

## 농어촌경관 관리정책에 대한 관련 주체의 의식분석 및 향후 과제

박진현 · 황한철\*

한국농어촌공사 · \*한경대학교 지역자원시스템공학과

### A Study on the Stakeholder's Consciousness Analysis and the Task Ahead towards Rural Landscape Management Policies

Park, Jin-Hyeon · Hwang, Han-Cheol\*

*Korea Rural Community Corporation*

*\*Dept. of Bioresource & Rural Systems Eng., Hankyong National Univ.*

**ABSTRACT** : This study aims to make a comparison of the attitudes between residents, officials and experts towards the rural landscape management policies. It is also designed to suggest the improvements to the rural landscape management policies. This study showed that there were differences in awareness of the rural landscape management policies depending on stakeholder who are residents, officials and experts and experienced groups of rural landscape projects. The directions of improvement of rural landscape policies are as follows: First, it's necessary that the various rural landscape management policies is made of considering the differences on the interest group's recognition. Second, the related rural landscape improvement programs should be implemented based on those plan. Third, the various programs which are to lead voluntary residents participation and to strengthen participant's capabilities have to be arranged to manage the rural landscape effectively.

**Key words** : Rural Landscape Management Policies, Stakeholder's Consciousness Analysis, Rural Landscape Improvement Programs, Task Ahead

## 1. 서 론

### 1. 연구의 배경 및 목적

최근 들어 농어촌경관이 어메니티(amenity)나 힐링(healing) 자원으로 인식되면서 높은 가치로서 주목받고 있으며, 이를 지역 활성화와 연계하기 위하여 농림수산식품부를 비롯한 중앙 정부부처는 물론 지방자치단체에서도 다양한 농어촌경관 관련 정책들을 시행하고 있다. 이에 따라 관련 이해당사자의 구성도 예전에 비해 더욱 복잡해져 농어촌경관 관리 또한 복잡하고 어려워지고 있는 실정이다.

많은 선진국들에서는 농어촌의 경관 보전 및 어메니티 개발·이용을 목적으로 한 정책 수단들로서 전통적인

규제 위주의 제도뿐 아니라 이해당사자와 주민의 참여를 바탕으로 하는 다양한 방안들을 모색하고 있다(성주인과 박주영, 2009). 우리나라에서 지금까지 추진되어 온 농어촌경관 관련 시책들은 공공주도의 사업추진이 대부분이었다. 농어촌경관은 하루아침에 형성되지 않는 까닭에 공공주도의 사업추진 방식으로는 효과적인 경관 관리가 이루어질 수 없다. 이러한 문제점을 인식하여 각종 농촌개발사업 추진과정에서 주민참여를 강조하고 있으나, 현실적으로 주민참여는 대부분 마을회의에 참석하는 정도에 그치고 있다. 주민참여 촉진을 위한 방안에 대해서도 이해당사자간 인식에 차이가 발생하고 있으며, 특히, 마을지도자와 주민들 간에도 인식의 차이가 발생하고 있다(송미령과 성주인, 2004).

농어촌 지역의 체계적인 경관 관리의 중요성을 지역사회의 구성원들이 공통으로 인식함으로써 주민들의 자발적인 활동이 확산되는 것이 농어촌경관 관리의 관건이므로, 지금까지 당위적인 수준에서 논의되어 온 주민참

Corresponding author : Hwang, Han-Cheol

Tel : 031-670-5133

E-mail: hwang@hknu.ac.kr

여의 의의와 기능, 촉진방안에 대해 이해당사자인 주민과 지자체 공무원의 인식 차이를 실증적으로 분석하여 주민 참여를 유도하는 효과적인 정책 과제가 무엇인지 구명할 필요가 있다.

따라서, 본 연구에서는 농어촌경관 관리정책의 추진실태, 문제점 및 개선방안, 주민참여 활성화 방안에 대하여, 이해당사자인 주민(정책의 실질적 주체이자 수혜자), 공무원(정책의 집행 및 관리감독자) 및 전문가(컨설팅, 모니터링, 정책조언 등 정책의 지원자)들을 대상으로 한 의식조사를 통하여 관련 주체간 인식의 차이를 구명하여, 농어촌경관 관리정책이 지향해야 할 방향과 과제를 제시하고자 하였다.

## 2. 선행 연구 고찰

농어촌경관 관리정책에 관한 선행 연구는 주로 외국 선진정책에 대한 고찰과 국내 농어촌경관 관련 정책의 동향 분석 및 발전방안 제언으로 구분할 수 있다. 2000년대 들어 우리나라에서도 환경친화적 관점에서 농촌을 정비하고자 하는 움직임이 본격화되면서, 환경친화적 농업·농촌 정비의 선진국이라 할 수 있는 유럽의 경험을 통해 시사점을 찾고자 하는 연구가 진행되었다.

외국의 농어촌경관 관련 선진정책 및 제도에 관한 연구를 살펴보면, 박시현과 송미령(2000)은 환경친화적 관점에서 유럽 주요국의 농업·농촌 정비 관련 정책 및 사례를 소개하였다.

차미숙(2002)은 영국 농촌개발정책의 전개과정 및 친환경적 농촌개발정책(Agri-environmental Policy)의 대두배경과 구체적으로 ERDP(England Rural Development Program)에 의하여 추진되고 있는 대표적인 친환경적 농촌보전 및 관리시책인 ESA(Environmentally Sensitive Areas)와 CSS(Countryside Stewardship Scheme) 제도의 도입배경, 추진실적, 평가와 한계 등에 대한 고찰을 통하여 우리나라의 농촌경관 보전 및 개발정책에 정책적인 시사점을 제시하였다.

송미령 등(2003)은 영국, 프랑스, 독일, 일본 4개국의 농촌 공간계획 제도와 운영사례에 대하여 소개하였다. 각국의 농촌계획 제도를 전체 공간계획 체계 내에서 바라보는 한편, 농촌정비 정책이 국가별로 어떠한 이념에 입각해서 진행되는지 살펴봄을 통하여 우리나라 농촌계획 분야에서의 새로운 정책방향을 모색하는 데 시사점을 제시하였다.

김상범(2007)은 OECD 국가의 농촌경관 정책과 사례를 통하여 우리나라 농촌경관 정책의 방향을 살펴보았다. 독일의 MERK-2(농업환경정책), KULAP(경관문화보

전정책)등의 보조금 지원정책, 프랑스의 국토경영계약(CTE), CAD, 영국의 전원보존프로그램(ESA, CSS), 미국의 시각자원관리(VRM), 일본의 경관조례 등에 대해 살펴보고, 우리나라의 농촌경관을 보전·관리하기 위한 정책적인 시사점을 제시하였다.

송미령 등(2009)은 영국, 독일, 스페인, 이탈리아, 일본 5개국의 농촌정책의 동향과 시사점을 제시하였다. 각국의 농촌범위와 개요, 농촌정책의 비전과 목표, 구체적인 정책수단과 추진체계 등을 중심으로 최근의 변화 내용에 초점을 맞추어 작성하였으며, 우리나라 농촌정책의 최근 이슈에 대하여 각국의 정보로부터 공통된 시사점을 제시하였다.

한편, 국내 농어촌경관에 관한 정책 및 제도에 관한 연구를 살펴보면, 성주인(2005)은 농촌경관의 특질 및 경관관리의 필요성, 농촌경관 관리 법제도 현황과 문제점을 살펴보고, 농촌의 경관관리 실태와 문제점을 법제도, 조례, 경관시책 및 사업 등의 측면에서 검토하여 농촌경관 관리정책의 방향과 정책과제를 제안하였다. 또한 전국 시군의 담당 공무원 설문조사를 통하여 일선 지자체에서 느끼는 경관관리의 문제점이나 현안사항을 살펴 보았다. 농촌경관 관리정책 과제로 경관계획의 내실화, 경관관리 조례의 도입, 경관관리 법체계의 개편, 주민참여 활성화 방안 모색, 농촌마을 단위 경관협약제도 도입, 농촌경관에 대한 인식 제고를 위한 중앙정부 차원의 홍보 및 이벤트 추진 등을 제시하였다.

송미령과 박경철(2005)은 농촌경관 보전을 위해 우리나라 지자체 등에서 도입·시행하고 있는 정책사례와 중앙정부의 경관보전직불제 시범사업 등을 살펴보고 유럽 및 일본의 농촌경관 보전 정책에 관한 사례들을 검토하여, 국내 농촌경관보전프로그램을 구상하고 시행 사례를 분석하였다. 농촌경관 보전정책의 과제로 정책대상 범위의 확대, 중앙정부와 지자체의 정책과 프로그램의 차별성 내지 역할 분담, 주민 교육·훈련, 행정적·재정적 지원을 보장하는 법률의 제정 등을 제시하였다.

김광임 등(2005)은 농촌경관 현황과 관리제도에 대한 고찰과 함께 농촌경관의 심미적, 경제적 가치를 평가하고 농촌경관 관리 및 환경정책에 대하여 제언하였다. 정책 제언으로는 경관을 고려한 농촌 토지이용 정책 추진, 농촌경관 관리에 지자체의 참여유도, 농촌 토지이용계획에 환경 가치 반영, 농촌지역 특성별 경관관리 정책의 차별화 등을 제안하였다.

엄대호 등(2006)은 농촌경관의 개념 및 가치 정립, 국내 경관정책 사례 및 영국, 일본, 프랑스, 미국 등 해외 농촌경관 정책 사례 검토를 통하여 농촌경관 계획 수립 기준안을 제시하고, 농촌경관 정책 추진체계 및 제도적

보완사항에 대해 제안을 하였다. 농촌경관 보전 및 향상을 위한 실천 방안으로 농촌경관계획의 구체화, 농촌경관 관리를 위한 주민참여 활성화, 경관보전직불제 등 경관보전 기법의 개발 등을 제안하였다.

박용하 등(2007)은 우리나라 농촌경관에 대한 인식, 문제 경관을 야기하는 원인과 농촌경관 문제의 유형, 농촌경관을 개선하기 위한 실천 방안에 관하여 전공자 집단과 비전공자 집단을 대상으로 설문조사를 실시하여 농촌경관을 개선하기 위한 관리 방안을 제안하였다. 조사결과 농촌경관 관리발전 방안으로 농촌 토지이용에 대한 계획 체계의 정비, 지자체의 참여를 유도하기 위한 능력형성 제도, 농촌지역 특성별 경관관리 정책의 차별화 등을 제안하였다.

주신하(2008)는 농촌경관 관련 법·제도의 현황과 문제점을 분석하여 향후 농촌경관 계획 및 관리의 중심이 될 수 있는 농촌경관 계획의 실행을 위한 정책을 제안하였다. 농촌경관 계획 실행을 위한 정책으로 농촌경관 계획 체계의 확립, 농촌경관 계획 수립기준 및 농촌경관 관리 가이드라인의 보완, 농촌경관 지표 및 농촌 경관법의 활용, 우수 농촌경관의 발굴과 관리, 농촌경관 향상사업의 다양화, 경관법의 활용, 농촌경관 관련 인적 인프라 구축 등을 제시하였다.

신지훈(2010)은 농촌경관의 정의와 관련 연구 및 정책의 동향을 살펴보고, 경관법에 명시된 경관사업의 정의와 사업의 내용을 검토하여 이의 운용에 대한 문제점 및 개선 방안을 모색하며, 농촌경관 계획에 따라 수립되는 유형별, 요소별 계획 내용과 경관사업의 운용 방안과의 연계 방안을 살펴보았다. 또한 경관 관련 전문가 및 관련 공무원을 대상으로 경관사업에 대한 인식 및 운용 방법에 대한 설문조사를 실시하여, 농촌경관 보전 및 관리, 개선을 위해 경관사업을 적용하기 위한 방안을 제시하였다. 경관법상 경관사업 자체가 제대로 된 운용을 위해서는 지역주민의 적극적 참여와 함께 사업 시행상의 절차를 개선할 필요가 있음을 지적하였다.

주민참여의 관점에서 농촌개발에 대해 다루고 있는 연구 사례들을 살펴보면, 송미령과 성주인(2004)은 20개 사례 마을의 지도자 및 주민을 대상으로 한 면접조사와 설문조사, 관찰조사와 관련 전문가 의견 수렴 등을 통해 마을개발사업에서의 주민참여 실태를 분석하여 그 성과와 문제점을 파악하고, 바람직한 주민참여형 마을개발모형(안)을 제시하였다. 주민참여 촉진 방안으로 교육 및 견학 기회 확대, 주민의 교육훈련 기회 확대와 실질화, 주민참여 제도화 등을 제시하였다.

소순열(2010)은 주민참여형 농촌개발의 의의를 논의하고 주민참여가 활성화된 강원도의 새농어촌건설운동과

진안군의 으뜸마을사업을 선진 사례로 검토하여 주민역량 강화 방안으로 리더 발굴 및 육성, 주민참가형 프로그램 개발 및 보급, 교육 및 훈련의 실질적 확대, 지역농업 네트워크의 형성과 파트너십 구축, 행정적·재정적 지원을 제안하였다.

## II. 연구 방법

본 연구는 주로 문헌조사와 설문조사를 통해 이루어졌다. 먼저, 선행 연구와 정책자료 등 문헌조사를 통해 우리나라의 농어촌경관 관련 법률, 국내외 농어촌경관 관리제도 및 정책 동향을 파악하여 주요 현안 사항을 도출하는 등 연구의 기본 틀을 마련하였다. 문헌조사 결과를 바탕으로 농어촌경관 관리정책의 추진실태, 문제점 및 개선방안 등에 대한 관련 주체간 인식의 차이를 구명하기 위하여 설문조사를 실시하였다.

설문조사는 2011년 10월 17일~10월 31일 사이에 실시하였으며, 조사대상은 마을주민, 공무원, 전문가 집단 등 크게 3개 집단으로 구성하였으며, 집단별 표본은 다음과 같이 추출하였다. 첫째, 마을주민 집단은 마을 리더들을 중심으로 표본을 추출하였다. 선행 연구 고찰 결과 일반주민의 경우 농어촌경관 관리정책에 대한 인지도 및 사업내용에 대한 이해도가 낮아 설문 항목에 대한 만족할 만한 답변을 기대하기 어려울 것으로 예측되어, 마을 대표자(이장), 농촌마을관련사업 추진위원장 등 마을 리더를 설문조사 대상으로 선정하였다. 농촌마을 관련사업 추진위원장 및 사무장 등 197명을 대상으로 설문지를 배포하였으며, 이중 103명의 유효 표본을 획득하였다. 둘째, 공무원 집단은 담당업무에 따른 인식의 차이를 파악하고자 농정업무, 농촌계획, 도시지역계획 및 경관계획 담당 공무원들을 중심으로 표본을 추출하였다. 지자체 및 광역시도 공무원 416명을 대상으로 인터넷 설문조사를 실시하여, 이중 87명의 유효 표본을 획득하였다. 셋째, 전문가 집단은 학계(교수, 전문연구원)와 업계(컨설턴트, 한국농어촌공사)를 중심으로 표본을 추출하였다. 전문가들의 전공분야에 따른 인식의 차이를 파악하고자, 농정 및 농촌계획 관련 전문가뿐 만 아니라, 도시지역계획, 경관계획 관련 전문가들을 포함하였다. 한국농촌계획학회, 대한국토·도시계획학회, 한국경관학회 회원 258명을 대상으로 인터넷 설문조사를 실시하여 88명의 유효 표본을 획득하였다.

조사내용은 크게 3개 영역(응답자 일반정보, 농어촌경관 관리정책 추진실태, 문제점 및 개선방안)에 총 13개 문항으로 구성하였다(Table 1). 응답자 일반정보는 주로

인구통계학적 사항으로 지역, 성별, 연령, 직업, 소득, 담당업무, 종사기간으로 구성하였다. 농어촌경관 관리정책에 관한 사항은 농어촌경관 관리정책 목표, 정책 수단, 문제점 및 개선방안, 주민참여 유도 수단, 기타 의견으로 구성하였다. 농어촌경관 관리정책 목표, 정책수단, 문제점 및 개선방안에 관한 항목은 선행 연구와의 차이를 비교하기 위하여 성주인과 박주영(2009)의 연구를 토대로 재구성하였으며, 주민참여 활성화 방안에 관한 항목은 송미령과 성주인(2004), 소순열(2010)의 연구를 토대로 재구성하였다. 기타 의견은 개방형으로 구성하여 설문항목에 포함되지 않은 응답자의 자유로운 의견을 듣고자 하였다.

자료 분석은 사회과학통계패키지 프로그램인 SAS프로그램(Ver 9.1.3)을 활용하여, 빈도분석, t-검증, 분산분석, 카이스퀘어검증 등을 실시하였다.

지·형성하기 위해서는 농촌경관 개념의 모호성, 농촌경관 계획의 법적 구속력 및 실효성 부재, 농촌경관 조례의 법적 근거 미비, 농촌지역 특성을 살리는 경관관리 규정 등이 미비하다. 그러므로 농촌지역의 특성을 살릴 수 있는 농촌경관 관리를 위한 새로운 정책 마련이 필요한 상황이다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 수립 시 경관과 관련된 계획 또는 내용을 포함시키도록 하고 있다. 하지만 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 농촌경관과 관련된 구체적인 규정의 미흡으로 지자체의 자의적인 판단에 의해 이루어져 농촌의 경관을 증진시키는데 있어 실제 적용상의 어려움이 있다.

농어촌경관에 초점을 두어 그것의 보전·관리에 대한 법적 근거가 마련된 것은 2004년 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」(이하

Table 1 설문지 구성 체계 및 내용

구 분	설문변수 및 내용
응답자 일반정보 (7문항)	거주 지역(시도, 시군), 성별, 연령, 직업, 연간소득, 담당업무 및 종사기간
농어촌경관 관리정책에 대한 인식 (4문항)	정책목표, 정책수단, 문제점, 개선방안
주민참여활성화방안에 대한 인식 (2문항)	주민참여활성화방안, 기타의견(개방형)

### III. 농어촌경관 관리제도 및 정책 동향

#### 1. 농어촌경관 관련 법령 현황

우리나라의 농어촌경관 관련 법령으로는 「경관법」외에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「농어촌정비법」, 「건축법」, 「문화재보호법」, 「자연환경보전법」, 「자연공원법」, 「환경영향평가법」등이 존재한다 (Table 2).

여러 법률들에 포함되어 있는 각종 경관관련 규정들을 총괄 조정할 근거법의 필요성이 제기되면서 2007년에 제정된 「경관법」은 경관형성을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무, 경관사업의 대상, 경관계획의 승인, 경관사업 추진협의체 및 경관협정 등에 대한 사항을 명시하고 있다. 이러한 사항들은 다른 법률과는 다르게 농촌경관을 유지·보전하기 위한 상위법으로서의 제도로 적용 가능할 수 있다. 그러나 경관계획은 법적 구속력이 없는 계획으로 농촌의 경관을 유지·형성하는데 직접적으로 적용하기에는 한계를 가지고 있다. 특히 농촌의 경관을 유

삶의 질 특별법)이 제정되면서 부터라 할 수 있다. 삶의 질 특별법 제30조에서는 농산어촌의 경관 보전을 위한 시책의 추진 필요성을 명시하였으며, 동법 시행령 제12조에서는 이러한 시책 추진을 위한 자연환경 및 경관보전 계획 수립·시행에 대해 규정하고 있다. 그러나 실제 계획 내용을 살펴보면 시군의 각 사업부서가 원래부터 계획하고 있던 사업들을 모아 나열하는 수준을 넘어서지 못하고 있다. 또한 일선 지자체 담당자들이 충분한 계획 수립 경험과 역량이 없는 상태에서 일률적으로 계획을 수립하도록 한 까닭에 계획 내용이 지역 간에 차별성 없이 유사한 내용으로 채워지고 있는 실정이다.

농어촌의 경관을 훼손시키는 주요 요소로 꼽히고 있는 건축물에 관한 사항을 규정하고 있는 「건축법」에서는 건축 인·허가 제도를 통해 환경 및 미관에 관한 사항을 통제한다. 그러나 「건축법」 제14조에 바닥면적의 합계가 85제곱미터 이내의 증축·개축 또는 재축, 그리고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 연면적이 200제곱미터 미만이고 3층 미만인 건축물의 건축 등은 신고하면 건축허가를 받은 것으로 규정하고 있다. 이에 이 법률은

Table 2 농어촌경관 관련 법률 현황

법률명	주요 내용
경관법	경관형성을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무, 경관사업의 대상, 경관계획의 승인, 경관사업 추진협의체 및 경관협정 등에 대한 사항을 명시하고 있음
국토의 이용과 계획에 관한 법	광역도시계획, 도시기본계획, 지구단위계획 수립시 경관과 관련된 계획 또는 내용을 포함시키도록 하고 있음
농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발에 관한 특별법	농어업인 등의 복지증진, 농촌의 교육여건 개선 및 지역개발을 촉진하기 위하여 5년마다 농촌 자연환경 및 경관 보전에 관한 사항을 세워 관리하도록 규정함
농어촌정비법	농촌지역 특성을 고려한 농촌정비사업의 시행을 위하여 경관의 보전·형성·관리를 위한 기본방침을 세워 추진할 수 있다고 규정함
건축법	건축 인·허가 제도를 통해 환경 및 미관에 관한 사항을 조정함
자연환경보전법	생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역을 생태·경관보전지역으로 지정하여 관리함
자연공원법	생물다양성이 특히 풍부하고, 자연생태계가 원시성을 지니고 있고, 특별히 보호할 가치가 높은 야생 동식물이 살고 있는 곳으로 경관이 특히 아름다운 곳을 대상으로 특별히 보호할 필요가 있는 지역을 대상으로 함
문화재보호법	인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적 또는 세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적 또는 경관적 가치가 큰 것을 문화재로 정의하여 보호 관리함
환경영향평가법	도시의 개발사업, 산업입지 및 산업단지의 조성사업, 관광단지의 개발사업 등의 큰 규모의 사업 계획을 수립하려고 할 때 그 사업의 시행이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 줄일 수 있는 방안을 강구하여 친환경적이고 지속가능한 개발이 되도록 관리함

※ 자료 : 김미영 등(2010)을 참고하여 재정리함

농어촌경관을 훼손하고 있는 연면적 200제곱미터 미만의 규모가 작은 건축물 등에 대해서는 규제할 수 없는 실질적인 어려움이 있다.

「자연환경보전법」은 자연 환경적 측면에서 시각적·심미적인 가치를 가지는 지역·지형 및 이에 부속된 자연요소 또는 사물이 복합적으로 어우러진 자연의 경치를 자연경관으로 정의하고, 생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역을 생태·경관 보전지역으로 지정하여 관리한다. 그러나 이법은 경관이 우수한 지역을 보전하는데 초점을 맞추고 있어 일반적인 농어촌의 경관을 개선하고, 유지·보전하기에는 적용가능하지 않다는 한계가 있다.

자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하기 위한 「자연공원법」은 생물다양성이 특히 풍부하고, 자연생태계가 원시성을 지니고 있고, 특별히 보호할 가치가 높은 야생 동식물이 살고 있는 곳으로 경관이 특히 아름다운 곳을 대상으로 특별히 보호할 필요가 있는 지역을 대상으로 한다. 따라서 「자연공원법」은 취락밀도가 높은 농촌마을의 경관을 유지·보전하기에는 한계가 있다.

「문화재보호법」에서는 인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적 또는 세계적 유산으로서 역사적·예술

적·학술적 또는 경관적 가치가 큰 것을 문화재로 정의하여 보호하고 있다. 그러나 「문화재보호법」에서는 특별히 기념이 될 만한 시설물로 역사적·학술적 가치가 큰 것만을 문화재로 지정하여 보존하여, 현재 우리나라 농촌 고유의 사라져가고 있는 생활문화에 대한 보전 및 유지에 관한 사항은 배제되어 있다.

그리고 「환경영향평가법」은 도시의 개발사업, 산업입지 및 산업단지의 조성사업, 관광단지의 개발사업 등의 큰 규모의 사업계획을 수립하려고 할 때 그 사업의 시행이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 줄일 수 있는 방안을 강구하여 친환경적이고 지속가능한 개발이 되도록 하는 법이다. 「환경영향평가법」은 일정규모 이상의 개발 사업만을 대상으로 하고 있어, 실제 농촌지역 경관훼손의 주범인 소규모 개발 사업으로 인한 영향을 다루는데 부족한 면이 있다.

이러한 농어촌경관 관련 법령들은 우수한 자연경관의 보전 및 문화재, 대규모의 시설물 등에 초점이 맞추어져 있어 기존의 소규모 농어촌 마을의 경관을 유지하고 형성하기 위한 법률로써 적용하기에는 한계가 있다(김미영 등, 2010).

## 2. 농어촌경관 관리정책의 동향

농어촌경관 관리와 관련된 직접적인 제도를 수립하여 시행하는 나라는 많지 않다. 유사 제도들이 선진국에서 시행되고 있으나, 대부분 농업환경의 측면에서 접근한 제도를 수행하고 있다.

우리나라 중앙부처와 지방자치단체에서 시행하고 있는 농어촌경관 관리 시책은 Table 3과 같다. 그동안 농어촌의 경관관리 필요성에 대한 논의가 지속적으로 증대하면서 농림수산식품부에서도 경관관리 분야를 농어촌 정책의 영역으로 확대하려는 움직임이 본격화되었다.

2004년 삶의 질 특별법 제정을 통해 농어촌경관에 대한 보전·관리의 법적 근거를 마련하였으며, 동법 제30조에서는 농산어촌의 경관보전을 위한 시책의 추진 필요성을 명시하였으며, 동법 시행령 제12조에서는 이러한 시책 추진을 위한 자연환경 및 경관보전계획 수립·시행에 대해 언급하고 있다.

는 농어촌 경관계획 수립요령, 경관관리·활용 매뉴얼, 경관맵 작성 활용 매뉴얼 등을 담고 있다.

2010년부터 시행되는 제2차 삶의 질 기본계획에서는 ‘농어촌 환경·경관개선’을 7대 부문별 과제 중 하나로 제시하였으며, 마을 경관 개선활동 확대와 농어촌 경관계획 수립 유도 등의 추진과제를 명시하였다. 기존에 여러 부처에서 관할하는 경관 관련 제도가 농어촌경관 관리에 효과적으로 작동하지 않는 상황에서 농림수산식품부 차원에서 일련의 경관 분야 시책을 통해 전체적인 농어촌 경관 관리의 방향과 가이드라인을 설정하고 주민들의 자발적인 활동을 지원하는 틀을 제시했다는 점에서 의의가 크다. 그러나 현재까지 이러한 시책들의 현장 활용도는 낮은 편이며, 실제로는 일부 단위사업을 매개로만 농어촌경관 관리 정책이 추진되는 상황이다.

다른 시책들의 추진이 저조한 상황에서 대표적인 농어촌경관 관리사업인 경관보전직불제만은 2005년 도입 이래 지금까지 사업량이 괄목할 만큼 성장했다. 경관보

Table 3 농어촌경관 관리 시책 현황

구 분		사 업 명
직접 직불제		경관보전직불제
		조건불리지역직불제
		친환경농업직불제
중앙부처	농림수산식품부	농촌마을종합개발사업
	행정안전부	아름마을 가꾸기
	문화관광부	문화역사마을 만들기
	환경부	자연생태우수마을 사업
	농촌진흥청	전통테마마을사업
	산림청	산촌생태마을조성사업
지방자치단체		포괄보조금제도
		강원도 새농촌건설운동
		삼척시, 평창군, 청원군, 상주시, 하동군, 봉화군 등의 경관보전직불제외의 추가적인 보조금 지원

\* 자료 : 김미영 등(2010)을 참고하여 재정리

2006년 12월 「농촌경관개선종합대책」을 마련하여 농어촌경관 관련 각종 시책의 추진방안을 마련하였다. 종합대책은 농촌 경관지표 설정, 경관맵 작성, 경관협약 매뉴얼 마련 등의 내용을 포함하고 있다. 각종 농어촌개발사업 추진시 농어촌경관을 고려하고, 경관 관련 사업내용들을 포함할 것을 사업시행지침에 명시하도록 하였다. 예컨대 농촌마을종합개발사업의 경우, 권역기본계획에 경관정비계획을 포함하도록 하고 있다.

2008년 12월에는 지자체가 농어촌경관 계획 수립 및 경관관리를 원활하게 할 수 있도록 지원하고자 「농어촌 경관계획 수립 및 경관관리 업무편람」을 발간하였다. 이

전직불제는 작물지원에 그치며 농어촌경관 관리에 대한 종합적인 수단이 되지 못한다는 한계에 대해 시행초기부터 지적되기도 했지만, 사업이 시행된 각지에서 주목할 만한 성과가 나타났다. 이 제도의 긍정적 측면으로는 외형적으로 사업량이 성장하고 있고, 농촌마을 경관형성, 농가소득 증대에 기여하고 있다. 또한 마을주민 화합과 방목재 증가를 유도하고 관련 주체들의 사업만족도와 지속적 참여에 긍정적 영향을 미친다. 반면, 부정적 측면으로는 관리대상 및 지원내용의 범위가 농업자체에 한정되어 농촌경관의 역사·문화적 의미, 지역 정체성, 생태적 가치의 측면에 대한 고려가 미흡한 한계가 있다. 따라서

경관보전직불제를 통해 다양한 농어촌경관 요소를 관리할 수 있도록 지원체계를 개선하여 확대할 필요가 있다 (성주인과 박주영, 2009).

경관보전직불제만이 아니라 지자체에서 실시 중인 푸른들가꾸기, 꽃길조성, 가로수 식재 등 농어촌경관 관리 사업 현황을 살펴보면, 공공 주도의 사업이 주를 이룸을 알 수 있다. 주민의 주도와 자발적 참여로 농어촌경관 관리 활동이 추진되는 것이 바람직하지만 현실적으로 그러한 움직임이 나타나는 지자체는 드문 실정이라 할 수 있다.

### 3. 외국의 농어촌경관 관리제도

많은 선진 국가들은 다원적 기능의 개념을 바탕으로 새로운 농환경 정책을 펼치고 있고, 이러한 노력의 일환으로 농촌경관 및 환경 보전에서 얻어지는 사회적 이익 (benefit)에 대한 연구와 함께 사회 구성원의 공적 부담 즉, 환경 서비스를 위한 지불 (payments for environmental services : PES)에 대한 연구 및 정책적 시도가 활발히 진행되고 있다.

본 연구에서는 EU의 농촌지역개발 정책 중에서 중심적 기능을 수행하고 있는 영국의 농환경제도 (Agri-environment Schemes : AES)와 일본의 농지·물·환경보전향상대책사업을 중심으로 살펴보고, 이를 통해 우리나라 농촌경관을 유지하고 보전·형성하기 위한 시사점을 찾고자 하였다.

#### 1) 영국의 농어촌경관 관리제도

영국은 국토 전체를 대상으로 토지형태 또는 역사적 유적에 따라 12가지의 전원지역 환경 및 경관 요소를 정하고, 그 보전 활동에 따른 ha당 보조금을 지급하는 방식으로 농촌경관 정책을 추진하였다. 특히 EU규정 1257/1999에 의한 농환경계획 중 농촌경관 보전 및 관리의 가장 보편적인 정책은 1987년 친환경적 농촌보전 및

관리제도로써 Countryside Agency가 시행한 전원보존프로그램인 환경민감지역 (Environmentally Sensitive Areas : ESA)와 그 밖의 지역을 대상으로 1991년에 시행된 전원관리제 (Countryside Stewardship Scheme : CSS) 및 이에 대한 보완과 후속으로 2005년에 시행된 환경관리제 (Environmental Stewardship : ES)가 있다.

환경관리제 (ES)는 농촌환경 여건과 질적 수준에 따라 지원 등급을 초급관리 (Entry Level Stewardship: ELS), 유기농초급관리 (Organic Entry Level Stewardship: OELS), 고급관리 (Higher Level Stewardship: HLS) 등 3개 유형으로 구분하고, 유형별로 협약 내용을 달리하고 있다. ELS와 OELS에 의해 관리하여야 할 10가지 대상과 세부항목을 마련하여 농민들이 경관관리 계획표를 작성하는 데 참고하도록 하고 있다. 그뿐 아니라 세부항목에 대한 농민들의 참여를 촉진하고 관리 효율성을 높이기 위해 각 세부항목에 대한 구체적인 관리지침을 마련하였다.

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), 지방단위의 조인트특성지역 (Joint Character Areas: JCA), 다시 지역차원의 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.

#### 2) 일본의 농어촌경관 관리제도

일본에서의 농촌경관 보전을 위한 노력은 농촌 지역 개발이라는 큰 틀 속에서 이루어지는 경관법과 농촌경관에 관한 지방자치단체의 조례 제정, 중산간지역직접지불제의 일부로 맺어지는 협정체결, 자연환경보전재생사업

Table 4 영국 환경관리제 (ES)에서 협약등급별 보조금

유형	설명	자격조건	보조금	기간
ELS	모든 농민 및 토지소유자에게 개방되어 있고, 시행이 간단한 편이며, 효율적 토지관리 요구	ha당 30포인트 충족	£ 30/ha	5년
OELS	ELS의 지원조건에 덧붙여 유기적 경영 및 관리를 요구	ha당 60포인트 충족	£ 60/ha	5년
HLS	ELS나 OELS 조건을 만족하면서 환경성이 우수한 지역의 중요한 환경이익을 달성하는 것을 목표	HLS 미래상을 바탕으로 환경적 우선순위평가 절차	농민 각자의 협약내용에 따라 상이	10년

※ 자료 : 채혜성(2011)을 참고하여 재정리

과 최근 시행된 농지·물·환경보전 향상 대책이 있다.

‘농지·물·환경보전 향상 대책’은 농림수산성이 주관하여 2007년부터 시작한 제도로 농지, 물, 환경을 양호하게 보전하고 질을 향상시키기 위한 대책이다. 이 대책은 다양한 상황 변화에 맞추어 미래에까지 농업·농촌의 기반을 지지하고, 환경 향상을 도모하기 위한 시책으로 환경 보전에 보다 중점을 둔 제도이다. 또한 이는 농업 종사자뿐만 아니라 지역주민, 자치회, 관계단체 등이 폭넓게 참가하는 활동 조직을 만들고 지금까지의 보존활동에 더하여 시설을 오랫동안 유지하기 위한 세심한 관리와 농촌자연이나 경관 등을 지키는 지역 공동 활동을 촉진시키고 있다.

대책의 내용은 지역의 효과적인 공동 활동을 수행하는 조직을 지원하는 ‘공동활동 지원교부금’, 선진적인 영농 활동을 하는 조직에 대한 ‘영농활동 지원교부금’, 이 대책의 적정하고 원활한 실시를 위한 자금지원을 목적으로 지역협의회와 지방자치단체에게 지원하는 ‘농지·물·환경보전향상활동 추진교부금’의 세 가지로 구성된다.

공동활동 지원교부금의 선정 대상이 되는 농지는 농업진흥지역내에 있는 일단의 농지로 한다. 또한 중간간직접지불을 받는 농지도 이사업의 지원 대상이 된다. 이 대책은 농업진흥지역 농지를 대상으로 하지만 공동

활동을 일체적으로 수행하는 곳(수로, 저수지, 농로 등)이라면 농업진흥지역 중 농지가 아닌 곳을 포함해서 대상지역을 설정해도 된다. 다만 활동조직에 대한 교부금은 대상지역 내의 농업진흥지역 농지 면적을 바탕으로 산정된다.

지원 대상은 개별 농가가 아닌 대상 농지에서 협정에 기초하여 5년 이상 계속하여 공동 활동을 실시하는 ‘활동조직’이다. 지원을 받기 위해서는 대상 지역을 연계하여 ‘활동조직’을 만들어야 하고, 지역의 수로나 농로 등을 지키는 공동 활동을 하기 가장 편리하도록 지역이 판단하여 필요한 지역을 연계하여 조직한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 국내의 농어촌경관 관리 제도를 비교 검토한 결과, ①계약기간이 장기간으로 중장기적인 계획 하에서 추진, ②환경적 건전성, 생태적 안전성, 역사·문화성, 심미성 등 농어촌경관의 다양한 요소를 종합적으로 관리, ③국가-지방-지역 등 위계별 체계적인 경관특성에 근거한 지역별 경관 미래상 정립, ④지역별·단계별 차별화된 선택구조 채택 및 계획 작성 중시, ⑤추가 인센티브 지급, 컨설팅 지원 및 상세한 관리 지침 마련, ⑥사업 관리를 위한 별도의 전문기관 운영 등의 시사점을 도출하였다(김미영 등, 2010).

Table 5 외국의 농어촌경관 관련 보조금 제도 비교

구분	영 국	일 본
주요 정책	환경관리제(ES)	농지·물·환경보전 향상 대책 지원사업
정책 연계성	기존 ESA, CSS 사업 등의 보완으로 만들어진 농환경계획의 통합정책	5년간 한시적으로 만들어진 정책
목 표	1차: 경관 질 및 특성유지와 강화, 역사환경 및 자연자원의 보호, 야생동식물 다양성 보전, 농촌에 대한 공적 접근과 이해 추진, 자연자원 보호 2차: 유전적 보전과 홍수관리	다양한 상황변화에 대응하고, 미래에 걸쳐 농업·농촌의 기반을 다지며 환경의 향상을 도모
사업기간	ELS/OELS(5년), HLS(10년)	5년
보조금 지급기준	토지면적 기준(읍선포함)	농업진흥지역내 농업용지 면적 기준
추가 지원금	있음 (Capital Work)	있음(촉진비, 영농활동)
사업주체	DEFRA	농무성
사업관리	Natural England(전원청), RPA(농촌지불청)	지역협의회, 지방자치단체
평가기관	다양한 기관 참여	제3기관
지원금	ELS : ha당 연 £ 30기준 OELS : ha당 연 £ 60기준 HLS : 관리요건에 따라 다름	논 4,400엔/10a 밭 2,800엔/10a 초지 400엔/10a

\* 자료 : 김미영 등(2010)을 참고하여 재정리



## IV. 농어촌경관 관리정책에 대한 관련 주체의 인식 분석

### 1. 응답자의 인구통계학적 특성

유효표본(N=278)의 인구통계학적 특성을 지역, 연령, 연간소득, 담당업무, 담당업무 종사기간 등의 항목별로 살펴보면 다음과 같다.

지역별 특성으로 마을주민(N=103)은 전라남도 30.4%, 공무원(N=87)은 경상북도 21.3%, 전문가(N=88)는 특별광역시 25.0%가 가장 많은 것으로 나타났다(Table 6).

연령대는 마을주민은 50대 40.2%, 공무원과 전문가는 40대가 각각 49.4%, 47.7%로 가장 많은 것으로 나타났다. 특히, 마을주민의 경우 50대 이상이 75.8%를 차지하고 있어 전반적인 농촌인구의 노령화 현상을 반영하고 있는 것으로 사료된다.

연간소득은 마을주민과 공무원은 3천만원~4천만원이 가장 많았고(주민 47.6%, 공무원은 70.1%), 전문가는 5천만원~6천만원이 36.4%로 가장 많은 것으로 나타났다. 2010년 농촌가구의 평균소득이 3,186만원인 점을 감안할 때, 응답자들이 대부분 평균소득 수준인 것으로 판단되며, 마을주민 중 7천만원 이상 고소득자도 17%정도 존재하는 것으로 조사되었다.

담당업무 종사기간은 마을주민은 2년~3년이 38.8%, 공무원은 1년 이하가 39.1%, 전문가는 6년 이상이 67.1%로 가장 많은 것으로 나타났다. 마을주민이나 전문가의 경우 해당업무에 대한 경험이 대체로 많은 것으로 나타났으나, 공무원은 대체로 담당업무에 대한 경험이 적은

것으로 나타났다.

이상에서 검토한 표본의 인구통계학적 특성은 조사결과를 해석하고, 농어촌경관 관리정책의 목표, 정책수단, 문제점 및 개선방안 도출에 잠재적으로 미칠 수 있는 영향을 검토하는 데 활용하였다.

### 2. 농어촌경관 관리정책에 대한 인식 분석

농어촌경관 관리정책의 추진실태, 문제점 및 개선방안에 대한 관련 주체간 인식의 차이를 구명한 결과는 다음과 같다.

첫째, 농어촌경관 관리목표에 대한 인식으로는, 전통적인 모습을 갖춘 농어촌 마을의 경관 보전과 관리(52.9%), 관광객 유치에 위한 주요 관광자원 주변 경관정비(24.8%)순으로 나타났다(table 7). 마을주민들은 주요 관광자원 주변 경관정비(48.5%)를, 공무원과 전문가들은 전통적인 모습을 갖춘 농어촌마을의 경관 보전과 관리(62.1%, 68.2%)를 가장 중요한 목표로 인식하고 있으며, 사업 참여집단은 주요관광자원 주변 경관정비(73.3%)를, 비참여 집단은 전통적인 모습을 갖춘 농어촌마을의 보전 관리(48.8%)를 선호하는 것으로 나타나, 관련 주체간 유의한 차이가 있는 것으로 분석되었다( $p < 0.0001$ ).

둘째, 농어촌경관을 효율적으로 관리하기 위한 가장 적합한 정책에 대한 인식으로는, 시군차원의 농어촌경관 계획을 수립하여 계획적인 경관관리 도모(37.4%), 농식품부 경관보전직불제와 연계한 경관작물 식재 확대(22.7%), 농어촌 경관관리를 위한 별도의 경관사업 신설(18.3%)순으로 나타났다(table 8). 마을주민들은 시군 농어촌경관계

Table 6 응답자 지역별 특성

구 분	전 체		마을주민		공무원		전문가	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
경기도	35	12.6	7	6.8	7	8.1	21	23.9
강원도	27	9.7	11	10.7	12	13.8	4	4.6
충청북도	22	7.9	5	4.9	14	16.1	3	3.4
충청남도	24	8.6	6	5.8	8	9.2	10	11.4
전라북도	36	12.9	20	19.4	8	9.2	8	9.1
전라남도	<b>52</b>	<b>18.7</b>	<b>31</b>	<b>30.1</b>	12	13.8	9	10.2
경상북도	35	12.6	14	13.6	<b>17</b>	<b>19.5</b>	4	4.6
경상남도	17	6.1	5	4.9	7	8.1	5	5.7
제주도	6	2.2	4	3.9	0	0.0	2	2.3
특별광역시	24	8.6	0	0	2	2.3	<b>22</b>	<b>25.0</b>
합계	<b>278</b>	100	<b>103</b>	100	<b>87</b>	100	<b>88</b>	100

주) 음영(■) 은 최빈값이 나온 항목을 표시함. 이하 같음

획 수립을 통한 계획적인 경관관리 도모(37.9%)와 경관보전직불제와 연계한 경관작물 식재 확대(37.9%)를, 공무원들은 시군 농어촌경관계획 수립을 통한 계획적인 경관관리 도모(36.8%), 기 시행중인 농촌개발사업별로 경관관리분야 활동 추진을 유도(20.7%)를, 전문가들은 시군 농어촌경관계획 수립을 통한 계획적인 경관관리 도모(37.5%), 별도의 경관사업 신설(18.2%)을 가장 적합한 정책수단으로 인식하고 있었다. 한편, 사업 참여집단은 경관보전직불제와 연계한 경관작물 식재 확대(53.3%)를, 비참여 집단은 시군 농어촌경관계획 수립을 통한 계획적인 경관관리 도모(60.5%)를 선호하는 것으로 나타나, 인식에 차이가 있는 것으로 분석되었다(p=0.0002).

이러한 결과는 현재 마땅한 농어촌경관 관리사업이 존재하지 않는 점을 감안할 때, 경관보전직불제가 한계와 문제점을 가지고 있으나 경관작물 식재 확대 등을 통해 현행 제도를 확대발전시키는 것이 현실적으로 가장 적합한 정책이라는 인식이 마을주민들에게 우세한 반면,

공무원들은 기 시행중인 농촌개발사업과 연계하여 경관관리 활동을 추진하는 것이 적합하다고 인식하고 있으며, 전문가들은 현행 경관보전직불제의 한계로 인하여 별도의 경관사업 신설이 필요하다고 인식하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

셋째, 현행 농어촌경관 관리정책의 문제점 및 개선방안에 대한 인식을 조사한 결과(5점 리커트 척도), 4.1점으로 매우 크게 동의하고 있는 것으로 나타났다(table 9). 전문가 4.41점, 공무원 3.96점, 마을주민 3.78점 순으로 나타났으며, 사업 참여집단(3.57점)이 비참여 집단(4.08점)보다 동의하고 있는 정도가 낮은 것으로 나타나, 집단간 유의한 차이가 있는 것으로 분석되었다(p<0.0001). 연령대별로는 장년층(4.04점), 청년층(4.03점), 노년층(3.95점)순이며, 소득수준별로는 중간층(4.07점), 고소득층(4.05점), 저소득층(3.90점)순으로 나타났다. 항목별로 보면 단위사업 위주에서 탈피하여 농어촌경관계획에 입각한 체계적인 관리 필요(4.14점), 자발적인 주민참여

Table 7 농어촌경관 관리의 목표 인식

구 분	전 체	마을주민	공무원	전문가	χ <sup>2</sup> (p)
	빈도 (%)	빈도 (%)	빈도 (%)	빈도 (%)	
개발행위 규제와 농경지 보전	22 (7.9)	10 (9.7)	6 (6.9)	6 (6.8)	58.196* (<0.0001)
전통적인 모습을 갖춘 농어촌마을의 보전관리	<b>147</b> <b>(52.9)</b>	33 (32.0)	<b>54</b> <b>(62.1)</b>	<b>60</b> <b>(68.2)</b>	
주요 관광자원주변 경관 정비	69 (24.8)	<b>50</b> <b>(48.5)</b>	15 (17.2)	4 (4.5)	
자연환경 및 생태경관 보전	40 (14.4)	10 (9.7)	12 (13.8)	18 (20.5)	

\*p<0.01

Table 8 농어촌경관의 효율적인 관리 정책

구 분	전 체	마을주민	공무원	전문가	χ <sup>2</sup> (p)
	빈도 (%)	빈도 (%)	빈도 (%)	빈도 (%)	
시군차원의 경관계획 수립을 통한 관리	<b>104</b> <b>(37.4)</b>	<b>39</b> <b>(37.9)</b>	<b>32</b> <b>(36.8)</b>	<b>33</b> <b>(37.5)</b>	42.384* (<0.0001)
조례에 의한 경관지구 지정	21 (7.6)	0 (0)	6 (6.9)	15 (17.0)	
경관보전직불제와 연계 경관작물 식재 확대	63 (22.7)	<b>39</b> <b>(37.9)</b>	14 (16.1)	10 (11.4)	
별도의 경관사업 신설	51 (18.3)	18 (17.5)	17 (19.5)	16 (18.2)	
농어촌개발사업별로 경관관리활동 유도	39 (14.0)	7 (6.8)	18 (20.7)	14 (15.9)	

\*p<0.01

유도프로그램 부족(4.12점), 농어촌경관에 대한 인식제고 및 전문인력 양성 필요(4.08점), 농어촌 경관업무가 분산 추진되어 부서간 협력체계 구축이 필요(3.97점), 민관학연 거버넌스 구축이 필요(3.86점)순으로 나타났다.

넷째, 농어촌경관 관리정책 문제점 및 개선방안 중 가장 필요한 사항에 대한 인식으로는, 농어촌 경관계획에 입각한 체계적 관리(42.1%), 주민참여 프로그램 다양화(37.1%), 경관에 대한 인식제고 및 전문인력 양성(11.9%) 순으로 나타났다(table 10). 마을주민들은 주민참여 프로그램 다양화(64.1%)를, 공무원과 전문가들은 농어촌 경관 계획에 입각한 체계적 관리(52.9%, 48.9%)가 필요한 것으로 나타나 관련 주제간 인식에 유의한 차이가 있는 것으로 분석되었다(p<0.0001).

### 3. 주민참여 활성화 방안에 대한 인식 분석

주민참여를 효과적으로 유도하기 위해 가장 필요한

것에 대한 인식으로는, 주민참여 프로그램 다양화(46.4%), 교육 및 훈련기회 확대(18.0%), 행정적·재정적 지원(16.9%)순으로 나타났다(table 11). 세 집단 모두 1순위로 주민참여 프로그램 다양화를 선호하나, 2순위로 마을주민들은 행정적·재정적 지원(35.0%)을, 공무원과 전문가들은 교육 및 훈련기회 확대(20.7%, 19.3%)를 선호하는 것으로 나타났으며, 사업 참여집단은 행정적·재정적 지원 확대(46.7%)를, 비참여 집단은 주민참여형 프로그램 확대(32.6%)를 선호하고 있는 것으로 나타나, 인식에 유의한 차이가 있는 것으로 분석되었다(p=0.0004).

주민참여를 효과적으로 유도하기 위해서 주민참여 프로그램 다양화와 함께, 마을주민들은 행정적·재정적 지원 확대를 선호하는 반면, 공무원과 전문가들은 마을의 주체역량 강화를 위해 교육 및 훈련기회의 확대가 필요하다고 인식하고 있음을 알 수 있었다.

Table 9 농어촌경관 관리정책의 문제점 및 개선방안

구 분	전 체	마을주민	공무원	전문가	$\chi^2$ (p)
농어촌경관계획에 입각한 체계적인 관리	<b>4.14</b>	3.97	3.97	4.51	43.299* (<0.0001)
주민참여 프로그램 다양화	4.12	<b>4.05</b>	3.98	4.34	35.439* (<0.0001)
부서간 협력체계 구축	3.97	3.59	3.95	4.43	62.553* (<0.0001)
민관학연 거버넌스 구축	3.86	3.54	3.87	4.23	41.101* (<0.0001)
경관에 대한 인식제고 및 전문인력 양성	4.08	3.77	<b>4.01</b>	<b>4.52</b>	60.030* (<0.0001)
평균	<b>4.04점</b>	<b>3.78점</b>	<b>3.96점</b>	<b>4.41점</b>	

\*p<0.01

Table 10 농어촌경관 관리정책의 개선방안 중 가장 필요한 사항

구 분	전 체	마을주민	공무원	전문가	$\chi^2$ (p)
	빈도 (%)	빈도 (%)	빈도 (%)	빈도 (%)	
농어촌 경관계획에 입각한 체계적인 관리	<b>117 (42.1)</b>	28 (27.2)	<b>46 (52.9)</b>	<b>43 (48.9)</b>	57.934* (<0.0001)
주민참여 프로그램 다양화	103 (37.1)	<b>66 (64.1)</b>	21 (24.1)	16 (18.2)	
부서간 협력체계 구축	14 (5.0)	3 (2.9)	3 (3.4)	8 (9.1)	
민관학연 거버넌스 구축	11 (4.0)	3 (2.9)	3 (3.4)	5 (5.7)	
경관에 대한 인식제고 및 전문인력 양성	33 (11.9)	3 (2.9)	14 (16.1)	16 (18.2)	

\*p<0.01

Table 11 자발적인 주민참여 활동 유도 방안

구 분	전 체	마을주민	공무원	전문가	χ <sup>2</sup> (p)
	빈도 (%)	빈도 (%)	빈도 (%)	빈도 (%)	
리더 발굴 및 육성	40 (14.4)	10 (9.7)	14 (16.1)	16 (18.2)	42.098* (<0.0001)
교육 및 훈련기회 확대	50 (18.0)	15 (14.6)	18 (20.7)	17 (19.3)	
주민참여형 프로그램 확대	<b>129</b> <b>(46.4)</b>	<b>39</b> <b>(37.9)</b>	<b>47</b> <b>(54.0)</b>	<b>43</b> <b>(48.9)</b>	
민관학연 거버넌스 구축	12 (4.3)	3 (2.9)	2 (2.3)	7 (8.0)	
행정적 재정적 지원 확대	47 (16.9)	36 (35.0)	6 (6.9)	5 (5.7)	

\*p<0.01

## V. 결론 및 제언

본 연구에서는 농어촌경관 관리정책에 대한 관련 주체간 인식에 차이가 있을 것이라는 가정 하에 이를 실증적으로 검토하는 것이 필요하다고 판단하였으며, 농어촌경관 관리정책의 추진실태, 문제점 및 개선방안 등에 대하여 관련 주체간 인식의 차이를 실증적으로 구명하여, 농어촌경관 관리정책의 발전 방향과 정책 과제를 제시하고자 하였다.

본 연구는 선행 연구와 정책자료 등 문헌조사를 통해 우리나라의 농어촌경관 관련 법률, 국내의 농어촌경관 관리제도 및 정책 동향을 파악하여 주요 현안사항을 도출하는 등 연구의 기본 틀을 마련하였다. 문헌조사 결과를 바탕으로 농어촌경관 관리정책의 추진실태, 문제점 및 개선방안 등에 대한 관련 주체간 인식의 차이를 구명하기 위하여 설문조사를 실시하였으며, 설문조사 대상은 마을주민, 공무원, 전문가 등 크게 3개 집단으로 구성하였으며, 마을주민은 마을 리더들을 중심으로 표본을 추출하였다. 설문의 주요 내용은 농어촌경관 관리정책 목표, 정책 수단, 문제점 및 개선방안 등으로 구성하였다.

연구 결과를 종합적으로 요약하면 농어촌경관 관리정책에 대한 목표, 정책 수단, 문제점 및 개선방안, 주민참여 활성화 방안 등에 대한 관련 주체간 인식에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.

농어촌경관 관리정책 목표에 대한 관련 주체간 인식의 차이를 살펴보면, 마을주민들은 주요 관광자원 주변 경관정비를, 공무원과 전문가들은 전통적인 모습을 갖춘 농어촌 마을의 경관보전과 관리를 가장 중요한 목표로 인식하고 있었다. 이러한 결과는 농어촌경관 관리 시책의 대표적인 경관보전직불제가 경관작물재배를 통한 관광객 유치로 농가소득 도모 차원에서 진행되고 있어 마을주민들의

인식에 영향을 미치고 있기 때문으로 판단된다.

효율적인 경관관리 정책수단으로 마을주민들은 경관계획에 입각한 계획적인 경관 관리와 경관직불제와 연계한 경관작물 식재 확대를, 공무원들은 경관계획에 입각한 계획적인 경관 관리와 기 시행중인 농촌개발사업별로 경관관리 분야 활동 추진을, 전문가들은 경관계획에 입각한 계획적인 경관 관리와 별도의 경관사업 신설을 가장 적합한 정책수단으로 인식하고 있었다. 농어촌경관 관리정책의 문제점 및 개선방안 중 마을주민들은 주민참여 프로그램 다양화를, 공무원과 전문가들은 농어촌 경관계획에 입각한 체계적 관리가 가장 필요한 것으로 인식하고 있었다.

주민참여 활성화 방안으로 마을주민들은 주민참여 프로그램 다양화와 행정적·재정적 지원 확대를, 공무원과 전문가들은 주민참여프로그램 다양화와 교육 및 훈련기회 확대가 필요한 것으로 인식하고 있다.

이상의 결과를 요약하면, 마을주민들은 농어촌경관 관리 목표로 주요 관광자원 주변 경관정비를, 효율적인 경관관리 정책수단으로 경관직불제와 연계한 경관작물 식재 확대를, 주민참여활성화 방안으로 행정적·재정적 지원 확대 등 소득관련 항목을 선호하는 반면, 공무원과 전문가들은 경관관리 목표로 농어촌마을의 경관보전과 관리, 효율적인 정책수단으로 경관계획에 입각한 계획적인 경관관리, 주민참여 활성화 방안으로 주민참여프로그램 다양화와 교육 및 훈련기회 확대가 필요한 것으로 인식하고 있다. 이러한 인식의 차이는 현재 마땅한 농어촌경관 관리사업이 존재하지 않는 점을 감안할 때, 마을주민들은 경관작물 식재 확대 등을 통해 경관보전직불제를 확대·발전시키는 것이 현실적으로 가장 적합한 정책이라고 인식하고 있으며, 공무원과 전문가들은 현행 경관보전직불제의 한계로 인하여 별도의 경관사업 신설이 필

요하다고 인식하고 있기 때문으로 판단된다.

선행 연구와 정책자료 고찰 등 문헌연구를 통하여 도출된 다양한 정책 제언과 설문조사 결과 관련 주체들의 인식분석 결과를 종합적으로 고려하여 농어촌경관 관리정책의 개선을 위한 정책 과제를 다음과 같이 제언한다. 첫째, 농어촌경관 관련 정책 수립 및 시행에 있어 지역 주민, 공무원, 전문가 집단간 인식 차이를 고려하고 또는 이를 극복할 수 있도록 다양한 교육과 홍보가 필요하다. 본 연구결과 농어촌경관 관리정책 목표, 효율적인 정책 수단 등에 대하여 관련 주체간 인식에 뚜렷한 차이가 있는 것으로 나타난 바, 농어촌경관 관련 시책이 농어촌경관을 체계적으로 보전·형성·관리하기 위한 방향으로 전개되도록 사업시행지침 발달, 사업계획 수립, 신청 접수, 이행상황 점검 등 사업수행 전체 과정에 대한 교육 등을 통하여 관련 주체의 인식 제고 및 성과 공유를 위한 노력이 시급하다. 둘째, 선 계획 후 실행, 즉 농어촌 경관계획을 수립한 후 이를 바탕으로 관련 사업들을 시행하여야 한다. 본 연구결과 농어촌경관을 효율적으로 관리하기 위한 가장 적합한 정책으로 시군차원의 농어촌 경관계획을 수립하여 계획적인 경관관리 도모를 공통적으로 선호하고 있는 것으로 나타났다. 셋째, 주민 참여를 유도하고 주민들의 역량을 강화할 수 있는 다양한 프로그램의 시행이 필요하다. 본 연구결과 농어촌경관 관리정책의 문제점 및 개선방안 중 농어촌 경관계획에 입각한 체계적인 경관관리와 함께 주민참여 프로그램의 다양화가 시급한 것으로 조사되었다. 또한 자발적인 주민참여활동 활성화를 위해서 주민참여형 프로그램의 확대와 함께 교육 및 훈련기회의 확대가 시급한 것으로 파악되었다. 따라서 사업의 계획 과정 및 추진과정에서 사업의 주체인 주민의 역량을 체계적으로 육성하는 활동이 진행되도록 유도해야 할 것이다.

최근 들어 농어촌경관이 어메니티(amenity) 자원으로서 높은 가치를 주목받으면서 이를 지역 활성화와 연계하기 위하여 농림수산물부를 비롯한 여러 부처에서 농어촌경관 관련 사업을 진행하고 있는데, 이를 둘러싼 이해당사자도 예전에 비해 더욱 다양해져서 농어촌경관 관리 또한 복잡하고 어려워지고 있는 실정이다. 농어촌경관을 종합적으로 보전·관리하기 위해서는 다양한 경관사업들의 효율적인 연계가 필요한데, 여러 부처에서 시행중인 각종 농어촌경관 관련 시책들이 농어촌경관을 체계적으로 보전·형성·관리하기 위한 방향으로 전개되도록 하기 위해서는 여러 이해관계자의 인식 차이를 해소하고 자발적인 주민참여를 유도할 수 있도록 다각적인 연구가 지속적으로 수행되어야 할 것이다.

## 참고 문헌

1. 김광임, 박용하, 최재용, 박재근, 박소현, 2005, 농촌의 경관가치 평가와 관리방안, 한국환경정책·평가연구원.
2. 김미영, 이석주, 임상봉, 김강섭, 전택기, 김찬수, 김광남, 2010, 농어촌지역 비농업경관 보전·형성기법 연구, 농어촌연구원.
3. 김상범, 2007, OECD국가의 농촌경관정책과 사례, 농촌진흥청.
4. 박시현, 송미령, 2000, 유럽의 환경친화적 농촌정비-영국, 프랑스, 독일, EU의 경험, 한국농촌경제연구원.
5. 박용하, 김광임, 성현찬, 이관규, 박소현, 최재용, 2007, 농촌경관관리의 인식 및 농촌경관관리 발전방안, 농촌계획, 13(3), 103-110
6. 성주인, 2005, 농촌의 경관가치 평가와 관리방안: 농촌 경관관리 실태와 정책방안, 한국농촌경제연구원.
7. 성주인, 박주영, 2009, 농어촌경관 관리사업의 추진 실태와 개선방안, 한국농촌경제연구원.
8. 소순열, 2010, 농촌마을 개발과 주민참여, 지역사회연구, 18(2), 113-131.
9. 송미령, 박석두, 김수석, 성주인, 2003, 외국의 농촌계획 및 정비제도, 한국농촌경제연구원.
10. 송미령, 성주인, 2004, 주민참여형 마을개발사업의 평가와 모형 정립, 한국농촌경제연구원.
11. 송미령, 박경철, 2005, 농촌경관 보전을 위한 정책동향과 시사점, 농촌경제, 28(3), 121-137.
12. 송미령, 박시현, 성주인, 김광선, 권인혜, 2009, 외국의 농촌정책 동향과 시사점: 영국·독일·스페인·이탈리아·일본, 한국농촌경제연구원.
13. 신지훈, 2010, 농촌경관의 보전 및 개선을 위한 경관사업의 도입방안 연구, 농촌계획, 16(4), 77-86.
14. 엄대호, 윤진옥, 양선주, 임승빈, 이동근, 주신하, 2006, 농촌경관의 보전·형성·관리를 위한 종합대책 수립방안 연구, 농어촌연구원.
15. 주신하, 2008, 농촌경관의 보전·형성·관리를 위한 정책제안 연구, 농촌계획, 14(4), 77-86.
16. 차미숙, 2002, 영국의 친환경적 농촌보전 관리시책(2): ESA와 CSS제도를 중심으로, 도시정보, (2002-1), 14-17.

접 수 일: (2012년 9월 2일)

수 정 일: (1차: 2012년 9월 11일, 2차: 9월 18일)

계재확정일: (2012년 9월 18일)

■ 3인 익명 심사필