

농촌경관관리의 인식 및 농촌경관관리 발전방안

박용하 · 김광임 · 성현찬* · 이관규** · 박소현*** · 최재용****

한국환경정책평가연구원 · *경기개발연구원 · **강원대학교 · ***아리조나주립대학교 · ****충남대학교

Recognition and Improvement of Rural Landscape Management System

Park, Yong-Ha · Kim, Kwang-Yim · Sung, Hyun Chan · Lee, Gwan-Gyu**

Park, So-Hyun*** · Choi, Jaeyong****

*Korea Environment Institute · *Gyeonggi Resarch Institute · **Kangwon National University*

****Arizona State University · ****Chungnam National University*

ABSTRACT : Land development policy in Korea, characterized by its supply-oriented policy, has driven rapid economic development. However, it has a negative impact on the natural environment across the country. Especially, as the introduction of quashi-farmland system with the deregulation of agricultural land development in the late 1990s, numerous unfavorable landscape features such as road, motels and apartment have emerged in the rural area. As those interfered irreversible rural landscapes have been expanded, the demand for well preserved rural landscapes have been increased.

The objectives of this study, thus, is to suggest the mitigations between the land development and conservation of natural landscape. As such, this study examines the recognition of current rural landscape management status through 118 students with two groups of landscape architecture majored (50 people) and non-landscape majored (68). Both group express the negative impression of current rural landscape management system in general and they pointed out the major landscape problems are caused from inappropriate land use. However, in detail those two groups respond differently, for example, the first group selected the damaged landscape is the second cause of the landscape problem, while the other group selected the poorly maintained settlements. Based on the analysis of the survey, this study suggests 3 recommendations in order to improve the sustainable rural landscape as establishing the proper rural land use planning system, building local governments' capacity to actively participate in the rural landscape management, and preparing the landscape management plans considering area distinctive characteristics.

Key words : rural landscape management, rural landscape plan, land use, local government

1. 서론

농촌공간은 농경지와 취락, 자연환경이 함께 존재하는 공간이다. 그동안 농촌은 주로 농업생산의 공간으로만 여겨져 왔으나 근래에 들어 농촌은 생산적인 공간과 생활공간, 휴양공간이 복합된 공간으로 그 인식이 변화하고 있으며, 농지의 다원적 기능이 조화롭게 발휘되는 것이 강조되고 있다. 이에 따라 정부는 농업생산기반 정비

뿐만 아니라 자연환경을 보전하는 종합적인 관리가 국토 계획 단계에서부터 이루어져야 함을 인식하고, 농촌의 성격을 농산물의 생산공간에서 생산·정주·휴양공간이 복합된 것으로 보고, 이를 달성하기 위한 부문별 과제를 계획하고 있다 (대한민국정부, 2005).

우리나라에서는 농촌경관의 관리를 위해 다양한 법, 제도가 관련되어 있다. 국토의 경관보전과 관련해 「국토의계획및이용에관한법률」, 「수도권정비계획법」, 「건축법」, 「자연환경보전법」, 「문화재보호법」, 「군사시설보호법」, 「환경·교통·재해등에관한영향평가법」, 「농어촌정비법」, 「농업·농촌기본법」, 「농림어업인삶의질향상및농산어촌

Corresponding author : Choi, Jaeyong

Tel : 042-821-5750

E-mail : jaychoi@cnu.ac.kr

지역개발촉진에관한특별법», 「경관법」등 약 30여개의 법률이 존재한다. 이 외에도 개별 광역 및 기초지방자치단체에서 제정한 자연경관보전 및 경관형성에 관한 조례와 최근 난개발 방지를 위해 건설교통부가 마련한 경관관련 지침들이 있다. 농촌경관의 관리제도로는 농업 직접지불제, 현재 시범 운영 중인 경관보전직불제와 경관협약제도, 사전환경성검토와 토지이용 같은 큰 범주의 다수의 제도들이 농촌경관 보전과 관련되어 있다.

그럼에도 불구하고, 농촌 토지가 도시용지로 전환되는 과정에서 주변 경관을 무시한 채 도로 확장이나 신설, 대단위 주거단지 건설 등 난개발이 지나치게 빠른 속도로 진행되고 있어 농촌경관의 관리 및 보전에 다양한 문제점들이 나타나고 있다. 현행 농촌경관 관리의 문제점으로는 다양한 요인들이 제시되고 있다. 예를 들면, 경관개념의 모호성, 경관계획의 법적 구속력 및 실효성 부재, 경관조례의 법적 근거 미비, 지역특성을 살리는 경관관리 규정 미흡, 경관심의기능의 미약 등이다 (변병설, 2004).

또한, 지역개발과 관련한 농촌지역의 계획제도는 농어촌정비종합계획 · 생활환경정비개발계획 · 오지개발계획 · 도서개발계획 등의 각종 농촌정비계획을 수립하고, 토지이용에 대해서는 농지이용계획을 수립하는 이원적인 계획체제로 되어 있다. 이로 인하여 각종 농촌정비계획간에도 관계가 불분명할 뿐만 아니라, 상호 연계되지도 않고 있는 실정이다. 이러한 농촌정비계획간의 연계성 부족은 농촌공간계획에 관한 다수 연구들에서도 심각한 문제점으로 지적되고 있다 (설광언, 1995; 송미령 · 김홍상, 2001; 박재길 외, 2002). 농촌정비계획은 공간적으로는 농지를 비롯한 농촌전체를 포함하는 공간적 포괄성을 가지지 못했고, 토지이용 · 시설 · 사업계획으로서의 절차적 자기완결성도 결여한 채, 오직 부분적 공간에 대한 사업계획적 측면을 강조함으로써 (송미령 · 김홍상, 2001), 농촌공간을 종합적이고 체계적으로 형성 · 정비하기 어렵게 하는 결과를 가져오고 있는 것이다.

이와 함께 2003년부터 시행된 새 국토계획체계 또한 도시지역과 비도시지역을 포괄하는 국토의 통합적 관리를 기본골격의 하나로 표방하고 있는 것과는 달리, 실제로 농촌공간을 형성하고 정비할 것인가에 대한 구체적인 방안이나 관리수단이 마련되지 못하고 있다. 현재 국토계획법에서 농촌공간과 관련해서 규정하고 있는 내용은 도시(군)기본계획에서 대략적인 농업발전방향을 정하고 도시(군)관리계획에서 농림지역 등을 지정하도록 하는 정도에 불과하다. 또한 농촌공간에 관한 계획이 국토계획체계 안에서 차지하고 있는 위상에 대해서도 명확한 규정을 두지 않고 있다.

OECD 국가들도 우리나라와 유사한 과정을 거치면서, 무계획적이고 산발적인 개발로 인해 농촌경관이 “곰보처럼 읽는 것(pockmarking)”을 피하기 위해 토지이용계획의 초기부터 이용용도별로 토지를 구획하고 있다. 토지이용계획은 환경성 강화를 위해 선호되는 활동들에 관한 지침을 제공하며, 특정한 활동을 위해 특정지역을 보전하거나 어떤 활동들도 함께 금지하고 있다. 벨기에의 경우 지역개발은 지속 가능한 개발을 위한 환경계획에 기초를 두고 환경개선이 및 자연자원의 보존을 위한 토지이용계획이 수립되고, 스위스의 경우 환경영향평가에 따라 농촌지역의 경우에도 집약적 양돈과 같이 환경오염을 유발하는 토지이용은 허용하지 않는 것이다 (OECD, 2001).

이에 본 연구는 우리나라 농촌경관의 효율적인 관리를 위해 세 방향에서 접근하였다. 첫째, 우리나라 농촌경관에 대한 인식 및 문제경관을 야기하는 원인과 농촌경관문제의 유형에 대한 여러 계층의 주민의식을 알아보는 것이다. 둘째, 농촌경관을 개선하기 위한 실천방안에 관한 여러 계층의 주민 의식을 알아보는 것이다. 이러한 연구의 접근에는 농촌경관을 개선하기 위한 모든 계층 주민들이 의식이 동일하다는 가설의 확인이 포함되어 있다. 셋째, 농촌경관을 개선하기 위한 관리방안에 대한 제안이다.

II. 설문 및 분석 방법

1. 설문지 구성 및 방법

설문지는 우리나라 농촌경관에 대한 인식 및 문제경관을 야기하는 원인과 해결에 관련한 질의와 설문응답자에 대한 정보부분으로 구성되어 있다. 농촌경관에 대한 질의부분은 4구분되어 있다. 첫째, 농촌경관에 대한 개괄적인 느낌이다. 이는 ‘매우 잘 보존되어 있다’부터 ‘매우 훼손되어 있다’까지의 5단계로 구성되어 있다. 둘째, 농촌경관이 훼손되어 있다고 생각하면, 문제경관의 유형에 관련된 것이다.

문제 경관의 유형은 5 항목으로, 농촌의 생산활동을 위한 시설경관, 인공물의 미시적 자연경관, 인공화되거나 훼손된 자연경관, 부적절한 토지이용으로 야기되는 경관, 정비되지 않고 무질서한 취락경관이였다. 농촌의 생산활동을 위한 시설경관의 사례로 비닐하우스, 축사, 종합미곡장, 관개시설 등을 제시하였다. 인공물의 미시적 자연경관의 사례로 송전선, 송수신탑, 첩탑, 홍보간판 등을 제시하였다. 인공화되거나 훼손된 자연경관의 사례로 산림의 단절, 인공하천, 마을숲의 고립 등을 제시하였다.

부적절한 토지이용으로 야기되는 경관의 사례로 도로, 나홀로아파트, 모텔, 공장 등을 제시하였다. 정비되지 않고 무질서한 취락경관의 사례로 폐가, 교량, 폐비닐 방치 등을 제시하였다. 그리고 각 유형별 문제경관의 주요원인으로 관련제도의 부재 및 미비, 경관을 고려하지 않은 계획, 경관관리를 위한 예산·지원부족, 주민의 낮은 의식수준을 1에서 5 단계로 구분하여 답하도록 하였다. 그 밖에 문제경관의 원인이라고 생각하고 있는 것을 질의하였다.

문제유형별 농촌경관을 개선하기 위한 실천방안을 질의하였다. 설문지에 제시된 3 항목의 실천방안으로, 관련제도의 마련 및 정비, 경관을 고려한 계획·설계, 경관관리 예산·지원 확대를 제시하였다. 각 항목별 구체적 실천방안으로 각 5 항목을 제시하였다. 관련제도의 마련 및 정비항목으로 ① 국가차원의 별도의 법 제정, ② 시도차원의 경관조례 제정, ③ 자연환경보전법 상 경관관리제도 강화, ④ 경관심의제도 활성화, ⑤ 경관보호·관리를 위한 부처간 협의 강화를 선택사항으로 제시하였다. 경관을 고려한 계획·설계로는 ① 도시계획 수립 시 심도있는 경관계획 수립, ② 사업시행 이전 경관조사 및 변화예측 수행, ③ 경관·생태네트워크 구축, ④ 경관 모니터링 실시, ⑤ 건축물이 경관을 해치지 않도록 설계를 선택사항으로 제시하였다. 경관관리 예산·지원 확대로 ① 우수한 농촌경관 마을에 대한 인센티브, ② 자연생태마을 조성사업에 대한 지원 확대, ③ 부처별 경관정책의 상호 조정·강화, ④ 농촌경관 복원하고자 하는 지역 지원, ⑤ 전통디자인 기법 개발을 선택사항으로 제시하였다. 그리고 그 밖에 문제경관을 해결하기 위해 반드시 필요하다고 생각되는 실천방안을 적도록 요청하였다.

2. 표본설계 및 분석방법

설문조사 표본을 설계함에 있어서 설문대상자는 전공자 그룹과 비전공자 그룹 두 개로 구분하였다. 본 연구에서 전공자와 합은 조경 및 도시계획, 건축, 환경조경학을 전공하는 대학원생 및 졸업생이다. 전공자 그룹으로 설문에 참가한 수는 50명이었다. 여기서 전공자는 경관에 대한 기본적인 지식이 있고 경관의 형태, 질감, 느낌 등을 총체적으로 인식할 수 있으며, 농촌경관에서 나타나는 미세한 차이 요소를 인지할 수 있는 교육을 받은 사람을 말한다. 비전공자는 경관에 대해 학습한 경험이 없는 사람들이다. 비전공자 그룹으로 설문에 참가한 수는 68명이었다. 이에 따라 설문에 참가한 총 인원은 118명이었다.

전공자 그룹을 대상으로 한 설문은 2005년 7월 7일과 8일, 양일에 걸쳐 수행하였다. 전공자 그룹은 서울대학교 조경·시스템공학부 조경학 전공자 20명, 서울대학교 환경대학원 조경 및 도시계획 전공자 10명, 강원대학교 건축·조경학부 대학원생 10명, 상명대학교 환경조경학과 대학원생 10명 등 총 50명으로 구성하였다.

비전공자를 대상으로 한 설문은 9월 22일과 10월 5일 양일에 걸쳐 실시하였다. 9월 22일에는 대전에 위치한 충남대학교 산림자원학과 2, 3학년 학생 34명, 그리고 10월 5일에는 강원대학교 생물환경화학과 2, 3학년 학생 34명에게 설문을 실시하였다. 이들은 특정 지역에 위치한 대학교에 다니고 있으나 거주지가 서울, 경기, 인천 등으로 다양하였다 (부록 1).

통계분석은 SPSS Version10.0 프로그램을 사용하였다. 사회경제적 특성과 선호도의 상관성을 파악하기 위해 선호도를 종속변수로 두고, 성별, 농촌거주 경험, 농업종사 직계가족 유무를 독립변수로 하여 회귀분석을 실시하였다.

III. 설문 결과 및 고찰

1. 농촌경관 관리

설문자의 62%가 농촌경관의 관리에 대해 훼손되었다고 생각하고 있다. 이중에서 농촌경관이 매우 훼손되었다고 응답한 경우는 전체 응답자 중 3%, 다소 훼손되었다고 응답한 경우는 59%이다. 매우 잘 관리되었다고 응답한 사람은 없었으며, 다소 잘 관리 된다고 응답한 사람은 14명으로 전체 응답자 중 12%이었다 (그림 1). 이 설문에 대한 전공자와 비전공자간의 차이는 없었다. 설문자들의 응답결과를 볼 때, 농촌경관에 대한 주민들의 불만이 이미 상당 수준에 도달해 있음을 알 수 있다.

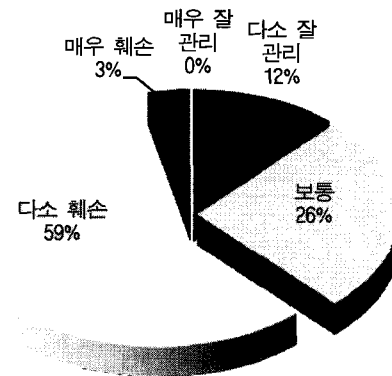


그림 1. 농촌경관관리에 대한 개괄적 인식

2. 농촌경관의 문제유형

농촌경관의 문제유형에 대해서는 부적절한 토지이용, 미정비 취락, 훼손된 자연경관, 인공물의 미시적 경관방해, 생산시설 경관 순으로 나타났다. 부적절한 토지이용이 53%로 가장 많았으며, 미정비 취락 14%, 훼손된 자연경관 14%, 인공물의 미시적 경관 방해 13%로 유사한 수준에서 지적되었다. 비닐하우스, 축사, 종합미곡장, 관개 시설 등, 농촌의 생산활동을 위한 시설경관에 대해서는 농촌경관의 문제로 지적하는 경우가 전체의 3%로, 대부분이 농촌경관을 훼손하는 문제로 생각하지 않고 있었다.

농촌경관의 일부 문제유형에 대해서는 전공자들과 비전공자들간의 차이가 나타나고 있었다. 부적절한 토지이용에 대해서 전공자들은 70%, 비전공자들은 39.7%가 문제유형으로 지적하고 있었다. 반면 전공자의 4%, 비전공자의 22%가 미정비취락을 문제유형으로 지적하고 있는 바, 문제의 유형에 따른 전공자들과 비전공자들간에 상이성이 있었다. 그 외 다른 문제의 유형에 대해서는 큰 차이를 볼 수 없었다 (표 1).

표 1. 농촌경관의 문제유형

구분	계	생산 시설 경관	인공 물의 경관 방해	훼손된 자연 경관	부적절한 토지이용	미정비 취락	기타
전공자	50(100%)	1(2%)	5(10%)	7(14%)	35(70%)	2(4%)	0(0%)
비전공자	68(100%)	2(3%)	10(15%)	10(15%)	27(40%)	15(22%)	4(6%)
전체	118(100%)	3(3%)	15(13%)	17(14%)	62(53%)	17(14%)	4(3%)

문제유형별로 다양한 요인은 나타나고 있으나, 그 중에서 경관을 고려하지 않은 계획이 가장 중요한 원인으로 지적되고 있다. 경관을 고려하지 않은 계획은 농촌의 생산활동을 위한 시설경관에서 36%, 인공물의 미시적 방해경관에서 70%, 인공화되거나 훼손된 자연경관에서 47%, 부적절한 토지이용으로 인한 경관에서 46%로 다른 유형보다 월등하게 높았다. 단지 정비되지 않고 무질서한 취락경관에서는 주민의 낮은 의식수준이 31%로 경관을 고려하지 않은 계획 24%보다 다소 높았다. 부적절한 토지이용이 가장 주요한 문제유형이었으며, 각 유형별로 지적된 문제의 요인을 함께 고려할 때, 전공자 비전공자 모두 경관을 고려하지 않은 계획이 농촌 경관을 훼손하는 가장 큰 문제의 원인으로 지적하고 있는 것이다.

정비되지 않고 무질서한 취락경관에서 경관을 고려하지 않은 계획보다 주민의 낮은 의식수준이 더욱 주요한 원인으로 지적되었다. 이러한 원인은 비전공자의 35.3%

가 주민의 낮은 의식수준을 주요 원인으로 지적하였기 때문이다. 전공자의 경우, 경관을 고려하지 않은 계획과 주민의 낮은 의식수준 모두 26%로 동등한 문제점으로 지적한 바 있다.

문제의 원인으로 관련제도의 부재 및 미비가 경관을 고려하지 않은 계획 다음의 중요한 요인으로 지적되고 있다.

관련제도의 부재 및 미비는 인공물의 미시적 방해경관에서 20%, 인공화되거나 훼손된 자연경관에서 27%, 부적절한 토지 이용으로 인한 경관에서 36%로 경관관리를 위한 예산·지원의 부족보다 월등이 높았다. 경관관리를 위한 예산·지원의 부족은 인공물의 미시적 방해경관에서 9%, 인공화되거나 훼손된 자연경관에서 13%, 부적절한 토지 이용으로 인한 경관에서 9%이었다. 관련제도의 부재 및 미비가 농촌 경관의 문제 유형인 농촌의 생산활동을 위한 시설경관에서 20%, 정비되지 않고 무질서한 취락경관에서 17%를 차지하였는데, 이는 경관관리를 위한 예산·지원의 부족 다음 요인으로 지적된 것이다.

경관관리를 위한 예산·지원의 부족은 농촌의 생산활동을 위한 시설경관 유형과 정비되지 않고 무질서한 취락경관 유형에서 주요한 문제의 요인으로 나타나고 있다. 농촌의 생산활동을 위한 시설경관 유형이 문제의 요인으로 지적한 설문자는 31%, 정비되지 않고 무질서한 취락경관의 경우는 28%이었다. 이 두가지 문제의 원인에 대한 전공자와 비전공자의 지적은 차이가 없었다. 두 문제의 유형에서 경관관리를 위한 예산·지원의 부족이 주요 원인으로 지적된 것은 두 문제요인을 해결하는 수단이 예산 지원과 직접 연계되어 있기 때문일 것이다 (그림 2). 이와 관련하여, 대부분의 농촌지역에서는 친환경농업과 생태계 보호를 위해 중요한 중간·산간지역의 농지가 포함되어 있는 대부분 비농업진흥지역(준농림지역)을 개발가능 지역으로 용도가 변경되고 있는 실정이다. 국토이용제도 변경의 큰 문제점은 준농림지역의 전용허가를 지방자치 단체장에게 전부 위임함으로써 재정형편이 어려운 지방자치단체가 단기적·지역적 이해의 차원에서 국토이용 문제를 다룰 수 있도록 한 것이다. 지역이 기주의는 단기적 안목에서 지역 주민들의 개발욕구를 부추겨 난개발과 비계획적 토지이용을 국토이용의 기형화 초래할 가능성이 크며, 이에 따른 환경오염과 경관 및 생태계 파괴가 우려된다고 할 수 있다.

관련제도의 마련 및 정비를 위한 실천과제는 크게 세 그룹으로 구분되었다. 시도 차원의 경관조례 제정과 국가차원의 별도 법률제정이 우선순위가 높은 실천과제로 제시되었으며, 경관심의제도 활성화와 경관보호·관리를 위한 부처간 협의 강화가 다음 순위과제로 제시되었다.

농촌경관관리의 인식 및 농촌경관관리 발전방안

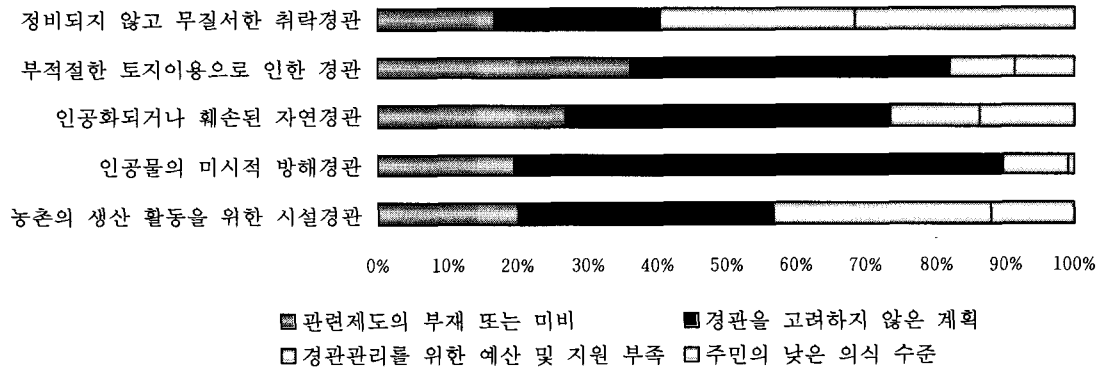


그림 2. 문제 유형 별 주요원인

자연환경보전법 상 경관관리제도 강화는 가장 낮은 순위의 과제로 나타났다 (표 2).

관련제도의 마련 및 정비를 위한 실천과제를 제시함에 있어 전공자와 비전공자 그룹간 상당한 인식 차이가 있었다. 전공자 그룹의 경우 시·도 차원의 경관조례 제정, 국가차원에서 별도의 법 제정, 경관심의제도 활성화, 경관보호·관리를 위한 부처간 협의강화, 그리고 자연환경보전법 상 경관관리제도 강화의 순서로 각 44, 24, 20, 10, 그리고 2%로 응답하였다. 반면 비전공자 그룹의 경우 국가차원의 별도 법 제정, 경관보호·관리를 위한 부처간 협의 강화, 시·도 차원의 경관조례 제정, 경관심의제도 활성화, 자연환경보전법 상 경관관리제도 강화의 순서로 각 29, 24, 19, 16, 그리고 12%로 응답하였다. 전공자와 비전공자 그룹의 응답 결과를 볼 때, 두 그룹간 실천과제의 우선순위가 다르기도 하고, 각 실천과제별 지원하는 비율도 상당한 차이를 보여주었다. 이는 비전공자 그룹이 국가차원의 법 제정과 부처간 협의 강화, 즉 정부차원의 노력을 요구하고 있다면, 전공자 그룹은 국가차원의 법 제정보다는 시·도차원의 조례제정이 효과적이라고 지적하고 있는 것이다.

경관을 고려하는 계획 설계를 위한 실천방안으로 사업시행 이전 경관조사 및 변화예측 수행이 가장 주요한 과제로 제시되었다. 경관을 고려하는 계획 설계시 사전 조사와 충분한 검토의 필요성이 강조되고 있는 것이다. 경관생태네트워크 구축이 다음 주요 과제로 제시되었으며, 건축물이 경관을 해치지 않도록 설계하는 것과 도시계획 수립 시 심도 있는 경관계획 수립, 경관 모니터링 실시가 비슷한 수준의 실천과제로 제시되었다. 전공자와 비전공자 그룹이 선택한 실천과제의 순위는 일부 다르게 나타나고 있다.

전공자와 비전공자 모두 사업시행 이전 경관조사 및 변화예측 수행과 경관·생태네트워크 구축과제가 우선 순위과제로 응답하고 있으나, 다음 우선순위과제는 다르게 나타나고 있다. 전공자 그룹의 경우 사업시행 이전 경관조사 및 변화예측 수행, 경관·생태네트워크 구축, 도시계획 수립 시 심도 있는 경관계획 수립, 건축물이 경관을 해치지 않도록 설계, 경관 모니터링 실시 순서로 각 44, 22, 20, 10, 4%로 향후 실천과제로 응답하고 있다. 반면, 비전공자 그룹의 경우 사업시행 이전 경관조사 및 변화예측 수행, 경관·생태네트워크 구축, 건축물이 경관을 해치지 않도록 설계, 경관 모니터링 실시, 그리고 도시계획 수립 시 심도 있는 경관 계획 수립 순서로 각 29, 27, 19, 16, 9%로 응답하였다. 전공자와 비전공자 그룹의 응답 결과를 볼 때, 비전공자 그룹에서 건축물이 경관을 해치지 않도록 설계해야 한다는 것에 우선순위를 전공자 그룹보다 높이 두고 있는 것을 제외하고는 두 그룹간 제안하고 있는 실천과제의 우선순위가 비슷하였다. 그러나 각 실천과제별 지원하는 비율에는 상당한 차이를 보여주었다.

경관관리 예산 지원확대를 위해 제안하고 있는 4가지 실천과제가 비슷한 수준에서 필요함이 응답되었다. 우수한 농촌경관 마을에 대한 인센티브 제공, 농촌경관을 복원하고자 하는 지역 지원, 부처별 경관정책의 상호 조정 강화, 자연생태마을 조성사업에 대한 지원 확대가 각 25, 21, 20, 19%이었다. 이들 4개 실천과제에 대한 응답자의 지원율에는 차이가 있으나 이들을 하나의 비슷한 우선순위 그룹으로 선정해도 큰 무리는 없을 것이다. 단지 전통디자인 기법 개발은 14%로 이들 실천과제보다는 낮은 우선순위를 보여주고 있다.

전공자와 비전공자 그룹의 응답 결과는 실천과제의

표 2. 효율적인 농촌경관관리를 위한 향후 실천과제 우선순위

항 목	실 천 방 안	전공자		비전공자		전체	
		응답 자수	비율 (%)	응답 자수	비율 (%)	응답 자수	비율 (%)
관련제도의 마련 및 정비	① 국가차원의 별도의 법 제정	12	24	20	29	32	27
	② 시·도 차원의 경관조례 제정	22	44	13	19	35	30
	③ 자연환경보전법 상 경관관리제도 강화	1	2	8	12	9	8
	④ 경관심의제도 활성화	10	20	11	16	21	18
	⑤ 경관보호·관리를 위한 부처간 협의 강화	5	10	16	24	21	18
	계	50	100	68	100	118	100
경관을 고려한 계획 설계	① 도시계획 수립 시 심도 있는 경관계획 수립	10	20	6	9	16	14
	② 사업시행 이전 경관조사 및 변화예측 수행	22	44	20	29	42	36
	③ 경관·생태네트워크 구축	11	22	18	27	29	25
	④ 경관 모니터링 실시	2	4	11	16	13	11
	⑤ 건축물이 경관을 해치지 않도록 설계	5	10	13	19	18	15
	계	50	100	68	100	118	100
경관관리 예산 지원 확대	① 우수한 농촌경관 마을에 대한 인센티브 제공	16	32	14	21	30	25
	② 자연생태마을 조성사업에 대한 지원 확대	4	8	18	27	22	19
	③ 부처별 경관정책의 상호 조정·강화	13	26	11	16	24	20
	④ 농촌경관 복원하고자 하는 지역 지원	7	14	18	27	25	21
	⑤ 전통디자인 기법 개발	10	20	7	10	17	14
	계	50	100	68	100	118	100

우선순위가 다르기도 하고, 각 실천과제별 지원하는 비율도 상당한 차이를 보여주고 있다. 전공자 그룹은 우수한 농촌경관 마을에 대한 인센티브 제공, 부처별 경관정책의 상호 조정 강화, 전통디자인 기법 개발, 농촌경관을 복원하고자 하는 지역 지원, 자연생태마을 조성사업에 대한 지원 확대로 각 32, 26, 20, 14, 8%로 각 실천과제별로 명확한 우선순위를 두고 있음을 보여주고 있다. 반면, 비전공자 그룹은 자연생태마을 조성사업에 대한 지원 확대와 농촌경관을 복원하고자 하는 지역 지원에 동일한 수준인 각각 27%로 나타나고 있다. 그리고 우수한 농촌경관 마을에 대한 인센티브 제공, 부처별 경관정책의 상호 조정 강화, 전통디자인 기법 개발에 각 21, 16, 10%의 우선순위를 두고 있음을 보여주고 있다.

IV. 결 론

농촌지역의 환경보전은 물론 농업생산이 지속적으로 이루어지기 위해서는 지속가능한 농업·농촌개발(Sustainable development in agriculture and rural area)이 이루어져야 한다. 이러한 점을 고려하여, 본 연구의 설문조사 결과 농촌경관의 문제점으로 지적된 부분을 보완하기 위한 농촌경관 관리발전 방안을 다음의 3가지 방향에서 정리하였다.

1. 농촌토지이용에 대한 계획체계의 정비

현재 농촌의 공간형성 및 정비는 토지이용문제가 우선적인 것으로 본 연구의 설문조사에서 지적되었다(표 1). 이들 농촌정비계획에는 토지이용계획이 수반되지 않고 있는 것이 문제인 것이다. 이러한 현상은 본 연구에서 실행한 설문조사에서도 농촌경관의 개선을 위한 우선되는 문제로 지적되고 있는 것이다(표 2). OECD 국가의 정책은 우리나라 농촌경관을 효율적으로 관리·보존하기 위한 명확한 방향을 제시하고 있다. 농촌의 토지이용에 관한 정책은 국토계획 단계에서부터 명확하게 수립되고, 지역별 토지의 특성에 따른 토지의 이용계획까지도 초기단계에서 지정되는 것이다.

지역별 토지의 특성에 따른 토지의 이용계획을 수립하여 시행함에 있어서 미국의 4등급 토지이용의 정책을 고려할 필요가 있다. 미국의 정책은 환경으로 민감한 지역을 4등급으로 구분하여 관리하는 것이다(최재용 외, 2004 재인용). 이러한 미국의 등급체계는 우리나라 환경부 국토환경성 평가제도의 3등급과 맞추어 경관자원의 민감성을 파악하는 방안으로 강구할 수도 있다.

환경적으로 특별관리가 필요한 지역을 대상으로 토지유보(land reserves) 정책을 개발하여 추진하는 것을 고려할 수 있다. 선진국들은 농촌지역의 환경성과 쾌적성이 지속적으로 유지될 수 있도록 일부 농촌지역의 농지 재산권을 매입하고 있다. 스웨덴은 습지, 식생, 숲 등을 보호하려는 목적으로 토지를 매입하여 국가가 관리하는 방

식을 도입하였으며, 프랑스도 야생동물 서식지 보호를 위해 토지유보 정책을 추진하고 있다 (김광임 외, 2005 재인용). 이러한 외국의 정책의 우리나라에 적용가능성을 고려하는 것이다. 환경보전을 필요로 하는 특정지역의 농경지를 정부가 매입하여 직접관리 하거나 하위계약을 통해 관리함으로써 사적 경제적 활동에서 비롯되는 환경문제를 해결하는 것이다. 정부가 환경보전을 필요로 하는 특정지역의 토지를 매입하기 어려운 경우에는 제한된 기간 동안에만 보호가 이루어질 수 있도록 최소한의 관리가 필요로 하는 지역을 한정하여 토지를 임차할 수도 있다.

토지이용과 관련한 특정 이용 용도의 지정은 기존 소유권을 더욱 정교하게 규정하거나 제한하는 것으로 소유권을 둘러싼 불확실성을 제거하고 권리와 의무를 명확하게 제시한다는 점에서 장려되고 있다. 그러나 상당한 정책비용이 수반된다는 점을 감안해야 할 것이다. 따라서 이러한 계획은 민간차원의 TRUST의 활동 중의 하나인 한 평 갖기 운동과 함께 연계하는 방안도 고려할 수 있다.

2. 농촌 경관관리에 지자체의 참여 유도하기 위한 지자체의 능력형성 제고

본 연구의 설문조사 결과 효율적인 농촌경관관리를 위해서는 사업시행 이전 경관조사 및 변화예측을 수행해야 한다는 응답이 최우선 과제로 지적되었다 (표2). 동결과를 수용하려면 지자체가 농촌경관 관리에 자발적으로 참여하도록 유도해야 한다. 현재 농촌지역의 토지이용에 관한 의사결정은 대규모 토지이용이거나 자연환경보전지역이 아닌 경우 대부분 지자체의 소관사항이다. 특히 소규모 난개발이 농촌경관을 더욱 해치는 것으로 알려져 있지만, 중앙정부의 정책으로 농촌경관이 훼손되는 것을 막을 수 없는 실정이다. 따라서 지자체의 자발적인 참여를 통해서만 농촌 경관관리가 가능하다. 중앙정부에서 환경정책차원에서 지자체의 농촌경관 관리에 참여를 유도하기 위한 인센티브제도의 도입과 함께 농촌경관 관리 지침 등이 마련되어야 한다.

- 경관 보전 지침과 우수 사례 보급

농촌지역의 환경친화적인 토지이용이 자발적으로 이루어질 수 있도록 “우수실천규범(Codes of Good Practices)” 또는 “우수영농지침(Good Farming Practices)”을 작성하여 보급하고 교육함으로써 농민들이 스스로 실천할 수 있도록 하는 방안을 강구해야 한다.) 이와 더불어 경관의 가치, 삶의 질에 미치는 영향 및 환경과의

관계 등을 홍보하여 일반국민이 인식전환을 위한 공공홍보의 방법 강구가 필요하다.

- 지원 체계 마련

농촌지역의 환경친화적 농지이용을 위한 규제에 대한 지원 방안이 마련되어야 한다. 환경을 보전 차원에서 농지 소유자의 재산권 행사를 제약하는 경우 규제 이전과 비교하여 비용이 증가하거나 또는 소득이 감소하는 경우 지원이 주어져야 한다.)

3. 농촌 지역 특성별 경관 관리 정책의 차별화

농촌경관이란 용어의 정의나 분류 기준, 범위 등이 매우 다양하게 설정될 수 있으며, 보는 시각에 따라 서로 달리 설정될 수 있다. 예를 들면 농업인의 시각에서는 농촌의 도시지역과 다른 다양한 측면을 농촌 경관의 범주에 포함하고 있으나 환경 측면에서는 자연 경관적 수려함에 더 많은 강조를 둘 수 있다. 또한 농촌의 범위도 도농 복합지역과 오지 지역 농촌이 달리 구분될 수 있다. 어느 지역을 대상으로 하는가에 따라 농촌경관의 중요성은 달리 평가될 수 것이며, 환경 정책적 측면에서의 대상도 달라지고 문제 해결을 위한 접근 방식도 달라져야 할 것이다. 본 연구의 관련제도의 정비에 관한 사항에 대한 가장 많은 응답이 국가차원이 아닌 시·도 차원에서의 경관관리가 이루어져야 한다고는 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다 (표2).

도농 복합지역 또는 도시 근교 지역의 농촌지역에서는 농업외적 개발수요가 증가하면서 농촌다움(rurality), 주변환경 등과는 어울리지 않는 경관훼손사례가 증가하

1) 정부 당국이 법적 준거로서 “우수실천규범”을 작성하여 활동하는 국가는 영국, 독일 등 유럽국가에서 이루어지고 있다. 현재 이러한 실천규범으로 “우수영농실천규범(Codes of Good Farming Practices)”은 의무적으로 준수해야 하는 규정은 아니지만 만일 농민들이 환경오염을 초래한 혐의로 고발되었을 경우 이 규칙들에 대한 위반 여부가 사법적 판단자료로 고려되고 있다. 이를테면 유럽연합의 “질산염 지침”은 회원국들이 농업생산 활동으로 인한 환경오염에 대해 방지할 수 있는 조치들을 취할 것을 요구하고 있다. 환경친화적인 영농활동을 자발적인 행위로 규정하고 있으나 이들 조치를 잘 이행하는 경우 관련정책의 우선 수혜대상으로 한다던지 아니면 타 분야의 정책수혜 대상자가 되기 위해서는 실천규범을 지키는 경우의 요건으로 한정하고 있어 제도적인 틀 속에서 자발적 이행이 확산되도록 하고 있다. 이러한 정책 프로그램을 환경친화적인 상호준수(environmentally friendly cross-compliance) 장치라고도 부르고 있다.

2) 일본도 다락은 보존을 위해 “농지, 물 및 문화유산기금”을 설치하여 시민단체와 공공단체가 파트너십을 구축하여 큰 역할을 하고 있다.

고, 농업·농촌 내부적으로도 생산·생활방식의 변화에 따라 각종 경관저해시설이 증가하는 것이 문제점으로 지적될 수 있다. 반면, 오지지역이나 한계농지 등을 중심으로 경작포기, 방치, 유향화되는 농경지가 증가하는 것이 문제점으로 지적된다. 이때 두 지역에 대한 경관관리 정책의 접근방식은 농촌의 생활환경 경관 또는 자연경관자원 등을 고려하여 달라야 할 것이다.

참고문헌

- 김광임 외, 2005, 농촌의 경관가치 평가와 관리방안, 한국환경정책·평가연구원
- 대한민국정부, 2005. 제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020). 발간등록번호 11-1500000-001588-14.
- 박재길 외, 2002. 도·농통합형 정주기반 구축과 농촌의 계획적 정비. 국토연구원
- 변병설, 2004. 도시주변 농촌경관의 문제점과 정책적 대응전략. 『ECO』 제6호: pp. 102-126.
- 설광언, 1995. 농촌지역 토지자원의 효율적 이용에 관한 연구. 한국개발연구원
- 송미령·김홍상, 2001. 국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립. 한국농촌경제연구원
- 최재용 외, 2004, 자연경관보전·관리를 위한 제도 운영방안 연구. 환경부
- OECD, 2001, Environmental Indicators for Agriculture: Methods and Results, Vol. 3, OECD

* 접수일 : 2007년 8월 3일

■ 3인 익명 심사필

부록 1. 응답자의 인구통계학적 특성

구분		전공자		비전공자		
		조사 대상자(명)	구성비(%)	조사 대상자(명)	구성비(%)	
성별	남자	25	50	38	56	
	여자	25	50	30	44	
	계	50	100	68	100	
연령	20대	40	80.0	67	98.5	
	30대	8	16.0	1	1.5	
	40대	2	4.0	-	-	
	계	50	100	68	100	
거주지	서울	27	56	5	7	
	인천	-	-	1	1.5	
	경기	8	16.0	8	12	
	강원	12	22.0	19	28	
	충남	3	6.0	35	52	
계	50	100	68	100		
농촌 경험	거주 년수	전혀 없음	32	64.0	35	51.5
		1년 이하	2	4.0	2	3.0
		1년 ~ 10년	4	8.0	16	24.0
		10년 ~ 20년	10	20.0	15	22
		20년 초과	2	4.0		
	계	50	100	68	100	
	유무	농업에 종사 가족 유	15	30.0	21	30.9
		농업에 종사 가족 무	35	70.0	47	69.1
계	50	100	68	100		
학력	학부	12	24.0	66	97	
	석사	31	62.0	2	3	
	박사	7	14.0	-	-	
	계	50	100.0	68	100	
전문성	전공	도시계획	11	22.0	해당없음	
		조경/환경조경	39	78.0		
		계	50	100.0		
	경험	2년 미만	15	30.0		
		2-5년	25	50.0		
		5-10년	10	20.0		