

# 일본 중산간지역 직불제 추진 실태 및 시사점

박덕병\* · 장면주\*\* · 이민수\*\*\*

\*농촌진흥청 농촌자원개발연구소 농업연구사

\*\*일본 구마모토대학, 사회문화과학부 공공사회정책학분야 지역연계정책 박사과정

\*\*\*농촌진흥청 농촌자원개발연구소, 박사후연구원

## Direct Payment Policy in Less-favored Areas and Its Challenges in Rural Japan

Duk-Byeong Park\* · Myun-Ju Jang\*\* · Minsoo Lee\*\*\*

Researcher, Rural Resource Development Institute, Rural Development Administration\*

Ph.D Candidate, Dept. of Public Social Policy, Kumamoto University\*\*

Post-doc Researcher, Rural Resource Development Institute, Rural Development Administration\*\*\*

### Abstract

The study aims to explore the individual and group agreement of the direct payment of less-favored areas in Japan. This study was conducted by literature review, specialist interview and field visiting. The results of this study were as follows. First, direct payment policy in Japan was consisted of three components which were to maintaining multiple functions, to reorient agriculture sector, and to revitalizing the community activities. Second, the purposes of direct payments with conversion program is to reorient agriculture and revitalize the community activities which were changed from sustaining existing agriculture. Third, the conditions of group agreement is to make a agreement that a group of farmers should make a five-year agreement stipulating activities necessary to prevent the abandonment of farmland and to be more than one hector, and good agricultural practice or other activities favorable or friendly to environment should be implemented. As individual and group agreement, the land area of direct payment was 662,000 ha in less favored areas. In conclusion after direct payment in less favored areas, the abandonment of farmland was mitigated, and the agricultural production activities and community activities had become more vigorous through the discussion for planning their own land in the village.

주요어: 직접지불제, 조건불리지역

Key words: direct payment, less-favored areas

## I. 서론

일본은 UR 이후 21세기 농정방향을 설정하고

WTO 차기 농산물협상에 대처하기 위해 1999년 7월 「식료·농업·농촌기본법」을 제정하였는데, 이 기본법은 전업농의 소득안정화 정책과 조건

불리지역 직불제를 포함하여 소득안정화를 위한 도작경영안정제도와 가격하락시 하락 분의 일정액을 정부가 보전해 주는 직불제 실시를 주요내용으로 하고 있다.

2000년부터 실시된 일본의 중산간직불제를 시기별로 구분하면 2000년부터 2004년까지 5년간 시행된 1차 직접직불제와 올해 2005년부터 2009년까지 새롭게 5년간 시행되고 있는 2차 직접직불제로 구분할 수 있다. 1차 직접직불제(2000~2004)가 '농업생산보조'를 통한 농가소득유지정책이라면 2차 직접직불제는 '농업생산 이외의 경관이나 생활환경 등의 유지 및 관리'를 중시한다는 차이점이 있다.

2004년 5월에 일본 재무성 산하의 '재정제도 심의회'는 중산간직불제 폐지와 재검토를 건의하여 직불제를 둘러싼 비판적인 논의가 활발히 이루어졌다. 비판적인 논의의 핵심적인 내용은 그동안 중산간지역 직불제가 환경조성금, 조건불리지역(Less Favored Areas) 보상금, 지역정책의 3가지 측면을 중시하여 이루어졌지만, 첫째로 농업의 다원적 기능 발휘와 영농시스템을 강화하려는 정책적인 목적을 제대로 달성하지 못한 점(小田切, 2005)과, 둘째로, 총체적이고 자율적이며 지속적으로 농업생산활동을 촉진하는 역할을 하지 못했다(農林水産省 総合對策検討會, 2004)는 비판과 함께 현행 중산간직불제가 농업을 장기적으로 유지할 수 없다는 문제 제기가 대두되었기 때문이다.

중산간 지역은 하천 상류에 위치하는 입지 특성상 수자원 함양, 국토 보전 등 전 국민의 생활기반을 지키는 공익적 기능을 발휘하는 지역으로 전체 농업생산의 40%를 차지하지만 경사가 많고 평지에 비해 농업생산조건은 불리하다. 그렇지만 하천의 상류지역에 위치하며 농업의 다원적 기능을 통해 주민의 생활기반을 지지하는 방파제 역할을 하고 있는 점을 간파해서는 안 될 것이다.

우리나라는 WTO 출범 이후 농가소득의 지속적인 정체 또는 감소에 효과적으로 대응하기 위한 정책 수단으로서 직접직불제도의 도입에 대

한 필요성이 활발하게 논의되어, 1997년 경영이양직불제 도입을 시작으로 쌀생산조정제(2003-05), 친환경직불제(1999), 친환경축산직불제(시범, 2004), 친환경축산직불제(시범, 2004), 경관보전직불제(시범, 2005)로 2005년 현재까지 총 9개 유형의 직접직불제도가 도입되어 시행중에 있다(이영만, 임정민, 2005).

우리나라 전체 농림예산 중 직접직불예산이 차지하는 비중은 2004년 현재 8.4%에 불과하다. 이는 미국(36%), EU(70%), 일본(13%) 등의 2001년 예산비중과 비교하여 크게 미흡한 수준이다. 현재 우리나라 농가소득에서 차지하는 직불소득의 비중은 2004년 현재 2.4% 정도이다. 2004년부터 시범사업으로 실시되고 있는 조건불리지역 직불제는 조건불리대상 지역에 거주하는 농업인을 대상으로 마을 협약을 작성하여 농지관리의무를 이행하고 있다. 우리나라의 직접직불제도는 현재 시범사업으로서 시작단계에 있다. 그리하여 본 연구의 목적은 일본의 중산간지역의 직불제 진행과정과 문제점을 검토하여 우리나라 조건불리지역 직접직불제의 방향설정을 위한 시사점을 제시하는데 있다.

## II. 연구방법

이 연구는 2004년 3월부터 2005년 6월까지 관련문헌 자료를 검토하고 3차 현지방문을 통해 자료를 수집·정리하였다. 일본 고지(高知)대학 이구니 요시아기(叛國芳明)의 세미나 발표와 시가(滋賀)대학 마쓰다 요시아끼(松田義明), 구마모토(熊本)대학의 도꾸노 사다오(徳野貞雄) 교수와 토론과정을 통하여 자료를 수집·분석하였다. 그리고 중산간직불제를 실시중인 현지 농촌지역을 방문하여 얻은 사진자료와 마을 방문에서 수집한 안내책자, 유인물 등을 활용·분석하였다.

### Ⅲ. 일본 중산간직불제 실시배경, 목적, 방법

#### 1. 일본 농촌지역의 분류

중산간지역의 분류방식에 따라 차이가 있으며 농림통계에서는 중간지역(임야율 50%-80%,

경사 농지가 많은 시정촌)과 산간지역(임야율 80% 이상, 경지율 10% 미만인 시정촌)을 합한 지역(1,757개 시정촌)을 말한다. 법률상은 특정 농산촌법 등 8개 지역진흥입법에서 정한 지역(2,108개 시정촌)의 농업생산액, 농가수, 농지면적이 전국의 40%내외를 차지해 일본 농업에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

<표 1> 일본 농촌유형구분

도시우세지역	인구밀도가 500명 / km <sup>2</sup> 이상, DID면적 (인구집중지역면적) 이 거주지면적의 5% 이상을 점유하는 등 도시적인 집적(인구증가 등)이 진행되는 시정촌
평지농업지역	경지율이 20% 이상, 임야율이 50% 미만 또는 50% 이상의 평탄한 경지가 중심인 시정촌
중간농업지역	평지농업지역과 산간농업지역의 중간 지역이며 임야율은, 주로 50%~80%이며 경지와 경사지가 많은 시정촌
산간농업지역	임야율이 80% 이상, 경지율이 10% 미만인 시정촌

자료: 農林水産省, 中山間地域等直接支拂制度の取租事例, 2002.6

#### 2. 중산간 지역 문제의 발생요인

중산간지역은 경지나 주택지가 경사가 심하고 주변이 산으로 둘러싸여 열악한 정주조건, 둘째, 많은 농지가 경사지에 위치해 경작에 부적합하며 농업생산조건이나 시장이 원거리이므로 집하·출하의 어려움 등 농업생산조건이 불리, 농업이 주산업이며 시장에서 먼 원거리이므로 기반정비가 부족하여 공장입지와 신규산업 유치가 힘든 점, 청년층이 도시로 유출되어 후

계자가 감소하고 이농이 늘어 마을 기능이 축소, 수원함양, 홍수 방이나 자연경관 등 농업의 다면적 기능의 유지가 어려운 문제점을 가지고 있다.

중산간지역 주요지표를 보면, 총 총농업생산액 중 중산간지역의 생산액은 36.5%, 농가수는 전국농가수의 42.2%, 그리고 경지면적도 농가수 비율과 비슷하게 41.4%를 차지하고 있다. 이는 일본 전체 농가 중 중산간지역 농가가 많은 비율을 차지하고 있음을 보여주고 있다.

<표 2> 일본 중산간지역의 주요 지표

구 분	농업생산액	총 농가수	경지면적
전 국	98,689	3,120	4,866
중산간	36,062 (36.5%)	1,318 (42.2%)	2,013 (41.4%)

자료: 山下一仁, 分かりやすい中山間地域等直接支拂制度の解説, 大成出版社, 2001.8

중산간지역 농업의 공익적 기능에 대한 경제적 가치평가를 살펴보면 <표 3>과 같다. 1998년 농림수산성종합연구소의 연구결과에 의하면 홍수방지효과가 가장 높게 나타나고 있으며, 보

건 휴양기능이 그 다음을 차지하고 있다. 그리고 수자원 함양기능도 매우 높은 것으로 나타나고 있다.

<표 3> 중산간지역 농업의 공익적 기능에 대한 경제적 가치

(단위: 억엔/연)

기능	평가액	연간 기능량	비고
홍수방지	11,496	24억㎡	黑四댐의 14개분
수자원 함양	6,23	110억㎡	黑四댐의 64개분
도양침식방지	1,45	3,200만㎡	東京돔의 26개분
토사붕괴방지	839	1,000건	전국토사피해발생건수의 1.3배
대기 정화	42	SO <sup>2</sup> : 2.1만톤 NO <sup>2</sup> : 2.9만톤	화력발전소배출량의 13개소분 화력발전소배출량의 12개소분
보건 휴양	10,28	59백만 명	전국민의 50%가 연간 1회 방문
계	30,19		

주: 유기성 폐기물 처리기능(26억엔)과 기후완화기능(20억엔)  
 자료: 農村水産省農業總合研究所, 農業・農村の公益的機能の評價結果, 1998

중산간지역의 생산조건을 살펴보면 다음의 <표 4>와 같다. 산간지역이 경사도 1/20이상 논면적이 24%로 가장 높으며, 농업취업자의 고령

화율도 51%로 산간지역이 가장 높게 나타나고 있다.

<표 4> 중산간지역의 생산조건 비교

구분	평지	중간	산간	
경사도 1/20이상 논면적	6%	18%	24%	
농업취업자의 고령화율	36%	45%	51%	
농업생산성	노동생산성 (1시간당)	936엔	733엔	570엔
	토지생산성 (1ha당)	97만엔	74만엔	70만엔
	자본생산성 (천엔당)	431엔	326엔	272엔
경작포기율	2.5%	5.1%	5.5%	

자료: 農村水産省, 中山間地域等への直接支拂いについて, 1999.9

### 3. 일본 중산간직불제의 적응개념 및 목적

일본은 2000년부터 EU의 조건불리지역을 변

형하여 농가소득 보전과 다원적 기능을 유지하기 위해 중산간직불제를 실시하고 있다. 전국 농지면적의 41%를 차지하는 중산간지역의 농업

활동 위축과 다원적 기능의 저하가 우려되자 이에 대한 대책의 일환으로 직접지불제를 도입하였다.

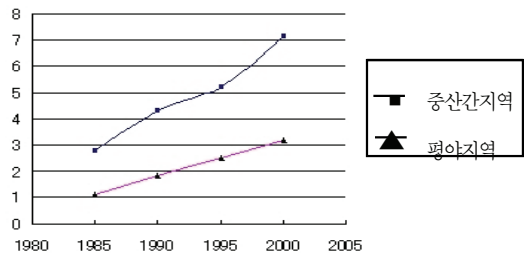
일본 중산간 지역은 평야에서 산간지역까지 국토의 골격 부분을 말하며 전국토의 0.7%의 면적을 차지하고 있으며, 총인구의 14%가 생활하는 지역이다. 중산간지역이란 농림통계상으로 구분되는 것으로 ‘도시형 농업지역’, ‘평지농업 지역’, ‘중간농업지역’, ‘산간농업지역’ 중에 중간농업과 산간농업지역을 합친 지역이다. 중산간지역이라고 하는 것은 지역의 진흥을 도모하기 위하여 각부서의 산업경제측면에서의 기반 정비, 취업기회확보, 생활환경의 정비 등의 다양한 시책을 강구하고 있다. 중산간 지역의 활성화를 도모하기 위해서는 향후 다양한 입지조건에 따라서 보다 종합적이고 계획적으로 추진한다.

목적은 중산간지역의 다원적 기능인 농업생산활동 등을 통해 국토의 보전, 수자원의 함양, 양호한 경관형성을 확보하기 위해 집락협정(또는 개별협정, 그러나 개별협정은 매우 예외적임)에 기초하여 5년 이상 농업생산활동이나 다면적 기능을 증진하는 활동을 수행하는 경우에 경지종류(논, 밭, 초지, 목초방목지 등)에 따라 10a 일정한 금액을 지불하고 있다. 보조금액의 일부는 개인, 농업생산법인, 제3섹터로 분배되며 일부는 공동 활동에 사용한다.

#### 4. 직접지불제 대상 지역과 대상 농지

직접지불제의 대상지역은 특정 농산촌법 등 8개 지역진흥입법<sup>1)</sup>에서 정한 시정촌으로 99년 현재 해당 시정촌은 2,108개로 전국 시정촌의 65%에 해당된다. 대상농지 선정 기준은 첫째 경사도가 논은 1/20이상, 밭·초지·채초방목지는 3/20도 이상인 급경사지, 둘째 자연 조건을 기준으로 소구획, 부정형 논으로 구분하며 농지면

적이 평균 20a 이하이어야 한다. 셋째 초지비율이 70% 이상인 지역 초지 넷째 경사도가 논은 1/100-1/20, 밭·초지, 채초방목지는 2/25-3/20도 경사의 농지로 환경사지나 고령화율·경작포기율이 높은 농지 등으로 시정촌장이 판단하여 지정할 수 있다. 다섯째 이외에 도도부현이 지역실정을 감안하여 일정한 면적 범위내에 특별 지정할 수 있으며 대상 농지는 분산되지 않은 일단농지로 합산면적이 1ha 이상 이어야 한다.



<그림 1> 경작포기 경작지의 변화추이

대상지역은 ‘특정 농산촌법’ 지역으로 대상농지는 경사도에 의해 생산조건이 불리하고, 휴경지의 발생이 크게 우려되는 농지지역 내의 농지로서 지정은 정부가 정하는 기준에 기초하여 시정촌장이 지정한다. 대상지역은 자연적, 경제적, 사회적 조건이 열악한 특정 농산촌 지역으로 산촌진흥, 과소지역, 반도, 낙도, 오키나와, 아마미 및 오가사하라의 지역진흥입법 8법의 지정지역이 대상지역이다.

대상농지는 ① ‘지역진흥입법’ 지정지역에서 ②에 해당하는 농업생산이 불리한 1ha 이상의 면적을 가진 농가의 농지이다. 대상농지는 농업생산조건이 열악한 농지로 급경사농지이며 논 1/20 이상, 밭 1/15 이상의 자연조건에 따라 소지역, 대다수가 30a 미만으로 평균 20a 이하의 부정형한 논, 초지비율이 높은 지역(70% 이상)의 초지, 경사가 있는 목초지로, 시정촌장이 정하는 완만한 경사지 (논 1/100 이상, 밭 1/8 이상), 고령화율, 휴경지 비율이 높은 지역을 대

1) 특정농산촌법, 산촌진흥법, 과소지역활성화 특별 조치법, 반도진흥, 이도진흥법과 오키나와, 아마미 및 오가사하라의 지역진흥입법을 말한다.

상으로 한다.

지역에 따라 도도부현의 농지 일정비율 범위 이내 ①, ②, 8법 이외 지역을 포함하며 8법 이외에 휴경농지 발생이 우려되는 농지도 정부가 부담하는 부담액을 인하한다는 억제 대책을 계획한 후 이에 준하는 지역을 대상으로 지원 한다.

농지의 일정비율은 ① 해당현의 8법 지역내 농지의 5%이내이며 대상농지면적의 합계가 8법 지역내 농지의 50%를 넘지 않는다. ② 해당현 8법의 농지의 5%이내 논은 논두둑을 대상으로 한다.

### 5. 대상자<sup>2)</sup>와 대상 활동

대상자는 집락협정이나 개별협정을 체결하고 협정에 따라 5년 이상 지속적으로 농업생산 활동을 하는 농업인을 대상으로 한다. 개별 농가, 농업생산법인, 생산조직, 수리조합, 농협이나 영세농과 고소득농과의 형평성 문제에 대한 논란이 있었으나 지역사회 유지를 위한 다원적 기능 확보라는 관점에서 모두 포함시키고 있다.

집락협정은 집락 구성원이 향후 5년간 지속적으로 농업생산활동과 다원적 기능의 활동사항을 정한다. 집락이란 “일단농지에 협정참가자가 합의하여 서로 협력해서 농업생산활동을 하는 집단”을 의미하며 협정에 참여한 사람들의 농지집합체를 의미한다. 집락협정에는 집락 구성원의 역할 분담, 보조금 활용방법, 구체적인 활동 내용, 집락의 미래상에 대한 계획을 규정하고 있다.

### 6. 농가의 활동

대상행위는 경작포기(휴경지)의 방지를 내용으로 하는 집락협정(일본의 집락(集落)) 또는

2) 첫째, 대상자는, 협정에 의거한 농업생산 활동을 행하는 농업자 등으로 한다.  
둘째, 농업생산 활동을 행하고 있는 자 (소규모농가, 고액소득자, 농업생산조직 등도 포함함)를 대상으로 한다.

제3섹터나 인정농업인이 경작포기 농지를 경작하는 경우에 개별협정에 준하여 5년 이상 지속되는 농업생산 활동으로 한다. 농업생산 활동은 농업생산 활동과 다면적 기능 향상에 연결되는 행위<sup>3)</sup>로 마을 실태에 맞는 활동을 선택해서 실시한다.

생산조정과의 관계는 기본적으로 생산조정과 직불제는 별개의 정책목적이지만 농정전체로 정합성을 도모하는 관점에서 집락협정에서 쌀, 보리, 콩의 생산목표를 규정하고 관련시킨다. 협정위반의 경우에는 불가항력적인 경우를 제외하고 조성금(보조금)을 반환하도록 한다.

개별협정은 인정농업인, 생산조직, 제3섹터가 경작포기 농지를 개별적으로 인수하여 농업생산 활동을 유지하도록 한다.

<표 5> 협정추진활동

분 류	구체적인 추진행위(예시)	
농업 생산 활동	경작포기 방지	적절한 농업생산활동을 통한 경작포기 방지, 경작포기지의 복구나 축산에 이용, 고령농·이농자의 농지 임차권 설정, 경사면 개 보수, 조수피해방지, 임지화(林地化) 등
	수로·농로 관리	적절한 시설의 관리·보수(진흙 제거, 풀베기 등)
다면적 기능 증진 활동	국토보전 기능 제고	토양유실을 배려한 영농실시, 농지 주변 임지 관리
	보건휴양 기능 제고	경관작물 재배, 시민농원·체험농원 설치, 농촌관광 등
	자연생태 계 보전	어류·곤충류의 보호, 조류 모이장 확보, 환경보전활동

자료: 山下一仁, 2001, 『わかりやすい中山間地域等 直接支拂制度の解説』, 大成出版社

집락협정은 농업생산부문과 다면적 기능으로 구분되며 농업생산부문은 농업에 대한 재인식을 위해 적절한 농업생산 활동을 통한 경작포기 방지, 경작포기지 복구나 축산이용, 고령농이나 이

3) 농법의 전환까지 필요로 하는 행위 (비료·농약의 삭감 등)



농자의 임차권설정 등이 있으며 용수로 보전을 위해 적절한 시설관리와 보수를 해야 하며 다면적 기능은 농촌지역의 보전, 여가와 건강증진, 생태계보존 등 세 가지로 분류되며 농촌지역의 보전을 위해 토양유실을 배려한 영농과 농지 주변 임지 관리, 여가와 건강증진을 위해 경관작물재배나 시민농원·체험농원 설치, 농촌관광을 생태계 보존을 위해 어류·곤충류의 보호, 조류 모이장 확보, 환경보전활동을 해야 한다.

<표 6> 각 협정별 체결 항목

집락협정	개별협정
협정대상 농용지의 범위 구성원의 역할분담 농업생산활동으로 추진해야 할 사항 생산성이나 수익의 향상에 의한 소득증가 후계자의 정착에 관한 목표 식량 자급율의 향상을 위한 규정 쌀, 보리, 콩, 초지, 축산에 관한 생산목표 마을통합력의 자질에 관한 사항(임의조항) 마을의 장래에 관한 계획(임의조항) 시정촌에 기본방침에 따른 규정사항 교부금 사용방법	협정대상 농용지의 범위 설정권리 등의 종류 설정권리 등 위탁자 명 설정권리 등의 계약 연월일 계약기간 교부금의 사용목적

자료: 山下一仁, 2001, 『わかりやすい中山間地域等 直接支拂制度の解説』, 大成出版社

마을 내에서 일정한 활동이 필요하므로 마을 내에 고령자나 여성이 농작업을 하는 농가는 큰 부담이 되어 제도의 적용을 받기에 많은 애로사항이 있다. 또 WTO 농업협정 그린박스(Green Box)의 보조금 정책을 위반하면서 농민소득을 유지하는 정책과 중복되기 때문에 적절한 제도가 운용되지 않을 경우 과거 5년 동안 교부금을 반환해야 하는 벌칙규정도 있다.

## 7. 보조금 단가<sup>4)</sup>와 지급 방법

보조금 단가는 대상농지와 평지지역간의 농업생산활동 등에 따른 생산조건의 격차를 고려하여 설정하고 있다. 지급 단가는 평지지역과 대상농지와와의 생산성 격차(비용의 차)의 80%에 해당한다. 생산성 저하를 전부 보전해 주어야 한다는 의견이 있었으나 지원을 받지 않는 평지지역과의 형평성 문제 및 생산 의욕 저해 등을 고려하여 단가를 제한하고 있다. 특히 농가 1호당 지급 상한액은 1백만 엔으로 제한하고 있다.

보조금은 개별협정의 경우 개별 경작자에게 지급되지만 집락협정의 경우에는 집락협정 대표에게 일괄 지급된다. 집락협정의 대표는 기 체결된 집락협정에서 정한 바에 따라 공동추진 활동비로 사용하거나 개인별로 배분된다. 보조금의 1/2이상을 공동추진 활동비로 사용하도록 시정촌에서 지도한다. 신규 취농자, 후계자 등 시정촌장이 인정하는 자가 조건불리 농지를 인수하여 규모를 확대하는 경우 10a당 논은 1,500 엔, 밭, 초지는 500엔을 추가 지급한다. 소구획, 부정형인 논, 고령화율, 경작 포기율이 높은 농지는 환경사지의 단가를 적용한다.

4) 단가는 중산간지역 등과 평지지역과의 생산조건의 격차의 범위 내에서 설정한다.

첫째, 조성금(보조금)을 받을 수 없는 평지지역과의 균형을 도모함과 함께, 생산성 향상의욕을 저해하지 않는 관점으로 부터, 평지지역과 대상농지와와의 생산조건의 격차(코스트 차이)의 8%로 한다.

둘째, 논·밭·초지·초방목지별로 단가를 설정함과 함께, 원칙적으로서 급경사 농지와 그 이외의 농지와와의 생산조건의 격차에 부응하여 2단계의 단가를 설정.

셋째, 한 세대 당 천만원 상당(100만엔)의 수급 총액의 상한을 설정한다. (제3섹터에는 이런 규정을 적용하지 않는다.)

<표 7> 지목별 보조금 지급 단가

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

주: 1. 신규 취농자, 후계자 등 시정촌장이 인정하는 자가 조건불리농지를 인수하여 규모를 확대하는 경우 논은 1,500엔, 밭·초지는 500엔을 추가지급.  
 2. 소구획·부정형인 논, 고령화율·경작포기율이 높은 농지는 환경사지의 단가를 적용  
 자료: 山下一仁, 2001, 『わかりやすい中山間地域等直接支拂制度の解説』, 大成出版社

### 8. 지방공공 단체의 역할

직불제를 실시할 때 지방공공단체의 역할을 살펴보면, 지방공공단체는 중앙정부와 공동으로 긴밀한 연대 하에서 직불제를 실시한다. 지방공공단체인 시정촌이 대상농지의 지정, 집락협정 인정, 직불제 교부 등 사무를 실시(도도부현 및 정부에 중립적인 심시기관을 설치)한다. 그리고 직불제로 추가되는 지방공공단체의 재정부담은 소요경비의 지방세 재원을 확보한 다음, 적절한 지방제정 조치를 강구하여 이루어진다.

직불제의 사업기간은 농업수익의 향상에 따라 대상지역의 농업생산 활동이 지속적으로 가능하다고 인정할 때까지 실시한다. 직불제 사업 자체는 5개년 계획을 설정하여 추진하고 있으며 매 5개년마다 사업 결과를 재평가한다. 개별 마을은 제 2차 5개년 계획을 수립한 경우에 다음 5개년의 직불제 대상마을이 된다.

## IV. 중산간직불제의 추진현황

### 1. 직불제 실시 시정촌수

2003년도에 직불제도 지원금을 지급한 시정촌수는 1,960개 시정촌으로, 대상 농용지를 가진 2,102시정촌의 93%이다.

<표 8> 직불제 실시 시정촌

구 분	2000	2001	2002	2003	02→03
지급시정촌수(①)	1,686	1,913	1,946	1,960*2	0.7% ↑
대상시정촌수(②)	2,158*1	2,122*2	2,101*1	2,102*3	0.1% ↑
(① / ②)	78%	90%	93%	93%	0.6% ↑

\*1 해당년도에 지급대상이 되는 농지를 가진 시정촌으로 도도부현(道都府縣)에 보고된 시정촌수  
 \*2 2003년도 직불제를 지급한 시정촌으로 도도부현에 보고된 시정촌수  
 (단, 2003년도 시정촌 합병전의 시정촌수이며 합병후는 58개 시정촌이 감소하여 1,902개 시정촌)  
 \*3 2003년도 직불제 지급대상 농용지를 가진 시정촌으로 도도부현에 보고된 시정촌수  
 (단, 2003년 시정촌 합병전 시정촌수이며 합병후는 61개의 시정촌이 감소하여 2,041개 시정촌)  
 자료: 農林水産省 総合對策 検討會, 2004, 中山間地域等直接支拂制度の檢證と課題の整理. 2004.8

### 2. 직불제 협정체결 수 및 면적

일본의 중산간직불제는 실시대상지역을 단위로 작성한 협정을 기초지방단체인 시정촌의 승인을 받음으로써 실시 효력이 발생한다. 2003년도 협정 수는 399(1.2%)개소가 증가한 33,775개 지역이 협정하였다. 협정 내역을 보면 집락(마을) 협정 수가 33,137 지역으로 전체협정의 98%이며, 개별협정 수는 638개 지역으로 전체협정의 2%이다.



<표 9> 체결된 협정수

구 분	2000	2001	2002	2003	02→03 증감
집락협정	25,621	31,462	32,747	33,137	390(1.2%↑)
개별협정	498	605	629	638	9(1.4%↑)
합 계	26,119	32,067	33,376	33,775	399(1.2%↑)

자료: 農林水産省 総合対策 検討會, 2004, 中山間地域等直接支拂制度の檢證と課題の整理. 2004.8

2003년도에 협정체결 면적은 전년대비 7천ha (1.1%)가 증가한 66만 2천ha이다. 협정 체결율은 85%이며 증가분 중에 58%가 2000년도부터 실시하는 시정촌의 증가분이 4천ha 이다. 협정 내역은 논이 5천ha, 밭이 1천ha 증가 하고 협정 체결율은 논 81%, 밭 64%, 초지 95%, 채초방목지 91%이다.

<표 10> 협정체결 면적

(단위: 천ha)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004
협정체결면적(①)	541	632	655	662	665
직불제 대상 농용지 면적(②)	798	782	784	783	-
(① / ②)	68%	81%	83%	85%	84.6%

주: 1) 농림수산성 ‘중산간지역 직접 지불제도 실시 현황’ (각년도판)에 의해 작성  
 2) 대상농용지 면적은 해당년도에 시정촌 기본방침에 따라 결정된 대상농용지로 도도부현에 보고를 한 면적  
 자료: 農林水産省 総合対策 検討會, 2004, 中山間地域等直接支拂制度の檢證と課題の整理. 2004.8

### 3. 직불제의 지급총액과 활동내역

중산간직불제의 실시비용은 중앙정부와 해당 지자체가 각각 50%씩을 부담할 것을 원칙으로 한다. 2003년도 보조금 총액은 2002년에 비해 7억 5천만 엔(1.4%) 증가한 545억 8천만 엔(한화 약 5458억원)이다.

집락협정은 대부분 협정에 규정된 「수로와 농도 관리」 이외에 주요한 활동내역 이외에 「농지의 경사면 점검」 82%, 「휴경지로 전락 위기에 처한 농용지의 임차권 설정과 농작업 위탁」 64%, 「주변임야지의 풀베기」 60%, 「농작업의 수위탁 추진」 52% 이다.

<표 11> 마을협정 규정의 주요 활동내용

활동 내용	협정체결수		협정체결면적	
	2002	2003	2002	2003
농지의 경사면 점검	26,786	27,295	81.8%	82.4%
경작포기 될 수 있는 농지의 임차권설정 및 농작업위탁	20,593	21,091	62.9%	63.7%
주변임야지의 풀베기	19,288	19,946	58.9%	60.2%
농작업의 수위탁 추진	17,146	17,171	52.4%	51.8%

활동 내용	협정체결수		협정체결면적	
	2002	2003	2002	2003
인재(오퍼레이터)육성 및 확보	14,120	13,973	43.1%	42.2%
경관작물의 식부	12,360	12,444	37.7%	37.6%
기계 및 시설의 공동구입과 이용	10,186	10,169	31.1%	30.7%
농작업의 공동화	9,920	10,131	30.3%	30.1%
인정농업자의 육성	9,937	9,960	30.3%	27.9%
조수 피해방지대책	8,802	9,253	26.9%	27.9%
농가의 이용권설정으로 인한 경지면적 집적	9,160	9,239	28.0%	27.9%
퇴비의 설비 및 녹비작물의 작부	7,470	7,597	22.8%	22.9%
신규취업 농업인 참여	6,021	5,728	18.4%	17.3%

자료: 農林水産星 総合對策 檢討會, 2004, 中山間地域等直接支拂制度の檢證と課題の整理. 2004.8

#### 4. 집락협정의 공동추진 활동 배분비율별 협정 수

공동추진활동의 지급금액 배분비율은 40%이

상 60%미만이 74%로 가장 많다. 그리고 공동추진활동에 배분된 협정(9%)이든지 개인이 배분한 협정(2%)이든지 상관없이 협정수는 2002년보다 증가하고 있다.

<표 12> 마을협정의 공동추진 활동의 배분비율별 협정 수(전국)

구 분	공동추진 활동의 배분비율별 협정 수								
	합 계	0%	1%-20%	20%-40%	40%-60%	60%-80%	80%-100%	100%	50% or over
전체 1	33,137	769	947	1,666	24,646	1,584	429	3,096	25,322
2002	100%	2.1%	3.3%	5.0%	75.1%	4.5%	1.1%	8.9%	
2003	100%	2.3%	2.9%	5.0%	74.4%	4.8%	1.3%	9.3%	76.4%

자료: 農林水産星 総合對策 檢討會, 2004, 中山間地域等直接支拂制度の檢證と課題の整理. 2004.8

일본중산간직불제는 후쿠오카 우키하정의 계단식논 오너제와 계단식논을 활용한 농업체험과 경관이 있으며 효고현의 고향청년협력, 아이치현의 농가주택판매와 도시주민이주 등이 시행되고 있다.

#### 5. 다원적기능을 활용한 중산간직불제 사례 지역

중산간 지역 문제의 주요발생 원인은 고도경제성장기에 공업지역이나 도시지역 인구유출로 인한 과소화 때문이다. 최근 과소지역에 인구유출 방지와 함께 인구유입대책으로 '중산간지역

의 매력 있는 지역 가꾸기'가 논의되고 있다. 지역가꾸기 대책은 첫째, 지역 전통과 생활문화를 살린 지역사회 공동체 확립, 둘째, 지역 특산품의 직판, 셋째, 농가민박과 농업체험, 농가 레스토랑 농촌관광으로 지역을 활성화시키자는 취지이다.

이외에도 자치단체에서 농가주택 판매나 농업시설과 주택 알선을 통한 도농교류가 활발하며 농가주택을 제공하고 취업기회를 알선하며 도시주민의 정주촉진을 도모하는 사례가 증가하고 있다.

중산간 다락논의 사례를 보면 첫째 다락논으로 도농교류 활성화를 꾀하는 기후현 타카야마

시 타키지역(岐阜県 高山市 滝)의 다락논을 활용한 계단식 논 복구를 통한 도시주민과의 교류인 도농교류마을 사례, 교토부 이네정 노무라촌(京都府伊根町 野村), 소방목과 지역농장 가꾸기 협회회의 유희농지 활용사례와 도토리현 야즈군 지즈정 신덴지역(鳥取県八頭郡智頭町 新田)의 도농교류를 통한 마을 활성화 사례가 있다.

기후현 타키지역의 경우, 집락협정 참가자 및 계단식 논 보존회 관계자가 휴경지 풀베기 등을 실시하여 계단식논 1.5ha를 복구하였으며 도시주민과 모심기나 벼베기 등 농업체험교류를 실시한다. 계단식 논에서 재배한 유기저농약 쌀을 타카야마시의 새벽시장에서 판매한다.

교토부 이네마치 노무라지역의 경우, 지원금으로 공공용 전기목책기를 구입하여 소방목으로 농지를 보존하는 소임대(rent cow)제도를 채용한 모델방목(0.5ha)을 실시하여 유희농지 해소에 노력한다. 도토리현 신덴지역은 오사카(大阪) 이즈미시 시민생명과 신덴지역 주민들이 연계하여 모심기나 벼베기 등의 농업체험(0.4ha의 합계 500명)을 실시하고 있다. 존속 위기에 처한 전통인형극이 여성단체의 활동을 유도하였으며 도시로 출장공연을 실시하는 등 활력 있는 마을을 만들어 가고 있다.

둘째, 토지개량지구, 농업개량보급센터 등과 제휴한 사례로 이와테현 시모헤이군 가와이무라 나츠야지역(岩手県 下閉伊郡 川井村 夏屋)의 지역자원을 재발견한 사례, 야마쿠치현 쿠가군 슈토쵸 스에모토 지역(山口県玖珂郡 周東町 末元)의 토지개량지구가 협정체결을 추진한 사례, 히로시마현 히가시히로시마시 우치 지역(広島県 東広島市 内)의 특정 농업법인이 협정에 참가하고 있는 사례, 아키타현 키타아키타군 고아니무라 가미후츠샤 지역(秋田県 北秋田郡 上小阿仁村 上(仏社)의 마을영농의 특정농업법 인화 등이 있다.

그 외에 지역주민 참가형 마을 사례는 이시카와현 가나자와시 히가시하라 지역(石川県 金沢市 東原)의 지역주민참가형 협정으로 아름다

운 경관을 보존하는 사례가 있고, 다락밭을 활용한 마을 사례로 후쿠오카현 아사쿠라군 하키마치 히라에노키(福岡県 朝倉郡杷木町 平榎農光会)지역의 다락밭을 활용하여 활력있는 마을 가꾸기 사례가 있다. 그리고 오키나와현 미나미다이토촌 미나미지역(沖縄県南大東村 南)의 환경보전형 농업추진 사례로 마을전체의 농약 사용량을 줄이기 위해 방아벌레를 이용한 공동방제로 친환경 농업을 추진중에 있다.

## V. 일본 중산간직불제의 새로운 방향

### 1. 새로운 중산간직불제 현황

현정부나 시정촌은 새로운 중산간지역 직불제의 협정체결을 지원하고 있다. 지역단위에서 새로운 중산간 직불제를 어떻게 실시하고 있는가를 살펴보면, 보다 많은 보조금 제공하는다는 인센티브를 부여하면서 협정을 지속하기 위해 제1차 가산협정을 체결하여 지역의 다양한 주체들이 참여하게 하는 방법을 활용하고 있다.

집락협정을 위한 교섭 활동시 중요한 두 가지 측면은 첫째 여성이나 젊은이도 참여하는 교섭의 장을 마련해야 한다. 집락협정 협회에 참여하는 사람은 40세 이상 남성에 한정되어 있어 여성이나 40대 미만 남성층의 참가가 미흡하다. 지역생산운동에서 이런 점에 대한 반성으로 ‘마을가꾸기 협의회 방식’ 조치를 실시하고 있는데 지역생산운동은 집락과는 다른 별도의 조직을 구축하여 집락모임에 참가하지 않는 여성이나 젊은이를 포함한 교섭의 장을 마련하고 있다.

이 결과 소속의식이나 참가의식이 형성되어 여성이나 젊은이가 소속된 지역생산활동이 이루어지는 사례가 있다. 집락협정도 이와 같은 대응이 요구되며 이를 위해 집락협정 ‘참가동의서’ 확인도장을 적어도 부부단위로 찍도록 하는 방안도 요망된다.

둘째, 보전지도 작성은 지역 보전을 위해 협정 유지가산에서 새롭게 요구되고 있는 ‘농지·수로

보전지도 작성'이다. 이전 대책에서 이미 디지털오르소 화상을 이용했던 지역에서 이 같은 지도의 기초 자료를 비교적 손쉽게 구할 수 있다.

집락점검 등 워크샵 활동지도도를 활용하는 것에 대한 효과적인 측면이 여러 면에서 지적되고 있지만 지도 작성은 일상적 이미지에서 구체적 계획을 작성하기 위해서는 없어서는 안 될 도구로서 증시되고 있다. 이러한 과정을 통하여 집락을 둘러싼 이해당사자 모두가 지켜야 할 농지의 특정화와 지켜가야 할 구조 작성, 지키기 쉬운 기반 조성이 구체적으로 논의하고 있다. 작성한 보전지도는 지역 계획을 일시적이 아닌 중장기적 지역목표로 수립, 보전한다. '집락 선언서·지도'를 기본으로 하여 협정유지가산 활동이 구체적으로 이루어지도록 하고 있다.

## 2. 새로운 중산간직불제의 내용

농림수산성 농촌진흥국 지역정책과는 2005년도 중산간직불제 체제를 정비하여 첫째, 집락협정에서 집락의 비전을 명확히 하고 구체적인 활동에 가치를 둔다. 둘째, 향후 5년간 경작포기 발생 방지 활동과 농업생산활동 체제정비요건을 충족하는 협정과 충족하지 못하는 협정간 교부단가를 설정한다. 셋째, 경작 포기농지의 복구나 법인 설립 등 보다 적극적인 조치를 하는 협정에 단가 가산조치를 실시한다. 이 중 둘째는 '교부단가 단계 설정'이고 셋째는 '단가의 가산조치'임을 고려하여 2 단계 가산 조치를 포함시킨 것이 새로운 중산간 지역 직불제의 특징이다. 새롭게 제기되고 있는 직불제도는 '품목횡단적 경영안정대책'(加賀爪, 2005)이라고 칭해지고 있다. 이 대책은 기본적으로 '통상 단가의 80%'를 교부받는 협정이며 이외 요건은 일반적인 집락 협정의 요건인 '경작포기 방지', '다면적 기능증진 활동'에 부가하여 '집락의 비전 명확화'이다. 이 항목은 이전 대책에 협정기재항목으로 있었지만 전국 협정 중 약 40% 정도가 시행하는 임의항목이었다.

제 1단계 가산은 '농지·수로 보전 지도 작성과

경작포기 방지나 다면적 기능증진활동 수준'에 추가하여 '부가적인 활동'을 갖추어야 한다. 부가적 활동 내용은 협정 단위당 '기계 공동이용', '고부가가치형 농업'에 대응하여 '협정의 고도화가 요구되며 장래 협정의 지속성 확보'가 목적이다. 새로운 대책과 5년 후 다시 만들어진 새로운 대책도 협정을 유지하기 위해서는 내용을 구체화해나가야 한다는 의미에서 '협정유지가산'이라고 한다.

제 2단계 가산은 토지이용조정, 규모확대, 법인화에 대응하는 가산으로 중산간 지역에 한하지 않는 '정책가산'이다. 지금까지 가산은 인정농업자나 신규농업취업자와 관련된 규모확대가산으로 실시했지만 이보다 단가가 확대되었다. 지금까지 살펴본 새로운 중산간지역 직접지불제를 정리하면 첫째 통상단가의 80%, 둘째 통산단가의 80%+ 협정유지가산(이것이 통산단가였다), 셋째 통산단가의 80%+ 협정유지단가+ 정책가산이라는 3단계 구조가 새로운 대책의 기본 구조이다.<sup>5)</sup>

이러한 새로운 대책은 2003년부터 2004년까지 니가타현 '중산간지역 직접지불제도 검토회'에서 제시한 '농지유지보전 타입'을 기본협정으로 하며 여기에 '집락활성화 유형'에 적절한 농업생산활동 및 농·수로 유지관리 등 농지 보전활동, 담당자 육성이나 도시 교류 등 지역활성화 조치시행에 추가적 지불요구로 타당한 대응조치이다.

조건 불리지역의 보상을 목적으로 하는 중산간지역 직접지불제도에서 가산제도는 가산이 조건 불리성을 근거로 하지 않기 때문에 이론적으로 적합하지 않다. 그러나 식료·농업·농촌기반

5) 이러한 해석에 의한 급경사 벼농사를 예를 들면 10a 약 17만원(21만원\*0.8)을 '기본단가'로 한다(이 협정을 기초적 협정이라 한다). 여기에 더해 협정의 계속성을 보다 강화하는 조치에 대한 가산으로 약 4만원(21만원\*0.2)을 지불한다(협정유지 가산). 이 협정을 '제1차 가산협정'으로 한다. 그 외에도 규모확대나 법인화에 대응하여 '정책가산'이 준비되고 있다(제2차 가산협정).

법 35조 제2항에 제시된 바와 같이 ‘농업생산조건 관련 불리지역을 보정하기 위한 지원으로 특히 다면적 기능의 확보를 위해’라는 항목을 고려한다면 지속적인 다면적 기능확보 협정이나 지역사회 지속성 강화에 도움이 되는 조치에 추가적인 지원이 가능하다는 해석을 한다.

정책가산은 일본농업 전체에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 것이 목적이므로 중산간지역의 전 협정이 지향하는 목표는 될 수 없다. 예를 들면 각 중산간지역 특성에 따른 농촌관광, 농촌지역개발, 농촌진흥 대책으로 지역 실정에 적합한 가산항목이 요구된다.

### 3. 현정부, 시정촌 행정기관의 역할

새로운 대책은 제1차 가산협정 절차에서 현이나 시정촌의 역할이 중요한데 그 이유는 합의 형성에 일반적 지원과 장래 지자체 단독예산으로 가산제도를 시행하기 위해 인센티브가 있기 때문이다.

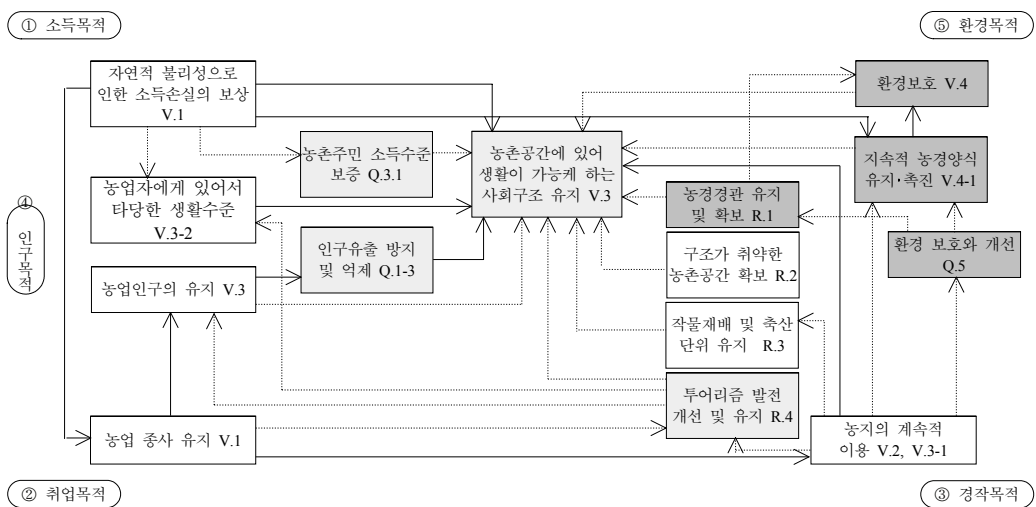
동북지방이나 연못이 많은 지역 일부는 집락내 부분적인 통합이 있는 농지단지 단위에 관계농가들로 체결된 이른바 ‘단지협정’이 많다. 이러한 협정은 ‘협정유지가산’이 상정하는 집락

단위 활동을 즉각 시행하는 것은 어렵지만 협정을 집락범위로 체결하는 것이 새로운 대책의 협정 체결에 새로운 선택지가 된다. 이럴 경우 시정촌의 대처방안이나 시정촌 담당자의 지원이 매우 중요해 진다.

한계집락이나 단지협정에 제한하지 않고 시정촌의 협정 지원 담당직원에 대한 대응은 새로운 대책 전개상 중요한 요소이며 지역의 재량권을 폭넓게 인정하는 지방자치주의의 원칙하에서 현정부나 시정촌의 역할은 무엇보다 중요해 진다. 또한 새로운 대책을 효과적으로 추진하기 위하여 현 농업개발 보급센터나 농협 등 관련 기관간의 연계나 교류가 이루어진다.

### 4. 중산간지역의 정책 관계구조

중산간지역 직불제도는 다섯 가지 목적을 두고 있다. 각각은 소득을 향상시키는 목적과 취업기회를 증가시키는 목적, 그리고 경작을 계속하는 목적과 지역사회에 인구를 유지시키는 목적, 마지막으로 환경을 보전하는 목적을 가지고 있다. 이러한 다섯 가지 목적에 따라 정부정책의 중심적 개입과 보조적 개입이 다음과 그림과 같이 이루어지고 있다.



자료: FAL, 프랑크르氏作成資料 (2003) に基づく.

법례: —> 정책평가에서 관한 EU 문서 12004호의 설명에 적합한 중심적 개입

-----> 보완적 개입

○ 주목적, □ 하위목적,

▨ 농업환경정책의 목적과 중복, ▩ 농촌지역개발의 목적과 중복

V.x.: LFA 정책고유의 목적, Q.x.: 농촌지역개발전체의 목적, R.x.: 지역고유의 목적

<그림 2> 조건불리지역 정책의 구조

### 5. 일본과 EU의 중산간직불제 비교

일본 중산간직불제는 EU의 조건불리지역(LFA) 직접지불제를 일본 실정에 맞도록 수정하였으며 일본과 EU의 직접지불제도는 조건불리지역 인구유지, 영농활동 지속, 국토보전 등 다원적 기능의 확보라는 정책적 목적은 같지만 국토 지형이나 농업 구조가 상이하어 내용면에서 EU와 차이가 있다.

유럽의 직불제는 부농에게는 지불되지 않으며 중소농에게 지불하고 있다. 특히 이들 농가의

농업생산활동이 적절한 영농활동(good farming practice)일 경우, 그 활동이 얼마나 환경친화적인가에 따라 지불금액을 달리하고 있다. 일본은 모든 농가를 대상으로 하며 농가들을 집단으로 묶어 집락으로 협정을 체결하여 지불하는 것이 특징이다. 유럽에서 독일의 조건불리지역 지정 기준은 다음과 같이 변화하고 있다.

일본의 중산간지역 직불제도는 유럽의 조건불리지역 지불제도와 농촌지역개발제도가 결합되어 있다고 할 수 있다. 독일의 조건불리지역 지정 기준과 그 변화를 <표 13>에서 볼 수 있다.

<표 13> 독일 조건불리지역 유형구분

년도	조건불리지역 유형화
1975	(1) Mountain Areas 게마인테(일본의 시정촌개념)의 중심부나 평균표고가 800m이상, 혹은 평균 표고 600m이상이면서 평균경사도가 18%이상 (2) Less Favored Areas 평균 [농지평가지수]가 25이하(단 북독일은 영구초지율 40%이하: 15이하, 40-60%: 20이하, 60%이상:25이하)이면서 100명 / km2이하이면서 농업종사자 비율이 15%이상(단 2개소는 예외 있음) (3) Small Areas 자연상 생산조건이 불리(평균'농지평가지수'가 25이하)하고 해안보호, 경관유지를 위한 장애가 있는 지역] 국토면적의 2,5%
1986	(1) Mountain Areas 변함없음 (2) Less Favored Areas 평균 '농지평가지수'가 28이하(단 영구초지 80%이상인 경우에는 32.5이하, 2개소의 예외 있음), 130명 / km2이하, 농업종사자 비율이 15%이상(단 2개소 예외 있음) (3) Small Areas 변함없음



LFA정책의 지역선정기준은 농업생산적인 측면을 고려하였다면 농촌지역개발정책은 구조기금의 목표 1 지역과 목표 5b 지역의 지정기준은 GDP, 실업율, 인구감소 등 매크로 경제지표를 중시하였다. 그리고 지역지정 범위는 LFA정책의 경우 원칙적으로 최소 행정단위인 케마인테나 콤뮌(시정촌)마다 실시되지만 농촌지역개발정책은 선정지표의 성격에서도 나타난 바와

같이 성격상 보다 넓은 범위(최소라도 군단위)이다.

LFA정책은 농업경영만을 대상으로 하지만 농촌지역개발정책은 비농업자, 지역그룹도 대상으로 한다. 결국 구조기금에 따른 농촌지역개발은 지역지정 기준, 지정범위, 대상적인 측면에서 폭넓은 농촌개발정책이다.

<표 14> EU의 조건불리지역정책과 농촌개발정책의 차이

구 분	LFA Policy	Rural Development Policy
시작년도	1975년	1989년
관 련 법	‘산간지역의 조건불리지역 농업에 관한 지령’ (EC지령 75/268)	‘보조기금 조정에 관한 규칙’ (EC 이사회규칙 2052/88)
배 경	영국의 EC 가맹(1973년)	스페인, 포르투갈의 EC가맹(1986년), 남북간 경제격차
목 적	농업계속으로 최저인구유지와 전원 경관 보전	지역내 특히 남부와 북부의 경제격차 시정
방 법	농업경영에 대한 투자보조, 이자보급 우대, 보상금 지급	인프라정비, 고용확대, 정체사업지역의 재편, 농업, 어업의 근대화
자금지원	농업기금(EAGGF)지도부문	지역개발기금(ERDF), 농업기금(EAGGF)지도부문, 사회기금(ESF), 어업지도기금(FIFG)
지역구분	(1) 산간지역: 표고, 경사도 (2) 조건불리농업지역: 토양비옥도, 인구밀도, 농업종사자 비율	‘목표 1’지역: GDP ‘목표 2’지역: 실업율, 고용상태 ‘목표5b’지역: 농업종사자 비율, 농업소득, 인구밀도 ‘목표 6’지역: 인구밀도
단위지역	시정촌	군, 주
대상주체	일정이상 규모를 가지고 보상금 수령 후 5년간 영농을 계속하는 영농자	개인, 그룹, 지자체

## VI. 결 론

중산간지역 직접직불제도가 시작된 초년도에는 지역별로 대책 마련 자세부터 큰 차이를 보였다. 2004년 말까지 약 3,400 그룹이 협정을 맺고 있으며, 직불금을 받는 면적은 2004년에 66만 5천 ha이다. 일본의 중산간지역 직불제는 그간 직불제 정책으로 경작포기를 억제하는 효과를 가져오고 지역사회 공동체 활동이 살아나고 있다는 평가도 있지만 다음과 같은 문제점과 개선해야 할 점들을 가지고 있다.

첫째, 일본의 중산간직불제도는 환경조성금, 조건불리지역(Less Favored Areas) 보상금, 지역정책의 3가지 측면을 고려한 정책이다. 이러한 세 가지 정책이 상호 모순 없이 삼위일체가 되어 기능하기 위해서는 직접직불제도에 의한 종래의 농업이 장기적으로 유지되고, 또한 그것이 외부경제(다원적 기능)를 가장 효율적으로 실현되는 토지이용 형태를 추구하고 있다. 그러나 현행 중산간직불제는 현행 중산간직불제 경작을 몇 년간 연장하는 것으로 끝나버릴 위험성이 크다는 비판을 받고 있으며 2005년 이후 중

산간지역 직접지불제가 이전에 직불제 사업을 단순히 연장시키기 것에 그치지 않고 경작포기 억제와 농촌활성화로 이어지기 위해서는 지금까지 추진 중인 중산간지역 직불제도를 보완하려는 작업이 필요하다면 이를 추진 중에 있다.

둘째, 조건불리지역인 중산간지역을 대상으로 한 직접지불제도는 중산간 지역의 경작포기 억제하고 토양유실의 방지와 홍수조절 등 농업의 다원적 기능을 확보와 유지를 위해 도입된 제도이다. 2005년 이후 중산간지역 직불제는 농지보전이라는 소극적인 의미에서 환경보전 기능을 강화시키는 적극적인 정책으로 변화가 필요하다. 그리고 특히 새롭게 정초되는 중산간지역 직불제는 농촌지역사회 공동체의 다양한 여러 가지 활동을 촉진시키는 방향으로 추진되고 것을 강조하고 있다.

셋째, 협정체결 대상면적이지만 협정이 이루어지지 않고 남아있는 15%의 농업용지는 아직 제도가 적용되고 있지 못한 실정이다. 왜냐하면 협정이 체결되지 않는 지역은 밭 면적의 비중이 큰 지역이 많거나 고령화가 두드러지게 진행된 지역이기 때문이다. 고령화율이 높은 집락은 경기포기 발생 가능성이 높은 등 전반적으로 지역농업이나 지역사회가 취약하였는데, 일단 집락협정이 체결되면 고령화가 진행된 집락에서도 지역사회의 유지나 지역농업활동이 활성화되었다. 또한 이러한 지역에서 협정이 체결되지 않는 이유는 농가 호수가 급속하게 줄어들어 마을 공동체의 기능이 약화되었기 때문이기도 하다. 이러한 한계집락에 대한 보완대책이 필요하다.

결론적으로 보면, 일본 중산간직불제는 집락협정이 80% 이상을 차지하고 있는 점과, 직불제를 통한 주민들의 공동활동이 경관작물 식부, 기계·시설의 공동구입·이용, 농작업의 공동화 등과 같은 집락협정의 활동내용으로 보아 농촌 지역사회개발 사업의 일종이라고 볼 수 있다. 따라서 향후 직불제는 농촌지역 공동체 개발에 더욱 중점을 두고 ‘농업생산’의 장에서 ‘농업생산’을 하는 사람, ‘농업생산을 소비하는 사람’

의 문제로 인식하여 ‘경제’의 문제에서 ‘농촌사회 구성원’과 ‘농촌 공간관리, 운영’문제로 인식을 확대하고 접근해 나갈 필요가 있다. 결국 직불제는 ‘농업생산경제’가 아니라 ‘농촌생활’의 문제이며 ‘사람’과 ‘공동체’의 문제로 접근하여 정책화하는 노력이 필요하다.

우리나라는 아직 조건불리지역이 규정되지 않고 있다. 2004-2005년 강원도에서 시범사업으로 일부 조건불리지역 직접지불제도를 시행하고 있다. 조건불리지역이 제대로 정의되기 위해서는 농촌지역유형화가 먼저 선행되어야 한다. 일본의 경우 인구밀도, 경지율, 임야율, 경사도를 가지고 농촌지역유형화를 하지만, 우리나라에서는 일본의 사례를 그대로 답습하는 것보다 이러한 구분기준이 평균농가소득과의 연관성이 얼마나 있는지를 선차적으로 규명하여야 할 것이다.

객관적인 데이터에 근거한 지역유형구분이 이루어진 후 조건불리지역 직접지불제는 지속 가능한 농촌사회를 유지하기 위해 보다 환경친화적인 농업생산활동과 전통적으로 유지되어오던 지역사회 공동체의 유지에 초점이 두어져, 지역주민들이 어떻게 공동체를 만들어가는 생산활동이나 생활에 관련된 활동을 영속해 나갈 것인가에 초점을 두어야 할 것이다.

조건불리지역 직불정책을 유럽과 같이 개별 농가단위에서 실시되지 않고, 일본과 같이 집락협정과 같은 형태를 병행하여 추진한다면 조건불리지역 직불정책 농촌지역사회 공동체 개발 (community development) 사업의 성격을 피할 수 없다. 이것은 직불제에 대한 지원이 단순히 어려운 농가를 지원하는 단계에 머무르는 것이 아니고, 공동체의 활동을 필요로 하는 것이기 때문이다. 이를 효과적으로 추진하기 위해서는 마을주민, 관련 공무원, 그 외의 관련 이해당사자의 협조와 역할 조정이 필요하다. 특히 우리나라와 같이 지역사회개발에 대한 현장 활동가나 전문가(community development specialist)의 역할이 없는 상태에서 사업관리를 효율성만 추구하고 편의적으로 운영된다면, 사업의 본래적

효과인 지역사회 공동체의 활성화와 친환경농업활동과 같은 직불제 본래의 취지를 살려내기 어려울 것이다.

## VII. 참고문헌

1. 박진하, 김경량. (2005). 조건불리지역 직접지불제 시범사업의 평가와 과제: 시범사업을 중심으로. **농업경제학회 2005년 하계 학술발표 논문집**, 526-545.
2. 이영만, 임정빈. (2005). 한국의 농업직접지불제도의 현황과 개선방향, **농업경제학회 2005년 하계학술 발표 논문집**, 178-201.
3. 이홍규. (2002). 일본의 중산간지역 직접지불제도, **CEO Focus** 105, 1-31.
4. 허주녕, 박기환. (2004). **일본의 농업구조와 변화 전망**. 서울: 한국농촌경제연구원.
5. 九州のムラ出版室. (2000). 九州のムラ, vol.7, (株)マインドシェア九州.
6. 九州のムラ出版室. (2003). 九州のムラ, vol.12, (株)マインドシェア九州.
7. 九州のムラ出版室. (2003). 九州のムラ, vol.14, (株)マインドシェア九州.
8. 農林水産省, 中山間地域等直接支拂制度検討會 資料(第1回~第9回).
9. 農林水産省, 中山間地域等直接支拂制度検討會報告, 1999.8
10. 農林水産省, 中山間地域等への直接支拂いについて, 1999.9
11. 農林水産省, 中山間地域等直接支拂交付金實施要領, 2000.4
12. 農林水産省, 中山間地域等直接支拂推進事業實施要領, 2000.4
13. 農林水産省, 中山間地域等の現況と課題, 2001.1
14. 農林水産省, 平成12年度中山間地域等直接支拂制度の實施狀況, 2001.6
15. 農林水産省, 平成13年度中山間地域等直接支拂制度の實施狀況及び中間點檢の結果について, 2002.6
16. 農林水産省 総合対策 検討會, 2004, 中山間地域等直接支拂制度の檢證と課題の整理. 2004.8
17. 農林水産省, 中山間地域等直接支拂制度の取租事例, 2002.6
18. 山下一仁. (2001). 『わかりやすい中山間地域等直接支拂制度の解説』, 大成出版社
19. 飯國芳明. (2004). 지역에서 본 일본형 직접지불제의 평가와 과제, **한국농업경제학회 2005년 하계학술대회 발표 논문집**, 202-215.
20. 飯國芳明. (2004). 急傾斜地域における直接支拂制度の状と課題-粗放的農地管理の展望, **高知論叢** 79, 1-31.
21. 飯國芳明. (2001). 直接支拂制度と構造改善政策の対立と調整:スイス農政の経験, **高知論叢** 71, 107-128.
22. 飯國芳明. (2002). 空間創出型放牧の展開と課題, **高知論叢** 71, 75-103.
23. 飯國芳明. (2001). エコ化(Ökologisierung): **スイス農政の底流**, **高知論叢** 72, 65-83.
24. 小田切徳美. (2005). 中山間地域等直接支拂制度新對策のとらえ方・活かし方: いま地域では, 何をすべきか. 21世紀の日本を考える 29, 4-14.
25. 加賀爪 優. (2005). 일본형 직접지불제도(품목횡단적 경영안정대책)의 과제와 전망, **한국농업경제학회 2005년 하계학술대회 발표 논문집**, 143-177.
26. FAL. (2003). ブランクル氏作成資料 に基づく (2006년 11월 05일 접수, 심사 후 수정보완)