

제 15 장

농어촌 경관관리정책의 추진동향과 과제

성주인* · 박주영**

목 차

- | | |
|------------------------------|-----------------------|
| 1. 농어촌 경관에 대한 체계적 관리의 필요성 | 4. 국외 경관관리 사례 |
| 2. 국내의 농어촌 경관관리제도 개황 | 4.1. 영국의 환경관리 사업 |
| 2.1. 경관 관련 법률 현황 | 4.2. 일본의 경관관리 사례 |
| 2.2. 현행 농어촌 경관관리제도의 한계 | 4.3. 사례에서 얻는 시사점 |
| 3. 농어촌 경관관리정책의 성과 및 한계 | 5. 농어촌 경관관리정책의 방향과 과제 |
| 3.1. 농림수산식품부의 경관관리정책 동향 | 5.1. 농어촌 경관관리의 기본 방향 |
| 3.2. 사업 중심의 농어촌 경관관리정책 추진 실태 | 5.2. 향후 정책 과제 |
| 3.3. 농어촌 경관관리정책의 문제점 | |

* 한국농촌경제연구원 전문연구원. jiseong@krei.re.kr

** 한국농촌경제연구원 전문연구원. jypark@krei.re.kr

1 농어촌 경관에 대한 체계적 관리의 필요성

- 농어촌 경관은 매우 다양한 요소들로 이루어진다. 산, 하천, 숲 등 자연적 요소와 농경지로 이루어진 농업적 요소, 주택들로 구성된 마을 등이 유기적으로 어우러져 농어촌 경관이 형성된다.
 - 이러한 농어촌 경관은 주민들의 일상생활의 산물이며, 도시 경관에 비할 때 비교적 긴 세월에 걸쳐 형성된다.
 - 그러한 까닭에 농촌 경관은 그 지역의 오래된 관습과 문화, 생활양식 등이 배어나며 전통성이 더 강조되는 편이다.
 - 그래서 효과적으로 보전·관리가 이루어진 농어촌 경관을 일컬어 ‘문화 경관’(cultural landscape)이라 지칭할 수 있다.
- 최근에는 농어촌 경관이 갖는 잠재적 가치가 주목받고 있다. 경관을 잘 가꾸는 것이 농어촌 지역의 활성화를 위해 중요하다는 것을 깨닫게 되었기 때문이다.
 - 무엇보다 농어촌 경관은 축제 개최 및 도농교류를 통해 소득 증대와 공동체 활성화를 도모하는 데 중요한 역할을 발휘한다. 이미 경관을 고장의 자산으로 활용하여 지역마케팅에 성공한 사례들이 나타나고 있다.
 - 문학적 소재를 살려 운치 있는 메밀밭을 조성한 평창군, 청보리밭으로 경관농업의 대표 사례로 떠오른 고창군, 바다와 어우러진 다락논 경관이 지역의 랜드마크가 된 남해군 등이 그 사례이다.
- 농어촌은 농업 생산 공간인 동시에 도시민이 거주하는 정주 공간 성격도 커지고 있는데, 이처럼 도시민의 정주를 유도할 때 농어촌다운 경관을 유지하고 있는지 여부도 중요한 고려사항이다.
 - 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.¹⁾

- 이처럼 농어촌 경관은 그 잠재력이 높은 동시에 난개발의 영향에 취약하여 한번 훼손되면 회복이 쉽지 않다는 점에서 체계적인 경관관리의 필요성도 그만큼 커지고 있다.
 - 그동안 급격하게 이루어진 도시화·산업화로 인해 대도시 주변 및 대규모 개발사업 예정지역 등 도시화 압력이 높은 농어촌에서 나타난 난개발 문제는 폭넓게 지적되어 왔다.
 - 대도시권에 속하지 않은 일반적인 농어촌지역 역시도 난개발 문제에서 예외는 아니다. 주변 경관과 어울리지 않는 농업용 시설이나 공장, 아파트 등이 들어서면서 농어촌 경관이 훼손되는 사례는 전국 어디서나 흔히 나타나는 것이다.
 - 심지어는 농어촌에 숙박시설이나 음식점 등 관광객 대상 시설이 과도하게 입지하여 주변 경관에 부정적인 영향을 미치는 경우도 있다.
- 농어촌 경관의 체계적인 관리를 위해서는 주민의 자발적인 참여가 중요하므로 이를 유도하는 시책이 필요하다.
 - 농어촌 경관은 하루아침에 형성되지 않는 까닭에 시각적으로 매력 있는 장소를 공공의 주도로 조성하는 방식으로는 효과적인 경관관리가 이루어질 수 없다.
 - 따라서 경관관리가 절실하다는 것을 지역사회에서 인식함으로써 주민들의 관련 활동이 확산되는 것이 효과적인 농어촌 경관관리의 관건이며, 정책적으로도 이러한 주민 참여를 유도하는 데 초점을 두어야 한다.
- 이런 문제 인식에 입각하여 이 글에서는 현행 농어촌 경관관리정책의 추진 현황과 성과, 한계를 살펴보고 향후 정책이 지향할 방향과 과제를 제시할 것이다.
 - 특히 농어촌 주민이나 일선 지자체 담당자들이 경관관리의 필요성을 인식하고 경관보전 활동을 보다 적극적으로 추진하도록 유도하기 위해 요청되는 과제들을 제시하는 데 초점을 둘 것이다.

1) 송미령 등. 2007. 『살기 좋은 농촌 만들기 위한 정책재편 방안(1/2차연도)』. 한국농촌경제연구원.

2 국내외 농어촌 경관관리제도 개황

2.1. 경관 관련 법률 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.
- 국토계획법에서는 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획은 경관을 고려하여 수립하도록 규정이 조문화되어 있다. 또한 용도지역을 세분하여 행위를 제한하고 있다.
- 「경관법」은 여러 법률들에 포함되어 있는 각종 경관 관련 규정들을 총괄 조정할 근거법의 필요성이 제기되면서 2007년에 제정되었다.
 - 경관계획과 경관사업, 경관협정 등의 내용을 포함하고 있으며, 특히 지자체에서는 이 법에 근거하여 경관계획을 수립할 수 있도록 하고 있다. 다만, 이러한 경관계획은 법적 구속력은 없는 계획이다.²⁾
- 「자연환경보전법」에서는 생태·경관보전지역의 지정 및 관리계획 수립에 관해 명시하고 있다. 이 법률은 지자체에서 경관형성조례, 자연경관보전조례 등에 의거하여 경관형성계획이나 자연경관보전계획을 수립하는 근거로도 활용되고 있다.³⁾
- 이 밖에도 「산림기본법」, 「자연공원법」, 「문화재보호법」, 「고도보존에 관한 특별법」 등 여러 부처에서 소관하는 개별법에 자연환경, 지역문화 등 경관 관련 규정들이 포함되어 있다.

- 2) 경관법에서는 자연경관, 역사·문화경관, 농어촌 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 삶지법과 같은 농림수산식품부 소관의 법률 및 농어촌개발사업을 적극적으로 연계하는 가능성을 모색할 수 있다.
- 3) 2004년 「자연환경보전법」 개정 시에 자연환경의 개념이 기존의 '생태'에서 '자연경관'을 포함한 개념으로 확대되었다. 그리고 「환경정책기본법」, 「자연공원법」, 「습지보전법」 등도 기존의 자연환경에 '경관' 개념이 추가되었다.

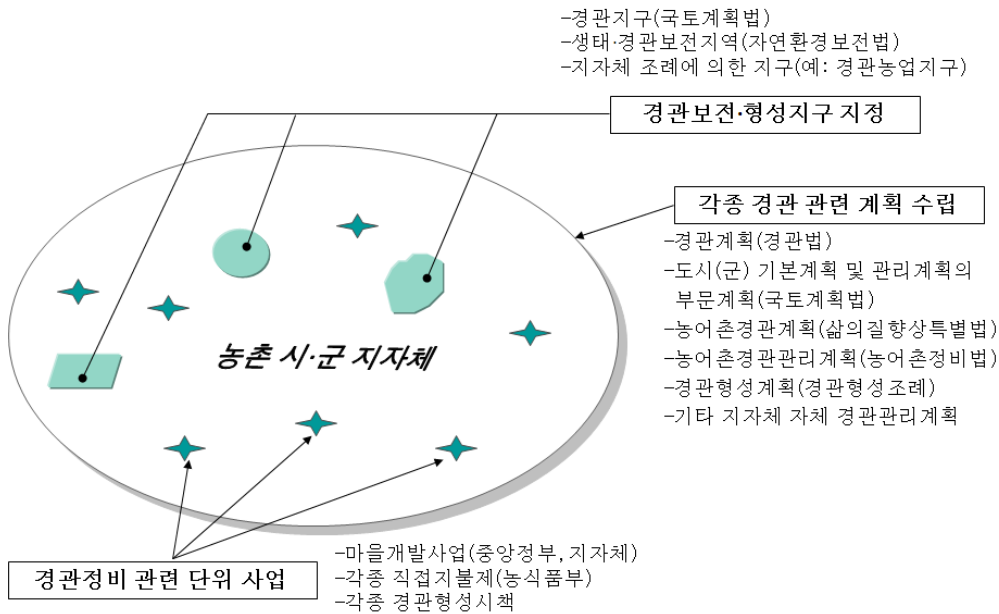
- 농림수산식품부 차원에서는 2004년 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(이하 삶의질법) 제정을 통해 농어촌 경관에 대한 보전·관리의 법적 근거를 본격적으로 마련하였다.
- 삶의질법 제30조에서는 농산어촌의 경관보전을 위한 시책의 추진 필요성을 명시하였으며, 동법 시행령 제12조에서는 이러한 시책 추진을 위한 자연환경 및 경관보전계획 수립·시행에 대해 언급하고 있다.
- 그리고 최근 개정된 「농어촌정비법」(2010년 1월 1일 시행)에서는 각종 농어촌정비사업 시행 시 농어촌경관관리계획을 세워 주변지역과 조화를 이루도록 명시하였다.⁴⁾

2.2. 현행 농어촌 경관관리제도의 한계

- 농어촌 시·군 지자체를 대상으로 하는 경관관리제도 현황을 크게 계획, 지구, 사업 등으로 구분할 수 있다.
- 농어촌 경관관리 수단으로는 ① 각종 법률에 기반하여 수립되는 계획(때로는 법적 근거를 갖지 않는 임의계획 방식으로도 수립)에 의거하는 경우, ② 토지이용 및 경관 보전과 관련되는 각종 지구 지정을 통해 이루어지는 경우, ③ 실제 경관 보전·형성을 목적으로 실시되는 사업에 기반하는 경우 등으로 구분할 수 있다.
- 이를 도식화해 보면 <그림 15-1>과 같다.

4) 또한 「농어촌정비법」 제64조에서는 관리되지 않은 채 방치되어 있는 농어촌의 빈집을 정비하여 농어촌 환경을 개선하도록 하였다.

그림 15-1. 농어촌 경관관리를 위한 각종 계획, 지구, 사업 현황



- 현행 농어촌 경관관리제도가 갖는 한계로서, 첫 번째는 경관 관련 계획에 관해 지적할 수 있다.
 - 「경관법」, 삶의질법 등 여러 법률에서는 지자체의 경관관리 방향이나 시책 등을 담은 경관 관련 계획 수립에 관해 규정하고 있는데,⁵⁾ 대개의 계획들이 공통적으로 법적 구속력이 없어 선언적인 계획에 그치는 등 실천성이 확보되지 않고 있다. 다양한 경관 관련 시책이나 단위사업 추진과 연결되지 못하는 경우가 많은 것이다.
 - 내용상의 문제도 있는데, 특히 「경관법」에 의한 경관계획의 경우 도시 이미지 제고나 시가지 디자인 등 도시 위주의 경관관리를 주요 내용으로 수립되고 있어 농어촌 경관관리에 적합한 내용을 담지 못한다는 지적을 받기도 한다.
 - 삶의질법에 근거하고 있는 농어촌경관계획의 경우 현재로는 시·군 단위에서는 계획 수립 사례 자체가 없는 등 현실적 활용도가 낮은 것도 문제이다.⁶⁾

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

- 둘째, 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 조항이어서 농어촌 경관관리 수단으로 폭넓게 활용하기에는 한계가 있다.
 - 「자연환경보전법」에 의거한 생태·경관보전지역은 자연경관의 관리를 고유 목적으로 하여 도입된 까닭에 생활경관이나 농업경관 등의 요소를 포함한 경관관리에는 한계가 있다.
 - 그 밖에 다양한 개별 법률로 보전지구가 지정되기도 하지만 농어촌 경관관리가 주된 목적이라 할 수는 없다.⁷⁾ 특정 용도를 대상으로 행위 제한을 하는 것이 그러한 개별 법률의 주 목적이기 때문이다.
- 셋째, 이처럼 지구 지정이나 경관계획 등을 통한 농어촌 경관관리의 제도적인 기반이 불충분한 상황에서 현행 농어촌 경관관리활동의 상당수는 각종 단위사업을 중심으로 추진되고 있다.
 - 경관 보전과 형성을 직접적인 목적으로 하는 정책 사업으로 농림수산식품부의 경관보전직불제가 대표적이며, 그 밖에도 각종 마을개발사업, 경관주택 지원 등 다양한 사업들이 이루어지기도 한다.
 - 이러한 농어촌 경관관리사업들 중 다수는 주민보다 공공 주도로 활동이 추진되는 것이 현재의 상황이다.⁸⁾

6) 농어촌경관계획 수립 현황에 대해 공무원 설문조사를 통해 파악한 결과, 설문에 응답한 80개 시·군 가운데 삶의질법에 의거한 농어촌경관계획을 수립한 지자체는 단 한 곳도 없는 것으로 나타났다(성주인·박주영, 2009, 『농어촌 경관관리사업의 추진 실태와 개선 방안』, 한국농촌경제연구원). 농촌마을종합개발, 녹색농촌체험마을 등 일부 마을개발사업의 경우 사업 시행 지침에 따라 경관계획이 수립되기도 하지만 이는 특정 사업지구에만 한정되는 것이다.

7) 법률에 근거하지 않고 지자체 조례에 의거해서 경관농업지구 등이 지정되기도 하지만 이는 보편적인 사례로 보기는 어렵다.

8) 이에 대해서는 제3절에서 다시 논의한다.

- 이러한 현행 제도의 한계로 인해 나타나는 문제점은 크게 두 가지로 종합할 수 있다.
 - 첫째, 농어촌 경관상의 문제가 발생될 시설이나 행위에 대해 계획적으로든 지구 지정을 통해서든 제어할 수 있는 장치가 부족하다. 각종 농어촌 개발사업의 경우도 여러 가지 제약으로 인해 경관에 대한 충분한 고려 없이 진행되거나, 사업에 편승해 진행되는 난개발 행위에 대해 대응책이 없는 경우가 많다.
 - 둘째, 법률적인 토지이용 규제에 한계가 있다 하더라도 주민들의 자발적 참여를 통해 어느 정도 그러한 문제를 극복할 수도 있을 것이다. 그러나 현행 계획제도나 용도지역·지구, 사업 등에서는 그와 같이 주민 참여를 효과적으로 유도할 수 있는 제도적 수단이 충분히 개발되어 있지 않은 상황이다.⁹⁾

3 농어촌 경관관리정책의 성과 및 한계

3.1. 농림수산식품부의 경관관리정책 동향

- 그동안 농어촌의 경관관리 필요성에 대한 논의가 지속적으로 증대하면서 농림수산식품부에서도 경관관리 분야를 농촌정책의 영역으로 확대하려는 움직임이 본격화되기 시작하였다.
- 농림수산식품부(구 농림부)는 2006년 12월 「농촌경관개선종합대책」(이하 ‘종합대책’)을 마련하여 농어촌 경관 관련 각종 시책의 추진방안을 마련하였다.
- 종합대책은 농촌 경관지표 설정, 경관맵 작성, 경관협약매뉴얼 마련 등의 내용을 포함하고 있다. 그리고 마을개발 등 각종 농어촌개발사업 추

9) 물론 제도적인 문제만이 아니라 근본적으로는 지역사회 및 농어촌 주민들 스스로가 경관관리의 필요성을 절실히 인식하고 있지 못하다는 점도 지적할 수 있다.

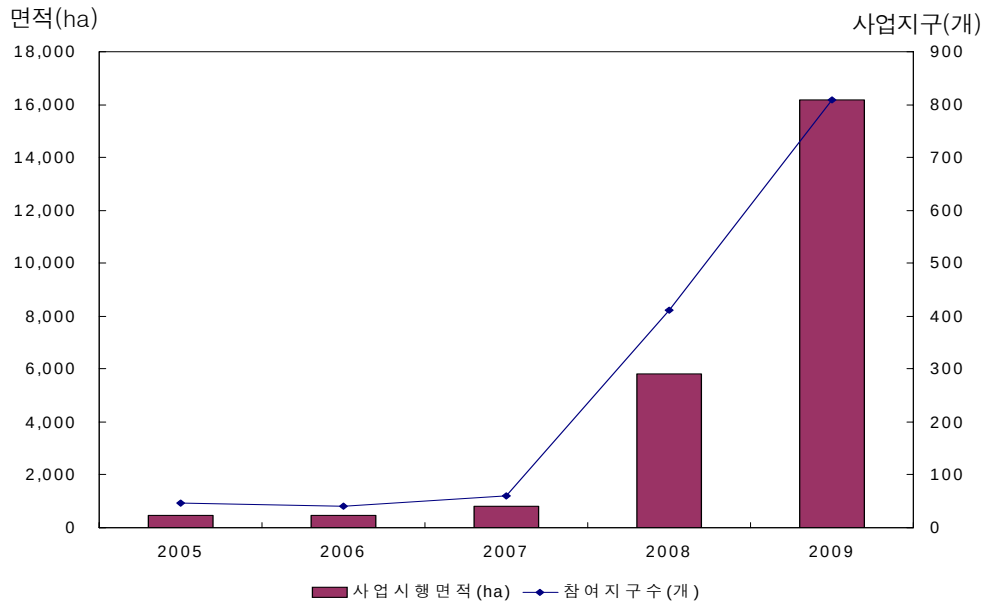
진 시에 농어촌 경관을 고려하고, 경관 관련 사업내용들을 포함할 것을 사업시행지침에 명시토록 하였다. 예컨대 농촌마을종합개발사업의 경우 권역기본계획에 경관정비계획을 포함하게 되었다.

- 2008년 12월에는 지자체가 농어촌경관계획 수립 및 경관관리를 원활하게 할 수 있도록 지원하고자 「농어촌 경관계획 수립 및 경관관리 업무편람」(이하 ‘업무편람’)을 발간하였다. 이는 농어촌경관계획 수립요령, 경관관리·활용 매뉴얼, 경관맵 작성·활용 매뉴얼 등을 담고 있다.
 - 2010년부터 시행되는 제2차 삶의질기본계획에서는 ‘농어촌 환경·경관 개선’을 7대 부문별 과제 중 하나로 제시하였으며, 마을 경관 개선활동 확대와 농어촌경관계획 수립 유도 등의 추진과제를 명시하였다.
- 기존에 여러 부처에서 관할하는 토지이용 및 경관 관련 제도가 농어촌 경관관리에 효과적으로 작동하지 않는 상황에서 농림수산식품부 차원에서 일련의 경관 분야 시책을 통해 전체적인 경관관리의 방향과 가이드라인을 설정하고 주민들의 자발적인 활동을 지원하는 틀을 제시했다는 점은 의의가 크다.
- 그러나 현재까지 이러한 시책들의 현장 활용도는 낮은 편이며,¹⁰⁾ 실제로는 일부 단위 사업을 매개로만 농어촌 경관관리정책이 추진되는 상황이다.¹¹⁾
- 다른 시책들의 추진이 저조한 상황에서 대표적인 농어촌 경관관리정책 분야 사업인 경관보전직불제만은 2005년 도입 이래 지금까지 사업량이 괄목할 만큼 늘어났다.
- 당초 470ha의 면적으로 시범사업이 시작되었는데, 2008년에는 그 면적이 5,814ha로 늘어났으며, 2009년에는 1만 6,171ha로 더욱 증가했다.
 - 사업 참여 마을도 크게 늘어났다. 2005년에 47개 사업지구(동일 지구에서 동·하계 참여하는 경우 각각 계산)가 경관보전직불제에 참여했지만 2008년에는 그 수가 412개, 2009년에는 총 809개로 확대되었다(그림 15-2 참조).¹²⁾

10) 앞서 살펴보았듯 시·군 단위의 농어촌경관계획 수립 사례가 극히 드물고 경관맵 같은 작업 결과물도 실제로 활용되지 않고 있다.

11) 농촌마을종합개발사업의 일환으로 경관계획이 수립되고 있는 것을 제외하면 농어촌 경관정책을 대표하는 사업으로는 사실상 경관보전직불제가 유일하다는 점이 이러한 사정을 보여준다.

그림 15-2. 경관보전직불제 사업량의 확대 추이



3.2. 사업 중심의 농어촌 경관관리정책 추진 실태

- 법률적인 제도 자체에 허점이 있다 하더라도 주민들의 적극적인 참여가 뒷받침되어 경관관리사업이 추진될 경우 농어촌 경관관리에 효과를 발휘할 수 있다.
 - 농어촌 경관관리정책이 실효를 거두려면 법률적 규제나 구속력 있는 계획에만 의거해서는 안되며 주민들의 자발적인 참여가 밑바탕을 이루어야 하기 때문이다.
 - 따라서 농림수산식품부에서 최근 몇 년간 확대 추진해온 경관보전직불제 사업이 경관관리 효과 측면에서 어떠한 성과를 거두었으며 한계는 무엇인지 평가하여 향후 경관관리정책 설계를 위한 시사점을 찾을 필요가 있다.
- 경관보전직불제는 작물 지원에 그치며 농촌 경관관리에 대한 종합적인 수단이 되지 못한다는 한계에 대해 시행 초기부터 지적되기도 했지만,¹³⁾

12) 사업 참여 시·군도 2005년 32개였는데, 2008년에는 82개 시·군으로 늘어났다.

사업이 시행된 각지에서 주목할 만한 성과가 나타났다.

- 무엇보다 경관작물 개화와 연계하여 축제를 개최한 곳에서 급격히 방문객이 늘어난 것이 대표적인 변화이다(표 15-1 참조).
- 시범사업 기간인 2005~2007년 동안 전국적으로 투입된 국비 예산이 총 6억~10억원으로 그리 많지 않은 액수였음을 감안할 때 이는 매우 큰 성과라 할 수 있다.

표 15-1. 경관보전직불제 사업 시행 전후의 마을 방문객 비교

대상지역	시행 전	시행 후	비 교
고창군 공음면 선동리	20만 명	25만 명	1.25배 증가
고창군 부안면 송현리	10만 명	20만 명	2배 증가
나주시 다시면 신광리	2만 명	5만 명	2.5배 증가
상주시 이안면 지산리	-	1만 5천 명	관광수요 신규 창출
장흥군 회전면 산저리	300명	5만 명	100배 이상 증가
하동군 북천면 직전리	250명	46만 명	150배 이상 증가
함양군 백전면 오천리	-	6천 명	관광수요 신규 창출

주: 정확하게 집계된 수치는 아니나 방문객들이 소비한 음식이나 차량대수 등을 기준으로 마을 자체적으로 산정한 결과임.

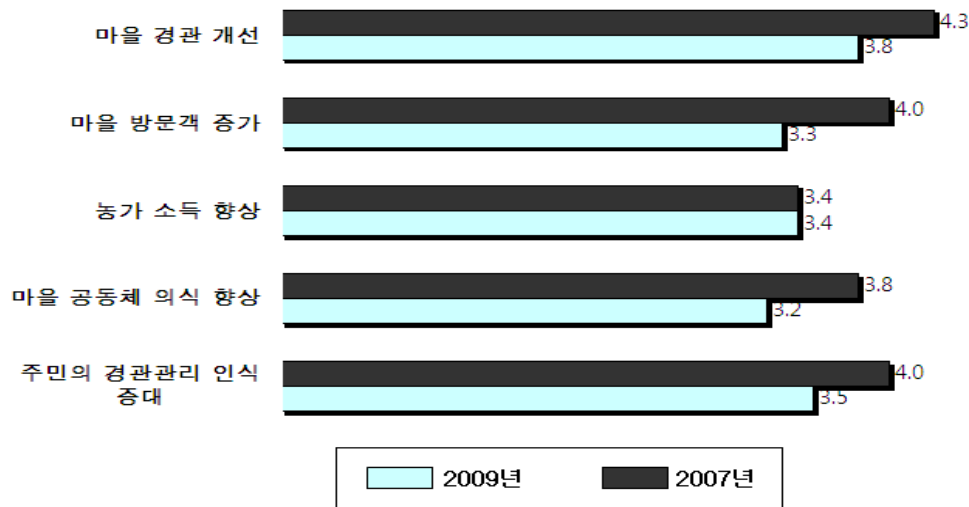
자료: 성주인·박주영, 2007, 「농촌경관 관리 및 지원 시범사업에 대한 성과분석 및 개선방안 도출 연구」, 한국농촌경제연구원.

- 그러나 이전 시점과 최근의 사업 평가 결과를 비교할 때 경관보전직불제의 긍정적인 성과가 확대되지 않고 정체하거나 퇴보하는 모습이다.
- <그림 15-3>은 한국농촌경제연구원에서 실시한 지자체 공무원 조사를 바탕으로 2007년과 2009년의 성과 평가 결과를 비교하고 있다.¹⁴⁾
- 마을경관 개선, 방문객 증가, 농가소득 향상, 마을 공동체의식 향상, 주민의 경관관리 인식 증대 등의 성과 항목에 대해 5점 척도로 성과점수를 매겨서 두 시점 간의 성과 평가 변화를 살펴보았을 때 2009년에는 ‘주민 소득 향상’ 부문을 제외한 모든 항목에서 성과점수는 하락한 것으로 나타났다.

13) 성주인. 2005. 「농촌의 경관관리 실태와 정책방안」. 한국농촌경제연구원.

14) 성주인·박주영(2007)은 2007년도에 주민 및 지자체 공무원 조사 결과를 바탕으로 경관보전직불제의 성과를 마을경관 개선, 방문객 증가, 농가소득 향상, 마을 공동체의식 향상, 주민의 경관관리 인식 증대 등 크게 다섯 개 항목으로 구분하여 평가한 바 있다. 2009년도에도 동일한 항목을 기준으로 성과 평가를 실시하였다.

그림 15-3. 경관보전직불제 사업에 대한 부문별 성과평가 결과 비교



주: 공무원 설문조사 결과를 바탕으로 5점 척도로 점수화한 성과점수를 비교하였으며, 5점에 가까울수록 성과가 높고 0점에 가까울수록 낮음.

- 2008년부터 청보리나 밀 같은 사료작물 및 식량작물이 경관보전직불제 지원대상 작물에 포함되었는데, 이러한 변화가 위의 조사결과에 반영되었다고 볼 수 있다.
- 농림수산물식품부에서는 사료작물 자급률 제고를 목적으로 동계 유희 농지를 대상으로 2008년도에 제2녹색혁명을 추진하였으며,¹⁵⁾ 이를 경관보전직불제와 연계한 바 있다. 그에 따라 청보리, 밀, 호밀, 라이그라스 등이 지원대상에 포함되면서 이들 작물을 경관보전직불제 지원을 받아 재배하는 사례가 크게 늘어난 것이다.
- 이처럼 청보리나 밀 같은 작물을 식재한 농가들이 늘어나면서 경관관리 활동의 중요성이 이전보다 축소되는 현상이 나타났다.¹⁶⁾
- 시·군별 재배작물 종류에 따라 경관보전직불제 사업의 성과를 비교한 <표 15-2>의 공무원 조사 결과에서 이를 유추할 수 있다.

15) 2008년에 제2녹색혁명이 추진된 것은, 최근 국제곡물가격 상승에 따른 사료비용 증가로 생산 농가에 부담이 가중된 데 기인하였다. 이에 따라 겨울철 유희 농지를 활용한 조사료의 안정적인 국내 생산·공급이 필요하다는 공감대가 형성된 것이다. 그래서 제2녹색혁명 추진의 일환으로 경관보전직불제를 통해 사료작물을 지원하는 방법을 택하게 되었다.

16) 농가들이 경관관리 목적보다는 소득 증대를 위해 사업에 참여하는 경향이 강해진 것이다.

표 15-2. 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
농가소득 향상에 기여		<u>60.0</u>	23.4
마을의 공동체의식 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.

- 청보리 등 소득작물을 지원한 시·군 응답자의 경우 ‘농가소득 향상에 기여했다’는 응답 비율이 60.0%로 가장 높다. 반면에 소득이 거의 발생하지 않는 타 경관작물을 식재한 시·군에서는 해당 응답률이 23.4%로 상대적으로 낮고 ‘마을경관 개선에 기여했다’는 응답 비율이 31.9%로 높아서 대조를 보인다.
- 이러한 문제를 극복하고자 2009년부터는 마을 경관보전 활동비(ha당 30만원)를 추가로 제공하여 주민들이 마을 경관보전 활동을 진행토록 하고 있다. 그런데 현재로서는 상당수 지자체 담당자들 스스로가 그 효과에 대해 회의적인 입장을 나타내고 있다.
 - <표 15-3>에 나타난 바와 같이 지원금 액수 제한, 마을 역량이 부족, 경관직불금을 받지 않는 일반 농가의 참여 어려움 등의 문제에 대해 지자체의 농정분야 담당자들 중 과반을 훨씬 넘는 응답자가 ‘동의한다’는 의견을 나타냈다.
 - 이러한 조사 결과에 의하면 새로운 지원 수단이 도입됨에도 불구하고 앞으로도 현행 경관보전직불제와 연계한 마을 단위의 경관보전 활동이 활성화되지 않고 제한적일 가능성이 크다.¹⁷⁾

17) 실제로 현장조사 결과, 대다수 마을에서 마을 경관보전 활동비를 마을 행사를 개최하는 데 사용하거나 종자 구입 등 경관 형성과 직접적인 관련이 없는 항목에 지출하는 것으로 나타났다.

표 15-3. 마을 경관보전 활동의 문제점에 대한 지자체 담당자 의견

단위: %

주요 문제점	응답 결과	매우 그렇다	그런 편이다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
지원금(30만원/ha)이 적고 용도가 제한적		22.9	48.2	19.3	7.2	2.4
계획수립 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.

- 경관보전직불제만이 아니라 지자체에서 실시 중인 농어촌 경관관리사업 현황을 살펴보면, 현재 농어촌에서 추진 중인 사업들 중에는 공공 주도의 사업이 주를 이룸을 알 수 있다.
 - 지자체에서 지원한 각종 농어촌 경관관리사업 내역을 조사한 <표 15-4>에서 이를 살펴볼 수 있다.
 - 다수 시·군에서 실시하고 있는 경관보전직불제나 푸른들가꾸기의 경우 작물재배에 대한 공공의 지원책 성격이 강하며, 그 밖에 응답률이 높은 꽃길 조성, 가로수 식재와 같은 사업은 대개 지자체 주도로 시행되는 사업이라 할 수 있다.¹⁸⁾
 - 주민의 주도와 자발적 참여로 농어촌 경관관리 활동이 추진되는 것이 바람직하지만 현실적으로 그러한 움직임이 나타나는 지자체는 현재까지 드문 실정이라 할 수 있다.

18) 반면에 주택이나 돌담 정비, 통일된 간판 조성같이 주민들의 보다 적극적인 참여가 요구되는 사업의 경우 실시 중인 시·군이 상대적으로 적다.

표 15-4. 추진 중인 농어촌 경관관리사업(시·군 공무원 조사)

단위: 개, (%)

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

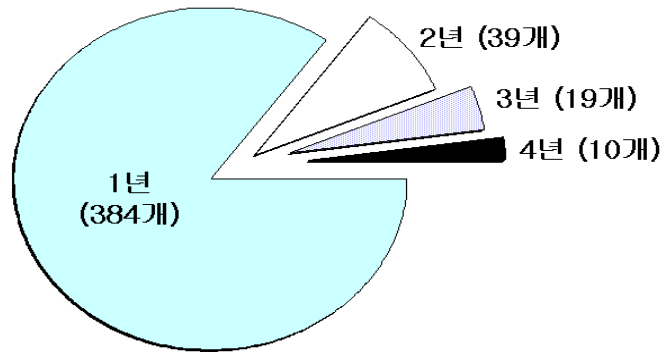
주: 1) () 안은 설문에 답한 79개 시·군 대비 해당 항목 응답 시·군 수의 백분비임.

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

3.3. 농어촌 경관관리정책의 문제점

- 농림수산식품부에서 추진하는 농어촌 경관관리정책은 무엇보다 단위 사업을 위주로 구성되어 난개발 방지를 위한 제도적 장치가 여전히 미비하다는 문제점을 우선적으로 지적할 수 있다.
 - 그 결과 경관 보전이 필요한 곳에 바람직하지 않은 시설이 입지하는 것을 제한하는 데 한계가 있다.
 - 다른 한편으로 토지이용제도와 연계하여 긍정적인 방향으로 경관을 적극적으로 형성해 가는 데도 제약이 있을 수밖에 없다.
- 둘째, 경관 관련 법제도에 공백이 있다면 사업을 통해 이러한 허점을 보완하도록 주민들의 적극적인 경관관리 활동 참여를 촉발하는 수단이 마련되어야 하는데, 현행 경관관리사업은 그러한 면에서 한계를 보이고 있다.
 - 예컨대 경관보전직불제의 경우 지원되는 직불금이 개별 농가 소득으로 귀결될 뿐 공동체 차원의 활동을 일으켜 이를 지속시키는 데 그다지 기여하지 못하는 상황이다. 경관보전직불제 사업에 꾸준히 참여하는 마을이 소수에 불과하다는 점이 이를 입증한다.
 - 2005년부터 2008년까지 사업에 참여한 452개 지구 가운데, 4년 연속으로 사업을 추진한 곳은 10개에 불과하다(그림 15-4).

그림 15-4. 경관보전직불제 참여 기간별 사업지구 수 구성



주: 농림수산물부의 사업 현황 자료를 바탕으로 사업 참여 기간별로 사업지구 구성비율을 재집계.

- 셋째, 농어촌의 경관보전에 대한 큰 밑그림도 부재하다. 그 결과 지역 또는 마을 차원에서 농어촌 경관관리의 비전과 추진 방향을 담은 경관계획에 근거하지 않은 채 경관관리사업이 추진되는 상황이다.
- 모든 사업이 반드시 사전 계획에 근거해야 하는 것은 아니지만 계획이 부재할 경우 역량 있는 사업지구를 대상으로 경관관리사업을 추진하는데도 어려움이 있을 수밖에 없다.

4 국외 경관관리 사례

4.1. 영국의 환경관리사업(Environmental Stewardship)¹⁹⁾

- 영국에서는 1987년에 농촌환경을 보존하기 위한 보조금 지원사업으로서 환경민감지역사업(Environmentally Sensitive Areas: ESAs)을 도입하였고, 1991년에 농촌경관 보전과 함께 레크리에이션(그린투어리즘) 향상을 위한 보조금 지원제도로서 전원관리사업(Countryside Stewardship Scheme:

19) 채혜성·안동만, 2008, “농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도 연구”, 농촌계획 vol.14, No.2를 참고하여 요약하였다.

CSS)을 시행하였다. 2005년부터는 농촌환경 및 경관을 통합적 맥락에서 관리·보전하기 위하여 ESAs와 CSS를 합쳐 환경관리사업(Environmental Stewardship: ES)을 수립해 시행해 오고 있다.

- 환경관리사업(ES)은 농촌환경 여건과 질적 수준에 따라 지원등급을 초급관리(Entry Level Stewardship: ELS), 유기농초급관리(Organic Entry Level Stewardship: OELS), 고급관리(Higher Level Stewardship: HLS) 등 3개 유형으로 구분하고, 유형별로 협약내용을 달리하고 있다.
 - 초급관리(ELS)는 모든 농민 및 토지소유자가 가입할 수 있지만, 시행지침서에 제시된 협약내용에 준하여 각자 이행하고자 하는 항목별 점수를 산정한 결과가 ha당 30점을 충족하여야 한다.
 - 유기농초급관리(OELS)는 ELS의 한 갈래로, ELS의 지원조건에 덧붙여 소유한 토지가 유기적(organic) 혹은 전통적(conventional) 가치가 있어야 한다. 시행지침서에 제시된 협약내용에 준하여 ha당 60점을 충족하여야 한다. 다만 유기적 토지(organic land)인 경우 자동적으로 30점을 부여받게 된다.
 - ELS와 OELS의 지원절차는 다음과 같다. 먼저 지정 가능한 토지 각각에 대하여 목표점수를 설정한다. 다음으로 목표점수 달성을 위하여 50여 가지 협약항목 중 해당 토지에 적합한 항목을 선정한다. 마지막으로 현황도면, 협약도면, 유기적 토지로서의 등록증명서(OELS만 해당)와 수행일정을 지원서류와 함께 제출한다.
 - 고급관리(HLS)에 지원하기 위해서는 ELS나 OELS에 가입된 상태여야 하고, 각 지역의 HLS 미래상(targeting statement)을 바탕으로 환경적 우선순위에 대한 평가절차를 거쳐 결정된다.
 - 계약기간은 일반적으로 10년 동안 지속되며, 5년째에 해제할 수 있다. 보조금은 6개월마다 농민 각자의 협약내용에 상응하여 지급된다.
- ELS와 OELS에 의해 관리하여야 할 10가지 대상과 세부항목을 마련하여 농민들이 경관관리 계획표를 작성하는 데 참고하도록 하였다. 농민들은 <표 15-5>를 참고하여 각자의 농장 실정에 맞는 관리대상을 선택하여 가입하고, 관리대상별 규모와 이에 따른 점수를 계산할 수 있다.

- 그뿐 아니라 세부항목에 대한 농민들의 참여를 촉진하고 관리 효율성을 높이기 위해 각 세부항목에 대한 구체적인 관리지침을 마련하였다.
- 예컨대, 산울타리 관리(양쪽)는 100m당 22점을 부여하고 ‘1.5m 이상의 높이’, ‘산울타리를 중심으로 2m내 비료, 거름, 살충제 금지’ 등을 따르도록 한다.

표 15-5. ELS/OELS 관리대상 및 세부 항목

구분	관리대상	세부 항목의 예
1	경계부 특성	산울타리관리, 돌담유지, 도랑관리
2	수목과 산림	경작지, 초지, 휴경지 내 수목보호
3	역사경관적 특성 보호	경작물 외의 역사적 유적지의 선정
4	완충녹지, 가장자리	경작지와 휴경지의 2~4m 완충지
5	경작지	겨울나기, 그루터기, 벌레서식 제방
6	곡류 잔존 장려	초지에 씨앗과 화분, 화밀 등 잔존
7	토양 보호	침식위험 경작지 관리 및 저감방안
8	조건불리지역 외 저지대초지	관리되지 않는 토지의 모서리 부분
9	고지대(조건불리지역)	황무지와 거친 목초지
10	관리계획	토양관리, 영양관리, 비료관리 등

출처: RDS(2005), RDS(2006); 채혜성·안동만(2008) 재인용

- 환경관리사업의 주요 특징은 다음과 같다.
 - 환경적 건전성, 생태적 안정성, 역사·문화성, 심미성, 레크리에이션 등 농촌경관의 가치를 다양하게 파악하고 이를 보전할 수 있는 제도적 목표를 설정하고 있다.
 - 그리고 국가 차원에서 경관특성을 규정하고 있는 잉글랜드 경관특성도(The Character of England), 지방 단위의 조인트 특성 지역(Joint Character Areas: JCA), 다시 지역 차원의 경관특성평가(Landscape Character Assessment) 등 국가-지방-지역별로 경관 특성을 정의하는 등 궁극적으로 지향하는 바에 근거한 경관관리가 이루어지고 있다.
 - 각 관리대상에 대한 자세한 관리지침을 마련하여 농민들이 효율적으로 경관을 관리할 수 있도록 하고 있다.

4.2. 일본의 경관관리 사례

4.2.1. 경관법 제정과 지자체 동향

- 2004년 제정된 일본의 경관법은 경관이 국민 공통의 자산임을 강조하고 규제와 동시에 지자체 자주 조례에 강제력을 부여하는 것을 기본으로 한다. 아울러 규제와 동시에 규제 완화, 세제·재정 등을 지원토록 한다.
- 경관법은 크게 ‘경관계획’과 ‘경관지구’의 2단 체계으로 구성된다. 경관계획이 신고·권고를 기본으로 하는 완만한 규제인 반면, 경관지구는 이보다 규제가 엄격하다. 보다 적극적으로 경관 형성을 도모할 지구를 대상으로 건축물의 형태 및 색채, 디자인에 대해 경관인정제도를 도입해 지자체의 인정을 받도록 하였다.
- 또한 비영리법인과 공익법인이 포함된 ‘경관정비기구’를 구성해 행정 미치지 못하는 부분에 여타 시민단체들이 참여할 수 있도록 하고, 경관상 중요한 건축물이나 수목 등을 지정해 보존하도록 하고 있다. 그 밖에도 주민 합의에 의해 상세한 경관 규칙을 만드는 ‘경관협정’, 행정·주민·공공시설 관리자 협의에 의해 경관 규칙을 만드는 ‘경관협의회’ 등이 시행되고 있다.
- 일본의 경관법은 2008년 1월을 기준으로 전국 300여 개의 지방자치단체에서 활용되고 있으며, 대도시에서 농촌까지 74개의 경관계획이 수립되었다. 중앙정부는 경관형성종합지원사업, 주민형 마찌즈쿠리 펀드 등을 통해 경관 보전 및 관리를 지원하고 있다.

4.2.2. 오부세정의 경관 가꾸기 사례²⁰⁾

- 나가노현에 속한 오부세정에서는 1984년부터 민간부문의 여러 주체들이 스스로 협력하고 양보하여 아름다운 오부세정 거리를 만들자는 움직임이

20) 송미령·김정섭, 2007, 『일본 농촌 지방자치단체의 지역가꾸기』의 일부를 참고하여 요약하였다.

시작되었다. 특히 건축업과 조경업에 종사하는 몇몇 인물들이 선구적으로 활동했다.

- 이러한 움직임에 지역주민들뿐 아니라 지역 내 밤 가공회사들도 참여하기를 희망하여 2명의 개인, 3명의 사업자, 행정 등 6개의 주체들이 역할을 나누어 1989년까지 5년간 소재지 거리 가꾸기 사업을 진행했다.
- 100회 이상의 지속적이고 반복적인 회의를 통해 ‘환경디자인 협력 기준’을 제정하였다. 주민들도 적극적으로 참여하는 가운데 ‘자기 집 내부는 근대화하더라도 외부는 오부세정에 살거나 방문하는 모든 이를 위해 전통적·향토적 방식으로 꾸민다’는 원칙이 정해졌다.
- 환경디자인 협력 기준의 내용 중에서도 가장 핵심이 되는 것은 주택 등 건축물의 외관에 관한 것이다. 지붕은 삼각형 모양으로 하되 기와를 얹고, 벽은 흙벽으로 하거나 적어도 흙색으로 칠하도록 되어 있다.
- 이 사업이 토대가 되어 오부세정 행정기관이 경관조례를 제정하게 되었고, 지금은 ‘경관을 고려해야 한다’는 인식을 오부세정의 주민 모두가 공유하게 되었다.
- 2006년까지 경관조례는 강제성이 없는 ‘협력 조례’에 불과했다. 그래서 대기업들이 오부세정 외곽에 맨션아파트 등의 고층 건물을 짓는 것을 제재할 수 없었다. 게다가 행정기관에서는 주민들이 집을 신축할 때 행정 지도를 하지만 어려움이 따르는 것도 사실이었다. 그런데 2007년부터는 2004년에 제정된 ‘경관법’에 맞추어 조례를 위반할 경우 부과할 수 있는 벌칙을 강화했다.

그림 15-5. 오부세정 거리



- 01 삼각형 지붕의 전통 가옥 형태의 상점.
 02 전통적이고 향토적인 방식으로 지은 건물과 가로의 모습.
 자료: 송미령·김정섭, 2007, 「일본 농촌 지방자치단체의 지역가꾸기」.

4.3. 사례에서 얻는 시사점

- 영국의 환경관리사업은 농어촌 경관에 대해 통합적으로 접근하는 데 비해 우리의 농어촌 경관보전을 위한 보조금 지원제도인 경관보전직불제는 작물재배를 중심으로 한 단편적인 경관 형성에 그치고 있다.
 - 농어촌 경관을 형성하고 있는 전통·역사적 자원(우물, 서낭당, 전통 건축물 등), 자연생태적 자원(고수령 당산나무, 마을숲, 마을하천 등), 생활문화적 자원(돌담, 생울타리, 농수로 등)까지 통합적으로 관리할 수 있도록 제도적 보완이 요구된다.
- 더욱이 주민 주도의 자발적 경관보전 활동이 촉진되지 못한 채 농업형 직불제 위주의 정부의존형 프로그램으로 퇴색하고 있다. 일본 오부세정의 사례에서 보듯이 지속적인 경관관리 활동은 주민 참여를 기본으로 한다.
 - 주민, 시민단체 등이 농어촌 경관관리에 적극 참여할 수 있는 여건 마련이 필요하다.
- 영국의 환경관리제는 각 관리대상에 대해 환경·생태적 측면, 역사·문화적 측면, 심미적 측면이 고려된 관리지침을 상세하게 제시함으로써 농민

들의 효율적 참여를 독려하고 있다.

- 우리의 경관보전직불제가 주민 주도형 자발적 경관보전 활동을 장려·촉진하는 경관보전종합대책으로 발전하도록 하기 위해서는 경관작물 외에 보전·형성·관리해야 할 경관요소와 이를 보전·형성·관리하기 위한 효과적인 방법을 제시해 주어야 한다.
- 그간 우리도 ‘어메니티자원도’, ‘농촌경관맵’을 작성하는 등 지역별 농촌 경관 특성을 반영한 도면을 구축하려는 다양한 시도를 해왔다. 하지만 아직 초기단계로 도면들 간의 위계나 내용적 연계를 이루지 못하고 있고 실제 이용에 한계가 있다. 영국과 같이 국가-지방-지역 차원의 위계에 따라 경관 특성을 정립함으로써, 각 경관 특성에 기초한 지역별 경관관리 비전과 목표를 마련할 필요가 있다.

5 농어촌 경관관리정책의 방향과 과제

5.1. 농어촌 경관관리의 기본 방향

- 농어촌 경관 가꾸기는 무엇보다 지역 차원의 노력이 출발점이다. 따라서 먼저 지역에서 경관관리를 위한 공동의 활동이 필요하다는 인식을 구성원들이 공유하는 과정이 필요하다.
- 그리고 정부에서는 이러한 인식하에 지자체와 주민들이 벌이는 활동을 효과적으로 지원할 수 있는 정책 수단 도입을 위해 노력해야 한다.
- 우선적으로 필요한 일은 경관작물 재배 중심으로 진행된 그동안의 경관관리사업을 벗어나 보다 다양한 경관관리활동 지원에 초점을 두도록 정책 방향을 전환해야 한다.
- 참고로 <표 15-6>에서는 가장 효과적인 농어촌 경관관리 수단에 대해 지자체 담당자들이 응답한 결과를 보여준다. 지자체 담당자들 중 다수는

별도의 경관사업 신설 필요성을 강조하고 있으며, 농어촌 경관계획의 수립을 답한 비율도 비교적 높다.²¹⁾

- 현행 경관보전직불제에 한정하지 않고 지원수단을 다양화하는 노력이 필요하다는 것을 시사하는 결과이다.

표 15-6. 가장 효과적인 농어촌 경관관리 수단

단위: %

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

- 단위사업에 의거해서만 경관관리를 하는 것은 한계가 있으므로 궁극적으로는 농어촌의 특성을 고려한 토지이용제도 및 경관관리제도 도입 방안을 모색해야 한다.
- 농어촌의 경관적 특성을 충분히 반영하기 어려운 현행 국토계획법의 한계를 보완하여 농어촌 경관을 효과적으로 관리할 수 있는 토지이용관리 수단을 모색해야 한다.

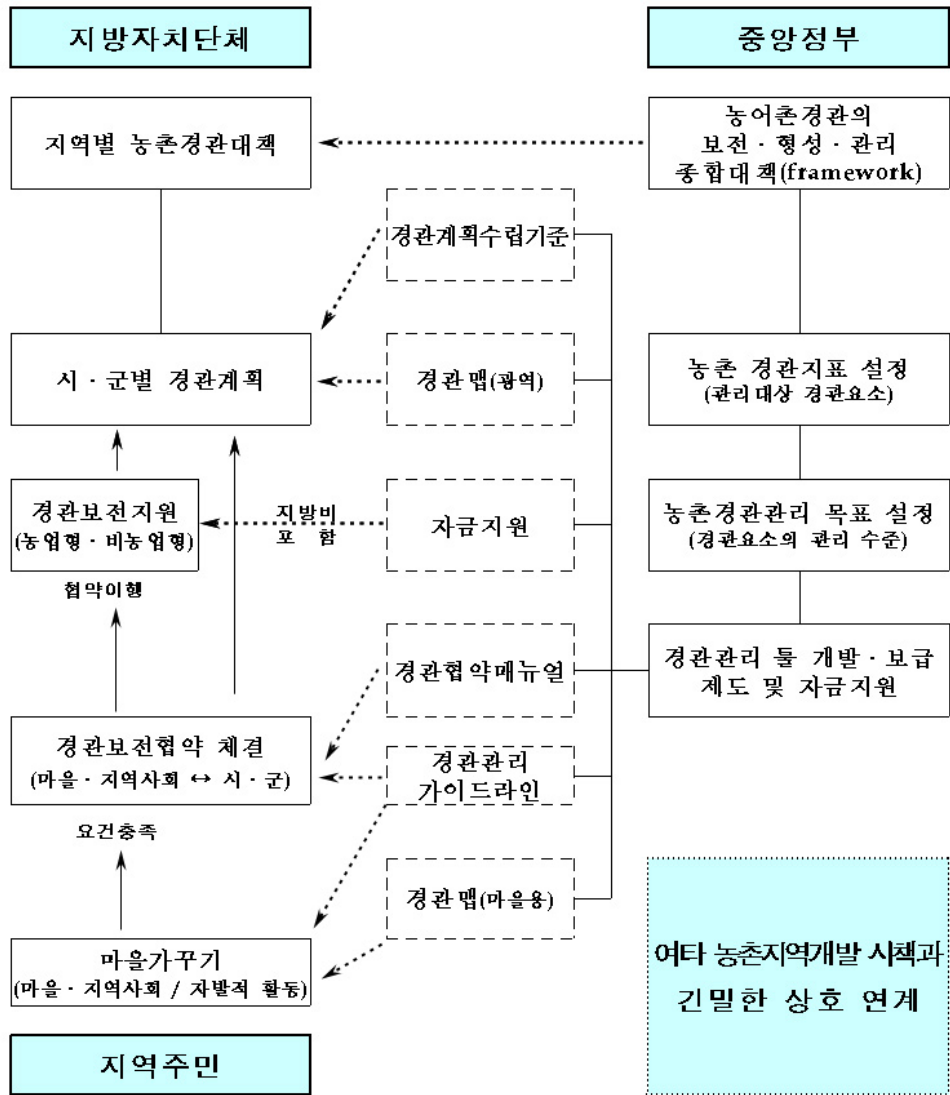
5.2. 향후 정책 과제

- 이상에서 언급한 정책 방향을 감안할 때 우선 농림수산식품부에서는 2006년 마련한 바 있는 농촌경관개선종합대책의 내용들을 재점검하는 작업을 추진할 필요가 있다.

21) 업무 성격에 따라 농정 분야와 지역개발·경관관리 분야로 응답자를 구분하여 집계한 결과, 농정 담당자보다는 지역개발·경관 담당자가 경관사업 신설 및 농어촌 경관계획의 필요성을 더 높게 인식하고 있다.

- <그림 15-6>에 제시된 경관개선종합대책을 보다 정교화하여 현장 적용성을 높일 수 있도록 세부 내용을 면밀히 검토하는 작업이 이루어져야 할 것이다.

그림 15-6. 농촌경관개선종합대책의 주요 내용



자료: 농림수산물부 내부자료(2009).

- 마을 차원의 경관보전 활동을 활성화하는 수단을 찾아야 한다.
 - 경관보전직불제 자체에 대해 부분적인 개선책을 도입할 수는 있으나,²²⁾ 그것이 경관관리 활동 활성화를 위한 궁극적인 대안이 되기 어렵다.
 - 보다 근본적으로는 작물 이외의 경관요소를 대상으로 하는 지원 프로그램을 도입해야 할 것이다.²³⁾
 - 단기적으로는 경관관리 활동을 모범적으로 추진하는 사업지구에 대해서는 인센티브를 제공하며, 작물재배 이외에 보다 다양한 활동을 추진할 경우 일정 기준에 따라 별도 지원금을 제공하는 등의 방식으로 일부 마을에서는 현행 경관보전직불제를 한 단계 발전시키는 작업을 할 수 있을 것이다.
 - 나아가 경관관리 성과가 우수한 마을에 대해서는 시범사업 형태로 보다 높은 수준의 경관협약을 체결하여 각종 사업을 지원하는 방안도 생각해볼 수 있다.
- 토지이용제도와 연계하도록 농어촌활력증진지구 등의 수단을 도입하여 농어촌 마을 특성에 맞으면서도 보다 체계적인 경관관리가 이루어지도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.²⁴⁾
 - 이를 위해서는 무엇보다 국토계획법에 대한 보완이 요구되므로 향후 도입 가능성에 대해 충분한 검토가 필요하다.
- 이러한 중앙정부 차원의 개선책 마련과 병행하여 지자체 나름대로도 경관관리 활동의 확대를 위한 노력이 이루어져야 한다.
 - 경관관리는 한 단계씩 점진적으로 나아가는 학습과정을 필요로 하므로 지자체 차원의 교육 프로그램을 통해 주민 및 실무 담당자들이 이러한

22) 경관작물 범위를 분명히 규정하여 명백한 소득작물을 지원대상에서 제외한다거나, 직불금 단가를 차등화하여 청보리 등의 작물은 지원금을 하향조정하는 등의 방안이 검토 가능하다. 또한 ha당 30만원의 지원금으로 추진되는 마을경관 보전활동을 활성화하고 사업지구에 대한 사후적인 관리를 엄격히 하여 성과에 따라 차등 지원하는 방안 등도 부분적인 대안이기는 하다.

23) 무엇보다 작물에 대한 생산비 보조 성격을 갖는 현행 경관보전직불제의 지원방식을 더 이상 확대할 수 있는 방안이 없다는 점을 인식할 필요가 있다.

24) 또는 국토계획법에서 규정하고 있는 4개의 용도지역을 현행대로 유지하되, 용도지구를 농어촌산업활성화지구, 농어촌휴양지구, 축산발전지구, 농어촌경관지구 등 농어촌의 공간 특성에 맞게 추가적으로 세분화하는 방안도 생각해볼 수 있다.

문제인식을 공유하는 기회를 갖는 것이 필요하다.²⁵⁾

- 특히 특정한 사업지구 주민만을 대상으로 하지 않고 다양한 주민들이 폭넓게 참여할 수 있는 프로그램을 도입할 필요가 있다. 경관보전직불제를 비롯한 각종 경관관리사업이 시행되기 이전에 주민 교육 프로그램이 지역의 다양한 구성원을 대상으로 이루어져야 한다.
- 경관보전직불제에만 의지하기보다는 별도의 경관 가꾸기 사업을 지자체에서 먼저 시작하는 것도 필요하다. 정부의 예산사업이 만들어진 후 추진하기보다는 작은 규모의 사업이라도 먼저 지자체에서 독자적으로 사업안을 마련하여 시행하는 것이 중요하다.
- 예컨대 자체적으로 ‘아름다운 농어촌 경관 가꾸기’ 경진대회를 개최하여 일정액을 지원하는 방식으로 진행하면 마을들의 참여를 유도할 수 있을 것이다. 그러한 지자체 차원의 사례가 축적될 경우 정부 차원의 보다 폭넓은 지원책을 마련하는 작업도 용이해질 수 있다.
- 또한 지자체에서는 경관 분야 업무 추진체계를 개선하는 작업을 진행해야 한다.
- 경관 분야 업무의 추진체계가 분산되어 있는 문제²⁶⁾를 극복하도록 통합적인 업무 추진체계를 마련하는 작업도 필요하다.
- 농어촌의 경관자원을 발굴하여 이를 가꾸고 활용하는 활동에는 민간 주체들의 활발한 참여가 필요하다. 따라서 지자체의 파트너로 활동할 민간 주체들을 사회적 일자리 방식 등을 통해 지원하는 작업도 진행해야 할 것이다.

25) 이러한 지자체 차원의 노력에 대해 중앙에서는 마을·경관 관리 활동을 체계적으로 지원할 수 있도록 전문가를 활용한 교육, 컨설팅 체계를 구축하는 등의 지원을 제공해야 한다. 경관맵, 경관가이드라인같이 주민들이 경관관리 활동에 활용할 수 있는 실용 프로그램을 발전시키고 보급하는 것도 요구된다.

26) 경관보전직불제 업무는 대체로 농정 관련 부서에서 담당하고 있으며, 농어촌 경관 분야와 밀접히 관련되는 농촌개발사업의 경우는 지역개발과 또는 건설과 등의 조직에서 담당한다. 또한 경관계획 관련 업무는 도시계획 부서에서 추진하며, 일부 지자체는 경관관리 조직(별도로 조직이 구성되어 있을 경우)에서 담당하기도 한다.