

# 농산촌 정주환경 조성과 국토 활용 제고에 관한 연구<sup>1)</sup>

- 조건불리지역과 환경친화적 농업에 대한 지원정책을 중심으로 -

윤여창 \* · 유순호 \*\*

\* 서울대학교 산림자원학과 · \*\*서울대학교 농화학과

## A Study on the Improvement of Living Environment and Land Utilization

- With an Emphasis on the Policies of Less Favoured Areas and Environmentally Friendly Agriculture -

Youn, Yeo-Chang \* · Yoo, Sun-Ho \*\*

\* Department of Forest Resources, Seoul Nat'l Univ.

\*\*Department of Agricultural Chemistry, Seoul Nat'l Univ.

### ABSTRACT

This study was carried out to identify the problems and policy alternatives for the improvement of living conditions and environmentally friendly agriculture. The results of surveys on the current situations of living conditions in the rural areas revealed that the main cause of depopulation in Korean rural villages was the lack of social infrastructure and income sources. The current government policies for agriculture geared mainly for improvement of international comparative competitiveness will result in the further disadvantage against the mountainous regions with marginal agricultural lands. Therefore, it is recommended that the agricultural policy should be complemented by the environmental and social policies in the less favoured areas. This can be justified by the fact that the demand for environmental public goods such as recreational opportunities in rural settings uncontaminated by the industrial wastes is growing.

## I. 서론

### 1. 문제 제기 및 연구 목적

우리나라는 산림이 국토의 65%나 차지함에도 불구하고 산림자원을 이용하여 소득을 올리는 농가는 극히 제한되어 있어 임업을 통한 농촌경제에의 기여는 거의 없다 하여도 과언이 아니다. 그러므로 농촌경제는 농작물의 경작과 축산을 중심으로 하는

● 이 연구는 1993년도 교육부 학술연구조성비의 지원으로 이뤄진 "농산촌 지역 정주환경 조성 및 국토활용제고에 관한 연구"의 결과입니다.

농업에 의하여 유지되었다고 할 수 있다. 그러나 농업의 수익성이 제조업이나 서비스업보다 상대적으로 낮고, 농산촌의 생활환경이 도시에 비하여 열악하여 지난 30여년간 많은 사람들이 농촌으로부터 도시로 떠나갔다. 1995년에 출범한 세계무역기구(WTO) 체제 하에서의 농산물시장의 개방에 따라 제조업과 서비스업에 대한 농업의 비교열위와 이농현상은 더욱 심각한 국면으로 빠져들어 가고 있다. 이러한 우리나라 농업과 농산촌의 위기에 대하여 정부는 농어촌구조개선사업 등과 같은 정부지원사업을 중심으로 하는 농어촌발전대책을 실시하고 있으나, 이러한 대책은 농림어업의 경쟁력제고에 초점이 맞추어져 있어 산촌과 같이 조건이 불리한 지역의 문제를 더욱 심각하게 할 가능성이 있다.

한편 우리나라의 농업은 퇴비와 개토를 위주로 하는 유기농에서 식량자급이라는 일차적 목표를 달성하기 위하여 다수확 품종을 중심으로 하는 작부체계와 이를 뒷받침하는 화학비료와 농약의 다량투입에 의존하는 형태로 변형되어 왔다. 또한 국민소득의 증가는 축산물 소비를 증대시켰고, 이는 축산물의 생산에 수반되는 가축분뇨에 의한 환경오염의 문제를 가져왔다. 화학비료와 축산분뇨에 의한 우리나라 토양과 수계의 과영양화와 농약의 과다사용에 의한 농지생태계의 교란은 장기적인 국가발전의 기본이 되는 농지 생산성의 쇠퇴와 국민건강의 위협이라는 문제를 제기하고 있다.

이 논문에서는 조건이 불리한 지역의 정주환경과 국토활용성을 제고하기 위한 정책을 수립하는데 필요한 기초자료를 제공하기 위하여 우리나라와 조건이 유사한 유럽과 일본의 농산촌 지원정책과 환경친화적 농업에 대한 정책을 살펴보고자 한다.

## 2. 기존의 연구

### 1) 농산촌 지역의 정주환경조성에 관한 연구

정주환경조성은 크게 주택문제 및 가정환경, 사회기반환경, 교육문화환경, 생산기반환경 등으로 구분 가능하다. 그리고 기존의 농산촌지역에 대한

정주환경조성은 정주생활권을 어떻게 설정하느냐 즉, 사업권역을 어디까지로 하느냐에 따라서 도나 군단위 차원의 시군농어촌발전계획에 의한 추진사업과 농어촌지역종합개발사업이 있고, 면단위 차원의 면정주권사업, 도서개발사업, 오지개발사업 등이 있으며, 마을 차원의 취락구조개선사업, 주거환경개선사업, 새마을사업, 집단마을정비사업 등이 있다(한국농촌경제연구원, 1992). 또한 지리산 권역을 중심으로 한 산림산촌종합개발 방식의 정주환경사업 조성사업도 있다(산림청·한국농촌경제연구원, 1995)

이러한 정주생활권 중심의 정주환경조성사업은 도·농의 통합된 정주생활권 형성과 정주기반조성을 강조하므로써 농촌지역이 갖는 기능과 도시가 갖는 기능의 상호연계성을 중요시하였고, 아울러 산업사회의 새로운 여건에 대응한 공간의 재편성을 제기하므로써 전통적인 분산식 농어촌 공간으로부터 산업사회중심의집단식 농어촌 공간으로의 개편을 강조하였다(한국농촌경제연구원, 1992). 즉, 기존의 정주권사업은 주로 마을을 집단화하여 사회간접자본시설을 집중화시키므로써 사회간접자본시설 확충비용의 절감을 추구하는 개발방식을 추구하는 등 주로 지역내 주택문제의 해결과 사회기반시설의 확충위주로 진행되어 왔다. 하지만 이러한 개발방향은 농촌정주환경의 개선방향의 하나로서 해당지역의 생태적인 자연환경보전을 전제로 하는 주거환경계획 주장(조순재, 1994)과 주거환경과 경관을 고려한 농촌주택을 강조하므로써 도시와의 차별화된 농촌정주환경조성을 주장(김기성, 1993)과는 다소 상반된 특성을 갖고 있다.

기존의 연구에서는 농산촌지역의 생산환경조성은 농경지의 定型化나 規模化 등 농업기반조성을 중심으로 한 농업중심방식(농촌경제연구원, 1990)과, 농공단지 조성에 의한 지역내 2차산업의 진흥을 도모하는 방식(한국농촌경제연구원, 1995)을 추구하고 있다. 하지만 상대적으로 임야율이 높고 해발고가 높아 기후적으로나 지형적으로 자연적 제약이 강한 산촌지역의 경우 이러한 농업위주의 사업에는 근본적으로 한계가 있어 지역내 풍부한 산림자원을 고려한 생산환경 조성이 고려되어야 한

다(손철호, 1996)는 연구도 있고 이러한 산림자원 또는 임업 등에 의한 농산촌지역의 생산환경 조성 가능성에 관한 연구(윤여창 등, 1994)도 다루어진 바 있다.

## 2) 환경친화적 농업에 대한 지원정책에 관한 연구

柳와 徐(1990)에 의하면 우리나라의 농지는 식량증산정책에 따른 화학비료와 농약의 과다 사용에 의하여 토양 중의 유기질 함량과 치환성 염기의 함량은 낮아지고 있으나 인산의 함량은 뚜렷한 증가세를 나타내고 있다고 지적하였다. 이러한 농지에서는 선충과 같은 유해동물이 증가하고 빈모류와 같은 유익동물이 감소하여 장기적으로는 농업생산성이 떨어질 것이라고 지적하고 있다(김준호, 1991). 그러나 이러한 농업에 의한 환경오염의 사회적 비용이 얼마나 되는지는 아직 알려지지 않고 있고 농업에 의해 발생하는 환경오염을 줄일 수 있는 정책은 가축분뇨의 재활용과 폐농자재의 수거 사업에 국한되고 있어 아직 종합적인 대책은 마련되고 있지 못한 실정이다. (오와 강 1993) 이와 관련하여 유기농업과 유기농산물에 대한 관심이 높아지고 있으나 유기농산물의 생산 및 유통 체계가 정립되어 있지 못하며 정부의 종합적인 정책적 지원이 없이는 유기농업의 발전은 어렵다는 보고가 있다.(김호 1993) 유기농업의 문제점으로 노동과 퇴비의 투입량이 많아 경영의 어려움이 있어 기계화에 의한 노동비용의 감소와 같은 기술 개발은 물론 경영비의 보전을 위한 농가소득의 직접보조가 필요한 것으로 지적되고 있다.(서종혁 1992)

黃(1993)은 벼농사의 경우 화학비료와 농약의 적정 투입량이 얼마나 되는가를 생산함수를 이용하여 추정하였다. 그의 연구 결과에 의하면 우리나라 벼농사에 투입되는 농약은 93%까지 줄이는 것이 경제적인 것으로 나타났고, 화학비료의 경우는 16%까지 낮추어 시비하는 것이 경제적인 것으로 나타났다. 그러나 농약이나 화학비료의 사용에 따른 환경오염의 사회적 비용까지 감안한다면 이보다 더 큰 폭의 투입량 감소가 경제적인지도 모른다. 이러한 추측은 유기농산물에 대한 소비자의 인

식조사에서 농약과 비료를 많이 시비하여 생산하는 일반 쌀에 비하여 유기농법에 의하여 생산된 쌀의 가격이 20%까지 비싸더라도 살 의사가 있는 소비자가 전체의 25%라는 조사보고에서 가능하다.(서, 김, 전 1992)

환경보전형 농업에 대한 지원정책은 1980년대부터 농업에 의한 환경오염이 환경문제로서 인식된 유럽과 미국에서 구체화되기 시작하였다. 특히 유럽의 경우 유럽공동체의 농업공동정책에 의하여 환경보전형 농업에 대한 보조금을 지급할 수 있는 제도적 장치를 하고 있다(服部, 1992). 구체적으로 예를 들면 영국에서 시행되고 있는 환경보전지구로 지정된 농업지역에 대한 보조정책이 대표적이며, 이러한 환경친화적인 농업의 비용과 사회적 가치를 계산한 바 있다.(Hill, Green, Edwards, 1993)

## 3. 연구 방법

이 논문은 지역 및 농업정책에 관한 연구로서 그 성격상 문헌연구의 범주에 속한다. 따라서 연구의 주된 부분은 문헌조사와 이론적 분석에 의거한다. 그러나 우리나라의 농산촌의 정주환경에 보다 현실적인 이해를 위하여 사례조사를 실시하였고 사례조사지는 경기도 광주군 오포면과 강원도 평창군 대화면을 대상으로 하였다. 사례조사는 미리 준비된 설문지를 가지고 훈련된 조사원이 농가를 방문하여 면접·조사하였다.

## I. 농산촌 정주환경 및 한계농지의 실태

### 1. 농산촌의 정주환경

우리나라의 농산촌을 바라보는 여러가지 관점중 도시에 비해 상대적으로 낙후한 지역으로 바라보는 사회경제적인 관점이 지배적이다. 농산촌의 이 탈현상의 주요 원인이 과거 도시민과의 소득격차에서 현재는 교육, 주거환경, 의료시설 등과 같은 사회간접자본의 불균등으로 옮겨가는 것 역시 농산촌의 사회경제적인 정주환경이 도시민에 비해

상대적으로 열악하기 때문이다. 정주환경의 상대적 불리함으로 인한 농산촌민의 대량 유출은 단순히 지역경제의 축소를 가져올 뿐만아니라 지역의 활성을 떨어뜨려 농산촌을 더욱 낙후된 지역으로 전락시키는 악순환을 되풀이 하고 있다.

임야율과 경지율, 인구밀도 등을 지표화하여 대표적인 농산촌으로 선정된 강원도 평창군과 전라남도 구례군을 대상으로 한 이촌의 원인에 대한 조사를 통하여 이를 좀더 구체적으로 살펴보자. 이 조사에 의하면 이촌의 가장 큰 원인은 기존의 연구와 마찬가지로 '낮은 소득' 때문이라는 경제적 원인이 차지하였으며 이외에도 낙후된 교육환경, 편의시설 부족, 문화시설 부족 등과 같은 정주환경이 열악한 탓으로 離村을 생각해 보았다는 답변이 많았다(배재수, 1993). 이는 다시 말해 과거와 같이 소득보조(보조금과 같은)라는 경제적 해결책만으로는 농산촌문제를 근본적으로 해결할 수 없으며 농산촌지역의 제반 정주환경을 조성하여 안정적인 정주권을 만들어야만 농산촌의 이촌현상을 막고 지역경제를 유지할 수 있다는 것을 보여준다. 이들 두 지역과 서울특별시와 같은 대도시 및 인접 도시와의 제반

정주환경을 나타내는 지표를 비교하여 보면 지역간 불균등성을 확연히 알 수 있다.

이 조사가 전국을 대표할 수는 없을지라도 최근 농산촌의 정주환경과 인구유출을 설명하는 데 도움이 될 것으로 생각된다. 평창군과 인접한 주요 도시인 강릉과 대도시인 서울간의 주요 지표 및 제반 시설을 비교해 보면, 우선 평창군의 면적은 강릉시와 서울의 1.92배, 2.14배이나 인구밀도는 강릉시와 서울의 35%, 0.5%에 불과하며 구례군 역시 이와 유사한 양상을 보이고 있다. 농산촌지역의 과소지표인 인구증감율을 1990년을 기준으로 1981년과 비교하여 보면 농산촌지역의 과소화 현상이 대도시 지역의 과밀현상과 밀접한 관련이 있다는 것을 시사한다. 평창군의 최근 10년간의 인구변화율은 -75.4%로 강릉의 179.7%, 서울의 218.7%와 비교하여 볼 때 산촌지역과 대도시간의 인구증감의 역관계를 확연히 보여주고 있다. 구례군 역시 최근 10년간 인구변화율은 -74.9%로 광주의 181.1%와 서울의 그것에 훨씬 못미치고 있다.

이촌의 중요 원인중 하나인 교육시설의 지역간 불균형을 지표화해서 살펴보면, 농산촌지역의 교육

〈표 1〉 조사 지역과 대도시간 주요 지표 및 사회복지시설

	평창군	구례군	강릉시	광주광역시	서울특별시
면적(km <sup>2</sup> )	1460.38	439.97	76.30	500.92	605.34
인구(명)	53,257 (51,724)	41,423 (38,413)	152,605 (153,801)	1,144,695 (1,249,681)	10,627,790 (10,925,464)
인구밀도	36.47 (35.41)	94.15 (87.28)	2000.07 (2014.95)	2285.19 (2495.07)	17556.73 (18046.69)
인구변화율 (1981-1990)	-75.41	-74.91	179.77	181.14	218.70
국민학교	58 (31)	23 (14)	17 (18)	83 (89)	463 (503)
중학교	8 (8)	5 (5)	7 (7)	52 (62)	327 (345)
고등학교	5 (5)	2 (2)	8 (8)	53 (53)	239 (264)
대학교	-	-	(5)	(15)	(50)
도로포장율	62.0	72.6	96.3	90.1	82.5

자료: 배재수, 1993, 우리나라 산촌문제의 실태와 원인에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문, p. 74에서 재인용(1990년 자료인용)

( )는 1993년 현재치로 <전국통계연감, 1995, 上, 中, 下>에서 작성하였음.

시설은 지역주민 1인당 학교수라는 양적 측면에서 바라보면 별차이가 없는 것으로 나타났다. 하지만 농산촌지역의 이촌현상으로 농산촌의 학생수가 부족하여 분교가 폐쇄되거나 전반적으로 교육시설이 낙후되어 있는 것은 교육의 질적 측면에서 바라볼 때 심각한 농산촌문제의 하나로 자리잡는다. 1993년과 1990년이라는 짧은 기간 동안에도 중학교와 고등학교의 수는 큰 차이를 보이지 않지만 국민학교는 평창군이 58개에서 31개로, 구례군이 23개에서 14개로 줄어 농산촌민의 인구유출로 인해 지역의 활성이 떨어지고 있는 현상을 극명히 보여주고 있는 것으로, 농산촌의 정주환경을 개선하기 위한 정책이 조속히 마련되어야 함을 알 수 있다.

이렇듯 농산촌지역의 문제상황을 공간구조적 차원에서 보면 정주체계의 불안정이 야기하였다고 볼 수 있는데, 어떠한 부문의 개발투자이든 그것을 담아 내는 정주체계의 안정없이는 제대로 그 개발효과를 보장받을 수 없기 때문이다. 이러한 관점에서 농산촌지역의 문제상황을 극복하고 농산촌지역의 잠재력을 개발, 극대화하는데 있어 정주체계를 확립하고 그 안정을 기하는 것을 그 전제조건이 된다.

## 2. 한계농지의 실태

한계농지의 발생추세는 농업이 한 사회에서 지니는 경제적 비중과 경제성 또는 생산성의 정도에 반비례한다. 즉, 한계지의 원심성과 구심성을 결정하는 요인은 농업의 경제적 비중이나 경제성 또는 생산성이다. 농업이 사회에서 차지하는 경제적 비중이 크고 경제성이나 생산성이 높은 산업이면 한계농지의 면적은 작거나 감소할 것이다. 그러나 그 반대로 농업이 사회에서 차지하는 경제적 비중이 작고 다른 산업에 비해 생산성이 낮은 경우 점차 우량농지의 중심에서 밖으로 확대하는 경향을 나타낼 것이다.

전 세계적으로 농업은 다른 산업에 비해 비중이 작아지거나 경제성이 낮은 산업으로 변화되었고 이런 경향은 한계지의 이동방향에 원심력을 주어 한계농지를 확대시켰다고 볼 수 있다. 우리나라의 경

〈표 2〉 휴경농지면적 현황

(단위 : 1000ha)

구 분	85	86	87	88	89	90	91	92	93	
경지 면적	계	21444	21410	21434	21379	21267	21088	20909	20699	20548
	논	13249	13285	13516	13578	13527	13453	13352	13147	12983
	밭	8195	8125	7918	7810	7740	7635	7557	7552	7565
휴경 면적	계	202	174	198	193	262	404	675	689	665
	논	41	36	42	45	73	124	240	310	303
	밭	161	138	156	138	189	280	435	379	362
휴경 율 (%)	계	0.9	0.8	0.9	0.9	1.2	1.9	3.2	3.3	3.2
	논	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.9	1.8	2.4	2.3
	밭	2.0	1.7	2.0	1.9	2.4	3.7	5.8	5.0	4.8

자료: 농림수산부, 1994, 농림수산부 주요통계

우 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 것으로 추정되는 농지 면적은 농어촌진흥공사에서 실시중인 농업진흥지역 밖 농지자원조사 결과에 의하면 전체 농경지 면적의 17.5%에 해당하는 약 360.4천ha에 달하며, 이의 대부분은 상대적으로 경사가 급하고 지대가 높은 곳에 위치하고 있는 계곡사이에 있는 '논' 내지는 '밭'으로 구성되어 있다.

한계농지는 대부분 고지대의 경사지 또는 도시로부터 원격지에 위치하고 있어 우량농지에 비해 여러가지 면에서 불리한 상황에 처해 있다. 특히, 임금과 운반비 상승으로 인한 생산비용증가, 토양 침식과 양료유실로 인한 생산성 저하로 한계농지에서의 농업수익성이 크게 감소하고 있는 추세에 있다. 이것은 농업경영자의 경영소득을 감소시키는 주요인으로 작용하고 있으며 산업간의 소득격차를 심화시키는 작용을 한다.

이러한 한계지 밖의 농지의 저수익성은 농업경영자의 경영의지를 감소시켜 한계농지의 많은 부분이 휴경화되고 있는 실정인데, 여기에는 사회적으로 팽배한 3D의식이 개입하는 것은 물론이다. 더우기 이렇게 한번 휴경된 한계지는 휴경이 지속되고 있는 추세에 있다. 1985년 이후 현재까지 한계농지는 아래 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 계속하여 휴경

되고 있으며 1993년말 현재 총 휴경면적은 66,500ha로서 이는 전체 농경지면적 2,054천ha의 3.2%에 해당한다.

그리고 앞으로 5년 후인 2000년에는 6.2%인 121,900ha, 10년 후인 2004년에는 전체 경지면적의 7.4%인 144,900ha, 논은 앞으로 연평균 3만9천ha, 밭은 3만 7천ha가 휴경될 것으로 전망하고 있다(임재환, 1995).

그러면 유희한계농지 발생의 원인을 살펴보자. 아래 <표 3>은 1995년 강원도 평창군 대화면 상안미리와 개수리라는 두마을과 경기도 광주군 오포면 신현리와 능평리를 대상으로 실시한 '놀리는 농지에 대한 농산촌민들의 인식에 관한 설문조사' 결과를 정리한 것이다. '놀리는 농지가 왜 발생했습니까?'라는 질문에 대하여 대화면의 경우 총 응답자 23명중 12명, 약 50%가 일손부족으로 대답했다. 이에 비해 오포면의 경우 총응답자 22명중 11명, 50%가 수지가 맞지 않는 것을 유희지 발생의 원인으로 대답했다. 대답이 농업자체의 수익성과 노동력 유출로 인한 일손부족을 유희한계농지 발생의 가장 주요한 원인으로 양분된 것으로 나름대로 이유가 있는데 인터뷰 결과를 토대로 질문에 대한 대답의 경향을 분석하면 아래와 같다.

대화면의 두마을의 경우 지역구분상 산촌지역에 해당하는 곳이다. 인근에 거점도시가 없기 때문에 상대적으로 도시 근교 농촌을 중심으로 일고 있는 농민들의 자본주의적 사고가 아직 산촌 농민들에게 파고들지 않았고 또한 도시 근교 농촌 주민들이 쉽사리 일용노동을 할 수 있는 것과는 달리 산촌의 경우 그런 일자리가 많지 않다. 따라서 산촌 농민들은 수지가 맞지 않아도 농지만 있으면 농사를 지을려는 성향을 보이는 것이 일반적 성향이어서 산촌지역인 대화면의 두마을 농민들이 유희지 발생원인으로 일손부족을 선택했다고 보여진다.

이에 반해 오포면의 두마을은 바로 분당 신도시와 인접해 있는 관계로 대화면보다 자본주의적 사고에 상대적으로 일찍 물들었고 또한 농사일이 아닌 건축이나 토목과 같은 일용노동일을 쉽게 구할 수 있는 상태에 있어 수지가 맞지 않는 것을 유희지 발생원인으로 대답했다.

<표 3> 유희 한계농지 발생원인

(단위 : 호, %)

구 분	대화면	오포면	계
수지가 맞지 않아서	3	11	14(31.1)
일손이 없어서	12	4	16(35.6)
수지와 일손은 있는데 용도전용을 위해 고의로 방치했기 때문	3	4	7(15.6)
수지와 일손은 있는데 농민들이 농사짓기 힘들어 하거나 싫어해서	4	3	7(15.6)
잘 모르겠다	0	0	0
기타	1		1(2.2)
총 계	23(51.1)	22(48.9)	45(100)

나머지 용도전용과 농업노동에 대한 기피도 무시할 수 없는 유희한계농지 발생의 원인으로 볼 수 있을 것이다. 오포면의 응답자들이 유희한계농지 발생원인에 대한 대답으로 용도전용을 들고 있는 것은 오포면이 처한 상황을 대변해 준다고 볼 수 있다. 주로 공장용지로 용도전용이 이루어지고 있는데 이것은 구로공단과 같은 서울 도심의 공장이 정부의 산업정책에 따라 도시외곽으로 이전되면서 공장용지에 대한 수요가 대폭 증가하였고 공장주들이나 부동산 투기꾼들이 시세차익을 노리고 농민들로부터 농지를 대량 구입한 후 방치하고 있기 때문이다. 이런 사람들은 외재적인 부채지주가 되는 셈이다. 설문조사 당시 답사과정에 오포면의 신현리와 능평리 곳곳에 이미 건축된 공장과 신축되고 있는 공장들이 즐비하게 들어서 있음을 확인할 수 있었다.

### Ⅲ. 조건불리한 농산촌지역에 대한 지원 정책

#### 1. EC의 조건불리지역 정책

##### 1.1 역사적 배경

EC의 조건불리지역(LFA : Less Favoured Areas)정책은 여러가지 EC의 공동농업정책(CAP : Common Agriculture Policy)의 일환으로 나타내게

된 것으로, 이것은 특정한 지역만을 대상으로 하는 지역정책이라는 점에서 다른 EC의 공동농업정책과 다르다.

1957년 EC가 처음에 6개국(벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크, 프랑스, 이탈리아, 서독)만으로 결성되기 전부터 EC의 농업에는 농업소득수준, 생산성 등에 있어서 지역간에 큰 격차가 있었다. 가격안정보장제도를 핵심으로 한 EC내의 통일된 농산물 가격을 설정한 공동농업정책의 도입은 농업에 있어서 비교적 생산성이 높은 지역에 많은 혜택이 주어지게 되어 그 지역의 생산량과 생산성을 높이므로써 지역격차를 더욱 크게 하는 결과를 초래하였다. 또한 공동농업정책의 주요 시책인 가격정책이 특히 곡물과 우유에 대하여 유리하게 작용하여 이러한 농산물이 주로 생산되는 EC북부지역에 보다 많은 보조금이 책정되는 결과를 가져왔다. 원래 EC북부지역은 부유한 농업지대가 많아 이 정책으로 인하여 지역격차, 특히 남북격차가 확대되게 되었다.

EC설립의 기초가 된 로마조약의 37-47조는 공동농업정책에 관한 부분으로서 이 가운데 많은 부분이 농업의 지역문제를 해결하기 위한 정책의 근거가 되는 것들이다. 예를 들면, 공동농업정책의 목적 가운데 하나로서 “농민의 수입을 높혀줌으로써 공정한 농촌사회의 생활수준을 확보한다”(39조 1-b)를 들 수 있으며, 이를 위하여 농업구조, 즉 “농업의 특징 및 농업지역간의 사회구조나 자연조건의 차이를 배려하지 않으면 안된다”(39조 2-b)라고 되어 있다. 조약 42조에는 “구조적으로나 자연적으로 불리한 조건 아래 있는 농가/기업은 국가경영을 보호하기 위하여 재정적 지원을 하는 것이 필요하다”라고 되어 있다.

LFA정책은 특정지역을 다른 지역과 구별하여 원조한다는 의미로서 일종의 지역정책으로 볼 수 있다. 일반적으로 지역정책은 자유경쟁에 입각한 시장경제 원리으로써 해결할 수 없는 지역문제, 이를테면 인구의 과소화 및 과밀화의 완화나 국방상의 이유에 따른 지역균형발전을 위하여 많은 나라에서 채용하고 있다. 농업에 있어서 조건불리지역을 특별히 지원하는 정책의 목적도 그 지역의 농업생산을 확대하는 경제적 목적보다도 사회적, 환경적인

목적의 달성한다는 의미가 강하다고 할 수 있다. 이러한 지역정책의 경제외적인 목적의 이론적 배경으로는 여러가지를 들 수 있으나 크게 나누어 본다면 “소득과 기회의 균등성”을 확보하는 것과 “자원의 적정한 관리”를 달성한다는 두가지를 들 수 있다.

EC의 LFA정책은 CAP에 포함된 공동구조정책의 하나이다. EC는 1972년에 제정된 공동구조정책에 관한 3가지 지침(EC Directive 72/159, 72/160, 72/161)을 제정하였다. 이 세가지 규정은 농업경영을 신속히 근대화시키기 위하여 소규모 경영단위를 통합하여 자립가능한 농업경영규모로 확대하므로써 저소득과 과잉인구라는 농촌의 구조적 문제를 해소하는 것을 목적으로 하고 있다. 그러나 이러한 농업구조정책은 농업여건이 열악한 지역에서는 그다지 효과를 기대하기 힘들었으므로 EC사무국은 농업 후진지역에 대한 특별한 지원시책을 강구하고자 하였다. 실제 이러한 정책이 현실화 된 것은 1975년 영국이 EC에 가입하면서 기존에 실시하던 농업여건이 열악한 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드, 그리고 북부 및 남서부 잉글랜드 지방의 구릉지대에 대한 특별한 지원정책을 계속할 수 있도록 하는 것을 주장함으로써 가능해 졌다. 이러한 조건불리지역에 대한 EC지원정책을 명시한 것이 1975년에 제정된 지령 75/268이다.

## 1.2 초기(1975-1985)의 LFA정책

EC 지령 75/268에 의하여 구체화된 유럽공동체의 조건불리지역에 대한 지원정책의 내용을 정책목표, LFA의 정의, LFA정책의 주요 수단, 재정부담을 중심으로 고찰하고자 한다.

### 1) 정책목표

EC 지령 75/268의 제1조에는 LFA정책의 목표가 다음과 같이 명시되어 있다. 즉, LFA정책은 “농업을 계속함으로써 최소필요한 인구를 유지하거나 혹은 田園을 보호하기 위한” 정책이다. 이와 같이 이 지령은 CAP의 다른 시책과 달리 반드시 농업에 알맞은 지역이 아니라도 그 지역의 사회적 역할

을 유지하기 위하여 그곳의 농업과 농민을 보호하는 목적을 가지고 있고 또한 EC 공동정책으로서는 처음으로 특정지역만을 대상으로 한다는 점에서도 특징이 있는 법률이다.

## 2) LFA의 정의

LFA(Less Favoured Areas: 산악 및 조건불리지역)이라는 용어는 EC 지령 75/268에 처음으로 사용된 말로서 이후 EC의 구조정책의 주요 부분중 하나가 되고 있다. 이 지령 제3조에 LFA의 대강의 정의는 명시되어 있으나 이것의 구체적인 설명은 EC사무국에 의하여 따로 제시되었다. 즉, LFA에는 다음의 세가지 종류의 지역이 포함된다.

### (1) 산악지역 (제3조 3항에 규정)

표고 600-800m 이상이어서 작물의 생육기간이 짧거나 급경사면상에 있어서 농업여건이 열악한 산악지역

### (2) 인구의 과소화의 위험성이 있는 조건열악지 (제3조 4항에 규정)

많은 비용을 들인다면 생산성을 높일 수는 있으나 일반적인 조건이 열악한 농업지역, 이러한 지역으로 지정받기 위하여서는 작물의 산출량이나 가축의 사양밀도에 대한 저생산성을 보여줄 수 있을 뿐만 아니라 이 지역의 경제가 크게 농업에 의존하고 있고 인구밀도가 낮음(또는 인구유출이 진행되고 있음)을 증명하여야 한다.

### (3) 특별한 열악조건에 직면하고 있는 기타 LFA지역 (제3조 5항에 규정)

농업조건이 나쁘나 전원지역이어서 관광자원, 해안선의 보전을 위하여 농업의 유지가 필요한 작은 면적의 지역이 이 범주에 포함된다. 이러한 지역은 각 회원국의 국토면적의 2.5%를 넘지 않아야 한다.

## 3) LFA지역의 주요정책 수단

1975년에 공포된 EC 지령 268호에는 LFA지역에 대한 4가지의 지원수단을 제시하고 있으며 이러한 정책수단의 채택여부는 회원국의 결정에 맡기고

있다.

### (가) 년차보상금

이것은 LFA지역에서의 농업소득수준을 높여주기 위하여 농장에 직접 지급하여 주는 보조금이다. LFA지역의 농장 가운데 실제로 경작되고 있는 농지가 3ha 이상이고 그곳에서 과거 5년 이상 농업을 계속하고자 하는 농장이면 모두 보상금의 지급대상이 된다. 이 보상금은 농장의 가축 마리당 얼마 또는 초지 ha당 얼마씩의 형태로 지급되며 상한선과 하한선의 범위내에서 각국이 자유로 보상금액을 결정할 수 있다. 소는 보상금의 지급대상이 되고 있으나 젖소의 경우에는 EC내의 우유과잉생산의 문제 때문에 산악형이 아닌 LFA지역에서는 보상금의 대상이 안된다.

### (나) 투자보조의 우대

LFA지역에서는 EC 지령 72/159에 의한 농업투자 보조정책의 적용자격과 보조율이 LFA 이외의 지역에 비하여 다음과 같은 점에서 유리하게 되어 있다.

(a) LFA지역에서는 농업투자에 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.

(b) LFA지역에 한하여 농장 경영주의 민박에 의한 관광업이나 공예산업을 하기 위한 투자에 대한 재정적 보조가 인정될 수 있다.

(c) 농업투자에 대한 보조를 받을 수 있는 자격요건이 LFA지역에서는 다른 지역에 비하여 완화된다. LFA 이외의 지역에서는 보조금을 받을 수 있는 자격이 농업소득이 전체소득의 20% 이하인데 LFA지역에서는 이것이 50%까지 확대된다.

### (다) 공동투자계획의 지원

공동으로 행하는 목초의 생산이나 초지나 방목지의 개량 또는 시설의 정비에 대한 투자에 대하여



각 회원국은 지원책을 강구할 수 있다.

(라) 투자보조액이 적용되지 않는 농장에 대한 국내지원

EC 지령 72/159에 의한 농업투자에 대한 보조를 받을 자격을 갖추지 못한 농민에 대하여서 각국은 독자적으로 어느 정도의 투자보조를 할 수 있다. 이러한 경우에는 각국이 경비를 독자적으로 책임지며 EC 농업지원공동기금(FEOGA)의 지원을 요청할 수 없다. LFA지역에 대하여서도 각국의 독자적인 정책이 인정된다.

#### 4) EC 농업공동지원기금에 의한 재정부담

위에서 살펴 본 4가지 LFA정책수단 가운데 보상금과 EC 지령 72/159에 의한 농업투자보조에 대해서는 FEOGA의 각 회원국이 이들 정책수행에 따르는 재정부담의 25%를 도와준다. 이탈리아와 아일랜드의 경우에는 농업구조문제가 심각하기 때문에 후에 이 후원비율이 35%로 상향 조정되었다. 공동투자계획에 대한 고조는 사업별 또는 ha당 상한 선을 정하고 그 범위 안에서 재정부담을 감당하도록 되어 있다.

### 1.3 EC의 LFA정책의 변천

#### 1) 배경

유럽공동체의 공동농업정책은 1980년대에 들어서면서 농산물의 과잉생산과 재정부담이라는 문제와 유럽공동시장의 경제성장의 둔화 및 실업문제 등의 사회적 환경의 변화에 부응하기 위하여 변화를 요구받게 되었다. 1972년의 EC농업구조개선에 관한 3가지의 지령은 10년의 시한입법이었기 때문에 1980년대에 들어오면서 새로운 농업정책에 대한 규정이 검토되었다. 1985년에 1975년에 도입된 LFA정책을 포괄하는 새로운 농업정책인 “농업 구조 효율의 개선에 관한 이사회 규칙”을 제정하게 된다(EC Regulation 797). 1975년의 LFA에 관한 지령은 그 목적과 지역지정에 관한 조항만을 제외하

고는 모두 1985년의 새 규정에 의해 대치되게 되었다.

1985년의 규정의 특징은 첫째, 농업 근대화 정책의 선별적 성격의 완화를 들 수 있고, 둘째, 이전의 노령농업자의 이농촉진으로부터 젊은 농민의 이농촉진으로 전환하였다는 점을 들 수 있다. 그리고 1985년 규정의 또 하나의 특징은 1970년대에 시작된 농업의 다면적 기능에 대한 정책적 배려가 강화되었다는 것이다. 종래의 LFA정책을 정비함은 물론 환경적으로 취약한 지역(ESA : Environmentally Sensitive Areas)에서의 환경친화적 농업에 대한 지원조치와 농업경영의 일환으로서의 조립사업에 대한 지원조치가 새로이 제도화되었다. 1985년 규칙은 그후 1987-1989년 사이에 농업의 다면적 기능에 대한 배려와 과잉생산에 대한 대책의 강화를 위하여 여러차례 개정되었다. 1987년에 도입된 생산조방화 촉진대책과 1988년에 도입된 휴경조치(Set-aside Scheme)는 과잉생산의 억제를 주목적으로 하고 있으나 조방생산과 폐경농지의 보전관리에 의한 환경자원의 보전을 함께 도모하는 의미가 내포되어 있다.

#### 2) 변경된 LFA정책의 내용

1985년에 제정된 규칙에서의 LFA정책은 1975년 EC 지령 268을 큰 변화없이 그대로 계승하고 있으나 LFA 지역지정의 기준의 하나로서 ‘환경보전’이라는 개념이 삽입된 것이 눈에 띈다. 즉, 1975년 지령에 있어서는 LFA 지역지정을 1)산악지대 2)기타 조건불리지역 3)특별장애지역의 세가지로 하고 세번째의 ‘특별장애지역’의 지정기준으로서 ‘자연공간과 관광자원의 보전 및 해안선 보호’를 규정하였으나 1985년 규칙에서는 이 세번째 특별장애지역의 조건에 ‘환경보전’이라는 말이 추가되었다. 그리고 특별장애지역의 지정면적의 상한을 각국의 국토면적의 2.5%에서 4%로 상향 조정되었다. 그러나 내용적으로 중요한 변화는 1987년과 1989년의 규정개정에 나타나게 된다.

1987년에 제정된 EC규칙 제1760호에 의하여 조건불리지역에 대한 연차보상금제도의 양적, 질적

확충이 이루어져 소득 유지 정책으로서의 의의가 강화되었다. 1987년 규정에서 바뀐 내용은 첫째로 오직 '자연적 장애'의 정도에 따라 연차보상금의 수준을 고려하였던 것을 여기에 추가하여 농업경영의 경제상황 및 농민의 소득을 고려하여 결정할 수 있도록 새로이 규정하였다. 두번째로 종래의 연차보상금의 적용대상으로서 초지축산에 한정하던 것을 약간의 경종부문을 그 대상에 포함시키게 된 것이다. 세번째의 변화는 연차보상금의 상한선을 인상한 것이다.

1989년에 제정된 EC규정(EC Regulation 3808)에서의 변화는 1980년대에 행하여 진 조건불리지역 대책의 확충이 약간의 지역에서 과도한 생산집약화를 가져와 농산물 과잉생산과 환경오염문제를 심화시키는 폐단을 가져왔다는 인식 위에 연차보상금의 교부조건을 제한하는 내용이다. 그리고 회원국은 각국의 사정에 따라 환경보호와 자연공간의 보전을 위하여 보상금의 지급조건이나 수준에 차별을 둘 수 있도록 하였다.

#### 1.4 EC의 LFA정책의 특징

EC가 CAP을 채택하면서 중요시하고 있는 농업의 효율성 제고정책에서 파생되게 된 지역간 격차를 해소하기 위하여 도입된 LFA지원정책은 "최저한의 인구의 유지" 또는 "자립적 농촌사회"의 유지라는 정책목표를 포괄하는 지역주의 시각이 강화됨을 의미한다. 여기에는 자유경쟁에 의한 지역간의 분업의 촉진이라는 공동시장의 원칙에 대한 어느 정도의 예외가 필요함을 인정하는 것이라고 할 수 있다.

LFA정책의 도입에서 발견할 수 있는 두번째 특징은 농정목적에 있어서 "환경과 경관"의 보전이라는 농업의 비경제적 기능을 승인하게 되었다는 것이다. 이것은 LFA정책의 근거가 되는 EC 지시 75/268의 초안을 심의한 EC 사회경제위원회의 문서는 '이 지령의 기본 목적의 하나는 농업소득의 개선을 통하여 자립적 농촌사회를 유지함으로써 자연환경의 보호를 도모하는 데 있다'라고 밝히고 있다. LFA정책의 세번째 특징은 농업지지의 수범으

로서 직접지불제를 도입한 것을 들 수 있다. 이것은 LFA정책이 영국의 구릉지대 농업지원정책을 계승함과 직접지불제에 익숙해 있는 영국농정의 전통을 받아들였다는 의미가 있다. 이것은 1992년에 단행된 CAP의 개혁의 핵심이 되는 가격지지정책으로부터 직접소득지원정책으로의 전환을 위한 첫 걸음이 되었다는 의미가 있다.

#### 2. 일본의 중산간지역정책

제2차 세계대전 이후 일본은 비약적인 경제발전을 계속하여 현재는 G7국가의 일원으로서 국제적으로 선진국의 위치를 차지하고 있다. 그러나 이와 같은 단기간내의 고도 경제성장 결과 여러가지 부작용이 불가피하게 나타났는데, 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 농산촌지역의 황폐화는 물론 건전한 지역사회의 유지가 곤란한 지역이 다수 나타나게 되었다.

이러한 지역중의 하나가 일본의 경우 중산간지역이라 불리는 곳으로 이들 지역의 역할을 (1)주민 거주지의 장 (2)자연환경·역사적 환경의 보전·형성 (3)식료·목재생산·수자원 공급의 장 (4)국토의 보전으로 보았으며, 이러한 중산간지역에 위치하는 농산촌지역의 불리함에 관해서는 (1)경사지 많은 한계지 농업 (2)생활환경정비의 낙후, 교통조건의 불리성 (3)취업기회가 적음-고령화 등에 의해 경작지가 방치되며(1990년 일본의 경작방치지 15만ha--총경작지 면적의 3.5%, 산간농업지역에서는 5%를 상회), 인구유출에 의한 과소화, 지역활력의 저하로 인한 집락의 소멸, 임업경영 기피 등을 들고 있다.

이러한 불리함중 중심 거점 도시에서 거리별로 본 생활환경시설 등의 정비상황을 예로 들면 <표 4>와 같다.

이 표에서도 볼 수 있듯이 일본의 농산촌 역시 지형적 불리함으로 인해 생활환경시설이 거리별로 상당한 차이를 보이고 있으며 앞서 살펴 본 우리나라의 경우와 유사하게 대도시와의 격차가 뚜렷이 드러나고 있다.

일본에서는 이러한 지역적 격차를 없애기 위해 1960년대부터 법적·제도적 준비를 기울였는데, 그중 대표적인 것이 산촌진흥법(1965년에 10년 한시법으로 만들어져 매 10년마다 연장)과 과소지역진흥특별조치법(1980년에 10년 한시법으로 만들어져 매 10년마다 연장)이다. 이러한 법적 적용을 받는 농산촌지역의 상대적 격차를 해소하기 위해 보조금 정책 등과 같은 경제적 자구책이 그간 활발히 진행되어 왔다. 그러나 이러한 경제적인 보조금정책만으로는 농산촌지역의 활성화를 꾀할 수 없었으며 계속해서 농산촌을 떠나는 전출인구는 늘어나고 있어 이를 근본적으로 해결하기 위한 농산촌진흥책이 요구되고 있다. 예를 들어, 1980년부터 84년까지 산촌진흥사업을 실시했던 745개의 진흥산촌을 대상으로 하여 국토청이 행한 주민 의식 조사에 의하면 『산촌은 살기 편한가』라는 질문에 대하여 『살기 편

하다』가 18%, 『살기에 불편하다』가 31%였다. 한편으로 『5년전과 비교하여 산촌은 살기 편하게 됐다』라는 질문에 『살기 편하게 됐다』라고 대답한 주민이 38%, 『살기 어렵게 됐다』라고 대답한 주민이 37%였다. 결과적으로 답변한 사람의 반정도는 아직도 진흥대책에 대한 효과가 없다고 생각하는 것이다. 이 점에 대해서는 1983년에 열렸던 산촌문제 간담회에서 보고된 다음의 지적이 참고가 된다.

“1965년에 산촌진흥법이 제정되었던 이래 산촌진흥을 위한 시책이 강화되어 착실히 성과를 높였다. 하지만 한편으로는 산촌고유의 입지특성에 덧붙여 생산기반, 생활기반의 정비가 타지역에 비하여 낙후되어 있으며 아직까지도 청년층을 중심으로 인구의 감소가 계속되고, 고령화가 계속되고, 산업화가 정체하고, 소득수준이 낮은 것 등의 문제에 직면하고 있고 앞으로도 진흥대책이 촉진이 더한층 요청된다.” (赤羽武, 1990)

즉, 지금까지 실시되었던 농산촌 진흥대책 사업으로 교통·생활·산업·교육 등과 관련된 시설이 개선되었고 거주조건이 향상된 것은 사실이다. 그러나 농산촌의 현상을 나타내는 지표중 아직도 많

〈표 4〉 중심취락에서 거리별로 본 日本 농산촌의 생활환경시설 등의 정비상황

(단위 : %)

중심도시에서 의거리	수도가 없는 취락의 비율	의료시설까지의 도로포장률이 50%이 상인 집락비율	市町村 도로의 포장률이 50% 이상인 취락비율	폭 2m이상의 생활도로가 없는 취락의 비율	초등학교까지의 거리가 2km이 상의 취락비율
2km미만	30.4	24.7	34.3	37.1	13.9
2 -- 4km	37.8	28.3	42.0	37.9	69.5
4 -- 6km	48.4	78.5	46.8	38.9	69.4
6 -- 10km	55.8	79.4	50.9	39.7	72.1
10 -- 20km	62.7	81.2	55.9	42.5	75.3
20km이상	68.0	82.1	65.9	47.9	73.9
평 균	51.3	66.5	49.1	40.1	66.9

자료: 過疎地域問題調査會 [過疎地域における小規模集落の現状]을 기초로 하여 작성

注: ① 중심취락이란 市町村內에서 가장 중심도시인 집락을 의미하며, 여기서는 지방정부가 있는 곳을 뜻한다.

② 이 표에서 대상으로 하고 있는 농업취락은 過疎地域市町村에 있는 취락중 총호수규모 30미만의 소규모취락은 19,804집락이다.

③ 수치는 중심취락에서의 거리구분별 취락수에 대한 각각의 항목에 해당하는 취락수의 비율(%)이다.

④ [市町村도로의 포장률이 5할이상의 취락비율]은 市町村도로가 없는 취락을 포함한다.

⑤ 평균은 중심취락에서의 거리구분별 취락수에 대한 가중평균이다.

은 부분이 타 지역과의 격차가 아직 축소되지 않았을 뿐만 아니라 확대되어 온 것을 볼 수 있다. 이것을 통해 볼때 농산촌진흥을 위한 시책은 아직 일본에서도 충분치 않으며 따라서 농산촌은 아직까지 많은 문제를 내포하고 있는 지역임을 알 수 있다. 산업의 입지배치가 경제의 효율성의 추구를 제일로 추구한다면 이러한 경향은 앞으로도 계속될 것이다. 이런 의미에서 농산촌진흥을 위한 사업은 점차 확대되고 강화되지 않으면 안된다. 이 경우 시책의 대상이 되는 개개의 농산촌은 매우 복잡하기 때문에 지금까지 실시되어 온 사업의 구상을 유지하는 것과 결코 시책을 획일적이며 상명하달식으로 처리해서는 안된다는 지역사회개발의 원칙을 잊어서는 안될 것이다. 이는 농산촌의 지역발전을 이루기 위해서는 농산촌민의 밑에서부터의 의사를 존중하고 그것을 이끌어 내는 방향에서 행해져야 한다는 것을 의미하며, 1980년대말 부터 농산촌에 대한 관심과 정책이 이루어지고 있는 우리나라에서는 이러한 점을 타산지석으로 삼아 정책실행의 오류를 줄여야 할 것이다. 이러한 농산촌진흥의 방향전환은 1) 매력 있는 지역사회의 건설 2)지역산업진흥에 의한 취업기회의 확보 3)생활환경의 정비(유병일, 1993) 등과 같이 농산촌지역이 갖는 특색에 기반하고 지역의 기반시설을 강화하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

### 3. 우리나라의 농산촌정책

고도경제성장 과정에서 표출된 지역간 불균형은 시간이 지날수록 많은 문제점을 낳고있다. 이러한 지역간 불균형을 해소하고자 우리나라는 헌법에 “국가는 지역간 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”(123조 2항)라는 『지역사회의 균형있는 발전』조항을 두어 경제정책을 실행해 나가고자 하는데 주요한 정책적 기초를 제공해 주고 있다. 1981년 4차까지는 경제개발계획으로 명칭되던 것이 1982년 5차계획부터는 『경제사회 발전계획』으로 명칭이 개칭되고 계획 및 기초목표에 있어서도 계층간, 지역간 소득균형개발이 새로이 추구되고 있다.

산림정책의 내용에도 산림소유자와 산촌주민의 생활안정을 조장해 주는 안정정책이 도입되고 있다. 산림을 잘 보호하고 육성하기 위해서는 산촌주민의 경제적 안정 없이는 좋은 성과를 거두기 어려우므로 산림노동을 통한 경제안정과 적절한 산림이용을 도모하는 것이 필요하다.

새로운 지역개발의 패러다임으로 자리잡은 <경제사회 균형발전>은 낙후된 지역의 진흥을 법적으로 보장해 주기 위해 『오지개발촉진법』, 『도서개발촉진법』등을 법제화하였으며, 농산어촌의 정주권을

<표 5> 농산촌지역을 포함하는 기존의 지역개발사업

개발사업지역	사업기간	법적근거	설립배경	지정된 지역수
특정지역개발	1965년 이후	국토건설종합계획법 (1963)	당초에는 개발효과가 큰 전략지역과 부존자원을 가진 지역을 중심으로 집중개발	태백산 특정지역
오지개발	1990-1999	오지개발촉진법 (1988)	지역격차 해소	403개면
농어촌 정주권 개발	1990-2000	농어촌발전특별조치법 (1990)	농어촌의 활성화	794개면
도서개발	1988-1997	도서개발촉진법 (1986)	육지와외의 개별격차 해소	53개면
임업진흥 촉진지역	1988-1997	산림법 (1990)	국내목재공급의 장기적인 수급안정	425개 읍면

자료: 김의경, 손철호, 1995, 한국임학회지 83(3): pp. 354

개발하여 농산어촌의 활력을 증진시키려는 목적으로 농어촌발전특별조치법(1990)에 따라 농어촌정주생활권개발사업을 추진하고 있다. 이중 농산어촌진흥과 관계된 농어촌정주생활권개발사업과 오지개발촉진법 및 최근의 산촌종합개발정책을 중심으로 살펴보겠다.

### 3.1 농어촌정주생활권개발사업

농어촌정주생활권개발사업은 명칭에서도 보이듯이 농촌이라는 개념에 산촌을 포괄하고는 있으나 산촌의 지위적 특성을 크게 고려하지 않고 있다. 이 개발사업은 농어촌에 현대적 생활기반과 경쟁력 있는 생산기반을 조성하여 농어업인이 농어촌에 살면서 전원도시 생활을 영위할 수 있도록 하는 지역 종합개발사업으로서 낙후된 농어촌을 농어업인과 비농어업인이 공존하는 전원도시형의 농어촌으로 개발하는 것을 목표로 삼고 있다(농림수산부, 1995, p.218). 이 종합개발사업의 주체는 지방자치단체이며, 중소도시와 농어촌마을을 연계하여 군단위 중소도시에는 학교·병원·도로·통신 등과 같은 사회간접자본시설을 중점·확충하고, 면단위 농어촌 지역에는 우량농지를 가진 거점마을을 중심으로 생산기반과 생활기반을 연계하여 종합정비해 나가자 이 사업을 추진하고 있다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보면, 마을단위로 생활환경을 집중 정비해 나가는 문화마을조성사업과 면을 대상으로 생활기반시설을 지원해 나가는 일반 면단위 개발사업으로 나누어 추진하고 있다.

사업시작 당시에는 국고와 지방비 및 용자로 사업비가 조달되었는데, 1992년부터는 주요 사업비 재원을 국고에서 지방양여금으로 전환하여 1,320억원(양여금 949억원, 지방비 371억원)을 지원하였으며 1994년은 양여금 1,112억원, 지방비 434억원, 용자금 1,000억원을 지원하였다. '94년말까지 정주권 개발사업사업은 제1단계 대상 776개면 중에서 193개면에 사업을 시행하여 그중 73개면에 대해서 사업을 완료하였고, 399개면에 대하여 정주권 개발계획을 수립하였으며 상위계획인 군단위개발사업은 전국 136개 시·군중 109개군을 수립·완료하였다.

그러나 농어촌정주권개발사업의 중점은 경제적 지원이나 사회간접시설의 확보도 중요하지만 그 지역 특성을 고려하고 지역주민의 주체적인 참여를 이루어 내는데 있다. 교통시설이 편리해 지고 문화시설이 마련된다고 해도 유사한 환경으로는 결국 대도시와의 상대적 격차를 해소하지 못하여 농산어촌의 인구유출이 계속될 수도 있기 때문이다.

### 3.2 오지개발촉진법

오지개발촉진법은 “산업 및 생활기반시설 등이 다른 지역에 비하여 현저히 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발함으로써 지역주민의 소득증대와 복지향상을 기하고, 지역간 격차를 해소하여 국토의 균형있는 발전을 도모함”(제1조)을 목적으로 하여 1988년 시한입법으로 법제화되었다. 여기서 오지라 함은 도시로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역 주민으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준이 현저히 낮은 지역중 대통령령으로 정하는 해당하는 지역을 말한다. 위의 요건을 오지개발촉진법 시행령을 통하여 살펴 보면, 전국의 면을 대상으로 ① 해당지역의 인구 및 고용부문 ②지역경제부문 ③교통통신부문 ④생활환경부문 ⑤문화복지부문 ⑥지방재정부문의 기초조사를 실시하여 다음의 요건에 해당하는 지역은 오지개발촉진법에 해당하게 된다.

- 1) 시와 경계를 접하지 아니한 지역으로 면지역 또는 시와 경계를 접하고 있으나 지세·도로여건 등으로 시와의 내왕에 상당한 시간이 소요되는 면지역
- 2) 개발수준이 전국 면지역 평균 이하인 지역으로 지역주민의 1인당 소득수준(내무부장관이 정하는 방법에 의하여 조사한 지역별 소득추계액에 의하여 산정한 것을 말한다)이 전국 면지역 평균 1인당 소득수준 이하인 지역

이러한 기초조사를 통하여 지정된 지역은 지역개발의 범위와 개발사업의 시행기간을 고시한 후 지역계획을 수립해야만 한다. 지역계획에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 한다.

- 1) 전기, 통신, 도로시설 등 생활기반시설의 확충·개선

- 2) 농업, 공업, 임업, 수산업 등 생활기반시설의 확충·개선
- 3) 교육·의료·후생 등 문화복지시설의 확충
- 4) 하천개수·치산녹화 등 국토보전시설의 확충
- 5) 주택 상·하수도 등 주거환경의 개선
- 6) 기타 이 법의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항 (제7조)

개발지구의 사업시행자는 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 또는 대통령이 정하는 바에 따라 내무부장관이 지정하는 자로 하며, 이 법의 목적을 달성하기 위하여 「오지개발 심의위원회」를 설치하며 위원장은 내무부장관이 된다.

그러나 이 오지개발촉진법은 중심지역과의 거리와 소득수준이라는 단순한 물리적인 지표에 의해 선정된 지역에 투자를 집중하여 지역간 격차를 해소하기 위한 것이나, 이러한 단순한 물리적 지표만으로는 지역의 특성을 고려한 다양한 정책을 담아 낼 수 없는 한계가 존재한다. 예를 들어 무수히 많은 오지중 산림이 많은 지역은 산촌이라는 특성을 감안하여 다양한 산촌이 가질 수 있는 다양한 기능인 임업, 산촌휴양 및 관광, 산림자원 보전 및 관리 등을 포괄할 수 있는 산촌진흥법을 특화하여야 할 것이다.

### 3.3 산촌종합개발

최근 들어 산촌의 지위적 특성을 고려하여 농촌과 분리하여 지역정책을 수립하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 주장의 배경에는 1)과거 국토종합개발은 수도권 인구역제정책 및 광역개발정책 등으로 국토균형발전을 도모하려 하였으나 도리어 과밀·과소지역의 발생으로 사회적 부담이 가중되어 국토이용이 비효율적으로 이용되고 있으며 2) 농어촌정주개발 및 오지개발사업 등 정부시책에서도 산촌은 소외되어 국토의 지역적 분포 및 특성을 고려하지 않아 더욱 국토의 비효율적 이용을 초래하고 있다는 것이다. 그러나 산촌지역은 그 자연적·임지적 특성상 주변의 풍부한 산림자원을 활용한 소득증대와 생활환경정비가 필요하며 이는 낙후지역의 격차를 해소한다는 지역의 균형적 발전이라

는 측면과 산촌이 갖는 지역적 특성을 살려 더욱 국토를 효율적으로 관리할 수 있다는 국토종합개발의 측면을 함께 갖고 있다. 1990년 초반까지는 산촌의 특성을 규명하는 작업이 비교적 활발하게 이루어졌으며 최근에는 산촌의 종합개발을 실행에 옮기는 단계에까지 이르게 되었다. 그중 산림청에서 대표적으로 행하고 있는 산촌종합개발에 대해 살펴보고자 한다.

산촌종합개발의 추진방향은 산림자원과 도시휴양수요를 연계한 산촌진흥을 도모하므로써 국민에게는 쾌적한 휴식공간을, 산촌주민에게는 소득기반을 확충하여 국토의 균형개발에 기여하고자 하는 것에 맞추었다. 구체적으로 사업내용을 살펴보면, 농어촌정주권개발과 연계하여 산촌만이 갖는 특색을 겸비하고자 하는 것으로 중심마을에는 공동시설을 확충하고, 제재소 등 목가공시설 등을 지원하고 산촌마을에는 정주생활환경개선과 소득원 개발사업 등을 지원하며 주변산림에는 임도시설, 휴양림조성, 간벌 등 산림사업을 촉진하는 등 산촌지역의 공간전체를 체계적으로 연계하여 개발하고자 하는 것이다. 1995년도에는 시범적으로 강원도 춘천시 사북면 지암리에 산촌종합개발사업을 실시하고 있으며 2004년에는 130개 마을에 3,300억원을 투자할 계획을 수립하고 있다(산림청, 1995, p.9).

그러나 이 산촌종합개발사업을 몇가지 점에서 문제점이 노출되고 있는데, 첫번째로 산촌종합개발을 수행하는 법적 기초없이 사업이 먼저 수행되어 사업을 추진하는 실무자들 사이의 혼선이 야기되고 있다. 이는 앞서 제기한 산촌진흥법과 같은 특별법을 만들어 산촌종합개발을 뒷받침하는 법적 조치가 이루어지거나 산촌종합개발이 산림청 1개 부서만이 할 수 있는 사안이 아니므로 관계 기관간의 심의회를 통해 산촌종합개발이 원활하게 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 두번째로 산촌종합개발 역시 지역개발의 하나이므로 지역주민의 참여를 전제로 이루어져야 한다는 것이다. 지방화시대를 맞이하여 이는 더욱 고려되어야 할 사항이며, 이 사업을 추진할 주체가 지역주민이라는 인식하에 그들이 계획의 수립과 집행, 그리고 평가에 능동적으로 참여할 때, 필요한 재원 및 정보제공과 같은 뒷받침

이 제도적으로 다루어 저야 할 것이다.

#### IV. 환경친화적 농업에 대한 지원정책

##### 1. EC의 환경친화적 농업에 대한 지원 정책

###### 1.1 환경보전특별지역(ESA)에 관한 정책

1985년의 EC규칙에서 처음으로 도입된 ‘환경적으로 취약한 지역(ESA)’에 대한 국가의 원조에 관한 제도는 LFA지역정책과 별도의 제도로서 출발하였으나 1987년에 개정된 EC규정(제 1760호)에 의하여 ‘환경 및 자연자원의 보호와 자연공간 및 경관의 유지적 측면에서 취약한 지역’에 대한 원조라고 불리게 되었다.

이 제도의 목적은 첫째, 환경, 자연자원, 자연공간 및 경관의 보전과 함께 이루어질 수 있는 농업생산 방법에 의하여 농사를 짓겠다는 약속을 한 농민에게 연차수당을 지급한다. 이 경우 회원국은 대상지역과 환경보전적 농업생산방법에 대하여 준수해야 하는 기준을 정하도록 되어 있다. 원조액이나 재정부담에 대하여서는 회원국이 수당의 수준이나 지급기간을 정할 수 있으나 EC의 재정적 지원(전체 지원경비의 25%)이 수반되는 경우는 ha당 상한선을 넘지 못하도록 되어 있다.

###### 1.2 기타 환경친화적 EC농업정책

ESA정책과 함께 1985년에 도입된 환경친화적 농업정책의 하나로서 농업경영으로서의 조립사업에 대한 지원조치를 들 수 있다. 이것은 전업농민의 농업경영에 대하여 농지에서의 조립사업 및 임지개발투자를 지원하기 위하여 보조금을 주는 임대 등의 시설에 대하여 주어진다. (이 조치는 1989년에 개정된 규칙에 의하여 도입되었음) 이러한 전업농민에 대한 임업적 보조금의 재원 가운데 25%는 EC로부터 지원받는다.

또 하나의 환경친화적 농업정책으로 1987년의 EC규칙에서 도입된 농업생산의 조방화조치에 대한 지원제도를 들 수 있다. 이 조치는 실행을 위한 시

행규칙의 마련이 늦어져 1988년말 부터 각국에서 실험적으로 시도되고 있는 제도이다. 이 제도의 중요한 목적은 농산물의 과잉생산을 감축시키기 위한 것에 있지만 농업생산의 집약성을 낮춤으로써 환경적 부작용도 함께 줄일 수 있다는 점에 주목하고 있다. 원조공여의 조건으로서 옥수수, 양, 산양, 곡물, 유료작물, 두류, 담배, 목화, 야채, 올리브기름, 과일 생산에 대하여 향후 5년간 통상 산출량의 20%를 감산하겠다는 약속을 한 농민에게는 보상금이 주어진다.

###### 1.3 1992년의 EC농정개혁에 나타난 농업환경 정책

1992년에 단행된 EC의 농정개혁의 일환으로 종래의 ESA제도와 생산조방화조치를 통합한 새로운 제도를 제정함과 함께 농업경영으로서 조립장려 및 영농조기은퇴 장려시책의 강화를 병행하였다. 이러한 제도의 기본은 1985년부터 시행되어 오던 것으로서 새로운 것은 아니나 그 목적이 조방적 농업생산방식의 적극적 보급, 과잉농지에 대한 조립, 고령농민의 이농 등에 의하여 환경보전적 농업의 추진과 과잉생산의 문제를 동시에 해결하고자 하는 데 있다. 이러한 농업환경정책의 기초는 EC규칙 제 2078호(1992년)에 의거한다. 이 규칙의 내용을 간략히 소개하면 다음과 같다.

###### 1) 원조의 목적

새로운 제도의 목적은 첫째, 1992년에 달성된 EC의 단일시장으로서의 완성에 의하여 나타날 변화에 적응하는 보완적 조치로서의 역할을 가지며, 둘째 농업과 환경에 관한 EC의 정책목표의 달성에 기여하며, 세째, 농민에 대한 적정한 농업소득의 확보에 기여하는 것으로 되어 있다. 여기서 첫째와 세째의 목적은 농업환경정책이 단순히 환경보호를 지향하는 것에 그치지 않고 기존의 가격지지정책과 조건불리지역정책에서 수행하여 오던 정책목표인 소득지지정책의 의미를 갖고 있다는 점에서 중요하다.

다음으로 원조제도가 지향하는 구체적 목적으로

서는 다음과 같은 것들이 있다.

- 1) 농업에 의한 환경오염효과를 경감하는 영농 방법의 보급
- 2) 경종농업과 양 및 소 사육농업의 조방화
- 3) 환경, 경관, 자연자원, 토양 및 생물다양성의 보호증진과 병존하는 농지 이용의 촉진
- 4) 폐경지와 임지의 유지관리 및 농업지역의 인구감소에 따른 위험의 회피
- 5) 환경에 관련된 이유에 의한 농경지의 장기적 휴경(Set-Aside) 촉진
- 6) 일반시민의 접근과 여가활동을 위한 토지관리의 촉진
- 7) 환경보호와 경관유지의 요청과 병존할 수 있는 농업형태에 관한 농업자의 교육 훈련

## 2) 원조의 대상

회원국은 이상의 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 환경보전적 행위를 하기로 약속한 농업자에게 원조를 공여할 수 있다.

- 1) 비료나 농약의 사용감소
- 2) 보다 조방적인 경종생산형태로의 이행
- 3) 조사료 재배면적당 사육가축(양과 소) 두수의 감소
- 4) 환경과 자원의 보호 및 경관의 유지와 병존하는 기타 생산방식의 실시, 절멸위기의 가축 품종의 사육
- 5) 폐경지 또는 임지의 유지를 보증
- 6) 환경에 관련된 토지이용, 특히 Biotop(야생생물이 사는 공간)의 창출을 위한 유보지 또는 자연공원의 설치 등을 목적으로 하는 농지의 장기적 (적어도 20년간) 휴경(Set-Aside)

## 3) 원조 Programme

원조프로그램은 지역적 어프로치인 '다년차구역 프로그램'(multi-annual zonal programme)과 수평적 어프로치에 해당하는 일반적 제도가 있다. 다년차구역 프로그램은 환경과 경관적 측면에서 동질적인 지역을 대상으로 하여 최저 5년간의 기간에 걸쳐 실시하는 것으로서 프로그램에 구역의 지리적 정의, 자연적, 환경적, 구조적 특징의 기술, 사업의 목

적과 그 이유, 원조공여의 조건, 실시에 필요한 추정 년차예산이 포함된다.

일반적 제도는 회원국의 영역내에서 수평적으로 적용되는 일반적 제도로써 이것은 종래의 ESA제도의 연속으로 볼 수 있으나, ESA지역으로 지정된 지역에 한정하지 않고 보다 넓은 지역에 대하여 수평적으로 적용이 가능한 것이다.

## 4) 원조액

위에서 설명한 원조 프로그램에 규정된 소정의 약속을 하는 농업자에게는 년차수당(농경지 ha당 또는 제거된 가축 마리당 기준으로 산정됨)이 주어진다. EC재정에서 보조될 수 있는 수당의 최고 한도액은 단년생작물 150~250 ECU/ha, 소와 양의 사육두수 축소의 경우 두당 210 ECU, 소멸위기에 있는 품종의 가축을 기르는 경우 두당 100 ECU, 특정 Olive 농장 400 ECU/ha, 오렌지농장 1000 ECU/ha, 기타 다년생작물 및 포도농장 700 ECU/ha, 폐경지 및 임지의 유지의 경우 25 ECU/ha, Set-Aside 농지의 경우는 600 ECU/ha 등으로 정해져 있다.

## 5) 재정부담

재정부담은 회원국과 EC의 공동부담으로 되어 있으며 EC구조조정기금 규칙의 제1목적지역(미개발지역)인 경우에는 EC가 75%, 그 외의 지역에는 50%씩 부담한다. EC재정지출은 FEOGA(유럽농업지원공동기금)의 보증부담으로 총당된다.

## 2. 우리나라의 환경친화적 농업에 대한 지원 정책

우리나라에서 환경친화적 농업이 시작된 것은 민간의 유기농업에서 그 원류를 찾을 수 있다.(최인기, 1995) 이러한 민간의 유기농업 운동은 도시 소비자의 유기농산물에 대한 수요 증가에 힘입어 점차 그 기반이 다져지고 있다. 현재 우리나라에는 약 1200여호의 농가가 유기농업을 실천하고 있으나 그 재배면적은 600ha에 불과하다. 정부에서도 세계 무역기구(WTO)체제하에서의 국내농산물의 경쟁



력 강화의 한 전략으로 환경보전형 농업의 육성을 정책목표로 설정한 바 있으나 아직까지 환경보전형 농업에 대한 지원정책은 매우 제한적이고 체계화되지 못한 실정이다.

정부는 환경보전형 농업을 육성하기 위하여 농림수산부에 환경농업과를 신설하여 환경보전과 농업생산의 조화를 위한 정책을 추구한다는 목표를 설정하여 놓고 있으나 아직까지 환경보전형 농업에 대한 개념도 정립하지 못하고 있고, 정책목표의 달성을 위한 종합적이고 체계적인 환경농업 정책을 담은 종합시책을 마련하지 못하고 있는 실정이다. 현재 정부에서 추진하고 있는 환경보전형 농업에 대한 육성정책으로는 (1) 객토 및 농업폐기물 처리 시설 지원을 통한 농토 및 농업용수의 보전과 개량, (2) 화학비료 및 농약사용량 절감, (3) 고품질 농산물 생산 지원 등을 들 수 있다.

한편 제 14대 국회에서 환경보전형 농업에 대한 지원을 위하여 “환경보전형농업 육성 및 지원에 관한 법률안”이 제출되어 심의된 바 있다. 이 법률안의 주요 골자는 다음과 같다.

가. 환경보전형 농업의 정착 및 확산을 위하여 농림수산부 장관은 환경보전형 농업에 관한 중장기 종합시책을, 시·도지사는 환경보전형농업육성계획을, 시장·군수는 환경보전형농업육성 시행계획을 각각 수립하여 시행하여야 한다.

나. 환경보전형 농업 생산자 단체와 소비자단체는 농림수산부 장관의 감독을 받는 법인체인 환경보전형 농업협회를 설립할 수 있다.

다. 농림수산부 장관은 환경농업기술을 개발·보급하여야 한다.

라. 농림수산부 장관은 환경보전을 위하여 또는 환경보전형 농산물의 생산을 지원·육성하기 위하여 환경농업지구를 지정할 수 있고, 이 지구 내의 토지 이용과 시설물 설치를 제한할 수 있다.

마. 농림수산부 장관은 환경농업의 육성·발전과 환경농산물의 품질향상 및 소비자 보호를 위하여 환경농산물과 그 가공품에 대하여 품질인증을 할 수 있다.

바. 환경농업의 육성 및 발전을 위한 환경보전

형 농업육성 및 지원기금을 설치한다.

위에서 살펴본 것과 같이 우리나라의 환경농업 정책은 유럽의 공동농업정책에서 잘 나타나고 있는 조건불리지역에 대한 지원 정책과의 연계성을 찾아 보기 힘들고 환경보전형 농업에 대한 정책을 유기농업으로 실천하고 있는 생산자 단체와 소비자단체의 이익을 요구에 대처하는 수준에 머물고 있어, 국토의 효율적인 이용이나 농업전반에서의 환경보전 정책에는 아직 이르지 못하고 있다.

## V. 결론

이상에서 우리는 우리나라의 농산촌지역의 정주환경과 농산촌지역에서 집중적으로 발생하고 있는 한계농지 및 유휴농경지의 문제점을 살펴보고, 이러한 문제들을 일본, EC, 우리나라의 경우 어떻게 해결하려고 하는가에 대해서 살펴보았다. 이 중에서도 특히 조건불리지역에 대한 EC의 농업과 환경보전을 조화시키기 위한 농업환경정책의 경험은 다음과 같은 점에서 우리나라의 농업정책의 발전에 시사하는 바가 있다.

첫째, 1970년대 초부터 채택된 EC의 공동농업정책은 1980년대에 들어와 EC가 경험한 공급과잉에 따른 재정부담의 문제와 지역간의 농업소득의 격차, 농업조건이 열악한 지역의 쇠퇴, 집약농업에 의한 환경악화에의 기여라는 결과를 낳았다. 이러한 EC 공동농업정책의 경험은 GATT협상타결에 대응하여 우리나라에서 추진하고 있는 농업구조개선정책의 실행에 있어서 타산지석으로 삼을 수 있을 것이다. 즉 구조개선정책의 혜택에서 제외되는 농업조건이 열악한 산간지역의 농업소득은 구조개선사업의 혜택이 주어지는 평야지대의 경우보다 현저히 낮게 될 것이므로 이로 말미암아 산간지역은 인구가 격감하고 지역의 활력이 크게 떨어지게 될 것이다. 이러한 결과는 국토자원의 균형발전을 저해함으로써 사회적 문제를 낳게 될 것이다.

둘째, 구조개선사업에 의하여 농업의 집약성이 높아지게 되면 농경지의 생물다양성이나 경관 등과 같은 환경의 질이 떨어지게 되어 이 문제를 해결하기 위하여 또 다른 비용을 지출하여야 할 것이다.

현재 한강 상수원 수계에서 축산업이 집중됨에 따라 상수원이 오염되고 있는데, 이를 해소하기 위하여 많은 정부 예산이 소모되고 있는 것이 그 한 예가 될 수 있다. 그러므로 환경보전이 중요한 지역에 대한 집약적 농업으로의 전환을 지원하는 것은 집약농업에 따른 환경악화로 말미암아 이종의 사회적 비용부담을 가져오게 하는 것이다.

셋째, 우리나라의 경제사회구조가 선진국형으로 되어 감에 따라 나타나는 휴양이나 경관 등 환경재에 대한 수요가 높아지고 있다. 이러한 사회적 변화에 따라 농업적 의한 환경오염에 대한 환경시민

단체의 반대의견이 높아질 가능성이 크므로 농업에 대한 사회적 지지를 유지하기 위하여서는 농민이나 농업관련 이익단체도 농업에 대한 일반시민의 후원을 획득할 수 있는 영농체계를 시행할 필요가 있다.

그러므로 우리나라의 농업정책도 환경보전과 연계하여 농업조건이 불리한 지역에 대한 지원방법을 강구함이 필요하다. 이러한 측면에서 EC에서 실시하여 오고 있는 LFA 및 ESA정책과 환경친화농업에 대한 지원정책과 유사한 정책의 개발이 필요한 시기에 이르렀다고 할 수 있다.

## 引用文獻

- 권택진, 1991, 간척지 이용분배 및 한계농지, 농촌경제연구원.
- 김기성, 1993, 주거환경·경관을 고려한 농촌주택의 전개방향. 한국농공학회지 35(1):14-19.
- 김의경, 손철호, 1995, 한국임학회지 84:3: 354.
- 김정호 외, 1992, 경지 유희와의 실태와 전망, 농촌경제 15(3):71-83, 농촌경제연구원.
- 김정호 외, 1992, 한계 농지의 이론적 고찰, 농촌경제 15(2):51-65, 농촌경제연구원.
- 김준호(1991) "자연환경의 질 저하가 농업생산에 미치는 영향", 자연환경보전과 농업. 농업협동조합중앙회 학술행사자료 5, 49-88쪽.
- 김호(1993) 유기농산물의 생산 및 소비실태와 유통계열화에 관한 연구. 고려대학교 박사학위논문.
- 농림수산부, 1992, 농림수산주요통계.
- 농림수산부, 1993, 농림수산주요통계.
- 농림수산부, 1994, 농림수산주요통계.
- 농림수산부, 1995, 1995년도 농업동향에 관한 연차보고서.
- 농림수산부, 농어촌진흥공사, 1992, 농업진흥지역밖의 농지이용 및 개발방안에 관한 연구.
- 농어촌진흥공사, 1995, "유희.한계농지의 다목적 활용방안", 선진 농어촌 2000년대 심포지엄자료집.
- 배재수, 1993, 우리나라의 산촌문제의 실태와 원인에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문.
- 산림청, 1995, 산촌종합개발에 관한 세미나 자료집. 산림청, 한국농촌경제연구원. 1995. 지리산권 산림산촌종합개발계획 연구. p.319.
- 서울대학교 농업정책연구회, 1993, 농업·농민·농촌 동향.
- 서종혁(1992) "한국농업에서의 환경문제와 정책과제", 농촌경제 15권 4호, 45-67쪽.
- 서종혁, 김종숙, 전장수(1992) 유기농산물의 생산 및 유통 실태와 장기발전 방향. 한국농촌경제연구원 연구보고 262, 212쪽.
- 서찬수, 1994, 농촌주거환경개선사업의 추진방향과 과제. 대구경북개발연구원.
- 손철호, 1996, 산촌지역의 유형구분 및 발전요인에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문. 127pp.
- 오세익, 강창용(1993) 환경 보전과 농업 발전을 위한 기초연구. 한국농촌경제연구원 연구보고 283, 143쪽.
- 오지개발촉진법, 1993.12.31, 법률 제4060호.
- 유병일, 1993, 일본의 산촌실태와 진흥정책, <우리의 산촌>, 박명규 외, 일신사, pp. 140-141.
- 유순호, 서운수(1990). "우리나라 농업용수의 수질과 토양오염 실태", 환경오염과 농업에 관한

- 국제심포지움. 서울대학교 농업개발연구소. 96-111쪽.
- 윤여창 · 손철호 · 김의경. 1994. 연습림인근 산촌 주민의 생업에 관한 연구. 서울대 연습림 연구 보고. 28.
- 이정환, 1994, "농지문제에 대한 인식의 일곱 가지 쟁점", 농촌경제 17(3):57-70, 농촌경제연구원.
- 이정환 외, 1990, 경지이용 구조변화 : 그 요인과 전망, 농촌경제 13(1):51-61, 농촌경제연구원.
- 임진홍, 1994, 농지의 보전과 합리적 이용에 관한 연구-농촌권역의 설정을 중심으로, 서울대학교 석사논문
- 전국통계연감, 1995, 상, 중, 하
- 조순재. 1994. 21세기 농촌주거환경개선 방향에 대한 제언. 연구와 지도 35(2):151-155.
- 최인기, 1995, 환경보전형 농업 발전의 길잡이가 되기를, 환경농업 창간호 pp. 7-8.
- 한국농촌경제연구원. 1990. 농촌 생활환경정비와 면 단위 정주권 개발방안. 176pp.
- 한국농촌경제연구원. 1992. 농어촌 정주생활권개발의 장기방향. 199pp.
- 한국농촌경제연구원. 1995. 농어촌발전대책의 성과와 과제. 164pp.
- 황진섭(1993) 환경조화형 저투입농업의 가능성에 관한 연구, 성균관대학교 석사학위논문. 83쪽.
- Asian Productivity Organization, 1993, Part III Country Papers, Republic of Korea (by Se-Ik Oh) Report of the APO Seminar on Development of Marginal Agricultural Land.
- Colman David, 1991, Environmental Economics and Agricultural Policy. In A.J.Rayner and D.Colman(eds) Current Issues in Agricultural Economics, pp.205-223, McMillan, London.
- Hill, P., Green, B., and A. Edwards (1993) The Cost of Care: the costs and benefits of environmentally friendly farming practices. The Royal Institution of Chartered Surveyors. Paper no. 15, 86p.
- Wathern Peter, 1992, Less Favoured and Environmentally Sensitive Areas: a European dimension to rural environment. In, W. Howarth and C.P. Rodgers (eds.) Agriculture, Conservation and Land Use - Law and policy issues for rural areas. University of Wales Press, Cardiff.
- 是永東彦, 聿谷好人, 福士正博, 1994, EC의農政改革에學ぶ, 農文協.
- 赤羽武, 1990, 山村の振興, 〈林政學〉, 半田良一編, 文永堂, p.221.
- 和泉眞理, 1989, イギリスの農業環境政策, 富民協會.