

특집 / 농정전환과 직접지불제

조건불리지역 농업에 대한 직접지불제

오 내 원*

1. 서론
2. 조건불리지역의 실태
3. 조건불리지역 농업의 의의
4. 조건불리지역 농업에 대한 지원정책 방향
5. 직접지불제의 도입 방향
6. 요약 및 결론

1. 서론

현재 우리 나라 농업의 이론적, 정책적 핵심 과제는 구조조정이라 할 수 있다. 전업농의 규모확대를 통한 경쟁력 강화라는 구조조정의 기본 방향에 대해서는 여러 논란이 있는데¹, 그중 하나가 지금까지의 구조정책은 평야지역을 대상으로 하고 있을 뿐이어서 영농조건이 불리한 중산간지역을 사실상 방치하고 있다는 비판이다. 즉, 구조정책의 주요 수단인 농지유통화사업과 농기계보급사업, 경지기반정비사업 등이 평야지에 집중되어 온 결과 중산간지역은 농업정책에서 소홀히

다루어져 왔다는 지적이다².

그 동안 추진되어 온 농업구조정책이 주로 평야지역을 대상으로 하고 있음은 부정할 수 없다. 농지보전을 위한 농업진흥지역이 평야지의 논을 중심으로 지정되었고, 영농규모화

¹ 구조정책에 대한 비판을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 개별농가의 규모확대를 통한 경쟁력 강화가 매우 어렵다는 주장이다. 예를 들어 정부가 목표로 하는 5ha 규모의 쌀 전업농 6만 호를 육성하더라도 미국, 호주의 대농과는 가 격경쟁이 안 된다는 것이다. 둘째, 전업농의 규모확대를 위해서는 다수 농가의 탈농이 전제되는데, 이를 위한 비농업부문 취업기회 창출과 사회보장제도 확대가 가능한가 하는 비판이다. 셋째, 소수의 전업농이 농업의 대부분을 담당하고 나머지 농가가 이촌하게 되면 농촌마을과 지역사회의 유지가 불가능하다는 비판이다. 한편, 영세한 가족농을 바탕으로 한 농업구조조정은 한계가 있으므로 법인 형태의 경영체를 육성해야 한다는 주장과(김정호 1998), 지역의 전업농, 중소농, 겸업농들을 모두 아울러서 지역농업조직으로 재편해야 한다는 주장(박진도 1997, 이영기 1997)이 있다.

² 농림사업중에서 주 사업대상을 중산간지역의 농업으로 하는 사업은 「중소농고품질농산물 생산사업」(1998년 사업예산 250억원), 「환경농업 지구조성사업」(100억원), 「한계농지정비사업」(120억원) 정도이다.

사업 및 이에 연계된 직접지불제도 농업진흥 지역의 논을 대상으로 하고 있다³. 이러한 정책방향은 주곡인 쌀의 자급률 유지가 무엇보다 중요하고 이를 위해서는 쌀 농가의 규모확대가 시급하다는 판단을 바탕으로 하고 있다.

평야지역에 편중된 정책의 결과 원래부터 불리한 위치에 있던 중산간지역의 농업은 더욱 위축되어 왔다. 낮은 농업생산성, 농외소득기회의 부재, 농지의 휴경화, 생활편의시설의 쇠락, 그 결과로 나타난 높은 이촌율과 인구의 급격한 감소가 이 지역이 당면하고 있는 문제이다. 중산간지역의 쇠퇴는 단지 이 지역 농민들의 문제에 그치는 것이 아니라 국가 전체적인 농업생산력의 후퇴와 식량자급률의 저하를 의미한다. 나아가 지역균형발전을 저해함으로써 도시문제를 심화시키고 자연환경과 국토공간의 보전 측면에서도 문제를 야기하여 왔다.

일본과 프랑스, 독일, 스위스 등 선진국에서는 중산간지역을 중심으로 한 조건불리지역⁴의 문제에 대처하기 위하여 다양한 지역개발정책과 소득보조정책을 시행하고 있으며

이를 점차 확대하는 추세에 있다. 농업부문에 대한 각종 보조를 감축하기로 한 WTO 체제에서도 조건불리지역의 농업에 대한 지원은 허용되고 있다⁵. 시장경제 하에서도 농업의 지역사회 유지라는 공익적 기능이 국제적으로 인정되고 있는 것이다.

이 논문은 우리 나라에 조건불리지역 직접지불제를 실시하는 것이 타당한가, 만약 실시한다면 어떠한 방식으로 할 것인가를 검토하는 것을 과제로 하였다. 이를 위해서 조건불리지역의 실태를 분석하고 관련된 외국의 제도를 참조하여 바람직한 방향의 모색을 시도하였다.

2. 조건불리지역의 실태

2.1. 분석 방법과 자료

조건불리지역이라 하면 우선 중산간, 도서지역을 떠올릴 수 있다. 그러나, ‘조건불리’라는 것은 어디까지나 상대적 개념이다. 따라

³ 1997년 기준 농업진흥지역으로 지정된 농지중 75.3%가 논이다. 농지구입자금은 밭에도 지원하던 것을 1995년부터는 쌀 전업농의 논 구입시에만 지원하고 있다. 1997년부터 시행된 「영농규모화를 위한 직접지불제」도 쌀 전업농에게 판매 또는 장기임대한 노령농가의 논을 지원대상으로 하고 있다.

⁴ 여기에서 잠깐 용어상의 문제를 짚어 본다. “조건불리지역”이란 유럽연합의 “less favoured areas”를 번역한 것으로 최근에 사용되기 시작한 생소한 개념이다. 우리 나라에서는 같은 의미로 “낙후지역”이란 용어를 주로 사용하여 왔다. 양자를 굳이 구분한다면 “낙후지역”이 저개발된 결과적 상태를 의미하는데 비해 “조건불리지역”은 저개발의 원인이 되는 자연적·사

회적 조건의 불리함을 강조하는 차이가 있다. 유사한 의미로 사용되는 “오지지역”은 도시문명에서 멀리 떨어져 있다는 어감이 강한 용어이다. 한편, “중산간지역”은 경지율이나 답율과 같은 지표를 가지고 농업지대를 구분한 것으로 지역의 개발정도를 나타내는 용어는 아니며 일종의 농업통계적 개념이라 할 수 있다. 그러나, 현실적으로 중산간지역이 평야지역이나 도시근교에 비해 “낙후되어 있고” “조건이 불리한” 지역일 개연성이 높다. 여기에서는 이런 용어상의 차이를 엄밀히 구분하지 않고 생활여건과 농업조건, 산업입지여건이 불리한 중산간과 도서의 농촌을 조건불리지역으로 지칭한다.

⁵ 구체적 내용은 본고의 5.1.을 참조

서, 조건불리지역의 범위를 어떻게 정하느냐에 따라 일반지역과 비교한 지표의 격차는 달라지게 된다. 여기에서는 조건불리지역의 문제를 정성적으로 파악한다는 관점에서 지역구분을 엄격하게 하지 않고, 경지율, 경지정리율, 인구증감률을 감안하여 하위 20%에 해당하는 시군을 일단 조건불리지역으로 구분하여 상위 50%에 해당되는 지역과 비교하였다.

조건불리지역의 실태를 파악하기 위한 자료는 2가지를 사용하였다.

우선 1995년을 기준으로 전국의 1,424개 읍면중 141개 읍면(19개 시군)을 선정하여 인구, 농가 호수, 경지율, 경지정리율 등 관련된 기존의 통계를 수집하여 비교하였다. 141개 읍면의 소속 시군은 다음과 같다.

- 조건불리지역 : 정선, 화천, 홍천, 괴산, 금산, 임실, 청송, 함양, 신안, 완도군의 45개 면
- 일반농촌지역 : 김포, 안성, 화성, 옥천(안내면, 청성면 제외), 논산(벌곡면 제외), 부안(변산면 제외), 나주(다도면 제

외), 달성, 김해의 96개 면

이와 함께 태백산권, 지리산권, 도서해안권에서 조건불리지역과 일반농촌지역을 각각 3개 마을(면)씩 모두 18개 마을을 선정하여 전체 농가를 대상으로 농지이용실태, 농업생산성, 농가소득 등을 조사한 자료를 분석하였다.

2.2. 인구 감소와 정주 환경의 악화

조건불리지역은 산업 발달이 취약하여 소득이 낮고 교육, 의료, 문화시설이 뒤떨어져 인구의 유출이 심하다. 이 지역의 과도한 인구유출은 주된 산업인 농업생산을 감소시켜 지역경제를 위축시킬 뿐만 아니라, 사회간접자본 투자를 억제하여 정주환경을 악화시키는 악순환을 가져오고 있다.

<표 1>은 조건불리지역의 주요 사회경제지표를 일반농촌지역과 비교한 것이다. 먼저 지난 10년간(1985~1995)의 인구 변화를 보면 이 지역의 연평균 인구감소율은 6.2%로 일반지역의 감소율 1.8%를 훨씬 상회하고 있다⁶. 1995년의 인구밀도는 38.6명/㎢으로 일반지역의 1/7에 불과하다. 이렇게 낮은 인구

표 1 조건불리지역의 사회·경제 지표

	조건불리지역	일반 농촌지역
인구증감률(% , '85~'95)	△6.2	△1.8
인구밀도(명/㎢)	38.6	276.3
상수도 보급률(%)	10.6	18.5
인구 만명당 의사수(명)	0.8	3.9
생활보호대상자 가구비율(%)	15.1	9.4
인구 백명당 광공업종사자수(명)	2.5	13.0
초등학교 폐교율(% , '87~'97)	44.7	6.4
초등학교 복식수업 비율(%)	45.7	14.7
1인당 지방세액(원)	54,480	152,474

주: 141개 읍면에 대한 분석 결과임(1995년 기준). 단, 초등학교 폐교율과 복식수업 비율은 18개 사례 면을 '97년을 기준으로 조사한 결과임.

자료: 농림부, 농업총조사; 시군 농지이용계획; 각군 통계연보

표 2 조건불리지역의 농업여건과 구조

	조건불리지역	일반농촌지역
경지율(%)	13.9	39.5
경지정리율(%)	27.8	57.5
수리답율(%)	50.8	68.3
농가율(%)	70.5	52.2
농가호수 증감율('80~'95년 연평균, %)	-2.9	-2.0
2ha 이상 농가 비율(%)	13.0	16.8
시설재배면적 비율(%)	0.5	2.7

주: <표 1>의 주 참조.

밀도 때문에 조건불리지역의 사회기반시설은 도시나 일반농촌지역에 비해 뒤떨어지고 있다. 특히 높은 초등학교 폐교율과 복식수업 비율에서 드러나는 열악한 교육여건은 젊은 층들이 지역 거주를 기피하는 주요한 요인으로 작용하고 있다.

또한, 이들 읍·면이 속한 시·군은 재정력이 취약하여 자체적으로는 사회간접자본 조성이나 소득사업의 추진에도 한계가 있다. 이러한 점을 감안하면 이 지역의 낙후성은 쉽게 극복되기보다는 오히려 확대될 가능성이 크다고 할 수 있다.

2.3. 열악한 농업여건과 낮은 생산성

산간·도서지역이 평야지역에 비하여 농업 생산성이 낮은 것은 다음과 같은 원인이 복합적으로 작용한 결과이다.

첫째, 산간지역은 고도가 높아 기온이 낮고 무상일수가 적으며, 농지가 대체로 계곡에 위치하거나 경사가 심하여 일조량이 적고 작업 능률이 떨어진다.

둘째, 경지기반 정비가 미비하여 기계화가 어렵고 작업 효율이 낮다. 나아가 규모 확대를 통한 노동생산성 향상을 어렵게 해 장기적으로 경쟁력을 떨어뜨리게 된다.

셋째, 도시 시장과의 거리가 멀고 교통조건이 열악하여 농산물 판매시에 시장정보의 획득이 어렵고 유통비용이 많이 든다. 특히, 도로가 포장되지 않은 오지에서는 농산물의 운송시 신선도 유지가 어렵다.

한편 대부분의 도서지역에서도 높은 습도의 해풍과 염분, 잦은 안개로 인한 일조량 부족, 경지정리가 되지 않은 소규모 분산필지, 해상교통의 불편 등으로 농업생산성이 낮다.

<표 2>는 조건불리지역의 농업여건을 나타내는 주요 지표를 일반농촌지역과 비교한 것이다. 조건불리지역은 농업에의 의존도가 매우 높음에도 불구하고 경지율, 경지정리율, 수리답율 등 농지조건이 매우 불리하다. 한편 농업구조면에서는 농가 호수의 감소 폭이 크며, 대농의 비율이 작고⁶, 시설재배면적 비율은 매우 낮은 것을 볼 수 있다.

사례지역을 조사한 결과인 <표 3>은 조건

⁶ 같은 기간 전국 면부의 연평균 인구감소율은 4.1%이다. 인구감소율 6.2%는 10년간 지역인구가 거의 절반(47%) 감소하는 비율이다.

⁷ 경지면적 2ha 이상 농가의 비율이 농업경영규모의 차이를 정확히 반영하는 것은 아니다. 단위면적당 생산성의 격차가 있기 때문이다. 만약 농업소득 등의 지표로 중대농의 비율을 구하면 양 지역간 차이는 훨씬 커질 것이다.

표 3 조건불리지역의 경지이용, 생산성, 장래 영농의향

		조건불리지역	일반농촌지역
경지조건	논 필지당 면적(평)	437	1,011
	유휴지 비율(%)	16.1	1.5
생산성	10a당 경종조수입(만원)	51.0	102.5
	10a당 쌀 생산액(만원)	39.6	60.0
장래 영농의사	규모 확대 의사(%)	10.8	20.7
	축소 또는 중단(%)	16.7	8.2
60세 이상 농가 후계자 확보(%)		11.2	21.1

자료: 18개 사례마을을 조사 결과

불리지역에서 경지의 분산이 심하고 유휴지가 크게 늘어난 상황을 보여주고 있다. 조건불리지역의 논 필지당 면적은 437평에 불과해 기계화가 어렵고 기계작업효율이 떨어질 가능성을 예상케 한다⁸. 전체 농지면적에 대한 휴경지의 비율은 조건불리지역이 16.1%나 되고 있다⁹.

한편, 농업 생산성을 보면 쌀의 단위면적당 생산성이 일반지역의 2/3 수준, 경종농업 전체로는 일반지역의 절반에 불과하다. 경종농업 전체의 생산성 격차가 더욱 큰 것은 산간·도서지역에서 단위면적당 고수입을 얻을 수 있는 작목의 선택이 어렵기 때문이다.

이처럼 불리한 농업조건 때문에 농민들이 장래의 영농에 대해 갖는 태도는 일반지역에 비해 훨씬 소극적이다. 즉, 앞으로 영농을 확대하겠다는 농가의 비율은 낮은 반면, 영농을 곧 중단하거나 축소하겠다는 농가가 많다. 경영주가 60세 이상인 노령농가에서 영농후계자가 있는 농가 비율도 일반지역의 절반 정도에 불과하다. 조건불리지역 농가들의 이러

한 태도는 앞으로 이 지역의 농업이 축소될 가능성이 큼을 예상하게 한다.

3. 조건불리지역 농업의 의의

조건불리지역 농업의 취약함과 쇠퇴 가능성은 앞에서 살펴보았다. 그렇다고 하여 이 지역에 대해 정부가 지원을 해야 한다는 결론이 바로 나오는 것은 아니다. 시장경제의 원리에 의해서 효율성이 떨어지는 농업은 축소되는 것이 바람직하다는 반론이 있기 때문이다. 즉, WTO 체제에서 농업이 살아남기 위해서는 상대적으로 경쟁력이 있는 부분에 집중 투자하는 것이 바람직하다는 주장이다.

이 반론에 대한 비판은 두 가지 점에서 제기할 수 있다. 하나는 국가정책이 경쟁력 강화라는 단일 목표만 추구하는 것이 아니라, 식량의 안정적 확보, 지역 균형 개발, 저소득 계층 지원과 같은 사회의 통합 유지를 위한 목표도 중요하다는 것이며, 다른 하나는 농업

⁸ 사례지역에서 이앙기와 콤바인의 대당 작업부하면적을 보면 조건불리지역이 각각 5,964평, 25,844평으로 일반지역(각각 15,848평, 75,282평)의 1/3 수준이었다.

⁹ 여기에서 휴경지율은 지목상 농경지 전체에 대한 휴경지의 비율로 사실상 임야로 환원된 면적까지 포함되었다.

이 수행하는 여러 역할 중 시장에서 평가되지 않는 공익적 기능이 있다는 점이다¹⁰.

3.1. 지역 균형발전

우리 나라 경제사회발전계획의 가장 중요한 목표중의 하나가 지역균형개발이다. 이는 1960년대 이후 급격한 산업화 과정에서 수도권과 동남해안지역에의 산업시설 집중을 통해 국토공간이 불균형적으로 개편되었고 그 결과 도시문제와 지역갈등 문제를 불러일으켰다는 반성을 기초로 하고 있다. 성장에서 소외된 농촌지역의 과소화는 대도시의 과도한 확장에 따르는 도시문제를 심화시켜 왔으며, 도시문제는 주민들의 삶의 질을 저하시키는 한편 지대를 포함한 비용의 상승과 맞물려 경제성장 자체를 지체시키는 위협요인이 된다는 인식에서이다.

도시과밀화의 사회적 비용에 대한 계량적 연구(박상우, 1991)에 의하면 수도권 인구 1인 증가에 따르는 사회적 비용은 247~276만원으로 추정되고 있다. 여기에는 주택문제, 차량 증가에 따른 혼잡, 도로 비용, 환경오염 비용이 포함되어 있다. 농촌지역에 주민 거주 의 사회적 비용을 별도로 계산한 연구는 없

지만 과소지역에서 그 한계비용은 매우 작을 것으로 추정되므로 위의 액수는 농촌-대도시 인구 이동에 따른 사회적 비용의 근사치라고 할 수 있다.

도시집중으로 인한 문제를 해소하기 위해서는 대도시 중심의 성장 전략을 수정하는 한편, 농촌지역의 개발을 통하여 정주조건을 개선하는 노력이 필요하다. 여기에는 생활환경의 정비와 함께 농촌지역의 중심산업인 농업을 유지하는 것이 관건이다. 특히, 사회적 붕괴 위기에 있는 조건불리지역의 유지는 국토의 균형개발을 도모하고 도시 집중화의 문제를 완화하는데 중요한 의미를 가지고 있다.

3.2. 조건불리지역 농업의 다면적 기능

농업은 국민 식생활의 기초가 되는 농산물을 생산하는 외에도 자연환경 및 경관의 보전, 토양 침식 방지, 수자원의 함양, 지역 문화 유지와 같은 다면적 기능을 수행하고 있다. 특히 경사지가 많은 산간지역에서는 홍수로 인한 토양의 유실을 방지하는 기능이 중요하다. 그렇지만 이러한 기능은 시장에서 보상되지 않기 때문에 필요한 만큼 농업생산이 이루어지지 못하는 시장의 실패가 발생하게 된다. 따라서 사회적으로 적정한 수준의 농업을 유지하기 위해서는 공공 차원에서의 지원이 필요하다.

농업의 다면적 기능에 대해서는 사회적 공감대가 어느 정도 이루어져 있으나 그 크기에 대해서는 입장에 따라 편차가 크다. 다면적 기능의 계량화는 대체로 농업보호론을 주장하는 쪽에서 시도되어 왔는데, 계량화의 방식과 결과에 대한 적극적 검증과 반론은 이

¹⁰ 여기에서는 조건불리지역의 구체적 범위를 결정하지 않았기 때문에 국민식량의 확보 측면에서 조건불리지역이 가지는 의의를 평가하지 않았다. 단, 조건불리지역의 농업 포기는 그 자체로 경작지의 감소일 뿐만 아니라 주곡인 벼 재배면적이 급속하게 감소하는 중요한 원인이 되고 있다는 점을 지적해 둔다. 조건불리지역에서 휴경은 경사가 급하고 농로가 정비되어 있지 않은 밭에서 주로 진행되고 있지만, 이 지역 밭의 휴경화가 평야지역 논의 전작화 경향을 가속시키는 요인으로 작용하고 있기 때문이다.

표 4 농업(논농사)의 환경 관련 공익적 기능

단위: 만원/ha

농업의 공익적 기능	KREI(1995) ¹⁾		엄기철 외(1993) ²⁾		일본 (1997) ³⁾
	최 저	최 고	최 저	최 고	
홍수조절	10	79	118	118	1,247
수자원함양	45	76	-	-	364
토양유실방지	4	8	5	15	23
토질정화	3	3	-	-	2
수질정화	38	95	443	443	-
대기정화	탄산가스흡입	15	41	30	84
	산소 방출	143	315	178	393
합 계	258	617	774	999	1,720

주: 1) 오세익 외, 쌀농업의 환경보전효과에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 1995

2) 엄기철 외, 논 의 공익 기능, 한국토양비료학회지, vol. 26(4), 1993

3) 농림수산성, Environmental Externalities of Japan's Paddy Fields Farming, 1997

4) 환율(₩/¥)은 1997년 12월 말 기준(100¥=1,368.84원)

루어지지 않고 있다.

이런 점을 감안하면서 논농사의 환경 관련 공익적 기능에 대한 기존의 연구결과를 요약하면 <표 4>와 같다. 논농사 ha당 공익적 기능은 연구에 따라 다르지만 우리 나라에서는 최저 258만원에서 최고 999만원까지 계산되고 있다. 벼농사의 ha당 조생산액이 737만원(1995년 기준, 전국 평균)임을 감안하면 환경 관련 공익적 기능이 결코 무시될 수 없는 크기를 알 수 있다.

3.3. 조건불리지역 농업의 과제와 발전 방향

앞의 설명을 기초로 조건불리지역 농업의 의의와 역할은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 이 지역의 중심산업으로서 지역 주민이 생업으로서 종사하고 적절한 소득을 줄 수 있는 효율적인 산업이 되어야 한다. 그럼으로써 조건불리지역 지역사회의 유지와 활성화가 이루어질 수 있다.

둘째, 이 지역이 가지고 있는 토지 등의 자

원을 최대한 활용하는 산업이 되어야 한다. 자원이 부족한 우리 나라에서 조건불리지역의 농업은 국민식량의 안정적 공급에도 매우 중요하다.

셋째, 국토보전, 경관 유지, 홍수 방지 등 다면적 기능을 충분히 발휘할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 단순히 농업의 유지 뿐만 아니라 자연생태와 조화된 농업, 경사지의 보전을 위한 농업 등 농업의 형태에도 관심을 가져야 한다.

이상의 각 역할은 서로 긴밀하게 연관되어 있다. 예를 들어 농업의 다면적 기능을 충분히 발휘하기 위해서는 지역의 농업자원을 최대한 활용하여야 하며 이는 다시 지역사회 유지와 활성화에 필수적이다. 역으로 지역사회의 유지야말로 장기적으로 지역농업의 발전을 가능케 하는 가장 중요한 전제가 된다. 즉, 세 가지 역할은 조건불리지역의 발전을 위한 하나의 순환체계이자 동일한 역할의 세 측면이라고도 할 수 있다(장우환 1997, 23).

그러나, 앞에서 본 바와 같이 우리 나라 조건불리지역의 농업은 이러한 역할을 충분히 수행하지 못하였으며 앞으로의 전망은 더욱 어둡다. 이 지역의 불리한 조건이 극복되지 않고 오히려 도시나 평야지역과의 격차가 확대되어 왔기 때문이다.

조건불리지역이 가진 불리함을 극복하는 방안은 두 방향에서 모색될 수 있다. 첫째는 기반시설을 정비한다든지, 보조금을 지급한다든지 하는 정책지원을 확대하는 것이다. 둘째는 이 지역이 가진 특성과 장점을 살려 자립적인 농업발전을 이루는 것이다. 예를 들어 청정한 환경을 이용한 유기농산물의 생산, 자연 경관과 결합한 다양한 관광농업의 개발, 지역의 특이한 농산물과 가공기술을 활용한 특산가공식품의 상업화 등이다. 이는 규모 확대를 중심으로 한 전국 획일적 농업구조정책 하에서 실종되어 버린 산간지역 농업의 발전 방안을 모색하는 길이기도 하다.

조건불리지역의 발전을 위해서는 이상의 두 가지 방안이 동시에 추진되어야 한다. 지역의 자생적인 노력이 장기적인 발전의 원동력이지만, 이 지역의 불리한 자연적·사회적 조건은 여전히 극복되기 어렵기 때문에 정부의 지원은 필수적이라 할 수 있다.

4. 조건불리지역 농업에 대한 지원 정책 방향

4.1. 지역개발정책과 직접지불제 : 기본 방향

조건불리지역에 대한 지원은 지역개발정책

과 직접지불 및 농업투자지원으로 구분할 수 있다. 지역개발정책이 전통적인 지원방식이라면 직접지불과 농업투자지원은 새로운 형식의 지원방식이라 할 수 있다^{11 12}.

지역개발정책에는 ① 경지정리 및 농로 정비, 수리시설 설치와 같은 농업생산기반 정비, ② 도로, 상하수도, 교육, 문화, 의료시설 등 사회간접자본과 생활편익시설의 입지 및 정비, ③ 제조업, 관광업, 서비스업 등 2·3차 산업을 개발하여 농외소득기반을 조성하는 것이 포함된다.

이 정책방향은 가장 근본적이라 할 수 있지만 투자비용이 많이 들며 단기간에 효과를 보기가 어렵다. 더구나 재정투자의 효율성이 중시되는 현실에서 가까운 시일 안에 산간오지에 대한 대규모의 투자를 기대하기는 어렵다. 따라서, 지역개발정책은 장기적으로 추구해야 할 방향임은 분명하지만 단기 대책으로서는 불충분하다고 할 수 있다.

직접지불은 경작되고 있는 농지 또는 경작 농가에 대해 보조금을 지급하는 방식으로 농민들이 지원을 실감할 수 있고 농지의 휴경화를 억제하는 효과가 즉시 나타난다는 장점이 있다. 그렇지만 지원의 효과가 지속적이지

¹¹ 농업투자에 대한 지원은 전통적인 방법이지만 여기에서는 조건불리지역의 농민들에 추가적인 혜택을 주는 지원을 의미한다.

¹² 우리 나라에서 실시하고 있는 조건불리지역에 대한 정책으로는 건설교통부의 「개발촉진지구 개발제도」, 행정자치부에서 추진한 「오지종합개발사업」과 「도서종합개발사업」, 농림부의 「농공단지 조성」에 대한 차등 지원」을 들 수 있다. 이들은 모두 일반적 지역개발정책으로 농업개발에 초점이 맞추어진 것은 아니다. 한편, 조건불리지역의 개별 농민에 대한 소득보조나 차별적 투자지원정책은 없었다.

표 5 지원방법간 장단점

	장 점	단 점
지역개발정책	○ 효과가 지속적이고 장기적임	○ 단기간에 효과가 나타나지 않음 ○ 투자비용이 많이 듦
직 접 지 불	○ 지원의 효과가 바로 나타남	○ 효과가 1회성에 그침 ○ 수혜/비수혜자간 갈등 우려
농업투자지원	○ 농업투자 확대와 연계 가능	○ 수혜가 일부 계층에 한정됨

못하고 매년 재정지출을 하여야 한다는 문제가 있다. 더구나, 농업생산기반이 미비하고 생활여건이 불리한 상황에서 한시적으로 경작보조금 정도를 지원하는 것은 장기적으로 농민을 정주시키는 유인이 되기에 불충분하다고 평가된다.

농업투자지원은 농가들의 농업용 시설이나 운영자금에 대해 추가로 보조를 지급하거나 저리융자를 확대하는 방법이다. 예를 들어 농기계 이용의 효율성이 떨어지는 것을 감안하여 구입자금에 보조율을 높인대거나 융자금 이자를 일반지역보다 낮추어 주는 방법을 생각할 수 있다. 이 방법은 이 지역 농업의 중장기적인 발전을 위한 투자를 확대할 수 있고 투자액이 큰 전업농에게 지원을 집중시킬 수 있다는 장점이 있다. 그렇지만 지원 수준에 한계가 있으므로¹³ 조건불리지역에 대한 주 정책이 될 수는 없고 보조적인 정책으로 고려할 수 있을 것이다.

이상 각 지원방식의 장단점에 비추어 볼 때 조건불리지역에 대한 지원은 어느 한 방안으로는 부족하며 지역개발정책과 직접지불, 농업투자지원을 적절히 혼용하는 것이 바람직하다. 즉, 우선은 직접지불을 함으로써

조건불리지역의 급속한 쇠퇴를 억제하면서 장기적으로 지역개발정책을 추진해나가는 것이 효율적인 방안이라 할 수 있다. 이 경우 지역개발정책의 효과가 나타나 지역간 개발수준의 격차가 해소되더라도 농업조건은 여전히 불리한 점이 있으므로 농업에 대한 직접지불제가 지속되어야 할 것이다.

4.2. 외국의 조건불리지역 지원 정책

국가가 조건불리지역 농업에 대해 별도의 정책을 실시하고 있는 대표적인 국가로 유럽연합(EU), 스위스, 일본을 들 수 있다. 이들은 자국의 사정에 따라 지역개발정책과 직접지불제를 병행하여 실시하고 있다.

조건불리지역에 대한 지역개발정책의 시행시점은 국가마다 다르지만 대체로 2차 세계대전 이후 식민지 지배가 끝나고 국가 내부의 발전을 도모해야 할 필요성이 커진 시기라 할 수 있다. 독일은 2차대전 후 북부의 저지대와 남부의 산간지역 등 낙후지역에 대해 개간, 토지개량, 상하수도 정비 및 전기 개설, 공업용지 개설, 도로정비사업 등을 시행하였다(是永東彦 외 1993, 185)¹⁴. 프랑스는 1962년

¹³ 예를들어 영농자금 500만원을 8개월 사용할 경우 현재의 이자 5%를 전액 감면해주더라도 혜택은 연간 16만 7천원에 불과하다.

¹⁴ 예를 들어 북부프로그램(1953년 시작), 해안프로그램(1955년), 엠스란트계획(오스트리아와의 접경지역 대상, 1950년), 알펜계획(1955년) 등이 있다.

의 농업기본법에서 과소지역의 농업경영에 대한 지원을 규정한 이후 「농촌쇄신(renovation rurale)」 정책에서 조건불리지역의 '지역경제 활동의 다양화'와 '고립상태의 타파'를 목적으로 SOC, 농업, 관광, 수공업 등을 포괄하는 진흥정책을 추진하였다(전계서, 244~246). 일본은 1960~1970년대의 고도성장기를 지나 저성장 안정기로 접어들면서 과소지역의 문제가 심각하게 인식되기 시작하여 특정농산촌개발, 離島개발, 반도개발, 진흥산촌, 과소지역활성화 정책 등을 시행하고 있다.

한편 조건불리지역 농업에 대한 직접지불제의 시초는 영국에서 1946년부터 저지목축지대의 축산농가에 보조금을 지급한 정책이다. 독일은 1961년부터 지역의 농지 고도, 경사도, 토지 등급, 기후 등을 감안하여 조건불리지역을 전국적으로 지정하고 이 지역에 대한 공공투자를 확대하는 한편, 개별 농민 또는 마을 단위의 농업용 시설이나 생활시설에 대해 보조금을 증액 배정하고 융자금의 이차보전(利差補填) 폭을 확대하는 등 직접지불제를 도입하였다. 한편 프랑스는 1972년부터 산지지역의 축산농가를 대상으로 직접지불제를 실시하였다. 이러한 상황에서 영국이 1973년에 EC에 가입하면서 자국의 소득보조 정책을 공동농업정책(CAP)으로 수용하기를 요구함에 따라 1975년부터 유럽연합에서 조건불리지역 직접지불제가 전면적으로 시행되게 되었다(김태연 1994).

EU의 조건불리지역 직불제는 핵심 국가라 할 수 있는 이들 세 나라에서 각각 독자적으로 시행하던 정책에 연원을 두고 있지만 다른 한편 회원국간 농업구조의 격차라는 관점

에서도 조건불리지역에 대한 지원이 필요한 실정이었다. 대농 중심의 농업구조를 갖는 영국은 1970년대에 호당 경지면적이 이미 60ha를 넘어서고, 프랑스와 덴마크 등도 구조개선이 꾸준히 이루어져 같은 시기에 20ha를 넘어선 반면, 전통적인 소농구조를 가진 그리스는 4ha대, 이탈리아는 7ha대에서 머무르고 있었다. 즉, 역내에는 농업조건이 상이한 다양한 지역이 존재하고 있었으므로, 효율성을 향상시키기 위한 구조정책이 수용되기 어려운 자연적, 경제적 조건을 가진 지역에 대한 대책이 필요하였다¹⁵. 농업생산성이 타 지역에 비해 훨씬 떨어지는 이들 지역이 역내 동일가격의 적용을 받게 됨으로써 농업의 생존 자체가 어렵게 될 가능성이 컸기 때문이다. 따라서 조건불리지역 농민들의 소득을 향상 시킴으로써 이농을 억제하고 최소한의 영농 활동을 유지케 하기 위한 별도의 정책을 도입할 필요성이 있었던 것이다.

한편, 스위스는 산악지대의 농업에 대한 직접지불제를 1959년부터 실시하고 있다. 현재 농업지대는 1971년에 제정된 「낙농경제에 관한 법령」에서 정한 기준에 따라 8개 지역으로 나뉘어져 있는데, 산간 및 구릉지대에서 이루어지는 축산 및 경종농업에 대하여는 추

¹⁵ 유럽연합의 전신인 EEC의 기본 조약인 로마 조약(1957. 3. 25. 조인) 제39조 2항에서는 공동농업정책과 특정 정책수단을 입안할 경우 고려해야 할 사항으로 다음 3가지 원칙을 들고 있다. ① 농업의 사회적 구조와 다양한 농촌지역간에 구조적·자연적 불균등성에 따른 농업활동의 특수성을 고려해야 한다. ② 일정 정도의 적절한 구조조정 필요성을 고려해야 한다. ③ 모든 회원국에서 농업이 전체 경제와 밀접하게 연관된 부문이란 점을 고려해야 한다.

가적 지원을 함으로써 이 지역의 농업을 유지하는 정책을 실시하고 있다.

일본은 조건불리지역에 대한 개발 정책이 가장 다양하게 실시하고 있으나 직접지불제의 도입은 아직 초기 단계이다. 오랜 논의에도 불구하고 아직까지 중앙정부 차원에서 직접지불제를 전면적으로 도입하지 않는 이유로서, 일본의 중산간지역은 작목이 다양하여 보상기준을 정하기가 어려운 점, 직접 현금을 지원하는 방식은 생활보호대상자처럼 인식되므로 자립한 생산자인 농가의 감정상 수용하기 곤란하다는 점, 직접지불제가 지역유지라는 목표를 효과적으로 달성하기 어렵다는 점 등을 거론하고 있다(서종혁 외 1996b, 123). 그러나, 지방자치단체를 중심으로 ① 제3섹터(농업공사) 등이 조건불리지역의 농작업수탁, 신규경영을 위하여 필요한 기계·시설의 도입 및 경신에 필요한 경비 지원, ② 신규작물 도입에 따른 경영위험 경감을 위한 지원, ③ 부락단위의 농도·용배수로·저수지 등 공동이용시설의 유지·관리를 위한 원자재 지급 및 기계임대 지원, ④ 휴경농지를 활용하기 위하여 개별농가 또는 집단이 실시하는 소규모 기반정비에 대한 지원 등 직접지불제와 유사한 정책들을 다양하게 시도하고 있다. 1998년에는 일부 지역(40개 현)을 대상으로 한 「다락논 보전 직접지불제」를 도입하였으며(김태곤, 이규천 1998), 신농업기본법 제정과 관련하여 1999년 초 농림수산성에 “중산간지역 직불제 검토 위원회”를 두고 본격적인 직접지불제 도입을 위한 검토를 시작하였다.

4.3. 외국의 경험이 주는 정책 함축

이상과 같이 선진 각국에서는 다양한 형태의 조건불리지역 정책을 실시하고 있다. 이들의 정책 방향이 우리에게 시사하는 점은 다음과 같다.

첫째, 조건불리지역 지원정책은 농업구조정책과 상반된다기보다 오히려 대상지역을 달리함으로써 보완적 성격을 가지고 있다는 점이다. EU의 경험을 보면 1960년대 말에 지역 내 동일 가격정책을 추진하고 1970년대에 구조정책을 추진하면서 이 정책에서 상대적으로 소외되고 문제가 생기는 지역에 대한 대책으로 1975년부터 조건불리지역 지원정책이 채택되었다는 점을 되새길 필요가 있다. 일본에서도 직접지불제는 아직 본격적으로 실시하지 않고 있지만, 평야지역을 상정한 기본법농정에 대한 반성에서 다양한 형태의 중산간지역 정책이 강구되고 있다.

둘째, 조건불리지역에 대한 지원은 중앙정부의 직접소득보상 외에 여러 가지 형태가 가능하다는 점이다. 나아가 직접지불제만으로는 지역사회와 농업의 유지에 충분치 못하기 때문에, 지역 SOC 개발, 2·3차 산업의 진흥, 농업생산기반 정비 등 다면적인 정책이 시행되어야 한다는 점을 시사한다. 그러나, 이와 같은 지역개발정책은 투자비용이 많이 들고 정책 효과도 중장기에 걸쳐 천천히 나타나므로, 조건불리지역 문제의 심각성을 완화시키고 지역의 쇠락 속도를 완화시킬 수 있는 단기적인 대책으로 직접지불제가 적극적으로 검토될 수 있을 것이다.

셋째, 우리와 사정이 유사한 점이 많은 일

본의 경험에 비추어 보면 직접지불제의 도입에는 현실적인 어려움이 많다. 따라서, 다음과 같은 점에 대해서 집중적인 검토와 노력이 필요하다고 판단된다.

- ① 농업의 다면적 기능(환경, 국토보전 측면)에 대한 적극적 평가로 공감대를 형성하여야 한다.
- ② 지역 구분을 위한 보다 객관적인 지표의 개발이 필요하다.
- ③ 지원 방식에서도 직접지불제 외에 농업과 관련된 투자지원 등 다양한 방법을 고려하여야 한다. 이러한 정책은 지역 실정에 맞게 지방자치단체가 주도적으로 하는 것이 바람직하다.

5. 직접지불제의 도입 방향

5.1. 관련된 UR 협정문 검토

WTO에서 허용(감축을 면제)하는 국내보조에 관한 조항인 UR 농업협정문 부속서 2의 13항 「지역원조계획 하의 지불」 항목에서는 조건불리지역 농업생산자에 대한 직접지불이 충족하여야 할 조건을 규정하고 있다. 이중 조건불리지역의 개념에 대한 규정인 i)항, 시장가격과의 연계를 금지한 iii)항, 지원의 배타성과 무차별성을 규정한 iv)항은 특별히 문제가 되지 않으나 다음 2가지 조항에 대해서는 검토가 필요하다.

5.1.1. 생산과의 연계를 금지한 ii)항

생산과의 연계가 금지된 것은 조건불리지

역 지원 뿐만 아니라 부속서 2에서 열거하고 있는 녹색조항(green box)에 공통된 기준이다(부속서 2의 5항, 6항의 ii), v) 참조). 여기에서 생산량에 연계해서는 안된다는 조항을 경지면적과의 연계 - 예를 들어 휴경시에는 지불하지 않는다는 조건의 부가 - 도 불가한 것이라고 해석할 것인가가 중요한 문제이다.

부속서 2의 각 조항들의 기본 정신을 따른다면 생산을 조건으로 한 지원은 불가능하다. 그러나, 이 경우에는 조건불리지역 지원의 원래 목적과 배치되게 된다. 즉, 기준년도 이후의 경작여부와 관계 없이 지원을 해야 하므로 조건불리지역의 농업을 유지한다는 원래의 목적 달성에 제약이 있게 되는 것이다.

그러나, 표현이 '생산량(volume of production)'으로 되어 있고, EU에서 매년의 경지면적에 비례하여 지불하는 것에 대해 이의가 제기되지 않는 것을 볼 때 당년의 경지면적을 기준으로 한 지불이 가능하다고 판단된다. 지원수준은 영농을 함으로써 발생하는 소득의 손실이나, 비용의 증가에 따른다고 규정한 vi)항도 이러한 해석을 가능케 한다.

5.1.2. 지원 수준에 관한 vi)항

vi)항은 지원 수준을 농업부문에서의 소득 손실에 한정하고 있어, 농업 외 부문에서의 경제적 손실이나 생활상의 불리함은 감안하지 않고 있다. 따라서, 이 조항에 근거한 농업 소득 손실에 한정된 지원으로는 지역 주민의 소득유지를 통한 지역사회 유지라는 정책 목표의 달성은 한계가 있다. 즉, 조건불리지역의 문제를 해결하기 위해서는 협정문의 이

조항에 따른 직접지불제 외에 지역개발정책이나 산업정책을 연계시키는 것이 필요하다고 할 수 있다.

5.2. 직접지불제의 도입 방향

5.2.1. 조건불리지역의 구분

조건불리지역을 적절하게 구분하는 것은 정책 효과와 지지도를 높이기 위해 매우 중요하다. 대상 지역을 잘못 선정하게 되면 정책의 효과가 반감될 뿐 아니라 오히려 농민 간의 갈등과 정책에 대한 불신을 가져올 수 있다.

먼저 구분 단위에 대해서 우리 나라에서는 행정구역별로 구분해야 한다는 주장과, 개별 농지의 고도와 경사도, 농로 상태, 토양 특성 등을 고려하여 필지별 또는 경지구역별로 지정해야 한다는 주장이 대립하여 있다. 후자의 견해도 일리가 있으나, 농가소득에 영향을 미치는 요인으로는 농지의 물리적 조건 외에 지역의 인프라, 산업발달 정도 등이 오히려 중요하다는 점을 고려하면¹⁶ 행정구역 단위로 지정하는 것이 타당할 것이다. EU의 조건불리지역은 우리의 읍면에 해당하는 행정구역을 단위로 하고 있으며¹⁷ 관련된 UR 협정문에서도 행정구역 단위로 하는 것을 원칙으로 정하고 있다.

그러나, 행정구역별로 구분할 경우에는 같은 지역 내에서도 경지조건의 편차가 커서

형평성의 문제가 제기될 가능성이 높다. 즉, 조건불리지역 내에도 상대적으로 평탄하고 농사짓기가 좋은 농지가 있기 때문에 지원대상에서 제외된 지역 농민들의 불만이 제기될 수 있다. 이 문제는 행정구역 단위를 넓게 설정할수록 심각해질 것이다.

이러한 점을 감안하면 우리 나라에서 조건불리지역은 1차적으로 읍면 단위로 구분하여 지역개발정책의 대상으로 하되 개별 농민에 대한 직접지불제의 대상은 비교적 동질성이 강한 행정리 단위로 구분하는 2단계 구분 방법이 적절하다고 판단된다.

조건불리지역의 구분 지표는 국가별, 정책별로 다양하게 적용하여 왔다(오내원외 1998, 55). 필자의 1998년 연구에서는 농지의 평균 고도, 경사도, 경지율, 기반정비율, 수리안전답율, 지역의 농가율과 인구감소율, 인구밀도, 도로포장율, 공시지가 등을 지표로 사용하여 조건불리지역을 구분한 바 있으나 이에 대해서는 보다 명확하고 객관적인 방안의 모색이 필요할 것이다.

5.2.2. 지원 대상

이 지역 농업조건외 불리함은 복합적인 것이지만, 경종농업에서 가장 분명히 나타난다. 경지조건이 기계화를 어렵게 하여 노동생산성을 낮추고 있으며, 일조량이 작고 수리시설이 미비하여 토지생산성이 떨어지기 때문이다. 따라서, 경종농업에 대한 지원이 일차적인 고려대상이 된다. 일부에서는 경종농업 중에서도 벼농사에 대해서만 지급하자는 주장

¹⁶ 예를 들어 수도권의 산간지역은 농지 자체의 조건은 불리하지만 대도시와 가까운 점을 활용하여 유기농산물의 생산이나, 관광농업을 함으로써 오히려 더 많은 소득을 올릴 수 있는 기회가 있으므로 이를 조건불리지역으로 보는 것은 부적절하다.

¹⁷ 영국의 county, 프랑스의 commune, 독일의 gemeinde, 스페인의 comarcas 등임.

도 있다. 이는 한정된 예산 제약 속에서 주곡 자급의 효과를 극대화하고 논의 환경적 효과(담수기능, 토양보존 기능 등)를 고려하자는 의도이다. 그러나, 조건불리지역은 쌀 뿐만 아니라 일반 전작에서도 대체로 생산성이 낮 으며, 이들 전작지의 생산 축소는 평야지 논의 田轉換을 초래한다는 점에서 논에만 지원하는 것은 효과가 적다. 나아가 강원도를 비롯한 전작지역이 사실상 지원에서 배제되는 문제점이 있다.

한편, 산간지역에서 부업축산이 중요한 농가소득원이 되고 있으므로 한우 사육에 대한 지원이 필요하다는 주장이 있다. 실제 이 정책을 시행하고 있는 EU와 스위스에서는 축산과 사료작물 재배가 중요한 지원대상이다. 그렇지만 우리 나라는 EU와 달리 초지축산이 아니라 배합사료와 볏짚에 의존하는 형태이므로 지원의 타당성이 적다고 판단된다. 조건불리지역이라 하더라도 평야지역에 비해 특별히 생산성이 떨어진다고 하기 어렵기 때문이다. 단, 가축 마릿수에 대해서는 지원을 하지 않더라도 사료포용 경작지에 대해서는 지원대상에 포함시켜야 할 것이다.

5.2.3. 지원 방법

조건불리지역 농업에 대한 직접지불은 대상지역 내에서 영농을 하는 생산자에게 보조금을 지급하는 방법이 일반적이다¹⁸.

개별 생산자에 대한 지원은 호당 일정액을

지원하는 방법과 생산규모에 따라 지원하는 방법이 있다. 전자는 지원의 형평성을 높인다는 장점이 있으나 조건불리지역의 농업생산 유지라는 목표 달성의 효율성을 위하여 후자의 방식을 채택하는 것이 타당하다.

경영규모의 판정은 생산량을 기준으로 할 수도 있으나 그 경우 생산량 파악에 행정비용이 많이 들고 과도한 집약적 영농을 유발하여 자원의 낭비와 환경문제를 발생시킬 가능성이 크므로, 경지면적을 기준으로 하는 방식이 타당하다고 본다. 농업의 외부적 환경효과가 주로 경작 여부에 달려 있다고 볼 때 면적을 기준으로 한 지원이 논리적으로도 합당할 것이다.

5.2.4. 단계적 도입

조건불리지역 직접지불제는 우리에게 생소한 프로그램으로 시행과정에서 미처 예견하지 못한 문제들이 발생할 수 있다. 예를 들어 대상지역에서 누락된 지방자치단체와 주민들이 반발하여 자기 지역을 지원대상에 포함시킬 것을 주장할 가능성도 있다. 이런 주장은 객관적인 것이든 정치적 압력을 동반하는 것이든 정책의 실시에 부담으로 작용하게 된다. 또, 이와 같이 조건이 불지 않는 보조금 지원 정책은 한번 시행하면 철회하거나 축소하기가 어렵다고 보아야 한다.

따라서, 이 정책은 조심스럽게 시행하여야 한다. 예를 들어 조건이 아주 불리한 지역부터 우선 시행하되 지원액도 낮은 수준에서 시작하는 것이 바람직하다. 효과를 평가해 가면서 차츰 대상지역을 확대하고, 지원수준도 조건불리의 정도에 따라 차등화시킬 여지가

¹⁸ 일본에서는 마을 또는 지방자치단체(시정촌)에 대한 지원방법에 대해서도 검토가 이루어지고 있으나 이를 직접지불체로 보기는 어렵다. 또 일본과 달리 우리 나라에서는 마을이 경제활동의 담당자로 역할하고 있다고 볼 수 없다.

있기 때문이다. 단계적 접근은 예산확보를 위한 현실적 대응이기도 하다¹⁹.

6. 요약 및 결론

우리 나라의 실정에서 조건불리지역에 대한 직접지불제는 농정의 최우선 과제인 구조조정을 통한 경쟁력 강화와 상충된다는 견해가 많다. 퇴출되어야 할 비효율적인 농업을 존속시키는 결과를 가져오므로 구조조정이 완료된 이후에나 고려해야 할 정책이란 주장이다.

그러나, 조건불리지역에 대한 지원은 계층간의 문제가 아니라 지역문제에 대한 정책으로 대상면에서 구조정책과 상충된다고 할 수 없다. 오히려 구조정책이 실현되기 어려운 지역의 문제를 해결하는 방안으로 상호 보완관계에 있다고 할 수 있다. EU에서도 구조정책이 평균 이하의 조건을 지닌 지역의 농업을 피폐화시킬 것이라는 우려에서 구조정책과 거의 동시에 조건불리지역 지원정책이 시행된 것이다.

단, 한정된 재정의 배분이란 측면에서 구조정책과 경합하기 때문에 실시 시기에 대해서는 논란이 있을 수 있으나, 우리 나라 산간·도서지역의 실태는 이 지역에 대한 종합적인 대책이 시급함을 보여 주고 있다. 이 지역의 휴폐경지의 증가와 저위의 농가소득, 농가호수의 급격한 감소, 젊은 농가층의 단절을 고

려할 때 머지 않아 지역사회와 농업의 공동화가 우려되기 때문이다. 이 지역의 농업생산성이 상대적으로 낮은 것은 사실이지만 이 지역 농업이 붕괴된다면 그나마 낮은 식량자급율의 하락이 가속될 뿐만 아니라 국토보전과 환경보호 측면에서도 값비싼 대가를 치루게 될 것이다.

조건불리지역에 대한 정책은 도로 개설 및 포장, 생활편익시설의 강화, 경지조건의 개선 등을 통하여 불리한 여건을 개선해 나가는 것이 주된 방향이 되어야 할 것이다. 그러나, 불리한 조건을 완전히 해소하기는 어렵다는 점과 지역개발에 많은 투자가 필요하고 효과도 중장기에 걸쳐 나타난다는 것을 감안하면 우선 이 지역에 대해 직접지불제를 시급히 도입할 필요가 있다고 하겠다.

참 고 문 헌

- 김정호. 1998. “가족농 중심의 농업구조정책 방향,” 농정연구포럼 발표 자료
- 김태곤, 이규천. 1998. 「일본과 미국의 직접지불제」, 한국농촌경제연구원
- 김태연. 1994. 「EU 공동농업정책의 구조정책 변화에 관한 연구 - 직접소득보조정책을 중심으로」, 고려대학교 석사학위논문.
- 박진도. 1993. “한국농업구조의 재편방향: 지역농업의 조직화를 중심으로,” 「농민과 사회」, 한국농어촌사회연구소.
- 박진도. 1996. “직접지불제의 의의와 도입방안,” 농정포럼, 1996. 10. 5.
- 서종혁외. 1996a. 「WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구」, 한국농촌경제연구원.
- 서종혁외. 1996b. 「외국의 직접지불제」, 한국농촌경제연구원.
- 오내원외. 1998. 「조건불리지역 직접지불제」, 한국농촌경제연구원

¹⁹ 필자의 1998년 연구에서는 조건불리지역 농지의 면적을 54천~142천ha로 파악하고 ha당 연간 지원액을 117~175만원으로 하여 소요예산액을 634~2,476억원으로 추정하였다.

- 이영기. 1997. “농업구조정책의 전개와 과제,”
「21C 농림해양수산정책」, 장원석 외 지
음, 문음사.
- 이정환외. 1995. 「WTO 출범과 농업부문 직접지
불제도」, 한국농촌경제연구원.
- 장우환. 1997. 「한국 중산간지역의 구분과 특성
에 관한 실증 분석」, 경북대학교 박사학
위 청구논문
- EC委員會. 1991. 「條件不利地域農業をどうする」,
農林統計協會.
- 小田切徳美. 1994. 「日本農業の中山間地帯問題」,
農林統計協會.
- 是永東彦외. 1993. 「ECの 農政改革に學ぶ」, 農文
協.
- Commission of the European Communities. 1993.
*Green Europe, Support for Farms in
Mountain, Hill and Less-Favoured
Areas.*