

경관보전 직불제 시범사업 시행 현황 분석 및 개선방안

채혜성 · 신수안 · 이지영 · 이관용 · 최옥현 · 조정윤 · 류선정 · 안동만*

서울대학교 대학원 조경/지역시스템공학부 · *서울대학교 조경/지역시스템공학부

Improvement Strategy by Survey Analysis on the Direct Payment Program for Rural Landscape Conservation in Korea

Chae, Hyesung · Shin, Su An · Lee, Ji-Young · Lee, Goan-Yong · Choi, Ok-Hyun

Cho, Jung Yoon · Ryu, Sunjung · Ahn, Tong-Mahn*

Graduate School, Seoul National University · *Department of Landscape Architecture and Rural System Engineering

ABSTRACT : The direct payment program for rural landscape conservation in practice since 2005. Recently it is the policy or plan of direct payment for rural landscape conservation attracts great interests as they may help rural people who are very disadvantaged. This paper presents the status of the direct payment program for landscape conservation in rural area and proposed improvements to the program as following; 1) to diversify the plant species, 2) to include other rural elements than plants, 3) to enlarge the areas of crop plantation, 4) to simplify and clarify application process. We sampled two pilot programs, one of spring flower crop and the other of autumn flower crop, and questionnaire surveyed visitors, local government officers and farmers in order to find problems and suggest improvements.

Key words : Rural landscape, Direct payment program for landscape conservation

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

최근 농촌경관을 가꾸어 농촌의 다원적 기능을 제고하고, 이와 더불어 농촌관광에 활용하는 등 지역발전을 도모하는 데 있어 인센티브 정책이 EU를 비롯한 세계 각국에서 시행되고 있다. 우리나라에서도 인프라위주의 개발에서 벗어나 다양한 경관개선을 지원하기 위해 직불보조금을 지급하는 경관보전 직접지불제(이하 ‘경관보전 직불제’)를 시행하고 있다. 이 제도는 2005년에 첫 시범사업을 시행하여, 2006년 10월 현재 전국 44개 지역을 대상으로 경관작물을 식재하여 농촌경관을 아름답게 가꾸도록 하고 일정 면적당 보조금을 지급하고 있다.

이러한 경관보전 직불제는 다원적 기능 증진을 위한 농촌경관 보전과 농가소득보전을 위한 직불제도를 혼합한 정책으로 농촌경관을 활용하여 농가소득보전과 농촌관광활성화를 도모하고 지역활성화에 기여할 수 있는 정책(엄

대호 외, 2004)으로 특히, 농촌경관에 대한 의식의 개선과 함께 농민이 자발적으로 경관보전 및 형성하는데 의의가 있다. 그러나, 1년여 동안 시범사업은 농촌경관 전반을 아름답게 가꾸는데 있어 효과가 크게 나타나지 못하고 있다 하겠다.

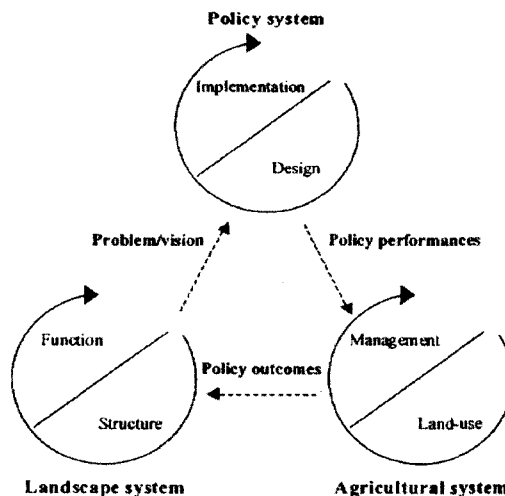


그림 1. Oate 외(2000)에서 재인용.

Corresponding author : Chae, Hyesung
Tel : 02-880-4884
E-mail : aidang77@snu.ac.kr

이러한 정책은 그림 1에서와 같이 경관-정책-농업은 경관상의 문제가 발생하면 이에 대한 정책이 시행되고, 그 결과가 경관적 효과로 나타나는 일련의 상관관계를 가진다. 본 연구는 이러한 맥락에서 경관보전 직불제의 사업 시행 현황을 살펴보고, 본래의 취지에 비추어 재검토해 봄으로써, 추후 사업의 기초 자료로 기여하고자 한다.

2. 연구 범위 및 방법

본 연구에서는 경관보전 직불제의 사업내용을 파악하고자, 경관보전 직불제의 내용 및 실시배경을 검토하고, 2005년~2006년 시범사업 시행내용 및 선행연구를 살펴본다. 다음으로 경관보전 직불제를 시행실태 및 현황을 파악하기 위해 사례지역을 답사하여 시행현황을 조사·분석하고, 방문자설문 및 주민, 담당공무원의 면담조사를 실시한다. 끝으로 경관보전 직불제 사업 시행상 문제점과 효율적 사업시행을 위한 개선방안을 도출한다.

문헌조사에서는 농림부 자료를 중심으로 2005년, 2006년 사업시행의 전반적인 내용과 현재 시행중인 지역 및 면적, 예산 등에 대한 사전 정보를 수집한다.

면담조사에서는 경관직불제의 시행실태 및 일선 담당자의 시행에 따른 의견을 파악하기 위하여 2006년 5월 기준 사업시행 중에 있는 47개 지역 군청 및 면사무소의 담당 공무원과의 전화면담을 실시하고, 추가 필요한 자료는 팩스와 이메일 통해서 재수집하였다.

현장조사에서는 문헌 및 담당공무원 전화면담을 바탕으로 7개 사례지역을 선정하여 2006년 4월 30일~5월 7일, 2006년 9월 5일~9월 24일 동안 현장답사를 하고, 주민면담을 실시하였다.

한편, 설문조사는 현장조사 시 사업대상지의 방문객에게 설문지를 작성토록 하여, 경관보전 직불제와 관련한 의견을 수렴하였다.

III. 경관보전 직불제 사업내용

1. 경관보전 직불제 내용과 실시배경

농림부는 농가소득 지지를 위해 '97년 경영이양 직불제를 시작으로 친환경농업직불제, 쌀소득보전직불제, 조건불리지역직불제, 친환경축산직불제 등이 시행되고 있다 <표 1>. 직접직불제도는 수매제 등 가격지지 정책과 달리 시장·생산량·가격 등에 영향을 미치지 않는 방법으로 국가가 재정에서 생산자에게 직접 소득을 지지하는 정책이다(농림부, 2000).

이 중 경관보전 직불제는 농촌의 자연환경 및 경관의 질이 저하되는 문제를 해결하고, 농촌관광과 연계하여 도시민의 수요 증가를 충족하고자 하는 배경에서 도입되었

다. 이러한 농촌경관을 보전·형성하고자 하는 사업은 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제11조(국내지원정책의 시행) 및 「WTO농업협정 부속서 2」 12. 환경계획에 따른 직불과 「농림어업인 삶의 질 향상에 관한 특별법」 제30조(농산어촌 경관의 보전)과 「농업·농촌기본법」 제39조(농업인에 대한 소득지원)에 근거를 두고, 현재 3년('05~'07년)의 시범사업을 시행 중에 있으며, 2008년부터 본 사업화 하여 점차적으로 확대할 계획이다.

경관보전 직불제는 경관보전정책과 다원적 기능증진을 위한 직불제를 연계시키는 개념으로서, 농촌경관의 조성 및 유지 보전에 필요하다고 인정되는 대상 또는 지역에 정부의 재정으로 직접 지불하는 제도이다. 인센티브를 통하여 보다 효율적인 경관보전을 유도하고, 농촌 환경의 아름다움을 증진시켜 농촌관광, 도농교류 등을 활성화하고자 하는 정책이다.

2. 경관보전 직불제 시범사업 내용

'05, '06 시범사업 시행지침에 따르면 농지에 경관작물을 1ha 이상 집단화¹⁾하여 재배하고, 마을단위로 3ha 이상인 지역에 농가별로 170만원/ha (평당 567원)을 지급하며, 경관작물은 지역의 시·군·구청장이 인정한 작물로서 현재 시행되고 있는 작물은 유채, 메밀, 코스모스, 들국화, 야생화 등 이다. 또한, 다년생, 곡물, 목본류, 사료, 녹비작물은 원칙적으로 제외하며, 실제 농산물의 수급에 영향을 줄 수 있는 소득작물도 제외하고 있다.

대상지 선정요건은 읍·면지역 및 자치구의 준농촌지역 내 농지로, 앞서 말한 바와 같이 1ha 이상 집단화 가능한 농지이며, 개발사업 예정지 3년 연속 참여가 어려운 토지는 제외대상이다. 반면, 조건불리지역 직불제 대상 농가는 지원이 가능하다.

신청절차 및 첨부양식은 추진위원회를 구성하여 사업신청서를 작성하고, 적격여부 및 신청자격 확인 후 대상확인 결과서를 첨부하며, 위치도(축척 1/25000 지형도)를 함께 제출한다.

대상지 선정은 시장·군수가 신청마을 중 적합지를 선정하여, 시·도지사에게 제출하고, 시·도지사는 평가위원회를 통해 마을을 선정하여, 농림부 장관에게 추천한다. 다음으로 농림부 장관은 '경관보전직불평가위원회'를 구성하여 최종 대상지를 선정하는데, 2005년 47개 지역, 2006년 44개 지역, 각 470ha를 선정하였으며, 이 중 경관작물로 유채를 재배하는 지역은 2005년 41개 지역, 2006년 28개 지역으로 그 비중이 가장 높다.

1) '집단화'란 필지끼리 연결하여 있어야 한다. 다만, 도로, 하천, 수로, 임야 등의 지형지물에 의해 떨어진 거리가 30m이내인 경우는 예외로 하되, 연속성이 있는 경우는 인정한다(농림부, 2005c).

이상의 경관보전 직불제 시범사업의 내용은 농촌경관의 형성 및 보전에 있어 주로 농업경관을 중심으로 이루어져 있으며, 경관작물 선정에 한계가 있어 유채를 식재하는 지역이 압도적으로 많음을 알 수 있다.

3. 선행연구 고찰

농촌경관의 보전정책에 대한 연구는 아직 초기 단계에 있고, 그 내용 또한 매우 미흡한 것이 사실이다. 특히, 경관보전 직불제는 올해 첫 시행된 이유로 이를 주제로 하여 발전방안이나 개선방안을 다룬 연구는 전무한 상황이다.

농촌경관 보전정책에 대한 연구는 주로 외국 선진정책에 대한 고찰과 국내 농촌경관 관련 정책의 일반적 동향에 대한 분석의 두 가지로 구분할 수 있다. 먼저, 외국 선진정책에 대해서 김농오(1997)는 미국 콜로라도주의 농촌경관 보전 및 토지이용사례를 소개하였고, 박시현(2000)은 영국, 프랑스, 독일 EU의 경험을 사례로 유럽의 환경친화적 정비 방안을 설명하였다. 또, 차미숙(2002)은 영국의 환경보전 정책으로서 ESA와 CSS를 비교·분석하여 우리나라 농촌경관 보전 정책에의 시사점을 제시하였고, 송미령 외(2003)는 영국, 프랑스, 독일, 일본 4개국의 농촌계획 및 정비에 대한 정책을 소개하고 있다. 한편, 국내 농촌경관 관련 정책의 일반적 동향에 대해서 성주인(2005)은 농촌경관 법제도 현황과 농촌의 경관관리 실태와 정책방안을 소개하였고, 송미령 외(2005)는 국내 농촌경관 보전프로그램을 구상하고, 시행 사례를 분석하였으며, 김광임 외(2005)는 농촌경관 현황과 관리제도에 대한 고찰과 함께 농촌경관의 심미적·경제적 가치를 평가하고, 농촌경관 관리 및 환경정책을 제언하였다.

또한, 경관보전 직불제 사업 자체에 대해서는 엄대호 외(2004)에서는 경관보전 직불제 시행을 위한 기본방향을 설정하고, 지급대상 및 지원수준을 결정하여 지급기준을 마련하고, 이행요건 및 사업추진체계를 제시하고 있다. 또, 농림부(2005c)에서는 2005년 시범사업의 전반적 내용을 정리하고, 사례지역을 선정 사업실태를 모니터링 하였으며, 농민과 담당공무원에게 사업시행에 따른 의견을 설문하였다. 그 외에는 앞서 정리한 농촌경관 관련 정책 연구들에서 일부 간략하게 경관보전 직불제 사업을 고찰하였다.

선행연구를 검토한 결과, 기존의 연구는 농촌경관 관련 정책 전체를 개괄적으로 고찰하고, 정책 전반에 대해서 다른 성격의 일반적인 방안을 제시하는 연구가 많았다. 본 연구에서는 경관보전 직불제의 시행현황을 분석하고, 농민 및 공무원 면담과 방문객 설문조사를 통해 문제점을 파악하여, 제도적 개선방안을 도출하고자 하여 기존 연구와 차별화된다고 볼 수 있다.

표 1. 조사대상지역 및 일정

작물	도	시·군	읍·면	리·동	조사일시
유채	경남	산청	단성	남사	5월 5일
	전남	남원	사매	서도	5월 6일
	전남	구례	마산	황전	5월 6일
	경북	포항	대보	대보	4월 30일
메밀	전북	고창	공음	선동	9월 5일
	강원	평창	봉평	창동, 무이·원길	9월 11일
	경북	안동	북후	신전	9월 24일

III. 경관보전 직불제 시행현황 분석

1. 사례지역 선정

경관보전 직불제 현황 파악을 위한 사례지역은 경관작물에 따라 크게 봄에 개화하는 유채식재지역과 가을에 개화하는 메밀식재지역으로 구분하고, 각 작물마다 전국에 걸쳐 교통, 조사시기와 경관작물의 개화 등 연구의 용이성을 고려하여 총 7개 지역을 선정하였다. 또, 설문조사를 고려하여 방문객이 많은 주말과 휴일에 조사를 실시하였다<표 1>.

2. 시행현황 조사 분석

앞에서 선정된 각 사례지역별 경관보전 직불제 시행에 관한 일반현황을 살펴보면<표 2>, 조사지역 중 전남 구례군 마산면 황전리를 제외하고는 2차년에도 계속 추진 중에 있으며, 사업면적은 경북 안동시 북후면 신전리는 절반으로 삭감되었고, 대부분 지역에서는 증가하였다. 이는 2005년에 47개에서 2006년 44개로 지역의 수는 줄이되, 지역별 면적은 증가시켜 사업의 효과를 증진시키고자 하는 농림부의 의지를 반영한 것이기도 하다.

작황은 유채식재지역이 양호하지 못하였는데, 이는 담당공무원과의 면담 결과, 유채의 생육에 대해 농민들이 농법을 잊어버린 경우가 많고, 작년 겨울 추운 날씨의 영향이라고 하였다. 반면, 메밀식재지역은 작황상태가 모두 양호하였다.

농촌경관과 관련한 국가 및 지자체에서 지원하는 마을사업이 농촌관광과 연계하여 시행되고 있으며, 이러한 사업은 방문객 현황과도 연관을 갖고 있었다. 경남 산청군 단성면 남사리는 역사·문화자원을 바탕으로 전통성을 보전하여 관광과 연계하였고, 전북 남원시 사매면 서도리와 강원 평창군 봉평면 창동, 무이·원길리는 문학·예술자원과 연계한 문화축제를 개최하였으며, 전남 고창군 공음면 선동리는 청보리, 메밀, 해바라기 등으로 구성된 대단위 농원을 가꾸어 농업경관 자체를 관광과 연계하기도 하였다. 대부분의 사례지역에서 마을단위 경관관련사업을 시

표 2. 사례지역 경관보전 직불제 시범사업 일반 현황

구분	사업기간	사업면적	작형**	마을사업	관광연계	방문객현황
경남 산청군 단성면 남사리	2005.8 ~ 2007.5	'05년 51,661m ² '06년 54,360m ²	불량	2003년 전통테마마을	전통체험 프로그램 농업활동체험	단순방문 1,190명(72회) 체험민박 900명(36회)
전북 남원시 사매면 서도리	2005.8 ~ 2007.5	'05년 59,056m ² '06년 110,659m ²	불량	남원시 꽃길기꾸기 사업	혼불문학관, 주말장터	수요 문학강연회 참가 20여명
전남 구례군 마산면 황전리	2005.8 ~ 2006.5	'05년 48,291m ² '06 시행않음	일부 불량		지리산 화엄사	화엄사 관광객 중 자기용 이용자 방문
경북 포항시 대보면 대보리	2005.8 ~ 2007.5	'05년 50,119m ² '06년 97,427m ²	불량	2006년 정보화 마을	등대박물관, 해맞이 광장, 호미꽃 청보리밭	대상지 방문객은 전무함
전북 고창군 공음면 선동리	2005.3 ~ 2007.12	'05년 501,999m ² '06년 616,555m ²	양호	지역특화발전 특구(경관 농업특구)	고창 청보리밭축제 (3~4월)	방문객 수 : 8만명, 방문차량 수 : 2만대
강원 평창군 봉평면 창동, 무이 원길리	2005.3 ~ 2007.12	'05년 284,038m ² '06년 447,085m ²	양호	가산메밀꽃 단지 지원사업	이효석 문화제	572,308명
경북 안동시 북후면 신전리	2005.3 ~ 2006.12	'05년 258,903m ² '06년 130,000m ²	양호		학가산 등산로 조성	지방방송 홍보 후 주변 지역에서 소규모 방문

* 출처 : 농림부(2005), 농촌자원개발연구(2004), 연구자의 현장조사 결과를 종합하여 재구성

** 작형은 경관직불제 담당공무원 면담결과 공무원 판단에 의한 경관작물의 작형상태를 정리.

행하고 있었으나, 전남 구례군 마산면 황전리와 경북 안동시 북후면 신전리는 이러한 사업을 시행하지 않고 있었다.

각 사례지역별 사업대상 농경지를 중심으로 한 경관 및 사업시행의 효과를 살펴보면<표 3>, 경남 산청군 단성면 남사리는 사업대상지역과 마을이 국도 20번으로 단절되어 있어 농업경관과 역사적 특성을 지닌 농촌생활경관이 조화를 이루지 못하고 있고, 전북 남원시 사매면 서도리는 사업대상지가 마을진입부에 위치한 혼불문학관의 주차장 주변에 위치하여 장소적 특성 및 지형적 특성상 작황이 좋은 경우 경관적 효과가 클 것으로 예상되는 반면, 산기슭의 마을이 정돈되지 못하여 그 효과를 저감시킨다. 경북 포항시 대보면 대보리는 대상지역 주변에 마을이나 사람들이 모일만한 장소가 없고, 해맞이광장과도 거리상 멀

고, 시각적으로 차단되어 있어 주변과의 연계에 문제가 있었다. 반면에 전북 고창군 공음면 선동리는 사업대상지 주변에 마을이나 사람들이 모일만한 장소가 없음에도 불구하고, 대상지가 대규모로 집단화되어 그 자체의 경관이 사람들의 방문을 유도하고 있으며, 원두막, 전망대 등의 시설을 농경지 내에 설치하여 조망점의 역할과 함께 조망대상으로서 긍정적인 역할을 하였다. 강원 평창군 봉평면 창동, 무이·원길리는 이효석생가 및 문화제 등 지역적 특색이 메밀꽃과 조화되어 시각적, 문화적 의미를 지닌 경관으로 창출되어 있으나, 주요 진입로를 중심으로 한 상업간판이 자연스러운 농촌경관을 저해하였다. 경북 안동시 북후면 신전리는 사업대상지가 경사진 자연지형의 계단식 농경지로 집단화 규모가 큰 경우 원경에서 그 효과도 클 것으로 예상되지만, 사업대상지 내 사과과수원이 위치하고 있어 경관적 효과가 크지 못한 상황이었다.

표 3. 사례지역 경관현황





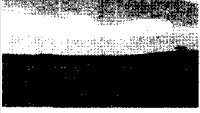


구분	경관특성	대상지 전경
경남 산청군 단성면 남사리	• 긍정적 요소 : 마을 안길, 담장, 고가옥, 마을숲 • 부정적 요소 : 마을과 인접하고 있는 국도 20번	
전북 남원시 사매면 서도리	• 긍정적 요소 : 노봉재와 자연굴곡의 길 • 부정적 요소 : 각양각색의 마을 주택	
전남 구례군 마산면 황전리	• 긍정적 요소 : 고목, 돌담, 생울타리 • 부정적 요소 : 철탑, 대규모 상업건물, 대형간판	
경북 포항시 대보면 대보리	• 긍정적 요소 : 바다를 향하는 조망 • 부정적 요소 : 직강 농로 및 농수로, 측사, 창고	
전북 고창군 공음면 선동리	• 긍정적 요소 : 농경지의 대규모 집단화, 원두막, 전망대 • 부정적 요소 : 진입부 가건물, 무질서한 안내시설	
강원 평창군 봉평면 창동, 무이 원길리	• 긍정적 요소 : 전통다리, 물레방아, 자연지형, 이효석생가, 농가정원 및 꽃길 • 부정적 요소 : 접근로변 상업시설, 무질서한 식당간판	
경북 안동시 북후면 신전리	• 긍정적 요소 : 계단식 농경지, 발가운데 바위, 노거수, 전통가옥, 돌담 • 부정적 요소 : 메밀단지 가운데 사과과수원, 폐가	



그림 2. 설문조사 현장.

3. 방문객 설문조사 분석

설문조사는 관심있는 농촌경관, 농촌방문 시 활동, 선호작물, 사업의 확대시행 및 확대지원대상 등에 관한 내용을 중심으로 7개 사례지역의 방문객을 대상으로 실시하였다<표 4>. 조사대상자 현황을 보면, 남자 53%, 여자 47%이고, 40대가 28.9%로 가장 많고, 30대 23.2%, 20대 22%, 50대 18.3%, 60대 이상 7.7%이다.

조사시기는 경관작물의 개화시기에 맞춰 4월 30일부터 5월 7일과 9월 5일부터 9월 24일의 2차례에 걸쳐 진행되었다.

설문조사의 결과, 방문객이 가장 관심 있는 농촌경관은 주변 자연경관(45.5%)이고, 농촌에 방문 시에는 주로 주변 자연과 농촌풍경을 감상(39.5%)하는 것으로 나타났다. 경관보전 직불제 사업에 대해서는 과반수이상(54.0%)이 유채를 식재하는 지역이 많다고 생각하였고, 다른 작물로는 자운영을 가장 선호(22.7%) 하였다. 지원대상 확대를 긍정적(61.8%)으로 생각했으며, 전통가옥이나 다리(17.9%)와 자연형 하천, 개울(18.5%)이 지원대상으로서 선호도가 높게 나타났다. 또한 경관직불제의 필요성에 대해서는 54.0%가 긍정적인 의견이었다.

경관보전 직불제 사업의 관리주체인 농민과 담당공무원의 직접 또는 전화면담을 통해 사업시행 전반적 현황과 개선사항에 대해 정성적 조사를 실시하였다.

유채는 날씨의 영향을 크게 받아 2006년 봄의 유채 식재 지역은 작황이 나쁘고, 경관적 효과를 크게 거두지 못하였던 반면, 메밀은 날씨의 영향을 크게 받지 않은 대신 개화기간이 짧아서 경관적 효과가 단기간에 끝나는 한계가 있다.

표 4. 지역별 조사대상자 수

구분	산청 단성면 남사리	남원 사매면 서도리	포항 대보면 대보리	안동 북후면 신전리	평창 봉평면 창동리	구례 마산면 황전리	고창 공음면 선동리	총
조사대상자(수)	26	28	39	29	30	38	30	220

또한, 전라남도에서는 자운영의 종자지원을, 평창군에서는 '가산메밀꽃단지 지원사업', 포항시에서는 호미꽃 해맞이광장 유채꽃조성사업을 실시하는 등 지자체별 경관작물을 활용한 조성사업과 함께 정부나 지자체별 지원사업으로서 꽃길가꾸기, 소공원화사업, 새농어촌건설운동 등의 경관관련 사업이 이루어지고 있다.

경관작물 재배를 통한 경관자원 자체를 관광상품화하거나, 기존 마을경관의 질적 향상을 위해, 경관조성과는 무관한 보조금 지원에 의의를 갖는 등 경관보전 직불제를 시행하는 각 지역별로 사업시행에 대한 기본방향에 차이가 있는 것으로 나타났다.

표 5. 방문객 설문결과

구분	빈도(%)		구분	빈도(%)	
관심 있는 농촌 경관	농업생산 경관	9(4.1)	다른 종류 경관 작물	청보리	40(18.2)
	농촌마을 경관	16(7.3)		자운영	41(18.6)*
	주변 자연경관	100(45.5)*		목화	32(14.5)
	역사문화경관	29(13.2)		원추리	6(2.7)
	지역 특색 경관	63(28.6)		도라지꽃	50(22.7)
	기타	2(0.9)		비비추	4(1.8)
	계	220(100)		별개미취	10(4.5)
농촌 방문 시 주요 활동	꽃밭감상,촬영	74(33.6)		수선화	26(11.8)
	농촌마을 탐방	9(4.1)		부용	2(0.9)
	농업활동 체험	1(0.5)		기타	9(4.1)
	자연,농촌풍경감상	87(39.5)*	계	220(100)	
	농촌주민과 대화	4(1.8)	확대 시행 시 지원 대상	돌담, 산울타리	71(10.8)
	농촌생활,전통체험	20(9.1)		자연하천, 개울	122(18.5)
자연학습,체험	19(8.6)	전통 농법		51(7.7)	
기타	6(2.7)	마을숲		79(12.0)	
계	220(100)	마을진입 꽃길		79(12.0)	
유채 심는 지역 의견	매우 아니다	6(2.7)	마을 내 수로	32(4.8)	
	아니다	58(26.4)	전통가옥,다리	118(17.9)*	
	보통	76(34.5)*	농지주변 조지	25(3.8)	
	그렇다	65(29.5)	자연형 농수로	26(3.9)	
	매우 그렇다	14(6.4)	기타	8(1.2)	
	결측	1(0.5)	결측	49(7.5)	
	계	220(100)	계	660(100)	
지원 대상 확대 의견	매우 좋지 않다	1(0.5)	경관 보전 직불 제 필요	매우 필요치않다	5(2.3)
	좋지 않다	3(1.4)		필요하지 않다	6(2.7)
	보통	31(14.1)		보통	50(22.7)
	좋다	136(61.8)*		필요하다	119(54.0)*
	매우 좋다	49(22.3)		매우 필요하다	36(16.4)
계	220(100)	결측	4(1.8)		
*는 상위빈도 항목				계	220(100)

이렇듯 7개 사례지역의 시행현황을 살펴본 결과, 경관작물의 재배 가이드라인과 다양한 작목개발의 필요성이 제기되었다.

IV. 경관보전 직불제 시행의 문제점 및 개선방안

1. 시행 상 문제점

가. 경관작물의 종류가 한정되어 있다.

'05년에는 47개 중 41개 지역에서 '06년에는 44개 중 28개 지역에서 유채를 식재하고 있어 지역의 특징적 경관을 형성하고자 하는 사업의 추진방향과는 거리가 있다. 그러나, 담당공무원과의 면담에서 현재 소득작물이나 녹비작물 등을 제외하고 있어 유채나 메밀 외에 지원대상 범위 안에서 경관작물을 선정하는 것에 한계가 있다고 하였다.

이러한 이유로 유채가 사업대상지의 과반수이상에 식재되어 지역적 특성을 저감시킬 수 있어 경관직불제 시범사업의 추진방향과 상충할 수 있는 우려가 있다.

나. 농업경관 외에 농촌경관 전반에 대한 경관적 효과가 다소 미흡하다.

경관보전 직불제에서 경관작물 외에 지원대상을 확대하는 것에 대한 방문객 설문조사 결과에서도 '좋다'가 61.8%, '매우 좋다'가 22.3%로 확대시행에 대해 긍정적인 의견을 나타냈다. 이는 농업경관 뿐만 아니라 농촌생활경관과 주변 자연경관 전반을 형성 및 보전할 수 있는 시책의 필요성이 제기된다고 할 수 있겠다.

현행 시범사업은 '경관작물의 재배'라는 하나의 프로그램으로 농업경관에 한정되어 있다. 이는 시기적으로는 작물의 개화시기, 공간적으로는 농업생산 공간에만 제한되어 있어, 경관 형성 및 보전에 대한 사업효과가 시간적으로는 일시적이고, 공간적으로는 한정적이라 할 수 있겠다.

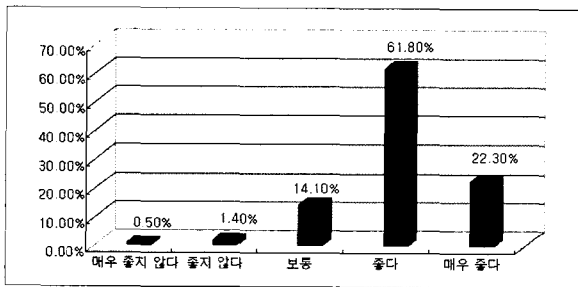


그림 3. 경관보전직불제 지원대상 확대에 대한 의견.



그림 4. 안동 북후면 신전리 사업대상지 주변 과수원.

다. 집단화 형태가 지역마다 차이가 있다.

현행 시범사업의 시행요건에서는 1ha 이상 집단화하며, 마을단위로 3ha 이상을 규정하고 있는데, 현황조사 결과 지역의 지형적 특성 및 주변 여건에 따라 경관형성이 다르게 나타났다.

경북 안동시 북후면 신전리에서는 사업대상지 가운데에 사과과수원이 위치하고 있어 시선을 분산할 뿐만 아니라, 수직의 과수가 시선을 차단하여 집단화의 효과를 저감하여 경관직불제에 의한 경관 형성의 실효성을 약화시켰다<그림 4>.

라. 사업대상지 선정에 있어 현장 확인의 어려움이 있다.

사례지역 조사에서 살펴보았듯, 포항시 대보면 대보리는 주변에 매력적인 관광자원인 해맞이 광장과의 관광연계 계획을 제시하였으나, 위치상 거리가 멀리 떨어져 있어 통행은 물론 시각적으로 접근성이 어려워 방문객이 찾지 않고 있는 실정이다.

또, 안동시 북후면 신전리의 경우 안동시 관계지는 “당초 지적도를 보고 시범사업 대상지로 신청했으나 현장을 확인한 결과 메밀꽃단지 조성지구 내에 과수원들이 있었다”고 하였다 한다(최성진, 2005).

한편, 조사과정에서 47개 지역 지리정보를 파악하기 위하여 지리나 지형에 대한 자료를 수집한 결과, 신청양식에 1:25,000 지형도를 첨부하도록 되어 있음에도 대부분의 지자체에서 도면자료를 구축하고 있지 않았으며, 일부 도면이 있는 지역에서는 지적도에 표시되어 주변 경관현황을 파악하기에는 어려움이 있었다.

사업대상지 선정 시 신청자료는 지역에 대한 정보를 충분히 담고 있어야 하며, 특히 경관 형성 및 보전을 목적으로 하는 만큼 지형정보는 필수적이다. 기존의 단순 열거식 문서는 사업대상지에 대한 현장을 설명하는데 한계가 있다.

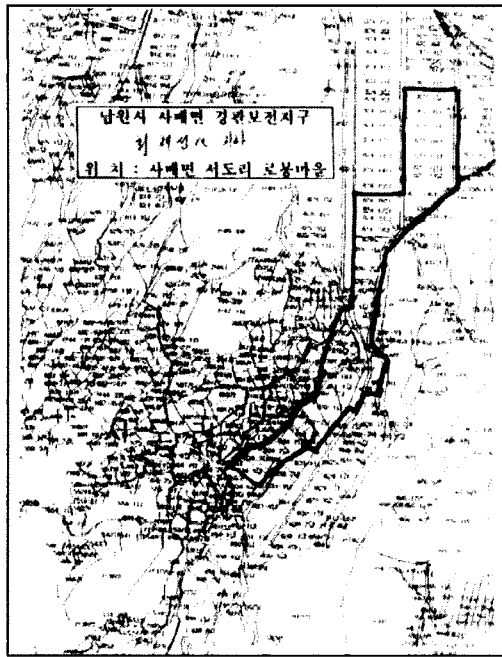


그림 5. 남원시 사매면 사무소의 사업대상지 도면.

2. 효율적 사업시행을 위한 제도 개선방안

가. 경관작물 다양화

경관보전 직불제 사업내용 상 경관작물이 한정되어 있어 87%의 지역이 유채를 심고 있는 문제의 해결방안은 경관작물을 다양하게 개발할 필요가 있다는 것이다. 이에 따라 설문조사를 통해 방문객의 선호도를 조사한 결과 농촌경관을 위해서 휴경지에 심으면 좋겠다고 생각하는 작물은 도라지꽃이 22.7%로 가장 선호도가 높았고, 그 다음으로 자운영, 청보리 등이었다(그림 6). 이렇듯 다양한 경관작물에 대한 수요 의사는 높은 반면, 사업에 채택되지 못하는 이유는 소득작물이나 녹비작물로 다른 지원을 받고 있기 때문이라는 것이다.

경북 고령군 쌍림면의 담당공무원은 다양한 종류의 경관작물 개발에 대한 필요성을 제기하면서 소득작물인 이유로 채택 불가능한 작물은 수확물을 공익단체 등에 기탁하는 방식을 도입할 수 있을 것이라고 제안하였고, 전북

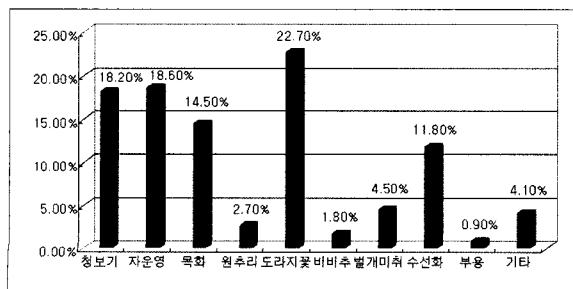


그림 6. 경관작물 선호도.

고창군 공음면 학원농원 대표는 경관작물로 적용가능한 다양한 작물을 소개 또는 홍보하여, 주민들이 자발적으로 고민하여 선정할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다고 하였다.

이렇듯 경관작물에 대한 다양한 수요가 있다면 제도적 장치를 마련하여 이를 융통성 있게 해결하면서 경관작물의 종류를 다양하게 확대할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

나. 지원대상의 다변화

방문객 설문결과, 경관보전 직불제에서 지원대상을 확대하여 보전할 필요에 대해서 85.4%가 긍정적으로 답했다. 또한, 이를 위한 구체적 지원대상은 전통가옥, 다리가 21.6%, 자연형 하천이 21.2%로 선호도가 높게 나타났으며, 다음으로 돌담, 산울타리(12.6%), 마을숲(11.7%)의 순으로 조사되었다.

앞에서 문제로 제기한 문제점 중 경관보전 직불제의 경관적 효과가 농촌경관 전반에 미치지 못하는 것에 대한 해결책으로서 이러한 방문객의 의견을 고려할 수 있겠다.

따라서, 경관직불제 내에서 자연형 하천과 같은 자연경관요소와 전통가옥 및 다리와 같은 역사·문화경관요소를 더불어 지원하여, 자연미와 전통성 및 지역특성을 갖춘 농촌경관을 형성할 수 있도록 하는 방안과 경관개선 산업을 통하여 지원할 수 있는 방안 등을 검토하여 농촌경관 전반에 대하여 경관을 개선할 수 있는 정책 및 사업추진이 요구된다고 할 것이다.

다. 대상농경지 집단화의 다각화

현장조사 결과 집단화 면적 뿐만 아니라, 지형적 특성 즉, 농경지의 경사도에 따라 시각적 경관영향이 크게 차이가 있었으며, D. W. Meinig는 서구적 사고방식에서 중국의 '계단식 논'은 자연과 인간이 조화된 이상을 실현한 모습이라고 하여 경관인지 및 문화경관의 측면에서도 영향이 있음을 알 수 있다.

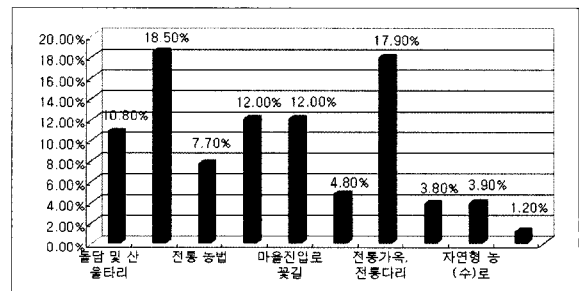


그림 7. 경관보전직불제 지원대상 선호도.

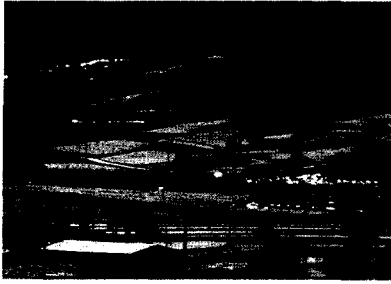


그림 8. 계단식 농경지.



그림 9. 평야 농경지.

또, 경관작물이 식재된 사업대상지의 위치에 따라라도 그 영향이 다르게 나타났다. 강원 평창군 봉평면 창동, 무이·원길리와 같이 사업대상지가 마을진입부와 같은 주요 장소에서 넓게 조망되는 경우 시각적 효과가 크게 나타났다.

따라서, 집단화의 규모 뿐 만 아니라 집단화 형태 및 위치선정에 있어서 농촌경관의 형성이라는 측면에서 전략적으로 접근할 필요가 있겠다. 특히, 집단화 규모나 형태의 경우 후속 연구를 통해 그 근거를 마련하여 실질적 효과가 크게 발생할 수 있도록 다각적 기준을 제시할 필요가 있을 것이다.

라. 신청절차의 체계화: 신청양식 중 도면자료 구축
경관보전 직불제가 농촌경관을 보전하는데 목적을 두고 있는 사업임에도 불구하고 사업 대상지에 대한 지리 정보자료를 구축하지 못하고 있으며, 앞서 살펴보았던 일부 지자체에서는 지적도 상에 표시해 두고 있으나, 이는 다른 지형도와와의 호환이 어렵고, 자체로 경관 및 현장 상황을 파악하기도 쉽지 않다.

영국의 Environmental Stewardship(환경지킴이 제도 : ES)에서는 사업 신청양식에 대상지 도면을 첨부하도록 하고 있다. 이 도면 작업은 일반 농민에게 어렵고, 생소할 수 있으므로, 경관특성을 코드화 하고, 색깔, 무늬 등으로 구별하여, 색연필 등으로 신청대상지 주변의 지형도에 쉽게 표시할 수 있도록 하였다<그림 10>. 이러한 도면작성은 일반 농민에게 생소한 작업일 수 있으므로, 누구나 쉽게 작성이 가능한 매뉴얼의 개발도 병행되어야 할 것이다.

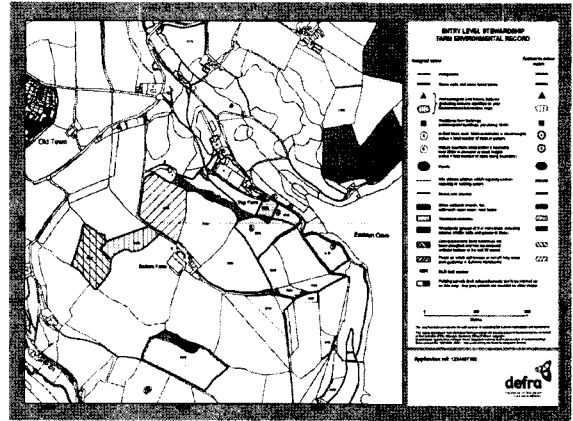


그림 10. ES 중 ELS 지원도면의 예(RDS, 2005).

사업대상지의 지리 또는 지형에 따른 경관적 특성을 밝혀내는 데에 필요한 자료를 구축하는 것은 경관보전 직불제의 향후 지원대상의 확대 및 각종 사업의 연계가 이루어지는 경우 현장 이해를 돕는 유용한 자료로 활용될 수 있을 것이다. 한편, 이러한 도면작성의 용이성을 위한 매뉴얼 개발에 대한 연구도 필요하리라 사료된다.

IV. 결론

지금까지는 경관보전 직불제에 대한 연구가 도입방안을 목적으로 연구가 진행되었다면, 이제는 2005년 한 차례 시범사업이 시행되었고, 2006년 시범사업 시행중에 있으므로, 그 내용을 근간으로 한 발전적 대상을 모색하고자 하는 시도가 필요한 때라 할 수 있겠다. 따라서, 본 연구에서는 이러한 시의성을 반영하여 경관보전 직불제의 시범사업 시행현황을 분석하고, 문제점을 파악하여 제도적 개선방안을 고찰하였다.

경관보전 직불제는 농촌의 아름다운 경관을 형성·보전하여 농촌관광과 도·농교류를 활성화함으로써 지역에 활력을 불어넣고자 하는 정책으로서, 시범사업에서는 유채, 메밀, 코스모스, 야생화, 들국화 등 경관작물을 식재하고, 관리하는데 직불금을 지원하고 있지만, 향후 농촌경관 전반의 경관관리에 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 경관보전 직불제의 문제점은 관련연구 부족 등으로 지역실정에 맞는 경관작물에 대한 선택이 한정되어 있어 지역별 특성을 살리기에 어려움이 있고, 농경지를 대상으로 하고 있어 농촌경관 전반에 대한 효과가 다소 미흡하며, 또한, 집단화 규모나 형태, 위치선정에 있어 경관효과를 높일 수 있는 기준이 마련되어 있지 못하고, 대상지의 경관정보를 확인할 수 있는 협약 자료가 마련되어 있지 않아 현황확인에 어려움이 있는 문제점이 제기되었다.

이러한 분석 결과를 바탕으로 정리한 효율적 사업시행을 위한 제도적 개선방안은 1) 다양한 경관작물 개발, 2) 지원대상을 다변화 할 수 있는 정책 및 사업 개발, 3) 경관 효과를 높일 수 있는 대상지 선정 기법 개발, 4) 대상지 선정절차의 체계화 : 신청양식 중 도면자료 구축의 4가지로 정리할 수 있겠다.

한편, 농촌에 대한 패러다임이 변화하는 가운데 장기적으로 농촌경관의 위상과 역할 변화에 부응할 수 있는 정책으로 자리매김할 수 있도록 경관보전 직불제에 대한 다각적인 연구가 필요할 것이다.

이 논문은 2006년 농촌진흥청의 농업특정과정제로 수행한 연구내용을 바탕으로 한 것임.

참고문헌

1. 김농오, 1997, 농촌경관의 개발과 보존방안에 관한 연구-미국 콜로라도주 사례-, *Bulletin of Institute of Littoral Environment* 14 : 73-91
2. 김광임, 2005, 농촌의 경관가치 평가와 관리방안-심미적·경제적 가치와 환경정책, *한국환경정책·평가연구원*
3. 농림부, 2000, 논농업직불제, 농업인 교육교재
4. 농림부, 2004a, 경관보전직불제 도입방안
5. 농림부, 2004b, 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법 해설
6. 농림부, 2005a, '05 경관보전직접지불제 시범사업 시행지침
7. 농림부, 2005b, 2005.8.5. 농림부 보도자료
8. 농림부, 2005c, 경관보전 직불제 2005 시범사업
9. 농촌자원개발연구소, 2002, 농촌어메니티 보전 및 관광자원화 방안 심포지엄
10. 농촌자원개발연구소, 2004, '03 전통테마마을
11. 농촌진흥청, 2006, 친환경 농·축산업 구현을 위한 직접지불제 도입방향 및 기준설정에 관한 연구
12. 박덕병, 2005, 농촌어메니티 자원을 활용한 외국의 농촌개발정책, 농촌자원개발연구소
13. 박시현 외, 2000, 유럽의 환경친화적 농촌정비-영국, 프랑스, 독일, EU의 경험-, 한국농촌경제연구원

14. 서주환, 최현상, 1998, 토지이용의 지각특성을 고려한 농촌경관 선호성 분석에 관한 연구, *한국농촌계획학회* 4(2) : 29-40
15. 석희진, 2006, '경관보전직불제'추진현황 및 향후계획, *친환경 농경과 원예* 4 : 66-72
16. 성주인, 2005, 농촌의 경관관리 실태와 정책 방안, *한국농촌경제연구원*
17. 송미령 외, 2003, 외국의 농촌계획 및 정비제도, *한국농촌경제연구원*
18. 송미령 외, 2005, 농촌경관 보전을 위한 정책 동향과 시사점, *농촌경제* 28(3) : 121-137
19. 엄대호 외 4인, 2004, 농촌경관보전직불제 시범사업 시행방안연구, *한국농촌공사 농어촌연구원*
20. 엄대호 외 2인, 2005, 한국에서의 농촌경관보전직불제 시행방안, *한국농촌계획학회 한일공동심포지엄*
21. 이봉훈, 2005, 농촌 지역개발사업의 추진방향, *농촌계획* 11(1) : 67-75 특별보고
22. 장태평, 2004, "직접지불제 조정 및 효율화 방안", 직접지불제 중장기 확충방안에 관한 정책토론회 자료집, *한국농촌경제연구원*, 3-34
23. 차미숙, 2002, 영국의 친환경적 농촌보전 관리시책(2), 지방선거와 도시발전의 공과 : 14-17
24. 최성진, 2005, [대구/경북]안동메밀꽃단지 흐드러지게 피었건만, *동아일보* 2005. 9. 22
25. Countryside Agency, 2003, *The State of the Countryside 2003*
26. D.W. Meinig, 0000. *The Beholding Eye : Ten Version of the Same Scene*, 33-48
27. Onate, J., Erling Anderson, Bengona Peco and Jorgen Primdahl, 2000, *Agri-environmental scheme and the European agricultural landscapes : the role of indicators as valuing tools for evaluation*, *Landscape Ecology* 15 : 271-280
28. RDS, 2005, *Environmental Stewardship*, DEFRA
29. <http://www.countryside.gov.uk/>
30. <http://www.defra.gov.uk/erdp/schemes/es>
31. <http://members.lycos.co.uk/hedgelaying/nhls14.htm>

* 접수일 : 2006년 11월 13일