

# 해외 농촌 경관관리제도의 특징과 시사점 : 일본, 미국, 독일 사례를 중심으로\*

## Characteristics of Rural Landscape Management Systems : Based on Legal Systems in Japan, USA and Germany

이여경 Lee Yeokyung\*\*, 차주영 Tchah Chuyoung\*\*\*, 이상민 Lee Sangmin\*\*\*\*

### Abstract

The purpose of this study was to derive suggestions of legal system for rural landscape management. For this, rural landscape legal systems being used in Japan, USA and Germany have been selected as analysis objects. The analysis have conducted with perspectives of how related laws, plans, regulations and public project work to manage rural landscapes under their conditions. Based upon the analysis results, improvements for rural landscape management system are suggested as follows: First, it is necessary to develop legal treatments for rural landscape management and those need to be built up in closed connection between related laws. Second, rural landscape management plans need to be linked and complemented. Third, the planning system needs to be implemented in cooperation with the regulatory system. Forth, public sectors are required to support implementation of projects in the level of local governments. Also, varied legal supports need to be accompanied in order to enhance unique values and improve physical environment of rural areas. Finally it is necessary to establish policy directions for consistent rural landscape management.

Keywords: Rural Landscape Management, Legal System, Plan, Regulation, Assistance Programs

### I. 서론

#### 1. 연구의 배경 및 목적

농촌지역은 농업생산 활동이 이루어지는 농경지 등 공간과 주민들이 거주하는 취락지 등으로 구성된다. 농업생산시설의 신축 및 개축, 농가주택의 건설 등의

개발 행위가 발생하며 도시지역보다 양호한 개발 여건으로 공장, 창고 등 생산시설의 개발 역시 활발히 진행되고 있다.

이와 같이 지속적으로 농촌지역에서 개발 행위가 증가하고 있는 것은 정부 차원에서 농업생산력 증대 및 소득 창출을 목적으로 정책을 추진하면서 지속적으로 농촌지역 개발과 관련된 규제를 완화하고 있기

\* 본 논문은 이상민, 차주영, 이여경, 홍예지 외. 2015. 국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구(1). 세종: 건축도시공간연구소의 일부 내용을 보완·발전시켜 작성하였음.

\*\* 건축도시공간연구소 부연구위원(제1저자) | Associate Research Fellow, Architecture & Urban Research Institute | Primary Author | yklee@auri.re.kr

\*\*\* 건축도시공간연구소 연구위원 | Research Fellow, Architecture & Urban Research Institute | cytchah@auri.re.kr

\*\*\*\* 건축도시공간연구소 연구위원(교신저자) | Research Fellow, Architecture & Urban Research Institute | Corresponding Author | smlee@auri.re.kr

때문이다. 최근에 발표된 농업진흥지역 내 시설면적 제한 완화와 농업 6차 산업 입지에 필요한 진입도로 확보 의무 대상 축소(농림축산식품부 2015), 농업진흥구역 행위 제한 완화와 용도변경 승인 완화(농림축산식품부 2014b), 농업진흥구역 내 건축 가능 시설의 종류 및 범위 확대(농림축산식품부 2014a) 등이 대표적인 농촌지역 규제 완화정책이라 할 수 있다.

이와 같은 농촌지역 규제 완화정책으로 농촌지역 내 개발 행위는 증가하고 있는 반면, 농촌지역 내 고유 특성 및 경관을 보전·관리할 수 있는 법제도적 장치는 미흡한 실정이다. 이에 따라 농촌지역은 고유 특성을 잃으면서 급격한 경관적 변화를 겪고 있으며, 농촌지역 경관관리 필요성 인식은 지속적으로 증가하고 있다.<sup>1)</sup> 최근에는 부처별로 농촌 경관관리를 위한 정책을 마련하고 지자체에서는 농촌 경관 개선을 위한 다양한 정책을 마련하고 있으나 여전히 개별 사업단위에서 지원하는 방식으로 진행하고 있어, 농촌 경관을 종합적·체계적으로 관리해 나가는 데 한계가 있는 실정이다.

본 논문은 우리나라 농촌 경관의 종합적인 관리체계 마련이 시급한 시점에서 외국의 농촌 경관 관련 법제도 특징을 분석함으로써 우리나라 농촌 경관관리체계 개선방안 마련을 위한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 논문에서는 일본, 미국, 독일 3개국을 사례분석 대상으로 설정하였다. 일본의 경우 「경관법(景観法)」을 토대로 국토 경관을 관리하는 대표적인 국가로서 우

리나라와 유사한 법제도적 체계가 있다. 미국과 독일은 우리나라와 제도적 체계는 일치하지 않지만, 용도지역제 또는 상세계획제도를 기반으로 토지 이용 및 건축 행위를 제한함으로써 선진적으로 경관관리를 시행하는 국가로, 농촌 경관관리를 위한 제도의 내용적 측면에서 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단되어 연구의 범위에 포함시켰다.

내용적으로는 농촌 경관관리체계 중에서 정부 차원의 법제도에 초점을 두고 관련 제도를 심층적으로 분석하고자 하였다. 다만, 미국의 경우에는 연방정부에서 도시 및 농촌지역 관리를 위한 수권을 주정부와 지방정부로 이양하고 있으므로, 주정부와 지방정부 사례까지 살펴보았다.

또한 국가별 농촌 경관관리 관련 법제도, 정책자료, 관련 부처 홈페이지 자료 등 문헌자료를 토대로 제도 분석의 틀을 설정하여 농촌 경관관리 관련 법제도적 특징과 시사점을 도출하는 귀납적 방식으로 연구를 진행하였다.

## 3. 선행연구 고찰 및 연구의 차별성

### 1) 선행연구 고찰

우리나라는 2007년 「경관법」을 제정함으로써 국토경관을 관리하기 위한 제도적 수단이 마련된 지 8여년이 지났으나, 아직까지 농촌 경관관리에 관한 연구는 도시 경관 관련 연구에 비해 부족한 실정이다. 그중에서도 농촌 경관 관련 법제도 연구는 미흡한 실정이다.

농촌 경관 관련 법제도 연구는 크게 농촌 토지 이용제도에 관한 연구, 농촌 계획 제도에 관한 연구, 농촌 경관관리 제도에 관한 연구 등으로 구분된다. 그동

1) 2012년 농어촌지역의 토지 이용 실태에 대한 국민 인식조사 결과, 63.5퍼센트의 국민이 농어촌 지역의 난개발이 심각하다고 응답하였으며, 66.8퍼센트가 난개발 등의 방지를 위해서 규제를 강화할 필요가 있다고 응답하였음. 또한 86.3퍼센트의 응답자는 농어촌경관을 보존해야 한다고 인식하고 있음(농림수산식품부 농어촌정책과 2012).

안 농촌지역 내 난개발 문제가 대두되면서 농촌 토지 이용 제도의 현황과 문제점을 분석한 연구는 지속적으로 진행되어 왔다(성주인, 송미령, 김영란, 권인배 2011; 이상수, 정다운, 정연우 2012; 심재현, 박유진 2014). 또한 농촌지역의 계획적 관리를 위해 농어업·농어촌·식품산업발전계획, 농산어촌 주민의 삶의 질 향상을 위한 복지 및 지역개발에 관한 계획 등 현행 계획제도의 현황과 문제점을 파악하고 농촌 계획제도의 개선을 위해 새로운 계획제도의 도입 또는 수립 지침을 제안하는 연구도 이루어졌다(송미령, 김홍상 2001; 이병기 2009; 성주인, 송미령, 김영란, 권인배 2011; 박윤희, 이영, 윤상현, 공병수 외 2012).

농촌 경관관리 관련 제도 연구는 계획제도, 사업제도 등 특정 제도에 한정된 연구가 주를 이룬다. 먼저, 계획제도와 관련해서는 농촌 경관관리를 위한 계획 수립 현황을 파악하고 농촌 경관계획의 개선을 위해 계획 수립 기준, 적용방안 등을 제안하는 연구가 진행되었다(주신하, 임승빈 2008; 김상범, 이승연, 김은자, 이승주 외 2009; 김충식, 유주은 2009; 강영은, 임승빈 2010). 또한 사업제도에 관한 연구는 농촌 경관 관련 경관사업의 추진 실태를 파악하고 개선방안을 제시하는 연구(성주인, 박주영 2009; 신지훈 2010) 외에는 주로 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 근거한 경관보전직불제 시범사업을 주제로 한 연구가 진행되었다(엄대호, 심완보, 윤진욱, 이충선 외 2004; 송미령, 박경철 2005; 채혜성, 신수안, 이지영, 이관용 외 2006; 성주인, 박주영 2009; 장효선, 김은순, 엄대호 2007; 김미영, 김광남 2009).

이에 비해 농촌 경관관리의 법제도를 종합적으로 다루고 있는 연구는 부족한 실정이다. 성주인(2005)과 차

주영, 이상민(2012)의 연구에서는 토지이용, 경관, 농업·농촌 관련 법제도의 전반적 현황을 살펴보았으나, 국내의 관련 규정 검토 및 사례 조사를 중심으로 연구가 진행되었다. 이와 더불어, 농촌 경관관리 관련 법제도에 관한 사례연구 역시 미비한 실정이다. 김상범, 강방훈, 김혜민, 서주환 외(2006)와 강병수(2002)의 연구에는 특정 국가 및 특정 프로그램에 대한 심층 연구가 진행되었으나 법제도적 측면에서는 개괄적으로 파악된 실정이다.

## 2) 연구의 차별성

본 논문은 일본, 미국, 독일 등 해외 주요 국가의 농촌 경관관리 관련 법제도 특징을 종합적 관점에서 심층 분석하고 이를 비교함으로써, 우리나라 농촌 경관관리제도의 개선 방향을 설정하는 데 시사점을 제시한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 가진다.

## II. 사례분석의 틀 설정

### 1. 농촌의 범위와 경관관리의 대상

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「지방자치법」 등 현행 우리나라 법제도에서는 행정구역 기준으로 읍·면지역 및 농림축산식품부 장관이 고시한 지역 등으로 농촌을 정의하고 있다.<sup>2)</sup> 이와 같은 관련 법규정을 종합해 보면, 읍·면에 해당하는 모든 지역과 더불어 시·자치구 내 행정동 중에서 주거·상업·공업지역 등 도시적 특성을 지닌 도시지역을 제외한 지역을 모두 농촌으로 정의하고 있음을 알 수 있다(<Table 1> 참조).

2) 농림축산식품부 장관이 고시한 지역은 ① 시(기초지자체) 내의 동 지역 중 주거·상업·공업지역 외의 도시지역, ② 자치구 내 동 지역 중 생산농지지역·보전농지지역, 생산관리지역·보전관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역, ③ 2002년 8월 14일 이후 개발제한구역 해제 후 제1종일반주거지역으로 지정된 집단취락지구임(「농업농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제5호 나목에 따른 농촌지역 고시, 농림축산식품부고시 제2015-171호, 2015.12.23. 개정).

Table 1 \_ Legal Definition of Rural Area

Types of Special-Purpose Areas			Types of Local Governments		Special Metropolitan City	Metropolitan City			Special Autonomous City	Do				Special Autonomous Do		
			Autonomous Gu	Gun	Autonomous Gu	Autonomous Gun	City			Gun		Administrative City				
			Dong	Eup	Myeon	Dong	Eup	Myeon	Dong	Eup	Myeon	Eup	Myeon	Dong	Eup	Myeon
Urban Areas	Residential Area	Exclusive Residential Area		●	●		●	●		●	●	●	●		●	●
		General Residential Area		●	●		●	●		●	●	●	●		●	●
		Quasi-residential Area		●	●		●	●		●	●	●	●		●	●
	Commercial Area	Central Commercial Area		●	●		●	●		●	●	●	●		●	●
		General Commercial Area		●	●		●	●		●	●	●	●		●	●
		Neighboring Commercial Area		●	●		●	●		●	●	●	●		●	●
		Circulative Commercial Area		●	●		●	●		●	●	●	●		●	●
	Industrial Area	Exclusive Industrial Area		●	●		●	●		●	●	●	●		●	●
		General Industrial Area		●	●		●	●		●	●	●	●		●	●
		Quasi-industrial Area		●	●		●	●		●	●	●	●		●	●
	Green Area	Green Conservation Area	⊙	●	●	⊙*	●	●	⊙**	●	●	●	●	⊙	●	●
		Green Production Area	⊙	●	●	⊙*	●	●	⊙**	●	●	●	●	⊙	●	●
		Green Natural Area		●	●		●	●	⊙**	●	●	●	●	⊙	●	●
	Control Areas	Conservation and Control Areas	⊙	●	●	⊙*	●	●		●	●	●	●		●	●
		Production Control Areas	⊙	●	●	⊙*	●	●		●	●	●	●		●	●
Planned Control Areas			●	●		●	●		●	●	●	●		●	●	
Agricultural and Forest Areas			⊙	●	●	⊙*	●	●		●	●	●	●		●	●
Natural Environment Conservation Areas			⊙	●	●	⊙*	●	●		●	●	●	●		●	●

Notes: 1) ●: Rural Area(Eup·Myeon), ⊙: Rural Area(others).

2) \*Except for Incheon-metropolitan city, \*\*Except for Gyunggi-do.

Source: Architecture & Urban Research Institute 2016. unpublished reference; *Framework Act on Agriculture and Fisheries, Rural Community, and Food Industry* Article 3; *National Land Planning and Utilization Act* Article 36.

즉, 현행 법령에 근거하면 기본적으로 읍 또는 면 전체가 농촌으로 분류될 수 있다. 가령 세종특별자치시 내의 조치원읍은 법적 정의에 따라 모두 농촌에 해당한다. 일반적으로 농촌이라고 하면 농경지와 농가주택 등으로 구성된 지역으로 인식하기 쉽지만, 사례로 든 조치원읍의 경우에 도시지역에 해당하는 상업지역, 주거지역뿐 아니라 자연환경보전지역, 농림지역 등의 용도지역이 혼재했다. 즉, 법적 정의에 따른 농촌은 용도지역상의 농림지역만으로 이루어지지 않으며 주거지역, 상업지역 등 도시지역과 자연환경보전지역, 농림지역, 관리지역 등을 모두 포함할 수 있음을 알 수 있다.

따라서 본 논문에서는 법적 기준을 토대로 농지, 농가주택 등이 위치하는 농업활동이 이루어지는 지역뿐 아니라 시가지를 형성하는 취락지역 등을 모두 포괄하여 농촌으로 보고자 한다.

또한 이러한 농촌의 특성을 감안하여 취락지 내 토지이용, 건축물 등의 공간환경 요소의 관리뿐 아니라 농지 등의 농업생산 자원, 그리고 주변 경관을 이루는 녹지 등의 자연자원을 포괄적으로 농촌 경관관리의 대상 및 범위로 설정하였다.

## 2. 경관관리의 제도적 수단

경관을 관리하기 위한 제도적 수단은 경관관리의 방향을 설정하기 위한 '계획'과 이를 실행하기 위한 '규

제', '사업' 등으로 구분할 수 있다(Lang 1994, 195; 이정형 2002, 28-29; 김철수 2008, 237-238).

계획적 수단은 지역의 경관을 종합적으로 관리하기 위한 방향을 제시하는 기본계획과 특정 사업에 대한 경관관리를 위한 사업계획 성격을 가지는 경관계획이 있다. 기본계획 성격의 경관계획으로는 우리나라와 일본의 「경관법」에 근거해 수립되는 경관계획, 미국의 도시기본계획 내 경관 부문계획,<sup>3)</sup> 독일의 비법정계획인 도시발전계획과 라멘플랜(Rahmenplan)<sup>4)</sup> 등이 그 예다. 사업계획의 성격을 가지는 경관계획은 지역경관의 보전·관리·형성을 위해 시행되는 공공 또는 민간사업에 대한 경관계획으로, 「경관법」에 근거한 경관사업 외에 일반 농산어촌사업, 가로환경 개선사업 등 부처별 사업의 개별 사업단위 경관계획이 그 대표적 사례라 할 수 있다.

그다음으로 규제 수단은 민간의 건축 및 개발 행위를 제어하는 제도적 수단이다. 규제수단별로 법적 구속력 차이는 있으나, 용도지역지구제에 따른 용적률·건폐율·높이 규제, 개발 행위 허가, 경관설계 지침 등이 규제적 수단에 속한다.<sup>5)</sup>

마지막으로 사업적 수단은 공공(public sector)에서 실행 또는 지원하여 경관 개선에 직접적 영향을 줄 수 있는 수단이다. 지자체에서 직접 시행하는 사업뿐 아니라 정부에서 지자체 사업 활성화를 위해 지원하는 사업 역시 사업제도에 포함시킬 수 있다.

3) 미국은 우리나라, 일본과 같이 경관에 대한 별도의 기본계획을 수립하지 않으나, 도시기본계획(Comprehensive plan 또는 General plan) 내에 'Urban Design Element' 등의 부문 계획을 포함하고 있음.

4) 독일은 「건설법전(Baugesetzbuch)」에 따라 모든 행정구역을 대상으로 토지이용계획(F-Plan)과 지구관리의 지침으로 작동하는 지구단위계획(B-Plan)을 수립하여 운영하고 있으며, 토지이용계획과 지구단위계획 사이에서 일단의 지역에 대한 계획 방향을 제시하는 라멘플랜을 수립하여 활용함. 이 외에도 도시 전체를 대상으로 정책 방향 제시를 위해 수립하는 도시발전계획(Stadtentwicklungsplan) 등이 있음.

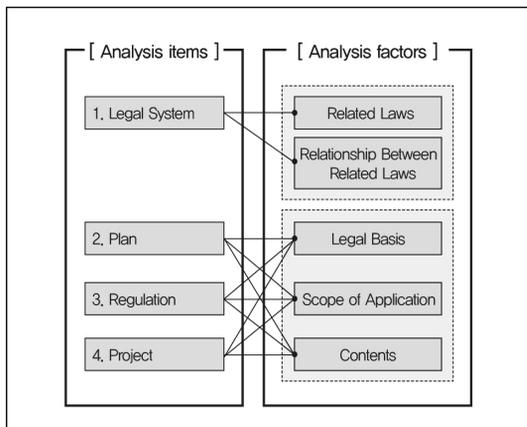
5) 계획의 실현을 위해서는 공공인프라 개발과 민간 개발 컨트롤이 필요하며, 민간 개발 컨트롤은 조닝(zoning), 디자인 가이드라인(design guidelines), 디자인 리뷰(design review) 등에 따라 시행됨(Lang 1994, 195; 이여경 2015, 51 재인용).

### 3. 사례분석의 틀 설정

본 논문에서는 우리나라 농촌 경관관리체계 개선을 위해 시사점을 도출하는 것을 목표로, 농촌 경관관리를 위한 제도적 수단으로서 계획, 규제, 사업에 초점을 맞추어 농촌 경관관리 사례를 분석하였다. 또한 앞서 연구의 범위에서 언급한 바와 같이 일본, 미국, 독일 3개국의 농촌 경관관리체계를 분석 대상으로 삼았다. 일본과 독일은 정부 차원에서 관련 법체계를 정하고 있으나, 미국은 주요 권한을 주정부나 지방정부에 위임함으로써 주정부 및 지방정부 법제도 분석을 위한 사례지를 추가 선정하였다. 주정부 법제도 사례분석을 위해 농업용지가 행정구역 내 상당 부분 분포해 있고, 농업용지 및 경관을 보전·관리하기 위한 다양한 프로그램을 운영하고 있는 캘리포니아 주를 선정하였다. 또한 지방정부의 사례분석은 법제도 분석의 연계성을 확보하기 위해 캘리포니아 주 내 도·농복합 도시로서 농촌 경관관리를 위한 제도 및 프로그램을 운영하고 있는 킹스버그 시를 대상으로 하였다.

농촌 경관관리 관련 법제도 사례분석을 위해 계획, 규제, 사업제도를 분석항목으로 설정하였으며, 제도 유형별 분석에 앞서 각국의 관련 법체계 현황을 살펴 보았다(<Figure 1> 참조). 분석항목별 세부 분석요소는 다음과 같다.

Figure 1\_Framework of Analysis



먼저, 법체계 측면에서는 국토관리, 농업, 경관 관련법 등 농촌 경관관리를 위한 제도적 수단들을 포함하고 있는 관련 법의 현황과 상호관계를 살펴보았다.

그다음으로 농촌 경관관리를 위한 제도적 수단을 계획, 규제, 사업의 측면으로 구분하여 각각 이에 대한 법적 근거, 적용 범위, 주요 내용을 살펴보았다. 첫째, 각 제도가 관련 법령 체계 속에서 어떠한 위상을 가지고 작동하는지를 파악하기 위해 법적 근거를 조사·분석하였다. 둘째, 농촌지역에 대한 경관관리 범위를 제도적으로 어느 정도로 설정하고 있는지 파악하기 위해 제도별 적용 범위를 살펴보았다. 셋째, 농촌 경관관리를 위한 계획, 규제, 사업 등 각 제도적 수단의 주요 내용을 파악하였다.

## III. 해외 농촌 경관관리 법제도 사례분석

### 1. 법체계 분석

#### 1) 일본

##### (1) 관계법령 현황

일본의 농촌 경관관리 관련 법제도는 크게 국토계획 및 토지이용 관련 법과 경관 관련 법으로 구분할 수 있다. 국토계획 관련 법으로는 「국토형성계획법(国土形成計画法)」과 「국토이용계획법(国土利用計画法)」이 있으며, 이와 연계되는 용도지역에 따른 토지이용 관련 법이 있다. 도시지역에는 「도시계획법(都市計画法)」, 농업지역에는 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률(農業振興地域の整備に関する法律)」, 산림지역에는 「산림법(森林法)」, 자연공원지역에는 「자연공원법(自然公園法)」, 자연보전지역에는 「자연환경보전법(自然環境保全法)」이 적용된다. 한편 경관 관련 법으로는 국토경관 관리를 위해 제정한 기본법 성격의 「경관법」이 있다.<sup>6)</sup>

## (2) 관계법령 간 관계

일본에서 경관관리의 중심이 되는 법은 「경관법」이며, 농촌 경관 역시 「경관법」에 근거하여 관리된다. 특히 농촌 경관관리를 위한 계획적 수단인 ‘경관농업진흥지역 정비계획(景觀農業振興地域整備計画等)’에 관한 법적 근거를 「경관법」 제56조에서 규정하고 있다. 여기서 특징적인 점은 「경관법」에 근거해 설정되는 ‘경관농업진흥지역’이 ‘농업진흥지역의 정비에 관한 법률’에 따라 지정되는 농업진흥지역과 연계하여 지정하도록 하는 등 관련 법령을 연계·운용하도록 규정하고 있다는 점이다.<sup>7)</sup> 또한 「경관법」과 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」은 국토관리에 대한 방향을 제시하는 「국토이용계획법」과 연계되어 작동된다.

## 2) 미국

### (1) 관계법령 현황

미국은 연방정부 차원에서 국유지 관리 제도를 운영하고, 그 외의 토지는 주정부 및 지방정부에서 자체적으로 관리하는 시스템을 가진다.<sup>8)</sup> 연방정부에서는 「연방토지정책 및 관리법(Federal Land Policy and Management Act)」에 근거해 연방정부 소유의 토지를 관리하며, 주정부 및 지방정부에서는 연방정부에서 제시한 「표준용도지역수권법(A Standard State Zoning

Enabling Act)」에 근거해 각각의 여건에 맞게 제정한 토지이용 규제 및 도시계획 제도에 따라 행정구역을 관리하고 있다.

미국은 일본과 다르게 경관관리를 위한 기본법을 제정하고 있지는 않다. 하지만 연방정부에서는 「농업법(Farm Bill)」과 「국가경관보전시스템법(National Landscape Conservation System Act)」 등의 제정을 통해 농촌지역 내 농지 및 경관자원을 보전하기 위한 법제도를 마련하였다. 구체적으로 「농업법」에 따른 ‘농지보전 유보프로그램’과 「국가경관보전시스템법」에 따른 ‘국가경관보전시스템’을 통해 농촌지역 내 주요 경관 자원을 보전하고 있는 실정이다.<sup>9)</sup>

주정부나 지방정부에서도 농촌지역의 경관관리를 위한 별도의 법을 제정하지 않으며, 도시계획 관련법 등에 통합적으로 농촌 경관관리와 관련된 내용을 포함하고 있다. 가령 캘리포니아 주의 경우 「도시계획, zoning 및 개발법(Planning, Zoning and Development Laws)」에서 도시(urban), 교외(suburban), 농촌(rural) 지역을 종합적으로 관리하기 위한 계획 수립, 토지이용 관련 규제 등에 관해 규정한다. 그 외에도 농촌지역의 경관자원 중 하나인 농지 보전을 위해 「윌리엄슨 법령(Williamson Act)」 내 농지보호지구 제도(Farmland Security Zones)를 도입하여 운영하고 있다. 더불어 지방도시의 법제도를 캘리포니아 주 킹스버그 시 사례로 살펴본 결과 「조닝법령집(Municipal Code Title 17 Zoning)」<sup>10)</sup>과 연계한 형태기반코드(form-based codes)

6) 일본 법령정보 포털웹사이트에서 관련 법령을 조사하여 정리함[e-GOV. <http://law.e-gov.go.jp>. (2015년 6월 20일 검색)].

7) 「경관법」 제55조 제1항에서는 ‘경관계획구역’ 내에서 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」 제6조 제1항에 의해 지정되는 ‘농업진흥지역의 농업용지, 농업용 시설 등이 주변 지역 특성과 어울리도록 하기 위해 ‘경관농업진흥지역 정비계획’을 수립할 수 있음을 명시하고 있음.

8) Bureau of Land Management, Public Land. <http://www.blm.gov>. (2015년 7월 10일 검색).

9) 최근에는 경관보전프로그램(Landscape Conservation Initiatives)을 도입하여 지역에서 자발적으로 국가 또는 광역 단위의 중요한 경관자원을 보전하는 것을 유도·지원하고 있음[U.S. Department of Agriculture. NRCS Landscape Conservation Initiatives. <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detailfull/national/programs/initiatives/> (2015년 7월 20일 검색)].

10) Municode. Kingsburg, CA. <https://www.municode.com>. (2015년 10월 10일 검색).

를 도입하여 지역 특성을 고려한 관리 및 규제를 시행하고 있음을 알 수 있었다.<sup>11)</sup>

## (2) 관계법령 간 관계

미국의 경우 연방정부와 주·지방정부의 관리 대상이 다르므로, 앞서 언급한 수권 위임에 관한 규정 외에는 관련 법령 간 관계를 법적으로 규정하고 있지는 않다. 하지만 주정부와 지방정부의 법령 간 관계를 보면, 주정부에서 농촌 경관 등의 관리 원칙을 제시하고, 지방정부에서는 이를 구체화하며 실제 규제 수단으로 작동할 수 있도록 제도적 장치를 마련함으로써 상호 연계시키는 것이 특징이다.<sup>12)</sup>

## 3) 독일

### (1) 관계법령 현황

독일 역시 경관관리를 위한 법이 별도로 제정되어 있지는 않으며, 공간관리와 관련한 법제도에 통합적으로 포함되어 있다. 대표적인 관련 법으로는 연방정부와 주정부 차원의 「공간관리법(Raumordnungsgesetz)」, 「건설법전」, 그리고 「자연환경보전법(Gesetz ueber

Naturschutz und Landschaftspflege)」이 있다.

국토 전반을 대상으로 공간정책과 관리 방향을 제시하는 공간계획(Raumordnungsplan)은 「공간관리법」에 따라 연방 차원에서 수립하는 계획과 주 차원에서 수립하는 계획으로 나뉘며,<sup>13)</sup> 연합시군의 지역계획(Regionalplan)은 각 주에서 제정한 「주 공간관리법」에 따른다.

「건설법전」은 지방자치단체에서 수립하는 도시관리계획(Bauleitplan)<sup>14)</sup>의 근거로서, 이들 계획을 통해 개발 행위의 직접적 관리가 이루어진다.

「자연환경보전법」은 자연보호 및 환경관리의 기본 방향을 제시하는 것을 목적으로 하며 「연방 자연환경보전법」과 「주 자연환경보전법」으로 나뉘어 각각 연방과 주정부에서 수립하는 자연환경계획(Landschaftsplanung)의 토대가 된다.

### (2) 관계법령 간 관계

독일의 국토관리와 관련된 모든 법에서는 각 계획 간 연계를 법조문으로 규정하고 있다. 이에 따라 공간정책계획, 지역계획, 도시관리계획 및 자연환경계획은 계획수립 시 각각의 계획 내용을 반영하여야 한다.<sup>15)</sup> 여기서 특징적인 것은 상위 계획이 하위 계획에 우선

11) 킹스버그 시의 형태기반코드는 지역의 특성에 따라 5개 지구(transsect zones)로 구분함. T1지구는 자연지역(natural zone), T2지구는 교외 및 농촌(rural zone), T3지구는 근린경계부(neighborhood edge zone), T4지구는 근린지구(neighborhood zone), T5지구는 중심지 상업가로(main street zone)의 특성을 지닌 곳에 지정됨(City of Kingsburg 2012, 1.10-1 및 3.20-1~3.20-6의 내용을 토대로 작성).

12) 사례로 든 캘리포니아 주는 「도시계획, 조닝 및 개발법」에서 도시지역, 교외지역, 농촌지역 등을 관리하기 위한 지방정부에서 도시기본계획을 수립하도록 규정하고 있으며(section 65300), 이에 대한 구체적 방침을 주는 도시기본계획 가이드라인을 제시함. 지방정부는 이와 같은 주정부의 법적 규정과 가이드라인 방향에 부합하도록 규정을 마련하고 계획을 수립함으로써 정합성을 유지함(City of Kingsburg 2012, 1.10-1.13).

13) 공간정책계획은 「공간관리법」 제8조와 제17조에 근거하며, 연방정부에서 수립하는 공간정책계획(Raumordnungsplaene fuer den Gesamttraum und fuer die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone)은 제17조를 포함한 제3장에서, 주 차원에서 수립하는 공간정책 계획(Landesweite Raumordnungsplaene, Regionalplaene und regionale Flaechennutzungsplaene)은 제8조를 포함한 제2장에서 규정하고 있음[독일 인터넷 법령정보. [http://www.gesetze-im-internet.de/rog\\_2008/](http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/) (2016년 3월 20일 검색)].

14) 도시관리계획(Bauleitplan)은 「건설법전」 제1조에 근거하며, '준비적 도시관리계획(vorbereitender Bauleitplan)'인 토지이용계획(Flaechennutzungsplan)과 '규제적 도시관리계획(verbindlicher Bauleitplan)'인 지구단위계획(Bebauungsplan)으로 구분됨[독일 인터넷 법령정보. <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/> (2016년 3월 20일 검색)].

15) 「공간관리법」 제2조 제2항의1, 「건설법전」 제1조 제4항, 「연방자연환경보전법」 제3조 제5항 등 개별 법상에서 각각 하위 계획

하지 않고, 하위 계획의 내용에 따라 상위 계획도 수정될 수 있다는 점으로 상호보완을 통해 연방정부의 특성을 살리고자 한 것이다.

또한 「건설법전」과 「자연환경보전법」에 따른 도시관리계획과 자연환경계획은 개발 행위의 실질적인 규제로 작동하는데, 여기서의 중요한 원칙은 자연과 환경의 훼손을 최대한 막는 것이다. 이를 ‘침해원칙(Eingriffsregelung)<sup>16)</sup>이라 하며, 이 원칙은 자연보호지역에만 해당하는 것이 아니라 전 국토를 대상으로 하기 때문에 모든 개발 행위 허가는 침해원칙에 해당하는지 여부가 중요한 판단 기준이 된다.

## 2. 계획제도 분석

### 1) 일본

#### (1) 계획 수단 및 법적 근거

일본에서 농촌 경관은 「경관법」에 근거한 ‘경관농업진흥지역’을 중심으로 관리된다. 경관농업진흥지역을 관리하기 위한 계획적 수단으로는 ‘경관계획(景觀計畵)’과 ‘경관농업진흥지역 정비계획(景觀農業振興地域整備計畵)’이 있으며, 이 두 계획 역시 「경관법」 제8조 및 제56조에 수립 근거를 두고 있다.

#### (2) 적용 범위

농촌지역 대상의 계획적 수단인 경관계획과 경관농업진흥지역 정비계획은 모두 경관농업진흥지역을 대상으로 하고 있다.<sup>17)</sup> 즉, 경관농업진흥지역을 관리하기 위해 경관계획과 경관농업진흥지역 정비계획이라는 계획적 수단을 모두 활용할 수 있도록 하였다. 또한 경관농업진흥지역은 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 근거해 지정되는 농업진흥지역 내에서 경관 관리가 필요한 구역을 중심으로 지정된다.<sup>18)</sup>

#### (3) 주요 계획 내용

일반적으로 일본의 농촌지역은 마을을 형성하는 취락지역과 농업용지가 분포해 있는 농경지 등으로 구성된다. 이 중에서 취락지역에는 ‘경관계획’을 적용하며, 농경지 등에는 ‘경관농업진흥지역 정비계획’을 적용하여 관리방향을 제시한다.

경관계획은 지자체 경관 전반 또는 일부 지역을 관리하기 위한 계획적 수단으로, 경관계획구역 내 행위제한 기준, 경관 중요 건조물·경관 중요 공공시설·경관 중요 수목 등의 지정 및 관리방향을 제시하고 있다. 경관농업진흥지역 내에서 취락지역은 이러한 경관계획의 내용에 따라 관리될 수 있다. 반면, 경관농업진흥지역 정비계획은 경관계획에서 다루지 않는 농업용 시설 경관을 고려한 정비방침, 경관 농작물 공동재배, 계단

과 상위 계획, 관련 계획의 내용을 검토하고 의견을 수렴하여 반영할 것을 명시하고 있음[독일 인터넷 법령정보. <https://www.gesetze-im-internet.de/> (2016년 3월 20일 검색)].

16) 침해원칙은 침해보상원칙(Eingriffs-Ausgleichs-Regelung)이라고도 하는데, 이에 대한 법적 근거는 「연방자연환경보전법」 제14조와 제15조, 「건설법전」 제1a조, 제35조 등임[독일 인터넷 법령정보. <https://www.gesetze-im-internet.de/> (2016년 3월 20일 검색)].

17) 경관계획의 계획수립 범위는 경관행정단체(시정촌 등)가 설정한 경관계획구역이며, 이는 행정구역 전역 또는 일부 지역이 될 수 있음. 농촌 경관관리를 위해 경관행정단체로 수립하는 경관계획 및 경관농업진흥지역 정비계획을 경관농업진흥지역 내에 모두 적용하여 운영할 수 있음(農林水産省 農村振興局 企画部地域計畵官 2006, 5-6).

18) 「경관법」 제55조 제1항 규정을 토대로 작성함[e-GOV. 景觀法. <http://law.e-gov.jp>. (2015년 6월 20일 검색)].

식 논 보전 등의 내용을 포함한다(農林水産省 農村振興局 企画部地域計画官 2006, 5-6).

## 2) 미국

### (1) 계획 수단 및 법적 근거

연방정부에서는 「국가경관보전시스템법」을 제정하여 국가 차원의 중요 경관 자원을 관리하고 있다. 하지만 법령상에 별도의 경관계획 수립 규정을 두고 있지는 않다. 그 대신 해당 법을 소관하는 부처인 내무부(U.S. Department of the Interior) 토지관리국(Bureau of Land Management)의 「국가경관보전시스템법」에서 제시한 국가의 중요 경관 자원에 대한 관리 원칙을 토대로, 경관 자원별로 ‘경관자원관리계획(Resource Management Plan: RMP)’을 수립하고 있다.<sup>19)</sup>

주정부나 지방정부에서는 자체적으로 특성에 맞는 법제도를 제정하여 운영할 수 있는데, 일반적으로 농촌 경관관리를 위한 별도의 경관계획을 수립하지 않고 도시기본계획에서 종합적으로 관련 내용을 포함하고 있다. 가령 캘리포니아 주에서는 지방정부 도시기본계획 지침인 ‘도시기본계획 가이드라인(general plan guidelines)’을 수립하고, 하위 지자체인 킹스버그 시에서는 ‘도시기본계획(general plan)’을 수립한다. 또한 이러한 계획의 수립 근거는 모두 캘리포니아 주의 「도시계획, 조닝 및 개발법」에서 제시한다.

### (2) 적용 범위

연방정부의 경관자원관리계획(RMP)은 경관 자원별로 수립되며, 이에 중요 경관자원 일대가 계획의 공간적 범위가 된다.<sup>20)</sup> 반면, 주정부의 도시기본계획 가이드라인과 지방정부의 도시기본계획은 주 또는 시 전역을 대상으로 한다.

### (3) 주요 계획 내용

계획의 내용 측면에서 연방정부에서 수립하는 경관자원관리계획(RMP)은 경관관리 분류체계를 네 단계<sup>21)</sup>로 구분하고 광역적 관리와 해당 경관 자원 내 특정지구별 관리를 위한 목표 및 세부 과제를 제시하고 있다.

한편 주정부에서는 지방정부에서 수립하는 도시기본계획의 지침을 제시하는데, 캘리포니아 주의 경우 지속가능한 개발, 환경 보전, 대중교통중심 개발을 주요 원칙으로 제시하고 있다.<sup>22)</sup> 또한 지방정부에서는 주정부에서 제시하는 원칙을 토대로 도시기본계획을 수립하고 있으며, 캘리포니아 주 내에 위치하는 킹스버그 시의 계획에는 토지이용, 교통, 주거, 보전, 오픈스페이스 등의 계획 요소가 포함된다. 이러한 각각의 계획 요소에는 지역별 특성에 따른 관리 방향 및 세부 기준 등이 제시된다. 즉, 미국의 주정부나 지방정부에서 경관계획을 별도로 수립하고 있지는 않지만, 도시기본계획 등에서 도시지역뿐 아니라 농촌의 특성을 보

19) Bureau of land management. Resource Management Plan. <http://www.blm.gov/or/plans/> (2016년 3월 15일 검색).

20) 경관 자원 관리시스템의 경관 분류 체계는 경관 변화 수준에 따라 크게 네 단계로 분류됨. Class I Objective: 경관의 현재 특성을 보존, 경관 변화 수준이 매우 낮고 주목을 끌지 않아야 함. Class II Objective: 경관의 현재 특성을 지속, 경관 변화 수준이 낮아야 함. Class III Objective: 경관의 현재 특성을 일부 지속, 경관 변화 수준이 중간 정도여야 함. Class IV Objective: 현재 경관에 주요 변화를 유도할 수 있는 관리 행위 제공, 경관 변화 수준이 높을 수 있음[Bureau of Land Management. Visual Resource Management System. [http://www.blm.gov/wo/st/en/prog/Recreation/recreation\\_national/RMS.html](http://www.blm.gov/wo/st/en/prog/Recreation/recreation_national/RMS.html). (2015년 7월 20일 검색)].

21) Governor's Office of Planning and Research 2003, 20-31.

22) 가령, 캘리포니아 주 도시기본계획 가이드라인에서는 도시지역과 농촌지역의 특성을 고려하여 기본계획을 수립해야 함을 제시하고 있음(Governor's Office of Planning and Research 2003, 35).

Table 2\_ Planning System for Rural Landscape Management

Category	Name of Plan	Authority to Formulate Plans	Legal Basis	Scope of Application	
Japan	Landscape Plans	Landscape Administration Body	Landscape Act, Article 7	Landscape-Oriented Agricultural Promotion Area	
	Landscape-Oriented Agricultural Promotion Area Development Plans	Landscape Administration Body	Landscape Act, Article 56	Landscape-Oriented Agricultural Promotion Area	
U.S.A.	Resource Management Plan	Federal Government	National Landscape Conservation System Act	Landscape Resource Managed by Federal Government	
	General Plan Guidelines	State Government (California)	Planning, Zoning and Development Laws (California)	Statewide	
	General Plan	Local Government (Kingsburg)		Citywide	
Germany	Strategies for Federal Government Development Planning/ Regional Planning	Federal Government/ State Government	Spatial Planning Act (Federal / State)	Nationwide or Statewide	
	Regional Landscape Program	Federal Government/ State Government	Nature Protection Act (Federal / State)	Nationwide or Statewide	
	Regional Plan	Alliance of Cities or Towns	Spatial Planning Act (Federal)	Area Managed by Alliance of Cities and Towns	
	City Plan	F-Plan	Local Government	Federal Building Code	Citywide
		Rahmen Plan	Local Government	-	Special Area
B-Plan		Local Government	Federal Building Code	Special Area	

Source: Written based on the research of the above.

전하기 위한 계획 내용을 포함하고 있는 실정이다.<sup>22)</sup>

### 3) 독일

#### (1) 계획 수단 및 법적 근거

독일에서 국토관리와 관련된 계획은 크게 정책 및 관리방향을 제시하는 계획과 구체적인 관리 또는 규제 수단으로 작동하는 계획으로 나눌 수 있다. 「공간관리법」에 따라 수립되는 연방정부, 주정부의 공간정책 계획과 연합시군의 지역계획은 정책 및 관리 방향을 제시하는 계획이라 할 수 있다. 반면, 「건설법전」에 따른 도시관리계획과 「자연환경보전법」에 따른 자연환경계획은 관리수단으로서의 계획이라 할 수 있다.

또한 독일은 경관계획 수립에 관한 규정을 별도로

두고 있지는 않지만 단계별 법정계획 사이에 비법정 계획을 수립하여 관리 방향을 구체화한다. 예를 들어, 토지이용계획과 지구단위계획 사이에 비법정계획인 라멘플랜을 수립하여 지구단위계획의 방향을 제시한다.

#### (2) 적용 범위

직접적인 관리 수단이 되는 토지이용계획과 자연환경 계획은 행정구역 전역을 공간적 범위로 삼는다. 따라서 이들 계획은 도시와 농촌지역을 모두 포함하는 계획이다. 개발에 좀 더 구체적인 지침으로 작동하는 지구단위 계획은 지구단위계획에서 정하는 일단의 지역을 대상으로 하며, 이는 주거, 상업, 공업 및 혼합지역으로 규정된 지역을 일차적 대상으로 한다. 농촌의 경우 사람들이 집단으로 거주하는 취락지역이 여기에 해당한다.

### (3) 주요 계획 내용

계획의 내용은 각각의 관련 법에서 규정하고 있다. 국토 차원의 공간정책계획과 주정부 차원의 주 공간정책계획에서는 국토와 주 단위의 공간 발전 전략을 토대로 주요 기반시설, 개발 가능지, 녹지와 농경지의 구조적인 틀을 제시한다.<sup>23)</sup> 지역계획에는 교통, 환경, 여가 등 부문별 계획이 구체적으로 제시된다.<sup>24)</sup> 자연환경계획은 토양, 물, 공기·소음·기후, 식생·바이오톱, 자연경관, 여가 등의 부문별 계획을 포함한다.<sup>25)</sup>

한편 구체적 관리 수단으로 작동되는 도시관리계획은 앞서 언급한 계획 내용을 모두 포함하여 수립된다. 토지이용계획은 행정 단위에 대한 토지이용을 가시화하며, 지구단위계획은 필지별로 구체적인 토지이용 및 개발 행위의 세부 기준을 제시한다.<sup>26)</sup>

이처럼 독일은 모든 계획에 경관과 관련된 내용이 단계별로 포함되어 있으며, 개발 가능지의 경관관리는 지구단위계획으로 철저히 이루어지는 것을 알 수 있다.

## 3. 규제제도 분석

### 1) 일본

#### (1) 규제 수단 및 법적 근거

일본은 법적으로 농촌 경관을 규제하기 위한 별도의

기준을 제시하지 않고 관련 계획이 규제 수단으로 작동될 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 있다. 즉, 농촌 경관을 지속적으로 보전·관리하기 위해 수립하는 ‘경관농업진흥지역 정비계획’이 실제 토지이용 및 개발 행위에 대한 유도 수단으로 작동할 수 있도록 「경관법」 제56조 제2항에 운영 근거를 제시하고 있다.

### (2) 적용 범위 및 규제 내용

「경관법」 제56조 제2항에서는 경관농업진흥지역 내 토지 소유자나 이용자가 경관농업진흥지역 정비계획의 내용<sup>27)</sup>에 따라 토지를 이용하도록 유도하기 위한 토지이용 권고 규정을 두고 있다. 또한 권고사항을 수용하지 않는 경우에 토지 소유권 이전, 사용 또는 권리 설정 등의 행위에 시·정·촌장과 협의 절차를 거치도록 규정하고 있다.

경관농업진흥지역 정비계획의 내용과 부합하지 않는 개발 행위를 한다고 해서 법적으로 위배되지는 않는다. 하지만 정비계획의 내용을 따르도록 권고하고 그렇지 않을 경우에 별도의 절차를 거치도록 규정함으로써 경관을 고려하여 개발하도록 유도하고 있는 것이다.

### 2) 미국

#### (1) 규제 수단 및 법적 근거

미국은 연방정부 차원의 규제수단은 없으며, 주정부

23) 연방 차원의 공간정책계획의 내용은 「공간관리법」 제17조에 근거하며, 주정부 차원의 공간정책계획의 내용은 「공간관리법」 제8조에 근거함[독일 인터넷 법령정보. [http://www.gesetze-im-internet.de/rog\\_2008/](http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/) (2016년 3월 20일 검색)].

24) 지역계획은 「공간관리법」 제8조와 각 주정부에서 제정한 공간관리법을 토대로 수립함.

25) 연방 자연환경계획은 「연방자연환경보전법」 제8조에서 제11조까지의 규정에 따라 수립하며, 주정부의 자연환경계획은 각 주의 「자연환경보전법」에 따름[독일 인터넷 법령정보 [http://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg\\_2009/index.html/](http://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/index.html/) (2016년 3월 20일 검색)].

26) 토지이용계획의 내용은 「건설법전」 제5조, 지구단위계획의 내용은 「건설법전」 제9조에 따름[독일 인터넷 법령정보. <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/> (2016년 3월 20일 검색)].

27) 경관농업진흥지역 정비계획에 대한 별도의 수립지침이 있지 않기 때문에 계획 내용은 지자체별로 조금씩 다름. 최근에 경관농업진흥지역 정비계획을 수립한 우치코정(内子町)의 경우에는 농업진흥지역 내 세 개의 경관중점관리구역을 지정하고 ‘경관과 조화되는 토지이용’, ‘농업생산기반의 정비와 개발’, ‘농업용지 등의 보전’, ‘농업 근대화를 위한 시설 정비’, ‘경관과 조화된 농업을 위한 추후 절차’ 등을 포함하여 계획을 수립하였음(内子町 2013, 7).

나 지방정부 차원에서 토지이용 및 개발 행위 등을 제한하는 규제수단을 운영한다. 주정부 차원 규제수단을 캘리포니아 주 사례를 통해 살펴보면, 보전지역권(Conservation Easement)이라는 농지 보호 제도를 운영하고 있다. 보전지역권은 캘리포니아 주 「민법(Civil Code)」 section 815~815.2에 법적 근거를 두고 있다.

한편 미국 지방정부에서는 zoning 제도가 농촌 경관을 관리하기 위한 실질적인 규제수단으로 작동된다. 킹스버그 시의 사례를 보면 zoning제도의 발전된 형태인 형태기반코드가 그 역할을 하며, 이에 대한 법적 근거는 「zoning법령집」에서 규정하고 있다.

(2) 적용 범위 및 규제 내용

규제수단의 적용 범위 및 내용의 측면에서, 캘리포니

아 주 보전지역권제도의 주요 보전 대상은 농업용지와 관련 생산활동이다. 더불어 자연, 경관, 역사, 농업, 산림적 특성을 유지하기 위한 목적도 내재한다. 보전지역권제도에서는 농업용지 내에서 비농업적 개발과 이용을 제한하는 규제 기준을 제시한다.<sup>28)</sup>

다음으로 지방정부 사례로 살펴본 킹스버그 시의 형태기반코드는 시 전역에 적용되며, 지역 특성에 따라 5개의 지구로 구분하여 지구별 규제 내용을 제시하고 있다. 가령 농촌지역의 경우 자연지구(T1), 교외지구(T2), 근린경계지구(T3) 등의 특성이 혼재되어 있는데, 형태기반코드에서는 지구별로 정해진 용도, 토지이용, 도시 형태, 허용 건축물 등의 개발 기준을 제시한다(City of Kingsburg 2012, 3.20.1-3.20.6.; <Table 3> 참조).

Table 3 \_ Development Codes for Rural Areas(T1, T2, T3) in U.S.A.

Category	Natural Zone (T1)	Rural Zone (T2)	Neighborhood Edge Zone (T3)
Zone Characteristics	 T1 Natural	 T2 Rural	 T3 Neighborhood Edge
General Use	Preservation, Low-impact Trails and Paths	Rural Residential, Agricultural, or Civic / Open Space	Residential, Home Occupation, or Civic / Open Space
Allowed Use	Agricultural, Recreation, Education & Public Assembly, Transportation, Communications, Infrastructure	Agricultural, Residential, Recreation, Education & Public Assembly, Service	Agricultural, Residential, Recreation, Education & Public Assembly, Services
Desired Form	No Development Permitted	Distantly Spaced Detached Low Rise form Setback from the Street.	Distantly Spaced Detached Single Family form, Setback from the Street.
Allowed Building Types	None	Carriage House, Single-Family/Unit, Estate	Carriage House, Single-Family House / Estate / Cottage, Duplex(Side-by-Side, Front-and-Back & Stacked), Bungalow Court

Source: City of Kingsburg 2012, 3.20.3-3.20.20.

28) University of California. Agricultural easement programs: Saving agriculture or saving the environment? <http://californiaagriculture.ucanr.org>. (2015년 10월 12일 검색).

Table 4\_Regulatory System for Rural Landscape Management

Category	Regulation	Operating Body	Legal Basis	Scope of Application	
Japan	Landscape-Oriented Agricultural Promotion Area Development Plans	Landscape Administration Body	Landscape Act, Article 56	Landscape-Oriented Agricultural Promotion Area	
U.S.A	Conservation Easement	State Government (California)	Civil Code (California)	Statewide	
	Form-based Codes	Local Government (Kingsburg)	Municipal Code Title 17. Zoning (Kingsburg)	Citywide	
Germany	Federal Building Code	Federal Government	Federal Building Code	Nationwide	
	City Plan	F-Plan	Local Government	Federal Building Code	Citywide
		B-Plan	Local Government	Federal Building Code	Special District

Source: Written based on the research of the above.

### 3) 독일

#### (1) 규제 수단 및 법적 근거

독일은 「건설법전」에서 제시하는 개발 원칙과 「건설법전」에 근거해 수립되는 도시관리계획인 토지이용계획과 지구단위계획이 토지이용과 개발 행위를 제한하는 실질적 규제 수단으로 작동된다.

#### (2) 적용 범위 및 규제 내용

이에 「건설법전」상의 개발 원칙과 이에 대한 구체적 실행 수단인 토지이용계획 및 지구단위계획의 범위와 내용이 곧 규제 범위와 내용이 된다. 「건설법전」에서는 개발이 가능한 내부 지역과 개발이 불가능한 외부 지역으로 구분하고 있는데, 농촌지역 내 취락지역은 내부 지역, 농경지 등은 외부 지역에 속하게 된다.<sup>29)</sup> 따라서 취락지역을 제외한 대부분의 농촌지역은 보존을 원칙으로 개발이 제한된다고 볼 수 있다.

29) 「건설법전」 제29조부터 제37조까지는 개발 행위를 어떻게 관리할 것인가를 규정하고 있으며, 특히 농촌지역인 외부 지역의 개발 제한에 관해서는 「건설법전」 제35조에서 규정하고 있음. 이에 따라 외부 지역은 농업이나 임업 등 기준에 이미 이루어지고 있는 생산활동과 관련한 사업이나 공익적 성격이 뚜렷한 사업허가를 하는 것이 원칙임(국토교통부 2014, 44-45; 50-51).

### 4. 사업제도 분석

연구의 범위에서 언급한 바와 같이 본 논문에서는 중앙정부 차원의 법제도를 중심으로 연구가 진행되었다. 사업제도의 경우 중앙정부 차원에서는 직접적으로 정부가 시행하는 사업보다는 지자체 또는 민간 지원사업이 다수를 차지하므로 지원사업을 중심으로 제도 분석을 시행하였다.

#### 1) 일본

##### (1) 지원 수단 및 법적 근거

일본은 농촌지역을 관리하는 주무부처인 농림수산성에서 ‘농산어촌활성화프로젝트 지원교부금제도’와 ‘아름다운 농촌재생 지원사업’을 운영하고 있다. 농산어촌활성화프로젝트 교부금제도는 「농산어촌활성화법」에 근거해 농촌 경관 관련 사업 등 농산어촌 활성화를 위한 사업 전반에 재정 지원을 한다. 반면 아름답

다운 농촌재생 지원사업은 법적 근거가 있지 않으나, 농림수산성의 정책 방향에 따라 시행되는 농촌 경관 향상 관련 주요 사업으로, 농촌의 가치를 제고하고 계승하기 위해 추진하는 사업이다.<sup>30)</sup>

## (2) 지원 범위

두 가지 지원사업 모두 특정 사업 단위로 재정적 지원을 한다. 아름다운 농촌재생 지원사업은 사업을 시행하는 시정촌 등 지자체에 지원하며, 농산어촌활성화 사업은 도·도·부·현, 시·정·촌 등의 지자체(공공)뿐 아니라 사업 시행 주체가 되는 지역단체(민간)에도 사업비를 지원한다. 물론 민간을 대상으로 지원할 때는 일차적으로 도·도·부·현 및 시·정·촌 등 지자체에 교부한 후, 지자체에서 지역조직 및 주민에게 보조금을 지원하는 절차를 거친다(農林水産省 2015).

## (3) 지원 내용

지원 내용적 측면에서 농산어촌활성화사업은 농촌지역 내 생산기반시설, 생활환경시설 등의 정비에 지원한다. 반면 아름다운 농촌재생 지원사업에서는 시설 정비뿐 아니라 농촌의 아름다운 경관 및 전통적 가치 향상 및 계승을 위한 사업, 농촌 자원의 보전·복원 사업에도 지원한다. 따라서 농촌의 종합적 가치 향상 및

계승을 위한 활동계획 만들기, 지역상품 브랜드화, 관련 체제 정비 등이 지원사업의 내용에 포함된다.

지원 규모 측면에서 보면 2015년을 기준으로 농산어촌활성화사업에 61억 5천만 엔, 아름다운 농촌재생 지원사업에 30억 엔을 지원하였다. 교부금을 지원할 때에는 사업 내용에 따라 정액 또는 보조율을 적용하여 지원하며 일부 지원사업은 하나의 사업계획당 지원되는 상한액을 정하고 있다.<sup>31)</sup>

## 2) 미국

### (1) 지원 수단 및 법적 근거

미국 연방정부에서 시행하는 지원사업으로는 농지보전 유보프로그램(Conservation Reserve Program)과 경관보전 프로그램(Landscape Conservation Initiatives)이 있다. 먼저 농지보전 유보프로그램은 「농업법」을 토대로 운영되는데, 지속적인 농업활동 및 환경적 민감성에 따른 토양유실 등을 억제하고 농지를 보전하기 위해 도입하였다.<sup>32)</sup> 경관보전 프로그램은 법적 근거를 가지고 운영되는 사업은 아니며, 「국토경관보전시스템법」을 운영하는 토지관리국에서 자체적으로 마련한 지원사업이다.<sup>33)</sup>

한편, 주정부 사례로 살펴본 캘리포니아 주의 경우에는 「윌리엄슨 법령」을 토대로 농업용지가 도시적

30) 농림수산성에서 추진하는 다양한 사업 중에서 농촌 경관의 보전, 관리 및 형성하는 주요 사업을 조사하고, 이에 대한 사업 내용을 토대로 정리함(農林水産省 2015).

31) 농산어촌활성화프로젝트 지원교부금은 도·도·부·현 및 시·정·촌에는 정액을 지원하며, 사업 시행 주체가 되는 지역조직 등에는 사업비의 2분의 1 이내로 지원함. 또한 아름다운 농촌재생 지원사업의 경우, 농촌 가치 향상 및 계승을 위한 사업은 정액으로 지원하되 사업당 상한액을 600만 엔, 농촌자원의 보전 및 복원 사업은 2분의 1의 보조율을 적용하여 지원하되 사업당 상한액을 1700만 엔으로 책정하고 있음(農林水産省. 2015. 平成27年度 予算; 60. 農山漁村活性化プロジェクト支援交付金 & 61. 美しい農村再生支援事業. <http://www.maff.go.jp/j/budget/index.html>. (2016년 2월 20일 검색)).

32) 박선엽, Egbert 2013, 521을 토대로 재작성.

33) U.S. Department of Agriculture. NRCS Landscape Conservation Initiatives. <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detailfull/national/programs/initiatives/>. (2015년 7월 20일 검색)을 토대로 작성.

용도로 활용되는 것을 억제하기 위한 농지보호지구제도(Farmland Security Zones)를 운영하고 있다.<sup>34)</sup>

## (2) 지원 범위

지원 범위의 측면에서 연방정부의 농지보전 유보프로그램은 농업용지, 경관보전 프로그램은 중요 경관 자원을 대상으로 한다. 또한 주정부(캘리포니아 주 사례)의 경우에도 농지보호지구제도를 통해 농업용지를 보전·관리하는 행위에 재정적 지원을 하고 있다.

## (3) 지원 내용

연방정부의 농지보전 유보프로그램은 농지보호 행위에 대한 일정 금액의 보조금을 지원하는 사업이다. 즉, 농지 소유자가 자발적으로 프로그램에 등록하도록 하고, 시행 여부가 결정되면 소유자는 10년간 농업 활동을 중단하고 정부에서 지정하는 초지용 씨앗을 파종하도록 하는 등 경관적 보전용도로 농지를 활용하게 하며, 이에 따른 보상금을 지원하게 된다.<sup>35)</sup> 또한 경관보전 프로그램을 통해서 자연 자원 및 농업 지대의 보전을 위해 관리방향을 제시하고 이러한 방향에 따라서 민간이 직접 관리하는 것을 유도하기 위해 기술적·재정적 지원을 하게 된다. 경관보전 프

그램에서는 농장주, 목장 소유자, 수목 관리자 등이 지속적으로 농업지대 환경을 유지·관리하도록 경관적 고려사항 등을 포함한 관리방침을 제시하고, 이를 토대로 관리하는 경우에 관리자들을 대상으로 재정 지원을 하고 있다.<sup>36)</sup>

이와 유사하게 주정부 차원의 농지보호지구제도 역시 토지 소유주나 소유주협회 등의 요청으로 농지보호지구가 지정되고 재정적 지원이 이루어진다. 개별 토지 소유주가 연방 또는 지방정부와의 자발적으로 계약하고 이에 근거해 일정 농지가 농지보호지구로 지정되면, 자산세 등의 세금 부과율을 낮추어 주는 등 재정적 인센티브를 제공한다.<sup>37)</sup>

## 3) 독일

### (1) 지원 수단 및 법적 근거

독일에서는 법적 근거를 가지고 농촌 경관의 보전 및 개선을 위해 시행되는 지원사업은 없으나, EU 또는 독일 연방정부의 정책 방향에 따라 'LEADER 프로그램(EU)'과 '통합적 농촌개발사업(독일 연방정부)' 등을 통해 농촌지역에 지원이 이루어진다.<sup>38)</sup>

34) Department of Conservation. Farmland Security Zones. [http://www.conservation.ca.gov/dlrp/lca/farmland\\_security\\_zones](http://www.conservation.ca.gov/dlrp/lca/farmland_security_zones). (2015년 7월 25일 검색).

35) 박선엽, Egbert 2013, 521을 토대로 재작성.

36) U.S. Department of Agriculture. NRCS Landscape Conservation Initiatives. <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detailfull/national/programs/initiatives/>. (2015년 7월 20일 검색)을 토대로 작성.

37) Department of Conservation. Farmland Security Zones. [http://www.conservation.ca.gov/dlrp/lca/farmland\\_security\\_zones](http://www.conservation.ca.gov/dlrp/lca/farmland_security_zones). (2015년 7월 25일 검색).

38) 독일 식품농업부의 보고서에 따르면 2014년 독일은 기존에 식품농업부에서 추진해 왔던 '농업구조 개선과 해안보호 촉진대책(Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Kuestenschutzes: GAK)'의 경험과 EU의 농업정책에 기반을 두고, 농산업 또는 개별 지역의 발전을 넘어 지역발전 차원에서 농촌지역을 지속가능하게 발전시킬 수 있는 다분야의 통합적 전략을 제시하는 것을 주요 내용으로 함(BMEL 2014b, 4).

Table 5 \_ Assistance Programs for Rural Landscape Management

Category	Assistance System	Operating Body	Target	Legal Basis	Scope of Application
Japan	Financial Assistance for Rural Revitalization	The Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries	City, Town, Village etc.	Rural Revitalization Act	Each Project
	Financial Assistance for Beautiful Rural Landscape	The Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries	State, Province, City, Town, Village etc.	-	Each Project
U.S.A	Conservation Reserve Program	Federal Government	Farmland Owner etc.	Farm Bill	Farmland
	Landscape Conservation Initiatives	Federal Government	Farmland Owner etc. Relate to Important Landscape Resource	- (Bureau of Land Management's Policy)	Important Landscape Resource
	Farmland Security Zones	State Government (California)	Farmland Owner etc.	Williamson Act (California)	Farmland
Germany	LEADER Program	EU	Local Government	- (EU Policy)	Village or Special Area
	Integrated Rural Development	Federal Government	Local Government	- (Federal Policy)	Village or Special Area

Source: Written based on the research of the above.

(2) 지원 범위

EU정책에 따른 LEADER 프로그램과 독일 연방정부 정책에 따른 통합적 농촌개발사업 모두 마을 또는 특정 지역을 대상으로 지원하고 있는 것이 특징이다.

(3) 지원 내용

먼저 LEADER 프로그램은 농촌지역의 삶의 질 개선, 지역 산물 및 서비스 경쟁력 제고, 지역의 자연 및 문화자원 활용 등에 기여하기 위해 재정 지원을 하는 사업이다.<sup>39)</sup>

독일 연방 정책에 근거해 운영되는 통합적 농촌개발사업은 비투자 부문(Nicht investive Massnahmen)과 투자 부문(Investive Massnahmen)으로 구분되며, 연방 정부에서 사업을 직접 시행함으로써 농촌지역을 지원한다. 비투자 부문 지원사업으로는 통합적 개발계획의 수립, 농촌지역 커뮤니티 발전계획의 수립, 지역매

니지먼트사업의 추진 등이 있으며, 투자 부문 지원사업으로는 마을 개조 및 개발, 지역 특성을 고려한 기반시설 설치, 자연경관을 고려한 환경 개선 등이 포함된다(BMEL 2014b, 9-31).

5. 국가별 농촌 경관관리제도의 특징 비교

1) 법체계의 특징 비교

관계법령 현황 및 관계를 분석한 결과, 국가별로 각기 다른 농촌 경관 관련 법령 체계를 가지고 있음을 알 수 있었다.

먼저, 일본의 경우에는 국토계획 관련 법인 「국토형성계획법」 및 「국토이용계획법」을 토대로 용도지역별로 「도시계획법」, 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」, 「산림법」 등이 제정되는 이중 구조를 가지며, 농촌 경관관리와 직접적으로 관련되는 「경관법」은 이

39) BMEL 2014a를 바탕으로 작성.

러한 법제도와 연계하여 작동된다. 실제로 「경관법」 내 농촌 경관관리를 위한 계획적 수단인 ‘경관계획’과 ‘경관농업진흥지역 정비계획’ 등은 용도지역별 관련 법 중 도시지역에 대한 「도시계획법」, 농업지역에 대한 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」 등과 연동하여 운용된다.

한편 미국은 농촌 경관관리를 위한 연방정부, 주정부 및 지방정부의 역할이 구분되어 있으며 이러한 특징은 법제도 체계에서도 나타난다. 연방정부는 국가 소유의 중요 경관 자원을 관리하기 위한 법령을 제정하여 운용하고, 그 외의 사항은 주정부 및 지방정부에 권한을 위임하고 있다.

마지막으로 독일의 경우에는 행정체계에 따라 공간 정책 및 관리 방향을 제시하는 「공간관리법」과 지자체 단위에서 구체적인 관리 수단으로 작동하는 도시관리 계획의 근간인 「건설법진」이 공간관리를 위한 법제도의 두 축이 된다. 이와 더불어 환경 훼손을 최소화하는 것을 목적으로 제정된 「자연환경보전법」에 따라 자연 환경 관리 방향을 구체화하는 자연환경계획을 별도로 운영하며, 이는 결국 도시관리계획에서 관련 내용이 수렴된다. 즉, 독일은 국토관리 관련 법제가 「건설법진」에 따른 도시관리계획으로 통합적으로 운영되며, 농촌 경관 역시 이러한 틀 속에서 관리된다고 할 수 있다.

## 2) 계획제도의 특징 비교

법적 근거의 측면에서 계획제도를 살펴보면, 일본은 농촌 경관관리를 위한 계획인 경관계획과 경관농업진흥지역 정비계획을 「경관법」에 근거해 수립하여 운용하는 반면, 미국은 법령상의 농촌 경관관리를 위한 계획 수립 근거를 마련하고 있지 않다. 다만 관련 법에서 제시하는 원칙을 토대로 소관 부처에서 자체적으로 경관 자원을 중심으로 한 관리계획을 수립하고 있

다. 또한 미국의 주정부 및 지방정부에서는 별도의 경관계획을 수립하지 않고, 도시기본계획 내에 관련 내용을 포함하여 수립하고 있다. 독일 역시 미국 주 및 지방정부와 유사하게 국토 및 도시계획체계 속에서 경관관리와 관련된 내용을 포함하고 있다.

계획의 적용 범위 측면에서는 일본과 미국 연방정부는 각각 경관농업진흥지역과 중요 경관 자원을 중심으로 농촌 경관을 관리하는 반면, 미국의 주정부·지방정부 및 독일의 경우에는 국토 또는 행정구역 전역을 대상으로 수립하는 도시계획의 틀 속에서 농촌 경관을 다루고 있다.

또한 계획의 내용적 측면에서 일본은 경관농업진흥지역 내 취락지역을 대상으로 경관계획을 통해 행위 제한, 경관 중요 건조물 등에 대한 관리 방향을 설정하며 농업용 시설의 경관정비, 계단식 논 등 경관자원의 보전에는 경관농업진흥지역 정비계획에서 관리 방침을 제시한다. 미국 연방정부 차원의 경관자원관리 계획에서는 일본 경관농업진흥지역 정비계획과 유사하게 중요 경관 자원을 대상으로 광역적, 지구적 차원에서의 관리 목표와 세부 과제를 제시한다.

반면 미국 주정부 및 지방정부, 그리고 독일의 경우에는 국토계획 및 도시계획 체계 속에서 농촌 경관 관련 내용을 부분적으로 포함하고 있는 것으로 파악되었다.

## 3) 규제제도의 특징 비교

농촌지역의 경관관리 수단으로서 규제제도의 법적 근거를 살펴보면, 일본은 경관농업진흥지역 내에서 토지이용 및 개발 행위 등을 하고자 할 때 경관농업진흥지역 정비계획의 내용을 따르도록 유도하는 법적 근거를 「경관법」에서 규정하고 있다. 반면 미국 연방정부에서는 직접적으로 농촌 경관을 규제하기 위한 제도를 운영하지 않으며, 주정부 및 지방정부에서 농지

보호 또는 개발 행위에 대한 세부 기준을 제시하기 위한 제도적 근거를 마련하고 있음을 알 수 있었다. 또한 독일의 경우에는 「건설법전」과 토지이용계획, 지구단위계획 등 도시관리계획에서 개발 행위 등을 규제하는 원칙과 세부 기준을 제시한다.

규제수단의 적용 범위를 살펴보면, 일본의 경관농업진흥지역 정비계획은 경관농업진흥지역을 대상으로 하고, 미국 주정부의 보전지역권제도는 농업용지를 중심으로 규제하고 있어 농촌 전역이 아닌 일정 범위에 한정된 규제제도를 운영하고 있음을 알 수 있었다. 반면 미국 지방정부와 독일의 경우에는 도시계획체계 속에서 농촌 경관 관련 규제 내용이 포함되므로 행정 구역 전역이 대상인 것으로 파악되었다.

규제 내용의 측면에서는 일본의 경관농업진흥지역 정비계획, 독일의 토지이용계획과 지구단위계획은 계획제도에서 언급한 계획 내용이 곧 규제 내용으로 작동되는 것이 특징이다. 또한 미국 주정부의 보전지역권은 농업용지 보전을 위해 토지이용을 제한하며, 지방정부의 형태기반코드는 지자체 전역에서 발생하는 토지이용 및 개발 행위 등의 규제 기준으로 작동된다.

#### 4) 사업제도의 특징 비교

중앙정부의 지원사업을 중심으로 살펴본 사업제도의 법적 근거를 살펴보면, 일본은 법에 따라 시행하는 사업과 정책에 따라 시행하는 사업이 혼재되어 있으며, 미국과 독일의 경우 사업 시행에 대한 법적 근거 없이 정책에 따라 지원사업을 추진하고 있는 것이 특징이다.

사업의 지원 범위 측면에 보면, 일본은 개별 사업단위로 지원을 하고 있으며, 공공 또는 민간에 모두 지원이 가능하다. 이에 비해 미국 연방정부 및 주정부의 경우에는 중요 경관 자원과 농업용지를 대상으로 지원하며, 독일은 마을 또는 특정 지역 단위로 지원되는

것으로 조사되어, 국가별로 지원사업 대상 및 범위가 다를 수 있다.

사업의 지원 내용 측면에서는, 일본은 농촌지역의 농업시설 정비 및 환경 개선 등 물리적 개선사업뿐 아니라 농촌 경관의 가치 향상을 위한 활동계획 만들기, 지역브랜드화 사업 등 비(非)물리적 사업에도 지원하고 있다. 독일의 경우 마을 등 공간 단위로 사업을 통합적으로 지원하는 것이 특징이다. 반면 미국은 농지보전 활동에 보상금 및 세금 감액 등의 혜택을 제공하고 있다.

### IV. 결론: 우리나라 농촌 경관관리 체계 개선을 위한 시사점

지금까지 살펴본 일본, 미국, 독일의 농촌 경관 관련 법제도를 분석한 결과를 토대로, 우리나라 농촌 경관관리 체계를 개선하기 위한 몇 가지 시사점을 결론으로 제시하고자 한다.

첫째, 법체계적 측면에서 국토계획 및 관리 체계, 농업·농촌 관리 체계와의 긴밀한 연계 속에서 농촌 경관관리 법제도를 운영할 필요가 있다. 우리와 제도적 체계가 유사한 일본의 경우 「도시계획법」, 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」 등의 농촌 경관 관련 법령과 「경관법」 간에 지역 지정, 계획 수립 및 운영의 측면에서 상호 연계하여 운용하도록 법적으로 규정하고 있다. 독일 역시 「건설법전」을 중심으로 관련 도시, 농촌 등을 포함하는 국토관리 관련 법제도를 통합적으로 운영하고 있으며, 관련 제도 간 연계를 통해 실행력을 확보하고 있다. 반면 우리나라는 「경관법」, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 등 여러 가지 농촌 경관 관련 제도를 개별적으로 운영하고 있어, 계획의 중복, 관리체계의 모호함 등 문제

가 야기되고 있는 실정이다. 이에 현행 법제도 속에서 운영되고 있는 농촌 경관관리에 관한 법제도 현황을 파악하고, 이러한 제도들이 실질적으로 농촌 경관관리수단으로 작동될 수 있도록 관련 법제 간 관계를 설정할 필요가 있다고 판단된다.

둘째, 농촌 경관관리의 방향을 일관성 있게 제시하기 위해 관련 계획을 연동시켜 활용하거나 일부 보완함으로써 계획제도를 재편할 필요가 있다. 우리나라 현행 법제도상 농촌 경관 관련 법령에 근거해 이미 많은 계획이 수립되고 있다. 따라서 농촌 경관과 관련해서 별도의 기본계획을 수립할 필요는 없으며, 도리어 기존 계획 간의 위계 및 관계 설정을 통해 계획체계를 재정립하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이를 위해 일본의 경관계획과 경관농업진흥지역 정비계획의 연계 및 운용 사례 등이 참고가 될 것이다. 한편 미국과 같이 국가 차원의 중요 경관 자원에 대해 관리 계획 수립의 필요성과 그 구체적인 방안에 대해서도 논의가 필요할 것이다.

셋째, 농촌 경관의 체계적 관리를 위해 관련 계획이 규제 또는 유도 수단으로 작동되어 실행될 수 있도록 제도적 근거를 마련할 필요가 있다. 우리나라 농촌 경관 관련 계획은 실효성이 없어 일명 캐비닛 계획으로 불리고 있다. 반면 일본과 독일의 경우에는 계획 자체가 실질적인 규제 수단으로 작동될 수 있도록 법적 근거를 마련하고 있는 것으로 파악되었다. 이를 통해 경관계획의 실행력을 높일 뿐 아니라, 계획에서 설정한 농촌 경관의 관리 방향과 기준을 실제 토지이용 및 개발 행위를 제한하는 수단을 활용함으로써 일관되고 효율적인 경관관리체계를 구축하고 있다. 국내에서도 농촌 경관관리를 위한 별도의 규제제도를 마련하기보다는 기존 계획제도가 토지이용 및 개발 행위 등을 제어할 수 있는 수단으로 작동할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

넷째, 농촌지역의 물리적 환경개선뿐 아니라 고유한 자연적·문화적 가치를 제고할 수 있도록 마을 또는 지역을 단위로 한 통합적 사업 시행 및 지원이 요구된다. 농촌 마을경관을 종합적으로 보전·관리하기 위해서는 특정 사업구역에 국한하지 않고 마을 또는 지역 단위로 사업을 시행할 수 있도록 지원하는 것이 바람직할 것이다. 또한 농촌 고유의 지역적 가치를 계승하고 제고시키기 위해서는 시설 정비 등 물리적 환경 개선뿐 아니라 농촌 경관 자원의 지속적 보전·활용을 위한 프로그램 등을 함께 운영할 필요가 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 일관되고 체계적인 농촌 경관관리를 위해 명확한 목표 및 정책 방향을 설정할 필요가 있다. 일본, 미국, 독일은 기본적으로 농촌 경관의 보전을 원칙으로 하여 계획, 규제, 사업 제도를 운영하고 있음을 알 수 있었다. 우리나라는 농림축산식품부 등에서 농촌경관개선종합대책(2006), 농촌오감경관만들기 정책(2011) 등을 마련하였으나 실질적으로는 경관보전직불제와 같은 지원사업을 도입하는 데 그쳤다. 다른 한편에서는 규제완화 정책을 추진하여 농촌 지역의 개발이 증가, 도리어 경관을 훼손하는 경우도 많아지고 있다. 따라서 농촌 경관관리를 위한 법제도적 체계를 개선하기에 앞서, 농촌 경관관리에 대한 목표 및 정책방향을 명확히 하여 주민, 전문가, 공공 등 관련 주체들의 공감대를 형성해야 할 뿐만 아니라 경관관리 목표와 방향에 따라 관리의 대상과 범위를 설정하고 이에 합당한 법적 근거도 마련해야 한다.

국토 경관관리 차원에서 농촌 경관을 개선하기 위해서는 앞에서 제시한 경관관리 체계의 개선도 필요하겠지만 이와 함께 경관관리 조직의 역할이 무엇보다 중요하다. 따라서 관련 조직의 운영, 전문인력 확보, 관련 무 구체화 등 경관관리 조직과 관련된 후속 연구가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌 ●●●●

1. 강병수. 2002. 미국의 성장관리와 경관 관리제도. 도시행정학보 15권, 3호: 81-100.  
Kang Byungsoo. 2002. Growth management and aesthetic landscape control in America. *Journal of the Korean Urban Management Association* 15, no.3: 81-100.
2. 강영은, 임승빈. 2010. 경관농업지 경관계획 기준 연구. 농촌계획 16권, 3호: 143-157.  
Kang Youngeun and Im Seungbin. 2010. A study on the guideline of visual landscape planning for landscape agricultural region. *Journal of Korean Society of Rural Planning* 16, no.3: 143-157.
3. 건축도시공간연구소. 2016. 국토경관 향상을 위한 농촌 경관 관리체계 개선 연구(2). 내부자료.  
Architecture & Urban Research Institute. 2016. A Study on Improving the Rural Landscape Management System from the Aspect of Land Management( II). Unpublished manuscript.
4. 김미영, 김광남. 2009. 경관보전직불제사업의 실태분석 및 개선방안. 농촌지도와 개발. 16권, 4호: 837-867.  
Kim Miyoung and Kim Kwangnam. 2009. The status and improvement proposal of the direct payment program for rural landscape conservation. *Journal of Agricultural Extension & Community Development* 16, no.4: 837-867.
5. 김상범, 강방훈, 김혜민, 서주환, 이상화. 2006. OECD 국가의 농촌경관 정책 및 제도분석. 산천군. 농촌진흥청 국립농업과학원.  
Kim Sangbum, Kang Banghun, Kim Heimin, Suh Joochan, and Lee Sanghwa et al. 2006. *Analysis of Rural Landscape Policy and Institutional System in OECD countries*. Sancheong: National Institute of Agricultural Sciences.
6. 김상범, 이승연, 김은자, 이승주, 이상영. 2009. 농촌경관의 보전과 경관관리를 위한 농촌경관계획 수립 및 적용방안 관한 기초연구. 예산군을 사례로. 농촌계획 15권, 4호: 161-172.  
Kim Sangbum, Lee Seungyeon, Kim Eunja, Lee Seungjoo and Rhee Sangyoung. 2009. Visual landscape plan for conservation and management in rural landscape character area. *Journal of Korean Society of Rural Planning* 15, no.4: 161-172.
7. 김철수. 2008. 현대도시계획. 서울: 기문당.  
Kim Chulsoo. 2008. *Contemporary Urban Planning*. Seoul: Kimondang publishing co.
8. 김충식, 유주은. 2009. 농촌마을종합개발사업에서 경관형성 계획의 개선방안에 관한 연구. 농촌계획 15권, 3호: 11-22.  
Kim Choongsik and Yu Jooeun. 2009. A Study on the improvement of the rural landscape planning in rural village development projects. *Journal of Korean Society of Rural Planning* 15, no.3: 11-22.
9. 농림수산식품부 농어촌정책과. 2012. 농어촌지역 난개발 실태에 대해 응답자 64.5%가 심각하다고 인식-농어촌 토지이용 실태에 대한 국민 인식조사 결과 발표. 2월 16일. 보도자료. <http://www.mafra.go.kr/main.jsp>. (2016년 2월 5일 검색).  
Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs. 2012. 64.5% of respondents recognized serious problems about unplanned development in rural areas, 16th February. Press release. <http://www.mafra.go.kr/main.jsp>. (accessed 2016. 2. 5).
10. 농림축산식품부. 2014a. 농지 규제 유연화 추진, 3월 12일. 보도자료. <http://www.mafra.go.kr/main.jsp>. (2016년 2월 5일 검색).  
Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs. 2014a. Deregulation of Farmland Law, 12th March. Press release. <http://www.mafra.go.kr/main.jsp>. (accessed 2016. 2. 5).
11. \_\_\_\_\_. 2014b. 농지 소유 허용자격 확대, 농업진흥구역 행위제한 완화 등 농지 규제 합리화, 8월 20일. <http://www.mafra.go.kr/main.jsp>. (2016년 2월 5일 검색).  
\_\_\_\_\_. 2014b. Improvement of farmland development regulations, 20th August. Press release. <http://www.mafra.go.kr/main.jsp>. (accessed 2016. 2. 5).
12. \_\_\_\_\_. 2015. 농촌관광 목적 활용 시 농지사용 규제 완화 등 규제개혁 추진, 5월 21일. <http://www.mafra.go.kr/main.jsp>. (2016년 2월 5일 검색).  
\_\_\_\_\_. 2015. Land use deregulation when encouraging rural tourism, 21th May. Press release. <http://www.mafra.go.kr/main.jsp>. (accessed 2016.2.5).
13. 독일 인터넷 법령정보. <http://www.gesetze-im-internet.de>.  
German Legislative Information System. <http://www.gesetzeim-internet.de>.
14. 박선엽, Egbert, Stephen L. 2013. 미중부지역 농지보전 프로그램에 의한 경관구조 변화분석. 한국지역지리학회지 9권, 4호: 519-533.  
Park Seonyeob and Egbert, Stephen L. 2013. Spatial analysis of landscape structure changes caused by the US conservation reserve program in the central high plains. *The Korean Association Of Regional Geographers* 9, no.4: 519-533.

15. 박윤호, 이영, 윤상현, 공병수, 김진환, 최혁재, 이을규 외. 2012. 농어촌정비계획 수립지침 개발 및 농어촌 계획시설 설계 기준설정 연구. 세종: 농림수산식품부.  
Park Yoonho, Lee Young, Yoon Sangheon, Gong Byeongsu, Kim Jinhwan, Choi Hyeokjae and Lee Eulgyu et al. 2012. *A Study on the Development of Guidelines for Rural District Plan and Design Criteria for Rural Planning Facilities*. Sejong: Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs.
16. 성주인. 2005. 농촌 경관관리 실태와 정책 방안. 서울: 한국농촌경제연구원.  
Seong Joojin. 2005. *A Study on Rural Landscape Management and Policy Directions*. Seoul: Korea Rural Economic Institute.
17. 성주인, 박주영. 2009. 농어촌 경관관리사업의 추진실태와 개선방안. 서울: 한국농촌경제연구원.  
Seong Joojin and Park Juyoung. 2009. *A Study on the Actual Conditions and Improvement Measures of Rural Landscape Management Projects*. Seoul: Korea Rural Economic Institute.
18. 성주인, 송미령, 김영란, 권인배. 2011. 농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구. 과천: 농림수산식품부.  
Seong Joojin, Song Miryeong, Kim Youngran and Kwon Inbae. 2011. *Policy Directions of Improving Rural Development Planning System*. Gwacheon: Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs.
19. 송미령, 김홍상. 2001. 국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립. 서울: 한국농촌경제연구원.  
Song Miryung and Kim Hongsang. 2001. *Re-establishment of Rural Planning System based on Reformed Land Use Planning System*. Seoul: Korea Rural Economic Institute.
20. 송미령, 박경철. 2005. 농촌경관 보전을 위한 정책 동향과 시사점. 농촌경제 28권, 3호: 121-137.  
Song Miryung and Park Kyungchul. 2005. Analysis of policy programs for the preservation of rural landscape. *Journal of Rural Economy* 28, no.3: 121-137.
21. 신지훈. 2010. 농촌경관의 보전 및 개선을 위한 경관사업의 도입 방안 연구. 농촌계획. 16권, 4호: 77-86.  
Shin Jihoon. 2010. A study on introducing the landscape project for conservation and improvement of rural landscape. *Journal of Korean Society of Rural Planning* 16, no.4: 77-86.
22. 심재현, 박유진. 2014. 지속가능한 농촌 토지이용계획 지원 모형 연구. 나주: 한국농촌경제연구원.  
Sim Jaehun and Park Yujin. 2014. *A Study of a Supporting Model for Sustainable Land Use Planning in Rural Areas*. Naju: Korea Rural Economic Institute.
23. 엄대호, 심완보, 윤진옥, 이충선, 홍찬선, 유상오. 2004. 농촌 경관보전 직불제 시범사업 시행방안 연구. 과천: 농림부.  
Um Daeho, Sim Wanbo, Yoon Jinok, Lee Chungseon, Hong Chanseon and Yoo Sango. 2004. *A Study on the Implementation of Direct Payment Program for Rural Landscape Conservation*. Gwacheon: Ministry for Food, Agriculture, Forestry And Fisheries.
24. 이삼수, 정다운, 정연우. 2012. 국토계획법상 용도지역과 개별법상 농지산지와의 관계정립에 관한 연구. 국토계획 47권, 4호: 127-144.  
Lee Samsu, Jeong Dawoon and Jeong Yeunwoo. 2012. A study of the relationship between the zones and the farmland and mountainous districts. *Journal of the Korea Planning Association* 47, no.4: 127-144.
25. 이병기. 2009. 농촌계획제도의 실태와 개선과제. 한국지역개발학회지. 21권, 3호: 23-43.  
Lee Byungki. 2009. A study on the actual state and the reform tasks of rural planning system. *Journal of The Korean Regional Development Association* 21, no.3: 23-43.
26. 이여경. 2015. 한국 도시설계제도의 통합화 방안. 박사학위 논문, 중앙대학교.  
Lee Yeokyung. 2015. *A Proposal of Integrated Urban Design System*. Ph.D. diss., Chung-ang University.
27. 이정형. 2002. 도시의 경관계획. 서울: 세진사.  
Lee Junghyung. 2002. *Urban Aesthetic Regulations for Townscape*. Seoul: Sejin publishing co..
28. 장효선, 김은순, 엄대호. 2007. 경관보전직불제 시범사업의 시행사례 분석 및 개선방안: 봉화군, 청원군, 홍성군 사례를 중심으로. 농촌계획 13권, 4호: 69-77.  
Jang Hyosun, Gim Uhnsoon and Um Daeho. 2007. Improvement strategy by case study on the direct payment program for rural landscape preservation: Bonghwa-gun, Chungwon-gun, Hongsung-gun. *Journal of Korean Society of Rural Planning* 13, no.4: 69-77.
29. 주신하, 임승빈. 2008. 농촌경관계획수립 기준 정립 연구. 농촌계획 14권, 4호: 69-76.  
Joo Shinha and Im Seungbin. 2008. A study for rural landscape planning criteria. *Journal of Korean Society of Rural Planning* 14, no.4: 69-76.
30. 차주영, 이상민. 2012. 농어촌 경관관리체계 개선을 위한 정책방향 연구. 안양: 건축도시공간연구소.

- Tchah Chuyoung and Lee Sangmin. 2012. *The Policy Directions for Rural Landscape Management System Improvement*. Anyang: Architecture & Urban Research Institute.
31. 차주영, 여해진, 이석정, Dechow, Philip, 이동하. 2014. 독일 도시계획 및 관리체계 조사 연구. 세종: 국토교통부.  
Tchah Chuyoung, Yeo Haejin, Lee Seokjung, Dechow, Philip and Lee Dongha. 2014. *A Study of City Planning System*. Sejong: Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
32. 채혜성, 신수안, 이지영, 이관용, 최옥현, 조정운, 류선정 외 2006. 경관보전 직불제 시범사업 시행 현황 분석 및 개선방안. 농촌계획 12권, 4호: 115-123.  
Chae Hyesung, Shin Suan, Lee Jiyeong, Lee Gwanyong, Choi Okhyeon, Cho Jeongyoon and Ryu Sunjung et al. 2006. Improvement strategy by survey analysis on the direct payment program for rural landscape conservation in Korea. *Journal of Korean Society of Rural Planning* 12, no.4: 115-123.
33. 内子町. 2013. 内子町 景観農業振興地或整備計画. 内子町: 内子町.  
Uchiko-cho. 2013. *Uchiko-cho Rural Landscape Master Plan*. Uchiko-cho: Uchiko-cho.
34. 農林水産省. 2015. 平成27年度 予算. <http://www.maff.go.jp/j/budget/index.html>. (2016년 2월 20일 검색).  
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. 2015. 2015 Budget. <http://www.maff.go.jp/j/budget/index.html>. (accessed 2016. 2. 20).
35. 農林水産省 農村振興局 企画部地或計画官. 2006. 農の美-景観農業振興地或整備計画の策定に向けて. 東京: 農林水産省. Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. 2006. *Beauty of Rural Landscape*. Tokyo: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries.
36. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). 2014a. Gemeinsame Agrarpolitik der EU 2014 bis 2020. Berlin: Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft. Federal Minister for Food and Agriculture. 2014a. EU 2014-2020 Agricultural Policy. Berlin: Federal Minister for Food and Agriculture.
37. \_\_\_\_\_. 2014b. Laendliche Entwicklung aktiv gestalten\_ Leitfaden. Berlin: Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft.  
\_\_\_\_\_. 2014b. Rural Development Guide. Berlin: Federal Minister for Food and Agriculture.
38. Bureau of Land Management. Public Land. <http://www.blm.gov>. (accessed 2015. 7. 10).
39. \_\_\_\_\_. Resource Management Plan. <http://www.blm.gov/or/plans/>. (2016년 3월 15일 검색).
40. \_\_\_\_\_. Visual Resource Management System. [http://www.blm.gov/wo/st/en/prog/Recreation/recreation\\_national/RMS.html](http://www.blm.gov/wo/st/en/prog/Recreation/recreation_national/RMS.html). (accessed 2015. 7. 20).
41. City of Kingsburg. 2012. *Kingsburg Form Based Codes*. City of Kingsburg: City of Kingsburg.
42. Department of Conservation. Farmland Security Zones. [http://www.conservation.ca.gov/dlrp/lca/farmland\\_security\\_zones](http://www.conservation.ca.gov/dlrp/lca/farmland_security_zones).
43. e-GOV. <http://law.e-gov.go.jp>.
44. Governor's Office of Planning and Research. 2003. *General Plan Guidelines*. Sacramento: State of California.
45. Lang, John. 1994. *Urban Design: The American Experience*. New York: Van Nostrand Reinhold.
46. *Municode*. Kingsburg, CA. <https://www.municode.com>.
47. University of California. Agricultural easement programs: Saving agriculture or saving the environment? <http://californiaagriculture.ucanr.org/>.
48. U.S. Department of Agriculture. NRCS landscape conservation initiatives. <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detailfull/national/programs/initiatives/>.

- 
- 논문 접수일: 2016. 4. 11
  - 심사 시작일: 2016. 4. 21
  - 심사 완료일: 2016. 5. 8

---

## 요약

주제어: 농촌 경관관리, 법체계, 계획, 규제, 사업

본 논문은 해외 국가들의 농촌 경관관리 관련 법제도의 특징을 분석하고 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 일본, 미국, 독일 3개국의 농촌 경관관리제도를 사례 분석 대상으로 선정하였으며 법체계, 계획제도, 규제제도, 사업제도의 네 가지 측면에서 분석하였다. 분석 결과, 국내 농촌 경관관리 관련 법제도를 개선하기 위한 다섯 가지 시사점을 도출할 수 있었다. 첫째, 국토 및 농업·농촌 관련 법제도와의 긴밀한 연계 속에서 농촌 경관관리 법제도를 운영할 필요가 있다. 둘째, 농촌 경관관리의 방향을 일관성 있게 제시하기 위해 관련 계획제도를 연동시켜 활용하고

일부 보완하도록 농촌경관 관련 계획제도를 재편할 필요가 있다. 셋째, 농촌경관의 체계적 관리를 위해 관련 계획이 규제 또는 유도수단으로 작동되어 실행될 수 있도록 제도적 근거를 마련할 필요가 있다. 넷째, 농촌지역의 물리적 환경개선뿐 아니라 고유한 자연적·문화적 가치를 제고할 수 있도록 마을 또는 지역을 단위로 한 통합적 사업 추진 및 지원이 요구된다. 마지막으로, 법제도 개선에 앞서 일관되고 체계적인 농촌 경관관리를 위한 목표 및 정책 방향을 설정할 필요가 있다.