

농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도 연구 -영국의 환경관리제(Environmental Stewardship)를 중심으로-

채혜성 · 안동만*

서울대학교 대학원 협동과정 조경학 · *서울대학교 조경 · 지역시스템공학부

An Case Study of the Direct Payment Program for Rural Landscape Conservation - Environmental Stewardship in England -

Chae, Hyesung · Ahn, Tong-Mahn*

Graduate School, Seoul National University

*Department of Landscape Architecture and Rural System Engineering

ABSTRACT : Recently the program of direct payment for rural landscape conservation attracts great interests as it may help disadvantaged rural people. Recognized the effect of the program to improve the rural landscape and economy, it has been suggested that the program of direct payment for rural landscape conservation should be expanded. This paper presents the measures and status of Environmental Stewardship, the direct payment program for landscape conservation in England, as following; 1) rural development policies in UK organized under EU, 2) measures and agreements for rural landscape management, 3) the statues of ES enforcement. We sampled a pilot farm, surveyed inside and outside landscape of the farm, and interviewed local government officers and farmers in order to find policy implication.

Key words : Environmental Stewardship, direct payment program for rural landscape conservation

I. 서 론

1. 연구 배경 및 목적

농촌을 이용하고자 하는 도시민의 수요가 증가하면서 농촌경관은 농민에게만 속한 것이 아니고, 그에 대한 관리도 농민과 도시민이 함께 하여야 한다는 의식이 높아지고 있다(Hart, 1998). 이러한 농촌경관에 대한 사회적 쟁점과 함께 시장경제논리로부터 농촌을 보호해야 한다는 정부 역할(Brouwer, 2000)에 대한 공감대가 형성되어 여러 나라에서 농촌경관을 관리함에 있어 다양한 지원제도를 도입 · 실시하고 있다.

영국에서는 1987년에 농촌환경을 보존하기 위한 보조금 지원제도로서 환경민감지역제(Environmentally Sensitive Areas: ESAs)를 처음 수립 · 시행하였고, 1991년에 농촌경관 보전과 함께 레크리에이션(그린투어리즘) 향상을 위한 보조금 지원제도로서 전원관리제(Countryside Stewardship Scheme: CSS)를 시행하였다. 2005년부터는 농촌환경 및 경관을 통합적 맥락에서 관리 · 보전하기 위하여 그동안 시행하였던 ESAs와 CSS를 합쳐 새로운 제도인 환경관리제(Environmental Stewardship: ES)를 수립하여 시행해 오고 있다. 이렇듯 영국의 농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도는 20년의 기간 동안 농촌경관 및 환경선택의 중앙지향적 결정(차미숙, 2002) 및 농촌경관에 대해 제도의 개별적 투입에 따른 중복시행의 우려 등 제도적 문제와 정책적, 사회적 변화에 따른 요구를 반영하여 발전시켜 왔다.

우리나라에서는 2005년부터 농민의 소득지지와 함께

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

농촌경관을 아름답게 관리하기 위한 보조금 지원제도로써 경관보전직접지불제를 도입하여 적극 추진하고 있다. 경관보전직접지불제는 시범사업을 마친 현재 시책내용에 대한 이행과 그에 대한 경관창출 효과가 가시적으로 나타남에 따라 제도적으로 자리를 잡았다고 할 수 있다. 그러나, 이 제도는 경관창출의 효과가 일시적이고, 공간적으로 한정된 경향이 있어 농촌경관의 보존과 지속적 유지, 통합적 관리라는 측면에서 긍정적 평가를 하기는 어렵다.

따라서, 본 연구에서는 농촌환경 및 경관의 통합적 관리 측면에서 영국의 농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도 즉, ES의 도입배경 및 목적과 시책내용 및 관리지침을 살펴보고, 실제 ES 시행현황을 파악함으로써 우리나라 경관보전직접지불제의 확대 및 농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도의 새로운 패러다임 마련을 위한 기초자료를 제공하고자 한다.

2. 연구 내용 및 방법

본 연구의 내용은 농촌경관보전을 위한 보조금 지원제도에 관한 이론적 측면을 고찰하고, 우리나라 농촌경관 보전의 정책·제도 연구동향을 파악하였다. 그리고, EU제도 하에서 영국 농촌개발정책의 체계와 이에 따른 ES의 도입배경 및 목표, 주요 시책내용과 경관관리지침을 파악하고, 실제 영국 농촌지역에 적용된 사례를 살펴봄으로써 ES의 특징과 제도적 시사점을 도출하였다.

본 연구의 방법은 크게 문헌조사와 현장조사, 면담조사로 이루어졌다. 문헌조사는 영국의 농촌경관 및 환경관련 문헌자료와 영국의 농촌경관 관리와 관련한 정부부처, 전문추진기구, 지역단위 자치체, NGO 등의 홈페이지를 통한 인터넷자료를 수집하여 살펴보았다. 현장조사는 2006년 10월 26-30일에 실시하였는데, ES가 실제 시행되고 있는 지역으로서 영국 잉글랜드 남서부의 Taunton시 근교에 있는 Burrow Mump 농장을 답사하여 농장 및 주변 경관특성을 파악하고, 시책내용과 농장경관 관리현황을 비교·분석하였다. 또, 면담조사는 현장조사와 같은 시기에 이루어졌으며, ES시행에 있어 다양한 입장에 있는 관계자로서 정부산하 전문추진기구인 Natural England의 지방경관지문(Regional Landscape Advisor), 농촌지불청(Rural Payment Agency)의 지불매니저(Payment Manager) 및 NGO인 잉글랜드농촌보호캠페인(Campaign to Protect Rural England)의 농촌정책담당(Rural Policy Officer)을 만나 ES 시행에 대한 전반적인 개괄과 시행절차, 어려움 등을 파악하였다.

II. 이론적 고찰

1. 우리나라 농촌경관 보전 보조금 제도

우리나라에서 농촌경관은 「농업농촌기본법」, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 지역개발 특별법」과 「자연환경보전법」에 근거하며, 이에 따라 농림수산식품부는 농촌진흥청, 한국농촌공사, 한국농촌경제연구원 등의 산하 또는 전문추진기관들과 함께 농촌경관 보전을 위한 시책을 마련하고, 구체적인 보전계획을 수립하고 있다. 농촌경관 개선을 위한 추진전략으로 선(先)농촌경관 계획체계 마련, 친경관적인 농촌개발기준 정립, 농촌경관개선 정책사업 및 사회적 공감대 확산을 설정(김종철, 2007)하고, 농촌경관 보전을 위한 보조금 제도로써 기존에 시행하고 있는 경관보전직접지불제를 가칭 “농촌환경·문화경관직접지불제”로 확대·개편하고자 하고 있다(농림수산식품부, 2008).

현행 경관보전직접지불제를 살펴보면, 경관작물 재배를 통한 농촌경관 유지로 농촌다움을 보전하고, 도시민의 여가 수요 대응 및 농촌지역사회 활성화의 목적 하에 지자체와 마을간 협약을 체결하여 농지에 일반작물 대신 경관작물(유채, 메밀, 코스모스, 해바라기, 목화, 야생화, 연, 자운영 등)을 재배하는 경우 170만원/ha의 보조금을 지급하고 있다. 시행주체는 시장, 군수이며, 사업비는 국비 70%, 지방비30%로, 2008년 예산은 22억8천만원(2000ha)이다(김종철, 2007).

이러한 농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도인 경관보전직접지불제는 농촌경관의 질 향상, 지역활성화, 농민 소득안정 등의 긍정적 효과를 거두고 있으나, 직불대상 및 시책내용의 범위가 농업 자체에 한정되어 농촌경관의 역사문화적 의미, 지역정체성, 생태적 가치의 측면에 대한 고려가 이루어지지 못하는 한계가 있다.

2. 선행연구 검토

외국의 농촌경관 관련 선진정책 및 제도에 관한 연구와 국내 농촌경관 관련 정책 및 제도의 동향에 관한 연구는 주로 농촌개발정책 위주의 방향성 마련 측면에서 접근하고 있어 실천적인 제도와 사업에 대해 구체적으로 고찰한 경우는 적고, 특히, 농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도에 대한 연구는 시책내용 및 시사점을 개괄적으로 파악하고 있는 수준이다.

외국의 농촌경관 관련 선진정책 및 제도에 관한 연구를 살펴보면, 김농오(1997)는 미국 콜로라도주의 농촌경관 보전 및 토지이용에 대하여 개괄적으로 파악하였고,

박시현과 송미령(1999)은 독일, 미국, 일본, 프랑스의 환경친화적 농촌정비를 위한 사업에 대하여 구체적 관리지침을 중심으로 살펴보았다. 또, 송미령 등(2003)은 농촌계획 및 정비의 측면에서 영국, 프랑스, 독일, 일본 4개국 정책을 살펴보는 가운데 농촌에 투입된 보조금 지원제도에 대하여 간략하게 소개하였고, 서주환과 박대우(2005)는 우리나라와 일본 지자체 경관형성조례에 대하여 제정현황 및 지구지정, 행위규제, 지원·표창 등의 시책내용을 비교하였다.

한편, 차미숙(2002)은 본 연구에서 살펴보려고 하는 ES의 전신인 영국의 ESAs와 CSS에 대하여 친환경적 농촌환경 보전을 위한 제도로서 도입배경 및 추진실적을 살펴보고, 간략하게 각 특징과 평가를 고찰함으로써 제도적 한계를 제시하였다.

또한, 국내 농촌경관에 관한 정책 및 제도에 관한 연구를 살펴보면, 관련 동향에 대해서 성주인(2005)은 농촌경관 법제도 현황과 농촌의 경관관리 실태와 정책방안을 제시하였고, 송미령 등(2005)은 국내 농촌경관 보전프로그램을 구상하고, 시행 사례를 분석하였으며, 김광임(2005)은 농촌경관 현황과 관리제도에 대한 고찰과 함께 농촌경관의 심미적·경제적 가치를 평가하고, 농촌경관관리 및 환경정책을 제안하였다.

한편, 영국의 ES에 대응하는 우리나라 제도로서 경관보전직접지불제에 대해서 농어촌연구원(2004)은 제도 도입을 위하여 시범사업의 시행방안에 대한 연구를 하였고, 채혜성 등(2005), 장효선 등(2007)은 제도 및 시행지역 실태를 파악하고, 제도적 개선방안을 제시하였다. 또, 농림부(2005)는 시범사업 전반적 내용을 살펴보고, 사례지 현황을 모니터링 하였다.

아직 우리나라는 농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도에 있어 초기단계로 제도의 지속적 발전을 위해 외국의 선진제도에 대한 구체적 시책내용과 실제 적용된 사례현장에 대한 경관특성의 고찰에 관한 연구가 부족한 상황이다.

III. 환경관리제(ES) 도입배경 및 기본방향

1. 영국 농촌정책과 환경관리제(ES) 도입배경

1988년 EU의 구조기금정책 개혁 및 농촌발전정책이 수립되면서 농촌지역에 농업 이외의 다양한 경제활동이 존재하며 이 또한 지역 간에 다양하게 나타나고 있음을

밝히고, 산업정책과 분리된 농촌발전정책의 필요성과 지역의 다양한 특성을 반영한 상향식 내생적 발전정책의 필요성을 제기하였다.(CEC, 1998: 김수석과 김태연, 2005 재인용) 이에 따라 영국의 비롯한 회원국에서 지역분권적인 정책 시스템을 형성하고자 하고 있다.

EU 체제 하에 있는 영국의 농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도 또한 이러한 EU의 정책에 근거하며 크게 두 가지 체제로 운영되는데, 먼저 Pillar I 은 EU의 직접적 영향을 받는 체제로서 공동농업정책¹⁾(Common Agricultural Policy: CAP)에 따른 시행 프로그램으로 통합지불제(Single Payment Scheme: SPS)를 실시하며, Pillar II²⁾는 2000년 농촌개발규정(Rural Development Regulation: RDR)을 거치며 등장한 것으로 일부 EU의 지원을 받지만, 영국 내 자체 정책으로 각 지역에서 자신의 실정에 맞는 시책내용을 구성한 잉글랜드 농촌개발 프로그램(ERDP)³⁾을 수립하고, 이의 프로그램으로 ES를 실시하고 있다(Figure 1).

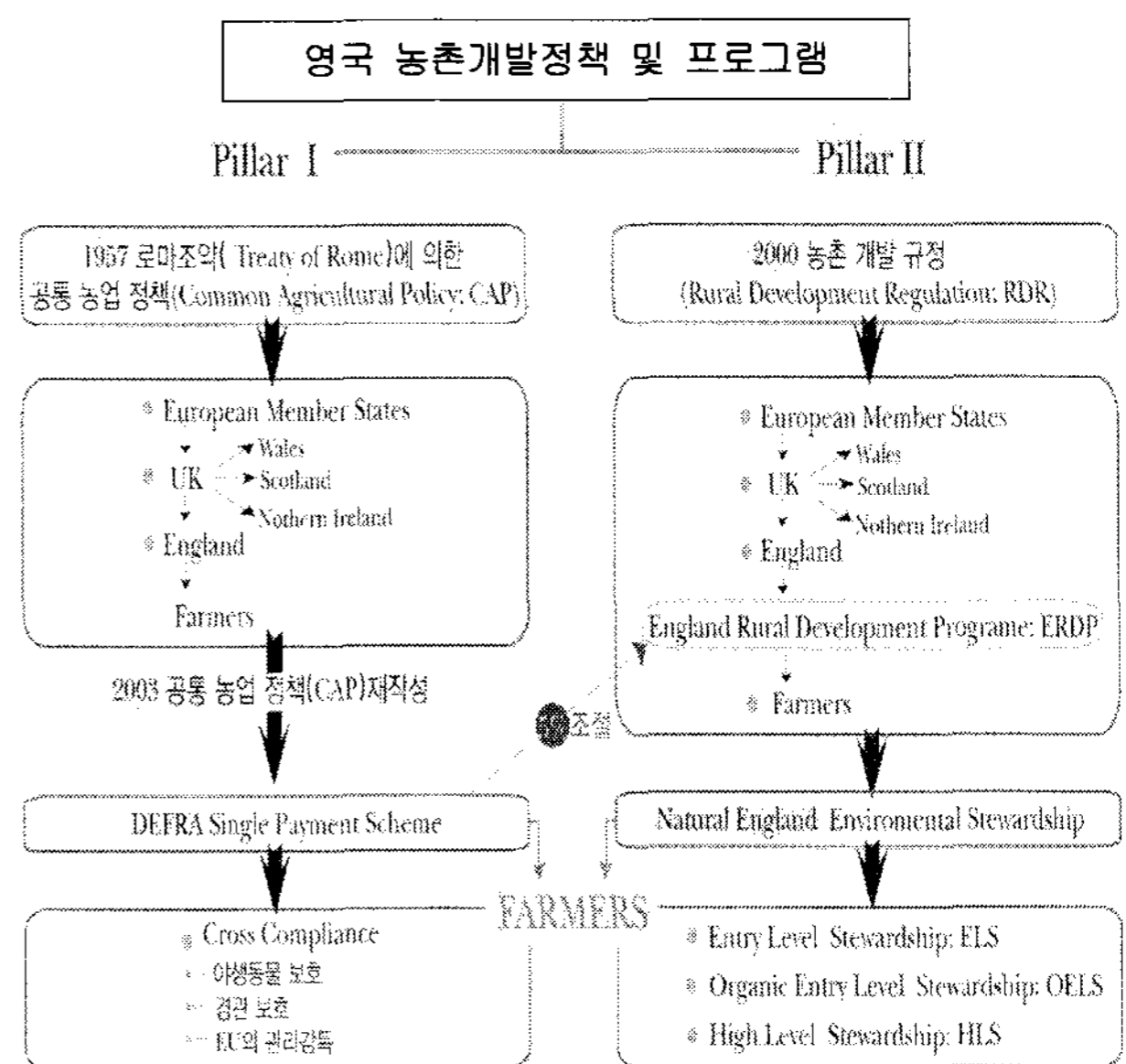


Figure 1 영국 농촌개발정책 시행 체계.

출처 : Natural England 지방경관자문 및 CPRE 농촌정책담당자 면담 결과를 종합하여 재정리

Pillar I의 주요 시행프로그램인 SPS는 EU규정에 따라 중앙정부 차원에서 결정된 정책을 지역에 적용하는 프로그램으로서 영국 전체를 대상으로 농촌발전과 농촌환경 및 경관을 관리·감독하는 제도이다. 또한, 생산과 분리되어 보조금을 지급하는 제도로서 농업활동을 하는 모든 농민에게 적용된다. 한편, 지원을 받는 농민은 환경친화적인 방법으로 농장을 경영하는 경우, SPS 외 다른

제도에 대한 중복지원이 가능하며⁴⁾, 시책 내용 중 환경 및 경관과 관련된 내용을 살펴보면, 수려한 자연경관을 보전하고, 농업활동에 의한 중요한 경관요소의 손실을 최소화하며, 야생동물을 보호하도록 하고 있다.

Pillar II의 주요 시행프로그램인 ES는 영국 자체에서 수립한 농촌발전 정책인 ERDP의 주요 실천 프로그램 중 하나로서 농촌환경과 경관을 통합적 체계 속에서 관리하는 제도이다. 농업에 종사하는 모든 농민이 그 대상으로 농촌 경관의 자연미, 역사·문화, 야생동·식물, 고요성(tranquillity)의 보전과 농촌 레크레이션 및 농촌 고유의 매력을 보전할 수 있도록 하고 있다(DEFRA, 2004).

이렇듯 영국은 전국적 차원에서 일관되게 적용하는 보조금 지원제도인 SPS에 대응하여 지역경관의 특성을 고려하여 다양한 경관가치를 보전할 수 있는 보조금 지원제도로서 ES를 운영하고 있다.

2. 환경관리제(ES) 기본방향

앞에서 살펴본 영국의 농촌정책 하에서 농촌의 지역별 경관특성을 보존하기 위한 제도인 ES의 시행에 있어 기본방향은 주목적과 부목적으로 나눌 수 있다. 주목적은 경관의 질 및 특성의 유지·강화, 역사환경 및 자연자원의 보호, 야생동·식물의 다양성 보전, 농촌에 대한 공공적 접근 및 이에 대한 이해, 자연자원의 보호이다. 부목적은 유전적(genetic) 보전, 홍수 관리이다.

이렇듯 ES는 환경친화적 측면에서 종합적인 농촌경관

의 보전·관리를 꾀하고자 하는 명확한 목적을 밝히고 있다.

IV. 환경관리제(ES) 시책내용 및 경관관리지침

1. 환경관리제(ES) 시책내용

ES는 농촌환경 및 질의 수준에 따라 지원등급을 초급관리(Entry Level Stewardship :ELS), 유기농초급관리(Organic Entry Level Stewardship :OELS), 고급관리(Higher Level Stewardship :HLS)의 3가지 유형으로 구분하고, 각 조건에 따른 시책내용을 마련하여 적용하고 있다.

첫째, ELS는 모든 농민과 토지소유자에게 개방되어 있으며, 협약내용이 간단하고, 효율적 토지관리를 요구한다. 둘째, OELS는 ELS의 한 갈래로서, ELS내용에서 추가적으로 유기적(organic) 경영 및 관리를 요구한다. 셋째, HLS는 친환경적 관리를 목표로 ELS나 OELS의 조건을 만족하면서 환경성이 우수한 지역에 위치한 경우 지원이 가능하고, 중요한 환경적 목표를 달성하도록 요구한다.

ELS와 OELS는 환경적 여건에 수준차이가 없어 시책내용이 유사하므로, 본 장에서는 ELS와 OELS를 하나로 정리하고, 환경적 여건과 시책내용이 확연히 다른 HLS를 구분하여 정리하기로 한다.

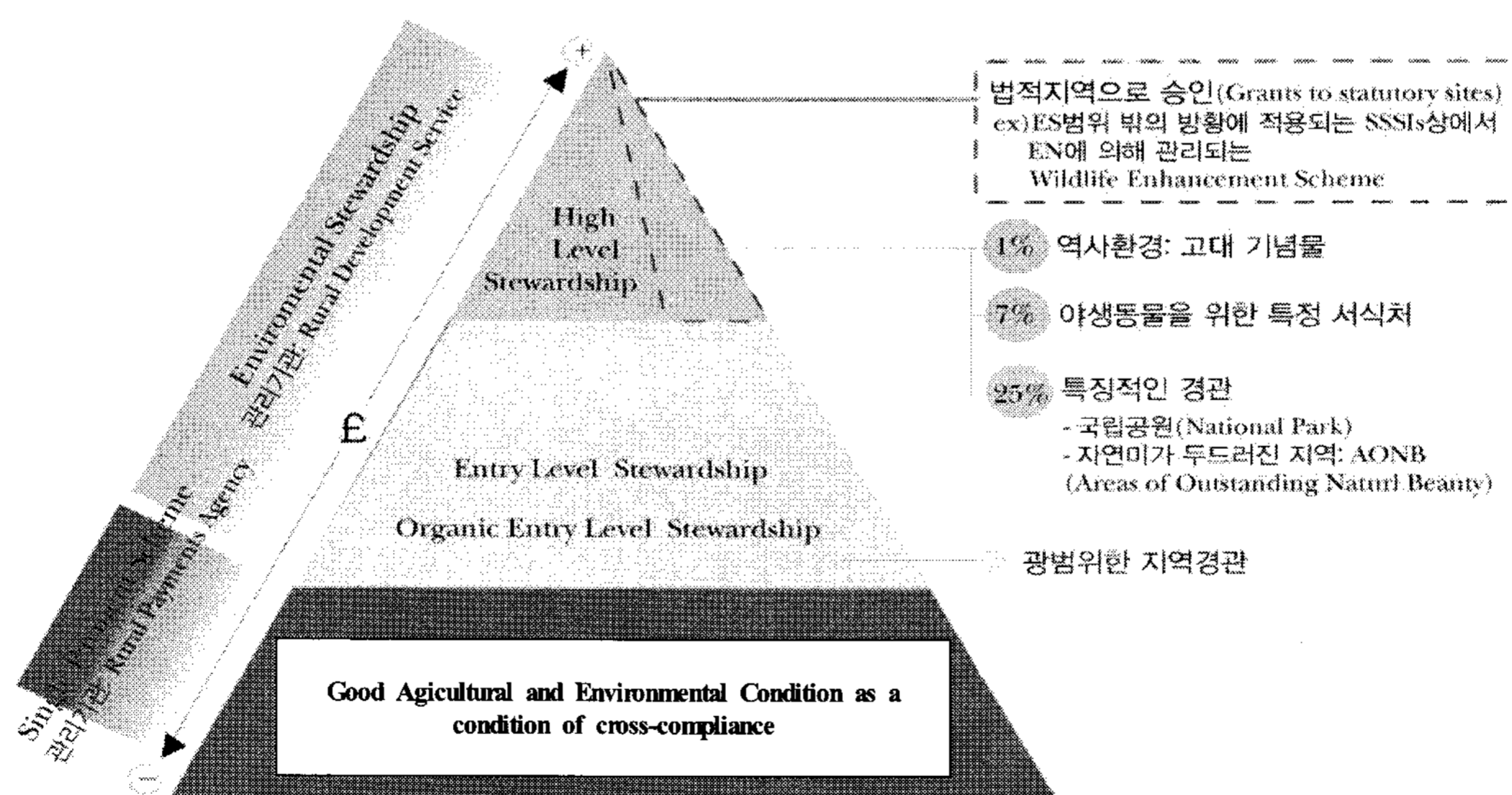


Figure 2 SP와 ES 등급별 보조금 및 환경성에 따른 위계.

출처 : CPRE의 농촌정책담당자 면담 결과 및 RDS(2005a)를 바탕으로 재정리

Table 1 ES에서 협약등급의 구분

| 유형 | 설명 |
|------|--|
| ELS | 모든 농민 및 토지소유자에게 개방되어 있고, 시행이 간단한 편이며, 효율적 토지관리 요구 |
| OELS | ELS의 한 갈래로, ELS의 지원조건에 덧붙여 유기적(organic) 경영 및 관리를 요구 |
| HLS | ELS나 OELS 조건을 만족하면서 환경성이 우수한 지역의 중요한 환경 이익을 달성하는 것을 목표 |

출처 : RDS(2005a)를 참고하여 재정리

가. 초급관리(ELS) / 유기농초급관리(OELS)

ELS는 앞서서도 언급한 바 있듯 모든 농민과 토지소유자에게 개방되어 있지만, 시행지침서에 제시된 협약내용에 준하여 각자 이행하고자 하는 항목별 point를 산정한 결과가 ha당 30points를 충족하여야 한다.

OELS는 ELS와 전반적으로 유사한 편이나 지원자격에 있어 소유한 토지가 유기적(organic) 혹은 전통적(conventional) 가치가 있어야 함이 기본이고, 시행지침서에 제시된 협약내용에 준하여 ha당 60points를 충족하여야 한다. 한편 유기적 토지(organic land)인 경우 자동적으로 30points를 부여받게 된다.

계약기간은 최소 5년으로 하고, 보조금은 ELS는 1년에 £ 30/ha(조건불리지역 또는 15ha이하인 경우 £ 8/ha), OELS는 £ 60/ha를 지급하는데, 전통적 농장경영방식으로 전환하는 경우는 OELS지원금에 추가로 보조금을 지원받는다. 이때 전환토지가 개량된 토지인 경우 2년 동안 £ 175/ha, 유실수원인 경우 3년 동안 £ 600/ha를 보조받는다. 별다른 문제가 없을 시 6개월마다 1년치 계약금액의 절반을 지급하되, 협약안의 시행에 따른 경비는 따로 지급하지 않는 것을 원칙으로 한다.

지원절차를 살펴보면, 먼저 ELS 토지와 OELS로 지정 가능한 토지 각각에 대하여 목표점을 설정한다. 다음으로 목표점 달성을 위하여 50여 가지 협약항목 중 적합한 항목을 선정한다. 이 경우, ELS하에서 가능한 관리항목이 OELS의 유기적으로 관리되어야 하는 토지에서는 불가능할 수 있다. 마지막으로 지원서류를 제출하는데 여기에는 현황도면(Figure 3), 협약도면(Figure 4), 유기적 토지로서의 등록증명서⁹⁾(OELS만 해당)와 수행일정을 함께 제출하도록 한다. 특히, 도면을 작성하는 경우는 ha당 3점을 추가 제공하여 도면자료의 구축을 활성화 하고 있다. 이상의 내용을 절차상 순서대로 정리하면 Figure 5와 같다.

나. 고급관리(HLS)

HLS에 지원하기 위해서는 ELS나 OELS에 가입된 상

태이어야 하고, 가입은 자유재량이지만, 각 지역의 HLS 미래상(targeting statement)을 바탕으로 환경적 우선순위에 대한 평가절차를 거쳐 결정된다.

지원절차는 먼저 HLS 관리를 통한 토지상의 긍정적 특성을 발휘할 수 있는 농장환경계획(Farm Environment Plan: FEP)을 수립하도록 하고, 이 계획서를 지원서 및 기타 제출서류와 함께 제출하고 있다. FEP는 조사자나 용역사를 고용하여 작성할 수 있고, 이에 대해 £ 395를 지원 받을 수 있다. 이 FEP는 대상지에 적합한 관리항목을 선택하는데 도움이 되는 안내서로서 이용되기도 한다. 이러한 관리항목은 구체적인 환경특성에 관한 종합경관관리 목록⁶⁾을 참고하여 수립하도록 한다. 다음으로 농민이 제출한 협약은 농촌개발청(Rural Development Service: RDS) 지도사의 상담을 받아 정리되고, 지원서가 RDS의 주요 평가를 통과한 경우 지도사가 직접 방문하여 향후 10년의 협약에 대한 구체적 동의를 구하며, FEP에서 수립한 목표달성을 위한 관리항목에 대해 논의한다. 마지막으로 협의안에 서명을 하면, 6개월마다 협약내용에 상응하는 보조금이 지급된다.

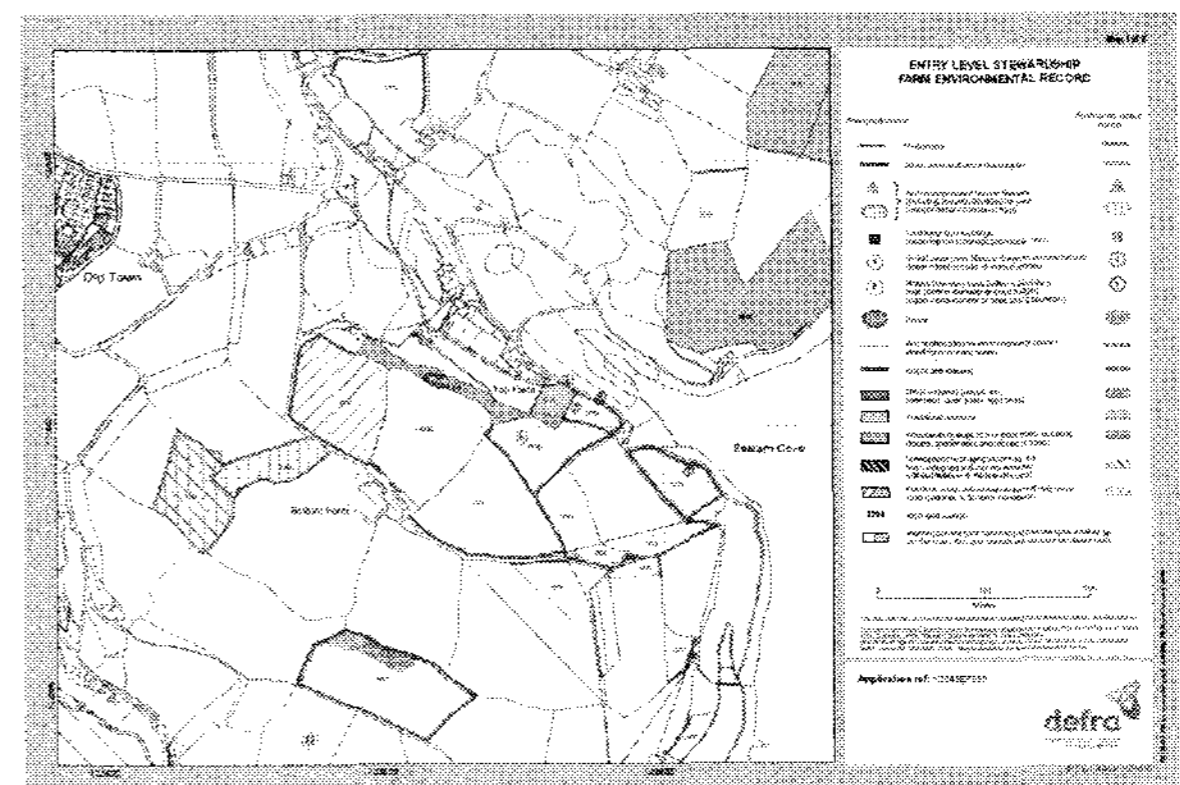


Figure 3 경관현황 표시 도면.

출처 : RDS, 2005b

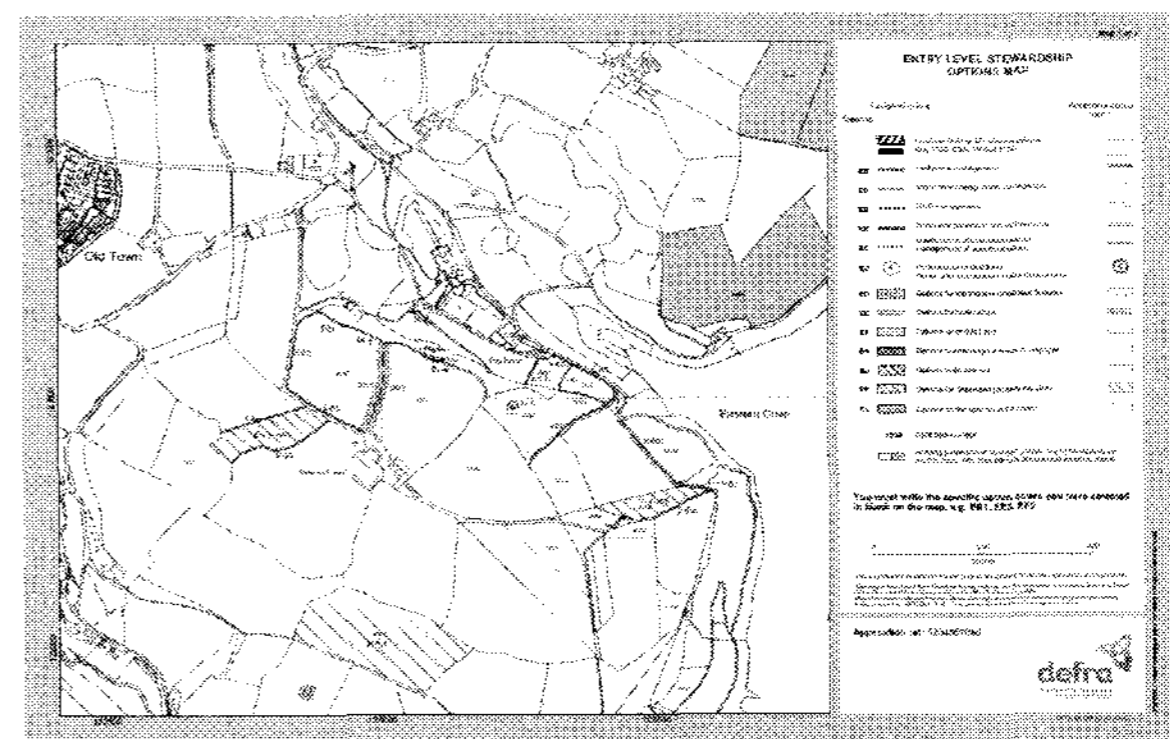


Figure 4 지원대상 표시 도면.

출처 : RDS, 2005b

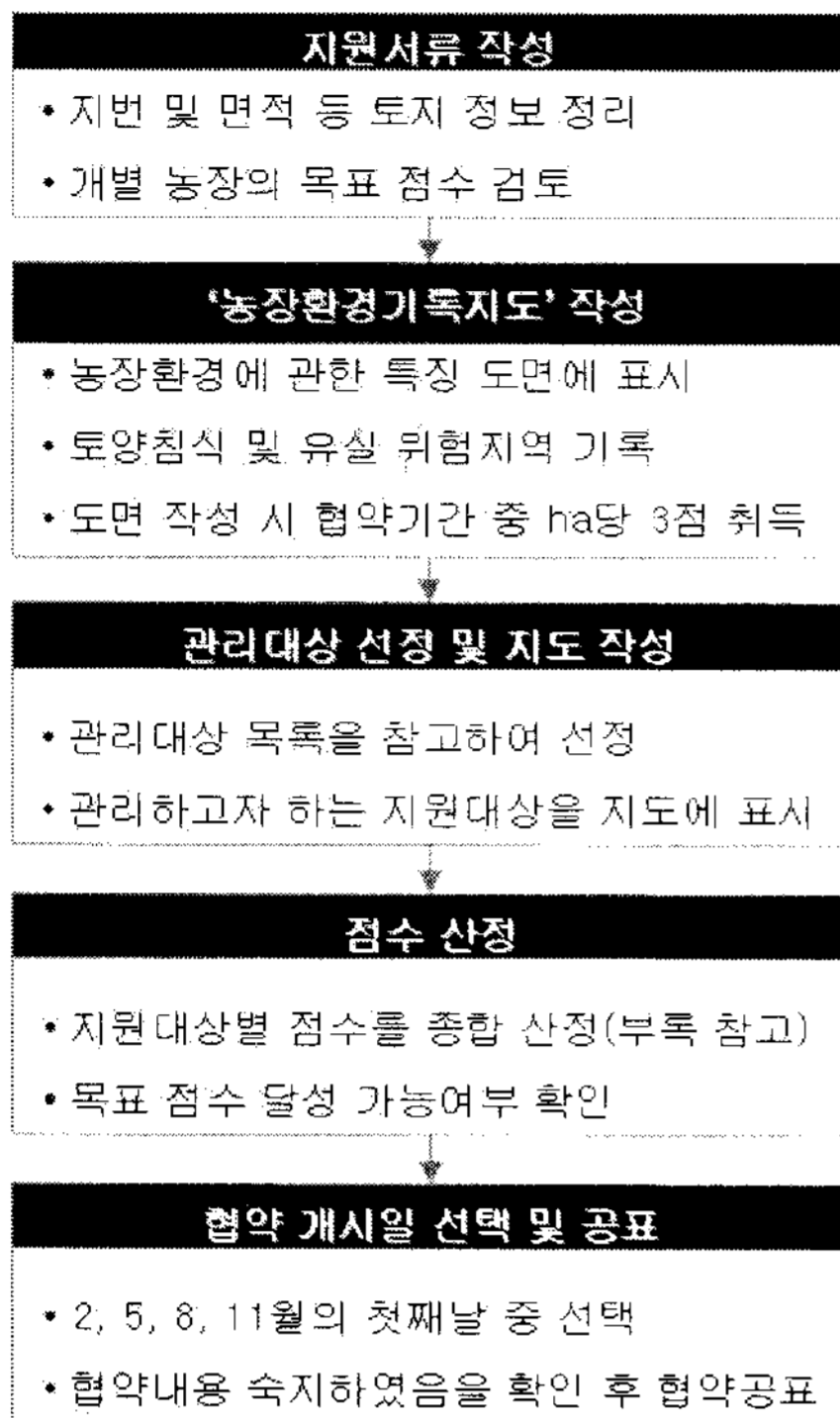


Figure 5 협약지원 절차.

계약기간은 일반적으로 10년 동안 지속되며, 5년째에 해제할 수 있다. 보조금은 농민 각자의 협약내용에 따라 상이하하며, 보조금의 재원조달은 광범위하게 적용될 수 있고, 작업 완료 후 언제든지 재원조달을 요구할 수 있으나, 재원조달계획을 통해 금액을 전달받을 수 있다.

HLS를 비롯한 ELS와 OELS의 협약시기는 분기별로 이루어지며, 지원마감은 등급에 상관없이 5.31 / 7.31 / 9.30 / 12.31이고, 협약시작은 8.1 / 11.1 / 2.1 / 5.1이다.

2. 환경관리제(ES) 경관관리지침

본 장에서는 시책내용과 마찬가지로 환경적 수준 차이가 확연한 ELS/OELS와 HLS를 구분하여 경관관리 내용을 두 개의 절로 정리하였다.

가. 초급관리(ELS) / 유기농초급관리(OELS)

ELS와 OELS에 해당하는 관리대상은 환경적 건전성, 생태적 안정성, 역사·문화적 가치 등 농촌경관의 다양한 특성을 보전할 수 있는 10가지 대상을 구축하였고, 이들 관리대상의 구체적 관리를 위하여 각 관리대상별 세부항목을 마련하여 전체 관리대상 목록을 Table 2와 같이 구축하였다.

이러한 관리대상 항목을 바탕으로 농민들은 경관관리 계획표(부록 참고)를 작성하고 있는데, 이는 각자의 농장 실

정에 맞는 관리대상을 선택하여 기입하고, 각 관리대상별 규모와 이에 따른 점수를 계산하도록 하고 있다. 그리고 이 표는 협약체결 시 지원서류 중 하나로 이용되기도 한다.

Table 2 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 | 조건불리지역외 저지대초지 | 관리되지 않는 토지의 모서리부분 |
| 9 | 고지대(조건불리지역) | 황무지와 거친 목초지 |
| 10 | 관리계획 | 토양관리, 영양관리, 비료관리 등 |

출처 : RDS, 2005b와 RDS, 2005c

한편, 세부항목에 대한 농민들의 실천의지를 높이고, 관리의 효율성을 증진하기 위하여 각 세부항목에 대한 구체적 관리지침을 마련하여 이행토록하고 있다. 이에 대한 예로서 산울타리 관리에 대한 지침내용을 살펴보면 다음의 Table 3과 같다.

Table 3 ES의 ELS 산울타리 관리지침

| 관리 항목 | EB1 산울타리 관리 (양쪽 측면) 22points/100m |
|-------|---|
| | EB2 산울타리 관리 (한쪽 측면) 11points/100m |
| 관리 지침 | <ul style="list-style-type: none"> ·지역경관과 조화되는 관례적 높이(단, 1.5m이하는 안됨) ·높이와 폭이 불규칙한 것은 오히려 서식처로서 최상의 공간을 제공함. ·협약 체결 시 높이 1.5m이하여도 체결가능하며, 추후 1.5m이상 유지. ·산울타리를 중심으로 2m 내 비료, 거름, 살충제금지 ·2년에 1회 이상, 같은 해에 전체 산울타리 전정 금지 ·산울타리제방은 지역고유의 방식으로 유지 ·조류의 산란기인 3/1~7/31은 전정 금지 ·산울타리 조성, 정기별채는 3/1 전에 완료. 예외적으로 부대작업은 4/1까지 가능. (단, 4/1은 조류 동지의 유무 확인 조사시기) ·이미 수목이 조성된 곳은 수목사이로 산울타리가 자랄 수 있도록 어린묘목을 남겨둠. 예를 들어, 지역경관 특성에 따라 수목 간격을 200m이상 임의로 둠. |
| | <p>EB1 Hedgerow management on both sides of the hedge</p> <p>Uncultivated land extending to 2 m from the centre of the hedge</p> |

출처 : RDS, 2005b

나. 고급관리(HLS)

HLS는 앞의 두 등급과는 다른 방식으로 접근하고 있다. HLS에 가입되어 협약을 수행하는 경우에는 ELS 또는 OELS 관리대상을 포함하여 HLS에 해당하는 관리대상을 이행하여야 한다. 또, HLS는 각 대상지의 환경적 특성이 중요한 변수가 되므로 관리대상은 지형적·환경적 측면을 고려한 14가지이고, 이들 관리대상은 앞서 III-2. 기본방향에서 설명한 ES의 주목적 5가지 중 하나 이상의 목적을 달성할 수 있도록 설계되어 있다. 또한, ELS/OELS와 마찬가지로 각 관리대상별로 세부항목을 구축하고 있으며, 관리·운영적 측면에서 실질적 방안을 제시하고 있다(Table 4).

HLS도 ELS/OELS와 마찬가지로 관리대상 항목을 바탕으로 경관관리 계획표(부록 참고)를 작성하도록 한다.

이렇듯 목적달성을 위해 어떤 항목이 가장 적합한지를 결정하기 위해서 토지의 환경적 특성을 조사하고, 이에 대한 일반적 평가를 수행할 필요가 있는데, 이는 앞서 언급한 FEP를 작성하는 이유이기도 하다.

Table 4 HLS 관리 대상

| 구분 | 관리 대상 | 세부 항목의 예 |
|----|--------------------------|-----------------------|
| 1 | 산울타리 | 환경적 가치가 높은 산울타리의 유지 |
| 2 | 수목림, 잡목지대 | 경지 및 집약초지 내 노거수 |
| 3 | 과수원 | 가치가 높은 전통과수원 유지·복원·창조 |
| 4 | 역사적 환경 | 자연적 재생을 통한 경작지 복귀 |
| 5 | 경작지 | 주변여유지 초화류 자라는 초지로 개선 |
| 6 | 자원 보호 | 초지 비료사용 금지 경작지 회복 |
| 7 | 초지 | 준자연 초지 우점종 유지·복원·창조 |
| 8 | 황무지, 고지대 | 황무지의 유지·복원·창조 |
| 9 | 접근성 | 누구에게나 개방 |
| 10 | 저지대 heathland | 저지대 히스지대 유지·복원 |
| 11 | 간조의 연안 | 연안의 염성소택지 유지·복원 |
| 12 | 습지 | 야생동식물서식 연못 유지 |
| 13 | 추가사항 | 침입수종의 조절을 위한 추가 |
| 14 | 나머지 ELS, OELS항목을 HLS에 포함 | |

출처 : RDS, 2005d

HLS는 지원대상지의 환경적 특성에 따라 그 승인 및 협의가 필요한 기관이 있고(Table 5), 이들과의 협의결과를 참고하여 각 농민은 실제 관리방안을 마련한다. 그 외에 환경영향평가(비경작지와 준자연지역) 표준 2001과 환경영향평가(산림지역) 표준 1999의 내용을 검토하여 각 농가의 환경적 특성을 면밀히 파악하도록 한다.

Table 5 HLS 협약계획안 검토 및 승인기관

| 환경적 특성 | 관련기관 |
|-----------------|-------------------------------|
| 특별과학적 관심지역 | Local English Nature |
| 시대적 기념물 | English Heritage의 기념물 관리부서 |
| 유역에 영향 미치는 작업 | 환경청이나 Internal Drainage Board |
| 수목 및 산울타리 관련 작업 | 지방청의 Tree Officer나 산림위원회 |
| 목록에 상정된 건물 | 지방청의 Conservation Officer |
| 보전지역 | 지역계획청 |
| 계획 허가 | 지역계획청 |
| 국립공원 | 국립공원청 |

출처 : RDS, 2005d

V. ES 시행현황 분석

1. 사례지역 경관특성

사례지역으로 선정한 Burrow Mump 농장은 England 남동부의 Somerset지역에 위치하고 있다. 이 농장의 경관 특성은 국가차원에서 경관특성을 규정하고 있는 잉글랜드 경관특성도(The Character of England)에 근거한 접합 특성지역(Joint Character Areas :JCA) 142번에 해당하고, 이 JCA 142는 다시 지역차원의 경관특성평가(Landscape Character Assessment)에 의해 5가지 유형(open moor,

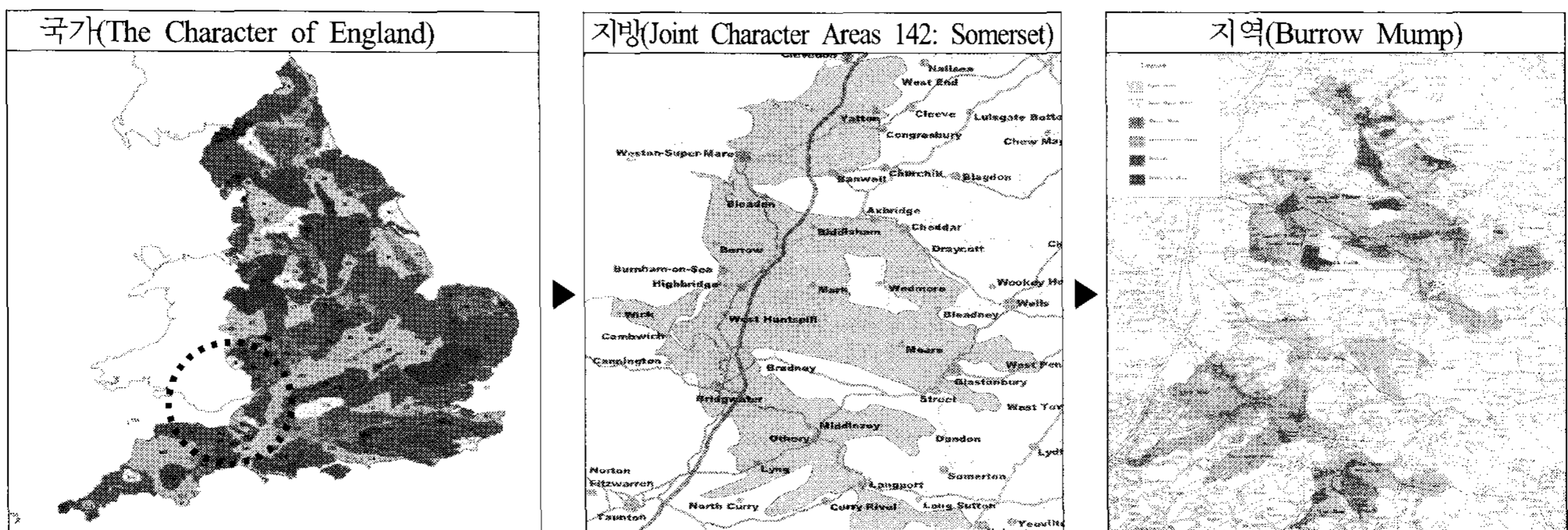

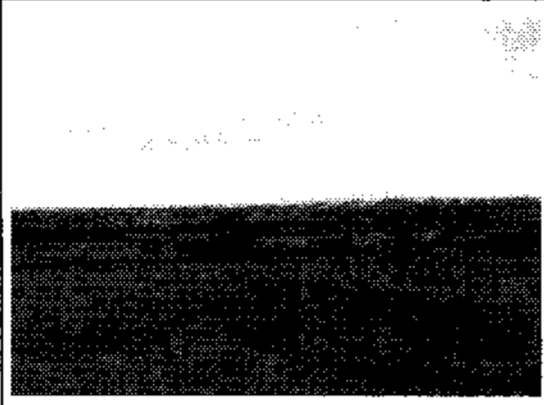
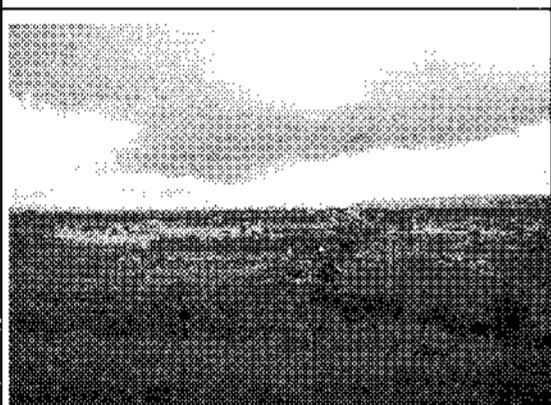
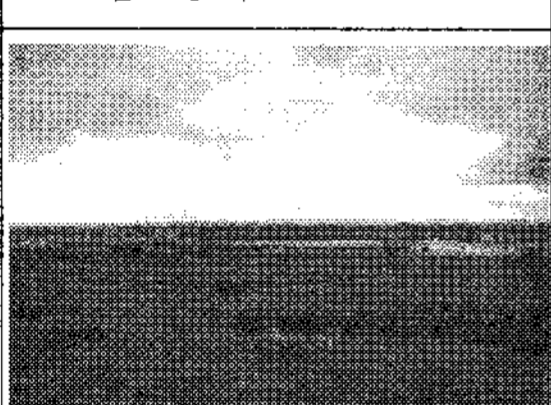
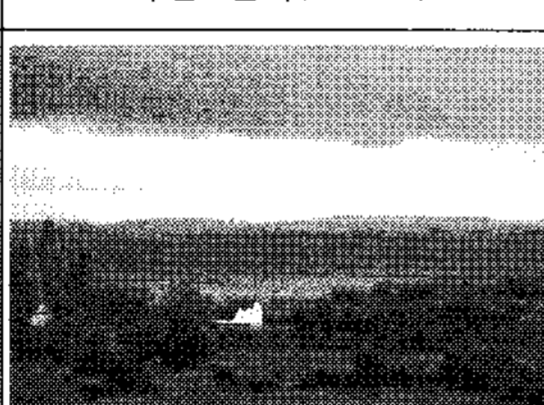


Figure 6 국가-지방-지역 단계별 Burrow Mump 농장의 경관특성 정립.

semi-open moor, bush moor, domesticated moor, disturbed moor)으로 정의하고 있다(Figure 6).

한편, 이렇게 각 국가-지방-지역별로 정의된 경관특성에 따라 각각 궁극적으로 지향하는 미래상(targeting statement)과 경관관리지침을 마련하고 있어 Burrow Mump 농장은 이에 준한 경관관리를 수행하고 있다. 특히 이 농장은 경관특성도에 따라 자연경관이 수려한 지역에 위치하여 ES 등급 중 최상위인 HLS를 지원·실시하고 있으며, ES 주목적 중 종다양성 및 서식처 보전과 역사경관 복원 등에 대한 사항을 준수하고 있다.

Table 6 Burrow Mump 농장과 주변 경관특성 정의

| 유형 | 개방농지(open moor) | 준개방농지(semi-open moor) |
|----|---|--|
| 현황 |  |  |
| 유형 | 과수지(domesticated moor) | 혼재지(disturbed moor) |
| 현황 |  | Burrow Mump 주변에는 경관특성이 혼재된 지역은 없음. |
| 유형 | 덤불농지(bush moor) | 작은 언덕(Hillock) |
| 현황 |  |  |

2. ES 협약에 따른 경관관리 현황

Burrow Mump 농장에서 체결한 ES의 HLS 협약내용에 준한 관리현황은 이 지역 경관관리 미래상과 관련하여 역사·문화경관, 자연경관, 레크리에이션으로 구분하여 살펴보았다.

가. 역사·문화경관

역사·문화경관의 보전을 위해 기존에 허물어진 고건축물을 복원하고(Figure 7), 전통적으로 전해오는 고대모뉴먼트 주변 펜스를 설치하여 보존하고 있다(Figure 8).

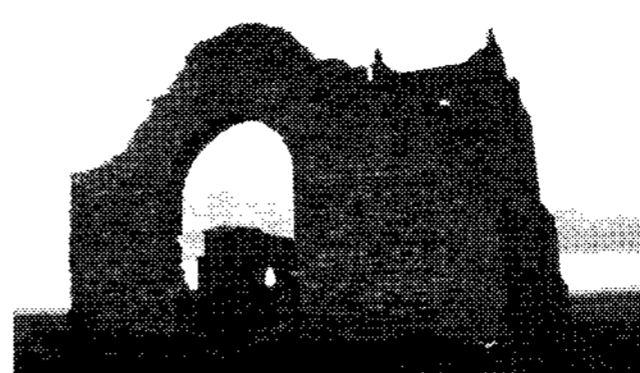


Figure 7 고건축물.

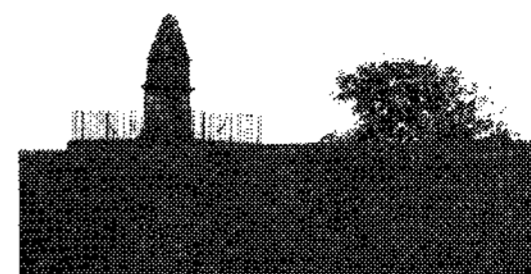


Figure 8 고대모뉴먼트.

나. 자연경관

자연경관의 보전을 위해 방목지 주변 도랑을 일정한 폭과 형태로 유지하고, 자연형으로 보존하며(Figure 9), 야생동물의 서식처 및 조류의 먹이를 제공하는 농장 내 수목은 방목하는 가축으로부터 보호할 수 있도록 목책을 설치하여 관리하고 있다(Figure 10). 또한, 자연적, 역사적 의미가 있는 산울타리와 버드나무길은 관례적으로 유지하고 있는 지역의 높이와 형태를 유지하며, 생태적 안정성을 해치지 않는 범위에서 인위적 전정을 실시하는 등의 관리를 하고 있다(Figure 11, 12).



Figure 9 방목지 주변 자연도랑.



Figure 10 농장 내 수목보호책.



Figure 11 산울타리.



Figure 12 버드나무길.

다. 레크리에이션

Burrow Mump 농장은 ES 협약을 맺고 수행함과 동시에 National Trust에 등록되어있어 일반인에게 농장 내부를 개방하고 있다. 이에 따른 레크리에이션 및 방문객 편의를 위해 농장의 생태환경을 소개하는 안내판을 설치하였고(Figure 13), 방문객 주차장을 별도 마련하고 있다(Figure 14).

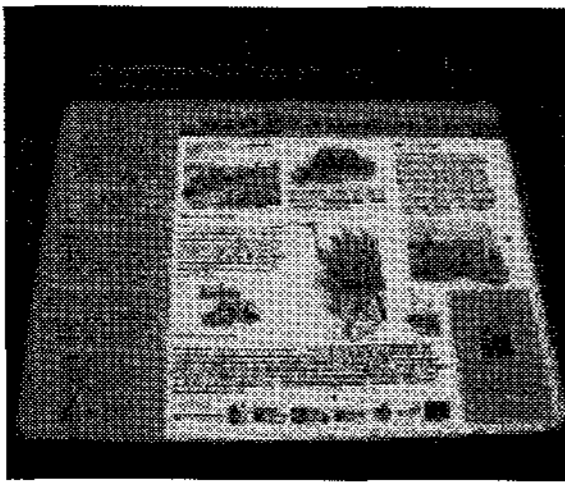


Figure 13
농장생태환경안내판.



Figure 14
농장 내 주차장.

IV. 결론 및 시사점

2005-2007 경관보전직접지불제 시범사업이 긍정적 효과를 나타냄에 따라 보조금을 지원하는 농촌경관관리 제도에 대한 관심이 높아지고, 이러한 제도의 확대시행에 대한 당위성이 인정되고 있다. 따라서, 현재 농촌경관을 보전하기 위한 보조금 지원제도, 즉 경관보전직접지불제의 제도적 개선의 발전적 대안 모색이 필요하게 되었다.

따라서, 본 연구에서는 이러한 시의성을 고려하여 농촌경관의 다양한 가치를 발굴하고, 이를 보전하기 위해 체계적 제도를 구축하여 시행하는 영국의 ES를 조사·분석하여, 우리나라 농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도에 시사하는 바를 제안하고자 하였다.

영국 ES의 기본방향, 시책내용 및 경관관리지침과 실제 시행현황의 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 환경적 건전성, 생태적 안정성, 역사·문화성, 심미성, 레크리에이션 등 농촌경관 가치를 다양한 측면에서 파악하고 이를 보전할 수 있는 제도적 목표를 설정하고 있다.

둘째, 특정지역 개별농장은 국가-지방-지역 각 단계별로 경관특성이 정의되고, 이에 따른 경관적 미래상이 제시되므로 궁극적 지향하는 바에 근거한 경관관리가 이루어지고 있다.

셋째, 농민들의 경관관리에 대한 실천의지를 향상시키고, 관리의 효율성을 높일 수 있도록 각 관리대상에 대한 자세한 관리지침을 마련하고 있다.

농촌경관과 지역 여건을 비롯하여 사회경제적 배경과 행정·재정체계 등 제반상황은 다르지만, 영국의 농촌경관 및 환경보전을 위한 정책기조와 추진체계를 비롯한 보조금 지원제도인 ES가 우리의 농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도에 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 영국 ES의 농촌경관에 대한 통합적 접근방식과 비교할 때, 우리나라 경관보전직접지불제는 단편적 경관 창출에 머물러 있다. 궁극적으로 우리나라도 농촌다운

고유한 경관 보전을 위해서는 농촌경관의 다양한 가치, 즉 환경적, 생태적 안정성과 역사문화성, 자연미로 대별되는 심미성, 도농이 함께 즐길 수 있는 장소로서 레크리에이션 등에 대한 제고가 필요하며, 다양한 측면에서 보전·관리가 효율적으로 이루어지기 위해서는 농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도의 새로운 패러다임으로서 농촌경관의 다양한 요소를 체계적으로 통합된 제도 하에서 관리할 필요가 있겠다.

둘째, 우리나라는 ‘어메니티자원도’, ‘농촌경관맵’ 등 지역별 농촌경관 특성을 반영한 도면을 구축하기 위한 다양한 시도가 이루어지고 있으나 아직 초기단계로 도면들간의 위계나 내용적 연계를 이루지 못하고 있고, 실제 이용에 한계가 있다. 따라서, 영국과 같이 국가-지방-지역차원의 규모별 위계에 따라 경관특성의 상세도를 달리 적용하여 정립함으로써, 체계적인 농촌경관 특성에 근거한 각 지역별 경관미래상을 마련할 필요가 있다. 이는 농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도 뿐 만 아니라, 농촌경관계획 또는 농촌지역계획 등 농촌전반에 있어 지역정체성을 보전할 수 있는 기본적인 자료가 될 것이다.

셋째, 영국 ES에서는 각 관리대상에 대하여 환경·생태적 측면, 역사·문화적 측면, 심미적 측면이 고려된 관리지침을 실천력을 높일 수 있도록 상세한 다이어그램과 함께 제시하여 보조금 지원제도의 협약내용으로 구축하고 있다. 우리나라 경관보전직접지불제의 관리지침 내용은 일부 경관작물에 대한 농법을 제시하고 있으나, 지속적 경관관리를 위해서는 집단화에 있어 지역적 특성을 고려한 면적확보방안 및 차별된 관리방법을 마련할 필요가 있다. 또한, 우리나라 경관보전직접지불제의 확대시행을 전제할 때, 경관작물 외에 농촌경관에서 보전할 필요가 있는 경관요소에 대하여 보전효과가 극대화 될 수 있고, 농촌에서 현실적으로 실천이 가능하도록 구체적인 관리방법을 이해가 용이하도록 제시하여야 할 것이다.

이를 위해서는 우선, 농촌경관에서 보전가치가 높은 요소에 대한 고찰과 이에 대한 다양한 경관적 측면에서의 심도 있는 연구가 바탕이 되어야 할 것이고, 이러한 누적된 연구결과를 근거로 농촌경관 보전을 위한 각 경관요소별 구체적 관리지침을 마련할 수 있을 것이다.

본 연구에서 살펴본 영국의 ES는 이전의 다양한 제도적 시도를 거쳐 통합·정리된 제도로서 그 역사가 깊고, EU체제 하의 영국이라는 특수한 상황이 반영된 제도이므로, 우리나라 경관보전직접지불제도와 직접 대응하거나 적용하는 것은 한계가 있다. 그러나, 이러한 제도의 사례연구는 우리나라 농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도의 새로운 패러다임을 설정하는데 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

- 주1) CAP는 세계2차대전 이후 농업생산 증가 및 안정된 공급, 일정 생활수준 보장, 시장안정의 목적으로 1957년 로마협정에 따라 수립되었고, 시대적 상황에 따라 그 내용이 추가·보완되었다가, 2003년 농촌환경의 질에 대한 관심이 높아지면서 이에 부응하는 정책내용이 재작성되었다.
- 주2) EU의 각 회원국이 상이한 정책실시체계를 형성하여 실시할 수 있도록 허용하고 있다(김수석과 김태연, 2005).
- 주3) 잉글랜드농촌개발 프로그램은 농민을 도와 지속가능한 농장을 운영토록 하고, 식품에 대한 전략을 세우며, 농민으로 하여금 소비자의 요구에 부응할 수 있는 선의의 경쟁을 유도하며, 다양성과 융통성을 키우고, 환경적 의무를 이행할 수 있도록 한다.
- 주4) Single European Act 1987은 다른 정책이 시행되는 지역에서도 환경보호 정책을 통합 실시할 수 있다고 규정하고 있다 (Brouwer, 2000).
- 주5) OELS에 가입하고자 하는 경우는 지원서를 작성하기 이전에 그 유기적 토지가 유기농검역청(Organic Inspection Body)에 'fully organic' 또는 'in conversion to organic farming'로서 등록이 완료되어 있어야 한다.
- 주6) 영국은 경관특성평가를 통해 국가차원의 'The Character of England'에서 지방, 지역차원의 경관특성도까지 각 스케일에 따른 경관특성을 규정한 도면을 구축하고, 각 스케일에 따른 경관관리 목록을 마련하고 있다.

이 논문은 2006-2007년 농촌진흥청의 농업특정과제로 수행한 연구내용을 바탕으로 한 것임.

참고문헌

1. 김광임(2005), 농촌의 경관가치 평가와 관리방안-심미적·경제적 가치와 환경정책, 한국환경정책·평가연구원.
2. 김농오(1997), 농촌경관의 개발과 보존방안에 관한 연구, 목포대 해안환경보고회, pp. 73-91.
3. 김수석과 김태연(2005), 지역분권적 농촌정책의 발전과정 -영국 사례를 중심으로-, 한국농촌경제연구원.
4. 김종철(2007), 농촌경관개선 추진현황 및 향후 정책방향, 농촌경관개선정책 워크숍 자료집, pp. 11-43.
5. 김주원(2003), 인센티브형 상향식 농촌개발전략사업의 문제와 개선방안, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」, 38(4) : 103-121.
6. 농림부(2005), '05 경관보전직접지불제 시범사업 시행지침.
7. 농림수산식품부(2008), 농림수산식품부 업무보고 보고서, 2008.3.18.
8. 농어촌연구원(2004), 농촌경관보전직불제 시범사업 시행방안연구, 농림부.
9. 박덕병(2005), 농촌 어메니티 자원을 활용한 외국의 농촌개발정책, 농촌자원개발연구소, pp. 51-111.
10. 박시현과 송미령(1999), 외국의 환경친화적 농촌정비 -독일, 미국, 일본, 프랑스의 사례-, 한국농촌경제연구원.
11. 박시현 외(2000), 유럽의 환경친화적 농촌정비 -영국, 프랑스, 독일, EU의 경험-, 한국농촌경제연구원.
12. 서주환과 박대우(2005), 한국 지방자치단체 경관형성관련조례에 관한 연구-일본지방자치단체와 비교고찰을 통하여-, 한국농촌계획학회지, 11(1) : 25-33.
13. 성주인(2005), 농촌의 경관관리 실태와 정책방안, 한국농촌경제연구원.
14. 송미령, 박석두, 김수석, 성주인(2003), 외국의 농촌계획 및 정비제도, 한국농촌경제연구원.
15. 송미령, 박경철(2005), 농촌경관 보전을 위한 정책동향과 시사점, 농촌경제, 28(3) : 121-137.
16. 장효선, 김은순, 엄대호(2007), 경관보전직불제 시범사업의 시행사례 분석 및 개선방안 :봉화군, 청원군, 홍성군 사례를 중심으로, 한국농촌계획학회지, 13(4) : 69-77.
17. 차미숙(2002), 영국의 친환경적 농촌보전 관리시책 (2), 지방선거와 도시발전의 공과, pp. 14-17.
18. 채혜성, 신수안, 이지영, 이관용, 최옥현, 조정윤, 류선정, 안동만(2006), 경관보전 직불제 시범사업 시행현황 분석 및 개선방안, 한국농촌계획학회지, 12(4) : 115-123.
19. Barnes, G. & Williamson T.(2006), Hedgerow History: Ecology, History and Landscape Character, Windgather Press Ltd, Cheshire.
20. Brouwer F. & Lowe P.(2000), ed. CAP Regimes and the European Countryside, CAB International, London.
21. Cloock, P.J. & Park, C.C.(1985), Rural Resource Management, Croom Helm, London.
22. Countryside Agency(1999), Countryside Character Vol. 8.
23. Countryside Agency(2002), Landscape Character Assessment -Guidance for England and Scotland-.
24. DEFRA(2004), Review of The Rural White Paper, DEFRA.
25. Grenville, J.(1999), Managing the Historic Rural Landscape, Routledge, London.
26. Gilg, A.W.(1991), Countryside Planning Policies for the 1990s, CAB International, London.
27. Hart, J.F.(1998), The Rural Landscape, The Johns Hopkins University Press Ltd., Baltimore.

28. RDS(2005a), Environmental Stewardship, DEFRA.
29. RDS(2005b), ES Entry Level Stewardship, DEFRA.
30. RDS(2005c), ES Organic Entry Level Stewardship, DEFRA.
31. RDS(2005d), ES High Level Stewardship, DEFRA.
32. Schauman, S.(1988), Countryside Scenic Assessment: Tools and an Application, Landscape and Urban Planning, Vol. 15 : 227-239.
33. 中井檢裕 et al : 송인성 외 역(1998), 영국의 도시 기본계획, 전남대학교 출판부.
34. www.defra.gov.uk/erdp/schemes/es
35. <http://www.countryside.gov.uk/>
36. <http://www.cpre.org.uk/>
37. <http://www.crosscompliance.org.uk/>
38. <http://www.magic.gov.uk/>

* 접수일 : 2008년 4월 30일

■ 3인 익명 심사필