

농어촌 경관관리사업의 추진실태와 개선방안

성 주 인 전문 연구원
박 주 영 전문 연구원

한국농촌경제연구원

머 리 말

난개발 문제에 대응하는 동시에 농어촌 활성화의 자산으로서 농어촌 경관을 적극적으로 활용하기 위해 체계적인 농어촌 경관관리가 필요하다는 논의가 꾸준히 제기되어 왔다. 이러한 문제 지적에 대한 공감대가 확산되면서 농림수산식품부 차원에서 농촌경관개선종합대책을 마련한 바 있으며, 경관보전직불제 사업이 2005년 도입되어 현재에 이르고 있다.

시행된 지 5년째로 접어든 경관보전직불제는 그동안 사업량이 대폭 확대되고, 참여 시·군도 늘어나는 등 외형적인 성과를 거두고 있다. 그러나 이 사업이 농어촌 경관관리활동의 활성화에 기여하기 위해서는 개선할 점이 많다는 지적이 제기되고 있다. 현장에서도 사업 추진에 대한 제도 보완이 필요하다는 의견이 나오고 있다.

이 연구는 이러한 현실적 필요성에 입각하여 경관보전직불제를 중심으로 한 농어촌 경관관리사업의 현장 추진 실태를 진단하고 개선책을 강구하기 위하여 수행되었다. 특히 시범사업으로 출발한 경관보전직불제가 2008년부터 본 사업으로 확대되면서 그동안 제기된 쟁점들을 사례 조사를 통해 검토하는 한편, 경관보전직불제에 머물지 않고 농어촌 경관관리사업 전반에 대한 발전 방향을 모색하였다는 점에서 이 연구의 의의를 찾을 수 있다.

아무쪼록 이 연구가 앞으로 농어촌 경관관리정책 추진에 유용하게 활용되기 바라며, 무엇보다도 일선 지자체 담당자들과 현장의 주민들의 경관관리활동을 활성화하는 계기가 되기를 기대한다.

2009. 8.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

요 약

이 연구는 경관보전직불제 사업을 포함한 지자체의 농어촌 경관관리사업 추진 실태를 파악하여 문제점을 찾아보고 그 개선 방안을 도출하는 것이 목적이다. 사례지역에 대한 현장 조사 및 일선 지자체 담당자 대상 설문조사 등을 병행하여 경관보전직불제의 개선책을 도출하는 한편, 농어촌 경관관리사업의 발전 방안도 제시한다.

이 연구의 주요 내용은 ① 농어촌 경관의 특성 및 이를 감안한 경관관리정책 필요성, ② 관련 제도 및 사업 등 농어촌 경관관리정책 현황, ③ 경관보전직불제를 중심으로 한 농어촌 경관관리사업의 추진 실태, ④ 농어촌 경관관리사업의 개선 방안 등으로 이루어진다.

농어촌 활성화를 위한 어메니티 자원으로서 농어촌 경관의 중요성이 높아지면서 경관관리 문제가 정책 현안으로 제기된다. 이에 따라 최근 농어촌 경관 분야 정책도 그 틀을 갖추고 점차 정책 영역을 확대해가는 상황이다. 농어촌의 경관관리에 대한 법적 근거가 제시된 삶의질특별법이 제정되었고, 농림수산식품부의 경관보전직불제가 도입되었다. 2006년에는 「농어촌경관개선종합대책」이 마련되었다.

경관보전직불제를 중심으로 한 농어촌 경관관리사업 추진 실태는 지자체 공무원 조사와 사례지구 현장조사에 바탕을 두어 분석했다. 경관보전직불제는 관련 주체들의 사업 만족도와 참여 의향이 전반적으로 높으며, 사업량도 확대되는 등 일정한 효과를 거두었다. 그러나 작물 지원책의 성격이 강화되면서 경관관리 부문의 성과는 상대적으로 낮으며, 경관관리 활동 자체는 부수적인 일로 취급되는 상황이다.

지자체의 농어촌 경관관리사업 일반의 문제로는, 여전히 공공 주도의 경관관리 프로그램이 주를 이루고 주민 참여는 부족한 점을 들 수 있다. 경관계획과 사업의 연계가 미비한 점, 다양한 경관관리 업무가 일선 지자체에서 통합·조정되지 않고 분산 추진되는 점도 문제이다.

개선책으로는 우선 경관보전직불제 사업의 경우 내실 있는 마을경관보전계획 수립을 지원해야 한다. 경관보전활동 우수 사례를 지속적으로 발굴하여 성과 확산을 유도하며, 보다 효과적인 경관보전활동 추진을 위해 활동비 산정 기준을 조정하는 작업도 필요하다.

중장기적인 농어촌 경관관리사업의 발전 방안도 모색해야 한다. 사업과 계획이 효과적인 연계를 이루도록 삶의질법에 근거한 농어촌 경관계획 수립을 유도한다. 지자체 주도 하에 ‘아름다운 농촌 마을 경관 가꾸기’ 경진대회 등의 사업을 우선 추진하며, 경관에 대한 지역의 인식 제고를 위한 일상적인 교육 프로그램을 확대해야 한다. 중앙정부는 이러한 활동에 대한 예산사업 도입을 검토할 필요가 있다. 마지막으로 지자체의 농정, 지역계획, 지역개발, 경관관리 등 다양한 부서들이 농어촌 경관관리 분야에서 서로 업무 연계를 이루도록 유도해야 한다.

ABSTRACT

A Study on the Actual Conditions and Improvement Measures of Rural Landscape Management Projects

This study examines the actual conditions of rural landscape management projects and proposes improvements to the problems associated with the projects. We firstly examined the present condition for rural landscape management. Secondly, we specified the effect factors of the direct payment program for rural landscape conservation based on a monitoring of program districts. We surveyed local government officers across the nation and interviewed target district farmers.

The rural landscape management policy has started to take effect with the launching of a direct payment program for rural landscape conservation in 2005. The direct payment program has achieved considerable results, but there is the limitation that the program can't manage the rural landscape totally.

The target district farmers seldom act to manage the rural landscape except cultivating "landscape crops." They consider the program as a source of income and the program's feature of providing crop assistance compared to landscape management has become conspicuous since 2008 when feed crops were included as landscape crops.

To provide countermeasures to the problem and others such as lack of resident participation, lack of linkages between landscape planning and projects, and lack of coordination among different departments, it is necessary to make use of the direct payment program by improving the limitations and problems. Secondly, it is important to induce local governments to establish a rural landscape plan. Finally, it is necessary to induce local governments to participate in rural landscape conservation and expand landscape management projects considering regional conditions such as residents' awareness about landscape management.

Researchers: Joo-In Seong and Ju-Young Park
E-mail: jiseong@krei.re.kr

차 례

제1장 서 론

- 1. 연구 필요성과 목적 1
- 2. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성 3
- 3. 연구 내용과 방법 5

제2장 농어촌 경관관리정책 현황

- 1. 농어촌 경관의 개념과 경관관리의 필요성 9
- 2. 농어촌 경관관리정책 현황 13

제3장 농어촌 경관관리사업의 추진실태 분석

- 1. 경관보전직불제 사업 추진 동향 22
- 2. 경관보전직불제 사업의 성과 및 추진 실태 27
- 3. 농어촌 경관관리사업의 문제점 34

제4장 농어촌 경관관리사업의 개선 방안

- 1. 사업의 기본 방향 49
- 2. 농어촌 경관관리사업의 개선 방안 53

제5장 요약 및 결론

1. 연구 결과 요약	63
2. 연구의 시사점과 과제	66
부록. 농어촌 경관관리 정책에 관한 담당 공무원 설문조사표	68
참고문헌	75

표 차례

제1장

표 1 - 1. 사례조사 대상 지역	8
---------------------------	---

제3장

표 3 - 1. 경관보전직불제 추진 현황	23
표 3 - 2. 지자체 공무원의 경관보전직불제 사업 만족도	25
표 3 - 3. 향후 경관보전직불제 참여 의향	26
표 3 - 4. 경관보전직불제 사업의 부문별 성과	28
표 3 - 5. 경관보전직불제 사업의 가장 큰 성과(연도별 비교)	29
표 3 - 6. 경관보전직불제 사업의 가장 큰 성과(경관작물별 비교)	29
표 3 - 7. 사례조사 대상 지구의 경관작물별 농가수입(10a 기준)	30
표 3 - 8. 경관보전직불제 참여 기간별 사업지구 수 구성비	34
표 3 - 9. 경관보전직불제 사업지구에 대한 지자체의 추가 지원 사항 ..	37
표 3-10. 지자체에서 구상 중인 마을 경관보전 활동 내용	38
표 3-11. 마을 경관보전 활동의 문제점에 대한 지자체 담당자 의견	39
표 3-12. 주민 역량에 근거하지 않은 사업지구 선정에 대한 의견	40
표 3-13. 지자체에서 추진 중인 농어촌 경관관리사업 현황	42
표 3-14. 농어촌의 경관관리에 효과적인 계획	44
표 3-15. 지자체 담당자 업무에 따른 경관보전직불제의 성과 평가 비교	45
표 3-16. 농어촌 경관계획 수립 요령에 대한 지자체 담당자들의 평가	46

제4장

표 4 - 1 가장 효과적인 농어촌 경관관리 수단	51
-----------------------------------	----

그림 차례

제2장

- 그림 2 - 1. 농어촌 경관의 구성요소 10
 그림 2 - 2. 농어촌 경관관리를 위한 각종 계획, 지구, 사업 현황 17

제3장

- 그림 3 - 1. 전국의 경관보전직불제 사업량 확대 추이 23
 그림 3 - 2. 작물 재배에 그친 형식적인 경관관리 활동 사례 31
 그림 3 - 3. 마을 주민 자체 행사로 이루어진 축제 모습 33

제4장

- 그림 4 - 1. 시·군에서 농어촌 경관계획을 수립하지 않은 이유 58
 그림 4 - 2. 농어촌 마을개발사업에 대한 단계적 지원(진안군 사례) 61

제 1 장

서 론

1. 연구 필요성과 목적

- 2000년대 이후 농어촌 경관의 보전 및 활용이 중요하다는 인식과 관심이 지속적으로 증대하고 있다.
 - 도시민들의 농어촌 경관에 대한 관심이 높아 특색 있는 농어촌 경관을 활용한 축제 개최 등으로 지역 활성화를 시도하는 사례가 증가하였다.
 - 대표적으로 평창군의 메밀밭을 활용한 효석문화제와 고창군의 청보리밭 축제, 하동군의 메밀·코스모스축제 등을 꼽을 수 있다.
 - 전국적으로 경관보전직불제 사업량이 대폭 늘어난 점도 이러한 관심을 반영한다고 볼 수 있다. 예컨대 경관보전직불제 사업 대상지구는 시범사업이 시작된 2005년 47개에서 2009년 현재 약 800개로 증가하였다.
- 반면에 농어촌 경관 보전을 위한 체계적인 정책이 미비하여 단기적인 사업들이 농어촌의 경관관리 수단이 되고 있다.
 - 농어촌 경관 보전에 관한 계획제도가 미비한 상황이며, 최근 농어촌경관계획 수립요령이 배포되었으나 법적 근거가 약한 이유로 일선 지자체의 관심이 낮은 편이다.

- 농어촌 경관의 보전과 활용을 위한 농림수산식품부 정책사업으로는 사실상 경관보전직불제가 유일하며, 농촌마을종합개발사업 등 여타 농어촌개발사업의 일환으로 경관요소를 고려하여 사업을 추진하도록 유도하는 정도에 불과하다.
- 농어촌 경관관리정책의 중장기 발전 방향 모색을 위해서는 제반 사업들의 추진 실태 조사가 필요하다.
 - 특히 각 시·군 일선에서 농어촌 경관관리사업이 어떻게 추진되고 있는지 상황을 살펴볼 필요가 있다.
 - 대표적인 사업인 경관보전직불제의 경우, 2009년부터 주민들이 마을경관계획을 수립하고 경관관리활동을 추진토록 하는 등 사업 내용에 일부 변화가 있었으나 여전히 경관작물 지원에 초점을 둔 지원책이라는 한계를 지닌다.
 - 또한 경관 형성 목적보다 소득 지원 목적의 사업으로 인식되기도 하는 등 당초 정책 취지가 왜곡되기도 하며, 타 직불제와의 관계 검토 등을 바탕으로 현행 경관보전직불제의 개편이 필요하다는 지적도 제기되고 있다.
- 농어촌의 자산인 어메니티 보전을 위해서는 현행 경관보전직불제에 머무르지 않고 보다 체계적인 농어촌 경관관리를 위한 사업 추진 방안을 모색해야 한다.
 - 그동안 관련 연구는 2005년 경관관리 방향을 다룬 기초연구¹와 2007년 경관보전직불제에 한정해서 성과와 발전 방향을 논의한 연구² 밖에 없어 부족한 실정이다.
- 따라서 본 연구는 농어촌 경관관리정책의 발전 방향 모색의 일환으로 경관

¹ 성주인. 2005. 「농촌 경관관리 실태와 정책 방안」, 한국농촌경제연구원.

² 성주인·박주영. 2007. 「농촌경관 관리 및 지원 시범사업에 대한 성과 분석 및 개선 방안 도출 연구」, 한국농촌경제연구원

보전직불제 사업을 포함한 지자체의 농어촌 경관관리사업 추진 실태를 파악하여 문제점을 찾아보고 그 개선 방안을 도출하고자 한다.

- 사례지역에 대한 현장 조사 및 일선 지자체 담당자들 대상 설문조사 등을 병행함으로써 경관보전직불제의 개선책을 도출하는 한편, 농어촌 경관관리사업의 발전 방안도 제시한다.

2. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

- 농어촌 경관에 대한 관심이 점차 증대되고 있긴 하나, 농어촌 경관관리 방안을 모색한 연구는 그동안 그리 활발히 이루어지지 않았다.
- 농어촌 경관관리사업과 관련하여 다음과 같은 연구들을 찾을 수 있다.
 - 성주인(2005)은 농어촌의 경관관리와 관련한 제반 문제를 포괄적으로 다루었으며, 농어촌 경관관리 정책의 방향과 정책 과제를 제시하였다. 하지만 보다 구체적인 정책 방안을 도출하는 데에는 이르지 못하였다.
 - 농촌의 경관관리에 문제가 되는 개발행위나 관련 제도 현안 등 실태를 분석하고, 네 가지 정책과제를 제안했다.
 - 이 연구에서 제안한 정책과제는 다음과 같다. 첫째, 지자체 경관조례 도입을 확대하여 지역 특성에 맞는 수단들을 활용한 경관관리가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 둘째, 공모전이나 경진대회 형식을 빌어 주민들이 경관관리 활동에 적극적으로 나서도록 하는 등 주민 참여를 위한 여러 가지 대안을 도입해야 한다. 셋째, 경관협약제도를 도입해야 한다. 넷째, 농촌경관에 대해 국민들이 관심을 갖도록 중앙정부가 관련 홍보를 해야 한다.
 - 최근에는 주로 경관보전직불제를 중심으로 연구가 많이 이루어졌다. 정철모(2005)는 고창군의 청보리밭을 사례로 하여 경관보전직불제도의 개선

방안을 제시하였다. 경관보전직불제의 지원 대상과 규모 등을 보다 광역적인 경관 형성이 가능하도록 개선해야 한다고 주장했다. 특히 경관농업으로 특화된 지역에서는 면적의 크기와는 상관없이 지원할 수 있는 제도적 장치가 있어야 한다고 주장했다.

- 채혜성 외(2006) 및 박경철(2007) 등의 연구에서는 현행 경관보전직불제의 현황 파악을 통해 향후 제도 개선 방안 등에 대해 논의하였다. 지급단가의 적정성 유지, 경관작물의 다양화, 지원대상의 다변화, 경관작물의 단가 차등화 등 주요 쟁점에 대해서는 여러 연구들이 대체로 유사한 지적을 하고 있다. 다만 채혜성 외(2006)의 경우, 경관보전직불제 추진으로 형성된 작물 재배 경관 등 시각적인 측면에 초점을 둔 문제제기가 일부 나타났다.
- 성주인·박주영(2007)에서도 경관보전직불제에 한정해서 그 성과와 발전 방향 등을 종합적으로 고찰하였다.
 - 2005년부터 3년 간 시행된 경관보전직불제 시범사업을 통해 나타난 경관 형성 효과나 지역 활성화 기여도 등의 성과를 평가하고, 이러한 평가를 바탕으로 향후 본 사업의 확대 시행을 위한 정책적 지원 근거를 마련했다.
 - 향후 경관보전직불제의 발전을 위해 대상지나 작물 선정 등에서 지자체의 재량을 확대하며, 작물 외에 보다 폭넓은 경관관리 활동을 장려하는 수단을 도입할 필요가 있다고 제안했다. 또한 마을 단위의 경관관리를 위한 공동활동을 장려하도록 공동기금 조성을 통한 활동을 유도해야 한다고 주장했다.
- 선행연구와 비교해서 본 연구는 지자체의 농어촌 경관계획 수립 동향 및 경관관리사업 추진 실태를 파악하여 그 개선 방안을 도출한다는 데 의의가 있다.
- 본 연구의 실태 조사는 경관보전직불제를 중심으로 진행하되, 최근의 동향 변화를 살펴보기 위해 필요한 항목에 대해서는 기존 연구(성주인·박주영, 2007) 결과와 비교 작업을 수행했다.

- 특히 최근 들어 사료작물을 중심으로 한 사업량의 확대 및 경관보전활동 지원 등과 같은 경관보전직불제 사업의 최근 변화 동향을 검토했다.
- 농어촌 경관관리사업을 다룬 기존 연구들은 대체로 경관보전직불제를 중심으로만 논의해 왔으며, 경관관리사업 일반에 대해 본격적으로 검토한 경우는 찾기 힘들었다.
 - 현재 국내에서 중앙정부 차원으로 지원한 농어촌 경관관리사업은 사실상 경관보전직불제가 유일한 상황이었기 때문이다.
- 하지만 이 연구에서는 경관보전직불제에 머무르지 않고 보다 체계적인 농어촌 경관관리를 위한 사업 추진 방안을 모색하고자 했다.
 - 경관보전직불제의 현장 실태를 살펴보는 작업과 더불어 지자체의 각종 경관관리사업 추진 동향을 살펴봄으로써 중장기적인 경관관리사업의 추진 방향도 함께 제시했다.

3. 연구 내용과 방법

□ 연구 범위

- 본 연구에서는 농어촌경관 분야 사업으로 가장 대표적인 경관보전직불제를 주된 대상으로 고찰하였다.
- 이와 더불어 지자체에서 경관보전직불제 이외에 추진하는 경관관리사업 동향에 대해서도 함께 살펴보았다.
- 때로는 경관 관련 사업이 농촌마을종합개발 등 타 사업의 일환으로 진행되기도 하는데, 이 경우는 논의 대상에서 제외하였다. 여타 제도와 사업 등은 본 연구의 제2장 농어촌의 경관관리정책 현황에서 개괄적인 수준으로만 다루었다.

- 단, 일련의 경관관리사업들을 총괄하는 농어촌경관계획 추진 현황에 대해서는 논의 대상에 포함하였다.

□ 연구 내용

- 본 연구는 총 5장으로 구성하였다. 먼저 제1장에는 연구의 필요성과 목적, 선행연구 검토, 연구 내용과 방법을 제시하였다.
- 제2장에서는 농어촌의 경관관리정책 현황에 대해 개괄적으로 살펴보았다.
 - 크게 두 절로 나누어 먼저 농어촌 경관의 개념과 특질을 살펴보고, 경관에 대한 조성·보전·관리 활동의 필요성 및 그 내용을 밝혔다. 다음으로 현행 농어촌 경관관리와 관련된 법, 제도적 여건, 관련 사업 등 농어촌 경관관리정책 현황을 개괄적으로 다루었다.
- 제3장에서는 경관보전직불제에 초점을 두어 추진 동향 및 실태를 살펴보고, 농어촌 경관관리사업의 문제점을 진단하였다.
 - 먼저 지자체 공무원 조사와 지역 심층 조사 결과를 바탕으로 경관보전직불제의 추진 동향, 만족도 등을 파악하였다.
 - 다음으로 경관보전직불제 추진 실태 고찰을 통해 사업의 성과 및 문제점 등을 진단하였다. 특히 경관관리활동을 확대하고 활성화하는 데 현행 경관보전직불제를 포함한 농어촌 경관관리사업에서 제기되는 제약점이 무엇인지 논의하였다.
- 제4장에서는 현행 농어촌 경관관리사업의 발전 방안을 제안하였다. 농어촌 경관을 효과적으로 관리하기 위한 기본 방향을 도출한 후, 경관보전직불제의 개선 방안을 논의하였다. 나아가 농어촌 경관관리사업의 중장기적인 발전 방안을 제시하였다.

- 제5장은 연구 결과를 요약하고 시사점을 논의하였다. 이어 연구의 한계와 후속 연구과제를 제시하였다.

□ 연구 방법

- 선행연구와 정책자료 등 문헌 연구를 통해 관련 정책 동향을 파악하고 주요 현안을 도출하는 등 연구의 틀을 마련하였다.
- 구조화된 조사표에 의한 설문조사를 실시하였다.
 - 조사 목적: 경관보전직불제 및 농어촌 경관관리사업의 추진 실태 파악과 개선 방안 도출을 위한 의견 청취
 - 조사 대상: 시·도 및 140개 시·군(도농복합시, 군) 공무원 376명
 - 농정 담당자, 지역개발·경관 담당자 등 여러 분야의 업무 담당자들을 포함하여 조사³
 - 유효 응답: 115명
 - 조사 기간: 2009. 7. 15~7. 24
 - 조사 방법: 구조화된 설문지에 의한 우편조사
- 경관보전직불제 사업지구를 대상으로 주요 쟁점에 대한 현장조사를 병행하였다.
 - 사업 추진 상의 제반 현안들과 성과 등에 대한 면접조사 실시
 - 최근의 경관보전직불제 확대 등에 대한 의견 및 영향 파악
 - 조사 대상 지역: 전북 김제시, 익산시, 부안군 9개 지구

³ 필요한 문항에 대해서는 담당 업무 분야에 따라 응답자를 구분하여 조사 결과를 분석함으로써 정책적인 시사점을 얻고자 했다.

표 1-1. 사례조사 대상 지역

지역 위치(지구 명칭)		경관보전직불제 대상 면적(ha)	사업 참여 농가(호)	경관작물
김제시	봉남면 성덕지구	66.0	79	자운영
	봉남면 용신지구	2.7	1	청보리
	부량면 옥정지구	28.6	24	청보리
익산시	춘포면 구담지구	4.7	2	유채
	춘포면 사천지구	14.0	23	자운영
	오산면 청수지구	37.1	19	청보리
부안군	계화면 양산지구	28.8	11	밀, 유채
	하서면 청호지구	11.6	10	밀
	하서면 계곡지구	12.9	21	유채

제2 장

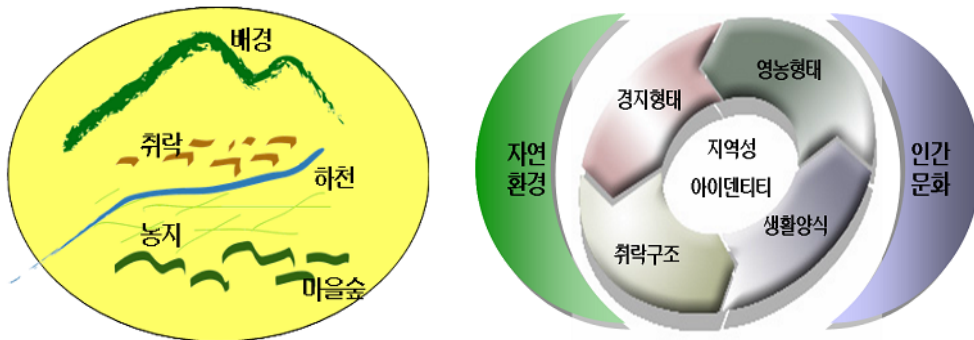
농어촌 경관관리정책 현황

1. 농어촌 경관의 개념과 경관관리의 필요성

1.1. 농어촌 경관의 개념과 특징

- 농어촌 경관은 다양한 요소들이 유기적으로 어우러져 있다는 점에서 도시 경관과 구별된다. 크게 나누어 생산, 생활, 자연 등의 세 요소가 농어촌 경관을 구성한다.
- 경관이란 눈에 보이는 공간 그 자체의 물리적 요소와 그 공간을 평가하는 이미지 요소를 모두 포함한다(서주환 등 2001).
- 박동규 등(2004)은 농어촌 경관이란, ‘농어촌을 무대로 해서 펼쳐지는 경관의 한 가지 형태로 자연, 농업, 인공적 환경 등의 상호작용에서 발생하는 가시적 산물’로 정의하였다.
- 농어촌 경관은 물리적으로 볼 때, 산, 하천, 숲 등 자연적 요소와 농경지로 이루어진 농업적 요소, 주택들로 구성된 마을 등이 한데 어울려서 형성된다(그림 2-1).

그림 2-1. 농어촌 경관의 구성요소



자료: 성주인 · 박주영(2007)

- 농어촌 경관은 농어촌의 사회·경제·문화와 결부되며, 주민들의 일상생활의 산물로서 형성된다.
 - 농어촌 경관은 농어촌을 구성하는 다양한 자원들과 복합적인 요소들의 상호작용을 통해 형성된다.
 - 특히 농어촌에서는 여러 가지 경관요소들이 비교적 긴 세월에 걸쳐 형성된다. 그러한 까닭에 도시 경관에 비할 때 농어촌 경관에서는 전통성이 더 강조되는 편이다. 그 지역의 오래된 관습과 문화, 생활양식 등이 물리적인 경관에 배어나므로 농어촌 경관에는 지역적인 정체성이 보다 분명히 드러날 수 있다.
 - 그래서 효과적인 보전과 관리가 이루어진 농어촌 경관은 곧 ‘문화경관(cultural landscape)’의 특징을 나타낸다.⁴
- 농어촌 경관은 축제 개최 및 도농교류를 통해 단기적인 소득 증대와 공동체 활성화를 도모하는 데 중요한 역할을 발휘함과 동시에, 장래의 농어촌 발전

⁴ 이상문(1991)은 ‘농업에 종사하는 사람들이 지표상에 만들어놓은 문화경관’으로서 농어촌 경관의 특징을 설명하고 있으며, 변병설(2004)도 이러한 농어촌 경관의 문화적 특징을 논의하고 있다.

을 위한 잠재적인 자산으로서도 의의를 지닌다.

- 이런 점에서 OECD(2001)에서는 농어촌 경관을 ‘농업, 자연 자원, 환경의 상호작용으로 나타나는 시각적 결과물로서 쾌적함을 비롯해 문화적·사회적 가치를 포함’하는 것으로 규정하면서 어메니티 요소를 강조한다.⁵

1.2. 농어촌 경관관리의 필요성

□ 농어촌의 경관관리 중요성이 높아진 배경

- 전통적인 농업 생산에만 의존하지 않고 다양한 지역 자원을 활용하여 농어촌의 활력을 도모해야 할 필요성이 높아지고 있으며, 이와 결부하여 경관의 관리가 중요하게 대두된다.
 - 농어촌의 어메니티 중 핵심적인 위치를 차지하는 경관 요소가 농어촌 활성화를 위해 특히 중요한 자원으로 인식되는 것이다.
 - 난개발이 일어나 농어촌의 중요한 자원인 경관이 훼손되지 않도록 방지하는 동시에 이를 적극적으로 활용하는 방안도 모색해야 할 필요성이 제기되고 있다.
- 특히 경관을 고장의 자산으로 활용하여 지역마케팅 및 지역경제 활성화에 성공한 지자체들의 사례가 알려지면서 농어촌 경관관리에 대한 관심이 더욱 높아지게 되었다.
 - 나비축제로 유명해진 함평군, 문학적 소재를 살려 운치 있는 메밀밭을 조성한 평창군, 청보리밭으로 경관농업 대표로 떠오른 고창군, 바다와 어우러진 다락논 경관이 지역 랜드마크가 된 남해군 사례 등이 그것이다.

⁵ OECD. 2001. *Environmental Indicators for Agriculture: Methods and Results*(volume3). OECD; 엄대호 등(2006)에서 재인용

- 농어촌은 농업 생산 공간인 동시에 도시민이 거주하는 정주 공간 성격도 커지고 있다. 도시민의 정주를 유도하려면 농어촌다운 경관을 유지하고 있는지가 중요한 요소라 할 수 있다.
 - 한국농촌경제연구원 조사 결과에 따르면 장래 농어촌 이주 의향이 있는 도시민들 중 61% 이상은 이주 장소 결정 시에 ‘자연환경이나 경관이 좋은 지역’을 선호하는 것으로 나타난 바 있다.⁶
- 이처럼 농어촌 경관은 축제 개최 및 도농교류를 통해 단기적인 소득 증대와 공동체 활성화 도모에 중요한 역할을 발휘함과 동시에, 장래의 농어촌 발전을 위한 잠재적인 자산으로서도 의의를 지닌다.

□ 농어촌 경관관리를 위해 필요한 접근법

- 농어촌 경관이 하루 아침에 형성되는 것이 아닌 까닭에 경관관리의 성과 또한 단기간에 손쉽게 얻을 수 없다. 들인 노력에 비해 결실을 얻기는 쉽지 않으므로 경관관리는 긴 안목으로 접근해야 할 일이다.
- 이는 본질적으로 농어촌 주민들이 살아가는 일상생활 터전을 가꾸는 일이므로, 주민 참여가 성공적인 농어촌 경관관리의 관건이다.
 - 또한 이를 위해서는 공공투자로 어떠한 시설을 설치하는 통상적인 농어촌 개발사업 방식과는 다른 접근법이 요구된다. 농어촌 경관관리란 주민의 삶과 동떨어진 이벤트 공간을 조성하는 것이 아닌 까닭이다.
 - 따라서 농어촌 경관의 관리는 단지 시각적으로 매력있는 장소를 만드는 작업만을 의미하지 않는다. 농어촌에서 나타날 수 있는 다양한 이해관계,

⁶ 송미령 등. 2007. 「살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안(1/2차년도)」. 한국농촌경제연구원.

사회·문화적 여건을 감안하여 효과적인 주민 참여를 유도하는 방안을 찾는 것이 농어촌 경관관리의 과제이다.

- 농어촌 경관관리는 종합적인 접근이 요구되는 일이다. 어느 한 요소만이 아니라 다양한 경관요소가 정책 대상이기 때문이다.
 - 단위사업을 통한 특정한 시설물 경관 형성보다 포괄적인 접근이 요구되는 작업이다. 개별 요소를 대상으로 하는 단위 사업 성격의 기존의 농어촌개발사업만으로 적절히 대응할 수 없다.
 - 따라서 이러한 활동을 지원하는 일은 전통적인 농업정책의 영역에만 해당되지 않으며, 정책 대상도 농업인에 한정할 수 없다. 기존에 이루어진 농업·농촌정책에 비해 폭넓은 접근이 필수적이다.
- 효과적인 경관관리를 위해서는 지자체의 역할이 당연히 중요할 수밖에 없다. 중앙정부는 지원을 위한 큰 틀을 만들어갈 뿐이며, 세부적인 경관관리의 내용에 대해서까지 개입할 수는 없다.

2. 농어촌 경관관리정책 현황

2.1. 농어촌 경관 관련 법률 및 제도 현황

- 경관관리와 관련되는 법률로는 우리나라 전반적인 토지이용의 근간이 되는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)이 있으며, 보다 직접적으로는 2007년 제정된 「경관법」에서 경관계획 및 관리와 관련되는 내용들을 포함하고 있다.⁷

⁷ 그 밖에도 자연환경보전법, 자연공원법, 문화재보호법, 고도보존에 관한 특별법 등 여

- 국토계획법에서는 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 수립시 경관을 고려하도록 규정이 조문화되어 있다.
 - 경관법은 여러 법률들에 포함되어 있는 각종 경관 관련 규정들을 총괄 조정할 근거법의 필요성이 제기되면서 2007년에 제정되었다. 지자체에서 이에 근거하여 경관계획을 수립할 수 있도록 하고 있는데, 이러한 경관계획은 법적 구속력은 없는 계획이다.⁸
 - 이 밖에 「자연환경보전법」에서는 생태·경관보전지역의 지정 및 관리계획 수립에 관해 명시하고 있으며, 지자체에서 경관형성조례, 자연경관보전조례 등에 의거하여 경관형성계획이나 자연경관보전계획을 수립하는 근거로도 활용되고 있다.
- 농어촌 경관에 초점을 두어 그것의 보전·관리에 대한 법적 근거가 마련된 것은 2004년 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(이하 삶의질법)이 제정되면서부터라 할 수 있다.
 - 삶의질법 제30조에서는 농산어촌의 경관 보전을 위한 시책의 추진 필요성을 명시하였으며, 동법 시행령 제12조에서는 이러한 시책 추진을 위한 자연환경 및 경관보전계획 수립·시행에 대해 언급하고 있다.
- 최근 개정된 「농어촌정비법」(2009년 12월 10일 시행 예정 법률)에서는 각종 농어촌정비사업 시행 시 농어촌경관관리계획을 세워 주변지역과 조화를 이루도록 하였다.⁹

러 부처에서 소관하는 개별법에 자연환경, 지역문화 등 경관 관련 규정들이 포함되어 있다.

⁸ 다만, 자연경관, 역사·문화경관, 농산어촌 경관 등 다양한 경관 유형에 따라 관련 부처 장관과 국토해양부 장관이 공동으로 경관계획 수립 기준을 정할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 특별히 농어촌 경관에 적합한 관리수단을 마련하는 데는 삶의질법과 같은 농림수산식품부 소관의 법률 및 농어촌개발사업을 적극적으로 연계하는 가능성을 모색할 수 있다.

<참고> 삶의질법에 제시된 농어촌 경관 관리 조항

제30조 (농산어촌 경관의 보전) ① 국가 및 지방자치단체는 농산어촌의 자연환경 및 경관이 보전될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 하며, 농산어촌의 경관을 체계적으로 정비하기 위한 노력을 하여야 한다.

② 시·도지사 또는 시장·군수는 주변경관을 고려한 주택의 형태 및 색채 정비 등 경관보전사업을 추진하기 위하여 관할구역 안에서 마을 단위로 농산어촌 주민과 경관보전협약을 체결할 수 있다.

③ (생략)

④ 국가 및 지방자치단체는 제2항의 규정에 의하여 당해 지방자치단체와 협약을 체결한 마을에 대하여는 당해 협약의 이행에 필요한 지원을 할 수 있다.

동법 시행령 제12조 (농산어촌 자연환경 및 경관보전시책 등) 국가 및 지방자치단체는 법 제30조제1항의 규정에 따라 농산어촌의 자연환경 및 경관보전시책을 추진하는 때에는 다음 각호의 사항을 포함하는 자연환경 및 경관 보전계획을 수립·시행하여야 한다.

<참고> 농어촌정비법의 경관 관리에 관한 조항

제5조 (농어촌경관의 보전관리) ① 농림수산식품부장관은 농어촌지역 특성을 고려한 농어촌정비사업의 시행을 위하여 경관의 보전·형성·관리(이하 "농어촌경관관리"라 한다)를 위한 기본방침을 세워 추진할 수 있다.

② 농어촌정비사업 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농어촌정비사업 대상지역의 농어촌경관관리를 위한 계획(이하 "농어촌경관관리계획"이라 한다)을 세우고 시행할 수 있다.

③ 농어촌 지역주민 또는 이해관계자는 농어촌정비사업 시행자에게 농어촌경관관리계획의 수립을 제안할 수 있으며, 그 수립을 제안받은 자는 그 처리 결과를 제안자에게 알려야 한다. (이하 생략)

⁹ 또한 농어촌정비법 제64조에서는 관리되지 않은 채 방치되어 있는 농어촌의 빈집을 정비하여 농어촌 환경을 개선하도록 하였다.

- 농어촌 시·군 지자체를 대상으로 하는 경관관리 제도 현황을 크게 계획, 지구, 사업 등으로 구분하여 도식화해보면 <그림 2-2>와 같다.
 - 이러한 현행 제도의 문제점을 다음과 같이 지적할 수 있다.¹⁰
- 경관법, 삶의질법 등 여러 법률에서는 지자체의 경관관리 방향이나 시책 등을 담은 경관 관련 계획 수립에 관해 규정하고 있는데,¹¹ 대개의 계획들이 공통적으로 실천성 부족 문제를 지니고 있다.
 - 법적 구속력이 없어 선언적인 계획에 그치거나 다양한 경관 관련 시책이나 단위사업 추진과 연결되지 못하는 경우가 많다.
 - 특히 경관법에 의한 경관계획의 경우, 도시적 수법의 경관관리를 위주로 수립되고 있어 농어촌 경관관리에 적합한 내용을 담지 못한다는 지적을 받기도 한다.
- 경관 보전과 형성을 위하여 지정되는 각종 지구의 경우, 대체로 다양한 경관요소들을 대상으로 하는 농어촌 경관관리에는 제한적인 경우가 많다.
 - 국토계획법에 의한 경관지구는 농어촌에 적합한 용도로 세분되어 있지 않으며, 조례에 의해 융통성 있게 운용하기 힘들다. 또한 연계 사업 지원이 뒷받침되지 않는 규제 위주의 내용을 담고 있어서 농어촌 경관관리 수단으로 폭넓게 활용하기에는 한계가 있다.
 - 자연환경보전법에 의거한 생태·경관보전지역은 자연 경관의 관리를 고유 목적으로 하여 도입된 까닭에 생활경관이나 농업경관 등의 요소를 포함한 경관관리에는 제한적이다.
 - 그 밖에 다양한 개별 법률로 보전지구가 지정되기도 하지만, 농어촌 경관

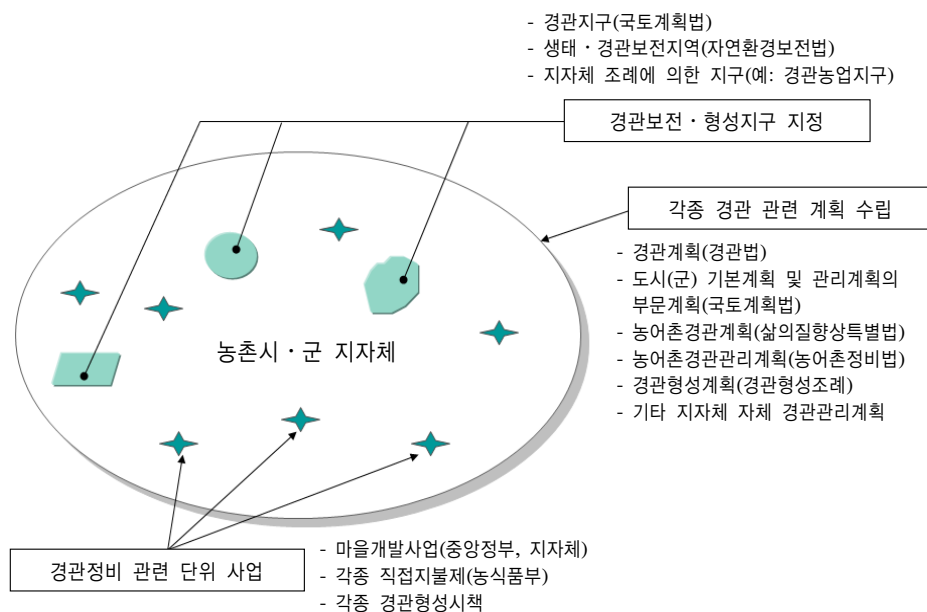
¹⁰ 현행 농어촌 경관관리 제도 현황 및 문제점에 대해서는 성주인(2005)에서 제시한 내용을 부분적으로 참고하였다.

¹¹ 이때 지자체 전체를 대상으로 계획을 수립하거나, 일부 사업지구 혹은 구역의 일부만을 대상으로 하는 등 계획마다 대상 범위가 상이하다.

관리가 주된 목적이라 할 수는 없다.

- 법률에 근거하지 않고 지자체 조례에 의거해서 경관농업지구 등이 지정되기도 하지만, 이는 보편적인 사례로 보기는 어렵다.
- 이처럼 제도적인 기반이 미비한 상황에서 현행 농어촌 경관관리활동의 상당수는 각종 단위 사업을 중심으로 추진되고 있다.
- 경관 보전과 형성을 직접적인 목적으로 하는 정책 사업으로 농림수산식품부의 경관보전직불제가 대표적이며, 그 밖에도 각종 마을개발사업, 경관 주택 지원 등 다양한 사업들이 이루어지기도 한다.
- 대체로 주민보다는 공공의 주도로 활동이 추진되는 것을 이러한 농어촌 경관관리사업들의 문제점으로 지적할 수 있다.¹²

그림 2-2. 농어촌 경관관리를 위한 각종 계획, 지구, 사업 현황



¹² 이에 대해서는 제3장에서 다시 논의할 것이다.

2.2. 농어촌 경관관리를 위한 농림수산식품부의 시책

□ 농촌경관개선종합대책의 마련

- 농림수산식품부(구 농림부)는 2006년 12월 「농촌경관개선종합대책」을 마련하여 농어촌 경관 관련 각종 시책의 추진 방안을 마련하였다.
 - 마을개발 등 각종 농어촌개발사업 추진 시에 농어촌 경관을 고려하고, 경관 관련 사업 내용들을 포함할 것을 사업시행지침에 명시토록 하였다. 예컨대 농촌마을종합개발사업의 경우, 권역기본계획에 경관정비계획을 포함하도록 하고 있다.
- 2008년 12월에는 지자체가 농어촌 경관계획 수립 및 경관관리를 원활하게 할 수 있도록 지원하고자 「농어촌 경관계획수립 및 경관관리 업무편람」을 발간하였다.
 - 이는 농어촌경관계획 수립요령, 경관관리·활용 매뉴얼, 경관맵 작성·활용 매뉴얼 등의 내용을 포함하고 있다.

□ 경관보전직불제의 시행

- 이처럼 농림수산식품부에서는 경관관리를 농촌정책의 한 영역으로 자리매김하고자 시도하고 있으며, 2005년부터는 농어촌 경관을 직접적인 정책 대상으로 하는 사업인 경관보전직불제를 시행하였다.
- 경관보전직불제는 지역별로 특색 있는 경관작물을 재배해 농어촌 경관을 아름답게 가꾸고 공익적 기능을 증진함으로써 도농교류 및 농어촌경제 활성화에 기여한다는 취지에서 도입한 사업이다.
 - 이는 농어촌의 경관을 아름답게 가꾸기 위해 지자체와 마을간 협약을 체결하고, 농지에 일반작물 대신 경관작물을 재배하는 등 경관보전 활동을

하는 경우 소득손실 보전 차원에서 당해 농업인에게 보조금을 지급하는 제도이다.¹³

- 경관보전직불금의 지원 조건은 다음과 같다.
 - 경관작물은 초화류로서 경관 형성이 주목적이고 효과가 우수하다고 시장·군수가 인정하는 작물이 해당된다.
 - 지원 대상 지역은 전국의 읍, 면 지역 및 준농촌 지역(농지법에 의한 농업진흥지역과 도시계획법에 의한 개발제한구역 내 농지) 내의 농지로서, 경관의 형성을 위하여 경관작물의 식재면적이 최소 0.5ha 이상 집단화되고 마을 단위로 2ha 이상이어야 한다.
 - 직불금은 동계작물의 경우 ha당 100만 원, 하계작물의 경우 ha당 170만 원이 지원된다.¹⁴ 단, 해당 품목에 정부수매, 종자대 지원 등 품목 특장적인 보조금이 지급될 경우 중복지원을 금한다.
- 경관보전직불제는 2005년부터 2007년까지 3년 동안 시범사업으로 추진되었으며, 2008년부터 본 사업으로 추진 중이다.
 - 2009년 사업부터 적용되는 가장 큰 변화는 작물재배 직불금 외에 마을 경관보전 활동비 명목으로 경관작물 재배면적 기준 ha당 30만 원이 추가로 지원된다는 점이다.
- 경관보전직불제는 농어촌 경관 중에서 특히 경관작물의 식재를 통해 농업

¹³ 삶의질향상특별법 제30조(농산어촌 경관의 보전)와 농업농촌기본법 제39조(농업인에 대한 소득지원)를 근거법으로 한다.

¹⁴ 2005년 도입 당시에는 동계·하계 작물 구분 없이 ha당 170만 원을 지원하였다. 이 금액은 보리(대표작물) 대신 경관작물을 재배할 때의 소득손실액을 기준으로 산정하였다. 2008년 본사업을 시행하면서 동계작물의 경우 유희농지를 활용하는 것을 감안하여, 소득손실액(보리) 개념에서 생산비 보전개념(메밀, 유채)으로 전환하여 지원금액을 조정하였다.

경관을 형성하는 데 초점을 두고 있다.¹⁵

- 따라서 그 특성상 자연환경이나 생활공간 관련 요소로 이루어지는 복합적인 농어촌 경관 특성을 종합적으로 고려하기 어렵다는 점이 사업 도입 당시부터 지적되었다(성주인 2005).

□ 마을경관보전활동 지원을 통한 경관보전직불제의 변화

- 경관작물 재배에 한정되는 기존 경관보전직불제의 한계¹⁶를 보완하기 위해 2009년부터 마을 경관보전 활동비를 지급하는 것으로 제도를 개선하였다. 경관작물 재배 중심에서 지역(마을) 단위 프로그램으로 경관보전직불제의 영역을 확대하려는 것이다.
- 마을에서 참여하는 경관작물 재배면적을 기준으로 ha당 30만 원의 ‘마을 경관보전 활동비’를 지원하여 마을 경관보전 활동을 촉진토록 하였다.
- 활동의 예로는 마을진입로나 안길 꽃길 조성 및 공터가꾸기, 체험활동 기반 등을 고려할 수 있으며, 마을 경관보전 활동비는 협약 내용 이행 여부에 따라 지급된다.¹⁷

¹⁵ 농어촌에서의 생활과 생산은 오랜 기간에 걸쳐 지역 고유의 자연과 기후를 최대한 고려하면서 이루어져 왔으므로 농어촌 경관 형성은 단순히 시각적인 측면만을 고려하는 것이 아니라, 생산활동과 문화, 역사적 풍토 및 사회적 환경을 배려하여 이루어져야 한다(변병설 2004).

¹⁶ 경관보전직불제 도입 초기부터 경관작물 재배 이외에도 주변의 경관 개선을 위해 주민들이 공동작업을 하도록 하는 내용이 포함되어 있기는 했다. 그러나 별도의 지원이 없었기 때문에 그동안 경관보전직불제와 연계하여 마을 단위 경관 개선 활동을 실제로 시행하는 마을은 많지 않았다.

¹⁷ 마을경관협약의 의무사항은 다음과 같다.

- 경관형성을 위해 최소 0.5ha 이상, 마을 단위 2ha 이상 면적 집단화
- 방문객 탐방로 설치, 생육 개화상태 유지 위한 배수로 설치
- 주변 환경관리 및 재배관리 의무 준수
- 지역축제, 농촌관광 등 도농교류 활성화 프로그램과 연계

- 마을 단위 경관보전 활동에 대한 지원책이 도입되면서 기존의 ‘경관보전 직불 추진위원회’를 ‘마을경관보전추진위원회’로 개편하였다.
- 마을 경관보전 추진위원회는 마을 경관보전계획을 수립하여 시장·군수와 협약을 체결하고, 경관작물 재배 및 도농교류 등을 실행해야 한다.
 - 경관보전직불제 사업을 신청하기 위해서는 작물 식재, 마을 경관보전 활동, 도농교류 연계 등의 내용을 담은 마을경관보전계획을 의무적으로 수립해야 한다.
- 아직까지 마을 경관보전 활동 지원 프로그램 도입의 성과를 판단할 시점은 아니지만, 작물 지원에 머무른 기존 사업의 한계를 벗어날 수 있는 단초를 마련한 점에서 의의를 지닌다.
 - 이와 더불어 마을 단위의 경관계획 수립 근거를 마련했다는 의의도 있다.

제 3 장

농어촌 경관관리사업의 추진실태 분석

1. 경관보전직불제 사업 추진 동향

1.1. 외형적인 사업량의 대폭 확대

- 전국적으로 경관보전직불제 사업 대상 면적이 확대되고 있으며, 사업에 참여하는 지자체의 숫자도 증가 추세이다.
 - 2005년과 2006년에는 470ha의 면적에 경관보전직불제가 시행되었으며, 2007년에는 사업 면적이 800ha로 크게 확대되었다.
 - 시범사업의 성과 및 지자체의 수요를 반영하여, 본 사업이 시작된 2008년에는 총 2,646ha의 면적에 경관보전직불제를 시행하였다. 이는 전년 대비 3배 이상 늘어난 것이다.¹⁸
 - 사업 참여 지자체(시·군·구 단위)도 지속적으로 증가하였다. 2005년 32개였던 사업 참여 지자체 수는 2007년 44개, 2008년 82개로 늘었다.
 - 2008년에는 355개(하계·동계 각각 포함) 지구가 새롭게 경관보전직불제

¹⁸ 잠정 집계치이기는 하지만 2009년 사업 면적은 16,171ha로서 더욱 큰 폭으로 확대되었다.

사업에 참여하는 등 사업량이 크게 늘었는데, 신규로 참여한 지구 중 69%는 전남·북 지역이다.

- <그림 3-1>과 <표 3-1>은 연도별 경관보전직불제 사업량 변화 추이이다. 2008년 경관보전직불제가 본 사업으로 시행되면서 사업면적과 참여지구 수, 예산 등이 대폭 확대되었다.

그림 3-1. 전국의 경관보전직불제 사업량 확대 추이

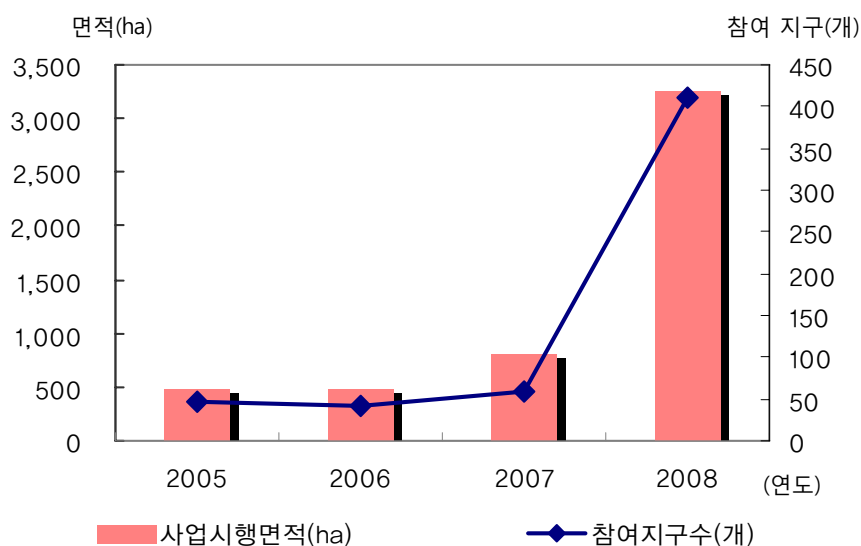


표 3-1. 경관보전직불제 추진 현황

구 분	'05	'06	'07	'08	'09(계획)
○ 시행면적(ha)	470	470	800	3,252	16,171
- 동계작물(ha)	구분없음(시범사업)			2,600	15,571
- 하계작물(ha)				652	600
○ 예산(백만원)					
국고	600	600	1,000	2,646	9,640
지방비	240	240	408	1,112	4,110
○ 참여 지구수	47	41	60	411	809
○ 참여 시·군·구 수(개)	32	32	44	82	-

자료: 농림수산식품부 내부 자료 보완

- 이처럼 경관보전직불제 지원 면적이 크게 늘어난 데는, 농림수산식품부가 사료작물 자급률 제고 등을 목적으로 한 제2녹색혁명을 경관보전직불제와 연계하여 추진하게 된 것도 영향을 미쳤다.
- 2005년 경관보전직불제 도입 당시에는 다년생작물, 곡물, 목본류, 사료·녹비작물은 지원 대상에서 제외하였지만, 이후 경관의 다양성을 높인다는 취지에서 지원 대상 작물 범위가 계속 확대되었다.¹⁹
- 특히 2008년부터 사료·식량작물인 청보리, 밀, 호밀, 라이그라스 등이 지원 대상에 포함되면서 이들 작물을 경관보전직불제 지원을 받아 재배하는 사례가 크게 늘어났다.²⁰

1.2. 관련 주체들의 사업 만족도와 향후 참여 의향

□ 전반적으로 높은 사업 만족도

- 경관보전직불제를 시행한 지자체의 공무원들은 전반적으로 사업에 만족하는 것으로 나타났다(표 3-2 참조).
- 사업 시행 지자체 응답자 중 48%가 매우 만족하거나 만족한다고 답한 데 비해 불만족한다는 비율은 5%에 불과했다.

¹⁹ 2005년 메밀, 유채, 코스모스, 해바라기, 목화, 야생화 등 6종이 재배되었는데, 2007년에는 연과 자운영이 추가되어 시범사업 동안 메밀, 유채, 코스모스, 해바라기, 목화, 연, 자운영, 야생화, 하고초 등의 경관작물이 재배되었다. 2008년부터는 경관 다양성을 높이기 위해 대상작물을 초화류 전반으로 확대하였다. 이에 따라 이전보다 더욱 다양한 경관작물들(양귀비, 구절초, 돌산갓, 도라지, 헤어리베치 등)이 재배되기 시작했다.

²⁰ 2008년에 제2녹색혁명이 추진된 것은, 최근 국제곡물가격 상승에 따른 사료 비용 증가로 생산 농가에 부담이 가중된 데 기인하였다. 이에 따라 겨울철 유향 농지를 활용한 조사료의 안정적인 국내 생산·공급이 필요하다는 공감대가 형성된 것이다. 그래서 제2녹색혁명 추진의 일환으로 경관보전직불제를 통해 사료작물을 지원하는 방법을 택하게 되었다.

- 다만, 2007년 동일 문항에 대해 조사한 결과(성주인·박주영 2007)에서는 만족한다는 응답 비율이 63%로 집계된 바 있어 과거 조사 결과에 비해 만족도가 다소 줄어든 것으로 나타났다.
- 이는 사료작물 위주로 사업량이 크게 늘면서 당초의 정책 취지에 부합되지 않는 결과가 야기되었기 때문으로 해석된다.
 - 사례지구의 담당 공무원 의견에 따르면, 주민들이 경관 형성에 관심을 두지 않고 소득 향상만을 중시하는 경향이 있다고 한다. 그 결과 경관 형성 효과가 높은 작물을 재배하도록 유도하는 데 어려움이 있는 것이다. 전국적으로 사업 참여 지구가 늘면서 담당 공무원의 만족도는 이전보다 낮아진 것을 이러한 측면에서 이해할 수 있다.
- 사례지역 주민들의 경우, 마을에서 재배하는 경관작물의 종류에 따라 사업 만족도에서 차이를 보인다. 즉 농가 소득 향상에 도움이 되는 청보리나 밀 등의 작물을 재배하는 마을의 경우 만족도가 특히 높다.
- 주민 인터뷰 결과에 의하면, 김제 봉남면 및 부량면, 익산 오산면, 부안군 계화면 및 하서면 등 맥류를 재배하는 마을 주민들이 사업 만족도가 높다.
- 반면 유채나 자운영과 같이 생산비가 높거나 소득이 발생하지 않는 작물을 재배하는 사업지구에서는 상대적으로 낮은 만족도를 보였다.

표 3-2. 지자체 공무원의 경관보전직불제 사업 만족도

단위: %

조사 연도 사업 만족도	2009년 (n=58)	2007년 (n=30)
매우 만족한다	1.7	10.0
만족한다	46.6	53.3
보통이다	46.6	23.3
불만족한다	5.2	13.3
매우 불만족한다	-	-
합 계	100.0	100.0

주: 1) 경관보전직불제 시행 경험에 있는 지자체의 공무원 응답 결과를 집계

2) 2007년도 자료는 성주인·박주영(2007) 조사 결과 인용

3) n은 분석에 이용한 응답 표본수를 나타냄

□ 향후 경관보전직불제 사업 참여 의향

- 전반적으로 높은 사업 만족도를 반영하여 경관보전직불제 시행 지자체의 담당자 중에는 향후에도 지속적으로 사업에 참여하겠다는 응답이 많았다 (표 3-3).
- 현재보다 사업 참여 규모나 지원 대상 농가 수를 확대하겠다는 비율이 56%로 나타났다. 반면에 사업 규모를 줄이거나 앞으로 사업에 참여하지 않겠다는 응답은 12%에 머물렀다.
- 특히 경관보전직불제 사업을 직접 담당하는 농정 분야 응답자의 사업 참여 의향이 지역개발·경관관리 분야 응답자보다 더 높았다.

표 3-3. 향후 경관보전직불제 참여 의향

단위: %

구 분	응답자 직무 구분		전 체 (n=59)
	농 정 (n=45)	지역개발·경관 (n=14)	
현재보다 참여 농가·면적 확대	60.0	42.9	55.9
현재 수준으로 사업 참여	35.6	21.4	32.2
현재보다 사업 규모 축소	4.4	7.1	5.1
향후 사업에 참여하지 않을 것	-	28.6	6.8
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 1) 현재까지 경관보전직불제 사업에 참여한 경험이 있는 시·군의 응답자만을 대상으로 집계

2) n은 분석에 이용한 응답 표본수를 나타냄

- 사업지구 주민들의 경우에도 대부분 향후에도 지속적으로 사업에 참여하겠다는 응답이 많았다. 특히 청보리나 밀 등의 소득작물을 재배하는 경우 그러한 의향이 두드러졌다.
- 청보리 등 타 경관작물에 비해 소득이 발생하는 작물을 재배하는 사례지구의 경우 사업 대상 면적 확대를 희망하기도 했다.

- 소득이 발생하지 않는 작물을 재배하는 마을 주민의 경우에는 청보리를 재배하는 마을과 소득효과 등을 비교하며 경관작물을 청보리로 바꾸어 재배해야 한다는 의견을 내는 주민들이 상당수 있다.²¹
- 이처럼 주민들의 경우는 소득 발생 여부가 지속적인 사업 참여 여부를 결정하는 데 가장 중요한 고려 사항이 되고 있다.
 - 2005년부터 2008년 사이에 경관보전직불제를 추진한 경험이 있는 지구 452개(하계·동계 각각 포함) 가운데, 시범사업 기간('05~'07) 중 사업에 참여하였다가, 2008년에 사업을 중단한 지구는 41개로 전체의 약 9.1%를 차지한다. 그런데 이들 41개 지구 가운데 36개(87.8%)가 유채를 경관작물로 재배했던 곳이다.

2. 경관보전직불제 사업의 성과 및 추진 실태

2.1. 지자체 담당자들이 평가한 사업 성과

□ 지자체 담당자의 경관보전직불제의 성과 평가

- 경관보전직불제의 성과를 다섯 가지 부문으로 구분해서 평가한 결과 지자체 담당 공무원들은 ‘마을 경관 개선’에 대해 70% 이상이 긍정적으로 평가하였다(표 3-4).²²
- 반면 ‘마을 공동체 의식 향상’ 효과에 대해서는 37%의 응답자만이 긍정적

²¹ 자운영을 재배하는 김제시 봉남면 성덕지구와 익산시 춘포면 사천지구의 경우가 그 예이다.

²² 기존 연구(성주인·박주영 2007)의 성과 평가와 비교를 시도하기 위하여 기존 연구와 동일하게 다섯가지 부문으로 성과를 구분했다. 기존 연구와의 비교를 통해 최근의 동향 변화를 살펴보기 위함이다.

으로 평가하였다.

- 5점 척도로 응답한 사업 성과를 부문별로 점수화²³하여 전체 응답자의 평균값을 구한 결과, 성과점수는 ‘주민 소득 향상’을 제외한 모든 항목에서 2007년 조사 결과에 비해 하락하였다. 앞서 사업 만족도가 다소 하락한 것 과도 일맥상통하는 결과라고 짐작된다.
- <표 3-5>는 경관보전직불제 사업으로 나타난 가장 큰 성과가 무엇인지 집계한 결과이다.
 - 2009년 조사 결과에서는 ‘마을 경관 개선에 기여했다’는 것과 ‘농가 소득 향상에 기여했다’는 것이 가장 주된 성과로 나타났다.
 - ‘농가 소득 향상’을 주요한 성과로 답한 비율은 2007년에는 14.3%로 그다지 높지 않았으나, 2009년 조사에서는 29.8%로 늘어났다.
 - 반면 2007년 조사 결과에서는 ‘마을 경관 개선에 기여했다’는 응답자가 절반을 차지했으나, 2009년 조사에서는 그 비율이 29.8%로 나타나 다른 항목에 비해 감소폭이 가장 컸다.

표 3-4. 경관보전직불제 사업의 부문별 성과

단위: %

성과 항목	성과도	매우 그렇다	그런 편이다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	성과점수	
							'09년	'07년
마을 경관 개선		12.1	58.6	22.4	6.9	-	3.8	4.3
마을 방문객 증가		3.4	41.4	37.9	17.2	-	3.3	4.0
농가 소득 향상		3.4	46.6	36.2	12.1	1.7	3.4	3.4
마을 공동체 의식 향상		3.5	33.3	45.6	17.5	-	3.2	3.8
주민의 경관관리 인식 증대		1.7	53.4	37.9	5.2	1.7	3.5	4.0

주: 1) 성과점수는 응답 결과를 5점 척도로 점수화하여 구한 평균값으로 5점에 가까울수록 성과가 높고 0점에 가까울수록 낮음.

2) 2007년 성과점수는 성주인·박주영(2007) 조사 결과를 활용

²³ 성과점수는 5점(성과 매우 높음) ~ 0점(성과 매우 낮음) 사이에 분포한다.

표 3-5. 경관보전직불제 사업의 가장 큰 성과(연도별 비교)

단위: %

사업 성과 \ 조사 연도	2009년 (n=57)	2007년 (n=30)
마을 경관 개선에 기여	<u>29.8</u>	<u>50.0</u>
마을의 방문객 증가	12.3	17.9
농가 소득 향상에 기여	<u>29.8</u>	14.3
마을의 공동체 의식 향상	7.0	10.7
주민의 경관 가꾸기에 대한 인식 증대	21.1	7.1
합 계	100.0	100.0

주: 1) 경관보전직불제 시행 경험이 있는 지자체의 공무원 응답 결과를 집계함.

2) 2007년도 자료는 성주인·박주영(2007) 조사 결과 인용

3) n은 분석에 이용한 응답 표본수를 나타냄

- 경관보전직불제 성과에 대한 평가 결과는 지자체별로 재배하는 경관작물의 종류가 무엇인가에 따라 분명한 차이를 보였다(표 3-6).
- 청보리 등 소득작물을 지원한 시·군 응답자의 경우 사업 성과로 ‘농가 소득 향상에 기여했다’는 응답 비율이 60.0%로 가장 높게 나타났다.
 - 반면에 소득이 거의 발생하지 않는 타 경관작물을 식재한 시·군에서는 해당 응답률이 23.4%로 상대적으로 낮으며, ‘마을 경관 개선에 기여했다’는 응답 비율이 31.9%로 높았다.

표 3-6. 경관보전직불제 사업의 가장 큰 성과(경관작물별 비교)

단위: %

사업 성과 \ 식재한 작물 구분	소득작물 식재 시·군 (n=10)	비소득작물 식재 시·군 (n=47)
마을 경관 개선에 기여	20.0	<u>31.9</u>
마을의 방문객 증가	10.0	12.8
농가 소득 향상에 기여	<u>60.0</u>	23.4
마을의 공동체 의식 향상	-	8.5
주민의 경관 가꾸기에 대한 인식 증대	10.0	23.4
합 계	100.0	100.0

주: 1) 경관보전직불제 시행 경험이 있는 지자체의 공무원 응답 결과를 집계함.

2) 청보리·밀 등 사료·식량작물을 소득작물로, 그 외의 경관작물은 비소득작물로 분류

3) n은 분석에 이용한 응답 표본수를 나타냄

2.2. 사례조사 대상지구의 사업 성과 및 추진 실태

□ 일부 경관작물은 농가 소득 제고에 기여

- 공무원 조사에서 경관보전직불제 사업의 가장 주요한 성과로 평가받은 농가 소득 향상 효과는 실제 사업지구 조사 결과에서도 확인할 수 있다.
 - 사례지역 주민조사를 통해 파악한 바에 따르면 청보리, 밀 등의 소득작물은 실제로 농가의 소득 증대 효과가 적지 않다. 작물 판매 수입과 더불어 직불금까지 지원받기 때문이다.
 - 주민조사를 집계한 <표 3-7>에서 확인되는 바와 같이 이들 작물들은 자운영, 유채와 같은 비소득작물과 비교해서 농가 수입에서 큰 차이를 보였다.²⁴ 청보리와 밀의 10a당 농가수입이 19만 4,000원, 37만 5,000원인데 반해 자운영은 7만 3,000원에 불과하다.

표 3-7. 사례조사 대상 지구의 경관작물별 농가수입(10a 기준)

단위: 천 원

구 분	청보리 (김제 부량)	밀 (부안 계화)	자운영 (김제 성덕)
조수입	212	425	0
생산비	118	150	27
순수입(A)	94	275	-27
직불금(B)	100	100	100
농가수입 계(=A+B)	194	375	73

주 1. 사례지역 조사 결과이므로 전국의 평균값과는 차이가 날 수 있음.

2. 자운영은 퇴비로 이용하므로 조수입은 전혀 발생하지 않으나, 비료 절감 및 미질 개선 등의 간접효과가 있음. 여기에서는 직접적인 농가소득 차원에서 집계함.

²⁴ 이는 동계작물들 간의 비교 결과인데, 하계작물까지 포함해서 분석할 경우 사업지구 간 소득 차이는 더 커질 수 있다. 하계작물 중에는 생산비가 더욱 많이 소요되면서 작물 판매 소득은 거의 없는 경우가 많기 때문이다. 더구나 하계작물은 동계작물과 달리 일반 작물 재배로 얻을 수 있는 소득을 포기하면서 식재하는 것이므로 그 차이는 더욱 큰 것으로 보아야 할 것이다.

□ 경관 분야 활동 성과 미약

- 농가 소득 면에서는 긍정적인 효과를 얻은 사업지구가 있었던 반면에, 경관 관리 활동 측면에서는 사례조사 대상인 9개 지구 모두가 두드러진 성과를 보이지 못했다.
 - 사업지침에 명시된 탐방로 설치 이외에는 대상 지구에서 별도로 진행된 경관관리 활동 사례를 발견할 수 없었다.
- 경관보전직불제 협약 사항인, 농경지 내 탐방로 설치 및 주변 환경 관리활동 역시 형식적인 수준에서 이루어지는 경우가 많았다.
 - 사업지침에서 탐방로 설치를 명시한 취지는 방문객들의 발길을 끌어들여 도농연계 프로그램으로 이어지도록 하려는 것이었다.
 - 그러나 사례지구에서는 탐방로 설치 시에 방문객의 동선이나 경관 조망점 등에 대해 충분히 고려하지 않고 형식적으로 탐방로를 설치하는 경우가 여전히 많았다. 대부분의 사례지구에서 기존 논둑이나 농로를 탐방로로 활용하고 있다.
 - 또한 대부분의 사업지구에서 경관작물 식재 대상지인 농경지가 마을과 떨어진 위치에 분포하고 있다. 따라서 작물경관 이외의 다른 경관요소들은 경관관리 활동의 대상으로 고려되지 못하고 있는 실정이다.

그림 3-2. 작물 재배에 그친 형식적인 경관관리 활동 사례



탐방로 설치 대신 기존 농로 활용



아름다운 농수로 가꾸기 필요

□ 도농교류 및 공동체 활동의 기회로 활용 미비

- 농가에 대해 경관보전직불금을 지원하는 정당성은 아름다운 경관 조성을 통해 도시민에게 농촌의 경관과 어메니티를 체험할 기회를 제공한다는 데 있다.
 - 따라서 가능한 한 많은 도시민들이 경관작물 식재 대상지를 방문하여 농촌을 체험토록 하는 것도 사업의 성패를 판단하는 중요한 기준이다.
- 이런 점에서 볼 때 대부분의 사례지구들에서는 경관보전직불제 사업을 효과적인 도농교류 기회로 활용하지 못하는 것으로 평가된다.
 - 대개의 사업지구에서 도농교류 성격의 축제가 아니라 주민 화합 목적의 행사를 개최하고 있다.
 - 김제시 부량면에서는 마을 주민 단합을 위한 행사로 100여 명 정도가 참여하는 축제를 개최하였다.
 - 김제시 봉남면에서는 면민의 날을 기해 자운영 축제를 개최하였으며, 면주민과 출향인사 등이 주로 참석하였다.
 - 부안군 계화면에서도 면민축제 성격의 행사를 개최하였다.
 - 김제시 봉남면 용신지구, 익산시 춘포면 사천지구 등과 같이 경관작물 연계 축제 자체를 개최하지 않은 사례도 있다.
- 경관작물 재배에 참여하거나 축제를 개최하는 것 이외에는 공동체 차원의 활동을 추진하는 사례를 찾기 힘들다.
 - 무엇보다 사업 참여를 계기로 주민들이 경관관리에 대한 인식 제고의 기회를 갖게 되었다고 평가하기가 힘든 실정이다.
 - 사례지구 주민 인터뷰 결과 향후에도 마을 축제 개최 이외에 별도의 경관관리나 도농교류 활동을 주민 공동으로 추진할 계획이라고 답한 경우가 없었던 점에서 이러한 문제를 짐작할 수 있다.

그림 3-3. 마을 주민 자체 행사로 이루어진 축제 모습



주: 청보리축제를 개최한 김제시 사업지구 사례임.

2.3. 사업 성과 및 추진 실태 종합

- 경관보전직불제는 지자체 담당자나 지역 주민 등 사업 참여자들의 만족도가 높고 소득 제고 효과에서 높은 평가를 받고 있다. 하지만 소득 측면이 상대적으로 강조되면서 사업 본연의 목적인 경관형성 효과를 내는 데는 그다지 기여하지 못하는 상황이다.
 - 특히 농업경관 이외에 농촌 마을의 다양한 경관 요소들을 대상으로 한 경관관리 활동이 활발히 추진되지 않았다.
- 사업 시행을 계기로 주민들이 향후에 경관관리 활동을 지속적으로 추진할 수 있는 기반을 갖추었다고 평가하기 힘들다.
 - 사례지구 대부분 작물 재배 관리를 제외하고는 마을 공동으로 경관 관리 활동을 수행하지 않았다. 직불금 지원이 개별 농가 소득으로 귀결될 뿐, 공동체 차원의 활동을 일으키는 데는 그다지 기여하지 못했다.
 - 이와 관련하여 경관보전직불제 사업에 꾸준히 참여하는 마을이 소수에 불과하다는 점을 지적할 수 있다. <표 3-8>과 같이 2005년부터 2008년까지

사업에 참여한 452개 지구 가운데, 4년 연속으로 사업을 추진한 곳은 10개에 불과하다.

- 사업의 지속성이 높지 않다는 것은, 주민들의 경관관리 인식을 높이는 데 경관보전직불제 지원이 뚜렷한 효과를 나타내지 못했음을 시사하는 것이기도 하다.

표 3-8. 경관보전직불제 참여 기간별 사업지구 수 구성비

사업 참여 기간('05~'08)	사업지구 수	비율(%)
1년	384	85.0
2년	39	8.6
3년	19	4.2
4년	10	2.2
합 계	452	100.0

주: 농림수산식품부의 사업 현황 자료를 사업 참여 기간별로 재집계

3. 농어촌 경관관리사업의 문제점

- 제3절에서는 지금까지 살펴본 추진 실태를 바탕으로 현행 농어촌 경관관리사업이 안고 있는 문제를 종합한다. 농어촌 경관 분야에 대한 투자가 확대됨에도 불구하고 효과적인 농어촌 경관관리 활동이 추진되지 않는 이유는 무엇인지 주로 살펴볼 것이다.
- 먼저 경관보전직불제 사업 자체의 제약점과 한계를 살펴보고, 이어서 농어촌 경관관리사업의 보다 전반적인 문제점들을 논의할 것이다.

3.1. 경관보전직불제 사업을 통한 경관관리의 제약점

□ 경관형성 효과가 낮은 사료·식량작물 중심의 지원

- 경관보전직불제 사업이 경관관리 활동 확대의 계기가 되지 못하는 요인으로 최근 들어 사료작물 및 식량작물 위주의 지원이 중심이 되고 있는 점을 지적할 수 있다.²⁵
 - 경관보전직불제가 경관 형성 목적보다는 농가의 소득 보조 수단으로 인식하는 경향이 두드러졌다. 당초 사업을 도입한 취지가 퇴색하게 된 것이다.
 - 이는 2008년 이후 제2녹색혁명(겨울철 유휴농지 활용) 대책이 경관보전직불제 사업과 연계 추진되면서 청보리, 밀 등 사료·식량작물이 지원 대상에 대거 포함된 데서 원인을 찾을 수 있다.
- 사료·식량작물은 유색 꽃이 피는 경관작물에 비해 경관형성 효과가 두드러지지 않는 경우가 많은 점도 문제이지만, 무엇보다 경관작물과 연계한 도농 교류 활동 추진에 한계가 있다는 점이 문제이다.
 - 청보리의 경우, 구릉지에 청보리밭이 형성된 고창군이 청보리축제와 연계하여 많은 방문객을 유치함으로써 경관효과가 높은 것으로 평가되기도 한다.
 - 하지만 현재 경관보전직불제 지원을 받고 있는 청보리 사업지구들은 평야지대에 대규모 면적에 걸쳐 작물이 식재되므로 주변이나 마을에 다른 특

²⁵ 2008년의 경우, 청보리, 밀 등을 재배하는 마을은 121개로서 동계작물을 재배하는 347개 마을 중 약 35%를 차지한다. 지원 면적 규모로는 더욱 비중이 크다. 2008년 경관보전직불 대상 동계작물 재배 면적은 유채(1,567ha), 자운영(1,210ha), 청보리(1,090ha), 밀(637ha), 호밀(75ha) 순으로 나타났다. 그리고 2009년 계획에 따르면 청보리(5,197ha), 유채(2,485ha), 자운영(2,459ha), 밀(1,605ha), 보리(977ha) 순으로 나타났다. 청보리 재배 면적은 전년도에 대비하여 377% 증가하여 타 경관작물을 제치고 가장 주요한 경관작물이 되었다.

색있는 경관요소가 없는 경우가 많다. 그 결과 일부 사례를 제외하면 방문객이 찾고 머물도록 유도할 만한 명소로 부각된 경우가 드물다.²⁶

□ 경관관리 활동 유도 수단 미비

- 근본적으로 작물 지원책일 수밖에 없는 경관보전직불제의 한계를 보완하려면 이와 연계할 수 있는 적절한 지원 수단이 도입되어야 한다. 그러나 현재까지 이러한 지원책이 활발히 연계되지 못하는 상황이다.
- 중앙정부에 앞서 지자체가 자체적으로 다양한 지원 수단을 연계함으로써 주민들의 경관관리 활동을 유도할 필요가 있다. 그러나 일선 지자체가 직불제와 연계해서 지원하고 있는 사항들을 살펴보면, 경관작물 이외의 경관요소에 대해서는 실질적인 지원을 하지 않는 경우가 많다.

²⁶ 참고로 주요 인터넷 포털사이트의 이미지 검색 결과를 비교해보면 작물별 경관형성 효과의 차이를 간접적으로 판단해볼 수 있다. 아래 표에서는 주요 작물별 축제 명칭(예: ‘청보리축제’, ‘메밀축제’ 등)으로 주요 인터넷 포털사이트에서 키워드 검색을 하여 얻은 이미지 수를 비교해서 보여주고 있다. ‘청보리축제’나 ‘밀축제’의 검색 결과, 값에 비해 메밀이나 국화, 해바라기 등의 축제가 월등히 높은 검색 결과치를 기록하였다. 게다가 청보리축제의 경우, 검색 결과 대부분이 고창 청보리축제 사진이며, 다른 경관작물지구의 이미지는 더욱 드문 것으로 나타났다. 청보리나 밀은 그 재배 면적이 큰 데 비해 해당 경관작물 축제의 인지도는 매우 낮은 것을 알 수 있다.

<주요 포털 사이트의 경관작물 축제 검색으로 나타난 이미지 건수>

구 분		주요 인터넷 포털사이트 검색 수(개)	
		네이버	다음
검색어 명	청보리축제	2,565	1,648
	밀축제	48	352
	메밀축제	12,486	9,024
	유채축제	2,059	13,866
	국화축제	55,966	134,185
	해바라기축제	11,556	6,621

주: 1) 해당 키워드 검색으로 얻은 결과들 중 이미지 파일(사진) 건수를 집계
2) 검색 기준: 2009년 10월

- 실제 경관보전직불제 사업지구에 대한 지자체의 지원 사항을 조사한 결과 마을 축제에 대한 지원이나 사업 진행을 위한 주민 교육 등이 주를 이룬다 (표 3-9).
- 그 밖에 추가 직불금 제공이나 종자, 비료 현물 지원과 같이 작물 재배를 위한 지원이 이루어지는 경우가 많다.
- 경관보전직불금을 제공한 것 말고는 지자체에서 달리 지원해준 사항이 없다는 시·군도 27% 가량에 이르고 있다.

표 3-9. 경관보전직불제 사업지구에 대한 지자체의 추가 지원 사항

단위: %

지자체의 지원 사항	해당 시·군 비율 (n=45)
현행 직불금 외에 추가 지원금 제공	17.8
종자, 비료 등 현물 보조	20.0
경관작물을 활용한 가공시설 설치 지원	2.2
방문객 대상 시설 조성(농어촌체험시설, 주차장, 화장실 등)	31.1
축제나 마을 행사에 인력 또는 경비 지원	35.6
주민 교육, 컨설팅 등 실시	37.8
경관보전직불금 지원 외에 별도로 지원해 준 사항 없음	26.7

주: 1) 각 시·군의 농정 업무 담당자 대상 집계 결과로서 각각의 지원 사항이 이루어진 바 있는 시·군의 비율을 명시

2) n은 분석에 이용한 응답 표본수를 나타냄

- 이 같은 한계를 극복하고자 2009년부터 마을 경관보전활동비(ha당 30만 원)를 추가로 제공하여 주민들이 마을 경관보전 활동을 진행토록 유도할 계획이지만, 기대한 효과를 거둘 수 있을지는 확실치 않다.
- 이와 관련하여 경관보전직불제의 일환으로 추진하려는 마을 경관보전 활동 구상에 대해 지자체 공무원 조사 결과, 새로운 지원 수단이 도입됨에도 불구하고 앞으로 마을 단위의 경관보전 활동은 활성화되지 않고 제한적일 가능성이 클 것으로 예상된다(표 3-10).

- 많은 시·군에서는 마을 청소, 꽃길 가꾸기, 방문객 쉼터 조성 등과 같은 활동들을 구상 중인데, 마을의 생활경관을 구성하는 주요 요소인 주택(지붕, 담장 등) 경관을 정비하고자 계획 중인 경우는 드문 편이다.
- 이처럼 경관관리 활동의 범위가 제한적이라는 점은 사례지구의 주민 조사에서 다시금 확인하였다. 대부분의 사업지구에서 지역축제를 개최하는 데 경관보전활동비를 사용할 것이라는 계획을 지니고 있었으며, 마을 경관 가꾸기 활동을 구상하고 있는 사업지구를 찾기는 힘들었다.

표 3-10. 지자체에서 구상 중인 마을 경관보전 활동 내용

단위: 개, %

경관관리사업 내용	사업 시행 시·군 현황
마을 청소 등 마을 환경정화 활동	41 (56.2)
경관작물과 연계한 마을축제 개최	26 (35.6)
방문객을 위한 농어촌 체험프로그램 운영	24 (32.9)
경관을 잘 가꾸고 있는 선진마을 견학	24 (32.9)
마을의 꽃길 가꾸기나 나무 심기	39 (53.4)
방문객을 위한 쉼터, 휴식공간 조성	37 (50.7)
주민 개개인의 주택 외관(지붕, 담장 등) 정비	7 (9.6)
기타	2 (2.7)
현재까지 별다른 계획 없음	7 (9.6)

주: 1) 설문조사에 응답한 시·군 대상 집계 결과로서 () 안은 73개 시·군 대비 해당 시·군 수의 백분율임.

2) 굵은 글씨로 표시한 사업은 과반수 이상 시·군에서 시행 중이라고 응답한 경우임.

- 마을 경관관리 활동 제약의 원인으로는 지원금 제한, 마을 역량 부족, 경관 직불금을 받지 않는 일반 농가의 참여 어려움 등의 문제가 지적된다.
- 지자체의 농정 분야 담당자들 중 과반을 훨씬 넘는 응답자가 이러한 문제점에 대해 동의한다는 것을 <표 3-11>에서 보여준다.
 - 현행 지원금이 적고 용도가 제한적이라는 데에 71.1%가 동의하였고, 응답자의 65.4%는 마을 경관관리 활동 계획을 수립할 역량을 갖춘 마을

이 적어서 마을 경관관리 활동에 제약이 있을 것이라고 응답했다.

- 경관작물을 재배하지 않는 일반 농가들이 사업에 참여하기 어렵다는 데에 특히 많은 응답자들이 동의(80.7%)하고 있어 경관보전직불제가 향후에도 작물 기반의 사업에서 벗어나기 힘들다는 점을 시사한다.

표 3-11. 마을 경관보전 활동의 문제점에 대한 지자체 담당자 의견

단위: %

주요 문제점 \ 응답 결과	매우 그렇다	그런 편이다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
지원금(30만원/ha)이 적고 용도가 제한적	22.9	48.2	19.3	7.2	2.4
계획 수립 역량을 갖춘 마을이 적어 비현실적	17.8	47.6	19.0	13.1	2.4
경관작물 재배 않는 일반농가는 참여가 어려움	26.5	54.2	12.0	6.0	1.2

주: 지자체의 농정 업무 담당자(84명이 해당) 응답 결과를 집계

□ 적절한 대상지 선정 방안 부재

- 경관관리 활동을 추진할 만한 주민 역량을 고려하지 않은 채 대상지 선정 작업이 이루어지는 점도 문제다. 그 결과 경관보전직불금 지원은 받지만, 공무원의 도움없이 자체적으로 경관관리 활동을 수행하지 못하는 사업지구가 대다수일 수밖에 없는 것이다.
- 사업지구 선정의 문제는 여러 가지 형태로 나타나기도 한다.
 - 하나의 사업지구 안에 다수의 마을이 포함되는 경우: 자운영을 재배하는 전북 ○○시에서는 넓은 들판을 둘러싸고 있는 6~7개 이상의 마을이 함께 경관보전직불제에 참여하는 까닭에 공동활동의 구심점을 형성하기가 어려워 작물 재배 이외의 활동을 벌이는 데 어려움이 있다.
 - 마을의 소수 농가만이 사업에 참여하는 경우: 전북 ○○시에서는 1개 농가만이 사업에 참여하여 청보리를 재배하고 있는데, 이 경우 작물 재

배 면적 자체가 넓다 하더라도 개별 농가 단위의 활동을 벗어나 마을 차원의 경관관리 활동을 벌이기가 사실상 어렵다.

- 지자체 담당자 역시 사업지구 선정에서 나타나는 문제점을 지적하고 있다.
 - <표 3-12>는 ‘경관직불제 사업지구 선정이 지역의 경관계획 및 주민 역량에 기반하지 않고 이루어진다’는 지적에 대한 지자체 공무원의 응답 결과인데, 전체적으로 44%의 응답자가 이에 대해 동의하는 입장이다.
 - 특히 지역개발 및 경관관리 분야에 종사하는 응답자는 61%가 그러한 입장을 보이고 있다.
 - 경관보전직불금 지원이 종료되면 뚜렷한 경관보전 성과 없이 사업 지원 이전 상태로 돌아갈 마을이 상당수일 것이라는 점을 조사 결과에서 유추할 수 있다.

표 3-12. 주민 역량에 근거하지 않은 사업지구 선정에 대한 의견

단위: %

구 분	담당 업무 구분		전 체 (n=111)
	농정 (n=83)	지역개발·경관 (n=28)	
매우 그렇다	6.0	3.6	5.4
그런 편이다	32.5	57.1	38.7
보통이다	21.7	28.6	23.4
그렇지 않다	34.9	7.1	27.9
전혀 그렇지 않다	4.8	3.6	4.5
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 1) ‘주민 역량 및 지역 경관계획에 기반하지 않고 사업지구를 선정한다’는 문항에 대한 지자체 공무원 의견을 집계
 2) 사업 미시행 지자체까지 포함하여 집계
 3) n은 분석에 이용한 응답 표본수를 나타냄

- 이러한 문제는 지원 대상지구가 급증하는 등 사업량이 외형적으로 확대된 결과 불가피하게 나타난 것이기도 하다.

- 전국적으로 사업지구가 800개를 넘어선 상황이라면 정부와 지자체에서 사업 대상지 선정부터 시행 과정까지 효과적으로 모니터링할 수 있는 범위를 넘어섰다고 볼 수 있다.
- 이처럼 외형적인 사업량 확대가 우선시되는 상황에서, 주민들의 경관관리 활동 수준 및 역량을 고려하여 적절한 사업지구를 체계적으로 선정하고 중점 지원하는 내실화를 추구하기는 사실상 힘들다.

3.2. 농촌 경관관리사업 일반의 문제

- 경관관리 활동 추진에 대한 제약요인을 보다 포괄적인 차원에서 검토하기로 한다. 이하에서는 경관보전직불제 사업에만 한정되지 않고 정부 및 지자체에서 추진하는 농어촌 경관관리사업에서 일반적으로 나타나는 문제점들을 살펴볼 것이다.

□ 주민 참여를 유도하는 경관관리 프로그램 부족

- 농어촌 경관관리 활동은 주민의 참여를 바탕으로 진행되는 것이 바람직하지만, 현재 정부 및 지자체에서 추진 중인 사업들은 대체로 공공 주도로 진행되어 주민의 역할 발휘에 한계가 있다.
- 이와 관련하여 <표 3-13>에서는 일선 시·군에서 농어촌 경관관리를 위해 현재 어떠한 사업을 추진 중인지 조사한 결과가 제시되어 있다.²⁷
- 상당수 지자체가 어떤 식으로든 농어촌 경관 분야 사업을 진행 중이지만, 이러한 사업들이 주민들의 자율적이고 적극적인 참여에 기반해서 진행되

²⁷ 기초 지자체 단위로 현황을 파악하고자 79개 시·군(시·도 담당 공무원 응답 제외)의 경관관리사업 현황을 집계하였다. 설문에 응답한 시·군 내에 2명 이상의 응답자가 있을 경우에는 설문 결과를 통합하여 시·군을 하나의 단일 사례로 집계하였다.

는 경우는 흔치 않다.

- 상당수 시·군에서 추진 중인 경관보전직불제나 푸른들가꾸기 등의 경우는 농업인의 참여를 전제로 하는 사업이기는 하지만, 주민 자율적 경관 관리사업이라기보다는 작물 재배에 대한 공공의 지원책 성격이 강하다.
- 응답률이 높은 꽃길 조성, 가로수 식재와 같은 사업 역시 대개 지자체 주도로 시행되는 사업이라 할 수 있으며, 빈집 정비사업도 마찬가지이다.
- 주택이나 돌담 정비, 통일된 간판 조성 등과 같이 주민들의 보다 적극적인 참여가 요구되는 사업의 경우, 실시 중인 시·군이 상대적으로 적은 것으로 나타난다.

표 3-13. 지자체에서 추진 중인 농어촌 경관관리사업 현황

단위: 개, %

경관관리사업 내용	사업 시행 시·군 현황
꽃길 조성	66 (83.5)
푸른들가꾸기 사업 참여	52 (65.8)
빈집 정비	47 (59.5)
경관보전직불제 실시	43 (54.4)
특색 있는 가로수 식재	37 (46.8)
통일된 모양으로 간판 정비	21 (26.6)
마을의 돌담, 울타리 가꾸기	11 (13.9)
주택 지붕 색채, 재료, 모양 등 통일	10 (12.7)
기타	7 (8.9)

주: 1) 설문조사에 응답한 시·군 대상 집계 결과로서 () 안은 79개 시·군 대비 해당 시·군 수의 백분율임.

2) 굵은 글씨로 표시한 사업은 과반수 이상 시·군에서 시행 중이라고 응답한 경우임.

□ 지역 차원의 농어촌 경관계획 미비

- 지역 차원에서 농어촌 경관관리의 비전과 추진 방향을 담은 경관계획에 근거하지 않은 채 경관관리사업이 추진되는 것이 일반적이다.
 - 농어촌 경관계획 수립 현황에 대해 공무원 설문조사²⁸를 통해 파악한 결과, 설문에 응답한 80개 시·군 가운데 삶의질법에 의거한 농어촌 경관계획을 수립한 지자체는 단 한 곳도 없는 것으로 나타났다.
 - 일부 시·군에서 2007년 제정한 경관법에 의거하여 경관계획을 수립하였거나 수립 중으로 조사되었으나,²⁹ 관련 계획들은 도시 이미지 제고 및 시가지 디자인 등을 목적으로 하는 것이어서 농어촌 경관관리와는 직접적으로 관련되지 않는 경우가 많다.³⁰
- 농어촌에 적합한 경관계획이 미비하다는 문제점에 대응하고자 농어촌 경관계획 수립기준을 마련하는 등 농림수산식품부 차원의 노력이 있었으나, 현재 다수의 지자체 담당자들은 삶의질법을 근거법으로 하는 농어촌 경관계획이 갖는 의의를 충분히 인식하지 못하는 실정이다.
 - 지자체 담당자 조사 결과 41%에 달하는 응답자가 국토계획법에 근거한 도시(군) 기본계획 및 관리계획이 농어촌 경관관리에 가장 효과적이라고 인식하는 것으로 나타났다. 특히 지역개발 및 경관관리 업무 담당자의 경우

²⁸ 농어촌 경관계획 수립 현황을 면밀히 파악하기 위해, 일부 지자체에는 설문조사 응답 결과에 대해 전화 조사를 통한 확인 작업을 병행해서 진행했다.

²⁹ 고흥군의 ‘경관관리계획’(2008), 삼척시의 ‘시가지 야간경관조명 기본계획’(2008), 이천시의 ‘2020 이천시 경관기본계획’, 평택시의 ‘경관계획’ 등이 그것이다.

³⁰ 그 밖에 농촌마을종합개발사업의 일환으로 해당 권역에 대한 경관계획을 수립한 경우와 수변 지역이나 특정 지역을 대상으로 경관 관련 계획을 수립한 경우가 일부 있는 것으로 조사되었다. 그러나 이처럼 농촌마을종합개발, 녹색농촌체험마을, 산촌종합개발, 전통테마마을 등의 마을 단위 공모 사업에 선정된 후, 사업 시행 지침에 따라 수립하는 경관계획들은 특정 사업지구에 한정되는 것이다. 또한 이러한 경관계획은 개발사업을 위한 계획의 일부로 인식되어 형식적으로 이루어지기도 한다.

는 경관법에 의한 경관계획이 삶의질법에 근거한 농어촌 경관계획보다 효과적이라고 평가하였다(표 3-14).

- 농어촌 경관계획의 의의와 필요성 등에 대해 일선 시·군 담당자들이 충분히 공감하지 못하고 있음을 보여주는 결과이다.

표 3-14. 농어촌의 경관관리에 효과적인 계획

단위: %

적합한 계획명	응답자 구분	응답자 담당 업무 구분		전체 (n=110)
		농정 (n=83)	지역개발, 경관 (n=27)	
국계법의 도시기본계획/관리계획		39.8	44.4	40.9
경관법의 경관계획		12.0	25.9	15.5
삶의질법의 농어촌경관계획		25.3	18.5	23.6
사업지구별 경관계획		19.3	11.1	17.3
기타		3.6	-	2.7
합 계		100.0	100.0	100.0

주: n은 분석에 이용한 응답 표본수를 나타냄

- 이처럼 지자체의 농어촌 경관계획이 미비한 까닭에 경관보전·관리에 대한 의지와 역량을 충분히 감안하여 사업 대상 마을을 선정하지 못하는 문제가 발생하게 된다.
- 앞서 경관보전직불제 사업의 경우, 정해진 사업량을 확보하기 위해 행정에서 주도하여 역량이 부족한 마을까지 포함하여 사업을 추진하는 경우가 많아 사업 효과에 제한이 있음을 지적하였다.
- 이러한 문제는 경관보전직불제만이 아니라 농어촌 경관계획에 근거해서 추진되지 못하는 농어촌 경관관리사업 일반에도 해당된다.

□ 지자체의 농어촌 경관 분야 업무의 분산 추진과 통합 미흡

- 지자체의 농어촌 경관 업무가 여러 부서에서 분산 추진되는 경우가 많다.
- 경관보전직불제 업무는 대체로 농정 관련 부서에서 담당한다.

- 농어촌 경관 분야와 밀접히 관련되는 농어촌개발사업의 경우는 시·군청의 지역개발과 또는 건설과 등의 조직에서 담당한다.
 - 경관계획 관련 업무는 도시계획 부서에서 추진하며, 일부 지자체는 경관관리 조직(별도로 조직이 구성되어 있을 경우)에서 담당한다.
- 이들 조직은 담당 업무 분야가 다른 까닭에 농어촌 경관관리 업무에 대해서도 상이하게 인식하는 경우가 많다.
- 예컨대 경관보전직불제의 경우를 보면, 농정 담당자와 지역개발 및 경관 업무 담당자가 사업의 효과에 대해 달리 평가하고 있다.
 - <표 3-15>에서 경관보전직불제의 가장 큰 성과를 답한 결과를 담당 업무에 따라 지자체 공무원을 구분하여 비교하였다. 농정 담당자는 사업 성과로서 ‘주민 소득 향상’을 중시하는 데 비해, 지역개발 및 경관관리 업무 담당자는 ‘마을 경관 개선’ 효과를 강조하는 경향이 있다.³¹

표 3-15. 지자체 담당자 업무에 따른 경관보전직불제의 성과 평가 비교

단위: %

응답자 구분 경관보전직불제 성과	응답자 담당 업무 구분		전체 (n=82)
	농정 (n=70)	지역개발, 경관 (n=12)	
마을 경관 개선	27.1	41.7	29.3
마을 방문객 증가	11.4	16.7	12.2
농가 소득 향상	30.0	16.7	28.0
마을 공동체의식 향상	7.1	8.3	7.3
주민의 경관관리 인식 증대	24.3	16.7	23.2
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 1) 경관보전직불제 사업의 가장 큰 성과에 대해 답변한 결과를 담당 업무를 기준으로 두 집단으로 구분하여 집계
 2) 무응답 설문은 제외하고 집계
 3) n은 분석에 이용한 응답 표본수를 나타냄

³¹ 지자체 담당자들이 계획적인 경관관리를 강조하느냐, 아니면 농업인의 소득 증대나 지역 활성화를 중시하느냐에 따라 경관관리사업 추진 과정이나 효과 등에서 서로 강조점을 달리하고 있음을 보여주는 것이다.

- 문제는 여러 조직에서 담당하는 농어촌 경관 분야 업무가 상호 조정되거나 연계되지 않고 분산 추진된다는 점이다.
- 예를 들어, 2008년 12월 농림수산물식품부에서 농어촌경관계획의 의의와 내용, 수립 방안 등을 담고 있는 농어촌 경관계획 수립요령을 일선 지자체에 배포한 바 있는데, 농정 분야 이외의 업무 담당자들은 이에 대해 제대로 알고 있지 못하는 경우가 많다.
- <표 3-16>에 나타난 바와 같이 지역개발 및 경관관리 업무 담당자들의 경우 수립요령이 실제 계획을 작성하는 데 도움이 된다는 응답이 25%에 머물렀을 뿐 아니라, 그것이 있는지도 모른다는 응답자가 46%에 이르고 있다.³²
- 이는 현재 농림수산물식품부에서 추진하는 경관 분야 시책이 지자체 단위에서 농정 조직을 제외한 타 사업 부서에 효과적으로 전달되지 못하고 있음을 보여주는 결과이다.
- 경관관리 업무가 이처럼 여러 조직 간에 조정과 통합의 과정을 거치지 못하고 분산 추진되는 것도 효과적인 농어촌 경관관리 업무 추진에 걸림돌이 된다고 할 수 있다.

표 3-16. 농어촌 경관계획 수립 요령에 대한 지자체 담당자들의 평가

단위: %

응답자 구분 수립요령 평가	응답자 담당 업무 구분		전체 (n=109)
	농 정 (n=81)	지역개발,경관 (n=28)	
실제 계획 수립에 도움	39.5	25.0	35.8
도움 안 되나 계획 필요성은 제시	24.7	7.1	20.2
구체성 부족으로 도움 안 됨	13.6	14.3	13.8
수립요령 자체를 잘 모름	18.5	46.4	25.7
기타	3.7	7.1	4.6
합 계	100.0	100.0	100.0

주: n은 분석에 이용한 응답 표본수를 나타냄

³² 지금까지의 농어촌경관 분야 정책에 대한 홍보가 농정 분야 담당자를 주요 대상으로 이루어졌다는 것을 이러한 조사 결과에서 짐작할 수 있다.

3.3. 문제의 종합

- 지금까지 살펴본 농어촌 경관관리사업의 문제점을 종합하면, 우선 경관보전직불제의 경우, 작물 지원책의 성격이 이전보다 강화되면서 경관관리 활동 자체는 부수적인 일로 취급되는 경향이 두드러지는 점을 들 수 있다.
 - 사료작물의 수입 대체를 목적으로 하는 제2녹색혁명사업을 경관보전직불제와 연계 추진한 점이 문제의 배경이다. 그 결과, 농어촌의 경관 보전 및 관리가 목적인 경관보전직불제와는 상이한 정책 목표가 혼재된 것이다.
 - 경관관리활동을 추진할 역량을 갖추었는지 여부를 사전에 충분히 고려하지 않고 사업 대상지가 선정되는 문제도 있다. 이 역시 사업량이 과도하게 확대된 결과라 볼 수 있다.
 - 대상지 선정 후, 사업지구 주민들이 다양한 경관관리 활동을 추진할 수 있도록 효과적으로 유도하고 있지 못하는 점도 문제이다. 경관관리 활동을 유도할 수단이 부족하기도 하며, 무엇보다 지자체에서도 효과적인 지원책을 연계하지 못하는 상황이기도 하다.
 - 경관보전직불제를 통해 마을 경관보전활동을 추진하도록 새롭게 사업을 개편하였지만, 소기의 성과를 거두기에는 여러 가지 제약이 많은 상황이기도 하다.
- 이러한 문제들은 경관보전직불제 사업에만 해당하는 경우도 있지만, 대개는 농어촌 경관관리사업 전반에서 공통적으로 확인되는 제약을 반영하고 있기도 하다.
 - 일선 지자체의 농어촌 경관관리사업 현황을 살펴보면, 여전히 공공 주도의 경관관리 프로그램이 주를 이루며, 주민 참여를 유도하는 시책이 부족한 실정이다.
 - 계획과 사업의 연계가 미비한 문제도 있다. 그 결과, 지역 차원의 경관계획과 경관보전직불제와 같은 경관관리사업이 효과적으로 연계를 이루어 추

진되지 못하는 것이다.

- 다양한 분야의 농어촌 경관관리 업무가 일선 지자체에서 서로 통합 조정을 거치지 않고 분산 추진되는 문제도 지적할 수 있다.

제4 장

농어촌 경관관리사업의 개선 방안

1. 사업의 기본 방향

1.1. 경관보전직불제 사업의 발전 방향

- 사료작물의 확대 등 최근 대두되고 있는 경관보전직불제의 문제점에 대해 작물 종류 제한이나 직불금 차등과 같은 방식으로 대응하는 데는 근본적으로 한계가 있다.
- 최근 농림수산식품부에서는 경관보전직불제 추진 실태에 대한 자체 진단 결과를 바탕으로 사료작물 및 식량작물 중심으로 사업이 확대되는 데 대한 보완책 도입 방안을 논의 중이다.
 - 경관작물 범위를 분명히 규정하여 명백한 소득 작물을 지원 대상에서 제외한다거나, 직불금 단가를 차등화하여 청보리 등의 작물은 지원금을 하향조정하는 등의 방안이 보완책으로서 검토되기도 한다.
- 하지만 정부 차원에서 제2녹색혁명 추진을 위해 사료작물을 대대적으로 지원하는 상황에서 이러한 보완책만으로 현재 경관보전직불제가 당면한 문제를 실질적으로 해소하기는 어려울 것으로 보인다.
- 또한 경관보전직불제와 친환경농업직불제, 조건불리지역직불제 등을 포함

한 공익형직불제 도입이 논의되고 있는 상황이어서 단편적인 개선책 마련보다는 중장기적인 사업 방향 모색이 더욱 중요한 과제라 할 수 있다.

- 작물 재배 일변도로 진행된 기존 경관보전직불제의 한계를 극복하도록 마을 경관보전활동을 활성화하는 방안을 찾는 것이 우선적인 과제이다.
 - 경관보전직불제가 일부 제도 보완에도 불구하고 마을 단위의 다양한 생활 경관을 대상으로 하는 사업으로 자리잡지는 못했다는 문제점을 우선적으로 극복해야 한다.
 - 이를 위해 2009년부터 본격 도입되는 마을 경관보전활동이 형식적인 수준에 머무르지 않고 실질적인 경관 개선 효과를 낼 수 있는 방안을 찾는 것이 중요하다.
 - 상당수 사업지구에서 지역축제 개최 일변도로 마을 경관보전 활동을 추진하는 경향이 있으며, 대상으로 하는 경관요소들도 제한적이라는 문제점이 나타난다.
 - 내실 있는 마을 경관보전계획이 수립되도록 유도하는 방안도 함께 마련할 필요가 있다.
- 경관보전직불제 사업지구에 대한 사후적인 관리를 통해 성과에 따른 차등 지원을 하는 것이 경관관리 활동 활성화를 위한 부분적인 대안이다.
 - 경관관리 역량이 갖추어진 마을을 선별하여 경관보전직불제 사업을 지원하는 것이 궁극적으로 필요한 일이지만, 전체적으로 경관보전직불제 사업량이 대폭 확대되는 상황에서 대상지 선정 과정을 강화하는 데는 근본적으로 제약이 있다.
 - 2009년도의 경우, 전국적으로 809개 지구(농림수산식품부 집계 결과)가 사업 대상으로 선정되는 등 참여 마을이 대폭 확대된 상황에서 정부나 지자체에서 엄밀한 대상지 선별 절차를 거치는 것은 사실상 불가능하다.
 - 경관관리 활동을 모범적으로 추진하는 사업지구에 대해서는 인센티브를

제공하며, 경관보전 활동이 두드러지지 않는 곳은 지원을 축소하는 방안을 검토할 필요가 있다.

1.2. 중장기적인 농어촌 경관관리사업의 발전 방향

- 중장기적으로는 경관보전직불제 대상 지구에 한정되지 않고 지자체 전체적으로 적용될 수 있는 다양한 경관관리 지원책을 마련할 필요성이 있다.
- 가장 효과적인 농어촌 경관관리 수단에 대한 지자체 담당자들의 응답 결과를 보면(표 4-1), 경관관리활동 활성화를 위해 현행 경관보전직불제에 머무르지 않고 보다 다양한 지원 수단을 마련하는 것이 중요함을 알 수 있다.
 - 지자체 담당자들 중 35%는 별도의 경관사업 신설 필요성을 강조하고 있으며, 농어촌 경관계획의 수립을答한 비율은 26%로 나타났다. 경관작물 식재를答한 비율은 그보다 낮은 13%로 집계되었다.
 - 업무 성격에 따라 농정 분야와 지역개발·경관관리 분야로 응답자를 구분하여 비교해 보면, 농정 담당자보다는 지역개발·경관 담당자가 경관사업 신설 및 농어촌 경관계획의 필요성을 더 높게 인식하고 있다.

표 4-1 가장 효과적인 농어촌 경관관리 수단

단위: %

응답자 구분 농어촌경관관리 수단	응답자 담당 업무 구분		전체 (n=112)
	농정 (n=84)	지역개발·경관 (n=28)	
농어촌 경관계획으로 계획적 관리	22.6	35.7	25.9
조례로 지원하는 지구 지정	7.1	7.1	7.1
경관보전직불제와 연계한 경관작물 식재	16.7	3.6	13.4
별도의 경관사업 신설	33.3	39.3	34.8
기존 농어촌개발사업을 통한 관리	19.0	10.7	17.0
기타	1.2	3.6	1.8
합 계	100.0	100.0	100.0

주: n은 분석에 이용한 응답 표본수를 나타냄

- 지역의 경관 보전·활용에 대한 청사진을 담은 농어촌 경관계획의 수립을 보다 활성화하는 방안을 찾아야 한다.
 - 농어촌 경관계획은 규제를 목적으로 하기보다는 농어촌 주민들이 자율적으로 추진하는 경관관리 활동을 장려하고 지원하는 것을 주요 내용으로 한다. 특히 각종 지역개발사업의 연계 추진을 위해서는 타 계획보다는 농어촌 경관계획을 활용하는 것이 더욱 효과적일 수 있다.
 - 지역의 제반 경관관리사업도 농어촌 경관계획의 틀 속에서 추진될 필요가 있다. 경관보전직불제 사업지구 역시 그 연장선 속에서 선정하여 지원하는 것이 바람직하다.
 - 농어촌 경관관리사업은 작물 기반 사업인 경관보전직불제에서 한 차원 발전하여 일정한 공간(마을, 권역, 읍·면, 시·군 등)을 대상으로 하므로 계획적인 접근법이 한층 중요하다.
- 주민들의 역량이 갖추어진 곳에 경관관리사업이 지원되도록 사전에 관리하는 노력도 필요하다.
 - 이는 주민들의 경관관리에 대한 인식 제고 프로그램이나 경관자원의 발굴 작업이 상시적으로 진행되어야 가능한 일이다.
- 경관보전직불제와 같이 작물 단위에서 출발한 농어촌 경관관리사업의 초점이 점차 특정한 공간 범위 대상으로 확대되어갈 것이라는 점을 감안할 때 지자체의 농촌 경관 업무 추진체계도 개선이 필요하다.
 - 현재까지 대부분 지자체에서 경관보전직불제 이외에 별다른 경관 분야 사업이 시행되지 않은 상황에서는 주로 농정 관련 부서가 농어촌 경관 관련 업무도 담당했다.
 - 그러나 기존의 경관보전직불제 추진 방식과 같이 개별 사업 단위로만 경관관리 문제에 접근하는 것은 한계가 있다. 그리고 제3장에서 살펴본 바와 같이 품목 기반의 조직인 농정 부서에서는 농가 소득 향상이라는 목표가 우선시되는 경향이 있기 때문이다.

- 보다 다양한 분야를 포괄하는 농어촌 경관관리사업 추진을 위해서는 도시 계획, 지역개발, 경관관리, 농정 등 여러 분야가 공동의 파트너로 참여하는 업무 추진체계가 마련될 필요가 있다.
- 특히 농어촌 경관 분야에는 ① 법(국토계획법, 경관법, 삶의질법, 농어촌 정비법 등), ② 계획(도시기본계획·관리계획, 경관계획, 농어촌경관계획, 삶의질 시행계획 등), ③ 사업이 다양하게 포함되어 있어 특정 업무 영역에만 머무르지 않는 폭넓은 접근이 이루어져야 한다.

2. 농어촌 경관관리사업의 개선 방안

2.1. 경관보전직불제를 통한 경관관리 활동의 활성화 방안

□ 내실 있는 마을 경관보전계획 수립 지원

- 경관보전직불제의 일환으로 추진되는 마을 경관보전 활동의 다양화와 활성화를 위해서는 무엇보다 주민들이 수립하는 마을 경관보전계획의 내용이 충실하게 되도록 유도해야 한다.
 - 주민들의 역량을 감안하되 마을 경관 개선을 위해 중요한 활동들로 계획을 세우는 것이 바람직하다.
- 주민들의 계획 수립 경험이 없고 계획 역량이 부족하므로 마을 경관보전계획 수립 과정에 대한 지원책이 마련되어야 한다.
 - 마을 경관보전계획 및 경관협약서 작성을 위해 전문가의 조언을 받을 경우, 마을 경관보전 활동비를 일정액 활용할 수 있게 할 필요가 있다.³³

³³ 주민들의 경관보전계획 수립에 대한 전문가의 지원 방안은 강구하되, 마을별로 두

- 제3장의 <표 3-11>에서 공무원 응답 결과가 보여주듯이 자체적으로 마을 경관계획을 수립할 역량을 갖춘 곳이 드물기 때문이다.
- 또한 농림수산물식품부에서 2010년부터 도입 계획 중인 ‘경관보전직불 컨설팅 지원사업’의 구체적인 추진 안을 마련해야 하며, 예산을 지속적으로 확대하는 방안도 고려해야 한다.
- 마을 경관보전계획을 수립할 때 참고할 수 있는 주민 대상 매뉴얼의 경우, 현장의 적용 사례를 참고하여 지속적인 보완이 이루어져야 한다.
- 2009년 제작·배포된 매뉴얼의 경우, 실제 현장의 다양한 경관관리활동 사례에서의 활용 경험을 바탕으로 작성된 것이 아니어서 적용시 한계가 있다.
- 따라서 향후 주민들이 마을 경관보전 활동 추진에 실질적인 안내서 역할을 하도록 현장의 적용 사례 및 시행착오, 제도의 변동 사항 등을 반영하여 매뉴얼을 보완하는 작업도 지속적으로 진행해야 할 것이다.

□ 사업 성과 높은 지구의 경관관리활동에 대한 추가 지원

- 주민들이 적극적으로 마을 경관보전 활동에 참여하고 경관관리 성과가 우수한 마을에 대해서는 정해진 경관보전활동비에 더해서 추가적인 인센티브를 제공한다.
- 추가적인 인센티브 재원을 시·군 내에서 조달하는 방법이 있다. 사업지구별 추진 상황을 지자체별로 점검하여 협약 당시 계획했던 경관관리 활동을 이행하지 않고 사업 추진이 원활하지 않은 마을에서 삭감한 지원금을 우수 사업지구에 지원할 수 있도록 한다.

명 이내의 외부 전문가가 반드시 참여하여 구성하도록 한 현행 사업지침은 농어촌의 여건상 현실성이 부족하므로 개선할 필요가 있다.

- 다른 대안으로는 경관관리 활동 성과가 우수한 마을들을 선별하여 상사업비 명목의 지원금을 제공하도록 별도의 예산을 마련하는 방안도 검토할 필요가 있다.
- 경관보전직불제가 단기적인 지원에 그치고 경관관리의 성과가 축적되지 못하는 문제점을 극복하도록 우수 사례에 대한 지속적인 사업 지원 방안을 마련해야 한다.
 - 일부 사업지구에서라도 경관관리의 성과가 축적되도록 한 단계 높은 차원의 사업을 도입하는 방안을 마련해야 할 것이다.
 - 예컨대 경관관리 성과가 우수한 마을들에 대해서는 시범사업 형태로 보다 높은 수준의 경관협약을 체결하여 추가적인 경관관리활동을 지원하는 방안도 생각해볼 수 있다.³⁴
 - 낮은 수준의 경관관리활동에서 출발하여 보다 높은 수준의 활동으로 발전하도록 단계적인 지원책을 도입하고 있는 대표적인 직접지불 방식의 사업 사례로는 잉글랜드의 환경관리인(Environmental Stewardship) 사업을 참고할 수 있다.

□ 마을 경관보전 활동비 지원 기준의 재검토

- ha당 30만 원을 제공하는 마을 경관보전 활동비의 지원 기준을 검토할 필요가 있다.
 - 경관작물 재배 면적 기준에 입각해서만 지원금을 제공하는 현재의 방식이

³⁴ 잉글랜드의 환경관리인 프로그램에서는 하위 단계(Entry Level 및 Organic Entry Level)의 경우, 연간 관리비용을 지급하는 활동 항목으로 각각 48가지 및 41가지를 제시하고 있다. 가장 상위 레벨에 해당하는 지원 프로그램의 경우 활동 항목으로 109가지, 시설 투자에 대한 자본비용을 지급하는 활동 항목을 101가지로 세세하게 규정하고 있다.

효과적이지 않을 수 있다.

- 대단위 농경지를 끼고 있는 여러 마을이 경관보전직불제 대상지에 포함되는 경우, 경관보전 활동의 구심점이 없고 사업 성과가 저조할 수 있는데, 단지 작물 재배 면적이 크다는 이유만으로 타 사업지구보다 많은 활동비를 지원받는 문제점이 나타날 수 있다.
- 경관작물 재배 면적을 기준으로 하기보다는 마을 가구 수 등을 기준으로 경관보전 활동비를 산정하는 방안이 보다 합리적일 수 있다.
 - 경관보전 활동의 구심점이 보다 명확하며 주민들의 참여 의지가 높은 사업지구라면 경관작물 재배 면적이 적더라도 마을 단위의 경관관리 사업은 더욱 효과적으로 추진될 수도 있다.
 - 단, 이를 위해서는 주민 중 일정 비율 이상이 경관관리활동에 참여하겠다는 의향을 보이고 있는 사업지구를 대상으로 하도록 그 기준을 설정해야 한다.
 - 더욱 이상적인 대안은 사전에 지원금 액수를 정하지 않고 마을별로 주민들이 수립한 경관보전계획 및 협약서의 내용을 기준으로 추진하려는 활동의 수준에 맞추어 지원금 액수를 산정하는 것이다.
 - 현재로는 행정비용 소요 등의 문제를 감안할 때 이러한 방법을 도입하기는 이르다. 현행 사업의 경험이 축적되어 합리적인 지원금 산정 기준 등을 집계할 수 있는 상황에서 이러한 대안에 대해 고려할 수 있을 것이다.

2.2. 농어촌 경관계획과 연계한 경관관리사업의 발전 방안

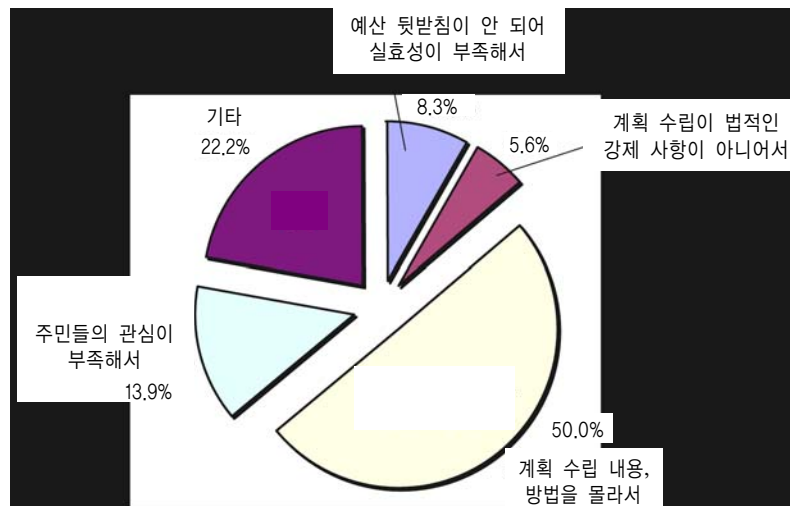
□ 삶의질법에 근거한 농어촌 경관계획 수립 유도

- 제3장에서 살펴본 바와 같이 삶의질법에 근거한 농어촌 경관계획 수립 사례가 드문데, 효과적인 농어촌 경관관리를 위해서는 이에 대한 대응 방안을

찾아야 한다.

- 삶의질법에 입각한 농어촌 경관계획은 주민 역량강화 프로그램 및 각종 농어촌 개발사업과의 연계 지원이 가능하다는 측면에서 타 근거법에 근거한 경관계획보다 강점을 지니고 있다.
- 즉 사업과 연계하여 계획의 실천력을 확보한다는 점에서 청사진식 계획에 가까운 경관법의 경관계획보다 유리하다.
 - 2010년부터 시행될 제2차 삶의질기본계획(안)의 7대 부문계획 중에는 환경·경관 개선 부문과 함께 지역발전 역량강화, 지역개발(기초생활기반 확충), 경제활동 다각화 등의 부문계획이 포함되어 있다. 경관관리활동과 주민 역량형성, 소득 및 지역개발 등 제반 사업의 연계 추진이 가능하다는 점이 삶의질계획의 강점인 것이다.
 - 농어촌 경관계획 수립요령에서도 이러한 농어촌개발사업을 계획과 연계 지원한다는 점을 강조하고 있다.
- 무엇보다 농어촌의 효과적인 경관관리를 위해서는 삶의질법에 근거한 농어촌 경관계획 수립이 필요하다는 점을 지자체 담당자가 인식하도록 농림수산식품부 차원에서 정책 홍보 방안을 마련할 필요가 있다.
 - <그림 4-1>에 나타난 지자체 공무원 조사 결과에 의하면 응답자 중 50%는 농어촌 경관계획을 수립하지 않은 이유로서 ‘계획 수립 내용 및 방법을 몰라서’라고 답하고 있다.
 - 결국 삶의질법에 의한 농어촌 경관계획의 수립 실적이 미미한 것은 그 효과성이 떨어지는 이유도 있지만, 농어촌 경관계획의 의의 및 내용을 담은 농어촌 경관계획 수립요령에 대한 홍보가 충실히 이루어지지 않은 것이 보다 큰 이유라 할 수 있다.
 - 농림수산식품부 농어촌 경관계획과 연계한 농어촌개발사업의 지원 방안을 마련하여 이를 적극적으로 홍보하는 작업을 진행해야 할 것이다.

그림 4-1. 시·군에서 농어촌 경관계획을 수립하지 않은 이유



주: 농어촌 경관계획을 수립하지 않은 이유에 대한 지자체 담당자 36명의 응답 결과 집계

- 농어촌 경관계획 수립 요령이 보다 풍부한 내용을 갖도록 보완하여 현장 적용성을 높이는 작업도 이루어져야 한다.
 - 현재 작성된 수립요령의 경우, 계획 수립의 필요성 및 절차, 계획요소 등을 포함하고 있으나, 실무 담당자나 경관계획 전문가들이 계획안을 작성할 때 실질적으로 도움이 될 내용을 풍부하게 담았다고 볼 수는 없다.
 - 원론적인 내용들이 주를 이루어 현장에서 실제로 이를 활용하여 계획을 수립하는 데 한계가 있다.
 - 경관 및 지역개발 분야의 다양한 전문가와 실무자 의견 청취, 현장 조사 등을 바탕으로 경관계획 수립요령을 다듬는 작업을 추진할 필요가 있다.

□ 지자체의 자체적인 경관관리사업 우선 실시

- 농촌 경관 가꾸기는 지역 차원의 노력이 선행되어야 한다. 정부에서도 효과적인 경관관리정책을 마련하여 적절한 지원을 해야 하지만, 무게중심은 주민과 지자체의 활동에 있다.

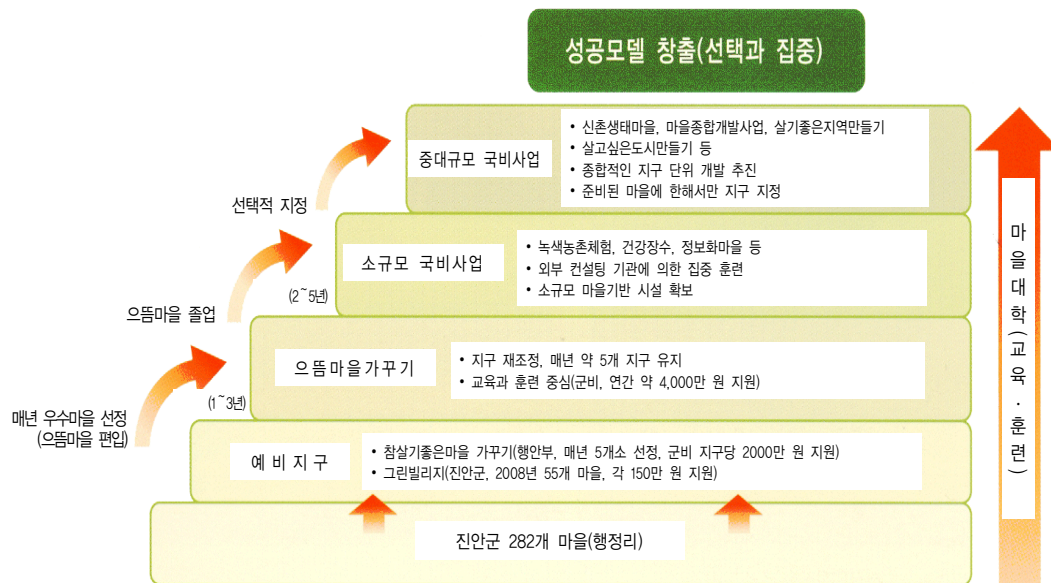
- 경관보전직불제에만 의지하기보다는 별도의 경관 가꾸기 사업을 지자체에서 먼저 시작하는 것이 바람직하다.
- 경관사업을 정부 예산사업이 만들어진 후 추진하기보다는 작은 규모의 사업이라도 먼저 지자체에서 독자적으로 사업안을 마련하여 시행하는 노력이 선행되어야 한다.
- 자체적으로 ‘아름다운 농촌 마을 경관 가꾸기’ 경진대회를 개최하여 일정액을 지원하면 마을들의 참여를 유도할 수 있을 것이다.
- 마을 숲 가꾸기, 꽃길 조성, 마을안길 및 담장의 경관 조성, 용수로 가꾸기 등의 활동들을 농어촌 주민들이 추진할 수 있도록 지자체에서 일정 예산을 투입하는 노력이 필요하다.
- 또한 이러한 사업은 몇몇 사업지구만을 선별해서 지원하기보다는 주민들의 관심을 일으켜 가능한 한 많은 마을들이 참여하도록 유도할 필요가 있다.
- 이 같은 사업들이 추진된 결과 어느 정도 역량을 갖춘 마을들은 경관계획 및 조례 등에 반영하여 향후 지속적인 경관관리사업 추진을 위한 근거를 마련할 필요가 있다.
- 농림수산물식품부에서는 이러한 지자체 차원의 모범사례들이 축적되는 것과 병행하여 별도의 경관사업을 신설하여 예산을 지원하는 방안을 모색해야 할 것이다.

□ 주민의 경관관리 인식 제고를 위한 지원 프로그램 시행

- 농어촌 경관 가꾸기는 주민 참여가 밑거름이므로 무엇보다 관 주도의 사업을 탈피하는 것이 경관관리의 내실화를 위한 관건이다.
- 현행 경관보전직불제 사업은 외형만 주민 주도의 활동인 것처럼 되어 있을 뿐 실제로는 정부와 지자체가 사업 전반을 이끌어가는 상황이다.

- 경관보전직불제뿐 아니라 현재 지자체에서 시행하고 있는 제반 경관관리 사업의 개선책 마련을 위해서는 공공 주도로 진행되는 기존의 사업 추진 방식을 극복하는 방안을 모색해야 한다.
- 지자체 차원의 교육 프로그램을 도입하여 주민 및 실무 담당자들이 농어촌 경관관리에 대한 인식을 높일 수 있도록 한다.
 - 경관보전직불제를 비롯한 각종 경관관리사업이 시행되기 이전에 주민 교육 프로그램이 지역의 다양한 구성원을 대상으로 이루어져야 한다.
 - 주민들이 경관 관련 교육 프로그램에 참여함으로써 본격적인 경관관리 활동을 진행할 만한 역량이 축적되기 시작한 곳이 사업 대상으로 선정되도록 하는 것이 바람직하다.
 - 기존의 경관보전직불제의 경우, 사업 지원 대상에 선정되고 나서야 비로소 주민 교육이 시작되는데 이는 바람직하지 않다.
- 특히 경관보전직불제 등의 몇몇 사업 대상 지구 외에 지자체 전체적으로 적용될 수 있는 경관관리 프로그램을 마련해야 한다.
 - 주민들이 경관 관련 교육 프로그램에 참여함으로써 본격적인 경관관리 활동을 진행할 만한 역량이 축적되기 시작한 곳이 사업 대상으로 선정되는 것이 바람직하다.
 - 경관관리사업에 해당되는 것은 아니지만, 지자체 차원에서 다수 마을들을 대상으로 주민들의 역량 형성을 단계적으로 지원하는 사례로서 진안군을 참고할 필요가 있다(그림 4-2). 진안군은 초기에는 주민 교육 등을 위한 소액의 활동비만 마을에 지급하여, 이러한 과정을 거쳐 어느 정도의 역량이 갖추어진 마을에 한해 시설투자가 수반되는 사업을 지원하고 있다.

그림 4-2. 농어촌 마을개발사업에 대한 단계적 지원(진안군 사례)



□ 지자체의 통합적인 농어촌 경관 분야 업무 추진체계 마련

- 농정 분야만이 아니라 도시계획 및 경관계획, 지역개발 등 다양한 업무 담당자의 협력적인 사업 추진체계를 구축해야 한다.
- 농어촌 경관 관련 업무를 지자체의 농정 관련 부서에서만 전담할 수는 없다. 종합적인 농촌 경관관리사업 추진을 위해서는 품목 기반의 조직인 농정 분야 뿐만 아니라 다양한 분야의 업무 조직을 통합·조정할 수 있는 체계가 필요하다.
- 지자체에서는 효율적인 경관관리 업무 추진을 위해 여러 분야의 담당자들이 참여하는 T/F를 구성하거나, 여러 업무를 연계하고 조정할 수 있는 별도 전담 기구를 만드는 방안을 검토한다.
- 이러한 기구는 통합적인 접근이 요구되는 삶의질 계획이나 기초생활권 발전계획 업무와도 긴밀히 연계될 필요가 있다.

- 농어촌 경관정책 분야가 보다 종합적이고 포괄적인 내용을 갖추려면 농림수산물부 입장에서는 농어촌 경관관리 정책의 세부 내용을 감안하여 지자체의 다양한 조직과 연계 관계를 맺는 것이 필요하다.
- 농림수산물부의 농어촌 경관정책 파트너가 지자체의 농정 관련 부서만이 아니라, 지역계획, 지역개발, 경관관리 등 다양한 부서로 확대되어야 한다.

제 5 장

요약 및 결론

1. 연구 결과 요약

- 이 연구의 목적은, 경관보전직불제 사업을 포함한 지자체의 농어촌 경관관리사업 추진 실태를 파악하여 문제점을 찾아보고 그 개선 방안을 도출하는 것이다.
 - 우선 경관보전직불제 사업의 최근 변화 동향을 검토하고, 경관보전직불제를 중심으로 한 농어촌 경관관리사업의 추진 실태를 조사함으로써 시의성 있는 정책 대안을 제시하고자 했다.
 - 나아가 경관보전직불제에 머무르지 않고 중장기적인 농어촌 경관관리사업 발전 방안을 제시함으로써 농어촌 경관관리정책의 발전 방향 모색에 기여하고자 하였다.
- 제2장에서는 농어촌의 경관관리정책 현황에 대해 개괄적으로 살펴보았다.
 - 먼저 농어촌 경관의 개념과 특질을 살펴보았다. 특히 농어촌 활성화를 위한 어메니티 자원으로서 농어촌 경관의 중요성이 높아지면서 경관관리 문제가 중요한 정책 현안으로 제기됨을 지적하였다.

- 다음으로 현행 농어촌 경관관리와 관련된 법, 제도적 여건, 관련 사업 등 농어촌 경관관리정책 현황을 개괄적으로 다루었다.
 - 농촌의 경관관리에 대한 법적 근거를 제시한 2004년 삶의질특별법 제정, 경관관리를 고유의 목적으로 하는 중앙정부 사업으로서 2005년 농림수산식품부의 경관보전직불제 도입, 2006년 「농어촌경관개선종합대책」 마련 등 정부 차원의 농어촌 경관관리정책이 틀을 갖추기 시작한 과정을 살펴보았다.
- 제3장에서는 지자체 공무원 조사와 지역 심층 조사 결과를 바탕으로 경관보전직불제에 초점을 두어 추진 동향 및 실태를 살펴보고, 농어촌 경관관리사업의 문제점을 진단하였다.
- 경관보전직불제는 전국적으로 사업량이 확대되었을 뿐만 아니라, 관련 주체들의 사업 만족도와 참여 의향도 전반적으로 높게 나타났다. 관련 주체들이 평가하는 경관보전직불제 사업 성과도 전반적으로 높아 외형적으로 경관보전직불제는 일정한 효과를 거두었다고 할 수 있다.
 - 그러나 경관관리 부문의 성과는 상대적으로 낮은 반면, 소득 향상 부문의 성과가 높게 평가되고 있다. 작물 지원책의 성격이 강화되면서 경관관리 활동 자체는 부수적인 일로 취급되는 경향이 나타나기도 했다.
 - 사료작물 지원책의 성격이 강해지는 한편, 대상지 선정 과정이나 주민들의 경관관리활동 유도 측면에서는 여러 가지 한계를 나타내고 있었다.
 - 지자체의 농어촌 경관관리사업 일반의 문제로는, 여전히 공공 주도의 경관관리 프로그램이 주를 이루고 주민 참여는 부족한 점을 지적하였다.
 - 경관계획과 사업의 연계가 미비한 문제도 나타났으며, 다양한 분야의 농어촌 경관관리 업무가 일선 지자체에서 통합·조정되지 않고 분산 추진되는 문제점도 논의하였다.

- 제4장에서는 현행 농어촌 경관관리사업의 발전 방안을 제안하였다. 먼저 경관보전직불제의 개선 방안을 논의하였고, 이어서 농어촌 경관관리사업 일반의 발전 방안을 다음과 같이 제시하였다.
 - 경관보전직불제 사업의 경우, 내실 있는 마을경관보전계획 수립을 지원하는 것이 필요하며, 경관보전활동 우수 사례를 지속적으로 발굴하여 성과 확산이 이루어지도록 해야 한다. 보다 효과적인 경관보전활동 추진을 위해 활동비 산정 기준을 조정하는 작업을 검토해야 할 것이다.
 - 중장기적인 농어촌 경관관리사업의 개선 방안으로는 무엇보다 사업과 계획이 효과적인 연계를 이루도록 삶의질법에 근거한 농어촌 경관계획 수립 사례가 확대되도록 유도하는 작업이 필요하다.
 - 농어촌 경관계획 수립요령의 현장 적용성을 높이고 홍보를 강화하는 것도 중요하다.
 - 농어촌 경관관리사업은 지자체가 주도하는 것이 바람직하다. ‘아름다운 농촌 마을 경관 가꾸기’ 경진대회와 같은 작은 사업이라도 지자체가 우선적으로 개발하여 시행해야 한다.
 - 이러한 사례가 확산되면 중앙정부에서는 이에 대한 예산사업 도입을 추진할 수 있을 것이다.
 - 이와 함께 지자체에서는 경관에 대한 지역의 인식 제고를 위한 일상적인 교육 프로그램 확대를 모색해야 한다.
 - 마지막으로 지자체의 통합적인 농어촌 경관관리 업무 추진체계 구축도 중요하다. 농정, 지역계획, 지역개발, 경관관리 등 다양한 부서들이 서로 업무 연계를 이루도록 유도해야 한다.

2. 연구의 시사점과 과제

- 이 연구에서는 경관보전직불제의 외형적인 확대의 이면에 나타나는 문제들을 사례 조사 및 사업 관계자 설문조사 등을 통해 파악함으로써 향후 개선 방안을 모색하는 데 기여하고자 했다.
 - 외형적인 사업 확대보다 경관보전직불제의 내실화가 필요한 시점이라는 것을 연구 결과에서 파악할 수 있었다.
 - 경관관리활동에 대한 주민들의 인식이 확대되고 능동적인 참여가 이루어지는 사업지구들을 중점적으로 육성함으로써 지역의 경관관리 역량을 형성하도록 지원하는 것이 사업의 내실화 방향일 것이다.
- 경관보전직불제 추진 과정에서 드러나는 여러 문제들 중에는 이 사업 자체의 근본적인 한계에서 기인하는 것들도 있다. 따라서 경관보전직불제 사업에서 드러나는 문제점들을 개선하는 노력도 필요하지만, 그에 머물지 않고 중장기적인 농어촌 경관관리사업이 지향할 방향을 모색하는 작업이 더욱 중요하다는 점을 이 연구에서는 부각하려 했다.
 - 전국에서 800개가 넘는 지역(2009년 기준)이 사업에 참여하는 상황에서 주민들의 경관관리활동이 높은 수준으로 이루어지기를 기대하기는 힘들며, 별도의 경관관리사업 추진이 병행해서 진행되어야 하는 것이다.
- 이러한 의의와는 별도로 몇 가지 부분에서 이 연구가 갖는 한계를 살펴보기로 한다. 이러한 한계들은 후속 연구를 통해 보완할 사항이다.
 - 동계작물을 식재하는 사업지구만을 대상으로 현장의 사례 조사가 이루어졌다. 청보리, 밀, 유채 같은 동계작물은 하계작물에 비해 경관관리활동이 제한되고 도농교류 활동도 상대적으로 소극적인 편이다.
 - 따라서 사업 실태, 성과 등을 보다 폭넓게 이해하기 위해서는 좀 더 다양한 사례들을 대상으로 포함하여 현장 조사가 이루어질 필요가 있다.

- 설문조사의 경우, 지자체의 경관 업무 관련 공무원만을 대상으로 진행하였다. 따라서 경관보전직불제 사업 참여자 입장에서 느끼는 문제점이나 향후 사업 수요, 경관관리활동 추진 의향 등을 충분히 파악할 수 없었다. 앞으로 경관보전직불제만이 아니라 농어촌 경관관리사업 전반에 대한 더욱 폭넓은 의견을 파악하기 위해서는 주민 설문조사가 함께 이루어져야 할 것이다.
- 농림수산식품부에서 주관하는 계획이나 사업만을 주 연구 대상으로 삼았다는 점도 지적할 수 있다. 경관법에 입각한 경관계획도 여러 농촌 지자체에서 수립하고 있는 상황이며, 농림수산식품부 이외 타 부처의 경우도 농어촌에서 경관 관련 사업을 추진하는 점을 감안하여 앞으로는 더욱 다양한 사업 사례들을 대상으로 한 실태 조사도 추진할 필요가 있다.

부 록

□ 농어촌 경관관리 정책에 관한 담당 공무원 설문조사

○ 개인 신상 정보

- 소속 기관: ()시/도 ()시/군
- 담당 부서:
- 직 책:
- 성 명:
- 연락처:
- 연 령: 세
- 성 별: ① 남 ② 여
- 현재 업무 종사기간: 년 개월

1. 선생님의 지역에서는 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(이하 “삶의질특별법”)에 의거한 농어촌경관계획을 수립하였습니까? ()

- ① 수립하였다 (3번 질문으로 이동)
- ② 하지 않았으나 앞으로 수립할 예정이다 (3번 질문으로 이동)
- ③ 하지 않았으며, 향후에도 수립할 계획을 갖고 있지 않다 (2번 질문으로 이동)
- ④ 잘 모르겠다 (2번 질문으로 이동)

2. (위 1번 문항에서 ③, ④번을 답하신 선생님 대상) 농어촌경관계획을 수립하지 않았거나 앞으로도 수립할 계획이 없다면 가장 큰 이유는 무엇입니까? ()

- ① 계획을 수립해도 예산이 뒷받침되지 않아 계획의 실효성이 떨어져서
- ② 계획 수립이 법적 강제 사항이 아니므로 굳이 수립할 이유가 없어서
- ③ 어떤 내용으로 농어촌경관계획을 수립해야 할지 알지 못해서
- ④ 농어촌경관계획에 대해 지역 주민의 관심이 부족해서
- ⑤ 기타 _____

3. 농어촌의 경관계획의 수립 절차, 내용, 시행 방안 등을 안내하고자 농식품부에서 최근에 제정·배포한 바 있는 농어촌경관계획수립요령이 관련 업무 담당자들에게 실질적으로 도움이 된다고 생각하십니까? ()

- ① 관련 실무자들이 농어촌경관계획을 수립하는 데 실제로 도움이 된다
- ② 도움은 안 되나 농어촌경관계획 수립 필요성 자체는 충분히 제시하였다
- ③ 내용에 구체성이 부족하여 농어촌경관계획을 수립하는 데 별로 도움이 안 된다
- ④ 농어촌경관계획수립요령 자체를 잘 알지 못해 평가하기 어렵다
- ⑤ 기타 _____

4. 선생님께서는 농어촌의 경관을 효과적으로 관리하는 데 가장 적합한 계획은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 시·군 기본계획 및 관리계획
- ② 경관법에 근거한 경관계획
- ③ 삶의질특별법에 의한 농어촌경관계획
- ④ 특정한 사업지구에서 별도로 수립되는 경관 관련 계획
- ⑤ 기타 _____

5. 선생님 지역에서는 농어촌의 경관관리를 지원하는 별도의 조례를 제정하고 계십니까? ()

① 예 (조례 명칭: _____)

② 아니오

6. 선생님 지역에서는 농어촌 경관관리를 위하여 어떠한 사업을 추진하고 계십니까? 다음 보기에서 해당하는 것을 모두 골라주십시오. (, , ,)

① 경관보전직불제 실시

② 푸른들가꾸기 참여

③ 간판을 통일된 모양으로 정비

④ 빈 집 정비

⑤ 주택 지붕 색채 및 자재 통일

⑥ 꽃길 조성

⑦ 특색있는 가로수 식재

⑧ 마을의 돌담, 생울타리 가꾸기

⑨ 기타(_____)

7. 앞으로 귀 시·군에서 농어촌 경관을 효과적으로 관리하기 위해 정책적으로 지원할 수 있는 가장 적합한 방안을 한 가지만 골라주십시오. ()

① 시·군 차원의 농어촌 경관계획을 수립하여 계획적인 경관관리 도모

② 조례에 의해 농어촌 경관관리활동을 지원하는 경관지구 지정

③ 농식품부 경관보전직불제도와 연계하여 경관작물 식재 확대

④ 농어촌 경관관리를 목적으로 하는 별도의 경관사업 신설을 통한 지원

⑤ 기존에 시행해 온 각종 농촌개발사업별로 경관관리 분야 활동 추진을 유도

⑥ 기타 (_____)

8. 앞으로 귀 시·군에서는 경관보전직불제 사업에 어떠한 참여 의향을 갖고 계신지, 아래 보기에서 해당하는 것을 골라주십시오. ()

① 사업 대상 마을과 농가를 현재보다 확대할 것이다 (10번 질문으로 이동)

② 현재 수준으로 지원 대상과 규모를 유지할 것이다 (10번 질문으로 이동)

③ 현재보다 사업 규모를 줄일 것이다 (9번 질문으로 이동)

④ 경관보전직불제 사업에 참여하지 않을 것이다 (9번 질문으로 이동)

9. (위 8번 문항에서 ③, ④번을 답하신 선생님 대상) 앞으로 경관보전직불제 사업 규모를 줄이거나 참여하지 않으려는 가장 큰 이유가 무엇입니까? ()

- ① 지원금이 적어 주민 호응도가 낮다
- ② 경관 가꾸기에 관심을 갖고 참여하려는 마을이 드물다
- ③ 지역 특색을 살릴 만한 마땅한 작물이 없다
- ④ 사업 관련 행정절차가 복잡하고 번거롭다
- ⑤ 경관보전직불제가 농촌 경관 가꾸기에 별로 도움이 안 된다
- ⑥ 기타 _____

10. 2008년부터는 경관보전직불제 대상작물을 ‘초화류로서 경관형성이 주목적이고 효과가 우수하다고 시장·군수가 인정하는 작물’로 규정하면서 ‘정보리’를 경관작물로 식재한 지자체가 급증하였습니다. 선생님께서는 정보리의 경관효과에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 경관효과가 있으며, 경관보전직불제 대상작물로 적합
- ② 경관효과는 있으나, 경관보전직불제 대상작물로는 부적합
- ③ 경관효과가 없으므로, 경관보전직불제 대상작물로는 부적합

11. 제2녹색혁명 등이 강조되면서, 정보리 외에 옥수수, 수단그라스(이상 하계작물), 호밀, 이탈리아안 라이그라스(이상 동계작물) 등 사료작물을 경관보전직불제 대상작물로 포함시키는 것에 대한 논의가 진행되고 있습니다. 이에 대해 선생님께서는 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 사료작물도 경관형성 효과가 있으므로 타 경관작물과 동일 수준의 직불금 지원
- ② 경관보전직불제 대상에는 포함하되 직불금을 현행보다 낮추어 지원
- ③ 경관보전직불제 취지에 맞지 않으므로 사료작물은 지원 대상에서 제외
- ④ 경관보전직불제 대상에서는 제외하되 사료작물만을 위한 별도의 지원책 마련
- ⑤ 기타 _____

12. 2009년부터는 ha당 30만 원의 지원금을 추가로 제공함으로써 주민들이 **마을경관보전계획**을 수립하고 자율적인 경관보전활동을 추진토록 경관보전 직불제가 **일부 개편**되었습니다. 다음은 이러한 개편 방향에 대한 선생님의 의견을 묻는 질문입니다. 각각의 문항에 답해주시요.

12-1. 마을경관보전계획을 수립할 **역량**을 갖춘 마을이 많지 않아 비현실적이다 ()

① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

12-2. 경관보전활동 추진하기에는 **지원금 액수**(30만 원/ha)가 적고 용도가 제한적이다 ()

① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

12-3. 경관작물을 재배하지 않는 **일반 농가**가 관심을 갖고 사업에 참여하기는 힘들다 ()

① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

13. 그 밖에 **현행** 경관보전직불제의 제반 **문제점**을 다음 문항들에서는 제시하고 있습니다. 각각에 대한 선생님의 의견을 답해주시요.

13-1. 경관직불제 **사업지구**를 선정하는 일이 지역의 경관계획이나 주민의 역량에 기반하지 않고 이루어진다 ()

① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

13-2. 경관작물 종류에 따라 소득, 비용 등에서 차이가 나므로 현행 **직불금 지원금** 기준이 형평성에 어긋난다 ()

① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

13-3. **마을경관활동추진위원회**에 전문가와 일반 농가를 참여시켜 구성하는 일이 현실적으로 어렵다 ()

① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

16. 귀 시·군의 경관보전직불제 대상 마을에서는 2009년부터 ha당 30만 원이 제공되는 **마을경관보전활동 지원금**으로 주로 어떠한 활동을 벌이고자 계획 중입니까? 다음 중 해당하는 것을 모두 골라주십시오. (, , ,)

- ① 마을 청소 등 마을 환경 정화 활동
- ② 경관작물과 연계한 마을축제 개최
- ③ 방문객을 위한 농촌 체험프로그램 운영
- ④ 경관을 잘 가꾸고 있는 선진마을 견학
- ⑤ 마을의 꽃길 가꾸기나 나무 심기
- ⑥ 방문객을 위한 쉼터, 휴식공간 조성
- ⑦ 주민 개개인의 주택 외관(지붕, 담장 등) 정비
- ⑧ 기타 (_____)
- ⑨ 현재까지 별다른 계획이 없음

17. 귀 시·군에서는 경관직불과 연계하여 사업 성과를 높이고자 대상 마을에 지자체 차원에서 **추가적으로 지원**을 하였거나 앞으로 지원하려는 계획을 갖고 있습니까? 다음 중 해당하는 사항을 모두 골라주십시오. (, , ,)

- ① 현행 직불금(ha당 하계작물 170만 원, 동계작물 100만 원) 외에 추가 지원금 제공
- ② 종자, 비료 등 현물 보조
- ③ 경관작물을 활용한 가공시설 설치 지원
- ④ 방문객 대상 시설 조성(농촌체험시설, 도농교류시설, 주차장, 화장실 등)
- ⑤ 축제나 마을 행사 지원(인력, 경비 등)
- ⑥ 주민 교육, 각종 컨설팅 등 실시
- ⑦ 경관보전직불금 지원 외에 별도로 지원해 준 사항 없음

♣ 이상입니다. 지금까지 설문에 답해주셔서 대단히 감사합니다.

참고 문헌

- 농림수산식품부. 2009. “경관보전직불제 개선방안(안).” 전문가회의자료(7.20).
- 박경철. 2007. “우리나라 경관농업의 실태와 발전 방안: 고창군 경관농업 사례를 중심으로.” 농촌관광학회 2007년 세미나 자료집.
- 박동규·김창길·임송수·송미령·김배성·박경철. 2004. 「중장기 직접지불제 확충 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 변병설. 2004. “도시주변 농촌경관의 문제점과 정책적 대응전략.” 「환경사회학연구」. 한국환경사회학회.
- 성주인. 2005. 「농촌 경관관리 실태와 정책 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·박주영. 2007. 「농촌경관 관리 및 지원 시범사업에 대한 성과 분석 및 개선 방안 도출 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·박주영. 2008. “농촌경관보전직불제 성과 분석과 발전과제 도출.” 「농촌관광연구」. (사)한국농촌관광학회.
- 송미령·김용렬·성주인·박주영·허윤진. 2007. 「살기 좋은 농촌만들기를 위한 정책재편 방안(1/2차연도)」. 한국농촌경제연구원.
- 엄대호·윤진옥·양선주·임승빈·이동근·주신하. 2006. 「농촌경관의 보전·형성·관리를 위한 종합대책 수립방안 연구」. 한국농촌공사 농어촌연구원·한국농촌계획학회.
- 이상문. 1991. “서울 근교 목현리 마을의 취락경관 변화에 관한 연구: 1960년대 이후 경관 변화를 중심으로.” 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 정철모. 2005. “경관농업지구의 활성화를 위한 경관보전 지원제도의 개선 방안에 관한 연구.” 「한국지역개발학회지」. 17(3). pp.191-210.
- 채혜성·신수안·이지영·이관용·최옥현·조정운·류선정·안동만. 2006. “경관보전직불제 시범사업 시행 현황 분석 및 개선 방안.” 「농촌계획」. 12(4). pp.115-123.

기타연구보고 M96

농어촌 경관관리사업의 추진실태와 개선방안

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2009. 10.

발 행 2009. 10.

발행인 오세익

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 동양문화인쇄포럼

02-2242-7120 E-mail: dongyt@chol.com

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-