

농촌경관 관리정책의 현안과 개선 방향 - 농촌경관 대국민 인식조사를 중심으로

심경미 연구위원, 이여경 부연구위원

요약

- 농림축산식품부, 국토교통부 등 부처별로 농촌경관 관련 정책을 수립·추진하였으나, 근거가 미비하고 실질적인 농촌경관 관리 내용을 포함하지 않아 정책 실행력이 낮음
- 이에 농촌경관 관리에 대한 공감대 형성, 일관된 정책 방향 설정을 위해 일반 국민과 전문가 대상으로 농촌 경관의 가치와 훼손 요인, 경관 변화 정도, 기존 농촌경관 정책의 문제점, 향후 개선 방향 등에 대한 인식 조사 실시
- 인식조사 결과를 토대로 농촌경관 관리정책 개선 방향 제안
 - 아름다운 자연경관, 농경지와 마을의 조화로운 경관 등 국민들이 생각하는 농촌의 가치를 유지하며 대규모 개발 등 경관 훼손 요인을 제어할 수 있도록, 유관 부처가 공동으로 정책을 수립하고 이를 향후 '경관정책기본계획'에 반영
 - 농촌경관 관리정책의 실행력 확보를 위해 경관계획에 농촌경관 관리 관련 내용 보완, 농촌의 특정지역 관리를 위한 구역 제도 신설, 계획과 연계된 농촌경관 개선사업 시행, 경관행정 전문성 강화를 위한 농촌경관지원센터 설립 등 구체적인 실행 수단 마련
 - 행정·주민·전문가 등 관련 주체 교육, 정비사업 시행 시 운용할 수 있는 실행 매뉴얼 개발, 실질적인 주민 참여를 위해 경관협정 및 경관협약 제도 활성화 등 관련 주체들의 인식 제고 방안 마련

1 농촌경관 관리정책의 현황 및 문제점

■ 농촌경관 관리정책의 현황

- 2000년 중반 법적 근거 없이 유관 부처에서 농촌경관 관리정책 마련
 - 2004년 농림축산식품부(이하 농림부)의 ‘농업·농촌종합대책’에서 ‘농촌다움을 갖춘 쾌적한 농촌공간 만들기’라는 정책 목표를 수립한 것이 농촌경관 관리정책의 시발점
 - 이후 농림부에서는 법적 근거는 없으나, 농촌경관 관리정책에 초점을 둔 ‘농촌경관 개선종합대책(2006)’과 ‘오감경관대책(2011)’을 제시
- 2010년 이후 농업 및 경관 관련법에 근거한 정책계획 수립
 - 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 근거한 ‘농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013)’에서는 농업·농촌 자원의 경관 보전 및 중요 농업유산 관리를 위한 추진과제 제시
 - 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 근거한 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(3차, 2014)’에서는 환경·경관 부문을 별도로 구분하고, 주민 자율적 경관보전 활동 활성화와 농어촌 어메니티자원의 보존·활용에 관한 과제 제시
 - 국토교통부에서는 「경관법」에 근거한 ‘제1차 경관정책기본계획(2015)’을 수립하여 경관가치 인식 확산, 경관관리 역량 강화, 경관행정 기반 구축을 위한 정책 마련

농촌경관 정책 추진 동향

구분	현황	수립연도	관련법	소관부처
농촌 경관 정책	농업·농촌종합대책	2004	-	농림부
	농촌경관개선종합대책	2006		
	오감(五感)경관대책	2011		
	국토경관 종합 개선방안	2012	-	국토교통부
농촌 경관 관련 정책 계획	농업·농촌 및 식품산업 발전계획	2013	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」	농림부
	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(3차)	2014	「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발촉진에 관한 특별법」	농림부
	제1차 경관정책기본계획	2015	「경관법」	국토교통부

■ 농촌경관 관리정책의 문제점

- 농촌경관 관리 관련 부처의 비법정 정책의 실행력 미흡
 - 2000년대 중반 농촌공간을 쾌적하게 만들고자 농림부에서 농촌경관개선종합대책, 오감경관대책 등 농촌경관 관리정책을 마련

- 하지만 이는 법적 근거 없는 개별 부처의 정책으로, 위상이 명확하지 않고 구체적 실행 수단이 마련되지 않아 실행에 한계
- 농촌경관 관리에 초점을 둔 정책계획 부재
 - 2010년 이후 정부의 규제완화 정책에 따라 농촌경관 관리의 필요성이 대두되면서 각종 관련 법령에 근거해 수립되는 정책계획에 농촌경관 관리에 관한 내용을 포함
 - 하지만 농림부에서 수립한 농업·농촌 및 식품산업 발전계획과 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획은 농업 생산력 증대를 최우선 목표로 삼고 있으며, 부분적으로 농촌자원의 보존과 활용을 제안하는 데 그침
 - 제1차 경관정책기본계획에서도 국토경관을 관리하기 위한 종합적인 정책을 제시하고 있으나, 농촌경관 관리를 위한 정책은 미흡
- 관련 주체들에 의해 합의된 농촌경관 관리정책 부재
 - 농촌경관 관리에 관한 정책을 국토교통부와 농림부에서 개별적으로 제시하고 있어 일관된 정책 방향을 제시하지 못하고 있는 실정
 - 농촌경관을 체계적으로 관리하기 위해서는 관련 부처 간 합의를 통해 농촌경관 관리를 위한 정책 방향과 이를 실현하기 위한 실행 수단을 명확히 필요가 있으며, 그 과정에서 국민들의 공감대 형성 필요

2 농촌경관 대국민 인식조사 개요 및 결과

■ 조사 개요

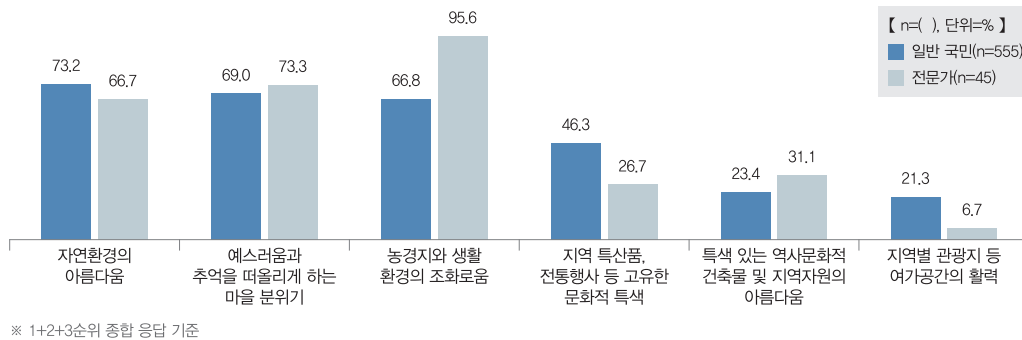
- 설문주제 : 농촌경관 관리정책 개선에 관한 공감대 형성을 위한 대국민 인식조사
- 설문대상 : 일반 국민 555명, 전문가 45명(95% 신뢰수준에서 최대허용오차 $\pm 4.15\%$)
 - 일반 국민은 지역, 성별, 연령별 인구 구성비를 고려하여 비례할당 추출, 전문가는 유의 할당 추출
- 설문기간 : 2016년 10월 11일 ~ 21일, 총 11일간
- 설문방법 : 표준화된 설문지를 이용한 온라인 조사
- 설문항목 : 농촌경관의 가치, 훼손 요인과 변화, 정책 문제점, 개선 방향

농촌경관 대국민 인식조사 항목

구분	설문 항목	설문 대상	
		일반 국민	전문가
농촌경관의 가치	• 농촌의 아름다움과 매력	○	○
농촌경관의 훼손 요인과 변화	• 농촌경관 훼손 요인 • 「경관법」 제정 이후 농촌경관의 변화 정도	○	○
농촌경관 정책의 문제	• 농촌경관 관련 정책 인지 여부 및 정책 추진 정도 • 농촌경관 관련 정책의 문제점 • 농촌경관 관련 정책 실행상의 한계점	×	○
농촌경관 개선 방향	• 농촌경관 보전 · 관리를 통해 지향하고자 하는 방향 • 농촌경관 보전 · 관리를 위한 우선 실천 사항 • 농촌경관 보전 · 관리 주체 및 참여 의향	○	○

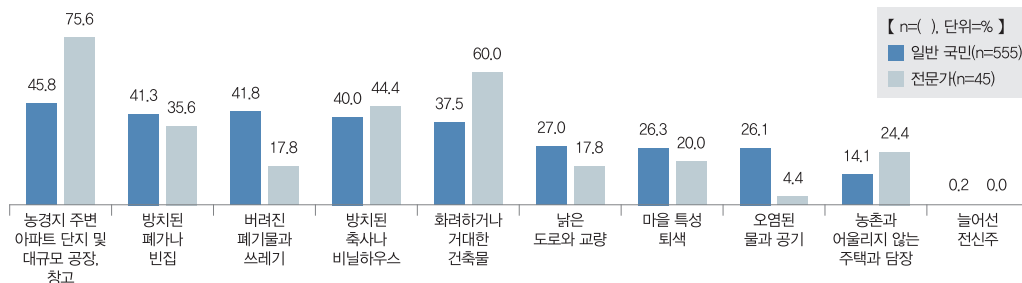
■ 조사 결과

- **(농촌경관의 가치)** 일반 국민과 전문가 공통적으로 자연환경의 아름다움, 농경지와 생활환경의 조화로움, 예스러움과 추억이 떠오르는 마을 분위기를 농촌의 매력으로 인식



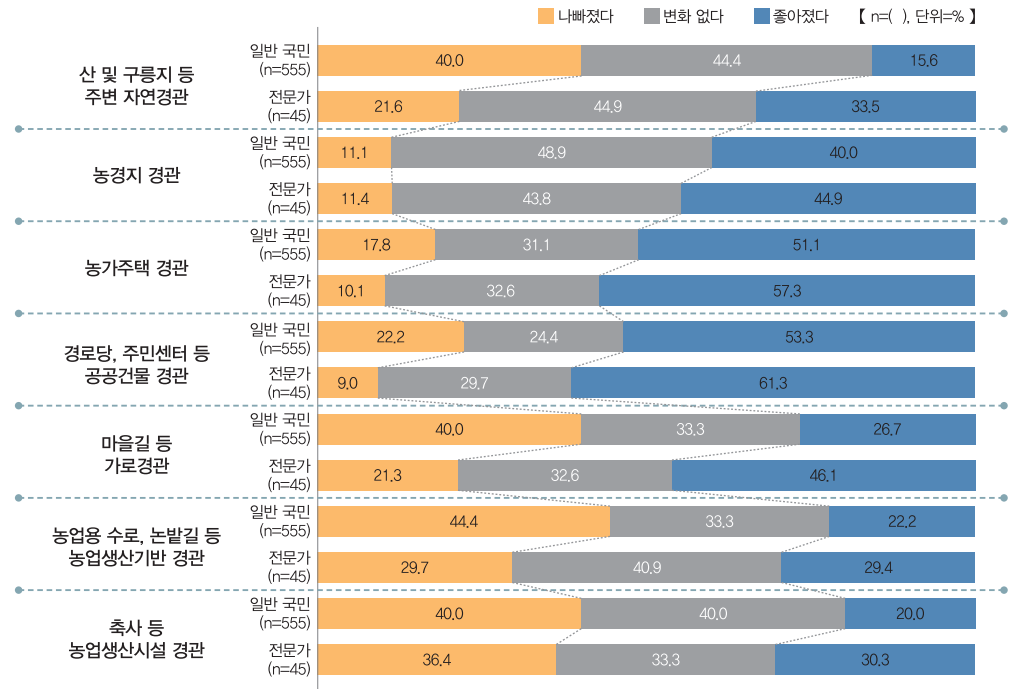
농촌의 아름다움 및 매력

- **(농촌경관의 훼손 요인과 변화)** 농경지 주변의 대규모 개발이 가장 큰 문제이며, 가로나 농업생산기반시설의 경관은 악화되고 있다고 인식
 - 일반 국민과 전문가 모두 ‘농경지 주변에 개발된 아파트 단지 및 대규모 공장, 창고’, ‘펜션, 음식점 등 주변과 어울리지 않게 화려하거나 거대한 건축물’ 등을 주요 훼손 요인으로 선택



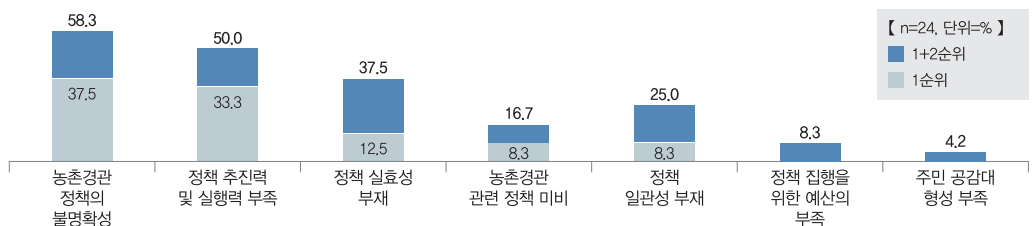
농촌경관의 훼손 요인

— ‘공공건축물 경관’과 ‘농가주택 경관’은 좋아졌으나, ‘가로경관’, ‘농업생산기반 및 농업 생산시설 경관’은 악화되었다고 인식



「경관법」 제정 이후 농촌경관의 변화 정도

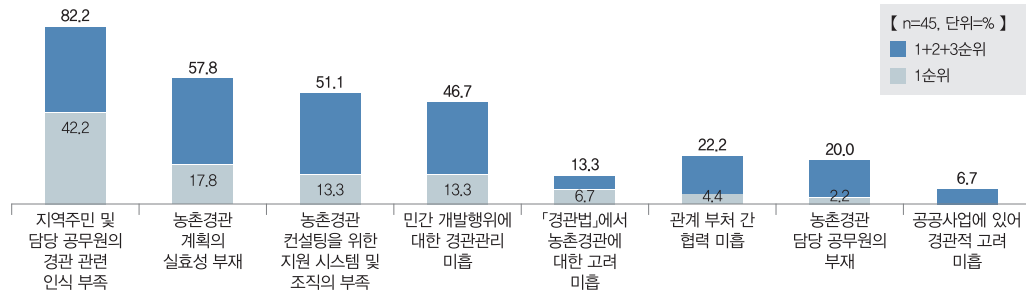
- (농촌경관 정책의 문제) 농촌경관 정책에 대한 인식 부족, 정책의 불명확성과 실행력 미흡
 - 2000년대 중반부터 수립된 농촌경관 정책에 대해 전문가의 절반 정도(53.5%)만이 인지
 - 정책이 잘 추진되고 있다는 의견은 전무하며, 어느 정도 추진되고 있거나 추진되지 않는다는 의견이 다수
 - 전문가의 과반 이상(58.3%)은 ‘농촌경관 정책의 불명확성’이 가장 큰 문제라고 지적하였으며, 그 외 ‘정책 추진력 및 실행력 부족(50%)’, ‘정책의 실효성 부재(37.5%)’, ‘정책의 일관성 부재(25.0%)’ 등이 문제라고 응답



※ 농촌경관 관련 정책 인지도 기준

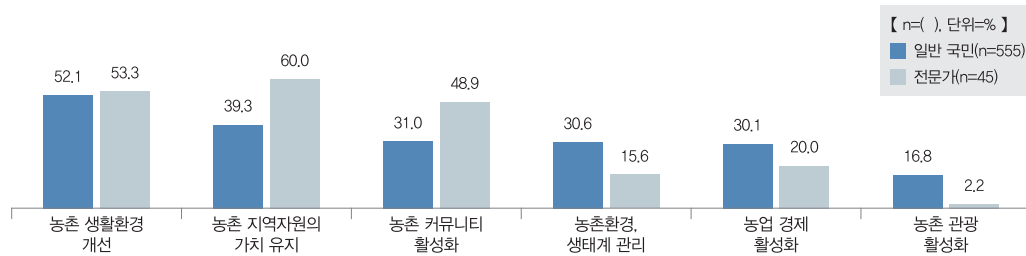
농촌경관 관련 정책의 문제점

- 농촌경관 관련 정책을 실행하는 데 있어 '지역주민 및 담당 공무원의 경관에 관한 인식 부족(1순위 42.2%, 종합 82.2%)'이 가장 큰 문제라고 인식



농촌경관 관련 정책의 실행상의 한계점

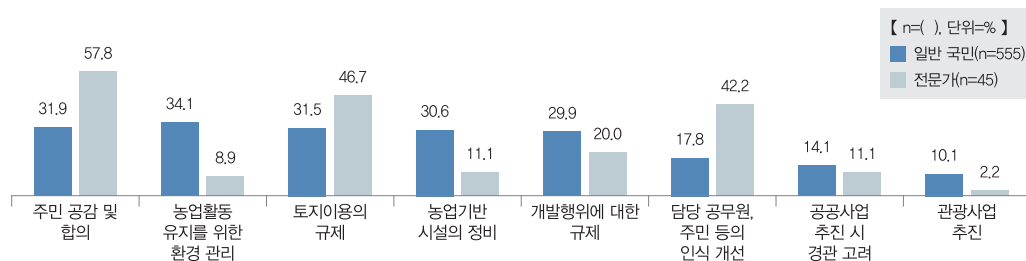
- (농촌경관 관리를 위한 개선 방향) 농촌 생활환경 개선, 지역자원 가치 계승을 목표로, 주민 합의를 전제로 한 농촌경관 보전·관리 정책 추진이 필요하다고 인식
- '농촌 생활환경 개선'과 '농촌 지역자원의 가치 유지'를 지향해야 한다고 응답



※ 1+2순위 종합 응답 기준

농촌경관 보전·관리를 위한 정책 추진 방향

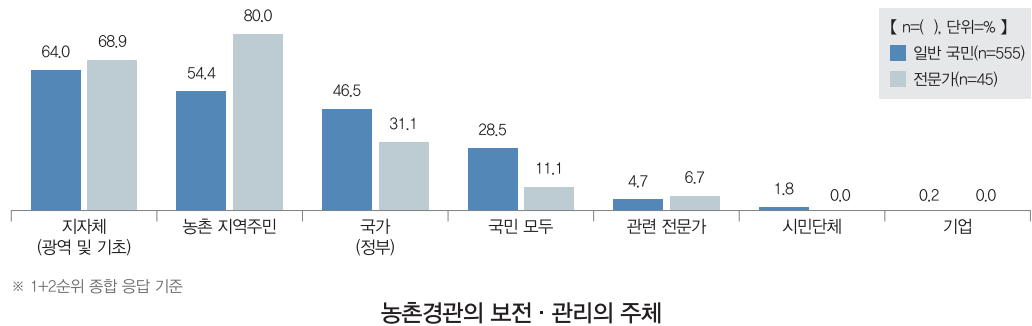
- 일반 국민들은 '농업활동 유지를 위한 환경 관리', '주민 공감 및 합의', '토지이용의 규제', '농업기반시설의 정비' 등이 거의 비슷한 비율로 우선 필요하다고 인식
- 전문가들은 '주민의 공감 및 합의'가 가장 중요하고 '토지이용의 규제'와 '공무원들과 주민들의 인식 개선'이 필요하다고 응답



※ 1+2순위 종합 응답 기준

농촌경관 보전을 위한 우선 실천 사항

- 농촌경관의 보전·관리를 위해 지자체와 농촌 지역주민이 많은 역할을 해야 한다고 생각하며, 이러한 활동에 대한 참여 의향도 높은 편



3 인식조사 결과를 통해 본 농촌경관 관리정책 개선 방향

■ 명확한 농촌경관 관리의 정책 목표 수립 및 추진 방향 설정

- 현재까지 농촌경관 관리정책을 유관 부처 간 협의 없이 개별적으로 추진해 왔으며, 이로 인해 일관된 정책 추진에 한계
- 인식조사 결과, 국민들은 아름다운 자연경관과 농경지와 마을의 조화로운 경관이 농촌의 매력이지만, 대규모 개발이나 농업생산 관련 시설 등이 이를 훼손한다고 인식
- 농촌경관의 가치를 유지하고 훼손 요인을 제어할 수 있는 정책 방향의 설정이 필요하며, 일관성 있는 정책 추진을 위해 국토교통부와 농림부가 함께 정책 목표 및 추진 과제를 도출하여 국토경관에 대한 기본 방향을 제시하는 ‘경관정책기본계획’에 반영

■ 효과적인 정책 추진을 위해 구체적인 실행 수단 마련

- 전문가 인식조사 결과, 정책에 대한 인식 부족과 실행력 부재가 기존 농촌경관 관리 정책의 가장 큰 문제점으로 지적
- 「경관법」에 근거한 경관계획이나 농림부 방침에 따라 수립되는 ‘농어촌경관계획’ 내용에 농촌경관 관리 관련 내용 보완, 「경관법」 또는 「농어촌정비법」에 근거하여 특정한 농촌경관을 관리하기 위한 구역 제도 신설, 계획과 연계된 농촌경관 개선 사업 추진 등 구체적인 실행 수단 마련

- 정책 실행 과정의 전문성 확보를 위해 경관행정 전문 인력 확충 및 전문성이 요구되는 행정업무를 지원할 수 있는 기구인 ‘농촌경관지원센터’ 설립

■ 정책의 실행력 확보를 위해 관련 주체의 인식 제고 및 공감대 형성

- 인식조사 결과, 일반 국민과 전문가는 농업활동 관련 환경관리와 함께 주민 공감대 형성 및 합의를 농촌경관 관리를 위해 우선 실천해야 할 과제로 도출
- 또한 농촌경관 보전·관리의 가장 중요한 주체는 지자체와 농촌 지역주민이나, 지역주민과 담당 공무원의 경관 관련 인식 부족이 정책 추진의 가장 큰 한계로 지적
- 행정뿐만 아니라 국민·전문가 등 농촌경관 관련 주체 교육, 정비사업 시행 시 운용할 수 있는 농촌경관 관리 실행 매뉴얼 개발, 경관협정 및 경관협약 제도 활성화 등 실질적인 주민 참여를 위한 기반 마련

심경미 연구위원 (044-417-9654, kmsim@auri.re.kr)

이여경 부연구위원 (044-417-9655, yklee@auri.re.kr)

