

## 농어촌의 경관관리체계 개선을 위한 정책제안

차주영 부연구위원, 이상민 부연구위원

### 요약

- 국토면적상 가장 높은 비율을 차지하고 있는 농어촌지역의 경관 향상은 농어민 삶의 질 향상과 국토경쟁력 강화에 미치는 영향이 크며, 이를 위해 부처별로 다양한 정책을 수립하고 사업을 추진하고 있음
- 그러나 현행 농어촌의 경관관리는 관광유치를 위한 단위사업 위주로 이루어져 계획수립-사업추진-유지관리를 모두 포함하는 종합적인 경관관리체계가 마련되어 있지 못한 상황임
- 국토관리 차원에서 농어촌지역의 특성을 반영한 장기적이고 종합적인 경관관리체계 구축을 위한 기본방향과 실행방안을 제시하고자 함

### 정책제안

- 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발촉진에 관한 특별법」에 의한 경관계획 수립을 의무화하도록 개정하고, 이를 「경관법」에 근거한 경관계획으로 대신함
- 농어촌 특성을 고려하여 「경관법」에 의한 경관계획 수립지침을 보완하고, 타법에 의한 경관계획 수립시 준용
- 「국계법」에 농촌지구(가칭)를 신설하여 농어촌 특성을 고려한 관리대상을 세분화하고 용도 및 건축물 허가 기준 구체화
- 「국계법」에 따른 개발행위허가지침, 「경관법」에 의한 경관심의 및 「자연환경보전법」에 의한 자연경관영향 협의 등에서 활용하는 심의기준을 농어촌의 특성을 고려하여 보완

## 1 농어촌 지역의 경관특성 및 경관현황

### ■ 농어촌 경관의 일반현황

- 농어촌 경관은 농어민의 생활상과 농지나 어항 등에 의한 생산경관과 마을경관, 그리고 주변의 자연경관이 함께 어우러진 경관으로 자연경관 요소, 생활경관 요소, 생산경관 요소, 역사문화경관 요소로 구성됨
  - 자연경관을 형성하는 요소에는 산, 하천, 바다 등이 포함되고, 생활경관 요소에는 대표적으로 주택, 도로 등이, 생산경관 요소에는 논, 밭, 항구 등이, 그리고 역사문화경관 요소에는 사적과 유적 등이 포함됨

### ■ 농어업 등 주요 생산기반에 따라 다양하게 형성되는 농어촌 경관

- 농어촌은 자연적인 여건, 지역의 고유한 생산기반을 이루는 산업 특성에 따라 다양한 경관적 특성이 나타남



춘천시



서산시



화성시



울산시



강화군



하동군

농어촌 고유의 경관을 형성하는 다양한 생산경관

- 농어촌 고유의 경관을 가지는 농어촌 지역은, 전체 국토의 반 이상을 차지하고 전국적으로 고르게 분포되어 있음
  - 국토관리의 근간을 이루는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 용도지역별로 보면 농어촌 지역은 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역에 모두 분포되어 있음

- 대부분의 농어촌지역이 분포해 있는 관리지역과 농림지역은 전 국토에 걸쳐 고루 분포되어 있고, 그 경계가 모호하여 관리지역 내 농어촌과 농림지역 내 농어촌지역의 특성을 구분하기가 어려움
- 이는 대도시주변의 관리지역과 읍지역의 관리지역에 대한 획일적인 공간관리체계로 인해 농어촌의 경관도 용도지역별 특성 없이 획일적으로 형성되는 원인임

## ■ 농어촌 지역과 개발수요에 따라 차이가 큰 농어촌 경관

- 농어촌 경관 특성은 용도지역에 따른 차별성 보다는 개발수요차에 의한 지역적 차이가 높은 것으로 나타남
  - 개발수요가 높은 대도시 주변의 농어촌 지역 경관은 무분별한 개발행위에 의해 난개발이 이루어지면서 훼손이 많이 이루어진 반면, 저개발 지역의 농어촌은 고유한 경관적 특징은 유지하고 있었으나, 공가나 노후화된 시설, 거대한 규모의 공공건축물로 인해 시각적으로 이질적인 경관이 형성됨
  - 따라서 개발수요가 높은 농어촌은 규제를 통해 주요한 경관자원을 보전하고, 저개발이 문제인 농어촌은 재생차원에서 접근하여 지원하고 유도하는 방안을 적용하는 등 지역별 특성에 따른 다양한 관리방안 마련이 필요함



나홀로 아파트 (서산시)



농림지역 주변창고 (평택시)



국도변 공장 (화성시)

### 개발압력이 높은 대도시 인근의 농어촌 경관



저개발 마을 (고창군)



노후된 창고 (고창군)



폐건물 (고창군)

### 쇠퇴가 심화된 저개발지역의 농어촌 경관

## 2 농어촌 지역의 경관관리 실태와 한계

### ■ 다양한 농어촌 경관상에 대한 논의 부족 및 경관향유 주체에 대한 고려 미흡

- 우리나라의 농어촌 경관은 자연환경, 생산기반, 개발수요 등의 차이에 의해 다양하며, 이와 같은 차별성을 전제로 농어촌 경관의 관리가 논의되어야 함
  - 현재까지와 같이 농어촌 경관의 문제를 난개발, 획일적인 농어촌 주택, 조악한 비닐하우스, 거대한 규모의 창고 등 단편적인 부분에서 접근하기 보다는 우선적으로 폭넓은 경관상의 발굴과 종합적인 개선에 대한 논의가 선행되어야 함
  - 지역특성을 대표하는 고유의 경관자원 발굴 및 경관관리 대상 선정, 다양한 관리방식의 발굴과 적용, 개발압력이 높은 대도시 주변의 농어촌과 저개발로 인한 쇠퇴 현상이 심화된 지역 등 지역 특성에 따른 경관관리 방안의 차별화가 필요함
- 현행 경관계획과 사업은 주민들의 주거환경을 개선하고 지역 고유의 경관자원을 보전하는 것에서 출발하기 보다는 농가소득 증대와 관광객 유치를 위한 수단으로 추진되어 경관사업을 통한 경관 개선에 대한 주민의 체감도는 떨어짐
  - 경관을 향유하는 주체 중심의 경관관리 목표 설정이 필요하며, 궁극적으로 지역 고유의 경관을 보전하고 환경을 개선해 나가는 것이 누구를 위한 경관인가에 대한 고민에서 출발하여 경관 사업의 우선순위가 정해져야 함

### ■ 경관관리의 대상으로서 농어촌지역에 대한 관리 범위 설정 필요

- 현행 농어촌 관련 법상에서는 농어촌지역에 대한 개념적 정의와 관리대상으로서 법적 정의가 혼재되어 있음
  - 「농어업 농어촌 및 식품산업 기본법」에서는 행정단위로서 동을 제외한 읍면을 대상으로 하고 있으며, 「국계법」에서는 관리지역과 농림지역에 농어촌지역을 포함하고 있음
  - 그러나 실질적인 농어촌은 행정적 경계인 동지역, 그리고 국계법상의 도시지역, 관리지역, 농림지역과 자연환경보전지역에 이르기까지 넓게 분포되어 있음
  - 따라서 농어촌의 특성을 고려한 공간관리를 위해서는 농어촌의 개념에 부합하도록 법제도상에서 대상 관리지역에 대한 명확한 범위를 설정이 필요함

### ■ 공간관리 법제도와 지원 중심 법제도의 이원화

- 농어촌 경관과 관련된 법제도는 규제 중심의 실행수단을 가지고 있는 공간관리 법제도와 농어촌 지역의 개발을 목적으로 하는 사업비 지원 중심의 농어촌 관련 법제도로 구분할 수 있음

- 공간 관련 법제도는 도시를 중심으로 관련 제도가 제정되어 있어 농어촌의 특성을 반영하기 어려우며 농어촌 지원 중심의 법제도는 개발사업이 지원되는 일부 권역에만 해당되어 국토 전체의 농어촌 지역을 관리하는 데 한계가 있음
- 「국계법」에 의한 용도지역지구제 및 개발행위허가제의 한계 : 농어촌 특성에 맞는 관련 기준이 미흡하고, 농지와 농업시설 등이 포함된 생산경관에 대한 관리방안이 미비함
- 「경관법」에 의한 경관계획, 경관사업, 경관협정 등의 한계 : 농어촌 경관의 특성을 고려한 지침이 부재하고, 관리수단과 연계한 실행력 확보가 어려움
- 「건축법」에 의한 건축행위 및 건축물 관리의 한계 : 농어촌지역 건축물의 용도와 높이를 규제하는 데 한계가 있음
- 「농어촌정비법」에 의한 사업으로 추진되는 경관사업의 한계 : 농가주택 및 공공시설, 공장, 도로 등이 포함되는 생활경관을 중심으로 경관관리가 이루어지고 있으며, 농어촌의 공간구조를 고려하여 종합적인 경관관리를 위한 실행력 확보가 어려움

#### ■ 농어촌 특성에 맞는 경관계획 수립 지침의 부재와 종합적인 공간계획 미비

- 도시기본계획상 경관계획부문, 기본경관계획, 농촌마을종합개발사업 시 수립되는 경관형성계획 등 관련 계획의 상호 연계성이 부족하며, 「국계법」, 「건축법」 등 공간관리체계와 연동되어 있지 않은 경관 관련 계획은 실행력을 담보하기 어려움
  - 도시기본계획상 경관계획부문에서는 도시전체에 대한 경관방향만을 제시할 수 있도록 되어 있어 농어촌 특성에 맞는 구체적인 경관관리방안을 확보하기 어려움
  - 「경관법」에 의한 기본경관계획 및 특정경관계획은 농어촌지역에 특화된 경관상을 정립하고 경관 요소 도출 및 종합적인 경관계획수단으로는 가장 적합하나, 관리방안에 대한 구체성이 결여되어 있고, 「국계법」상의 공간관리체계와 연동되지 않아 실행력을 확보하기 어려움
  - 농촌마을종합개발사업 기본계획단계에서는 경관계획을 수립하지 않으며, 사업추진 시 사업단위의 경관설계안을 제시하고 있어 현 시점에서는 마을 전체를 고려한 종합적인 공간계획과 관리수단 제시가 미흡하여 지속적인 경관관리를 담보하기 어려움

#### ■ 경관을 관리하는 수단으로서 규제, 유도, 지원수단 간 연계 부족

- 공간계획을 실행하는 관리수단은 규제, 유도, 지원 등의 수단으로 나누어 볼 수 있는데, 규제적인 성격이 강한 「국계법」상의 지역지구제나 개발행위허가 기준, 그리고 「건축법」과 「경관법」상의 심의제도는 농어촌의 특성을 반영하지 못하고 있음

- 지원사업 성격의 각종 농어촌 관련 개발사업은 사업이 완료된 후 대상지에 대한 지속적인 관리수단과 연동되지 않고, 지원사업의 지속성 확보를 위한 모니터링 제도가 미비하고, 책임소재도 불분명함
- 따라서 지역 특성별로 규제, 유도, 지원방식을 적절하게 적용할 수 있도록 하고, 지원을 할 경우 규제나 유도수단과 연계시킴으로써 지속적인 관리를 담보해야 함

### ■ 일시적이고 단편적인 경관사업의 추진

- 농어촌 지역에서 추진되는 사업은 주로 소득기반 확충 및 기반시설 확충을 위한 사업이 대다수를 차지함
- 경관 관련 사업은 주로 가로수 식재, 관광수요 창출을 목적으로 하는 건축물 조성, 직불제에 의한 경관경작지 지원사업 등이 있으나 종합적인 경관구조의 설정과 공간전략이 부재한 상황에서 수행되고 있음
- 한편 사업지원 후 지속적인 관리 부재, 인센티브 부여 후 관리부실 등에 대한 책임소재가 미비하여 기 추진된 사업에 대해서도 지속적인 경관관리를 담보하기는 어려운 상황임
- 최근에는 주민교육을 포함하고, 지역주민을 주축으로 하는 사업을 추진하여 사업의 지속성을 확보하기 위한 노력이 증가하고 있으며, 동시에 주민의 인식개선을 통한 경관협정 체결 등의 노력이 필요함

### ■ 공간관리 및 사업추진 부서간 협업이 어려운 행정체계

- 농어촌 지역의 정비 및 사업을 담당하는 부서에서는 농어촌 관련 사업만을 관리하고 있으며, 토지이용, 개발행위허가, 건축심의 및 허가, 경관심의 등 공간관리와 관련된 담당부서에서는 농어촌 지역에 대한 경관관리업무를 담당하지 않음
- 농촌진흥청, 농어촌공사, 농업기술센터 등 농어촌지역의 개발을 지원하는 전문인력 및 지원조직은 확보되어 있으나 지자체 내 경관담당부서는 설치가 어렵고, 전문인력 확보도 부족한 실정임



### 3 농어촌 경관관리체계 개선을 위한 기본방향 및 실행전략

#### ■ 농어촌 경관관리체계 개선 목적

- 농어촌 경관관리체계를 개선하는 주된 목적은 실효성 있는 계획을 수립하고, 규제·유도·지원 등 지역특성에 맞는 관리방안을 마련함으로써 경쟁력 있고 지속가능한 농어촌의 경관을 보전하고 개선하기 위한 것임

#### ■ 농어촌 경관관리체계 개선을 위한 기본방향

- 장기적인 비전 실현을 위한 종합계획 수립
  - 지역 특성을 반영한 경관상 설정
  - 비전, 공간계획, 관리수단 제시
- 지역의 여건과 특성에 맞는 경관관리 수단 적용
  - 개발수요에 따라 지역을 구분하여 규제, 유도, 지원 방식을 차별적으로 적용
- 규제, 유도, 지원 등 관리수단간 연계 강화
  - 계획의 실행력 확보를 위해서 규제와 사업 간의 연계 강화
  - 저개발되고 있는 지방의 농어촌지역에서 사업을 통해 지원할 경우, 지속적인 경관관리를 담보하기 위해 지구지정, 심의, 협정 등 규제와 유도수단 등을 적절히 활용
- 공무원, 전문가, 주민 등 관련주체의 명확한 역할 분담
  - 관련 주체의 역량강화를 위한 교육 실시 및 전문가 양성
  - 행정 담당 부서 간 협업체계 강화
  - 공공기관 활용을 통한 사업추진 효과 증대

#### ■ 농어촌 경관관리체계 개선을 위한 실행전략

- ‘선계획 후실행’을 위한 종합적인 경관계획 수립
  - 실행력 있는 경관관리를 위해서 경관관리의 목표와 비전, 공간계획 및 구체적인 관리수단을 포함하는 종합적인 경관계획 수립이 필요하며, 경관계획은 농어촌지역의 고유한 자연경관, 생산경관 및 마을경관을 고려한 지역별 경관상과 개발수요에 따른 대상지역별 경관관리 방안을 제시하여야 함
  - 현행 제도상에서는 「경관법」에 의한 경관계획을 활용하여 중점경관관리구역으로 선정하고 관리수단을 제시하거나 농어촌 관련 개발사업 추진시 수립하는 경관계획을 활용하여 경관계획을 수립하는 방안이 있음

- 현행 제도를 활용하면서 보다 실효성 있는 계획수립을 유도하기 위해서는 농어촌 관련 개발사업 시행시 수립하는 경관계획을 의무화하고, 관련 경관계획 수립 지침을 농어촌 지역의 특성이 반영될 수 있도록 보완하여야 하며, 개별법에 의한 경관계획이 상호 연동될 수 있는 체계 마련이 필요함

**개선방안 1** 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 의한 사업계획 수립시 경관계획 수립 의무화

**개선방안 2** 경관계획 수립시 농어촌 지역의 특성을 고려할 수 있도록 「경관법」 및 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 의한 경관계획 수립지침 연계 및 보완

**개선방안 3** 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 의한 에 의해 수립되는 경관계획을 「경관법」에 의한 기본경관계획의 중점경관관리구역계획으로 같음

#### • 지역의 여건과 특성에 맞는 경관관리 수단 적용

- 개발수요가 높아 난개발이 예상되는 대도시 주변의 농어촌과 저개발로 인한 쇠퇴현상이 심각한 지방의 농어촌을 구분하여 관리방식을 제안하고 규제적, 유도적, 지원적 성격으로 구분하여 농어촌 경관 관리수단 세분화하여 경관관리 실효성을 담보하여야 함
- 규제적인 경관관리 수단은 농어촌 경관의 특성을 보전하기 위한 방안으로 「국계법」 및 「건축법」 등에 의한 관리방안과 연계 필요
- 유도적인 경관관리 수단은 주민주도의 지속적인 경관관리를 유도하기 위한 방안으로, 「경관법」에 의한 경관협정사업과 연계 필요
- 지원을 중심으로 한 경관관리 수단은 경관향상 및 개선을 목적으로 하는 것으로 「경관법」에 의한 경관사업, 「농어촌정비법」 등에 의한 농어촌 관련 개발사업, 경관보전 직불제 등과 연계 가능함

**개선방안 1** 「국계법」에 의한 지역지구제에 농촌지구(가칭)를 신설하여 관리대상을 세분화하고 용도 및 건축물 허가기준을 구체화

**개선방안 2** 「국계법」에 의한 개발행위 허가 시 활용할 수 있도록 개발행위 허가 지침에 농촌경관 특성을 고려한 지침 보완

**개선방안 3** 「경관법」에 의한 경관심의, 「자연환경보전법」에 의한 자연경관영향 협의 등에서 활용하는 심의기준을 농어촌의 특성을 고려하여 보완





농어촌 경관 관련 관리수단 구분(안)

• 규제, 유도, 지원 등 관리수단간 연계 강화

- 경관계획의 실효성을 담보하기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 지역 여건에 맞는 경관관리 수단의 선택이 중요하지만, 한가지만의 경관관리 수단만으로 경관을 관리하기는 어려움
- 따라서 다양한 개별법 상의 경관관리 수단을 연계하여 다각적으로 활용할 필요가 있음
- 기본적으로는 「국계법」에 의한 용도지역지구제를 근간으로 하여 용도와 건축허가 기준을 제시하고, 필요시 심의, 경관협정 등을 활용하여 경관관리를 점진적으로 유도하거나 시범사업의 시행을 통한 지원방안의 도입 등의 검토가 필요함
- 이를 위해서는 기본적으로 지원이 이루어지는 「농어촌정비법」 등에 의한 농어촌 관련 개발사업 시행지역 또는 경관보전직불제 지원지역 등을 농촌지구(가칭)으로 지정하고, 사업추진시 체결하는 주민협약 등을 제도화하여 경관관리의 지속성 담보가 필요함

**개선방안 1** 농촌마을종합개발사업 시행지역, 경관보전직불제 지원지역 등을 「국계법」에 의한 농촌지구(가칭)으로 지정하여 지속적 관리 유도

**개선방안 2** 농촌마을종합개발사업 시행 시 체결하는 주민협약에 관한 사항을 「경관법」에 의한 경관협정으로 인정

• 경관관리의 실효성 확보를 위한 관련주체의 역량 강화

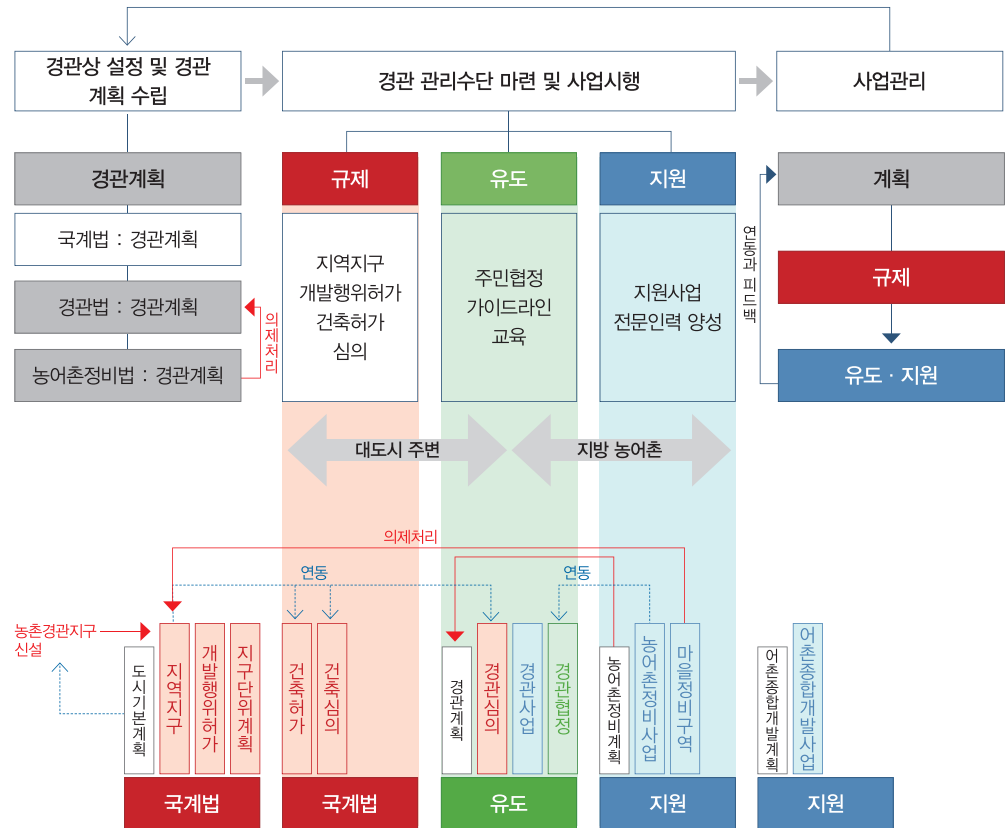
- 경관관리는 공공만의 고유한 업무가 아니며, 지속적인 경관관리를 담보하기 위해서는 공무원, 전문가, 지역주민의 지속적인 관심과 참여가 중요함
- 이를 위해 공무원, 전문가, 지역주민 등 각 주체별로 명확한 역할 분담이 필요하며 역량강화를 위한 경관교육 실시, 전문가 양성을 위한 프로그램 개발 등이 필요함
- 공무원은 행정적으로 경관관리의 중심적인 역할을 담당하는 주체로서 공간관리와 농어촌사업의 특성을 모두 고려할 수 있도록 역량 강화가 필요함. 특히 공간담당부서 공무원과 농어촌 담당부서 공무원을 대상으로 한 농어촌 특성 및 공간관리에 대한 이해를 높이기 위한 교육이 필요하며 관련 담당부서간 협업체계를 강화할 필요가 있음
- 전문가는 교육업무, 계획수립 및 사업추진 시 노하우를 제공할 수 있는 주체이며, 필요시 공무원, 지역주민에 대한 경관교육을 담당할 수 있음
- 지역주민은 실질적인 경관 향유 주체인 동시에 행정적인 측면에서 담보하기 어려운 경관관리를 담당하는 주체임. 경관협정의 이행, 지원사업의 주체적 시행자로서의 역량 강화를 위한 교육이 필요함

개선방안 1 선진사례(Best practice)보급 등 주체별 경관관련 교육 실시

개선방안 2 계획수립 및 사업추진 시 관련 공무원에 대한 경관교육 실시 및 담당 부서간 협업체계 강화

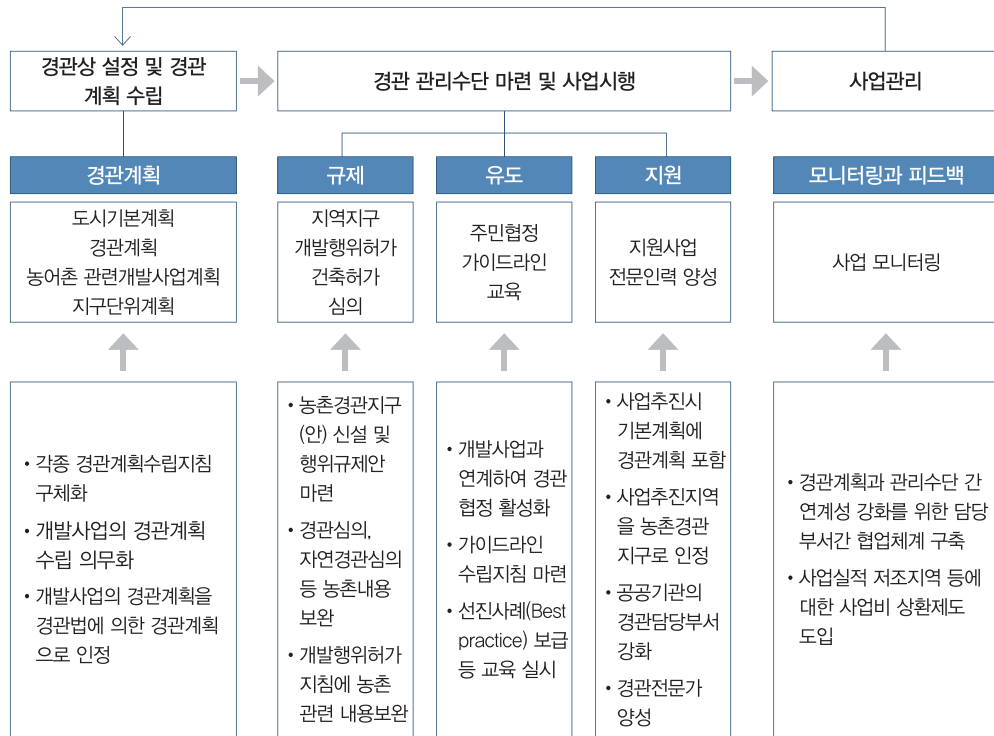
■ 실행전략별 추진방안

- 농어촌 경관관리체계를 구축하기 위해서는 첫째, 공간중심의 종합적인 경관계획 수립을 위한 관리체계가 보완되어야 하며 둘째, 규제, 유도, 지원을 고려한 다양한 경관관리수단이 마련되고, 마지막으로 농어촌 관련 사업의 모니터링체계가 구축될 필요가 있음
- 종합적인 경관계획 수립을 위한 실천과제
  - 농어촌 특성을 고려한 경관계획수립지침 구체화 및 농어촌 경관 요소별 가이드라인 수립지침 마련
  - 개발사업의 경관계획 수립 의무화
  - 개발사업시 수립한 경관계획을 경관법에 의한 경관계획으로 인정



농어촌 경관관리체계 개선방안(안)

- 다양한 경관관리수단 마련을 위한 실천과제
  - 농촌경관지구(안) 신설 및 행위규제안 마련, 농어촌정비사업 추진지역을 농촌경관지구로 인정
  - 경관심의, 자연경관심의 등에 농어촌 관련 내용 보완
  - 농어촌 특성을 고려한 개발행위허가 지침 보완
  - 개발사업과 연계한 경관협정 활성화
  - 공공기관의 경관담당 전담부서 설치
  - 경관계획과 관리수단간 연계강화를 위한 담당부서간 협업체계 구축
  - 선진사례(Best practice) 보급 등 교육 실시
  - 농어촌 경관전문가 양성
- 농어촌 사업의 효율성 제고를 위한 실천과제
  - 사업 추진 후 관리·운영에 대한 평가기준 마련 및 모니터링 체계 구축
  - 사업실적 저조지역 등에 대한 사업비 상환제도 도입



경관관리체계 개선을 위한 실행전략(안)

차주영 부연구위원(031-478-9646, cytchah@auri.re.kr)

이상민 부연구위원 (031-478-9642, smlee@auri.re.kr)

\*본 내용은 2012년 건축도시공간연구소에서 수시과제로 수행한 '농어촌 경관관리체계 개선을 위한 정책방향 연구'를 요약 발췌한 것임.



건축도시공간연구소

발행처 건축도시공간연구소 발행인 제해성

주소 경기도 안양시 동안구 시민대로 230(관양동) 아크로타워 B동 301호

전화 031-478-9600 팩스 031-478-9609 [www.auri.re.kr](http://www.auri.re.kr)



## 지식재산의 창출 보호 활용 체계 선진화를 통한 지식재산 기반의 창조 경제 구현

### 국가 지식재산권 창출 시스템 혁신

- ① 국민의 창의적 아이디어를 고품질 지식재산권으로 창출
- ② 국가 연구개발 사업에서 고부가가치 지식재산 창출 전략 지원
- ③ 글로벌 시장에서 통하는 강한 특허 창출

### 일자리 창출을 위한 지식재산 사업화 및 기업 육성

- ① 지식재산기반 창조 금융 지원 확대
- ② IP서비스업 성장기반 마련 및 전문 기업 200개 육성
- ③ IP스타기업 1,500개 육성 등 지식재산 경영 확산



### 건전한 지식재산 생태계 조성 및 보호 강화

- ① 대·중소기업이 상생하는 공정한 지식재산 시장 형성
- ② 직무발명 보상제도의 개선 및 확산
- ③ 국내 지재산권 보호 및 법 집행 실효성 제고
- ④ 우리기업의 해외 특허분쟁 지원 강화

### 창조경제의 핵심, 지식재산 인재양성

- ① 지식재산 마인드와 기업가정신을 겸비한 융합형 인재 양성
- ② 군장병에 대한 발명 인흥 및 지식재산 교육 적극 추진
- ③ 아이디어에서 특허창출·창업까지 지원하는 'IP창조 Zone' 운영

