개발행위는 현실적으로 거의 불가능하다고 할 수 있다. 예를 들어 녹지의 경우에도 크게는 도시적 이용이 허용되는 녹지와 농경지, 숲으로 다시 세분화해서 관리계획을 수립한다. 녹지는 다시 공원, 캠핑장, 주말농장, 실외수영장, 체육시설, 묘지, 놀이터로 다시 구체화하여 표시한다. 즉, 공원으로 관리계획상에 규정된 토지는 체육시설이나 놀이터로 이용이 변경될 경우 관리계획 변경 절차를 거쳐야 하며, 농경지를 캠핑장이나 주말농장으로 변경하는 것도 이와 동일한 절차를 거쳐야 한다. 그러나 주변지역의 개발 등으로 인한 현격한 지역상황의 변화가 수반되지 않는 이상 농경지나 숲, 녹지의 변경은 사실상 매우 어렵다.

한편 토지이용계획 상 녹지, 수공간, 기타 기반시설 등 도시적 토지이용 허가지역으로 명시되어 있지 않았으나 집단적 취락이 기 조성되어 있는 지역의 경우에는 건설법전에 입각하여 주변지역의 여건을 고려하여 개별적으로 개발을 허용할 수 있도록 규정하고 있다²²¹⁾. 다시 말해 해당 개발행위가 건축용도상으로는 건축물의 규모나 형태상, 그리고 토지이용 측면에서 주변의 환경이나 건축물과 조화를 이루고 필요한 기반시설이 확보되어 있어 개발로 인해 쾌적한 주거 및 업무환경이 보장되고 지역의 경관이 보존되는 것을 전제로 개발을 허가하게 되는 것이다.

4) 독일 농촌 경관관리 특성

독일 농촌의 경관관리는 개발가능지 이외의 지역에 대한 개발을 엄격히 규제하는 국토관리 원칙 아래 자연경관과 기 조성된 집단적 취락지역이 가지고 있는 고유한 경관적 특성이 유지되고 보존·관리되도록 유도하는 것이 특징이라 할 수 있으며, 이는 국토 관리에 대한 정책방향과 농촌개발에 관한 정책의 상호 연계되고 일관된 시행으로 이루어지고 있다.

이는 독일 농촌이 겪고 있는 노령화되고 인구가 감소하는 사회구조적 변화와 농업의 시장성을 확보하기가 점점 어려워지는 경제적 여건 속에서 성장 보다는 보존과 유지관리 쪽으로 농촌정책이 자리매김하는 것과도 일맥상통하는 부분이 있다. EU통합 이후 독일의

221) 건설법전 제34조에서는 이러한 지역을 ‘공간적 맥락을 갖고 형성된 지역(im Zusammenhang bebauten Ortsteilen)’으로 규정하고 있다.

제반 정책은 EU정책기조에 맞추어 수정·보완되고 있는데, EU의 농업정책을 살펴보면 농산업의 발달을 위한 정책에서 최근 농촌지역의 경쟁력과 지속가능성을 통합적인 방법으로 제고하기 위한 정책으로 그 기조가 크게 변화하였고, 점차적으로 농촌마을을 개발하는 지원규모가 커지고 있다. 이는 유럽 농산업의 경쟁력 저하에서 비롯되었으며, 농산업 비용을 보조하는 것보다는 지역의 경쟁력을 강화하여 자체적인 성장을 유도하기 위한 것이라 할 수 있다. 독일은 이와 같은 EU의 농촌정책에 발맞추어 농촌과 관련된 2가지의 정책을 제시하고 있는데, 첫째는 농산업의 경쟁력을 제고하기 위한 시장개척 및 농산물 품질 제고 등의 정책이 있으며, 두 번째는 농촌지역의 지속가능성을 제고하기 위해 농촌마을을 활성화하는 정책이다.

농촌마을을 개발하는 정책은 농촌의 경관 변화와 연관성이 높는데, 농촌마을 개발 정책을 살펴보면 EU의 정책과 독일의 정책 모두 기존 지역의 특성을 강화하고 보존·유지하는 쪽으로 방향이 설정되어 있음을 알 수 있다. 이는 거주환경을 쾌적하게 만들어 기존 주민들의 편의를 확충하여 인구유출을 막고자 하는 소극적인 목적 이외에도 도시민들을 위한 여가와 관광지로서 지역자산을 활용하고자 하는 적극적인 목적이 포함되어 있는 것이라 할 수 있다. 독일은 연방차원에서 농촌지역을 지원하는 다양한 프로그램을 운영하고 있는데, 이는 EU LEADER 프로그램의 일환으로 추진되는 지원사업과 식품농업부 주관으로 시행되는 통합적 농촌개발사업으로 구분된다. 종합적으로 보면, 독일의 농촌과 관련한 지원사업은 농촌의 사회, 경제, 문화, 경관 등을 종합적으로 제고하여 농촌지역의 지속가능성을 강화하는 것이 특징적이라 할 수 있으며, 경관 등 부문별로 특화된 사업은 없다. 이는 EU의 정책이 농촌보조금 지급에서 농촌마을개발로 전환한 것과 같은 맥락에 있는 것으로 각 지역의 상황에 맞는 맞춤형 사업의 발굴, 개별 사업이 아닌 다부문의 사업을 동시에 추진하는 통합적 사업추진, 그리고 각 지역별로 제시된 계획안에 따라 연방차원에서 지원을 하는 상향식 지원이 주요한 특징이다.

EU의 LEADER 프로그램은 낙후된 농촌지역을 활성화하기 위해 지역 맞춤형으로 다부문의 사업을 참여적 접근방식으로 추진하는 사업으로, 주요한 프로그램으로는 지역 고유의 자원을 최대한 활용한 친환경 개발, 자연환경 보존과 수자원의 관리, 문화적 자산의 보존, 사회적 구조조정과 마을개발, 지역 특산품의 시장화, 여가와 관광 등이 있다. 경관에 특화된 사업은 별도로 구분되어 있지 않지만, 문화적 자산이 우수한 지역의 경우, 이

를 보존하고 관광자원화하여 마을의 소득을 올리고 일자리를 창출할 수 있는 대부분의 전략 수행을 지원하게 되는데, 이러한 사업들은 직간접적으로 지역의 경관과 밀접한 연관이 있다. 독일 연방에서 추진하는 대표적인 농촌개발 프로그램으로는 지속적인 농촌마을 형성을 위한 통합적 농촌개발 정책의 대표적 사업인 ‘농촌마을 개선 및 개발사업(Dorferneuerung und -entwicklung)’이 있다.

한편 국토관리 원칙을 살펴보면 독일은 무분별한 개발을 방지하고 국토를 효율적으로 활용하기 위해 기존의 개발된 지역을 우선적으로 개발하는 원칙을 제시하고 있다. 이를 위해 건설법전에 따른 토지이용계획과 지구단위계획 등의 수단을 통해 계획에 입각한 토지의 관리가 이루어지고 있으며, 이는 곧 경관적으로도 보존과 유지관리가 중시되는 기본적인 전제라 할 수 있다. 토지이용 차원에서 독일 농촌의 경관관리 방법을 살펴보면 농촌지역의 집단적 취락지역은 지구단위계획이나 이에 준하는 관리계획에 의해 허용용도와 밀도, 기반시설 설치 등이 규정되어 있어 모든 개발이나 건축행위에 대한 철저한 계획적 관리가 이루어지고 있다. 한편 집단적 취락지역 이외의 지역은 외부지역으로 규정되어 있어 근본적으로 개발행위가 허용되지 않는다. 이로 인해 독일의 농촌 경관은 자연적인 환경이 잘 보존될 수 있는 체계가 갖추어져 있다고 하겠다.

종합해 보면, 독일 농촌의 경관관리는 엄격한 토지이용 제한으로 기존의 경관을 보존하는 데 중점을 두고 있으며, 기존 마을에 대해서는 농촌개발 차원에서 추진하는 각종 사업의 지원을 받아 마을의 중심시설이나 주요 건축물, 기반시설 등의 유지보수가 이루어진다고 할 수 있겠다. 나아가 지역중심의 농촌정책이 강화되면서 지역주민의 역할이 점차 증대되고 있으며, 각종 기부와 단체행위에 의해 마을사업 진행의 원동력을 확보하고 있다.

4. 해외사례 종합 및 국내 시사점

□ (정책적 측면) 명확한 농촌 경관관리의 방향 설정 및 정책 수립

해외사례 검토결과, 일본, 미국, 독일은 농촌경관관리를 위한 중앙정부 차원의 정책 방향을 명확히 설정하고 있음을 알 수 있었다.

일본은 농촌경관관리에 관한 정책 방향 제시와 더불어 이를 실현하기 위한 구체적 방침과 매뉴얼을 제시함으로써 체계적으로 정책 실행방안을 마련하고 있다. 가령, 「아름다운 농촌마을 플랜21」에서는 농촌지역 내 경관적 특성을 유지·강화하기 위한 목표, 기본적인 원칙 및 실행방안을 설정하고, 이를 실현하기 위해 「농촌마을만들기 가이드라인」을 수립하여 농촌경관의 보전·관리·형성을 위한 지침을 제시하고 있다. 더불어 지자체에서 농촌지역 내 경관개선사업, 정비사업 등을 시행할 때 참고할 수 있는 매뉴얼을 마련하였다.

미국과 독일의 경우에는 농촌지역의 보전을 정책 기조로 삼고 있다. 먼저, 미국은 연방정부 차원에서 농지 보전 및 자연경관 관리를 목표로 관련 제도 및 프로그램을 운영한다. 「농업법(Farm Bill)」, 「경관보전계획(Landscape Conservation Initiatives)」 및 「농지보전 유보프로그램(Conservation Reserve Program)」을 통해 농업용지 보전 정책을 실현하며, 「국가경관보전시스템」과 「경관자원관리 시스템」을 운영함으로써 연방정부 소유 재산에 대한 자연경관을 관리하고 있다. 한편, 독일은 농촌지역에 관한 EU정책의 시점이 「농업」에서 「농촌마을」로 전환됨에 따라 이를 반영한 농촌마을 활성화 및 보전 정책을 펼치고 있다. 또한 이러한 농촌의 삶의 질 향상을 위한 농촌마을 개발 관련 다양한 개별사업들은 통합적으로 시행되는 것이 특징이다. 이와 함께 농촌지역의 보전을 위해 국토관리체계 속에서 농촌지역 내 개발행위를 제한함으로써 농촌경관을 계승하고 있다.

종합해 보면, 일본, 미국, 독일에서는 공통적으로 국가 차원에서 농촌경관관리에 대한 정책방향을 설정함으로써 그 방향에 따라 통합적·일관적으로 농촌경관을 관리해 나가고 있다. 이와 비교하여, 우리나라의 경우에는 현재 국가 차원의 농촌경관 정책방향 설정이 미비한 실정이다. 2006년도에 농식품부에서는 농촌경관개선 종합계획을 수립하였으나, 그 당시 지자체 경관행정 등이 정착되지 못한 실정이었기 때문에 이를 실질적으로 실행하지 못하였다. 또한 2013년 개정된 「경관법」에 따라 2015년 국가 차원의 「경관정책 기본계획」이 수립되었으나, 농촌경관에 대한 구체적인 정책 방향은 제시되고 있지 않다.

따라서 해외사례를 통해 살펴본 농촌경관관리에 관한 국가 차원의 정책 및 기본방침은 농촌경관관리에 대한 정책 방향 설정이 불명확하고 개별 부처에 국한된 정책이 수립되어 정책 실행력이 미흡한 우리나라에 많은 시사점을 준다.

□ (제도적 측면) 농촌 경관관리의 실효성 확보를 위한 제도적 장치 마련 및 제도 간 연계

제도적으로 일본, 미국, 독일은 농촌지역 내 독특한 경관을 보전하고 관리하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있으며, 관련 제도 간 연계를 통해 실효성을 확보하고 있다.

일본의 경우에는 「경관법」에 근거해 경관적으로 관리가 필요한 농촌지역을 대상으로 ‘경관농업진흥지역 정비계획’을 수립하고, 이를 활용하여 계획구역 내에서의 토지이용행위를 정비계획에서 설정한 방향으로 유도할 수 있도록 법적으로 규정하고 있다. 독일의 경우에도 「건설법전」에 근거해 개발가능지를 설정하고, 그 외의 지역은 개발을 불허하는 등 농촌경관의 보전을 위한 제도적 장치를 마련하고 있다.

또한 미국은 연방정부 차원에서 농업용지 보전을 위한 각 종 프로그램들을 「농업법(Farm Bill)」과 연계하여 시행하고 있다. 이와 더불어, 미국 주정부와 지방정부에서는 연방정부의 정책 방향과 부합한 자체적 농촌경관 관리수단을 마련하고 있다. 캘리포니아주의 사례를 보면, 농지 보전을 위한 법제도인 「윌리엄슨 법령(Williamson Act)」에 근거해 중요 농업용지에 대해서는 농지보호지구로 지정하여 용도 전환을 방지하고자 한다. 또한 킹스버그시의 경우에는 형태기반코드(form-based codes)를 도입하여 농촌지역 내 개발행위에 대한 토지이용, 허용건축용도, 도시형태 등에 대해 규정하고 있는 것으로 조사되었다.

반면, 우리나라에서는 농촌지역 내 경관 관리를 위한 계획, 심의, 사업 등의 제도가 「국토계획법」, 「경관법」 등 국토의 공간관리를 위한 법 뿐 만 아니라 각 종 농업·농촌정비 관련법 내에 산재되어 있으며 이와 같은 법제도 간의 연계도 부족한 실정이다. 즉, 경관 관리의 수단이 되는 제도는 일부 개별법에서 마련되어 있으나, 실행과정에서 제도 간 연계가 부족하여 농촌경관 관리의 실효성을 담보하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 일본과 독일과 같이 단일한 법제도 속에서 농촌경관 관리 관련 규정을 두고 있는 사례와 미국과 같이 각기 다른 법령에 근거한 다양한 제도를 통합적으로 운영하는 사례는 추후 우리나라 농촌경관 관련 제도 개선방향을 설정하는데 시사점을 줄 수 있다.

□ (사업 지원의 측면) 농촌 경관개선을 위한 공간 단위의 통합적인 사업 지원

국토의 균형적 발전을 위해 일본, 미국, 독일에서는 농촌지역 활성화 및 환경 개선을 위한 다양한 사업에 대한 재정적 지원하고 있다.

먼저, 일본에서는 농산어촌지역의 활성화를 위해 시행되는 각종 사업에 대한 교부금을 지원하고 있다. 이를 위해 「농산어촌활성화사업 지원교부금 실시요강」과 「농산어촌활성화사업 지원교부금 실시요령」이라는 별도의 행정요강을 만들어 사업지원 대상 및 규모를 규정하고 있다. 지원 대상사업에는 생산기반 시설 정비사업, 생활환경시설 정비사업, 경관정비사업 등 농촌지역을 활성화시키기 위한 다양한 사업이 포함되며, 사업비의 일부(1/2, 3/10 등) 또는 전부를 지원하고 있다. 한편, 미국의 경우에는 농지 보전을 위한 제도 운영과 연계한 보조금을 지급하고 있다. 즉, 농업용지를 보전하기 위해 타 용도로 전환되는 것을 막는 농지보전지구 제도나 향후 지속적으로 농업활동이 가능하도록 하기 위해 일정기간 동안 정부에서 지정한 초지용 씨앗을 파종하여 독특한 농촌경관을 형성하도록 하는 농지보전 유보프로그램 운영을 운영함에 있어 토지소유주 등에 행·재정적 지원을 하고 있다.

독일은 농업생산성 제고 및 농촌마을의 지속가능성 강화를 위한 다양한 사업을 추진 또는 지원하고 있다. 연방정부 차원에서 시행되는 농촌마을 개발사업, 지역발전을 위한 중심지개발 시범사업, 지역발전 시범사업, 마을가꾸기 경연대회, 농촌관광에 대한 지원사업 등이 그 예이다. 이러한 사업을 추진하는데 있어 특징적인 점은 지역맞춤형 사업 발굴, 마을 단위의 통합적 사업 시행 및 지역별 사업추진 필요에 따른 상향식 지원을 하고 있다는 것이다.

우리나라 역시 농업 활성화 및 농촌지역 경관개선을 위한 사업 지원 제도를 운영하고 있다. 하지만 이러한 사업들이 공간단위의 계획에 근거해 통합적·단계적으로 지원되는 것이 아니라 개별법에 근거한 단위 사업을 중심으로 재정지원이 이루어지고 있다. 일부 포괄보조금제도 등이 운영 중이기는 하나, 유사 사업에 대한 통합지원의 성격을 가질 뿐 공간단위의 사업들을 장기적 계획에 근거해 체계적으로 지원하지는 못하고 있는 실정이다. 따라서 농촌지역 내 특정공간 단위로 사업을 통합적으로 지원하는 독일, 일본 등의 사례는 우리나라 농촌 관련 사업지원 제도에 시사하는 바가 크다.

□ (운영주체의 측면) 농촌 경관관리를 위한 관계 부처 간 역할 분담 및 협력

일본과 미국은 농촌경관을 관리하는데 있어 명확한 관리범위를 설정하고, 이를 토대로 부처 간 역할 분담을 통해 관련 정책, 제도 및 사업을 운영하고 있다.

일본의 경우에는 기본적으로 「경관법」에 근거해 경관관리를 위한 각 종 제도를 운영하고 있는데, 이를 국토교통성, 농림수산성, 환경성 등 3개 부처에서 공동으로 소관하고 있다. 즉, 국토교통성에서 경관 관련된 전반적인 제도를 총괄하되, 농촌경관과 관련된 정책과 제도는 농림수산성에서 담당하고 자연경관과 관련된 정책과 제도에 대해서는 환경성에서 관리하고 있다. 또한 ‘농촌진흥지역’ 중 경관적 측면에서 관리가 필요한 지역을 ‘경관 농업진흥지역’으로 지정하여 관리방향을 제시하는 정비계획을 수립하도록 하는 등 농촌경관관리의 범위를 농촌지역 전역이 아닌 농촌진흥지역으로 한정하고 있다. 또한 미국에서는 농촌지역 내 주요 농지 및 자연자원 보전을 위한 각 종 제도 및 프로그램을 연방정부에서 관리하고 있다. 이 중에서 농지 보전 관련 제도는 농무부(USDA)에서 전담하고 국유지 자연경관관리 프로그램은 내무부의 토지관리국(BLM)에서 운영함으로써, 각 부처의 역할을 구분하고 있으며 관련 정책 방향을 공유하고 있다.

즉, 일본과 미국은 농촌경관관리와 관련된 국가 차원의 통합된 정책과 제도를 마련하고, 이러한 제도를 관계 부처 간 역할 분담을 통해 협력적으로 운영하고 있는 것이 특징이다. 반면, 우리나라의 경우에는 국토교통부, 농림축산식품부 등 농촌경관 관련 업무를 수행하는 부처에서 개별적으로 정책과 제도를 마련하고, 운영의 측면에서도 제도적 연계 및 부처 간 업무 연계 등이 부재한 실정이다. 이로 인해 제도의 중복 운영 및 실효성 확보 미비 등의 문제가 야기되고 있어, 해외사례와 같은 협력적 제도 운영 사례는 우리나라 경관행정의 개선방향을 설정하는데 시사점을 줄 수 있다.

제6장 농촌 경관관리체계 개선방향과 과제

1. 농촌경관 관련 정책 동향
2. 농촌 경관관리체계 개선방향 및 과제

1. 농촌경관 관련 정책 동향

농촌과 관련한 정책은 6.25이후부터 지속적으로 시행되어 왔다. 이 가운데 농촌경관과 관련이 있는 농촌생활환경 정비정책의 발전단계는 총 4단계로 볼 수 있다. 1단계인 새마을사업 이전(6.25이후~1970년대 초)에는 소규모 농로 및 소하천 정비 등 농사지도 중심의 제한된 생활환경 정비가 이루어졌으며, 2단계인 새마을사업(1970년대 초~80년대 중반)까지는 지붕, 담장, 간이급수, 농로, 마을안길 등 기초생활환경이 종합적으로 정비되었다. 3단계는 농촌 생활환경정비 정책이 팽창하는 시기(1980년대 중반~1990년대이후)로, 계획적, 종합적으로 생활환경 정비가 이루어졌다. 2000년대는 4단계에 해당하며, 새로운 농촌정책을 모색하는 단계로서 농촌 생태환경에 대한 높은 사회적 관심이 반영되었다.²²²⁾ 이 시기부터 농촌어메니티, 그린투어리즘 등의 정책이 시행되었으며, 이와 함께 농촌경관에 주목하기 시작하였다. 따라서 2000년 초 농촌정책이 전환기를 맞으며 농촌경관과 관련한 연구가 활발하게 추진되었다.

□ 농촌경관 정책 연구 시작(2002)

농식품부는 농촌경관 정책을 마련하기 위하여 2002년 연구용역을 실시하였다. 서주환 외(2002)의 연구에서 농촌경관의 평가모델, 경관도작성, 시설적지분석, 경관계획지표와 같이 정책에서 직접적으로 활용할 수 있는 다양한 수단을 제시하였다. 이는 홍찬선

222) 대한국토도시계획학회(2006), 「농촌계획의 이론과 실제」, p.69.

(2005), 엄대호(2006) 등의 연구로 발전되어 2006년 경관개선종합대책의 시행 수단으로서 제시된다. 또한 기존 농촌정책 연구에서도 경관이라는 측면을 중요시 다루기 시작하였는데, 박윤희(2003)는 「농촌 경관주택정책 및 마을리모델링 방안 연구」에서 기존에 추진되던 농촌주택 정책이 경관을 고려한 주택정책으로 발전할 수 있는 방안을 제시하였다.

□ 농업농촌종합대책(2004) 발표: 농촌경관 정책 추진 시점, 경관보전직불제 시범사업 추진

농촌지역에서 추진된 기존의 정책은 주로 물리적 정비를 중심으로 시행되었다. 즉, 1992년부터 농어촌 구조개선대책으로 농업 SOC기반 구축이 양적으로 확보되었으나, 농업인의 복지 증진과 지역문제에 대한 관심이 미약했다. 이러한 문제의식을 바탕으로 2004년에 농업·농촌종합대책이 마련되었으며, 그 중 농촌에 대해 ‘농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간’으로의 전환을 비전으로 설정하였다. 이것이 농촌경관과 관련된 정책 추진의 출발이라 할 수 있으며, 실제로 이때부터 경관보전직불제 시범사업과 경관협약이 시행되었다.

농업농촌종합대책과 관련하여 엄대호(2004)는 「경관보전직불제 시범사업 시행방안 연구」에서 국내외사례 조사를 바탕으로 경관보전직불제 시범사업 시행지침(안)을 제시하는데, 이 시행지침에는 2005년 사업계획으로 예산, 지급조건, 사업추진체계, 대상지역 선정, 이행여부 점검, 사업비정산 및 관련 서식 등 시행에 필요한 구체적인 사항들을 포함하였다.

이외에 보다 종합적인 차원에서 윤진옥(2005)은 농촌경관 요소별 관리 가이드라인을 제시하고, 주민 참여에 의한 농촌경관의 평가 및 관리체계를 제시하였다. 이를 위해 주민 주도에 의한 경관관리, 경관협약제도의 운용, 농촌경관 전문가의 육성 및 활동 지원, 지자체의 경관관리 업무 및 추진 체계정립, 경관관리를 위한 정부의 제도적 지원, 경관자원의 DB구축 및 관리프로그램의 개발 등의 정책적 방안을 제시하였다.

성주인(2005)은 「농촌 경관관리 실태와 정책방안」에서 농촌경관 관리실태와 정책방안에서 현행 제도의 보완책과 함께 근본적으로 농촌경관 창출과 보전을 위한 지향점과 정책과제를 제시하였다. 현행 제도의 검토에 있어, 국토계획법과 삶의질 향상 특별법, 경관기본법 등 농촌경관과 관련한 다양한 법제도를 검토하였으며, 특히 토지이용관리 수단인 지역지구제 중 경관지구의 한계점을 검토하였다. 지방 거버넌스 체계 구축, 지역브랜드전략 발전, 규제 틀 벗어난 다양한 경관관리수법 도입이라는 큰 지향점 하에 경관조례 도입, 주민참여를 위한 대안 도입, 경관협약제도 도입, 중앙정부차원의 지원과 같은 정책과제를 제시하였다.

□ 농촌경관개선종합대책(2006) : 농촌경관 정책 추진을 위한 종합적 수단 제시

농식품부는 농촌경관과 관련한 연구결과를 종합하고, 정책에 반영 할 수 있는 내용에 대해서 우선적으로 정책화하였다. 농촌경관지표, 농촌경관맵, 농촌경관협약 및 경관계획수립기준, 농촌경관관리 가이드라인 등 구체적인 수단 제시, 경관보전직불제 확대, 마을 정비사업 추진, 농촌경관 DB구축 및 우수경관 선정, 국민신탁운동 활성화 등이 주요 내용이며, 이는 2000년대 초반부터 마련한 다양한 수단을 종합하여 제시하였다고 볼 수 있다.

엄대호(2006)은 농어촌 경관계획 수립요령을 구체적으로 제시하였으며, 2007년에는 농촌경관지표와 맵, 경관보전협약을 현장에서 시행할 수 있도록 가다듬고 매뉴얼을 작성하였다. 이 결과는 농식품부(2008)의 ‘농어촌 경관계획수립 및 경관관리 업무편람’에 반영되어 실제 활용될 수 있도록 하였다.

또한 김상범(2006)은 「농촌경관계획지표 개발」연구에서 농촌마을 어메니티 자원 활용 및 관리기술 개발의 세부과제로서, 경관계획에 농촌지역의 특성을 반영할 수 있도록 농촌경관계획지표를 개발하였다. 이어 2007년에는 우수경관을 발굴하거나 경관정비 순위를 정할 수 있도록 경관평가지표를 개발하고 이를 활용할 수 있는 매뉴얼을 개발하였다. 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.

□ 경관법 제정 (2007) : 경관관리 근거 및 다양한 관리수단 마련

2007년 경관법 제정으로 경관관리의 법적 근거가 마련됨에 따라, 새로운 경관관리 수단을 마련하고, 기존의 관리수단들을 발전시키는 연구가 수행되었다. 김주석 외(2007)은 경관계획수립지침과 경관보전직불제의 보완 및 발전방안을 제시하였다. 안동만(2008)은 경관보전직불제의 대상을 전통담과 지붕으로 확대할 것을 제안하였고, 김미영(2009)은 경관보전직불제 시행지역의실태를 분석하고 개선방안을 제시하였다. 특히 윤진옥(2009)는 경관계획 수립시, 경관계획 수립 대가의 기준을 정립하는 연구를 수행하였다.

이외에 새로운 경관관리수단을 마련하기 위해 농촌마을 사업 시행 시 설치되는 시설물에 대한 디자인 가이드라인을 개발하거나(박운호,2007), 농촌 지역개발의 활성화를 위해 경관자원의 효율적 활용방안을 검토하거나(이정원,2008), 환경색채의 적용모델 개발

(전택기,2009;이진숙,2010), 주요 시설물 디자인 가이드라인 개발 및 시각모델 구축(이무상,2009) 등의 연구가 수행되었다.

□ 농촌오감경관만들기 정책(2011) : 경관보전직불제 개선 및 농어업유산제도 도입

농식품부의 농촌오감경관만들기 정책에서는 농촌경관의 개념을 미관 뿐만 아니라 생태, 문화, 역사 및 전통 등 다양한 농촌다운 가치를 포괄하는 것으로 확장하였다.

농촌사업과 관련하여 총괄계획가 도입, 다원적 가치를 반영한 경관사업 추진을 비롯하여 경관보전직불제의 내실화, 농어업 유산제도 도입, 농어촌 주택 경관 개선, 교육 및 홍보 확대 등의 과제 추진을 목표로 하였다. 또한 기존의 경관계획수립요령 및 경관관리 지침의 개정을 세부 과제로 선정하고 추진하였으나, 이와 관련하여 시행된 것은 경관보전 직불제 제도 개선 및 농어업유산제도 활용에 국한되어 있다.

[표 6-1] 농촌경관 관련 정책 및 연구 흐름

연도	주요 정책 및 관련 연구	연구자
	농촌경관 정책 연구의 시작	서주환(2002), 박윤희(2003)
2004	농업·농촌 종합대책 추진 : 농촌경관정책 추진의 시발점, 경관보전직접지불제 시범사업	
	경관보전직접지불제 시범사업 시행방안 연구	엄대호(2004)
	종합적인 차원에서 농촌 경관 평가 및 관리체계 제시	윤진옥(2005), 성주인(2005)
2006	농촌경관개선 종합대책 : 농촌경관 정책화를 위한 정책수단 종합 제시	
	농어촌경관계획수립요령, 농촌경관지표, 맵, 경관보전협약	엄대호(2006;2007)
2007	경관법 제정	
	기타 정책 실행수단 마련 연구 : 농촌경관관리방향 도출, 농촌경관관리지침서 작성, 농촌경관계획지표 개발, 경관평가지표 개발, 경관지구 등	안동만(2006), 김상범(2006;2007;2008)
	기존 정책 수단 발전방안 연구 : 경관계획수립지침 개선, 경관보전직불제개선, 경관계획수립대가기준 정립	김주석(2007), 안동만(2008), 김미영(2009), 윤진옥(2009)
	새로운 경관관리수단 제시 : 시설물 디자인 가이드라인, 경관자원 활용방안 검토, 환경색채 적용모델 개발	박윤희(2007), 이정원(2008), 전택기(2009), 이진숙(2010), 이무상(2009)
2011	농촌오감경관만들기 : 경관보전직불제 제도개선 및 농어업유산제도	
	농어업유산제도 연구	
2012	국토경관종합개선방안	
	도시경관의 통합적 개선 추진방안 연구	김진옥 외(2011)
2013	경관법 개정	

□ 국토경관종합개선방안(2012)

국토해양부는 아름답고 품격있는 국토경관이 국민들의 생활수준 향상은 물론 국가 이미지와 경쟁력 제고에도 크게 기여한다는 배경 아래 다양한 개선방안을 제시하였다. 주요 내용으로는 공공기관이 수행하는 SOC사업과 공공건축물의 경관 수준을 높이기 위한 선도적 모델 구축 방안, 우수경관 창출을 위한 지자체 및 민간을 대상으로 한 지원 방안, 실효성있는 경관관리를 위한 제도적 기반 강화 방안, 비도시지역의 난개발 방지를 위한 개선방안 등이 제시되었다.

특히 비도시지역 난개발 방지를 위해 개별입지의 기반시설 설치부담 강화 및 공장이나 창고의 계획적인 입지 활성화 방안이 제시되어 농촌지역의 난개발을 방지하고, 고유한 경관을 보전할 수 있도록 하였다.

□ 경관법 개정(2013)

경관법이 국토차원의 체계적인 경관 보전·관리 및 형성을 위해 전면 개정됨에 따라, 경관정책기본계획 수립, 경관계획 수립 의무화 및 수립권자 확대, 농촌개발사업 등에 대해 심의 도입 등 다양한 관리수단이 마련되었다. 그러나 주로 도시의 여건에 맞는 관리방식을 많이 적용하여 농촌에 바로 적용하기에는 한계가 있어 향후 농촌지역에 적합한 관리방안 마련이 요구되고 있다.

이상으로 농촌경관 관련 정책동향을 관련 연구의 흐름과 함께 살펴보았다. 각 연구는 정책 변화뿐만 아니라 수행된 기관의 특성에 따라 조금씩 차이는 있으나 대체적으로 정책 및 실행수단을 개발하기 위해 진행되었다.

먼저 농어촌연구원에서는 엄대호(2004, 2006)가 경관보전직접지불제 시범사업 시행방안 연구와 농촌경관의 보전·형성·관리 종합대책 수립방안 연구를 수행하였다. 이외에도 엄대호(2007)의 농촌경관지표, 농촌경관맵, 경관보전협약의 현장적용성 연구, 윤진옥(2009)의 농어촌경관계획 수립대가 기준 정립에 관한 연구, 최병한·주신하(2011)의 경관과 안전을 고려한 수로교 리모델링 기술 개발이 대표적이다.

농촌진흥청의 연구 또한 경관정책의 실행수단을 개발하는데 초점을 두고 있다. 농촌 경관관리지침 연구(2006), 계획지표개발(2007), 계획수립기술개발(2009) 등이 있다. 김상범 외(2014)은 그간의 연구를 바탕으로 보다 종합적인 대책을 제시하기 위해 「농업농

촌 경관 및 생태계 보전을 위한 경관관리체계 개발 연구」진행하였다.

이외에 농촌경관의 문제를 진단하고 이를 개선하기 위해 진행된 연구로는, 성주인 (2005), 차주영 외(2012), 그리고 김승근 외(2012) 등이 있다. 이들은 농촌 및 농촌경관의 특성을 정리하고, 현재 적용되고 있는 다양한 정책과 제도를 종합적으로 검토하였다.

이제까지 살펴본 바와 같이 농촌경관과 관련한 정책은 이를 추진하기 위해 진행된 연구들을 기반으로 수립, 시행되어 왔으며, 관련 제도 시행에 따라 한계나 문제점을 개선하기 위한 지속적으로 노력하고 있다.

2. 농촌 경관관리체계의 개선방향 및 과제

1) 기존 농촌 경관관리체계의 한계

이제까지 추진된 농촌경관 관련 정책과 실행수단들은 농촌에서 경관에 대한 개념을 도입하고 그 중요성을 인식하는데 중요한 역할을 한 것은 분명하다. 하지만 최근 농촌경관의 문제점으로 지적되고 있는 난개발, 부조화, 방치 등과 같은 문제점을 해결하는데, 그리고 향후 국토경관의 차원에서 농촌경관의 보전 또는 관리를 위해서는 본 연구에서도 검토하였듯이 기존의 접근방식으로는 분명 한계가 있다.

앞에서 살펴본 것처럼 농촌경관은 주변 경관을 고려하지 않는 입지나 개방방식으로 인한 난개발, 경관 개선을 위한 조성되는 새로운 경관요소들의 규모, 색채, 재료, 형태 등에 의한 부조화된 경관, 쇠퇴하여 버려지거나 관리되지 않는 방치된 경관 등과 같은 문제를 갖고 있다.

이러한 문제의 원인으로는 먼저 국민인식의 미흡을 지적할 수 있다. 농촌경관을 보전하거나 관리해야 할 대상으로 인식하지 못하거나 인식하더라도 농촌경관을 통해 관광활성화 등 다른 목적을 달성하기 위한 수단으로 활용하려는 접근방식으로 농촌경관은 훼손되거나 조화롭지 못한 경관을 계속 생산하고 있다.

또 다른 원인으로는 경관관리 제도의 실효성 미비를 원인으로 들 수 있다. 경관법 개정을 통해 국토경관을 관리할 수 있는 체계는 어느 정도 그 틀을 갖추었으나 아직까지 일정 부분에서는 실효성을 담보하지 못하고 있다. 특히 농촌경관 관련해서는 관리수단이 적용되기에는 여러 가지 한계가 있으므로 농촌경관의 문제점을 해결하기 위해서는 무엇보다도 농촌경관에 적합한 관리제도의 실효성 확보가 중요할 것이다.

마지막으로는 행정주체, 주민, 전문가 등 경관관리 주체의 역량이 부족함을 꼽을 수 있다. 기본적으로 농촌을 다루는 정책은 농정이므로 경관관리의 개념이 부족한 것이 현실이다. 뿐만 아니라 기존 경관 관련 전문가들은 농촌의 특성을 이해하지 못한 채 도시의 경관관리 방식을 그대로 적용하는 실수를 하고 있다.²²³⁾

하지만 현재 농촌의 경관을 관리하는 방식이나 체계는 이러한 문제점과 원인을 해결

223) 이러한 농촌경관 문제의 원인들은 국토경관 차원에서도 크게 다르지 않다. 「제1차 경관정책기본계획(2015~2019)」의 국토경관의 현황 및 문제점 참조

하기에는 다음과 같은 한계를 가지고 있다.

□ 경관관리의 목적 관련

- 다양한 농촌경관관리의 목적 공존

농촌을 관리하는 목적에는 농촌자원의 보전뿐만 아니라 활용을 통한 소득증대, 그리고 낙후된 경관의 질 개선 등이 포함되어 있다. 그러나 이러한 목적은 서로 상충되기도 하고 목적에 따라 접근방식이 상이하나 이에 대해 깊이 논의된 바 없이 농촌경관에 대한 정책이 수립되고 시행되었다. 이에 비해 도시에서는 기존 경관의 개선 및 새로 조성되는 경관의 질에 대한 관리이므로 농촌에 비해 경관관리의 목적이나 방향이 분명함을 알 수 있다.

- 미래 농촌의 경관상에 대한 공감대 부족

농촌경관은 자연환경, 생산기반, 개발수요 등에 따라 각기 다른 현안과 함께 다양한 가능성을 가지고 있다. 따라서 당면한 문제 해결을 위한 부분적인 접근보다는 먼저 향후 우리의 농촌경관에 대한 폭넓은 이해를 바탕으로 한 미래 경관상 발굴과 함께 종합적인 경관관리방향에 대한 논의가 이루어져야 한다.

□ 경관관리의 대상과 범위 관련

- 경관관리 대상으로서 농촌의 개념과 범위 모호

현재 농촌에 대한 개념적 정의와 관리대상으로서 법적 정의가 명확하게 정리되어 있지 않다. 「농어업농어촌 및 식품산업 기본법」에서는 행정단위로서 동을 제외한 읍면을 대상으로 하고 있으며, 「국토계획법」에서는 관리지역, 농림지역에 농촌지역을 포함하고 있다. 그러나 실질적인 농촌은 행정적 경계인 동지역, 그리고 국토계획법상의 도시지역, 관리지역, 농림지역과 자연환경보전지역에 이르기까지 넓게 분포되어 있다.

□ 경관관리의 수단 관련

- 농촌지역에 대한 종합적인 경관계획 부재

현행 농촌 경관 관련 계획은 크게 「국토계획법」에 의한 도시기본계획 내 부문계획으로서 경관계획, 「경관법」에 의한 경관계획, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법」에 의한 사업계획 내 경관계획 등으로 구분할 수 있다. 그러나 이들 계획 간에 상호 연계성이 부족한데, 특히 도시기본계획상 경관계획부문에서는 도시전체에

대한 경관방향을 제시하고 있으나 농촌에 대한 명확한 상이나 관리방향 설정이 부재하다. 또한 경관법에 의한 경관계획수립지침은 주로 도시에 초점을 두고 있어 현재 농촌에 적용하여 경관계획을 수립하기에는 한계가 있다. 또한 농촌 개발사업 수행시 수립하는 경관계획은 해당사업대상지에 한정하여 수립하는 경관형성계획에 해당한다.

- 농촌 특성을 반영하지 못하는 관리수단

경관을 관리수단은 계획, 지구·구역, 허가·심의, 사업 등으로 나누어 볼 수 있는데, 이 각기 다른 수단들이 농촌특성을 제대로 반영하고 있지 못한 경우가 많다. 특히 계획수립지침이나 허가·심의 기준 등은 대부분 도시와 동일하게 적용하고 있는 경우가 많다.

□ 경관관리의 주체 관련

- 서로 다른 경관향유 주체에 따라 다른 경관가치 : 주민과 일반인

현재의 농촌경관 정책은 주민들의 주거환경을 개선하거나 경관자원을 관광자원으로 활용하여 농가소득을 증대하기 위해 추진되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 그러나 실제 농촌경관을 향유하는 주체는 주민들이기도 하지만 농촌경관을 바라보는 일반국민들도 존재한다. 따라서 경관을 향유하는 주체가 각기 다름을 고려하여 경관관리의 목표나 방향 설정이 필요할 것이다.

- 농촌 경관관리를 위한 전문가 및 행정인력 부족

국내 농촌 경관관련 행정체계는 도시, 건축 등 물리적 공간 관련 업무를 담당하는 부서와 농정업무를 담당하는 부서로 나뉘어 있는데, 이들 부서 간에 서로의 업무에 대한 이해가 부족한 실정이다. 이는 전문가의 상황도 마찬가지라 할 수 있다. 최근 농어촌공사나 농촌진흥청 등 농촌지역 관련 공공기관에 경관 관련 부서가 신설되거나 전문 인력이 확보되어 관련 업무를 수행하고 있으나 아직 부족한 상황이다.

농촌 주민의 경우 경관에 대한 인식이 없는 경우가 대부분이나 지역에 대한 애착심이 높아 교육이 이루어지면 경관관리에 대한 인식은 향상될 수 있는 가능성이 높다. 하지만 현실적으로 고령의 주민들이 많아 적극적으로 참여를 기대하기에는 어려움이 있다.

2) 농촌 경관관리체계 개선방향과 과제

□ 농촌 경관관리체계 개선을 위한 기본방향

농촌 경관관리체계를 구축, 운영하는 주된 목적은 국토관리 차원에서 농촌특성에 맞는 경관관리방안을 마련함으로써 농촌의 경관이 지속가능하도록 보전하고 개선하기 위한 것이라 할 수 있다. 이를 위해 현재 농촌 경관관리체계 개선을 위한 기본방향을 다음과 같이 제안하였다.

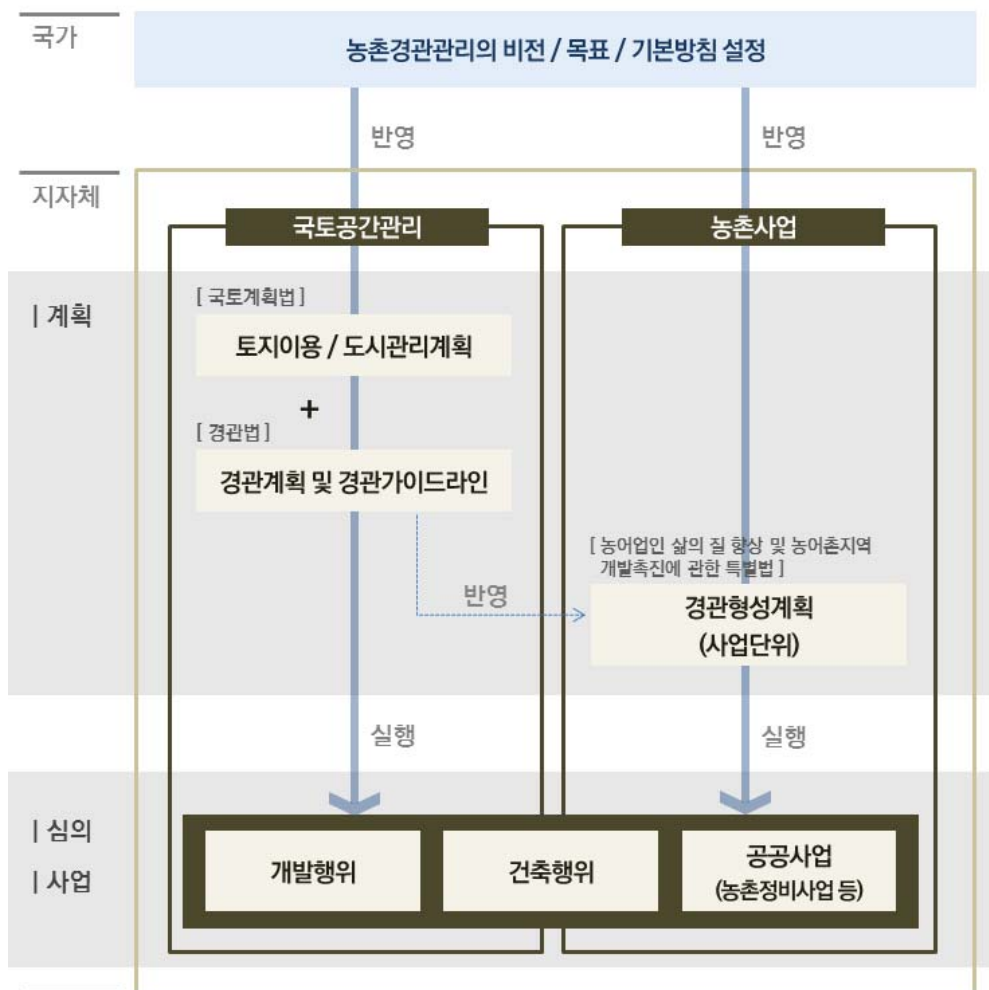
- 국가차원의 농촌경관관리 목표 및 비전 수립
- 농촌지역의 여건 및 특성에 적합한 경관관리수단 확보
- 농촌경관관리체계의 효율적 운영을 위해 경관행정체계 마련

농촌은 국토의 일부이기도 하지만 농업이라는 행위가 이루어지는 중요한 생활공간이자 산업공간으로서 그 고유특성을 인정해야 한다. 따라서 기본적으로 국토관리 차원에서 접근과 농촌 또는 농업에 대한 정책이 추진되어야 하며, 이러한 과정 속에 경관에 대해서는 계획, 심의, 사업 등 다양한 관리수단이 적용될 수 있을 것이다. 또한 이러한 관리수단들이 실효성 있게 작동하기 위해서는 이것을 운용하는 관련 주체들이 각기 전문성을 가지면서도 서로 유기적으로 협력할 수 있는 운영체계를 갖추어야 한다.

□ 농촌 경관관리체계 개선을 위한 추진과제

- 국가차원의 농촌경관관리 목표 및 비전 수립
 - 농촌경관의 미래상 도출 및 공감대 형성
 - 국가차원의 농촌 경관관리의 개념과 방향, 목표 설정 및 기본방침 마련
- 농촌지역의 여건 및 특성에 적합한 경관관리수단 확보
 - 농촌경관 관리를 위한 토지이용 및 기타 관련 제도 개선
 - 농촌 특성을 반영할 수 있도록 「경관법」에 근거한 경관계획, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 의한 경관형성계획 등 관련 지침 보완 및 연계
 - 경관심의, 자연경관심의, 개발행위허가 지침 등 심의기준 보완

- 농촌마을종합개발사업 시행지역, 경관보전직불제 지원지역 등 공간단위로 관리할 수 있는 방안 검토
- 농촌마을종합개발사업 시행 시 체결한 주민협약과 경관협정 연계
- 농촌경관 관리수단의 실효성 확보 및 효율적 운영을 위한 행정체계 마련
 - 경관관리수단의 실효성 확보를 위해 경관행정 업무 구체화 및 협업체계 구축
 - 경관행정의 전문가 강화를 위해 민간전문가 등 지원체계 마련
 - 공무원, 전문가, 주민 등 관련 주체 역량강화 및 농촌전문가 확보



[그림 6-1] 농촌경관 관련 관리수단의 운영방향(안)

참고문헌

□ 국내문헌

- 공주시(2013), 「2020 공주시기본계획 수정계획」
- 공주시(2014), 「2020 공주시 경관기본계획」
- 국토교통부(2012), 「2012년도 제2회 대한민국 경관대상 작품집」
- 국토교통부(2014b), 「성장관리방안수립지침」
- 국토교통부(2014c), 「경관제도 지자체 순회교육 자료」
- 기획재정부(2014), 「2015년 지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료」
- 김미복(2013), 「농업부문 재정투융자 성과분석」, 한국농촌경제연구원.
- 김미영(2009), 「효율적농어촌마을경관관리지원체계와적용기법연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 김상범(2006), 「농촌경관계획지표 개발」, 농촌진흥청 국립농업과학원.
- 김상범(2006b), 「OECD 국가의 농촌경관 정책 및 제도분석」, 농촌진흥청 국립농업과학원.
- 김상범(2007), 「농촌 경관 평가지표 개발」, 농촌진흥청 국립농업과학원.
- 김상범(2008), 「농촌경관지표 활용기술개발 연구」, 농촌진흥청 국립농업과학원.
- 김상범 외(2014), 「농업 생태 특성을 적용한 경관디자인 연구 : 농업·농촌경관 및 생태계 보전을 위한 경관관리체계 개발」, 농촌진흥청 국립농업과학원.
- 김승근 외(2012), 「농어촌 경관의 실증적 연구를 통한 제도개선 방안」, 국가건축정책위원회.
- 김승중(2014), “미국의 토지이용규제에 관한 연구”, 「서울法學」, 서울시립대학교 법학연구소, v.22(1), pp.77~104.
- 김용렬·정학균·민자혜(2013), 「농업·농촌의 공익적 가치에 관한 국민 지불의사와 지불금액 평가」, 「KREI 농정포커스」, 한국농촌경제연구원, v.53, pp.1~18.
- 김윤성(2013), “미국의 농촌개발정책”, 「세계농업」, 한국농촌경제연구원, v.158, pp.7~21.
- 김은란·김상조·박세훈·박근현(2013), 「비시가화지역 성장관리제도 효율적 운용방안 연구」, 국토연구원.
- 김정연(2010), “농어촌 정주환경 변화와 정책 개선방안”, 「국가 농어촌정책의 추진방향과 과제 세미나 자료집」, 한국농촌경제연구원.

- 김주석 외(2007), 「농촌경관 개선을 위한 관리기법 및 지원방안 연구」, 농림축산식품부.
- 김진욱 외(2011), 「도시경관의 통합적 개선 추진방안 연구」, 국토해양부.
- 노재산·정진화·전지연(2013), “귀농과 농가 고령화 : 귀농인구 유입에 따른 농촌 인구구조 변화 예측”, 농촌계획학회지, v19(4), pp.203~212.
- 농림축산식품부(2008), 「농어촌 경관계획수립 및 경관관리 업무편람」
- 농림축산식품부(2012), 「농지업무편람」
- 농림축산식품부(2013), 「2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」
- 농림축산식품부(2013), 「농촌 마을개발 사업지원을 위한 총괄계획가 운용 실태평가 및 향후 발전모델 연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 농림축산식품부(2014a), 「제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 지역개발 5개년 기본계획」
- 농림축산식품부(2014b), 「2015년도 농림축산식품사업시행지침서」
- 농림축산식품부 농어촌정책국(2012), 「농어촌마을 리모델링사업 추진방안 및 시범사업 세부추진계획」
- 농림축산식품부·한국농어촌공사(2014), 「농촌주택 표준설계도 이용안내서」
- 농촌진흥청 국립농업과학원(2013), 「농촌경관디자인 가이드라인」
- 대한국토도시계획학회(2006), 「농촌계획의 이론과 실제」, 보성각.
- 대한국토도시계획학회(2009), 「비도시지역 체계적 관리방안」, 국토해양부.
- 류중석 외(2007), 「살기좋은 지역만들기」, 국가균형발전위원회.
- 박덕병·이민수(2009), “EU의 농촌개발정책의 동향과 시사점”, 한국지역개발학회지, v21(3), pp.123~161.
- 박석두·채광석(2013), 「농지전용의 원인과 영향에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 박선엽, Stephen L. Egbert(2013), “미중부지역 농지보전 프로그램에 의한 경관구조 변화분석”, 「한국지역지리학회지」, v.9(4), pp.519~533.
- 박윤희 외(2001), 「농촌마을 특성화에 대한 정책방안 연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 박윤희 외(2003), 「농촌 경관주택정책 및 마을리모델링 방안 연구」, 농림축산식품부.
- 박윤희 외(2007), 「농촌체험-휴양마을 경관형성을 위한 시설물 디자인 개발」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 박윤희 외(2012), 「농어촌정비계획 수립지침 개발 및 농어촌 계획시설 설계 기준설정 연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원. 농림축산식품부.
- 박장순(2014), 「농촌경관계획의 상위계획과 정합성에 관한 연구」, 서울시립대학교 석사학위논문.
- 박진도 외(2002), 「상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구」, (사)농정연구센터.
- 박진현(2012), “농어촌 경관 관리정책에 대한 관련 주체의 인식분석 및 향후과제”, 「농촌계획」, v.18(3), 한국농촌계획학회, pp.123~135.

- 배민식(2014), 「국가중요농업유산제도의 운영 현황과 개선방안, 「NARS현안보고서」, v.253, 국회입법조사처.
- (사)대한지리학회(사)대한국토도시계획학회(사)한국조경학회(사)한국경관학회, “국토경관정책 수립을 위한 선언문”, 「4대학회 연합 국토경관정책심포지엄 자료집」, 한국농촌경제연구원(2014.09.26.)
- 서수정(2011), 「해안마을 관광자원화를 위한 경관형성 방안 연구」, 국토교통부.
- 서주환 외(2002), 「지역자원활용을 고려한 농촌경관평가모델작성 및 계획기법 개발」, 농림축산식품부.
- 성주인(2005), 「농촌 경관관리 실태와 정책 방안」, 한국농촌경제연구원.
- 성주인·송미령·김영단·권인혜(2011), 「농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구」, 농림축산식품부.
- 성주인·박시현(2012), “농어촌 마을의 정주 여건과 재정비 방향”, 『농어촌 마을, 이제 리모델링이 필요하다』(제6차 농어촌지역정책포럼 자료집), 한국농촌경제연구원.(2012.06.01.)
- 성주인·송미령·윤정숙(2012), 「농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 성주인·채종현(2012), 「농어촌의 과소화 마을 실태와 정책과제」, 한국농촌경제연구원.
- 신지훈(2010), “농촌경관 보전 및 개선을 위한 경관사업의 도입 방안 연구”, 『농촌계획』, v.16(4), 한국농촌계획학회, pp.77~86.
- 심재한·박유진(2014), 「지속가능한 농촌 토지이용계획 지원 모형 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 안동만(2006), 「어메니티 창조를 위한 농촌 경관관리 지침 연구」, 농촌진흥청.
- 안동만(2008), 「농촌경관보전 정책수립을 위한 관리기준 및 운용에 관한 연구 : 경관보전직불제 대상 확대를 중심으로」, 농촌진흥청 국립농업과학원.
- 엄대호(2004), 「경관보전직불제 시범사업 시행방안 연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 엄대호(2006), 「농촌경관의 보전·형성·관리 종합대책 수립 방안 연구」, 농림축산식품부.
- 엄대호(2007), 「농촌경관지표, 농촌경관맵 및 경관보전협약의 현장적용성 연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 예산군·한국농어촌공사(2011), 「농촌마을종합개발사업 예산오촌권역 경관형성계획」
- 오정균·양승우(2011), “독일 외부지역의 개발행위 규제 연구”, 『서울도시연구』, v.12(4), pp. 65~82.
- 윤진옥(2005), 「어메니티 증진을 위한 농촌경관 보전 및 관리방안 연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 윤진옥(2009), 「농어촌 경관계획 수립 대가 기준정립에 관한 연구」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 이무상(2009), 「농촌마을 경관형성을 위한 주요시설물 디자인가이드라인 개발 및 시각모델 구축」, 산업통상자원부.
- 이삼수 외(2012), “국토계획법상 용도지역과 개별법상 농지·산지와 관계정립에 관한 연구”, 『대한국토도시계획학회지』, v.47(4), pp.127~144.
- 이상만(2012), “EU 공동농업정책 개혁동향”, 『세계농업』, 한국농촌경제연구원, v.143, pp.167~185.

이상민 외(2013), 「농어업인과 임업인의 지원정책 비교분석 및 산림분야 세제 개선방안 연구」, 한국 농촌경제연구원.

이양재(2011), 「제1종및제2종 지구단위계획제도의 통합에 따른 세부운영방안 연구」, 대한국토도시계획학회.

이을규(2013), “난개발과 농어촌지역 토지이용 관련법규에 관한 연구”, 「한국농촌건축학회논문집」, v.15(2), pp.53~60.

이정원(2008), 「경관자원의 효율적 활용에 의한 농촌 지역개발 활성화방안」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.

이진숙(2010), 「농어촌 경관이미지 형성을 위한 환경색채 적용 모델제작(II)」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.

인천광역시 도시디자인추진단(2010), 「토탈 디자인 빌리지 조성사업(안)」

전택기(2009), 「농어촌 경관이미지 형성을 위한 환경색채 적용 모델제작(I)」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.

지역아카데미, 「코크선언과 유럽농촌개발정책」 「Agroinfo Trend」, No.100, p.1.

지역아카데미(2002), “유럽의 농촌개발” 「Agroinfo Issue」, No.3

차주영(2014), 「독일 도시계획 및 관리체계 조사 연구」, 국토교통부.

차주영·이상민(2012), 「농어촌 경관관리체계 개선을 위한 정책방향 연구」, 건축도시공간연구소.

차주영·이상민(2014), 「경관정책기본계획 수립 및 경관협정 활성화 방안 연구」, 국토교통부.

최병한·주신하 외(2011), 「경관과 안전을 고려한 수로교 리모델링 기술 개발」, 한국농어촌공사 농어촌연구원.

최재용 외 4인(2004), 「자연경관보전·관리를 위한 제도운영방안 연구」, 환경부.

한국농촌경제연구원(2012), 「농업전망2012 : 도농상생을 위한 농업·농촌 가치의 재발견」

한국법제연구원(2009), 「국유재산관리체계 개선방안에 관한 연구」, 기획재정부.

홍찬선(2005), 「농촌계획 수립을 위한 경관가치의 평가 및 활용방안에 관한 연구」, 농어촌연구원.

□ 국외문헌

〈일본〉

内子町(2013), 「内子町 景観農業振興地域 整備計画」, 内子町.

国土交通省(2003), 「美しい国づくり政策大綱」, 国土交通省.

国土交通省 都市・地域整備局 都市計画課(2005), 「景観法の概要」(국토교통성 내부자료)

国土交通省·農林水産省·環境省(2014), 「景観法運用指針」, 国土交通省·農林水産省·環境省.

農林水産省(2003), 「水とみどりの「美の里」プラン 21の概要」, 農林水産省.

農林水産省(2004), 「美の里づくりガイドライン」, 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.

農林水産省 農村振興局 整備部(2010), 「農村における景観配慮の技術マニュアル」, 農林水産省.

農林水産省 農村振興局 企画部地域計画官(2006), 「農の美-景観農業振興地域整備計画の策定に向けて」, 農林水産省.

平野勝也(2007), “景観法の可能性-創る景観と軽やかな運用”, 「景観・デザイン研究講演集」, 第3巻, 土木学会.

〈미국〉

American Farmland Trust(2009), 「California Agricultural Land Loss & Conservation: The Basic Facts」. (American Farmland Trust 내부자료)

Bureau of Land Management(1986), 「Manual 8431-Visual Resource Contrast Rating」. (Bureau of Land Management 내부문서)

Bureau of Land Management, 「The Bureau of Land Management's National Landscape Conservation System」. (Bureau of Land Management 내부문서, 연도 미표기)

City of Kingsburg(2012), Kingsburg Form Based Codes, City of Kingsburg.

Governor's office of planning and research(2012), 「Planning, Zoning and Development Laws」, State of California.

U.S. Department of Agriculture(2013), 「Summary Report: 2010 National Resources Inventory」, Natural Resources Conservation Service, Washington, DC and Center for Survey Statistics and Methodology, Iowa State University, Ames, Iowa.

〈독일〉

BauGB und Fachplanungsgesetze(2007), Verlag C.H. Beck Muenchen.

BMEL(2014a), 「Gemeinsame Agrarpolitik der EU 2014 bis 2020」

BMEL(2014b), 「Laendliche Entwicklung aktiv gestalten_Leitfaden」

BMEL(2014c), 「Modellvorhaben Land(auf)Schwung」

Detlef Kron, Seog-Jeong Lee, Sustainable and ecological planning and urban development in Stuttgart(PPT 발표자료).

European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development(2014), Fact Sheet; THE EU RURAL DEVELOPMENT POLICY 2007-2013, Brussel, European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development.

European Commission(2012), The Common Agricultural Policy - A story to be continued, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

European Commission(2013), “Overview of CAP Reform 2014-2020”, Agricultural Policy

Perspectives Brief, v.5, pp.1~10.

Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, 「LEADER 2007 - 2013; Innovative Beispielprojekte aus unterschiedlichen Themenschwerpunkten」, Stuttgart
OECD(2011), 「Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union」, OECD. p.12.

□ 기타참고자료

국토교통부, 개별공시지가 자료

국토교통부(2014), 「2015년도 세출예산」

국토교통부(2014), 「2013 도시계획현황」

국토교통부(2015), 「2014 도시계획현황」

국토교통부(2015), 「경관정책기본계획수립용역보고 내부자료」

기획재정부 보도자료(2010.6.21.), 「국유재산 관리제도 개선방안」

강진군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」

농림축산식품부, 「2015년도 예산 및 기금운용계획 내역서」

농림축산식품부 고시 제2012-285호, “농어업유산 지정 관리 기준”

농림축산식품부 공고 제2014-258호, “농지법 시행령 일부개정령안 입법예고”

농림축산식품부 보도자료(2012.02.24.) “지난해 귀농·귀촌 가구 사상 최고”

농림축산식품부 보도자료(2012.10.23.) “한국에서 가장 아름다운 농어촌마을로 하동 코스모스마을 선정”

농림축산식품부 보도자료(2012.2.16.), “농어촌 토지이용실태에 대한 국민 인식조사 결과 발표”

농림축산식품부 보도자료(2012.2.24.), “지난 해 귀농·귀촌 가구 사상 최고인 10,503가구, 23,415명”

농림축산식품부 보도자료(2013.1.22.), “국가 중요농업유산 12호 지정”

농림축산식품부 보도자료(2014.6.05.), “농어촌마을 체계적 정비를 위한 제도적 기반 마련”

농림축산식품부 보도자료(2015.3.04.), “‘농촌형 적정주택’ 표준설계도 선보여”

서천군, 「2015년도 일반 및 특별회계 세입·세출 예산 사업명세서(추경포함)」

안성시 고시 제2011-169호, “안성 팜랜드 농어촌관광휴양단지 지정(변경) 및 지형도면 고시”

연합뉴스(2015.06.29.), “경기 동부지역 공장 98% 개별입지…난개발 초래”

인천광역시용진군 공고 제2014-862호, 「덕적면 문갑도 토탈디자인 빌리지 경관협정 변경」

전라남도 내부자료, “사전경관협의 제도에 대한 이해”

제주매일(2014.11.27.), “제주도 관리보전지역 재정비 추진”

제주특별자치도 특별자치마을만들기팀 주간업무계획(2010.1.11.~17)

제주특별자치도 고시 제2013-63호 “관리보전지역 경관보전지구 등급결정(변경)”(2013.06.05.)

평택시 공고 제2014-452호, “마을경관보전협약체결 현황 공고”(2014.03.24.)

통계청, 2014 도농교류현황

한국토지정보시스템(KLIS)데이터 표준분류체계표

한국토지주택공사. 도시계획현황(2005년)

한국토지주택공사. 도시계획현황(2012년)

□ 참고사이트

강진군청 홈페이지 URL : www.gangjin.go.kr

강진군 통계연보 URL : www.gangjin.go.kr/portal/selectBbsNttList.do?bbsNo=101&key=819

건설기술정보시스템 URL : www.codil.or.kr

구들장논 관리 시스템 URL : gudeuljangnon.com

국가기록원 URL : archives.go.kr

국가통계포털 URL : kosis.kr

국무조정실 URL : www.pmo.go.kr

국토교통부 URL : www.molit.go.kr

국토교통부 국토교통통계누리 URL : stat.molit.go.kr

귀농귀촌종합센터 URL : www.returnfarm.com

농림축산식품부 URL : mafra.go.kr

네이버 지도 URL : map.naver.com

다음 지도 URL : map.daum.net

대한민국 농촌체험관광 포털 URL : www.welchon.com

두산백과사전 URL : doopedia.co.kr

미국 Arkansas Watershed Resource Information Manage(AWR), “CRP”, URL: <http://anrc.ca-st.uark.edu/home/programs/conservation/natural-resources-conservation-service.html>

미국 Bureau of Land Management, URL: www.blm.gov

미국 Bureau of Land Management, “Public Land”, URL: www.blm.gov

- 미국 Bureau of Land Management, “Visual Resource Management System”, URL: www.blm.gov/wo/st/en/prog/Recreation/recreation_national/RMS.html
- 미국 California Department of Conservation, URL: www.conservation.ca.gov
- 미국 California Department of Conservation, “California Farmland Conservancy Program”, URL: www.conservation.ca.gov/dlrp/cfcfp
- 미국 California Department of Conservation, “Farmland Mapping and Monitoring Program”, URL: www.conservation.ca.gov/dlrp/fmmp
- 미국 California Department of Conservation, “Agricultural Conservation Easements”, URL: www.conservation.ca.gov/dlrp/cfcfp/overview/Pages/ag_conserv_easements.aspx
- 미국 Department of Conservation, URL: <http://www.conservation.ca.gov>
- 미국 Department of Conservation, “Farmland Security Zones”, URL: www.conservation.ca.gov/dlrp/lca/farmland_security_zones
- 미국 Department of Conservation, “Land Conservation (Williamson) Act”, URL: www.conservation.ca.gov/dlrp/lca/basic_contract_provisions/Pages/LCA_QandA.aspx
- 미국 Farmland Information Center, “Agricultural Conservation Easement”, URL: www.farmlandinfo.org
- 미국 National Sustainable Agriculture Coalition, “Taking environmentally sensitive land out of production and establishing long-term ground cover”, URL: sustainableagriculture.net/publications/grassrootsguide/conservation-environment/conservation-reserve-program/
- 미국 Public Land Statistics, URL: www.blm.gov/public_land_statistics/
- 미국 The Governor’s Office of Planning & Research, URL: www.opr.ca.gov/
- 미국 United States Environmental Protection Agency, URL: www2.epa.gov
- 미국 University of California, “Agricultural easement programs: Saving agriculture or saving the environment?”, URL: californiaagriculture.ucanr.org/,
- 미국 U.S. Department of Agriculture, URL: www.nrcs.usda.gov
- 미국 U.S. Department of Agriculture, “2013 CRP”, URL: www.ers.usda.gov/data-products/chart-gallery/detail.aspx?chartId=40030&ref=collection&embed=True
- 미국 U.S. Department of Agriculture, “NRCS”, URL: www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs/
- 미국 U.S. Department of Agriculture, “NRCS Landscape Conservation Initiatives” URL: www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/landscape/

nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detailfull/national/programs/initiatives/
 미국 Wikipedia, “Kingsburg, California”, URL: en.wikipedia.org/wiki/Kingsburg,_California
 미국 Wikipedia, “United States Environmental Protection Agency”, URL: en.wikipedia.org/wiki/United_States_Environmental_Protection_Agency
 미국 World and USA Maps. URL: www.maps.com
 미국 농무부(USDA) URL : www.nrcs.usda.gov
 미국 농무부 경제조사국(Economic Research Services) URL : www.ers.usda.gov
 미산악협회(Wilderness Society) URL : wilderness.org
 미연방환경보호국(United States Environmental Protection Agency) URL : www2.epa.gov
 미국 캘리포니아 보전국(Department of Conservation) URL : www.conservation.ca.gov
 미국 토지보전재단(Conservation Land Foundation) URL : www.conservationlands.org
 미국 Citizens for a healthy community URL : www.citizensforahealthycommunity.org
 미국 World and USA Maps. URL : www.maps.com
 법제처 국가법령정보센터 URL : www.law.go.kr
 법제처 생활법령정보 URL : oneclick.law.go.kr
 산림청 홈페이지 URL : www.forest.go.kr
 부동산 공시가격 알리미 URL : www.kreic.org/realtyprice
 서울시 도시계획포털 URL : urban.seoul.go.kr
 서천군 통계서비스 URL : stat.seocheon.go.kr
 서천군청 홈페이지 URL : www.seocheon.go.kr
 슬로시티 청산도 URL : www.slowcitywando.com
 웅진군청 URL : www.ongjin.go.kr
 유럽 EU ENRD홈페이지, URL : enrd.ec.europa.eu/en/policy-in-action/cap-towards-2020/rd-p-programming-2014-2020/policy-overview
 일본 内子町, URL: <http://www.town.uchiko.ehime.jp/site/opendata/matinogaiyou.html>
 일본 内子町, URL: <http://www.town.uchiko.ehime.jp/soshiki/1/hitonougoki1.html>
 일본 国土交通省, “景観”, URL: <http://www.mlit.go.jp/toshi/townscape/>
 일본 農林水産省, “農山漁村活性化プロジェクト支援交付金実施要綱”, URL: www.maff.go.jp/j/kasseika/k_project
 일본 農林水産省 美の里づくり総合サイト, URL: www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/binosato

일본 e-GOV, URL: <http://law.e-gov.go.jp>

일사편리 경기부동산정보조회 시스템 URL : kras.gg.go.kr/land_info/info/baseInfo/baseInfo.do

토지이용규제정보서비스 URL : <http://luris.molit.go.kr>

찾기쉬운 생활법령 정보, URL : <http://oneclick.law.go.kr/>.

한국민족문화대백과사전 URL : <http://encykorea.aks.ac.kr>

A Study on Improving the Rural Landscape Management System from the Aspect of Land Management (1)

Lee, Sang Min
Tchah, Chu Young
Lee, Yeo Kyung
Hong, Ye Ji
Sim, Jae Hun
Min, Kyung Chan

The study aims to provide a plan for the comprehensive and sustainable management of rural landscape so as to conserve, manage and formulate a rural landscape conducive to the better management of the national territory. To achieve the goal, the study has assessed, in its first year, the existing systems for rural landscape management which include laws and institutions, administrative bodies and budget that are related to the landscape and land use in rural villages. Based on the findings, the study has drawn the directions towards improving the landscape management system as well as tasks to be addressed in the future.

In addition, the study has conducted joint research with the Korea Rural Economic Institute (KREI), which is engaged in professional research on rural development and the related institutions. This is intended to provide an exact diagnosis on the current status of rural areas and the landscape, along with an in-depth review on the institutions and others concerned with rural villages.

In the second chapter, the study compiles the current status of rural landscape of the country focusing on the challenges. Additionally, it reviews the recent change in rural conditions, major pending issues, and the need for the management of rural landscape. In this study, the challenges related to rural landscape are broadly categorized into three: reckless development, mismatch and negligence. Reckless development results from development thoughtless for the surrounding landscape while mismatch is caused when a newly created landscape factor is not in

harmony with the surroundings even though it is legally allowed. Negligence results from deterioration and lack of straightening. The causes creating these problems are formulated in a significantly varied and complex relationship among the causes.

In order to understand this, the third chapter reviews the current status of domestic laws and institutions related to the management of rural landscape, as well as how they are being operated in reality. The laws and institutions are categorized into those related to land use, related to rural development and modification, and related to the management of the national landscape. First, the study reviewed, as to the laws and institutions related to land use, the Use Zoning System, the District Unit Plan System, the Development Permit System, the Growth Management System and the Forest Land Conversion System, along with the institutions related to the constructions built in rural villages as well as the construction criteria.

As to those related to rural development and modification, it primarily reviewed the Framework Act on Agriculture, Rural Villages and Food Industry, the Special Act on Improvement of Quality of Life for Farmers and Fishermen, and Promotion of Farming and Fishing Villages Development, the Act on Farming and Fishing Villages Modification, and the Special Act on Betterment of Residential Environment for Rural Villages and Promotion of Remodelling, categorizing the laws into plan, district, deliberation, project, agreement and others.

Finally, as to the laws and institutions related to the management of the national landscape, the study primarily examined those which are directly related to landscape under the Act on Land Planning and Use, and rural village-related legislations, along with the Landscape Act while categorizing them into plan, district, deliberation, project, agreement and others.

The fourth chapter reviews the existing organizations and budget structure of the country which are related to the management of rural landscape. In particular, it tried to investigate the organizations that are in charge of the operation of the various systems currently set in place for the management of rural landscape, along with the implementing tools as reviewed in Chapter Three. In order to identify the current status in detail, the study selected and reviewed those of Seochon-gun and Gangjin-gun among first-tier local authorities nationwide, along with those of the

Central Government.

In Chapter Five, the study explores the legal institutions for rural landscape management of Japan, the USA and Germany, along with the characteristics, based on which it draws the policy implications with respect to policy, institution, project support and operating body. The findings can be summarized as follows; Japan implements management in a planned manner based on the existing policy for landscape management and on the Landscape Act for the management of rural landscape. In the USA, the management is implemented centering around the systems for farmland conservation and those for landscape resources management. Lastly, Germany implements the management of rural landscape based on rural village conservation, and through development regulations and village-based project support measures.

In the concluding Chapter Six, the study compiles the current status of the management system for rural landscape and the challenges on the basis of the examination conducted focusing on rural landscape management-related legislations, organizations and budget. It also presents the directions to improving the system for the management of rural landscape along with the tasks to be carried out in the future.

The suggestions of the study are presented after considering several aspects as follows; limitations of the current management system for rural landscape, and objectives, targets and scope, tools and actors for landscape management. The primary purpose of the establishment and operation of the rural landscape management system can be considered to conserve and improve rural landscape in a sustainable manner by preparing a plan for landscape management suitable for rural villages. This way, the management of the national territory can be facilitated. In this respect, the study additionally presents the following three suggestions as directions to improving the current system for the management of rural landscape; first, to formulate the goals and vision at the national level for the management of rural landscape; second, to secure the tools for landscape management suitable for the conditions and characteristics of rural villages; and third, to prepare a system for landscape administration so as to effectively operate the management system for rural landscape.

Rural villages are part of the national territory. At the same, they have unique characteristics as space for living and industry where agriculture is implemented. Accordingly, an approach needs to be taken that considers the management of the national territory while policies for rural villages or agriculture are needed at the same time. Here, in terms of landscape, a variety of management tools can be applied in the process such as plan, deliberation and project. In addition, an operating system should be set in place so that different kinds of operating bodies can have expertise of their own while closely cooperating with each other at the same time. This way, the tools for the management can function effectively. In this respect, the study has presented the tasks to be implemented for the betterment of the management system for rural landscape after taking into such characteristics.

A two-year plan for the betterment of the system for the rural landscape management, the study has reviewed the current status of the management of rural landscape and the challenges in the first year. In the second year next year, the study is planned to present concrete measures for the implementation of the directions and the future tasks drawn in this study.

The study is expected to contribute to the preparation of the foundation for landscape conservation, management and creation with respect to management of the national territory. It will intensify the impact of a number of existing projects on the betterment of rural landscape, thus contributing to the increase in the project effectiveness. As a result, the study is anticipated to improve the rural landscape of the country, ultimately contributing to the better settlement environment of rural villages and the quality of life of the people.

key words: rural landscape, landscape management, system for landscape management, land management

부록. 농촌지역의 국토이용 관련 법제도

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 관련 제도

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 진행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하는 법이다(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제 1조). 이 법은 국토의 효율적 활용과 지속가능한 발전을 위하여 과거 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법을 통합하여 2002년 개편하였다. 주요 내용은 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 개발행위의 허가, 용도지역·용도지구 및 용도구역, 토지거래의 허가 등이며, 이를 통해 국토의 이용을 조장하고 규제하는 내용들을 담고 있다. 그 중 농어촌 경관과 관련된 내용들은 다음과 같다.

1) 용도지역제

□ 용도지역의 개요

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향 등을 고려하여 토지를 크게 도시지역과 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 4

[표 부록-1] 용도지역의 구분

용도지역	지정대상지역
도시지역	인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역
주거지역	거주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역
상업지역	상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역
공업지역	공업의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역
녹지지역	자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역
보전녹지지역	도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역
생산녹지지역	주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역
자연녹지지역	도시의 녹지공간의 확보, 도시확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발이 허용되는 지역

관리지역	도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리할 필요가 있는 지역
보전관리지역	자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
생산관리지역	농업·임업·어업 생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
계획관리지역	도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역
농림지역	도시지역에 속하지 아니하는 「농지관리법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역
자연환경보전지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역

출처: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 시행령을 바탕으로 한국농촌경제연구원 연구자 작성

개 지역으로 구분하고 있다.

용도지역의 핵심은 이전 준도시지역과 준농림지역을 관리지역으로 통합하고, 이를 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 세분함으로써 그동안 난개발 등으로 국토이용의 현안이 되어왔던 준농림지역을 철저하게 관리하고자 한 것이다²²⁴⁾. 여기서 보전관리지역은 자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역을 의미한다. 또한 생산관리지역은 농업·임업·어업 생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역을 말한다. 계획관리지역은 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역을 의미한다.

□ 용도지역별 건축물의 제한

건축물은 농어촌 지역 경관에 영향을 주는 대표적인 인공시설물로, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 용도지역별 건축물의 밀도를 제한하고 있다. 특히 과거 준농림지역을 비롯한 비도시지역에 대한 밀도 제한의 근거되었던 「도시계획법」과 비교했을 때, 비도시지역에 해당하는 생산 및 보전 관리지역과 농림지역, 자연환경보전지역은 건폐율과 용적률 상한이 각각 20%와 80%이하로 강화되었다. 계획관리지역의 경우에는 다른

224) 대한국토도시계획학회 (2009), 「비도시지역 체계적 관리방안」, p.18.

관리지역들과는 달리 지구단위계획에 의한 계획적 개발의 인센티브를 부여하기 위해 건폐율과 용적률 상한을 각각 40%와 100%이하로 달리하였다.

이에 따라 용도지역에 따른 용적률의 상대적 위계가 ①상업지역, 주거지역, 공업지역, ②녹지지역, 계획관리지역, ③보전·생산관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 순으로 정리되면서 공간구조의 위계를 제대로 반영할 수 있는 토대가 마련되었다.²²⁵⁾

[표 부록-2] 용도지역별 건폐율과 용적률의 허용범위

2003년 이전				2003년 이후									
「도시계획법」			「국토이용관리법(시행령)」			⇒ 「국토계획법」							
용도지역	건폐율	용적률	용도지역		건폐율	용적률	용도지역		건폐율	용적률			
주거지역	70	700	도시지역		-	-	도시지역	주거지역	70	500			
상업지역	90	1,500						상업지역	90	1,500			
공업지역	70(80)a	400						공업지역	70	400			
녹지지역	20	200						녹지지역	20	100			
기타지역	60	200	비도시지역	준도시	60	80(200)b	비도시지역	계획관리	40	100			
				준농림	40	80		생산관리	20	80			
				농림지역	-	-		보전관리	20	80			
				자연환경보전지역	40	80		농림지역	20	80			
						⇒ 「국토계획법」							
									자연환경보전지역			20	80

주) () a와 () b는 각각 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 산업단지의 경우와 개발계획에 의해 건축되는 공동주택의 경우를 의미함
출처 : 대한국토도시계획학회(2009), 「비도시지역 체계적 관리방안」, p.20.

또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 각 용도지역별로 허용 가능한 건축물의 용도를 지정하고 있다. 농어촌에 해당하는 용도지역에서는 업무시설, 위락시설을 제외한 대부분의 시설이 건축 가능하며, 경우에 따라 일부 제한 사항을 두고 있다.

[표 부록-3] 건축법시행령에 의한 용도지역별 건축가능 용도

용도	관리지역	보전관리지역	생산관리지역	계획관리지역	농림지역	자연환경보전지역
단독주택	●	●	●	●	▲(농어가)	▲(농어가)
공동주택	△	×	△(아파트제외)	△(아파트제외)	×	×
제1종근린생활시설	▲△	△	▲△	▲△	△	△
제2종근린생활시설	△	△	△	▲△	△	△
문화 및 집회시설	○	×	×	○	△	×
종교시설	○	△	×	○	○	○
판매시설	△	×	△	×	×	×
운수시설	○	×	×	○	×	×
의료시설	▲△	○	○	▲△	○	×

225) 대한국토도시계획학회 (2009), 「비도시지역 체계적 관리방안」, p.20.

교육연구시설	▲△	▲△	▲△	▲○	▲	▲
노유자시설	●	○	○	●	×	×
수련시설	●	×	○	●	○	×
운동시설	▲△	×	▲	▲△	×	×
업무시설	×	×	×	×	×	×
숙박시설	△	×	×	△	×	×
위락시설	×	×	×	×	×	×
공장	▲△	×	△	▲△	×	×
창고시설	▲△	△	▲	▲	▲	×
위험물저장 및 처리시설	○	○	○	○	△	×
자동차 관련시설	○	×	△	○	×	×
동물 및 식물 관련시설	●	△	▲△	●	▲△	△
분뇨 및 쓰레기 처리시설	●	×	○	●	○	×
교정 및 군사시설	●	●	●	●	○	○
방송통신시설	●	○	○	●	○	×
발전시설	●	○	●	●	●	○
묘지관련시설	○	○	○	●	○	○
관광휴게시설	○	×	×	○	×	×
장례식장	●	○	○	●	○	×

주1) 건축법시행령에 따라 건축 가능한 건축물 : 가능●, 일부가능▲, 불가능×

주2) 조례에 의해 건축 가능한 건축물 : 가능○, 일부가능△, 불가능×

출처 : 차주영 외(2012), 「농어촌 경관관리체계 개선을 위한 정책방향 연구」, 건축도시공간연구소, p.68.

② 지구단위계획²²⁶⁾

□ 지구단위계획 제도의 개요

지구단위계획은 도시·군계획 대상지역 일부의 토지 이용 합리화를 통해 그 기능을 증진시키고 미관을 개선하여 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획이다. 따라서 지구단위계획은 토지이용계획과 건축계획이 서로 환류 되도록 하는 중간단계의 계획으로서 평면적 토지이용계획과 입체적 시설계획이 서로 조화를 이루도록 수립하도록 하는 것이다²²⁷⁾.

이 제도는 유사 제도의 중복 운영에 따른 불편을 해소하고자 도시계획법의 상세계획

226) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 개정([시행 2012.4.15] [법률 제10599호, 2011.4.14, 일부개정])에 따라 제1종 지구단위계획과 제2종 지구단위계획의 구분이 폐지되었다.

227) 서울시 도시계획포털 도시계획소개 http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/sub1/sub1_3.jsp. (검색날짜:2015.6.29.)

과 건축법의 도시설계제도를 통합한 제도로써, 2012년 이전까지는 도시지역의 제1종 지구단위계획과 비도시지역의 제2종 지구단위계획으로 구분되어 개발수단으로 사용되었다. 하지만 제1종 지구단위계획은 정비·관리·보전의 경계가 모호하고 획일적으로 운용되었으며, 제2종 지구단위계획은 개별사업법과 연계한 선계획-후개발이 되도록 하였지만 관리지역이 세분화되지 못해 적절한 개발수단으로 사용되지 못했다는 한계점을 지닌 것으로 평가되었다²²⁸⁾. 이에 2011년 4월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 개정으로 제1종 및 제2종 지구단위계획의 구분을 폐지·통합하고 구역지정대상을 확대하였다.

□ 주요 내용

[표 부록-4] 도시지역 외 지구단위계획구역의 유형 구분

	내용	세부 내용
주거형	주민의 집단적 생활근거지로 이용되고 있거나 이용될 아래의 지역으로서 계획적인 개발이 필요한 경우	① 토지이용현황 및 추이를 감안할 때 향후 5년내 개발수요가 크게 증가할 것으로 예상되는 지역 ② 주택이 소규모로 연담화하여 건설되어 있거나 건설되고 있는 지역 ③ 도로·상하수도 등 기반시설과 개발여건이 양호하여 개발이 예상되는 지역 ④ 댐건설·공유수면매립 등 공공사업의 시행으로 인하여 이주단지를 조성할 필요가 있는 지역
산업유통형	다음의 시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우, 이전 제2종 지구단위계획에서는 산업형과 유통형으로 분리되었으나 개정안에서는 산업유통형으로 통합됨	① 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 농공단지 ② 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 공장과 이에 부수되는 근로자 주택 ③ 「물류정책기본법」에 따른 물류시설 ④ 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」에 따른 물류단지 ⑤ 「유통산업발전법」에 따른 집배송시설과 공동집배송센터 및 공동집배송센터개발촉진지구 ⑥ 「유통산업발전법」에 따른 대규모점포 ⑦ 기타 농어촌관련시설(도시·군계획시설로 설치가 가능한 것을 제외한다)
관광휴양형	다음의 시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우	① 「관광진흥법」 제3조제1항제2호부터 제7호까지의 규정에 따른 관광사업을 영위하기 위하여 설치하는 시설 ② 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설 ③ 「농어촌정비법」 제2조제16호 가목 및 나목의 사업을 영위하기 위한 시설
특정형	다음의 시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 경우	① 2002. 12. 31. 이전에 종전의 「국토이용관리법」에 따른 지정된 준도시지역안의 시설용지지구(법 부칙 제15조제2항에 따라 도시·군계획시설로 보는 시설용지구를 제외한다)안에 설치하는 시설로서 (1)부터 (3)까지에 해당하지 아니하는 것 ② (1)부터 (3)까지에 해당하지 아니하고 도시·군계획시설로 설치할 수 없는 시설로서 시장·군수가 당해 지역의 발전 등을 위하여 필요하다고 인정하는 것
복합형	(1)부터 (4)까지의 지구단위계획종 2 이상을 동시에 지정하는 경우	

출처 : 국토교통부 훈령 제407호 「지구단위계획수립지침」을 바탕으로 한국농촌경제연구원 연구자 작성

228) 이양재(2011), 「제1종 및 제2종 지구단위계획제도의 통합에 따른 세부운영방안 연구」, 대한국토도시계획학회

개정된 지구단위계획에서는 구역의 면적이 50% 이상 계획관리지역이 포함되고 나머지 용도지역이 생산관리지역 혹은 보전관리지역 등인 경우에도 구역 지정이 가능하도록 확대하였다. 다만, 국토교통부 훈령 제407호(2014.7.31.)에 따르면 지구단위계획구역에 포함되는 보전관리지역의 면적은 다음 각목의 구분에 따른 면적 요건을 충족하도록 하고 있다. 즉, “① 전체 지구단위계획구역 면적이 10만㎡ 이하인 경우는 전체 지구단위계획구역 면적의 20% 이내이고 ② 전체 지구단위계획구역 면적이 10만㎡를 초과하는 경우에는 전체 지구단위계획구역 면적의 10%이내이어야 하며, 이때 보전관리지역에 지구단위계획을 수립할 때에는 녹지 또는 공원으로 계획하는 등 환경 훼손을 최소화할 것을 명시” 하였다. 또한 이러한 구역은 당해 구역의 중심기능에 따라 주거·산업유통·관광휴양복합기능 등으로 구분하고 있다.

③ 개발행위허가제

□ 개발행위허가제 개요

개발행위허가제는 1993년 「국토이용관리법」 개정을 통해 비도시지역의 토지이용 규제가 크게 완화된 이후 나타난 수도권을 비롯한 전 국토의 총체적인 난개발을 방지하게 위하여 도입되었다. 2000년 「도시계획법」 개정에 의해 도시지역에 대해서만 최초로 도입되었고, 2003년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제정을 통해 비도시지역에도 적용되기 시작하였다.

개발행위허가제는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제5장 1절에서 개발행위허가제의 대상, 절차, 기준, 심의, 이행 보증, 인·허가, 준공검사, 허가권의 제한, 도시·군계획시설 부지에서의 개발행위, 개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속 등에 대하여 규정하고 있다. 각각의 세부적인 사항은 시행령과 시행규칙으로 정하고, 지역여건을 반영해야 할 사항은 사군의 도시계획조례가 정하도록 위임하고 있다.

제5장 2절에서는 기반시설이 부족할 수 있는 기성시가지에 대해서 밀도관리구역을 지정하고 개발밀도를 강화하여 개발행위를 허가하며, 기성시가지 외에 개발이 집중될 것으로 예상되는 지역에 대해 지구단위계획이나 기반시설부담계획을 수립하여 그 계획에 부합하는 개발행위에 대해 허가를 의제하도록 규정하고 있다. 즉, 비도시지역에 대해 대규모 개발 가용지 중, 개발우선순위가 높은 지역에는 지구단위계획을, 낮은 지역에는 기반

시설부담계획을 수립하여 그에 의거하여 개발행위허가를 조치하는 방식으로 연계 운용되도록 하였다.

□ 개발행위허가 대상 행위

특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가를 받아야 하는 개발행위로는 ①건축물의 건축 또는 공작물의 설치, ②토지의 형질 변경(경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질 변경은 제외), ③토석의 채취, ④토지 분할(건축물이 있는 대지의 분할은 제외), ⑤녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위 등이 있다. 이 중 ②, ③의 개발행위 중 도시지역과 계획관리지역의 산림에서의 임도 설치와 사방사업에 관하여는 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」과 「사방사업법」에 따르고, 보전관리지역·생산관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역의 산림에서의 ②(농업·임업·어업을 목적으로 하는 경우), ③의 개발행위에 관하여는 「산지관리법」에 따른다. 또한 예외적으로 재해복구나 재난수습을 위한 응급조치, 「건축법」에 따라 신고하고 설치할 수 있는 건축물의 개축·증축 또는 재축과 이에 필요한 범위에서의 토지의 형질 변경(도시·군계획시설사업이 시행되지 아니하고 있는 도시·군계획시설의 부지인 경우), 그 밖에 대통령령으로 정하는 경미한 행위에 대해서는 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있다.

□ 개발행위허가 검토 기준

개발행위허가제는 허가를 위하여 다음의 기준들이 만족되도록 규정하였다. 첫째, 용도지역별 특성을 감안하여 대통령령이 정하는 개발행위의 규모에 적합할 것, 둘째, 도시·군관리계획의 내용에 배치되지 아니할 것, 셋째, 도시계획사업 시행에 지장이 없을 것이다. 또한 넷째, 주변지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변환경 또는 경관과 조화를 이룰 것과, 마지막으로 당해 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보 계획이 적정할 것 등이다. 세부적으로는 아래 표와 같다.

[표 부록-5] 개발행위허가 검토 세부기준

구분	주요내용
건축물의 건축 및 공작물의 설치	-주변지역 자연환경 및 경관보호 -주변지형과의 조화 -건축물 주변 녹지훼손 저감방안 수립 -진입도로 개설로 인한 주변 교통소통 장애 방지 -양호한 하천경관 등의 보호 -우수의 지하투수율 제고를 위한 녹지공간 확보 -기반시설의 적정성
토지의 형질변경	-산림훼손 방지 -자연경관과 조화된 절·성토면 처리 -도로개설로 인한 녹지훼손 방지 -안전조치
토석 채취	-환경오염 및 생태계 파괴 방지 -위해방지
토지분할	-용도지역 상향 등을 위한 토지분할 방지 -분할제한면적 이상 및 미만으로의 토지분할시 기준 -주변 토지이용 및 도로조건과의 조화
비도시지역에서의 특정시설에 대한 추가적인 허가기준	-비도시지역의 숙박시설·음식점·창고·공장 및 전기공급설비 등의 시설에 대해 추가적인 허가기준 제시

출처 : 국토교통부 훈령 제407호 「개발행위허가운영지침」를 바탕으로 한국농촌경제연구원 연구자 작성

□ 용도지역별 개발행위허가 규모 및 절차

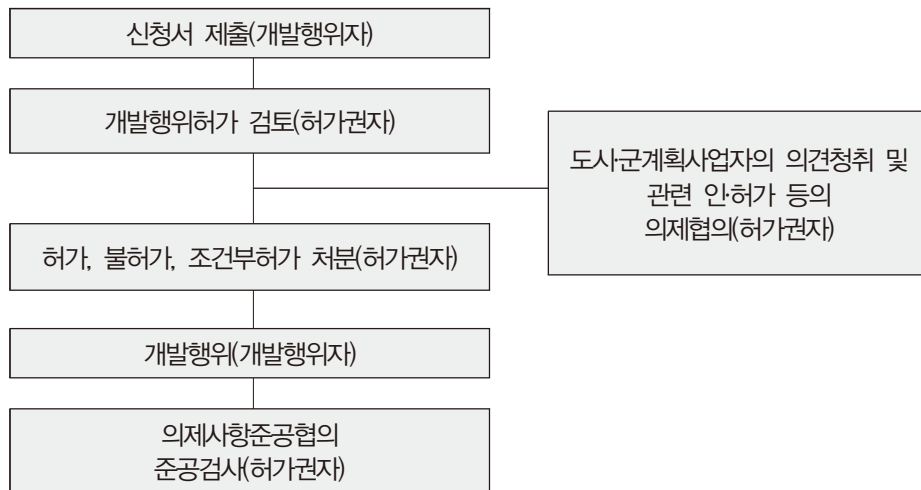
용도지역별 개발행위허가의 규모를 살펴보면, 관리지역과 농림지역에서는 3만㎡미만, 자연환경보전지역에서는 5천㎡미만의 개발행위는 별도의 지구단위계획 등에 의하지 않고 개발행위허가신청을 할 수 있다. 이 때 개발행위허가의 대상인 토지가 둘 이상의 용도지역에 걸치는 경우에는 각각의 용도지역에 위치하는 토지 부분에 대해 해당 용도지역의 개발행위 규모에 관한 규정을 적용한다. 다만, 개발행위허가 대상인 토지의 총면적이 해당 토지가 걸쳐 있는 용도지역 중 개발행위의 규모가 가장 큰 용도지역의 개발행위 규모를 초과해서는 안 된다.

[표 부록-6] 개발행위허가 규모

구분		면적규모
도시지역	주거지역·상업지역·자연녹지지역·생산녹지지역	1만㎡ 미만
	공업지역	3만㎡ 미만
	보전녹지지역	5천㎡ 미만
관리지역		3만㎡ 미만
농림지역		3만㎡ 미만
자연환경보전지역		5천㎡ 미만

출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제 55조 1항 을 한국농촌경제연구원 연구자 정리

이와 같은 개발행위에 대하여 허가를 받고자 하는 경우, 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보·위해방지·환경오염방지·경관·조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출해야 한다. 그 절차는 아래와 같다.



[그림 부록-1] 개발행위허가 절차

농촌 지역에서 개발행위허가제의 중점은 연접개발제한규정이라고 할 수 있다. 이는 녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역 안에서 개발 대상지의 경계선 기준으로 250m 내로 연접하여 개발하거나, 수차에 걸쳐 부분적으로 개발하는 경우 이를 하나의 개발행위로 보아 그 면적을 산정하는 규정이다. 이는 사업 주체나 사업 시기를 달리하는 경우에도 적용되며, 단순히 물리적으로 연접되어 있지 않더라도 기존 부지와 관계에 있어서 설치하고자 하는 시설의 종류, 토지이용상 일단의 부지로 볼 수 있는지 여부, 지형적 여건 등을 허가권자가 종합적으로 판단하여 결정하도록 규정되었다. 이러한 연접개발제한 관련 규정은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 개정(2014.4.14.)에 따라 폐지되었으나, 지자체 도시계획위원회의 심의를 받도록 하는 조항을 둬으로써 자체적으로 어느 정도의 영향력은 유지하도록 하였다.²²⁹⁾

229) 산지에 대한 개발은 「산지관리법」에 근거하여 연접개발제한 규정이 유지되고 있다. 동법 시행령 제20조 제6항 및 별표 4의2에 따라 산지전용허가기준의 면적에 관한 허가기준을 살펴보면, 산지전용허가를 신청한 지역의 경계로부터 직선거리 250미터 이내에 기존허가지가 있는 경우에 신청지와 기존허가지의 면적을 합산한 면적이 3만㎡미만인 경우에만 허가를 할 수 있다.

④ 성장관리제도

□ 성장관리제도 개요 및 주요 내용

도시성장관리 측면에서 국토 면적의 89%를 차지하는 비시가화지역에 대한 합리적 관리의 필요성이 증대되고 있다. 또한 기존 농촌 토지이용 제도적 수단의 한계를 극복하기 위해 상향식 성장관리방안이 대두되었다. 이러한 배경에서 비시가화지역의 토지이용을 합리적으로 관리하기 위해 여러 사전연구를 바탕으로 2013년 성장관리방안을「국토계획법」에 도입하였다.²³⁰⁾

성장관리방안은 「성장관리방안수립지침」에 의거하여 미래의 개발행위를 예측하고, 이에 대한 계획적 개발 및 관리방향을 제시하는 ‘유도적’ 성격의 계획으로 규정되어 있다(국토교통부 훈령 제335호, 2014.1.17. 제정). 즉, 개발압력이 높아 무질서한 개발이 우려되는 지역 등을 대상으로 해당 지자체장이 ‘성장관리지역’을 지정하고, ‘성장관리방안’을 자율적으로 수립하는 계획을 의미한다. 이때 성장관리지역은 계획적 토지이용을 위해 유보용도를 중심으로 다음의 어느 하나에 해당하는 지역을 성장관리구역으로 설정하도록 하고 있다(국토계획법 시행령 제56조의2).

※ 성장관리지역 지정 지역 (국토계획법 시행령제56조2)

1. 개발수요가 많아 무질서한 개발이 진행되고 있거나 진행될 것으로 예상되는 지역
2. 주변의 토지이용이나 교통여건 변화 등으로 향후 시가화가 예상되는 지역
3. 주변지역과 연계하여 체계적인 관리가 필요한 지역
4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지에 준하는 지역으로서 도시·군계획조례로 정하는 지역

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.6.29.)

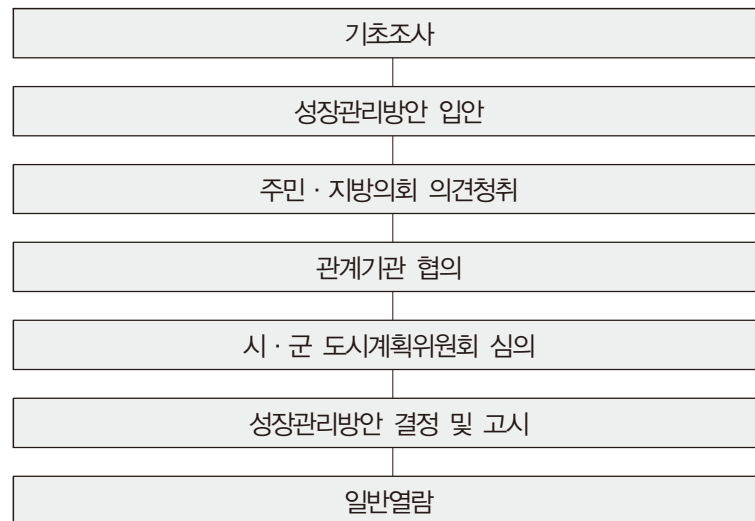
□ 성장관리제도 수립절차

성장관리방안을 수립하기 위한 대상지 선정절차는 아래 그림과 같다. 먼저 기초조사로서 1)개발가능지의 분석, 2)개발행위허가의 패턴 분석, 3)개발행위의 진행방향 예측의 3단계를 거쳐야 한다. 이 중 가장 중요한 것은 첫 단계인 개발가능지의 분석인데, 여기에서 가능지는 자연녹지지역, 계획관리지역, 생산관리지역 중 개발수요가 높아 향후 시가화가 예상되는 지역들 중 설정이 된다. 개발가능지는 표고, 경사 등 자연환경적 요소와 법적 제한구역 등 인문환경적 요소를 종합하여 분석하도록 설계되어 있다.

기초조사가 완료 되면 성장관리방안을 입안하고 주민·지방의회의 의견을 청취한 뒤

230) 여기서 말하는「비시가화지역 성장관리방안」은 기화된 계획은 반영하는 것이 아니라 미래의 개발행위를 사전적으로 예측하여 유도하는 계획이다.

그 의견이 타당하다고 인정할 때는 성장관리방안 내용에 반영한다. 관계기관 협의를 거치고 이후 시·군 도시계획위원회의 심의를 거쳐 성장관리방안 결정 및 고시를 하고 일반에게 열람하도록 하고 있다.



[그림 부록-2] 성장관리방안의 수립 절차
출처: 국토교통부(2014b), 성장관리방안수립지침, p.3.

□ 성장관리방안 수립 시 포함사항

성장관리방안은 아래 5가지 사항 중 최소 2가지 이상의 사항을 포함하여 수립해야 하는데, 첫째, 도로, 공원 등 기반시설의 배치와 규모에 관한 사항, 둘째, 건축물의 용도 제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률에 관한 사항이 의무적으로 포함되어야 한다(성장관리방안을 수립한 지역의 경우 해당 지방자치단체의 조례로 125퍼센트 이내에서 완화). 셋째, 건축물의 배치·형태·색채·높이, 넷째, 환경관리계획 및 경관계획, 다섯째, 그 밖에 난개발을 방지하고 계획적 개발을 유도하기 위하여 필요한 사항 등은 수립권자가 자율적으로 판단하여 성장관리방안에 포함시킬 수 있다.

기반시설, 건축물의 용도, 건폐율 및 용적률 등 의무적으로 수립해야 하는 사항에 대해서는 도면 등을 작성하도록 하고 있으나 법령 자체는 지침·방향제시의 성격이 강한 것이 특징이다. 예컨대, 도로, 상·하수도 등의 용량은 개발가능용량을 참작하여 설정해야 하며

기존의 기반시설을 우선적으로 활용하도록 하고, 주변지역의 성장가능성을 고려해 도로, 공원, 학교 등을 설치해야 하도록 되어 있다. 또한 건축물의 용도는 무원칙한 혼재가 발생하지 않아 서로 조화를 이루도록 하고, 용도 간 상충이 일어날 경우 오픈스페이스 등 완충공간을 계획하도록 하고 있다. 그 외에 산림·녹지·하천·해안 등 자연경관의 연속성이 보호되도록 유도하고 하천·도로·해변·녹지 등의 경관축을 설정, 보호하도록 기술되어 있다.

지자체 등 수립권자는 성장관리방안을 수립한 후 성장관리지역 설정도면과 설명서를 반드시 작성해야 하나(축적 1/25,000~1/50,000의 지형도에 작성) 구체적인 공간계획을 위한 입지에 대한 고려는 다소 부족한 것으로 판단된다.

2) 「농지법」과 농지전용제도

「농지법」은 농지의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정함으로써 농지를 효율적으로 이용하고 관리하여 농업인의 경영 안정과 농업 생산성 향상을 바탕으로 농업 경쟁력 강화와 국민경제의 균형 있는 발전 및 국토 환경 보전에 이바지하는 것을 목적으로 제정되었다(「농지법」제1조).

① 농업진흥구역과 농업보호구역의 지정

「농지법」에서는 농업진흥구역과 농업보호구역을 지정하여 농지를 효율적으로 운용하고자 하고 있다. 농업진흥구역은 농지조성사업 또는 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역으로서 농업용으로 이용하고 있거나 이용할 토지가 집단화되어 있는 지역 혹은 이 외의 지역으로서 농업용으로 이용하고 있는 토지가 집단화되어 있는 지역을 의미한다. 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질 보전 등 농업 환경을 보호하기 위하여 필요한 지역을 의미한다. 이러한 지역들은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역을 대상으로 하지만, 특별시의 녹지지역은 제외한다(「농지법」제29조). 따라서 「농지법」은 농촌의 가장 두드러진 경관을 형성하는 농업 활동에 관련한 법이라고 할 수 있다.

농업진흥구역 및 농업보호구역에서는 기본적으로 농업 생산 또는 농지 개량과 직접적으로 관련되지 아니한 토지이용행위를 할 수 없도록 되어 있지만 아래 표와 같이 예외조항을 두어 가능하도록 하고 있다.

[표 부록-7] 농업진흥구역 토지이용 규제 예외 사항

구분	내용
농업 생산 활동	1. 농작물의 경작 2. 다년생식물의 재배 3. 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설의 설치 4. 축사·곤충사육사와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설의 설치 5. 간이퇴비장의 설치 6. 농지개량사업 또는 농업용수개발사업의 시행 7. 농막·간이저온저장고 및 간이액비 저장조 중에서 농림축산식품부령으로 정하는 시설의 설치
가공 처리 시설 및 시험 연구 시설	1. 농수산물의 가공·처리 시설: 국내에서 생산된 농수산물(「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제6호에 따른 농수산물을 말한다)을 주된 원료(해당 시설이 아닌 곳에서 생산된 「농수산물 품질관리법」 제2조제13호의 농수산가공품이 주된 원료에 포함된 경우는 제외한다)로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 거쳐 식품을 생산하기 위한 시설로서 그 부지의 총면적이 1만5천제곱미터[미곡의 건조·선별·보관 및 가공시설(이하 "미곡종합처리장"이라 한다)의 경우에는 3만제곱미터] 미만인 시설(해당 시설에서 생산된 제품을 판매하는 시설을 포함한다) 2. 농수산업 관련 시험·연구 시설: 육종연구를 위한 농수산업에 관한 시험·연구 시설로서 그 부지의 총면적이 3천제곱미터 미만인 시설
편의 시설 및 이용 시설	1. 농업인이 공동으로 운영하고 사용하는 창고·작업장·농기계수리시설·퇴비장 2. 경로당, 어린이집, 유치원, 정자, 보건지소 및 보건진료소 3. 농업인이 공동으로 운영하고 사용하는 일반목욕장·화장실·구판장·운동시설·마을공동주차장·마을공동취수장 및 마을공동농산어촌체험시설 4. 국가·지방자치단체 또는 농업생산단체가 농업인으로 하여금 사용하게 할 목적으로 설치하는 일반목욕장, 화장실, 운동시설, 구판장, 농기계 보관시설 및 농업인 복지화관
주택 시설	1. 농업인 또는 어업인 1명 이상으로 구성되는 농업·임업·축산업 또는 어업을 영위하는 세대로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 세대의 세대주가 설치하는 것일 것 가. 해당 세대의 농업·임업·축산업 또는 어업에 따른 수입액이 연간 총수입액의 2분의 1을 초과하는 세대 나. 해당 세대원의 노동력의 2분의 1 이상으로 농업·임업·축산업 또는 어업을 영위하는 세대 2. 제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 세대의 세대원이 장기간 독립된 주거생활을 영위할 수 있는 구조로 된 건축물(「지방세법 시행령」 제28조에 따른 별장 또는 고급주택을 제외한다) 및 해당 건축물에 부속한 창고·축사 등 농업·임업·축산업 또는 어업을 영위하는데 필요한 시설로서 그 부지의 총면적이 1세대 당 660제곱미터 이하일 것 3. 제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 세대의 농업·임업·축산업 또는 어업의 경영의 근거가 되는 농지·산림·축사 또는 어장 등이 있는 시(구를 두지 아니한 시를 말하며, 도농복합형태의 시에 있어서는 동지역에 한한다)·구(도농복합형태의 시의 구에 있어서는 동지역에 한한다)·읍·면(이하 "시·구·읍·면"이라 한다) 또는 이에 연접한 시·구·읍·면 지역에 설치하는 것일 것
그밖에 대통령 령으로 정하는 농업용 축산용 어업용 시설	1. 농업인 또는 농업법인이 자기가 생산한 농산물을 건조·보관하기 위하여 설치하는 시설 2. 야생동물의 인공사육시설. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 야생동물의 인공사육시설은 제외한다. 가. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제14조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 포획 등이 금지된 야생동물(같은 항 각 호 외의 부분 단서에 따라 허가를 받은 경우는 제외한다) 나. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제19조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 포획이 금지된 야생동물(같은 항 각 호 외의 부분 단서에 따라 허가를 받은 경우는 제외한다)다. 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제24조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 수입등이 금지된 생태계교란 생물(같은 항 각 호 외의 부분 단서에 따라 허가를 받은 경우는 제외한다) 3. 「건축법」에 따른 건축허가 또는 건축신고의 대상 시설이 아닌 간이양축시설 4. 농업인 또는 농업법인이 농업 또는 축산업을 영위하거나 자기가 생산한 농산물을 처리하는데 필요한 농업용 또는 축산업용시설로서 농림축산식품부령으로 정하는 시설 5. 부지의 총면적이 1만제곱미터 미만인 양어장·양식장, 그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 어업용 시설 6. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제8호의 처리시설
국방·군사 시설의 설치	
하천, 제방, 그 밖에 이에 준하는 국토 보존 시설의 설치	
문화재의 보수·복원·이전, 매장 문화재의 발굴, 비석이나 기념탑, 그 밖에 이와 비슷한 공작물의 설치	
공공	1. 상하수도(하수종말처리시설 및 정수시설을 포함한다), 운하, 공동구(共同溝), 가스공급설비, 전주(유·

시설	무선송신탑을 포함한다), 통신선로, 전선로(電線路), 변전소, 소수력(小水力)·풍력발전설비, 송유설비, 방수설비, 유수지(遊水池)시설, 하천부속물 및 기상관측을 위한 무인(無人)의 관측시설 2. 「사도법」 제4조에 따른 사도(私道)
지하자원	개발을 위한 탐사 또는 지하광물 채광(探鑛)과 광석의 선별 및 적치(積置)를 위한 장소로 사용하는 행위
농어촌 발전에 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설	<ol style="list-style-type: none"> 2. 국내에서 생산되는 농산물을 집하·예냉(豫冷)·저장·선별 또는 포장하는 산지유통시설로서 그 부지의 총면적이 3만제곱미터 미만인 시설 3. 부지의 총면적이 3천제곱미터 미만인 농업기계수리시설 4. 부지의 총면적이 3천제곱미터(지방자치단체 또는 농업생산자단체가 설치하는 경우에는 1만제곱미터) 미만인 남은 음식물이나 농수산물의 부산물을 이용한 유기질비료 제조시설(4의2. 부지의 총면적이 3천제곱미터(지방자치단체 또는 농업생산자단체가 설치하는 경우에는 3만제곱미터) 미만인 사료 제조시설(해당 시설에서 생산된 제품을 유통·판매하는 시설을 포함한다)) 5. 법 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용 및 이에 필요한 시설 6. 국내에서 생산된 농산물·임산물(목재와 그 가공품 및 토석은 제외한다. 이하 이 호에서 같다)·축산물·수산물과 제2항제2호에 해당하는 시설에서 생산한 농산물·임산물·축산물·수산물의 가공품을 판매하는 시설로서 농업생산자단체가 설치하여 운영하는 시설 중 그 부지의 총면적이 3천제곱미터 미만인 시설 7. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 발전설비. 다만, 「전기사업법」 제2조제1호의 전기사업을 영위하기 위한 목적으로 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제2호가목에 따른 태양에너지를 이용하는 발전설비(이하 "태양에너지 발전설비"라 한다)를 설치하는 자가 태양에너지 발전설비를 설치하려는 경우에는 태양에너지 발전설비의 설치를 위한 「전기사업법」 제7조에 따른 전기사업 허가(「집단에너지사업법」 제9조 및 제48조에 따라 「전기사업법」 제7조제2항에 따른 발전사업의 허가를 받은 것으로 보는 경우에는 「집단에너지사업법」 제9조에 따라 받은 허가를 말한다)를 2015년 12월 31일 이전에 받고, 2015년 12월 31일 이전에 건축물대장에 기재되거나 준공검사필증을 교부받은 건축물(「건축법」 제11조 또는 제4조에 따라 건축허가를 받거나 건축신고를 한 건축물만 해당한다. 이하 이 호에서 같다) 또는 시설물에 설치하는 발전설비에 한정한다. <ol style="list-style-type: none"> 가. 농업인, 어업인, 농업법인 또는 어업법인(「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조에 따른 영어조합법인과 같은 법 제19조에 따라 설립되고 업무집행권을 가진 자 중 3분의 1 이상이 어업인으로 구성된 어업회사법인을 말한다)이 소유한 건축물 지붕에 해당 건축물의 소유자가 설치하는 태양에너지 발전설비 나. 국가 또는 지방자치단체가 소유한 건축물 지붕 또는 시설물에 설치하는 태양에너지 발전설비 다. 법 제32조제2항제2호에 해당하는 건축물 지붕에 해당 건축물의 소유자가 설치하는 태양에너지 발전설비

출처: 농지법시행령 제29조(농업진흥구역에서 할 수 있는 행위)를 한국농촌경제연구원 연구자 정리

[표 부록-8] 농업보호구역의 토지이용 규제 예외 사항

구분	내용
농업인 소득 증대에 필요한 시설	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「농어촌정비법」 제2조제16호나목에 따른 관광농원사업으로 설치하는 시설로서 그 부지가 2만제곱미터 미만인 것 2. 「농어촌정비법」 제2조제16호다목에 따른 주말농원사업으로 설치하는 시설로서 그 부지가 3천제곱미터 미만인 것 3. 태양에너지 발전설비
대통령령으로 정하는 건축물·공작물, 그 밖의 시설	<ol style="list-style-type: none"> 1. 다음 각 목에 해당하는 시설로서 그 부지가 1천제곱미터 미만인 것 <ol style="list-style-type: none"> 가. 「건축법 시행령」 별표 1 제1호가목에 해당하는 시설 나. 「건축법 시행령」 별표 1 제3호가목, 라목부터 바목까지 및 사목(공중화장실 및 대피소는 제외한다)에 해당하는 시설 다. 「건축법 시행령」 별표 1 제4호가목, 나목, 라목부터 사목까지, 차목부터 타목까지, 파목(골프연습장은 제외한다) 및 하목에 해당하는 시설 2. 「건축법 시행령」 별표 1 제3호사목(공중화장실, 대피소, 그 밖에 이와 비슷한 것만 해당한다) 및 아목(변전소 및 도시가스배관시설은 제외한다)에 해당하는 시설로서 그 부지가 3천제곱미터 미만인 것

출처: 농지법시행령 제30조(농업보호구역에서 할 수 있는 행위)를 한국농촌경제연구원 연구자 정리

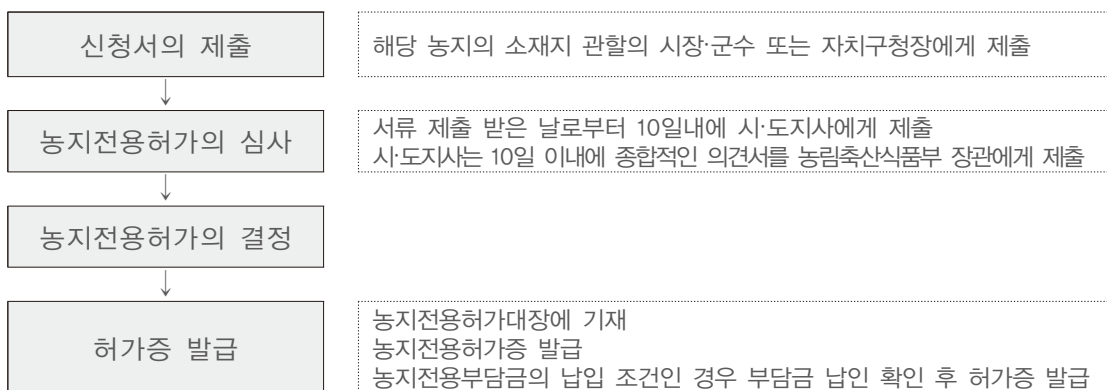
② 농지전용허가 제도

또한 농지법에서는 농업적 농촌 경관을 변화시키는 행위, 즉 농지전용에 대해 허가를 받도록 하고 있다. 즉, 농지전용허가제도는 농지를 농업생산이나 농지개량 외의 다른 용도로 사용하기 위하여 농림수산식품부장관의 허가를 받도록 하는 제도로써, 1972년 제정된 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」에 의해 도입되었다. 이는 도시화 및 산업화 등으로 인한 개발 압력에 의해 농지가 개발될 수밖에 없는 상황에서 우량농지를 보전하고 농지의 오염과 훼손, 무질서한 전용과 난개발을 방지하기 위한 것이다.

□ 농지전용허가 절차

「농지법」 제34~43조에서는 농지를 전용하기 위한 방법을 전용 허가, 협의, 신고 등으로 구분하고 있다. 농지전용 허가를 받기 위해서는 전용목적, 사업시행자 및 시행기간, 시설물관리·운영계획, 해당 농지의 소유권 입증 서류 등 관련 서류와 함께 농지전용허가신청서를 해당 농지의 소재지를 관할하는 시장·군수 또는 자치구청장에게 제출해야 한다. 시장·군수 등은 이에 대한 심사 후, 그 결과를 신청자에게 통보하고, 농림축산식품부에 종합의견서를 제출해야 한다.

기본적으로 허가 및 협의권자는 농림축산식품부장관이나, 절차의 간소화를 위하여 규모에 따라 시·도지사, 시장·군수·구청장에게 위임하고 있다. 즉, 농업진흥지역 내 3만 m² 이상은 농림축산식품부장관, 3,000~3만 m²는 시·도지사, 3,000m² 이하는 시장·군수·구청장이 권한을 갖으며, 농업진흥지역 외 20만 m² 이상은 농림축산식품부장관, 3만~20만 m²는 시·도지사, 3만 m² 이하는 시장·군수·구청장이 권한을 갖는다.



[그림 부록-3] 농지전용허가 절차

출처 : 생활법령정보(<http://oneclick.law.go.kr/>) 농지의 전용허가 참조하여 작성 (검색날짜:2015.6.29.)

□ 농지전용 협의

농지전용 협의는 사전에 농지전용 협의를 통하여 농지전용 허가를 대신하는 것으로, 다음 두 가지 경우에 적용된다. 첫째는 개발을 위한 토지이용계획 수립 시 해당 지역 내 농지 전체를 대상으로 전용에 대한 일괄협의를 하는 것으로서, 여기에는 ①도시지역에 주거지역·상업지역 또는 공업지역을 지정하거나 도시·군계획시설을 결정할 때에 해당 지역 예정지 또는 시설 예정지에 농지가 포함되어 있는 경우와 ②계획관리지역에 지구단위계획 구역을 지정할 때에 해당 구역 예정지에 농지가 포함되어 있는 경우 등이 있다. 이러한 경우 협의권자는 10만 m^2 미만은 시도지사, 10만 m^2 이상은 농식품부장관이다.(②의 경우 시도지사).

둘째는 다른 법률에 의한 인·허가 시 의제처리하는 경우로서, 도시지역의 녹지지역 및 개발제한구역의 농지에 대하여 개발행위를 허가하거나 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 토지의 형질변경허가를 하는 경우에 해당한다. 이러한 경우 협의권자는 농업진흥지역 내외 및 규모에 따라 농식품부장관과 시도지사, 시장·군수·구청장으로 구분된다.²³¹⁾

231) 「농지법」 시행령 제71조 및 박석두 외(2013) 참조

[표 부록-9] 타 법률에 의한 인·허가 시 농지전용 허가가 의제되는 전용 협의

법률명(허가인가승인명)	농지전용허가 의제 규정	농지전용허가가 의제되는 행정처분시 협의 규정
1. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (개발행위 허가) (실시계획 인가)	제61조제1항 제92조제1항	제61조제3항(자치단체장→관계행정기관장) 제92조제3항(국토해양부장관, 시·도지사, 대도시시장 →관계행정기관장)
2. 보금자리 주택건설 등에 관한 특별법	제18조제1항 제35조제4항	제18조제2항(국토해양부장관→관계행정기관장) 제35조제6항
3. 건축법	제11조제5항	제11조제6항(허가권자→행정기관장)
4. 고도보존에 관한 특별법	제12조제1항	제12조제2항(문화체육관광부장관, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장→관계행정기관장)
5. 골재채취법	제23조제1항	제23조제2항(허가권자→관계행정기관장)
6. 기업도시개발 특별법	제13조제1항	제11조제3항(국토해양부장관→관계중앙행정기관장)
7. 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률	제13조의2제1항	제13조의2제5항(승인권자→관계행정기관장)
8. 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률	제39조제1항	제39조제3항(국토해양부장관→관계행정기관장)
9. 과학관육성법	제8조	제7조제2항(과학기술부장관→소관행정기관장)
10. 관광진흥법	제16조제1항	제16조제2항(특별자치도지사, 시장·군수·구청장→ 소관행정기관장)
11. 광업법	제43조제1항	제43조제2항(지식경제부장관→행정기관장)
12. 국가통합교통체계효율화법	제80조제1항	제80조제2항(관리청→관계행정기관장)
13. 국방·군사시설사업에 관한 법률	제5조제5항	제5조제1항(국방부장관→관계중앙행정기관장)●
14. 금강수계물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	제26조제1항	제26조제2항(환경부장관→관계행정기관장)●
15. 낙동강수계물관리 및 주민지원 등 에 관한 법률	제28조제1항	제28조제2항(환경부장관→관계행정기관장)
16. 농어촌도로정비법	제12조제1항	제12조제2항(자치단체장→관계기관장)
17. 농어촌정비법	제106조제2항	제106조제4항(농림수산식품부장관 또는 자치단체 장 → 관계행정기관장)
18. 농어촌주택개발촉진법	제6조제1항	제6조제2항(자치단체장→관계행정기관장)
19. 댐건설 및 주변지역지원 등에 관 한 법률	제9조제1항	제9조제2항(국토해양부장관, 시·도지사→관계행정 기관장)
20. 도로법	제25조제1항	제25조제2항(관할청→관계기관장)
21. 도시개발법	제19조제1항	제19조제3항(지정권자→관계행정기관장)
22. 도시 및 주거환경정비법	제32조제1항	제32조제4항(시장·군수→관계행정기관장)
23. 대덕연구개발특구등의육성에 관한 특별법	제29조제1항	제29조제2항(지식경제부장관→관계중앙행정기관장)
24. 도시철도법	제23조제1항	제23조제2항(국토해양부장관→관계부처장)●
25. 문화산업진흥기본법	제28조제1항	제28조제2항(지정권자→관계기관장)
26. 박물관 및 미술관진흥법	제20조제1항	제18조제3항(문화체육관광부장관→소관행정기관장)
27. 사회기반시설에 대한 민간투자법	제17조제1항	제17조제2항(주무관청→관계행정기관장)
28. 산업입지 및 개발에 관한 법률	제21조제1항	제21조제2항(실시계획승인권자→관계행정기관장)●
29. 소하천정비법	제10조의2제1항	제10조의2제2항(관리청 → 관계기관)
30. 송유관안전관리법	제4조제1항	제4조제2항(지식경제부장관→관계행정기관장)●
31. 수도권신공항건설촉진법	제8조제1항	제8조제2항(국토해양부장관→관계행정기관장)●
32. 수도법	제46조제1항	제46조제2항(인가관청→관계행정기관장)
33. 수목원조성 및 진흥에 관한 법률	제8조	제7조제4항(산림청장→관계행정기관장)

34. 수산물품질관리법	제17조제2항	제17조제3항(자치단체장→관계행정기관장)
35. 신항만건설촉진법	제9조제2항	제9조제1항(국토해양부장관→관계행정기관장)●
36. 신항정수도후속대책을 위한 연가공주 지역행정중심복합도시건설을위한특별법	제22조제1항	제22조제3항(건설청장→관계행정기관장)
37. 어촌·어항법	제8조	제7조제3항(자치단체장→관계행정기관장)●
38. 연안관리법	제26조제1항	제18조제2항(국토해양부장관→관계행정기관장)●
39. 영산강·섬진강수계 물관리 및 주 민 지원 등에 관한 법률	제26조제1항	제26조제2항(환경부장관→관계행정기관장)●
40. 유통산업발전법	제30조제1항	제30조제2항(지식경제부장관→행정기관장)●
41. 자연공원법	제21조	제12조제2항(환경부장관→관계중앙행정기관장)
42. 자연재해 대책법	제49조제4항	제49조제2항(시행청→관계기관장)
43. 자전거 이용 활성화에 관한 법률	제14조제1항	제14조제2항(도로관리청→관계기관)●
44. 전원개발촉진법	제6조제1항	제5조제4항(지식경제부장관→관계중앙행정기관장)●
45. 접경지역지원 특별법	제9조제1항	제9조제2항(승인권자→관계행정기관장)
46. 주택법	제17조제1항	제17조제3항(승인권자→관계행정기관장)
47. 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법	제5조제1항 제18조제1항	제5조제2항(국방부장관→관계기관장) 제18조제2항(평택시장→관계기관장)
48. 중소기업진흥에 관한 법률	제81조제1항	제81조제2항(시·도지사→관계행정기관장)
49. 중소기업창업지원법	제35조제1항	제35조제4항(승인권자→관계행정기관장)
50. 지방소도읍육성지원법	제9조제1항	제9조제2항(승인권자→관계행정기관장)
51. 지역균형개발 및 지방중소기업육 성에 관한 법률	제18조제1항	제18조제3항(지정권자→관계행정기관장)
52. 지역특화발전특구에 대한 규제특별법	제40조제1항	제40조제4항(지식경제부장관→관계기관장)
53. 집단에너지사업법	제49조제1항	제49조제2항(지식경제부장관→관계행정기관장)
54. 철도건설법	제11조제1항	제11조제2항(국토해양부장관→관계기관장)
55. 청소년활동진흥법	제33조제1항 제52조제1항	제33조제3항(시장·군수·구청장→소관행정기관장) 제52조제2항(시장·군수·구청장→소관행정기관장)
56. 체육시설의 설치·이용에 관한 법률	제28조제1항	제28조제2항(시·도지사→소관행정기관장)
57. 택지개발촉진법	제11조제1항	제11조제2항(국토해양부장관→관계기관장)●
58. 폐기물처리시설설치촉진 및 주변 지역지원 등에 관한 법률	제12조제1항	제12조제2항(환경부장관→관계행정기관장)●
59. 하수도법	제17조제1항	제17조제2항(환경부장관, 자치단체장→관계행정기관장)
60. 하천법	제32조제1항	제32조제3항(국토해양부장관, 관리청→관계행정기관장)
61. 학교시설사업촉진법	제5조	제4조제3항(감독청→소관행정기관장)
62. 한강수계상수원수질개선 및 주민 지원 등에 관한 법률	제15조제1항	제15조제2항(환경부장관→관계행정기관장)●
63. 한국가스공사법	제16조의3	제16조의2제2항(지식경제부장관→관계행정기관장)
64. 한국수자원공사법	제18조제1항	제18조제2항(국토해양부장관 또는 환경부장관→관 계행정기관장)
65. 항공법	제96조제1항	제96조제3항(국토해양부장관→소관행정기관장)
66. 항만법	제85조제1항	제85조제3항(관리청→소관행정기관장)
67. 항만공사법	제23조제1항	제22조제2항(국토해양부장관→소관행정기관장)

주1) ● 권한위임받은자 포함

주2) 상기 법 이외에 농지전용허가가 의제되는 법률이 있을 수 있음
출처: 농림축산식품부(2012), 농지업무편람-타 법률에 의한 안·허가시 농지전용허가가 의제되는 전용협의, p.260.

□ 농지전용 신고

농지전용 신고는 신고만으로 농지를 전용할 수 있도록 한 제도로써, 농업진흥지역 안의 경우 1,500㎡ 이하의 농산물 건조보관시설과 탈곡장·잠실·있담배건조장·농업자재보관 시설·농업관리사, 3천㎡ 이하의 농수산업 시험·연구시설, 농업진흥지역 밖의 경우 660㎡ 이하의 농업인주택, 1,500㎡ 이하의 농업용시설, 7천㎡ 이하 축산시설, 3,300㎡ 이하의 농수산물 유통·가공시설, 어린이놀이터·마을회관 등 농업인 공동편의시설, 7천㎡ 이하의 농수산 관련 연구시설과 양어장·양식장, 1,500㎡ 이하의 어업용 시설 등을 설치할 경우 신고에 의해 농지를 전용할 수 있다.

일부 시설에 대해서는 도시지역·계획관리지역·개발진흥지구 외의 용도지역에서의 농지전용을 제한하고 있다. 이러한 시설에는 대기오염물질·폐수 배출시설과 7,500㎡ 이상의 기숙사, 위락시설, 휴게음식점과 제2종 근린생활시설, 숙박시설, 1천㎡ 초과 단독주택, 전시장과 동식물원을 제외한 문화 및 집회시설, 학교·교육원·직업훈련소·학원·연구소·도서관을 제외한 교육연구 및 복지시설, 운동시설, 공공기관 청사를 제외한 업무시설, 위험물 저장 처리시설, 자동차관련시설, 묘지관련시설, 관광휴게시설, 3만㎡ 초과 도매·소매시장, 농업진흥구역 안에 설치할 수 있는 시설과 공공시설 및 고속도로의 부속물을 제외한 1만㎡ 초과시설 등이 있다.²³²⁾

□ 농지전용허가제도 완화

박석두 등(2013)에 따르면, 이러한 농지전용허가제도는 2000년대 들어와 규제가 점차 완화되는 경향을 보이고 있다. 2002년 3월 개정 시 농식품부 장관의 허가협의 권한 위임 범위의 확대, 축사 및 양어·양식장의 농지전용 신고 면적 확대, 농업진흥지역 내 설치 허가 시설물의 확대 등이 있었고, 2006년 1월에는 농업진흥지역과 관련하여 해제 규모의 확대, 설치 허용 규모 및 시설 확대, 허가 위임범위의 확대, 농업진흥지역 내외의 축사 시설물에 대한 규제 완화 등이 있었다.

특히 2007년에 이르러 규제 완화가 더욱 활발하게 진행되었는데, 2007년 7월에는 축산물 생산시설 부지를 농지 범위에 포함시킴으로써 전용 없이도 농지에 축사를 설치할 수 있게 되었고, 2008년 6월에는 농업진흥지역 해제 시 대체지정제도가 폐기되었으며,

232) 국가기록원, 농지전용허가제도 주제설명 내용 참조, <http://archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003657&pageFlag=> (검색날짜:2015.6.29.)

2009년 11월에는 영농여건 불리 지역의 농지와 관련하여 비농업인 소유 가능, 신고를 통한 전용 등이 가능해졌고, 간이저온저장고 부지가 농지 범위에 포함되도록 하였다. 2012년 7월에는 농지 범위에 곤충사육사 및 부속시설 부지가 포함되었고, 농업진흥구역에 곤충사육사, 어업인주택, 보건지소, 무인기상관측시설 등의 설치가 가능하게 되었다.

이를 종합하면 규제 완화의 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 농지전용 허가 권한의 위임 범위가 확대되고 있다는 점, 둘째, 축사 등 축산물 생산시설에 대한 규제가 완화되고 있다는 점, 셋째, 농업진흥지역과 농업보호구역에서의 행위제한 역시 완화되고 있다는 점, 마지막으로 농지전용 신고의 대상과 규모가 확대되고 있다는 점 등이다.

3) 「산지관리법」과 산지전용제도

「산지관리법」은 산지를 합리적으로 보전하고 이용하여 임업의 발전과 산림의 다양한 공익기능의 증진을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전과 국토환경의 보전에 이바지함을 목적으로 제정되었다(「산지관리법」 제1조).

① 보전산지의 지정과 행위제한

「산지관리법」에서는 산지를 합리적으로 보전하고 이용하기 위해 보전산지와 준보전산지로 나누어 행위를 제한하고 있다. 보전산지는 다시 산림자원의 조성 및 임업경영기반 구축 등 임업생산 기능의 증진을 위한 임업용산지와 임업생산과 함께 재해 방지, 수원 보호, 자연생태계 보전, 자연경관 보전, 국민보건휴양 증진 등의 공익 기능을 위하여 필요한 공익용산지로 나눈다. 준보전산지는 보전산지 외의 산지를 의미한다. 이러한 보전산지에서는 국방·군사시설의 설치, 국토보전시설의 설치, 공용·공공용 시설의 설치 등을 위해 전용하는 것을 제외하고는 산지전용 또는 산지일시사용을 할 수 없다.

[표 부록-10] 보전산지에서의 토지이용행위 예외 사항

구분	허용 내용
▶ 산지전용·일시사용제한지역에서의 행위제한 예외 내용	
1. 국방·군사시설의 설치	
2. 사방시설, 하천, 제방, 저수지, 그 밖에 이에 준하는 국토보전시설의 설치	
3. 도로, 철도, 석유 및 가스의 공급시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공용·공공용 시설의 설치	
4. 산림보호, 산림자원의 보전 및 증식을 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치	
5. 임업시험연구를 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치	
6. 매장문화재의 발굴(지표조사를 포함한다), 문화재와 전통사찰의 복원·보수·이전 및 그 보존관리를	

- 위한 시설의 설치, 문화재·전통사찰과 관련된 비석, 기념탑, 그 밖에 이와 유사한 시설의 설치
7. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설 중 대통령령으로 정하는 시설의 설치
- 가. 발전·송전시설 등 전력시설
- 나. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신·재생에너지의 이용·보급을 위한 시설
8. 「광업법」에 따른 광물의 탐사·시추시설의 설치 및 대통령령으로 정하는 갯내채굴
9. 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」에 따른 광해방지시설의 설치
- 9의2. 공공의 안전을 방해하는 위험시설이나 물건의 제거
- 9의3. 「6·25 전사자유해의 발굴 등에 관한 법률」에 따른 전사자의 유해 등 대통령령으로 정하는 유해의 조사·발굴
10. 제1호부터 제9호까지, 제9호의2 및 제9호의3에 따른 행위를 하기 위하여 대통령령으로 정하는 기간 동안 임시로 설치하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 부대시설의 설치
- 가. 진입로 나. 현장사무소 다. 지질·토양의 조사·탐사시설
- 라. 그 밖에 주차장 등 농림축산식품부령으로 정하는 부대시설
11. 제1호부터 제9호까지, 제9호의2 및 제9호의3에 따라 설치되는 시설 중 「건축법」에 따른 건축물과 도로(「건축법」 제2조제1항제11호의 도로를 말한다)를 연결하기 위한 대통령령으로 정하는 규모 이하의 진입로의 설치

▶ 보전산지 중 임업용 산지

대통령령으로 정하는 시설	<ol style="list-style-type: none"> 1. 임도·작업로 및 임산물 운반로 2. 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 시행령」 제2조제1호의 임업인(「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따라 산림경영계획의 인가를 받아 산림을 경영하고 있는 자를 말한다), 같은 조 제2호 및 제3호의 임업인이 설치하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설* <ol style="list-style-type: none"> 가. 부지면적 1만제곱미터 미만의 임산물 생산시설 또는 집하시설 나. 부지면적 3천제곱미터 미만의 임산물 가공·건조·보관시설 다. 부지면적 1천제곱미터 미만의 임업용기자재 보관시설(비료·농약·기계 등을 보관하기 위한 시설을 말한다) 및 임산물 전사·판매시설 라. 부지면적 200제곱미터 미만의 산림경영관리사(산림작업의 관리를 위한 시설로서 작업대기 및 휴식 등을 위한 공간이 바닥면적의 100분의 25 이하인 시설을 말한다) 및 대피소 4. 「궤도운송법」에 따른 궤도 5. 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 제25조에 따른 산촌개발사업으로 설치하는 부지면적 1만제곱미터 미만의 시설*
대통령령 산림공익시설	<ol style="list-style-type: none"> 1. 산림욕장, 치유의 숲, 산책로·탐방로·등산로 등 숲길, 전망대 2. 자연관찰원·산림전시관·목공예실·숲속교실·숲속수련장·유아숲체험원·산림박물관·산악박물관·산림교육센터 등 산림교육시설 3. 목재이용의 홍보·전사·교육 등을 위한 목조건축시설
대통령령 주택및 시설	농림축산식품부령으로 정하는 농림어업인(이하 "농림어업인"이라 한다)이 자기소유의 산지에서 직접 농림어업을 경영하면서 실제로 거주하기 위하여 부지면적 660제곱미터 미만으로 건축하는 주택 및 그 부대시설*
농림어업용 생산이용 가공 시설 및 농어촌 휴양 시설*	<ol style="list-style-type: none"> 1. 농림어업인, 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제4호에 따른 생산자단체, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조에 따른 영농조합법인과 영어조합법인 또는 같은 법 제19조에 따른 농업회사법인(이하 "농림어업인등"이라 한다)이 설치하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설 <ol style="list-style-type: none"> 가. 부지면적 3만제곱미터 미만의 축산시설 나. 부지면적 1만제곱미터 미만의 다음의 시설 <ol style="list-style-type: none"> (1) 야생조수의 인공사육시설 (2) 양어장·양식장·낙터시설 (3) 폐목재·잔·음식물쓰레기 등을 이용한 유기질비료 제조시설(「폐기물관리법 시행령」 별표 3 제1호라목에 따른 퇴비화 시설에 한한다) (4) 가축분뇨를 이용한 유기질비료 제조시설(5) 버섯재배시설, 농림업용 온실 다. 부지면적 3천제곱미터 미만의 다음의 시설 <ol style="list-style-type: none"> (1) 누에사육시설·농기계수리시설·농기계창고 (2) 농축수산물의 창고·집하장 또는 그 가공시설 라. 부지면적 200제곱미터 미만의 다음의 시설(작업대기 및 휴식 등을 위한 공간이 바닥면

	<p>적의 100분의 25 이하인 시설을 말한다)</p> <p>(1) 농막 (2) 농업용·축산업용 관리사(주거용이 아닌 경우에 한한다)</p> <p>2. 「농어촌정비법」 제82조 및 같은 법 제83조에 따라 개발되는 3만 제곱미터 미만의 농어촌 관광휴양단지 및 관광농원</p>
	광물, 지하수, 그 밖에 대통령령으로 정하는 지하자원 또는 석재의 탐사시추 및 개발과 이를 위한 시설의 설치
	산사태 예방을 위한 지질·토양의 조사와 이에 따른 시설의 설치
공용·공공용 시설	<p>1. 삭제 <2012.8.22> 2. 삭제 <2010.12.7> 3. 삭제 <2010.12.7.></p> <p>4. 액화석유가스를 저장하기 위한 시설로서 농림축산식품부령이 정하는 시설</p> <p>5. 「대기환경보전법」 제2조제16호에 따른 저공해자동차에 연료를 공급하기 위한 시설</p>
	「장사 등에 관한 법률」에 따라 허가를 받거나 신고를 한 묘지·화장시설·봉안시설·자연장지 시설의 설치
종교 시설의 설치*	문화체육관광부장관이 「민법」 제32조의 규정에 따라 종교법인으로 허가한 종교단체 또는 그 소속단체에서 설치하는 부지면적 1만5천제곱미터 미만의 사찰·교회·성당 등 종교의식에 직접적으로 사용되는 시설과 농림축산식품부령으로 정하는 부대시설
병원 사회복지 시설 청소년 수련시설 근로자 복지시설 공공직업 훈련시설 등 공익시설	<p>1. 「의료법」 제3조제2항에 따른 의료기관중 종합병원·병원·치과병원·한방병원·요양병원. 이 경우 같은 법 제49조제1항제3호부터 제5호까지의 규정에 따른 부대사업으로 설치하는 시설을 포함한다.</p> <p>2. 「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지시설</p> <p>3. 「청소년활동진흥법」 제10조제1호의 규정에 의한 청소년수련시설</p> <p>4. 근로자의 복지증진을 위한 시설로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것 가. 근로자 기숙사(「건축법 시행령」 별표 1 제2호 라목의 규정에 의한 기숙사에 한한다) 나. 「영유아보육법」 제10조제3호의 규정에 의한 직장어린이집 다. 「수도권정비계획법」 제2조제4호의 수도권 또는 광역시 지역의 주택난 해소를 위하여 공급되는 「근로복지기본법」 제5조제2항에 따른 근로자주택 라. 비영리법인이 건립하는 근로자의 여가체육 및 문화활동을 위한 복지회관</p> <p>5. 「근로자직업능력 개발법」 제2조제3호의 규정에 따라 국가·지방자치단체 및 공공단체가 설치·운영하는 직업능력개발훈련시설</p>
교육·연구 및 기술 개발과 관련된 시설	<p>1. 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」 제4조제1항제2호에 따른 기업부설연구소로서 미래창조과학부장관의 추천이 있는 시설</p> <p>2. 「특정연구기관 육성법」 제2조의 규정에 의한 특정연구기관이 교육 또는 연구목적으로 설치하는 시설</p> <p>3. 「과학기술기본법」 제9조제1항의 규정에 의한 국가과학기술심의회에서 심의한 연구개발사업중 우주항공기술개발과 관련된 시설</p> <p>4. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교 시설</p> <p>5. 「영유아보육법」 제10조제1호의 국공립어린이집</p>
지역사회 개발 및 산업발전에 필요한 시설	<p>관계 행정기관의 장이 다른 법률의 규정에 따라 산림청장등과 협의하여 산지전용허가·산지일시사용허가 또는 산지전용신고·산지일시사용신고가 의제되는 허가·인가 등의 처분을 받아 설치되는 시설로서 다음에 해당하는 시설은 제외</p> <p>1. 「대기환경보전법」 제2조제9호의 규정에 의한 특정대기유해물질을 배출하는 시설</p> <p>2. 「대기환경보전법」 제2조제11호에 따른 대기오염물질배출시설 중 같은 법 시행령 별표 1의 1 종사업장부터 4종사업장까지의 사업장에 설치되는 시설. 다만, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지에 설치되는 대기오염물질배출시설(「대기환경보전법」 제26조에 따른 대기오염방지시설과 주변 산림 훼손 방지를 위한 시설이 설치되는 경우로 한정한다)은 제외한다.</p> <p>3. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 특정수질유해물질을 배출하는 시설. 다만, 같은 법 제34조에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가를 받아 운영하는 경우를 제외한다.</p> <p>4. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 폐수배출시설 중 같은 법 시행령 별표 13에 따른 제1종사업장부터 제4종사업장까지의 사업장에 설치되는 시설. 다만, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지에 설치되는 폐수배출시설(「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제35조에 따른 수질오염방지시설과 주변 산림 훼손 방지를 위한 시설이 설치되는 경우로 한정한다)은 제외한다.</p>

	<p>5. 「폐기물관리법」 제2조제4호의 규정에 의한 지정폐기물을 배출하는 시설. 다만, 당해 사업장에 지정폐기물을 처리하기 위한 폐기물처리시설을 설치하거나 지정폐기물을 위탁하여 처리하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>6. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 처분을 받아 설치하는 시설. 다만, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따른 지구단위계획구역에 지정하기 위한 산지전용허가·산지일시사용허가 또는 산지전용신고·산지일시사용신고의 의제에 관한 협의 내용에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 처분이 포함되어 이에 따라 설치하는 시설은 제외한다.</p> <p>가. 「주택법」 제16조에 따른 사업계획의 승인</p> <p>나. 「건축법」 제11조에 따른 건축허가 및 같은 법 제14조에 따른 건축신고</p> <p>다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위허가</p>
기간동안 임시로 설치하는 부대시설	<p>가. 진입로</p> <p>나. 현장사무소</p> <p>다. 지질·토양의 조사·탐사시설</p> <p>라. 그 밖에 주차장 등 농림축산식품부령으로 정하는 부대시설</p>
건축물 과 도로 연결하 기 위한 진입로	"대통령령으로 정하는 규모 이하의 진입로"란 절·성토사면을 제외한 유효너비가 3미터 이하이고, 그 길이가 50미터 이하인 진입로
대통령령으로 정하는 행위	<p>1. 「농어촌 도로정비법」 제4조제2항제3호에 따른 농도, 「농어촌정비법」 제2조제6호에 따른 양수장·배수장·용수로 및 배수로를 설치하는 행위</p> <p>2. 부지면적 100제곱미터 미만의 제각(祭閣)을 설치하는 행위</p> <p>3. 「사도법」 제2조의 규정에 의한 사도(私道)를 설치하는 행위</p> <p>4. 「자연환경보전법」 제2조제9호의 규정에 의한 생태통로 및 조수의 보호·번식을 위한 시설을 설치하는 행위</p> <p>5. 농림어업인등이 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 시행령」 제8조제1항에 따른 임산물 소득원의 지원 대상 품목을 재배하는 행위. 다만, 벌채·굴취가 수반되는 경우에는 5만제곱미터 미만의 산지에서 재배하는 경우로 한정한다.</p> <p>6. 농림어업인등이 5만제곱미터 미만의 산지에서 「축산법」 제2조제1호의 규정에 의한 가축을 방목하는 경우로서 다음 각목의 요건을 갖춘 행위</p> <p>가. 조림지의 경우에는 조림후 15년이 지난 산지일 것</p> <p>나. 대상지의 경계에 울타리를 설치할 것</p> <p>다. 입목·죽의 생육에 지장이 없도록 보호시설을 설치할 것</p> <p>7. 농림어업인 또는 관상수생산자가 3만제곱미터 미만의 산지에서 관상수를 재배하는 행위</p> <p>8. 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제8조에 따른 측량기준점표지를 설치하는 행위</p> <p>9. 「폐기물관리법」 제2조제1호의 규정에 의한 폐기물이 아닌 물건을 1년 이내의 기간동안 산지에 적치하는 행위로서 다음 각목의 요건을 모두 갖춘 행위</p> <p>가. 입목의 벌채·굴취를 수반하지 아니할 것</p> <p>나. 당해 물건의 적치로 인하여 주변환경의 오염, 자연경관 등의 훼손 우려가 없을 것</p> <p>10. 법 제26조의 규정에 의한 채석경제성평가를 위하여 시추하는 행위</p> <p>11. 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」, 「방송법」 또는 「문화산업진흥 기본법」에 따른 영화 제작업자·방송사업자 또는 방송영상독립제작사가 영화 또는 방송프로그램의 제작을 위하여 야외촬영시설을 설치하는 행위</p> <p>12. 부지면적 200제곱미터 미만의 간이농림어업용시설(농업용수개발시설을 포함한다) 및 농림수산물 간이처리시설을 설치하는 행위</p>

주) 단, *은 부지면적의 제한이 불합리하다고 인정되는 경우에는 중앙산지관리위원회의 심의를 거쳐 100분의 200의 범위 안에서 그 부지면적의 제한을 완화가 가능
출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.6.29.)

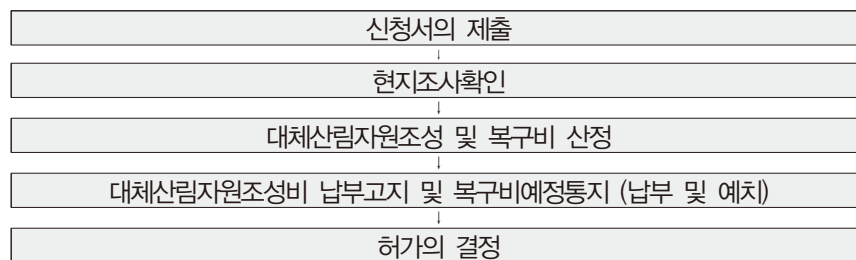
② 산지전용제도

농지와 마찬가지로 산지의 경관적 변화를 가져오는 가장 중요한 제도적 요인은 산지 전용이다. 산지 전용이란 조림, 숲 가꾸기, 임목의 벌채·굴취, 토석 등 임산물의 채취, 산 지일시사용 외에 다른 용도로 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 것을 말한다(「산지관리법」 제2조제2호).

이러한 산지전용도 크게 허가와 신고로 이루어진다. 산지전용을 하려는 사람은 그 용도를 정하여 산지의 종류 및 면적 등의 구분에 따라 산림청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 변경허가를 받아야 한다(「산지관리법」 제14조제1항 본문). 다만, 경미한 사항을 변경하려는 때에는 관할관청에 신고로 갈음할 수 있다(「산지관리법」 제14조제1항 단서 및 「산지관리법 시행규칙」 제10조제4항). 이 때 경미한 사항이란, 산지전용허가를 받은 자의 명의변경, 산지전용을 하려는 산지의 이용계획 및 토사처리계획 등 사업계획의 변경(건축물의 면적에 관한 것은 제외), 산지전용면적의 축소, 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제78조에 따른 등록전환 시 측량오차를 바로잡기 위한 면적의 증감이나 경계의 변경을 말한다.

□ 산지전용허가 절차

산지전용허가 또는 변경허가를 받거나 변경신고를 하려는 사람은 산지전용허가신청서 또는 산지전용허가변경신고서에 관련 서류를 첨부하여 관할 행정청에 제출해야 한다. 다만, 변경신고를 하는 경우에는 그 변경사실을 증명할 수 있는 서류(토지등기부등본으로 확인할 수 없는 경우만 해당함)만 제출할 수 있다(「산지관리법 시행령」 제15조제1항, 「산지관리법 시행규칙」 제10조제1항, 제2항 및 별지 제3호서식, 별지 제4호서식).



[그림 부록-4] 산지전용허가 절차

출처 : 생활법령정보(<http://oneclick.law.go.kr/>) 농지의 전용허가 참조하여 작성
(검색날짜:2015.6.29.)

2. 농촌 건축물 관련 제도 및 설치기준

1) 농어가 주택 (농림어업인 주택, 농어촌 주택) 건축 기준

농림지역, 자연환경보전지역에 건축 가능한 농어가 주택은 「건축법 시행령」별표 1의 제 1호에 따른 ‘단독주택²³³⁾’ 기준을 적용하며 현저한 자연훼손을 가져오지 않는 범위 안에서 건축하도록 명시되어 있다.

농업진흥지역, 보전산지에서의 농어촌 주택 또는 농림어업인 주택은 은 각각 「농지법」, 「산지관리법」에서 정하는 기준을 우선하고 있으며, 농지법과 산지관리법 상에 명시된 농림어업인 주택은 기본적으로 농림어업에 종사하는 세대가 거주하는 660㎡ 이내의 건축물과 부속 시설물로 정하고 있다.

또한 소득세법과 관련해서 양도소득세 비과세 대상 농어촌 주택 건설기준은 읍면지역에 위치한 대지면적 660㎡ 이내의 건축물로서 2억원 이하 주택으로 정하고 있으며 고향주택과 이농주택, 귀농주택의 경우도 소득세법 등을 통해 비과세 기준을 별도로 제시하고 있다.

[표 부록-11] 농어촌 주택의 건축 기준

구분	법령	기준 요건
농어촌 주택 설치기준	농지법	1. 농업인 또는 어업인 1명 이상으로 구성되는 농업·임업·축산업 또는 어업을 영위하는 세대로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 세대의 세대주가 설치하는 것 가. 해당 세대의 농업·임업·축산업 또는 어업에 따른 수입액이 연간 총수입액의 2분의 1을 초과하는 세대 나. 해당 세대원의 노동력의 2분의 1 이상으로 농업·임업·축산업 또는 어업을 영위하는 세대

233) 건축법 시행령 별표 1 제 1호에 따른 단독주택

1. 단독주택 [단독주택의 형태를 갖춘 가정어린이집·공동생활가정·지역아동센터 및 노인복지시설(노인복지주택은 제외한다)을 포함한다]

가. 단독주택

나. 다중주택: 다음의 요건을 모두 갖춘 주택을 말한다.

- 1) 학생 또는 직장인 등 여러 사람이 장기간 거주할 수 있는 구조로 되어 있는 것
- 2) 독립된 주거의 형태를 갖추지 아니한 것(각 실별로 욕실은 설치할 수 있으나, 취사시설은 설치하지 아니한 것을 말한다)
- 3) 연면적이 330제곱미터 이하이고 층수가 3층 이하인 것

다. 다가구주택: 다음의 요건을 모두 갖춘 주택으로서 공동주택에 해당하지 아니하는 것을 말한다.

- 1) 주택으로 쓰는 층수(지하층은 제외한다)가 3개 층 이하일 것. 다만, 1층의 바닥면적 2분의 1 이상을 필로티 구조로 하여 주차장으로 사용하고 나머지 부분을 주택 외의 용도로 쓰는 경우에는 해당 층을 주택의 층수에서 제외한다.
- 2) 1개 동의 주택으로 쓰이는 바닥면적(부설 주차장 면적은 제외한다. 이하 같다)의 합계가 660제곱미터 이하일 것
- 3) 19세대 이하가 거주할 수 있을 것

라. 공관

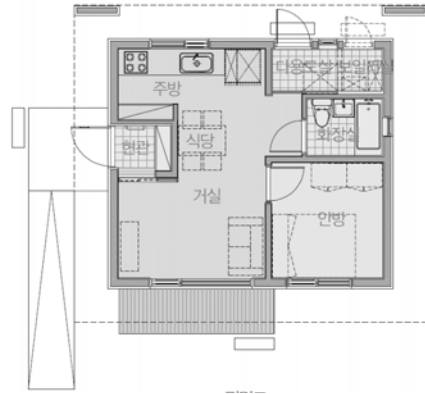
농어촌 주택 설치기준	농지법	1. 농업을 영위하는 세대 2. 세대의 세대원이 장기간 독립된 주거생활을 영위할 수 있는 구조로 된 건축물(별장 또는 고급주택을 제외한다) 및 해당 건축물에 부속한 창고·축사 등 농업·임업·축산업 또는 어업을 영위하는데 필요한 시설로서 그 부지의 총면적이 1세대 당 660제곱미터 이하일 것
	조세특례 제한법	제99조의4(농어촌주택 등 취득자에 대한 양도소득세 과세특례) 가. 읍 또는 면에 소재할 것 나. 대지 면적이 660㎡(200평) 이내이고, 주택의 연면적이 150제곱미터(공동주택의 경우에는 전용면적 116제곱미터) 이내 일 것. 다. 주택 및 이에 딸린 토지의 가액의 합계액이 해당 주택의 취득 당시 2억 원을 초과하지 아니할 것. 라. 취득한 농어촌주택등과 보유하고 있던 일반주택이 행정구역상 같은 읍·면·시 또는 연접한 읍·면·시에 있지 않을 것.
	소득세법 시행령	"귀농주택"이라 함은 영농 또는 영어에 종사하고자 하는 자가 취득(귀농 이전에 취득한 것을 포함한다)하여 거주하고 있는 주택 1. 기획재정부령으로 정하는 연고지에 소재할 것 2. 제156조의 규정에 의한 고가주택에 해당하지 아니할 것 3. 대지면적이 660제곱미터이내일 것 4. 영농 또는 영어의 목적으로 취득하는 것으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당할 것 가. 1,000제곱미터이상의 농지를 소유하는 자가 당해 농지의 소재지(제153조제3항의 규정에 의한 농지소재지를 말한다)에 있는 주택을 취득하는 것일 것 나. 기획재정부령이 정하는 어업인이 취득하는 것일 것 5. 세대전원이 이사(기획재정부령으로 정하는 취학, 근무상의 형편, 질병의 요양, 그 밖의 부득이한 사유로 세대의 구성원 중 일부가 이사하지 못하는 경우를 포함한다)하여 거주할 것

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.6.29.)

한편, 면적 기준을 제외한 농어가 주택의 세부적인 설계 기준에 대해서는 농식품부와 농어촌공사에서 “농촌주택 표준설계도”를 작성하여 보급하고 있다. 여기에는 농어촌 주택 신축을 위한 모듈화 된 26가지 배치도 유형을 포함하고 있으며,²³⁴⁾ 연면적 약 40㎡부터 최대 150㎡ 까지 상세도면 및 설비·배선도면을 제공하여 순 공사비 6천만원~2억6천만원 수준의 농촌주택 시공이 가능하도록 작성되어 있다.

표준설계도를 활용할 경우 인허가는 건축신고로 처리가 되므로 양질의 주택을 일반 건축물 보다 빠르고 효과적으로 시공할 수 있다는 장점을 갖고 있으나 선택한 표준설계도의 면적이나 평면구조, 입면형태를 임의로 바꾸는 것이 불가능하다는 단점을 갖고 있다.

234) 농림축산식품부·한국농어촌공사(2014), 「농촌주택 표준설계도 이용안내서」



[그림 부록-5] 농촌주택 표준설계도 예시도

출처: 귀농귀촌 종합센터(www.returnfarm.go.kr) (검색날짜:2015.10.01)



[그림 부록-6] 농촌주택 표준설계도 이용절차

출처: 귀농귀촌 종합센터(www.returnfarm.go.kr) (검색날짜:2015.10.01)

2) 농업생산기반시설 설치 기준

「농어촌정비법」에 따른 ‘농업생산기반시설’에는 저수지, 양수장, 관정 등 지하수 이용시설, 배수장, 취입보, 용수로, 배수로, 유지, 도로(농로), 방조제, 제방 등의 시설물 및 그 부대시설과 농수산물의 생산·가공·저장·유통시설 등 영농시설을 말하며, 「농지법」과 「산지관리법」에 의해 면적 기준을 제한하고 있다.

기본적으로 국토계획법과 도시·군계획 조례에 따라 용도지역별로 영농시설의 설치 가능여부를 명시하고 있다. 보전녹지지역, 농림지역에서는 농업·임업·축산업용의 창고와 동물 및 식물관련시설(축사, 가축시설, 종묘시설 등)의 설치가 가능하며, 생산녹지지역, 자연

녹지지역에서는 농업·임업 등과 관련한 창고, 동물 및 식물관련시설 이외에 도시·군계획조례가 정하는 바에 의한 판매시설(농수산물공판장, 농수산물직판장²³⁵⁾)의 설치가 가능하다.

세부적인 농수산물의 생산·가공·저장·유통을 위한 영농시설에 대한 설치 면적기준은 「농지법」에 명시되어 있으며, 해당 시설의 농지전용과 관련하여 신고대상 시설의 범위와 설치자의 기준, 설치 규모 등을 농지법 시행령 제36조에 의해 규정하고 있다. 또한 산지관리법에는 보전산지에서의 임산물 및 농수산물 생산 및 가공, 보관시설에 관한 설치기준을 별도로 제시하고 있다.

[표 부록-12] 관련법상 영농시설의 설치 기준

구분		농수산물 생산시설	농수산물 가공시설	농수산물 저장시설	농수산물 유통시설
농지법	농업진흥구역	가능(온실, 비닐하우스, 축사, 간이퇴비장·농막, 등)	-총면적 15,000㎡ 미만 가공처리시설 가능 (미곡처리장의 경우 3만㎡ 미만)	가능(농막, 간이저장소, 농산물건조보관시설 등) -농업법인: 3,300㎡ 이하의 농산물 건조보관시설	-30,000㎡ 미만 농산물의 집하·예방저장선별 하는 산지유통시설
	진흥구역 밖 (농지전용신고대상영농시설)	-세대당 1,500㎡ 이하(법인 7,000㎡ 이하)의 농산물 건조보관시설 -세대당 3,300㎡ 이하의 농수산물 유통·가공시설(부대시설 포함) -조합단체당 7,000㎡ 이하의 농수산물 유통·가공시설(부대시설 포함) -세대당 1,500㎡ 이하(법인 7,000㎡ 이하)의 축산시설			
산지관리법	보전산지	-1만㎡ 미만의 임산물 생산시설 및 집하시설 -30,000㎡ 미만의 축산시설	-3,000㎡ 미만의 임산물 가공·건조·보관시설 -3,000㎡ 미만의 농수산물 창고 집하장 및 그 가공시설	-	

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.6.29.)

농지에 농축산물 생산시설²³⁶⁾을 제외한 농축산업용 가공·저장·유통시설을 설치하기 위해서는 농지전용신고를 해야 한다. 농지전용신고를 하려는 사람은 농지전용신고서에 농림축산식품부령으로 정하는 서류를 첨부하여 해당 농지를 관할하는 시장·군수 또는 자치구구청장에게 제출하여야 하며, 신고내용이 심사기준²³⁷⁾ 및 전용 범위, 규모, 설치제한

235) 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」제 2조에 따른 농수산물공판장, 제 68조 제2항에 따른 농수산물직판장

236) 가. 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설

나. 축사·곤충사육사와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설

다. 간이퇴비장

라. 농막·간이저온저장고 및 간이액비저장조 중 농림축산식품부령으로 정하는 시설

237) 5. 해당 농지의 전용이 인근 농지의 농업경영과 농어촌생활환경의 유지에 피해가 없을 것. 다만, 그 피해가 예상되는 경우에는 다음 각 목의 사항 등을 고려할 때 그 피해방지계획이 타당하게 수립되어 있을 것

6. 해당 농지의 전용이 용수의 취수를 수반하는 경우 그 시기·방법·수량 등이 농수산업 또는 농어촌생활환경

등의 적합 여부를 검토하여 전용을 허가받게 된다.

※ 농지법 제35조(농지전용신고)

① 농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 부지로 전용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 자치구구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 농업인 주택, 어업인 주택, 농축산업용 시설(제2조제1호나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다), 농수산물 유통·가공 시설
2. 어린이놀이터·마을회관 등 농업인의 공동생활 편의 시설
3. 농수산 관련 연구 시설과 양어장·양식장 등 어업용 시설

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.6.29.)

이때 전용신고를 통해 농지를 전용한 사람은 농지의 보전관리 및 조성을 위한 부담금²³⁸⁾을 지불하여야 하며, 농지전용신고 절차를 마친 후 전용 목적사업에 사용되고 있거나 5년 이내에 다른 목적으로 사용하려는 경우에는 용도변경 승인을 받아야 한다.

※ 농지법 제9조(행위 등의 제한)

-활용구역 내에서 허가를 받아야 하는 행위

1. 건축물의 건축: 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물(가설건축물을 포함한다)의 건축, 대수선 또는 용도변경
2. 공작물의 설치: 인공을 가하여 제작한 시설물의 설치
3. 토지의 형질변경: 절토(切土)·성토(盛土)·정지(整地)·포장(鋪裝) 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위, 토지의 굴착 또는 공유수면의 매립
4. 토석·자갈·모래의 채취
5. 토지분할
6. 물건을 쌓아 놓는 행위: 옮기기 어려운 물건을 1개월 이상 쌓아 놓는 행위
7. 수산동식물의 포획·양식: 「수산업법」 제2조에 따른 입어(入漁)·유어(遊漁) 또는 양식
8. 식물재배 행위: 죽목(竹木)을 베거나 심는 행위

-허가받지 않고 가능한 행위

1. 재해복구 또는 재난 수습에 필요한 응급조치를 위하여 하는 행위
2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 행위
 1. 농수산물의 생산에 직접 이용되는 것으로서 간이 공작물의 설치
 2. 경작을 위한 토지의 형질변경
 3. 농업생산기반시설등활용구역의 개발에 지장을 주지 않고 자연경관을 훼손하지 않는 범위에서의 토석·자갈·모래의 채취
 4. 농업생산기반시설등활용구역 안에 남겨두기로 결정된 대지에 물건을 쌓아 놓는 행위
 5. 관상용 죽목의 임시 식재[경작지에서의 임시 식재(植栽)는 제외한다]
 6. 「재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」 제3조제6호에 따른 기능복원사업의 시행

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.6.29.)

한편, 「농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법」에서는 ‘농업생산기반시설 및 주변지역 활용구역’을 지정하고 있으며, 이에 따라 저수지, 방조제, 배수장 등의 시설과 그 주변 지역에 대한 행위 제한 사항을 담고 있다. 이 활용구역 내에서는 농수산물의

경유지에 피해가 없을 것. 다만, 그 피해가 예상되는 경우에는 그 피해방지계획이 타당하게 수립되어 있을 것 238) 법 제38조제6항에 따른 농지보전부담금의 지급미터당 금액은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 해당 농지의 개별공시지가의 100분의 30으로 한다.

생산에 직접 이용되는 간이공작물의 설치와 경작을 위한 토지의 형질변경 등은 허가 없이도 가능하나 건축물의 건축이나 절성토 등의 형질변경은 허가를 받아야 한다.

3) 농촌 지역 공장²³⁹⁾ 설치 기준

기본적으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의해 용도지역별 설치 가능한 공장의 기준을 정하고 있다. 관련법에 따라 공장은 농림지역과 자연환경보전지역에서는 조성이 불가능하며, 자연녹지지역, 생산녹지지역, 생산관리지역, 계획관리지역인 경우에는 가능하다. 단, 자연녹지지역, 생산녹지지역과 생산관리지역에서 건축이 가능한 공장 유형을 규정하고 있으며, 일반적으로 대기 및 수질오염을 유발하지 않는 첨단업종의 공장이나 도정공장, 식품공장, 읍면지역 제재업공장 등이 해당하나,

계획관리지역의 경우에는 다른 용도지역과 달리 건축할 수 없는 공장을 명시하고 있으며, 이에 해당하지 않은 대부분의 공장은 건축이 가능하도록 되어 있다. 건축이 불가능한 공장에는 화학제품 제조시설 및 섬유제조시설, 폐기물 처리시설, 기계장비제조시설 등 대기 및 수질유해물질을 발생시키는 공장 등이 해당한다.

[표 부록-13] 용도지역별 공장 설치 기준

구분	입지조건
자연 녹지 지역	설치 가능한 공장 ① 첨단업종의 공장, 지식산업센터, 도정공장, 식품공장, 읍면지역 제재업공장으로서 관련법 상의 대기유해물질, 수질유해물질, 지정폐기물 등을 배출하지 아니하는 것 ② 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 의한 공익사업 및 도시개발법에 의한 도시개발사업으로 인하여 당해 시·군·지역으로 이전하는 레미콘 또는 아스콘공장
생산 녹지 지역	설치 가능한 공장 도정공장, 식품공장, 제1차산업 생산품 가공공장, 읍면지역 첨단업종공장으로서 대기유해물질, 수질유해물질, 지정폐기물 등을 배출하지 아니하는 것
생산 관리 지역	설치 가능한 공장 도정공장, 식품공장과 읍면지역에 건축하는 제재업의 공장으로서 대기유해물질, 수질유해물질, 지정폐기물 등을 배출하지 아니하는 것 (제2종근린생활시설 중 제조업소를 포함)
계획 관리 지역	국토계획법에 의해 건축할 수 없는 공장 1. 다음에 해당하는 것 － 관련법 상의 대기유해물질, 수질유해물질, 지정폐기물 등을 배출하는 것 － 화학제품 제조시설(석유정제시설을 포함) － 제1차 금속·가공금속제품 및 기계장

239) 건축법 시행령 별표1의 17호에 해당하는 공장은 물품의 제조·가공[염색·도장·표백·재봉·건조·인쇄 등을 포함한다] 또는 수리에 계속적으로 이용되는 건축물로서 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설, 위험물저장 및 처리시설, 자동차 관련 시설, 자원순환 관련 시설 등으로 따로 분류되지 아니한 것을 말한다.

계획 관리 지역	<ul style="list-style-type: none"> - 가축 및 모피를 물 또는 화학약품을 사용하여 저장하거나 가공하는 것 - 섬유제조시설중 감량·정련·표백 및 염색시설
	2. 자연보전권역(수도권정비계획법) 및 특별대책지역(환경정책기본법) 외의 지역 중 다음에 해당하는 것 <ul style="list-style-type: none"> - 폐기물처리업 허가를 받은 사업장 (다만, 폐기물 중간·최종·종합 재활용업으로서 특정수질 유해물질이 배출되지 아니하는 경우는 제외) - 부지면적이 1만㎡ 미만인 것 (특·광역시·시장 또는 군수가 1만5천㎡ 이상의 면적을 정하여 공장의 건축이 가능한 지역으로 고시한 지역안에 입지하는 것) 도시·군계획조례에 의해 건축할 수 없는 공장 <ul style="list-style-type: none"> - 자연보전권역, 특별대책지역 외의 지역에 설치되는 경우 - 자연보전권역, 특별대책지역 외의 지역에 설치되는 것으로 부지면적이 1만㎡ 이상인 것

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.6.29.)

한편 각 시군별로 조례를 통해 계획관리지역에서 ‘공장건축가능지역’을 지정할 수 있는데, 이때 지정명적은 1만5천㎡ 이상 3만㎡미만으로 입지수요, 토지여건 등을 고려하여 지정토록 되어있다. 지정절차는 지정계획을 수립하고 주민의견을 수렴한 후 도시계획위원회의 자문을 거쳐 이루어지며, 공장건축가능지역을 지정·고시한 경우 원칙적으로 2년 이내에는 이를 변경하지 못하도록 하고 있다. 또한 시장 또는 군수는 공장건축가능지역의 원활한 조성을 위하여 도로, 용수공급시설, 전기·통신·가스공급시설 등 기반시설을 지원할 수 있다.

※ **공주시 조례 제5조 : 계획관리지역에서의 공장건축 가능지역 지정에 관한 조례**

- ① 시장은 관할지역내 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 공장건축 가능지역으로 우선 지정할 수 있다.
1. 도시기능을 상실하거나 낙후되어 재정비가 필요한 지역
 2. 소규모 공장이 난립해 있는 지역
 3. 학교·군부대·시장 등 대규모 시설물이 이전 또는 폐지되는 지역
 4. 토지소유자 등 지역주민이 요청하는 지역
 5. 상공회의소·중소기업협동조합·중소기업진흥공단 등 관계기관·단체에서 요청하는 지역
 6. 그 밖에 공장건축에 제한이 없는 지역으로 지정권자가 필요하다고 판단되는 지역

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.6.29.)

한편, 「농어촌정비법」에는 농어촌 용수의 수질 보전을 위하여 필요에 의해 저수지 상류 지역의 공장 및 산업단지의 설립을 제한할 수 있도록 명시하고 있다.

※ **농어촌 정비법 제22조(저수지 상류지역에서의 공장 설립 제한)**

- ① 농어촌용수의 수질 보전을 위하여 저수지 상류지역 중 대통령령으로 정하는 지역에서는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 공장(이하 이 조에서 "공장"이라 한다) 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지(이하 이 조에서 "산업단지"라 한다)를 설립할 수 없다.
- ② 시장·군수·구청장은 제1항에도 불구하고 공장 및 산업단지 설립이 제한되는 지역 중 대통령령으로 정하는 지역에는 폐수배출시설이 아닌 공장 및 산업단지 설립을 승인할 수 있다.
- ③ 시장·군수·구청장은 저수지 상류지역에서의 공장 설립과 관련하여 저수지가 다른 시장·군수·구청장의 관할에 속하는 경우에는 해당 시장·군수·구청장과 미리 협의하여야 한다.

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.6.29.)

4) 가설건축물 설치 기준

가설건축물이란 존치기간 3년 이내의 분양을 목적으로 하지 않은 임시사용 목적의 건축물로서, 건축법 제 20조에 따른 가설건축물의 경우 4층 미만의 규모로 대통령령으로 정하는 기준²⁴⁰⁾의 범위 내에서 허가를 통해 설치가 가능하다.

건축법 시행령 외 각 시군별로 건축조례에 의한 가설건축물 설치기준을 정하고 있으며, 건축법 및 조례의 기준에 적합하게 설치된 가설건축물은 용도지역 및 용도지구에서의 건축규제를 받지 않는다. 또한 공사감리, 건축선, 마감기준, 건폐율, 용적률, 대지 분할제한, 높이제한, 설비기준 등의 건축법의 적용을 받지 않는다.(건축법 시행령 제15조 제6항)

※ 건축법 시행령 제15조 제5항 (건축법 시행령에 의한 가설건축물의 기준)

1. 재해가 발생한 구역 또는 그 인접구역으로서 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 지정하는 구역에서 일시사용을 위하여 건축하는 것
2. 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 도시미관이나 교통소통에 지장이 없다고 인정하는 가설홍행장, 가설전람회장, 농·수·축산물 직거래용 가설점포, 그 밖에 이와 비슷한 것
3. 공사에 필요한 규모의 공사용 가설건축물 및 공작물
4. 전시를 위한 견본주택이나 그 밖에 이와 비슷한 것
5. 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 도로변 등의 미관정비를 위하여 지정·공고하는 구역에서 축조하는 가설점포(물건 등의 판매를 목적으로 하는 것을 말한다)로서 안전·방화 및 위생에 지장이 없는 것
6. 조립식 구조로 된 경비용으로 쓰는 가설건축물로서 연면적이 10제곱미터 이하인 것
7. 조립식 경량구조로 된 외벽이 없는 임시 자동차 차고
8. 컨테이너 또는 이와 비슷한 것으로 된 가설건축물로서 임시사무실·임시창고 또는 임시숙소로 사용되는 것
9. 도시지역 중 주거지역·상업지역 또는 공업지역에 설치하는 농업·어업용 비닐하우스로서 연면적이 100제곱미터 이상인 것
10. 연면적이 100제곱미터 이상인 간이축사용, 가축분뇨처리용, 가축운동용, 가축의 비가림용 비닐하우스 또는 천막구조 건축물
11. 농업·어업용 고정식 온실 및 간이작업장, 가축양육실
12. 물품저장용, 간이포장용, 간이수선작업용 등으로 쓰기 위하여 공장 또는 창고시설에 설치하거나 인접 대지에 설치하는 천막, 그 밖에 이와 비슷한 것
13. 유원지, 종합휴양업 사업지역 등에서 한시적인 관광·문화행사 등을 목적으로 천막 또는 경량구조로 설치하는 것
14. 「관광진흥법」 제2조제11호에 따른 관광특구에 설치하는 야외전시시설 및 촬영시설
15. 그 밖에 건축조례로 정하는 건축물

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.6.29.)

240) 1. 철근콘크리트조 또는 철골철근콘크리트조가 아닐 것
 2. 존치기간은 3년 이내일 것. 다만, 도시·군00계획사업이 시행될 때까지 그 기간을 연장할 수 있다.
 3. 전기·수도·가스 등 새로운 간선 공급설비의 설치를 필요로 하지 아니할 것
 4. 공동주택·판매시설·운수시설 등으로서 분양을 목적으로 건축하는 건축물이 아닐 것

※ 용인시 건축조례 : 가설건축물의 설치기준

1. 공공사업 또는 택지조성사업 등에 의하여 발생하는 철거민 등의 이주대책을 위한 일시적인 건축물(주거용에 한정)
2. 천막과 유사한 구조의 창고용에 쓰이는 구조물
3. 레일 등을 설치하여 일정구간을 이동할 수 있는 건축물
4. 공장부지 내의 소규모 폐기물 저장시설 및 공해배출 저장시설(연면적 300제곱미터 이하인 것에 한정한다)
5. 차양시설
6. 노외주차장용 관리사무소(컨테이너·경량철골조 등 이와 유사한 구조로 연면적 20제곱미터 이하에 한정)
7. 영상물 제작을 위한 촬영시설 및 그 밖에 이와 유사한 시설
8. 조립식 구조로 된 기계보호시설로서 연면적 300제곱미터 이하인 것
9. 경질염화비닐골판 또는 이와 비슷한 재료로 된 외벽이 없는 비가림 시설로서 주차통로(경사로)에 사용되는 것
10. 시장이 공공용의 목적으로 이용된다고 인정하여 설치하는 임시 건축물
11. 야외 흡연실(유리 또는 경질염화비닐골판 등 이와 비슷한 재료로 된 투시가 가능한 간이시설로서 연면적 10제곱미터 이하인 시설로 한정한다).

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색날짜:2015.6.29.)