

## 조건불리지역 밭직접지불제의 전개와 과제

시나가와 마사루(品川 優)\*

### Keywords

조건불리지역(LFA=less favoured area), 직접지불제도(direct payment program), 지역정책(regional policy), 밭농업(upland farming)

### Abstract

The direct payment program to Less Favored Areas(LFAs) was examined in the latter half of 1990's, and it was enforced in its entirety from 2006 in Korea. This paper examines the situations of LFAs agriculture based on case study of two regions, and clarifies the evaluation and the problem of the program. The program aimed two purposes - the income assistance and activation of the LFAs. However, the effect is relatively scarce in the point of the income assistance. On the other hand, a significant result is able to be seen by using the grant for various joint activities in the point of the activation of the region. A contradiction arises between the reality and the system because a part of rented lands doesn't become the object of a grant by Agricultural Land Law.

### 차례

1. 머리말
2. 조건불리지역에 대한 직접지불제의 전개
3. 조건불리지역 밭직접지불제의 실적
4. 조건불리밭지대의 전개사례
5. 조건불리논지대의 전개사례
6. 맺음말

---

\* 일본 사가대학 준교수, 한국농촌경제연구원 객원연구원

## 1. 머리말

한국은 1970년 이후 고도경제성장을 계기로 1980년대에는 개발수준이나 생활기반·생활환경, 인구유출 등 도시와 농촌의 지역간 격차가 확대되었다<sup>1</sup>. 1980년대 후반 이후 미국과 EU의 농업정책이 가격지지정책에서 직접지불정책으로 전환되고, EU와 일본이 조건불리지역에 대한 직접지불제를 실시하면서 한국도 1990년대 중순부터 조건불리지역이 정책대상으로 주목받게 되었다.

이와 같이 한국 농업·농촌 내부에서 발생한 지역간 격차 문제와 WTO체제 이후 농업정책의 공동화라고 하는 외부의 현실에 대응하여 조건불리지역에 대한 연구가 본격화되었다.

통계 및 정책의 배경으로 본 조건불리지역에 관한 지역구분은 1982년부터 ‘농가경제조사’에 도입된 산간지역과, 1988년에 제정된 ‘오지개발촉진법’에 의거한 오지면으로 한정된다. 그런데 지금까지 조건불리지역 연구의 한 흐름으로서, 조건불리지역에 대한 개념 정립에 연구의 초점이 맞추어져 왔다. 오내원<sup>2</sup>, 이석주 외<sup>3</sup>는 농업생산조건 불리성 및 농가인구에 의거해 조건불리지역을 선정해야 한다고 주장하고 있다. 이에 대해 이상영 외<sup>4</sup>는 농업생산조건만을 지표로 하는 것이 아니라, 생활환경조건을 비롯한 사회경제조건에 보다 주목한 지역선정의 필요성을 주장하고 있다. 이러한 연구는 조건불리지역의 개념 설정이라고 하는 조건불리지역연구의 기초가 되는 중요한 과제이며, 광범위하고 대량의 데이터를 이용한 바람직한 자료이다. 그러나 데이터를 이용하는 연구이기 때문에 현장의 실천·실태나 그 적합성, 관련성을 파악하는 데 있어 한계가 있다.

조건불리지역에 관한 연구의 또 다른 하나의 흐름은 실태조사에 의거해 조건불리지역농업의 현상과 과제를 분명히 하는 것이다. 이병오 외는 강원도 조건불리지역의 축산을 대상으로 98년에 경제적 자립의 어려움과 그것을 지지하는 소득보상의 필요성을 제기하고 있다<sup>5</sup>. 그리고 유진채 외는 실태조사에 의거해 조건불리지역 농가를 여섯가

1 韓國地方行政研究院 『奧地落後地域의 開發模型設定 및 推進法案』 1991年.

2 오내원 「조건불리지역 농업에 대한 직접지불제」(『농촌경제』 제22권 제1호, 1999년).

3 이석주 외 「중산간지 조건불리지역 선정기준 설정 및 유형화」(『농촌계획』 제8권제3호, 2002년).

4 이상영 외 「조건불리지역선정을 위한 농촌지역 유형분류」(『농업경영·정책연구』 제32권 제3호, 2005년).

5 이병오 외 「江原道 農山村 條件不利地域의 經濟活性化를 위한 政策開發」(『韓國畜産經營學會誌』 제14권 제1호, 1998년).

지 유형으로 구분하고, 조건불리지역에서도 대규모 자작수탁농가가 형성되어, 지역농업에 큰 역할을 하고 있으며, 구조정책과 모순되지 않는 직접지불정책이 가능하다는 것을 지적하고 있다<sup>6</sup>. 이러한 연구는 조건불리지역에서의 직접지불정책의 필요성을 실태조사에 의거해 제기하였다는 점에서 큰 의미가 있다. 하지만 조건불리지역 밭농업 직접지불제가 본격적인 시행의 단계로 접어든 현재, 시행 중인 제도의 실태파악과 검증이 반드시 필요하다. 이 제도가 본격적으로 시행되기 시작한 지 얼마 지나지 않았기 때문에 이 제도를 검증한 연구 자체가 거의 전무한 상황이다. 그래서 이 논문에서는 조건불리지역 밭농업 직접지불제 하에서의 조건불리지역농업의 실태 파악과 제도의 평가와 과제를 분명히 하는 것을 목적으로 삼았다.

EU에서는 조건불리지역에 대한 직접지불정책을 사회경제조건의 불리성과 경사도 등 농업생산조건의 불리성을 기준으로 직접지불을 실시하고 있다. 일본에서는 중산간지역이라고 하는 지리적 개념에 의거한 직접지불이지만, 구체적인 대상지역으로서 과소지역 등 지역진흥6법-사회경제조건의 불리성, 농지의 경사도-농업생산조건의 불리성을 토대로 부과하고 있는 것으로 보아 그 본질은 EU와 같은 조건불리지역에 대한 직접지불과 같다고 할 수 있다. 그리고 EU·일본 모두 지역내의 모든 지목을 대상으로 하고 있어, 농업 측면에서 직접지불 정책은 지역정책으로서의 성격을 띤다.

한편, 한국에서는 조건불리성이나 대상지목의 한정을 둘러싸고 우여곡절을 겪었으며, 특히 대상을 한정하는 데 있어서 EU나 일본과 달리 지역정책과는 다른 독자적인 전개를 보이고 있다. 한국의 직접지불정책은 농림부 농촌진흥과가 아닌 농지부에서 수행하고 있다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있다. 한국은 조건불리지역에 대한 직접지불을 실시하고 있지만 정책관련 문헌이나 백서, 연구논문 등에서는 다양한 용어가 사용되고 있어, 그 정확한 의미를 파악하기가 쉽지 않다. 제2절에서는 조건불리지역에 대한 직접지불제의 도입경과와 각 시기의 개념·내용에 대해서 정리하고, 제3절에서는 각 도별로 살펴본 이 제도의 실적을 확인한다. 제4절에서는 조건불리 밭농업 지대의 농업실태와 이 제도의 활용실적을, 제5절에서는 조건불리지역에 위치하면서도 이 제도에서 제외되는 논농업 지대의 현상을 살펴본다. 마지막으로 제6절에서는 조건불리지역 농업의 실태 파악과 이 제도의 평가·과제에 대해서 고찰한다.

<sup>6</sup> 유진채 외 『조건불리지역의 농가유형 구분과 다활동성에 관한 연구』(『농업 경영·정책 연구』 제32권 제3호, 2005년).

## 2. 조건불리지역에 대한 직접지불제의 전개

### 2.1. 제도 도입

1994년에 제정된 ‘세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법’을 계기로 직접지불제의 도입이 제기되었다. 이후 이 법은 한국에서 직접지불제의 주요한 근거법이 되었다. 그 후, 1997년에 최초의 직불제인 ‘규모화촉진직접지불제’를 도입하면서, 농림부는 조건불리지역에 대한 직불제의 연구-조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구를 한국농촌경제연구원(이하 KREI)에 의뢰하였다. 이것이 조건불리지역제도 연구의 시작이라고 할 수 있다. 그 이후의 조건불리지역직불제의 흐름과 성격은 ‘농정에 관한 연차보고서’(이하 백서)에서 확인할 수 있다<표 1>.

백서에 처음으로 직접지불제도가 언급된 때는 1998년이다. 조건불리지역 직불제는 크게 네 단계로 정리할 수 있다.

### 2.2. 제도의 전개

#### ① 제1단계: 1998년

1998년 백서에서는 직접지불제의 단계적 도입을 선언하고 있다. 단계적 도입에 대해 KREI에 위탁한 연구보고서에 의하면, “조건불리지역에서는 농업생산조건이 열악 또한 인구감소와 정주환경의 변화가 현저한 조건불리지역에는, 다원적 기능의 발휘나 지역 균형 개발을 위해 조건불리지역 농업지원이 필요하다”라고 지적하고 있다<sup>7</sup>. 따라서, 이 단계의 조건불리지역 직불제는 농업생산조건 및 사회경제조건을 따지는 해당 지역의 논·밭 등 모든 지목을 대상으로 하며, 불리성의 객관적 지표로서 농업생산조건은 주로 경사도로, 사회경제조건은 오지면으로 규정하고 있다.

또한 제1단계에서는 지표로서 사회경제조건과 농업생산조건 등 2개의 불리성을 기준으로 조건불리지역을 정의하는 동시에, 조건불리지역 직불제 및 환경보전을 위한 직불제가 한국 직접지불제의 2개의 축으로서 지극히 중요한 위치를 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

<sup>7</sup> KREI 『조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구』 1998년.

표 1. 조건불리지역에 대한 직접지불제의 위치와 전개 -백서에서

단계	연도	각 항목의 타이틀
제1단계	1998	제3편 제2장 제6절 농업인 소득지원과 복지지원 강화 1. 직접지불제의 단계적 도입
제2단계	1999	제3편 제2장 제7절 농업인 소득지원과 복지지원 강화 1. 직접지불제 단계적 확대
	2000	특히 없음
제3단계	2001	제3편 제2장 제9절 농가소득 안전망 구축 및 농촌의 생활여건개선 5. 조건불리지역 발농업 직접지불제 도입 추진
	2002	제2편 제2장 제1절 농가소득의 안정적 증대 5. 직접지불제의 단계적 확충 라. 조건불리지역 직불제
	2003	제2편 제2장 제1절 농가소득 및 경영안정 추진 5. 직접지불제의 단계적 확충 라. 조건불리지역 직불제
	2004	제2편 제2장 제7절 농업인의 소득 및 경영안정 추진 1. 농가소득 보전을 위한 직불제 확충 라. 조건불리지역직불제 시행준비
	2005	제2편 제2장 제7절 농업인의 소득 및 경영안정 추진 1. 농가소득 보전을 위한 직불제 확충 타. 조건불리지역 직불제 시범사업 실시
제4단계	2006	제2편 제2장제7절 농업인의 소득 및 경영안정 추진 1. 농가소득 보전을 위한 직불제 확충 라. 조건불리지역 직불제 시범사업 실시

자료: 농림부 『농정에 관한 연차 보고서(백서)』에서 작성.

② 제2단계: 1999년부터 2000년까지

1999년은 직불제의 ‘도입’에서 ‘확대’로 발전한 시기이지만, 조건불리지역직불제에 대해서는 제도의 방향전환과 한국 농정에서의 입지가 좁아지기 시작하는 분기점이라고 할 수 있다. 이와 같은 현상이 나타나는 가장 큰 원인은 조건불리지역 직불제의 대

상지목에서 논이 제외된 것이다. 방향전환의 배경에는 조건불리지역을 대상으로 한 직불제의 효과나 농가의 혜택이 지극히 한정적인데 비해, 논은 한국 농업에서 큰 비중을 차지하고 있어서<sup>8</sup>, 직불제의 효과·혜택이 가장 넓게 미치는 지목이다. 때문에 논을 중시한 직불제의 도입이 농가 및 지자체에 의해서 강력하게 요청되었다. 또한 1999년에 실시한 친환경농업 직불제의 촉진을 위해 광범위한 영향을 미치는 논과의 연계가 필요하다고 생각한 당시의 농림부장관의 의지도 강하게 반영되어 있다<sup>9</sup>.

이러한 현장으로부터의 요구와 친환경농업과의 관련성, 농림부장관의 의지가 복합적으로 작용하여, 조건불리지역 직불제의 대상지목에서 논이 제외되는 한편, 이것을 계기로 논농업 직접직불제가 급속히 추진되었다. 1999년백서에서는 친환경농업 직불제 실시, 논농업 직불제 도입, 조건불리지역 직불제에 대한 본격적인 연구에 대해 다루었으며, 이 세 가지에 대해 '실시' '도입' '연구'의 순서로 명확한 우선 순위가 매겨져 있어, 제2단계에서는 조건불리지역 직불제의 위치가 논농업 직불제보다 뒤로 밀려난 것을 알 수 있다.

또한 제목은 '본격적인 연구'로 되어있지만, 2000년백서에는 조건불리지역 직불제에 대한 언급은 전혀 찾아볼 수 없다. 그러나 친환경농업 직불제 및 논농업 직불제에 관해서는 따로 독립 항목이 마련되어 있는 것으로 미루어 보아 한국 농정에서 위의 2개(친환경농업 직불제, 논농업 직불제) 직불제와 조건불리지역 직불제 간에는 큰 차이가 있다는 사실을 알 수 있다.

이와 같이 제2단계에서는 조건불리지역 직불제의 위치가 크게 격하되었으며, 대상지목에서 논이 제외됨으로써 제도의 내용뿐만 아니라, 그 의의 자체가 퇴색되는 결과를 가져오게 되었다.

### ③ 제3단계: 2001년부터 2005년까지

독립 항목으로서 조건불리지역 직불제가 백서에 처음으로 등장하는 것은 2001년이다. 즉, 2001년부터 조건불리지역을 대상으로 하는 직불제의 도입이 본격적으로 논의되어, 다시 한번 한국 농정의 주요 정책의 하나로 부각되었다. 다만 제2단계에서 언급된 바와 같이 제도의 대상지목에서 조건불리지역내의 논은 제외되어 있다는 점을 주목

<sup>8</sup> 한국농업에 있어서의 논의 위치에 대해서는 KREI 『논농업 직접직불제』(2000년), 황영수 『농산물가격·소득정책의 정립방향』(『농업·농촌의 이해』 박영출판사, 2006년, p308)를 참조.

<sup>9</sup> 김태곤(KREI)으로부터의 면접에 의한 것임.

해야 한다. 따라서, 2001년 이후의 백서가 기록하는 조건불리지역 직불제는 모두 조건불리지역의 밭에 대한 직불제를 뜻한다.

제2단계에서 조건불리지역 직불제의 위치가 크게 격하됐음에도 불구하고, 2001년에 재차 주목을 받은 이유로 두 가지를 꼽을 수 있다. 하나는 대통령이 주요 방송국을 통해 진행된 ‘국민과의 대화’에서 조건불리지역 직불제를 밭으로까지 확대한다는 약속을 한 것<sup>10</sup>이고, 다른 하나는 현장의 목소리가 큰 영향을 미친 것이다. 예를 들면, 2001년 백서에는 ‘2001년부터 논농업 직접지불제를 실시함에 따라 밭농업 지역에 대하여도 지원을 요구한다’는 내용이 수록되어 있으며, KREI보고서에는 ‘2001년부터 논농업 직불제를 실시하기로 결정함에 따라, 강원도와 경상북도, 제주도 등 전작지역 농업인들과 지방자치단체에서는 상대적으로 열악한 여건에 처해 있는 밭농업에 대해서도 직불제를 실시할 것을 주장한다’고<sup>11</sup>, 보다 구체적으로 명시되어 있다.

이러한 움직임의 영향으로, 이미 2002년도의 농림예산에 조건불리지역 밭직불제로 816억원이 신청되었다<sup>12</sup>. 그러나 농업구조조정에 역행한다는 등 시기상조로 판단되어 기획예산처에서 거부하였으며<sup>13</sup>, 2004년이 되어서야 예산 100억원을 확보하여, 2004~05년까지 2년간 전국의 오지면을 대상으로 시범사업을 실시하는 것으로 결정되었다.

이 제도의 목적은 ‘농업인의 소득안정’ 및 ‘마을 활성화’이다. 대상지역 및 대상 지목은 오지면 내로 논을 포함한 전체 농지의 경지율(전국 평균 경지율 22%이하)과 경사율(경사도 14%이상의 면적이 50%이상)을 기준으로 선정한 법정리 내의 밭·과수원·초지(이하 ‘밭 등’)이다. 예외적으로 법정리로서 상기 기준을 만족하면 법정리 내로 경사도가 14%미만의 밭에 대해서도 보조금을 지급할 수 있다.

연구위탁을 받은 KREI는 지불단가를 평야부와 산간부의 소득격차를 근거로 ha당 40~60만원 정도로 제안하고 있다<sup>14</sup>. 그러나, 실제로는 예산제약의 문제로 인해 농림부와 기획예산처가 절충하여, 2001년도에 실시한 논농업 직불제의 농업진흥지역 외의 지불단가인 43.2만원을 참고로 하여 밭·과수원은 ha당 40만원, 초지는 그 절반인 20만원

<sup>10</sup> 『한국농민신문』 2001년 3월5일

<sup>11</sup> KREI 『조건불리지역 밭농업 직접지불제 세부 시행방안』 2002년.

<sup>12</sup> 『한국농민신문』 2001년 6월15일.

<sup>13</sup> 『한국농민신문』 2001년 9월12일 및 농림부 『2004년도 농정에 관한 연차보고서』.

<sup>14</sup> 다만 KREI의 시산에서는 조건불리지역(경사도 14%이상)의 밭과 평야지역(동 14%미만)의 밭에 있어서, 동일작물의 농업소득을 비교한 경우, 양자의 소득격차는 121만원/ha 이었다. 그러나 예산제약의 문제, 조건불리지역 근교 평야지역의 소득역전 등을 고려하면 우선은 소득격차 121만원의 1/3~1/2인 40~60만원 수준으로부터 개시하는 것이 적절하다고 판단하고 있다(각주11, 제6장).

수준에서 결정하였다. 농림부 농지과에 의하면 농업진흥지역외에는 비교적 밭이 많기 때문에 이를 단가설정의 기준으로 삼았다고 한다. 그러나 기존 제도의 실적을 기준으로 하는 것이 ‘예산제약’이라는 현실적 문제에 대처하는 데 더욱 설득력을 가질 수 있었다고 하는 편이 더 합당한 설명인 것 같다.

보조금을 수급받으면 마을협약을 체결해서 보조금액의 30%이상을 마을공동기금으로 적립해야 한다. 게다가 필수업무로서 농지관리의무가, 선택업무로서 마을 활성화 및 공익적 기능의 증진 활동 등이 부여된다.

#### ④ 제4단계: 2006년 이후

2년간의 시험사업을 거쳐, 2006년부터 본사업으로서 조건불리지역 밭직접지불제를 도입하고 있다. 이 사업의 목적은 ‘소득 보조’ 및 ‘지역 활성화’이나 시험사업의 ‘소득 안정’에서 ‘소득 보조’로 그 역할이 줄어들고 있다. 어쨌든 <표 1>에서도 찾아볼 수 있듯이 2002년 이후의 조건불리지역 항목의 제목은 모두 ‘농업인의 소득 및 경영안정 추진·강화’이다. 또한 다른 하나의 목적인 지역 활성화를 꾀하는 기본 자금인 마을공동기금의 비율이 30%이상이고, 개인배분의 비중이 많은 것도 이 제도의 주목적인 소득 보조와 부합한다고 볼 수 있다. 이 사업의 지불단가나 마을협약, 마을공동기금 등 제도의 내용은 시험사업과 크게 다르지 않다. 다만 앞 시험사업에서는 지불대상지역으로 오지면을 한정하고 있었지만 본사업에서는 오지면의 제한을 없애고, 도서지역을 포함한 전국으로 사업대상을 확대하고 있다는 점이 큰 변화이다<sup>15</sup>. 이는 곧 사회경제 및 농업생산조건이라고 하는 2개의 불리성으로부터 사회경제조건 불리성이 제외되어, 대상지역의 선정기준이 농업 생산조건 불리성에만 한정된다는 사실을 의미한다.

<sup>15</sup> 다만 제주도의 경우, 2006년은 「농업적 토지이용 적정등급」의 4등급 및 5등급이 50%이상인 법정리 내의 농지 및 초지가 대상이라고 여겨졌다. 그러나, 2007년부터는 이 규정이 철폐되어, 「도서(제주도를 포함)는 경지율 및 경사도와 관계없이 농지 및 초지에 한하여 지급」한다고 규정하고 있다.

### 3. 조건불리지역 밭직접지불제의 실적

#### 3.1. 사업실적의 비교: 시험사업과 본사업

대상지역 확대의 영향은 사업실적에서도 찾아볼 수 있다. <표 2>는 시험사업과 본사업의 실적을 나타낸 것이다. 2004년에 교부받은 면은 251개, 법정리수는 679개이다. 농가수는 3.4만호, 교부면적은 3만ha, 교부금액은 120억원이다. 지역별로는 교부면적이 가장 많은 강원도가 전체의 28.0%를 차지하고 있어, 그 다음으로 많은 경상북도의 23.3%와 함께 절반이 넘는 비중을 차지하고 있다. 따라서 두개 도가 사회경제조건 및 농업생산조건이 불리한 밭 등이 많은 지역이라고 할 수 있다.

표 2. 조건불리지역밭직접지불제의 실시 상황

		시·군	읍·면	법정리	농가 호수	면적		금액 (억원)
						(ha)	(%)	
2 0 0 4 년	전국	96	251	679	34,510	29,741	100.0	118
	경기도	5	6	19	686	397	1.3	2
	강원도	13	43	105	5,850	8,336	28.0	33
	충북도	9	29	87	3,742	3,466	11.7	14
	충남도	10	17	32	1,252	975	3.3	4
	전북도	8	23	61	3,160	2,252	7.6	9
	전남도	13	43	133	6,338	2,998	10.1	12
	경북도	21	53	135	7,246	6,943	23.3	28
	경남도	15	35	102	5,927	3,151	10.6	12
	제주도	2	2	5	309	1,223	4.1	4
2 0 0 6 년	전국	134	710	2,572	140,666	118,428	100.0	459
	대구시	1	3	5	128	45	0.0	0.2
	인천시	2	11	47	2,050	930	0.8	4
	울산시	1	1	2	87	75	0.1	0.3
	경기도	11	29	65	2,095	1,359	1.1	5
	강원도	15	90	394	19,979	29,433	24.9	112
	충북도	11	72	321	12,375	10,775	9.1	43
	충남도	14	48	109	4,013	1,940	1.6	8
	전북도	12	45	129	6,491	4,664	3.9	18
	전남도	22	122	550	40,143	22,082	18.6	88
	경북도	23	150	528	27,007	22,708	19.2	90
	경남도	20	128	382	18,787	8,787	7.4	35
	제주도	2	11	40	7,511	15,630	13.2	55

자료: 농림부.

한편, 2006년의 본 사업에서 대상 읍·면수는 2.8배인 710개로 증가하였으며, 특히 법정리는 3.8배인 2,600개로 크게 증가하였다. 농가수·면적·교부금액은 모두 4배 증가하였다. 교부면적을 지역별로 보면 시험사업도 강원도와 경상북도가 많았고, 여기에 전라남도를 더한 3개 도가 60%를 차지하였다.

이와 같이 본 사업에서 교부실적이 증가한 최대 이유는 오지면이라고 하는 교부요건이 철폐되었기 때문이다. 따라서 시험사업과 본 사업의 실적 차이는 오지면 이외의 지역, 다시 말하면 사회경제조건이 불리하지 않지만 농업생산조건이 불리한 밭 등을 많이 가지고 있는 지역을 뜻한다. 동시에 그러한 지역이 조건불리지역 밭직불제의 혜택을 많이 받고 있는 것을 나타내고 있다.

### 3.2. 본 사업 실적의 특징: 지목별 특징과 지역성

본 사업의 교부면적을 지목별로 살펴본 것이 <표 3>이다. 전국적으로 밭이 9.8만ha, 즉 전체의 82.6%로 압도적으로 큰 비중을 차지하고 있고, 과수원 1만ha(8.3%), 초지 7천ha(6.1%), 논 3.5천ha(3.0%) 등의 순이다. 토지대장이 논으로 기재되어 있다고 하더라도 이용형태가 밭 등인 것은 교부대상으로 인정되어 일부 논도 포함하였다.

표 3. 지목별로 보는 조건불리지역밭직접지불제의 교부실적 -2006년

	조건불리지역밭직접지불제의 교부 실적											
	읍·면	면적 (ha)					읍·면	각지역의 읍·면수 및 농지면적에 대한 비율 (%)				
		합계	논	밭	과수원	초지		합계	논	밭	과수원	초지 <sup>16</sup>
전국	710	118,428	3,543	97,779	9,874	7,232	50.1	7.3	0.4	17.7	7.4	84.3
대구시	3	45	3	39	3	0	33.3	0.4	0.0	0.9	0.2	0.0
인천시	11	930	18	882	28	2	55.0	4.6	0.1	21.6	6.4	10.5
울산시	1	75	1	17	46	11	8.3	0.7	0.0	0.6	3.0	19.3
경기도	29	1,359	58	1,274	12	15	20.4	0.8	0.1	2.3	0.1	1.5
강원도	90	29,433	358	26,115	136	2,824	75.6	27.5	0.8	44.7	6.9	277.7
충북도	72	10,775	293	9,357	980	145	69.9	9.6	0.6	19.5	8.4	48.3
충남도	48	1,940	23	1,835	71	11	28.1	0.9	0.0	3.2	0.8	1.7
전북도	45	4,664	269	4,246	44	105	28.3	2.4	0.2	9.5	0.6	15.6
전남도	122	22,082	788	20,254	932	108	53.3	8.3	0.5	25.5	7.2	15.4
경북도	150	22,708	1,025	17,691	3,738	254	63.0	8.2	0.8	17.0	8.6	33.4
경남도	128	8,787	707	6,506	1,400	174	64.3	5.9	0.8	15.2	8.4	40.0
제주도	11	15,630	0	9,563	2,484	3,583	91.7	21.6	0.0	19.0	13.3	121.2

자료: 농림부자료 『2005년 농업총조사보고서』 『농림업 주요통계 2007』에서 작성.

<sup>16</sup> 강원과 제주의 초지교부 비율이 100%를 초과하는 것은 전체 초지 면적 통계가 과소 추계된 것으로 추측됨.

도에 한정해 그 지역성을 알아보면, 경북·경남·제주를 제외한 6개 도는 각도의 교부면적 전체에서 차지하는 밭의 비율이 80%대 후반부터 90%대 전반으로 압도적으로 큰 비중을 차지하고 있다. 그리고 마을공동기금의 조성비율은(표 생략), 제도에서 규정하는 대로 30%로 설정한 지역이 대부분이나 강원도만 50% 정도로 두드러지고 있는 것이 특징이다<sup>17</sup>.

또 <표 3>은 본 사업 실적이 각 도의 농지면적을 어느 정도 포함하고 있는지 나타내고 있다. 전국 읍·면의 절반이 본 사업의 교부를 받고 있다. 도별로 보면 제주는 90%의 읍·면이 해당하고, 강원도도 80% 정도로 그 비율이 높는데 비해, 충남과 전북은 30% 미만으로 낮고, 지역간의 격차가 크다. 본 사업의 교부금을 받고 있는 농지면적을 보면(초지 제외) 전국에서 밭이 17.7%, 과수원 7.4%, 논 0.4%가 해당된다. 도별로 살펴보면, 밭은 강원 44.7%, 전남 25.5%, 과수원에서는 제주의 13.3%가 특히 높아, 지역적 특징으로 볼 수 있지만 그 이외의 지역·지목에서는 큰 차이가 없다.

### 3.3. 결 론

조건불리지역 발직불제는 본 사업으로 이행됨에 따라 오지면의 제한을 철폐한 결과, 교부대상지역이나 교부면적 등이 크게 증가하였다. 논을 제외한 토지를 대상으로 하는 이 제도의 시행결과 지역성을 보이면서 모든 도에서 밭이 대부분을 차지하였다. 특히 강원도에서는 밭의 40%가 교부 대상이 되고 있다.

제4절에서는 강원도의 조건불리 밭지대를 대상으로 조건불리지역농업의 실태, 이 제도의 실적에 대해서 살펴보도록 한다. 그리고 제5절에서는 논농업지대이기 때문에 이 제도의 혜택을 별로 받지 못하고 있는 조건불리지역의 실태에 대해서 경상남도 사례를 살펴보기로 한다.

<sup>17</sup> 강원도에서는 일찍부터 단독사업인 「신농어촌건설운동」을 도입하고, 마을단위로의 활성화 사업을 추진하는 등 마을이 주도하는 공동활동에 대한 주민 의식도 다른 도보다 앞서고 있는 것이 마을공동기금의 비율이 높은 요인이라는 지적이 있다(김종섭 「조건불리직불사업 성공요인」(『조건불리지역직불사업 담당자 연찬회』 2005년)).

## 4. 조건불리발지대의 전개사례: 강원도 횡성군 강림면

### 4.1. 강림면 농업의 개요

횡성군 강림면은 원주시의 동쪽에 인접해 있고, 임야율이 82.3%로 산간부의 조건불리지역이다. 2005년의 면인구는 1,204명이고, 이중 농가인구가 714명으로 전체 인구의 61.5%를 차지한다. 농가수는 293호로, 이중 80%인 244호가 전업농가이다. 경영주의 연령을 보면 60세 이상이 54.6%로 과반수 이상을 차지하고 있다. 따라서 고령전업농가가 강림면 농업의 중심이라고 할 수 있다.

경지면적은 논 144ha, 밭 445ha(이중에 과수원이 32ha)와 밭이 4분의 3을 차지하는 밭지대이며, 채소는 대일수출 중심의 파프리카나 토마토, 일반밭작물은 대두나 옥수수가 주를 이루고 있다. 밭의 경영규모별 농가비율은 0.3~1.0ha가 44.0%정도이다. 한편, 임차지면적율은 38.4%로 전국평균(35.0%)과 거의 같지만, 3ha이상은 13.3%로 전국평균(2.9%)를 크게 넘어, 농지 유통화가 대규모 농가의 형성에 직결되고 있는 지역이라고 할 수 있다.

### 4.2. 조건불리발직불제의 실적

강림면에는 9개의 법정리가 있어, 그 중 4개가 조건불리지역 발직불제의 요건을 만족하고 있다. 어느 곳이든 법정리 단위로 마을협약을 체결하고 있는데, 그 실적을 나타낸 것이 <표 4>이다. 지금부터 3개 법정리의 이장 및 대규모 농가의 면접조사를 토대로 하여 각 법정리의 개요나 제도의 실적·활용 등에 대해 살펴본다.

#### ① 월현2리

월현2리는 총가구수 75호, 농가수 38호, 논 5ha, 밭 60ha의 밭지대이며, 대두가 주작목이다. 마을공동기금의 비율은 당초 충분한 활동을 하려면 100%로 할 필요가 있다는 이장 A씨(현재 54세)와 농가 개인에 대한 교부금이기 때문에 제도가 제시하는 30%로 해야 한다는 농가들 사이에서 의견 충돌이 있었다. 그러나 교부금은 마을협약에 기재한 활동을 수행하고, 이를 면사무소가 확인한 후, 문제가 없으면 지불되는 순서이고,

협약에 기재한 활동이 충분하지 않다고 판단되면 활동에 쓴 비용을 회수할 수 없도록 되어 있다. 그러한 위험에 대비하려면 활용가능한 공동기금을 확보해야 한다. 그 결과 교부금액의 50%를 공동기금으로 사용하기로 결정하였다.

공동기금의 주요한 용도는, ㄱ)친환경농업을 위한 농업자재의 보조, ㄴ)신농어촌건설 운동의 일환으로 꽃길 조성을 위한 종자구입, ㄷ)법인의 토지구입 비용 등이다. 이 중 ㄷ)은 각 마을에서 1명씩 대표자를 선출하여 5명을 중심으로 월현2리에서 2006년에 영농조합법인을 시작하였는데, 현단계에서는 개점휴업(開店休業) 중이지만 향후 고령화로 점차 이러한 조직이 필요하게 될 것으로 예상되어, 그 때 리단위로 생산부터 판매까지 담당하기 위한 조직으로 준비하고 있다. 또한 향후 관광분야로도 발전시키기 위해서 공동기금이나 리의 운영비를 가지고 법인 명의로 농지·산림을 구입하고 있다.

월현2리에서는 2006년 현재 마을 전체 밭 60ha가 교부금을 받고 있었다. 그런데 2007년부터 1996년에 시행된 농지법개정의 엄격화가 요구되었기 때문에 교부대상에서 임차지가 대다수 제외되었다. 그 결과 <표 4>에 나타나는 것처럼 2007년 신청사항은 농가수 38호 중 신청농가는 29호(76.3%), 밭면적 60ha 중 신청면적은 41ha(67.5%)로 거의 3분의 2 수준으로 감소하고 있어, 교부면적·금액의 감소에 대한 불만과 공동활동의 대처에 대한 불안을 안고 있다. 물론 뒤에 언급할 다른 지역에서도 월현2리와 같은 문제가 나타난다. 이 문제의 근원인 농지법의 엄격화와 임차지의 대상제외에 대해서는 제6절에서 자세하게 살펴보겠다.

표 4. 강림면의 조건불리지역발직불제 실적 -2007년 신청분

단위: 호, ha, 만원, %

	총농가	신청 농가	신청 면적	교부 금액	공동기금 비율	1농가 수취액
총계	156	99	115.3	4,615	50	25.3
월현2리	38	29	40.5	1,619	50	28.9
월현1리	42	23	31.6	1,265	50	28.8
부곡1리	22	18	23.5	939	50	28.6
부곡2리	54	29	19.8	793	50	17.1

자료: 강림면자료에서 작성.

- 주: 1) 총농가수는 면접 조사 에 의거한다.
- 2) 신청면적 안에는 23a의 논을 포함한다. 과수원 및 초지는 없다.
- 3) 1농가 수취액은 공동기금을 제한 수취액이다.

## ② 월현1리

월현1리는 총가구수 49호, 농가수 42호, 논 2.5ha, 밭 90ha의 밭지대이다. 주요 작목은 토마토, 오이, 고구마 등이다. 2007년의 조건불리지역밭직불제의 신청농가·면적은 23호·30ha이며, 리단위로 마을협약을 체결하고 있다. 마을공동기금의 비율은 제도가 규정하고 있는 30%만으로 공동활동을 하기에는 금액이 부족하고, 100%로 하기에는 부담이 크기 때문에 중간의 50%로 결정했다고 한다.

공동기금은 당초 농도에 경관작물을 심기 위한 종자 구입비나 그 노임 등에 사용하고 있었다. 그러나, 이러한 활동은 환경보전에는 기여한다고 해도, 농가개인에게 직접적인 혜택으로 이어지지 않기 때문에 2007년에는 모두 친환경농업에 필요한 퇴비 구입에 충당하여, 퇴비는 대상면적의 비율에 따라 각 농가에 배분하고 있다. 여기서 말하는 친환경농업은 넓은 의미에서의 친환경농업을 가리키고 있다. 실제로 면접조사를 한 B씨(40세)는 하우스의 토마토(20a)와 오이(10a)로 퇴비를 사용한 유기재배를 시행하고 있고, 현재 친환경농산물 인증을 신청 중이다. 이러한 움직임은 마을 내에서도 점차 커지고 있다.

월현1리도 2006년에는 모든 밭 90ha가 조건불리지역 밭직불제의 교부를 받았지만 2007년에는 3분의 1인 30ha로 크게 감소하고 있다. 2006년에 마을의 모든 경작자가 교부금을 수취하였으며, 특히 지주에 의한 교부금의 요구나 임차지의 반환요구, 나아가 교부금에 따른 지주로부터의 임대료 증가 요구도 없었던 것으로 보인다. 그 요인은 지주 자신이 경작할 수 없거나, 농가의 고령화, 혹은 농산물 가격의 하락과 경영비 상승 등으로 임차농가가 줄어들고 있어, 농지의 적절한 보전을 위해서 그들에게 의존해야 한다는 점이다.

## ③ 부곡2리

부곡2리는 총가구수 60호, 농가수 54호, 논 72ha, 밭 30ha로, 강림면 중에서도 논이 많은 지역이다. 때문에 다른 리와는 달리, 논 3.2ha로 친환경쌀을 실천하고 있다. 면접조사를 한 C씨(45세)는 논면적 5ha중 1ha에 친환경쌀 농업을 하고 있어, 리 내의 대규모 농가인 동시에, 친환경쌀 생산의 중심농가이다.

마을협약은 리단위로 체결하고 있지만 논중심의 리이기 때문에, 면 내에서는 신청면적이 가장 적다. 공동기금은 50%를 조성하고, 리의 회관 수리나 관리비, 꽃길 조성을 위한 종자 구입이나 리 안내의 간판 설치, 임산물 생산을 위한 산의 공동 구입 등에

사용하고 있다.

부곡2리도 2006년에는 모든 밭 30ha가 교부대상이지만 2007년에는 20ha로 3분의 1의 밭이 제외되었다. 다른 리와 같이 2006년의 임차지에 대해서 교부금은 경작자가 모두 수취하고 있어, 임차지의 반환요구나 임대료의 증가 요구는 없었던 것 같다. 논지대인 부곡2리는 쌀소득등보전직불제에도 가입하고 있어, 고정지불부분은 모두 경작자가 받고 있다. 이 때문에 마을 내에 임대료 증가를 요구하는 지주는 일부 있었지만 결과적으로 임대료는 현상유지되고 있어, 조건불리지역 밭직접지불제와는 다소 다른 움직임을 보인다.

### 4.3. 결 론

다른 지역에서는 공동기금 비율이 30%인 것에 비해 조건불리밭지대인 강림면에서는 50%로 설정하고 있었다. 여기에는 월현1리나 2리에서 본 것처럼, 마을 회의에서 여러가지 의견을 조율하여 최종적으로 확실하고 충분한 공동활동을 실시하기로 결정하였다. 이 제도의 주목적은 지역 활성화에 앞서 소득 보조에 중점을 두었지만, 강림면에서는 그 관계를 스스로 대등하게 수정하여, 고액의 공동기금을 확보, 다양한 공동활동에 사용하고 있었다. 이는 각 마을의 농가 스스로 지역의 현상과 문제점을 파악하고, 이를 위해 무엇을 해야 할지를 인식하고, 이러한 인식을 토대로 마을 내부에서 주체적으로 결정하고 실천한 증거라 할 수 있다. 그러나 이러한 주체적 또한 다양한 공동활동도 임차지에 의한 대상농지의 감소와 교부금액의 감액에 직면하게 됨으로써 지속적인 실천이 가능할 것인가에 대해서는 의심의 여지가 남아 있다.

## 5. 조건불리논지대의 전개사례 - 경상남도 산청군 차황면

### 5.1. 차황면의 농업 개요

차황면은 산청군의 북동, 지리산에 위치하고, 면 내에는 11개 법정리, 19개 마을이 있다. 여러가지 활동이나 행정의 전달은 모두 마을단위로 이루어지고 있어, 이장도 법정리에는 두지 않고 마을 단위로 선출하고 있다. 고도성장 이후 진주시나 부산시로 인구유출이 많아져 2007년 가구수는 786호, 인구 1,630명이다.

기간산업인 농업을 살펴보면(2005년 센서스 기준), 농가수 492호, 농가인구 1,032명이며, 면 전체의 60%를 차지하고 있다. 경영주를 연령별로 보면 65세 이상이 전체의 54.0%를 차지하고 있어, 고령화가 상당히 진행되고 있다. 경지면적은 논 504ha, 밭 94ha(과수원 5ha 포함)로, 논이 약 85%을 차지한다. 마을 내에 경사도 14%이상을 채우는 농지가 50%이상인 지역이 대상농지인 것을 고려하면, 이 제도의 교부를 받고 있는 차황면의 논·밭의 대부분도 조건불리지역에 위치한다. 논으로 한정해 경영규모별로 보면 0.3~1.0ha가 46.5%로 절반 이상을 차지한다. 논·밭의 임차지율은 36.9%로 전국 평균(39.3%) 수준이다. 차황면의 농지 임대차는 70~80대 고령농가가 50~60대 농가에게 농지를 임대하는 경우가 많다. 최대 규모도 4ha 정도로 60대가 농주인 농가이다. 그러나 대체로 장남이 농업을 승계하지 않기 때문에 임차지의 경영주가 이농하면 임차지는 모두 지주에게 반환해야 하고, 향후 임차농가의 확보도 쉽지 않을 것으로 예상된다.

주요작목은 쌀, 흑돼지, 한우 등이고, 옛부터 경축순환농업을 하고 있다. 차황면의 가장 큰 특징은 이 경축순환의 장점을 활용해 면 전체가 친환경농업에 치중하여, 높은 쌀값을 확보하고, 친환경농업 직불제의 교부금을 취득하며, 논지대의 조건불리성을 만회하고 있다는 점이다.

다음 절에서는 차황면에서 교부대상이 되고 있는 3개의 직불제 실적을 간단히 확인한 후에, 친환경쌀농업에 매진하는 마을 이장(D씨) 및 친환경쌀 협의회 회장(E씨)과의 면접조사를 토대로 하여 조건불리 논지대의 실태를 파악한다.

## 5.2. 차황면의 직접지불제

### ① 조건불리지역 밭직불제의 실적

차황면은 모두 마을단위로 7개의 마을협정(법정리는 5개)을 체결하고 있다. 나머지 12마을의 대부분은 경사도가 7% 이상, 14% 미만에 해당되기 때문에 교부대상에서 제외된다. 2007년의 교부실적을 나타낸 것이 <표 5>이다. 차황면은 논농업으로 인해 면 전체의 교부면적이 43ha(밭28ha, 초지15ha, 과수원0.8ha)로 비교적 적고, 그 결과 농가당 평균수취액이 10만원도 미치지 못한다. 마을 중에서도 밭을 소유하고 있지 않은 농가가 많고, 임차지는 대상에서 제외되기 때문에 2007년에는 선택된 농가와 밭에 대해 제도가 적용되었다. 마을협약에서 마을공동기금은 교부금액의 30%로 하고, 그 용도는 뒤에 언급되는 마을과 거의 같다.

표 5. 차황면의 조건불리지역밭직불제 실적 -2007년

단위: 호, ha, 만원, %

마을명	총농가	교부 농가	교부 면적	교부 금액	공동기금 비율	1농가 수취액
총계	198	107	43	1,442	30	9.4
우사	18	22	20	509	30	16.2
철수	36	26	9	350	30	9.4
만암	26	18	4	157	30	6.1
신촌	30	14	4	156	30	7.8
상범	42	9	3	121	30	9.4
장박	14	8	2	88	30	7.7
삼거	32	10	2	61	30	4.3

자료: 차황면자료에서 작성.

주: 1농가 수취액은 공동기금을 제한 수취액이다.

## ② 친환경쌀의 생산 및 친환경농업직접지불의 실적

2007년 차황면의 친환경쌀 생산면적은 367.4ha로 전체 논면적의 70% 이상으로 비중이 높은 편이다. 이 중에서 유기쌀이 107.2ha(29.2%), 무농약쌀이 133.4ha(36.3%), 저농약쌀이 126.8ha(34.5%)로 생산량은 2,000톤에 달한다. 무농약쌀은 유기쌀로 가기 위한 과도기 형태로서 면 혹은 해당 마을은 모두 유기쌀로 전환해야 한다.

친환경농업 직불제의 실적(2007년)은 총 교부농가수가 370호이며, 교부면적은 185.5ha, 교부금액은 6,557만원이다. 이 중 채소가 1농가, 10만원, 면적으로는 10a정도 있을 뿐, 그 이외는 모두 쌀이다. 따라서, 친환경농업 직불제의 대상은 모두 친환경쌀에 대한 지불이라고 할 수 있다. 교부면적을 친환경쌀의 생산 실적과 비교하면 친환경농업 직불제의 대상면적은 50.5%로 절반 정도에 지나지 않는다. 친환경농업 직불제는 3년간 밖에 수급할 수 없기 때문에, 일찍부터 친환경쌀 재배를 시작한 차황면에서는 이미 교부를 받은 농지가 많고, 나머지 반의 농지는 모두 여기에 해당한다. 농가당 수취액은 17.7만원이고, 면사무소에 의하면 유기·무농약등의 내역은 위에 서술된 친환경쌀의 생산실적과 거의 유사하다. 따라서 저농약 혹은 무농약 등 유기재배보다도 기술이나 노력의 부담이 가벼운 단계에서 교부금을 수취하는 경향이 두드러지고 있다.

### ③ 쌀소득등보전직불제

쌀소득등보전직불제의 과거실적에 대한 지불, 즉 고정지불 부분의 실적을 보면, 교부 농가는 466호로 전체의 90% 이상의 농가가 고정지불의 교부를 받고 있다. 교부를 받고 있지 않은 농가의 대부분은 과거에 논농사를 짓지 않았다.

교부면적은 596.5ha<sup>18</sup>, 그 중 농업진흥지역 안이 51.6%, 진흥지역 밖이 48.4%를 차지하고, 농가당 면적은 1.28ha이다. 교부면적 중 552.5ha(92.6%)가 현재도 쌀 생산을 계속하고 있지만, 쌀 이외의 작목으로 전환한 농지가 28.9ha, 휴경농지도 15.1ha가 있다. 특히 휴경농지에서는 진흥지역 밖이 84.8%를 차지하고 있어, 진흥지역 밖에서의 휴경이 현저하다. 전체 지급액은 4억 192만원이며, 농가당 지급액은 86만 2,000원이다.

## 5.3. 조건불리지역 논농업의 실태

### ① 조건불리지역 밭직불제의 활용

신촌마을은 총가구수 30호, 농가수는 27호이다. 여러가지 활동은 마을단위로 하고 있어, 복수마을 혹은 법정리단위로의 활동은 별로 많지 않다. 때문에 조건불리지역 밭직불제의 협약도 마을단위로 체결하고 있다.

마을의 논면적은 40ha, 밭면적은 3ha이며, 기타 과수원이나 초지는 없고, 벼와 한우 중심이다. 한우의 사료에는 볏짚을 사용하고, 한우의 분뇨를 퇴비로 하여 논에 환원하는 경축순환농업을 실천하여 친환경쌀을 생산한다. 마을 내 대규모 농가는 3ha 규모가 2호(57세, 58세)뿐이며, 두 농가 모두 장남은 타지에 나가 있어, 농업을 이어갈지 불명확하다. 나머지 농가는 대부분이 1ha규모이다.

조건불리지역 밭직불제의 개요는 <표 5>와 같다. 교부면적은 4ha로 적은 편이지만 마을 내에 임차지가 3분의 1 가량 있기 때문에 2006년과 비교하면 3분의 2 수준으로 감소하였다. 면접조사를 행한 마을 이장 D씨(59세)도 2006년에는 30a의 밭 전체에 교부받았지만 2007년에는 동생에게 빌린 임차지 10a가 제외되었다고 한다. 마을공동기금은 30%이며, 용도는 마을회의에서 결정해, 마을소유 건물 보수나 마을회관 전기세 및 난방비, 위안여행 등 마을행사의 식비로 사용하고 있다.

<sup>18</sup> 센서스의 논면적과 격차가 있지만 이유는 불분명.

## ② 친환경쌀 농업으로의 집중

차황면에서 1990년에 최초로 친환경쌀을 재배하기 시작하였다. 당시 양촌마을 이장을 지낸 E씨가 부산 YWCA로부터 ‘판로에 대해서는 책임을 질 테니 유기재배를 해 달라’는 요청을 받은 것이 계기가 되었다.

그러나 신촌마을의 친환경쌀 재배는 지체되어 1990년대 중순부터 시작되었다. UR 이후의 농산물 시장개방과 함께, 정부수매쌀 감소, 쌀값의 하락이 계속되어 마침내 유기농법으로의 전환을 시작했다. 당시 마을 이장이었던 D씨가 앞장서서 마을 전체에 친환경쌀 재배를 호소했지만, 노력 부족이나 고령화 등으로 참가를 주저하는 농가가 많았다. 초기에는 젊은 농가나 경영규모 1ha이상 농가 10호 정도로 시작했지만 친환경쌀의 높은 가격에 영향을 받아, 마을 내 농가들이 서서히 참여하기 시작하여 2007년에는 총 농가 27호, 40ha가 참여하고 있다. 현재는 유기 35%, 무농약 45%, 저농약 20%의 비율이지만 최종적으로는 모두 유기로 전환하기 위해 노력하고 있다.

판로는 면의 친환경쌀협의회인 ‘메뚜기 쌀작목반’ 회장 E씨(54세)를 중심으로 개척되고 있다. 친환경쌀 실천 초기에는 YWCA와의 계약재배뿐이었지만, 생산이 확대됨에 따라 현재 크게 7개의 판로를 확보하고, 농협은 친환경쌀을 취급하고 있지 않기 때문에 출하하지 않는다. 친환경쌀 이전에는 모두 정부에 수매했지만 면의 모든 농가들이 친환경쌀재배를 시작한 1997년부터는 정부 수매를 일절하지 않고 있다.

쌀값은 유기쌀·무농약쌀에 따라 차이가 있으며, 판로도 크게 3가지로 나누어 진다. 가장 비싼 쌀은 유기쌀로 40kg당 84,000원이며, 무농약쌀은 78,000원이다. 군내의 일반 쌀 48,000원과 비교하면 신촌마을이 얼마나 높은 가격으로 출하하고 있는지 알 수 있다.

## 5.4. 결 론

차황면은 조건불리지역에 위치하면서 논농업지대이기 때문에 조건불리지역 밭직불제의 교부금은 지극히 적고, 공동활동도 한정적으로 이루어지고 있다. 그 불리성을 면 전체가 친환경쌀을 재배함으로써, 높은 쌀 가격과 친환경농업 직불로 만회하고 있다. 그러나 친환경농업 직불의 교부는 3년간의 기간이 한정되어 있기 때문에 벌써 절반 정도의 농지를 상대로 교부가 끝났고, 조만간 나머지 농가도 종료하게 된다.

하지만 농가당 직접지불의 평균 교부금액은 쌀소득등보전직불제의 고정지불이 친환경농업 직불제의 약 5배, 조건불리지역 밭직불제의 약 9배나 되어, 친환경 농업 직불제의

교부가 종료되어도, 소득보전 측면에서는 조건불리 논농업지대가 유리한 상황이다. 조건불리지역 밭직불제의 또 다른 목적인 지역 활성화에 대해서는 뒤에서 살펴보기로 한다.

## 6. 맺음말: 제도의 효과와 과제

1997년 조건불리지역정책 원년 선언 이후, 우여곡절을 겪고 2004년에 조건불리지역 밭직불제의 시범사업을, 2006년에 본 사업을 도입했다. 이 제도는 조건불리지역 밭농업농가의 소득보전을 주목적으로 하면서, 마을협약에 의한 지역 활성화를 도모하는 것이다. 그러나 아직은 사업시행 초기이므로 정책효과의 검증에 대해서는 좀 더 장기적인 안목으로 지켜볼 필요가 있다. 지금부터 정책의 시행 중에 제기된 개선점에 대해서 언급하기로 한다.

### 6.1. 소득보조와 지역 활성화 효과

#### ① 소득효과

이 제도의 최대 목적인 소득보전 측면에서 어느 정도의 정책효과가 발생하고 있는 것일까. 조건불리지역 밭직불제를 포함해, 다른 직불제가 농업소득에 차지하는 비중을 나타낸 통계자료가 없기 때문에, 이 논문에서는 대표적인 사례조사로 세 농가를 대상으로 파악해 보고자 하였다. 사례 조사는 대상농가와와의 면접조사, 면사무소의 자료 파악, 대상면적에 단가를 곱해서 산출한 것이며, 개략적인 수치이지만 대체적인 경향은 파악할 수 있을 것으로 생각된다. <표 6>을 보면 경종농업소득에서 차지하는 직접지불금의 비율은 직불제의 교부금을 모두 포함하여도 10% 이하이다. 직접지불 중에서도 고액에 해당하는 쌀소득등보전 직불제의 고정지불은 농업소득의 4~5%이고 조건불리지역 밭직불제의 교부금은 1.5%이므로 제도 목적인 소득보전 측면에서는 효과가 적다고 할 수 있다<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> 현재, 밭·과수원50만원/ha, 초지25만원/ha에 교부금 단가의 상승이 검토되고 있다(『한국농민신문』 2007년 11월16일). 동시에 경사도의 요건완화(14%→7%에)도 검토하고 있지만,

표 6. 경종농업소득에 대한 직접지불 교부금의 위치 - 2006년

농가 번호		B	C	D	
경 영	논	(a)	30	500	190
	밭	(n)	330	220	30
	작목		쌀 시설채소 감자	쌀 사료	쌀 시설채소 대두
축 산	젖소	(두수)		50	
	한우	(n)	25		10
직 접 지 불	조건불리밭	(%)	1.2	1.5	0.4
	쌀소득·고정 부분	(n)	0.4	7.4	4.3
	친환경농업	(n)			1.9
	합계	(n)	1.6	8.9	6.7

자료: 면접 조사.

## ② 지역 활성화의 효과

또 하나의 목적인 마을공동기금을 원자금으로 하는 지역 활성화에 대해서 강림면에서는 다른 도와 달리 교부금의 50%를 공동기금으로 하고, 마을회의를 통해 꽃길, 관광분야로의 발전을 전망한 농지·산림 구입, 농산물창고 건설, 마을회관 수리, 퇴비 공동구입과 친환경농업 실천 등 다양한 용도로 사용하고 있다. 이러한 공동기금을 계기로 한 마을회의와 주체적인 용도 결정, 다양한 활동은 대체로 농정에서 주목적으로 삼은 소득효과를 뛰어넘는 성과라고 할 수 있다.

한편, 조건불리농업지대인 차황면에서는 면 전체가 일반쌀을 상회하는 높은 가격을 보장받을 수 있는 친환경쌀 재배에 참여함으로써 농업생산조건의 불리성을 극복하고 있다. 즉, 친환경쌀로 전환하여 지역 활성화를 도모하고 있다고 할 수 있다. 그러나

그 대상이 오지면으로 한정될 것인가, 전국 일률이 될 것인가는 불명확하다(『한국농민신문』 2007년 1월1일 및 2007년 11월16일).

전국적으로 경사도 요건 완화와 교부단가의 상승을 시행한다면, WTO농업협정과의 정합성 문제가 대두될 것이다. 즉, 조건불리지역에 대한 직불제 교부금은 동지역에 있어서의 생산비 증가 혹은 소득 상실분을 보전하는 것으로 되어 있지만, 일반적으로 경사도 요건 완화는 생산비 감소 혹은 소득 증가를 가져온다. 그럼에도 불구하고 교부단가를 일률적으로 끌어올리는 것은 객관적인 이유가 명확하지 않기 때문이다.

면 전체의 활동은 친환경쌀에 한정되어 있다는 점과 동시에, 면 전체라고 해도 마을이나 면 단위의 공동작업은 보이지 않고, 판로도 협의회 회장이 혼자서 담당하는 등 그 수단이 개별적이라는 점에서 강림면과는 차이가 있다고 할 수 있다.

같은 조건불리지역에 위치하는 논농업지대 가운데 차황면과 같이 친환경쌀 재배를 할 수 없는 조건불리 논농업지대도 있기 때문에 이러한 지역의 실태조사도 포함하여 함께 고찰할 필요가 있다. 또한 조건불리 논농업지대의 조건불리지역 밭직불제 같은 지역 활성화 방식, 또는 이 제도에 논농업지대를 포함할 필요성에 대해서도 검증할 필요가 있다. 이는 EU나 일본과 같이 조건불리지역에 대한 직접지불정책을 지역정책으로 파악해야 한다는 논점과도 일치하며, 이 논문에서 이 제도의 개념정리와 조건불리지역 밭직불제를 고집하는 이유이다. 향후, 이 제도 시행 후의 조건불리 밭농업의 실태와 논농업지대와의 비교분석을 보다 심층적으로 시도할 필요가 있다.

## 6.2. 농지임대차를 둘러싼 문제

현재, 현장 단계에서 보면 임대차를 둘러싼 제도의 운용이 큰 문제로 대두되고 있다. 2006년에는 모든 임차지에 대해서 교부금이 지불되었지만, 2007년의 제도지침에서 지급 제외 농지로서 ‘농지법상 임대차가 불가능한 농지(1996년 이후 취득농지 등)’가 추가되었다. 즉, 2006년까지는 농지법으로 인정되지 않은 임차지도 사실상 묵인해 왔지만, 2007년부터 농지법의 엄격한 적용에 의해서 지급대상에서 제외하고 있다. 그러나 다른 직불제에서는 지급까지와 같이 모든 임차지에 대해서 교부금을 지급하고 있어, 직접지불에 한해 이 제도 만이 엄격하게 자격조건을 요구하고 있다.

이러한 이중 기준의 한 원인으로는 이 제도의 소관이 농지과이기 때문에 운용지침이 엄격해졌다고 볼 수 있다. 그러나 이는 형식적인 요인에 지나지 않는다. 이 제도의 원래 소관인 농업정책과로부터 농지과로 이관한 2004년 이후 2006년까지 농지과의 소관 하에서는 사실상 모든 임차지를 인정해 왔다. 오히려 2006년부터 2007년 사이에 운용지침을 전환하지 않을 수 없는 요인이 생겼다고 하는 편이 더욱 설득력이 있을 것이다.

조사지역에서는 쌀소득등보전직불제를 대표로 하는 직접지불 교부금에 대한 문제가 매스컴에 보도되었던 것이 이번 문제의 발단이라고 지적하고 있다. 즉, 임차지로 지불된 교부금이 임차농에서 지주로 일부 이전되는 것에 대한 비판이 거세져, 이에 대응하기 위해서 농지법의 엄격화가 추진되었다는 것이다. 통계자료를 통해서도 알 수 있듯이 전국의 임차지율이 40% 가까이 되는 가운데, 모든 임차지에 대해 제도를 엄격하게

시행하기는 어려우므로, 현실적 문제에 직면하여 최소한의 대응으로 전환하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

적어도 조사한 2개 면에서는 조건불리지역 밭직불제를 시행하는 과정에서 지주에 의한 교부금의 수취, 임차지 반환요구, 임대료 증가라고 하는 지주 우위·경작자 열위의 관계는 찾아볼 수 없었다. 이 제도의 교부를 받기 위해서는 실제적인 농작업 혹은 적어도 1년에 1회 이상 경운을 실시하고, 잡초제거 등 밭의 기능을 유지해야 할 의무가 있다. 그러나 대부분의 지주가 고령화와 노력부족 등의 이유로 농지를 빌려주고 있다는 점을 고려하면, 조건불리지역에서는 다수의 지주가 상기 의무를 이행할 수 없는 경우가 대부분이다.

한편, 쌀소득등보전직불제는 이 제도와 비교하여 단가가 높고, 특히 평야에서는 대상면적이 크기 때문에 교부금액도 고액이 된다. 무엇보다도 쌀소득등보전직불제는 과거 실적에 대한 고정지불이기 때문에, 현재 논의 형태가 문제되지 않는다는 점이 결정적으로 다르다. 그 때문에 조건불리지역 밭직불제보다도 교부금에 대한 지주의 요구와 교섭력도 강해지는 원인이 된다. 이러한 움직임은 조사한 논농업지대에서도 일부 관찰되었다. 부곡2리에서는 경작자가 교부금을 받는 것에 대해 임대료의 증가 요구가 있었지만, 결과적으로는 인상되지 않았다. 한편, 신촌마을에서 고정지불은 지주와 경작자가 대화로 결정하고, 변동지불은 경작자가 받는 것으로 되어 있지만, 신촌마을에서 고정지불에 관한 지주의 요구는 특별히 없고, 경작자가 모두 받고 있다. 그리고 임대료 증가 요구도 관찰되지 않았다. 마을 이장에 의하면 조건불리지역에서는 ‘노동력이 임차농의 무기’이므로, 지주에 의한 교부금 수취나 임대료 증가는 경작자의 이농을 초래하여 지주 자신도 농지보전을 할 수 없게 되므로 임차농이 더욱 유리한 상황이다.

이와 같이 직불제를 밭과 논에 적용할 경우, 문제의 형태에서 차이가 발생한다. 이는 현재의 농업생산 혹은 농지보전형태를 필요로 하는지 여부에 따라 지급조건이 달라지는 데 기인하고 있으며, 조건불리지역에서도 밭과 논이 지급조건이 다소 다르게 나타났다. 그러나 현실적으로는 조건불리 논농업지대도 노력부족에 의해 임차농의 입장이 유리하다는 점에서, 조건불리 밭농업지대와 같은 상황에 처해 있다. 우선은 논·밭을 불문하고 조건불리지역 실태파악, 각 직불제 조건의 차이와 거기에서 파생되는 문제의 본질을 냉정하게 확인할 필요가 있다.

이것을 바탕으로 현실적인 차지 문제의 소재를 다시 확인해야 한다. 법률 준수의 측면에서는 이번 조건불리지역 밭직불제의 대응이 올바르다고 할 수 있다. 그러나 법률 준수함으로써 현장에서 문제나 혼란이 생긴다. 그것은 준수해야 하는 농지법의 내용상의 문제, 즉 임차지를 둘러싼 제도와 현실의 차이에 따른 문제이다. 이러한 인식의

차이나 엄격화로 인한 영향은 농림부도 인식하고 있는 것으로 생각된다. 이는 조건불리지역 발직불제만을 엄격화의 대상으로 삼은 것을 통해서도 알 수 있다. 그래서 이 제도의 지침에서는 ‘한국농촌공사의 “농지은행”을 통해 임대차한 농지는 지원 가능하다’고 하는 공적기관을 통한 임대차는 이를 허용하는 등 2중의 기준을 적용하고 있다. 문제는 이러한 제도가 제대로 기능할지 여부이지만, 적어도 조사지역이나 농가 가운데 농지은행을 이용한 농가는 거의 없었다. 그 배경에는 친인척 간에 임대차 계약을 맺은 경우, 지주가 임대료의 10% 전후를 수수료로 한국농촌공사에 지불하는 것, 농지은행을 이용할 경우 이를 통해 임대면적을 파악하는 것에 대한 경계 등과 같은 원인이 있다. 특히 경제적 요인이나 행정에 대한 경계가 주된 요인이라고 가정할 때, 농지은행을 통한 임차지 유도는 현단계에서는 쉽지 않은 상황이며, 이는 논에 대해서도 마찬가지이다.

임차지에 대한 2중 기준은 현장에서는 그 모순을 지적할 수 있다. 그러므로 한국농업·농정에 있어서 농지은행제도와 함께 임차지의 위치를 재차 논의할 필요가 있다. 이를 위해서 이 논문에서는 조건불리지역 발직불제를 4단계로 구분하였지만, 2007년 이후를 제5단계로 구분하여 검토해야 한다.

#### 참고 문헌

- 韓國地方行政研究院. 1991. 「奧地落後地域의 開發模型設定 및 推進法案」.
- 오내원. 1999. “조건불리지역 농업에 대한 직접지불제.” 『농촌경제』 22(1).
- 이석주 외. 2002. “중간간지 조건불리지역 선정기준 설정 및 유형화.” 『농촌계획』 8(3).
- 이상영 외. 2005. “조건불리지역선정을 위한 농촌지역 유형분류.” 『농업경영·정책연구』 32(3).
- 이병오 외. 1998. “강원도 농산촌 조건불리지역의 경제활성화를 위한 정책개발.” 『축산경영연구』.
- 유진채 외. 2005. “조건불리지역의 농가유형구분과 다활동성에 관한 연구.” 『농업경영·정책연구』.
- 한국농촌경제연구원. 1998. 『조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구』.
- 한국농촌경제연구원. 2000. 『논농업 직접지불제』.
- 황영수. 『농산물가격·소득정책의 정립방향』.
- 권영근 외. 2006. 『농업·농촌의 이해』. p.308. 박영출판사.
- 한국농촌경제연구원. 2002. 『조건불리지역 발농업 직접지불제 세부 시행방안』.
- 농림부. 『2004년도 농정에 관한 연차보고서』.

원고 접수일: 2008년 2월 4일
원고 심사일: 2008년 2월 13일
심사 완료일: 2008년 3월 21일