

경관보전직불제 시범사업의 시행사례 분석 및 개선방안: 봉화군, 청원군, 홍성군 사례를 중심으로

장효선 · 김은순* · 엄대호**

충남대학교 대학원 농업경제학과 · *충남대학교 농업경제학과

**한국농촌공사 농어촌연구원

Improvement Strategy by Case Study on the Direct Payment Program for Rural Landscape Preservation: Bonghwa-gun, Chungwon-gun, Hongsung-gun

Jang, Hyo-Sun · Gim, Uhn-Soon* · Um, Dae-Ho**

Dept. of Agricultural Economics, Graduate school, Chungnam National University

**Dept. of Agricultural Economics, Chungnam National University*

***Rural Research Institute, Korea Rural Community & Agricultural Corporation*

ABSTRACT : The purpose of this study is to analyze the problems of operating the Direct Payment Program for Rural Landscape Preservation and to derive the way of improvement based on case study for three areas in Bonghwa-gun, Cheongwon-gun, Hongseong-gun. The most important factor for the program is farmer's consciousness and positive participation of the farmer who are the subject of this project. Even if farmers are not satisfied with the amount of direct payment income, they try to create income by utilizing landscape preservation crops. Particularly current unit payment dose not surpass the for the crops farm operating costs and payment time is not appropriate for the farming cycle. Hence, it needs to be considered increasing unit payment and rearranging the payment time. Also, we need to introduce incentive system based the degree of fulfillment of the Direct Payment Program in each areas. In general the Direct Payment Program for Rural Landscape Preservation has potentiality to contribute farmer's income stability and the vitalization of region with three revisions.

Key words : the Direct Payment Program for Rural Landscape Preservation, unit payment, payment time, incentive system

1. 서론

1. 연구 배경 및 목적

UR, WTO 협정이후 농업생산과 연계된 농가 지원정책을 축소·폐지하면서 농가소득 유지 및 안정을 위한 방안중 하나로 직접지불제(이하 '직불제')에 대한 논의가 있어 왔다. 우리나라는 지속적인 쌀시장 개방 압력에 대응하고 쌀 산업의 구조조정을 유도하기 위해 1997년에 처음 경영이양직불제를 도입하였다. 경영이양직불제 도

입이후 WTO협정에서 인정하는 범위에서 농업 구조조정, 농업 소득안정화, 농업의 다원적 기능제고 등 다양한 목적으로 직접지불제를 확대 시행해 오고 있다. 이와 맞물려 경관보전직접지불제(이하 '경관보전직불제')는 농촌의 경관을 아름답게 가꾸어 농업의 다원적 기능을 제고하고, 지역 활성화를 도모하여 농가 소득안정화에 기여하기 위한 목적으로 2005년부터 2007년까지 시범사업으로 실시되었다.

경관보전직불제는 경관보전정책과 직불제를 연계시키는 개념으로서 인센티브를 통하여 보다 효율적인 경관보전을 유도하고, 농촌의 아름다움을 활용한 농촌관광, 도농교류 등을 활성화시킴으로써 농촌지역의 활력 증진을

Corresponding author : Gim, Uhn-Soon
Tel : 042 - 821 - 6750
E-mail : ugim@cnu.ac.kr

도모할 수 있는 정책(엄대호 등, 2004)이라 할 수 있다. 최근 농촌지역은 농업외적 개발수요가 증가하면서 농촌다움(rurality)이 손실돼 가고 있으며, 농업·농촌 내부적으로도 생산·생활방식의 변화에 따라 농촌경관훼손 문제가 발생하고 있다. 반면, 도시민들은 각박한 도시 생활을 벗어나 여유롭게 쉴 수 있는 농촌에 대한 동경과 농촌체험이나 주말농장 등의 형태로 농촌어메니티에 대한 요구가 날로 커지고 있다. 이를 해소하기 위한 수단으로 경관보전직불제는 농촌지역의 경관 및 농지를 보전하고 도·농교류를 통해 지역활성화를 유도할 수 있는 적절한 정책으로 보여 진다. 하지만, 경관보전직불제를 시행하고 있는 지역을 모니터링한 결과를 보면 경관보전 및 개선 효과와 도·농교류를 통한 지역활성화 정도에 있어서 지역간 격차가 큰 것을 볼 수 있다. 그리고 경관보전직불제 도입취지에 대한 농업인의 인식과 자발적 참여의식이 아직 부족하고 지급단가, 지급시기, 지급기준 등에 대한 불만을 토로하고 있다.

따라서, 경관보전직불제를 도입취지에 부합하고 적절한 성과를 기대할 수 있는 제도로 발전시키기 위한 논의가 필요하다. 본 연구는 2006년도에 경관보전직불제를 시행한 3개 마을(경북 봉화군, 충북 청원군, 충남 홍성군)사례를 통하여 시행상의 문제점 분석 및 발전적 방향을 모색하는데 목적이 있다.

2. 연구 범위 및 방법

경관보전직불제에 대한 사업내용을 파악하기 위해서 '05~'07년도 시범사업 시행 내용 및 선행연구를 살펴본다. 다음으로 사례지역을 방문한 모니터링 결과를 가지고 경관보전직불제에 대한 수혜자(농업인)의 견해를 파악하고 시행실태 및 현황을 파악하여 개선방안을 도출하고자 한다.

문헌조사에서는 농림부 주요 통계 및 모니터링한 각 시군에서 수집한 통계자료를 및 농림사업지침서('05~'07)를 토대로 사업규모, 사업량, 예산 등 사업전반에 관한 내용을 파악한다.

다음으로 모니터링한 경관보전직불제 대상지역중 이 제도가 잘 시행되고 있는 지역(봉화군)과 현재는 미흡하지만 향후 잘 정착될 것으로 사료되는 지역(청원군), 가장 시행상 문제점이 많은 지역(홍성군) 등 3개 지역을 선택하여 각 지역에서 나타나고 있는 경관지역직불제의 효과 및 문제점을 파악한다. 모니터링은 해당 지역을 현장답사하고, 주민 면접조사를 통해 경관보전직불제에 대한 견해를 수렴하는 방식으로 이루어졌다.

모니터링은 2006년 11월 16~17일에 이루어졌으며, 면

접조사는 봉화군, 청원군, 홍성군에서 경관보전직불제를 담당하고 있는 정책집행자와 경관보전직불제에 참여하고 있는 농업인과 경관보전직불제에 참여하고 있는 농업인을 대상으로 실시하였다. 면접조사 결과 경관보전직불제 수혜자 농업인의 경우 경관보전직불제 대상작물의 제한, 직불금의 지급시기 및 지급단가, 지급범위 등에 대한 불만을 토로하고 있다. 경관보전직불제 비수혜 농업인의 경우 지역 경관의 개선에 대해 긍정적인 평가를 하고 있으나 일부 지역의 경우 경관보전직불제 참여농지에 이전부터 재배해오던 작물재배가 불가능해짐에 따라 문제제기를 하고 있다. 한편, 정책집행자의 경우에는 경관보전직불제에 대해 애로사항이 발생하거나 문제제기를 하지 않고 있는 것으로 나타났다.

3. 선행연구 고찰

농가 소득 유지 및 농촌경관을 보전하기위한 정책으로 경관보전직불제에 대한 논의와 도입 필요성에 대한 연구는 많으나 아직 시행초기이고 시범사업단계로서 경관보전직불제에 참여하고 있는 지역간 차이를 바탕으로 하는 연구가 미흡한 실정이다.

송미령 등(2005)은 우리나라 지자체 등에서 농촌경관보전을 위해 도입, 시행하고 있는 몇 가지 정책 사례들이나 중앙정부의 경관보전직불제 시범사업 등을 살펴보고 우리나라보다 앞서 이를 추진하였던 영국, 프랑스, 일본의 농촌경관 보전 정책에 관한 사례들을 통해 우리나라의 향후 바람직한 정책 방향을 모색하려는 시도를 하였다. 야마모토 쇼리(2007)는 일본의 츠크바지역에 있어서 농촌경관의 보전에 대해 기술하면서 농촌의 경관을 보전하고 그것을 지역활성화에 연계하기 위해서는 도시주민과 농촌주민의 협동에 의한 협의체 구성과 협동을 통하여 토지소유자인 농촌주민의 활성화를 도모하는 것이 중요하다고 보고 있다. 정철모(2005)는 경관농업은 경관작물의 계절적 배재가능성에 의해 4계절 농촌관광단지로서 한계를 지니고 있으며 농가소득증대를 위해서 생산, 가공, 유통, 관광서비스 등을 복합화한 6차산업화라는 다원적인 접근이 필요하다고 제안하였다. 또, 경관작물의 대규모 집단재배지의 유지 및 확대가 가능토록 하기 위해서는 경관보전직불제의 경관작물의 범위와 대상지 및 지원금 규모 등에서 경관농업의 지구단위에 대한 제도개선이 필요하다고 주장하였다. 엄대호 등(2004)은 국내외의 경관보전직불제 관련제도 및 사례분석을 통해 지원수준, 시행체계, 지원대상에 대한 시사점을 분석하고, 이행요건 및 사업추진체계를 제시하고 있다. 채혜성 등(2006)은 경관보전직불제를 시행하고 있는 대상지역에

대한 현장 조사 및 전화면담, 방문객 설문지 작성을 통해 효율적인 사업시행을 위한 제도 개선방안을 제시하였다. 선진국의 농촌경관 보전 정책에 대한 사례에 대해서는 송미령 등(2005)이 영국의 환경민감지역정책(ESA)과 전원관리인정책(CSS), 프랑스의 CAD, 일본의 농촌경관 보전을 위한 지자체 조례제정과 집락 협정 체결에 대해 설명하고 있다.

선행연구를 검토한 결과, 기존의 연구는 농촌경관 보전을 위한 정책 전반에 대한 논의가 많았으며, 일반적인 방안을 제시하는 연구가 많았다. 채혜성 등(2006)은 실제 현장조사와 방문객 설문조사를 통해 보다 구체적인 방안을 제시하고 있으나 경관보전직불제의 활성화 정도에 따른 지역간 사례비교 연구는 미흡하다. 본 연구에서는 경관보전직불제를 도입 시행하고 있는 지역간 비교를 통해 문제점을 파악하고 개선 방안을 도출하는데 있어 기존 연구와 차별화된다고 볼 수 있다.

II. 경관보전직불제 개황

1. 경관보전직불제 사업내용

경관보전직불제는 농촌의 경관유지 및 개선을 위하여 마을단위로 집단화(3ha 이상)하여 경관작물을 재배하고 농촌경관을 아름답게 가꾸 공익적 기능을 증진함으로써 도농교류 및 지역사회의 활성화를 도모하기 위해 직접지불금(170만원/ha)을 지급하는 제도이다. 경관보전직불제는 2005년부터 시범사업으로 실시하여 연간 사업량을 470ha로 정하고 사업비로 연 8억4천만원(국고 6억원, 지방비 2.4억원)을 직불금으로 지급하게 되어있다(표 1). 2005년부터 2007년까지 3년간의 시범사업기간을 거쳐 경관보전직불제에 대한 추진방안을 수정·보완할 예정이다.

경관작물을 실제 재배하는 농업인이 경관보전직불제 지급대상이 되며 직접지불금(이하 '직불금') 규모는 1ha 당 170만원(국고 70%, 지방비 30%)으로 지역별 특성을

표 1. 경관보전직불제 사업규모

(금액 : 백만원)

구분	목표	'05년	'06년	'07년	'08~'16	
사업량 (ha)	21,330	470	470	800	연간 1,500~10,000	
사업비	계	38,000	840	840	1,408	91,207
	국고	26,500	600	600	1,000	63,845
	지방비	11,500	240	240	408	27,362

자료 : 2007 농림사업시행지침서

감안하여 지자체에서 추가 지원이 가능하다. 경관작물은 해당지역의 농촌경관유지 및 개선에 도움이 된다고 지자체장이 인정하는 유채, 메밀, 코스모스, 해바라기, 목화, 야생화, 연, 자운영) 중 지역실정에 맞는 작물이어야 하고 이상의 작물이외의 작물을 경관보전작물로 추가하고자 하는 경우 농림부와 사전 협의가 필요하다. 지급대상 농지는 읍·면지역 및 자치구의 준농촌지역내의 농지(농지를 포함, 단 하천부지는 제외)로서, 경관작물을 식재할 면적이 최소 1ha 이상 집단화되고 마을단위로 3ha 이상인 지역이어야 한다. 농지에 경관작물을 식재하여 아름다운 농촌경관을 유지·개선하고, 도·농 교류증진에 활용할 수 있는 지역을 우선 선정대상으로 하고 있다.

2. 경관보전직불제 시행현황

2006년 기준 전국적으로 총 44개 읍면을 대상으로 총 658ha의 농지를 신청 받아 농림부에서 이중 470ha를 경관보전직불 대상농지로 선정하여 총 751명의 농업인이 경관보전직불제에 참여 하였다. 농가당 평균 참여면적이 0.63ha(470ha/751명)이며 호당 평균 약 107만원(호당 평균 0.63ha참여)의 경관보전직불금을 받은 것으로 나타나고 있다2). 경관작물이 수확물 판매소득을 기대하기 어렵다는 점을 감안할 때 경관보전직불제 참여를 통한 실질적인 농가소득 증대효과는 매우 작게 나타나고 있다3). 이는 단순히 경관보전직불제를 통한 직불소득을 기대하기보다 경관작물재배를 통한 부가적인 관광소득, 지역 농산물 판매 등의 추가적 소득을 기대한다고 볼 수 있다.

주로 재배되는 경관작물은 메밀과 유채로 경관보전직불제 대상농지중 93.3%에서 재배되고 있다(표 2). 전국적으로 유사한 경관작물 재배는 지역적 특성을 획일화하여 관광자원으로서의 활용도를 떨어뜨리고 도농교류 및 지역 활성화 목적에 부합하지 않는 것으로 나타나고 있다. 제주 유채, 강원 봉평 메밀 등 이미 특정 지역에서 관광 자원으로 특화되어 있는 작물을 중복 선택하면서 지역별 특성을 살리지 못하고 관광객 유치 경쟁을 심화시키는 부작용이 있다. 또 후발 경관작물 재배지역은 이미 경관

- 1) 연, 자운영의 경우 2007년도에 경관보전작물로 추가 되었다.
- 2) 특정지역(충남 홍성, 경남 남해)을 제외하고는 1년 1모작으로 경관작물을 재배하고 평균 연간 직불금 소득이 약 0.63ha로부터 107만원으로 계상된다.
- 3) 우리나라 경지규모별 농가소득을 살펴보면 0.5ha~1ha의 경지를 경작하는 농가의 경우 평균 2,562만원(농림부, 2006), 쌀 농업의 경우 쌀 판매소득이 1ha당 약 926만원(ha당 단수 61가마, 2006년 평균 쌀시장가격 151,790원)이고 쌀소득등보전 직불금이 약 95만원(변동: 23만원, 고정: 72만원)으로 연간 소득이 1,000만원 수준이다.

작물을 관광자원으로 활용해 오고 있는 지역과 관광인프라 조성과 지역홍보 등에서 격차를 좁히는데 어려움이 있다.

표 2. 2006년도 경관보전직접지불제 시행현황

도별	신청 지역수	신청자 수	신청 면적	선정 면적	주 경관작물	사업비용 (천원)
경기	1	1	5ha	5ha	야생화	8,907
강원	6	41	61ha	53ha	메밀, 유채	89,288
충북	2	46	52ha	27ha	메밀, 유채	45,942
충남	3	12	21ha	21ha	유채, 코스모스	34,940
전북	4	69	93ha	93ha	메밀, 유채	158,446
전남	12	228	173ha	108ha	유채	184,096
경북	8	127	107ha	70ha	메밀, 유채	119,447
경남	7	152	46ha	46ha	메밀, 유채	79,034
제주	1	75	100ha	47ha	유채	79,900
전국	44	751	658ha	470ha		800,000

자료 : 농림부

III. 경관보전직불제 사례분석

1. 사례지역 선정

경관보전직불제 사례분석을 위해 사례지역을 선정하는데 있어 기준은 다음과 같다. 농촌경관 개선 효과는 모든 지역에서 나타나고 있으나 이를 활용하여 지역활성화와 농의소득 증가를 위한 노력 정도에 따라 지역을 선정하였다. 아울러 경관보전직불제 참여과정에서의 주민간 불화가가능성, 경관작물 재배를 통해 얻어진 수확물 처리방안 마련 등에 따라 사례지역을 선정하였다. 즉, 지역활성화 노력, 주민간 불화가가능성, 경관작물의 수확물 처리방안 등 3가지 선정기준을 각각 상·중·하로 구분하여 선정하였다. 지역활성화 노력이 클 수록, 주민간 불화가가능성이 높을 수록, 경관작물 처리방안이 잘 세워져 있을 수록 ‘상’으로 평가하였다(표 3).

따라서, 경관보전직불제 도입취지와 잘 부합하고 이를 활용하여 지역활성화를 꾀하고 있는 지역인 경북 봉화군과 경관보전직불제가 잘 시행되고 농가소득증진을 위해 다각적인 노력을 하고 있는 충북 청원군, 경관보전직불제에 대한 도입취지와 다소 어긋나는 면이 발생하고 있으며 지역활성화 노력이 미흡한 충남 홍성군 등 총 3개 지역을 선정하여 비교 분석하였다.

표 3. 경관보전직불제 사례지 선정 기준

구 분	지역활성화 노력	주민간 불화가가능성	수확물 처리방안
경북 봉화군	상	하	상
충북 청원군	중	하	상
충남 홍성군	하	상	하

2. 경북 봉화군

1) 사업 개요

경관보전직불제 선정농지는 경북 봉화군 소천면 임기리에 위치해 있으며 총 18ha(37필지), 12농가가 선정되었으나 실제 메밀을 식재한 면적은 대상면적(18ha, 12호)보다 많은 40ha이며 24농가가 경관작물을 재배하였다. 경관보전직불제 참여에 따른 지급단가는 ha당 170만원(국비 119만, 지방비 51만원)으로 총 사업금액은 3,060만원(18ha)이었다. 경관단지 조성면적과 경관보전직불제 선정면적간의 차이에 의해 직불금을 지원받는 농가와 지원받지 못하는 농가간 불화가 생길 가능성이 있었으나 경관보전직불제 추진위원회에서 지원받은 직불금을 40ha로 공평하게 나누어 24농가가 직불금(76.5만원/ha)을 지급받을 수 있도록 하였다. 이 지역은 작부체계상 담배 후작으로 과거에도 메밀을 재배하던 지역으로 농가소득 증진에 기여하면서 아름다운 경관조성이 가능한 메밀을 선택하였다.

경관보전직불제와 관련하여 2006년 9월 15일에 “메밀꽃 향기와 만나는 가을 한마당”축제를 개최하여 풍물공연, 민민한마음걷기대회, 메밀요리 시사회 메밀꽃길 걷기 및 키 낮은 사과원체험, 메뚜기잡기 등 다양한 프로그램을 시행하였다. 축제참여 인원은 963명으로 관광객(400명), 군민(500명), 취재원, 학생 등 이었으며 뉴스와 지역신문, 오락방송을 통해 지역축제가 홍보되었다.

2) 경관보전직불제 효과

봉화군의 경우 주작목인 담배후작으로 메밀을 관광자원으로 활용하여 지역활성화와 농가소득을 증진시키기 위해 노력하고 있는 지역이다. 경관작물(메밀)을 재배하기 전에는 방문객이 거의 없었으나 메밀을 재배한 2006년 경우 휴일 평균 400명, 연 8,200명 정도가 이 지역을 다녀간 것으로 추정되고 있다. 축제 하루 동안 메밀요리와 메밀가공품 판매소득이 500만원이었으며, 연간 방문객 8,200명중 4,000명이 5,000원 정도의 식비를 지출한다고 가정하였을 때 메밀식재로 인한 관광효과는 연 2,000

만원 이상으로 추정되어 진다(엄대호 등 2006). 경관보전 직접지불제 참여에 따른 직불소득이외에 농외소득 증진에 미치는 효과가 크게 나타나고 있다.

아울러, 대규모 메밀꽃밭 조성은 시골스러움, 정감, 전통의식 등 농촌어메니티를 제공하고 있어 도·농 교류 활성화 및 지역발전에 공헌하고 있다. 경관보전직불제추진위원회가 구성되고 주민들의 자발적으로 마을공동사업을 추진하면서 지역 주민간 공동체의식 함양 효과가 크게 나타나고 있는 것으로 보인다.

3) 경관보전직불제 문제점과 개선방안

주 작목으로 담배를 수확하고 난 후에 메밀을 재배하여 자가노력비 정도의 소득을 올린던 지역으로 경관보전 직접지불제 참여이후 직불금을 통한 농업소득증대와 농촌관광을 통한 농외소득을 창출하려고 하고 있다. 경관보전직불금을 지원받으면서 지역축제개최 및 농촌관광 프로그램 개발에 대한 농가 부담이 적어져 지역활성화를 위한 투자가 용이해 졌다. 현행 지급단가에 만족을 하고 있으며 향후 경관보전직불제 참여면적을 확대할 계획을 가지고 있다. 하지만 현재 직불금 지급대상 면적(18ha)이 참여면적(40ha)에 못 미치고 있다. 실제 농업인이 수혜가 가능한 지원금 규모는 77만원/ha(총 지원금 3,060만원/40ha)으로 경관보전직접지불제 지급단가 170만원/ha의 45% 정도에 머물고 있어 메밀재배 면적 확대를 위해서는 지급대상 규모를 확대할 필요가 있다.

또한, 경관보전직접지불제 시행목적과 잘 부합하고 경북 봉화군과 같이 잘 추진되고 있는 지역의 경우 농촌관광 인프라 구축을 위한 추가사업을 우선적으로 추진·배정하는 정책이 필요하다. 예를 들어 녹색농촌체험마을, 농촌마을종합개발사업을 지정할 때 경관보전직불제를 잘 추진하는 마을에 가점을 부여하여 농촌관광과 연계 추진

을 할 수 있도록 제도적 기반 확립하는 등의 정책 방향 수정이 요구 된다. 이와 별도로 농촌마을 내의 경관보전 및 개선에 대한 투자가 별도로 진행되어야 경관보전직불제의 시너지 효과를 거양할 것으로 기대된다.

3. 충북 청원군

1) 사업 개요

경관보전직불제 대상농지는 충북 청원군 낭성면 추정 1리에 위치해 있으며 총 6농가, 4.02ha(14필지, 논 0.1ha, 밭 3.92ha)에 메밀(붉은 메밀, 흰 메밀)을 식재하였다. 사업기간은 6개월('06.06.01~'06.11.30)이며 메밀을 2006년 7월경 파종하여 10월경 만개, 11월초에 수확하였다. 총 직불소득은 684만원(170만원/ha. 국비 70%, 지방비 30%)이며 지자체의 추가 지원은 없었다. 대상농지중 일부(2ha 정도)는 밀원확보를 위해 메밀을 재배해 왔으며, 1/3정도는 급경사지로 휴경지였고 나머지는 주로 밭작물(울무, 고추, 콩, 옥수수 등)이 재배되었던 지역이다. 2005년 군지에 실린 경관보전직불제 사업홍보를 보고 추진위원장의 주도아래 참여하게 되었으며 추진위원장이 밀원확보를 위해 재배해 오던 메밀을 경관작물로 선택하였다. 마을에서 주로 재배되던 울무보다 메밀이 경관작물로서 직불소득도 있고, 메밀 판매수익을 기대할 수 있어 마을 주민에게 참여를 권장하였다. 향후 경관작물재배를 지속하여 메밀꽃·토종꿀 축제개최 및 사진 찍기, 생태체험 기회 제공, 황토방 및 통나무집을 지어 체류(숙박)형 관광객유치 등의 지역 활성화 계획을 세우고 있다. 이와 별도로 경관작물 재배단지의 경관적 효과가 크고 작물소득이 높은 베니다테(100~150만원/300평), 무 장아리(100~150만원/300평), 배추 장아리(100만원/300평), 당귀(약 꿀), 구절초(토종꿀, 차), 찔레(토종꿀) 등의 경관작물

표 4. 2006년 경관보전직불제 참여에 따른 기대소득

구 분	대상면적(ha)	경관작물 식재현황	소득품목	소득예상금액 (직불금 포함전)	경관보전 직불금
A농가	3.36	붉은 메밀	토종꿀, 메밀	약 4,500만원	573만원
B농가	0.19	흰 메밀	메밀	약 100만원	32만원
C농가	0.10	흰 메밀	메밀	약 55만원	17만원
D농가	0.16	흰 메밀	메밀	약 90만원	28만원
E농가	0.10	흰 메밀	토종꿀, 메밀	약 57만원	18만원
F농가	0.11	흰 메밀	메밀	약 60만원	17만원
합 계	4.02			약 4,862만원	685만원

※ 밀원확보에 의한 토종꿀 생산증가는 소득에 반영하지 않음.
자료 : 청원군 추정리 경관보전직접지불제 추진위원회

재배를 고려하고 있다⁴⁾. 경관보전직불제추진위원회는 추정리를 농촌관광단지화 하고 농촌 어메니티를 관광소득으로 연계하려는 노력을 하고 있다.

2) 경관보전직불제 효과

충북 청원군의 경우 경관보전직불금(ha당 170만원)은 영농경영비 수준이며, 실질적인 농가소득은 메밀판매를 통해 이루어지고 있다. 메밀을 1ha당 평균 20가마를 수확 하였으며 1가마당 27만원에 판매하고 있다. 토종꿀 생산 농가에서는 밀원확보에 따라 토종꿀 생산량이 약 2배정도 증가한 것으로 나타나고 있으며 토종꿀 소비자들을 경관조성단지에 초청하여 청정하고 깨끗한 밀원이미지를 보여줌으로써 토종꿀 판매도 증가하고 있다. 경관작물(메밀)을 재배하면서 메밀판매소득과 밀원확보에 따른 토종꿀 생산증가에 따른 농가소득 증진이 이루어지고 있다.

3) 경관보전직불제 문제점과 개선방안

청원군에서 나타나는 문제점은 현행 경관보전직불제 대상 경관작물이 수확물 판매소득으로 연계되기 어렵고, 지급대상 작물이 한정되어 있다는 것이다. 농림부에서 제시하는 경관보전직불제 사업시행 지침에서 경관작물 소득이 거의 발생하지 않는 작물로 규정하고 있지만 일차적으로 경관보전직불소득이 관행적으로 재배하던 작물 소득에 비해 적다면 농가에서 경관작물 재배를 꺼려할 것이다. 아울러 경관작물 재배단지 조성을 위해 정부차원의 추가적 지원이 없는 상황에서 직불소득에 대한 의존도는 더욱 크기 때문에 사업시행 지침을 수정하여 과잉생산이 우려되지 않는 작물에 한해 소득이 발생하는 경관작물에 대한 확대 지원이 필요하다. 경관을 보전·개선하면서 베니다테(100~150만원/300평), 무 장아리(100~150만원/300평)처럼 농가소득 증진에 도움이 되는 경관작물에 대한 연구 및 작물품목확대가 필요하다. 아울러 새로운 작물재배에 따른 위험과 재배기술의 미약 등에 대한 보상책이 마련되어 있지 않다.

또한 수확물의 안정적인 판로확보 및 계약재배 등이 이루어져야 농가소득이 안정되는데 수확물 판매·유통과정에서 농가가 직접 해결해야 할 부분이 많아 어려움이 있다. 수익성 높은 경관작물을 계약 재배하여 수확물 판로확보 및 가공시설 지원 등을 통해 농가소득 안정을 위한 방안이 마련되어야 한다. 단적으로 경관보전직불소득을 통한 농가소득 지원보다는 수확물 판매소득이 농가소

득에 직접적으로 기여하는 것이 정부의 재정지원 부담을 줄이고 농가소득 증진에 도움을 줄 수 있다. 경관보전직불제는 농업의 다원적기능 제고에 대한 보상을 목적으로 하고 있으므로 소득보조 수단으로 활용되어야 한다.

현재까지 경관작물 재배가 농촌관광 활성화와 지역특산물(청원 생명쌀, 토종꿀, 복분자 등) 판매, 지역축제 등과 연계되지 못하고 있는 상태이며 지역홍보도 부족한 실정이다. 농촌관광 인프라 구축과 지역홍보에 지자체가 적극 지원하여 농가 부담을 줄여주어야 마을단위의 참여를 유도할 수 있을 것이다. 그리고 영농활동에 필요한 자금회전을 원활하게 하고 지역활성화를 위한 투자를 원활하게 할 수 있도록 직불금 지급시기를 조정해줄 필요가 있는 것으로 보인다. 경관보전직불금의 지급시기를 사업기간중 일정 영농활동이 종료되는 시점을 기준으로 조정하거나 직불금을 선지급하고 사후 관리하는 방안 마련이 필요하다. 마을협약 이행 수준과 지역 발전가능성, 자체적 농가소득증진 노력 등을 종합적으로 검토하여 직불금 규모를 유동적으로 조절하여 경관보전직불제를 신청한 마을이 자생력을 키우고 지속적으로 경관보전직불제를 추진할 수 있게 지원 하는 것이 바람직하다.

4. 충남 홍성군

1) 사업 개요

경관보전직불제 대상농지는 충남 홍성군 서부면 궁리에 위치해 있으며 5농가가 6.9ha(47필지, 논 4.8ha, 밭 2.1ha)에 경관작물로 유채, 코스모스를 이모작으로 재배하여 연간 총 대상면적은 13.8ha이른다. 대상지역은 총 36명이 토지를 소유하고 있으며 경관작물을 재배하는 공동경작자(5인) 경우는 사업대상지역내에 소유농지가 없는 것으로 나타났다. 토지소유자의 구성을 보면 36명중 6명은 농업 및 어업 등에 종사하고 있는 궁리주민이며 나머지 30명은 외지인으로 농업과 무관하게 투자를 목적으로 토지를 소유하고 있다. 2005년 처음 경관보전직불제 사업신청 당시 마을주민 및 토지 소유자들이 참여를 기피하여 마을협의회를 거쳐 공동경작 농업인에게 경관보전 작물재배를 위임하였다. 공동경작자 구성은 마을이장을 추진위원장으로 하고 궁리(4개 부락으로 구성)의 각 부락반장으로 경관보전직불제추진위원회가 구성되었다. 경관보전직불제와 직불금에 대한 설명은 마을협의회를 통해 마을 주민에게 인지시킨바 있으며, 경관보전직불제 추진협의회에서 경관보전직불제에 대한 안내장 및 임대계약 안내문을 서부면사무소 협조아래 토지소유자에게 우편 발송하여 토지 임대계약을 하였다. 대상농지는

4) 2006년 동절기 경관보전직불제 사업신청을 하지 못해 2007년 봄 경관작물로 무 장아리를 심기로 하였으며, 2006년 말에 이미 종묘회사와 무 씨앗 1kg당 22,000원으로 판매계약을 완료하였다.

농지의 관리 및 개간, 복토를 조건으로 공동경작자 5인에게 무상 임대되었으며, 임대기간은 3년(2005년 4월~2007년 12월)이다. 그러나 2006년도에 토지소유자중 일부가 자가 경작을 위해 3~4필지 정도 임대계약을 해지하였고 대상농지에서 제외되었다.

경관보전직불제 참여에 따른 총 직불소득은 2,352만원(170만원/ha. 국비 70%, 지방비 30%)이며, 마을공동협약에 따라 지역활성화를 위한 도농연계방안으로 농촌체험(갯벌체험)사업을 추진하여 관광객을 유치할 계획이지만 아직 구체적으로 논의되지 못하고 있다. 대상지역에 축제를 개최할만한 충분한 상권이 형성되어 있지 않고, 대상농지와 인근 토지 소유자가 외지인으로 관광단지로 개발하는데 제약이 따르고 있다. 인접한 지역에 “대하축제”로 유명한 남당리가 있지만 축제를 동시에 개최하거나 독자적으로 같은 면단위 안에서 동일한 성격의 축제를 개최하기가 불가능한 실정이다.

2) 경관보전직불제 효과

경관보전직불제 대상농지는 해안가에 위치하고 과거에 대부분 염전이었던 지역으로 염해 피해가 커 토지생산성이 낮다. 그리고 외지인 소유의 농지가 주를 이루고 있어 대부분이 갈대밭이거나 오물이 투기되던 휴경지였다. 마을 경관을 훼손하고 모기, 파리 등 해충 서식지로 마을주민에게 불편함을 주던 농지가 경관작물 재배를 하면서 마을 경관이 개선되고 해충과 악취피해가 줄어드는 가시적 효과와 함께 농촌과 어촌이 공존하는 궁리의 농촌어메니티가 증대되는 효과를 가져왔다. 이외에 경관작물을 재배하여 유휴지로 방치되었던 농지가 농지로서 기능을 회복하고 있다.

3) 경관보전직불제의 문제점 및 개선방향

홍성군 경관보전직불제에서 나타나고 있는 가장 큰 문제점은 대상지역 토지가 무상 임대되면서 공동경작자와 마을주민간 갈등의 소지가 있다는 것이다. 외지인이 소유하고 있는 농지는 영농보다는 투자목적으로 소유된다 보니 토지관리를 받는 조건으로 무상임대하는 것에 대한 갈등은 나타나지 않고 있다. 하지만, 외지인 소유의 토지에 소작료 없이 농사를 짓던 마을주민은 더 이상 그 농지에 경작할 수 없게 되면서 공동경작자와 갈등이 생겨나고 있다. 한편 마을에 거주하고 있는 농업인 소유의 농지는 2005년도 사업추진시 복토 및 개간의 조건으로 무상임대에 동의하였으나, 농지로서 기능을 찾아가고 영농환경이 좋아지면서 자가 영농을 위해 임대계약 해지 또는 유상임대를 원하고 있는 것으로 나타나고 있다. 마을내 농업인 소유의 농지 임대에 대한 임대료 지급문제

와 외지인 소유농지에 영농을 중단하게 된 지역주민과의 갈등이 우선적으로 해결되어야 한다. 이것이 선행되지 않는다면 궁리마을에서 지속적인 경관보전직불제 사업추진이 어려워 보이며 향후 문제가 커져 주민간 갈등을 심화시킬 우려가 있다. 이를 해소하기 위해서는 토지소유자들이 직접 경관보전직불제에 참여하도록 유도하거나, 적정한 임대료를 지불하는 것이 바람직하다. 또한 외지인 소유의 토지에서 관행적 소작영농을 하던 농가를 공동경작자로 참여시키거나 향후 지역 활성화를 통해 얻어지는 수익을 일정부분 마을에 환원하여 적절한 보상을 하는 것이 필요하다.

그 다음 문제는 홍성군의 경관보전직불제는 경관작물을 연 2회 재배하는 이모작 형태로 이루어지고 있는데 이는 경관작물과 기존작물(벼 등)과 영농주기가 겹치면서 노동력 결합문제가 발생하고 있다는 것이다. 상대적으로 다른 작물에 비해 소득이 적은 경관작물재배에 대한 노동력 투입 순위는 뒤로 밀릴 수밖에 없어 경관작물 재배가 제대로 이루어지기 어렵다. 예를 들어 코스모스 파종기는 벼 모내기와 코스모스 제초와 유채파종기에는 벼 수확기와 맞물리게 되어 일손이 부족한 농촌에서 경관작물재배를 위한 노동력 확보에 어려움을 겪고 있는 것이다. 사업선정 지역이 해안가에 위치해 농업보다는 어업에 종사하는 인구가 많아 경관작물 재배에 대한 인식과 참여의지가 떨어진다. 또한 이모작을 실시하다보니 경관작물간 재배기간(코스모스의 꽃이 지는 시기와 유채 파종시기)이 겹치면서 코스모스의 제초시기를 앞당기거나 빠른 제초작업을 위해 제초제를 사용하고 있어 토양 오염, 해수오염의 가능성도 있다. 이를 해결하기 위해서 마을주민들의 참여를 적극 유도해야 한다. 경관작물 재배로 얻어지는 가시적 효과 이외에 농외소득증진 등 다각적 효과에 대한 이해를 충분히 시켜 참여를 유도하여야 한다. 또 궁리마을에서 주로 재배되고 있는 작물과 작부체계를 고려하고 농한기 및 바다에 나가지 않는 기간에 일거리를 제공할 수 있는 작물개발 및 작물선택이 필요하다.

세 번째 문제로 직불금이 사업종료후 지급되고 있어 농기계 임대 및 인건비 지출을 위한 자금회전상의 어려움이 발생하고 있다. 직불소득이 경관작물 재배결과에 따라 차등 지급되고 있어, 농가소득을 안정적으로 보전하지 못해 지역 농업인들이 사업 참여를 꺼리게 하고 있다. 경관보전직불제가 농업의 다원적 기능제고를 목적으로

5) 2005년 유채의 경우 월동기 동해로 인해 2006년 3월경 재파종 하였음에도 불구하고 22,801㎡는 발아가 이루어지지 않아 이 면적에 대한 직불금의 50%를 지급받지 못 하였고 재파종에 따른 추가 경비가 소요되었다.

로 하는 만큼 일정 의무사항을 이행하는 것이 당연하나 자연재해에 의한 책임을 농업인에게 전적으로 묻는 것은 문제의 소지가 될 수 있다. 경관작물의 작황보다는 경관작물 재배과정에 대한 철저한 관리·감독을 통해 직불금을 지급하여야 한다.

네 번째로 홍성군에서 재배하고 있는 경관작물인 코스모스는 수확물이 없고, 유채는 유채종자의 판로가 확보되지 않아 수확을 포기하고 있다. 이와 더불어 홍성군의 경관작물재배 목적이 수확물 판매에 따른 농가소득증대보다는 지역 경관개선에 초점을 맞추고 있어 수확물 판로확보 및 가공처리에 대한 계획이 마련되어 있지 않다. 경관을 보전하면서 농가소득 증진 효과가 높은 작물 개발 및 경관보전직불제 지원 작물 확대가 필요하다.

아울러, 지역경제 활성화를 위한 지원책이 마련되어야 한다. 2005년과 비교하여 농지기능이 개선되면서 작물관리 노력 감소와 농업자재 및 노동력 투입이 줄어들고 있으나 이 지역에서 재배되고 있는 경관작물의 경우(코스모스, 유채) 수확물 판매소득이 없어 경관작물 재배에 따른 소득을 직불금에 의존하고 있다. 경관작물 재배 이후 관광객이 일부 늘고 있지만 농산물직거래나 농촌관광 프로그램이 마련되어 있지 않아 관광객에 의한 농가소득 증대를 기대하기 어렵고 관광소득은 해안가 식당과 모텔, 민박집에 편중되고 있다. 경관작물 재배단지를 관광상품화하기 위해서는 농산물 직판장, 음식점, 숙박시설 등이 마련되어야 하는데 궁리 지역의 경우 개발 가능한 토지 대부분이 외지인 소유로 지역 활성화에 한계를 나타내고 있다. 따라서 토지소유주들이 지역개발에 참여할 수 있도록 유도하고 지자체의 추가지원과 지속적인 경관작물 재배지역의 홍보가 필요하다.

IV. 결론 및 제언

한·미 FTA에서 나타나듯이 농산물 무역개방 압력이 날로 거세짐에 따라 농업부문의 다각적 지원을 위해 도입된 직접지불제는 아직 시행초기로서 시범적인 수준에 머물고 있다. 본 연구는 2005년 이후 시범사업 단계에 있는 봉화군, 청원군, 홍성군 경관보전직불제 사례 분석을 통해 시행상의 문제점 파악 및 발전 방향에 대한 논의를 하였다.

경북 봉화군, 충북 청원군, 충남 홍성군 사례를 통해 경관보전직불제가 농가소득안정 및 증진에 기여하고 농촌 경관을 보전하기 위한 정책적 수단으로 활용되기 위해서는 앞 절에서 밝힌 여러 문제점들이 보완되어야겠지만 각 사례를 통해 가장 주목할 부분은 경관보전직불제

사업 참여 주체인 농업인의 참여의식이다. 농업인이 직불소득에 의존하지 않고 경관작물을 활용한 농가소득창출 노력을 어느 정도 하는가에 따라 기대소득과 지역발전 가능성에서 격차가 발생하는 것으로 나타났다.

위에서 언급한 내용을 종합하면 경관보전직불제 사업추진에 있어 제도적으로 보완해야 할 부분은 다음과 같다. 첫째, 농가소득 증진에 도움이 되면서 경관을 개선하는 효과가 큰 작물의 연구 및 품목확대를 통해 효과적으로 농가소득 증진에 도움을 주고 정부재정 부담을 줄이는 방향으로 사업시행 지침을 개선해야 한다. 둘째, 전국적으로 유채와 메밀이 전체 경관작물의 93.3%를 차지하고 있어서 지역적 특색을 고려한 경관작물을 특화하거나 각 시도별 품목을 제한하는 등 지역별 차별화를 통해 관광 상품화하는 방안이 마련되어야 한다. 셋째, 지급기준을 마을협약 이행 수준과 지역 발전가능성, 자체적 농가소득증진 노력 등을 종합 검토하여 지원하는 방안이 마련되어야 한다. 넷째, 자연재해에 의해 경관작물 작황이 좋지 않은 경우 이에 대한 보상책이 마련되어야 한다. 다섯째, 직불금 지급시기를 사업기간중 일정 영농활동이 종료되는 시점으로 조정하거나 직불금을 선지급하고 사후 관리하는 방안이 필요하다. 여섯째, 농업인이 농촌관광 인프라 구축에 소요되는 재원확보가 용이하지 않으므로 지자체의 추가지원이 필요하다. 일곱째, 경관보전직불제의 추진방향을 보면 마을 경관관리를 위한 계획을 수립하고 공동 관리를 목적으로 하고 있으나, 현행 제도는 경작자만 경관관리를 하고 있어 조건불리지역직불제처럼 마을단위의 협약과 마을공동기금조성 등 지역 활성화를 위한 의무사항을 강화 할 필요가 있다. 아홉째, 인위적인 경관작물의 재배보다는 인위적인 노력 없이 자연 그 자체를 훼손하지 않고 보전되어야 하는 경관지구 등에 대한 추가적인 발굴과 지원이 필요하다(예 : 영국의 Countryside Stewardship Scheme). 따라서 정부와 지자체는 사례지 분석을 통해 나타나고 있는 경관보전직불제도 시행상의 문제점을 수정·보완해주고, 경관보전직불제 참여 농업인은 농가 스스로 농가소득창출 및 지역 활성화를 위한 노력을 함으로써 성공적인 경관보전직불제의 정착 및 활성화를 통해 효과적인 농촌경관 정책이 될 것으로 사료된다.

마지막으로 본 연구는 제한된 사례지 분석 및 사례지 선정에 대한 지표설정과 데이터에 근거한 구체적인 개선 방안을 도출하는데 있어 한계를 지니고 있다. 경관보전직불금이 경관작물재배 농가에 얼마나 소득을 안정화시키고, 지역활성화에 기여하는 정도에 대한 실증적인 조사와 연구가 다각적으로 이루어져야 할 것이다. 또한, 모럴해저드(제도 악용)에 의한 부적절한 직불금의 지급에

대한 연구도 필요할 것이다. 앞으로 보다 객관화되고 광범위한 조사와 계량적 연구를 통하여 이러한 의문에 대한 해답이 구체적으로 제시되고 나아가 이 제도의 계속 여부와 시행 방법에 대한 포괄적 개선 방안이 도출될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 김명환 외(2002) 「소득보전 직접지불제 시행방안 연구」, 수탁연구보고 C2002-15, 한국농촌경제연구원
2. 김충실(2000) “직접지불제 실체와 전개방향”, 농업경영·정책연구, 제27호 : 116-129
3. 농림부(2006) 2007년도 농림사업시행지침
4. 농림부(2007.6.25) 보도자료 「경관보전직불제」, 경관 개선 및 관광객 유치효과 커 - 시범사업 모니터링 실시 결과 -
5. 농림부(2006) 국회정책자료 4 (직불제예산지원현황-총괄)
6. 농림부(2006) 농림업주요통계
7. 박동규 외(2004) 「중장기 직접지불제 확충 방안 연구」, 수탁연구보고 C2004-2, 한국농촌경제연구원
8. 송미령·박경철(2005). “농촌경관 보전을 위한 정책 동향과 시사점”. 농촌경제, 28(3) : 121-137
9. 엄대호 외(2004), 「농촌경관보전직불제 시범사업 시행방안연구」, 한국농촌공사 농어촌연구원
10. 엄대호(2006) “경관보전직불제의 현황과 과제”. 강원농수산포럼 제54차 정기세미나 결과보고서. 강원농수산포럼
11. 야마모토 쇼리(2007), “츠크바지역에 있어서 농촌경관의 보전 -거점의 보전에서부터 지역 전체의 관리까지-”, 농촌계획, 13(3) : 33-38
12. 이영만·임정빈(2005). “한국의 농업직접지불제도의 현황과 개선방향”. 한국농업경제학회, 2005년 하계 학술대회 발표 논문집: 178-182
13. 이정환 외, 1995, 「WTO 출범과 농업부문 직접지불제」, 정책연구보고 P014, 한국농촌경제연구원.
14. 임정빈·이영만(2007), “Progress and Challenges of Direct Payment Programs in Korean Agricultural Sector”, 농업경영정책연구, 34(1) : 169-196
15. 정철모(2005), “경관농업지구의 활성화를 위한 경관보전 지원제도의 개선방안에 관한 연구”, 한국지역개발학회지, 17(3) : 191-210
16. 채혜성 외(2006), “경관보전직불제시범사업 시행현황 분석 및 개선 방안”, 한국농촌계획학회, 12(4) : 115-123
17. 한두봉·임정빈·이영만(2005). “우리나라 농업부문 직접지불제의 현황 및 개편방향”. 농업생명과학연구, 39(1) : 7-13
18. 황연수(1999), “소득안정 직접지불제의 도입방안”, 농촌경제, 22(1) : 131- 148.

* 접수일 : 2007년 11월 6일

■ 3인 익명 심사필