

연구 노트

일본의 중산간지역 직접지불제

김 태 곤*

1. 머리말
2. 직접지불제를 둘러싼 국제적인 동향
3. 중산간지역 직불제의 검토 과정
4. 중산간지역 직불제의 주요 논점
5. 중산간지역 직불제의 특징과 추진체제
6. 향후과제 및 시사점

1. 머리말

일본정부는 2000년 4월부터 조건불리지역을 대상으로 한 직접지불제를 실시하기로 결정한 바 있다. 이를 위해 1999년 8월 도입방안을 확정, 발표하였다.

일본에서 직접지불제에 대한 논의는 1992년 「신정책」¹⁾ 이후, 학계·농업단체 등을 중심으로 본격적으로 시작되었다. 농림성에서의 공식적인 논의는 1996년 「농업기본법연구회」의 보고에서 시작하여, 1999년 8월 「중산간지역직불제검토회」의 검토보고

에서 최종적으로 완성되었다.

조건불리지역 직불제의 실시를 둘러싸고, 지난 4년간 농림성의 논의과정에서 조건불리지역에 대한 인식, 검토 과정, 주요 논점, 향후 과제 등에 대하여 정리하였다. 특히 검토 과정에서는 정책의 투명성이라는 관점에서, 또 주요 논점에 대해서는 우리나라에서 조건불리지역 직불제를 도입하는 경우 예상되는 쟁점을 중심으로, EU의 조건불리지역 직불제와 대비하면서 그 특징과 시사점을 제시하였다.

¹⁾ 신정책은 무역자유화, 규제완화를 지향하는 UR이 타결되기 이전인 1992년 6월, WTO체제를 상정하면서 향후 농정방향을 제시한 것이다. 즉 농산물시장이 전면적으로 개방되는 경우, 생산조건이 열악한 지역, 특히 조건불리지역에서 경작포기증가, 과소화 진행, 농촌 황폐 등의 문제가 한층 확대될 것으로 예상, 이에 대한 정책 방향 등을 제시한 것이다.

2. 직접지불제를 둘러싼 국제적인 동향

2.1. WTO 체제하의 농정개혁

WTO 체제 하에서 세계 각국은 농정개혁을 단행하고 있다. 미국은 1996년 4월 「1996년 농업법」을 제정하여 1996~2002년간 한시적으로 생산조정을 폐지하는 대신 생산탄력계약지불(production flexibility contract payment)이라는 이름의 직불제를 도입하고 있다. 또 최근에는 농산물 가격하락에 대응하여, 농가경영을 안정화하기 위한 장치로서 수입보험제도 등과 같은 소득안전망제도(income safety-net programs)를 확대하고 있다.

EU는 UR협상과정인 1992년 공통농업정책을 개혁하여 농업의 다원적 기능을 강화하는 방향으로 정책을 전환한 바 있고, 또 1999년 3월 「어젠더 2000」을 확정하여 2000~2006년간의 농정방향을 결정하였다. 특히 프랑스는 1999년 신농업기본법을 제정, 새로운 정책을 추진하고 있으며, 농업보호를 위하여 일종의 종합적인 형태의 직불제로서 「경영국토계약제도」(contrat territorial d'exploitation, CTE)를 도입하고 있다.

한편, 일본은 1999년 4월부터 쌀 관세화를 단행하고, 또 6월에는 「식료·농업·농촌기본법」을 제정, 1999~2003년간의 「농정개혁 프로그램」을 제시하고 있다. 개별 정책으로는 도작경영안정대책을 이미 실시

하고 있으며, 2000년부터는 중산간지역 직불제를 비롯하여 맥작경영안정기금제도, 대두작경영안정대책을 도입하는 등 종래와는 다른 정책추진을 시도하고 있다.

이러한 농정개혁의 과정에서 선진국 농정은 WTO 협정의 녹색정책(green box)으로 전환되고 있으며, 그 중에서 직불제가 중요한 정책수단이 되고 있다. 특히, EU와 일본의 농정개혁에서는 농업에 있어서 효율성 추구하고 농업이 가지는 다원적 기능증진을 이념으로 하고 있다. 상호 대립되는 두가지 이념을 양립시키는 정책수단으로서 직접지불제를 적극적으로 활용하고 있는 것이 최근의 국제적인 동향이다.

2.2. 직접지불제의 실시동향

WTO 농업협정에서 허용하는 녹색정책은 <표 1>과 같다. 이 중에서 (4)~(9)를 광의의 직불제로 볼 수 있다.

WTO 농업협정에는 직불제에 대하여 비교적 구체적으로 그 시책을 제시하여, 각국이 취할 수 있는 정책의 유연성을 제공하고 있다. 즉 각국이 독자의 판단에 의한 감축면제 국내보조의 범위내에서 최선의 수단을 선택할 수 있도록 하고 있다.

국내보호를 감축대상으로 인정받기 위해서는 기본적 요건과 시책별 요건을 동시에 만족해야 한다. 기본적 요건은 「무역왜곡 효과 및 생산자극효과가 없거나 최소한이어야 하며, 또 생산자에 대한 가격지지효과가 없으면서, 비용부담이 소비자로부터 전가된 것이 아닌 재정부담이어야 한다」는 WTO농업협정 「부속서 2」에서 규정하는

표 1 WTO농업협정에서의 녹색정책과 그 요건

시책	요건
(1) 일반서비스 - 연구, 교육훈련, 검사, 병충해 방제, 지도·자문, 유통판매 촉진, 사회간접자본 지원	○ 농업·농촌사회에 대한 서비스·수혜를 제공하는 정책과 관련된 지출을 포함, 생산자·가공업자에 대한 직불은 제외
(2) 식량안보목적의 비축	○ 재고용 식량의 매입가격은 시장가격으로 한정 ○ 매도가격은 시장가격보다 낮지 않아야 함.
(3) 국내식량원조	○ 수혜자에게 직접 식량을 공급하거나, 식량매입비용을 지불, 정부의 식량구매는 시장가격에 한정
(4) 생산과 분리된 소득지불	○ 기준기간 이후의 생산자의 생산량·생산형태, 국내·국제가격, 생산요소에 연계 불가 ○ 지원조건으로 농업생산을 요구 불가
(5) 수입보험·소득안정화시책	○ 수입이 과거 3년간 평균, 또는 과거 5년간 중 최고·최소 연도를 제외한 3년간 평균보다 3할 이상 감소 ○ 보전액은 감수액의 7할 미만 ○ 대상작물을 특정하지 않는 등 생산의 형태 및 양 등에 연계 불가
(6) 재해대책 - 작물보험제도	○ 자연재해로 과거 3년간 평균생산량, 또는 과거 5년간 중 최고·최소 연도를 제외한 3년간 평균생산량보다 30% 이상 감소 ○ 지원금액은 재해복구에 필요한 비용을 초과 불가, 지원이 장래 생산량 또는 생산유형에 연계 불가 ○ 생산자가 상기 (5)에 의한 지원을 동일년도에 받는 경우는 총소득 손실의 100% 이하
(7) 구조조정정책 - 탈농지원 - 휴경보상 - 투자지원	○ 상업적 농업생산에서 영구적인 탈농을 조건 ○ 최소 3년간 시장판매목적의 농지를 휴경하거나, 축산의 경우 도축·영구적인 처분을 조건 ○ 객관적·구조적으로 불리한 여건에 대응, 생산자의 재정적·물리적 구조조정사업을 지원
(8) 환경정책	○ 환경보전정책을 준수함으로써 발생하는 추가비용·소득손실을 지원
(9) 지역정책	○ 조건이 불리한 지역의 생산자에게 한정 ○ 대상작물을 특정하지 않는 등 생산의 형태 및 양, 국내·국제가격 등에 연계 불가 ○ 당해지역에서 농업생산에 종사함으로써 발생하는 추가비용·소득손실에 한정

주: 국내보호 감축면제(녹색정책)가 되기 위해서는, ①기본적 요건(무역왜곡효과 및 생산자극효과가 없거나 최소한이어야 하며, 또 생산자에 대한 가격지지효과가 없으면서, 비용부담이 소비자로부터 전가된 것이 아닌 재정부담이어야 한다.)과 상기 ②시책별 요건을 동시에 만족해야 한다.

자료: WTO농업협정

표 2 각국의 직접지불제도 실시 사례

유 형	제 도	내 용
(1) 생산과 분리된 소득지불	미국 직접지불제도	○ 1996년 도입 ○ 과거 식부면적 기준으로 정해진 금액을 매년 지불 - 농업경영자 1인당 지불한도는 연간 40,000달러 ○ 1996~2002년간 실시, 지불액은 단계적으로 감축
(2) 환경대책	EU 환경직불제도	○ 1985년 도입 ○ 환경부하경감 농법도입, 조방적인 농업추진 등을 실시하는 농가에게 면적당 또는 가축두수당 지불 - 지급액은 EU평균 약 110ECU/ha
(3) 조건불리지역 대책	EU 조건불리지역직불제	○ 1975년 도입 ○ 산악지역 등 조건불리지역에 한정 ○ 농지면적 또는 가축두수를 기준으로 농가에 지불 - 조건불리지역내의 지급농가비율은 30% - 농가호당 수급액은 EU평균 1,300ECU
	일본 중산간지역직불제	○ 2000년 도입 ○ 생산조건이 불리한 지역의 농지 90만ha를 대상 ○ 지급액은 지목별로 2단계로 설정 ○ 지급상한은 1호당 100만엔
(4) 가격지지감축에 대한 보상	EU 소득보상직불제	○ 1992년 CAP개혁에 의하여 가격지지 인하에 대체 ○ 곡물·쇠고기 등의 생산제한을 요건으로 면적 또는 가축 두수에 근거한 보상금을 농가에 지불
(5) 소득안정화대책	미국 수입보험제도	○ 과거 4~10년간 평균단수와 선물가격을 근거로 계산한 예상수입보다, 실제수입이 50~25%이상(농가가 선택하는 보충비율)감소한 경우 보상 ○ 예상수입의 50~75%(보충비율)에서 실제수입을 차감한 금액 ○ 수입보험은 민간보험회사가 판매, 연방정부는 농가가 지불하는 보험료 일부와 민간보험회사의 관리비용 일부를 부담, 재보험 실시 ○ 옥수수·대두 등을 비롯, 품목별로 확대·실시
	캐나다 순소득안정제정(NISA)	○ 실제수입이 과거 5년간 평균수입보다 하회한 경우 ○ 수입 감소액의 전액 ○ 농가와 정부가 각출한 적립금에서 지불 ○ 공급관리대상 농산물(유제품 등 생산조정·가격지지품목)을 제외한 전품목을 대상으로 실시
	일본 도작경영안정대책	○ 실제가격이 과거 3년간 자주미 평균가격보다 하락한 경우, 하락분의 8할을 보상 ○ 생산조정자의 자주유통미를 대상으로 실시 ○ 생산자와 정부가 각출하는 적립금에서 지불

요건을 말한다. 시책별 요건은 <표 1>에서와 같이 각 시책별 요건을 말한다.

현재 주요 국가에서 실시되고 있는 직불제는 <표 2>와 같다. 이 중에서 조건불리 지역 직불제는 1975년에 도입하여 실시하고 있는 EU와 2000년부터 실시하는 일본의 중산간지역 직불제 등 2가지 사례가 있다.

각국에서 실시하고 있는 사례를 살펴보면 WTO 협정상 요건에 반드시 일치하고 있는 것은 아니다. 예를 들면, 미국의 수입보험제도는 「품목 특정적」으로 실시되고 있다는 점에서 농업협정을 저촉하고 있다.

캐나다의 NISA는 경영단위로 실시되고 있다는 점에서 품목 특정적인 것은 아니지만, 기준 소득을 「과거 5년간 평균」으로 하고 있는 점, 또 소득 감소분의 「전액」을 지불하는 점이 위반이다.

일본의 도작경영안정대책은 「품목」 특정적이고, 가격 하락분의 「8할」을 보전한다는 점이 WTO 협정을 위반하고 있는 점이다.

이와 같이 세계 각국에서 실시되고 있는 직불제가 녹색정책 요건에 합치하지 않는 경우가 보편적이다. 이것은 직불제를 WTO

협정의 이념을 살리는 방향으로 실시하지만, 각국이 가진 역사적·자연적 특수성을 감안하여 유연하게 운용하고 있다는 것을 의미한다.

3. 중산간지역 직불제의 검토 과정

3.1. 중산간지역의 역할

일본에서 중산간지역은 국토면적의 약 7할을 차지하고, 전체 인구의 15%가 거주하고 있는 지역이다. 이러한 중산간지역은 고령화가 진전되고 있어, 인구의 자연감소가 생기고 있는 시정촌이 전체 시정촌의 4분의 3에 달하고 있다.

그리고 중산간지역의 농업비중을 보면 농업조생산액을 비롯하여 취업인구, 경지면적 등에서 전국의 4할 정도를 차지하고 있다. 그래서 농정에서의 비중은 4할을 차지한다고 할 수 있다.

중산간지역은 평야의 외연부에서 산간지에 이르는 곳에 위치하고 있다. 특히 하천의 상류지역에 위치하여 경사지가 많은 입지적 특성 때문에 농업생산활동 등을 통해

표 3 중산간지역의 개요

	총면적 (1990) (만ha)	총시정촌수 (1995)	총인구 (1990) (만명)	인구자연감소 시정촌수 (1995)	고령자비율 (1990) (%)
전 국①	3,712	3,235	12,361	1,915	12.0
중산간지역②	2547	1757	1831	1412	17.8
②/①(%)	69	54	15	74	-

자료: 농림수산성 「농업센서스」, 「생산농업소득통계」, 「경지 및 식부면적 통계」

표 4 중산간지역농업의 비중

	농업조생산액 (억원)	농업취업인구 (만명)	경지면적 (만ha)	경작포기지율 (%)
전 국①	105,846	414	504	3.8
중산간지역②	38,913	161	209	5.2
②/①(%)	37	39	41	-

자료: 농림수산성 「농업센서스」, 「생산농업소득통계」, 「경지 및 식부면적통계」

국토 보전, 수원 함양, 양호한 경관형성 등의 장을 제공하는 등 다면적인 기능을 가
공익적 기능을 발휘하고, 전국민의 생활기 지고 있다. 이러한 기능을 평가하면, 약 3
반을 지키는 중요한 역할을 하고 있다. 조엔을 초과하고 있다고 한다(표 5).

즉 중산간지역은 다양한 식료 공급을 담 그러나 중산간지역에서 현재 발생하고
당하는 동시에, 풍부한 전통문화 및 자연생 있는 문제는 인구의 과소화·고령화가 진
태계를 보전하고, 도시주민에게 보건휴양 행중이고, 농지의 유희화가 증가하고 있는

표 5 농업·농촌의 공익적 기능의 경제적 평가(대체법)

기 능	평 가 개 요	평가액(억엔/년)	
		전 국	중산간지역
홍수방지	○ 홍수시 논밭의 저수기능(논 52억㎡, 밭 8억㎡)을 치수담 의 감가상각비 및 연간 유지비로 평가	28,789	11,496
수자원함양	○ 논·밭의 관개용수를 하천에 안정적으로 환원하여 재이용에 기여하는 능력(638㎡/초) 및 논밭의 지하수 함양량(37억 ㎡)을 각각 담의 감가상각비 및 물사용료차액(지하수와 상수도의 이용료차액)에 의해 평가	12,887	6,023
토양침식방지	○ 농지를 경작함에 따라 억제되는 추정토양침식량(5,300만 톤)을 사방댐 건설비로 평가	2,851	1,745
토사붕괴방지	○ 논을 경작함에 따라 억제되는 토사붕괴의 추정발생건수 (1,700건)를 평균피해액에 의해 평가	1,428	839
유기성 폐기물처리	○ 농지로 환원되는 유기성 폐기물(도시쓰레기 6만톤, 분뇨 86만㎏, 하수 23만톤)을 최종처리경비로 평가	64	26
대기정화	○ 논밭에 의한 대기오염가스의 추정흡수량(SO ₂ 4.9만톤, NO ₂ 6.9만톤)을 처리장치의 감가상각비 및 연간 유지비 로 평가	99	42
기후완화	○ 논에 의한 여름철의 기온 저하능력(평균 1.3℃)을 냉방 전기요금으로 평가	105	20
보건휴양	○ 농업·농촌이 가지는 보건휴양기능을 농촌지역 여행자 및 귀성자의 여행비용으로 평가	22,565	10,128
합 계		68,788	30,319
참고(농업조생산액 1995년)		105,846	38,913

주: 중산간지역의 평가액은 중산간지역 농지비율 등에 의하여 산출하였다.

자료: 농림수산성 농업총합연구소 「농업·농촌의 공익적 기능평가 검토」에 의한 시산, 1998

등 지역사회의 유지와 국토·자연환경의 보전에 심각한 지장을 초래하고 있다는 점이다. 이러한 문제를 직불제로 해결하고자 직불제 도입을 둘러싸고 장기간의 검토과정을 거치게 된 것이다.

3.2. 중산간지역 직불제의 검토 과정

일본에서 중산간지역 직불제에 대해서는 1996년 9월 「농업기본법연구회」의 보고서에서 처음으로 검토되었다. 이것을 기본으로 하여 「식료·농업·농촌기본문제조사회」의 중간보고(1997. 12)에서 직불제 도입을 둘러싸고 찬반양론으로 분열되었다가, 동 조사회의 답신(1998. 9)에서는 농업·농촌의 다원적 기능을 유지하기 위하여 직불제의 도입이 필요하다는 쪽으로 의견 통일이 이루어졌다.

그리고 21세기 농정개혁의 방향을 제시한 「농정개혁대강」(1998. 12)에서는 2000년부터 직불제를 도입하되, 구체적인 내용에 대해서는 「중산간지역직불제검토회」를 설치, 검토를 계속하기로 결정하였다.

따라서 이 절에서는 1996년 이후 1998년까지의 검토 과정에서 나타난 쟁점에 대하여 살펴보고, 「중산간지역직불제검토회」에서의 논점은 다음 절에서 언급한다.

3.2.1. 농업기본법연구회 보고

농업기본법연구회는 새로운 농업기본법을 제정하기 위하여 설치된 농림성 내부의 연구회이다. 이 연구회의 보고(1996. 9)에서 새로운 기본법을 검토할 때 고려해야 할 사항으로 다음 6항목이 제시되었다. 즉,

①식료 안정공급, ②식품산업 활성화, ③소비자입장 중시, ④새로운 농업구조 실현, ⑤자유로운 경영전개 추진, ⑥농업경영의 안정, ⑦농업의 다원적 기능, ⑧농촌지역 유지·발전 등이다.

이 중 ⑧에서, “중산간지역 문제에 대처하기 위하여 농지 등의 자원을 관리하는 주체의 육성 여부도 포함하여 어떤 시책을 강구할 것인가, 또 그 경우 직접소득보상 등의 방안에 대한 검토가 필요하다”고 제안하였다. 즉 농촌지역이 안고 있는 구조적인 문제를 해결하기 위한 수단으로서 직불제에 대하여 검토할 것을 처음으로 제안한 것에 의의가 있다.

3.2.2. 식료·농업·농촌기본문제조사회 중간보고

식료·농업·농촌기본정책조사회는 새로운 농업기본법 제정을 검토하기 위하여 총리자문기관으로서 1997년 4월에 설치되었다. 이 조사회에서는 그 해 12월에 중간보고를 발표하였다. 여기서는 농업의 다원적 기능을 유지하기 위한 새로운 시책으로서 직불제의 필요성은 인정하고 있으나, EU에서 실시되고 있는 직불제를 도입하는 것에 대해서는 찬반 양론으로 나누어져 의견 통일이 이루어지지 않았다. 그래서 중간보고에서는 양론을 병기하고, 최종 답신까지 계속 검토하기로 결정하였다.

이 중간보고에서 직불제 도입에 적극적인 의견은, 첫째 중산간지역은 평지지역에 비해 농업생산조건이 불리하다. 적절한 생산활동을 유지하기 위해 보완책을 강구할

필요가 있다. 둘째, 생산활동을 통하여 경제외적인 가치가 생산된다. 이것을 국민 다수가 수혜하고 있으며, 이러한 공헌을 하는 농업인에게 지원할 필요가 있다. 셋째, 농업 수익성이 낮고, 겸업기회도 불리한 중산간지역에서는 산업 진흥, 생활환경 정비만으로는 한계가 있다. 정주를 보장한다는 관점에서 직접적인 소득확보조치가 필요하다는 주장 등이다.

그리고 직불제 도입에 소극적인 의견으로는, 첫째 일본과 조건이 다른 EU형 직불제를 그대로 도입하는 것은 영세한 농업구조를 온존시키고 농업자의 생산의욕을 감퇴시킬 우려가 있다. 둘째, 다양한 주민으로 구성되는 지역사회에서 농업인만을 지원하는 것에 대하여 지역주민이 납득할 수 있는 합리적인 이유가 필요하다. 셋째, 작목 구성·토지이용 면에서 평지지역과 중산간지역 간에 EU만큼 큰 차이가 없는 일본에서 지원대상·대상자의 범위 등을 명확히 하지 않으면 국민의 이해를 얻기 어렵다는 점 등이 제시되었다.

3.2.3. 식료·농업·농촌기본문제조사회 답신

한편, 직불제 도입을 둘러싼 의견이 통일된 것이 기본문제조사회가 제시한 최종 답신(1998. 9)에서이다. 중간보고에서 양분되었던 것이 「농업·농촌의 다원적 기능」을 유지하기 위해서는 직불제가 불가피하다는 점에서 의견 통일이 이루어졌다.

또 정책의 투명성을 높이기 위하여 대상 지역, 대상자, 대상행위, 지자체의 역할, 재

원 등을 중심으로 한 검토항목까지 제시되었다.

즉, 이 답신에서는 “중산간지역에서 다양한 식량생산과 국토·환경보전 등 다원적 기능이 훼손되지 않도록 적절한 농업생산 활동을 행하는 자에 대한 직접지불정책은, 정책지원이 필요한 주체에 초점을 맞추어 운용되고 시책의 투명성이 확보된다면, 새로운 공공 지원정책으로서 유효한 수단이 될 수 있다”고 하였다.

그리고 직불제는 기존의 다양한 농업정책과의 관계, 정책의 비용과 효과, 지자체의 역할 등을 명확히 할 필요가 있고, 국민이 이해할 수 있도록 대상지역, 대상자, 대상행위, 재원 등에 대하여 명확하게 검토해야 한다는 점이 강조되었다.

3.2.4. 농정개혁대강

농정개혁대강(1998. 12)은 향후 10년 정도의 농정개혁의 방향을 제시한 것이다. 이 대강에서 다원적 기능을 충분히 발휘하기 위하여 직불제를 2000년부터 도입하기로 하였다. 또 정책의 투명성을 높이기 위하여 구체적인 검토항목별로 검토방향을 결정, 이를 「중산간지역직불제검토회」를 설치, 검토하기로 하였다.

즉, 농정개혁대강에서는 “중산간지역에서 경작포기를 방지하여 공익적 기능을 확보하기 위하여 기존 정책과 정합성을 도모하면서 다음과 같은 방향으로 2000년도부터 직접지불제를 실현하기 위한 구체적인 검토를 행한다”고 하였다. 또 검토 방향으로, 첫째 대상 지역은 「특정농산촌법」의 지

정지역 중, 경사 등에 의해 생산조건이 불리하고 경작포기지의 발생 우려가 큰 일단의 농지로 한다. 둘째, 대상행위는 경작포기방지 등을 내용으로 하는 부락협정에 근거한 5년 이상의 농업생산활동 등에 한정한다. 셋째, 대상자는 협정에 근거한 농업생산활동 등을 행하는 자로 한다. 넷째, 지불단가는 중산간지역과 평지지역과의 생산조건 격차의 범위 내로 한다. 여섯째, 실시주체는 국가와 지방자치단체가 공동으로 긴밀한 연계 하에 실시한다. 일곱째, 기간은 농업수익이 향상되어 대상지역에서 계속적인 농업생산활동 등이 가능하다고 인정될 때까지 실시한다, 등의 방침을 제시하였다.

한편 농림성은 1999년 1월 「중산간지역 직불제검토회」를 설치하여 상기 검토방향에 따라서 구체적인 실시프로그램을 검토하였다. 다음절에서는 검토회에서의 항목별로 주요 논점을 정리한다.

4. 중산간지역 직불제의 주요 논점

4.1. 도입의 필요성

직불제 실시프로그램을 검토하기 위하여 농림성에 「중산간지역직불제검토회」가 설치되었다. 이 검토회는 농정개혁대강에서 정리된 골격에 근거하여 국민의 이해를 얻을 수 있고, 현장에 적합한 효과적이고 효율적인 정책이 되도록 구체적 검토를 행하기 위하여 설치된 기관이다. 여기서는 주로

제도운영의 과제, 적절한 운용방법 등에 대하여 1999년 1월에서 8월까지 검토를 실시하였다.

검토회에서는 우선 중산간지역 직불제 도입의 필요성을 제시하였다. 중산간지역은 국민의 생명과 재산을 지키는 방파제 역할을 하고 있으나, 이 지역에서는 특히 고령화의 진행과 생산조건 불리성 때문에 경작포기지가 증가하여 다원적 기능의 저하가 우려되고 있다고 인식하고, 경작포기의 발생을 방지하여 다원적 기능을 확보하는 것을 중요한 과제로 설정하였다.

직불제는 외부경제효과에 대해 직접적으로 작용, 경작포기의 요인이 되는 생산조건 불리성을 보완하여 적절한 농업생산활동을 유지하게 함으로써 중산간지역의 다원적 기능을 유지·발휘하는데 효과적인 수단이 되기 때문에 이를 도입의 필요성으로 제시하였다.

4.2. 검토 원칙

직불제를 검토하는데 있어서 미리 제시한 검토 원칙을 보면 다음과 같다. 첫째, 정책지원이 꼭 필요한 주체에 초점을 맞추어 운용한다. 둘째, 생산조건이 불리한 지역의 농지에 대하여 경작포기를 방지하여 공익적 기능을 계속적·효과적으로 발휘한다는 관점에서, 기존정책과는 정합성을 유지한다. 셋째, 광범위한 국민의 이해를 얻기 위해서는 명확하고 합리적·객관적인 기준 하에 투명성을 가지면서 실시한다. 넷째, 직접지불은 농업수익 향상, 생활환경 정비 등에 의하여 당해 지역의 농업생산활

동이 지속적으로 가능하다고 인정될 때까지 실시한다. 다섯째, WTO 농업협정에 근거한 조건불리지역 직접지불에 대한 규정²에 정합적으로 실시한다 등이다. 결국 일본의 중산간지역 직불제는 이러한 검토원칙이 관철되었던 셈이다.

4.3. 주요 논점

검토회에서 논란이 되었던 항목은 대상지역, 대상행위, 대상자, 교부단가, 지자체의 역할, 실시기간 등이다.

첫째, 대상지역은 특정농산촌법 등 지역진흥입법의 지정지역 중, 경사지 농지 등 공익적 기능을 확보할 필요가 높고 생산조건이 불리하여 경작포기지가 발생할 우려가 큰 「농용지구역내의 일단의 농지」로 하고, 국가가 제시한 객관적 기준을 근거하여 시정촌장이 지정하는 것으로 하였다.

이에 대하여 지역진흥입법 중, 농업과 관련이 없는 요건으로 지정하고 있는 과소지역 및 공익적 기능과의 관계에서 상류·하류의 관계가 없는 반도지역과 도서지역은 어떻게 취급할 것인가. 또 수원함양 등 공익적 기능을 발휘하는데 논과 밭의 차이가 있다는 지적이 있는데 밭은 어떻게 취급할 것인가. 일단의 농지에 대한 하한을 설정할 것인가. 농업생산조건의 불리성을 표시하

는 명확하고 합리적·객관적 기준은 무엇인가 등이 논점으로 제기되었다.

둘째, 수급요건과 관련되는 대상행위는 농업생산활동 등³에 의하여 농지가 가진 공익적 기능을 전제로 시정촌장이 인정하는 「협정」에 근거하여, 5년 이상 계속해서 실시한 공익적 기능의 발휘에 기여하는 적정한 농업생산활동 등으로 하고, 또 협정에 위반한 경우에는 지불 정지, 지불금 반환 등의 조치를 강구한다는 검토 원칙이 제시되었다.

이같은 원칙에 대하여 종래와 같은 행위에 대해 직접지불을 실시하는 것에 대해서 국민의 이해를 얻는 것이 어렵다는 주장에 대해서는 세금을 투입할 가치가 있는 적정한 농업생산활동 등이란 무엇인가. 또 부락협정에는 어떤 내용을 포함할 것인가. 개별농가의 역할을 협정 중에 명확하게 규정함으로써 부락이 종합력을 발휘하면서 소위 새로운 경영주체로서 지역에 정착, 적절한 농지의 유지·관리를 통하여 공익적 기능을 발휘하는 것이 바람직하다고 한다면 바람직한 부락협정은 어떠한 내용이어야 하는가. 그리고 행위의 확인은 누가 어떻게 할 것인가. 한편 불가항력에 의해 협정을 위반한 경우, 지원금 반환 등을 요구할 것인가. 또, 불가항력의 범위를 어떻게 파악할 것인가 등에 대하여 논란이 있었다.

또 쌀의 생산조정과의 정합성은 어떻게 유지할 것인가에 대하여 논쟁이 있었다. 이와 관련하여 직접지불의 대상에서 논을 제

² 조건불리지역이란 불리성이 일시적 사정에서 발생하는 것이 아니라, 명확하게 규정된 중립적·객관적 기준에 비추어 불리하다고 인정되는 것이어야 한다. 그리고 지불액은 생산의 형태·양, 국내가격·국제가격에 관련해서는 안되며, 또 당해 지역에서 농업생산에 따른 추가 비용 또는 수입상실이 한도가 된다.

³ 여기서 농업생산활동 등이란 경작, 농지 관리, 수로·농도 등 관리를 말한다.

표 6 경상도별 논면적 비율, 1993

	1/100미만	1/100 - 1/20	1/20이상
계	72 %	16 %	11%
도시적지역	81 %	11 %	8 %
평지농업지역	86 %	9 %	6 %
중간농업지역	56 %	26 %	18 %
산간농업지역	46 %	31 %	24 %

주: 수치는 농업진흥지역 농용지구내에서의 비율

자료: 농림수산성 「제3차 토지이용기반정비기본조사」, 1993

표 7 논 경상도와 생산조건

구 분	1/100미만	1/100 - 1/20	1/20이상
경영규모 (ha/호)	(100%) 1.36	(79.4%) 1.08	(72.1%) 0.98
노동생산성 (엔/시간)	(100%) 845	(63.6%) 537	(53.4%) 451
농업소득 (천엔/호)	(100%) 576	(64.4%) 371	(55.0%) 317

자료: 농림수산성 「농업경영동향통계」, 1996

외하는 등의 조치를 강구해야 한다. 불리성을 가진 중산간지역에서 과대한 요구는 할 수 없고, 생산조정 등을 완화해야 한다. 생산조정은 직접지불과는 별개의 정책목적을 가지고 있으므로 양 시책을 별도로 강구해야 한다. 전체적으로 농정의 정합성·효율성을 가진다는 관점에서 WTO 규정에도 근거하면서 쌍방의 지원에 대하여 조정조치를 강구해야 한다 등의 논란이 있었다.

셋째, 대상자는 협정에 근거, 5년 이상 계속 농업생산활동 등을 이행하는 자(제3섹터, 생산조직 등을 포함)로 하고, 수로·농도 등의 관리에 대해서는 대상행위를 하는 부락, 토지개량구 등으로 한다고 하였다.

구조정책과의 관계에서 대상자에 대해서 일정규모 이상의 농업자·인정농업자 등으로 한정해야 하는가, 공익적 기능의 관점에

서는 한정하지 말아야 하는가. 또 고액소득자를 어떻게 취급할 것인가. 고액소득자를 제외하는 것에 대해서는 그 소득 수준을 어떻게 설정하느냐의 문제가 있어, 오히려 직접지불액의 상한을 설정해야 한다는 주장과 소수의 경영주체가 작업수탁 등에 의해 상당 농지의 생산활동을 담당하는 경우도 있기 때문에 직접지불액의 상한을 설정하지 않아야 한다는 주장이 있었다. 이 경우, 「생산요소에 관련된 지불은 해당요소가 일정수준을 넘을 경우에는, 제감적으로 행한다」라는 WTO 협정요건에 대한 배려가 필요하다는 점이 강조되었다.

넷째, 단가는 중산간지역 등의 농업생산조건이 불리한 지역에서 농업생산활동을 계속하고 공익적 기능의 저하를 방지한다는 관점에서, 중산간지역과 평지지역과의

표 8 EU·가맹국·가맹국 지자체의 부담 현황

	독일·오스트리아		프랑스	영국	이태리	스페인		벨기에
		구동독					바스크 나바라	
E U	25%	50%	25%	25%	50%	70%	70%	25%
가맹국	45%	30%	75%	75%	35%	27%	-	-
주정부	30%	20%	-	-	15%	3%	30%	75%

주: 지역 설정은, EU규칙에서 「기초자치단체 또는 그 일부로 한다」고 되어 있지만, 그 지정은 가맹국 정부가 EU의 승인을 얻어 지정하도록 되어 있고, 광역자치단체의 의견을 청취하는 경우도 있으나, 기초자치단체는 관여하지 않는다.

농업생산활동에 대한 생산조건의 격차를 고려하여 그 범위 내에서 설정한다고 하였다.

이에 대하여 지불단가를 EU처럼 조건의 불리도에 따라서 설정해야 하는가⁴. 또, 이와 같이 설정하는 경우 몇 단계로 나누어 설정해야 하는가. 또 「생산조건격차의 범위내」는 어느 정도의 수준으로 설정하는 것이 적당한가⁵ 등에 대한 논란이 있었다.

다섯째, 국가와 지방자치단체의 역할 분담에 대해서 의견대립이 있었다. 국가와 지자체간에 비용부담과 교부사무 등에 대한 역할을 어떻게 분담할 것인가. 직접지불제의 목적인 공익적 기능은 도시주민과 산촌 주민에게도 미치는 이익이므로 전액 국가가 부담해야 한다는 입장과 국가의 일정 보조에 대해 도도부현과 시정촌의 재량에 따라 부담해야 한다는 주장, 그리고 국가와 지방자치단체의 공동정책이며, 지역의 의

욕과 책임을 이끌어내는 사업이 되기 위해서는 지방자치단체도 부담하는 것이 적당하다는 주장간에 대립이 있었으나 결과적으로는 비용의 절반씩 분담하는 것으로 합의되었다.

참고로 EU의 경우, 가맹국 내부에서의 부담관계는 다양하다. EU에서는 대부분의 국가와 지역에 대해 EU가 25%의 보조를 실시하고, 소득수준이 낮고 재정력이 약한 일부 국가 및 지역에 대해서는, 50%에서 75%까지 보조율을 높이고 있다. EU가 공통농업정책 중에서 가격정책과 달리 조건 불리지역대책 등의 구조정책에 대해서는 각국의 부담을 요구하고 있는 것은 EU규칙 하에서 각국의 자주성과 책임을 가지고 사업을 실시해야 한다는 원칙에 근거한 것이다.

⁴ 프랑스에서는 산악지역을 「고도산악지역」과 「산악지역」으로, 기타 조건불리지역을 「산록지역」과 「보통조건불리지역」 등 4단계의 단가설정을 하고 있다. 독일에서는 지역과 농지평가지수의 순위에 의해 단가를 설정하고, 산악지역에서는 3단계, 기타 조건불리지역에서는 5단계로 나누고 있다.

⁵ 독일과 프랑스에서는 농가 호당의 지불액 상한을 설정하고 있다. 독일에서는 1농가당 지급 한도액은 12,000마르크(시장출하하지 않는 낙농용 어미소, 번식용 어미소인 경우는 18,000마르크로 설정)이다. 프랑스에서는 1농가당 50가축 단위를 상한으로 하고 있다. 예를 들면 비육우의 경우, 조건불리의 정도에 따라 9,600프랑(보통조건불리지역)~46,250프랑(고도산악지역)이 된다.

여섯째, 실시기간에 대해서는 생산성 향상, 부가가치 향상, 경영주체 정착 등에 의한 농업수익 향상, 생활환경 정비 등에 의하여 당해 지역이 「농업생산활동 등이 계속적으로 가능하다고 인정될 때까지」 실시한다고 하였다.

이 경우 「농업생산활동 등이 계속적으로 가능하다고 인정되는」 경우란 어떤 기준으로 판단할 것인가. 예를 들면, 생산성 향상 등을 부락협정에 목표로서 규정하여, 생산성이 인근의 비대상지역 수준이 된 경우로 하는 것도 고려할 수 있다는 주장이 있었다.

또 모랄 헤저드가 발생하지 않도록 하는 제도를 어떻게 구체화 할 것인가에 대한 검토가 있었다. 목표달성을 위해서는 단계적인 접근이 필요하고, 사업자체에 대해 5년간이라는 목표를 설정하여 개선해 가는 동시에, 개별부락에 대해서는 부락에서 결정한 생산성 향상 등의 목표를 달성한 후 해당 부락이 제2단계 마스터 플랜을 작성한 경우 계속 직접지불제의 대상으로 해야 한다는 주장이 있었다.

5. 중산간지역 직불제의 특징과 추진체제

5.1. 목적

일본에서 중산간지역은 경작포기지가 증가하여 다원적 기능의 저하가 특히 우려되고 있는 지역이다. 그래서 농업생산을 유지

하면서 다원적 기능을 확보하는 것을 목적으로 직접지불제도를 도입하게 된 것이다.

특히 중산간지역 직불제는 일본 농정사상 최초로 시도되는 정책이기 때문에 도입의 필요성, 제도의 기본원칙에 대해서 폭넓게 국민의 이해를 구하는 동시에, 국제적으로 통용할 수 있도록 WTO농업협정상의 「녹색정책」으로 하고 있다. 그리고 명확하고 객관적인 기준으로 투명성을 확보하면서, 농업생산활동을 계속하기 위해서 지방자치단체의 역할을 강조하고 있다. 또 제도 도입 후에도 중립적인 제3자 기관에 의한 실시상황을 점검하고 정책효과를 평가한 후 기준 등에 대하여 계속 개선해 나가도록 하고 있는 것이 특징이다.

5.2. 제도의 개요

5.2.1. 대상지역 및 대상농지

대상지역은 특정농산촌법 등의 지정지역으로 하고, 대상농지는 이 중에서 경사 등에 의하여 생산조건이 불리하고, 경작포기지의 발생 우려가 큰 농용지구역내 일단의 농지로 하고, 지정은 국가가 제시하는 기준에 근거하여 시정촌장이 하도록 하고 있다.

대상 지역은 지역진흥입법⁶의 지정지역 중 생산조건이 불리한 1ha 이상의 농지로 하고 있다. 여기서 생산조건이 불리한 농지란, ①급경사농지(논은 1/20이상, 밭·초지

⁶ 지역진흥입법이란 자연적·경제적·사회적 조건이 나쁜 지역으로서 특정농산촌법, 산촌진흥법, 과소법, 반도법, 도서법, 오키나와, 아마미 및 오가사와라의 지역진흥입법 등 8법을 말한다.

· 채초방목지는 15도 이상), ②자연조건에 의해 소구획·부정형인 논(대다수가 30a 미만, 평균 20a), ③초지비율이 70%이상인 지역의 초지 등으로 한정하고 있다. 이 외에도 환경사농지 등(논은 1/100-1/20, 밭·초지·채초방목지는 8도-15도), 고령화율·경작포기율이 높은 농지 등에 대해서는 시정촌장의 판단에 따라 지정할 수 있도록 재량을 부여하고 있다.

5.2.2. 대상행위

대상행위는 경작포기를 방지하는 것을 내용으로 하는 「부락협정」, 제3섹터나 인정농업자 등이 경작포기된 농지를 인수하는 경우 「개별협정」에 근거하여, 5년 이상 계속된 농업생산활동으로 하고 있다.

대상이 되는 농업활동이란 직접적인 농업생산활동을 비롯하여 다원적 기능의 증진으로 이어지는 행위로서 부락이 그 실태에 맞는 활동을 선택하여 실시하도록 하고 있다. 구체적인 행위는 <표 9>와 같다.

또 부락협정은 각 부락별로 경작포기지를 해소하고 추가적인 발생을 방지, 장기적으로 지속적인 농업생산활동 등을 가능하게 하여 부락이 가진 다원적 기능을 보전하기 위해 관계자가 협력하여 향후 5년간 추진사항을 결정한 것을 말한다. 여기에는 ①대상지역의 범위(대상농지), ②구성원의 역할분담, ③직접지불의 배분방법, ④대상행위로서 추진사항, ⑤생산성 및 수익의 향상에 의한 소득증가, ⑥경영주체의 정착 등에 관한 목표, ⑦식료자급률 향상에 기여하도록 쌀·맥류·대두·초지축산 등에 관한 생산 목표, ⑧부락의 종합력 발휘에 기여하는 사항, ⑨부락의 미래상에 대한 마스터플랜 등을 규정하도록 되어 있다.

5.2.3. 대상자

대상자는 협정에 근거하여 5년 이상 계속해서 농업생산활동 등을 행하는 자로 하고 있다.

구체적으로는 부락협정에 관련되는 농지

표 9 구체적인 농업 활동

분	류	구체적인 추진행위(예)
○ 농업생산 활동 등 (필수사항)	○ 경작포기 방지활동	○ 적절한 농업생산활동을 통한 경작포기 방지, 경작포기지의 복구 및 축산적 이용, 고령농가·이농자 농지의 임차권설정, 법면보호·개보수, 조수피해방지, 임지화 등
	○ 수로·농도 관리활동	○ 적절한 시설의 관리·보수(수로정비, 풀베기 등)
○ 다면적 기능을 증진하는 활동 (선택적 필수 사항)	○ 국토보전기능 제고활동	○ 토양유실을 배려한 영농실시, 농지와 일체화한 주변임지 관리 등
	○ 보건휴양기능 제고활동	○ 경관작물 식부, 시민농원·체험농원 설치, 다락논 오너제도, 녹색관광
	○ 자연생태계 보전활동	○ 어류·곤충류 보호, 조류 모이장 확보, 환경보전에 기여하는 활동

표 10 지목별 지불단가

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

주: 1) 소구획·부정형인 논 및 고령화율·경작포기율이 높은 농지에 있어서는 환경사지의 단가와 동액으로 한다.

2) 신규취농의 경우, 인정농업자 및 이에 준하는 자로서 시정촌장이 인정한 자가 조건불리농지를 인수하여 규모확대하는 경우는 일정액(논 1,500엔, 밭 및 초지 500엔)을 추가한다.

를 경작하거나 농지관리 등을 행하는 자(농업생산법인, 생산조직, 제3섹터 등을 포함)⁷, 부락협정에 관계된 수로·농도 등의 유지관리에 대해서는 수리조합·토지개량구 등, 개별협정에 관계된 농지를 경작하는 인정농업자와 이에 준하는 자로서 시정촌장이 인정한 자 및 제3섹터·생산조직 등이 직접지불의 대상이 된다.

5.2.4. 단 가

지불단가는 지원을 받지 않는 평지지역과의 균형을 도모하면서 생산성 향상의욕을 저해하지 않는다는 관점에서 평지지역과 대상농지와의 생산조건 격차(비용차)의 8할로 하고 있다. 논·밭·초지·채초방목지별로 단가를 설정하고, 원칙적으로 급경사농지와 그 이외 농지에서 생산조건 격차

에 따라 2단계로 구분하여 설정하고 있다. 그리고 1호당 100만엔의 수급 상한을 두고 있다(표 10).

5.2.5. 지방자치단체의 역할

이 제도는 국가와 지방자치단체가 공동하여 실시하고, 양자가 긴밀한 연계를 가지고 부담과 집행을 분담하는 것을 원칙으로 하고 있다.

사업의 실시주체는 시정촌으로 하고 있다. 시정촌은 사업을 원활히 실시하기 위하여 기본방침(부락협정의 공통사항, 부락간의 연계 등)을 수립하는 것을 비롯하여, 대상지역 지정, 부락협정 승인, 대상행위 확인, 직접지불 교부 등의 역할을 한다. 또 도도부현은 시정촌이 지정한 대상지역을 인정하고 특인기준을 설정하는 역할을 한다.

비용부담을 보면, 초년도 사업비는 700억엔으로 예상하고, 이 중 국가 330억엔, 지자체 370억엔으로 분담하고 있다.

⁷ 부락협정에서 직접지불의 배분방법이 명확하게 되어 있는 경우에는 부락 그 자체도 지불대상이 된다.

마지막으로 실시기간은 농업수익이 향상되어 대상지역에서 농업생산활동 등의 지속이 가능하다고 인정될 때까지 실시하는 것으로 하고 있다. 사업 자체는 5년을 단위로 하여 개선해 나가고, 개별부락은 제2단계 마스터플랜을 작성한 경우에 다음 단계가 직접지불의 대상이 될 수 있도록 하고 있다.

5.3. 추진체제

추진체제는 <그림 1>과 같으며, 국가가 객관적인 기준을 설정하고, 기초자치단체장이 지역지정, 대상행위 확인, 지불액 교부 등을 한다. 또 사업효과를 높이기 위하여 국가·광역자치단체에 실시상황을 점검하면서 정책효과를 평가하는 「제3자 기관」을 설치하여 운영하고 있다.

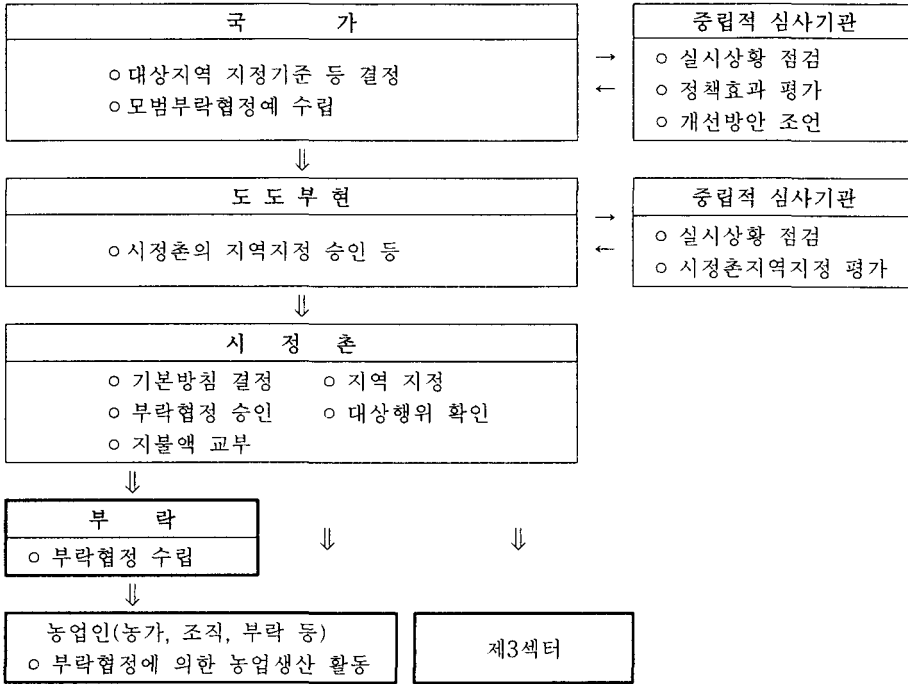
표 11 중산간지역 직불제의 개요

구 분	요 건	비 고
(1) 대상지역	○ 지역진흥 8법내 농업진흥지역 농용지구역내	○ 8법 이외 지역도 경작포기가 우려되는 농지를 지정할 수 있는 「특인」제도 도입
(2) 대상농지	① 급경사지 농지(1ha이상의 단지) ② 소구획·부정형 농지 ③ 농지의 70% 이상이 초지인 지역의 초지 ④ 급경사 채초방목지 ⑤ 완경사지 농지 ⑥ 고령화율·경작포기율이 높은 지역 등	○ ①, ②, ③, ④는 당연지정대상이며, ⑤, ⑥은 시정촌장의 판단으로 지정 ○ 지정대상농지는 90만ha로 예상
(3) 대상행위	○ 농업생산활동 ○ 다면적 기능증진활동	○ 부락협정, 개별협정에 명시
(4) 대상자	○ 5년 이상 농업생산활동을 계속하는 자(제3섹터, 생산조직, 수리조합, 토지개량구, 부락 등도 포함)	
(5) 단가	○ 평탄지와의 생산비 격차의 8할 - 「급경사 농지」와 「그 외 농지」 등 2단계로 설정 ○ 지불 상한 설정: 1호당 100만엔	○ 농지 구분별 단가는 <표 10>참조
(6) 기간	○ 5년간 실시	○ 5년 이후는 부락협정을 수립한 부락에 한하여 계속 실시
(7) 지자체 역할	○ 시정촌장이 지역지정 ○ 도도부현·시정촌, 비용 일부부담	○ 국가가 기준제시 ○ 사업비는 국가 330억엔, 지방 370억엔, 계 700억엔

주: 1) 지역진흥 8법은 特定農山村法, 山村法, 過疎法, 半島法, 島嶼法, 沖繩特別法, 奄美特別法, 小笠原特別法 등을 말한다.

2) 대상농지에서 急傾斜地는 논 1/20이상, 밭 15도 이상, 緩傾斜地는 논 1/100-1/20, 밭 8-25도를 말한다.

그림 1 중산간지역 직불제의 추진체제



6. 향후과제 및 시사점

일본에서는 EU에 비해 25년 정도 늦었지만, 중산간지역 직불제 방안을 4년간의 검토를 거쳐 1999년 8월에 확정하였다.

그 동안의 논의 과정에서 일본 농업의 실태를 감안하여 직불제의 필요성은 대체로 의견일치를 보였지만, EU형의 직불제를 그대로 도입하는 것에 대해서는 적극적인 의견과 소극적인 의견으로 양분되어 있었다. 검토 과정에서 정책의 투명성, 국민합의의 중요성이 강조되었다.

중산간지역 직불제는 WTO 농업협정의 녹색정책에 해당되는 「지역정책」의 범주에 포함하고 있다. 지급요건은 생산활동과 연

계하고, 지급대상은 경지면적을 단위로 하고 있으며, 쌀·맥류·대두 등의 생산목표를 설정하고 있는 것이 특징이다.

다양한 지역적 특징을 반영하기 위하여 지방자치단체의 역할을 중시하고 있다. 지방자치단체가 자율과 책임을 가지고 실시하도록 지역지정에서 기초자치단체장의 재량을 확대하였으며, 또 비용도 부담하도록 하고 있다.

정책효과를 높이기 위하여 몇 가지 특징적인 조치를 강구하고 있다. 첫째, 국가와 광역자치단체 단계에서 실시상황을 점검하고 정책효과를 평가하여 개선방안을 제시하는 「제3자 기관」을 설치, 운용하고 있다. 둘째, 실시기간은 「5년을 단위로 반복」하는 방식을 도입하고 있다. 셋째, 「지자체」와 「부락」간에 계약을 체결하는 「부락협정」

방식을 도입하고 있다. 부락내의 모든 주민이 유기적으로 연계하여 농지자원의 유희화 방지와 농업의 공익적 기능증진이라는 정책목표를 달성할 수 있다고 기대하고 있기 때문이다.

특히 부락협정에서 규정하는 사항은, 대상지역 범위, 구성원 역할분담, 직접지불금액의 배분방법, 추진사항, 소득증가 및 경영체의 정착 목표, 식료자급률 향상을 위한 쌀·맥류·대두 등에 관한 생산목표 설정 등이다. 이러한 사항을 규정하여 부락 내부의 구성원들이 상호협조와 감시를 통하여 정책의 투명성을 높이겠다는 의도이다.

대상면적은 90만ha로 예상하고 있다. EU에서는 조건불리지역의 농지면적이 전체 농지의 53%이며, 이 중 약 30%가 직불제의 대상이 되고 있어, 대상농지는 대체로 전체농지의 15~16% 정도이다. 일본에서 대상농지는 전체농지의 4분의 1정도로서 EU에 비해 비교적 광범위하게 설정하고 있다고 볼 수 있다.

또 사업비는 700억엔 정도이며, 이를 국비 330억엔, 지방비 370억엔으로 분담하고 있다.

실시과정에서 대상지역의 지정이 관심을 끄는 점이며, 특히 지방자치단체의 재량을 지나치게 확대한 나머지, 지역지정에서 정치력이 개입할 여지가 있는 점이 문제로 예상된다.

고령화율, 경작포기율 등이 급격히 높아지는 중산간지역의 실태를 고려할 때, 직불제가 다원적 기능이 충분히 발휘되도록 지

속적으로 유지할 수 있느냐에 대해서는 논란이 있다. 그래서 추가적으로 지역의 실태에 적합한 종합적인 중산간지역대책을 마련하고, 또 대상범위를 현재의 90만ha에서 궁극적으로는 전체 농지로 확대해 가는 것이 향후 과제이다.

참 고 문 헌

- 김태곤. 1999. “농정개혁의 국제적인 동향과 직접지불제,” 「농촌경제」 22(1). 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 1994. 「UR농업협정문제해설」.
- 小田切徳美, 1999.12. “中山間地域直接支拂政策の論点と課題,” 「農業と經濟」.
- 小田切徳美, 1999.12. “中山間地域における新たな政策課題,” 全農林労働組合 政策研究所情報12.
- 佐伯尚美. 1997. “世界農政の基調變化とデカップリング,” 「農業研究」 第10號. 日本農業研究所. pp. 51-78.
- 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. pp. 6-63.
- 矢口芳男生編, 1999, 「中山間地域振興の在り方を問う」. 農林統計協會.
- 吉井邦恒. 1998. 6-11. “アメリカ・カナダのセイフティネット政策(1)~(6),” 「月刊NOSAI」.
- 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」).