

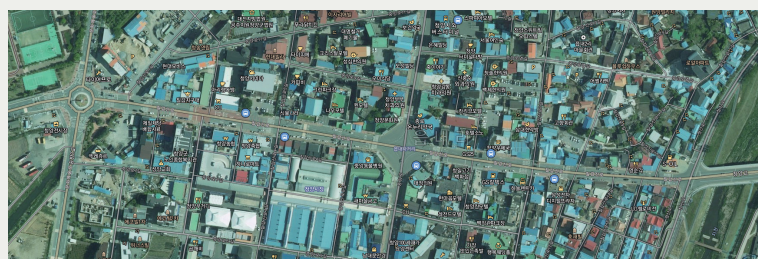
복합경관으로서의 농업·농촌 경관보전직불 대상 확대 필요

충남연구원
—
사공정희 책임연구원

1. 경관보전 직불금?

1) 농업·농촌경관은 다양한 요소가 어우러진 경관복합체

- 농업·농촌경관은 논, 밭, 두렁, 둠벙, 하천, 잔존림 등 매우 다양한 자연요소가 생태적 균형을 유지하면서 일정 공간을 구성하는 경관복합체라 할 수 있음
- 이러한 경관 특성은 도시지역과 확연히 차이가 있으며, 충남에서 가장 작은 지역 중 하나인 청양에서도 그 차이를 분명히 알 수 있음
 - 도시경관은 직선으로 분할된 공간에 규칙적으로 배치된 건물들, 단순한 인공 경관요소(도로, 건물 등)가 지배적인 경관복합체
 - 농업·농촌경관은 곡선으로 분할된 공간에 불규칙적으로 배치된 건물들, 다양한 자연 경관요소(농경지, 생울타리, 소하천, 하천, 저수지, 산림 등)가 지배적인 경관복합체



청양의 시가지(위)와 농촌경관(아래) 출처: 국토지리정보원

2) 경관복합체 가치를 고려한 경관보전직불금 지급 필요

- 경관보전직접지불제는 『농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령』 제34조에 따라 농촌과 준농촌 지역의 경관을 형성·유지·개선하기 위해 마련된 제도로써 지급대상자는 농지 및 초지에서 경관작물을 재배·관리하는 농업인 등으로 함
 - 지급대상 : 경관작물 식재면적이 마을단위 및 필지별로 집단화된 농지(경관작물 2ha, 준경관작물 10ha 이상), 또는 2017년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지의 기간 중 조건불리지역소득보조금을 1회 이상 정당하게 지급받은 실적이 있는 초지
 - 재원구성 : (경관, 준경관작물) 국비 50%/지방비 50% (준경관초지) 국비 80%/지방비 20%
 - 지원단가 : 경관작물 170만원/ha, 준경관 100만원/ha, 준경관초지 45만원/ha
 - 상한면적 : 농업인 30ha, 농업법인 50ha
 - 충남현황 : 경관보전직불금은 매년 신청자에 한해 지급하는 방식으로써, 현재 전국 및 충남 대상지 현황 파악에는 한계 존재(농림부 관계자)
- 이렇듯 대규모 ‘농지’에 ‘경관작물 재배·관리’로 대상을 한정하고 있어 실제 농업·농촌경관을 구성하고 유지하는 ‘다양한 요소들 간의 복합적 연계성’은 고려되고 있지 않음
- 특히, 농업·농촌경관 구성요소들을 친환경적으로 유지·관리할 경우 개별공간으로의 중요 생태기능 뿐만 아니라 상호 간 생태적 연계를 통해 농업·농촌의 공익기능을 증진시킬 수 있음
- 따라서 ‘경관작물 재배·관리 농지’라는 단일경관을 넘어 농업활동과 농촌경관이 상호작용하는 복합경관(모자이크)¹⁾으로 경관보전직불금 대상을 확대할 필요가 있음

2. 주요 추진 현황

1) 두령 경관식재로 지역축제까지 이끌어 낸 홍성 ‘소새울마을’

- 홍성은 2016년 2~3월 홍성군청 친환경농정발전기획단에서 소새울마을 논둑 꽃무릇 사업을 제안하여 2016년 5월 농업기술센터 사업으로 소새울마을 논둑에 꽃무릇을 식재하기 시작함
 - 친환경 고품질 식량작물 안정생산 기술보급 사업의 일환으로 시작(사업예산 1,500만원)
 - 홍성군은 2016년부터 2년간 논둑 제초작업비용(150만원/연간)을 마을에 지원
- 소새울마을은 다량이 논으로 유명한 전형적인 농업·농촌마을로서 2017년 이후로도 주민 스스로 두령에 꽃무릇을 식재하여 2021년부터는 마을축제까지 개최하고 있음
- 이같이 마을주민의 노력으로 지역 축제까지 이끌어 냈지만, 현재 정책적 지원이 이루어지지 않고 있으며, ‘경관작물 재배·관리 농지’를 대상으로 하는 경관보전직불금 대상에도 해당되지 않은 실정임
- 이로 인해 현재 많은 방문객이 다녀가고 있으나 마을에 실질적인 혜택은 없으며, 경제적 지원의 부족으로 풍성한 농촌경관을 제공하는데에도 한계가 있음

1) 경관생태학적 측면에서 경관은 경관요소들의 모자이크로서 바탕, 조각, 통로로 구성됨. 조각과 통로 크기, 모양, 수 및 위치 등의 공간구조와 공간 이질성이 생물서식, 물질과 에너지 흐름 같은 생태적 과정에 영향을 미친다고 봄(Forman R.T.T, Godron M, 1986)



소새울마을(위)과 축제 홍보자료(아래)

출처 : 홍성군 홈페이지

홍성군 홍성읍 꽃무릇 축제 현장

두령의 꽃무릇(좌), 농로의 신비의 문(우), 연꽃재배지(아래)

출처 : <https://blog.naver.com/yeeun9123/222876589321>

2) 충남연구원 연구 및 현장 활동

- 2014년 전략연구과제를 통해 생태계서비스 측면에서 충남 논습지의 가치를 분석하고, 경관보전직불금이 제대로 운영되기 위해서는 농업·농촌이 제공하는 생태계서비스 가치를 근거로 지불 대상 및 규모의 결정과 사후 모니터링이 필요하다고 제시함
 - 대체습지조성비와 충남 논습지 표준공시지가(국토교통부, 2014) 평균을 적용하여 도내 논습지의 생태계서비스 가치를 경제적 가치로 환산하여 제시(약32조8천억 원)
- 2018년 수탁과제로 수행한 농업직불금 제도개선 시범사업 모니터링 및 성과분석 연구에서는 농업·농촌의 다양한 경관요소들을 친환경적으로 유지·관리할 경우 발생하는 가치를 도출한 바 있음
 - 농지를 보호하면서 수많은 유익충의 서식처가 되는 '두령'
 - 농지에 물을 대주고 수많은 유익충의 먹이를 제공하는 '뚝방'
 - 농촌의 물길이면서 바람길인 '하천'
 - 지친 농지를 회복시키고 수많은 조류의 먹이를 제공하는 '휴경지'
 - 자연 경사를 유지하여 토양유실을 막아 주는 '계단식 논'
 - 경관의 아름다움을 제공하면서 설치류와 조류의 휴식처가 되는 '잔존림'
 - 산림 가장자리에 식재하여 곤충의 먹이가 되는 '화분매개곤충작물' 등



농업·농촌 복합경관 확대 범위(안)

- 2020년부터 지역활동가(‘농촌과 자치연구소’ 정만철 소장)와 함께 홍성 소재마을을 답사하며 단순 꽃무릇을 식재한 두령만이 아닌 소재마을 전체가 경관보전직불금 대상이 될 수 있는지 모니터링함
- 또한, 이러한 사례를 통해 도내 농업·농촌경관과의 연계를 통한 대규모 복합경관 조성 방안에 대한 연구도 추진되어야 함

3. 정책 과제

1) ‘충남형 농업·농촌경관복합체’ 정의 필요

- 충남의 농업·농촌경관을 구성하는 모든 요소들을 도출하고 경관목록을 작성함
 - 산림과 하천, 도로 등으로 구획이 가능한 농업·농촌경관 구역 설정
 - 논, 밭, 두령, 자연형소하천, 인공형소하천, 자연형하천, 인공형하천, 자연형농로, 인공형농로, 산림, 자연초지, 휴경지, 농지내 잔존림, 둥방, 전통주택, 개량주택, 빈주택, 생울타리, 정자 및 정자목, 비닐하우스 등 농업시설, 축사, 목초지, 자연초지 등 다양한 경관 요소 목록 작성
- 구획된 농업·농촌경관 내 출현하는 구성요소들의 복합체 목록도 작성하여 충남에서 가장 흔하게 나타나는 경관복합체 형태를 도출하고 이를 ‘충남형 농업·농촌경관복합체’로 정의함

2) 경관보전직불금 요청을 위한 우수 농업·농촌경관복합체 선정 개선안 마련

- 농업·농촌경관을 구성하는 개별경관에 대해 생태계서비스 측면에서의 경제적 가치를 산출함
 - 논, 소하천, 둥방 등은 대체습지 조성비용으로 산출 가능
 - 밭, 두령, 휴경지, 자연초지, 목초지 등은 대체초지(단층 및 복층식생구조) 조성비용 또는 경관보전직불금 산출방법으로 산출 가능
 - 잔존림, 생울타리, 정자목, 산림 등은 국립산림자원연구소에서 제시한 산림가치로 산출 가능
 - 비닐하우스, 축사, 개량주택 등은 경관 및 자연환경훼손 등을 고려하여 (-)의 값으로 적용하는 방안도 가능
- 충남 전체에서 선별된 구획단위 ‘충남형 농업·농촌경관복합체’의 경제적 가치를 산출하고, 그 값을 기준으로 그 이상의 가치로 평가된 농업·농촌경관복합체에 대해 도 차원에서의 관리 및 지원 우선순위를 설정함
- 이를 통해 개별경관을 대상으로 하는 현재의 경관보전직불금 대상 선정 개선 방향을 역제안하면서 다양한 지원 및 혜택을 받을 수 있는 정량적 근거를 마련할 필요가 있음

CNI정책현장은 충남도 및 15개 시군의 정책연구와 관련된 현장 중심의 문제 발굴 및 대응 전략을 마련하기 위해 제작하는 시의성을 중심으로 한 월간 브리프임