

발간등록번호

11-1543000-003217-01

공익형 직불제 개편에 따른 경관보전직불제 개선방안 연구

2020.06

연구기관
(사)한국농어촌유산학회

제출문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 '공익형 직불제 개편에 따른 경관보전직불제 개선방안 연구' 최종결과물로 제출합니다.

제출일 2020.06

연구기관 : (사)한국농어촌유산학회
연구책임자 : 이 유 직 부산대학교

목 차

제1장 서론	3
1. 연구의 배경 및 목적	3
1) 연구의 배경	3
2) 연구의 목적	5
2. 관련 연구 동향 및 시사점	5
3. 연구의 내용 및 방법	9
제2장 경관보전직불제의 현황과 주요 사항 검토	13
1. 경관보전직불제 현황	13
1) 경관보전직불제의 개요	13
2) 추진경과	14
3) 주요성과	18
2. 주요 사항 검토	23
1) 지원대상 작물 종류의 적정성	23
2) 경관보전직불금 단가의 적정성	27
3) 사업의 선정 및 이행	32
4) 이행 점검	36
제3장 경관보전직불제 실태 조사	41
1. 조사 개요	41
1) 조사대상 및 조사기간	41
2) 조사 및 분석방법	42
2. 조사 결과	42
1) 추진위원장 설문조사 결과	42
2) 지자체 담당자 설문조사 결과	48
3. 종합분석	51
제4장 국외 사례	57
1. 일본	57
1) 일본 직불제 개요	57

2) 다면적기능 직불제 개요	59
3) 다면적기능 직불제 추진절차 및 활동내용	60
4) 다면적기능 직불제 지급대상 및 추진실태	63
2. 영국	64
1) 영국의 경관정책 개요	64
2) 법령에 의한 영국 농촌 경관 관리	67
3) 보조금 및 준수사항	69
3. EU	73
1) EU 직불제 기본 개요	73
2) EU 직불제 종류	75
3) EU 직불제 이행 체계	77
4) EU 농업환경정책 프로그램	80
4. 시사점	82
제5장 경관보전직불제 개선방안	87
1. 기본방향	87
1) 공익형직불제 개편의 정책 취지에 부응한 경관보전직불제 개선	87
2) 사업의 선정 및 이행 방식의 개선	88
3) 사업 내용의 보완을 통한 제도의 효율성 제고	89
2. 의무 이행사항 설정	89
3. 지급 대상과 단가 조정	92
4. 이행점검 개선과 기반 조성	94
제6장 요약 및 결론	99
1. 현황 및 문제점	99
1) 사업내용 및 현황	99
2) 문제점	101
2. 기본방향	102
1) 공익형직불제 개편의 정책 취지에 부응한 경관보전직불제 개선	102
2) 사업의 선정 및 이행 방식의 개선	103
3) 사업 내용의 보완을 통한 제도의 효율성 제고	103
3. 개선방안	104
1) 의무 이행사항 설정	104
2) 지급 대상과 단가 조정	105
3) 이행점검 개선과 기반 조성	106
참고문헌	107

그림 목 차

[그림 1] 공익형 직불제 사업구조 개편 내용	4
[그림 2] 연구의 흐름	10
[그림 3] 작물별 확정배정면적 변화	24
[그림 4] 작물별 확정배정면적 비율 변화	24
[그림 5] 경관작물별 재배면적(2019년)	25
[그림 6] 작물별 파종·개화 시기와 벼농사	26
[그림 7] 겉보리 평균 소득분석	28
[그림 8] 경관작물 재배관리 유형	32
[그림 9] 추진위원장 일반사항 응답결과 1	43
[그림 10] 추진위원장 일반사항 응답결과 2	44
[그림 11] 경관활동 참여 및 협조 여부	44
[그림 12] 추진위원장 IPA 응답 결과	47
[그림 13] 지자체 담당자 일반사항 응답결과	48
[그림 14] 지자체담당자 IPA 응답 결과	50
[그림 15] 추진위원장그룹의 경제항목 IPA분석결과	53
[그림 16] 지자체담당자그룹의 경제항목 IPA분석결과	53
[그림 17] 추진위원장그룹의 사회항목 IPA분석결과	54
[그림 18] 지자체담당자그룹의 사회항목 IPA분석결과	54
[그림 19] 추진위원장그룹의 환경항목 IPA분석결과	54
[그림 20] 지자체담당자그룹의 환경항목 IPA분석결과	54
[그림 21] 일본형직불제 추진 주요 경위	57
[그림 22] 일본형직불제의 일본 농정에서의 위치	59
[그림 23] 다면적 기능 직불제 개요	60
[그림 24] 다면적직불제 추진 절차	61
[그림 25] 직불금의 가산관계	63
[그림 26] 유럽경관협약 기본방향	65
[그림 27] 2015년부터 시행된 EU의 직접지불 체계	70
[그림 28] 환경관리제(ES) 운영 체계	70
[그림 29] 영국의 전원관리제 체계	72

표 목 차

[표 1] 경관보전직불제 추진경과	18
[표 2] 경관보전직불제 예산 추이	19
[표 3] 경관보전직불제 사업 면적(확정배정 면적)	20
[표 4] 경관보전직불제 참여 지구 및 농가	21
[표 5] 경영규모별 경관보전직불금 수취 현황	22
[표 6] 경관보전직불제 우수사례	23
[표 7] 겉보리 소득분석	28
[표 8] 겉보리 평균 소득분석(1ha당)	28
[표 9] 2008년과 2019년 직불제 지급단가 비교	30
[표 10] 농업직불금 1ha당 지급금액	31
[표 11] 마을경관보전활동의 유형별 범위(2018년)	33
[표 12] 사업추진체계에 따른 농업인의 의무사항	34
[표 13] 마을경관보전협약 주요 내용	36
[표 14] 경관보전직불금 지급 요건	37
[표 15] 경관보전직불금 감액 기준	37
[표 16] 이행점검 현황 및 부적합 원인별 분석 현황	38
[표 17] 설문조사 대상	41
[표 18] 그룹별 설문조사 항목	42
[표 19] 추진위원장 중요도-만족도 결과	47
[표 20] 지자체 담당자 중요도-만족도 결과	50
[표 21] 응답집단에 따른 중요도 응답 차이	51
[표 22] 응답집단에 따른 만족도 응답 차이	52
[표 23] 일본의 직불제 기본구조	58
[표 24] 다면적직불제 활동계획 예시	62
[표 25] 농업환경정책 프로그램	80
[표 26] 농업환경기후 시책 지불금 상한액	81
[표 27] 유기농업시책의 지불금 상한액	81
[표 28] 자연제약지역에 대한 지불금액	81
[표 29] 마을경관보전활동의 유형별 범위 조정(안)	90

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 관련 연구 동향 및 시사점
3. 연구의 내용 및 방법

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

- 올해부터 정부는 직접지불제 사업의 문제를 해소하고 농가 소득안정 및 농업·농촌의 공익적 기능을 확대하고자 공익형직불제로 개편·시행하였다.
 - 1997년 경영이양직불사업이 도입된 이래, 1999년 친환경농업직불, 2001년 쌀 소득보전고정직불, 2004년 조건불리지역직불·피해보전직불·폐업지원, 2005년 쌀소득보전변동직불과 경관보전직불, 2012년 밭농업직불 등 다양한 형태의 직불사업이 도입되는 등 그동안 직접지불제는 농업정책에서 중요성이 높아지면서 농가 지원제도의 핵심 정책수단 중 하나로 자리매김하였다.
 - 이번 개편은 중·소규모 농업인에 대한 소득 재분배 기능 강화, 쌀 편중 및 쌀 생산연계 문제 해소를 위해 쌀작물과 밭작물을 통합하여 모든 작물을 대상으로 동일 금액 지급, 농업·농촌의 공익증진을 위해 생태, 환경 관련 준수 의무 강화 등을 기본방향으로 설정하였다.
 - 관련 법으로 「농업소득의 보전에 관한 법률」이 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」로 2019년 12월 31일 전면 개정되어, 2020년 5월 1일부터 시행되고 있다.
- 기존 9개 직불사업 중 쌀고정, 쌀변동, 밭농업, 조건불리, 친환경, 경관보전 등 6개 직불사업을 ‘농업·농촌 공익증진 직불사업’으로 개편하고 이를 다시 기본형 공익직불과 선택형 공익직불로 구분하였으며, 경관보전직불은 선택형 공익직불에 속한다.
 - 기본형직불제는 다시 소농직불제와 면적직불제로 나뉘며, 재배작물과 상관없이 지급하되 진흥지역 논·밭에 대한 단가는 우대한다.
 - 소농직불금은 일정 요건을 모두 충족하는 농가에 면적에 관계없이 일정액을

지급하도록 하였으며, 면적직불금은 면적 구간을 나누어 면적이 커질수록 지급단가가 낮아지도록 설계하였다.

- 경관보전직불제는 친환경직불 및 논이모작직불과 함께 선택형 직불제로 분류되었으며 올해의 제도 운영·단가 등은 기존과 동일하게 유지하도록 하였다.
- 경영이양직불, FTA폐업지원, FTA피해보전직불은 종전대로 유지하였다.



자료 : 국회예산정책처 (2019) 공익형직불제 개편의 주요 쟁점 분석. p.19.

[그림 1] 공익형 직불제 사업구조 개편 내용

- 공익직불제로의 개편을 통해 환경보호, 공동체 유지, 식품안전 등 농업·농촌의 공익적 기능 증진을 위한 의무가 강화되었다.
 - 기본직불금 지급대상자에게는 환경보호, 생태보전, 공동체 활성화, 먹거리 안정 등의 분야별로 총 20여개의 활동의무를 부과하였다.
 - 농지의 형상 및 기능 유지, 농약 등의 사용기준 준수, 비료 사용기준 준수, 농업·농촌 공익기능 증진 관련 교육 이수, 농업경영체 등록정보의 변경신고, 등록농지 및 그 주변에 있는 영농폐기물관리, 마을공동체 공동활동 참여, 영농기록 작성 및 보관 등의 준수사항이 포함된다.
 - 관련 법령상 의무준수 사항으로는 비료 적정 보관 및 관리, 공공수역 농약 및 가축분뇨 유출 금지, 하천수 이용기준 준수, 지하수 이용기준 준수, 가축분뇨의 퇴비·액비화 및 살포기준 준수, 생태계 교란 생물의 반입·사육·재배 금지, 병해충 발생 신고, 농산물 출하제한 명령준수 등이 있다.
 - 이러한 활동의무를 모두 이행하여야 기본직불금을 지급하고 이를 준수하지 않을 시에는 각 사항별 직불금 총액의 10% 감액하며, 반복 위반할 경우 감액비율의 2배를 적용할 예정이다(2020년 공익직불제사업 시행지침).

- 정부는 기본형 직불제를 신속하게 정착시켜 나가는 한편, 공익형직불제 또한 확대 개편해 나갈 예정이므로 이에 따른 경관보전직불제의 보완 및 개선이 필요하다.
- 직불제 개편에 따라 타 직불과의 관계 정립과 경관형성 효과 및 활용도를 높이기 위해 지원대상 작물, 사업대상 선정기준 등에 대한 재검토 및 개선 방안을 마련할 필요가 있다.
- 또한 경관보전직불제를 통한 지원이 마을 단위의 경관보전 및 관리 활동으로 이어질 수 있도록 적절한 방안 마련이 필요하다.
- 나아가 공익형직불제 체계 속에서 선택형 직불제로서의 역할과 기능을 다 할 수 있는 보완 방안에 대한 검토가 필요하다.

2) 연구의 목적

- 본 연구는 공익형 직불제 개편에 따라 선택형 직불제로서 경관보전직불제의 역할과 기능을 점검하고 타 직불과의 관계를 정립하며 경관보전직불제의 개선사항을 살펴봄으로써 사업 개편 및 시행지침 개정 시 근거자료 마련을 목적으로 한다.

2. 관련 연구 동향 및 시사점

- EU와 미국의 농업직불제 운영내용과 점검체계 (오현석 등, 2017)
 - 1992년 공동농업정책 개혁을 통해 도입된 직불제는 EU 공동농업정책의 가장 중요한 정책수단으로 부상하였다.
 - 이후 직불제는 1999년과 2003년, 2013년에 이루어진 공동농업정책 개혁과정을 거치면서 단순한 소득보전 차원을 넘어서 농업활동의 공익적 기능에 대한 사회적 보상체계로서의 위상을 강화해 왔다.
 - EU는 7년간(2014~2020) 전체예산의 38%를 공동농업정책에 배정하고 있는데, 이 중 직불정책이 전체 농업예산의 약 72%를 점유하는 가장 중요한 정책수단이 되고 있다.
 - 이와 같은 규모의 직불정책으로 인해 EU의 농가들은 큰 영향을 받고 있으

며, 직불금은 EU 농가소득에서 중요한 부분을 차지하여 지난 10년간 평균적으로 농가소득의 거의 절반 정도를 차지하고 있다.

○ 미국은 1985년 농업법(Food Security Act of 1985)부터 정부의 농업정책 수혜를 받기 위해 농가가 이행해야 하는 보전준수(Conservation Compliance) 규정을 만들어 지금까지 시행해 왔다.

- 미국 농무부(USDA)가 시행하는 정책의 수혜를 받고자 하는 모든 농가는 농가지원국(FSA)에 침식 가능성이 높은 토양보전(HELIC, 일명 sodbuster)과 습지보전(WC, 일명 sampbuster)을 위한 증명서(AD-1026) 제출을 통해 보전의무에 동의하고, 검증을 받아야 한다.

- 미국 농업법에 의해 정부의 농업정책으로부터 수혜를 받기 위한 모든 농민은 침식성이 높은 작물 경작지보호와 습지보호 의무가 있다.

- 한편 2014년 농업법은 지금까지 보전(Conservation)의무를 준수하지 않아도 혜택이 주어졌던 작물보험의 경우도 농가가 정부의 작물보험료 지원을 받기 위해서는 침식성이 높은 경작지보호와 습지보존을 의무화하고 있다.

☞ 농업 생산자가 정부 정책의 수혜를 받기 위해서는 반드시 이행조건을 준수하여야 함. 이를 위해서 정부는 국민이 공감할 수 있는 농업자원 및 환경보전과 관련한 최소한의 이행조건을 발굴하고 기본적 의무준수를 전제로 농가지원정책을 연계해 나가야 함

□ 일본의 새로운 농업보호와 다원적 기능 직불제 (김태곤, 2014)

○ 농가의 고령화 진전, 후계자 부족, 시장개방 확대 등에 따른 경영불안이 가중되어 불성실한 경작 등 농업이 축소되는 문제에 대응하기 위하여 직불제를 추진하였다.

- 일본의 직불제는 2000년 중산간지역 직불제를 시작으로, 2007년 품목횡단적 경영안정대책과 농지·물·환경보전 직불제, 그리고 2010년 쌀에 대한 호별소득보상제도 시범사업, 2011년 호별소득보상제도의 전면실시, 2014년 쌀 직불제의 대폭 축소와 다원적 기능 직불제의 확충으로 개편되어 왔다.

- 다원적기능형 직불제는 중산간지역에서 농업생산활동(중산간지역 직불제), 자연환경의 보전에 기여하는 생산활동(환경보전형농업 직불제), 그리고 농지·수로·농도 등 농업자원을 보전·관리하는 지역공동활동(다원적기능 직불제)을 대상으로 하되, 수로·농도·농지 사면 등의 기능을 유지하는 활동(농지유지지불)과 이러한 기능을 증진하기 위한 개량·보수 등의 활동(지원향상지불) 등 광범위한 활동을 대상으로 한다.

- 이와 같은 활동이 중복하는 경우는 다원적 기능을 더욱 확산한다는 점에서 직불금도 중복 지불하는 가산방식을 채택하고 있다.
 - ☞ 다원적 기능 직불제는 외부경제효과에 대해 직접 작용하여 농지 유희화의 요인이 되는 생산조건의 불리성을 직접적으로 보완하여 적절한 농업생산활동을 유지하게 함으로써 다원적 기능을 유지하고 발휘하도록 하는 데 효과적 수단이 됨
 - ☞ 농업의 다원적 기능을 확산하기 위해 지역의 귀중한 자원인 농지를 포함한 농업자원의 보전활동을 지역주민에 의한 공동활동으로 실천하고, 이것이 양호한 지역사회를 유지하는 동시에 농지의 효율적인 이용에 기여하는 것에 집중한다는 점에 특징이 있음
- 농촌경관 보전을 위한 보조금 지원제도 - 영국의 환경관리제 (채혜성 등, 2008)
- 환경친화적 측면에서 종합적인 농촌경관의 보전·관리를 꾀하고, 지역경관의 특성을 고려하여 다양한 경관가치를 보전할 수 있는 지원제도로써 환경관리제(Environmental Stewardship: ES)를 시행하고 있다.
 - 환경적 건정성, 생태적 안정성, 역사·문화성, 심미성, 레크리에이션 등 농촌경관 가치를 다양한 측면에서 파악하고 이를 보전할 수 있는 제도적 목표를 설정하고 있다.
 - 특정지역 개별농장은 국가-지방-지역단계별로 경관특성이 정의되고, 이에 따른 경관적 미래상이 제시되므로 궁극적 지향하는 바에 근거한 경관관리가 이루어지고 있다.
 - 농민들의 경관관리에 대한 실천 의지를 향상하고, 관리의 효율성을 높일 수 있도록 각 관리대상에 대한 자세한 관리지침 및 협약을 마련하고 있다.
 - ☞ 농촌경관의 다양한 요소를 체계적으로 통합된 제도하에서 관리할 필요가 있으며, 경관관리주체인 주민의 실천력을 높일 수 있도록 구체적인 관리지침 및 협약체결이 필요함
- 스위스 농업과 직접지불제도 (안규미, 2018)
- 지속가능성과 생태환경 보전이라는 목표를 실현하기 위해서 시장 지향적 효용과 생태적 효용을 연결한 정책으로서 직불제를 시행하고 있다.
 - 농업생산, 품질관리, 경쟁력 유지, 소득분배 등 생산영역의 요소뿐만 아니라 생태환경 유지와 생물종보존 등 재생산의 영역을 어떻게 먹거리 생산영역과 연동시킬 것인지를 고려한다.

- 직불제는 농업생산 시스템과 국토경관 유지, 농가소득 측면에서 긍정적 효과를 내는 것으로 평가되고 있으며 연간 약 30억 달러가 소요되는 직접직불제도는 국민 대다수의 동의와 지지를 얻고 있다.
- 안전한 먹거리 생산, 생태환경 보존, 경관 유지 등 직불제에 포함된 농업활동이 모두를 위한 공동성으로 나타나는 공공재적 성격과 가치라는 데 공감을 형성하고 있다.

☞ 직불금 지급기준과 범위 결정에 충분한 사전논의와 영향평가가 필요하며, 안정적 제도 운영과 자원 확보가 중요함을 시사함

□ 경관보전직불제 시행에 대한 국내 연구 동향

○ 경관보전직불제 사업 초기에는 영국의 환경계획과 일본의 중간산직불제를 중심으로 선진국의 농촌경관 관련 제도에 대한 연구가 주류를 이루었으며 사업이 진행되면서부터는 관련 주체들의 인식과 성과분석에 관심이 집중되었다.

- 엄대호 등(2004)은 경관보전직불제 정책 시행을 뒷받침 할 수 있도록 현지 주민에 대한 설문과 국내외 관련 제도를 분석을 통해 경관보전직불제의 시범사업 시행방안 및 시행지침(안)을 제시하였다.
- 채혜성 등(2006)은 7개 사례지역을 선정하여 현장조사 및 주민, 담당자, 방문객의 면담조사를 통해 경관보전직불제 시범사업 시행현황 분석하고 시행상 문제점(한정된 경관작물의 종류, 미흡한 효과, 현장점검의 어려움 등)과 경관작물 다양화, 지원대상의 다변화, 대상농경지 집단화의 다각화, 신청절차의 체계화 등 효율적 사업시행을 위한 제도 개선방안을 제시하였다.
- 장효선 등(2007)은 봉화군, 청원군, 홍성군 3개 사례지역을 선정하여 모니터링 및 면접조사를 시행하고 지원대상 작물의 연구 및 품목확대, 지역별 차별화를 통한 경관작물의 관광상품화 방안 마련, 협약이행 수준과 자체적 농가소득증진노력 등 지급기준의 다양화 필요, 직불금 지급시기의 조정 등 경관보전직접직불제의 제도적 보완 방향을 제시하였다.
- 박진현 등(2012)은 경관보전직불제의 추진실태, 사업성과, 문제점 및 개선방안에 대하여 마을주민, 공무원, 전문가 등 이해집단간 인식의 차이를 실증적으로 구명하고 이해집단간 인식 차이를 극복하기 위한 다양한 교육과 홍보의 필요성, 농어촌경관계획을 바탕으로 한 사업 실행의 필요성, 주민참여 프로그램의 다양화, 자발적 경관보전활동 지원 필요 등의 정책 과제를 제시하였다.

☞ 경관보전직불제 사업에 대한 실태 및 문제점을 연구한 기존 선행연구는 여러 편 있으나 기

존의 제도적 틀 속에서 문제점을 파악하고 개선방안을 모색하고 있는 수준임. 제도의 근본적인 전환이 이루어지고 있는 현재 상황을 고려한다면 이들 연구의 시사점은 제한적임

3. 연구의 내용 및 방법

- 본 보고서의 구성과 분석내용을 살펴보면, 경관보전직불제의 현황과 주요 사항 검토에서는 먼저 경관보전직불제 현황, 추진경과, 주요성과(예산, 사업시행 면적, 사업참여 지구 및 농가, 경영규모별 수령액)에 대해 정리하고 분석하였으며, 주요 사항 검토에서 ①지원대상 작물 종류의 적정성, ②경관보전직불금 단가의 적정성, ③사업의 선정 및 이행, ④이행 점검을 검토하였다.
- 경관보전직불제 실태 조사에서는 2019년 경관보전직불제 사업에 참여하여 직불금을 수령한 53개 지자체 담당공무원 및 102명의 참여지구 추진위원장을 대상으로 일대일 전화인터뷰를 통해 경관보전직불제 사업의 경제·사회·환경 관련 중요도 및 만족도, 경관활동 참여 및 협조 의향 등을 조사하였다.
- 국외사례에서는 농촌경관직불제 관련 외국 정책사례를 일본, 영국, EU를 통해 살펴보고 전문가 토론을 통해 경관보전직불제의 개선 방안을 모색하였다.
- 경관보전직불제 개선방안에서는 ①기본방향, ②의무 이행사항 설정, ③지급 대상과 단가 조정, ④이행점검과 기반 조성의 내용을 점검하고 개선방안을 제시하였다.



[그림 2] 연구의 흐름

II. 경관보전직불제의 현황과 주요 사항 검토

1. 경관보전직불제 현황
2. 주요 사항 검토

제2장 경관보전직불제의 현황과 주요 사항 검토

1. 경관보전직불제 현황

1) 경관보전직불제의 개요

□ 사업의 목적 및 근거법령

- (사업의 목적) 지역별 특색 있는 경관작물 재배를 통해 농촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계하여 지역경제의 활성화를 도모한다.
- (주요 내용) 마을경관보전추진위원회를 구성하고, 시장·군수와 마을단위 경관보전협약을 체결한 후 지급대상 농지에 협약사항을 준수하여 경관작물을 재배·관리하는 농업인 등에게 직불금을 지급한다.
- (국고보조 근거법령) 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조, 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정 제5장, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발촉진에 관한 특별법 제30조, 농업·농촌 및 식품산업기본법 제44조 등에 근거를 두고 있다.

□ 지원자격 및 요건

- (사업대상자) 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제4조 제1항에 따라 농업경영체로 등록된 자로서 경관보전직불금 지급대상 농지에서 경관작물을 재배·관리하는 농업인 또는 농업법인을 대상으로 한다.
- (직불금 지원대상 농지) 농지법 제2조 제1항에 따른 농지 중에서 지역축제·체험·관광 등 도농교류 프로그램과 연계 가능하며 경관작물 식재면적이 마을단위(지구) 및 필지별로 집단화된 농지를 대상으로 하는데, 경관작물의 경우 2ha 이상, 준경관작물의 경우 최소 10ha 이상 되어야 한다.
 - 동일지구에 경관·준경관작물을 간작으로 심을 경우, 경관작물 재배면적이 2ha 이상이거나, 전체면적이 10ha 이상 이어야 한다.

- (지원대상 작물) 지원대상작물은 경관을 형성·유지·개선하기 위한 초화류로서 대상 작물간 혼작, 간작, 색동재배(여러 작물 혼합구성), 디자인 재배도 가능하며 예시작물 이외의 작물(초화류)도 사업목적에 맞는 경우에는 농림축산식품부의 승인 후 재배가 가능하다.
 - 경관작물 (18종) : 갯, 구절초, 국화류, 꽃양귀비, 꿀풀(하고초), 달맞이꽃, 라벤더, 메밀, 유채, 자운영, 코스모스, 해바라기, 헤어리베치, 감국, 안개초, 끈끈이대나무, 백일홍, 설악초 등
 - 준경관작물 (8종) : 밀, 보리(겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 청보리등), 연꽃, 이탈리아안라이그라스, 호밀 등
- 지원형태 및 사업범위
 - (지급단가) 경관작물은 170만원/ha, 준경관작물은 100만원/ha을 지급하며 경관작물과 준경관작물을 혼파하는 경우는 준경관작물로 간주한다.
 - (지원기준) 국비 50%, 지방비 50%를 기준으로 하는데, 지자체 자체예산으로 추가지원이 가능하며 재원은 농업농촌공익기능증진직접지불기금을 활용한다.
 - (의무사항) 사업대상지구와 참여 농업인 등은 마을경관보전추진위원회 구성, 경관작물 식재 및 재배관리, 농지 및 마을경관 개선 공동작업 등 마을경관보전협약의 약정내용을 성실히 이행하여야 하며 지원대상 농지는 지역축제·농촌관광·도농교류 프로그램과 연계하고 경관작물 재배지에 진입이 용이하도록 진입로를 구축·정비 하여야 한다.
 - (지원한도) 농업인은 30ha, 영농조합법인 또는 농업회사법인은 50ha를 한도로 하는데, 같은 농지에서 동계작물과 하계작물을 모두 재배하는 경우에는 동계작물 재배면적과 하계작물 재배면적에 대하여 각각 상한을 적용한다.

2) 추진경과

- ('05년~'07년) 경관보전직불제 시범사업 도입·운영
 - 경관작물 재배를 유도하여 도농교류 및 농촌관광 활성화를 촉진하고, 지역주민의 소득증대를 도모하였다.
 - 대상작물 : 유채, 메밀, 코스모스, 해바라기, 목화, 야생화('05)에 연, 자운영을 추가('07)하였다.
 - '05년 ~ '06년 : 경관작물 6종에 대하여 직불금 지급하였다.

- * 유채, 메밀, 코스모스, 해바라기, 목화, 야생화 중 지역실정에 맞는 작물
 - * 다년생작물, 곡물, 목본류, 사료 및 녹비작물은 원칙적으로 제외하며, 상기작물 외에 추가하고자 하는 경우 농림부와 사전 협의
 - '07년 : 경관작물 8종에 대하여 직불금 지급하였다.
 - * 유채, 메밀, 코스모스, 해바라기, 목화, 야생화, 연, 자운영 중 지역실정에 맞는 작물
 - * 다년생작물, 곡물, 목본류, 사료 및 녹비작물은 원칙적으로 제외하며, 상기작물 외에 추가하고자 하는 경우 농림부와 사전 협의
 - 지원단가('05년~'07년) : 작물 구분 없이 경관작물 재배 시 소득손실액 기준을 지급하였다.
 - 경관작물 재배시 소득이 거의 없으므로 겉보리 평균소득 수준(170만원/ha) 지급
 - * 대상작물(8종) : 유채, 메밀, 해바라기, 코스모스, 목화, 야생화, 연, 자운영
 - 지원비율 : 국고 70%, 지방비 30% 비율로 지원하였다.
- ('08년) 대상작물 확대 및 하계/동계작물로 나누어 본 사업 추진
- 대상작물('08년~'10년) : 초화류로서 경관형성이 주목적으로 효과가 우수하다고 시장·군수·구청장이 인정하는 작물(목본류는 제외)을 대상으로 한다.
 - 단, 해당품목에 정부수매, 종자대지원 등 품목 특정한 보조금이 지급되는 경우 중복지원 금지(지자체 보조 포함)
 - 지원단가('08년~'10년) : 소득손실액의 일부를 지원하되, 생산비 수준 감안하여 하계작물과 동계작물로 구분하여 지원하였다.
 - 하계작물(170만원) : 메밀 생산비의 모니터링('06년) 결과 평당 570원으로 조사(1ha당 생산비 : 3,000평 × 570원 = 1,710,000원)
 - 동계작물(100만원) : 종실용 유채 생산비 대비 경관용 유채 생산비 요소를 분석한 결과 10만원/10a당(100만원/ha) 지원단가 산정
- ('09년) 마을경관보전활동비 지원 시작
- 지원기준 및 단가 : 경관협약 마을주민에 대한 경관보전활동 비용을 사업지구 (마을)에 협약면적 대비 30만원/ha을 지급하였다.

□ ('11년) 대상작물 구분 변경 및 마을경관활동비 단가 조정

- 대상작물('11년~'12년) : 경관작물 23종과 준경관작물 9종으로 하였다.
 - 경관작물 : 꽃이 피는 초본식물로서 마을경관보전계획에 따라 농촌의 경관을 아름답게 가꾸는 것을 주목적으로 하여 재배하는 작물
 - * 대상작물(23종) : 메밀, 코스모스, 해바라기, 하고초, 달맞이꽃, 꽃양귀비, 버베나, 수선화, 가우라, 목화, 유채, 자운영, 헤어리베치, 라벤더, 갓, 안개초, 금영화, 감국, 산국, 구절초, 수레국화, 작약, 끈끈이대나무
 - 준경관작물 : 경관작물 중 사료, 식량작물에 해당하거나 뿌리, 잎, 꽃 등을 상업에 활용할 수 있어, 농업인 등에게 발생하는 추가비용이나 소득감소를 완화 또는 상쇄시키는 효과가 기대되는 작물
 - * 대상작물(9종) : 청보리, 밀, 보리, 이탈리아라이그라스, 호밀, 겉보리, 호맥, 흑찰보리, 연꽃
- 지원단가('11년~현재) : 동계작물/하계작물 지원방식에서 경관작물/준경관작물 지원방식으로 변경하였다.
 - 경관작물 : 경관작물 재배시 소득손실액(170만원/ha) 보전방식으로 환원(시범사업 당시 지원 수준)
 - 준경관작물 : 생산비 지원(100만원/ha) 방식 유지
- 마을경관활동비 : 협약면적 대비 15만원/ha을 단가로 산정하였다.

□ ('12년) 협약 이행점검 및 동계작물 지급방식 변경

- 협약 이행점검 : 국립농산물품질관리원을 통해 협약 이행상황 점검을 실시하기 시작하였다.
- 동계작물 지급방식 : 당초 착수해에 50%를 지급하고 나머지는 완료해에 지급하던 것을 변경하여 완료해에 100% 지급하는 것으로 변경하였다.

□ ('13년) 농림사업정보시스템(AGRIS) 도입

- 대상작물('13년~'15년) : 경관작물 13종과 준경관작물 8종으로 하였다.
 - 경관작물 : 갓, 구절초, 국화류, 꽃양귀비, 꿀풀(하고초), 달맞이꽃, 라벤더, 메밀, 유채, 자운영, 코스모스, 해바라기, 헤어리베치 등
 - 준경관작물 : 밀, 보리(겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 청보리 등), 연꽃, 이탈리아

라이그라스, 호밀 등

- 대상작물 이외의 작물(초화류)도 사업목적에 맞는 경우, 승인 후 재배가능

□ ('16년) 경관작물 5종 추가

- 대상작물('16년~'현재) : 경관작물로 5종을 추가하여 경관작물 18종과 준경관작물 8종으로 구성하였다.

- 경관작물 : 갯, 구절초, 국화류, 꽃양귀비, 꿀풀(하고초), 달맞이꽃, 라벤더, 메밀, 유채, 자운영, 코스모스, 해바라기, 헤어리베치, 감국, 안개초, 끈끈이대나무, 백일홍, 설악초 등

- 준경관작물 : 밀, 보리(겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 청보리등), 연꽃, 이탈리아안라이그라스, 호밀 등

- 대상작물 이외의 작물(초화류)도 사업목적에 맞는 경우, 승인 후 재배가능

□ ('17년) 직불금 지원조건 변경

- 당초 국고 70%, 지방비 30%에서 국고 50%, 지방비 50%로 지원조건을 변경하였다.

□ ('19년) 마을경관보전활동비 지원 제외

- 마을경관보전활동비가 삭감되어 지원에서 제외되었다.

[표 1] 경관보전직불제 추진경과

구분	주요 내용	대상작물	
		경관작물	준경관작물
'05~'06년 (시범사업)	<ul style="list-style-type: none"> 경관작물 재배를 유도하여 도농교류 및 농촌관광 활성화를 촉진하고 지역 주민의 소득 증대 도모 - 지원단가 : 170만원/ha 	<ul style="list-style-type: none"> (6종) 유채, 메밀, 코스모스, 해바라기, 목화, 야생화 중 지역실정에 맞는 작물 • 다년생작물, 곡물, 목본류, 사료 및 녹비작물은 원칙적으로 제외 	
'07년 (시범사업)		<ul style="list-style-type: none"> (8종) 유채, 메밀, 해바라기, 코스모스, 목화, 야생화, 연, 자운영 • 다년생작물, 곡물, 목본류, 사료 및 녹비작물은 원칙적으로 제외 	
'08년	<ul style="list-style-type: none"> 대상작물 확대 및 하계/동계로 나누어 본 사업 추진 - 하계작물 지원단가 : 170만원/ha - 동계작물 지원단가 : 100만원/ha 	<ul style="list-style-type: none"> 초화류로서 경관형성이 주목적으로 효과가 우수하다고 시장·군수·구청장이 인정하는 작물(목본류 제외) 	
'09년	<ul style="list-style-type: none"> 마을경관보전활동비 지원 시작 - 마을경관활동비 지원단가 : 30만원/ha 		
'11~'12년	<ul style="list-style-type: none"> 동계작물/하계작물 지원방식에서 경관작물/준경관작물 지원방식으로 변경 마을경관활동비 단가 조정 - 경관작물 지원단가: 170만원/ha - 준경관작물 지원단가: 100만원/ha - 마을경관활동비 지원단가 : 15만원/ha 	<ul style="list-style-type: none"> (23종) 메밀, 코스모스, 해바라기, 하고초, 달맞이꽃, 꽃양귀비, 버베나, 수선화, 가우라, 목화, 유채, 자운영, 헤어리베치, 라벤더, 갓, 안개초, 금영화, 감국, 산국, 구절초, 수레국화, 작양, 끈끈이대나무 	<ul style="list-style-type: none"> (9종) 청보리, 밀, 보리, 이탈리아라이그라스, 호밀, 결보리, 호맥, 흑찰보리, 연꽃
'13년	<ul style="list-style-type: none"> 농림사업정보시스템(AGRIS) 도입 	<ul style="list-style-type: none"> (13종) 갓, 구절초, 국화류, 꽃양귀비, 꿀풀(하고초), 달맞이꽃, 라벤더, 메밀, 유채, 자운영, 코스모스, 해바라기, 헤어리베치 등 • 대상작물 이외의 작물(초화류)도 사업목적에 맞는 경우, 승인 후 재배가능 	<ul style="list-style-type: none"> (8종)밀, 보리(결보리, 쌀보리, 맥주보리, 청보리 등), 연꽃, 이탈리아라이그라스, 호밀 등
'16년	<ul style="list-style-type: none"> 경관작물 5종 추가 	<ul style="list-style-type: none"> (18종) 갓, 구절초, 국화류, 꽃양귀비, 꿀풀(하고초), 달맞이꽃, 라벤더, 메밀, 유채, 자운영, 코스모스, 해바라기, 헤어리베치, 감국, 안개초, 끈끈이대나무, 백일홍, 설악초 등 • 대상작물 이외의 작물(초화류)도 사업목적에 맞는 경우, 승인 후 재배가능 	<ul style="list-style-type: none"> (8종) 밀, 보리(결보리, 쌀보리, 맥주보리, 청보리 등), 연꽃, 이탈리아라이그라스, 호밀 등
'17년	<ul style="list-style-type: none"> 직불금 지원조건 변경 - (당초) 국고 70%, 지방비 30% → (변경)국고 50%, 지방비 50% 		
'19년	<ul style="list-style-type: none"> 마을경관보전활동비 지원 제외 		

3) 주요성과

가) 예산

- 경관보전직불제는 2005년부터 2020년까지 총 1,445억 원의 사업비가 투입되었으며 이는 동기간 전체 직불제 예산의 0.58%를 차지한다. 2020년 기준으로

경관보전직불제 예산은 88억 원으로 전체 직불제 예산의 0.37%를 차지하였다.

- 농림축산식품부 예산은 2005년 110,630억 원에서 2020년 157,743억 원으로 지난 15년간 47,113억 원(42.6%) 증가하였다.
- 직불제 예산은 2005년 7,886억 원에서 2017년 2조 8,511억 원으로 최고치를 기록한 이후 2020년 현재 2조 3,999억 원 규모이다.
 - 전체 예산 대비 직불제 예산 비중은 2005년 7.13%에서 출발하여 2017년 19.68%로 최고치를 기록한 이후 감소하여 현재는 15.21% 수준이다.
- 경관보전직불제 예산은 2005년 6억 원에서 증가하여 2010년 157억 원으로 최고치를 기록한 이후 점차 감소하여 2020년에는 88억 원 수준이다.
 - 2020년 예산은 최고 많았던 2010년 대비 69억 원(43.9%) 감소한 수준이다.
 - 직불제 예산 대비 경관보전직불제의 예산 비중은 본 사업이 시행된 이후 2015년까지 1% 전후를 유지하다가 이후 감소하여 2020년에는 0.37%를 나타냈다.

[표 2] 경관보전직불제 예산 추이

(단위 : 억 원, %)

구분	농림축산식품부 예산(A)	직불제(순직불제 예산)		경관보전직불제	
		예산(B)	비중(B/A)	예산(C)	비중(C/B)
총계	2,153,275	248,774	11.55	1,445	0.58
'05	110,630	7,886	7.13	6	0.08
'06	118,740	16,900	14.43	6	0.04
'07	121,208	17,493	14.43	1	0.01
'08	124,242	13,468	10.84	26	0.19
'09	129,888	9,454	7.28	96	1.02
'10	129,887	14,394	11.08	157	1.09
'11	131,929	15,717	11.91	139	0.88
'12	136,778	9,102	6.65	76	0.83
'13	135,268	9,600	7.1	141	1.47
'14	136,371	10,883	7.98	141	1.3
'15	140,431	13,653	9.72	139	1.02
'16	143,681	19,092	13.29	136	0.71
'17	144,887	28,511	19.68	116	0.41
'18	144,996	22,480	15.5	93	0.41
'19	146,596	16,142	11.01	84	0.52
'20	157,743	23,999	15.21	88	0.37

자료('05~'19년): e-나라지표 - 농림축산식품부 직접지불금 현황 (www.index.go.kr)

자료('20년) : 한국농촌경제연구원 미래정책연구실 (2019) 한국농촌경제연구원 「농업농촌식품동향」 제52호.

나) 사업시행 면적

- 2005년부터 2020년까지 확정배정면적 기준으로 경관작물 87,804ha, 준경관작물 79,677ha 등 총 167,481ha를 시행하였으며(여의도 면적의 200배) 본사업 시행 이후 경관작물과 준경관작물의 재배 면적비는 4:6에서 7:3으로 경관작물의 비율이 증가하였다.
- 사업면적은 2010년 16,600ha로 가장 넓었다가 점차 감소하여 2020년에는 13,021ha를 기록하여 최근 10년간 21.6% 감소하였다.
- 경관작물의 경우 2008년 5,312ha에서 출발하여 2017년 9,507ha로 가장 넓은 면적을 기록한 이후 소폭 감소하여 2020년에는 9,173ha에 이르고 있는데 지난 10년간 대체로 증가하는 경향을 보였다.
- 준경관작물의 경우 2008년 502ha에서 출발하여 2010년 15,600ha로 가장 넓은 면적을 기록한 이후 두 차례 등락을 거듭한 후 2020년에는 3,848ha에 이르렀다.
- 2011년도의 경관작물 대 준경관작물의 재배면적의 비율은 4:6 정도로 준경관작물의 비율이 우세했으나 2020년에는 7:3으로 역전되어 최근 10년 사이 준경관작물에 비해 경관작물의 비율이 높아지는 경향을 보였다.

[표 3] 경관보전직불제 사업 면적(확정배정 면적)

(단위 : ha, %)

구분	합계	경관작물		준경관작물	
		면적	비율	면적	비율
총계	167,481	87,804	52.4	79,677	47.6
'05	470	시범사업 (구분없음)			
'06	470				
'07	800				
'08	5,814	5,312	91.4	502	8.6
'09	12,652	1,000	7.9	11,652	92.1
'10	16,600	1,000	6.0	15,600	94.0
'11	13,741	5,928	43.1	7,813	56.9
'12	13,834	5,775	41.7	8,059	58.3
'13	12,796	7,483	58.5	5,313	41.5
'14	12,696	7,648	60.2	5,048	39.8
'15	12,164	8,111	66.7	4,053	33.3
'16	12,457	8,325	66.8	4,132	33.2
'17	15,142	9,507	62.8	5,635	37.2
'18	12,152	8,050	66.2	4,102	33.8
'19	12,672	8,752	69.1	3,920	30.9
'20	13,021	9,173	70.4	3,848	29.6

자료 : 농림축산식품부 통계자료 재구성

다) 사업참여 지구 및 농가

- 2005년부터 2020년까지 사업에 참여한 지구 및 농가의 누계를 살펴보면 8,309지구, 164,131농가가 참여하였으며 2009년 이후 2020년까지 신청한 지구 및 농가의 85.6%와 74.2%가 각각 사업을 배정 받은 것으로 나타났다.
- 가장 많은 지구가 신청한 해는 2009년으로 1,307개소가 신청하였는데 2020년의 신청 지구 수는 이때에 비해 52.4% 수준으로 떨어졌다.
- 가장 많은 농가가 신청한 해는 2009, 2010년으로 31,255호가 신청하였는데 2020년의 신청 농가 수는 이때에 비해 42.3% 수준이다.
- 2012년과 2017년에는 배정율이 100%였으며, 가장 낮았던 해는 지구와 농가 모두 2009년으로서 각각 71.8%, 52.1%였다.
- 2020년 현재 685지구 13,216 농가가 신청하여 615지구 11,162 농가가 사업을 배정받아 각각 89.8%와 84.5%의 배정율을 보였다.

[표 4] 경관보전직불제 참여 지구 및 농가

(단위 : 지구/개소, 농가/호, 배정율/%)

구분	신청		배정			
	지구	농가	지구		농가	
			개소	배정율 ¹	호	배정율 ²
합계	9,054	208,889	8,309	85.60	164,131	74.20
'05	.	.	45	.	763	.
'06	.	.	44	.	641	.
'07	.	.	60	.	1,216	.
'08	.	.	412	.	6,549	.
'09	1,307	31,255	939	71.8	16,287	52.1
'10	1,023	31,255	795	77.7	17,632	56.4
'11	837	18,578	788	94.1	15,660	84.3
'12	796	18,386	796	100.0	18,386	100.0
'13	762	18,344	557	73.1	12,728	69.4
'14	574	14,325	525	91.5	10,572	73.8
'15	600	13,327	491	81.8	9,942	74.6
'16	500	11,338	479	95.8	9,677	85.4
'17	601	11,861	601	100.0	11,861	100.0
'18	691	13,919	579	83.8	10,375	74.5
'19	678	13,085	583	86.0	10,680	81.6
'20	685	13,216	615	89.8	11,162	84.5

주1, 주2: 배정율은 2009~2020년 기간 동안의 것임
 자료 : 농림축산식품부 통계자료 재구성

라) 경영규모별 수령액

- 2019년을 기준으로 가구당 평균172.3만원을 수령하고 있으며 경영규모별 평균 수령액을 살펴보면 대농이 영세농에 비해 11.4배 많은 직불금을 수령하였다.
- 영세농가(경영규모 1.0ha 미만)는 6,111가구로서 전체 농가 수의 64.4%를 차지하고 있지만, 직불금 수취금액은 4,139,227천원으로 전체 경관보전직불금의 25.3%에 그쳤다. (평균 수령액 67.7만원)
- 반면 대농가(경영규모 3.0ha 이상)는 779가구로서 전체 농가 수의 8.2%에 불과하지만, 직불금 수취금액은 5,999,621천원으로 전체 경관보전직불금의 36.7%를 차지하였다. (평균 수령액 770.2만원)
- 2014년부터 2019년까지 가구당 평균 164.1만원의 직불금을 수령하였으나 소농은 63.4만원, 대농은 730.4만원을 수령하여 11.5배의 차이를 보였다.

[표 5] 경영규모별 경관보전직불금 수취 현황

(단위 : 경영체수, 천원, %, 배)

구분		1.0ha 미만(A)	1.0~3.0ha	3.0ha 이상(B)	합계	B/A
2014년	농가수	5,751	2,276	752	8,779	
	금액	3,675,010	5,024,735	5,492,444	14,192,189	
	평균 수령액	639,021원	2,207,704원	7,303,782원	1,616,607원	11.4
2015년	농가수	5,374	2,178	680	8,232	
	금액	3,256,039	4,603,316	4,873,526	12,732,881	
	평균 수령액	605,887원	2,113,552원	7,166,950원	1,546,754원	11.8
2016년	농가수	5,225	2,253	793	8,271	
	금액	3,408,383	5,173,258	5,797,072	14,378,713	
	평균 수령액	652,322원	2,296,164원	7,310,305원	1,738,449원	11.2
2017년	농가수	6,202	2,537	893	9,632	
	금액	3,920,932	5,589,866	6,431,104	15,941,902	
	평균 수령액	632,204원	2,203,337원	7,201,684원	1,655,098원	11.4
2018년	농가수	6,044	2,466	741	9,251	
	금액	3,714,808	5,483,011	5,288,480	14,486,299	
	평균 수령액	614,627원	2,223,443원	7,136,950원	1,565,917원	11.6
2019년	농가수	6,111	2,596	779	9,486	
	금액	4,139,227	6,209,530	5,999,621	16,348,378	
	평균 수령액	677,340원	2,391,961원	7,701,696원	1,723,422원	11.4
'14~'19년 평균		636,900원	2,239,360원	7,303,561원	1,641,041원	11.5

주 : Agrix시스템의 지급면적기준으로 작성
 자료 : 농림축산식품부 통계자료 재구성

[표 6] 경관보전직불제 우수사례

구분	사업개요	주요활동 및 주요성과
 <p>전북 고창군 공음면 청보리밭지구</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 축제활성화를 통한 판매소득향상 · ('19) 613.2ha (8가구) 	<ul style="list-style-type: none"> · 전망대 설치, 제초작업 등 · 청보리밭축제 연계로 연간 50만명의 방문객 (2017년 기준) · 작물판매소득 연27,000만 원(2017년 기준)
 <p>경남 함안군 범수면 강주지구</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 유희농지기능 회복 ·경관 개선 · ('19) 57,988ha (15가구) 	<ul style="list-style-type: none"> · 해바라기 식재, 주변정비, 벽화그리기 등 · 기존 유희농지에해바라기 식재로 경관 개선 · 소규모 고령인구 중심 마을 소득 창출
 <p>강원도 태백시 황지동구와우마을지구</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 축제활성화· 탄광촌 경관 개선 · ('17) 33.9ha (5가구) 	<ul style="list-style-type: none"> · 휴경기 꽃밭, 환경정비 등 · 2004년부터 태백 해바라기 축제 · 개최 연간 5만 명 이상 방문객-축제 입장료 수익 1억 2천만 원 (2017년 기준)
 <p>전남 완도군 청산면 당락지구</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 유희농지기능 회복 ·경관 개선 · ('17) 5.4ha (15가구) 	<ul style="list-style-type: none"> · 마을청소, 화단 조성 등 · '청산도 슬로걷기축제'와 연계하여 축제장소 주변 경관 개선 · 슬로축제장터 운영 소득 500만 원(2017년 기준)

자료 : 농림축산식품부 (2017) 경관보전직불제 우수사례집

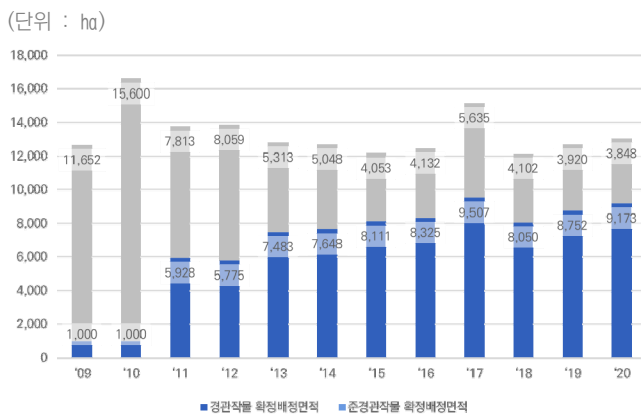
2. 주요 사항 검토

1) 지원대상 작물 종류의 적정성

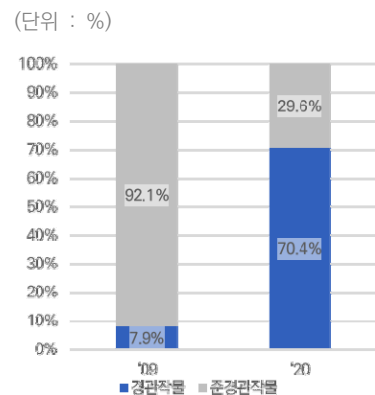
- (경관작물-준경관작물 재배면적) 확정배정면적을 기준으로 살펴보았을 때 경관작물의 재배면적은 지속적으로 증가하여 2013년부터 준경관작물 면적보다 많

아졌으며 이러한 추세는 지금까지 이어지고 있다.

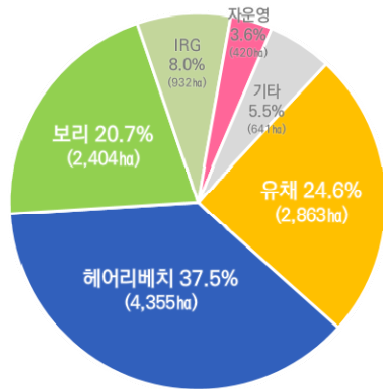
- 2009년 경관작물과 준경관작물의 재배면적 비율은 1:9 정도로 준경관작물의 비율이 우세했으나, 2013년 역전된 이후 경관작물의 재배면적 비율이 점차 증가하여 2020년에는 7:3에 이르렀다.
 - '09~'10년에는 경관작물 재배면적이 1,000ha(6.0%)였으나 2020년에는 9,173ha(70.4%)로 증가하였다.
 - 이러한 현상이 발생한 것은 초기에는 사료작물이나 식량작물 같은 준경관작물 재배가 주류를 이루었으나 점차 경관작물 중에서 벼농사에 도움이 되는 녹비작물로 선호기준이 변화하였기 때문이다.
- (작물 종류) 2019년을 기준으로 살펴보았을 때 전체 재배면적의 82.8%를 경관작물 2종(헤어리베치 37.5%, 유채 24.6%)과 준경관작물 1종(보리 20.7%)이 차지하였다.
- 지원대상작물로 경관작물 18종, 준경관작물 8종 등 총 26종이 제시되어 있으며, 지원대상작물 이외의 작물(초화류)도 사업목적에 맞는 경우 승인 후 재배가 가능하나 80% 이상이 헤어리베치, 유채, 보리에 집중되어 소수의 작물만 재배되고 있다.
 - 가장 많이 재배되고 있는 헤어리베치의 경우 비료효과가 우수하며 월동이 가능한 작물로 고랭지 일부를 제외하고 전국의 논, 밭, 과수원에서 재배가 가능하며, 질소비료의 100% 대체 가능한 특성을 지닌다. (농촌진흥청 (2012) 작물을 키우는 작물. p.11.)
 - 설문조사결과 주민들은 한번 선택한 작물을 매년 반복해서 재배하며, 경관 개선 효과보다는 벼농사에 영향을 주지 않는 작물을 선호한다고 응답하였다.



[그림 3] 작물별 확정배정면적 변화



[그림 4] 작물별 확정배정면적 비율 변화



[그림 5] 경관작물별 재배면적(2019년)

- (재배 시기) 지원대상작물 26종 중 14종은 모내기를 하기 전에 개화를 하여 벼농사와 병행하여 이모작이 가능한 작물들인데, 실제로 신청 작물의 90% 이상이 이들 작물에 집중되어 있다.
 - 벼농사는 대체로 5월 상순~6월 상순 중에 모내기를 하여 10월경에 수확하는데, 2020년 현재 예시한 경관작물 18종 중 7종, 준경관작물 8종 중 7종이 모내기 전에 개화를 하는 작물들이다.
 - 모내기 전에 개화하는 경관작물은 국화류, 꽃양귀비, 꿀풀(하고초), 메밀, 유채, 자운영, 헤어리베치 등이고 준경관작물로는 밀, 보리(겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 청보리 등), 이탈리아안라이그라스, 호밀 등이 있다.
 - 동계작물 이행점검은 5월 15일까지 이루어지며, 하계작물은 10월 15일까지 이루어지는데, 이행점검 일 기준으로 한 달 동안 개화를 하는 경우에 직불금이 지불되므로 이들 작물에 대한 편중은 계속되고 있다.
 - 2019년의 경우 실제 재배된 작물 중 벼농사와 이모작을 할 수 없는 경우는 0.6%에 불과하고 작물로는 해바라기, 코스모스, 갯 등 3종에 불과하였다.

공익형작물재 개편에 따른 경관보전작물재 개선방안

유형	번호	작물명	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
경관작물	1	갯			피종	파종	개화			개화				
	2	구절초			피종	파종	개화		개화					
	3	국화류			피종	파종	개화		개화					
	4	꽃양귀비			피종	파종	개화		개화					
	5	폼물(하고초)			피종	파종	개화		개화					
	6	달맞이꽃			피종	파종	개화		개화					
	7	라벤더			피종	파종	개화		개화					
	8	메밀			피종	파종	개화		개화					
	9	유채			피종	파종	개화		개화					
	10	자운영			피종	파종	개화		개화					
	11	코스모스			피종	파종	개화		개화					
	12	해바라기			피종	파종	개화		개화					
	13	헤어리베치			피종	파종	개화		개화					
	14	감국			피종	파종	개화		개화					
	15	안개초			피종	파종	개화		개화					
	16	끈끈이대나му			피종	파종	개화		개화					
	17	백일홍			피종	파종	개화		개화					
	18	설악초			피종	파종	개화		개화					
19	밀			피종	파종	개화		개화						
준경관작물	20~23	보리 <small>(잔보리, 싹보리, 맥주보리, 창포)</small>			피종	파종	개화		개화					
	24	연꽃			피종	파종	개화		개화					
	25	이탈리안라이그라스			피종	파종	개화		개화					
	26	호밀			피종	파종	개화		개화					
		벼					모내기 (5월 상순 ~ 6월 상순)							
							제조제		이삭 거름	이삭 패기	이삭 익기	수확		

■ 모내기 이전 개화, ■ 모내기 이후 개화

[그림 6] 작물별 파종·개화 시기와 벼농사

- (지원대상작물 만족도) 지원작물에 대한 만족도는 행정 및 주민 모두 높게 평가되었으며, 대체로 벼농사에 영향을 주지 않는 녹비작물로서 효과가 높은 작물을 선호하였다.
 - 설문조사 결과 ‘지원대상 작물 종류’에 대한 중요도와 만족도는 모두 높게 나타났는데 추진위원장은 중요도의 경우 평균 3.53점, 만족도의 경우 3.66점으로 평가하여 상위 유지 영역으로 평가하였으며 담당 공무원은 중요도의 경우 평균 3.45점, 만족도의 경우 평균 3.49점으로 평가하여 현상 유지 영역으로 평가하였다. (표19, 표20 참조)
 - 작물선택 기준과 관련하여 경관개선 효과보다는 벼농사에 영향을 주지 않는 작물, 녹비효과가 좋은 작물을 선택한다고 응답하였다.

2) 경관보전직불금 단가의 적정성

- (단가 설정 기준) 현재의 경관보전직불금 단가는 2011년 하계작물/동계작물 지원방식에서 경관작물/준경관작물 지원방식으로 변경하면서 경관작물은 그 이전까지('08~'10) 지원하던 소득손실액(겉보리 3년 평균소득 수준 170만원/ha) 보전방식으로 환원(시범사업 당시 지원 수준)한 금액이고, 준경관작물은 '08년~'10년에 적용하던 경관용 유채 생산비에 의거한 생산비 지원(100만원/ha) 방식을 유지한 결과이다.
 - '05년~'07년에는 작물 구분 없이 소득손실액 기준으로 지급하였는데 경관작물 재배 시 소득이 거의 없으므로 겉보리 평균소득 수준(170만원/ha)으로 지급하였다.
 - '08년~'10년에는 소득손실액의 일부를 지원하되, 생산비 수준을 감안하여 하계작물과 동계작물로 구분하여 지원하였다.
 - 하계작물(170만원) : 메밀 생산비의 모니터링('06년) 결과 평당 570원으로 조사 (1ha당 생산비 : 3,000평 × 570원 = 1,710,000원)
 - 동계작물(100만원) : 종실용 유채 생산비 대비 경관용 유채 생산비 요소를 분석한 결과 10만원/10a당(100만원/ha) 지원단가 산정
 - '11년~현재까지는 하계작물/동계작물 지원방식에서 경관작물/준경관작물 지원방식으로 변경하며 경관작물은 경관작물 재배 시 소득손실액(170만원/ha) 보전방식으로 환원(시범사업 당시 지원 수준)하여 책정하였으며, 준경관작물은 생산비 지원(100만원/ha) 방식을 유지하였다.

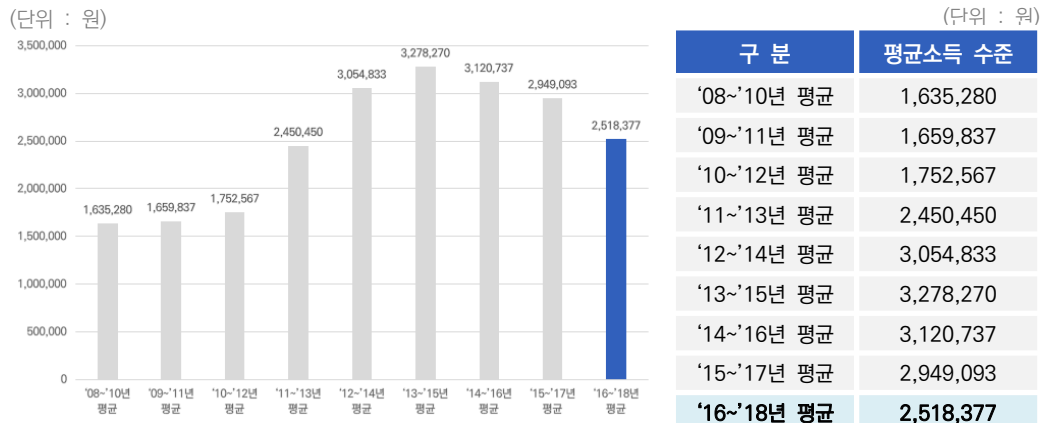
- 이 기준은 결과적으로 경관작물 직불금은 준경관작물인 겉보리 평균소득을 적용하고, 준경관작물은 경관작물인 유채생산비에 의거하여 결정한 결과를 낳았다.
- (단가 조정 검토) 경관보전직불금 단가 설정 기준을 적용하여 현재 기준에서 살펴보면 경관작물은 상향 조정 요인이 발생하였으며 준경관작물은 생산비 요소 파악이 불가하였다.
- 2019년 기준으로 직불금을 다시 계산해 보면 경관작물의 경우 경관작물 재배로 인한 소득손실액을 지난 3년 동안 겉보리 평균소득 수준을 적용한다고 할 때 252만원/ha으로 조사되었다.
 - 준경관작물 : 종실용 유채 생산비 대비 경관용 유채 생산비 요소 파악이 불가하였다.

[표 7] 겉보리 소득분석

구분	10a당 소득분석(원)						1ha당 소득분석(원)
	조수입	중간재비	경영비	부가가치	소득	생산비	
2008년	385,199	177,869	218,180	207,330	167,019	359,027	1,670,190
2009년	421,893	168,666	216,179	253,227	205,714	356,957	2,057,140
2010년	329,997	179,211	212,146	150,786	117,851	365,703	1,178,510
2011년	378,242	169,269	203,856	208,973	174,386	374,044	1,743,860
2012년	472,023	187,064	238,490	284,959	233,533	393,457	2,335,330
2013년	614,817	220,611	287,601	394,206	327,216	461,778	3,272,160
2014년	587,433	193,430	231,732	394,003	355,701	377,994	3,557,010
2015년	558,134	208,576	257,570	349,558	300,564	411,692	3,005,640
2016년	536,589	214,650	256,633	321,939	279,956	475,910	2,799,560
2017년	596,338	238,648	292,130	357,690	304,208	508,099	3,042,080
2018년	475,107	249,115	303,758	225,992	171,349	510,911	1,713,490

자료 : 농촌진흥청_농산물 소득자료 연도별(1977년부터 2018년) 생산비 재구성

[표 8] 겉보리 평균 소득분석(1ha당)



[그림 7] 겉보리 평균 소득분석

자료 : 농촌진흥청_농산물 소득자료 연도별(1977년부터 2018년) 생산비 재구성

- (타 직불금과의 적정성 비교) 경관보전직불금을 비롯한 여타 직불금은 그동안 상호 연동되어 단가가 책정된 것은 아니고 각각의 정책목표에 따라 변동요인이 발생하면 단가 기준을 조정하여 오늘에 이르러 직불금 상호간의 적정성 비교 또한 어려웠다.
 - 다만 경관보전직불제가 시작된 2005년부터 공익형직불제로 개편되기 직전인 2019년도까지 각 직불제 지급단가를 비교해 보면, 다른 직불제들은 단가 상승이 지속적으로 이루어 졌으나 경관보전직불제만 변동이 없었다. (표 9, 표 10 참조)

- (경관작물 지급단가에 대한 만족도) 2019년 경관보전직불제 참여 추진위원장을 대상으로 한 설문조사 결과에서 경관작물 지급단가, 직불금에 따른 소득보전의 만족도는 타 항목에 비해 낮게 나타났다.
 - ‘경관작물 지급단가’에 대한 만족도는 평균 2.72점으로 9개의 평가항목 중 가장 낮았으며, ‘직불금에 따른 소득보전’에 대한 만족도는 평균 3.31점으로 8번째로 낮게 나타났다.
 - 이와는 반대로 경관보전직불제 사업에 10회 이상 참여한 지구가 71.6%이며, 향후 경관보전직불제 참여 여부의 경우 95.1%가 참여하겠다는 긍정적인 의지를 보인 것으로 보아 현재 지급되는 단가가 농가의 소득보전 측면에서 소정의 기여를 하고 있다고 판단된다.
 - 경관보전직불제에 10회 이상 참여한 곳이 71.6%, 5~10회가 9.8%, 5회 미만인 18.6% 순으로 조사되었다.

[표 9] 2008년과 2019년 직불제 지급단가 비교

구분	2008년	2019년
경관보전직불	<ul style="list-style-type: none"> · 결보리의 3개년 평균소득 수준(170만원/ha) 지급 	<ul style="list-style-type: none"> · 경관직불 : 170만원/ha · 준경관직불 : 100만원/ha
친환경농업직불	<ul style="list-style-type: none"> · 논 : 저농약(21.7만원/ha), 무농약(30.7만원/ha), 유기(39.2만원/ha) · 밭 : 저농약(52.4만원/ha), 무농약(67.4만원/ha), 유기(79.4만원/ha) 	<ul style="list-style-type: none"> · 친환경 농업 실천 농업인에게 소득 감소분 및 생산비 차이 보전 · 친환경농업직불 /친환경축산직불
조건불리지역직불	<ul style="list-style-type: none"> · 논지 : 40만원/ha · 초지 : 20만원/ha 	<ul style="list-style-type: none"> · 논지 65만원/ha · 초지 40만원/ha
쌀소득보전직불	<ul style="list-style-type: none"> · 고정직불금: 74.6만원/ha (농업진흥지역 밖 논 59.7만원/ha) · 변동직불금 - [(목표가격 - 당년 쌀값) × 85%] - 평균 고정직불금(61가마] 	<ul style="list-style-type: none"> · 고정직불금: 평균 100만원/ha (농업진흥지역 밖 80만원/ha) · 변동직불금: 목표가격과 해당연도 수확기 산지 평균 쌀값과의 차액의 85%에서 고정직불금단가를 차감하고 남은 금액 지급
밭농업직불	-	<ul style="list-style-type: none"> · 밭농업고정직불 : 55만원/ha · 논이모작직불 : 50만원/ha
경영이양직불	<ul style="list-style-type: none"> · 매도 : 241천원/월/ha 최대지급액 482천원/월 (지급상한 2ha) · 임대 : 297.7만원/ha 	<ul style="list-style-type: none"> · 매도 330만 원/ha, 임대 250만원/ha
FTA피해보전직불	<ul style="list-style-type: none"> · 해당품목 재배면적 × ha당 평균생산량 × 지급단가 × 조정계수 · 지원대상면적 : 과원실제면적 × 실제재식주수 ÷ 표준재식주수 · 지급단가 : (기준가격 - 당해연도 평균가격) × 보전비율(80%) 	<ul style="list-style-type: none"> · 가격 하락분의 일부 보전
FTA페업지원	<ul style="list-style-type: none"> · 페원면적 × 지급단가(조수입- 경영비 - 자기노력비) 	<ul style="list-style-type: none"> · 페업지원금지원

자료 : 농업구조정책국 구조정책과 (2007) 중장기 직접지불제개편방안./ 농림축산식품부 (2019)농식품사업시행지침서

[표 10] 농업직불금 1ha당 지급금액

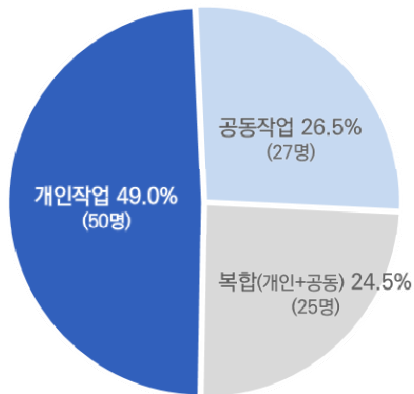
(단위 : 원)

구분	쌀소득보전직불금		발농업직불금		조건부리지역직불금		경관보전직불금		친환경농업직불금			경영이양직불금	
	고정	변동	발고정평균	이모작	농지	초지	경관	준경관	논 평균	밭 평균	매도	임대	
2005년	600,000	958,371			400,000	200,000	1,700,000		305,333	664,000	2,896,000	2,977,000	
2006년	700,000	459,757			400,000	200,000	1,700,000		305,333	664,000	2,896,000	2,977,000	
2007년	700,000	299,327			400,000	250,000	1,700,000		305,333	664,000	2,896,000	2,977,000	
2008년	700,000	-			400,000	250,000	1,700,000	1,000,000	305,333	664,000	2,896,000	2,977,000	
2009년	700,000	733,708			400,000	250,000	1,700,000	1,000,000	305,333	664,000	3,000,000	3,000,000	
2010년	700,000	950,868			500,000	250,000	1,700,000	1,000,000	305,333	664,000	3,000,000	3,000,000	
2011년	700,000	-			500,000	250,000	1,700,000	1,000,000	305,333	664,000	3,000,000	3,000,000	
2012년	700,000	-	325,000	400,000	500,000	250,000	1,700,000	1,000,000	305,333	664,000	3,000,000	3,000,000	
2013년	800,000	-	325,000	400,000	500,000	250,000	1,700,000	1,000,000	405,667	908,000	3,000,000	3,000,000	
2014년	900,000	266,238	325,000	400,000	500,000	250,000	1,700,000	1,000,000	405,667	908,000	3,000,000	3,000,000	
2015년	1,000,000	999,621	325,000	500,000	500,000	250,000	1,700,000	1,000,000	379,250	831,000	3,000,000	3,000,000	
2016년	1,000,000	2,110,437	400,000	500,000	500,000	250,000	1,700,000	1,000,000	433,333	933,333	3,000,000	3,000,000	
2017년	1,000,000	788,382	450,000	500,000	550,000	300,000	1,700,000	1,000,000	433,333	933,333	3,000,000	3,000,000	
2018년	1,000,000	170,448	500,000	500,000	600,000	350,000	1,700,000	1,000,000	516,667	1,058,333	3,300,000	2,500,000	
2019년	1,000,000	367,160	550,000	500,000	650,000	400,000	1,700,000	1,000,000	516,667	1,058,333	3,300,000	2,500,000	

자료 : 농림축산식품부 맞춤형 농림사업안내 서비스 농림사업지침조회(2006~2019)

3) 사업의 선정 및 이행

- (마을경관보전협약 체결) 마을경관보전협약 체결 시기가 이행단계에서 선정단계로 앞당겨 조정되어 개선되었으나 협약의 이행은 주로 개인에 의존하였다.
 - 2018년에는 마을경관보전협약 체결이 사업 이행단계에서 이루어졌으나 2020년부터는 사업대상지구 선정단계에서 시행되어 마을경관보전협약의 중요성이 강화되었다.
 - 협약참가자는 경관작물을 재배하는 농업인, 농업법인으로 되어 있다.
 - 마을경관보전협약은 동계/하계사업 구분 없이 1년 단위로 시장·군수와 마을경관추진위원회가 체결하고 있으나 실제 사업이행(경관작물 재배, 관리)은 49.0%가 개인작업으로 이루어졌다.
 - 주민대상 설문조사 결과 경관작물의 재배는 개인작업이 49.0%(50명), 공동작업이 26.5%(27명), 개인작업과 공동작업의 복합이 24.5%(25명)인 것으로 조사되었다.



[그림 8] 경관작물 재배관리 유형

- (작물재배 관리) 지역별 특색 있는 경관작물 재배(사업목적) 보다는 경관작물의 생육(보존·관리)에 집중하고 있으며 2019년 마을경관보전활동비 지급이 폐지된 이후 경관작물의 재배, 관리에만 더욱 집중하게 되었다.
 - 지역에 맞는 경관작물 파종, 집단화 기준 충족, 일정 기간 동안 경관작물 유지를 주요 의무사항으로 하고 있는데, 이 중에서 직불금 지급과 직접적인 관계가 있는 집단화 기준 충족, 일정 기간 동안 경관작물 유지에 관심이 집중되었다.
 - 마을경관보전협약은 토양, 토질, 배수상태에 맞는 적절한 경관작물 파종 및

식재와 집단화 기준 충족(경관작물 2ha, 준경관작물 10ha), 성실한 재배관리를 통한 일정기간(동계작물은 5월 15일까지, 하계작물은 10월 15일까지)까지 작물 관리 및 보존, 경관작물 재배 농지 및 주변 경관개선을 위한 공동작업(수시) 등을 예시하고 있으나 주민들은 주로 경관작물의 생육에 집중하였다.

- (마을경관보전활동) 2018년도 사업에는 마을경관보전활동이 농업인의 의무사항으로 지정되어 있었으나, 2019년 예산 심의단계에서 사업비가 미반영된 이후 사업내용에서 제외되었다.
- 2018년 경관보전직불제 사업시행지침에는 경관작물의 재배 및 관리뿐만 아니라 농촌경관을 아름답게 가꾸기 위한 다양한 활동을 유형별로 제시하였으나 다음해부터는 이러한 활동에 대한 지원이 중단되었다.
 - 마을경관보전활동의 활동유형을 농업생산경관, 농촌생활경관, 농촌자연경관, 역사·문화경관, 기타활동으로 구분하여 제시하였는데, 경관유형별로 가능한 활동들을 잘 정리하여 제시한 것으로 평가된다.

[표 11] 마을경관보전활동의 유형별 범위(2018년)

활동유형	활동범위
개인활동	· 직불금지급대상 경관작물재배 및 관리 (마을 경관보전직불금 지급 대상이 아님)
농업생산경관	· 계단식논보존, 경작지 경계(돌담 등) 관리 · 둠방관리, 경작지 주변 수목보호, 수로 정비(제초 포함) · 제방길관리, 저수지 주변 산책로 관리 등
농촌생활경관	· 마을길제초, 꽃밭·꽃길조성, 가로수 식재 등 · 마을회관, 노인정 등의 유지관리(지붕, 벽면 도색 등) · 울타리 유지관리(도색 또는 친환경적 소재 사용) · 연못·우물 관리, 마을쉼터조성 및 관리 · 마을안내판, 정자 등 설치
농촌자연경관	· 방풍림, 마을숲등의 관리(전정, 병충해 방제 등) · 마을 소하천정비(제초, 퇴적토준설 등) · 홍수위이상 하천부지의 나무 및 화초 식재관리
역사·문화경관	· 마을 역사문화자원 복원, 보전 관리 - 정자, 비석, 장승, 전통우물, 당산목, 정자목 등 · 마을 상징물 조성 및 관리 · 마을 전통문화(농악 등) 계승을 위한 물품구입
기타활동	· 축제 등 지역경제 활성화를 위한 주민활동지원 - 축제 추진비용지원(음식료, 홍보용품은 제외) - 축제장소주변 경관개선(꽃밭조성 등) · 경관 우수지역견학(차량 임대료 등) · 마을 경관보전을 위한 외부 전문가 초청 교육

자료 : 농림축산식품부 (2018) 경관보전직불제 사업시행지침.

[표 12] 사업추진체계에 따른 농업인의 의무사항

구분	2018년		2020년		비고
	추진 단계	주요내용	추진 단계	주요내용	
마을경관 보전협약 체결	사업 이행 단계	<ul style="list-style-type: none"> 시장·군수는 확정된 사업대상지구별 마을경관보전추진위원회와 1년 단위로 마을경관보전협약 체결 - 동계/하계사업 구분 없이 협약기간은 1년으로 체결하여 경관보전 활동 수행 	사업 대상 지구 선정 단계	<ul style="list-style-type: none"> 시장·군수는 추진위원회와 마을경관보전협약을 [별지 제6호 서식]에 따라 체결(9~10월) 시장·군수는 확정된 사업대상지구별 마을경관보전추진위원회와 1년 단위로 마을경관보전협약 체결 - 동계/하계사업 구분 없이 협약기간은 1년으로 체결하여 경관보전 활동 수행 시장·군수는 마을경관보전협약을 체결한 때에는 그 내용을 시·군 및 해당 읍·면·동 게시판에 10일 이상 공고 	마을경관보전 협약 체결의 경우 사업이행단계에서 시행되었으나 2020년부터 사업대상지구 선정 단계에서 시행
직물재배 관리	사업 이행 단계	<ul style="list-style-type: none"> 경관작물 식재 - 해당 농지의 토양, 토질, 배수상태에 맞는 경관작물을파종, 식재 - 집단화 기준 충족 - 상설한 재배관리 - 작물이 잘 생육하여 좋은 경관을 유지할 수 있도록 관리직업실시 - 동계작물은 5월 15일까지, 하계작물은 10월 15일까지 관리·보존 - 단, 관리보존기간 이내에 축제 등 행사 종료로 경관보존의 의미가 없을 시는 국립농산물품질관리원과 협의하여 이행점검을 완료한 후 경운폐기가능 	사업 이행 단계	<ul style="list-style-type: none"> 경관작물 식재 - 해당 농지의 토양, 토질, 배수상태에맞는 경관작물을 파종, 식재 - 집단화 기준 충족 - 상설한 재배관리 - 작물이 잘 생육하여 좋은 경관을 유지할 수 있도록 관리직업실시 - 동계작물은 5월 15일까지, 하계작물은 10월 15일까지 관리·보존 - 단, 관리보존기간 이내에 축제 등 행사 종료로 경관보존의 의미가 없을 시는 국립농산물품질관리원과 협의하여 이행점검을 완료한 후 경운폐기가능 	
마을경관 보전활동	사업 이행 단계	<ul style="list-style-type: none"> 경관작물재배 농지, 용배수로, 마을 숲과 주변 정리 활동 등 마을길정리, 꽃길조성, 마을 안내판 등 정비 등 축제, 도농교류등을 위한 마을 정비, 행사 준비물 구입 등 	사업 이행 단계	<p style="text-align: center;">삭제</p>	2019년 예산 심의단계에서 마을경관보전활동비 사업비 미반영으로2019년도 사업부터 마을경관보전활동비 지원 제외
「마을경관 보전협약 관리대상」 관리	사업 이행 단계	<ul style="list-style-type: none"> 추진위원회는 「마을경관보전협약 관리대상」을 비치하고, 직물재배 및 마을경관보전활동내용을 날짜별로 정리하여 관리하고, 이행 점검 실시 - 재배관리, 마을경관보전활동내용을 기재하고, 전/후사진(날짜명시)을 첨부 	사업 이행 단계	<ul style="list-style-type: none"> 추진위원회는 「마을경관보전협약관리대상」을 비치하고, 직물재배내용을 날짜별로 정리(전/후 사진 첨부)하여 관리하여 이행점검 실시 	관리대상 중 마을 경관보전활동 내용의 기재 및 사진 첨부 부분 삭제
사업대상자 변경	사업 이행 단계	<ul style="list-style-type: none"> 농지의 매매, 임대, 마을경관보전활동계획의 변경 또는 기타 불가피한 사유로 변경해야 하는 사유가 발생한 경우 해당농가는 추진위원회를 통해 읍·면장에게 신청 - 사업대상자 변경(축소)으로 인하여 집단화 기준을 충족하지 아니할 경우 해당 지구전체를 사업대상에서 제외 읍·면장은 경영을 이양 받을 자의 신청 자격을 확인하고 시장·군수에게 보고 	사업 이행 단계	<ul style="list-style-type: none"> 농지의 매매, 임대 또는 기타 불가피한 사유로 변경해야 하는 사유가 발생한 경우 해당농가는 추진위원회를 통해 읍·면장에게 신청 - 사업대상자 변경(축소)으로 인하여 집단화 기준을 충족하지 아니할 경우 해당 지구전체를 사업대상에서 제외 읍·면장은 경영을 이양 받을 자의 신청 자격을 확인하고 시장·군수에게 보고 	마을경관보전활동계획의 변경 시 사업대상자를 변경이 가능하였으나 이 부분이 삭제되었음

자료 : 농림축산식품부 (2018, 2020) 경관보전직불제 사업시행지침.

- (마을경관보전협약 관리대장 관리) 2019년 마을경관보전활동 지원이 중단된 이후 마을경관보전협약 관리대장은 경관작물재배 관련 내용만 기록하고 있다.
 - 2018년도 사업에는 마을경관보전협약 관리대장에 작물재배 및 마을경관보전활동 내용을 날짜별로 정리하여 관리하고 이행점검시 제시하도록 되어있었으나, '마을경관보전활동'이 사업내용에서 제외된 이후 관리대장에 작물재배 내용만 날짜별로 관리하여 이행점검 시 제시하게 되었다.
 - 2018년 사업시행지침에 따르면 마을경관추진위원회는 마을경관보전활동 내역을 날짜별로 내역, 전/후 사진을 작성하여 관리하고 마을경관보전활동 종료 이후 시장·군수가 이행점검을 시행할 때 제시하도록 하였으나 중단되었다.
- (사업대상자 변경) 농지의 매매·임대 또는 기타 사유로 사업대상자 변경(취소)이 가능하지만, 집단화 충족 기준이 우선시되고 있다.
 - 농가는 농지의 매매, 임대 또는 기타 불가피한 사유로 변경해야 되는 사유가 발생한 경우 추진위원회를 통해 읍·면장에게 사업대상자 변경을 신청할 수 있으나, 사업대상자 변경으로 집단화 기준이 충족되지 않을 경우 해당지구 전체를 사업대상에서 제외하도록 되어 있다.
 - 읍·면장은 경영을 이양 받을 자의 신청 자격을 확인하고 시장·군수에게 보고하며 시장·군수는 변경내용을 검토하고 결정하여 읍·면장, 추진위원장, 신청인에게 통지하고 농림축산식품부에 보고하는 절차를 거친다.
 - 2018년에는 농지의 매매, 임대, 기타 불가피한 사유와 함께 마을경관보전활동계획의 변경이 발생한 경우에도 사업대상자 변경이 가능하였으나, 마을경관보전활동이 사업내용에서 제외된 이후 이 부분 또한 삭제되었다.
- (마을경관보전협약에 대한 중요도-만족도) 주민과 공무원 모두 마을경관보전협약의 이행 개선이 필요하다고 인식하고 있다.
 - 주민과 공무원 모두 마을경관보전협약의 이행 개선이 필요하다고 인식하고 있는데, 주민(추진위원장)이 지자체 담당자보다 협약이행의 중요도와 만족도 모두 높게 인식하였다.
 - 추진위원장은 마을경관보전협약 이행의 중요도를 평균 3.54점, 만족도를 평균 3.42점으로 평가한 반면 지자체 담당자는 마을경관보전협약 이행의 중요도를 평균 3.30점, 만족도를 3.13점으로 평가하여 두 집단 간에 통계적으로도 유의미한 차이를 보였다.

- (경관활동 참여 및 협조 의사) 주민들은 경관활동에 대한 지속적인 참여와 활동범위 확대에 대해서 긍정적인 태도를 지니고 있었다.
 - 수확물 및 농지정비, 도농교류 연계활동과 같이 협약이행과 관련된 활동은 응답자의 91.7%가 참여하겠다고 응답하였다.
 - 수확물 및 농지 정비의 경우 93명(91.2%)이, 도농교류 연계활동의 경우 94명(92.2%)이 참여하겠다고 응답하였다.
 - 아울러 개인단위, 마을내부, 마을외부의 추가적인 경관활동의 경우 응답자의 75.5%가 참여하겠다고 하였다.
 - 개인단위 경관활동의 경우 75.5%, 마을내부 경관활동의 경우 76.5%, 마을외부 경관활동의 경우 74.5%가 참여의사를 밝혔다.

4) 이행 점검

- (이행점검) 농업보조금의 부정 수급을 사전에 방지하기 위하여 경관보전직불 신청 농업인에 대한 현장 확인 실시하고 있으며 지침에서 정하고 있는 보조금 지급요건을 제대로 이행하지 않은 경우 제재 기준에 따라 보조금 회수의 조치를 하고 있다.
 - 이행점검 기관인 국립농산물품질관리원(지원, 사무소)이 사업대상지구 전체에 대해 전수조사 실시하고 있다.
 - 동계작물은 이행점검 의뢰(3월말) 이후 5월 15일까지, 하계작물은 의뢰(8월 15일) 이후 10월 15일 까지 실시하는데, 마을경관보전 협약 사항 중 작물재배관리 이행여부에 대해 점검한다.
 - 구체적으로는 대상지구의 집단화 충족 여부 및 파종식재, 생육개화 등 작물재배관리 여부 등을 점검한다.

[표 13] 마을경관보전협약 주요 내용

항목	의무사항
경관작물 식재	· 해당 농지의 토양, 토질, 배수 상태에 맞는 경관작물의 파종 및 식재
성실한 재배관리	· 경관작물식재필지별로배수로 설치 · 작물이 잘 생육하여 좋은 경관을 유지할 수 있도록 관리작업 · 작물의 생육에 적절한 시비 및 제초작업 · 작물이 병충해를 입지 않도록 병해충 방제작업 · 작물의 생육에 양호한 토양 수분 조건 유지를 위한 용수공급
경관작물 재배 농지 및 주변 경관 개선을 위한 공동작업(수시)	· 유희지 관리, 수로정비, 논두렁 정비, 주변숲정리 등 환경정비 활동 · 작물 수확 후에는 경관이 나쁘지 않도록 수확물및 농지를 잘 정비

자료 : 농림축산식품부 (2020) 경관보전직불제 사업시행지침.

- (집단화 충족 여부 확인) 소정의 요건을 갖춘 농지에 대해서는 직불금을 지원하지만 이행점검 결과 집단화 기준을 충족하지 않으면 감액기준을 적용하여 직불금 지급을 감액하거나 취소한다.
- 현재 경관보전직불제 지원대상 농지는 「농지법」 제2조 제1항에 따른 농지를 대상으로 지역축제·체험·관광 등 도농교류 프로그램과 연계 가능하고 경관작물 식재면적이 마을단위(지구) 및 필지별로 집단화 된 농지를 대상으로 지원하고 있으며, 집단화 최소면적 기준은 경관작물 2ha이상, 준경관작물 10ha이상으로 규정하고 있다.
- 경관보전직불제 사업시행지침에서는 이행점검 결과에 따라 직불금 감액기준을 적용하여 직불금을 산출하고 있으며, 재배 면적이 부족한 경우 부족한 면적만큼 직불금을 감액 지급하고 최소면적 기준을 충족하지 못한 경우 지구전체의 직불금 지급을 취소한다.

[표 14] 경관보전직불금 지급 요건

항목	지급 요건
농지	· 지역축제·체험·관광 등 도농교류 프로그램과 연계 가능한 농지 · 경관작물 식재면적이 마을단위(지구) 및 필지별로 집단화 된 농지
집단화 최소면적기준	· 경관작물 2ha이상, 준경관작물 10ha이상 · 동일지구내 경관/준경관작물을 간작으로 심을 경우, 경관작물 재배면적이 2ha이상 이거나 전체면적이 10ha이상 이어야 함
경관작물집단화 기준	· 집단화는 원칙적으로 필지끼리 연결해서 경관작물을 식재한 농지면적을 말함 · 다만, 다음의 경우에는 경관작물집단화 면적에 포함 가능함 - 식재면적이 50%이상 집단화된 지역에서 30m 미만 또는 1필지 이내로 격리되어 있는 농지 (집단화 포함) - 식재면적이 50% 이상 집단화된 지역에서 농로, 수로, 제방, 도로, 건물 등의 지형지물에 의해 떨어진 거리가 100m 미만의 거리로 격리되어 있는 농지 (집단화 포함)
지원한도액기준 및 범위	· 농업인은 30만㎡, 영농조합법인 또는 농업회사법인인 50만㎡ · 같은 농지에서 동계작물과 하계작물을 모두 재배하는 경우에는 동계작물 재배면적과 하계작물 재배면적에 대하여 각각 상한을 적용함

자료 : 농림축산식품부 (2020) 경관보전직불제 사업시행지침.

[표 15] 경관보전직불금 감액 기준

항목	지급 요건
파종 및 식재불이행	· 직불금지급 취소(100% 감액) - 다만, 필지 전체 파종 및 식재불이행한 경우가 2회 연속 발생한 사업 대상자는 차년도 사업 참여 배제
재배 면적 부족	· 부족한 면적만큼 직불금감액 지급
필지 전체의 생육 및 개화가 안된 경우	· 파종확인(농관원)이 가능한 경우 직불금의 30% 지급 - 다만, 필지 전체의 생육 및 개화가 안된 경우가 2회 연속 발생한 사업 대상자는 차년도 사업 참여 배제
필지별생육 및 개화가 불량한 면적이 30%를 초과하는 경우	· 해당 필지별로 직불금 감액지급 - 불량면적에 비례하여 감액 (불량면적 30% 미만은 감액 없음)
이행점검결과 최소면적기준을 충족하지 못한 경우	· 직불금지급 취소(지구전체 미지급) - 다만, 불가피한 사유(사망, 농지매매등)로 집단화기준을 충족하지 못한 경우에는 지구내 협약 이행능가는 재배면적에 해당하는 보조금 지급
이행점검을 받지 않은 경우	· 파종 및 식재불이행으로 간주(100% 감액)
신청작물과재배작물이 다른 경우	· 경관작물과 준경관작물 내에서의 작물을 변경하여 재배한 경우에는 직불금지급 · 경관작물 신청 후 준경관작물을 재배하거나 준경관작물 신청 후 경관작물을 재배한 경우에는 미지급

자료 : 농림축산식품부 (2020) 경관보전직불제 사업시행지침.

- (집단화 충족 현황) ‘17~‘19년 사이 경관보전직불제 이행점검 결과 부적합 비율은 평균 11.2%로 나타났으며 그 원인으로는 미재배가 평균 52.9%로 가장 높은 것으로 조사되었다.
 - ‘17~‘19년 사이 경관보전직불제 이행점검 결과 부적합 비율은 평균 11.2%(1,518ha)이며, 원인별 부적합 비율의 경우 미재배가 평균 52.9%로 가장 높게 나타났다. 그다음으로 면적·품목 불일치(평균 14.2%), 집단화 미충족(평균 11.1%), 비대상 작물(평균 9.0%), 휴·폐경(8.2%), 기타(2.5%), 자진 취소(2.3%) 순으로 조사되었다.
 - 미재배(파종 및 식재 불이행)의 경우 처음부터 사업참여 의지가 없는 농가임에도 사업지구 내에 경지가 있어 신청에 포함되었으나 사업시행 후에는 파종·식재를 하지 않아 부적합 판정을 받는 경우가 대부분이었다.
 - 집단화 미충족의 경우 사업신청 단계에서는 집단화가 가능했으나 특별한 사유없이 재배하지 않아 최소 기준을 만족하지 못하거나 산간지역 등 처음부터 집단화 요건이 충족되지 않았음에도 충분한 사전검토 없이 사업신청이 받아들여진 경우 이행점검 결과 부적합 판정을 받은 경우가 대부분이었다.

[표 16] 이행점검 현황 및 부적합 원인별 분석 현황

구분	점검면적 (ha)	부적합		원인별 부적합 비율(%)						
		면적(ha)	비율(%)	미재배	면적·품목 불일치	비대상 작물	집단화 미충족	휴·폐경	자진취소	기타
2017년	14,688	2,529	17.2	57.0	14.5	4.1	18.6	4.1	0.6	1.2
2018년	11,991	1,010	8.4	42.9	13.1	15.5	7.1	17.9	1.2	2.4
2019년	12,684	1,014	8.0	58.8	15.0	7.5	7.5	2.5	5.0	3.8
평균	13,121	1,518	11.2	52.9	14.2	9.0	11.1	8.2	2.3	2.5

자료 : 농림축산식품부(2020)경관보전직불제 사업시행지침 설명회 자료.

Ⅲ. 경관보전직불제 실태조사

1. 조사 개요
2. 조사 결과
3. 종합분석

제3장 경관보전직불제 실태 조사

1. 조사 개요

1) 조사대상 및 조사기간

- 조사대상은 2019년 경관보전직불제에 참여하여 직불금을 수령한 53개 지자체 담당공무원과 518개 참여지구 추진위원장을 대상으로 하였다.
 - 지자체 공무원의 경우 사업에 참여한 53개 지자체 담당자 전부를 조사하였으며 추진위원장의 경우 개인정보 동의를 이루어진 280 참여지구 추진위원장 중에서 각 지자체별 참여 지구 수 등을 고려하여 102명을 조사하여 총 177명을 조사하였다.
- 조사기간은 2020년 4월 22일(수)부터 2020년 5월 14일(금)까지 진행하였다.

[표 17] 설문조사 대상

구분	2019 경관보전직불제 개요					응답자(명)	
	참여 지자체(개)	참여 지구(개)	참여 농가(호)	재배면적(㎡)	직불금 수령액(원)	지자체 담당 공무원	참여 지구 추진위원장
인천광역시	1	1	5	49,777	8,462,090	1	-
광주광역시	1	2	22	348,877	22,988,450	1	-
대전광역시	1	1	16	38,188	6,492,000	1	1
경기도	1	1	7	44,051	3,914,290	1	-
강원도	3	5	51	349,983	43,874,030	3	5
충청북도	1	1	2	44,788	5,710,460	1	-
충청남도	4	23	658	6,659,213	1,053,267,600	4	14
전라북도	8	160	3,369	44,551,799	6,638,637,650	8	24
전라남도	20	304	5,362	59,794,214	8,249,039,060	20	45
경상북도	4	5	55	398,998	67,829,660	4	3
경상남도	7	11	350	1,176,528	188,323,480	7	10
제주특별자치도	2	4	69	319,427	44,799,180	2	-
합계	53	518	9,866	113,775,843	16,333,337,950	53	102

자료 : 농림축산식품부 내부 자료를 바탕으로 작성

2) 조사 및 분석방법

- 설문지 구성은 선행연구 및 문헌조사를 통해 일반사항 8문항, 경관보전직불제 사업의 경제·사회·환경 관련 중요도 및 만족도 9문항, 경관활동 참여 및 협조 의향 5문항 및 기타 의견으로 구성하였다.
- 조사는 추진위원장과 공무원 그룹으로 나누어 일대일 전화인터뷰 방식으로 실시하였다.
- 분석은 일반사항과 경관활동 참여 및 협조 의향은 빈도 분석을 실시하였고, 경관보전직불제 사업의 경제·사회·환경관련 항목의 중요도 및 만족도 평가는 IPA (Importance-Performance Analysis)를 각 그룹별로 실시한 후, 두 결과를 비교 분석하여 차이를 살펴보는 방식으로 진행하였다.

[표 18] 그룹별 설문조사 항목

구분	조사항목			지자체 담당 공무원 그룹	참여 지구 추진위원장 그룹
일반현황 (8문항)	농사경력				●
	담당부서 및 직책			●	
	경관보전직불제 참여 횟수	경관보전직불제 계속 참여 여부 및 이유		●	●
	재배하고 있는 경관작물	재배·관리 방식			●
	지자체 지원사항	경관보전직불제의 계획대비 추진		●	
중요도 및 만족도 (9문항)	직불금에 따른 소득보전	경관작물 지급단가	마을 방문객 증가	●	●
	주민화합	마을경관보전협약 이행	정보교류 등 네트워킹	●	●
	지원대상 작물 종류	마을경관개선	휴경지의 기능회복	●	●
경관활동 참여 및 협조 의향 (5문항)	수확물 및 농지 정비	도농교류 연계활동			●
	개인단위 경관활동	마을내부 경관활동	마을주변 경관활동		●
의견	사업대상지 선정, 지급단가, 지원대상 작물 범위, 기타 사업 전반			●	●

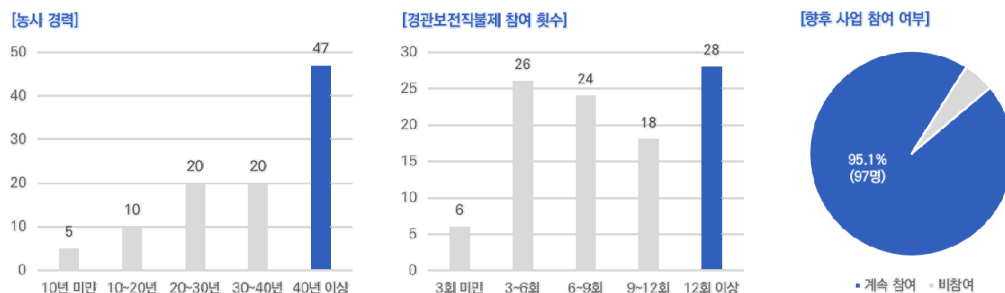
2. 조사 결과

1) 추진위원장 설문조사 결과

가) 일반사항

- 경관보전직불제 참여지구의 추진위원장은 평균 32.9년의 농사경력을 가지고 있었다.

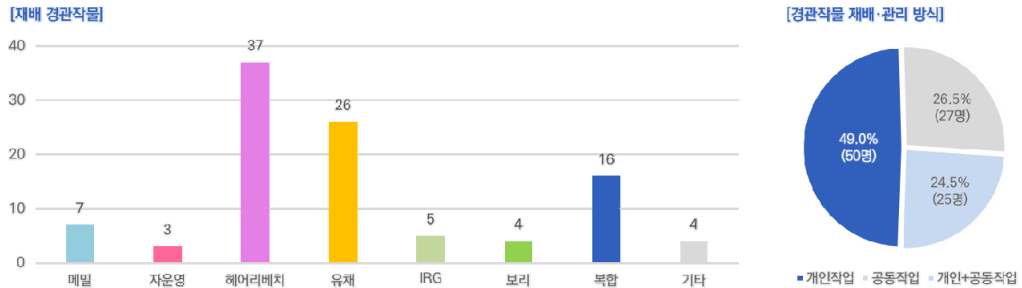
- 40년 이상 농사경력을 가지고 있는 추진위원장이 47명(46.1%)으로 가장 많았으며, 20~30년과 30~40년이 각각 20명(19.6%), 10~20년이 10명(9.8%), 10년 미만이 5명(4.9%) 순으로 나타났다.
- 설문에 응답한 추진위원장은 평균 8.7회 경관보전직불제에 참여하였다.
 - 12회 이상 참여한 추진위원장이 28명(27.5%)으로 가장 많았으며, 3~6회가 26명(25.5%), 6~9회가 24명(23.5%), 9~12회가 18명(17.6%), 3회 미만이 6명(5.9%) 순으로 조사되었다.
- 향후 경관보전직불제 참여여부에 대해 95.1%(97명)가 지속적인 참여의사를 밝혔다.
 - 참여 이유로는 무농약 및 유기농 작물 재배 시 비료 대체, 경관향상 및 관광객 유치 등의 의견이 있었으며 비참여 이유로는 계속되는 예산 및 배당면적의 축소로 인한 주민 불화 때문이라는 의견이 다수를 이루었다.



[그림 9] 추진위원장 일반사항 응답결과 1

- 재배 경관작물은 헤어리베치 37곳(36.3%), 유채 26곳(25.5%), 복합작물 16곳(15.7%)의 순으로 조사되었다.
 - 헤어리베치와 유채가 전체의 60% 이상을 차지하였으며 복합작물 16곳(15.7%), 메밀 7곳(6.9%), IRG 5곳(4.9%), 보리 4곳(3.9%), 자운영 3곳(3.9%), 코스모스, 양귀비, 해바라기, 호밀이 각각 1곳(1.0%) 순으로 나타났다.
 - 복합작물의 경우 보리와 IRG, 밀과 보리, 유채와 메밀, 양귀비와 코스모스, 유채와 IRG, 자운영과 IRG 등으로 조사되었다.

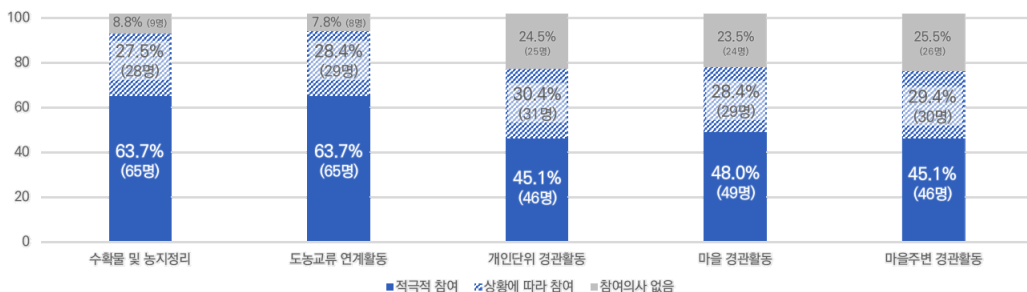
- 경관작물의 재배·관리는 50곳(49.0%)이 개인별로 하고 있는 것으로 조사되었다.
 - 응답 지역의 반 정도는 경관작물의 재배·관리를 개인별로 하고 있었으며, 공동작업을 하는 곳은 27곳(26.5%)으로 나타났다.



[그림 10] 추진위원장 일반사항 응답결과 2

나) 경관활동 참여 및 협조 여부

- 응답자의 91.7%가 협약이행과 관련된 활동에 참여하겠다고 밝혔다.
 - 수확물 및 농지 정비의 경우 91.2%(93명)가 참여하겠다고 하였으며 도농교류 연계활동의 경우 또한 92.2%(94명)가 참여의사를 밝혔다.
- 추가적인 경관활동의 경우 평균 75.5%가 참여하겠다고 응답하였다.
 - 개인단위의 경관활동의 경우 75.5%, 마을내부 경관활동은 76.5%, 마을외부 경관활동은 74.5%가 참여하겠다고 응답하였는데, 참여의사를 지닌 주민들은 개인 공간이든 마을 안팎의 공간이든 구분하지 않고 참여할 의사를 가지고 있는 것으로 조사되었다.



[그림 11] 경관활동 참여 및 협조 여부

다) 중요도-만족도 분석결과

□ 중점개선 영역 : 경관작물 지급단가, 직불금에 따른 소득보전

- 경관작물 지급단가, 직불금에 따른 소득보전 항목에 대해서는 중요도는 높게 인식한 반면 만족도는 상대적으로 낮아 중점 개선 영역에 속하는 것으로 조사되었다.
 - 작물 지급단가의 경우 중요도는 평균 4.11점, 만족도는 평균 2.72점으로 평가하였으며 직불금에 따른 소득보전의 경우 중요도는 평균 4.08점, 만족도는 평균 3.31점으로 평가하였다.
 - 이 두 항목이 전체 항목 중에서 중요도는 가장 높게 인식한 반면 만족도는 가장 낮은 두 항목으로 나타났다.
- 그 이유로는 대농에 비해 큰 소농의 부담, 작물별 투입되는 비용 및 노력의 차이 등을 응답하였다.
 - 소농의 경우 종자구입비, 기계대여료 등의 부담이 대농에 비해 크므로 이에 대한 고려 필요하다고 하였으며 작물별로 종자구입비, 노동시간 등의 차이가 있으므로 작물별로 직불금 차등지급을 요구하기도 하였다.

□ 우위유지 영역 : 마을경관 개선, 휴경지의 기능회복, 마을 방문객 증가

- 마을경관 개선과 휴경지의 기능회복, 마을 방문객 증가 항목에 대해서는 중요도도 높게 인식하고 만족도도 상대적으로 높아 우위 유지 영역에 속하는 것으로 조사되었다.
 - 마을경관 개선의 경우 중요도는 평균 3.96점, 만족도는 평균 3.96점으로 평가하였으며 휴경지의 기능회복은 중요도는 평균 3.92점, 만족도는 평균 3.79점으로 평가하였다. 그리고 마을 방문객 증가에 대해서는 중요도는 평균 3.71점, 만족도는 평균 3.73점으로 평가하였다.
- 평가 이유로는 비료사용의 감소 및 친환경작물 재배에 유리, 관광객 및 체험객에게 볼거리 제공 등을 응답하였는데 특히 헤어리베치를 식재하고 있는 지구에서 휴경지의 기능회복을 긍정적으로 평가하였다.

□ 개선대상 영역 : 정보교류 등 네트워킹

- 정보교류 등 네트워킹 항목에 대해서만 중요도도 낮게 인식하고 만족도도 상대적으로 낮아 개선 대상 영역에 속하는 것으로 조사되었다.

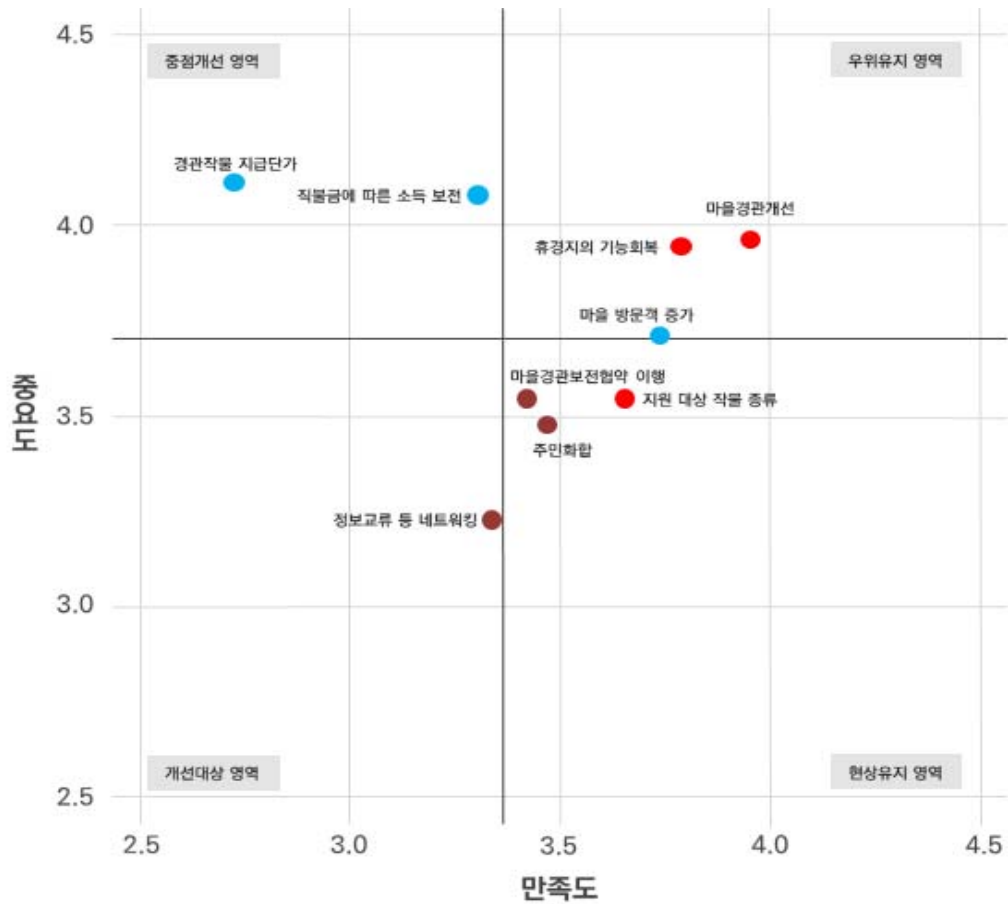
- 정보교류 등 네트워킹에 대해서 중요도는 평균 3.22점, 만족도는 평균 3.33점으로 평가하였다.

□ 현상유지 영역 : 마을경관보전협약 이행, 주민화합, 지원대상 작물 종류

- 마을경관보전협약 이행, 주민화합, 지원대상 작물의 종류 항목에 대해서는 중요도는 낮게 인식하는 반면 만족도는 높아 이들 요인들에 대해서는 현상 유지가 필요한 것으로 조사되었다.
 - 지원대상 작물 종류에 대해서는 중요도는 평균 3.53점, 만족도는 평균 3.66점으로 평가하였다. 마을경관보전협약의 이행의 경우 중요도는 평균 3.54점, 만족도는 평균 3.42점으로 평가하였고, 주민화합에 대해서는 중요도는 평균 3.49점, 만족도는 평균 3.47점으로 평가하였다.
- 특히 지원대상 작물 종류의 중요도에 대해 주민들이 상대적으로 높게 평가하지 않은 이유는 한번 선택한 경관작물을 매년 반복해서 선택하고 있기 때문이라 판단되며 인터뷰에서도 이러한 점은 확인된다.
 - 기타 벼농사에 영향을 주지 않는 작물을 선호하였으며 경관작물 식재만으로 방문객이 증가하지는 않아 도농교류 등의 연계활동이 점점 어려워진다는 답변도 있었다.
- 사회적인 항목에 대한 응답이 대체로 평균 근처에 분포하는 것은 경관작물 지급 단가와 직불금에 따른 소득 보전에 대한 만족도가 워낙 낮기 때문인 것으로 해석된다.
- 마을경관개선, 휴경지의 기능회복, 지원 대상 작물 종류 등 경관관련 항목들에 비해 사회적인 항목이 전반적으로 낮은 점도 주목할 필요가 있다고 판단되며 향후 이 부분에 대한 개선도 필요할 것으로 판단된다.
 - 관련 이유로 경관작물 재배만으로는 농촌관광, 축제 등 도농교류가 어렵다는 점과 작물종류의 확대는 불필요하다는 등의 응답이 있었다.
 - 아울러 지구별 사업신청 이후 공동작업보다는 농가별 사업 수행, 농가별 직불금 지급, 추가적인 경관활동의 부재 등을 이유로 응답하였다.

[표 19] 추진위원장 중요도-만족도 결과

구분		평균 점수	
		중요도	만족도
경제	직불금에 따른 소득보전	4.08	3.31
	경관작물 지급단가	4.11	2.72
	마을 방문객 증가	3.71	3.73
사회	주민화합	3.49	3.47
	마을경관보전협약 이행	3.54	3.42
	정보교류 등 네트워킹	3.22	3.33
환경	지원대상 작물 종류	3.53	3.66
	마을경관 개선	3.96	3.96
	휴경지의 기능회복	3.92	3.79

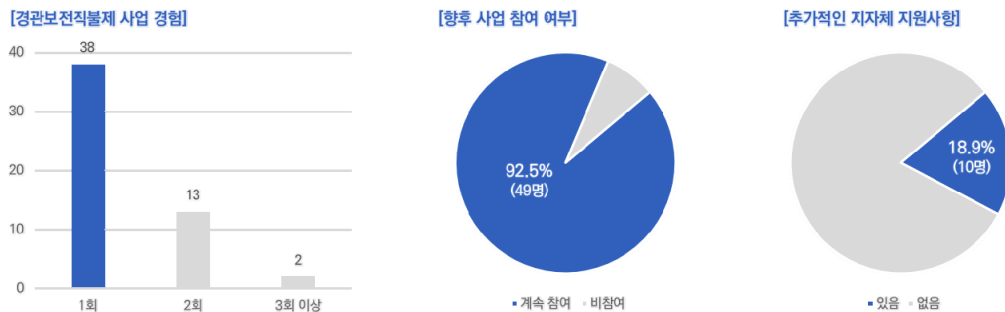


[그림 12] 추진위원장 IPA 응답 결과

2) 지자체 담당자 설문조사 결과

가) 일반사항

- 경관보전직불제 지자체 담당자는 평균 1.5회의 경관보전직불제 사업 경험이 있는 것으로 조사되었는데, 사업경험 1회가 38명(71.7%)으로 가장 많았으며, 2회가 13명(24.5%), 3회 이상이 2명(3.8%)으로 나타났다.
- 향후 경관보전직불제의 참여 여부에 대해서는 92.5%(49명)가 지속적인 참여의사가 있다고 응답하였으며 비참여 이유로는 계속되는 예산 및 배당 면적의 축소로 참여능가가 없기 때문이라고 응답하였다.
- 추가적인 지자체 지원이 있는 곳은 10곳(18.9%)으로 조사되었으며 구체적인 내용으로는 시·군 역량강화 사업, 휴양마을, 체험마을 등 타 사업과 연계하여 종자 등을 지원하거나 경관보전직불제 사업 참여 예비지구를 선정하여 종자구입 비용을 지원한다고 하였다. 이밖에 경상북도 영양군과 경상남도 하동군에서는 축제 진행 시 지자체에서 축제 보조금을 지원하거나 지급 단가에 따른 민원 해소를 위한 추가적인 직불금을 지급하고 있었다.



[그림 13] 지자체 담당자 일반사항 응답결과

나) 중요도-만족도 분석결과

□ 중점개선 영역 : 경관작물 지급 단가

- 경관작물 지급 단가에 대해서만 중요도는 높게 인식한 반면 만족도는 상대적으로 낮게 인식하여 중점 개선 영역에 속하는 것으로 조사되었다.
 - 경관작물 지급 단가의 경우 중요도는 평균 4.02점, 만족도는 평균 2.98점으로 평가하였다.

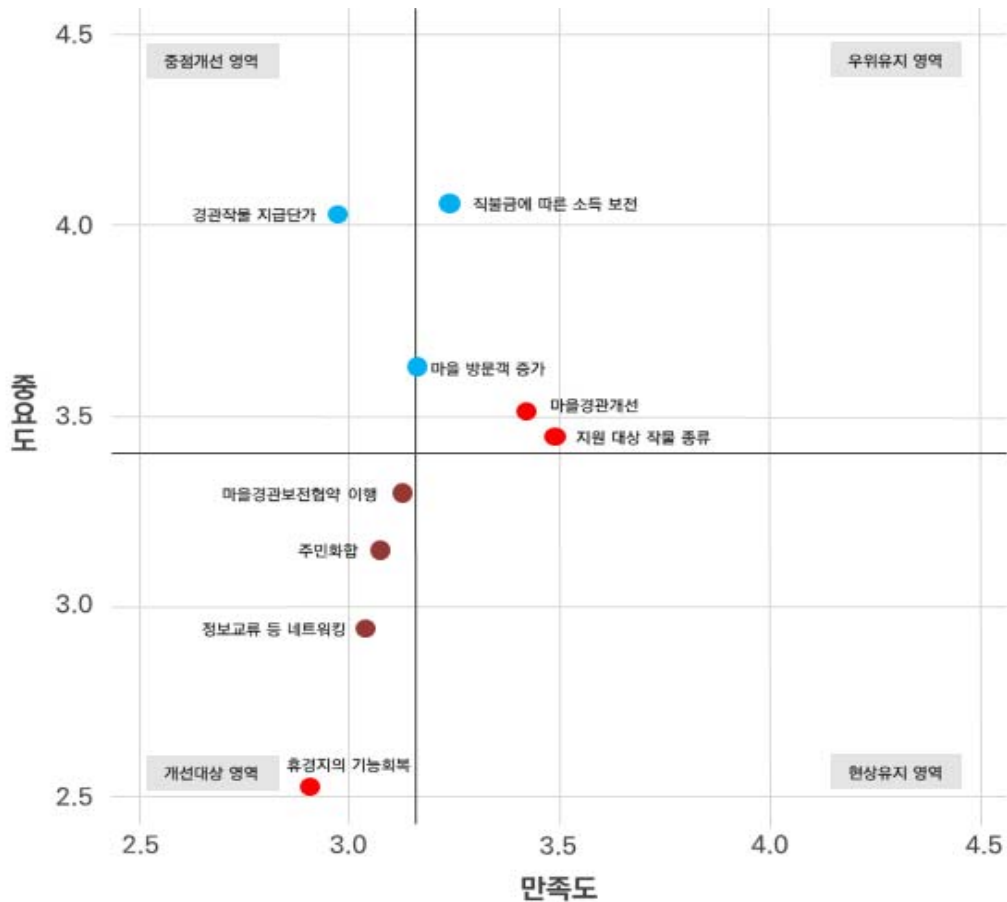
- 평가 이유로는 종자구입비 및 단가상향에 대한 민원, 마을경관활동비 삭제 등을 응답하였다.
- **우위유지 영역 : 직불금에 따른 소득보전, 마을 방문객 증가, 마을경관 개선, 지원대상 작물 종류**
 - 직불금에 따른 소득보전, 마을 방문객 증가, 마을경관 개선, 지원대상 작물 종류 항목에 대해서는 중요도도 높고 만족도도 높게 평가하여 이들 요소들은 우위 유지 영역에 속하였다.
 - 직불금에 따른 소득보전의 경우 중요도는 평균 4.06점, 만족도는 평균 3.23점으로, 마을 방문객 증가는 중요도는 평균 3.62점, 만족도는 평균 3.17점으로, 마을경관 개선의 경우 중요도는 평균 3.51점, 만족도는 평균 3.42점으로, 그리고 지원대상 작물 종류의 경우 중요도는 평균 3.45점, 만족도는 평균 3.49점으로 평가하였다.
 - 마을 방문객 증가 항목에 대해서 중요도는 높으나 만족도는 일반적인 수준으로 인식하였다.
 - 직불금액과 관련하여 지자체 담당자들은 지급단가에 대해서는 만족도가 다소 낮지만 소득 보전의 측면에서는 소정의 역할을 한다고 인식하는 것으로 해석된다.
- **개선대상 영역 : 휴경지의 기능 회복, 정보교류 등 네트워킹, 주민화합, 마을경관보전협약 이행**
 - 휴경지의 기능 회복, 정보교류 등 네트워킹, 주민화합, 마을경관보전협약 이행 항목은 중요도와 만족도 모두 낮게 평가하여 이들 요소에 대한 개선이 지속적으로 필요한 것으로 조사되었다.
 - 주민화합의 경우 중요도는 평균 3.15점, 만족도는 평균 3.09점으로 평가되었으며 정보교류 등 네트워킹은 중요도 평균 2.94점, 만족도 평균 3.04점으로, 마을경관보전협약은 중요도 평균 3.30점, 만족도 평균 3.13점으로 평가하였다. 그리고 휴경지의 기능회복은 중요도 평균 2.53점, 만족도 평균 2.91점으로 평가하였다.
 - 평가 이유로는 추진위원장의 역량에 따라 사업이행이나 추가적 활동 여부가 결정되는 경우가 많으며 계속되는 사업예산 및 면적 축소로 인하여 주민 불화가 많다는 점을 꼽았다.
 - 이밖에 마을경관활동비 삭제로 인한 도농교류, 축제 추진을 위한 주민들의

자부담 민원 증가, 단순히 소득보전 측면에서 경관작물만 재배하고 직불금을 수령하려는 주민들의 낮은 사업이해도 문제 등을 응답하였다.

- 현상유지 영역에 속하는 항목은 없는 것으로 조사되었다.

[표 20] 지자체 담당자 중요도-만족도 결과

구분		평균 점수	
		중요도	만족도
경제	직불금에 따른 소득보전	4.06	3.23
	경관작물 지급단가	4.02	2.98
	마을 방문객 증가	3.62	3.17
사회	주민화합	3.15	3.09
	마을경관보전협약 이행	3.30	3.13
	정보교류 등 네트워킹	2.94	3.04
환경	지원대상 작물 종류	3.45	3.49
	마을경관 개선	3.51	3.42
	휴경지의 기능회복	2.53	2.91



[그림 14] 지자체담당자 IPA 응답 결과

3. 종합분석

가) 응답집단 간 중요도와 만족도 차이

○ 독립표본 t-test 결과 주민화합, 마을경관보전협약 이행, 정보교류 등 네트워킹, 마을경관개선, 휴경지의 기능회복에 대한 중요도 평가의 경우 추진위원장과 지자체 담당자 간의 차이가 있는 것으로 나타났다.

- 이들 다섯 개 항목 모두에 대해 추진위원장들은 지자체 담당자들 보다 중요도를 훨씬 더 높게 평가하였다.

[표 21] 응답집단에 따른 중요도 응답 차이

구분			기술통계량		t-검정		
			표본수	평균	표준편차	t	p
경제	직불금에 따른 소득보전	추진위원장	102	4.0784	.67025	.229	.819
		지자체 담당자	53	4.0566	.49672		
	경관작물 지급단가	추진위원장	102	4.1078	.65863	.980	.329
		지자체 담당자	53	4.0189	.45954		
	마을 방문객 증가	추진위원장	102	3.7059	.85119	.691	.491
		지자체 담당자	53	3.6226	.62716		
사회	주민화합	추진위원장	102	3.4902	.62529	3.364**	.001
		지자체 담당자	53	3.1509	.53336		
	마을경관보전협약 이행	추진위원장	102	3.5392	.55707	2.542*	.012
		지자체 담당자	53	3.3019	.54012		
	정보교류 등 네트워킹	추진위원장	102	3.2157	.68401	2.376*	.019
		지자체 담당자	53	2.9434	.66260		
환경	지원대상 작물 종류	추진위원장	102	3.5294	.65561	.719	.473
		지자체 담당자	53	3.4528	.57399		
	마을경관 개선	추진위원장	102	3.9608	.81958	3.381**	.001
		지자체 담당자	53	3.5094	.72384		
	휴경지의 기능회복	추진위원장	102	3.9216	.74043	11.067**	.000
		지자체 담당자	53	2.5283	.74946		

*p < .05, **p < .01, ***p < .001

- 독립표본 t-test 결과 마을 방문객 증가, 주민화합, 마을경관보전협약 이행, 정보교류 등 네트워크, 마을경관 개선, 휴경지의 기능회복에 대한 만족도 평가는 추진위원장과 지자체 담당자 간의 차이가 있는 것으로 조사되었다.
- 이들 여섯 개 항목 모두에 대해서도 추진위원장들은 지자체 담당자들 보다 만족도를 훨씬 더 높게 평가하였다.

[표 22] 응답집단에 따른 만족도 응답 차이

구분			기술통계량		t-검정		
			표본수	평균	표준편차	t	p
경제	직불금에 따른 소득보전	추진위원장	102	3.3137	.87857	.506	.614
		지자체 담당자	53	3.2264	1.08560		
	경관작물 지급단가	추진위원장	102	2.7157	1.02809	-1.525	.129
		지자체 담당자	53	2.9811	1.02827		
	마을 방문객 증가	추진위원장	102	3.7255	.84615	3.245**	.002
		지자체 담당자	53	3.1698	1.08727		
사회	주민화합	추진위원장	102	3.4706	.76696	3.581***	.000
		지자체 담당자	53	3.0943	.52857		
	마을경관보전협약 이행	추진위원장	102	3.4216	.68124	3.063**	.003
		지자체 담당자	53	3.1321	.48189		
	정보교류 등 네트워크	추진위원장	102	3.3333	.66501	3.051**	.003
		지자체 담당자	53	3.0377	.51747		
환경	지원대상 작물 종류	추진위원장	102	3.6569	.85010	1.213	.227
		지자체 담당자	53	3.4906	.72384		
	마을경관 개선	추진위원장	102	3.9608	.75677	3.751***	.000
		지자체 담당자	53	3.4151	.90796		
	휴경지의 기능회복	추진위원장	102	3.7941	.99840	7.832***	.000
		지자체 담당자	53	2.9057	.40498		

*p < .05, **p < .01, ***p < .001

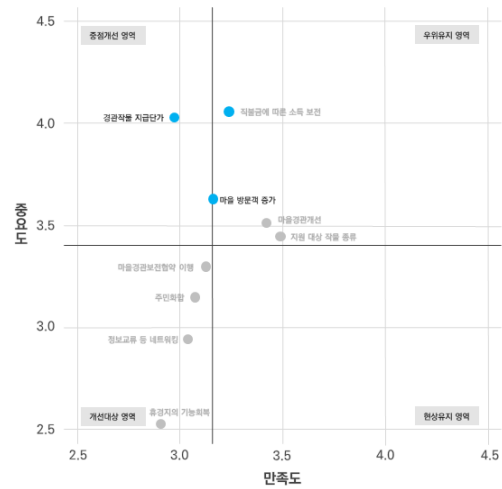
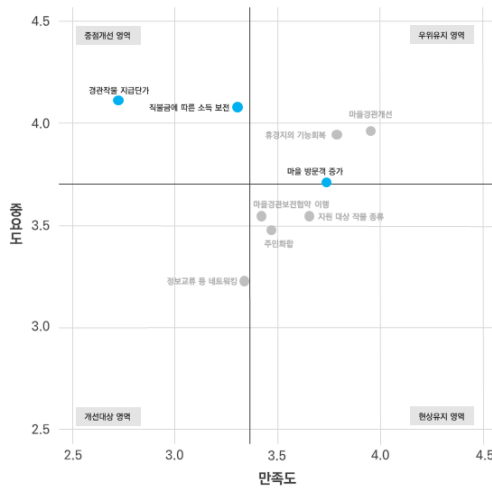
나) 응답집단 간 영역별 비교

□ 경제적 영역

- 추진위원장은 경관작물 지급단가와 소득보전을 중점개선 영역으로 평가하고 마을방문객 증가의 경우 상위유지 영역으로 평가한데 비해 지자체 담당자는 경관

작물 지급단가만 중점개선 영역으로, 그리고 소득보전과 마을방문객 증가는 우위유지 영역으로 평가하였다.

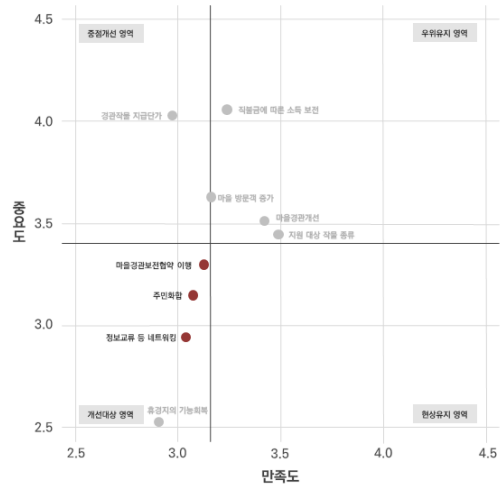
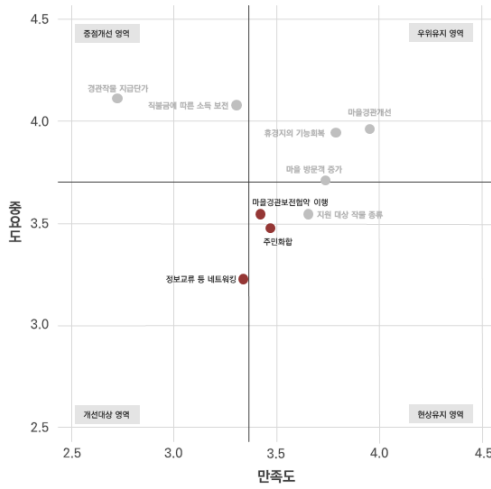
- 두 집단 모두 경제적인 영역에 대해 중요성이 높은 것으로 생각하고 있었으나 추진위원장들이 지자체 담당자들에 비해 경제적 영역의 항목들에 대해 중요도를 훨씬 높게 평가하였다. 그리고 마을방문객 증가의 만족도에 대해서는 두 그룹간 차이가 있었는데 추진위원장이 지자체 담당자에 비해 훨씬 더 만족해 하는 것으로 나타났다.



[그림 15] 추진위원장그룹의 경제항목 IPA분석결과 [그림 16] 지자체담당자그룹의 경제항목 IPA분석결과

□ 사회적 영역

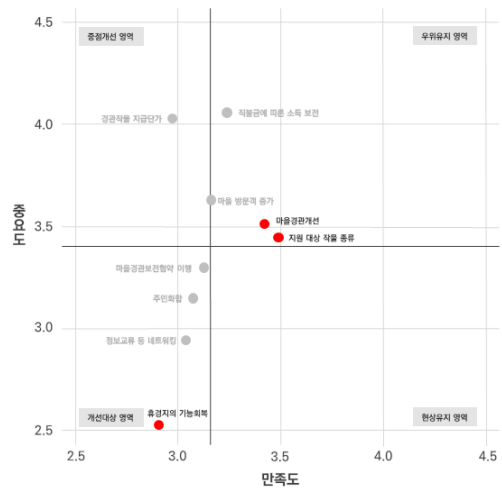
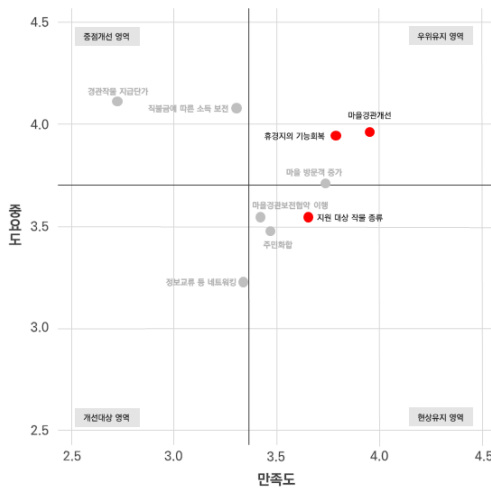
- 마을경관보전협약 이행, 주민화합, 정보교류 등 네트워킹으로 구성된 사회적 영역의 항목에 대해 추진위원장 그룹은 지자체 담당자 그룹에 비해 중요도와 만족도에 있어서 전반적으로 모두 높게 평가하였으며 이는 통계적으로도 유의성이 있는 것으로 조사되었다.
- 두 그룹 모두 사회적 영역의 항목들에 대한 중요성을 평균 이하로 인식하였으며 지자체 담당자들은 만족도 또한 평균이하로 인식하였다.
- 사회적 영역의 항목들이 경제적 영역의 항목들에 비해 전부 다 중요성이 낮게 나타난 점은 경관보전직불제 사업이 주민이든 행정이든 공히 경제적인 측면에 경도되어 인식되고 있음을 시사한다고 하겠다



[그림 17] 추진위원장그룹의 사회항목 IPA분석결과 [그림 18] 지자체담당자그룹의 사회항목 IPA분석결과

□ 환경적 영역

- 마을경관개선에 대해서는 두 집단 모두 우위유지 영역으로 평가하였다.
- 지원대상 작물의 종류에 대해서 추진위원장들에 비해 지자체 담당자들은 중요하게 생각하였는데 통계적 유의성은 없는 것으로 나타났다.
- 휴경지의 기능 회복의 경우 추진위원장은 우위 유지 영역으로, 지자체 담당자는 개선 대상 영역으로 평가하였는데, 이는 농사경험에 따른 차이로 판단된다.



[그림 19] 추진위원장그룹의 환경항목 IPA분석결과 [그림 20] 지자체담당자그룹의 환경항목 IPA분석결과

IV. 국외 사례

1. 일본
2. 영국
3. EU
4. 시사점

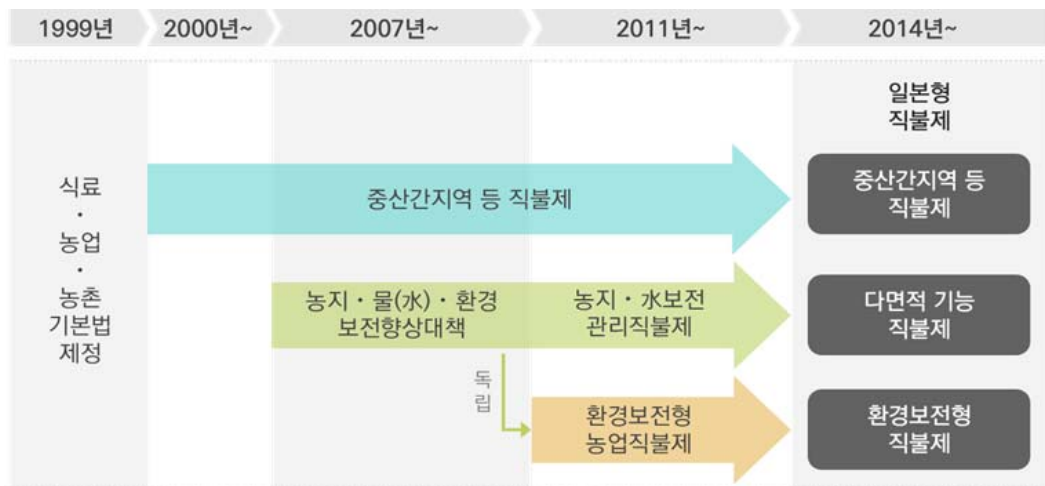
제4장 국외 사례

1. 일본

1) 일본 직불제 개요

□ 도입배경

- 농촌지역의 인구감소 및 고령화 등에 의해 지역공동체 활동으로 이어왔던 농업농촌의 다면적 기능 유지 및 발휘에 어려움이 발생하고 있으며, 지역공동체 활동의 질적·양적 저하에 따라 농업농촌자원의 보전에도 적지 않은 문제가 발생되고 있다.
- 이러한 문제들을 해소하기 위해 「농업이 가지는 다원적 기능 발휘 촉진에 관한 법률」을 제정하고, 일본형직불제를 2014년에 도입하였다.



[그림 21] 일본형직불제 추진 주요 경위

□ 기본구조

- 일본의 직불제는 경영소득안정형(산업정책)과 다원적 기능형(지역정책)으로 구분된다.
 - 쌀 직불제의 경우 2014년부터 변동지불을 폐지하였으며 고정지불은 2014년~2017년 단가 반감 이후 2018년 완전 폐지하였고 고정지불과 연계하여

실시하던 쌀 생산조정제도도 폐지하였다.

- 다원적 기능 중심의 일본형 직접지불 체제를 확립하고 쌀 감산을 유인하면서 지역별 전략작물을 육성하는 논활용 직불제를 강화하는 특징을 가지고 있으며, 법률에 의하여 다원적 활동을 규정하고 개별 농업인보다는 농업인과 지역주민, 조직, 마을 등이 주체가 되어 영농활동, 농업자원 관리 활동, 마을 공동활동 등 공동체적 활동을 지원하는 특징이 있다.

[표 23] 일본의 직불제 기본구조

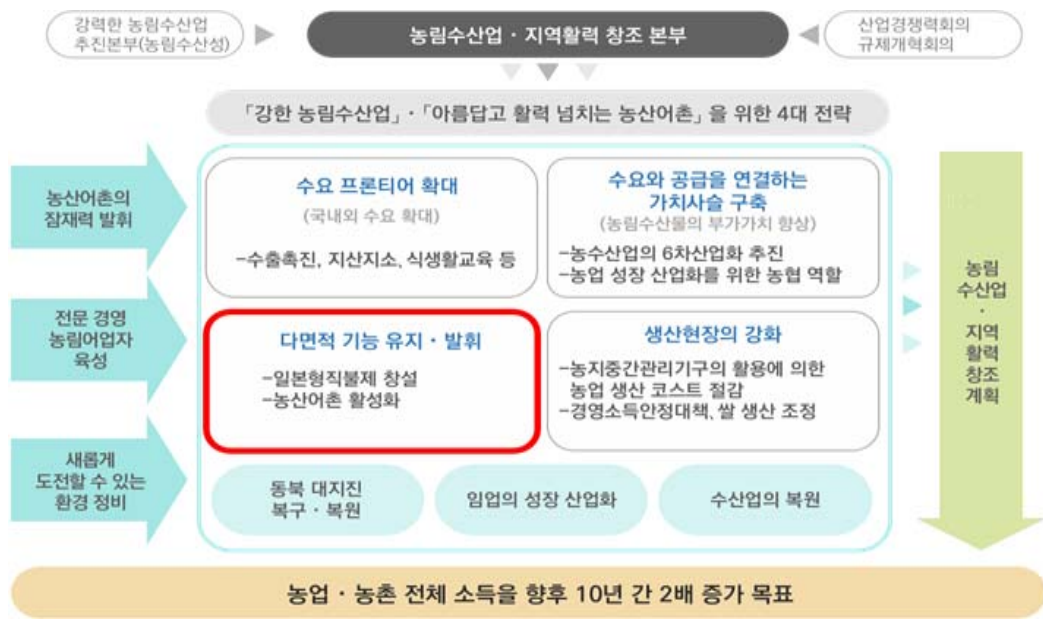
유형	직불제	목적	대상·활동·특징	2020년 예산 (억 엔)
경영소득 안정형	논활용 직불제	· 지역별 전략작물 육성 · 쌀 감산	· 사료용·가루용·가공용쌀, 맥류, 대두, 사료작물 등 · 면적 단가(고정지불) · 도도부현 자율성	3,050
	밭작물 직불제	· 외국과의 생산격차 보전	· 맥류(밀, 보리) · 면적·수량 단가(고정지불)	2,163
	쌀·밭작물 수입보전 직불제	· 부분 경영단위 · 판매수입 보전	· 쌀, 맥류, 대두, 감자, 사탕무 · 판매수입 합산(변동지불)	645
	수입보험제도	· 경영단위 · 판매수입 변동 대응	· 보험료 등 보조	211
	소계			6,154 (88.8%)
다원적 기능형 (일본형 직접지불)	다원적기능 직불제	· 다원적기능 유지·증진	· 지역자원 관리 공동활동 / 농지, 경사면, 농수도, 저수지 / 경관작물 식재 / 생태계 보전 등 · 농업인 조직, 마을	487
	중간산지역 직불제	· 생산조건의 불리성 보전	· 마을단위 협정 체결 / 유희방지, 공동활동 등 / 생산성 향상 가산 · 마을, 개인	261
	환경보전형 농업 직불제	· 농업생산 환경부하 경감	· 유기농업, 친환경농업 등 · 농업인 조직, 개인	25
	소계			773 (11.2%)
합계				6,927 (100.0%)

주 : 경영소득안정형의 소계에는 사무비 및 지역비전 작성 등에 대한 보조금(85억엔) 포함.

주 : 2020년도 직불제 예산(6,929억 엔)은 농림수산 예산(2조 3,109억 엔)의 30.0%를 차지함.

□ 일본 농정에서 일본형직불제가 차지하는 비중

- 2013년 책정된 ‘농림수산업·지역활력창조계획’에 의하여 국내외 농산물 수요확대, 농림수산물의 부가가치 향상, 농업·농촌 다면적 기능 유지 및 발휘, 농업생산 현장 강화 등 4개의 전략을 수립하였다.
 - 국내외 농산물 수요 확대에는 농산물 수출 확대, 지산지소, 식생활교육이 포함되며 농림수산물의 부가가치 향상에는 6차 산업화, 농협 역할 강화가, 농업·농촌 다면적 기능 유지 및 발휘에는 일본형직불제 도입, 농산어촌 활성화가 포함되고 농업생산 현장 강화에는 생산코스트 절감, 경영소득안정 대책 등이 포함된다.



[그림 22] 일본형직불제의 일본 농정에서의 위치

2) 다면적기능 직불제 개요

□ 취지와 정책 목표

- 지역 공동으로 행하는 다원적 기능을 증진하는 활동 및 지역자원(농지, 수로, 농로 등)의 질적 향상을 도모하는 활동을 지원한다.
- 농지·농업용수 등의 보전·관리에 관련하는 지역의 공동활동에 다양한 인재의 참여율을 40% 이상 향상(2020년까지)시키고 농지·농업용수 등의 보전·관리에 관련하는 지역의 공동활동에 의하여 광역적으로 보전·관리되는 농지면적의 비율을 50% 이상 향상(2020년까지)시키는 것이 주요 정책 목표이다.

□ 기본구조

- 농지유지직불제는 지역자원의 보전·관리를 위한 활동을 지원하는데 농지 경사면 제초, 수로내 흙치우기, 농로 노면 유지를 비롯하여 농촌 구조변화에 대응한 체제 강화, 지역자원 보전·관리에 관한 계획 작성 등이 해당된다.
- 자원향상직불제는 지역자원의 질적 향상을 위한 공동 활동, 지역자원 보전 계획 수립 등을 지원하는데 다양한 주체들이 공동으로 하는 수로, 농로, 저수지의 경미한 보수, 경관작물 식재, 생태계보전 등의 활동과 노후화된 수로, 농로, 저수지 등의 장기 사용을 위한 보수 등이 해당된다.



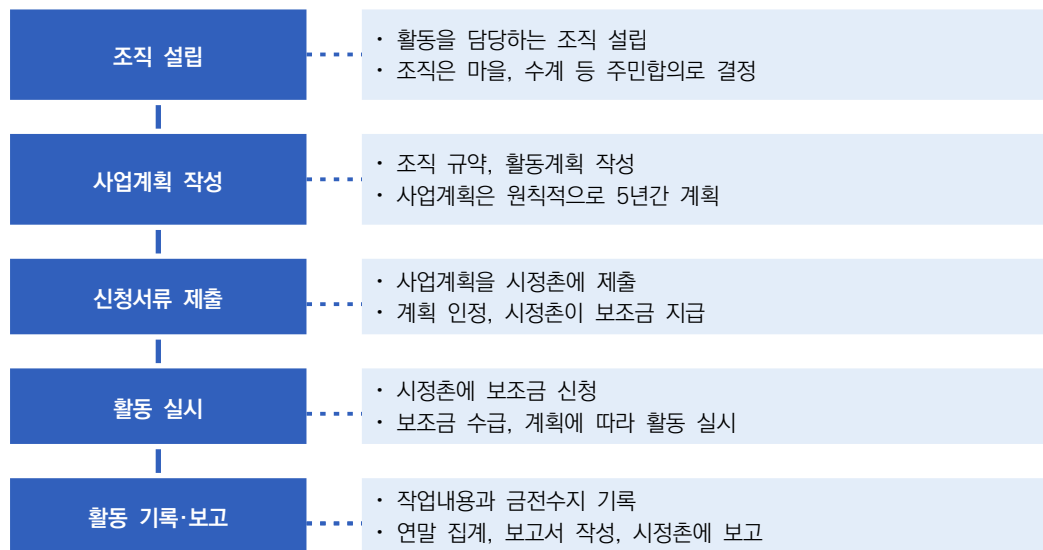
[그림 23] 다면적 기능 직불제 개요

3) 다면적기능 직불제 추진절차 및 활동내용

가) 추진절차

- 1단계 : 조직 설립
 - 대상지역 설정 : 마을규모, 농업용 저수지 이용 범위, 경지정리 구역 등을 고려하여 설정
 - 활동 조직 유형 : 농업법인형, 지역주민 참가형, 도시농촌교류형
 - 규약 작성 : 활동 목적, 구성원, 의결 방법 등 조직운영의 기본이 되는 사항 포함
 - 사업계획안 작성 : 사업목표, 사업 내용, 사업 범위, 사업 기간 등
 - 활동계획안 작성 : 활동기간, 활동구역 도면, 활동구성원 목록, 활동면적 등
 - 총회 개최 : 조직설립총회 개최. 필요에 따라 임시 총회 수시 개최
- 2단계 : 사업계획 인정
 - 기초자치단체(시정촌)에 사업계획서를 제출하면 기초자치단체에서 사업계획서 검토한 후 인정 여부를 결정한다.
- 3단계 : 직불금 신청

- 당해 연도 활동에 필요한 직불금을 기초자치단체에 신청한다.
- 4단계 : 활동 실시 및 기록
 - 사업계획서 내용을 바탕으로 지역자원 보전관리 활동을 실시하고 기록한다.
- 5단계 : 활동 보고
 - 활동보고서를 작성한 후 기초자치단체에 제출한다.



[그림 24] 다면적직불제 추진 절차

나) 활동내용

- 1단계 : 기능진단, 계획 수립, 연수 단계
 - 기능진단
 - 농경지 기능 진단 : 농경지(논) 경사면 침식 여부 확인, 논둑 파괴 여부 확인, 야생동물 피해 방지 시설 파손 여부를 확인한다.
 - 농업기술 기능 진단 : 농업용수로 점검, 농로(농도) 시설 점검, 농업용 저수 시설을 점검한다.
 - 계획 수립
 - 상기 기능 진단 결과를 바탕으로 구체적 활동 항목, 활동 시기, 활동 범위, 참여자 등을 포함하여 해당연도 활동 계획을 수립한다.
 - 연수

- 다면적직불제 활동 조직을 대상으로 계획된 활동이 원활히 시행될 수 있도록 관련 기술 및 정보 습득을 위한 교육을 실시한다.

[표 24] 다면적직불제 활동계획 예시

실시 예정 시기	활동 내용		참가자	활동 장소
	시설	활동 항목		
3월 중순	농수로	농수로 정비(오물제거)	○○수로 관계 농업인	○○수로 전역
5월 중순	농로	파손된 부분 보수	책임자 : ○○○	보수 농로 위치 표시

* 활동 항목과 활동 장소는 구체적으로 기입

□ 2단계 : 자원향상을 위한 실천활동 단계

○ 농경지

- 논둑 : 경사면 초기 보수(경사면이 약간 파손되었을 경우), 논둑 재보수(완전히 파손되어 원상회복)
- 시설 : 암거시설 청소, 농경지 주변 돌 제거, 야생동물 피해방지 네트 보수, 방풍네트 보수 등

○ 농수로

- 농수로의 적정관리 : 수로 측면 보수, 수로 부착물 제거, 파이프 라인 파손 보수, 잡초 제거 등
- 부대시설 : 차광시설보수, 급수전 동결방지대책

○ 농업용 저수지

- 제방의 적정관리 : 측면 보수, 저수지 오염물 제거

□ 3단계 : 농촌환경보전 활동 단계

- 생태계보전 활동, 수질환경보전 활동, 경관형성 활동, 생활환경 보전 활동

□ 4단계 : 다면적기능 증진을 위한 활동

- 휴경지 유효 활용 및 농지주변공동 활동, 자연재해 등 재해 방재 활동, 농촌환경보전 활동, 농촌문화 전승 활동을 통한 커뮤니티 강화

4) 다면적기능 직불제 지급대상 및 추진실태

□ 다면적직불금 지급대상

- 논과 밭, 그리고 초지를 대상으로 하는데 논은 담수를 위한 논둑 및 관개(灌漑) 기능을 가지고 있는 농지를, 밭은 논과 초지를 제외한 농지, 그리고 초지는 목초전용 농지 및 채초 방목지를 포함한다.

3층 : 자원향상지불(장기보전)

2층 : 자원향상지불(공동활동)

1층 : 농지유지지불

(단위 : 엔/10a)

활동종류	농지유지	농지유지+자원향상 (공동)	농지유지+자원향상 (공동+장기)
논	3,000	5,400	9,800
밭	2,000	3,440	5,440
초지	250	490	890

[그림 25] 직불금의 가산관계

□ 다면적직불제 추진 실태 (2019년 기준)

- 농지유지직불제는 전국 1,434 자치단체(일본 전체 자치단체의 약 83%) 28,348 개 조직에서 229만 ha(일본 전체 농용지의 약 55%)를 대상으로 시행되었다.
- 자원향상직불제는 전국 1,276 자치단체(일본 전체 자치단체의 약 74%) 22,223 개 조직에서 202만 ha(일본 전체 농용지의 약 50%)를 대상으로 시행되었다.

□ 다면적직불제 주요 활동 시행 실적

- 농촌환경보전활동 : 2019년 3월 기준으로 경관형성, 생활환경 보전 활동 20,599건(64.3%), 생태계보전 활동 6,297건(19.8%), 수질 보전 활동 4,450건(14.0%), 기타 활동 584건(1.9%)을 시행하였다.
- 다원적 기능 증진 활동 : 2019년 3월 기준으로 농업농촌환경보전활동 6,859건(36.9%), 농지주변 정비 공동활동 5,242건(28.2%), 농촌문화 계승 활동 2,204건(11.9%), 지역주민에 의한 직접 시공 1,546건(8.3%), 방재, 감재화 강화 활동 1,405건(7.6%), 기타 활동 1,301건(7.0%)을 시행하였다.

2. 영국

1) 영국의 경관정책 개요

가) 영국의 초기 경관 정책

- 급격한 도시화에서 비롯된 생활 환경의 질적 저하를 경관의 시각적 가치를 중심으로 한 보전 및 규제 정책으로 해결하고자 한 것에서 시작하였다. 초기 경관 정책은 농촌지역에서는 경관적으로 뛰어난 지역 지정을 통해, 도시지역에서는 계획을 통한 경관 어메니티 제공 및 보존에 초점이 맞추어 진행하였다.
- 그러나 초기 경관 정책은 지정위주의 정책, 이분법적 접근, 관료화에 의한 이해 당사자의 참여 저조 등의 문제를 노정하였다.
 - 뛰어난 경관은 구역화되어 특별히 관리되었으나 일반적 경관 자원들은 지정 범위 밖에서 계획가들의 관심을 받지 못하는 경우가 많았고, 농촌경관(자연미를 지닌 공간)과 도시경관(녹지공간이 어메니티 지원)을 구분한 접근은 실효성에 한계를 보였으며, 경관 계획 의사결정이 단일 기관에 의하여 좌우됨으로 인해 이해당사자 및 대중의 참여가 저조하였다.
 - 지방자치제도 및 시민사회 성숙에 따라 다원화된 관료체제로 인한 국토정책의 개선과 제도의 통합적 접근이 요구되었다.

나) 유럽회의(CoE) 유럽경관협약(European Landscape Convention)

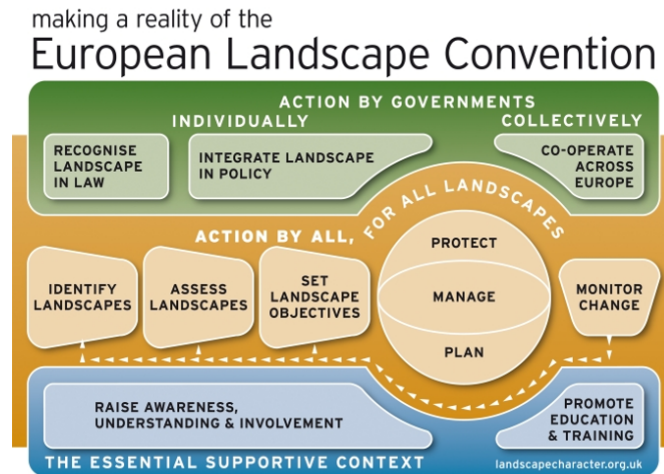
□ 기본 방향

- 인권 및 사회복지, 삶의 질 차원에서 공공재인 경관의 사회적 가치를 지속하고 주민참여 및 국가-지방 연계 거버넌스의 민주적 통합적 정책 수립의 기준을 제시하고자 하였다. 아울러 가입국가의 경관 관련 법률 및 정책의 지속적 변화 과정을 지원하는 체계와 회원국에서 ‘통합적(Integrated)’ 혹은 정보기반(Informed)’ 경관정책으로 구체화되도록 하였다.

□ 유럽경관협약에 대응한 영국 농촌경관관리 정책 기본 방향

- 자연적(natural), 문화적(cultural), 지각적(perceptual) 요소를 함께 고려하는 통합 프레임워크(integrating framework)를 우선적으로 마련하였다.

- 기존 토지이용, 자원계획, 사회복지에 관한 법과 정책을 경관이라는 공간적, 개념적 틀 속에서 국가-지방 차원의 지역 단위나 정부-민간 등 행정적 제약을 넘어 통합적으로 연계시키는 제도적 프레임워크(institutional framework)를 촉진시키고 강화하고자 하였다.



[그림 26] 유럽경관협약 기본방향

자료 : Natural England (2008) Natural England's European Landscape Convention.

- 유럽경관협약에 대응한 영국 농촌경관관리 정책 : 7가지 실천 원칙
 - 1원칙 : 경관 관련 용어와 정의의 명확화
 - 유럽경관협약 제1조에 정의된 용어를 경관 정책 및 법률에 사용할 것
 - 다른 환경 및 공간 계획에서도 '경관'을 협약에 정의된 의미로 사용할 것
 - 2원칙 : 경관을 통합적 관점에서 인식
 - 경관을 자연, 문화, 인간의 지각적 요소로 나누거나 환경의 한 부분이 아닌 그 자체로 인식하고 모두를 통합하는 전체로서 인식할 것
 - 모든 지역 규모의 경관을 다룰 것
 - 3원칙 : 모든 경관을 대상으로 적용
 - 모든 계획 정책 및 전략에서 경관은 지역 혹은 장소를 아우르는 의미로 쓰일 것
 - 모든 조건(뛰어난 경관, 보호되는 경관, 일상적인 혹은 퇴화된 경관)의 경관에 적용할 것

- 4원칙 : 경관의 기초 정보 이해
 - 경관에 대한 지식과 이해 향상을 위해 경관을 자료화하여 경관 정책 규모에 맞게 반영할 것
 - 경관특성화 평가(Landscape Character Assessment, LCA) 적용
- 5원칙 : 경관관리정책 계획 및 모니터링에 주민참여
 - 주민 참여에 있어 다양한 사항(누가, 언제, 참여 단계와 범위, 비용 등)을 고려하여 적절한 방법 사용
 - 경관 정책 과정에 '4원칙'에서 언급한 근거 중심의 방법을 통하여 참여시킬 것
- 6원칙 : 경관에 직·간접적으로 영향을 주는 모든 지역정책에 경관 개념 적용
 - 경관의 다기능성을 활용하여 경관이 다른 공간 정책의 틀로서 작용할 것
 - 지리적 지역을 다루는 정책에서 '4원칙'과 같이 객관적 자료를 통해 파악되는 경관에 대한 목적과 전략을 고려할 것
- 7원칙 : 일반 국민(대중)들에게 경관에 대한 인식 고취
 - 경관의 가치 및 중요성에 대한 인식을 향상 시키는 방안을 강구할 것
 - 정책의 참여단체 및 협력단체, 이해당사자 등에게 경관에 관하여 교육시킬 수 있는 기회를 찾을 것
 - 시각화 및 인터넷 자료화하여 대중에게 더 쉽게 다가갈 수 있는 방안을 활용할 것
 - 경관 정책의 실질적 실행에 관한 교육을 진행할 것

다) 국가계획정책체제(National Planning Policy Framework, NPPF)

□ 개요

- 지역사회지방정부부(DCLG) 주도의 법적 구속력을 가진 국토계획 최상위 문서로서 중앙정부-지자체의 효율적이고 유기적인 국토 관리를 지향한다.
 - 중앙정부는 NPPF를 통해 방향을 설정하고 실제 권한은 지자체로 이양하여 지역계획을 수립하여 중앙정부의 정책목표가 지자체 개발계획에 일관성 있게 반영되도록 한다.
 - 중앙정부는 지자체에 재정적 지원(지자체의 NPPF 준수 경우)을 통하여 지역적 특성을 고려한 합리적인 개발이 이루어지도록 유도한다.

- 모든 국토계획의 최종 목표는 지속가능한 발전으로 국토의 지속가능을 위한 경제·사회·환경적 측면을 통합 관리한다.
 - 경관에 대한 사회복지 차원의 접근을 강조하고 경관계획에 있어 지역커뮤니티에 더 많은 권한 위임을 목표로 비전문가집단인 주민들이 경관 정책의 모든 과정에 쉽게 접근 할 수 있도록 한다.
- 지속가능한 발전을 위한 경관관리 체계성 확립
- 기존의 가시적인 토지이용을 중심으로 한 계획에서 더 나아가 공간계획(spatial planning)을 바탕으로 경관관리 시스템 구축한다.
 - 인간-생태계의 이분적 접근에서 벗어나 인간-생태계 관계 회복력(resilience) 이론 등 통합적 사고를 위한 개념적, 공간적 틀로 경관이 중요함을 인식한다.
 - 최고를 보존하고 나머지를 개발하는 경관에서 ‘차이(different)’나 ‘구별짓는(distinct)’ 경관의 특성을 보존, 강화한다.
 - 농촌경관의 물리적 요소뿐만 아니라 경관의 공간적 틀 안에서 일어나는 다양한 생태, 사회, 경제, 문화, 역사의 무형적 자산들을 통합적으로 관리한다.
 - 농촌경관에 유·무형으로 지대한 영향을 미치고 있으나, 산발적·획일적으로 이루어져 오히려 지역 특유의 장소성을 저하시키고 있는 기존의 농촌 경관의 보호·관리·개발에 관한 정책을 일원화하는 것을 중점으로 한다.
 - 단위 경관 속의 원주민을 비롯한 다양한 유형의 이해당사자들을 일원화 된 정책의 틀 안에 적극적으로 참여시킴으로, 정책의 민주적인 의사결정을 바탕으로 경관의 다양성을 보존 발굴함으로 지속가능한 농촌경관을 만들고자 한다.

2) 법령에 의한 영국 농촌 경관 관리

가) 관련 법령 및 기관

- 중앙정부 : 환경식품농무부(Department for Environment, Food and Rural Affairs, Defra)
 - 영국 잉글랜드 지역에서 농촌경관을 담당하는 주무부서로 비정부공공기관(NDPBs)의 도움을 바탕으로 지방자치단체와 상호협력을 통해 농촌경관을 통합적으로 관리한다.
 - 2012년 Rural Statement에 나타난 Defra의 경관 정책은 농촌에서의 삶의 질

향상을 위해 지역커뮤니티의 재활성화를 우선으로 하여, 경관단위의 통합적인 정책에 주민들의 전 방위적 참여를 도모하는 것을 주요 골자로 하였다.

* 비정부공공기관(NDPBs) : 실행기구 성격의 비정부부처로 모든 활동의 독립성을 인정하며, 지자체나 민간단체의 요구에 행정적으로 신속 대응 할 수 있는 구조

□ 비정부 공공기관 : Nature England

- 잉글랜드 지역 자연환경 보호 및 개선을 위한 비정부공공기관으로 환경식품농무부(Defra)소속으로 '자연환경 및 농촌공동체 법(2006)'을 기반으로 설립되었다. 건강한 자연환경, 자연 환경 향유, 자연 환경의 지속가능한 이용, 미래 환경 수호 등을 목표로 한다.

□ 비정부 공공기관 : 산림위원회(Forestry Commission, FC)

- 산림에 관한 사무 관장 및 연구를 위한 비정부 공공기관이다. 환경식품농무부(Defra)소속으로 영국 전역 3,000명 이상의 직원 및 70여개의 사립 파트너십을 구축하고 있으며 조림사업, 산림 공지 개발, 산림 병충해 관리, 일자리 창출 등의 역할을 한다.

□ 책임운영기관 : 농업지불청(Rural Payments Agency)

- 환경식품농무부(Defra) 소속으로 농업 보조금 지급 및 이행점검 책임운영기관이다. 유럽연합(EU)의 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP) 집행 및 기본직불제 지급, 농촌개발프로그램(Rural Development Programme for England, RDPE), 환경관리, 영국산림보조금제도 관리 등을 담당한다.

나) 법령에 의한 경관보호지역 지정 및 관리

□ AONB(Areas of Outstanding Natural Beauty : 자연미가 탁월한 지역)

- 영국 특유의 농촌경관의 자연미(전통적 농촌농업경관) 보전을 목적으로 환경식품농무부(Defra) 산하 Natural England가 지정한다. 16~2,038km²까지 다양한 규모이며 전국에 46개소, England와 Wales 국토의 18%에 해당하는 면적이 지정되어 있다. CRow(the Countryside and Rights of Way) Act 2000에 근거한 해당 지역의 지방자치단체 연합이 관리한다.

- National Park(국립공원)
 - 지역의 자연미와 야생동물 및 문화유산을 보존 향상하고 대중의 국립공원에 대한 가치 이해 및 이용 증진을 목적으로 한다. 환경식품농무부(Defra)산하 Natural England에 의해 지정되며 England와 Wales 국토의 10.7%에 해당하는 면적에 15개소가 지정되어 있다. the Environment Act 1995에 근거한 National Park Authorities가 관리한다.
- SSSIs(Site of Special Interest : 특별과학적 가치장소)
 - 자연보호 법정구역으로 영국의 자연보호 구역, 램사르 습지, 특별보호구역, 특별보전구역을 포함한 대다수의 법적인 자연, 지질 보존지역을 지정한다.

3) 보조금 및 준수사항

가) 기본직불제(BPS : Basic Payment Scheme)

- 직불수급권을 농민에게 할당하는 형태로 운영되는데, 5ha 이상 경작지, 상호준수사항(Cross Compliance)을 준수하는 농가에 대한 기초소득지원을 목적으로 한다. 상호준수사항(법적관리준수사항(SMRs)과 우수농업 및 환경기준(CAEC))을 명확히 하고 강화하고 있다.
 - 법적관리준수사항(Statutory Management Requirements, SMRs) : 환경, 식품안전, 동식물 건강 및 복지와 관련한 18가지 법적 기준이 있다.
 - 우수농업 및 환경기준(Good Agricultural and Environmental Condition, GAEC) : 바람직한 농업·환경 유지를 위해 필요한 토양보호, 토양의 유기·생물 유지, 생물서식 훼손 금지, 수질관리 등을 규정한다.
- 영국산림보조금(English Woodland Grant Scheme)
 - 기존 산림 보존 및 새로운 산림 조성에 대한 보조금이다.
- 농촌환경관리(Environmental Stewardship)
 - 환경의 질적 향상에 기여하는 토지 이용에 대한 자문 및 경제적 보상을 규정하고 있다.

상호의무 준수	생산연계 지원** (coupled support)	자연적 제약 지원** (natural constraint support)	또는	소농 조치** (small farmer scheme) 10%까지 최대 €1,250 단순화된 조치
	10% 또는 15%까지	5%까지		
	재분배 보조(redistributive payment)**			
	30%까지 평균 직접지불의 최대 65%			
	젊은 농업인을 위한 보조(YFP)*			
	2%까지 25% 추가 지급(최대 5년)			
	녹색조치(Greening)*			
	강제조치로 30% 녹색조치 이행			
	기본보조 조치(BPS)*			
	고정된 배분율(%) 부재 €150,000 이상일 경우 5% 감축			

주 : *표시(의무로 이행해야 하는 요소), **표시(회원국이 선택적으로 취할 수 있는 요소)

[그림 27] 2015년부터 시행된 EU의 직접지불 체계

자료 : EU Commission(2013) Overview of CAP Reform 2014-2020. Agricultural Policy Perspectives Brief(5).

나) 영국 농촌환경관리 보조금 ① : 환경관리제(Environmental Stewardship)

□ 환경관리제 개요

○ 2003년 기존의 농업환경정책을 모두 통합하는 대폭적인 개혁 이후 환경관리제(ES)를 도입하였다.

- 영국 전역의 농경지 및 일반 토지를 환경보전적인 관리지역으로 조성하기 위해 시도하였으며, 'Broad and Shallow(넓고 얇게)' 원칙을 적용하여 전국의 대부분의 토지들이 어렵지 않은 환경활동으로 농업환경정책에 참여할 수 있도록 유도하고 있다.

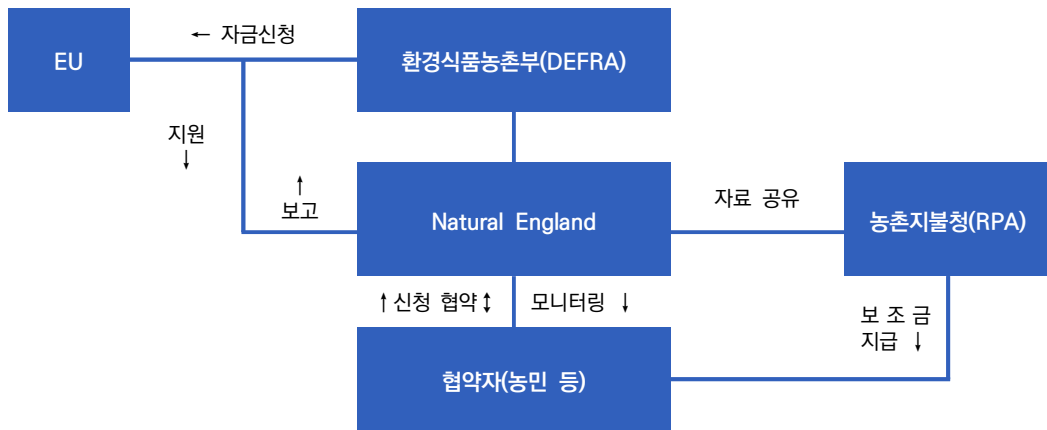
- 새로운 농촌경관을 창조하기보다 현재의 농촌경관을 보전하는 구체적 실천 전략에 중점을 두고 영국 농촌개발 예산의 80%를 지원하고 있다.

○ 야생생물의 보존(생물다양성 보존), 경관의 유지 및 개선, 역사적 환경 보호, 일반인의 전원지역 환경자원 접근 장려, 자연자원 보호 보존, 토양부식과 수질 오염 방지, 구릉지역의 환경적 관리 지원 등을 정책 목적으로 하고 있다.

□ 환경관리제의 3대 시책

○ 기초수준관리 지원사업(Entry Level Stewardship : ELS)

- 영국 내의 모든 농민과 토지관리자를 대상으로 구릉지역(영국의 조건불리지



[그림 28] 환경관리제(ES) 운영 체계

자료 : 김광남, 김미영 (2010) 영국의 농촌경관 정책과 시사점 - 잉글랜드 환경관리제를 중심으로.

역)에 적용하는 사업을 포함하여 실시하고 전원지역을 환경에 조화될 수 있도록 관리하는 행위에 직접적으로 지원한다.

- 기본적으로 기본지불제에서 의무사항으로 규정하고 있는 농업 및 환경 의무 규정(GAEC)의 수준이상의 간결하고 효과적인 토지관리를 의무사항으로 제시하고 있다.

○ 유기농업수준 지원사업(Organic Entry Level Stewardship : OELS)

- 유기농업수준의 관리규정을 적용하여 지원하는 사업으로 유기농업 단체에 등록되어 있는 모든 유기농가 또는 유기농기업을 대상으로 한다. (단, 현재 유기농지원제도에 따라 지원받고 있는 농가는 제외)

○ 상위수준관리 지원사업(Higher Level Stewardship : HLS)

- 농민이나 토지관리자에 대한 특별한 조언과 지원이 필요한 지역에서 다양한 형태의 토지관리를 지원하기 위한 사업으로 지역의 상황에 적합한 토지관리 규약이 마련되어 적용되고 있다.
- 신청서에 대한 평가는 지역의 특정한 자원에 대한 환경적 중요성에 따라 이루어지며, 토지관리협약은 농민이나 토지관리자들이 이러한 특정자원의 보존을 충족시킬 수 있고 이에 대한 재정적인 지원의 가치가 있는 경우에 이루어진다.

다) 영국 농촌환경관리 보조금 ② : 전원관리제(Countryside Stewardship)

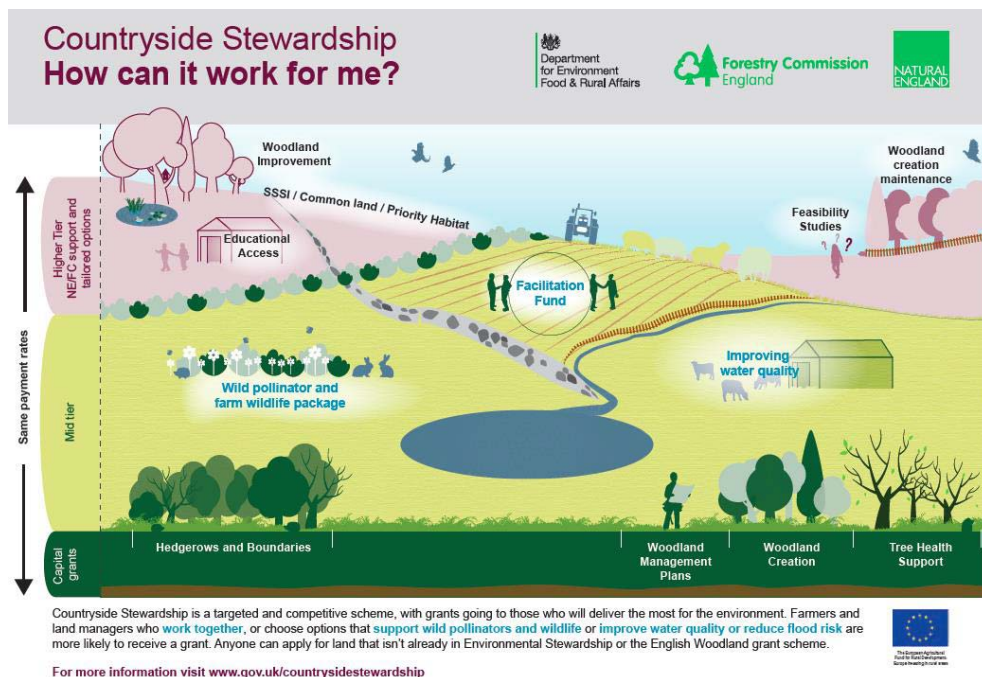
□ 전원관리제 목표

- 2021년 1월부터 시행될 전원관리제의 목표는 적격한 농민, 임업인 및 토지 관

리인에게 개방하고 지역발전에 크게 이바지하는 곳에 경쟁을 통해 보조금을 지급하고자 하는 것이다. 환경관리제(ES), 영국 산림보조금제(EWGS), 수원민감농업(CSF) 프로그램을 대체하여 시행될 예정이다.

□ 단계별 활동 지원

- 크게 3가지 단계로 개별 농가 활동을 지원하여 많은 농업인들이 농촌자원관리정책에 참여하도록 유도한다.
- 상위시책단계 : 환경적으로 중요한 사이트를 대상으로 복잡한 관리가 요구되는 특정 야생동물 서식지 복원, 산림조성 등을 지원하는데 Natural England나 Forestry Commission에 특화된 지원을 제공한다.
- 중위시책단계 : 환경관리제(ES)의 ELS(Entry Level Stewardship)를 대체하며, 보조금은 과거 정해진 포인트 충족이 아닌 신청 시 선택한 옵션에 기초하여 토지 넓이 당 지급한다.
- 자본투자지원 단계 : 생울타리, 역사적 건축물 복원, 산림 관리 등 보다 복잡한 상위시책 협정(실행계획, 타당성 조사)에 보조금을 지급한다.



[그림 29] 영국의 전원관리제 체계

□ 전원관리제 선정절차

- 신청 → 확인(NE) → 협의(NE-신청자) → 지급(RPA) → 모니터링(RPA&NE)의 순서로 진행된다.
 - 사전등록 : 농촌토지등록 DB에 등록 및 등록 여부 확인
 - 신청서 작성 : 토지 정보 관리 → 측량값을 포인트로 환산 → 선택 항목의 단위에 따른 길이, 면적 기록
 - 점수 산정 : 지원대상별 점수를 종합 산정하고 목표 점수 달성 가능여부 확인
 - 협약 개시일 선택 및 공표

3. EU

1) EU 직불제 기본 개요

가) 변화과정

- 1960년대부터 유럽에서 논의되기 시작한 직접지불제는 당시 유럽에서 농산물의 공급과잉을 초래할 것으로 우려하고 있었던 시장가격지지정책에 대한 대안으로 주로 논의되기 시작하였다.
- EU가 직접지불제 방식의 정책을 처음으로 적용한 것은 조건불리지역정책(LFA)으로 시장 관련 정책 분야가 아닌 당시 농업구조정책 분야 정책의 일환으로 적용되었으며 이후 환경민감지역(ESA) 직불금 역시 농업구조정책의 일환으로 실시되었다.
- EU가 농업정책에 핵심적인 정책수단으로 직접지불제를 본격적으로 도입하기 시작한 것은 UR협상과정에서 실시된 1992년 개혁을 통해 도입된 보상지불제(Compensatory Payment)이다.
 - UR협상 과정에서 장기적으로 EU에서의 농산물 과잉 생산을 억제하고 농민들의 농업보조금 의존성을 감소시키면서 시장지향적인 생산을 하도록 유도하기 위한 의도에서 시작되었다.
 - 경종작물과 축산분야 소득 감소에 대한 보상형태로 도입되었다.

- 1992년 개혁에서 시장기구에 따른 직접지불제도 도입으로 세 가지 동반조치(Ac companying measures)가 적용되었으며, 2000년 개혁에서 농촌개발정책으로 재편성되었다.
 - 동반조치들은 ‘환경보호 및 전원유지에 필요한 농법’에 관한 규정, ‘조기 은퇴농민에 대한 지원’에 관한 규정 그리고 ‘농지의 조립화 조치’에 관한 규정의 세 가지로 구성되어 있다.
 - 이 중 ‘환경보호 및 전원유지에 필요한 농법’에 관한 규정은 이전의 환경민감지역 지불금을 포함하여 각국별로 지역의 환경 및 경관보존을 위한 다양한 조치를 도입할 수 있도록 함으로써 환경보존을 위한 지불금의 전형적인 형태라고 할 수 있다.
 - ‘조기 은퇴농민에 대한 지원’에 관한 규정과 ‘농지의 조립화 조치’에 관한 규정은 농업경영의 근대화화 농촌지역의 경제활동 다양화라는 측면에서 낙후지역 개발 지불금의 형태를 취하고 있다.

나) 기본방향 및 특징

□ 직불제 기본 방향

- 경제적, 환경적, 지역적 측면의 문제 해결에 초점을 두고 안정적 농업생산, 자연 자원의 지속가능한 관리와 기후변화 대응, 균형적 지역발전을 목표로 한다.

□ 직불제개편의 특징

- 행정적 부담을 줄이는 개혁을 지향한다.
 - 소규모 농가에게 소액의 직불금을 지급하는데 소요되는 비용을 감축하기 위해 연간 2,000유로 이상을 받는 농가를 대상으로 행정을 집행한다. 아주 작은 소규모 농가(직불금 100유로 또는 1ha미만)는 지급을 제외하며 기타 소규모 농가는 행정적 점검 없이 소액을 지급(소농지원제도)한다.
- 직불금의 농가 간, 국가 간 형평성을 개선하였다.
 - 대규모 농가에게 더 많은 직불금을 지급하는 구조를 개선하고 연간 150,000유로 이상의 직불금 수혜 농가에게는 감액하여 지급한다.
 - 토지면적에 비례해서 지급하기 보다는 예산의 범위 내에서 회원국 간에 분배함으로써 형평성의 개선을 시도하였다.

- ‘활동농민’ 규정과 소농지원 시책을 채택하였다.
 - 비농업 또는 농업활동이 미미한 농가에 대한 지원을 최소화하되 비농업, 소농가의 농촌개발의 역할은 인정하므로 직불금은 지급하였다. (다만, 농업경쟁력을 향상시키는 직불금의 근본 목적에 위배되지 않는 선에서 지급)
- 환경(Greening) 관련 의무 조항을 도입하였다.
 - 교차준수의무 이상의 활동을 의무사항으로 도입한 것으로 환경, 기후변화에 대한 의무를 추가하고 추가 직불금을 지급하였으며 유기농업, 농업환경시책 참여 농민은 환경조건을 충족한 것으로 간주하였다.

□ 최근 직불제정책 변화

- 환경관련 정책의 강화와 상호준수 의무규정을 단순화하고 있으며 직불제를 총 10개 사업으로 구성하는 등 확대 강화하고 있다. 직불금 지급 최소 기준을 연간 100유로 미만, 1ha 미만 농가로 규정하였으며 국가별 활동농가(Active farmer)에 대한 규정 도입을 장려하고 있다.

2) EU 직불제 종류

□ 기초지불금(Basic payment)

- 모든 회원국에 적용되는 지불금이며 해당 국가에 할당된 국가별 상한액은 농업 및 사회경제적 특성, 지역농업의 잠재성 및 해당 국가의 제도적 행정적 구조 등을 기준으로 구분하여 적용하도록 하고 있다.
 - 지역적 상한은 해당 지역의 농업의 성격과 환경 기준 등의 목적을 어느 정도 달성했는지에 따라서 매년 조정될 수 있으며, 이를 위해 해당 지역 지불금 수급권의 가치를 일정하게 증가 또는 감소시킬 수 있다.
- 지불금 수급권의 가치는 국가별 또는 지역별 상한액을 해당 지역 농지면적의 수로 나눈 것이다.
 - 지불금 수급권의 수는 2013년에 농민들이 신청한 농지 면적의 수(ha)이며 지불금 수급권은 동일 지역 내에서만 양도가 가능하지만, 상속의 경우는 예외로 하고 있다.
- 이와 함께 국가별 상한액의 3% 이내에서 국가 또는 지역 예비비를 설정할 수 있는데, 이는 특별한 경우나 특정한 별도의 목적에 사용하기 위한 것이다.

- 기후 환경에 기여하는 농법에 대한 지불(녹색지불금 : Green Payment)
 - 모든 회원국이 반드시 도입해야 하며, 회원국은 국가별 상한액의 30%를 반드시 녹색지불금 사업에 사용해야 한다.
 - 모든 기본지불금 수령자에게 의무적으로 작물 다양화 (crop diversification), 영구초지의 유지 (maintaining existing permanent grassland), 생태중시 지역의 지정 (having ecological focus area on the agricultural area)과 같은 기후와 환경에 혜택을 주는 농법의 적용 의무를 부과하고 있다.
 - * 특히 15ha 이상 경작농가는 전체 농지의 5%를 생태중요지역으로 설정
 - * 휴경토지, 계단식 토지, 완충 지역, 경관 관련 물체가 인근 농지에 있는 경우, 농지조립사업 지원 수혜 농지, 산림 주변 토지, 화학비료나 식물보호제를 사용하지 않은 관목지역, 조림지역, 간작물, 녹색작물, 질소고정작물 재배 지역

- 청년농직불제(Young Farmers Scheme)
 - 기본지불금 자격이 있는 농민들 중 청년농에게 지급하는 것이며 모든 회원국이 반드시 도입해야 하는 의무도입 사업이다. 회원국은 국가별 상한액의 2% 이내에서 이 예산을 설정해야 한다.
 - 만약, 청년농지불에 대한 예산이 2%를 넘으면 해당 년도 평균지불액을 2% 이내에 맞도록 낮추어야 한다.
 - * 청년농 : 가계주로서 농가를 처음 또는 신청서 제출 5년 이내에 농가를 구성한 사람, 신청서 제출 당시에 40세 이하인 경우

- 재분배직불제(Redistributive Payment)
 - 회원국이 선택적으로 도입할 수 있는 사업으로서 국가별 상한액의 30%까지 재분배지불금에 사용할 수 있다.
 - ha당 국가 및 지역 평균 지불금의 65% 이내의 지불금을 지급하는데, 지불대상 면적은 상한 30ha 이내이거나 각 국가별로 제시된 평균면적을 넘지 않아야 한다.

- 자연조건제약 지역 직불제(Natural Constrain Support)
 - 기본지불금 자격 농민들 중에 해당 농가가 자연 제약지역에 전부 또는 일부 위치하고 있는 경우에 이 지불금을 지급한다.
 - 규정 1305/2013(농촌개발규정)의 32조에 대상 지역(세 가지 조건불리지역

임)을 정의하고 있는데, 기존 조건불리지역 정책 대상 지역에 대해 지불금을 지급하는 것으로 해석된다.

- ha당 지불금을 지급하며, 총 관련 예산을 대상면적으로 나누어서 계산한다.
 - 총 국가별 상한액의 5% 이내에서 이 예산을 설정한다.

□ 생산연계지원제도(Coupled Payment)

- 선택적 또는 자발적 연계 지원 시책이라고 부르며, 회원국이 선택적으로 도입할 수 있는 지불금으로 연계지원은 특정한 지역과 부문에서 현 수준의 생산을 유지하는 것이 필요한 경우에만 실시한다.
 - 특정 작물 생산의 유지가 경제적, 사회적, 환경적으로 중요한 지역을 대상으로 하며 EU의 다른 정책과 충돌하지 않도록 선정 권한을 EU에 위임하고 국가별 상한액의 8% 이내에서 설정한다.

□ 소농지원제도(Small Farmers Scheme)

- 회원국이 자율적으로 선택하여 도입할 수 있는 지불금으로 소농지불금은 다른 지불금을 대체하고 기후와 환경보전을 위한 농업 적용의 의무(녹색지불금 관련 규정)에서 면제된다.
 - 국가별 수혜자 평균 금액의 25% 미만이어야 하며 ha당 국가별 평균 지불액에 해당 농가 면적(5ha 이하까지)을 곱한 금액을 지급한다. 수령액은 500~1,250 유로 사이어야 한다.

3) EU 직불제 이행 체계

□ 전담 운영 기관(지불청)

- EU 집행위원회는 직불제를 실시하기 위해 각 회원국에서 전담 기관의 설립 및 운영에 관한 규정을 제공하고 있다. 이에 따라 지불청(Payment Agency)은 보조금의 부정수급이나 지급 방법에 관한 세부적인 사항을 다루어야 한다.
- 지불청은 행정 집행과 감사에 대한 EU와 회원국의 부담을 줄이기 위해 필요한 기관이다.

□ 농장자문시스템

- 농민들이 농사와 농장관리 및 기타 환경 관련 영향에 대해 인식할 수 있도록 '종합적 농장자문시스템(Comprehensive farm advisory system)을 설치한다.
 - 수혜자들이 농사와 농장관리의 관계에 대해 인식할 수 있도록 하기 위해 필요함
 - 또한, 농민들이 농사와 각종 기준(환경, 기후변화, 토지의 기본영농조건, 식품안전성, 공공건강, 동물건강, 식품건강, 동물복지)과의 관계에 대해 인식할 수 있도록 하기 위해 필요함
- 농장자문시스템은 최소한 교차준수 조건에 대해 농장에서 수행하는 의무에 대한 사항을 자문하며 주로 환경과 기후에 도움이 되는 농법에 관한 사항, 직불금에 따라 농지에서 수행해야 하는 것에 관한 사항, 농촌개발프로그램에 따라 농장근대화, 경쟁력 향상, 사회적 통합, 혁신, 시장지향 및 기업가 정신 함양 등에 관한 사항 등의 내용을 다룬다.
- 농장자문시스템에 대한 농민의 참여는 자발적인 선택에 의한 것으로 CAP 보조금을 받지 않는 농민들도 활용할 수 있으며, 자문의 효과를 높이기 위해 자문관은 특정한 자격을 획득해야 하고 정기적으로 교육을 받아야 한다.

□ 통합행정통제 시스템(Integrated Administration and Control System, IACS)

- EU 지원의 효과성과 모니터링을 향상시키기 위해서 회원국은 통합행정통제 시스템을 설치해야 하며, 회원국은 이를 통해서 행정적 부담을 줄이고 효과적이고 효율적인 통제를 하는데 활용할 수 있도록 해야 한다.
 - 컴퓨터화된 DB, 농지 증명 시스템, 지원 또는 지불 신청 및 확인 시스템, 지불금 수급권 기록
 - 이와 함께 기후 및 환경, 경관요소의 생태학적인 효과에 도움이 되는 농법에 대한 지불제도의 도입 등 정책적 발전 가능성을 고려해야 함

□ 교차준수 의무 시스템

- EU의 지불금은 토지관리, 농업생산 및 농업활동에 관한 규칙의 준수 여부를 기본으로 회원국은 교차준수 시스템에 따라서 지불금의 삭감이나 철회 등의 벌칙을 부과해야 한다.
 - 이러한 기준들에 대해서 직불금을 받는 사람들이 어떤 행동을 해야 하는지 인식하도록 함으로써 지속가능한 농업의 발전에 기여함을 목표로 한다.

- 농업정책이 환경, 공공건강, 동물건강, 식물건강, 동물복지 정책과의 연계성을 향상시켜서 CAP가 좀 더 사회의 기대에 부응할 수 있도록 한다.
- 교차준수는 CAP의 가장 핵심적인 사항이므로 지속적으로 유지되어야 한다.
 - 교차준수의 범위는 법정관리기준(Statutory Management Requirement)과 토지에 관한 기본농업환경조건(GAEC)으로 구성되며 명확하게 정의되어야 한다. 이를 통해서 교차준수 시스템의 지속성이 보장되어야 하고 좀 더 가시적인 것이 되어야 한다.

□ 직불제 통제시스템과 벌칙

- 회원국에서 실시하는 사업 이행 과정에 대한 검사에 현장검사를 보완적으로 시행할 수 있다.
 - 전체 신청자에서 표본을 추출해서 시행하며, 표본추출은 임의추출이나 위험 기반추출의 방식을 적용한다.
 - 검사기관은 각각의 검사 사례에 대한 보고서를 작성하고 경우에 따라서는 모든 사업에 대한 현장검사를 동시에 시행할 수도 있다.
 - 최소 수준의 현장검사는 위험관리를 위해 반드시 필요함
- 사업신청이나 직불금 신청 이후에 그 수혜자나 대표자가 현장검사를 거부할 경우 사업신청 및 직불금 신청은 거부된다.

□ 벌칙규정

- 수혜자가 자격기준에 미달하거나 협약 및 기타 의무사항을 준수하지 않았을 경우에 지원금의 일부 또는 전부를 철회한다.
- 행정벌칙은 미준수의 심각성, 범위, 기간, 재발여부 등에 따라서 비율적이고 점진적으로 적용한다.
 - 행정벌칙의 양은 지원 신청 및 지급액의 200%를 넘지 않도록 함
 - 위 규정에도 불구하고 농촌개발사업의 경우 행정벌칙은 지원예정액의 100%를 넘지 않도록 함
 - 허가 및 사업신청 자격의 유예와 철회 및 박탈은 최대 3년을 기한으로 함
 - * 의무 태만 : 5% 미만 감액(재발 15% 감액)
 - * 의도적 불이행 : 20% 미만 감액 또는 관련 사업 퇴출, 1년간 신청 금지

4) EU 농업환경정책 프로그램

□ 농업환경정책 기본원칙

- (자발적 참여 원칙) 농업환경정책의 의무사항을 이행하겠다는 농민에게만 적용하며, 환경보전에 대한 농민의 적극적 협력과 인식의 변화를 유도한다.
- (지역 특성의 원칙) 지역의 환경적 여건에 따라 서로 다른 정책이 실시되며, 특정한 환경보전 성과를 얻을 수 있다.
- (장기간 실시 및 평가 원칙) 환경보전의 효과를 얻기 위해서는 장기간의 실시가 필수적이다.
- (인센티브 제공 원칙) 농민의 참여를 장려하기 위해 높은 수준의 보조금을 지급한다.
- (오염자 부담 원칙) 모범영농규정(GAEC) 수준 이상의 친환경적인 영농방법에 적용한다.
- (신축적 적용의 원칙) 각 회원국이 자국 상황에 적합한 정책을 실시할 수 있는 권한을 부여한다.
- (비용과 손실보상 원칙) 환경보호를 위한 추가비용과 소득손실에 대한 보상의 원칙, WTO에서 무역을 왜곡시키지 않는 조치는 인정한다(그린박스).

□ 농업환경정책 프로그램

- 생산적 토지관리 프로그램 : 농업생산활동과 연계
- 비생산적 토지관리 프로그램 : 비농업적 토지관리 방식

[표 25] 농업환경정책 프로그램

생산적 토지관리 프로그램	비생산적 토지관리 프로그램
<ul style="list-style-type: none"> · 유기농업 · 가축의 방목, 초지화/윤작 · 특별 생물다양성 및 자원보전지역 관리 · 유전적 다양성 보전 관리 · 지속가능한 조방적시스템 유지 · 농업경관유지 	<ul style="list-style-type: none"> · 휴경 : 환경 목적 · 휴경지 관리: 동식물 서식지로 제공 · 전원과 경관 유지 · 일반인 접근성 제고

□ 농업환경기후 시책 직불제

- 환경과 기후변화에 긍정적으로 기여하는 방향으로 농업생산 방법의 변화 유도를 목적으로 한다.

- 모든 개별 농가, 농민단체, 토지 관리자(단체)를 대상으로 교차준수의무 및 각 회원국에 설정한 활동을 최소 1가지 이상 수행해야 한다.
- 기간 : 5~7년 간의 협약

[표 26] 농업환경기후 시책 지불금 상한액

내용	상한액
일반적 단년생 식물	600 유로/ha
특수한 다년생 식물	900 유로/ha
기타 토지이용	450 유로/ha
위험에 처한 희귀종 사육	200 유로/LU

자료 : CEC (2013b) p.539.

□ 유기농업시책 직불제

- 유기농업의 환경보전 기능의 강화를 목적으로 하며 농업환경기후시책직불제와 연계하여 운용한다. 지불금은 기본적으로 농업환경기후시책직불제와 동일한 수준으로 지급한다.

[표 27] 유기농업시책의 지불금 상한액

내용	상한액
일반적 단년생 식물	600 유로/ha
특수한 다년생 식물	900 유로/ha
기타 토지이용	450 유로/ha

자료 : CEC (2013b) p.539.

□ 자연제약지역에 대한 직불제

- 산지나 기타 자연적인 장애에 직면한 농민에게 보상을 목적으로 하며 기존의 조건불리지역 정책을 대체하여 소득감소분에 대한 보상의 성격을 지닌다. 산지지역, 심각한 자연조건불리지역, 기타 불리지역을 대상으로 한다.

[표 28] 자연제약지역에 대한 지불금액

내용	상한액
수혜자 토지에 대해 연평균 최소 금액	25 유로/ha
수혜자 토지에 대해 연평균 최대 금액	250 유로/ha
산지지역 수혜자의 토지에 대해 연평균 최대 금액	450 유로/ha

자료 : CEC (2013b) p.539.

4. 시사점

□ 일본

- 농촌경관을 포괄하는 농업농촌의 다면적 기능이 일본 농정에 중요한 포지션을 차지하고 있다.
 - 농업·농촌의 다면적 기능 유지를 일본 4대 농정 가운데 하나로 설정
 - 일본형직불제 전체 예산 가운데 다면적 기능 직불제 예산이 약 63% 차지
- 농촌경관 보전과 형성을 위한 다양한 공익 활동을 직불제에 포함하고 있다.
 - 단순한 농업경관을 보전·관리하기 위한 경관작물 식재 외에 농경지 보수 관리, 환경보전 활동까지 직불제 대상에 포함하고 있다.
- 농촌마을의 고령화, 과소화 극복을 위한 직불제 대상 주체를 확대하고 있다.
 - 고령화가 지속되는 농촌지역 현실을 감안하여 농업인이 아닌 사람들까지 직불제 대상 주체를 확대하고, 전 국민에게 농업·농촌의 공익성에 대한 인식 제고를 위해 도시민까지 대상에 포함하고 있다.
- 다면적직불제의 효율적 추진을 위한 대상주체(조직)의 역량강화를 중시한다.
 - 활동조직 총회 실시, 규약 마련 등은 필수
 - 활동에 필요한 정보, 기술 습득을 위한 교육, 학습을 체계적으로 지원
- 농촌지역 생태계 보전 및 농촌문화를 계승하는 활동을 중시한다.
 - 단순히 농촌환경 개선, 경관 형성 활동에 국한되지 않음
 - 농경지를 포함 농촌공간의 생물다양성 보전, 생태계 보전 활동의 비중이 커지고 있음
 - 또한 농촌지역에 계승되어 온 문화, 농업유산등의 보전 활동에도 관심이 높아지고 있음

□ 영국 및 EU

- 경관정책의 통합적 접근을 지향한다.
 - 경관에 직간접적으로 영향을 주는 모든 지역정책(sectoral policies)에 유럽 경관협약의 경관 개념 적용

- 경관을 자연-문화-인간의 지각 요소로 구분하지 않고 통합적으로 인식
- 인간-생태계 이분적 접근에서 인간-생태계 관계 회복력(resilience) 등으로 통합적 사고
- 경관정책의 대상 범위를 확대하였다.
 - 기존의 토지이용 중심의 경관정책계획에서 현재는 공간계획(spatial planning)으로 확대
 - 농촌경관의 물리적 요소만 관리하던 것에서 공간 안에서 일어나는 생태, 사회, 경제, 문화도 통합적으로 관리
 - 농촌경관 정책 목표를 단순한 경관관리가 아닌 지역커뮤니티 재생(활성화)으로 설정
- 농촌경관 정책의 민주적 의사결정을 추구한다.
 - 농촌경관 정책 및 보전 계획에 지역 내 다양한 이해관계자 참여 강조
 - 정책의 민주적인 의사결정을 바탕으로 지속가능한 농촌경관정책 추진
- 지역주민들의 자율적 참여와 체계적 직불제 이행 규정을 마련하였다.
 - 직불제는 스스로 참여하고자 하는 농민(주민)에게만 적용하던 것에서 지역주민들의 자율적 참여를 강조하는 것으로 확대
 - 농장자문시스템, 통합행정시스템, 교차 준수 의무 등 체계적 직불제 이행 규정과 관리 시스템 구축

V. 경관보전직불제 개선방안

1. 기본방향
2. 의무 이행사항 설정
3. 지급 대상과 단가 조정
4. 이행점검과 기반 조성

제5장 경관보전직불제 개선방안

1. 기본방향

1) 공익형직불제 개편의 정책 취지에 부응한 경관보전직불제 개선

- 공익형직불제의 선택형직불제로서 경관보전직불제의 역할과 기능을 재정립한다.
 - 공익형직불제는 중소규모 농업인에 대한 소득 재분배 기능 강화, 모든 작물을 대상으로 동일 금액 지급, 농업·농촌의 공익 증진을 위해 생태·환경 관련 준수 의무 강화 등을 목적으로 한다. 그리고 논밭의 구별을 두지 않고, 소농들을 보호하며, 면적이 커질수록 면적 구간별 지급단가가 낮아지는 역진제 적용이 기본을 이룬다.
 - 공익직불금 수령을 위한 기본 준수사항으로 환경, 생태, 공동체, 먹거리 안전, 제도 기반 등 5개 분야 20여개의 준수 사항을 제시하였는데 이를 공통적으로 적용한다.
 - 공익형직불제의 선택형직불제로서 경관보전직불제도 이러한 정책기조를 함께 하도록 역할과 기능을 보완한다.
- 농촌경관의 보전을 위한 공익적 활동의 진작으로 사업 목적을 재정립한다.
 - 경관보전직불제 사업의 목적을 조정하여 단순한 작물재배 시행에서 벗어나 농촌 경관이 지닌 다원적 가치를 증진하고 농촌경관의 개선을 위한 자발적 행위 규제와 이를 통한 공익성이 창출되도록 유도함으로써 정책 목적에 부응하도록 한다.
 - 현재 경관보전직불제의 목적은 “지역별 특색 있는 경관작물 재배를 통해 농촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계하여 지역경제 활성화를 도모”하는 것이다.
 - 이러한 사업의 목적을 “농촌이 지닌 다원적 가치 제고를 위하여 농촌의 경관을 아름답게 보전·관리·형성함으로써 공공의 이익을 창출한다”로 조정할 것을 제안한다.

2) 사업의 선정 및 이행 방식의 개선

- 실제적이고 효율적인 농촌경관의 보전을 위하여 계획과 협약에 기반한 사업의 선정을 도모한다.
 - 마을경관보전활동계획의 내용과 형식을 정비하여 마을경관보전을 위한 구체적이고 실제적인 계획이 이루어지도록 하고 이를 마을경관보전협약을 통하여 이행기준으로 확립하여 시행해 나가도록 한다.
 - 장기적으로는 신청자들을 대상으로 선별적으로 지원하는 방식에서 벗어나 자율적 규제에 동의하는 자발적 참여 주체들을 대상으로 보편적 지원이 될 수 있도록 정책을 확대하여 시행해 나가도록 한다.

- 주체의 능동적 참여를 촉진하고 공동체 기반의 경관 활동을 통한 농촌경관의 공익적 기능을 증진시킨다.
 - 직불제는 기본적으로 개인을 대상으로 하는 정책인데 비해 경관보전직불제는 이를 집단화(마을, 지구) 하여 시행함으로써 그 차이에서 발생하는 구조적인 문제가 상존하고 있으므로 이번 기회에 개선한다.
 - 집단화 기준을 충족하여야 사업에 참여할 수 있고, 최소면적 기준을 충족하여야 집단 전체가 직불금을 받을 수 있는 구조로 되어 있어 산간지역 등 집단화 충족이 어려운 경우에는 아예 사업을 시도하기 어려우므로 능동적이고 자발적인 참여자들에게는 기회를 넓히는 방향으로 개선한다.
 - 직불제는 기본적으로 개인적인 사항이므로 개인의 참여 의지가 다른 이유로 제한을 받지 않도록 하되 농촌경관의 개선은 공동체의 노력을 수반할 때 효과적이므로 공동의 노력을 유도하고 여기에 별도의 활동비를 추가로 제공하는 형식이 바람직할 것이다.
 - 사업의 목적과 이를 달성하기 위한 수단, 그리고 이에 대한 점검이 상호 유기적이고 체계적으로 이루어지도록 이행방식을 개선한다.
 - 경관보전직불제는 지역별 특색 있는 경관작물 재배를 통해 농촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계하여 지역경제 활성화를 도모하고자 한다. 이러한 목적을 위하여 마을(지구)단위 사업 신청과 작물재배의 집단화가 직불금 지급의 중요한 기준이 되고 있다. 이와 같은 정책 구조는 사업의 목적과 실행 수단, 그리고 시행 관리가 정교하게 하나의 평면 위에서 작동된다고 보기 어려운 점이 있으므로 농촌경관의 공익적 기능 제고라는 관점에서 균형을 이루도록 사업의 목표와 선정 및 이행방식을 개선한다.

3) 사업 내용의 보완을 통한 제도의 효율성 제고

- 지원대상 작물의 구분 및 작물의 종류에 대한 합리적인 검토에 따른 조정을 통하여 제도의 효율성을 제고한다.
 - 경관작물 및 준경관작물의 구분, 식량작물의 지원, 다년생 식물의 도입 등 현행 지원대상 작물의 구분 및 종류 등이 타당한지 관련 내용을 검토하여 보완방안을 마련한다.
 - 경관작물 재배 위주의 사업시행 방식에서 하천, 마을숲, 시설물, 전통경관 등 농촌경관 전반으로 보전·관리 대상을 확대할 경우 그 범위는 어느 정도이고 어떤 활동들이 가능한지 대안을 찾는다.
- 경관보전직불금 단가의 적정성을 검토하여 반영한다.
 - 현행 직불금 단가의 적정성을 살펴보고 변동요인에 따른 조정여부를 검토한다.
 - 나아가 작물재배에서 공익형 행위 중심으로 전환할 경우 이에 따른 직불금 책정 방안을 모색한다.

2. 의무 이행사항 설정

- 단기적 : <마을경관보전활동비>를 되살려 지원 대상에서 제외된 <마을경관보전활동>을 복원하고 <마을경관보전협약>에 관련 내용을 추가한다.
 - 2019년도에 폐지된 마을경관보전보전활동비 지급을 재개한다.
 - 작물재배 파종면적에 비례하여 지급하던 ha당 15만원의 마을경관보전활동비를 되살려 경관작물재배와 함께 마을단위의 경관보전활동을 진작시킨다.
 - 마을경관보전활동비를 부활시켜 시설확충, 소득사업 연계 활동이 아닌 지역의 경관자원(생산경관, 생활경관, 자연경관, 역사·문화경관 등)의 보전에 중점을 둔 활동에 우선 지원한다.
 - 마을경관보전활동의 유형별 범위를 부분 조정하여 경관의 보전·관리·형성이라는 기존의 관점에서 형성의 성격에 해당하는 활동은 제외하고 농촌경관의 보전·관리에 집중하도록 조정한다.

- 2018 경관보전직접지불제 사업시행지침에 제시된 <마을경관보전활동의 유형별 범위>를 [표 29]와 같이 소폭 조정하여 적용한다.
- 주민들도 경관보전활동에 대한 지원을 다시 해 줄 것을 바라고 있으며, 경관작물재배 이외에 마을 안팎의 경관의 보전·관리에 기꺼이 참여할 수 있다고 75% 이상이 답하고 있기 때문에 가장 우선적으로 보완할 점이다.

[표 29] 마을경관보전활동의 유형별 범위 조정(안)

활동유형	활동범위 (2018년 기준)	조정된 활동범위 (안)
개인활동	· 직불금 지급대상 경관작물재배 및 관리 (마을 경관보전직불금 지급 대상이 아님)	· 좌동
농업생산경관	· 계단식논보존, 경작지 경계(돌담 등) 관리 · 둠벙관리, 경작지 주변 수목보호, 수로 정비(제초 포함) · 제방길관리, 저수지 주변 산책로 관리 등	· 좌동
농촌생활경관	· 마을길제초, 꽃밭·꽃길조성, 가로수 식재 등 · 마을회관, 노인정 등의 유지관리(지붕, 벽면 도색 등) · 울타리 유지관리(도색 또는 친환경적 소재 사용) · 연못·우물 관리, 마을쉼터조성 및 관리 · 마을안내판, 정자 등 설치	· 마을길제초, 꽃밭·꽃길 조성, 가로수 관리 · 마을회관, 노인정 등의 유지관리(지붕, 벽면 도색 등) · 울타리 유지관리(도색 또는 친환경적 소재 사용) · 연못·우물 관리, 마을쉼터 관리 · 마을안내판, 정자 등 관리
농촌자연경관	· 방풍림, 마을숲 등의 관리(전정, 병충해 방제 등) · 마을 소하천 정비(제초, 퇴적토 준설 등) · 흉수위 이상 하천부지의 나무 및 화초 식재관리	· 좌동
역사·문화경관	· 마을 역사문화자원 복원, 보전 관리 - 정자, 비석, 장승, 전통우물, 당산목, 정자목 등 · 마을 상징물 조성 및 관리 · 마을 전통문화(농악 등) 계승을 위한 물품구입	· 마을 역사문화자원 복원, 보전 관리 - 정자, 비석, 장승, 전통우물, 당산목, 정자목 등 · 마을 상징물 관리 · 마을 전통문화(농악 등) 계승을 위한 물품구입
기타활동	· 축제 등 지역경제 활성화를 위한 주민활동지원 - 축제 추진비용지원(음식료, 홍보용품은 제외) - 축제장소주변 경관개선(꽃밭조성 등) · 경관 우수지역 견학(차량 임대료 등) · 마을 경관보전을 위한 외부 전문가 초청 교육	· 좌동

자료 : 농림축산식품부 (2018) 경관보전직불제 사업시행지침.

○ 농업의 다원적 기능을 제고하고 농촌 경관이 지니고 있는 본원적 가치를 제고시킬 수 있는 내용이 마을경관보전협약 시에 포함되도록 보완한다.

- 위에서 제시한 마을경관 보전·관리를 위한 활동유형 중에서 마을 여건에 맞는 것들을 주민들이 능동적으로 선택하도록 함으로써 스스로 이행해야할 활동내용을 분명히 인식하게 하고 이를 마을경관보전협약에 반영함으로써 제도의 효율성을 높인다.

□ 중기적 : 작물재배 중심에서 공익형 행위중심으로 정책기조를 전환하여 공익형 직불제의 선택형직불제로서 이행사항을 설정하고 이에 상응하는 합리적인 수준

의 직불금을 책정한다.

- 농업활동을 통해 공익을 증진하는 농업인에게 직불금을 지원하고자 하는 이번 직불제 개편에서 이행기준의 강화는 정책 실현의 중심을 이루는 바 경관보전직불제 또한 작물중심이 아닌 행위중심으로의 개편을 도모한다.
 - 기본형직불제는 농지의 형상 및 기능유지, 농약 등의 사용기준 준수, 비료 사용기준 준수, 농업·농촌 공익기능 증진 관련 교육 이수, 농업경영체 등록 정보 변경신고, 마을공동 활동·영농폐기물 관리 등 기타 준수사항, 관련 법령상 의무 준수 등 20여 준수사항을 이미 제시하고 있다.
- 경관보전직불제는 선택형직불제로서 농업·농촌이 지닌 다원적 기능 위에서 농촌경관이 지닌 긍정적 외부효과를 증진하는 역할을 하도록 자리매김하는 것이 바람직하다.
 - 앞서 살펴본 EU, 영국, 일본 등 관련 해외 사례를 고려할 때 경관보전 활동은 단순한 작물 재배를 통한 경관창출에서 한 걸음 더 나아가 농촌경관 전반에 대한 보전·관리 활동을 포괄하는 것이 합목적이다.
- 이에 대한 직불금은 기본형직불제에 더해 추가적으로 이행되는 공익적 활동들에 대한 보상으로 기본형직불금에 더해지는 형식이 될 것이며, 합리적인 직불금의 수준은 추가적인 활동을 고려하여 책정될 것으로 예상된다.
 - 이런 측면에서 일본의 가산적 직불금 구조와 유사할 것으로 판단된다. 일본은 논외의 경우 농지만 유지하는 경우에는 ha당 3만엔의 직불금이 지불되나, 수로·농도·저수지의 경미한 보수, 경관작물 식재, 생태계 보전 등의 공동활동을 도모할 경우 여기에 24,000엔이 더하여 54,000엔이 지불된다. 한 걸음 더 나아가 노후화된 수로·농도 등의 장기 사용을 위한 보수 등이 추가되면 다시 44,000엔이 추가되어 98,000엔이 지불되는 구조로 되어있다. (그림25 참조)
 - 현재 기본형직불금 중 소농직불금은 가구당 120만원으로 확정되었으나 면적 직불금은 결정되지 않았다. 정부는 면적이 커짐에 따라 누진폭을 줄여 지급할 계획이고 예년에 비해 줄어들지는 않도록 결정할 예정인데, 현재보다는 이행기준의 적용이 강화될 것으로 예상되므로 직불금액 또한 다소 상승할 것으로 예상된다.
- 현재 경관보전직불제의 행위기준으로 가능한 것은 [표 29]에서 제시한 2018년 시행지침의 마을경관보전활동을 근거로 농촌경관의 보전·관리에 보다 초점을 맞춘 <마을경관보전활동의 유형별 범위 조정(안)>이 가장 합리적인 대안이라 판단된다.
 - 선택형직불제로서 경관보전직불금은 기본형직불제의 이행 조건 위에 추가적인 공익적 활동에 대한 보상으로 그 수준이 결정될 것으로 예상되므로 기본

형 직불금이 확정된 이후에 결정함이 바람직할 것이다.

- 기본형직불금의 이행조건이 많고 복잡하여 결정하기가 쉽지 않을 것으로 예상되는데, 선택형직불금은 이와 연동시켜 결정하는 것이 합리적이다.
- 작물재배 중심에서 공익형 행위중심으로 이행사항을 설정하게 된다면 국비 50%, 지방비 50%의 매칭 지원이 아닌 여타 직불금과 마찬가지로 전액 국고지원으로 전환함이 바람직할 것이다.
- 지역축제, 도농교류 등은 공익의 영역으로 보기에 무리가 있으므로 장기적으로는 사업 목표에서 삭제하는 것이 합리적이라 판단된다.

3. 지급 대상과 단가 조정

- 경관작물·준경관작물의 구분을 폐지하고 작물의 종류도 현재와 같이 제한을 두지 않는다.
- 경관작물·준경관작물의 구분을 폐지한다.
 - 경관보전직불제가 시작된 이래 경관작물의 재배 면적은 꾸준히 증가해 온 반면, 준경관작물은 감소하는 추세를 보였는데, 이는 많은 사업지구가 헤어리배치와 유채 같은 벼 농사에 도움을 주고 벼와 함께 이모작을 할 수 있는 작물의 재배에 집중해 왔기 때문이다.
 - 아울러 한 번 선택하여 재배하고 있는 작물을 매년 반복해서 심고, 벼농사에 부정적 영향을 주지 않는 작물을 선호한다는 주민 설문조사 결과를 고려해 본다면 이러한 경향은 쉽게 바뀌지 않을 것으로 예상된다.
 - 동계작물과 하계작물 모두 재배할 경우에 동일 필지에 대해 직불금을 중복하여 지급하고 있으므로 다년생 작물에 대한 수요는 보다 더 낮을 것으로 판단된다.
- 작물의 종류는 현재와 같이 제한을 두지 않는다.
 - 쌀소득보전직불제와 밭농업직불제가 기본형직불제로 개편되어 보리, 밀 등의 준경관작물(식량작물)이 기본형직불제의 대상이 되므로 경관보전직불제 대상에서 제외함이 바람직할 것이다.
 - 경관보전직불제가 벼농사와 깊이 연동되어 시행되고 있고 전체 직불제 사업들이 1년을 주기로 그동안 시행되어 왔다는 점을 고려해 볼 때 작물의 종류

를 확대하거나(실제로는 지금도 확대할 수 있도록 되어 있음) 속근류를 포함한 다년생 초화류나 목본류 등을 대상작물로 추가하더라도 주민들의 작물선택에 크게 영향을 줄 것으로 판단되지 않는다.

- 국가중요농업유산 작물들의 추가 또한 고려할 수 있으나 농업유산의 경우 대부분 다년생 목본류여서 현실적으로 도입이 쉽지 않을 것으로 보여진다. 국가중요농업유산은 정책 고유의 특성을 지니고 있어 이행기준의 설정도 복잡하고 직불금 수준 산정에도 기술적인 어려움이 예상된다. 따라서 경관보전직불제 속에 작물의 종류를 추가하는 형태가 아닌 농업유산직불제의 형태로 별도 도입함이 바람직할 것으로 판단된다.
- 경관보전직불금 수준이 그동안 보완 없이 오랜 시간 일정하게 유지되어 와서 조정이 필요한 것은 분명하지만 현재의 직불금이 나름대로 안정성을 갖추고 있으며, 작물재배에서 행위기준으로 직불금 체계를 변경하여야 한다는 점을 고려해 볼 때 단기적인 직불금액의 조정은 필요하지 않을 것으로 판단된다.
- 경관보전직불금이 3년 동안의 겉보리 평균소득 수준을 적용하여 왔기 때문에 이에 따른 변동요인이 있는 것은 분명하다고 하겠다.
- 현재의 경관보전직불금 단가는 2011년 하계작물/동계작물 지원방식에서 경관작물/준경관작물 지원방식으로 변경하면서 경관작물은 그 이전까지('08~'10) 지원하던 소득손실액(겉보리 3년 평균소득 수준 170만원/ha) 보전방식으로 환원(시범사업 당시 지원 수준)한 금액이고, 준경관작물은 '08년~'10년에 적용하던 경관용 유채 생산비에 의거한 생산비 지원(100만원/ha) 방식을 유지한 결과이다.
 - 이 기준은 결과적으로 경관작물의 직불금은 준경관작물인 겉보리의 평균소득을 적용한 것이고 준경관작물은 경관작물인 유채생산비에 의거하여 결정한 셈이 되었다.
 - 위의 단가 설정 기준에 의거하여 2019년 기준으로 계산해 보면 경관작물은 252만원/ha이 계상된다. (표 7, 표 8, 그림 7 참조)
 - 준경관작물은 종실용 유채 생산비 대비 경관용 유채 생산비 요소로 계상되나 현실적으로 이에 대한 단가를 구할 수 없어 파악이 불가하였다.
 - 현재 경관보전직불금 지급단가는 위에서 살펴보았듯이 기존의 기준을 적용할 때 상승 요인은 있으나 그동안 현장의 시행 상황을 고려할 때 어느 정도 적정성은 확보한 것으로 판단된다.
 - 주민들은 경관작물 지급단가에 대한 중요도-만족도 조사 결과 중요도에서는

가장 높은 점수를 준 반면 (평균 4.11점, 1순위), 만족도에서는 가장 낮은 점수를 주어(평균 2.72점, 9순위) 불만을 나타냈다. 그러나 2019년도 기준으로 경관보전직불제 사업에 10회 이상 참여한 지구가 71.6%에 달하고 향후 이 사업에 지속적으로 참여하겠다고 응답한 비율이 95.1%에 이른 것으로 보아 현재 지급되는 단가가 사업을 포기할 정도로 불합리한 것은 아닌 것으로 판단된다.

- 대농(3ha 이상 경작)과 소농(1ha 이하 경작)의 직불금 지급액이 10배 이상 차이가 나서 면적 증가에 따른 역진제 적용을 검토해 볼 수 있으나 공익형직불제 개편에 따른 기본형직불제가 이미 역진제를 적용하므로 경관보전직불제의 경우에는 추가 적용이 필요 없을 것으로 판단된다.
 - 공익형직불제 체제에서 경관보전직불제는 선택형직불제 유형으로 분류되면서 기본형 위에 선택적으로 추가되는 것으로 자리매김 하였으므로 역진제의 추가 적용은 필요하지 않을 것으로 판단된다.

4. 이행점검 개선과 기반 조성

- 단기적 : 실제적인 <마을경관보전활동계획>의 수립을 도모하고 <마을경관보전협약>에 기반한 이행점검 방식의 개선을 도모한다.
 - 사업시행지침에 예시된 규격화된 경관활동을 의무적으로 따르는 것이 아닌 지구(마을) 단위로 실정에 맞는 마을경관보전활동계획을 자체적으로 수립하도록 하여 마을에 적합한 경관활동을 자발적으로 계획하고 이를 바탕으로 마을경관보전협약을 진행하여 활동비 지급 및 활동 수행을 상호 의무화(cross compliance)한다.
 - 주민과 지자체 담당자 모두 마을경관보전협약의 개선이 필요한 것으로 평가하였으며 2019년 마을경관보전활동비가 폐지되었으나 주민들은 이를 다시 되살려 지속적으로 경관보전활동을 할 수 있기를 바란다고 응답하였다.
 - 설문조사 결과 농지정비, 도농교류 연계활동 등 기존 마을경관보전협약에 따른 활동에 응답자의 91.7%가 지속적으로 참여하겠다고 응답하였으며 나아가 개인 공간, 마을 공간, 마을 주변 공간 등 확대된 범위의 경관보전활동에 대해서도 75%이상이 참여 의향을 나타냈다.
 - 마을경관보전활동계획의 수립, 마을경관보전협약의 체결, 마을경관보전활동비의 지급이 상호 체계적으로 연계되어 시행되도록 개선한다.

- 마을경관보전협약 체결이 사업선정 단계에 이루어져 중요성이 강화된 점은 바람직한 일이나 주된 내용이 작물재배에 집중되어 경관활동 전반에 대한 효과는 제한적이므로 이에 대한 개선을 도모한다.
 - 2020년도 사업부터 마을경관보전협약 체결 시기를 기존의 사업시행단계에서 사업대상 지구 선정단계로 앞당겨 조정된 것은 협약의 체결과 이행이 사업의 선정에 중요한 기준이라는 인식을 제공하였다는 점에서 바람직한 일이라 평가된다.
 - 다만 현재 경관작물의 재배 관리에 집중되어 있는 데서 한 걸음 더 나아가 중요한 마을경관을 인식하고 이를 가꾸기 위해 공동으로 노력하는 것이 중요하다는 점을 참여자들이 이해하도록 유도해야 한다.
 - 현재 경관작물 재배면적과 개화율 파악에 집중되어 있는 이행점검 방식을 개선하고 마을경관보전협약의 내용 중에 공익 기반의 경관 활동 및 공동체 정신 강화 내용을 추가하여 시행한다.
- 장기적 : 장기적인 마을경관보전협약 체결을 통하여 농촌경관의 공익성 제고의 지속성을 높이고 경관활동 주체를 단계적으로 확대해 나간다.
 - 마을경관보전협약의 체결 기간을 1년 단위가 아닌 마을경관보전활동계획에 의거한 중장기적으로(3~5년) 체결하여 농촌경관의 공익성 제고를 위한 노력이 실제적이고 지속적으로 추진될 수 있도록 개선한다.
 - 농촌지역의 고령화, 과소화로 인해 농촌경관 보전 활동에 어려움이 발생하므로 단계적으로 경관보전활동 수행주체를 경관보전직불제 사업참여 농가에서 비농업인, 귀촌인, 지역주민, 도시민 등으로 확대해 나간다.
 - 직불금은 농촌에 거주하여 참여하는 농민에게만 지급하고 비농업인, 귀촌인, 지역주민, 도시민 등 여타 주체들은 해당 지역 마을경관보전활동에 참여할 수 있도록 개방하는 것이 바람직할 것이다.
 - 국립농산물품질관리원(지원, 사무소)이 사업대상지구 전체에 대해 전수조사를 실시하는 방식은 유지하되 공익형 활동 이행기준으로 변경된다는 가정하에서는 장기적으로 영국처럼 샘플조사 방식의 도입도 장기적으로 검토할 수 있다.
 - 경관보전직불제 개선에서 한 걸음 더 나아가 농촌경관 전반에 대한 정책을 근본적으로 재점검하고 정책과 계획, 그리고 사업이 하나의 체계 속에서 작동되도록 보완할 필요가 있다. 미래지향적인 농촌경관정책 대안 모색의 측면에서 유럽경관협약에 대응한 영국 농촌경관관리 정책 중 7가지 실천 원칙 (p.65 참조)은 우리에게 중요한 시사점을 제공한다.

VI. 요약 및 결론

1. 현황 및 문제점
2. 기본방향
3. 개선방안

제6장 요약 및 결론

1. 현황 및 문제점

1) 사업내용 및 현황

- 지역별 특색 있는 경관작물 재배를 통해 농촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계하여 지역경제 활성화 도모
 - 마을경관보전추진위원회를 구성하고 시장·군수와 경관보전협약을 체결한 후 농지에 경관작물을 재배·관리하는 농업인 등에게 직불금 지급
 - 지원대상 농지 : 「농지법」 제2조 제1항에 따른 농지를 대상
 - 지역축제·체험·관광 등 도농교류 프로그램과 연계 가능
 - 경관작물 식재면적이 마을단위(지구) 및 필지별로 집단화된 농지
 - 집단화 최소면적 기준 : 경관작물 2ha 이상, 준경관작물 10ha 이상
 - 지원대상 경관작물 : 초화류로서 경관을 형성·유지·개선하기 위한 작물
 - 경관작물(18종), 준경관작물(8종)이 제시되어 있으며, 이외의 작물(초화류)도 사업목적에 맞는 경우 농림축산식품부 승인 후 재배 가능
 - 지급단가 : 경관작물 170만원/ha, 준경관작물 100만원/ha
 - 사업추진체계 : 사업신청(수요조사) → 사업수요 제출 → 사업면적 배정 → 사업대상지구 선정 → 협약체결 → 사업대상 선정결과 제출 → 사업예산 배정 → 이행점검 → 보조금 지급
- 사업현황
 - 낮은 사업 비중과 지속적인 예산 감소
 - 직불제 예산은 2017년 이후 28,511억 원에서 2019년 16,142억 원으로 12,369억 원(43.4%) 감소하였고 경관보전직불제 예산 또한 2014년 이후

141억 원에서 2019년 84억 원으로 57억 원(40.4%) 감소하였음

- 최근 10년간 쌀(고정·변동)직불금이 전체 직불제 예산에서 차지하는 비중은 평균 74.4%이지만(국회예산정책처, 2019), 직불제 전체 예산에서 경관보전 직불제가 차지하는 비중은 2013년 1.47% 이후 점차 감소하여 2020년 0.37%에 불과함

○ 신청면적 대비 낮은 배정면적과 사업 시행면적의 감소

- 지난 12년간('09~'20년) 경관보전직불제 사업신청면적은 평균 18,837ha 수준을 유지하고 있으나 사업신청 면적 대비 확정배정 면적은 평균 71.9% 수준이며, 2017년 이후 경관보전직불제 시행면적은 매년 평균 4.2%씩 감소하고 있음
- 2009년 이후 경관보전직불제 사업 신청 지구 및 농가는 매년 평균 5.5%씩 감소하고 있으며, 2009년 이후 사업신청 지구 및 농가 대비 배정은 평균 82.2% 수준임

□ (우수 사례) 마을 주민의 공동 참여로 마을 공동체 의식의 강화, 방문객 증가 등으로 지역사회 활성화에 기여

- 전북 고창군 공음면 청보리밭지구, 경남 함안군 법수면 강주지구 등을 비롯한 여러 사업지역에서 축제활성화를 통한 판매소득 향상, 유희농지 기능회복, 농촌 경관 개선 등에 기여
- 경관작물 재배를 통한 2모작으로 농경지의 이용율이 제고되고 농촌지역 주민의 추가 농업소득 기회로 활용
 - 90%이상의 참여가구가 사업에의 지속적인 참여의향을 밝히는 등 사업에 대한 주민들의 관심도는 높음
- 휴경지 상태로 방치되어 농촌의 미관을 저해하는 농지의 기능회복과 깨끗한 마을 경관형성에 기여
 - 강원도 태백시 황지동구 와우마을지구는 휴경지에 꽃밭을 가꾸는 등 환경을 정비하여 탄광촌의 경관을 개선하였으며, 전남 완도군 청산면 당락지구는 마을청소, 화단 조성 및 '청산도 슬로걷기축제'와 연계하여 경관 개선

2) 문제점

- 벼농사에 도움을 주고 벼와 함께 이모작을 할 수 있는 헤어리베치와 유채 등 특정 작물 재배에 집중
 - 경관보전직불제가 벼농사와 깊이 연동되어 시행되고 있고 전체 직불제 사업들이 1년을 주기로 그동안 시행되어 왔으며, 설문조사 결과 주민들은 한 번 선택하여 재배하고 있는 작물을 매년 반복해서 심고 벼농사에 영향을 주지 않는 작물을 선호함
 - 지원대상작물 26종 중 14종이 모내기를 하기 전에 개화를 하여 벼농사와 병행하여 이모작이 가능한 작물들이며 실제로 이들 작물에 신청의 90% 이상이 집중되고 있음
 - 2019년 경관작물 재배면적(11,615ha) : 헤어리베치 37.5%, 유채 24.6%, 보리 20.7%, 기타 17.2%
- 마을경관보전협약 체결의 중요성이 강화되었으나 주된 내용이 작물재배에 집중되고 사업 내용에서 경관활동이 제외됨
 - 2020년도 사업부터 마을경관보전협약 체결 시기가 사업대상지구 선정단계로 앞당겨 조정되었으나 협약기간이 1년으로 장기적이고 지속적인 경관보전보다는 경관작물의 파종 및 식재, 개화기간의 유지에 협약내용이 집중되어 있음
 - 설문조사 결과 주민과 지자체 담당자 모두 마을경관보전협약의 개선이 필요한 것으로 평가하였음
 - 2020년 현재 경관보전직불제 사업시행지침에 따른 농업인의 의무사항 : 경관작물 식재, 성실한 재배관리
 - 2018년 경관보전직불제 사업시행지침에서는 경관활동을 유형별로 제시하였으나, 2019년 예산 심의단계에서 마을경관보전활동비에 대한 사업비가 미반영된 이후 마을경관보전활동이 사업내용에서 제외되었음
- 신청 및 점검은 지구(마을)단위, 직불금 지급은 개인단위의 차이에서 발생하는 구조적 문제 상존
 - 경관보전직불제는 집단화 기준을 충족하여야 사업에 참여할 수 있고, 이행점검 결과에 따라 직불금 감액기준을 적용하여 직불금을 산출함

- 재배 면적이 부족한 경우 부족한 면적만큼 직불금을 감액 지급하고 최소면적 기준을 충족하지 못한 경우 지구전체의 직불금 지급을 취소함
 - 직불금 실수령액은 개화율에 따라 달라지는데, 개화율은 개인적으로 영향을 주는 반면 집단화 기준은 전체에 영향을 줌
 - 산간지역 등 집단화 충족이 어려운 경우에는 아예 사업을 시도하기 어려움
- 마을경관보전협약에서 공동체 의식 및 경관활동 제고 등에 대한 내용이 부재하여 경관활동 전반에 대한 효과가 제한적
 - 이행점검 결과 부적합 판정을 받은 가장 큰 원인은 사업에 참여할 의지가 없는 농가임에도 집단화 면적을 충족하기 위하여 참여시켰다가 나중에 사업이 시행되면 정작 파종·식재를 하지 않는 경우가 대부분을 차지함
 - '17~'19년 사이 경관보전직불제 이행점검 결과 부적합 비율은 평균 11.2%(1,518ha)이며, 원인별 부적합 비율의 경우 미재배가 평균 52.9%로 가장 높게 나타났으며, 면적·품목 불일치(평균 14.2%), 집단화 미충족(평균 11.1%), 비대상 작물(평균 9.0%), 휴·폐경(8.2%), 기타(2.5%), 자진 취소(2.3%) 순으로 나타났음
 - 지역축제·체험·관광 등의 효과를 올리기 위해서는 마을(지구) 단위의 공동 노력이 필요하나 능력 있는 마을 리더가 있는 등 특별한 경우를 제외하고는 이에 도달하기가 쉽지 않음
 - 기본형 공익직불사업과 경관보전직불제 준수사항을 참고하여 이행점검 기준의 조정이 필요함

2. 기본방향

1) 공익형직불제 개편의 정책 취지에 부응한 경관보전직불제 개선

- 공익형직불제의 선택형직불제로서 경관보전직불제의 역할과 기능 재정립
 - 경관보전직불제도 공익형직불제의 선택형직불제로서 중소규모 농업인에 대한 소득 재분배 기능 강화, 모든 작물을 대상으로 동일 금액 지급, 농업·농촌의 공익 증진을 위해 생태·환경 관련 준수 의무 강화 등의 정책기조를 함께 하도록 역할

과 기능 보완

- 농촌경관의 보전을 위한 공익적 활동의 진작으로 사업 목적 재정립
 - 경관보전직불제 사업의 목적을 조정하여 단순한 작물재배 시행에서 벗어나 농촌 경관이 지닌 다원적 가치를 증진하고 농촌경관의 개선을 위한 자발적 행위 규제와 이를 통한 공익성이 창출되도록 유도
 - 경관보전직불제의 목적을 “농촌이 지닌 다원적 가치 제고를 위하여 농촌의 경관을 아름답게 보전·관리·형성함으로써 공공의 이익을 창출한다”로 조정할 것을 제안함

2) 사업의 선정 및 이행 방식의 개선

- 실제적이고 효율적인 농촌경관의 보전을 위하여 계획과 협약에 기반한 사업선정 도모
 - 마을경관보전을 위한 구체적이고 실제적인 마을경관보전활동계획을 수립하도록 하고 이를 마을경관보전협약을 통하여 이행기준으로 확립하여 시행해 나가도록 함
 - 장기적으로는 자율적 규제에 동의하는 자발적 참여 주체들을 대상으로 보편적 지불이 될 수 있도록 정책을 확대해 나가도록 함
- 주체의 능동적 참여 촉진 및 경관 활동을 통한 농촌경관의 공익적 기능 증진
 - 직불제가 지니는 개인적 속성과 경관보전직불제가 지니는 공동체적 속성 사이에서 오는 구조적인 문제 개선
 - 개인의 참여 의지가 다른 이유로 제한을 받지 않도록 하되 농촌경관의 개선은 공동체의 노력을 수반할 때 효과적이므로 공동의 노력을 유도하고 여기에 별도의 활동비를 추가로 제공하는 형식으로 조정
 - 마을(지구)단위 사업 신청과 작물재배의 집단화가 직불금 지급의 중요한 기준이 되는 정책 구조를 보완하여 사업의 목적과 실행 수단, 그리고 시행 관리를 개선함

3) 사업 내용의 보완을 통한 제도의 효율성 제고

- 지원대상 작물의 구분 및 작물의 종류의 조정을 통한 제도의 효율성 제고

- 현행 지원대상 작물의 구분 및 종류 등이 타당한지 관련 내용을 검토하여 보완 방안 마련
- 경관작물 재배 위주의 사업시행 방식에서 농촌경관 전반에 대한 보전·관리활동으로 확대할 경우 방안 모색
- 경관보전직불금 단가의 적정성 검토 및 반영
 - 현행 직불금 단가의 적정성을 살펴보고 변동요인에 따른 조정여부를 검토

3. 개선방안

1) 의무 이행사항 설정

- <마을경관보전활동비>를 되살려 지원 대상에서 제외된 <마을경관보전활동> 복원 및 <마을경관보전협약>에 관련 내용 추가
 - 2019년도에 폐지된 마을경관보전활동비 지급 재개를 통해 경관작물 재배와 함께 마을단위의 경관보전활동 진작
 - 마을경관보전활동의 유형별 범위를 부분 조정하여 기존의 경관의 보전·관리·형성에서 형성의 성격에 해당하는 활동은 제외하고 농촌경관의 보전·관리에 집중하도록 조정
 - 농업의 다원적 기능을 제고하고 농촌 경관이 지니고 있는 본원적 가치를 제고시킬 수 있는 내용을 마을경관보전협약에 반영함으로써 주민들이 능동적으로 선택하고 활동내용을 분명히 인식하도록 하여 제도의 효율성 제고
- 작물재배 중심에서 공익형 행위중심으로 정책기조를 전환하여 공익형직불제의 선택형직불제로서 이행사항을 설정하고 이에 상응하는 합리적인 수준의 직불금 책정
 - 경관보전직불제는 선택형직불제로서 농업·농촌이 지닌 다원적 기능 위에서 농촌 경관이 지닌 긍정적 외부효과를 증진하는 역할을 하도록 자리매김하는 것이 바람직함
 - 이에 대한 직불금은 기본형직불금에 더해 추가적으로 이행되는 공익적 활동들에

대한 보상으로 기본형직불금에 더해지는 형식이 될 것이며, 합리적인 직불금의 수준은 추가적인 활동을 고려하여 책정될 것으로 예상됨

- 현재 경관보전직불제의 행위기준으로 가능한 것은 2018년 시행지침의 마을경관보전활동을 근거로 농촌경관의 보전·관리에 보다 초점을 맞춘 <마을경관보전활동의 유형별 범위 조정(안)>이 가장 합리적인 대안이라 판단됨
- 공익형 행위중심으로 이행사항을 설정하게 된다면 여타 직불금과 마찬가지로 전액 국고지원으로 전환됨이 바람직하며, 지역축제, 도농교류 등은 공익의 영역으로 보기에 무리가 있으므로 장기적으로는 사업 목표에서 삭제하는 것이 합리적이라 판단됨

2) 지급 대상과 단가 조정

- 경관작물·준경관작물의 구분을 폐지하고 작물의 종류도 제한을 두지 않음
 - 쌀소득보전직불제와 밭농업직불제가 기본형직불제로 개편되어 보리, 밀 등의 준경관작물(식량작물)이 기본형직불제의 대상이 되므로 경관보전직불제 대상에서 제외됨이 바람직함
 - 경관보전직불제가 벼농사와 깊이 연동되어 시행되고 있고 전체 직불제 사업들이 1년을 주기로 그동안 시행되어 왔다는 점을 고려해 볼 때 작물의 종류를 확대하거나 숙근류를 포함한 다년생 초화류나 목본류 등을 대상작물로 추가하더라도 주민들의 작물선택에 크게 영향을 주지 않을 것으로 판단됨
 - 국가중요농업유산 작물들의 추가 또한 고려할 수 있으나 농업유산의 경우 대부분 다년생 목본류로 현실적으로 도입이 쉽지 않으며, 정책 고유의 특성으로 인해 이행기준의 설정 및 직불금 수준 산정에도 기술적인 어려움이 예상되므로 농업유산직불제의 형태로 별도 도입함이 바람직할 것으로 판단됨
- 경관보전직불금 수준의 조정이 필요한 것은 분명하나 현재의 직불금이 나름대로 안정성을 갖추고 있으며, 작물재배에서 행위기준으로 직불금 체계를 변경하여야 한다는 점을 고려할 때, 단기적인 직불금액의 조정은 필요하지 않음
 - 경관보전직불금이 3년 동안의 겉보리 평균소득 수준을 적용하여 왔으므로 이에 따른 변동요인이 발생하였으나, 그동안 현장의 시행 상황을 고려할 때 어느 정도 적정성은 확보한 것으로 판단됨
 - 대농(3ha 이상 경작)과 소농(1ha 이하 경작)의 직불금 수급액이 10배 이상 차이

가 나서 면적 증가에 따른 역진제 적용을 검토해 볼 수 있으나 공익형직불제 개편에 따른 기본형직불제가 이미 역진제를 적용하므로 경관보전직불제의 경우에는 추가 적용이 필요 없을 것으로 판단됨

3) 이행점검 개선과 기반 조성

- 실제적인 <마을경관보전활동계획>의 수립을 도모하고 <마을경관보전협약>에 기반한 이행점검 방식의 개선 도모
 - 사업시행지침에 예시된 규격화된 경관활동을 의무적으로 따르는 것이 아닌 지구(마을) 단위로 실정에 맞는 마을경관보전활동계획을 자체적으로 수립하도록 하여 마을에 적합한 경관활동을 자발적으로 계획하고 이를 바탕으로 마을경관보전협약을 진행하여 활동비 지급 및 활동 수행을 상호 의무화(cross compliance)함
 - 마을경관보전협약 체결이 사업선정 단계에 이루어져 중요성이 강화된 점은 바람직한 일이나 주된 내용이 작물재배에 집중되어 경관활동 전반에 대한 효과는 제한적이므로 이에 대한 개선을 도모함
- 장기적인 마을경관보전협약 체결을 통하여 농촌경관의 공익성 제고의 지속성을 높이고 경관활동 주체를 단계적으로 확대
 - 마을경관보전협약의 체결 기간을 1년 단위가 아닌 마을경관보전활동계획에 의거한 중장기적으로(3~5년) 체결하여 농촌경관의 공익성 제고를 위한 노력이 실제적이고 지속적으로 추진될 수 있도록 개선함
 - 농촌지역의 고령화, 과소화로 인해 농촌경관 보전 활동에 어려움이 발생하므로 단계적으로 경관보전활동 수행주체를 경관보전직불제 사업참여 농가에서 비농업인, 귀촌인, 지역주민, 도시민 등으로 확대해 나감
 - 국립농산물품질관리원(지원, 사무소)이 사업대상지구 전체에 대해 전수조사를 실시하는 방식은 유지하되 공익형 활동 이행기준으로 변경된다는 가정하에서는 장기적으로 영국처럼 샘플조사 방식의 도입도 장기적으로 검토할 수 있음

참고문헌

- EU Commission (2013) Overview of CAP Reform 2014-2020. Agricultural Policy Perspectives Brief(5).
- Natural England (2008) Natural England's European Landscape Convention.
- 국회예산정책처 (2019) 공익형직불제 개편의 주요 쟁점 분석.
- 김관수 등 (2014) 직불제의성과평가와 시사점. R719-2. 한국농촌경제연구원.
- 김광남, 김미영 (2010) 영국의 농촌경관정책과 시사점 - 잉글랜드 환경관리제를 중심으로 -. 한국경관학회 2(2):1-19.
- 김태곤 (2013) 일본의 직접지불제(1) : 호별소득보상제도의 성과와 특징. 세계농업 제149호. pp.23-41.
- 김태곤 (2014) 일본의 새로운 농업보호와다원적 기능 직불제. 세계농업 제170호. pp.1-18.
- 김태훈 등 (2017) 직접지불제효과 분석과 개선 방안 연구. 한국농촌경제연구원.
- 김태훈 등 (2020) 농업전망 I -농업·농촌 포용과 혁신, 그리고 지속가능한 미래. 한국농촌경제연구원. pp75-93.
- 김한호 등 (2014) 쌀소득보전직접지불제개선방안 연구. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부 (2017) 경관보전직불제 우수사례집
- 농림축산식품부 (2020) 경관보전직불제 사업시행지침 설명회 자료.
- 농림축산식품부 (2020) 경관보전직불제 사업시행지침.
- 농림축산식품부 (2020) 공익직불제따라잡기 리플렛.
- 농림축산식품부 농가소득안정추진단 (2020) 2020년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.
- 농림축산식품부 농업구조정책국 구조정책과 (2007) 중장기 직접지불제 개편방안.
- 농촌진흥청 (2019) 농산물 소득자료 연도별 생산비 자료(1977~2017).
- 박준기 외 4인 (2015) 농가경영안정지원제도 운영 실태와 정책과제(2/2차년도). R744. 한국농촌경제연구원.
- 박진현, 황한철 (2012) 경관보전직불제에 대한 이해집단간 의식 비교 연구. 농촌계획 18(3): 137-148.
- 서세욱 (2008) 직접지불제의 문제점과 개선방안. 예산현안분석 제23호. 국회예산정책처.
- 성주인 (2009) 농촌활성화를 위한 경관의 보존과 활용. GS&J 인스티튜트.
- 성주인, 박주영 (2018) 농촌경관보전직불제성과 분석과 발전과제 도출. 농어촌관광연구 15(1): 85-111.
- 안규미 (2018) 스위스 농업과 직접지불제도. 세계농업12월호. pp.1-19.
- 안병일 (2014) EU 2014~2020 CAP 특징과 평가. 세계농업. 12월호. pp.1-15.
- 엄대호 등 (2004) 농촌경관보전직불제시범사업 시행방안 연구. 농어촌연구원.
- 오내원 외 2인 (2008) 농업구조조정과 직접지불제개편 방안. 한국농촌경제연구원.
- 오현석 등 (2017) EU와 미국의 농업직불제운영내용과점검체계. 한국농촌경제연구원.

- 이명현 (2013) EU 직접지불제: 현황과 개혁을 둘러싼 논쟁들. 세계농업 제149호. pp.43-56.
- 이정환 외 6인 (2006) 쌀 산업을 지배하는 원리. GS&J 인스티튜트.
- 장효선 등 (2007) 경관보전직불제 시범사업의 시행사례분석 및 개선방안: 봉화군, 청원군, 홍성군 사례를 중심으로. 한국농촌계획학회지 13(4): 69-77.
- 채광석 (2008) 주요국의 직접지불제추진 현황과 시사점. 농촌경제연구원.
- 채혜성 등 (2006) 경관보전직불제 시범사업 시행현황분석 및 개선방안. 한국농촌계획학회지 12(4): 115-123.
- 채혜성, 안동만 (2008) 농촌경관보전을 위한 보조금 지원제도 연구 -영국의 환경관리제(Environmental Stewardship)를 중심으로-. 농촌계획 14(2): 65-75.
- 한국농어촌공사 (2009) 효율적 농어촌마을 경관관리지원체계와 적용기법연구.
- 한국농촌경제연구원 미래정책연구실 (2019) 한국농촌경제연구원 「농업농촌식품동향」 제52호.
- e-나라지표- 농림축산식품부 직접지불금현황 (<http://www.index.go.kr>)
- 농림축산식품부 - 2006년~2019년 농림사업지침조회 (<http://huni.agrix.go.kr>)
- 농림축산식품부 홈페이지 (<http://www.maf.go.kr>)
- 농사로 (<http://www.nongsaro.go.kr>)

참여 연구진

한국농어촌유산학회

이 유 직 / 부산대학교 교수, 책임연구원

유 학 열 / 충남연구원 연구위원

이 승 혜 / 부산대학교 대학원 박사과정

이 다 영 / 부산대학교 대학원 박사과정

김 진 규 / 부산대학교 대학원 석사과정

자 문 위 원

김 태 곤 / 한국농촌경제연구원 시니어이코노미스트

김 태 연 / 단국대학교 교수

정 해 준 / 계명대학교 교수

문 승 운 / 누리넷 지역계획연구소 소장

공익형직불제 개편에 따른 경관보전직불제 개선방안 연구

집필대표 이 유 직
인 쇠 일 2020년 6월 25일
발 행 일 2020년 6월 25일
편 집 (사) 한국농어촌유산학회
발 행 처 농림축산식품부
세종특별자치시 다솜2로 94 정부세종청사 5동 농림축산식품부

발간등록번호 : 11-1543000-003217-01