

연구 자료

농촌경관 보전을 위한 정책 동향과 시사점

송미령* · 박경철**

Key words: 농촌경관 보전정책(rural landscape preservation policy),
경관보전 직접지불제(direct payment program for landscape preservation),
경관보전조례(ordinance for landscape preservation)

ABSTRACT

The aim of this rather short essay is to examine the latest attempts to institutionalize the policy programs for the preservation of rural landscape, and their challenges and lessons. For example, the Direct Payment Program for Rural Landscape Preservation adopted in 2005 by the Ministry of Agriculture and Forestry, the Direct Payment Program for the Cultivation of Buckwheat Flower Field set up by the Pyeongchang County, and the County Ordinance for the Preservation of Rural Landscape of the Gochang County all accept the direct payment method for the planting and cultivation of designated crops at earmarked farmlands. However, any direct payment program for rural landscape preservation must be expanded in terms of its policy horizon to include landscape elements other than farmland, and must be refined in terms of its institutional framework to reflect local and regional traits. First and foremost, the preservation program must be refined in order to preserve rural landscape in a sustaining manner even without an incentive of direct payment, and must be bolstered and backed up through the legislation of the so-called "Rural Landscape Act".

1. 서론
2. 농촌경관 보전을 위한 국내 정책 프로그램 등장
3. 외국의 농촌경관 보전을 위한 정책 프로그램
4. 농촌경관 보전정책의 특징 및 과제
5. 결론

1. 서 론

* 연구위원.
** 연구원.

최근 국내에 일고 있는 농촌경관 보전에

대한 관심은 그 어느 때보다도 높다. 농촌 난개발 문제의 심각성에 대한 우려, WTO/DDA 협상 결과로 농산물시장 개방이 더욱 가속화될 것이라는 위기의식, 주40시간 근무시대 개막에 따른 농촌관광 수요의 증대 전망 등을 배경으로 농촌다움(rurality), 어메니티(amenity) 등과 같은 농촌의 자원에 대해 새롭게 주목하기 시작한 변화의 산물이다. 특히 농촌의 경관을 유지, 보전, 창출하는 문제야말로 농촌이 가진 농촌다움과 어메니티를 발굴하는 결정적, 구체적 수단이 될 수 있다는 인식이 보편화되면서 농촌경관 보전은 농촌지역 지자체의 주요 관심 사항으로 대두하였고 이를 위한 제도화의 노력도 점차 활발해지고 있다.

그러나 현재 이루어지는 농촌경관 보전을 위한 시범적 정책 프로그램은 자칫 농촌경관 보전을 위한 순기능보다 '선언적 제도화'이거나 '농가 지원을 위한 일회성 프로그램'에 그치거나 혹은 오히려 농촌경관에 부정적 영향을 미치게 될 가능성마저도 없지 않다. 중앙정부에서 구상하고 시도 중인 경관보전 직접지불제 시범사업이나 지자체에서의 필요에 따른 몇몇 추진 사례 등은 대체로 일정 범위의 대상 공간을 정하여 시각적으로 아름다움을 줄 수 있는 농작물을 재배하면 얼마를 지원하는 방식이기 때문이다.

따라서 이 글에서는 농촌경관 보전을 위한 국내 정책 프로그램과 관련한 최근 움직임을 살펴보고 그 특징과 과제를 짚어 봄으로써, 우리나라 농촌경관의 관리와 이를 통한 지역 활성화를 위해 농촌경관 보

전정책의 제도화에 유념해야 할 시사점을 모색하고자 한다. 특히 시사점을 모색하는 준거를 삼기 위해 우리보다 앞서 농촌경관 보전을 위한 정책 프로그램을 입안하여 시행 중인 몇몇 국가들의 사례를 참고하고자 한다.

2. 농촌경관 보전을 위한 국내 정책 프로그램 등장

2.1. 농촌경관의 정의와 특징

일반적으로 경관이란 풍경이나 경치를 의미한다. 하지만 지표의 형태와 변화에 대해 연구하는 제 학문 분야에서 경관이란 “눈으로 보았을 때 한 번의 조망으로 이해될 수 있는 모든 사물들”, “그 외관 및 그곳에서의 현상들 간의 상호관계에 의해, 또 내부적·외부적 위치관계에 의해 주변공간과는 확실히 식별되는 일정한 특징을 가지는 공간단위를 형성하는 지표의 한 구획” 등과 같이 복잡하게 정의된다(나카무라 카즈오 등 2001). 즉, 경관이란 시각적으로 포착되는 일정 공간에서의 형태, 색채, 질감, 분위기 등의 사상을 종합적·주관적으로 평가하여 그 선호 및 가치가 표출되는 집합체라고 할 수 있다.

이러한 일반적 경관이라는 개념에 대비하여, 농촌경관은 자연, 농업, 인공적 환경 등의 상호 작용으로부터 발생하는 가시적 산물이며, 도시경관과는 달리 농업생산과 관련한 공간적 영역이 농촌경관을 구성하는 주요한 요소가 된다. 구체적으로 농촌경

관 요소로는 농가와 부속시설, 도로, 수로, 농경지, 임야, 종교시설 등이 있다. 하지만 단순한 시각적 형태의 요소에 한정하지 않고 그 범위를 더 넓게 해석하자면 농촌경관이란 결국 사회·역사·문화적 요소인 농촌주민의 가치관, 사회제도, 역사와 관습, 농업기술 그리고 자연과 오랜 세월 작용하여 형성된 촌락의 입지 및 형태, 농지의 형태, 건축의 형태 등을 모두 포함한다고 할 수 있다(유장호 2000). 따라서 농촌경관은 농업적 토지이용 형태와 인공시설물 등에 의한 구조(외적 모습), 사람이 거주하고 방문하는 장소로서의 기능, 사회가 부여하는 가치(문화적 가치) 등이 종합적으로 함축되어 있는 의미체계라 할 수 있고 이러한 복합적인 가치체계인 농촌경관 유지를 위해 드는 비용 등 여러 관점에서 접근할 수 있다(OECD 1999).

요컨대 일반적 경관이나 농촌경관은 하나의 무엇이 아닌 여러 구성 요소들이 밀접히 얹힌 것이라는 점에서 그리고 그에 대한 가치 내지 선호가 주체에 따라 다양할 수밖에 없다는 점에서 정책의 영역에서 다루는 것이 어려워 보였다. 그러나 농촌경관이 ‘배제불가능성’과 ‘비경합성’이라는 공공재적 특성을 가지는 공공재인지라 시장에만 방임함에 따라 시장실패가 발생하고 있다는 점,¹ 농촌경관 보전을 통해 그린투어리즘 등이 촉진됨으로써 농촌지역 활성화라는 기능을 부가할 수 있다는 점, 농촌경관 보전에 대한 국민적 인식이 점차

강화되고 있다는 점 등으로 농촌경관 보전을 위한 정책화의 가능성이 제기되었다.²

2.2. 국내 농촌경관 보전을 위한 정책 프로그램 구상 및 시행 사례

근래 들어 농촌경관에 대한 관심이 높아지면서 아름다운 농촌경관의 보전과 창출을 위해 아직은 소수이지만 몇몇 지자체에서 여러 정책들이 시도되고 있고³ 중앙정부에서도 경관보전 직접지불제를 시도하고 있다. 지자체에서 농촌경관에 대해 관심을 가지는 직접적인 이유는 농촌경관에 대한 사회적 관심과 수요의 증가가 반영된 탓이기도 하지만 그 기저에는 아름다운 농촌경관의 창출이 농촌지역 경제 활성화에 큰 영향을 끼친다는 것을 인지하고 있기 때문이다.

예를 들어, 최근에 농촌 활성화의 화두로 등장하고 있는 농촌관광도 아름다운 농촌경관에 대한 수요가 절대적 비중을 차지하고(송미령, 성주인 2005), 다종다양한 지역 축제에서도 아름다운 농촌경관을 핵심 소재로 하는 축제들이 급속하게 증가하고 있다(유승우, 박경철 2004). 즉, 아름다운 농

² 경관 보전을 위한 정책은 몇 가지의 영역으로 구분할 수 있다. 우선, 지구 지정을 통한 규제 방식, 공적 투융자사업을 통한 정비 방식, 관리자에 대한 인센티브 지급 방식 등이다. 우리나라의 경우 현재까지 경관 보전 정책은 지구 지정 등을 통한 규제 방식이 주류를 형성하였으나, 농촌경관에 대해서는 인센티브 지급 방식이 우월하게 적용되고 있다(송미령, 성주인 2004).

³ 전국의 227개 기초 자치단체 중 경관계획을 수립한 곳은 13개, 경관조례를 제정한 곳은 46개로 나타나고 있다(오민근 2004).

¹ 이는 농촌지역의 난개발에서도 잘 나타난다.

표 1. 농림부 경관보전 직불제 예산 계획

구분	시범사업			본사업	
	2005년	2006	2007	2008	2009
예산	6억원 (800ha)	6억원 (800ha)	6억원 (800ha)	14억원 (2,000ha)	28억원 (4,000ha)

촌경관의 보전과 창출은 지역의 경제적 효과뿐만 아니라 자연, 환경, 문화적 효과를 가져다주는 동인으로 작용하고 있다.

경관보전 직불제 시범사업의 개요

농림부가 2005년부터 시범사업으로 도입한 경관보전 직불제는 지역별로 특색 있는 경관작물을 재배하여 농촌경관을 아름답게 가꾸으로써 농촌의 다원적 기능을 증진하고, 이를 그린투어리즘에 활용하여 지역경제 활성화를 도모하려는 목적으로 도입되었다. 마을 주민이 스스로 농촌경관을 유지·보전하기 위한 농촌경관 보전계획을 수립하여 시장·군수에게 신청하고, 시장·군수는 마을의 계획을 심사·평가한 후 마을과 협약을 체결하고 협약에 따라 경관보전 직접지불금을 지급하는 방식이다. 협약기간은 3년이며 직불금은 연도별로 경관보전 활동에 참여하는 농가 단위에 지급하는 것을 골자로 한다.

경관보전 직불제의 대상 지역은 전국의 면 단위의 마을(법정리)로 농가비율이 50% 이상인 농촌경관이 수려한 지역이라고 정의된다. 특히 경관작물을 식재한 면적이 1ha 이상으로 집단화되는 동시에 마을 단위로 3ha 이상일 것을 조건으로 하며 정책의 효과를 높이기 위해 녹색농촌체험마을 등 정

부의 지원을 받아 농촌관광사업을 하고 있는 마을을 우선 지원할 것을 규정하고 있다.

대상 지역 내의 주민 중에서도 협약내용에 따라 경관작물을 재배하는 농가가 주요 대상자인데, 직불금의 지급요건으로서 해당 실경작자가 경작지 소재 면에 거주할 것을 제한하고 있다. 이는 경관보전 활동에 대하여 보조금을 지급하기는 하지만 농촌경관 보전은 부차적인 수단일 뿐이고 궁극적으로는 그를 통한 농촌지역사회의 활력 증진이 더욱 중요하다고 보는 탓이다. 특히 경관작물의 경우에는, 농촌경관 유지 및 개선에 도움이 된다고 시장·군수가 인정하는 작물이라고는 하지만, 맥류, 메밀, 유채, 화훼류 등의 품목과 그 지급단가를 예로 제시하고 있다. 가령, 유채, 메밀, 코스모스, 해바라기는 10a(300평)당 100천 원, 맥류는 10a(300평)당 50천원으로 지급단가가 설정되어 있으며, 시장·군수가 매년도별로 해당 농가의 의무이행 여부를 최종 확인한 후 직불금을 지급하게 되어 있다.

경관보전 협약을 체결한 농가는 경관작물 식재, 성실한 재배관리, 작물수확 후의 농지 정비와 더불어 마을주변의 경관개선 활동 등을 추진해야 한다. 이 사업은 2005년도부터 3년간 시범사업을 시작으로 모니터링을 한 후 2008년 이후 전국적으로 시

표 2. 평창군 메밀꽃밭 조성사업 추진 내역

연도	지역	참여농가 (호)	규모 (ha)	사업비(천원)			비고
				계	보조(군비)	자부담	
'97	남안동, 생가터	15	10	30,000	30,000	-	식량작물
'98	남안동, 생가터	20	9.4	28,200	28,200	-	식량작물
'99	남안동, 원길리	20	11.8	68,502	68,502	-	작물개발
'00	남안동, 원길리	26	13.3	130,000	95,000	35,000	붕평면
	소계	26	13.3	130,000	95,000	35,000	
'01	남안동, 원길리	25	13.7	62,000	62,000	-	붕평면
	무이리	6	8.4	19,304	19,304	-	
	소계	31	22.1	81,304	81,304	-	
'02	남안동, 원길, 무이	30	21	94,500	94,500	-	붕평면
'03	남안동, 원길, 무이	30	21.50	94,500	94,500	-	붕평면
	백옥포리	5	2.48	11,158.5	11,158.5	-	용평면
	소계	35	23.98	105,658.5	105,658.5	-	
'04	창동, 원길, 무이리	35	22.23	100,000	100,000	-	붕평, 용평

자료: 평창군 농업기술센터, 2004, 내부 자료

행할 것을 계획하고 있다. 2005년도 시범사업의 1차분 대상 면적(봄 파종 작물)은 8개 소의 약 43만 평으로 총 2억 4천만 원을 지원하며, 2차분 대상 면적(가을 파종 작물)을 포함하여 연간 총사업비는 6억 원으로 설정되어 있다.

강원도 평창군의 경관보전 직불제 시행 사례

강원도 평창군 붕평면은 이효석의 단편 소설 “메밀꽃 필 무렵”의 실제 장소로 알려져 있다. 1997년 평창군은 효석문화제라는 지역축제를 처음 개최하면서 메밀꽃을 통한 지역 홍보를 극대화하기 위해 일단의 장소를 중심으로 한 메밀꽃밭 조성사업을 시작하였다. 그러나 경관조성을 위한 식물의 식재를 위해서는 주민의 적극적 참여가 필요하다는 판단하에 농가에게 직불금의 인센티브를 주는 관리 방식을 도입하게 되

그림 1. 평창군의 메밀꽃밭 조성사업 대상지 전경



었다.

이효석의 생가 주변을 비롯하여 무이리, 원길, 창동 등 3개 지구의 총 22.23ha를 메밀꽃으로 식재하는 평창군의 메밀꽃밭 조성사업에는 2004년 기준으로 평창군내 총 35농가가 참여하였다.⁴ <표 2>를 보면, 메

⁴ 최근에 들어서는 인근 대규모 휴양단지인 휘닉스파크와 용평면 주변까지 확대되어 가면서 그 면적은 더욱 증가되고 있다.

표 3. 평창군 경관보전 직불제 시행을 위한 협약서 내용(2004년)

(토지)임대차계약서						☐ 임대인용 ☐ 임차인용 ☐ 보관용	
부동산의 표시	소재지						
	구 조		용 도		면 적		
임 대 금		금 (원정_____)		평당		원	
제1조 위 토지를 임대인과 임차인 합의하에 아래와 같이 계약함. 제2조 위 부동산을 임차에 있어 임차인은 임차(토지)금을 아래와 같이 지불기로 함.							
지 불 일 (일 시)	각 해당 토지에 대한 약정된 금액에 한하여 매년 효석문화제 끝나는 날까지 지급함 (2004년도 9월 19일)						
제3조 위 토지의 명도는 2004년 1월 17일로 함. 제4조 임대차 기간은 2004년 1월 17일부터 2006년 12월 31일까지(3년) 제5조 임대기간내에 효석문화제 행사를 위하여 이루어지는 토지이용(메밀꽃 파종 외-건축시설물 등)에 관하여 임대인과 사전 합의하에 시행한다. 제6조 본 계약을 임대인이 위약할 시는 계약금의 배액을 변상하며 임차인이 위약시는 계약금을 무효로 하고 반환을 청구할 수 없음.							
위 계약조건을 확실히 하고 хот일에 증하기 위하여 본 계약서를 작성하고 각 1통씩 보관한다. 년 월 일							
임 대 인	주 소						
	주민등록번호		전화번호		성 명		
임 차 인	주 소						
	주민등록번호		전화번호		성 명		
입 회 인	주 소						
	주민등록번호		전화번호		성 명		

자료 : 평창군 효석문화제위원회 내부 자료

메밀밭이 처음에는 남안동과 원길리(이효석 생가터 주변)를 포함한 봉평면 일대에서 시작해 무이리, 더 나아가 인근 지역인 백옥포리(용평면)까지 점점 확대되고 있음을 알 수 있다. 또한 식재면적과 사업비도 계속 증가해 왔다. 2004년에는 면적이 약간 감소한 경향을 보이는데 이것은 기존 메밀꽃밭 조성사업의 주체가 영농법인에서 효석문화제를 총괄하고 있는 효석문화제위원회로 이전되는 과정에서 나타나는 일시적 현상인 것으로 파악된다.

평창군이 메밀꽃밭 경관 조성사업을 위해 채택한 방식은 메밀꽃을 식재하는 개인과의 토지임대계약에 의한 보상금 지급이다. 즉, 감자를 식재할 때의 조수익을 평당 4,000원으로 보고 메밀의 평당 생산량의 농협수매가를 기준으로 그 차액에 해당하는 평당 1,500원을 지급단가로 설정했다.⁵ 이

⁵ 이외 비슷한 경우가 삼척시의 유채꽃밭 조성을 위한 직접지불제이다. 대상지는 삼척시 관내 관광객들이 많이 찾는 맹방지구(4.3ha), 황영조공원 주변(0.6ha), 환선굴 주변(5.9ha) 등 3개 지구이다. 경작방식은 평창군 유채꽃밭조성사업과 같은 임대방식으로 개인 소유의 농경지를

1,500원의 세부적인 보상 조건을 보면 토지 임대료로 토지소유자에게 평당 1,300원을 주고 경작자(단체)에게는 경작 수확비용으로 평당 200원을 지급한다. 즉, 200원이 경관작물 식재에 따른 경영비가 되는 셈이다. 이 보상금 규모는 매해 약 1억 원 정도가 되며 평창군 농업기술센터를 통해 효석문화제위원회(2004년부터)가 집행을 대행한다. 그래서 최종적으로 효석문화제위원회가 농가와 직접 계약을 체결해 보상금을 지급하고 집행결과에 대해 다시 평창군에 정산하는 과정을 거치게 된다.

경관관리자라고 할 수 있는 농가들의 활동 원칙으로는 첫째, 모든 작물 재배 일정은 효석문화제의 시기에 맞추어 개화할 수 있도록 하고, 둘째, 효석문화제위원회에서 추진하는 메밀꽃밭 테마시설물의 관리에 대해서도 적극 협조하며, 마지막 세 번째는 메밀 파종 후 개화 및 수확까지 그 전체적인 전 과정의 관리를 책임진다는 것이다. 구체적인 계약내용은 <표 3>의 협약서(임대차계약서)와 같다.

그러나 평창군과 효석문화제위원회 그리고 봉평면 등 관련된 기관과 조직의 적극적인 노력에도 불구하고 운영상 몇 가지 문제가 나타나고 있다. 첫 번째 문제는 메밀꽃밭 조성사업을 두고 기존 영농조합과

효석문화제위원회간의 이해관계 충돌이 나타나고 있다는 점, 두 번째는 아직까지도 메밀 경작을 단순히 농사로서 생각하는 주민과 그것을 평창군 봉평면의 핵심적인 관광산업의 하나라고 생각하는 사람들과의 인식 차이로 인한 갈등이 나타나고 있다는 점이다. 끝으로 가장 중요한 문제점은 농지에 메밀꽃을 식재하는 데 한정된 경관형성 작업이 바로 옆에서 이루어지는 무분별한 상업행위와 건축행위로 그 취지와 이미지가 손상되고 있지만, 아직까지는 별다른 대책을 강구하지 못하고 있다는 점이다.⁶

전북도 고창군의 경관보전 직불제 추진 사례

평창군이 메밀이라는 지역특색의 경관작물을 조성하는데 보조금 형식으로 직접지불제를 실시한 최초의 지자체라고 하면, 고창군은 군 자체적으로 조례를 제정해 “경관농업 직접지불제”⁷를 추진하고자 하는 최초의 지자체이다.

고창군이 경관농업 직불제를 추진하게 된 배경에는 2004년 처음 실시한 “고창군 청보리밭축제”의 성공적인 개최 결과에 고

⁶ 물론 이러한 여러 문제를 해결하기 위해 효석문화제위원회는 메밀꽃밭을 전문적으로 운영할 전담팀을 구성 중에 있으며, 통합된 체계 속에서 메밀밭의 임대계약, 재배확대, 메밀꽃밭 주변 관리, 메밀가공품 홍보, 지역 내외 메밀이미지 조성, 그리고 깨끗한 자연과 문화를 접목한 지역 이미지를 만들고자 하고 있다.

⁷ 경관농업직불제의 정확한 정의는 제도 시행 주체 및 연구자에 따라 차이가 있지만 “도시민에게 여가와 휴식 공간을 제공하는 작물을 재배하고 이를 체험할 수 있도록 장소를 제공한 농업인이나 생산단체에게 소득손실분을 보전하는 제도”로 정의할 수 있다.

1년간 임차하여 봄에는 유채, 여름에는 메밀을 식재한다. 해당 농경지 소유자에게는 평당 임대료 4,783원과 경작비용 3,262원을 지급한다. 맹방지구의 경우 올해 10일간 32,000명(1일 최대 7,000명)의 방문객이 있었으며 부녀회 등에서 13,000천 원의 농외소득을 올린 것으로 나타났다(박동규 등 2004).

그림 2. 고창군 경관농업 직불제 대상 지역 전경



무된 탓이다. 군 관계자에 따르면 축제 기간 휴일을 기준으로 하루 평균 1만 명이 넘는 관광객이 청보리밭축제의 현장인 고창군 공음면 선동리 학원농장 일대를 찾아와 축제를 준비한 고창군청 직원 및 축제 준비 관계자들을 놀라게 했다고 한다. 게다가 식량자원을 공급하는 농업에는 한계를 느끼고 기능성 농작물과 관광산업을 접목한 경관농업이 농업의 새로운 미래를 이끌어 갈 것이라는 확신과 공감대의 형성으로 고창군에서는 “경관농업 직불제”를 추진하게 되었다(『고창군정소식』 2004. 5. 25.).

이러저러한 이유에서 적극적인 경관 형성이 필요함을 인식한 고창군은 고창군 농촌관광을 위한 경관지구 구성에 관한 자체 조례안을 만들고 입법예고를 통해 농민과 농민단체 등과 의견을 교환하기도 했다. 조례에 의한 직불제의 지원범위는 군수가 경관농업지구 구성이 필요하다고 판단 고시하는 지구에서 지정한 품목을 재배하는 농업인이나 생산자단체로서 소득이 낮지만 경관농업지구에 지정된 작물을 성실히 재배한 토지의 경작자가 우선 대상이다. 직불제의 대상 지원 규모는 면적이 1ha미만일

경우 인근 재배작물의 평균소득산출금액의 차액을 100% 지불하고 1ha 이상일 경우는 80%까지만 지원하는 것으로 했다.

고창군의 경관농업 직불제 시행을 위한 제도적인 근거인 “농촌관광을 위한 경관지구 구성에 관한 조례”에는 제1장 총칙, 제2장 지원 및 사업범위, 제3장 보조금 교부신청 및 정산, 제4장 등 전체 4장과 부칙, 그리고 부록으로서 경관농업조성사업 계획서와 경관농업조성사업 협약서 서식으로 구성됐다. 고창군의 조례에서 주목되는 내용은 군의 경관농업과 농촌경관 전반에 중요한 농업경관 형성을 위해 지속적인 보상을 할 수 있는 근거를 규정하고 있다는 점이다. 이러한 내용은 조례 제8조(지원규모) 2항에 “농촌관광을 위하여 경관을 조성하고 유지관리하기 위하여 사업자가 보조금을 신청할 수 있다”고 규정하고 구체적인 사례도 예시하고 있는 데에서 잘 알 수 있다⁸. 다만, 이 조례가 고창군의 경관농업을 어떻게 구상하는지 전체적 방향성과 활동에 대한 규정 그리고 토지이용 규율 등의 내용을 담기보다는 특정 장소에 경관작물 식재를 위한 사업 규정을 담고 있는 조례라는 점에서 아쉬움이 있다.

⁸ 그 예시로는 1) 단지화된 농촌관광시설 및 관광프로그램개발에 대한 기반시설, 2) 각종 체험메뉴, 축제행사의 발굴과 체험시설의 정비, 3) 특색 있는 향토음식과 가정요리 발굴 및 음식점 시설정비, 4) 자연경관과 조화를 이루는 경관주택, 민박시설 신축 및 정비, 5) 농특산물 판매시설 신축 및 정비와 판매공급 시스템 구축, 6) 도시민에게 농촌 경관을 소개하는 안내 시스템 정비, 7) 기타 농촌관광 및 경관농업조성에 필요한 사항 등이다.

3. 외국의 농촌경관 보전을 위한 정책 프로그램

주민의 자발적인 농촌경관 보전 활동에 대한 계약을 근거로 보조금을 지급하는 사례는 이미 영국의 ESA 및 CSS 제도, 프랑스의 CAD 제도 등을 통해 그 예를 찾아볼 수 있다. 일본의 조례를 통한 농촌경관 보전 활동과 『경관법』 제정은 또 다른 관점에서 좋은 예를 제공한다.

3.1. 영국

영국은 국토 전체를 대상으로 토지형태 또는 역사적 유적에 따라 12가지의 전원지역 환경 및 경관 요소를 정하고 그 보전 활동에 따른 ha당 보조금을 지급하는 방식으로 농촌경관 정책을 펴고 있다. 특히 EU규정 1257/1999에 의한 농업환경정책(agri environmental schemes) 중 환경민감지역 정책(ESA)과 전원관리인정책(CSS)이 대표적인 프로그램이다.

ESA(Environmentally Sensitive Areas)는 1987년 MAFF가 주관하여 토지소유자의 자발적 협력을 통해 농촌지역의 빼어난 경관, 야생 동식물, 역사적인 특성 보전과 효율적 경작을 동시에 달성하고자 도입한 제도이다. 1999년 당시 잉글랜드 22개 지역이 ESA로 지정·지원받는데, 계약농가 10,323호, 계약면적 523,000ha로 잉글랜드 농업용 토지의 약 10%에 해당한다. 지정 지역 내 농가나 토지관리자들은 중앙정부와 10년간

의 관리계약을 맺을 수 있으며, 5년 후 계약 폐기 여부를 결정하게 된다. 계약에 의해 지정 지역에 포함된 토지면적당 연간보상비용을 직접 지불방식으로 지원하며, 지정 이후 매 3년마다 보상비용(payment)의 표준율을 재검토하고 있다. 보상비용의 액수는 EU규정에 의해 정해지고 있다.

CSS(Countryside Stewardship Scheme)는 전원지역위원회(Countryside Commission)에 의하여 시범제도로 처음 도입되었으나 1996년부터는 MAFF로 인계되어 추진되고 있다. ESA 지정 지역 외부에 있는 친환경적 농촌경관 보전을 위해 보조금을 지불하는 정책으로서 1999년 당시 총 143,055ha, 8,614건이 계약되어 운영되고 있다. 역시 10년간의 관리계약을 체결, 토지관리에 대한 보상비용은 매년 지급되며, 자본비용(capital payment)은 작업이 완료되었을 때 지급한다.

ESA와 CSS의 주요한 차이는 첫째, CSS는 지정 지역(designated areas)이 정해져 있는 것은 아니라 ESA 지정 지역 이외에 잉글랜드 전역에 있는 지역을 대상으로 하고, 둘째, CSS는 자유재량(discretionary)에 의해서 모든 지원자가 수용되지 않는다는 것이다. 이를테면, 1991~94년 기간 이 제도에 응모한 지원자의 72%만이 계약을 체결하였다. 행정비용은 CSS가 ESA에 비해 다소 적게 드는 것으로 보고되고 있다.

단, 이 두 프로그램은 모두 EU규정 1257/1999에 의해 보조금 액수가 정해지는데, 일반 경종작물 재배지에 대해서는 ha당 600유로, 다년생 작물에 대해서는 900유로, 그

리고 기타 토지에 대해서는 450유로를 최고한도로 지급한다. 이 보조금은 경관보전을 위한 활동에 따른 소득 감소분, 유지 관리 비용, 그리고 인센티브 등을 고려하여 책정된 것이다. 한편, 한 농가가 ESA와 CSS 두 프로그램에 참여하는 것도 가능하다.

3.2. 프랑스

프랑스에서는 1997년 7월 『신 농업기본법』을 제정하면서 농정의 기본이념으로 ‘다원적 기능’, ‘지속가능 발전’, ‘국토정비’ 등을 강조하였다. 이러한 기본이념을 구현하고 구체화하는 정책수단 중 하나가 CTE(Le Contrat Territorial d'Exploitation)제도이다. CTE 제도는 농업환경 보전에 대한 연차 지급금과 농가의 경영다각화를 위한 투자에 대한 보조금으로 구성되는 만큼 경관을 비롯한 농업환경 보전에 대한 활동이 강조되었기 때문이다.

CTE는 농촌의 환경과 경관 보전을 위해 농업경영체(개별 농민, 지역 조합, 농민 조직, 꼬뮌연합체 등) 스스로 그들의 농업환경에 적합한 환경친화적·경관보전적 사업 시행계획서를 제출하고 국가와의 계약 체결을 통해 이를 실현하게 하는 제도이다. 계약 항목별로 토지면적 및 자본비용에 대한 지원금액은 매우 다양하며 또한 지역의 기준에 따라 항목별 지원금액을 가감할 수 있어 획일적으로 ha당 지급액을 말하기는 쉽지 않다. 다만, 농가당 평균 계약금액은 계약기간인 5년을 기준으로 45,000유로 정도이며, 2003년 현재 이 활동에 참여한 농가는 4만9천 농가이다. CTE제도의 계약항

목을 살펴보면 광범위한 농업환경 자원을 포괄하고 있으며, 경관관리의 경우 작물 식재뿐 아니라 건축자원, 자연공간 보전 등을 포괄적으로 고려하고 있다. 특히 주목할 점은 CTE의 절차상 사업계획서를 작성하고 계약서를 만들어 내는 과정은 여러 차례 교육·훈련 과정을 겸하고 있다는 점이다. 농업회의소를 비롯한 유관 기관의 전문가와 농업인이 농업환경에 대한 진단, 경영에 대한 진단, 지역의 환경 기준과 관련한 농업 환경의 조성 방향, 구체적인 농가별 활동범위 등에 대하여 공동 토론을 통해 합의에 도달하게 된다.

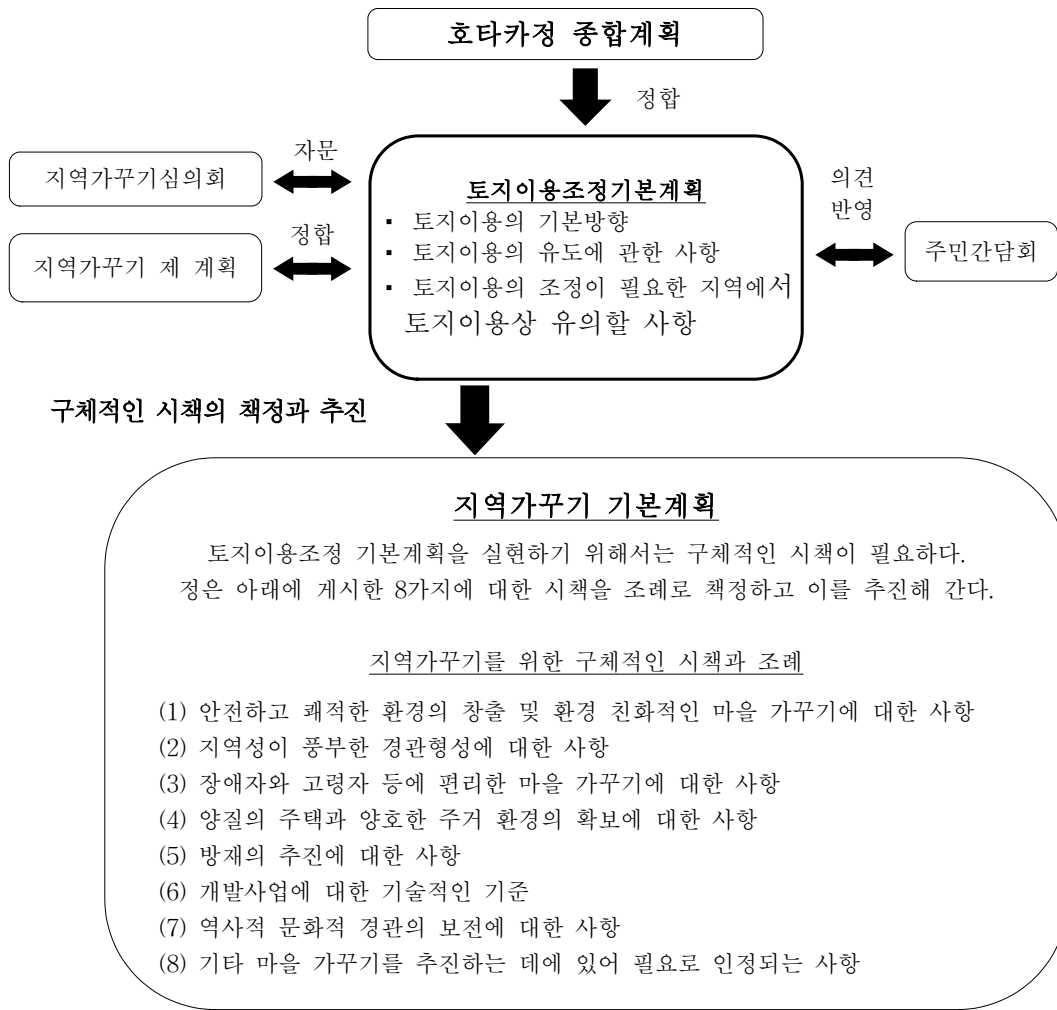
그러나 익히 잘 알려져 있던 프랑스의 CTE제도는 2003년 8월에 중단되고 2003년 11월부터는 CAD(Le Contrat d'Agriculture Durable)제도가 도입되어 운영되고 있다. 이는 CTE에 비해 절차의 간소화, 재원운용의 합리성, 환경 및 경관 보전 의무부과의 강화를 기하고자 한다.

3.3. 일본

일본에서의 농촌경관 보전을 위한 노력은 영국, 프랑스와는 다소 다른 흐름을 보인다. 크게 두 가지 형태로 전개되고 있다고 할 수 있는데 첫 번째가 농촌경관에 관한 지자체의 조례 제정이고, 두 번째는 중산간지역 직불제의 일부로 맺어지는 집락협정 체결이다⁹. 최근에는 농촌경관뿐 아니

⁹ 이 외에도 농촌 경관을 보전하고 홍보하기 위한 시도로 농촌 경관을 대상으로 한 “경관콘테스트”가 성행하고 있다. 일본의 농촌 경관콘테스트의 선구자격이라 할 수 있는 「농촌어메니티콩쿨」은 1986년부터 국토청과 (재)농촌개

그림 3. 일본 호타카정 농촌 경관 보전정책 과정의 개념도



라 국토 전체의 경관관리를 위해 『경관법』이 법제화된 바 있다.¹⁰⁾ 이는 지자체의 조

발기획위원회가 주관하고 있다. 주된 평가 항목은 주민의 활동, 거주구역의 경관, 자연경관, 전체 조화 상황, 전통문화, 개방된 지역사회 만들기로써 단순히 사진으로 보이는 농촌 경관의 평가가 아닌 농촌 내외부적 상황을 전체적으로 평가하는 대회이다.

¹⁰⁾ 일본은 2차 세계 대전 이후 급속한 도시화와 경제 개발 우선으로 효율성, 기능성을 추구함에 따라 아름다움에 대한 배려가 미흡했다. 그러나 점차 경관에 관한 국민의 관심이 높아지고, 각 지방자치단체에서 제정하는 경관조례의

형태로 나타나게 되었다. 지방자치단체가 경관조례를 제정하기 시작한 것은 1964년 동경올림픽을 계기로 일본 전국에 리조트 개발붐이 일어나면서부터라고 할 수 있다. 1968년 일본에서는 처음으로 가나자와 시에서 리조트 개발붐으로 인한 지역의 역사적 환경이 파괴되는 것을 막기 위해 전통환경보존조례를 제정하였다(같은 해에 倉敷市에서도 전통미관보존조례가 제정되었다). 1978년 고베 시에서 도시경관조례를 제정하면서 조례의 적용 범위가 역사적 경관에서 도시경관으로 더욱 확대되었을 뿐만 아니라, 일본 전국의 각 지방자치단체로 확산되기 시작하였다. 이와 같이 약 40년의 시간을 거쳐 오면서 현재는 약 500여 개의 지방자치단체에서 자주조례의 형태로 경관조례를 제정하

례에 대한 법적 기반 마련을 통해 국가의 행정적, 재정적 지원 근거의 구축력을 확보하게 된 데 그 의의가 있는 만큼 첫 번째의 형태와 맞닿아 있다. 특히 호타카(穂高)라는 한 지자체의 사례를 통해 일본의 농촌경관 보전정책의 구체적 면모를 엿볼 수 있으며, 이는 우리에게도 시사하는 바가 매우 크다.

호타카정(穂高町)은 나가노현(長野縣)의 중심부에 위치하며 마츠모토시(松本市)와도 가까워 인구 증가, 도시화가 진행되는 개발압력이 높은 농촌지역이다. 호타카의 인구는 1984년 23,758명, 6,624호에서 2001년에는 32,358명, 11,099호에 달하고 실제 연평균 505명(2.1%: 1984년 대비), 263호(4.0%)가 증가하고 있다. 이는 택지에 대한 수요를 높이는 직접적 원인이 되어 난개발 관리, 농촌경관 보전에 대한 관심과 필요가 증가하게 되었다.

이 때문에 호타카정에서는 경관조례를 제정하게 되는데, 이 조례는 총 6장으로 구성되어 있으며 지역 내 특정 지역에 여하한 개발행위가 발생하는 경우 어떠한 절차로 주민의 동의와 합의를 이끌어 낼 수 있는지를 규정하고 있다. 특히 이 조례와 관련하여 두 가지의 중요한 기본계획을 수립

하여 모든 행위의 지침으로 삼고 있는데, 그것은 『호타카정 토지이용조정 기본계획』과 『지역가꾸기 기본계획』이다.¹¹ 토지이용조정 기본계획은 정 전체의 토지이용에 관한 기본 방향을 정한 계획이라면, 지역가꾸기 기본계획은 이것을 받아 지역블록에 작성되는 보다 구체적인 토지이용계획이라고 할 수 있다. 호타카정 토지이용조정 기본계획의 큰 방향은 크게 네 가지로서 ① 우량농지의 보전, ② 난개발의 억제와 디자인컨트롤, ③ 고품질 전원거주형 주택의 형성, ④ 양질의 지역자원 형성과 네트워크의 구축과 같은 것이다.

구체적으로 조례와 계획이 건축행위를 구속하고 경관을 보전하는 수단으로서 작동하는 절차는 <그림 3>과 같다.

주목할 점은 호타카정 토지이용조정 기본계획의 두드러진 특징이 도시계획 용도지역을 제외하고 호타카정 전역을 지자체 자체적으로 조닝(zoning)하고 이에 따라 건축 가능 시설물에 대한 기준까지도 세부적으로 설정했다는 점이다. 조닝은 전원풍경보전지구, 농업보전지구, 농업관광지구, 집락거주지구, 생활교류지구, 공용시설지구, 산업창조지구, 문화보양지구, 자연보호지구 등 9개의 지구로 구분되고¹² 지구별 건

는 등 적극 경관의 정비 및 보전에 대한 대처를 취하고 있다. 그러나 이러한 경관조례는 법적 구속력이 없기 때문에 대개 행위 신고 및 권고 등의 소프트한 수법만을 사용하고 있다. 따라서 경관을 둘러싼 많은 소송이 제기되어 그 실효성에 대한 논란이 야기되었다. 또한 지방자치단체에 의한 자주적인 노력에 대해 그동안 국가로서 세제 및 재정상의 지원이 불충분했던 것도 경관법 제정의 가장 중요한 배경이라 할 수 있다.

¹¹ 여기에서 토지이용조정기본계획에 “조정”이라는 말이 삽입되었다는 점이 흥미롭다. 조닝의 목적은 지역 공간의 특징에 맞는 개발을 유도하는 것이지만 양호한 환경을 형성하려면 용도, 건폐율, 용적률 등에 있어 탄력적인 규제와 필요성이 있다는 것이다. 건축행위 규제에 관해 개인의 사유재산권이 존중되지 않는 무조건적 규제보다는 “조정”을 키워드로 하는 것이 바람직하였다는 것이다.

축 가능 및 불가능시설은 <표 4>와 같다.

특히 이 자체적인 규정에 있어서 “△”표시, 즉, 허가도 아니고 불허가도 아니면서 지역사회의 협의와 조정을 통해 가부를 결정할 수 있는 “완충지역”이 대부분이라는 대목에 주목할 필요가 있다. 여기에는 농촌경관 보전을 위한 정책이나 제도는 사유재산권을 제한하는 규제가 되기 쉽기 때문에 이러한 “완충지역”을 두지 않고서는 주민의 동의를 구하기 어렵다는 현실적 이유뿐만 아니라, 주민의 가장 민감한 이해가 얽

힌 부분에 대해 상호 협의할 수 있는 통로를 열어둠으로써 지역 활성화, 경관 가꾸기에 관해 생각해 볼 기회를 제공하고 협력을 도출해내고자 하는 이유가 중첩되어 있다. ‘경관보전’ 정책이라는 장치를 통해 주민을 교육, 훈련하는 사회적 기제를 실험하고 있으며, 이것이 결국 경관보전이라는 주민의 활동을 지속할 수 있게 만들고 있다.

4. 농촌경관 보전정책의 특징 및 과제

최근 우리나라에서 시도, 추진되고 있는 농촌경관 보전을 위한 일련의 정책 프로그램들은 농촌다움이나 어메니티를 구성하는 농촌 자원의 일부로서 농촌경관에 대해 새로운 인식을 강화하는 계기가 되었다는 점에서 그 의의가 매우 크다. 특히 지자체의 일방적 지원이 아니라 주민과의 협약을 형식적으로나마 그 절차로 채택하고 있다는 점에서 농촌정책 전반에 있어서도 새로운 의미를 가진다. 그러나 우리보다 앞서 농촌경관을 보전하고자 정책 프로그램을 도입하였던 다른 나라들의 수준에 견준다면 아직은 몇 가지 측면에서 개선해야 할 과제들이 남아 있다.

첫째, 농촌경관의 대상 한정성이다. 농촌경관을 구성하는 요소로서 농지나 농작물이 차지하는 비중은 매우 크지만 그것만이 농촌경관의 대상은 아니다. 오히려 농촌경관을 구성하는 핵심자원 중 하나는 마을이나 자연경관일 수 있으며 또한 농촌경관을

12 지구별 특징의 개략적인 내용은 아래의 표와 같다.

지구 구분	특징
전원풍경보전지구	「자연이 풍부한 호타카」를 이미지화하는 요소가 되는 수변환경과 그 주변의 논과 그곳에서 바라볼 수 있는 산맥 등은 지역을 대표하는 양질의 자원이다. 이를 저해하는 대규모 시설 입지를 수반하는 토지이용을 제한하는 지구
농업보전지구	우량농지를 보전하고 점재하는 농진백지의 개발이 무질서하게 확대되지 않도록 규제하는 지구
농업관광지구	관광시설 입지, 유흥농지 활용, 지역진흥거점이 되는 지구를 형성하기 위해 농업적 토지이용과 내방객이 즐겁게 보낼 수 있는 농업체험시설, 지역교류시설을 기본으로 한 토지이용이 가능한 지구
집락거주지구	정 전체에 있어 기능적인 시가지 형성을 도모하며 쾌적성, 안정성에서 양호한 거주환경의 형성을 도모하기 위해 계획적으로 주택을 집약하는 지구
생활교류지구	여러 가지 노선적 특징에 맞는 상업, 업무 시설의 집약을 도모할 지구
공공시설지구	주로 공원이나 운동시설, 광장, 문화시설 등 레크리에이션, 커뮤니티의 핵심이 되는 시설을 배치하는 지구
산업창조지구	공장, 창고, 사무소 등 공업계 토지이용을 우선한 토지이용이 기본인 지구
문화보양지구	삼림자원을 활용하고 하류역에의 영향이 적은 「자연과의 접촉」을 중심으로 한 문화활동, 예술활동, 레크리에이션을 즐길 수 있는 보양, 체재공간으로 이용하기 위해 별장이나 펜션 등 체재형 숙박시설이나 자연환경을 활용한 레크리에이션 시설의 입지를 기본으로 하는 지구
자연보호지구	호타카정 환경보전의 골격인 구역으로 현존하는 양호한 자연적 토지이용을 보전해가기 위해 대규모적 토지의 변화를 동반하는 개발을 억제해야 할 지구

표 4. 지구별 건축 가능 시설의 구분

시설의 구분		지구명				
대구분	소구분	농업 보전	집락 거주	생활 교류	산업 창조	공공 시설
거주용 시설	농가주택	○	○	○	△	×
	분가주택	○	○	○	△	×
	일반주택(建賣)	△	○	×	×	×
	일반주택(1戶建)	△	○	○	×	×
	아파트	×	△	×	×	×
숙박 시설	별장	×	×	×	×	×
	펜션	×	×	×	×	×
	여관·모텔	×	×	×	×	×
농업 관련 시설	농업용 창고	○	×	△	×	×
	농업출하시설	○	×	○	×	×
	농업생산가공시설	○	×	○	×	×
	축사	○	×	×	×	×
지역교 환시설	교류활성화시설	○	×	○	×	○
	시민농원	○	○	○	×	○
공익 시설	파출소	○	○	○	○	○
	집회소·공민관	○	○	△	△	○
문교 시설	학교	○	○	×	×	○
	박물관·미술관	×	△	○	×	○
의료복 지시설	노인복지시설	×	○	○	×	○
	병원·진료소	○	○	○	×	○
상업 시설	편의점	×	△	○	×	×
	종합일용품점	×	×	○	△	×
	다방·식당	△	△	○	△	×
	트럭터미널	×	×	○	○	×
	풍속영업시설	×	×	×	×	×
	사업소·사무소	△	△	○	○	×
	자동차판매점	×	×	○	○	×
	주유소	×	×	○	△	×
공장	대규모공장	×	×	△	○	×
	소규모농장	△	△	△	○	×
창고 등	업무용창고	×	×	△	○	×
	주차장	△	△	△	○	×
	자재하치장	△	△	△	○	×

주: ○입지가능시설; △지구설명회를 거쳐 주민동의를 얻을 것; ×시설입지불가

훼손하는 가장 큰 요소는 직접적 건축행위이다. 그럼에도 현재 추진되는 농촌경관 보전정책들은 특정 작물을 일단의 농지에 식재하는 것에 그 내용이 한정되고 있다. 그

프로그램에서 포함하는 농촌경관의 범위는 훨씬 포괄적으로 감안되고 있음을 알 수 있다.

둘째, 농촌경관을 바라보는 시각에 있어 객관화된 기준을 강조하는데 따른 폐해이

다. 근본적으로 농촌경관에는 이것이다 싶은 비스타가 없다는 것이 그간 경관보전 정책화의 가장 큰 걸림돌이었다. 사람마다 좋은 경관에 대한 판단이 다르고 지역마다 문화적 특질에 따라 좋은 경관의 모습이 다를 수밖에 없다는 것이다. 이는 지금도 변화되지 않았다. 그럼에도 불구하고 무슨 작물을 심으면 얼마를 지급한다는 방식으로 일률적 기준이 적용되는 경우, 오히려 좋은 농촌경관의 모습이 변질될 가능성도 없지 않다. 그보다는 각 지방마다의 조례나 나름의 사업안들에 대해 중앙정부가 큰 원칙과 가이드라인을 제시해 주고 이를 행정적, 재정적으로 지원해 줄 수 있는 탄력적인 틀을 마련하는 것이 더욱 중요할 수 있다. 일본의 『경관법』 제정의 경험 역시 이를 입증하고 있다.

셋째, 농촌경관 보전을 위한 관리자로서 농촌주민을 교육, 훈련시키는 기제의 작동에 관한 것이다. 농촌경관의 특성상 주민이 주체로서 적극 참여하여 그 자체가 지속적 경관관리 시스템으로 기능할 수 있도록 교육·훈련하는 기능이 생략된 채, 금전적 인센티브를 통한 정책만을 도입하는 것은 그 지속성에 한계를 가질 수밖에 없다. 금전적 인센티브가 중단됨과 동시에 경관관리 활동도 중단될 수밖에 없기 때문이다. 이에 비해 유럽 국가들이나 일본의 경험은 농가에 대한 보조금의 지급에도 큰 목적이 있는 반면에 지속가능한 농촌의 환경과 경관을 조성하기 위한 주체로서 주민의 관리 활동이 중요함을 교육, 훈련함과 동시에 이를 내면화하기 위한 사회적 훈련과 실험

과정으로서의 의의도 가진다는 점을 주목해야 한다.

특히 일본의 경우 경관보전 활동에 대한 지역 주민 참여를 적극 강조하고 있다. 앞에서 살펴본 호타카정은 1980년대부터 제도적으로 지역 가꾸기 조례를 제정해 농촌 경관보전을 추구해 왔고 최근에는 지역 가꾸기의 핵심 과제라고 할 수 있는 토지이용 조정에 관한 기본계획까지 수립했다. 이 토지이용조정 기본계획에는 지역의 다양한 관련 주체들의 이해관계가 있을 수 있으므로 이를 조정하고 협력할 수 있는 장치를 마련하고 있다. 지역 주민 협의회와 일을 분담하면서 다양한 절차를 거치도록 해 ‘조정’에 기초한 경관 관리를 지향하고 있는 것이다. 이러한 주민 참여 과정이야말로 주민이 자신들의 ‘지역’에 대한 정체성을 깊게 해 가는 교육과 훈련 기능을 가지고 있으며, 이는 종래 규제나 사업에 의한 유도에 편중되었던 정책 형태에 하나의 새로운 모델을 제시하고 있다고 평가할 수 있다. 유럽 국가들의 경우는 한 농가가 경작하는 면적이 매우 넓어 개별 농가와의 협약과 감독만으로도 일단의 경관관리 효과를 나타내지만, 일본이나 우리나라의 경우는 개별 농가의 경관관리 활동만으로는 그 자체로 큰 의미를 가지기 어렵기 때문에 지역적 차원에서 농가와 주민이 경관관리에 참여할 수 있는 지속적 기제를 구축하는 것이 더욱 중요한 측면이다.

넷째, 농촌경관 보전을 위한 정책의 구속력 확보에 관한 것이다. 사실상 지자체의 조례나 사업으로서의 경관보전 직불제는

정책 의지의 표명이나 상징적 지원책으로서 의미가 있을지 모르지만 장기적으로 농촌경관을 보전, 관리하기 위한 수단은 되지 못한다. 이를 위해서는 해당 조례나 사업을 뒷받침할 구속력 있는 근거법이 마련되어야 할 뿐만 아니라 장기적으로는 토지이용 전반에 관한 규율을 하는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과의 연계도 도모해야 한다.¹³

5. 결 론

농촌경관에 대한 관심이 증대되고 있다는 것은 농촌에 대한 사회적 가치가 높아졌다는 해석을 가능케 하고 이러한 가치를 어떻게 유지 보전하고 다시 그 가치를 어떻게 활용할 것인가 하는 정책적 과제가 남는다. 이미 여러 연구를 통해서 농업의 공익적 가치, 즉 식량 공급, 수자원 함양과 대기정화, 환경보전, 자연경관과 생태계 보전, 고유전통문화의 발전 및 계승, 농촌지역사회의 유지 등에 대한 경제적 가치를 계량화함으로써 농촌경관의 중요성 정도가 확인된 바 있다. 하지만 여전히 문제로 남아 있는 것은 경제적인 수치에 의한 중요성의 부각에 그치지 않고 그것을 어떻게

사회적, 제도적으로 지킬 것인가 하는 것이다.

이러한 측면에서 최근 우리나라 지자체 등에서 농촌경관 보전을 위해 도입, 시행하고 있는 몇 가지 정책 사례들이나 중앙정부의 경관보전 직불제 시범사업 등을 살펴보고 우리나라보다 앞서 이를 추진하였던 유럽, 일본의 농촌경관 보전 정책에 관한 사례들을 통해 우리나라의 향후 바람직한 정책 방향을 모색하려는 시도가 필요하다고 보았다. 물론 이 글에서 검토한 우리나라의 사례는 농업경관 위주이라 규모 면이나 대상 면에서 다른 나라의 경험과는 약간의 차이가 없지 않다. 하지만 그 실시방법이나 과정은 향후 우리나라 농촌경관 보전 정책을 재구성하는 데에 많은 시사점을 주고 있다.

향후 다음과 같은 점들을 고려하여 농촌경관 정책의 제도화에 접근하는 것이 바람직할 것이라고 본다. 첫째, 농촌경관을 구성하는 다양한 요소들을 포괄할 수 있도록 정책의 대상 범위를 확대해야 한다. 둘째, 경관보전 활동에 있어 지역적 개성이 충분히 반영될 수 있도록 중앙정부와 지자체의 정책과 프로그램의 차별성 내지 역할 분담을 도모해야 한다. 셋째, 장기적으로는 직불금이라는 인센티브가 없이도 주민이 경관관리 활동을 해 나아갈 수 있도록 교육·훈련적 기능을 고려해야 한다. 넷째, 일회성 사업이나 혹은 사업을 위한 조례 작성이 아니라 농촌지역의 미래발전을 위한 경관보전을 위해서는 그런 활동을 뒷받침해 줄 수 있는 행·재정적 지원을 보장

¹³ 우리나라의 토지이용을 총괄하는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 국토의 용도지역을 4개로 구분하고, 각 용도지역별 허용행위를 열거하고 있다. 허용행위는 주로 건축물의 용도, 규모에 관한 것이다. 그러나 이것만으로는 경관관리의 목적을 달성하기 어렵기 때문에 최근에는 「경관법」의 도입이 별도로 검토 중이며, 법률과는 별도로 정책사업을 통해 규제와 인센티브를 제공할 필요가 높다.

하는 구속력 있는 법률이 마련되어야 한다. 이와 관련하여 최근 건교부를 중심으로 『경관법』 제정 논의가 이루어지고 있으나, 국토의 대부분을 차지하는 농촌경관보다는 도시경관을 중심으로 논의가 이루어지고 있다. 농업경관, 농촌경관, 도시경관은 모두 국토경관을 구성하는 부분들이며, 그 경관을 보전 관리하는 주체는 그곳에 살고 있는 주민이라는 점에서 그 특성을 충분히 반영할 수 있도록 포괄성을 갖추어야 한다.

참고문헌

- 고창균. 2005. 5. 25. “경관농업 직불제 도입.” 『고창균정소식』.
- 나카무라 카즈오 등. 2001. 정암 등 (옮김). 『지역과 경관』.
- 농림부. 2004. “경관보전 직불제(안).”
- 박동규 등. 2004. 『중장기 직접지불제 확충방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 변병설. 2001. “친환경적 농촌경관 관리.” 송미령, 김홍상 (역음). 『국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 성주인. 2005. “농촌관광의 비전과 전망.” 『농업전망 2005』. 한국농촌경제연구원.
- . 2003. “도농교류 촉진을 위한 농촌 어메니티 형성 방안.” 『그린투어리즘과 생활환경 정비』. 새국토연구협의회 세미나 자료집.
- 오민근. 2004. “일본의 경관법 제정과 그 의미.” 『국토』. 국토연구원.
- 유승우, 박경철. 2004. 『지역축제가 농촌지역 활성화에 미치는 영향』. 한국농촌경제연구원.
- 유장호. 2000. “도시근교 경관의 유형과 그 평가.” 서울시립대학교 석사학위논문.
- 평창군. 2004. “메밀꽃밭 조성사업.” 내부자료.
- 호타카정. 2004. “호타카 지역 가꾸기 기본계획.” 내부자료.
- OECD, 1999, *Environmental Indicators for Agriculture*.

■ 원고 접수일	: 2005년	8월	16일
원고 심사일	: 2005년	8월	23일
심사 완료일	: 2005년	11월	7일