2011. 12.

조건불리지역 직접지불제 중장기 발전방안 연구

한국농촌경제연구원

제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「조건불리지역 직접지불제 중장기 발전방안」 연구의 최종보고서로 제출합니다.

2011년 12월

한국농촌경제연구원 김 태 곤 연 구 위 원
허 주 녕 전문연구원
김 정 승 연 구 원

요 약

□ 연구의 배경과 목적

시장개방의 확대와 지구온난화에 의한 기상이변 및 고령화 등으로 농업경영의 불안정성이 확대되고, 상대적으로 조건이 불리한 농업·농촌은 농가소득의 저위, 영농 곤란에 의한 농지 휴경화, 인구의 급격한 감소 등의 문제에 직면하고 있다. 국내에서는 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역의 농업인 소득보전과 지역활성화 도모를 목적으로 2004～05년간 전국 오지면을 대상으로 조건불리지역 직불제 시범사업을 시행한 후 2006년부터 본사업을 실시하고 있다.

제도가 도입된 이후 사회・환경적 변화로 도서지역의 확대, 대상지역의 조정, 마을공동기금의 활용, 국비와 지방비 공동 부담, 농업인 지원확대 요구 등에 따른 제도 개선의 필요성이 높아지고 있다. 또한 조건불리지역 직불제의 실시로 농가 경영안정, 정주권 유지, 지역활성화, 밭작물 증산효과 등 사업실적의 평가와 변화된 사업환경에 따른 사업기준에 대한 재검토의 필요성도 꾸준히 제기되고 있다.

이 연구는 현행 조건불리지역 직불제의 사업실태를 파악하여 국내외 여건변화에 따른 제도의 개선점 등을 제시하고 중장기 발전방안을 모색하는 것이 목적이다.

□ 주요 연구내용

- 조건불리지역 직불제의 개요와 추진실적
- 외국의 조건불리지역 직불제 사례
- 조건불리지역 직불제 평가
- 조건불리지역 직불제 주요 쟁점과 개선방안

□ 조건불리지역 직불제의 주요 쟁점 및 개선방안

○ 대상지역

조건의 불리성은 경사도, 경지율, 해발, 기상요건 등과 같은 자연적인 요소와 농지나 농로, 수리시설 등 인프라의 정비수준, 인구의 감소와 고령화 등 사회경제적 요소 등에 의해 결정된다. 선정지표는 현행 경사도와 경지율을 기본으로 하여 인구감소율 등 가능한 단순화하는 것이 바람직하다.

단지 지역의 특수성을 반영하기 위해서는 지자체의 재량으로 지정하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 현행 경지율이나 경사도에 추가하여 인구감소율이나 인구밀도 등의 지표를 추가 지정하거나 지자체의 부담을 전제로 재량을 부여하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

현행 경사도 기준 14%에서 12% 또는 10%로 인하하는 안에 대해서는 지불단가의 차등화와 연계하여 검토할 필요가 있다. 단지 이 경우 경사도별 농업의 생산성 격차, 경사도별 대상면적 등의 자료에 근거하여 단가의 차등화와 면적 증가에 따른 소요예산의 추정이 필요하다. 따라서 신규도입 직불제와 지급단가 등을 종합적으로 고려해서 중장기적 개선방안이 검토되어야 할 것이다.

현행 법정리단위로 지정하는 경우 대상지역에서 제외되는 일부 행정리에서 행정리단위로 대상지역의 전환을 요구하고 있다. 하지만, 행정리는 주민의 실제 생활권과 일치하고, 마을공동기금도 행정리 중심으로 운영되는 편리성은 있지만, 공적부상 대상 토지의 구분과 경계의 모호성 등으로 법정리로 운영되는 것이 현실성이 있다.

조건의 불리성을 중시한다면 도서지역의 동지역도 포함하여 농업 진흥에 의한 지역 활성화에 기여할 필요가 있다. 단지 동지역 중에서 주거·상업·공업지역은 도시지역으로 간주하여 제외한다. 현행법상 교량이나 방파제 등에 의해 연육도로 변경된 지 10년 이상이 지난 섬은 대상 법정리에서 제외되어야 하지만, 육지와 교량으로 연결된 도서지역의 중심지를 제외한 지역의 포함여부는 추가적인 검토가 필요하다.

○ 임야의 무허가 형질변경

조건불리지역 직불제의 시행취지는 조건의 불리성으로 인하여 농업유지가 곤란한 지역에서 영농을 통해 농업이 유지되어 마을의 공동화 방지나 활성화에 근본 취지가 있다.

농지법에서도 '사실상의 농지'(현황주의)를 기준으로 하고 있다. 따라서 2003~05년 기간 중에 농지로 이용되었는가 아닌가가 하나의 판단기준이 될 수 있다. 지불대상에서 제외하는 것은 이행조건(농지 관리의무, 마을공동기금 설치, 마을활성화 실천의무)의 준수여부로 판단하는 것이 적절하다. 단지 시장·군수가 국방이나 재해 등 공익적 목적을 위해 반드시 제한이 필요하다고 판단하는 경우 지급대상에서 제외할 수도 있을 것이다.

○ 마을공동기금의 활용도

마을활성화와 공익적기능 수행이라는 조건불리지역 직불제의 도입취지에 대한 이해가 필요하다. 공동기금의 규모가 소액이기 때문에 사용에 한계가 있는 사례가 많이 있다. 이러한 경우 다년간 적립하여 활용하는 방안, 또는 일정 규모 이하의 경우 용도제한을 대폭 완화하여 사용의 편의를 제공하는 것도 대안이다. 마을공동기금 사용시 소액에 대해서도 읍면장 확인 후 사용토록 지침을 보완해야 하고, 조성비율은 마을별 금액의 수준에 따라 차등 적용률을 적용하는 방안도 고려할 수 있다.

공동기금 적립액이 소액일 경우 적립만하다 담당자가 바뀌는 경우 문제가 발생하고 있다. 조성된 마을공동기금을 마을 내에서 사용범위를 자유롭게 사용할 수 있도록 하고, 마을공동기금의 일부를 마을 인건비 및 공공성을 가진 경상적 경비로 사용하는 등 마을의 자율성을 확대하는 것도 방안이다.

○ 국고 보조비율 확대

조건불리지역 직불제의 역할이 농업의 다원적 기능을 유지하는 것에 중점을 두고 전국 획일적으로 실시된다면, 전액 국가부담이 원칙이다. 농업인의 소득보전 목적 이외에 조건불리지역 유지 및 활성화 등의 성격과 해당지역의 한정

적인 문제로 일정부분 지자체의 재정부담에 대한 필요성은 인정되지만, 현실 조건불리지역 지자체의 재정자립도를 고려해야 한다. 따라서 지방비 부담 추가 완화 문제는 단계적으로 지방비의 부담비율을 완화하는 방안을 고려할 필요가 있다.

○ 지급상한 설정

시행중인 다양한 직불제와의 형평성을 고려할 경우 쌀소득보전 직불제를 준용하여 보조금 상한의 설정이 필요하다. 하지만 조건불리지역 직불제의 도입취지나 농업의 특성을 고려하는 경우 신청조건 0.1ha 기준의 완화도 필요하다. 마을공동기금의 활성화를 위해서는 상한설정 보다는 조건불리지역의 특성상 밭농업 하한면적을 완화할 필요도 있다.

○ 농지임대차 문제의 해결

조건불리지역의 농업진흥을 중시한다면 임대차 농지에 대한 조건을 완화하는 것이 바람직하다. 농지법 적용을 완화하여 직불제의 정책효과를 제고하는 것이 보다 중요하게 고려되어야 한다. 임대차가 허용되는 농지는 계약서의 첨부를 조건으로 하기 보다는 사실상의 경작자가 직불금을 수령하고 마을공동기금을 적립하는 것으로 충분한 실시효과를 발휘해야 한다.

○ 이행조건의 점검 강화

마을 주민의 참여도를 높이기 위해서는 직불제나 이행조건에 대한 이해가 충분히 이루어져야 한다. 직불제 실시현장의 읍・면단계에서 업무 간소화를 도모하면서 인력 보강과 전문화가 필요하다.

현실적으로 이행점검시 읍・면직원의 업무과중으로 정확한 조사가 어렵다. 현장에서 이행점검은 주로 마을 이장에 의존하는 경향이 강한 반면에 체계적이고 효율적인 점검이 불가능한 실정이다. 따라서 이행점검시 현장조사 인력비 반영이나 지원과 함께 전문적으로 이행점검을 추진할 기관에 업무를 위탁하는 방안도 고려할 필요가 있다.

○ 업무추진 체계의 간소화

업무 간소화는 ① 복잡한 제도를 간소화하는 방향과 ② 사업추진과정을 간소화하는 방향 등 두 가지 방향으로 접근할 필요가 있다.

지원절차 간소화를 위해서 사업신청시 마을 신청과 농가별 신청을 동시에 제출하고 사업신청, 점검단계를 간소화(신청/3월, 보조금지급대상 마을선정/4월, 약정신청/7월 등)하여 1~2단계로 통합할 필요가 있다. 사업신청 및 마을발전계획서, 관리협약서, 약정신청서를 동일시기에 추진, 이행점검결과에 따라 보조금 지급 절차로 간소화해야 한다.

○ 지급단가 인상

강원도는 경지율과 경사도 등의 조건에서 불리한 지역이므로 10a 기준으로 노동생산성과 수익성은 전국 평균과 비교하여 강원도가 낮게 나타난다. 비교대상 밭작물의 강원도 노동생산성은 평균 90.9%, 수익성은 88.4% 정도로 낮게 나타난다.

조건불리지역 직불제의 단가는 논·밭·과수원의 경우 50만원/ha이고, 초지는 25만원/ha으로 설정되어있다. 조건불리지역 직불제의 직불단가를 쌀소득보전직불제와 동일하게 지급한다면 노동생산성과 수익성의 차이를 고려해 논, 밭, 과수원은 50만원/ha에서 56～58만원, 초지는 25만원/ha에서 28～29만원 정도로 지급단가를 인상할 수 있을 것이다.

○ 다른 직불제와의 관계

조건불리지역에서 두 가지 이상의 직불제가 중복 실시되는 경우 단가의 조정방식이 문제가 된다. 조건불리지역 직불제와 밭작물 직불제가 중복되는 경우의 판단기준은 조건불리지역 직불제는 조건이 불리한 지역에서 '마을공동기금 부담' '지방비 분담' 등의 특성이 있기 때문에 양자 모두 전액 지불이 원칙이다. 단지 밭작물 직불금 단가는 전액지불을 하거나, 실시초기 재정부담이나 다른 직불제 또는 비대상 농가와의 형평성 등을 고려하는 경우 밭작물 직불금의 단가에 대해 일부 조정하는 방안도 가능하다.

Abstract

A study on long-term development of direct payment programs on less favored areas

Instability of agriculture management is expanded amid market opening, extreme weather change due to the global warming, and aging an agriculture and farming sectors in relatively unfavorable conditions are facing a drastic reduction in population and land abandoning due to the low position of farming income. A pilot project of Korea's direct payment programs to less favored areas was implemented from 2004 to 2005, targeting nationwide remote areas in order to promote income preservation and regional revitalization of farmers of less favored areas with regard to low living environment and agricultural productivity; since 2006, the promotion carries out direct payment programs to less favored areas as a main project.

The system has expanded to islands since its introduction and there are changes in target areas due to rigid application of farmland systems thereby require changes in the systems according to support expansion for farmers, cost sharing of government expense and regional expenses, utilization of shared costs of communities, and adjustment of target regions. In addition, the necessity to review project standards has been suggested according to changed business environments and performance evaluation, such as maintaining of the rights of settlement, regional revitalization, and farm productions increase effects with the implementation of the direct payment programs of less favored areas.

The study aims to identify the project status of the existing direct payment programs of less favored areas so as to explore measures for medium and long-term development plans and suggest improvements of systems in accordance with condition changes at home and abroad.

In the key issues for the direct payment programs on less favored areas, it is desirable to ① simplify selected indicator, such as the existing provision of slope and arable land rate and a reduction of population, consider the effectiveness of less favored areas, statistic data by legal rate, the current

designation unit. ② For the agenda to decrease slop from 14%, the current standard to 12% or 10% requires a review in conjunction with payment unit and differentiation. ③ Whether to include dong areas of islands, it is necessary to contribute to regional revitalization through agriculture promotion if disadvantage of condition is important. ④ The issue with unauthorized changes of forest-land could be a criteria for determining whether the area has been used as an agricultural land (a field) during 2003 to 2005. ⑤ To raise the applicability of joint community fund, it is necessary to acknowledge consumable expenses for revitalization and common facilities of community, and discover excellent examples, such as the maintenance of agriculture production infrastructure and joint purchase and utilization of agricultural machinery and grant actual incentives. ⑥ Charge on the state is the principle if the implementation method related to state aid is performed nationwide. ⑦ Setting up the maximum payment requires creation of the maximum subsidy based with respect to the rice income direct payment program. ⑧ It is desirable to relieve handling of leased farmland if agriculture promotion of less favored areas is regarded importantly related to land lease issues. ⑨ There are two approach methods in work implications in order to boost inspection for execution conditions; simplifying project process or simplifying complicated systems. ⑩ Regarding the payment unit, it is necessary to increase to the same level to that of the current rice income direct payment program.

Researchers: Tae-Gon Kim, Joo-Nyung Heo and Jeong-Seung Kim

E-mail address: taegon@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 제도개선의 필요성과 목적 ····· 1
2. 연구내용 및 방법 ····· 2
3. 기대효과 및 활용방안 ····· 3

제2장 조건불리지역 직불제의 개요와 특징

1. 제도 개요 ····· 4
2. 지원요건 ····· 5
3. 대상지역 및 대상농지 ····· 6
4. 특징 ····· 9

제3장 외국의 조건불리지역 직불제

1. 도입 근거 ····· 10
2. EU의 조건불리지역 직불제 ····· 11
3. 일본의 중산간지역직불제 ····· 23

제4장 조건불리지역 직불제 평가

1. 추진실적 ····· 46
2. 조건불리지역 실태 ····· 56
3. 조건불리지역 직불제 만족도 및 의향조사 ····· 64

제5장 조건불리지역 직불제의 개선방안

1. 주요 쟁점 ····· 82
2. 다른 직불제와의 관계 ····· 104

참고문헌 ····· 107

표 차 례

제2장

표 2-1. 조건불리직불제 이행조건 ····· 8

제3장

표 3-1. EU 조건불리지역 직불제 개요 ····· 16
표 3-2. 조건불리지역 기준(이사회 지령 950/97/CEE) ····· 18
표 3-3. 지목별 지불단가 ····· 30
표 3-4. 중산간직불제의 이행조건 ····· 30

제4장

표 4-1. 조건불리지역 직접지불제 추진 현황 ····· 47
표 4-2. 시도별 조건불리지역 직접지불제 대상면적(2010) ····· 48
표 4-3. 조건불리지역 직불제 지목별 지급 면적 ····· 49
표 4-4. 조건불리지역 직불제 불이행율 ····· 50
표 4-5. 조건불리지역 직불금 예산 집행현황 ····· 51
표 4-6. 시도별 직불금 집행 규모(2010) ····· 52
표 4-7. 조건불리지역 직불제 마을공동기금 현황 ····· 53
표 4-8. 마을공동기금 적립 및 조성 비율 현황(2010) ····· 53
표 4-9. 시도별 직불금 집행 규모 및 마을공동기금 조성 비율 현황(2010) ··· 54
표 4-10. 마을공동기금 집행 사례(2010) ····· 55
표 4-11. 조건불리지역의 농업여건과 구조 ····· 57
표 4-12. 지대별 소득과 노동생산성 비교 ····· 59
표 4-13. 봄무 농업소득 ····· 60
표 4-14. 봄배추 농업소득 ····· 61

표 4-15. 겉보리 농업소득 ····· 61
표 4-16. 봄감자 농업소득 ····· 62
표 4-17. 콩 농업소득 ····· 62
표 4-18. 지역별 노동생산성과 수익성 차이 ····· 63
표 4-19. 조건불리지역 영농 애로사항 ····· 66
표 4-20. 마을별 조건불리 직불제 미참여 이유 ····· 66
표 4-21. 조건불리 직불제 수령액 및 농가소득 대비 비중 ····· 67
표 4-22. 조건불리 직불금 사용처 ····· 68
표 4-23. 조건불리 직불금 지급후 영농규모 증감 이유 ····· 68
표 4-24. 조건불리 직불금 지급후 농지가격 및 임차료 변화 ····· 69
표 4-25. 조건불리 직불제의 효과 ····· 69
표 4-26. 조건불리 선정 조건과 대상 단위 선호도 ····· 70
표 4-27. 조건불리 직불금 단가 인상비율 선호도 ····· 71
표 4-28. 조건불리 직불금 차등단가 및 상한설정 선호도 ····· 71
표 4-29. 마을공동기금 조성비율과 활용방안 선호도 ····· 72
표 4-30. 조건불리 직불제 효과 극대화 방안 ····· 73
표 4-31. 지역 농업인구 및 귀농귀촌 인구 변화 ····· 74
표 4-32. 조건불리 직불금 지급후 영농규모 증감 이유 ····· 75
표 4-33. 조건불리 직불금 지급후 농지가격 및 임차료 상승 영향 ····· 75
표 4-34. 조건불리 직불제의 효과 ····· 76
표 4-35. 마을별 조건불리 직불제 미참여 이유 ····· 76
표 4-36. 조건불리 선정 조건과 대상 단위 선호도 ····· 77
표 4-37. 조건불리 직불금 단가 인상비율 선호도 ····· 77
표 4-38. 조건불리 직불금 차등단가 및 상한설정 선호도 ····· 78
표 4-39. 마을공동기금 조성비율과 활용방안 선호도 ····· 79
표 4-40. 조건불리 직불제 효과 극대화 방안 ····· 79
표 4-41. 조건불리 직불금 지방비 분담 방안 ····· 80

제5장

표 5-1. 2011년 경지경사도 조사결과 면적 증감 현황 ····· 85
표 5-2. 조건불리직불 대상 시도의 재정자립도 현황, 2010년 ····· 94
표 5-3. 개별 직접지불제의 상한과 하한 ····· 96

그 림 차 례

제4장

그림 4-1. 조건불리 직불금 지급 농가와 면적 ····· 47
그림 4-2. 농업소득 및 노동생산성 차이 ····· 59
그림 4-3. 품목별 수익성 및 노동생산성 차이 ····· 63

제5장

그림 5-1. 조건불리지역 직불제 업무추진 체계 ····· 101

제 1 장

서 론

1. 제도개선의 필요성과 목적

○ WTO와 FTA에 의한 시장개방의 확대, 지구온난화에 의한 기상이변, 고령화 등으로 농업경영의 불안정성이 확대되고 있다. 상대적으로 조건이 불리한 농업·농촌은 농가소득의 저위, 영농 곤란에 의한 농지 휴경화, 인구의 급격한 감소 등의 문제에 직면하고 있다.

○ 1980년대 후반 이후 미국과 EU의 농업정책은 가격지지정책에서 직접지불정책으로 전환되었고, 특히 EU와 일본은 조건불리지역에 대한 직접지불제를 실시하여 농업이 가지는 다원적 기능을 유지하고 있다.

○ 1990년대 후반부터 국내 농업·농촌 내부에서 발생한 지역간 격차 문제와 WTO 농업협정과의 정합성 유지라는 외부 현실에 대응하여 조건불리지역에 대한 연구가 본격적으로 추진되었다.

○ 농림수산식품부에서는 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역의 농업인 소득보전과 지역활성화 도모를 목적으로 2004~05년간 전국 오지면을

대상으로 조건불리지역 직불제 시범사업을 시행한 후 2006년부터 본사업을 실시하고 있다.

○ 제도가 도입된 이후 도서지역으로의 확대, 농지제도의 엄격한 적용 등으로 대상면적의 변화가 발생하고, 대상지역의 조정, 마을공동기금의 활용, 국비와 지방비 공동 부담, 농업인 지원확대 요구 등에 따른 제도 개선의 필요성이 높아지고 있다.

○ 또한 조건불리지역 직불제의 실시로 농가 경영안정, 정주권 유지, 지역활성화, 밭작물 증산효과 등 사업실적의 평가와 변화된 사업환경에 따른 사업기준에 대한 재검토의 필요성도 꾸준히 제기되고 있다.

○ 이 연구는 현행 조건불리지역 직불제의 사업실태를 파악하여 국내외 여건변화에 따른 제도의 개선점 등을 제시하고 중장기 발전방안을 모색하는 것이 목적이다.

2. 연구내용 및 방법

○ 주요 연구내용은 조건불리지역 직접지불제의 개요와 특징 분석, 외국의 조건불리지역 직접지불제 검토, 현행 조건불리지역 직접지불제 평가 및 조건불리지역 직접지불제의 개선방안 검토 등이다.

- 선진국 사례는 EU의 조건불리지역 직불제와 일본의 중산간지역직불제를 검토하였다.
- 현행 조건불리지역 직불제의 추진실적과 개선방안에 대해서 공무원과 농민을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 다른 직불제와 관계도 검토하였다.

○ 이를 위해 문헌연구 및 관련 통계분석, 현지 실태조사와 농민・공무원 의향조사, 전문가 자문회, 외국의 조건불리지역 직불제에 대한 문헌조사 등을 실시하였다.

3. 기대효과 및 활용방안

○ 2004년 시범사업 이후 2011년까지 실시한 조건불리지역 직접지불제의 추진실적과 함께 사회・경제적 여건변화 등에 따른 선정지표의 재선정과 사업의 시행과정에 제기된 제반 요건사항에 대한 검토를 기초로 제2기 사업의 성공적 기반 마련에 의미가 있다.

○ 제1기 사업에서 제기된 검토사항을 제2기사업(2012-2016년)에서 중점 추진할 사항과 향후 중장기적 검토사항 등으로 구분하였다. 그리고 현행 조건불리지역 직접지불제의 평가와 제도를 둘러싼 사회・환경 변화 등을 반영한 새로운 기준과 적용방식을 제시하여 2012년 이후 사업추진 방향 재설정 및 중장기 발전방안을 모색하는데 활용한다.

제 2 장

조건불리지역 직불제의 개요와 특징

1. 제도 개요

1.1. 도입 목적

○ 우리나라의 조건불리지역 직불제는 생산조건 및 정주조건이 불리한 조건불리지역의 소득보조를 통하여 농업진흥과 지역활성화를 도모하는 것이 목적이다.

○ 직불금의 일부로서 마을공동기금을 조성, 마을단위의 공동활동에 활용하고 있는 것이 다른 직불제와의 차이점이다.
- 일반농업지역과의 생산성 격차를 보전하여 농업경영을 유지
- 농업생산을 유지하여 식량안보에 기여
- 농업의 다원적 기능을 확산
- 마을공동체 기능 유지
- 지역 활성화

1.2. 경과

○ 2004～05년간 시범사업

○ 2006년부터 본사업 실시

1.3. 근거법률

○ ‘세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법’(제11조 제2항 제5호),

○ ‘농업・농촌・식품산업기본법’(제39조 제5호),

○ ‘농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법’(제40조),

○ ‘농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정’(제3조),

○ ‘WTO농업협정’(부속서 2의 13) 등이다.

2. 지원요건

○ 지원요건은 조건불리지역 구분지표에 의해 선정된 법정리내 농지소재지에 거주하는 농업인 및 농업법인이 대상이며, ① 농지관리의무, ② 마을공동기금 조성, ③ 마을 활성화 실천 등 이행조건을 준수한 경우 직불금이 지급된다.

○ 대상지역은 마을단위로 마을대표 선정, 마을공동기금 조성, 마을발전계획서 작성, 동 계획서에 마을활성화사업과 공익적기능 증진사업 등을 제시하고 이를 실천해야 한다.

3. 대상지역 및 대상농지

3.1. 대상지역

○ 전국 읍면지역 중 경지율이 22% 이하이고 경사도가 14% 이상이며 농지면적이 50% 이상인 법정리를 단위로 한다. 또한 도서(제주도 포함)지역 읍면내는 모든 법정리가 대상이 된다.

- 지정단위 : 법정리
- 지정지표 : 경지율(22% 이하), 경사도(14% 이상)

3.2. 대상농지

○ 대상 법정리내 농지(밭, 과수원) 및 초지가 대상이 된다. 논의 경우는 쌀소득보전 고정직불금을 수령하였을 경우 대상에서 제외된다. 농지는 2003～05년 3년간 농업에 이용된 농지로 제한하며, 초지는 초지법에 의해 조성된 초지이다.

○ 지급단가는 지목별로 구분된다.

- 논・밭·과수원 : 500,000원/ha
- 초지 : 250,000원/ha
- 재원 : 국고 70%, 지방비 30%로 분담

3.3. 이행조건

○ 직불금을 수급하기 위해서는 이행조건을 준수해야 한다. 직불제는 정부보조금의 농가에 대한 단순한 지불이 아니라 이행조건이라는 특정행위를 준수하는 것을 조건으로 지불되는 것이다. 이것을 이행조건 준수의무라 한다.

○ 조건불리지역 직불제는 조건의 불리성이 지원근거가 되지만, 농업의 유지와 이를 통한 다원적기능의 확산이 이행조건으로 설정된다. 현행 조건불리지역 직불제의 이행조건은 ① 농지관리의무, ② 마을공동기금 조성의무, ③ 마을활성화 실천의무 등이 있다.

○ 먼저 농지관리의무는 농지에 대해서는 경작의무가 있으며, 경작하지 않는 경우는 연 1회 이상 경운 및 제초를 해야 한다.

○ 마을공동기금 조성에 대해서는 보조금의 30% 이상을 마을공동기금으로 설정하고, 공동기금으로 마을협약 이행, 마을 활성화, 공익적 기능증진 활동 등과 같은 활동에 사용할 수 있다.

○ 마을활성화 실천의무는 '마을발전계획'에 따라 '연차별 이행계획'을 수립하여 1개 이상의 활동을 실천해야 한다.

① 마을활성화 실천활동
체험농원, 주말농장 설치・운영, 도농교류・향토축제, 한계농지정비 등

② 공익적 기능증진활동
친환경농업, 농촌환경개선(경관작물, 꽃길설치), 토양유실방지농업, 한계농지 임지화 등

③ 농지보전활동
농약빈병・폐비닐 수거 시설 설치, 간이기반정비, 토양개량 등

④ 지역마케팅활동

마을 HP 설치, 전자상거래, 특산물판매시설 등이며, 지역특성을 고려하여 지자체가 자율적인 재량이 인정된다.

표 2-1. 조건불리직불제 이행조건

구분	활동사항
(1) 농지관리 의무	○ 경작의무, 또는 ○ 연1회 이상 경운 및 제초를 실시하여 밭 기능 유지하거나 농지법상 적당한 사유로 휴경하는 경우에는 의무이행 간주
(2) 마을공동기금 조성 의무	○ 보조금의 30% 이상을 마을공동기금으로 조성하여 마을공동사업에 활용 ※ 마을공동기금은, ① 마을협약 이행, ② 마을 활성화, ③ 공익적 기능증진 활동 등 의무이행을 위한 소요경비 및 마을주민의 복리향상을 위한 마을공동사업비 등으로 활용
(3) 마을활성화 실천 의무	○ 마을여건과 주민의사에 따라 1개 이상 선택하여 자율 이행하되, 마을발전계획에 따라 연차별 이행계획 수립 시행 ① 마을활성화 실천활동 -체험농원·주말농장 설치·운영(그린투어리즘), 도농교류활동, 향토축제 개최, 마을활성화를 위한 전문가와의 컨설팅, 한계농지정비활동 등 ② 공익적 기능증진활동 -친환경농업지원, 농촌환경개선(경관작물, 꽃길조성 등), 토양유실방지농업(초생대, 승수로 설치 등), 겨울철 사료·녹비작물 재배, 한계농지 임지화(조경·관상수 식재) 등 ③ 농지보전활동 -농약빈병·폐비닐 수거장 설치, 간이기반정비, 토지개량사업 ④ 지역마케팅활동 -마을HP 설치, 전자상거래, 정보화 교육, 특산물판매시설 등 ※ 지역특색에 따라 시군에서 구체적 선택의무사항 추가 가능

주 : (1), (2)는 필수의무, (3)은 선택의무

4. 특징

○ 조건불리지역 직불제는 EU를 비롯하여, 스위스, 일본 그리고 우리나라에서 실시되고 있다. 농업이 가지는 다원적 기능을 중시하는 국가에서 실시되며, 조건의 불리성을 직불제로 보전함으로써 농업을 유지하는 동시에 다원적 기능을 확산하는 것이 목적이다.

○ 우리나라에서는 다른 직불제와는 달리 농지 관리의무, 마을공동기금 조성의무, 마을활성화 실천의무 등을 이행조건으로 설정하여 마을단위의 공동활동을 지원하여 마을 활성화와 공동체 기능회복을 기대하는 점이 특징이다.

○ 즉 다른 직불제는 개별 농가의 경영안정이나 소득지지가 목적이지만 조건불리지역 직불제는 마을의 농업을 유지하고 마을공동기금을 적절히 활용하여 지역을 활성화하는 것이 과제이다.

○ 따라서 직불제의 성과를 높이기 위해서는 대상지역 내의 모든 농가가 참가하고, 가능한 한 많은 농지를 포함하여 실시하는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서 보면 현재 제외되고 있는 논을 포함하는 것이나 이행조건의 점검을 강화하는 방안에 대해 적극적으로 검토할 필요가 있다.

제 3 장

외국의 조건불리지역 직불제

1. 도입 근거

○ WTO 농업협정의 조건불리지역에 대한 직접지불은, ① 중립적이고 객관적인 기준에 근거한 불리한 지역의 생산자에 대하여, ② 생산조건 불리성의 범위 내에서 지불금액 등을 설정하도록 규정하고 있다.

○ WTO 농업협정상의 규정(부속서 2의 국내보조, 지역정책요건)을 보면 다음과 같다. 조건불리지역 직불제를 설계할 경우 허용대상정책으로 분류되기 위해서는 이 규정을 중시해야 한다.

① 지불의 적격성은 불리한 지역의 생산자만이 가진다. 이 지역은 경제상 및 행정상의 명확한 동일성을 가진 지리적으로 연속하는 구역이며, 법령에 규정된 중립적이고 객관적인 기준(불리성이 일시적 사정에 의한 것이 아닌)에 비추어 불리하다고 생각되는 지역이어야 한다.

② 특정년도의 지불액은 기준기간 후 특정년도에 생산자에 의해 실시되는 생산형태 또는 생산량(가축 두수)에 관련하거나 또는 근거하지 않아야 한다.

③ 특정년도의 지불금액은 기준기간 후 특정년도에 실시되는 생산에 대한

국내가격 또는 국제가격에 관련하거나 또는 근거하지 않아야 한다.

④ 지불은 적격성을 가지는 지역의 생산자만이 수급할 수 있으며, 일반적으로 당해지역의 모든 생산자가 수급할 수 있다.

⑤ 생산요소에 관련하는 지불은 당해 요소가 일정수준을 초과하는 경우에는 체감적으로 지불한다.

⑥ 지불금액은 소정지역의 농업생산을 행함에 따른 추가비용 또는 소득감소에 한정한다.

2. EU의 조건불리지역 직불제

2.1. 도입 경과

○ EU는 1968년에 공동농업정책(CAP)이 성립했을 당시 가격지지정책이 중심이었다. 조건불리지역대책은 CAP 성립후 상당기간 EU 레벨에서는 채택되지 않았다.

○ 그러나 주요 국가에서는 조건불리지역대책이 사실상 실시되고 있었다. 서독에서는 1960년 연방의회가 조건불리지역에서의 농업진흥 강화를 결의하고, 1961년부터는 조건불리지역에서의 농업구조개선사업에 대해 예산배분, 보조율 등에서 우대조치를 채택하고 있었다. 즉 농가에 대한 직접지불은 이루어지지 않았지만 투자사업이 이루어지고 있었다.

○ 프랑스에서도 1961년부터 산지농업인에 대한 농업노령사회보험의 우대조치가 개시되었고, 1972년에는 산악지역의 축산농가에 대한 직접지불이 도입되었다.

- 중산간지역 농지의 다원적 기능, 공익적 기능에 착안하였다. 프랑스의 산

악지대에서 눈사태가 빈번히 발생하기 시작한 원인을 조사한 결과, 산악지대에서 축산이 감소한 것이 원인으로 판명되었다.

- 즉 소가 없어지면 풀을 먹을 수 없게 되고, 풀이 짧으면 눈을 지탱하여 멈출 수 있지만, 목초가 도장하면 풀이 누워버리기 때문에 눈이 미끄러지기 쉬워져 눈사태가 발생한다는 것이었다.
- 프랑스 정부는 1972년 축산농가가 산악공간을 유지하는 공익적 기능에 대응하는 보수로서 생산조건이 나쁜 산악지역과 평지지역간의 생산비 차이의 일부를 축산농가에게 지불하였다.

○ 영국은 스코트랜드 등 구릉지·고지대에서는 기후 제약으로 조방적인 축산경영을 해 왔고, 시장으로부터 원격지라고 하는 조건불리성이 존재하였다. 제2차 세계대전에 의한 식량증산의 필요성이 요청되는 가운데, 1940년부터 이 지역들의 농가에 대해서 가축 두당 직접지불 등이 이루어지고 있었다.

- 영국의 가격정책은 지지가격을 기준으로 한 시장개입제도가 아니고, 농가에 대한 보증가격과 시장가격과의 차이를 지불하는 부족불제도를 도입하고 있었다. CAP으로의 편입에 의해 이러한 부족불제도를 비롯하여 이를 보완하는 구릉지역 에 대한 직접지불이 폐지되는 것에 대한 우려가 영국 정부에 있었다.
- 영국은 EU에 가맹할 무렵 구릉지역 등에 대한 직접지불의 계속을 강력하게 요청하였다. 이것이 1975년 EU 레벨에서 조건불리지역 직불제가 채택되는 직접적인 계기가 되었다.

○ EU의 조건불리지역정책은 사상적으로는 프랑스의 이념이 강하게 반영되었다. EU는 독일의 공업과 프랑스 농업의 연대라고 한다. 농업분야에서는 프랑스의 영향력은 상당히 강하다. 1975년의 EU 제도는 프랑스의 압도적 영향력 아래에 있었던 EU 집행위원회가 프랑스의 산악지역직불제에 영국의 구릉지역직불을 포함한 것으로 이해할 수 있다.

○ 현재의 EU 집행위원회 담당자는 제도의 목적에 대하여 식량증산에 중점을 두는 것은 아니고, 공익적인 기능에 중점을 둔 것이라고 언급하고 있다.
- 농업에 대한 사회의 태도는 가맹국에 따라 다르다. 일반적으로 조건불리지역의 농가에 대한 지불은 증가하고 있다. 이 지불은 당해 지역의 식량공급 기능에 대한 것이 아닌 것은 분명하다.
- 당해 지역의 농업생산은 조건이 유리한 지역의 생산에 의해 코스트를 별로 들이지 않고 쉽게 대체할 수 있는 것이다. 이 대책의 목적은 분명히 그러한 지역의 농업생산과 인구를 유지하는 것이다. 그것은 농업이 지역경제, 경관, 환경보전 등에 대해서 중요한 요소라는 데에 근거한다.
- 일반적으로 조건불리지역의 농업은 집약적이 아니고, 지역의 자연조건에 적합한 조방적인 생산방법이 이루어지고 있다.

○ 영국에서 구릉지역에 대한 직접지불은 매우 중요하다. 이 지역의 농가소득 중 직접지불액이 차지하는 비율은 90% 이상이다. 바꿔 말하면 직접지불이 없다면 영국의 구릉지역의 농업은 존립할 수 없는 것이다.
- EU 가맹국 가운데 영국은 농장규모의 크기부터 가장 농업보호에 반대하고, 자유무역을 지향할 입장에 있는 국가이지만 EU의 조건불리지역제도가 중요한 제도라고 강조한다.
- 이윤이 생기지 않으면 토지를 간단히 포기하는 북미나 호주 등의 신대륙의 농업과 달리 유럽에서는 어떠한 지역에 있어서도 농업과 주민을 유지하려고 하고 있는 것에 중요한 특징이 있다.

2.2. 제도의 개요

2.2.1. 조건불리지역 농업의 특징

○ 조건불리지역은 평지지역에 비해 농업생산조건의 불리성이 많이 있다. 요약

하면 전업농가 비율이 낮고, 토지이용에 있어서 곡물용 농지비율의 낮고 목초지 비율이 높다. 단위면적당 토지생산성이나 노동생산성도 평지지역의 절반수준에 불과하다.

○ 조건불리지역의 비중은 전체 농지의 45%, 농업생산량의 30%, 조건불리지역의 소득은 통상지역의 75%, 산악지역은 40% 수준이며, 반면에 지중해 지역에서는 수입의 지역차는 없다.

2.2.2. 도입 목적

○ 조건이 불리한 지역을 대상으로 하는 조건불리지역 직불제는 경제적, 사회적, 환경적 목적으로 도입되었다.
- 경제적이란 생산비에 대한 항구적이고 자연적인 장애를 직불로서 상쇄하는 것을 의미한다.
- 사회적이란 경작포기에 연계되는 인구유출을 방지하는 목적이다.
- 그리고 환경적 목적은 농촌지역을 유지하는 것을 의미한다. EU 규칙은 농업을 유지하여 최저한의 인구유지와 농촌지역 보전을 도모하기 위해 직불제를 시행한다고 규정하고 있다.

2.2.3. 대상지역

○ 독일에서의 지정단위는 원칙적으로 최소 행정단위인 Gemeinde(전국에 1만여개 존재)이다. 프랑스에서는 1990년에 16,468개의 코뮨(Commune)이 지정되고 있다. 각국이 조건불리지역을 지정하는 경우는 EU 집행위원회 농업각료이사회의 승인을 받아야 한다.

가. 산악지역(해발·경사도 등 자연·경제·사회적 조건의 불리성)

○ 지정단위는 토지이용 가능성의 한계에 따라 특징이 있는 코뮨 또는 코뮨의

일부이다. 전체 조건불리지역 중 35%, EU 전체 농지의 20%를 차지하고 있다. 규칙에서는 다음과 같이 규정하고 있다. 산악지역은 다음 중 하나에 의해 토지이용 가능성에 상당한 제한이 있고, 노동 코스트가 상당히 크다는 특징을 가지는 지역이다.

① 해발 및 곤란한 기상조건에 의해 작물의 생육기간이 상당히 짧을 것
② 해발이 ①보다 낮은 지역이어도 기계 사용이 곤란하거나 고액의 특수 기계 사용이 필요한 급경사지가 대부분을 차지할 것
③ 불리성의 정도가 크지 않지만, 이상 2가지 요건을 결합함으로써 ① 또는 ②와 같은 정도의 핸디캡이 있을 것
④ 북위 62도 이북 및 그 근접지역은 곤란한 기상조건에 의해 작물의 생육기간이 상당히 짧아진다고 하는 조건 아래 산악지역으로 취급(이 조항은 1995년 필란드·스웨덴의 EU 가맹에서 설정된 규정)

○ 해발·경사에 관한 구체적인 기준은 다음과 같다. 먼저 해발은 작물생육기간이 짧은 일종의 경작 한계점으로서의 무상일수를 기준으로 각 국별로 설정하고 있다(최저 해발은 독일 600m, 스페인 1,000m). 또 경사는 기계 사용이 불가능하거나 기계사용 비용이 현저히 높은 것을 기준으로 각 국별로 설정하고 있다(대체로 20% 이상).

나. 보통조건불리지역

○ 지정단위는 자연으로부터 오는 생산조건의 관점에서 동일 농업구역으로 한다. 전체 조건불리지역 중에서 61%, EU 전체 농지의 34%를 차지한다. EU 규칙에는 다음과 같이 규정하고 있다. 농촌지역의 보전이 필요한 인구감소의 위험성이 있는 조건불리지역은 자연적 생산조건 관점에서 보아 균질의 농업지역이고, 다음과 같은 특성 전부를 가지고 있는 지역이다.

표 3-1. EU 조건불리지역 직불제 개요

사 항	내 용	
지역지정구분	산악지역	○토지이용 가능성에 상당한 제한이 있고, 노동 코스트가 상당히 높은 특징을 가지는 다음 각각의 지역 ①해발 및 어려운 기후조건에 의해 작물의 생육기간이 상당히 짧은 것 ②기계 사용이 어렵고, 고액의 특별한 기계사용이 필요한 급경사지가 지역의 대부분을 차지하고 있는 것 등
	보통조건불리지역	○다음의 모든 특성을 가지는 지역 ①생산성이 낮고, 경작에 부적합한 토지의 존재 ②자연환경에 기인하여 농업의 경제활동을 나타내는 주요지표에 관해서 생산이 평균보다 상당히 낮은 것 ③인구의 가속적인 감소에 의해 해당지역의 활력 및 정주의 유지가 위험해지고 있는 지역
	특별핸디캡지역 (소지역)	○홍수가 정기적으로 일어나는 등의 소지역
대상농가	○3ha(이탈리아 남부, 그리스, 포르투갈, 스페인 등은 2ha) 이상의 농지를 보유하고 5년 이상 농업활동을 지속 ○다른 지역과 생산코스트 등에 차이가 없는 보통소맥, 와인, 사과 등을 생산하는 농가는 제외 ○더구나 가맹국에 있어서는 지원을 조건불리지역의 일부(예를들면, 산악지역)나 농가 일부(예를들면, 저소득농가)에 한정	

① 과도한 생산비를 들이지 않으면 생산을 늘릴 수 없는 한정된 잠재력 밖에 갖고 있지 않고, 주로 조방적인 축산업이 경영되고 생산성이 낮아서 경작에 부적합한 토지의 존재

② 자연환경이 낮은 생산성에 기인하여 농업의 경제활동을 나타내는 주요지표에 관하여 생산이 평균보다 상당히 낮은 지역

③ 인구가 저수준이거나 감소를 계속하고 있으면서 주로 농업활동에 의존하고 있고, 인구의 가속적인 감소에 의해 당해 지역의 활력이나 정주유지가 위험해지고 있는 지역

○ 구체적으로는 열악한 토양조건(경작에 부적합하고 주로 조방적 축산에 적합한 생산성이 낮은 토지·목초, 곡물의 생산성이 국내 평균 80% 이하이고, EU 평균 이하), 저농업소득(부가가치액, 농가총소득, 조생산액 등의 지수가 국내 평균의 80% 이하), 과소성(인구밀도가 국내 평균의 50% 이하, 75인/㎢ 이하, 농업취업인구 15% 이상)의 전부를 만족하는 지역이다. 즉 자연적·경제적·사회적 조건의 전부가 나쁜 지역이다.

다. 특별핸디캡지역 : 소지역(small areas)

○ 조건불리지역에는 특별한 핸디캡을 갖고, 환경 보전, 전원지역 유지, 지역관광 잠재력 보전, 해안 보호 등을 위해서 농업의 존속이 필요한 지역을 포함한다. 이러한 지역은 당해 가맹국의 국토면적의 4%를 초과해서는 안 된다.

○ 이 지역은 전체 조건불리지역 중에서 4.2%, EU 전체 농지의 2%를 차지한다. 이상에서 언급한 조건불리지역을 정리하면 다음의 <표 3-2>와 같다.

표 3-2. 조건불리지역 기준(이사회 지령 950/97/CEE)

□ 산악지역

	○산악지역은 토지이용 가능성에 상당한 제한이 있고, 노동코스트가 상당히 큰 특성을 가지는 지방행정구역(코뮨) 또는 그 일부이고, 다음과 같은 요건을 충족하는 지역		
제23조	○해발, 기후조건에 의해 작물의 생육조건이 확연히 짧은 것	○해발이 낮은 지역이고, 지역의 대부분에서 기계사용이 불가능하거나 고액의 특별 기계사용이 필요한 급경사 지역	○앞의 두개의 요인에서 핸디캡의 정도가 크지 않지만, 이 두개의 요인이 결합되면 왼쪽과 같은 정도의 핸디캡이 있을 것
지역구분을 위해서 이사회 제안 이유에서 제시한 설명(당시는 스페인, 포르투갈, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴은 미가맹)	○해발, 기상조건에 의해 작물의 생육조건이 확연히 짧은 것에 대해서 관계조건은 600~800m 이상 해발(각각의 코뮨 또는 지역의 위치에 따라 코뮨의 일부)에 집약된다. 독일 600m, 남이탈리아 800m 이상에서 경영에 중대한 핸디캡이 존재할 것	○경사에 관해 기계사용이 불가능하거나 고액의 특별 기계사용이 필요한 급경사 지역이기 때문에 경사는 20% 이상(㎢당 평균경사)	○각각의 요인에서는 핸디캡의 정도가 크지 않지만, 이 두 개의 요인을 결합시키면 왼쪽과 같은 정도의 핸디캡이 있을 것
독일	○해발 평균 800m(지역의 중심점 또는 지역의 평균 해발)		○최저해발 600m, 동시에 경사가 적어도 18%
그리스	○최저해발 800m	○최저경사 20%	○최저해발 600m, 동시에 최저경사 16%
	○지역의 80% 면적이 모두 한 개의 요건을 만족할 것. 단지 특별한 경우는 50%도 상관없다.		

프랑스	○각 코뮨의 최저해발의 평균이 알프스 지역은 800m, 다른 산지는 700m, 옵주지방은 600m	○평균경사도 20% 이상	○최저해발이 500m, 평균경사15%(해외주 400m, 16%) ○산악지역의 요건을 충분히 만족하지는 않지만, 산악지역에 둘러싸인 경제적으로도 주변지역과 밀접히 관련된 극히 한정된 지역
이탈리아	○중앙·북이탈리아, 각코뮨최저해발 700m ○남이탈리아, 800m	○경사도가 20% 이상	○해발이 중앙 및 북부에서는 600m, 남부는 700m, 동시에 경사 15% 이상
스페인	○최저해발 1,000m	○경사도가 20% 이상	○최저해발 600m, 동시에 경사 15%이상. 몇개의 산에 둘러싸인 예외적인 마을에서는 경사가 12%이상
오스트리아	○최저해발 700m(지역중심점 또는 지역 평균해발)	○평균경사도 20% 이상	○최저해발 500m, 동시에 평균경사 15% 이상
포르투갈	○최저해발이 타가스의 북부는 700m, 남부는 800m	○최저경사 25%	○타가스 북부는 해발 400m이상, 동시에 경사 20%이상. 타가스남부는해발 600m이상, 경사 15%이상
핀란드	○북위 62도 이북 등의 지역은 어려운 기상조건에 의해 작물의 생육기간이 상당히 짧아지는 경우 지정된다. 어려운 기상조건과는 '평균 유효온도의 합계'에 의해 판단		
스웨덴		○경사 25% 이상	○해발 500m이상, 동시에 경사 15%이상
	○북위 62도 이북 지역에서는 평균기온 5도 이하이고, 작물의 생육기간이 최고 170일의 경우에 지정		

□ 보통조건불리지역

	○전원지역의 보전이 필요하게 되는 인구감소의 위험성이 있는 조건불리지역은 자연의 생산조건 관점에서 보면 균등한 농업지역이고, 동시에 이상과 같은 특성을 갖는 지역이다 :		
제24조	①과도한 코스트를 들이지 않으면 증가시킬 수 없는 제한된 포텐셜밖에 없고, 주로 조방적인 축산업에 부합하고 있는 듯한 생산성 낮고, 경작에 부적합한 토지의 존재	②자연환경 낮은 생산성에 기인하고, 농업의 경제활동을 나타내는 주요지표에 관해서 생산이 평균보다 상당히 낮을 것.	③인구가 낮은 수준 또는 감소를 계속하고 있는 주로 농업활동에 의존하고 있는 지역으로, 인구의 가속적인 감소에 따라 해당지역의 활력 및 정주의 유지가 위험해지는 지역
지역분류를 위한 이사회 제안이유에서 제시한 설명	○목초 또는 곡물의 생산성이 전국평균의 80% 이하이고, EU평균을 초과하지 않을 것 ○가축밀도가 낮고, ha당 1대가축단위 이하일 것 ○농업면적 또는 목초재배면적에 있어서 방목면적 비율이 증대 ○토양가치가 감소하든가 경제지표가 전국평균보다 현저하게 낮을 것	○지표는 국가 통계에 의한 다음의 지표 - 부가가치 - 농업경영조수입 - 농업총생산 - 노동수입 - 기타 지표. - 또는 경영체의 몇 개 경제지표로부터 구성되는 복합지표.	○일반적으로 지역의 인구밀도가 전국평균의 50%를 초과하지 않고, 동시에 75인/㎢를 상회하지 않을 것 ○밀도기준을 감소율로 치환할 경우 매년 0.5%를 초과해야 한다. ○한편, 해당지역 전체의 노동인구에서 차지하는 농업인구 비율이 15%이상이어야 한다.
독일	○L.V.Z(농업평가지수)가 최대 28(전국평균지수 : 40의 70%) 또는 영년생목초비율이 SAU(목초비율) 80% 이상인 경우에는 L.V.Z이 최대 32.5일 것		○인구 130인/㎢(전국평균 247인) 전체노동인구에서 농업노동인구가 15%이상
프랑스	○농지 1ha당 농업생산액이 전국평균 80%를 초과하지 않을 것 또는 초지면적이 농지의 50%를 초과하면서 가축밀도가 1대가축단위 이하	○연간노동력단위당의 농업조방수입이 전국평균의 80% 미만	○인구밀도가 전국평균(75)의 50% 미만, 또는 연간인구 감소율이 최저 0.5%이면서 농업노동인구가 전체노동인구의 18%이상

이탈리아	○소맥 생산성이 16.5q/ha 이하(전국평균 25 q/ha), 또는 초지비율이 50% 이상이면서 농지의 건초 생산성이 20q/ha이하 지역	○가축밀도가 사료용밭 1 ha당 0.65가축단위 이하 (전국평균 0.98)	○인구밀도가 75인(전국평균 181인 지역평균 168인) 미만, 또는 연간 감소율이 0.8% 이상이면서 전체 노동인구의 적어도 15%가 농업노동자일 것
영국	○초지비율이 70% 이상 ○사료용밭 1ha당 1가축단위 이하 ○임차료가 전국평균의 65% 이하	○1노동당 노동수입이 전국평균의 80% 이하	○도시부, 산업의 중심부를 제외한 인구밀도(전국평균 229, 지역평균 163)가 55인이하이면서 도시부, 산업의 중심부를 제외한 농업종사자 비율이 30% 이상
스페인	○북부습지대 : 비옥지수가 30 이하 ○건조지역 및 준건조지역 : 경작가능면적이 50% 이하	○북부습지대 : 농업자의 표준조수익이 해당지역의 80% 미만이면서 농장당 농지면적 및 1ha 구획면적이 전국평균 이하 ○건조 및 준건조지역 : 한정된 농지가 경작가능면적의 20% 미만, 또는 휴경지역이 초지면적의 20% 이상	○인구밀도가 37.5인이하(전국평균 75인), 또는 연간 인구 감소율이 0.5% 이상이면서 농업노동력 인구 비율이 18%이상

□ 특별핸디캡지역(소지역)

제25조	○ 조건불리지역에서는 특별한 핸디캡을 가지고, 환경보전, 전원지역 유지, 지역의 관광포텐셜 보전, 해안 보호 등을 위해서 농업의 존속이 필요한 지역을 포함할 수 있다. 이러한 지역은 해당 가맹국 국토면적의 4%를 초과해서는 안된다.
지역분류를 위한 이사회 제안이유에서 제시된 설명	○ 취약한 지역은 토지생산력, 수리상의 악조건, 낙도 등 자연적으로 불리한 조건에 주로 유래하는 특수한 핸디캡을 가지고 있는 지역이다. 농업활동에 대해 해안 보호 및 자연경관에 관계하는 공적 명령에 의한 강제, 보다 일반적인 방법에 의한 환경에 관한 규제에 의해서 형성되는 핸디캡을 고려하고 있다. 도서지역에서의 농업에 대해 해운 코스트 상승도 고려한다.
독일	○ L.V.Z(농업평가지수)가 이미 25 이하의 자연적인 생산조건의 불리성에 해안선 보전, 농촌지역 보전에 의한 불리성이 추가된 경우
프랑스	○ 생산조건이 불리한 자연조건의 존재 : 관광 및 도서지역에 대한 자연공간의 유지에 관련한 규제에 의한 불리성, 열악한 토양 또는 배수조건, 급경사, 과도한 염분함유도 ○ 해외주에 있어서 : 이상기상 및 사이클론, 불규칙한 건조와 강수기간의 연속, 돌발적인 융기, 도서지역 및 본토에서 격리에 의한 생산물의 가격폭등의 핸디캡
이탈리아	○ 생산조건의 불리한 자연조건의 존재 : 자유지하수의 불안정성, 과도한 염분함유도, 주기적인 침수, 자연경관에 관련한 명령에 따라 발생하는 규제에 의한 핸디캡
영국	○ 열악한 자연조건에 의한 생산조건의 불리성(급경사, 강풍, 배수의 불량 등에 의한 불리성이 추기된 경우
스페인	○ 낙도, 토양염분, 강풍, 습지, 한발에 의한 사막화, 환경보전, 송림 보전이라는 기준이 적용된다.

3. 일본의 중산간지역직불제

3.1. 도입 배경과 경과

○ 일본에서 중산간지역은 하류지역의 도시주민을 비롯한 국민의 생명과 재산을 지킨다는 방파제, 또는 도시의 고향이라고 할 수 있는 역할을 하고 있다. 그러나 중산간지역에서는 고령화가 진행되는 가운데, 농업생산조건이 불리한 지역이어서 경작포기지가 증가하여 다원적 기능의 저하가 우려되고 있다.

○ 농지가 황폐해지면 그 복구에 많은 비용을 필요로 한다. 또한 장기적으로 농지와 국토가 지속적으로 유지되기 위해서는 경작포기의 발생을 방지하고 다원적 기능을 확보하는 것이 중요한 과제이다.

○ 이와 같은 상황에서 직접지불이라는 정책수법은 외부경제효과에 대해 직접 작용하여 경작포기의 요인이 되는 생산조건의 불리성을 직접적으로 보완하는 것이다. 따라서 국민의 납득을 얻을 수 있는 내용, 가능하다면 적절한 농업생산활동 등의 유지를 통해서 중산간지역에서 다원적 기능을 유지·발휘하기 위한 효과적인 방법의 하나로서 직접지불제도의 도입이 제안되었다.

○ 조건불리지역과 같은 지역정책은 그동안 국가 주도로 각지의 지자체별로 실시되고 있다. 종래 농업정책의 대부분은 국가 레벨에서 결정한 것을 지방이 실시하는 것이었다. 이번에 도입되는 직접지불제도는 지방에서 자율적으로 실시되어 왔던 정책을 이른바 상향방식으로 전국단위로 추진하고자 한 것이라는 점에서 획기적인 의의를 찾을 수 있다.

○ 이러한 배경에서 일본의 중산간직불제는 경작포기지가 발생하여 다원적 기능의 저하가 우려되는 중산간지역에서 농업생산활동을 지원하여 농업경영

을 유지하고 다원적 기능을 확보하기 위하여 2000년부터 2004년까지 5년간 한시적으로 도입되었다.

○ 현재 중산간지역직불제는 2000년 실시 이후 5년간의 정책 평가에 근거하여 약간의 제도개선을 거쳐 5년을 단위로 2기대책(2005～09)에 이어서 3기대책(2010～14)이 실시되고 있다.

3.2. 중산간지역직불제의 개요

○ 경사도와 농지형상 등 대상농지가 있는 지역의 마을(또는 개인)을 단위로 지자체와 협약을 체결하고 이행조건을 준수하는 경우에 지불단가에 따라 마을공동비용과 개인별로 지불된다.

○ 이행조건은 경작포기 방지를 위한 '농업생산활동'과 다원적 기능을 유지 증진하기 위한 활동을 '다원적 기능 증진활동' 등을 비롯하여, 농업구조개선 등 가산조건 등이 있다.

3.2.1. 기본원칙

○ 중산간지역직불제는 일본 농정사상 최초로 도입되는 직불제이기 때문에 우선 도입의 필요성, 제도의 원칙에 대해서 폭넓은 국민의 이해를 구하는 동시에, 국제적으로 통용할 수 있도록 WTO 농업협정상의 '허용대상정책'으로 하였다.

○ 그래서 명확하고 객관적인 기준 하에서 투명성을 확보하면서 실시하고 있다. 동시에 제도의 효과를 높이기 위하여 지자체의 역할을 중시하고 있다. 농업생산활동을 유지하기 위해서는 국가와 지자체가 긴밀히 연계하여 공동

으로 실시하는 방식으로 채택하고 있다.

○ 제도 도입 후에는 중립적인 제3자 기관에 의한 실시상황을 점검하고 정책효과를 평가하여 문제점 등을 파악하여 제도의 기준을 개선하는 조치를 강구한다. 특히 대상지역의 재조정이나 직불금의 환급 등의 조치도 행해지고 있다.

3.2.2. 대상지역

가. 대상지역(자연적·경제적·사회적 조건이 불리한 지역)

○ 특정농산촌, 산촌진흥, 과소, 반도, 이도, 오끼나와, 아마미 및 오가사와라의 지역진흥입법 8법의 지정지역

나. 대상농지(농업생산조건이 불리한 농지)

① 급경사농지
- 논 : 1/20 이상
- 밭·초지·채초방목지 : 15도 이상

② 자연조건에 의해 소구획·부정형 논 : 대부분이 30a미만, 평균 20a이하

③ 초지비율이 높은(70% 이상) 지역의 초지

○ 따라서 대상지역은 ⑴의 지역진흥입법 지정지역 중에서, ⑵의 요건에 해당하는 농업생산조건이 불리한 1ha 이상의 단지화된 농지이다.

다. 시정촌(기초자치단체) 장의 재량

○ 상기지역 외에 다양한 지역적인 특성을 감안하기 위하여 시정촌장의 판단에 따라 '완경사농지'가 추가로 대상이 될 수 있다.
- 논 : 1/100～1/20
- 밭·초지·채초방목지 : 8～15도

라. 고령화율·경작포기율이 높은 농지

○ 시정촌장은 다음 기준에 기초하여 고령화율·경작포기율이 높은 농지의 대상 가부를 판단할 수 있다. 이 경우 농지전용 등을 목적으로 한 경작포기 증가의 경우는 대상으로 하지 않는다.

○ 의도적이고 인위적으로 고령화율 및 경작포기율의 수치를 상승시켜서 보조를 받으려고 하는 단지는 제외한다. 고령화율 등의 판정에 과거의 데이터를 사용해야 한다. 단지 협정기간 중에 관계자의 노력으로 이러한 수치가 개선된 경우에는 보조를 계속한다.

○ 또한 고령화율·경작포기율에 관련된 기준은 다음과 같다. 채초방목지 이외의 지목으로서 급경사농지 및 완경사농지 이외에서 다음 조건의 모두를 만족시키는 경우이다.

① 고령화율이 40% 이상이어야 한다.

② 경작포기율이 논에서 8% 이상 또는 밭(초지포함)에서 15% 이상이어야 한다.

③ 복수의 단지를 대상으로 하여 마을협정의 체결이 가능한 마을에서는 원칙적으로 경작포기율이 높은 단지를 제외하고 협정을 체결할 수는 없다.

○ 고령화율·경작포기율에 관련된 대상기준을 적용하는 경우는 다음 사항에 기초하여 판정한다.

① 고령화율 및 경작포기율의 판정에 사용되는 통계데이터는 농업센서스를 사용한다.

㉠ ‘고령화율’의 산정은 다음 식과 같다.

65세 이상인 농업종사자수/전체 농업종사자수

㉡ ‘경작포기율’의 산정은 다음 식과 같다.
경작포기지면적/(경영경지면적+경작포기지면적)

② 대상기준에 대한 적격성의 판단은 원칙적으로 센서스마을단위에서 실시하며, 해당 센서스마을 내의 ‘일단의 농지’를 대상으로 한다. 단지 마을협정을 체결하는 일단의 농지별로 구분지어서 판정하는 것이 적당한 경우에는 협정단위에서 판정할 수도 있다. 이 경우 고령화율 및 경작포기율의 데이터에 대해서는 2000년 3월 시점으로 한다.

③ 논과 밭이 혼재하고 있는 경우 경작포기율의 판정은 해당 센서스마을의 논면적 및 밭면적을 가중 평균하여 산출한 데이터를 사용한다.

④ 복수의 마을에 걸쳐 마을협정을 체결하는 경우에는 모든 마을에서 기준을 만족시켜야 한다.

○ 현재 대상농지는 급경사지 농지 28.6만ha(논 19.9, 밭(초지포함) 8.7), 완경사지등 농지 51.7만ha(논 16.7, 밭 35.0) 등 약 80만ha에 일부 평지지역의 농지가 추가로 대상으로 설정하고 있다.

3.2.3. 대상행위

○ 직불금의 지불은 농업생산활동과 다원적 기능 증진활동 등의 이행을 조건으로 한다. 마을별로 마을협정을 작성하여 지자체와 협약을 하며, 협정에서 제시한 활동을 이행해야만 직불금이 지불된다. 마을은 그 실태에 적합한 활동을 선택하여 실시하여야 하며, 단지 농법 전환까지 필요로 하는 행위(비료·농약의 감축 등)는 요구하지 않는다.

○ 마을협정에서 규정해야 할 사항은 다음과 같다. 단지 ①에서 ⑥까지, 그리고 ⑨는 의무사항이고, ⑦과 ⑧은 임의사항이다.

① 대상지역의 범위(대상농지)

② 구성원의 역할분담

㉠ 농지의 관리자 및 수탁 등의 방법
㉡ 수로·농도 등의 관리활동 내용과 작업분담
㉢ 경리담당자, 시정촌에 대한 대표자 등

③ 직접지불의 배분방법
㉠ 농지 및 시설 관리에 관련 배분비율
㉡ 작업수탁(일부수탁을 포함)하는 자에 대한 배분
㉢ 경사면관리·물관리 등 각 담당자에 대한 배분
㉣ 수로·농도의 관리활동 참가자에 대한 배분 등

④ 대상행위로서 추진사항(농업생산활동 등 및 다원적 기능을 증진하는 활동. 기반정비 등의 실시에 관한 사항을 다원적 기능의 증진활동으로 선택하는 것도 가능)

⑤ 생산성 및 수익의 향상에 의한 소득증가, 경영주체의 정착 등에 관한 목표

⑥ 식량자급률 향상에 기여하도록 쌀·맥류·대두·초지축산 등에 관한 생산 목표

⑦ 마을의 종합력 발휘에 기여하는 사항(이하, 항목 예시)
㉠ 신규취농자(정년귀농자도 포함)의 수용방법
㉡ 오퍼레이터의 모집·육성방법
㉢ 공동이용기계의 유지·관리방법
㉣ 농지의 단지화
㉤ 1마을 1농장제에 의한 기계비용 절감을 위한 검토
㉥ 축산농가와의 연계에 의한 퇴구비 활용
㉦ 마을 외 농가와의 연계, 농지의 수탁

⑧ 마을의 미래상에 대한 마스터플랜

⑨ 시정촌의 기본방침에 의해 규정해야 할 사항

3.2.4. 단가

○ 지불단가는 지원을 받지 않는 평지지역과의 균형을 도모하는 동시에, 생산성 향상의욕을 저해하지 않는다는 원칙에서 평지지역과 대상농지와의 생산조건 격차(비용차)의 8할로 하고 있다.

○ 단가는 논·밭·초지·채초방목지 등 지목별로 단가를 설정하고, 원칙적으로 급경사농지와 그 이외 농지에서 생산조건 격차에 따라 2단계로 구분하여 설정하고 있다. 그리고 1호당 100만엔의 수급 상한을 설정하고 있다<표 3-3>.
  - 지목 : 논, 밭, 초지, 채초방목지 등 4개 지목
  - 지목별 단가 : 급경사지, 완경사지 등 2단계 단가

3.3. 제도의 개선

○ 중산간지역직불제는 2005년 2기대책이 실시되면서 구조개혁이라는 요소를 가미하였다. 단가는 종전단가의 8할로 하면서, 구조개혁이라는 이행조건을 수행하는 경우는 단가를 종전대로 인상하는 방식을 도입하였다.

○ 즉 농지나 법면, 농도, 수로 등의 보전계획을 수립하거나, 생산성 향상이나 법인화를 추진하는 경우는 종전 단가를 적용하고, 또 구조개혁 가산조치를 두어 '구조개혁 가속화'라는 개혁노선을 강화한 것이 특징이다.

○ 또한 2010년 3기대책이 실시되고 있으며, 조건불리지역에서 호별소득보상제도와 보완관계를 가지도록 제도를 확충하고 있다. 즉 일부 도서지역에서 평지지역 농지도 대상으로 포함하고, 단가 인상, 일부 대상농지에 대한 국고부담율 인상, 그리고 공동활동은 '농지·물보전관리직불제'로 대응한다는 방침에서 보조금의 2분의 1 이상은 개인지불을 의무화하는 등의 개선이 행해졌다.

표 3-3. 지목별 지불단가

지목	구분	단가(엔/10 a)
논	1/20이상	21,000
	1/100－1/20	8,000
밭	15도 이상	11,500
	8－15도	3,500
초지	초지율 70% 이상	1,500
	8－15도	3,000
	(15도 이상)	(10,500)
채초방목지	15도 이상	1,000
	8－15도	300

주 : 소구획·부정형인 논 및 고령화율·경작포기율이 높은 농지는 완경사지의 단가와 동액으로 한다.

표 3-4. 중산간직불제의 이행조건

□ 통상단가의 8할 교부의 이행조건

요건		활동사항	활동수준
필수요건	농업생산활동 (전부실시)	마을마스트플랜 작성	마을이 지향하는 비젼과 그 실현을 위한 활동계획 작성
		경작포기 방지활동	경작, 적절한 농지 유지관리를 5년이상 계속
		수로·농도 관리활동	수로·농도 등 유지관리 5년이상 계속
	다원적기능활동 (1개 이상 실시)	다원적기능 증진활동 실시	주변임지 풀베기, 경관작물 식부, 토양유실을 배려한 농법 등 마을 실태에 적합한 활동을 하나 이상 실시

□ 통상단가 이행조건(상기 필수사항에 추가, 미실시 경우 반납)

요건			활동항목	활동내용・수준
필수요건		농지등 보전체제정비	농지등 보전지도 작성	○ 장기적으로 협정농지를 보전하기 위해 다음에 제시된 사항에 대해 정해진 도면을 협정인정년도에 작성(1개 이상) ① 농지, 수로, 농도 등 보수・개량이 필요한 범위 또는 위치 ② 조수피해방지대책이 필요한 위치 ③ 경작포기지 복구 또는 임지화 실시 범위 ④ 농작업 공동화 또는 수위탁이 필요한 범위 ⑤ 기타 적절하게 협정농지를 보전하기 위해 필요한 사항에 관한 범위
			농지등 보전지도 활동실천	○ 다음 중 하나의 활동을 실시 ① 농지법면,수로,농도등 보수・개량 ② 조수피해방지대책 ③ 경작포기지 복구 또는 임지화
선택적 필수요건 ∧ A 또는 B ∨	A (2개 이상)	생산성·수익 향상 (1개 이상)	기계·농작업 공동화	○ 기간 농작업중, 한 종류 이상 관계되는 농기계 또는 시설이 공동이용되는 농지면적의 10% 또는 0.5ha 중 많은 쪽의 면적 이상 증가할 것
			고부가가치형 농업 실천	○ 신규작물 도입, 유기농업 등 고부가가치형 농업을 실시하는 협정농지면적의 5% 또는 1ha 중 적은 쪽의 면적이상 증가할 것
			지역산 농산물 가공·판매	○ 지역산 농산물을 처리 또는 가공이 가능한 시설이 있고, 당해시설에서 처리 또는 가공된 가공품의 판매 활동을 실시할 것
		전업농 육성 (1개 이상)	신규취농자 확보	○ 마을협정에 신규취농자 1명 이상 참가할 것
			인정농업자 육성	○ 마을협정에 참가하는 농업인으로, 새로운 인정농업자 또는 이에 준하는 자로서 지정촌장이 인정하는 자가 1명 이상 있을 것

요건			활동항목	활동내용・수준
			전업농으로의 규모화	○ 협정농지에서, 지역농업의 중핵이 되는 규모확대 대상자와 마을협정에 참가하는 농업인간에 이용권 설정 등이 행해지는 농지면적이 협정농지면적의 5%이상 증가할 것
			전업농으로의 농작업위탁	○ 규모확대 대상자와 협정참가자간에 기간적 농작업 중 1종류 이상에 관계되는 농작업 수위탁 계약이 행해지는 농지면적이 협정농지의 10% 또는 0.5ha 중 많은 면적 이상으로 증가할 것
		다원적 기능 발휘 (1개 이상)	보건휴양기능을 활용한 도시주민과의 교류	○ 다랭이오너제도, 시민농원, 관광농원, 체험농원이 실시되는 농지면적이 협정농지의 5%이상 개설 또는 운영될 것
			자연생태계 보전에 관한 학교교육과의 연계	○ 자연생태계보전에 관한 학교등 교육기관, 마을외 NPO법인등과 연계한 자연관찰회, 체험농원 등의 활동이 실시될 것
			다원적기능의 지속적 발휘를 위한 비농가·다른 마을과의 연대	○ 농업생산활동 또는 다원적기능증진활동에, 마을협정 참가자의 10% 이상의 비농가나 비대상농가, 또는 당해마을 이외의 마을과 연대하여 일체적으로 실시할 것
	B (1개 이상)	마을단위 영농조직 육성	기간적 농작업 3개 이상에 관련되는 공동기계·시설이용 실시	○ 동일 생산공정에서 기간적 농작업 중, 논에서는 3종류이상, 밭에서는 2종류이상, 초지에서는 1종류이상, 관련 농기계 또는 시설의 공동이용 농지면적이 협정농지의 30% 이상일 것
		전업농 규모화	농업생산법인, 생산조직, 인정농업자등, 농작업수탁조직에 일정비율이상 임차권 설정	○ 규모확대 대상자와 마을협정 참가자간에 이용권 설정 또는 기간농작업 중, 논은 3종류이상, 밭은 2종류이상, 초지는 1종류이상 작업수위탁이 행해지는 면적이 협정농지의 20%이상 또는 2ha 중 많은 쪽 면적 이상으로 증가할 것

□ 가산단가 이행조건(적극적인 활동에 가산, 미실시 경우 반납)

가산사항	가산단가	활동내용·수준
⑴ 규모확대가산	논 : 1,500엔/10a 밭 : 500엔/10a 초지 : 500엔/10a	임대차, 작업수위탁 계약을 체결한 농지에 5년이상 농업생산활동
⑵ 토지이용 조정가산	논 : 500엔/10a 밭 : 500엔/10a (마을전체에 가산)	인정농업자 등과 마을협정 참가자가 임대차, 작업수위탁 계약을 체결한 면적이 협정농지의 30%이상
⑶ 경작포기지 복구가산	논 : 1,500엔/10a 밭 : 500엔/10a 초지 : 500엔/10a	협정농지면적의 3.5%이상의 경작포기지 복구
⑷ 법인설립가산	논 : 1,000엔/10a 밭 : 750엔/10a 방목지 : 750엔/10a (1법인 100천엔/년 상한)	특정농업법인의 신규 설립
	논 : 600엔/10a 밭 : 600엔/10a 방목지 : 600엔/10a (1법인 60천엔/년 상한)	협정농지면적의 30%(또는 3ha 중 많은 쪽) 이상의 농지를 대상으로 하는 농업생산법인 설립

주 : ⑴과 ⑵ 중복금지

3.4. 우수 실시사례

○ 중산간지역 등 직접지불제도는 중산간지역 등의 농업인이 자치단체 관계자뿐만 아니라, 중산간지역에서의 농업생산활동 유지에 의한 다원적 기능확보에 대한 국민의 기대에 부응하여 2000년부터 제도화되어, 그 보급을 위해 관계기관에서 다양한 시도를 하고 있다.

○ 이 제도가 일본 농정사상 첫 시도되는 방법인데다, 사업실시 초년도이어서

시행착오를 겪은 지역이 많다. 또한 내용에 대해 충분한 주지가 이루어지지 않거나, 이해가 불충분했던 지역도 있다. 2000년도의 실시상황을 감안하여 앞으로 더욱 적극적으로 사업을 추진하고, 중산간지역의 활성화를 도모해 갈 필요가 있다.

○ 마을협정을 시행하는 기초지자체에 대한 지원과 마을협정의 체결을 촉진하기 위해 제도를 선행하여 시행하고 있는 마을로부터 '지역의 지혜를 살린 추진사례' 중에서 참고할 만한 사례를 소개한다.

3.4.1. 지역실태와 지역활력 증진을 고려한 협정체결

○ 마을협정 체결에 있어서 합의형성이 어려운 단위를 협정범위로 하는 것이 아니라, 기존의 활동을 시행하고 있는 범위로 하거나, 미래의 지역 변화상을 고려한 범위 또는 구(舊) 지자체 등의 범위로 하는 등 광역적 활동을 통하여 효율적으로 영농하는 사례도 있다.

○ 이처럼 지역실태와 합의 형성도에 따라 가장 협정을 체결하기 쉬운 단계부터 시도하는 것이 중요하다.

가. 아오모리현 I촌의 마을 사례 : 마을의 농업기반 강화

○ 이 마을은 동일한 용수계통이어서 종래부터 마을단위로 수로 등의 유지관리를 시행하고 있는데, 수로의 노후화가 진행되고 있다. 그래서 마을협정체결에 있어서도 교부금 전액을 공동활동에 충당하는 것으로 하고, 그 중 90%를 수로 보수관리경비로 쓰고, 생산기반 정비를 하는 것으로 하였다.

○ 집중호우나 눈이 녹는 등의 원인으로 수로피해가 많은 중산간지역에서의 공동활동에 의한 신속한 수로복구・보수는 농지보전과 농업생산 안정에 크게 기여한다. 또한 이러한 노력에 의해 농지에 대한 의식이 개개의 농지에서 지

역의 농지로 변화하여, 합리적인 마을영농도 전개된다.

나. 이와테현 M촌의 지역 사례 : 마을농장에 의한 활동

○ M마을은 1996년부터 실시되고 있는 현영 농지정비사업을 계기로 3개 마을(행정마을)이 통합된 지역으로 벼의 공동재배, 공동건조 등을 추진하고, 마을 1농장을 시행하고 있다.

○ 마을협정 체결에 있어서도 M마을과 이 마을을 모체로 하는 M생산조합이 일체적 운영을 하고 24단지, 약 70㏊를 대상으로 하나의 마을협정을 체결하였다.

○ 또한 교부금에 대해서 논두렁의 제초작업을 확실하게 한 농업인에 대해 두렁면적에 따라 작업노임을 지급하도록 하고, 공동활동으로 M마을에서 이전부터 시행하던 논두렁에 대한 특정작물 식재와 블록 로테이션에 의한 대규모 대두단지 전작에 대응한 기계 및 방제용 원격제어 헬리콥터 구입경비에 충당하고 있다.

○ 고령화 진전 등으로 자칫 소홀해 질 수 있었던 향후의 마을비전이나 마을영농비전에 대한 논의를 직접지불제 도입을 계기로 활성화시키는 것은 마을의 미래에 있어 매우 중요한 노력이 될 수 있다.

다. 이와테현 O시의 지역 사례 : 수계 단위

○ H마을은 협정농지 면적이 15㏊로 농지가 경사지에 흩어져 존재하는 O시에서 있어 가장 큰 면적의 협정마을이다. H마을은 농지가 3단지로 나뉘어 있어 마을협정도 단지별로 체결할 예정이었다. 그러나 동일한 수계(水系), 영농상의 일체성, 경작자가 일부 중복된다는 등의 공통점이 있기 때문에 3단지가 합쳐서 1개의 마을협정을 체결하고, 지역단위로 농지보전을 도모하기로 하였다.

○ 보다 넓은 범위를 대상으로 협정을 체결함으로써 농업생산활동 등의 대체능력(경작이나 계속적 농지보전이 어려워진 농지를 협정 구성원 전체가 인수할 수 있는 가능성이 높아진다) 향상이 기대된다.

라. 이와테현 D정의 사례 : 구(舊) 정(町) 및 촌(농협지소) 단위

○ D정에서는 대상농지가 약 2,600㏊가 있는데 구 정 및 촌 단위(일부 농협지소단위)로 마을협정을 체결함으로써 정내의 모든 대상농지를 6개의 마을협정의 적용을 받도록 하고 있다. 이 광역적 마을설정에 의해 종래의 마을 개념을 넘은 농지의 이용집적, 유기재배의 도입 등의 마을영농을 중심으로 한 공동활동을 펴기로 하였다.

○ D정의 경우는 보다 적극적으로 마을영농을 지역농업에까지 확대시켜, 합리적인 토지이용에 따른 생산성 향상과 고부가가치형 농업추진 등 보다 고차원적인 농업생산구조의 구축을 위한 활동이 이루어지고 있다. 공동활동의 하나의 가능성(새로운 실천적 농업·농촌진흥계획 수립)을 제시하고 있다.

마. 아키타현 F정의 사례 : 마을기능을 살린 협정체결

○ 산림이 93%를 차지하는 F정에서는 산간지에 흩여져 있는 마을에서는 적절한 관리가 어려운 농지가 늘어나고 있다. 때문에 수리관련 및 출입농 상황 등을 반영하여 복수의 마을에서 하나의 마을협정을 체결하면서, 전체 정에서 6개의 마을협정을 체결하기로 하고, 마을을 넘은 지역단위로 농지를 관리하고 있다.

○ 고령화 진행이 뚜렷한 중산간지역에서는 수리조합과 토지개량구의 하부조직단위로 마을협정을 체결하고, 종래 수리시설과 농지보전활동을 중심으로 마을과 지역영농의 비전을 검토하는 것도 지역실태에 따른 시책이라 할 수 있다.

바. 야마가타현 A촌의 사례 : 마을기능을 살린 협정체결

○ 토지개량의 수리관리범위 및 농지연계상황 등을 고려하여 3개 마을에서 하나의 마을협정을 체결하였다. 이미 3개 마을에서 하나의 생산조합이 조직화되어 있다. 교부금을 기본으로 생산조합의 기계정비와 농지규모화를 더욱 추진하여, 지역농업생산기반을 강화하기로 하였다.

○ 이미 농업생산활동을 담당하는 생산조합이라는 활동기관이 준비되어 있는 지역이다. 향후 협정을 기반으로 토지이용과 공동활동방법의 검토에 있어서 생산조합의 중심멤버가 합리적인 영농생산활동에 힘쓸 수 있는 조직을 구축하고, 영농 후계자에게도 매력적으로 비칠 수 있는 농업의 실현이 기대된다.

사. 후쿠시마현 I촌의 마을 사례 : 기존조직을 기초로 한 합의형성

○ I촌의 어느 지역에서는 종래 마을구성원으로 조직된 농사조합이 주체가 되어 전작의 단지화, 작업 위수탁, 농로·수로의 유지관리 등의 활동을 하여 왔으므로, 협정체결단위를 농사조합단위로 하고 있다. 지역내 거의 모든 농업인이 협정에 참가함으로써 오랫동안 다져 온 연대감 아래 경작포기 방지와 효율적 농업추진이 기대된다.

○ 고령화 진행이 뚜렷한 중산간지역에서 기존의 조직을 기초로 마을협정을 체결하고, 종래 수리시설과 농지보전활동을 중심으로 마을과 지역영농의 비전을 검토하는 것도 지역실태를 반영한 시책이라고 할 수 있다.

아. 니가타현 K정 S지구 사례 : 광역적 대응

○ 이 지구는 12개의 마을로 이루어져 있고, 마을이 정 면적의 2분의 1을 차지함에도 불구하고 인구는 약 8분의 1(1,100명)로서 과소화되어 있고, 고령화 진행이 두드러지고 있다. 행정마을을 기초로 한 협정체결에 의한 농업활동이 곤란한 상태이다.

○ 12개 마을을 4개 지역으로 분할하고, 각각의 지역에 영농조합을 설립하여 지역내 고령자의 계속적 생산활동을 지원하는 동시에, 4개 영농조합으로 이루어지는 운영위원회에 회계·경리 등을 담당하는 직원을 상주시키면서 지구 전체적으로 다원적 기능증진 등을 지원하는 체제를 확립하기로 하였다.

○ 고령화 진행에 따라 개개 농가와 마을에서는 마을 농지 관리가 어려워진 지역에서 운영위원회라는 새로운 관리조직을 설립하고, 그 운영 지원은 상근 직원을 두어 지역 농지관리의 새로운 시도이다. 중산간지역 직접지불제의 도입에 따라 생겨난 기존조직에 의존하지 않는 지역유지를 위한 새로운 지혜이다.

자. 도야마현 K정 O지구 사례 : 농지방재를 위한 광역적 활동

○ 이 지구에서는 영농상의 연계성과 오랜 교류 등으로, 인접하는 S지구와 합동으로 협정을 체결하였다. 오랜 세월에 걸친 태풍기의 농지붕괴 등의 피해경험을 통해, 교부금의 일정비율(약 30%)을 두렁붕괴 등의 재해복구비용에 충당하기 위한 기금으로 적립하기로 하였다.

○ 공동활동에 의한 신속한 재해복구는 농지보전과 농업생산안정에 크게 기여하고 있다. 또한 이러한 활동을 통해 농지에 대한 의식이 개개의 농지에서 지역의 농지로 변화하고, 합리적인 마을영농 전개도 기대된다.

차. 도야마현 K시 H지구 사례 : 광역적 대응

○ 이 지구에서는 쌀 생산조정에 대응한 블록 로테이션 실시와 협정활동을 원활히 추진(농작업 임금을 통일하여 출입경작자의 불만해소, 경리방법을 통일하여 경리담당자의 부담경감 등)하기 위해 6개 마을(협정은 각 마을에서 체결)에서 연락협의회를 설립하고, 광역적 활동으로 합리적 토지이용 실현과 협정체결상의 불안해소를 도모하고 있다.

○ 고령화 진행으로 개개 농가와 마을에서는 마을 농지관리가 어려워진 지역에서 연락협의회라는 새로운 관리조직을 설립하여 마을단위를 넘어 합리적으로 토지를 이용한다는 지역 농지관리의 새로운 시도다.

카. 이시카와현 N시 O마을 사례 : 영농조합을 중심으로

○ 이 마을에서는 직불제 도입을 기회로 공동작업의 효율적이고 효과적인 추진을 위해 영농조합을 중심으로 한 농작업 위수탁, 농업생산활동 등의 강화를 도모하고 있다. 교부금 전액을 공동 이용기계 구입, 공동활동에 충당하고 있다.

○ 영농조합에 전적으로 의지하지 않고, 구성원의 능력에 따른 역할분담으로 영농조합의 영농기능강화가 마을발전과 안정으로 이어지고 있다.

타. 도쿠시마현 S촌의 지구 사례 : 광역적 대응

○ 이 지구는 촌 내에서도 출입농이 많은 지구이어서 수로와 농로가 연결된 넓은 범위에서 협정을 체결하고 있고, 수로관리 등의 공동작업이 가능한 범위에서 6개 마을을 3개 협정(2마을 34호, 1마을 47호, 3마을 65호)으로 정리하였다. 교부금은 용수로의 보수비용에 사용할 것을 검토하고 있다.

○ 가능한 한 보다 넓은 범위를 대상으로 협정을 체결함으로써 농업생산활동 등의 대체능력 향상이 기대된다.

파. 오이타현 T시 K지구 사례 : 광역적 대응

○ 8개 마을에서 광역적 마을협정을 체결, 구역마다 각각 특색 있는 영농을 전개함으로써 경작포기 방지, 농업소득 향상에 노력한다. 교부금의 3분의 2를 농작업 수탁조합 육성, 농산가공시설 정비, 경작포기농지 해소 등의 공동활동에 충당하고, 지역전체의 영농기반 확립과 농업소득 확대를 도모하고 있다.

○ 가능한 한 보다 넓은 범위를 대상으로 협정을 체결함으로써 농업생산활동 등의 대체능력 향상이 기대된다.

3.4.2. 마을협정 체결기간에 대한 참가자의 불안을 불식시키기 위한 노력

○ 고령화 진행과 농업인 부족으로 인한 5년간의 협정기간에 대한 불안 때문에 협정체결이 어려운 지역도 있다. 교부금을 활용하여 협정 참가자가 직접 경작할 수 없게 된 경우 경작포기농지의 보전관리비용에 충당하거나, 농작업 위탁비용에 충당함으로써 참가자의 불안을 불식시키는 사례가 있다.

○ 이처럼 마을관계자의 불안을 없애고, 많은 마을관계자가 협정에 참가할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

가. 아키타현 H정의 어느 마을 사례 : 교부금을 기금으로 적립, 경작포기지 관리

○ 공동작업분의 교부금 일부를 적립하여 만일의 사태에 대비하고, 경작포기가 발생한 경우에는 적립금을 활용하여 주변농가에 농지관리를 위탁하기로 하였다.

○ 위탁작업료 등이 비싸면 고령농업인의 경우 위탁하지 않는 경우도 발생할 수 있기 때문에 공동활동비에서 일정 조성금 지급 등의 조치를 취하면 고령농업인의 협정기간에 대한 저항감을 크게 완화시킬 수 있을 것이다.

나. 야마가타현 T정의 마을 사례 : 경작포기보험 방식

○ 이 마을에서는 경사지 과수원 등에서 동절기 대설(大雪) 등의 자연재해에 의한 피해가 경작포기로 연결되는 경우가 많다. 때문에 경작포기의 위험이 발

생했을 때의 복구 등에 활용할 수 있도록, 교부금의 약 20%를 적립할 예정이다.

○ 이 경우는 그야말로 공동체로서의 마을이 갖는 기능을 살리고 있는 예로서 현재는 개인부담으로 이루어지고 있는 재해복구를 불가항력으로 판단, 지역에서 지원해 나가는 형태라 할 수 있다. 원래는 마을 구성원의 노력제공으로 이루어져 왔으나, 구성원의 고령화로 그것이 어려워진 상황을 생각했을 때 현실적·효과적 시책이라 할 수 있다.

다. 야마가타현 O정의 마을 사례 : 전액 공동활동에

○ 과소화·고령화에 따라 경작포기 발생과 농로·수로·저수지 등의 유지관리 문제가 우려된다. 특히 마을의 농업용수 대부분을 저수지에 의존하고 있으며, 저수지 재정비가 중요한 과제로 대두되어 있다. 이 마을에서는 교부금 전액을 공동활동에 충당하고, 마을에 따른 저수지 정비와 농지 제초 등을 해서 경작포기 방지와 시설관리 등을 실시하기로 하였다.

○ 과소화, 고령화가 진행되는 중산간지역에서의 공동에 의한 수리시설의 유지관리는, 농지보전과 농업생산 안정에 크게 기여할 것이다.

라. 기후현 H촌의 사례 : 기금조성으로 새시대 새마을 조성

○ 이 마을에서는 '진정으로 풍요로움과 안정을 실감할 수 있는 새 시대에 맞는 새마을 조성'을 목표로, 직접지불제도를 다음과 같이 활용하고 있다.

○ 대상농용지는 농가 개인이 경작, 유지·관리하는 것을 기본으로 하고,
- 교부를 받은 협정마을은 협정농가의 동의아래서 '물과 땅 향토기금'(가칭)을 창설, 전액 기금조성한다.
- 협정마을은 마을마다 계획한 공동활동계획 및 예산계획에 근거하여 기금을 활용하며 도로 및 수로관리와 경작포기농지의 보전관리비용에 충

당한다.

- 대상농가가 민관합동기관인 '신세기공방'(2000. 4. 3 설립)과 농작업 위수탁 계약을 체결했을 경우 위탁료 일부를 부담한다.
- 특히 협정기간 5년에 대한 불안해소를 위해, 협정참가농가가 직접 경작할 수 없게 된 경우에는 민관합동기관에 대한 농작업 위탁비로 충당함으로써 참가자의 불안을 불식시키고 있다.

○ 촌 면적의 90%가 산림이고, 불과 5%만이 농지인 H촌에서는 이 제도 시행을 계기로 촌 전체적인 기금조성에 의해 앞으로도 이 농지를 지키고, 활력있는 농촌조성을 지향하고 있다.

○ 고령화가 진행된 중산간지역 등의 마을영농을 지원하기 위해서는, 마을에서 계속하기 어려워진 사항을 지역에서 지원하고, 지역에서 계속하기 어려워진 사항에 대해서는 지자체에서 지원하는 중층적 노력이 중요하다. 또한 마을 내부에서도, 교부금 등을 활용한 보험적 제도를 구축한다면, 보다 안심하고 합리적으로 농업생산활동에 매진할 수 있게 되리라 생각한다. 이 사례는 바로 이러한 시책의 전형이라 할 수 있다.

마. 아이치현 A정 O지구 사례 : 소규모 재해대책기금

○ A정에는 온천가가 있어 예로부터 경관보전을 위해서도 전작과 함께 온천가에 공급할 야채를 심어 경작포기방지에 노력해 왔다. 그러나 O지구는 지형이 험준하고, 과거에 몇 번이나 용수로가 범람하여 농지의 대부분이 피해를 입었기 때문에 교부금을 전액 용수로 보수기금으로 적립하기로 하였다. O지구는 대상 밖의 농지가 약 절반 이상인데다, 현 경계지에 위치하기 때문에 현 밖으로부터의 출입농이 있으나, 이들을 포함하여 마을농가 전원이 새롭게 영농조합을 조직하고, 용수로의 유지·관리, 공동작업을 하기로 하였다.

○ 교부금의 교부대상이 되는 사람과 그렇지 않은 사람이 혼재하는 마을에서,

이전부터 이루어져 온 공동체로써의 마을활동을 교부금이라는 새로운 재원을 얻어 어떻게 시행해 나갈 것인가 하는 것은 매우 큰 문제다. 지금은 고령화가 진행되고, 유능한 농업인이 부족한 중산간지역 등의 마을에서 농업생산활동을 유지해 나가기 위해서는 마을기능의 유지가 첫 번째 과제일 것이다. 이런 의미에서 협정구성원의 합의를 이끌어 낼 수 있다면 반드시 이러한 시책을 펴 나가는 것이 바람직하다.

3.4.3. 지역활력 증진을 위한 교부금 활용

○ 지역 활성화를 위해 해결해야 할 과제를 선별하여 그 실천을 위해 교부금을 활용하는 사례와 마을이 일체가 되어 교부금을 활용하고 농용지 관리와 다원적 기능을 증진하는 활동을 하는 사례가 있다.

○ 이처럼 마을내에서 필요한 것, 가능한 것을 협의를 통해 수렴하는 것이 중요하다.

가. 이와테현 T정의 어느 지역 사례 : 마스터 플랜 실천에 활용

○ 이 마을을 포함한 자치회에서는 지역 활성화를 위한 '커뮤니티 플랜'(기본계획) 및 '액션플랜'(실천계획)을 수립하여 마을에서도 농기계 공동구입, 공동이용, 농작업 위수탁, 생산조합에 의한 수로 집중관리 등을 실천하고 있다. 공동활동으로 이 마스터 플랜을 기본으로, 고수익·고부가가치형 농업 실천을 위한 노력과 지력증진, 다원적 기능발휘, 영농후계자 육성 등 이 마을에서 필요한 것, 가능한 것을 협의·해결해야 할 과제를 선별하여 그 실천을 위해 교부금의 2분의 1 이상을 충당하기로 하였다.

○ 마을협의에 의한 합의형성의 성과를 문서로 정리하여 구성원에게 주지시키는 일은 협정에 바탕을 둔 제활동을 원활히 실시하기 위해 매우 중요한 일이라 할 수 있다.

나. 아키타현 H정의 사례 : 교부금을 농로수리, 수로정비 등에 활용

○ 마을의 대부분의 농지가 대상이 되는 마을에서는 종래의 마을단위로 마을협정을 체결, 비농가도 포함한 마을 전체에서 농지 관리와 다원적 기능을 증진하는 활동을 펼치기로 하였다. 또한 공동활동으로 농로·수로, 마을회관의 보수관리 등을 하고 있다.

○ 교부금의 교부대상이 되는 사람과 그렇지 않은 사람이 혼재하는 마을에서 이전부터 이루어져 온 공동체의 마을활동을 교부금이라는 새로운 재원을 얻어 어떻게 시행해 나갈 것인가 하는 것은 매우 큰 문제다. 지금은 고령화가 진행되고, 유능한 농업인이 부족한 중산간지역의 마을에서 농업생산활동을 유지해 나가기 위해서는 마을기능 유지가 첫 번째 과제다. 이런 의미에서 협정구성원의 합의를 이끌어 낼 수 있다면 반드시 이러한 시책을 펴 나가는 것이 바람직하다.

다. 야마가타현 T정의 지역 사례 : 연구회·의견교환회 등의 개최

○ 생산성 및 수익향상, 농업인 확보 등에 관한 새로운 발상을 촉진시키기 위해 폭넓은 분야(농업관계자 이외를 포함)의 강사를 초빙, 연구회를 실시하고 있다. 또한 타 협정마을과의 의견교환회 등도 실시할 예정이다.

○ 활력 있는 마을에서는 미래의 바람직한 마을의 미래상을 검토하기 위한 기초지식을 얻기 위해 이러한 시책도 귀중하다. 이 시책이 미래 영농발전에 이어질 것으로 기대된다.

라. 니가타현 S시 N마을 사례 : 원숭이에 의한 피해방지대책

○ 이 마을은 이 제도의 도입을 계기로 마을내 원숭이 피해 특별대책반을 설치, 방호책 설치 등 원숭이에 의한 피해 방지대책수립에 주력하기로 하였다. 또한 마을농지를 블록으로 나누어, 감자류 등 원숭이 피해가 적은 작물을 산간

농지에서, 피해를 받기 쉬운 야채 등을 민가 근처에서 집단재배하여 원숭이 피해경감을 도모하고 있다.

○ 중산간지역에서 조수에 의한 농작물 피해는 매년 심각해져, 이대로는 농업의 유지에 지장을 초래하게 될 지역도 많다. 이 경우는 바로 마을이 갖는 공동체로써의 기능을 살리고 있는 사례이며, 개별적으로 이루어지고 있던 원숭이 피해방지대책을 지역차원에서 시행해 나가자는 것이다. 구성원의 고령화로 개별적 대응이 어려워진 상황을 감안할 때 현실적·효과적 대응이라 할 수 있다.

제 4 장

조건불리지역 직불제 평가

1. 추진실적

1.1. 지급대상

○ 조건불리지역 직접지불제는 2006년부터 본사업 실시후 지원대상 농가와 면적은 증가하였지만, 실제 지급 면적(정산)은 감소하였다.

- 지원대상 농가는 2006년 18만 8,140호에서 2010년 22만 3,206호로 4.4% 증가하였고 실제 지급 농가도 2006년 13만 9,802호에서 2010년 15만 949호로 1.9% 증가하였다.
- 대상 면적은 2010년 24만 5,944ha이지만 지급 면적은 10만 1,731ha로 절반 수준이다.
- 실제 지급 농가와 면적은 2006년 각각 74.3%, 60.1%에서 매년 농가는 2.3%, 면적은 8.9% 감소하여 2010년 농가는 67.6%, 면적은 41.4%의 지급율을 나타낸다.

○ 지급농가와 면적은 댐수몰지역, 개발예정지역내 편입, 대상면적 미달, 농지전용 및 개간, 이행점검 등의 원인으로 축소되었다.

○ 지급 법정리는 2006년 2,572에서 2010년 2,914로 연평균 3.2% 증가, 행정리는 동기간 4,699개에서 5,450개로 3.8% 증가하였다.

- 농지의 행정리 구분 불명확성, 마을공동기금 운영, 행정조사 애로사항 등을 고려해 직불금 지급대상 지역에 대한 신중한 검토가 필요하다.

표 4-1. 조건불리지역 직접지불제 추진 현황

단위 : 개, 호, ha, %

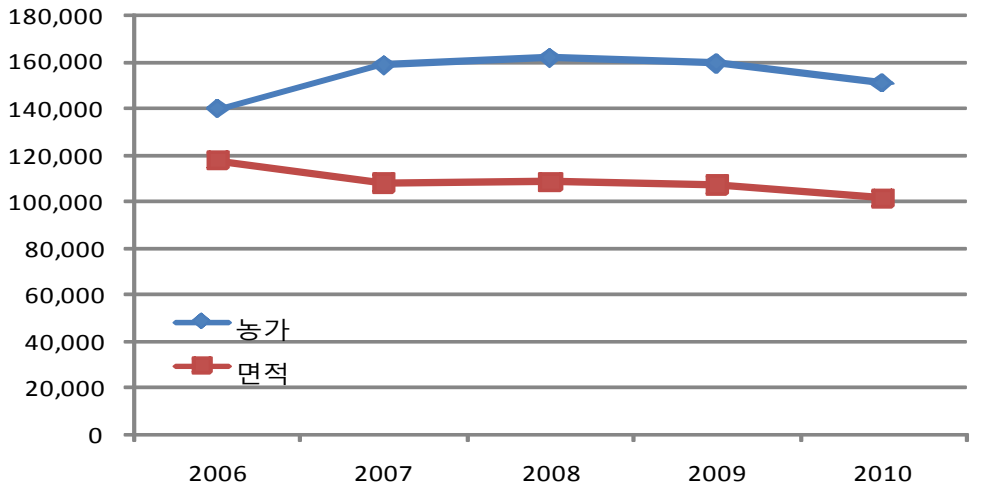
	지급 대상			지급 면적			지급율	
	법정리	농가	면적	법정리	농가	면적	농가	면적
2006	2,777	188,140	196,151	2,572	139,802	117,980	74.3	60.1
2007	3,185	226,404	248,588	2,952	158,872	108,262	70.2	43.6
2008	3,185	226,404	248,588	2,959	162,063	108,740	71.6	43.7
2009	3,144	223,206	246,163	2,923	159,633	107,416	71.5	43.6
2010	3,137	223,206	245,944	2,914	150,949	101,731	67.6	41.4
변화율	-	4.4	5.8	-	1.9	-3.6	-2.3	-8.9

주 : 지급에서 농가와 면적은 실제 정산결과에서 불이행 농가와 면적을 제외한 수치임. 변화율은 연평균 변화율을 의미함.

자료 : 농림수산식품부, Agrix, 2011.

그림 4-1. 조건불리 직불금 지급 농가와 면적

단위 : 호, ha



○ 2010년 시도별 2010년 지급 면적에서 도서지역 전체가 대상인 제주특별자치도를 제외하고 강원도가 1만 8,408ha로가장 크다. 경상북도 1만 8,704ha, 전라남도 1만 8,008ha 등으로 지급면적이 크다

- 지목별로 밭은 8만 ha로 과수원 1만 7,582ha, 초지 3,368ha보다 지급면적이 크다. 밭의 지급면적은 강원도가 1만 7,404ha로 전체 면적의 94.5%를 차지하고 있다.

표 4-2. 시도별 조건불리지역 직접지불제 대상면적(2010)

단위 : ha

	논	밭	과수원	초지	계
대구광역시	0	27	10	0	37
인천광역시	15	1,857	79	5	1,956
울산광역시	0	8	41	0	49
경기도	17	558	45	5	625
강원도	136	17,404	141	728	18,408
충청북도	118	6,396	997	128	7,639
충청남도	18	1,857	102	43	2,019
전라북도	135	3,164	114	104	3,518
전라남도	354	16,714	823	117	18,008
경상북도	557	13,690	4,275	182	18,704
경상남도	293	5,199	1,749	54	7,295
제주특별자치도	6	13,776	9,208	2,001	24,991
계	1,650	80,650	17,582	3,368	103,249

자료 : 농림수산식품부, Agrix, 2011.

1.2. 지목별 대상면적 및 이행률

○ 조건불리지역 직불제 지목별 전체 지급 면적은 2006년 118,429ha에서 2010년 103,249ha로 연평균 3.4% 감소하였다.

○ 논의 지급 면적은 2006년 3,544ha에서 2010년 1,650ha로 17.4% 감소하였고, 밭의 지급 면적은 2006년 9만 7,780ha에서 2010년 8만 650ha로 4.7% 감소하였지만, 과수원의 면적은 2006년 9,873ha에서 2010년 1만 7,582ha로 15.5%씩 매년 증가하였다.

○ 지목별 면적에서 논, 밭, 초지는 감소하였지만, 과수원은 2006년 9,873ha에서 2010년 17,582ha로 15.5% 증가하였다.

- 농업경영주의 고령화와 작업 환경 및 기계화 불리 등으로 소규모 농가의 신청 저조와 하한면적 제외 등으로 논과 밭의 면적은 감소하고, 과수원은 과수의 생육환경 변화와 임야의 형질 변경 등으로 면적이 증가하는 것으로 판단된다.

표 4-3. 조건불리지역 직불제 지목별 지급 면적

단위 : ha, %

	면적	논	밭	과수원	초지
2006	118,429	3,544	97,780	9,873	7,232
2007	109,266	2,583	86,130	17,304	3,250
2008	109,789	2,312	86,124	17,930	3,424
2009	107,903	1,871	84,725	17,833	3,474
2010	103,249	1,650	80,650	17,582	3,368
변화율	-3.4	-17.4	-4.7	15.5	-17.4

주 : 변화율은 연평균 변화율을 의미함.
자료 : 농림수산식품부, Agrix, 2011.

○ 조건불리지역 직불제와 관련해 불이행 농가는 2006년 863호에서 2010년 6,733호로 증가하였으며, 불이행 면적은 449ha에서 1,518ha로 증가하였다.

○ 조건불리 직불제 실시기간 동안 농가의 불이행율은 평균 2.5%, 불이행 면적은 0.8%를 차지하고 있다.

○ 이행점검과 개인사정 등으로 이행조건을 충족시키지 못한 농가와 면적은 전체 조건불리 직불제에서 차지하는 비중은 미미하므로 조건불리 직불제의 이행률은 높게 나타난다.

- 불이행 면적은 대상면적의 1.5%(2010년) 정도로 미미한 것은 조건불리 직불제 대상면적의 선정과 선정이후 사후관리가 원활히 진행되었기 때문인 것으로 생각된다.

표 4-4. 조건불리지역 직불제 불이행율

단위: 호, ha, %

	지급 농가	지급 면적	불이행 농가	불이행 면적	불이행율	
					농가	면적
2006	140,665	118,429	863	449	0.6	0.4
2007	164,861	109,266	5,989	1,004	3.6	0.9
2008	166,050	109,789	3,987	1,049	2.4	1.0
2009	162,287	107,903	2,654	486	1.6	0.5
2010	157,682	103,249	6,733	1,518	4.3	1.5
평균	-	-	4,045	901	2.5	0.8

자료 : 농림수산식품부, Agrix, 2011.

○ 조건불리 직불제의 직불금으로 집행된 예산은 2006년 457억원에서 2010년 507억원으로 연평균 2.6% 증가하였고, 국비는 평균 314억원, 지방비는 135억원 집행되었다.

○ 조건불리 직불제 직불금은 국비와 지방비는 7:3의 비율로 집행되고 있다. 직불제 실시기간 동안 지방비인 도비는 2006년 52억원에서 2010년 64억원으로 매년 5.3% 증가하였고, 시군비는 84억원에서 87억원으로 매년 0.8% 증가하였다.

○ 조건불리지역 직불제의 직불금 예산은 정부와 지방이 각각 일정부분 분담하

고 있다. 국토의 균형발전과 농촌 공동체 유지 및 농업생산의 지속성을 고려한다면 직불금의 국가분담 비율을 증대해야 한다. 하지만 조건불리지역 직불 지급면적이 많은 지자체는 상대적으로 타 지자체보다 재정여건이 열악하므로 타 직불제의 형평성과 지방정부의 재정여건을 고려할 필요가 있다.

○ 조건불리 직불제는 해당 지자체의 열악한 재정여건과 지역의 상황을 고려해서 단계적인 국비 보조의 비율 인상에 대한 필요성이 증가하고 있다.

표 4-5. 조건불리지역 직불금 예산 집행현황

단위 : 백만원, %

	직불금					
	계	국비	지방비	지방비계	도비	시군비
2006	45,771	32,040	13,731	13,731	5,237	8,495
2007	42,954	30,068	12,886	12,886	6,568	6,318
2008	43,159	30,210	12,949	12,949	6,579	6,370
2009	42,303	29,424	12,879	12,879	6,596	6,283
2010	50,727	35,509	15,218	15,218	6,434	8,784
평균	44,983	31,450	13,533	13,533	6,283	7,250
변화율	2.6	-			5.3	0.8

주 : 변화율은 연평균 변화율을 의미함.
지방비는 도비와 시군비를 합한 금액을 의미함.
자료 : 농림수산식품부, Agrix, 2011.

○ 시도별 직불금은 2010년 국비 355억, 도비 64억, 시군비 87억 등 총 507억원이 집행되었다. 제주특별자치도의 집행 직불금의 규모가 119억원으로 전체 집행예산의 23.6%로 가장 높고, 강원도는 90억원(17.8%)을 집행하였다.

표 4-6. 시도별 직불금 집행 규모(2010)

단위 : 백만원, %

	국비	지방비	도비	시군비	계
대구광역시	13	6	3	3	19
인천광역시	684	292	146	146	977
울산광역시	17	8	4	4	24
경기도	218	93	28	65	311
강원도	6,313	2,706	541	2,165	9,019
충청북도	2,642	1,132	340	792	3,774
충청남도	699	300	90	210	999
전라북도	1,213	519	173	346	1,732
전라남도	6,263	2,684	674	2,010	8,948
경상북도	6,510	2,790	837	1,953	9,300
경상남도	2,540	1,089	0	1,089	3,629
제주특별자치도	8,396	3,598	3,598	0	11,995
계	35,509		6,434	8,784	50,727

주: 지방비는 도비와 시군비를 합한 금액을 의미함.
자료 : 농림수산식품부, Agrix, 2011.

1.3. 마을공동기금

○ 조건불리 직불제는 해당 농가에게 일정 금액의 직불금과 대상 토지의 법정리 마을에 마을공동기금 명목으로 직불금이 지급되고 있으며, 조건불리 직불제로 조성된 마을공동기금은 2006년 154억원에서 2010년 161억원으로 연평균 1.1% 증가하였다.

○ 마을별 공동기금 조성 비율은 2006년 33.2%에서 2010년 31.4%로 약 1.4% 감소하였다.

표 4-7. 조건불리지역 직불제 마을공동기금 현황

단위 : 백만원, %

	마을공동기금 조성 평균비율	마을공동기금 조성액
2006	33.2	15,481
2007	33.0	14,171
2008	32.8	14,129
2009	32.5	13,638
2010	31.4	16,164
변화율	-1.4	1.1

주 : 변화율은 연평균 변화율을 의미함.
자료 : 농림수산식품부, Agrix, 2011.

○ 조건불리 직불제 실시로 조성된 마을공동기금은 마을별 5백만원 이하가 전체 68.7%로 가장 높은 비율 차지, 조성비율도 30-39% 사이가 전체 93.2% 차지(2010년)하고 있다.

○ 마을별 공동기금 조성 금액의 편차가 심하고, 조성비율은 대부분 30%대에 분포하고 있다.

- 2010년 기준 지자체별 공동기금은 161억원에서 제주특별자치도가 39억원, 강원도 31억원, 경상북도 28억원 순으로 나타난다.

표 4-8. 마을공동기금 적립 및 조성 비율 현황(2010)

단위 : 법정리, %

공동기금	빈도	비율	조성비율	빈도	비율
5백만원 이하	2,003	68.7	30-39	2,717	93.2
5백만원-1천만원	543	18.6	40-49	66	2.3
1천만원-2천만원	234	8.0	50-59	122	4.2
2천만원-3천만원	63	2.2	60-69	2	0.1
3천만원-5천만원	44	1.5	70 이상	7	0.2
5천만원 초과	27	0.9	-	-	-
합계	2,914	100.0	합계	2,914	100.0

자료 : 농림수산식품부, Agrix, 2011.

○ 시도별 마을공동기금 비율의 평균은 32.3%로 의무적 비율인 30%를 상회하고 있으며, 강원도가 39.9%로 조성비율은 가장 높고, 조성금액은 제주특별자치도가 39억원으로 가장 높은 지자체이다.

○ 광역시는 조건불리지역이 상대적으로 도지역보다 작아 마을공동기금 조성액이 작다. 특별자치도를 제외한 도지역에서는 강원도가 31억 6천만원으로 가장 높다. 조건불리지역이 상대적으로 많은 지역은 강원도, 경상북도, 전라남도 등이 있다.

표 4-9. 시도별 직불금 집행 규모 및 마을공동기금 조성 비율 현황(2010)

단위 : 백만원, %

	기금비율	공동기금액
대구광역시	32.5	6
인천광역시	30	293
울산광역시	35	9
경기도	33.75	95
강원도	39.95	3,165
충청북도	30.86	1,174
충청남도	30.1	303
전라북도	30.38	527
전라남도	30.22	2,704
경상북도	30.45	2,825
경상남도	30.51	1,099
제주특별자치도	33.47	3,964
계	32.3	16,164

자료 : 농림수산식품부, Agrix, 2011.

○ 마을별 공동기금 활용 사례를 보면 공동기금 집행 예시에 준해서 집행되고 있지만, 활성화되기 위해서는 농업기반 강화, 공동농장 활용 등의 우수사례에 대해서 실질적인 인센티브를 부여해야 한다.

표 4-10. 마을공동기금 집행 사례(2010)

공동기금	추진 사례
마을 활성화	· 향토축제 개최, 선지지 견학 · 마을공동농기구 구입(트랙트, 탈곡기 등), 공동농기계 창고 · 마을공동산채단지부지 임대료 · 농촌체험마을조성, 경관조성 · 도로정비 및 진입로 CCTV설치 · 마을회간 집기구입 및 경로잔치 · 상수도 해빙기 구입
공익적 기능 증진	· 마을 상수도 교체 · 마을환경개선(야생화공원 조성 등) · 마을길 제초작업 및 물레방아 수리 · 묘목구입
농경지 보전	· 토양개량제 구입 · 친환경농자재 구입 · 친환경퇴비 구입, 퇴비살포기 구입, 액비탱크 구입 · 마을관정 무선 수위조절기 설치
지역마케팅	· 마을공동 미나리 행사 추진 · 인터넷공부방 사용료 지급 · 마을 홈페이지 제작 · 노인정보화교육 기자재 구입
기타	· 조불금 부당수령농지 기금 반납 · 마을회관 난방비, 전기료, 상수도 요금 지급 · 각종 마을 공통 임대료 지급 · 정기예금, 제설비 지급 · 마을회관 기자재 수리비 지급

자료 : 한국농촌경제연구원, 현장 사례조사, 2011.

○ 마을공동기금은 마을별 최소 30% 이상 적립하며, 마을별 규모의 차이와 구성원간의 의견 대립으로 실제로 집행과정에서 많은 문제점을 야기시키고 있다. 당초 마을활성화와 공동체 유지라는 명분에 맞는 활용을 위해 대상농가

에 대한 이해와 마을공동기금 집행과 관련해서 보다 적극적인 인센티브가 마련되어야 할 것이다.

- 공동체 유지라는 측면과 마을별 공동기금 조성 금액의 편차 등을 고려해서 지역특색을 충분히 고려하고, 소모성 경비중 공통경비 부분에 대해서는 가이드라인에 명시할 필요가 있다.

2. 조건불리지역 실태

2.1. 농업여건 및 산업구조

○ 일반농어촌지역보다 불리한 농업여건과 산업구조를 나타내는 조건불리지역에 직불제는 지역의 활성화와 농업소득지지, 공동체 유지 등의 긍정적인 효과를 발휘할 것이다.

○ 조건불리지역과 일반농촌지역간의 농업여건은 명확한 차이가 발생하고 있다. 경사도 분석에서 조건불리지역은 경지율이 10.8%인 반면 일반농촌지역은 34.2%로 나타난다. 조건불리지역은 실경작지의 제한으로 경지규모가 작아 농업생산에 많은 제약이 발생하고 있다.

○ 조건불리지역 선정 조건인 경사도 14% 이상인 경지가 전체 경지면적에서 차지하는 고경사 비율은 조건불리지역이 58.1%로 일반농촌지역의 12%와 상당한 차이가 나타난다. 경사도가 높은 조건불리지역의 농업생산은 기계화 등의 애로사항으로 노동생산성이 일반농촌지역보다 낮다. 그리고 고령화의 영향으로 조건불리지역의 농업생산은 축소되고 있는 실정이다.

○ 농가 비율, 농가인구 비율에서 조건불리지역은 27.1%와 28.4%로 일반농촌

지역보다 높게 나타난다. 그리고 시설재배 면적에서 조건불리지역은 1.8%로 일반농촌지역의 5.6%보다 낮게 나타난다.

○ 경지율이 낮고 고경사면적 비율이 높은 것은 영농조건이 상대적으로 불리하며, 시설농업 보급률이 낮아 농업구조가 일반농촌지역에 비해 낙후되어 있다.

○ 조건불리지역의 지역 GRDP에서 농업이 차지하는 농업GRDP의 비중은 11.1%로 일반농촌지역의 5.9%보다 높게 나타난다. 일반농촌지역보다 조건불리지역이 농업구조 등의 불리성으로 산업의 다양화와 발전이 낙후되어 단순 농업생산에 머물러 있다.

표 4-11. 조건불리지역의 농업여건과 구조

단위 : ha, %, 호, 명

	조건불리지역	일반농촌지역
경지면적(2010년)	10,886	15,481
경지율	10.8	34.2
고경사 면적	6,358	1,829
고경사 비율	58.1	12.0
농가 비율(2009년)	27.1	11.8
농가인구 비율(2009년)	28.4	12.0
중대농가 비율(2005년)	20.3	16.8
시설재배 면적 비율(2005년)	1.8	5.6
농업 GRDP 비율(2008년)	11.1	5.9
농림어업 입지계수(2009년)	1.5	1.7

주 : 조건불리지역은 평창, 정선, 청송, 단양, 산청 등 5개 군의 자료이고, 일반농촌지역은 김포, 김해, 나주, 논산, 안성 등 5개 시의 자료임.
자료 : 농어촌공사, 공간면적을 통한 경사도분석 결과, 2011.
각 시군 통계연보, 통계청.

○ 농림어업의 해당지역 고용률이 전체 농림어업의 전국고용률에서 차지하는 비율인 입지계수에서 조건불리지역은 1.5이고 일반농촌지역은 1.7로 비슷하게 나타난다. 일반농촌지역과 조건불리지역의 농림어업부문의 산업은 도시지역에 비해 낮게 나타난다.

2.2. 생산성 지표

○ 농가경제조사의 지대별 농업소득과 노동생산성에서 조건불리지역이 일반농촌지역에 비해 열위로 나타난다.

○ 조사기간(1993～97)에 농업소득은 평야지역은 평균 6.6% 증가하고, 중간 지역은 4.5%, 산간지역은 2.9% 증가하고 있다. 1997년 평야지역의 농업소득은 1,300만원이고, 중간 지역은 1,080만원, 산간지역은 970만원 정도이다.

○ 노동생산성은 조사기간에 평야지역은 11.1% 증가하고, 중간지역은 11.6%, 산간지역은 10.6% 증가하고 있다.

○ 평야지역을 기준(100)으로 중간 지역의 농업소득은 1997년 83%, 산간지역은 74.2%로 나타난다. 그리고 노동생산성은 84.4%, 69.2%로 지대별 농업소득과 노동생산성의 격차는 확대되고 있다.

○ 조건불리지역은 농업구조, 생산성 등 모든 면에서 일반농촌지역에 비해 불리하므로 직불제를 통한 지원으로 농가경영 안정, 지역활성화 및 공동체 유지를 도모하고 있다.

표 4-12. 지대별 소득과 노동생산성 비교

단위 : 원, %

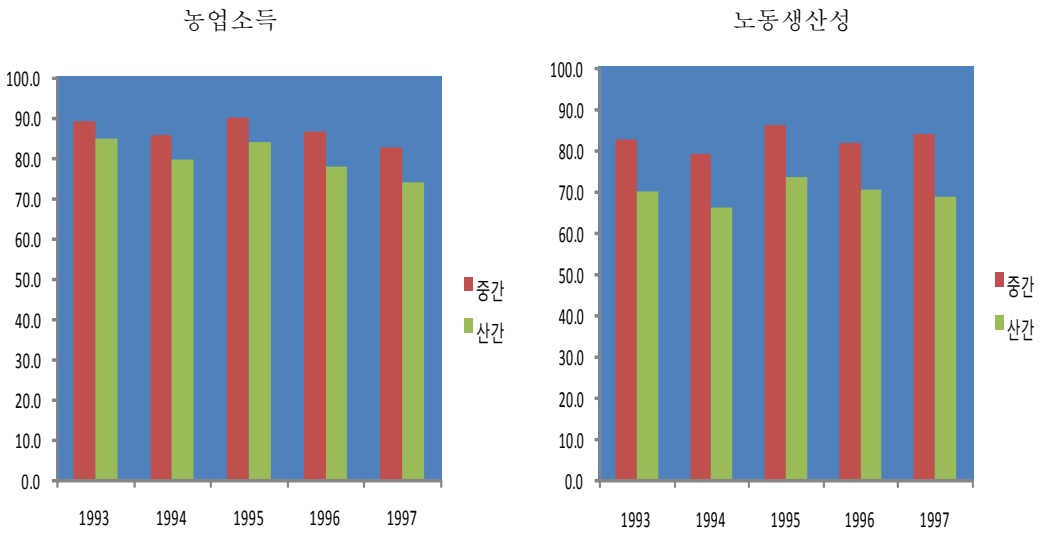
구 분	지대	1993	1995	1996	1997	변화율
농업 소득	평야	10,122,592	12,464,863	12,859,118	13,063,551	6.6
	중간	9,080,216	11,281,252	11,173,545	10,839,347	4.5
	산간	8,644,444	10,511,527	10,084,543	9,693,200	2.9
노동 생산성	평야	8,143	10,496	11,940	12,428	11.1
	중간	6,768	9,104	9,828	10,486	11.6
	산간	5,751	7,770	8,447	8,602	10.6

주 : 1998년 정부조직 개편에 따라 통계청으로 조사기관 이관으로 표본이 개편되고, 지대별 생산성 지표의 조사가 현재는 진행하고 있지 않음. 그리고 조사기간 동안 1993-97년의 표본은 동일하여 추세를 분석함.

자료 : 통계청, 농가경제조사.

그림 4-2. 농업소득 및 노동생산성 차이

단위 : %



자료 : 통계청

○ 통계자료의 제약으로 농산물 소득자료를 이용하여 전국과 강원도의 밭작물의 수익성과 생산성 지표[1]를 비교하였다.

○ 봄무의 전국 조수입은 평균 150만원으로 연평균 10.1% 증가하였고, 자가노동 투입시간은 평균 40.3시간이다. 강원도에서 재배되는 봄무의 조수입은 평균 168만원으로 연평균 4.3% 증가하였고, 자가노동 투입시간은 46.3시간이다. 자가노동 투입시간은 강원도가 높게 나타난다.

표 4-13. 봄무 농업소득

단위 : 원, 시간, %

		2006	2007	2008	2009	2010	평균	변화율
전국	조수입	1,446,530	1,308,762	1,230,570	1,420,989	2,126,835	1,506,737	10.1
	부가가치	1,039,969	884,746	796,983	951,204	1,620,141	1,058,609	11.7
	자가노동시간	50.5	45.4	37.2	34.1	34.2	40.3	-9.3
강원도	조수입	1,832,992	1,537,116	1,299,672	1,610,100	2,166,374	1,689,251	4.3
	부가가치	1,301,761	1,026,771	849,025	1,025,334	1,589,840	1,158,546	5.1
	자가노동시간	44.2	56.2	39.2	49.5	42.6	46.3	-0.9

자료 : 농촌진흥청, 농산물 소득자료

○ 봄배추의 전국 조수입은 평균 157만원으로 연평균 5.5% 증가하였고, 자가노동 투입시간은 평균 42.4시간이다. 강원도에서 재배되는 봄배추의 조수입은 평균 168만원으로 연평균 13.4% 증가하였고, 자가노동 투입시간은 46.7시간으로 전국보다 높게 나타난다.

1 수익성지표인 농업노동 1시간당 농업조수입은 농업조수입/자영농업노동시간으로 구한다. 그리고 생산성지표인 노동생산성은 투하된 노동력과 그 결과 생산된 생산량의 비율을 의미하며, 농업부가가치/자영농업노동시간으로 구한다. 노동생산성 지표는 농가 상호간의 경제적 능률을 비교하는 주요 지표이다.

표 4-14. 봄배추 농업소득

단위 : 원, 시간, %

		2008	2009	2010	평균	변화율
전국	조수입	1,462,536	1,642,415	1,627,208	1,577,386	5.5
	부가가치	962,844	1,139,289	1,091,371	1,064,501	6.5
	자가노동시간	45.1	39.8	42.3	42.4	-3.2
강원도	조수입	1,317,251	2,053,885	1,694,246	1,688,461	13.4
	부가가치	858,658	1,519,138	1,139,865	1,172,554	15.2
	자가노동시간	41.7	52.9	45.4	46.7	4.3

자료 : 농촌진흥청, 농산물 소득자료

○ 겉보리의 전국 조수입은 평균 36만원으로 연평균 7.5% 감소하였고, 자가노동 투입시간은 평균 9.6시간이다. 강원도에서 재배되는 겉보리의 조수입은 평균 38만원으로 연평균 9.0% 감소하였고, 자가노동 투입시간은 14.9시간으로 전국보다 높게 나타난다.

표 4-15. 겉보리 농업소득

단위 : 원, 시간, %

		2008	2009	2010	평균	변화율
전국	조수입	373,246	409,299	319,200	367,248	-7.5
	부가가치	207,330	253,227	150,786	203,781	-14.7
	자가노동시간	9.3	9.4	10.1	9.6	4.2
강원도	조수입	379,776	451,070	314,622	381,823	-9.0
	부가가치	287,947	321,232	173,099	260,759	-22.5
	자가노동시간	13.9	16.5	14.2	14.9	1.1

○ 봄감자의 전국 조수입은 평균 161만원으로 연평균 8.5% 증가하였고, 자가노동 투입시간은 평균 43.6시간이다. 강원도에서 재배되는 봄감자의 조수입은 평균 154만원으로 연평균 13.2% 증가하였고, 자가노동 투입시간은 46.7시간으로 전국보다 높게 나타난다.

표 4-16. 봄감자 농업소득

단위 : 원, 시간, %

		2006	2007	2008	2009	2010	평균	변화율
전국	조수입	1,309,476	1,369,989	1,776,888	1,792,004	1,816,557	1,612,983	8.5
	부가가치	821,642	839,691	1,163,030	1,162,102	1,158,664	1,029,026	9.0
	자가노동시간	50.2	45.3	44.3	39.1	38.9	43.6	-6.2
강원도	조수입	1,182,000	1,398,034	1,664,388	1,540,288	1,940,515	1,545,045	13.2
	부가가치	703,260	902,695	1,055,401	905,579	1,311,382	975,663	16.9
	자가노동시간	56.6	51.1	41.6	37.0	47.2	46.7	-4.4

○ 콩의 전국 조수입은 평균 67만원으로 연평균 2.2% 증가하였고, 자가노동 투입시간은 평균 27.8시간이다. 강원도에서 재배되는 콩의 조수입은 평균 69만원으로 연평균 1.9% 감소하였고, 자가노동 투입시간은 30.4시간으로 전국보다 높게 나타난다.

표 4-17. 콩 농업소득

단위 : 원, 시간, %

		2006	2007	2008	2009	2010	평균	변화율
전국	조수입	584,010	791,721	746,630	624,954	637,830	677,029	2.2
	부가가치	465,106	673,403	614,638	503,447	499,615	551,242	1.8
	자가노동시간	31.1	28.6	30.8	25.9	22.8	27.8	-7.5
강원도	조수입	652,080	907,060	780,640	533,604	605,052	695,687	-1.9
	부가가치	502,864	788,148	660,207	409,698	449,701	562,124	-2.8
	자가노동시간	36.1	32.2	31.5	26.9	25.5	30.4	-8.3

○ 전국에 비해 강원도는 경지율과 경사도 등의 조건에서 불리한 지역이므로 주요 밭작물의 소득과 생산비 자료를 이용하여 노동생산성과 수익성을 비교하였다.

○ 10a 기준으로 노동생산성과 수익성은 전국 평균과 비교하여 강원도가 낮게

나타난다. 비교 대상 밭작물의 강원도 노동생산성은 평균 90.9%, 수익성은 88.4% 정도로 낮게 나타난다.

- 봄무의 노동생산성은 전국 27,355원, 강원도 25,483원으로 전국과 비교하여 강원도는 93.2% 수준이며, 수익성은 95.3%로 낮게 나타난다.
- 겉보리의 노동생산성은 전국 21,387원, 강원도 17,458원으로 전국과 비교하여 강원도는 81.6% 수준이며, 수익성은 66.0%로 가장 낮게 나타난다.
- 콩의 노동생산성은 전국 19,962원, 강원도 18,446원으로 전국과 비교하여 강원도는 92.4% 수준이며, 수익성은 93.3%로 낮게 나타난다.

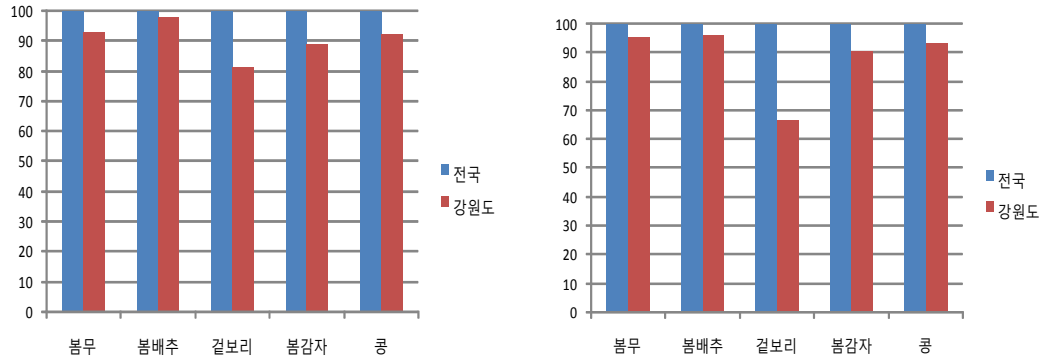
표 4-18. 지역별 노동생산성과 수익성 차이

단위 : 원, %

	전국		강원도		생산성지표 차이	
	노동생산성	수익성 지표	노동생산성	수익성 지표	노동생산성	수익성 지표
봄무	27,355	38,882	25,483	37,071	93.2	95.3
봄배추	25,258	37,388	24,805	35,911	98.2	96.0
겉보리	21,387	38,427	17,458	25,605	81.6	66.6
봄감자	24,133	37,794	21,544	34,199	89.3	90.5
콩	19,962	24,561	18,446	22,916	92.4	93.3

그림 4-3. 품목별 수익성 및 노동생산성 차이

단위 : %



○ 조건불리지역의 농업여건과 산업구조는 일반농어촌지역에 비해 열위에 있으며, 경영주의 고령화로 농업경영은 축소되는 추세를 나타내고 있다. 따라서 조건불리지역을 유지하고, 농업의 지속성을 확보하기 위해서는 직불금의 지원단가를 인상하여 실질적인 지원의 성과를 기대해야 할 것이다.

○ 노동생산성과 수익성에서 강원도는 전국의 노동생산성의 평균 90.9%, 수익성은 88.4% 수준이므로 실질적인 직불제의 효과를 기대하기 위해서는 직불금의 단가를 인상하는 방안을 적극 고려해야 할 것이다.

○ 조건불리지역 직불제의 단가는 논,밭, 과수원의 경우 50만원/ha이고, 초지는 25만원/ha으로 설정되어있다. 조건불리지역 직불제의 직불단가를 쌀소득보전직불제와 동일하게 지급한다면 노동생산성과 수익성의 차이를 고려해 논, 밭, 과수원은 50만원/ha에서 56-58만원, 초지는 25만원/ha에서 28-29만원 정도로 지급단가를 인상할 수 있을 것이다.

○ 조건불리지역 직불제의 효과를 극대화하기 위해 직불금의 단가인상이 요구되지만, 재정적 소요규모와 향후 직불제 대상면적의 증감 등을 다각도로 검토하여 직불금 단가의 조정을 고려할 필요가 있다.

3. 조건불리지역 직불제 만족도 및 의향조사

3.1. 조건불리지역 직불제 농가(이장) 조사

3.1.1. 조사 개요

○ 조건불리지역 직접지불제에 대한 농민들(이장)의 만족도와 관련하여 설문조

사를 실시하였다. 조사대상은 전국 주요 조건불리 직불제 대상 지자체별 선택 읍면별 마을이장을 대상으로 실시하였다.

- 회수된 설문지의 응답자는 56명이다.
- 기본적인 영농현황과 조건불리지역 직불제 참여실태, 만족도를 조사하였다.

조건불리지역 직접지불제 조사대상자 개요

○ 조사대상 : 읍면별 이장 56명(남자 55명, 여자 1명)
○ 조사시기 : 2011년 11월
○ 응답자 평균 연령은 58세, 영농경력 20년 이상
○ 영농규모 : 자경논면적(1.0ha), 임차(1.3ha), 논경작면적(1.8ha)
자경밭면적(0.8ha), 임차(0.7ha) 밭경작면적(1.1ha)
자경 과수원(1.1ha), 임차(0.3ha), 과수원면적(1.0ha)
○ 2010년 농업총소득: 가구당 2,500-3,000만원 내외
○ 농업총소득 중 조건불리직불제 비중은 3% 내외

○ 조건불리지역 직불제 설문조사 참여 마을별 이장(농민)의 연령은 60대가 전체 38.9%로 가장 높고, 50대는 37.0%, 40대 이하는 14.8%, 70대 이상은 9.3%로 경영주의 연령이 높게 나타난다.

3.1.2. 조사 결과

가. 영농 및 직불제 인지

○ 조건불리지역에서 농사를 경영할 때 가장 큰 애로사항은 경사도가 높아 노동력의 추가투입(27.8%), 농로가 없어 농기계 사용 어려움(25.9%)와 농지관리의 어려움(22.2%) 등이 있다. 일반 평지와 달리 농로의 부족과 경사도 등으로 노동력의 추가적 투입과 강도가 높은 것이 애로사항으로 나타난다. 그리고 기타사항으로 관개와 관련된 시설의 부족이 지적되고 있다.

표 4-19. 조건불리지역 영농 애로사항

단위 : 명, %

구분	1 순위		2 순위	
	빈도	비율	빈도	비율
농로가 없어 농기계 사용 어려움	14	25.9	4	9.8
수확량 감소 문제	12	22.2	9	22.0
노동력 추가 투입	15	27.8	14	34.1
농지 관리의 어려움	12	22.2	12	29.3
기타	1	1.9	2	4.9
합계	54	100.0	41	100.0

○ 조건불리지역 직접지불제에 대한 농민들(이장)의 인지도에서 '잘 알고 있다'고 응답한 비율은 67.3%, 보통이 29.1%로 대부분이 조건불리 직불제의 제도에 대해 이해를 하고 있다.

○ 조건불리 직불제에 참여하지 못하는 주요 요인으로 임차지 확보 어려움(29.4%)과 직불금 임차인 귀속문제(21.6%) 및 신청조건 미달(46.9%) 등이 있다. 임차지 임대차 문제와 실제 조건불리지역 밭농업을 경영하는 농민들은 고령화로 전업적 밭농사가 아니며 생계형으로 경영하고 있기 때문에 신청조건 하한에 미달하는 사례가 발생하고 있다.

표 4-20. 마을별 조건불리 직불제 미참여 이유

단위 : 명, %

	1순위		2순위	
	빈도	비율	빈도	비율
정보부족	4	7.8	2	6.3
임차지 확보 어려움	15	29.4	7	21.9
직불금 임차인 귀속 문제	11	21.6	3	9.4
신청조건 미달	12	23.5	15	46.9
지원절차 복잡	7	13.7	5	15.6
기타	2	3.9	-	-
합계	51	100.0	32	100.0

나. 직불제 참여 실태

○ 설문조사 결과 밭의 경우 직불제 신청면적은 자경 0.6ha, 임차 0.6ha, 총신청면적 평균은 1.1ha로 실제 영농규모보다 신청면적이 다소 낮게 나타난다.

○ 조건불리 직불금 신청 농지에서 재배되는 작물에는 깨, 마늘, 배추, 양파, 잡곡, 콩 등이 있다.

○ 직불금으로 2010년 수령한 금액은 50만원 이하가 71.8%로 가장 높고, 100만원 이상은 10.3%, 평균 직불금 수령액은 55만원 정도이다. 조건불리 직불금이 연간 총소득에서 차지하는 비중은 5% 이하가 91.3%로 가장 높고, 10% 이상 차지하는 비중은 4.3% 정도이다.

표 4-21. 조건불리 직불제 수령액 및 농가소득 대비 비중

단위 : 명, %

수령액	빈도	비율	직불금의 비중	빈도	비율
50만원 이하	28	71.8	5% 이하	42	91.3
50-100만원	7	17.9	5-10%	2	4.3
100만원 이상	4	10.3	10% 이상	2	4.3
합계	39	100.0	합계	46	100.0

○ 수령한 직불금은 영농활동을 위한 경영비로 사용(58.2%), 생활비와 용돈 이용(28.6%) 등으로 주로 이용되고 있다. 직불금이 농가의 소득과 영농에 일정부분 역할을 하고 있다.

표 4-22. 조건불리 직불금 사용처

단위 : 명, %

	1 순위		2 순위	
	빈도	비율	빈도	비율
생활비와 용돈	21	38.2	**10**	**28.6**
노후대비 저축	1	1.8	3	8.6
영농활동을 위한 경영비	**32**	**58.2**	5	14.3
부채 청산	1	1.8	7	20.0
농기계 구입	-	-	8	22.9
기타	-	-	2	5.7
합계	55	100.0	35	100.0

다. 직불제 효과 및 만족도

○ 직불금 지원후 영농규모는 이전과 비교해 변화가 없으며(73.2%), 조건불리 지역의 임차지 확보의 어려움과 고령화에 따른 영농포기 등으로 영농규모가 축소될 요인이 높지만, 영농규모는 유지되고 있는 실정이다.

○ 하지만, 영농규모가 증가하는 경우 휴경지를 다시 경작하거나 임차지를 확보해서 영농규모를 확대하고 있다. 그러나 영농규모가 감소하는 원인은 고령화로 영농을 포기하거나 수익성이 맞지 않아 규모를 감소하는 것으로 조사되었다.

표 4-23. 조건불리 직불금 지급후 영농규모 증감 이유

단위 : 명, %

영농규모 증가	빈도	비율	영농규모 감소	빈도	비율
휴경지 재경작	13	48.1	임대지 회수	5	12.5
임대지 회수	3	11.1	고령화 영농애로	21	52.5
임차지 증가	5	18.5	토지구입 애로	3	7.5
기타	6	22.2	소득보다 비용 높아	10	25.0
합계	27	100.0	합계	40	100.0

○ 직불금 지원후 농지가격과 임차료는 변화가 없는 것으로 나타난다. 현실적으로 직불금 단가가 상대적으로 쌀직불금 보다 낮고, 조건불리지역 농경지의 제약조건으로 직불금의 지원으로 농지가격과 임차료의 변화는 미미하게 나타난다.

표 4-24. 조건불리 직불금 지급후 농지가격 및 임차료 변화

단위 : 명, %

	농지가격		임차료	
	빈도	비율	빈도	비율
그렇다	3	5.5	3	5.5
아니다	43	78.2	44	80.0
현재는 아니지만 향후 상승 예정	6	10.9	5	9.1
기타	3	5.5	3	5.5
합계	55	100.0	55	100.0

○ 조건불리 직불제의 실시로 주목할 만한 효과는 나타나지 않으나 농지활용을 제외한 농가의 경영안정과 지역활성화의 기여에 대해서는 미미하지만, 어느 정도 효과를 보인다. 직불금이 농촌 공동체의 유지와 농가경영 안정에 일정 부분 역할을 수행하고 있다.

표 4-25. 조건불리 직불제의 효과

단위 : 명, %

	인구 변화		농지 활용		농가 경영안정		지역활성화	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
매우 미흡	20	37.7	19	36.5	13	24.5	17	32.1
약간 미흡	15	26.8	13	25.0	15	28.3	13	24.5
보통	17	30.4	9	17.3	15	28.3	15	28.3
약간 기여	1	1.8	9	17.3	9	17.0	6	11.3
매우 기여	-	-	2	3.8	1	1.9	2	3.8
합계	53	100.0	52	100.0	53	100.0	53	100.0

라. 제도 개선 의향

○ 현행 조건불리 직불제도의 개선 사항과 관련하여 조건불리 대상지역 선정조건에서 경지율과 경사도뿐만이 아니라 추가적인 사회경제적 지표가 고려되기를 희망하고 있고, 대상 단위는 현재 법정리를 유지하자는 선호도가 높게 나타난다.

- 행정리는 주민의 실제 생활권과 일치하고, 마을공동기금은 행정리 중심으로 운영되는 편리성은 있지만, 공적부상 대상 토지의 구분과 경계의 모호성 등으로 법정리로 운영되는 것이 현실성이 있다.

표 4-26. 조건불리 선정 조건과 대상 단위 선호도

단위 : 명, %

선정 조건	빈도	비율	대상단위	빈도	비율
현재 유지	19	33.9	현재 유지	36	65.5
추가적인 지표 고려	30	53.6	행정리로 변경	10	18.2
잘 모름	7	12.5	잘 모름	9	16.4
합계	56	100.0	합계	55	100.0

○ 직불금 단가와 관련해 농민들은 10%-20% 인상되기를 희망하고 있다. 농업경영규모가 높은 경영주를 제외한 조건불리지역의 대다수 농민들은 밭의 특성상 면적이 작아 직불금의 수령액에 만족하지 못하고 있는 실정이다.

○ 조건불리지역 직불제의 단가를 현행 쌀소득보전직불제의 단가와 같이 적용되기를 희망한다. 국토의 보전과 농업유지 및 공동체 유지 등의 순기능과 직불제의 형평성을 고려해서 단가를 설정할 필요가 있다.

표 4-27. 조건불리 직불금 단가 인상비율 선호도

단위 : 명, %

	논, 밭, 과수원 단가		초지 단가	
	빈도	비율	빈도	비율
5%	1	1.9	1	2.1
10%	11	20.8	10	21.3
15%	5	9.4	5	10.6
20%	29	54.7	23	48.9
기타	7	13.2	8	17.0
합계	53	100.0	47	100.0

○ 직불금의 단가 인상에 대한 이유로 영농자재 비용 등 경영비의 상승과 농가 수익 감소 등으로 발생하는 농가경영의 불안정성 완화 등이 필요하기 때문이다.

○ 조건불리 직불금을 조건불리 정도에 따라 차등지급하는 방안에 대하여 대부분의 농민은 현행제도를 유지하기를 선호하지만, 마을별 조건불리 정도에 따라 차등적용하는 대안에 대해서도 21.8%는 선호하고 있다. 그리고 직불금 상한 설정과 관련해 현행 유지가 59.3% 가장 높게 선호하고, 직불금 면적으로 상한을 설정하자는 응답자는 18.5%이다.

표 4-28. 조건불리 직불금 차등단가 및 상한설정 선호도

단위 : 명, %

직불금 차등단가	빈도	비율	직불금 상한 설정	빈도	비율
현행 유지	31	56.4	현행 유지	32	59.3
마을별 조건불리 정도에 따라 차등적용	12	21.8	면적으로 상한 설정	10	18.5
잘 모름	11	20.0	직불금으로 상한 설정	7	13.0
기타	1	1.8	잘모름	5	9.3
합계	55	100.0	합계	54	100.0

○ 마을공동기금 조성과 활용방안에 대해서 조성비율은 현행유지하고, 공동기금 활용 방안은 다양화하는 방안이 높은 선호도를 나타낸다. 실제 마을별 공동기금을 30% 이상 조성하고 있지만, 기금의 규모에 따라 활발히 사용하는 마을과 규모가 작아 사용 못하고 적립하는 마을이 있다.

○ 마을공동기금으로 공동시설 수리 및 공동사용 영농시설 조성 등으로 활용하고 있지만, 활용도를 높이기 위해서는 마을공동체 활동과 관련한 사항들에 대해 적극적인 활용을 권장하는 방안이 필요하겠다. 그러나 일정 금액 이상 사용할 경우 시군, 읍면의 협조하에 집행이 되도록 해야한다.

○ 기금 사용과 관련해 협의와 조정이 잘 되지않아 오히려 마을의 갈등요인으로 작용하는 경우도 있다.

○ 공동기금 활용방안에 대해 현재보다 다양하게 사용될 수 있도록 규정의 변경을 요구하고 있다.

표 4-29. 마을공동기금 조성비율과 활용방안 선호도

단위 : 명, %

	빈도	비율
현행 유지	22	48.9
공동기금 조성비율 인하	11	24.4
공동기금 조성비율 인상	3	6.7
기타	9	20.0
합계	45	100.0

○ 조건불리 직불제의 효과를 극대화 하는 방안으로 직불금 단가 인상과 실경작자 지급 강화, 지원절차 간소화 등이 요구되고 있다.

- 신청조건을 완화하여 모든 밭으로 확대되기를 희망하고,
- 마을공동기금은 마을총회를 통해 편리하게 사용할 수 있는 방안을 요구하고 있다.

표 4-30. 조건불리 직불제 효과 극대화 방안

단위 : 명, %

	1 순위		2 순위	
	빈도	비율	빈도	비율
조건불리 지역 선정 지표 추가 선정	4	7.4	5	12.5
직불금 실경작자 지급 강화	12	**22.2**	2	5.0
직불금 단가 인상	32	**59.3**	16	**40.0**
지원절차 간소화	5	9.3	15	**37.5**
신규 농지구입 지원	-	-	2	5.0
기타	1	1.9	-	-
합계	54	100.0	40	100.0

3.2. 조건불리지역 직불제 담당 공무원 조사

3.2.1. 조사 개요

○ 조건불리지역 직접지불제에 대한 업무담당 공무원(시도, 시군, 읍면)의 만족도와 관련하여 설문조사를 실시하였다. 조사대상은 전국 주요 조건불리 직불제 실시지역을 대상으로 하였다.

- 회수된 설문지는 41부이다.
- 기본적인 지역현황과 조건불리직불제 업무 만족도 및 개선사항 등에 대하여 조사하였다.

조건불리지역 직접지불제 조사대상자 개요

○ 조사대상 : 시도, 시군, 읍면별 담당자 41명(남자 32명, 여자 9명)
○ 조사시기 : 2011년 11월
○ 응답자 평균 연령은 40세, 업무담당 경력 1년 이내

3.2.2. 조사 결과

가. 지역의 영농 개황 및 인구변화

○ 조건불리 직불제를 담당하는 일선 공무원은 평균 1년 내외 담당업무 경험을 갖고 있으며, 잦은 인사이동으로 전문성이 결여될 우려가 있다. 따라서 매년 시행하는 직불제 관련 연찬회의 시기를 인사기간을 고려하여 시행하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

○ 다양한 작목이 재배되고 있는 지자체에서 최근 농업인구는 감소추세를 나타내고 귀농・귀촌인은 증가추세를 보이고 있지만, 지역의 인구는 감소하고 고령화가 급속히 진행되고 있는 실정이다.

- 농업여건과 산업구조가 일반 농촌지역에 비해 열위에 있기에 유입인구보다 유출인구 및 노령인구의 비중이 높아 지역의 유지 및 활성화에 많은 애로사항이 발생하고 있고, 지지체의 재정자립도 향상에도 걸림돌로 작용하고 있는 실정이다.

표 4-31. 지역 농업인구 및 귀농귀촌 인구 변화

단위 : 명, %

	농업인구		귀농・귀촌인구	
	빈도	비율	빈도	비율
감소 추세	27	67.5	6	15.8
현재수준 유지	9	22.5	9	23.7
증가 추세	4	10.0	23	60.5
합계	40	100.0	38	100.0

나. 직불제 개황 및 효과

○ 조건불리 직불금의 지원으로 지역의 영농규모에는 별다른 영향을 미치지 못하고 있는 실정이다. 그러나 일부 농민의 영농규모가 증가하는 이유로 휴경지 재경작과 임차지 증가로 나타난다.

○ 한편, 영농규모가 감소하는 이유는 고령화에 따른 영농포기 및 축소, 조건불리지역에서 영농은 경제성이 없어 규모를 축소하고 있기 때문이다.

표 4-32. 조건불리 직불금 지급후 영농규모 증감 이유

단위 : 명, %

영농규모 증가	빈도	비율	영농규모 감소	빈도	비율
휴경지 재경작	5	31.3	임대지 회수	3	11.1
임대지 회수	2	12.5	고령화 영농애로	14	51.9
임차지 증가	3	18.8	소득보다 비용 높아	2	7.4
기타	6	37.5	고지가 토지구입 애로	4	14.8
			기타	4	14.8
합계	16	100.0	합계	27	100.0

○ 농지가격과 임차료의 상승에 직불금은 현재 별다를 영향은 미치지 못하지만, 향후 상승을 유인할 것으로 판단하고 있다. 직불금의 규모가 농가의 소득에 절대적인 위치를 차지하지 못하기 때문에 농지임차료와 가격에 별다른 영향을 미치지 못하고 있는 실정이다.

○ 조건불리지역의 영농활동 농지는 점차 경사도가 낮고, 인구 중심지로 이동하고 있는 실정이다. 고령화 및 농작업의 어려움으로 일반 농민들 중에서 경작을 포기하는 사례가 빈번하게 발생하고 있는 실정이다.

표 4-33. 조건불리 직불금 지급후 농지가격 및 임차료 상승 영향

단위 : 명, %

	농지가격		임차료	
	빈도	비율	빈도	비율
그렇다	2	5.0	5	12.8
아니다	30	75.0	28	71.8
현재는 아니지만 향후 상승 예정	8	20.0	6	15.4
합계	40	100.0	39	100.0

○ 직불제의 효과와 관련해 농민보다 공무원이 보다 긍정적으로 평가하고 있다. 농민과 마찬가지로 인구변화와 농지활용도보다 농가 경영안정과 지역활성화의 기여도를 높이 평가하고 있다.

- 직불금과 마을공동기금의 활용이 실제 농가의 경영안정과 지역의 활성화에 기여하고 있다고 생각한다.

표 4-34. 조건불리 직불제의 효과

단위 : 명, %

	인구 변화		농지 활용		농가 경영안정		지역활성화	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
매우 미흡	9	23.1	5	12.8	4	10.3	5	12.8
약간 미흡	3	7.7	4	10.3	3	7.7	3	7.7
보통	25	64.1	15	38.5	13	33.3	11	28.2
약간 기여	2	5.1	15	38.5	17	43.6	17	43.6
매우 기여	-	-	-	-	2	5.1	3	7.7
합계	41	100.0	39	100.0	39	100.0	39	100.0

○ 직불제에 참여하지 못하는 농가는 농지의 확보(임차지) 어려움과 신청조건 미달, 직불금 임차인 귀속문제 등의 이유인 것으로 조사되었다.

표 4-35. 마을별 조건불리 직불제 미참여 이유

단위 : 명, %

	1순위		2순위	
	빈도	비율	빈도	비율
정보부족	2	5.0	1	3.0
임차지 확보 어려움	11	27.5	9	27.3
직불금 임차인 귀속 문제	3	7.5	12	36.4
신청조건 미달	19	47.5	8	24.2
지원절차 복잡	2	5.0	3	9.1
기타	3	7.5	-	-
합계	40	100.0	33	100.0

다. 직불제 제도개선 의향

○ 직불제 제도개선에서 선정조건은 현행 지표에 추가적인 지표를 고려해서 선정조건을 완화하고, 현행 법정리를 기준으로 제도를 시행하기를 원하고 있다.
- 그러나 도서지역 중에서 연륙교로 연결된 도서는 조건불리 지원대상에서 제외하는 것을 고려해야 한다.

표 4-36. 조건불리 선정 조건과 대상 단위 선호도

단위 : 명, %

선정 조건	빈도	비율	대상단위	빈도	비율
현재 유지	14	34.1	현재 유지	23	56.1
추가적인 지표 고려	24	58.5	행정리로 변경	13	31.7
잘 모름	1	2.4	잘 모름	3	7.3
기타	2	4.9	기타	2	4.9
합계	41	100.0	합계	41	100.0

○ 직불금 단가 인상 비율은10% 이내가 45%를 차지하고, 직불금 단가 인상 이유로 쌀소득보전 직불금과 형평성, 농업경영비 상승에 따른 농업소득 유지, 대다수 영세농의 경영안정 등을 고려해야 한다.
- 타 직불제에 비해 조건불리 직불제는 조건과 행정절차가 까다롭다고 농민들은 인식하고 있기에 단가를 인상하여 부정적 이미지를 제고해야 한다.

표 4-37. 조건불리 직불금 단가 인상비율 선호도

단위 : 명, %

	논, 밭, 과수원 단가		초지 단가	
	빈도	비율	빈도	비율
5%	4	11.4	3	9.4
10%	9	25.7	9	28.1
15%	3	8.6	1	3.1
20%	16	45.7	9	28.1
기타	3	8.6	10	31.3
합계	35	100.0	32	100.0

○ 현행 조건불리 직불금의 지급단가를 조건불리 정도에 따라 차등지급하는 방안에 대해 대부분이 현행 유지를 희망하고, 일부 마을별 조건불리 정도에 따라 차등적용 하자는 의견도 있다.

○ 직불금 상한설정과 관련해 현행유지 또는 직불면적으로 상한을 설정하자는 의견이 있다.

- 직불금의 상한설정과 함께 직불금 신청 하한 면적의 축소도 고려될 필요가 있다.

표 4-38. 조건불리 직불금 차등단가 및 상한설정 선호도

단위 : 명, %

직불금 차등단가	빈도	비율	직불금 상한 설정	빈도	비율
현행 유지	30	73.2	현행 유지	15	36.6
마을별 조건불리 정도에 따라 차등적용	9	22.0	면적으로 상한 설정	16	39.0
잘 모름	1	2.4	직불금으로 상한 설정	7	17.1
기타	1	2.4	잘모름	2	4.9
			기타	1	2.4
합계	41	100.0	합계	41	100.0

○ 마을공동기금은 조성비율은 인하하고 활용방안을 다양화 하자는 의견이 높게 나타난다. 실제 마을공동기금 활용과 관련해 집행과 처리과정에서 많은 애로사항이 발생하고 있다.

- 마을이장의 변경에 따른 기금 전달과정과 기금활용후 정산에 담당공무원이 직접적으로 많은 부분의 일을 대행해서 처리하고 있는 실정이다. 따라서 마을총회에서 일정금액 이하는 탄력적으로 운영하고, 읍면, 시군의 협조가 필요한 사항에만 감독을 받아 집행하는 방안이 필요하다.
- 현재 운영되는 마을공공기금 집행에서 일선 담당자는 규정의 조건에 따라 집행하는데 많은 애로사항을 겪고 있으며, 향후 공동기금의 활용처를 다양하게 규정하여 운영의 탄력성이 증가되기를 희망하고 있다.

표 4-39. 마을공동기금 조성비율과 활용방안 선호도

단위 : 명, %

	빈도	비율
현행 유지	6	25.0
공동기금 조성비율 인하	8	33.3
공동기금 조성비율 인상	3	12.5
기타	7	29.2
합계	24	100.0

○ 조건불리 직불제 효과 극대화를 위해 직불금 단가 인상과 지원절차 간소화 등이 필요하다.

- 직불금의 단가를 인상하여 실질적으로 농가의 경영에 도움이 되는 것이 가장 중요한 사항이다.

표 4-40. 조건불리 직불제 효과 극대화 방안

단위 : 명, %

	1 순위		2 순위	
	빈도	비율	빈도	비율
조건불리 지역 선정 지표 추가 선정	6	15.0	3	8.6
직불금 실경작자 지급 강화	7	17.5	6	17.1
직불금 단가 인상	15	**37.5**	7	**20.0**
지원절차 간소화	11	**27.5**	12	**34.3**
신규 농지구입 지원	1	2.5	5	14.3
기타	-	-	2	5.7
합계	40	100.0	35	100.0

○ 조건불리지역 지자체의 열악한 재정자립도를 고려해 현행 정부부담 비율을 점진적으로 확대하는 방안이 고려되어야 한다.

- 정부의 재정적 부담 등을 고려해 전액 국고보조를 목표로 단계적으로 정부 부담률을 인상하는 방안이 현실적이다.

표 4-41. 조건불리 직불금 지방비 분담 방안

단위 : 명, %

	빈도	비율
현행 분담율 유지	4	9.8
지방비 분담율 단계적 완화	12	29.3
전액 국고 보조	20	48.8
잘 모름	4	9.8
기타	1	2.4
합계	41	100.0

○ 조건불리 직불제 운영과정에 발생하는 애로사항 및 개선방향

○ 총괄적으로 사업진행 절차가 까다롭고 복잡하다.
- 사업체계를 쌀직불제 시스템과 유사하게 조정해야 한다.

○ 지원절차 간소화가 필요하다.
- 사업신청시 마을 신청과 농가별 신청을 동시에 제출
- 사업신청, 점검단계 간소화(신청/3월, 보조금지급대상 마을선정/4월, 약정신청/7월 등)
  1~2단계로 통합
- 조건불리대상 법정리는 지속적으로 진행되므로 사업신청 및 마을발전계획서, 관리협약서, 약정신청서를 동일시기에 추진, 이행점검 결과에 따라 보조금지급 절차로 간소화

○ 이행점검시 읍면직원의 업무과중으로 정확한 조사가 어렵다
- 현행 이행점검은 이장의 말에 의존, 체계적이고 효율적인 점검이 불가능
- 이행점검시 현장조사 인력비 반영 및 지원
- 농어촌공사 등 이행점검을 외부 위탁하여 추진

○ 마을공동기금 관련 애로사항 및 개선방향

○ 공동기금 적립액이 소액일 경우 적립만하다 담당자가 바뀌는 경우 문제가 발생
- 조성된 마을공동기금을 마을내에서 사용범위를 자유롭게 사용할 수 있도록 함
- 마을공동기금의 일부를 마을인건비 및 공공성을 가진 경상적 경비로 사용
- 마을의 자율성확대, 지출증빙서 제출의무화(연단위)

○ 마을공동기금을 전산으로 관리할 수 있도록 애그릭스 프로그램 보완
- 고령화로 마을기금 활용시 규정에 맞지 않게 임의적으로 사용

○ 마을공동기금 사용시 소액에 대해서도 읍면장 확인 후 사용토록 지침 보완
- 기금 사용 승인 등을 시장,군수에서 읍면장으로 하향조정, 공동기금의 사용범위 확대 또한, 일률적인 30%를 제하는 것 보다는 금액별로 한계부여

○ 직불제 운영과 발전에 필요한 개선방향

○ 별도의 이행점검기관을 정하여 내실있는 사업 유도
- 이행점검 한국농어촌공사로 이양

○ 조건불리지역을 직불금 보조에 의한 지원보다는 기반시설을 보강하는 쪽으로 전반적인 사업 방향의 변화가 필요

○ 사업신청 및 지급요건 등 행정절차 완화
- 신청절차의 간소화(임대차계약서,농업경영체등록 등 신청절차가 복잡)필요

○ 지원단가 인상(논직불수준)

○ 지방비 부담을 단계적으로 완화하여 전액 국비지원 검토(타직불제와형평성유지)

○ 마을공동기금 관리의 전산화로 집행의 투명성 강화와 관리의 편리성 도모

제 5 장

조건불리지역 직불제의 개선방안

1. 주요 쟁점

1.1. 대상지역

1.1.1. 현황

○ 현행 조건불리지역 직불제의 대상지역은 '법정리'를 기준으로 지정한다. 2011년 1월 현재 전국의 16,566개 법정리, 36,564개 행정리가 있으며, 조건불리지역 직불제 대상 법정리는 3,137개이다.

○ 법정리의 선정기준(지표)은 육지지역의 경우 '경지율 22% 이하'이고, '경사도 14% 이상'인 '농지가 50% 이상'인 읍·면지역의 법정리가 대상이 된다. 또한 도서지역(제주도 포함)은 경지율·경사도에 관계없이 읍·면지역의 모든 법정리를 대상으로 한다.

1.1.2. 쟁점

○ 선정지표 중 현행 경사도나 경지율 이외에 조건의 불리성을 판단하는 지표를 개발하거나 경사도 기준을 완화하여 대상지역을 확대할 필요가 있다.

○ 지정단위를 법정리에서 '행정리'로 개정하는 것이 조건의 불리성이 객관적으로 반영된다.

○ 도서지역에서 '동지역'을 포함하여 도시지역안에서도 조건의 불리성을 보전하여 농업을 유지할 필요성이 있다.

1.1.3. 검토

(1) 선정지표

○ 조건의 불리성은 경사도, 경지율, 해발, 기상요건 등과 같은 자연적인 요소와 농지나 농도, 수리시설 등 인프라의 정비수준, 인구의 감소와 고령화 등 사회경제적 요소 등에 의해 결정된다. 그 결과 농업생산이 축소하고 소득이 감소하는 문제가 나타나는 동시에 정주인구가 감소하고 고령화가 진전되는 등의 현상이 나타난다.

- 경사도 14% 이상인 경지가 전체 경지면적에서 차지하는 고경사 농지 비율은 조건불리지역이 58.1%로 일반 농촌지역의 12.0%와 상당한 차이가 나타난다.
- 농가 비율, 농가인구 비율에서 조건불리지역은 27.1%와 28.4%로 일반농촌지역보다 높게 나타난다
- 10a 기준으로 노동생산성과 수익성은 전국 평균과 비교하여 조건의 불리성이 높은 강원도가 낮게 나타난다. 비교 대상 밭작물의 강원도 노동생산성은 평균 90.9%, 수익성은 88.4% 정도로 낮게 나타난다.

○ 일본의 중산간직불제 경우는 1차적으로 경사도를 기준으로 하여 전국단위로 2단계(급경사지, 완경사지)로 설정하고, 여기에 추가하여 2차적으로 고령화율이나 경작포기지율 등 지역의 특수한 사정을 고려하여 지자체(시정촌장)의 재량으로 소규모지역에 한정하여 지정이 가능하도록 하여 조건의 불리성을 객관적으로 파악하고 있다.

○ EU도 대상지역의 특성에 따라 3단계(산악지역, 보통조건불리지역, 특별핸디캡지역)로 구분하되, 가맹국의 재량을 인정하여 특수지역 등의 지정이 가능하도록 하고, 또한 지불단가 등도 국가에 따라 차이가 있다.

○ 따라서 선정지표는 현행 경사도와 경지율을 기본으로 하여, 인구감소율 등 가능한 단순화하는 것이 바람직하다. 또한 현행 지정단위인 법정리단위에서 행정리단위로 변경하는 경우 통계자료의 유무와 조건불리의 객관성 등을 고려하여 판단하는 것이 바람직하다.

- 인구밀도와 인구감소율은 현재 통계청에서 읍·면단위까지만 자료를 제공하고 있다.
- 행정리단위로 지정하는 경우 통계자료의 제약으로 그 경계선을 획정하기 곤란한 면이 남아 있다.

○ 단지 지역의 특수성을 반영하기 위해서는 지자체의 재량으로 지정하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 현행 경지율이나 경사도에 추가하여 인구감소율이나 인구밀도 등의 지표를 추가 지정하거나 지자체의 부담을 전제로 재량을 부여하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

⑵ 경사도기준 완화

○ 2011년 농어촌공사에서는 전국 139개 시군(1,416개 읍면)의 경지율 및 경지경사도의 재조사를 실시하였다.

- 연속지적도를 토대로 공부(公簿)상 농지(논, 밭, 과수원, 목장용지)의 경

지면적을 계산하고, 경지경사도는 수치지형도로 보정하였다.

○ 조사결과 대상 법정리는 2011년 3,137개에서 2012년은 3,541개로 404개가 증가하였다.

- 543개가 신규 진입하고 기존 법정리 중 116개가 기준 미흡으로 탈락, 23개가 동(洞) 승격 등의 요인으로 감소하였고, 경지율은 개발로 인한 농지 전용, 수몰농지 발생, 하천부지 미경작 등으로 감소하는 경우도 있는 반면에 개간으로 증가하는 경우도 나타나고 있다.

○ 지급대상 면적은 2011년 약 10만 ha에서 2012년 10만 9,000ha로 약 8,900ha가 증가하였다. 2012년 증가 예상면적은 8,900ha이고, 이중 밭은 8,237ha, 초지는 663ha의 면적 증가가 예상된다.

표 5-1. 2011년 경지경사도 조사결과 면적 증감 현황

시도별	2011면적(ha)			증가 예상면적(ha)			2012년 예상면적(ha)		
	계	밭	초지	계	밭	초지	계	밭	초 지
부산	-	-	-	30	19	11	30	19	11
대구	36	36	-	56	53	3	92	89	3
인천	1,854	1,849	5	-	-	-	1,854	1,849	5
울산	42	42	-	121	87	34	163	129	34
경기	621	617	4	1,086	1,045	41	1,707	1,662	45
강원	18,119	16,909	1,210	3,817	3,572	245	21,936	20,481	1,455
충북	7,394	7,299	95	170	115	55	7,564	7,414	150
충남	1,962	1,912	50	77	61	16	2,039	1,973	66
전북	3,172	3,109	63	707	659	48	3,879	3,768	111
전남	17,199	17,085	114	700	618	82	17,899	17,703	196
경북	18,356	18,176	180	1,577	1,541	36	19,933	19,717	216
경남	6,929	6,874	55	559	467	92	7,488	7,341	147
제주	24,255	22,394	1,861	-	-	-	24,255	22,394	1,861
계	99,939	96,302	3,637	8,900	8,237	663	108,839	104,539	4,300

주 : 조건불리지역 대상 밭·초지 중 3년 평균 실지급율 44% 적용 추정
자료 : 농림수산식품부, 한국농어촌공사, 2011.

○ 경지경사도 조사결과 강원도가 전체 8,900ha의 증가면적에서 3,817ha로 약 42.9%를 차지하고 있다. 경상북도는 약 1,577ha, 경기도 1,086ha 증가할 것으로 예상된다.

○ 현행 경사도 기준 14%에서 12% 또는 10%로 인하하는 안에 대해서는 지불단가의 차등화와 연계하여 검토할 필요가 있다. 단지 이 경우 경사도별 농업의 생산성 격차, 경사도별 대상면적 등의 자료에 근거하여 단가의 차등화와 면적 증가에 따른 소요예산의 추정이 필요하다.

- 신규도입 직불제와 지급단가 등을 종합적으로 고려해서 중장기적 개선방안이 검토되어야 할 것이다.

○ 지불단가의 차등화에 대해서는 조건불리지역 직불제가 WTO 농업협정에서 규정하는 허용보조(green box) 요건에 합치하기 위하여는 조건불리의 정도에 따라 지불단가를 차등 설정하는 방식으로의 개편할 필요성과도 관련이 있다.

(3) 행정리로의 지정단위 전환

○ 현행 법정리단위로 지정하는 경우 대상지역에서 제외되는 일부 행정리에서 행정리단위로 대상지역의 전환을 요구하고 있다. 행정리로 지정하는 경우 농지의 경계가 명확하지 않아 대상지역을 설정하는데 제약이 있다.

○ 또한 행정리단위가 조건의 불리성이라는 면에서 객관성이 높은 측면은 있다. 그러나 현행 대상지역에서 제외되는 마을, 추가로 포함되는 마을 등에 의한 농지면적의 증감 등을 정확하게 산정한 후 실시되어야 한다.

○ 행정리는 주민의 실제 생활권과 일치하고, 마을공동기금도 행정리 중심으로 운영되는 편리성은 있지만, 공적부상 대상 토지의 구분과 경계의 모호성 등

으로 법정리로 운영되는 것이 현실성이 있다.

○ 단지 사업신청서나 마을공동기금의 설치와 활동 등 행정리 단위로 실시하고 있어 행정리의 활성화나 지역공동체성 회복에 기여하는 측면은 있다.

⑷ 도서지역 동(洞) 지역 및 연륙도 연결 도서지역 포함

○ 도서지역이 조건불리지역 직불제 대상지역으로 지정된 배경은 육지지역에서와 같은 생산의 불리성 이외에도 수송거리나 수송비용 등 유통상의 불리성이 크게 작용하고 있기 때문이다.

○ 조건의 불리성을 중시한다면 도서지역의 동지역도 포함하여 농업 진흥에 의한 지역 활성화에 기여할 필요가 있다. 단지 동지역 중에서 주거·상업·공업지역은 도시지역으로 간주하여 제외한다.

○ 연륙교나 방조제 등으로 연결된 지 10년이 경과하고, '도서개발촉진법' 상 도서개발사업이 완료된 지역을 조건불리지역 직불제의 대상지역에 포함되어야 하는 문제점이 있다.

- '도서개발촉진법'에서 도서의 범위는 제주특별자치도 본도를 제외한 해상의 모든 섬으로 한다. 단지 방파제 또는 교량으로 연결된 지 10년이 지난 도서는 '해상의 전도서'로 보지 않는다(개발사업이 완료되지 아니한 도서는 제외한다).

○ 현행법상 교량이나 방파제 등에 의해 연육도로 변경된 지 10년 이상이 지난 섬은 대상법정리에서 제외되어야 하지만, 육지와 교량으로 연결된 도서지역의 중심지를 제외한 지역의 포함여부는 추가적인 검토가 필요하다.

1.2. 임야의 무허가 형질변경

1.2.1. 현황

○ ‘지적법’상 지목이 임야인 토지로서 그 ‘형질을 변경’하지 않고 과수·뽕나무·유실수, 그 밖의 생육기간이 2년 이상인 식용 또는 약용으로 이용되는 식물이나 조경 또는 관상용 수목과 그 묘목을 재배하는 토지는 사업대상에서 제외된다.

○ ‘형질변경’의 의미를 2006년도에는 ‘사실상 형질변경’을 적용하였으나, 2010년부터는 ‘법적 허가를 받은 형질변경’으로 적용함에 따라 제외되는 면적이 발생한다. 또한 현행 농지법에서는 허가 여부에 불문하고 ‘사실상 형질변경’을 인정하는 점과 배치된다.

- 임야로서 허가 없이 형질 변경한 사실상의 농지면적은 29,339필지에 9,153ha(초지 제외)로 추정된다.

1.2.2. 쟁점

○ ‘지적법’상 지목이 임야인 토지를 허가 없이 형질을 변경한 농지에 대해서는 보조금 지불에서 제외된다.

○ 밭의 경우 필지가 소규모이다. 더구나 실제 대상 농민이 임차인인 경우 형질변경이 불가능하고, 소유주도 자기 부담으로 형질변경을 꺼리는 점이 있기 때문에 형질변경 없이 이용되는 사례가 많이 발생하고 있다.

1.2.3. 검토

○ 지자체의 민원 발생을 방지하고 직불제의 효과를 제고하는 방향으로 문제를 해결할 필요가 있다. 지나친 법률적인 해석보다는 제도의 취지에 적합한가 아닌가에 따라 판단하는 것이 적절하다.

○ 기존 시행되는 직불제의 지급대상 토지는 논이 많아 불법 형질변경이 적으나 조건불리지역 직불제 지급대상은 밭과 초지여서 상대적으로 불법 형질변경이 발생할 소지가 많다.

- 특히 영농여건이 열악한 도서지역의 경우 과거에는 행정기관에 접근이 어렵고, 법률 상식의 부족이나 관례 등으로 허가 없이 형질변경이 이루어진 것이 상당히 많다.

○ 조건불리지역 직불제의 시행취지는 조건이 불리성으로 인하여 농업유지가 곤란한 지역에서 영농을 통해 농업이 유지되어 마을의 공동화 방지나 활성화에 근본 취지가 있다.

- 현재 조건불리지역 직불제와 같이 농업의 공익적 기능 유지를 목적으로 하는 직불제인 쌀소득보전직불, 친환경농업직불, 경관보전직불제는 사실상의 농지에 지급하고 있다.

○ 농지법에서도 '사실상의 농지'(현황주의)를 기준으로 하고 있다. 따라서 2003～05년 기간 중에 농지로 이용되었는가 아닌가가 하나의 판단기준이 될 수 있다. 지불대상에서 제외하는 것은 이행조건(농지 관리의무, 마을공동기금 설치, 마을활성화 실천의무)의 준수여부로 판단하는 것이 적절하다.

- 단지 시장·군수가 국방이나 재해 등 공익적 목적을 위해 반드시 제한이 필요하다고 판단하는 경우 지급대상에서 제외할 수도 있을 것이다.

1.3. 마을공동기금의 활용도

1.3.1. 현황

○ 조건불리지역 직불제가 지역 활성화를 도모하는 목적으로 직불금의 30%이상을 마을공동기금으로 조성하여 공익적 활동에 사용하도록 규정하고 있다.
- 이 기금은 마을관리협약에 명시한 후, 마을활성화 실천운동 및 공익적기능 증진활동에 사용할 수 있다.
- 이 기금의 무분별한 사용을 방지하기 위하여 소모성 경비로는 사용을 금지하는 등 용도를 한정하고 있다.

○ 마을공동기금은 별도의 계좌를 개설하여 마을에서 구분 관리하되, 집행 사유가 발생할 때마다 증빙서류를 구비하여 지출한다.

○ 마을공동기금은 조건불리지역 직불제의 정책효과를 결정하는 중요한 사항이나 현재 기금의 규모가 소액이거나 용도가 제한되어 있는 등의 요인으로 활용이 부진한 지역도 있다.

1.3.2. 쟁점

○ 마을공동기금 조성을 폐지하고 전액 개인에게 지급되기를 요구하고 있다. 마을공동기금 조성액이 적은 마을은 공동기금 사용이 어려운 점이 있고, 직불금 수령자와 비수령자간의 갈등 요인으로도 작용한다.

○ 마을공동기금 사용 요건을 완화할 필요가 있다. 예를 들면 마을회관의 전기료나 유류대 등 공익적 목적에 부합할 경우 일부 소모성 경비에 사용을 허용해야 한다.

○ 마을공동기금을 관리하는 이장의 고령화로 지출 증빙서류 등을 구비하는데 상당한 어려움이 있다. 읍면 담당직원이 대행하는 경우도 있다.

1.3.3. 검토

○ 마을활성화와 공익적기능 수행이라는 조건불리지역 직불제의 도입취지에 대한 이해가 필요하다.

○ 마을의 공동시설이나 지역 활성화를 위한 소모성 경비를 실질적으로 인정하고, 농업생산기반 정비, 공동 농기계 구입·활용 등의 우수사례를 발굴하여 실질적인 인센티브를 부여하고, 다른 지역으로 홍보를 확대하여 기금의 적극적인 활용을 유도한다.

- 예를 들면 경북 봉화군의 한 마을의 경우, 마을 전략작물로 대두를 생산, 메주로 가공하여 간장·고추장 공장에 납품하는 등 마을의 부가가치를 높이고 있다.
- 이 마을은 마을공동기금으로 콩 선별기를 구입하여 콩 작업의 노동력을 절감하고, 기계 사용료는 공동기금에 적립하고 있다. 마을공동기금으로 대두생산이 늘어나는 동시에 부가가치도 향상하는 등 마을농업 활성화에 기여하고 있다.

○ 마을공동활동은 마을단위의 협정에 근거하여 계획적으로 실천된다. 마을공동기금의 활용사례에서 보면 '마을농업 진흥'이라는 면이 아직 미흡한 수준이다.

- 마을농업의 진흥을 위해서는 ① 마을의 소득원 작목 개발, ② 농작업 공동작업, ③ 공동이용 농기계 구입, ④ 유휴농지 간이정비 등을 들 수 있다. 예를 들면 소득확보가 중요한 과제이다.
- 마을의 새로운 소득원 작물을 개발하는데 필요한 시험재배나 선진지 견학, 품목도입 등에 소요되는 비용을 공동기금으로 활용할 수 있도록 하

는 것이다.

- 필요에 따라서는 마을 공동작업이나, 공동기계 구입, 경작조건이 불리하여 유휴화 되고 있는 농지에 대한 간이 기반정비 등에도 활용하여 마을농업의 유지와 진흥에 기여할 수 있다.

○ 단지 밭면적이 적은 마을에서는 공동기금의 규모가 소액이기 때문에 사용에 한계가 있는 사례가 많이 있다. 이러한 경우 다년간 적립하여 활용하는 방안, 또는 일정규모 이하의 경우 용도제한을 대폭 완화하여 사용의 편의를 제공하는 것도 대안이다.

- 마을공동기금 사용시 소액에 대해서도 읍면장 확인 후 사용토록 지침을 보완해야 하고, 조성비율은 마을별 금액의 수준에 따라 차등 적용률을 적용하는 방안도 고려할 수 있다.

○ 공동기금 적립액이 소액일 경우 적립만하다 담당자가 바뀌는 경우 문제가 발생하고 있다.

- 조성된 마을공동기금을 마을 내에서 사용범위를 자유롭게 사용할 수 있도록 하고, 마을공동기금의 일부를 마을 인건비 및 공공성을 가진 경상적 경비로 사용하는 등 마을의 자율성을 확대하는 것도 방안이다.

○ 일선 지자체의 업무담당자의 업무 효율성과 제도의 투명성을 제고하기 위해 마을공동기금을 전산으로 관리할 수 있도록 애그릭스(Agrix) 프로그램 보완이 필요하다.

1.4. 국고 보조비율 확대

1.4.1. 현황

○ 조건불리지역 직불제는 지역의 다양한 특성을 제도 운영에 반영하여 정책효

과를 높이기 위하여 지자체의 부담을 전제로 하고 있다.

- 조건불리지역 직불금으로 투입되는 재원은 국고 70%(농어촌구조개선특별회계), 지방비 30%로 규정하여 집행되고 있다.

1.4.2. 쟁점

○ 조건불리지역 대상 지자체의 열악한 재정형편을 고려하여 전액 국고지원으로 전환되기를 요구하고 있다.

1.4.3. 검토

○ 조건불리지역 직불제의 역할이 농업의 다원적 기능을 유지하는 것에 중점을 두고 전국 획일적으로 실시된다면, 전액 국가부담이 원칙이다. 현행 쌀소득보전직불을 비롯하여, 경영이양직불, 친환경직불 등은 전액 국고 부담으로 실시된다.

○ 단지 조건불리지역의 지역적 특성을 살려서 지역활성화를 도모하기 위해서는 지자체의 재량을 인정하는 것을 전제로 하는 경우 지방비 부담의 근거가 된다.

- 일본의 경우는 지자체의 재량부여를 근거로 지방비 부담(50%)을 의무화하고 있으나 지방교부세로 전액 부담하는 방식(지방재정조치)으로 실시함으로써 지자체의 부담분제를 해결하고 있다.

○ 농업인의 소득보전 목적 이외에 조건불리지역 유지 및 활성화 등의 성격과 해당지역의 한정적인 문제로 일정부분 지자체의 재정부담에 대한 필요성은 인정되지만, 현실 조건불리지역 지자체의 재정자립도를 고려해야 한다.

○ 따라서 지방비 부담 추가완화 문제는 단계적으로 지방비의 부담비율을 완화하는 방안을 고려할 필요가 있다.

표 5-2. 조건불리직불 대상 시도의 재정자립도 현황, 2010년

	실시면적(ha)	면적순위	재정자립도(%)	자립도 순위
제 주	24,994	1	25.7	10/16
경 북	18,704	2	21.7	13/16
강 원	18,408	3	20.8	14/16
전 남	18,008	4	11.5	16/16
충 북	7,639	5	25.1	11/16
경 남	7,298	6	34.2	9/16
전 북	3,515	7	17.3	15/16
충 남	2,019	8	24.0	12/16
인 천	1,956	9	70.0	2/16
경 기	625	10	59.3	4/16
울 산	486	11	60.2	3/16
대 구	374	12	52.7	6/16

주 : 전국 9개도(특별자치도 포함)의 평균 재정자립도는 31.6%임.

1.5. 지급상한 설정

1.5.1. 현황

○ 조건불리지역 직불제는 농가당 지원 하한을 설정하고 있으나(면적제한), 보조금 지급상한은 설정되어 있지 않다.

- 지원 하한면적 : 0.1ha이상(지원대상 동일 읍면내 농지면적)

1.5.2. 쟁점

○ 쌀소득보전직불제와 같이 일정면적 이상의 경작면적 또는 농업외 소득금액이 큰 경우는 수급대상자간의 형평성을 고려하여 지급대상에서 제외할 필요가 있다.

1.5.3. 검토

○ 쌀소득직불제를 준용하여 보조금 상한의 설정이 필요하다.

- 농민 설문조사 결과 직불금 상한 설정과 관련해 현행 유지가 59.3%로 가장 선호되고 있지만, 시행중인 다양한 직불제와의 형평성을 고려할 필요가 있다.

○ 하지만 조건불리지역 직불제의 도입취지나 농업의 특성을 고려하는 경우 신청조건 0.1ha 기준의 완화도 필요하다. 마을공동기금의 활성화를 위해서는 상한설정 보다는 조건불리지역의 특성상 밭농업 하한면적을 완화할 필요도 있다.

표 5-3. 개별 직접지불제의 상한과 하한

구분	예산 부담(%)		재원	지급 기준	
	국고	지방비		상한	하한
쌀소득등보전 직접지불제	100		고정직접지불금: 농어촌구조개선특별회계	농업외 종합소득액 3,700만원이상 면적제한 개인 30ha, 법인 50ha	0.1ha
친환경농업 직접지불제	100		농특회계	5.0ha	0.1ha
경관보전직접지불제	70	30	농특회계		0.1ha - 경관작물 식재면적 0.5ha - 마을단위 2ha
조건불리직접지불제	70	30	농어촌구조개선특별회계		0.1ha

1.6. 농지임대차 문제의 해결

1.6.1. 현황

○ 직접지불제와 농지제도간의 대립하는 양상이 직불제의 정책효과를 반감하는 요인으로 작용한다. 쌀직불금의 부당수령이나 조건불리지역 직불제에서 임차농지를 대상농지에서 제외하는 것 등이 농지제도와 관련되는 문제점이다.

○ 다른 직불제에 비해 조건불리지역 직불제의 경우 농지제도를 엄격하게 적용한다. 즉 ① 임대차 농지는 '임대차계약서'를 첨부해야 하나 지주로부터 계약서를 받지 못하는 경우, ② 임대차 자체를 금지하는 농지(1996년 이후 취득농지)를 임대차하는 경우[2] 등은 지불대상에서 제외하고 있다.

○ 상기 ②에 대해서는 농어촌공사에 임대하여 발급되는 '농지사용대수위탁계

약서'를 첨부하면 허용하는 예외규정을 두고 있으나, 수수료 부담의 문제로 이 계약서를 발급받아 신청하는 농가는 현재 거의 없다. 그래서 대상농지 중에서 실제 실시면적은 3분의 2 수준에 불과하다. 나머지는 임대차 요인 등으로 제외되어 직불제 효과를 반감시키고 있다.

1.6.2. 쟁점

○ 조건불리지역 직불제는 면적기준으로 직불금이 지급된다. 대상농지 중에서 가급적 제외되는 면적을 축소하는 것이 농가의 소득지지효과도 높은 동시에 마을공동기금의 적립에도 기여한다.

○ 현행 제도는 농지법을 지나치게 엄격하게 적용함에 따라 직불제의 효과를 제약하는 측면을 지적할 수 있다. 농지법 적용과 직불제 효과를 양립하는 방안을 모색해야 한다.

1.6.3. 검토

○ 조건불리지역의 농업진흥을 중시한다면 임대차 농지에 대한 조건을 완화하는 것이 바람직하다. 농지법 적용을 완화하여 직불제의 정책효과를 제고하는 것이 보다 중요하게 고려되어야 한다.

○ 임대차가 허용되는 농지는 계약서의 첨부를 조건으로 하기 보다는 사실상의 경작자가 직불금을 수령하고 마을공동기금을 적립하는 것으로 충분한 실시효과를 발휘한다.

---

2 농지법 규정에 의하면 1996년 이후 취득한 농지는 취득 목적대로 스스로 경작해야 한다('임대차 금지')는 규정을 조건불리지역 직불제에서 적용하는 사례이다.

○ 이 경우 중요한 것은 실경작자가 직불금을 수령하는 것에 있다. 마을의 사업 신청서 작성단계에서 마을 이장에 의한 임대차 농지의 실경작자를 확인하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

- 농지임대차를 금지하는 1996년 이후 취득농지의 임대차에 대해서는 마을 공동활동의 실천에 의한 농업 진흥 등과 연계하여 그 적용을 완화하는 것이 실시면적이 확대되고, 마을 공동활동의 범위도 확대되어 직불제의 정책효과를 높일 수 있다.

1.7. 이행조건의 점검 강화

1.7.1. 현황

○ 직불제의 정책효과를 제고하기 위해서는 이행조건(cross compliance)을 어떻게 설정하느냐가 중요하다. 직불제는 일반적으로 직불금의 지급요건과 이행조건의 준수와 연계하여 이행조건의 준수를 확인한 후 직불금을 지불함으로써 정책목적을 달성한다.

○ 지불단가가 높을수록 이행조건이 강화되는 경향이 있다. 보다 중요한 것은 이행조건을 준수하고 있는가에 대한 현장 점검의 문제이다. 우리나라 조건불리지역 직불제에 대해서도 제도상의 이행조건의 수준과 실시과정에서 이행조건의 준수에 대한 점검 등에 대해 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

○ 조건불리지역 직불제도의 높은 수준의 이행조건이 설정되어 있다. 즉 ① 농지관리의무와 ② 마을공동기금 조성을 의무적으로 이행해야 하고, 여기에 추가하여 ③ 마을활성화 실천활동 중 적어도 하나 이상을 실천해야 한다.

○ 대체로 ①의 농지관리의무와 ②의 마을공동기금 조성 등은 대부분 규정에 의해 실천하고 있다. 그러나 ③의 마을활성화 실천의무는 소홀히 취급되는

경향이 있다. 협약에서 제시한 4대 활동에 대해서 농업 진흥 또는 마을 활성화에 적합한 활동을 마을주민의 합의에 의해 자율적으로 결정하여 참여도를 높여나가도록 유도하는 것이 중요하다.

1.7.2. 쟁점

○ 직불제를 실시하는 경우 대상지역 또는 대상자를 적절히 한정하고, 수급자가 의무를 성실히 이행하도록 하여 정책효과를 높이는 것이 중요하다. 정책효과를 높이기 위해서는 농가의 모랄 해저드를 어떻게 방지하느냐가 관건이다. 여기서 중요한 것이 이행조건의 준수이다.

○ 이행조건에 대해서는 두 가지 측면에서 검토해야 한다. 하나는 이행조건의 '수준'에 관한 것이고, 다른 하나는 이행조건의 '점검'에 관한 것이다. 조건불리지역 직불제는 제도적으로는 이행조건이 높은 수준으로 설정되어 있다.

○ 이행조건 준수여부의 확인에 대해서는 현장에서의 점검이 중요하나 현재 일선, 특히 읍면단계에서 인력부족과 이해부족 등에 의해 소홀히 다루어지고 있다는 점이다. 문제를 해결하기 위해서는 현장에서 점검을 강화하는 방안을 찾아야 한다.

1.7.3. 검토

○ 마을 주민의 참여도를 높이기 위해서는 직불제나 이행조건에 대한 이해가 충분히 이루어져야 한다. 마을 주민에 대해서는 우선 마을농업의 문제, 마을의 활용 가능한 부존자원 파악, 그리고 농업 진흥이나 지역 활성화를 위한 구체적인 계획과 활동 등에 대해 이해하고 적극적으로 참여하는 것이 필요하다.

○ 직불제 실시현장에 가장 가까운 읍면단계에서 업무 간소화를 도모하면서 인력 보강과 전문화가 필요하다. 읍면 산업계에서 직불제를 담당하고 있으나 인력부족 문제와 업무 중에 인사가 단행되는 등 이중의 제약이 있다.

○ 또한 시군단계와 읍면단계의 직불제 실무자의 직불제에 대한 이해를 높이는 것이 직불제의 실시 효과를 제고하는데 필수적이다. 직불제를 잘 활용하여 지역 활성화에 기여할 수 있도록 직불제 교육 등이 정기적으로 실시되어야 한다.

○ 현실적으로 이행점검시 읍면직원의 업무과중으로 정확한 조사가 어렵다. 현장에서 이행점검은 주로 마을 이장에 의존하는 경향이 강한 반면에 체계적이고 효율적인 점검이 불가능한 실정이다. 따라서 이행점검시 현장조사 인력비 반영이나 지원과 함께 전문적으로 이행점검을 추진할 기관에 업무를 위탁하는 방안도 고려할 필요가 있다.

○ 이러한 이해를 바탕으로 하여 시군단계에서 '점검 체제'를 구축할 필요가 있다. 시군 농정과 또는 농업기술센터를 비롯하여, 품관원, 읍면 담당자, 지역농협 등이 참가하는 점검반을 구성하여 다음 사항에 대해 집중적인 점검이 필요하다.
  - 농가별 신청면적 확인(과다 신청, 제외농지 등)
  - 농지관리의무 확인
  - 마을공동기금의 활용도
  - 마을활성화 실천 등

1.8. 업무추진 체계의 간소화

1.8.1. 현황

○ 현재 조건불리지역 직불제의 업무추진 체계는 ① 지원대상 법정리 선정 및

통지, ② 사업신청 및 보조금 지급대상 마을 선정, ③ 보조금 지급신청, ④ 보조금 지급대상자 및 대상 토지 선정, ⑤ 지급요건 등 이행여부 점검 및 보조금 지급금액 확정, ⑥ 보조금 지급 등의 단계로 추진되고 있다.

그림 5-1. 조건불리지역 직불제 업무추진 체계

업무흐름	일정	주요 내용
①지원대상 법정리 선정·통지 (시행지침통지)	(~3월)	○ 조건불리지역 법정리 선정·통지(농식품부→ 시도→ 시군구→ 읍면동 → 농촌공사·Agrix 유지보수단) ○ 조건불리지역 10이상 공고(읍면동장) ○ 사업 설명 및 홍보(지자체) ○ 법정리 혹은 행정리별 운영위원회 구성(3~5인) ○ 사업신청서 및 마을발전계획서 제출 (농업인등→ 운영위원회→ 읍면→ 시군)
⇓		
②사업신청 및 보조금 지급 대상 마을 선정·통지	(~4월)	○ 조건불리보조금 지급대상 마을 선정·통지(시·군→ 읍·면, 운영위원장→ 농업인등)
⇓		
③보조금 지급신청	(~5월)	○ 보조금 지급 약정신청서 제출(농업인등→ 운영위원회 → 읍면→ 시군) - 운영위원장은 약정신청서의 서명, 실경작면적 등 사실 여부 현장확인
⇓		
④보조금 지급대상자 및 대상토지 선정·통지	(~8월)	○ 신청인 적격여부, 토지의 적격여부 확인 및 정보 Agrix 입력(읍면 7월까지, 시군 8월까지) ○ 보조금 지급대상자 및 지급대상 토지 선정·통지(시군→ 읍면, 운영위원회→ 농업인등) ○ 관리협약 체결(시장·군수 ↔ 운영위원회)
⇓		
⑤지급요건 등 이행여부 점검 및 보조금 지급 금액 확정	(~10월)	○ 관리협약 준수 및 보조금 지급요건 이행 점검(운영위원장은 이행점검표 9월까지 제출, 읍면, 시군은 이행점검완료 10.20까지 Agrix 보고) - 시장·군수는 신청농가의 30%이상 현지조사, 마을공동기금 조성·적정관리 연2회이상 확인, 마을활성화 실천 이행여부 확인 ○ 보조금 지급대상자 및 지급금액 확정(시·군)
⇓		
⑥보조금 지급	(11~12월)	○ 보조금 교부확정 및 교부(농식품부) - 농가 지급(통장계좌 입금, 시군) - 마을공동기금 지급(마을공동계좌 입금, 시군) - 보조금지급 정산결과 보고(익년1월까지)

자료: 농림수산식품부, 2011.

1.8.2. 쟁점

○ 읍면단계(산업계)에서 업무가 과다하여 신청자 자격요건, 신청면적 확인, 이행조건 점검 등의 업무가 소홀히 처리되는 경우도 있어 업무의 간소화가 요구된다.

1.8.3. 검토

○ 업무 간소화는, ① 복잡한 제도를 간소화하는 방향과 ② 사업추진과정을 간소화하는 방향 등 두 가지 방향으로 접근할 필요가 있다.

○ 현재 추진 절차에서 사업신청단계(사업신청서·마을발전계획서 제출단계)에서 신청인 적격여부와 신청면적을 확인한 후 즉시 관리협약을 체결하는 것도 업무간소화와 업무단계를 단축하여 마을공동기금의 활용을 원활하게 할 수 있다.

○ 전반적으로 사업진행 절차가 까다롭고 복잡하다. 따라서 사업체계를 쌀직불제 시스템과 유사하게 조정하는 것도 하나의 방안이다.

○ 지원절차 간소화를 위해서 사업신청시 마을 신청과 농가별 신청을 동시에 제출하고 사업신청, 점검단계를 간소화(신청/3월, 보조금지급대상 마을선정/4월, 약정신청/7월 등)하여 1~2단계로 통합할 필요가 있다.
  - 사업신청 및 마을발전계획서, 관리협약서, 약정신청서를 동일시기에 추진, 이행점검결과에 따라 보조금 지급 절차로 간소화해야 한다.

○ 이행조건의 점검업무에 대해서는 쌀소득보전직불제처럼 일정부분을 제3자 등 외부기관에 위탁하는 것도 방안이다.

1.9. 지급단가 인상

1.9.1. 현황

○ 현행 지급단가는 논, 밭, 과수원 50원/㎡, 초지 25원/㎡이다.
- 2004～09년 기간 : 논, 밭, 과수원 40원/㎡, 초지 20원/㎡에서 2010년 논, 밭, 과수원 50원/㎡, 초지 25원/㎡으로 인상되었다.

1.9.2. 쟁점

○ 농자재의 원가 상승으로 농업경영비의 지속적인 인상은 농가경영의 안정성을 저해하고 있고, 조건불리지역의 지역사회 활성화와 농업의 지속성을 유지하기 위해서 조건불리지역 직불금을 쌀소득보전 직불금 수준으로 인상을 요구하고 있다.

1.9.3. 검토

○ 전국과 조건의 불리성이 높은 지역으로서 강원도와의 불리성의 정도를 살펴보았다. 강원도는 경지율과 경사도 등의 조건에서 불리한 지역이므로 주요 밭작물의 소득과 생산비 자료를 이용하여 노동생산성과 수익성을 비교하였다.
- 10a 기준으로 노동생산성과 수익성은 전국 평균과 비교하여 강원도가 낮게 나타난다. 비교 대상 밭작물의 강원도 노동생산성은 평균 90.9%, 수익성은 88.4% 정도로 낮게 나타난다.

○ 조건불리지역 직불제의 단가는 논·밭·과수원의 경우 50만원/ha이고, 초지는 25만원/ha으로 설정되어있다. 조건불리지역 직불제의 직불단가를 쌀소득보전직불제와 동일하게 지급한다면 노동생산성과 수익성의 차이를 고려해 논,

밭, 과수원은 50만원/ha에서 56～58만원, 초지는 25만원/ha에서 28～29만원 정도로 지급단가를 인상할 수 있을 것이다.

2. 다른 직불제와의 관계

2.1. 현황

○ 현행 직불제 중에서 조건불리지역 직불제와 관련하는 것이 친환경직불제, 경관직불제 등이 있다. 쌀소득보전직불제는 조건불리지역 직불제와 직접적으로 중복하지 않는다.

○ 현재 도입을 검토하고 있는 밭작물 직불제가 조건불리지역 직불제와 직접으로 중복하는 면이 있다.

2.2. 쟁점

○ 밭작물을 대상으로 식부면적단위로 단가를 설정하여 직불금을 지급하는 '밭작물 직불제'가 도입되면, 조건불리지역 직불제와 중복 지불되는 현상이 발생한다. 이에 대한 단가 조정이 필요하다.

2.3. 검토

○ 조건불리지역에서 두 가지 이상의 직불제가 중복 실시되는 경우 단가의 조정방식이 문제가 된다. 예를 들면 조건불리지역에서 친환경 직불제나 경관

직불제를 실시하는 경우 조건불리 직불금과 친환경 직불금(또는 경관 직불금)을 이 중으로 수급하게 된다. 이것은 서로 다른 목적으로 또 다른 이행조건으로 실시되기 때문이다. 즉 이행조건의 중복이 없기 때문에 수급의 정당성이 있다.

○ 일본의 경우 조건불리지역에서는 중산간지역직불금, 밭작물 소득보상직불금을 중복하여 전액 수급하며, 여기에서 추가하여 환경보전형 농업직불금, 논활용 소득보상직불금이 추가되는 경우도 있다.

○ 조건불리지역 직불제와 밭작물 직불제가 중복하는 경우의 판단기준은 조건불리지역 직불제는 조건이 불리한 지역에서 '마을공동기금 부담' '지방비 분담' 등의 특성이 있기 때문에 양자 모두 전액 지불이 원칙이다.

- 단지 밭작물 직불금 단가는 전액지불을 하거나, 실시초기 재정부담이나 다른 직불제 또는 비대상 농가와의 형평성 등을 고려하는 경우 밭작물 직불금의 단가에 대해 일부 조정하는 방안도 가능하다.

참고 문헌

김종섭 외. 2005. 「조건불리지역 직불제 시범사업 모니터링 및 효과분석」. 농림부

김태곤. 2000. “일본의 중산간지역 직접지불제.”「농촌경제」제23권 제1호. 한국농촌경제연구원

김태곤. 2002.「일본의 중산간지역 직접지불제」, 한국농촌경제연구원

김태곤 외. 2005.「밭농업 직접지불제 도입방안 연구」. 한국농촌경제연구원

김태곤 외. 2008.「FTA 대응을 위한 제주형 밭농업 직접지불제 연구」. 한국농촌경제연구원

김태곤 외. 2009.「조건불리지역 직접지불제의 평가와 개선방향」. 한국농촌경제연구원

박진도. 1996. “직접지불제의 의의와 도입방안”. 농정연구포럼

서종혁 외. 1998.「조건불리지역 및 환경보전을 위한 직접지불제도 조사연구」. 한국농촌경제연구원

오내원 외. 2002.「조건불리지역 밭농업직접지불제 세부시행방안」. 한국농촌경제연구원

장효선 외. 2007. “현행 직접지불제의 평가와 개선방향 : 수혜자 조사의거”.「2007년 한국농업정책학회 발표논문집」. 한국농업정책학회

시나가와 마사루(品川優). 2008. “조건불리지역 밭직접지불제의 전개와 과제”.「농촌경제」제31권 제1호. 한국농촌경제연구원

品川優. 2009. “韓國條件不利地域に對する直接支拂制度の展開と課題”.「農業経濟研究」第80卷 第4号. 日本農業経濟學會

生源寺眞一. 1999. “條件不利地域農業の類型化と政策手段”.「農業構造問題研究」199號

矢口芳生. 1999. “世界農政の展開とデカップリング”.「日本型デカップリング」. 農林統計協會.

OECD. 1990. Reforming Agricultural Policies : Quantitative Restrictions on Production, Direct Income Support. Paris

OECD. 1994. Agricultural Policy Reform : New Approaches, The Role of Direct Income Payment. Paris(FAO한국협회. 1996. 「농업정책개혁과 직접지불제도의 역할」)

농림수산식품부. 2011.「2011년 조건불리지역직접지불제 시행지침서」

농촌진흥청, 2011. 농축산물소득자료

통계청, 2011. 농림어업 통계자료

김포시, 2011.「김포통계연보」

김해시, 2011.「김해통계연보」
나주시, 2011.「나주통계연보」
남원시. 2011.「남원통계연보」
논산시, 2011.「논산통계연보」
단양군, 2011.「단양통계연보」
산청군. 2011.「산청통계연보」
안성시, 2011.「안성통계연보」
정선군, 2011.「정선통계연보」
청송군, 2011.「청송통계연보」
평창군, 2011.「평창통계연보」