

균형발전을 위한 조건불리지역 직접지불제도 도입 제안

- EU 사례를 중심으로 -

A Suggestion for Direct Payment on Less Favoured Area (LFA) for Balanced National Development - Based on EU case -

심 완 보*
Shim, One-Bo

1. 머리말

우리 농업 그리고 농촌지역의 어려움은 대략적으로 다음과 같이 요약 될 수 있다. 농업은 농업자체의 특수성 즉 농업생산은 어느 산업부분보다 기후 등 외부여건에 따라 절대적인 영향을 받게 되어 있을 뿐만 아니라 생산물소비의 비탄력성(inelasticity) 때문에 아무리 소득이 늘어도 소비에는 한계가 있을 수밖에 없기에 경제성장으로 소득이 증가함에도 타산업의 종사자보다 상대적으로 어려운 위치에 처하게 된다. 물론 탄력성이 다른 농산물보다 높은 건강식품이 있다고 하더라도 여기에도 한계가 있다고 할 수 있다. 문제는 농촌지역이다. 이의 문제시작은 개발도상국가에서 대부분의 경제발전론의 한 방법으로 소위 불균형(unbalanced) 발전론에 입각한 비농업분야에 대한 집중으로 산업을 육성하는 과정에서 상대적으로 효율성이 적은 농업은 물론 그 농촌지역에 대한 발전이 정책적으로 소외 될 수밖에 없게 되었다. 문제는 우리나라에 있어서 다자간협상과 더불어 한·칠레 FTA, 한·싱가포르 FTA, 한·일 FTA, 한·중·일 FTA 등 자유무역협정으로 인해 농산물 시장개방은 지속적으로 확대될 전망이다. 개방화 시대에 상대적으로 피해를 보는 농업 및 농촌에 대하여 정당하게 배려해야 할 부분마저 아직까지도 충분한 이해가 되지 않고 있는 상황이다.

완전경쟁시장(perfect competition market)의 핵심은 누구나 정당한 값을 지불해야 소위 경제재(economics goods)를 취득할 수 있게 하는 정책을 그 근간으로 함에도 농촌지역의 맑은 공기, 풍성함, 수자원(지하수) 함양, 보전 및 아름다운 경관의 소위 공익적 기능의 편익(benefits)을 무임승차(free rider, free lunch)하는 사람에 대한 적절한 정책도 인식하여 도덕적 해이(moral hazard)의 오해 마저 일게 하고 있다.

더욱이 농촌은 그 외에도 노령인구의 흡수, 자연의 지킴이 및 문화적 유산에 대한 귀중한 국민적 공간으로서 그 역할에 대해서는 언급을 차제하고라도 농촌지역에서도 특히 농촌의 아름다움을 가지고 있는 소위 조건불리지역(Less Favoured Area)은 더욱더 농촌지역에서도 상대적으로 소외되어 온 결과 50% 정도의 면(面)이 10~20년 만에 인구가 반으로 감소하여 지역사회 유지 마저 불가능 할 정도로 피해를 낳게 함으로서 정책실패(policy failure), 시장 실패(market failure)에 대한 비판을 하지 않을 수 없는 지경에 이르고 있다.

그래서 지역적으로 영농의 열악성(경사도, 고립성, 토양, 경지규모 등)으로 오는 불리함을 EU 및 일본같이 그 조건이 좋은 지역(평야지역)과의 영농차이에 대한 일정 부분을 보전하여 줌으로써 농가소득의 보전을 통한 지역사회 유지 즉 국가전체의 균형발전을 기함으로써 사회적 비용

*농업기반공사 농어촌연구원(wanbosh@karico.co.kr)

(social cost)을 줄이는 것이 국민후생의 유지·증대와 사회통합의 중요한 방법이 될 수 있기 때문이다.

2. 시장개방과 조건불리지역개발정책 도입의 필요성

WTO/DDA협상이 칸쿤 각료회의의 결렬에 따라 지연되고 있으나, 각종 자유무역협정으로 인해 농산물 시장개방은 지속적으로 확대될 전망이다.

농산물의 시장개방이 확대됨에 따라 영농조건이 열악해 생산비가 높고, 생산성이 낮은 조건불리지역부터 개방화 피해가 발생할 것이며 영세농과 고령농민으로부터 피해가 발생할 것이다. 조건불리지역에서 나타날 영농을 포기할 영세농과 고령농업인이 농촌지역에서 최소한의 삶을 유지할 유인을 제공하지 못할 경우 커다란 사회적 문제를 발생시킬 것이다. 조건불리지역의 공간활용 대책이 마련되지 못하면 조건불리지역의 영농포기에 따라 국토공간의 불균형은 더욱 심화될 것이다.

우리도 이제 세계 농정변화에 순행하는 농정으로의 전환이 요구되어 가격지지가 중심이 된 농업정책에서 생산과 연계 없는 소득정책과 농촌개발정책을 강화하여야 할 것이다. 농업생산여건이 열악하지만 국토 공간의 균형발전과 인구의 균형분배 차원에서 EU는 조건불리지역에 관한 다양한 정책과 지원을 1970년대 중반 이후 지속적으로 유지하고 있다. 시장개방 확대에 따라 큰 충격이 예상되는 조건불리지역에 대한 사전 대책을 강구하기 위해 지난 30년 조건불리지역정책을 추진하였던 EU(영국, 아일랜드, 오스트리아)와 함께 스위스의 조건불리지역정책에서 정책개발에 관한 시사점을 찾을 수 있다.

3. 조건불리지역의 정책도입배경과 변화

가. 도입 배경

유럽에서 개별국가별 조건불리지역에 관한 정책은 세계 2차대전 후 도입되었다. 조건불리지역

에 관한 정책이 도입된 이유는 다음과 같다.

1) 열악한 영농조건 소득보전

조건불리지역의 낮은 생산성과 열악한 영농조건으로 인해 낮은 소득으로 어려움을 겪고 있는 농가들이 영농을 지속할 수 있기 위해서는 소득보상이 필요했기 때문이다.

2) 국토균형발전

국토의 균형발전이 국가의 목표인 유럽에서 이농과 도시 인구집중을 억제하기 위함이다.

3) 식량자급도를 제고시키기 위한 농경지의 확보를 들 수 있다.

나. 정의 및 지정수준

유럽의 개별국가별로 상이하게 추진되던 조건불리지역정책은 영국의 EEC 가입에 따라 통일되었다. EEC의 조건불리지역정책은 1975년 제정된 이사회 지침(Directive 75/268)에서 “특수한 농업구조와 자연환경으로 인해 영농활동에 제약을 받는 지역”을 조건불리지역(less favoured areas)이라 규명하고 이러한 지역의 효율성을 높이기 위한 지원이 필요함을 언급한데서부터 시작되었다.

EU 전체적으로 볼 때 농경지 중 약 56%가 조건불리지역으로 지정되어 있다. 조건불리지역은 EEC에 공동농업정책이 도입된 이후 지금까지 지속적으로 확대되어 왔다. 이탈리아의 경우 1975년 조건불리지역은 농경지의 37.7%에서 1998년 53.6%로, 아일랜드 경우 1975년 조건불리지역은 농경지의 51.2%에서 70.9%로 확대되었다.



다. 1975년 이사회 지침 (조건 및 분류 등)
(Council Directive 75/268/EEC)

EU의 조건불리제도의 근간이라 할 수 있는 75/268/EEC는 최초로 조건불리지역에 대한 정의와 이에 대한 지원을 명시한 규정이다. 제 1조에서는 각 회원국이 농촌 유지와 보호를 위한 지속적인 농업활동을 돕기 위해 4조에 명시된 절차를 통해 보상금을 지불할 수 있음을 명시하고 있다. 3조에서는 조건불리지역에 대한 분류에 대해 기술하고 있으며 그 내용은 다음과 같다.

1) 조건불리지역의 일반 조건

지침은 조건불리지역에 대해 다음과 같은 기본적인 조건을 제시하고 있다.

- 토지가 척박하며 영구적으로 불리한 환경의 영향을 받으며
- 농업활동이 미약하고
- 농업 활동에 대한 의존도가 크며
- 도로와 전기, 수도 시설과 관광지의 경우 하수도 시설 등 기반 시설이 충분히 구비된 곳이며
- 이러한 조건들이 동질적으로 나타나며 행정구역 단위로 이루어진 지역

2) 조건불리지역의 분류

75/268/EEC에서는 조건불리지역을 산악 지역, 인구감소 위험이 있는 조건불리지역, 특정조건 불리지역으로 분류하고 있으며 이러한 세가지 분류 체계는 현재까지 이어지고 있다.

가) 산악 지역

다음과 같은 환경제약으로 토지 이용방안이 한정되어 있고 경작활동에 상당한 추가 비용이 소모되는 지역을 산악지역으로 지정한다.

- 해발고도 600~800m 이상의 높은 고도로 인해 성장계절이 짧은 곳
- 낮은 고도 지역의 경우 평균 1km² 당 경사도가 20% 이상으로 농기구 사용이 어렵고 고가의 특수 장비가 필요한 지역
- 위 두 조건에 부합하지는 못하지만 미약

한 두 가지 조건이 함께 작용하는 지역
나) 인구감소 위험이 있는 조건불리지역

다음과 같은 3가지 조건이 동시에 충족되는 지역을 인구감소 위험이 있는 조건불리지역으로 지정한다.

① 척박한 토지

- 경작활동에 고액의 추가 비용이 들어 주로 조방적 방목 활동에 적합한 곳으로 농작물 생산이 국가 전체 평균의 80% 미만이거나 목초지 1ha당 사육단위가 1 LU 미만인 지역, 또는 농지, 목초지, 방목지의 비율이 높거나 토지 판매가가 국가 평균에 비해 현저하게 낮은 지역

- ② 경제지표가 국가 평균보다 현저하게 낮은 곳
- 농가의 부가가치, 농가 총 소득, 순 농가 소득, 노동 수입 등 농가 수입을 나타내는 지표들이 국가 평균보다 현저하게 낮은 지역

③ 감소하거나 낮은 수준의 인구

- 인구밀도가 1km² 당 75명 이하이거나 국가 평균의 50% 이하이면서 농업관련 종사 비율이 15% 이상인 지역

다) 특정 조건불리지역

3조 5항에 명시된 특정조건 불리지역은 특정 불리환경의 영향을 받는 곳으로 지역사회 보존과 관광자원 관리를 위해 지속적인 농업활동이 필요한 지역을 대상으로 지정할 수 있다. 특정 불리환경이란 해안가나 섬에 위치해 토양에 염분이 많거나, 척박하고 배수가 안 되는 토지상의 문제 외에 수송비가 많이 드는 지역, 환경보호를 위한 특정한 규정 등을 말한다. 특정 조건불리지역은 회원국의 전체 조건불리지역의 2.5%를 초과해 지정할 수 없다.

라. 1999년도 이사회 규정 (조건 및 구분 등)
(Council Regulation No.1257/1999)

Council Regulation No. 1257/1999의 2편

농촌발전조치의 5장 조건불리지역과 환경규제지역(Less-Favoured Areas and Areas with Environmental Restrictions)의 13~21조에 일반적인 규정이 담겨져 있으며, 이를 바탕으로 회원국은 자국의 조건불리지역을 규정, 지원할 수 있게 되어 있다. 즉 공동정책으로써의 조건불리지역 제도에 참여해 EU의 보조를 받기 위해서는 각 회원국이 세운 자체 규정이 아닌 이사회 규정(Council Regulation No. 1257/ 1999)에 따라 조건불리지역을 지정해야만 한다.

1) 목적

조건불리지역에 대한 지원은 지속적인 영농활동을 통한 농촌사회의 유지와 환경을 고려한 농업활동을 지속시키기 위함이다.

2) 조건불리 대상지역

- 가) 토지의 낮은 생산성으로 인해 생산비가 높은 지역,
- 나) 농가 수입이 전체 평균에 비해 현저하게 낮은 곳,
- 다) 농업포기로 지속적인 인구가 감소하는 곳을 중심으로 지정할 수 있다.

3) 수혜조건

- 가) 지정된 최소면적의 농경지를 경작할 것
- 나) 첫 지불금 수혜 후 최소 5년 간 영농활동 지속
- 다) 바람직한 영농방식(Good Farming Practice : GFP)을 준수할 것을 요구하고 있으며, GFP는 환경친화적인 영농활동을 위한 지침이다.

4) 조건불리지역의 구분

가) 산악지역

이사회 규정에 따르면 산악지역은 높은 고도로 적은 무상일수등의 특수한 산악기후와 급한 경사로 인해 고가의 장비가 필요한 지역이다. 단 고도와 경사가 심각한 수준이 아니더라도 두 가지 요소가 동시에 열악한 지역도 산악지역으로 간주한다.

나) 일반조건불리지역

일반조건불리지역은 토지의 생산성이 낮고

많은 비용투자 없이는 생산성이 개선될 여지가 없으며 비용이 많이 필요한 가축만 사육할 수 있는 등 지속적인 영농활동이 어려운 곳을 지칭한다.

다) 특정조건불리지역

특정조건불리지역은 환경을 보전, 개선하고 잠재된 관광자원을 보호하기 위해 지속적인 영농활동이 요구되나 특정한 악조건으로 영농활동에 지장이 있는 곳을 가리킨다.

각 국가별 조건불리지역의 분류사항 지정에 대한 세부 사항은 EU에서 규정하지 않았지만 회원국은 지정에 앞서 반드시 EU의 승인을 받아야 한다.

EU에 있어서 조건불리지역에 관한 보상은 과대보상이 되지 않는 범위 내에서 이루어지되 존재하는 악조건을 극복할 수 있는 충분한 액수이어야 한다. 조건불리지역에 대한 보상은 특수한 악조건, 환경문제, 경제구조에 따라 차별화되어야 한다고 규정되어 있다.

4. 조건불리지역의 개발지원정책

가. 프로그램의 중점분야

영국(잉글랜드)은 농촌지역에 대한 분석을 통해서 제기된 농촌지역에 가장 필요한 것을 해결할 수 있도록 지원하기 위해서 두 가지 중점분야를 선정하였다.

첫째는 쇠퇴하는 농업의 역할에 적응할 수 있는 강한 농촌경제를 발전시키는 것으로서 이는 다양하고 경쟁력 있는 농업과 임업을 만들려는 프로젝트, 새로운 생산물이나 시장판로 그리고 상호협력을 통해서 농촌지역에 새로운 고용을 창조하는 프로젝트, 새로운 경제활동을 지원하는 특정한 직업훈련을 공급하려는 프로젝트 등에 지원을 하는 것이다. 즉

- 구릉지 가축보조금 제도 (Hill Livestock Compensatory Allowance)
- 구릉지 농장보조금 시책(Hill Farm

Allowance Scheme) (2001-2003)

- 농촌기업 시책(Rural Enterprise Scheme)
둘째는 영국(잉글랜드) 농촌의 환경파괴를 막는 것이다.

농촌발전 프로그램이 시행되고 있는 지역을 크게 증가시키는 것 그리고 조건불리지역 등 환경보존이 필요한 지역에서 지속 가능한 관리가 유지되도록 하는 것을 들 수 있다. 즉,

- 전원관리인 시책 (countryside Stewardship Scheme)
- 환경 민감지역 시책 (Environmentally Sensitive Areas Scheme)
- 유기농업 시책 (Organic Farming Scheme)

나. 개발정책 지원사유

정부가 개입을 하는 이유는 크게 시장실패의 개념에 근거를 둔다. 즉 개입이 없다면, 비시장 재화 또는 공공재의 공급 특히 생물다양성과 경관이 어려울 것이고, 그 활동의 외부성 예를 들면, 여가활동에 따른 환경파괴 등 비용에 반영되지 않는다는 것이다. 또한 특정한 농촌경제나 사회에서 특별한 어려움이 있다는 것이다. 예를 들면 원거리성과 희박한 인구 때문에 시장 등의 변화에 적응하는 데 많은 비용이 소요되는 경우는 정부의 개입이 없다면 더 낙후될 것이기 때문이다.

5. EU 조건불리지역 정책의 시사점

유럽은 1962년부터 공동농업정책 (CAP · Common Agricultural Policy) 을 통해 역대 농산물 생산을 장려하는 정책을 펴왔다. 이는 농산물에 대한 수매보증을 통한 가격지지, 가격하락에 의한 손실보전 등 주로 가격지지 보조금의 형태를 취해왔다.

EU는 1999년 농가를 지원하기 위하여 이사회 규정(Council Regulation No. 1257/1999)을 제정하였다. 이사회 규정은 모두 56조로 구성되어 있는데 조건불리지역에 대한 지원에 9조를 할

애하고 있다. 조건불리지역은 이사회 규정 1257/1999의 제 2편 농촌발전조치의 5장 조건불리지역과 환경규제지역(Less-Favoured Areas and Areas with Environmental Restrictions)의 13~21조에 언급되어 있다.

최근 WTO 등 자유무역 기조 확산과 더불어 유럽 내 농산물의 과잉생산, 이로 인한 환경파괴 문제가 대두되면서 EU공동 농업정책은 Agenda 2000과 2002년 CAP 중간평가를 통해 2003년 8월 CAP 개혁에 합의하게 되었다. EU 집행위원회는 2002년 7월 가격지지 보조금을 점진적으로 폐지하기로 하고 남은 예산은 농촌개발에 사용하기로 결정했다. WTO 하의 자유무역 흐름에 방해를 받는 직접적인 가격지지 대신 농촌 개발을 통해 농가를 지원하겠다는 것이다. 이와 맞물려 농산물 가격을 왜곡시키지 않는 직접지불제를 통한 지원을 확대하기로 했다.

EU 농촌개발정책의 핵심은 환경보전정책과 조건불리지역정책이다. 환경보전정책은 1990년대 들어 도입되었지만 조건불리지역 정책은 1970년대 중반 이후 도입되었다. 조건불리지역정책은 조건불리지역의 농업생산 기반을 유지하기 위해 생산과 연계되어 추진되었지만 최근 농산물 무역자유화가 확산됨에 따라 생산과 연계없는 보조 정책으로 전환해 환경보전의 준수를 보조금 수혜의 조건으로 한 면적단위 보조금으로 전환하였다.

6. 맺는말

우리도 지금까지의 농업정책의 기초를 유지하되 농촌의 국민적 공간으로 활용을 위하여 조건불리지역에 대한 지역개발정책의 도입이 절실하게 요구되고 있다. 이렇게 함으로써 국토의 균형발전이 가능하게 하는 중요한 방안이 될 것으로 판단된다. 다만 여기서 영농의 차이를 보전해 주는 조건불리지역에 대한 직물제를 도입하여 농촌 거주로 지역 사회유지의 동기부여로 도시로의 유입에 따른 사회적 비용(social cost)을 최소한으로 줄이는 정책의 도입이 시급하다고 판단된다.