

정책연구보고 P120 | 2009. 8.

조건불리지역 직접지불제의 평가와 개선방향

김 태 곤 연구 위원
정 호 근 부 연구 위원

한국농촌경제연구원

연구 담당

김 태 곤 연구 위 원 연구 총괄
정 호 근 부 연구 위 원 사례 조사·분석

머 리 말

직접지불제가 우리나라 농정에서 점차 중요한 위치를 차지하고 있다. 배경에는 두 가지 요인이 있다. 하나는 WTO 농업협정에서 허용되고 있는 정책이기 때문이며, 다른 하나는 특정 목적을 실현하는데 지불제가 유효한 수단이 되기 때문이다.

한국 농업은 영세한 규모에, 쌀을 제외한 대부분의 품목의 생산이 부족하고, 구조조정의 필요성이 높다는 점에서 단순한 소득보상이나 생산과 연계하지 않는 방식에는 한계가 있다. 그렇지만 친환경농업을 확산하거나 조건불리지역 농업을 보호하고, 경관을 형성하는 등의 공공재적 분야에는 지불제의 기능이 중요시되고 있다.

농업생산조건이 불리한 지역은 고령화와 과소화, 시장개방에 의한 영향 등으로 농업이 축소되는 과정에 있다. 이러한 지역에서 조건의 불리성을 보전하여 농업을 유지하는 것은 다원적 기능을 확산하는 동시에 지역사회의 존속에 기여하는 효과가 있다. 이러한 목적으로 조건불리지역 지불제가 실시되고 있다. 향후 시장개방 등에 의해 지역 간 격차가 확대되는 상황에서 조건불리지역 지불제의 역할은 중요하다.

이 연구에서는 지불제의 한계나 부작용을 최소화하면서 농업이 침체하는 지역의 농업을 진흥하고 이를 통해 지역 활성화를 도모하는 것을 과제로 설정하여 현장에서 문제점을 발굴하고, 개선방안을 제시하였다. 이 연구 결과가 마을 단위에서 농업 진흥과 공동체 형성에 기여하여 한국 농업의 지속적인 발전에 공헌하기를 기대한다.

2009. 8.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

요 약

이 연구는 조건불리지역 직불제의 실태에 근거하여 제도의 효과와 문제점 등을 파악하고, 농업인을 비롯하여 행정 실무자, 전문가, 관련단체 등의 의견을 반영하여 정책효과를 제고하는 개선방안을 제시하는 것이 목적이다. 이를 통하여 조건불리지역의 농업 유지와 다원적 기능 확산을 도모하고자 한다.

일본이나 유럽을 포함한 선진국에서는 농지를 경영여건에 따라 구분하는 맞춤형 직불제를 운영하고 있다. 특히 조건불리지역의 농업이 가진 다원적 기능의 중요성이 커지면서 해당지역에 대한 직불제가 보다 많은 관심을 받고 있다. 또한 참여하는 농가와 행정 비용을 줄이기 위해 이행조건을 단순화하되 이의 적용은 강화하고 있는 추세이다.

우리나라는 조건불리지역 직불제 시행 이후 6년이 경과하고 있다. 그동안 지원에 따른 성과 평가와 문제점 파악 등을 점검할 필요가 있다. 직불제는 단순히 소득의 지지나 보상에 그치는 것이 아니다. 정책효과를 높이기 위해서 이행조건을 준수할 전제로 하여 보조금을 지불한다. 그래서 이행조건 준수 및 준수여부에 대한 확인, 대상지역의 적절성, 지불 단가, 마을공동기금 활동도, 다른 직불제 또는 제도 등과의 관계 등에 대한 검증이 필요하다.

이를 위하여 조건불리지역 직불제를 주로 시행하고 있는 5개 도의 6개 군에서 임의로 1~2개의 읍면과 읍면내의 대표 마을을 선정하여 조사하였다. 사례지역에서 시군 및 읍면의 직불제 담당자, 마을 이장, 농업생산자 등을 대상으로 하여 지역의 농업개발, 조건불리지역 직불제의 실시현황과 문제점, 마을단위의 농업 진흥이나 지역 활성화를 위한 공동활동, 마을공동기금 집행상황 및 향후 집행계획 등에 대한 청취조사를 실시하였다.

여러 조사지역에서 공통적으로 제기된 문제점은 제도의 도입목적, 대상지역 지표, 대상지역 범위, 대상농지, 임대차농지취급, 마을공동기금 활용, 이행조건 준수확인 등의 이슈에 관한 사항들이다. 이들의 주요 개선방안을 요약하면

다음과 같다.

제도도입의 목적에 지역 활성화만이 아니라 농업 진흥을 중시하여 농업 진흥을 통한 지역 활성화를 도모하는 것으로 설정하여 몇 가지 대안을 제시한다. 대상지역 선정에 현재의 경사도와 경지율에 인구감소율이나 인구밀도도 함께 고려할 필요가 있다. 유사한 조건의 마을이 선정되지 못하는 불합리함을 개선하기 위해 대상지역범위를 법정리 기준에서 행정리 기준으로 전환할 필요가 있다. 또한 대상농지에 논을 포함한다. 임대차농지에 대해서는 농업 진흥이라는 관점에서 농지법의 적용을 완화하여 실경작자가 직불금을 수급할 수 있도록 한다. 마을공동기금의 활용범위를 확대하고 사용절차를 단순화해야 한다. 이행조건 준수확인을 위해 직불제에 대한 교육을 강화하고 읍면단위 직불제 담당인력을 보강할 필요가 있다.

조건불리지역 직불제가 농업생산조건 및 정주여건이 불리한 지역에서 농업 진흥과 지역 활성화를 도모하고 나아가 지역공동체 형성에 공헌하기 위해서는 이상과 같은 제도개선과 확충을 강구할 필요가 있다.

ABSTRACT

Evaluation of Direct Payment Scheme on Less Favored Farming Area in Korea

The purpose of the study is to propose a way to reform the direct payment scheme on less favored farming areas to improve the policy effect on maintaining farming activity and on expanding the multi-functionality of farming in less favored area. The suggestion for reform incorporates various opinions from farmers, researchers, policy administrators, related associations and others.

Considering it has been six years since Korea started the direct payment scheme on less favored areas, we believe it is about time to gather up the problems associated with the scheme and run an interim evaluation. As is the case in the EU and Japan, direct payment is not a free lunch but should be a conditional payment with cross compliance. To conduct an interim evaluation, it is necessary to run a careful survey on how much the scheme is strict as well as practicability of on-site inspection of cross compliance. We also need to verify the relevance of policy beneficiary, unit price of payment, village common fund, and its relation with another direct payment schemes and farmland act.

The survey was fulfilled for randomly chosen 1 or 2 Eup or Myeons (Eup or Myeons are subdivisions of a county) and villages from 6 counties in 5 different provinces. We selected 6 counties where the direct payment on less favored areas is pretty common. The list of inquiries includes statistics on farming and direct payment in the region, current or future activities using a village common fund, and the problems associated with direct payment scheme.

We grouped the issues associated with the direct payment scheme into 7 categories and suggested a reform direction for each issue. They are purpose of scheme, index for determining the beneficiary, administration classification (Beobjungri or Hangjungri), definition of eligible farmland, lease farming, village common fund, and cross compliance inspection. We proposed to include reinvigorating the local economy as well as farming encouragement in the purpose of the scheme. For deciding beneficiary, we might as well

consider population density or the decrease rate of population along with the currently used gradient and usage level of farmland. In order to minimize the case where a village with similar conditions is excluded from the scheme, we need to consider changing the administration classification from Beobjungri to Hangjungri. We suggest to include tentatively lease farming in the list of beneficiary eligible for payment. For village common fund, we proposed to widen the scope of relevant use and simplify the procedure. We approach the issue of cross compliance in two directions. One is to reinforce education to farmers to make them better understand the scheme. The other is to increase the labor force running the scheme at Eup or Myeon offices.

As the multi-functionality of farming in less favored (mostly hilly) areas is emphasized for environmental and natural resource values, direct payment in less favored area sheds more light in advanced countries including EU and Japan. Cross compliance is simplified but reinforced with thought on practical applicability for farmers and officers. When the suggestions we made from the study are incorporated in reforming the scheme, it will make a better contribution in reinvigorating the local economy and encouraging farming while compensating the disadvantages of farming and living in less favored conditions.

Researchers: Taegon Kim, Hogun Chong

Research period: 2009. 5 - 2009. 8.

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

차 례

제1장 서론

1. 연구 목적	1
2. 선행연구	3
3. 연구내용과 연구방법	5

제2장 조건불리지역 직불제의 특징과 쟁점

1. 직불제의 일반적인 동향	6
2. 우리나라 조건불리지역 직불제의 주요 내용과 쟁점	10

제3장 조건불리지역 직불제의 사례조사 결과

1. 조사 개요	16
2. 사례조사지역의 특징과 문제점	18

제4장 조건불리지역 직불제의 개선방안

1. 문제의 유형	35
2. 조건불리지역 직불제의 방향조정	36
3. 제도적인 면에서의 개선사항	39
4. 이행조건 준수	46

제5장 요약 및 제언

참고 문헌	52
-------------	----

표 차 례

제2장

표 2 - 1. 주요국가의 직불제 실시동향	8
표 2 - 2. 조건불리지역 직불제의 이행조건	14

제3장

표 3 - 1. 횡성군 조건불리지역 직불제 대상마을	19
표 3 - 2. 횡성군 마을공동기금 조성비율, 2009년	19
표 3 - 3. 횡성군 마을공동기금 조성현황	19
표 3 - 4. 횡성군 마을공동기금 사용용도	20
표 3 - 5. 횡성군 둔내면 조항1리 공동기금 집행내역	21
표 3 - 6. 횡성군 청일면 속실리 공동기금 집행내역	21
표 3 - 7. 봉화군 마을공동기금 조성 및 집행현황, 2006~2008년	24
표 3 - 8. 봉화군 마을공동기금 사용현황	24
표 3 - 9. 울진군 읍면별 마을공동기금 사용현황, 2007년	27
표 3-10. 산청군 읍면별 조건불리 직불제 실시현황, 2008년	28
표 3-11. 장수군 마을공동기금의 사용용도	32
표 3-12. 남원시 조건불리 직불제 실시현황, 2008년	32

제4장

표 4 - 1. 조건불리지역 직불제 문제점 및 개선방향(총괄)	37
표 4 - 2. 조건불리지역 직불제 실시면적 비교	43
표 4 - 3. 읍면단위 산업계의 업무분장	48

그림 차례

제4장

그림 4 - 1. 직접지불제 추진체계	47
----------------------------	----

제 1 장

서 론

1. 연구 목적

- 조건불리지역 직불제가 실시된 지 6년이 경과되었다. 조건불리지역 직불제는 평지지역에 비해 ‘영농조건’과 ‘정주조건’이 상대적으로 불리한 지역의 생산자를 지원하여 지역농업을 유지하고 다원적 기능을 확산하는 것이 목적이다. 2004년 도입된 이후 2년간 시범사업을 거쳐 2006년부터 본 사업이 계속되고 있다.
- 이 제도의 대상은 우선 경지율과 경사도 등의 지표로 조건이 불리한 농업지역으로 한정하고, 이 지역 내의 농지 중 ‘밭’과 ‘초지’로 한다.¹ 정책효과를 높이기 위하여 다양한 ‘이행조건(cross compliance)’의 준수를 전제로 직불금을 지불하며, 특히 마을별로 ‘공동기금’을 설치하여 마을주민들에 의한 공동행사나 마을 활성화를 위하여 사용하도록 하여 ‘마을공동체’의 형성에 기여하도록 한 것이 다른 직불제에서 찾아볼 수 없는 특징이다. 이러한 의

¹ 논은 이미 논농업 직불제의 대상이 되고 있어서 제외되었다. 이 시기에는 논외 조건 불리성이 고려되지 않았다.

미에서 조건불리지역 직불제는 불리성을 보전하되 보전대상을 ‘개별농가’와 ‘마을’ 양자를 대상으로 하는 지역정책의 범주에 속하는 제도라고 할 수 있다.

- 조건불리지역 직불제는 유럽연합(EU)과 일본에서 우리나라보다 먼저 실시하고 있다. EU는 1975년부터, 일본은 2000년부터 실시하고 있다. EU는 불리성의 정도에 따라 대상지역을 3단계로 구분하여 자원보전이나 다원적 기능 확산을 중시하는 방향으로 제도개혁을 단행하고 있다. 또한 일본은 논, 밭, 초지, 방목지 등을 대상으로 실시하여 휴경농지 발생 방지를 중시하면서 농업구조 개선을 도모하는 방향으로 제도 개선을 계속하고 있다.
- 우리나라의 조건불리지역 직불제에 대해 그동안 지원에 따른 성과 평가와 문제점 파악 등을 점검할 필요가 있다. 직불제는 소득의 지지나 보상에 그치는 것이 아니다. 직불제는 정책효과를 높이기 위해서 이행조건의 준수를 전제로 하여 보조금을 지불하는 제도다. 그래서 이행조건의 수준이나 준수 여부에 대한 확인, 대상지역의 적절성, 지불 단가, 마을공동기금 활동도, 다른 직불제 또는 농지제도 등과의 관계 등에 대한 검증이 필요하다.
- 조건불리지역 직불제의 실태에 근거하여 제도의 효과와 문제점 등을 파악하고, 농업인을 비롯하여 행정 실무자, 전문가, 관련단체 등의 의견을 반영하여 정책효과를 제고하는 개선방안을 제시하는 것이 이 연구의 목적이다. 이를 통하여 조건불리지역의 농업을 유지하는 동시에 다원적 기능을 확산하는 것이 기대효과이다.

2. 선행연구

- 우리나라는 다양한 직접지불제를 시행하고 있으나 직불제에 대한 연구는 제도의 도입방향이나 시행방안 등 제도의 도입과 관련된 연구가 대부분이다. 조건불리지역 직불제 도입 필요성과 방향에 대한 최초의 연구는 서종혁 외(1998)가 있다. 이 연구는 조건불리지역 직불제 도입의 필요성과 제도에 대한 기본적인 골격을 제시하였다.
- 그러나 제도화되기까지는 다소 시간이 걸렸다. 실제 농정 방향과도 관련하여 친환경농업 직불제(1997)와 쌀을 대상으로 하는 논농업 직불제(2000)와 소득보전 직불제(2002) 등이 먼저 도입되었고, 조건불리지역 직불제는 당초 도입 계획에 비해 지체되었다.
- 지체된 배경에는 친환경 농업의 확산과 쌀농업에 대한 보호의 필요성이 우선하였고, 또 조건불리지역의 지정에 따른 부작용을 우려했기 때문이다. 대상지역의 지정을 위한 관련 자료의 미비와 대상에서 제외되는 지역의 반발 등이 우려되었다.
- 시장개방에 의한 영향으로 지역격차 문제에 대한 관심이 높아짐에 따라 조건불리지역에서의 농업유지가 중요한 과제로 등장하였다. 김태곤(2000, 2002)은 우리나라보다 먼저 실시한 일본의 중산간직불제에 대하여 제도 도입과정에서의 논점과 현장에서 실태 등을 소개하였다. 마을 단위 협약방식과 마을의 활성화를 위한 공익비용 등과 같은 일본 제도의 요소가 우리나라 제도 설계에 참고가 되었다.
- 조건불리지역 직불제의 구체적인 시행방안은 오내원 외(2002)에서 제시되었다. 조건불리지역과 도서지역 등의 농업의 실태를 분석하고 지불단가 결

정의 근거를 비롯하여 대상지역을 선정하기 위한 지표와 기준 등과 같은 구체적인 방안을 제시하였다.

- 이러한 과정을 거쳐 우리나라의 조건불리지역 직불제는 2004~2005에 시범 사업을 거쳐 2006년부터 본 사업으로 확대되었다. 시범사업에 대해서는 김종섭 외(2005)가 방대한 사례조사를 근거로 마을 활성화 효과에 대해 적극적으로 평가하였다.
- 조건불리지역 직불제는 육지부에서는 경지율과 경사도라는 두 가지 지표로서 결정된 법정리의 밭과 초지, 그리고 도서지역에서는 제주도를 포함한 모든 도서의 밭과 초지가 대상이 되었다.
- 조건불리지역 직불제 실시 이후 시나가와(2008, 2009)는 현장 실태에 근거하여 실시초기단계에서 아직 소득지지효과는 미흡하나 지역 활성화 효과에 대해서는 적극적으로 평가하고, 특히 임대차제도의 미확립으로 인하여 밭이 제외되는 것을 문제점으로 지적하고 있다.
- 이상의 선행연구들은 조건불리지역 직불제의 도입방안 또는 시험실시지역의 평가에 관련된 연구결과이다. 현 시점에서 특정 지역에서 발생하는 문제에 초점을 맞추기보다는 전국적인 시야에서 현행 조건불리지역 직불제가 지역단위에서 ‘조건의 불리성을 보완’하여 ‘농업과 마을 활성화에 기여하고 있는가’라는 관점에서 공통적인 문제점을 찾아내서 개선방안을 제시할 필요가 있다.

3. 연구내용과 연구방법

- 이 연구는 앞에서 언급한 바와 같이 ‘마을단위에서 조건의 불리성을 보완하여 농업과 지역을 활성화하고 있는가’ 라는 관점에서, 우선 제도의 내용을 살펴보고, 사례 연구에서 문제점을 발굴하고, 그리고 행정담당자, 농가, 관련 단체 등의 의견을 기본으로 하면서 전문가 견해, 외국의 운영사례 등을 감안하여 바람직한 개선방안을 제시하고자 한다.
- 특히 사례조사에서는 사전조사로 다음 항목의 조사를 심화하여 개선방안을 제시하고자 한다.
 - 대상지역과 대상농지 선정의 적절성
 - 이행조건에 대한 그 수준과 점검방법
 - 마을공동 활동과 공동비용의 사용방법
 - 우수 사례지역과 활동 등의 발굴 등
- 이를 위하여 상기에 언급한 문헌조사, 현장에서의 사례조사를 실시하고, 전문가의 자문, 관계 행정담당자의 의견, 생산자의 의향, 외국 사례조사 등의 연구방법을 통하여 개선점을 제시하여 조건불리지역에서 농업 활성화와 다원적 기능의 확산에 기여하고자 한다.

제2 장

조건불리지역 직불제의 특징과 쟁점

1. 직불제의 일반적인 동향

1.1. 직불제의 세계적인 동향

- 직접지불제란 특정 정책목적을 실현하기 위해 정부가 생산자에게 직접 보조금을 지불하는 제도로써, 미국, EU, 일본, 캐나다, 우리나라 등에서 농정의 주요 수단으로 등장하고 있다.
- 이들 국가에서 직접지불제도는 확대되고 있다. 확대되는 배경에는 다음과 같은 요인이 있다. 먼저 가격지지정책을 폐지하는 대신에 그 보상으로서 직접지불제도를 도입하는 사례가 늘어나고 있다. 또한 가격지지는 생산과 무역을 왜곡한다는 비판에서 1970년 초 미국 등에서 직접지불제가 도입되었다. 이것이 WTO 농업협정으로 승계되어 가격지지는 감축대상정책(amber box), 직불제는 허용대상정책(green box)으로 구분됨에 따라 WTO 체제에서 직불제가 확대되고 있다.
- 가격지지에서 직접지불로 전환된 것 이외에도 새로운 정책목적에 따라 직

불제 도입이 확대되고 있다. 대표적인 것이 조건불리지역 직불제이다. 조건 불리지역과 평지지역과의 생산조건의 불리성을 직접지불로 보전하여 지역 농업을 유지하는 것이 목적이다. 또한 친환경농업의 확산이나 다원적 기능 발휘를 목적으로 한 친환경농업 직불제, 경관 직불제, 농업자원의 보전을 위한 직불제도 확산되고 있다.

- 특히 최근 세계화 속에서 시장개방이 확대되면서 수입 농산물에 의한 가격 하락과 기상재해에 의한 가격변동이 심해져서 경영안정대책의 필요성이 높아지고 있다. 이와 관련하여 농가단위 소득안정제도 도입되고 있다. 일본이 2007년부터 도입하고 있으며, 미국도 2008년 농업법에서 제도화하여 2009년부터 실시하고 있다.
- 농가단위 소득안정제는 소득이나 수입(판매수입)의 변동이 농업경영에 미치는 영향을 완화하는 것이 목적이다. 제도의 기본적인 골격은 과거 일정기간의 기준수입 또는 기준소득을 설정하고, 당해 연도의 수입 또는 소득이 이를 하회하는 경우 그 차액의 일정비율을 직접 지불하는 방식이다.
- 주요 국가의 직불제 실시과정을 보면, 각국의 정책과제 및 여건변화 등에 따라 직불제는 진화하고 있다. <표 2-1>에서와 같이 ① 소득보전 또는 경영안정, ② 친환경 및 다원적 기능 발휘, ③ 조건불리지역 보전, ④ 구조개선 등이 주요 목적이다.
 - 전반적인 동향은 농지면적을 단위로 지불하는 고정지불의 경우 품목별 지불방식에서 농가단위 직불제로 전환되고 있다.
 - 소득안정화를 목적으로 하는 변동지불이 최근 확대되고 있으며, 미국과 일본에서 지불기준이 ‘가격’보전에서 ‘수입’보전으로 전환하여 가격변동과 수량변동의 리스크를 동시에 관리하는 방식으로 대체되고 있다.
 - 또한 정책효과를 제고하기 위해 이행조건을 강화하는 경향이 있다. EU는 종전의 소득보상 직불제에서 전환된 단일직불제의 경우도 친환경, 자

원보전, 경관, 동물복지 등 다원적 기능을 중시하는 방향으로 변화하고 있다.

- 조건불리지역 직불제는 EU를 비롯하여 일본과 우리나라에서 주로 실시되고 있으며, 일본의 경우는 조건의 불리성을 보전하는 것을 기본으로 하되, 구조개선 등에 대한 가산지불을 실시하는 등 조건불리지역에서도 구조개선 개념을 도입하고 있다.

표 2-1. 주요국가의 직불제 실시동향

	구조개선	경영안정 소득보전	친환경확산 다원적기능발휘 농업자원보전	조건불리보전
EU		단일직불(SFP)	환경농업직불	조건불리직불
미국		고정직불(DP) 가격보전직불(CCP) 수입보전직불(ACRE)	보전유보계획(CRP) 환경증진계획(EQIP) 보전보증계획(CSP)	
캐나다		소득안정계정 (AgriSta.) 농업투자계정 (AgriInv.)		
일본	전략작물증산직불 품목횡단직불	품목횡단직불 - 고정지불 - 변동지불	자원환경보전직불	중산간직불
한국	경영이양직불	쌀소득등보전직불 - 고정지불 - 변동지불	친환경농업직불 경관직불	조건불리발직불

1.2. 조건불리지역 직불제의 동향

- 조건불리지역의 불리성을 보전하여 농업을 유지하면서 다원적 기능을 확산하는 것을 목적으로 실시되는 조건불리지역 직불제는 현재 EU, 일본, 우리나라 등이 실시하고 있다.

- 조건불리지역 직불제는 각국의 농업구조나 농지이용의 특성에 따라 제도를 설계하여 독특한 방식으로 실시하고 있다. 일본과 한국은 지불대상을 개별 농가 이외에 지역 또는 마을을 대상으로 하여 지역공동체의 유지를 중시하는 반면에 EU는 개별 농가를 대상으로 하고 있다. 또 EU는 지형적인 특성에 따라 대상지역을 지정하는 지표도 다양하게 설정하나 일본과 한국은 단순한 지표를 사용하고 있다.
- EU는 조건불리지역 직불제를 1975년부터 실시하고 있다. 조건이 불리한 지역에서 농업을 존속하게 하여 최소한의 인구를 유지하고 경관을 보전하기 위해 농지면적에 따라 보조금을 지불하고 있다. 일본은 2000년부터 급경사지와 환경사지 등 중산간지역의 농업을 보전하여 다원적 기능을 발휘하기 위해 직불제를 실시하고 있다.
- 양국 모두 대표적인 특징은 이행조건(cross compliance)을 강화하고 있는 점에 있다. EU와 일본은 농업생산조건의 불리성을 보전하는 조건불리지역 직불제에 대해서도 이행조건을 엄격하게 설정하여 농업 진흥을 도모하고 있다.
- 이행조건이란 직불제의 실시과정에서 생산자가 일정 조건을 준수하면 일정 금액의 보조금을 지불받는다는 의미이다. 직불제의 효과를 제고하기 위해 EU는 친환경 농업, 조방적인 농업, 토양유실 방지, 경관 형성 등과 연계한 농업의 실시를 지급 조건으로 하고 있다. 일본은 유희농지 방지와 농업구조 개선에 목적을 두고 중산간지역 직불제를 실시하고 있다.

2. 우리나라 조건불리지역 직불제의 주요 내용과 쟁점

2.1. 도입 목적

- 우리나라 조건불리지역 직불제는 지역의 입지조건과 특색을 감안하여 농업 발전과 지역 활성화를 도모하는 것이 목적이다. 평지지역과의 농업생산성 격차를 보전하여 지역농업을 유지하고 자원을 보전한다는 취지다.
- 정책의 중점은 농업생산성 향상보다 농촌관광, 도농교류 등 지역 활성화에 있다. 이 직불제는 마을단위에서 자발적으로 발전의욕을 고취하고, 지역주민이 마을 활성화를 위한 장기계획을 수립하여 상향식 발전을 유도하기 위한 정책수단으로서 중요한 의미를 가진다. 이러한 점이 다른 직불제에서는 찾아볼 수 없는 특징이다.
- 그러나 제도의 내용을 보는 한 지역 활성화를 중시한 나머지 농업의 생산성 향상이나 구조개선이라는 측면이 소홀히 취급되는 면이 있다. 마을 공동활동이나 공동기금의 용도 등을 보면 ‘농업’보다는 ‘지역’으로서 마을을 중시하고 있다.
 - 즉 단순한 조건의 불리성에 대한 보전에만 그칠 것이 아니라 농업의 구조개선과 생산성 향상을 통한 ‘농업 진흥’과 ‘지역 활성화’를 도모하는 것이 정책효과를 높여 제도의 지속성을 가지게 될 것이다.

2.2. 대상지역과 대상농지

- 조건불리지역 직불제를 도입하는데 있어서 중요한 것은 어떻게 대상지역을 확정하느냐이다. 즉, 일시적인 요인에 의한 조건의 불리성이 아니라 구조적

이고 항구적인 조건의 불리성을 입증할 수 있는 객관적인 지표를 개발해야 한다.

- 구조적인 조건의 불리성이란 자연적인 불리성과 사회적인 불리성이 있다. 전자에는 경사도를 비롯하여, 고도, 토양조건, 기상조건, 경지의 협소성 등의 지표가 있으며, 후자에는 인구감소율, 인구밀도, 시장과의 거리 등의 지표가 있다.
- 우리나라 조건불리지역 직불제에서는 ‘경지율’과 ‘경사도’라는 두 가지 지표를 가지고 대상지역을 한정하고 있다. 즉 경지율이 22% 이하이면서, 경사도 14% 이상의 농지가 50% 이상인 ‘법정리’ 전체가 대상지역이 된다. 단 도서지역은 제주도를 포함하여 읍면단위의 모든 법정리가 대상이 된다. 또한 대상지역 내의 대상농지는 ‘밭’과 ‘초지’에 한정하고 있다.
- 따라서 구조적인 조건의 불리성을 판단하는데 경지율과 경사도만으로 확정하는 것이 적합한가에 대한 논의가 있다. 인구의 과소화나 고령화와 같은 인구지표, 지역의 협소성 등도 중요한 지표가 될 수 있다. 대상농지를 밭과 초지에 한정하는 것도 논의의 여지가 있다.
 - 논농업도 조건의 유리성과 불리성이 존재한다. 평지지역과 산간지역은 생산비나 생산량, 농작업의 난이도 등의 면에서 격차가 크다. 이러한 점이 고려된다면 논도 대상에 포함되어야 한다.
- 대상지역의 지정단위도 중요하다. 현행 제도는 ‘법정리’를 단위로 하고 있지만 농지나 소구역, 행정리, 법정리, 또는 복수의 행정리와 법정리, 기초지방자치단체 등 몇 가지로 고려할 수 있다.
- 현행 방식은 법정리를 단위로 지역을 지정하면서도 마을협약은 행정리 단위로 체결하도록 하고 있다. 하나의 단위보다는 복수의 단위를 설정해 두는

편이 지역의 다양한 실태나 의향을 반영할 수 있는 장치가 될 수 있다. 예를 들면 법정리를 초과하는 광역단위는 지역 공동브랜드 개발이나 공동의 지역활성화 활동이 보다 유리해 이를 희망하는 지역도 있을 수 있다.

2.3. 지불단가

- 직접지불제에서 지불단가를 설정하는 것은 어려운 과제이다. 가격지지제도는 생산비 보상이나 도농 소득균형 등의 기준에 따라 지지수준을 객관적으로 산정할 수 있다. 반면에 직불제는 고정지불의 단가나 소득보상의 수준 등 주관적인 요소가 많이 개입한다.
- WTO 농업협정문에서는 조건불리지역 직불제의 경우 조건불리지역과 일반 지역 간의 생산비 격차 또는 소득 격차의 일정부분을 보전하는 것으로 규정되어 있다. 그러나 이러한 규정도 격차부분을 전국단위로 계산할 것이냐, 아니면 지역단위로 할 것이냐의 논쟁이 있고, 보전수준에 대해서도 차액의 90% 또는 85% 등 일정하지 않다.
- 우리나라의 경우 지역 간 소득격차를 보면, 1998~2000년(3년 평균)으로 일반 면은 1ha당 998만 원, 오지 면은 884만 원으로 114만 원의 격차가 있다(오내원 외(2002)).
- 현행 지불단가는 ha당 받은 40만 원, 초지는 20만 원으로 실제 소득격차와의 85% 수준과 비교해도 상당한 차이가 있다. 즉 조건불리지역의 농업을 유지함으로써 지역경제의 활성화를 도모하기 위한 조건불리지역 직불제의 지불단가는 객관성이 떨어진다. 지역사회 유지와 다원적 기능의 발휘를 기대하기 위해서는 이러한 지역 간 격차에 대해 일정부분을 보전해야 할 것이다.

2.4. 이행조건

- 직불제의 정책효과를 제고하기 위해서는 이행조건(cross compliance)을 어떻게 설정하느냐가 중요하다. 직불제는 일반적으로 직불금의 지급요건과 이행조건의 준수와 연계하여 이행조건의 준수를 확인한 후 직불금을 지불함으로써 정책목적을 달성한다.
- EU는 이행조건을 비교적 엄격하게 설정하고 있다. 직불제의 제도개혁 과정에서 이행조건을 강화하여 직불제 운용을 엄격하게 하고 있다. 일본의 경우도 개인이든 마을이든 이행조건에 대해서는 지자체와 협정을 체결, 이를 위반하는 경우는 지급된 직불금을 환수하는 조치를 강구하고 있다.
- 이행조건에 대해서는 두 가지 측면에서 검토해야 한다. 하나는 이행조건의 ‘수준’에 관한 것이고, 다른 하나는 이행조건의 ‘점검’에 관한 것이다. 제도 설계과정에서 이행조건을 어느 수준으로 설정할 것인가 라는 문제는 대체로 지불단가와 연계된다.
- 지불단가가 높을수록 이행조건이 강화되는 경향이 있다. 보다 중요한 것은 이행조건을 준수하고 있는가에 대한 현장 점검의 문제이다. 우리나라 조건불리지역 직불제에 대해서도 제도상의 이행조건의 수준과 실시과정에서 이행조건의 준수에 대한 점검 두 가지 사항에 대해 확인하였다.

□ 조건불리지역 직불제의 이행조건

- 조건불리지역 직불제의 이행조건은 <표 2-2>와 같다. 주요 내용은 ① 농지 관리의무, ② 마을공동기금 조성의무, ③ 마을활성화 실천의무 등이다.

표 2-2. 조건불리지역 직불제의 이행조건

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

주 : (1)과 (2)는 필수 의무, (3)은 선택 의무

- 먼저 농지관리의무는 농지에 대한 ‘경작의무’ 부과이다. 직불금을 수령하기 위해서는 농지를 반드시 경작해야 한다. 단지 경작하지 않는 경우는 연 1회 이상 ‘경운 및 제초’를 해야 하는 것을 이행조건으로 설정하고 있다.

- 다음으로 보조금 중에서 30% 이상의 금액을 우선적으로 마을공동기금으로 조성해야 한다. 이 공동기금으로 마을협약 이행, 마을 활성화, 공익적 기능 증진 활동 등에 사용할 수 있다. 실제 마을공동기금 적립률은 대부분의 지역이 30%로 하고 있고, 강원도 지역에서는 50% 또는 60%까지 적립하는 사례도 있다.
- 대상마을은 마을발전계획을 수립하고, 연차별 이행계획을 수립하여 1개 이상의 활동을 실천해야 한다. 마을발전계획은 <표 2-2>에서와 같이 ① 마을 활성화 실천활동, ② 공익적 기능 증진활동, ③ 농지 보전활동, ④ 지역 마케팅활동 등으로 구분하여 주민의 합의를 거쳐 결정하도록 하고 있다.

제 3 장

조건불리지역 직불제의 사례조사 결과

1. 조사 개요

1.1. 조사 목적

- 조건불리지역 직불제는 육지부에서는 경지율이 22% 미만인 경사도 14% 이상의 농지가 50% 이상인 법정리, 도서지역은 읍면단위의 전체 법정리를 대상으로 밭, 과수원, 초지를 대상으로 실시한다. 2008년 실시면적은 밭 10만 6,365ha, 초지 3,424ha, 합계 10만 9,789ha이며, 연간 총 지불금액은 302억 6,500만 원이다.
- 연도별 실시면적이나 지불금액은 지역별로는 약간의 증감은 있으나 전국적으로는 상쇄되어 거의 변화가 없는 편이다. 그러나 현장에서 구체적인 실시 과정을 살펴보면 다수의 문제점이 있다. 예를 들면 직불제 대상농지이지만 실제 제외되는 사례가 있고, 마을공동기금이 소액이거나 아니면 활용방법을 찾지 못하여 사용하지 않는 사례도 있다.
- 그래서 현장에서 사례조사를 통하여 구체적인 문제점을 찾는 것이 조사의

목적이다. 이 제도가 ‘지역농업 진흥과 마을 활성화에 기여하고 있는가’ 라는 관점에서 제도의 실시과정에서 나타나는 문제점과 현장에서 행정실무자나 생산자 등이 인식하고 있는 문제점 등을 발굴하여 다음 장에서 각각에 대한 개선점을 제시하고자 한다.

1.2. 조사지역 및 조사항목

(1) 조사지역

- 조사지역은 비교적 실시지역이 많은 군의 직불제 담당공무원, 군 내 1개~2개 읍면 사무소 산업계, 그리고 읍면 내의 대표적인 마을(이장) 등을 임의로 선정하였다. 조사지역은 다음과 같다.
 - 강원 횡성군 및 청일면(속실리), 둔내면(조항1리)
 - 경북 봉화군 및 명호면(고계리, 관창리)
 - 경북 울진군 및 서면(광회리, 삼근리)
 - 경남 산청군 및 차황면(삼거리, 상법리, 철수리)
 - 전북 장수군 및 번암면
 - 전북 남원시 및 산내면(대정리, 백일리)

(2) 조사항목

- 사례지역에서 시군 및 읍면의 직접지불제 담당자, 마을 이장, 생산자 등을 대상으로 하여 지역의 농업개황, 조건불리지역 직불제의 실시상황과 문제점, 마을단위의 농업 진흥이나 지역 활성화를 위한 공동활동, 마을공동기금 집행상황이나 향후 집행계획 등에 대한 청취조사를 실시하였다.

2. 사례조사지역의 특징과 문제점

2.1. 강원도 횡성군

(1) 실시현황

- 횡성군은 효과적으로 현장실사를 하기 위해 자체 개발한 타블렛 컴퓨터(PC)를 사용하고 있다. 위치파악시스템(GPS)과 연결하여 차량이동 중에 필지별로 신청여부와 이행조건 준수여부를 확인할 수 있도록 하여서 현장조사에 필요한 인력투입과 시간을 줄이고 있다.²
- 대상마을은 모두 57개이며 우천읍, 둔내면, 갑천면에 각 10개 마을이다. 대상농가는 1,254호, 대상농지는 1,186ha이며, 연간 지불금액은 4억 6,200만원(국비 70%, 도비 10%, 군비 20%)이다.
- 마을공동기금의 조성 비율은 마을에 따라 최소요건인 30%에서 최대 60%까지 분포되는 등 다른 사례지역이 대체로 30%인 것과 비교하면 조성 비율이 높아서 마을 공동활동에 보다 더 적극적인 것을 알 수 있다<표 3-2>.
- 기금 조성금액도 1천만 원 이상인 마을이 21개리로서 조사마을의 44%에 해당한다<표 3-3>.

² 담당공무원에 따르면 작업속도가 빨라져 현재는 두 명의 인원으로 하루에 30개 마을까지 현장조사가 가능하다고 한다. 반면 다른 사례지역에서는 PC를 이용한 현지조사가 현실적으로는 애로사항이 많다고 한다. 접속이 끊기거나 PC의 속도가 느리며 해당 필지와 PC상의 필지가 불일치하는 경우도 많다는 지적이다. 이에 대한 대안으로는 일정기준 이하 면적의 제외, 유럽의 경우처럼 색으로 표시한 지적도에 농가로 하여금 해당 필지를 표시, 반송하게 하는 것 등을 고려할 수 있다.

표 3-1. 횡성군 조건불리지역 직불제 대상마을

읍면	개소	행정리명
횡성읍	3	내지리, 옥동리, 영영포리
우천읍	10	용둔리, 정금 1,2리, 하궁 1,2리, 상대리, 하대리, 오원 1,3리
안흥면	11	안흥1-5리, 송한리, 가천리, 소사1-4리
둔내면	10	조항 1,2리, 우용 1,2리, 두원 1,2리, 삼교 1-3리, 궁종리
갑천면	10	화전리, 상대리, 삼거리, 병지방 1,2리, 하대 1,2리, 중금리, 구방 1,2리
청일면	6	봉명리, 속실리, 갑천 1,2리, 신대리, 초현리
공근면	3	어둔리, 상창봉리, 도곡리
강림면	4	부곡 1,2리, 원현 1,2리
계	57	

표 3-2. 횡성군 마을공동기금 조성비율, 2009년

계	30%	50%	60%
57개 리	13개 리	43개 리	1개 리

주 : 마을공동기금 조성비율이 60%인 마을은 갑천면 상대리로 지역활성화 등에 적극
적임.

표 3-3. 횡성군 마을공동기금 조성현황

계	1,000만 원이하	1,000~2,000만원	2,000~3,000만 원	3,000만 원 이상
48개 리	27개 리	11개 리	9개 리	1개 리

주 : 3,100만 원 기금이 있는 안흥 2리는 회관부지구입비가 이월된 금액임.

표 3-4. 횡성군 마을공동기금 사용용도

사업명	세부사업명
마을기반조성	마을회관 부지 구입비 적립, 마을공동축사 부지구입비 적립, 제설장비 구입운영(유류대 등)
마을환경개선	표지석, 이정표 설치, 원두막, 화장실, 안내판, 쉼터, 공원조성, 마을회관 보수, 화단조성, 가로수식재 등
정신분야	우수마을 선진지견학, 전통문화 계승, 새농촌건설운동 추진비
소득증대분야	친환경농산물자재구입, 부산물퇴비구입, 집하장, 직판장 설치, 마을공동밤나무재배단지 조성

(2) 지역사례

- 둔내면 조항1리의 경우, 47호 중에서 농가가 34호며, 이 중에서 직불제 대상 농가는 26호이다. 마을의 농지면적(밭)은 61.6ha이지만, 대상면적은 34.3ha, 지불금액은 1,356만 4,000원이며, 공동기금 적립비율은 50%이다.
 - 마을은 해발 550m의 중고냉지로 브로콜리, 무, 배추 등을 주로 재배해 왔고 저온저장창고가 있다. 중국산 수입과 국내 재배지역 증가로 최근 브로콜리 가격이 5만 원대에서 3만5천 원까지 하락하여 작년부터 야콘을 재배하는 농가가 늘고 있다.
 - 석탄공사, 서초반포중학교, 광주화훼영농법인과 자매결연을 체결하여 지역 농산물을 판매하고 인적교류를 도모하고 있다. 다섯 농가로 이루어진 화훼영농법인은 광주화훼법인과 협약을 체결하고 국화 육묘 등으로 지역소득 향상에 기여하고 있다.
 - 마을공동기금 집행실적은 지금까지 1,555만 원으로 농업시설정비, 농기계구입 등에 사용되었다<표 3-5>.

표 3-5. 황성군 둔내면 조항1리 공동기금 집행내역

단위 : 천 원

연도	조성액			집행내역	잔액
	이월기금	당년기금	계		
2006	0	12,190	12,190		
2007	12,190	6,595	18,785	저장고정비 7,350 농약살포기 1,200 회수금반납 158	10,051
2008	10,051	6,782	16,833	마을환경정비 7,000	9,833

- 청일면 속실리의 경우, 71호 중에서 농가가 67호, 직불제 대상농가는 38호이다. 농지면적(밭) 105.3ha 중에서 직불제 대상면적은 41.4ha이며, 지불금 약은 1,624만 2,000원(공동기금, 개인지급 각 50%)이다.
 - 마을의 주요 재배작목은 추청오이, 완두콩, 더덕, 브로콜리, 인삼, 고추, 콩팥 등이다. 이모작이 가능한 추청오이, 브로콜리 등의 밭작물이 벼농사에 비해 소득이 높아 논을 밭으로 전환시켜 왔다. 판매액 기준으로 벼농사는 평당 1만2천 원이 가능하다면 오이나 브로콜리는 평당 1만 원 정도의 매출이 가능하다. 인삼은 평당 6년에 12만 원의 매출이 가능하여 이를 1년 기준으로 환산하면 2만 원 수준이다.
 - 지금까지 공동기금 74만 9,000원을 집행하였다. 마을공동기금 관리를 위해서는 별도 공동명의 계좌관리, 관련증빙서류 보관, 인감 공동날인 관리 등을 행하고 있다.

표 3-6. 황성군 청일면 속실리 공동기금 집행내역

단위: 천 원

연도	조성액			집행내역	잔액
	이월기금	당년기금	계		
2005	15,577	12,467	28,044	회관수리 7,877 도수로 7,700	12,467
2006	12,467	14,316	26,783	회관수리 14,971	11,812
2007	11,812	9,474	21,286	배수로 등 346 레미콘 3,990	16,950
2008	16,950	8,121	25,071	게시대설치 571 화단농약 177	24,323

(3) 특징

- 조건불리지역 직불제는 ‘실거주자 지불’과 ‘마을 한정’ 등의 요인으로 쌀소득등보전 직불제와 같은 부당수령 문제는 없다. 대신에 임대차 농지의 경우 제외되는 사례가 다수 있다.
 - 1996년 이후 취득한 농지의 경우 임대차를 금지하고 있으며, 그 이전 취득농지에 대해서는 임대차 계약서를 첨부해야 하나 계약서 미비로 지불 대상에서 제외되고 있다.
 - 1996년 이후 취득농지의 경우 농어촌공사(농지은행)를 통한 임대차계약서를 첨부하면 지불은 인정하고 있으나 수수료가 수령액보다 비싼 이유로 실제 계약서를 체결하는 경우는 거의 없다.³
- 마을공동기금은 마을 모임을 정기적으로 가지는 등 공동활동을 촉진하는 요인으로 작용한다. 공동명의로 되어있는 통장, 출납부 등의 기록을 통해 기금운영을 투명하게 하고 있다. 공동기금은 마을회관 유지 보수 등에 주로 사용하고 있다. 단지 전기료나 난방료 등과 같은 소모성 경비로는 사용을 금지하고 있다. 다음과 같은 기금이용 사례가 있다.
 - 군비로 건립한 마을회관의 보수비용으로 사용하는 사례가 다수 있다.
 - 일부 농가에 이용되는 농로보수에 기금 일부를 사용하여 운영위원회가 주민들에게서 지적받은 사례와, 자부담 있는 보조사업의 경우 자부담 부분을 기금으로 충당한 사례도 있다.
 - 조항1리는 마을회관 주변에 낙차를 이용한 물레방아로 0.5kw 정도의 소수력 발전을 설치하여 마을회관 전기사용에 활용할 계획이다.
- 현행 대상마을 선정은 경지율과 경사도에 따라 법정리 단위로 지정하기 때문에 실제 경사도가 높은 행정리임에도 불구하고 대상에서 제외되는 사례가 있다.

³ 실제 명칭은 ‘농지사용대수위탁계약서’이며, 1건당 수수료가 10만 원에 달한다.

- 대상마을을 법정리 기준에서 행정리 단위로 전환할 필요성이 높다. 이를 위한 행정리 단위의 데이터가 충분하지 못한 것이 문제이다.
- 마을공동기금에 대해서는 보조금의 30% 이상을 마을공동기금에 조성하여 마을발전을 위해 사용하도록 규정하고 있다. 단지 소액 마을은 마을활성화에 실효가 적고, 회계정산의 어려움이 많다는 것이 마을 주민의 지적이다.
- 현행 읍면단위에서 직불제 담당 인력에 비해 지원대상 필지에 대한 적격성 판단과 지침상 지원제외 대상 요건이 많아 현장 점검에 어려운 점이 많다.
 - 농지에 대한 경작여부, 농지전용 등 확인사항 업무와
 - 임대차 농지 중에서 1996년 이전 취득 농지에 대해서는 임대차 계약서 첨부, 그 이후 취득농지에 대해서는 농어촌공사를 통한 계약서 첨부 등 지도업무 등이 있다.

2.2. 경북 봉화군

(1) 실시현황

- 봉화군은 1개 읍, 9개 면, 72개 법정리, 156개 행정리 중에서 1개 읍, 9개 면, 36개 법정리, 73개 행정리가 조건불리 직불제 대상지역이다. 대상농가는 3,008호, 대상면적은 3,108ha이며, 연간 지불금액은 12억 4,300만 원이다.
- 읍면별 기금조성 및 사용현황을 보면 지역별로 편차가 심한 편이다. 명호면은 41%의 집행비율을 보이는 반면, 상운면과 봉성면은 집행실적이 전혀 없다. 조성된 기금 액수가 적고, 사용범위가 제한적이어서 집행하고 있는 마을의 수가 적다.

표 3-7. 봉화군 마을공동기금 조성 및 집행현황, 2006~2008년

단위 : 천 원, %

읍면	대상법정리	기금사용 법정리	기금액	집행액	집행비율
봉화	2	1	4,674	1,100	24
물야	7	4	130,921	24,569	19
봉성	2	0	27,917	0	0
법전	7	1	111,720	7,414	15
춘양	11	5	221,360	58,506	26
소천	16	3	202,095	13,109	7
석포	6	2	893,954	46	0.1
재산	9	8	310,204	115,809	37
명호	11	8	414,138	170,599	41
상운	2	0	49,975	0	0
계	73	32	1,556,962	391,153	25

자료 : 봉화군

- 봉화군 마을공동기금은 마을기반조성, 환경개선, 소득증대, 교육 등에 사용되고 있다 <표 3-8>.

표 3-8. 봉화군 마을공동기금 사용현황

사업명	세부사업명
마을기반조성	노인회관 부지 구입비 적립, 공동퇴비장 설치
마을환경개선	마을회관, 노인회관 보수, 노인회관 운영에 필요한 집기류 구입, 가로수 심기, 꽃길조성, 마을 환경개선
정신분야	영농교육
소득증대분야	콩선별기 구입(명호면), 마을축제(메밀축제)

자료 : 봉화군

(2) 명호면 사례

- 관창2리의 경우, 50호 중에서 농가는 46호이며, 이 중에서 직불제 대상농가는 42호이다. 마을 농지면적은 177.4ha(논 2.1ha, 밭 115.5ha, 과수 19.3ha)로서 규모가 큰 편이다.
 - 주요 재배작물은 사과, 채소, 감자, 무, 고추 등이며, 최근 콩, 옥수수 등에서 과수, 채소, 감자 등으로 작목전환을 하고 있다.
 - 마을 공동활동은 지역 내 생산된 사과와 토종꿀의 판매를 위해 ‘만리산 사과’와 ‘청량산 토종꿀’이라는 생산자조직을 만들어 운영하고 있다.
 - 마을공동기금의 활용계획은 마을회관 수리, 폐비닐 수거장 설치, 주민복지사업 추진, 청정특산물 전시장 및 판매장 설치 등이다.
- 고계2리의 경우, 33호 중에서 농가가 29호이며, 이 중에서 직불제 대상농가가 29호이다. 마을 농지면적은 106.8ha(논 2.4ha, 밭 104.4ha)로서 경지규모가 큰 편이다.
 - 지역 특산품은 고추, 메주, 식초 가공품 등이며, 된장, 고추장, 가공식초의 원료 및 부분가공품을 제조업체에 공급하여 소득을 높이고 있다.
 - 마을공동기금은 콩 선별기 구입, 비가림 시설 설치, 고추판매 확대사업 등에 활용하고 있어 비교적 농업 진흥에 기여하고 있다.

(3) 특징

- 고계2리는 마을공동기금으로 콩 선별기를 구입하여 공동사용하고 있고, 사용료 수입은 다시 공동기금에 적립하고 있다. 이로 인해 마을의 콩 생산량이 늘어나고 있으며, 생산된 콩으로 메주를 가공하여 간장·고추장 공장에 납품하여 부가가치를 높이고 있다.⁴

⁴ 공동기금이 실제로 지역에 도움이 되는 목적으로 사용되기 위해서는 일정금액 이상

- 마을공동기금을 원활히 사용하여 지역진흥에 기여하기 위해서는 도농교류, 선진지 견학 등과 같은 기금사용의 용도를 확대할 필요가 있다.
- 농지임대차가 확대되고 있는 가운데 대상농지에서 임대차 농지를 제외하고 있는 것이 문제다.
- 조건불리지역을 지정하는 지표로서 경지율과 경사지율만 가지고 결정하는 것은 한계가 있다. 시군의 현재 인구와 인구변화 추이를 함께 고려한 선정 기준이 필요하다.

2.3. 경북 울진군

(1) 실시현황

- 울진군은 2개 읍, 8개 면, 80개 법정리, 196개 행정리 중에서 2개 읍, 7개 면, 27개 법정리, 61개 행정리가 조건불리 직불제 대상이다. 대상농가는 1,069호, 대상면적은 506ha이다. 연간 총 지불금액은 2억 200만 원이다.
- 지불금액이 소액이기 때문에 대부분의 마을에서 공동기금을 활용할 수 있는 규모에 미달하여 현재까지 적립만 하고 있는 상황이다.

이 되어야 한다. 최소한의 공동기금 적립은 보장해 주는 것도 하나의 대안이다.

표 3-9. 울진군 읍면별 마을공동기금 사용현황, 2007년

단위 : 천 원, %

읍면	대상법정리	기금사용법정리	조성기금액	집행액	집행비율
울진읍	2	0	8,382	0	0
평해읍	1	1	2,259	1,120	49.5
북면	4	2	19,446	3,300	16.9
서면	6	3	99,542	7,905	7.9
근남면	1	0	4,556	0	0
원남면	3	0	20,144	0	0
기성면	3	0	8,408	0	0
온정면	5	4	34,703	3,800	10.9
후포면	2	0	8,468	0	0
계	24	10	205,908	16,125	-

(2) 서면 사례

- 삼근2리는 마을 공동활동으로 친환경 체험마을 조성을 위해 노력하고 있다. 향후 마을의 꽃길 조성, 도시민과의 교류활동, 마을회관 보수 등에 사용할 계획이다. 마을공동기금은 현재 1,000만 원에 불과하며, 집행실적도 없다.
- 광회2리는 63호 중에서 농가가 32호이며, 직불제 대상농가는 32호 전부이다. 마을 특산품은 야콘, 고추, 당귀 등이며, 친환경 농업으로 생산한 고추, 야콘 등을 친환경 농산물을 ‘한살림’에 납품하여 안정적인 판로를 갖고 있으며 상대적으로 높은 가격을 받고 있다.
 - 농가의 70%가 친환경 유기농업인으로 방주공동체, 두레공동체로 구성된 2개 작목반별로 한살림과 계약재배를 하고 있다. 향후 산채나물, 더덕, 표고버섯 등으로 재배작목을 다양화할 계획이다.
 - 마을공동기금은 현재 2,100만 원이며, 아직 집행실적이 없다. 마을회관 2층에 친환경 농업 교육장 설치 시 사무기기 및 음향시설 구입에 사용할 계획이다. 이 외에도 산림을 이용한 산도라지, 더덕, 산채 재배 단지조성,

유기농 고추 특구지역 생산 및 가공 시설 등 마을 농업 진흥에 활용할 계획이다.

2.4. 경남 산청군

(1) 실시현황

- 산청군은 전체 1개 읍, 10개 면, 72개 법정리, 119개 행정리 중에서 1개 읍, 10개 면, 43개 법정리, 91개 행정리가 조건불리 직불제의 대상으로 다른 지역에 비해 대상지역이 광범위하다.
- 2008년 현재 대상농가는 1,318호이며, 대상면적은 456ha, 지불금액은 1억 8,100만 원이며, 이 중 농가에 대한 지불금액은 1억 4,500만 원, 마을공동기금은 3,622만 원이다.

표 3-10. 산청군 읍면별 조건불리 직불제 실시현황, 2008년

단위 : 개, 호, ha, 천 원

읍 면	행정리수	농가수	필지수	면적	기금
산청	9	197	709	65	5,183
차황	7	98	328	29	2,254
오부	10	107	261	28	2,719
생초	9	92	294	25	2,018
금서	9	134	451	41	3,259
삼장	12	188	670	79	6,352
시천	15	199	831	88	7,028
단성	7	71	221	40	2,973
신안	7	103	327	40	3,223
신등	6	77	226	21	2,297
계	91	1,266	4,318	456	36,216

- 일부 대상면적이 적은 마을에서는 조성된 마을기금 액수가 적고 사용범위가 제한적이어서 실제로 기금을 활용하고 있는 마을이 많지 않은 편이다. 예를 들면 삼거리의 경우 1년에 18만원씩 마을공동기금을 적립하고 있다.

(2) 차황면 사례

- 차황면은 11개 법정리, 19개 행정리 중에서 4개 법정리, 7개 행정리가 대상이다. 면내 전체 밭 232ha, 초지 2ha 중에서 밭 26ha, 초지 2ha가 대상이다.
- 삼거리의 경우 41호 중에서 농가는 31호이며, 이중 조건불리 직불제 대상농가는 5호에 불과하다. 마을 농지면적 31ha(논 25.4ha, 밭 3.4ha, 과수 2.2ha)이며, 이 중 대상면적은 밭 0.64ha로 마을공동활동을 실천하기에는 영세하다.
 - 마을 공동활동은 삼거영농회(35명), 장박영농회(20명)가 조직되어 있어 2개월마다 1회의 모임을 가지고 영농기술 공유, 마을청소 등을 실시하고 있다.
 - 장박리는 인구 감소로 공동체조직 구성원 수가 점차 감소하고 있어 공동체 유지에도 한계가 나타나고 있다.
- 상법리의 경우 57호 중에서 농가가 41호이며, 이 중에서 조건불리 직불제 대상농가는 6호이다. 마을의 농지면적은 45.6ha(논 35.9ha, 밭 9.2ha, 과수 0.5ha)이며, 직불제 대상면적은 1.1ha로 영세규모이다.
 - 마을 공동활동으로 황매산산나물작목반(35명)을 조직하여 월 1회의 모임을 가지고 재배방법과 친환경 농법 등을 공유하고 물량조절과 상거래 질서를 확립하는 역할을 수행하고 있다.
 - 마을에서 추진하는 사업으로는 황매산 상법리 등산로 개설, 황토가옥을 신축하여 마을 민박을 운영하는 것 등이다.
 - 마을공동기금은 규모가 영세하여 적립하는 중이며, 도시민과의 교류 등

을 통한 마을 활성화 실천, 친환경농업 지원 등을 통한 공익적 기능증진 활동 등에 사용할 계획을 수립하고 있다.

- 철수리의 경우 52호 중에서 농가는 36호이며, 조건불리 직불제 대상농가는 21호이다. 마을의 농지면적은 24.1ha(논 20.0ha, 밭 3.8ha, 과수 0.3ha)이며, 직불제 대상면적은 5.7ha이다.
 - 마을 공동활동으로 영농회(36명)를 조직하여 월 2회의 모임을 가지고 친환경 영농기술 공유 및 마을 환경정화 활동을 하고 있다.
 - 향후 마을의 실천계획은 특정작목만 친환경 인증을 받는 것이 아니라 철수리 전체가 친환경지역으로 선정될 수 있도록 노력하는 것이다.

(3) 특징

- 산청군의 지역 특성상 대상지역이 광범위하게 분포하고 있으나 지역의 경지규모가 영세하여 대상농가와 대상농지도 극히 영세한 편이다. 마을별로 조건불리직불금 수령액 자체가 소액이어서 적립된 마을공동기금의 활용 가능성이 낮다.
- 산청군 10개 면, 91개 행정리에서 1,266농가를 대상으로 3,621만 6,000원이 지급되고 있다.⁵ 사업건수는 1개 면당 126건에 달하며, 이장이나 면사무소 담당자가 들이는 노력에 비해 조건불리 직불금의 지원규모는 미미하고 이를 위한 증빙서류 등 행정업무 비용이 높다.
- 마을공동기금을 사용하기 위해서는 현재 군수의 승인이 거쳐야 하나 실제 군의 담당계장이 대리승인을 하고 있다. 절차가 번거롭고 시일이 많이 걸린

⁵ 1개 마을당 39만 8,000원이 지불되며, 마을공동기금은 평균 11만 9,400원 정도의 소액이다.

다. 면장이 승인하도록 제도 개정을 요망하고 있다.

- 연금제도와 관련한 문제로서 65세 이상에게 지급되는 고령연금을 수급하기 위하여 소유재산을 자녀에게 증여하는 사례가 늘어나고 있다. 법률적으로 소유농지를 자녀에게 증여한 후 실제 경작하고 있는 사례의 경우 실거주지원칙에 따라 조건불리지역 직불제 대상에서 제외된다.
- 시행지침에 따르면 농가당 하한면적을 동일 읍면 0.1ha로 제한하고 있다. 지원 하한면적의 해석에 대한 이견이 현장에서는 다양하게 나타난다. 예를 들면 논과 밭을 포함하는 규모인지, 아니면 밭으로만 300평 이상이어야 하는지 등이다.

2.5. 전북 장수군 및 남원시

(1) 실시현황

- 장수군의 실시규모는 2008년 현재 6개 읍면, 23개 행정리, 대상농가 1,231호, 대상면적 857ha이다. 연간 총 지불금액은 2억 9,300만 원이며, 이중에서 농가에 대한 지급액이 2억 500만 원, 마을공동기금이 8,800만 원이다.
- 장수군의 마을공동기금은 마을기반조성, 마을환경개선, 정신분야, 소득증대분야에 사용되고 있다 <표 3-11>.

표 3-11. 장수군 마을공동기금의 사용용도

사업명	세부사업명
마을기반조성	마을회관 건립, 공동저장고 설치, 폐비닐집하장, 화장실 개량, 퇴비발효사 설치
마을환경개선	노후주택개량, 마을꽃길조성, 마을환경정화, 부용화식재, 마을홈페이지 제작, 마을 하천정비, 철죽 식재
정신분야	시골작은음악회 개최, 우수마을선진지 견학
소득증대분야	오미자, 김치 판매 홍보, 고랭지 비가림하우스 설치, 농산물 운반 화물차 구입, 마을 공동관정 설치

- 남원시의 경우 대상지역은 1읍 1면, 18개 행정리이다. 2008년 대상농가 400호, 대상면적 158ha이다. 지불금액은 6,300만 원으로 이중에서 농가에 4,300만 원이, 마을공동기금에 2,000만 원이 배분되었다.

표 3-12. 남원시 조건불리 직불제 실시현황, 2008년

단위 : 개, 호, ha, 천 원

읍면	행정리수	농가수	농지면적	대상면적	기금
인월면	4	61	3,746	25.6	4,618
산내면	14	339	10,345	132	15,851
계	18	400	14,091	158	20,469

자료 : 남원시

(2) 남원시 산내면 매동리 사례

- 총 95가구, 농가 52호, 직불제 지급농가는 47호이며, 대상면적은 밭 16.2ha이다. 수리시설 부족으로 수도작이 어렵고 주로 고사리와 채소 등을 재배하고 있다.
 - 마을 공동활동으로 체험마을 운영회(35명)를 구성하여 월 1회 모임을 가지고 체험프로그램과 민박촌 운영을 계획하고 있다.

- 2007년부터 조건불리직불 지역으로 지정되어 지난 2년간 마을공동기금을 150만원씩 적립하고 있으며, 향후 체험마을 부지 구입에 활용할 예정이다.
- 향후 이 기금으로 녹색체험마을 운영과 소득창출을 위한 노력의 일환으로 불거리 조성 및 체험 행사장을 확대할 계획이다. 연꽃 가꾸기 사업을 연차적으로 증대하고 연꽃을 이용한 다양한 사업도 구상하고 있다.

(3) 남원시 산내면 백일리 사례

- 이 마을은 총 118가구 중에서 농가 56호이며, 조건불리 직불제 대상농가는 41호이다.
- 지역 특산품은 야콘, 고추, 당귀 등이며, 친환경 농업으로 생산한 고추와 야콘 등을 ‘한살림’에 납품하여 안정적인 판로를 갖고 있으며 상대적으로 높은 가격을 받고 있다.
- 마을의 주요 활동으로 영농회(30명), 청년회(30명)를 조직하여 월 2회 모임을 가지고 친환경마을조성과 경관조성을 위해 협력하고 있다.

(4) 특징

- 대상 농지에서 제외되는 사례가 다수 있다. 주요 원인은 지원하한면적(300평) 규정에 의한 제외면적, 현재 밭농업에 활용되고 있으나 지목이 임야인 경우, 1996년 이후 취득한 농지 중에서 임대차 농지 등은 규정에 따라 제외되고 있다.
- 지불 하한면적 300평에 대해서는 밭 단독면적인지, 논밭 합계면적인지 그

기준이 명확하지 않아서 적용상의 혼란이 나타나고 있다. 이 지역에는 밭면적이 300평 미만인 경우 제외하고 있다.

- 실거주지 규정에 대한 다른 의견이 많다. 사실상 농지소재지에 거주하면서 실경작을 하고 있지만 다른 사정으로 거주지를 도시로 바꾼 경우 조건불리 직불제 대상에서 제외되고 있는 사례가 다수 있다.
- 이행조건의 점검을 위한 모바일 컴퓨터(농어촌공사 정보화추진처)는 산간 지역에서 통신이 두절되거나 아니면 속도가 느려 업무 진행에 차질이 발생한다.

제4 장

조건불리지역 직불제의 개선방안

1. 문제의 유형

- 직불제에 대해서는 다양한 관점에서 평가할 수 있다. 객관적으로는 엄격한 이행조건을 설정하고 이것을 준수하게 하되, 준수여부를 정밀하게 점검한 후 직불금을 지불하는 것이 이상적이다.
- 이를 위해서는 제도와 현실이 대립하지 않아야 하고, 생산자의 제도에 대한 이해 정도가 높아야 한다. 또한 일선에서의 실시과정에서 이행조건 점검시스템이 효율적으로 작동해야 한다.
- 생산자는 일반적으로 이행조건 준수가 어렵다든가, 지불금액이 낮다든가 등의 반응을 많이 나타낸다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 현행 직불제 중에서 생산자가 가장 높게 평가하는 것이 조건불리지역 직불제이다.⁶ 지불금액이 낮음에도 불구하고 생산자가 높게 평가하는 것은 마을공동활동을 통하여 지역 활성화에 기여한다는 점을 중시하기 때문이다.

⁶ 장효선 외. 2007.

- 직불제는 대체로 농가가 일정한 이행조건을 준수하는 것을 전제로 보조금을 지불한다. 조건불리지역 직불제는 마을공동활동을 장려하고 지역 활성화를 도모하기 위해 마을공동기금을 조성한 것이 특이한 점이다. 이것이 마을 내부에서도 적절히 평가되고 있다고 할 수 있다.
- 조건불리지역 직불제에 대해 제도 검토를 비롯하여 전문가의 의견, 현장에서의 사례조사를 통하여 종합적인 관점에서 판단하여 문제점을 정리하면 <표 4-1>과 같다.
- 문제의 유형을 크게 세 가지로 구분하여 이들에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 조건불리지역 직불제의 방향 재정립에 관한 사항, 제도와 현실과의 관계에서 대립하고 있는 점에 대한 개선 사항, 이행조건 준수 등과 관련한 현장에서의 점검시스템에 관한 사항에 대하여 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 조건불리지역 직불제의 방향조정

2.1. 문제점

- 조건불리지역 직불제는 생산조건 및 정주조건을 불리성을 보전하여 지역 활성화를 도모하는 것에 목적을 두고 있다.

표 4-1. 조건불리지역 직불제 문제점 및 개선방향(총괄)

	현황	문제점	개선방향
도입목적	농업생산조건 및 정주조건외 불리성 보전하여 지역 활성화 도모	‘농업’진흥에 대한 대응 부족	농업생산조건 및 정주조건외 불리성 보전하여 농업진흥 및 지역 활성화 도모
대상지역 지표	- 경사도(14%이상) - 경지율(22%이하)	- 인구 고령화, 과소화로 농업 및 지역사회 유지가 곤란한 지역 발생 - 조건의 불리성 지표로서 부족, ‘인구지표’ 추가 필요	- 경사도 - 경지율 - 인구감소율 또는 인구 밀도
대상지역 범위	법정리	조건불리성이 높은 행정리 제외사례	행정리
대상농지	밭, 과수원, 초지	쌀소득직불금 대상 논 제외 - 조건불리지역 논 제외	논, 밭, 과수원, 초지
임대차 농지취급	- 임대차 계약서 첨부 96년 이후 취득농지 원칙 제외 -읍면장 확인, 농어촌공사 확인은 인정	- 대상농지 제외사례 -30%~60%의 농지 가 제외 - 읍면장·농어촌공사 확인 사례 부진	- 임대차에 대해서는 농업진흥이라는 관점에서 ‘잠정’ 인정 - 대상면적 확대 필요
마을공동기금	공동기금 활용하여 농업진흥·마을 활성화 도모	- 주로 마을회관 개보수, 토지매수 등에 사용 - 농업진흥 활용사례 부진	- 농업진흥을 위한 기금 사용 장려 - 신규 소득원 개발, 선진 농업 연수, 마을단위 공동 농기계구입등에 확대 - 우수사례 발굴 보급
이행조건 준수확인	- 농지의 영농활동 - 마을공동기금 활용	- 확인 부진 - 읍면, 이장, 마을주민의 이해부족	- 직불제에 대한 교육강화 - 읍면 단위(산업계) 인력 보강 등

주 : 문제점은 사례조사에서 확인한 것임.

- 대상지역도 농업의 생산조건의 불리성에 착안하여 경사도와 경지율을 지표로 기준하여 지정한 후 농업의 불리성을 직불금으로 보전하면서 마을공동기금을 활용하여 농업 진흥과 지역 활성화를 도모한다는 논리체계이다.
- 그러나 마을공동기금에 의한 공동활동은 마을활성화 실천활동, 공익적 기능 증진활동, 농용지 보전활동, 지역 마케팅활동 등이다. 공동기금 활용에 관한 규정내용은 대부분이 ‘농업’ 진흥보다는 ‘지역’ 활성화에 관련된 활동으로 치우쳐 있다.
- 그래서 농업 진흥과 지역 활성화를 양립하되, 궁극적으로는 농업 진흥을 통한 지역 활성화가 바람직한 방향이다. 이러한 방향으로 직불제의 목적과 내용의 개선이 필요하다.

2.2. 개선방안

- 조건불리지역 직불제가 그 효과를 지속적으로 발휘하기 위해서는 제도의 내용이 목적 실현을 위해 제대로 설계되어 있는가가 중요한 포인트이다. 농업의 불리성을 보전하여 지역농업을 유지하고 이를 통하여 지역 활성화를 도모한다는 목적이라면 이를 실천할 수 있는 내용이 포함되어야 한다.
- 마을공동활동은 마을단위의 협정에 근거하여 계획적으로 실천된다. 따라서 마을공동활동에 현행의 마을활성화 실천활동, 공익적 기능 증진활동, 농용지 보전활동, 지역 마케팅활동에 ‘마을농업 진흥’이라는 항목을 추가하여 몇 가지 선택지를 제시해두는 것이 바람직하다.
- 이에 관한 선택사항으로는 ① 마을의 소득원 작목 개발, ② 농작업 공동작업, ③ 공동이용 농기계 구입, ④ 유휴농지 간이정비 등을 들 수 있다. 예를

들면 소득확보가 중요한 과제이다.

- 마을의 새로운 소득원 작물을 개발하는데 필요한 시험재배나 선진지 견학, 품목도입 등에 소요되는 비용을 공동기금으로 활용할 수 있도록 해야 한다.
 - 필요에 따라서는 마을 공동작업, 공동기계 구입, 경작조건이 불리하여 유휴화되고 있는 농지에 대한 간이 기반정비 등에도 활용하여 마을농업의 유지와 진흥에 기여할 수 있다.
- 마을의 공동기계 구입과 관련한 사례로서 경상북도 봉화군의 한 마을은 콩 선별기를 마을공동기금으로 구입하여 공동으로 사용하고 있다.
- 마을 내외에 사용료를 차별화하여 사용하되, 수익금은 다시 공동기금으로 적립하고 있다. 마을에서는 콩 선별작업의 편의성으로 콩 생산이 늘어나고 소득이 향상되는 효과가 있다.⁷

3. 제도적인 면에서의 개선사항

3.1. 대상지역 지표

(1) 문제점

- 현행 직불제는 조건이 불리한 지역을 대상지역으로 지정하고, 그 지역의 농업 및 정주 조건을 개선하여 농업 진흥과 지역 활성화를 도모하는 것이 주된 목적이다. 조건이 불리한 지역을 판단하는 기준으로서 ‘경지율’과 ‘경사도’라는 두 가지 지표로서 사용하고 있다.

⁷ 경상북도 봉화군 명화면 고계2리 사례임.

- 생산조건의 불리성과 정주조건의 불리성을 객관적으로 두 가지로 구분할 수 있는지에 대한 문제점이 자주 지적되고 있다. 농업이나 농촌의 발전을 생산액과 정주인구의 증가로 판단하는 경향이 있다. 따라서 조건의 불리성은 결과적으로 생산액 및 인구의 감소로 나타난다고 볼 수 있다.

(2) 개선방안

- 조건의 불리성을 나타내는 지표로서 인구감소는 중요한 의미를 가진다. 특히 농업종사자가 고령화하거나 과소화하는 지역에서는 농업이나 지역사회의 유지가 곤란한 현상이 나타난다.
- 따라서 조건 불리성의 지표로서 인구지표를 추가할 필요가 있다. 인구감소율이나 인구밀도가 당해 지역, 즉 시군단위 또는 읍면단위의 평균보다 일정 수준 이상 상회하는 마을을 조건불리지역으로 지정하여 정주인구의 유지나 증가를 유인하는 것이 과제이다.

3.2. 대상지역 범위

(1) 문제점

- 조건불리지역으로 지정되는 지역은 ‘법정리’를 단위로 하고 있다. 조건불리지역을 경지율과 경사도 두 가지 지표로 지정하되, 법정리를 기초단위로 하는 것에 대한 문제점이 지적되고 있다.
- 법정리를 단위로 하는 경우의 문제점은 행정리 단위로 하는 경우는 경지율과 경사도 면에서 지정요건을 갖추고 있으나 법정리로 하는 경우 대상면적이 확대되는 것과 관련하여 해당 마을이 대상에서 제외되는 사례가 나타난다는 점이다.

(2) 개선방안

- 조건불리지역 직불제는 지정단위는 법정리 단위로 지역을 지정하고, 직불금 신청에 관한 협약은 주로 행정리 단위로 실시되고 있다. 즉 조건불리지역 직불제의 대상이 되는 법정리는 ‘직접지불제 사업신청서’와 ‘마을발전계획서’를 제출해야 한다. 실제 사업신청서와 마을발전계획서는 법정리가 아니라 행정리 단위로 행해지고 있다.
- 따라서 경사도나 경지율, 인구관련 지표 등이 행정리 단위로 갖추어진다면 행정리 단위로 실시하는 것이 바람직하다. 행정리 단위로 실시하는 것이 대상마을을 보다 정확하게 지정할 수 있을 뿐 아니라, 마을공동기금의 적립이나 공동활동 등을 포함한 모든 경제활동이 행정리 단위로 이루어지고 있기 때문이다.

3.3. 대상농지

(1) 문제점

- 현행 조건불리지역 직불제의 대상농지는 대상이 되는 법정리의 모든 ‘밭’, ‘과수원’, ‘초지’에 한정하고 있다. 따라서 ‘논’은 제외된다. 이유는 논은 이미 쌀소득등보전 직불제의 대상이 되고 있기 때문이다.
- 조건불리지역에서는 논도 밭이나 과수원, 초지와 마찬가지로 불리성을 가지고 있다. 경사지에 위치하고 있는 논은 평지지역 논에 비해 농기계 작업이 어렵고, 단수가 낮은 반면에 생산비는 높다. 이러한 조건의 불리성이 인정되기 때문에 논도 포함하여 실시하는 것이 바람직하다.

(2) 개선방안

- 조건불리지역에서는 농업이 기간산업이다. 논에 대해서도 앞에서 언급한 불리성이 인정된다면 직불제 대상으로 포함할 필요가 있다. 마을공동활동도 논농업에 대한 농업진흥활동을 포함하여 실천하는 것이 마을 활성화에 기여하는 효과가 높다.
- 특히 경사지의 논, 다랭이논을 경작함으로써 농지가 보전되는 동시에 경관적 가치도 형성하고, 최근 생태학 가치에 대해서도 높게 평가되고 있다. 이러한 점을 중시하여 일정 규모 이상의 경사지 논을 대상으로 하는 ‘다랭이논 직불제’의 도입을 제안한다.
- 단지 지불방법은 현행 쌀소득등보전 직불금 중 고정지불에 추가하여 조건불리 직불금을 가산하는 방식의 ‘가산지불’로 하고, 이 가산금에 대해서는 마을에서 결정된 공동기금을 적립하면 된다.

3.4. 임차농지 제외

(1) 문제점

- 직접지불제와 농지제도 간에 대립하는 양상이 직불제의 정책효과를 반감하는 요인으로 작용한다. 쌀소득등보전 직불제에서 직불금 부담수령나 조건불리지역 직불제에서 임차농지를 대상농지에서 제외하는 것 등이 농지제도와 관련되는 문제점이다.
- 다른 직불제에 비해 조건불리지역 직불제의 경우 농지제도를 엄격하게 적용한다. 즉 ① 임대차 농지는 ‘임대차계약서’를 첨부해야 하나 지주로부터 계약서를 받지 못하는 경우, ② 임대차 자체가 금지된 농지(1996년 이후 취

득농지)를 임대차하는 경우⁸ 등은 직불대상에서 제외된다.

- 상기 ②에 대해서는 농어촌공사가 발급하는 ‘농지사용대수위탁계약서’를 첨부하면 허용하는 예외규정을 두고 있으나 이 계약서를 발급받아 신청하는 농가는 극히 적다.⁹ <표 4-2>에서와 같이 대상농지 중에서 실제 실시면적은 33% ~ 68%에 불과하다. 나머지는 임대차 요인 등으로 제외되어 직불제 효과를 반감시키고 있는 셈이다.

표 4-2. 조건불리지역 직불제 실시면적 비교

지역	직불대상 발면적(A) (ha)	2007년 실시면적(B) (ha)	B/A (%)	비고
강원도 횡성군 K면 A리 ¹	60	41	68	임차지 제외
강원도 횡성군 K면 B리 ¹	90	30	33	임차지 제외
강원도 횡성군 K면 C리 ¹	30	20	67	임차지 제외
제주도 ²	64,181	25,391	40	임차지 제외

자료 : 1은 品川優, 2008, 2는 김태곤 외, 2008

(2) 개선방안

- 조건불리지역의 농업진흥을 중시한다면 임대차 농지에 대한 취급을 완화하는 것이 바람직하다. 농지법 적용을 완화하여 직불제의 정책효과를 제고하는 것을 보다 중요하게 고려해야 한다.
- 임대차가 허용되는 농지는 계약서의 첨부를 조건으로 하기보다는 실경작자

⁸ 농지법 규정에 의하면 1996년 이후 취득한 농지는 취득 목적대로 스스로 경작해야 한다(‘임대차 금지’)는 규정을 조건불리지역 직불제에서 적용하는 사례이다.

⁹ 농어촌공사가 수취하는 계약서 수수료가 1건당 10만 원으로 직불금보다 높은 경우가 거의 대부분이기 때문에 실적이 저조하다.

가 직불금을 수령하고 마을공동기금을 적립하는 것으로 충분한 실시효과를 발휘한다.

- 즉 이 경우 중요한 것은 직불금이 실경작자가 수령하는 것에 있다. 마을의 사업신청서 작성단계에서 마을 이장에 의한 임대차 농지의 실경작자를 확인하는 것으로 개정해도 무방하다.
 - 단지 임대차를 금지한 1996년 이후 취득농지의 임대차에 대해서는 마을 공동활동의 실천에 의한 농업 진흥 등과 연계하여 그 적용을 완화하는 것이 실시면적과 마을 공동활동의 범위를 확대하여 직불제의 정책효과를 높일 수 있다.

3.5. 마을공동기금 활용

(1) 문제점

- 조건불리지역 직불제의 핵심은 마을공동기금에 의한 공동활동을 실천하여 농업 진흥과 지역 활성화를 실현하는 것에 있다. 개별농가를 대상으로 지불하는 다른 직불제와는 달리 조건불리지역 직불제는 마을공동체 기능을 중시한 것이 특징이며, 마을공동기금을 어떻게 활용하느냐가 중요하다.
- 사례조사에서 판단하는 경우 마을공동기금을 효율적으로 활용하기 위해서는 개선해야 할 점이 있다. 우선 문제는 마을공동기금의 사용실적이 저조한 점이고, 다른 하나는 사용을 하더라도 마을회관이나 마을안길 조성 등 시설 유지나 설치에 편중하고 있는 점이다.
- 사용실적이 저조한 것은 현재까지는 직불금 단가가 낮는데다 대상농지면적이 작아 마을단위의 적립된 기금 규모가 영세하다는 점과 기금의 효율적인

사용에 관한 마을 주민의 경험부족이 큰 요인이다.

(2) 개선방안

- 기금규모에 대해서는 직불금의 지불단가를 인상하는 것이 쉽게 해결하는 방법이기도 하지만 예산제약이 따른다. 대상 농지에 대해서는 앞에서 언급한 바와 같이 ‘논’으로 확대하는 것이 실시효과를 높이는 동시에 기금적립에도 기여한다.
- 기금 적립비율은 강원도 지역은 50% 정도의 높은 수준이나 다른 지역은 대체로 30% 수준에 머물고 있다. 이러한 지역은 마을 주민에게 적립비율을 상향조정하도록 유도하는 것도 대안이다.
- 기금의 사용 용도를 다양화하는 것도 필수적이다. 특히 농업 진흥에 적극적으로 활용하는 것이 효과적이다. 마을의 신규 소득원 작물개발을 비롯하여 선진농업 연수, 공동 농기계 구입 등 농업 진흥과 관련한 용도 개발이 필요하다.
- 마을회관의 유지나 보수 등과 같은 인프라 정비는 조건불리지역 직불금이 아니라도 해결할 수 있다. 전국 단계에서 기금활용의 우수사례를 발굴하여 보급하는 것도 경험 부족에 따른 실적 저조문제를 해결할 수 있는 방안이 될 수 있다.

4. 이행조건 준수

4.1. 문제점

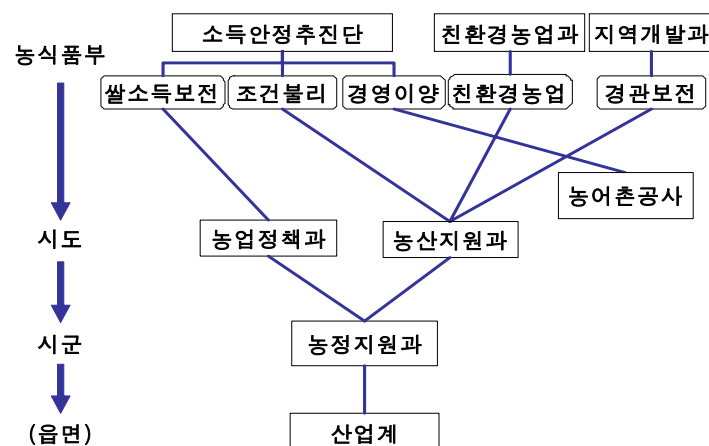
- 직불제의 이행조건이란 일정하게 규정된 조건의 이행을 전제로 직불금을 지불한다는 의미이며, 국가의 보조금을 지급받기 위한 대가에 해당된다. 조건불리지역 직불제도 높은 수준의 이행조건이 설정되어 있다. 즉 ① 농지관리의무와 ② 마을공동기금 조성을 의무적으로 이행해야 하고, 여기에 추가하여 ③ 마을활성화 실천활동 중 적어도 하나 이상을 실천해야 한다.
- 사례조사를 통하여 확인한 결과에 의하면 ①의 농지관리의무와 ②의 마을공동기금 조성 등은 대부분 규정에 의해 실천하고 있다. 그러나 ③의 마을활성화 실천의무는 소홀히 취급하는 경향이 있다. 문제는 협약에서 제시한 4대 활동에 대해서 농업 진흥 또는 마을 활성화에 적합한 활동을 마을주민의 합의에 의해 결정하여 참여도를 높여 나가도록 유도해야 하는 점에 있다.
- 이행조건 준수는 직불제 운용의 핵심적인 사항이다. 이것은 모든 직불제에 해당되는 점이다. EU는 종전의 소득보상 직불제에서 개편된 단일직불제에 대해서도 농지관리, 친환경농법 실시, 동물복지 실천 등 다양하고 강도 높은 이행조건을 설정하여 직불제 실시에 따른 소비자의 이해를 구하고 있다. EU의 조건불리지역 직불제는 다음과 같은 이행조건을 설정하여 엄격하게 관리하고 있다.
 - 환경, 경관·자연환경, 토양 등의 보전 및 향상과 양립하는 농지 이용
 - 친환경의 조방적인 농법, 집약도가 낮은 목초경영시스템
 - 고도의 자연적 가치가 위협받고 있는 농업환경 보전
 - 농지의 경관 및 역사적 특징 유지
 - 환경계획에 의한 친환경적인 농법 이용 등

- 우리나라도 실시의 확대나 지불단가의 인상 등과 연계되어 이행조건을 강화하는 방향으로 제도 개선이 뒤따라야 한다. 이행조건에 대해서는 그 수준을 어떻게 설정할 것인가 하는 점과 설정된 이행조건의 준수여부에 대해 엄격하게 점검하여 실시효과를 높이느냐 하는 점에 있다.

(2) 개선방안

- 이행조건 준수여부의 확인에 대해서는 현장에서의 점검이 중요하나 현재 일선에서의 인력부족과 이해부족에 의해 소홀히 다루어지고 있다. 예를 들면 <그림 4-1>과 같이 직불제 업무는 읍면단계에서는 ‘산업계’로 집중되어 있다. <표 4-3>과 같이 대부분의 산업계는 직원 3명 정도에 과중한 업무를 담당하고 있다.
- 우선 긴급한 과제는 직불제 실시현장에 가장 가까운 읍면단계에서 인력보강과 전문화가 필요하다. 이 점은 향후 직불제 확대에 대비해야 하는 점이다. 또한 업무 중에 인사가 단행되어 업무 수행에 제약이 따르는 경우가 다수 있다. 이 점도 개선되어 할 점이다.

그림 4-1. 직접지불제 추진체계



주 : 강원도 사례

표 4-3. 읍면단위 산업계의 업무분장

직급	성명	업무
지방농업6급	* * *	○ 농정기획 ○ 새농어촌건설운동 ○ 종합민원실(농지전용, 농지취득 등)
지방행정7급	* * *	○ 기술센터관련 ○ 농촌개발 ○ 소득안정(직불제 포함) ○ 친환경농업 ○ 농사지원 ○ 농산물판매지원 ○ 양정업무
지방행정8급	* * *	○ 축산 ○ 산업건설 ○ 교통관리 ○ 산림 ○ 지역경제 등

주 : 강원도 횡성군 K면 사례

- 마을 주민의 참여도를 높이기 위해서는 직불제와 관련 이행조건에 대한 이해가 충분히 이루어져야 한다. 마을 주민에 대해서는 우선 마을농업의 문제, 마을의 활용 가능한 부존자원 파악, 농업 진흥이나 지역 활성화를 위한 구체적인 계획과 활동 등에 대해 이해와 적극적인 참여가 필요하다.
- 또한 시군단계와 읍면단계의 직불제 실무자의 직불제에 대한 이해를 높이는 것이 직불제의 실시 효과를 제고하는데 필수적이다. 직불제를 잘 활용하여 지역 활성화에 기여할 수 있도록 직불제 교육 등이 정기적으로 실시되어야 한다.

제5 장

요약 및 제언

- 직불제가 우리나라 농정에서 점차 확대되고 있는 가운데 중요한 과제는 한국형 직불제를 어떻게 확립하느냐에 있다. 원래 직불제는 EU나 미국에서 먼저 도입되어 실시되다가 WTO 체제의 출범을 계기로 한국과 일본으로 확산되고 있는 제도이다.
- 우리나라도 직불제 예산이 농업예산의 20%를 넘어서는 등 농정의 핵심으로 자리잡고 있다. 직불제가 확대되는 배경에는 두 가지 요인이 있다. 하나는 WTO 농업협정에서 허용되고 있는 정책이기 때문이며, 다른 하나는 생산과 연계하지 않는다는 점에서 생산과잉을 회피할 수 있다는 이유에서이다.
- 이런 면에서 보면 직불제는 소위 ‘서구형’ 제도이다. 직불제는 EU나 미국에서와 같이, ① 대규모 농업경영에, ② 농산물 과잉생산이라는 문제를 해결하고, ③ 농업구조조정이 완료된 국가의 농업에 적합한 제도이다.
- 한국 농업은 ① 서구 농업과는 다른 영세한 경영규모이며, ② 쌀을 제외한 대부분의 품목의 자급률이 경향적으로 하락하고 있고, ③ 구조조정의 필요성이 매우 높다는 점에서 EU나 미국 농업과는 결정적인 차이이다. 그래서 단순한 서구형 직불제의 도입보다는 이와 같은 한국 농업의 특성을 감안하

고, 농업문제를 해결할 수 있는 ‘한국형’ 직불제 개발이 직불제 연구의 중요한 과제이다.

- 직불제는 다양한 정책 목적을 실현할 수 있다는 점에서 효율적인 정책수단이다. 직불제는 당초 가격지지제도를 폐지하는 대신, 직접 소득지지라는 정책수단으로 활용된 것이 주류이지만, 최근 다원적 기능 발휘를 비롯하여, 친환경농업 확산, 조건불리지역 농업 유지, 경관 형성 등과 같은 특정 목적을 가지고 실시되고 있다. 이러한 점이 한국형 직불제의 범주에 속한다.
- 우리나라의 조건불리지역 직불제는 농업생산조건과 정주조건의 불리성을 보전하여 농업 진흥과 지역 활성화를 도모하는 것을 목적으로 실시되고 있다. 다른 직불제와는 달리 마을단위라는 지역한정의 공동기금을 설치하여 마을 활성화를 위한 공동활동을 실천하도록 한 것이 큰 특징이다. 마을공동체 유지를 중시한 제도 설계이다.
- 향후 마을단위의 농업 진흥과 지역 활성화에 기여하기 위하여 조건불리지역 직불제 시행과정에서 나타나는 문제점들에 대한 개선점을 요약하면 다음과 같다.
 - 직불제의 방향을 현행 지역 활성화 중심에서 농업 진흥에 의한 지역 활성화로 전환한다. 이에 따라 마을공동기금의 용도도 농업 진흥을 위한 부분을 대폭 확대할 필요가 있다.
 - 조건의 불리성을 결정하는 지표로서 현행 ‘경지율’과 ‘경사도’에서 인구 감소율이나 인구밀도 등의 인구지표를 추가하여 정주문제를 고려한다.
 - 조건불리지역의 단위를 현행 법정리에서 행정리로 개선하여 행정리 단위의 불리한 지역이 대상에서 제외되거나 유리한 지역임에도 불구하고 포함되는 사례를 방지할 필요가 있다.
 - 대상농지는 현행 밭, 과수원, 초지를 대상으로 하고 있으나 논에서의 조건의 불리성을 감안하여 논도 대상으로 한다. 논은 마을단위의 농업 진

흥에 있어서 중요한 자원이기 때문이다.

- 직불제 대상농지에 포함됨에도 불구하고 임대차 농지가 상당부분 제외되는 사례가 있다. 농업 진흥을 중시한다면 실경작자 확인을 전제로 농지법 운용을 완화하는 것이 조건의 불리성을 보전하는 데 효과적이다.
 - 마을공동기금을 적절히 활용하여 농업 진흥이나 지역 활성화를 도모하는 것이 조건불리지역 직불제의 핵심적인 과제이다. 그러나 현재로는 마을공동기금의 활용도가 낮을 뿐 아니라 마을회관 유지·보수 등 농업 진흥과는 무관한 용도로 사용되는 점이 문제이다. 마을단위의 소득원 작물 개발이나 공동 농기계 구입, 공동 농작업 등 농업 진흥을 위한 용도로의 확대가 필요하다.
 - 마지막으로 이행조건의 준수를 강화하여 직불제의 효과를 제고하기 위해서는 일선에서의 실무자와 생산자에 대한 직불제에 대한 이해 증진을 위한 교육, 읍면단계에서의 인력보강 등이 필요하다.
- 향후 직불제가 농정에서 차지하는 비중이 계속 높아질 것이다. 이에 대응하여 직불제 연구의 중요한 과제로서 다음 두 가지 점에서 연구를 심화할 필요가 있다.
- 하나는 직불제와 지역농업과의 관계이다. 직불제는 경영안정, 구조개혁 촉진, 친환경농업 및 다원적 기능 확산, 조건불리성 보전 등 다양한 목적을 가지고 실시되고 있다. 이러한 제도가 종합되어 ‘지역농업’에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대해 파악하는 것이 중요하다.
 - 다른 하나는 ‘농업생산과 연계한 직불제’의 설계이다. 직불제는 ‘특정품목의 생산과 연계하지 않아야 한다’는 요건을 만족해야 하지만, 지나치게 소비와 생산간의 괴리가 확대되는 품목이나, 향후 수요 증가가 예상되는 품목 등의 생산증가와 어떻게 연계하느냐가 관건이다. 이상 두 가지가 향후 직불제 연구의 중요한 과제가 될 것이다.

참고 문헌

- 김종섭 외. 2005. 「조건불리지역 직불제 시범사업 모니터링 및 효과분석」. 농림부.
- 김태곤. 2000. “일본의 중산간지역 직접지불제.” 「농촌경제」 제23권 제1호. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2002. 「일본의 중산간지역 직접지불제」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2005. 「밭농업 직접지불제 도입방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2008. 「FTA 대응을 위한 제주형 밭농업 직접지불제 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박진도. 1996. “직접지불제의 의의와 도입방안”. 농정연구포럼.
- 서종혁 외. 1998. 「조건불리지역 및 환경보전을 위한 직접지불제도 조사연구」. 한국농촌경제연구원.
- 오내원 외. 2002. 「조건불리지역 밭농업직접지불제 세부시행방안」. 한국농촌경제연구원.
- 장효선 외. 2007. “현행 직접지불제의 평가와 개선방향 : 수혜자 조사의거”. 「2007년 한국 농업정책학회 발표논문집」. 한국농업정책학회.
- 시나가와 마사루(品川優). 2008. “조건불리지역 밭직접지불제의 전개와 과제”. 「농촌경제」 제31권 제1호. 한국농촌경제연구원.
- 品川優. 2009. “韓国条件不利地域に対する直接支払制度の展開と課題”. 「農業経済研究」 제80卷 第4号. 日本農業経済学会.
- 生源寺眞一. 1999. “條件不利地域農業の類型化と政策手段”. 「農業構造問題研究」 199號
- 矢口芳生. 1999. “世界農政の展開とデカップリング”. 「日本型デカップリング」. 農林統計協會.
- OECD. 1990. Reforming Agricultural Policies : Quantitative Restrictions on Production, Direct Income Support. Paris.
- OECD. 1994. Agricultural Policy Reform : New Approaches, The Role of Direct Income Payment. Paris(FAO한국협회. 1996. 「농업정책개혁과 직접지불제도의 역할」).
- 농림수산식품부. 2009. 「2009년 조건불리지역직접지불제 시행지침서」.
- 황성균. 2008. 「황성통계연보」.
- 울진군. 2008. 「울진통계연보」.
- 봉화군. 2008. 「봉화통계연보」.

- 산청군. 2008. 「산청통계연보」.
남원시. 2008. 「남원통계연보」.
장수군. 2008. 「장수통계연보」.

정책연구보고 P120
조건불리지역 직접지불의 평가와 개선방향

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2009. 8.
발 행 2009. 8.
발행인 오세익
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 동양문화인쇄포럼
02-2242-7120 e-mail: dongyt@chol.com

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-