

공간정보데이터 기반의 경관보전직불제도 실태분석과 농촌공간 재생의 활용방안

김용진^{**} · 강동진^{***} · 최진아^{****} · 손용훈^{**} · ^{*****}

^{*}한국섬진흥원 부연구위원

^{**}서울대학교 환경계획연구소 겸무연구원

^{***}서울대학교 환경계획연구소 선임연구원

^{****}농촌진흥청 국립농업과학원 농업연구사

^{*****}서울대학교 환경대학원 환경설계학과 부교수

Analysis of the Landscape Conservation Direct Payment System Based on Spatial Information Data and Utilization of Rural Area Regeneration

Kim, Young-Jin^{**} · Kang, Dong-Jin^{***} · Choi, Jin-ah^{****} · Son, Yong-hoon^{**} · ^{*****}

^{*}Associate Research Fellow, Korea Island Development Institute

^{**}Adjunct Researcher, Environmental Planning Institute, Seoul National University

^{***}Senior Researcher, Environmental Planning Institute, Seoul National University

^{****}Junior Agriculture Research Official, Rural Development Administration

^{*****}Associate Professor, Graduate school of Environmental Studies, Seoul National University

ABSTRACT : There is a clear need to enhance the attractiveness of rural areas by leveraging their core assets to respond to emerging mega-trends. This paper analyzes the progress of the direct payment program that has been implemented to preserve agricultural landscapes in rural areas, using spatial information data. The study identified the planting characteristics of landscape crops, spatial utilization characteristics of the system, and utilization characteristics of the system by the beneficiaries. According to the analysis, the spatial utilization characteristics of the system could be classified into eight types: tourism resources and nearby agricultural areas, designation across the entire rural area, agricultural areas around villages, large-scale agricultural areas, small-scale agricultural areas, scattered and dispersed areas, independent parcels of land, and ranches. Based on the characteristics and limitations of the landscape preservation direct payment system, this study provides directions for future rural specialized zones. The landscape preservation direct payment system focuses on income support for farmers and providing agricultural benefits in terms of public interest. Meanwhile, the landscape agricultural zone serves as a rural specialized zone, highlighting the need to explore the direction of integrated rural landscape management. It is important for farmers, as the key stakeholders, to preserve the agricultural landscape in rural areas. Forming community-level cooperatives and engaging in relevant activities are crucial for achieving this goal. In order to actively preserve the agricultural landscape, it is necessary to consider the resumption of financial support for village landscape preservation activities, along with the designation of landscape agricultural zones. There is a need to conduct a specific review and explore measures to accommodate the designated landscape complexes at the local government level. The higher the ratio of

Corresponding author : Son, Yong-hoon

Tel : 02-880-8107

E-mail : sonyh@snu.ac.kr

designated landscape complexes, the more agricultural landscape management based on public value has been carried out. The designation of such landscape complexes can be seen as a demand for voluntary utilization of agricultural landscapes in the region. Moreover, as the ratio of designated landscape complexes increases, it becomes evident that farmers at the village level actively participate in agricultural landscape preservation and contribute to providing public value or utilize it as a tourism resource. This highlights the need for managing agricultural landscapes at the village level within the appropriate context.

Key words : Rural Landscape, Rural Landscape Conservation, Direct Payment Program, New Ruralism, Rural Area, Rural Revitalization(Regeneration)

I. 서 론

농촌은 재생에너지 생산·문화유산의 보존 등의 보유하고 있는 핵심자산을 활용하여 인구고령화·기후변화·도시화와 같은 신형 메가트렌드에 대응할 필요성이 강조되고 있다(OECD, 2019b; Kim, 2023). 농촌이 보유한 다원적 가치의 중요성에 대해서 국제적·사회적 공감대가 형성되고 있으며, COVID-19 이후 치유·건강·힐링·자연 및 생태환경 등의 기능을 제공하는 공간으로서 선호도가 높아지고 있다(An et al., 2020; Kim et al., 2021; Kim, 2023). 특히, 삶의 질적 측면에서 증가하고 있는 여가와 레크리에이션의 수요를 도시 내부에서 충족시키는데 나타나는 한계(Zasada, 2011)는 도시민을 농촌으로 떠나 자연조건·오픈스페이스·경관 등을 소비하도록 자극하고 있으며, 농촌의 생산공간은 레저·레크리에이션·건강관리·농촌문화 체험 등이 통합된 복합공간으로 진화하고 있다(Li et al., 2019; Wilson and Burton, 2015; Kim, 2023). 따라서 농촌은 도시 주변에서 농업생산품을 제공하는 전통적인 역할을 넘어, 도시와 연결되는 상호의존적 관계 안에서 도시가 제공하지 못하는 기능에 대한 증가하는 수요에 대응하고, 자연자본을 활용한 매력적인 공간으로 조성할 필요성이 분명하다(Kim, 2023). 이는 최근 농촌을 중심으로 도시와 연결된 상호의존적 관계 안에서 도시가 제공하지 못하는 다원적 가치를 공급하는 농촌공간계획원칙인 농촌다움(New Ruralism)과 맥락을 같이한다(Kim and Son, 2022a; Kim, 2023).

농촌을 도시가 아닌 ‘남는’ 공간으로 구별하는 전통적 정의를 탈피하기 위해 많은 국가가 노력하고 있다(OECD, 2016; Kim, 2023). 반면, 법률적 관점에서 우리나라의 농촌에 대한 기본적인 정서는 ‘도시가 아닌’ 전통적인 형태를 나타낸다(Kim, 2023). 농촌공간은 국토공간의 제도적 계획체계 안에서 소외되고(Kim and Son, 2022b), 『국토계획』의 평가대상에서도 제외되고 있다(Kim et al., 2019). 그 결과, 우리나라의 농촌공간은 사회적 변화를 수용하지 못하고(Lichter and Brown, 2011), 적절한 공간계획 수립

에 있어서 한계를 나타냈다(Shim et al., 2017; Lee, 2020; Kim, 2023). 이에 대응하여 우리나라는 『제5차 국토종합계획』을 통해 농촌공간의 난개발 방지와 효과적 토지이용을 도모하고 있으며(ROK, 2019), 『농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률』 제정을 통해 농촌의 특성을 반영하는 농촌다움 기반의 토지이용 및 농촌공간 관리가 추진될 것으로 예측된다(Kim, 2023).

우리나라에서 비도시지역을 대상으로 하는 농촌공간은 전 국토의 83.3%(도시지역 제외한 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 면적비율)의 비율을 나타낸다. 이중 농업지역은 용도지역 상 도시지역에 포함되는 생산녹지지역, 관리지역의 생산관리지역·계획관리지역, 농림지역으로 분류할 수 있으며, 국토공간 안에서 63.3%를 차지한다(Korea Land and Geospatial Informatix Corporation, 2022). 농업지역은 우리나라 국토공간 내에서 높은 면적비율을 차지하고 있으며, 국토의 품격을 높이고, 매력을 더하기 위해서는 농촌공간의 농업지역을 대상으로 효율적인 관리가 요구된다 할 수 있다.

농촌공간의 농업지역 경관관리를 지원하는 수단으로서 우리나라는 2005년부터 현재까지 지역별 특색 있는 경관작물 재배를 통해 농촌의 경관을 보전하고, 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계로 지역경제 활성화를 도모하는(Lee et al., 2020) 경관보전직불제를 활용하고 있다. 경관보전직불제의 도입 이후 농촌 경관관리에 대한 관심 증대와 함께 제도의 성과 분석과 개선방안 도출을 위해 특정 지역 또는 전국단위에서 설문조사 및 인터뷰를 활용한 다양한 연구(Chae et al., 2006; Jang et al., 2007; Kim and Kim, 2009; Lee and Lee, 2020; Lee et al., 2020; Seong and Park, 2008)가 수행되었다. 이는 수요자 중심의 제도 개선방향 모색에 있어서 효과를 나타냈다. 하지만, 경관보전직불제를 통해 지원사업이 농촌공간에 어떠한 형태로 투영되고, 제도의 활용실태가 발현되는지 파악하는데 있어서 한계가 있었다.

우리나라는 『농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률』에 근거하여 농촌특화지구로서 ‘경관농업지구’ 지정을

통해 농촌공간의 농업지역을 효율적으로 개발·이용·보전하거나, 삶터·일터·쉼터로서 농촌의 기능을 재생·증진시키고자 한다. 따라서 현재 추진되고 있는 경관보전직불제에 대한 공간단위 실태분석과 함께 경관농업지구가 농촌특화지구로서 농촌경관 보전을 위해 고려해야 할 요소를 검토할 필요성이 분명하다.

본 연구에서는 전국의 경관보전직불제 사업지구와 참여필지를 대상으로 계절 및 식재작물별 특성, 공간적 특성, 제도의 활용특성에 대한 실태분석을 기반으로 경관농업지구가 농촌특화지구로서 농촌공간을 관리할 수 있는 방향성을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이는 농촌의 공익가치 제공과 지역 특성에 기반한 농촌공간의 매력 증진으로 지방소멸에 대응하고, 농촌공간 재생에 있어 제도적 지원체계의 효율 증대를 도모한다는 점에서 의미를 지닌다.

II. 이론적 고찰

1. 농촌개발사업 추진과 농촌경관 보전

농촌지역을 대상으로 추진되고 있는 정책 및 사업은 <Table 1>과 같이 농촌개발 초기에는 ‘잘 살기 위한’ 국가차원의 정책목표에서 1990~2000년대 이후부터는 종합적 개발의 성격으로 변화하였고, 농촌공간 관리와 경관보전에 대한 중요성이 점차 증대되고 있다.

양적 성장이 국가의 정책 목표였던 1970년대까지는 새마을운동·식량자급 증산 기반시설 확충·환경개선을 중심으로 농촌개발이 추진되었다. 1980년대에는 제2차 국토종합개발계획과 함께 농촌지역의 주거환경에 대한 개발이 중심이 되었다. 따라서 1970~80년대의 농촌개발사업은 생산여건 향상·주거편의확충 등 기초적인 농촌환경 개선의 목적을 지닌 점이 특징적이다. 1990년대에는 문화마을 조성·오지 종합개발사업 등을 통해 농촌관광증진 및 농외소득확대와 낙후지역 개선이 이루어졌으며, 2000년대 이후부터 ‘농촌어메니티’ 개념이 도입되면서 지역 자원을 활용한 개발사업으로 변모하였다. 특히, 경관보전직불제(2005)의 도입으로 경관작물 식재를 통한 농업경관 관리와 도시민의 농촌 체험, 농외소득 증진을 위한 다방면의 정책적 노력이 긍정적인 성과를 거두기도 하였다. 하지만 사업추진 과정에서 컨설팅 업체 중심의 유사한 계획수립과 지역정체성이 고려되지 않는 문제에 대한 비판적 의견이 대두되었다. 또한, 경관농업을 통해서 농촌다움을 증진시키고, 통합적 농촌경관관리로 발전시키는데 한계를 나타내며, 농촌축제와 관광 중심의 제한적 활용에 대한 문제제기가 이루어지고 있다. 이러한 맥락에서 2010년 이후

『국가농업유산제도(2012)』, 『농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 추진을 위한 특별법(2013)』이 도입되었고, 농촌다움 및 농촌경관보전·지역정체성 등의 개념이 농촌개발사업에서 중요한 역할로 대두되었다. 또한, 『농촌협약제도(2020)』를 통해 개별적으로 추진되었던 농촌개발사업을 통합적으로 지원할 수 있는 방안이 마련되었다.

새마을운동 이후 급격히 이루어진 농촌 지역개발과 함께 토지이용특성, 인구, 산업 등의 변화로 농촌경관은 지속적으로 변화를 겪어왔다. 이에 최근 들어 농촌정책에 있어 ‘농촌경관’, ‘농촌다움’ 등의 개념이 직접적으로 고려되고 있다. 하지만, 지역개발사업은 각각 일련의 목표를 가지고 추진되었으나, 사업간 연계성과 장기적 관점이 결여된 상태로 추진되었기 때문에 농업(생산)경관, 마을(거주지)경관, 자연경관 등 농촌경관을 구성하는 요소들에 대한 배려가 부족한 상황이다.

최근 ‘농촌다움’과 ‘농촌경관’에 대한 고려가 배제된 채 추진되었던 농촌공간의 계획과 관리를 국가적 차원에서 제도적으로 추진하고자 『농촌공간 재구조화 및 재생 지원에 관한 법률』이 제정되었다. 따라서 통합적 차원에서 농촌경관관리가 이루어질 것으로 예측되며, 새로운 제도의 올바른 정착을 위해서는 공간정보데이터 기반의 객관적 현황 분석이 필수적이다.

2. 경관보전직불제를 활용한 우리나라 농업경관보전

농업직접지불제는 농업생산성 향상 및 소득안정, 농업의 공익적 기능 향상을 위해 직불활동을 한 농업인에게 정부가 직접 예산을 지불하는 제도이다(Choi, 2021). 기존 직접지불제의 내용을 담고 있는 『농업소득의 보전에 관한 법률』이 농업농촌의 공익기능을 강화하기 위해 『농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률』로 전부 개정되어 시행(2020)되고 있으며, 기본형 공익직불(소농직불금, 면적직불금), 선택형 공익직불(친환경농업직불, 친환경 안전축산물직불제, 경관보전직불제)이 구분되면서 경관보전직불제가 선택형 공익직불제로 포함되었다.

경관보전직불지역 선정과 운용에 관한 사항은 『경관보전직접지불금 지급기준 등에 관한 고시(농식품부)』와 『경관보전직불제 사업시행지침(농식품부)』에 세부적으로 명시되어 있다. 『경관보전직불제 사업시행지침(2023)』에서는 경관보전직불제도의 목적을 ‘지역별 특색 있는 경관작물 재배를 통해 농촌과 준농촌지역의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고, 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계하여 지역경제 활성화 도모’로 정하고 있으며, 신청자격으로 농업경영정보를 등록한 농업인 또는 농업법인으로 제한한다. 『경관보전직접지불금 지급기준 등에 관한

Table 1. Relevance of Rural Policies and Programs to the Rural Landscape

Period	Rural Landscape Related Policies and Institutions	Projects	Characteristics			Direction for Landscape Improvement	
			Agriculture	Living Residence	Nature		
1970	<ul style="list-style-type: none"> · Rural Modernization Promotion Act · The 1st Comprehensive National Development Plan · Policies Related to Increasing Self-sufficiency in Food Production and Surplus 	Saemaul Undong (New Village Movement)		●		Environmental Enhancement	
		Village structure improvement project		●			
1980	<ul style="list-style-type: none"> · The 2nd Comprehensive National Development Plan · Comprehensive Plan for Rural Development 	Rural Housing Environment Improvement Project		●			
		Agricultural Household Housing Environment Improvement Project		●			
		Island Comprehensive Development Project		○			
1990	<ul style="list-style-type: none"> · Measures for Rural Structure Improvement · New Agricultural Policy Five-Year Plan · Rural Development Strategies · Agricultural and Rural Development Plan 	Promotion of Local Infrastructure Development Project		●	○		
		Cultural Village Development Project	△	●			
		Comprehensive Development Project for Remote Areas	△	○			
2000	<ul style="list-style-type: none"> · The Act on National Land Planning and Utilization · Special Act on the Designation and Management of Development Restriction Zones · Landscape Act · Comprehensive Agricultural and Rural Development Strategies · Comprehensive Strategies for Rural Landscape Improvement 	Beautiful Village Care Project		○	○		Productivity Enhancement and Residential Convenience
		Green Rural Experience Village Development Project		○	○		
		Rural Traditional Theme Village Project	△	●	-	Residential Environment	
		Small Town Revitalization Project	△	●	-		
		Integrated Rural Village Development Project		○	△		
		Culture and History Village Revitalization Project		○	△		
		Rural Infrastructure Expansion Project		○	△	Rural Amenity	
		Rural Healthy Longevity Village Project		○	△		
		Creating Livable Communities Project		○	○		
		General Agricultural and Rural Development Project	△	●	△	Rural Regeneration	
Landscape Conservation Direct Payment System	○	○	△				
Post-2010 era	<ul style="list-style-type: none"> · Comprehensive Measures for Enhancing New Ruralism through Sensory Landscape Promotion · National Agricultural Heritage System · Special Act for the Improvement and Revitalization of Rural Village Residential Environment and Remodeling · Rural Development Act · Rural Agreement · The Act on Restructuring and Regeneration Support for Rural Spaces 	Rural Tourism and Recreational Resort Development Project		○	△		
		Rural Village Remodeling Project		●	△		
		Multifunctional Resource Utilization Project in Rural Areas	○	△	○		
		Rural Agreement	△	●	△		
		Space Development Project		●	○		

● : Emphasis, ○ : Ordinary, △: Inadequate

* Rural Development Administration(2016). "A Study on Rural Landscape Management and Residents' Practices." p.16, Table Redrawing.

고시』에서는 지불금 지급기준에 대한 지역과 면적을 살펴볼 수 있다. 지급 대상지역은 농어업경영체법의 농지와 초지이며, 식재 면적은 경관작물 2ha 이상, 준경관작물 10ha 이상으로 정하고, 상한면적은 농업인 30ha, 농업법인 50ha 수준이다.

『경관보전직접지불금 지급기준 등에 관한 고시』에서는 경관보전활동의 유형별 범위를 농업생산경관, 농촌생활경관, 농촌자연경관, 역사·문화경관, 기타활동(우수지역 견학, 전문가 초청교육) 등 경관보전직불제의 목적인 작물 식재의 범주보다 확대된 ‘농촌경관관리’를 제안하고 있다. 이를 위해 마을단위에서 ‘마을경관보전추진위원회’를 구성하여 직불사업을 신청하도록 하고 있으며, 2009년부터 ‘마을경관보전활동비’를 지원해오고 있다. 하지만 ‘마을경관보전활동’이 농업인의 의무사항에서 2019년 제외되고 ‘마을경관보전활동비’ 또한 지원되지 않게 되면서 경관보전직불제를 통한 ‘경관관리’의 기능이 약화되고 현재는 경관작물재배와 관리에 집중되어 있는 상황이다.

경관보전직불제와 관련하여 <Table 2>와 같은 학술적 논의도 이루어지고 있다. Um et al, (2004)은 경관보전직불제의 실행이 가능하도록 작물의 종류 및 지원 조건 등의 시행지침을 정책과 연계하여 제시하였다. Song and Park(2005)은 농촌경관정책의 사례로 경관보전직불제를 비롯한 국내외 농촌 경관정책을 정리하여 제시하였다. Chae et al., (2006)는 7개 시범사업 지역을 분석하여 농촌경관특성의 효과측면에서 미흡하며, 사업대상지 및 작

물의 선택방식을 개선 할 것을 제안하였다. Chung(2005)은 관광산업 측면에서 경관직불제 효용성을 검토하고 6차산업화의 다원적 접근방식을 제시하였다. Seong and Park(2008)은 문헌조사, 설문조사, 현장조사를 통해 농촌경관을 경관직불제의 시범사업 성과를 분석하여 농촌경관 개선과 지역 활성화의 효과가 발생하고 있으나, 농촌경관의 관리를 위한 정책으로서 경관작물 이외의 경관요소확대와 지속가능한 활동이 가능한 주체의 선발과 교육을 병행 할 것을 제안하면서, 경관 관리의 목표를 명확히 하는 농촌경관계획 필요성을 주장하였다. Park and Hwang(2012)은 설문조사를 통해 농촌경관개선에 경관보전직불제가 역할을 하고 있지만, 제도정착을 위한 인식개선과 경관계획의 방향의 설정이 필요하며, 주민참여가 확대되어야 함을 제시하였다. Lee and Lee(2020)는 공익형직불제로의 사업 개편과 시행지침 개정과 관련하여 마을경관보전협약 제도 운영의 개선이 필요하며, 경관작물 재배 위주에서 농촌경관 전반으로의 보전·관리 대상의 확대를 고려할 것을 제시하였다.

이와 같이 기존의 관련연구는 시범사업 지구의 수요자 분석과 설문조사, 해외사례연구를 중심으로 수행되었으며, 정책의 안정적 정착을 주된 목적으로 하였다.

3. 농촌다움 기반의 농촌공간 재생

우리나라의 농촌공간은 국토공간의 관리체제에서 소외

Table 2. Previous research on landscape preservation direct payment system

Researcher	Research Contents
Um et al., (2004)	Suggest implementation guidelines such as types of crops and support conditions to enable the implementation of the landscape conservation direct payment system
Song and Park(2005)	As examples of rural landscape policies, domestic and foreign rural landscape policies, including the direct payment system for landscape conservation, are summarized and presented.
Chae et al., (2006)	By analyzing the seven pilot project areas, it is suggested that the rural landscape characteristics are insufficient in terms of effect, and the method of selecting the project site and crops is improved
Chung(2005)	Review the effectiveness of the direct payment system for landscapes in terms of the tourism industry and present a pluralistic approach for the 6th industrialization
Seong and Park(2008)	By analyzing the results of the pilot project for the direct landscape payment system for rural landscapes through literature surveys, surveys, and field surveys, the expansion of landscape elements other than landscape crops, the selection and education of subjects, and the assertion of rural landscape plans that clarify the goals of landscape management
Park et al., (2012)	Although the landscape conservation direct payment system plays a role in rural landscape improvement through surveys, it is necessary to improve awareness for the establishment of the system and set the direction of landscape planning, and resident participation should be expanded.
Lee and Lee(2020)	It is necessary to improve the operation of the village landscape conservation agreement system in relation to the project reorganization of the public interest direct payment system and the revision of the implementation guidelines, and it is suggested that the expansion of conservation and management targets from landscape crop cultivation to the overall rural landscape should be considered.

되어 왔으며(Kim et al., 2019; Kim and Son, 2022b), 농촌 공간에 이질적인 경관의 조성·유해시설의 무분별한 입지 등으로 농촌의 다원적 가치가 훼손되는 결과가 초래되고 있다(Kim and Lee, 2004; Kim and Son, 2018, 2022a). 이는 우리나라의 농촌공간을 대상으로 적절한 공간계획 수립이 이루어지지 못한 결과이다(Shim et al., 2017; Lee, 2020; Kim, 2023). 우리나라 정부는 『제5차 국토종합계획』을 통해 농촌공간의 난개발 방지 및 효과적 토지이용을 추구하고(ROK, 2019), 『농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률』제정으로 적극적인 농촌공간계획을 실현하고자 한다.

『농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률』은 농촌 공간의 재구조화와 재생지원에 필요한 사항을 규정하여 삶터·일터·쉼터로서 농촌다움(New Ruralism)을 회복하고, 국토의 균형발전에 기여하는 것을 목적으로 2023년 제정되었다. 이 법에서는 농촌재생활성화지역을 설정하고, 농촌특화지구 지정을 통해 농촌공간을 계획적으로 개발·이용·보전을 도모한다.

현재 농림축산식품부 소관 법령에서는 사업 기반, 토지이용기반의 내용을 모두 확인 할 수 있다. 우선 『농어촌정비법』에서 마을정비구역·정비지구는 농어촌정비사업을 계획적으로 시행하기 위한 목적이라고 언급하고 있으며, 『농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법』은 농어업인 삶의 질 향상을 위한 다양한 목표 아래 이행 수단으로 생활여건개선사업, 교육사업 등을 명시하고 있다. 이에 반해, 『농지법』은 토지이용 기반의 농지보전이 주된 목적이나, 농업진흥지역은 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역에 지정하도록 되어있고, 농업생산 또는 농지개량과 직접적으로 관련된 행위만을 할 수 있도록 제한하고 있다. 하지만 『농지법』은 농경지를 대상으로 하고 있어 농촌공간을 논하기에는 제한점이 있다. 즉, 농림축산식품부 소관 법령을 살펴보면 농촌을 대상으로 하는 법령은 사업중심의 계획적 관점이고, 토지이용 기반의 법령은 다루는 공간 대상이 농업생산을 목적으로 하고 있어 ‘삶’의 공간으로서 농촌공간을 계획하기 위한 법적인 기반은 미약하였다.

경관보전직불제는 ‘농지’, ‘초지’의 토지이용을 근거로 지급 대상지역을 설정하며, 목적 또한 농촌경관형성, 도농교류, 지역활성화 등 ‘농촌’을 다루고 있는 제도라는 점에서 더욱 의미가 있다. 『농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률』의 농촌특화지구중 ‘경관농업지구’ 개념은 ‘동종, 유사 작물의 집단화 등 경관형성을 통하여 농촌관광자원 등으로 육성할 필요가 있는 지구’로 정의되어 있어 ‘농촌’을 논하기에는 범위가 제한적이다. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 용도지구는 시군관리계획에서 조례

를 통해 내부 항목을 정하도록 하는데, 농촌특화지구 또한 지방자치단체에서 기본계획, 시행계획을 통해 특화지구를 지정하도록 하기 위해서는 계획지침을 통해 ‘지구’로서 지정이 필요한 명확한 목적과 의미를 전달해야 한다. 『농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률』이 제대로 작동하기 위해서는 현재 제도와 사업에 대한 고찰이 필수적이다. 기존 직불제가 직불금 지급을 통한 농업인의 활동 장려가 주요 목적이라면, ‘경관농업지구’는 지방자치단체 측면에서 기존 직불지역 뿐 아니라 지역특산작물, 특이환경·경관, 대상토지 확장 등 사람을 유인하기 위한 다양한 장치를 도입하여 특화지구의 지정을 통한 지역사회 유지·발전으로 범위를 확장하는 방향으로 발전해야 할 것이다. 따라서 경관보전직불제의 공간적 분포와 활용특성에 대한 분석은 기존 직불제도의 발전방향 뿐 아니라 토지이용 기반의 농촌경관관리 방향 설정에 유의미한 시사점을 제공할 수 있으며, 이를 바탕으로 농촌다움(New Ruralism)과 농촌공간 재생의 방향성에도 연결될 수 있다.

농촌다움(New Ruralism)은 농촌의 생산적 가치와 전통적 형태 중심의 농촌성(Rurality)과 농촌이미지의 측면이 강조되는 농촌주의(Ruralism) 개념으로부터 발전하여 미래의 정주공간으로서 도시가 제공하지 못하는 다원적 기능을 공급하는 공간가치를 포함하는 계획원칙을 지향한다(Kim and Son, 2022a; Kim, 2023). 따라서 농촌다움(New Ruralism) 기반의 삶의 질이 높은 매력적인 장소로 인식될 수 있는 농촌공간을 계획할 필요성이 분명하며, 이는 과소화·고령화·쇠퇴 등의 농촌을 둘러싼 부정적 인식을 개선하고, 지방소멸시대에 농촌재생을 모색할 수 있는 중요한 사항이다.

III. 연구방법

1. 연구대상

본 연구는 농림축산식품부의 ‘2021년 경관보전직불사업지구별 세부 필지정보’ 데이터를 기반으로 분석을 실시하였다. 데이터는 <Table 3>과 같이 822개 사업지구의 경관작물·참여농가·면적에 대한 정보를 포함하고 있다. 본 연구에서는 이와 함께 농림축산식품부로부터 사업 지구에 참여하고 있는 44,453개 필지주소를 제공받았으며, 전국단위에서 제도의 활용특성을 분석하였다.

2. 분석과정 및 방법

본 연구에서는 경관보전직불제의 실태분석을 위해 참

Table 3. The participation status of the Landscape Conservation Incentive Program in the year 2021

Classification	Participating Cities and Counties	Business Zones	Participating Farms	Cultivated Area(m ²)
Incheon Metropolitan City	1	1	6	34,310
Gwangju Metropolitan City	1	4	83	613,095
Daejeon Metropolitan City	1	1	16	38,188
Gyeonggi Province	-	-	-	-
Gangwon Province	6	14	49	3,196,499
Chungcheongbuk Province	4	5	6	428,515
Chungcheongnam Province	4	27	543	6,567,855
Jeollabuk Province	11	319	4,574	58,745,175
Jeollanam Province	20	379	5,722	60,295,872
Gyeongsangbuk Province	10	16	147	1,528,194
Gyeongsangnam Province	9	23	220	1,162,631
Jeju Province	2	33	231	17,630,104
Total	69	822	11,597	150,240,438

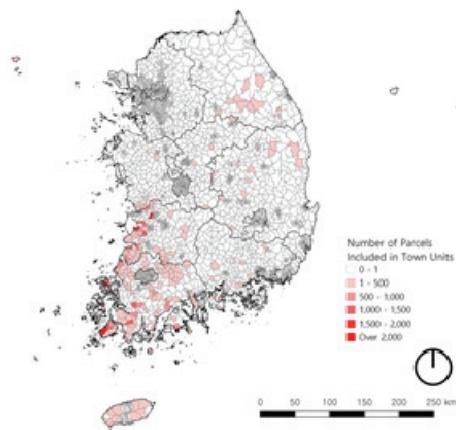


Figure 1. Status of Parcels Participating in Direct Payments for Landscape Preservation at Township Level

Table 4. The Top 10 Township with the Highest Number of Participating Conservation Sites in the Landscape Conservation Direct Payment System

Rank	City & County	Town & Township	Number of Parcels
1	Jindo-gun	Jisan-myeon	2,525
2	Iksan-si	Osan-myeon	2,465
3	Buan-gun	Gyehwa-myeon	1,589
4	Jindo-gun	Jindo-eup	1,201
5	Yeongam-gun	Gunseo-myeon	1,166
6	Buan-gun	Baeksan-myeon	1,100
7	Haenam-gun	Haenam-eup	1,100
8	Gimje-si	Jinbong-myeon	1,040
9	Sinan-gun	Palgeum-myeon	1,032
10	Sinan-gun	Jido-eup	1,016

여하고 있는 전국 11,597개 농가 44,453개소 필지 현황을 공간정보데이터로 구축하였다. 전국의 경관보전직불제에 참여중인 필지의 읍·면 단위 현황은 <Figure 1>과 같고, 상위 10개 읍·면은 <Table 4>와 같다.

구축한 공간정보데이터를 활용하여 본 연구에서는 경관작물의 식재현황과 참여필지의 공간적 분포현황을 검토하였으며, 경관보전직불제의 활용실태를 분석하였다. 이를 기반으로, 본 연구는 경관보전직불제의 『농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률』내에서 경관농업지구 에 활용방안을 도출하였다. 공간정보데이터를 활용한 분석에는 QGIS 3.26.1을 활용하였다.

IV. 연구결과 및 논의

1. 경관작물의 식재 특성

2021년도 경관보전직불제 참여필지에 식재된 경관작물은 <Table 5>와 같이 17종이 분류되었고, 동계작물이 식재된 필지가 44,277개로 전체의 99.6%를 차지하였다. 특히, 식재된 상위 5개 경관작물인 유채(34.55%), 헤어리베치(30.36%), 보리(14.42%), 이탈리아라이그라스(9.49%), 자운영(5.3%)이 94.12%의 비율을 나타내었으며, 녹비작물로서 유채·헤어리베치가 64.91%, 농업생산작물인 보리와 밀이 16.35%, 목초 또는 사료로 활용되고 있는 이탈리아라이그라스 및 사료목초가 11.02%를 차지하였다.

경관보전직불제 사업시행지침(MAFRA, 2023)에 따르면 지역별 특색 있는 경관작물 재배를 통해 농촌과 준농촌 지역 경관의 보전을 목표로 한다. 반면, 경관작물의 식재

Table 5. Landscape Crop Planting Status

Landscape Crop	Number of Parcels	Rate (%)	Landscape Crop	Number of Parcels	Rate (%)
Brassica napus	15,357	34.55	Secale cereale	114	0.26
Vicia villosa Rot	13,498	30.36	Papaver rhoeas	97	0.22
Hordeum vulgare var. hexastichon	6,411	14.42	Brassica juncea	73	0.16
Italian ryegrass	4,219	9.49	Avena sativa	66	0.15
Astragalus sinicus L.	2,356	5.30	Helianthus annuus	39	0.09
Triticum aestivum(vulgare)	857	1.93	Dendranthema morifolium(Ramat.)Tzvelev	13	0.03
Fodder · Pasture	678	1.53	Lavandula species	2	-
Fagopyrum esculentum MOENCH.	551	1.24	Nelumbo nucifera	1	-
Cosmos bipinnatus	121	0.27			

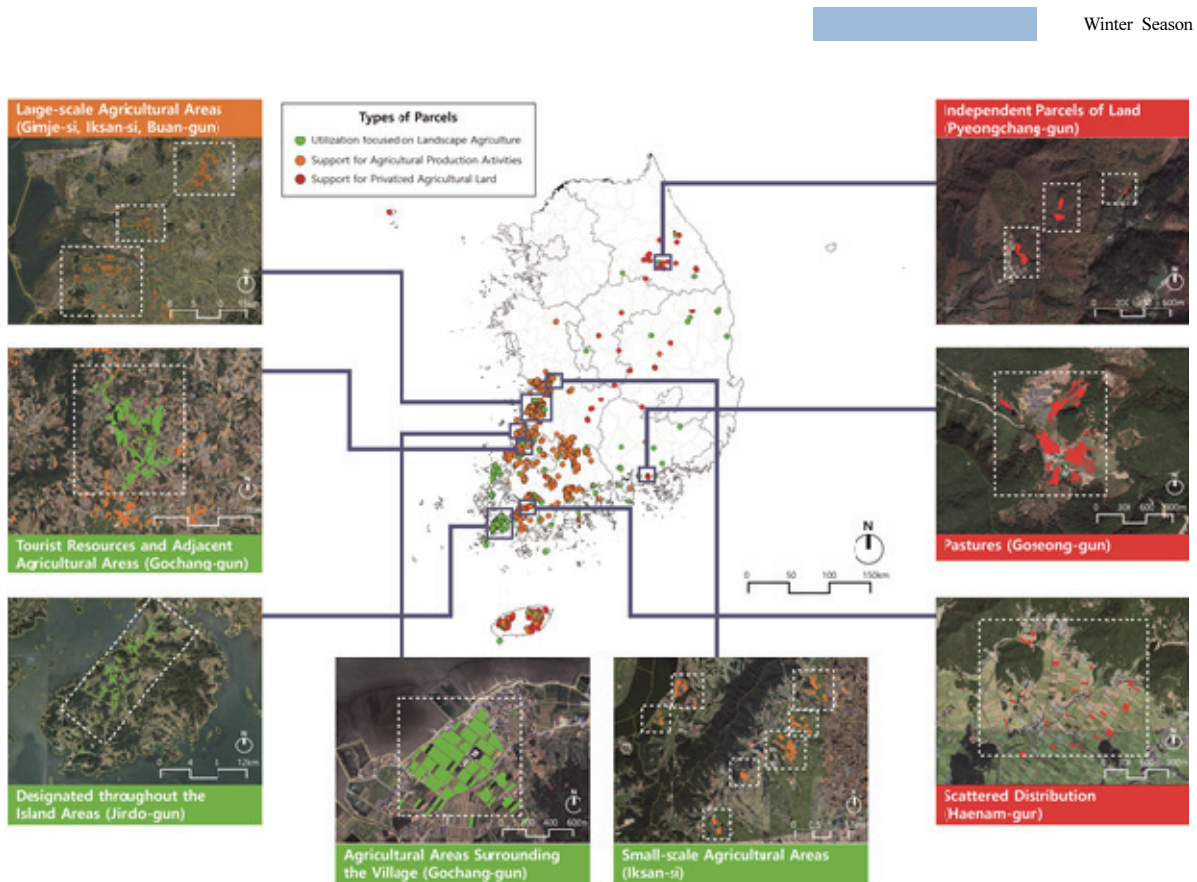


Figure 2. Classification of Rural Space Utilization Types of Landscape Conservation Direct Payment System

특성이 과연 지역의 특성을 나타내며, 공익적 가치 증진에 부합하는지에 대해서는 검토가 필요하다.

2. 경관보전직불제의 공간적 활용특성

경관보전직불제에 참여하고 있는 44,453개소의 필지 중

61개 필지는 하계와 동계작물을 모두 재배하고 있었으며, 이러한 특성을 반영하여 44,392개 필지를 대상으로 <Figure 2>와 같이 농촌공간 활용 유형을 분석하였다. 필지별 공간적 특성을 검토한 결과 <Table 6>과 같이 ‘관광자원 및 인근 농경지’, ‘섬 지역 전반에 걸쳐 지정’, ‘마을 주변의 농경지’, ‘대단위 농경지’, ‘소규모 농경지’, ‘산발적 분산’,

Table 6. Types of Rural Area Utilization of Lands Participating in Landscape Conservation Direct Payment System

Type	Spatial Feature	Number of Parcels	Rate (%)
Tourist Resources and Adjacent Agricultural Areas	Designated for tourist resources or adjacent farmland	2,971	6.69
Designated throughout the Island Area	Implementation of landscape agriculture throughout the island	7,792	17.55
Agricultural Areas Surrounding the Village	Conducting landscape agriculture or organizing festivals utilizing landscape crops in the vicinity of experiential villages	1,742	3.92
Large-scale Agricultural Areas	Continuous parcels of land spanning over 500m	27,883	62.81
Small-scale Agricultural Areas	Continuous parcels of land spanning less than 500m	3,324	7.49
Scattered Distribution	Sparsely scattered parcels of land	347	0.78
Independent Parcels of Land	Independent parcels of land within expansive agricultural or mountainous areas	179	0.40
Pastures	Parcels of land targeted as pasturelands, which are privately owned	154	0.35
Total		44,392	100.0

‘독립된 필지’, ‘목장’의 8개 유형으로 분류할 수 있었다.

전체의 62.81%로 가장 높은 비율을 나타낸 ‘대단위 농경지’는 직선거리 500m 이상의 연속된 필지를 대상으로 분류하였으며, 광주광역시, 전라남도 15개 시·군(나주시, 여수시, 강진군, 고흥군, 곡성군, 담양군, 무안군, 보성군, 영광군, 영암군, 장성군, 장흥군, 함평군, 해남군, 화순군), 전라북도 6개 시·군(군산시, 김제시, 익산시, 고창군, 부안군, 순창군), 제주도 2개 시(제주시·서귀포시), 충청남도 서천군에 분포하였다. ‘섬 지역 전반에 걸쳐 지정’ 유형은 17.55%의 비율을 나타냈으며, 전라남도 신안군·진도군과 제주도 서귀포시가 포함되었다. ‘소규모 농경지’는 500m 미만의 연속된 필지를 대상으로 하였으며, 7.49%의 비율을 나타냈고, 광주광역시, 전라남도 12개 시·군(순천시, 강진군, 곡성군, 구례군, 담양군, 보성군, 영광군, 장성군, 장흥군, 함평군, 해남군, 화순군), 전라북도 5개 시·군(익산시, 고창군, 부안군, 순창군, 완주군), 충청남도 3개 시·군(아산시, 부여군, 서천군), 경상남도 2개 군(남해군, 의령군), 경상북도 의성군, 제주도 2개 시(제주시·서귀포시)에 분포하였다. ‘관광자원 및 인근 농경지’는 관광자원 또는 주변 농지를 대상으로 경관보전직불제가 적용되는 농촌공간을 대상으로 분류하였으며, 6.69%의 비율을 나타냈다. 강원도 2개 시·군(원주시, 평창군), 전라남도 12개 시·군(순천시, 고흥군, 구례군, 강진군, 담양군, 보성군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 함평군, 해남군), 전라북도 2개 시·군(김제시, 고창군), 경상남도 5개 시·군(밀양시, 사천시, 창원시, 남해군, 산청군), 경상북도 영양군, 제주도 2개 시(제주시, 서귀포시)가 포함되었다. ‘마을 주변의 농경지’는 농촌체험마을 주변에서 경관농업을 실시하거나, 마을 단위에서 경관작물을 활용한 축제를 개최하는 경우 대상으로 하였다. ‘마을 주변의 농경지’ 유형은 3.92%의 비율

을 차지했으며, 광주광역시, 대전광역시, 강원도 태백시, 전라남도 5개 시·군(여수시, 강진군, 구례군, 담양군, 장흥군), 전라북도 2개 시·군(김제시, 고창군), 경상남도 3개 군(고성군, 하동군, 함안군), 경상북도 3개 시·군(안동시, 영덕군, 예천군)이 포함되었다. ‘산발적 분산’, ‘독립된 필지’, ‘목장’ 유형은 1% 미만의 비율을 나타냈다.

3. 수요자의 제도 활용특성

공간적 특성에 따라 분류한 8개 유형은 참여자인 농민의 제도에 대한 공익적 활용과 지방자치단체의 경관단지 지정을 기준으로 <Figure 3>과 같이 ‘경관농업 중심’, ‘농업생산활동 지원’, ‘사유화된 농지의 지원’의 3가지로 재구조화 하였다. 또한, <Table 7>과 같이 경관보전직불제 참여필지들이 포함된 사업지구를 대상으로 지방자치단체의 경관단지 지정 유무를 검토하였다. 이때 822개의 사업지구 내에 2개 이상의 유형이 포함된 경우가 31개소로 나타났다으며, 상세 필지를 파악하지 못한 11개 지구를 제외하여 843개 지구를 대상으로 하였다. 우리나라의 경관보전직불제 활용특성은 국토공간 내에서 <Figure 4>와 같다.

‘경관농업 중심’의 활용특성에는 ‘관광자원 및 인근 농경지’, ‘섬 지역 전반에 걸쳐 지정’, ‘마을 주변의 농경지’와 경관단지로 지정된 ‘대단위 농경지’를 분류하였다. ‘경관농업 중심’의 활용특성을 지닌 농촌공간은 경관보전직불제를 활용하여 경관농업을 실시하고, 관광활동을 추진할 수준의 농촌경관 보전활동을 유지하고 있다. 이는 제도를 활용하여 농업·농촌의 공익적 가치 제공에 기여한다 할 수 있으며, 280개 사업지구가 분류되어 전체의 33.21%를 차지했다.

‘농업생산활동 지원’의 특성이 나타나는 유형은 ‘소규모

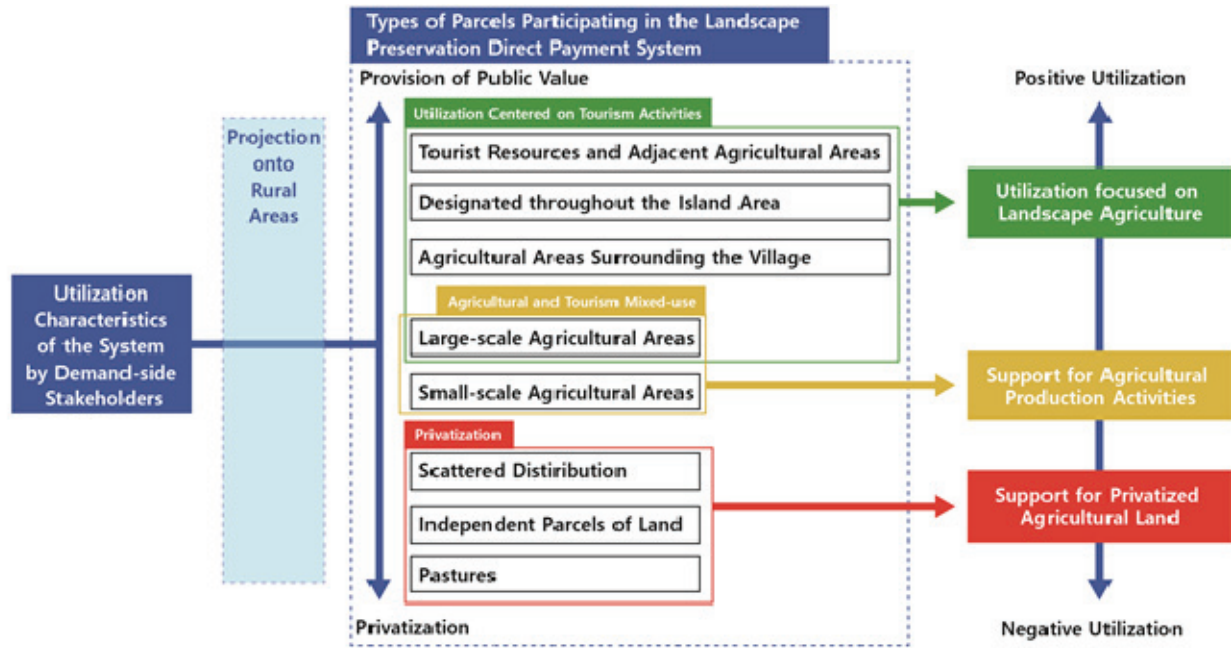


Figure 3. Utilization characteristics of Landscape Conservation Direct Payment Systems

모 농경지’, 경관단지가 지정되지 않은 ‘대단위 농경지’를 분류하였다. 이러한 활용특성을 지닌 농촌공간은 농업과 경관보전활동이 균형을 나타냈다. ‘대단위 농경지’와 ‘소규모 농경지’의 경우 농업생산작물인 보리 또는 녹비작물인 유채·헤어리베치가 식재되어 농업생산성에 제도가 기여하지만, 집단을 구성하고 있어 통일된 농업경관을 조성하였으며, 498개 사업지구가 59.07%의 비율을 나타냈다.

‘사유화된 농지의 지원’ 특성을 지닌 유형으로 ‘산발적

분산’, ‘독립된 필지’, ‘목장’을 분류하였다. 이러한 특성을 지닌 농촌공간은 목장·펜션·카페 등으로 활용되거나, 넓은 농경지 내에 단독필지가 지정되어 있었으며, 접근성이 매우 떨어지는 산지 내에 위치하고 있어 경관보전직불제를 통해 농업·농촌의 공익적 가치 제공에 기여하지 못하고, 사유화 되었다고 판단할 수 있다. 이러한 사업지구는 65개소로 7.71%를 차지했다.

‘경관농업 중심’의 특성을 나타내는 경관보전직불제

Table 7. Whether a Landscape Complex is Designated according to the Type of Business District

Type	Current Status of Designation of Landscape Complex in Areas Subject to Direct Payment for Landscape Conservation			Classification by Utilization Characteristics	Total(%)
	Undesignated	Designated	Designation Ratio		
Tourist Resources and Adjacent Agricultural Areas	51	16	23.88%	Utilization focused on Landscape Agriculture	280(33.21)
Designated throughout the Island Area	83	18	17.82%		
Agricultural Areas Surrounding the Village	18	19	51.35%		
Large-scale Agricultural Areas	377	75	16.59%	Support for Agricultural Production Activities	498(59.07)
Small-scale Agricultural Areas	115	6	4.96%	Support for Privatized Agricultural Land	65(7.71)
Scattered Distribution	25	-	-		
Independent Parcels of Land	27	-	-		
Pastures	13	-	-		
Total	709	134	15.90%	Total	843(100.0)

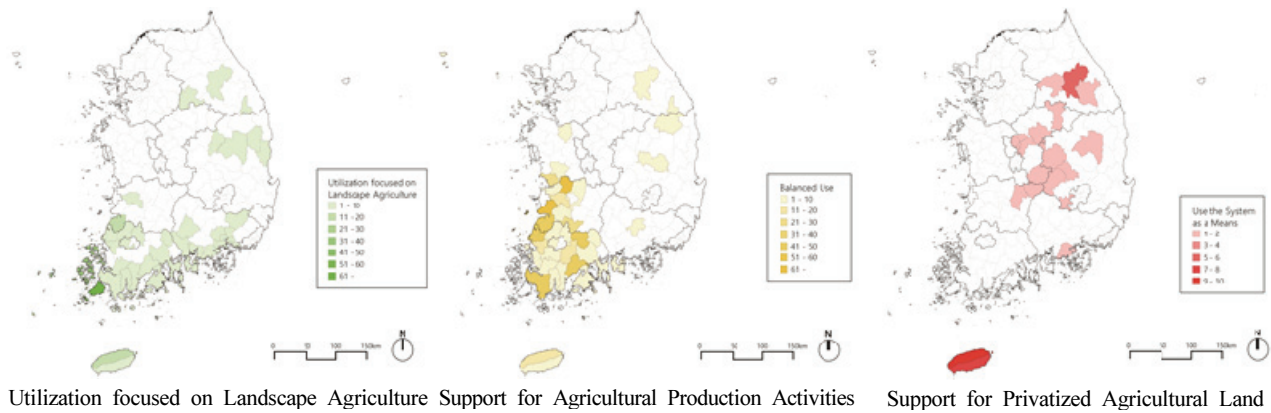


Figure 4. Distribution of Business Districts within the Landscape Conservation Payment System according to Use Characteristics

사업지구는 유채꽃과 같은 경관작물을 식재하고, 이를 기반으로 지역 축제 및 관광자원으로 활용하였다. ‘농업생산활동 지원’의 특성을 지닌 사업지구는 농업생산작물을 식재하여 통일된 농업경관을 조성하였다. 따라서 ‘경관농업 중심’과 ‘농업생산활동 지원’의 특성을 나타내는 경관보전직불제 사업지구는 경관농업 보조금을 활용하여 농업경관을 개선하거나, 매력을 더하기 위해 경관작물을 식재하고 있는 것이며, 농업·농촌의 공익적 가치를 제공하고 있는 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 경관보전직불제 사업지구의 92.28%는 긍정적으로 활용되고 있는 것으로 나타났다. 이때 지방자치단체의 경관단지 지정유무를 눈여겨 볼 필요성이 있다. 공익적 가치를 제공하는 활용특성은 경관단지를 포함하였다. 특히, ‘마을 주변의 농경지’ 유형의 사업지구는 51.35%가 경관단지로 지정되어 가장 높은 비율을 나타냈으며, ‘관광자원 및 인근 농경지’가 23.88%로 뒤를 이었다. 이는 경관단지의 지정비율이 높을수록 마을단위에서 농민들이 농업경관 보전과 공익적 가치 제공에 적극적으로 참여하거나, 관광자원으로서 활용하는 것을 의미한다.

4. 경관보전직불제의 제도적 특성이 지닌 한계와 농촌공간 재생을 위한 경관농업지구 활용방안

본 연구는 우리나라 농업경관 보전을 위해 추진되고 있는 경관보전직불제의 활용실태를 파악하였다. 경관보전직불제에서 제도가 공익적 가치를 제공하지 못하며, 사유화되고 있는 요소가 나타났다. 사유화된 사업지구는 전체의 7.71%로 높은 비율을 나타내지는 않았다. 하지만 지원대상 농지가 지역축제·농촌관광·도농교류 프로그램과 연계하고, 경관작물 재배지에 진입이 용이하도록 진입

로를 구축·정비해야 하는 사업지구 의무사항(MAFRA, 2020)을 충족시키지 못하였으며, 이는 『농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률』제5장의 농업·농촌 공익기능 증진에 부합하지 않는다.

경관작물 다양화 및 지원대상의 다변화 필요성(Chae et al., 2006; Jang et al., 2007; Kim and Kim, 2009; Lee and Lee, 2020; Seong and Park, 2008)에 대해서는 많은 연구에서 지적해왔던 사항이다. 본 연구의 결과에서도 식재된 상위 5개 경관작물인 유채(34.55%), 헤어리베치(30.36%), 보리(14.42%), 이탈리아라이그라스(9.49%), 자운영(5.3%)이 94.12%의 비율을 차지하며, 농업 중심의 특정작물에 편향되어 있는 경관작물의 특성을 나타냈다. 이러한 특정 작물에 한정된 경관작물이 지역의 특성을 반영하는 농촌공간 조성에 기여할 수 있는가에 대해서 검토가 필요하다.

경관보전직불제는 우리나라 농촌의 농업경관 보전과 관리에 있어서 높은 수준의 기여를 수행해 온 것은 명확하다. 하지만, 꾸준히 제기되고 있는 경관작물 다양화에 대한 요구와 사유화 배제, 통합적 농촌경관 관리에 있어서 나타나는 한계 역시 분명하다. 이러한 문제는 경관보전직불제가 농촌경관의 보전에 비해 농민의 소득보전을 주된 목적으로 제도화된 것을 원인으로 볼 수 있다. 하지만, 농민의 소득보전을 위한 제도가 불필요한 사항이 아니며, 제도 자체를 개선하고, 목적에 부합하게 활용하는 것은 중요한 과제라 할 수 있다. 경관보전직불제의 근거법인 『농업소득의 보전에 관한 법률』이 2019년 12월 『농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률』로 전면 개정되고, 경관보전직불제를 공익형직불제로 개편하여 농업·농촌의 공익적 가치를 증진하는데 초점을 맞출 것으로 예측된다. 이는 『농촌공간 재구조화 및 재생

지원에 관한 법률』의 경관농업지구와 유사한 방향성을 지닌 것으로 보일 수 있다. 하지만, 경관농업지구는 농촌 경관의 보전과 통합적 관리방향을 모색하고, 농촌공간의 재생을 도모한다는데 차이점을 지닌다. 경관보전직불제를 기반으로 경관농업지구의 활용방안을 모색하는 것은 제도가 지닌 한계를 일부 개선한 상태에서 근본적인 통합적 농촌경관관리에는 한계를 나타내는 문제점은 계속될 것이다. 따라서 경관보전직불제는 공익형 직불제로서 농민의 소득보전과 농업의 공익적 가치제공에 초점을 맞추고, 경관농업지구는 농촌특화지구로서 통합적 농촌경관관리의 방향성을 모색할 필요성이 분명하다.

농촌의 농업경관을 지켜내는 주체는 농민이고, 농민들이 마을단위에서 협의체를 구성하며, 관련활동을 수행하는 것은 중요한 사항이다. 따라서 경관농업지구의 지정을 통해 적극적인 농업경관 보전을 위해서는 마을단위 활동을 지원할 수 있는 시스템이 구축될 필요성이 있다. 경관보전직불제에서는 마을단위에서 마을경관보전추진위원회 구성을 통해 사업지구가 형성되며, 마을경관보전추진위원회는 마을 주민대표, 경관작물 재배농가, 경관작물 재배자 이외의 마을주민을 포함하여 구성된다. 이에 2009~2018년에 걸쳐 마을경관보전활동비를 지원하였으나, 2019년부터 중단되었다. 적극적인 농업경관 보전을 위해서는 경관농업지구 지정과 함께 마을경관보전활동비 지원 재개를 검토할 필요성이 있다.

지방자치단체 차원에서 지정하고 있는 경관단지에 대해서 구체적인 검토와 수용방안을 모색할 필요성이 있다. 경관단지 지정비율이 높을수록 공익적 가치에 기반한 농업경관관리가 이루어지고 있었으며, 이러한 경관단지 지정은 지역의 자발적인 농업경관 활용의 수요로 볼 수 있다. 또한, 경관단지의 지정비율이 높을수록 마을단위에서 농민들이 농업경관 보전과 공익적 가치 제공에 적극적으로 참여하거나, 관광자원으로서 활용하는 것을 파악할 수 있었다.

V. 결 론

본 연구는 공간정보데이터를 활용하여 국토공간 내에서 농업경관 보전을 위해 추진되고 있는 경관보전직불제의 실태분석과 함께 농촌공간 재생에 있어 경관농업지구가 농촌경관 보전을 위해 고려해야 할 방향을 모색하였다. 공간정보데이터는 2021년도 경관보전직불제 사업지구 및 필지주소를 기반으로 구축하였으며, 이를 바탕으로 경관작물의 식재특성, 제도의 공간적 활용특성, 수요자의 제도 활용특성을 파악하였다.

분석 결과, 2021년도 경관보전직불제를 통해 식재된 경관작물은 17종이 나타났고, 녹비작물인 유채·헤어리베치가 64.91%, 농업생산작물인 보리·밀이 16.35%, 목초·사료작물이 11.02%의 비율을 차지했다. 이는 농업 중심의 편향된 경관작물의 식재특성을 의미한다. 제도의 공간적 활용특성은 8개 유형(관광자원 및 인근 농경지, 섬 지역 전반에 걸쳐 지정, 마을 주변의 농경지, 대단위 농경지, 소규모 농경지, 산발적 분산, 독립된 필지, 목장)으로 분류할 수 있었다. 또한, 수요자의 제도활용 특성에 따라 ‘경관농업 중심’, ‘농업생산활동 지원’, ‘사유화된 농지의 지원’으로 재구조화 하였다. 본 연구의 결과 도출된 ‘경관농업 중심’과 ‘농업생산활동 지원’의 특성을 나타내는 경관보전직불제 사업지구는 경관보전직불제를 활용하여 경관농업을 실시하거나, 관광활동을 추진하고 있었으며, 집단을 구성하여 통일된 농업경관을 형성하여 농업·농촌의 공익적 가치 제공에 기여하는 것으로 판단된다. 반면, ‘사유화된 농지의 지원’ 특성을 나타내는 사업지구는 목장·펜션·카페 등으로 활용되거나, 접근성이 떨어지는 산지 또는 넓은 농경지 내에 단독으로 위치하여 사유화 된 것으로 판단할 수 있었다. 지방자치단체 차원에서 지정하고 있는 경관단지가 경관보전직불제 사업지구에 미치는 긍정적 영향을 파악할 수 있었다. 공익적 가치를 제공하는 활용특성은 경관단지를 포함하고 있었으며, 사업지구의 경관단지의 지정비율이 높을수록 마을단위에서 농민들이 농업경관 보전과 공익가치 제공에 적극적으로 참여하는 공간특성이 나타났다.

본 연구의 결과를 기반으로 경관보전직불제의 제도적 특성이 지닌 한계와 농촌특화지구로서 경관농업지구가 지향해야 할 방향성을 도출하였다. 경관보전직불제는 농촌경관의 보전에 비해 농민의 소득보전을 주된 목적으로 제도화되었으며, 편향된 경관작물·지원사업의 사유화와 같은 문제점이 나타났다. 하지만, 농민의 소득보전을 위한 제도가 불필요한 사항이 아니며, 제도 자체를 개선하고, 목적에 부합하게 활용하는 것은 중요한 과제라 할 수 있다. 경관농업지구는 농촌경관의 보전과 관리방향을 모색하고, 농촌공간의 재생을 도모하고자 도입되었다. 따라서 경관보전직불제는 공익형 직불제로서 농민의 소득보전과 농업의 공익적 가치제공에 초점을 맞추고, 경관농업지구는 농촌특화지구로서 농촌경관관리의 방향성을 모색할 필요가 있다.

본 연구를 통해 경관보전직불제가 실제 농촌공간에서 적용되는 실태를 전국 단위로 파악하였다. 특히 본 연구는 기존의 경관보전직불제의 실태분석이 수요자인 농민의 인식 조사가 추가되었던 한계에서 벗어나, 농촌공간에 대한 객관적 데이터 기반의 연구를 수행하였고, 이를

통해서 실태를 구체적으로 파악할 수 있었다.

최근 농촌다움(New Ruralism)에 기반한 농촌공간계획의 필요성이 강조되고 있으며(Kim, 2023), 『농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률』제정을 통해 구체적인 방향성이 설정될 것으로 예측된다. 본 연구의 결과는 농업경관 보전에 관련한 제도 개선과 농촌재생의 실현에 있어 기초자료로 의의가 있다.

이 논문은 농촌진흥청 농업 정책지원 기술개발사업의 지원을 받아 수행되었음.(과제번호: RS-2022-RD009984, 과제명: 농촌다움 보전을 위한 농촌공간 재생능 평가체계 구축)

References

1. An, P. G., Eom, S. J., Cho, S. Y., and Kim, S. B. (2020). A Study on the Creation Rural Experience Village Reflecting the Travel Trends of the Post-Corona: A Case of Wi-bong Village in Jeollabuk-do. *KSRP*, 26(4), 27-39.
2. Chae, H. S., Shin, S. A., Lee, J. Y., Lee, G. Y., Choi, O. H., Cho, J. Y., Ryu, S. J., and Ahn, T. M. (2006). Improvement Strategy by Survey Analysis on the Direct Payment Program for Rural Landscape Conservation in Korea. *KSRP*, 12(4), 115-123.
3. Choi, J. A., Kim, S. B., Kim, E. J., Park, M. J., and Lim, C. S. (2016). A Study on Rural Landscape Management and Regional action plan. RDA.
4. Choi, J. A. (2021). Evaluation of Functions of Public Benefit of Rural Landscape based on Landscape Ecology, Buan-gun, Doctoral dissertation, Jeonbuk National University.
5. Chung, C. M. (2005). A Study on the Direct Payback System for the Preservation of Sustainable Scenic Agriculture. *Journal of the Korean Regional Development Association*, 17(3), 191-210.
6. Jang, H. S., Gim, U. S., and Um, D. H. (2007). Improvement Strategy by Case Study on the Direct Payment Program for Rural Landscape Preservation: Bonghwa-gun, Chungwon-gun, Hongsung-gun. *KSRP*, 13(4), 69-77.
7. Kim, K. S., and Lee, S. J. (2004). A Study on the Change Process and Characteristics of the Development Policy in Rural Areas. *Journal of the Korean Institute of Rural Architecture*, 6(3), 1-14.
8. Kim, M. Y., and Kim, K. N. (2009). The Status and Improvement Proposal of the Direct Payment Program for Rural Landscape Conservation. *Journal of Agricultural Extension & Community Development*, 16(4), 837-867.
9. Kim, S. J., Kim, D. G., Choi, M. S., Cho, J. H., Lee, S. B., Lim, D. I., Cho, H. J., M, C., Park, Y. H., and Lee, G. P. (2019). Policy Directions for Rural Land Use Planning System, KRIHS.
10. Kim, Y. J., Lee, S. H., and Son, Y. H. (2021). Changes and Applications of Rural Tourism in the Post-COVID-19 Era through Social Data Analysis. *KSRP*, 27(4), 43-54.
11. Kim, Y. J., and Son, Y. H. (2022a). Residents' Perception and Evaluation of New Ruralism Using IPA: Focusing on the Regional Leader Group in Gochang-gun. *KSRP*, 28(1), 99-108.
12. Kim, Y. J., and Son, Y. H. (2022b). Types of Living Areas according to the Flow Characteristics of Rural Dwellers using Mobile Floating Population Data. *KSRP*, 28(2), 61-69.
13. Kim, Y. J. (2023). Appraisal of Rural Area Based on New Ruralism Perspective: The Case Study of Gochang County using De Facto Population Awareness and Geospatial Data, Doctoral dissertation, Seoul National University, Seoul.
14. Korea Land and Geospatial Informatix Corporation. (2022). 『Urban Planning Status』Statistical Information Report.
15. Lee, J. M. (2020). Finding Rural Regions in Si-Gun-Gu Level Applying OECD Regional Typology. *JKPA*, 55(4), 50-58.
16. Lee, Y. J., and Lee, S. H. (2020). The Improvement Plans for Landscape Conservation Direct Payment System through IPA Analysis. *Journal of the Korea Landscape Council*, 12(2), 154-167.
17. Lee, Y. J., Yoo, H. Y., Lee, S. H., Lee, D. Y., and Kim, J. K. (2020). A Study on the Improvement of the Landscape Conservation Direct Payment System by Reforming the Public Interest Direct Payment System, MAFRA.
18. Li, Y., Westlund, H., and Liu, Y. (2019). Why some rural areas decline while some others not: An overview of rural evolution in the world. *Journal of Rural Studies*, 68, 135-143.
19. Lichter, D. T., and Brown, D. L. (2011). Rural America in an Urban Society: Changing Spatial and Social Boundaries. *Annual Review of Sociology*, 37(1), 565-592.
20. MAFRA. (2020). Guidelines for Implementing Agri-Food Projects.
21. OECD. (2016). OECD Regional Outlook 2016. Productive

- Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris.
22. Park, J. H., and Hwang, H. C. (2012). A Comparative Study on the Attitudes between Residents, Officials and Experts towards Direct Payment Program for Rural Landscape Conservation. *Journal of Korean Society of Rural Planning*, 18(3), 137-148.
 23. ROKG. (2019). 5th Comprehensive National Territorial Plan.
 24. Seong, J. I., and Park, J. Y. (2008). A Study on the Effects and the Development Issues of the Direct Payment Program for Rural Landscape Conservation. *Journal of Rural Tourism*, 15(1), 85-111.
 25. Shim, J. H., Song, M. R., Han, Y. C., and Seo, H. J. (2019). Rural Prospects and Planning Strategies on Rural Development(Year 1 of 3). KREI.
 26. Song, M. R., and Park, K. C. (2005). Policies for the Rural Landscape Preservation : Trends and Lessons. *Journal of Rural Development*, 28(3), 121-137.
 27. Um, D. H., Sim, W. B., Yun, J. O., Lee, C. S., and Yu, S. O. (2004). A study on the implementation plan of the direct payment system for landscape preservation. Rural Research Institute.
 28. Wilson, G. A., and Burton, R. J. F. (2015). ‘Neo-productivist’ agriculture: Spatio-temporal versus structuralist perspectives. *Journal of Rural Studies*, 38, 52-64.
 29. Zasada, I. (2011). Multifunctional peri-urban agriculture—A review of societal demands and the provision of goods and services by farming. *Land Use Policy*, 28(4), 639-648.
-
- Received 1 June 2023
 - First Revised 7 August 2023
 - Finally Revised 24 August 2023
 - Accepted 27 August 2023