

중산간지 조건불리지역 선정기준 설정 및 유형화

이 석 주 · 한 경 수

농업기반공사 농어촌연구원

A Study on the Development Selection Criteria of Hilly/Mountainous and Less-Favored Areas

Lee, Seok-Joo · Han, Kyung-Soo

Rural Research Institute, KARICO

Abstract

The purpose of this study is to define the concept of Hilly/Mountainous and Less-Favored Areas from the viewpoint of agricultural infrastructure, and to establish selection criteria and categorize of that areas.

Using three type guidelines which were the rates of forest(above 50%), farmhouse population(above 50%) and infrastructure improvement(below 50%), the regions of 605 Eup · Myon were selected to Hilly/Mountainous and Less-Favored Area. And for applying to regional development planning, the regions of eup · myon were classified 4 types using average of the rate of forest and aged farmhouse population(75%, 17.5%).

To conserve the farmland in Hilly/Mountainous and Less-Favored Areas, it requires continuous research on systematic approach method. Especially, it is necessary to investigate a development formula according to farmland scale and desolated degree through analysis of the actual condition of farmland.

I. 서론

최근 농업·농촌을 둘러싼 제반상황이 점점 어려워지고 있는데, 특히 자연적·사회적으로 불리한 조건하에 있는 중산간지 조건불리지역에 있어서의 어려움이 더욱 가중되고 있다. 정부에서는 오지 및 과소지역의 개발촉진과 산촌진흥 등을 목적으로 다양한 시책을 실시하고 있으나, 주민의 과소화, 농업종사자의 고령

화·여성화 등에서 원인을 찾을 수 있는 농림업의 쇠퇴로 말미암아 지역 자체가 붕괴위기에 처해가고 있는 실정이다.

우리나라 중산간지 조건불리지역은 국토면적의 1/2 이상을 차지하고 농가인구, 농가호수, 경지면적 등도 40%를 상회하고 있으며, 산림면적은 약 80%를 차지하는 등 농림업생산의 장으로서 중요한 역할을 담당하고 있다. 특히 환경보전의 측면에서 강우시 산림과 경사지 논의 저류기능에 의한 홍수조절 및 수자원 합

양은 물론이고 토양침식과 토사유출 등의 자연재해 방지도 크게 기여하고 있다

따라서 이러한 상황을 감안한다면 지금은 중산간지 조건불리지역의 진흥을 위한 대책을 조속히 마련해야 할 중요한 시점이라고 생각된다. 최근 경제사회의 커다란 변혁 속에서 지형 등 지리적 조건의 제약 때문에 평야지에 비해 농업생산기반의 정비비용이 높다는 이유 등으로 이 지역의 농업생산기반정비사업의 추진이 부진한 실정이며, 농업후계자의 부족, 고령화의 진행 등에 의해 경작포기 및 휴경되는 농지가 증가되는 추세에 있다. 이와 같은 점들을 미루어 볼 때, 농림업이라는 산업 만으로서의 자립은 상당한 어려움이 따를 것으로 판단된다.

따라서 종래의 미작 중심의 농업에서 부가가치가 높은 농업, 고도화, 다양화를 기하기 위해서는 경지정리 등의 생산기반정비는 물론, 마을안 도로, 하수도, 공원 및 문화시설 등의 생활환경정비에 대해서도 지역주민의 요구를 반영하면서 기후, 지형 등 자연조건에 적합한 종합적인 기반정비를 적극적으로 추진하는 것이 해결의 출발점이라 할 수 있다.

이러한 시각에 기저하여 본 연구에서는 중산간지 조건불리지역의 개념을 농업생산기반정비의 관점에서 정립하고, 중산간지 조건불리지역 선정기준을 설정한 후, 이를 토대로 중산간지 조건불리지역을 구분하는 것을 연구의 목적으로 하고 있다.

이와 함께 장래 이러한 지역을 정비할 경우 기존의 획일적인 개발방식이 아닌 지역의 다양한 농업여건 및 지역의 특색을 살린 개발방식 도입을 위한 한 시도로써, 상기 기준에 의해 중산간지 조건불리지역으로 선정된 지역을 대상으로 지역을 유형화하여 각기 특성을 고찰해 봄으로써 향후 이들 지역에 대한 개발사업 업무에 기초자료를 제공하고자 한다.

II. 중산간지 조건불리지역의 개념과 선정기준 설정

1. 중산간지 조건불리지역의 개념

「중산간지 조건불리지역」을 이해하기 위해서는 「중산

간지역」과 「조건불리지역」을 동시에 파악할 필요가 있다. 「중산간지 조건불리지역」은 본 연구에서 적용하고 있는 용어로서 「중산간지역」 가운데서 「조건불리지역」이라는 이중적인 속성을 만족하는 경우를 의미하기 때문이다.

「중산간지역⁹⁾」이라 함은 일반적으로 “평야의 주변부에서 산간지에 이르기까지 정형·집적된 농지가 적고 영농조건 및 생활여건이 평야지역보다 불리한 지역”으로 정의를 내릴 수 있다. 즉 중산간 지역은 중간지역과 산간(산촌)지역을 포함하는 경우로 이해할 수 있다. 그러나 지금까지 우리나라에서 중산간지역을 대상으로 사업 등이 실시된 적이 없어 통일적인 기준에 의해 공식적으로 정의 내린 것은 없으나, 다만 그 동안 농림업분야에서 경제지리학적인 지역구분은 크게 농업·농촌의 특성분석 및 발전방향을 모색하기 위한 접근(서찬기, 1975; 이정환, 1987; 장우환, 1997)과 임업·산촌의 특성 및 발전방향을 모색하기 위한 접근(손철호, 1996)으로 대별되며, 두 접근법 모두 평야지역, 중간지역과 산간(산촌)지역으로 구분하고 있다.

이에 비하여 「조건불리지역」은 EU를 중심으로 활용되는 용어로서 개별 국가마다 다양한 기준을 토대로 지정되어 있다. EU에서 규정하고 있는 「조건불리지역」의 개념은 회원국들의 다양한 농업 특성과 정책관심을 반영하였기 때문에 일의적으로 규정되고 있지는 않으나, “농업의 생산조건이 불리하여 농민의 소득이 낮고 최소한의 지역인구 유지가 어려운 지역”으로 볼 수 있다. 따라서 유럽의 농업에 있어서 「조건불리지역(LFA : Less Favoured Areas)」의 개념은 지형(경사도), 표고(고도), 기후 등 자연조건이 열악하고, 농업경영이 불리한 지역을 말하고 있으며, EU의 공동농업정책(CAP)에 포함되어 있는 여러 공동농업구조조정정책중의 하나인 「산악지역 및 조건불리지역 농업에 관한 지침(EU지령 75/268)」에 근거하여 독일이나 프랑스는 조건불리지역을 산악지역, 조건불리농업지대, 특별 핸디캡지역으로, 영국은 열등지역, 최열등지역으로

9) 일본에서 주로 사용되는 용어로서 근본적으로 독자적인 지역을 의미하기보다는 기존의 5法(최근 8法)에서 다루고 있는 지역 또는 농림통계상의 중간농업지역과 산간농업지역을 총칭하는 의미이다.

정의하고 있다.

그러나 EU의 「조건불리지역」과 일본의 「중산간지」의 개념은 서로 다르다. EU의 조건불리지역에서는 농업 생산의 입지여건, 자연조건의 불리성, 거주환경의 열악성, 자연과 경관자원보호를 위한 농업지속의 필요성에 대한 지역지표의 개념이고, 일본의 중산간지역은 사회조직의 상대적 취약지역, 지역농림업의 상대적 후퇴지역, 농외산업의 상대적 부진지역, 생활환경의 상대적 불리지역 개념이다. 다만, 일본의 농림통계상의 농업지역 유형별 구분지표와는 상통된다.

이 개념은 공간이용의 물리적 통계적 구분의 유효성은 있지만 사회경제적 여건 또는 자연, 경관, 문화적 여건이 반영되지 못한 점이 흠이다. 그렇지만 일본의 중산간지역 관련 8개법¹⁰⁾이나 3개정책사업¹¹⁾ 대상지역의 개념은 문제상황에 대한 시책대상지역으로의 유효성이 있음을 참고하여 토지 이용상의 개념으로 접근되어야 할 것이다. 우리나라의 경우 WTO 체제하에서 농업경쟁력을 제고시키기 위해 농업생산기반정비가 주요 농정과제로 부각되고 있다는 점과 UR 농업협상시 농업·농촌이 갖는 국토보전 효과나 문화적의 등 다원적·공익적 기능의 중요성이 서서히 인식되고 있다는 점을 고려할 때 지금까지 비교열위지역 또는 한계지역으로 분류되어 왔던 중산간지 조건불리지역의 농업에 대한 새로운 인식전환이 필요하다. 따라서 본 연구에서 「중산간지 조건불리지역」은 이들 양자의 개념을 포괄하는 차원에서 출발하여 중산간지 내에서 영농조건이 열악한 지역을 농업생산기반정비의 관점에서 그 개념을 규정하고자 한다.

2. 중산간지 조건불리지역의 선정

가. 구분절차

우리나라는 전술한 바와 같이 EU의 조건불리지역에 해당되는 용어를 정립하여 사용하지 않고 있으며, 지

역 구분이 공식적으로 설정된 것이 없다. 최근에 와서 이와 유사한 지역에 대한 지원의 필요성을 인식하면 서도 대책의 방향, 내용, 방법, 범위 등에 대한 국민적 합의를 형성하지 못하고 있는 실정이다.

또한 중산간지 및 조건불리지역을 어떻게 규정하고 구분 지어야 할 것인가에 대하여 그동안 여러 측면에서 연구가 진행되어 왔으나, 현재까지 공식적인 「중산간지 조건불리지역」을 도출하지 못하고 있다(표-1).

〈표 - 1〉 한국 중산간지 조건불리지역 관련 개념과 구분기준

관련 지역	근거법(규정) 연구자	개념 및 구분기준	공간(행정) 단 위
산간 지대	농업센서스 (1985)	지역내의 산이 75% 정도 또는 이상인 지역	리동단위
오지 지역	오지개발촉진 법 (1988)	시경계와 접하지 않은 면지역으로서, 개발수준이나 소득수준이 전국 면지역평 균수준 보다 낮은 지역	면단위
산촌 지역	이광원(1986)	①임야율 75% 이상, ②경지율 15% 이하, ③인구밀도 200인/km이하,	읍면단위
	최수명(1988)	④인구감소를 연간 2.5% 이상	군단위
	유우익(1988)	①임야율 75~80% 이상, ②도시(5만이상)까지 접근성 1시간이상, ③농업용토지의 50% 이상이 산지	군단위
	장우환(1989)	①임야율 75% 이상, ②도시(5만이상)까지 접근성 평균이하,	군단위
	배재수(1993)	③농업용토지의 50% 이상이 산지,	군단위
	손철호(1996)	④해발 100m이상에 입지하고 기복량(1km×1km)이 100m이상	읍면단위
조건 불리 지역	시종역외(1996)	①임야율 63%이상, ②경지율 24.5% 이하, ③인구밀도 176인/km미만	읍·면 또는 동단위
		①임야율 64%이상, ②경지율 24.5% 이하, ③인구밀도 146인/km미만	
조건 불리 지역	시종역외(1996)	①임야율 75% 이상인면서, 평균해발고 200m이상, ②평균해발고 400m 이상	읍·면 또는 동단위
		①임야율 70% 이상, ②경지율 25% 이하, ③인구밀도 144인/km이하	
조건 불리 지역	시종역외(1996)	다음 ①과②의 조건에 동시에 해당하는 농어촌지역 ①경지정리 비율이 15% 이거나 수리답 비율이 20% 미만인 산간지역 또는 제주도, 거제도, 진도, 강화도, 남해도를 제외한 군소도서 지역 ②농업취업자가 총취업자의 50% 이상이고 인구감소율(1990~1995년 평균)이 전국 면평균인 연4% 이상인 지역	읍·면 또는 동단위

자료: 장우환, 1997, 한국중산간지역의 구분과 특성에 관한 실증 분석, p.329

1950년대말 농림통계연보에서 다루어진 농업지대는

10) 特定農山村法, 山村振興法, 過疎地域活性化特別措置法, 半島振興法, 離島振興法, 沖繩振興開發特別措置法, 奄美群島振興開發措置法 및 小笠原諸島振興開發特別措置法

11) 中山間地域總合整備事業, 中山間地域活性化促進事業, 山村振興等農林漁業特別對策事業

입지조건에 따라 평야, 중간, 산간, 계곡, 해안, 도서 등으로 구분하고 있으나 지금까지 지속되지 못하고 있으며, 최근에는 농업지대를 평야, 중간, 산간, 도시근교로 구분하여 각 지대별로 가계비, 농가자산, 농업생산성, 농가소득, 노동투하량 등의 정도를 나타내고 있으나, 이중 중간과 산간지대를 상대적 조건불리지역이라 할 수 있는 구분의 기준 또는 지표제시가 없고 다만, 농업조사표본 추출상의 기준으로 제시하고 있기 때문에 농업생산여건의 불리성인 자연조건의 열악성 등의 상황을 판단할 수 있는 기준이 될 수 없다.

이에 따라 본 연구에서는 비교열위지역과 한계지역이라는 양자의 개념을 표괄하는 개념으로서 중산간지 조건불리지역을 다음과 같은 절차에 의해서 설정한다.

- ① 중산간지의 구분기준을 설정한 후 중산간지를 구분
- ② 조건불리지역의 기준을 적용하여 조건불리지역을 설정
- ③ 앞의 두 조건을 수용하는 지역을 중산간지 조건불리지역으로 설정

다만, 이를 보다 용이하게 하기 위해 둘째와 셋째 단계를 합쳐서 중산간지만을 대상으로 조건불리지역 여부를 판단하는 방법도 가능하다. 이 경우 중산간지 이외의 조건불리지역에 대한 특성과 이해가 곤란하다는 한계가 있다.

나. 지표설정

중산간지 조건불리지역을 구체적으로 구분하기 위한 지표는 연구자나 국가별 정책목표에 따라 다양하게 제시될 수 있다. 지금까지의 구분지표는 크게 두 계열로 구분할 수 있는데 첫째 농지의 경사도나 고도 등 지형조건과 토질, 기후와 같은 자연조건과 관련된 지표, 둘째 지역의 SOC 개발정도, 산업구조, 인구감소율 등 사회경제적 지표계열이다.

EU는 조건불리지역의 구분에서 경지조건 뿐만 아니라 농장소득수준, 인구밀도 및 인구감소율, 가축밀도 등 사회적 조건을 기준지표로 삼고 있고, 일본의 특정 농산촌지역 구분에서는 인구지표와 경지조건지표를 동시에 고려하고 있다(표-2 참고).

이들 구분방법은 농민들의 영농활동과 소득수준에 영

향을 미치는 요인이 자연조건 뿐만 아니라 지역의 개발정도와 산업구조, 사회활력 등 다양하다는 인식과 해당 국가에서 지역에 따라 이들 지표의 격차가 크다는 현실을 반영하고 있다.

〈표 - 2〉 각국의 중산간지 조건불리 관련지역 구분지표

	중산간지 역 (장우환)	개발촉진 지역 (한국)	과소화지 역 (정기환, 김두철)	EU		스위 스	특 정 농산촌 (일본)	과소 지역 (일본)	직불제 지역 (일본)
				산악지 역	조건불 리지역				
사회 경제 적 인자	인구감소 율	●	●		●			●	
	인구밀도			●	●				
	연령구성 제조업종			●			●	●	
	사자비 농업종사 자비	●							
	도로율	●							
	재정자립 도	●						●	
	평균지가 농장당소 득	●				●			
자연 적 인자	농지 고도			●		●			
	농지 경사도			●		●	●		●
	경지형태					●			●
	수리조건					●			
	경지율	●							
	담율						●		
	초지율				●				●
임야율	●					●			

자료 : 오내원, 2000, "조건불리지역 농업의 특성과 직접지불 도입에 관한 연구"

본 연구에서 「중산간지 조건불리지역」은 중간산지 내에서 조건불리지역으로 구분되는 지역을 의미한다. 이는 중산간지 이외의 조건불리 지역은 다루지 않을 뿐만 아니라 중산간지 내에서도 조건불리지역이 아닌 지역은 제외함을 의미한다. 즉 지역의 사회·경제·문화적 안정과 발전을 도모하기 위한 다양한 접근 방법 중 농업구조적, 농업생산적인 측면의 접근을 의미하고, SOC나 임업, 제2·3차 산업을 고려한 문제해결은 배려하지 않는다.

본 연구에서는 제주도와 연육교로 연결되지 않은 도서를 제외한 전국 1,351개 읍·면에 대하여 일반 기초 통계 및 농업통계자료를 수집·분석한 후, 여러 가지 주요인자¹²⁾들의 대표성을 지니면서 농업생산기반의

가장 중요한 인자로 판단된 임야율(지형적 요인), 농가인구율(노동력), 기반정비율(인위적 시설) 등 3개 지표를 중산간지 조건불리지역을 구분하는 지표로 설정하였다.

또한 각 지표별 동일 가중치 적용을 원칙으로 각 지표값의 절대평균치인 50%를 판별기준으로 설정하였다. 또한 연구목적에서 농업생산기반정비의 관점에서 지역을 구분함을 원칙으로 제시한 바와 같이, 농업에 대한 의존도가 높지만 지형적으로 열악할 뿐만 아니라 생산시설에 대한 투자가 미약하여 농업생산성이 상대적으로 낙후된 읍·면을 해당지역으로 선정하기 위하여, 임야율이 50% 이상이면서 농가인구율이 50% 이상이고 기반정비율이 50%이하인 읍·면지역을 「중산간지 조건불리지역」으로 설정하였다.

다. 중산간지 조건불리지역의 일반현황

본 연구에서 제시한 방법론에 의해서 선정된 605개 읍·면의 현황에 대한 분석결과는 <표-3>과 같다. 인구밀도는 53.2인/km으로서 전국평균(111.7인/km)의 절반 수준(48%)에 불과한 반면, 농가구율은 58.2%로 전국평균(38.2%)에 비해 약 52%가 더 높고, 농가인구율은 67.7%로서 전국평균(42.9%) 보다 58% 더 높은 것으로 나타나 인구밀도는 아주 희박하나 농업의존도가 매우 높다는 것을 쉽게 알 수 있다.

또한 인구구성면에 있어서도 65세 이상의 고령농가인구율도 17.5%로 크게 나타나 전체평균에 비해 상대적으로 높아 농업노동력의 노령화가 더 심각한 실정에 있음을 알 수 있다.

그리고 농경지율을 비교해 보면 중산간지 조건불리지역의 농경지율이 전체의 농경지율 평균 보다 약 26% 낮은 반면, 농업생산기반에 대한 정비율(경지정리, 발기반정비, 수리안전담)은 21.7%로 전체평균(33.1%)보다 약 34%나 저조한 관계로 중산간지 조건불리지역의 휴경율이 전체평균 보다 68%정도 크게 나타났다. 또, 군청소재지까지의 평균거리도 중산간지 조건불리

지역 평균이 2.6km 더 멀게 나타났는데 이는 중산간지 조건불리지역의 도로정비율이 낮은 것까지 고려한다면 생활여건도 열악함을 알 수 있다.

<표 - 3> 중산간지 조건불리지역의 도별현황

구 분	전체 평균 (1,351)	조건불리 중산간지역(605)									
		평균	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	
임야율(%)	68.1	75.9	73.4	84.0	74.1	67.0	76.4	73.5	75.5	74.7	
농경지율(%)	21.1	15.7	16.7	10.0	16.1	22.6	15.4	17.7	16.2	16.4	
인구밀도(인/km)	111.7	53.2	66.7	24.8	49.8	86.7	49.3	62.0	53.4	66.0	
농가구율(%)	38.2	58.2	48.5	55.9	62.8	57.9	64.8	68.9	52.0	64.0	
농가인구율(%)	42.9	67.7	60.6	62.2	66.4	64.9	69.3	69.5	70.7	67.9	
고령농가인구율(%)	16.2	17.5	13.4	15.0	18.1	17.2	18.1	18.4	17.7	18.4	
기반정비율(%)	33.1	21.7	17.2	12.2	19.2	26.6	21.6	28.5	20.0	28.2	
수리담율(%)	66.0	60.6	47.4	60.9	51.4	53.2	63.6	64.8	62.0	68.3	
군청소재지까지의 평균거리(km)	15.7	18.3	17.2	22.6	18.3	15.1	18.8	17.0	18.7	17.7	
(%)휴경율	2.2	3.7	2.5	6.9	5.0	1.8	3.1	3.9	2.9	4.3	

주) 통계자료는 1999년 기준임

Ⅲ. 중산간지 조건불리지역의 유형구분

1. 중산간지 조건불리지역의 유형화 지표

중산간지 조건불리지역의 유형을 구분하는 방법에 대해서도 다양한 연구 방법론이 제시되고 있으나 본 연구에서는 지형적 조건과 노동력여건을 객관적으로 파악할 수 있는 기준으로 판단 가능한 임야율과 고령농가인구율 기준으로 삼았다. 판별기준은 임야율과 고령농가인구율의 605개 읍·면 평균치(임야율 75.8%, 고령농가인구율 17.5%)를 사용하여 임야율이 75.8%이상이고 고령농가인구율이 17.5% 이상인 지역, 임야율이 50%이상 75.8% 미만이고 고령농가인구율이 17.5%이상인 지역, 임야율이 75.8%이상이고 고령농가인구율이 17.5%미만인 지역, 임야율이 50%이상 75.8%미만이고 고령농가인구율이 17.5%이상인 지역 순으로 I형, II형, III형, IV형 등 4개로 유형화하였다(표-4참고).

12) 임야율, 인구밀도, 농가구율, 농가인구율, 기반정비율, 수리담율, 군청소재지까지의 평균거리, 휴경율 등이며, 이때 사용된 자료는 1999년기준 통계자료임.

〈표·4〉 중산간지 조건불리지역의 유형화 지표

구 분	임야율 75.8% 이상	50% ≤ 임야율 < 75.8%
고령농가인구율 17.5% 이상	I형 중산간지 조건불리지역 (상대적으로 지형적, 노동력 조건이 불리한 지역)	II형 중산간지 조건불리지역 (상대적으로 지형적 조건은 양호하나, 노동력 조건이 불리한 지역)
고령농가인구율 17.5% 미만	III형 중산간지 조건불리지역 (상대적으로 노동력 조건은 양호하나, 지형적 조건이 불리한 지역)	IV형 중산간지 조건불리지역 (상대적으로 지형적, 노동적 조건이 유리한 지역)

2. 유형별 중산간지 조건불리지역의 현황분석

가. 유형별 중산간지 조건불리지역의 특성

중산간지 조건불리지역으로 선정된 605개 읍·면을 상기의 방법론에 의해 4개의 유형으로 구분하였는데, 각 유형별 특성을 살펴보면 다음과 같다.

- ① I형 중산간지 조건불리지역 : 임야율이 75.8% 이상이고 고령농가인구율이 17.5% 이상인 지역으로서 지형적인 조건과 노동력조건 모두가 상대적으로 나쁜 지역을 뜻하고, 대체로 임야율, 농가인구율, 휴경율, 고령화율은 높은 반면 인구밀도, 경지율, 수리답율, 기반정비율은 낮으며, 또한 도심과의 거리도 먼 경향을 보이고 있다.
- ② II형 중산간지 조건불리지역 : 임야율이 50% 이상 75.8% 미만이고 고령농가인구율이 17.5% 이상인 지역으로서 상대적으로 지형조건은 좋으나 노동력조건이 나쁜 지역을 지칭하고 대체로 경지율, 수리답율, 기반정비율, 농가인구율, 고령화율은 비교적 높은 반면 임야율, 휴경율, 도심과의 거리는 비교적 낮은(가까운) 경향을 보이고 있다. 단, 인구밀도는 중간수준인 것으로 분석되었다.
- ③ III형 중산간지 조건불리지역 : 임야율이 75.8% 이상이고 고령농가인구율이 17.5%미만인 지역으로서 상대적으로 지형조건은 나쁘나 노동력조건이 좋은 지역을 일컫고, 대체로 임야율, 휴경율, 도심과의 거리는 비교적 높고(멀고), 인구밀도, 농가인구율, 고령화율, 경지율, 수리답율, 기반정비율은 비교적 낮은 경향을

보이고 있다.

④ IV형 중산간지 조건불리지역 : 임야율이 50% 이상 75.8%미만이고 고령농가인구율이 17.5%미만인 지역을 가르키고, 이 지역은 대체로 인구밀도, 경지율, 수리답율, 기반정비율은 높은 반면 임야율, 농가인구율, 휴경율, 고령화율은 낮으며 도심과의 거리는 비교적 낮은 경향을 보이고 있다.

〈표·5〉 조건불리·중산간지역 농업생산기반 현황 비교표

구분	임야율 (%)	경지율 (%)	수리답율 (%)	기반정비율 (%)	휴경율 (%)	군소재지까지의 거리 (Km)	농가인구율 (%)	고령농가인구율 (%)	인구밀도 (인/Km ²)	
전체읍면 평균 (1,351개)	68.1	21.1	66.0	33.1	2.2	15.7	42.9	16.2	111.9	
조건불리 중산간지 평균 (605개)	75.9	15.7	60.6	21.7	3.7	18.3	67.7	17.5	53.2	
유형별 평균	I(139개)	82.9	11.2	56.8	14.0	6.2	21.5	71.1	20.0	32.6
	II(207개)	67.5	21.2	62.0	26.2	2.6	16.3	70.0	20.1	67.6
	III(105개)	83.7	10.1	57.1	11.6	5.6	21.8	64.5	15.1	33.2
	IV(154개)	66.5	22.1	62.7	27.8	2.3	15.5	65.2	14.4	89.9

나. 도별 중산간지 조건불리지역 개소수

유형별 분포 상황

도별 해당 중산간지 조건불리지역 비율을 살펴보면, 경북(70.0%), 충북(64.1%), 강원(49.6%), 경남(46.0%), 전남(38.0%), 전북(36.3%), 충남(32.0%), 경기(19.0%) 순으로 나타났다.

유형별 중산간지 조건불리지역의 분포를 살펴보면, I형 중산간지 조건불리지역은 전체 605개 해당지역 중 139개소로 전체의 23.0%를 차지하고, II형 중산간지 조건불리지역은 207개소로 전체의 34.2%를 차지하고 있으며, III형 중산간지 조건불리지역은 105개소로 전체의 17.4%를 차지하고 있고, IV형 중산간지 조건불리지역은 154개소로 전체의 25.5%를 차지하고 있다 (표-6 참고).

〈표 - 6〉 도별 중산간지 조건불리지역 개소수의 유형별 분포

(단위 : 개, %)

구분	총 읍 면수	해당 읍 면수	I형 중산간지 조건불리지역	II형 중산간지 조건불리지역	III형 중산간지 조건불리지역	IV형 중산간지 조건불리지역
경기	158	30(19.0)	- (0.0)	- (0.0)	10(33.3)	20(66.7)
강원	113	56(49.6)	10(17.9)	2(3.6)	37(66.1)	7(12.5)
충북	103	66(64.1)	14(21.2)	30(45.5)	8(12.1)	14(21.2)
충남	169	54(32.0)	6(11.1)	23(42.6)	3(5.6)	22(40.7)
전북	157	57(36.3)	14(24.6)	22(38.6)	12(21.1)	9(15.8)
전남	195	74(38.0)	17(23.0)	34(45.9)	8(10.8)	15(20.3)
경북	243	170(70.0)	53(31.2)	57(33.5)	18(10.6)	42(24.7)
경남	213	98(46.0)	25(25.5)	39(39.8)	9(9.2)	25(25.5)
계	1,351	605(44.8)	139(23.0)	207(34.2)	105(17.4)	154(25.5)

다. 유형별, 경사도별, 원인별, 지목별 휴경율

중산간지 조건불리지역 경사농지의 황폐화 요인은 주로 영농조건 불량, 노동력의 부족, 부재지주 등의 이유에 의해 휴경 또는 경작포기가 이루어지고 있다 (농림부·농어촌진흥공사, 1996).

중산간지 조건불리지역 문제점의 핵심이 인구의 과다 및 선택적인 유출로 인한 과소화, 노령화 및 그로 인한 휴경지의 증가라는 시각에서 대상 지역에 대한 휴경지에 대하여 분석한 결과 지목별로는 밭이 전체 휴경지의 약 70%를 차지하고, 지형적 조건이 상대적으로 열악한 유형(I, III형)에서 밭의 휴경율이 상대적으로 높았다. 그리고 지형조건은 상대적으로 열악하면서 인구구성이 상대적으로 양호한 III형에서 밭의 휴경율이 가장 높게 나타나고 있는데 이는 상대적으로 생산성이 낮은 경사지의 밭에서 휴경이 급진전되는 것으로 사료된다.

경사별로는 15%이상의 급경사지에서 전체 휴경면적의 약 70%를 차지하고 있으며, 휴경원인별로는 노동력 부족과 영농조건 불량(기계화 불가)이 전체의 84%를 차지하여 조건불리 중산간지역 문제를 그대로 반영하며, 지역사회의 기간산업인 농업의 건전한 유지를 위하여 생산기반정비가 시급함을 알 수 있다.

따라서 이러한 중산간지 조건불리 농경지의 황폐화를 방지하기 위해 생산기반정비의 계획을 세울 때에는 먼저 읍·면내 농경지의 실태파악을 하여 특히 농지

의 집적(단지)규모와 황폐화 정도에 따라 ① 긴급히 정비해야할 단지, ② 당분간 정비하지 않아도 될 단지, ③ 정비하지 않고 방치시킬 단지로 구분하여 관리하는 것도 하나의 대안으로 고려될 수 있

〈표 - 7〉 유형별, 경사도별, 원인별, 지목별 휴경율

(단위 %)

구분	경사도별 휴경율			원인별 휴경율				지목별	
	7%이하	7~15%	15%이상	부재지주	노동력부족	영농조건불량	기타	밭	논
I형	2.56	21.38	76.06	4.03	41.96	45.85	8.16	72.0	28.0
II형	4.40	26.50	69.10	4.46	42.15	40.04	13.35	62.2	37.8
III형	6.76	16.76	76.48	8.02	35.58	44.66	11.75	77.4	22.6
IV형	5.74	24.11	70.15	5.61	36.40	48.77	9.23	67.1	32.9

IV. 요약 및 결론

본 연구에서는 중산간지 조건불리지역의 개념을 농업생산기반정비의 관점에서 정립하고, 지역범위 설정을 위한 지역구분 지표를 설정한 후, 중산간지 조건불리지역을 구분하고 유형화하는 것을 연구의 목적으로 하였다.

본 연구에서 적용하고 있는 중산간지 조건불리지역은 중산간지역 중에서 조건불리지역 이라는 이중적인 속성을 만족하는 경우로, 중산간지의 구분기준을 설정한 후 중산간지를 구분하고, 조건불리지역의 기준을 적용하여 조건불리지역을 설정한 다음, 두 조건을 수용하는 지역을 중산간지 조건불리지역으로 정의하였다.

이러한 지역을 구분하는 지표로는 여러 가지 주요인자들의 대표성을 지니면서 농업생산기반의 가장 중요한 인자로 판단된 임야율(지형적 요인), 농가인구율(노동력), 기반정비율(인위적 시설) 등 3개 지표를 중산간지 조건불리지역을 구분하는 지표로 설정하였다. 또한, 각 지표별로 동일 가중치 적용을 원칙으로, 지역별 편차를 제거하기 위하여 각 지표값의 절대평균치인 50%를 판별기준으로 설정하였으며, 세부기준은 임야율이 50% 이상이면서 농가인구율이 50%이상이고

기반정비율이 50%이하인 605개 읍·면지역을 「중산간지 조건불리지역」으로 설정하였다.

지역 개발방향 정립에 활용하기 위하여 지형적 조건과 노동력여건을 객관적으로 파악할 수 있는 기준으로 판단 가능한 임야율과 고령농가인구율 기준으로 삼아 중산간지 조건불리지역의 유형화를 시도하였다. 세부 판별기준은 임야율과 고령농가인구율의 605개 읍·면 평균치(임야율 75.8%, 고령농가인구율 17.5%)를 사용하여 4개의 유형으로 구분하였다.

유형별 중산간지 조건불리지역의 분포를 살펴보면, I형 중산간지 조건불리지역은 전체 605개 해당지역 중 139개소로 전체의 23.0%, II형 중산간지 조건불리지역은 207개소로 전체의 34.2%, III형 중산간지 조건불리지역은 105개소로 전체의 17.4%, 그리고 IV형 중산간지 조건불리지역은 154개소로 전체의 25.5%를 차지하고 있었다.

605개 중산간지 조건불리지역에서는 15% 이상의 급경사지에서 전체 휴경면적의 70%를 차지하고 있었으며, 휴경원인별로는 노동력 부족과 영농조건 불량(기계화 불가)이 전체의 84%를 차지하여 조건불리 중산간지역 문제를 그대로 반영하고 있었다.

이러한 중산간지 조건불리지역 농경지의 황폐화를 방지하기 위한 체계적인 접근방법이 요구되며, 특히 농경지 실태파악을 통해 농지의 집적(단지)규모와 황폐화 정도에 따른 선택적 개발방식에 대한 연구검토가 이루어져야 할 것으로 사료된다.

6. 농림부, 1999, 경지정리사업비 절감 방안에 관한 연구
7. 농림부, 「농업생산기반정비사업 통계연보」, 각연도
8. 농림부, 2000, 받기반 정비사업 추진성과 분석 및 평가연구(I)
9. 농촌경제연구소, 1998, 조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구
11. 農村開發企劃委員會, 2001, 환경과 Amenity을 고려한 일본의 농업·농촌정비
12. 全國農業土木技術聯盟, 2000, 農業農村整備·新しい世紀へ
13. 農村計劃研究連絡會編, 1998, 中山間地域研究の展開, 養賢堂
14. 財團法人ふるさと情報センター, 1999, 中山間地域對策ハンドブック, 大成出版社
15. 大內力, 1996, 中山間地域對策, 農林統計協會
16. 小田切德美, 1993, 中山間地帶農業の構造, 農政調査委員會
17. 須藤良太郎, 1989, 中山間地域を考える, 中山間地域問題研究會
18. 吉岡裕, 1998, 農業とWTO, 農林統計協會
19. 嘉田良平, 1998, 世界各國の環境保全型農業, 農山漁村文化協會
20. 是永東彦, 1998, フランス山間地農業の新展開, 農山漁村文化協會
21. 小田切德美, 1995, 日本農業の中山間地帶問題

參 考 文 獻

1. 각시·군, 1999, 「시·군 통계연보」
2. 농어촌진흥공사, 1997, 「농업진흥지역밖의 농지자원조사 보고서」(1993-1996)
3. 농림부, 「농업총조사」, 전국편·각도편(1990·1995)
4. 농림부, 1998 한국의 중산간지역 구분에 관한 연구
5. 농림부, 1999, 받기반 정비사업 시설물 점검 및 유지관리 실태조사