

2014. 6.

# 밭농업 및 조건불리지역 직불제 개선방안 연구

연구기관  
한국농촌경제연구원

**농림축산식품부**



# 제 출 문

**농림축산식품부 장관 귀하**

본 보고서를 「밭농업 및 조건불리지역 직불제 개선방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2014년 6월

연구기관: 한국농촌경제연구원

연구책임자: 김 태 곤 (연구위원)

연구참여자: 허 주 녕 (전문연구원)

연구참여자: 전 애 라 (연구원)



## 요 약

---

현행 우리나라의 직불제는 각각의 고유한 목적을 가지고 도입, 실시되고 있지만 장기적으로는 농가의 경영안정을 보장함으로써 농업의 지속적인 발전, 식량자급률 향상, 다원적 기능 발휘 등의 역할을 한다. 이러한 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 직불제는 여건 변화에 따라 개선될 필요성이 있다.

이 연구에서는 우리나라 직불제를 농지면적 단위로 지불하는 기본형과 구조 개선이나 다원적 기능 확산을 도모하는 가산형이라는 체제를 전제로 하여 밭농업 직불제와 조건불리지역 직불제의 바람직한 개선방안을 제시하였다. 그리고 주요 내용은 ① 직접지불제의 개편방향, ② 밭농업 직접지불제 개선, ③ 조건불리지역 직접지불제 개선, ④ 직접지불제 실효성 제고방안주 등이 있다.

### □ 직불제 체제개편

직불제는 가격 하락에 대응한 경영안정 보장, 전략작물의 생산 증대, 조건불리지역에서의 농업 유지, 시장개방에 따른 손실 보상 등을 통하여 국내농업 유지, 식량안보 확보, 다원적 기능 발휘 등 다양한 역할을 기대하여 실시되고 있다. 직불제가 가지는 다양한 역할을 충분히 실현되기 위해서는 대상 농가 또는 대상 농지면적을 계획대로 확보하되, 목적 달성을 위해서는 개별 직불제별로 설정되어 있는 이행조건의 철저한 준수가 필요하다.

동시에 현행 직불제의 실효성을 제고하기 위해서는 경영안정형을 기본형(기본지불)으로 하고, 공익형 직불제를 가산형(가산지불)으로 운영하는 것이 바람직하다. 기본형에는 쌀 고정직불과 밭농업 직불제, 가산형에는 조건불리지역 직불제, 친환경 직불제, 경관보전 직불제 등이 포함된다.

## □ 밭농업 직불제

밭농업의 지속적인 발전을 위해서는 농업인의 소득 유지가 중요한 과제이다. 논농업에 비해 상대적으로 노동집약적인 밭농업은 FTA 등 시장개방에 대한 파급영향이 민감하다. 시장개방에 따른 소득 손실을 보상하는 것이 밭농업의 지속적 발전의 조건이다. 즉 한·중 FTA 등에 의한 추가적인 시장개방에 대응한 손실보전이 필요하다. 현행 직불제의 개편방향에서 밭농업 직불제는 기본형(고정지불) 형태로 밭 면적을 기준으로 지급되고, 조건불리지역 직불제는 가산형으로 하여 밭농업 직불제에 추가하여 지급되는 형태가 된다.

밭농업 직불제의 기준단가는 ① 한·미 FTA에 의한 손실을 보전하는 기존 밭농업 직불제 단가에 추가하여, ② 한·중 FTA에 의한 추가적인 시장개방 손실보전액, ③ 밭농업의 다원적 가치 등을 종합하여 산정하였다.

밭 고정지불 단가는 현행 단가 400천원/ha에, 시장개방 손실보전액 337천원, 다원적기능 평가액 225천원을 합산한 지불단가는 962천원이다. 단지 지불단가는 재정 여건과 타 직불제의 형평성 등을 고려하여 연차적 인상하는 방안이 필요하다. 밭 고정지불 예산은 대상면적에 지불단가를 곱하여 산정하면 된다. 밭작물 재배면적(747천ha)에 재정 여건 등을 고려하여 단계적 인상방안을 적용하면 1년차(2015년)에 지불단가는 50만원, 2년차 60만원, 3년차 70만원 그리고 4년차인 2018년에 80만원을 적용하면 예산은 2015년 3,365억원, 2016년 4,038억원, 2017년 4,711억원, 2018년은 5,384억원이 소요된다.

## □ 조건불리지역 직불제

조건불리지역 직불제는 농업생산 및 정주여건이 불리한 조건불리지역에 대하여 평지 지역과의 생산비·소득 격차를 지원하여 지역농업 유지, 식량안보 확보, 다원적기능 확산, 지역공동체 유지 등을 목적으로 실시되고 있다. 즉, 조건불리지역 직불제는 조건이 불리한 지역의 농업유지라는 특수한 목적을 가지면서 밭농업 직불제의 대상농지 중에서 경사도 및 경지율 등에 근거한 일정 지

역이 대상이 됨에 따라 중복 지불이라는 현상이 나타난다.

밭농업 직불제가 밭 고정지불로 개편됨에 따라 현행 조건불리지역 직불제는 밭 고정지불(기본형)에 추가하여 지불되는 가산형으로 전환될 필요가 있다. 이에 따른 조건불리지역 직불금의 단가 조정이 요구된다. 조건불리지역 직불제 단가는 양 직불제의 특성을 고려할 때 밭농업 직불제에 추가하여 전액 지불하는 것이 원칙이다. 그러나 밭농업 직불제의 도입 초기에 재정여건을 고려하여 조건불리지역 직불제 지불단가는 현행 단가의 30%, 50%, 70%, 100% 등 단계적으로 인상하는 방안을 고려할 수 있다.

이 경우 ha당 지불단가는 현행 50만원에서, ① 15만원(30%), ② 25만원(50%), ③ 35만원(70%), ④ 50만원(100%)으로 단계적 인상하여 대상면적으로 산정하면 2015년 153억 원, 2016년 255억 원, 2017년 357억 원, 2018년은 510억 원이 소요된다.

#### □ 직불제의 실효성 제고방안

현행 농지임대차는 농가의 경영규모가 확대되고 구조개선이 이루어지는 효과가 있다. 그러나 직불제가 확산되는 동시에 지급 단가가 인상됨에 따라 농지의 임대차와 직불제간에 상충되는 문제가 발생한다. 즉, 임대차 농지의 경우 직불금의 일부가 농지소유자에게 이전되는 문제, 농지법의 임차금지 규제와 조세 특례제한법의 양도소득세 감면문제 등과 관련하여 ‘위장경작’ 이나 ‘직불금 부당수령’ 등의 문제, 직불제의 대상농지임에도 불구하고 자경을 위장하기 위하여 ‘직불제 신청 포기’ 문제 등이 있다.

직불제의 실효성 제고 또는 농업구조 개선이라는 관점에서 농지의 임대차 또는 사용대차를 허용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 한국농어촌공사가 실시하는 농지은행사업의 농지임대수탁사업을 활용하여 임대차 당사자 간에 수탁 기간 및 임차료 등을 정하여 신청하는 경우 이를 허용하되, 임대인이 부담하는 수수료를 감면하고 양도소득세 감면과 관련하여 자경으로 간주하는 것에 대해 검토할 필요가 있다.

개별 직불제는 적절한 수준의 이행조건을 설정하여 직불제의 실효성을 제고하는 것이 중요하며, 직불제의 도입 목적에 적합하게 수급자의 실천가능성 등을 고려하여 적절한 이행조건을 설정할 필요가 있다. 밭농업 직불제는 고정지불로의 전환과 연계하여 ① 성실경작, ② 화학비료·농약의 권장시비량 및 안전기준 설정과 준수, ③ 농지·수로·주변지역의 폐자재 수거, ④ 논두렁 및 밭 사면의 적절한 관리 등을 이행조건으로 설정하여 실효성을 높이는 방안을 강구할 수 있다.

직불제가 농정의 보편적인 수단이 되고 예산이 확충됨에 따라 직불제별 목적의 명확화, 대상 농가 및 농지의 한정, 부당수령 방지, 이행조건 준수 등이 요구된다. 직불제의 실시 효과를 제고하기 위해서는 신청서의 확인, 이행조건 점검 등의 업무가 필요 불가결하다. 대상농가별로 대상농지 또는 재배작물 확인, 실시과정 검증, 철저한 사후관리 등의 업무가 요구된다.

직불제 효과를 제고하기 위해서는 농지임대차제도의 개선에 의한 제외농지 방지, 경영체등록제 등과 같은 농가별 정보의 확보, 신청서 확인과 이행조건 점검업무의 일관화, 국가 및 지자체의 직불담당 인력확충 등의 과제가 해결되어야 한다.



## 차 례

---

### 제1장 서론

- 1. 연구 필요성 ..... 1
- 2. 연구의 목적 ..... 3
- 3. 연구내용과 연구방법 ..... 4

### 제2장 직접지불제의 개편방향

- 1. 직접지불제의 역할 ..... 7
- 2. 직접지불제의 지불근거 ..... 8
- 3. 외국의 직접지불제 최신 동향 ..... 12
- 4. 직접지불제의 기본구조와 개편방향 ..... 31

### 제3장 발농업 직접지불제 개선

- 1. 도입배경과 과제 ..... 35
- 2. 주요내용 ..... 36
- 3. 개편방향 ..... 39
- 4. 지불단가 산정 ..... 43
- 5. 관련 예산 추정 ..... 48

### 제4장 조건불리지역 직접지불제 개선

- 1. 개요 ..... 51
- 2. 대상지역 선정기준 및 지표 개발 ..... 53
- 3. 개편방향 ..... 63
- 4. 마을공동기금 활용도 제고 ..... 66
- 5. 세부사항 개선 방안 ..... 70

**제5장 직접지불제 실효성 제고방안**

1. 직불제의 기대역할 .....	77
2. 농지임대차제도의 개선 .....	78
3. 이행조건의 적절한 설정과 점검 .....	80
4. 확인과 점검의 강화 .....	82

**제6장 요약 및 결론**

1. 요약 .....	83
2. 결론 .....	84

**부 록**

1. 밭직불제 기타 통계자료 .....	89
2. 조건불리직불제 기타 통계자료 .....	93

참고 문헌 .....	97
-------------	----

## 표 차 례

---

### 제2장

표 2- 1. 토지거래 유형별 DPU 공제율 .....	22
표 2- 2. 일본 호별소득보상제도 .....	25
표 2- 3. 다원적기능 직불제 지불단가 .....	28
표 2- 4. 직접지불제 예산추이, 2010~14년 .....	29
표 2- 5. 개별 직접지불제의 예산, 2013~14년 .....	29

### 제3장

표 3- 1. 밭농업 직불제 대상 품목 .....	38
표 3- 2. 밭농업 직불제 대상품목 확대의 장·단점 비교 .....	42
표 3- 3. 시장개방에 따른 밭농업 소득 감소액(한·중 FTA) .....	45
표 3- 4. 밭농업의 다원적기능의 경제적 가치 .....	46
표 3- 5. 시나리오별 밭농업 직불제 단가 .....	46
표 3- 6. 밭농업 직불제 지불단가 .....	48
표 3- 7. 밭농업 직불제 지불단가의 단계적 인상 .....	50

### 제4장

표 4- 1. 조건불리직불제 최근 실적 .....	52
표 4- 2. 조건불리지역과 일반 농업지역의 농업여건 비교(1) .....	54
표 4- 3. 조건불리지역과 일반 농업지역의 농업여건 비교(2) .....	55
표 4- 4. 조건불리지역과 일반 농업지역의 농업여건 비교(3) .....	57
표 4- 5. 조건불리지역과 일반 농업지역의 농업여건 비교(4) .....	58
표 4- 6. 조건불리지역과 일반 농업지역의 농업여건 비교(5) .....	60
표 4- 7. 지역별 주요 생산성 비교 .....	61

표 4- 8. 농가소득 및 농업소득 변화 .....	62
표 4- 9. 지역별 주요 밭작물 농작물수입 .....	62
표 4-10. 조건불리지역 직불제 단계적 인상 .....	66
표 4-11. 시도별 조건불리지역 직불금 지급현황 .....	67
표 4-12. 마을공동기금 현황(2013년) .....	68
표 4-13. 마을공동기금 활용 내역(2013년) .....	69
표 4-14. 조건불리지역 직불금 고액 수령 실태(2013년) .....	71
표 4-15. 개별 직접지불제의 상한과 하한 .....	71
표 4-16. 시도별 재정 자립도 현황 .....	74

## 그림 차례

---

### 제2장

그림 2-1. 단일직불제의 개편 .....	14
그림 2-2. 직불제 개편방향 .....	33

### 제3장

그림 3-1. 밭농업 직접지불제 기준 단가 .....	40
그림 3-2. 시나리오별 농업소득 감소액 .....	44
그림 3-3. 지불 단가(장기) .....	47
그림 3-4. 지불 단가(중기) .....	47
그림 3-5. 지불 단가(단기) .....	47
그림 3-6. 밭농업 직불제 지불단가의 구성 .....	48
그림 3-7. 밭농업직불금의 단계적 인상안 .....	50

### 제4장

그림 4-1. 가산형 조건불리직불제 지불단가 개편(안) .....	64
--------------------------------------	----



# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구 필요성

#### 1.1 경영불안의 가중

- 농업을 둘러싼 여건이 변화함에 따라 농업경영의 리스크가 높아지고 있다. WTO 체제에서 동시 다발적인 FTA 추진 등에 의한 시장개방 확대, 자연재해와 가축질병 빈발, 기상 이변 등 농업 외부에서 주어진 요인이 농산물 수량과 가격 변동에 영향을 주어 경영 불안이 가중되고 있다.
- 이러한 경영불안은 논농업에 비해 밭농업과 조건불리지역에서 상대적으로 강하게 나타난다. 이에 대응하여 생산자 또는 생산자 단체 등에 의한 위험관리형 농업경영을 전제로 하여, 정부에 의한 직접지불제<sup>1</sup>나 작물보험제도 등과 같은 안전망(safety net)의 확충이 필요하다.

---

<sup>1</sup> 직접지불제의 동일한 의미로 본문에 직불제를 혼용하여 사용하고 있음.

## 1.2. 밭농업 직불제의 개선

- 밭농업의 경영안정 등을 도모하기 위하여 밭농업 직불제가 실시되고 있다. 제도의 실효성을 높이기 위하여 받고정지불 실시, 단가 조정 등 제도개선이 진행됨에 따라 전반적인 직불제 개편을 비롯하여, 조건불리지역 직불제와의 새로운 관계 설정의 필요성이 높아지고 있다.
- 특히 밭농업은 노동집약적인 작물이 많은 동시에, 한·중 FTA 체결 등에 의한 시장개방의 영향이 크게 나타날 우려가 있다. 이에 대응하여 밭농업에 대한 적극적인 경영안정대책을 적극적으로 강구하는 것은 밭농업의 안정적인 성장은 물론이고 우리나라 농업의 지속적인 발전을 보장하는 조건이 된다.

## 1.3. 조건불리지역 직불제의 개선

- 한편 생산조건이 상대적으로 불리한 지역을 중심으로 소득이 감소하여 농업의 유지가 곤란한 지역이 나타나고 있다. 조건불리지역 직불제는 생산조건이 불리한 밭농업을 대상으로 불리성을 보완하여, 지역농업을 진흥하고 다원적 기능을 발휘하기 위하여 실시되고 있다.
- 밭농업 직불제가 개선됨에 따라 조건불리지역 직불제의 개편도 동시에 단행되어야 한다. 조건불리지역 직불제의 단가 설정을 비롯하여, 마을공동기금의 활용도 제고 그리고 직불제의 실효성 제고 등을 위한 전반적인 제도 개선의 필요성이 높아지고 있다.

## 1.4. 직불제 개편의 필요성

- 직불제는 소득 감소나 변동에 대응하여 직접적으로 농가에 소득을 보전하여



경영안정을 도모하는 역할과 농업의 생산과정에서 이와 결합되어 나타나는 다원적 기능을 확산하는 역할 등 크게 두 가지 역할이 기대된다. 전자는 ‘경영안정형’이며, 후자는 ‘공익형’이라 한다.

- 우리나라의 직불제 중에서 경영안정형은 쌀 소득보전 직불제의 변동지불, FTA 피해보전 직불제 등이 있고, 공익형은 쌀 소득보전 직불제의 고정지불, 밭농업 직불제, 조건불리지역 직불제, 경관보전 직불제, 환경농업 직불제 등이 있다.
- 이와 같은 개별 직불제는 각각의 고유한 목적을 도입되어 실시되고 있지만 장기적으로는 농가 경영의 안정을 통한 농업의 지속적인 발전, 식량자급률 향상, 다원적 기능의 발휘 등의 역할을 한다. 따라서 현행 직불제는 여건 변화에 따라 개선될 필요성이 있다.

## 2. 연구의 목적

- 개별 직불제는 고유한 목적을 가지고 도입되어 실시되고 있는 만큼 독립적인 내용을 가지고 있다. 그러나 제도간의 상충 문제와 중복 지불이나 과소 지불 등을 조정하여 제도간의 정합성을 유지하고, 직불제 전체의 실효성과 효율성을 제고가 필요하다.
- 이 연구에서는 경영안정형과 공익형 등으로 구분되는 우리나라 직불제를 양자의 성격에 유의하면서 농지면적 단위로 지불하는 ‘기본지불’(기본형)과 구조개선, 생산성 격차 보완이나 다원적 기능 확산을 도모하는 ‘가산지불’(가산형)이라는 체제를 전제로 하여, 밭농업 직불제와 조건불리지역 직불제와의 바람직한 개선방안을 제시한다.

- 구체적으로는 기본지불로서 밭농업 직불제의 고정지불 단가, 대상면적 한정, 소요예산 등을 제시하고, 이와 연계하여 가산지불로서 조건불리지역 직불제의 지불단가, 대상면적, 마을공동기금 활용방안 등을 제시하는 것이 목적이다.
- 이를 통하여 두 가지 직불제의 실효성을 제고하여 밭농업과 논농업의 건전한 발전을 보장함으로써 한·중 FTA 등 추가적인 시장개방에 대응하여 농업의 지속적인 발전, 국민이 필요로 하는 식량의 안정적인 공급, 그리고 다원적 기능의 충분한 확산 등의 효과를 기대한다.

### 3. 연구내용과 연구방법

#### 3.1. 연구내용

- 우선 2장에서는 현행 직접지불제의 개편방향을 제시한다. 직불제는 미국, EU, 일본, 우리나라 등 세계 주요 국가에서 가격지지제도를 대체하는 중요한 정책수단으로 위치하고 있다.
  - EU와 일본의 최근 직불제 개편의 사례를 정리한다. 이를 참고로 하여 우리나라에서 실시되는 현행 직불제에 대해 그 역할을 명확히 한 후 경영안정형과 공익형으로 구분하고, 시장개방 확대에 대응하여 경영안정대책으로서의 역할을 충분히 발휘할 수 있는 방향을 제시한다.
- 3장에서는 밭농업 직불제의 개선점을 제시한다. 우리나라 밭농업은 쌀에 비해 상대적으로 여건이 불리한 편이다. 생산기반 정비율, 밭작물 기계화율, 가격 변동율 등의 면에서 경영불안 요인을 안고 있다. 또한 앞으로 한·중 FTA가 체결되면 밭작물을 중심으로 시장개방 손실이 나타날 것으로 예상하고 있다.

- 이에 대한 대응책으로서의 밭농업 직불제는 현행 품목별 식부면적 기준의 지불방식에서 농지면적기준의 고정지불방식으로 개선하면서 지불단가의 산정, 대상농지 한정, 그리고 관련 예산을 추정한다.
  - 특히, 지불단가에 대해서는 현행 단가에 추가적인 시장개방 손실액과 다원적 기능 평가액 등을 산입하여 산정한다.
- 4장에서는 조건불리지역 직불제의 개선점을 제시한다. 현행 조건불리지역 직불제는 생산조건과 정주조건 등의 면에서 평지지역에 비해 그 불리성을 직불제로 보완함으로써 지역농업의 유지, 다원적 기능의 발휘 등의 효과를 기대하여 실시하고 있다.
- 직불금의 일부로서 마을공동기금을 조성, 마을활성화와 농업진흥 등 공동체 회복을 위한 활동을 지원하고 있다. 밭농업 직불제의 개선과 함께 조건불리지역 직불제의 개편, 마을공동기금의 실태와 활용도 제고방안, 지방비 부담경감 방안 등을 제시한다.
- 5장에서는 밭농업 직불제와 조건불리지역 직불제의 실효성 제고방안의 하나로서 농지제도의 개선점을 제시한다. 농지제도와 관련하여서는 농지임대차가 급격히 확산됨에 따라 임대차 농지가 직불제 대상에서 제외되는 사례가 있다. 1994년 농지법에 의한 농지임대 금지규정, 양도소득세 감면과 관련한 농지임대 회피 등이 불안요인으로 작용하고 있다. 이와 같이 직불제와 농지제도간의 상충점을 해결하여 직불제 실효성을 높이는 방안을 제시한다. 그리고 6장에서는 요약 및 결론을 제시한다.

### 3.2. 연구방법

- 이 연구는 기본적으로 문헌 연구와 통계 분석을 중심으로 진행한다. 직불제와 관련한 기존 문헌연구를 통하여 기본적인 특징, 문제점을 파악하고, 농가

경제통계(통계청), 농산물생산비통계(통계청), 농축산물소득자료(농진청) 등을 분석한다.

- 외국의 최근 직불제 동향에 대한 사례 분석을 통하여 직불제 개편의 전반적인 방향과 구체적인 시책에 대한 시사점을 얻는다. 일본의 쌀 직불제 폐지와 다원적 기능 직불제 확충, EU의 단일직불제 개편과 기본지불과 가산지불로의 전환 등을 참고로 하였다.
- 관련 직불제의 지자체 실무자 및 참여 농민을 대상으로 현장 조사를 통하여 실태 파악과 제도 개선에 활용하였다. 현장토론회, 관련 직불제 수급농가에 대한 반응, 전문가 등을 통해 직불제 현안과 개편 방안에 대한 의향 등을 파악하였다.

### 3.3. 기대효과

- 첫째, 중장기적인 관점에서 직불제 개편방향 제시함으로써 시장개방 확대에 대응한 농가의 경영안정 보장, 농업의 지속적 발전 도모, 다원적기능 확산 등을 기대할 수 있다.
- 둘째, 밭농업 직불제의 개선방안을 제시함으로써 직불제의 실효성 제고를 통한 밭농업의 활성화, 나아가 한·중 FTA 체결 등에 대비한 밭작물 경영안정대책으로서의 정책효과를 기대할 수 있다.
- 셋째, 밭농업 직불제와 연계한 조건불리 직불제의 개선방안을 제시함으로써 조건의 불리성 보전과 경영안정의 보장 등을 통하여 지역농업 진흥, 마을 활성화 등의 효과를 기대할 수 있다.

## 제 2 장

---

### 직접지불제의 개편방향

#### 1. 직접지불제의 역할

- 직접지불제는 이행조건(cross compliance) 등 일정한 지불근거를 전제로 하여 정부가 생산자에게 직접적인 소득을 보조금으로 지불하는 정책수단이다. WTO 출범이후 선진국이나 개도국을 불문하고 중요한 정책수단으로 자리 잡고 있다.
- 지불제의 주요한 역할은 다음과 같다.
  - ① 생산중립적으로 실시함으로써 가격지지제도에 비해 ‘가격 경쟁력’과 ‘소비자 후생’을 증진할 수 있다.
  - ② 농업생산과 연계하여 실시함으로써 농지 등 농업자원을 보전하는 효과가 있다.
  - ③ 적절한 이행조건의 설정 등으로 지역실정에 적합한 농업을 구축할 수 있다.
  - ④ 농가의 경영안정을 보장함으로써 ‘식량자급력 향상’과 ‘다원적 기능 발휘’ 등의 효과를 기대할 수 있다는 점 등이다.

## 2. 직접지불제의 지불근거

### 2.1. 가격지지제도 폐지 또는 가격 하락에 대한 경영안정 보장

- WTO 농업협정에 근거한 국내 가격지지제도 폐지, 가격 변동의 영향을 완화하여 경영안정을 유지하는 것을 목적으로 하는 지불제이다.
- EU에서 최초로 도입되어 농정의 주축이 되고 있으며, 주요 품목을 대상으로 하되 농지면적을 기준으로 지불하는 ‘고정지불’과 농산물 가격하락분에 대해 일정비율 보전하는 ‘변동지불’로 구성된다.
- 주요 국가의 지불제
  - EU 소득보상지불제(1992년)
  - 미국 고정지불제(1996년), CCP(2002년)
  - 한국 쌀 소득보전 지불제(2005년)
  - 일본 쌀 소득보상 지불제(2007년)

### 2.2. 조건의 불리성에 대한 보전

- 산간지역은 농업의 생산조건이 평지지역에 비해 불리하다. 조건불리지역을 대상으로 평지지역과의 생산성(생산비, 소득) 격차를 보전하여 지역농업의 유지를 목적으로 하는 지불제이다.
- 생산조건의 지역간 격차를 보전하여 지역농업의 유지가 주된 목적이며, 지역경제 활성화나 다원적 기능의 확대와 연계하여 실시되기도 한다.

- 주요 국가의 직불제
  - EU의 조건불리지역 직불제(1972년)
  - 일본의 중산간지역 직불제(2000년)
  - 한국의 조건불리지역 직불제(2004년)

### 2.3. 다원적 기능 확산에 대한 보전

- 생태계 보전, 생물다양성 유지, 경관 형성 등 농업이 가지는 다원적 기능을 확산하기 위하여 이를 유지하는데 소요되는 최소한의 비용을 지불하는 직불제이며, 외부경제효과가 지불대상이 된다.
- 외부경제는 시장에 맡겨두면 공급부족이 생기기 때문에 정부가 공적으로 개입하는 것이며, 초기에는 ‘환경부하 경감’을 유인하는 농법 도입에서 최근에는 경관이나 생물다양성 등 ‘환경편익 증진’을 유인하는 농법 도입을 중시하는 방향으로 전환되고 있다.
- 주요 국가의 직불제
  - EU 환경농업 직불제(1985년)
  - 미국 환경직불제(1985년)
  - 한국 친환경농업 직불제(1999년)
  - 일본 자원환경 직불제(2007년)

### 2.4. 국내외 생산성 격차에 대한 보전

- 농산물 수입국이 관세 철폐나 수입수량 제한 감축 등에 따른 직접적인 소득 손실을 보상하거나 외국(수출국)과의 생산성 격차를 보전하여 시장개방의

피해를 보전하는 것을 목적으로 하는 직불제이다.

- 농산물 수입국이 실시하는 직불제이며, WTO 체제나 FTA 등에 의한 시장개방에 대한 국내대책으로 활용된다.
- 주요 국가의 직불제
  - 한국 FTA 피해보전 직불제(2004년)
  - 일본 발작물 소득보상 직불제(2007년)

## 2.5. 시장개방 손실 등에 대한 보상이론

### 2.5.1. 정책선택의 근거

- 경제학에서 ‘파레토 개선’이라는 개념이 있다. 파레토 개선이란 다른 사람의 상태를 악화시키지 않고 누군가의 상태를 개선할 수 있는 것을 지칭한다. 또한 한 사람의 상태를 개선하면 다른 사람의 상태를 악화시키는 상태, 즉 누군가의 손실 없이는 그 이상의 개선이 불가능한 사태를 ‘파레토 최적’이라고 한다.
- 현실 세계에서는 누군가의 상태를 개선하기 위해서는 누군가의 상태를 악화하지 않을 수 없다는 상황이 적지 않다. 이 경우 특정 정책의 도입을 검토할 때 ‘파레토 기준’만으로 판단하면 바람직한 정책의 수는 극히 한정된다. 따라서 소득재분배에 의한 파레토개선의 가능성까지 고려하여 정책결정의 판단기준으로 하는 것이 보상원리다.
- 판단기준은 우선적으로 이득을 보는 사람과 손실을 보는 사람의 효용을 비교하는 방법이 있다. 칼도어·힅스(N.Kaldor, J.R.Hicks) 보상원리이다. 최근



FTA 등에 의한 시장개방을 비롯하여, 무역정책, 개발정책 등 이해관계가 상반되는 정책 선택을 결정하는 경우 유효한 이론적 근거가 되고 있다.

### 2.5.2. 칼도어·힅스(N.Kaldor, J.R.Hicks) 보상원리

- FTA 등과 같은 통상정책을 비롯하여, 무역정책, 지역정책 등을 추진하는 경우 다양한 경제주체에게 영향을 미친다. 이러한 정책을 결정할 때 어떤 기준으로 판단하는 것이 사회적으로 바람직한 것인가에 대한 하나의 기준이 ‘칼도어·힅스 보상원리’이다.
- 정책전환에 의해 이익을 본 경제주체가 손실을 입은 경제주체에게 그 손실을 보상해도 이익을 보는 것이 가능한 상태가 되는 것이 ‘칼도어개선’이다. 이러한 조건을 실현하는 정책이 사회적으로 갈등을 줄이면서 총효용을 늘리는 바람직한 정책이다.
- 현실적으로 특정한 정책의 선택은 이익이 증가하는 부문과 감소하는 부문이 발생한다. 이 경우,
  - ① 이익부문 > 손실부部门이면서,
  - ② 이익부部门에서 손실부部门으로 손실보상(소득재분배), 등을 전제로 한 정책 선택은 정당성을 가진다.
- 칼도어·힅스 보상원리는 가설적인 보상이며, 실제 보상을 행할 필요는 없다. 그러나 이러한 원칙은 현실적으로 적용가능성이 있다. 예를 들면 시장개방에 대해 적용하는 경우 생산자는 손실을 보지만 소비자는 이익을 본다. 만약 정부가 소비세를 인상하여 생산자에게 손실을 보상해도 소비자의 이익이 남는다면 이러한 시장개방은 사회적으로 정당성을 가진다고 하는 이론적인 근거를 제시한다.

- 칼도어·히스 보상원리를 현재 FTA에 의해 손실을 입는 농업부문의 손실보상에 적용하면, 시장개방에 의한 농업부문의 손실보다는 제조업부문의 이익이 크다고 한다면 제조업부문에서 농업부문으로 손실보상을 전제로 한 FTA 체결은 정당성을 가진다는 주장이다.

### 2.5.3. 보상원리의 한계

- 칼도어·히스 보상원리는 정책선택의 가능성을 확장한 동시에 새로운 근거를 제시하였다는 점에서 중요한 의의가 있다. 즉, 앞에서 언급한 ‘국내외 생산성 격차에 대한 보전’의 이론적인 근거가 되기도 한다.
- 단지 현실적으로 이익부문에서는 이익이 소수에 집중하고, 손실부문에서는 손실금액의 산정방법이 손실 격차가 반영되지 못하고 전국 평균적으로 적용한다거나, 보상방법이 한시적이라는 점 등이 한계로 지적된다. 결과적으로 사회적 갈등이 증폭되거나 손실부문 산업이 축소하는 등의 문제가 발생한다.

## 3. 외국의 직접지불제 최신 동향

### 3.1. EU

#### 3.1.1. 기본적인 직불제

- EU는 소득보상 차원의 단일직불제를 비롯하여, 조건불리지역 직불제, 환경농업 직불제가 기본이다. 단일직불제는 기존의 품목별 직불제를 흡수·통합하여 지급면적과 그 단가를 기준년도의 실적치 기준으로 전환하여 소득보상이 생산에 미치는 영향을 최소화한 제도다.

- 세 가지 직불제는 WTO 농업협정상의 생산중립적인 허용대상보조로 분류된다. 기본적인 틀은 단일직불제를 기본으로 하되, 조건불리지역 직불제와 환경농업 직불제가 가산하는 형태로 구성된다.
- 단지 단일직불제는 2013년 개편을 거쳐 2015년부터 다수의 직불제로 분리되어 실시된다. 전반적으로 종전의 소득보상 성격을 축소하는 대신에 다원적 기능을 비롯하여, 생산 연계, 조건불리 보전, 후계자 육성 등을 중시하는 방향으로 전환되고 있다.

### 3.1.2. 단일직불제 개혁

#### 가. 개요

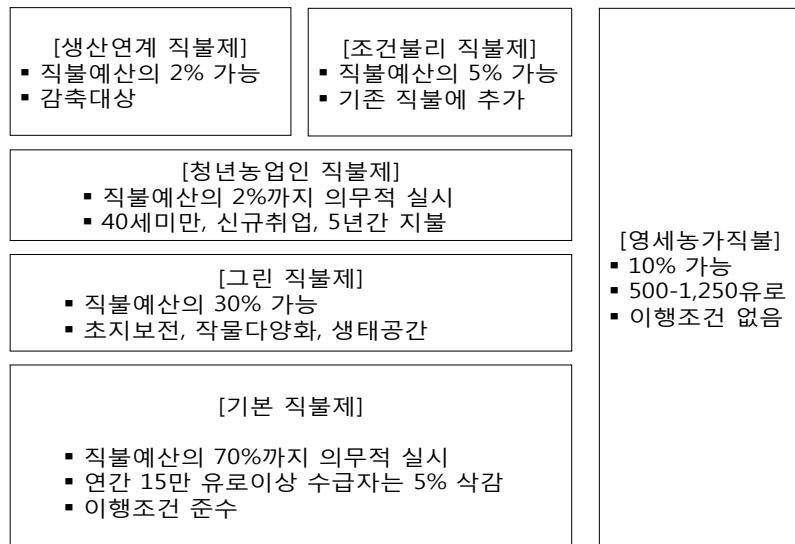
- EU는 2년간의 논의를 거쳐 2013년 10월 CAP 개혁에 대해 정치적으로 합의하였다. 새로운 정책은 2014~2020년간 적용된다. 개혁의 포인트는 농가 지원에 대한 국가간·지역간 조정, 환경에 대한 배려 강화, CAP 재정 여건을 감안한 예산 삭감 등에 있다.
- 개혁의 주요 분야는 직불제, 단일공동시장조직, 농촌개발, CAP 재정관리와 정책검증 등이다. 새로운 정책은 2014년부터 적용되며, 개편된 단일 직불제는 2015년부터 실시된다.

#### 나. 단일직불제 개편

- 종전의 단일직불제는 ① ‘기본 직불제’(basic payments)로 개편된다. 가맹국 별로 배정된 예산의 70%까지 기본직불계획(basic payment scheme)에서 충당해야 한다. 직불금을 수급하기 위해서는 이행조건 준수를 강화하여 지급 근거를 명확하게 한 것이 특징이다.

- 그동안 국가간이나 지역간에 면적기준 지불단가의 차이가 있었다. 직불제 개편은 이러한 불균형을 시정하기 위한 의도도 포함되어 있다. 기본 직불제는 이러한 단가의 격차를 시정할 수 있다.
- 대규모 농가에 대한 지불에 대해서는 연간 15만 유로 이상의 개별지불에 대해서는 5%를 삭감한다. 최대 지불한도는 30만 유로이다. 절약된 예산은 농촌개발에 충당한다.
- 이외에 추가로 신설된 직불제는 ② 그린 직불제, ③ 청년농업인 직불제, ④ 생산연계 직불제, ⑤ 영세농가 직불제, ⑥ 조건불리 직불제 등이 있다. 기본 직불제에 추가된 일종의 가산형으로 지불된다. EU는 다양한 형태의 직불제로서 농가소득을 지지하고 있다.

그림 2-1. 단일직불제의 개편



주: 2015년부터 실시함.  
 자료: 유럽연합위원회(www.ec.europa.eu)

### 3.1.3. 프랑스의 직불제 실시사례

#### 가. 2006년 도입 당시의 단일직불제

- 단일직불제는 2003년 CAP 개혁에서 채택된 후, 2005년 시물레이션을 거쳐, 2006년부터 본격적으로 시행되고 있다. 프랑스의 경우 단일직불제 실시와 함께 기존의 생산연계직불을 최대한 연장하는 방식을 선택했기 때문에 농업인들은 기존의 생산연계직불과 함께 새로 도입된 생산비연계 단일직불을 함께 수혜하고 있다.
- 단일직불제 시행을 위해 모든 농가에게 단일직불권(Droits de paiement unique, 이하 DPU)을 부여하고, 이를 기초로 농업생산활동 여부와 무관하게 농지를 농학적으로 만족할만한 상태로 유지하는 조건으로 매년 단일직불금을 청구할 수 있도록 하고 있다. 농가별 단일직불권 산정을 위해 역사적 기준년도(2000~02년)의 생산활동자료를 근거로 3년 동안의 직불금 수급실적과 직불금 지원대상 경지면적과 가축사육두수를 기초로 해당농가의 DPU의 수(數)와 가치를 산출해 직불금 산정에 적용한다.
  - 이행조건 : EU의 19개 환경관련 규정과 지침의 관련 조항들에 대한 의무 이행
  - 대상농지 : DPU는 ha당 부여되며, 과일·채소·다년생 작물·감자·산림을 제외한 모든 농지에 DPU가 부여됨
  - 단일직불금액 : 보유농지 규모에 매년 공지하는 DPU당 가치를 곱한 금액
  - 디커플링 비율 : 단일직불인 생산비연계 직불에는 의무휴경직불, 슛소특별장려금(PSBM) 등 기존의 대부분의 생산연계직불이 포함되며, 여타 다른 직불의 경우에는 품목별로 디커플링비율을 달리하여 적용한다(곡물·유채작물·콩과작물의 경우에는 75%, 가축도축장려금은 60%, 낙농제품장려금·스utsch특별장려금·암소도축장려금·양류지원금의 경우 50%, 염소류지원금의 경우에는 100%).

- DPU는 일종의 물권으로서 토지와 연계되는 것이 아니며, 농가에게 부여되는 권리(기존의 직불금을 수령한 것에 대한 일종의 기득권의 인정)로서 농가 간에 무상으로 양도되거나, 또는 유상으로 매매되거나 임대될 수 있다.
- 2000~02년간 CAP 제1지주로부터 직불금을 수령한 모든 농가는 2006년부터 각 도의 농업국에 서류를 작성해 신청을 하면, 해당 농가는 고유한 DPU 포트폴리오(portefeuille) 내역서를 교부받는다.
  - 매년 교부받는 DPU 포트폴리오에는 해당 농가가 소유한 DPU와 임차한 DPU 등 DPU 구성내역이 상세히 적혀 있다. DPU는 해당 농가가 소유자인 경우도 있고, 임대를 통해 보유한 것도 있으며, 제3자로부터 일시적으로 취득한 것이거나 자신의 DPU를 일시적으로 양도한 경우 등 구성내역이 다양하다.
- 농지와 관련된 모든 형태의 거래 계약서에는 DPU가 함께 거래되었다는 내용을 계약서 조항에 반드시 삽입해야 한다. 토지 매매계약은 토지와 함께 DPU가 매입자에게 이양된 것으로 간주되며, 매입자는 서류를 작성해 도 농업국에 DPU를 신청해야 한다.
  - 임대의 경우에는 임대차 계약서에 임대한 토지면적에 해당하는 만큼의 DPU가 임차인에게 양도 또는 임대되었음을 명시해야 한다. 이를 바탕으로 임차인은 마찬가지로 DPU를 신청해야 한다.
- DPU는 전국(국가) 또는 도 차원에서 보유분(Réserve)을 두어, 영농정착 등 특수목적으로 활용할 수 있다. 3년 동안 이용되지 않은 DPU는 자동적으로 국가보유분으로 이전되며, 청년영농정착 등의 용도로 사용된다.
- DPU는 동일 지역(동일 행정구역, 도) 내에서만 이전될 수 있다. 모든 형태의 토지거래에 대해 보유분 확보를 위한 공제율(prélèvement)을 적용한다. DPU를 영농정착자에게 매각하거나, 상속 또는 임대할 경우에는 공제하지 않는다. 5년 미만의 청년 영농정착자에 대한 양도의 경우에도 공제하지 않는다.
  - 토지없이 DPU를 매각할 경우에는 투기 방지를 목적으로 DPU의 50%를

공제하며, 토지와 함께 매각하는 경우에는 일반적으로는 3%의 공제율이 적용된다.

- 농업경영체 전체를 규모확대의 목적으로 매각하는 경우에는 5%, 일부를 매각할 경우에는 10%가 적용된다. 정착한 지 5년 미만의 청년영농정착자의 경우에는 공제하지 않는다.

#### ○ DPU 산출방식

- 역사적 기준년도인 2000~02년 동안에 수급한 직불금액을 신고 농지면적을 기준으로 DPU의 수(數)와 단위당 DPU의 가치를 산출한다. 농업인마다 자신에게 고유한 DPU의 수(數)와 단위당 가치를 보유한다.
- 2000~02년 기준년도 기간 동안 농업활동을 영위한 농업인은 DPU를 다음과 같은 방식으로 배분받는다.
  - DPU 수(數) : 2000~02년 기간 동안 경작면적(1ha=1DPU)
  - DPU 단위당 가치 : 2000~02년간 수취한 평균 직불금액(각 직불지원액별로 디커플링 비율을 적용해 산정) ÷ 동기간 동안 지원액을 수혜받은 평균 경지면적
  - 농가단위직불액 규모 : DPU 수 × DPU 단위당 가치

#### ○ DPU 산출사례(경종농업 및 낙농)

- 사례농가는 기준년도인 2000~02년 3개년 간 평균 78.5ha의 농지에서 옥수수, 밀 등 경종농업과 함께 초지를 이용한 낙농업을 경영한다. 총 경지면적 78.5ha 가운데 옥수수, 밀, 보리 재배를 위해 50ha를 경지로 이용하였으며, 20ha의 초지에서 11마리의 젖소를 사육해 연간 370톤의 우유를 생산한다. 생산연계 직불금을 수령하는 대가로 경지의 약 10%에 해당하는 5.56ha를 휴경상태에 두었으며, DPU가 적용되지 않는 다년생작물 재배 용으로 2.94ha의 농지를 이용하였다.

#### ○ 경종농업 및 낙농의 직불금 산출사례

- 이 농가가 기준년도인 2000~02년간 직불금(생산연계 직불금)으로 수령한 금액은 다음과 같다. 곡물의 경우 당시 톤당 지원단가는 63유로로 해당지역의 기준산출량 ha당 6톤을 곱하면, ha당 직불금 수령액은 378유로이다. 여기에 총경지면적 50ha를 곱하면, 곡물에 대한 직불금 수령액은 총 18,900 유로다. 경지에 적용된 의무휴경지의 경우에도 동일한 지원단가와 면적을 곱하면 2,101유로가 산출된다. 가축에 대해서는 수소 도축장려금이 적용되는 가축 11두에 두당 80유로를 적용하면, 총 880유로이다. 그리고 조방축산은 두당 18.29유로가 추가로 적용돼 모두 1,081유로이고, 우유에 대해 적용되는 우유생산장려금이 톤당 35.5유로이므로 우유생산량 370톤을 곱하면 13,135 유로의 직불금을 수령하고 있다.

- 농지면적(SAU) : 78.5 ha (2000~02년 평균)
  - 경지 (SCOP<sup>2</sup>, 옥수수, 밀, 보리) : 50 ha
  - 초지 : 20 ha
  - 의무휴경 : 5.56 ha
  - 기타 DPU 권리없는 농지 : 2.94 ha
  - 낙농 : 숫소도축장려금(PAB) 적용 가축수 11두, 우유생산량 370 톤 (2006.3.31.)

- 기준년도 평균직불금 수령액 : 35,217 유로
  - 곡물(SCOP) : 18,900 유로
  - 휴경 : 2,101 유로
  - 가축 : 1,081 유로
  - 우유 : 13,135 유로

<sup>2</sup> SCOP : 경지면적(Surface) = Céréales(곡물) + Oléagineux(유채작물) + Protéagineux(콩과작물)



- 이를 바탕으로 이 농가가 2006년도에 수령할 DPU의 내역은 다음과 같이 산출되며, 이를 바탕으로 2006년도에 이 농가의 총 직불금액(생산연계 직불액 + 생산비연계 직불액)이 아래와 같이 도출된다.
- 이처럼 기준년도와 단일직불제가 도입된 이후의 직불금 총액을 비교하면 큰 차이가 없음을 알 수 있는데, 결국 단일직불제를 통해 농가의 직불금 수령액 규모에 변화를 주지 않으면서도 직불제가 농업생산에 영향을 미치지 않도록 하는 한편, 환경과 관련된 의무이행 조건 등으로 공익적 기능이 보다 더 잘 발휘되도록 한 것임을 알 수 있다.

□ DPU 산출액

(1) 휴경 DPU

- DPU 수(數) : 5.56
- DPU 가치 : 63유로/톤 × 6톤/ha\* = 378유로

(2) 일반 DPU (품목별로 디커플링 비율 적용)

- DPU 수(數) = 기준면적 = SCOP 평균면적+초지면적 = 70
  - DPU 가치 : 28,039.19유로 ÷ 70 ha = 400.56 유로
    - SCOP : 63유로/톤 × 6톤/ha × 50 ha × 75%\*\* = 14,175 유로
    - PAB : 11 × 80유로 × 60%\*\* = 528 유로
    - PAB 추가(조방축산) : 11 × 18.29유로 × 100%\*\* = 201.19 유로
    - 우유생산지원 : 370 톤 × 35.5 유로/톤 × 100%\*\* = 13,135 유로
- = 총 28,039.19 유로

주: \*는 해당 지역 기준 산출량을 의미, \*\*는 생산비 연계 비율을 의미함.

- 단일직불제 도입 이후 2006년도에 해당농가의 직불총액<sup>3</sup>
- 생산비연계(DPU)=(378유로×5.56)+(400.56유로×70)=30137.10 유로
  - 생산연계=(63유로×6톤/ha × 50ha × 25%<sup>\*\*\*</sup>)+(11×80유로 × 40%<sup>\*\*\*</sup>)  
= 5,057유로
- = 총 35,194.1 유로

주: \*\*\*는 생산비 연계 비율을 의미함.

#### 나. 2014년 이후의 단일직불제

- 2006년에 도입된 DPU는 2010년과 2012년 일부 직불이 생산비연계로 전환되면서 농가에 대한 가장 중요한 지지수단이 된다. 매년 5월 15일까지 농가가 신고하는 허용 농지면적을 기준으로 직불금을 지급한다.
- 해당 농지에서의 농업생산활동 여부와는 관계가 없이 ‘우수농업환경조건(Bonnes Conditions Agricoles et Environementales)’을 준수하는 조건으로 직불금을 지급한다.
- 특별한 경우, 농가는 단일직불금 외에 국가 보유분 또는 도 보유분으로부터 추가로 직불금을 수급할 수 있다. 2014년은 ‘CAP개혁 2015~19’으로 이행하는 첫 해로서 CAP 예산 축소에 따라 DPU 단위당 가치를 약 20% 하향시켜야 한다.

<sup>3</sup> 프랑스의 경우 회원국 자율권한에 따라 농업생산단지화 및 농업생산 방향설정을 위해 생산연계 직불제를 최대한 유지하는 한편, 일부 직불에 대해서는 생산과 재연계함(recouplée). 생산연계직불은 종전의 소득보전 직불 중 계분용 밀, 쌀, 에너지 작물, 전분용 감자 등에 적용되는 직불과 곡물, 유채작물, 콩과작물 및 소, 양, 염소 등에 대해 프랑스가 전부 또는 일부 유지하기로 선택한 직불(aides COP, aides bovine, ovine et caprine)을 가리킴.

## ○ 수혜 자격

- DPU를 보유한 농가로서 5월 15일 현재 농지 신고를 마친 자. 농가는 농업 활동을 영위하는 개인 또는 법인이며, 농업사회보장(MSA) 가입과는 관련이 없다.

## ○ 대상 농지

- 산림지, 일시적으로 이용되지 않고 있거나 비농업용으로 이용되고 있는 토지를 제외한 모든 농지와 과수원과 과채류 재배지도 포함된다.

## ○ DPU의 세 가지 유형

- 보통 DPU (les Droits normaux) : 일반적으로 1ha의 토지면적에 대해 1 DPU가 적용되며, 농지면적에 비례해 연간 단일직불금액이 결정된다.
- 특수 DPU (les Droits speciaux) : 토지면적과는 상관없이 대가축단위(UGB)로 환산된 축산활동과 관련된 DPU이다.
- 토지와 관련이 없는 DPU (les Droits hors surface) : 2010년에 도입, 토지면적이나 가축두수와는 관련이 없는 DPU이다.

- DPU가 농가간에 거래를 통해 이전되면서, DPU 보유 농가는 그 기원과 가치가 서로 다른 다양한 DPU를 보유하게 된다(DPU 포트폴리오). 2010년과 2012년에 이들 DPU를 재평가하는 작업이 복잡한 방식을 통해 이뤄졌으며, 2014년은 새로운 CAP으로 이행하는 첫 해로서 CAP 예산 축소에 따라 DPU의 단위당 가치를 약 20% 감소시킬 계획이다.

## ○ DPU의 활성화

- 2010년 이후 활성화되지 않은 DPU는 2년차 말에 모두 국고 보유분에 귀속시킨다.

표 2-1. 토지거래 유형별 DPU 공제율

양도의 구분	공제율 (2009.5.15이후)	비 고
토지없이 DPU를 매각하는 경우	30%	DPU 취득자가 신규 농업인일 경우에는 공제 없음
토지와 함께 DPU를 매각하는 경우	3%	농업경영체의 전체 혹은 일부를 매각할 경우
	10%	도 농업구조기본계획에 부응하여 도농업지도위원회(CDOA)의 심의를 거쳐 도지사가 승인한 규모화의 범위를 초과하는 경우
영농정착에 대해 토지없이 또는 토지와 함께 DPU를 매각하는 경우	0%	신규 농업인의 경우 공제 없음. 단계적 영농정착이나 일정 조건하에서 새롭게 영농정착하는 경우(신규정착자)에도 공제 없음.
	10%	영농규모가 규모의 상한을 초과하는 신규영농정착자에게 경영체의 일부를 매각하는 경우
	30%	토지없이 신규 영농정착자에게 DPU를 매각하는 경우

- 주 : (1) 신규농업인 : DPU 양도시점을 기준으로 이전 5년 동안 어떠한 농업활동도 수행한 적이 없는 농업인 개인 또는 법인  
 (2) 단계적 영농정착 : 영농정착지원금을 받은 후 정착한 지 5년 미만인자로서 DPU 취득이 영농정착계획서에 제시된 경우  
 (3) 신규정착자 : 영농정착한지 5년 미만의 농업인으로서 국적이나 농업교육 이수, 영농계획서의 타당성이 인정되는 자를 말함.

#### ○ DPU 신청 시기

- 단일직불금 신청시기는 대상토지를 신고하는 시기와 동일하며, 늦어도 5월 15일 까지 신청서를 작성해 제출해야 한다.

## ○ 연간 직불금액과 시기

- 단일직불 연간금액은 대상 토지면적을 상한으로 지급되며, 필요할 경우 국가보유분이 추가로 지급될 수 있다. 2014년 직불금은 예산안정화 조치에 따라 최대 5%까지 축소될 수 있으며, 지급일은 12월 1일 이후이다.

## ○ 감독

- 직불금 수급에 따른 이행의무에 대한 감독에 대비해야 하며, 직불금을 수혜받는 농가의 1%를 대상으로 이행조건에 대한 감독이 이뤄진다.

## ○ 농가간 DPU의 이전

- DPU는 농가에 귀속되며, 같은 도 내에서 토지와 함께 또는 토지 없이 양도나 매매될 수 있다. 또한 임대차 계약 기간 동안 토지와 함께 임대될 수 있다.
- 2006년 단일직불제 시행시부터 토지거래 유형별로 DPU가 양도될 때 DPU의 단일가치의 일부를 공제(공제율 적용)하고 있다.
- 공제율은 거래의 성격에 따라 다르게 적용된다(DPU의 최종적인 양도 혹은 임대, 부자관계 및 상속자 지위 등)

## ○ DPU의 보유분

- DPU 보유는 국가차원과 도 차원 두 차원에서 관리한다. 보유분은 토지거래와 함께 이뤄지는 DPU의 양도시 적용되는 공제를 통해 채워진다.
- 2006년 DPU를 최초로 배분할 때 약 3%를 공제해 국가 보유분으로 남겨놓았다. 국가 보유분은 모든 지역(도)의 공통의 필요를 충족시키기 위한 것이다. 주로 영농정착의 경우(객관적으로 불가능한 이유로 DPU 없이 영농정착한 신규정착자에게 양도된 토지 : 양도자의 사망, 청산된 회사, 토지와 함께 DPU를 양도할 능력이 없는 양도자 등)와 공공목적의 공사(고속도로 등 : 농가가 토지를 활성화시키지 못한 채 2년차 말에 접어들어 DPU를 상실하는 것을 피하기 위한 목적으로 DPU를 일시적으로 양도한

경우)가 해당된다(국가 보유분).

- 각 도의 계획에 따라 DPU를 보유하지 못한 일부 농가나 DPU 단위가치가 도 평균 이하인 DPU를 보유한 농가의 DPU 포트폴리오를 재분배하거나 재평가하기 위한 용도로 사용된다(도 보유분).

## 3.2. 일본

### 3.2.1. 개요

- 일본의 직불제는 호별소득보상제도이다. 이 제도는 2010년 시범사업을 거쳐 2011년부터 쌀 소득보전 직불제, 논활용 소득보전직불제, 밭작물 소득보전 직불제 등 3가지 제도로서 전면 실시되었다.
- 호별소득보상제도는 농가의 소득감소, 쌀 과잉문제 해소, 논·밭농업 활성화, 자급률 향상 등을 목적으로 도입되었다. 특징은 ‘쌀을 감산하는’ 동시에 ‘전략작물을 증산하여’ 자급률을 향상한다는 점에 있다.
- 전략작물은 수요가 늘어나고 일본 국내에서 증산이 가능한 작물로서 ① 맥류, 대두, 사료작물, ② 신규수요미(사료용쌀<sup>4</sup>, 가루용쌀, 연료용쌀, 청벼, 가공용쌀), ③ 메밀, 유채, ④ 사탕무 등이다.
- 호별소득보상제도는 다음의 3가지 직불제로 구성된다.
  - ① 쌀 소득보상직불제

<sup>4</sup> 쌀의 사료화 추진에 중점을 두고 있다. 과잉문제를 안고 있는 쌀에 대해 주식용과 사료용으로 용도를 구분하여, ‘주식용은 감산’하고 ‘사료용은 증산’하여 논농업을 활성화하는 동시에 자급률을 향상한다는 목적이다.

- 논 대상, 쌀농가의 경영안정 도모, 주식용 쌀의 생산조정과 연계
- ② 논활용 소득보상직불제
  - 논 대상, 전략작물(쌀 대체작물)의 증산, 주식용 쌀의 감산 유도
- ③ 밭작물 소득보상직불제
  - 논·밭 대상, 밭작물 증산 도모, 논에서도 밭작물 증산 유도

표 2-2. 일본 호별소득보상제도

구 분	쌀소득보상직불제	논활용소득보상직불제	밭작물소득보상직불제
목적	쌀농업 적자보전 쌀농가 경영안정	전략작물 생산증대 쌀 수급조정	밭작물 경영안정 자금률 향상
대상자	쌀생산수량목표 달성자 판매농가,마을영농	대상작물 생산자 판매농가,마을영농	대상작물 생산자 판매농가,마을영농
대상작물	주식용쌀	맥류, 대두, 사료작물 가루용쌀, 사료용쌀, 청 벼, 메밀, 유채, 가공용 쌀, 지역특산물	맥류, 대두 사탕무 진분용감자 메밀, 유채
보전방법	생산비·판매가격차액 고정지불,변동지불	주식용쌀과의 소득균형 작물별단가	생산비·판매가격차액 작물별단가 면적지불, 수량지불
가산조치	품질(밭작물만),규모확대,재생이용,녹비작물,마을영농법인화		

자료: 일본 농림수산성, 2014.

○ 대상농가는 특별히 한정하지 않고, 대상작물을 생산하는 판매농가 전체와 마을영농 등으로 광범위하게 설정하고 있다. 보전수준은 만성적인 적자품목에 대해 ‘생산비를 보전’하는 일종의 ‘부족불제도’로서, 전국에 ‘일률적인 단가’로 지불하는 방식이다.

- 농업을 국가의 성장산업으로 설정하여 생산자의 소득을 높여 지역경제를 회생하기 위해 2013년 쌀 생산조정제와 쌀 직불제 폐지, 논농업 개혁, 밭작물 진흥 등에 관한 정책개혁을 단행하여 2014년부터 실시하고 있다.

### 3.2.2. 직불제 개혁

- 일본은 새로운 성장전략으로 일본경제의 재생과 부흥을 도모하고 있다. 이를 위한 실천전략으로 2013년 6월 일본재흥전략(日本再興戰略)을 수립하여 추진하고 있다.
- 여기서 4대 시장창조전략으로 ① 건강수명 연장에 따른 건강의 선순환 구축, ② 다양성·쌍방향·네트워크에 의한 클린 에너지 공급의 실현, ③ 안전·편리하고 경제적인 차세대 인프라 구축, ④ 지역자원을 활용한 농업과 관광의 성장산업화 등을 제시하였다.
- 농업을 성장산업으로 견인하기 위해 전업농에 대한 농지집중, 쌀정책 개혁, 농업·농촌 소득 배가를 위한 생산성 확대, 기업 참여의 가속화에 의한 기업 경영 노하우 활용, 농상공 연대 등에 의한 6차산업화, 수출 확대를 통한 부가가치 향상, 청년층의 농업진입을 촉진하기 위한 ‘토·일요일’ ‘급여’가 있는 농업 실현 등 대담한 구조개혁을 추진하고 있다.

### 3.2.3. 개혁 방향

- 개혁의 방향은 두 가지다. 하나는 농림수산업의 경쟁력 향상이다. 이를 위해 6차산업화의 추진과 농가소득지원제도(호별소득보상제도)의 개편이다. 다른 하나는 농업의 다원적 기능을 발휘하는 것이며, 이를 위해 새롭게 다원적기능 직불제를 도입한다는 것이다.



- 개편방향은 주식용 쌀에 대한 지원을 감축하고 사료용 쌀에 대한 지원을 확대하여 전체적인 쌀 수급 균형을 도모한다. 다원적 기능을 확산하기 위한 다원적기능 직불제를 신규로 도입한다. 발작물의 진흥을 위해 발작물 직불제 등은 현행대로 유지한다 등으로 요약할 수 있다.

### 3.2.4. 직접지불제 개편

#### 가. 쌀소득보상 직불제(고정지불)

- 쌀 생산조정과 연계하여 지불하는 고정지불을 현행 15,000엔/10a에서 2014년 7,500엔/10a로 인하하여 2017년까지 지불하고 2018년부터 폐지한다.
- 이로서 생산조정제도는 폐지되는 것이다. 단지 정부 주도의 ‘생산수량목표 배분방식’에서 생산자·농협 등 민간 자율방식으로 전환된다.

#### 나. 다원적기능 직불제 도입

- 다원적기능 직불제는 ‘자원향상지불’과 ‘농지유지지불’ 등 두 가지 지불로 구성된다.
- 자원향상지불은 지역자원을 질적으로 향상하기 위한 공동활동과 수로·농도·저수지 등의 경미한 보수, 식재에 의한 경관형성, 종다양성 공간(biotope) 만들기 활동 등이 대상이 된다.
- 농지유지지불은 다원적 기능과 관련한 공동활동을 추진하는 마을과 농지 사면관리, 수로 정비, 농도 보수 등의 활동이 대상이 된다.

표 2-3. 다원적기능 직불제 지불단가

단위: 엔/10a

	농지유지지불	자원향상지불
논(도부현/북해도)	3,000/2,300	2,400/1,920
밭(도부현/북해도)	2,000/1,000	1,440/480
초지(도부현/북해도)	250/130	240/120

주: 양자 중복수급 가능

#### 다. 발작물소득보상 직불제

- 발작물소득보상 직불제는 단가를 조정하되, 2014년은 현행대로 실시한다. 2015년부터는 인정농업자, 마을영농, 인정취농자 등으로 대상을 확대한다.

#### 라. 논활용소득보상 직불제

- 논이 가지는 높은 생산력을 유지하는 동시에 자급률을 향상하기 위하여 사료용쌀·가루용쌀의 증산을 유도한다.
- 사료용쌀·가루용쌀은 수량에 따라 10a당 55,000엔~105,000엔으로 증액한다. 기본적으로 평년 수확량(530kg/10a)이면 10a당 80,000엔은 보장된다.

#### 마. 직불제 예산추이

- 직불제 확충과 함께 직불제 예산은 2011년에 대폭 증액하여 농림예산의 40.4%를 차지하고 있다.

표 2-4. 직접지불제 예산추이, 2010~14년

단위: 억 엔, %

구 분	2010	2011	2012	2013	2014
비공공사업	17,954	17,517	17,611	16,469	16,689
중 직불제(A)	6,236	9,185	8,302	8,320	7,495
공공사업	6,563	5,194	5,673	6,506	6,578
농림수산업 예산 합계(B)	24,517	22,712	23,284	22,976	23,267
직불제 비율(A/B)	25.4	40.4	35.7	36.2	32.2

자료 : 일본 농림수산업성, 2014.

표 2-5. 개별 직접지불제의 예산, 2013~14년

단위: 억 엔

구 분	2013	2014	비고	
경영안정형	7,603	6,701	13년산분, 14년 폐지	
쌀 직불제	1,697	1,006		
고정지불	1,613	806		
변동지불	84	200		
논활용 직불제	2,517	2,770		
밭작물 직불제	2,123	2,093		
쌀·밭작물 수입보전	724	751		
기타	666	81		
다원적기능형	593	794	다원적기능에 통합	
다원적기능 직불제	-	483		신규
중산간지역 직불제	285	285		
농지물보전관리 직불제	282	-		
환경보전형농업 직불제	26	26		
합계	8,320	7,495		

자료 : 일본 농림수산업성, 2014.

- 2014년은 쌀 고정지불의 반감, 변동지불의 폐지 등으로 감축되어 32.2%로 줄어들고 있다.
- 대신, 다원적기능 직불제(483억엔)을 신규로 도입하여 쌀 직불제 감액에 대응하는 등 다원적기능을 강화하는 방향으로 직불제의 무게 중심이 전환되고 있다.

### 3.2.5. 특징

- 일본에서 직불제를 개편한 배경에는 두 가지 의미가 있다. 하나는 시장개방의 영향으로 나타나는 피해를 보전하여 경영안정을 도모한다는 의도이고, 다른 하나는 환태평양경제동반자협정(TPP)이나 한·중·일 FTA 등 추가적인 시장개방에 대비하여 경영안정을 위한 기반을 정비한다는 의미이다.
- 정책의 핵심은 주식용 쌀은 감산하고, 전략작물을 증산하여 자급률을 향상하는 것에 있다. 특히 쌀의 용도를 ‘주식용’과 ‘신규수요용’으로 구분하여 사료용 쌀이나 가공용 쌀 등 신규수요용을 전략작물로 선정, 생산을 장려하는 등 논의 높은 생산력을 활용하고 있다는 점이 특징이다.
- 이러한 정책 개편과 함께 직불제도 동시에 전환되고 있다. 즉 쌀 과잉을 해소하기 위해 쌀 고정지불의 반감과 5년후 폐지, 쌀 변동지불 폐지 등과 동시에 밭농업 직불제 강화와 다원적기능 직불제 확충이라는 방향으로의 전환이 획기적이다.
- 품목별로는 주식용 쌀 생산을 대폭 줄이는 대신에 수요가 늘어나는 비주식용 쌀(사료용·가공용 쌀)을 비롯하여, 밀, 콩, 사료작물, 메밀, 유채, 기타 지역특산 채소 등으로 식부면적을 늘림으로써, 자급력 향상, 다원적기능 확산, 농농업 정체 해결 등 다양한 의도를 가지고 있다.

## 4. 직접지불제의 기본구조와 개편방향

### 4.1. 직접지불제 개편의 필요성

- 직불제는 직접적으로 농가에 소득을 보전하여 경영안정을 도모하는 역할과 농업의 다원적 기능을 확산하는 역할 등 크게 두 가지 역할이 기대된다. 전자를 ‘경영안정형’으로 하다면 후자를 ‘공익형’ 또는 ‘다원적기능형’이라 한다.
- 우리나라의 직불제 중에서 경영안정형은 쌀 소득보전 직불제의 변동지불, FTA 피해보전 직불제 등이 있고, 공익형은 쌀 소득보전 직불제의 고정지불, 밭농업 직불제, 조건불리지역 직불제, 경관보전 직불제, 환경농업 직불제 등이다.
- 선진국의 사례에서 일본의 직불제를 개편한 배경에는 두 가지 의미가 있다. 하나는 시장개방에 따른 피해를 보전하여 경영안정을 도모하고, 다른 하나는 환태평양경제동반자협정(TPP)이나 한·중·일 FTA 등 추가적인 시장개방에 대비하여 경영안정을 위한 조건을 정비한다는 의미이다.
  - 개혁의 방향은 농가소득지원제도 개선, 쌀정책 개혁 등 산업정책을 추진하는 동시에 다원적기능 직불제 도입, 수요가 증가하는 작물 진흥 등 지역정책을 병행하는 등 균형을 유지하고 있다.
  - 이러한 정책과 정합성을 유지하기 위해 직불제도 쌀 직불제의 감액 또는 폐지, 밭작물 직불제의 강화, 다원적기능 직불제의 확충 등의 방향으로 전환되고 있다.
  - 쌀 직불제와 밭작물 직불제가 기본형으로 유지되면서 중산간지역 직불제, 다원적기능 직불제 등은 가산형으로 지불되는 체제이다.
- EU는 소득보상 직불제에서 단일직불제로 개편하면서 생산중립적이고 단순화한 직불제로 전환하였다. 또한 단일직불제는 2015년부터 실시되는 새로운

형태의 직불제로 개편된다.

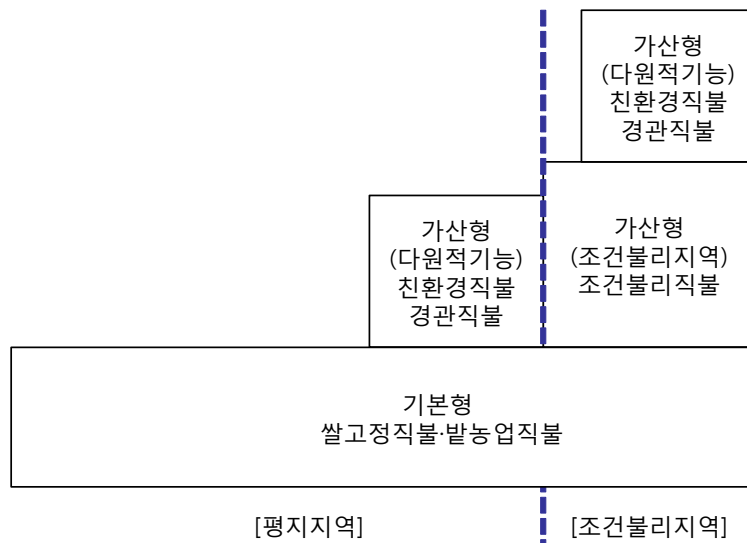
- 단일직불제에서 전환되는 ‘기본지불’을 기반으로 하고, 다양한 형태의 ‘가산지불’로 전환하여, 다원적기능 발휘, 특정지역에서 증산, 청년농업인 육성 등의 효과를 기대하고 있다.
  - 현행의 ‘조건불리지역 직불제’와 ‘환경농업 직불제’는 종전대로 가산형으로 유지하여 조건불리지역에서 농업유지, 환경농업의 육성 등의 목적을 기대하고 있다.
- 우리나라도 선진국의 사례에서 보듯이 개별 직불제는 각각의 고유한 목적을 도입되어 실시되고 있지만, 장기적으로는 농가의 경영안정을 보장함으로써 농업의 지속적인 발전, 식량자급률 향상, 다원적 기능의 발휘 등의 역할을 담당해야 한다.

## 4.2. 직접지불제 개편 방향

- 현재 우리나라에서 실시되고 있는 다양한 직불제를 경영안정형 직불제와 공익형 직불제로 유형화 할 수 있다. 직불제의 실효성을 제고하기 위해서는 경영안정형 직불제를 기본형(기본지불)으로 하고, 공익형 직불제를 가산형(가산지불)으로 운영하는 것이 바람직하다.
- 따라서 기본직불에는 쌀 고정직불과 밭농업 직불제가 포함되고, 가산직불에는 조건불리지역 직불제, 친환경 직불제, 경관보전 직불제 등이 포함된다. 양자간의 관계는 <그림 2-2>와 같다.
  - 기본지불은 쌀고정직불, 밭농업직불이다.
  - 가산지불은 일정한 이행조건을 준수하는 것을 전제로 기본지불에 추가하여 지불되며, 친환경직불, 경관직불 등이 포함된다. 단지 조건불리지역에서는 조건불리직불, 친환경직불, 경관직불 등이 가산된다.

- 가산지불은 예를 들면 친환경직불은 친환경농법을 이행하는 경우 소요되는 비용으로서 친환경직불이 쌀 고정지불에 추가하여 지불되며, 조건불리 지역에서는 조건불리직불이 지불되며, 조건불리지역에서 친환경농법을 이행하는 경우 여기에 추가적으로 친환경직불이 가산되는 구조이다.

그림 2-2. 직불제 개편방향







## 제 3 장

---

### 밭농업 직접지불제 개선

#### 1. 도입배경과 과제

##### 1.1. 도입배경

- 밭농업 직접지불제는 한·미 FTA 피해보전대책의 수단으로 2012년 식량·사료작물 및 일부 양념채소 등 19개 품목을 대상으로 도입되었다. 세부적인 지급기준에는 공부상 밭(田)에서 당해연도 대상품목 재배면적에 따라 ha당 40만원의 직불금을 지급하고, 2013년 26개 품목으로 확대 시행되고 있다.
- 밭농업 직접지불제의 근거는 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제7조, 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조 제2항 제3호, 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정 제5장의 2 등이다.

## 1.2. 과제

- 발농업 직접지불제의 시행에 따른 구체적인 지급단가와 요건 등에 대한 법률적인 제도가 미비한 상태이다. 2015년부터 시행되는 농업소득의 보전에 관한 법률」(이하 농업소득법)에 따라 발농업 직접지불제 시행에 필요한 미비 사항을 완비하여 추진해야 한다.
- 구체적으로 「농업소득법」과 관련하여 시행령, 시행규칙 등 하위법령을 제정하여 발농업 직접지불제 정의 및 대상자, 대상품목, 대상 범위 등 지급요건과 절차 등에 대한 세부사항을 마련하여 추진해야 한다.

## 2. 주요내용

- 발농업직불제는 발작물 재배농가의 소득안정 도모 및 주요 발작물의 자급률 제고와 생산기반 유지가 목적이다.
- 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 지목이 전(이하 ‘공부상 밭’이라 한다)인 토지로서 당해연도에 발농업 보조금 대상품목 재배에 이용된 농지가 해당된다. 밭직불 지급대상 농지는 농업경영체 등록정보에 등록된 농지로 한정하고 있다.
  - 쌀소득등보전직불금 지급대상농지에서 전년도 10월부터 당해연도 6월까지 해당 농지의 휴경기간에 사료·식량작물을 재배하는 농지와 1998년 1월 1일 이후 조성된 농지로서 논의 형상과 기능을 갖추고 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」 시행령 제4조의4 각 호에서 정하는 기준을 갖춘 농지는 포함된다.

## ○ 지급단가

- 당해연도 대상품목 재배면적의 합계 1만 m<sup>2</sup>당 40만원(m<sup>2</sup>당 40원)

## ○ 지급 상한

- 농업인 4만 m<sup>2</sup>, 농업법인 10만 m<sup>2</sup>
- 단, 농업인의 경우 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」 제9조제1항에 따라 고정직접지불금을 받는 농지가 5만 m<sup>2</sup> 이상 8만 m<sup>2</sup> 미만인 경우 발농업보조금 지급상한은 3만 m<sup>2</sup>, 고정직접지불금을 받는 농지가 8만 m<sup>2</sup> 이상인 경우 발농업보조금 지급상한은 2만 m<sup>2</sup>로 한다.
- 또한, 겨울철 이모작으로 논에 사료·식량작물을 재배하는 경우에 대해서는 발농업보조금 지급대상 농지 면적의 상한을 농업인은 30만 m<sup>2</sup>, 영농조합법인 및 농업회사법인은 50만 m<sup>2</sup>로 한다.

## ○ 신청자격

- 규정 제40조의3에 따른 발농업보조금의 지급대상농지에서 발농업에 종사하는 농업인 등으로 규정 제40조의 4의 자격요건을 갖춘 자로 한정한다.

## ○ 대상 발작물

- 발농업직불제의 대상 작물은 동계와 하계작물로 구분하여 지급하고 있다. 동계작물에는 겉보리, 감자(봄) 등이고, 하계작물은 옥수수, 두류 등이 포함되고 구체적인 작목은 <표 3-1>과 같다.

## ○ 기타 사항

- 조사료는 이탈리아라이그라스, 수단그라스, 귀리, 자운영, 알팔파, 기타 농산물 표준코드기준 조사료(사료작물, 목초류)에 해당하는 품목으로 한정한다.
- 같은 시기에 2개 이상의 대상품목을 섞어지을 경우 재배면적의 합을 측정하여 지급한다. 그리고 동일 필지라도 대상품목이 아닌 품목을 심거나 농

지의 일부를 휴·폐경하는 경우 타 품목 재배면적, 휴·폐경면적은 지급대상 면적에서 제외한다.

- 동일 농지에 대상품목 중 동계 및 하계작물을 2회 이상 재배하는 경우에는 중복지급은 배제하고 연간 1회만 지급한다. 그리고 시설에서 재배한 품목은 지원 대상에서 제외한다.

표 3-1. 밭농업 직불제 대상 품목

동 계	하 계	동계 논 재배 사료·식량작물
겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 밀, 호밀, 마늘, 조사료(이탈리안라이그 라스 등), 유채, 양파, 대파(추파), 감자(봄감자)	조, 수수, 옥수수, 메밀, 기타잡곡(기장, 피, 울무), 콩, 팥, 녹두, 기타두류(완두, 강낭콩, 동부), 조사료(수단그라스, 귀리(연맥), 자운영, 알팔파 등), 땅콩, 참깨, 고추, 감자(가을감자), 고구마, 들깨, 대파(춘파), 쪽파	청보리, 호밀, 이탈리안라이그라스 등 조사료, 겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 밀, 호밀, 귀리, 콩, 팥, 녹두, 강낭콩, 동부, 완두, 조, 수수, 옥수수, 메밀, 기장, 피, 울무, 감자, 고구마

주: 보리(겉보리, 쌀보리, 맥주보리), 밀, 호밀, 옥수수 등과 같이 식용 또는 사료용 등으로 재배하는 품목의 경우 위 대상품목에 해당하면 재배목적과 관계없이 밭농업 직불제 대상임.

자료: 농림축산식품부, 2014a.

### 3. 개편방향

#### 3.1. 지불 근거와 단가 기준

##### 3.1.1. 현행 단가

- 농업인에 대한 직접지불제의 지급 근거는 농업의 지속성 유지와 다원적기능 보전 및 지역공동체 유지 등에 따라 농업인의 일정 소득이 유지되도록 보전하기 위함이다. 따라서 밭농업 직접지불제(이하 밭고정지불)의 지불근거는 밭농업의 지속성 유지와 다원적기능의 보전과 확산에 있다.
- 밭농업의 지속성 유지를 위해서는 농업인의 소득 수준의 유지가 무엇보다 중요한 과제이다. 논농업에 비해 상대적으로 노동집약적인 밭농업은 FTA 등 시장개방에 대한 파급영향이 민감하다. 따라서 시장개방에 따른 소득 감소액의 보전으로 밭 농업의 지속성을 강화해야 한다.
- 현행 밭농업 직접지불제는 직접적으로 한·미 FTA 피해보전 대책의 일환으로 2012년 시범사업을 실시하고, 2013년부터 본 사업을 시작하여 최근 직접지불제 개편에 따라 추가적인 근거와 기준단가의 보완 작업이 요구된다.
- 한·미 FTA 등 시장개방에 따른 직접적인 농업소득 손실을 보전하기 위해 실시되고 있다.

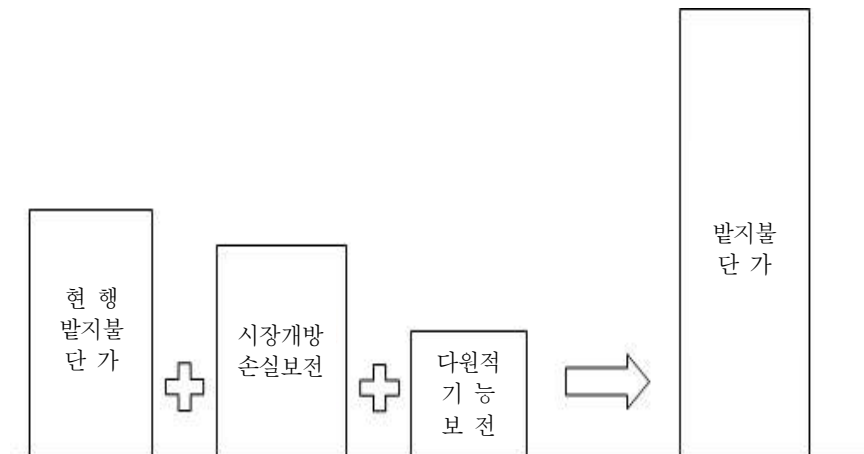
##### 3.1.2. 지불방식 및 단가 조정

- 국내 직접지불제의 대대적 개편에 따라 기존 직불제도를 기본형과 가산형 형태로 구분하여 지급하는 방식의 도입이 필요하다. 한·중 FTA 등 추가적인

시장개방의 손실을 대비하고, 발농업의 다원적기능의 보전에 필요한 조치도 추가적으로 필요하다.

- 농업의 다원적기능 유지와 확산에 보완적 조치가 필요하다. 농업을 통한 다원적기능으로 식량의 안정적 공급과 환경보전, 생태계 유지, 전통문화 계승 등 사회·경제적으로 유리성을 제공한다. 따라서 발농업이 갖는 다원적기능에 대한 경제적 가치를 보전하여 발농업과 지역공동체를 유지시켜야 한다.
- 이 연구에서는 발농업 직접지불제의 단가는 한·중 FTA 등 추가적인 시장개방에 따른 농업소득 손실과 발농업의 다원적기능의 경제적 가치를 동시에 보전하는 수준으로 설정하였다.
- 그리고 현행 직접지불제의 개편방향에서 발농업 직접지불제는 기본형(고정형) 형태로 밭 면적을 기준으로 지급되고, 기존의 조건불리지역 직불제는 가산형태로 추가 지급되는 형태이다.
  - 구체적으로 발농업 직불제의 기준단가는 ① 기존 발농업 직불제 단가, ② 추가적인 시장개방 손실보전액, ③ 발농업의 다원적가치 등을 종합하여 산정한다<그림 3-1>.

그림 3-1. 발농업 직접지불제 기준 단가



## 3.2. 대상 농지 및 품목

### 3.2.1. 대상 농지

- 현행 밭농업 직접지불제의 지급대상 농지는 공부상 밭으로 대상품목을 재배한 농지를 의미하고 있다. 2013년에서 2014년까지 밭고정지불의 대상 농지는 ‘공부상 밭’으로 한정하고 있다. 그러나 직접지불제와 관련한 농업소득법에 따른 제도의 개편 과정에서 밭고정지불 대상 농지의 기준을 기존 쌀 관련 직접지불제의 근거 등을 종합하여 제도간의 형평성을 최대한 고려해야 한다.
- 향후 본격적으로 시행될 밭고정지불의 대상농지는 실제 밭작물이 재배되는 농지로 확대될 필요가 있다. 기존 타 직접지불제와의 형평성과 농업인의 소득안정망 확충 등을 종합적으로 고려해야 할 것이다.
  - 쌀소득등보전직불제의 대상 농지는 1998~2000년 사이 논농업(벼, 연근, 미나리, 왕골을 재배하는 농업에 한한다)에 이용된 농지로 한정하고 있다.

### 3.2.2. 대상 품목

- 밭고정지불 대상 품목은 현행 26개 품목으로 한정하여 지급하고 있지만, 실제 밭작물을 재배하는 농지에 품목을 확대할 필요가 있다. 그러나 제도 도입의 목적, 제도간 형평성, 국가재정 수준 등을 고려하여 단계적으로 품목을 확대하는 방안도 있다. 대상 품목의 확대를 위해서는 우선 농업인과 재정당국 등의 합의와 하위법령의 제도적 정비 등이 요구된다.
- 2014년 밭농업 직접지불제 대상 품목에는 겨울철 논 이모작 사료작물과 식량작물을 포함하고 있다. 향후 재편될 밭고정지불에서도 농업인 소득보전과 식량자급률 향상, 농업의 다원적기능 유지 등을 종합적으로 고려해야 한다.

- 받고정지불의 대상품목은 제도의 목적 부합성, 타직접지불제의 형평성, 재정적 합리성 등을 종합적으로 고려해서 선정해야 하고, 대상 작물에는 식량, 채소류, 과실류, 특용작물, 기타작물, 시설작물 등이 포함된다. 받고정지불 대상 품목의 선택 시나리오는 다음과 같다.
  - 전체 품목 확대(1안)
  - 전체 품목에서 시설작물 제외(2안)
  - 전체 품목에서 과수품목 제외(3안)
  - 전체 품목에서 시설작물과 과수품목 제외(4안)
  
- 그러나 받고정지불의 근거가 되는 ‘농업소득법’을 살펴볼 때 받고정직불금의 지급대상 농지를 2012년 1월 1일부터 2014년 12월 31일까지 밭농업에 이용된 농지(‘농지법’에 따른 농지를 말한다)로 하고, 받고정직불금의 지급 조건으로 농지형상과 기능을 유지하는 것으로 정하고 있어 받고정지불 대상의 일부 품목을 제한할 여지는 없는 것으로 보인다.
  
- 대상 품목의 선정과 함께 농업소득법에 따른 하위법령의 재정비가 우선 검토되어야 한다.
  - 밭농업의 정의에서 ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 식물’에 명시 여부
  - 지급 단가 등을 결정해야 한다.

표 3-2. 밭농업 직불제 대상품목 확대의 장·단점 비교

	전체 품목 확대	일부 품목 제한
장점	농업인 소득확대 긍정 식량자급률 제고와 다원적기능 확산	무차별 보조에 대한 국민 저항 감소 재정 건전성 부합
단점	고소득 품목 보조금 지원 비판 타직불과 보조금 형평성 유지 곤란 재정 건정성 위협	품목 제외에 따른 생산자 반발 직불제 세부요건 등에 대한 제도 정비 추가적 행정비용 증가



## 4. 지불단가 산정

### 4.1. 시장개방에 따른 소득변화

- 밭고정지불의 지불단가는 FTA 등 시장개방에 따른 피해소득의 보전으로 밭농업의 지속성 유지와 밭농업으로 파생되는 다원적기능의 경제적 가치를 동시에 보전하는 수준으로 설정한다.
- FTA 등 시장개방에 따른 밭작물의 소득감소를 보전하기 위해서는 시장개방의 시나리오별 피해소득을 추정하기 위해 한국농촌경제연구원에서 개발, 수정한 농업부문전망모형(KASMO 2011)을 이용한다.
- 한·중 FTA의 개방 시나리오는 다음과 같다. 주요 시나리오에서 밭작물의 피해액을 추정하기 위해 쌀, 축산물 등 주요 민감품목은 양허 제외대상으로 추정하였다.
  - 시나리오 1 <낮은 수준> 실품목 기준 53개(세번 기준 446개) 양허제외
  - 시나리오 2 <중간 수준> 실품목 기준 45개(세번 기준 318개) 양허제외<sup>5</sup>
  - 시나리오 3 <높은 수준> 실품목 기준 40개(세번 기준 375개) 양허제외<sup>6</sup>
  - 시장개방 기간은 2016년부터 2030년까지 15년
- 시장개방으로 발생하는 ha당 소득 보전액을 산정하기 위해 기준 밭작물 재배면적의 설정이 필요하다. 밭고정지불 대상면적은 밭 재배면적(2013년, 통계청)에 신청률 60%를 반영하고, 논 이모작 및 사료작물 재배면적에 신청률

<sup>5</sup> 할당관세 상시 적용 품목 8개(대두, 보리, 옥수수, 감자, 고구마, 달걀, 우유, 땅콩)는 양허한다.

<sup>6</sup> 검역상 수입규제 과일/과채류 14개(사과, 배, 포도, 감, 감귤, 복숭아, 수박, 딸기, 오이, 호박, 토마토, 당근, 가지)는 양허한다.

90%를 반영한 면적을 합산하여 67만 9천ha를 기준 면적으로 사용한다.  
 - 시나리오별 단기, 중기, 장기로 기간을 세분하여 피해액을 산정한다.

- 한·중 FTA의 시장개방에 따른 밭농업 소득 감소액은 관세감축 기간이 15년일 경우 낮은 수준은 ha당 103,746원, 중간수준은 248,382원, 높은 수준은 555,992원의 소득이 감소한다. 관세감축 기간이 10년일 경우 시장개방 시나리오별 각각 ha당 137,380원, 337,419원, 570,259원의 소득이 감소한다. 그리고 관세감축 기간이 5년일 경우 시나리오별 낮은 수준은 ha당 182,095원, 높은 수준은 579,820원의 감소액이 발생한다.

그림 3-2. 시나리오별 농업소득 감소액

단위: 천원/ha

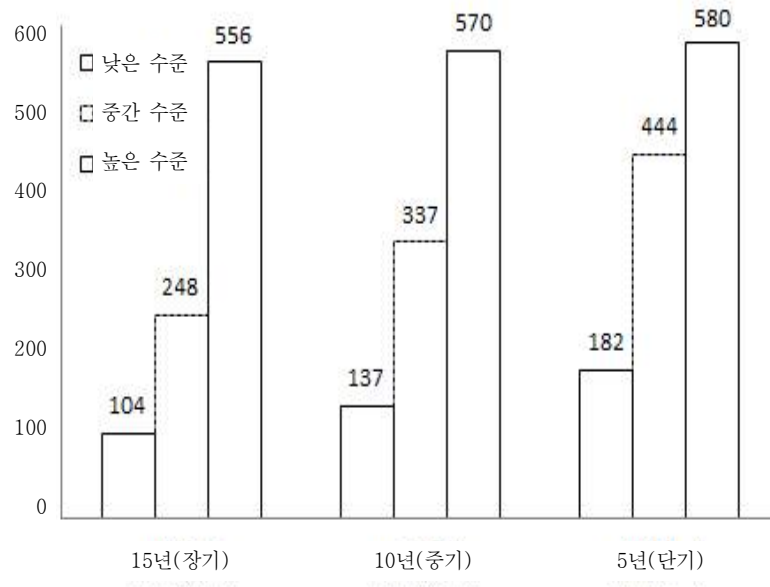


표 3-3. 시장개방에 따른 밭농업 소득 감소액(한·중 FTA)

단위: 10억 원, 억 원, 원

기간	시나리오	기준 농업소득	예상 감소액	ha당 감소액
2016-2030 (15년)	낮은 수준	11,981	1,058	103,746
	중간 수준	11,981	2,533	248,382
	높은 수준	11,981	5,670	555,992
2021-2030 (10년)	낮은 수준	11,981	934	137,380
	중간 수준	11,981	2,294	337,419
	높은 수준	11,981	3,877	570,259
2026-2030 (5년)	낮은 수준	11,981	619	182,095
	중간 수준	11,981	1,511	444,499
	높은 수준	11,981	1,971	579,820

주: 기준 농업소득은 2010년 기준임.

자료: 한국농촌경제연구원, 한중 FTA 시나리오별 농업부문의 영향 결과 재인용, 2013.

## 4.2. 다원적기능 경제적 가치

- 밭고정지불 단가를 설정하기 위해서 시장개방에 따른 피해액과 밭농업 유지로 발생하는 다원적기능의 경제적 가치를 분석한다. 밭농업의 다원적기능에 대한 경제적 가치를 산정하기 위해서 논과 밭을 구분하여 가치를 평가한 2008년 농촌진흥청에서 수행한 자료를 이용하였다.
- 농업의 다원적기능에 대한 가치평가 결과 논은 56조 3,993억 원, 밭은 11조 2,638억 원이다. 논과 밭의 평가 가치를 논은 96만 6천ha, 밭은 76만 4천ha로 환산(2013년 경지면적 기준, 통계청)하면 밭은 ha당 1,473만원의 다원적 가치가 있다.
- 그리고 ha당 밭은 논 가치의 25% 수준이므로 현재 쌀고정지불단가에 적용하면 밭의 다원적가치는 ha당 22만원 정도이다.

표 3-4. 밭농업의 다원적기능의 경제적 가치

단위: 억 원, 원

구 분	논	밭	비고
경제적 가치	563,993	112,638	총가치 67조 6천억원
ha당 경제적 가치	58,384,369	14,743,194	밭은 논 의 25.3% 수준
단가 추산	900,000	225,000	쌀관련 직불금 단가의 25%

자료: 농촌진흥청, 2008.

### 4.3. 밭고정지불 단가

- 시장개방에 따른 피해 소득과 밭농업의 다원적기능의 경제적 가치를 동시에 고려하면, 향후 밭고정지불의 단가는 현재 단가에 추가로 ha당 33만원에서 80만원 정도의 인상이 필요하다.
- 시장개방에 따른 소득감소액은 개방기간이 후반 5년일 경우 밭의 다원적기능 가치평가액을 합친 지불 단가는 기준은 최소 40만원에서 최대 80만원까

표 3-5. 시나리오별 밭농업 직불제 단가

단위: 원

기간	구 분	ha당 감소액 (A)	다원적 가치 (B)	지불 단가 (A+B)
2016-2030	낮은 수준	103,746	225,000	328,746
	중간 수준	248,382	225,000	473,382
	높은 수준	555,992	225,000	780,992
2021-2030	낮은 수준	137,380	225,000	362,380
	중간 수준	337,419	225,000	562,419
	높은 수준	570,259	225,000	795,259
2026-2030	낮은 수준	182,095	225,000	407,095
	중간 수준	444,499	225,000	669,499
	높은 수준	579,820	225,000	804,820

지 확대된다. 그러나 현실적으로 밭고정지불의 목적 부합성, 타직불제와의 형평성과 재정의 합리성을 종합적으로 고려하여 기준 지불 단가를 선정해야 할 것이다.

그림 3-3. 지불 단가(장기)

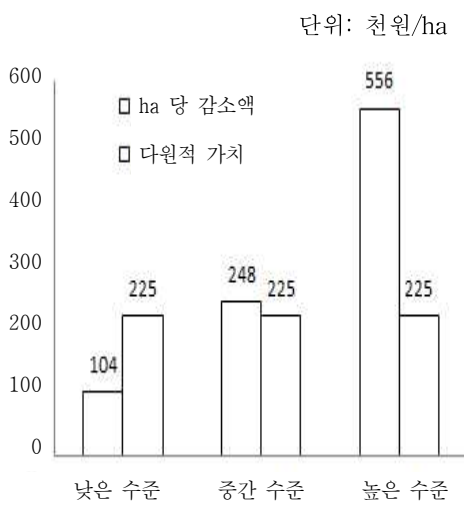


그림 3-4. 지불 단가(중기)

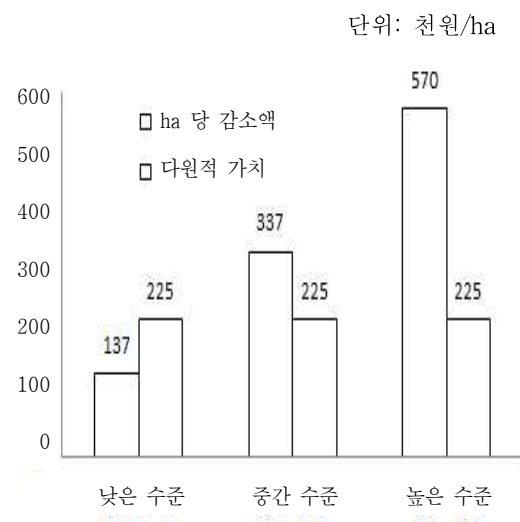
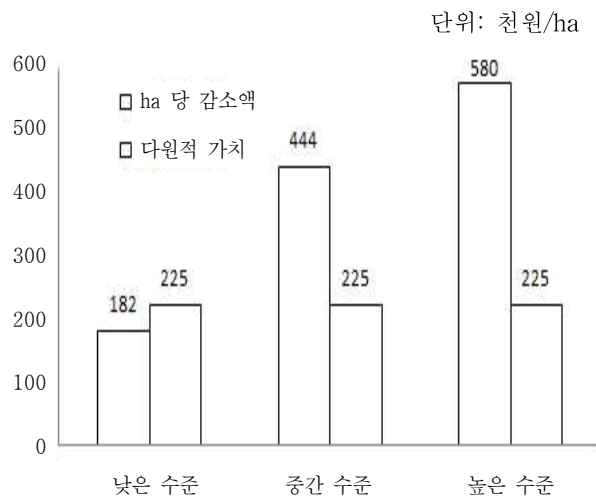


그림 3-5. 지불 단가(단기)



## 5. 관련 예산 추정

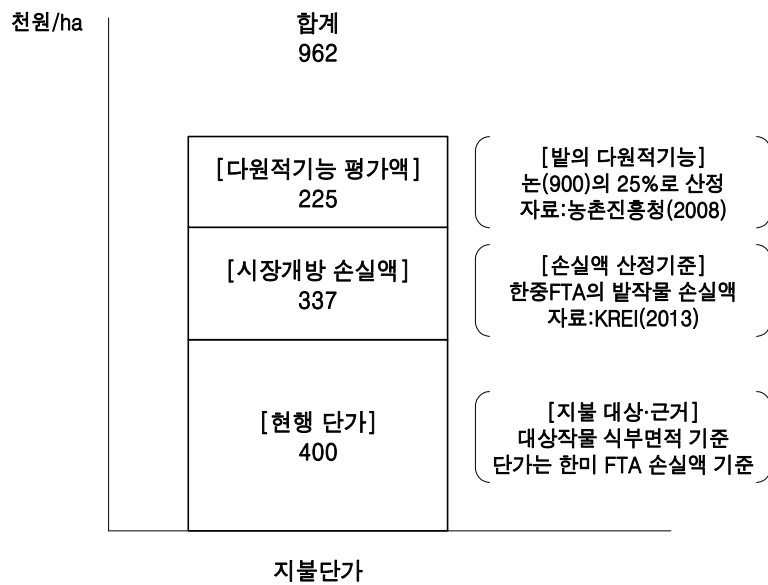
### 5.1. 고정지불 단가

- 밭고정지불의 중장기 예산을 추계하기 위해서는 ① 지불 단가, ② 적용 면적 기준을 결정해야 한다. 본 연구에서 지불 단가는 FTA 개방 시나리오에서 관세감축 기간(10년)과 중간 수준 양허 시나리오를 적용한 감소액 결과에 다원적 가치를 합산하여 기준 단가로 사용한다.

표 3-6. 밭농업 직불제 지불단가

구 분	현행 단가 (A)	시장개방 손실보전(B)	다원적기능 보전(C)	지불단가 (A+B+C)
단 가	400천원/ha	337천원/ha	225천원/ha	962천원/ha

그림 3-6. 밭농업 직불제 지불단가의 구성



- 밭농업 직불제가 고정형으로 개편될 때 적용되는 지불단가는 ① 현행 단가, ② 한·중 FTA에 따른 시장개방 손실 보전액, ③ 밭농업의 다원적기능 보전 금액 등을 합산하여 설정한다. 그리고 현행 단가는 한·미 FTA로 발생하는 시장개발 손실을 고려하여 설정된 금액이다.
- 현행 단가 40만원/ha에 시장개방 손실보전액 337천원, 다원적기능 보전액 225천원을 합산한 지불단가는 962천원이다. 지불단가(안)은 재정적 여건과 타 직불제의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 연차적 인상하여 지급하는 방안이 필요하다.

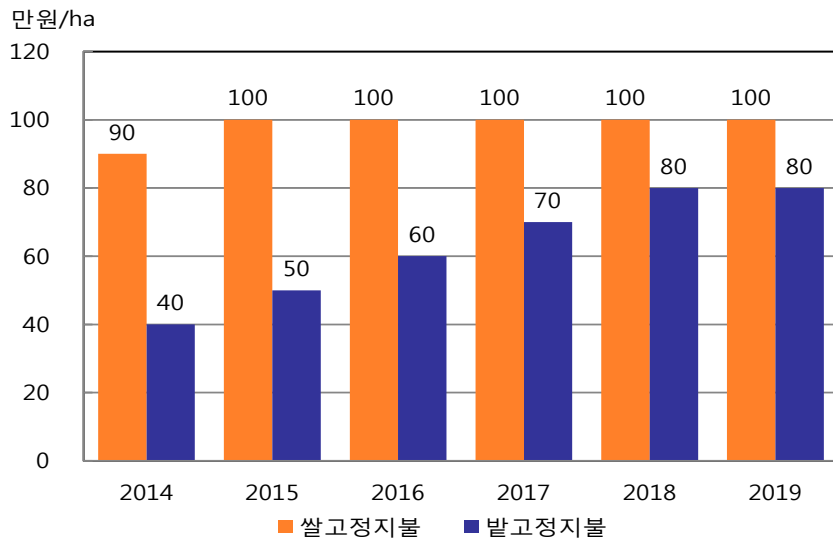
## 5.2. 기준 면적과 예산

- 밭고정지불의 대상면적은 전체 품목을 기준으로 설정한다. 전체 밭작물의 기준 재배면적은 67만 9천ha(2013 경지이용면적 기준, 통계청)이다.
  - 기준 밭작물 재배면적은 753,052ha에서 신청률 60%를 반영한 451,831ha와 논 이모작 사료·식량작물 재배면적(253,372ha)의 신청률 90%를 반영한 22만 8천ha를 합한 면적을 적용하였다.
- 밭고정지불 지불단가가 962,000원/ha 이면, 2015년 밭고정지불의 소요 예산액은 6,532억원 정도이다. 그러나 현실적으로 재정적 여건 등의 고려가 필요하다. 따라서 <그림 3-7>처럼 단계적 인상 방안을 고려하는 것이 필요하다.
- 밭고정지불 예산(안)은 대상면적에 지불단가를 이용하여 산정하면 된다. 정부의 재정적 여건 등을 종합적으로 고려하여 단계적 인상방안을 적용하면 1년차(2015년)에 지불단가는 50만원, 2년차 60만원, 3년차 70만원 그리고 4년차인 2018년에 80만원을 적용하면 소요예산은 2015년 3,395억 원, 2016년 4,074억 원, 2017년 4,753억 원, 2018년은 5,432억원이 소요될 것이다.

표 3-7. 밭농업 직불제 지불단가의 단계적 인상

구 분	기준 면적 (ha)	지불단가 (원/ha)	예산액 (억 원)
1 년차	679,000	500,000	3,395
2 년차	679,000	600,000	4,074
3 년차	679,000	700,000	4,753
4 년차	679,000	800,000	5,432

그림 3-7. 밭농업직불금의 단계적 인상안





## 제 4 장

---

### 조건불리지역 직접지불제 개선

#### 1. 개요

- 조건불리지역 직불제의 목적은 상대적으로 농업 생산성이 낮고, 정주여건이 불리한 지역의 여건을 고려하여 농업의 다원적기능 확산과 농업의 지속성 유지를 통한 지역공동체 활성화를 위해 직불금을 지급하고 있다.
- 대상 지역은 농경지의 경지율이 22% 이하, 경지경사도 14% 이상의 농지가 50% 이상인 법정리이다.
  - 도서지역(제주특별자치도 포함)은 읍·면지역 모든 법정리(경지율 및 경사도와 관계없음)가 대상이다.
  - 조건불리지역 대상이지만, 동(洞)지역은 도서(島嶼)를 불문하고 모두 제외된다.

## ○ 지원자격

- 조건불리보조금 지급대상 마을이 속하는 읍·면 지역에 거주(주민등록을 기준으로 한다)하며, 농지 또는 초지 소재지와 거주지가 다른 경우에는 지급대상 마을이 속한 법정리에 연접한 읍·면에 거주하는 실경작자만 인정된다.

## ○ 지원자금의 사용용도

- 농업인의 소득보조, 마을공동기금을 조성하여 지역 활성화 활동에 사용

## ○ 지원형태 및 사업의무량

- 재원 및 지원기준 : 농어촌구조개선특별회계, 국고 80%, 지방비 20%
- 지급단가 : 논·밭 50원/m<sup>2</sup>, 초지 25원/m<sup>2</sup>
- 공부상 논·밭·과수원을 방목용 초지로 활용할 경우 m<sup>2</sup>당 25원 지급

- 조건불리지역 직불제 대상면적은 47만 5천 ha이지만, 최근 3년 평균 신청 면적은 10만 2천 ha로 대상 농지의 21.5%로 저조한 실정이다. 해당 농지의 소유자와 실제 경작자간의 불일치 문제도 중요한 요인으로 작용하고 있다.

표 4-1. 조건불리지역 직불제 최근 실적

단위: 개, ha, %

연도	법정리 대상 경지면적(경사도 14% 적용)						
	법정리 수	농지				초지	
		대상	신청 (A)	밭(B)	비율 (B/A)	대상	신청
2011	3,137	450,379	97,371	78,420	80.5	24,289	3,778
2012	3,550		99,497	79,262	79.7		3,777
2013	3,548		97,599	77,224	79.1		3,869

자료: 농림축산식품부, 2014b.

- 2012년 전국 법정리별 경지율 및 경사도 일제조사 결과에서 조건불리지역 경지는 47만 5천 ha이고, 농지는 45만 ha, 초지는 2만 4천 ha이다. 그리고 지목상 농지에서 논은 10만 ha, 밭은 33만 6천ha, 과수원은 1만 3천 ha이다. 최근 3개년(2011~13) 조건불리지역 직불금 대상 법정리의 평균은 3,412호이다.

## 2. 대상지역 선정기준 및 지표 개발

### 2.1. 경지율과 경지경사도

- 조건불리지역 직접직불제 대상 농지의 기준인 경지율과 경지경사도 등은 명확하지만, 현실적 자료의 미비 등으로 농업 생산여건의 불리성과 정주여건의 불리성에 대한 객관적 자료의 제시를 위해 ① 주요한 조건불리직불제 실시지역이면서 해발 400~800m의 고랭지 지역, ② 조건불리직불제 대상지역이면서 상대적으로 경사도가 낮은 지역, ③ 일반 농업지역(평야지역 중심)으로 지역을 구분하여 주요한 지표를 비교한다.
- 조건불리지역 직불제의 대상지역은 선정 기준에는 경지율과 경지경사도가 있다. 전국의 지방자치단체를 대상으로 조건불리지역이면서 고랭지 지역과 경지경사도의 완화를 대비한 조건불리지역이면서 경사도가 상대적으로 낮은 지역, 그리고 평야를 중심으로 일반 농업지역을 그룹으로 분석하였다.
- A지역의 경지율이 22% 이하인 행정리의 비율은 81.7%, 경지경사도가 14% 이상인 농지의 비율이 50% 이상인 행정리는 74.2%를 차지하고 있다. 반면 B지역의 경지율은 39.8%, 경지경사도의 비율은 25.7%, C지역의 경지율은

43.4%, 경지경사도의 비율은 21.3%를 차지하고 있다. 상대적으로 A지역의 농업여건이 B, C지역보다 불리성이 높게 나타난다.

표 4-2. 조건불리지역과 일반 농업지역의 농업여건 비교(1)

단위: 개, %

구분	지역	행정리	경지율 22% 이하	비율	14도 이상 농지 50% 행정리 수	비율
고랭지 지역 (A)	정선군	59	58	98.3	52	88.1
	단양군	108	101	93.5	98	90.7
	무주군	48	41	85.4	36	75.0
	봉화군	72	49	68.1	43	59.7
	함양군	103	65	63.1	59	57.3
	평균				81.7	
조건불리 경사도 낮은 지역 (B)	철원군	68	21	30.9	13	19.1
	청원군	251	97	38.6	34	13.5
	순창군	131	43	32.8	20	15.3
	예천군	173	36	20.8	52	30.1
	산청군	119	90	75.6	60	50.4
	평균				39.8	
평야 중심 농업지역 (C)	원주시	60	42	70.0	23	38.3
	충주시	136	79	58.1	45	33.1
	김제시	121	10	8.3	2	1.7
	상주시	200	80	40.0	26	13.0
	김해시	79	32	40.5	16	20.3
	평균				43.4	

자료: 한국농어촌공사, 2014.

○ A 지역은 조건불리지역 중에서도 해발이 높고, 경지율이 상대적으로 낮아 농업생산에 불리한 환경이다.

표 4-3. 조건불리지역과 일반 농업지역의 농업여건 비교(2)

단위: 개, ha, %

구분	지역	행정리	경지면적	경지율	고경사 면적	고경사 비율	경지-고경사 면적
고랭지 지역 (A)	정선군	59	10,802	10.7	8,084	73.9	2,718
	단양군	108	7,903	11.1	5,333	68.7	2,570
	무주군	48	7,082	13.7	3,914	56.7	3,168
	봉화군	72	14,189	17.5	7,971	56.0	6,218
	함양군	103	10,664	21.7	5,278	48.8	5,386
	평균		10,128	14.9	6,116	60.8	4,012
조건 불리 경사도 낮은 지역 (B)	철원군	68	21,319	38.9	3,653	24.7	17,666
	청원군	251	20,372	30.5	4,321	23.1	16,051
	순창군	131	11,268	27.8	2,889	26.8	8,379
	예천군	173	19,606	33.3	6,739	36.9	12,867
	산청군	119	10,230	17.5	4,382	45.2	5,848
	평균		16,559	29.6	4,397	31.3	12,162
평야 농업지 역 (C)	원주시	60	11,370	17.6	4,117	36.0	7,253
	충주시	136	16,872	23.3	5,521	36.1	11,351
	김제시	121	23,856	56.0	491	3.8	23,365
	상주시	200	24,690	30.2	5,325	22.9	19,365
	김해시	79	9,083	28.1	1,941	26.7	7,142
	평균		17,174	31.0	3,479	25.1	13,695

자료: 한국농어촌공사, 2014.

- 지역간 경지면적과 경지율, 고경사면적, 고경사 비율 등을 비교하면, A지역의 평균 경지면적은 10,128ha, 경지율은 14.9%, 고경사 면적은 6,116ha, 고경사면적 비율은 60.8%를 차지하고 있다. 반면, C지역의 평균 경지면적은 17,174ha, 경지율은 31%, 고경사면적은 3,479ha, 평균 고경사 면적 비율은 25.1% 정도로 A 지역보다 생산여건이 유리하다.

- 경지면적에서 고경사 면적을 제외한 면적은 C 지역, B 지역, A 지역 순으로 나타난다. 경지경사도의 현행 비율을 14%에서 7%로 완화하면 조건불리지역이면서 경사도가 상대적으로 낮은 지역에 유리하게 작용할 것이다.
- 그리고 조건불리지역 직불제의 확대는 과소, 고령화된 농촌지역의 한계농지 및 유휴 농지의 확대를 억제하고, 농업의 다원적기능 확산을 도모할 것이다.

## 2.2. 농가 및 경지 여건

- 조건불리지역의 농업여건에서 농가 및 전겸업 비율을 비교한다. 지역 그룹간 평균 가구원수와 경영주 농업경력에는 차이가 없지만, 전겸업 비율에서 A, B 지역은 C 지역보다 농외수입의 비중이 낮다.
- A, B 지역은 농업을 전업으로 종사하는 비중이 높다. 따라서 조건불리지역의 농업에 대한 소득과 다원적기능 확산에 대한 보전이 필요하다.
- 고랭지 지역의 가구수는 평균 5,030호 정도이고, 가구원수는 평균 2.4명 정도이다. 그리고 경영주의 농업경력은 34.4년이다. 고랭지 지역과 조건불리지역중 경사도가 낮은 지역 및 평야 농업지역간 경영주 여건과 가구원수 등의 기본적인 여건의 불리성은 뚜렷하게 나타나지 않는다.
- 상대적으로 고랭지 지역은 평야지역에 비교하여 가구수가 적고, 가구원수가 적어 농업노동력의 수급에 문제가 발생할 개연성이 높다. 조건불리지역의 농업노동력 확보에 많은 애로사항이 발생할 수 있다.

표 4-4. 조건불리지역과 일반 농업지역의 농업여건 비교(3)

단위: 호, 명, %

구 분	지역	가구수	총가구원	가구원수	경영주 경력	전겸업
고랭지 지역 (A)	정선군	3,283	8,268	2.5	31.6	1.63
	단양군	3,482	8,173	2.4	33.0	1.62
	무주군	4,251	9,983	2.4	36.7	1.67
	봉화군	6,516	15,338	2.4	33.1	1.46
	함양군	7,618	16,673	2.2	37.8	1.60
	평균	5,030	11,687	2.4	34.4	1.60
조건 불리 경사도 낮은 지역 (B)	철원군	4,363	12,476	2.9	31.0	1.63
	청원군	11,834	32,830	2.8	34.4	1.84
	순창군	5,290	12,310	2.3	38.5	1.53
	예천군	8,871	20,520	2.3	37.4	1.40
	산청군	6,463	14,703	2.3	37.4	1.56
	평균	7,364	18,568	2.5	35.8	1.59
평야 농업지역 (C)	원주시	8,424	23,952	2.8	28.5	2.00
	충주시	11,110	29,655	2.7	31.1	1.74
	김제시	11,823	29,198	2.5	36.5	1.56
	상주시	15,903	38,508	2.4	34.5	1.52
	김해시	8,971	25,979	2.9	28.7	1.94
	평균	11,246	29,458	2.7	31.8	1.75
국가전체		1,177,182	3,062,509	2.6	33.3	1.77
강원도		72,472	191,922	2.7	30.4	1.83
충청북도		79,963	211,522	2.7	32.0	1.78
전라북도		109,433	277,611	2.5	34.6	1.68
전라남도		170,213	395,835	2.3	37.3	1.64
경상북도		201,651	491,225	2.4	34.4	1.61
경상남도		141,431	347,499	2.5	34.5	1.72

자료: 통계청, 농업총조사 2010.

표 4-5. 조건불리지역과 일반 농업지역의 농업여건 비교(4)

단위: ha

구분	지역	논 면적	호당 논 면적	밭 면적	호당 밭 면적	시설 면적	호당 시설면적
고랭지 지역 (A)	정선군	406	0.12	6,776	2.06	60	0.02
	단양군	502	0.14	3,651	1.05	11	0.00
	무주군	1,325	0.31	2,501	0.59	51	0.01
	봉화군	2,991	0.46	6,136	0.94	144	0.02
	함양군	4,182	0.55	3,543	0.47	121	0.02
	평균	1,881	0.32	4,521	1.02	77	0.01
조건불리 경사도 낮은 지역 (B)	철원군	10,308	2.36	1,366	0.31	192	0.04
	청원군	9,310	0.79	4,733	0.40	412	0.03
	순창군	5,565	1.05	3,011	0.57	141	0.03
	예천군	9,425	1.06	4,623	0.52	420	0.05
	산청군	4,243	0.66	39	0.60	310	0.05
	평균	7,770	1.18	2,754	0.48	295	0.04
평야 농업지역 (C)	원주시	4,010	0.48	4,409	0.52	103	0.01
	충주시	6,226	0.56	8,725	0.79	264	0.02
	김제시	20,938	1.77	4,208	0.36	658	0.06
	상주시	12,733	0.80	7,737	0.49	262	0.02
	김해시	4,799	0.53	3,284	0.37	1,071	0.12
	평균	9,741	0.83	5,673	0.51	472	0.05
국가전체		839,966	0.71	609,364	0.52	52,847	0.04
강원도		38,659	0.53	59,418	0.82	2,228	0.03
충청북도		44,650	0.56	49,227	0.62	2,699	0.03
전라북도		128,392	1.17	48,665	0.44	4,277	0.04
전라남도		158,837	0.93	84,502	0.50	4,195	0.02
경상북도		113,069	0.56	105,271	0.52	9,266	0.05
경상남도		77,396	0.55	55,197	0.39	9,569	0.07

자료: 통계청, 농업총조사 2010.



- A 지역의 호당 논 면적은 0.32ha, 밭 면적은 1.02ha이다. B 지역의 호당 논 면적은 1.18ha, 밭 면적은 0.48ha 그리고 C 지역의 호당 논 면적은 0.83ha, 밭 면적은 0.51ha이다. 상대적으로 조건이 불리한 A 지역의 호당 밭 면적이 높다. 또한, 고도가 낮을수록 논 면적이 높다.
- 조건이 불리한 지역일수록 시설면적의 비중은 낮다. 고랭지 지역의 시설면적은 평균 77ha, 호당 시설면적은 0.01ha인 반면, 평야지역의 시설면적은 평균 472ha, 호당 시설면적은 0.05ha이다. 농업 생산여건의 불리성 및 조건의 불리성이 고랭지일수록 높게 나타난다.
- 호당 밭면적에서 국가 전체의 평균 밭면적은 0.52ha이지만, 고랭지 지역의 호당 밭면적은 1.02ha로 높다. 밭의 면적이 상대적으로 높은 고랭지 지역의 경우 농업생산 여건이 평야지역보다 불리한 위치에 있다.

### 2.3. 인구특성 여건

- 인구특성을 비교하면 A 지역의 평균 인구는 3만 4,380명, 인구는 매년 감소하여 감소율이 -1.09%, 세대당 인구는 2.1명, 65세 이상의 고령자는 8,820명으로 고령화율은 25.8%, 인구밀도는 40명 정도이다.
- 그룹간 인구 감소율은 A 지역이 -1.09%, B 지역은 -0.41%로 감소하지만, C 지역은 0.19% 증가하고 있다. 고령화율에서 A 지역은 25.8%로 가장 높고, B 지역 24.3%, C 지역은 16.7%이다. 그리고 인구밀도는 A 지역이 40명으로 가장 낮고, B 지역은 173명, C 지역은 398명 수준이다.
- 농업여건 뿐만이 아니라 사회·인구학적 여건도 불리한 상황에 있다. 농업의 지속성 유지, 식량안보 등 다원적기능 확산 및 지역공동체 유지를 위한 소득보전 등 추가적인 지원이 필요하다.

표 4-6. 조건불리지역과 일반 농업지역의 농업여건 비교(5)

단위: 호, 명, %, 명/km<sup>2</sup>a

구분	지역	세대	인구	인구 증가율	세대당 인구	고령 인구	비율	인구 밀도
고령지 지역 (A)	정선군	19,058	40,240	-0.67	2.1	8,185	20.3	33
	단양군	14,100	31,253	-1.08	2.2	7,273	23.3	40
	무주군	11,428	25,510	-2.07	2.2	7,049	27.6	40.4
	봉화군	15,874	34,183	-0.75	2.2	9,971	29.2	28.5
	함양군	18,935	40,714	-0.89	2.0	11,624	28.6	56
	평균	15,879	34,380	-1.09	2.1	8,820	25.8	39.58
조건 불리 경사도 낮은 지역 (B)	철원군	19,975	48,469	-0.22	2.4	8,479	17.5	54.5
	청원군	63,926	157,960	-2.36	2.4	22,037	14.0	200.8
	순창군	13,325	30,264	1.59	2.3	8,832	29.2	495.9
	예천군	21,378	46,425	-1.18	2.2	14,123	30.4	70.2
	산청군	17,420	35,691	0.11	2.0	10,844	30.4	44.9
	평균	27,205	63,762	-0.41	2.3	12,863	24.3	173.26
평야 농업지 역 (C)	원주시	130,617	326,321	1.02	2.5	37,621	11.5	374
	충주시	83,848	211,395	0.02	2.5	31,704	15.0	214.9
	김제시	41,532	93,970	-0.69	2.2	23,295	24.8	172.5
	상주시	45,174	104,992	-0.48	2.3	25,903	24.7	83.7
	김해시	184,977	528,730	1.06	2.9	39,588	7.5	1142.4
	평균	97,230	253,082	0.19	2.5	31,622	16.7	397.5

주: 고령인구는 65세 인구를 의미함.

자료: 해당 지방자치단체, 통계연보 2013.

## 2.4. 생산비 여건

- 전국에 비해 강원도는 경지율과 경사도 등의 조건에서 불리한 지역이므로 주요 발작물의 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 4-7. 지역별 주요 생산성 비교

단위 : 원/10a, %

구분	전국		강원도		생산성지표 차이	
	노동 생산성	수익성 지표	노동 생산성	수익성 지표	노동 생산성	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

주: 2006-2010년 자료 이용, 노동생산성은 부가가치를 노동투입시간으로 나누어 계상, 수익성 지표는 조수입을 노동시간으로 나누어 계상, 전국의 생산성 지표로 100으로 기준할 때 강원도 지역의 차이를 의미.

자료: 농촌진흥청, 농축산물소득자료집 각 연도.

## 2.5. 농가소득 및 농업수입 여건

- 2012~2013년 농가소득과 농업소득의 변화에서 각각 11.3%, 9.9%씩 증가하였다. 2013년 농가소득은 3,452만원이고, 농업소득은 1,003만원이다. 농업총

수입의 증감률은 11.1%, 농작물수입의 증감률은 5.5%, 농업경영비의 증감률은 11.7%로 생산여건은 상대적으로 불리한 조건이다.

표 4-8. 농가소득 및 농업소득 변화

단위 : 천원

	2010	2011	2012	2013	증감률
농가소득	32,121	30,148	31,031	34,524	11.3
농업소득	10,098	8,753	9,127	10,035	9.9
농업총수입	27,221	26,457	27,589	30,648	11.1
농작물수입	20,318	21,275	21,942	23,155	5.5
축산수입	5,892	4,335	5,099	7,397	45.1
기타수입	1,011	847	548	96	
농업경영비	17,123	17,704	18,461	20,613	11.7

주: 증감률은 2012년 대비 2013년 변화를 의미함.

자료: 통계청, 2013년 농가경제 동향.

- 2012년 농가경제조사에서 농작물수입은 2,194만원이고, 맥류는 12만원, 두류는 80만원, 잡곡은 15만원, 서류는 60만원 정도이다. 조건불리지역의 비중이 높은 지방자치단체일수록 밭작물의 비중이 높게 나타난다. 강원도는 농작물수입에서 두류는 5.3%, 잡곡은 3.6% 그리고 서류는 11.7%를 차지하고 있다.

표 4-9. 지역별 주요 밭작물 농작물수입

단위 : 원/호

	농작물	맥류	두류	잡곡	서류
강원	26,950,979	1,462	1,423,219	961,455	3,159,485
충북	20,676,474	1,530	1,359,262	693,509	842,672
충남	26,123,287	32,977	722,970	23,139	690,032
전북	25,740,256	375,098	437,357	74,361	732,830
전남	22,583,392	223,863	711,114	165,342	756,470
경북	27,495,930	21,151	1,537,641	140,548	365,523
경남	23,972,958	82,917	436,514	36,968	315,468
제주	34,347,912	151,291	1,512,004	323,233	954,563

자료: 통계청, 농가경제조사 2012.

### 3. 개편방향

#### 3.1. 밭고정직불제와 연계

- 조건불리지역 직접지불제는 불리한 생산여건에 따른 격차와 농업의 지속성 유지, 식량안보 등 다원적기능 확산 및 지역공동체 유지를 위한 소득 보전을 목적으로 하므로 다른 직접지불제와의 차별성이 있다.
- 농업소득법에 근거하여 직접지불제의 개편을 고려한다면 고정형 지불과 가산형 지불의 형태로 운영할 수 있을 것이다. 기존 조건불리지역 직접지불제는 가산형 형태로 운영할 수 있다. 현행의 조건불리직 접지불제의 대상지역 확대문제, 지불단가와 마을공동기금 활용방안, 지급상한, 국고보조율 문제 등을 고려해야 한다.
- 밭고정지불 등 기존 직불제도와 연계할 경우 제도의 목적 부합성, 타직접지불제의 형평성, 재정의 합리성 등을 종합적으로 고려해야 한다.

#### 3.2. 지불근거 및 지불방식 전환

- 농업생산 및 정주여건이 불리한 조건불리지역에 대하여 평지지역과의 생산비·소득 격차를 지원하여 지역농업을 유지하는 것이 조건불리지역 직불제의 지불 근거이다.
- 그리고 추가적으로 식량안보 확보, 공동체 유지, 다원적기능 확산 등의 효과를 실현할 수 있다.

- 밭농업 직불제의 개편(밭고정지불)에 따라 현행 조건불리지역 직불제는 밭농업 직불제(기본형)에 추가하여 지불하는 형태(가산형)로 전환될 필요가 있다.
- 조건불리지역 지불단가는 평지지역과의 생산비 격차를 전액 보전하는 방식이 원칙이다. 단지 재정여건 등을 고려하여 연차적으로 인상하는 방안이 필요하다.

그림 4-1. 가산형 조건불리직불제 지불단가 개편(안)



### 3.3. 조건불리지역 직불제 지불단가

- 현행 조건불리지역직접지불제의 지불 단가는 논·밭·원 50원/m<sup>2</sup>, 초지 25원/m<sup>2</sup> 이다. 그리고 지원단가에서 국고 80%, 지방비 20%를 담당한다. 현재 제도에서 국고보조율 인상과 지방재정부담 감소에 대한 문제가 제기되고 있다.
- 조건불리지불의 직불금 단가는 현행 단가에 추가로 가산되는 단가를 합산하여 지급하는 것이 원칙이다. 그러나 타지불제와 형평성 문제와 재정균형 문

제 등으로 조정하여 지급하는 것이 현실적 대안일 것이다.

- 따라서 가산형으로 전환된다면 제도의 목적 부합성과 타직불제와의 형평성과 재정의 합리성을 고려하면 기존 지불 단가의 인하가 불가피한 상황이다.
- 지불금은 직접 생산격차를 보전하는 것보다 한계농지와 유희농지의 확대를 억제하여 식량자급률 제고와 농업의 다원적 기능 확산 및 지역공동체 유지를 위해 농지의 형상을 유지하고 최소의 생산수단을 보전하는 경우 지급하는 것이 주요한 목적일 것이다.
- 조건불리지불의 예산을 추계하기 위해서는 ① 지불 단가, ② 적용 면적 기준을 결정해야 한다. 본 연구에서 지불 단가는 가산단가를 합산하여 사용한다.
- 조건불리지역 직불제 지불단가는 현행 단가의 30%, 50%, 70%, 100% 등 단계적으로 인상한다.
- ha당 지불단가는 현행 50만원에서, ① 15만원(30%), ② 25만원(50%), ③ 35만원(70%), ④ 50만원(100%)으로 구분할 수 있다.

### 3.4. 기준 면적

- 2012~16년 조건불리지불 대상면적은 47만 4,668ha 이지만, 사업신청 경지는 3년(2011~'13) 평균 10만 2천 ha(경지 98, 초지4)로 대상면적에서 신청면적의 비율은 21.5%이다(농가당 농지 0.71ha, 초지 6.65ha). 따라서 조건불리지불의 예산(안)을 산정하기 위한 기준면적은 10만 2천 ha로 한다.

### 3.5. 예산 소요액

- 소요 예산은 대상면적(102천 ha)에 가산 비율을 적용하여 산정하면, 2015년 소요 예산액은 153억원에서, 255억원, 357억원, 510억원 등으로 증가된다.
- 조건불리지역 직불제의 예산(안)은 대상면적에 가산 지불단가를 이용하여 산정하면 된다. 정부의 재정적 여건 등을 종합적으로 고려하여 단계적 인상 방안을 적용하면 1년차(2015년)에 가산 지불단가는 15만원, 2년차 25만원, 3년차 35만원 그리고 4년차인 2018년에 50만원을 적용하면 소요예산은 2015년 153억 원, 2016년 255억 원, 2017년 357억 원, 2018년은 510억원이 소요될 것이다.

표 4-10. 조건불리지역 직불제 단계적 인상

구 분	기준 면적 (ha)	가산 지불단가 (원/ha)	예산액 (억 원)	비 고
1 년차	102,000	150,000	153	현행의 30% 적용
2 년차	102,000	250,000	255	50% 적용
3 년차	102,000	350,000	357	70% 적용
4 년차	102,000	500,000	510	100% 적용

## 4. 마을공동기금 활용도 제고

- 2013년 조건불리직불금은 366억원이고, 공동기금 용도 금액은 115억, 평균 기금 비중은 22.7%이다.
- 강원도, 경상북도, 제주특별자치도가 70억 이상의 조건불리 직불금을 수령하고 있다.



- 조건불리직접지불제는 타직불제와 달리 보조금의 일정 금액을 마을활성화를 위해 별도 적립하는 마을공동기금제도를 운영하고 있다. 하지만 마을별 적립금액의 차이로 몇 년 적립하여 사용, 용도의 제한, 마을의견 수렴 애로 등으로 활용에는 다소 미흡한 실정이다.
- 2013년 마을공동기금 적립률은 최소 20%를 기준으로 지방자치단체별 상이하지만, 평균 21.08%를 적립하고, 마을공동기금의 평균 액수는 196만 원 정도이다.

표 4-11. 시도별 조건불리지역 직불금 지급현황

단위 : 천원, %

	합 계		농가지원액		마을공동기금		마을공동기금비중	
	'06~'12	2013	'06~'12	2013	'06~'12	2013	'06~'12	2013
대구	16,837	14,842	11,451	11,869	4,997	2,973	29.7	20.0
인천	783,165	874,488	548,215	699,523	233,952	174,965	29.9	20.0
울산	22,467	19,640	14,633	12,514	7,834	7,126	34.9	36.3
경기	351,111	395,521	244,226	316,342	106,884	79,179	30.4	20.0
강원	8,802,206	9,418,797	5,453,379	7,171,320	3,348,827	2,247,477	38.0	23.9
충북	3,493,710	3,300,467	2,402,441	2,607,768	1,091,269	692,699	31.2	21.0
충남	812,085	858,142	564,921	686,457	247,163	171,685	30.4	20.0
전북	1,596,101	1,674,510	1,111,318	1,338,399	484,783	336,111	30.4	20.1
전남	8,179,359	7,720,124	5,695,950	6,175,602	2,483,409	1,544,522	30.4	20.0
경북	8,615,577	8,887,288	5,998,484	7,090,598	2,617,094	1,794,044	30.4	20.2
경남	3,349,703	3,590,708	2,328,919	2,872,147	1,020,724	718,561	30.5	20.0
제주	9,222,577	11,387,284	6,090,532	7,631,448	3,132,045	3,755,836	34.0	33.0
세종	704	4,811	493	3,848	211	963	30.0	20.0
합계	45,245,600	48,146,622	30,464,962	36,617,835	14,780,640	11,526,141	32.7	22.7
평균	3,480,431	3,703,586	2,343,459	2,816,757	1,136,972	886,626	32.7	22.7

주: 조건불리지역 직불금은 평균 금액을 의미함.  
 자료: 농림축산식품부, 2014b.

- 제주지역의 경우 마을사무장 제도를 운영하고 있다. 조건불리직불금의 일부인 마을공동기금에서 마을사무장의 급여를 지급하고, 나머지는 마을활성화에 사용하고 있다. 당초 조건불리지불제의 취지에 부합하는 방향으로 마을공동기금이 사용되고 있지만, 지방비 부담 완화와 적립률 축소 등으로 공동기금운영에 많은 애로사항이 발생하고 있는 실정이다.

표 4-12. 마을공동기금 현황(2013년)

	마을수 (개)	마을공동기금율(%)			마을공동기금(원)	
		평균	최소	최대	평균	합계
강원도	786	24.24	20	100	2,864,629	2,251,597,990
경기도	113	20.09	20	30	700,172	79,119,390
경상남도	1,195	20.01	20	30	600,817	717,975,820
경상북도	960	20.16	20	30	1,868,295	1,793,562,760
대구광역시	11	20.00	20	20	269,626	2,965,890
세종특별자치시	2	20.00	20	20	480,790	961,580
울산광역시	5	30.00	20	40	1,424,562	7,122,810
인천광역시	227	20.00	20	20	770,268	174,850,910
전라남도	1,321	20.01	20	30	1,168,708	1,543,863,080
전라북도	358	20.11	20	30	938,374	335,937,880
제주특별자치도	161	33.20	20	50	23,327,643	3,755,750,560
충청남도	187	20.00	20	20	917,598	171,590,830
충청북도	542	21.14	20	50	1,277,564	692,439,970
전국	5,868	21.08	20	100	1,964,509	11,527,739,470

자료: 농림축산식품부, 2014b.

- 마을공동기금은 ① 마을 활성화 실천활동, ② 공익적기능 증진활동, ③ 농경지 보전활동, ④ 지역마케팅 활동, ⑤ 마을주민 복리향상 등에 한정하여 활용하고 있다.
- 마을공동기금의 활용도를 높이기 위해서는 현재의 한정 범위 내에서 일선

읍면 담당자와 마을이장의 합의에 따라 보다 탄력적으로 활용될 수 있도록 유도할 필요가 있다.

표 4-13. 마을공동기금 활용 내역(2013년)

단위 : 건

	마을활성화 실천활동	공익적기능 증진활동	농경지 보전활동	지역마케팅 활동	마을주민 복리향상
대구	0	0	0	0	2
인천	72	38	0	20	78
울산	0	0	0	0	0
경기	9	9	2	2	8
강원	99	104	71	72	232
충북	33	42	11	7	106
충남	21	14	4	4	67
전북	17	20	6	2	91
전남	127	79	39	9	315
경북	75	74	26	20	200
경남	23	49	24	3	232
제주	189	36	37	29	79
세종	0	2	0	0	0
합계	665	467	220	168	1,410

자료: 농림축산식품부, 2014b.

- 마을활성화 활동으로 제주도와 전남지역이 가장 많았으며, 제주도 지역에서는 주로 조건 불리필요경비와 토지매입이 높은 비중을 차지하고 있다. 공익적 기능 증진활동의 활동이 가장 활발한 강원도 지역에서는 주로 마을 공동퇴비 구입 또는 마을회관과 마을 환경 개보수에 가장 많은 비용을 지출하고 있다.
- 농경지활동에서는 농수로 관리 또는 공동취수시설, 트랙터 수리, 경작보존 작업 등이 많은 부분을 차지한다. 마을주민복리향상 활동에서는 대부분의 지역에서 선진지 견학과 마을회관 공동물품(TV) 구입 또는 개보수, 또는 마

을회관 부지 구입, 도난방지 CCTV 설치가 많다.

- 마을공동기금으로 매년 신청 작업과 확인 작업에 필요한 임시 고용비용을 활용하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

## 5. 세부사항 개선 방안

### 5.1. 지급 상한 설정

- 현행 직접지불제의 개편으로 고정형과 가산형 직불제로 운영되면, 조건불리 직불지불제는 가산형으로 운영될 수 있다. 따라서 가산형으로 전환된다면 제도의 목적 부합성과 타직불제와의 형평성과 재정의 합리성을 고려하면 직불금 상한지급 기준의 마련이 필요하다.
- 일정 면적 이상에서 직불금을 과다하게 수령하는 사례가 발생하는 문제가 있다. 특히, 법인 소유 농지와 초지 등에서 직불금의 과다 수령 문제가 발생하고 있다.
  - 2004년 조건불리직접지불제는 지급 하한 0.1ha, 지급 상한은 호당 200만원(공동기금 부담액 포함) 수준으로 설정하였지만, 2006년부터 지급 상한이 폐지되었다.
- 2013년 조건불리지역 직불금 상위 수령자에서 법인은 35개, 개인은 1,549명이고, 법인 최고 수령액은 1억 3,700만원, 개인은 3,800만원 정도이다. 그리고 농지면적이 4ha 이상인 대상자는 전체 수령농가 수(136,663건)의 1.1%, 지급면적(97,633ha)의 9.21%, 지급금액(38,517백만원)의 11.7%를 차지하고 있다.

표 4-14. 조건불리지역 직불금 고액 수령 실태(2013년)

구분	수령자(명)			면적(ha)			금액(백만원)		
	합계	법인	개인	합계	법인	개인	합계	법인	개인
농지 (4ha이상)	1,490	21	1,469	9,023	336	8,687	4,511	167	4,344
초지 (10ha이상)	82	10	72	2,868	1,018	1,850	717	254	463
초지 (50ha이상)	12	4	8	1,426	867	559	356	217	140

자료: 농림축산식품부, 2014b.

- 쌀고정지불과 밭고정지불은 지급 기준에서 상한과 하한을 설정하여 재정의 건정성과 형평성을 고려하고 있다. 따라서 조건불리직접지불제도 타 제도와 의 형평성, 재정 건전성 등을 고려하여 상한의 설정이 필요하다.

표 4-15. 개별 직접지불제의 상한과 하한

	예산 부담(%)		재 원	지급 기준	
	국고	지방비		상한	하한
쌀소득등보전 직불제	100		고정직접지불금: 농어촌구조개선 특별회계	농업외 종합소득액 3,700만원 이상 개인 30ha, 법인50ha	0.1ha
친환경 직불제	100		농어촌구조개선 특별회계	5.0ha	0.1ha
경관보전 직불제	70	30	농어촌구조개선 특별회계		집단화된 농지: 경관작물 2ha 준경관작물 10ha
발농업 직불제			-	농업인 4ha 농업법인 10ha 농업외 종합소득액 3,700만원 이상	0.1ha
조건불리지역 직불제	80	20	농어촌구조개선 특별회계		0.1ha

- 상한을 설정할 경우 기존 조건불리지역의 개인과 법인의 사례를 조사하여 평균적인 규모와 금액에 대한 사전조사 후 현실에 합당한 지급상한을 현행 운영 직불제와 비교하여 설정하는 것이 필요하다.
- 한편, 조건불리지역의 밭농업 여건을 고려한다면 고령자 농업인이 농기계 활용 애로 등으로 소규모의 면적을 유지하는 경우가 있으므로 지역공동체와 지역농업의 유지를 위해서는 밭농업 하한면적의 완화도 필요하다.

## 5.2. 동지역 등 대상지역 조정

- 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」에 ‘경지율 및 경지경사도 등을 고려하여 조건불리지역을 법정리 단위로 선정’하도록 규정하고 있다. 육지지역도 읍·면의 법정리 중에서 경지율 및 경지경사도 요건에 부합하는 지역을 사업대상지역으로 선정하고, 도서(島嶼)지역도 읍·면의 모든 법정리를 대상으로 한다.
- 다만, '06년도 사업 시행 초기 「도서개발촉진법」상의 모든 도서(島嶼)를 조건불리직불 대상지역으로 선정함에 따라 25개 동(洞) 도서(島嶼)가 포함된다. 그리고 '07년도에 대상지역이 읍·면으로 제한됨에 따라 '09년부터 동(洞) 도서(島嶼)지역을 사업대상에서 제외하고 있다.
- 제주도의 경우 지역의 관습상 자녀가 성장하면 독립하는 경향이 높아, 자식이 부모님으로부터 물려받은 땅을 경작할 경우, 자녀의 학업 등의 관계로 제주시 동지역에 거주하는 경우가 많다. 따라서 실제 경작하지만 대상에서 제외되는 문제가 있다. 제주도의 경우 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을 위한특별법」 특례조항에 의거 62개동 중 39개동을 농어촌지역으로 지정하고 있다.

- 조건불리지역 직불제의 확대를 통한 지역활성화와 농업생산의 지속성을 유지하기 위해서는 조건불리 대상면적 대상농지 경작자가 인근 동지역에 거주할 경우 인정할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.
- 도서(島嶼)지역(제주도 포함)은 경지율 및 경지경사도와 관계없이 읍·면 지역의 모든 법정리를 사업대상으로 선정하고 있다. 2006년도 본 사업 시행 당시 도서지역은 「도서개발촉진법」상 도서지역으로 한정(제주도는 2007년도에 경지율 및 경지경사도와 관계없는 도서에 포함)하고 있다.
- 그러나 연륙교, 방조제 등으로 연결된 지 10년이 경과하고, 「도서개발촉진법」상 도서개발사업을 완료한 지역을 계속하여 도서로 인정하는 문제가 발생하고 있다. 조건불리지역 직불제의 취지에 부합되지 않는 문제점이 발생하고 있다.
- 강화도(강화대교, 1970), 안면도(안면대교, 1970), 돌산읍(돌산대교 1984), 고흥 봉래면, 동일면(나로대교 1995), 완도군 완도읍, 군외면(완도교, 1968), 진도(진도대교 1984), 거제도(거제대교, 1971), 남해(남해대교, 1973)등이 연륙교로 연결된지 10년 이상이 경과하여 조건불리대상에 부합되지 못한 지역은 제외하는 것이 필요하다.

### 5.3. 지방재정 부담 완화

- 2013년 전국의 재정 자립도 평균은 51.1%이고, 조건불리지역 직불제의 비중이 높은 강원은 26.6%로 낮다. 조건불리지역 직불제에서 마을공동기금은 지방비로 부담하고 있기에 재정자립도가 낮은 지방자치단체일수록 재정의 부담이 가중되는 문제가 있다.

- 최근 마을공동기금의 적립율이 20%로 인하되고, 조건불리 직불제가 가산형태로 전환되면 지방정부의 재정부담은 완화되지만, 마을공동기금의 적립금이 급감하여 마을공동체 활성화에 많은 애로사항이 발생할 수 있다.
- 조건불리지역 직불제의 역할이 농업생산 여건 불리지역의 생산성 격차 보전과 농업의 다원적 기능을 유지하는 것에 중점을 두고, 전국에 획일적으로 실시한다면 전액 국가부담이 바람직하다. 현행 쌀소득보전직불을 비롯하여, 경영이양직불, 친환경직불 등은 전액 국고 부담으로 실시된다.

표 4-16. 시도별 재정 자립도 현황

단위: %

시도별	2009	2010	2011	2012	2013
평균	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1
서울	92	85.8	90.3	90.2	88.8
부산	58.3	57.6	56.4	57.4	56.6
대구	54.7	56.3	53.5	52.8	51.8
인천	74.2	70.4	69.3	71	67.3
광주	48.3	47.5	47.5	46.6	45.4
대전	59.3	56.3	57.2	58.3	57.5
울산	67.7	67.2	69.1	71.2	70.7
세종	-	-	-	-	38.8
경기	75.9	72.8	72.5	72.6	71.6
강원	28	27.1	27.5	26.9	26.6
충북	33.3	33.7	32.7	34.2	34.2
충남	36.6	36.6	35.4	35.5	36
전북	23.6	24.6	24.5	26	25.7
전남	19.4	20.6	20.7	21.4	21.7
경북	27.7	29.3	28.1	28.3	28
경남	39.4	42.9	42.6	43.3	41.7
제주	25.2	26.1	25.1	28.5	30.6

자료: 기획재정부, 2014.



- 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(김태곤 외, 2011).
  
- 농업인의 소득보전 목적 이외 조건불리지역 유지 및 활성화 등의 성격과 해당지역의 한정적인 문제로 일정부분 지자체의 재정부담에 대한 필요성은 인정되지만, 현실적인 조건불리지역 지자체의 재정자립도를 고려해야 한다.
  
- 따라서 연차적으로 조건불리 대상 농가와 면적의 확대로 급감하는 마을공동기금 문제를 상쇄하는 방안에 대한 고려가 필요하다.



## 제 5 장

---

### 직접지불제 실효성 제고방안

#### 1. 직불제의 기대역할

- 직불제는 가격이나 소득 하락에 의한 경영안정 보장, 식량안보 등과 관련한 전략작물의 생산 증대, 조건불리지역에서의 농업 유지, 농업이 가지는 다원적 기능 확산, 시장개방에 따른 손실 보상에 의한 국내농업 유지 등의 역할을 기대하여 실시되고 있다.
- 직불제가 가지는 다양한 역할을 충분히 실현하기 위해서는 대상 농가 또는 대상 농지면적을 계획대로 확보하되, 목적 달성을 위해서는 개별 직불제별로 설정되어 있는 이행조건의 철저한 준수가 필요하다.
- 이러한 관점에서 현행 직불제의 실효성을 높이기 위해서는 먼저 대상면적 축소의 요인이 되는 농지임대를 금지하는 농지임대차제도의 개선이 요구된다. 다음으로 이행조건의 준수를 위해서는 제도별 이행조건에 대한 인식과 준수여부를 확인하는 점검체제의 구축이 요구된다.

## 2. 농지임대차제도의 개선

### 2.1. 현황

- 1994년 농지법에 의하여 농지소유자격을 완화하는 대신에 이용규제(임대차 금지 등)를 강화하는 방향으로 농지제도를 전환하였다. 특히 농지법이 시행된 1996년 이후 취득한 농지에 대해서는 원칙적으로 임대차를 금지해왔다.
- 농지법 시행이후 도시민의 농지 매입이 늘어나는 동시에, 농가의 고령화가 진행되고 이농이 증가함에 따라 농지임대차가 광범위하게 확산되고 있다.
- 통계청(농가경제통계)에 의하면, 임차농가 비율은 2000년 72.3%에서 2012년 60.3%로 감소하고 있지만, 임차농지 비율은 같은 기간 43.6%에서 47.8%로 늘어나고 임차농지 면적은 82만 7천ha에 달한다. 특히 경지규모 10ha 이상의 계층에서는 임차농지가 70%를 넘어서는 등 임대차가 농가의 규모화에 크게 기여하고 있다.

### 2.2. 문제점

- 농지임대차에 의하여 농가의 경영규모가 확대되고 구조개선이 이루어지는 효과는 있다. 그러나 직불제가 확산되는 동시에 지급 단가가 인상됨에 따라 농지의 임대차와 직불제간에 상충되는 문제가 발생한다.
  - ① 직불제는 일정한 이행조건의 준수를 전제로 경작자에게 지불되는 것이 원칙이다. 그러나 임대차 농지의 경우 직불금의 일부가 농지소유자에게 이전되는 문제가 발생한다.
  - ② 농지법상의 임차금지 규제와 조세특례제한법에 근거한 양도소득세 감면

문제 등과 관련하여 사실상의 임대차 농지임에도 불구하고 소유자의 ‘위장경작’이나 ‘직불금 부당수령’ 등의 문제가 잠복되어 있다.

- ③ 직불제의 대상농지임에도 불구하고 자경으로 위장하기 위하여 ‘직불제 신청 포기’를 하는 경우가 있다. 이로 인하여 밭농업 직불제나 조건불리 지역 직불제 등의 실시면적이 계획보다 축소되는 현상이 나타난다.
- 다른 한편, 농지법의 임대차 규제가 농지유동화를 제한하여 전업농의 규모 확대를 제약하는 등 농업구조 개선을 저해하는 요인으로도 작용한다. 농업구조개선이라는 관점과 직불제의 실효성 제고라는 두 가지 관점에서 현행 농지임대차제도에 대한 개선이 필요하다.

### 2.3. 개선방안

- 현행 농지법에서 농지 임대차를 금지한 배경에는 도시자본의 유입을 촉진하기 위해 농지취득을 용이하게 하는 대신에 취득한 농지는 취득목적대로 경작을 의무화한 자경의무의 강화에 있다. 즉 자경을 전제로 하여 취득한 농지는 자경을 의무화한다는 취지에서 임대차·사용대차·위탁경영 등을 금지한 것이다.
- 이 규정이 농지유동화를 저해하는 요인으로 작용한다. 1996년 이후 취득한 농지는 모두 이 규정을 적용받고 있다. 만약 이를 위반한 농지에 대해서는 즉시 농지처분을 명령하고, 처분을 유도하기 위해 농지가격의 20%에 상당하는 금액의 이행강제금을 처분할 때 까지 부과한다.
- 이와 같은 임대차 등의 금지 규정에도 불구하고 현실적으로 임대차는 확대되고 있고, 또한 임대차는 경영규모 확대의 농지의 단지화 등 농업구조 개선에 기여하면서 생산비 절감 등을 통하여 경쟁력을 높이는 효과가 있다.

- 따라서 시장개방 등에 대응하여 경쟁력을 높이기 위하여 농업구조의 개선과 직불제의 실효성 제고 등이 요구된다. 일정 조건아래서 이를 허용하는 농지법 특례 규정(제22조)을 확장하여 농지의 임대차 또는 사용대차를 허용하는 방안을 강구할 필요가 있다.
  - 한국농어촌공사가 실시하는 농지은행사업의 농지임대수탁사업을 활용하여, 임대차 당사자 간에 수탁기간 및 임차료 등을 정하여 신청하는 경우 이를 허용한다.
  - 단지 농지임대수탁사업의 활성화를 위한 부대 조치로서, 첫째 임대인이 부담하는 수수료(임대료의 5%)는 기금 예산을 활용하여 이를 감면하고, 둘째 조세특례제한법의 양도소득세 감면과 관련하여 이를 자경으로 간주하는 것에 대해 검토할 필요가 있다.

### 3. 이행조건의 적절한 설정과 점검

#### 3.1. 현황

- 직불제는 직불금 지불의 대가와 연계하여 수급자가 이행조건의 준수를 의무화하고 있다. 즉 일정한 수준의 이행조건의 준수를 전제로 직불금을 지불하여 직불제의 실효성을 제고함으로써 국민의 이해를 얻을 수 있다.
- 이행조건은 친환경 직불제나 경관보전 직불제 등 다원적 기능의 발휘를 목적으로 하는 직불제는 물론이고, 경영안정을 목적으로 하는 쌀소득등보전 직불제, 조건불리지역 직불제 등에 대해서도 일정한 수준의 이행조건을 설정하고 있다.

### 3.2. 문제점

- 개별 직불제는 적절한 수준의 이행조건을 설정하여 직불제의 실효성을 제고하는 것이 중요하며, 직불제의 도입 목적에 적합하게 수급자의 실천가능성 등을 고려하여 적절한 이행조건을 설정할 필요가 있다.
- 현행 밭농업 직불제는 신청서의 지목, 품목, 재배면적에 대한 현지 확인 외에는 특별한 이행조건을 의무화하는 규정이 없다. 또한 이행조건 점검에 대해서는 인력부족이나 수급자·실무자 등의 인식부족 등의 요인에 의해 점검업무 자체가 소홀히 처리되는 경우도 있다.

### 3.3. 개선방안

- 직불제를 도입하여 실시하는 경우 이에 대한 국민적 합의 형성과 직불제의 정책 효과를 제고하기 위해서는 이행조건을 적절한 설정과 이에 대한 검증 과정이 불가피하다.
- 밭농업 직불제의 경우 종전의 쌀소득등보전 직불제 및 조건불리지역 직불제 수준의 이행조건을 설정이 적절하다. 밭농업 직불제는 지불방식이 고정지불로의 전환하는 것과 연계하여 실효성을 높이기 위해서는 다음과 같은 이행조건을 설정이 가능하다.
  - ① 농지에 대한 성실경작
  - ② 화학비료의 권장시비량 및 농약의 안전사용 기준 등의 설정과 준수
  - ③ 농지,수로 및 그 주변지역의 폐플라스틱·폐비닐·빈 농약병 등 수거
  - ④ 논두렁 및 밭 사면에 대한 제초·수선 활동 등에 의한 적절한 관리 등을 이행조건으로 설정하여 실효성을 높이는 방안을 강구할 수 있다.

#### 4. 확인과 점검의 강화

- 직불제가 농정의 보편적인 수단이 되고 있다. 소요 예산이 증가됨에 따라 높은 수준의 국민적 이해가 필요하다. 이를 위해서 직불제별 목적의 명확화, 대상 농가 및 농지의 한정, 부당수령 방지, 이행조건 준수 등이 요구된다.
- 직불제의 실효성을 높이기 위해서는 먼저 제도의 단순화가 전제되어야 한다. 우리나라는 영세 다수의 농가 구성과 농지의 필지단위로의 분산 등 선진국과는 다른 농업구조를 갖고 있다. 이러한 요인이 복합적으로 작용하여 직불제 실시에 난이도가 높아지고 관리업무가 과중되는 경향이 있다.
- 직불제는 실시목적에 따라 기본형과 가산형으로 구분하여, 기본형은 농지면적을 단위로 지불하는 고정지불방식으로, 그리고 가산형은 특정 목적에 따라 보다 엄격한 이행조건 준수를 전제로 하되, 농지면적당 또는 생산물 단위당으로 설계해야 하는 것이 단수화의 성과를 높일 수 있다. 이러한 관점에서 밭농업 직불제는 고정지불방식으로 전환할 필요가 있다.
- 다음으로 직불제의 실시 효과를 제고하기 위해서는 신청서의 확인, 이행조건 점검 등의 업무가 필요 불가결하다. 대상농가별로 대상농지 또는 재배작물 확인, 실시과정 검증, 철저한 사후관리 등의 업무가 요구된다.
- 직불제와 연계하여 농업구조 개선을 가속화하기 위해서는 농지임대차제도의 개선, 경영체등록제 등과 같은 농가별 정보 확보, 이행조건 점검업무의 일관화 등의 과제가 해결되어야 한다. 또한 직불제를 통한 농업 구조개혁과 다원적 기능 확충 등을 위해서는 다양한 가산형 프로그램 개발도 필요하다.



## 제 6 장

---

### 요약 및 결론

#### 1. 요약

- 농업을 둘러싼 여건이 변화함에 따라 농업경영의 리스크가 높아지고 있다. 즉 WTO 체제에서 동시 다발적인 FTA 추진에 의한 시장개방 확대, 자연재해 등 농업외부 요건과 고령화·과소화 등의 농업내부 요인으로 농업경영의 불안이 가중되고 있다.
- 이러한 경영불안은 논농업에 비해 밭농업과 조건불리지역에서 상대적으로 강하게 나타난다. 이에 대응하여 생산자 또는 생산자 단체 스스로에 의한 위험관리형 농업경영을 전제로 하여, 정부에 의한 직접지불제나 작물보험제도 등과 같은 안전망(safety net)의 확충이 필요하다.
- 현행 우리나라의 직불제에는 쌀 소득보전 직불제를 비롯하여, FTA 피해보

전 직불제, 쌀농업 직불제, 조건불리지역 직불제, 경관보전 직불제, 환경농업 직불제 등이 있다.

- 이와 같은 직불제는 각각의 고유한 목적을 가지고 도입, 실시되고 있지만 장기적으로는 농가의 경영안정을 보장함으로써 농업의 지속적인 발전, 식량자급률 향상, 다원적 기능 발휘 등의 역할을 한다. 이러한 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 직불제는 여건 변화에 따라 개선할 필요성이 있다.
- 이 연구에서는 우리나라 직불제를 농지면적 단위로 지불하는 기본형과 구조 개선이나 다원적 기능 확산을 도모하는 가산형이라는 체제를 전제로 하여, 쌀농업 직불제와 조건불리지역 직불제와의 바람직한 개선방안을 제시하였다.

## 2. 결론

### 2.1. 직불제 체제개편

- 직불제는 가격 하락에 대응한 경영안정 보장, 전략작물의 생산 증대, 조건불리지역에서의 농업 유지, 시장개방에 따른 손실 보상 등을 통하여 국내농업 유지, 식량안보 확보, 다원적 기능 발휘 등 다양한 역할을 기대하여 실시되고 있다.
- 직불제가 가지는 다양한 역할을 충분히 실현하기 위해서는 대상 농가 또는 대상 농지면적을 계획대로 확보하되, 목적 달성을 위해서는 개별 직불제별로 설정되어 있는 이행조건의 철저한 준수가 필요하다.
- 동시에 현행 직불제의 실효성을 제고하기 위해서는 경영안정형을 기본형(기

본지불)으로 하고, 공익형 직불제를 가산형(가산지불)으로 운영하는 것이 바람직하다. 기본형에는 쌀 고정직불과 밭농업 직불제, 가산형에는 조건불리 지역 직불제, 친환경 직불제, 경관보전 직불제 등이 포함된다.

## 2.2. 밭농업 직불제

- 밭농업의 지속적인 발전을 위해서는 농업인의 소득 유지가 중요한 과제이다. 논농업에 비해 상대적으로 노동집약적인 밭농업은 FTA 등 시장개방에 대한 파급영향이 민감하다.
- 시장개방에 따른 소득 손실을 보상하는 것이 밭농업의 지속적 발전의 조건이다. 즉 한·중 FTA 등에 의한 추가적인 시장개방에 대응한 손실보전이 필요하다.
- 현행 직불제의 개편방향에서 밭농업 직불제는 기본형(고정지불) 형태로 밭면적을 기준으로 지급되고, 조건불리지역 직불제는 가산형으로 하여 밭농업 직불제에 추가하여 지급되는 형태가 된다.
- 밭농업 직불제의 기준단가는 ① 한·미 FTA에 의한 손실을 보전하는 기존 밭농업 직불제 단가에 추가하여, ② 한·중 FTA에 의한 추가적인 시장개방 손실보전액, ③ 밭농업의 다원적 가치 등을 종합하여 산정하였다.
- 밭 고정지불 단가는 현행 단가 400천원/ha에, 시장개방 손실보전액 337천원, 다원적기능 평가액 225천원을 합산한 지불단가는 962천원이다. 단지 지불단가는 재정 여건과 타 직불제의 형평성 등을 고려하여 연차적 인상하는 방안이 필요하다.

- 밭 고정지불 예산은 대상면적에 지불단가를 곱하여 산정하면 된다. 밭작물 재배면적(747천ha)에 재정 여건 등을 고려하여 단계적 인상방안을 적용하면 1년차(2015년)에 지불단가는 50만원, 2년차 60만원, 3년차 70만원 그리고 4년차인 2018년에 80만원을 적용하면, 예산은 2015년 3,365억원, 2016년 4,038억원, 2017년 4,711억원, 2018년은 5,384억원이 소요된다.

### 2.3. 조건불리지역 직불제

- 조건불리지역 직불제는 농업생산 및 정주여건이 불리한 조건불리지역에 대하여 평지지역과의 생산비·소득 격차를 지원하여 지역농업 유지, 식량안보 확보, 다원적기능 확산, 지역공동체 유지 등을 목적으로 실시되고 있다.
- 즉 조건불리지역 직불제는 조건이 불리한 지역의 농업유지라는 특수한 목적을 가지면서 밭농업 직불제의 대상농지 중에서 경사도 및 경지율 등에 근거한 일정 지역이 대상이 됨에 따라 중복 지불이라는 현상이 나타난다.
- 밭농업 직불제가 밭 고정지불로 개편됨에 따라 현행 조건불리지역 직불제는 밭 고정지불(기본형)에 추가하여 지불하는 가산형으로 전환될 필요가 있다. 이에 따른 조건불리지역 직불금의 단가 조정이 요구된다.
- 조건불리지역 직불제 단가는 양 직불제의 특성을 고려할 때 밭농업 직불제에 추가하여 전액 지불하는 것이 원칙이다. 그러나 밭농업 직불제 도입초기에 재정여건을 고려하여 조건불리지역 직불제 지불단가는 현행 단가의 30%, 50%, 70%, 100% 등 단계적으로 인상하는 방안을 고려할 수 있다.
- 이 경우 ha당 지불단가는 현행 50만원에서, ① 15만원(30%), ② 25만원(50%), ③ 35만원(70%), ④ 50만원(100%)으로 단계적 인상하여 대상면적으로 산정

하면 2015년 153억 원, 2016년 255억 원, 2017년 357억 원, 2018년은 510억 원이 소요된다.

## 2.4. 직불제의 실효성 제고방안

### 2.4.1. 농지임대차제도 개선

- 현행 농지임대차는 농가의 경영규모가 확대되고 구조개선이 이루어지는 효과가 있다. 그러나 직불제가 확산되는 동시에 지급 단가가 인상됨에 따라 농지의 임대차와 직불제간에 상충되는 문제가 발생한다.
- 즉, 임대차 농지의 경우 직불금의 일부가 농지소유자에게 이전되는 문제, 농지법의 임차금지 규제와 조세특례제한법의 양도소득세 감면문제 등과 관련하여 ‘위장경작’이나 ‘직불금 부당수령’ 등의 문제, 직불제의 대상농지임에도 불구하고 자경을 위장하기 위하여 ‘직불제 신청 포기’ 문제 등이 있다.
- 직불제의 실효성 제고 또는 농업구조 개선이라는 관점에서 농지의 임대차 또는 사용대차를 허용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 한국농어촌공사가 실시하는 농지은행사업의 농지임대수탁사업을 활용하여, 임대차 당사자 간에 수탁기간 및 임차료 등을 정하여 신청하는 경우 이를 허용하되, 임대인이 부담하는 수수료를 감면하고 양도소득세 감면과 관련하여 자경으로 간주하는 것에 대해 검토할 필요가 있다.

### 2.4.2. 이행조건의 적절한 설정과 점검

- 개별 직불제는 적절한 수준의 이행조건을 설정하여 직불제의 실효성을 제고

하는 것이 중요하며, 직불제의 도입 목적에 적합하게 수급자의 실천가능성 등을 고려하여 적절한 이행조건을 설정할 필요가 있다.

- 밭농업 직불제는 고정지불로의 전환과 연계하여, ① 성실경작, ② 화학비료·농약의 권장시비량 및 안전기준 설정과 준수, ③ 농지·수로·주변지역의 폐자재 수거, ④ 논두렁 및 밭 사면의 적절한 관리 등을 이행조건으로 설정하여 실효성을 높이는 방안을 강구할 수 있다.

### 2.4.3. 확인과 점검의 강화

- 직불제가 농정의 보편적인 수단이 되고 예산이 확충됨에 따라 직불제별 목적의 명확화, 대상 농가 및 농지의 한정, 부당수령 방지, 이행조건 준수 등이 요구된다.
- 직불제의 실시 효과를 제고하기 위해서는 신청서의 확인, 이행조건 점검 등의 업무가 필요 불가결하다. 대상농가별로 대상농지 또는 재배작물 확인, 실시과정 검증, 철저한 사후관리 등의 업무가 요구된다.
- 직불제 효과를 제고하기 위해서는 농지임대차제도의 개선에 의한 제외농지 방지, 경영체등록제 등과 같은 농가별 정보의 확보, 신청서 확인과 이행조건 점검업무의 일관화, 국가 및 지자체의 직불담당 인력확충 등의 과제가 해결되어야 한다.

## 부 록

### 1. 밭작물제 기타 통계자료

#### 1.1. 밭작물 재배면적(밭)

□ 전체 밭작물 : 673천ha('12년 통계청 경지이용면적 기준)

- [전체품목] 식량, 채소류, 특(약)용, 과실류, 기타, 시설작물 : 673천ha
- [시설 제외] 식량, 채소류, 특(약)용, 과실류, 기타 : 615천ha
- [과수, 시설 제외] 식량, 채소류, 특(약)용, 기타 : 480천ha

구 분	재배면적 (ha)	예산소요액 (백만원)	구 분	재배면적 (ha)	예산소요액 (백만원)
합 계	672,507**	269,003			
식량작물	142,504	57,002	특(약)용작물	65,237	26,095
맥류	3,986	1,594	참깨	21,402	8,561
서류	39,528	15,811	들깨	25,705	10,282
잡곡	25,677	10,271	땅콩	3,525	1,410
두류	73,313	29,325	기타특용(면화, 삼, 해바라기 등)	5,638	2,255
채소류	166,171	66,468	약용작물	8,968	3,587
조미채소류	78,278	31,311	기타작물	105,990	42,396
과채류	9,617	3,847	기타수원지(묘포, 관상수 등)	46,948	18,779
엽채류	30,546	12,218	사료작물	25,335	10,134
근채류	19,602	7,841	기타작물계	33,708	13,483
기타채소	28,128	11,251			

(계속)

구 분	재배면적 (ha)	예산소요액 (백만원)	구 분	재배면적 (ha)	예산소요액 (백만원)
과실류	135,172	54,069	시설작물	57,433	22,973
사과	27,296	10,918	배추	2,343	937
배	12,887	5,155	시금치	2,078	831
복숭아	12,589	5,036	상추	2,428	971
포도	12,873	5,149	수박	5,421	2,168
감귤	15,994	6,398	참외	977	391
감	26,926	10,770	오이	2,561	1,024
자두	5,047	2,019	호박	1,701	680
기타 (살구, 매실, 무화과 등)	21,560	8,624	토마토	3,949	1,580
			딸기	4,129	1,652
			무	829	332
			고추	3,259	1,304
			기타(기타채소, 과수, 화훼 등)	27,759	11,103

\* 재배면적(747,230ha) = 경지이용면적(758,035ha) - 비 재배면적(10,805ha)

\*\* '12년 통계청기준 해당품목 재배 밭면적에 90%(논면적 대비 쌀직불 지급면적 비율) 적용, 지급단가 40만원/ha 적용



## 1.2. 품목별 최근 5개년('08~'12) 단위면적당 평균소득

(단위 : 원/10a)

작 목		평균소득	작 목		평균소득	
식량 작물	평균	640,904	시설 채소	평균	6,541,172	
	고 구 마	1,253,771		오이(축성)	14,144,248	
	가을감자	1,083,325		착색단고추	13,294,470	
	봄 감 자	1,038,408		시설고추	9,523,734	
	노지꽃옥수수	774,652		딸기(축성)	9,211,384	
	콩	565,320		딸기(반축성)	8,761,200	
	쌀	546,397		시설가지	8,408,761	
	겉 보 리	179,745		토마토(축성)	8,407,888	
	맥주보리	165,674		오이(반축성)	7,718,913	
	쌀 보 리	160,843		방울토마토	7,482,309	
특용 약용 작물	평균	4,089,260	토마토(반축성)	7,216,584		
	느타리버섯	11,837,741	시설부추	5,623,293		
	인삼(4년1기작)	8,418,984	시설호박	5,293,076		
	오 미 자	2,766,033	시설상추(치마)	4,961,880		
	녹 차	1,289,692	시설참외	4,756,577		
	엽 연 초	1,002,971	오이(억제)	4,476,434		
	참 깨	676,073	수박(반축성)	2,925,456		
노지 채소	평균	1,831,681	시설시금치	1,431,508		
	노지부추	4,612,620	시 설 무	1,249,673		
	당 근	2,870,919	시설배추	1,203,493		
	생 강	2,355,196	노지 과수	평균	2,692,891	
	양 과	2,274,237		참 다 래	3,719,554	
	노지고추	2,158,671		노지포도	3,599,473	
	쪽 과	2,061,587		사 과	3,098,983	
	마 늘	2,045,956		배	2,899,733	
	노지수박	1,825,435		복 충 아	2,791,659	
	대 과	1,739,246		노지감귤	1,996,928	
	노지시금치	1,680,331		단 감	1,925,681	
	가을배추	1,543,764		유 자	1,511,114	
	가 을 무	1,149,634		시설 과수	평균	8,418,906
	양 배 추	1,147,640	시설감귤		11,069,300	
	고랭지배추	938,574	시설포도		5,768,512	
	노지 채소	봄 무	930,787	화훼	평균	7,879,392
		봄 배 추	917,744		시설장미	10,006,492
고랭지무		886,240	시설국화		5,752,292	

## 1.3. 품목별 농가당 평균소득(10년, 통계청 농림어업총조사)

구분	재배면적(ha)	농가수	농가당 재배면적(ha)	농가당 소득(천원)
식량작물	농가당 평균 소득			1,025
겉보리·쌀보리	25,086	19,373	1.3	1,420
옥수수	12,542	127,299	0.1	754
콩	59,060	444,645	0.1	835
고구마	23,260	285,228	0.1	968
감자	21,878	226,109	0.1	1,149
채소류	농가당 평균 소득			5,272
배추	28,270	176,292	0.2	2,285
무	15,859	98,450	0.2	2,167
고추	43,405	315,487	0.1	2,095
양파	16,520	51,483	0.3	7,407
대파	7,292	40,018	0.2	5,085
마늘	20,495	132,756	0.2	4,905
양배추	3,909	7,065	0.6	6,620
당근	1,872	4,932	0.4	11,614
과실류	농가당 평균 소득			17,212
사과	32,789	38,765	0.8	25,080
배	16,110	22,589	0.7	21,629
복숭아	13,381	26,385	0.5	14,346
단감	11,365	28,443	0.4	8,131
감귤	18,253	21,818	0.8	17,965
포도	14,457	31,223	0.5	16,120
특(약)용작물	농가당 평균 소득			14,924
인삼	17,028	10,998	1.5	117,123
(1년 환산)				29,281
참깨	10,798	129,163	0.1	567
시설작물	농가당 평균 소득			25,448
포도	2,127	4,542	0.5	25,732
감귤	2,916	5,223	0.6	72,331
배추	2,575	8,371	0.3	3,305
무	1,269	4,171	0.3	3,593
고추	4,852	26,398	0.2	19,878
시금치	2,686	6,555	0.4	6,564
상추	4,086	9,717	0.4	22,797
오이	3,004	8,799	0.3	36,375
수박	10,158	13,881	0.7	19,087
토마토	4,331	10,306	0.4	33,580
딸기	4,771	11,002	0.4	33,095
참외	5,029	7,648	0.7	29,041

## 2. 조건불리직불제 기타 통계자료

### 2.1. 2004~13년 조건불리지역 농지(초지) 선정 및 신청·지급 현황

(단위 : 개, 호, ha)

구분	대상 법정리	신청 현황(A)							지급 실적(B)						지급율(%)		비고
		법정리	농가	면적	농지 (A)	초지		농가	면적	농지	초지		농가	면적			
						밭 (B)	비율 (B/A) (%)				밭 (B)	비율 (%)					
'04	1,065	679						34,510	29,507								시범사업
'05	1,065	725						36,731	30,299								시범사업
'06	2,777	2,572	140,665	118,878	111,620	98,191	88.0	7,258	140,613	118,429	111,197	97,780	87.9	7,232	100.0	99.6	1기 본사업
'07	3,185	2,952	164,861	110,271	106,932	86,923	81.3	3,339	164,286	109,266	106,016	86,130	81.2	3,250	99.7	99.1	"
'08	3,185	2,959	166,050	110,839	107,178	86,857	81.0	3,661	165,517	109,789	106,366	86,124	81.0	3,424	99.7	99.1	"
'09	3,144	2,923	162,287	108,389	104,776	85,033	81.2	3,613	162,106	107,903	104,429	84,725	81.1	3,474	99.9	99.6	"
'10	3,137	2,914	157,682	104,767	101,191	81,802	80.8	3,577	156,755	103,249	99,882	80,650	80.7	3,368	99.4	98.6	"
'11	3,137	2,905	152,826	101,149	97,371	78,420	80.5	3,778	152,251	99,939	96,303	77,466	80.4	3,637	99.6	98.8	"
'12	3,550	3,154	155,995	103,274	99,497	79,262	79.7	3,777	155,871	102,525	98,811	78,639	79.6	3,714	99.9	99.3	2기 본사업
'13	3,550	3,142	149,243	101,468	97,599	77,224	79.1	3,869	148,744	98,142	94,411	73,069	77.4	3,731	99.7	96.7	"

\* 제2기('12~'16) 법정리(3,550개) 대상농지 ; 474,668ha

## 2.2. 조건불리지역 경사도에 따른 시도별 농지면적 현황

### □ 경사도에 따른 법정리 및 농지면적(총괄)

(단위:ha)

시도	국토 면적	농지면적					경사도14%적용				경사도7%적용				증감 (법정리 수)
		계	전	답	과수원	초지	법정리 수	계	대상면적		법정리 수	계	대상면적		
									농지	초지			농지	초지	
강원	1,585,046	160,046	98,041	54,873	765	6,366	527	76,090	70,628	5,462	745	105,053	99,074	5,979	218
경기	802,770	196,118	77,200	112,143	1,770	5,005	109	28,107	26,329	1,777	292	66,885	63,450	3,436	183
경남	976,796	187,191	56,675	123,674	4,178	2,663	591	67,858	66,002	1,856	857	97,288	95,006	2,282	266
경북	1,813,461	304,839	119,560	168,630	14,059	2,590	667	99,031	95,784	3,247	1,162	161,609	157,641	3,969	495
대구	42,085	8,856	2,502	6,179	63	112	15	2,395	2,325	70	31	3,636	3,552	84	16
부산	25,045	3,445	662	2,410	207	166	15	1,245	1,084	161	33	2,227	2,062	165	18
세종	36,097	9,955	3,191	5,963	586	216	6	2,327	2,224	103	21	4,675	4,518	157	15
울산	75,443	11,752	2,267	7,839	982	663	13	3,148	2,572	576	49	6,042	5,428	615	36
인천	58,309	19,683	5,463	13,888	86	247	122	2,304	2,206	98	122	4,016	3,877	139	-
전남	1,181,030	326,201	113,258	203,288	3,189	6,466	654	74,112	70,947	3,165	889	131,351	127,306	4,045	235
전북	742,406	203,030	58,504	139,919	798	3,809	190	30,089	28,306	1,783	345	65,257	62,539	2,719	155
충남	794,356	251,831	73,501	168,892	4,911	4,527	122	38,699	36,631	2,069	369	86,652	83,482	3,171	247
충북	711,937	131,679	63,090	62,086	3,768	2,735	392	45,668	43,691	1,977	619	74,948	72,515	2,433	227
제주	133,825	55,634	30,641	355	10,852	13,786	127	3,596	1,651	1,945	127	13,785	7,926	5,859	-
계	8,978,607	1,870,260	704,557	1,070,139	46,213	49,351	3,550	474,668	450,379	24,289	5,661	823,425	788,375	35,050	2,111

## □경지경사도에 따른 농지면적

(단위:ha)

시도	경지경사도 14% 적용시					경지경사도 7% 적용시				
	계	전	답	과수원	초지	계	전	답	과수원	초지
강원도	76,090	63,486	6,705	437	5,462	105,053	81,365	17,132	577	5,979
경기도	28,107	20,158	5,642	530	1,777	66,885	42,108	20,360	982	3,436
경상남도	67,858	38,877	24,091	3,034	1,856	97,288	47,857	43,604	3,546	2,282
경상북도	99,031	67,823	23,987	3,973	3,247	161,609	94,863	56,129	6,649	3,969
대구광역시	2,395	1,153	1,141	31	70	3,636	1,597	1,917	39	84
부산광역시	1,245	318	603	162	161	2,227	492	1,376	194	165
세종특별자치시	2,327	1,506	478	240	103	4,675	2,438	1,654	426	157
울산광역시	3,148	938	1,116	518	576	6,042	1,560	3,084	784	615
인천광역시	2,304	1,575	602	29	98	4,016	2,603	1,226	48	139
전라남도	74,112	54,622	15,108	1,217	3,165	131,351	86,092	39,061	2,153	4,045
전라북도	30,089	21,209	6,604	494	1,783	65,257	40,054	21,785	700	2,719
충청남도	38,699	27,654	7,939	1,038	2,069	86,652	52,136	28,643	2,703	3,171
충청북도	45,668	36,171	5,979	1,541	1,977	74,948	52,027	17,919	2,569	2,433
제주특별자치도	3,596	1,261	14	377	1,945	13,785	5,605	34	2,287	5,859
계	474,668	336,750	100,008	13,621	24,289	823,425	510,796	253,921	23,657	35,050

### 2.3. 조건불리지역 직불금 시도별 지급현황

(단위 ; 천 %)

시·도·별	합 계		농가지원액		마을공동기금		마을공동기금비중	
	'06-'12 평균	'13	'06-'12 평균	'13	'06-'12 평균	'13	'06-'12 평균	'13
대구	16,837	14,842	11,451	11,869	4,997	2,973	29.7	20.0
인천	783,165	874,488	548,215	699,523	233,952	174,965	29.9	20.0
울산	22,467	19,640	14,633	12,514	7,834	7,126	34.9	36.3
경기	351,111	395,521	244,226	316,342	106,884	79,179	30.4	20.0
강원	8,802,206	9,418,797	5,453,379	7,171,320	3,348,827	2,247,477	38.0	23.9
충북	3,493,710	3,300,467	2,402,441	2,607,768	1,091,269	692,699	31.2	21.0
충남	812,085	858,142	564,921	686,457	247,163	171,685	30.4	20.0
전북	1,596,101	1,674,510	1,111,318	1,338,399	484,783	336,111	30.4	20.1
전남	8,179,359	7,720,124	5,695,950	6,175,602	2,483,409	1,544,522	30.4	20.0
경북	8,615,577	8,887,288	5,998,484	7,090,598	2,617,094	1,794,044	30.4	20.2
경남	3,349,703	3,590,708	2,328,919	2,872,147	1,020,724	718,561	30.5	20.0
제주	9,222,577	11,387,284	6,090,532	7,631,448	3,132,045	3,755,836	34.0	33.0
세종	704	4,811	493	3,848	211	963	30.0	20.0
합 계	45,245,600	48,146,622	30,464,962	36,617,835	14,780,640	11,526,141	32.7	22.7
평균	3,480,431	3,703,586	2,343,459	2,816,757	1,136,972	886,626	32.7	22.7

## 참고 문헌

- 경상북도. 2010. 「2010년도 친환경농업시책·통계자료」. 경상북도 친환경농업과.
- 김명환 외. 2003. 「쌀 생산조정제 평가 및 개편방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김제시. 2013. 김제시 통계연보 각 연도 홈페이지.
- 김중섭 외. 2005. 「조건불리지역 직불제 시범사업 모니터링 및 효과분석」. 농림부
- 김태곤 외. 2005. 「밭농업 직접지불제 도입방안연구」. 한국농촌경제연구원
- 김태곤 외. 2008. 「FTA 대응을 위한 제주형 밭농업 직접지불제 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2008. 「FTA 대응을 위한 제주형 밭농업 직접지불제 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2009. 「농가단위소득안정제 실시방안 및 직불제 개편방안연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2009. 「조건불리지역 직접지불제의 평가와 개선방향」. 한국농촌경제연구원
- 김태곤 외. 2010. 「공익형 직접지불제의 세부실시 프로그램연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2011. 「선진국소득안정제의 최근동향과 농가소득안정직불제의 쟁점분석」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2011. 「조건불리지역 직불제 중장기발전방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 1999. “농정개혁 의국제적인 동향과 직접지불제”, 「농촌경제」 제22권제1호. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2000. “일본의 중산간지역 직접지불제.” 「농촌경제」 제23권제1호. 한국농촌경제연구원
- 김태곤. 2002. 「미국과 일본의 농업소득안정정책」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2002. 「일본의 중산간지역 직접지불제」. 한국농촌경제연구원
- 김해시. 2013. 김해시 통계연보 각 연도 홈페이지.
- 농림축산식품부. 2014a. 「쌀·밭·조건불리 직불제 사업시행지침서」.
- 농림축산식품부. 2014b. 「조건불리직불제 제도개선 관련 자료」.
- 농림축산식품부. 2014c. 「밭고정직불제 추진계획 자료」.
- 농촌진흥청. 2008. 「농업의 다원적 기능 평가-연구성과 및 적용-」. 농업과학기술원 농업다원기능평가팀.

- 농촌진흥청. 각 연도. 「농축산물소득자료집」.
- 단양군. 2013. 단양군 통계연보 각 연도 홈페이지.
- 무주군. 2013. 무주군 통계연보 각 연도 홈페이지.
- 박동규 외. 2004. 「중장기직접지불제 확충방안연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외. 2004. 「중장기직접지불제 확충방안연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외. 2010. 「발농업 소득보전지원제도 시행방안」. 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외. 2006. 「농가단위 소득안정에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외. 2007. 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외. 2010. 「농어업·농어촌비전과 전략」. 한국농촌경제연구원.
- 박진도. 1996. “직접지불제의 의의와 도입방안”. 농정연구포럼
- 봉화군. 2013. 봉화군 통계연보 각 연도 홈페이지.
- 산청군. 2013. 산청군 통계연보 각 연도 홈페이지.
- 상주시. 2013. 상주시 통계연보 각 연도 홈페이지.
- 서종혁 외. 1998. 「조건불리지역 및 환경보전을 위한 직접지불제도 조사연구」. 한국농촌경제연구원
- 서종혁 외. 1996. 「WTO체제하의 농업지원제도 조사연구」. 한국농촌경제연구원.
- 성명환 외. 2009. 「주요발작물산업의 활성화방안」. 한국농촌경제연구원.
- 순창군. 2013. 순창군 통계연보 각 연도 홈페이지.
- 예천군. 2013. 예천군 통계연보 각 연도 홈페이지.
- 오내원 외. 2001. 「경영체별 소득안정화 방안연구」. 한국농촌경제연구원.
- 오내원 외. 2001. 「경영체별 소득안정화 방안연구」. 한국농촌경제연구원.
- 오내원 외. 2002. 「조건불리지역 발농업직접지불제 세부시행방안」. 한국농촌경제연구원
- 오내원 외. 2007. 「조건불리지역 발농업직접지불제 세부시행방안」. 한국농촌경제연구원.
- 오내원 외. 2008. 「농업구조조정과 직접지불제의 개편방안」. 한국농촌경제연구원.
- 원주시. 2013. 원주시 통계연보 각 연도 홈페이지.
- 유럽연합위원회(www.ec.europa.eu). 2014. 홈페이지.
- 이명현. EU 직접지불제 : 현황과 개혁을 둘러싼 논쟁들. KREI 세계농업 vol.149, 2013.
- 이정환 외. 1995. 「WTO출범과 농업부문 직접지불제도」. 한국농촌경제연구원.
- 이정환. 2010. “농가경제문제의 현실과 정책쟁점”. GS&J.
- 일본 농림수산성. 2014. 홈페이지.
- 임송수. 유럽 농정개혁의 평가와 전망. KREI 세계농업 vol.148, 2012.12.
- 정선군. 2013. 정선군 통계연보 각 연도 홈페이지.
- 철원군. 2013. 철원군 통계연보 각 연도 홈페이지.



- 청원군. 2013. 청원군 통계연보 각 연도 홈페이지.
- 충주시. 2013. 충주시 통계연보 각 연도 홈페이지.
- 통계청, 2013년 농가경제 동향.
- 통계청. 2010 농업총조사.
- 통계청. 각 연도. 농가경제조사.
- 한국농어촌공사. 2014. 「공간면적을 통한 경사도 분석자료」재구성.
- 함양군. 2013. 함양군 통계연보 각 연도 홈페이지.
- Commission Europeenne, DG Agriculture et Developpement rural, La PAC à l'horizon 2020, Proposition législatives, 2011
- European Commission DG Agriculture and Rural Development, Overview of CAP Reform 2014-2020, No5, December 2013
- European Commission DG Agriculture and Rural Development, The CAP towards 2020, The future policy framework and impact of alternative scenarios, 2010
- Franco Sotte, La nature economique du Droit a paiement unique, juillet-aout 2007, Economie rurale, no.300
- Gabrielle-Angeline COSSON et al., Les aides à l'agriculture, Tome 1 et 2, Editions AGRIDECISIONS, 2001
- Ministère de l'agriculture, Chronologie de la politique agricole commune, 2012
- Ministère de l'agriculture, Décret 2003-675, contrats d'agriculture durable, 2003
- Ministère de l'agriculture, la nouvelle politique agricole commune(PAC), les modalités d'application nationale 2005/2007
- Ministère de l'agriculture, La stratégie de développement durable du Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2007
- Ministère de l'agriculture, L'agriculture fait l'Europe, 2007
- Ministère de l'agriculture,, Guide des contrôles PAC, 2008
- [www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)
- [www3.telepac.agriculture.gouv.fr](http://www3.telepac.agriculture.gouv.fr)
- 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.
- 品川優. 2008.“조건불리지역발직접지불제의전개와과제”.「농촌경제」제31권제1호. 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”.「農業經濟研究」第80卷第4号. 日本農業經濟學會