Journal of the Korean Society of Rural Planning
vol. 22, no. 2, 2016 (57-65)
ISSN 1225-8857(PRINT) / ISSN 2288-9493(ONLINE)
http://dx.doi.org/10.7851/ksrp.2016.22.2.057

국내 농촌 경관계획 가이드라인의 개선방향에 관한 연구
- West Australia의 경관계획 매뉴얼을 대상으로 -

신재선 • 김상범
농촌진흥청 국립농업과학원

A Study on the Analyze and Improvements for Rural Landscape Planning Guideline
- Focused on Rural Landscape Planning Guideline in Western Australia -

Shin, Jae-Sun • Kim, Sang-Bum*
National Institute of Agricultural Sciences

ABSTRACT : Landscape elements of historical and cultural value and elements that have negative impact on landscape due to reckless development teem in rural area. Due to this, local government has established a visual landscape plan. The purpose of this study is to analyze the process and content of domestic rural landscape planning process and to suggest improvements for it. For that, this study measure guideline of Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs against guideline of Ministry of Land, Infrastructure and Transport. To analyze the landscape planning guideline of australia which is similar to domestic rural landscape planning process, and to compare both guidelines. The results of this study are as follow. The stage of landscape resource survey and assessment progressed systematically, but it was not practical because for the lack of survey and assessment method. Therefore, it should be suggested for the survey and assessment technique. The rural landscape plan, established in master planning stage, do not necessarily reflect local government's landscape management on the ground of abstract technic of landscape management. For this sake, to develop evaluation method for development of landscape element seems necessary.

Key words : Rural landscape planning guideline, Rural landscape planning process

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 농촌생활에 관한 도시민의 관심 증가와 농촌주민 삶의 질 향상 욕구가 증가하면서 농촌의 경관이 주목받고 있다. 이러한 경향을 반영하듯 약 40여 가지의 농촌경관계획에 관련된 제도 및 정책이 수립·개발 되었으며, 일반농산어촌개발사업은 2010년 13%에 머물던 경관계획 수립이 2014년 48.8%까지 증가하였다. 더불어 농촌경관계획에 활용할 수 있도록 농림축산식품부에서는 농촌경관계획수립요령을, 국토교통부에서는 경관계획수립지침을 발표하였다. 그러나 국내 농촌경관계획 가이드라인은 계획수립 절차 진행상의 방법론이 명확히 제시되지 않아 경관계획이 개발사업의 사업계획과 명확한 차이가 나타나지 않으며, 지역의 정체성을 반영하지 못하는 실정이다. 또한 농촌경관에 관한 이슈는 경관계획수립에 집중되어있어 계획 이후의 조성되는 지역 및 경관 관리에 관한 내용은 부족하다.

이에 본 연구에서는 국내 농촌경관계획 수립절차를 제시하는 농어촌경관계획 수립요령과 경관계획수립지침을 비교하여 농촌 경관계획의 현황을 파악하고, 국내 농촌경관계획 가이드라인과 유사한 형태를 갖는 Western Australia주의 경관계획 매뉴얼을 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 국내 경관계획 수립절차의 한계점 및 개선방안

Corresponding author : Kim, Sang-Bum
Tel : 063-238-2127
E-mail : landlife@korea.kr

을 제시하고자 한다.

2. 연구의 대상과 방법

본 연구에서는 국내 농촌 경관계획 절차의 문제점을 파악하고 그 개선방안을 도출하기 위하여 다음과 같은 연구를 진행하였다. 먼저 문헌 및 정책분석을 통해 농촌 경관 계획의 현황에 관하여 고찰하였고, 농촌경관계획의 절차상 문제점을 검토하였다. 다음으로 국외의 농촌 경관계획 절차를 검토하여, 국내 경관계획과 절차의 유사성을 보이나, 방법 제시의 구체성을 띄고 평가에 의한 경관관리를 진행하는 호주의 경관계획 매뉴얼을 분석하였다. 최종적으로 국내 농촌경관계획과 Western Australia 주의 농촌경관계획의 내용을 비교 검토하여 농촌 경관계획 절차의 개선방향을 제시하였다.

Table 1. The flow of research

Theoretical consideration	
Rural landscape process in foreign country	Rural landscape management
▼	
Analysis of domestic landscape plan process and contents	
Guideline of Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs	Guideline of Ministry of Land, Infrastructure and Transport
▼	
Analysis of Australian landscape plan process and contents	
▼	
Comparative on guidelines between domestic and Australian	
▼	
Conclusion	

3. 선행연구 분석

농촌경관계획 절차의 개선방안을 제시하기에 앞서 국내에서 이루어지고 있는 농촌경관계획에 관한 연구를 살펴보았고, 국내절차와의 비교를 위해 국외 경관계획절차를 확인하였다.

경관법 제정 이후 경관계획에 관한 국내 연구는 경관계획 제도에 관한 연구와 경관계획에 따른 관리방안에 관련된 연구가 주를 이루고 있다. 경관계획 제도에 관한 연구를 살펴보면 농촌경관계획에 관한 연구는 부족한 실정이나, 경관계획 정책의 개선방안, 외국 사례를 통한 제도의 정비방안에 관한 연구가 이루어지고 있다. 김상범(2012)은 경관관련 법제도와 사업 등의 변화를 고찰하여 농촌경관계획의 추진체계 및 주요 내용을 단계별로 제안하였다. 주신하 외(2011)는 경관기본계획 단계상에서 지자체간의 차이가 크기 때문에 경관계획수립지침에서 계획 내용에 대한 구체적인 지침이 필요하고 계획단계의 연계성 강화와 세부적 지침이 필요함을 제안하였다. 성주인(2005)은 우리나라의 농촌경관관리 제도를 법률, 지자체의 조례, 정책사업과 경관시책으로 분류하여 이를 위한 정책수단이 많지 않은 법제도적 현실을 강조하였다. 위 연구는 경관계획제도의 절차 개선을 위해 단계별 내용 및 보완점을 제시하였다.

농촌경관관리에 관한 연구는 경관관리 실태 파악과 국외 사례 분석을 통한 관리방안 보강에 관한 연구가 이루어지고 있다. 신병흔 외(2009) 국내의 경관사례의 벤치마킹의 대상이 되는 일본의 경관관련 제도에 대한 현황을 예로 들어 설명 관리방안의 개선이 필요함을 제안하였다. 최정선 외(2006)는 일본의 경관관리제도의 내용을 분석하여 우리나라에서 제기되고 있는 경관관리와 도시계획의 관계에 관한 시사점 도출 및 경관관리방안 제시하였다.

농촌경관계획 수립절차의 분석에 앞서 “Table 2”와 같이 뉴질랜드, 영국, 호주, 일본의 경관계획 절차를 살펴보았다. 일본 농촌경관계획 절차는 국내와 유사한 형태로 수립 된 반면 서양의 농촌경관계획 수립절차는 국내와 유사한 형태를 보이지만 지역성 분석 및 반영에 초점을 맞추어 경관계획 절차가 수립되어 있었고, 농촌경관계획 수립에 앞서 진행되는 경관조사 및 평가의 방법 및 기술이 자세히 설명되어있어 조사 및 평가 진행에 있어 지역적 격차가 나타나지 않도록 하고 있다.

특히 호주의 농촌경관계획은 절차상에서 국내 농촌경관계획의 내용과 유사성을 보이나 경관계획 방법, 경관계획요소의 조사 방법 등을 구체적으로 제시하고 계획 이후의 평가방법 및 평가자료 작성방법을 제안하여 경관계획에 있어 지역 간의 격차가 벌어지지 않도록 한다. 또한 국내 경관계획 가이드라인에서 확인할 수 있는 것과 마찬가지로 기능에 따라 농촌을 전원(Rural), 전원주거지(Rural residential development), 플랜테이션(Plantation)으로 분류한다. 분류된 구역의 경관계획은 계획의 방식, 지역의 기능에 따라 이미지로 예시를 제공함으로써 지자체와 주민이 쉽게 계획에 동참할 수 있도록 가이드라인을 제시한다.

Table 2. Making procedure for rural landscape planning in foreign country

Country	Title	Procedure for rural landscape plan
New zealand	Rural Area Design Guide	Site analysis → Analysis of landscape character → Guideline
England (kilkenny)	Country kilkenny rural design guide	Over view of needs → Appraising the setting → Appraising the site → Develop and outline design proposal
Australia (Western Australia)	Visual Landscape Planning in Western Australia	Visual landscape evaluation → Landscape plan proposal → Visual impact assessment
Japan	-	Desk Survey → Field Survey → Grasp the Community preferences → Landscape Characteristic Analysis → landscape plan → Inquire related Act → Proposal

II. 국내 농촌경관계획의 현주소

1. 농촌경관계획의 현황

농촌은 인공적으로 형성된 도시와는 다르게 수렵을 기본으로 생활하던 생활방식에서 경작으로 바뀌면서 환경이 적응한 과정으로 시작한 정주공간으로, 인간이 자연에 정착하며 적응해간 문화와 역사를 확인할 수 있는 공간인 동시에 생활·생산·자연공간이 어우러진 곳이다.

최근 농촌의 공간·문화적 가치가 부각되고, 농촌경관이 도시민에게 심리적 안정, 여유를 제공하는 상징적 가치를 인정받으면서 자연, 인공 요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역 환경적 특징을 나타내는1) 농촌경관이 주목받고 있다. 이로 인해 농촌경관과 관련된 정책과 제도가 “Table 3”과 같이 생성·보강되고 있는 추세이다. 그러나 위와 같은 다양한 부처의 정책이 동시에 동일한 농촌공간에 적용됨으로써 농촌경관계획이 혼선을 빚는 경우가 발생하고 있는 실정으로, 현재 농촌경관계획에 적용 가능한 계획수립 가이드라인은 농림축산식품부의 ‘농어촌경관계획수립요령’과 국토교통부의 ‘경관계획수립지침’이 존재하나, 통합된 관점의 농촌경관계획 가이드라인이 필요할 것으로 보인다.

Table 3. Policy of the Rural village landscape

Establishment	Policy
Ministry of Land, Infrastructure and Transport	· National Land Planning and Utilization Act · Scenic Conservation Act
Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs	· Agricultural and Fisheries, farming and fishing village and food industry Act · Special Act on Life Quality Improvement of Farmers and Fishermen · Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act · Direct Payment Program for Rural Landscape Conservation
Ministry of Environment	· Natural Environment Conservation Act
Cultural Heritage Administration	· Cultural Properties Protection Law
Local Government	· Comprehensive Rural Village Development Project · Landscape Management ordinance

2. 농촌경관계획의 절차

「경관법」 제2장에서는 경관계획의 내용에 포함되어야 할 내용2)을 11가지로 제시한다. 「경관법」을 토대로 ‘경관계획수립지침’과 ‘농어촌경관계획수립요령’에서는 경관계획 수립 절차를 “Table 4”와 같이 일련의 단계로 제시하고 있다.

1단계는 경관계획의 목표와 방향 제시를 통해 경관계획이 수립되는 이유·대상범위·성격 등의 경관계획의 필요성과 전반적 내용을 단계별로 제시한다. 농어촌경관계획수립요령과 경관계획수립지침은 각각 그 목적을 경관요소의 보전·형성·관리, 경관의 보전·개선(복원)·창출에 맞추고 있으나, 실질적으로 그 절차를 살펴보면 보전·관리적 측면보다는 형성·창출에 맞추어져 있는 한계가 있다.

2단계는 계획 대상지에의 경관을 조사·분석하는 단계로, 현황파악을 통해 대상지의 경관특성을 파악하고, 경관형성·관리를 위해 필요한 과제를 도출한다. 농촌경관 현황조사는 경관자원의 위치·규모·특성·분포 등을 파악하기 위한 경관자원조사와 조사 자료의 신뢰도를 높이기 위한 경관의식조사, 상위계획 및 법규검토 등을 통하여 대상 경관의 문제점 및 개선방안을 도출한다. 경관평가는 조사한 경관자원을 토대로 경관을 유형화하고, 각 유형별로 보전·육성·창출 또는 제거하기 위한 수단이 된다. 경관조사 및 평가가 하나의 단계로 구성되어 있으나 그 방법은 구체적으로 제시되어있지 않다.

이는 지역적 사정에 맞게 조사 및 평가를 진행할 수

있도록 하나 지역 및 조사원의 능력에 따라 조사 및 평가 내용의 편차가 크게 나타날 수 있는 단점이 있다.

3단계는 경관계획의 기본구상 단계로 주요 경관대상에 대한 경관계획의 기본방향을 설정한다. 경관을 유형, 요소로 분류하고 보전·관리·형성 방향을 제시하고 해당 경관 유형·요소와의 차이를 갖는 미래상을 설정하여 미래상에 따른 추진전략을 제시한다. 그러나 미래상 설정에 관한 구체적 방향제시가 없어 추상적 형태의 미래상이 제시되는 경우가 대부분이다.

4단계는 경관의 형성 및 관리에 관하여 경관유형에 따라 기본적 계획을 세우고, 5단계에서 세부적 계획을 세우고 그에 관한 가이드라인을 제시한다. 6단계는 경관계획의 실행에 있어 필요한 행정·재정 및 절차적 내용을 포함하고 있다.

Table 4. Procedure for rural landscape plan

	Ministry of Land, Infrastructure and Transport		Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs
Step1	Determine background, purpose and development course	→	Determine purpose and development course
Step2	landscape resource survey	→	landscape resource survey landscape resource assessment
Step3	schematic planning	→	schematic planning
Step4	master planning	→	master plan
Step5	substantial and detailed guideline	→	plan and design of element guideline
Step6	implementation planning	→	implementation planning Financing and promotion planning

III. Western Australia주의 농촌경관계획 절차

Western Australia주의 경관계획 역시 우리나라와 마찬가지로 환경보전부(DEC), 도로교통부(DPI) 등 다양한 부처로부터 영향을 받고 있다. 정부기관, 지자체가 경관계획을 세우는 목적은 그 기관에 따라 각기 다르기 때문에 경관의 내용작성에 혼선을 야기하기 쉬우므로 Western Australia주의 경관계획 매뉴얼은 다부처에서 공동으로 제작하는 형태를 보인다.

이는 국가기관, 지방자치단체, 개발자, 지역사회 주민들에게 제공되어 지역 경관·경관의 유형에 따른 특성 및 장소성을 반영한 경관형성을 돕기 위한 목적으로 제작되었으며, 법으로 정해진바와 같이 지역성 및 경관 특성파악에 있어 국가, 지역, 장소에 따른 고려사항을 제시하였다. 또한 경관계획을 경관평가→경관계획→시각영향 평가로 나누고, 지역의 경관을 2차 평가함으로써 지역의 특수성을 반영한 경관이 유지될 수 있도록 제시하였다.

1. 경관평가(Visual landscape evaluation)

경관평가는 경관계획의 수립 전 지역의 경관특성을 파악하기 위한 평가로 경관계획을 위한 경관에 특이성을 부여하는 요소가 무엇인지 파악하고, 그 특성을 보호하고 강화할 수 있는 정책과 규칙을 세우는데 도움을 주기 위한 제도이다. 경관평가는 총 5단계로 이루어지며 그 단계는 “Table 5”와 같다.

가. 1단계 : 범위규정 및 상황정보 제시

범위규정 및 상황정보 제시단계는 경관평가의 목적, 달성목표, 적용범위 및 경계를 결정하는 단계로 Desk study로 진행되며, 국내 가이드라인의 경관계획 절차 1단계 ‘계획의 목표 및 방향제시’와 유사한 내용으로 크게 4가지의 결과물이 도출된다. 1.목표·전문가의 역할, 이해관계자3)들의 개입방법, 2.적용 범위, 3.경관평가에 관한 세부사항4), 4.포괄적인 기본도면이 그 결과물이다. 매뉴얼에는 기본도면에 기입에 필요한 내용들도 제시하고 있어, 추후 이루어질 Desk Study와 현장작업의 기초자료로 사용한다.

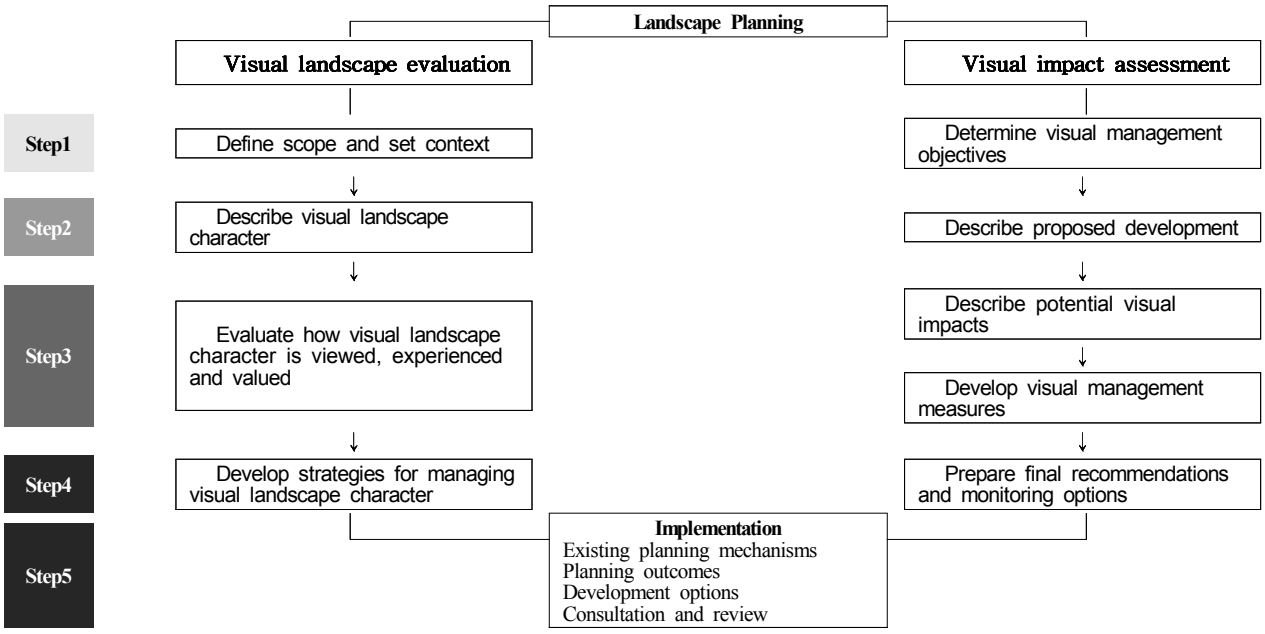
나. 2단계 : 경관특성 묘사

경관특성 묘사단계는 경관계획이 세워지게 될 지역의 특성을 파악하는 작업이다. 가장먼저 지역의 경관을 지형, 초목, 수역, 대지용도 등으로 분류하여 지형의 패턴을 분석한 후 자연형, 전원형, 개발형 범주로 분류한다, 분류된 각각의 지역은 형태, 색깔, 질감, 규모 등의 시각적 특성을 조사하고, 특성 분석을 내용을 도면화 하여 나타낸다.

다. 3단계 : 경관특성 가치평가

경관특성의 묘사가 전문가들에 의해 경관의 특성이 파악되는 단계라면 경관특성 가치평가 단계는 지역주민

Table 5 Flow chart of relationship between visual landscape evaluation and Visual impact assessment



들이 경관을 대하는 시각을 평가하는 단계로 경관에 관한 지역사회의 견해를 도면화 하여 나타낸다. 구체적으로 지역사회에서 중요하게 생각하는 조망점과 해당 조망점으로의 접근방법, 지역사회가 가치를 두는 조망 등을 경관선호도 지수를 사용하여 파악하고, 도면화 한다. 도면화 단계에서는 조망점에서의 가시권, 조망축 등을 확인하고, 지역사회의 의견을 확인, 검증하기 위하여 추가적인 현장작업을 병행한다.

2단계와 3단계의 경우 매뉴얼 상에 제시되어 있는 중요 시각적 요소들, 잔여초목 및 개간, 농로, 녹지화, 주거지 등의 요소를 중점적으로 확인한다.

라. 4단계 : 전략개발

전략개발단계는 이전단계에서 작업했던 도면을 중첩하여 전문가와 지역사회의 의견을 반영한 지역 경관의 특성을 파악하고, 1단계에서 분류한 경관단위의 관리 목표 및 전략을 수립하는 단계이다. 경관관리 전략은 기존의 형태를 고려할 필요가 없는 지역을 분류하여 개발을 유도하고, 가치가 높고 중요한 구역에 관한 보호 및 유지, 평가절하 된 경관특성의 복구 및 강화 전략 3가지로 분류된다. 이 때 매뉴얼에서 전원, 전원 주거지, 플랜테이션으로 유형 분류하여 제시하는 원칙 및 가이드라인을 기본으로 구성하며, 해당지역에서 조사한 경관특성을 추가하고, 도출된 내용을 바탕으로 경관관리전략 지도를 작성한다.

마. 5단계 : 실행단계

5단계는 계획수립 결과를 기반으로 전략을 이행하는 단계이다. 경관특성을 관리할 목표 및 전략을 수립, 문서화, 도면화를 진행한 후에는 경관관리를 위한 계획의 우선순위를 결정하게 된다. 우선순위는 기관, 지자체, 개발자, 지역사회의 협의를 통해 이루어지며, 예산, 기타 제약사항 측면을 고려하여 결정하게 된다.

2. 시각영향 평가(Visual impact assessment)

시각영향평가는 Western Australia주 지역에 개발이 제안될 때 수행해야 하는 제도로, 지역의 경관평가 및 경관계획이 수립된 후 경관관리를 위해 진행하는 평가방법이다.

가. 1단계 : 미관관리 목표 설정

1단계는 제안되는 개발안이 조성될 장소에 대해 경관관리 목표를 결정하고 설명하는 단계이다. 본 단계에서 설정한 경관관리 목표를 도표 형태로 정리하고, 도면과 사진을 포함하여 제안 자료를 구체화한다. 이는 개발자가 진행하는 단계이다.

나. 2단계 : 개발안 묘사

건축조성되는 개발안의 몇 가지 경관 옵션을 마련하고, 도해를 넣어 도면에 설명하는 단계이다. 도면상에는 건물, 도로, 공익시설, 조경공사 등의 시야에 들어오는

요소들을 묘사하고, 개발안의 조성으로 인한 경관변화를 사진 상에 삽화나 시뮬레이션으로 중첩하여 표현한다. 더불어 개발안의 예상 일정표를 제시한다.

다. 3단계 : 시각영향 가능성 설명

시각영향 가능성은 개발안으로 인해 주변지역에서의 조망에 예상되는 변화를 구분·묘사하고, 개발옵션에 따라 예상되는 변화 또는 영향을 평가하는 단계이다. 개발안으로 예상되는 조망의 변화는 장기적 관점으로 검토하여, 경관변화를 파악하여 개발옵션 중 가장 적합한 안을 선정한다.

라. 4단계 : 미관관리 방법 발전

1단계에서 제안하는 미관관리목표는 다양한 개발안에 관한 광범위한 목표이므로 4단계에서는 선정된 개발안에 관해 경관 상 중요한 구역, 특징, 조망을 구분하여 목표를 제시한다. 만일 수립한 목표를 개발안이 충족시키지 못한다면 개발옵션의 각 구성요소를 분석하여 예측되는 부정적 영향의 원인을 파악하고, 부정적 영향을 최소화할 수 있는 방법을 강구하고 구체화한다.

마. 5단계 : 권고사항, 모니터링 방법 제시

지자체 및 평가위원들과 함께 승인된 개발 옵션에 관해 논의하고, 경관관리를 위해 적용해야할 방법, 설계원칙을 결정한 후 모니터링이 가능하도록 방법을 제시한다. 개발안에 관한 시각영향 평가의 최종 권고사항 및 모니터링 방법은 문서화하고, 각 내용 적용상의 우선순위를 결정한다.

3. 경관계획 수립을 위한 도구 및 기술

Western Australia주의 경관계획 매뉴얼에는 경관설계자와 평가가가 모든 프로젝트에 동일하게 이용할 수 있도록 조사 및 평가에 가장 적합한 기술을 제시한다. 사진촬영 방법, 현장조사 방법 및 기록표 작성방법, 시뮬레이션 방법, 시야·가시권 분석법, 단면도 활용방법 등을 제시한다. 사진촬영은 초점거리에 따른 왜곡이 발생하기 때문에 35mm카메라를 이용해 90mm정도의 초점거리로 사람의 시야높이에서 촬영하는 것을 권장한다. 현장조사에서 작성하는 현장조사 기록표는 예제로 제시한다. 컴퓨터 시뮬레이션 및 단면도는 소프트웨어를 제안해줌으로써 동일한 조건을 충족시킬 수 있도록 한다.

위의 절차에서 나타나는 것과 같이 호주의 경관계획 절차는 지역의 경관을 평가하고, 지역사회가 중요시 하는 경관을 보존하려는 노력을 기울이고, 경관계획 수립 이후에 건축·조성되는 개발안에 관한 시각평가를 진행함으로 인해서 이미 조성되어 있는 경관의 관리를 수행한다. 더불어 동일한 조건에서 경관 및 개발안을 평가할 수 있도록 조사 및 평가방법을 제시한다.

IV. 농촌 경관계획 절차의 개선방안

2장과 3장에서는 각각 국내 농촌경관계획 절차와 서호주의 농촌경관계획 절차를 확인하였고, 양국의 경관계획 절차 비교 내용은 “Figure 1”과 같다.

국내경관계획 절차와 호주의 경관계획 매뉴얼 비교를 진행하여 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 양국의 절차는 「경관조사 및 평가→경관계획→실행」의 단계를 거친다는 점에서는 유사하나, 계획수립 방식을 제안한 매뉴얼의 구성방식에서 차이를 보인다.

Field Survey Record Sheet		Tips for use of photography
Viewpoint No: Location: Date: Film/Photo No: Direction of view: Annotated Sketch: Brief description (main elements and features) Dominant landscape elements Ability to accommodate change	Landscape Condition Most appropriate management strategy Protection Restoration Best Practice Siting and Design	- Photo positions should be decided with the members of the community whose views will be affected. - The exact location and height should be mapped and documented, together with compass directions and details about the camera lens used - To best represent the view seen by the human eye, panoramic views should be a montage of photographs taken with a long focal length rather than with a wide angle lens. - Identifiable reference points should be included in the image to enable accurate positioning of overlays depicting a proposed development.

Figure 1. An example of a field survey record sheet

국내의 경우 경관계획의 진행순서 및 구성 내용의 설명에 초점이 맞추어져 있다면 호주의 경우 실제 수행해야 하는 조사·평가의 지역적 동일성 확보를 위해 수행 및 결과물 작성 방법에 초점이 맞추어져 있다.

둘째, 국내 경관계획 절차의 경우 농촌경관의 "조성"에 초점이 맞추어져 있고, 추후 건축·조성되는 경관요소는 추상적 조성방안을 제시한다. 하지만 호주의 경관계획 매뉴얼은 새로 조성·건축되는 경관요소의 평가방법과 평가를 위해 사업자가 수행해야할 조건들을 제시함으로써 적극적인 경관관리를 진행하고 있다.

1. 경관조사 및 평가방식의 구체화

농어촌경관계획 수립요령은 대상이 지역의 일반현황, 경관자원(농어업경관, 자연경관, 생활경관), 상위계획 및 법규, 주민의식으로 분류하고, 내용은 긍정적 요소와 부정적 요소를 함께 조사하도록 하였다. 더불어 조사의 신뢰도를 높이기 위해 주민협의체구성과 경관의 중요도 평가를 진행하도록 제시하고 있다. 본 절차는 경관조사의 대상이 명확하게 제시되어있기는 하나, 경관자원의 중요도 평가의 경우 그 방법이나 내용이 제시되지 않아 실효성이 부족하다 판단된다.

경관계획수립지침의 경우 경관자원의 구체적 위치, 규모, 특성, 영향도 등을 조사하는 경관자원조사를 진행하고, 그 결과물로 경관자원조사표와 경관자원 분포도를 작성하도록 한다. 더불어 경관구조분석, 경관의 현황 및 문제점을 파악하기 위한 경관의식조사, 관련법규 및 유사사례를 조사를 진행한다. 경관의식조사의 경우 조사 대상을 연령, 지역, 성별로 구별하여 지역적 편차를 줄이고자 하나, 그 외의 조사는 방법 및 내용이 제시되지 않아 조사수행기관에 따른 내용의 평차가 클 적으로 판단된다.

반면 호주의 경관계획 매뉴얼은 경관조사를 지형의 패턴, 경관유형, 시각적 특성, 지역민 조사 등으로 분류하고, 각 항목별로 조사내용을 세분한다. 더불어 각 단계별로 도출해야하는 결과물을 제시하여 어느 지역에서나 동일한 경관조사 및 평가가 이루어질 수 있도록 한다.

지역에 따른 경관조사와 평가의 격차를 줄이고, 유사한 수준의 결과물 도출을 위하여 국내 경관계획 수립 절차를 호주의 경우와 같이 구체화할 필요가 있을 것으로 판단된다.

2. 지역의 미래경관상 표현방법 제시

장기적·거시적 차원에서의 농촌경관관리를 위해 농어촌경관계획 수립요령과, 경관계획 수립지침에서는 지역의 미래경관상 제시를 제안하고 있다. 특히 경관계획 수립지침의 경우 '미래상 설정' 항목을 편성하고, '경관 유형이나 요소, 경관적 상징성과 장소성 등을 다른 경관유형, 요소와 차별화 할 수 있는 미래상을 설정한다'라고 명시하고 있다. 그래서 많은 지역이 경관 미래상을 '자연·역사·산업이 어우러진 연안형 환상도시'5), '대한민국 생태수도'6)와 같이 추상적인 슬로건 형식의 미래상이 제시되고 있고, 시·도 경관계획에 따른 농촌의 미래상 제시도 '살기좋고 도시와 조화로운 농산어촌 정주환경 만들기'7)와 같이 추상적으로 제시되어 이에 따른 장기적 경관관리는 어려운 실정이라 판단된다.

호주의 경우 조사단계에서 작성한 도면들의 중첩을 통하여 경관특성을 분석하고 그 내용을 바탕으로 스케치, 상상도, 시뮬레이션 등의 기법을 사용한 시각화 자료를 미래상으로 제시한다. 또한 미래상 설정에 고려되어야 할 농촌의 특성, 시각적 요소 등을 이슈 및 압력(issues and pressures)으로 분류하고, 이러한 시각 자료의

Table 6. Procedure for rural landscape plan

	Ministry of Land, Infrastructure and Transport		Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs		Australia
Step1	Determine background, purpose and development course	→	Determine purpose and development course	→	Visual landscape evaluation
Step2	landscape resource survey	→	landscape resource survey landscape resource assessment	→	
Step3	schematic planning	→	schematic planning	→	
Step4	master planning	→	master plan	→	landscape planning
Step5	substantial and detailed guideline	→	plan and design of element guideline	→	
Step6	implementation planning	→	implementation planning Financing and promotion planning	→	implementation planning / Visual impact assessment

활용으로 개발자, 행정, 주민의 경관에 관한 합의 및 장기적 안목의 경관관리를 진행한다.

이러한 관점에서 국내 경관계획 수립절차에서 미래상 제시 방법이 보강되어야 할 것으로 판단된다. 현재 슬로건형태의 미래상은 행정, 개발자, 주민간의 합의를 이끌어내기 어렵고, 지속성이 담보되지 않으므로 실효성을 담보하는 방안의 미래상제시방법 모색이 필요하다.

3. 개발되는 경관요소 평가방안 개발

국내 경관계획 수립절차는 새롭게 조성·건축되는 경관요소의 허용범위를 설계지침단계에서 제시하도록 규정하고 있다. 농어촌경관계획수립요령은 경관계획 수립 시 주요 착안사항들을 감안하여 계획방향을 설계가이드라인에 제시하도록 하였고, 경관계획수립지침은 경관요소의 설계지침 예시를 제공하여 지역에서 경관계획 수립 시 선택·제안할 수 있도록 하였다. 즉, 경관의 조성·건축 시 참고할 수 있는 권고사항 수준의 제시가 이루어지고 있다.

반면 시각영향평가 제도를 시행하고 있는 호주의 경우 개발자가 시뮬레이션, 이미지 등의 구체적 표현수단을 사용하여 개발안에 관련된 경관 가안을 제시하고, 일정 시간이 흐른 후의 경관 변화 모습 등을 프리젠테이션을 통하여 평가받음으로써 경관목표에 따른 관리가 이루어질 수 있도록 하고 있다.

경관계획이 이루어진 이후 개발되는 경관요소에 관하여 국내는 포지티브 방식의 입장을 취하고 있다. 이는 지자체의 경관계획에 자율성을 부여하여 특색 있는 경관형성이 가능하지만 경관요소의 개발이 이루어질 경우 계획 지침에는 무리가 없으나 주변 경관과 어우러지지 않는 형태의 개발이 이루어질 수 있다. 이에 따라 경관계획 목표에 따른 경관 관리를 위하여 개발안의 설계 기준이나 평가와 관련된 항목이 신설되어야 할 것으로 판단된다.

V. 결 론

최근 농촌경관에 관한 관심증대로 다양한 부처의 농촌개발사업에 농촌경관계획이 포함되어 진행되고 있지만, 대다수의 경우 경관계획이 사업계획의 일부분으로 평가절하 되고, 계획이 이루어진 이후 경관관리가 허술하게 이루어지고 있는 실정이다. 또한 형식적 경관계획으로 지역의 정체성을 반영하지 못하고 있다. 이에 본 연구에서는 실효성 있는 농촌경관계획 수립을 위하여 농촌경관계획의 현황을 살펴보고, 그 농촌경관계획 수립절차의 분석과 해외사례 분석을 통해 국내의 농촌경관계획 수립절차의 한계점과 개선방안을 논의하였다.

농촌경관계획의 현황 파악을 위해 농촌경관에 적용되는 정책과 농촌경관계획 수립절차를 제시하고 있는 국내기관은 농림축산식품부와 국토교통부로 각 기관의 경관계획수립절차인 ‘농어촌경관계획 수립요령’과 ‘경관계획 수립지침’의 내용을 비교 분석하였다. 이를 통해 국내 농촌 경관계획 단계를 목표 및 방향제시, 경관자원 조사 및 분석, 기본구상, 경관계획 수립, 설계지침제시, 실행계획 6단계로 분류할 수 있다. 우리나라와 유사한 경관계획 절차를 갖는 호주의 경관계획 절차는 경관평가, 경관계획, 시각영향 평가로 나뉘며, 경관평가단계는 계획의 목표 및 방향제시, 경관자원 조사 및 분석, 기본구상단계로 볼 수 있으며, 시각영향평가는 실행계획 단계의 일부로 분류할 수 있다.

국내와 호주의 경관계획 절차를 비교 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

국내의 경우 농촌경관계획 수립절차는 농촌경관계획 항목에 관한 가이드라인 제시 정도의 간략한 내용을 제시하는 역할을 하고 있어 경관계획에 지역적 편차가 발생하지만, 호주의 경관계획 매뉴얼은 경관자원의 조사·평가에 중점을 두고 조사 및 평가방법을 예시와 함께 제시함으로써 모든 지역에서 동일한 경관조사가 이루어질 수 있도록 하였다. 위와 같은 문제점 개선을 위하여 국내 경관계획에서도 경관의 조사 방법 및 기술의 구체적인 내용 보강이 필요할 것으로 보인다.

경관계획 이후 이루어지는 경관관리는 미래상의 제시를 일관적인 관리가 이루어질 수 있으나 국내 경관계획은 현재 슬로건 형태의 미래상이 제시되고 있어 경관계획 내용에 연계성이 떨어지는 실정이므로 미래상 도출을 위한 방법 및 미래상 표현 방식의 구체화가 필요할 것으로 판단된다.

또한 경관관리 단계 이후 개발되는 경관요소에 관하여 국내는 포지티브 방식의 입장을 취하고 있어 경관계획상에는 무리가 없으나 주변 경관과 어우러지지 않는 형태의 개발이 이루어는 경우가 있다. 이에 따라 경관계획 목표에 따른 경관 관리를 위하여 개발안의 설계 기준이나 평가와 관련된 항목이 신설되어야 할 것으로 판단된다.

본 연구의 결과는 농촌경관계획절차의 작성 방법에 있어 보완점을 제시함으로써 경관계획 수립 시 지역 간의 격차를 줄이고, 정체성 표현이 가능한 경관을 조성할 수 있다고 판단하였다. 그러나 그 연구 내용을 서호주로 국한하여 연구하였다는 한계를 가지고 있으며, 추후 국내 농촌경관계획에 적용 가능한 국외 사례 연구를 통해

방법론적 내용 이외의 개선방향을 제시하는 연구가 진행되어야 할 것이다.

본 성과물은 농촌진흥청 연구사업 (세부과제번호: PJ01164501)의 지원에 의해 이루어진 것임

주1) 경관법 제2조1.

주2) 경관계획의 기본방향 및 목표에 관한 사항, 경관자원의 조사 및 평가에 관한 사항, 경관구조의 설정에 관한 사항, 중점적으로 경관을 보전·관리 및 형성하여야 할 구역의 관리에 관한 사항, 경관지구·미관지구에 관한 사항, 경관사업의 추진에 관한 사항, 경관협정의 관리 및 운영에 관한 사항, 경관관리의 행정체계 및 실천방안에 관한 사항, 특정경관요소의 관리에 관한 사항, 경관계획의 시행을 위한 재원조달 및 단계적 추진에 관한 사항, 그밖에 경관의 보전·관리 및 형성에 관한 사항

주3) 농촌경관관련 이해관계자는 '계획 및 기반시설 부처, 농무부, 환경보전부, 도로교통부, 관광청, 지자체, 랜드케어·녹지화·집수관리 단체, 전원주택커뮤니티'등으로 분류

주4) 경관 유형에 따라 확인해야 할 정책 및 가이드라인을 제사하여 세부사항을 결정할 수 있도록 한다. 전원(Rural)의 경우 Agricultural and Rural Land Use Planning State Planning Policy 2.5, Historic Heritage Conservation State Planning Policy 3.5 외 8개, 전원주거지(Rural residential development)의 경우 Rural development control policies, Residential Design Codes State Planning Policy 3.1 외 5개, 플랜테이션(Plantation)의 경우 Farm Forestry Planning Bulletin 56, Guidelines for managing Plantation Landscapes 외 4개가 제시되어 있다.

주5) 군산시 경관계획 미래상

주6) 순천시 경관계획 미래상

주7) 충청남도 경관기본계획

References

1. Environment and Sustainability Directorate, Department for Planning and Ingrastructure, 2007, Visual Landscape Planning in Western Australia, Western Australian Planning Commission.
2. Visual Landscape Planning in Western Australia, 2007, Western Australian Planning Commission.
3. Kilkenny county council, 2013, County kilkenny rural design guide.
4. Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2012, Farming and fishing village landscape planning guideline.
5. Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2014, landscape planning guideline.
6. Kim, S B., Shin, J S., Kim, E J., 2015, The Study on the Establishment of Rural Community Facility Remodeling and Management Process, Journal of the Korean Institute of Rural Architecture, 17(3):63-70.
7. Joo, S H., Kim, Y H., 2011 , Analysis of Guidelines and Content of Visual Landscape Planning in Korea, Journal of the Korean institute of Landscape Architecture, 39(6):1-10.
8. Kim, S B., Son, H G., Kim, E J., Lee, D G.,2012 A Study on Development Direction for the Establishment of the Rural Landscape Planning, Journal of Korean Society of Rural Planning, 18(3):35-44.
9. Suh, J W., Cho, H S., Lee, J G., 2002, Landscape Valuation by Fabricating Facotrs of Induction in Rural Landscape, The Journal of Korean Institute of Forest Recreation, 6(4):1-7.
10. Choi, J S., Lee, H C., 2006, A Study on the Improvement of the Landscape Management System in terms of Co-relationship with Urban Planning System in Korea, Journal of The Urban Design Insitute of Korea, 7(2):57-72.relationship with Urban Planning System in Korea, Journal of The Urban Design Insitute of Korea, 7(2):57-72.
11. Shin, J S. Kim, S B., 2014, A Study on the Evaluation Index and Rating system for Remodeling in Rural Community Facility,Journal of Korean Society of Rural Planning, 20(4).
12. Baek, T K., Yamashita, S., 2013, A Comparative Study on the Landscape Planning System of Asia, Journal of the Korean association of geographic information studies, 1(4):26-35.
13. Shin, B H., Lee, C H., Lee, Y H., 2009, Landscape Management System by Landscape Agreement in Japan, Urban Design, 10(3):33-48.
14. Park, J S., Kim, S K., 2013, Improvement Strategy of Law-System for Rural Landscape Planning, Journal of the Korean Institute of Rural Architecture, 15(3):25-32.

- Received 31 January 2016
- First Revised 25 February 2016
- Second Revised 15 April 2016
- Finally Revised 22 May 2016
- Accepted 22 May 2016