

과제구분	기본연구	수행시기		전반기	
연구과제 및 세부과제명		연구분야	수행기간	연구실	책임자
농업소득 보전정책 개발연구		농업경영	'09	농업기술원 작물연구과	정구현
조건불리지역 농가의 농업소득 안정화 방안 연구		농업경영	'09	농업기술원 작물연구과	정구현
색인용어	직접지불제, 조건불리지역, 농업소득, 소득안정화				

ABSTRACT

This research is conducted to evaluate the direct payment system for agriculture and figure out barrier factors for the system. Survey is done with 137 farms and descriptive research is designed to find out barrier factors to execute the direct payment system for agriculture. Based on the results, about 87% of farms have the direct payment and the farms are generally positive to the payment. Moreover, one of the reasons of complaint against the direct payment system is low payment and farms want more support fund, realizing the fact direct payment to farms is the most useful way for the farms. In addition to direct payment, a policy is needed to make it easier for farms to take procedure, based on the fact it is more difficult for farms to fill out document and to meet due day for the system than to follow criteria for the direct payment system

Key words : Direct Payment System, Agriculture Income, Income Stability

1. 연구목표

우리나라는 1970년 이후의 고도경제성장으로 부터 시작된 인구 이동 및 가격지지 정책으로 인해 도시와 농촌의 지역간 격차가 확대 되었을 뿐만 아니라 농촌의 노동 인구의 감소와 농촌 인구의 고령화로 인해 그 격차가 더 커질 전망이다. 특히 경기 지역은 수도권이라는 지리적 특성으로 인해 농업활동과 성장이 더 저해되고 있다. 예를 들어, 수도권은 급속한 경제발전에 의한 인구집중과 산업 밀집에 따른 부작용 해소를 위한 수도권 성장을 억제하기 위한 각종 규제책이 시행중일 뿐만 아니라, 수도권 정비계획법, 상수원 보호구역지정, 군사보호구역지정, 개발제한구역 설정 등 각종 수도권 발전 규제에 의해 경기지역의 농업활동과 성장의 저해요인으로 작용하고 있다. 따라서 수도권 규제정책이 경기지역의 농업에 미치는 부정적 영향을 해소하고 농가소득을 보전하기 위한 대안을 모색할 필요가 있다. 이와 더불어 WTO 출범 이후 농가 소득이 정체되고 부채가 증가하는 등 농가 경제가 악화되고 있으나 이러한 문제점을 해소할 수 있는 직접지불제 등 지원책이 미진한 실정이다. 1997년부터 직접지불제를 도입하였으나 논농업직불제 외에는 농업인이 체감할 수 있는 수준이 되지 못한 실정이며 직접지불제 예산은 총 농업예산의 6.8% 수준으로 미국의 36.1% 일본의 13.2%에 비해 낮다. 따라서 경기농업의 발전을 제약하는 요인을 분석하고 지역농업의 안정적 발전을 위해 이를 지원할 수 있는 직불제 방안의 개선 및 대책 마련이 필요하다.

본 연구는 경기도의 직접지불제 시행현황 분석을 위해 직불제 종류 및 예산이 어떻게 시행되며, 직불제 시행 품목 및 직불제 시행 농가 및 도내 지역별 분포는 어떠한지를 알아보고자한다. 이와 더불어 직불제 시행에 따른 효과 분석을 위해 농가 반응을 살펴보고 농가의 만족도를 파악하여 농업조건, 사회적 여건 등 지역 특성을 고려한 직불제 방안을 도출하고자 한다. 이를 위해 경기지역의 분야별 품목별 직불제 시행 및 효과 분석과 경기지역의 농업, 농촌사회적 여건을 고려한 적합한 직접지불제도 도입방안 도출한다.

2. 재료 및 방법

이 연구의 목적은 경기도내의 조건불리지역 직접지불제 시행현황을 분석하고 직불제의 개선 및 보완방안을 도출하고자 함이다. 연구 목적을 달성하기 위해 문헌 연구와 설문조사를 병행하였다. 먼저 문헌 연구를 통해 국내외의 직접지불제도와 조건불리지역 직불제도를 고찰한 후 도내 각 시군청의 협조로 조건불리지역 직불제 참여농가의 현황과 주소를 파악하였다. 파악된 농가를 대상으로 우편 설문조사를 실시하였다. 설문조사지는 2009년 10월 16일과 23일 양일간에 걸쳐 882부가 배포되었으며 그중 137부가 회신되었다.

3. 결과 및 고찰

가. 우리나라의 조건불리지역직불제 실시현황

1) 조건불리지역 직불제 실시 개요

1994년에 제정된 ‘세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법’을 계기로 직접직불제의 도입이 제기되었며, 이후 이 법은 한국에서 직접직불제의 주요한 근거법이 되었다. 1997년에 최초의 직불제인 ‘규모화 촉진직접직불제’를 도입하면서, 농식품부는 조건불리지역에 대한 직불제의 연구-조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접직불제도 조사연구를 한국농촌경제연구원(이하 KREI)에 의뢰하였는데 이것이 조건불리지역직불제 연구의 시작이다. 이 후의 조건불리지역 직불제의 흐름과 성격은 <표 14>에서 확인할 수 있다.

주지하는 바와 같이, 조건불리지역 직불제는 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에 대한 지원을 통해 농업인의 소득보전 및 지역활성화를 도모하기 위해 도입된 제도이다. 정부의 2009년 조건불리지역 직접직불사업 시행지침에 따르면 정부는 직불금 지원을 통해 공익적 기능을 유지하고 해당 지역 과소화 예방 등과 같은 지역활성화가 그 목표이다. 여기에는 더 나아가 기존의 지역개발정책과 연계되어 시너지 효과를 거둘 수 있도록 지역주민이 자율적으로 마을 활성화를 위한 장기계획을 수립하는 등 상향식 발전을 적극적으로 유도하는 것을 포함한다.

표 1. 조건불리지역에 대한 직접직불제의 위치와 전개

단계	연도	각 항목의 타이틀
제1단계	1998	제3편 제2장 제6절 농업인 소득지원과 복지지원 강화 1. 직접직불제의 단계적 도입
	1999	제3편 제2장 제7절 농업인 소득지원과 복지지원 강화 1. 직접직불제 단계적 확대
제2단계	2000	-
	2001	제3편 제2장 제9절 농가소득 안전망 구축 및 농촌의 생활여건 개선 5. 조건불리지역 발농업 직접직불제 도입 추진
	2002	제2편 제2장 제1절 농가소득의 안정적 증대 5. 직접직불제의 단계적 확충 라. 조건불리지역 직불제
	2003	제2편 제2장 제1절 농가소득 및 경영안정 추진 5. 직접직불제의 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. 조건불리지역직불제 시범사업 실시
	2006	제2편 제2장 제7절 농업인의 소득 및 경영안정 추진 1. 농가소득 보전을 위한 직불제 확충 타. 조건불리지역직불제 시범사업 실시
제4단계	2006	제2편 제2장 제7절 농업인의 소득 및 경영안정 추진 1. 농가소득 보전을 위한 직불제 확충 타. 조건불리지역직불제 시범사업 실시

※ 자료: 농식품부 『농정에 관한 연차보고서』

2) 지급대상 및 지급요건 등 운영방침

지급대상지역은 농업생산성 및 정주여건 등이 불리한 지역으로서 농림수산식품부장관이 경지율 및 경지경사도 등을 고려하여 선정한 지역(이하 “조건불리지역”이라한다)이며, 육지지역은 읍·면지역 중 경지율 22%이하, 경지경사도 14%이상 농지면적이 50%이상인 법정리이며, 도서지역(제주도 포함)은 읍·면지역 모든 법정리(경지율 및 경사도와 관계없음)이다.

지급대상토지는 조건불리지역에 있는 농지 및 「초지법」 제5조에 따라 조성된 초지(이하 “초지”라 한다)로서 3년 이상 농업에 이용된 농지 또는 초지로 관리된 초지(공부상 지목에 상관없이 '03년부터 '05년까지('04.'05 시범지역은 '02년부터 '04년까지) 3년 동안 농업에 이용된 농지와 초지로 관리된 초지이어야 함)이다.

지원자격을 가진 자는 조건불리보조금 지급대상 마을이 속하는 읍·면·동 지역에 거주(주민등록상 일치, 법인의 경우 주된 사무소의 소재지를 말한다)하면서 보조금 지급대상 농지를 경작하거나 초지를 관리하는 자(단, 농지 또는 초지 소재지와 거주지가 다른 경우에는 지급대상 마을이 속한 법정리에 연결한 읍·면에 거주하는 실경작자만 인정)를 뜻한다. 지급요건을 갖추기 위해서는 농지관리사무, 마을 공동기금 조성은 필수적으로 이행하여야 하며, 마을활성화 실천 의무는 마을여건 등에 따라 1개 이상 자율 이행하여야 한다.

3) 직불제 실시 현황

위의 지급대상 및 지급요건 등 운영방침에 따라 우리나라의 직불제 실시 현황은 다음 <표 2>, <표 3>, <표 4>에서 나타나는 바와 같다.

표 2. 직불제 실시 현황

구 분	도입시기	목 적	지급요건	비 고
경영이양	1997	경영규모 확대 은퇴농 소득안정	농지매도, 또는 5년 이상 임대	
친환경농업	1999	환경보전	친환경농산물 인증 기준 준수	무농약 674,000원/ha 유기인증 794,000원/ha
논농업	2001	소득보전	논 형상유지	쌀 소득등 보전직불제에 통합
쌀소득보전	2002	경영안정		쌀 소득등 보전직불제에 통합
쌀생산조정	2003	쌀수급균형 쌀재협상시 입지강화	약정체결시 3년간 벼, 상업적 작물 비재배	2006부터 중단
친환경축산	2004 (시범)	지속가능 축산기반 구축 안전 축산물 생산	프로그램 이행 발생분뇨 환원	
조건불리 지역	2004	다원적 기능유지 지역사회 유지	마을협약 체결 마을 공동기금 조성 마을활성화 실천	밭과수원 400,000/ha 초지 200,000/ha
경관보전	2005	농촌경관 유지 농촌지역 활성화	경관보전계획 수립 협약체결 및 준수	동계작물 1,000,000/ha 하계작물 1,700,000/ha
쌀소득 등 보전	2005	쌀농가 경영안정	논 형상유지	746,000원/ha

표 3. 조건불리지역 직불제 성과목표 및 지표

성과지표	2009	최근 3개년 실적			지표산출 시기	측정방식
	목표치	'06	'07	'08		
■이탈농 지지율(%)	98.5	-	-	99.2 (잠정)	12월말	지원대상 법정리의 최근 5년간 평균 정주농 비 율 대비 당해년 정주농 비율(Agrix에서 확인) *정주농비율=금년 농가수/작년 농가수×100 *사망 등 불가피한 감소는 미적용

표 4. 연도별 재정투입계획

(단위 : 백만원)

구 분	2006년까지	2007년	2008년	2009년	2010년이후
합 계	76,141	43,994	50,670	45,756	623,687
국고보조	54,753	31,071	35,748	33,582	437,696
○ 조건불리보조금	70,500	43,078	49,741	46,647	619,971
국고보조	49,112	30,155	34,819	32,653	433,980
지 방 비	21,024	12,923	14,922	13,994	185,991
○ 행정비(국고)	5,641	916	929	929	3,716

나. 외국의 조건불리지역 직불제 실시현황

1) 유럽공동체의 조건불리지역 직불제 시행 추이

이상영 등(2005)의 연구에 따르면 유럽에서의 조건불리지역에 대한 정책은 2차대전 이후 국가별로 도입되었으며 이러한 정책이 도입된 배경은 조건불리지역의 낮은 생산성과 열악한 영농조건을 극복하여 지속저공로 영농활동을 수행토록 하는 한편, 국토의 균형발전과 식량자급도를 제고시키기 위해 시행되었다.

EU는 1967년에 발족한 EC(유럽공동체)를 거쳐 1993년 설립된 기구로 공통농업정책(CAP)을 1968년 부토 본격적으로 실시하여 왔다. 국가별로 시행되던 조건 불리지역직불제가 유럽공동체의 공통정책의 하나로 추가된 것은 영국이 EEC에 가입한 '75년부터이다.

이 제도는 산악지역 등의 조건불리지역에 있어 농업을 존속 발전시키기 위한 최소한의 인구수준을 유지하고 경관을 보전하고자 하는 것이다. 이를 위해 농용지 면적에 따라 이들 지역에 살고 있는 농가들에게 보상금을 지급하여 왔으며 이러한 직불제가 환경 및 경관을 보전하는 등 농업의 다원적 기능을 제고하는데 크게 기여한 것으로 평가받고 있다.

그러나 최근에 유럽 여러 나라가 조건불리 지역으로 선정해주시기를 바라는 요구가 많아져 현재는 이탈리아 53%, 영국 45%, 스웨덴 52%, 룩셈부르크 98%로 유럽평균 56%에 달하고 있으며 금액으로도 EU공동기금에서 50%정도를 지원받고 있다.

따라서 직적지불금이 정말로 경영개선이 필요한 농가를 위해 지급되고 있는지에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있는 가운데 이 제도에 대한 평가를 정리하면 다음과 같다.

첫 번째는 조건불리지역 선정기준에 관한 것인데 현재 조건불리 제도관련 법안인 1999년 이사회 규정에는 조건불리지역을 <표 5>과 같이 3등급으로 분류하고 있지만 이들을 구분하는 EU차원의 명확한 기준이 없어 각국이 임의적으로 정하여 시행하고 있다는 것이다.

표 5. EU의 조건불리지역 개요(이상영 등, 2005)

사 항	내 용
산악 지역	토지의 이용가능성에 상당한 제약이 있고, 노동투하비용이 매우 크다는 특징이 있으며, 이하의 조건을 만족시키는 지역 1. 표고 및 기후 변화조건에 의해 작물의 생육기간이 상당히 짧을 것 2. 기계사용이 곤란하거나, 또는 고액의 특별한 기계사용이 필요한 급경사지가 지역의 대부분을 차지할 것
지역지정 구분	이하의 특성 전부를 가진 지역 1. 생산성이 낮고, 경작이 곤란한 농지일 것 2. 자연환경으로 인해 농업의 경제활동을 나타내는 주요지표를 나타내는 생산이 평균보다 상당히 적을 것 3. 인구의 급격한 감소로 인해 당해 지역의 활력 및 정착을 유지하기 곤란한 지역
특수 핸디캡 지역	환경보전, 전원유지, 관광자원보전, 해안선을 보호하기 위해 농업을 지속적으로 유지해야만 하는 지역
대상농가	3ha(남유럽에서는 2ha) 이상의 농용지가 있고, 5년 이상 농업활동을 지속
참가율	56%(총농용지면적비율, 98년), 16.4%(수급농가비율, 97년)
보상금 지급	보상단가는 2.5~20EURO(4316.55~ 34532.4원)/10a 1EURO=1,726.62원(2009년 기준)

두 번째로는 조건불리지역으로 선정하는데 중요한 기준으로 채택하고 있는 것이 바로 당해 지역의 농업포기가능성이 있는지 여부를 판정하는 것이다. 이때 판정기준의 지표로 설정되어 있는 것이 토지 생산성, 경제활동성, 인구감소 위험성 등의 지표를 사용하나 이에 대한 기준이 각국에 따라 커다란 차이를 보이고 있다. 이로 인해 각국의 농가들이 받는 직불금이 국가 간에 많게는 10배 이상의 격차를 나타내고 있는 경우도 있기 때문에 회원국들 사이에 직불금의 불평등 배분에 대한 불만이 높아지고

있다. 국가간 또는 국내에서도 지역에 따라서는 조건불리 지역의 농가소득이 비조건불리 지역 농가보다 높은 상황도 발생하고 있다.

세 번째로는 EU회원국들이 제출하고 있는 자료에 대한 신빙성의 문제이다. 각 국은 자국의 조건불리지역을 가능한 한 확대하려할 뿐 효율적인 조건불리지역 직불제 운용에 대한 개선권고사항을 수립하고자 하는 자세가 미진하여 위원회에서 요구하는 제출 서류의 신뢰도가 낮은 것으로 평가된다.

마지막으로 보조금 수령을 위한 농가의 준수사항을 확인하는 절차가 완전하지 못하다는 것이다. 특히 각국의 친환경농업에 대한 기준이 불완전해서 이를 확인하는데 농가와의 마찰이 자주 발생하고 있어 직접지불제도에 대한 효과를 검토해야만 한다는 의견이 대두되고 있다. 이와 같이 조건불리 지역에 대한 대책도 최근에는 EU 농촌개발정책의 다른 한축인 환경보전정책과 공동보조를 맞추어 환경보전의 준수를 수혜조건으로 설정하고 있다.

2) 일본의 중산간 지역 직접지불제의 시행 추이

이상영 등(2005)의 연구에 따르면 일본의 중산간 지역은 평야외연부에서 산간지에 이르는 범위로 국토면적의 69%, 경제면적의 42%, 총농가수의 43%, 농업 산출액의 37%를 생산하고 있기 때문에 일본의 농업·농촌에서 차지하는 비중이 매우 크다고 할 수 있다. 특히 입지적으로 하천 상류지역에 위치하고 있으며 농경지의 대부분이 경사지라는 특성을 지니고 있기 때문에 농업생산활동에 의한 국토 보전, 수자원함양 등과 같은 다원적 기능을 발휘하고 있다.

이러한 다원적 기능이 하류지역에 살고 있는 도시민의 생활기반을 지켜주는 중요한 요소로 작용하고 있을 뿐만 아니라 경관을 형성하거나 풍요로운 전통문화 및 자연 생태계를 보전하여 도시주민들에게 보건휴양의 장소를 제공하는 등의 다양한 역할도 수행하고 있다. 그러나 이들 지역은 농업생산조건 및 정주조건이 평지에 비해 매우 불리한 곳으로 그 정도가 매년 심화되고 있는 것으로 나타난다. 특히 고령화 비율이 전국평균에 비해 매년 높아지고 있는 가운데 경작 포기지역 역시 매년 증가하고 있다. 또한 호당 농가의 총소득은 물론, 농업소득, 농외소득 모두가 도시 및 평지농업지역에 비해 낮으며 생활환경정비 상황도 매년 조금씩 정비되어 가고 있으나, 전국 평균에 비해 낮으며 특히 오수처리시설 보급률은 전국평균의 40%수준에 머무는 것으로 나타났다.

최근에 일본 농림수산성에서는 지난 5년간 실시한 조건불리지역 직불제의 효과를 4개 분야에 걸쳐 농가조사를 통해 구체적으로 평가하였다.

첫 번째로는 경작포기지 발생억제 효과에 대한 평가이다. 직불제 시행에 의한 경작포기지의 발생방지 효과를 살펴보면 전국의 직접지불제 대상마을의 93%에 달하는 34,000여 개 마을이 협정을 체결하였으며 경지면적으로는 대상농용지의 85%인 66.2만ha에서 지속적인 영농활동이 이루어졌다.

한편, 농가조사결과에 따르면 농가들은 협정체결을 계기로 도로 및 수로 등의 공동관리를 활발하게 수행하게 되었다는 응답이 57%에 이르고 있으며 또한 경작포기지 454ha가 복구되었다. 한편, 복구용지에 새로운 작물을 도입하거나 다락논 오너제도 및 관광농원을 도입하여 도농교류를 촉진하는 등의 적극적인 활용은 물론, 609개의 시정촌에서 1.2만ha가 농업진흥지역으로 편입된 것으로 나타났다. 이

제도를 실시한 5년간 경작포기 발생을 억제한 경지면적은 1.3만ha~3만ha로 추산되고 있으며, 이 경지가 일단 경작포기지가 되어 재차 농지로 복원하는 경우에 소요되는 비용은 806~1,860억엔 정도로 시산되었다. 그러나 본 제도가 실시됨으로써 장래에 발생할지도 모르는 추가적인 경작 포기지를 억제하는 효과도 있지만 이들을 정량화하기가 곤란하여 시산액에 포함시키지 않은 것을 고려하면 이 제도의 경제적 효과는 한층 더 증가할 것이다.

두 번째로는 다원적 기능의 유지 및 증진에 대한 평가이다. 중산간직불제는 농가들이 농용지와 주변 경지 관리, 토양유실 방지를 고려한 영농활동 등을 지원하여 국토보전기능을 증진시키는데 크게 기여하였다. 이러한 기능은 직접직불제 실시 이전에 비해 대상지의 48%가 증진한 것으로 나타났다. 또한 마을 내의 도로 및 수로변에 경관작물을 식재하여 비오톱(Biotop)의 확보를 통한 자연생태계보전 기능을 제고시켰다고 답한 비율은 17%로 나타났다. 한편, 다락논의 경관을 이용한 농원 설치 및 오너제도를 도입하여 도시민과의 교류기회를 높여 도시민에게 보건휴양기능을 제공하는데 커다란 역할을 수행하였다고 답한 비율은 37%로 나타났다.

세 번째로는 장기 목표인 자립적이며 지속적인 농업생산 활동의 확립에 대한 평가이다. 마을 사업의 합의 형성과정에 관한 의사결정시스템, 농지 및 농로, 수로관리상황에 관한 지역자원관리시스템, 영농시스템에 변화가 있는 것으로 응답한 마을이 전체 90%에 달해 지속적인 농업생산 체제정비가 직불제 시행 이전에 비해 활발히 진행되고 있는 것으로 나타났다. 또한, 다양한 영농조직이 5,539개 마을에서 육성되고 있으며 인증농업자수도 약 8천명 증가하였으며, 신규취업자는 4천명이 확보되었고, 농용지의 이용권 설정면적도 1.4만ha가 증가한 것으로 평가되고 있다.

한편, 각 마을이 농업생산활동을 지속적으로 유지하기 위한 체제정비가 활발하지 않다고 응답한 비율이 제도 시행 이전에는 46%이던 것이 시행 이후에는 3%로 매우 낮아졌으며, 지속적인 농업생산 활동을 유지하기 위한 체제정비가 활발해졌다고 응답한 비율은 제도 시행 이전에는 6%였으나 시행 이후에는 37%로 나타나 전체적으로 농업생산 활동정비가 활발히 이루어지고 있는 것으로 평가되고 있다. 마지막으로, 마을기능의 활성화에 대한 평가인데, 중산간지역 직불제 시행을 계기로 토론회 활동 등에 세대주 이외 여성 및 젊은층이 참가하는가에 대한 질문에 직불제 시행 이전에 비해 40% 증가한 것으로 응답하고 있으며, 수로 및 농로 관리와 관련된 공동작업 회수도 1.6회에서 3.2회로 약 2배 정도 증가하여 마을의 공동 활동이 직불제 실시를 계기로 활발히 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 또한 일부 마을에서는 직불제 대상농지를 소유하지 않은 농가 및 비농가의 참여, 지역 활성화 및 농용지의 보전활동을 위한 봉사자, 도시주민과의 연대, 장래 농업에 종사하고자 하는 자와의 유기적 관계 구축 등 지역실정에 맞는 다양한 프로그램을 개발하는 지역사례도 적지 않은 것으로 나타났다.

다. 조건불리직불제 참여실태 및 인지도·만족도 조사

설문조사는 우편으로 실시되었다. 도내 조건불리직불제 참여농가 882호를 대상으로 2009년 10월 16일과 23일 양일간에 걸쳐 배포되었으며 그중 137부가 수집되어 분석에 이용되었으며 분석결과는 다음과 같다.

1) 응답자 일반현황

응답자의 일반현황 중, 연령을 우선 살펴보면, 절반 이상인 56.2%의 응답자가 60세 이상으로 농촌 지역의 노령화 현상을 잘 반영한다. 또한, 약 70%의 응답자가 20년 이상의 농경 경력을 보이는 것으로 보아, 앞으로 이러한 지역의 노령화는 더욱 가속화될 것으로 보인다. 학력은 80% 이상이 고졸 이하이며, 농업 소득 역시 2,000만원 이하인 응답자가 약 80%에 달하는 것으로 보아 도농간의 격차가 크다는 것을 알 수 있다. 그러나 응답자의 절반 이상, 그리고 약 85%가까운 응답자가 자경농이거나 일부 자신의 농경지를 가지고 있는 것으로 파악됐다.

표 6. 응답자 일반현황

구분	항목	응답자수	비율(%)
연령	30대이하	1	0.7
	40대	15	10.9
	50대	38	27.7
	60대이상	77	56.2
	Missing	6	4.4
	소계	137	100.0
영농경력	10년미만	18	13.1
	11~20년	22	16.1
	21~30년	26	19.0
	31~40년	29	21.2
	41년이상	34	24.8
	Missing	8	5.8
	소계	137	100.0
학력	중졸이하	66	48.2
	고졸	49	35.8
	전문대졸	2	1.5
	대졸이상	13	9.5
	Missing	7	5.1
	소계	137	100.0
농업소득	1000만원 이하	74	54.0
	1001~2000만원	34	24.8
	2001~3000만원	8	5.8
	3001~4000만원	6	4.4
	4001만원 이상	1	0.7
	Missing	14	10.2
소계	137	100.0	
토지형태	전부 임대	10	7.3
	전부 자경	76	55.5
	일부 임대+일부 자경	40	29.2
	Missing	11	8.0
	소계	137	100.0

2). 직불제 참여 실태

조사 농가들의 최근의 농업수입에 대한 답변을 살펴보면 65.1%에 이르는 사람들이 감소하고 있다고 답변했으며, 증가했다고 답변한 사람은 단 2.27%에 불과한 것으로 나타났다.

표 7. 최근의 농업수입의 변동 여부

구 분	증 가	변동없음	감 소
농가수(n=132)	3	43	86
비 율(%)	2.27	32.6	65.1

최근 농업 수입은 전반적으로 감소하고 있는 것으로 나타났으며, 이러한 농업 수입의 감소는 생산비 증가(36.5%)와 농산물 가격 하락(27.1%)에 의한 것으로 응답자들은 생각하고 있다. 이는 생산비에 대한 적절한 보조 정책과 동시에 농산물 가격을 고려한 정부 시책이 필요하다는 것을 나타낸다.

표 8. 농업수입의 감소이유

구 분	농산물가격 하락	수량감소	품질저하	농사축소	생산비증가	기타
응답수(n=181)	49	23	6	14	66	23
비 율(%)	27.1%	12.7	3.3	7.7	36.5	12.7

※ 복수응답

응답한 농가 중 약 84%는 소득 감소 시 자금 차입이나 소비 축소로 대처하는 것으로 나타났다. 자금 차입은 농가의 부채로 남기 때문에 이에 대한 적절한 정책이 필요할 것이다.

표 9. 소득감소시 대처방법

구 분	자금 차입	소비축소	적금해약	보험 및 공제 의존	기타
응답수(n=139)	55	62	12	2	8
비 율(%)	39.6	44.6	8.6	1.4	5.8

※ 복수응답

조사한 도 내의 농가들의 약 87%는 직불제의 적용을 받고 있는 실정이며, 이들 중 특히 쌀보전등보전 직불제와 친환경 농업 직불제가 높은 것으로 나타났다. 그러나, 13.0%는 직불제를 적용받지 못하고 있는 것으로 나타났다.

표 10. 적용받고 있는 직불제

구 분	논농업	밭농업	친환경농업	경관보전	친환경축산	해당없음
응답수(n=185)	64	79	12	3	3	24
비 율(%)	34.6	42.7	6.5	1.6	1.6	13.0

※ 복수응답

작년 조사 농가들의 직불금 수령액은 대체적(80.6%)으로 30만원 이하이며, 특히 11~30만원 사이의 금액을 지원 받는 것으로 나타났다. 그러나 101만원 이상 받는 농가(0.8%)도 존재하는 것으로 나타났다

표 11. 2009년도 직불금 수령금액

구 분	10만원 미만	11~30만원	31~50 만원	51~100 만원	101만원 이상
응답수(n=129)	36	68	19	5	1
비 율(%)	27.9	52.7	14.7	3.9	0.8

현행직불제에 대해서는 49.2%의 응답자가 불만족한다고 답했으며, 만족한다고 답변한 응답자는 7.5%에 그치는 것을 나타나 농가들의 직불제에 대한 만족도는 그다지 높지 않다는 것을 알 수 있다.

표 12. 현행직불제에 대한 만족도

구 분	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
농가수(n=134)	0	10	58	46	20
비 율(%)	0	7.5	43.3	34.3	14.9

이러한 현행 직불제에 대한 불만족의 원인으로는 지원 금액이 적다는 의견을 가장 큰 이유로 제시(61.2%)됐으며, 이는 농가들이 대체적으로 직불금으로 수령하는 30만원 이하의 금액은 농가들이 적게 느낀다 것을 뜻한다. 신청 조건과 절차상의 문제를 지적한 농가 역시 19.4%로 상당 부분 나타났다.

표 13. 현행 직불제에 대한 불만족 이유

구 분	지원금액이 적음	신청조건이 까다로움	신청절차가 복잡함	이행조건을 지키기 어려움	기타
응답수(n=129)	79	17	8	12	13
비 율(%)	61.2	13.2	6.2	9.3	10.1

현행직불제의 개선과제로는 58.7%의 농가가 지원금액의 확대를 가장 큰 개선 과제로 꼽았으며, 29% 농가에서는 신청 및 지원절차를 간소화가 필요하다고 했다. 또한 지원제도의 일원화를 요구하는 농가들도 9.4%를 차지하는 것으로 나타났다.

표 14. 현행직불제의 개선과제

구 분	지원금액 확대	지원제도 일원화	신청 및 지원절차 간소화	기타
농가수 (n=138)	81	13	40	4
비 율(%)	58.7	9.4	29.0	2.9

※ 복수응답

3) 직불제에 대한 인지도 및 만족도 조사

조사 농가에서는 직불금의 지급자격 및 요건에 대해서는 “알고 있다”고 대답한 사람이 평균 3점 이하 (평균 2.91, 2.69)로 저조하게 나타났으나, 마을 활성화와 공익적 기능증진활동과 같은 마을 활성화 방안 에 대해서는 대체적으로 (평균 3.37) 적극 참여하고 있다고 밝혀졌다. 이는 마을 활성화 방안 등과 같은 사안이 직불제와 연계가 되어 있다는 사실에 대한 공지가 제대로 이루어지지 않은 것으로 보인다.

표 15. 직불금 지급자격 및 요건에 대한 인지도

설 문 항 목	1	2	3	4	5	평균 점수	표준 편차
나는 직불금을 수령하기위한 농지관리 의무사항을 잘 알고 있는 편이다.(n=128)	17	22	58	17	14	2.91	1.13
나는 마을공동기금이 어떻게 쓰이고 있는지 잘 알고 있다.(n=118)	30	27	27	18	16	2.69	1.36
나는 마을 활성화, 공익적 기능증진활동, 지역마케팅활동, 농용지 보전활동 등 관리협약을 지키는데 적극 참여하는 편이다.(n=119)	9	15	44	25	26	3.37	1.18

※ 전혀 그렇지 않다 1점, 매우 그렇다 5점

직불금에 대한 태도 및 만족도를 조사하는 질문에서는 잘 알고 있다고 답한 사람의 평균 점수가 3 점 이하, 생활에 큰 도움이 되고 있다고 답한 사람의 평균점수가 2.61, 직불금 제도의 필요성에 대해 답한 사람의 평균점수가 2.70로 나타나 대체로 직불금에 대한 태도는 부정적이며, 직불제에 대해 불 만족하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 임차농이 자경농에 비해 직불금을 받기 힘들다라고 생각하는 응답한 사람은 평균 점수 3.66으로 나타난 것으로 보아 응답자들은 임차농의 직불금 지원 체계에 대한 보완사항들이 필요한 것으로 보인다.

표 16. 직불금에 대한 태도 및 만족도

설 문 항 목	1	2	3	4	5	평균 점수	표준 편차
나는 직불제에 대해 잘 알고 있다.(n=125)	18	21	44	30	12	2.98	1.17
직불금은 내 생활에 큰 도움이 되고 있다.(n=122)	29	31	28	27	7	2.61	1.23
농업을 유지하기 위해서는 직불금 제도가 매우 필요하다. (n=123)	26	32	31	21	13	2.70	1.27
임차농은 자경농에 비해 직불금을 받기 어렵다.(n=115)	13	12	19	28	43	3.66	1.37

※ 전혀 그렇지 않다 1점, 매우 그렇다 5점

직불금 담당자들의 업무처리에 있어서의 친절성, 신속성을 묻는 질문에서는 평균 점수가 3점 이상인 것으로 나타나 전반적인 직불금 담당자들의 업무처리에 대한 반응은 긍정적인 것으로 나타났으며, 특히 직불금담당자들의 직불제에 대한 지식에 대해서는 대체로 긍정적인 반응을 보이는 것으로 나타나(평균점수 3.14) 직불금 담당자들의 업무능력에 대해서는 농가들이 긍정적으로 보고 있는 것으로 보인다.

표 17. 직불금 담당자들의 업무처리에 대한 만족도

설 문 항 목	1	2	3	4	5	평균 점수	표준 편차
직불금 담당자들은 업무를 매우 친절하게 처리한다.(n=128)	17	9	72	12	18	3.04	1.13
직불금 담당자들은 업무를 매우 신속하게 처리한다.(n=121)	12	10	65	21	13	3.11	1.04
직불금 담당자들은 직불제에 대해 매우 잘 알고 있는 것 같다.(n=122)	15	22	39	23	23	3.14	1.27

※ 전혀 그렇지 않다 1점, 매우 그렇다 5점

조사대상 농가들에게 직불금 신청의 난이도에 대해 묻는 질문에서는 농가들은 전반적으로 다소 까다롭다고 느끼고 있다. 자세히 살펴보면 특히 “직불금을 수령하기 위해 필요한 조건을 지키는 것이 어렵다”고 느끼기(평균점수 2.93) 보다는 서류 작성(평균점수 3.20)과 신청 기간(평균점수 3.19)에 대한 어려움을 더 느끼고 있는 것으로 나타났다.

표 18. 직불금 신청의 난이도

설 문 항 목	1	2	3	4	5	평균 점수	표준 편차
직불금을 신청하기 위한 서류를 적성하는 것은 까다롭다.(n=115)	10	20	53	23	21	3.20	1.13
직불금을 수령하기 위한 조건을 지키는 것은 어렵다.(n=115)	19	18	49	24	12	2.93	1.17
직불금을 신청하기 위한 신청기간이 너무 짧다.(n=115)	13	11	49	31	14	3.19	1.12

※ 전혀 그렇지 않다 1점, 매우 그렇다 5점

기타의 조건불리지역 직불제에 대한 견해를 살펴보면 조건불리지역 직불제 농지 선정(평균점수 3.07)와 농가 자격조건(평균점수 3.12)에 대해서는 큰 거부감이 없으나, 지원단가(평균점수 2.11)와 마을 공동기금의 충분성(평균점수 2.24)에 대해서는 다소 부정적인 결과가 나타났다.

조건불리지역 직불제에 의해 받은 돈의 일부가 마을 공동기금으로 적립되는 것을 잘 알고 있는 것으로 나타나 있을 뿐만 아니라 (평균점수 3.45) 매우 그렇다라고 응답한 농가 수도 37개나 되는 것으로 보아 조사한 농가들은 공동기금의 자금 출처에 대한 사실에 대해서는 전반적으로 잘 아는 것으로 나타났다. 그러나 마을 공동기금이 마을 발전을 위해 유용하게 쓰여지는지의 여부에 대해서는 부정적인 의견을 보이고 있다 (평균점수 2.93).

직불제를 위한 농지 관리 의무에 대해서는 어렵지 않은 것(평균점수 2.92)으로 나타났으나, 마을 활성화 실천활동, 공익적 기능증진활동과 같은 ‘조건불리지역 관리협약’을 이행하는 것은 어려운 것으로 인식(평균점수 3.17)하고 있다.

또한 어려운 것으로 인식한 마을 활성화 실천활동, 공익적 기능증진활동과 같은 ‘조건불리지역 관리협약’을 이행에도 불구하고, 관리협약을 이행에는 적극적인 것(평균점수 3.12)으로 나타났다.

특이한 점은, 마을대표 및 운영위원의 노력에 대하여 적절한 수당을 지급하는 것이 필요하다고 생각하는 사람의 반응이 표준편차 1.53로 다른 질문들에 비해 크게 나타나는 것으로 보아 이러한 사실에 대한 농가들의 태도가 양쪽으로 갈리는 것을 확인할 수 있다.

표 19. 기타 조건불리지역 직불제에 대한 견해

설문항목	1	2	3	4	5	평균 점수	표준 편차
조건불리지역 직불제 대상농지가 적절하게 선정되는 것 같다.(n=123)	10	24	51	24	14	3.07	1.08
조건불리지역 직불제 신청을 위한 농가의 자격요건은 적절한것 같다.(n=121)	11	24	41	30	15	3.12	1.14
현행 ha당 40만원(밭, 과수원), 20만원(초지)의 지원단가는 적절하다.(n=114)	45	24	35	7	3	2.11	1.09
나는 조건불리지역 직불제에 의해 내가 받는 돈의 일부가 마을 공동기금으로 적립되는 것을 잘 알고 있다.(n=117)	24	15	16	25	37	3.31	1.53
마을 공동기금은 우리마을 발전을 위해 유용하게 쓰여지는 것 같다.(n=120)	29	19	26	25	21	2.92	1.43
우리마을에 적립되는 마을 공동기금은 마을 발전을 위해 쓰기에 충분한 금액이다.(n=119)	39	35	27	14	4	2.24	1.13
직불제에서 요구하는 농지관리 의무를 지키는 것은 매우 어렵다.(n=121)	18	17	56	17	13	2.92	1.14
마을활성화 실천활동, 공익적 기능증진활동 등 ‘조건불리지역 관리협약’을 이행하는 것은 어려운 편이다.(n=117)	12	18	43	26	18	3.17	1.18
마을대표 및 운영위원의 노력에 대하여 적절한 수당을 지급하는 것이 필요하다고 생각한다.(n=119)	33	10	24	25	27	3.03	1.53
우리마을 사람들은 마을활성화 실천활동, 공익적 기능증진활동 등 조건불리지역 관리협약을 이행하는데 적극적인것 같다.(n=118)	17	14	44	24	19	3.12	1.24

※ 전혀 그렇지 않다 1점, 매우 그렇다 5점

4. 적 요

문헌 연구를 통해 알 수 있듯이 유럽에는 현재 조건불리지역 직불제에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있다. 따라서 우리나라의 정책 입안자들은 유럽에서의 부정적인 평가를 숙지하고 농가들에게 실질적으로 혜택이 돌아갈 수 있는 제도를 마련하기 위해 힘써야 할 것이다.

문헌 연구와 더불어, 설문 조사를 통해 이 연구에서는 농촌 지역의 노령화 현상을 다시 한번 확인할 수 있었고 또한, 이러한 노령화가 앞으로 더욱 가속화될 것이란 것을 확인할 수 있었다. 또한 저학력과 저소득으로 인해 도농간의 격차를 확인할 수 있었다. 따라서 이러한 노령화와 저학력, 저소득에 대한 정책적 대안을 마련해야 할 것으로 보인다.

최근 경기 불황과 함께 생산비 증가 농산물 가격 하락에 따른 농업 수입의 감소를 설문 조사를 통해 확인할 수 있었으며, 조건불리지역 직불제를 포함한 농가의 농업소득을 안정화 시킬 수 있는 방안을 찾아야 할 것으로 보인다.

특히, 소득 감소 시 자금 차입하거나 적금을 해약하는 농가가 많아 앞으로의 농가 부채는 더욱 커질 것으로 전망되고 보유 자산 비율은 떨어질 것으로 예상된다. 따라서 이에 대한 정책 역시 마련해야 할 것이다.

조사 결과에 따르면, 조사한 경기도내의 농가들의 약 87%가 현재 직불제의 적용을 받고 있으며, 농가들이 도움이 된다고 느끼는 정도 대체로 긍정적으로 나타났다. 또한, 농가들이 직불금에 대한 불만이 높은 이유 중 하나가 지원 금액이 적기 때문이라는 의견이 높은 것과 더불어 지원 금액의 확대를 요구하는 농가가 많다는 사실을 주지해 볼 때 실질적인 금액을 지원하는 것이 정부의 지원에 대한 농가들의 체감 효과가 더 크다는 것을 짐작해 볼 수 있다.

이와 더불어 적지 않은 농가가 절차상의 문제를 지적하였으며, 또한 신청 및 지원절차의 간소화를 요구하는 농가 역시 적지 않은 것으로 보아 이에 대한 정책적, 그리고 실질적인 노력이 필요하다. 이는 농가들이 필요한 조건을 달성하는 것보다 서류 작성과 신청 기간에 대해 더 어려움을 느끼고 있는 것을 통해 재확인 할 수 있었다.

연구 결과에 따르면, 마을대표 및 운영위원의 노력에 대하여 적절한 수당을 지급하는 것이 필요하다고 생각하는 사람의 반응이 양쪽으로 갈리는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 점은 조건불리지역 직불제를 운영함에 있어 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다. 따라서 앞으로의 연구에서는 조건불리지역 직불제를 위해 운영위원을 운영함에 있어 영향을 주는 요인에 대한 고찰이 필요할 것이다.

5. 참고문헌

시나가와 마사루(2008), 조건불리지역 밭직접지불제의 전개와 과제, 농촌경제, 31(1), pp89-112.

이상영, 김은자, 김영(2005), 조건불리지역 직불제에 대한 농가의식조사, 농업경영정책연구, 32(4), pp 849-867.

농림부(2004), 2004년도 농정에 관한 연차보고서.

오내원(1999), 조건불리지역 농업에 대한 직접지불제, 농촌경제, 22(1).
 한국농촌경제연구원(1998), 조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구.
 한국농촌경제연구원(2004), 직접지불제 중장기 확충방안에 관한 정책토론회.

6. 연구원 편성

세부과제	구 분	소 속	직 급	성 명	수행업무	참여년도
						'09
조건불리지역 농 가의 농업소득 안 정화 방안 연구	책 임 자	농업기술원 작물개발과	농 업 연구사	정구현	시험수행 총괄	○
	공동연구자	농업기술원 작물개발과	농 업 연구사	이진홍	설문조사	○
	공동연구자	농업기술원 작물개발과	농 업 연구사	전명희	설문조사	○
	공동연구자	농업기술원 작물개발과	농 업 연구관	이경중	설문조사	○
	공동연구자	농어촌연구원	책임연구원	임상봉	연구자문	○