

발간등록번호

11-1543000-003217-01

공익형 직불제 개편에 따른 경관보전직불제 개선방안 연구 (요약본)

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	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 관련 연구 동향 및 시사점	3
3. 연구의 내용 및 방법	3
제2장 경관보전직불제의 현황과 주요 사항 검토	5
1. 경관보전직불제 현황	5
2. 주요 사항 검토	10
제3장 경관보전직불제 실태 조사	16
1. 조사 개요	16
2. 조사결과	17
3. 종합분석	21
제4장 국외 사례	24
1. 일본	24
2. 영국	25
3. EU	28
제5장 경관보전직불제 개선방안	32
1. 기본방향	32
2. 의무 이행사항 설정	34
3. 지급 대상과 단가 조정	37
4. 이행점검 개선과 기반 조성	39

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.
 - 경관보전직불제는 친환경직불 및 논이모작직불과 함께 선택형 직불제로 분류되

었으며 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.
 - 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.

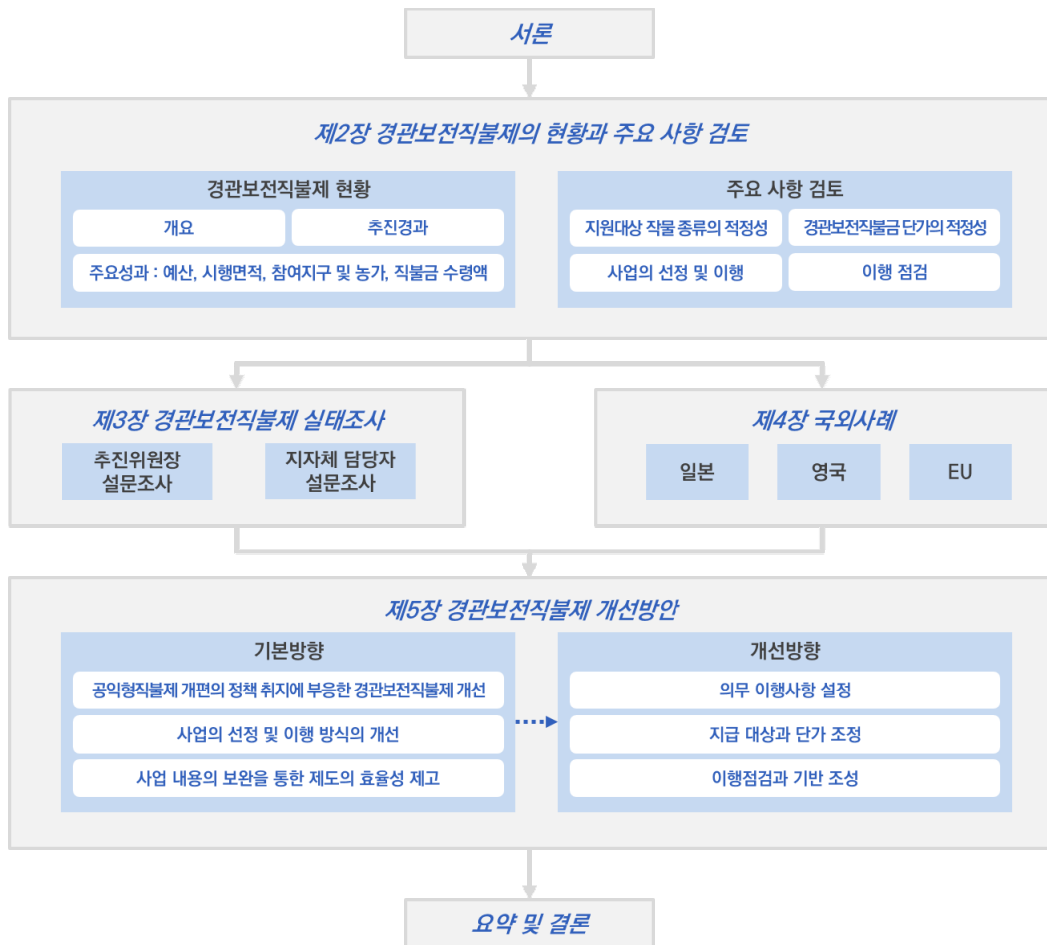
2. 관련 연구 동향 및 시사점

- 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.
 - 경관보전직불제 사업에 대한 실태 및 문제점을 연구한 기존 선행연구는 여러 편 있으나 기존의 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

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.
- (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.

□ 지원형태 및 사업범위

- (지급단가) 경관작물은 170만원/ha, 준경관작물은 100만원/ha을 지급하며 경관작물과 준경관작물을 혼파하는 경우는 준경관작물로 간주한다.

[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 우수하고 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, 작약, 끈끈이대나무 	<ul style="list-style-type: none"> (9종) 청보리, 밀, 보리, 이탈리안라이그라스, 호밀, 겉보리, 호맥, 흑찰보리, 연꽃
'13년	<ul style="list-style-type: none"> 농림사업정보시스템(AGRIX) 도입 	<ul style="list-style-type: none"> (13종) 갓, 구절초, 국화류, 꽃양귀비, 풀풀(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(겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 청보리 등), 연꽃, 이탈리안라이그라스, 호밀 등
'16년	<ul style="list-style-type: none"> 경관작물 5종 추가 	<ul style="list-style-type: none"> (18종) 갓, 구절초, 국화류, 꽃양귀비, 풀풀(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(겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 청보리 등), 연꽃, 이탈리안라이그라스, 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 		

- (지원기준) 국비 50%, 지방비 50%를 기준으로 하는데, 지자체 자체예산으로 추가 지원이 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) 주요성과

- (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.

[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.

- (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.

[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

- (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.
- (경영규모별 수령액) 2019년을 기준으로 가구당 평균172.3만원을 수령하고 있으며 경영규모별 평균 수령액을 살펴보면 대농이 영세농에 비해 11.4배 많은 직불금을 수령하였다.

[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

[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

2. 주요 사항 검토

1) 지원대상 작물 종류의 적정성

- (경관작물-준경관작물 재배면적) 확정배정면적을 기준으로 살펴보았을 때 경관작물의 재배면적은 지속적으로 증가하여 2013년부터 준경관작물 면적보다 많아졌으며 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.
 - 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.
- (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.
 - 2019년의 경우 실제 재배된 작물 중 벼농사와 이모작을 할 수 없는 경우는 0.6%에 불과하고 작물로는 해바라기, 코스모스, 갯 등 3종에 불과하였다.
- (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 우수 유지 영역으로 평가하였으며 담당 공무원은 중요도의 경우 평균

3.45점, 만족도의 경우 평균 3.49점으로 평가하여 현상 유지 영역으로 평가하였다. (표9, 표10 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.
 - '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.

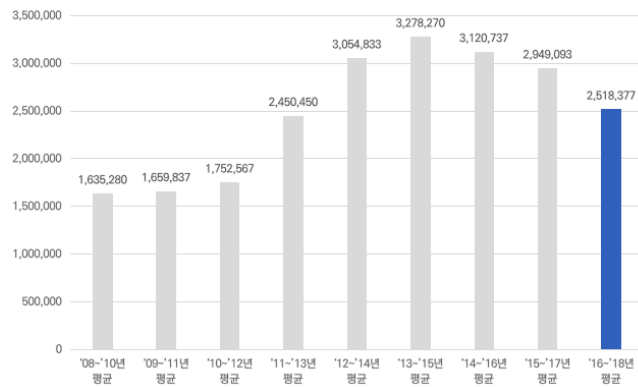
[표 6] 곶보리 소득분석

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 7] 곶보리 평균 소득분석(1ha당)

(단위 : 원)



[그림 3] 곶보리 평균 소득분석

(단위 : 원)

구분	평균소득 수준
'08~'10년 평균	1,635,280
'09~'11년 평균	1,659,837
'10~'12년 평균	1,752,567
'11~'13년 평균	2,450,450
'12~'14년 평균	3,054,833
'13~'15년 평균	3,278,270
'14~'16년 평균	3,120,737
'15~'17년 평균	2,949,093
'16~'18년 평균	2,518,377

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 6, 표 7 참조)
- (경관작물 지급단가에 대한 만족도) 2019년 경관보전직불제 참여 추진위원장을 대상으로 한 설문조사 결과에서 경관작물 지급단가, 직불금에 따른 소득보

전의 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.

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.
 - 마을경관보전협약은 동계/하계사업 구분 없이 1년 단위로 시장·군수와 마을경관추진위원회가 체결하고 있으나 실제 사업이행(경관작물 재배, 관리)은 49.0%가 개인작업으로 이루어졌다.
- (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.
- (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 다음해

부터는 이러한 활동에 대한 지원이 중단되었다.

- (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.
- (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.
 - 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.
- (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.
 - 아울러 개인단위, 마을내부, 마을외부의 추가적인 경관활동의 경우 응답자의 75.5%가 참여하겠다고 하였다.

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.
- (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 2ha 이상, 준경관작물 10ha 이상으로 규정하고 있다.
 - 경관보전직접직불제 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.
- (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.

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 8] 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.

2. 조사결과

1) 추진위원장 설문조사 결과

□ 일반사항

- 경관보전직불제 참여지구의 추진위원장은 평균 32.9년의 농사경력을 가지고 있었다.
- 설문에 응답한 추진위원장은 평균 8.7회 경관보전직불제에 참여하였다.
- 향후 경관보전직불제 참여여부에 대해 95.1%(97명)가 지속적인 참여의사를 밝혔다.
- 재배 경관작물은 헤어리베치 37곳(36.3%), 유채 26곳(25.5%), 복합작물 16곳(15.7%)의 순으로 조사되었다.
- 경관작물의 재배·관리는 50곳(49.0%)이 개인별로 하고 있는 것으로 조사되었다.

□ 경관활동 참여 및 협조 여부

- 응답자의 91.7%가 협약이행과 관련된 활동에 참여하겠다고 밝혔다.
- 추가적인 경관활동의 경우 평균 75.5%가 참여하겠다고 응답하였다.

□ 중요도-만족도 분석결과

- 중점개선 영역 : 경관작물 지급단가, 직불금에 따른 소득보전 항목에 대해서는 중요도는 높게 인식한 반면 만족도는 상대적으로 낮아 중점 개선 영역에 속하는

[표 9] 추진위원장 중요도-만족도 결과

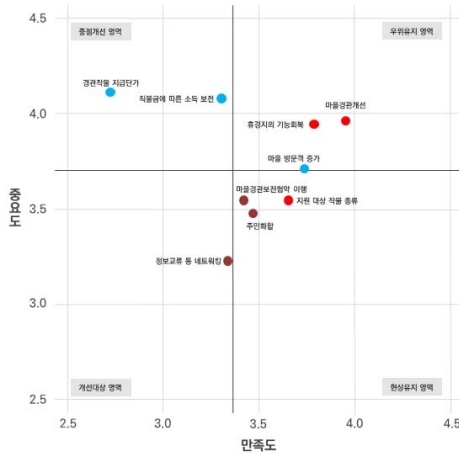
구분		평균 점수	
		중요도	만족도
경제	직불금에 따른 소득보전	4.08	3.31
	경관작물 지급단가	4.11	2.72
	마을 방문객 증가	3.71	3.73
사회	주민화합	3.49	3.47
	마을경관보전협약 이행	3.54	3.42
	정보교류 등 네트워킹	3.22	3.33
환경	지원대상 작물 종류	3.53	3.66
	마을경관 개선	3.96	3.96
	휴경지의 기능회복	3.92	3.79

것으로 조사되었다.

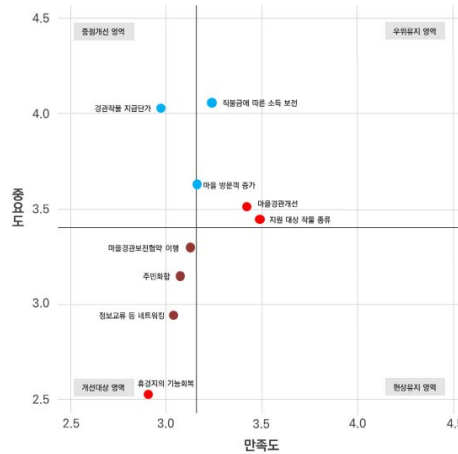
- 이 두 항목이 전체 항목 중에서 중요도는 가장 높게 인식한 반면 만족도는 가장 낮은 두 항목으로 나타났다.
- 그 이유로는 대농에 비해 큰 소농의 부담, 작물별 투입되는 비용 및 노력의 차이 등을 응답하였다.
- 우위유지 영역 : 마을경관 개선과 휴경지의 기능회복, 마을 방문객 증가 항목에 대해서는 중요도도 높게 인식하고 만족도도 상대적으로 높아 우위 유지 영역에 속하는 것으로 조사되었다.
 - 평가 이유로는 비료사용의 감소 및 친환경작물 재배에 유리, 관광객 및 체험객에게 볼거리 제공 등을 응답하였는데 특히 헤어리베치를 식재하고 있는 지구에서 휴경지의 기능회복을 긍정적으로 평가하였다.
- 개선대상 영역 : 정보교류 등 네트워킹 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 작물의 종류 항목에 대해서는 중요도는 낮게 인식하는 반면 만족도는 높아 이들 요인들에 대해서는 현상 유지가 필요한 것으로 조사되었다.
 - 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.
 - 사회적인 항목에 대한 응답이 대체로 평균 근처에 분포하는 것은 경관작물

지급단가와 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.



[그림 4] 추진위원장 IPA 응답 결과



[그림 5] 지자체담당자 IPA 응답 결과

2) 지자체 담당자 설문조사 결과

□ 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.

□ 중요도-만족도 분석결과

- 증점개선 영역 : 경관작물 지급 단가에 대해서만 중요도는 높게 인식한 반면 만족도는 상대적으로 낮게 인식하여 증점 개선 영역에 속하는 것으로 조사되었다.
 - 평가 이유로는 종자구입비 및 단가상향에 대한 민원, 마을경관활동비 삭제를 응답하였다.
- 우위유지 영역 : 직불금에 따른 소득보전, 마을 방문객 증가, 마을경관 개선, 지원대상 작물 종류 항목에 대해서는 중요도도 높고 만족도도 높게 평가하여 이들 요소들은 우위 유지 영역에 속하였다.
 - 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 항목은 중요도와 만족도 모두 낮게 평가하여 이들 요소에 대한 개선이 지속적으로 필요한 것으로 조사되었다.
 - 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 10] 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

3. 종합분석

□ 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.
- 독립표본 t-test 결과 마을 방문객 증가, 주민화합, 마을경관보전협약 이행, 정보교류 등 네트워킹, 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 11] 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

[표 12] 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 네트워킹	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

□ 응답집단 간 영역별 비교

○ 경제적 영역

- 추진위원장들은 경관작물 지급단가와 소득보전을 중점개선 영역으로 평가하고 마을방문객 증가의 경우 상위유지 영역으로 평가한데 비해 지자체 담당자는 경관작물 지급단가만 중점개선 영역으로, 그리고 소득보전과 마을방문객 증가는 상위유지 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.

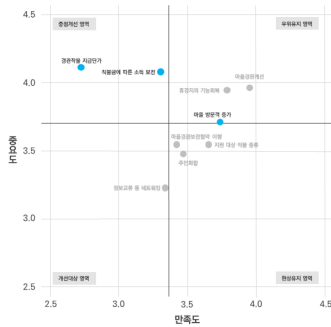
○ 사회적 영역

- 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.

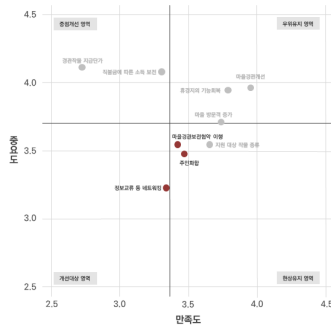
- 두 그룹 모두 사회적 영역의 항목들에 대한 중요성을 평균 이하로 인식하였으며 지자체 담당자들은 만족도 또한 평균이하로 인식하였다.
- 사회적 영역의 항목들이 경제적 영역의 항목들에 비해 전부 다 중요성이 낮게 나타난 점은 경관보전직불제 사업이 주민이든 행정이든 공히 경제적인 측면에 경도되어 인식되고 있음을 시사한다고 하겠다

○ 환경적 영역

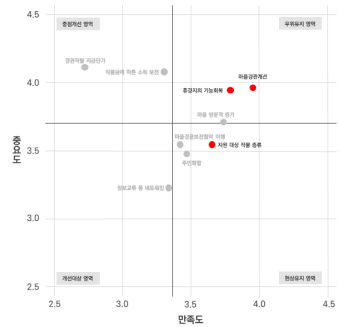
- 마을경관개선에 대해서는 두 집단 모두 우위유지 영역으로 평가하였다.
- 지원대상 작물의 종류에 대해서 추진위원장들에 비해 지자체 담당자들은 중요하게 생각하였는데 통계적 유의성은 없는 것으로 나타났다.
- 휴경지의 기능 회복의 경우 추진위원장은 우위 유지 영역으로, 지자체 담당자는 개선 대상 영역으로 평가하였는데, 이는 농사경험에 따른 차이로 판단된다.



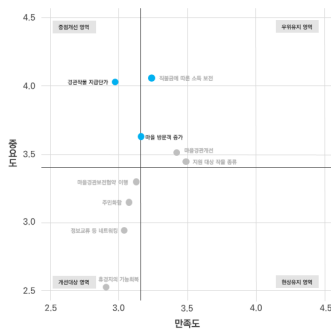
[그림 6] 추진위원장그룹의 경제항목 IPA분석결과



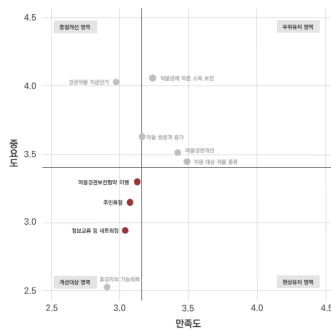
[그림 7] 추진위원장그룹의 사회항목 IPA분석결과



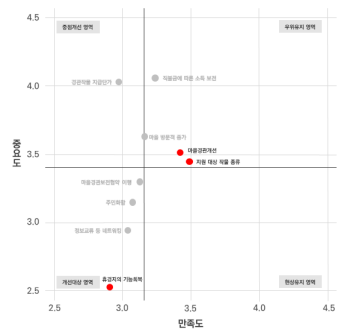
[그림 8] 추진위원장그룹의 환경항목 IPA분석결과



[그림 9] 지자체담당자그룹의 경제항목 IPA분석결과



[그림 10] 지자체담당자그룹의 사회항목 IPA분석결과



[그림 11] 지자체담당자그룹의 환경항목 IPA분석결과

제4장 국외 사례

1. 일본

1) 다면적기능 직불제

□ 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.

2) 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.

□ 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

[표 13] 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.

- 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) 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 정보 기반(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.
- 유럽경관협약에 대응한 영국 농촌경관관리 7가지 실천 원칙 : 1원칙 : 경관 관련 용어와 정의의 명확화 / 2원칙 : 경관을 통합적 관점에서 인식 / 3원칙 : 모든 경관을 대상으로 적용 / 4원칙 : 경관의 기초 정보 이해 / 5원칙 : 경관관리 정책 계획 및 모니터링에 주민참여 / 6원칙 : 경관에 직·간접적으로 영향을 주는 모든 지역정책에 경관 개념 적용 / 7원칙 : 일반 국민(대중)들에게 경관에 대한 의식 고취

나) 국가계획정책체제(National Planning Policy Framework, NPPF)

□ 개요

- 지역사회지방정부부(DCLG) 주도의 법적 구속력을 가진 국토계획 최상위 문서로서 중앙정부-지자체의 효율적이고 유기적인 국토 관리를 지향한다.
- 모든 국토계획의 최종 목표는 지속가능한 발전으로 국토의 지속가능성을 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 발굴함으로써 지속가능한 농촌경관을 만들고자 한다.

2) 보조금 및 준수사항

□ 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.
- 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.

□ 영국 농촌환경관리 보조금 ① : 환경관리제(Environmental Stewardship)

- 환경관리제 개요 : 2003년 기존의 농업환경정책을 모두 통합하는 대폭적인 개혁 이후 환경관리제(ES)를 도입하였다.
 - 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) / 유기농업수준 지원사업(Organic Entry Level Stewardship : OELS) / 상위수준관리 지원사업(Higher Level Stewardship : HLS)
- 영국 농촌환경관리 보조금 ② : 전원관리제(Countryside Stewardship)
 - 전원관리제 목표 : 2021년 1월부터 시행될 전원관리제의 목표는 적절한 농민, 임업인 및 토지 관리인에게 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 총족이 아닌 신청 시 선택한 옵션에 기초하여 토지 넓이 당 지급한다.
 - 자본투자지원 단계 : 생물타리, 역사적 건축물 복원, 산림 관리 등 보다 복잡한 상위시책 협정(실행계획, 타당성 조사)에 보조금을 지급한다.

3. EU

1) EU 직불제 기본 개요

- 직불제 기본 방향 : 경제적, 환경적, 지역적 측면의 문제 해결에 초점을 두고 안정적 농업생산, 자연자원의 지속가능한 관리와 기후변화 대응, 균형적 지역발전을 목표로 한다.
- 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.
 - 지불금 수급권의 가치는 국가별 또는 지역별 상한액을 해당 지역 농지면적의 수로 나눈 것이다.
 - 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.
- 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.
- 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.
 - ha당 지불금을 지급하며, 총 관련 예산을 대상면적으로 나누어서 계산한다.
- 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.
- 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.

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.
 - 농장자문시스템은 최소한 교차준수 조건에 대해 농장에서 수행하는 의무에 대한 사항을 자문하며 주로 환경과 기후에 도움이 되는 농업에 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.
- 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.
 - 교차준수는 CAP의 가장 핵심적인 사항이므로 지속적으로 유지되어야 한다.
- 직불제 통제시스템과 벌칙
 - 회원국에서 실시하는 사업 이행 과정에 대한 검사에 현장검사를 보완적으로 시행할 수 있다.
 - 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.

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 유형

별 범위)를 [표 29]와 같이 소폭 조정하여 적용한다.

- 주민들도 경관보전활동에 대한 지원을 다시 해 줄 것을 바라고 있으며, 경관 작물재배 이외에 마을 안팎의 경관의 보전·관리에 기여할 수 있다고 75% 이상이 답하고 있기 때문에 가장 우선적으로 보완할 점이다.

[표 14] 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 소화천 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 수준의 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.
 - 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 기본형 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 보기에는 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 종류를 확대하거나(실제로는 지금도 확대할 수 있도록 되어 있음) 숙근류를 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 6, 표 7, 그림 3 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 수급액이 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 원칙은 우리에게 중요한 시사점을 제공한다.

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 (요약본)

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