

이 책에 실린 내용을 무단 전재하거나 복사
유통시키면 법에 저촉됩니다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

1999. 4

연 구 자
지역개발부 송두범(행정학 박사)

본 연구의 내용은 필자개인의 의견이며 研究院의 공식견해는 아닙니다.
문의하고 싶은 내용이 있으시면 아래로 연락바랍니다. 충남발전연구원
자치행정팀 송두범 전화 042-472-1908

E-mail dbsong@cdi.re.kr

발 간 사

WTO의 출범으로 우리나라 농촌·농업·농민이 처한 어려움은 점차 깊어가고 있다. 농산물 수입이 자유화되었으며, 농업부문에 대한 각종 국내 보조금도 엄격한 국제적 규범에 따라 규제되어 자체 시장원리에 의한 농정개혁이 불가피하게 되었다. 더욱이 IMF 관리체제를 맞이하여 농촌지역경제의 쇠퇴와 함께 농촌지역사회의 유지에 어려움은 더욱 더 가중되고 있다.

국내·외적인 어려움 속에서도 중앙정부에서 농업생산기반을 확충하고 농촌 생활환경을 개선하는데 엄청난 투자를 계획하고 있지만, 생산여건이 열악한 부문과 지역에서의 이농 및 농지자원의 방치는 계속될 전망이다.

지방자치단체 차원에서도 수많은 개발계획을 수립하고 정책을 추진하고 있으나 소득격차의 심화, 급속한 인구유출, 노동력의 질적인 저하, 휴경지의 증가, 지역의 공동화 현상, 생활환경의 불리, 농어민의 소외감은 날로 가중되고 있다.

특히 자연조건이 불리하고, 사회경제적 조건이 열악한 조건불리지역의 경우 평야농촌 및 도시근교의 농촌 등과 같이 비교적 조건이 양호한 지역보다 이러한 문제들은 더욱 더 심각하다고 할 수 있다.

따라서 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부의 지원도 중요하지만, 조건불리지역이 지닌 특성과 잠재력을 지방자치단체 차원에서 분석하고 이에 기초한 정책입안이 필요하다.

본 연구는 조건불리지역에 대한 기본적인 연구로 충청남도의 경우 동·읍·면 단위를 기준으로 조건불리지역으로 분류한 12개 읍면지역을 선정하여 이러한 측면에서 조건이 불리한가? 그러한 지역들간의 불리성의 정도에 차이가 있는가? 등을 밝히는데 중점을 두었으며, 이를 바탕으로 지방자치단체 차원에

서의 조건불리지역 정책은 어떠한 방향에서 추진되어야 하는가를 제시하였다.

여러 가지 어려운 여건으로 만족할만한 연구성과를 거두지는 못했지만, 본 연구결과가 충청남도 조건불리지역 개발정책에 많은 도움이 되길 바라며, 향후 조건불리지역 관련 연구에도 유익한 기초자료가 되었으면 한다.

본 연구를 수행하는 과정에서 많은 자문과 협조를 아끼지 않은 관계 전문가·공무원 여러분에게 진심으로 감사드리며, 어려운 여건 하에서도 최선을 다한 송두범 연구원의 노고에 감사의 뜻을 표한다.

1999년 4월

충남발전연구원장
도시 및 지역계획학 박사

황 용 주

차 례

제1장 序 論

제1절 문제제기	1
제2절 연구목적	2
제3절 연구범위	3
제4절 용어정의	3
1. 조건불리지역	4
2. 직접지불제	4
제5절 선행연구 검토	5

제2장 條件不利地域의 概念과 區分基準

제1절 條件不利地域의 概念	11
1. EU의 LFA 개념	11
2. 일본의 중산간지역	13
3. 일본의 과소지역	17
제2절 조건불리지역의 구분기준 및 지표의 검토	19

제3장 條件不利地域의 關聯政策 檢討 및 評價

제1절 국내 조건불리지역 정책 검토	30
1. 도서개발 사업	30

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

2. 일반 정주권 개발사업	31
3. 오지개발 사업	33
4. 개발촉진지구 개발사업	35
5. 한계농지 정비사업	37
제2절 국외 조건불리지역 정책 검토	39
1. EU	39
2. 스위스	42
3. 일본	44
제3절 조건불리지역 정책의 평가	48

제4장 忠南 條件不利地域의 存在樣態

제1절 충남 조건불리지역 현황	54
1. 충남 조건불리지역의 구분	54
2. 조건불리지역의 사회·경제적 특징	58
제2절 분석 및 연구방법	63
1. 연구대상	63
2. 자료수집	64
3. 자료분석 및 절차	65
제3절 읍·면 단위 조건불리지역의 존재양태	68
1. 부문간 개별지표별 격차	68
2. 부문별 조건불리 유형	69
3. 지역성장별 조건불리 유형	82
4. 조건불리지역의 낙후정도 차이	84
제4절 분석결과 해석	88

제5장 條件不利地域 開發戰略

제1절 개발전략의 방향	89
제2절 Green Tourism의 활성화	90
제3절 조건불리지역-도시의 교류 활성화	95
제4절 한계농지이용의 활성화	105
제5절 직접지불제도 도입기반 구축	113
제6절 내발적 개발방식의 도입	120

제6장 結 論

제1절 결론	123
제2절 정책제언	124

참 고 문 헌	131
부 록	137

표 목 차

<표 2-1> EU의 조건불리지역 개념	13
<표 2-2> 농업지역의 유형별 기준지표	16
<표 2-3> 조건불리지역 구분 단위 비교	20
<표 2-4> 지역구분 단위 검토	20
<표 2-5> 조건불리지역 구분지표	21
<표 2-6> 조건불리지역의 단계적 구분	21
<표 2-7> 낙후지역형 개발촉진지구의 지정기준	22
<표 2-8> EU의 조건불리지역 지정조건	23
<표 2-9> 과소지역 지정기준	26
<표 2-10> 선행연구 및 기존제도의 지역구분 지표	29
<표 3-1> 면단위 농어촌개발정책 비교	34
<표 3-2> 과소지역을 대상으로 한 주요 진흥사업	46
<표 3-3> 각국의 직접소득 보상정책의 유형	51
<표 3-4> EU와 일본의 조건불리지역에 관한 비교	53
<표 4-1> 시도별 조건불리 읍면수	54
<표 4-2> 도별 면 단위 중산간지역의 분포현황	55
<표 4-3> 충남 중산간지역의 유형구분	56
<표 4-4> 도별 산촌지역	57
<표 4-5> 충청남도 읍면 행정구역별 산촌지역	57
<표 4-7> 시·군 및 읍·면 단위 연구대상지역	63
<표 4-8> 조건불리지역 구분지표의 선정이유와 특성	64
<표 4-9> 분석자료	65
<표 4-10> 부문간 구성요소별 격차	68
<표 4-11> 토지부문 조건불리지역 분포	70

<표 4-12> 인구부문 조건불리지역 분포	72
<표 4-13> 토지부문 조건불리지역 분포	74
<표 4-14> 등급별 지역수	75
<표 4-15> 토지 및 인구부문 조건불리지역	76
<표 4-16> 토지 및 사업체 부문 조건불리지역	78
<표 4-17> 인구 및 사업체 부문 조건불리지역	79
<표 4-18> 토지·인구·사업체 부문 조건불리지역	81
<표 4-19> 인구증감률과 최근창업률 기준 조건불리지역	83
<표 4-20> 조건불리지역 유형별 평균 및 표준편차	86
<표 4-21> 4사 분위수를 기준으로 한 동읍면별 조건불리지역 유형	87
<표 4-22> 조건불리지역과 제외지역의 평균 및 표준편차	88
<표 5-1 > 독일의 민박경영 희망자를 위한 훈련과정	93
<표 5-2 > 농가민박을 실현하기 위한 프로그램	94
<표 5-3 > 조건불리지역과 도시지역의 교류방안	96
<표 5-4 > 한계농지의 정비유형	106
<표 5-5 > 한계농지의 농림수산업적 이용방안(1)	107
<표 5-6 > 한계농지의 농림수산업적 이용방안(2)	108
<표 5-7 > 농어촌휴양자원 이용개발사업의 내용	109
<표 5-8 > 농어촌휴양단지개발사업의 개발주체	109
<표 5-9 > 농어촌 휴양단지개발사업의 자금지원기준 및 조건	110
<표 5-10> 관광농원의 기능 유형	110
<표 5-11> 운영형태에 의한 유형	111
<표 5-12> 관광농원지구 내 설치하는 시설범위(예)	111
<표 5-14> 직접지불제도의 종류	113
<표 5-15> 지표별 평균·표준편차 및 변이계수	115

그림목차

[그림 2-1] 5法 및 농업지역유형에 의한 중산간지역 지정 시정촌의 분류	17
[그림 3-1] 국토청 중산간지역 대책 체계도	47
[그림 4-1] 부문별 조건불리정도 측정	66
[그림 4-2] 지역성장조건의 불리정도 측정	67
[그림 4-3] 토지부문 등급별 분포도	71
[그림 4-3] 인구 부문 등급별 분포도	73
[그림 4-4] 사업체 부문	75
[그림 4-5] 토지 및 인구부문	77
[그림 4-6] 토지 및 사업체 부문	78
[그림 4-7] 인구 및 사업체 부문	80
[그림 4-8] 토지·인구·사업체 부문 조건불리지역 분포도	81
[그림 4-9] 인구증감률 및 사업체 최근창업률 기준 낙후지역	84
[그림 4-10] 조건불리지역 유형	87
[그림 5-1] 일본의 Green Tourism 지원 구성	92
[그림 5-2] 마을 단위 조건불리지역 분포도	118

제1장 序 論

제1절 문제제기

1995년 WTO 체제의 출범에 따라 우리나라 농촌은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 2005년까지 모든 농산물의 수입이 완전 자유화됨에 따라 국제경쟁력이 취약한 우리의 농업은 기반부터 흔들리고, 소득감소에 따른 농민들의 상대적인 박탈감이 더욱 심화될 가능성이 있다.

정부에서는 WTO 시대에 대비하여 농어업의 경쟁력 강화를 위해 전업농 육성 등 여러 가지 농업·농촌 발전대책을 수립하여 추진하고 있지만, 이러한 정책들의 대부분은 농업진흥지역을 대상으로 하고 있어 농업조건이 불리한 중산간지역 등 소위 조건불리지역과 그 지역에 거주하고 있는 농민들에 대해서는 뚜렷한 대안이 없는 실정이다.

평야농촌지역과는 달리 우리나라 조건불리지역은 대부분 접근성이 불량하고, 농업조건 및 사회·경제조건이 불리성으로 인해 인구감소와 고령화가 진행되고 있으며, 농민의 취약성, 경작포기자의 증가, 농촌 취락의 소멸 등이 지속적으로 진행되고 있다.

그러나 조건불리지역은 불리한 지형조건 및 농업환경의 불리성에도 불구하고 다양한 농산물의 공급, 국토와 환경보전, 수자원의 함양, 풍부하고 아름다운 자연환경 제공, 국민의 거주·휴양환경의 제공 등 다면적·광역적·공익적 기능을 가지고 있다. 이러한 기능은 도시화·노령화의 진행과 더불어 사회적 수요가 늘어남에 따라 중요성이 증대되고 있으며, 새로운 농업지역으로서 등장할 수 있는 잠재력도 커지고 있다.

우리나라는 산이 많고 여름철에 강우가 집중되기 때문에 토양침식의 우려가 많다. 경작포기 면적이 증가할수록 농촌은 인구과소화 등으로 활력을 상실하게 되고, 농촌경관이 훼손될수록 농업이 수행하는 공익적 기능은 감소하게 된다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

최근 농업·농촌이 지닌 다면적 가치에 대한 인식의 증가와 함께 조건불리지역에 대한 논의가 활발히 전개되고 있다. WTO 체제 농업에서 허용하고 있는 허용대상에 조건불리지역에 대한 직접 보조가 명시됨으로써 농정의 주요 현안으로 등장하고 있다. 중앙정부 차원에서는 환경농업 및 조건불리지역에 대한 직접지불제 도입을 위한 정책방안을 모색하고 있으며,¹⁾ 공주시 등 지방자치단체에서도 이미 직접지불제를 실시한 바도 있다. 그러나 조건불리지역에 대한 이러한 노력에도 불구하고, 아직까지는 조건불리지역의 개념이나 조건불리지역의 선정 등에 대한 논의는 초보적인 단계에 머무르고 있다.

EU에서는 이미 1975년부터 조건불리지역의 중요성을 인식하고 다양한 조건불리지역 정책을 추진하고 있고 일본에서도 1980년대 이후 중산간지역 정책을 활발하게 추진해 오고 있다.

따라서 이제 막 시작한 조건불리지역 정책이 지방정부 차원에서 어떻게 대응해야 할 것인가에 초점을 두고, 조건불리지역으로 구분하기 위해 어떠한 지표를 사용할 것인가? 그러한 지표를 사용하여 충청남도 조건불리지역을 구분할 경우 그 범위는 어디까지인가? 충청남도의 조건불리지역은 어떤 모습으로 존재하고 있는가?에 대해 살펴보고 이를 바탕으로 조건불리지역의 특성을 고려한 지방자치단체 차원의 개발전략을 제시하는 것이 필요하다.

제2절 연구목적

이 연구의 목적은 이러한 문제의식을 가지고 충청남도 조건불리지역(과소, 낙후, 오지지역)의 범위와 존재양태를 규명하고, 지역특성을 고려한 적정 개발방안을 모색하는데 있으며, 궁극적으로는 지방자치시대 도 및 시·군 단위 조

1) 농림부와 한국농촌경제연구원에서는 환경농업 및 조건불리지역에 대한 직접지불제 도입방안에 대해 96년 9월과 98년 6월에 정책토론회를 열고 각국의 사례를 검토한 뒤 우리나라 조건불리지역 구분, 지원프로그램 시안을 마련하였다. 조건불리지역에 지원의 기본방향은 직접 소득보조 도입방안을 중심으로 하고 보완적으로 농업생산기반 정비의 필요성을 제시하고 있다.

건불리지역 정책의 기초자료를 제공하는데 있다.

이러한 목적을 달성하기 위한 좀더 구체적인 목표는 다음과 같다.

첫째, 국내·외 조건불리지역 연구 동향 및 관련 정책을 검토한다.

둘째, 자연지리·사회경제적 지표를 사용하여 충청남도 동·읍·면 단위 조건불리지역의 범위를 도출한다.

셋째, 충청남도의 조건불리지역의 유형을 구분하고 그 특징을 분석한다.

넷째, 도나 시·군 등 지방정부 차원의 조건불리지역 개발에 대한 정책과제를 도출하고 개발방안을 모색한다.

제3절 연구범위

본 연구의 목적을 달성하기 위해 다음과 같이 연구범위를 정하고자 한다. 우선 내용범위는 조건불리지역에 대한 개념정립이 이루어져 있지 않은 우리나라의 입장에서 어떻게 조건불리지역의 개념을 설정하고, 어떠한 분석시각에서 구분기준과 구분지표를 선택하여 조건불리지역의 범위를 설정하느냐의 문제를 다룬다. 이를 위해 토지·인구·사업체 부문의 15개 지표를 이용하여 낙후성과 불리성 분석, 지역성장 특성을 기준으로 충청남도 동읍면 단위 조건불리지역을 도출하고 조건불리정도에 따라 유형을 구분하였다. 시간범위는 1995년을 기준으로 하였으며, 공간범위는 충청남도 175개 동²⁾읍면을 대상으로 하였다.

제4절 용어정의

본 연구의 전개과정에서 주로 사용되는 용어는 개념상의 혼란을 방지하고 그 내용을 보다 명확히 하기 위해 다음과 같이 조작적으로 정의한다.

2) 충청남도의 경우 1995년 현재 법정동 97개, 행정동 39개이나 본 연구에서는 시의 동부를 하나의 동으로 간주하여 분석하였다.

1. 조건불리지역

조건불리지역(Less Favored Areas)은 EC(현 EU)지령 75/268에 처음으로 사용된 용어로 산악지역, 인구의 과소화와 위험성이 있는 조건열악지역, 특별한 열악지역에 직면하고 있는 기타 LFA지역을 포함하고 있다. 즉, 다른 지역에 비해 생산 및 생활여건이 상대적으로 불리한 낙후지역, 어촌 및 도서, 오지지역 그리고 중산간지역으로 접근성이 불량하고, 생활환경이 열악하며 소득창출 기회가 극히 제한된 지역이라고 할 수 있다.

EU의 조건불리지역은 자연지리적·농업조건의 불리성, 일본의 중산간 지역 인구와 자연지리·농업조건의 불리성, 일본의 과소지역은 인구·재정력 측면을 강조하고 있다. 그러나 어떤 측면을 강조하고 있더라도 결국은 적정 주민의 정주를 기반으로 한 지역사회의 유지에 궁극적인 목적을 두고 있다.

따라서 본 연구에서의 조건불리지역은 첫째, 지형 및 토지조건 둘째, 인구수 및 인구변화 셋째, 산업구조 등에서 분석대상 지역의 평균이하인 동·읍·면으로 정의한다.

2. 직접지불제

직접지불(direct payment)³⁾이란 농업생산자에 대한 보조 방식을 가리키는

3) 직접지불 방식의 보조는 과거부터 시행되어 왔으나, 최근에 주목을 받게 된 것은 1980년대 후반부터 OECD에서 가격지지 중심의 과거 농정의 개혁을 논의하는 과정에서 대안으로 검토되고 이것이 UR협상으로 연결되었기 때문이다. 직접지불과 유사하게 사용되는 용어로 ‘직접 소득지지(direct income support: 경제적으로 생산과 소비, 무역에 대해 경제적 왜곡이 적은 방식의 생산자 보조)’, ‘직접소득지불(direct income payment)’, ‘디커플링(decoupling: 생산과 보조를 분리하는 것, 즉 농업정책이 지니는 소득지지를 시장왜곡 효과로부터 단절시키는 것으로 일반적으로 사용하는 직접 소득지지보다 엄격한 개념)’, ‘생산과 연계되지 않은 소득지지(decoupled income support)’ 등이 있다. (한국농촌경제연구원, WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구: 직접지불제도를 중심으로, 1996, p.3)

일반명사로서 정부가 생산자에 대해 직접 소득보조를 하는 것을 의미한다. 즉, 가격정책이나 생산기반 조성지원, 기술개발 및 보급과 같이 지원의 효과가 간접적이거나 집단적이 아니라 특정 그룹의 농가 개개인에 대한 소득보조를 가리킨다.

따라서 본 연구에서는 농민들이 생산과 연계되지 않는 광의의 직접지불 즉, 생산중립적 소득보조, 재해보상 지원, 이탈농 지원, 조건불리지역 지원, 환경농업 지원 등으로 정의한다.

제5절 선행연구 검토

우리나라의 경우 직접지불제 도입을 위한 협의의 조건불리지역 연구는 1996년부터 한국농촌경제연구원 등에서 제한적으로 행해지고 있지만, 본 연구에서 규정하고 있는 광의의 조건불리지역에 대한 연구는 지속적으로 수행해 오고 있다. 대부분의 연구는 낙후지역, 과소지역, 중산간지역, 산촌지역, 개발촉진지역, 한계지역 등이라는 이름으로 행해지고 있으며, 대표적인 연구로는 김일철 외(1988), 김선기·임석희(1991), 윤근섭·최낙필(1994), 한국농촌경제연구원(1996), 손철호(1996), 서경호·이승복(1996), 장우환(1997) 등을 들 수 있다.

김일철 외(1988)⁴⁾는 산촌개발의 장기기본 전략을 수립하기 위해 군 단위를 대상으로 인구/가족, 경제, 환경, 문화, 복지/가치관 등 5개의 주요 관심영역 별로 주요 발전지표에 있어서 산촌 및 일반농촌, 어촌간의 차이점을 분석함으로써 산촌지역 개발의 상대적인 가능성과 효율성 및 방향을 제시하고 있으며, 종합적인 산촌 발전지표 체계를 수립하여 산촌유형의 재분류를 시도하였다. 분석결과 산촌개발을 위한 개발지표로 생태학적(고립) 요인(ecological isolation factor), 인적자본 요인(human capital factor), 생활수준(living standard factor), 인구구조 요인(population structure factor), 경지규모 요인

4) 김일철 외, 산지 및 산촌지역개발을 위한 발전지표 설정에 관한 연구, 서울, 농림수산부·농업진흥공사, 1988.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

(farmland factor) 등 5개 요인을 추출하였다. 이 중 산촌 발전지표로 생태학적(고립) 요인이 가장 설명력이 높은 것으로 나타났다. 또한 분석의 단위를 군보다는 면으로 할 것을 주장하고 있으며, 산지 및 산촌에 대한 개발인식을 식량기지(생산기능)라는 좁은 의미의 산지농업에 국한시킬 것이 아니라, 장소의 기능, 생태계의 보전기능, 여가 및 국민휴양 기능 등의 차원에서 개발목표가 종합적으로 고려되어야 할 것을 주장하였다.

김선기·임석희는(1991)⁵⁾는 오지종합개발사업의 효율적 시행을 위한 개발모형 및 추진방안을 제시함으로써 지방자치단체의 개발계획 수립 및 사업추진에 참고자료를 제공하는데 역점을 두었다. 이를 위해 전국의 면 단위 지역을 대상으로 12개 지역개발지표의 조사자료를 사용하여 부문별 지역간 개발격차를 비교·분석하였다. 분석결과 면 단위 농촌지역은 모든 부문에서 전국 평균수준에 비해 훨씬 낙후되어 있으며 오지면은 전국 면 지역 평균수준에 훨씬 미달되는 심각한 개발 격차를 드러내고 있는 등 전국적으로 불균등 개발이 심화되고 있는 것으로 분석하였다.

윤근섭·최낙필(1994)⁶⁾은 1980년과 1990년을 기준으로 전라북도 5개시, 13개 군을 사례로 과소현상이 어떠한 요인에 의해 발생하며 지역사회를 어떻게 변용시켰는가를 밝히기 위해 주성분 분석법을 이용하여 지역의 과소구조를 분석하였다. 과소종합지표는 인구학적 과소지표, 산업경제적 과소지표, 행·재정관련 과소지표, 사회문화적 과소지표 등 4개 부문 14개 지표를 선정하였다. 분석결과 과소문제는 단순히 특정지역의 인구유출에 의한 문제이기보다는 인구유출에 기인이 되어 지역의 산업경제적, 행·재정적, 사회문화적 측면에 걸쳐 나타나게 되는 구조적 문제이며, 지역사회의 해체를 가져오는 신규 병리현상이라고도 할 수 있다. 1980년대의 초기 과소화는 주로 산촌지역에서 심각한 문제로 대두되었지만, 1990년대에 들어와 산촌지역은 물론 도시 근교지역에서도 과소현상이 지적되고 있다.

5) 김선기·임석희, 오지낙후지역의 개발모형설정 및 추진방안, 한국지방행정연구원, 1991.

6) 윤근섭·최낙필, 과소지역의 구조와 사회적 결속에 관한 연구:전북지역을 중심으로, 한국사회학회, 1994.

한국지방행정연구원(1995)⁷⁾에서는 특수·낙후지역의 지속적인 개발을 위한 제도적 대안으로서 도서·오지개발법을 통합 또는 정비하여 새롭게 특수·낙후지역개발의 기본법을 제정하는 방안을 검토하기 위해, 그간의 낙후·오지개발정책을 평가하고, 외국의 조건불리지역·과소지역 정책을 검토하여 과소지역 관련제도의 개선방안을 제시하고 있다. 이를 위해 인구지표, 지리적 특성, 통계분석 등 3가지 방법을 과소지역 지역기준으로 지역유형을 구분한 다음, 과소지역 지정 및 개발 절차를 제시하고 있다.

한국농촌경제연구원(1996)에서는 UR농업협상 결과의 이행에 따른 파급영향을 최소화하고 농민소득 손실의 보상, 식량생산 유지, 지역농업 유지, 구조조정의 보완을 위하여 UR 농업협정문에서 허용하고 있는 조건불리지역 농업에 대한 직접지불제 도입의 필요성을 주장하고 있다. 따라서 제1단계로 2차 자료(인구감소율, 인구밀도, 농가비율, 경지정리율, 경지율)를 이용하여 읍면 구분을 하고, 제2단계는 행정조사, 도면작업에 의한 지표(인구밀도, 경지 고도, 경사도, 도로포장 상태, 공시지가, 농가율)를 통해 1차 리를 선정한 다음 제3단계로 현지실사를 통해 2차 리를 선정하는 절차를 거치고 있다.

제1단계 구분 결과 1,424개 읍면 중 267개 읍·면을 선정하였으며, 2단계로 1차 선정된 267개 읍면 내의 법정리를 경제사회지표와 경지조건지표를 이용하여 구분하고 현지실사를 통해 1차 조건불리지역 563개 법정 리, 2차 조건불리지역 775개 법정 리를 선정하고 있다. 이러한 조건불리지역에 대한 지원의 기본방향으로 지역개발정책(사회간접자본시설, 농업생산기반 정비, 농외소득기반 조성), 직접 소득보조(경작보조금 방식의 소득보조), 농업 투자지원(개별농가의 시설, 운영자금에 대한 보조 또는 저리융자) 등의 지원정책을 적절히 혼용할 것을 주장한다. 또한 조건불리지역 지원프로그램 시안을 마련하고 지원대상과 지원수준, 지원방법, 소요예산, 지원주체, 재정조달, 집행체계, 시행 절차 검토 등을 제시하고 있다.

손철호(1996)⁸⁾는 국토공간상에서 산촌지역의 구분 및 분포와 성격을 파악하

7) 김선기·황병천, 과소지역진흥법 제정에 관한 기초연구, 한국지방행정연구원, 1996.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

고, 그러한 산촌지역의 입지유형 및 인구 변화유형을 분류하며, 입지유형에 따른 인구 변화유형의 상호관계를 규명함과 아울러 산촌지역의 발전요인을 밝히기 위해, 제주도 일원 읍·면 등 총 21개 읍·면을 제외한 전국의 1,419개 읍·면을 대상으로 1차 조사대상지역으로 선정하고 최종적으로 900개 읍·면 지역을 대상으로 임야율과 평균 해발고를 지표로 산촌지역, 중간지역, 평야지역으로 구분하고 293개의 읍·면(20.3%)을 산촌지역으로 구분하였다. 산촌지역의 인구감소율은 중간지역과 평야지역의 2~3배에 이르고 있으며, 인구변화는 자연환경요인보다는 인문환경에 의하여 크게 영향을 받는다고 분석하였다. 또한 농업중심의 지역사회일수록 인구감소가 극심하며, 인구가 급격히 감소한 지역일수록 노령화 현상이 심하며, 자활보호대상자수의 비율이 높게 나타나고 있는 것으로 분석하였다.

서경호·이승복(1996)⁹⁾은 개발촉진지구의 지정 및 개발에 따른 제반 문제점을 사전에 도출하여 적절한 해결방안을 제시함으로써 개발촉진지구 개발제도가 지역간 균형개발에 기여할 수 있는 제도가 될 수 있는 토대를 구축하기 위한 방안을 모색하고 있다.

장우환(1997)¹⁰⁾은 중산간지역 구분을 위한 모집단을 행정구역상 통합시 설치 이전 시부와 군부를 제외한 면 단위 지역으로 설정하고, 1993년 12월 현재 행정구역상 면 단위지역을 지역구분의 공간단위로 하여 우리나라 중산간지역을 구분하였다. 임야율과 경지율 2가지 구분지표를 기준으로 한 중산간지역의 범위는 전국 1,257개 면 중 783개면(62.3%)이다. 중산간 지역의 발전방향을 도출하기 위해 면 단위 지리산권 중산간지역의 성격과 마을단위 가일2리 중산간지역의 사회경제적·지역농업 특성을 실증적으로 분석하였다. 그 결과 우리나라 중산간지역 정책의 정립을 위해서는 첫째, 지금까지 농림정의 사각지대로

8) 손철호, 산촌지역의 유형구분과 발전요인에 관한 연구, 박사학위논문, 서울, 서울대학교 대학원, 1996.

9) 서경호·이승복, 개발촉진지구의 합리적 운영방안 연구, 서울, 국토개발연구원, 1996.

10) 장우환, 한국중산간지역의 구분과 특성에 관한 실증연구, 박사학위논문, 대구, 경북대학교 대학원, 1997.

방치된 중산간지역 문제에 대한 대책이 농림정의 주요과제로 다루어야 한다. 둘째, 지방자치시대에 대응할 수 있는 중산간지역 농업·농촌대책이 필요하다. 셋째, 생산·가공·유통분야에서의 종합적인 농림업 대책뿐만 아니라 하부구조·생활환경·정주여건 개선 등의 종합적인 활성화 대책이 강구되는 것이 필요하다고 주장한다.

심완섭(1995)¹¹⁾은 급격한 농촌인구의 과소화가 빚어낸 조건불리지역의 출현과 그것의 사회경제적 특성을 파악하여 국토공간상에서 그 지역이 차지하는 위상을 밝히고, 농촌지역에서 나타나고 있는 개발의 여러 형태 중 도농이 교류할 수 있는 소규모 단지의 제반유형과 특성을 파악하여 조건불리지역에서의 응용가능성을 사전에 검토하였다. 또한 조건불리지역에서의 소규모단지 개발방안을 제시하는 것으로 향촌 주민의 참여방법 등 종합적인 지역활성화 전략을 제시하고 있다.

윤여창·유순호(1995)¹²⁾는 우리 나라와 조건이 유사한 유럽과 일본의 농산촌 지원정책과 환경친화적 농업에 대한 정책과 사례조사를 통해 조건이 불리한 지역의 정주환경과 국토 활용성을 제고하기 위해 어떠한 노력을 해야 하는가를 제시하고 있다. 즉, 첫째, 조건이 열악한 산간지역을 구조개선 정책에서 제외하는 것은 인구격감과 지역활력의 저하를 초래할 것이므로, 국토의 균형발전을 저해하여 사회적 문제를 낳을 수 있다. 둘째, 환경보전이 중요한 지역에 대해 집약농업의 전환을 지원하는 것은 집약농업에 따른 환경악화로 말미암아 이종의 사회적 비용부담을 가져올 수 있다. 셋째, 우리나라의 농업정책도 환경보전과 연계하여 농업조건이 불리한 지역에 대한 지원방법을 강구해야 한다.

이상과 같이 조건불리지역에 대한 선행연구를 검토한 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

11) 심완섭, 도농교류형 소규모 단지개발을 통한 조건불리지역의 경제활성화 방안, 토지연구, 한국토지개발공사, 1995.

12) 윤여창·유순호, 농산촌 정주환경 조성과 국토활용 제고에 관한 연구: 조건불리지역과 환경친화적 농업에 대한 지원정책을 중심으로, 농촌계획, 서울: 한국농촌계획학회,, 1995.9

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

첫째, 조건불리지역의 문제는 인구감소뿐 아니라, 사회경제, 행·재정, 사회·문화적 측면의 종합적 문제이며, 지역사회 해체를 수반하는 신규 병리현상이라고 할 수 있다.

둘째, 조건불리지역이 국토공간상에서 차지하는 위상을 규명해야 한다.

셋째, 지방자치시대에 부합하는 조건불리지역 대책이 농림정의 주요과제로 다루어야 한다.

넷째, 조건불리지역의 다면적·공익적 기능과 함께 환경보전 및 농업정책을 위한 조건불리지역 지원방법을 모색해야 한다.

다섯째, 조건불리지역을 식량기지라는 좁은 의미에 국한시킬 것이 아니라 장소의 기능, 생태계 보전기능, 여가 및 국민 휴양기능 등 종합적인 차원에서 개발목표가 고려되어야 한다.

제2장 條件不利地域の 概念과 區分基準

제1절 條件不利地域の 概念

최근 농업·농촌이 지닌 다면적 가치¹³⁾에 대한 인식과 더불어 조건불리지역에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 조건불리지역에 대한 개념이 아직 우리나라에서는 일반화되어 있지 않기 때문에 EU의 LFA(Less Favored Areas)와 일본의 中山間地域·過疎地域の 개념을 참고하여 우리나라 조건불리지역의 개념을 규정하고자 한다.

1. EU의 LFA 개념

유럽지역도 일반적인 농촌 인구의 급속한 감소현상으로 인해 상당히 많은 지역에서 공동화 현상을 초래하고 있다. 이러한 현상은 특히 농업생산 조건이 불리한 산간 오지를 중심으로 현저하게 나타나고 있으며, 이같은 농촌공동화 현상으로 지역사회 유지에 필요한 최소한의 인구 규모마저 확보하지 못하여 지역사회 전체가 붕괴될 우려마저 제기되고 있는 실정이다. 이에 따라 농업을 단지 농산물을 생산하는 산업으로서가 아니라 넓은 의미에서 국토공간 질서를 유지·보존하는 일로서 인식하려는 노력이 점차 확산되어 왔다.

다시 말하면 조건불리지역 즉 산간오지, 경사지 및 해안 벽촌 등 자연조건이 불리한 지역에 대해서도 시장 경제체제의 원리인 경쟁이나 합리화만을 강조하면 결국 생산이 중단되고 사람이 떠나게 되어 국토가 황폐화되고 공간질

13) 농업농촌의 다면적·공익적 가치는 다음과 같이 정리할 수 있다. ①농산물 공급 ②생활·취업의 장 확보(농업취업에 의한 소득확보, 주택지의 공급, 시설 등 용지공급), ③국토보전(침식방지, 자연재해 방지), ④수자원 함양, ⑤자연환경 보전·형성(자연경관, 기상완화, 대기정화, 야생동식물 보호), ⑥자연·문화자원 제공(자연학습, 레크리에이션, 농촌경관, 문화)

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

서가 파괴된다는 것이다. 그러므로 이런 조건불리지역에 특별한 지원을 베풀어서 주민을 정착시켜 농업을 계속하도록 유도하는 것은 자연환경을 보호하고 국토공간질서를 지켜 나가는 일이다.¹⁴⁾

LFA(Less Favored Areas:산악 및 조건불리지역)이라는 용어는 EC지령 75/268에 처음으로 사용된 말로서 이 후 EU의 구조정책의 주요부분 중 하나가 되고 있다.¹⁵⁾

<표 2-1>에서 보는 바와 같이 첫째, 산악지역이란 자연공간의 보호, 특히 토양유실에 대한 보전 또는 레저에 관한 수요를 충족하기 위해 농업이 필요한 산악지역을 의미한다. 이러한 산악지역은 토지이용상 제한과 노동비용의 부담이 상당한 지방행정구역이며 그 이유는 다음과 같다. 즉, ① 표고가 높기 때문에 기후조건이 불리하고, 작물의 생육기간이 짧다, ② 표고는 비교적 낮더라도 급경사이기 때문에 기계 이용이 곤란하거나, 고가격의 특별한 설비를 필요로 하는 지역이 대부분을 점하고 있다. ③ 상기에서 지적한 ①, ② 각각의 문제는 그렇게 심하지 않더라도, 두 가지의 문제점을 동시에 지니고 있다.

둘째, 일반 조건불리지역이란 최저한의 인구유지 또는 자연공간의 유지가 확보되어 있지 않은 지역으로써 다음과 같은 특징을 지닌 지역을 의미한다. ① 토지의 경사가 심해 비용을 많이 들이지 않고는 전작이나 집약화가 불가능하기 때문에 주로 조방적 축산으로 밖에 이용할 수 없는 지역, ② 토지생산력이 낮아서 농업의 경제상태에 관한 주요지표가 전국 평균보다 현저히 낮은 지역, ③ 농업의존도가 높고 인구밀도가 낮거나 인구감소 추세에 있기 때문에 해당지역의 생활기반이 급속히 약화되고 있어 인구의 정주가 시급히 요청되는 지역을 의미한다.

14) 성진근, 農 사람·일·터의 가치와 역할: 개방경제와 한국농업, 서울: 을유문화사, 1992, pp.92~93.

15) 윤여창·유순호, “농산촌 정주환경 조성과 국토활용 제고에 관한 연구: 조건불리지역과 환경친화적 농업에 대한 지원정책을 중심으로”, 농촌계획, Vol 1, No 2, 1995, p. 110.

제 2 장 조건불리지역의 개념과 구분기준

<표 2-1> EU의 조건불리지역 개념

구 분	개 념	근 거
산악지역 (mountain areas)	<ul style="list-style-type: none"> 자연공간의 보호, 특히 토양유실에 대한 보전 또는 레저에 관한 수요를 충족하기 위해 농업이 필요한 산악지역 표고가 높고 경사도가 큰 자연적 요인 때문에 토지이용의 가능성이 제한되어 있고 농작업 비용이 높은 구역 	EC지령 75/268 제3조 3항
일반조건 불리지역 (nomal less-favored areas)	<ul style="list-style-type: none"> 최저한의 인구유지 또는 자연공간의 유지가 확보되어 있지 않은 기타지역 토지조건의 열악성(집약적 농업의 부적합, 척박한 토지), 전국평균 이하의 경영성과, 높은 농업인구비율과 현저한 과소화(낮은 인구밀도, 높은 인구감소율) 등 사회경제적 조건불리지역 	EC지령 75/268 제3조 4항
특수불리지역 (small areas)	<ul style="list-style-type: none"> 국토면적의 2.5%(1985년에 4%로 개정) 범위내에서 자연공간, 관광자원, 연안구역 보호를 위해 농업의 존속이 불가결한 농업지역 	EC지령 75/268 제3조 5항

셋째, 특수불리지역이란 농업여건이 불리한 특별한 핸디캡(handicap)을 가지고 있지만, 경관보전·관광·해안선의 유지·보호 등을 위해 농업의 존속이 불가피한 지역을 의미한다.

이상에서 보는 바와 같이 유럽의 조건불리지역은 자연지리적 조건이 열악하여 농업생산이나 산업활동이 불리한 지역, 인구가 감소하여 인구의 정주가 시급히 요청되는 지역이라고 정의할 수 있다.

2. 일본의 중산간지역

일본의 중산간지역은 1960년대 일본의 中國地域에서 한정적으로 사용되는 개념으로 본래 산촌지역과 평지지역의 중간에 위치한 지역이라는 의미였으나, 1980년대 후반 이후 평지의 주변부에서 산간지에 이르는 지역으로 그 의미가 변화되었다. 즉 과거 산촌과 평지농촌의 중간에 위치하는 지역이라는 개념에서 산으로부터 연결된 지역으로서의 중산간지역이라는 의미가 부여되었다. 또

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

한 종래 中國地域에 한정하여 사용하던 개념이 일본 전국으로 확장되어 적용되었다.

일본 농업백서(1989)에서는 중산간지역을 평야의 주변부에서 산간지에 이르는 일정 면적의 평탄한 경지가 적은 지역으로 규정하고 있다. 농림통계의 경제지대 구분에서 농산촌과 산촌을 합한 지역 또는 농업지역 유형구분에서의 산간농업지역과 중간농업지역을 합한 지역을 중산간지역으로 정의하고 있다.

그러나 일본에서의 중산간지역은 시간·공간적으로 고정적인 개념이 아니라, 시간이 경과함에 따라 변용되어 왔으며, 연구자의 관점이나 구분목적에 따라 다양하게 규정되고 있다.¹⁶⁾

중산간지역의 개념이 연구자나 연구목적에 따라 다양하게 정의되는 이유는 지역의 성격이 다면적·복합적 특성을 가지고 있기 때문이다.

熊谷宏은 일본 중산간 지역의 일반적인 성격을 9가지의 다면적·복합적인 특성으로 정리하고 있다.

- ① 인구감소가 급격하여 과소화가 진행되고 있다.
- ② 젊은층의 인구유출이 높고, 잔존인구의 고령화가 현저하다(65세 이상 인구율 15% 이상).
- ③ 임야율이 높고(70% 이상), 경지율이 낮다(20% 이하).
- ④ 경사가 심한(경사도 20%이 상의 경지가 많음) 등 경지조건이 열악하다.
- ⑤ 경지의 정비가 지체 되어 있다(미정비 田率 70% 이상).
- ⑥ 생활환경시설 등 사회간접자본의 정비가 지체되어 있다.
- ⑦ 농업전업 종사자가 고령화되어 있고, 경작포기자가 많다.
- ⑧ 도입작물의 종류가 많다(쌀, 보리, 감자, 고구마, 콩, 야채, 과수, 사료작물 등).
- ⑨ 농업은 개별경영·지역농업의 양면에서 볼 때, 경종·축산 복합형이다.

16) 장우환, 한국 중산간지역의 구분과 특성에 관한 실증분석, 박사학위논문, 경북대학교 대학원, 1997, pp. 40~59.

제 2 장 조건불리지역의 개념과 구분기준

熊谷宏은 이러한 중산간지역의 특성을 종합하여 평탄지가 적고 경사지와 배후의 임지들로 구성되어 있어, 근대적 농업을 위한 농업기반 조건의 정비가 늦고 농업경영은 소규모·복합형으로 농업생산력 및 농업경영 수익성은 낮다.

또한 생활환경 정비가 지체되어 젊은층을 중심으로 한 인구유출이 계속되고, 경제적·사회적 쇠퇴경향을 나타내고 있는 중간·상류지역에 입지하고 있는 중간·산간농촌지역이라고 규정하고 있다.

일본 국토청의 정주구상 추진조사(1984)에서 중산간지역은 다음 4가지 조건을 만족하는 시정촌으로 정의하고 있다.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 원칙적으로 경제지대 구분에서의 농산촌 및 산촌에 속하는 지역② 지형적 조건으로서 평탄한 경지가 적고, 경사지와 배후의 임야로 공간이 구성되어 있는 市町村③ 농업진흥을 위한 시책전개의 장으로서 정비가 지체되어 있는 市町村④ 농림업을 핵으로 지역이 형성되어 있어, 농림업 기반정비가 지역경제에서 중요한 역할로 기대되는 지역 |
|---|

한편 지역농업의 기초적 조건의 등질성에 의한 구분을 제1차 분류로서 ①도시적 농업지역 ② 평지농업지역 ③ 중간농업지역 ④ 산간농업지역 등 4가지 유형으로 구분하고 있다. 여기서 중산간지역이란 4가지 유형구분 중 중간농업지역과 산간농업지역을 포함하는 지역을 말한다.

이를 종합하면 지형지리적인 위치로 인해 산업생산 여건과 접근성이 불리하고, 원격성으로 정주여건과 생활환경이 불리한 지역 즉, 생산과 생활환경이 불리한 지역이라 할 수 있다. 따라서 일본의 중산간지역의 개념은 정책상 2가지로 사용되는 것이 일반적이다.

첫째, 조건불리지역을 대상으로 하는 관계 5법(과소법, 산촌진흥법, 반도법, 이도법, 특정농산촌법)의 지정지역을 포괄하는 개념이다(2,105개 시정촌).

둘째, 농림통계상의 정의, 분류 중 중간농업지역과 산간농업지역을 합한 지역이다(1,791개 시정촌).

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

<표 2-2> 농업지역의 유형별 기준지표

제1차 분류		제2차 분류	
농업지역 유형	기준지표	제2차 유형	기준지표
도시적 지역	<ul style="list-style-type: none"> 가주지(可住地)에서 차지하는 DID면적이 5% 이상이며, 인구밀도 500인 이상 또는 DID인구 2만 이상인 시정촌 가주지에 차지하는 택지등율이 60% 이상이며, 인구밀도 500인 이상의 시정촌, 단지 임야율이 80% 이상인 시정촌은 제외 	답작형	논비율 70%이상
		전답형	논비율 30-70%
		전작형	논비율 30%미만
평지농업 지역	<ul style="list-style-type: none"> 경지율 20% 이상이면서 임야율 50% 미만의 시정촌, 단지 경사 20분의 1 이상의 논과 경사 8도 이상의 밭의 합계 면적의 비율이 90% 이상인 시정촌 제외 경지율 20% 이상이면서 임야율 50% 이상으로 경사 20분의 1 이상의 밭의 합계 면적의 비율이 10% 미만인 시정촌 	답작형	논비율 70%이상
		전답형	논비율 30-70%
		전작형	논비율 30%미만
중간농업 지역	<ul style="list-style-type: none"> 경지율 20% 미만인면서, 「도시적지역」 및 「산간농업지역」 이외의 시정촌 경지율 20% 이상인면서, 「도시적지역」 및 「산간농업지역」 이외의 시정촌 	답작형	논비율 70%이상
		전답형	논비율 30-70%
		전작형	논비율 30%미만
산간농업 지역	<ul style="list-style-type: none"> 임야율 80%이상이고 경지율 10% 미만인 시정촌 	답작형	논비율 70%이상
		전답형	논비율 30-70%
		전작형	논비율 30%이상

- 주) (1) 결정순위: 도시적 지역→산간농업지역→평지농업지역→중간농업지역
 (2) DID(인구집중지구)란 인구밀도 약 4,000명/1km²이상인 센서스조사지구가 몇 개 인접하면서 인구 합계가 5,000명 이상의 지구를 말한다.
 (3) 경사는 필지별 경작면적의 경사가 아니며, 단지로서의 지형상의 주경사를 말한다.

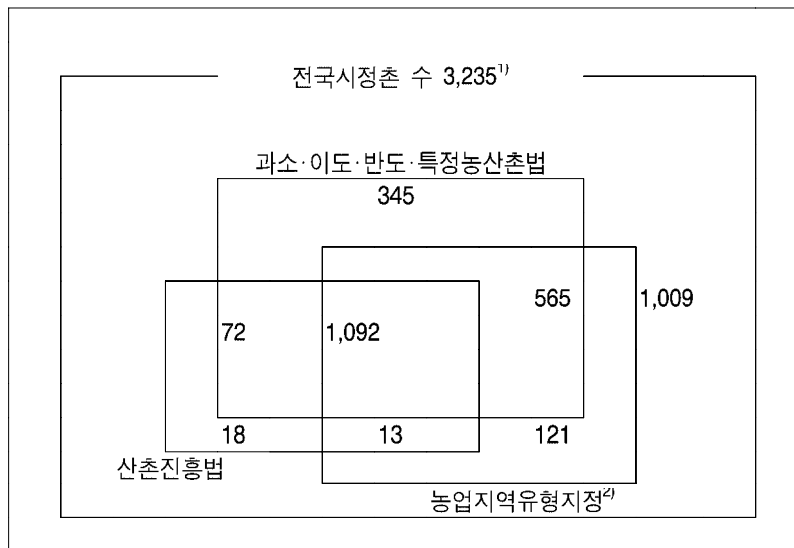
자료: 農林水産省經濟局統計情報部, 農林統計に用いる地域區分, 1990.11, 7項,

따라서 중산간지역에는 통일된 정의가 없지만, 중산간지역은 지세 등의 지리적 조건, 농업 등 생산조건 및 사회간접자본 정비 등의 생활조건이 열악하여 인구감소가 지속되고, 식량공급, 국토·환경보전 등에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있는 지역이라고 할 수 있다.¹⁷⁾

17) 小泉健, "中山間地域對策とその課題," NIRA政策研究, vol.8, no.11, 東京: 総合研究開発機構, 1995, p.8.

제 2 장 조건불리지역의 개념과 구분기준

[그림 2-1] 5法 및 농업지역 유형에 의한 중산간지역 지정 市町村의 분류



1) 북방영토 및 東京都特別區를 제외

2) 농업지역유형에 의한 중간지역, 산간지역을 뜻함

자료: 小泉健, “中山間地域對策とその課題,” NIRA政策研究, vol.8, no.11, 東京: 總合研究開發機構, 1995, p.8.

3. 일본의 과소지역

과소에 대한 개념규정이 어려운 것은 ① 지역인구가 급속히 감소함에 따라 주민인구의 재생산이 곤란하게 되는 상태를 뜻하는 인구변동적 측면, ② 지역인구가 급격히 감소함으로서 지역사회유지가 곤란하게 되는 사회변동적 측면, ③ 도시와 과소지역 간에 산업생산 격차가 확대된 결과 다수의 노동력이 지역외로 유출되어 지역 생산활동이 저하되면서 자원이용이 곤란하게 되는 경제적인 측면 등 어느 측면에 중점을 두느냐에 따라 과소의 개념규정이 달라지기 때문이다.¹⁸⁾ 그러나 지역인구가 감소한 결과 그 지역의 생산기능과 사회기능이 저하되고 있다는 점에서는 견해를 같이하고 있다.

18) 金炳吉, 日本에 있어서 過疎地域開發에 關한 研究, 博士學位論文, 東京: 東京農業大學, 1995, p.5

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

이러한 측면에서 보면 과소지역은 과소문제가 발생하고 있는 지역, 인구가 급격히 감소하고 있고 종래의 지역사회 생활수준의 유지가 어려운 지역이라고 정의할 수 있다.

일본에서는 1966년의 경제심의회 지역부회 중간보고에서 인구 감소지역에 있어서의 문제를 과밀문제에 대한 의미로 과소문제라고 규정하고 이에 대한 대책으로 2차에 걸친 ‘과소지역대책 긴급조치법’이 제정되는 등 과소대책을 하나의 정책목표로서 적극적으로 다루기 시작하였다.

다수의 학술적 제언에서 논의된 농산촌 과소지역의 문제점으로 지적된 내용을 보면 ①자연환경, 특히 삼림의 방치 ②산간농업의 유지곤란 ③노동력구조의 취약화 ④지방자치단체의 재정곤란 ⑤병원과 학교 등 지역시설의 유치곤란 ⑥촌락의 자치능력 저하 등 촌락사회의 모든 측면에 걸쳐 있음을 알 수 있다.

일본의 과소지역에는 산촌진흥대책지역¹⁹⁾, 벽지지역²⁰⁾, 이도진흥대책 실시지역²¹⁾, 호설지대²²⁾, 특수토양지대, 반도진흥대책 실시지역 등과 중복되고 있는 지역이 많다. 이상의 특별지역입법 대책지역은 자연적·경제적·문화적 제 조건이 유리하지만, 산업발전이 정체되고, 주민의 생활문화수준이 열악한 지역으로서 다방면에 걸쳐 과소지역의 생활이 당면하고 있는 다양한 문제와 생활상의 곤란 및 장애에 당면하고 있는 지역이다.

이상에서 살펴본 EU의 LFA, 일본의 중산간지역·과소지역 등은 한마디로 개념을 규정할 수 없는 매우 다의적인 의미를 지니고 있다.

EU의 조건불리지역은 자연지리적·농업조건외 불리성, 일본의 중산간 지역

19) 산촌진흥지역은 산촌진흥법(1965년, 법률 제64호)에 기초하여 산촌 즉, 임야율 75% 이상, 인구가 1ha당 1.16인 미만의 시정촌으로서 교통통신시설, 생산기반시설, 국토보전시설, 교육시설의 정비가 불충족하여, 경제·복지 향상이 저해되고 있는 지역이다.

20) 벽지지역은 5km² 이내에 50인 이상이 거주하고·교통기관 운행횟수·초중학교에서 거리 기준(벽지도 점수)에 의해 지정되며 공공시설의 특별정비대상 지역이다.

21) 이도지역 지정은 본토와 최단항로거리 기항횟수, 인구 등 일정기준에서 볼 필요가 있다. 기준은 ①외해 이도의 지정기준 ② 내해 이도의 지정기준이 있다. 본토와 연결되는 다리가 건설되어 조건이 좋아지면 지정을 해제한다.

22) 호설지대 대책특별조치법(1962년, 법률 제73호)에 의해 지정된 지역으로 호설지대와 특별호설지대로 구성된다.

은 인구와 자연지리·농업조건에 불리성, 일본의 과소지역은 인구·재정력 측면을 상대적으로 강조하고 있다. 그러나 어떤 측면을 강조하고 있더라도 결국은 적정주민의 정주를 기반으로 한 지역사회의 유지에 궁극적인 목적을 두고 있다.

제2절 조건불리지역의 구분기준 및 지표의 검토

서종혁 외(1996)는 조건불리지역의 지정기준을 지역적 접근을 원칙으로 하여 행정구역 단위로 구분하였다. 행정구역 단위로 구분할 경우 ‘시·군’은 동일한 농업여건을 가진 것으로 간주하기에는 이질적인 광역구역이므로 ‘읍·면’단위로 하였으며, ‘읍·면’내에서도 농어조건이 이질적인 지역이 있으므로 ‘리’단위로 해야 한다는 견해도 있으나, ‘리’를 단위로 하는 것은 통계수집 및 처리, 행정관리상 곤란하다. 뿐만 아니라 농민의 실제 통작권이 확대되고 있음을 감안하여 주민의 경제활동에 영향을 미치는 최소한의 지역사회를 읍·면으로 본다.²³⁾

이는 ‘어느 지역의 평균적 경지조건, 사회기반시설을 감안하여 볼 때, 그 지역에서 영농하는 농민의 경제적·사회적 상태가 열악하기 때문에 이를 보상하기 위한 지원을 한다’는 개념으로 조건불리지역 지원정책의 배경에 보다 합치된다고 할 수 있다.

그러나 그 후 행정구역 단위에 대한 약간의 수정을 거쳐 조건불리지역은 지원목적과 정합성, 구분의 적절성, 행정집행 가능성 등을 고려하여 읍·면과 법정리의 2단계를 선택하였다. 즉, 조건불리지역은 면 단위로 구분하여 지역개발정책이 집중되도록 하되, 직접지불 대상은 그 중에서 경지조건 등이 매우 불리한 법정리 단위에 한정하였다.

23) 서종혁 외, 전제서, p.146.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

<표 2-3> 조건불리지역 구분 단위 비교

구 분	경지구역 또는 필지단위	행정구역 단위
구분기준	• 필지의 경사도, 고도, 경지조건	• 지역의 평균적 경지조건, 경제·사회 지표
UR농업협정 합치성	• 불합치 가능성이 있음	• 합치
문제점	• 행정비용 과다 소요 • 지역변수 고려 곤란	• 제외지역 농민 반발
사 례	• 스위스, (공주시)	• EU(콤포문단위)

자 료: 한국농촌경제연구원, 환경농업 및 조건불리지역에 대한 직접지불제 도입방안, 1998, p.24.

<표 2-4> 지역구분 단위 검토

판 단 기 준		읍 면	법정리	행정리
지원목적	지역사회 유지	○	△	△
	농지 유희화 억제(단기)	△	○	○
구분적절성	지역간 차별성과 지역내 동질성	△	△	○
집행가능성	통계수집 및 행정집행 가능성	○	△	×
	예산부담	△	○	○

주) 평창·정선·곡성·남원·완도·금산군 농정담당자 및 농민면담 결과 정리

자료: 한국농촌경제연구원, 위의 자료, p.24

행정구역단위로 조건불리지역을 구분할 경우 조건불리지역 지원의 목적, 국내 관련 정책의 구분기준, 외국의 사례, 통계의 수집가능성을 고려하여 구분지표를 선정하였으며, 지표상에 나타나지 않는 현지실정을 고려하기 위해 현지확인작업을 병행하였다.

제 2 장 조건불리지역의 개념과 구분기준

<표 2-5> 조건불리지역 구분지표

부 문	지 표
경제사회	인구증감률, 인구밀도, 농가율, 도로포장, 공시지가
경지조건	경지의 경사도와 고도, 경지율, 경지정리율, 수리답률

자 료: 한국농촌경제연구원, 위의 자료, p.34.

조건불리지역의 구분절차와 단계별 지표선정을 보면 제1단계로 2차 자료에 의한 지표를 통해 읍면 구분을 하고, 제2단계는 행정조사, 도면작업에 의한 지표를 통해 1차 리를 선정한 다음 제3단계로 현지실사를 통해 2차 리를 선정하는 절차를 거치고 있다.

<표 2-6> 조건불리지역의 단계적 구분

구 분	구 분 방 법	지 표
1 단계 (읍면 구분)	2차자료에 의한 지표 인구와 경지조건지표가 모두 하위 그룹이면서 농업의존도가 높은 읍면	인구증감률(85~95), 인구밀도 농가비율, 경지정리율, 경지율
2 단계 (1차 리 선정)	행정조사, 도면작업에 의한 지표	인구밀도, 경지 고도·경사도 면소재지까지의 도로포장 상태, 고시 지가, 농가율
3 단계 (2차 리 선정)	현지 실사	시설, 과수비율, 관광농원, 농공단지 등 농외소득원 지역관련자의 의견

자 료: 한국농촌경제연구원, 위의 자료, p.25.

한국지방행정연구원(1995)에서는 과소지역 지정기준으로 인구지표, 지리적 특성, 통계분석 등 3가지 방법을 사용하고 있다. 그러나 이들 방법은 절대적인 것은 아니며 각각을 독립적으로 적용하기 보다 과소지역에 대한 정책방향에 따라 복합적으로 적용하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다.²⁴⁾ 즉, 인구격감형 지역을 다시 지리적인 특성이나, 통계적인 분석에 의한 집단으로 구분함으로써 정책집행의 효과성을 제고할 수 있다.

24) 김선기·황병천, 전계논문, 1996, pp. 115~118.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

첫째, 인구지표를 기준으로 한 과소유형은 ①인구격감형 ③고령화형 ②저인구밀도형으로 구분할 수 있다.

둘째, 지리적 특성을 통한 유형분류는 보다 구체적이며 지역의 특성에 부합되는 대책을 마련하기가 용이할 수 있는 바 대체적으로 ①산간오지 ②평야지역 ③도서지역으로 분류할 수 있다. 지리적 특성에 따라 개발의 방향을 설정하고, 개발방향에 따른 정책지원의 차별화가 가능하며 정책의 효과성 평가도 비교적 용이하다.

셋째, 통계분석을 통한 유형분류는 지역의 특성을 나타낼 수 있는 각종 통계자료를 이용하여 요인분석과 군집분석을 통하여 상호 비슷한 특성을 갖는 몇 개의 집단으로 분류할 수 있으며, 이러한 집단별로 집단의 특성에 맞도록 정책지원의 방향을 효과적으로 정할 수 있다. 그러나 통계분석을 통한 유형분류는 지역의 다양한 기초자료를 이용하기 때문에 분석적인 지역특성이 노출될 수 있지만, 분석과정이 복잡하여 담당공무원이나 지역주민에 대한 수용가능성이 떨어질 수 있다.

건설교통부(1994)는 개발촉진지구 유형을 낙후지역형, 도농통합형, 균형개발형 등 3개 유형으로 나누고 낙후지역형의 경우 5개 지표를 기준으로 대상 시·군을 선정하고 있지만, 실제 계획단계에서는 지정기준이 마련되어 있지 않고 전체 지구지정의 면적과 경계설정 방법만 규정하고 있다.

<표 2-7> 낙후지역형 개발촉진지구의 지정기준

구 분	자료출처	작성기관	작성년도	적 용 방 법
인구증가율	인구 및 주택센서스	통계청 (경제기획원)	1985, 1990	5년간 연평균 증가율
재정자립도	지방재정 연감	내무부	1990~92	자주재원(지방세+세외수입)/ 세입총액
제조업 인구비율	총사업체통계조사 보고서(지역편)	경제기획원	1990, 1991	제조업종사인구/1990년 인구
도로 율	도로현황 조사 지방행정구역 요람	건설부 내무부	1993, 1992	법정도로연장/행정구역면적 (국도, 지방도, 시·군도)
평균지가	전국 공시지가	건설부	1993	지목상 대지부문의 m ² 당 평균지가

자 료: 건설교통부, 개발촉진지구 업무처리지침, 1997, pp.6~7.

제 2 장 조건불리지역의 개념과 구분기준

EU(1975)의 LFA는 다음 3가지 유형으로 구분되며 각각 별도의 구분기준을 가진다. 또한 지정단위는 기본적으로 콤문(commune: 우리 나라의 읍·면 정도로 대체로 기초자치단체임)²⁵⁾ 으로 구분하는 것을 원칙으로 하고 있으나 독일과 같이 경우에 따라 행정구역의 일부를 지정하는 경우도 있다.²⁶⁾

EU의 조건불리지역은 농지의 물리적 조건이 열악한 산악지역(mountain area)과 좀더 포괄적인 의미에서 농업여건이 불리하여 인구과소화가 우려되는 일반 조건불리지역(normal LFA)으로 구분하고 있는데 양자 모두 행정구역 단위를 기준으로 지역 내의 평균적 경지조건과 사회경제적 여건을 지표로 하여 구분하고 있다.

<표 2-8> EU의 조건불리지역 지정조건

구 분	지 정 조 건
산악지역 (mountain areas)	<ul style="list-style-type: none"> • 해발고도 600~800m이상이거나, 경사도가 최소 18%이상인 지역 또는 이 두가지가 결합되어 나타나는 지역이다. 이에 해당하는 경지면적은 27.5백만 ha로 전체 농경지의 19.6%, 전체 조건불리지역 면적의 35%이다.
일반조건 불리지역 (normal less-favored areas)	<ul style="list-style-type: none"> • 토지생산력이 낮아 조방적 축산에 적합한 지역으로 ①목초나 곡물의 ha당 생산량이 국가 평균의 80% 이하이고 EU전체의 평균을 넘지 않는 지역 ②가축밀도가 ha당 1가축단위 이하인 지역 ③ 농경지의 대부분이 목초지로 구성된 지역이다. • 위와 같은 사유로 농장소득이 평균보다 상당히 낮은 지역으로 노동단위당 농업부가가치나 순농장소득이 국가 1인당 평균 GDP의 80% 이하인 지역이다. • 농업인구가 주를 차지하고 인구 유출로 인구과소화가 우려되는 지역으로 인구밀도가 국가 평균의 50% 이하이고 27명/km²를 넘지 않거나 연간 인구감소율이 0.5% 이상인 지역이다.
특수불리 지 역 (small areas)	<ul style="list-style-type: none"> • 총 경지면적의 4% 이하로 규정하고 있다. • 토양의 생산조건(수리조건 포함)이 불리한 지역, 해안·도서지역(염도가 높거나 해안 운송비가 높은 지역), 전원보전, 해안보호, 환경보호 등 공공규제로 영농에 지장을 받는 지역이다.

25) 서종혁 외, 1996, 외국의 직접지불제, WTO체제하의 농업지원제도 조사연구 자료집 I, 서울: 한국농촌경제연구원, pp. 105~106.

26) 서종혁 외, 전제서, p.145.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

반면 스위스는 경지구역으로 구분하고 있는데 이는 국토가 좁아 물리적 조건 이외의 지역변수의 차이가 크지 않은 때문으로 보인다

한편 UR 농업협정문에서는 '경제적이고 행정적 동일성을 갖춘 명백히 지정된 지리적 구역'으로 규정하고 있어 행정구역 단위의 구분을 원칙으로 하고 있으나, 독일과 같이 행정구역의 일부를 지정하는 것까지 금지하는 것이라고는 해석되지 않는다.

영국의 조건불리지역은 열등지역(DAs: Disadvantaged Areas)과 최열등 지역(SDAs: Severely Disadvantaged Areas)의 두 가지로 구분된다. 영국의 조건불리지역 구분기준은 농용지에 대한 목초지의 비율, 사료작부지 1ha당 가축사양단위, 전국 평균에 대한 농지 차지료의 비중, 전국 평균에 대한 노동소득 비중, 인구밀도, 농업취업인구 비율 등이 사용되고 있다.

독일의 조건불리지역은 ①산악지역 ②조건불리지역 ③소지역의 세 가지 범주로 나누어져 있다. 서독의 조건불리지역 구분기준은 기본적으로 EC 지령 75/268에 명시된 구 조건불리지역 대책에서의 지정기준을 따르고 있다. 즉 산악지역의 구분지표는 표고와 경사도, 조건불리 농업지대의 구분지표는 농지평가지수(LVZ), 인구밀도, 농업인구비율 등의 사회경제 지표를 이용하고 있다. 소지역은 원칙적으로 농지평가지수가 평균 25이하인 조건을 충족시켜야만 지정될 수 있다. 독일에서는 소지역 가운데 농지평가지수가 평균 15이하인 지역과 조건불리 농업지대를 합쳐서 중심지역이라고 정의하고 있다. 독일은 조건불리지역에 대한 보상금의 급부대상 지역을 중심지역과 산악지역에 한정하여 지급하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 EU 조건불리지역의 구분지표는 회원국들에 따라 각각 다르게 규정되어 있다. 대체로 산악지역 구분기준으로서 표고(평균해발고) 및 경사도 등 자연지리적 지표가 주로 이용되고, 기타 조건불리지역 및 소지역 구분지표로는 농용지에 대한 목초지의 비율, 사료작부지 1ha당 가축사양단위, 전국 평균에 대한 농지 차지료의 비중, 전국 평균에 대한 노동소득 비중, 인구밀도, 인구감소율, 농업취업인구 비율, 농지평가지수 등의 다양한 사회

제 2 장 조건불리지역의 개념과 구분기준

경제적 지표가 이용되고 있다.

일본의 과소지역(1990)은 자연적·사회적·경제적으로 불리한 지역 즉, 인구유출, 고령화의 진행 등 농업·농촌의 활력이 상실된 지역이라는 관점에서 구분하고 있다.

과소화지역 조치법에 의한 과소지역 지정이다. 즉, 1970년 과소지역대책 긴급조치법에서는 인구의 과도한 감소를 방지하고, 지역사회의 기반과 시정촌의 행·재정의 붕괴를 목적으로 하고 있다. 그러나 구 과소법의 시행에도 불구하고 격심한 인구감소에 따른 후유증은 지속되었다. 이에 따라 1980년 인구감소에 따른 지역사회 기능저하 및 생활수준·생산기능이 타지역에 비해 낮은 지역에 대해 종합적, 계획적인 진흥책을 강구하는 과소지역진흥 특별조치법을 제정하였다. 이와 같은 과소대책에도 불구하고 많은 지역에서 인구감소가 계속되었으며, 지역사회 활력저하와 재정기반의 취약 등 새로운 과소문제가 발생하였다.

1990년 4월 1일 과소지역의 자주적, 주체적인 활성화를 목적으로 신과소법을 제정하였다. 신과소법은 구과소법과 달리 인구가 현저하게 감소한 시정촌 뿐만 아니라, 지속적인 인구감소 결과 고령자가 증가하고, 젊은 인구가 줄어드는 점에 착안하여 고령자와 젊은층 인구를 지정요건으로 채택하였다.

이와 같이 일본의 과소법은 처음부터 일관되게 인구와 재정력 지수를 지정요건으로 사용해오고 있으며, 사회변화에 따라 인구연령층의 점유비율을 추가하고 있다.

1990년 국세조사 결과 일본의 과소지역 시정촌의 인구는 (1990년 국세조사 결과) 총인구의 6.5%, 인구밀도는 전국 평균 인구밀도 327인/km²과 비교하면 극히 낮은 45인/km²이다. 과소지역 시정촌 수는 1,199개 단체로 전국 시정촌의 약 1/3로 국토 면적의 약 50%를 점하고 있다.²⁷⁾

27) 과소지역활성화대책연구회, 신과소지역활성화 핸드북, 교세이, 1994, p.2.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

<표 2-9> 과소지역 지정기준

구 분	실시기간	주요목적	과소지역 요건
과소지역대책 긴급조치법	1970.4.24 ~ 1980.3.31	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회의 기반, 행·재정 붕괴방지 	①인구: 1955년 국세조사 인구가 1960년 인구와 비교하여 10% 이상 감소하고 있는 시정촌 ②재정력: 1966~1968년 각 년도 재정력지수의 평균이 0.4미만
과소지역진흥 특별조치법	1980.4.1 ~ 1990.3.31	<ul style="list-style-type: none"> 과소지역 진흥을 도모하여 주민복지 향상과 고용증대, 지역격차 해소 	①인구: 1975년 국세조사 인구가 1960년 인구에 대해 20% 이상 감소하고 있는 시정촌 ②재정력: 1976~1978년 각년도 재정력지수의 평균이 0.73 이하
과소지역활성화 특별조치법	1990.4.1 ~ 2000.3.31	<ul style="list-style-type: none"> 과소지역의 자주적, 주체적 노력으로 활성화를 실현할 수 있도록, 지역창의력을 존중하고, 산업, 고용, 고령자 등의 시책에 관한 지원 조치법의 확충 	①인구 <ul style="list-style-type: none"> 1960년 국세조사 인구와 1985년 국세조사 인구에 의한 인구감소율이 25% 이상인 지역 인구감소율 20% 이상으로서 1985년 국세조사인구에 의해 65세 이상 인구의 비율이 16% 이상인 지역 인구감소율이 20% 이상으로서 15~29세 인구 비율이 16% 이하인 지역 ②재정력 <ul style="list-style-type: none"> 1986~1988년 재정력지수가 0.44% 이하인 지역

주) 재정력 지수= 기준재정 수입액/기준재정 수요액

자 료: 국토청, 과소대책의 현황, 각 연도별 작성,

일본의 중산간 지역을 구분하는 방법은 농림통계상의 구분방법과 중산간 관련정책 및 법률상의 구분방법 등 두 가지가 있다.²⁸⁾

첫째, 농림통계상의 중산간지역 구분은 경제지대 구분에서 농산촌+산촌을 중산간 지역으로 구분하는 방법과 농업지역 유형에서 중간농업지역+산간농업지역을 중산간지역으로 구분하는 방법이다.

28) 장우환, 전개논문, 1997, pp.44~50.

제 2 장 조건불리지역의 개념과 구분기준

① 경제지대 구분에서의 중산간 지역구분방법은 일본 전체 시정촌을 대상으로 한 경제지대 구분 중에서 농산촌과 산촌을 합한 시정촌을 중산간지역으로 하고 있다. 경제지대 구분 순서는 먼저 경지율과 임야율에 의해 토지의 산업 배분을 하는데 특히 임야율의 크기에 의해 산촌을 분리한다. 다음으로 도시화 정도와 비농업지역의 성격을 나타내는 지표로서 농가율이 낮고 제2차 산업 취업인구율이 높은 도시근교지역을 구분한다. 그리고 남은 지역공간에서 경지율과 전업농가율의 높이를 지표로 하여 평지농촌으로 분류한다. 마지막으로 이상의 구분 결과 나머지 부분을 농산촌지역으로 구분한다.

② 농업지역 유형에서의 중산간지역 구분이다. 일본에서 가장 일반적으로 받아들여지고 있는 중산간 지역 개념은 농림통계상의 중산간 지역이다. 주요 지표로 DID(도시적 지역)면적과 임야율(산간농업지역) 등 토지이용 지표가 채용되고 있다. 이들 지표는 단기 사회경제 변동에 대하여 비교적 안정되어 있다는 점에서 채택한 것으로 도시적 지역, 평지농업지역, 중간농업지역, 산간농업지역 등 4가지 농업지역 유형으로 구분하였다. 여기서 산간농업지역은 임야율이 높은 지역이며, 중간농업지역은 평지농업지역과 산간농업지역의 중간지역으로 임야율과 농지의 경사도가 비교적 높은 지역을 의미한다. 이와 같이 농림통계상 지역구분이 개정된 이후 산간농업지역과 중간농업지역을 합하여 중산간지역으로 호칭하는 경우가 많다.

둘째, 관련 정책상의 중산간지역으로 구분하는 방법이다. 1990년 창설된 중산간지역 활성화자금에서의 중산간지역 구분은 ①생산상의 조건불리지역(농용지의 경사도, 임야율), ② 판매상의 조건불리지역(시장거리, 시정촌 규모) 등의 2가지 점으로 대상지역을 한정하고 있다. 특히 산촌·이도 등 지역진흥법에서의 지정지역을 부가하는 방식으로 지역지정을 행하고 있다.

또한 1965년 5월 제정된 산촌진흥법(제2조)에 의하면 산촌이란 임야면적 비중이 높고, 교통조건과 경제적·문화적 제조건의 혜택을 받지 못하며, 산업개발 정도가 낮고 주민의 생활수준이 열악한 산간지, 기타의 지역으로서 정령이 정하는 요건에 해당하는 지역을 의미한다. 산촌진흥법 시행령은 산촌의 요건으

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

로서 ①시정촌의 임야율이 75% 이상, 인구밀도가 1.16인/ha 미만일 것 ②산촌진흥법 제3조 각호에 규정하는 시설 즉, 교통·통신·생산·국토보전·교육문화·후생시설 등의 정비가 불충분할 것이라는 2가지 요건을 규정하고 있다.

특정농산촌법(1993)의 특정농산촌은 ①지세 등의 지리적 조건이 나쁘고, 농업생산조건이 불리한 지역이지만, ②토지이용 상황, 농림업 종사자 등의 측면에서 농림업이 중요한 사업인 지역을 의미한다. 즉, 특정농산촌 지역은 경사지가 많고 임야율이 높은 등 자연적 조건이 불리하고, 토지기반 정비 및 농가의 경제기반이 평야에 비해 취약하여 토지개량 사업이 어려운 지역을 의미하고 있다. 특정농산촌 지역의 요건 중에서 농업생산조건 불리지역을 나타내는 기준은 ①경사도 1/20 이상의 논 면적이 전체 논 면적의 50% 이상일 것(단 전체 논 면적이 전체 경지면적의 33% 이상) ②경사도 15° 이상의 밭 면적이 전체 밭 면적의 50%이상일 것이라는 상기 3가지 요건 중 어느 쪽이든 만족하는 지역으로 규정되어 있다. 또한 농림업이 중요한 산업지역을 나타내는 기준은 ①15세 이상인구에 대한 농림업 종사자수의 비율이 전국평균(10%)이상일 것 ②총 토지면적에 대한 농림지 비율이 전국평균(81%) 이상일 것이라는 2가지 요건 중 어느 쪽이든 만족하는 지역으로 규정하고 있다. 이상의 요건 외에 3대도시권²⁹⁾이 아닐 것, 인구 10만 미만일 것이라는 기준을 추가적으로 규정하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 일본의 경우는 크게 통계상 구분지표와 정책·법률상 구분지표로 나누어 사용하고 있다. 통계상 구분지표는 경지율과 임야율, 경사도 등을 사용하고 있으며, 정책지표로는 농용지 경사도, 임야율, 시장거리, 시정촌 규모, 인구밀도, 경사도, 농림업 종사자 비율, 농림지 비율 등 다양하게 사용하고 있다. 또한 법률적 지표는 인구와 재정력 지수 등을 사용하고 있다.

EU와 일본 국내의 조건불리지역 구분지표를 종합하여 정리하면 <표 2-10>과 같다.

29) ①수도권의 기성시가지 및 근교정비지대, ②近畿圏의 기성도시구역 및 근교정비구역, ③중부권의 도시정비구역

제 2 장 조건불리지역의 개념과 구분기준

<표 2-10> 선행연구 및 기존제도의 지역구분 지표

구분	EU	스위스	일본		오지개발 촉진법	개발촉진 지구	한국농정 연구원	김선기· 임석희	윤근섭· 최나원	김선기· 황병천	자료수 집용이 성
			특정농산 촌	과소지역							
임야율			■					■	■		○
경지율							■	■		■	○
담률			■					■		■	○
전율								■		■	○
행정구역 면적										■	○
농지의 평균고도	■	■					■				×
농지의 경사도	■	■	■				■				×
경지정리율							■			■	○
수리안전답률		■					■				○
농업진흥지역 비율										■	○
총인구수										■	○
인구증감률	■			■	■	■	■	■	■	■	○
인구의 사회증가율									■		△
인구밀도	■						■	■		■	○
전출인구비율										■	△
65세 이상 인구				■				■	■		○
부양비									■		○
총가구수										■	○
농가율							■	■		■	○
전업농가율								■	■	■	○
겸업농가율								■		■	○
농업인구	■		■							■	△
호당주민소득										■	×
호당 농업소득										■	×
특산단지참여농가비율										■	×
공장수										■	○
제조업종사 인구					■	■		■		■	○
중졸 이상자 비율					■						△
1인당 소득					■						×
1인당 지방세액					■				■		×
농장당 평균소득	■										×
행정투자비									■		×
주민1인당산업투자액									■		×
재정자립도				■		■			■		×
영세민 비율					■						×
도로율					■	■				■	△
도로 포장률					■		■	■	■	■	○
전화 보급률					■						○
상수도 보급률					■				■		○
수세식 화장실					■						×
임식부업					■						×
지역의료수준									■		×
국교교사 1인당 학생수									■		○
평균지가						■	■				○
도청까지의 거리								■		■	○
정기버스 노선개설부락수								■			×
지표 수	6	3	4	3	12	5	10	14	14	23	

제3장 條件不利地域의 關聯政策 檢討 및 評價

제1절 국내 조건불리지역 정책 검토

유럽 여러 나라들과 미국 그리고 일본 등 선진국에서 1980년대 후반부터 강조되기 시작한 조건불리지역 개발정책은 농촌으로부터 특히 조건이 상대적으로 불리한 지역으로부터의 지나친 이주를 막고 그 지역에 주민을 살게 해야 한다는 국민경제적인 필요성을 반영한 정책이라 할 수 있다.

우리 나라에서 구분되고 있는 제도상의 조건불리지역 정책은 도서개발촉진법(1986)에 의한 「도서종합개발계획(1988~1997)」, 오지개발촉진법(1988)에 의한 「오지종합개발계획(1988~1997)」, 농어촌발전특별조치법(1990)에 의한 「농어촌정주권 개발계획(1990~2000)」, 지역균형개발 및 중소기업 육성에 관한 법률(1994)에 의한 「개발촉진지구개발계획(1996~2000)」, 농어촌정비법에 의한 「한계농지 정비지구」 등이 있다.

1. 도서개발 사업

도서개발 사업은 “도서의 생산·소득 및 생활기반시설의 정비·확충으로 생활환경을 개선함으로써 도서주민의 소득증대와 복지향상을 도모함(도서개발촉진법 제1조)을 그 목적”으로 1987년부터 추진하고 있다.

도서개발촉진법에서 정하고 있는 도서는 제주도를 제외한 해상의 전도서를 대상으로 하고 있다. 그러나 이중에서 상기의 목적 달성을 위하여 필요하다고 인정되는 도서를 개발대상도서(지정도서)로 지정하고 있는데 첫째, 10인 이상이 연중 거주하고 있는 도서, 둘째, 교량 등으로 육지와 연결되어 있는 도서로서 10년이 경과하지 않은 도서 등 449개 도서를 대상으로 하고 있다.

주요 개발전략은 첫째, 지역단위 종합개발로 지역격차를 해소하고, 둘째, 모도

제 3 장 조건불리지역의 관련정책 검토 및 평가

중심의 생활권을 형성하여 자도의 격절감을 해소하며, 셋째, 도서별 특성개발로 도서의 자원화와 개발과 보전의 조화를 도모한다는 것이다.

그러나 이 사업은 엄밀한 의미에서 면 단위 사업이라고 할 수 없다. 왜냐하면 도서개발의 기본공간단위는 면 단위가 아니라 개별 도서이기 때문이다. 다만 도서가운데 면 단위에 해당되는 도서가 다수 포함되어 있을 뿐만 아니라 마을단위 사업으로 분류하기에도 부적당한 종합사업의 성격을 띠면서 정주권개발 및 오지개발사업과 정책목표가 유사하기 때문에 면 단위 사업으로 분류하고 있다.

도서개발은 오지개발과 같이 정형화된 계획서가 아니라 행정공문서 형태로 사업계획을 수립하여 1개 도서당 10억 원을 10년간에 걸쳐 한시적으로 분산 투자하였다.

행정자치부의 도서종합개발계획에서는 도서지역을 14개 권역으로 나누고, 권역내 14개 모도를 중심으로 생활권 체계의 형성을 도모하고자 하였다. 권역설정 기준으로 면소재지 도서 또는 인구 500인 이상의 교통, 통신, 생활중심 도서를 모도로 선정하였고, 이 모도 중심 내에 포함되는 자도는 연결이 가능한 3시간 이내 거리의 도서를 권역 내로 포함하여 개발한다는 것이었다. 그러나 이 같은 시도는 개별도서 중심의 획일적 투자방식의 추구로 귀결됨에 따라 목적했던 생활권 체계가 형성되지 못하였다. 따라서 엄기철 외(1996)는 ① 도서의 입지적 분포 ② 도서의 중심성과 생활권 체계 등이 주요한 고려 대상이 되며 ③ 내부적으로 자원의 특성, 인구, 면적, 규모 등을 기준으로 하여 육지근접형 도서, 군도 모도, 군도 자도, 고립대형도서, 고립소형도서 등 6개로 유형화한 다음 개발대안을 모색하고 있다.³⁰⁾

2. 일반 정주권 개발사업

농어촌 정주권개발 사업은 “농어촌지역의 생활환경, 산업기반 및 편익·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충하고 농어민의 복지를 향상시키기 위하여”(농어촌

30) 엄기철 외, 1996, 전개서, pp.145~148.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

발전특별조치법 제32조) 면 단위 지역을 대상(필요한 경우 인근 읍·면의 지역을 포함할 수 있음)으로 농어촌취락의 정비·개발, 농어촌도로의 정비·개발, 문화복지시설의 확충, 농공단지 등 소득원 개발사업과 연계한 생활환경의 정비·확충, 농어촌용수와 배수의 개발과 그 시설의 정비·확충 등을 그 내용으로 하여 추진되고 있다.

이 사업은 구체적인 개발계획의 수립과 사업집행을 위해, 기존의 공간단위(군단위)가 지나치게 광역적인데다, 기왕에 추진해 오던 면 단위 사업인 오지개발사업과 도서개발사업에 대응하기 위해 1991년부터 사업추진의 공간단위를 행정구역상 면 단위로 재설정하게 되었다.³¹⁾

정주권 개발사업은 정부의 재정형편과 농어촌의 개발효과를 감안하여 단계적으로 추진하게 되며, 제7차 5개년 계획기간이 포함된 제1단계 사업기간(1990~2000)중에는 전국의 1,258개면 중에서 오지와 도서지역 면을 제외한 791개 면을 사업대상으로 하고 있다.³²⁾

정형화된 계획수립방법과 계획서에 의거, 지역의 정주체계를 설정하여 중심마을과 기초 자연부락을 선별하고 주요 생활거점지역에 시설투자를 단기간에 집중하는 방식(매년 20억원 씩 3개년)을 취하고 있다.

그 동안 추진해 온 면 단위 정주권 개발사업은 첫째, 정주체계에 입각한 마을정비를 추진하였다. 면 단위 정주권 개발은 새마을운동 당시의 자연부락 단위의 산발적인 개발방식에서 탈피하여 취락의 계층체계에 의한 공간질서를 광역적으로 형성하면서 농촌개발을 추진한다는 점에서 진일보 한 것이라 할 수 있다. 취락의 체계를 기초 자연부락, 중심마을, 농촌의 1차 중심지인 소도읍 등으로 구분하여 생활환경시설의 종류와 규모를 취락의 계층체계에 맞추어 배분하고 있다.

둘째, 생활구조론적 접근을 통한 마을정비를 추진하였다. 생활권에 의해 취락의 계층체계를 설정하고 생활서비스를 중심으로 하는 접근방식을 취하고 있다. 시장권, 통근권, 통학권, 상품 구매권, 공공시설이용권 등 생활에 수반되어 일어

31) 박시현·김정연·이상문, 1995, 전개서, p.81.

32) 농림수산부, 제7차 경제사회발전 5개년 계획 농어촌발전부문 계획(1992~1996), 서울: 농림수산부, 1992, p. 102.

제 3 장 조건불리지역의 관련정책 검토 및 평가

나는 활동의 반경을 기준으로 생활권의 구조를 결정하고 이를 바탕으로 하여 취락의 공간질서를 형성하도록 계획하고 있다.

셋째, 생활권에 의한 거점마을 중심의 생활환경 정비방향을 제시하였다. 1개 마을 중심적인 환경정비에서 탈피하여 중심지를 기준으로 생활권을 형성하는 일군의 마을을 총체적으로 조감한 바탕 위에 생활서비스가 집중되어야 할 마을과 그렇지 않은 마을로 구분하여 서비스가 집중되는 마을을 대상으로 집중 투자함으로써 주민생활에 필요한 서비스가 주변지역으로 공급되도록 하였다.

넷째, 마을보다 상위의 면 단위 계획에서 전체 마을정비의 틀을 제시하였다. 서로 다른 성격을 지닌 마을들을 통폐합하거나 정비하는 것은 마을단위 계획에서는 어렵기 때문에 마을보다 상위계획인 면 단위 정주권 계획에서 마을정비의 광역적인 가이드 라인을 제시할 수 있다.

3. 오지개발 사업

오지개발사업은 “다른 지역에 비하여 현저히 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발함으로써 지역주민의 소득증대와 복지향상을 기하고 지역간 격차를 해소하여 국토의 균형 있는 발전을 도모함(오지개발촉진법³³⁾ 제1조)을 목적”으로 한다.

주로 낙후된 산간농촌을 대상으로 하되 면소재지를 제외한 면 단위 지역을 대상으로 1990~99년의 10개 년 간에 걸쳐 한시적으로 추진되며 사업투자는 매년 소규모의 사업을 점차 추진하는 분산적 개발방식(1면 당 20억 원)을 취하였다.

오지개발사업은 정주조건이 불리한 낙후지역에 생활여건을 개선함으로써 농촌주민의 복지·문화수준을 향상시켰고, 전기·통신·도로 등 기초적인 생활수요를 신규 개발함으로써 국가적인 차원에서 산업개발의 파급이 미치지 않는 오지에 생활서비스 시설을 확충하며, 마을 단위 이하의 개인 주거환경의 정비보다는 면

33) 오지개발촉진법의 유효기간이 1999년 12월 31일 만료됨에 따라 개정법률안을 상정중이다. 개정요지는 현재의 유효기간 조항을 삭제하고, 행정절차 간소화와 지방자치단체에 일부권한을 이양하는 것 등이다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

단위의 광역적인 공공 생활기반시설을 조성함으로써 지역전체의 낙후성을 개선한다는 점에서 긍정적인 측면을 지니고 있다.

그럼에도 불구하고, 면 당 평균 20억 원 정도의 사업비로 생활환경 정비는 물론 농어업기반 정비와 생활기초시설에도 투자하는 것은 소규모의 사업을 넓은 지역에 분산시키는 결과를 가져와 투자의 집중효과와 효율성을 기대할 수 없었다. 또한 사업실행 이전에 충분한 지역조사와 분석에 기초한 정비계획을 수립하지 않고 주민의 숙원사업 위주로 사업을 배분함에 따라 계획적인 개발이 이루어지지 않았다.

뿐만 아니라 오지 면으로 지정된 면 소재지는 개발의 사각지대로 전락하고 있으며, 한정된 재원의 95%를 생활기반시설에 집중 투자한 반면, 소득증대 및 주거환경개선사업에 겨우 5%를 투자하여 소득원 개발사업에 대한 투자가 매우 미흡하였기 때문에 농촌의 직접적인 지역활성화 효과는 미미하였다.

<표 3-1> 면 단위 농어촌개발정책 비교

구분	대상지역	근거법령 및 주관부처	내용과 성격	사업시행 및 계획기간
면정주권 개발계획	면: 773개 면소재지 포함	농어촌발전 특별조치법 농림수산부	농어촌취락, 농어촌도로 정비 농공단지 등 소득원 개발과 연계한 생활환경 개선 농어촌용·배수의 개발과 시설의 정비·확충 지구단위종합개발사업	군수 불명화 (1단계:2000년, 2단계 2000년 이후) 양여금+지방비융자 (면단 60억원) 집중개발
오지종합 개발계획	오지면: 403개 면소재지 제외	오지개발 촉진법 내무부	생활기반, 산업시설 확충·문화복지시설 확충 하천개수, 주택, 상하수도 개선 낙후지역종합개발사업	군수 10개년 전국계획(1990~99) 양여금+지방비융자 (면단20억원) 분산개발
도서종합 개발계획	개별도서 10인 이상 거주 도서	도서개발 촉진법 내무부	주거환경 개선, 생산기반 설치 교통, 통신, 교육, 의료, 문화, 전기, 방재, 치산, 녹화, 복지환경개선 도시지역 환경보전 낙후지역종합개발사업	군수 10개년 전국계획(1988~97) 국고보조금+지방비 (도서당 10억원) 분산개발

자료: 김정연 외, 1995, 지방화에 따른 농어촌계획체계의 개선, 농촌경제, 서울: 한국농촌경제연구원, p.98을 재구성.

4. 개발촉진지구 개발사업

1960년대부터 추진된 종래의 특정지역계획은 한정된 투자재원을 가지고 보다 효율적인 국토개발을 촉진한다는 전제 아래 선도지역을 중심으로 한 거점 개발방식이었다. 그러나 1960년대는 국토개발수요가 지역적 수요보다 우선하게 되었으며, 1970년대 이후에는 국토종합개발계획이 전국을 대상으로 수립됨으로써 특정지역개발의 주요사업을 흡수하게 되었고, 특히 국토개발의 수행과정에서 막대한 자원확보에 문제가 있어 특정지역계획은 국가계획이면서도 그 추진이 부분적이거나 다소 소극적일 수밖에 없었다.³⁴⁾

1990년대 들어 지방분산형 국토골격의 형성을 표방한 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)에서는 지역균형개발법을 제정할 계획임을 밝히고 있다. 이에 따라 1994년 1월 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」이 제정·공포되었으며³⁵⁾ 경제성장 과정에서 심화되고 있는 지역간 격차를 가장 낙후된 지역에서부터 우선하여 시정해 보려는 정책적 의도를 담고 있다.³⁶⁾ 즉 지역간, 지역내 도·농간 균형개발을 촉진함으로써 인구의 지방정책과 지역경제의 활성화를 도모하며, 개발수준이 뒤떨어진 낙후지역과 새로운 소득기반 조성이 필요한 지역 등을 집중적으로 개발할 수 있는 수단과 절차를 제도화 한 것이다.

선정기준은 지구유형³⁷⁾ 중 낙후지역형의 경우 5개 지표 중 2개 이상이 서울시를 제외한 전국의 209개 광역시 및 시·군 순위 1/5이하인 시군을 대상으로

34) 국토개발연구원, 특정지역 지정기준설정 및 낙후지역 개발정책 연구, 1991, pp. 88~91.

35) 박양호 외, 개발촉진지구지정 및 복합단지개발지침 연구, 1994, pp.2~3.

36) 정순오, “개발촉진지구 제도의 현황과 전망: 충남을 사례로,” 한국지역개발학회지, 제9권, 제2호, 서울: 한국지역개발학회, 1997, p.2.

37) ①낙후지역형: 5개 지표가 전국순위 하위 20%미만에 2개 이상 해당되는 시·군 ②도농통합형: 종래의 지역산업이 급격히 쇠퇴한 농어촌 지역으로 새로운 소득기반 조성을 위해 인근 도시지역과 연계개발이 필요한 지역 ③균형개발형: 광역개발권역으로 지정 고시된 지역으로 지역간 균형개발을 위해 특히 민간자본을 유치, 집중개발이 필요한 지역

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

한다. 개발촉진지구 지정면적도 도 총면적의 10% 이내로 제한하고 국고지원이 필요한 지구는 매년 도면적의 2% 이내에서 개발계획을 수립하며, 1개 지구 면적은 낙후지역형과 도농통합형은 투자의 효과가 극대화되고 지구 내 사업간 유기적 관계가 유지될 수 있도록 150km²가 넘는 지역을 대상으로 하되 지리적 여건, 개발사업 등으로 고려하여 신축적으로 조정이 가능하도록 되어 있다.

지구경제는 행정구역, 하천, 도로, 분수령 등을 이용하여 대상지구의 개발효과가 일단의 동일영향권으로 나타날 수 있는 지역으로 하고 있다.

또한 개발사업은 생산기반의 조성 및 이에 부대 되는 사업, 주민생활환경 개선을 위한 시설의 설치·개량사업, 교통시설, 용수공급시설 등 지역발전을 위한 기반시설 정비사업, 관광휴양지 조성, 지역특화사업의 육성 등 주민 소득증대에 기여할 수 있는 사업, 기타 당해 개발촉진지구의 지정목적 달성을 위하여 필요하다고 인정되어 각 부처의 협의를 거쳐 선정된 사업 등이다(법률 제 14조).

그러나 가장 중요한 것은 개발촉진지구로 지정이 되어 개발촉진지구 내 사업시행자가 실시계획의 승인을 얻을 경우 22개 법률에 의해 의제처리³⁸⁾가 된다는 점이다.

38) 법 제18조에 따르면 국토이용관리법에 의한 토지거래 계약·신고, 문화재보호법에 의한 국유지 사용허가, 산림법 의한 벌채, 불요존국유림과 산림청장이 관리하지 아니하는 국유림내의 입목·죽의 벌채 승인, 보전임지 전용의 허가·동의·협의, 사방사업법에 의한 벌채 등의 허가, 사방지 지정의 해제, 농지의 보전 및 이용에 관한 법률에 의한 농지전용 허가, 공용·공공용 목적의 전용을 위한 협의, 농지확대개발촉진법에 의한 농지전용 허가, 개발토지의 용도변경 승인, 수도법에 의한 수도사업의 허가, 하수도법에 의한 공공하수도사업의 허가, 공유수면관리법에 의한 공유수면의 점용·사용의 허가, 공유수면 매립법에 의한 매립기본계획 결정·공유수면매립면허·협의·승인, 항만법에 의한 항만공사시행의 허가·항만공사 시설계획의 승인, 하천법에 의한 하천공사 시행허가·하천의 점용허가, 도로법에 의한 도로공사 시행허가·도로의 점용허가, 관광진흥법에 의한 조성사업의 시행허가, 도시계획법에 의한 도시계획의 결정·실시계획의 인가, 토지구획정리사업법에 의한 시행허가·환지계획의 허가, 주택건설촉진법에 의한 사업계획의 승인, 택지개발촉진법에 의한 예정지구의 지정·실시계획 승인, 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 공업단지 지정·공업단지개발 기본계획 수립·공업단지개발 실시계획의 승인·농공단지개발 실시계획의 승인, 초지법에 의한 초지전용의 허가, 낙농진흥법에 의한 낙농지대의 해제, 측량법에 의한 측량성과사용 승인

5. 한계농지 정비사업

농어촌정비법 제2조 9항에 의하면 한계농지란 “농업진흥지역 밖 농지 중에서 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지”를 말하며, 동법 시행령에는 “농지의 평균경사율이 15% 이상이며, 농업생산기반 시설이 미비하고 영농의 생산성이 낮은 농지”로 정의하고 있다.

또한 농어촌정비법 제76조에 의하면 “농림수산부장관은 한계농지와 그 주변산지 등 토지를 효율적으로 관리·이용 및 개발하기 위하여 한계농지 등의 정비에 관한 기본방침을 수립할 수 있다”라고 규정하고 있다. 한계농지 정비지구는 도지사가 도 농어촌발전심의회 심의를 거쳐 농림수산부 장관의 승인을 얻어 고시하며, 다음과 같은 용도로 사용할 목적으로 정비할 수 있다고 규정하고 있다.

- 첫째, 농림수산업적 이용(과수, 원예, 특용작물, 축산단지, 양어장 조성 등)
- 둘째, 농어촌휴양자원 이용(관광농원, 주말농원 등)
- 셋째, 다목적 이용(농어촌주택·택지 및 부속농지, 공업, 문화 및 체육시설 등)

한계농지 정비지구로 지정할 때는 아래 4가지 요건을 충족해야 한다.

첫째, 한계농지(2만㎡ 이하)와 그 주변산지 등의 토지를 포함하여 그 면적이 10만㎡ 이하인 지역이어야 한다. 단, 농림수산업적으로 이용할 때는 10만㎡를 초과할 수 있다.

둘째, ‘농어촌발전 특별조치법’에 의해 지정된 농업진흥지역이 포함되지 아니한 지역

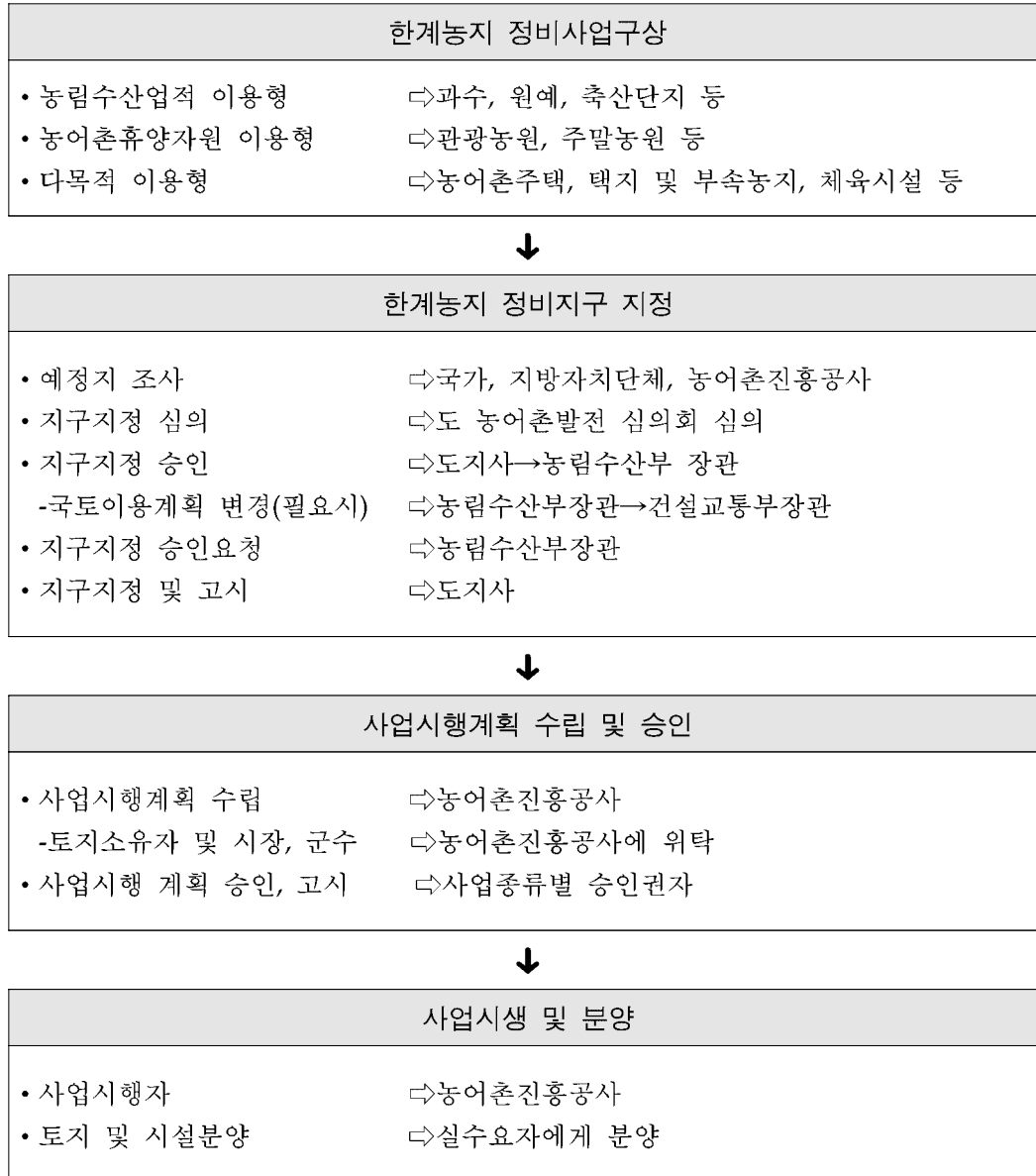
셋째, ‘산림법’에 의한 보전임지가 포함되지 아니한 지역

넷째, ‘도시계획법’에 의한 도시계획구역 밖의 지역으로서 지리적·자연적 요건이 농어촌소득원 확충 등 농어촌경제의 발전에 기여할 수 있다고 판단되는 지역 등이다.

이러한 한계농지는 “농어촌정비법”에 근거하여 다음과 같이 추진할 수 있

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

다.



제2절 국외 조건불리지역 정책 검토

1. EU

영국의 EU가입에 따른 정치적 요구가 조건불리지역 지원제도 도입의 계기가 되었지만 경제적 관점에서 조건불리지역에 대한 지원이 필요한 실정이었다.³⁹⁾ EU의 농업은 국가에 따라 큰 차이를 보이고 있다. 즉, 대농중심의 농업구도를 갖는 영국은 1970년대에 호당 경지면적이 이미 60ha가 넘어섰고, 프랑스와 덴마크 등도 구조개선이 꾸준히 이루어져 같은 시기에 20ha를 넘어선 반면, 전통적인 소농구조를 가진 그리스는 4ha대, 이탈리아는 7ha에 머무르고 있었다.

EU내에도 농업조건이 상이한 다양한 지역이 존재하고 있었기 때문에, 효율성을 향상시키기 위한 구조정책이 수용되기 어려운 자연적·경제적 조건을 가진 지역에 대한 대책이 필요하였다. 특히 농업생산성이 타 지역에 비해 훨씬 떨어지는 이들 지역이 역내 동일가격의 적용을 받게 됨으로써 농업의 생존자체가 어렵게 될 가능성이 컸기 때문이다.

따라서 이들 조건불리지역 농민들의 소득을 향상시킴으로써 이농을 억제하고 최소한의 영농활동을 유지케 하기 위한 별도의 정책을 도입할 필요성이 있었던 것이다.

EC 지령 268호(1975)에서는 조건불리지역에 대한 4가지 지원수단을 제시하면서, 정책수단의 채택여부는 회원국의 자율적인 결정에 맡기고 있다.⁴⁰⁾

첫째, 연차보상금: 조건불리지역에서 농업소득 수준을 높여주기 위해 농장에 직접 지급하는 보조금이다. 조건불리지역 내에서 실제 경작되고 있는 농지가 3ha 이상이고 과거 5년 이상 농업을 계속해왔던 모든 농장에 대해 보상금을

39) 서종혁 외, 전거서, pp. 140~143.

40) 윤여창·유순호, 농산촌정주환경조성과 국토활용 제고에 관한 연구, 농촌계획, 제1권 2호, 1995, pp.110~112.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

지급한다. 지급기준은 가축 마리 당(젖소 제외), 초지 ha당으로 지급되며 상한선과 하한선의 범위 내에서 각국이 자유롭게 보상액을 결정할 수 있다.

둘째, 투자보조의 우대: 조건불리지역에서는 EC지령 72/159에 의한 농업투자 보조정책의 적용자격과 보조율이 조건불리지역 이외의 지역에 비하여 다음과 같은 점에서 유리하게 되어 있다.

① 조건불리지역에서는 농업투자자에 대한 이자의 7%까지를 보상해 주거나 이에 상당하는 보조금을 받을 수 있다. 이는 다른 지역의 농가가 받을 수 있는 5%의 이자 보상보다 많은 보조를 받게 되는 것이다.

② 조건불리지역에 한하여 농장 경영주의 민박에 의한 관광업이나 공예산업을 하기 위한 투자에 대한 재정적 보조가 인정될 수 있다.

③ 농업투자자에 대한 보조를 받을 수 있는 자격요건이 조건불리지역에서는 다른 지역에 비하여 완화된다. 조건불리지역 이외의 지역에서는 보조금을 받을 수 있는 자격이 농업소득이 전체 소득의 20% 이하인데, 조건불리지역에서는 이것이 50%까지 확대된다.

셋째, 공동으로 행하는 목초의 생산이나 초지, 방목지의 개량, 시설의 정비에 대한 투자에는 각 회원국이 지원책을 강구할 수 있다.

넷째, 투자보조액이 적용되지 않는 농장에 대해서도 각국이 어느 정도의 투자보조를 할 수 있도록 하고 있다. 이러한 경우에는 각국이 경비를 독자적으로 책임지면서 EC 농업지원공동기금(FEOGA)의 지원을 요청할 수 없다. 조건불리지역에 대해서도 각국의 독자적인 정책이 인정된다. EU의 공동농업정책은 1980년대 들어서면서 농산물의 과잉생산과 재정부담이라는 문제와 유럽공동시장의 경제성장의 둔화 및 실업문제 등의 사회적 환경의 변화에 부응하기 위해 변화하였다. 1972년의 EC 농업구조개선에 관한 3가지 지령은 10년의 한시법이였기 때문에 1980년대에 들어오면서 새로운 농업정책에 대한 규정이 검토되었다.

1985년에 조건불리지역 정책을 포괄하는 새로운 농업정책인 “농업구조 효율의 개선에 관한 이사회규칙(1975)”을 제정하고, 1975년의 조건불리지역에 관한

제 3 장 조건불리지역의 관련정책 검토 및 평가

지령은 그 목적과 지역지정에 관한 조항만을 제외하고 모두 1985년의 새규정으로 대체되었다.

1985년에 제정된 규정의 특징은 첫째, 농업 근대화정책의 선별적 성격의 완화, 둘째, 이전의 노령농업자의 이농촉진으로부터 젊은 농민의 이농촉진으로 전환하였다는 점을 들 수 있다. 또한 1970년대에 시작된 농업의 다면적 기능에 대한 정책적 배려가 강화되었다는 것이다. 종래의 조건불리지역 정책을 정비함은 물론 환경적으로 취약한 지역(ESA: Environmentally Sensitive Areas)에서의 환경친화적 농업에 대한 지원조치와 농업경영의 일환으로서의 조립사업에 대한 지원조치가 새로이 제도화 되었다. 1985년 규칙은 1987~1989년 사이에 농업의 다면적 기능에 대한 배려와 과잉생산에 대한 대책의 강화를 위하여 여러 차례 개정되었다. 1987년에 도입된 생산조방화 촉진대책과 1988년에 도입된 휴경조치는 과잉생산의 억제를 주목적으로 하고 있으나 조방생산과 폐경농지의 보전관리에 의한 환경자원의 보전을 함께 도모하는 의미가 내포되어 있다.

1985년 제정된 규칙에서의 조건불리지역 정책은 조건불리지역 지정기준의 하나로 “환경보전”이라는 개념을 삽입하였다. 즉 1975년 지령에서는 조건불리지역 지정을 ①산악지역 ②기타 조건불리지역 ③특별장애지역 등 세 가지로 하고 특별장애지역의 지정기준으로 “자연공간과 관광자원의 보전 및 해안선 보호”를 규정하였으나, 1985년 규칙에서는 특별장애지역에 “환경보전”을 추가하였다. 또한 특별장애지역 지정면적의 상한선을 각국의 국토 면적 2.5%에서 4%로 상향 조정하였다.

1987년에는 조건불리지역에 대한 연차보상금제도의 양적·질적 확충이 이루어져 소득유지 정책으로서의 의의가 강화되었다. 첫째, 오직 ‘자연적 장애’의 정도에 따라 연차보상금 수준을 고려하였던 것을 농업경영의 경제상황 및 농민의 소득을 고려하여 결정할 수 있도록 새롭게 규정하였다. 둘째, 종래의 연차보상금의 적용대상으로서 초지 축산에 한정하던 것을 약간의 경종부문을 그 대상에 포함시켰다. 셋째, 연차보상금의 상한선을 인상하였다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

1989년에는 1980년대의 조건불리지역 정책의 확충이 약간의 지역에서 과도한 생산집약화를 가져와 농산물 과잉생산과 환경오염문제를 심화시키는 폐단을 가져왔다는 인식하에 연차보상금의 교부조건을 제한하였고, 회원국은 각국의 사정에 따라 환경보호와 자연공간의 보전을 위해 지급조건이나 수준에 차별을 둘 수 있도록 하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 EC가 공동농업정책을 채택하면서 중요시하고 있는 농업의 효율성 제고정책에서 파생된 지역간 격차를 해소하기 위하여 도입된 조건불리지역 지원정책은 “최저한의 인구유지”, “자립적 농촌사회”의 유지라는 정책목표를 포괄하는 지역주의 시각이 강화됨을 의미한다. 즉 자유경쟁에 의한 지역간 분업의 촉진이라는 노동시장의 원칙에 대한 어느 정도의 예외가 필요함을 인정하는 것이라고 할 수 있다.

조건불리지역 정책의 두 번째 특징은 농정목적에 있어서 “환경과 경관”의 보전이라는 농업의 비경제적 기능을 승인하였다는 것이다. 세 번째 특징은 농업지지의 수법으로서 직접지불제를 도입한 것을 들 수 있다, 이는 조건불리지역 정책이 영국의 구릉지대 농업지원정책을 계승함과 직접지불제에 익숙해 있는 영국 농정의 전통을 받아들였다는 점과, 1992년 단행된 공동농업정책 개혁의 핵심이 되는 가격지지정책으로부터 직접소득지원정책으로의 전환을 위한 첫걸음이 되었다는 의미가 있다.

2. 스위스

스위스는 국토 면적의 약 70%가 산악지역으로 형성되어 경지조건이 매우 열악하기 때문에 산악유지정책의 하나로 조건불리지역 주민들에게 직접 지불을 통한 소득보조로 산간지 농업을 유지하며, 작물재배지, 목초지 및 관광자원으로 활용하고 있다. 아울러 국가가 필요로 하는 국방, 산악지역의 과소화 억제, 환경 및 자연보전, 자연재해의 방지기능을 가장 저렴한 사회적 비용으로 수행하는 길이 바로 산악지역 유지정책이다.

제 3 장 조건불리지역의 관련정책 검토 및 평가

1980년대 초반의 스위스 산악지역 농가의 농업소득은 평야지역 농가 농업소득의 약 60%에 불과하였다. 농업인구 역시 전국민의 약 5.5%로서 전업농가보다는 5ha 안팎의 부업농가가 많다. 또한 대규모 상업농이 가능한 지역은 극히 제한되어 있으며, 산악지역에 위치한 대부분의 농지는 기계화가 어려워 가족농 중심의 자연관리형 농업에 의존할 수밖에 없다. 따라서 비용절감에는 한계가 있으며, 국가적 배려가 없는 한 휴경화 될 수밖에 없다.⁴¹⁾

스위스는 수려한 환경과 자연의 보존, 그리고 재배의 방지를 위해서도 산악지역의 유지가 필요하다고 보고, 관광자원의 효율적인 활용을 위해 자연경관의 조화를 살리는 일에도 산악지역의 농업이나 농지이용이 요구되고 있는 실정이다.

스위스에서는 농업지대를 8개 지역으로 나누어 각각의 지역에서 이루어지는 축산 및 경종농업에 대하여 차별적으로 지원을 함으로써, 상대적으로 여건이 불리한 구릉, 산악지역의 농업을 유지하는 정책을 실시하고 있다.

농업지대는 경지의 고도, 기후, 일조량, 토질, 농업기반을 종합적으로 고려하여 평야곡물지역, 전환지역, 평야초지지역, 구릉지역, 산간지역 I, II, III, IV로 구분한다. 1995년 현재 산간 4개 지역이 농가수의 42%, 경지면적의 37.9%이고, 조건불리지역 지원을 받는 구릉지역이 농가수의 13.9%, 경지면적의 13.9%로서, 전체 경작지의 51.8%가 조건불리지역 지원대상이 된다. 조건불리지역에 대한 지원은 ① 가축사육에 대한 지원 ② 고산지의 여름철 방목축산에 대한 지원 ③ 곡물, 사료작물, 목초지에 대한 지원형태로 이루어진다. 지원은 조건불리의 정도에 따라 다르게 지불되는데, 예를 들어 소 1마리 사육당 구릉지역에서는 230프랑부터 산간 IV지역은 1,160프랑까지로 차별적으로 지원한다.⁴²⁾

41) 김점수·유기억, 한계농지의 효율적 이용방안, 춘천: 강원개발연구원, pp.20~21.

42) 서종혁 외, 전계서, 1996, p.143.

3. 일본

제2차 세계대전 이후 일본은 비약적인 경제발전을 계속하여 현재는 G7국가의 일원으로서 국제적으로 선진국의 위치를 차지하고 있다. 그러나 이와 같은 단기간 내의 고도 경제성장 결과 여러 가지 부작용이 불가피하게 나타났다. 즉, 동경을 비롯한 대도시권으로 인구와 산업의 집중화가 심화되어 지역적인 불균형과 과소·과밀의 병폐가 나타나게 된 것이 그 하나이다.

일본은 산림이 국토면적의 약 68%를 차지하고 있어 이들 산림에 인접하여 위치하고 있는 농산촌지역이 많다. 이들 농산촌은 자연적·사회적으로 불리한 조건에 있으며, 인구의 유출과 고령화의 급속한 진전에 따라 농산촌 지역의 황폐화는 물론 건전한 지역사회의 유지가 곤란한 지역이 다수 나타나게 되었다.

일본의 농산촌은 지형적 불리함으로 인해 생활환경시설이 거리별로 상당한 차이를 보이고 있으며, 대도시와의 격차도 뚜렷하게 나타나고 있다. 따라서 이러한 격차를 시정하기 위해 1960년대부터 법적·제도적 정비에 기울였는데, 그 중 대표적인 것이 과소지역활성화 특별조치법과 산촌진흥법, 특정농산촌법이다.

이러한 법적 적용을 받는 농산촌지역의 상대적 격차를 해소하기 위해 보조금 정책 등과 같은 경제적 자구책을 활발하게 진행해 왔다. 그러나 이러한 경제적인 보조금 정책만으로는 농산촌지역의 활성화를 꾀할 수 없었으며, 계속적으로 농산촌을 떠나는 전출인구는 늘어나고 있어 이를 근본적으로 해결하기 위한 농산촌진흥책이 요구되고 있다. 지금까지 실시되었던 농산촌 진흥대책사업으로 교통·생활·산업·교육 등과 관련된 시설이 개선되었고, 거주조건이 향상된 것은 사실이다. 그러나 농산촌의 현상을 나타내는 지표 중 아직도 몇몇 부분이 타 지역과의 격차가 축소되지 않았을 뿐만 아니라 확대되어 온 것을 볼 수 있다.

일본의 경우 1960년대부터 시작된 산촌진흥법, 과소지역활성화 특별조치법

제 3 장 조건불리지역의 관련정책 검토 및 평가

등에 의거한 도로, 농림업생산기반 등의 산업기반 인프라 시설의 정비와 생활환경의 정비가 상당한 수준으로 진행되어 왔다. 그러나 기존의 이러한 대책들이 하드한 면의 정비를 중시함에 따라 지역산업의 활성화를 위한 소프트한 면의 기반정비가 상대적으로 미흡했다. 이러한 인식 하에서 농업경영 개선·안정, 농림지의 적정이용, 지역특산물의 생산·판매, 지역간 교류, 취업기회의 증대 등을 위한 소프트한 면의 기반정비에 중점을 두고 있다.

한편, 우르과이 라운드 타결이후 WTO체제에서 허용되는 직접지불과 관련하여 일본에서도 중산간지역 대책으로서 직접소득보상제도의 도입에 관한 열띤 논의가 진행되고 있다. 이미 80년대 후반부터 본격적으로 논의되기 시작한 여러 가지 중산간지역 대책과 함께 EU의 직접소득보상제도에 관해서 다각적이고 심층적인 연구와 논의가 진행중이다.

EU형 조건불리지역에 대한 대책은 가격지지의 감소분이 직접소득지불로 연결되고 있는데 비해 일본의 경우는 직접소득지불 보다는 생산기반 정비사업과 생활환경 개선을 위한 정비사업에 중점적으로 지원되고 있을 뿐 아니라 EU형 조건불리지역 대책과는 다른 독자적인 일본형 조건불리지역 대책을 모색하고 있다는 점이 특징이다.

결국 일본의 조건불리지역 정책은 첫째, 점차 국가의 시각에 의한, 국가가 주도하는 진흥책이 아니라 지역의 시각을 존중해가면서 지역의 활성화 지원정책으로 변천해가고 있으며, 둘째, 그 내용에 있어서도 교통시설 등의 물리적 하드(hard)사업 위주에서 경제적 활성화와 더불어 복지, 생활관련 소프트(soft)사업⁴³⁾ 위주로 변천해 가고 있다고 종합할 수 있다.

43) 소프트(soft)사업이란 하드(hard)한 물리적 사업 예를 들면, 도로, 교량, 항만, 공항 등의 사업과 반대되는 개념의 사업이다. 즉, 이벤트(행사)개최, 인재육성, 생산·판매에 관련된 정보수집, 유·무형의 지역자원 발굴, 지역간·기업중간 교류, 광고·선전, 광역적인 시설이용 시스템의 정비, 조사연구 등의 사업을 말한다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

<표 3-2> 과소지역을 대상으로 한 주요 진흥사업

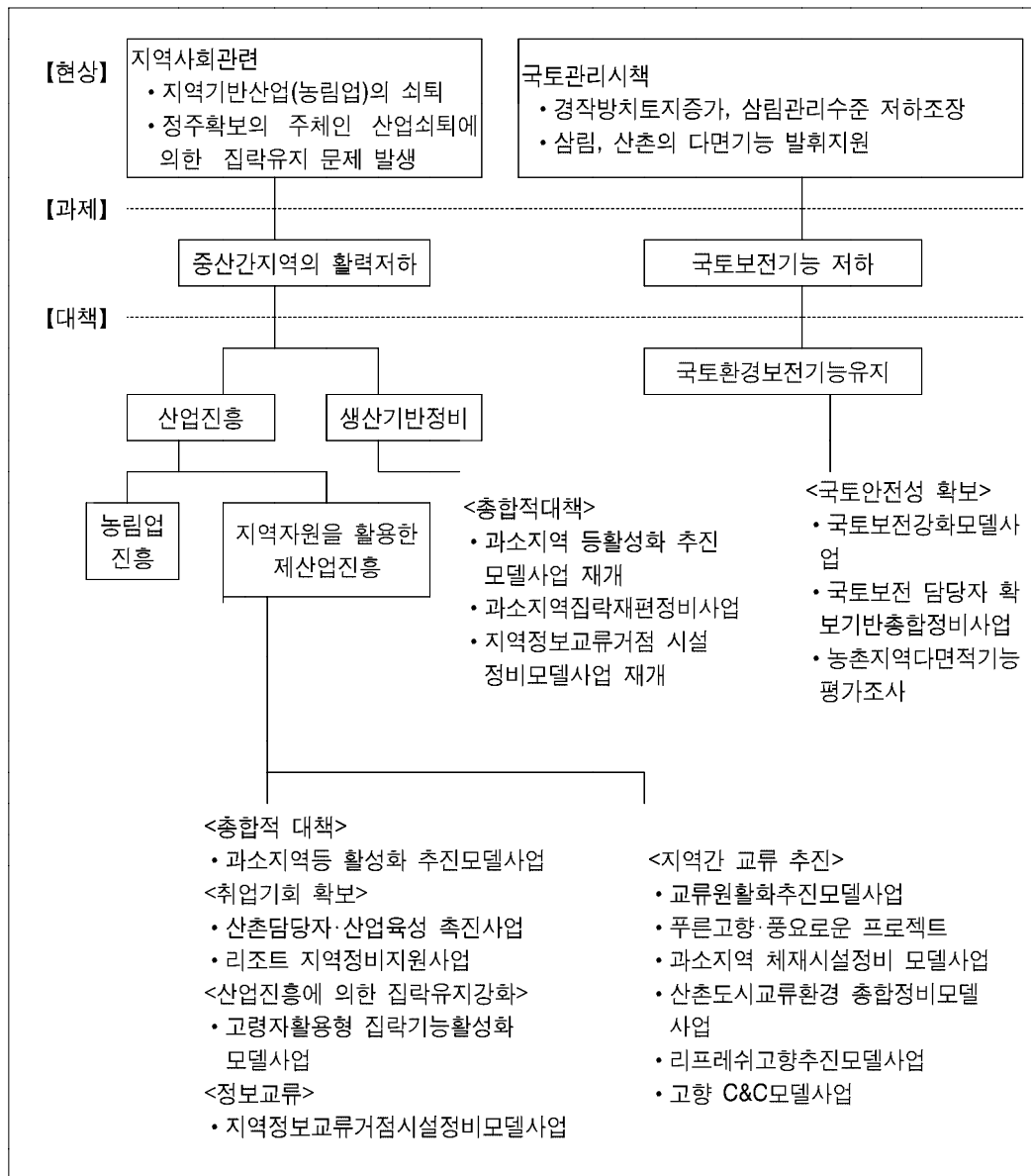
구분	과소법에 의한 과소지역 사업	과소지역을 대상으로 한 사업
1. 산업의 진흥	가. 금융조치 • 농림어업금융공고의 자금대부 • 중소기업에 대한 자금확보 기업고도화 유지 지역중소기업 대부 중소기업 체질강화자금 조성제도 나. 세제조치 • 사업용 재산의 교환시 과세특례 • 감가상각의 특례 • 지방세 과세면세 등	가. 국고보조금 • 리후렛쉬 내고향 추진모델 사업(1990, 지역특성 과 매력높이는 시설, 정비, 매년 9개) • 내고향 C&C모델사업(90, 폐가옥이용 교류의 장 확보) • 과소지역 체제시설 정비모델사업(1993, 체류시설 정비) 나. 금융조치 • 지역산업진흥을 위한 융자조치 • 내고향재단에 의한 지역종합정비자금 대부 다 기타 • 내고향 우편소포(1990, 특산물판매, 년 80곳)
2. 교통·통신 체계정비	가. 행정조치 • 기간도로의 도도부현 대행제도 • 교통확보(버스, 자가용차 영업 등)	가. 국고보조금 • 교류 터널교량정비사업 • 농업지원길 정비사업 • 지역정보교류거점 시설 정비모델 사업 • 전기통신 격차 시정사업
3. 생활환경의 정비	가. 재정조치 • 소방시설의 부담비율 특례 • 하수도사업의 도도부현 대행제도	가. 국고보조금 • 오수처리시설, 간이수도, 농산어촌 전기도입 • 수력발전시설 주변지역 정비 • 산촌·도시교류 환경종합정비모델 사업 • 특별 호설지내 설대책 모델사업
4. 고령자 복지, 기타증진	가. 행정조치 • 보육소에 대한 부담비율 특례 • 고령자 복지증진(생활복지센터 등)	가. 국고보조금 • 고령자 커뮤니티 센터 건설사업
5. 의료의 확보	가. 행정조치 • 의료의 확보	가. 국고보조금 • 벽지중핵병원 정비, 벽지보건지도소 정비 • 벽지진료소시설, 벽지환자수송차(정)정비 • 벽지 진료차, 근무의사 등의 확보 • 의료정보시스템 도입 • 과소지역 등 특정진료소 정비
6. 교육·문화의 진흥	가. 재정조치 • 학교통합에 수반되는 교사·옥내운 동장, 교직원 주택정비에 대한 부 담률 특례 나. 행정조치 • 소규모학교의 교육충실	가. 국고보조금 • 공립학교 시설정비 • 소·중학교 통합, 아동생도교류 등 • 과소지역 공립학교 스포츠교류사업
7. 집락의 정비	가. 금융조치 • 주택금융공고로부터 자금 대부	가. 국고보조금 • 과소지역 집락재편 정비사업 나. 금융조치 • 주택금융공고에서 주택의 할증 대부
8. 지역의 활성화	가. 행정조치 • 농지법 등에 의한 처분시의 배려 • 국유임야에 대한 국가의 배려	가. 국고보조금 • 과소지역활성화 추진모델 사업 • 경관, 산업진흥, 과소지에 내고향을 등 사업 나. 기타 • 내고향 엽서 발행 • 우편배달시 고령자에 격려의 발걸기
9. 과소지 정촌의재원조치	• 과소지역활성화를 위한 지방채 • 자금의 확보, 보조사업 등의 채택시 기준완화 등	가. 지방교부세 나. 주변지 대책 사업채

주) 내고향은 후루사토(리·향)의 역임

자료: 국토청지방진흥국과소대책실, 과소대책의 현황, 丸井工文社, 1996, 박종철 외, 일
본 도서지역 활성화를 위한 개발정책 및 계획의 전개과정, 한국지역개발학회지,
서울: 한국지역개발학회, 1997, p.112에서 재인용.

제 3 장 조건불리지역의 관련정책 검토 및 평가

[그림 3-1] 국토청 중산간지역 대책 체계도



자료: 米澤健, “中山間地域對策とその課題,” NIRA政策研究, vol.8, no.11, 東京: 總合研究開發機構, 1995, p.13.

제3절 條件不利地域 政策의 평가

우리 나라의 조건불리지역 정책을 보면 오지종합개발사업의 경우 종합적·체계적 개발로 낙후농어촌지역 주민의 소득증대와 복지향상에 기여함은 물론 주거환경의 개선으로 주민의 정착의욕을 고취하였으며, 산업기반시설을 확충하여 지역경제 활성화 및 지역간 격차해소로 국토의 균형발전을 도모하였다. 그러나 한정된 투자재원이 대부분 생활기반시설에 집중됨으로써 지역의 활성화 및 주민의 소득향상과 유리되어 왔으며, 다음과 같은 문제점이 노정되었다. ① 투자재원의 부족으로 인해 계획목표 달성이 곤란한 실정이다. ② 정주권개발의 경우 면 당 60억원이 투자되는 반면 오지개발사업은 면 당 20억원 밖에 투자가 이루어지지 않아 낙후성이 심화되고 있는 실정이다. ③ 면소재지를 개발 대상지역에서 제외함으로써 성장거점 기능이 미약하다. ④ 대부분의 사업비가 도로 확·포장, 교량가설 등 생활기반시설에 투자되는 반면, 소득증대 및 주거환경 개선사업에 대한 투자는 미흡해 농어촌의 지역활성화 효과는 미미한 수준이다. ⑤ 한시법(1999년 12월 31일까지)으로 사업의 계속성이 유지되기 어렵다.⁴⁴⁾

또한 도서종합개발사업도 다음과 같은 문제점을 노정하였다. 즉, ① 투자비가 대부분 급수·소규모 어항개발에 국한되어 육지수준의 정주여건 조성에 한계가 있었다. ② 도서지역의 사업수요는 많으나 재원부족으로 도서개발촉진법이 97년까지 한시적 운영으로 사업의 지속성을 상실하였다. ③ 대부분의 조건불리지역과 마찬가지로 젊은 세대의 이도현상과 도서주민의 고령화 현상이 심화되어 도서의 공동화에 따른 지역사회 해체가 지속적으로 진행되었다.

44) 최근 오지개발촉진법을 개정하기 위한 법률안을 의원입법으로 발의해 놓고 있다. 주요 내용을 보면 ①행정절차의 간소화를 위해 개발지구 지정·변경 및 개발계획 확정시 대통령 승인절차와 연도별 사업계획 확정시 국무총리 승인절차를 생략 ②국가 등 공공단체 외의 오지개발사업 시행자를 행정자치부 장관이 지정하던 것을 시·도지사가 지정하도록 변경 ③오지개발사업을 계속적으로 추진하기 위해 유효기간 조항을 삭제하는 것 등이다.

제 3 장 조건불리지역의 관련정책 검토 및 평가

정주권개발사업도 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 분석되었다. 첫째, 정주권 개발사업의 정책목표인 중심마을 종합정비 방식 및 종합개발방식에 대한 정책의 달성도가 미흡하다. 그 이유는 주민이 분산투자를 원하고 있고, 토지용지 보상을 둘러싸고 지나친 비용과 행정력이 소요되기 때문에 중심마을 집중개발이 어렵다. 둘째, 정주권 개발사업은 계획과 투자와의 연계를 주요한 정책수단으로 삼고 있는데 실제에 있어서는 계획과 투자와는 많은 괴리가 있는 것으로 나타났다. 그 이유는 먼저 계획에 비해 예산규모가 지나치게 적고 계획이 구속력을 가지고 있지 않기 때문이다. 또한 소규모 숙원사업의 해결수단으로 작용하여 상황에 따라 사업내용이 변경되고 있고, 토지이용계획, 도로정비계획, 공급처리계획, 마을조경계획 등이 미흡하다. 셋째, 정주권 개발사업은 소규모 주민 숙원사업 해결에 공헌하고 있고 농촌지역 공간정비의 제도적 기틀 마련에 일조를 하였지만 원래의 정책취지인 중심마을 재정비 측면에서는 그 효과가 미흡하다는 점이다.⁴⁵⁾

개발촉진지구 개발사업은 첫째, 절차상의 문제점으로 ①지역주민의 불만이 발생 ②지구지정·개발계획 실시계획간의 계획상 위계혼란 초래 ③ 일률적 면적제한(1개 지구 150km² 이상) 둘째, 개발사업의 문제점으로 ① 지역간 사업내용의 획일성 ② 정부지원사업의 미흡 셋째, 지원제도의 문제점으로 ①지원재정의 미흡 ②낙후지역으로서 특별지원제도 미흡 넷째, 사업추진상의 문제점으로 ①개발사업이 주무부서별로 분산되어 사업추진효율성 결여 ②소프트한 비물적 사업추진 곤란 ③민자유치사업의 추진 불투명 등을 들 수 있다.⁴⁶⁾

뿐만 아니라 현행 조건불리지역 정책은 지역의 특성을 극대화 할 수 있는 지표에 근거하여 합리적으로 대상지역이 선정되는 것이 아니라, 내 몫 챙기기라는 부처 이기주의적인 논리로 선정되고 있다. 현행 면 단위 정주권개발사업과 오지개발사업의 경우 양자를 분리·지정하는 기준 자체가 마련되어 있지 않

45) 박시현·박병오, 농촌생활환경 정비정책의 효율적 추진방안, 연구보고, r371, 서울, 한국농촌경제연구원, 1997, pp.71~72.

46) 서태성·이승복, 개발촉진지구의 합리적 운영방안 연구, 서울, 국토개발연구원, 1996.6, pp.41~47.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

다, 오지지역이 아닌 지역을 정주권 지역으로 한다는 것은 오지지역이 아닌 지역을 묶어 놓았을 뿐이지 그 자체가 기준을 의미한다고 볼 수 없다.⁴⁷⁾ 이러한 사실은 1993년 현재 전국의 1,192개 정주권 면과 오지 면을 대상으로 임야율과 경지율을 사용하여 지역지정의 타당성을 검증한 결과 오지 면의 분류정확율은 87.3%이나 정주권면은 48.8%에 불과하여 정주권 면 구분기준이 애매한 문제점을 지니고 있는 것으로 분석된 결과에서도 증명되고 있다.⁴⁸⁾

건설교통부에서 추진중인 개발촉진지구 개발의 경우도 5개 지표를 기준으로 대상 시·군을 선정하고 있지만, 개발촉진지구 개발사업 대상 시·군으로 확정된 이후 실제 지구지정 단계에서는 선정기준이 마련되어 있지 않다. 개발촉진지구지정 과정은 2단계에 걸쳐 이루어진다. 즉 1단계는 대상 시·군을 결정하는 단계이고, 2단계는 시·군이 결정되면 시·군내에서 개발촉진지구를 결정하는 단계이다. 따라서 해당 시·군을 결정하기 위해 중앙부처에서 선정한 5개 지표는 최종적인 지구지정 대상지역의 발전수준이 아니라 시·군의 평균적인 발전수준을 기준으로 하기 때문에 시·군내 미시적 단위의 발전수준이 상대적으로 낮은 시·군이 제외될 가능성도 있다. 예를 들면 개별지표의 적정성 측면에서도 도로율은 실질적인 주민생활과 밀접한 관련이 있는 농어촌도로를 제외하고 있으며, 제조업 인구비율은 해당지역에 거주하지 않고 인접지역에서 출퇴근하는 종사자를 포함하고 있다.

한편, 실제 지구지정 단계에서는 선정기준이 마련되어 있지 않기 때문에 지구지정이 원칙 없이 이루어지고 있다. 지역의 낙후도 및 불리성, 자원 및 성장잠재력 등 지역특성보다는 사업중심의 지구지정이 이루어져 실질적인 낙후지역이 제외되고, 사업의 내용도 대부분이 비슷하다.

한편 EU 조건불리지역 정책의 경험은 우리 나라 조건불리지역 농업정책 방향을 생각할 때 다음과 같은 귀중한 시사점을 제공하고 있다.⁴⁹⁾

첫째, 경관과 인구의 유지라는 명확한 정책목표를 위해 농장의 존립을 좌우

47) 이정환 외, 1992, 전계서, pp. 74~75.

48) 장우환, 1997, 전계논문, pp. 62~66.

49) 장우환, 전계논문, 1997, p.147.

제 3 장 조건불리지역의 관련정책 검토 및 평가

할 정도의 비중을 가진 보조가 행해지고 있다는 점이다. EU의 조건불리지역 정책은 확실히 시장메커니즘에 역행하는 성격을 가지고 있다. 시장의 작용이 농촌사회와 농촌경관의 위기를 초래하고 있다는 인식이 정책의 출발점으로 되어 있기 때문이다. 또한 직접소득보상이 핸디캡을 보상하는 수단이라는 점도 중요하다.

둘째, EU각국은 보조금 지급에 대한 독자적 규정을 마련하고 있으며, 조건불리지역에 대해서도 직접소득보상을 차등 지급하고 있다.

<표 3-3> 각국의 직접소득 보상정책의 유형

유 형	시 책	특 징
가격정책의 폐지·삭감에 수반	미국: 직접 고정지불제도	• 부족불제도(1996년 폐지)를 대체
	EU: 직접소득보상	• 1992년 CAP개혁에 의해 지표가격을 3년간 3% 내림
조건불리 지역대책	EU: 산악지역 등 조건 불리지역 대책	• 1975년에 도입(각국에서 이전부터 개별적으로 실시) • 산악지역 등 대상지역 한정
환경대책	미국:토양보전유지계획	• 토양침식의 저감을 도모하는 원칙 10년간 휴경
	EU:환경대책	• 지하수오염방지 등을 목적으로 하고, 화학 비료·농약 등의 감소 • 이행을 위한 계획 제출

주: CAP(Common Agriculture Policy : 공동농업정책)

셋째, 조건불리지역의 경영규모(경영경지면적)가 대규모이다. EU에서는 조건양호지역·조건불리지역 모두 가족경영이 지배적이다. 따라서 양 지역간에 경영을 위해 보유하고 있는 노동력의 크기에 커다란 차이가 없다. 그러나 조건불리지역의 농업은 조건양호지역에 비해서 토지를 많이 투입하는 토지이용형 농업인 경우가 많다.

넷째, 조건양호지역과 조건불리지역간에는 토지이용의 형태가 다르다. 일반적으로 조건불리지역은 초지로서의 토지이용 비중이 높고, 조건양호지역은 곡물을 중심으로 한 보통작물의 비중이 높다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

반면 일본의 중산간지역 대책방향은 다음과 같이 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 종합적 시점에 입각한 농산촌지역의 활성화이다. 중산간지역은 식량생산의 장으로서 중요한 역할을 담당하고 있을 뿐 아니라 농업진흥을 위해서는 취업기회, 접근성의 개선, 생활환경 기반의 정비에 위시해 정보통신, 의료, 교육, 문화 등 각종 시책이 종합적으로 행해질 필요가 있다는 점이다.

둘째, 이러한 활성화를 도모하기 위해서는 집락 단위 또는 시정촌 단위만이 아니라 복수의 시정촌이 연계하여 역할을 분담하거나, 광역적인 지역만들기가 필요하다는 점이다. 이 경우 특히 농업생산기반 및 생활환경 기반의 일체적·종합적 정비와 각 지역에서의 독창성을 기본으로 하는 특색 있는 지역만들기가 중요하다.

셋째, 중산간 지역이 가지고 있는 국토·환경보전기능을 유지·보전하기 위한 시책이 중요하다는 점이다.

따라서 EU의 조건불리지역 대책은 가격지지의 감소분이 직접소득지불로 연결되고 있는데 비해서, 일본의 경우는 직접소득지불 보다는 생산기반정비사업과 생활환경 개선을 위한 정비사업에 중점적으로 지원되고 있을 뿐 아니라 EU형 조건불리지역 대책과는 다른 독자적인 일본형 조건불리지역 대책을 모색하고 있다는 점이 특징적이다.

우리 나라의 농업·농촌정책은 조건이 양호한 농업진흥지역을 중심으로 경영규모의 확대와 전업농 육성에 집중되어 있기 때문에, 상대적으로 조건이 불리한 조건불리지역은 농정의 사각지대로 방치되어 있는 실정이다. EU나 일본의 교훈에서 보듯이 조건불리지역이나 중산간지역 대책은 기본적으로 시장메커니즘을 중시하는 효율성의 정책기준과는 반대방향에서의 접근방식이다. 이런 의미에서 농산촌진흥을 위한 사업은 점차 확대되고 강화되어야 한다. 이 경우 시책의 대상이 되는 개개의 농산촌은 매우 복잡하기 때문에 지금까지 실시되어온 사업의 구상을 유지하는 것과 결코 시책을 획일적이며 상명하달식으로 처리해서는 안된다는 지역사회개발의 원칙을 잊어서는 안될 것이다. 이는 농산촌의 지역발전을 이루기 위해서는 농산촌민의 밑에서부터의 의사를 존중하

제 3 장 조건불리지역의 관련정책 검토 및 평가

고, 그것을 이끌어 내는 방향에서 행해져야 한다는 것을 의미하며, 1980년대 말부터 농산촌에 대한 관심과 정책이 이루어지고 있는 우리 나라에서는 이러한 점을 타산지석으로 삼아 정책실행의 오류를 줄여야 할 것이다. 이러한 농산촌 진흥의 방향전환은 ①매력 있는 지역사회의 건설, ②지역산업진흥에 의한 취업기회의 확보 ③생활환경의 정비 등과 같이 농산촌 지역이 지닌 특성에 기반하고 지역의 기반시설을 강화하는 방향으로 이루어져할 것이다.

<표 3-4> EU와 일본의 조건불리지역에 관한 비교

구 분	EU	일 본
1. 토지이용	<ul style="list-style-type: none"> •농용지가 주축(국토면적의 58%) •임야율은 적음 -영국:10%, 이태리:27%) 	<ul style="list-style-type: none"> •삼림이 주축(국토면적의 58%) -중간농업지역 임야율 70% -산간농업지역 임야율 88%
2. 경지이용	<ul style="list-style-type: none"> •초지가 주체(농용지의 18%가 초지) -조방적 축산이 주축 	<ul style="list-style-type: none"> •논 중심(농용지의50%는 밭) - 답작을 중심으로 다양한 작물을 재배
3. 농업의존도	<ul style="list-style-type: none"> •농업의존도가 높음 -EU평균 55% 	<ul style="list-style-type: none"> •농업의존도(농업소득/농가소득)가 낮음 -중간농업지역 20% -산간농업지역 13%
4. 평야농업과의 생산격차(노동생산성)	<ul style="list-style-type: none"> •생산성격차가 큼 -통상지역의 53% 	<ul style="list-style-type: none"> •생산성 격차가 상대적으로 적음 -중간농업지역 78% -산간농업지역 61%
5. 평야농업과의 규모격차	<ul style="list-style-type: none"> •경영면적은 통상지역보다 큼 -영 국85ha(통상지역 34ha) -프랑스30ha(통상지역 28ha) -독 일 16ha(통상지역 18ha) 	<ul style="list-style-type: none"> •경영면적은 평야지보다 적음 -평지농업지역 1.9ha -중간농업지역 1.4ha -산간농업지역 1.3ha
6. 평야농업과의 소득격차	<ul style="list-style-type: none"> •소득격차가 큼 -통상지역의 58% 	<ul style="list-style-type: none"> •소득격차는 상대적으로 적음 -중간농업지역 87% -산간농업지역 88%
7. 농촌사회의 결속	<ul style="list-style-type: none"> •밭, 축산중심으로 농업생산 활동에 농가의 결속이 약함 	<ul style="list-style-type: none"> •집단적 수리용 등을 통해 농업생산 활동에 있어서 농가의 결속이 강함

제4장 忠南 條件不利地域의 存在樣態

제1절 충남 조건불리지역 현황

1. 충남 조건불리지역의 구분

앞에서 조작적으로 정의한 조건불리지역이라는 개념을 기준으로 충청남도 동읍면 단위 조건불리지역을 살펴보면 조건불리지역, 중산간지역, 산촌지역으로 구분해 볼 수 있다.

한국농촌경제연구원(1998)에서는 직접지불제 도입을 위해 전국의 1,424개 읍면 가운데 267개 읍면을 조건불리지역으로 선정하였다. 이 중 충남은 169개 면 중 7.1%인 12개 읍면 만이 조건불리지역에 해당한다. 이는 전국의 조건불리지역 평균인 26.7%의 1/4에 불과하여 농업조건이 매우 양호하다고 볼 수 있다.

<표 4-1> 시도별 조건불리 읍면수

시·도	총읍면수	조건불리 읍면수	비 율(%)
광 역 시	34	2	5.9
경 기 도	153	7	4.6
강 원 도	114	44	38.6
충청북도	103	31	30.1
충청남도	169	12	7.1
전라북도	159	33	20.8
전라남도	229	33	14.4
경상북도	238	77	32.4
경상남도	213	28	13.1
제 주 도	12	0	-
계	1,424	267	18.8

자료: 한국농촌경제연구원, 앞의 자료, 1998, p.36.

제 4 장 충남 조건불리지역의 존재양태

또한 장우환(1997)은 임야율과 경지율을 기준으로 대안을 설정하여 중산간 지역의 분포 패턴을 분석하고 있다. 전국 1,192개 면을 대상으로 한 중산간 지역의 분포현황을 보면, 충남이 61개 면(산간농업 6개면, 중간농업 55개면)으로 전국 중산간지역의 12.8%를 차지하여, 제주도를 제외하고 전국에서 가장 적은 면만이 중산간지역에 포함된다. 따라서 전국 면 단위 중산간지역의 분포패턴을 기준으로 도 단위 농촌지역을 유형 구분할 경우 충남은 평야농업지역으로 구분이 가능하다.

<표 4-2> 도별 면 단위 중산간지역의 분포현황

구 분	산간농업지역	중간농업지역	평야농업지역	소 계
계	255(100.0) (21.4)	528(100.0) (44.3)	409(100.0) (34.3)	1,192(100.0) (100.0)
경기도	16(6.3)	48(9.1)	74(18.1)	138(11.6)
강원도	68(26.7)	21(4.0)	2(0.5)	91(7.6)
충 북	16(6.3)	58(11.0)	19(4.7)	93(7.8)
충 남	6(2.4)	55(10.4)	86(21.0)	147(12.3)
전 북	22(8.6)	41(7.8)	82(20.1)	145(12.2)
전 남	19(7.5)	71(13.5)	76(18.6)	166(13.9)
경 북	72(28.2)	109(20.6)	32(7.8)	213(17.9)
경 남	36(14.1)	124(23.5)	36(8.8)	196(16.4)
제주도	0(-)	1(0.2)	2(0.5)	3(0.3)

주) 산간농업지역: 임야율 75%이상이면서 경지율 15%이하인 지역

중간농업지역: 산간농업지역과 평야농업지역을 제외한 지역

평야농업지역: 임야율 50%이하 또는 경지율 30%이상인 지역

자료: 장우환, 전계논문, 1997, p82.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

<표 4-3> 충남 증산간지역의 유형구분

구 분	산 농 업 지 역	중간농업지역	평야지역
천안시	광덕	목천·북·병천·동	풍세·성남·수신·직산·입장
공주시	반포·사곡	이인·탄천·계룡·장기·의당· 정안·우성·신평·유구	-
보령시	성주	오천·청라·미산	주포·주교·천북·청소·남포·웅천· 주산
아산시	-	송악	배방·탕정·음봉·둔포·영인·인주· 선장·도고·신창
서산시	-	팔봉·성연·운산	인지·부석·지곡·음암·해미·고북
금산군	남이	제원·부리·군북·남일·진산· 복수·추부	금성
연기군	-	서·금남·전의·전동	동·남
논산군	별곡	양촌	성동·광석·노성·상월·부적·연산· 가야곡·은진·채운
부여군	-	은산·외산·내산·충하	규암·구룡·홍산·옥산·남·양화·임천· 장암
서천군	-	문산·판교	마서·화양·기산·한산·마산·시초· 종천·비인·서
청양군	-	운곡·대치·정산·목·장평· 남양·비봉	청남·화성
홍성군	-	-	홍북·금마·홍동·장곡·은하·결성· 서부·갈산·구항
예산군	-	대술·신양·광시·대흥·덕산	응봉·봉산·고덕·신암·오가
태안군	-	근흥·소원·원북·이원	고남·남
당진군	-	대호지	고대·석문·정미·면천·순성·우강· 신평·송악·송산
계	6	55	86

자료: 장우환, 전개논문, pp.169~170.

한편 손철호(1996)은 전국 1,419개의 읍면을 대상으로 산촌지역을 분류한 결과 충남은 2개군, 4개 면이 산촌지역으로 분류하였다. 이는 전국평균 20.3%의 10%에 불과하며, 공주시 사곡면과 금산군 군북면, 남이면, 진산면 만이 산촌지역으로 분류된다.

제 4 장 충남 조건불리지역의 존재양태

<표 4-4> 도별 산촌지역

구 분	군 지역		읍 지역		면 지역		읍면 전체	
	군수	산촌	읍수	산촌	면수	산촌	읍면수	산촌
전 국	137	70(51.0)	180	258(13.8)	1,261	268(21.2)	1,140	293(20.3)
경 기 도	18	5(27.7)	30	2(6.6)	155	10(6.4)	185	12(6.5)
강 원 도	15	15(100.0)	22	14(63.6)	97	67(69.0)	119	81(68.0)
충청북도	10	7(70.0)	10	2(20.0)	92	29(31.5)	102	31(30.3)
충청남도	15	2(13.3)	20	-(-)	150	4(2.6)	170	4(2.3)
전라북도	13	9(69.2)	12	3(25.0)	147	39(26.5)	159	42(26.4)
전라남도	21	5(23.8)	29	-(-)	199	10(5.0)	228	10(4.3)
경상북도	24	17(54.8)	31	4(12.9)	216	73(33.7)	247	77(31.1)
경상남도	19	10(52.6)	19	-(-)	200	36(18.0)	219	36(16.4)

주) 전국의 수치는 제주도를 포함한 수치임. 경지율(논, 밭의 비율) 20% 이하.

산촌지역: 임야율 75% 이상, 평균해발고 250m 이상

중간지역: 임야율 50~70%, 평균해발고 400m 미만

평야지역: 임야율 50% 미만, 평균해발고 400m 미만

자료: 손철호, 전개논문, p.41.

<표 4-5> 충청남도 읍면 행정구역별 산촌지역

시 군	공주시	금산군
읍 면	사곡면	군북면, 남이면, 진산면

자료: 손철호, 전개논문, p.42.

이상의 결과를 통해 볼 때 충청남도의 경우 전국적인 기준에서 접근할 때 조건불리지역으로 분류될 수 있는 읍면의 수는 매우 제한적이다. 이와 같이 전국의 모든 지역을 동일한 기준으로 조건불리지역을 구분하는 것은 시도간 조건불리지역의 분포 차이가 매우 크기 때문에 충청남도는 중앙정부의 조건불리지역 정책대상지역에서 소외될 수밖에 없다. 다만 장우환의 연구는 충청남도의 61개 면이 중산간지역으로 분류되고 있어 어느 정도 지역의 실정을 반영한 것으로 판단된다.

2. 조건불리지역의 사회·경제적 특징⁵⁰⁾

충청남도 조건불리지역의 사회·경제적 특징은 금산군 남이면 대양 2리(산간마을)를 사례지역으로 조사한 한국농촌경제연구원의 연구결과를 통해 살펴보고자 한다.

본 조사는 농촌마을의 지역여건, 인구 및 가족, 농업여건 및 영농사항, 농업 외 경제활동, 마을의 사회집단, 공간구조 등의 실태와 변화 등을 중심으로 1985년부터 지속되어 왔으며, 사례지역의 개황은 다음과 같다.

<표 4-6> 사례지역의 개황

구 분		산간마을(금산군 남이면 대양2리)
지리적 특성	1985년	• 금산읍에서 20km 떨어진 전라북도와의 경계에 위치한 산간오지마을
	1985~94년간 주요변화	• 금산읍과의 도로포장(진입로 제외)
마을내 공간구조		• 4개 자연부락 • 樹枝型 도로
경제적 특성	농업여건	• 미경지정리 • 척박한 토질(사력토) • 인삼주산지
	비농업여건	• 주변공업 미발달
사회적 특성		• 세 자연부락은 화전촌이었다가 1960년대말 이후 가구가 급속히 감소 • 자연부락별로 1~2개의 유력 성씨가 있으나 큰 세는 아님 • 산신제 등 민속신앙이 보존되어 있었으나, 1990년대 들어 오 소멸

50) 한국농촌경제연구원에서는 충청남도 4개 마을을 대상으로 1985년부터 농촌주민, 가구 및 마을사회를 분석단위로 하여 그들의 변화에 영향을 미치는 외부 여건과 이에 대응하는 행동양식, 그리고 그 변화 결과를 구체적으로 조사·분석하였다.

조사 대상마을은 다음과 같다. ①근교마을: 충남 대덕군 기성면 평촌 3리 ②평야마을: 충남 논산군 채운면 야화 2리 ③중간마을: 충남 부여군 초촌면 송국 2리 ④충남 금산군 남이면 대양 2리 등 4개 마을

(한국농촌경제연구원, 산간마을의 사회경제구조, M15-14, 1989.

_____, 제10년 차 조사결과 종합보고, M15-16, 1995.에서 정리하였음).

1) 마을여건

조사마을이 속한 남이면은 임야율이 85.2%인 반면 경지율이 10.7%에 불과한 조건불리지역이다. 조사지역인 대양2리의 전답들은 대부분 경사도가 심하다. 급한 경사면에 분포된 논밭은 표토가 유실되어 대부분 자갈 섞인 사양토로 이루며 그 결과로 비옥도가 떨어지고 보수력도 낮다. 또한 고지대에 입지한 경지들은 고봉들로 인해서 일조시간이 평지보다 짧아 농작물 생육에 불리하다.

대부분의 부락이 표고 250~350m에 위치하고 있으며, 임야가 50.1%에 달한 14.6%에 불과하며 전은 31.7%인 산간전작지대이다. 또한 조사지역은 충남에서도 가장 오지에 속하는 부락으로 읍에서 면소재지까지 도로는 1990년경에 포장되었다. 대중교통수단을 이용할 경우 마을에서 읍까지는 40분, 중심도시인 대전까지는 1시간 40분이 소요된다.

조사지역은 고지대의 산록에 위치하여 기온이 낮으며, 여름철의 저온은 벼농사에 상당한 한계를 가져오는 요인이 되고 있는 반면, 여름채소 재배가 가능한 조건이 된다.

2) 가구 및 인구

조사마을은 가구전출이 일방적으로 발생하여 가구수가 대폭적으로 감소하였다. 즉, 1985년 50호에서 1994년 28호로 감소하여 연평균 가구감소율은 6.2%에 달했다. 가구감소의 주요원인은 불리한 경제활동여건 및 생활여건, 자녀교육문제 등이라고 할 수 있다.

앞으로도 조사마을과 같이 경지조건이나 교통 등 각종 생활여건이 열악한 조건불리지역들에서는 당분간 가구 및 인구가 감소하고 심한 경우에는 부락마저 소멸하는 지역도 발생할 것으로 전망된다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

가구와 마찬가지로 1985년 182명이던 인구는 1994년 72명으로 감소하여 연평균 9.8%의 높은 감소율을 보이고 있다. 10대 이하의 연소자 층은 감소한 반면 60대 이상의 노령인구가 증가함으로써 인구의 노령화가 진전되고 있다.

3) 경지의 소유와 이용

경지면적의 증감과 그 이용도는 마을의 농업생산력 변화를 파악하는 중요한 지표이다. 조사마을은 농지거래가 거의 없고 옆 마을과의 경작경계도 별로 변화하지 않았지만 농지의 감소가 크다. 이는 전출가구가 많았고 한계농지의 유희지화가 빠르게 진행되었기 때문이다.

조사마을은 1985년까지만 해도 유희지가 없는 것으로 파악되었으나, 1994년에는 현지농가 소유지 중 8,848평, 출입농 소유지 중 7,273평이 유희화되어 전체 경작가능지의 14.1%가 휴경지화 되었다.

4) 농업노동력과 농업기계화

조사마을의 농업노동력 특징은 영농종사자의 감소와 노령화로 요약할 수 있다. 이는 은퇴하는 노령층을 대체하는 신규 전입이 거의 없었고, 오히려 탈농과 이촌이 젊은 층에서 집중적으로 일어났기 때문이다.

또한 경지조건이 불량하여 기계화가 늦게 진행되었으나, 경운기는 운반수단으로서도 매우 중요하여 일찍이 보급률이 높아 경운·정지는 어느 정도 기계화가 이루어졌다.

5) 농업경영실태

조사마을의 논은 대부분 수도단작의 작부형태를 가지고 있으나 점차, 인삼, 배추, 약초 등 수도작 이외의 작물 재배에 전용되고 있다. 논외 밭 전용면적이

제 4 장 충남 조건불리지역의 존재양태

늘어나는 것은 정부의 규제가 없어지고, 농가인구 감소로 자가식량용 쌀 수요가 감소된 점, 경지조건이 열악한 경사 밭의 경작이 곤란하기 때문에 대체지가 필요했던 점이 원인으로 작용하였다.

6) 비농업 경제활동 및 소득 구조

조사마을은 중심도시인 금산읍과 거리가 멀고 교통이 불편하며 면내에서도 2.3차 산업 발달이 극히 부진하여 비농업 취업자가 적다. 따라서 1,500만원 이상 소득을 올리는 가구는 하나도 없는데, 이러한 상황이 젊은 가구들로 하여금 이촌하게 하는 조건이 되고 있다.

7) 생활환경

급격한 인구감소와 함께 1985년 68명이던 학생수가 1994년 10명으로 크게 줄었으며, 초등학교 학생조차도 부락 내에서 통학하는 학생이 한 명도 없고 대전에 출타 취학하는 학생도 3명만 있을 만큼 줄었다.

교통사정으로 인한 의료기관 접근성이 불량하지만, 최근 교통수단의 발달로 자동차를 소유한 가구가 늘고 버스의 운행이 늘어나면서 금산읍내로의 출입이 편리해졌다.

8) 마을의 입지적 형태

급격한 인구유출로 인해 마을이 공동화되면서 분절된 소규모 집촌들이 하나의 자연부락 단위로서 성립하기에는 어려움이 따른다. 인구유출로 주택수가 감소하는 동시에 폐가가 발생하고, 다른 한편에서는 농번기에만 주택을 한시적으로 이용하는 출입농이 증가하고 있어 자연부락의 정주기능을 약화시키고 있다. 마을 규모면에서 봤을 때도 4~9가구로 독립된 마을이라 하기에는 어려

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

움이 있을 정도이다.

9) 농업적 토지이용

농경지의 유희화와 답의 전작지화 추세가 진행되고 있다. 노동력 감소, 자연 지형, 교통 등 생산조건이 불리한 산간마을에서는 농경지의 유희화가 진행, 1985년에 전혀 없던 휴경지가 1994년 현재 전체 경작가능지의 14.7%에 달하고 있다. 그리고 고지대 비탈지 산전(山田)에 비해 접근성이 양호하고, 토양조건이 전작물 재배가 가능한 구릉지 및 평지의 답을 대상으로 전작물 재배지로 전용하는 추세를 보이고 있다. 그래서 1994년 현재 산간마을 전체 논 면적의 52.7%가 밭으로 전용된 상태에 있다. 지목상으로 아직 답이 전으로 전환된 것은 아니지만, 답이 전작물 재배지로 변경되어 실제 이용에서는 답작 지역이 전작지역으로 전용된 것이나 마찬가지이다.

제2절 분석 및 연구방법

1. 연구대상

연구대상지역의 선정은 연구의 목적이 무엇인가에 따라 달라질 수 있다. 즉, 조건불리지역에 대한 직접지불제도의 구체적인 정책대상지역 설정을 위해서는 미시적인 마을단위나 필지 단위까지 세분화할 필요성이 있다. 그러나 본 연구는 조건불리지역의 범위 및 존재양태, 도 단위 조건불리지역 정책의 방향을 제시하는데 있으므로 1995년 말 현재 충청남도 175개 동·읍·면(동: 5개, 읍: 24개, 면: 146개)을 대상으로 하였다.

<표 4-7> 시·군 및 읍·면 단위 연구대상지역

시·군	읍	읍 면
천안시	성환·성거·풍세(3)	풍세·광덕·목천·북·성남·수신·병천·동·직산·입장(10)
공주시	유구(1)	이인·탄천·계룡·반포·장기·의당·정안·우성·사곡·신평(10)
보령시	웅천(1)	주포·주교·오천·천북·청소·청라·남포·주산·미산·성주 (10)
아산시	염치(1)	송악·배방·탕정·음봉·둔포·영인·인주·선장·도고·신창(10)
서산시	대산(1)	인지·부석·팔봉·지곡·성연·음암·운산·해미·고북(9)
금산군	금산(1)	금성·제원·부리·군북·남일·남이·진산·복수·추부(9)
연기군	조치원(1)	동·서·남·금남·전의·전동(6)
논산군	논산·연무·강경(3)	성동·광석·노성·상월·부적·연산·별곡·양촌·가야곡·은진·채운·계룡(11)
부여군	부여(1)	규암·은산·외산·내산·구룡·홍산·옥산·남·충화·양화·임천·장암·세도·석성·초촌(15)
서천군	서천·장항(2)	마서·화양·기산·한산·마산·시초·문산·판교·종천·비인·서(11)
청양군	청양(1)	운곡·대치·정산·목·청남·장평·남양·화성·비봉(9)
홍성군	홍성·광천(2)	홍북·금마·홍동·장곡·은하·결성·서부·갈산·구항(9)
예산군	예산·삽교(2)	대술·신양·광시·대흥·웅봉·덕산·봉산·고덕·신암·오가(10)
태안군	태안·안면(2)	고남·남·근흥·소원·원북·이원(6)
당진군	당진·합덕(2)	고대·석문·대호지·정미·면천·순성·우강·신평·송악·송산(10)
15	24	146

2. 자료수집

조건불리지역을 구분하기 위해서는 조건불리지역을 어떻게 규정하느냐가 중요하다. 앞에서 조건불리지역을 자연조건(경지조건), 인구, 산업적 측면에서 낙후된 지역으로 조작적으로 정의하였기 때문에, 이 세부분의 하위요소를 구성하는 자료를 중심으로 수집하였다. 이러한 자료는 기술적·경험적으로 측정불가능하거나 활용하는데 무리가 있는 요소를 다분히 포함할 가능성이 있기 때문에 특정가능요소의 선정을 위해서는 일정한 기준, 즉 가능하면 대표성, 구득가능성, 비교객관성, 신뢰성, 단순성의 기준을 사용하여 수집하였으며, 가능하면 중앙정부나 지방정부에서 생산한 1차 통계를 중심으로 수집하였다.

<표 4-8> 조건불리지역 구분지표의 선정이유와 특성

지 표	선정이유와 특성
경지율	경지의 지형적 조건과 밀접한 연관이 있음. 즉, 경지율이 낮은 지역은 대체로 표고가 높고 경사도가 급한 지역으로 볼 수 있음
임야율	지역사회를 지형적, 기후적으로 특성화시키는 요인으로 작용하고 있음. 임야율이 높은 지역은 지역내 경지율이 낮을 수 밖에 없고 작물생육의 한계, 용수원 확보의 한계 등으로 밭비율이 높음
답률	지역의 토지이용과 관련한 입지적인 특성 결정
경지정리율	경지정리 여부가 농작업의 효율성(노동생산성)에 큰 영향을 미침
수리안전답률	답작지역의 농작업의 효율성과 생산성을 판단하는 지표
도시적 토지이용률	도시화의 진행정도를 판단하는 지표
'95년 평균지가	다른 통계에서 파악되지 않는 지역발전의 정도 및 가능성 측정
인구밀도	지역의 종합적인 생산성을 나타내는 지표로 인구증감률의 시기별 불안정성을 보완하고 인구과밀 및 과소현상을 제시해 주고 있음
인구증감률	지역의 발전상태를 집약적으로 나타내는 지표. EU나 일본에서 조건불리지역 구분의 중요한 지표로 사용
노령인구율	지역노동력의 질을 측정하는 지표
부양률	경제활동 가능인구의 부하정도를 측정하는 지표
최근창업률	최근의 산업화 진행여부를 판단하는 지표
제조업체 수	산업화의 진행정도를 판단하는 지표
도소매업체 수	산업화의 진행정도를 판단하는 지표
음식숙박업체 수	산업화의 진행정도를 판단하는 지표

제 4 장 충남 조건불리지역의 존재양태

<표 4-9> 분석자료

부 문	분석자료	산 출 식	자료출처
토 지	경지율	경지면적/총면적×100	농업총조사보고서
	임야율	임야면적/총면적×100	“
	답률	논면적/경지면적×100	“
	경지정리율	경지정리면적/경지면적×100	“
	수리안전답률	수리안전답면적/경지면적×100	“
	도시적 토지이용	공장·대지·학교·체육시설면적/총면적×100	시군통계연보
	95평균지가	95년 표준지 공시지가	통계청지가자료
인 구	인구밀도	총인구/면적×100	시군통계연보
	인구증감률	90-95년 인구증감률	인구주택총조사보고서
	노령인구율	65세이상인구/총인구×100	“
	부양률	(15세미만+65세이상)/16-64세×100	“
사업체	최근창업률	90년 이후 창업한 사업체 수/총사업체수×100	사업체 기초통계조사 보고서
	제조업체 수	제조업체 수	“
	도소매업체 수	도소매업체 수	“
	음식숙박업체 수	음식숙박업체 수	“

3. 자료분석 및 절차

우선 수집자료(Z-Score)에 대한 정규성을 검증해 보면 경지율, 임야율, 인구증감률, 노령인구율, 부양률, 경지정리율은 정규분포를 이루지만, 도시적 토지이용률, 인구밀도, 수리안전답률, 제조업체수, 도소매업체 수, 숙박업체 수, 음식점업체 수, 95년 평균지가는 정규성에서 벗어나 있다.

또한 각 지표들간의 상관관계를 보면 경지율과 임야율은 강한 음의 상관관계, 도시적 토지이용율과 인구밀도, 도소매업체 수와 인구밀도, 제조업체 수와 도소매업체 수, 제조업체 수와 음식점업체 수, 도소매업체 수와 음식점업체 수는 강한 양의 상관관계, 인구밀도와 '95평균지가와와는 양의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

한편 조건불리지역의 구분 및 존재양태를 분석하기 위해 개별지표를 이론적

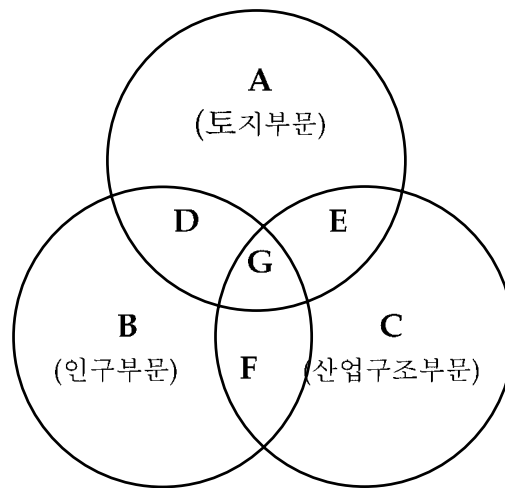
충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

근거나 일정한 기준에 따라 체계화하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 조건불리지역을 ①지형 및 토지, ②인구수 및 인구변화, ③산업구조 등에서 분석대상 지역의 평균 이하인 동·읍·면으로 정의하였기 때문에 이들 3가지 부문을 기준으로 분석하고자 한다.

첫째, 개별지표별 Z-Score를 산출한 다음, 각 부문별 종합지수를 구한다

둘째, 부문별 조건불리정도를 측정하기 위해 토지·인구·산업구조 부문별로 대상지역의 평균이하에 속하는 3~4등급을 기준으로 하여 아래 그림과 같은 영역에 속하는 동·읍·면을 도출한다.

[그림 4-1] 부문별 조건불리정도 측정

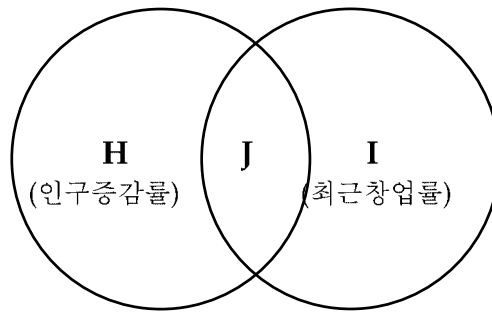


A유형	지형 및 토지부문이 3.4등급에 속하는 동읍면
B유형	인구수 및 인구변화부문이 3.4평균이하에 속하는 동읍면
C유형	사업체 부문이 3.4등급에 속하는 동읍면
D유형	지형 및 토지부문과 인구 및 인구변화 부문이 3.4등급에 속하는 동읍면
E유형	지형 및 토지부문과 사업체 부문이 3.4등급에 속하는 동읍면
F유형	인구수 및 인구변화와 사업체 부문이 3.4등급에 속하는 동읍면
G유형	지형 및 토지부문, 인구수 및 인구변화 부문, 사업체 부문이 3.4등급에 속하는 동읍면

제 4 장 충남 조건불리지역의 존재양태

셋째, 지역성장조건의 불리정도를 측정하기 위해 인구증감률과 최근사업체 창업률의 Z-Score를 기준으로 아래 그림과 같은 영역에 속하는 동·읍·면을 도출한다.

[그림 4-2] 지역성장조건의 불리정도 측정



H유형	인구증감률이 3.4등급에 속하는 동읍면
I유형	사업체 최근창업률이 3.4등급에 속하는 동읍면
J유형	인구증감률과 사업체 최근창업률이 3.4등급에 속하는 동읍면

넷째, G 조건과 J조건을 동시에 충족하는 동읍면을 도출한다.

다섯째, 토지·인구·산업구조부문을 충족하는 조건불리지역을 4사 분위수에 의해 3가지 유형으로 구분하여 제시한다.

제3절 읍·면 단위 조건불리지역의 존재양태

1. 부문간 개별지표별 격차

토지·인구·산업구조부문의 개별지표를 기준으로 한 충청남도 175개 동읍면간 격차 정도를 측정하기 위해 산출한 변이계수는 <표 4-10>과 같다. 부문별로는 산업구조부문이 1.8809로 가장 높아 동읍면간 격차가 큰 것으로 나타난 반면, 토지부문과 인구부문은 각각 0.6924, 0.6914로 동읍면간 상대적인 격차가 적다고 할 수 있다.

개별지표별 동·읍·면간 격차는 도소매업체 수, 음식숙박업체 수, '95평균지가, 제조업체 수, 인구밀도 등이 큰 반면, 부양률, 수리안전답률, 노년인구율, 최근창업률 등은 격차가 적다.

<표 4-10> 부문간 구성요소별 격차

부문	지 표	평 균	표준편차	변이계수	
토지 부문	경지율(%)	34.44	13.17	0.3825	0.6924
	임야율(%)	50.07	18.69	0.3733	
	답률(%)	23.74	11.47	0.4830	
	경지정리율(%)	36.75	20.48	0.5572	
	수리안전답률(%)	87.32	12.89	0.1476	
	도시적 토지이용율(%)	3.21	2.53	0.7885	
	95 평균지가(원)	29,561	62,515	2.1148	
인구 부문	인구밀도(km ²)	240.52	398.92	1.6586	0.6914
	인구증감률(%)	-0.04	0.03	0.6980	
	노년인구율(%)	13.93	4.07	0.2925	
	부양율(%)	47.73	5.56	0.1166	
산업 구조 부문	최근창업률(%)	42.82	13.57	0.3170	1.8809
	제조업체수(개소)	57	114	2.0230	
	도소매업체수(개소)	203	542	2.6675	
	숙박음식업체수(개소)	121	305	2.5160	

2. 부문별 조건불리 유형

1) 토지부문(A유형)

토지부문에 있어서 조건불리지역은 표고가 높고, 경사도가 큰 자연적 요인 때문에 토지조건의 열악성과 토지이용의 가능성이 제한되어 있고, 농업 비용이 높은 지역이다. 또한 경지의 정비가 미흡하여 농업기계화의 상대적 어려움으로 생산성이 낮은 지역이다.

토지부문을 구성하는 지표는 경지율, 임야율, 답률, 경지정리율, 수리안전답률, 도시적 토지이용률, 95년 평균지가 등 7개를 선정하였다. 이들 지표의 Z-Score를 산출하여 정규성을 검증한 결과 경지율, 임야율, 답률, 경지정리율은 비교적 정규 분포하고 있는 반면, 도시적 토지이용률, 수리안전답률, 95년 평균지가 등은 정규 분포에서 벗어나 있다.

또한 이들 지표의 변이계수는 95년 평균지가, 도시적 토지이용 등이 0.5 이상으로 동읍면간 차이가 큰 반면, 수리안전답률은 0.1476으로 차이가 적은 것으로 나타났다.

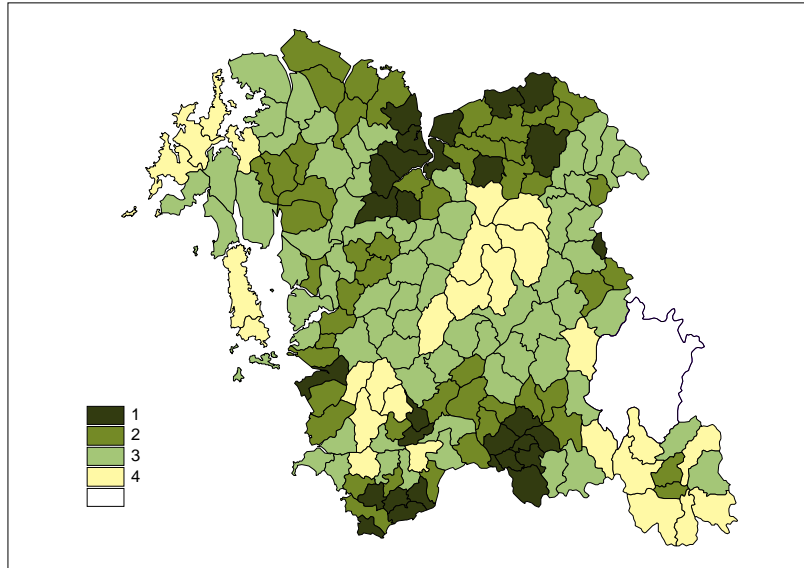
개별지표의 평균 및 표준편차를 기준으로 산출한 Z-Score를 합산한 토지부문 종합 Z-Score를 기준으로 한 동읍면별 조건불리지역은 <표 4-11>과 [그림 4-3] 과 같다. 즉, 토지조건이 가장 불리한(4등급) 동읍면은 차령산맥이 통과하는 공주시·부여군, 금산군 일대, 태안반도 북부와 남부지역 등 27개 읍면이 포함되고, 3등급은 공주시·청양군·예산군·홍성군 등을 중심으로 67개 동·읍·면이 포함된다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

<표 4-11> 토지부문 조건불리지역 분포

구 분	3등급	4등급
계	67	27
천안시	목천면, 북 면, 성남면, 병천면, 동 면	광덕면
공주시	이인면, 탄천면, 계룡면, 장기면, 의당면, 우성면, 동 부	유구읍, 반포면, 정안면, 사곡면, 신평면
보령시	오천면, 천북면, 청라면, 주산면	미산면, 성주면
아산시	도고면	송악면
서산시	대산읍, 부석면, 지곡면, 성연면, 운산면	팔봉면
금산군	제원면, 추부면	부리면, 군북면, 남일면, 남이면, 진산면, 복수면
연기군	서면, 금남면, 전의면, 전동면, 소정면	
논산군	양촌면, 가야곡면, 계룡출장소	벌곡면
부여군	은산면, 옥산면, 임천면	외산면, 내산면, 충화면
서천군	마산면, 문산면, 비인면, 서면	판교면
청양군	청양읍, 운곡면, 정산면, 목 면, 장평면, 남양면, 화성면, 비봉면	대치면
홍성군	홍북면, 장곡면, 은하면, 서부면, 갈산면, 구항면	
예산군	대술면, 신양면, 광시면, 대흥면, 응봉면, 덕산면, 봉산면	
태안군	태안읍, 남면, 근흥면	안면읍, 고남면, 소원면, 원북면, 이원면
당진군	대호지면, 정미면, 면천면, 순성면	

[그림 4-3] 토지부문 등급별 분포도



2) 인구부문(B유형)

인구부문 조건불리지역은 급격한 인구감소로 과소화(낮은 인구밀도, 높은 인구감소율)가 진행되어 인구의 절대규모가 감소하고 있는 지역이다. 특히 젊은 층의 인구감소율이 높고, 고령화와 부양률이 높아지는 등 인구의 질적인 변화가 진행되고 있는 지역이다.

인구의 감소와 노령화로 인한 질적 저하는 농업부문의 생산비를 상승시킴으로써 농업부문의 축소가 불가피하며, 노동의 질을 저하시키고 농업부문의 기술과 경영혁신을 어렵게 함으로써 농산물의 국제경쟁력을 저하를 초래한다. 또한 농외 취업 증대·농업후계자 확보 등을 어렵게 하고 학교 등과 같은 지역시설의 유지 곤란, 촌락의 자치능력 저하 등에 이르러 결국은 지역사회를 해체하는 결과까지 예상할 수 있다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

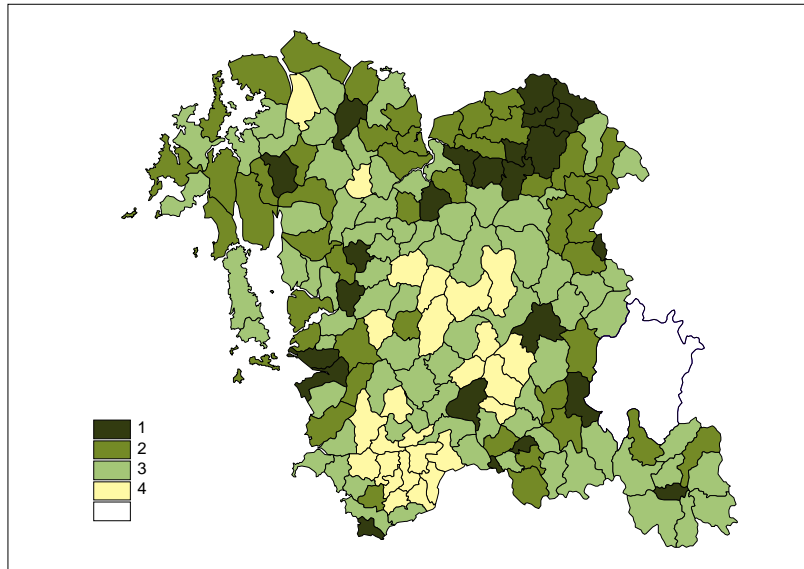
인구부문을 구성하는 지표는 인구밀도, 인구증감률, 노년인구율, 부양률 등 4개를 선정하였다. 이들 지표의 Z-Score를 산출하여 정규성을 검증한 결과 인구증감률, 노년인구율, 부양률은 비교적 정규 분포하고 있는 반면, 인구밀도는 정규 분포에서 벗어나 있다.

또한 이들 지표의 변이계수는 인구밀도, 인구증감률이 0.6 이상으로 동읍면 간 차이가 큰 반면, 부양률은 0.166으로 차이가 적은 것으로 나타났다. 개별지표의 평균 및 표준편차를 기준으로 산출한 Z-Score를 합산한 인구부문 종합 Z-Score를 기준으로 한 동읍면별 조건불리지역은 아래 그림과 같다. 즉, 인구조건이 가장 불리한(4등급) 동읍면은 차령산맥이 통과하는 공주시·청양군·부여군·서천군 일대에 집중적으로 군집하여 분포하고 있고, 3등급은 공주시·금산군·부여군·홍성군·예산군을 중심으로 분포하고 있다.

<표 4-12> 인구부문 조건불리지역 분포

구 분	3등급	4등급
계	78	26
천안시	광덕면, 북 면, 동 면	
공주시	유구읍, 계룡면, 장기면, 의당면, 정안면, 우성면	이인면, 탄천면, 사곡면, 신흥면
보령시	주포면, 청소면, 남포면, 주산면	미산면
아산시	송악면, 선장면	
서산시	팔봉면, 지곡면, 성연면, 운산면, 고북면	
금산군	금성면, 제원면, 부리면, 남일면, 남이면, 진산면, 추부면	
연기군	동면, 남면, 금남면, 소정면	
논산군	광석면, 노성면, 부적면, 벌곡면, 양촌면, 가야곡면, 채운면	
부여군	규암면, 은산면, 외산면, 구룡면, 홍산면, 장암면, 세도면, 석성면	내산면, 옥산면, 남면, 충화면, 양화면, 임천면, 초촌면
서천군	마서면, 화양면, 종천면, 비인면, 서 면	기산면, 한산면, 마산면, 시조면, 문산면, 판교면
청양군	정산면, 장평면, 남양면, 비봉면	운곡면, 대치면, 목면, 청남면, 화성면
홍성군	홍북면, 금마면, 홍동면, 장곡면, 은하면, 결성면, 서부면	
예산군	삼교읍, 대술면, 신양면, 대흥면, 응봉면, 덕산면, 고덕면, 신탐면	광시면, 봉산면
태안군	안면읍, 고남면, 근흥면, 원북면	
당진군	고대면, 정미면, 면천면, 송악면	대호지면

[그림 4-3] 인구 부문 등급별 분포도



3) 산업구조 부문(C형)

산업구조부문 조건불리지역은 지역주민의 소득이 상대적으로 낮고, 불안정한 취업상태를 보이고 있는 지역이다. 즉, 1차 산업보다 상대적으로 생산성이나 투자수익률이 높은 2, 3차 산업의 비중이 낮은 지역들이다.

따라서 산업부문별 취업자 수는 곧 지역의 2, 3차 산업의 개발정도를 나타내는 척도가 될 수 있다. 조건불리지역의 2, 3차 산업은 단기적으로는 지역의 총생산과 주민소득에 영향을 미치며, 나아가 지역의 사회·경제적 격차를 유발하여 조건불리지역으로써 인구감소와 성장, 도시지역으로의 인구집중이라는 사회적 문제를 야기한다.

산업구조부문을 구성하는 지표는 최근사업체 창업률, 제조업체 수, 도소매업체 수, 음식숙박업체 수 등 4개를 선정하였다. 이들 지표의 Z-Score를 산출하여 정규성을 검증한 결과 최근 창업률을 제외한 모든 지표가 정규분포에서 벗어

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

나 있다. 또한 이들 지표의 변이계수는 최근창업률을 제외하고는 2.0이상으로 매우 높아 동읍면간 차이가 큰 것으로 나타났다.

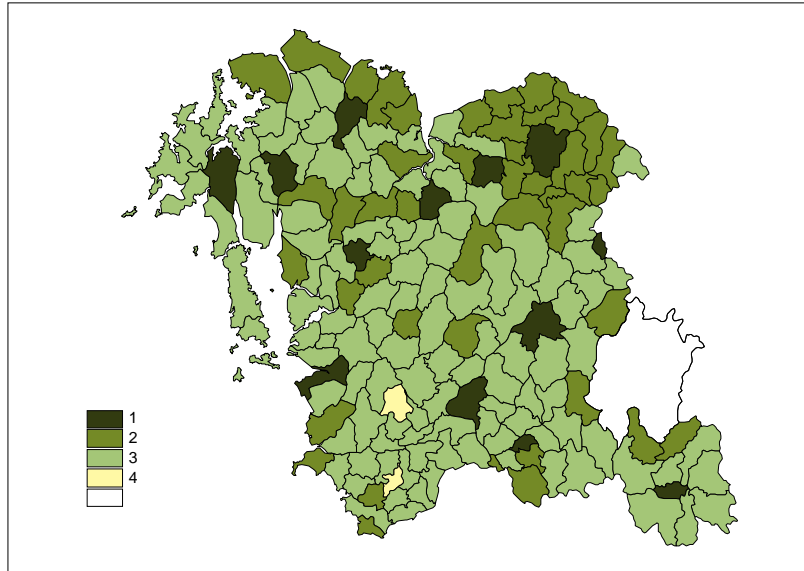
개별지표의 평균 및 표준편차를 기준으로 산출한 Z-Score를 합산한 사업체 부문 종합 Z-Score를 기준으로 한 동읍면별 조건불리지역은 아래 그림과 같다. 즉, 사업체조건이 가장 불리한(4등급) 동읍면은 부여군 내산면과 서천군 시초면 등 2개 면 뿐이다. 그러나 사업체 부문은 지역간 격차가 크기 때문에 1.2등급에 속하는 지역을 제외하고는 대부분 3등급에 속하는 지역으로 매우 광범위하게 분포하고 있다.

<표 4-13> 토지부문 조건불리지역 분포

구 분	3등급	4등급
계		
천안시	동 면	
공주시	이인면, 탄천면, 계룡면, 반포면, 장기면, 의당면, 정안면, 우성면, 사곡면, 신흥면	
보령시	주포면, 주교면, 오천면, 천북면, 청소면, 청라면, 남포면, 주산면, 미산면, 성주면	
아산시	염치읍, 송악면,인주면, 신장면, 도고면	
서산시	인지면, 부석면, 팔봉면, 지곡면, 성연면, 음암면, 운산면, 고북면	
금산군	금성면, 제원면, 부리면, 군북면, 남일면, 남이면, 진산면	
연기군	동 면, 서 면, 남 면, 전동면	
논산군	성동면, 광석면, 노성면, 상월면, 부적면, 연산면, 벌곡면, 양촌면, 가야곡면, 채운면	
부여군	규암면, 은산면, 외산면, 구룡면, 홍산면, 옥산면, 남면, 충화면, 양화면, 임천면, 장암면, 세도면, 석성면, 초촌면	내산면
서천군	마서면, 화양면, 기산면, 한산면, 마산면,문산면, 판교면, 중천면, 비인면	시초면
청양군	운곡면, 대치면, 목 면, 청남면, 장평면, 남양면, 화성면, 비봉면	
홍성군	홍북면, 금마면, 장곡면, 은하면, 결성면, 갈산면, 구항면	
예산군	대술면, 신암면, 광시면, 대흥면, 응봉면, 봉산면, 고덕면, 신암면	
태안군	안면읍, 고남면, 남 면, 근흥면, 소원면, 원북면, 이원면	
당진군	고대면, 대호지면, 정미면, 면천면, 순성면, 우강면,	

제 4 장 충남 조건불리지역의 존재양태

[그림 4-4] 산업구조 부문



이상에서 살펴본 각 부문별 낙후도 및 불리성(Z-Score)을 등급화한 지역수는 <표 4-14> 와 같다.

<표 4-14> 등급별 지역수

구 분	토지부문	인구부문	사업체부문	총 합
1 등급	29(16.57)	24(13.71)	13(7.43)	15(8.57)
2 등급	51(29.14)	47(26.86)	46(26.29)	89(50.86)
3 등급	68(38.86)	78(44.57)	114(65.14)	49(28.00)
4 등급	27(15.43)	26(14.86)	2(1.14)	22(12.57)

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

4) 토지 및 인구부문(D유형)

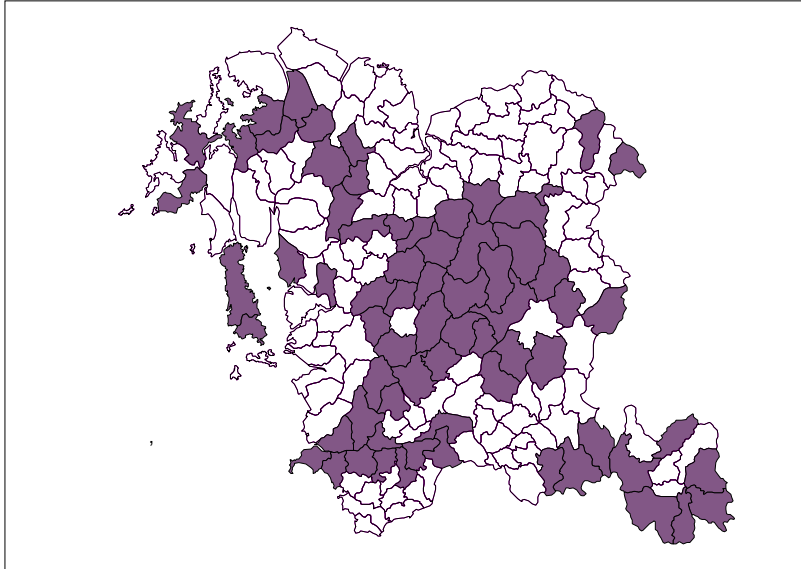
토지부문과 인구부문의 종합지수가 각각 평균이하(3.4등급)에 속하는 조건불리지역은 공주시·청양군·금산군의 대부분지역에 집중적으로 군집분포하고 있으며, 서천군·부여군·보령시·태안군·서산시 일부지역까지 광범위하게 분포하고 있다.

<표 4-15> 토지 및 인구부문 조건불리지역

구 분	지 역 명	갯수
계		69
천안시	광덕면, 북 면, 동 면	3
공주시	유구읍, 이인면, 탄천면, 계룡면, 장기면, 의당면, 정안면, 우성면, 사곡면, 신평면	10
보령시	주산면, 미산면	2
아산시	송악면	1
서산시	팔봉면, 지곡면, 성연면, 운산면	4
금산군	제원면, 부리면, 남일면, 남이면, 진산면, 추부면	6
연기군	금남면, 소정면	2
논산군	벌곡면, 양촌면, 가야곡면	3
부여군	은산면, 외산면, 내산면, 옥산면, 충화면, 임천면, 장암면	7
서천군	마산면, 문산면, 판교면, 비인면, 서 면	5
청양군	운곡면, 대치면, 정산면, 목 면, 장평면, 남양면, 화성면, 비봉면	8
홍성군	홍북면, 장곡면, 은하면, 서부면	4
예산군	대술면, 신양면, 광시면, 대흥면, 응봉면, 덕산면, 봉산면	7
태안군	안면읍, 고남면, 근흥면, 원북면	4
당진군	대호지면, 정미면, 면천면	3

제 4 장 충남 조건불리지역의 존재양태

[그림 4-5] 토지 및 인구부문



5) 토지 및 산업구조 부문(E유형)

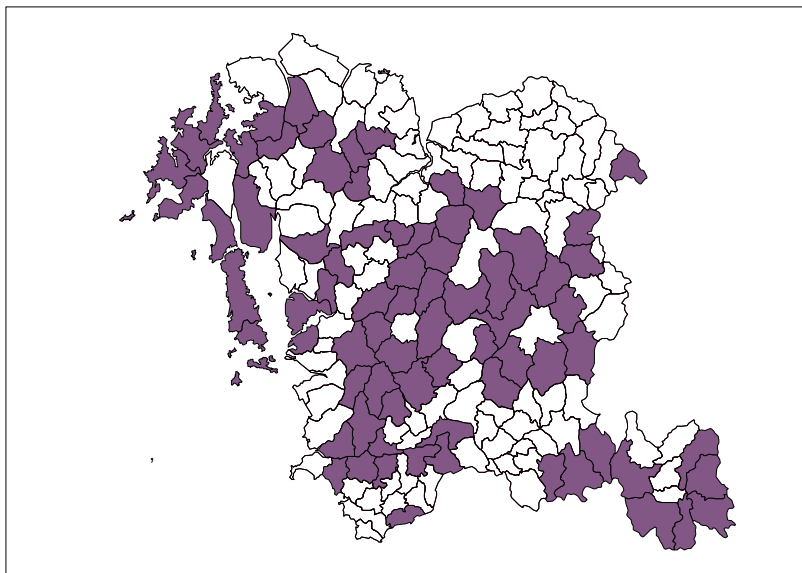
토지부문과 산업구조부문의 종합지수가 각각 평균이하(3.4등급)에 속하는 조건불리지역은 75개 지역이 포함된다. 천안시·아산시·서산시와 논산군, 연기군 일부지역을 제외한 공주시·금산군·청양군·부여군·태안군 지역을 중심으로 광범위하여 분포하고 있다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

<표 4-16> 토지 및 산업구조 부문 조건불리지역

구 분	지 역 명	갯수
계		75
천안시	동 면	1
공주시	이인면, 탄천면, 계룡면, 반포면, 장기면, 의당면, 정안면, 우성면, 사곡면, 신평면	10
보령시	오천면, 천북면, 청라면, 주산면, 미산면, 성주면	6
아산시	송악면, 도고면	2
서산시	부석면, 팔봉면, 지곡면, 성연면, 운산면	5
금산군	제원면, 부리면, 군북면, 남일면, 남이면, 진산면	6
연기군	서 면, 전동면	2
논산군	벌곡면, 양촌면, 가야곡면	3
부여군	은산면, 외산면, 내산면, 옥산면, 충화면, 임천면, 장암면	7
서천군	마산면, 문산면, 완교면, 비인면	4
청양군	운곡면, 대치면, 목 면, 장평면, 남양면, 화성면, 비봉면	7
홍성군	홍북면, 장곡면, 은하면, 갈산면, 구항면	5
예산군	대술면, 신양면, 광시면, 대흥면, 응봉면, 봉산면	6
태안군	안면읍, 고남면, 남 면, 근흥면, 소원면, 원북면, 이원면	7
당진군	대호지면, 정미면, 면천면, 순성면	4

[그림 4-6] 토지 및 산업구조 부문



제 4 장 충남 조건불리지역의 존재양태

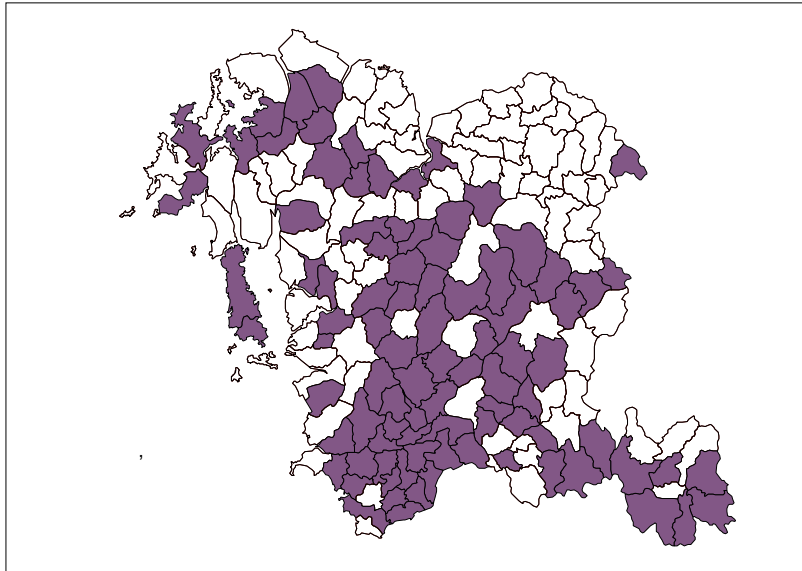
6) 인구 및 산업구조 부문(F유형)

인구부문과 산업구조부문의 종합지수가 각각 평균이하(3.4등급)에 속하는 조건불리지역은 91개 지역이 포함된다. 북부 천안시·당진군과 연기군 일부지역을 제외한 공주시·부여군·서천군·청양군·예산군 지역을 중심으로 광범위하여 분포하고 있다.

<표 4-17> 인구 및 산업구조 부문 조건불리지역

구 분	지 역 명	갯수
계		91
천안시	동면	1
공주시	이인면, 탄천면, 계룡면, 장기면, 의당면, 정안면, 우성면, 사곡면, 신평면	9
보령시	주포면, 청소면, 남포면, 주산면, 미산면	5
아산시	송악면, 선장면	2
서산시	팔봉면, 지곡면, 성연면, 운산면, 고북면	5
금산군	금성면, 제원면, 부리면, 남일면, 남이면, 진산면	6
연기군	동 면, 남 면	2
논산군	광석면, 노성면, 부적면, 벌곡면, 양촌면, 가야곡면, 채운면	7
부여군	규암면, 은산면, 외산면, 내산면, 구룡면, 홍산면, 옥산면, 남 면, 충화면, 양화면, 임천면, 장암면, 세도면, 석성면, 초촌면	15
서천군	마서면, 화양면, 기산면, 한산면, 마산면, 시초면, 문산면, 판교면, 종천면, 비인면	10
청양군	운곡면, 대치면, 목 면, 청남면, 장평면, 남양면, 화성면, 비봉면	8
홍성군	홍북면, 금마면, 장곡면, 은하면, 결성면	5
예산군	대술면, 신양면, 광시면, 대흥면, 응봉면, 봉산면, 고덕면, 신암면	8
태안군	안면읍, 고남면, 근흥면, 원북면	4
당진군	고대면, 대호지면, 정미면, 면천면	4

[그림 4-7] 인구 및 산업구조 부문



7) 토지·인구·산업구조 부문(G유형)

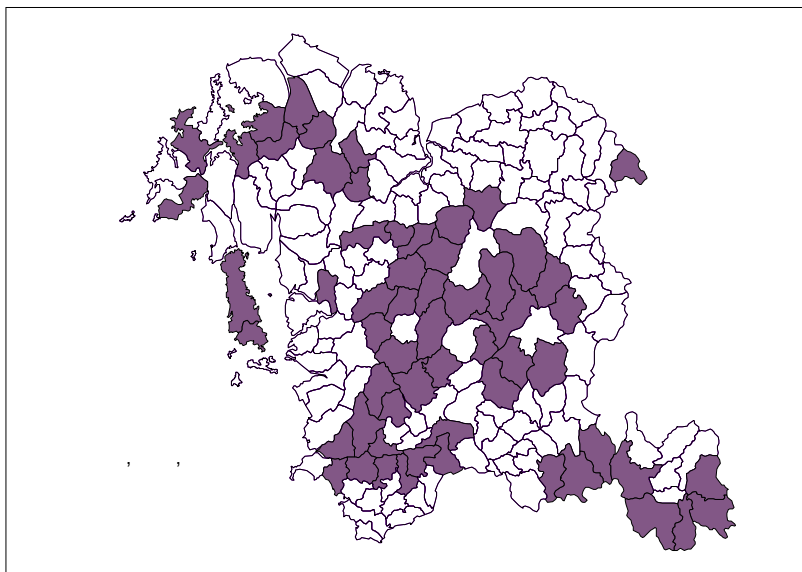
토지부문, 인구부문, 산업구조부문의 종합지수가 각각 평균이하(3.4등급)에 속하는 조건불리지역은 59개 지역이 포함된다. 공주시·부여군·청양군·예산군을 중심으로 군집분포하고 있으며, 금산군과 논산 남서부지역도 군집을 이루면서 분포하고 있다.

제 4 장 충남 조건불리지역의 존재양태

<표 4-18> 토지·인구·산업구조 부문 조건불리지역

구 분	지 역 명	갯수
계		59
천안시	동 면	1
공주시	이인면, 탄천면, 계룡면, 장기면, 의당면, 정안면, 우성면, 사곡면, 신흥면,	9
보령시	주산면, 미산면	2
아산시	송악면	1
서산시	팔봉면, 지곡면, 성연면, 운산면	4
금산군	제원면, 부리면, 남일면, 남이면, 진산면	5
연기군	-	0
논산군	벌곡면, 양촌면, 가야곡면	3
부여군	은산면, 외산면, 내산면, 옥산면, 충화면, 임천면, 장암면	7
서천군	마산면, 문산면, 판교면, 비인면	4
청양군	운곡면, 대치면, 목 면, 장평면, 남양면, 화성면, 비봉면	7
홍성군	홍북면, 장곡면, 은하면	3
예산군	대술면, 신양면, 광시면, 대흥면, 응봉면, 봉산면	6
태안군	안면읍, 고남면, 근흥면, 원북면	4
당진군	대호지면, 정미면, 먼천면	3

[그림 4-8] 토지·인구·산업구조 부문 조건불리지역 분포도



3. 지역성장별 조건불리 유형

모든 지역사회는 부존하는 자연잠재력이 서로 다르고 현재의 시설과 자본 및 산업구조가 다르며 인구 및 노동력의 양과 질이 다르다. 이와 같은 지역사회간의 상이성으로 인하여 하나의 지역사회가 성장, 발전하는데는 여러 과정을 밟게 되고 많은 요인들이 작용하게 된다.⁵¹⁾

따라서 지역사회의 성장 잠재력은 지역사회가 지니는 인적, 물적자원의 활용으로 발전 내지 성장을 가져오게 할 수 있는 현재의 내적 소지 또는 가능성의 정도를 뜻한다. 따라서 지역의 성장잠재력은 일정한 범위의 공간단위에서 인적 및 물적 자원을 최대로 이용하고 조직화하며 관리함으로써 그 지역의 경제·사회적 가치를 제고시킬 수 있는 잠재적인 보유 능력의 정도라고 할 수 있다.

지역잠재력을 성질별로 분류하면 잠재력을 구성하는 요소들의 생성과정과 기능 및 역할 등을 근거로 하여 유형화하는 것으로서 크게 인간잠재력, 인위

51) 조상필(1995)은 지역성장 및 발전요인을 구조적 관점에서 분류하고 있다. 첫째, 지역이 지니고 있는 여러 가지 특성 즉, 내적 요인과 외부의 상호작용에 의해서 이루어지는 관계인 외적 요인으로 나누어진다. 둘째, 지역이 성장, 발전하는데 있어서 작용하는 기능적인 측면에서 분류할 수 있는 데 이는 일반적으로 공간입지적 요인, 인구사회적 요인, 경제적 요인, 정치행정적 요인으로 구분할 수 있다.

구 분	내적 요인	외적 요인
공간입지적 요인	• 지역의물리적 특성: 부존자원, 하천, 지형, 기상, 토질, 항만조건 등	• 지역 및 도시간의 상호교류 • 주변지역과의 상대적 입지성
인구·사회적 요인	• 인구적 요소 - 양적측면: 인구규모 - 질적측면: 인구구조	• 지역의 심리적 매력도 - 생활편의도 - 다양한 기회
경제적 요인	• 고용기회 창출(일자리) - 산업구조 - 산업의 다양성 및 특화	• 경제활동의 기반성 - 외부지역으로의 수출 • 기술혁신 • 사회간접자본 - 교통과 통신 • 공공투자의 규모
정치·행정적 요인	• 행정의 중추관리 기능	• 정부의 정책결정력

(조상필, 1995, “우리 나라 지역발전의 결정요인에 관한 연구,” 한국지역개발학회지, 제7권 제1호, 서울, 한국지역개발학회, pp.120~121).

제 4 장 충남 조건불리지역의 존재양태

잠재력, 자연잠재력으로 구분할 수 있다. 인간잠재력은 인간자체가 갖는 잠재력으로 연령, 교육, 훈련, 건강 등의 과정에 의해 결정되어지는 것이다. 인위잠재력은 인간에 의해 만들어진 인공물이 갖는 잠재력으로 모든 시설과 장비 및 도구의 유형적 요소와 정보, 기술, 제도 등의 무형적 요소를 말한다. 자연잠재력은 자연적으로 생성된 부존자원으로서 지역사회를 위한 개발요소로 투입되어 인간에게 편익을 줄 수 있는 능력을 가진 것이다. 토지, 물, 해양, 대기, 태양, 동식물, 돌, 지하자원 등이 모두 여기에 해당되는 것이다.

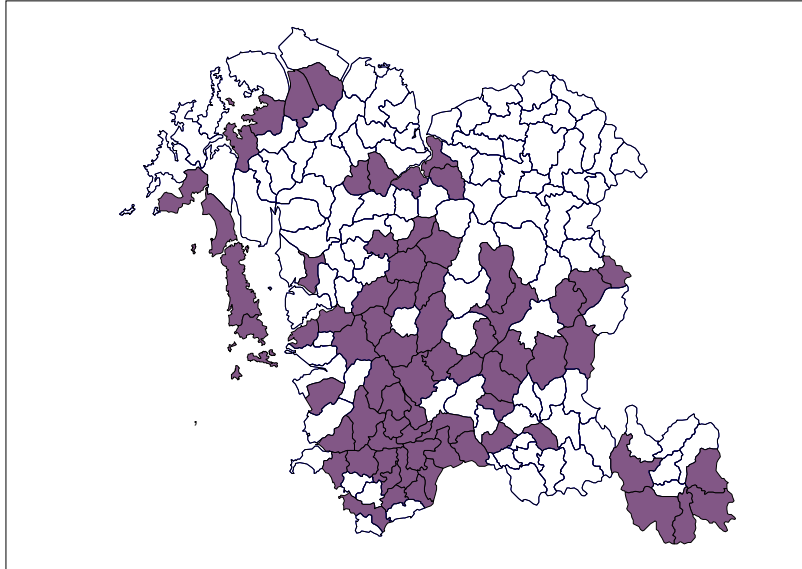
따라서 농촌지역사회 유형별 마을성장 잠재력이 마을유형간에 어떠한 차이를 보이는지를 밝히는 것은 농촌지역사회의 특성분석을 위해 중요하다. 또한 지역사회가 어떻게 변화해 왔으며, 향후 어떤 방향으로 변화해 갈 것인가를 예측하여 지역사회개발정책의 방향과 특성을 분명히 하는데 도움을 줄 수 있다.

이러한 목적을 달성하기 위해 첫째, 마을별 성장특성의 차이를 파악하고 둘째, 농촌지역사회 유형별 성장특성의 차이를 파악한다.

<표 4-19> 인구증감률과 최근 창업률 기준 조건불리지역

구 분	지 역 명	갯수
계		70
천안시	-	0
공주시	이인면, 탄천면, 계룡면, 반포면, 장기면, 우성면, 사곡면	7
보령시	오천면, 청소면, 청라면, 남포면, 주산면, 미산면	6
아산시	선장면, 도고면	2
서산시	팔봉면, 지곡면	2
금산군	제원면, 부리면, 남일면, 남이면, 진산면	5
연기군	동 면, 남 면	2
논산군	성동면, 부적면	2
부여군	은산면, 외산면, 내산면, 구룡면, 홍산면, 옥산면, 남 면, 충화면, 양화면, 임천면, 장암면, 세도면, 초촌면	13
서천군	마서면, 기산면, 한산면, 마산면, 시초면, 문산면, 판교면, 비인면	8
청양군	운곡면, 대치면, 목 면, 청남면, 장평면, 남양면, 화성면, 비봉면, 금마면, 장곡면	10
홍성군	결성면	1
예산군	신양면, 광시면, 대흥면, 봉산면, 고덕면, 신암면	6
태안군	안면읍, 고남면, 남면, 근흥면	4
당진군	고대면, 대호지면	2

[그림 4-9] 인구증감률 및 사업체 최근 창업률 기준 낙후지역



4. 조건불리지역의 낙후정도 차이

앞에서 토지·인구·사업체 부문의 조건불리지역 59개 읍면을 도출하였다. 그러나 이러한 조건불리지역 중에서도 상대적으로 불리성이 덜한 지역과 불리성이 더한 지역이 있을 것이다. 여기서는 읍면간 상대적인 불리정도 차이를 검정하고, 어떠한 지표가 조건불리지역을 결정지우는데 더 많은 영향을 미치고 있는가를 분석하고자 한다.

이를 위해 59개 동읍면을 대상으로 지표별 Z-Score의 평균값을 구하여 동읍면별 단일 지표로 산출하였다. 이러한 단일 지표에 대한 각각의 독립 변수들이 어떻게 영향을 미치는가를 분석하기 위해 다중 회귀분석을 실시하였다.

회귀분석에서 필요한 최적의 설명 변수를 도출하기 위해 R-square 방법을 실시하였으며, 인구 밀도와 최근 창업률 등 2개의 변수를 선택 할 때 가장 높은 설명력을 나타내었다. 즉, 이 두 지표가 조건불리지역에서 가장 설명력이 높은 변수라

제 4 장 충남 조건불리지역의 존재양태

고 할 수 있다. 전체적인 변수의 모델들에서도 두 개의 변수가 도입되었을 때 가장 높은 설명력을 나타내는 것을 확인 할 수 있다. 그 외에 수리 안전답률도 유의성이 높다.

다시 이러한 변수들만으로 회귀분석을 실시한 결과, 전체적인 Prob>F값이 0.0001 이므로 매우 유의 하다고 할 수 있으며 R-square 값은 0.79로 약 80% 가량을 전체적으로 설명한다고 할 수 있다.

물론 수리안전답률은 크게 영향을 주는 변수가 아니므로 인구밀도와 최근 창업률에 대한 비중이 훨씬 높게 다루어야 한다.

간단한 분석 결과를 살펴보면, 59개 조건불리지역은 전체적으로 정규성에 일치하는 분포를 보여 주고 있다. 정규확률지 그림에서도 거의 직선의 경향을 정확히 나타나고 있는 것으로 보아 정규성 검정은 이상이 없는 것으로 보인다. 결국 평균 및 4사 분위수에 대한 기점으로 각 관측치들을 설명할 수 있는데 이를 다시 요약하면 다음과 같다.

각 변수의 평균값을 기준으로, 1사 분위수에 해당하는 지역을 조건불리지역 중에서도 상대적으로 비교적 조건이 덜 불리한 지역이라 할 수 있고, 4사 분위수에 해당하는 지역은 조건이 더 불리한 지역이라고 할 수 있다. 1사 분위수와 4사 분위수에 해당하는 지역은 각각 13개씩 분포하고 있으며, 중간지역은 33개 읍면이 분포하고 있다.

인구밀도는 강한 양의 상관관계를 나타내고 있고 그 외의 다른 두 변수(최근 창업률, 수리안전답률) 등도 강하지는 않지만 양의 관계를 보이고 있음을 알 수 있다. 따라서 조건불리지역을 결정하는데 가장 큰 영향을 미치는 변수는 인구밀도라고 할 수 있다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

<표 4-20> 조건불리지역 유형별 평균 및 표준편차

구 분	1급조건불리지역		2급조건불리지역		3급조건불리지역	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
경 지 율(%)	19.12	6.46	25.45	5.21	31.11	5.17
임 야 율(%)	73.08	8.76	63.11	8.16	55.64	7.23
답 율(%)	12.29	4.98	16.68	4.20	19.68	3.22
경 지 정 리 율(%)	17.07	12.00	31.10	13.32	32.45	12.46
수 리 안전답율(%)	75.86	13.51	80.51	14.72	87.39	8.09
도시적 토지이용율(%)	1.40	0.44	1.73	0.43	2.40	0.56
95 평균키가(원)	6,034	6,033	6,503	7,454	6,778	3,674
인 구 밀 도(km ²)	61.73	19.23	79.56	15.18	114.24	23.49
인 구 증 감 율(%)	-0.07	0.01	-0.06	0.01	-0.05	0.01
노 년 인 구 율(%)	18.16	2.21	17.45	2.24	15.16	1.66
부 양 율(%)	53.72	5.76	51.09	4.00	48.18	2.51
최 근 창 업 율(%)	30.89	12.32	34.09	9.04	38.05	8.24
제조업체수(개소)	13.69	6.56	19.79	13.78	22.31	10.86
도소매업체수(개소)	28.92	18.18	43.64	33.97	54.54	27.15
숙박음식업체수(개소)	21.54	16.40	28.85	32.11	33.46	23.22

한편 조건불리지역의 낙후정도 차이에 의한 1~3급 조건불리지역과 지역성장에 따른 조건불리지역을 비교해 보면 다음과 같다.

1급 조건불리 지역에 속하는 13개 면 가운데 11개 지역이 G유형(인구증감률과 사업체 창업률 기준 조건불리지역)에 속해 있는 반면, 2급 조건불리지역 33개 면 가운데 24개면, 3급 조건불리지역 13개 면 가운데 5개 면이 각각 속해 있어 조건이 불리한 지역일수록 인구감소율이 높고, 사업체 창업률이 낮은 것으로 나타났다.

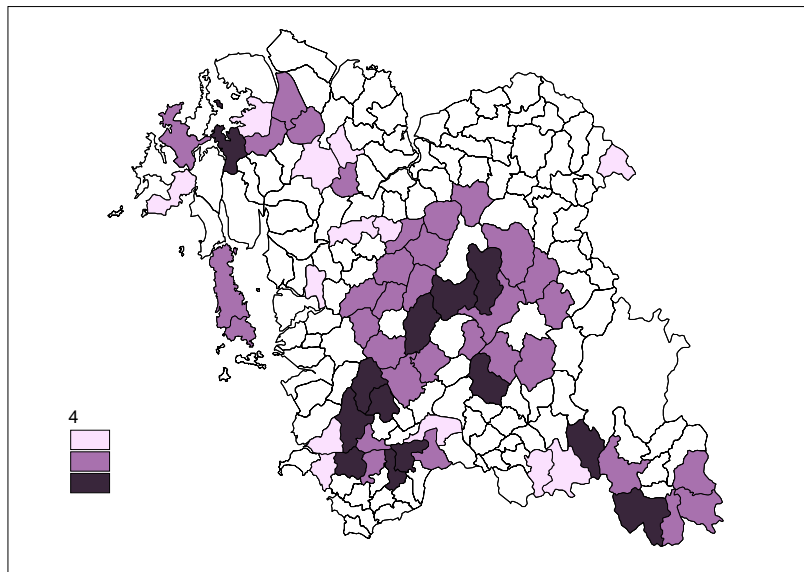
이러한 결과를 통해서 볼 때 조건불리지역은 현재의 조건불리정도 뿐만 아니라 앞으로도 지역사회의 인구가 지속적으로 감소하는 반면, 2,3차 산업체의 창업은 극히 미미할 것으로 예상할 수 있다.

제 4 장 충남 조건불리지역의 존재양태

<표 4-21> 4사 분위수를 기준으로 한 동읍면별 조건불리지역 유형

구 분	1급 조건불리지역	2급 조건불리지역	3급 조건불리지역
계	13	33	13
천안시	-	-	동 면
공주시	사곡면, 탄천면, 신평면	이인면, 계룡면, 장기면, 의당면, 정안면, 우성면	-
보령시	미산면	-	주산면
아산시	-	송악면	-
서산시	팔봉면	성연면	운산면, 지곡면
금산군	남이면	제원면, 부리면, 남일면, 진산면	-
연기군	-	-	-
논산군	벌곡면	-	가야곡면, 양촌면
부여군	충화면, 내산면, 외산면	은산면, 옥산면, 임천면	장암면
서천군	마산면, 판교면	문산면	비인면
청양군	대치면	운곡면, 목 면, 장평면, 남양면, 화성면, 비봉면	-
홍성군	-	장곡면	홍북면, 은하면
예산군	-	대술면, 신양면, 광시면, 대흥면, 봉산면	음봉면
태안군	-	안면읍, 고남면, 원북면	근흥면
당진군	-	대호지면, 정미면	면천면

[그림 4-10] 조건불리지역 유형



제4절 분석결과 해석

이상과 같은 분석절차를 거쳐 충청남도 읍면 단위 조건불리지역을 도출하였다. 이러한 조건불리지역을 평균 및 표준편차를 기준으로 충남 동읍면 평균, 조건불리지역 제외지역과 비교해 보면 다음과 같다.

59개 조건불리 동읍면 지역은 임야율, 노년인구율, 부양률을 제외한 모든 개별지표의 평균값이 충남평균이나 조건불리 제외지역보다 낮기 때문에 이들 간의 차이가 분명하다고 볼 수 있다.

앞에서도 살펴본 바와 같이 이러한 개별지표들 중에서도 산업구조부문을 구성하는 지표들간의 차이가 월등한 것은 국토공간 전체차원에서 도시-농촌의 양극화 현상이 지방차원에서도 그대로 중심도시-주변지역관계로 답습되어 지역간 불균형성장을 심화시키고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 4-22> 조건불리지역과 제외지역의 평균 및 표준편차

구 분	충남평균		조건불리제외지역		조건불리지역	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
경지율(%)	34.44	13.17	39.08	13.20	25.30	6.79
임야율(%)	50.07	18.69	43.16	18.30	63.66	9.98
답율(%)	23.74	11.47	27.48	12.03	16.38	4.88
경지정리율(%)	36.75	20.48	41.04	21.81	28.31	14.18
수리안전답율(%)	87.32	12.89	90.53	11.09	81.00	13.81
도시적 토지이용율(%)	3.21	2.53	3.92	2.82	1.81	0.58
95 평균키가(원)	29,561	62,515	41,311	73,926	6,461	6,492
인구밀도(km ²)	240.52	398.92	320.50	469.86	83.27	25.56
인구증감율(%)	-0.04	0.03	-0.03	0.03	-0.06	0.01
노년인구율(%)	13.93	4.07	12.31	3.80	17.10	2.37
부양율(%)	47.73	5.56	46.05	5.26	51.03	4.59
최근창업율(%)	42.82	13.57	47.17	13.07	34.25	9.99
제조업체수(개소)	57	114	75.70	136.41	19.00	12.27
도소매업체수(개소)	203	542	284.66	650.13	42.80	30.89
숙박음식업체수(개소)	121	305	168.52	365.14	28.25	27.77

제5장 條件不利地域 開發戰略

제1절 개발전략의 방향

앞장에서 도출한 충청남도 59개 동·읍·면 단위 조건불리지역을 대상으로 한 개발전략은 다음과 같은 두 가지 관점에서 접근할 수 있다.

첫째, 농가의 경영안정을 도모하고 전체적인 소득수준을 지지하는 소득안정적 직접지불과 영세농가 직접지불제 도입하는 방법과 둘째, 도농간 소득격차와 농촌지역의 상대적 낙후를 극복하기 위해 농촌지역을 활성화하기 위한 농촌지역개발정책을 통한 전략을 들 수 있다.

선진국의 경우 직접지불제를 강화하고 있는 추세이다. OECD 회원국의 농업예산 중 직접지불예산은 1986~88년 평균 18%에서 1996년 23%로 증가하였다. 우리나라에서도 은퇴농가 지원을 위한 직접지불제를 실시하고 있으며, 조건불리지역·친환경농업·쌀농가지원 직접지불 등의 도입을 검토하고 있다.

또한 농촌지역개발정책으로써 도시주민의 여가수요, 상대적으로 양호한 조건불리지역의 자연환경, 지역특산물을 이용한 소득증대, 도시와 농촌의 교류 등과 같은 방법을 통해 활력 있는 농촌지역사회를 건설하는 전략 등을 검토할 수 있다.

조건불리지역은 농림업 종사자를 중심으로 지역사회가 형성·유지되고 있기 때문에 농림업이 없는 조건불리지역은 공동화될 수밖에 없다. 인구의 감소와 외국농산물의 수입자유화는 지역사회의 붕괴를 촉진할 것이다.

따라서 선진외국은 농촌지역사회의 유지를 위해 관광농원, 농촌공원, 시민농원, 농가민박 등을 통해 농촌을 관광·휴양교육기능의 강화하고 있으며, 조건불리지역에 대한 직접지불제도 이러한 맥락에서 도입하고 있다. 이러한 점을 고려하여 충청남도 조건불리지역에 도입가능한 대표적인 전략을 아래와 같이 제시하고자 한다.

제2절 Green Tourism의 활성화

조건불리지역은 자연자원의 보전과 지역주민이 주체가 되는 Green Tourism⁵²⁾을 적극적으로 추진할 필요성이 있다. 즉, 대규모의 개발을 자제하고 지역자원을 최대한으로 활용하고, 인간적인 면의 교류를 중시하여, 농촌의 자연과 사회를 파괴하지 않고 농산촌의 활성화를 도모해야 한다.

도시-농촌의 교류를 통한 농산촌의 활성화 방안으로서 친자연적인 Green Tourism의 도입과 추진을 위해서 ①기본적인 휴양자원으로서의 자연환경과 문화환경의 보존과 정비수법의 개발, ② 수용자로서의 농산촌 주민의 의식향상과 도시민의 적극적인 참여를 위한 프로그램 개발, ③ Green Tourism에 관련된 시설과 자금 및 조직 등에 대한 경영/경제적 측면에서의 가치창출과 관리운영방안 및 정책개발에 관한 연구가 선행되어야 한다.

녹색관광의 핵심은 농가에서 겸업으로 운영하는 숙박시설, 즉 농촌민박이며, 농촌의 생활, 문화, 자연자원을 포함한 각종자원을 도시와 농촌주민간의 교류를 통해 지역활성화에 활용하는 것이다.⁵³⁾

일본의 경우 1995년 4월 농가민박의 정비법안으로 「농산어촌 잠재형 여가활동을 위한 기반정비 촉진에 관한 법률」(농산어촌 잠재형 여가활동 촉진법)을 시행해 오고 있고 농림어업을 체험할 수 있는 민박에 대한 환경정비를 시작하고 있다. 지방차원에서 이 시책을 수용하여 전국 130개소에서 모델사업을 추진하고 있다. 또한 주민과 행정담당자가 지역사회에서의 검토도 열의를

52) Green Tourism은 연성관광(soft tourism), 대안관광(alternative tourism), 휴먼관광(human tourism), 자연관광(nature tourism), 책임있는 관광(responsible tourism), 메타관광(meta tourism), 지속가능한 관광(sustainable tourism)과 같은 표현으로 사용되는 용어로, 관광의 이면성에서 출발한다. 녹색은 단지 푸름이나 자연이란 의미가 아니라, 모든생명의 존중, 자원의 적정이용, 다양함의 평가, 또는 모든 생물이 서로 관련을 맺고 있다는 인식이 녹색개념의 바탕을 이룬다. 따라서 녹색관광은 관광 그 자체를 목적으로 한 논의가 아니라 농촌지역의 활성화나 환경보전에 관광이 어떻게 공헌할 수 있는가, 곧 수단이나 과정으로서 관광의 방향에 관심을 두고 있다(강신겸·김정연 옮김, 녹색관광, 서울: 일신사, 1997, pp.27~34).

53) 강신겸·김정연 옮김, 상계서, p.6.

가지고 추진하고 있으며, 독일·프랑스·이탈리아 등의 농가민박 체제 체험을 구상하는 사례도 정착되고 있다.⁵⁴⁾

Green Tourism 추진지역과 시설을 명확하게 하기 위한 전략을 다음과 같다.

첫째, Green Tourism이 추진되는 장소를 명확히 하고, 기본요소로서 농업 등 1차 산업이 주체인 지역, 공적·사회적인 원조가 필요한 지역, 지역주민이 Green Tourism에 관심이 있는 지역 등 3개 지역을 선정한다. 독일·프랑스에 서와 같이 조건불리지역인 농산어촌이 대상이 된다. 가능한 한 지역주민이 주체가 되고 농가자립형 Green Tourism에 대한 관심이 높은 지역을 선정하는 것이 중요하다.

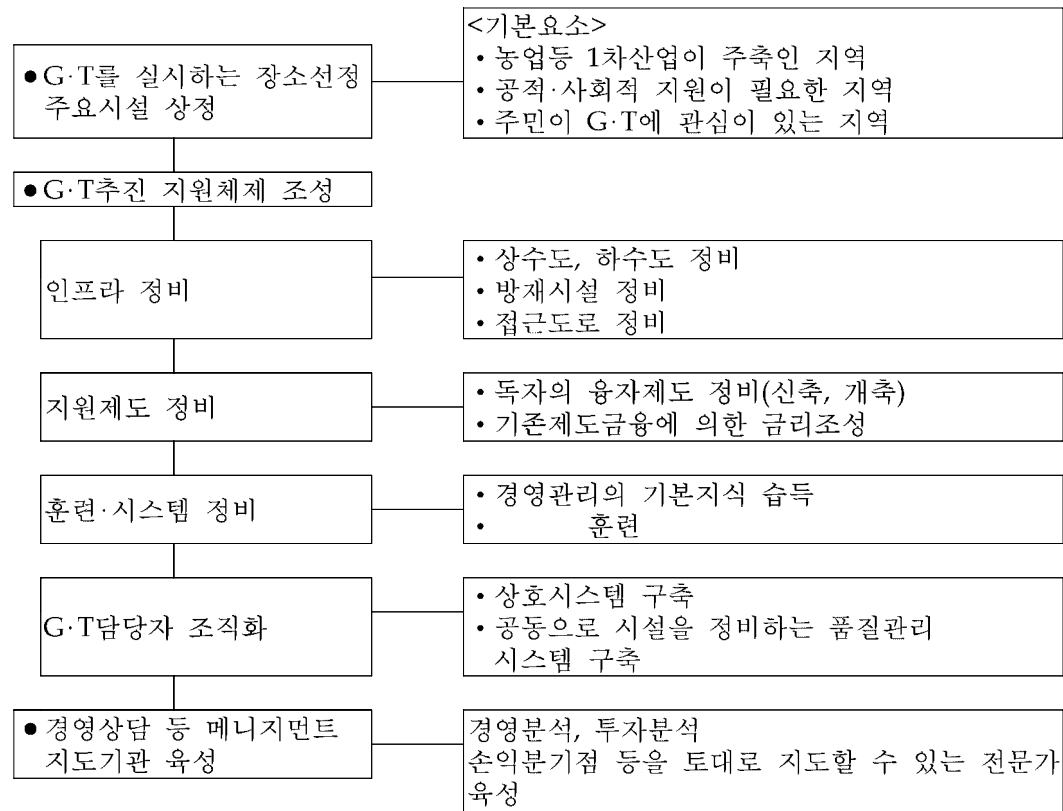
이러한 경우, 전개되는 Green Tourism 에 포함되는 중심시설은 ①농가 등이 경영하는 숙박시설, ②농가식당, ③오토캠프장을 포함한 야영장, 농업체험 시설 등이다. 경영형태는 개인의 경우와 지역단체에 의한 공동경영 등이 바람직하고, 관광객에게 지역의 문화 및 살아가는 모습을 소개하는 사람이 자연적으로 육성되기를 희망한다.

둘째, Green Tourism 추진을 위한 지원체제를 구축한다. 구체적으로 중앙정부가 중심이 되는 사회적 기반을 정비한다. 조건불리지역 등의 경우에는 상하수도의 정비 및 도로정비가 중요하다. 더욱이 농가민박 또는 농가식당 개업 소개책자 등의 발행도 지원한다. 그 중에서 중요한 것은 실천 매뉴얼(manual)을 개발할 필요성이 있다. 농가가 민박을 시작하는 경우 관련제도 및 법령 등을 보면, 실천적인 수준에서 활용가능한 매뉴얼은 거의 없다. 따라서 간편한 매뉴얼을 만들고, 지방자치 단체 차원의 상담창구를 개설하는 것이 중요하다.

셋째, 보조제도를 충실히 한다. 이 경우 유럽의 Green Tourism 선진국의 사례에 근거하여 농가와 어가 등이 Green Tourism 사업이 처한 도전에 대해 유연하게 대처하는 것을 검토해야 한다.

54) 井上和衛, 日本形グリーン・ツーリズム, 東京: 都市文化社, 1996, p.140.

[그림 5-1] 일본의 Green Tourism 지원 구성



자료: 井上和衛, 日本形グリーン・ツーリズム, 東京: 都市文化社, 1996, p.143.

현행 우리 나라 민박마을 사업대상자는 사업신청일 현재 민박마을 내에서 거주하고 있는 농어가 중 마을당 5호 이상 농가가 민박을 목적으로 농어가 주택시설의 개·보수 또는 증·개축을 위하여 시설이나 자재구입이 필요한 농가가를 대상으로 하고 있으며, 융자금대출도 사업참여자의 편의에 따라 대출할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 개인이 주택 일부를 민박용으로 개조하는 경우 그 경비의 일부를 공적제도 자금을 보조금으로 직접적으로 지원하는 제도는 없다. 따라서 민박마을로 지정되지 않더라도 조건불리지역내에 입지한 독립 농가, 산간목장 등에서 민박을 희망하는 경우에 보조금을 지원할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

제 5 장 조건불리지역 개발전략

넷째, 경영자가인 농가 세대원의 훈련·시스템 개발이다. Green Tourism은 농가단위로 서비스업에 대해 도전하는 것이라고 할 수 있다. 독일이나 프랑스에서도 농가가 서비스업으로 전환하기 위해 기본적인 지식의 습득을 촉진하는 훈련시스템을 준비하고 있다.

<표 5-1>은 1992년 독일 바이에른(byern)주에 설립된 농가훈련 시스템인 「농가의 환대」 전문과정 강좌내용이다. 이러한 전문학교는 독일에서도 최근에야 설립하였다. 그 배경에는 바이에른주 정부가 지역의 농가민박을 가장 중요한 농업정책으로 평가하고 있기 때문이다. 프랑스의 경우는 지역 고등학교나 전문학교와 연계하여 이러한 프로그램들을 교육하고 있다.

<표 5-1> 독일의 민박경영 희망자를 위한 훈련과정

구 분	과 목
1. 필수과목	일반과목, 독일어, 수학, 자료가공
2. 가정·교양	가정관리, 상품·소비자에 관한 지식, 교양과 건강, 환경보호, 식사제공, 가옥·섬유제품 관리와 가공
3. 농촌의 접객	접객의 경영경제와 마케팅, 부기 및 세금지식, 대화진행 및 음악교육, 채소밭 및 택지에 딸린 정원관리, 직업실습
4. 직업·노동교육 (선택과목)	직업·노동교육학, 직업생산과 마케팅, 농업경영개론, 판매·조언훈련

井上和衛, 日本形グリーン・ツーリズム, 東京: 都市文化社, 1996, p.146.

다섯째, Green Tourism에 관심을 가진 농림어가가 숙박시설 등을 개업하려 할 경우에 경영에 관한 장기적인 안목과 경영분석상의 문제점 등을 상담하는 기회가 없다. 따라서 민박 등 경영에 관한 전문적인 지도 및 조언이 가능한 기관을 정비하는 것이 필요하다. 즉, 경영 등 투자면의 상담 노하우(know how)개발, 농가 비즈니스로서 민박 및 식당 등 미경험분야에 대한 투자를 하는 경우 세법 등에 대한 상담이 필수적이다. 독일의 경우 농가민박이 3,000실

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

이 넘는 바덴뷔르템베르크주에서는 50개의 지방사무소가 그 상당창구로 상담을 해주고 있다.

이상에서 살펴본 Green Tourism을 실현하기 위한 프로그램은 다음과 같이 정리할 수 있다.

<표 5-2> 농가민박을 실현하기 위한 프로그램

구 분	내 용
GT의 목적	개별농가의 자립을 도모할 수 있도록 함
GT의 추진주체 확정	행정으로부터 하향적인 추진주체 육성도 중요하지만, 주민자신의 관심이 중요함, GT담당자를 확정하고 육성하여야 함
희망자에 의한 분야별 그룹구성	다양한 GT내용에 대응하여 분야별 그룹을 구성하고, 전문적인 기본지식 습득프로그램을 개발함(연수회, 세미나)
구체적인 분야별 지원시책 검토	숙박시설 경영 및 농산물 직판, 농산물가공 등, 구체적인 분야별 지원시책을 검토하는 것이 필요함. 더욱이 하드한 측면으로서 상하수도 정비 및 GT추진지역으로서 농업농원, 시민농원 등의 연계도 검토대상이 됨
소프트면에서의 지원프로그램개발	GT는 서비스산업임. 지원프로그램은 접대방법, 경영수법 개발, GT오리지널리티 개발 등 지역의 특성을 고려하여 개발하는 것이 필요함
마케팅수법 개발	GT는 경영주체가 개별농가이고, 고립상태에서 발전은 바람직하지 않음. 마을을 단위로 한 지역전체와의 연계시스템을 구축하고, 지역전체를 판매하는 장소마케팅이 필요함.
GT유치관리 시스템 개발	농가민박, 농가식당 개업후의 유지관리에 대해 세심한 지도가 필요함. 농협이나 전문가집단이 이러한 역할을 담당할 수 있음.

제3절 조건불리지역-도시의 교류 활성화

70년대 이후 농촌의 과소화, 고령화 등의 진전으로 지역사회의 활력 저하, 농용지의 유희화 및 관리의 부실, 국토자원의 보존·유효이용을 도모하고, 도시는 생활환경의 악화, 농업·농촌을 알지 못하는 청소년층의 증가, 국민의식이 '물적인 풍요'에서 '심적인 풍요'로 변화함으로써 도시주민의 농업·농촌체험활동의 참가, 전원생활의 참가·UJI-Turn이 증가하고 있으며, 이러한 연유로 인해 조건불리지역과 도시의 교류활성화 필요성이 제기되고 있다.

조건불리지역은 오염되지 않은 천혜의 자연환경과 전통적인 생활문화환경을 보유하고 있어 도시생활에서 벗어나 자연과 함께 쾌적한 환경에서의 여가활동, 신선한 농임산물 구입 등 여유 있는 생활형태와 전통적인 문화체험의 장을 제공할 수 있다.

조건불리지역-도시간 교류는 첫째, 참가·체험중심의 인적교류(교류의 일상화) 둘째, 농촌상품의 수요개척(지역마케팅) 셋째, 각종 매체를 이용한 지역의 적극적인 PR(지역프로모션) 넷째, 교류의 복합화 사업(시너지 효과) 등으로 구분할 수 있다.

따라서 좀 더 구체적으로 보면 ①숙박·식사의 제공(농가민박, 공적 숙박시설, 음식제공, 레스토랑 등) ②특산물판매(이벤트, 맑은 공기, 무인 판매소 등) ③농촌·자연체험(문화·공예체험, 자연체험, 관광농원, 시민농원 등) ④경관(전원경관, 삼림경관 등) ⑤산지직송 ⑥도시와 자매결연 등의 형을 들 수 있으며, 교류방안을 제시하면 다음과 같다.

충청남도가 조건불리지역-도시간 구체적인 교류시책을 성공적으로 추진하기 위한 공식 및 매뉴얼은 없다. 다만 아래와 같은 점을 고려하여 추진하되 그 지역의 독자적인 형태로 가공하여 추진하는 것이 필요하다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

1) 인재의 교류

○ 인재의 교류가 매우 중요하다.

조건불리지역-도시간 교류는 물자의 교류에 한정하기 쉽지만, 인재의 교류가 매우 중요하다. 교류의 객체로서 「物資」, 「資金」, 「사람」, 「정보」, 「文化」 등을 들 수 있지만, 지역간 교류사업이 지속성을 지니기 위해서는 사람과 사람의 교류가 중요하다.

<표 5-3> 조건불리지역과 도시지역의 교류방안

구 분	교 류 방 안
산업교류	<ul style="list-style-type: none"> ● 농산물 직접판매(주민→도시민) <ul style="list-style-type: none"> - 공동출하, 계약수송, 고향특산물 팔아주기(출향인사 중심 향우회와 마을 영농팀 법인 계약재배), 공판장 이용확대 ● 주주형태의 공동개발 방안 <ul style="list-style-type: none"> - 산림이나 과수원 등을 가지고 있는 도시민들이 지역주민에게 위탁경영 및 관리 - 농협에서 추진하거나 마을 영농법인에게 주말농원을 임대하여 도시민과 조건불리지역 주민이 공동관리 ● 노동력의 교류 <ul style="list-style-type: none"> - 농번기에는 도시의 유희 노동력을 활용하고 농한기에는 조건불리지역의 노동력을 도시에서 농외소득을 얻도록 알선
교육문화 교류	<ul style="list-style-type: none"> ● 교육적 교류 <ul style="list-style-type: none"> - 도시어린이에게는 조건불리지역에 대한 인식을 새롭게 하고 자연체험, 심신수련, 애립사상 등으로 체험기회 제공 - 조건불리지역 어린이에게는 주요공공기관이나 산업시설 견학, 향토출신인사가 운영하는 기업체 방문으로 교류기회 확대 ● 문화적 교류 <ul style="list-style-type: none"> - 도시의 발달된 현대문화와 교양, 새로운 정보와의 접촉이나 보건 및 건강 - 조건불리지역의 고유환경이나 전통문화, 가족제도나 전통예절 - 명절 등에 출향인사 고향방문
휴양 및 여가선용을 통한 교류	<ul style="list-style-type: none"> ● 도시민들에게 휴양이나 레크레이션을 위한 공간을 제공(수려한 자연경관, 민박, 야영장, 주말농원)하고 조건불리지역으로서는 이러한 기회를 통해 소득을 얻을 수 있는 방안

○ **인재유치가 효과적이다.**

개인주도의 조건불리지역-도시간 교류로서 공예가, 예술가와 같이 창작활동을 하고 있는 사람, 특별한 기능을 보유한 사람이 거주함으로써 그 지역이 활성화될 수 있다. 이러한 경우 예술가, 문화인과 같은 인재교류 인맥의 중요한 물로서, 또는 지역의 새로운 이미지를 만드는 의미에서 지역활성화에 공헌할 수 있다.

2) 각종 자원의 발굴 및 활용

○ **자원을 발굴한다.**

조건불리지역-도시간 교류를 위해 자원을 발굴하는 것이 필요하다. 자원의 발굴에 있어서 중요한 것은 지역 외 사람들의 관점이다.

○ **교류의 가치를 향상시킨다.**

조건불리지역-도시간 교류를 성공시키기 위해서는 교류가치의 향상이 중요한 포인트가 된다. 교류는 지역의 개성·독자성을 살려 상호간의 요구를 충족시키는 것이지만, 이 과정에서 지역의 개성·전문성·창조성이 전제되어야 한다. 이러한 개성·전문성·창조성(=교류가치)의 향상은 심포지엄, 강연회, 연구회, 워크숍 등의 방법을 통해 가능하며, 이 과정에 주민참여를 활성화하면, 주민의 이해와 교류가 확대될 수 있다.

○ **민간·시민활동을 활용한다.**

조건불리지역-도시간 교류를 추진하기 위해서 민간의 발상을 활용하는 것이 효과적이다. 교류의 주체로서 지방자치단체의 활동에 민간의 발상이 더해진다면 독특한 것이 될 수 있고 기업체와 비영리적인 시민활동을 활용하는 것이 효과적이다. 특히, 도시의 아파트부녀회, 학교, 종교기관, 향우회 등을 적극적

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

으로 활용하는 것이 바람직하다.

○ 이벤트를 효과적으로 활용한다.

불특정 다수의 방문객을 위해 매년 이벤트를 개최해도 이벤트의 효과는 한정적이기 때문에 지역간 교류를 정착시킬 수 없다. 그러나 이벤트는 불특정 다수를 상대로 호소할 수 있고, 강한 인상을 심어줄 수 있는 이점도 있다. 이러한 이벤트의 특성을 근거로 효과적인 활용을 도모할 필요가 있다.

○ 타 지역의 자원을 활용한다.

지역에 살고 있는 사람 및 자원의 개성과 독자성을 살리는 것도 중요하지만, 타 지역이 가진 자원을 가공하여 자신의 지역 독자적인 상품으로 개발하는 방법이 있다. 이러한 이질적인 자원을 연결하여 새로운 개성을 창조하는 것도 어떤 의미에서는 지역간 교류이고, 새로운 지역간 교류를 위한 자원이 된다.

○ 인적자원을 활용한다.

사람도 하나의 자원으로서 지역간 교류나 지역활성화 전반에 있어서 불가결한 요소이다. 선진국의 경우처럼 지역간 교류나 지역활성화를 위해 대도시의 광고대리점 등으로부터 우수한 인재를 유치하여 인적자원을 활용하는 것도 하나의 방법이다.

○ 어린이의 참가와 협력이 필요하다.

먼 미래를 내다보는 교류라는 측면에서 어린이의 참가와 협력을 촉진하는 것도 좋은 수단이 된다. 비록 현재는 어린이가 큰 영향력이 없지만, 성인이 되면 배우자를 얻고 자식도 낳기 때문에 어린이의 참가와 협력은 장래 3~4배의 효과를 얻을 수 있다.

○ **고령자의 참가와 협력이 필요하다.**

어린이와는 반대 의미로서 고령자의 참가협력을 받아들여도 매우 효과적이다. 고령사회가 진전되고 있어 고령인구 수가 증가하고 있다. 또 고령자는 경제적으로 풍요하고 시간도 많다. 더욱이 고령자의 교류는 어린이 및 자손세대까지 이어질 수 있는 장점이 있다.

3) 마케팅 전략을 확립하고 디자인을 배려

○ **마케팅전략을 확립한다.**

마케팅전략의 확립은 지역간 교류를 성공시키기 위해 매우 중요한 수법 중의 하나이다. 지역간 교류에 한정된 것은 아니지만, 지역활성화에 성공한 사례는 반드시 마케팅전략을 확립하고 있다. 지방공공단체가 주체가 된 지역간 교류의 경우도 마케팅이론에 의한 일반적·보편적인 규칙을 지키고 있다. 예를 들면 소비자에게도 유익할 뿐 아니라 생산자에게도 유익한 형태가 되어야 한다. 이를 위해 마케팅전략을 확립하는 것이 필요하다.

○ **소비자의 욕구를 고려한다.**

마케팅전략의 확립과도 연계하지만 보다 중요한 것은 소비자의 욕구를 적절히 고려하는 것이다. 생산자·수익자 측만 고려하고 소비자·이용자 측의 욕구를 무시하여 생산하면 공급과잉이 될 가능성이 있다.

○ **시동자금을 확보한다.**

새로운 지역간 교류를 시작하기 위해서는 어느 정도의 자금이 필요하다. 시동자금을 확보하는 것이 시책을 원활하게 추진하기 위해 중요한 포인트가 된다. 예를 들어 민간이나 시민수준에서 새로운 교류를 시작하거나, 재정력 기반이 약한 기초자치단체가 주체가 되어 지역의 새로운 상품을 만드는 경우에 시

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

동자금이 부족한 경우가 있다. 재정규모가 적은 자치단체는 몇 개의 자치단체가 연합하여 추진주체가 됨으로써 재정규모의 문제를 극복하는 방안도 있다. 즉, 외부로부터 자금을 도입하는 것도 가능하지만, 이 경우 문제가 생길 수 있다는 것을 주의해야 한다.

○ 디자인을 배려한다.

소비자의 욕구를 고려하려면 「디자인」이 중요한 요소로 작용한다. 이런 의미에서 디자인 전문가인 디자이너의 협력을 받는 것이 매우 유용하다. 도시주민의 욕구에 부응한다는 의미에서도 디자이너가 적극적으로 협력하는 것이 효과적이다.

○ 조건불리지역과 마을을 디자인한다.

디자인을 고려하는 경우에 「事物」디자인 뿐 아니라 「지역」디자인도 고려하는 것이 바람직하다. 즉, 소박한 인심뿐만 아니라 디자인 면에서도 뛰어난 「마을의 분위기」, 「마을 풍경」을 창조하는 것이 중요하다. 이러한 「지역디자인」을 행정기관에서도 고려하고 있지만, 디자인 산업의 전문가들이 이 분야에 참여해야 한다.

○ 「多村一品」을 추구한다.

지역간 교류의 주체, 시동자금의 확보와도 관계가 있지만, 「多村一品」이라는 사고의 전환이 필요하다. 「一村一品」으로서는 시장에 한계가 있기 때문에 시동자금의 확보라는 측면에서 매우 어렵다. 또한 지역간 교류를 행하는 주체가 하나의 마을 뿐 아니라 주변의 조건불리지역이 연계하여 네트워크를 형성함으로써 지역 외와의 교류에 있어서 주변지역끼리 교류를 공고히 할 수 있는 효과도 기대할 수 있다.

4) 지역간 교류의 성공을 위해 고려해야 할 점

○ 행정에 의한 동기부여이다.

지역간 교류에 있어서 민간의 힘도 매우 크고, 민간의 이해·협력·참가가 매우 중요한 요소이지만, 그 동기를 부여하는 것은 행정의 중요한 역할중의 하나이다. 행정이 동기를 부여하고 주민전체의 교류가 이루어지는 것이 바람직하다. 동기부여는 이벤트 개최 및 자매도시 결연, 지역간 교류시설(숙박시설 등)의 정비 등 여러 가지 시책이 가능하지만, 지방자치단체가 적극적으로 지역간 교류를 위한 시책을 전개하는 것 뿐 아니라, 예를 들면 국가도 지역간 교류를 종합적·전국적으로 촉진하기 위한 시책을 강구해야 한다.

○ 주민의 이해·협력·참가가 중요하다.

지역간 교류를 성공시키기 위해서는 그 지역 주민의 이해, 협력, 참가가 중요하다. 지역주민의 이해·협력이 전제되지 않으면 성공할 수 없다고 해도 과언이 아니다. 예를 들면 상품을 판매해도 소비자가 선호하지 않으면 생산자(주민)도 수익이 없어 지속적으로 판매하기가 어렵다. 반면 지역간 교류에 주민을 끌어들이면 교류의 확대를 기대할 수 있고, 행정 뿐 아니라 주민의 발상을 더할 수 있다. 주민·민간 수준에서의 교류가 정착되면, 다양한 개성·능력에 의해 무한히 교류를 확대할 수 있다.

이러한 지역주민의 이해, 협력, 참가는 지역간 교류를 성공시키기 위해 가장 중요한 요인이고, 더불어 행정의 지원이 필요하다.

○ 적극적인 PR을 한다.

주민의 이해와 협력을 얻기 위해서는 특히 행정은 지역간교류를 위한 PR을 적극적으로 추진해야 한다. 교류를 주민·민간 수준까지 확대하기 위해서는 지역간 교류의 의의 및 효과에 관한 주민의식을 발굴하고, 이해를 구해야 한다. 또한 구체적인 지역간 교류사업을 지역주민들에게 이해시킴으로서 참가·협력

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

을 촉구할 수 있다. PR을 위해서는 지역의 언론매체를 효과적으로 활용하는 것이 필요하다.

○ 시간을 가지고 끈기 있게 추진한다.

지역간 교류는 충분한 시간과 끈기를 가지고 추진하는 것이 필요하다. 지역간 교류의 효과에는 문화적·정신적·경제적인 것 등이 있지만, 단기간에 효과를 볼 수 있는 것은 아니다. 기대한 효과를 보기 위해서는 10년 단위의 시간이 필요하고, 교류의 주체들이 끈기를 가지고 추진해야 한다.

○ 조건불리지역과 도시라는 관점을 중시한다.

일반적으로 조건불리지역과 농촌의 교류는 도시가 농촌의 자원을 필요로 하는 경우가 많다. 예를 들면 도시에서 농촌을 방문하는 사람은 농촌주민과의 관계를 맺지만, 농촌에서 도시로 오는 사람은 도시주민과의 교류를 원하는 것은 아니다. 그러나 최근 경향은 도시와 농촌의 관계에서, 상호주의가 진전되고 있다. 즉, 상호 이익이 되는 교류를 추진하기를 원한다. 지역간 교류의 의의가 어디에 있든, 상호주의적인 경향은 바람직한 것이다.

이상에서 살펴본 지역간 교류 포인트를 고려하여 충청남도 조건불리지역과 도시간의 교류를 활성화하기 위한 구체적인 수법은 다음과 같이 정리할 수 있다.

(1) 현황과 과제를 파악한 다음, 지역의 「비전(vision)」을 수립한다. 경제·문화·사회복지·교육적 측면 등의 현황과 문제점·과제를 분명히 파악하고, 어떠한 교류를 전개할 것인가에 대한 명확한 「비전」을 수립한다. 「비전」을 수립하는 경우는

(2) 지역주민 상호간의 대화 및 행정과 주민의 의견을 환류(還流)함으로써 합의점(consensus)을 만들어 가는 것이 필요하다.

(3) 비전을 실현하기 위해 지역 내 이용 가능한 자원분류표를 작성한다. 자

원분류는 자연경관(산림경관 및 계곡경관 등), 맑은 물, 이용 가능한 시설의 유무, 전통문화, 지역고유의 역사 등을 고려하여 작성한다.

(4) 이러한 각종 자원을 어떻게 하면 「비전」의 실현을 위해 이용·활용할 수 있을까를 검토한다.

(5) 「비전」을 수립하는데는 지역의 이용가능 자원뿐만 아니라 교류를 위해 지역을 방문하는 도시주민의 욕구를 파악하는 것도 중요하다. ① 무슨 목적으로 조건불리지역을 방문하는가? ②어떠한 시설이 필요하다고 생각하고 있는가? ③숙박을 희망하고 있는가, 당일로 귀환할 것인가? ④조건불리지역을 방문·숙박하기 위한 예산은 어느 정도인가? ⑤이용 교통수단은 무엇인가 등에 관한 욕구를 파악해야 한다. 도시주민의 욕구 및 지역이용 가능자원에 관한 검토가 완료되면 다음으로

(6) 어떠한 방문자 층을 대상으로 한 교류를 전개할 것인가에 관해 검토를 한다. 다시 말해 고객대상을 선정한다. 예를 들면 ①어떠한 소득계층을 대상으로 할 것인가? ② 가족과 함께 방문하는가 노약자와 어린이를 대상으로 하는가? ③ 대상으로 하는 연령계층은? ④남성 또는 여성을 대상으로 하는가? 등에 관한 목표를 정한다.

(7) 교류를 사업화하기 위해 소요예산과 이용가능한 재원규모를 명확히 한다. 예산규모와의 관계에서 각 사업의 우선 순위 및 사업규모를 결정한다.

(8) 연간 안정된 방문객을 확보하기 위한 대책을 수립한다. 계절에 따라 방문객 수의 차이가 많으면, 시설이 유향화되고, 교류와 관련한 사업경영이 불안정하게 된다. 연중 효율적인 시설을 이용하고, 안정적 경영을 위해서는 안정적인 방문객의 확보가 중요한 과제이다. 동시에 교류를 즐기는 방문객이 그 후 몇 번 더 방문할 수 있도록 대책을 수립할 필요성이 있다. 다음에 또다시 찾아오도록 하는 대책이 중요하다.

(9) 경영목표를 명확히 하고, 수익률을 어느 정도의 수준으로 할 것인가, 혹은 경영에 필요한 자금확보를 어느 정도로 할 것인가에 대한 계획을 수립하는 것이 필요하다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

(10) 조건불리지역의 교류를 도시주민에 선전하기 위해 공고·선전전략을 입안할 할 필요가 있다. 교류에 대한 아무도 알지 못하면 방문객의 확보가 곤란해진다. 공고·선전에 관해서는 ①어떠한 광고매체를 이용할 것인가 ②어느 정도의 비용을 지출할 것인가 등에 관한 검토가 필요하다.

(11) 교류운영을 위해 조직체제를 명확히 하는 것도 중요하다. 다음으로 행정, 개발위원회, 주민조직 등 각종 지역사회조직, 혹은 기업 및 개인 등 각 주체가 담당할 역할을 명확히 하는 것도 중요하다.

한편 교류를 위해 도시주민이 방문하는 이유는 조건불리지역의 매력이다. 지역이 어느 정도 매력이 있는가에 대해 검토하는 것이 필요하다. 이를 위해 지역자원분류와 그 부존량을 분석하는 것이 필요하다.

지역자원을 크게 분류하면, ①자연자원 ②문화적 자원 ③인공시설 자원 ④지역특산 자원 등이 있다.

자연자원으로서는 ①기후적 조건(강수, 빛, 온도, 바람 등) ②지리적 조건(지질, 지세, 위치 등) ③농림지·원시림·광물자원·자연경관 등이 해당한다. 문화적 자원은 유적, 역사적 문화재, 역사적 건축물, 민화·전설, 전통행사(축제, 의식 등), 전통식생활 등이다. 인공시설자원은 다리, 댐, 호수, 인공경관 등 거대구조물 및 건조물이 해당한다. 지역특산자원은 지역특산 농·임·수산물 가공품 등이 해당한다.

이상과 같은 지역자원 분류를 행하고 그 부존량·존재장소·보전수준·보수유무·유지관리 주체 등에 관한 지역자원 지도를 작성한다.

다음으로 도시주민에 대한 설문조사를 실시하여, 도시주민이 지역의 매력으로 무엇을 요구하고 있는지에 관해 조사한다. 도시주민 조사를 통해 지역자원의 교류를 위해 ①어느 정도 활용하고 있는가 ②지역자원 중 무엇을 판매 포인트로 할 것인가 ③각 지역자원을 유기적으로 결합하기 위해 시스템을 어떻게 할 것인가 ④지역자원이용을 위해 교통접근성은 완비되어 있는가 ⑤지역자원에 관한 정보를 도시주민에게 제공하기 위한 시스템은 어떻게 할 것인가 ⑥지역자원의 유지·관리주체를 누구로 할 것인가(행정, 지역사회조직, 개인, 기업

등 역할분담) 등에 관해 검토한다.

이 가운데서 가장 중요한 것은 도시주민의 욕구를 정확히 파악하여 그것에 대응하여 새로운 지역자원의 발굴과 현존 지역자원의 활용방책을 입안하는 것이다.

향후 교류가운데서 자연경관, 역사적 문화재, 민화 등의 문화적 자원과 가로 경관, 안전한 식품으로서의 농림수산물 가공품 등은 도시주민에 대해 매력 있는 것이 될 수 있다.

결국 조건불리지역-도시간 교류는 지역내의 인적자원을 조직화하고 지역 내의 공식·비공식 조직을 망라하고, 각종 자생단체와 기능조직간의 유대를 강화시켜, 지역 내 마을 상호간에도 긴밀하게 협조하는 것이 중요하다. 교류는 지역 내 뿐만 아니라 지역 외와도 연결되어야 하며 교류의 본질은 완만한 인간관계의 유지를 핵심으로 한다. 이해에 의해 얽힌 교류는 그 사안이 끝나게 되면 더 이상의 교류는 없게 되며, 이해에 따라서는 대립되는 경우가 생기게 된다. 이런 경우 지역문제의 발전적인 결실은 어렵게 될 수 있기 때문이다. 즉, 여러 가지 형태의 교류와 접합을 통해서 새로움과 발전지향적인 결실이 가능한 교류가 되었을 때 지역은 활기가 생긴다.⁵⁵⁾

제4절 한계농지 이용의 활성화

한계농지가 반드시 자연조건이 불리하기 때문에 발생하는 것은 아니지만 한계농지의 대부분은 자연조건이 불리한 지역에 위치해 있다. 이러한 한계농지는 농지자원의 활용차원에서 접근하는 것이 아니라 식량안보, 농촌지역사회 유지, 환경보전, 관광자원개발 등을 위한 핵심과제의 하나로 다루어야 할 필요성이 있다.

구릉과 솔밭과 촌락들이 조화를 이루어 아름다운 경치를 갖고 있는 충남 태안 지방의 농지도 일률적인 규격화 경지정리를 해서 원형을 잃게하는 것보다는 지금

55) 이창수, “지역활성화의 과제와 전략,” 자치공론, 한국지방자치연구원, 제4권, 제1호, 1998.1, p.73.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

대로 보전하는 것이 좋다. 공주나 금산의 산비탈 농지는 환경적으로 취약한 곳이나 경작포기로 방치할 경우 엄청난 양의 토사유출이 예상되고 아름다운 경관을 해칠 가능성이 높다. 조건불리지역의 농지는 경치가 좋은 곳이 많다. 이곳은 거의 전부가 준농림지역에 속해 있어 개인적 이해의 차원에서 임의전용 할 우려가 크다. 또는 생산기반을 조성한다고 대형 토목사업을 할 경우 원형을 잃어버릴 가능성이 큰 곳이다. 농업적 가치가 적은 지역의 농지일지라도 생태학적 가치가 있는 곳의 농지, 역사적 가치가 있는 곳의 농지, 지질학적, 인류학적, 교육기능이 큰 곳의 농지, 경관이 아름다운 곳, 휴양적 기능이 빼어난 곳의 농지는 보전해야 한다. 이와 같이 생태적, 역사적, 문화적, 교육적 기능이 큰 곳의 농지는 환경조화형 농업기술을 채용할 경우 환경과 가장 친화적인 산업이 된다.

따라서 한계지역은 일률적인 가격 및 유통정책만으로 근원적인 문제해결이 어렵고 결국은 조건불리지역에 효과가 집중되는 종합적인 지역개발 차원의 정책에서 접근할 필요성이 있다. 이러한 정책은 일시적이고 단기적으로 해결될 수 없으며, 철저한 사전준비로 구체적인 실행프로그램을 수립하여 지속적으로 수행함으로써 한계지 농민들로 하여금 미래의 전망이 예측 가능하도록 해야 한다.

충청남도의 조건불리지역 내 한계농지는 농촌과 도시적 성격이 겹쳐지는 준도시적 수요를 중심으로 검토되는 것이 바람직하다. 즉, 환경보전을 중시하는 가운데 농어민과 도시민이 함께 하는 생활공간의 창출과 농지의 소득 생산기반 조성 등이 한계농지 개발의 목적이 되어야 할 것이다. 이에 따라 부가가치가 높은 농림수산업적 이용, 농어촌 휴양자원으로서의 활용, 도시적 용도를 일부 포괄하는 다목적 이용 등이 검토될 수 있을 것이다.

<표 5-4> 한계농지의 정비유형

유 형	내 용
농림수산업적 이용	과수, 원예, 특작, 축산단지, 양어장 등
농어촌휴양자원 이용	관광농원, 주말농원 등
다목적 이용	농어촌주택택지 및 부속농지, 공업·문화·체육시설 등

자료: 농림부, 「1998년도 농림사업시행 지침서」, 1997.11, p.1,649.

제 5 장 조건불리지역 개발전략

첫째, 농림수산업적 이용은 생산의 4요소인 노동력, 토지, 자본, 경영기술이 충족되어야 하고, 재배작물의 수익성이 보장되어야 한다. 따라서 한계농지는 농림수산업적 이용은 이러한 요인들을 충족시켜 부는 방향에서 모색되어야 할 것이며 <표 5-5>와 <표 5-6>과 같은 이용방안을 생각해 볼 수 있다.

<표 5-5> 한계농지의 농림수산업적 이용방안(1)

유 형	이 용 방 안
부락공동이용형	<ul style="list-style-type: none"> • 농지소유자가 노동력이 없을 경우 임대영농을 하게함 • 부락내에 임차영농자가 없을 경우 농지위원 책임하에 부락공동 경작지로 이용토록하고 수익금은 부락기금으로 적립 • 한계농지에 적합한 농기계 개발 보급으로 노동력부족문제 해결 • 한계농지에 초지를 조성하여 부락공동의 방목지로 이용 • 논의 경우 항시 담수하여 부락공동의 수산양식장(미꾸라지 등)으로 이용
생산기반조성형	<ul style="list-style-type: none"> • 곡간담 및 밭을 구획정리하여 농기계가 진입할 수 있도록 하고 용수를 개발하여 전천후 농지를 조성
주말농장형	<ul style="list-style-type: none"> • 한계농지의 휴작을 원하는 농가를 조사·과약하여 인근도시민에게 주말농장으로 유무상 임대경작케 하는 농지보전방안 강구 • 도시민을 위한 휴양농원(숙박, 주차장, 휴게소 등)을 조성하여 이용
도농상호보완형	<ul style="list-style-type: none"> • 도시건축업자와 계약하여 잔디생산단지로 이용 • 도시정원사와 계약하여 정원수 및 관상수를 재배
정부매수관리형	<ul style="list-style-type: none"> • 정부가 매입하여 농지보전대책을 수립 • 농지를 비축하고 수익성을 보상하기 위해 농지보전 이용수당 지급 • 정부매수개발(주택 포함)후 공직 은퇴자에게 농지를 장기 임대하고 임대료를 징수
자금·기술보급형	<ul style="list-style-type: none"> • 농지를 농업적으로 이용할 수 있도록 영농자금 융자 • 지도소로 하여금 새로운 농업기술(특작, 화훼, 생약 등) 보급
수익성 보장형	<ul style="list-style-type: none"> • 작부체계개선(지목변환)으로 수익성 제고 • 지역특산물의 재배단지조성과 계약재배로 판로 개척
관광객유치형	<ul style="list-style-type: none"> • 관광객 유치를 위한 농업을 장려하고 경작농민에게 적절한 소득보상을 해줌(예: 제주도 유채꽃, 강원도 옥수수 등)

자료: 임재환, “한계농지의 농업적 이용방안”, 유희·한계농지의 다목적 활용방안, 심포지엄 자료, 서울:농어촌진흥공사, 1995, pp.209~211.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

<표 5-6> 한계농지의 농림수산업적 이용방안(2)

구 분	세부분야	이용 작목 및 형태
농업적 이 용	식량작물	벼, 콩, 옥수수
	버섯	느타리버섯, 표고버섯, 송이버섯, 영지버섯,
	과수	사과, 멜론, 배, 키위, 포도
	화훼	안개초, 장미, 국화, 백합재배 및 종구단지, 자생화
	시설채소	고추, 오이, 호박, 토마토, 수박, 딸기
	고랭지채소	감자, 치커리, 무, 배추, 상추, 피망, 샐러리, 당근
	약초	시호, 당귀, 황귀, 작약, 오미자, 삼베, 천궁, 사삼, 강활, 도라지, 더덕
	특용작물	콩, 메밀, 왕마늘, 참깨, 고추냉이(와사비), 장뇌, 수수
	산채	취나물, 더적, 도라지, 고들빼기, 냉이, 달래, 고사리, 두릅, 마, 곤드레, 참나물
	양봉	양봉꿀, 토종꿀
임업적 이 용	조경용	은행나무, 모과나무, 잣나무, 해송, 철쭉, 해당화, 주목
	버섯용	참나무, 뽕나무, 미류나무
	조림용	잣나무, 자작나무, 주목, 구상나무
	약용	읍나무, 두릅나무, 옷나무, 두충나무
	유실수	밤나무, 대추나무, 감나무
축산업적 이 용	한우(짓소)	공동방목장, 공동축사, 관광형 육성목장
	돼지	멧돼지 공동목장
	닭	토종닭, 유정란, 산닭
수산업적 이 용	염소, 사슴	공동방목장
	양어장	양식장(송어, 잉어, 향어, 메기, 미꾸라지)
수산업적 이 용	건조장	오징어

자료: 강원개발연구원, 한계농지의 효율적 이용방안, 1996, 0.115.

둘째, 농어촌휴양자원으로서의 이용은 관광농원 및 주말농원 등으로 이용하는 것을 말한다. 자연경관이 수려한 조건불리지역 내에 산재해 있는 한계농지를 도시민을 위한 주말농원이나 관광농원 등으로 활용하여 농외소득을 올릴 수 있다.

제 5 장 조건불리지역 개발전략

<표 5-7> 농어촌휴양자원 이용개발사업의 내용

구 분	휴양단지	관광농원	주말농원	민박마을
사업자	시장·군수, 농림어업인, 농어촌진흥공사, 농·수·축·임협	시장·군수, 농림어업인, 농어촌진흥공사, 농·수·축·임협	시장·군수, 자치구청장, 농림어업인, 농어촌진흥공사, 농협	농림어업인
사업규모	30,000㎡~100,000㎡	50,000㎡ 미만	50,000㎡ 미만	농어가 5호 이상
사업내용	농어촌의 자연환경과 농어촌특산물 등을 활용하여 농림어업전시관, 학습관, 지역특산물 판매, 체육, 휴양시설 등을 갖추고 이를 이용하게 하거나 숙박시설, 음식 등을 제공하는 것	농어촌의 자연자원과 농림수산물생산기반을 이용하여 농림수산물판매, 영농체험, 운동, 휴양, 숙박시설, 음식대 또는 용역을 제공하거나 기타 부수되는 시설을 이용하여 제공하는 것	농어촌지역이나 도시지역에서 영리목적의 아닌 영농을 목적으로 이용객에게 농지의 임대 또는 용역을 제공하거나 기타 부수되는 시설을 갖추어 이용하게 하는 것	농어촌지역에서 농어촌주택을 이용하여 이용객의 편의와 농어촌소득증대를 목적으로 숙박, 취사시설 등을 제공하는 것
시설의 종류 및 기준	<ul style="list-style-type: none"> ● 농어촌정비법 시행규칙이 정한 시설의 종류 및 기준에 적합할 것 ● 관광농원, 휴양단지의 휴양시설은 원두막, 낚시터 등 이용객에게 휴식 및 편의를 제공하기 위하여 필요한 시설로서 사업 본래 취지에 적합할 것 ● 기타시설은 주차장, 공중화장실, 농기구보관창고, 관리사무실 등 공공편의 및 사업장 관리를 위해 필요한 시설로서 사업본래 취지에 적합할 것 			

<표 5-8> 농어촌휴양단지개발사업의 개발주체

구 분	개 발 주 체
농 어 촌 휴양단지	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체장(시장·군수) • 농어촌진흥공사 • 농지개발조합 • 생산자 단체(농협·수협·축협·임협)
관광농원	<ul style="list-style-type: none"> • 농림어업인 • 영농조합법인 • 농어촌진흥공사 • 생산자 단체(농협·수협·축협·임협)
주말농원	<ul style="list-style-type: none"> • 농림어업인 • 농어촌진흥공사 • 농업협동조합
민박마을	<ul style="list-style-type: none"> • 농림어업인

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

<표 5-9> 농어촌 휴양단지개발사업의 자금지원기준 및 조건

구 분	휴양단지	관광농원	민박마을
자금재원	농특회계	농특회계	농특회계
용자대상	시장·군수 등 공공단체	관광농원 사업자 공동참여자	농어민
지원대상 사업	기반시설, 편의시설 농업생산과 부대시설 설 치 등	작목입식시설 기반시설, 편의시설, 부대 시설 설치 등	농어가 주택의 시설 개보 수 또는 증개축
용자 한도액	단지당 20억원 이내	농원당 4.5억원 이내(신 규:2억원, 기지정:2.5억원)	마을당 2억원 이내 (농가당 천만원 이내)
용자조건	연3%, 3년 거치 5년 균등 상환(총사업비 100% 까지)	연5%, 5년거치 5년 균등 상환(총사업비 70% 이내)	연 5%, 2년거치 3년 균등 상환(총사업비 70%이내)
대출방법	신용대출	신용대출, 농신보대출, 신 용보증부 대출 또는 담보 대출(후취담보 포함)	신용대출, 농신보대출, 담 보대출(후취담보 포함)

<표 5-10> 관광농원의 기능 유형

유 형	조 성 예 시
자연학습형	기본시설+동·식물원, 민속자료관, 식당, 캠프장, 운동장, 자연학습관 찰장, 놀이터 등
주말농원형	기본시설+주말농원, 농기구창고, 숙박시설, 식당, 특산물판매장, 낚시 터, 놀이터, 야영장 등
심신수련형	기본시설+야영장, 민속자료관, 운동장, 수영장, 기타
농촌휴양형	기본시설+숙박시설, 식당, 야영장, 휴게소, 특산물판매장, 기타
효도농원형	농장, 부속주택, 농업부대시설, 가공시설 등

※기본시설 : 일정규모 이상의 특색 있는 농장(과수원, 초지, 특수작물재배지등), 농특
산물판매시설(판매장 또는 직판장)

※효도농원의 사업대상자를 '98년부터 농업인까지 확대

- 시장·군수, 농협 등 생산자단체가 한계농지 등을 개발하거나 농업인이 자기소유
농지를 개발하여 은퇴·귀농인을 대상으로 농원내 시설들을 대여 또는 이용토록
하게 하거나 영농활동에 참여할 수 있도록 하는 등 소일거리 제공
- 지역주민도 구매·판매 등 운영에 공동 참여토록 유도

자료: 농림부, 「1998년도 농림사업시행 지침서」, 1997.11, pp.1,574~1575.

제 5 장 조건불리지역 개발전략

<표 5-11> 운영형태에 의한 유형

유 형	내 용
농산물채취형	농가가 재배한 농작물을 내방객이 직접 채취토록 함(과일따기, 감자캐기, 밤줍기 등)
생 산 수 단 대 여 형	포장을 일정하게 구획하여 그 토지와 작물(축사, 가축등 포함), 농기구 등의 생산수단을 제공하여 농산물 생산의 보람을 느끼게 함
장소제공형	농장, 과수원, 화원 등을 개방하여 감상, 견학토록 하고, 레크레이션시설 등을 설치, 휴양을 위한 장소로 제공함

자료: 농림부, 「1998년도 농림사업시행 지침서」, 1997.11, p.1,575.

<표 5-12> 관광농원지구 내 설치하는 시설범위(예)

구분		시설명 (작목명)
농장 (작목 입식)	작물	식량작물, 채소, 특용작물, 약용작물, 과수화훼, 기타작물
	임산물	유실수(밤나무 등), 버섯(단, 자연림은 제외)
	축산물	초지, 조류, 가축(조류,가축을 사육장에서 관상용으로 사육의 경우)
	수산물	어류(양어장 등 생산시설에서 양식의 경우)
	농수산생산시설	축사, 양어장, 하우스시설, 분재원, 조류·가축사육장 등
시설	농업시설	저장고, 농업창고, 집하장 등
	농특산물판매시설	농특산물판매장 등
	기반시설	관리사무소, 상·하수도, 전기통신, 관·배수시설, 오물처리장 등
	숙박시설	농원여관, 민박, 야영장
	휴양·편의시설	식당, 휴게소, 매점, 휴식시설, 예식장, 목욕탕(일반목욕탕에 한함), 건전오락실, 공중화장실, 잔디광장, 낚시터, 원두막 등
물	운동시설	수영장, 테니스장, 골프연습장, 체력단련장, 롤러스케이트장, 탁구장, 볼링장, 썰매장, 운동장, 어린이놀이터 등
	교양시설	영농체험학습관, 농업전시관 등
	기타시설 및녹지	자연조경지, 조경시설지 등

- 주) 1. 대규모 양돈장 등 공해유발사업은 작목입식 대상에서 제외
 2. 숙박시설중 민박은 농어촌정비법 및 동법시행규칙 규정에 의한 민박개념임. 취사시설을 갖춘 농원여관을 원칙으로 하고, 여관·여인숙은 숙박시설에서 제외
 3. 편의시설중 예식장, 건전오락시설 및 목욕탕시설은 미풍양속을 저해하지 않는 범위내에서 주민편의 및 지역여건을 감안하여 시장·군수가 필요하다고 인정하는 경우 허용

자료: 농림부, 「1998년도 농림사업시행 지침서」, 1997.11, p.1,576.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

셋째, 한계농지의 다목적 이용은 공공시설, 공장지, 주택지 등으로 이용할 수 있으며, 구체적인 이용가능 형태는 <표 5-13> 과 같다.

<표 5-13 > 한계농지의 다목적 이용방안

구 분	분 야	이 용 행 태
공공시설	체육시설	체력단련장, 눈썰매장, 간이스키장
	문화시설	자연휴양림, 생태관광
	휴양시설	실버타운, 양로원, 고아원, 요양원
공장지	소규모공장	농산물가공공장, 목재, 나무제품, 종이제품
주택지	전원적 이용	전원주택

자료: 강원개발연구원, 한계농지의 효율적 이용방안, 1996, p. 120.

따라서 조건불리지역내 한계농지의 효율적인 활용을 위해서는 시군 또는 읍면 단위의 한계농지 현황 및 실태조사를 실시하고 이를 토대로 한계농지의 활용계획을 수립해야 한다. 한계농지활용계획 수립을 위해 충청남도 전체를 대상으로 일률적인 활용계획을 수립할 것이 아니라, 시·군 또는 읍·면 단위로 실태조사를 실시하고, 지역특성을 고려한 한계농지 활용계획을 수립토록 한다. 즉, 농어촌정비법 시행령에 정의된 한계농지의 범위를 세분화시켜 각 읍·면 단위별로 유형화 한 다음, 더 이상 농업지역 및 타 용도로 활용할 수 없는 경작포기 농지에는 나무를 심어 임지화 하는 반면, 관광자원이 풍부한 지역에 입지하고 있는 한계농지의 경우는 휴양목적 등으로 활용하는 등 농지의 특성을 고려한 개발전략을 도입해야 한다.

그러나 한계농지가 위치한 지역은 대부분 농업생산기반시설이 불량하거나 지역 접근성이 나쁜 지역이면서, 인구의 노령화, 저학력, 작물생산기술에 대한 지식 부족 등의 특징을 가지고 있기 때문에 젊은 층의 농업인구의 유입을 유도할 수 있는 조건마련에 초점을 맞추는 정책이 바람직하다. 왜냐하면, 한계농지를 농업목적 이외의 용도로 어설프게 사용할 경우 필연적으로 환경파괴가 수반되어 지역의 매력을 상실할 수 있기 때문이다.

제5절 직접지불제도 도입기반 구축

UR-WTO체제하에서 농업정책 개혁은 다음과 같은 두 가지 측면을 지닌다.

첫째, 생산과 무역을 왜곡시키는 국내보조와 수출보조를 감축하고 무역장벽을 철폐함으로써 세계 농산물 시장을 자유무역 체제로 개편하고 시장통제의 비효율을 청산한다. 둘째, 생산자에 대한 보조는 생산중립적인 직접지불제에 한하여 제한적으로 허용한다.

이에 따라 선진국들은 가격지지 등 국내 보조정책을 축소하는 대신 직접지불제를 강화하고 있는 추세이다.

<표 5-14> 직접지불제도의 종류

구 분	주 지원 대상	비 고
은퇴농가 지원	노령농가	이미 실시중임. 현 제도 개편
조건불리지역 지원	산간·도서지역 농가 환경보전지구 농가	단계적으로 도입
친환경 농업지원	환경농업 선도농가	시범적으로 도입
쌀농가 지원	평야지역농가	생산제한 필요
소득안정화 지원	모든농가 과일, 채소, 축산 전업농, 중대농이 수혜 큼	장기적으로 도입 일단재해보상제 도입
영세농가 지원	영세, 노령농가	사회복지 차원에서 단계적으로 확대

자료: 농촌경제연구원, 한국농업과 농정비전 전략시책, M48, 1998.10, p.118.

그러나 직접지불제 도입은 농정목표와 합치여부, 여타 농촌개발정책과의 효율성 비교, 직접지불제 수혜자의 형평성, 예산소요 규모와 조달방안 등을 고려하여 신중하게 추진되어야 한다.

다만 본 연구에서는 조건불리지역 즉, 산간·도서지역 농가, 환경보전지구 농가를 대상으로 한 직접지불제도에 한정하여 논의하고자 한다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

앞에서 분석한 충청남도의 59개 조건불리지역 특히 13개 1급 조건불리지역은 일반농촌보다 산업·생활여건이 열악하고 생산성이 낮아 농업이 축소되고 있으며, 장기적으로 지역사회의 붕괴가 우려되는 지역이다.⁵⁶⁾ 현재 조건불리지역에 대한 정책은 오지개발사업, 개발촉진지구 지정 및 개발 등 대부분 중앙정부 차원에서 추진되고 있으며, 사업의 접근방법도 일반농어촌 시책과 크게 다르지 않거나, 대상규모가 일부지역에 한정되며, 조건불리지역의 지역여건을 정확하게 반영하여 추진되지 않고 있다. 특히 농정개혁의 방향이 지방자치단체의 자율성을 높이고 민간의 책임과 역할을 강조하는 것⁵⁷⁾과는 달리 지방자치단체 차원에서 조건불리지역에 대한 지원정책의 매우 한정적이다.

또한 조건불리지역에 대한 직접지불제는 농업의 공익적 기능에 대한 지원이면서 소득 재배분 정책의 성격을 지니고 있기 때문에 대상 지역구분에 대해 비수혜 지역에서 문제를 제기하는 정치적 부담이 발생할 가능성이 크다. 또한 중앙정부가 주도하는 지역구분은 광역자치단체간의 갈등을 야기할 가능성이 있기 때문에⁵⁸⁾ 조건불리지역 지정, 정책 집행 및 사후관리 등을 지방정부가 갖도록 하는 형태가 바람직하다. 물론 광역자치단체가 지역구분을 한다 하더라도 기초자치단체와의 갈등을 배제할 수 없지만, 적어도 농정개혁의 방향을 고려할 때 지방자치단체의 권한 확대라는 측면과 지역실정에 대한 보다 정확한 반영이라는 측면에서 중앙정부가 추진하는 역기능을 어느 정도 해소할 수 있을 것으로 기대된다.

앞에서 분석한 바와 같이 조건불리지역은 읍·면 단위로 대상지역을 지정하였으나, 궁극적으로 가구 및 필지 단위의 농업생산성과 농지조건을 고려하여 지정함으로써 정확성을 기할 수 있다. 그러나 가구 및 필지 단위의 분석에는 많은 시간과 재원이 필요하기 때문에 현실적으로 도나 시·군 단위 정책에서는

56) 경지율: 일반농어촌 39.08%, 조건불리지역 25.30%, 인구증감률(90-95): 일반농어촌 -3.0%, 조건불리지역 -6.0%

57) 농촌경제연구원, 상계서, p.114.

58) 농촌경제연구원에 의하면 시도별 조건불리 읍면수는 강원이 44개 읍면으로 전체 읍면의 38.6%이나 경기도는 4.6%에 불과하여 9배 이상의 차이를 보이고 있다.

제 5 장 조건불리지역 개발전략

마을(리)단위로 구분하는 것이 보다 현실적이라고 할 수 있다. 물론 마을단위로 조건불리지역을 지정하는 문제는 통계자료의 대부분이 읍·면이나 시군 단위 이상을 대상으로 생산되기 때문에 마을단위의 통계자료 수집은 현실적으로 매우 어렵고 몇 몇 분야에 한정되어 있는 점을 고려해야 한다.

본 연구에서는 현실적으로 수집 가능한 자료를 중심으로 마을 단위 조건불리지역의 구분을 시도하였다. 보령시 101개 법정 리를 모집단으로 하고 5개의 도서리를 제외한 96개 마을을 사례지역으로 마을의 자연지리·사회경제부문 15개 변수를 사용하여 조건불리지역을 선정하였다. 분석방법으로 Z-Score⁵⁹⁾를 사용하였으며, 4개 유형으로 등급화 하였다.

<표 5-15> 지표별 평균·표준편차 및 변이계수

부 문	지 표	평 균	표준편차	변이계수
인 구	1. 행정리별 인구수	251.1621	119.4840	0.4757
	2. 인구밀도	151.7350	112.1648	0.7392
지 형	3. 표고율	4.1708	2.0534	0.4923
	4. 경사율	24.8807	17.7373	0.7129
임 야	5. 임야율	62.6419	18.7073	0.2986
농업적 토지이용	6. 경지율	32.5275	17.4283	0.5358
	7. 경지정리율	14.4433	14.1357	0.9787
	8. 척박농지율	1.0614	2.6742	2.5194
비농업적 토지이용	9. 주거용지율	2.7533	1.6281	0.5913
	10.상업업무용지율	0.2036	0.4949	2.4311
	11.공업용지율	1.0613	3.7567	3.5398
개발가능 용 지	12.준농림지율	32.3970	18.2121	0.5622
산 업	13.제조업체수	4.0594	8.1263	2.0018
	14.도소매업체수	7.0495	17.0354	2.4165
	15.음식·숙박업체수	4.5050	11.1352	2.4718

주: 주거용지율=단독, 연립, 다세대, 아파트, 주거나지, 주거기타
 상업업무용지율=상업용, 업무용, 상업나지, 상업기타, 주상용, 주상나지, 주상기타
 공업용지율=공업용, 공업나지, 공업기타

59) Z-score는 특별한 통계적 절차 없이 비교적 간단하게 낙후 및 불리 정도를 산출할 수 있는 장점을 가진 대신 지표간 가중치(weight)를 전혀 고려할 수 없다는 단점이 있다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

지표별 변이계수(표준편차/평균)를 보면 공업용지율, 척박농지율, 음식·숙박업체수, 상업·업무용지율 등은 마을간 격차가 크고, 임야율, 행정리당 인구수, 경지율 등은 마을간 격차가 낮다.

분석결과 조건불리지역이라고 할 수 있는 3·4등급의 마을들은 주로 보령시 東部 차령산맥 줄기의 중산간지역인 성주면·미산면·주산면·청라면에 집중적으로 분포하고 있다. 이들 지역은 경지조건이 나쁘고, 도로조건이 열악하며, 인구감소가 심한 마을로 구성되어 있다.

<표 5-16> 마을단위 조건불리지역

구 분	조건양호지역		조건불리지역	
	1등급 (7.9306이상)	2등급 (0.0571~7.9306)	3등급 (-7.9306~0.0571)	4등급 (-7.9306이하)
계	13	34	38	16
웅천읍	대창, 관당, 대천(3)	독산, 소항, 죽정, 노천, 성동(5)	구룡, 황교, 수부, 두룡, 평(5)	
주포면	관산(1)	봉당, 마강, 보령(3)	연지(1)	
주교면	주교, 관창, 은포(3)	고정, 송학(2)	신대(1)	
오천면		소성, 원산, 효자, 영보, 외연(5)	오포, 교성, 녹도, 삼시, 갈현(5)	
천북면		하만, 낙동, 신덕, 신죽, 궁포(5)	학성, 장은, 사호(3)	
청소면	진죽(1)	아현, 신송, 장곡, 죽림(4)	재정, 정전(2)	성연(1)
청라면		의평, 내현(2)	나원, 신산, 소양, 황룡, 향천, 장현(6)	음현, 장산, 옥계(3)
남포면	삼현, 봉덕, 달산, 월전, 양항(5)	소송, 신흥, 제석, 양기, 창동(5)	읍내, 옥동, 옥서(3)	
주산면		황률, 야룡, 창암(3)	유곡, 주야, 금암, 삼곡, 신구, 증산, 동오, 화평(8)	
미산면			대농, 풍산, 옥현, 봉성(4)	용수, 도홍, 평라, 풍계, 녹전, 삼계, 남십, 내평, 은현, 도화담(10)
성주면				성주, 개화(2)

제 5 장 조건불리지역 개발전략

조건불리지역을 마을별 종합지수(부문별 Z-Score합계)를 기준으로 3, 4등급에 속하는 법정리로 정의할 때 낙후지역에 속하는 마을은 54개로 전체 마을의 53.5%, 전체면적의 50.8%를 차지하고 있다. 이중 조건불리정도가 심한 1급 조건불리지역은 15.8%인 16개 마을이고, 조건불리정도가 덜한 2급 조건불리지역은 36개 마을이다. 조건불리정도가 심한 1급 조건불리지역 62.5%가 집중되어 있는 미산면과 100%인 성주면의 경우 면 단위로 조건불리지역 지정을 해도 큰 문제가 없다.

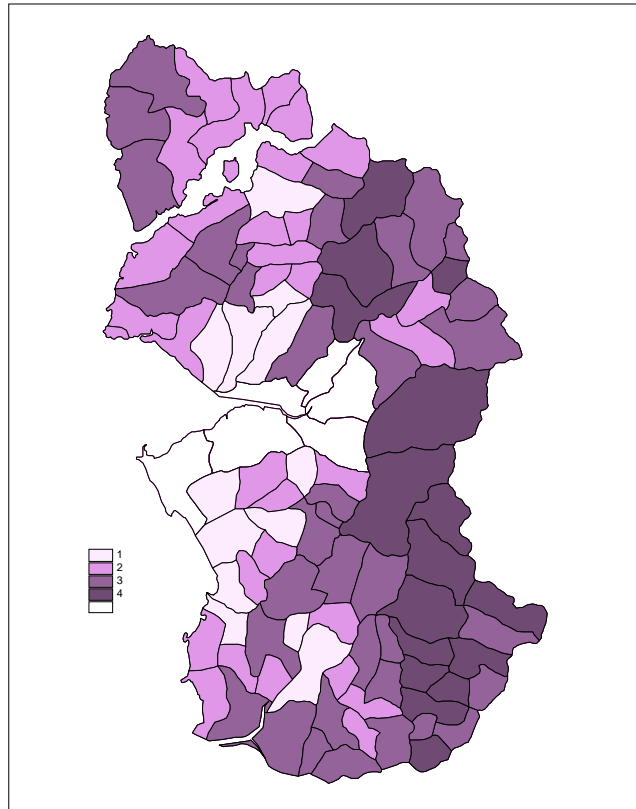
<표 5-17> 조건불리지역 면적

구 분	총면적(km ²)		3등급		4등급	
	보령시	조건불리지역	면적	법정리명	면적	법정리명
계	561.28	283.6 (50.8)	168.9		114.7	
동 부	45.96	-	-	-	-	-
웅천읍	62.09	28.3 (45.6)	28.3	구룡, 황교, 수부, 두룡, 평(4)	-	-
주포면	13.35	2.2 (16.3)	2.2	연지(1)	-	-
주교면	35.21	7.0 (19.9)	7.0	신대(1)	-	-
오천면	50.21	17.2 (34.3)	17.2	오포, 교성, 갈현, (녹도), (삽시)(5)	-	-
천북면	55.12	24.8 (45.0)	24.8	학성, 장은, 사호(3)	-	-
청소면	38.52	15.6 (40.5)	6.9	정전, 재정(2)	8.7	성연(1)
청라면	69.85	55.3 (79.1)	36.1	나원, 신산, 소양, 황룡, 향천, 장현(6)	19.2	음현, 장산, 옥계(3)
남포면	43.70	8.3 (19.0)	8.3	읍내, 옥동, 옥서(3)	-	-
주산면	40.80	28.3 (69.4)	28.3	유곡, 주야, 금암, 삼곡, 신구, 증산, 동오, 화평(8)	-	-
미산면	65.56	56.6 (100.0)	9.8	대농, 풍산, 옥현, 봉성(4)	46.9	용수, 도흥, 평라, 풍계, 녹전, 삼계, 남심, 내평, 은현, 도화담(10)
성주면	40.91	40.0 (100.0)	-	-	40.0	성주, 개화(2)

주: 종합지수 3·4 등급 법정리임.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

[그림 5-2] 마을 단위 조건불리지역 분포도



따라서 이러한 마을들에 입지한 농가에 대해서는 일반지역과의 생산성 차이를 감안하여 ha당 적정금액을 지급하며, 일반지역 농가와와 형평성을 고려하여 일정면적 이상인 농가에 대해서는 감액하여 지급하고, 규모가 더 큰 농가에 대해서는 지급하지 않는다는 원칙 등을 설정할 수 있다. 또한 조건불리지역의 직접지불제도 정책의 목표는 국가적이고, 정책의 효과는 지역적 성격을 지니고 있어 국비 및 지방비 지원이 동시에 이루어질 당위성이 있지만, 조건불리지역은 재정력이 약한 지역임을 고려한다면 국비의 비중을 높여서 지원할 필요성이 있다. 그러나 조건불리지역 면적이 넓은 지방자치단체의 경우 재정 부담이 늘어날 수밖에 없기 때문에 이러한 지역에 대해서는 국비의 비중을 더

욱더 높이는 차등보조율의 도입방안도 고려할 수 있다.

한편 환경보전지역 농가지원을 위한 직접지불제도 조건불리지역과 같은 맥락에서 접근할 필요성이 있다. 즉, 상수원보호구역 등의 수질이 점차 악화되고 있어 맑은 물을 지키기 위한 방안의 하나로 이들 지역에 환경친화적 농업을 적극적으로 보급할 필요성이 제기되고 있으며, 친환경농업으로 전환하는 과정에서 발생하는 소득감소분에 대한 보조금을 지급함으로써 농가소득을 보전한다는 것이다.

<표 5-18> 환경보호구역내에 대한 직접지불 지원 정책의 집행체계와 예산분담(안)

구 분	시행주체	정책집행 및 관리	소요예산 및 부담
상수원보호구역	중앙정부, 시·군	시·군	상수도료, 국고보조
팔당·대청특별보호구역	중앙정부, 시·도	시·도	
국립공원	중앙정부	시·군	입장료, 국고보조
도·군립공원	중앙정부, 시·도	해당자치단체	입장료, 국고보조

자료: 한국농촌경제연구원, 정책토론회자료, 1998.

환경농업지원에 대한 반대론⁶⁰⁾과 함께, 보령시의 경우 광역상수원인 보령댐이 입지해 있어 향후 상수원보호구역으로 지정되면 축산규제로 인한 기대소득 상실, 농산물가공에 필요한 시설의 제한 등 농외소득기회 제약, 농지전용(주택, 공장, 서비스업 등)의 제약 등의 농민피해가 예상되지만, 규제로 인한 손실은 주로 농외부문, 재산가치 하락에서 발생하므로 이에 대해 농업재정에서 보상하는 논리가 약하다. 따라서 이들 지역에 대한 제도적인 조건불리지역으로 파악하여 지원하는 방안과 유기·저투입 농업지원 프로그램의 일환으로 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

제도적인 조건불리지역으로 파악하여 지원하는 경우 소요예산은 상수도료,

60) 유기농업도 환경오염을 야기시킬 수 있음(질산염 문제), 유기·저투입 농산물은 시장에서 가격을 보상받으므로 지원이 불필요함.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

국고보조로 충당하고 시행주체 및 정책집행, 관리는 도나 시군이 담당하고 지원규모는 조건불리지역 농가와 동일하게 한다. 반면 유기·저투입 농업 지원프로그램으로 지원하는 경우는 유기농산물 기준의 저농약 재배방법을 채택하기로 지자체와 계약을 맺은 농가를 대상으로 하고 정책시행주체는 중앙정부가, 집행 및 관리는 시군에서 하되, 재정은 전액 국고에서 지원하도록 한다.

보령시의 조건불리지역은 제도적 조건불리지역과 상수원보호구역 대상지역이 중복될 수 있기 때문에 이러한 경우는 상수원보호구역 지정에 따른 환경농업지원이 우선하도록 한다.

제6절 내발적 개발방식의 도입

내발적 발전(endogenous development)이란 용어를 최초로 사용한 것은 1975년 스웨덴의 다그하만숄트재단이 국제경제특별총회에 제출한 보고서에서이다.⁶¹⁾

내발전 발전의 내용은 구미가 공업화한 경험을 기초로 구축한 근대화론이 인정하는 단일의 가치관이 아니라, 종교, 역사, 문화, 지역의 생태계 등을 존중하고, 다양한 가치관, 다양한 사회발전을 말한다.

宮本憲一은 내발적 발전이란 “지역의 기업·조합 등 단체나 개인이 자발적 학습에 의해 계획을 세우고, 자주적인 기술개발을 기초로 지역환경을 보전하면서 자원을 합리적으로 이용하고, 그 지역의 문화에 뿌리박은 경제발전을 이루면서 지방자치제의 손으로 주민복지를 향상시켜 가는 지역사회개발”이라고 하고, 그 방법의 원칙으로서 ①지역의 산업·문화를 토대로 지역의 주민이 학습하고 계획할 것 ②환경을 고려하는 개발 아래 어메니티·복지·문화의 향상을 중심 목적으로 하고 지역주민의 인권확립을 꾀하는 종합성을 가질 것 ③지역 내 산업연관을 중시하며 지역산업의 다각화와 부가가치의 지역내 귀속을 도모

61) 保母武彦, 内發的發展論と日本の農産村, 東京: 岩波書店, 1996, p.122.

할 것 ④주민참가 제도를 만들어 자치체가 자본이나 토지이용을 규제할 수 있도록 자치권을 확보할 것을 제시하고 있다.⁶²⁾⁶³⁾

내발적 발전론은 지역의 다양한 고유자원, 문화, 전통을 재발견하고, 자주성에 기초하여 발전을 도모하는 하나의 사회변화 과정이며, 다선적 발전이다. 따라서 발전방식의 정식화는 포괄적이고 일의적이지 않다, 개발의 수법보다는 과정과 원칙에 더 중점을 둘 수밖에 없다.

이러한 내발적인 기초 하에서 조건불리지역의 인구와 지역사회를 유지하기 위해서는 충청남도 차원에서는 다음과 같은 3가지의 정책이 요구된다.

첫째, 적정 인구시책 즉, 감소하고 있는 지역인구를 현상유지 할 수 있을 정도로 목표를 설정하여, U턴 및 신규 유입을 촉진하는 지역인구 증가정책이 필요하다. 이를 위해 청년층의 증가를 당면과제로 하는 것이 첫번째로 중요하다. U턴은 현재도 이루어지고 있지만, 계획적인 U턴, 신규 유입시책을 추가하는 것이 바람직하다. 이를 위해 조건불리지역이 주체적, 계획적 분산거주를 수용할 수 있는 기반을 마련해야 한다.

둘째, 취업 및 소득 시책 즉, 지역의 산업진흥을 위한 방법으로 ①지역의 기존 산업·기업의 육성, 네트워크화 ②지역에 부족한 분야, 자연자원을 활용하는 분야에 있어서 산업·기업의 창출 ③외부로부터의 기업유치 등 3가지가 있다. 특히 ③의 기업유치는 기업의 이익이 도시에 있는 본사에 유출하는 경우 및 폐업을 포함한 경영방침이 기업이익을 최우선으로 한다는 위험을 지역으로서 각오해야 한다. 이 경우 기업이 영리를 목적으로 하는 조직인 이상 당연한 것이다.

62) 宮本憲一, 環境經濟學, 東京: 岩波書店, 1985, pp.296~303.

63) 일본의 내발적 발전의 모델이 우리 나라에도 적용될 수 있는가는 보다 연구가 필요하다. 일본의 내발적 발전사례는 일본의 문화적·정치적·제도적 여건을 바탕으로 하고 있음에 주의해야 한다. 일본에서 집권화가 폐해로 지적되고 있으나, 실제 일본의 지방자치는 상당한 정도 지역 독자성이 주어진 유연한 분권화이고, 기초자치단체인 町·村의 인구규모가 우리 나라의 기초자치단체인 군단위보다 작아 주민자치가 가능하며, 지방에 커뮤니티가 아직 잔존해 있고, 1960년대 후반에 혁신지자체 시대에 지방주권의 경험을 했던 적이 있다(박경, “지역개발전략으로서 내발전 발전론: 일본의 동향과 과제,” 한국지역개발학회 하계학술대회 논문집, 1998, p.44).

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

셋째, 생활시책 즉, 생활기반의 정비, 의료·복지, 교육·문화의 향상 등 농촌적 생활양식의 재생이 중요한 목표이다. 자연환경, 농촌경관의 보존과 형성, 맛있고·안전한 농산물 생산과 마을내 자급, 자연, 경관, 전통문화 등을 이용한 여가와 여유의 실현이 중요하다. 이러한 농촌생활 조건을 정비하면서, 지금까지의 농촌과는 전혀 다른 새로운 라이프스타일을 지닌 자연과 공생을 희망하는 신규 유입자를 수용하는 조건을 확대한다. U턴의 활성화를 위해서 정착보조금, 결혼보조금, 주택보조·전세제도, 연금보장제도 등에 대한 검토가 필요하다.

제6장 結 論

제1절 결론

우리의 농업모습이 농어촌구조개선 대책에서 의도하고 있는 목표대로 달성된다고 하더라도, 모든 농업이 유치산업 또는 수출전략산업이 될 수 없을 것이다. 평야지역을 중심으로 상대적 조건양호지역의 경우, 농업진흥지역을 중심으로 경영규모의 확대와 전업농 육성이 가시화되어 품목별 전략산업화도 어느 정도 가능할 것으로 예상된다. 하지만 EU나 일본의 교훈에서 보듯이 조건불리지역에 대한 대책은 기본적으로 시장 메카니즘을 중시하는 효율성의 정책기준과는 반대방향에서의 접근이 이루어져야 한다. 이들 국가들은 효율성이라는 정책기준으로 조건불리지역을 방치할 경우 농경지의 휴경화, 나아가 국토자원의 황폐화와 경관파괴로 인한 막대한 사회적 비용의 부담과 외부효과의 상실로 인한 국가적 위기상황의 도래를 다른 어떤 국가들보다 잘 인식하고 있다.

이러한 문제의식을 가지고 본 연구는 지역주체적인 조건불리지역을 추진하기 위한 기초작업으로서 충청남도 조건불리지역의 존재양태를 분석해 보고, 조건불리정도에 따른 개략적인 개발전략을 모색하였다.

먼저 조건불리지역의 성격과 개념이 무엇인가? 그리고 조건불리지역을 어떻게 규정할 것인가?의 문제는 많은 논의가 필요하다. 왜냐하면 조건불리지역은 보는 시각과 관점에 따라 개념상의 차이가 있기 때문이다. 또한 나라마다 각기 다른 개념과 용어, 지표를 사용하고 있다. 유럽의 경우는 조건불리지역(LFA), 일본은 중산간지역, 과소지역이라는 용어를 사용하고 있다. 또한 이들 지역을 구분하는 지표도 지형·지리적인 지표와 사회·경제적인 지표 등을 복합적으로 사용하고 있다. EU나 일본이 사용하는 지표들은 각각 그 나라의 자연지리 및 사회경제적 특성을 고려하여 가장 합당한 지표를 사용하고 있는 것이다. 이와 관련하여 우리 나라에서도 조건불리지역을 구분하는 합리적인 지표

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

의 개발이 절실히 요청된다.

본 연구에서는 조건불리지역을 토지·인구·사업체부문이 충청남도 평균이하의 지역으로 규정하고 15개 지표를 사용하여, Z-Score를 이용하여 토지부문, 인구부문, 사업체 부문, 토지·인구부문, 인구·사업체 부문, 토지·사업체 부문, 토지·인구·사업체 부문 등 7개 유형의 조건불리지역을 선정하였다. 분석결과 3개 부문 모두 평균이하인 59개 동읍면을 선정하였으며, 이들 중에서도 불리성의 정도에 따라 3개 유형으로 구분하였다. 또한 인구증감률과 사업체 최근 창업률을 사용하여 지역성장잠재력이 평균이하인 동읍면을 선정하였다. 마지막으로 59개 동읍면을 대상으로 회귀분석을 통해 3가지 유형의 조건불리지역을 선정하였다.

첫째, 상대적으로 조건이 가장 불리한 지역은 13개 읍·면이 포함되며 공주시, 부여군, 서천군에 소군집을 이루며 분포하고 있다.

둘째, 조건불리정도가 중간인 지역은 33개 읍·면이 포함되며 공주시, 금산군, 청양군, 예산군에 군집하여 분포하고 있다.

셋째, 상대적으로 조건이 덜 불리한 지역은 13개 읍·면이 포함되며 공주시, 금산군, 연기군, 청양군을 제외한 모든 시·군에 산발적으로 분포하고 있다.

한편 인구증감률과 사업체 최근 창업률을 기준으로 한 지역성장잠재력이 평균이하인 지역에는 70개 동읍면이 포함되며, 공주시, 보령시, 금산군, 부여군, 서천군, 금산군, 청양군, 예산군에 집중 분포하고 있다. 지역성장잠재력이 평균이하인 지역 중 40개 동읍면이 59개 조건불리지역 내에 포함되고 있어 조건불리지역과 지역성장잠재력간에는 상관관계가 매우 큰 것으로 볼 수 있다. 결국, 조건이 불리한 지역일수록 지역성장이 지체되고 있음을 알 수 있다.

제2절 정책제언

조건불리지역에 대한 직접지불제를 도입하기 위해 한국농촌경제연구원에서도 구분한 충청남도의 조건불리지역은 12개 읍면(충남 전체 읍면 수의 7.1%)에

불과하여, 전평균 18.8%에 크게 못미치고 있다. 이렇게 본다면 충청남도의 경우 정부의 직접지불제가 도입된다 하더라도 실질적으로 혜택을 볼 수 있는 읍·면은 제한적일 수밖에 없고, 이는 농민들의 입장에서 보면 충청남도가 정부의 농정정책에서 상대적으로 소외되고 있다는 느낌을 가질 수 있다. 결국 중앙정부 차원에서 본다면 충청남도는 농업조건이 비교적 양호하여, 평야지 중심의 지원정책이 이루어질 수밖에 없다.

따라서 충청남도의 경우 조건불리지역 지원정책을 중앙정부에 의존할 것이 아니라 도나 시·군이 주체가 되어 적극적으로 추진할 필요성이 있다.

1) 조건불리지역에 대한 도 차원의 개념설정 및 지역구분

평야지역이나 도시근교 지역에 비해 상대적으로 생산성이 낮고, 생산여건이 열악한 조건불리지역에 대한 충청남도 차원의 개념설정 및 지역구분이 이루어져야 한다. 즉, 직접지불제 도입을 위한 정책대상지역은 오지개발이나 정주권 개발과 같이 평균적 통계정보를 사용한 개략적인 지역구분이 아니라, 보다 미시적인 마을이나, 리, 가구 단위까지 세분화하여 구체적인 지표를 사용하여 지역을 구분하는 것이 바람직하다. 지역구분지표로는 농지의 토질·표고·경사·기후조건 등과 같은 지형지리적인 지표와 인구, 농림어업, 제조업, 서비스업 등과 같은 사회경제적 지표 등을 복합적으로 고려할 필요성이 있다. 아울러 중앙정부에서 조건불리지역 구분기준으로 선정한 지표들이 충청남도의 실정을 반영하여 선정되었는지에 대한 검토를 해야 한다.

2) 지방정부 차원에서 조건불리지역에 대한 직접지불제의 실시를 검토

이미 공주시에서 1997년부터 조건불리지역에 대한 직접지불제⁶⁴⁾를 도입하여 운영하고 있으며, 중앙정부 차원에서도 조건불리지역에 대한 직접지불제 도입

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

을 위한 연구를 1995년부터 수행하고 있다. 최근 지원 프로그램의 시안을 마련하여 정책토론회⁶⁵⁾를 개최하였으며, 「농업·농촌기본법」⁶⁶⁾시안에서도 조건불리지역에 대한 소득지원을 규정하고 있다. 그러나 지방정부에서는 직접지불제를 시행하기에 앞서 직접지불제 대상지역 선정, 지원주체, 재정조달, 지원금액, 지원방법 등 직접지불제를 실시하기 위한 기반정비에 대한 충분한 검토가 이루어져야 한다.

3) 조건불리지역에 대한 체계적 조사 및 활용방안 모색

조건불리지역은 지형지리적인 조건과 접근성이 불량하고, 인구의 과소화·부녀화·노령화, 농지의 휴경화, 낮은 농업생산성, 농업포기농가 증가, 촌락의 해체 등의 특징을 가지고 있으나, 풍부한 산림자원, 자연경관, 맑은 물과 공기, 후덕한 인심, 오래된 전통, 역사·문화자원, 관광자원 등의 유·무형의 자원을 함께 보유한 지역일 가능성이 높기 때문에 이들 자원에 대한 체계적인 조사가 필요하며 이를 최대한 활용할 수 있는 방안을 모색하는 일도 중요하다.

4) 주민들의 적극적 참여유도 및 지도력 배양

조건불리지역에 대한 개발은 지방자치단체의 노력만으로 성공할 수 없다.

64) 쌀농사를 짓고 있는 농지에 한해 1ha당 50만원씩 지불하고 있으며 1997년 전체농경지의 1/10에 1,000ha에 대해 5억원을 지불하였다. 주로 경사도가 심한 농지, 천수답, 수렁논, 기계화가 어려운 농지를 대상으로 계획하였지만, 대상농지와 비대상농지간의 경계가 모호하여 경지정리농지 이외의 모든 농지를 대상으로 ha당 48만원(평당 160원)씩을 지불하였다. 1998년에도 가구당 경지면적 1.5ha미만인 농가를 대상으로 1,200ha분인 6억원을 계상하고 있다.

65) 1998년 6. 19일 한국농촌경제연구원에서 환경농업 및 조건불리지역에 대한 직접지불제 도입방안에 관한 정책토론회가 개최되었다. 조건불리지역 농업 직접지불제와 관련하여 지원의 필요성, 지원의 기본방향, 조건불리지역 구분, 지원프로그램, 집행체계 및 행정관리 방안 등이 중점적으로 논의되었다.

66) 제42조 5항 영농조건이 불리한 지역에 대한 소득지원을 할 수 있도록 규정하고 있다.

대부분의 조건불리지역은 외부로부터 파급효과를 기대할 수 없는 지역들이고 이러한 지역들은 외부로부터의 파급효과가 없을 경우 앞으로도 계속 낙후지역으로 남아 있어야 한다. 그러나 주민들의 단결과 노력, 적극적인 사고방식, 그리고 창의적인 아이디어를 창출할 수 있도록 행정은 내발적 개발(endogenous development)⁶⁷⁾의 원조자적인 역할을 담당해야 한다.

일본 오이타현(大分縣)의 오야마 마찌(大山町)는 농지가 10%에도 못미치는 조건불리지역이었으나 1961년부터 4차에 이르는 NPC운동⁶⁸⁾으로 소득증대, 인재육성, 문화육성이라는 목표를 충실히 달성할 수 있었다. 더욱이 농촌에서는 보기 힘든 독특한 발상이 국가나 현의 지도에 의한 것이 아니라 지역주민에 의한 것이었다는 점에서 매우 의미 있다. 여기에는 한 사람의 지도성과 주민들의 적극적인 참여로 성공적인 결과를 산출한 훌륭한 조건불리지역 개발모델이라 할 수 있다.

5) 농가민박의 적극적 추진

조건불리지역은 지역자원의 보존과 지역주민이 주체가 되는 Green Tourism을 적극적으로 추진해야 한다. Green Tourism의 핵심은 농가민박이며, 농가민

67) 내발전 개발이란 “지역의 기업·조합 등 단체나 개인이 자발적 학습에 의해 계획을 세우고, 자주적인 기술개발을 기초로 지역환경을 보전하면서 자원을 합리적으로 이용하고, 그 지역의 문화에 뿌리박은 경제발전을 이루면서 지방자치체의 손으로 주민복지를 향상시켜 가는 지역사회개발”이라 하고, 그 방법으로 ①지역의 산업·문화를 토대로 지역의 주민이 학습하고 계획할 것 ②환경을 고려하는 개발 아래 어메니티·복지·문화의 향상을 중심 목적으로 하고 지역주민의 인권확립을 꾀하는 종합성을 가질 것 ③지역 내 산업연관을 중시하여 지역산업의 다각화와 부가가치의 지역내 귀속을 도모할 것 ④ 주민참가 제도를 만들어 자치체가 자본이나 토지이용을 규제할 수 있도록 자치권을 확보할 것을 제시하고 있다(宮本憲一, 環境經濟學, 岩波書店, 1989, pp.346~356).

68) 1차 NPC운동은 New Prum and Chestnuts(매실과 밤운동), 2차 NPC운동은 New Personality Conbination(유능한 인재육성), 3차 NPC운동은 New Paradise Construction(문화단지 조성), 4차 NPC운동은 New Public Creation(협동적인 노력을 통한 창조)이다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

박은 가능한 조건불리지역을 중심으로 추진한다. 또한 상하수도 및 도로정비, 농가민박을 위한 지원제도 개선, 농가세대원을 대상으로 한 훈련시스템을 개발해야 한다.

6) 조건불리지역-도시간의 교류 활성화

조건불리지역-도시간 교류는 크게 산업교류, 교육문화교류, 휴양 및 여가선용을 통한 교류를 중심으로 추진하되 구체적인 수법은 다음과 같다. 인재교류, 인재유치, 자원발굴, 민간·시민활동 활용, 이벤트의 활용, 타지역 자원 활용, 인적자원 활용, 어린이의 참가와 협력, 고령자의 참가와 협력, 마케팅전략 활용, 소비자 욕구 고려, 시동자금 확보, 디자인을 배려, 마을을 디자인, 多村一品 추구, 행정에 의한 동기부여, 주민의 이해·협력·참가가 필요, 적극적인 PR, 시간을 가지고 끈기 있게 추진 등과 같은 수법을 고려할 수 있으며 지역특성을 고려하여 독자적인 형태로 가공하여 추진하는 것이 필요하다.

7) 한계농지 이용의 활성화

조건불리지역에 광범위하게 분포하고 있는 한계농지는 농림수산업적 이용, 농어촌 휴양자원으로서의 활용, 도시적 용도를 일부 포함하는 다목적 이용 등으로 활용할 수 있다. 농림수산업적으로는 임대영농, 부락공동경작, 부락공동경작, 수산양식장으로 이용, 주말농장, 잔디생산단지, 정원수 및 관상수 재배, 지역특산물 재배단지 조성 및 계약재배 등의 용도로 활용할 수 있다. 농어촌 휴양자원으로서의 관광농원, 주말농원, 휴양단지 등으로 활용할 수 있다.

8) 직접지불제도의 실시예 대비한 기반 구축

현재 중앙정부 차원에서 조건불리지역 및 환경보전지역 농가지원을 위한 직

접지불제도에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 따라서 도나 시군 차원에서는 직접지불제가 실시될 때 효과적으로 대응하기 위하여 조건불리지역을 구분하는 기초작업이 이루어져야 한다. 직접지불은 개인농가 단위로 이루어지기 때문에 농업생산성과 농지조건을 고려하여 필지 단위의 자료를 구축해야 하나, 이는 많은 시간과 재원이 필요하기 때문에 우선 읍면 단위로 구분한 다음 마을 단위 구분이 단계적으로 이루어져야 한다. 또한 환경보전지역 농가지원을 위해서도 광역상수원 보호구역 등을 중심으로 한 지역분석이 선행되어야 한다

9) 내발적 개발방식의 도입

조건불리지역 개발을 위해서 내발적 개발방식의 도입을 적극적으로 검토해야 한다. 즉, 지역의 다양한 고유자원, 문화, 전통을 재발견하고 자주성에 기초하여 발전방안을 모색하는 것이 요구되고 있다. 특히 도시주민의 농촌이주가 증가할 것으로 예상되기 때문에 이들을 수용할 수 있는 기반을 정비해야 한다. 도시주민의 농촌이주를 촉진하기 위해 정착보조금, 결혼보조금, 주택보조·전세제도, 연금보장제도 등과 같은 농촌이주자에 대한 지원제도 확대에 대한 검토가 필요하다.

10) 장소마케팅 전략

조건불리지역은 생활환경과 영농조건, 사회경제적인 조건이 낙후된 반면, 자연환경이 수려하기 때문에 도시민에게 자연학습 및 관광·휴양기능을 제공할 수 있다.

따라서 조건불리지역이 지닌 특징을 살리는 정책을 펴고, 그 이미지를 부각하여 홍보함으로써 고객(관련산업과 인구)을 유치할 수 있는 장소마케팅전략이 필요하다. 장소마케팅 전략을 통한 장소의 상품화는 지역의 이미지를 재창

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

출함으로써 지역경제를 활성화하고 지역정체성을 확보할 수 있는 하나의 문화 전략이 될 수 있다. 특히 자신의 생활공간을, 지역주체의 창의적인 의지와 노력에 의해 능동적인 공간으로 바꾸어 나간다는데 그 의의가 있다.

이러한 마케팅의 주체는 공공과 민간이 함께 결합된 파트너십의 형태와 공공부문, 민간부문으로 나눌 수 있고, 마케팅 대상의 경우는 지역주민과 기업이 그리고 관광객(외부주민)으로 나눌 수 있다. 장소마케팅의 방법은 홍보물을 통한 장소이미지의 홍보·판촉, 이벤트·축제 등의 문화행사, 그 지역의 역사적 상징이 담긴 장소의 보존, 스포츠 행사 등을 들 수 있다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

1) 단행본

- 권숙인, 현대 일본사회와 지방의 아이덴티티, 서울: 서울대학교 출판부, 1996.
- 강신겸·김정연, 녹색관광, 서울: 일신사, 1997.
- 강종원, 강원도 환경농업 육성을 위한 기본방향 연구, 춘천: 강원개발연구원, 1998.
- 김선기·임석희, 오지낙후지역의 개발모형설정 및 추진방안, 서울: 한국지방행정연구원, 1991.2.
- 김세열·박용남, 이스라엘의 통합농촌개발정책 모형: Rehovot Approach를 중심으로, 서울: 한국농촌경제연구원 농어촌지역종합개발연구단, 1985.
- 김익수·오연천, 전환기의 지역경제정책: IMF위기의 도전과 극복을 위한 정책 가이드, 서울: 삼성경제연구소, 1998.
- 김일철, 일본농촌과 지역활성화 운동, 서울: 나남출판, 1994.
- 김점수·유기억, 한계농지의 효율적 이용방안, 춘천: 강원개발연구원, 1996.
- 김정연, 농촌지역의 교통여건과 주민의 통행행태, 정책연구보고 P20, 서울: 한국농촌경제연구원, 1996.
- 농업진흥공사, 농어촌지역의 유형별 종합개발계획 모형연구, 1986.
- 농어촌진흥공사 농어촌연구원, 농공기술, 1권1호, 1991.4.
- _____, 유희·한계농지의 다목적 활용방안, 의왕: 선진농어촌 2000년 대 심포지엄자료, 1995.
- 류종현 외, 미래지향적인 농어촌개발모형 연구, 춘천: 강원개발연구원, 1997.
- 박시현·김정연·이상문, 지역특성을 고려한 농어촌마을 정비방안, 연구보고

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

- R319, 서울: 한국농촌경제연구원, 1995.
- 박용규·강신겸, 민간참여형 지역경영사업의 확대방향, 서울: 삼성경제연구소, 1997.5.
- 유우익, 농촌지역의 공간적 특성과 개발전략, 서울: 한국농촌경제연구원, 1985.
- 서종혁 외, WTO체제하의 농업지원제도 조사연구: 직접지불제를 중심으로, 서울: 한국농촌경제연구원, 1996.
- 엄기철 외, 특정지역지정 기준설정 및 낙후지역 개발정책 연구, 서울: 국토개발연구원, 1991. 12.
- 이광원·박수하, 산촌종합개발 정책방향과 추진체계: 산촌 소득기반 조성에 관한 연구¹⁾, 서울: 한국농촌경제연구원, 1995.5.
- 이광원 외, 산촌 종합개발 모형과 개발계획, 서울: 한국농촌경제연구원, 1995.5.
- 이정환 외, 농어촌 정주생활권 개발의 장기방향, 연구보고 269, 서울: 한국농촌경제연구원, 1992.
- 이정환·박시현·이상문, 농촌계획법 제정을 위한 기초연구, 연구보고 292, 서울: 한국농촌경제연구원, 1993.
- 이정환·김정연·이정기, 농촌정주생활권의 특성비교 연구, 서울: 한국농촌경제연구원, 1987.
- 전경수 외, 숲과 물과 문화의 마을, 유스하라, 서울: 서울대학교 출판부, 1997.
- 정지웅, 한국의 농촌: 그 구조와 개발, 서울: 서울대학교 출판부, 1984.
- 최양부 외, 산업사회의 농촌발전전략: 새로운 농촌지역 종합개발방식의 선택, 연구총서 19, 서울: 한국농촌경제연구원, 1987.
- 최양부 외, 정주생활권 설정 및 유형화, 연구보고 109, 서울: 한국농촌경제연구원, 1985.
- 한국농촌경제연구원 농어촌지역종합개발연구단, 농촌지역종합개발연구의 과제: 제1차 농촌지역종합개발 워크숍보고서, 1985.12.
- 한국농촌경제연구원, 지리산권 산림산촌종합개발계획, 서울: 산림청, 1995.2.
- _____, 환경농업 및 조건불리지역에 대한 직접지불제 도입방안,

1998.

홍동식, 농촌사회학의 이해, 서울: 법문사, 1988.

2) 논문

강형기, “일촌일품의 원조 오마마마찌,” 지방행정, 서울: 대한지방행정공제회, 제45권, 1996.

김기혁, “작물특화도에 의한 한국의 농업지대 구분,” 지리학연구, 제10집, 1985.

———, 한국농업지대의 변화에 관한 연구, 박사학위논문, 서울: 서울대학교대학원, 1991.

김대진, 낙후지역의 정주생활기반조성과 그 대책에 관한 연구, 석사학위논문, 대구: 영남대학교 대학원, 1993.

김두철, “과소지역설정을 위한 지표개발에 관하여,” 대한지리학회 춘계학술대회 발표논문집, 1995.

김선기·황병천, “과소지역진흥법 제정에 관한 기초연구,” ‘95정책연구(지역개발분야), 서울: 한국지방행정연구원, 1996.

김영기, 낙후지역 발전전략에 관한 연구, 석사학위논문, 대구: 영남대학교 대학원, 1996.

김정숙, 인구과소지역의 지역성의 특성, 석사학위논문, 대구: 경북대학교 대학원, 1996.

배재연, 농촌개발 접근모형에 관한 연구: 이농원인분석을 중심으로, 박사학위논문, 전주: 전주대학교 대학원, 1992.

서종혁·김정연, “농어촌지역의 신개발전략,” 지방화시대의 농어촌종합개발전략, 선진농어촌 2000년, 대심포지엄 보고서, 서울: 농어촌진흥공사, 1995.

선영규, “농촌과소화의 사회경제적 영향에 관한 조사연구,” 전남대 논문집, 제

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

28권, 1983.6.

손철호, 산촌지역의 유형구분 및 발전요인에 관한 연구, 박사학위논문, 서울: 서울대학교 대학원, 1996.

송정기, “과소지역의 형성과 구조특성에 관한 연구,” 한국농촌, 서울: 한국농촌사회학회, 제4집, 1994.

심완섭, “도농교류형 소규모 단지개발을 통한 조건불리지역의 경제활성화 방안(상),” 토지연구, 제6권 제1호, 서울: 한국토지개발공사, 1995.

심완섭, “도농교류형 소규모 단지개발을 통한 조건불리지역의 경제활성화 방안(하),” 토지연구, 제6권 제2호, 서울: 한국토지개발공사, 1995.

엄기철, “특정 낙후지역 개발제도 개선연구,” 산업진흥소위원회(II) 발표자료집, 서울: 농어촌발전위원회, 1994.

엄수원, 한국농촌지역의 유형화와 공간개발방향에 관한 연구, 박사학위논문, 서울: 단국대학교 대학원, 1997.

윤경섭, “농어촌종합개발과 농진공의 역할,” 지방화시대의 농어촌종합개발전략, 선진농어촌 2000년, 대심포지엄 보고서, 서울: 농어촌진흥공사, 1995.

윤근섭, “과소지역의 구조와 사회적 결속에 관한 연구: 전북지역을 중심으로,” 한국사회학, 제28집, 서울: 한국사회학회, 1994.

윤근섭·김영기, “산업화 및 도시화에 따른 농촌사회의 변화에 관한 연구,” 농촌사회, 서울: 한국농촌사회학회, 제3집, 1993.

이승곤 외, “한국의 지역유형분류에 관한 연구,” 지리학연구, 제25권.

장우환, 한국 중산간지역의 구분과 특성에 관한 실증분석, 박사학위논문, 대구: 경북대학교 대학원, 1997.

장인식, 한국의 낙후지역에 대한 관광개발전략에 관한 연구, 박사학위논문, 서울: 한양대학교 대학원, 1996.

전영길, 농촌지역개발 계획단위로서의 리의 지역유형분석: 안성군 사례, 박사학위논문, 청주: 충북대학교 대학원, 1996.

- 정안성, 농촌개발계획 수립을 위한 지역유형구분에 관한 연구, 박사학위논문, 전주: 전북대학교 대학원, 1990.
- 정철모, 한국농촌의 합리적 정주체계 설정에 관한 연구: 전북 군단위 지역을 중심으로, 박사학위논문, 전주: 전북대학교 대학원, 1994.
- 최명규 외, “농촌지역유형별 시설수준 및 분포특성에 관한 연구,” 대한건축학회논문집, 제7권 제4집, 서울: 대한건축학회, 1991.
- 최명규, 농촌지역시설의 적정규모 및 배치기준 설정에 관한 연구, 박사학위논문, 서울: 서울대학교 대학원, 1992.
- 최창욱, 농촌주민의 지역사회 친밀도에 관한 연구, 석사학위논문, 서울: 서울대학교 대학원, 1996.

2. 국외문헌

1) 단행본

- OECD, What Future for Our Countryside?:A Rural Development Policy, Paris: Head of Publications Service, 1993.
- 宮本憲一, 環境經濟學, 東京: 岩波書店, 1989.
- 村山祐司, 地域分析: 地域の見方・読み方・調べ方, 東京: 古今書院, 1993.
- 過疎地域活性化對策研究會, 新過疎地域活性化 ハンドブック, ぎょうせい, 1994.
- 農政調査委員會, “EU의 山岳, 丘陵, 條件不利地域における 農場支持,” のびゆく農業 831, 1994.
- 農政調査委員會, 中山間地帯における農業の地域特性, 農政の展開が中山間地帯の農業に與える影響について調査研究報告書 6, 1995.
- 山村經濟研究所 編, 山村が壊れるその前に, 日本經濟評論社, 1994.
- 村山祐司, 地域分析: 地域の見方・読み方・調べ方, 東京: 古今書院, 1993.
- 持田紀治, せらまち交流と地域活性化, 東京: 家の光協會, 1996.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

農林水産省經濟局統計情報部, 農林統計に用いる地域區分, 1990.11.

2) 논문

金炳吉, 日本における過疎地域開發に關する研究: 事例研究を中心にねるね, 博士學位論文, 東京:東京農業大學, 1995.

米澤健, “中山間地域對策とその課題,” NIRA政策研究, vol.8, no.11, 東京: 總合研究開發機構, 1995.

小泉健, “中山間地域對策とその課題,” NIRA政策研究, vol.8, no.11, 東京: 總合研究開發機構, 1995.

栢雅之, “農山村過小地域における土地利用再編に關する計劃論的研究,” 農村計劃學會, Vol. 5, No. 1, 1986, pp.13~27.

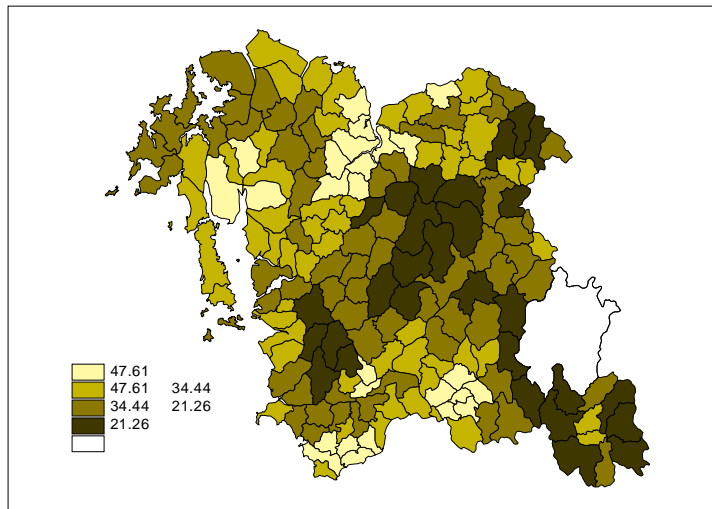
宮井隆, “地域區分論から類型論へ,” 神奈川大學人文研究, 第86輯, 1983.

부 록

- 【부록 Ⅰ】 지표분석도
- 【부록 Ⅱ】 프로젝트 카타로그(일본)
- 【부록 Ⅲ】 공주시 영농조건불리지역 직접지불

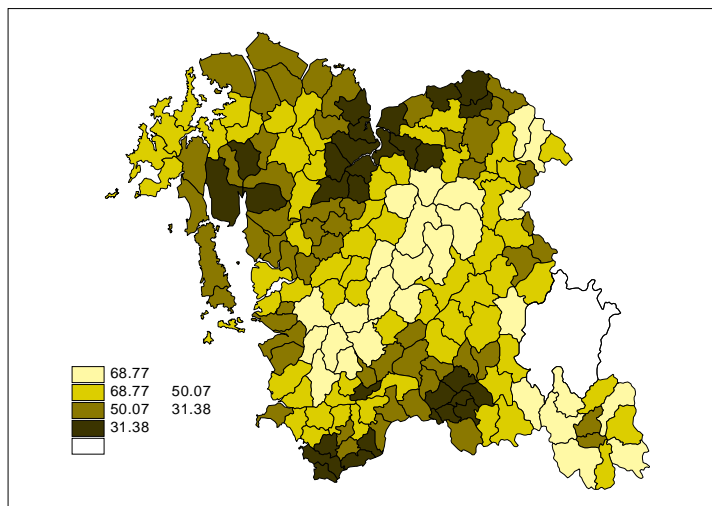
【부록 I】 지표분석도

1. 경지율



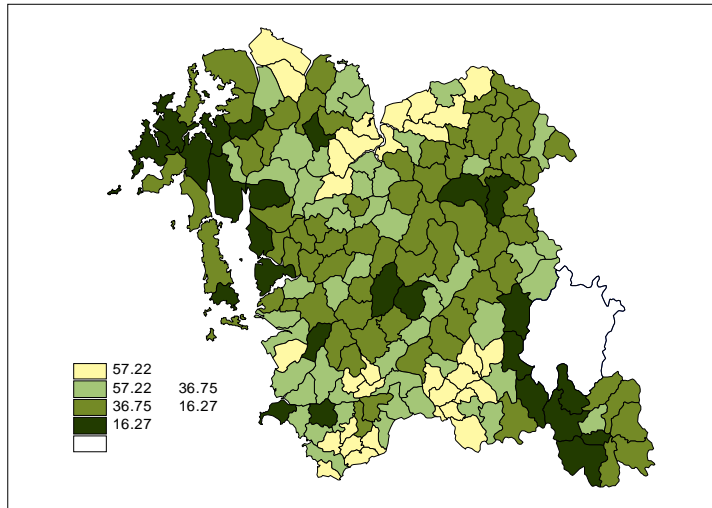
[부그림 I - 1] 충청남도 동·읍·면별 경지율(1995)

2. 임야율



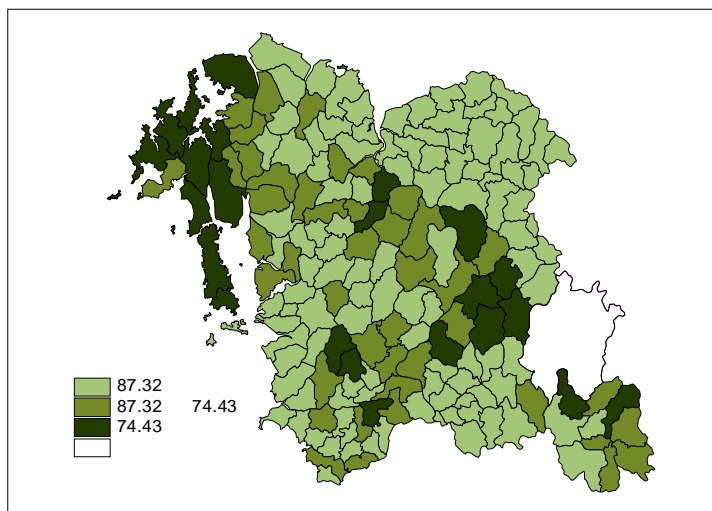
[부그림 I - 2] 충청남도 동·읍·면별 임야율(1995)

3. 경지정리율



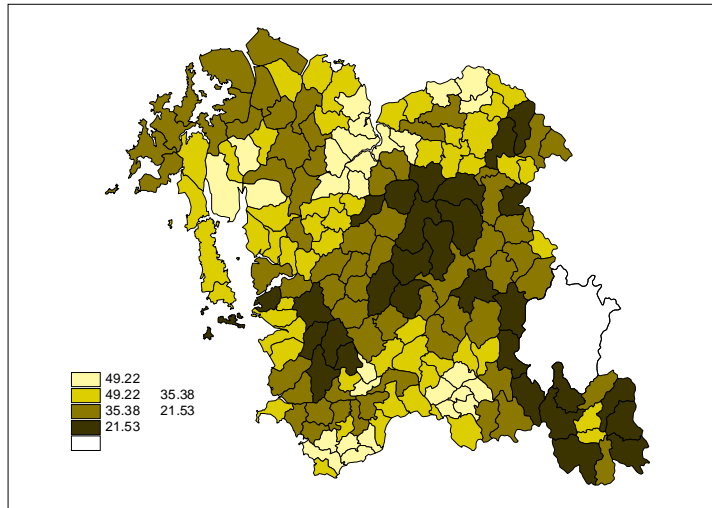
[부그림 I - 3] 충청남도 동·읍·면별 경지정리율(1995)

4. 수리안전답률



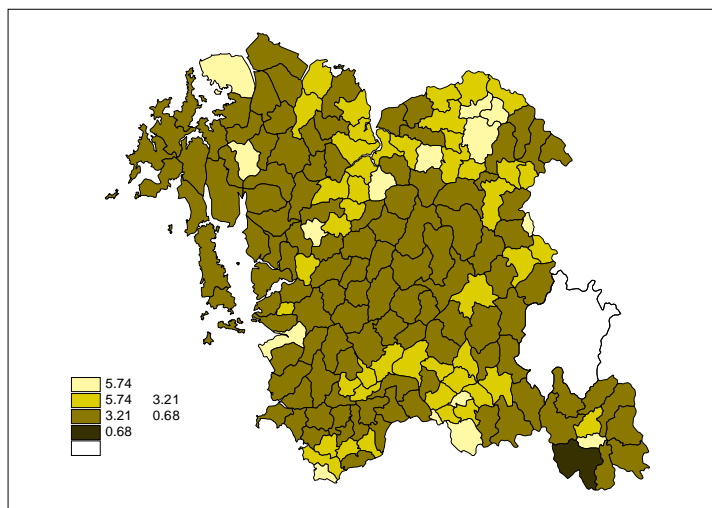
[부그림 I - 4] 충청남도 동·읍·면별 수리안전답률(1995)

5. 농업적 토지이용률



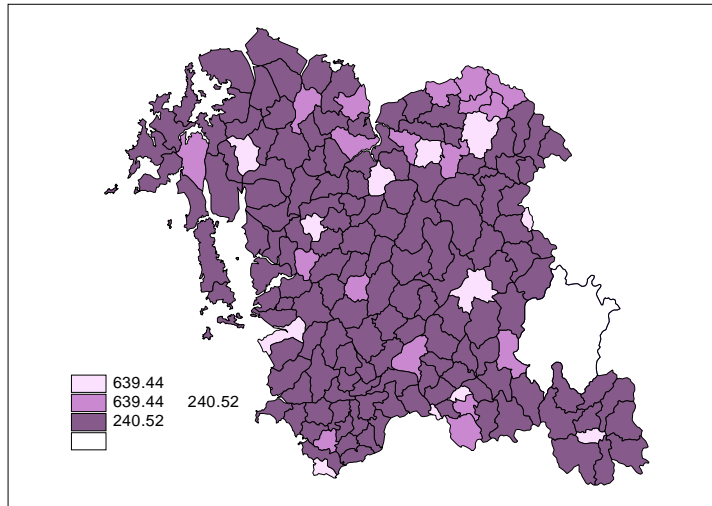
[부그림 I - 5] 충청남도 동·읍·면별 농업적 토지이용률(1995)

6. 도시적 토지이용률



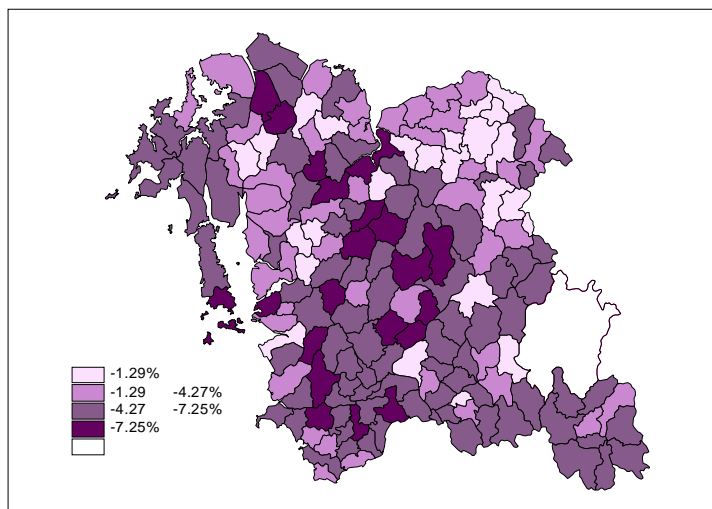
[부그림 I - 6] 충청남도 동·읍·면별 도시적 토지이용률(1995)

7. 인구밀도



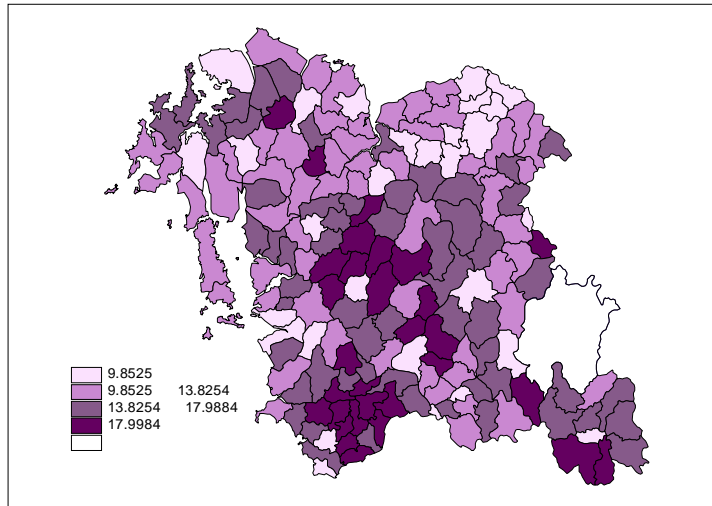
[부그림 I - 7] 충청남도 동·읍·면별 인구밀도(1995)

8. 인구증감률



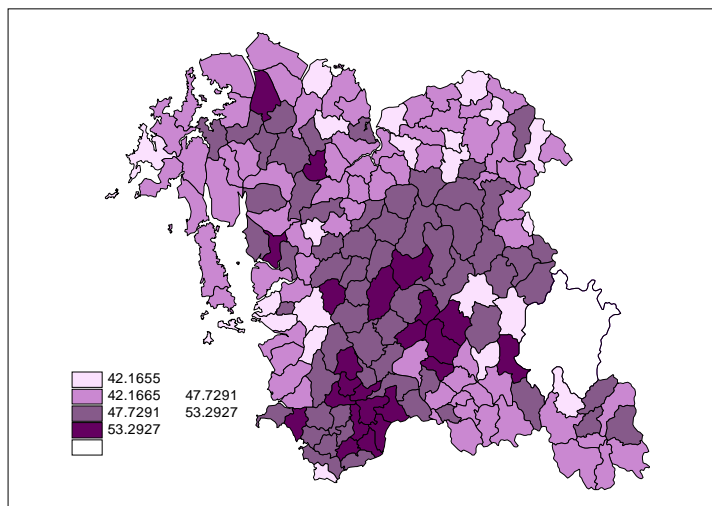
[부그림 I - 8] 충청남도 동·읍·면별 연평균 인구 성장률(1990~1995)

9. 노령인구율



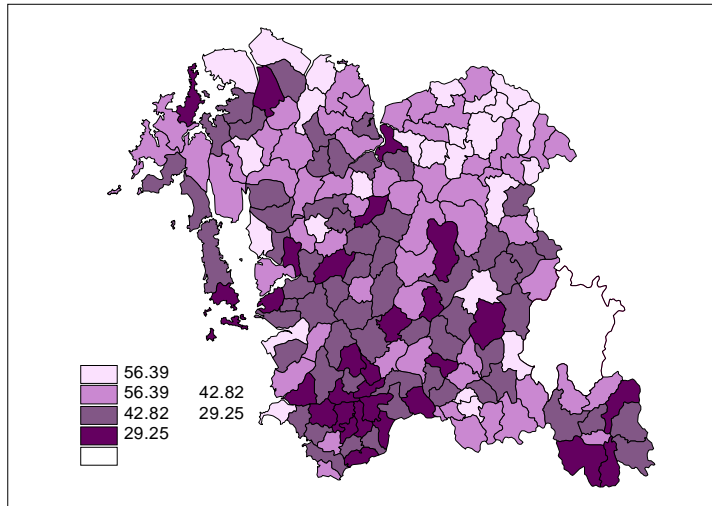
[부그림 I - 9] 충청남도 동·읍·면별 노령인구율

10. 부양률



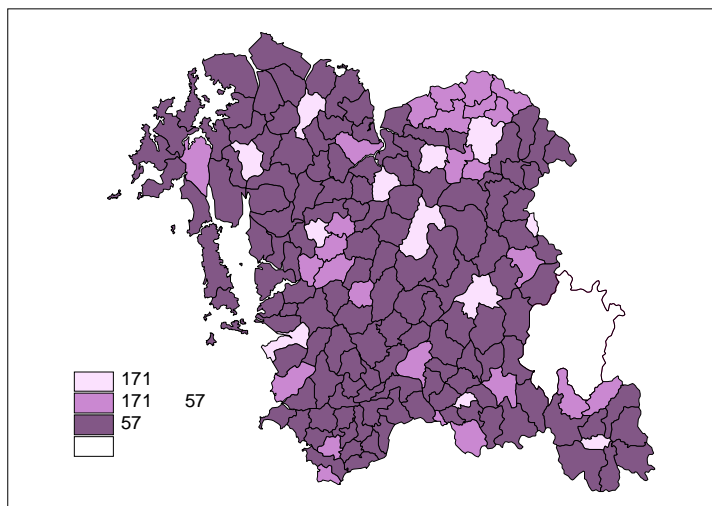
[부그림 I - 10] 충청남도 동·읍·면별 부양률(1995)

11. 최근창업률



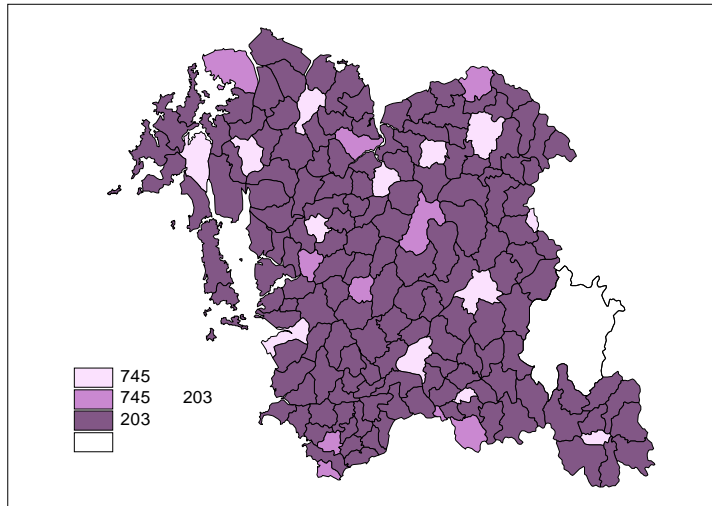
[부그림 I - 11] 충청남도 동·읍·면별 최근창업률(1995)

12. 제조업체 수



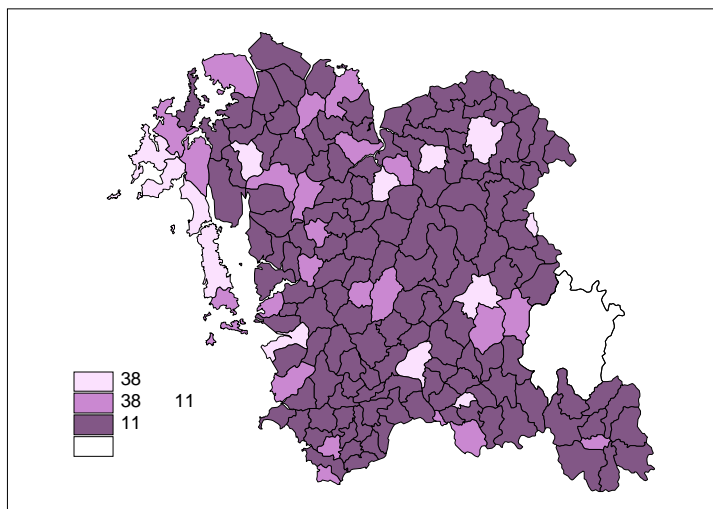
[부그림 I - 12] 충청남도 동·읍·면별 제조업체 수(1995)

13. 도소매업체 수



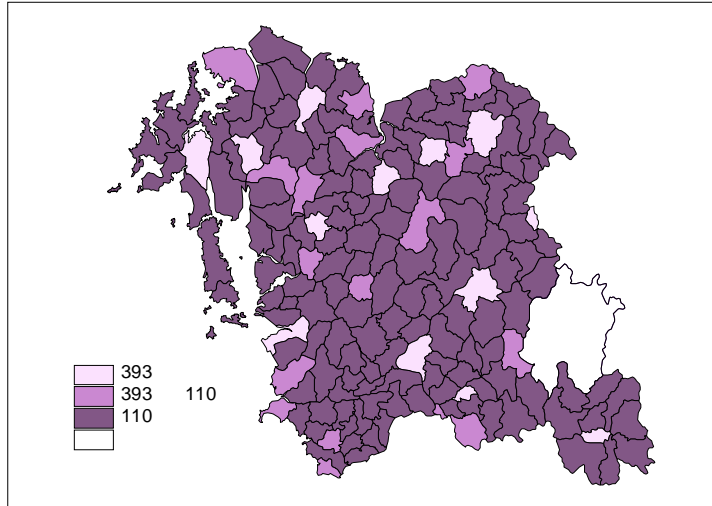
[부그림 I - 13] 충청남도 동·읍·면별 도소매업체수(1995)

14. 숙박업체 수



[부그림 I - 14] 충청남도 동·읍·면별 숙박업체 수(1995)

15. 음식업체 수



[부그림 I - 15] 충청남도 동·읍·면별 음식업체 수(1995)

【부 록Ⅱ】 프로젝트 카타로그(일본)

1. 보전 및 활용

구 분	시 책	내 용
I.전원환경 보전	1. 귀중수림보전	경관·생태·역사·방제상 중요한 수목, 수역확보
	2. 사찰림 보전	전원지역의 사찰, 경내림 보전
	3. 사면림, 평지림보전	전원지역의 수림대 보전
	4. 첨경보전 정비	향토성을 나타내는 수목보전, 연도·수변·시설 정비
	5. 수변보전 정비	각종 생물이 서식하는 늪지대 보전, 정비
	6. 들길보전 정비	역사성 및 지역의 특성을 나타내는 들길 보전
II.자연체험정비	7. 생태공원 정비	야생조류와 각종 곤충이 서식하는 수림·수변보전
	8. 풍치림 정비	신록이 아름다운 잡목림 및 삼나무숲이 있는 지구 정비
III.생산체험정비	9. 지역분수림 정비	시민들이 수목을 관리하고, 부산물 분수 및 삼림체험
	10. 지원농원 정비	도시민 등 수요자가 생산자와 계약제배, 유기농업 등 지원
	11. 학교농원정비	아동들에게 농사일 체험기회 제공
	12. 공동농원정비	지역주민의 자금용 채원(분구채원, 임대농원 형태)
IV.교류체험정비	13. 만남의 광장 정비	도시지역과 농촌지역 주민의 교류장소
	14. 만남의 장소정비	만남의 광장 내에 교류집회를 할 수 있는 시설 정비
V 생산기반 정비	15. 전원경지정비	논·밭두렁, 시골담장 등 보전·정비해서 전원풍경 보전
	16. 기반정비 촉진	전원공원에 어울리는 기간 농지기반 정비
VI.마을경관정비	17. 마을경관 정비	마을내 민가·공작물·광고물 등 정비
	18. 배수정비	우수·집배수 등의 토양정화방식에 의한 하수도 정비
	19. 연도경관정비	간산도로변 시설 정비
VII.공공시설경관정비	20. 공공시설 경관정비	전원공원 내의 공공시설에 대한 경관대책
VIII.전원경관 정비	21. 자연학습원정비	자연학습을 체계적·적극적으로 할 수 있는 장소 정비
	22. 잡목림 박물관 정비	자연생태를 관찰할 수 있는 수림지 및 잡목림 박물관 정비
	23. 만남의 공원 정비	도시민과 농민의 교류로 자연·생산체험을 위한 농원 정비
IX.생산장려	24. 유기농업, 복합농업장려	전원농원의 하나로써 계승·육성, 소목장·연발 부활
	25. 지역특산품 생산유통 정비	유기·복합농업의 특산품, 부산물 지역내 소비지 계약 등

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

2. 후계자 육성 및 교류촉진

구 분	시 책	내 용
I. 활동단체 육성	26. 학교·아동단체 육성	자연체육·체험학습 실시학교 육성, 그린소년단 육성
	27. 지역활동단체 육성	시민활동단체·그린행동대·산업청년회의 육성
	28. 도시·농촌교류단체 육성	전원공원시민회의(지혜모임, 인재뱅크, 고령자, 주부)
II. 생활향상 운동	29. 지역학습	지역의 자연·역사·인물학습, 지역지도 제작
	30. 건강운동 촉진	전원지역 걷기대회, 인사운동
	31. 음식문화 재생	향토의 맛 재생, 건강식품운동, 자가재배, 공동구매
	32. 쓰레기제로 운동	쓰레기 투기방지, 청소, 세제·일회용 안쓰기·재활용 운동
	33. 그린패트룰	전원지역 쓰레기투기, 수질오염, 자연파괴 등 감시
III. 교류활동전개	34. 전원지역 이용 촉진	전원지역 소풍, 탐승회, 민박 등의 자연교실 개최
	35. 심포지엄	테마찾기, 체험학습, 교류협력, 보전과 개발 등
	36. 전원수확축제	전원축제, 생산물 판매, 밭일구기 콩쿨, 품평회, 솜시자랑
	37. 전원콩쿠르	사진전, 회화전, 사생전, 표어대회, 포스터전
	38. 축제부흥	봄축제, 가을축제 등
	39. 시장개최	10일장 등으로 농산물 판매(교류센터 활용)
VIII. 계획지침 작성	40. 전원지역 디자인 가이드	요령, 보급팜플릿 작성
	41. 보육지역 계획작성	토지소유자, 이용자, 관계자에 의한 보육지역 계획 작성
	42. 자연경관가이드 작성	전원지역의 자연관찰 등을 위한 가이드북 작성

자료: 박노보 역, 지역활성화를 위한 정책개발 기법, 미간행자료.

【부록 II】 공주시 영농조건불리지역 직접지불

1. 목적

- 영농조건불리지역에서 쌀을 재배하고 있는 농가에 영농비 지원을 통한 생산의욕 고취로 휴경화를 방지하고 쌀 재배면적의 안정적인 확보와 농가소득 향상에 기여

2. 직불대상 농지 및 제외농지

가. 직불대상 농지

- 산간지역 및 경사도가 높은 지역, 천수답, 습답
- 기계화 작업 불가능 및 불편지역

나. 제외농지 및 농가

- 경지정리가 시행된 논과 시행중인 논
- 도시지역 중 주거지역, 공업지역, 상업지역내의 경지
- 경작규모가 1.5ha이상인 농가(전·답 포함)
- 농외소득이 해당농가 총 소득액의 80% 이상인 농가
- 가구주가 농업을 부업으로 하는 상인 및 봉급생활자

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

3. 추진실적

- 직불대상농가 수(1997+1998) : 6,443호
- 직불농지면적(1997+1998) : 6,429,864평
- 직불금액(1997+1998) : 1,028,778,340원

<부표 II-1> 직접지불 추진실적(1997~1998)

구 분	농가수(호)		면 적(평)		직불금액(원)		
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	계
계	3,021	3422	2,986,545	3,443,319	477,847,300	550,931,040	1,028,778,340
유구읍	423	517	284,669	349,200	45,547,040	55,872,000	101,419,040
이인면	245	274	261,490	290,009	41,838,400	46,401,440	88,239,840
탄천면	330	335	307,216	330,947	49,154,560	52,951,520	102,106,080
계룡면	334	342	327,908	349,764	52,465,280	55,962,240	108,427,520
반포면	121	88	129,170	104,816	20,667,200	16,770,560	37,437,760
장기면	199	263	216,044	281,566	34,567,040	45,050,560	79,617,600
의당면	194	225	291,882	308,100	46,701,120	49,296,000	95,997,120
정안면	261	338	296,359	396,408	47,417,440	63,425,280	110,842,720
우성면	143	200	200,149	247,095	32,023,840	39,535,200	71,559,040
사곡면	244	280	212,753	271,500	34,040,480	43,440,000	77,480,480
신평면	286	293	244,153	271,465	39,064,480	43,434,400	82,498,880
금학동	101	125	97,761	123,449	15,641,760	19,751,840	35,393,600
옥룡동	91	88	62,114	62,981	9,938,340	10,076,960	20,015,300
신관동	34	17	38,178	15,827	6,108,480	2,532,320	8,640,800
금흥동	15	37	16,699	40,192	2,671,840	6,430,720	9,102,560

자료: 공주시 농업지원과, 영농조건 불리지역 영세농가 지원계획, 1997·1998..

4. 현지 농민들의 의견

가. 유구읍 동해리 ○○○리장

금년도 영농조건불리지역에 직접지불을 실시한 시장님께 감사드립니다. 유구읍 동해리 지역은 산간지역으로 평단 200원 정도 지원을 해 주기를 희망한다. 또한 지원 받은 농가와 지원 받지 못한 농가간의 견해차이가 있어 리장 입장에서 대상지를 선정하는데 어려움이 많다. 장기적인 차원에서 농로개설과 관정 설치 등을 병행하여 영농조건불리지역에서 농사를 짓는 농가에 영농비 증가에 따른 부담을 경감시켜 주기를 희망한다. 향후 평당 200원 즉, 200평 1마지기 당 40,000원 정도 지원해주기를 요청한다.

나. 유구읍 문금리 ○○○

영농조건불리지역 영세농가 지원사업으로 281,600원들 지원 받아 농사를 짓는데 많은 보탬이 되었다. 향후 기계가 들어가기 힘든 수렁논에 평당 160원씩을 계속 지원해 주기를 희망한다.

다. 이인면 목동리 ○○○

금년도 영농지원비 142,560원을 시에서 지원 받아 영농을 하는데 많은 도움이 되었다. 일시적인 지원보다는 장기적인 차원에서 중장비를 함께 지원해 농로개설과 관정 설치, 논두렁 바로잡기 등과 같은 영농여건을 개선해 주기를 기대한다. 향후에도 영농조건불리지역에 대하여 금년도와 같이 지원해주기를 희망한다.

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

라. 계룡면 하대리 ○○○리장

영농조건불리지역에 대해 63,200원을 지원받아 영농에 많은 도움이 되었다. 해마다 증가하고 있는 휴경논이 금년도 우리 부락에서는 한 필지도 발생하지 않는 등 정부에서 추진하는 쌀 증산시책에 적극 기여함과 아울러 농가의 소득증대에 많은 도움이 되었다. 향후에도 금년과 같이 평당 160원씩을 지원해 주었으면 하는 것이 대다수 부락민들의 바램이다.

마. 계룡면 구왕리 ○○○

공주시에서 영농조건불리지역 영세농가 직접지불을 처음으로 실시하여 3,100여 농가에 혜택을 주어 매우 고맙게 생각한다. 벼는 이앙에서 수확까지 모두 손으로 하기 때문에 인건비와 농약·비료대금을 감안하면 향후에는 평당 250원씩 한 마지기 당 50,000원 정도 지원해 주기를 기대한다. 장기적인 차원에서 농로개설과 관정 설치 등 소규모 경지정리 등을 실시하여 영농조건이 불리한 지역에 대하여 장기적인 차원의 지원이 요망된다.

바. 정안면 고성리 ○○○

영농조건불리지역에 대해 직접지불을 실시한 것을 매우 고맙게 생각한다. 금년도 수매가 동결과 영농 자재비 인상 등을 감안하여 평당 160원씩 지원해주어 농사를 짓는데 많은 도움이 되었다. 향후에도 경운기와 이앙기 등 농기계가 들어갈 수 있도록 중장비를 지원하여 농로를 개설해 주었으면 하는 바램과 함께 98년에도 평당 160원씩 지원해주기를 기대한다.

사. 사곡면 회학리 ○○○

회학리 지역은 농기계가 전혀 들어가지 못하여 이앙에서 수확까지 손으로 하는 어려운 지역이다. 이러한 지역에 직접지불을 실시한 점을 고맙게 생각하며, 장기적인 차원에서 논두렁 바로잡기와 농기계가 진입할 수 있도록 농로를 개설해 주고, 용수부족 지역에 대해서는 관정을 설치해 주는 등 지원을 기대한다.

아. 옥룡동 수확통 ○○○

영농조건불리지역에 대한 직접지불비 148,320원을 지원받았다. 전국에서 처음으로 영농조건불리지역에 대한 직접지불을 실시한데 고마움을 느끼며 더욱이 금년에 벼 수매가격이 동결되어 가뜩이나 농민이 어려운 처지에 있던 차에 농민 또는 농업경영인에게까지 혜택을 주어 매우 고맙게 생각한다. 향후 시 재정상의 어려움도 있겠지만, 우리 농민들을 위하여 더욱더 확대하여 추진하기를 기대한다.

자. 신평면 대룡리 ○○○

영농조건불리지역 영세농가에 공주시에서 좋은 시책을 구상하여 농가를 지원해 주어 고맙게 생각한다. 그러나 현금으로 평당 160원씩 지원해 준 것은 일시적인 것에 불과하므로 금년이 지나서 내년에 영농을 하려면 마찬가지로 영농여건이 어렵기 때문에 농기계를 가지고 있는 사람들이 기계작업을 기피하는 현상이 발생한다. 따라서 경운기, 이앙기, 트랙터 등이 진입할 수 있는 진입로를 개설할 수 있도록 중장비를 지원해 주기를 바라는 것이 부락주민들이 의견이다. 향후에도 계속 지원해주기를 바라며 금년도 정부 수매가의 동결과 각종 농자재가격의 상승을 감안하며 계속해서 영농조건이 불리한 지역에 지원해 줄 것을 요망한다.

차. 종합

이상 농민들의 의견을 종합해보면 전국에서 처음으로 공주시에서 영농조건불리지역 영세농가를 대상으로 직접지불을 실시한 점에 대해서는 높이 평가하고 있고, 향후에도 지속적으로 직접지불을 실시하기를 기대하고 있고 평당 직불금액의 상향조정을 희망하고 있다.

그러나 많은 농민들이 직접지불과 간접보조를 혼동하고 있는 것 같다. 즉, UR에서 허용하고 있는 직접지불은 생산과 연계되지 않는 직접지불로 관련 조건을 만족시켜야 한다. 반면 농민들이 요구하는 농로개설, 경지정리, 관정 등은 직접지불과는 직접적으로 관련이 없는 내용이다.

따라서 농민들에 대한 직접지불의 개념과 성격에 대한 명확한 이해가 선행되어야 하고 이를 위해 교육적인 방법을 동원하는 것이 필요하다.

5. 문제점 및 향후 추진방향

가. 문제점

- 대상지 조사시 영농조건이 불리한 지역과 양호한 지역에 대한 정확한 구분이 어려워 이웃농민 상호간에도 이해가 어려운 실정임.
 - 한국농촌경제연구원 자료에 의하면 영농조건불리지역 직접지불제의 대상지를 지번별로 구분하는 것이 어렵다고 판단하여 리·통간 또는 동·읍·면간으로 구분하는 것을 고려중임.
- 수도작을 하는 농가는 지원을 받고 있으나, 같은 대상지라도 밭작물에 대해서는 지원을 하지 못하고 있는 실정으로 밭농사를 짓는 농민들도 희망하고 있음.

나. 향후 추진방향

- 정부에서도 직접지불제를 추진하기 위하여 5억원의 용역비로 대상지에 대한 조사와 타당성을 검토하고 있으며, 우리 경제수준에 맞게 단계적으로 본사업을 도입할 계획으로 있어, 공주시에서는 농촌경제도 살리고 쌀 생산비 부담을 절감하기 위하여 97년 수준 이상으로 지원하는 것을 계획함.
- 정부의 수매가격이 96년산 기준으로 동결하여 수매하고 있어 사실상 농민들이 영농비 부담이 가중되고 있는 현재 영농조건 불리지역 지원금으로 인하여 생산의욕을 높이고 있어 많은 농민이 이 사업을 희망하고 있으므로 계속 추진해야 할 것임.
- 해마다 감소되는 벼 식부면적을 적정수준으로 확보하여 쌀 생산증가로 국민의 식량안정 차원에서도 본 사업을 추진해야 할 것임.

6. '99년 지원계획

가. 추진방향

- 지원대상 필지에 대한 조사의 객관성 및 공정성 유지
- 휴경화 방지를 통한 쌀 재배면적 확보로 안정적인 식량생산 유도

나. 추진계획

사 업 명	사 업 량	총사업비(천원)	비 고
영농조건불리지역 영세농가 지원	1,250ha	600,000	시비

- ha당 지원금액: 480천원(평당 160원)
- 농가당 지원한도: 1ha미만(3,000평 까지)
- 지원조건: 지원대상 농지에 성실하게 쌀을 재배한 농가
 - 성실하게 쌀을 재배한 농가는 지원대상농지에 모내기를 완료한 농가

다. 세부추진 요령

- 사업시행기간: 99. 1~6.30
- 사업시행주체: 동·읍·면
- 지원사업비 신청: 99. 1. 1~1. 30

라. 지원대상 적합여부 조사

- 기 간 : 99. 2.1 ~ 2. 28
- 조사자 : 동·읍·면장 주관 하에 리·통장, 부락대표 10인 이내 합동조사
- 조사요령: 지원대상 농지 및 지원대상 농가의 적합여부 조사

충청남도 조건불리지역 실태 및 개발전략

마. 지원대상자 선정

- 신청 및 조사결과에 의거 농지관리위원회에 부의하여 지원대상 및 지원농가 선정(단, 동·읍·면별 지원계획을 초과할 수 없음)
- 동지역에서는 동장을 위원장으로 심의

바. 보조금 교부신청 및 지급

- 보조금 교부신청
 - 지원대상자별 사업비신청 내역을 동·읍·면장이 제출

사. 동·읍·면별 지원계획

구 분	계획면적(ha)	사업비(천원)	비 고
계	2,250	600,000	계획면적은 97, 98년의 지원실적을 기준으로 함
유 구 읍	124	59,520	
이 인 면	108	51,840	
탄 천 면	124	59,520	
계 룡 면	127	60,960	
반 포 면	45	21,600	
장 기 면	97	46,560	
의 당 면	117	56,160	
정 안 면	134	64,320	
우 성 면	88	42,240	
사 곡 면	96	46,080	
신 풍 면	101	48,480	
금 학 동	42	20,160	
옥 룡 동	25	12,000	
신 관 동	22	10,560	