

일본, 2006년도 중산간지역직불제 실시현황

배 민 식*

일본 농림수산성은 농업생산조건이 불리한 상황에 있는 중산간지역에서 농업생산을 유지하고 다원적 기능을 확보하기 위해 2000년부터 중산간지역에 대해 직불제를 실시하고, 연간 실시 상황을 매년 발표하고 있다. 2007년에 발표된 2006년도 중산간지역직불제 실시 상황을 소개한다.

1. 대상 시정촌수

마을협정¹⁾ 및 개별협정²⁾을 체결하고, 중산간지역등직접지불 시정촌기본방침(이하 ‘기본방침’)을 수립한 시정촌수는 1,057곳으로 2005년에 비해 6곳 감소하였다.

또 직불금을 지불한 시정촌은 1,040개로, 대상 농용지기준을 충족시킨 농용지를 가지고 있는 시정촌 1,130개의 92%이다.

* 국회도서관 입법정보실 msbae@nanet.go.kr 02-788-4352

- 1) 마을협정이란 대상 농용지에서 농업생산활동 등을 실시하는 복수의 농업인 등이 체결하는 협정을 말한다.
- 2) 개별협정이란, 인정농업자 등이 농용지 소유권 등을 가지는 자와 이용권 설정 등이나 농작업수위탁계약에 근거하여 체결하는 협정을 말한다.

표 1 대상 시정촌수

	2005년	2006년	증감(율)
총 시정촌수	1,821	1,804	△ 17(△0.9%)
대상 시정촌수 ①	1,139	1,130	△ 9(△0.8%)
기본방침수립 시정촌수	1,063	1,057	△ 6(△0.6%)
실시시정촌수 ②	1,041	1,040	△ 1(△0.1%)
실시시정촌비율 ②/①	91%	92%	

2. 협정 수

2.1. 마을협정

2006년까지 체결된 협정 수는 28,515건으로 2005년에 비해 646건이 증가하였다.

표 2 협정 수

	2005년	2006년	증감(율)
합계	27,869	28,515	646(2.3%)
기초단가	15,193	15,166	△ 27(△0.2%)
체제정비단가	12,676	13,349	673(5.3%)
마을협정	27,435	28,073	638(2.3%)
기초단가	15,103	15,074	△ 29(△0.2%)
체제정비단가	12,332	12,999	667(5.4%)
개별협정	434	442	8(1.8%)
기초단가	90	92	2(2.2%)
체제정비단가	344	350	6(1.7%)

이 가운데 마을협정은 28,076건으로 전체 협정의 98%를 차지하고 있다. 또

마을협정 가운데 기초단가³⁾로 체결한 협정은 전체의 54%인 15,074건, 체제정비단가⁴⁾로 체결한 협정은 전체의 46%인 12,999건이다.

표 3 협정별 실시 시정촌수 및 협정수

	전체				마을협정				개별협정			
	시 정 촌수	협정 수			시 정 촌수	협정 수			시 정 촌수	협정 수		
			기초 단가	체제 정비 단가			기초 단가	체제 정비 단가			기초 단가	체제 정비 단가
전국	1,040	28,515	15,166	13,349	1,034	28,073	15,074	12,999	180	442	92	350
북해도	97	407	98	309	97	406	98	308	1	1	-	1
도부현	943	28,108	15,068	13,040	937	27,667	14,976	12,691	179	441	92	349

2.2. 개별협정

개별협정 수는 442건으로, 전체 협정에서 차지하는 비율은 2%이다. 또 개별협정 가운데 기초단가를 받는 협정은 전체의 21%인 92건, 체제정비단가를 받는 협정은 전체의 79%인 350건이다.

3. 실시면적

2006년에 직불금이 지불된 면적은 약 66만 3,000ha로, 2005년에 비해 9,000ha가 증가하였다.

3) 기초단가란 적정한 농업생산활동 등을 추진할 경우의 단가를 말한다.

4) 체제정비단가란 적정한 농업생산활동 등에 추가해서 기계·농작업의 공동화 등의 체제정비를 추진하는 경우의 단가를 말한다.

표 4 실시 면적

	2005년	2006년	증감(율)
대상농용지면적(ha) ①	801,483	800,621	△862(△0.1%)
실시면적(ha) ②	653,723	662,772	9,049(1.4%)
기초단가적용면적	139,172	137,633	△1,539(△1.1%)
체제정비단가적용면적	514,551	525,139	10,588(2.1%)
실시면적율 ②/①	81.6%	82.8%	

또 실시면적 가운데,

- ① 기초단가에 의한 실시면적은 약 13만 8,000ha로 전체의 21%를 차지한다.
 ② 체제정비단가에 의한 실시면적은 52만 5,000ha로 전체의 79%를 차지한다.

③ 전업농(担い手) 등에 대한 농작업 수위탁, 법인 설립 등 보다 적극적인 추진을 실시하는 경우에 있어 별도단가가 가산되는 면적(가산단가면적)은 규모확대가산 1,174ha, 토지이용조정가산 3,113ha, 경작포기지 복구가산 89ha, 법인설립가산(특정농업법인) 3,399ha, 법인설립가산(농업생산법인) 2,839ha 등이다.

표 5 가산단가면적

단위 : 건, ha

	규모확대가산		토지이용 조정가산		경작방기지 복구가산		법인설립가산			
							특정농업법인		농업생산법인	
	협정 수	면적	협정 수	면적	협정 수	면적	협정 수	면적	협정 수	면적
2006년	422	1,174	169	3,113	113	89	126	3,399	111	2,839
2005년	314	783	164	2,992	94	75	90	2,470	82	2,082

3.1. 협정별 실시면적

전국 협정별 실시면적 비율은 마을협정이 99%, 개별협정이 1%이다.

표 6 협정별 실시면적

단위 : ha

전체			마을협정			개별협정		
계	기초단가	체제정비 단가	계	기초단가	체제정비 단가	계	기초단가	체제정비 단가
662,772	137,633	525,139	658,286	137,207	521,079	4,486	426	4,060

3.2. 지목별 실시면적 및 실시면적률

전국의 지목별 실시면적 비율은 논이 44%, 밭이 10%, 초지가 43%, 채초방목지가 2%이다. 지역별로 보면 홋카이도에서는 초지가 87%를 차지하고, 도부현에서는 논이 75%를 차지한다.

한편 전국 실시면적률(대상 농용지면적에 대한 실시면적 비율)은 83%이고, 이것을 지목별로 보면 논 80%, 밭 64%, 초지 92%, 채초방목지 84%로 다른 지목에 비해 밭의 체결률이 낮다.

표 7 지목별 실시면적

(단위 : ha)

		계	논	밭	초지	채초방목지
전국	계	662,772	291,317	68,640	287,465	15,350
	마을협정	658,286	289,922	68,219	286,485	13,660
	개별협정	4,486	1,395	421	979	1,690
북해도	계	323,818	36,336	4,307	283,165	11
	마을협정	323,800	36,318	4,307	283,165	11
	개별협정	17	17	-	-	-
도부현	계	338,954	254,981	64,334	4,300	15,339
	마을협정	334,485	253,603	63,912	3,321	13,649
	개별협정	4,469	1,378	421	979	1,690

표 8 지목별 교부면적율(대상 농용지면적에 대한 실시면적 비율)

(단위 : ha)

		계	논	밭	초지	채초 방목지
전 국	실시면적	662,772	291,317	68,640	287,465	15,350
	대상농용지면적	800,621	364,417	106,908	310,999	18,297
	실시면적율	82.8%	79.9%	64.2%	92.4%	83.9%
북 해 도	실시면적	323,818	36,336	4,307	283,165	11
	대상농용지면적	347,709	37,366	4,555	305,721	68
	실시면적율	93.1%	97.2%	94.6%	92.6%	15.9%
도 부 현	실시면적	338,954	254,981	64,334	4,300	15,339
	대상농용지면적	452,912	327,052	102,353	5,278	18,230
	실시면적율	74.8%	78.0%	62.9%	81.5%	84.1%

3.3. 실시기준별 실시면적 비율

전국 실시기준별 실시면적 비율은, 급경사 33%, 완경사 25%, 고령화·경작방치지율 0.1%, 소구획·부정형 0.1%, 초지비율이 높은 초지 41%, 8법 지역 내 특인 0.6%이다.

한편 전국 실시면적율을 실시기준별로 보면, 급경사 76%, 완경사 78%, 고령화·경작방치지율 28%, 소구획·부정형 47%, 초지비율이 높은 초지 93%, 8법 지역⁵⁾내 특인(特認)⁶⁾ 98%이다.

5) 이미 종전부터 실시되고 있는 특정농산촌법, 산촌진흥법, 과소법, 반도진흥법, 도서(離島)진흥법, 오키나와(沖繩)진흥개발특별조치법, 아마미(奄美)군도진흥개발특별조치법, 오가사하라(小笠原)제도진흥개발특별조치법 등 8개의 지역진흥입법의 대상지역.

6) 중산간지역 직불제 대상지역을 지정하는데 있어서, ①지역진흥입법의 지정지역 이외에도 자연적, 사회적, 경제적 조건이 불리한 지역이 있고, ②또 지역진흥입법의 지정지역 내에도 경사는 급하지 않으나 생산조건이 불리한 지역이 있을 수 있다는 점을 들어, 지역실태에 따라 도도부현이 일정한 면적범위 내에서 생산조건이

3.4. 농진 농용지구역으로의 편입

2005년 및 2006년에 농진 농용지구역 외의 농용지를 새로 농진 농용지구역으로 편입한 시정촌수는 185곳이고, 또 편입된 면적은 1,800ha이다.

3.5. 경작지포기지 등의 취급

경작포기지의 취급상황에 대해서는 145ha의 경작방기지 복구가 계획되고, 그 중 37ha가 이미 복구되었다.

또 현재 자연재해를 당한 농용지 복구에 대해서는 608ha의 복구가 계획되어, 그 중 386ha가 이미 복구되었다. 그리고 임지화에 대해서는 47ha의 임지화가 계획되어, 그 중 10ha가 완료되었다.

4. 실시총액

직불금 총액은 513억 4,700만 엔으로 2005년에 비해 2.2% 늘어났다.

표 9 직불금 총액

(단위 : 백만엔)

	2005년	2006년	증감(율)
전국	50,246	51,347	1,101(2.2%)
북해도	8,035	8,017	△18(△0.2%)
도부현	42,210	43,330	1,119(2.7%)

불리한 농지를 지정할 수 있도록 하였는데 이것을 특인(特認)이라고 한다. 농림수산성이 도도부현에 제시한 특인기준 지침에 따라 지정된다.

5. 협정 개요

5.1. 협정 당 참가자수, 실시면적, 실시금액

(1) 마을협정

1 협정 당 평균 실시면적은 전국 23ha, 북해도 798ha, 도부현 12ha이고, 1 협정 당 평균 실시금액은 전국 182만 엔, 북해도 1,974만 엔, 도부현 156만 엔이다.

1 협정 당 참가 수, 실시면적 및 실시금액과 참가자 1인당 직불금액은 체제 정비단가로 추진하는 협정의 규모가 기초단가로 추진하는 규모를 상회한다.

표 10 마을협정 개요

	1 협정 당 평균			참가자 1인당 보조금액	1 시정촌 당 평균		
	참가자 수	실시 면적	실시 금액		협정 수	실시 면적	실시 금액
전국	23	23	182	8.0	27	637	4,938
기초단가	17	9	89	5.3	18	166	1,611
체제정비단가	30	40	290	9.8	15	596	4,304
북해도	52	798	1,974	38.2	4	3,338	8,262
기초단가	19	245	581	30.4	3	631	1,499
체제정비단가	62	973	2,417	39.0	4	3,894	9,668
도부현	22	12	156	7.0	30	357	4,594
기초단가	17	8	86	5.2	19	143	1,616
체제정비단가	29	17	238	8.3	16	277	3,786

(2) 개별협정

1 협정 당 평균실시면적은 10ha, 직불금액은 65만 엔이다.

표 11 개별협정 개요

	1 협정 당 평균			
	실시면적 (ha)	실시금액 (만엔)	주요한 권리설정 등	
			이용권(ha)	작업수위탁(ha)
전 국	10.1	65	7.2	10.0
기초단가	4.6	31	1.4	0.6
체제정비단가	11.6	74	8.4	13.0

5.2. 협정의 규모분석

(1) 마을협정

마을협정에서의 농용지면적 규모별 협정수를 보면, 도부현에서는 5ha 미만 층이 40%를 차지하고 있지만, 20ha 이상층도 10% 이상 존재한다. 한편 북해도에서는 다양한 계층에 분산되어 있고, 1,000ha 이상의 마을협정도 10% 이상 존재하고 있다.

표 12 마을협정에 있어 농용지면적별 협정 수

	계	5ha 미만	5~ 10	10~ 15	15~ 20	20~ 30	30~ 50	50~ 100	100~ 400	400~ 700	700~ 1,000	1,000 이상
전국	28,073 (100.0)	11,138 (39.7)	6,954 (24.8)	3,548 (12.6)	2,031 (7.2)	1,991 (7.1)	1,447 (5.2)	655 (2.3)	207 (0.7)	38 (0.1)	14 (0.0)	50 (0.2)
북해도	406 (100.0)	13 (3.2)	24 (5.9)	20 (4.9)	16 (3.9)	34 (8.4)	52 (12.8)	67 (16.5)	94 (23.2)	25 (6.2)	14 (3.4)	47 (11.6)
도부현	27,667 (100.0)	11,125 (40.2)	6,930 (25.0)	3,528 (12.8)	2,015 (7.3)	1,957 (7.1)	1,395 (5.0)	588 (2.1)	113 (0.4)	13 (0.0)	-	3 (0.0)

주: () 내는 비율

(2) 개별협정

개별협정에서의 농용지면적 규모별 협정수를 보면, 5ha 미만층이 64%를 차지한다.

표 13 개별협정에서의 농용지면적 규모별 협정 수

	합계	5ha 미만	5~20ha	20~100ha	100ha 이상
협정 수	442	282	107	49	4
비율	100.0%	63.8%	24.2%	11.1%	0.9%

5.3. 참가자(구성원) 상황

(1) 마을협정

마을협정 참가자는 대부분 농업자인데, 구체적으로 참가자 내역을 보면, 실시 농용지가 없는 농업자와 비농업자의 협정 참가자수가 북해도에서는 5,578명으로 27%라는 높은 참가율을 나타낸 반면, 도부현에서는 31,981명으로 5%의 참가율을 나타냈다.

표 14 마을협정 참가자 내역

	계	농업자		법인			농업생산조직			기타 조직	토지 개량 구	수리 조합	비농 업자	기타
		농지 없는 농업인	농업 생산 법인	특정 농업 법인	기타 법인	기계 공동 이용 조직	농작 업수 위탁 조직	재배 협정						
전국	634,525 (100.0)	600,061 (94.6)	17,229 (2.7)	1,446 (0.2)	264 (0.0)	220 (0.0)	1,083 (0.2)	783 (0.1)	69 (0.0)	1,531 (0.2)	211 (0.0)	6,468 (1.0)	20,330 (3.2)	2,059 (0.3)
북해도	20,977 (100.0)	19,606 (93.5)	5,216 (24.9)	529 (2.5)	6 (0.0)	17 (0.1)	88 (0.4)	34 (0.2)	19 (0.1)	42 (0.2)	14 (0.1)	145 (0.7)	362 (1.7)	115 (0.5)
도부현	613,548 (100.0)	580,455 (94.6)	12,013 (2.0)	917 (0.1)	258 (0.0)	203 (0.0)	995 (0.2)	749 (0.1)	50 (0.0)	1,489 (0.2)	197 (0.0)	6,323 (1.0)	19,968 (3.3)	1,944 (0.3)

(2) 개별협정

개별협정 체결자별 내역을 보면, 개인의 인정농업자 및 이에 준하는 자가 전체의 70% 이상을 차지하고 있다.

표 15 개별협정 체결자별 내역

	합계	농업자		법인			임의조직	기타
		인정 농업자	인정농업자에 준하는자	농업생산 법인	특정농업 법인	기타 법인		
협정 수 (%)	442 (100.0)	266 (60.2)	46 (10.4)	52 (11.8)	12 (2.7)	26 (5.9)	27 (6.1)	13 (2.9)

6. 마을협정의 활동 내용

6.1. 추진해야 할 사항

(1) 마을 마스터 플랜 내용(전 협정)

마을 마스터 플랜 내용을 보면 ‘마을을 기초로 한 영농조직의 구축·충실’이 42%로 가장 많고, 그 다음이 ‘중핵이 되는 집적대상자의 육성 및 당해 집적대상자로의 농용지 규모화’가 31%이다.

(2) 농업생산활동 등(전 협정)

(1) 경작포기 방지 등의 활동(필수)

경작포기 방지 등의 활동에 있어서는 ‘농지의 법면관리’가 77%로 가장 많고, 그 다음이 ‘임차권 설정·농작업 위탁’이 45%이다. 또 ‘조수피해방지대책’도 40%의 협정이 실시되고 있다.

표 16 마을 마스터플랜 내용

	마을 협정 총수	규모화대상자를 중심으로 한 농업생산활동 등의 체제정비		마을전체 농업생산활동 등의 체제정비				지역실정에 따른 지속적인 농업생산활동 등의 체제정비		기타
		중심이 되는 규모화대 상자 육성 및 당해 규모화대 상자로의 농용지 집적	규모화 대상자 와 마을내 다른 고령농 가등과 의 연대	마을을 기초한 영농 조직의 구축· 충실	특정 농업 법인 화	정년귀 농자등 을 활용한 영농체 제정비	활력 있는 주변 마을 과의 연대	NPO법 인이 나 지역외 집적대 상자 와의 연대	계단식 농등의 농촌경 관을 활용한 그린투 어리즘 추진 등	
협정수 (%)	28,073 (100.0)	8,696 (31.0)	2,711 (9.7)	11,665 (41.6)	297 (1.1)	2,269 (8.1)	2,769 (9.9)	639 (2.3)	836 (3.0)	7,237 (25.8)

표 17 경작포기 방지 등의 활동(한 항목 이상 선택)

	마을 협정 수	임대차 설정· 농작업 위탁	기경 작방 기지 복구	기경 작방 기지 임지 화	기경 작방 기지 보전 관리	농지 법면 관리	조수 피해 방지 대책	한계 적 농지 임지 화	간이 기반 정비	토 지 개 량 사 업	자연 재해 를 받고 있는 농용 지 복구	지 목 변 경	기 타
협정수 (%)	28,073 (100.0)	12,697 (45.2)	268 (1.0)	5 (0.0)	1,147 (4.1)	21,581 (76.9)	11,092 (39.5)	118 (0.4)	3,648 (13.0)	394 (1.4)	270 (1.0)	101 (0.4)	936 (3.3)

(2) 다원적 기능을 증진시키는 활동(필수)

다원적 기능을 증진시키는 활동에서는 “주변임지의 제초”가 68%로 가장 많고, 그 다음에 “경관작물 재배” 40%, “퇴비 시비” 17%이다.

표 18 다원적 기능을 증진시키는 활동(한 항목 이상 선택)

	마을협수	국토보전 기능제고 활동		보건휴양기능제고 활동				자연생태계 보전 활동								기 타 활 동
		주 변 지 초	토 양 유 실 배 려 한 영 농	계 단 식 논 오 너 제 도	시 민 농 원 등 의 개 설 · 운 영	체 험 민 박	경 관 작 물 재 배	어 류 · 곤 충 류 보 호	조 류 먹 이 장 화 보	조 방 적 축 산	퇴 비 시 비	길 항 작 물 이 용	오 리, 잉 어 이 용	윤 작 철 저	녹 비 작 물 재 배	
협정수 (%)	28,073 (100.0)	18,989 (67.6)	1,568 (5.6)	308 (1.1)	416 (1.5)	428 (1.5)	11,128 (39.6)	1,263 (4.5)	622 (2.2)	353 (1.3)	4,823 (17.2)	135 (0.5)	224 (0.8)	183 (0.7)	595 (2.1)	1,965 (7.0)

(3) 농업생산활동 등의 체제정비

(1) 농용지 등 보전 맵의 내용

농용지 등 보전 맵의 내용을 보면, ‘농지법면, 수로·농도 등 보수·개량’이 82%로 가장 많고, 그 다음이 ‘조수피해방지대책’ 42%, ‘농작업 공동화 또는 수위탁 등’이 24%이다.

표 19 농용지 등 보전맵 내용

	체제정비단 가협정총수	작성내용				
		농지법면, 수로, 농도 등 보수, 개량	조수피해방 지대책	기경작방기 지복구 또는 임지화	농작업공동 화 또는 수위탁등	그 외 장래를 위한 적정한 농용지 보전
협정 수(%)	12,999 (100.0)	10,602 (81.6)	5,503 (42.3)	198 (1.5)	3,082 (23.7)	753 (5.8)

(2) 지역의 실정에 맞는 농업생산활동 등의 계속을 위한 활동

농업생산활동 등의 계속을 위한 활동 내용을 보면, A 요건을 선택한 협정이 11,866건, B 요건을 선택한 협정이 1,410건이었다.

A 요건 가운데, 가장 많이 선택된 활동 항목은 ‘기계·농작업의 공동화’가 61%이고, 그 다음이 ‘다원적 기능의 지속적인 발휘를 위한 비농가·타 마을 등과의 연대’가 53%, ‘인정농업자의 육성’이 32%, ‘전업농으로 농작업 위탁’이 26%이다. 이 B 요건에서는 ‘마을을 기초로 한 영농조직 육성’이 60%이다.

표 20 농업생산활동 등의 계속을 위한 활동 내용

협정 수 (%)	체제 단가 협정 총수	A요건										B요건			
		A 요 선 협 수 택 정	생산성, 수익향상			전업농(但い手) 육성				다원적기능발 위			B 요 선 협 수 택 정	마을을기초로한영농조직육성	전업농집적화
			기계·농작업의공동화	고부가가치형농업실천	지역농산물등가공,판매	신규취농자확보	인정농업자육성	전업농에게로농지집적	전업농에게로농작업위탁	보건휴양기능을활용한도시주민과의교류	연태의전 원 대 의 연				

6.2. 직불금 배분 비율

전국의 직불금 배분은 공동추진활동이 57.2%, 개인배분이 42.8%이다. 공동추진활동에 대한 배분비율별 마을 협정수를 보면, 50% 이상 75% 미만이 70%로 가장 많고, 모두 공동추진활동에 배분한 협정이 3,416건(12.2%)인 반면에 공동추진활동에 배분하고 있지 않은 협정이 270건(1.0%)이다.

표 21 공동추진활동에 대한 배분비율별 마을협정 수

	합계	공동추진활동에 대한 배분비율별 마을협정 수					
		0%	25%미만	25~50%미만	50~75%미만	75~100%미만	100%
협정 수 (%)	28,073 (100.0)	270 (1.0)	742 (2.6)	2,859 (10.2)	19,649 (70.0)	1,137 (4.1)	3,416 (12.2)

6.3. 공동추진활동의 직불금 용도

공동추진활동의 직불금 용도를 보면, ‘농도·수로 관리비’에 사용하고 있는 협정이 가장 많아 직불금의 26%가 사용되고 있다. 그 다음이 기계구입, 시설정비, 재해복구, 이벤트 개최 등에 대비한 ‘적립·이월’이 21%이다.

표 22 공동추진활동 직불금 용도

	마을협정총수	임원보수	연수등비용	농도,수로관리비	농지관리비	조수피해방지대책비	공동이용기계구입비등	공동이용시설정비등	다원적기능증진활동비	토지이용조정관계비	법인설립관계비	기타	적립·이월
협정	28,073 (100.0)	21,889 (78.0)	9,446 (33.6)	22,431 (79.9)	11,296 (40.2)	5,677 (20.2)	4,459 (15.9)	1,598 (5.7)	9,142 (32.6)	211 (0.8)	117 (0.4)	15,312 (54.5)	12,959 (46.2)
지출비율	100.0	64	3.0	25.9	10.4	3.9	8.0	3.4	7.0	0.3	0.1	10.5	21.1

‘적립·이월’과 ‘기타’를 제외한 직불금 지출비율을 지역별로 보면, 북해도에서는 ‘농도·수로 관리비’, ‘다원적 기능증진 활동비’, ‘농지 관리비’ 비율이 각각 10%를 넘고, ‘다원적 기능증진 활동비’ 비율이 도부현에 비해 상대적으로 높은 반면, 도부현에서는 ‘농도·수로 관리비’ 비율이 30%를 약간 넘어 가장 큰 비중을 차지하였다.

참고자료

<http://www.maff.go.jp/nouson/chiiki/home/chuusankansitsu/h18pdf/data03.pdf>

(平成18年度 中山間地域等直接支拂制度の實施狀況) 발췌정리