

## 일반농산어촌개발사업에 있어 농촌경관계획과 경관사업부문의 위상변화에 관한 연구

이수현 · 조동범\*

한국농어촌공사 농촌개발처 과장 · \*전남대학교 조경학과 교수

## Study on the Status Change in Rural Landscape Planning and Landscape Project in the General Agriculture Fishing Village Development Project

Lee, Su Hyun · Cho, Tong Buhm\*

*Section Manager, Rural development Division, KRC*

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

**ABSTRACT** : Although the General Agricultural Fishing Village Development Project had a significant impact on the landscape formation and management in rural area, the rural landscape planning and project sectors was not stable by fluctuation variables. On the basic understanding the institutional status of rural landscape planning, some conclusions could be discussed as follows through the analysis of quantitative and qualitative changes and the background factors.

The rural landscape plan lacked its own legal and institutional foundations, and the landscape project of the General Agricultural Fishing Village Development Project was mainly focused on the environment-improving H/W project for expanding the basic living infrastructures. In order to reflect the characteristics of the region and become independent rural landscape management, it is necessary to change the contents so that the S/W business such as the deepening landscape awareness and empowerment linked with improving the physical landscape. To this end, it is necessary to establish a foundation for the rural landscape planning system to have its own status, and it seems to seek to supplement with what is included S/W contents reflecting the context of higher level landscape planning.

The landscape sector of the General Agricultural Fishing Village Development Project proved to be in the process of shrinking in both quantity and quality, despite the temporary expansion in the past. In addition, considering the distortion of the contents of landscape projects in rural sites, it seems that the rural landscape-related public project are now in a position to seek a new phase change beyond quantitative expansion. In particular, along with institutional improvements to secure the independent status of rural landscape planning that contributes to village community regeneration and social sustainability through the role of intermediary support organizations in landscape management activities. Through the integrated landscape plan, which is established in advance and led by the residents in the early stages, there is a need to change the direction to enhance meaning of the landscape planning goes beyond the facility design or space improvement.

**Key words** : Rural Landscape Planning, Rural Landscape Projects, Agriculture Fishing Village Development Project

## I. 서론

### 1. 연구의 배경과 목적

농촌경관은 농촌을 구성하는 지형·생태·공간·물리·역사생활·문화적 특성을 총칭하며(김승근 외, 2012), 도시경관과 달리 매우 다양한 요소들이 유기적으로 구성되어 지역의 문화경관적 정체성을 드러내는 가치를 지닌다(성주인, 2010). 1960~70년대부터 도시화, 산업화, 새마을운동 등을 배경으로 시작된 농촌경관의 변화에서는 그러한 본질적 가치가 지향되기보다는 물질, 양적인 측면이 강조되어온 편이었고, 농어촌경관에 대한 국민인식에서도 잠재적 가치를 위협할 만큼 난개발 실태가 심각하며 경관관리를 위해 규제강화가 필요하다고 보는 인식이 높게 나타나고 있다(농림축산식품부, 2012).

자연환경과 역사적 맥락을 고려하지 못하는 난개발이나 부조화와 같은 농촌경관 문제의 배경에는 농촌경관 개념과 인식의 미정립, 경관관리제도의 실효성 부족, 경관관리 주체의 역량 미비 등이 지적되기도 한다(이상민 외, 2016). 상위 수준에서는 2000년대부터 확대된 농촌경관연구와 정책의 양적 발전이 있었지만 실제 농촌지역개발 사업과 관리의 현장적용 수준에서는 여전히 미흡한 실정이라고 할 수 있다(변해선, 2009; 신지훈, 2010; 오병태, 2012). 이러한 현상은 농촌경관의 대표적 사업으로 자리 잡은 일반농산어촌개발사업의 경관부문 계획수립과 경관사업 비중이 감소하는 역설적인 현상이나 사업 지침이 단기적 여건에 따라 자주 변경되는 현상에서도 단적으로 드러나고 있다. 또한, 일반농산어촌개발 사업 지구에서 물적 정비 후 지역주민에 의한 자립적인 경관관리와 지속적인 사후사업으로 지속되지 못하는 것도 경관사업만이 아니라 실행·운용 체계까지 포함하는 제도 개선 등의 방향전환 필요성(김상범 외, 2012; 김승근, 2012)을 보여준다.

본 연구는 이러한 현상들에 주목하여 농촌경관형성에 지대한 영향을 미치는 일반농산어촌개발사업의 경관계획수립과 경관사업의 특징 및 양적, 질적 변화과정에서 경관부문이 어떠한 위상을 가지고 있는지 분석한 후 그 지위변화 배경 요인을 파악하고자 하였다. 이를 통해 일반농산어촌개발사업 속에서 경관계획과 사업의 방향을 모색하고, 농촌경관계획과 관리를 위한 실무 차원의 지향점을 모색하는데 목적을 두었다.

## II. 연구방법

### 1. 일반농산어촌개발사업 경관부문의 특징과 위상

농촌경관계획은 농림축산식품부의 일반농산어촌개발사업, 농촌자원복합산업화, 경관보전직접직불제, 농촌주택개발사업 등 다양한 사업에서 다뤄지고 있다. 그 중 농림축산식품부의 일반농산어촌개발사업은 지자체별 사업규모를 지출 한도 내에서 자율적으로 결정할 수 있는 포괄보조사업으로서, 2009년 포괄보조제도가 도입되면서 출발하였다. 기존의 여러 부처에서 진행되었던 농촌사업 15개가 통합된 일반농산어촌개발사업은 이러한 점에서 농촌경관 형성과 관리의 중핵을 담당하는 중요한 공공사업이며 농촌경관계획수립을 의무화했던 유일한 사업이기 때문에 그 사업체계의 변화는 농촌경관형성에 영향을 미칠 수 있다고 볼 수 있다.

이와 같은 배경이 농촌경관계획과 사업의 지속가능성 등 중요한 특징이 된다고 보고, 농촌경관과 관련된 제도적 체계의 특징에 대한 기초적 이해를 바탕으로 일반농산어촌개발사업 현황 및 경관계획수립, 경관사업과 관련된 선행연구, 사업시행지침, 한국농어촌공사 자료, 농림축산식품부 공개자료 등을 통해 사업의 변화과정과 기능별 사업내용, 세부사업별 경관부문의 구성(Table 1) 등을 파악하였다.

Table 1. Items for survey and analysis in rural landscape planning and landscape projects

Category	Survey items	Analysis items
General agricultural & fishing village development project	internet public data	transitional aspect of development project
	guidelines of project execution	overview support budget limit functional items of project
Landscape plan establishing	planning guidelines	overview
Landscape project	implemental guidelines	detail project in landscape part
	internal data of KRC(2016)	detail project in creative rural town making
	preceding researches	facility desecrate rural and fishing village landscape

## 2. 경관계획과 경관사업의 양적 변화의 특징 분석

본 연구에서는 특히 일반농산어촌개발사업의 경관계획수립의 양적 변화에 주목하여 경관사업의 변화 특성을 반영한다고 보는 포괄사업별 사업건수와 사업비를 분석하였다. 경관계획과 경관사업의 비중은 상위사업의 내용에 포함되기 때문에 별도의 사업량과 사업비로 구분하기 어렵다는 점에서 경관계획수립 건수로 파악하였다. 아울러 계획수립건수가 지역별로 다를 수 있기 때문에 지역에 따른 계획수립방식과 지역별 행정절차의 차이를 비교하고 그 배경을 고찰하였다.

자료출처는 일반농산어촌개발사업 시행지침, 한국농어촌공사의 사업시행 자료, 농림축산식품부 공개자료 등을 기초로 하였고(Table 2), 시간적 범위는 농산어촌종합개발사업이 시작된 2010년부터 2017년까지 8년간의 자료를 대상으로 하였다.

Table 2. Factors of quantitative change in establishing landscape plan and landscape project

Category	Survey items	Analysis items
Landscape plan establishing	internal data of KRC	method of plan establishing administrative process by area
	internal data of KRC project implementing guidelines	cost performance record
Landscape project	internet public data preceding researches	quantity of project project cost

## 3. 경관계획수립, 사업 위상변화의 질적 특성 분석

경관계획수립과 경관사업은 양적인 면뿐만 아니라 해당년도에 발생하는 단기적 상황이나 성과 또한 변동요인으로 작용하며, 사업추진 실무자의 역량과 사업에 대한 만족도 등도 간접적으로 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 외부적이며 단기적인 이러한 요인이 일반농산어촌개발사업의 경관부문에 미친 영향을 질적 요인으로 보고 2010년부터 2017년까지 8년간의 외적 요인을 검토하였다. 기초자료로서는 한국농어촌공사의 사업시행자료, 사업추진에 관계되는 실무자 사업추진 만족도 조사 자료 등을 참조로 하였다.

## III. 결과 및 고찰

### 1. 일반농산어촌개발사업 경관부문의 위상적 특징

본 연구의 대상인 일반농산어촌개발사업은 일반농산어촌지역 123개 시·군을 대상으로 기초인프라 투자 및 특화발전을 위한 지역개발을 통해 농어촌 주민의 삶의 질 제고 및 공동체 활성화를 목적으로 하며, 마을대표·주민·협의회 등이 사업을 신청하고 발전협의회, 추진위원회, 사무장이 추진하는 상향식 사업이다. 그 중 경관계획은 농촌중심지활성화와 창조적마을만들기(권역단위 종합개발)의 기본계획 단계에서 수립하는 것으로 되어 있지만, 내용은 가로경관개선, 간판정비, 공원조성, 농촌빈집정비 등 주로 생활환경정비와 환경개선을 위한 사업위주로 규정되어 있어서 기본계획 베이스의 정체성 있는 경관만들기를 지향하기에는 제한적으로 보인다.

일반농산어촌개발사업은 농촌관련 정책에 기반해 일정한 지리적 공간에서 이뤄지기 때문에 지역을 포함하는 시군경관계획의 체계와 기본적으로 연계되어야 한다. 하지만 경관법에 의한 시군 경관기본계획과 시군 관리계획의 부문계획으로 경관계획이 이원화되어 있는데 일반농산어촌개발사업의 경관계획 또한 농촌과 직접 관련되는 농어촌정비법, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법, 농업식품기본법에 의한 농어촌 경관관리계획 및 농촌경관개선종합대책 등 관련 정책 속에서 내용은 언급되면서도 이들을 아우르는 종합적인 경관계획 체계는 없는 상태이다. 이는 국토교통부, 행정자치부 및 농림축산식품부 등 중앙행정기관이 농촌지역을 각각 국토 및 생활권, 1차 산업지역 등으로 보는 관점차이가 농촌경관 위상에 반영된 것으로 볼 수 있다.

특히, 경관계획사업이 물적인 측면에 국한된 점을 사업 카테고리로 구분하면 S/W사업 위주인 시군역량사업의 지원액이 H/W중심사업(농촌중심지 활성화 사업, 창조적마을만들기 사업, 농촌신활력플러스 사업)의 지원액에 비해 현저히 낮아 교육, 홍보, 역량강화 프로그램에서의 경관관련 내용이 전반적으로 누락된 결과로 나타났다(Table 3). 이는 농촌경관 관련 교육이나 홍보 등을 통해 경관관리역량강화와 주민주도적인 경관인식의 기반을 구축한다는 방향과 부합되지 못하는 점이다.

이 이후 개정된 일반농산어촌개발사업 시행지침(2018년)에서는 기초생활기반확충에 기능별 사업을 집중하고 있으며(Table 4) 지역역량강화사업지원 부문에서 경관계획 수립비용 지원이 불가능한 것으로 규정하고(Table 5)

Table 3. Standards and range of supporting money limits for general agricultural fishing village development project

Types of Project Program		Cost money limit (billion won)	Project duration (year)	
Vitalizing rural central town	integrated district	below 120	within 5	
	leading district	below 80	within 5	
	general area	below 60	within 5	
Creative town making	area unit	comprehensive development	below 40	within 5
	village unit	comprehensive development	below 10	within 5
		community, culture, welfare	within 5	within 5
		economy(experience, income)		
		environment(landscape, ecology)		
newly assigned village	1.5~36	within 5		
Town&city empowerment	creative town & city		below 10	within 5
	town empowerment		below 2.5	1
	field forum		real cost demand	1
	talent sharing		real cost demand	1
Improving basic living infrastructure		real cost demand	1	
Vital new rural +		below 70	within 4	

Table 4. Constitution and characteristics of landscape planning in detailed project of general agricultural fishing village development

Types of project program		Contents of project	Category
Vitalizing rural central area (integrated · leading · general)	Module 1 (support expanding functions of rural center town)	improving streetscape improvement for systematic maintenance and activation of rural center town signboard repair project for traditional market place landscape planting and park construction for establishing ecological friend environment in the rural center town	H/W
	Module 2 (P/G for hinterland villages and service delivery system)	entrance road and pedestrian environment improvement dropping zone maintenance for residents of hinterland villages education & welfare programs for local society empowerment with residents participation of hinterland villages festival planning and hosting	H/W S/W
Creative town making	Area unit comprehensive development	facilities for living space and rural landscape education & training program of residents' empowerment and effective project promotion empowerment for regional vitalization project	H/W S/W
	Village unit comprehensive development	project for village landscape improvement and ecological conservation	H/W
Town & city empowerment	creative town & city	s/w oriented supporting project by far-reaching effect and creative ideas(4 functional categories)	S/W
	town & city empowerment	S/W program supporting for empowerment education and consulting establishing intermediary organization	S/W
	field forum	area needed activation after end of regional development project	S/W
	talent sharing	living and village environment improvement education and cultural promoting opportunities	S/W
Improving basic life infrastructure	Improving basic living infrastructure	rural landscape and environmental conservation facilities	H/W
	rural empty house repair	improving living environment by repairing abandoned empty house	H/W

Table 5. Functional categories and contents of general agricultural fishing village development project

Functions	Detailed project	Examples of project program
Expanding living infrastructure	culture	multi-purpose plaza(ex : outdoor event, kids' playground, sports&recreation, rest area), community radio, local resource maintenance etc.
	welfare	common use facility for elder(communitiy home, common meal service), multi-purpose hall(rural community center), service delivery facility(mobile laundry, mobile library, community bus etc.), cultural facility(village museum, village library, village study room etc.)
	housing improving water quality	empty house maintenance, infrastructure of newly designated village, repairing roof & house wall, garbage collection & sort yard, avoidance facility removal, water pollution preventing facility etc.
	local economy activation	traditional(five-day market) market maintenance(signboard, rain shelter etc.)
	Road Transportation	connecting road, village inner road, bus shelter, small bridge, common parking lot, improving traffic safety environment, ICT traffic information system etc.
	Safety Provison against disaster	Hazard guide plate, simple first aid equipment, safety fence, intellignet image security equipment(CCTV), guard lamp, common anti-epidemic facility & equipment, crime preventing environment establishing(CPTED) etc.
	Water supply&drainage	underground water pumping, village water supply & drainage
	Production infrastructure	crop field road expanding for machine, small agricultural water development, complementary developing ground water
Increasing local income	Income infrastructure	local product (collecting&sorting yard, manufacturing room, storage warehouse, local food store), common facility, establishing ICT fusion complex system utilizing existing facility
	Experience tourism	agriculture, mountain & fishing village experiencing facility(utilizing abandoned school, eco experience center, camping yard etc.), observatory, ICT fusion complex system utilizing existing facility etc.
Improving local landscape	Landscape Ecology	village landscape maintenance(planting, hedge), ecological shelter(reservoir maintenance etc.), small ditch, natural fountain place. · old alley restoration & maintenance, small environment friendly energy facility etc.
Local empowerment	Education Taining	leader & professional training(experience instructor, facility operation, first aid etc.), education-related goods and equipment purchasing, field trip for domestic advanced case
	Promotion	promotion.marketing(local festival activation, rural village brand development, homepage construction, information education, village documentation, village newspaper etc.)
	Local activation	maintenance activation program, linkage program with center town and hinterland villages, finding and upbringing professional organization(social enterprises), community activation, job creation etc.
	Project support	masterplan establishment, detailed design, audit cost, supporting General agricultural&fishing village development project(Master planner, PM team, field actives etc.), legal costs executed based on related law(earth-face cultural property survey, environmental impact assessment etc.)

경관계획이 필요한 경우 관련사항을 기본계획의 일부로 포함해 수립하도록 명시되어 있어 경관계획의 독자적 위상 확보는 미흡한 상태에서 양적인 측면에서만 일시적 증가를 보인 것으로 볼 수 있었다.

## 2. 경관계획수립과 경관사업의 양적 변화 특성

2010년부터 2017년까지 8년간의 일반농산어촌개발사업량과 사업비는 총 7조 2,439억원이 투입된 것으로 집계되었으며, 읍면소재지를 대상으로 하는 중심지정비

569개소, 마을권역을 대상으로 하는 정비는 1,344개소에서 이루어졌다(Table 6). 시설중심사업인 농촌중심지활성화, 창조적마을만들기, 기초생활인프라에 사업량이 집중된 편이며, 소프트웨어 중심사업인 시·군 역량강화 사업량은 상대적으로 적지만 매년 점차 증가하는 경향을 보였다.

경관관련 계획과 사업은 개별 사업 속에 내용으로 포함되기 때문에 경관사업 비중을 파악하기 위해 경관계획수립실적의 변화를 살펴보았다. 본 연구의 대상인 일반농산어촌개발사업 속에서도 기간에 따라 경관계획이

Table 6. Status of General Agricultural and Fishery Development Project from 2010 to 2017  
(case unit: number of districts, cost unit : billion won)

category	2010~2014		2015		2016		2017	
	case	cost	case	cost	case	cost	case	cost
Vitalizing rural central town	297	9,340	78	3,110	91	3,931	103	5,845
Creative town making	652	16,833	203	3,120	196	2,849	293	976
Improving basic living infrastructure	2,057	19,552	308	2,160	293	1,648	257	1,498
Town & city empowerment	82	29	118	239	122	205	137	309
other collaboration project	86	505	16	104	18	90	20	95
Total	3,174	46,259	723	8,733	720	8,723	810	8,723

yearly budget summary from MAFRA,  
<http://www.mafra.go.kr/mafra/325/subview.do>

수립되었지만 동일한 성격의 경관계획은 마을단위종합개발사업 등에서도 동일한 성격으로 수립되었기 때문에 2005년 이후의 변화까지 포함하였다. 농촌경관계획수립에서 가장 많은 수행실적을 보인 한국농어촌공사 자료를 중심으로 분석하면 2005년부터 2016년까지 총 352지구에서 이루어졌으며, 그 동향은 30지구 이내에서 완만한 증가로 이어지다가 2014년에 82지구로 급격한 증가세를 나타낸 후 점차 감소되는 경향을 보였다(Figure 1).

2013~14년의 급격한 증가는 2005년부터 협의된 지자체를 대상으로 간헐적으로 수립되어 오던 농촌마을종합개발사업지구의 경관계획이 2014년 일반농산어촌개발사업 지침에 수립의무화로 명시됨에 따른 영향으로 볼 수 있었다. 경관계획은 다른 사업에 비해 사전자원 조사 및 방향수립이 선행될 필요가 있음을 전제로 하면 당해년도에 다른 사업과 동시에 추진된다는 것은 실효성 있는 농촌경관계획으로 이어지기 어려우며, 의무화된 경관계

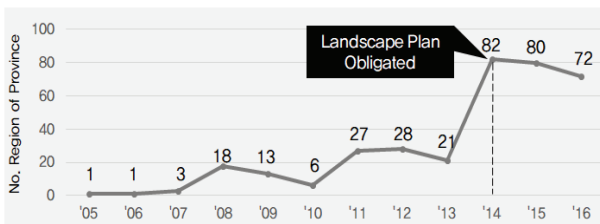


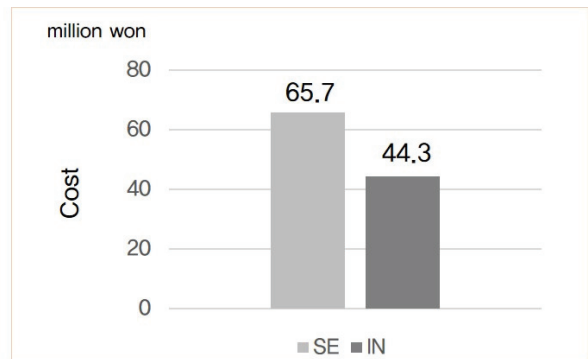
Figure 1. Number of districts established landscape planning by year

획 수립지침의 후퇴로 나타날 수밖에 없는 요인이 작용한 것으로 보인다.

아울러, 이후의 계획수립의 감소는 농림축산식품부에서 최초 의도한 경관계획 미수립지구에 대해 페널티 부과 계획이 실제로는 시행되지 않으면서 나타난 결과로 분석되었다. 사업시행지침은 의무적인 지침이 아니라 추후 감사를 대비하는 등의 이유로 사업관계자가 사업수립시 참고하는 정도로 활용하게 되는데, 정부의 단기성 행정시달의 문제와 함께 사업추진자가 경관에 대해 엄중하게 인식하지 않는 현상을 반영한 것으로 볼 수 있다.

2016년에는 계획수립비용이 수립방식에 따라 크게 편차가 발생하는 특징을 보였다(Figure 2). 수립비용 편차가 발생한 이유는 경관계획을 기본계획에 포함해 수립하도록 축소적 지침으로 변경되면서 명확한 수립비용표준이 마련되어 있지 않았기 때문으로 파악된다. 기본계획에 경관계획을 포함하면 보완서나 별책 수준으로 인식하게 되고, 별권 수립지구보다 보고서에 담을 수 있는 양과 질이 낮을 수밖에 없다. 보고서 수준이 저하되면 사업관계자들의 관점에서는 경관계획수립의 필요성에 의문을 제기하게 되고 연쇄적으로 수립비용의 평균하향을 야기할 수 있기 때문에 비용의 편차발생은 중요한 의미로 해석될 수 있었다.

지역별 경관계획 수립건수의 차이를 보면, 2005년부터 2016년까지 경관계획을 수립했던 전국 총 352지구의 지역별 경관계획 수립실적에서 전남은 83지구, 충북 54지구, 전북 42지구, 충남 41지구, 강원·남 38지구, 경북 32지구, 제주·경기 12지구로 나타나 지역에 따른 수립실적의 편차가 큰 것으로 나타났다(Figure 3). 전라남도가 타 지역에 비해 수립지구수가 많은 점에 대해서는 사전경관심의제를 도입하는 등 경관에 대한 지방자치단체의 관심이 타 시도에 비해 높았기 때문으로 보이며,



SE : separated from master plan  
IN : included in master plan

Figure 2. Comparison of landscape plan cost(2016)

지자체 공무원의 개별역량 보다는 경관과 관련된 여건 성숙이 작용한 것으로 보인다.

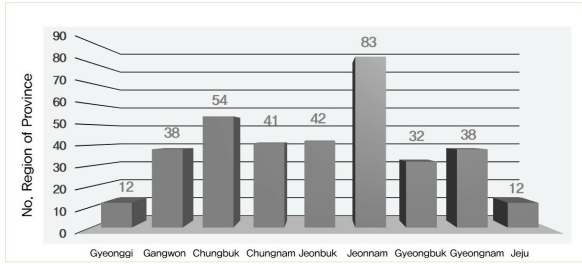


Figure 3. Landscape Planning status in number of regional province from 2005 to 2016

Table 7. Cost estimate standard and mean of landscape planning by local province (cost unit : million won)

Local province	Cost estimate standard	Cost mean
Gyeonggi	Consultation with Provincial Office	35.1
Gangwon	Cw/PO, handbook	43.8
Chunbuk	Cw/PO	42.0
Chungam	Cw/PO, handbook	56.7
Jeonbuk	Cw/PO, handbook	71.2
Jeonnam	Cw/PO, handbook	70.4
Gyeongbuk	Cw/PO	40.5
Gyeongnam	Cw/PO	40.4
Jeju	Cw/PO	100.0
Mean		55.0

경관계획 수립비용 평균치 비교에서도 차이가 크게 나타났는데, 제주는 100백만원, 전북 71.2백만원, 전남 70.4백만원, 충남 56.7백만원, 강원 43.8백만원, 충북 42.0백만원, 경북40.5백만원, 경남 40.4백만원, 경기 35.1백만원 등이었다(Table 7). 지역별 수립비용을 설정하는 기준은 경관계획의 내용 뿐 아니라 계획수립과정에서 이루어지는 협의나 부수적인 핸드북 작성 등 병행되는 업무량이 영향을 미치지만 동일한 기준에서도 차이가 발생하였다.

경관계획 수립상의 변화를 수립비용 기준으로 파악하면, 2014년도에는 농촌정비법 요율과 국토계획표준품셈, 지자체 협의기준을 따랐고, 2015년도에는 핸드북을 기준으로, 2016년도에는 지자체협의와 핸드북을 기준으로 산정하는 등 유사한 기준을 혼용하면서도 일관된 기준은 없었다. 아울러, 평균 수립비용은 2014년에는 75.1백만

원, 2015년에는 64.3백만원, 2016년에는 55.0백만원으로 매년 감소하였다(Table 8). 시기에 따라 비용이 변동된 원인은 지침 상 명확한 수립비용 기준이 없고 지자체 담당 공무원의 판단에 따라 다른 기준을 채택하였기 때문이며, 경관계획수립 지침이 매년 바뀌면서 평균 수립비용은 매년 감소하였음을 볼 때 경관부문의 비중축소를 반영한 결과로 판단되었다.

Table 8. Standards and mean for cost of rural landscape planning (unit : million won)

Year	Standards for cost calculation	Establishing cost mean
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>rate by development law</li> <li>standard estimate in country development</li> <li>consultation with province</li> </ul>	75.1
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>handbook</li> </ul>	64.3
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>consultation with province</li> <li>handbook</li> </ul>	55.0

### 3. 경관계획수립과 경관사업 위상변화의 질적 특성

경관계획수립과 경관사업의 변화를 질적인 측면에서 파악하기 위해 주요한 사업시행지침 변화를 경시적으로 나타내면, 수립의무화 명시(2014년) > 경관계획 미수립 시 페널티 부과 유보(2015년) > 경관계획을 일반농산어촌개발사업의 기본계획에 포함(2016년) > 별도 경관계획 수립 비용지원 중단(2017년) > 수립여부를 선택적으로 재량화 (2018년) 등 경관계획의 수립여부를 중심으로 지속적 변동이 있었으며(Figure 4), 그 변화는 주로 축소적 경향의 일련적 흐름을 보여주었다.

경관부문 시행지침이 축소적으로 변화한 원인으로는 경관계획수립에 대한 법적 근거가 미약하고, 계획수립 이후 승인절차 부재, 현장에 활용되도록 강화하기 위한 실효성 평가 등 제도기반이 미비하다는 점도 들 수 있다. 아울러 수립의무화를 하면서 미수립지구에 예고되었던 페널티가 실제로는 부과되지 않았던 느슨한 처리도 사업추진자에게 경관부문을 경시하는 인식을 형성시켜 준 것으로 판단된다.

경관계획 수립비용 기준이 불명확하고 공무원과 지역주민 등 관계자의 농촌경관에 대한 인식이 낮게 되면 경관계획 수립비용이 불충분한 지구가 발생하고, 토목, 건축, 조경, 도시계획, 색채 등 다양한 분야를 포괄하는 농촌경관의 특성상 전문가의 심층자문을 획득하기 어렵다는 점도 부수적으로 작용하여 계획내용 부실로 이어진 것으로 볼 수 있었다.

이를 뒷받침하는 자료로서, 2015년도 시행된 일반농산어촌개발사업 담당공무원과 한국농어촌공사, 용역사를 대상으로 한 설문조사(국립농업과학원, 2017) 결과를 재인용하였다. 농촌경관계획수립에 대한 인식을 보여주는 경관계획수립에 대한 만족도에서 불만족이 31.7%로 만족 12.8%보다 2배 이상 높게 나타났다(Figure 5). 경관계획수립에 대한 불만족 이유로는, 활용도 낮음(32.1%), 계획방법론 미흡(25.6%), 계획내용 부실(24.4%), 마을정비내용과 중복(10.3%), 능력있는 용역사 부족(6.4%), 시간부족(1.3%)을 들고 있었다(Figure 6).

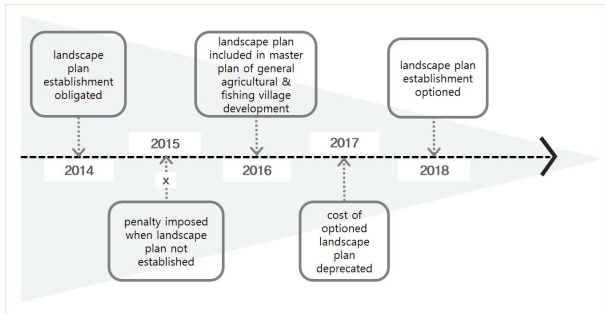


Figure 4. Changes in conditions for establishing rural landscape plans for latest 5 years

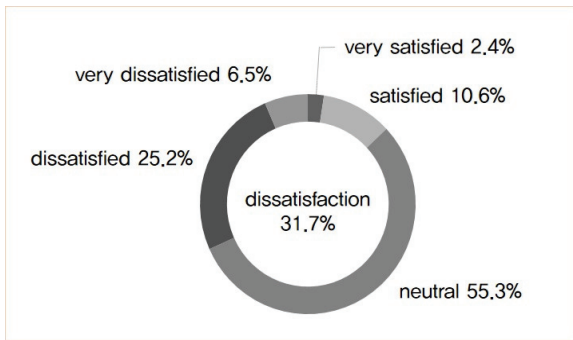


Figure 5. Satisfaction to Landscape Planning

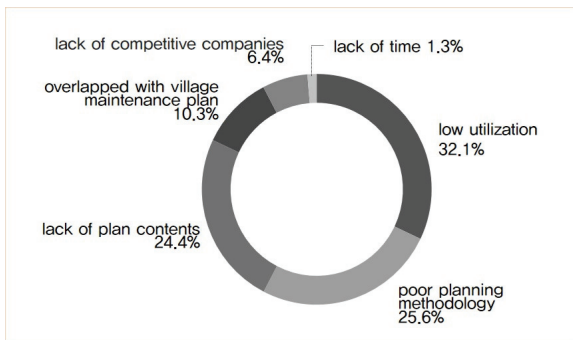


Figure 6. Reason of dissatisfaction for rural landscape plan

농촌경관계획의 중요성과 수립필요성은 인정하면서도 이를 운영하는 공무원이나 농어촌공사에서는 수립결과에 대한 만족도가 낮고 계획방법론과 계획내용에서 ‘사업현장에 적용 가능한 설계로 연결되지 않는다’고 평가한 점은 경관계획을 시설물 디자인 수준으로 보는 위상 문제로 귀결된다고 볼 수 있었다. 또한, 일반농산어촌개발사업의 기본계획 수립단계에서 경관계획을 수립하다 보니 경관계획에 시설물 디자인 내용을 요구하는 문제점이 발생하고 경관계획의 본질보다는 기본계획서의 보완서 수준에 그치게 된 것으로 보인다.

연도별 경관사업 집행기준에 시달된 유의사항에서는 2014년 신규지구부터 총사업비의 20% 이상을 기능별 지역경관개선사업에 투자하도록 하는 기준이 적용되었는데(Table 9), 2014년은 경관계획수립 의무화를 명시했던 시기로서 경관계획수립과 경관사업을 확대하려는 농

Table 9. Implementing Standards and noticeable points of landscape project by year

Year	Implementing standards	Noticeable points
2014	Central town comprehensive development plan Village area unit comprehensive development plan investing available more than 20% of total project budget to regional landscape improvement project applying to newly designated area in 2014	collective facility (more than 10 households) in maintenance of private facility
2015	Rural central town Vitalizing project Village area unit comprehensive development plan Creative town making project invest available more than 20% of total project budget to regional landscape improvement project	same as above
2016	-	same as above
2017	-	same as above but in case of removal asbestos roof for sanitation and safety, more than 5 households
2018	-	same as above but in case of removal asbestos roof for sanitation and safety, more than 5 households



식품부의 의지가 드러났던 반면, 2016년부터 경관계획수립과 경관사업에서 의무규정이 사라짐으로써 경관부문의 위축을 가져오고, 하향식 체계의 특성상 정책이 지속적으로 관철되지 못하는 결과로 이어졌다고 판단된다.

#### IV. 결 론

일반농산어촌개발사업은 농촌경관 형성과 관리에 중요한 영향을 미침에도 불구하고 농촌경관계획수립 및 경관사업 부문의 위상은 안정적이지 못한 채 비교적 변동이 심하게 나타나고 있다. 본 연구는 이에 주목하여, 농산어촌개발사업의 경관계획수립과 경관사업의 특징 및 양적, 질적 변화의 내용과 배경이 되는 요인을 분석한 결과와 고찰을 통해 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다.

농촌경관계획은 독자적인 법적, 제도적 기반이 미비한 상태에서 일반농산어촌개발사업의 경관사업은 주로 기초생활 기반확충사업 위주의 환경개선형 H/W사업에 편중되어 있었다. 지역의 특성을 반영하며 자립적인 농촌경관관리가 되기 위해서는 물적 경관개선과 함께 경관에 대한 인식과 역량강화가 S/W사업을 통해 연계되도록 내용전환이 필요한 것으로 나타났다. 이를 위해서는 중장기적으로 농촌경관계획 체계가 독자적인 위상을 갖출 수 있는 기반구축이 필요하며, 정책운영수준에서는 신규 사업성검토 신청서 작성시 시군경관계획 등 상위계획의 맥락을 반영하면서 역량강화를 포함하는 내용으로 보완되어야 할 것으로 보인다. 특히, 농촌경관계획의 독자적 위상확보를 위해 국토교통부, 행정자치부 및 농림축산식품부 등 중앙행정기관의 협의조정을 통해 경관법 내에서 농촌 읍면소재지 및 농촌마을 특정경관계획과 같은 종합적인 경관계획 체계의 도입이 절실하다.

이와 함께 농촌현장의 경관사업의 내용적 왜곡을 감안하면 농촌경관 관련 공공사업은 이제 양적 확대에서 벗어나 새로운 위상변화를 모색하여야 할 시점에 와 있는 것으로 보인다. 경관사업의 내용보완을 위해서는, 중간지원조직의 역할에 기반한 마을공동체 재생과 사회적 지속가능성에 기여하는 경관계획을 선행적으로 수립하고, 주민주도·주민참여형의 통합적 경관계획(성주인·박주영, 2010; 이정원, 2013; 최진아, 2017)을 통해 시설디자인이나 공간개선을 넘어 가꾸고 키워가는 육성형 경관의 농촌경관 본질을 되찾는 방향으로 전환할 필요가 있다.

본 연구는 현장중심형 사업의 경관부문을 사업지침 수준의 환경변화를 중심으로 전반적 수준에서 분석하였

기 때문에 기초자료가 정책 및 사업사료에 국한된 한계를 가지고 있었다. 추후 양적인 데이터에 근거한 비교분석을 위해서는 지역적 차이나 개별사업의 비교를 통한 연구가 필요할 것으로 보인다.

#### References

1. Kim, Seung Geun, 2012. Improvement of the system through the empirical study of landscape of farming and fishing villages.
2. Seong, Joo In · Park, Ju Young, 2010. Trends and Tasks of Landscape Management Policy in Rural and Community.
3. Ministry of Agriculture, Food and Rural Arrairs. 2012. Public awareness of land use in rural areas.
4. Lee Sang Min, 2016. Status and improvement of rural landscape management in Korea.
5. Choi, Jin Ah, 2017. Post-management plan of village project to revitalize rural tourism - Based on landscape · ecology field of 'Creative village development projects'
6. Park Si Hyun, 2000. Eco-friendly rural development in Europe.
7. Lee, Jeung Won, 2013. A Study on Activating Plans for Community Participation in Rural Landscape Planning and Management.
8. Kim, Seung Geun, 2012. Improvement Strategy of Law-System for Rural Landscape Planning.
9. Kim, Sang Bum, 2012. A Study on the Rural Landscape Planning at Landscape Act.
10. Shin, Ji Hoon, 2010. A Study on Introducing the Landscape Project for Conservation and Improvement of Rural Landscape.
11. Pyon, Hey Seon, 2009. Designation of Landscape Projects Considering Rural Development Projects in Rural Area - Focused on the Cases of Chungbuk Province.
12. Oh, Byung Tae, 2012. A Study on the Policy Direction of the Rural Village Development Project.
13. National Institute of Agricultural Sciences, 2017. A Study on Rural Landscape Management and Regional action plan. p 105~113.
14. Ministry of Agriculture, Food and Rural Arrairs. 2014. Guideline for implementation of general agricultural fishing development project.

15. Ministry of Agriculture, Food and Rural Arrairs. 2015. Guideline for implementation of general agricultural fishing development project.
16. Ministry of Agriculture, Food and Rural Arrairs. 2016. Guideline for implementation of general agricultural fishing development project.
17. Ministry of Agriculture, Food and Rural Arrairs. 2017. Guideline for implementation of general agricultural fishing development project.
18. Ministry of Agriculture, Food and Rural Arrairs. 2018.

Guideline for implementation of general agricultural fishing development project.

- 
- Received 3 September 2019
  - First Revised 15 October 2019
  - Second Revised 21 October 2019
  - Finally Revised 18 November 2019
  - Accepted 27 November 2019