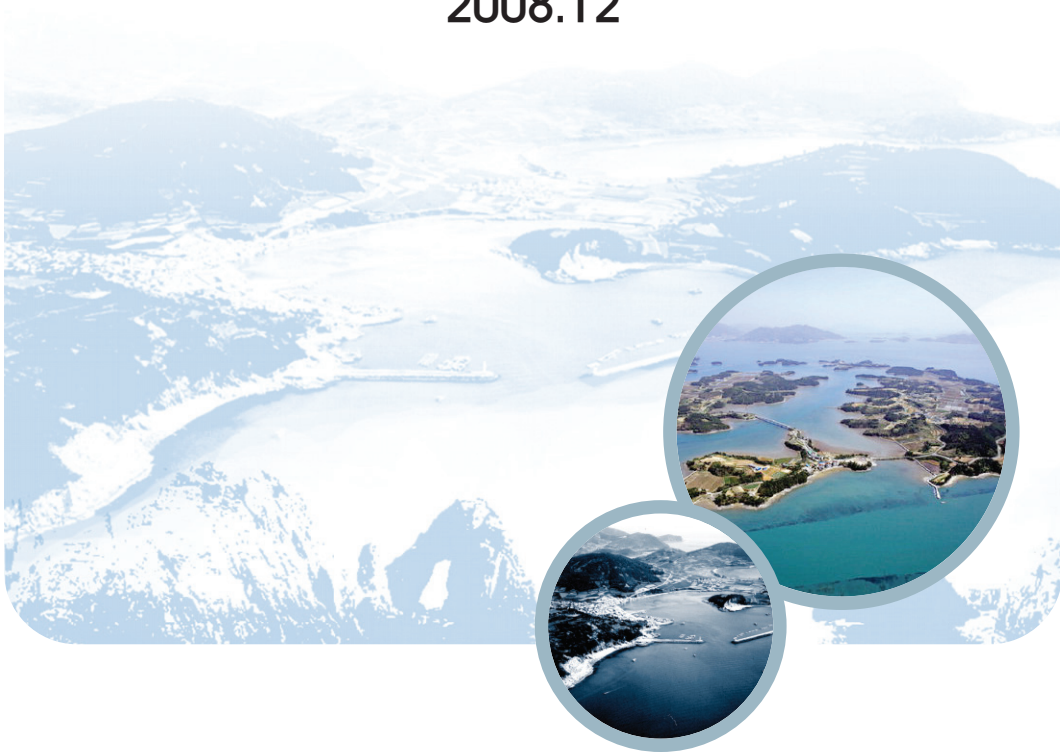


2008

조건불리지역 수산직불제 도입을 위한 연구

2008.12



- 제 출 문 -

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 『조건불리지역 수산직불제 도입을 위한 연구』 용역의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

한국해양수산개발원장 강 종 희

연 구 진

연구책임자 : 최성애 연구위원

박상우 책임연구원

마창모 연구원

채동렬 연구원

정혜란 행정원

연구자문 : 한국농촌경제연구원 김태곤 연구위원

피플리서치 김희정 연구원

요 약

I. 서론

1. 연구배경

- 농업부문의 조건불리지역 직불제가 이미 시행되고 있으나 수산부문은 세부시행방안이 마련되지 않는 등 어업인의 불만을 증폭시킬 개연성이 높음
- 조건불리지역 수산보전제 도입에 대한 기 수행된 연구에서 검토한 시행방안을 참고로 하고, 그 내용의 수정·보완을 통하여 효율적 시행이 가능하도록 세부시행방안을 마련하여 조속한 제도 마련과 관련 사업 시행이 요구됨

2. 연구목적

- 본 연구는 조건불리지역 수산보전제의 시행을 위한 세부방안 검토를 그 목적으로 하고 있음
 - 기존 선행연구에서 미흡한 부분을 보완하는 차원에서 ‘조건불리지역’에 대한 개념검토와 어업활동 및 생활상에 있어 조건불리성 실태, ‘조건불리지역 수산보전제’ 사업대상자 선정의 합리적 기준 설정 등에 대하여 분석함.
 - ‘조건불리지역 수산보전제’ 시행에 따른 시행착오를 최소화하고 체계적으로 추진하기 위한 세부시행방안을 검토

II. 수산관련 직불제 현황 및 국내외 사례연구

1. 수산관련 직불제 현황

- 현재 시행되고 있는 수산사업 중 직불제 성격의 보조금 사업으로 추진되는 ‘친환경부표지원사업’, ‘배합사료지원사업’ 및 ‘생분해성 어구지원’ 사업 등이 수산관련 직불제 또는 수산보전제에 해당하는 사업이라 할 수 있음

2. 농업의 조건불리지역(밭) 직접지불제

- 우리나라의 조건불리직불제는 생산조건 및 정주조건이 불리한 조건불리지역의 ‘밭 농업’의 소득보조를 통하여 지역활성화를 도모하는 것이 목적이며, 04-05년간 시범사업을 거쳐 2006년부터 본사업을 실시하고 있음
- 지원요건
 - 지원요건은 조건불리지역 구분지표에 의해 선정된 법정리내 농지소재지에 거주하는 농업인이 대상이며, ① 농지관리의무, ② 마을공동기금 조성, ③ 마을 활성화 실천 등 이행조건을 준수한 경우 직불금이 지급됨
- 대상지역
 - 전국 읍면지역 중, 경지율 22% 이하이고, 경사도 14% 이상의 농지면적이 50% 이상인 법정리를 단위로 하고, 또한 도서(제주도 포함)지역 읍면 내는 모든 법정리
- 대상농지
 - 대상법정리내 농지(밭, 과수원) 및 초지가 대상이 된다. 논인 경우는 이미 쌀소득등보전 직불제의 대상이 되기 때문에 제외되고, 농지는 2003-05년 3년간 농업에 이용된 농지로 제한하며, 초지는 초지법에 의해 조성된 초지임
 - 지급단가는 지목별로 구분되며, 밭·과수원은 400,000원/ha, 초지는 200,000원/ha임

3. 농업사례를 통한 수산부문 조건불리지역 직불제 고려사항

- 조건불리지역 지역구분 및 지표설정
 - EU, 일본, 한국 등 기존의 조건불리 직불제의 지표를 보면 생산조건면의 지표는, ①경사도, ②해발, 사회적 조건의 지표는 ① 인구밀도, ② 고령화율 등을 사용
 - 수산부문의 조건불리성을 나타내는 지표는 인구밀도, 고령화, 소득감소율 등을 검토할 수 있으나, 통계의 유무, 대상지역의 한정 가능성 등에 근거하여 결정
- 이행조건 설정과 검증방법
 - ① 농지관리의무, ② 마을공동기금 조성의무, ③ 마을활성화 실천의무 등으로 구분하여 구체적인 활동사항을 제시하고 있으므로 수산부문의 이행조건 설정에 참고

- 재정부담
 - 일정한 비용부담을 전제로 지자체의 적극적인 참여를 유도

4. 수산부문 조건불리지역 해외사례 검토

- 세계 각국에서는 농·어촌지역의 인구이탈 방지 및 국토와 자연자원의 지속적인 이용 유지를 위해 조건불리지역을 선정하여 지원하는 제도를 실시하고 있음
- 조건불리지역 지원제도의 효시가 된 EU의 LFA 지원제도는 공동농업정책에 포함되어 농업 및 농촌 부문의 지원을 중심으로 전개되고 있음
 - 프랑스의 경우, 포세이둠 프로그램을 개발하여 원거리에 위치한 섬지역의 수산업 활동 활성화 및 정주여건 개선 지원
- 일본의 경우, 이도어업재생교부금 제도를 통해 적극적인 방법으로 어업활동, 자연환경 보존, 국경감시, 해난구조 등 기능 유지

Ⅲ. 조건불리지역의 개념 검토

1. 수산부문 조건불리지역의 개념 및 목적

- 수산부문 조건불리지역의 개념
 - 어업활동에 영향을 미치는 여러 조건이 불리하여 어업소득이 위축되고 그 결과 지역사회의 유지문제가 심각할 것으로 예상되는 지역으로 규정
 - 이러한 조건불리지역의 개념에는 수산업의 물적 토대인 어장이 위치한 지형적·물리적 조건뿐 만아니라 지역경제·사회생활의 전반적 발전과정에 영향을 받는 개념 포함
- 조건불리지역 수산보전제의 목적
 - 어업여건과 정주여건이 불리한 지역에 대한 (소득)지원을 통해 어가경제 안정 및 어촌 지역 활성화 도모
 - 불리성을 보전하여 수산업 및 어촌이 유지할 수 있도록 하여 수산업과 어촌이 가진 다원적 기능의 유지·확산

2. 수산업·어촌의 조건불리성 실태

- 경제(소득) 부문
 - 어가의 가계경제는 농가 및 도시가구보다 열악(어가 < 농가 < 도시가구)
 - 도심과 멀어질수록 양극화 심화(취약지구 0.075 > 연안촌락 0.060 > 도시근교 0.060)
- 사회 부문
 - 연평균 인구 증감률 : 어촌(△4.0%) > 농촌(△4.0%) > 도시(3.8%)
 - 고령인구 : 60세 이상 54.0%, 65세 이상 21.9%
- 생활환경 부문
 - 행정·금융·교육·의료 등 생활중심지와의 이격
 - 열악한 의료시설
 - 도시지역에 비해 열악한 정보화 시설

Ⅳ. 조건불리지역 선정기준

1. 선정의 기준요소 검토

[요약 표 1] 도서(섬) 조건불리지역 선정을 위한 기준요소

지 표		기 준 요 소	적용여부	
일반 조건불리지역	경제적 조건불리성	① 어가당 어장면적	○	
		② 어가당 어업소득		
		③ 어가당 생산액		
		④ 어장 수심		
		⑤ 연중취업을		
	지리적 조건불리성	도서어촌		① 인근 육지와와의 직선거리(From 도서 선착장 to 육지부 선착장)
				② 도서어촌의 면적
				③ 여객선 운항빈도
		벽지어촌		④ 인근 중심지역(읍면 소재지)까지의 거리
				⑤ 대중교통 운행빈도
	사회적 조건불리성	① 인구밀도		
		② 고령화율		
		③ 평균지가		
		④ 의료시설		
		⑤ 도서내 대중교통 운행 여부		
특수 조건불리지역		갯녹음 등 원인파악 안된 생간 감소요인 지역	×	

2. 조건불리지역 기준 설정

- 경제적(생산) 조건불리성 기준 검토

[요약 표 2] 경제적(생산) 조건불리성의 기준요소 장·단점 분석

기준요소	장점	단점
어가당 면적	- 어가당 면적은 주어진 조건이므로 조건불리의 변별력이 높고, 기준 적용시 고정성이 담보됨	- 주어진 면적이 좁지만 부가가치가 높은 품종을 생산할 수가 있어 소득이 낮다고 볼 수 없음 - 일반 양식어가는 선택의 가능성이 있기 때문에 주어진 조건이 아니어서 적용이 힘들므로 적용을 어촌계에 한정해야 함
어가당 어업소득	- 다양한 조건의 불리성을 나타내는 최종산출물로서의 기준이 될 수 있음	- 소득은 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 결과이므로 자연적인 한계로 나타난 조건불리성을 나타내는데 한계가 있음 - 소득은 특정여건의 변화에 따라 연도별 격차가 심할 수 있음
어가당 생산액	- 어가당 면적기준의 한계를 극복할 수 있어 실질적인 조건불리를 결과적으로 나타내 줄 수 있음 - 어업소득보다는 자연적 생산한계를 더 잘 나타내 줄 수 있음	- 공식통계가 없어 새롭게 조사가 이루어져야 하고, 연도별로 격차가 클 수 있어 고정성이 담보되지 못함
어장수심 평균 10m 미만	- 기준 적용시 고정성이 담보되고, 농업의 조건불리와 유사하여 제도시행의 용이성이 있음	- 동서남해의 지역별 편차가 크고, 동일지선 내에서도 정점에 따라서 수심의 차이가 있어 평균을 구하기 쉽지 않음
연중 종사기간이 짧은 어업인	- 연중 종사기간은 지역적 고립성 및 대상업종의 특성을 반영한 한계로서 기준으로서의 당위성이 있음	- 공식통계가 없어 통계를 새로 파악해야 할 필요가 있음

○ 지리적 조건불리성 기준 검토

[요약 표 3] 지리적 조건불리성의 기준요소 장·단점 분석

구분	기준요소	장점	단점
도 서 어 촌	인근 육지까지 직선(최단)거리	<ul style="list-style-type: none"> - 도서어촌과 육지부 선착장까지의 최단 거리를 산정하기 때문에 그 결과는 대상지역간 변별력이 높음 - 격질성과 고립성에 따른 교통비 등 추가비용 부담에 대한 접근으로써 논리적 명확성 확보 - 타 법률에서도 도서지역의 판단기준으로 활용하였기 때문에 당위성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 도서어촌과 육지부 선착장까지의 최단 거리 산정시 직선거리가 아닌 항로거리를 기준으로 할 경우 별도의 작업이 필요함 - 추가비용 추정을 위한 표준화 작업이 필요
	도서어촌의 면적	<ul style="list-style-type: none"> - 도서통계를 이용하기 때문에 자료확보가 용이 	<ul style="list-style-type: none"> - 단위지역내에서 최소한의 자기완결적 요소를 갖추는데 필요한 면적기준에 대해 객관성 확보 불가 - 도서통계와 GIS를 활용한 실측 값간 오차 보정 필요
	운항빈도	<ul style="list-style-type: none"> - 정기여객선의 운항회수를 산정하기 때문에 그 결과는 대상지역간 변별력이 높음 - 도서통계를 이용하기 때문에 자료확보가 용이 - 타 법률에서도 도서지역 판단기준을 활용하였기 때문에 당위성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 차도선 및 도선의 실태는 부정확하기 때문에 별도의 확인 절차가 필요함
벽 지 어 촌	가장 가까운 대중교통수단 이용지점까지의 거리	<ul style="list-style-type: none"> - 타 법률에서도 벽지지역의 판단기준으로 활용하였기 때문에 당위성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 거리 산정을 위해 별도의 작업이 필요함
	1일 대중교통 운행편도 회수	<ul style="list-style-type: none"> - 타 법률에서도 벽지지역의 판단기준으로 활용하였기 때문에 당위성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 운행편수 회수 파악을 위해 별도의 작업이 필요함

○ 사회적 조건불리성 기준 검토

[요약 표 4] 사회적 조건불리성 기준요소 장·단점 분석

기준요소	장점	단점
인구밀도	<ul style="list-style-type: none"> - 결과 값은 대상지역간 변별력이 높음 	<ul style="list-style-type: none"> - 비도서어촌의 어촌계 또는 법정리 단위의 인구수 파악 불가
고령화율	<ul style="list-style-type: none"> - 결과 값은 대상지역간 변별력이 높음 	<ul style="list-style-type: none"> - 비도서어촌의 어촌계 또는 법정리 단위의 인구수 파악 불가
평균지가	<ul style="list-style-type: none"> - 결과 값은 대상지역간 변별력이 높음 	<ul style="list-style-type: none"> - 해당지역의 필지 가운데 대지의 지가 파악을 위해 별도의 작업이 필요함
의료시설	<ul style="list-style-type: none"> - 기준이 명확하고 간단하게 분류가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 도서어촌지역에 한정하여 적용 가능
도서내 대중교통 운행 여부	<ul style="list-style-type: none"> - 기준이 명확하고 간단하게 분류가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 자료 확보가 용이하지 않음

○ 조건불리지역 기준요소 검토 결과

[요약 표 5] 조건불리지역 기준요소 검토(안)

구 분		변별력	논리성 (명확성)	객관성	기초자료 확보 용이성	선정여부
지 표	기준요소					
경제적(생산) 조건불리성	어촌계 어가당 어장면적	◎	△	◎	△	×
	어촌계 어가소득	△	○	○	△	×
	어촌계 어업소득	○	◎	○	△	×
	어장수심이 10m 이내	○	○	◎	○	×
	연중 취업율이 평균 이하	△	△	○	△	×
지리적 조건불리성	도서 어촌	육지 선착장까지의 거리	◎	◎	◎	○
		육지 위판장까지의 거리	◎	◎	◎	×
		도서어촌의 면적	◎	×	○	◎
		도서어촌의 표고 및 경사도	◎	○	◎	△
		1일 정기여객선 운항회수	◎	○	◎	◎
	벽지 어촌	가장 가까운 대중교통수단 이용지점까지의 거리	○	○	△	△
		1일 대중교통 운행편도 회수	○	△	△	△
사회적 조건불리성	인구밀도	△	◎	○	×	
	고령화율	△	◎	○	×	
	평균지가	△	○	○	◎	
	의료시설 유무	◎	◎	△	×	
	도서내 대중교통 운행 여부	◎	△	△	×	

3. 소결

- 본 연구에서 농업에서와 같이 지역적 조건불리로 인해 생산성의 저하를 가져오게 하는 기준인 “경사도”와 같은 개념인 경제적 조건불리성은 기준검토에서 배제
 - 이로 인해 연구초기에 찾고자 했던 수산업과 공간적 개념인 지역의 연관 관계를 밝힐 수 있는 명확한 기준을 찾지는 못함
 - 그러나 분석결과 도서지역에서 어업활동을 하는 어가의 어업소득이 낮은 것으로 분석 되었으므로 이를 미루어 볼 때, 변별력을 가지는 객관적인 인과관계를 밝힐 수는 없지만 어떤 방식으로든 영향을 미치고 있는 것으로 판단되므로 어가당 어업소득과 같은 기준은 판단기준으로서 적용은 힘들더라도 지급기준으로서 활용은 가능할 것으로 보임

V. 조건불리지역 수산보전제의 시행방안

1. 기본방향

- 적용기준
 - 거리 : 조건불리성으로 인정되는 거리 또는 소요시간
 - 운항횟수 : 조건불리성으로 인정되는 운항횟수
- 시범사업 실시 후 본 사업으로 확대
 - 시범사업 대상을 도서지역의 어촌으로 함
 - 도서어촌은 경제활동, 생활 및 주 소비지인 육지와 떨어져 있어 육지의 어촌에 비해 더욱 불리한 조건에 있으므로 우선적으로 조건불리지역 수산보전제를 실시
- 도서지역 시범사업 시행의 당위성
 - 조건불리지역의 시범사업은 상대적으로 중요성이 높고, 열악한 것으로 판단되는 도서 어촌에 적용하는 것이 합리적

2. 조건불리지역 시범사업 대상선정 검토

[요약 표 6] 조건불리지역 시범사업 대상규모 검토 결과

구분	도서수	어촌계수	어가수
전체	482 (100.0)	1,972 (100.0)	160,424 (100.0)
조건불리 검토대상	407 (84.4)	484 (24.5)	28,957 (18.1)
8km 이상	252 (52.3)	322 (16.3)	21,153 (13.2)
8km이상 또는 3회 미만	350 (72.6)	419 (21.2)	24,544 (15.3)

주1) 전체 도서수 : 행안부 도서통계 현황(2006. 12) 자료 인용

주2) 조건불리 검토대상 : 연육도서와 어촌계가 없는 도서를 제외한 모든 도서

주3) 어촌계수 및 어가수 : 수협중앙회 어촌계분류평정(2007.12) 자료 인용

[요약 표 7] 8km 이상 조건불리지역 시범사업 대상규모 검토 결과

지역별	도서수	어촌계수	어가수
합 계	252 (100.0)	322 (100.0)	21,153 (100.0)
인천광역시	27 (10.7)	26 (8.1)	2,178 (10.3)
강화군	6	2	93
옹진군	19	20	1,871
종구	2	4	214
경기도	4 (1.6)	2 (0.6)	101 (0.5)
안산시	2	1	75
화성시	2	1	26
충청남도	6 (2.4)	6 (1.9)	755 (3.6)
보령시	5	5	607
서천군	1	1	148
경상북도	3 (1.2)	11 (3.4)	765 (3.6)
울릉군	3	11	765
전라북도	16 (6.3)	15 (4.7)	1,360 (6.4)
군산시	13	14	1,342
부안군	3	1	18
전라남도	168 (66.7)	202 (62.7)	13,367 (63.2)
고흥군	2	2	78
목포시	1	0	0
신안군	63	60	3,928
여수시	19	22	1,670
영광군	9	4	395
완도군	39	97	6,221
진도군	35	17	1,075
경상남도	23 (9.1)	55 (17.0)	2,191 (10.4)
통영시	23	55	2,191
제주특별자치도	5 (2.0)	5 (1.6)	436 (2.0)
제주시	5	5	436

주1) 전체 도서수 : 행안부 도서통계 현황(2006. 12) 자료 인용

주2) 조건불리 검토대상 : 연육도서와 어촌계가 없는 도서를 제외한 모든 도서

주3) 어촌계수 및 어가수 : 수협중앙회 어촌계분류명령(2007.12) 자료 인용

3. 시범사업의 세부시행방안

- 대상지역
 - 육지로부터 8km이상 떨어져 있는 도서
 - 육지로부터 8km이하 떨어져 있어도 선박 운항횟수가 하루 3회 미만인 도서
- 대상어업
 - 대상 도서지역 법정리 내 어촌계 관할 어업 및 어선어업
- 지원기준
 - ① 소득을 기준으로 하여 조건불리지역과 비조건불리지역과의 어업소득 차액을 지원하는 것임
 - ② 도서 정주여건의 조건불리지역에서 발생하는 추가비용을 지원하는 것임
- 지원수준
 - 지원수준은 지원단가에 의해 산출된 보조금의 일부로 결정
- 지원조건

[요약 표 8] 조건불리지역의 지원조건

구 분	농업(한국)	일본(수산업 : 도서)	한국(수산업 도서 : 예시)
지원조건	<필수의무> - 농지관리의무(최소한의 생산유지) - 마을공동기금조성(보조금의 30%) <선택의무> - 마을활성화 실천(마을협약서작성)	- 종묘방류 - 산란장, 육성장 정비 - 수질유지개선 - 해안해저청소 - 어장감시등	- 어업 및 어장관리 - 종묘방류 - 경관보전 - 재난구호 - 어장감시 등

VI. 결론 및 향후 추진과제

1. 결론

- 조건불리지역 대상 선정을 위한 기준으로 경제적 조건불리성, 지리적·사회적 조건불리성의 3개 지표로 구분하여 각 지표의 기준요소들을 분석함
 - 각 지표의 기준요소들을 검토한 결과 조건불리지역 선정대상 기준을 정하기 위한 지표로 지리적 조건불리성을 나타내는 ‘육지와 거리’ 및 ‘1일 대중교통 운항횟수’ 이 타당한 것으로 분석됨
- 조건불리성을 나타내는 지표 즉 지리적 조건불리성 지표에 적합한 지역은 도서 지역이며 도서어촌 중에서도 육지에서 8km이상 떨어진 도서어촌 및 8km이하라도 1일 대중교통 운항횟수가 3회 미만을 조건불리지역 대상 선정기준으로 정함
 - 이러한 선정기준을 어촌계분류평정에 의거 적용시켜본 결과 8km 이상 도서어촌계 322(21,153어가)개, 8km 미만 1일 선박운항횟수 3회 미만 도서어촌계 97(3391어가)로 집계됨
- 지원금액을 정하는 기준은 어업활동의 조건불리성의 결과로 나타나는 어업소득의 격차 그리고 정주여건의 조건불리성으로 추가 지불하는 비용을 함께 고려

2. 향후 추진과제

- 본 연구에서 제안한 지원 대상 선정기준에 해당하는 대상어가의 정확한 명부를 데이터베이스화 하는 등의 작업이 이루어져야 함
- 특히 본 연구에서 조건불리지역 지원금액에 대하여 어업활동의 조건불리성으로 발생하는 조건불리지역과 비조건불리지역간의 어업소득 차액, 어업이외의 정주여건 불리성으로 인한 추가비용 등을 검토하였는데 다음과 같은 세부내용이 확정되어야 함
 - 생산조건 불리성으로 인한 어업소득격차 이외 정주여건의 불리성으로 인한 추가비용을 함께 고려한 지원금액으로 확정여부
 - 지원금액을 어가에만, 어촌계(지역공동체)에만 또는 어가와 어촌계에 배분 등의 지원방법이 결정되어야 함

- 만약 어촌계에 지원금을 배분한다면 공동체 사업으로 어떤 사업을 할 수 있도록 할 것인지에 대한 세부 사업지침 등을 마련해야 할 것으로 판단됨
- 본 연구에서는 편의상 어촌계분류평정자료를 활용하여 지원금액을 산정하였는데 지원금액을 산정하는 기준이 되는 어업소득자료 확보에 대한 검토 및 방안마련 필요(매년 지원금액을 정할 수 없으며 3년 또는 5년마다 보정하는 방안 등 검토)
- 본 연구에서 제시된 조건불리성이 인정되는 육지와외의 거리 또는 선박운항빈도 등 2가지를 모두 고려하여 조건불리지역 사업을 시행한다면 초기에 혼선이 올 것으로 판단되므로 우선 시범사업에서는 8km이상 떨어진 곳에 위치하는 도서어촌을 대상으로 실시한 후 사업을 수정·보완 이후 본 사업으로 확대하는 것이 바람직한 것으로 판단됨

목 차

제1장 서론	3
제1절 연구의 배경과 필요성	3
제2절 연구의 목적	4
제3절 연구방법과 추진체계	5
1. 연구방법	5
2. 연구추진 체계	5
제2장 수산관련 직불제 현황 및 국내외 사례연구	9
제1절 수산관련 직불제 현황	9
1. 개요	9
2. 수산부문 직불제사업의 종류	9
제2절 농업의 조건불리지역(밭) 직접직불제	15
1. 제도개요	15
2. 지원요건	15
3. 대상지역 및 대상농지	16
제3절 농업사례를 통한 수산부문 조건불리지역 직불제 고려사항	18
1. 수산부문 직불제의 구성	18
2. 조건불리지역 지역구분 및 지표 설정	18
3. 이행조건 설정과 검증방법	19
4. 재정부담(국가·지자체 부담)	19
제4절 수산부문 조건불리지역 해외사례 검토	20

1. 일본(이도어업재생지원교부금)	20
2. 유럽연합	21
3. 프랑스	22
4. 시사점	24

제3장 조건불리지역의 개념 검토 29

제1절 수산무분 조건불리지역의 개념 및 목적 29

제2절 수산업·어촌의 조건불리성 실태 30

1. 경제부문(소득부문)	30
2. 사회부문	32
3. 생활환경부문	37

제4장 조건불리지역 선정기준(안) 43

제1절. 선정의 기준요소 검토 43

1. 경제적(생산) 조건불리성	44
2. 지리적 조건불리성	50
3. 사회적 조건불리성	55

제2절. 조건불리지역 기준 설정 58

1. 지표의 장단점 분석	58
2. 기준요소의 종합 검토	66
3. 소결	67

제5장 조건불리지역 수산보전제의 시행방안	71
제1절. 기본방향	71
1. 조건불리지역 지정기준의 적용방법	71
2. 시범사업 실시 후 본 사업으로 확대	71
3. 도서지역 시범사업 시행의 당위성	72
제2절. 조건불리지역 시범사업 대상선정 검토	73
1. 지정기준의 적용방법(안)	73
2. 시범지역 선정(안)	74
제3절 조건불리지역 시범사업 지원기준 검토	79
1. 도서지역 어업소득 격차 및 생산 추가비용 검토	79
2. 도서지역 소비생활면에서의 추가 비용 검토	83
3. 소결	84
제4절. 시범사업의 세부시행방안	85
1. 대상지역 및 대상어업	85
2. 지원기준 및 수준	86
3. 지원조건	86
4. 지역단위의 검토	87
제6장 결론 및 향후 추진과제	93
제1절 결론	93
제2절 향후 추진과제	94
부 록	99

□ 농업분야 외국사례 연구	99
1. 세계의 직불제 동향	99
2. WTO 농업협정의 조건불리지역	100
3. EU의 조건불리지역 직불제	102
4. 일본의 중산간지역 직불제	109
□ 조건불리지역 시범지역 대상규모 검토(안)	126
□ 조건불리지역(도서지역) 경비조사 설문	135
참고문헌	138

표 목 차

[표 2-1] 조건불리지역직불제 이행조건	17
[표 2-2] 수산업 부문 포세이돔 프로그램 지원내용	23
[표 3-1] 가계 부문별 경제현황(2007)	30
[표 3-2] 가계 부문별 양극화 지수(ER지수)	31
[표 3-3] 어촌 입지유형별 양극화지수(ER지수 추이)	31
[표 3-4] 소득 양극화의 주 원인	32
[표 3-5] 연도별 어업·농업·도시 인구변화 추이	33
[표 3-6] 어업형태별 어업가구 및 어가인구 변화 추이	34
[표 3-7] 연령별 어가인구 변화 추이	36
[표 3-8] 생활시설 이동수단 및 이동시간대별 분포	38
[표 3-9] 의료시설 현황	38
[표 3-10] 건강·의료시설 이용실태 비교	39
[표 3-11] 어촌 정보화 실태	39
[표 4-1] 도서(섬) 조건불리지역 선정을 위한 기준요소	43
[표 4-2] 어가당 어장규모별 어촌계수(2006년 기준)	45
[표 4-3] 양식장 면적별 가구수(2007)	46
[표 4-4] 어가 유형별·형태별 소득 및 경영비(2007년)	47
[표 4-5] 1어가당 평균소득별 어촌계수	47

[표 4-6] 양식어가별 판매금액 현황(2005년)	48
[표 4-7] 어가당 판매금액별 어촌계수 현황	49
[표 4-8] 어업종사가구원의 종사기간	50
[표 4-9] 이도정책 대상지역	51
[표 4-10] 경제적(생산) 조건불리성의 기준요소 장·단점 분석	60
[표 4-11] 지리적 조건불리성의 기준요소 장·단점 분석	63
[표 4-12] 사회적 조건불리성 기준요소 장·단점 분석	66
[표 4-13] 조건불리지역 기준요소 검토(안)	67
[표 5-1] 교통수단 및 운행빈도	74
[표 5-2] 조건불리지역 지정기준(안)	74
[표 5-3] 조건불리지역 시범사업 대상규모 검토 결과	75
[표 5-4] 8km 이상 조건불리지역 시범사업 대상규모 검토 결과	78
[표 5-5] 조건불리지역 도서어가의 소득실태	79
[표 5-6] 도서지역의 어선어업 경비항목 비교(2007년)	80
[표 5-7] 도서지역의 양식어업 경비항목 비교(2007년)	81
[표 5-8] 도서지역 어업인의 판매형태(중복기재)	81
[표 5-9] 육지 위판장 위판시 소요경비(1회기준)	82
[표 5-10] 어업기자재 구입경로	82
[표 5-11] 육상어구상을 통한 어업기자재 구입시 소요경비(1회)	83
[표 5-12] 주요 시군의 육지방문에 따른 추가비용 산출	84
[표 5-13] 조건불리지역의 지원조건	87
[부록 표 1] 주요국가의 직불제 실시동향	100

[부록 표 2] 허용대상정책(green box)의 종류	101
[부록 표 3] EU 조건불리지역 직불제 개요	105
[부록 표 4] 조건불리지역 기준(이사회 지령 950/97/CEE)- 산악지역	107
[부록 표 5] 조건불리지역 기준(이사회 지령 950/97/CEE)-보통조건불리지역	108
[부록 표 6] 조건불리지역 기준(이사회 지령 950/97/CEE)-소지역	109
[부록 표 7] 지목별 지급단가	113
[부록 표 8] 중산간직불제의 통상단가 8할 교부의 이행조건	114
[부록 표 9] 중산간직불제의 통상단가 이행조건	114
[부록 표 10] 중산간직불제의 통상단가 이행조건 (계속)	115
[부록 표 11] 중산간직불제의 가산단가 이행조건	116

그림 목 차

[그림 1-1] 연구추진 체계도	5
[그림 3-1] 도서어촌의 인구밀도	35
[그림 3-2] 20세 미만 및 60세 이상 어가인구 비중의 변화 추이	36
[그림 4-1] 거리에 따른 이도진흥지역 예시	52
[그림 5-1] 인근 육지와 도서어촌의 거리별 분포	73
[그림 5-2] 8km이상 조건불리지역 시범지역 대상(안)	76
[그림 5-3] 8km이상 또는 3회 미만 조건불리지역 시범지역 대상(안)	77
[그림 5-4] 조건불리지역 지역단위 검토	88
[부록그림 1] 4km 이상 조건불리지역 시범지역 대상(안)	127
[부록그림 2] 4km 이상 또는 3회 미만 조건불리지역 시범지역 대상(안)	128
[부록그림 3] 12km 이상 조건불리지역 시범지역 대상(안)	129
[부록그림 4] 12km 이상 또는 3회 미만 조건불리지역 시범지역 대상(안)	130
[부록그림 5] 16km 이상 조건불리지역 시범지역 대상(안)	131
[부록그림 6] 16km 이상 또는 3회 미만 조건불리지역 시범지역 대상(안)	132
[부록그림 7] 20km 이상 조건불리지역 시범지역 대상(안)	133
[부록그림 8] 20km 이상 또는 3회 미만 조건불리지역 시범지역 대상(안)	134

Chapter

01

서론

제1절 연구의 배경과 필요성

제2절 연구의 목적

제3절 연구방법과 추진체계

제1장 서론

제1절 연구의 배경과 필요성

- 어업활동에 영향을 미치는 여러 조건이 불리하여 어업소득이 위축되고 그 결과 지역사회의 유지문제가 심각할 것으로 예상되는 지역을 ‘조건불리지역’으로 규정할 수 있음
 - ‘조건불리지역’이란 수산업의 물적 토대인 어장이 위치한 지형적·물리적 조건뿐만 아니라 지역경제·사회의 전반적 발전정도에 크게 영향을 받음
 - 이러한 조건불리지역의 개념을 도입하면 모든 어촌지역이 이에 해당될 개연성이 많아 사업 대상자를 특정화 할 수 없다는 한계가 있음
 - 따라서 ‘조건불리지역 수산보전제’ 사업대상의 기준은 별도의 합리적 방법에 의거 설정되어야 함
 - 수산보전제는 농업부문에서 이미 도입하여 시행되고 있는 직불제와 유사한 제도이며, ‘수산보전제’라는 용어는 농업직불제와의 차별성에서 새로이 명명된 것임
- 선행연구에 의하면 조건불리지역 수산보전제의 대상으로 교통통신이 불편한 낙도, 벽지 및 접경지역 등 조건불리지역에 위치하고, 수산업 의존도가 강한 어촌지역으로 상정하고 있음.
 - 이들 지역은 인구감소와 고령화 및 WTO/FTA 협상에 따른 시장개방 등 대내외적 환경변화로 수산업의 위축과 함께 지역의 존립에 큰 영향을 받을 가능성이 많음. 따라서 조건불리지역에 해당하는 어촌지역에 대한 정부지원을 통해 지역간·산업간 소득 격차의 해소라는 사회 정책적 측면과 지역균형발전의 측면에서 당위성과 타당성을 지님
 - 그런데 지금까지의 선행연구는 다양한 종류의 수산보전제를 전체적으로 다루다보니 실제로 ‘조건불리지역 수산보전제’의 사업 시행에 있어 미흡한 점이 많으며 이에 대한 수정·보완이 필요한 실정임
- 한편 농업부문의 조건불리지역 직불제가 이미 시행되고 있으나 세부시행방안이 마련되지 않아 수산부문에 있어 조건불리지역 제도 시행이 늦어지는 것은 어업인의 불만을 증폭시킬 개연성이 높음
 - 시행착오를 줄이고 관련 사업의 효율적 추진을 위해서는 사전에 충분한 검토 및 연구

- 를 토대로 세부시행방안이 마련될 필요가 있음
- 농업과 마찬가지로 동일한 1차 산업으로 수산물 시장개방으로 인한 직간접 피해를 입고 있으므로 신속한 시행을 통해 어업인의 불만을 해소하고 형평성을 고려할 필요가 있음
- 수산부문의 조건불리지역 수산보전제는 수산업활동에 대하여 지원하는 것으로 농업의 직불제와 중복되지 않음. 즉 농업의 경우는 경사도 14° 이상의 밭에 대하여 직불금을 보조하므로 어업 및 어촌과는 무관함
- 따라서 조건불리지역 수산보전제 도입에 대한 기 수행된 연구에서 검토한 시행방안을 참고로 하고, 그 내용의 수정·보완을 통하여 효율적 시행이 가능하도록 세부시행방안을 마련하여 조속한 제도 마련과 관련 사업 시행이 요구됨

제2절 연구의 목적

- 본 연구는 조건불리지역 수산보전제의 시행을 위한 세부방안 검토를 그 목적으로 하고 있음
- 기존 선행연구에서 미흡한 부분을 보완하는 차원에서 ‘조건불리지역’에 대한 개념검토와 어업활동 및 생활상에 있어 조건불리성 실태, ‘조건불리지역 수산보전제’ 사업 대상자 선정의 합리적 기준 설정 등에 대하여 분석함.
- ‘조건불리지역 수산보전제’ 시행에 따른 시행착오를 최소화하고 체계적으로 추진하기 위한 세부시행방안을 검토
- 본 연구의 수행은 다음과 같은 효과가 있을 것으로 기대함
- 국민의 이해증진과 사회적 합의도출의 근거자료로 활용
- 조건불리지역 어업인의 소득안전망 확충 효과 기대
- 조건불리지역 수산보전제의 세부시행방안 마련을 통해 제도의 도입 및 시행을 용이하게 함
- 농수산물식품부 내 관련 제도 및 사업과의 중복성 및 실행가능성을 검토하여 제도 시행에 따른 문제점을 미리 파악하여 개선함

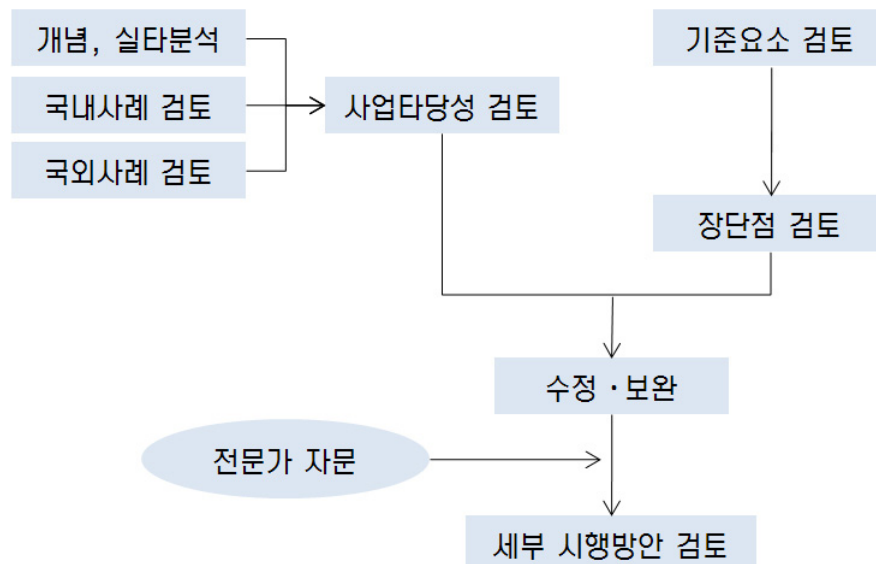
제3절 연구방법과 추진체계

1. 연구방법

- 문헌연구 및 자료 분석
 - 국내외 유사 정책사례 및 세부시행방안 관련 문헌연구
 - 조건불리성 관련 통계자료, 관련정보 및 실태자료 수집·분석
- 국내외 사례연구를 통하여 시사점을 도출하여 벤치마킹함
 - 국내 : 농업부문의 조건불리지역 직불제에 대해서는 관련전문가(KREI 김태곤박사 자문)
 - 해외 : 일본 및 유럽의 수산부문 조건불리지역 수산보전제
- 전문가 의견수렴 반영
 - 관계공무원 및 전문가로 구성된 전문가 자문단 구성·운영

2. 연구추진 체계

- 앞에서 제시한 연구추진전략을 도식화 해보면 다음 [그림 1-1]과 같음



[그림 1-1] 연구추진 체계도

Chapter

02

수산물 관련 직불제 현황 및 국내외 사례연구

제1절 수산물 관련 직불제 현황

제2절 농업의 조건불리지역(밭) 직접지불제

제3절 농업사례를 통한 수산부문 조건불리지역
직불제 고려사항

제4절 수산부문 조건불리지역 해외사례 검토

제2장 수산관련 직불제 현황 및 국내외 사례연구

제1절 수산관련 직불제 현황

1. 개요

- 현재 시행되고 있는 수산사업 중 직불제 성격의 보조금 사업으로 추진되는 ‘친환경부표지원사업’, ‘배합사료지원사업’ 및 ‘생분해성 어구지원’ 사업 등이 수산관련 직불제 또는 수산보전제에 해당하는 사업이라 할 수 있음
- 선행연구에서 도출된 향후 도입 가능성 높은 수산보전제로 ‘고령어가 은퇴 수산보전제’, ‘어장휴식수산보전제’, ‘재해예방수산보전제’ 및 ‘휴어수산보전제’ 등이 있음
- 여기에서는 현재 시행되고 있는 3개 사업과 향후 도입 가능성이 높은 3개의 수산보전제에 대하여 언급하고자 함

2. 수산부문 직불제사업의 종류

가. 현재 시행되고 있는 수산관련 직불제 사업

① 친환경부표지원사업

- 사업배경
 - 연안 양식어장에서 파손된 스티로폼 부표(부자)는 그 수거가 힘들고 어장환경을 오염시키는 부정적인 영향을 미치고 있음
 - 따라서 양식 어업인이 어장에서 사용하는 스티로폼 부표의 구입 시 환경오염을 저감시킬 수 있도록 고밀도 스티로폼의 구입비 일부를 지원하여 환경 친화적 스티로폼 사용을 유도함
 - 동시에 이러한 지원을 통해 규격제품 부표사용 의무의 이행을 촉진하여 연안 어장환경을 개선하고자 함
- ※ ‘12년부터 고밀도 스티로폼의 의무사용의 제도시행

- 지원방법
 - 고밀도와 저밀도 스티로폼 부표의 가격차이 만큼을 지원하는 것으로 원칙으로 하고,
 - 시군별 할당 예산에 따라서 어업인의 수요 물량을 파악하여 지원 시에는 각 개인별로 한정된 재원안에서 교체할 부표의 크기를 선택할 수 있도록 함
- 기대효과
 - 고밀도 스티로폼으로의 교체를 통해 어업인의 규격제품 부표 사용의무이행을 촉진할 수 있고, 어장관리 의무 강화에 따른 어업인의 경제적 부담을 경감시키는 직접적인 효과가 예상됨

② 배합사료 지원사업

- 사업배경
 - 생사료 위주의 양식생산은 수산자원 고갈, 질병발생 및 폐사의 주요한 원인이 되고 있음
 - 또한 생사료의 유실로 인한 연안어장이 오염되고 있어 양식사료를 배합사료 전환시키는 노력이 필요함
- 지원방법
 - 배합사료 신청 어업인에 대해 배합사료의 구입비의 일부를 지원해 줌
- 기대효과
 - 생사료에 활용되는 연근해 치어자원의 고갈을 방지하고 생사료 사용에 따른 환경오염을 방지할 수 있음

③ 폐어구 수거지원 사업

- 사업배경
 - 해상의 침체 폐어구는 해양 생태계 파괴, 유령어업(폐어망에 의한 어류의 폐사) 및 안전조업 방해 등으로 인한 문제 심각
 - 어획 활동 시 폐어망·어구 등이 인양될 경우, 이를 수거하여 어장환경 및 수산자원을 회복하고 조업 안전성 확보 필요
 - 어장 및 해양환경에 악영향을 미치는 바다 속 폐어구 등 해양쓰레기의 수거처리 함

로써 해양생태계 보전 및 해양환경을 개선할 필요가 있음

- 지원방법
 - 조업활동 중 폐어구를 수거하였을 경우 이를 수매하는 방법으로 어업인 지원
- 기대효과
 - 어업인의 어획 중 부수 활동에 의한 폐어망·어구 인양으로 소득보전 효과 및 별도의 폐어구 인양사업 감소로 예산절감 가능
 - 폐어망·어구 등이 어획 활동 시 그물에 인양되어 올 경우, 이를 바다에 투기하지 않도록 수매하여 환경 및 수산자원을 보호

④ 생분해성 어구지원 사업 등

- 사업배경
 - 폐어구로 인한 선박 안전사고, 인공어초의 기능 저하 및 해양생태 파괴 등이 우려될 뿐만 아니라 어구의 자연유실 및 일부 투기 등에 의해 발생하는 어장환경오염 방지 및 수산자원보호를 위해 친환경 생분해성 어구 개발·보급이 시급함
- 지원방법
 - 친환경 생분해성 어구 시범사업은 기존의 합성섬유 어구 구입비용보다 증가되는 생분해성어구 구입비용을 보조하는 방식으로 추진되며, 생분해성 어구구입에 따른 추가되는 경제적 부담분에 대하여 국비 70%, 해당지자체 지방비에서 30%를 지원함
- 기대효과
 - 국내기술에 의해 개발된 생분해성 어구는 어획성능이 합성섬유어구와 대등하고 일정 시간이 지나면 해양미생물에 의해 자연분해 되며 분해과정의 독성부산물도 없어 기존의 합성섬유 어구를 대체하여 해양생태계와 어장을 보호할 수 있을 것으로 기대됨

나. 선행연구에서 도출된 도입가능 수산보전제

① 고령어가 은퇴 지원 수산보전제

- 도입 필요성

- 최근 수산부문의 경영악화에 따라 영세한 고령어가의 생계유지 및 노후대책을 위한 정책적 지원 필요성이 커지고 있음
- 이에 따라 노동생산성이 떨어지는 고령 어업인을 어업현장에서 은퇴시키고 이들에 대한 지원을 통해 어촌에서 안정된 노후생활과 삶을 보장할 수 있는 제도적 기반 마련이 필요함
- 또한 수산부문에 농업의 경영이양직불제와 비슷한 형태의 수산보전제 도입을 통해 고령어가의 은퇴를 유도하고, 구조조정에 의한 경쟁력을 강화시킬 필요가 있음
- 지원방법
 - 고령어가 은퇴에 대한 따른 지원은 총 금액의 일시불 지급 지원보다는 매월 또는 분기별 연금형식으로 분할 지급함으로써 고령 은퇴어가의 노후 생계의 안정을 도모함
- 기대효과
 - 고령어가의 퇴출경로 마련을 통해 어업인력의 고령화 문제에 적절히 대응하고, 고령 어업인의 삶의 질을 제고하는 효과가 기대됨

② 어장휴식 수산보전제

- 도입필요성
 - 환경이 심하게 오염되어 병해가 자주 생기고 생산성이 떨어진 어장에 대하여 일정 기간 어업을 쉬게 함으로써 어장환경을 복원하여 생산성을 회복시켜야 함
 - ‘어장관리법’에 의하면 휴식대상 어장을 ‘어장관리특별해역’ 내의 어장으로 한정하고 있음. 현재 어장관리해역 지정을 전제로 어장환경조사를 실시하고 있어 이에 따라 어장 휴식 대상어장이 지정될 것으로 보임
 - 따라서 「어장관리법」에 근거한 어장휴식제는 곧 도입될 것으로 예상되므로 어장휴식제에 어업인의 참여를 유도하기 위해서는 휴식기간 중 발생하는 어업소득 손실분에 대한 지원이 뒤따라야 함
- 지원방법
 - 어장휴식 기간 동안 어업인의 어업소득 손실분에 대하여 일정 수준 보전하는 것임
 - 여기서 어업소득 손실분은 어장휴식을 하지 않고 어업을 계속할 경우 평균적으로 얻을 수 있는 소득임

○ 기대효과

- 어장휴식 수산보전제의 도입으로 어장휴식제의 도입이 원활해져 어장휴식을 통한 어장 환경 개선 및 생산성 회복을 기대할 수 있음
- 또한 어장휴식은 어장정화사업에 유인책을 부여함으로써 어장 정화사업의 효율이 높아지고 어장휴식과 병행 실시에 따른 상승효과도 기대할 수 있음

③ 재해예방 수산보전제

○ 도입필요성

- 도서지역의 연근해어선은 피항에 따른 과도한 경비지출 또는 대피항 부족으로 피항을 갈 수 없어 어선피해가 빈번하게 발생하는 경우가 있음
- 특히, 최근의 태풍의 규모가 대형화되는 추세로 이미 조성되어 있는 어항도 충분한 기능을 발휘하지 못하는 경우가 많으므로 타 지역으로 피항 가는 어선이 늘어남에 따라 어업인들의 어업외 경비 부담이 가중될 것으로 예상되므로 이에 대한 대안마련이 필요한 것으로 나타남

○ 지원방법

- 국가는 모든 선박이 안전하게 대피할 수 있도록 기반시설을 충분히 마련해야 하고 개인은 어선을 안전하게 대피시켜 자연재래로부터 피해가 최소화되도록 하는 공동의 책무가 있으므로 타 지역으로 피항에 소요되는 유류비 등의 제반경비에 대하여 지원함

○ 기대효과

- 연중 3회 이상 불가피하게 피항가는 경우 어업외 경비가 어가경제에 큰 부담으로 작용되는 것으로 나타남에 따라 그 비용의 일부를 지원함으로써 어가경제에 도움이 될 수 있을 것으로 기대됨

④ 휴어 수산보전제

○ 도입 필요성

- 휴어제는 어업활동이 합법적으로 가능한 시기에 어업을 하지 않고 쉬으로써 수산자원 보호 및 회복을 꾀하는 것임
- 휴어제는 생산을 촉진하는 것이 아니고 기본적으로 생산을 억제하며 과잉투하된 어업

노력량을 조절, 감축하는 성격을 가짐

- 또한 단기적인 자원변동에 자원량과 노력량의 균형을 이루도록 탄력적, 즉시적 그리고 유연한 대응으로 단기간에 수산자원의 회복을 도모하는 기능을 가짐
- 여러 국가에서 채택하고 있는 휴어제를 우리나라에도 도입하여 어업관리의 주요 수단으로 활용해야 함

○ 지원방법

- 휴어제는 휴어기간 중 얻을 수 있는 어업소득을 포기해야 하는 어업인에 대한 적절한 보상 및 지원이 뒤따라야 원활한 제도시행이 가능함
- 휴어기간 중 상실되는 어업소득에 대하여 지원

○ 기대효과

- 어업경영 및 어가소득 안정, 수산자원 증대효과

제2절 농업의 조건불리지역(밭) 직접지불제

1. 제도개요

- 우리나라의 조건불리 직불제는 생산조건 및 정주조건이 불리한 조건불리지역의 ‘밭농업’의 소득보조를 통하여 지역활성화를 도모하는 것이 목적이며, 2004~05년간 시범사업을 거쳐 2006년부터 본사업을 실시하고 있음
 - 직불금의 일부로서 마을공동기금을 조성, 마을단위의 공동활동에 활용하고 있는 것이 다른 직불제와의 차이점임
- 근거법률은,
 - ‘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) 등임

2. 지원요건

- 지원요건은 조건불리지역 구분지표에 의해 선정된 법정리내 농지소재지에 거주하는 농업인이 대상이며, ① 농지관리의무, ② 마을공동기금 조성, ③ 마을 활성화 실천 등 이행조건을 준수한 경우 직불금이 지급됨
- 대상지역은 마을단위로 마을대표 선정, 마을공동기금 조성, 마을발전계획서 작성, 동 계획서에 마을활성화사업, 공익적기능증진사업 등을 제시하고, 이를 실천해야 함

3. 대상지역 및 대상농지

가. 대상지역

- 전국 읍면지역 중, 경지율 22% 이하이고, 경사도 14% 이상의 농지면적이 50% 이상인 법정리를 단위로 하고, 또한 도서(제주도 포함)지역 읍면 내는 모든 법정리가 대상이 됨

나. 대상농지

- 대상법정리내 농지(밭, 과수원) 및 초지가 대상이 된다. 논인 경우는 이미 쌀소득등보전 직불제의 대상이 되기 때문에 제외되고, 농지는 2003~05년 3년간 농업에 이용된 농지로 제한하며, 초지는 초지법에 의해 조성된 초지임
- 지급단가는 지목별로 구분되며, 밭·과수원은 400,000원/ha, 초지는 200,000원/ha임
- 재원은 국고 70%, 지방비 30%로 분담하고 있음

다. 대상행위

- 직불금을 수급하기 위해서는 이행조건을 준수해야 하고, 직불제는 정부보조금의 농가에 대한 단순한 지불이 아니라 이행조건이라는 특정행위를 준수하는 것을 조건으로 지불되는 것이므로 이것을 이행조건 준수 의무라 함
- 조건불리 직불제의 이행조건은 <표 7>에서와 같이, 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 함
- 마을공동기금 조성에 대해서는 보조금의 30% 이상을 마을공동기금으로 설정하고, 공동기금으로 마을협약 이행, 마을 활성화, 공익적 기능증진 활동 등과 같은 활동에 사용할 수 있음
- 마을활성화 실천의무는 마을발전계획에 따라 연차별 이행계획을 수립하여 1개 이상의 활동을 실천해야 함

- 마을활성화 실천활동 : 체험농원, 주말농장 설치·운영, 도농교류·향토축제, 한계농지정비 등
- 공익적 기능증진활동 : 친환경농업, 농촌환경개선(경관작물, 꽃길설치), 토양유실방지농업, 한계농지 임지화 등
- 농지보전활동 : 농약빈병·폐비닐 수거 시설 설치, 간이기반정비, 토양개량 등
- 지역마케팅활동 : 마을 HP 설치, 전자상거래, 특산물판매시설 등이며, 지역특성을 고려하여 지자체가 자율적인 재량이 인정됨

[표 2-1] 조건불리지역직불제 이행조건

구분	활동사항
(1) 농지관리 의무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경작의무, 또는 ○ 연 1회 이상 경운 및 제초를 실시하여 밭의 기능 유지하거나 농지법상 적당한 사유로 휴경하는 경우에는 의무이행 간주
(2) 마을공동기금조성 의무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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) 마을활성화실천 의무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을여건과 주민의사에 따라 1개 이상 선택하여 자율 이행하되, 마을발전계획에 따라 연차별 이행계획 수립 시행 ① 마을활성화 실천활동 <ul style="list-style-type: none"> - 체험농원·주말농장 설치·운영(그린투어리즘) - 도농교류활동 - 향토축제 개최 - 마을활성화를 위한 전문가와의 컨설팅 - 한계농지정비활동 등 ② 공익적 기능증진활동 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업지원 - 농촌환경개선(경관작물, 꽃길조성 등) - 토양유실방지농업(초생대, 승수로 설치 등) - 겨울철 사료·축비작물 재배 - 한계농지 임지화(조경·관상수 식재) 등 ③ 농지보전활동 <ul style="list-style-type: none"> - 농약 빈병·폐비닐 수거장 설치 - 간이기반정비 - 토지개량사업 ④ 지역마케팅활동 <ul style="list-style-type: none"> - 마을 HP 설치 - 전자상거래 - 정보화 교육 - 특산물판매시설 등 ※ 지역특색에 따라 시군에서 구체적 선택의무사항 추가 가능

주 : (1), (2)는 필수 의무, (3)은 선택 의무

제3절 농업사례를 통한 수산부문 조건불리지역 직불제 고려사항

1. 수산부문 직불제의 구성

- 직불제의 도입근거는 대체로 지지가격 인하 또는 폐지에 대한 보상, 시장에서의 손실에 대한 보전, 국내외간 생산조건격차에 대한 보전, 그리고 국내 지역간 조건불리성에 대한 보전 등을 들 수 있으며, 직불단가도 이러한 도입근거를 기준으로 결정됨
- 우리나라 직불제 중 쌀소득보전 직불제는 가격지지(수매제도) 폐지에 대한 보상과 다원적 기능에 대한 보전을 겸하고 있으며, 친환경 직불제는 환경편익에 대한 보전, 조건불리 직불제는 농업생산조건의 불리성에 대한 보전에 도입근거를 두고 있음
- 수산부문 직불제를 도입하는 경우, ① 어업소득의 불안정성에 대해 보전하는 ‘어업경영안정 직불제’, ② 적절한 자원관리를 이행하면서 ‘휴어’ 나 ‘감척’ 등에 대해 지불하는 ‘어업구조조정 직불제’, ③ 어촌지역이 가지는 다원적 기능을 확산하기 위하여 어촌마을단위로 하여 ‘바다 청소’ 나 ‘치어 방류’ 등의 활동에 대하여 지불하는 ‘자원관리 직불제’, 그리고 ④ 어촌지역간 조건불리성에 근거하여 지역사회 유지를 위하여 지불하는 ‘조건불리 직불제’ 등을 구상할 수 있음
- 수산부문 조건불리지역 직불제는 ④에 해당되는 직불제이며, ④ 단독으로 실시하거나, 아니면 ③의 자원관리와 결합하여 ③+④의 형태로도 설계할 수 있음. 후자의 경우는 ④의 조건의 불리성을 대상지역으로 하되, ③의 행위를 이행조건으로 설정하여 실시하는 것이 제도 효과를 높일 수 있는 방안임

2. 조건불리지역 지역구분 및 지표 설정

- 조건의 불리성을 확정하기 위해서는 조건의 불리성이라는 지표 개발과 이 지표에 근거한 대상지역 설정이 중요함. EU, 일본, 한국 등 기존의 조건불리 직불제의 지표를 보면 생산조건면의 지표는, ①경사도, ②해발, 사회적 조건의 지표는 ① 인구 밀도, ② 고령화율 등을 사용하고 있음
- 수산부문의 조건불리성을 나타내는 지표는 인구밀도, 고령화, 소득감소율 등을 검토할 수 있으나, 통계의 유무, 대상지역의 한정 가능성 등에 근거하여 결정해야 할 것

임. 대상지역은 ‘어촌마을’ (법정리, 행정리), 어촌계를 두고 장단점을 검토하여 결정해야 할 것임

3. 이행조건 설정과 검증방법

- 직불금을 수급하기 위해서는 이행조건을 준수해야 함. 직불제는 정부보조금의 농가에 대한 단순한 지불이 아니라 이행조건이라는 특정행위를 준수하는 것을 조건으로 지불되는 것임. 이것이 이행조건 준수 의무이며, 직불제의 정책효과를 제고할 수 있음
- 우리나라 농업부문의 조건불리 직불제의 이행조건은 [표 2-14]에서와 같이 ① 농지 관리의무, ② 마을공동기금 조성의무, ③ 마을활성화 실천의무 등으로 구분하여 구체적인 활동사항을 제시하고 있으므로 수산부문의 이행조건 설정에 참고가 될 것임
- 이행조건 준수와 관련하여 어촌마을 공동기금 조성과 마을 또는 어촌계 단위의 발전계획과 연차별 이행계획을 수립하여 실천하도록 하는 것이 효율적으로 이행조건을 검증하는 방법이 될 수 있음

4. 재정부담(국가·지자체 부담)

- 농어촌지역은 지역적 특성이 강하기 때문에 지역성을 반영하여 실시하는 것이 바람직하고, 또한 실시여건 등도 지자체에 따라서 차이가 있을 수 있기 때문에 제도의 실효성을 높이기 위해서는 지자체의 역할이 중요함
- 일정한 비용부담을 전제로 지자체의 적극적인 참여를 유도할 필요가 있음
 - 지자체는 실시 시기, 지역특성에 적합한 이행조건 설정, 정책효과 평가 등을 기대할 수 있고, 구조개혁이나 환경보전, 경관보전 등은 지역실정을 반영하는 편이 정책효과를 높일 수 있음
- 이러한 관점에서 현행 조건불리지역 직불제와 경관보전 직불제의 경우도 총사업비 중 30%를 지자체가 부담하면서 일정한 책임을 가지고 시행에 참여하고 있음
 - 수산부문 조건불리 직불제의 경우도 일정비율의 지방비 부담을 전제로 하여 지자체가 참여하는 실시체제를 구축할 필요가 있음

제4절 수산부문 조건불리지역 해외사례 검토

1. 일본(이도어업재생지원교부금)

- 일본의 이도어업재생교부금(離島漁業再生支援交付金) 제도는 교부금 정책¹⁾의 하나로서 낙도의 어업의 재생을 도모하면서 수산업·어촌의 다면적 기능을 유지·증진할 목적으로 2005년부터 시행에 들어가 2009년에 종료할 예정임
 - 일본 정부는 낙도를 어업의 전진기지뿐만 아니라 자연환경의 보전, 국경감시, 해난구조와 같은 다면적 기능도 발휘하고 있다는 점에서 중요하게 인식하고 있음
 - 그러나 수송이나 생산자재의 조달 등에서 불리한 조건이어서 어업취업자가 계속 감소하고 고령화가 빨리 진전되고 있음(일본 어업의 고령화 비율은 본토가 28%인데 반해 낙도는 34%로 높음)
 - 일본 정부는 이러한 현상을 방치한다면 풍부한 어업자원과 수산업·어촌의 다면적 기능을 활용하지 못할 수 있다는 점을 우려하여 정책을 시행하고 있음
- 이 제도의 대상 지역은 항로 시간이 30분 이상인 일반낙도와 30분 미만이라고 하더라도 지리적·경제적·사회적으로 불리하다고 지자체가 인정하는 특인(特認)낙도로 구분되는데 특인낙도라고 하더라도 4분의 1이내에서 사업 대상을 제한함
 - 현재 일반낙도는 149개, 특인낙도는 106개이며 이 제도의 대상이 되는 낙도는 약 180개임
- 대상 지역에서 지원금의 교부 대상은 시읍면이 책정하는 시읍면 어업집락(漁業集落, 어업취락) 활동 촉진 계획에 근거하고, 취락 협정을 체결한 어업취락임(따라서 어업인 개인이 지원받을 수는 없음)
 - 어업취락은 어업센서스의 정의에 해당하고, 핵심이 될 수 있는 주업어가를 포함한 3경영체 이상의 그룹(어업 생산·가공·유통 등 어업 경영에 필요한 공동 작업을 하나 이상 실시하는 집단)이 있는 집단이어야 함
- 지원 대상 활동은 ① 어업취락 내에서 어장의 생산력 향상과 이용에 대한 협의 활동, ② 협의 결과로 체결된 ‘취락 협정’에 근거하여 실시되는 어장 생산력 향상 사업, ③ 어업취락 고유의 창의적인 사업임

1) 일본의 어업지원 정책은 보조금 정책과 교부금 정책으로 나눌 수 있는데 전자가 중앙정부의 사업내용에 따라 실시하는 정책이라면 후자는 지역에서 사업을 정하고 중앙정부로부터 예산을 지원받아 직접 집행하는 정책임

- 어장 생산력 향상 사업은 매년 하나 이상 실시해야 하는 것으로 ① 종묘 방류, ② 해초가 밀생하는 장소·간석의 관리와 개선, ③ 산란장·육성장의 정비, ④ 수질 유지와 개선(양식 어장의 수질 조사 등), ⑤ 나무심기와 해중립의 정비 ⑥ 해안 청소, ⑦ 해저 청소, ⑧ 어장 감시 등
- 교부액은 25세대 집락을 기준으로 할 때 340만 엔으로 1세대 당 13만 6천 엔임
 - 일반낙도는 교부액 가운데 절반을 중앙정부가 부담하고 나머지를 지자체와 어업인이 부담함
 - 특인낙도는 교부액 가운데 3분 1을 중앙정부가 부담하고 나머지를 지자체와 어업인이 부담함
 - 교부액은 당해 연도에 다 집행되지 않더라도 이월하여 사용할 수 있어 전체 사업시행 기간인 5년 내에서 자유롭게 집행할 수 있음
- 실제로 ‘취락협정 체결’이라는 쉽지 않은 과정을 거쳐야 하고 지자체의 재원이 뒷받침이 되어야 중앙정부로부터 교부액을 받을 수 있음
 - 사업 첫 해인 2005년 사업실적은 일본 전체적으로 11개 광역지자체에서 712개 어업 취락이 참여하여 180개의 취락협정을 체결하였고 18억 8천만 엔이 교부금으로 집행되었음

2. 유럽연합

- 유럽연합은 공동농업정책(CAP, common agriculture policy)의 일환으로 1975년부터 조건불리지역(LFA: less favoured area) 농업직불제를 실시하고 있음
 - 그러나, 유럽의 어업자원관리 및 어촌정책을 담당하는 공동어업정책(CFP, common fisheries policy)의 경우, 어촌지역을 조건불리지역으로 지정하여 지원하는 사례는 없음
- 초기 조건불리지역 농업직불제의 주된 목적은 농토의 경작포기를 방지(prevention of land abandonment)하고, 이 지역에서의 농업인구를 보호(탈농촌 예방)하며, 문화적 경관을 유지하고자 하는 것임
- 유럽연합 공동농업정책은 조건불리지역을 ① 산악 지역(mountain areas), ② 기타 조건불리지역(other LFAs), 그리고 ③ 특별한 불이익의 영향을 받은 지역(areas affected by specific handicaps)의 3가지로 구분하고 있음
- 2005년 현재 유럽연합 경작활용면적(UAA; Utilised Agricultural Area)의 56.5%에 해

당하는 면적이 조건불리지역으로 지정되어 있음²⁾

3. 프랑스

- 포세이돔 프로그램(POSEIDOM program)은 프랑스로부터 원거리에 위치하고, 인구 밀집지역으로부터 격리된 해외영토³⁾의 경제적·사회적 발전을 지원하기 위한 정책 수단임(Evans, 1999)⁴⁾. Council Decision 89/687/EEC에 의해 1989년 12월 최초 채택 되어 Réunion, Guadeloupe, Martinique 그리고 프랑스령 기니아(French Guiana) 등 해외영토에서의 경제발전을 위한 비용지원과 그 지역에서 생산된 제품의 수출을 장려하기 위한 보조금의 지급이 이루어지기 시작하였으나⁵⁾, 설립초기에는 수산물에 대한 지원이 명시되지 않았음(Labajos, Rojo & Arranz, 1996)⁶⁾
- 프랑스가 EU에 가입함에 따라 DOM지역도 자동적으로 EU의 관할이 되었으며, 현재 포세이돔 프로그램은 유럽연합의 구조적 기금(EU Structural Fund⁷⁾)으로 운영됨
- 1992년 유럽 공동농업정책(Common Agriculture Policy, CAP)의 재구성과 연계하여 농업상품의 지리적 불리성에 대한 보상이 강화되었으며, 그 후 유럽연합의 조건불리지역(LFA; less favoured area) 농업보상제도와 긴밀한 협조체제 하에 지원이 이루어지고 있음
- 수산물에 대한 지원은 1994년 기안(Guyane)의 새우(shrimp)에 대해서 처음으로 이루어졌는데, 이 프로그램은 수출을 지원하기 위한 것으로, 기업형어업과 전통적어업 모두를 대상으로 하며, 쿼터 4,200톤 한도 내에서 톤당 1,100유로를 지원하는 것임. 2004년까지의 평균지원비율은 수출량의 90%가 기업형어업에, 나머지 10%가 전통적어업에 지원되었음
- 해외영토에 대한 지리적 고립성을 보상하기 위한 POSEIDOM 프로그램에 수산물이 명시된 것은 1998년 유럽연합규정 1587(EU Regulation 1587/98)에서부터이며, 이는

2) Council of European Union, 2005

3) French oversea department, 불어의 첫글자를 따서 DOM(Departments d'outre-mer)이라 칭함

4) Evans, A.(1999). The E.U. Structural Funds, Oxford University Press, p240.

5) 그 후 1991년 스페인령 카나리섬(Canary Islands)에 대한 보상 프로그램인 POSEICAN 및 포르투갈령 Azores 와 Madeira지역에 대한 보상 프로그램인 POSEIMA가 생겨나, POSEI Program이라는 유럽연합의 격리지역에 대한 지원체제가 정립됨

6) Labajos, C. A. P., Rojo, B. B., & Arranz, R. M. (1996). The Canary Islands fishing policy, Marine Policy, 20(6), 463 - 474.

7) EU Structural Fund는 유럽지역의 경제 및 사회분야의 구조적 불균형 문제를 해결하기 위한 기금으로 크게 네가지로 나누어짐 - ERDF(European Regional Development Funds, ESF(European Social Fund), EAGGF(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), 그리고 FIFG(Financial Instrument for Fisheries Guidance)

2001년 말까지 유효한 것이었으나 2002년까지 연장되어 2003년 유럽연합규정 2328(EU Regulation 2328/2003)으로 대체됨

- 유럽연합규정 2328은 2004년부터 발효됨. 이것은 이전규정에서는 없는 품종이 추가되었다는 점에 큰 진전이 있었음. 신 규정에서 추가된 품목은 기안에서의 기업형어업에 의한 새우와 전통적어업에 의한 은어(whitefish)이고, 레이니옹(Réunion)에서는 기업형 및 전통적 어업에 의한 황새치, 상어, 청새치류, 만새기 등임
- 레이니옹의 참치 지원 : 1998년에 시작되고, 1,000톤의 쿼타 한도로 톤당 1,000유로를 산업장비와 수공업적 어업에 지원.
- 품목별로 보상대상 물량과 보상액은 다음과 같음
 - 기안: 기업형어업에 의한 새우의 경우 연간 3,300톤 한도로 톤당 1,100유로, 전통적 어업에 의한 은어의 경우 매년 100톤의 물량에 대해 톤당 1,100유로, 냉동 은어는 연간 500톤까지 톤당 527유로 지원
 - 레이니옹 : 보상액과 물량은 모두 618톤의 한도내에서 톤당 1,400유로이며, 대상품종은 참치, 황새치, 청새치, 상어, 만새기 등임
- 국가-지역계획 계약에 근거, 해외영토에서의 양식업의 발전을 위해 IFOP 양식지원 프로그램을 도입하였고, 2000-2006 동안 양식업 지원에 관한 IFOP프로그램 지원내용은 주로, 투자, 식품체인, 품종 다원화를 위한 것이며 유럽 구조적 기금인 FIG(Financial Instrument for Fisheries Guidance)에서 지원함

[표 2-2] 수산업 부문 포세이돔 프로그램 지원내용

(단위 : 백만 유로)

지리적 불리에 대한 보상	1995	2000	2001	2002	2003	2004
포세이돔 보상*	4.0	4.8	3.9	3.8	3.2	5.7
DOM 지역 양식에 대한 특별지원(FIFG)	0.1	1.5	2.3	3.3	2.4	5.0
계	4.1	6.2	7.1	5.6	10.8	

주 * : 기안의 새우, 레이니옹의 참치와 황새치 등 3개 품종에 대한 지원액임

- 산업혁명이 촉발한 근대 자본주의의 등장과 과학기술의 발달에 힘입은 고도 산업화의 결과 현대 사회는 산업 및 인구의 도시집중화로 인한 농·어촌 지역의 거주 및 생산 여건이 불리해지고 있으며, 이에 따라 세계 여러 나라에서는 농·어촌지역의 인구이탈 방지 및 국토와 자연자원의 지속적인 이용 유지를 위해 조건불리지역을 선정하여 지원하는 제도를 실시하고 있음

- 조건불리지역 지원제도의 효시가 된 EU의 LFA 지원제도는 공동농업정책에 포함되어 농업 및 농촌 부문의 지원을 중심으로 전개되고 있음
- 이는 유럽지역의 지리적 특성상 육지로부터 격리된 섬이 많지 않고, 유럽 수산업은 근대화의 과정에서 기업화가 이루어져 어촌의 생산 및 정주여건이 크게 불리하지 않기 때문으로 분석됨
- 신대륙의 발견과 대항해시대에 서인도제도 등 격리된 지역에 자국 영토를 개척하여 현재까지 영유권을 행사하고 있는 프랑스의 경우, 포세이돔 프로그램을 개발하여 원거리에 위치한 섬지역의 수산업 활동 활성화 및 정주여건 개선을 지원하고 있음
- 한편, 소규모의 섬이 다수 존재하며, 그 섬의 경제적 이용가치가 큰 일본의 경우, 이도어업재생교부금 제도를 통해 적극적인 방법으로 어업활동, 자연환경 보존, 국경 감시, 해난구조 등 기능을 유지하게 하고 있음
- 이상의 사례에서 조건불리 어촌지역의 지원이 필요하며, 이는 일방적 지원이 아니라 국가적 차원에서 공공의 편익을 창출하고 있음을 알 수 있음

4. 시사점

- 산업혁명이 촉발한 근대 자본주의의 등장과 과학기술의 발달에 힘입은 고도 산업화의 결과 현대 사회는 산업 및 인구의 도시집중화로 인한 농·어촌 지역의 거주 및 생산 여건이 불리해지고 있으며, 이에 따라 세계 여러 나라에서는 농·어촌지역의 인구이탈 방지 및 국토와 자연자원의 지속적인 이용 유지를 위해 조건불리지역을 선정하여 지원하는 제도를 실시하고 있음
- 조건불리지역 지원제도의 효시가 된 EU의 LFA 지원제도는 공동농업정책에 포함되어 농업 및 농촌 부문의 지원을 중심으로 전개되고 있음
- 이는 유럽지역의 지리적 특성상 육지로부터 격리된 섬이 많지 않고, 유럽 수산업은 근대화의 과정에서 기업화가 이루어져 어촌의 생산 및 정주여건이 크게 불리하지 않기 때문으로 분석됨
- 신대륙의 발견과 대항해시대에 서인도제도 등 격리된 지역에 자국 영토를 개척하여 현재까지 영유권을 행사하고 있는 프랑스의 경우, 포세이돔 프로그램을 개발하여

원거리에 위치한 섬지역의 수산업 활동 활성화 및 정주여건 개선을 지원하고 있음

- 한편, 소규모의 섬이 다수 존재하며, 그 섬의 경제적 이용가치가 큰 일본의 경우, 이도어업재생교부금 제도를 통해 적극적인 방법으로 어업활동, 자연환경 보존, 국경 감시, 해난구조 등 기능을 유지하게 하고 있음
- 이상의 사례에서 조건불리 어촌지역의 지원이 필요하며, 이는 일방적 지원이 아니라 국가적 차원에서 공공의 편익을 창출하고 있음을 알 수 있음

Chapter

03

조건불리지역의 개념 검토

제1절 수산부문의 조건불리지역의 개념 및 목적

제2절 수산업·어촌의 조건불리성 실태

제3장 조건불리지역의 개념 검토

제1절 수산무분 조건불리지역의 개념 및 목적

- 수산부문에 있어 조건불리지역의 개념은 다음과 같이 정의할 수 있음
 - 어업활동에 영향을 미치는 여러 조건이 불리하여 어업소득이 위축되고 그 결과 지역사회의 유지문제가 심각할 것으로 예상되는 지역을 ‘조건불리지역’으로 규정할 수 있음
 - 이러한 조건불리지역의 개념에는 수산업의 물적 토대인 어장이 위치한 지형적·물리적 조건뿐 만아니라 지역경제·사회생활의 전반적 발전정도에 크게 영향을 받는 것도 포함하고 있음
 - 농업의 경우 조건불리지역 직불제는 평지지역에 비해 생산 및 생활상의 불리성이 있는 지역을 대상으로 하여, 이러한 불리성을 보전하여 농업을 유지할 수 있도록 함으로써 농업이 가진 다원적 기능을 유지·확산하는 것을 목적으로 함
- 수산부문에 있어 ‘조건불리지역 수산보전제’의 목적을 정리해 보면 다음과 같음
 - 어업여건과 정주여건이 불리한 지역에 대한 (소득)지원을 통해 어가경제 안정 및 어촌 지역 활성화를 도모
 - 불리성을 보전하여 수산업 및 어촌이 유지할 수 있도록 하여 수산업과 어촌이 가진 다원적 기능의 유지·확산

제2절 수산업·어촌의 조건불리성 실태

1. 경제부문(소득부문)

- 어촌지역의 어가들은 도시근로자 가구와의 소득격차 뿐만 아니라 농가보다 소득이 적은 것으로 나타남
- 또한 어촌지역은 타 지역에 비해 경제활동의 제약이 많고, 다양한 수입원 창출의 애로로 인해 소득확대의 어려움을 겪고 있음
- 따라서 어촌지역의 가계경제, 양극화 정도 등의 비교를 통해 어촌지역이 타 지역에 비해 경제적으로 어떤 불리성을 갖고 있는지 살펴보기로 함

가. 어가의 가계경제 도시가구 및 농가보다 열악

■ 가계 부문별 경제현황

- 2007년 현재 어가의 소득이 농가의 소득보다 적은 것으로 나타났으며, 어가의 부채도 농가에 비해 약 4백만 원 이상 많은 것을 나타남
- 따라서 어가의 경제사정은 도시가구는 물론이고 농가에 비해서도 매우 열악한 실정임

[표 3-1] 가계 부문별 경제현황(2007)

(단위: 천원)

구 분	어 가	농 가	도시가구
소 득	30,668	31,967	39,727
지 출	22,963	28,048	32,396
부 채	34,407	29,946	-

자료 : 어가경제조사; 농가경제조사; 도시가계조사.

나. 어촌지역 어가의 양극화 뚜렷

■ 가계 부문별 양극화지수

- 2004년 어가, 농가, 전국가계의 가계 부문별 양극화 지수를 살펴보면, 어가의 양극

화 지수가 0.172로 농가 0.167, 전국가계 0.135 보다 높은 것으로 나타났음

- 또한 어가부문의 양극화는 2004년에 비해 2005년에 더욱 커진 것으로 나타남

[표 3-2] 가계 부문별 양극화 지수(ER지수)

연도	어가	농가	전국가계(비농가)
2004년	0.172	0.167	0.135
2005년	0.179	-	0.138

자료 : 최성애 외(2006), 박대식 외(2006), 유경준(2007), 어촌사회 양극화 완화방안에 관한 연구

다. 도심과 멀어질수록 양극화 심화

■ 어촌 입지유형별 양극화 지수 추이

- 2005년의 경우 도시근교, 연안촌락, 취약지구의 ER 지수가 각각 0.060, 0.060, 0.075로 낮으며, 이 중 취약지역의 양극화 지수가 가장 높은 것으로 나타나 도시에서 원거리에 있을수록 어촌의 양극화가 심화된다고 추론할 수 있음

[표 3-3] 어촌 입지유형별 양극화지수(ER지수 추이)

연도	어촌 전체	도시근교	연안촌락	취약지구
1995년	0.050	0.035	0.055	0.047
2000년	0.040	0.047	0.042	0.036
2005년	0.062	0.060	0.060	0.075

자료 : 최성애 외(2007), 어촌사회 양극화 완화방안에 관한 연구

라. 취약지역은 경제활동 제한에 의한 소득양극화 심화

■ 소득 양극화의 주원인

- 어업인들은 어촌 소득양극화의 주원인을 어업자원의 고갈 때문으로 인식하고 있으나 도시근교, 연안촌락, 취약지구 어업인들 중 취약지구의 어업인들은 타 지역 거주자들에 비해 경제활동 기회부족의 원인을 소득 양극화의 주원인으로 보다 크게 인식하는 것으로 나타났음

[표 3-4] 소득 양극화의 주 원인

구 분	어 촌			
	평균	도시근교	연안촌락	취약지구
수산물 시장개방의 확대	7.1	7.0	6.5	8.9
어업자원의 고갈	55.2	61.4	56.5	44.4
양식어업 위주의 육성정책	7.1	5.3	8.3	6.7
미흡한 사회보장 제도	6.2	7.0	5.6	6.7
교육수준(학력)의 차이	2.4	3.5	0.9	4.4
경제활동 기회부족	8.6	3.5	8.3	15.6
건강문제로 인한 경제활동의 제한	6.7	3.5	7.4	8.9
기타(기본 재산의 차이)	6.7	8.8	6.5	4.4

자료 : 최성애 외(2007), 어촌사회 양극화 완화방안에 관한 연구

2. 사회부문

- 우리나라는 지난 30년간 압축성장(壓縮成長)을 이루어오면서 농촌뿐만 아니라 어촌 사회에서도 지속적인 인구감소, 고령화에 의해 지역사회 기반을 유지하는데 큰 위협이 요인이 되고 있음
 - 특히 일부 도서지역의 경우 유인도서에서 무인도서로 되는 등 과소화가 급속히 진행되고 있음
- 어촌사회의 인구감소와 고령화 실태를 어촌, 농촌, 도시지역을 상호 비교·분석함으로써 어촌지역이 상대적으로 더 심각한 조건불리성이 있는지의 여부를 살펴보고자 함

가. 인구감소 및 인구밀도

① 어업가구 및 어가인구 변화 추이

- 어촌의 인구감소 추이를 도시가구와 도시인구를 비교한 결과, 어업가구와 어가인구는 매년 각각 1.8%, 4.0%씩 감소하여 2006년 기준 어업가구는 77,001가구, 어가인구는 211,610명으로 각각 감소하였음
 - 동 기간 동안 농업가구는 1.9% 감소하여 어업가구 감소율보다 약간 높았으며, 농가인구는 4.0% 감소하여 어가인구 감소율과 동일하게 나타나 농어촌의 인구감소가 비슷한 추이로 감소하고 있음

- 반면, 도시의 경우에는 1970년 도시가구와 도시인구가 각각 2,530,080가구, 12,709,513명이었으나 매년 5.6%, 3.8%씩 증가하여 2005년 기준으로 12,826,173가구, 38,514,753명으로 나타났음
- 이는 지난 30년간 압축성장을 통한 급속한 도시화 과정속에서 농어촌의 인구 과소화를 나타내는 전형적인 모습이며, 이로인해 어촌의 경우 지역사회 붕괴에 직면해 있음

[표 3-5] 연도별 어업·농업·도시 인구변화 추이

(단위 : 가구, 명)

구분	어업		농업		도시		비고			
	어업가구(A)	어가인구(B)	농업가구(C)	농가인구(D)	도시가구(E)	도시인구(F)	농업/어업 C/A	D/B	도시/어업 E/A	F/B
1970년	149,107	912,612	2,483,318	14,421,730	2,530,080	12,709,513	16.7	15.8	17.0	13.9
1980년	134,109	725,314	2,155,073	10,826,748	4,669,976	21,434,116	16.1	14.9	34.8	29.6
1990년	121,525	496,089	1,767,033	6,661,322	8,462,417	32,308,970	14.5	13.4	69.6	65.1
2000년	81,571	251,349	1,383,468	4,031,065	11,290,609	36,755,144	17.0	16.0	138.4	146.2
2005년	79,942	221,132	1,272,908	3,433,573	12,826,173	38,514,753	15.9	15.5	160.4	174.1
2006년	77,001	211,610	1,245,083	3,304,173	-	-	16.2	15.6	-	-
연평균 증감률(%)	-1.8	-4.0	-1.9	-4.0	5.6	3.8	-	-		

자료 : 통계청, 통계정보시스템(KOSIS), 각 연도.

② 어업형태별 어업가구 및 어가인구 변화 추이

- 어업형태별 가구 및 인구의 변화를 살펴보면, 2006년 77,001개의 어업가구 가운데 68.8%인 53,012가구가 어로어업, 31.2%인 23,989가구가 양식어업에 종사하고 있음
- 한편, 어가인구 211,610명 중에서는 어로어업에 147,527명(69.7%), 양식어업에 64,083명(30.3%)이 종사하고 있음
- 1970년~2006년 동안의 연평균 증감률을 살펴보면, 어로어업 어업가구는 1.9%, 양식어업 어업가구는 1.7%씩 감소하였음
- 동 기간 동안 어로어업 어가인구는 3.9%, 양식어업 어가인구는 4.1%가 감소한 것으로 나타남

[표 3-6] 어업형태별 어업가구 및 어가인구 변화 추이

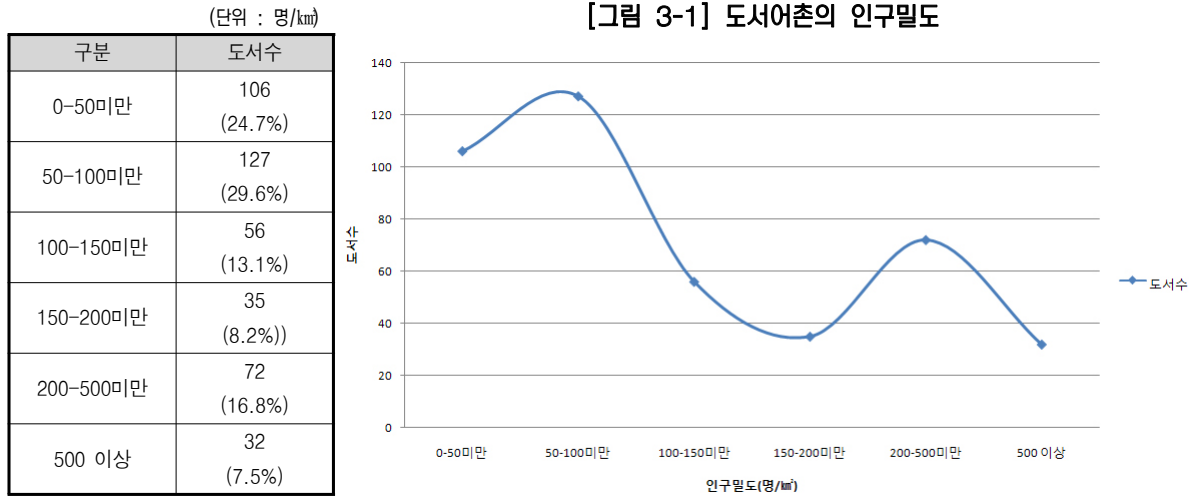
(단위 : 가구, 명)

구분	어업가구			어가인구		
	총계	어로어업	양식어업	총계	어로어업	양식어업
1970년	149,107	104,070	45,037	912,612	618,748	293,864
1980년	134,109	78,207	55,902	725,314	414,813	310,501
1990년	121,525	71,798	49,727	496,089	293,099	202,990
2000년	251,349	176,090	75,259	251,349	176,090	75,259
2005년	221,132	156,946	64,186	221,132	156,946	64,186
2006년	77,001	53,012	23,989	211,610	147,527	64,083
연평균 증감률(%)	-1.8	-1.9	-1.7	-4.0	-3.9	-4.1

자료 : 통계청, 통계정보시스템(KOSIS), 각년도.

③ 인구밀도

- 인구밀도는 단위면적당 당해지역의 인구를 나타내는 것으로 어촌지역을 대상으로 인구밀도 산정은 공식적으로 어촌지역 구획이 현실적으로 불가능하기 때문에 도서 지역에 한정해 검토해 볼 수 있음
- 2006년 말 기준으로 행정안전부의 도서통계 현황을 살펴보면, 우리나라 도서어촌의 총면적은 3,681.250km²이고 인구는 817,871명으로 나타나 인구밀도는 222명/km²임
 - 2005년 우리나라 전국의 평균 인구밀도는 474.5명/km²으로 도서어촌 평균의 약 2배에 달하는 것으로 조사되었음
- 도서어촌의 인구밀도를 규모별로 살펴보면, 총 429개소 도서지역 가운데 0~50명/km² 미만은 107개소(24.7%), 50~100명/km²미만 128개소(29.6%)로 나타났으며, 100명/km²미만의 인구밀도를 나타내는 도서어촌은 모두 233개소 54.3%를 차지하는 것으로 분석되었음
- 도서어촌 가운데 10명/km²미만의 경우도 14개소에 달해 무인도서의 위기에 직면한 경우도 상당히 있는 것으로 나타남
 - 심각한 공동화(무인도서)에 직면한 도서지역으로는 가덕도, 입파도, 침도, 대연포산도, 횡도, 오도, 장도, 불도, 소포작도, 울도, 대야도, 초란도, 죽도, 초도임



자료 : 행정안전부, 도서통계 현황. 내부자료. 2006.

나. 어촌사회의 고령화 실태

- 어촌사회에서 어업인력의 감소와 더불어 고령화문제도 심각한 수준임
 - 1970년 60세 이상의 어가인구는 56,635명으로 전체 어가인구의 6.2%에 불과하였음
 - 그러나 노령자의 지속적 증가로 2005년 현재 전체 어가인구의 28.3%인 총 62,497명이 60세 이상인 것으로 나타난 반면, 20세 미만의 어가인구는 1970년 전체의 52.8%에 달했으나 급격히 감소하여 2005년 현재 15.8%에 불과한 실정임
 - 한편, 도시의 고령화 추세는 어업이나 농업에 비해 덜 심각한 것으로 나타났는데, 2005년의 도시지역 60세 이상 인구는 전체 인구의 8.5%로 어업 28.3%, 농업 39.3%에 비해 현저히 낮은 것으로 나타났음
 - 하지만 1970년~2005년의 기간 동안 60세 이상 인구의 연평균 증감률은 5.8%로 어업의 0.3%, 농업의 0.5%에 비해 현저히 높은 것으로 분석됨

[표 3-7] 연령별 어가인구 변화 추이

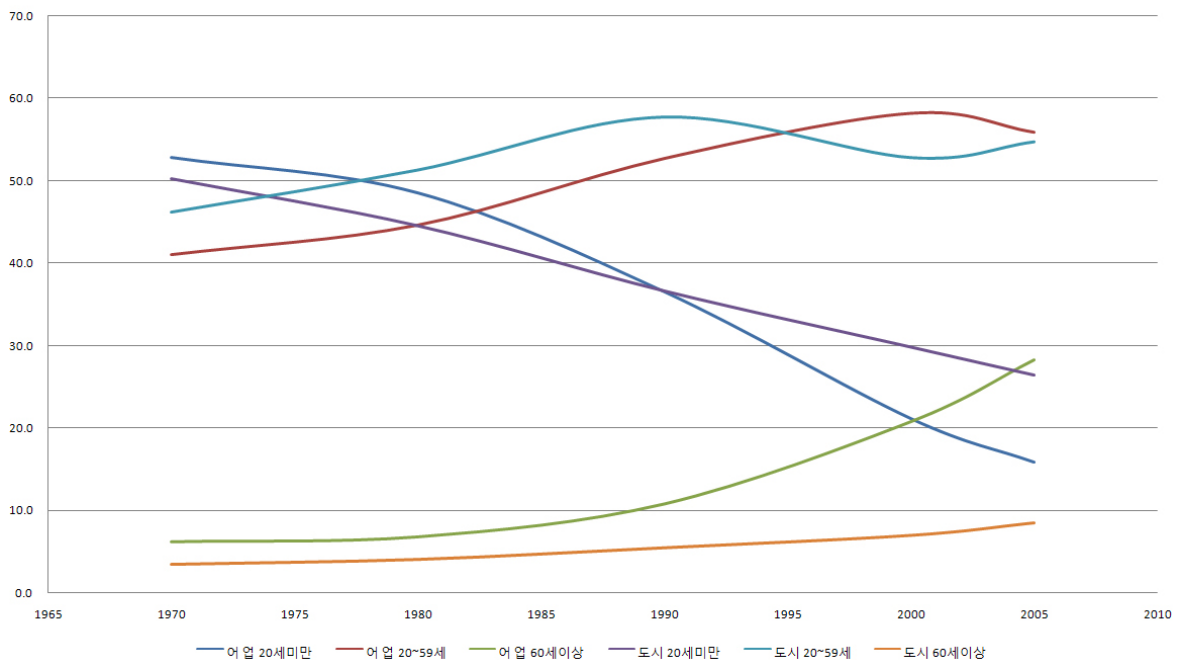
(단위 : 천명, %)

구 분	어 업				농 업				도 시			
	20세 미만	20~59세	60세 이상	합 계	20세 미만	20~59세	60세 이상	합계	20세 미만	20~59세	60세 이상	합계
1970	482 (52.8)	374 (41.0)	57 (6.2)	913 (100.0)	7,768 (53.9)	5,511 (38.2)	1,143 (7.9)	14,422 (100.0)	6,486 (50.2)	5,979 (46.2)	456 (3.5)	12,928 (100.0)
1980	352 (48.5)	324 (44.6)	50 (6.8)	725 (100.0)	9,827 (60.8)	4,775 (29.5)	1,567 (9.7)	16,169 (100.0)	9,536 (44.5)	10,986 (51.3)	870 (4.1)	21,409 (100.0)
1990	181 (36.5)	261 (52.7)	54 (10.8)	496 (100.0)	2,105 (31.6)	3,370 (50.6)	1,187 (17.8)	6,661 (100.0)	11,830 (36.6)	18,643 (57.7)	1,770 (5.5)	32,290 (100.0)
2000	53 (21.1)	146 (58.2)	52 (20.8)	251 (100.0)	721 (17.9)	1,977 (49.1)	1,333 (33.1)	4,031 (100.0)	10,937 (29.8)	19,330 (52.8)	2,551 (7.0)	36,642 (100.0)
2005	35 (15.8)	124 (55.9)	62 (28.3)	221 (100.0)	493 (14.4)	1,590 (46.3)	1,351 (39.3)	3,434 (100.0)	10,119 (26.4)	20,953 (54.7)	3,250 (8.5)	38,337 (100.0)
연평균 증감률	-7.2	-3.1	0.3	-4.0	-7.6	-3.5	0.5	-4.0	1.3	3.6	5.8	3.2

자료 : 통계청, 통계정보시스템(KOSIS), 각년도.

- 아래의 [그림 3-2]를 통해서도 어촌사회의 고령화가 급격하게 진행되고 있음을 알 수 있음
 - 전체 어가인구에서 20세 미만 인구가 차지하는 비중은 급격히 줄어들고 있는 반면, 20세~60세 인구 및 60세 이상의 고령인구는 증가추세를 보임
 - 특히 1990년 이후 60세 이상 인구의 증가폭이 급격히 커지고 있음

[그림 3-2] 20세 미만 및 60세 이상 어가인구 비중의 변화 추이



3. 생활환경부문

- 어촌은 농촌과 도시에 비해 경제적, 지리적, 사회적 측면에 있어 불리한 여건에 있으며, 특히 생활환경과 관련하여 더욱 낙후되어 있음
 - 도로, 교통, 상하수도 등 생활여건 전반에 걸쳐 상대적으로 낙후되어 있으며, 주거환경 뿐만 아니라 교육, 문화, 의료, 복지 등 생활환경 전반에 걸쳐 도시나 농촌에 비해 뒤쳐져 있는 것으로 나타남
- 어촌의 교육, 문화, 의료, 복지 등은 국가적인 실태조사가 체계적으로 이루어지지 않아 구체적인 입증은 다소 어렵지만 통계청(KOSIS) 농어업총조사 결과와 최성애 외 「어촌사회 양극화 완화방안에 관한 연구 - KMI, 2007.」의 연구결과 내용을 인용하여 조건불리성을 검토하였음
- 조건불리지역의 생활환경부문에서는 행정·교육·금융·의료 등 중심지와 이격, 규모의 협소성(도서지역의 면적), 정보화 현황, 건강·보건의료, 생활환경만족도 등을 검토하였음

가. 행정·교육·금융·의료 등 중심지와 이격

- 어촌은 행정·교육·금융·의료 등의 시설을 이용하기 위해서는 인근 육지의 중심지(읍·면소재지)로 나가야 하고, 이를 위해서는 육지의 타 지역에 비해 상대적으로 더 많은 시간과 추가비용을 지불해야 하는 불리성이 있음
 - 특히 의료시설을 이용하기 위해서는 이동시간 「30분 이상」의 비중이 27.7%로 나타났고, 도서어촌의 경우에는 격절성과 환해성이라는 도서의 지리적 특성으로 인해 야간, 기상여건에 따라서는 응급상황에 대응할 수 없는 경우도 빈번하게 발생하는 것으로 조사되었음

[표 3-8] 생활시설 이동수단 및 이동시간대별 분포

(단위 : 천 가구, %)

생활시설	이동수단	가구		이동시간대별 구성비							
				계		15분미만		15-30분		30분이상	
		어촌	농촌	어촌	농촌	어촌	농촌	어촌	농촌	어촌	농촌
읍·면·동 사무소	계	79.9	1,273	100.0	100.0	52.6	58.5	32.8	30.7	14.6	10.9
	걸어서	17.4	274	21.7	21.5	14.4	12.8	5.2	5.3	2.1	3.4
	자동차	49.9	797	62.4	62.6	33.6	38.4	23.1	19.4	5.7	4.9
	기타	12.7	202	15.9	15.9	4.6	7.3	4.5	6.0	6.8	2.6
금융기관	계	79.9	1,273	100.0	100.0	55.9	60.0	29.7	29.4	14.4	10.6
	걸어서	20.7	293	25.9	23.0	18.9	14.8	4.9	5.0	2.1	3.3
	자동차	46.8	780	58.6	61.3	32.5	37.9	20.4	18.6	5.8	4.8
	기타	12.4	200	15.5	15.7	4.6	7.3	4.4	5.8	6.6	2.5
의료시설	계	79.9	1,273	100.0	100.0	39.3	38.8	33.0	34.5	27.7	26.7
	걸어서	14.8	194	18.5	15.3	12.3	9.5	4.5	3.4	1.7	2.3
	자동차	51.9	889	65.0	69.9	23.2	24.7	24.6	25.6	17.2	19.6
	기타	13.2	189	16.5	14.9	3.8	4.6	3.9	5.5	8.8	4.8

자료 : 통계청, 농·어업총조사, 2005.

나. 의료시설 현황

- 도서어촌의 의료시설 현황을 살펴보면, 먼저 의료시설이 전혀 없는 도서어촌이 무려 324개로 매우 취약한 상태에 있음
 - 의료시설이 있는 경우에도 병의원 보다는 보건소/진료소, 약국에 의존하는 비율이 높은 것으로 나타남

[표 3-9] 의료시설 현황

(단위 : %)

구분	의료시설 有 도서	의 료 시 설(개소)					의료시설 無 도서
		소계	병의원	한의원	보건소/진료소	약국	
총계	162	324	18	8	158/49	91	324

자료 : 국회도서발전연구회, 「도서지역의 현황과 발전방향-전국도서의 실태조사를 중심으로」 1995.

- 한편, 최성애 외 「어촌사회 양극화 완화방안에 관한 연구. KMI. 2007」에서도 어촌에서의 의료기관 이용실태를 보면 병원 또는 보건소보다 약국에 의존하는 비율이 매우 높은 것으로 나타남
 - 특히, 사회통계조사 결과에서 전국적으로 병원 이용률이 83.0%로 매우 높게 나타난 반면 어촌은 11.0%로 저조하게 나타나 의료환경이 취약한 것을 알 수 있음
 - 도서어촌과 같은 취약지구는 보건소 이용률이 상대적으로 높은 특징을 보임
 - 접근성에 있어서도 어촌의 경우 ‘기타’로 분류된 선박이용이 약 44분 정도 소요되는 것으로 나타났는데 이는 농촌과 비교하여 2배 정도의 시간이 더 소요되는 것임

[표 3-10] 건강·의료시설 이용실태 비교

구 분		어 촌				농 촌	도 시
		평균	도시근교	연안촌락	취약지구		
의료기관 이용율(%)	병의원 종합병원	11.0	11.4	10.6	11.8	83.0(전국평균)	
	보건소	8.7	1.3	4.2	31.6	1.8	
	약국	80.3	87.3	85.1	56.6	8.7	
보건·의료기관 접근성(분)	걸어서	12.7				14.5	-
	차량	20.3				20.2	
	기타	44.2				22.3	

자료 : 최성애 외, 어촌사회 양극화 완화방안에 관한 연구. KMI, 2007

주 1 : 전국평균 의료기관 이용율은 통계청 보건(사회통계) 결과임(2006년 15세이상 대상)

주 2 : 보건·의료기관 접근도는 통계청, 농어업총조사 2005. 결과임

다. 정보화

- 어촌의 정보화 실태에 대한 설문결과, 컴퓨터 보유율은 56%로 전체 응답자 2명 중 1명은 집에 컴퓨터를 보유하고 있는 것으로 나타났으나, 도시지역의 86%에 비해서 현저히 낮은 것으로 조사되었음
- 어촌 내부에서도 취약지구 어촌의 컴퓨터 보유율은 매우 낮은 것으로 조사되었음

[표 3-11] 어촌 정보화 실태

(단위 : %)

구 분	어 촌				농 촌	도 시
	평균	도시근교	연안촌락	취약지구		
컴퓨터 보유율	55.7	72.0	54.8	41.1	55.7	86.3

자료 : 전개서

주 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인등에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004)

Chapter

04

조건불리지역 선정기준(안)

제1절 선정의 기준요소 검토

제2절 조건불리지역 기준 설정

제4장 조건불리지역 선정기준(안)

제1절. 선정의 기준요소 검토

- 조건불리지역은 크게 일반 조건불리지역과 특수 조건불리지역⁸⁾으로 대별될 수 있지만, 본 연구에서는 특수 조건불리지역을 배제하고 일반 조건불리지역만을 대상으로 함
- 본 연구에서는 조건불리지역 선정을 위해서 크게 경제적(생산) 조건불리성, 지리적 조건불리성, 사회적 조건불리성으로 지표를 구분하여 검토하였음
 - 경제적 조건불리성은 ① 어가당 어장면적, ② 어가당 어업소득, ③ 어가당 생산액, ④ 어장 수심, ⑤ 연중취업율을 기준요소로 검토함
 - 지리적 조건불리성은 먼저 도서어촌의 ① 인근 육지와 직선거리, ② 도서어촌의 면적, ③ 여객선 운항빈도로 기준요소를 채택하였음
 - 사회적 조건불리성은 ① 인구밀도, ② 고령화율, ③ 평균지가, ④ 의료시설, ⑤ 도서내 대중교통 운영을 기준요소로 채택하였음

[표 4-1] 도서(섬) 조건불리지역 선정을 위한 기준요소

지 표		기 준 요 소		적용여부	
일반 조건불리지역	경제적 조건불리성	① 어가당 어장면적		○	
		② 어가당 어업소득			
		③ 어가당 생산액			
		④ 어장 수심			
		⑤ 연중취업율			
	지리적 조건불리성	도서어촌	① 인근 육지와 직선거리(From 도서 선착장 to 육지부 선착장)		
			② 도서어촌의 면적		
			③ 여객선 운항빈도		
		벽지어촌	④ 인근 중심지역(읍면 소재지)까지의 거리		
			⑤ 대중교통 운영빈도		
	사회적 조건불리성	① 인구밀도			
		② 고령화율			
		③ 평균지가			
		④ 의료시설			
		⑤ 도서내 대중교통 운영 여부			
특수 조건불리지역		갯녹음 등 원인파악 안된 생산 감소요인 지역		×	

8) 특수 조건불리지역은 갯녹음 등 원인이 파악 안된 생산 감소요인이 장기적이고 지속적으로 발생하는 지역으로 향후 지속적 모니터링을 통해 입증된 지역에 한해 선정토록 할 필요가 있음

1. 경제적(생산) 조건불리성

- 농업의 경사도와 같은 어장의 자연조건은 규모, 풍도, 수심, 어황, 조류소통, 유무기질 양, 오염정도 등이 있을 수 있음
- 이러한 변수들이 실제로 생산성에 얼마나 영향을 미치는 지에 대한 연구가 없을 뿐만 아니라, 이러한 연구가 있다 하더라도 동일 해역 내에서도 양식장별로 생산성이 다르고, 구체적으로 어떤 어장이 다른 어장보다 생산성이 높다 낮다는 것을 판단할 수 있는 농업부문 조건불리지역의 “경사도”와 같은 기준을 설정하는 것은 어려움
- 즉, “경사도”의 개념과 같이 어업인의 인위적인 노력으로는 불가능한 한계가 있어서 수산물 생산에 불가항력적인 자연적 조건에 의해 생산비 증가 등의 사유가 발생하는 판단기준이 생산조건의 불리성이라고 할 수 있음

가. 어촌계 어가당 어장면적

① 기준요소

- 어촌계 어가당 양식어장 면적은 어촌계의 자연적 한계를 보여주는 지표가 될 수 있음
 - 마을어장은 영세한 연안어촌의 어업인이 공동으로 어장을 이용하여 생활을 영위할 수 있도록 국가로부터 부여받은 공유재산
 - 따라서 마을어장을 부여받은 어촌계가 평균적인 생계가 가능하기 위해서는 적당한 크기의 어장을 부여받고, 생계를 유지할 필요가 있으나 자연적 조건의 한계로 인해 열악하거나 지리적 여건상 면적이 작은 어장을 부여 받음으로 인해 평균적인 수준의 생계가 힘든 어촌계가 출현함
 - 어촌계가 아닌 일반 양식어가의 양식장 면적은 주어진 조건이 아니라 선택을 통한 부분이기 때문에 일반 어가에 적용하는 것은 합당하지 않음
- 그러나 어촌계의 어가당 어장면적이 협소한 곳을 조건불리지역으로 한다면, 어선어업만 하는 어촌계와 어가당 어장면적은 협소하지만 부가가치가 높은 품종의 생산을 통해 면적의 불리성을 해소하여 대상 지역의 소득이 오히려 타 어촌계보다 높은 경우에는 어촌계 어가당 어장면적은 논리적 기준으로서의 타당성이 저하됨

② 어가당 어장규모별 어촌계수

- 어가당 어장규모별 어촌계수를 살펴보면, 전체 어촌계의 30% 정도는 1어가당 어장면적이 0.5ha 미만인 것으로 나타났으며, 1어가당 어장면적이 1-2ha의 규모와 2ha 이상 규모의 어촌계도 각각 23.3%, 28.5%를 차지하여 1ha 이상이 전체 어촌계의 51.8%를 차지하는 것으로 나타남

[표 4-2] 어가당 어장규모별 어촌계수(2006년 기준)

1어가당 어장규모	어촌계수	%	누적 %
면허지 없음	233	11.8	11.8
0.3ha 미만	210	10.7	22.5
0.3-0.5ha 미만	149	7.6	30.1
0.5-0.7ha미만	145	7.4	37.4
0.7-1ha미만	212	10.8	48.2
1-2ha미만	459	23.3	71.5
2ha 이상	561	28.5	100.0
합 계	1,969	100.0	-

주 : 면허지가 없거나 소멸된 어촌계, 어선어업만 영위하는 어촌계는 233개는 전체 어촌계수에서 삭제함
 자료 : 수협중앙회, 어촌계분류평정, 2006. 12.

③ 양식장 면적별 가구수 현황

- 공식통계에 나타나는 2007년 현재 양식장 면적별 전체 어가수를 살펴보면, 1ha 미만의 가구는 4,915개로 전체 양식 가구수 31,192개 어가의 55.2%를 차지하는 것으로 나타났음
 - 또한, 전체 가구의 91.1%는 10ha 미만의 어장을 보유하고 있는 것으로 나타남
 - 따라서 대부분의 양식어가들이 협소한 어장에서 양식행위를 하고 있으므로 어촌계에 어장면적을 기준으로 조건불리성을 인정한다면, 지역간, 어촌계간 형평성 문제가 제기될 수 있음

[표 4-3] 양식장 면적별 가구수(2007)

ha	가구수	%	누적 %
총계	31,192	100.0	-
0.1ha 미만	2,430	7.8	7.8
0.1-0.3ha 미만	5,285	16.9	24.7
0.3-0.5ha 미만	4,577	14.7	39.4
0.5-1.0ha 미만	4,915	15.8	55.2
1.0-1.5ha 미만	1,729	5.5	60.7
1.5-3.0ha 미만	2,932	9.4	70.1
3.0-6.0ha 미만	4,368	14.0	84.1
6.0-10.0ha 미만	2,182	7.0	91.1
10.0-15.0ha 미만	1,472	4.7	95.8
15.0-20.0ha 미만	446	1.4	97.3
20.0-25.0ha 미만	445	1.4	98.7
25.0-30.0ha 미만	178	0.3	99.3
30.0ha 이상	233	0.7	100.0

주 : 통계청(kosis), 2007.

나. 어가당 평균 어업소득

① 기준요소

- 어가당 평균 어업소득은 다양한 조건의 불리성을 나타내는 최종산출물로서의 기준이 될 수 있음
 - 그러나 소득의 개념은 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 결과이므로 자연적인 한계로 나타난 조건불리성을 나타내는데는 한계가 있고, 특정 여건의 변화(자원량 감소, 집 단폐사, 재해 등)에 따라 연도별로 격차가 심할 수 있음
 - 어가당 평균 어업소득에 대한 통계청 자료는 전체 1200여 샘플을 대상으로 하여 어가당 지역별 어업소득의 차이를 밝히는데 무리가 있을 것으로 판단됨
 - 따라서 기준 설정을 위해서는 새로운 데이터를 구축해야 할 것으로 판단됨

② 소득현황

- 어가 유형별·형태별 소득 및 경영비 실태를 살펴보면, 2007년 현재 전국평균 어가소득은 31백만원, 어가순소득 23백만원, 어업소득 12백만원, 어업경영비는 15백만원인 것으로 나타남
 - 어업유형별로는 전문어가의 소득이 가장 높으며, 어업형태별로는 양식어가의 소득이 가장 높은 것으로 나타남

[표 4-4] 어가 유형별·형태별 소득 및 경영비(2007년)

(단위 : 천원)

구 분	항 목	어가소득	어가순소득	어업소득	어업경영비
	전국평균	30,668	22,955	11,975	14,560
어업유형	주업어가	32,148	25,209	21,078	25,004
	전문어가	43,076	36,182	30,923	37,481
	일반어가	15,022	8,014	5,651	5,452
	부업어가	34,427	26,761	4,752	5,949
	자급어가	19,823	9,893	-117	1,274
어업형태	어로어가	29,198	21,728	10,672	12,345
	어선비사용어가	24,835	15,737	3,625	935
	어선사용어가	30,957	24,142	13,512	16,943
	양식어가	35,177	26,721	15,972	21,357

자료 : 통계청, 어가경제자료

③ 어촌계 소득(어가소득) 현황

- 어가당 평균소득별 어촌계수를 살펴보면, 어가당 연간 평균소득이 1천만 원 미만인 어촌계가 73개, 1~2천만 원 미만인 어촌계가 587개, 2~3천만 원 미만의 어촌계가 945개, 3천만 원 이상인 어촌계가 355개 인 것으로 나타남
- 어가당 평균 소득이 2천만 원 이하인 어촌계가 전체의 약 30%를 차지하는 것으로 나타남

[표 4-5] 1어가당 평균소득별 어촌계수

(단위 : 개, %)

	1천만 원 미만	1~2천만 원 미만	2~3천만 원 미만	3천만 원 이상	합계
어촌계수	73(3.7)	587(29.8)	954(48.5)	355(18.0)	1,969(100.0)

자료 : 어촌계분류평정, 2006.

④ 국내 관련 기준요소

- 2007년 수산부분의 조건불리지역에 관한 선행연구
 - 취약지역과 비취약지역의 소득비교를 통해 보조금 지원

다. 어가당 생산액

① 기준요소

- 어촌계 어가당 생산액은 최대 생산 가능량의 총부가가치이므로 조건불리를 판별할 수 있는 변별성이 있는 기준이 될 수 있음
 - 그러나, 농업부문의 경사도와 같은 고정성을 갖지 못하고, 어촌계 어가당 생산액에 대한 공식통계가 없는 한계가 있음
 - 따라서 어촌계 어가당 생산액을 기준으로 하기 위해서는 새로운 통계 조사가 필요할 것으로 판단됨

② 어가당 판매금액 현황

- 어가당 생산액에 대한 공식자료가 없어 어가당 생산액 대신 양식어가별 판매금액 현황을 살펴보면, 양식어가 24,075개 중 1천만 원 이하로 판매하는 어가는 55.1%에 달하는 것으로 나타남

[표 4-6] 양식어가별 판매금액 현황(2005년)

	양식어가수	%	누적 %
전 체	24,075	100	
판 매 없 음	337	1.4	1.4
50만원 미만	1,116	4.6	6.0
50 - 100만 원	2,109	8.8	14.8
100 - 200만 원	2,231	9.3	24.1
200 - 500만 원	3,973	16.5	40.6
500 - 1,000만 원	3,491	14.5	55.1
1,000 - 2,000만 원	3,197	13.3	68.3
2,000 - 3,000만 원	2,448	10.2	78.5
3,000 - 5,000만 원	2,195	9.1	87.6
5,000 - 1억 원	1,678	7.0	94.6
1억 - 2억 원	702	2.9	97.5
2억 원 이상	598	2.5	100.0

자료 : 어업총조사, 2005년(부정기)

③ 어가당 판매금액별 어촌계수

- 어가당 판매금액별 어촌계수를 살펴보면, 1백만 원 이하인 어촌계수가 330개, 1~2백만 원 이하인 어촌계수가 174개, 2~5백만 원 이하인 어촌계수가 299개, 5~1천만 원 이하인 어촌계가 361개, 1천만 원 이상인 어촌계가 805개로 나타남
- 어촌계 1,969개 중 1어가당 판매금액이 1백만 원 이하인 어촌계도 무려 16.8%를 차지하는 것으로 나타남

[표 4-7] 어가당 판매금액별 어촌계수 현황

(단위 : 개, %)

	1백만원 이하	1-2백만원 이하	2-5백만원 이하	5-1천만원 이하	1천만원 이상	합계
어촌계수	330(16.8)	174(8.8)	299(15.2)	361(18.3)	805(40.9)	1,969(100.0)

자료 : 어촌계분류평정, 2006.

④ 국외 관련 기준요소

- 프랑스 보통조건불리지역의 기준
 - 어가당 생산액과 동일하지는 않지만, 유사한 개념으로 농용지 1ha 당 생산액이 80% 미만인 경우를 사용함

라. 어장수심

① 기준요소

- 양식어장의 경우 수심이 얕으면 양식장의 양식조건으로서 매우 불리하므로 적지가 아닌 어장판단의 기준으로 사용할 수 있음
- 그러나 어장의 수심은 동해남해의 지리적 여건상 차이가 크고, 동일 지선 내에서도 수심이 들쭉날쭉하여 정점을 찍거나 평균을 내서 수심을 파악하는데 한계가 존재함

마. 연중 종사기간

① 기준요소

- 어업인은 양식품종 또는 주요 어획품종에 따라서 연중 생산하지 못하고 일정 시기 동안에는 쉬어야 하는 약점이 있으므로 이런 경우 고용 안정을 이룰 수 없음

② 어업종사가구원의 종사기간 현황

- 2007년 어업종사가구원의 종사기간을 살펴보면, 6개월 이상 어업종사가구원이 52.6%에 불과한 것으로 나타났고, 1~3개월 미만인 18.7%, 3~6개월 미만인 28.7%인 것으로 나타남

[표 4-8] 어업종사가구원의 종사기간

어업종사가구원 (명)	2005년		2006년		2007년	
	명	%	명	%	명	%
총계	130,589	100.0	128,048	100.0	122,916	100.0
1~3개월 미만	24,119	18.5	23,982	18.7	22,963	18.7
3~6개월 미만	30,679	23.5	36,867	28.8	35,262	28.7
6개월 이상	75,791	58.0	67,198	52.5	64,691	52.6

주 : 통계청

2. 지리적 조건불리성

가. 도서지역

① 인근 육지와 의 직선거리

■ 기준요소

- 도서어촌과 인근 중심지(읍면소재지)로 갈 수 있는 선착장까지의 직선(최단)거리를 기준으로 함
 - 이격성에 대한 개념은 지리적 조건불리성의 가장 객관적이고 대표적인 기준임
- 도서어촌은 인근 육지와 의 이격성으로 인해 비조건불리지역과 비교해 볼 때 교통

비, 운송비 등 경제적인 추가비용 부담뿐만 아니라 의료·교육 등 생활상의 많은 불편을 감수하고 있음

- 격절성과 고립성에 대한 세부기준은 일반적으로 거리와 소요시간을 기준으로 하고 있음
- 도서지역과 육지와와의 이격성을 기준으로 낙후지역 및 조건불리지역을 선정한 국내외 다양한 기준요소가 있으며 이를 검토하면 다음과 같음

■ 국내 관련 기준요소

- 어촌계 분류평정 및 현황(취약지구 선정기준)
 - 낙도는 교량이나 제방에 의하여 연륙되지 아니한 도서(면단위 이하의 도서)
- 도서·벽지 교육진흥법 시행규칙 별표(도서지역)
 - 거리에 따른 도서지역 구분(‘가’ 지역 ~ ‘라’ 지역)
- 노인장기요양보험법 시행령 제4조제2호(도서지역)
 - 가장 가까운 육지항까지의 정기여객선 운항 소요시간
 - 선착장까지의 거리

■ 국외 관련 기준요소(일본-이도어업재생교부금)

- 사업대상지역은 이도진흥법에서 정의하고 있는 이도 및 오키나와(중, 아미미, 오가사와라 각 조치법의 대상지역 중 항로시간과 항로거리에 따라 일반이도(一般離島), 특인이도(特認離島)로 구별함
- 특인이도는 본토에서 30분 이내에 위치한 가까운 거리이지만 지리적·경제적·사회적으로 불리한 면이 많아 객관적인 자료에 근거해 인정되는 경우에 해당됨

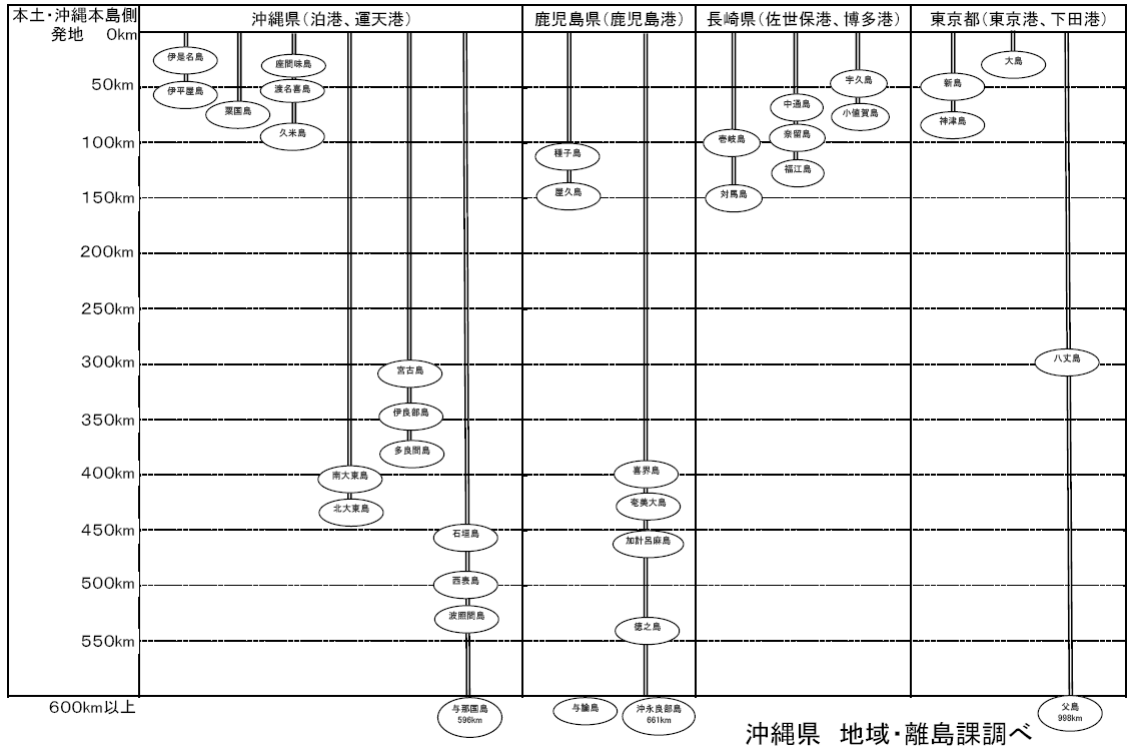
[표 4-9] 이도정책 대상지역

구분		일반이도(一般離島)	특인이도(特認離島)
항로시간		30분 이상	30분 미만
항로거리	평수구역	육지에서 15km이상	육지에서 15km미만
	그 이상	육지에서 10km이상	육지에서 10km미만

주 : 1. 육지와 가교로 연결되어 있는 이도 및 원칙적으로 항로거리 1km미만인 이도는 제외함
 2. 평수구역은 호수, 강, 항 내 및 특정 만 내(도쿄만, 이세만, 오사카만 등) 등 특별히 설정된 52개의 수역을 말함
 자료 : 수산청어정부기획과 내부자료(이도어업재생지원교부금)

- 이도정책의 대상지역은 총 26개 도도부현 가운데 255개소 나타났으며, 이 중 일반이도 149개소, 특인이도 106개소가 지정된 것으로 조사되었음

[그림 4-2] 거리에 따른 이도진흥지역 예시



② 도서지역의 면적

■ 기준요소

- 도서어촌의 절반 이상이 면적 1km² 미만으로 나타났는데 이는 공간적 규모와 크기에 따라 경제상 불리한 상황에 있음을 나타내는 기준임
- 도서어촌의 협소성은 생활기반시설의 조성과 이용에 있어서도 근본적인 장애요인이 되고 있으며, 단위지역내에서 최소한의 자기완결적 요소를 갖추는데 어려움이 있음
- 즉, 공간의 협소로 인해 자기완결성 있는 중심지가 기본적으로 형성되지 못해 생활기반서비스를 제공받기 어려움

③ 지형(표고 및 경사도)

■ 기준요소

- 도서어촌의 표고 및 경사도는 정주생활 공간기반을 확보하는데 영향을 주는 지리적 기준임

- 대부분의 도서어촌은 산지의 급경사를 형성하고 있기 때문에 실질적인 정주기반공간은 부족한 점을 감안한다면 변별성이 있는 기준이 될 수 있음

■ **국내 관련 기준요소**

- 조건불리지역 발농업직불제
 - 전국 읍면지역 중, 경지율 22% 이하이고, 경사도 14% 이상의 농지면적이 50% 이상인 법정리

■ **국외 관련 기준요소**

- 독일의 조건불리지역
 - 표고 800m 이상, 또는 표고 600m이상이면서 경사도 18%이상
- 프랑스의 조건불리지역
 - 표고 700m이상(일부지역은 600m 또는 800m 이상) 또는 경사도 20% 이상

⑤ **운항빈도**

■ **기준요소**

- 육지부와 이격된 대부분의 도서어촌은 선박이 유일한 교통수단이기 때문에 운항빈도는 조건불리지역을 판단하는 중요한 기준이 될 수 있음
 - 도서어촌과 육지부를 연결하는 선박은 여객선, 차도선, 도선으로 구분되며, 지역의 여건에 따라 교통수단이 전혀 없는 경우부터 수십 회 이상 운항하는 경우까지 있음

■ **국내 관련 기준요소**

- 노인장기요양보험법 시행령 제4조제2호(도서지역)
 - 1일 정기여객선 운항회수

나. 벽지어촌

① 인근 중심지역(읍면 소재지)까지의 거리

■ 기준요소

- 벽지어촌의 고립성은 도서어촌과 마찬가지로 육지에서도 대중교통과의 이격성으로 인해 생활의 불편이 따르는 지역이 해당됨
 - 인근 중심와의 이격성으로 인해 일반지역과 비교

■ 국내 관련 기준요소

- 어촌계 분류평정 및 현황(취약지구 선정기준)
 - 군·면사무소로부터 8km이상 떨어진 어촌계
- 노인장기요양보험법 시행령 제4조제2호(벽지지역)
 - 가장 가까운 대중교통수단 이용지점까지의 거리

② 대중교통 운행빈도

■ 기준요소

- 연안어촌 중에서도 대중교통수단이 없거나 운행빈도가 낮아 중심지와 교류가 불편한 지역도 마찬가지로 조건불리지역을 판단하는 중요한 기준이 될 수 있음

■ 국내 관련 기준요소

- 어촌계 분류평정 및 현황(취약지구 선정기준)
 - 정기 교통수단이 없거나 1일 편도 3회 이하 운행하고 있는 지역
- 노인장기요양보험법 시행령 제4조제2호(벽지지역)
 - 1일 대중교통 운행편도 회수

3. 사회적 조건불리성

가. 인구밀도

■ 기준요소

- 인구밀도는 지역의 종합적인 생산성(활력정도)를 나타내는 기준으로 지역의 개발정도를 측정하는 지표로도 널리 사용되고 있음
 - 인구밀도는 단위면적(km²) 당 거주하는 인구를 나타내는 것으로 일정규모 이상으로 과소화되면 지역의 활력이 떨어지고 내발적인 발전역량을 소실하게 됨
 - 인구밀도의 과소화 판단기준은 국가, 정책목표에 따라 각기 다른 기준을 적용하고 있음

■ 국내 관련 기준요소

- 조건불리지역 발농업직불제
 - 일반 조건불리지역 : 140명/km²
 - 극심 조건불리지역 : 인구밀도가 농촌 하위 1/3인 60명/km²이하 지역

■ 국외 관련 기준요소

- 독일 조건불리지역
 - 130명/km²
- 프랑스 조건불리지역
 - 인구밀도가 전국평균의 50%이하
- 영국 조건불리지역
 - 도시지역을 제외한 인구밀도 55명/km²

나. 고령화율

■ 기준요소

- 고령화율은 당해 지역의 전체인구 가운데 65세 이상의 인구비율을 의미하는 대표적인 사회적 기준임
 - 지역에 고령자가 늘어남에 따라 지역의 활력과 인적자원이 부족함을 나타내는 기준

■ 국외 관련 기준요소

- 일본 조건불리지역
 - 고령화율 40%이상인 곳(농업센서스 사용)

다. 평균지가

■ 기준요소

- 평균지가는 그 지역의 교육, 주거, 환경, 문화 등 다양한 지표를 발전정도(낙후정도)를 함축적으로 나타내는 기준으로 지역에 따라 그 차이가 현저히 크게 나타남
 - 특히 어촌지역은 평균지가가 농촌, 도시지역에 비해 낮기 때문에 동일한 면적의 재산적 가치의 차이 역시 조건불리의 한 기준으로 볼 수 있음

■ 국내관련 기준요소

- 개발촉진지구 선정기준
 - 지목상 대지부문의 m²당 평균지가

라. 의료시설

■ 기준요소

- 어촌지역은 가장 대표적인 취약점으로 나타나는 것은 의료·보건 분야이며, 특히 병·의원 시설이 없어 인근 중심소재지로 이동해야 하는 등 많은 불편함이 따르고 있음
 - 특히 대부분의 도서지역에는 병·의원이 없는 것으로 조사되었으며, 어느 정도 규모가 되는 도서지역의 경우에도 보건소가 있으며, 보건소 조차 없는 지역도 많이 있음

■ **국내관련 기준요소**

- 노인장기요양보험법 시행령 제4조제2호(도서지역)
 - 당해지역에 의료시설이 있는지 여부를 기준으로 함

마. 도서내 대중교통 운행 여부

■ **기준요소**

- 지금까지 대부분의 도서정책은 육지와 도서간의 교통불편의 시각에서만 접근해 왔으나, 도서내 교통교통 수단이 없음으로 인해 불편함 역시 큰 것으로 나타남

제2절. 조건불리지역 기준 설정

1. 지표의 장단점 분석

가. 경제적(생산) 조건불리성

① 어가당 어장면적

■ 장점

- 어가당 평균면적은 주어진 조건이므로 조건불리의 변별력이 높고, 기준 적용의 고정성이 담보됨

■ 단점

- 주어진 면적의 협소가 반드시 어촌계 및 어가의 소득저하로 이어지지 않을 수 있다는 한계점이 상존함
 - 또한 일반 양식어가는 어장선택 및 면적의 선택성이 상존하므로 주어진 조건이 아니라서 기준 적용을 어촌계에 한정해야 할 필요가 있음

② 어가당 어업소득

■ 장점

- 어가당 어업소득은 다양한 조건의 불리성을 총괄해서 나타내는 최종산출물로서의 기준이 될 수 있음

■ 단점

- 소득은 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 결과이므로 자연적인 한계로 나타난 조건불리성을 나타내는데 한계가 있고, 소득은 특정여건의 변화에 따라 연도별 격차가 심할 수 있어 기준적용의 한계가 있음

③ 어가당 생산액

■ 장점

- 어가당 생산액은 생산물의 총부가가치를 대신할 수 있으므로 어가당 면적 기준과 이전소득 등이 포함된 어가소득의 한계를 극복할 수 있다는 장점이 있어 실질적인 조건불리를 결과적으로 잘 나타내어 줄 수 있으므로 어가소득보다는 자연적인 생산 한계를 더 잘 나타내어 줄 수 있을 것으로 판단됨

■ 단점

- 그러나, 공식통계가 없어 새롭게 조사가 이루어져야 하고, 연도별로 격차가 클 수 있어 고정성을 담보할 수 없다는 점에서 기준적용으로서의 한계가 있음

④ 어장수심

■ 장점

- 어장수심에 대한 기준 적용시 기준적용의 고정성이 담보되고, 농업의 조건불리와 유사하여 제도시행의 용이성이 있음

■ 단점

- 그러나, 동서남해의 지역별 편차가 크고, 동일지선내에서도 정점에 따라서 수심의 차이가 있어 평균 수심을 구해서 적용하기가 쉽지 않음

⑤ 연중 종사기간

■ 장·단점

- 연중 종사기간은 지역적 고립성 및 대상업종의 특성을 반영한 한계로서 기준으로서의 당위성이 있음
- 그러나 공식통계가 없어 통계를 새로 파악해야 할 필요가 있음

[표 4-10] 경제적(생산) 조건불리성의 기준요소 장·단점 분석

기준요소	장점	단점
어가당 면적	- 어가당 면적은 주어진 조건이므로 조건불리의 변별력이 높고, 기준 적용시 고정성이 담보됨	- 주어진 면적이 좁지만 부가가치가 높은 품종을 생산할 수가 있어 소득이 낮다고 볼 수 없음 - 일반 양식어가는 선택의 가능성이 있기 때문에 주어진 조건이 아니어서 적용이 힘들므로 적용을 어촌계에 한정해야 함
어가당 어업소득	- 다양한 조건의 불리성을 나타내는 최종산출물로서의 기준이 될 수 있음	- 소득은 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 결과이므로 자연적인 한계로 나타난 조건불리성을 나타내는데 한계가 있음 - 소득은 특정여건의 변화에 따라 연도별 격차가 심할 수 있음
어가당 생산액	- 어가당 면적기준의 한계를 극복할 수 있어 실질적인 조건불리를 결과적으로 나타내 줄 수 있음 - 어업소득보다는 자연적 생산한계를 더 잘 나타내 줄 수 있음	- 공식통계가 없어 새롭게 조사가 이루어져야 하고, 연도별로 격차가 클 수 있어 고정성이 담보되지 못함
어장수심 평균 10m 미만	- 기준 적용시 고정성이 담보되고, 농업의 조건불리와 유사하여 제도시행의 용이성이 있음	- 동서남해의 지역별 편차가 크고, 동일지선 내에서도 정점에 따라서 수심의 차이가 있어 평균을 구하기 쉽지 않음
연중 종사기간이 짧은 어업인	- 연중 종사기간은 지역적 고립성 및 대상업종의 특성을 반영한 한계로서 기준으로서의 당위성이 있음	- 공식통계가 없어 통계를 새로 파악해야 할 필요가 있음

나. 지리적 조건불리성

- 지리적 조건은 크게 도서어촌과 벽지어촌으로 양분하여 검토하였으며, 이를 다시 도서어촌 5개, 벽지어촌 2개의 세부기준으로 장단점을 비교·분석하였음

① 인근 육지와의 직선(최단)거리

■ 장점

- 이 기준은 어촌의 격절성과 고립성을 가장 잘 대표하는 것으로 도서어촌과 육지부의 각 선착장까지의 직선(최단)거리를 산정하기 때문에 그 결과는 대상지역간 변별력이 매우 높음
 - 도서어촌과 인근내륙과의 거리를 분석해 본 결과 1km미만부터 200km이상 까지 매우 다양한 분포를 나타내고 있어 이를 기준으로 할 경우 변별성이 매우 높게 나타날 것임
- 도서어촌의 격절성과 고립성에 따른 교통비, 물류비 등의 추가비용에 대한 부분을 지원수준으로 설정할 경우 논리적 명확성을 확보할 수 있음
- 특히 이러한 기준은 타 법률에서도 낙후 또는 조건이 불리한 도서지역을 선정하는 기준으로 활용하고 있기 때문에 논리적 당위성을 충분히 확보할 수 있음
 - 유사한 국내 관련 기준으로는 어촌계 분류평정 및 현황의 취약지구 선정기준, 도서·벽지 교육진흥법 시행규칙, 노인장기요양보험법 시행령 제4조제2호(도서지역) 등에서 그 유사한 개념을 살펴볼 수 있음

■ 단점

- 도서어촌과 육지부 선착장까지의 최단거리 산정시 이를 직선거리 또는 항로거리를 기준으로 하는가에 따라 별도의 추가작업이 필요함
 - 항로거리(시간)를 기준으로 할 경우 항로분석 자료 활용 가능
- 이 기준을 지표화하여 지원수준으로 할 경우 추가비용 산정을 위한 표준화 작업이 필요하지만 그 결과 도출은 매우 어려울 것으로 판단됨

② 도서어촌의 면적

■ 장점

- 도서어촌의 면적은 협소성에 대한 개념으로 이는 정주뿐만 아니라 지역발전의 태생적 한계성을 나타내는 것으로 그 면적의 분포가 다양하게 나타나 변별성이 매우 높은 기준임
 - 2006년 도서통계 현황을 기준으로 살펴보면, 0.1km²미만 도서가 46개소, 0.1~1km²미만이 207개소로 절반 이상을 차지하고 있으며, 반대로 50km² 이상 되는 도서어촌도 3개소나 있음
- 이 기준은 도서통계 현황을 통해 자료의 확보가 용이하며, 동시에 객관성을 담보할 수 있는 장점이 있음

■ 단점

- 도서어촌의 면적의 협소성이 기준이 되어 그 지표를 설정하게 될 경우 최소한의 자기완결적 요소를 갖추는데 필요한 면적기준에 대해서는 객관성을 확보하기 어려움
- 또한 도서통계의 면적과 실제 GIS자료를 통한 면적 산출 값 간에 차이가 나타나고 있어 이를 어떻게 보정할 것인가에 대한 검토가 필요함

③ 운항빈도

■ 장점

- 이 기준은 도서어촌의 접근성을 가장 잘 대별하는 기준으로 정기여객선의 운항횟수를 산정하기 때문에 그 결과는 대상지역간 변별성이 높음
- 정기여객선의 운항횟수는 도서통계를 이용하기 때문에 자료확보가 용이하며 그 결과도 신뢰할 수 있는 장점이 있음
- 또한 타 법률에서도 낙후된 도서어촌의 판단기준으로 동일한 기준을 적용하였기 때문에 논리적 당위성을 확보할 수 있음
 - 어촌계분류평정 및 현황의 취약지구 선정기준에서 정기 교통수단이 없거나 1일 편도 3회 이하 운행하고 있는 지역을 대상으로 하고 있음
 - 노인장기요양보험법 시행령 제44조제2호에서 도서지역을 선정하는 기준에서 1일 정기여

객선 운항회수를 활용하고 있음

■ 단점

- 도서어촌의 접근성을 보다 정확하게 판단하기 위해서는 도선, 차도선을 포함하여 기준으로 검토해야 할 필요가 있으나, 이들의 실태는 다소 부정확하고 가변성이 있기 때문에 정확한 실태조사를 통해 포함여부를 별도로 판단하여야 함

[표 4-11] 지리적 조건불리성의 기준요소 장·단점 분석

구분	기준요소	장점	단점
도 서 어 촌	인근 육지까지 직선(최단)거리	<ul style="list-style-type: none"> - 도서어촌과 육지부 선착장까지의 최단 거리를 산정하기 때문에 그 결과는 대상지역간 변별력이 높음 - 격절성과 고립성에 따른 교통비 등 추가비용 부담에 대한 접근으로써 논리적 명확성 확보 - 타 법률에서도 도서지역의 판단기준으로 활용하였기 때문에 당위성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 도서어촌과 육지부 선착장까지의 최단 거리 산정시 직선거리가 아닌 항로거리를 기준으로 할 경우 별도의 작업이 필요함 - 추가비용 추정을 위한 표준화 작업이 필요
	도서어촌의 면적	<ul style="list-style-type: none"> - 도서통계를 이용하기 때문에 자료확보가 용이 	<ul style="list-style-type: none"> - 단위지역내에서 최소한의 자기완결적 요소를 갖추는데 필요한 면적기준에 대해 객관성 확보 불가 - 도서통계와 GIS를 활용한 실측 값간 오차 보정 필요
	운항빈도	<ul style="list-style-type: none"> - 정기여객선의 운항회수를 산정하기 때문에 그 결과는 대상지역간 변별력이 높음 - 도서통계를 이용하기 때문에 자료확보가 용이 - 타 법률에서도 도서지역 판단기준을 활용하였기 때문에 당위성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 차도선 및 도선의 실태는 부정확하기 때문에 별도의 확인 절차가 필요함
벽 지 어 촌	가장 가까운 대중교통수단 이용지점까지의 거리	<ul style="list-style-type: none"> - 타 법률에서도 벽지지역의 판단기준으로 활용하였기 때문에 당위성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 거리 산정을 위해 별도의 작업이 필요함
	1일 대중교통 운행편도 회수	<ul style="list-style-type: none"> - 타 법률에서도 벽지지역의 판단기준으로 활용하였기 때문에 당위성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 운행편수 회수 파악을 위해 별도의 작업이 필요함

다. 사회적 조건

① 인구밀도

■ 장점

- 이 기준은 지역의 자체 발전 역량을 판단할 수 있는 대표적인 사회조건으로 단위면적당 거주하는 인구비율(인구밀도)의 값은 대상지역간 변별성이 매우 높음
- 도서어촌 429개소를 대상으로 실제 인구밀도를 조사해 본 결과 0-50명/㎢ 106개소(24.7%), 50-100명/㎢ 127개소(29.6%), 100-150명/㎢ 56개소(13.1%), 150-200명/㎢(8.2%), 200-500명/㎢(16.8%), 500명/㎢이상 32(7.5%)로 나타남

■ 단점

- 하지만 이 기준은 도서어촌의 경우 도서통계를 이용하면 쉽게 인구밀도를 산출해 낼 수 있으나, 연안어촌의 경우 어촌에 해당하는 공간적 범위에 대한 인구센서스 자료가 없기 때문에 현실적으로 불가능함

② 고령화 비율

■ 장점

- 이 기준 역시 ①의 기준과 마찬가지로 그 결과 값은 변별력이 매우 높고 낙후지역 선정 등 타 법률에서도 자주 적용하는 대표적인 사회적 조건의 기준임

■ 단점

- 마찬가지로 도서어촌의 경우 도서통계를 이용하면 쉽게 고령화율을 산출해 낼 수 있으나, 연안어촌의 경우 어촌에 해당하는 공간적 범위에 대한 인구센서스 자료가 없기 때문에 현실적으로 불가능함

③ 평균지가

■ 장점

- 대지의 평균 공시지가 역시 지역간 차이가 나기 때문에 변별력이 매우 높을 것으로 예상됨

■ 단점

- 대지의 평균지가가 조건불리지역의 객관성과 논리적 당위성을 담보하기에는 어려움이 있음
- 또한 해당지역의 필지 가운데 대지의 지가 파악을 위해서는 별도의 추가작업이 필요하기 때문에 행정비용이 소요될 것임

④ 의료시설

■ 장점

- 당해지역의 의료시설이 있는지 여부를 기준으로 하기 때문에 기준이 명확하고 대상을 간단하게 분류하여 선정할 수 있음
 - 특히, 도서지역의 경우 공간적 범위가 한정되어 의료시설의 유무를 판단하기에 용이함

■ 단점

- 연안어촌 지역의 경우 공간적 범위가 명확하게 분리되지 않아 적용하기에는 모호성이 있음

⑤ 도서내 대중교통 운행 여부

■ 장점

- 당해지역의 대중교통(버스 등)이 있는지 여부를 기준으로 하기 때문에 기준이 명확하고 대상을 간단하게 분류하여 선정할 수 있음

■ 단점

- 기존 자료확보가 용이하지 않음

[표 4-12] 사회적 조건불리성 기준요소 장·단점 분석

기준요소	장점	단점
인구밀도	- 결과 값은 대상지역간 변별력이 높음	- 비도서어촌의 어촌계 또는 법정리 단위의 인구수 파악 불가
고령화율	- 결과 값은 대상지역간 변별력이 높음	- 비도서어촌의 어촌계 또는 법정리 단위의 인구수 파악 불가
평균지가	- 결과 값은 대상지역간 변별력이 높음	- 해당지역의 필지 가운데 대지의 지가 파악을 위해 별도의 작업이 필요함
의료시설	- 기준이 명확하고 간단하게 분류가능	- 도서어촌지역에 한정하여 적용 가능
도서내 대중교통 운행 여부	- 기준이 명확하고 간단하게 분류가능	- 기존 자료 확보가 용이하지 않음

2. 기준요소의 종합 검토

- 조건불리지역을 선정하는 기준요소를 종합적으로 검토한 결과를 제시한 것이 [표 4-13]임. 이들 기준요소가 변별력, 논리성 및 객관성을 갖추고 있는지 그리고 이들 기준을 지표로 제시할 수 있는 기초자료 확보 용이성 측면에서 검토하여 2가지 기준요소가 적절한 것으로 판단됨
- 따라서 지리적 조건불리성을 나타내는 거리와 대중교통수단 운항횟수 등의 기준을 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

[표 4-13] 조건불리지역 기준요소 검토(안)

지 표	구 분		변별력	논리성 (명확성)	객관성	기초자료 확보 용이성	선정여부
	지 표	기준요소					
경제적(생산) 조건불리성		어촌계 어가당 어장면적	◎	△	◎	△	×
		어촌계 어가소득	△	○	○	△	×
		어촌계 어업소득	○	◎	○	△	×
		어장수심이 10m 이내	○	○	◎	○	×
		연중 취업율이 평균 이하	△	△	○	△	×
지리적 조건불리성	도서 어촌	육지 선착장까지의 거리	◎	◎	◎	○	○
		육지 위판장까지의 거리	◎	◎	◎	×	×
		도서어촌의 면적	◎	×	○	◎	×
		도서어촌의 표고 및 경사도	◎	○	◎	△	×
		1일 정기여객선 운항회수	◎	○	◎	◎	○
	벽지 어촌	가장 가까운 대중교통수단 이용지점까지의 거리	○	○	△	△	×
		1일 대중교통 운행편도 회수	○	△	△	△	×
사회적 조건불리성		인구밀도	△	◎	○	×	×
		고령화율	△	◎	○	×	×
		평균지가	△	○	○	◎	×
		의료시설 유무	◎	◎	△	×	×
		도서내 대중교통 운행 여부	◎	△	△	×	×

3. 소결

- 본 연구에서의 조건불리 개념은 수산업의 경제적, 지리적, 사회적 불리성이 모두 포함되는 개념으로 기준설정에 있어 변별력, 논리성, 객관성, 자료 확보의 용이성 등을 종합적으로 검토하였을 때, 지리적 조건불리성 중 육지 선착장까지의 거리, 1일 정기여객선 운항회수가 타당한 것으로 분석되었음
- 따라서 농업에서와 같이 지역적 조건불리로 인해 생산성의 저하를 가져오게 하는 기준인 “경사도”와 같은 개념인 경제적 조건불리성은 수산부문의 기준에서 배제하였음
 - 이로 인해 연구초기에 찾고자 했던 수산업과 공간적 개념인 지역의 연관 관계를 밝힐 수 있는 명확한 기준을 찾지는 못하였음
 - 그러나 분석결과 도서지역에서 어업활동을 하는 어가의 어업소득이 낮은 것으로 분석되었으므로 이를 미루어 볼 때, 변별력을 가지는 객관적인 인과관계를 밝힐 수는 없지만 어떤 방식으로든 영향을 미치고 있는 것으로 판단되므로 어가당 어업소득과 같은 기준은 판단기준으로서 적용은 힘들더라도 지급기준으로서 활용은 가능할 것으로 보임

Chapter

05

조건불리지역 수산보전제의 시행방안

제1절 기본방향

제2절 조건불리지역 시범사업 대상선정 검토

제3절 조건불리지역 시범사업 지원기준 검토

제4절 시범사업의 세부시행방안

제5장 조건불리지역 수산보전제의 시행방안

제1절. 기본방향

1. 조건불리지역 지정기준의 적용방법

- 제4장에서 조건불리지역 대상을 지정하기 위하여 경제적, 지리적 그리고 사회적 불리성을 나타내는 15개의 지정관련 요소들을 종합적으로 검토하였음
 - 그 결과 2가지 지정요소 즉 거리 그리고 대중교통 운항횟수 등이 조건불리지역 대상을 선정하는 지정기준으로 타당성을 가짐
- 이들 2개 지정기준을 지표화해서 적용시켜야 하므로 지표에 대한 검토가 필요함. 예시로 설정해 보면 다음과 같음
 - 거리 : 조건불리성으로 인정되는 거리 또는 소요시간
 - 운항횟수 : 조건불리성으로 인정되는 운항횟수
- 거리 및 운항횟수 2개의 복수 지정기준을 어떻게 적용시킬 것인가에 대한 방법으로 크게 두 가지를 고려해 볼 수 있음
 - 첫째, 2개 지정기준을 전부 충족 또는 하나만 충족
 - 둘째, 2개 지정기준

2. 시범사업 실시 후 본 사업으로 확대

- 조건불리지역 수산보전제의 원활한 시행과 정책목적을 효율적으로 달성하기 위하여 먼저 시범사업을 실시하고 평가를 통하여 수정·보완 후 본 사업으로 확대함
 - 시범사업 대상을 도서지역의 어촌으로 함
- 도서어촌은 경제활동, 생활 및 주 소비지인 육지와 떨어져 있어 육지의 어촌에 비해 더욱 불리한 조건에 있으므로 우선적으로 조건불리지역 수산보전제를 실시할 필요가 있음

3. 도서지역 시범사업 시행의 당위성

- 도서지역은 전통적으로 주민의 생계수단이 농업보다 수산업에 더욱 의존적인 특징이 가지고 있음
 - 특히, WTO/DDA 협상 및 FTA 체결에 따른 영향으로 일정 부분 수산업의 위축이 불가피할 것으로 예상되는 상황에서 도서지역 어가의 어업생산소득의 감소는 도서지역의 수산업의 붕괴를 가져올 수 있으며, 이들을 재취업 시킬 수 있는 직업이 다양하지 못하여 자칫 도서의 지역사회 전체 붕괴를 가져올 가능성이 높을 것으로 판단됨
 - 또한 도서어촌은 2006년 말 기준으로 인구밀도가 222명/km²로 우리나라 전국의 평균 인구밀도의 절반에도 못 미치는 것으로 나타나 도서지역의 공동화 현상이 급격히 진행될 가능성도 높은 것으로 나타남
- 따라서 조건불리지역의 시범사업은 상대적으로 중요성이 높고, 열악한 것으로 판단되는 도서어촌에 적용하는 것이 합리적일 뿐만 아니라 본 사업에 있어서도 육지에서 멀리 떨어진 도서어촌을 우선적으로 하고 순차적으로 사업을 확대해 나가는 것이 바람직할 것으로 판단됨

제2절. 조건불리지역 시범사업 대상선정 검토

1. 지정기준의 적용방법(안)

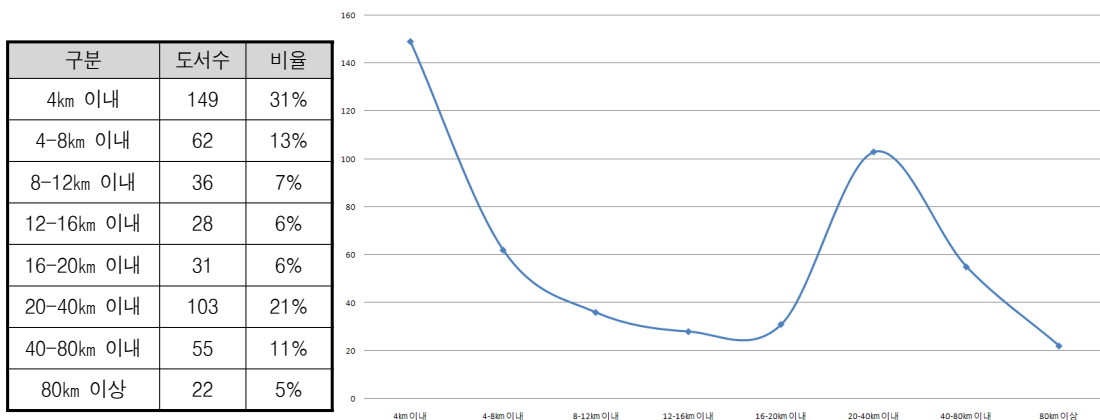
가. 조건불리성 지정기준 검토

- 도서(섬)의 지리적 조건불리성 기준요소는 총 5개에서 ① 인근 육지와와의 직선거리, ② 여객선 운항빈도를 이용하여 시범지역을 도출토록 함

① 인근 육지와와의 직선거리

- 우리나라 도서(섬)를 대상으로 인근 육지부 중심지와의 직선(최단)거리를 살펴보면 [그림 5-]과 같이 나타남
 - 도서어촌 가운데 211개(44%)로 절반가량이 8km 정도 떨어져 있는 것으로 나타남⁹⁾

[그림 5-2] 인근 육지와 도서어촌의 거리별 분포



- 도서어촌은 대부분의 생필품을 육지에서 가져오게 되는데 이 때 중심지와 이격되어 있기 때문에 운송비 등으로 인해 비싼 가격에 물품을 구입하는 등 지리적 요인에 의해 추가비용을 지불하는 것으로 나타났음
 - 택배 운송의 경우에도 제주도를 포함한 도서지역에서 물품을 구매할 경우 항공료 또는 도선료 등 추가비용을 구매자에게 부담시키고 있음(추가비용은 업체, 물품의 무게 및 부피에 따라 다름)
 - 도서어촌과 비도서어촌의 물가비교(추가비용)는 추후 지원단가 산출 과정에서 검토되

9) 본 분석은 1995년 결과로써 최근까지 연속된 도서와 무인도서가 된 경우를 제외시켜 추후 연구에서 다시 검토할 필요가 있음

어야 함

② 여객선 운항빈도

- 도서어촌이 외부와의 소통·교류에 있어서 선박이라는 한계점뿐만 아니라 도서에 따라 운항빈도가 1일 3회 미만(1~2회) 정도 운행하는 경우가 많아 1일 생활권 형성이 불가능함
- 운항빈도가 현저히 낮음에도 불구하고 기·종점 사이에 기항지가 많아 불편함은 더욱 가중되고 있음

[표 5-1] 교통수단 및 운항빈도

구분	계		여객선		차도선		도선	
	도선수	운행회수	도선수	운행회수	도선수	운행회수	도선수	운행회수
합계	475	1,679	231	435	124	485	120	759

자료 : 행정자치부, 「전국도서현황」 2000.

나. 조건불리성 지정기준(안)

- 앞에서 검토되었던 경제적 조건불리성 1개, 지리적 조건불리성 3개, 사회적 조건불리성 3개 총 7개의 기준요소를 토대로 지정기준(안)을 정하면 다음과 같음

[표 5-2] 조건불리지역 지정기준(안)

지표	기준요소	지정기준	비고
지리적 조건불리성	인근 육지까지의 직선거리	8km 이상	- 연육도서 제외
	여객선 운항빈도	1일 3회 미만	

2. 시범지역 선정(안)

- 조건불리지역 지정기준(안)을 가지고 시범대상 지역의 선정은 ① 인근 육지와 직선거리만 적용하는 경우와 ② 인근 육지와 거리 또는 여객선 운항빈도가 1일 3회 미만인 지역의 경우로 구분하여 검토하였음
- 인근 육지와 거리는 8km를 기준으로 검토하였고, 추가적으로 4km, 8km, 12km, 16km, 20km 이상의 대상규모는 부록에 제시하였음

가. 검토대상

- 조건불리지역 시범사업을 도출하기 위해 전체대상은 행정안전부 도서통계 현황자료(2006. 12)를 토대로 482개 도서(1,971개 어촌계/160,424 어가)로 하였고, 어촌계수와 어가수는 수협중앙회 어촌계분류평정(2007. 12) 자료를 활용하였음
 - 어가수의 경우 2007년 12월 통계청 어업조사 결과는 73,934가구로 나타났으나 어촌계 분류평정의 경우 160,424가구로 매우 큰 격차를 보이고 있어 추후 실태조사를 통해 대상규모를 정확하게 파악할 필요가 있음
- 조건불리지역 시범사업의 검토대상은 전체 도서지역 가운데 육지와 연속되어 있지 않은 도서지역을 1차적으로 도출하였음
 - 조건불리지역 검토대상은 총 482개 도서 가운데 407개로 전체의 84.4%에 해당되며, 어촌계수와 어가수는 각각 484(24.5%), 28,957어가(18.1%)로 나타났음

나. 8km 기준 적용시 대상규모 검토결과(안)

- 조건불리지역 시범사업 대상지역의 규모를 파악하기 위해 인근 육지와의 거리 8km 기준만을 적용하여 대상지역을 검토해 본 결과 도서수 252개(52.3%), 어촌계수 322(16.3%), 어가수 21,153(13.2%)로 나타났음
- 인근 육지와의 거리 8km 또는 1일 3회 미만의 운항빈도 지역으로 검토해 보면 도서수 350개(72.6%), 어촌계수 419(21.2%), 어가수 24,544(15.3%)로 나타남

[표 5-3] 조건불리지역 시범사업 대상규모 검토 결과

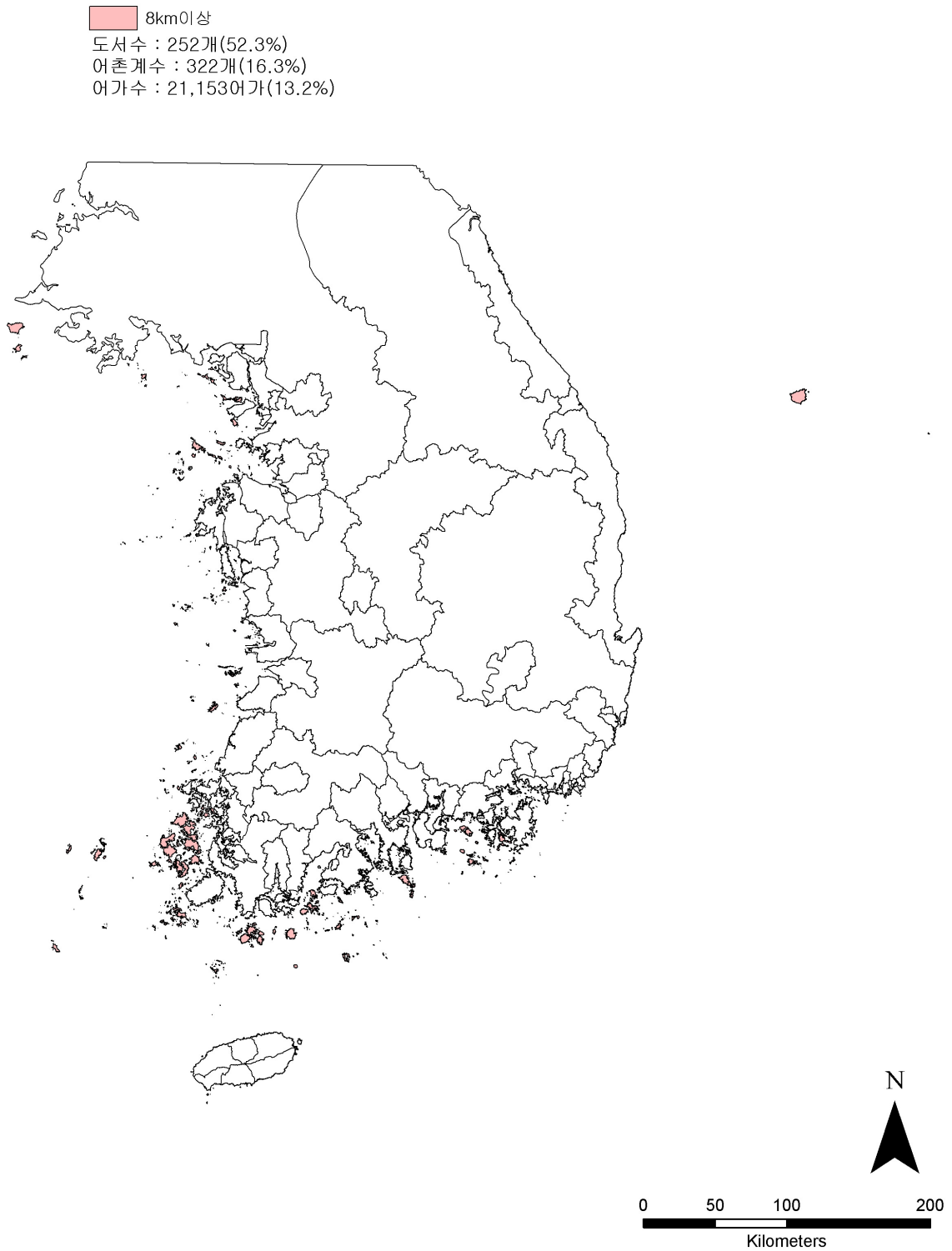
구분	도서수	어촌계수	어가수
전체	482 (100.0)	1,972 (100.0)	160,424 (100.0)
조건불리 검토대상	407 (84.4)	484 (24.5)	28,957 (18.1)
8km 이상	252 (52.3)	322 (16.3)	21,153 (13.2)
8km이상 또는 3회 미만	350 (72.6)	419 (21.2)	24,544 (15.3)

주1) 전체 도서수 : 행안부 도서통계 현황(2006. 12) 자료 인용

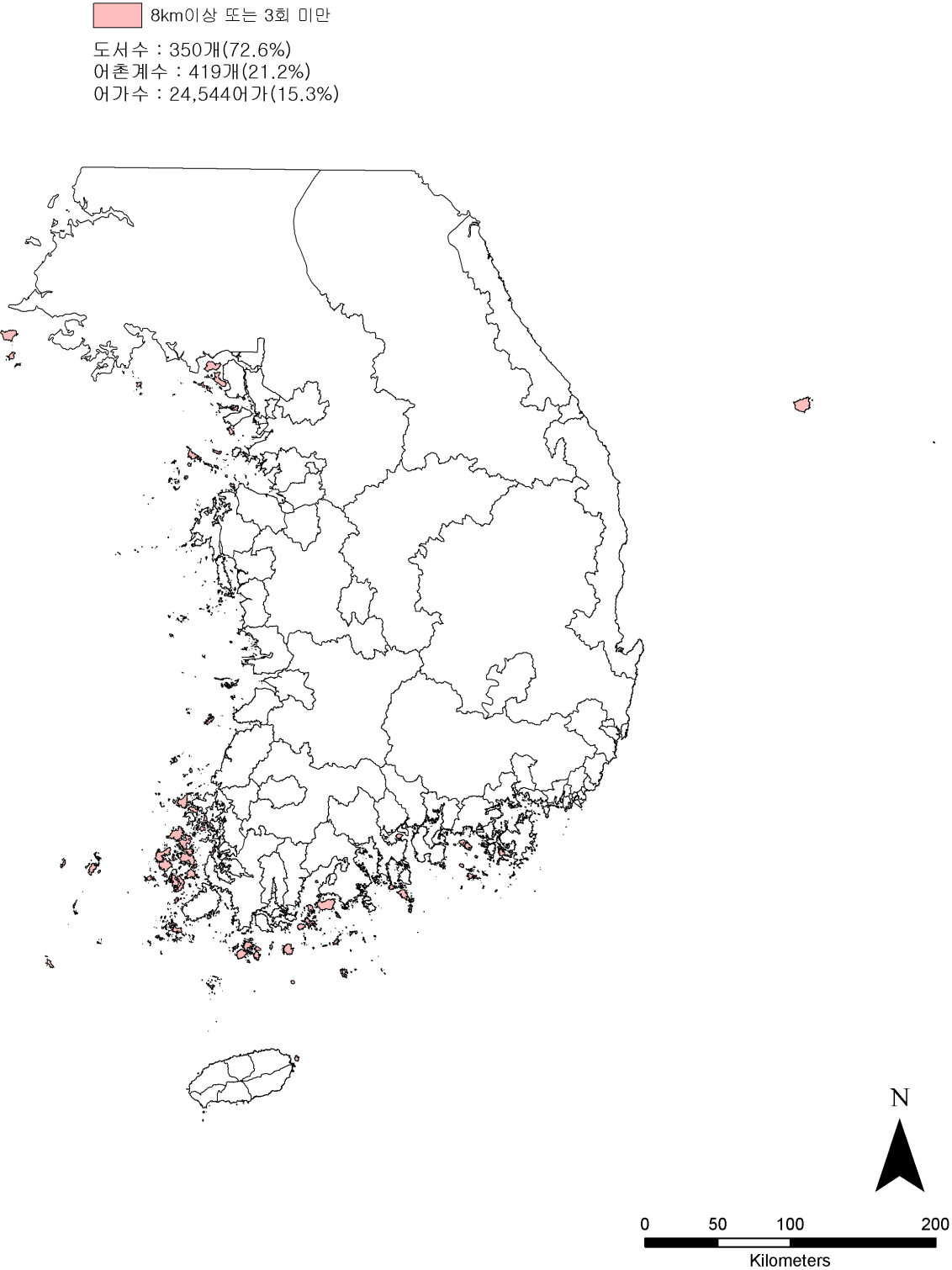
주2) 조건불리 검토대상 : 연육도서와 어촌계가 없는 도서를 제외한 모든 도서

주3) 어촌계수 및 어가수 : 수협중앙회 어촌계분류평정(2007.12) 자료 인용

조건불리지역 수산직불제 도입을 위한 연구



[그림 5-3] 8km 이상 조건불리지역 시범지역 대상(안)



[그림 5-4] 8km 이상 또는 3회 미만 조건불리지역 시범지역 대상(안)

다. 지역별 8km 기준 적용시 대상규모 검토결과(안)

- 조건불리지역 시범사업 대상지역의 규모를 시도, 시군별로 파악해 본 결과, 총 252개 도서(322개 어촌계/21,153어가) 중 전라남도 66.7%(169개소), 인천광역시 10.7%(27개소), 경상남도 9.1%(23개소), 전라북도 6.3%(16개소) 순으로 나타났음

[표 5-4] 8km 이상 조건불리지역 시범사업 대상규모 검토 결과

지역별	도서수	어촌계수	어가수
합 계	252 (100.0)	322 (100.0)	21,153 (100.0)
인천광역시	27 (10.7)	26 (8.1)	2,178 (10.3)
강화군	6	2	93
옹진군	19	20	1,871
종구	2	4	214
경기도	4 (1.6)	2 (0.6)	101 (0.5)
안산시	2	1	75
화성시	2	1	26
충청남도	6 (2.4)	6 (1.9)	755 (3.6)
보령시	5	5	607
서천군	1	1	148
경상북도	3 (1.2)	11 (3.4)	765 (3.6)
울릉군	3	11	765
전라북도	16 (6.3)	15 (4.7)	1,360 (6.4)
군산시	13	14	1,342
부안군	3	1	18
전라남도	168 (66.7)	202 (62.7)	13,367 (63.2)
고흥군	2	2	78
목포시	1	0	0
신안군	63	60	3,928
여수시	19	22	1,670
영광군	9	4	395
완도군	39	97	6,221
진도군	35	17	1,075
경상남도	23 (9.1)	55 (17.0)	2,191 (10.4)
통영시	23	55	2,191
제주특별자치도	5 (2.0)	5 (1.6)	436 (2.0)
제주시	5	5	436

주1) 전체 도서수 : 행안부 도서통계 현황(2006. 12) 자료 인용
 주2) 조건불리 검토대상 : 연육도서와 어촌계가 없는 도서를 제외한 모든 도서
 주3) 어촌계수 및 어가수 : 수협중앙회 어촌계분류평정(2007.12) 자료 인용

제3절 조건불리지역 시범사업 지원기준 검토

- 본 절에서는 조건불리지역의 시범사업 지원기준 마련을 위해 대상지역의 어업소득 격차 및 생산에 있어서의 추가비용 등을 설문조사 결과 및 수협이 어촌계 분류평정상의 통계자료를 토대로 분석하였음

1. 도서지역 어업소득 격차 및 생산 추가비용 검토

■ 비도서지역 어가에 비해 도서지역 어가의 어업소득이 낮음

- 육지에서 8km 이상 떨어진 도서지역을 조건불리지역으로 가정하여 조건불리지역과 비조건불리지역의 소득격차를 산정한 결과, 비조건불리지역에 비해 조건불리지역의 어가소득이 440천원, 어업소득은 171천원 낮은 것으로 나타남
- 조건불리지역 어업소득의 격차를 산출하기 위해 수협중앙회에서 발간되는 2007년 7월 기준의 어촌계분류평정 자료를 이용하였으며, 육지로부터 8km 이상 떨어진 도서지역을 우선 선별하여 그 섬에 포함된 어촌계와 이외의 어촌계의 어업소득 격차를 구하였음
- 그러나 분류평정 상에는 어가소득만이 조사되어 있기 때문에 어업소득 격차를 구하기 위해 2007년 어가경제조사의 어가소득 중 어업비중인 39%를 적용하였음

[표 5-5] 조건불리지역 도서어가의 소득실태

(단위: 천원)

구 분	비조건불리지역(8km이하)	조건불리지역(8km이상)	격차
어가소득	22,831	22,392	440
어업소득	8,904	8,733	171

주 : 2007년 7월 기준 어촌계분류평정 자료를 이용하여 비조건불리지역과 조건불리지역으로 구분하여 산출함

■ 도서지역의 경우 어로지출비 중 경비과다 항목 존재

- 도서지역의 어선어업 경비항목과 일반 공식통계의 경비항목의 비용구조를 조사한 결과, 도서지역 어선어가의 총경비 중 얼음대, 물품비, 노무비, 어구구입 보수비용, 판매용 자재, 보험료 및 기타 항목의 비용이 전국평균 및 어선어가 각 비용항목 평균에 비해 높은 것으로 나타남

- 조사대상의 업종별·규모별로 경비의 크기는 상이하므로 여기서는 총비용의 각항목이 차지하는 비중을 파악하여 도서지역의 불리성이 어떤 것이 있는지 파악하는 것을 주목적으로 하였음
- 조사결과, 도서지역에서 인프라의 문제로 구입 또는 서비스 제공이 힘든 얼음대, 물품비, 어구구입 보수비용, 판매용자재 등의 항목이 전국평균 또는 어선어가의 비용항목보다 총비용 중 차지하는 비중이 높은 것으로 나타남
- 특히, 도서지역은 인력확보가 어렵고, 이들 선원들에 대한 숙식제공이 육지보다 용이하지 않아 노무비가 높게 나타나는 특징을 보이고 있음
- 본 조사에서 도서지역의 어선어가 총지출 비용이 높게 나온 이유는 울릉도 등에서 규모가 큰 어선어업을 하는 어가가 포함되어 있기 때문임

[표 5-6] 도서지역의 어선어업 경비항목 비교(2007년)

(단위: 천원, %)

여로지출	어선어업 전국평균		어선어가 평균		도서지역 어선어가 평균	
	천원	%	천원	%	천원	%
미끼구입비	468	5.1	616	5.2	199	1.3
얼음대	44	0.5	59	0.5	412	2.7
물품비	90	1.0	114	1.0	277	1.8
노무비	2,412	26.5	3,184	27.1	5,261	34.8
광열비	1,971	21.6	2,543	21.6	2,378	15.7
어구구입 보수비용 등	1,616	17.7	2,061	17.5	3,339	22.1
임차료	159	1.7	200	1.7	73	0.5
조세 및 이자	1,561	17.1	1,954	16.6	484	3.2
판매용자재	71	0.8	91	0.8	501	3.3
위판수수료	547	6.0	716	6.1	627	4.1
보험료 및 기타	175	1.9	230	2.0	1,561	10.3
합 계	9,113	100.0	11,768	100.0	15,112	100.0

자료 : 도서지역 24개 지역 어업인 경비관련 설문조사 자료 및 통계청 어가경제

■ 도서지역의 경우 양식지출비 중 경비과다 항목 존재

- 일반 양식어가들은 종묘비, 사료비, 노무비, 어구구입 보수비용 등 다양한 항목에 비용이 지출되고 있는 반면, 도서지역 양식어가들은 사료비, 노무비 등의 항목에 집중해서 지출되는 것으로 나타남

- 이는 어선어업 어가와 마찬가지로 도서지역에서의 인력난과 어업인력을 수용할 인프라가 미비하여 비용이 상승한 것으로 판단됨

[표 5-7] 도서지역의 양식어업 경비항목 비교(2007년)

(단위: 천원, %)

양식지출	양식어업 전국평균		양식어가 평균		도서지역 양식어가 평균	
	천원	%	천원	%	천원	%
종묘비	1,194	13.1	4,467	21.9	1,304	9.6
사료비	541	5.9	2,115	10.4	4,875	36.0
물품비	99	1.1	392	1.9	254	1.9
노무비	808	8.9	3,091	15.2	4,350	32.1
광열비	412	4.5	1,535	7.5	475	3.5
어구구입 보수비용 등	1,093	12.0	4,074	20.0	686	5.1
임차료	149	1.6	458	2.2	44	0.3
조세 및 이자	873	9.6	3,166	15.5	752	5.6
판매용자재	39	0.4	156	0.8	15	0.1
위판수수료	183	2.0	715	3.5	136	1.0
보험료 및 기타	56	0.6	222	1.1	647	4.8
합 계	5,447	59.8	20,390	100.0	13,537	100.0

■ 도서지역 어업인의 경우 육지 위판장 이용시 비용상승

- 도서지역 어업인의 경우 도서 내 위판장에 직접 판매하는 경우와 육지 위판장에 위판하는 경우, 수집상에게 판매하는 경우, 기타 직접판매 등의 방법으로 수산물을 판매하게 됨
- 도서지역 어가들에 대한 조사결과 조사대상 어업인 중 도서 내 위판장에 위판하는 경우가 가장 많았으며, 그 다음으로 육지 위판장을 이용하거나 수집상에 판매하는 것으로 나타남

[표 5-8] 도서지역 어업인의 판매형태(중복기재)

구 분		[전체]	[어업유형]		
			어선어업	양식어업	어선+양식어업
도서 내 위판장 직접 위판	명	7	4	2	1
	%	90.0	95.0	100.0	50.0
육지 위판장 위판	명	10	4	3	3
	%	75.5	85.0	81.7	56.7
수집상 판매	명	6	1	2	3
	%	68.3	50.0	100.0	53.3
기타	명	10	5	3	2
	%	50.5	66.0	51.7	10.0

- 조사대상 도서지역 어가의 육지 위판장 위판시에는 1회 소요경비는 전체 12만원이 소요되는 것으로 나타났으며, 어업유형별로는 어선어업 어가가 26만원, 양식어가가 1만원, 어선과 양식어업을 같이 하는 어가가 5만원이 소요되는 것으로 조사됨
- 이러한 비용은 도서지역에서 어업을 행함으로 인해서 발생하는 추가경비로 볼 수 있음
- 또한 본 조사에서 수집상에게 판매하는 어가의 경우 도서지역이라는 이유로 육지지역에 비해 어가를 약 10% 정도 적게 받고 있다고 밝혀 도서지역 어업인의 애로사항이 있는 것으로 조사됨
- 그러나 본 조사는 표준화 및 지역별·업종별 구분을 통한 특수성을 감안하지 못한 조사이므로 향후 정밀한 조사가 필요할 것으로 판단됨

[표 5-9] 육지 위판장 위판시 소요경비(1회기준)

(단위: 만원)

	전 체	어업 유형		
		어선어업	양식어업	어선+양식어업
소요금액	12	26	1	5

■ 도서지역 어업인의 경우 어업기자재 구입시 추가비용 발생

- 도서지역의 어업인들은 어구 구입시 육지어구상, 도서내 어구상 등을 이용하고 있으며, 육지어구상에서 어구를 구입시 교통비, 운반비 등 추가비용이 발생함
- 특히, 조사결과 어어업기자재를 육지어구상에서 구입하는 비중이 가장 높은 것으로 조사되어 이에 대한 추가비용이 발생할 것으로 판단됨
- 또한 도서내 어구상에서 구입한다 하더라도 어떤 경우에는 도서내 어구상이 육지 어구상에서 택배로 받아서 판매하는 경우가 많아 물품비가 추가소요 되는 것으로 파악됨

[표 5-10] 어업기자재 구입경로

(단위: 명, %)

구 분		전 체	어업 유형		
			어선어업	양식어업	어선+양식어업
		(23)	(11)	(8)	(4)
육지 어구상	명	(16)	(5)	(8)	(3)
	%	69.6	45.5	100.0	75.0
도서내 어구상 등	명	(5)	(4)	(0)	(1)
	%	21.7	36.4	0.0	25.0
육지 어구상 + 도서 내 어구상 등	명	(2)	(2)	(0)	(0)
	%	8.7	18.2	0.0	0.0

- 실제 도서지역의 어가들이 육상어구상을 통해 어업기자재를 구입할 때 1회 소요되는 경비가 평균 24만원인 것으로 나타남
- 어선어업과 양식어업을 같이 하는 어가는 1회 33만원이 소요되는 것으로 나타났으며, 어선어업어가는 28만원, 양식어가는 16만원이 소요되는 것으로 파악됨

[표 5-11] 육상어구상을 통한 어업기자재 구입시 소요경비(1회)

(단위: 만원)

	전체	어업유형		
		어선어업	양식어업	어선+양식어업
소요금액	24	28	16	33

2. 도서지역 소비생활면에서의 추가 비용 검토

■ 도서지역 어업인들 불가피한 육지방문으로 추가비용 지출

- 도서지역의 어업인들은 의료기관 이용, 잡화 및 생필품 구입 등을 위해 육지를 방문하고 있으며, 이로 인해 교통비가 불가피 하게 소요되는 것으로 조사됨
- 도서지역의 육지방문 빈도는 동서남해의 도서지역인 신안군, 통영시, 울릉군의 섬주민 여객선 운임지원 실적을 토대로 조사하였음
- 울릉군의 섬주민은 1년에 평균 4.7회, 신안군은 8.6회, 통영시는 17.6회 육지를 방문 하는 것으로 조사되었음
- 본 연구의 추가비용을 엄밀하게 산정하기 위해서는 기본적으로 이격거리(km당) 선박 운임이 산출되어야 하지만, 선박운임의 결정은 거리의 개념만으로 산출되는 것이 아니고, 섬주민의 경우에는 여객선 운임의 20%를 정부가 지원하고 있으며, 5천 원 이상의 경우에는 5천원까지 주민이 부담하고, 그 이상은 정부가 보조하고 있음
- 따라서 조건불리지역의 대상이 되는 육지 이격거리 8km 이상의 섬은 상당히 멀리 떨어져 있어 5천 원 이상의 운임이 되는 경우가 많은 것으로 조사되었으므로 왕복 1만원의 운임을 추가경비로 보는 것이 합리적일 것으로 판단됨
- 따라서 사례지역의 연간 추가비용을 산출해 보면, 신안군의 경우에는 연간 47천원, 울릉도는 86천원, 통영시는 176천원으로 산출됨
- 그러나 위의 결과는 사례지역의 대략적인 산출결과이므로, 향후 조건불리지역의 추가비용 산정을 위해서는 전체 섬지역을 대상으로 표준화된 기준을 마련하여 거리당 추가비용을 산출해야 할 것임

[표 5-12] 주요 시군의 육지방문에 따른 추가비용 산출

(단위: 회/원)

	신안군	울릉군	통영시
연간 방문빈도	4.7	8.6	17.6
연간 추가비용	47,000	86,000	176,000

3. 소결

- 지원기준으로서 산정 가능한 조건불리지역과 비조건불리지역의 어업소득격차, 생산에 있어서의 추가비용, 생활에 있어서의 추가비용 등을 우선적으로 시범사업 대상으로 고려될 수 있는 도서어촌에 대해서 설문조사 및 어촌계 분류평정상의 소득자료를 토대로 분석하였음
- 분석결과, 8km 이상과 미만 어촌계의 어업소득 격차는 약 17만 원 정도인 것으로 나타났으며, 육지 위판장 이용 시 추가경비가 1회 기준 12만원, 육상 어구상을 통해 어업기자재의 구입시 1회 기준 24만원인 것으로 조사되었음
- 또한 생활적 측면에서 도서방문 빈도 및 추가비용에 대해 동서남해의 섬이 많은 시군을 대상으로 산정하여 보았으나, 표준화가 힘든 문제점을 갖고 있었음
 - 향후 생활적 측면의 운임비용이 지원기준으로 채택되기 위해서는 표준화를 통한 구체적인 금액이 향후 연구에서 도출되어야 할 것으로 판단됨

제4절. 시범사업의 세부시행방안

- 시범사업 대상지역이 도서지역이므로 여기에서의 세부시행방안은 도서지역으로 한정함
- 도서 조건불리지역 수산보전제를 시행하기 위해서는 대상지역, 대상어업, 지원기준 및 지원수준 그리고 지원조건 등이 사전에 마련되어야 함
 - 이들 시범사업의 세부시행방안은 소요예산 및 근거자료의 확보 등을 바탕으로 행정적 판단이 필요하므로 여기에서는 연구차원에서 세부시행방안을 검토하여 제시하고자 함

1. 대상지역 및 대상어업

가. 시범사업 대상지역

- 도서지역 읍면 내지 법정리 대상
 - 육지로부터 8km이상 떨어져 있는 도서
 - 육지로부터 8km이하 떨어져 있어도 선박 운항횟수가 하루 3회 미만인 도서

나. 대상어업

- 대상 도서지역 법정리 내 어촌계 관할 어업 및 어선어업
 - 면허어업, 허가어업 및 신고어업 중 전부 또는 일부만 대상으로 할 것인지에 대하여 판단이 필요함
 - 면허 및 허가어업에 비해 주로 특정시기에 어업행위를 하는 신고어업은 비교적 자유롭게 어업행위를 할 수 있으나 어업소득이 낮고 조업일수도 상대적으로 적음
 - 선행연구에 의하면 이와 관련하여 다음과 같은 의견이 제시됨
 - i) 면허, 허가, 신고어업 중 연간 60일 이상 조업실적이 있는 어업인 대상
 - ii) 면허, 허가어업을 우선 시범사업 실시 후 점진적으로 신고어업에 대해서는 명확한 근거규정을 마련하여 시행
 - iii) 신고어업의 경우 어업행위판단이 어렵다는 점 등으로 도덕적 해이를 초래할 수 있으므로 제외하는 것이 행정 추진에 있어 용이함

2. 지원기준 및 수준

가. 지원기준

- 조건불리지역 수산보전제의 지원기준은 다음에서 제시하는 두 가지 중 첫째 것만을 지원할 것인지, 혹은 둘째 것도 함께 지원할 것인지를 정해야 함
- 첫째, 소득을 기준으로 하여 조건불리지역과 비조건불리지역과의 어업소득 차액을 지원하는 것임
 - 지정기준에 의해 선정된 도서 조건불리지역의 평균 어업소득과 육지지역의 평균 어업소득 차액을 지원하는 것임
 - 조건이 불리한 도서지역일지라도 최소한 육지의 평균어업소득 수준의 어업소득 확보로 소득 격차 및 양극화를 완화시킬 수 있는 수준이어야 함
- 둘째, 도서 정주여건의 조건불리지역에서 발생하는 추가비용을 지원하는 것임
 - 도서의 조건불리성으로 인하여 발생하는 추가비용을 지원하여 안정적인 어업경영을 유도함
 - 이 경우에는 지역개념보다는 개별 경영체 중심의 지원사업이 될 개연성이 높음

나. 지원수준

- 지원기준이 결정되면 지원단가가 구체적으로 결정될 것임
 - 지원수준은 지원단가에 의해 산출된 보조금의 일부로 결정

3. 지원조건

- 조건불리지역 수산보전제의 지원조건을 수산업·어촌의 다원적 기능에 대한 보상측면과 다원적 기능을 제고시키기 위한 측면에서 보조금을 직접 지원
- 수혜자에게 지역의 다원적 기능을 위하여 일정 의무를 부여하고 이를 준수하는 것이 전제되어야 국민의 공감대를 얻을 수 있음
- 농업 및 일본의 경우 조건불리지역의 지원조건을 이행해야 하며 도서어촌의 조건불리

지역 지원조건을 제시해 보면 [표5-5]임

[표 5-13] 조건불리지역의 지원조건

구 분	농업(한국)	일본(수산업 : 도서)	한국(수산업 도서 : 예시)
지원조건	<필수의무> - 농지관리의무(최소한의 생산유지) - 마을공동기금조성(보조금의 30%) <선택의무> - 마을활성화 실천(마을협약서작성)	- 종묘방류 - 산란장, 육성장 정비 - 수질유지개선 - 해안해저청소 - 어장감시등	- 어업 및 어장관리 - 종묘방류 - 경관보전 - 재난구호 - 어장감시 등

4. 지역단위의 검토

가. 개요

■ 조건불리지역 공간단위 문제

- 조건불리지역의 공간단위 문제는 어떠한 기준을 적용해 그 대상을 정할 것인가 라는 문제에 있어서 공간의 단위가 읍·면 /리·어촌계 단위인가는 대상규모의 파악과 행정집행에 있어서도 중요하다고 볼 수 있음
- 조건불리지역에 대한 국가의 정책이 수산업·어촌을 단지 수산물을 생산하는 산업적 측면뿐만 아니라 광의의 의미에서 공간질서를 유지·보전하는 측면이 전제가 된다면 어촌자체의 세부적인 특성이 나타나는 단위로 설정하는 것이 바람직함

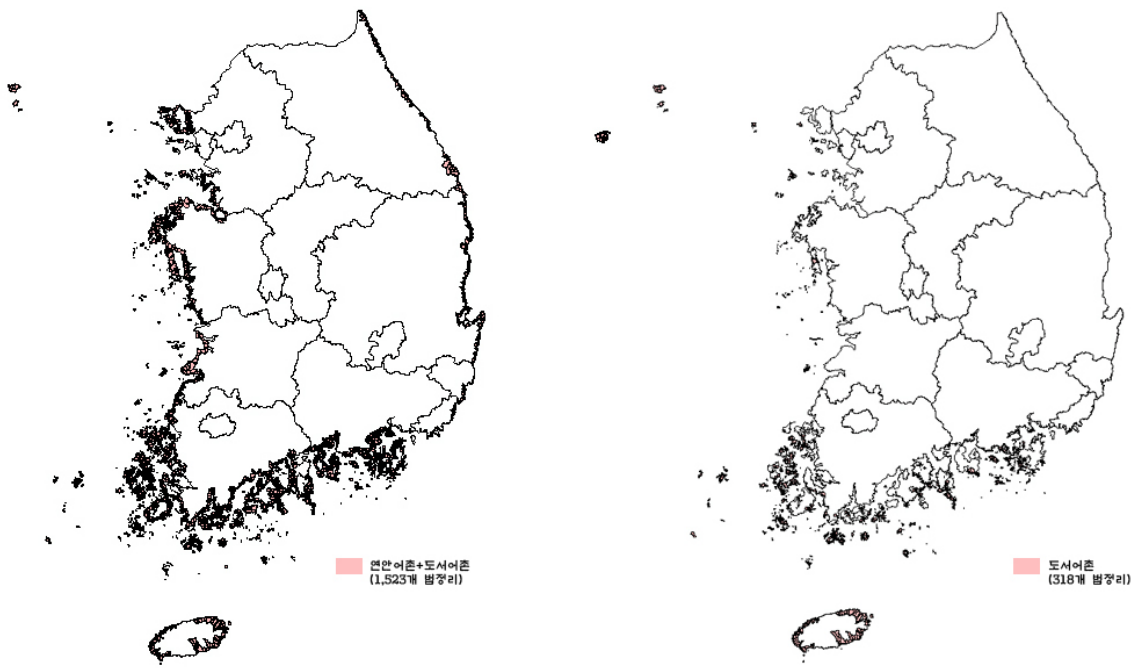
나. 공간단위 검토

■ 읍·면 단위

- 읍·면단위의 경우 통계자료(센서스) 활용이 가능하기 때문에 주어진 기준에 따라서는 동질지역을 구분하는데 적당한 단위가 될 수 있음
- 그러나 읍·면 단위로는 대부분 어촌 고유의 특성 보다는 농촌의 특성과 혼재된 개념이기 때문에 이를 기초단위로 하는 것은 무리가 있다고 판단됨

■ 법정리(또는 행정리) 단위

- 농어촌 지역의 가장 작은 행정의 기초단위인 리 단위는 읍·면 단위에 비해 어촌의 모습을 더 구체적으로 나타내지만 공식통계(센서스)의 활용하는데 한계가 있기 때문에 적용 가능한 데이터를 별도로 입력해야 하는 등 추가적인 작업이 병행되어야 함
 - 조건불리지역을 리 단위로 구분하여 선정할 경우에 지역구분을 위한 객관적인 통계자료를 쉽게 구할 수 없기 때문에 사회의 공감대를 얻기 어려움
 - 이를 위해 별도의 자연조건과 사회경제적 지표를 별도로 조사하는 경우 행정·집행비용이 많이 들 것으로 예상되어 현실적이지 못함
 - 다만 해양지리정보(MGIS) 구축과 관련하여 법정리 단위의 정보가 일부 구축되어 있기 때문에 이를 최대한 활용할 수 있다는 장점이 있음
 - 조건불리지역을 대상으로 검토할 수 있는 연안·어촌지역의 법정리는 1,523개, 도서어촌은 318개의 법정리가 해당되는 것으로 파악되었음



[그림 5-5] 조건불리지역 지역단위 검토

■ 어촌계 단위

- 어촌계 단위는 어촌의 특성을 가장 잘 나타낼 수 있고, 공식통계는 아니지만 어촌계 단위의 실태를 포함하고 있기 때문에 가장 현실적인 대안이 될 수 있음
 - 어촌계 단위는 어촌지역의 인구정주 단위로 보기는 어렵지만, 인구를 유지하고 지역의 기반산업인 어업경영의 경제적·지리적·사회적 불리성을 보상한다는 정책적 목적에 보다 합치된다고 할 수 있음
- 하지만 행정구역의 공간단위가 아니어서 공간적 범위에 대한 설정이 불가능하기 때문에 이를 보완할 수 있는 대체방안이 강구되어야 함

■ 리 + 어촌계 단위

- 리 단위와 어촌계 단위의 장점을 강화하고 단점을 보완하는 측면에서 이 둘의 단위를 혼합하는 개념이 가장 현실적인 대안이라고 판단됨
- 즉, 공간단위에서는 법정리를 대상으로 선정하되, 직불금의 지급대상은 해당 어촌계에 지급하는 방안임

Chapter

06

결론 및 향후 추진과제

제1절 결론

제2절 향후 추진과제

제6장 결론 및 향후 추진과제

제1절 결론

- 본 연구에서는 조건불리지역 수산보전제 도입을 위한 어촌 조건불리성의 개념정립, 대상자 선정을 위한 합리적 기준마련을 위한 기초자료 분석에 초점을 두고 수행되었음
- 어업활동에 영향을 미치는 여러 조건이 불리하여 어업소득이 위축되고 정주여건 등의 불리성으로 어촌 지역사회의 유지문제가 심각할 것으로 예상되는 지역을 ‘조건불리지역’으로 규정할 수 있음
 - ‘조건불리지역’이란 수산업의 물적 토대인 어장이 위치한 지형적·물리적 조건뿐만 아니라 지역경제·사회의 전반적 발전정도에 크게 영향을 받음
 - 이러한 조건불리지역의 개념을 도입하면 모든 어촌지역이 이에 해당될 개연성이 많아 사업 대상자를 특정화 할 수 없다는 한계가 있음
- 따라서 조건불리지역 대상 선정을 위한 기준으로 경제적 조건불리성, 지리적·사회적 조건불리성의 3개 지표로 구분하여 각 지표의 기준요소들을 분석함
 - 경제적 조건불리성의 기준요소로 어가당 어장면적, 어업소득, 생산액, 어장수심, 연중취업을 등을, 지리적 조건불리성으로는 도서어촌에서의 인근 육지와와의 직선거리, 도서어촌의 면적, 여객선 운항빈도, 벽지어촌의 인근 중심지역까지의 거리, 대중교통 운행 빈도 등을, 사회적 조건불리성으로는 인구밀도, 고령화율, 평균 지가, 의료시설, 도서내 대중교통 운행 여부 등을 변별력, 논리성, 객관성, 기초자료확보 용이성의 측면에서 검토함
 - 이상의 각 지표의 기준요소들을 검토한 결과 조건불리지역 선정대상 기준을 정하기 위한 지표로 지리적 조건불리성을 나타내는 ‘육지와와의 거리’ 및 ‘1일 대중교통 운항횟수’이 타당한 것으로 분석됨
- 이러한 조건불리성을 나타내는 지표 즉 지리적 조건불리성 지표에 적합한 지역은 도서 지역이며 도서어촌 중에서도 육지에서 8km이상 떨어진 도서어촌 및 8km이하라도 1일 대중교통 운항횟수가 3회 미만을 조건불리지역 대상 선정기준으로 정함
 - 이러한 선정기준을 어촌계분류평정에 의거 적용시켜본 결과 8km 이상 도서어촌계 322(21,153어가)개, 8km 미만 1일 선박운항횟수 3회 미만 도서어촌계 97(3391어가)로 집계됨

- ※ 조건불리지역 선정기준에 입각하여 보다 정확한 실태조사에 따른 대상어가 및 어촌계가 정해져야 함
- 그리고 지원금액을 정하는 기준은 어업활동의 조건불리성의 결과로 나타나는 어업소득의 격차 그리고 정주여건상의 조건불리성으로 추가 지불하는 비용을 함께 고려하는 방법을 검토함
- 첫째, 조건불리지역과 비조건불리지역의 어업소득차액만큼을 지원 금액으로 하는 방안으로 본 연구에서 검토한 결과에 의하면 어업소득 차액은 171천원으로 산정됨
- ※ 본 연구에서는 자료의 한계로 편의상 어촌계분류평정의 어업소득자료를 활용함
- 둘째, 조건불리지역과 비조건불리지역의 어업소득격차에 추가비용(조건불리정주여건상 발생비용)을 더하여 지원금액으로 하는 방안에 대해서는 추가비용을 표준화 할 수 없는 한계로 적절한 지원 금액을 제시하지 않았음

제2절 향후 추진과제

- 향후 수산보전제의 사업을 추진하기 위해서는 대상어가 선정에 있어서 면허, 허가, 신고어업에 대한 포함여부가 결정되어야 하며, 본 연구에서 제안한 지원 대상 선정기준에 해당하는 대상어의 정확한 명부를 데이터베이스화 하는 등의 작업이 이루어져야 함
- 특히 본 연구에서 조건불리지역 지원금액에 대하여 어업활동의 조건불리성으로 발생하는 조건불리지역과 비조건불리지역간의 어업소득 차액, 어업이외의 정주여건 불리성으로 인한 추가비용 등을 검토하였는데 다음과 같은 세부내용이 확정되어야 함
 - 생산조건 불리성으로 인한 어업소득격차 이외 정주여건의 불리성으로 인한 추가비용을 함께 고려한 지원금액으로 확정여부
 - 지원금액을 어가에만, 어촌계(지역공동체)에만 또는 어가와 어촌계에 배분 등의 지원방법이 결정되어야 함
 - 만약 어촌계에 지원금을 배분한다면 공동체 사업으로 어떤 사업을 할 수 있도록 할 것인지에 대한 세부 사업지침 등을 마련해야 할 것으로 판단됨
 - 본 연구에서는 편의상 어촌계분류평정자료를 활용하여 지원금액을 산정하였는데 지원금액을 산정하는 기준이 되는 어업소득자료 확보에 대한 검토 및 방안마련 필요(매년 지

원금액을 정할 수 없으며 3년 또는 5년마다 보정하는 방안 등 검토)

- 본 연구에서 제시된 조건불리성이 인정되는 육지와의 거리 또는 선박운항빈도 등 2가지를 모두 고려하여 조건불리지역 사업을 시행한다면 초기에 혼선이 올 것으로 판단되므로 우선 시범사업에서는 8km이상 떨어진 곳에 위치하는 도서어촌을 대상으로 실시한 후 사업을 수정·보완 이후 본 사업으로 확대하는 것이 바람직한 것으로 판단됨

부 록

- 농업분야 외국사례 연구
- 조건불리지역 시범지역 대상규모 검토(안)

부 록

□ 농업분야 외국사례 연구

1. 세계의 직불제 동향

- 직접직불제는 농업 정책에서 중요한 위치를 차지하고 있음
 - 미국이나 유럽연합(EU)은 1970년대부터 직불제에 대한 논의를 거쳐 과잉문제 해결과 경영안정을 도모하기 위하여 가격지지에서 직불제로 전환되기 시작하였고, 한국과 일본은 세계무역기구(WTO) 출범이후 새로운 농업보호의 수단으로 직불제를 도입, 확대 실시하고 있음
- 직불제는 가격지지제도를 폐지하는 대신에 도입한 소득보상을 비롯하여, 경영안정, 친환경농업 도입, 조건불리지역 농업유지 등 몇 가지 목적으로 실시되고 있고, 직불제는 각국의 농업여건에 따라 제도개선이 이루어지고 있음
- 최근 특징적인 변화를 보면, EU는 농업의 다원적 기능 확산을 중시하고 있으며, 미국과 일본은 경영안정을 도모하기 위해 ‘가격보전’에서 ‘수입보전’으로 전환하고 있음. 또한 직불제의 정책효과를 높이기 위하여 이행조건(cross compliance)을 강화하는 것은 세계 공통의 경향임
- 우리나라의 직불제는 농업구조 개선, 경영 안정, 친환경농업 확산, 조건불리지역 농업보호 등 다양한 목적을 가지고 실시되고 있으나, 쌀농업 직불제로 편중, 직불금의 농지소유자로 이전, 농지제도적인 요인에 의한 직불제 대상에서 제외 등의 문제가 지적되고 있음
- 조건불리지역 직불제는 EU를 시작으로 일본과 한국에서 실시되고 있음
 - 조건불리지역 직불제는 평지지역에 비해 생산 및 생활상의 불리성이 있는 지역을 대상으로 하여, 이러한 불리성을 보전하여 농업을 유지할 수 있도록 함으로써 농업이 가진 다원적 기능을 유지·확산하는 것을 목적으로 실시되고 있음

[부록 표 1] 주요국가의 직불제 실시동향

	구조개선	경영안정	친환경확산 다원적기능발휘 농업자원보전	조건불리보전
EU		단일직불(SFP)	환경농업직불	조건불리직불
미국		고정직불 가격보전직불(CCP) 수입보전직불(ACRE)	보전유보계획(CRP) 환경증진계획(EQIP) 보전보증계획(CSP)	
캐나다		농업소득안정직불(CAIS)		
일본	전략작물증산직불 품목횡단직불	품목횡단직불	농지·물·자원보전직불	중산간직불
한국	경영이양직불	쌀소득등 보전직불	친환경농업직불 경관직불	조건불리발직불
(비교)	규모확대 증산고품질 유도	품목별에서 경영단위로 전환 지불방식 -고정지불(과거실적에 근거) -변동지불(기준가격과의 격차보전)	새로운 농업보호 수단	조건외 불리성 - 생산조건 : 경사도, 해 발, 자연재해 등 - 정주조건 : 일반지역과 의 격차 보전

2. WTO 농업협정의 조건불리지역

가. WTO 농업협정의 직접지불제

- WTO 농업협정의 허용대상정책(green box)은 ① 생산에 연계하지 않는 직불제(경영안정), ② 환경농업직불제, ③ 조건불리지역 직불제 등이 있음

[부록 표 2] 허용대상정책(green box)의 종류

종류	WTO 협정상 조건	각국 사례
① 생산과 연계하지 않는 소득지지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기준기간의 소득, 요소의 사용 등 명확한 기준에 따라 결정 ○ 지불액은 기준기간후 생산의 형태 또는 양, 국내가격 또는 국제가격, 생산요소에 관련하거나 근거하지 않을 것 ○ 생산을 의무화하지 않을 것 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미국, 고정직불 ○ EU, 단일직불 ○ 일본, 품목횡단(고정지불) ○ 한국, 쌀소득(고정지불)
② 환경대책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 명확하게 결정된 환경보전에 대해 정부정책에 따라 실시 ○ 지불금액은 정책을 실시하는데 따른 추가비용 또는 소득감소에 한정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ EU, 환경농업 ○ 한국, 친환경
③ 조건불리지역대책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중립적·객관적 기준에 비추어 불리한 지역이 대상 ○ 지불액은 기준기간 후의 생산형태 또는 양, 국내가격 또는 국제가격에 관련하거나, 근거한 것이 아닌 것(생산요소에 기초한 것은 가능) ○ 지불액은 소정지역에서 농업생산에 따른 추가비용 또는 수입상실에 한정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ EU, 조건불리직불 ○ 일본, 중산간직불 ○ 한국, 조건불리발직불

나. 조건불리지역대책으로서 직접지불

- WTO 농업협정의 조건불리지역에 대한 직접지불은, ① 중립적이고 객관적인 기준에 근거한 불리한 지역의 생산자에 대하여, ② 생산조건 불리성의 범위 내에서 지불금액 등을 설정하도록 규정하고 있음
- WTO 농업협정상의 규정(부속서 2의 국내보조, 지역정책요건)을 보면 다음과 같음
 - 조건불리지역 직불제를 설계할 경우 허용대상정책으로 분류되기 위해서는 이 규정을 중시해야 함
 - 이 지불의 적격성은 불리한 지역의 생산자만이 가짐. 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 함
 - 특정년도의 지불액은 기준기간 후 특정년도의 생산자에 의해 실시되는 생산형태 또는 양(가축 두수)에 관련하거나 또는 근거하지 않아야 함

- 특정년도의 지불금액은 기준기간 후 특정년도에 실시되는 생산에 대한 국내가격 또는 국제가격에 관련하거나 또는 근거하지 않아야 함
- 지불은 적격성을 가지는 지역의 생산자만이 수급할 수 있으며, 일반적으로 당해지역의 모든 생산자가 수급할 수 있음
- ⑤ 생산요소에 관련하는 지불은 당해 요소가 일정수준을 초과하는 경우에는 체감적으로 지불함
- ⑥ 지불금액은 소정지역의 농업생산을 행함에 따른 추가비용 또는 소득감소에 한정함

3. EU의 조건불리지역 직불제

가. 도입경과

- EU는 1968년에 공동농업정책(CAP)이 성립했을 당시 가격지지정책이 중심이었음. 조건불리지역대책은 CAP 성립 후 오랜동안 EU차원에서는 채택되지 않았음
- 그러나 주요국에서는 조건불리지역대책이 사실상 실시되고 있었음
 - 서독에서는 1960년 연방의회가 조건불리지역의 농업진흥 강화를 결의하고, 1961년부터 조건불리지역의 농업구조개선사업에 대해 예산배분, 보조율 등에서 우대조치를 채택하였음. 즉 농가에 대한 직접지불은 이루어지지 않았지만 투자사업이 이루어지고 있었음
 - 프랑스에서도 1961년부터 산지농업인에 대한 농업노령사회보험의 우대조치가 개시되었고, 1972년에는 산악지역의 축산농가에 대한 직접지불이 도입되었는데 그 경위는 다음과 같음
 - 중산간지역 농지의 다원적 기능, 공익적 기능에 착안하였음
 - 프랑스의 산악지대에서 눈사태가 빈번히 발생하기 시작한 원인을 조사한 결과, 산악지대에서 축산 감소가 그 원인으로 판명되었음
 - 즉, 소가 없으면 풀을 먹을 수 없게 되고, 풀이 짧으면 눈을 지탱하여 멈출 수 있지만, 목초가 도장하면 풀이 누워버리기 때문에 눈이 미끄러지기 쉬워져 눈사태가 발생한다는 것임. 때문에 프랑스 정부는 1972년 축산농가가 산악공간을 유지하는 공익적 기능에 대응하는 보수로서 생산조건이 나쁜 산악지역과 평지지역간의 생산비 차이의 일부를 축산농가에게 지불함
 - 이처럼 가맹국 차원에서 조건불리지역 정책이 실시되는 가운데, 1970년대에 들어서면

- 서 EU 차원의 시책으로 검토됨
- 한편 영국에서는 스코틀랜드 등 구릉지·고지대에서는 기후 등의 제약으로부터 조방적인 축산경영을 해왔고, 시장으로부터 원격지라고 하는 조건불리성이 존재하였음
 - 제2차 세계대전에 의한 식량증산의 필요성이 요청되는 가운데, 1940년부터 이 지역들의 농가에 대해서 가축 두당 직접지불 등이 이루어짐
 - 또 영국의 가격정책은 지지가격을 기준으로 한 시장개입제도가 아니고, 농가에 대한 보증가격과 시장가격과의 차이를 지불하는 부족불 제도를 도입하고 있었음
 - CAP에 편입으로 이러한 부족불제도를 비롯하여 이를 보완하는 구릉지역에 대한 직접지불이 폐지되는 것에 대하여 영국 정부는 우려하고 있었음
 - 영국은 EU 가입 시에 구릉지역 등에 대한 직접지불의 계속을 강력하게 요청하였고, 이것이 1975년 EU 차원에서 조건불리지역 직불제가 채택되는 직접적인 계기가 되었음
 - EU의 조건불리지역정책은 사상적으로는 프랑스의 이념이 강하게 반영되었음
 - EU는 독일의 공업과 프랑스 농업의 연대로 농업분야에서는 프랑스의 영향력이 상당히 강함
 - 1975년의 EU 제도는 프랑스의 압도적 영향력 아래에 있었던 EU 집행위원회가 프랑스의 산악지역 직불제에 영국의 구릉지역직불을 포함한 것으로 이해할 수 있음
 - 현재의 EU 집행위원회 담당자는 제도의 목적에 대하여 식량증산에 중점을 두는 것은 아니고, 공익적인 기능에 중점을 둔 것이라고 언급함
 - “농업에 대한 사회의 태도는 가입국에 따라 상이함. 일반적으로 조건불리지역의 농가에 대한 지불은 증가하고 있음
 - 이 지불은 당해 지역의 식량공급 기능에 대한 것이 아니며, 당해 지역의 농업생산은 조건이 유리한 지역의 생산에 의해 코스트를 별로 들이지 않고 쉽게 대체할 수 있는 것임
 - 이 대책의 목적은 당해 지역의 농업생산과 인구를 유지하는 것이며 이는 농업이 지역경제, 경관, 환경보전 등에 대해서 중요한 요소라는 데에 근거함. 일반적으로 조건불리지역의 농업은 집약적이 아니고, 지역의 자연조건에 적합한 조방적인 생산방법으로 이루어지고 있음
 - 영국에서 구릉지역에 대한 직접지불은 매우 중요함. 이 지역의 농가소득 중 직접지불액이 차지하는 비율은 90% 이상임

- 즉 직접지불이 없다면 영국의 구릉지역의 농업은 존립할 수 없는 것이고, EU 가입국 가운데 영국은 농장규모의 크기로 보았을 때 농업보호에 반대하고, 자유무역을 지향할 입장에 있는 국가이지만 EU의 조건불리지역제도는 중요한 제도라고 강조함
- 이윤이 생기지 않으면 토지를 간단히 포기하는 북미나 호주 등의 신대륙의 농업과 달리 유럽에서는 어떠한 지역에 있어서도 농업과 주민을 유지하려고 하고 있는 것에 중요한 특징이 있음

나. 제도개요

① 조건불리지역 농업의 특징

- 조건불리지역은 평지지역에 비해 농업생산조건이 불리성이 많이 있음
 - 요약하면 전업농가 비율이 낮고, 토지이용에 있어서 곡물용 농지비율의 낮고 목초지 비율이 높으며, 단위면적당 토지생산성이나 노동생산성도 평지지역의 절반수준에 불과함
- 조건불리지역의 비중은 전체 농지의 45%, 농업생산량의 30%, 조건불리지역의 소득은 통상지역의 75%, 산악지역은 40% 수준이며, 반면에 지중해 지역에서는 수입의 지역 차이는 없음

② 도입 목적

- 이와 같이 조건이 불리한 지역을 대상으로 하는 조건불리지역 직불제는 경제적, 사회적, 환경적 목적으로 도입되었음
 - 경제적이란 생산비에 대한 항구적이고 자연적인 장애를 직불로서 상쇄하는 것을 의미하며, 사회적이란 경작포기에 연계되는 인구유출을 방지하는 목적임
 - 그리고 환경적 목적은 농촌지역을 유지하는 것을 의미함. EU 규칙은 농업을 유지하여 최저한의 인구유지와 농촌지역 보전을 도모하기 위해 직불제를 시행한다고 규정하고 있음

③ 대상지역

- 독일에서의 지정단위는 원칙적으로 최소 행정단위인 Gemeinde(전국에 1만여개 존재)임
 - 프랑스에서는 1990년에 16,468개의 코뮌(Commune)이 지정되고 있으며, 각국이 조건불리지역을 지정하는 경우는 EU 집행위원회 농업각료이사회에 승인을 받아야 함

④ 산악지역(해발·경사등 등 자연·경제·사회적 조건의 불리성)

- 지정단위는 토지이용 가능성의 한계에 따라 특징이 있는 코문 또는 코문의 일부임
 - 전체 조건불리지역 중 35%, EU 전체 농지의 20%를 차지하고 있고, 규칙에서는 다음과 같이 규정하고 있음

[부록 표 3] EU 조건불리지역 직불제 개요

사 항	내 용	
지역지정 구분	산악지역	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 토지이용 가능성에 상당한 제한이 있고, 노동 코스트가 상당히 높은 특징을 가지는 다음 각각의 지역 <ul style="list-style-type: none"> ①해발 및 어려운 기후조건에 의해 작물의 생육기간이 상당히 짧은 것 ②기계 사용이 어렵고, 고액의 특별한 기계사용이 필요한 급경사지가 지역의 대부분을 차지하고 있는 것 등
	보통조건불리 지역	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 다음의 모든 특성을 가지는 지역 <ul style="list-style-type: none"> 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 위협해지고 있는 지역
	특별핸디캡 지역(소지역)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 홍수가 정기적으로 일어나는 등의 소지역
대상농가	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 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 가입국에 있어서는 지원을 조건불리지역의 일부(예를들면, 산악지역)나 농가 일부(예를들면, 저소득농가)에 한정 	

- “산악지역은 다음 중 하나로 토지이용 가능성에 상당한 제한을 받으며, 노동비용이 상당히 크다는 특징을 가짐
 - ① 해발 및 곤란한 기상조건에 의해 작물의 생육기간이 상당히 짧을 것
 - ② 해발이 ①보다 낮은 지역이어도 기계사용이 곤란하거나 고액의 특수기계 사용이 필요한 급경사지가 대부분을 차지할 것
 - ③ 불리성의 정도가 크지 않지만, 이상 2가지 요건을 결합함으로써 ①또는 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 같음. 먼저 해발은 작물생육기간이 짧은 일종의 경작 한계점으로서의 무상일수를 기준으로 각 국별로 설정하고 있음(최저 해발은 독일 600m, 스페인 1,000m). 또 경사는 기계 사용이 불가능하거나 기계사용 비용이 현저히 높은 것을 기준으로 각 국별로 설정하고 있음(대체로 20%(18도)이상)

⑤ 보통조건불리지역

- 지정단위는 자연으로부터 오는 생산조건의 관점에서 동일 농업구역으로 하고, 전체 조건불리지역 중에서 61%, EU 전체 농지의 34%를 차지하고 있으며, EU 규칙에는 다음과 같이 규정하고 있음
- “농촌지역의 보전이 필요하게 되는 인구감소의 위험성이 있는 조건불리지역은 자연적 생산조건 관점에서 보아 균질의 농업지역이고, 다음과 같은 특성 전부를 가지고 있음
 - 과도한 생산비를 들이지 않으면 생산을 늘릴 수 없는 한정된 잠재력 밖에 갖고 있지 않고, 주로 조방적인 축산업이 경영되고 생산성이 낮아서 경작에 부적합한 토지의 존재
 - 자연환경으로 낮은 생산성과 농업의 경제활동을 나타내는 주요지표에 관하여 생산이 평균보다 상당히 낮은 지역
 - 인구가 저수준이거나 감소를 계속하고 있으면서 주로 농업활동에 의존하고 있고, 인구의 가속적인 감소로 당해 지역의 활력이나 정주 유지가 위협해지고 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/km² 이하, 농업취업인구 15% 이상)의 전부를 만족하는 지역임. 즉, 자연적·경제적·사회적 조건의 전부가 나쁜 지역임

⑥ 특별핸디캡지역 : 소지역(small areas)

- 조건불리지역에는 특별한 핸디캡을 갖고, 환경 보전, 전원지역 유지, 지역관광 잠재력 보전, 해안 보호 등을 위해서 농업의 존속이 필요한 지역을 포함할 수 있으며, 이러한 지역은 당해 가입국 국토면적의 4%를 초과해서는 안 됨
- 이 지역은 전체 조건불리지역 중에서 4.2%, EU 전체 농지의 2%를 차지하고 있으며, 이상에서 언급한 조건불리지역을 정리하면 다음의 [표 2-4]와 같음

[부록 표 4] 조건불리지역 기준(이사회 지령 950/97/CEE)- 산악지역

	◦ 산악지역은 토지이용 가능성에 상당한 제한이 있고, 노동코스트가 상당히 큰 특성을 가지는 지방행정구역(코문) 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 코문 또는 지역의 위치에 따라 코문의 일부)에 집약된다. 독일 600m, 남 이탈리아 800m 이상에서 경영에 중대한 핸디캡이 존재할 것	◦ 경사에 관해 기계사용이 불가능하거나 고액의 특별 기계사용이 필요한 급경사지역이기 때문에 경사는 20% 이상(km당 평균 경사)	◦ 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 코문의 최저해발의 평균이 알프스 지역은 800m, 다른 산지는 700m, 읍주지방은 600m	◦ 평균경사도 20% 이상	◦ 최저해발이 500m, 평균경사 15%(해외주 400m, 16%) ◦ 산악지역의 요건을 충분히 만족하지는 않지만, 산악지역에 둘러싸인 경제적으로도 주변지역과 밀접히 관련된 극히 한정된 지역
이탈리아	◦ 중앙북이탈리아에는 각코문최저해발 700m ◦ 남이탈리아에서는 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. 몇 개의 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. 타가스남부는 해발 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 평균기온은 5도 이하이고, 작물의 생육기간이 최고 170일의 경우에 지정		

[부록 표 5] 조건불리지역 기준(이사회 지령 950/97/CEE)-보통조건불리지역

	<p>전원지역의 보전이 필요하게 되는 인구감소의 위험성이 있는 조건불리지역은 자연의 생산조건 관점에서 보면 균등한 농업지역이고, 동시에 이상과 같은 특성을 갖는 지역</p>		
제24조	<p>①과도한 코스트를 들이지 않으면 증가시킬 수 없는 제한된 포텐셜밖에 없고, 주로 조방적인 축산업에 부합하고 있는 듯한 생산성 낮고, 경작에 부적합한 토지의 존재</p>	<p>②자연환경 낮은 생산성에 기인하고, 농업의 경제활동을 나타내는 주요지표에 관해서 생산이 평균보다 상당히 낮을 것.</p>	<p>③인구가 낮은 수준 또는 감소를 계속하고 있는 주로 농업활동에 의존하고 있는 지역으로, 인구의 가속적인 감소에 따라 해당지역의 활력 및 정주의 유지가 위험해지는 지역</p>
지역분류를 위한 이사회 제안이유에서 제시한 설명	<ul style="list-style-type: none"> ◦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 감소하든가경제지표가 전국평균보다 현저하게 낮을 것 	<p>지표는 국가 통계에 의한 지표</p> <ul style="list-style-type: none"> - 부가가치 - 농업경영조수입 - 농업총생산 - 노동수입 - 기타 지표. - 또는 경영체의 몇 개 경제지표로부터 구성되는 복합지표. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦일반적으로 지역의 인구밀도가 전국평균의 50%를 초과하지 않고, 동시에 75인/km를 상회하지 않을 것 ◦밀도기준을 감소율로 치환할 경우 매년 0.5%를 초과해야 한다. ◦한편, 해당지역 전체의 노동인구에서 차지하는 농업인구 비율이 15%이상이어야 한다.
독일	<ul style="list-style-type: none"> ◦L.V.Z(농업평가지수)가 최대 28(전국평균지수 : 40의 70%) 또는 영년생목초비율이 SAU(목초비율) 80% 이상인 경우에는 L.V.Z이 최대 32.5일 것 	<ul style="list-style-type: none"> ◦연간노동력단위당의 농업조방수입이 전국평균의 80% 미만 	<ul style="list-style-type: none"> ◦인구 130인/km(전국평균 247인) 전체노동인구에서 농업노동인구가 15%이상
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> ◦농지 1ha당 농업생산액이 전국평균 80%를 초과하지 않을 것 또는 초지면적이 농지의 50%를 초과하면서 가축밀도가 1대가축단위 이하 	<ul style="list-style-type: none"> ◦연간노동력단위당의 농업조방수입이 전국평균의 80% 미만 	<ul style="list-style-type: none"> ◦인구밀도가 전국평균(75)의 50% 미만, 또는 연간인구 감소율이 최저 0.5%이면서 농업노동인구가 전체노동인구의 18% 이상
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> ◦소맥 생산성이 16.5q/ha 이하(전국평균 25q/ha), 또는 초지비율이 50% 이상이면서 농지의 건조 생산성이 20q/ha이하 	<ul style="list-style-type: none"> ◦가축밀도가 사료용밭 1ha당 0.65가축단위 이하(전국평균 0.98) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦인구밀도가 75인미만, 또는 연간 감소율이 0.8% 이상이면서 전체 노동인구의 적어도 15%가 농업노동자일 것
영국	<ul style="list-style-type: none"> ◦초지비율이 70% 이상 ◦사료용밭 1ha당 1가축단위 이하 ◦임차료가 전국평균의 65% 이하 	<ul style="list-style-type: none"> ◦1노동당 노동수입이 전국평균의 80% 이하 	<ul style="list-style-type: none"> ◦도시부, 산업의 중심부를 제외한 인구밀도(전국평균 229, 지역평균 163)가 55인이하이면서 도시부, 산업의 중심부를 제외한 농업종사자 비율이 30% 이상
스페인	<ul style="list-style-type: none"> ◦북부습지대 : 비옥지수가 30 이하 ◦건조지역 및 준건조지역 : 경작가능면적이 50% 이하 	<ul style="list-style-type: none"> ◦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 	<ul style="list-style-type: none"> ◦인구밀도가 37.5인이하(전국평균 75인), 또는 연간인구 감소율이 0.5% 이상이면서 농업노동력 인구비율이 18%이상

[부록 표 6] 조건불리지역 기준(이사회 지령 950/97/CEE)-소지역

제25조	◦조건불리지역에서는 특별한 핸디캡을 가지고, 환경보전, 전원지역 유지, 지역의 관광 포텐셜 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 웅기, 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 추가된 경우
스페인	◦낙도, 토양염분, 강풍, 습지, 한발에 의한 사막화, 환경보전, 송림 보전이라는 기준이 적용된다.

4. 일본의 중산간지역 직불제

가. 도입경과

- 일본의 중산간직불제는 경작포기지가 발생하여 다원적 기능의 저하가 우려되는 중산간지역에서 생산활동을 지원하여 농업경영 유지와 다원적 기능 확보를 위하여 2000년부터 2004년까지 5년간 한시적으로 도입되었음
- 현재 중산간직불제는 5년간의 정책 평가에 근거하여 약간의 제도개선을 거쳐 2005년부터 2009년간 5년간 연장 실시되고 있음

나. 중산간직불제의 개요

- 경사도와 농지형상 등 대상농지가 있는 지역의 마을(또는 개인)을 단위로 이행조건

을 준수하는 경우에 지불단가에 따라 지불됨

- 이행조건은 경작포기 방지를 위한 ‘농업생산활동’ 과 다원적 기능을 유지 증진하기 위한 활동을 ‘다원적 기능 증진활동’ 등을 비롯하여, 농업구조개선 등 가산조건 등이 있음

① 기본원칙

- WTO 협정상의 허용대상정책
- 명확하고 객관적인 기준 하에서 투명성 확보
- 농업생산활동을 계속하기 위해서는 지자체의 역할이 중요하기 때문에 국가와 지자체와 공동 실시
- 제도도입 후, 중립적인 제3자 기관에 의한 실시상황 점검 및 정책효과 평가 등에 근거하여 제도개선

② 대상지역

- 대상지역(자연적·경제적·사회적 조건이 불리한 지역)
 - 특정농산촌, 산촌진흥, 과소, 반도, 이도, 오끼나와, 아마미 및 오가사와라의 지역진흥 입법 8법의 지정지역
- 대상농지(농업생산조건이 불리한 농지)
 - ‘급경사농지’ / 논 1/20 이상/ 밭·초지·채초방목지 15도 이상
 - 자연조건에 의해 소구획·부정형 논 : 대다수가 30a미만, 평균 20a 이하
 - 초지비율이 높은(70% 이상) 지역의 초지
 - 따라서 대상지역은 (1)의 지역진흥입법 지정지역 중에서, (2)의 요건에 해당하는 농업생산조건이 불리한 1ha 이상의 단지화된 농지임
- 시정촌(기초자치단체) 장의 재량
 - 상가지역 외에 다양한 지역적인 특성을 감안하기 위하여 시정촌장의 판단에 따라 ‘완경사농지’ 가 추가로 대상이 될 수 있음
 - 논 : 1/100 ~ 1/20 / 밭·초지·채초방목지 : 8 ~ 15도
- 고령화율·경작포기율이 높은 농지

- 시정촌장은 다음 기준에 기초하여 고령화율·경작포기율이 높은 농지의 대상가부를 판단할 수 있으며, 이 경우 농지전용 등을 목적으로 한 경작포기 증가의 경우는 대상으로 하지 않음
- 의도적·인위적으로 고령화율 및 경작포기율의 수치를 상승시켜서 보조를 받으려고 하는 단지는 제외하고, 고령화율 등의 판정에 과거의 데이터를 사용해야 함. 단지 협정 기간 중에 관계자의 노력으로 이러한 수치가 개선된 경우에는 보조를 계속함
- 또한 고령화율·경작포기율에 관련된 기준은 다음과 같음
 - 채초방목지 이외의 지목으로서 급경사농지 및 환경사농지 이외에서 다음 조건의 모두를 만족시키는 경우임

<고령화율·경작포기율 관련규정>

- ① 고령화율이 40% 이상이어야 한다.
- ② 경작포기율이 논에서 8% 이상 또는 밭(초지포함)에서 15% 이상이어야 한다.
- ③ 복수의 단지를 대상으로 하여 마을협정 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 농업센서스(1995년)를 사용한다.
 - ㉠ ‘고령화율’의 산정은 다음 식과 같다.
65세 이상인 농업종사자수/농업종사자수
 - ㉡ ‘경작포기율’의 산정은 다음 식과 같다.
경작포기지면적/(경영경지면적+경작포기지면적)
 - ② 대상기준에 대한 적격성의 판단은 원칙적으로 센서스마을단위에서 실시하며, 해당센서스마을내의 ‘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.

③ 대상행위

- 직불금의 지불은 농업생산활동과 다원적 기능 증진활동 등의 의행을 조건으로 함
 - 마을별로 마을협정을 작성하여 지자체와 협약을 하며, 협정에서 제시한 활동을 이행해야만 직불금이 지불됨
 - 마을은 그 실태에 맞는 활동을 선택하여 실시하여야 하며, 단지 농법 전환까지 필요로 하는 행위(비료·농약의 감축 등)는 요구하지 않음
- 마을협정에서 규정해야 할 사항은 다음과 같고, 단, ⑦과 ⑧은 임의사항이며, 나머지 사항은 의무사항
 - 대상지역의 범위(대상농지)
 - 구성원의 역할분담
 - 농지의 관리자 및 수탁 등의 방법
 - 수로·농도 등의 관리활동 내용과 작업분담
 - 경리담당자, 시정촌에 대한 대표자 등
 - 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
 - 대상행위로서 추진사항(농업생산활동 등 및 다원적 기능을 증진하는 활동. 기반정비 등의 실시에 관한 사항을 다원적 기능의 증진활동으로 선택하는 것도 가능)
 - 생산성 및 수익의 향상에 의한 소득증가, 경영주체의 정착 등에 관한 목표
 - 식량자급률 향상에 기여하도록 쌀·맥류·대두·초지축산 등에 관한 생산 목표
 - 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
- 마을의 미래상에 대한 마스터플랜
- 시정촌의 기본방침에 의해 규정해야 할 사항

④ 단가

- 지불단가는 지원을 받지 않는 평지지역과의 균형을 도모하는 동시에, 생산성 향상 의욕을 저해하지 않는다는 원칙에서 평지지역과 대상농지와의 생산조건 격차(비용차)의 8할로 하고 있음
- 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 있음

⑤ 중산간 직불제의 개선

- 중산간 직불제를 5년간 연장 실시하면서 구조개혁이라는 요소를 가미하였고, 향후 5년간 단가는 [표 5]에서 제시한 종전단가의 8할로 하면서, 구조개혁이라는 이행조건을 수행하는 경우는 단가를 인상하는 방식임
- 즉, [표 2-6]에서와 같이 농지·법면, 농도, 수로 등의 보전계획을 수립하거나, 생산성 향상이나 법인화를 추진하는 경우는 종전단가를 적용하고, 또 구조개혁 가산조치를 두어 ‘구조개혁 가속화’ 라는 개혁노선을 강화한 것이 특징임

[부록 표 7] 지목별 지급단가

지목	구분	단가(엔/10a)
논	1/200이상	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: 소구획부정형인 논 및 고령화를경직포기율이 높은 농지는 완경사지의 단가와 동액으로 한다.

○ 통상단가의 8할 교부의 이행조건

[부록 표 8] 중산간직불제의 통상단가 8할 교부의 이행조건

요건		활동사항	활동수준
필수요건	농업생산활동 (전부실시)	마을마스트플랜 작성	마을이 지향하는 비전과 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, 마을실태에 적합한 활동 하나 이상 실시

○ 통상단가 이행조건(상기 필수사항에 추가, 미실시 경우 반납)

[부록 표 9] 중산간직불제의 통상단가 이행조건

요건	활동항목	활동내용수준
필수요건	농지등보전 체제정비	<p>장기적으로 협정농지를 보전하기 위해 다음에 제시된 사항에 대해 정해진 도면을 협정인정년도에 작성(1개 이상)</p> <p>① 농지법면, 수로, 농도등 보수개량이 필요한 범위 또는 위치 ② 조수피해방지대책이 필요한 위치 ③ 경작포기지 복구 또는 임지화 실시 범위 ④ 농작업 공동화 또는 수위턱이 필요한 범위 ⑤ 기타 적절하게 협정농지를 보전하기 위해 필요한 사항에 관한 범위</p>
	농지등 보전지도 활동실천	<p>다음 중 하나의 활동을 실시</p> <p>① 농지법면, 수로, 농도등 보수개량 ② 조수피해방지대책 ③ 경작포기지 복구 또는 임지화</p>

[부록 표 10] 중산간직불제의 통상단가 이행조건 (계속)

선 택 적 필 수 요 건 A 또 는 B V	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
	A (2개 이상)	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
			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 농작업수위탁 계약이 행해지는 농지면적이 협정농지의 10% 또는 0.5ha 중 많은 면적 이상으로 증가할 것
	A (2개 이상)	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 학교교육 과의 연계	자연생태계보전에 관한 학교등 교육기관, 마을외 NPO법인등과 연계한 자연관찰회, 체험농원 등의 활동이 실시될 것
			다원적기능의 지속적 발휘를 위한 비농가다른 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, 농작업수탁 조직에 일정비율 이상 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)

[부록 표 11] 중산간직불제의 가산단가 이행조건

가산사항	가산단가	활동내용·수준
(1) 규모확대가산	논 : 1,500엔/10a 밭 : 500엔/10a 초지 : 500엔/10a	임대차, 작업수위탁 계약을 체결한 농지에 5년이상 농업생산활동
(2) 토지이용조정가산	논 : 500엔/10a 밭 : 500엔/10a (마을전체에 가산)	인정농업자 등과 마을협정 참가자가 임대차, 작업수위탁 계약을 체결한 면적이 협정농지의 30%이상
(3) 경작포기지복구가산	논 : 1,500엔/10a 밭 : 500엔/10a 초지 : 500엔/10a	협정농지면적의 3.5%이상의 경작포기지 복구
(4) 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 : (1)과 (2) 중복금지

다. 우수사례

- 중산간지역 등 직접지불제도는 중산간지역 등의 농업인이 자치단체 관계자 뿐만 아니라, 중산간지역에서의 농업생산활동 유지에 의한 다원적 기능확보에 대한 국민의 기대에 부응하여 2000년부터 제도화되어, 그 보급을 위해 관계기관에서 다양한 시도를 하고 있음
- 이 제도가 일본 농정사상 첫 시도되는 방법인데다, 사업실시 초년도이어서 시행착오를 겪은 지역이 많음. 또한 내용에 대한 충분한 주지가 이루어지지 않거나, 이해가 불충분했던 지역도 있으나 이 제도는 2000년도로 종료되는 사업이 아니라 2004년도까지의 5년간 시행되는 제도이며, 2000년도의 실시상황을 감안하여 앞으로 더욱 적극적으로 사업을 추진하고, 중산간지역의 활성화를 도모해 갈 필요가 있음
- 그래서 마을협정을 시행하는 기초지자체에 대한 지원과 마을협정의 체결을 촉진하기 위해 제도를 선행하여 시행하고 있는 마을로부터 ‘지역의 지혜를 살린 추진사례’ 중에서 참고할 만한 사례를 소개함

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 있음
- 이처럼 지역실태와 합의 형성도에 따라 가장 협정을 체결하기 쉬운 단계부터 시도하는 것이 중요함

② 아오모리현 I촌의 마을 사례 : 마을의 농업기반 강화

- 이 마을은 동일한 용수계통이어서 종래부터 마을단위로 수로 등의 유지관리를 시행하고 있는데, 수로의 노후화가 진행되고 있음. 그래서 마을협정체결에 있어서도 교부금 전액을 공동활동에 충당하는 것으로 하고, 그 중 90%를 수로 보수관리경비로 쓰고, 생산기반 정비를 하는 것으로 하였음
- 집중호우나 눈이 녹는 등의 원인으로 수로피해가 많은 중산간지역에서의 공동활동에 의한 신속한 수로복구·보수는 농지보전과 농업생산 안정에 크게 기여함. 또한 이러한 노력에 의해 농지에 대한 의식이 개개의 농지에서 지역의 농지로 변화하여, 합리적인 마을영농도 전개됨

③ 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 있음
- 마을협정 체결에 있어서도 M마을과 이 마을을 모체로 하는 M생산조합이 일체적 운영을 하고 24단지, 약 70ha를 대상으로 하나의 마을협정을 체결하였음
- 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 있음
- 고령화 진전 등으로 자칫 소홀해 질 수 있었던 향후의 마을비전이나 마을영농비전

에 대한 논의를 직접직불제 도입을 계기로 활성화시키는 것은 마을의 미래에 있어 매우 중요한 노력이 될 수 있음

④ 이와테현 O시의 지역 사례 : 수계 단위

- H마을은 협정농지 면적이 15ha로 농지가 경사지에 흩어져 존재하는 O시에서 있어 가장 큰 면적의 협정마을이다. H마을은 농지가 3단지로 나뉘어 있어 마을협정도 단지별로 체결할 예정이었음. 그러나 동일한 수계(水系), 영농상의 일체성, 경작자가 일부 중복된다는 등의 공통점이 있기 때문에 3단지가 합쳐서 1개의 마을협정을 체결하고, 지역단위로 농지보전을 도모하기로 하였음
- 보다 넓은 범위를 대상으로 협정을 체결함으로써 농업생산활동 등의 대체능력(경작이나 계속적 농지보전이 어려워진 농지를 협정 구성원 전체가 인수할 수 있는 가능성이 높아진다) 향상이 기대됨

⑤ 이와테현 D정의 사례 : 구(舊) 정(町) 및 촌(농협지소) 단위

- D정에서는 대상농지가 약 2,600ha가 있는데 구(舊) 정 및 촌 단위(일부 농협지소단위)로 마을협정을 체결함으로써 정내의 모든 대상농지를 6개의 마을협정의 적용을 받도록 하고 있음. 이 광역적 마을설정에 의해 종래의 마을 개념을 넘은 농지의 이용집적, 유기재배의 도입 등의 마을영농을 중심으로 한 공동활동을 펴기로 하였음
- D정의 경우는 보다 적극적으로 마을영농을 지역농업에까지 확대시켜, 합리적인 토지이용에 따른 생산성 향상과 고부가가치형 농업추진 등 보다 고차원적인 농업생산구조의 구축을 위한 활동이 이루어지고 있고, 공동 활동의 하나의 가능성(새로운 실천적 농업·농촌진흥계획 수립)을 제시하고 있음

⑥ 아키타현 F정의 사례 : 마을기능을 살린 협정체결

- 산림이 93%를 차지하는 F정에서는 산간지에 흩어져 있는 마을에서는 적절한 관리가 어려운 농지가 늘어나고 있음. 때문에 수리관련 및 출입농 상황 등을 반영하여 복수의 마을에서 하나의 마을협정을 체결하면서, 전체 정에서 6개의 마을협정을 체결하기로 하고, 마을을 넘은 지역단위로 농지를 관리하고 있음
- 고령화 진행이 뚜렷한 중산간지역에서는 수리조합과 토지개량구의 하부조직단위로 마을협정을 체결하고, 종래 수리시설과 농지보전활동을 중심으로 마을과 지역영농

의 비전을 검토하는 것도 지역실태에 따른 시책이라 할 수 있음

⑦ 야마가타현 A촌의 사례 : 마을기능을 살린 협정체결

- 토지개량의 수리관리범위 및 농지연계상황 등을 고려하여 3개 마을에서 하나의 마을협정을 체결하였음. 이미 3개 마을에서 하나의 생산조합이 조직화되어 있고, 교부금을 기본으로 생산조합의 기계정비와 농지규모화를 더욱 추진하여, 지역농업생산기반을 강화하기로 하였음
- 이미 농업생산활동을 담당하는 생산조합이라는 활동기관이 준비되어 있는 지역임. 향후 협정을 기반으로 토지이용과 공동활동방법의 검토에 있어서 생산조합의 중심멤버가 합리적인 영농생산활동에 힘쓸 수 있는 조직을 구축하고, 영농 후계자에게도 매력적으로 비칠 수 있는 농업의 실현이 기대됨

⑧ 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 있음. 지역내 거의 모든 농업인이 협정에 참가함으로써 오랫동안 다져 온 연대감 아래 경작포기 방지와 효율적 농업추진이 기대됨
- 고령화 진행이 뚜렷한 중산간지역에서 기존의 조직을 기초로 마을협정을 체결하고, 종래 수리시설과 농지보전활동을 중심으로 마을과 지역영농의 비전을 검토하는 것도 지역실태를 반영한 시책이라고 할 수 있음

⑨ 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 있으며, 행정마을을 기초로 한 협정체결에 의한 농업활동이 곤란한 상태임
- 때문에 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 하였음
- 고령화 진행에 따라 개개 농가와 마을에서는 마을 농지 관리가 어려워진 지역에서

운영위원회라는 새로운 관리조직을 설립하고, 그 운영 지원은 상근직원을 두어 지역 농지관리의 새로운 시도이다. 중산간지역 직접지불제의 도입에 따라 생겨난 기존조직에 의존하지 않는 지역유지를 위한 새로운 지혜임

⑩ 도아마현 K정 O지구 사례 : 농지방재를 위한 광역적 활동

- 이 지구에서는 영농상의 연계성과 오랜 교류 등으로, 인접하는 S지구와 합동으로 협정을 체결하였고, 오랜 세월에 걸친 태풍기의 농지붕괴 등의 피해경험을 통해, 교부금의 일정비율(약 30%)을 두렁붕괴 등의 재해복구비용에 충당하기 위한 기금으로 적립하기로 하였음
- 공동활동에 의한 신속한 재해복구는 농지보전과 농업생산안정에 크게 기여하고 있고, 또한 이러한 활동을 통해 농지에 대한 의식이 개개의 농지에서 지역의 농지로 변화하고, 합리적인 마을영농 전개도 기대됨

⑪ 도아마현 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 있음
- 고령화 진행으로 개개 농가와 마을에서는 마을 농지관리가 어려워진 지역에서 연락협의회라는 새로운 관리조직을 설립하여 마을단위를 넘어 합리적으로 토지를 이용한다는 지역 농지관리의 새로운 시도임

⑫ 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 있음
- 영농조합에 전적으로 의지하지 않고, 구성원의 능력에 따른 역할분담으로 영농조합의 영농기능강화가 마을발전과 안정으로 이어지고 있음

⑬ 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 있음
- 가능한 한 보다 넓은 범위를 대상으로 협정을 체결함으로써 농업생산활동 등의 대체능력 향상이 기대됨

⑭ 오이타현 T시 K지구 사례 : 광역적 대응

- 8개 마을에서 광역적 마을협정을 체결, 구역마다 각각 특색 있는 영농을 전개함으로써 경작포기 방지, 농업소득 향상에 노력함. 교부금의 3분의 2를 농작업 수탁조합 육성, 농산가공시설 정비, 경작포기농지 해소 등의 공동활동에 충당하고, 지역전체의 영농기반 확립과 농업소득 확대를 도모하고 있음
- 가능한 한 보다 넓은 범위를 대상으로 협정을 체결함으로써 농업생산활동 등의 대체능력 향상이 기대됨

⑮ 마을협정 체결기간에 대한 참가자의 불안을 불식시키기 위한 노력

- 고령화 진행과 농업인 부족으로 인한 5년간의 협정기간에 대한 불안 때문에 협정체결이 어려운 지역도 있고, 교부금을 활용하여 협정 참가자가 직접 경작할 수 없게 된 경우 경작포기농지의 보전관리비용에 충당하거나, 농작업 위탁비용에 충당함으로써 참가자의 불안을 불식시키는 사례가 있음
- 이처럼 마을관계자의 불안을 없애고, 많은 마을관계자가 협정에 참가할 수 있도록 하는 것이 중요함

⑯ 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 하였음
- 위탁작업료 등이 비싸면 고령농업인의 경우 위탁하지 않는 경우도 발생할 수 있기 때문에 공동활동비에서 일정 조성금 지급 등의 조치를 취하면 고령농업인의 협정기

간에 대한 저항감을 크게 완화시킬 수 있을 것임

⑰ 야마가타현 T정의 마을 사례 : 경작포기보험 방식

- 이 마을에서는 경사지 과수원 등에서 동절기 대설(大雪) 등의 자연재해에 의한 피해가 경작포기로 연결되는 경우가 많고, 때문에 경작포기의 위험이 발생했을 때의 복구 등에 활용할 수 있도록, 교부금의 약 20%를 적립할 예정임
- 이 경우는 그야말로 공동체로서의 마을이 갖는 기능을 살리고 있는 예로서 현재는 개인부담으로 이루어지고 있는 재해복구를 불가항력으로 판단, 지역에서 지원해 나가는 형태라 할 수 있음. 원래는 마을 구성원의 노력제공으로 이루어져 왔으나, 구성원의 고령화로 그것이 어려워진 상황을 생각했을 때 현실적·효과적 시책이라 할 수 있음

⑱ 야마가타현 O정의 마을 사례 : 전액 공동활동에

- 과소화, 고령화에 따라 경작포기 발생과 농로·수로·저수지 등의 유지관리 문제가 우려됨. 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 하였음
- 과소화, 고령화가 진행되는 중산간지역에서의 공동에 의한 수리시설의 유지관리는, 농지보전과 농업생산 안정에 크게 기여할 것임

⑲ 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 있음
- 대상농용지는 농가 개인이 경작, 유지·관리하는 것을 기본으로 하고,
- ① 교부를 받은 협정마을은 협정농가의 동의아래서 ‘물과 땅 향토기금’ (가칭)을 창설, 전액 기금조성함
- ② 협정마을은 마을마다 계획한 공동활동계획 및 예산계획에 근거하여 기금을 활용하며 도로 및 수로관리와 경작포기농지의 보전관리비용에 충당함

- ③ 대상농가가 민관합동기관인 ‘신세기공방’ (2000. 4. 3 설립)과 농작업 위수탁 계약을 체결했을 경우 위탁료 일부를 부담함
- ④ 특히 협정기간 5년에 대한 불안해소를 위해, 협정참가농가가 직접 경작할 수 없게 된 경우에는 민관합동기관에 대한 농작업 위탁비로 충당함으로써 참가자의 불안을 불식시키고 있음
- 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 있음
- 고령화가 진행된 중산간지역 등의 마을영농을 지원하기 위해서는, 마을에서 계속하기 어려워진 사항을 지역에서 지원하고, 지역에서 계속하기 어려워진 사항에 대해서는 지자체에서 지원하는 중층적 노력이 중요함. 또한 마을내부에서도, 교부금 등을 활용한 보험적 제도를 구축한다면, 보다 안심하고 합리적으로 농업생산활동에 매진할 수 있게 되리라 생각하므로 이 사례는 바로 이러한 시책의 전형이라 할 수 있음

㉔ 아이치현 A정 O지구 사례 : 소규모 재해대책기금

- A정에는 온천가가 있어 예로부터 경관보전을 위해서도 전작과 함께 온천가에 공급할 야채를 심어 경작포기방지에 노력해 왔으나 O지구는 지형이 험준하고, 과거에 몇 번이나 용수로가 범람하여 농지의 대부분이 피해를 입었기 때문에 교부금을 전액 용수로 보수기금으로 적립하기로 하였음. 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 하였음
- 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 문제임. 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 바람직함

■ 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 있음
- 이처럼 마을내에서 필요한 것, 가능한 것을 협의를 통해 수렴하는 것이 중요함

■ 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 있음. 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 하였음
- 마을협약에 의한 합의형성의 성과를 문서로 정리하여 구성원에게 주지시키는 일은 협정에 바탕을 둔 제활동을 원활히 실시하기 위해 매우 중요한 일이라 할 수 있음

■ 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 있음
- 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 문제임. 지금은 고령화가 진행되고, 유능한 농업인이 부족한 중산간지역의 마을에서 농업생산활동을 유지해 나가기 위해서는 마을기능 유지가 첫 번째 과제임. 이런 의미에서 협정구성원의 합의를 이끌어 낼 수 있다면 반드시 이러한 시책을 펴 나가는 것이 바람직함

■ 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 예정임
- 활력 있는 마을에서는 미래의 바람직한 마을상을 검토하기 위한 기초지식을 얻기 위해 이러한 시책도 귀중하다. 이 시책이 미래 영농발전에 이어질 것으로 기대됨

■ 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 하였음. 또한 마을농지를 블록으로 나누어, 감자류 등 원숭이 피해가 적은 작물을 산간 농지에서, 피해를 받기 쉬운 야채 등을 민가 근처에서 집단재배하여 원숭이 피해경감을 도모하고 있음
- 중산간지역에서 조수에 의한 농작물 피해는 매년 심각해져, 이대로는 농업의 유지에 지장을 초래하게 될 지역도 많음. 이 경우는 바로 마을이 갖는 공동체로써의 기능을 살리고 있는 사례이며, 개별적으로 이루어지고 있던 원숭이 피해방지대책을 지역차원에서 시행해 나가자는 것임. 구성원의 고령화로 개별적 대응이 어려워진 상황을 감안할 때 현실적·효과적 대응이라 할 수 있음

□ 조건불리지역 시범지역 대상규모 검토(안)

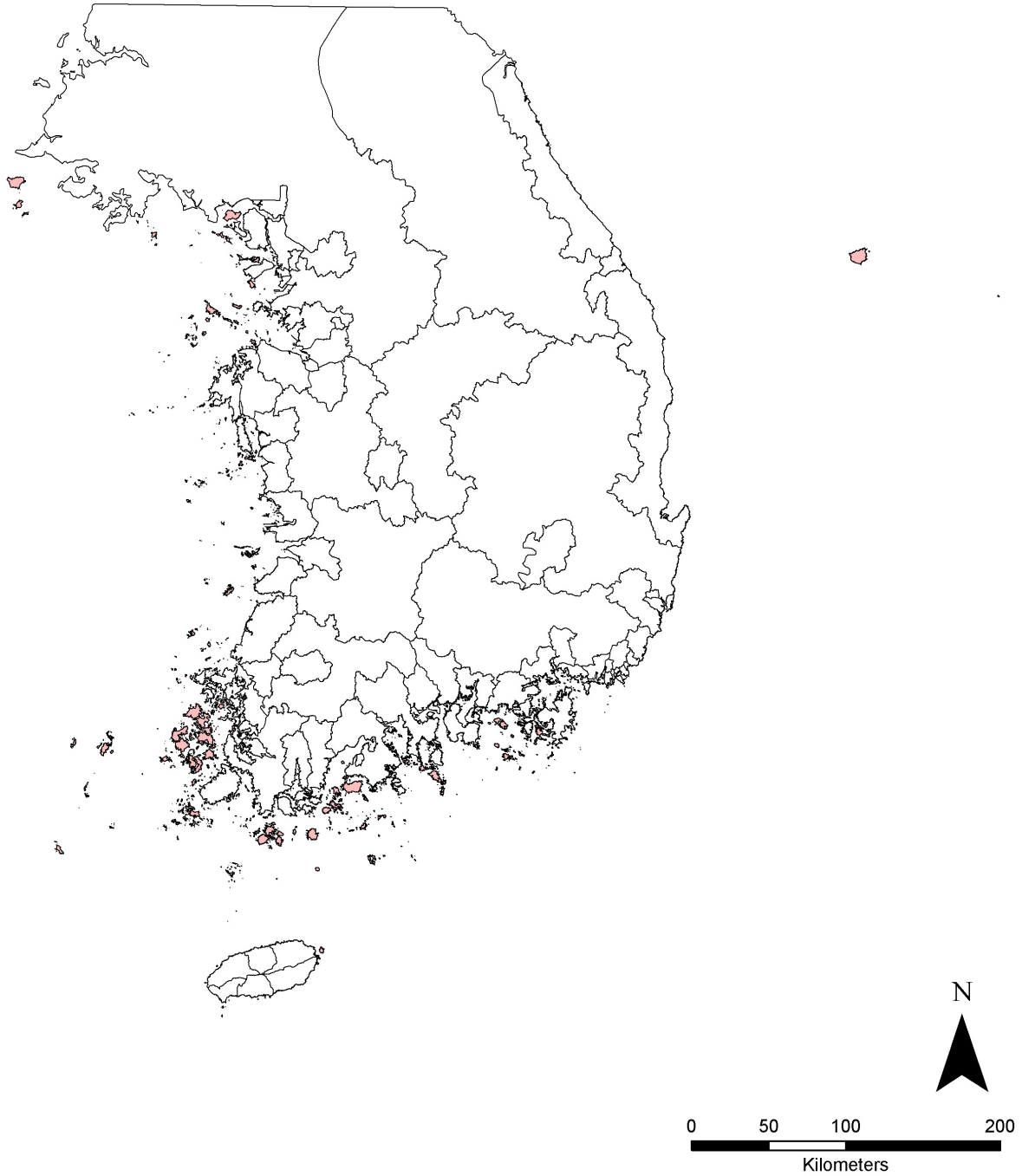
구분	도서수	어촌계수	어가수
전체	482 (100.0)	1,972 (100.0)	160,424 (100.0)
조건불리 검토대상	407 (84.4)	484 (24.5)	28,957 (18.1)
4km 이상	309 (64.1)	407 (20.6)	25,322 (15.8)
4km이상 또는 3회 미만	367 (76.1)	440 (22.3)	26,221 (16.3)
8km 이상	252 (52.3)	322 (16.3)	21,153 (13.2)
8km이상 또는 3회 미만	350 (72.6)	419 (21.2)	24,544 (15.3)
12km 이상	227 (47.1)	269 (13.6)	17,675 (11.0)
12km이상 또는 3회 미만	341 (70.7)	374 (19.0)	21,472 (13.4)
16km 이상	201 (41.7)	219 (11.1)	14,567 (9.1)
16km이상 또는 3회 미만	331 (68.7)	340 (17.2)	19,445 (12.1)
20km 이상	175 (36.3)	160 (8.1)	11,060 (6.9)
20km이상 또는 3회 미만	324 (67.2)	291 (14.8)	16,566 (10.3)

주1) 전체 도서수 : 행안부 도서통계 현황(2006. 12) 자료 인용

주2) 조건불리 검토대상 : 연육도서와 어촌계가 없는 도서를 제외한 모든 도서

주3) 어촌계수 및 어가수 : 수협중앙회 어촌계분류평정(2007.12) 자료 인용

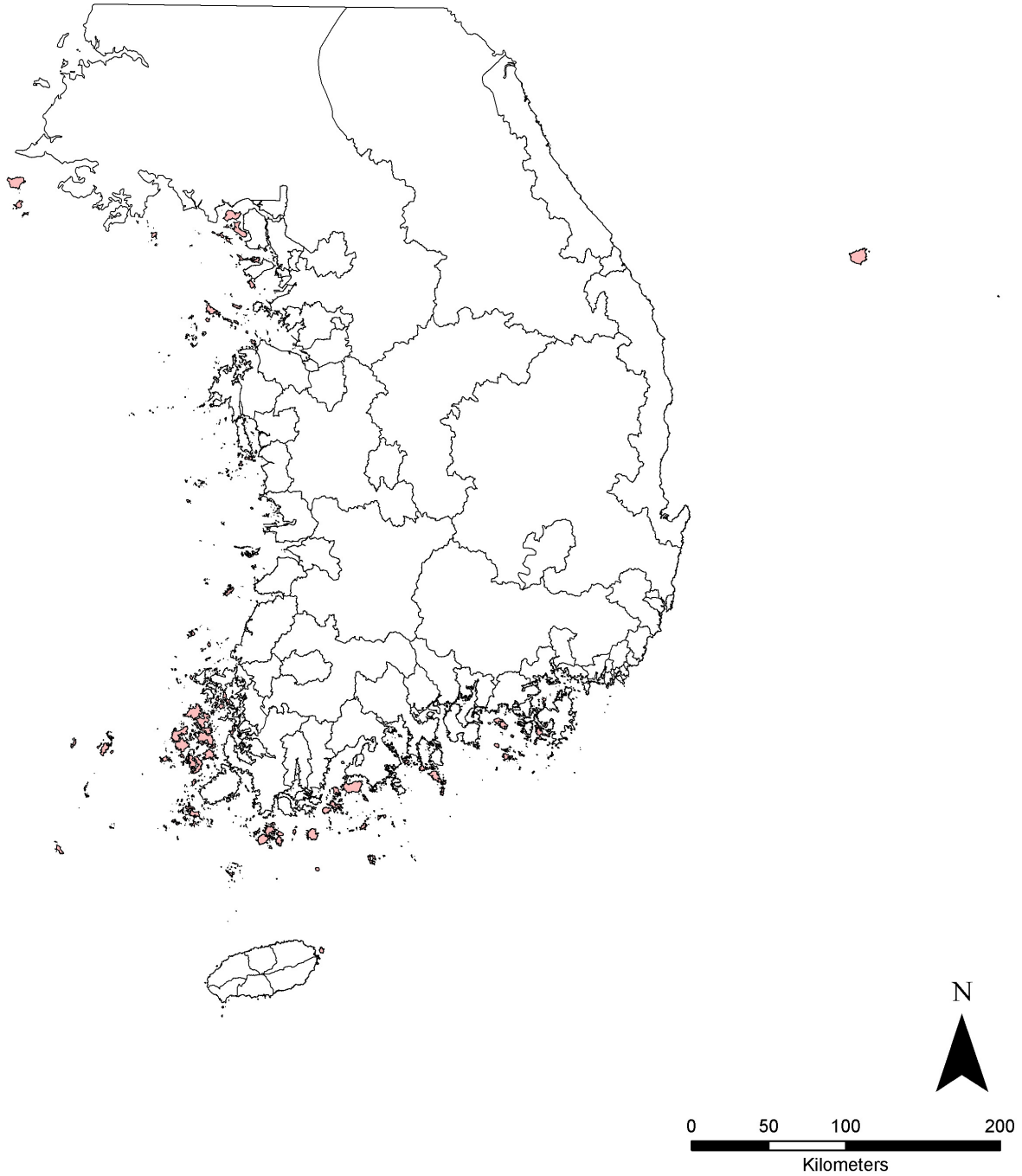
4km이상
도시수 : 309개 (64.1%)
어촌계수 : 407개 (20.6%)
어가수 : 25,322어가 (15.8%)



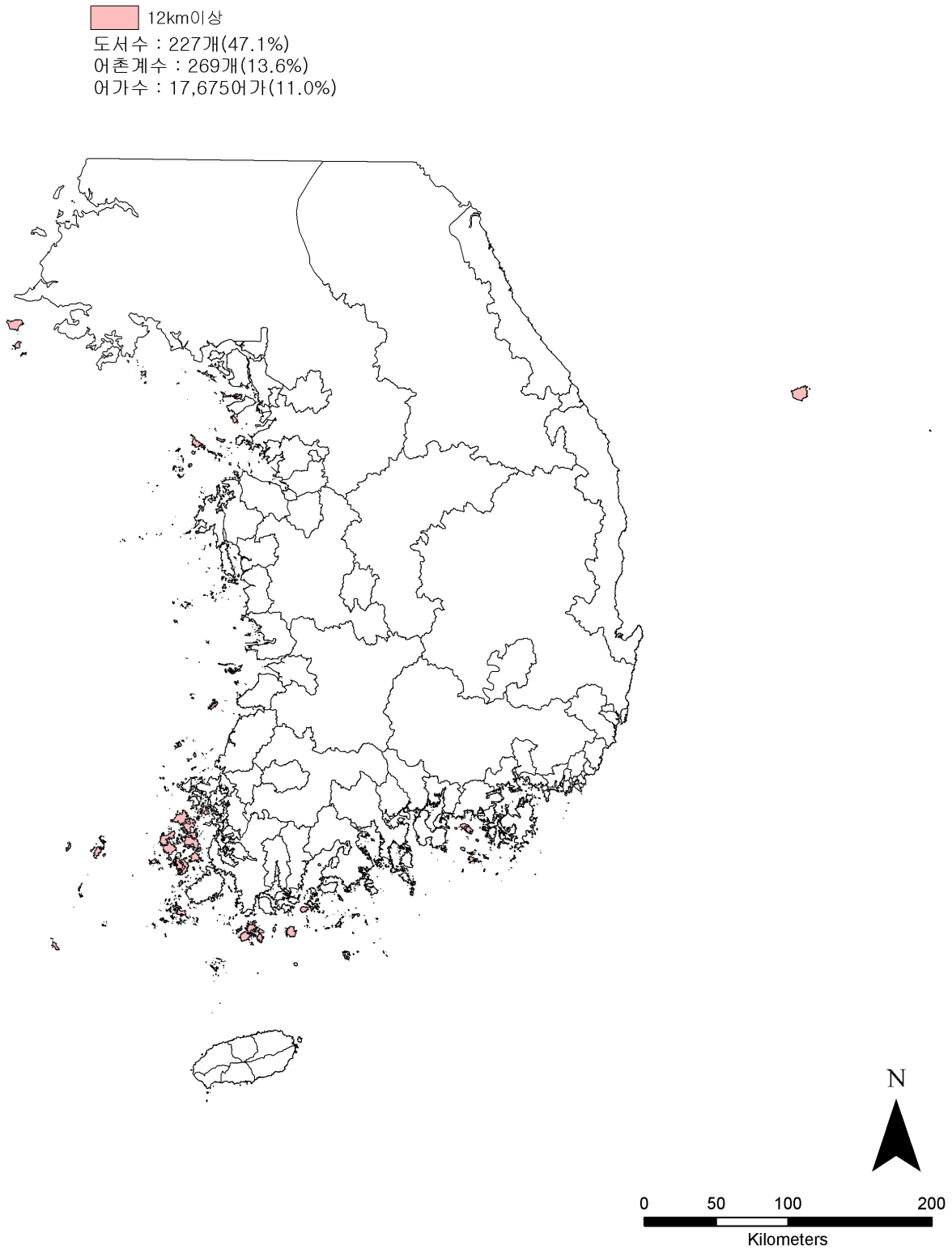
[부록그림 1] 4km 이상 조건불리지역 시범지역 대상(안)

조건불리지역 수산직불제 도입을 위한 연구

4km이상 또는 3회 미만
도서수 : 367개(76.1%)
어촌계수 : 440개(22.3%)
어가수 : 26,221어가(16.3%)



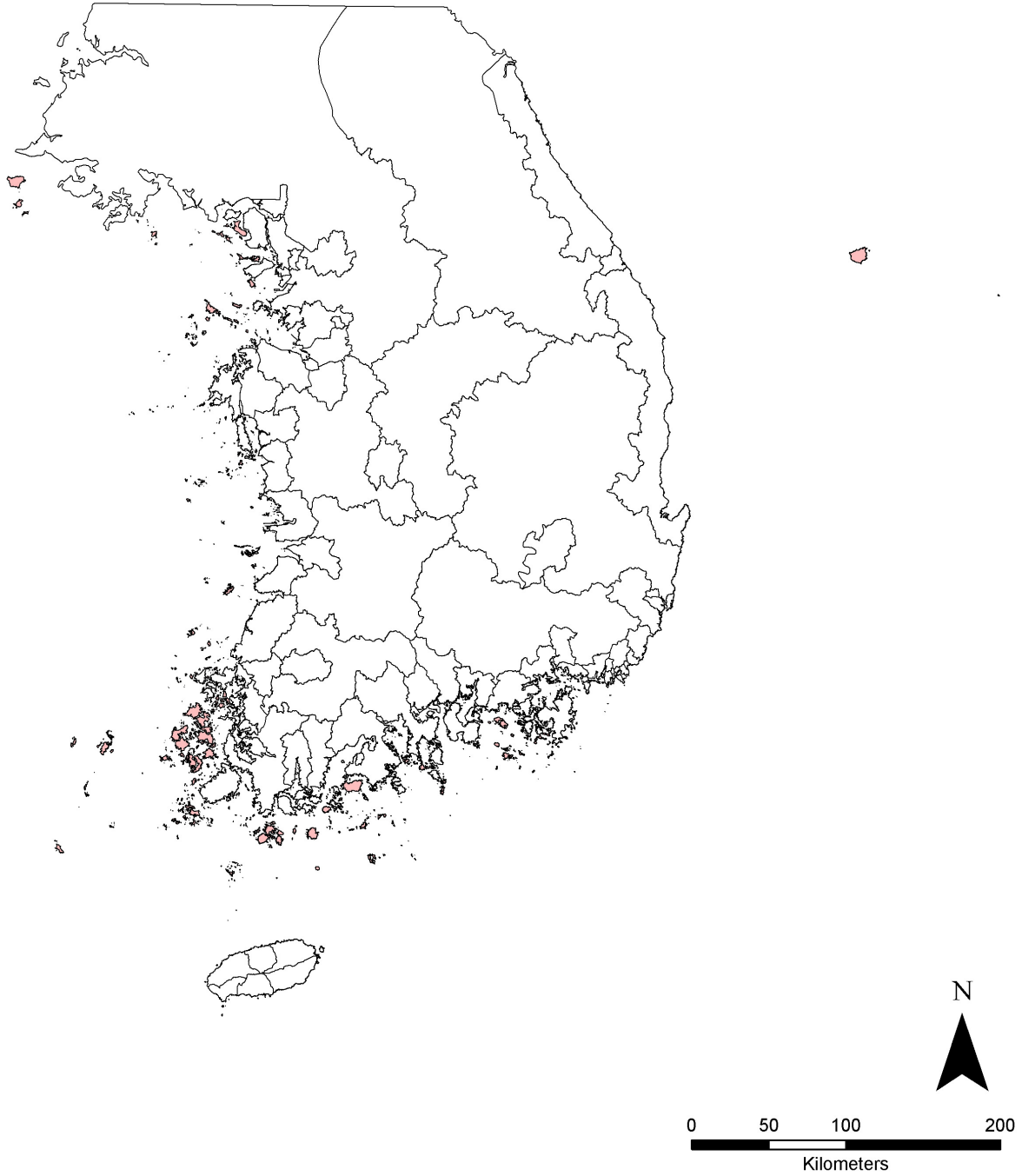
[부록그림 2] 4km 이상 또는 3회 미만 조건불리지역 시범지역 대상(안)



[부록그림 3] 12km 이상 조건불리지역 시범지역 대상(안)

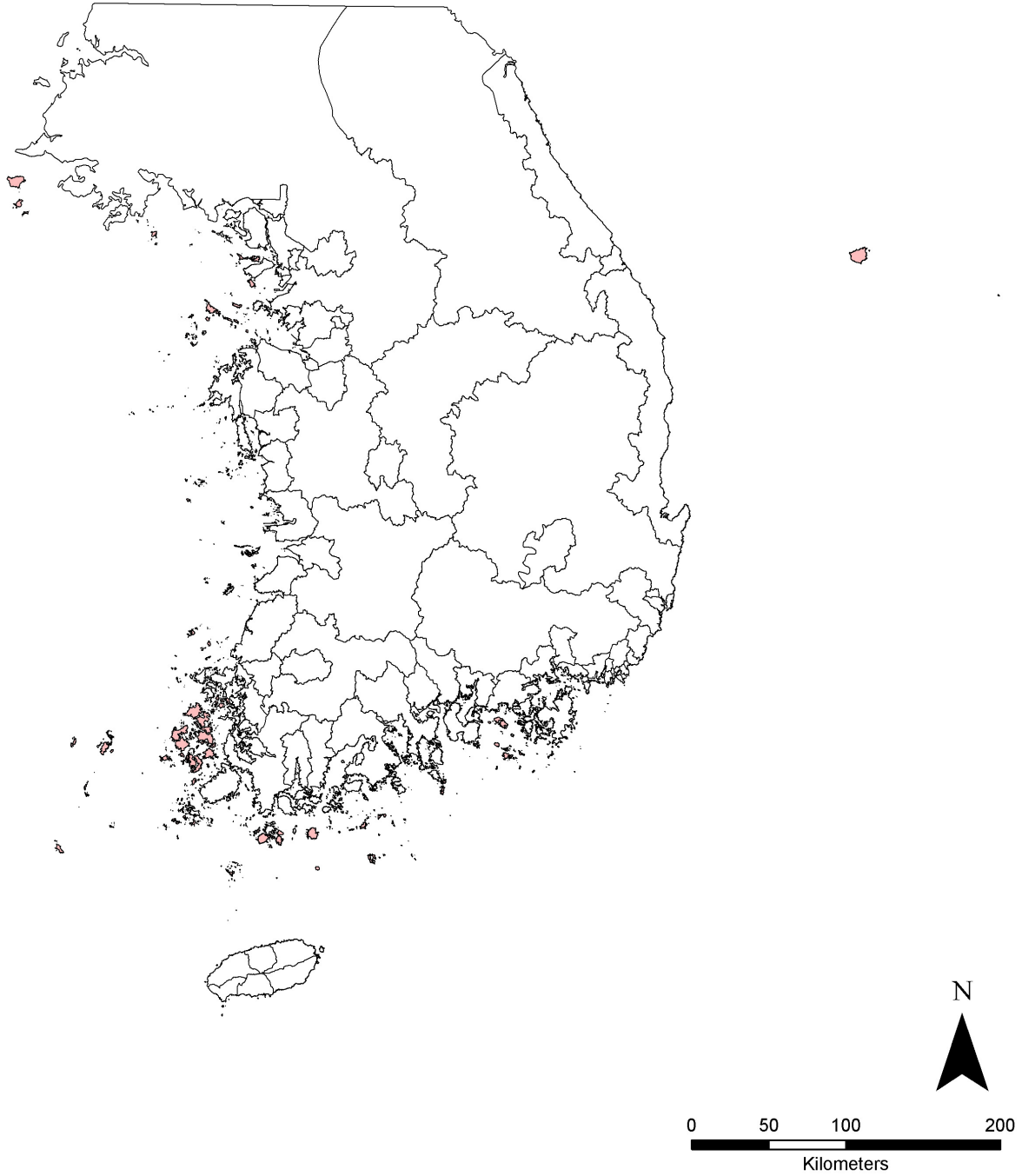
조건불리지역 수산직불제 도입을 위한 연구

12km이상 또는 3회 미만
도서수 : 341개(70.7%)
여촌계수 : 374개(19.0%)
어가수 : 21,472어가(13.4%)



[부록그림 4] 12km 이상 또는 3회 미만 조건불리지역 시범지역 대상(안)

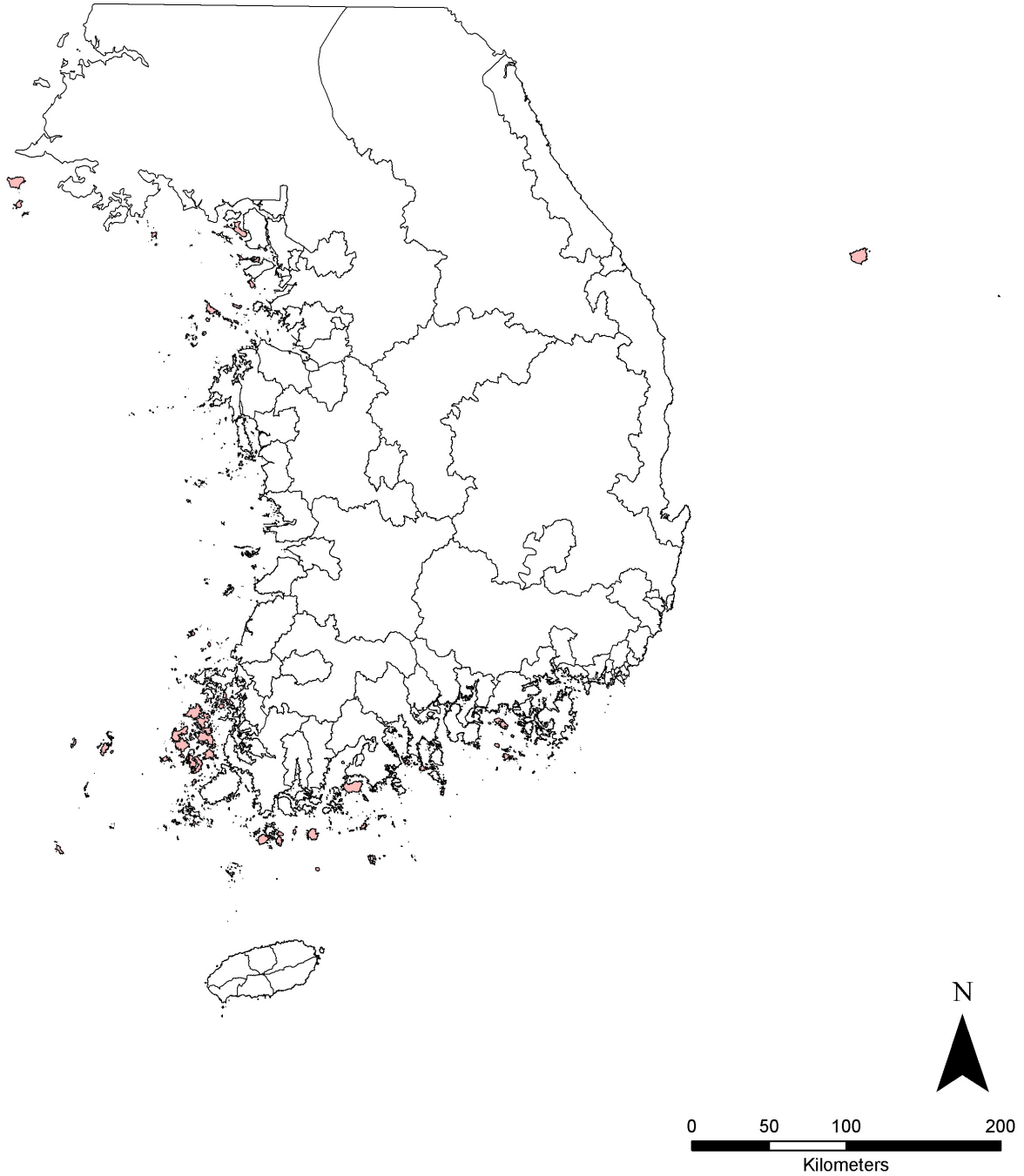
16km이상
도서수 : 201개(41.7%)
어촌계수 : 219개(11.1%)
어가수 : 14,567어가(9.1%)



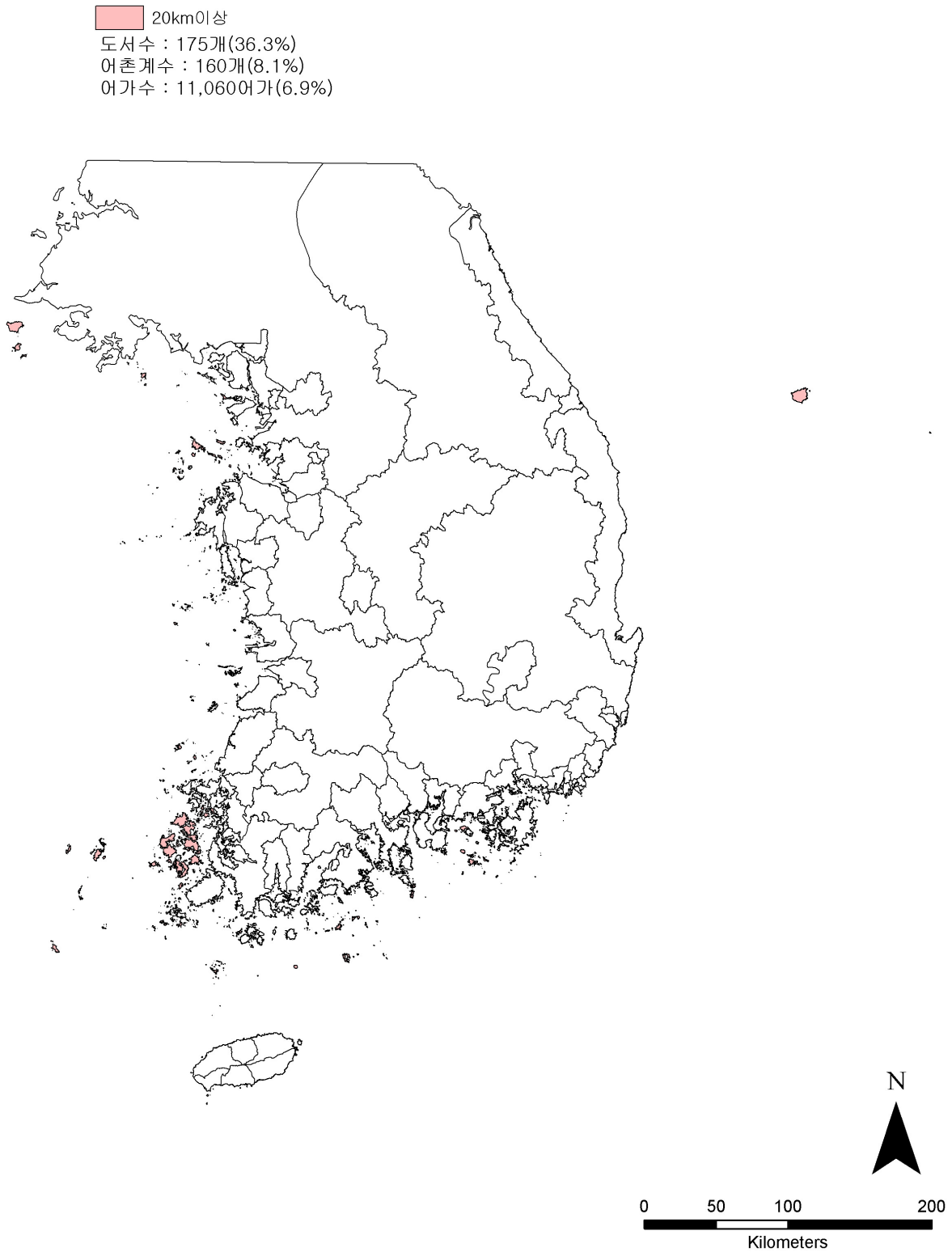
[부록그림 5] 16km 이상 조건불리지역 시범지역 대상(안)

조건불리지역 수산직불제 도입을 위한 연구

16km이상 또는 3회 미만
도서수 : 331개(68.7%)
어촌계수 : 340개(17.2%)
어가수 : 19,445어가(12.1%)



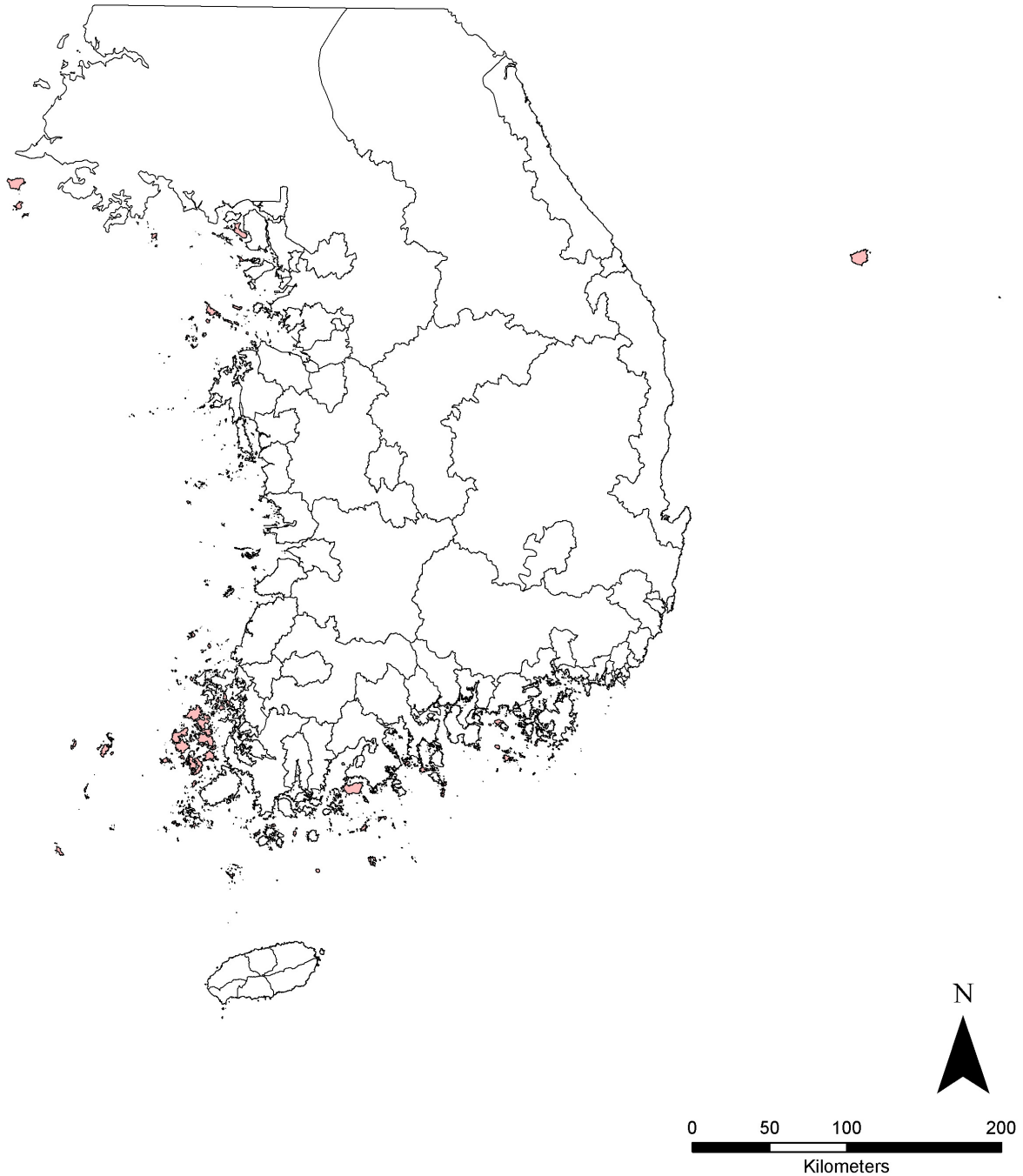
[부록그림 6] 16km 이상 또는 3회 미만 조건불리지역 시범지역 대상(안)



[부록그림 7] 20km 이상 조건불리지역 시범지역 대상(안)

조건불리지역 수산직불제 도입을 위한 연구

20km이상 또는 3회 미만
도서수 : 324개(67.2%)
어촌계수 : 291개(14.8%)
어가수 : 16,566어가(10.3%)



[부록그림 8] 20km 이상 또는 3회 미만 조건불리지역 시범지역 대상(안)

□ 조건불리지역(도서지역) 경비조사 설문

□ 인적사항

1. 이름: 2. 전화번호: 3. _____시군_____섬

□ 어선어업 및 양식어업 경비항목(해당 업종만 기입해 주세요)

1. 다음은 어선어업의 비용항목입니다. 각 항목의 연간 비용을 기입해 주시기 바랍니다.

▶ 3년 간 비용을 기입하기 어려울 경우 2007년 비용만이라도 기입 요망

	2005년	2006년	2007년
미끼구입비	만원	만원	만원
얼음대	만원	만원	만원
물품비(장갑,방한복등등 어업에 일상적으로 필요한 물품비용)	만원	만원	만원
노무비	만원	만원	만원
광열비	만원	만원	만원
어구구입 보수비용 등	만원	만원	만원
임차료	만원	만원	만원
조세 및 이자	만원	만원	만원
판매용자재	만원	만원	만원
위판수수료	만원	만원	만원
보험료	만원	만원	만원
기타	만원	만원	만원
합 계	만원	만원	만원

2. 다음은 양식어업의 비용항목입니다. 각 항목의 연간 비용을 기입해 주시기 바랍니다.

▶ 3년 간 비용을 기입하기 어려울 경우 2007년 비용만이라도 기입 요망

참고문헌

- 국회도서발전연구회, 도서지역의 현황과 발전방향 - 전국 도서의 실태조사를 중심으로, 1995.
- 농림수산물부, 어촌어항발전 기본계획 최종보고서, 2008.
- 내무부, 한국 도서백서, 1996
- 박종섭 외, 조건불리지역 활성화를 위한 지역개발사업 정책의 조합방안, 2006.농업과학연구 제23권 p.71-86
- 송두범, 조건불리지역 선정 및 개발방안에 관한 연구, 지역사회개발학술지, Vol.10, No.2, pp.31-44. 2000
- 수산협동중앙회, 어촌계 분류 평정 및 현황, 각년도
- 심완섭, 농촌교류형 소규모 집단개발을 통한 조건불리지역 - Less Favored Area의 경제활성화 방안(上), 1995. 토지연구
- 염대호 외, 조건불리지역 대상지 선정을 위한 기준에 관한 연구, 농촌계획 Vol.8 No.3 pp.15-23. 2002
- 오내원 외, 조건불리지역 발농업 직접지불제 세부 시행방안, 2002. 한국농촌경제연구원
- 이상영 외, 조건불리지역 선정을 위한 농촌지역 유형분류, 농업경영정책연구 제32권 제3호, 2005
- 이석주 외, 중산간지 조건불리지역 선정기준 설정 및 유형화, 농촌계획 Vol.8 No.8 pp.25-32. 2002
- 전라남도, 전남의 섬, 2001
- 정명생 외, 일본의 어도어업 지원정책 및 시사점, 2006. KMI 해양수산 현안분석
- 조봉운 외, 농어촌지역 버스 운영의 문제점과 개선방안, 충남발전연구원, 2005
- 한승준 외, 우리나라 낙후지역 선정의 지표 설정에 관한 연구, 한국행정학보, 제35권 제4호 pp.55-74
- 해양수산부, WTOFTA 대비 어업인·어촌 지역대책 세부실천방안 수립. 2007
- 행정자치부, 전국도서현황, 2000
- _____, 도서(섬)지역 개발전략 연구, 2006.