

# 일반농산어촌개발사업에서 경관계획수립 여건변동 요인에 관한 연구

이수현\* · 조동범\*\*

\*한국농어촌공사 농어촌개발기획처 · \*\*전남대학교 조경학과

## I. 연구의 필요성과 목적

최근 농어촌 경관에 대한 사회적 관심이 증대하고, 국민 눈높이가 높아지면서 농어촌 경관의 아름다움을 인정하는 비율도 높은 반면 난개발 실태가 심각하다고 보는 인식도 높게 나타나고 있다<sup>1)</sup>. 그와 함께 농어촌지역 경관관련 정책이나 연구의 뒷받침도 필요하지만, 농촌경관 기초연구와 함께 농어촌 경관관리체계 개선을 위한 정책방향(차주영 등, 2012), 효율적인 농어촌경관관리를 위한 일반농산어촌개발사업 개선방안(이유직, 2015), 농촌지역 경관관리전략 및 시행체계 개선연구(국립농업과학원, 2017) 등 큰 틀의 정책적 연구에 비해 실제 사업 시행지침은 운용 당시의 상황에 따라 변동이 심한 편이다. 특히, 일반농산어촌개발사업 계획은 경관에 대한 사회적 관심과는 달리 별도로 실시되어온 농산어촌경관 계획의 비중이 줄어들고, 경관사업 비중도 점차 감소하고 있는 역설적 현상까지 나타나고 있다. 본 연구는 일반농산어촌개발사업에서 경관계획 수립지침이 빈번하게 바뀌며 경관부문 비중이 감소하는 현상과 원인을 파악하고, 이를 통해 일반농산어촌개발사업에 있어 경관계획의 위상과 방향을 목적을 두었다.

## II. 연구내용 및 방법

### 1. 일반농산어촌개발사업의 개요와 경관부문의 현황

일반농산어촌개발사업은 기초 인프라 투자 및 특화 발전을 위한 지역개발을 통해 주민의 삶의 질 제고 및 공동체 활성화를 목적으로 일반농산어촌 지역 123개 시·군을 대상으로 실시하는 사업이다. 마을대표·주민협의회 등이 사업을 신청하고, 발전협의회, 추진 위원회, 사무장이 사업을 추진하는 상향식(Bottom-up) 사업으로서, 농촌중심지 활성화사업, 창조적 마을만들기사업, 시군역량사업, 기초생활인프라 정비사업, 농촌신활력플러스 사업으로 구성되어 있다.

일반농산어촌개발사업은 기초생활기반 확충, 지역소득 증대, 지역경관 개선, 지역역량강화사업으로 구분되어 있고, 지역경관개선 사업 예시는 마을경관가꾸기(수목식재, 산울타리 조성

등), 생태쉼터(덤벙정비 등), 마을 도랑·샘터·옛길 복원 및 정비, 소규모 친환경에너지시설 등으로 큰 내용의 변화 없이 지속되고 있다(농림축산식품부 사업시행지침). 2014년부터 2018년까지 5년간 의무사항이었던 별도의 경관계획수립이 현재는 선택사항이 됨으로써 이러한 지역경관개선 사업의 개별 내용만으로 경관형성을 유도할 수 있는지에 대해 검토가 요구된다고 할 수 있다.

### 2. 일반농산어촌개발사업에 있어서의 경관계획

본 연구에서는 일반농산어촌개발사업에서 농촌경관계획수립이 의무화된 2014년부터 선택사항이 된 2018년까지 5년간 농촌경관계획과 경관사업 시행지침의 변화를 분석하였다. 구체적으로는 일반농산어촌개발사업의 현황분석을 바탕으로 경관계획 수립의무 여부, 수립시기, 대가기준, 농촌경관전문가 활용 여부, 추진조직의 지원 및 역량 등 연도별 변화를 분석함으로써 변화의 요인 및 경관계획수립 방향과 경관사업 시행지침의 개선방안을 고찰하였다.

## III. 결과 및 고찰

### 1. 농촌경관계획 수립여건의 변화 경위

2005~2016년 간 한국농어촌공사에서 수립한 총 352지구의 경관계획 수립의 현황과 변화는 2014년에 급격히 확대되었다가 점차 감소하고 있다(표 1 참조). 기본계획에 경관계획을 포함하여 수립하기 시작한 2016년에는 총 72지구 중 별도의 경관계획을 수립한 지구 수는 36지구, 기본계획에 포함한 지구 수는 36지구였다. 이러한 변화에는 2005년부터 농촌마을종합개발사업 지구에서 협의된 지자체를 대상으로만 수립된 농촌경관계획이 2014년 수립의무화로 변경되면서 건수가 확대되었고, 2016년에는 기본계획에 경관계획을 포함하여 수립하도록 명시하여 축소된 후, 2017년에는 별도의 경관계획수립비용 예산 자체가 사라지면서 급격하게 감소한 배경이 있다(그림 1, 표 1 참조). 건수의 급격한 변화와 함께, 총 사업비의 20% 이상을 기능별 지역경

표 1. 지역별 경관계획수립지구수의 연도별 변화

지역	계	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
합계	352	1	1	3	18	13	6	27	28	21	82	80	72
경기	12	0	0	0	0	0	0	3	0	0	4	3	2
강원	38	0	0	0	5	5	1	2	0	0	3	10	12
충북	54	0	0	1	1	0	0	7	8	7	13	9	8
충남	41	0	1	0	1	0	0	4	5	8	10	6	6
전북	42	1	0	2	1	1	1	0	1	0	8	16	11
전남	83	0	0	0	8	6	4	7	7	3	17	14	17
경북	32	0	0	0	1	0	0	0	4	0	13	8	6
경남	38	0	0	0	1	1	0	1	3	1	10	12	9
제주	12	0	0	0	0	0	0	3	0	2	4	2	1

출처: 2016년 한국농어촌공사 농촌개발처 경관업무 중장기 발전계획

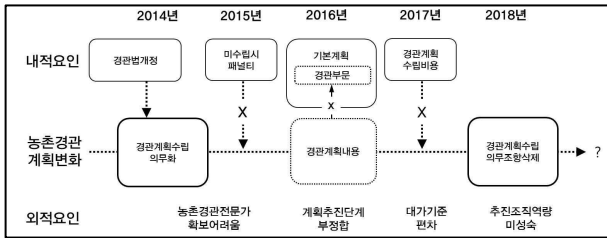


그림 1. 연도별 경관계획 수립여건의 변동과 외적 요인

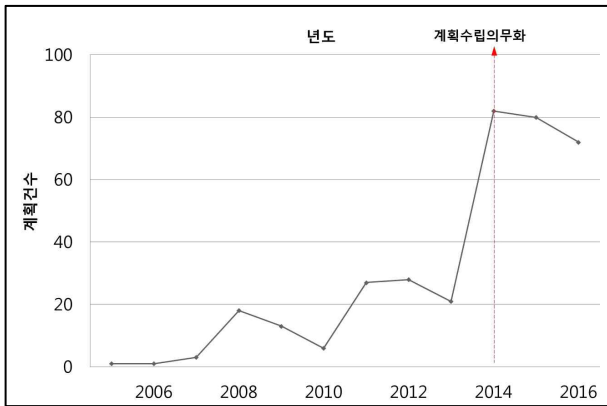


그림 2. 연도별 경관계획수립건수의 변화(전국)

관개선사업에 투자하라는 지침이 2016년부터 삭제되면서 경관 부문에 대한 재정립이 요구된다.

## 2. 시행지침 변화의 요인

이러한 여건변화는 경관계획의 양적 감소라는 점을 넘어 보전적 측면이 필수적인 농산어촌경관자원의 중요성에 비취볼 때 중대한 위기로도 볼 수 있다. 2007년 제정 이후 중앙정부의 역할 강화와 지자체의 실행력 제고 등 여러 사항을 보완하여 2013년 개정된 경관법에서도 농어촌 경관의 중요성이 강조되었고, 이를

일반농산어촌개발사업에서 경관계획수립 의무화로 실행력을 갖추고자 한 것이었기 때문에 경관법 자체의 목적이 상실된 현상으로 볼 수 있다. 농림축산식품부에서는 경관계획 미 수립지구에 대해서는 페널티를 부과하겠다고 하나, 실질적으로 부과한 적이 없어서 경관계획의 중요성을 인식하지 못하는 사업추진자의 입장에서는 예산과 시간이 소모되는 귀찮은 절차로 여기도록 신호를 줄 것이다. 페널티 이상으로 중요성을 인지하지 않는 한 의무화로 통제하기는 어려울 것으로 보인다.

2015년도 시행된 일반농산어촌개발사업 담당공무원과 한국농어촌공사, 용역사를 대상으로 한 설문조사에서 경관계획수립에 대한 불만족 비율은 31.7%였으며, 그 활용도 낮음(32.1%), 계획방법론 미흡(25.6%), 계획내용 부실(24.4%), 마을정비 내용과 중복(10.3%), 능력있는 용역사 부족(6.4%), 시간부족(1.3%)을 들고 있다(국립농업과학원, 2017).

아울러, 경관계획 수립비용 기준이 불명확하다는 점도 사업의 지속성을 저해하는 요인으로 볼 수 있다. 한국농어촌공사에서 경관계획수립(2014~2016년) 지구들을 대상으로 조사한 결과, 연도별 용역대가는 계속 감소하였으며, 지역별 편차가 컸다. 농촌경관업무는 농촌에 대한 이해를 바탕으로 지역개발 관련 전공인 토목, 건축, 조경, 도시계획 등 다양한 분야를 포함하지만, 경관업무를 담당할 다양한 역량을 갖춘 인력이 부족한 상황이다. 수준 있는 계획을 수립하기 위해서는 건축, 색채, 조경 전문가로부터 자문을 받는 방법이 있지만, 수립비용이 적은 사업지구는 심층적인 다단계의 자문을 위촉하기 어려운 형편이다.

또한, 기본계획과 동시에 경관계획 수립이 이루어지면서 주로 시설물 디자인을 경관계획에 요구한다는 점도 문제점으로 볼 수 있었다. 농촌경관에서 시설물 조성은 극히 일부에 불과하며, 생산활동과 생활로부터의 어메니티 자원 가치가 있고, 지역주민이 공유자원으로 인식하고 가꾸어갈 때 가치가 높아진다는 점에서 농촌경관계획은 주민에 의한 경관자원의 발견이나 방향을 수립하는데 중점을 두어야 하며, 경관계획이 기본계획에 비전을 주는 위상이라는 점이 제고되어야 할 것으로 보인다.

## IV. 결론

본 연구에서는 일반농산어촌개발사업 추진에 있어서 최근 변동이 심한 경관계획의 수립여건과 사업시행지침의 변화를 중심으로 농어촌경관계획의 방향을 모색하고자 하였으며, 다음과 같은 내용들을 고찰할 수 있었다.

사업 준비단계에서부터 지역주민의 커뮤니티를 중심으로 생활의 어메니티를 반영한 경관계획을 수립하여야 한다.

또한, 사업지구 전반에 대해서 경관 전문가를 통한 경관계획을 수립하여야 한다. 사업지구 전반에 대해 경관 전문가를 통해 경관자원을 파악·분석하고, 활용 가능한 핵심 경관요소를 도출

하는 등 경관 미래상을 설정하여 향후 연계사업 시 올바른 방향으로 접근할 수 있도록 해야 한다.

아울러, 경관계획 수립 대가기준을 명확히 하고, 충분한 대가가 이루어져야 한다. 경관계획 수립 대가가 충분히 이루어지면 농촌 경관 전문 인력을 바탕으로 토목, 건축, 조경, 색채, 도시계획 등 다양한 분야를 고려한 경관계획 수립을 기대할 수 있을 것이며, 아름다운 농촌경관 형성을 통해 일반농산어촌개발사업의 목적인 농촌 지역주민의 삶의 질 제고 및 지역 경쟁력 강화를 가져올 것이다.

본 연구는 일반농산어촌개발사업에서 경관계획 수립지침이 빈번하게 바뀌며, 경관부문 비중이 감소하는 요인을 파악하고, 향후 농촌경관계획의 방향을 모색하는데 의의를 두었다. 지침의 잦은 변경을 문제점으로 인식하여 농촌경관의 방향에 대한 접근을 하였지만, 현상적인 요인만 파악하고, 지역에 거주하는 주민의 인식에까지 이어지지 못한 한계가 있다. 아울러 향후 농촌경관계획을 수립한 지구와 미 수립한 지구의 지역주민의 인식을 비교분석하여 농촌경관의 방향을 모색하는 연구가 필요할 것으로 보인다.

---

주 1. 농어촌 경관에 대한 국민인식 설문조사에서 농어촌 경관의 아름다움에 대해 61.4%가 아름답다고 응답하였고, 농어촌경관의 보전가치에 대해서는 86.3%가 가치가 있다고 응답하였다. 농어촌지역 난개발 실태에 대해서는 63.3%가 심각하다고 응답하였으며, 난개발 방지를 위해 규제강화가 필요하다고 응답하였다(농림축산식품부, 2012).

### 참고문헌

1. 농림수산식품부(2012) 농어촌 토지이용실태에 대한 국민 인식조사.
2. 차주영, 이상민(2012) 농어촌 경관관리체계 개선을 위한 정책방향 연구. 건축도시공간연구소 109-122.
3. 농림축산식품부(2014) 일반농산어촌개발사업시행지침.
4. 농림축산식품부(2015) 일반농산어촌개발사업시행지침.
5. 이유직(2015) 효율적인 농어촌경관 관리를 위한 일반농산어촌개발사업의 개선방안. 한국경관학회지 7(2): 96-104.
6. 농림축산식품부(2016) 일반농산어촌개발사업시행지침.
7. 농림축산식품부(2017) 일반농산어촌개발사업시행지침.
8. 국립농업과학원(2017) 농촌지역 경관관리 및 주민실천 방안 연구 105-113.
9. 농림축산식품부(2018) 일반농산어촌개발사업시행지침.