

연구보고 R508 / 2005. 12.

휴경농지의 실태와 정책방향

박석두 연구위원
김수석 부연구위원

한국농촌경제연구원

연구 담당

박 석 두 연구 위원 연구 총괄, 제1장~제5장 집필
김 수 석 부연구위원 제3장 집필

머 리 말

1975년 이래 2004년까지 누적된 휴경농지·유휴지 면적은 20만ha에 달하는 것으로 추산된다. 2004년 총 경지면적의 11%에 해당되는 막대한 면적의 농지자원이 경작에 이용되지 않고 있는 것이다. 더욱이 휴경농지·유휴지는 앞으로도 계속 발생할 것으로 전망된다. 그러나 이를 농지는 대부분 접근하기 어렵고 농기계로 작업하기 어려운 곳에 자리 잡고 있으며, 소규모로 분산 존재하는 경우가 많다. 농업생산기반을 정비하기 어렵거나 경제성이 낮은 여건의 농지인 것이다. 양적으로는 무시할 수 없으나 질적·경제적으로는 활용하기 어려운 휴경농지·유휴지에 대한 정책이 필요할까?

이 연구는 이상의 의문에서 시작된 것이다. 따라서 휴경농지·유휴지의 활용을 전제로 활용 유형이나 활용을 위한 정책수단 등을 검토하지 않았다. 대신 휴경농지·유휴지를 직접 대상으로 하는 정책은 효과도 없고 불필요하다는 것, 지역정책의 관점에서 지자체가 중심이 되어 포괄적인 정책에 포함해야 한다는 것을 정책방향으로 제시하였다.

연구를 수행하는 데 도움을 주신 국립농산물품질관리원 시·군 출장소와 읍·면 산업계 담당자, 사례조사에 협조해 주신 강원도 홍천군 서석면 산업계장님과 수하1리 이장님께 감사드린다. 아무쪼록 이 연구가 휴경농지·유휴지의 정책방향을 정립하는 데 일조하기를 기대한다.

2005. 12.

한국농촌경제연구원장 최정섭

요 약

이 연구의 목적은 휴경농지·유휴지의 추이와 전망, 발생원인과 특성 등을 파악하여 그에 대한 정책의 방향을 제시하는 것이다. 휴경농지란 매년 5차례 결쳐 실시하는 작물재배면적 조사에서 1년 이상 계속 작물을 재배하지 않고 있는 것으로 조사된 농지를 말한다. 동 조사에서는 2년 이상 계속 휴경하여 경지로서의 형태와 기능을 상실한 농지를 유휴지로 구분하고 있다. 따라서 이 연구에서는 휴경농지와 유휴지를 함께 연구 대상으로 삼았다.

(1) 휴경농지·유휴지 면적의 추이와 전망

휴경농지·유휴지 면적은 1975~2004년에 발생한 유휴지 누계 면적 16만ha에 2004년 휴경농지 면적 4만ha를 합해 20만ha 정도로 추산된다. 이는 2004년 총경지면적의 11%에 해당되는 막대한 면적이다. 휴경농지·유휴지는 토지적성등급 4급지를 한계로 볼 경우 앞으로도 최대 30만ha까지 발생할 것으로 전망된다. 또한 KREI-ASMO 2005 모형에 의한 휴경농지 면적 계측 결과 2010년 이후 연간 8만ha 내외일 것으로 추정되었다.

(2) 휴경농지·유휴지의 발생 원인과 특성

작물재배면적 조사에서 휴경농지·유휴지의 발생 원인은 세 가지로 파악되었다. 그것은 면적을 기준으로 하여 ① 노동력 부족 41.9%, ② 영농조건 불량 28.2%, ③ 부채지주 소유 26.0% 등이었다. 여기서 ‘부

재지주 소유'란 조사자가 휴경농지 소유자를 만나 확인하지 못하는 사정 때문에 붙여진 사유이다. 이와 같은 통계조사의 한계를 보완하기 위하여 이 연구에서는 한국농촌경제연구원의 현지 통신원을 대상으로 우편 설문조사를 하는 한편 강원도 홍천군 서석면 수하1리 지역을 대상으로 사례조사를 하였다.

설문조사에서 휴경농지·유휴지의 발생 원인은 응답자 수를 기준으로 ① 노동력 부족 38.9%, ② 영농조건 불량 38.1%, ③ 재배 작물의 채산성 저하 8.7%, ④ 재해로 인한 농지 황폐화 7.1% 등으로 나타났다. 이 조사에서 영농조건 불량의 비율이 전국 통계조사 결과에 비해 높게 나타난 것은 재춘 농가를 대상으로 조사하여 부재지주 소유농지 가 조사에서 제외되었기 때문이다. 영농조건 불량의 내용은 ① 농기계 이용 불능 51.6%, ② 고도·경사도로 인한 재배작물 제한 13.0%, ③ 농업용수 이용 불능 12.0%, ④ 집에서 면 거리 10.3% 등으로 나타났다. 설문조사 응답자 449명 중 20.5%에 달하는 92호가 휴경농지·유휴지를 보유하고 있었는데, 그 면적은 대부분 1천평 미만으로서 경영 주의 연령이나 경작규모 및 전·겸업과는 상관관계가 없고 농업종사자 수와는 역비례 관계였다. 휴경농지·유휴지를 매각하지 않는 이유는 매각하고자 하나 매입 희망자가 없거나 희망 가격이 낮고 지가가 낮아서 팔 생각조차 않기 때문으로 조사되었다. 또한 응답자의 57%는 휴경농지·유휴지를 재활용하는 게 좋다는 의견이었으나 재활용 가능성이 희박하다는 의견부터 재활용 가능하지만 않는 것이 좋다거나 재활용이 불필요하다는 의견까지 재활용에 회의적인 견해도 37%에 달하였다. 휴경농지·유휴지를 농지로 재활용하기 위해서는 농기계를 이용할 수 있도록 농로를 개설한다거나 경지정리·용수개발 등이 필요한데 그 경제성이 문제인 것이다.

사례 지역 조사 결과 강원도 홍천군 서석면 수하1리의 휴경농지·유휴지 면적은 21.7ha로서 전체 토지 면적의 11.2%에 달하였는데, 지목별로는 논이 79.4%, 밭이 20.6%였다. 휴경농지·유휴지 소유자의 거주지를 보면 부재지주 소유가 19.7%로 일반 농지의 부재지주 소유 면적 비율 42.6%보다 극히 낮았다. 또한 휴경농지·유휴지의 거래도 일반 농지에 비해 활발하지 못하였으며, 소유규모도 영세하였다. 휴경 농지·유휴지는 극히 접근성이 떨어지는 외딴 골짜기에 존재하며, 그 때문에 휴경되었을 뿐 아니라 심지어 이 지역에 외지 전입자들의 이 주가 활발한데 투기 대상으로도 인기가 없다. 휴경농지·유휴지의 재 활용 사례는 찾아볼 수 없었다.

(3) 휴경농지·유휴지 정책의 방향

현행의 휴경농지·유휴지 관련 제도와 정책을 총괄하여 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 휴경농지·유휴지를 직접 대상으로 하는 제도로서 「농지법」의 대리경작자 지정이 있으나 휴경농지·유휴지 경작의 경제성이 전혀 없는 데다 대리경작의 주체가 없는 상태이기 때문에 유명무실한 제도라 해도 과언이 아니다. 둘째, 「농어촌정비법」은 한계농지 정비에 대해 한계농지 정비 기본 방침의 수립부터 재정 조치까지 규정하였으나 한계농지 정비의 경제성이 없는 데다 입지 조건이 훨씬 우수한 농지를 얼마든지 전용·개발할 수 있기 때문에 한계농지 정비 실적은 극히 미미하며, 앞으로도 효과를 기대하기 어렵다. 셋째, 쌀 생산조정제는 일단 2005년을 끝으로 종료되는데, 쌀 생산 조정을 위한 정책 수단이 아니라 휴경농지·유휴지의 발생을 예방하는 정책 수단으로서 효과가 있다. 넷째, 쌀 소득보전직불제의 고정 직불금은 논의 형상과 기능의 유지를 조건으로 지급되므로 직접 유휴지

의 발생을 예방하는 효과가 있다. 다섯째, 조건불리지역 밭농업직불제는 현재 시범사업 단계이며 조건불리지역의 논을 제외한 밭에 대해서만 적용된다는 점에서 한계가 있다. 그러나 휴경농지·유휴지가 다른 지역보다 많은 조건불리지역에서 그 발생을 억제하는 효과와 함께 복구 및 재활용을 장려하는 정책수단으로 활용될 수 있다. 여섯째, 총괄적으로 휴경농지·유휴지와 관련되는 현행의 제도와 정책은 그 발생을 억제 또는 예방하는 정책수단으로서 효과가 미미하며, 사후 복구·재활용에 대해서는 전혀 효과가 없는 실정이다.

일본의 경우 휴경농지의 발생 억제와 복구·활용을 위해 다양한 대책을 시행하고 있으며, 활용 유형도 다양하기 그지없다. 그러나 그 면적은 10년 전부터 경지면적 감소의 주범으로 등장하여 매년 발생하고 있는 휴경농지 면적에 비하면 극소량에 불과하다. 또한 2005년에 휴경농지 대책을 정비하였다고 하지만, 그 내용은 결국 소유자가 이용하지 않은 휴경농지를 농지보유합리화법인에 임대하도록 강제한다는 것으로서, 농지보유합리화법인이 이를 경작하여 수익을 낼 수 있을지 의심된다. 아무리 공익법인이라 하더라도 적자가 계속된다면 존립하기 어려울 것이기 때문이다. 그렇다면 2005년의 휴경농지 대책으로도 일본의 휴경농지는 해소되기 어려울 것으로 전망된다.

휴경농지·유휴지의 정책 방향을 정립하기 위해 우선 휴경농지·유휴지에 관한 객관적 사실을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 휴경농지·유휴지는 1975년 이후 지금까지 누적된 면적이 20만ha 이상에 달하며, 앞으로도 그 이상 발생할 수 있을 것으로 예상된다. 휴경농지·유휴지의 면적이 양적으로 심각하다는 문제를 재인식할 필요가 있다. 둘째, 휴경농지·유휴지는 질적으로 영농조건 및 입지 여건이 열악한 열등농지라는 점이다. 휴경농지·유휴지는 대체로 접근이 어려운 골짜

기애 존재하거나 농기계를 이용하기 어렵고 생산기반이 정비되지 않아 농지로 재활용하려면 농로개설·기반정비 등의 투자가 필수적인데 경제성이 극히 낮다. 농외용도로 활용하기에도 입지 여건이 극히 좋지 않다. 같은 지역의 다른 농지에 비해 지가가 낮은데도 매입 희망자가 없어 매각하기 어려운 경우도 많다.셋째, 휴경농지·유휴지의 발생 원인은 노동력 부족과 농지의 영농조건 불량 등이다. 어느 요인이나 우리 농업이 안고 있는 가장 근본 문제이며 해결하기 어려운 난문제이다. 넷째, 휴경농지·유휴지에 관한 현행 제도 및 정책은 그 발생을 억제하거나 사후 복구·재활용하도록 하는 데 별 효과가 없다. 그나마 쌀 소득보전직불제와 조건불리지역 밭농업직불제 등이 대리경작자 정이나 한계농지 정비사업 등보다 휴경농지·유휴지 방지 효과가 크다. 일본의 경우 휴경농지를 농지로 복구·재활용하는 데 중산간지역 직불제가 활용되고 있다.

휴경농지·유휴지에 대한 정책이 필요한 것은 두 가지 이유 때문이다. 첫째, 식량자급률 제고 등 농업·농촌의 다원적 기능을 유지하기 위해서는 일정 규모 이상의 농업생산과 농지가 유지되지 않으면 안 되며, 이를 위해서는 막대한 휴경농지·유휴지의 방지와 재활용이 요청된다. 둘째, 휴경농지·유휴지는 경작의 경제성이 낮기 때문에 발생하는 것이므로 민간의 자발성에 의해 방지·활용되기 어렵다. 따라서 시장의 실패를 보완하기 위해서는 정책의 개입이 불가피하다.

휴경농지·유휴지 정책의 방향을 선택하기 위해서는 몇 가지 원칙과 기준이 필요하다. 첫째, 정책 비용이 적게 드는 정책 방향을 선택해야 한다(비용최소화의 원칙). 둘째, 휴경농지·유휴지를 직접 대상으로 하는 단일 정책보다는 정책 효과가 높은 조건불리지역 직접지불제 등의 간접·포괄 정책을 택하는 것이 좋다(간접·포괄 지원의 원

칙). 셋째, 휴경농지·유휴지 정책의 대상은 농지보다는 영농주체·사업주체로 설정할 필요가 있다(경영주체 우선의 원칙). 넷째, 휴경농지·유휴지를 활용하기 위해서는 농업용이든 비농업용이든 용도를 가릴 필요가 없다(용도 불문의 원칙).

휴경농지·유휴지의 실태와 발생원인 및 특성, 관련 제도와 정책 동향, 정책 방향 선택의 원칙과 기준 등을 감안하여 정책의 방향을 다음과 같이 제시하였다.

① 휴경농지·유휴지의 발생을 예방·억제하는 목적이든 사후 복구·활용을 목적으로 하는 정책이든 휴경농지·유휴지를 직접 대상으로 하는 단일 정책은 불필요하다.

② 휴경농지·유휴지 정책은 농지정책의 관점이 아니라 지역정책의 시각에서 도출해야 한다.

③ 휴경농지·유휴지 정책의 실천을 위해 가장 중요한 것은 지방자치단체가 지역 실정에 적합한 정책을 수립·시행하도록 하고 중앙정부는 그것을 행정·재정적으로 뒷받침할 수 있는 체계를 정비하는 것이다.

이상과 같은 방향에 부합되는 정책으로는 휴경농지·유휴지의 방지·억제와 복구·활용 시책을 포함하면서 지자체와 지역 주민이 지역 실정에 맞는 시책을 선택할 수 있는 내용의 조건불리지역 직접지불제를 들 수 있다.

ABSTRACT

Current Condition of abandoned or Idle Farm Land and Policy Direction

The purpose of the study is to propose the direction of policy on abandoned or idle farm land by analyzing the characteristics, the current condition and prediction of abandoned or idle farm land, and reasons why they exist. According to the annual crop growing survey, abandoned farm land is defined as the farm land not used more than a year for farming, while idle farm land is defined as the land left idle for more than two years, thus losing the form of farm land and the capability of growing crops. This research regards abandoned or idle farm land as research subject.

The acreage of abandoned or idle farm land in 2004 is estimated to be 200 thousand/ha, which is composed of 160 thousand/ha of the accumulated idle farm land from 1975 to 2004 and 40 thousand/ha of the abandoned farm land in 2004. This is equivalent to 11% of total cultivated acreage which is combined by the land owned by absentee (26%) and the land owned by residents(74%). About 20% of residing farms owns abandoned or idle farm land. Among them about 60% is farm owned abandoned farm land which is smaller than 1 thousand/pyong. In general, the reasons of having abandoned or idle farm land are ① insufficient labor, ② inappropriate land condition for cultivating, ③ lower profitability and lack of substitute crop, and ④ land devastation by natural disasters. More than the half of inappropriate land condition for cultivation is caused by the inability to use machinery in farming.

The examination focuses on the location of abandoned or idle farm land, farming condition and ownership for Suha 1-ri, Seosuk-myun, Hongcheon-gun, Kangwon-do. The acreage of abandoned or idle farm land in Suha 1-ri is 21.7/ha, among them

79.4% is paddy field and 20.6% is upland, that covers 11.2% of total land. According to the residence of owners, the ownership by absentee is 19.7% that is much lower than the one for general land, 42.6%. The land transaction of abandoned or idle farm land is less active than the case of general land. The abandoned or idle farm land in Suha 1-ri is located at very remote valley. Because of the low accessibility, it got abandoned in the beginning and even now when lots of people from other regions move to the region, the abandoned or idle farm land is not attractive as the target of speculative investment. It is barely happened to reuse the abandoned or idle farm land.

The current government programs and systems regarding abandoned or idle farm land are the designation of cultivation by proxy from 「Agricultural Land Act」, the coordination of marginal farm land, rice production control, rice income compensation direct payment, field farming direct payment for unfavorable land from 「Agriculture and Fishery Community Improvement Act」. However, these programs and policies are not effective in terms of preventing abandoned or idle farm land and thus for the reuse of them.

It is enormous the acreage of cumulated abandoned or idle farm land. Most of the previous studies suggested a solution as finding the way of using it in either farming or non-farming purpose. However, only a small portion of it is able to reuse for other purposes. Moreover, the size of land used for farming is getting smaller and the occupancy rate of land is getting lower. It is expected that the farm size will be bigger, the number of big farmer will be greater and their farm land usage will be more. In other words, concentration of farm land for the small number of best practice farmers and the according land transmission of them will be more important than the increase or decrease of total cultivating land itself.

Four basic rules to choose the direction of policy are proposed in the study. They are ① cost minimization, ② indirect and comprehensive support, ③ priority for farm manager and business manger, and ④ no question on the purpose of usage. We also propose the following for the direction of the policy. First, it is

unnecessary to have a separate policy only directed for abandoned or idle farm land either for preventing or reuse. Second, if it is necessary, the policy of abandoned or idle farm land should be designed based on regional policy not the farm land policy itself. Third, the last and the most important in the policy is that the local governments have authority to design and administrate the policy appropriate for the condition of the regions, and the central government support them.

Researchers: Seok-Doo Park, Soo-Suk Kim
E-mail address: sdpark@krei.re.kr

차 례

제1장 서 론

1.	연구의 필요성과 목적	1
2.	선행 연구 검토	5
3.	연구 범위, 연구 내용과 방법	11

제2장 휴경농지 · 유휴지 면적의 추이와 전망

1.	휴경농지 · 유휴지 면적 추이	14
2.	휴경농지 · 유휴지 면적 전망	21
3.	휴경농지 · 유휴지 면적 총괄	23

제3장 휴경농지 · 유휴지의 발생 원인과 특성

1.	휴경농지 · 유휴지의 발생 원인	26
2.	농가의 휴경농지 · 유휴지 보유 실태	29
3.	사례조사 지역 휴경농지 · 유휴지의 특성	33

제4장 휴경농지 · 유휴지 정책의 방향

1.	휴경농지 · 유휴지 관련 제도와 정책	48
2.	일본의 휴경농지 대책	57
3.	휴경농지 · 유휴지 정책 방향	66

제5장 요약 및 결론

부록1: 휴경농지 · 유휴지 실태에 관한 설문조사표	79
부록2: 휴경농지 · 유휴지 실태에 관한 설문조사 집계 결과	85
부록3: 일본의 휴경농지 활용 사례	88
참고문헌	90

표 차 례

제2장

표 2- 1.	경지 중 휴경 면적 추이(1985-2004)	17
표 2- 2.	경지증감 사유별 면적 추이(1975-2004)	18
표 2- 3.	전 · 담별 유휴지 면적 추이(1990-2004)	20
표 2- 4.	전국 시 · 도별 유휴지 면적 추이(2002-2004)	20
표 2- 5.	개방 시나리오별 경지면적, 휴경면적 및 경지이용률 전망 ·	23
표 2- 6.	휴경농지와 유휴지의 면적 비교(1990~2004)	24

제3장

표 3- 1.	사유별 휴경 면적 추이(1992~1999)	27
표 3- 2.	농업지대별 휴경 · 유휴 사유	28
표 3- 3.	농업지대별 영농조건 불량 유형	28
표 3- 4.	농가경영주 연령대별 휴경농지 · 유휴지 보유 규모 ..	29
표 3- 5.	경작규모별 휴경농지 · 유휴지 면적	30
표 3- 6.	전 · 겸업별 휴경농지 · 유휴지 면적	31
표 3- 7.	농업종사자수별 휴경농지 · 유휴지 면적	31
표 3- 8.	휴경농지 · 유휴지를 매각하지 않는 이유	32
표 3- 9.	휴경농지 · 유휴지 재활용 의향	33
표 3-10.	휴경농지 · 유휴지 재활용을 위한 정비 유형	33
표 3-11.	서석면의 경지규모별 농가호수 분포(2000)	35
표 3-12.	수하1리의 가구주 연령별 농가 구성(2005)	37
표 3-13.	수하1리의 지목별 토지 구성	37
표 3-14.	수하1리 소재 토지의 소유자 거주지별 소유 현황 ·	42

표 3-15. 수하1리 소재 토지의 소유권 변동 시기별 면적	42
표 3-16. 수하1리 소재 토지의 소유규모별 소유면적 및 소유자 수	43
표 3-17. 수하1리 소재 휴경농지의 소유자 거주지별 소유 현황	44
표 3-18. 수하1리 소재 휴경농지의 소유권 변동 시기별 면적	45
표 3-19. 수하1리 소재 휴경농지의 소유규모별 소유면적 · 소유자	46

제4장

표 4- 1. 농업기반공사의 한계농지 정비사업 시행지구 현황	52
-----------------------------------	----

부록2

부표 1. 응답자의 연령 구성	85
부표 2. 연령별 휴경지별 농가 분포	85
부표 3. 농업지대 구성	86
부표 4. 농가당 영농종사자 수	86
부표 5. 휴경 사유	86
부표 6. 불량농지의 휴경 사유	86
부표 7. 휴경농지를 매각하지 않는 사유	86
부표 8. 휴경농지 재활용에 대한 견해	86
부표 9. 농지로 활용대책	87
부표 10. 부재지주 휴경 사유	87
부표 11. 투기 목적에 의한 휴경 사례	87
부표 12. 마을에 존재하는 재활용 휴경농지	87
부표 13. 휴경농지의 기반정비 상태	87

부록3

부표 14. 일본의 휴경농지 활용 사례(1998년)	88
------------------------------	----

그 림 차례

제3장

- 그림 3- 1. 홍천군 서석면 수하1리의 휴경농지 · 유휴지
소재지역 47

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성과 목적

1.1. 연구의 필요성

휴경농지란 국립농산물품질관리원이 주관하여 연간 5회 조사하는 작물재배면적 조사에서 계속 작물을 재배하지 않고 있는 것으로 조사된 농지를 말한다. 작물재배면적 조사에서는 휴경농지 중 2년 이상 계속 휴경하여 경지로서의 형태와 기능을 상실하고 농업 외의 다른 용도로도 이용되지 않은 채 농지로 이용하려면 개간에 준하는 작업이 필요한 상태의 농지를 유휴지로 구분하여 농지 감소로 처리하고 있다. 현행 통계조사에서 휴경농지가 미래의 유휴지라면, 유휴지는 과거의 휴경농지라 해도 과언이 아니다. 따라서 여기서는 유휴지를 별도로 구분하면서도 휴경농지의 일환으로 함께 살펴보게 될 것이다.

휴경농지 면적은 농림부 통계에 의하면 1985년의 2만ha에서 1988년 19천ha로 감소 혹은 정체 추세였다가 1989년 26천ha, 1990년 4만ha로

증가한 데 이어 1991년 67천ha로 급증하여 1995년 64천여ha 수준을 유지하였다. 그 후 감소 추세로 전환되어 1996년 34천ha에서 2001년 17천ha로 감소하였다가 2002년 2만ha로 증가한 이래 2003년 46천ha, 2004년 48천ha로 증가 추세를 나타냈다. 이와 같이 매년 발표되는 휴경농지 면적은 누적 면적이 아니며, 매년 발생하는 신규 면적이라고 할 수도 없는 면적이라는 데 주의해야 한다.

유휴지 면적은 1990년의 3,515ha에서 1996년의 20,303ha까지 매년 증가하는 추세였다가 1997년 9,727ha로 감소한 이래 2002년 4,031ha 까지 계속 감소하였으나 2003년 4,406ha, 2004년 4,209ha 등 증가추세로 전환되었다. 이와 같이 매년 발표되는 유휴지 면적은 신규 발생 면적임으로 이를 합산하면 지금까지 발생한 유휴지의 누적 총면적을 산출할 수 있는바, 1990~2004년의 15년 동안 발생한 유휴지 면적은 논 40,839ha, 밭 78,745ha, 합계 119,584ha이었다. 이 면적에 2004년 휴경 면적 47,849ha를 합한 휴경농지 · 유휴지 면적은 167,433ha로서 같은 기간 건물건축에 의한 감소 면적 누계 141,394ha, 공공시설에 의한 감소면적 누계 89,594ha보다 많다. 휴경농지 · 유휴지는 농지 면적 감소의 주범이라 할 수 있는 것이다.

작물재배면적 조사에서 농지를 휴경하는 주된 이유는 세 가지로 조사되었다. 1992~1999년에 발생한 휴경농지의 원인별 면적 비율은 ① 노동력 부족 41.9%, ② 영농조건 불량 28.2%, ③ 부재지주 소유 26.0%, ④ 기타 3.9% 등이었다. 여기서 부재지주 소유란 부재지주이기 때문에 휴경농지의 소유자에게 휴경 사유를 조사할 수 없었고, 그 때문에 할 수 없이 휴경 사유를 ‘부재지주 소유’로 한 데서 비롯된 것이다. 농지소유자가 현지 농업인이라면 휴경하지 않을 조건의 농지라도 소유자가 부재지주이기 때문에 휴경하는 경우도 있다. 그러나 부재

지주 소유라 하더라도 부채지주가 고의로 영농을 기피하는 극히 일부의 경우를 제외하고는 대체로 영농 조건이 불량한 농지가 휴경된다고 할 수 있다. 어떻든 이 같은 조사 결과로부터 휴경농지·유휴지에 관한 정책, 특히 활용대책을 찾기 어려울 것임은 쉽게 짐작할 수 있다. 노동력 부족이나 불량한 영농조건의 해결 대책을 필요로 하는데, 그 해결책을 찾기가 어렵기 때문이다.

휴경농지·유휴지는 앞으로도 농업인력의 노령화와 후계인력 부족, 쌀 생산·재고 과잉과 가격 하락 및 농업수익 악화, 생산조정제 등으로 인해 계속해서 발생할 것으로 전망된다. 영농조건이 불량한 농지부터 휴경농지·유휴지로 바뀐다고 할 수 있지만 농지의 영농조건은 절대적 기준에 의해서가 아니라 재배작물과 농업수익 여건 및 농가경영 조건 등에 의한 상대적 기준에 의해 결정되므로 휴경농지는 무한정은 아니지만 어느 수준까지는 계속 발생할 수 있다. 지금까지 최소한 20 만ha 이상의 열등농지가 휴경농지·유휴지로 되어 왔기 때문에 앞으로는 휴경농지·유휴지로 될 열등농지는 없을 것이란 예상은 성립할 수 없다는 말이다.

휴경농지는 방치할 경우 유휴지로 되어 초생지·삼림지로 환원된다. 외딴 골짜기에 존재하는 휴경농지·유휴지는 아무런 문제를 야기하지 않는다. 그러나 오랜 기간 피땀으로 돌을 쌓아 논둑을 만든 다량 논은 유휴지가 되는 순간 아름답고 독특한 경관은 자취도 없이 훼손·소멸되어버린다. 농경지 한가운데 휴경농지·유휴지가 존재할 경우 병충해의 온상이 되고 조수의 서식지가 되어 인접농지에 막대한 피해를 끼치게 될 것이다. 또한 휴경논의 경우 토양 산성도와 유효인산 성분은 배수 등급에 관계없이 감소한 반면 유기물 함량은 증가하였으나, 재경작시 벼의 양분 흡수량이 휴경기간이 오래될수록 낮고 수

확량은 인근 경작논에 비해 10~30% 낮은 것으로 나타났다(김세근 등, 1998). 농업생산 면에서 휴경은 어느 모로나 좋지 않은 것이다.

휴경농지·유휴지를 직접 대상으로 하는 농업정책은 「농지법」의 대리경작자 지정 제도와 「농어촌정비법」의 한계농지정비를 들 수 있다. 그 밖에 간접 관련 정책으로 쌀 생산조정제와 소득보전직불제 및 조건불리지역 밭농업직불제 등이 있다. 어느 제도 및 정책이나 휴경농지·유휴지에 대한 정책의 기본 방향이나 종합대책의 수립과는 거리가 멀다. 또한 작물재배면적 조사의 일환으로 휴경농지와 유휴지의 면적 및 사유를 조사하고 있으나 전면적인 실태조사라고는 할 수 없다. 휴경농지·유휴지에 대한 본격적인 정책은 없다고 해도 과언이 아닌 것이다. 더욱이 휴경농지보다 우량한 농지도 생산조정제에 의해 휴경하도록 장려하는 실정에서 휴경농지에 대한 대책을 고려할 필요가 있는지 의문시되기도 한다.

그러나 국토자원이 협소한 우리 실정에서 지금까지 발생한 휴경농지·유휴지는 막대한 면적에 달하며, 앞으로도 계속 발생할 것이라는 점만으로도 문제는 심각하다. 휴경농지·유휴지에 대한 대책이 필요한지, 필요하다면 어떤 정책 방향을 택해야 할 것인지에 대한 연구가 절실한 것이다.

1.2. 연구 목적

이 연구는 휴경농지의 실태와 전망을 파악하여 그에 대한 정책의 방향을 제시하는 데 목적을 둔다. 그러나 이 연구는 휴경농지·유휴지의 활용대책을 목표로 하지는 않을 것이다. 휴경농지·유휴지는 기본적으로 영농 조건이 불량하며, 현실적·합리적 원인에 의해 발생한다

고 할 수 있기 때문이다. 따라서 이 연구는 휴경농지의 발생 원인과 입지적·경제적 존재형태를 파악하는 데 중점을 두며, 정책에 대해서도 대책이 필요한지 여부를 검토하고 정책 방향을 수립하기 위한 원칙과 기본 방향을 모색하고자 한다.

2. 선행 연구 검토

2.1. 한국에서의 선행 연구

휴경농지·유휴지에 관한 선행 연구는 대부분 사례지역 농가를 대상으로 유휴·한계농지의 면적과 발생원인 및 활용 방안 등에 대해 설문조사한 연구로서, 휴경농지의 규모·영농조건·이용가능성 등에 대해서는 파악하지 않았으며, 활용 방안에서도 활용할 수 있는 유형과 그에 대한 의견 등을 제시한 데 그치고 정책 방향과 유형 및 실현방안 등을 제시하지 않았다.

권택진(1991)은 지대론에 의한 이론적 한계지와 휴경지·유휴농지 등의 현실적 한계지로 구분하고, 한계농지의 활용 방안으로서 한계농지의 입지 특성과 지역 여건에 따라 ① 농업적 이용형(농가소득 증대를 위한 축산단지·과수단지·특작단지 조성) ② 도농교류형(효도농원·주말농원·체험농원 조성) ③ 비농업적 이용형(택지·휴양지·공장용지) 등 3가지 이용유형을 제시한 데 그쳤다.

김정호·권택진(1992)은 농가 설문조사를 통한 경지 유휴화 실태와 원인, 토지 특성(산록경사지·구릉지, 경사도 15%, 표고 300m, 토양등

급 4급지 이하 농지)에 의해 50만ha가 유휴화될 것으로 전망하였다.

김상기 등(1994)은 1992·1993년 경북의 시·군별 유휴지 필지 수와 면적, 발생원인, 유휴지 활용방안으로서 ‘서비스농업’=도농교류형 관광농업을 제시하였다.

농어촌진흥공사(1995)는 “유휴·한계농지의 다목적 활용 방안”을 주제로 한 심포지엄에서 발표된 한국·유럽·일본·대만의 유휴·한계농지 활용 방식에 관한 4편의 특별강연과 4편의 주제발표문 및 토론 내용을 수록한 것이다. 특별강연은 유럽의 직불제를 통한 조건불리 지역 지원, 일본의 중산간지역 대책과 진흥 사례, 대만의 ‘관광농업구 설치 및 관리법’에 의한 경사지 관광농업구 설치와 자연경관 유지 및 법에 의한 자연·환경보호 중심의 한계농지 관리 등을 소개한 것이다. 주제논문 발표에서 임재환은 1985~1993년의 연도별 휴경면적에 의한 추세방정식을 통해 2004년에 휴경농지 면적이 144,900ha¹에 달할 것으로 전망하고, 한계농지 대상지역의 설정과 그에 대한 농산물의 생산비차액보상 제도 및 부재지주 소유 휴경농지에 대한 중과세 등이 필요하다고 하였다. 오호성은 한계농지의 환경생산성이 높다는 전제하에 조건불리지역에 환경보전형 농업지구를 설정하고 보전에 의한 손실을 보상할 수 있도록 ‘환경보전형농업육성법’을 제정해야 한다고 하였다. 이태일은 환경보전을 중시하면서 농어민과 도시민이 함께 하는 생활공간 창출, 소득·생산기반 조성 등을 목적으로 한계농지를 이용해야 한다고 하였다. 이광원은 농업 중심의 산촌개발에 한계가 있으므로 산촌지역종합개발, 산림도시개발 차원에서 산지와 연계한 산촌지역 농지 활용을 제시하였다.

¹ 제시한 추세방정식에 의해 계산하면 152,300ha인데, 착오인 듯하다.

김병택 등(1995)은 서부경남의 3개 군 9개 면 27개 마을 162호를 대상으로 한계답 보유 실태, 유휴지 면적과 식생 실태를 조사하고, 유휴화 원인과 활용 방안에 관한 설문조사 결과를 제시하였다. 먼저, 경영주 연령·동거가족 수·총 경지면적·농기계 보유대수·연간 총수입·경사도·농가와의 거리 등 7개 변수와 유휴지 발생간의 관계에 대한 회귀분석 및 설문조사를 통해 한계답 경작 이유와 유휴화 원인으로서 ①노령화, ②노동력 부족, ③기계화 곤란, ④수지 적자, ⑤원거리와 농로 미비 등을 들었다. 또한, 농가와 지도자를 대상으로 한 설문조사를 통해 한계·유휴농지의 농업·비농업 분야 활용 방안에 대한 의견과 농업 내 활용 방안에 대한 의견 등을 조사하였으며, 농어촌정비법의 한계농지 활용 방안을 실현하기 위해서는 농어촌정비법의 개정과 정부의 한계농지 매입관리 및 직불제 등이 필요하다고 하였다.

김점수 등(1996)은 사례지역 250호 농가에 대한 설문조사를 통해 한계농지의 유휴화 원인과 효율적 이용방안을 제시하였다.

김기성(1996)은 농림부의 시·도별 휴경농지 통계, 강원도의 시·군별 경지율에 의한 농업지대 구분과 경지면적·휴경면적·생산기반정비율을 단순 비교하였다.

이정환 등(1997)은 휴·폐경지에 대해 시계열 분석과 횡단분석을 한 다음 이를 합성하여 경사도별 휴·폐경 함수를 추정하였다. 먼저, 시계열모형으로 1985~1996년 전국 논·밭의 휴폐경률, 쌀 가격지수와 쌀 이외 경종작물 가격지수, 농촌임금지수 등을 이용하여 함수식을 추정하였다. 다음, 횡단모형으로 34개 시군의 경사도별 논·밭 휴경률, 농가인구 비중, 호당 경지면적, 수리답률, 경지정리율, 논·밭의 비농업진흥지역 비율, 논·밭 작업 기계화율, 노령농가 비율 등을 이용하여 함수식을 추정하였다. 이어 경사도별 횡단모형의 노동력·농기

계변수를 시계열모형의 임금변수로 대체하여 합성식을 구한 다음 1994~1996년 평균 실제 휴폐경률과 같아지도록 상수항을 보정하여 최종 전답별·경사도별 함수식을 구하였다.

이한방(1999)은 지리학 분야의 연구로서, 휴경지에 관한 이론 및 분석 틀, 휴경지의 전국적 분포 실태와 추세, 과소 농촌지역 1개리에 관한 사례 분석 등을 행하였다. 이론 및 분석 틀에서 농촌 인구 과소화에 관한 한·일의 선행 연구, 휴경화 및 농촌 토지이용에 관한 한국과 독일의 선행 연구, 휴경 억제·장려 등 외국의 휴경지 정책, 한국의 한계농지 정비사업과 휴경논 생산화대책 등을 서술하였다. 농지 휴경화 실태와 사회경제적 요인에서는 과소 농촌지역 시·군의 설정 및 휴경지의 자연적 특성(경사도·지목), 전국 휴경농지 추이, 농지 휴경화의 사회경제적 요인(노동력 부족, 질적 저하, 비농민 소유지 증가) 등을 검토하였다. 사례 지역의 휴경지 실태에서는 경북 예천군 상리면 고항리의 휴경지 면적·분포도, 휴경지의 경사도·필지규모·접근성·통작거리·지목, 휴경지 소유자의 재촌 여부와 부재지주의 휴경시기·이출시기별 면적, 재촌 휴경지 소유자의 특성(연령, 가족, 소유 및 임대차, 휴경사유, 농기계 진입 여부, 휴경지 처리계획), 2개 마을의 마을별 휴경지 유형과 가구의 특성 등을 분석하였다. 결론으로서 휴경화의 1차 조건은 농촌 인구 유출과 노동력 부족, 2차 조건은 경작 조건 불리와 부재지주 소유, 그 외에 농가 내부조건으로서 수익성과 노동의 기회비용 차이라고 하였다.

이한방(2001)은 경북 상주시 사벌면 덕가리의 사례조사를 통해 휴경화의 원인과 과정, 휴경지 유형과 그 사회공간적 문제를 실증분석하였다. 과소지역 농지 휴경화의 요인으로서 전국적인 통계자료를 이용하여 ①농촌인구 유출과 농업노동력의 양적 부족, ②농촌인구의 선택

적 유출과 농업노동력의 질적 저하, ③비농민 소유농지의 증대를 들고, 휴경농지의 입지에 따라 도시근교형·농촌평야형·중산간지대형·산간오지형 등으로 구분한 다음 휴경 발생 원인으로 경작불리지, 일시유휴지, 경작포기지 등으로 구분하였다. 사례 지역 조사에서 덕가리의 휴경면적과 지리적 분포, 휴경지의 경사도·고도·필지규모·통작거리·진홍지역·지목 등 경지 조건, 휴경지의 토지소유 관계 등을 파악하였다. 사례조사 지역에서 휴경농지의 발생 원인은 부재지주 소유, 경지 조건 불리, 영농인력 부족 등으로 나타났다.

신희준(2005)은 < t 년도 유휴지 누적면적=1970년 경지면적+ t 년도 누적 농지조성면적- t 년도 누적 전용면적- t 년도 경지면적- t 년도 휴경면적>으로 보고 1970~2002년에 발생한 유휴지 누적 면적을 407,813ha로 추산하였다. 같은 기간 농지조성 누적 면적 174,801ha, 농지전용 누적 면적 202,366ha이었다. 또한 유휴지 면적은 1994~1997년에 급증한 것을 제외하면 1980년대 이후 감소추세로 전환된 것으로 파악하였다.

2.2. 일본에서의 관련 연구

일본에서 휴경농지·유휴지 문제는 대체로 중산간지역이나 조건불리지역 문제의 일환으로 취급되었다(橋口卓也, 2001, pp.22-23). 관련 연구 중 논의 휴·폐경 원인에 대한 연구는 경제적 요인을 중시하는 설과 노동력 요인을 중시하는 설로 구분할 수 있는바, 각각의 요지는 다음과 같다.

경제적 요인설은 영농조건의 불리성에 착안하는 입장과 겹치는데, 노동시장의 전개가 자가노임 평가의 상승과 관련되어 휴·폐경을 촉진한다는 견해로 이어진다. 카시와기(柏 雅之, 1994, pp.15-66)는 답작

지대에서 노동시장의 전개 정도와 경사 요인의 조합에 의해 논의 휴·폐경 요인이 설명될 수 있다고 하였다. 급경사지대에서는 노동시장 전개 유무에 상관없이 휴·폐경이 진행되고, 완경사지대에서는 노동시장이 전개되지 않을수록 휴·폐경이 억제된다는 것이다. 반면, 하라다(原田節也, 1990, pp.1-37)는 노동시장 전개가 휴·폐경 억제요인으로 작용한다고 하였다. 노동시장 전개가 정주조건 향상으로 이어지며, 그 지역에 잔류한 겸업 노동력에 의해 논이 유지된다는 것이다.

노동력 요인설은 이론적으로 경제성이 있는 농지라도 농업노동력의 유출에 의해 휴·폐경 된다고 본다. 또한 노동시장의 전개 정도가 높고 재택겸업 기회가 확보되어 있는 편이 논의 유지 관리에 겸업노동력을 의지할 수 있기 때문에 휴·폐경을 억제하는 작용을 한다고 한다. 예컨대, 오다기리(小田切徳美, 1994, pp.77-130)는 농업인력 유출 지대에서 논의 “유동적 농지임대차”로부터 휴·폐경에 이르는 변화 동향을 파악하였다. 그는 농지 휴·폐경의 주된 규정 요인으로서 고령 1세대 농가의 증가로 상징되는 농업노동력의 취약화에 착안하고, 이를 ‘세대구성 가설’이라고 칭하였다. 안도(安藤光義, 1997, pp.7-25)는 후계자 확보율과 농지 휴·폐경의 역상관, 농가 1호당 농업소득과 농지 휴·폐경의 상관을 지적하였다. ‘수도작으로부터의 탈피’에 의한 집약농업의 추진이 논의 휴·폐경을 초래하였다는 것이다.

이상을 정리하면 일본에서는 논의 휴·폐경을 초래하는 요인으로서 ① 농지 조건, ② 세대구성과 노동력 보유 상태, ③ 노동시장의 전개 정도 등이 중시되어 왔다. 나아가 그것들의 조합으로서 ④ 다른 농업적 토지이용의 전개 정도(복합화)와의 관계, ⑤ 생산조정정책에 대한 대응의 차이, ⑥ 생산조직 성립 상황 등을 포함하여 논의 휴·폐경에 관한 논의가 이루어져왔다고 할 수 있다.

2.3. 이 연구와 선행 연구의 차별성

이 연구가 선행 연구와 다른 점은 다음과 같다.

첫째, 선행 연구에서는 매년 발표되는 휴경농지 통계만을 대상으로 하고, 유휴지를 휴경농지에 연관시키지 않았음에 반해 이 연구에서는 휴경농지에 유휴지를 포함하여 검토하였다. 유휴지는 휴경농지가 오래 되어 개간하지 않으면 농지로 복원할 수 없는 상태의 농지를 가리키므로 휴경농지와 분리할 수 없기 때문이다.

둘째, 선행 연구에서는 휴경농지·유휴지의 누적 총면적을 추계하거나 앞으로 발생할 수 있는 면적을 추산하지 않았는데, 이 연구에서는 전국의 휴경농지·유휴지 면적 추이와 전망을 제시하였다.

셋째, 선행 연구는 대체로 휴경농지·유휴지의 대책으로서 활용을 전제로 하여 다양한 활용 방안을 제시하였음에 반해 이 연구에서는 대책이 필요한지에 대해서부터 근본적으로 검토하며, 정책 방향에서도 ‘활용’이라는 당위적·일방적 방향이 아니라 ‘방치·불용’을 포함하는 현실적·다면적 방향을 검토하고자 하였다.

3. 연구 범위, 연구 내용과 방법

3.1. 연구 범위

휴경농지·유휴지가 언제부터 발생하기 시작하였는지 통계적으로 알려져 있지 않다. 이 연구에서는 전국의 휴경농지·유휴지 면적 추이

및 누적 면적 추계의 경우 1975~2004년을 대상으로 하였으며, 설문 조사와 사례지역 조사에서 휴경농지·유휴지는 2005년 현재를 기준으로 하되, 발생시기에 대해서는 1960년대 이후로 가능한 넓게 적용하였다. 또한 연구의 공간범위는 전국을 대상으로 하며, 사례 지역 조사의 경우 리 단위를 중심으로 살펴보았다.

전술하였듯이 휴경농지가 오래 방치되면 유휴지로 전환된다. 따라서 이 연구에서는 유휴지를 휴경농지의 범주에 넣어 검토하였다. 또한 휴경 및 유휴지화 되었다가 다시 활용하게 된 농지도 휴경농지·유휴지의 범주에 포함하였다. 사례 지역 조사에서는 휴경농지·유휴지의 입지 및 영농 조건과 함께 그 소유자에 대해서도 파악하였다. 휴경농지·유휴지 관련 정책의 현황 및 방향에서는 휴경농지·유휴지를 직접 대상으로 하는 정책 외에 간접적으로 관련되는 정책까지 광범위하게 검토 대상으로 하였으며, 그 밖에 이른바 ‘경작방기지(耕作放棄地)’라고 칭하는 휴경농지가 경지면적 감소의 제1요인으로 되고 있는 일본의 실태와 정책에 대해서도 살펴보았다.

3.2. 연구 내용과 방법

이 연구의 주요 내용과 연구 방법은 다음과 같다.

제2장에서는 전국의 휴경농지·유휴지 면적 추이와 전망에 관해 살펴보았다. 휴경농지·유휴지 면적 추이는 매년 경지면적 및 작물재배면적 조사에서 발표되는 유휴지 면적과 휴경농지 면적을 이용하였으며, 휴경농지·유휴지 면적 전망은 KREI-ASMO 2005에 의한 추계 결과를 이용하였다.

제3장은 휴경농지·유휴지의 발생 원인과 특성에 관한 서술로서,

한국농촌경제연구원의 현지통신원에 대한 설문조사와 강원도 홍천군 서석면 수하1리를 사례 지역으로 한 현지조사 결과를 분석한 것이다. 설문조사는 총 1,959명의 현지통신원 중에서 임의추출한 1,000명에게 설문지를 우송하여 449명으로부터 응답을 받았다. 조사표와 조사결과 집계표는 부록에 수록하였다. 현지조사에서는 휴경농지·유휴지의 입지 및 영농 조건과 소유구조를 파악하는 데 중점을 두었다. 수하1리의 휴경농지·유휴지에 대해서는 먼저 이장이 지적도를 보면서 휴경농지·유휴지를 지적하도록 한 다음 현지답사를 통해 이를 확인하는 방법으로 파악하였으며, 휴경농지·유휴지의 소유자에 대해서는 토지대장을 통해 확인하였다.

제4장에서는 휴경농지·유휴지 관련 제도와 정책의 현황 및 개선 방향에 대해 서술하였다. 그 밖에 참고삼아 일본의 휴경농지 정책에 관해서도 간략히 살펴보았다. 휴경농지·유휴지에 직간접으로 관련되는 현행의 제도와 정책에는 「농지법」의 대리경작자 지정, 「농어촌 정비법」의 농어촌정비종합계획과 한계농지 등의 정비, 「농업기반공사 및 농지관리기금법」의 농지관리기금 운용과 농지재개발사업, 쌀 생산조정제에 의한 휴경, 쌀 소득보전직불제와 조건불리지역 직불제 등을 들 수 있다. 이들 현행 제도와 정책의 취지와 실적 및 휴경농지·유휴지 관련 정책으로서의 한계 등을 검토하고, 이를 토대로 휴경농지·유휴지 정책의 방향을 모색하였다.

제5장은 요약 및 결론으로서, 2장~4장의 서술 내용을 요약 정리한 후 이 연구의 한계와 후속 연구의 필요성 및 연구 내용에 대해 제안하였다.

제 2 장

휴경농지 · 유휴지 면적의 추이와 전망

1. 휴경농지 · 유휴지 면적 추이

1.1. 휴경농지 · 유휴지의 통계조사 방법과 개념

현행 통계조사에서 휴경농지 · 유휴지에 관한 통계는 국립농산물품질관리원이 주관하는 경지면적 및 작물재배면적 조사에 의해 파악되고 있다. 이 조사는 일제 때부터 행정조사 방식으로 이루어져오다가 1973년에 표본조사를 위한 표본설계가 완료되어 1974년부터 표본조사 방식으로 바뀌었다. 이어 1985년에 표본설계가 수정되어 1987년부터 이로써 조사가 이루어지다가 1995년에 다시 표본설계가 수정되어 1996년부터 현재까지 사용되고 있다. 현재 실시되고 있는 경지면적 및 작물재배면적 조사의 표본조사 방법을 개관하면 다음과 같다.

먼저, 전국의 모든 경지를 현지 확인 후 시·군별, 읍·면·동별로 인접지번끼리 약 2ha 크기로 묶어 1,015천개의 단위구를 만든 다음 이를 모집단으로 한다. 이후 매년 12월에 2ha 이상 집단적으로 농경지가 새

로이 생기거나 없어지는 변동이 있을 경우 모집단의 단위구를 새롭게 설정하거나 삭제하며, 새롭게 설정하는 모집단 단위구는 각 지역별 충화 기준에 적합한 층으로 분류하여 편입한다.

다음, 모집단의 단위구를 단위구별 특성(논·밭 비율, 주재배작물)이 유사한 것끼리 묶어 10개 층으로 충화한 후, 층별 추출비율을 정하여 작물재배면적을 조사하는 약 36천개의 표본단위구를 추출한다. 만일 모집단이 층별 추출비율의 역수만큼 변동이 있을 경우에만 표본단위구를 증설 또는 삭제한다. 예컨대, 1층의 경우 추출비율이 1/50이므로 50개의 단위구가 새로이 생기거나 소멸되었을 경우에 표본단위구 1개를 증설 또는 삭제하며, 표본설계시 선정된 표본단위구는 계속 표본으로 사용하고 택지개발 등으로 표본단위구가 없어지는 경우에는 없어지는 숫자만큼 표본을 선정 교체하는 것이다.

조사 시기를 보면 작물재배면적은 3월 · 5월 · 7월 · 9월 · 11월 등 연간 5회에 걸쳐 조사하며, 경지면적조사는 11월의 5차 작물재배면적 조사와 함께 실시한다. 경지면적 조사 방법을 보면, 37천개의 표본단위구 내 경지 증감사항을 현지 실측조사하며, 표본단위구 내외를 불문하고 2ha 이상 경지증감이 있는 지역에 대해서는 전수조사를 실시한다. 조사 항목은 논 · 밭별 증감사유별 면적이다.

매년 5차에 걸쳐 실시되는 작물재배면적 조사에서 계속 작물을 재배하지 않고 있는 것으로 조사된 농지는 ‘휴경농지’로 파악되며, 휴경 농지 중 2년 이상 계속 휴경하여 경지로서의 형태와 기능을 상실하고 농지로 이용하려면 개간에 준하는 작업이 필요하다고 판단되는 농지는 ‘유휴지’로 파악되어 농지에서 제외된다. ‘휴경농지는 미래의 유휴지, 유휴지는 과거의 휴경농지’라는 관계가 성립되는 셈이다.

1.2. 휴경농지 면적 추이

매년 실시되는 경지면적 및 작물재배면적 조사에서 휴경농지로 파악된 면적의 추이는 <표 2-1>과 같다. 이에 따르면 1985~2004년의 20년 동안 증감 추세에 의해 4기로 구분할 수 있다. 제1기는 1985~1988년의 약감기로서 2만ha에서 19천ha 수준으로 매년 약간씩 감소하였다. 제2기는 1991~1995년의 최성기로서 휴경농지 면적은 연평균 66천ha에 달하였다. 제3기는 1996~2001년의 급감기로서 1996년에 전년 휴경면적보다 3만ha가 준 데 이어 2001년 17천ha까지 매년 감소하였다. 제4기는 2003년 이후의 급증기로서 휴경면적은 2002년에 2만ha로 증가한 데 이어 2003년 46천ha로 급증하여 이후 약간씩 증가하는 추세를 나타냈다. 이에 따라 경지면적에서 차지하는 휴경면적의 비율은 1985~1988년 0.9%, 1989~1990년 1.2~1.9%, 1991~1995년 3.0~3.2%, 1996~1998년 1.2~1.7%, 1999~2002년 1% 내외, 2003~2004년 2.5%를 나타냈다. 전·답별로는 1985~2004년의 20년 동안 1994·95년과 2003년을 제외한 17개년에 논보다는 밭이 압도적으로 많았다.

<표 2-1>의 연도별 휴경농지 면적은 그 해까지 발생한 휴경농지의 누적 면적이 아니며, 그 해에 새로 발생한 휴경농지의 신규 면적도 아니라는 데 유의해야 한다. 왜냐하면 휴경농지 중 2년 이상 계속 휴경되어 경지로서의 형상과 기능을 상실한 농지는 유휴지로 파악되어 경지면적에서 제외되고, 유휴지가 아닌 휴경농지는 2~3년간 계속 휴경농지로 파악되기 때문이다. 따라서 일정 기간에 발생한 휴경농지의 누적면적은 매년 발표되는 휴경면적을 합산하는 것으로 산출할 수 없으며, 오히려 유휴지 면적의 합산에 의해 산출하는 것이 적합하다.

표 2-1. 경지 중 휴경 면적 추이(1985~2004)

단위: ha, %

경지면적(A)	휴경면적			
	합계(B)	논	밭	비율(B/A)
1985	2,144,415	20,244	4,111	16,133 0.9
1986	2,140,995	17,427	3,643	13,784 0.8
1987	2,143,430	19,809	4,151	15,658 0.9
1988	2,137,947	19,295	4,501	14,794 0.9
1989	2,126,721	26,156	7,239	18,917 1.2
1990	2,108,812	40,437	12,377	28,060 1.9
1991	2,090,877	67,455	23,992	43,463 3.2
1992	2,069,933	68,935	30,985	37,950 3.3
1993	2,054,814	66,467	30,241	36,226 3.2
1994	2,032,706	62,468	31,427	31,041 3.0
1995	1,985,257	64,582	33,464	31,118 3.2
1996	1,945,480	34,262	14,463	19,799 1.7
1997	1,923,522	29,517	10,279	19,238 1.5
1998	1,910,081	22,252	6,214	16,038 1.2
1999	1,898,925	17,028	4,609	12,419 0.9
2000	1,888,765	16,834	4,294	12,540 0.9
2001	1,876,142	16,554	3,756	12,798 0.9
2002	1,862,622	19,957	5,604	14,353 1.1
2003	1,845,994	46,352	25,741	20,611 2.5
2004	1,835,634	47,849	-	- 2.6

자료: 국립농산물품질관리원, 『경지면적 통계』, 각 연도

1.3. 유휴지 면적 추이

유휴지 면적의 연도별 추이는 <표 2-2>와 같다. 1990~2004년에 발생한 유휴지 면적의 누계는 총 119,584ha로서, 시기별로 1990~1996년에 3,515ha에서 20,303ha로 증가 추세였다가 1997~2002년에 감소

표 2-2. 경지 증감 사유별 면적 추이(1975~2004)

단위: ha

	증 가				감 소					증감 면적	경지면적	
	계	개간	간척	기타	계	건물 건축	공공 시설	유 휴 지	기타			
1975	12,455	11,256	404	795	11,196	3,491	4,552	-	3,153	1,259	2,239,692	
1976	10,537	6,764	3,412	361	12,010	2,518	5,959	-	3,533	-1,473	2,238,219	
1977	7,171	6,534	305	332	14,193	4,495	4,727	-	4,971	-7,022	2,231,196	
1978	6,134	4,337	1,486	311	15,412	6,020	3,838	-	5,554	-9,278	2,221,918	
1979	3,515	2,942	321	252	18,362	5,392	6,510	-	6,460	-14,847	2,207,071	
1980	3,229	2,528	77	624	14,478	4,108	5,051	-	5,319	-11,249	2,195,822	
1981	1,952	1,543	98	311	9,508	2,232	2,437	-	4,839	-7,556	2,188,268	
1982	4,927	2,624	1,693	610	13,180	3,750	4,271	-	5,159	-8,253	2,180,084	
1983	2,568	1,772	449	347	16,019	6,013	3,499	-	6,507	-13,451	2,166,636	
1984	4,099	1,426	1,375	1,298	18,378	2,993	7,551	-	7,834	-14,279	2,152,357	
1985	5,662	3,560	1,047	1055	13,604	4,312	3,493	-	5,799	-7,942	2,144,415	
1986	5,939	4,177	1,430	332	9,359	3,258	3,071	-	3,030	-3,420	2,140,995	
1987	18,204	2,364	2,017	13,823	15,769	4,345	3,485	-	7,939	2,435	2,143,430	
1988	8,455	2,436	3,125	2,894	13,938	4,475	3,716	-	5,747	-5,483	2,137,947	
1989	4,177	3,151	47	979	15,403	5,699	2,777	-	6,927	-11,226	2,126,721	
1990	3,861	1,915	1,189	757	21,770	9,835	4,766	3,515	3,654	-17,909	2,108,812	
1991	5,432	1,311	3,321	800	23,367	8,950	5,024	5,660	3,733	-17,935	2,090,877	
1992	4,954	1,023	1,358	2,573	25,898	8,412	4,734	7,424	5,328	-20,944	2,069,933	
1993	9,957	2,076	4,995	2,886	25,076	7,752	4,495	9,208	3,621	-15,119	2,054,814	
1994	9,887	4,937	3,505	1,445	31,995	11,165	6,484	10,047	4,299	-22,108	2,032,706	
1995	15,618	5,101	9014	1,503	63,067	24,687	11,206	17,881	9,293	-47,449	1,985,257	
1996	12,092	8,856	498	2,738	51,869	16,805	6,604	20,303	8,157	-39,777	1,945,480	
1997	10,942	5,472	3,137	2,333	32,900	10,416	7,083	9,727	5,674	-21,958	1,923,522	
1998	12,259	5,882	3,075	3,302	25,700	6,309	5,949	8,344	5,098	-13,441	1,910,081	
1999	11,956	8,063	761	3,132	23,112	5,049	7,547	5,329	5,187	-11,156	1,898,925	
2000	8,987	5,653	957	2,377	19,147	5,336	5,224	4,734	3,853	-10,160	1,888,765	
2001	7,738	4,356	1,061	2,321	20,361	5,636	5,534	4,766	4,425	-12,623	1,876,142	
2002	4,510	3,292	319	899	18,030	6,420	4,379	4,031	3,200	-13,520	1,862,622	
2003	3,246	2,349	0	897	19,874	7,927	4,823	4,406	2,718	-16,628	1,845,994	
2004	8,242	7,249	345	648	18,602	6,695	5,742	4,209	1,956	-10,360	1,835,634	
합계	228,705	124,949	50,821	52,935	631,577	204,495	154,531	119,584	152,967	-402,872		

자료: 농림부, 『경지면적통계』, 각 연도

추세로 반전되었으나 2003년에 다시 증가하였다. 1990~2004년의 15년 동안 매년 평균 8천ha가 유휴지로 바뀌어 농지에서 탈락한 셈이다.

앞에서 언급하였듯이, 매년의 유휴지 면적을 합산함으로써 일정 기간에 발생한 휴경농지의 누적면적을 대체할 수 있다. 그런데, <표 2-2>에서 경지 감소 사유 중 1989년까지는 ‘유휴지’ 항목이 기타에 포함되다가 1990년부터 기타에서 분리되어 별도로 파악되었음을 알 수 있다. 그렇다면 1989년 이전에 ‘유휴지’로 감소된 면적은 매년 얼마나 되었을까? 1990~2004년에 유휴지 면적 누계(119,584ha)와 기타 감소 면적 누계(70,196ha)를 합한 면적 189,780ha에서 전자가 차지하는 비율은 63%이다. 그런데, 유휴지 면적의 추이를 보면 1990~1996년에 증가 추세였으며, 1990년에 유휴지 면적이 기타 면적보다 작았음(양자 합계 면적의 49%)을 감안하면 1975~1989년에는 유휴지 면적이 기타 면적보다 크지 않았을 것으로 추정된다. 다시 말해 이 기간에 유휴지 면적의 비율은 유휴지와 기타의 합산 면적인 기타 면적의 50%에 미치지 못하였을 것이다. 이와 같은 가정 하에 1975~1989년의 기타 면적 누계 82,771ha에 50%를 적용하면 41,385ha, 63%를 적용하면 52,146ha가 된다. 따라서 이 기간에 발생한 유휴지 누적 면적을 4만~5만ha 정도로 추산해도 무리가 없을 것이다. 그렇다면 1975~2004년의 30년 동안 유휴지 누계 면적은 16만ha 내외일 것으로 추산된다².

² 신희준(2005)은 1970~2002년의 유휴지 누계 면적을 407,813ha로 추정하였는데, 이는 지극히 과대평가된 것으로 생각한다. 그 이유는 ① 경지 증가 면적에서 5만ha가 넘는 ‘기타’ 사유의 면적을 제외하였고, ② 경지 감소 면적에서 농지전용허가 누계 면적을 사용하여 경지면적 조사의 건물건축·공공시설에 의한 감소면적 누계보다 15만ha 정도 과소평가되었으며, ③ 경지 면적 감소 사유에는 농지전용과 유휴지 외에 유휴지와 맞먹는 면적의 기타 사유가 있는데, 기타 사유의 감소 면적을 유휴지에 포함시켰기 때문이다.

유휴지 면적을 지목별로 보면, 1990~2004년의 유휴지 누계면적 119,584ha 중 논이 40,839ha (34.2%), 밭이 78,745ha(65.8%)로 밭에서 유휴지가 많았다(표 2-3). 또한 시·도별 유휴지 면적은 2002~2004년

표 2-3. 전·답별 유휴지 면적 추이(1990~2004)

	1990	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	합계
논	861	3,286	12,267	6,554	2,761	1,843	1,119	880	793	681	828	891	40,839
밭	2,654	5,922	5,614	13,749	6,966	6,501	4,210	3,854	3,973	3,350	3,578	3,318	78,745
계	3,515	9,208	17,881	20,303	9,727	8,344	5,329	4,734	4,766	4,031	4,406	4,209	119,584

주: 합계 면적은 1990~2004년의 합계치임.

자료: 농림부, 『경지면적통계』.

표 2-4. 전국 시·도별 유휴지 면적 추이(2002~2004)

	경지면적(A)	2004	2003	2002	합계(B)	비율(B/A)
전 국	1,835,634	4,209	4,406	4,031	12,646	0.69
서 울	1,843	2	5	0	7	0.38
부 산	9,070	24	6	2	32	0.35
대 구	11,333	0	5	8	13	0.11
인 천	23,620	121	59	36	216	0.91
광 주	12,558	62	6	4	72	0.57
대 전	5,824	0	30	35	65	1.12
울 산	13,448	37	39	38	114	0.85
경 기	200,550	318	599	686	1,603	0.80
강 원	117,752	129	446	676	1,251	1.06
충 북	129,184	565	477	470	1,512	1.17
충 남	250,591	243	511	498	1,252	0.50
전 북	213,270	77	245	248	570	0.27
전 남	324,700	778	274	233	1,285	0.40
경 북	289,637	899	637	447	1,983	0.68
경 남	173,303	546	681	488	1,715	0.99
제 주	58,951	408	386	162	956	1.62

자료: 농림부, 『경지면적통계』.

에 경북 1,983ha, 경남 1,715ha, 경기 1,603ha, 충북 1,512ha 순이었으며, 2004년에 시·도별 경지면적 대비 유휴지 면적 비율은 제주 1.62%, 충북 1.17%, 대전 1.12%, 강원 1.06%, 경남 0.99% 순이었다(표 2-4). 논이 많은 전북에 유휴지 면적이 적고, 밭이 많은 제주·충북·강원 지역에 유휴지가 많다고 할 수 있을 것이다.

2. 휴경농지·유휴지 면적 전망

휴경농지·유휴지는 사회경제적 조건에 의해 무한정 발생하는 것이 아니라 경지 조건에 의해 상한이 주어지며, 그 상한 면적에서 이미 발생해 있는 휴경농지·유휴지 면적을 뺀 나머지 면적이 점차 휴경농지·유휴지로 전환된다고 할 수 있다. 경지 조건에 의한 휴경농지·유휴지 상한 면적을 설정하기 위한 방법으로서 농촌진흥청이 조사·분류한 지목별 토지이용 적성등급에서 4급지와 5급지에 해당되는 면적을 이용할 수 있을 것이다. 이 조사에서 등급 구분은 토지조건의 적응성, 생산력의 우열, 관리의 난이도에 따라 1~5급지로 분류되는데, 5급지는 해당 지목의 경지로서는 부적당한 토지로 규정된다. 쌀 생산 및 재고 과잉과 농산물시장 개방으로 인해 농산물 가격과 농업소득이 하락할 경우 4급지까지 경작에서 제외되는 현상이 발생할 것으로 예상된다. 따라서 4급지 이하 토지의 면적을 경지 조건에 의한 휴경농지·유휴지 상한 면적으로 가정할 경우 그 면적은 논 228,400ha, 밭 277,700ha, 합계 506,100ha가 되며, 이 면적에서 1975~2004년에 발생한 휴경농지·유휴지 면적 약 20만ha를 뺀 30만ha 정도가 앞으로 휴경농지·유휴지로 될 수 있는 최대 면적일 것으로 추정된다³.

한편, KREI-ASMO 2005 모형에 의해 쌀 협상 시나리오별로 휴경면적을 추정한 결과(김홍상 외, 2005) 연간 휴경면적은 쌀 소득보전직불제가 실시되는 경우 2004년의 48천ha에서 2010년에 76천(선진국 대우)~81천 ha(개도국 대우), 2014년에 83천(선진국 대우)~94천ha(개도국 대우)로 증가할 것으로 나타났다(표 2-5 참조)⁴. 그런데, 이 추정 면적은 <표 2-1>의 휴경면적 추이를 토대로 하였기 때문에 신규 발생면적도 아니고, 누적 면적도 아니라는 문제를 안고 있다. 그렇다면 휴경면적보다는 신규 발생이 확실한 유휴지 면적에 의해 추정하는 것이 좋을 것으로 생각하지만, 어떻든 추정 결과를 설명하면 다음과 같다.

첫째, 선진국 대우의 경우 벼 재배면적, 논 면적, 전체 작물 재배면적의 감소 폭이 개도국 대우에 비해 더 작기 때문에 휴경면적의 증가 폭 또한 작게 된다.

둘째, 전체 작물 유별 재배면적이 감소하고, 논·밭의 지목변환도 적으며, 농지임차 수요는 늘지 않고 농지임대 수요가 증가함으로써 쌀 시장 개방 확대와 함께 논·밭의 휴경이 모두 증가하게 된다.

셋째, 실제 발생하게 될 휴경면적은 농지의 자연적 조건, 기반정비 여부, 농지 소유 및 이용자의 사회적 조건(노동력 조건 등) 등 다양한 요인에 의해 발생하므로 이 전망 자료는 휴경면적의 추세치와 개방시나리오별 차이를 파악하는 정도에 한해 이용될 수 있을 것이다.

³ 시계열모형에 의해 휴경농지·유휴지를 추정하여 전망할 경우에도 이와 같은 휴경 가능 최대 면적을 고려할 필요가 있을 것이다.

⁴ 임재환(농어촌진흥공사, 1995, p.212)이 1985~1993년의 연도별 휴경면적을 이용하여 도출한 추세방정식에 의하면 휴경면적은 2010년 197,900ha, 2014년에 228,300ha로 계산된다. 그러나 이 면적 또한 누적 면적이 아니라 매년 발생하는 휴경면적에 해당되기 때문에 마찬가지의 문제를 안고 있다.

표 2-5. 개방 시나리오별 경지면적, 휴경면적 및 경지이용률 전망

단위: 천ha, %

		경지면적		휴경면적		경지이용률(%)	
		개도국	선진국	개도국	선진국	개도국	선진국
쌀 소득 보 전 직 불 제 실 시	2003	1,846	1,846	46.4	46.4	103.9	103.9
	2004(실측)	1,836	1,836	47.8	47.8	105.2	105.2
	2005(추정)	1,796	1,796	44.2	44.2	106.0	106.0
	2006(전망)	1,766	1,766	47.6	47.6	105.6	105.6
	2007	1,748	1,748	52.3	52.3	105.3	105.3
	2008	1,732	1,731	61.0	59.9	104.6	104.6
	2009	1,724	1,727	74.3	71.4	103.9	103.7
	2010	1,706	1,716	80.5	76.4	103.1	102.8
	2011	1,688	1,707	87.6	78.1	102.7	102.4
	2012	1,666	1,698	89.1	79.3	102.0	101.8
쌀 소득 보 전 직 불 제 미 실 시	2013	1,643	1,686	91.5	81.0	101.6	101.0
	2014	1,622	1,664	93.7	83.0	101.4	101.0
	2003	1,846	1,846	46.4	46.4	103.9	103.9
	2004(실측)	1,836	1,836	47.8	47.8	105.2	105.2
	2005(추정)	1,796	1,796	44.2	44.2	106.0	106.0
	2006(전망)	1,724	1,724	47.6	47.6	105.7	105.7
	2007	1,693	1,693	52.3	52.3	105.4	105.4
	2008	1,687	1,689	56.4	58.5	104.9	104.8
	2009	1,680	1,690	60.6	64.6	104.8	104.2
	2010	1,630	1,654	64.8	70.8	104.2	103.3
제 미 실 시	2011	1,586	1,623	69.0	77.0	104.0	102.6
	2012	1,574	1,620	73.1	83.1	103.1	101.6
	2013	1,556	1,608	77.3	89.3	102.7	100.6
	2014	1,509	1,557	81.5	95.5	102.3	100.3

주: 실측치(1982~2002)는 작물통계, 전망치는 KREI-ASMO 2005

자료: 김홍상 외, 2005

3. 휴경농지 · 유휴지 면적 총괄

현행 경지면적 및 작물재배면적 조사에서 휴경농지는 휴경되기 시

작한 첫해만이 아니라 휴경되는 기간 내내 매년 휴경농지로 조사되기 때문에 그 면적은 최소한 매년 신규로 발생하는 휴경면적의 2~3배에 달할 것으로 추정된다. 예컨대, 1990~2004년의 휴경농지와 유휴지의 면적을 비교하면 연도별 면적으로는 전자가 후자의 1.7배(1996)~11.9배(1991), 누계 면적으로는 전자가 620,949ha로 후자(119,548ha)의 5.2배에 달한다(표 2-6). 같은 기간 휴경농지의 1/5이 유휴지로 바뀌고 대부분은 다시 경작되었던 셈이다. 여기서도 휴경농지와 유휴지를 구분하되 함께 검토해야 한다는 것을 확인할 수 있다.

표 2-6. 휴경농지와 유휴지의 면적 비교(1990~2004)

	휴경농지(A)	유휴지(B)	A/B	단위: ha
1990	40,437	3,515	11.5	
1991	67,455	5,660	11.9	
1992	68,935	7,424	9.3	
1993	66,467	9,208	7.2	
1994	62,468	10,047	6.2	
1995	64,582	17,881	3.6	
1996	34,262	20,303	1.7	
1997	29,517	9,727	3.0	
1998	22,252	8,344	2.7	
1999	17,028	5,329	3.2	
2000	16,834	4,734	3.6	
2001	16,554	4,766	3.5	
2002	19,957	4,031	5.0	
2003	46,352	4,406	10.5	
2004	47,849	4,209	11.4	
합계	620,949	119,584	5.2	

자료: <표 2-1>과 <표 2-2>에서 작성

어떻든 이상의 내용을 종합하여 휴경농지·유휴지 면적의 추이와 전망에 관해 다음과 같이 요약 정리할 수 있다.

첫째, 1975~2004년에 발생한 유휴지의 누계 면적은 16만ha 내외로 추산되며, 여기에 2004년 휴경면적 4만여ha를 더하면 1975~2004년에 발생한 휴경농지·유휴지의 누계 면적은 20만ha 정도로 추산된다. 2004년 총 경지면적의 11%에 해당되는 면적이 지난 30년 동안 경작 하지 않는 땅으로 뒤바뀌었던 것이다.

둘째, 토지이용 적성등급 구분에서 4급지와 5급지에 해당되는 토지의 면적을 기준으로 하면 앞으로 발생할 수 있는 휴경농지·유휴지 면적은 최대 30만ha에 달할 수 있을 것으로 예상된다.

셋째, 휴경농지·유휴지는 세계무역기구(WTO)의 도하개발이전다 (Doha Development Agenda: DDA) 협상, 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 추진 등에 의한 농산물 수입 자유화의 확대와 함께 앞으로 더욱 증가할 것으로 예상된다. 휴경농지 면적이 1991~1995년에 연간 7만ha에 육박하였고 유휴지 면적은 1996년에 2만ha를 넘어선 적이 있는데, KREI-ASMO 2005 모형에 의하면 휴경면적은 2010년 이후 연간 8만ha 내외에 달할 것으로 전망된다. 이제까지의 추세대로라면 이 휴경면적의 1/5 정도는 유휴지로 전락할 것이다. 또한, 쌀 소득 보전직불제의 실시를 전제로 한 개방시나리오별 경지면적은 2004년의 1,836천ha에서 2014년에는 1,622천ha(개도국)~1,664천ha로 향후 10년 동안 214천ha~172천ha(선진국)가 줄어들 것으로 전망된다.

요컨대, 양적으로 20여만ha 이상의 농지가 지금까지 유휴지·휴경지로 뒤바뀌었고, 앞으로도 그에 맞먹는 면적이 또한 그렇게 될 것으로 예상된다.

제 3 장

휴경농지 · 유휴지의 발생 원인과 특성

1. 휴경농지 · 유휴지의 발생 원인

1992~1999년의 경지면적 및 작물재배면적 조사에서 파악된 휴경농지 발생 사유는 면적 기준으로 ① 노동력 부족 41.9%, ② 영농조건 불량 28.2%, ③ 부채지주 소유 26.0% 등이었다(표 3-1). 그런데, 이 조사를 직접 담당하는 담당자에 의하면 휴경농지의 소유자를 대상으로 휴경 사유를 조사하게 되는데, 재춘 휴경농지 소유자에게는 그 사유를 물어 확인할 수 있으나 부채지주에게는 그럴 수 없으므로 ‘부채지주 소유’라는 사유를 붙이게 된 것이라 한다. 그렇게 보면 1992~1999년에 발생한 휴경농지 면적의 74%는 재춘지주(농가와 비농가 포함) 소유, 26%는 부채지주 소유라고 할 수 있을 것이다. 또한, 농촌지역의 휴경농지는 그 주된 사유가 무엇이든 대부분 영농 조건이 불량한 농지라고 할 수 있다. 노동력 부족이나 부채지주 소유의 농지라도 영농 조건이 우량한 농지는 임대 또는 작업 위탁 등을 통해 경작할 수 있기 때문이다.

표 3-1. 사유별 휴경 면적 추이(1992~1999)

단위: ha, (%)

	합 계	노동력 부족	영농조건 불량	부재지주 소유	기 타
1992	689 (100.0)	296 (42.9)	148 (21.5)	184 (26.7)	61 (8.9)
1993	665 (100.0)	306 (46.0)	148 (22.3)	182 (27.4)	29 (4.3)
1994	625 (100.0)	277 (44.3)	154 (24.6)	174 (27.8)	20 (3.3)
1995	646 (100.0)	275 (42.5)	182 (28.1)	169 (26.2)	20 (3.2)
1996	343 (100.0)	125 (36.6)	140 (40.6)	78 (22.8)	-
1997	295 (100.0)	108 (36.6)	108 (36.6)	72 (24.4)	5 (2.4)
1998	223 (100.0)	83 (37.2)	86 (38.6)	52 (23.3)	2 (0.9)
1999	170 (100.0)	63 (37.1)	65 (38.2)	39 (22.9)	3 (1.8)
합계	3,656 (100.0)	1,533 (41.9)	1,031 (28.2)	950 (26.0)	140 (3.8)

자료: 농림부 농업정책국, 2000, 『업무자료』.

경지면적 및 작물재배면적 조사의 휴경농지·유휴지 관련 조사에서 더 이상의 사실을 파악하기 어렵다. 이를 보완하기 위하여 이 연구에서는 한국농촌경제연구원의 현지 통신원을 대상으로 2005년 10월에 설문조사를 하였다. 이들은 모두 현재 농업에 종사하고 있는 재촌 농가들이다. 응답자 449호 중 126호가 휴경농지·유휴지의 발생 사유에 대해 답을 하였는데, ① 노동력 부족 38.9%, ② 영농조건 불량 38.1%, ③ 재배작물의 채산성 저하 8.7%, ④ 재해로 인한 농지 황폐화 7.1% 등으로 나타났다(표 3-2 참조). <표 3-1>의 조사 결과에 비해 영농조건 불량의 비율이 높게 나타났는데, 이는 조사 대상이 통신원=재촌 농가에 한정되어 부재지주 소유 농지가 조사 대상에 포함되지 않았기 때문으로 보인다. 휴경·유휴 사유별 비중은 농업지대별로 차이가 없으며, 응답 수가 적지만 근교지대에서 수리시설 미비 등 영농조건 불량에 의한 휴경이 많은 것으로 조사되었다.

표 3-2. 농업지대별 휴경·유휴 사유

단위: 명, (%)

	노동력 부족	영농조건 불량	작물채산성 저하	농 지 황폐화	기 타	합 계
평야지대	7 (43.8)	6 (37.5)	1 (6.3)	1 (6.3)	1 (6.3)	16 (100.0)
준산간지대	25 (37.9)	25 (37.9)	6 (9.1)	4 (6.1)	6 (9.1)	66 (100.0)
산간지대	16 (41.0)	15 (38.5)	3 (7.7)	4 (10.3)	1 (2.6)	39 (100.0)
근교지대	1 (20.0)	2 (40.0)	1 (20.0)	0 (0.0)	1 (20.0)	5 (100.0)
합 계	49 (38.9)	48 (38.1)	11 (8.7)	9 (7.1)	9 (7.1)	126 (100.0)

자료: 한국농촌경제연구원 현지 통신원 대상 우편조사 결과

표 3-3. 농업지대별 영농조건 불량 유형

단위: 명, (%)

	집에서 먼 거리	농기계 이용불능	농업용수 이용불능	토질 척박	지형으로 작물제한	기타	합계
평야지대	3 (10.7)	11 (39.3)	8 (28.6)	2 (7.1)	2 (7.1)	2 (7.1)	28 (100.0)
준산간지대	10 (10.1)	54 (54.5)	9 (9.1)	4 (4.0)	12 (12.1)	10 (10.1)	99 (100.0)
산간지대	5 (10.2)	28 (57.1)	4 (8.2)	2 (4.1)	8 (16.3)	2 (4.1)	49 (100.0)
근교지대	1 (12.5)	2 (25.0)	1 (12.5)	0 (0.0)	2 (25.0)	2 (25.0)	8 (100.0)
합 계	19 (10.3)	95 (51.6)	22 (12.0)	8 (4.3)	24 (13.0)	16 (8.7)	184 (100.0)

자료: 한국농촌경제연구원 현지 통신원 대상 우편조사 결과

휴경·유휴 원인 중 영농조건 불량의 내용을 세분하면 ① 농기계 이용 불능 51.6%, ② 고도와 경사도로 인한 재배작물 제한 13.0%, ③ 농업용수 이용 불능 12.0%, ④ 집에서 먼 거리 10.3% 등의 순이었다. 영농조건 불량의 유형별 순위는 농업지대별로 차이가 없었으며, 그 비중에서 평야지대는 다른 농업지대에 비해 농기계 이용 불능의 비중이 상대적으로 낮고 농업용수 이용 불능의 비중이 높게 나타났다(표 3-3 참조). 농기계를 이용할 수 없는 조건이란 농기계가 진입할 수 있는

농로가 없거나 수령논 등인 경우로서, 이에 해당되는 휴경농지·유휴지를 활용하려면 상당한 규모의 투자가 필요하다고 할 수 있다.

2. 농가의 휴경농지·유휴지 보유 실태

설문조사 응답자 449호 중 20.5%에 달하는 92호의 농가가 휴경농지·유휴지를 보유하고 있으며, 357호(79.5%)는 보유하고 있지 않았다(표 3-4). 휴경농지·유휴지 보유 농가 중 59호(64.1%)가 1,000평 미만의 휴경농지를 보유하였으나, 3,000평 이상 보유 농가도 8호에 달하였다. 응답자 449명의 연령별 구성에서 60대 이상이 67.9%를 차지하였는데, 휴경농지·유휴지 보유 농가 92호의 연령별 구성 또한 60대 이상이 67.4%를 차지하여 양자 간에 차이가 없었다. 이로써 일반화시

표 3-4. 농가경영주 연령대별 휴경농지·유휴지 보유 규모

단위: 명, (%)

	20대	30대	40대	50대	60대	70대이상	합계
없음	1(100.0)	1(100.0)	38 (6.0)	74 (80.4)	147 (81.7)	96 (76.8)	357 (79.5)
500평 미만	-	-	4 (8.0)	5 (5.4)	7 (3.9)	12 (9.6)	28 (6.2)
500~1,000	-	-	2 (4.0)	8 (8.7)	15 (8.3)	6 (4.8)	31 (6.9)
1,000~1,500	-	-	-	2 (2.2)	4 (2.20)	4 (3.2)	10 (2.2)
1,500~2,000	-	-	1 (2.0)	-	29 (6.1)	5 (4.0)	8 (1.8)
2,000~2,500	-	-	-	1 (1.1)	2 (1.1)	2 (1.6)	5 (1.1)
2500~3000	-	-	1 (2.0)	1 (1.1)	-	-	2 (0.4)
3,000평 이상	-	-	4 (8.0)	1 (1.1)	3 (1.7)	-	8 (1.8)
합계	1(100.0)	1(100.0)	50(100.0)	92(100.0)	180(100.0)	125(100.0)	449(100.0)

자료: 한국농촌경제연구원 현지 통신원 대상 우편조사 결과

키기는 어렵지만 농가의 경영주 연령과 휴경농지·유휴지 보유 간에는 상관이 없다고 할 수 있다. 휴경농지·유휴지 발생의 첫 번째 사유인 '노동력 부족'은 농가 경영주 1인의 연령 고하와는 무관하며, 후계자 등 경영주 외의 노동력=노동시장 조건과 관련이 있는 것이다.

설문조사 결과 농가의 휴경농지 보유와 경작규모 간에는 상관관계가 없으며, 전·겸업과도 상관관계가 없으나 농업종사자 수와는 역상관의 관계가 있는 것으로 나타났다. 경작규모 계층별 농가 호수 중 휴경농지를 보유하지 않은 농가의 비율은 73.3%~90.9%로 별 차이가 없었으며, 휴경농지 보유 규모별 농가 비율에서도 차이가 크지 않았다(표 3-5). 또한 전업농 328호와 겸업농 86호 중 휴경농지·유휴지를 보유하지 않은 농가의 비율은 80.2%와 78.2%로 비슷하였으며, 전·겸업별 휴경농지·유휴지 보유 규모별 호수 비율도 차이가 거의 없었다(표 3-6). 그러나 농업종사자 수가 1인인 경우 휴경농지 없는 농가 수의 비율이 종사자 수 2인 이상인 경우보다 낮았다(표 3-7).

표 3-5. 경작규모별 휴경농지·유휴지 면적

단위: 명, (%)

	휴경농지·유휴지 면적					
	없음	1000평 미만	1000~2000	2000~3000	3000평 이상	합계
경작규모	0.5정보 미만	22(73.3)	6(20.0)	-	1 (3.3)	30(100.0)
	0.5-1.0 정보	66(81.5)	11(13.6)	3(3.7)	1 (1.2)	81(100.0)
	1.0-2.0 정보	133(76.4)	25(14.4)	11(6.3)	3 (1.7)	174(100.0)
	2.0-3.0 정보	61(78.2)	11(14.1)	2(2.6)	1 (1.3)	78(100.0)
	3.0-4.0 정보	30(85.7)	3 (8.6)	1(2.9)	-	35(100.0)
	4.0-5.0 정보	20(87.0)	2 (8.7)	1(4.3)	-	23(100.0)
	5.0-6.0 정보	5 (83.3)	-	-	1(16.7)	6(100.0)
	6정보 이상	20(90.9)	1 (4.5)	-	-	1(4.5)
합 계		357(79.5)	59(13.1)	18(4.0)	7 (1.6)	449(100.0)

자료: 한국농촌경제연구원 현지 통신원 대상 우편조사 결과

표 3-6. 전 · 겸업별 휴경농지 · 유휴지 면적

단위: 명, (%)

		휴경농지 · 유휴지 면적					
		없음	1000평 미만	1000- 2000	2000- 3000	3000평 이상	합계
전 · 겸 업 별	전 업	263(80.2)	39(11.9)	15(4.6)	5(1.5)	6(1.8)	328(100.0)
	상시취업	20(74.1)	4(14.8)	2(7.4)	1(3.7)	-	27(100.0)
	임시취업	19(86.4)	3(13.6)	-	-	-	22(100.0)
	사업운영	40(78.4)	8(15.7)	-	1(2.0)	2(3.9)	51(100.0)
	기 타	7(70.0)	3(30.0)	-	-	-	10(100.0)
	소 계	86(78.2)	18(16.4)	2(1.8)	2(1.8)	2(1.8)	110(100.0)
	무 응답	8(72.7)	2(18.2)	1(9.1)	-	-	11(100.0)
합 계		357(79.5)	59(13.1)	18(4.0)	7(1.6)	8(1.8)	449(100.0)

자료: 한국농촌경제연구원 현지 통신원 대상 우편조사 결과

표 3-7. 농업종사자수별 휴경농지 · 유휴지 면적

단위: 명, (%)

		휴경농지 · 유휴지 면적					
		없음	1000평 미만	1000- 2000	2000- 3000	3000평 이상	합계
농 업 종 사 자 수	1인	23 (62.2)	9(24.3)	2(5.4)	2(5.4)	1 (2.7)	37(100.0)
	2인	276 (80.7)	47(13.7)	12(3.5)	3(0.9)	4 (1.2)	342(100.0)
	3인	38 (17.0)	2 (4.3)	3(6.4)	2(4.3)	2 (4.3)	47(100.0)
	4인	14 (87.5)	1 (6.3)	1(6.3)	-	-	16(100.0)
	5인 이상	2 (66.7)	-	-	-	1(66.7)	3(100.0)
	무 응답	4(100.0)	-	-	-	-	4(100.0)
	합 계	357 (79.5)	59(13.1)	18(4.0)	7(1.6)	8 (1.8)	449(100.0)

자료: 한국농촌경제연구원 현지 통신원 대상 우편조사 결과

이상과 같이 설문조사 결과를 통해 농가의 휴경농지 · 유휴지 보유 규모는 농가경영주의 연령, 경작규모, 전 · 겸업과는 상관이 없고 농업 종사자 수와는 관계가 있다는 것을 확인할 수 있다. 농업노동력 부족

이 휴경농지·유휴지 발생의 주원인인 것이다.

한편, 휴경농지·유휴지에 대해 농가는 매각하거나 농지로 재활용하기를 바라지만 여의치 않은 실정인 것으로 조사되었다. 휴경농지·유휴지를 경작에 이용하지 않으면서 매각하지도 않는 이유는 매입 희망자가 없거나(42.2%) 매입 희망 가격이 낮아서(21.1%), 또는 지가가 낮아서 아예 팔 생각을 않거나(28.3%) 지가가 오를 때까지 기다리는 것 등으로 나타났다(표 3-8). 휴경농지·유휴지의 입지 여건이 나쁘기 때문에 매입 수요가 그만큼 없다는 반증이다. 또한 휴경농지·유휴지를 농사 또는 농사 외의 용도로 재활용하는 데 대해 57.4%가 찬성한 반면 재활용 가능성이 회의적이다는(27.4%) 의견부터 재활용할 필요가 없거나 재활용할 수 있더라도 하지 않는 편이 낫다는 견해까지 36.8%가 재활용에 회의적이었다(표 3-9). 이 같은 입장은 휴경농지·유휴지를 농지로 재활용하기 위해서는 농기계가 진입할 수 있도록 농로를 개설하거나 경지정리·용수개발 등 생산기반이 정비되지 않으면 안 되기 때문에 대두한 것이라고 할 수 있다(표 3-10)

표 3-8. 휴경농지·유휴지를 매각하지 않는 이유

단위: 명, (%)

	매입희망 자 부재	매입희망 가격 저위	지가 낮아 매각 않음	지가 상승 까지 보유	기 타	합 계
평야지대	11 (39.3)	9 (32.1)	5 (17.9)	2 (7.1)	1 (3.6)	28 (100.0)
준산간지대	38 (41.3)	20 (21.7)	27 (29.3)	3 (3.3)	4 (4.3)	92 (100.0)
산간지대	23 (45.1)	7 (13.7)	17 (33.3)	2 (3.9)	2 (3.9)	51 (100.0)
근교지대	4 (44.4)	2 (22.2)	2 (22.0)	1 (11.1)	-	9 (100.0)
합 계	76 (42.2)	38 (21.1)	51 (28.3)	8 (4.4)	7 (3.9)	180 (100.0)

자료: 한국농촌경제연구원 현지 통신원 대상 우편조사 결과

표 3-9. 휴경농지·유휴지 재활용 의향

단위: 명, (%)

	재활용 하 는 게 좋음	재활용 가 능성 회박	재활용 불필요	재활용 않 는 게 좋음	기 타	합 계
평야지대	21 (65.6)	4 (12.5)	3 (9.4)	2 (6.3)	2 (6.3)	32 (100.0)
준산간지대	53 (54.6)	30 (30.9)	4 (4.1)	3 (3.1)	7 (7.2)	97 (100.0)
산간지대	29 (55.8)	15 (28.8)	2 (3.8)	4 (7.7)	2 (3.8)	52 (100.0)
근교지대	6 (66.7)	3 (33.3)	-	-	-	9 (100.0)
합 계	109 (57.4)	52 (27.4)	9 (4.7)	9 (4.7)	11 (5.8)	190 (100.0)

자료: 한국농촌경제연구원 현지 통신원 대상 우편조사 결과

표 3-10. 휴경농지·유휴지 재활용을 위한 정비 유형

단위: 명, (%)

	농로 개설	농업용수 개 발	경지정리	비농업 개 발	농지 이용 대책 불필요	기타	합계
평야지대	10(29.4)	2 (5.9)	3 (8.8)	15(44.1)	3 (8.8)	1(2.9)	34(100.0)
준산간지대	35(36.1)	4 (4.1)	6 (6.2)	29(29.9)	18(18.6)	5(5.2)	97(100.0)
산간지대	22(43.1)	5 (9.8)	6(11.8)	11(21.6)	6(11.8)	1(2.0)	51(100.0)
근교지대	2(20.0)	3(30.0)	1(10.0)	4(40.0)	-	-	10(100.0)
합 계	69(35.9)	14 (7.3)	16 (8.3)	59(30.7)	27(14.1)	7(3.6)	192(100.0)

자료: 한국농촌경제연구원 현지 통신원 대상 우편조사 결과

3. 사례조사 지역 휴경농지·유휴지의 특성

경지면적조사 및 작물재배면적 조사에 의해 휴경농지와 유휴지의 전국적인 면적과 발생사유에 대해 개괄적으로 파악할 수 있으나 질적·구조적으로는 알 수 없다. 우편 설문조사로도 휴경농지·유휴지의 입지 여건과 지형지세 및 특성을 알 수 없기는 마찬가지이다. 휴경농지·유휴지의 특성을 파악하기 위해서는 사례조사 지역을 선정하여

정밀조사 하는 것이 효과적인바, 이 연구에서는 강원도 홍천군 서석면 수하1리를 사례조사 지역으로 선정하였다. 선정 이유는 수도권에서 멀지 않고 다른 지역에 비해 휴경농지·유휴지가 많은 지역이라는 점 때문이다.

사례조사 지역의 선정은 다음 절차에 의하였다. 먼저 농어촌진흥공사(현 농업기반공사)가 1994~1996년에 실사하여 작성한 시군별 「농지이용현황도」를 기초로 삼아 34개 시군의 경사도별 휴경비율을 도출한 자료(이정환 외 1997, p.69)에 따르면, 홍천군은 경사도 7~15% 지역에서 논의 21.0%와 밭의 13.9%가 휴경지로서 경사도 15~30% 지역을 제외한 나머지 지역에서 휴경농지 비율이 가장 높았다. 홍천군 내에서는 서석면에 휴경농지·유휴지 면적이 많고, 서석면 내에서는 수하1리에 휴경농지·유휴지가 많은 것으로 조사되었다. 이리하여 강원도 홍천군 서석면 수하1리를 사례조사 지역으로 선정하였다.

3.1. 사례조사 지역 개관

3.1.1. 서석면 개황

서석면은 강원도 홍천군의 중동부에 위치하여 북쪽으로는 인제군 기린면(麒麟面)과 접하고, 북서쪽으로 홍천군 내촌면(乃村面), 서쪽으로 홍천군 화촌면(化村面)과 동면, 남쪽으로 횡성군 공근면(公根面), 그리고 동쪽으로 홍천군 내면 및 평창군 봉평면과 접한다. 서석면은 평균 고도 해발 310m 이상의 준산간 고랭지 지역으로 전체 면적이 22,531ha에 달하여 군의 면적이 크기로 유명한 홍천군에서도 내면에 이어 두 번째로 넓은 면적을 차지하고 있다. 경지면적은 논 1,073ha,

밭 724ha, 합계 1,797ha로 전체 면적의 8.0%에 불과하나 면 중앙부를 홍천강의 지류인 내촌천과 청량천이 흐르며, 면 소재지인 풍암리를 비롯한 상군두리(上軍杜里)와 하군두리 등지에 규모는 작으나 비옥한 평야지역이 있어 벼농사가 성하다. 주요 농산물로는 쌀 외에 보리·옥수수·약초 등이 생산되고 양봉도 성하다. 반면 서석면에는 홍천군의 다른 지역과 달리 인삼을 재배하는 농가가 극히 적다.

서석면의 가구는 1995년 1,431세대에서 2005년 1월 1일 현재 1,512 가구로 5.7%가 증가하였으며, 농가호수는 같은 기간 844호(전 가구의 59.0%)에서 1,065호(70.4%)로 26.2%가 증가하였다. 반면, 인구는 같은 기간 5,187명에서 4,289명으로 17.3%가 줄었다.

2000년 당시 서석면 농가의 경지규모별 분포를 보면 3ha 이상 농가 비율이 10.1%로서 강원도 전체의 10.6%보다는 약간 낮지만 홍천군의 9.1%나 전국의 6.1%에 비해서는 높았다. 반면 1.0ha 미만 농가의 비율은 홍천군·강원도·전국의 비율에 비해 낮았다. 서석면에서는 농가 계층의 양극화가 다른 지역보다 진전되었다고 할 수 있다(표 3-11).

표 3-11. 서석면의 경지규모별 농가호수 분포(2000)

단위: 호, (%)

	합 계	무경지	0.5ha 미만	0.5-1.0	1.0-2.0	2.0-3.0	3.0-5.0	5.0ha 이상
전 국	1,383,468 (100.0)	14,170 (1.0)	440,605 (31.8)	378,655 (27.4)	351,534 (25.4)	113,790 (8.2)	61,068 (4.4)	23,646 (1.7)
강원도	77,444 (100.0)	623 (0.8)	22,123 (28.6)	18,677 (24.1)	20,158 (26.0)	7,616 (9.8)	5,671 (7.3)	2,576 (3.3)
홍천군	8,162 (100.0)	51 (0.6)	1,872 (22.9)	2,059 (25.2)	2,506 (30.7)	932 (11.4)	555 (6.8)	187 (2.3)
서석면	865 (100.0)	4 (0.5)	154 (17.8)	190 (22.0)	296 (34.2)	134 (15.5)	65 (7.5)	22 (2.5)

자료: 통계청, 『2000 농업총조사보고서』 강원도편과 전국편.

서석면의 경지정리 현황을 보면, 2002년에 경지정리 가능 면적 500.8ha 중 476.8ha(95.2%)가 완료되어 홍천군 평균 경지정리 비율 85.4%에 비해 높았다. 또한 서석면의 수리시설 수와 수혜면적을 보면, 저수지 2개소에 수혜면적 13ha, 양수장 3개소에 수혜면적 8ha, 취입보 67개소에 수혜면적 531.7ha, 관정 39개소에 수혜면적 24.5ha 등으로서, 취입보의 비중이 수혜면적에서 96.2%를 차지하였다. 취입보에 의한 수리면적 비율이 홍천군 전체 평균 81.7%로서 다른 지역에 비해 그 비중이 월등히 높았는데, 서석면의 경우 그 비율이 압도적으로 높다.

3.1.2. 수하1리 일반 현황

서석면의 행정구역으로는 풍암1·2리, 생곡1·2리, 검산1·2리, 청량1·2리, 어론1·2리, 수하1·2리, 상군두리, 하군두리 등 8개 법정리 14개 행정리에 49개의 자연부락이 있다.

수하1리의 세대 수는 1995년 78세대에서 2005년 95세대로 17세대(21.8%)가 증가하였다. 반면 인구는 같은 기간 289명에서 235명으로 54명(18.7%)이 감소하였다. 이리하여 세대당 인구는 1995년 3.7명에서 2005년 2.5명으로 크게 줄었다. 농가별 농지원부에 등록된 농가 65호의 가족구성을 보면, 부부+자식 유형이 22호(33.8%), 부부 가족이 19호(29.2%), 3대 동거형과 독거 가족이 각각 12호(18.5%)였다. 이처럼 인구는 감소하면서 세대 수가 증가한 것은 원 거주 세대의 수는 줄지 않고 가족 수가 감소한 반면 내촌천 변의 수려한 경관을 찾아 전입자가 증가하였기 때문이다. 수하1리의 농가별 농지원부에 등록된 농가 65호 중 마을 원주민이 48호(73.8%), 전입농가가 17호(26.2%)였는데, 연도별 전입자 수는 2004년 5호(29.4%), 2003년 3호(17.6), 2001년 3호(17.6%), 2000년 2호 등으로 근년에 올수록 전입자가 늘고 있다.

수하1리의 농가별 농지원부에 등록된 농가 수는 2005년 현재 65호로 전체 가구 95호의 68.4%를 차지한다. 농가 가구주의 연령층별 구성을 보면 40세 이하가 3.1%에 불과한 반면 61~70세가 33.8%, 71세 이상이 13.4%로 61세 이상이 47.7%에 달하였다(표 3-12). 이는 2000년 전국의 60세 이상 농업경영주 비율 51%와 비슷한 수치이다.

가구동·눌언동·옹달말 등 3개의 자연부락으로 구성된 수하1리의 총 면적은 2,064ha이며, 그 중 농지조서에 등재된 토지 면적은 195ha이다. 논이 63ha(32.3%), 밭이 123.5ha(63.4%)로 밭 면적이 논 면적의 2배에 달하며, 농업진흥지역 밖의 토지 면적이 154.7ha(79.4%)로 농업진흥지역 내 토지 면적 40ha(20.6%)의 4배 가까이 된다(표 3-13).

표 3-12. 수하1리의 가구주 연령별 농가 구성(2005)

	40세 이하	41~50세	51~60세	61~70세	71세 이상	합계
가구주 수	2 (3.1)	14 (21.5)	18 (27.7)	22 (33.8)	9 (13.4)	65 (100.0)

자료: 수하1리 농지원부

표 3-13. 수하1리의 지목별 토지 구성

	농업진흥지역 내	농업진흥지역 밖	합 계
과수원	5,101	664	5,765 (0.3)
구기	36,580	-	36,580 (1.9)
답	212,389	417,860	630,248 (32.3)
대	9,708	-	9,708 (0.5)
도로	29,116	-	29,116 (1.5)
묘지	678	-	678 (0.0)
임야	1,293	-	1,293 (0.1)
전	106,590	1,128,943	1,235,533 (63.4)
계	401,455(20.6)	1,547,467(79.4)	1,948,922(100.0)

자료: 수하1리 농지원부

수하1리 지역의 농업진흥지역 내 농지 가격은 평당 5만원 수준으로서 이전의 6만원에서 하락하였다. 반면 농업진흥지역 밖의 농지 가격은 평당 평균 8만원, 강변 쪽은 평당 10~15만원에 달한다. 농지 임차료는 논의 경우 수확량을 기준으로 3·7제가 일반적이고, 외지인 소유 농지의 임차료는 무료에 가까운 반면 최근 재배가 확대되는 인삼의 경우 임차료가 평당 1,000원 수준이다. 밭의 경우 임대차는 거의 없는 편이다.

수하1리 마을의 농가가 보유하고 있는 농기계는 콤바인 3대, 트랙터 19대, 경운기 40대, 동력분무기 40대, 이앙기 60대(영농하는 모든 농가), 관리기 10대 등이다.⁵ 마을 내 보유 농기계는 농지 조건이 협탁하는 한 농기계 작업을 하는 데 충분하다.

수하1리의 대중교통으로는 버스가 40km 떨어진 홍천 읍까지 오전 7시 30분과 오후 6시에 한 번씩 하루에 2번 운행되고 있다. 학생들의 등·하교 시간에 맞추어 운행되는 것이다. 그러나 여름철에는 강변에 피서객이 몰려 주민 차량과 버스가 마을까지 통행하기 어려울 정도이며, 심지어 농약 살포를 하러 논에 가기도 어려운 지경이라고 한다.

수하1리의 자연부락은 동족부락의 성격이 강한 곳이었다.⁶ 그런데 최근 이 지역에 도시로부터 전입자들이 늘면서 이러한 특성이 많이 바뀌고 있다. 전입자들은 주로 도시에서 온 은퇴자들로 이 마을의 경관 좋은 곳에 전원주택 또는 펜션 등을 지어 이주하는데, 특히 내촌천변의 경관이 좋은 놀언동에 많이 이주해 오고 있다.

⁵ 경운기는 주로 농약 살포에 이용하므로 경운기 보유자는 동력분무기도 보유하고 있다.

⁶ 동족부락 성씨로는 1반 최씨, 2반 김씨, 놀언동 변씨, 5반 연씨 등이 있다.

3.2. 수하1리 휴경농지 · 유휴지의 특성

3.2.1. 이용 자료

사례지역의 휴경농지 · 유휴지 실태를 파악하기 위해 서석면에서 관리하는 농지 관련 전산자료로서 수하1리 거주 농가의 농가별 농지원부와 수하1리 구역에 소재하는 농지의 필지별 농지조서, 홍천군에서 관리하는 토지대장 중 수하1리 구역의 토지대장 자료를 전산 입력한 다음 집계 · 분석하였다. 이용 자료의 내용을 개관하면 다음과 같다.

농가별 농지원부는 농가가 면사무소에 자발적으로 신고하여 작성하는 장부로서 법정리 단위로 철해져 있다. 농지원부의 첫 면에는 일반 현황으로서 농업인(농업법인)의 성명 · 주소 · 주민등록번호, 세대원 이름과 관계 및 주민등록번호, 농지소유 비동거가족 사항 등이 기록되어 있다. 두 번째 면은 소유농지 현황으로서 농지소재지 · 지번 · 지목 · 지적 · 농업진흥지역과 경지정리여부 · 자경여부 · 소유자성명 등이 기록된다. 이어 임차농지 현황과 경작농지 현황을 기록하게 되어 있다. 농지원부는 농가별 농지소유 · 임대 · 임차 현황에 관한 문서이기 때문에 한 농가가 여러 법정리에 농지를 소유할 경우 그 농가의 농지원부에는 여러 지역의 농지가 등재되게 된다. 이 장부에서 농가의 신고 · 등록 당시 소유 및 자경하는 농지에 관한 기록은 신빙성이 있지만 임차농지에 관해서는 대부분 신고하지 않았기 때문에 아예 알 수 없으며, 신고 · 등록 이후 변동 상황이 제때 반영되지 않아 이 또한 실제와 합치되지 않는 경우가 많다. 2005년 10월부터 매매 등에 의해 등기부 및 토지대장의 기록이 바뀔 경우 농지원부 및 농지조서의 내용도 자

동으로 바꿔도록 하였기 때문에 앞으로는 농가별 농지 소유 실태에 대해 농지원부 및 농지조서만으로도 정확히 파악할 수 있을 것이다. 그러나 이전에는 그렇지 않았기 때문에 농가별 농지 소유 실태를 정확히 파악하기 위해서는 토지대장을 이용하는 게 적절하다.

농지조서는 지번 순으로 행정리, 지적, 소유자 성명 · 주민등록번호, 소유면적, 공부 지목, 농업진흥지역 여부, 실제 지목, 주재배작물명, 자경 · 임대 · 휴경 구분, 경지정리 여부, 경작자 성명 · 주민등록번호 등을 기재한 장부이다. 농지조서에 수록된 필지별 토지는 토지대장의 지번별 · 필지별 토지의 목록과 동일하다고 할 수 있으나 기재 내용은 농가가 신고한 농지원부의 내용을 기재한 것이므로 등록 이후 소유권 변동이 있을 경우 농지조서에 제때 반영되기 어렵고, 따라서 토지소유권에 관한 가장 정확한 기본 장부라 할 수 있는 토지대장의 기록과 일치되지 않는 예가 많다. 전술하였듯이 2005년 10월부터 토지대장의 내용이 바뀔 경우 농지원부와 농지조서의 내용도 그에 따라 자동으로 바뀌게 되었으므로 농지조서의 소유자와 토지대장의 소유자가 일치되게 될 것이다. 그러나 농지조서에는 소유자의 주소가 기재되지 않기 때문에 소유자의 재촌 · 부재 여부를 파악할 수 없다는 맹점이 있다. 따라서 토지소유자의 재촌 · 부재 여부를 파악하려면 토지대장을 이용할 수밖에 없다.

토지대장은 시 · 군 지적계에서 관리한다는 점에서 읍면에서 관리하는 농지원부 · 농지조서와 다르며, 더욱이 토지소유권 변동에 관한 기록이 핵심이라는 점에서 이를 장부와 성격이 다르다. 토지대장은 행정관서에서 관리하는 등기부라 해도 과언이 아니다. 등기부는 토지소유권에 관한 증명 공부로서 사법부에서 관장하기 때문에 행정부서에서 이용할 수 없다. 그러므로 등기부의 토지소유권에 관한 내용과 동일한

내용이 기록된 장부로서 행정부서에서 관장하는 토지대장이 작성된 것이다. 어떻든 토지대장은 등기부의 토지소유권이 변동될 때 함께 기재 내용이 변동되므로 이를 통해 소유권을 정확히 파악할 수 있다⁷.

3.2.2. 수하1리 소재 토지의 소유자 및 소유권 변동 실태

수하리의 농지조서는 수하1리·수하2리 구역에 존재하는 농지에 대해 지번별로 철해져 있다. 행정리가 수하2리로 되어 있는 필지를 제외하고 수하1리로 되어 있는 토지의 필지 수는 총 1,216필지인데, 그 중에서 농지원부에 등재된 필지는 769필지였다. 나머지 447필지는 농지조서의 소유자에 관한 기록이 공란으로 되어 있다. 소유자에 관한 기록을 보완하기 위하여 농지조서와 별도로 수하1리의 모든 필지에 대해 토지대장을 발급받아 거기에 기록된 필지별 소유자 관련 기록을 입력 처리하여 토지소유자의 거주지별 토지소유 상황, 소유권 변동 시기별 토지 면적, 그리고 토지소유규모별 소유자 수 등을 파악하였다. 차례대로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 토지대장을 통해 수하1리 소재 토지의 소유자 현황을 보면 총 194ha의 토지를 총 312명이 소유하고 있다(표 3-14). 그 중 홍천군 외에 거주하는 부재지주는 133명으로서 소유자 수에서 42.6%, 소유 면적에서 37.3%를 차지하고 있다. 전국 농지 소유 현황을 보면, 전 농지의 44%가 임대차농지인데 그 중 절반이 부재지주 소유이므로 전농지의 22%는 부재지주 소유 농지라 할 수 있다. 수하1리의 경우 부재지주 소유가 전국 평균에 비해 월등히 진전되어 있음을 알 수 있다.

다음, 수하1리 소재 토지의 소유권 변동 시기별 면적 분포를 보면

⁷ 토지대장과 같은 성격으로서 임야에 대해서는 임야대장이 있다.

표 3-14. 수하1리 소재 토지의 소유자 거주지별 소유 현황

단위: 명, m^2 , (%)

	소유자 수	소유 면적	1인당 소유면적
수하리 내 거주자	127 (40.7)	855,357 (44.0)	6,735.1
서석면 내 거주자	14 (4.5)	62,702 (3.2)	4,478.6
홍천군 내 거주자	19 (6.1)	86,538 (4.5)	4,554.6
홍춘군 외 거주자	133 (42.6)	726,090 (37.3)	5,459.3
미상	19 (6.1)	213,682 (11.0)	11,246.4
합계	312(100.0)	1,944,369(100.0)	6,232.0

주: 미상에는 2개 문중과 6개 정부기관이 포함되어 있음.

자료: 수하리 토지대장에서 집계

표 3-15. 수하1리 소재 토지의 소유권 변동 시기별 면적

단위: m^2 , %

소유권 변동 시기	면적	비율
1996.01.01 이전	708,139	36.4
1996.01.01~2000.12.31	378,725	19.5
2001.01.01~2001.12.31	96,808	5.0
2002.01.01~2002.12.31	72,264	3.7
2003.01.01~2003.12.31	127,100	6.5
2004.01.01~2004.12.31	169,176	8.7
2005.01.01~2005.12.31	197,295	10.1
미상	194,862	10.0
합계	1,944,369	100.0

자료: 수하리 토지대장 집계

(표 3-15), 전체 토지 면적 194ha 중 36.4%는 1996년 1월 1일 이후 토지소유권이 변동되지 않았기 때문에 「농지법」의 적용을 받지 않아 농지임대차를 자유로이 할 수 있다. 이 토지와 토지소유권 변동 여부를 알 수 없는 토지 $194,862m^2$ 를 제외한 나머지 53.6%의 토지는 1996년 이후 토지소유권이 변동되었기 때문에 농지임대차 금지가 적용된

표 3-16. 수하1리 소재 토지의 소유규모별 소유면적 및 소유자 수

단위: m², 명, (%)

소유 규모	농지면적	소유자 수	1인당 면적
0.5ha 미만	440,385	198 (63.5)	2,224.2
0.5~1.0ha	462,196	64 (20.5)	7,221.8
1.0~2.0ha	420,853	32 (10.3)	13,151.7
2.0~3.0ha	315,765	14 (4.5)	22,554.6
3.0~5.0ha	174,152	4 (1.3)	43,538.0
미 상	131,018	-	-
합 계	1,944,369	312(100.0)	6,232.0

자료: 수하리 토지대장

다. 토지소유권 변동은 2003년부터 최근에 올수록 활발해지고 있다.

수하1리 소재 토지의 소유규모별 토지소유 면적과 소유자 수를 보면 토지소유자 312명 중 198명(63.5%)이 0.5ha 미만의 토지를 소유하고, 64명(20.5%)이 평균 0.7ha를 소유하고 있었다(표 3-16). 반면 4명은 평균 4.4ha씩을 소유하고 있었다. 수하1리 소재 토지의 소유자 312명의 평균 토지소유 면적은 0.6ha로 영세한 규모였다.

3.2.3. 수하1리 소재 휴경농지 · 유휴지 면적과 소유 구조

수하1리 소재 휴경농지 · 유휴지에 대해서는 먼저 농지조사에 휴경으로 기재된 농지에 대해 수하리 지적도를 놓고 수하1리 이장이 실제와 합치되는지를 확인하고, 현장을 답사함으로써 재차 확인하였다. 그러나 농지조사 및 토지대장의 필지 하나하나에 대해 이장이 휴경 여부를 모두 알 수는 없으므로 대체로 지역 단위로 휴경이 된 곳을 중심으로 확인하였다. 이렇게 하여 확인된 휴경농지와 임야로 바뀐 유휴지를 합한 면적은 21.7ha로서, 수하1리 소재 전체 토지 면적 194ha의

11.2%에 달하였다. 지목별로는 논이 휴경농지·유휴지 면적의 79.4%, 밭이 20.6%를 차지하였다. 농지조서에 휴경으로 기록된 농지는 사실상 유휴지인데, 수하1리의 경우 실제 유휴지는 이보다 훨씬 많은 것으로 조사되었다. 이는 실제로 휴경하고 있음에도 휴경 내용을 농지원부에 정확하게 등록하거나 간신하지 않기 때문에 발생하는 현상이다.

수하1리 소재 휴경농지·유휴지 소유자의 거주지별 소유 현황을 보면(표 3-17), 총 21.7ha의 휴경농지를 50명의 소유자가 소유하여 1인당 평균 휴경농지 소유면적은 0.4ha이다. 그 중 홍천군 외에 거주하는 부재지주는 22명으로서 소유자 수에서 34%로 전체 농지 소유에서 부재지주가 차지하는 비율 42.6%에 비해 낮았다. 또한 그 소유면적 비율은 19.7%로 전체 토지 소유면적 비율 37.3%에 비해 아주 낮았다. 수하1리 소재 휴경농지·유휴지의 경우 부재지주 소유 비중이 일반 농지의 그것에 비해 현저히 낮다는 것을 알 수 있다. 수하1리 소재 전체 농지의 경우 부재지주 소유가 전국 평균에 비해 월등히 진전되어 있음에도 불구하고 부재지주 소유농지에서 휴경 비율이 높다는 전국적 현상과 다르다는 점이 주목된다.

표 3-17. 수하1리 소재 휴경농지의 소유자 거주지별 소유 현황

단위: 명, m², (%)

	소유자 수	소유 면적	1인당 소유 면적
수하리 내 거주자	17 (34.0)	42,776 (19.7)	2,516.2
서석면 내 거주자	3 (6.0)	7,623 (3.5)	2,541.0
홍천군 내 거주자	4 (8.0)	9,638 (4.4)	2,409.5
홍천군 외 거주자	22 (44.0)	126,367 (58.3)	5,744.0
미 상	4 (8.0)	30,185 (13.9)	7,546.3
합 계	50(100.0)	216,589(100.0)	4,331.8

주: 미상에는 2개 문중과 6개 정부기관이 포함되어 있음.

자료: 수하리 토지대장에서 집계

다음은 수하1리 소재 휴경농지·유휴지의 소유권 변동 시기별 면적 분포를 보면(표 3-18), 전체 휴경농지 면적 21.7ha 중 44.4%는 1996년 1월 1일 이후 토지소유권이 변동되지 않았다. 이 수치는 수하1리 소재 전체 토지의 36.4%에 높다. 그만큼 휴경농지·유휴지의 거래가 정체되어 있음을 알 수 있다. 또한 일반 토지의 경우 근래에 올수록 거래가 활발해졌는데 휴경농지·유휴지의 경우 그렇지 않다는 것을 알 수 있다. 휴경농지·유휴지의 인기가 없다고 할 수 있을 것이다.

표 3-18. 수하1리 소재 휴경농지의 소유권 변동 시기별 면적

단위: m^2 , %

소유권 변동 시기	면 적	비 율
1996.01.01 이전	96,067	44.4
1996.01.01~2000.12.31	42,049	19.4
2001.01.01~2001.12.31	1,520	0.7
2002.01.01~2002.12.31	8,919	4.1
2003.01.01~2003.12.31	-	-
2004.01.01~2004.12.31	37,657	17.4
2005.01.01~2005.12.31	21,090	9.7
미상	9,287	4.3
합계	216,589	100.0

자료: 수하리 토지대장 집계

수하1리 소재 휴경농지·유휴지의 소유규모별 소유 면적과 소유자 수를 보면(표 3-19), 휴경농지·유휴지 소유자 50명 중 38명(76.0%)이 1인당 평균 0.16ha의 휴경농지를 소유하였다. 50명 전체의 1인당 평균 휴경농지 소유 규모는 0.43ha로 전체 농지 소유자의 평균 소유규모 0.6ha보다 영세하였다.

표 3-19. 수하1리 소재 휴경농지의 소유규모별 소유면적 · 소유자

단위: m², 명, (%)

소유 규모	농지면적	소유자 수	1인당 면적
0.5ha 미만	61,723	38 (76.0)	1,624.3
0.5~1.0ha	58,948	8 (16.0)	7,368.5
1.0~2.0ha	29,036	2 (4.0)	14,518.0
2.0~3.0ha	25,735	1 (2.0)	25,735.0
3.0~5.0ha	34,855	1 (2.0)	34,855.0
미 상	6,292	-	-
합 계	216,589	50(100.0)	4,331.8

자료: 수하리 토지대장

휴경농지 · 유휴지가 발생하는 가장 큰 이유는 입지상 접근이 어렵고 수익성이 낮기 때문이며, 그 다음이 노동력 부족 때문인 것으로 나타났다. 그리고 부차적인 이유로 부채지주의 소유를 들 수 있는데, 재촌지주의 경우 수익성이 낮더라도 웬만하면 경작하는 것이 일반적이지만 부채지주의 경우 쉽게 경작을 포기하기 때문에 휴경이 더 많이 발생하게 된다. 수하1리의 경우 마을 주민들이 휴경농지 · 유휴지와 생산조정제 휴경지에 경관작물을 심어 경관보전직불금을 받고자 하였으나 외지 전입자들이 동의하지 않은 데다 휴경농지가 소규모로 분산 소재하고 있기 때문에 실패한 것으로 나타났다.

3.2.4. 수하1리 휴경농지 · 유휴지의 입지적 특성

휴경농지 · 유휴지의 발생사유 중 제1의 요인은 노동력 부족으로 조사되었지만 노동력이 부족하더라도 농지의 영농 조건이 우량하면 위탁영농이든 농지임대든 영농이 가능하므로 휴경하는 일이 드물다. 사

실상 휴경농지·유휴지가 발생하는 근본 원인은 농지의 영농 조건 불량인 것이다. 이 같은 사실은 수하1리의 휴경농지·유휴지에서 극명하게 드러난다. 수하1리 소재 휴경농지·유휴지는 어느 농지나 접근 조차 힘든 외딴 골짜기의 농지 전체가 휴경농지·유휴지로 된 것이다. <그림 3-1>에서 ‘휴경지역’으로 표시한 두 지역은 그림을 통해서는 그 지역이 얼마나 숲이 우거진 골짜기인지 알아보기 어렵지만 모두 산골짜기의 농지들이다. 그 중 오른쪽 위의 ‘휴경지역’에는 자동차로 진입 할 수 있지만 아래쪽 ‘휴경지역’에는 자동차로 진입하기 어렵다.

그림 3-1. 홍천군 서석면 수하1리의 휴경농지·유휴지 소재 지역



제 4 장

휴경농지 · 유휴지 정책의 방향

1. 휴경농지 · 유휴지 관련 제도와 정책

1.1. 「농지법」의 대리경작자 지정 제도

1994년 12월에 제정되어 1996년 1월 1일부터 시행에 들어간 「농지법」은 유휴지에 대해 시장·군수 또는 구청장이 그 소유권자나 임차권자를 갈음하여 농작물을 경작할 자(“대리경작자”라 함)를 지정할 수 있도록 하였다(19조). 대리경작자는 해당 농지 인근 지역에서 농업경영을 하는 농업인·농업법인, 아니면 인근 지역 농업생산자단체나 각급 학교 또는 경작희망자로써 지정할 수 있다. 대리경작자를 지정하려면 당해 농지의 소유권자 또는 임차권자에게 대리경작자 지정을 미리 알리되 알릴 수 없을 경우 14일 이상 공고하며, 지정 후에는 지정통지서를 송부한다. 대리경작 기간은 1년이 원칙이며, 토지사용료는 수확량의 10%로 하되 지급불능이나 수령거부 시에는 공탁할 수 있다. 소유권자나 임차권자가 스스로 경작하려면 대리경작 기간 만료 3개월

전까지 시장·군수·구청장에게 대리경작자 지정 중지를 신청하도록 하였다.

대리경작자 지정 제도는 1996년 1월 농림부의 「휴경농지 생산화 대책」에 의해 대대적으로 활용되었다. 당시 6만 5천ha에 달하는 휴경 농지를 경작하기 위하여 대리경작자를 지정하도록 하였는데, 적당한 대리경작자가 없을 경우 각 시·군과 농협 등 공공기관이 책임지도록 함으로써 수익은커녕 경영비조차 보전되지 않는 휴경농지를 행정기관 임직원이 대리 경작하는 사례도 적지 않았다. 이 시책은 쌀 자급률 하락을 배경으로 등장하여 몇 년간 계속되었으나 결국 불합리한 데다 쌀 공급 및 재고 과잉 사태가 도래함에 따라 사라졌다.

「농지법」의 대리경작자 지정 제도는 유휴지의 발생 사유가 무엇인지, 어떤 농지가 유휴지로 되는지 등을 고려하지 않은 채 막연하게 시·군·구에 대리경작자를 지정할 수 있는 권한을 부여한 데 불과하다. 노동력이 부족하고 농기계 진입 및 이용이 불가능하며 심을 작물이 없어서 경작하지 않게 된 농지를 소유자 대신 경작할 수 있는 대리 경작자가 존재할 수 있을까? 일본의 경우 후술하듯이 유휴지 소유자에게 이용계획서를 제출하도록 하고 시·정·촌장의 권고를 따르지 않을 경우 공익법인이라 할 수 있는 농지보유합리화법인에 임대하도록 하는 한편 인접농지에 대해 병해충이나 토사붕괴 등의 원인으로 작용할 경우 풀베기 등의 관리를 명할 수 있도록 하였다. 유휴지 경작의 경제성이 없다는 점은 한·일 간에 차이가 없지만 일본의 경우 농지보유합리화법인이라는 경작·관리 주체가 확보되어 있는 반면 우리의 경우 주체가 없다는 점에 차이가 있다. 현행 「농지법」의 대리경작자 지정은 유휴지에 대한 사후 이용대책이지만, 대리경작의 주체를 찾기 어렵다는 점에서 그나마 효과를 기대하기 어려운 제도이다.

1.2. 「농어촌정비법」의 한계농지 정비

1994년 12월에 제정된 「농어촌정비법」은 제76조~제85조에서 ‘한계농지 등의 정비’에 관해 규정하고 있다. 여기서 한계농지란 “농업진흥지역 밖의 농지 중에서 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지(법 제2조의 9)”로서 평균 경사율이 15퍼센트 이상이거나 집단화된 농지의 규모가 2만제곱미터 미만인 농지와 광업권이 소멸된 광구 인근 지역의 토양오염 등으로 농업에 부적당한 농지(시행령 제3조)를 말한다⁸. 농림부장관은 한계농지와 그 주변 토지 등을 효율적으로 관리·이용하기 위하여 ‘한계농지 정비에 관한 기본 방침’을 수립할 수 있다(법 제76조). 시장·군수는 한계농지를 조사하고 시·도지사의 승인을 얻어 고시 및 열람토록 하며(법 제78조), 한계농지 정비지구를 지정하고 시도지사의 승인을 얻어 고시할 수 있다(법 제79조). 시장·군수 이외의 사업자도 시장·군수에게 한계농지 정비지구의 지정을 신청할 수 있다(법 제80조). 한계농지 정비지구로 지정·고시된 지역 안에서는 농림수산업을 위한 농지의 조성과 시설의 설치, 농어촌 관광 휴양 자원의 개발·이용을 위한 시설의 설치, 주택·택지와 부속농지, 공업 시설, 전시장·박물관 등 문화예술 관련시설, 체육시설, 청소년 수련 시설, 의료시설, 교육·연수시설, 노인복지시설 등을 설치할 수 있다(법 제77조). 한계농지 정비지구에서 시행되는 정비사업(한계농지 정비사업)은 시장·군수와 한계농지 정비사업계획을 수립하여 시장·군

⁸ 한계농지는 휴경농지·유휴지는 아니지만 그 가능성이 높은 농지라고 할 수 있다.

수의 승인을 얻은 자가 시행할 수 있다(법 제81조). 사업 시행자는 한계농지 정비사업의 준공검사를 받은 때에는 토지 및 시설을 분양 또는 임대할 수 있는데, 농지 매입의 경우 농지취득자격증명을 발급받지 않아도 되며, 농지 임대도 가능하다(법 제82조). 국가와 지자체는 한계 농지의 효율적 보전·이용·정비를 위하여 농지관리기금·지방비 등 을 투자할 수 있다(법 제84조).

한계농지의 정비에 대해서는 「농업기반공사 및 농지관리기금법」에서도 규정하고 있다. 농업기반공사는 농지를 재개발하거나 지자체 또는 농지소유자의 농지재개발사업에 필요한 기술과 자금을 지원할 수 있다(법 제24조 1항). 농지재개발사업이란 유휴지, 자연조건 또는 이용조건이 불량한 농지 및 그 주변 토지 등을 개발하는 사업으로서, 당해 구역 내 토지소유자 등 농업기반정비사업 참가 자격자 2/3 이상의 동의로써 사업 신청을 받아 재개발사업 시행계획을 수립하고 농림부장관의 승인을 얻어 그 개요를 공고하여 이해관계인에게 열람시킨 다음 시행하도록 한다(시행령 제18조). 또한 공사는 그 취득·소유하는 재산 중 농어촌정비법에 의한 한계농지, 간척지, 임야 등의 부동산과 폐지된 농업기반시설을 농지·초지 및 농어촌취락용지, 농어촌 소득증대를 위한 상·공업용지, 도·농 간 교류 촉진을 위한 농원, 농어촌휴양지, 기타(복합단지, 유통단지, 농림수산물의 생산·가공·저장 시설, 농림수산 관련 연구시설) 등의 용도로 개발하여 이용·임대·매도할 수 있다(법 제24조 2항). 그 밖에 농지관리기금을 농어촌정비법에 의한 한계농지 등의 정비사업에 보조·융자·투자할 수 있도록 하였다(법 제34조 1항 5호).

한계농지 정비에 대해서는 한계농지 정비에 관한 기본 방침의 수립, 한계농지의 조사, 한계농지 정비지구의 지정·고시, 한계농지 정비사

업계획의 수립과 정비사업의 시행, 사업에 의해 조성된 토지와 시설의 분양·임대 등에 이르기까지 상세히 규정하였으며, 농지관리기금과 지방비를 한계농지 정비사업에 보조·융자·투자할 수 있도록 재정조치까지 마련해놓았다. 그럼에도 불구하고 한계농지 정비지구의 지정·고시 및 한계농지 정비사업 실적은 미미하다. 평균 경사율 15% 이상, 농지 집단화규모 2ha 미만의 한계농지보다 월등히 좋은 입지 여건을 갖춘 농지를 얼마든지 개발할 수 있는데 입지 여건이 열악한 한계농지를 정비·개발할 이유가 없기 때문이다. 그동안 추진된 한계농지 정비사업으로는 농업기반공사가 1996~2000년에 168억 원을 투입하여 4개 지구에서 농촌주택단지를 조성하였으나 현재까지 분양이 완료되지 않은 상태이다.

표 4-1. 농업기반공사의 한계농지 정비사업 시행지구 현황

구 분	면적 (ha)	정비 유형	연차별 투자계획(백만원)				분양 실적
			계	1999까지	2000	2001이후	
계	26.2		16,814	16,259	555	-	30/250
신계지구(충북 진천)	4.2	다목적	3,059	3,059	-	-	0/41
수락지구(충남 논산)	9.8	다목적	5,998	5,998	-	-	17/95
대곡지구(전남 화순)	4.7	다목적	3,086	3,086	-	-	0/45
상송지구(경북 포항)	7.5	다목적	4,671	4,116	555	-	16/67

자료: 김정부 외, 2001, p.117

1.3. 쌀 생산조정제의 휴경농지 지원

쌀 생산조정제는 2003년에 시범사업으로 처음 도입되어 2005년까지 한시적으로 시행되는데, 논에 벼 및 다른 상업적 작물을 재배하지 않

고 휴경하거나 그 외의 작물을 재배할 경우 3년간 매년 ha당 300만원을 지급하는 제도이다. 쌀 생산조정제는 쌀의 국내 생산 및 재고의 과잉을 해소하고 2004년의 쌀 관세화 유예에 관한 재협상에서 입지를 강화한다는 목적으로 도입되었다. 사업대상 농지는 논농업직불제 대상 농지(1998~2000년에 계속 벼농사에 이용된 농지)로서 2002년도에 논벼를 재배한 농지이며, 신청 자격은 2002년 12월 31일 이전부터 사업 신청 시까지 농지소재지와 동일 또는 인접 시·군·구에 거주하면서 실제 경작하는 농업인에 한한다. 그 밖에 논에 벼 대신 녹비작물·사료작물 등 비상업적 작물을 재배할 경우 쌀 생산조정제에 의한 보조금 이외에 논농업직불제에 의한 직접지불금이 별도로 지급되며, ‘푸른들 가꾸기’ 사업과 ‘조사료 생산기반 확충’ 사업에 의해 종자·비료 등이 지원된다.

쌀 생산조정을 위해 당초 3년간 매년 810억원의 예산을 투입하기로 하여 2003년에 참여 농가 76,565호에 약정 면적이 27,529ha에 달하였는데, 이후 참여 농가의 탈락 및 면적의 감소에 의해 실제 조정 면적은 2003년 26,400ha, 2004년 25,200ha, 2005년 24,900ha로 나타났다.

쌀 생산조정제에 의한 휴경농지는 농업정책에 의한 의도적인 휴경 농지이며 논의 형상과 기능을 유지해야 하는 농지라는 점에서 자연발생적이며 농지의 형상과 기능을 상실하게 되는 휴경농지·유휴지와 구별된다. 그뿐만 아니라 쌀 생산조정제를 통해 논의 휴경을 유도하는 정책과 이미 발생해 있는 휴경농지·유휴지의 재활용 대책을 운위하는 것은 서로 상충·모순되는 현상이기도 하다. 그러나 또한 어차피 휴경농지·유휴지로 바뀔 농지가 쌀 생산조정제에 참여함으로써 최소한 논의 형상과 기능을 유지하게 된 경우도 있으므로 쌀 생산조정제는 논의 유지·보전에 기여하는 효과가 있다고 할 수 있다. 이 정책을

연장 실시해야 한다는 논의가 제기되고는 있으나 2006년 예산에 사업비가 반영되지 않았기 때문에 쌀 생산조정제는 2005년에 일단 종료된다.

1.4. 쌀 소득보전직불제의 휴경·유휴 방지 기능

쌀 소득보전직불제는 2001년에 도입된 논농업직불제와 2002년산부터 적용된 쌀 소득보전직불제를 통합·개정한 것으로 2005년부터 시행되고 있다. 새로운 쌀 소득보전직불제는 고정직불금과 변동직불금의 두 종류로 구성된다. 고정직불금은 1998.1.1~2000.12.31에 논농업에 이용된 농지를 대상으로 지급되는데(2005년에 ha당 평균 60만원), 논에 어떤 작물을 재배하거나 휴경하든 무관하나 논의 형상과 기능을 유지해야 한다. 2005년에 고정직불금 지급 대상 면적은 998천ha, 사업비는 6천억원이 계상되어 있다. 변동직불금은 목표가격과 수확기 산지 쌀값 간 차액의 85%에 해당되는 금액에서 고정직불금을 차감한 금액으로서, 지급 대상은 고정직불금 지급 대상 농지에서 농약 및 화학비료 사용기준을 준수하며 0.1ha 이상 벼를 재배하는 농업인·영농조합법인·농업회사법인이다. 변동직불금의 목표가격은 2005~2007년에 80kg당 170,070원으로 하고 3년마다 국회의 동의를 받아 변경하도록 하였다.

쌀 소득보전직불제에서 변동직불금은 쌀값의 변동에 따라 지급되는 것이므로 휴경농지·유휴지와 직접 관련이 없다. 반면 고정직불금은 휴경하든 작물을 재배하든 논의 형상과 기능을 유지해야 한다는 점에서 휴경농지·유휴지와 관련된다. 고정직불금을 지급받는 한 휴경은 가능하나 유휴지가 되어서는 안 되는 것이다. 나아가 쌀 소득보전직불

제에 의해 벼농사의 소득이 보전된다면 벼농사가 유지됨으로써 논의 휴경도 발생하지 않을 것이다. 요컨대, 쌀 소득보전직불제는 논의 휴경·유휴화를 예방하는 기능을 내포하고 있는 셈이다.

1.5. 조건불리지역 밭농업직불제의 휴경농지 활용 지원

조건불리지역 밭농업직불제는 2004~2005년에 시범사업으로 실시되고 있으며, 본사업은 그 후 실시하는 것으로 되어 있다. 시범사업에서 직불금은 조건불리지역과 일반 지역간 ha당 3개년 평균 소득격차의 1/3 수준을 지원한다는 방침으로 밭·과수원은 ha당 40만원, 초지는 ha당 20만원으로 정해졌다. 지급하한 면적은 0.1ha, 지급상한 금액은 마을공동기금 조성액을 포함하여 호당 200만원이다. 조건불리지역은 「오지개발촉진법」에 의해 지정·고시된 399개 오지면 중 경지율과 경지 경사율 기준을 적용하여 법정리 단위로 선정된다. 경지율은 전국 평균 22% 이하, 경지 경사율은 경사도 14% 이상 농지가 법정리 전체 농지·초지 면적의 50% 이상을 기준으로 하였다. 논농업직불제 대상 농지는 조건불리지역 직불제 대상에서 제외되며, 따라서 조건불리지역 밭농업직불제라고 하는 게 정확한 표현이다. 행정리별로 마을 대표를 선정하여 ‘마을협약’을 작성하고 마을공동기금을 조성하여 마을 활성화 실천 및 공익적 기능 제고를 위한 활동에 활용할 것을 조건으로 그 이행 여부를 점검하여 실경작자에게 직불금을 지급한다.

조건불리지역 밭농업직불제는 현재 시범사업 단계이며, 논을 제외한 밭에 대해 지급된다는 점에서 그 효과를 기대하기는 어렵다. 그러나 후술하듯이 일본의 경우 조건불리지역 직불제가 휴경농지·유휴지의 복구 및 재활용의 수단으로 기능하고 있다. 휴경농지·유휴지는 대

체로 조건불리지역에 많다는 점을 감안하면 그 대책으로 조건불리지역 직불제를 적극 검토할 필요가 있을 것이다.

1.6. 현행 휴경농지 · 유휴지 관련 제도 및 정책 총괄

이상에서 살펴본바 현행의 휴경농지 · 유휴지 관련 제도와 정책을 총괄하여 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 휴경농지 · 유휴지를 직접 대상으로 하는 제도로서 「농지법」의 대리경작자 지정이 있으나 휴경농지 · 유휴지 경작의 경제성이 전혀 없는 데다 대리경작의 주체가 없는 상태이기 때문에 유명무실한 제도라 해도 과언이 아니다.

둘째, 「농어촌정비법」은 한계농지 정비에 대해 한계농지 정비 기본 방침의 수립, 한계농지의 조사, 한계농지 정비지구의 지정 · 고시, 한계농지 정비사업계획의 수립과 정비사업의 시행, 사업에 의해 조성된 토지와 시설의 분양 · 임대 등에 이르기까지 상세히 규정하였으며, 농지관리기금과 지방비를 한계농지 정비사업에 보조 · 응자 · 투자할 수 있도록 재정조치까지 마련해놓았다. 그러나 한계농지 정비의 경제성이 없는 데다 입지 조건이 훨씬 우수한 농지를 얼마든지 전용 · 개발할 수 있기 때문에 한계농지 정비 실적은 극히 미미하며, 앞으로도 효과를 기대하기 어렵다.

셋째, 쌀 생산조정제는 정책으로써 휴경을 장려한다는 점에서 자연 발생적인 휴경농지 · 유휴지와는 모순되지만 유휴지의 발생을 예방하는 기능을 내포하고 있다. 이 사업은 일단 2005년을 끝으로 종료되는 데, 쌀 생산 조정을 위한 정책 수단이 아니라 휴경농지 · 유휴지의 발생을 예방하는 정책 수단으로서 재검토할 필요가 있을 것이다.

넷째, 쌀 소득보전직불제의 고정직불금은 논의 형상과 기능의 유지를 조건으로 지급되므로 유휴지의 발생을 예방하는 효과가 있다.

다섯째, 조건불리지역 밭농업직불제는 현재 시범사업 단계이며 조건불리지역의 논을 제외한 밭에 대해서만 적용된다는 점에서 한계가 있다. 그러나 휴경농지·유휴지가 다른 지역보다 많은 조건불리지역에서 그 발생을 억제하는 효과와 함께 복구 및 재활용을 장려하는 정책수단으로 활용될 수 있다. 후술하듯이 일본에서 그러한 사례를 찾아볼 수 있다.

여섯째, 총괄적으로 휴경농지·유휴지와 관련되는 현행의 제도와 정책은 그 발생을 억제 또는 예방하는 정책수단으로서 효과가 미미하며, 사후 복구·재활용에 대해서는 전혀 효과가 없는 실정이다.

2. 일본의 휴경농지 대책

2.1. 일본의 휴경농지 추이

일본에서 휴경농지는 이른바 경작방기지(耕作放棄地)라고 하여 통계조사에서 “조사일 이전 1년 이상 식부되지 않고 앞으로 수년 안에 다시 경작할 의지가 없는 토지”로 규정된다⁹. 일본의 휴경농지 면적은

⁹ 조사일 이전 1년 이상 작물이 식부되지 않은 토지로서 앞으로 수년 내에 다시 경작할 의지가 있는 것으로 조사된 토지는 ‘불작부지(不作付地)’로 구분된다. 일본의 경작방기지는 농업총조사를 통해 파악되며, 누적 면적이 집계 된다는 점에서 우리의 휴경농지와 다르다.

1970년까지는 10만ha에 머물렀으나 그 후 점점 증가하여 1995년에는 24만 5천ha로서 농지전용을 능가하여 경지면적 감소의 제1요인으로 되었으며, 2000년에 34만ha, 2005년 38만ha로 계속 증가하였다. 일본의 경지면적은 1970년의 580만ha에서 1980년 546만ha, 1990년 524만ha, 1995년 504만ha, 2000년 483만ha, 2004년 471만ha로 감소하였다. 이리하여 경지면적 대비 휴경농지 비율은 1975년 2%에서 1985년 2.7%, 1990년 4.6%, 2000년 5.1%로 증가하였다. 휴경농지를 보유한 농가 수의 비율은 2004년에 농가 총호수 216만 호 중 59만 호(27.2%), 그 면적은 164천ha(전체 농지의 3.5%)에 달하였다.

휴경농지의 전답별 면적을 보면 밭의 면적이 논 면적의 2.5배에 달하였다. 이처럼 밭의 휴경면적이 압도적으로 많은 이유로 ① 밭은 경사지 등 조건불리 지형에 많이 존재하며, ② 노동력이 많이 드는데 기계화는 부진하여 경업이 어렵고, ③ 상업적 생산이 많아 재배적지가 아니면 안 되는 데다, ④ 논에 밭작물을 재배하면서 밭이 그만큼 유휴화되고 있다는 것 등을 들 수 있다.

농업지대별로 휴경농지 비율을 보면 2000년에 전국 평균 5.1%, 도시지역 5.8%, 평야지역 3.2%, 중산간지역 7.1%로 중산간지역이 가장 높고 평야지역이 낮았다. 우량농지가 많은 평야지역의 수도작 농지는 잘 보전되고, 산간지역은 밭작물 전문생산지로서 발달할 가능성이 있지만, 중산간지역의 경우 평야지역에 비해 토지 조건이나 농업노동력 조건이 열악하여 농지의 유휴화가 급진전될 것으로 전망되고 있다. 중산간지역에서도 나가노(長野)·기후(岐阜) 등 생산기반 정비가 잘 이루어져 있고 다른 지역에 비해 영농후계자 보유 비율이 높은 일부 전작 발달지역의 경우 휴경농지 비율이 낮다. 휴경농지가 발생하지 않기 위해서는 지형조건만이 아니라 영농후계자, 농산물 유통체계 등의 사

회경제적 조건이 중요하다는 것을 알 수 있다. 지역별·지역유형별로 농지 임차면적 비율과 휴경농지 비율의 관계를 보면 임차농지 면적 비율이 높은 지역에서 휴경농지 비율이 낮은 경향이고, 농업지역 유형별로도 마찬가지이다.

2.2. 일본의 휴경농지 활용 사례와 유형

일본은 오래전부터 휴경농지의 발생 억제 및 활용 대책을 취해 왔다. 휴경농지의 발생을 억제하기 위하여 효율적이며 안정적인 경영체에 농지 이용의 집적, 기반정비사업의 실시에 의한 농지의 효율적인 이용을 촉진함과 동시에 중산간지역 등에서 농업생산조건의 불리를 보정하기 위하여 중산간지역 직접지불제도 등을 추진하였다. 또한, 휴경농지의 해소에 의한 우량농지의 확보, 지역농업진흥 및 계획적 토지 이용의 추진을 위해 지역별로 유휴지 활용계획 책정, 유휴지 재활용을 위한 도시주민 등 자원봉사자 육성 활동이나 간이 기반정비 등을 실시하였다.

1998년 농촌개발기획위원회는 농림수산성의 위촉으로 휴경농지 활용 사례로서 58건의 사례(부표 참조)를 다음과 같이 7개 유형으로 분류하였다.

- ① 채원: 시민농원·클라인 가르텐·임대농원 등 24개 사례
- ② 생산: 농업체험·복구·전작·표고·경관작물 등 22개 사례
- ③ 식목: 삼나무·밤나무 식재 3개 사례
- ④ 주택: 채소밭 딸린 주택 1개 사례
- ⑤ 교류: 건강촌·캠프장·농촌공원·오토캠프장 등 2개 사례
- ⑥ 식재: 꽃·창포원 등 경관녹지 5개 사례

⑦ 비오톱: 청동오리 등의 모이터 1개 사례

이상을 총괄하면, 휴경농지를 농업·농촌을 매개로 하는 교류시설의 일환으로 활용하는 용도가 많고, 광의의 농촌관광 진흥에 일조하는 것이라고 할 수 있다.

휴경농지의 활용 유형은 2002년 무렵까지는 시민농원·체험농원 등 농촌관광 분야에 활용하는 사례가 많았으나 2003년부터는 소의 방목에 활용하는 사례가 증가하고 있다. 방목에 활용하는 농지 면적은 2ha에 5두(廣島縣 湯來町), 0.7ha에 2두(鳥取縣 鹿野町), 10ha에 37두(廣島縣 藝北町), 0.9ha에 2두(愛媛縣 廣見町) 등으로 대부분 이용 면적은 소규모이다. 유형별 활용 사례를 들면 다음과 같다.

1) 휴경 논을 시민농원으로 활용

에히메현 이요미시마시(愛媛縣 伊予三島市)는 2002년부터 휴경 논을 시민농원으로 활용, 농사체험이 적은 사람들에게 채소 재배 등을 할 수 있도록 자체사업을 개시하였다. 2002년에는 도시민 8세대로부터 신청이 있어 농가로부터 임차한 600m²의 휴경 논을 8구획으로 구분하여 채소와 꽃을 재배하도록 하였다. 재배기술 지도는 시의 농업기술센터 직원이 담당하는 체제가 정비되었다. 시가 시민농원을 개설한 것은 첫 시도인데, 시민들의 평이 좋으면 규모를 확대할 계획이다.

2) 유휴지에 경관작물 해바라기 식재

에히메현 니이하마시(愛媛縣 新居浜市) 농업위원회는 2001년부터 경관형성작물로 인기가 높은 해바라기를 재배하고 있다. 2001년에는 후나키(船木) 지구의 1개소 18a, 2002년에는 오죠인(大生院) 지구와 카와히가시(川東) 지구를 추가하여 3개소 60a에 해바라기를 재배하였다. 필요한 작업은 농업위원회와 사무국 직원이 전부 출동하여 맡는다. 7월에 오죠인 지구에서 6천본의 해바라기가 만개, 유치원생들이 소풍오

고, 밤에도 전등을 켜 시민들이 감상할 수 있도록 하였다.

3) 휴경농지에 소 방목

히로시마현 유키쵸(廣島縣 湯來町)는 2003년 5월 현의 ‘신농림수산업 농산어촌 활성화 종합 지원사업’을 활용하여 휴경농지에 소를 방목하기 시작하였다. 정내 오다타(小多田) 지구의 전 가구 20호가 참여하는데, 지구 외의 육우 번식농가 7호로 구성된 ‘유키쵸 육우 육성 동지회’가 이 지구에 임신한 소를 5월~10월까지 방목, 그 관리를 위탁하는 것이다. 현재 2ha에 2개 방목구를 설치하여 5두를 방목하고 있다. 맷돼지·원숭이에 의한 농작물 피해 방지 효과 외에 육우 사육농가의 노력 및 사료비 절감 등의 효과를 거두고 있다.

4) 유휴지에 소 방목

오카야마현 타카하시시(岡山縣 高梁市)와 시농협의 관계자, 농가, 축산농가 등으로 조직된 ‘우칸쵸(有漢町)방목추진연구협의회’는 현의 보조사업을 활용, 2005년 4월부터 유휴지 2ha(2구획)에 번식우 방목을 개시하였다. 우칸쵸의 우에우칸(上有漢) 지구에서는 경작자의 고령화 등에 의해 산간을 중심으로 휴경에 의한 농지 황폐나 유휴지가 많아지게 되자 2003년부터 농업기술센터에서 유휴지에 산양을 방목하여 농지 황폐화를 방지하는 게 어떤가 하는 논의가 있었다. 이 지구는 선진지 시찰이나 협의 결과 산양보다는 그 지구에서 사육되고 있는 번식우 쪽이 황폐 방지 효과가 높고 사육농가도 관리의 생활화나 사료비 절감 등에 연계된다고 보아 번식우 방목으로 결정하였다. 2004년 6월에 관계기관이나 농가 등에서 협의회를 설립, 11월에 1개월간 시험 방목을 행한 후 2005년 4월부터 방목을 개시하였다. 협의회는 농가에서 제공한 유휴지 2ha에 전선 울타리를 치고 물 마시는 곳과 간이축사 등을 설치하였다. 6두를 방목, 하루 1번 정도 소의 소유자가 돌아

보며 10월경까지 방목할 예정이다. 방목한 지 2개월 후 제초효과가 있었고, 소의 소유자는 생력 및 사료비 절감이 가능하였으며, 소가 자유로이 활보하게 되어 번식률이 높아지고 번식 가능 연수도 증가하였다. 방목으로 제초할 수 있게 된 농지의 활용 방안이 과제이다.

5) 구조개혁특구의 활용

휴경농지가 발생하고 있는 지역 중에는 농업생산법인 이외 법인에 농지를 임대할 수 있는 ‘구조개혁특구’를 활용하여 그 해소를 추진하는 시정촌이 보이는데, 2004년 10월까지 68개 법인이 농업경영에 참여하였다. 톳토리현 코후쵸(鳥取縣 江府町)는 유휴지 해소, 고용창출 등을 목적으로 2004년 5월 ‘블루베리특구’를 신청, 6월에 인정받았다. 2004년 1월 정 내의 건설업자가 공공공사의 삭감에 따른 불황에서 고용 유지를 목적으로 농업에 참여하여 고랭지에서도 재배할 수 있는 블루베리를 특산품으로 판매하고 싶다는 의사를 나타내자 특구 신청에 나서게 된 것이다. 계획은 ① 지역특산물로 블루베리를 재배하여 2009년 말에 20ha로 확대, ② 안전·안심 농산물의 보급을 위해 퇴비 센터를 활용한 퇴비 투입 및 농약 사용 억제 추진, ③ 새로운 담당자 창출로서 젊은이의 새 직장, 신규취업의 장으로서 후계자 육성, ④ 도시와의 교류에 의한 지역 활성화로서 체험교류를 통한 지역 연대, 경관보전을 행하여 지역 활성화 도모 등을 꾀하고 있다.

6) 중산간지역 직접지불제도에 의한 휴경농지 복구

일본은 2000년부터 중산간지역 등을 대상으로 5년을 기간으로 하는(2004년 최종연도) 직접지불제도를 실시하고 있다. 이 제도의 중심적인 휴경농지 발생 억제라는 점에서 보면 현재 경작되고 있는 농지만이 아니라 교부금 수급에 필수적인 협정 체결 시점에 휴경농지라도 5년 기간 내에 복구 완료하는 농지에 대해서는 동등하게 교부금

지불이 약속되어 있다. 전국적으로 유휴지 복구를 추진하고 있는 사례는 많지 않아서 면적으로 415ha(그 중 미하루마치에서 59ha로 15% 차지)에 지나지 않는다. 전체 협정 체결 면적에서 차지하는 비율은 겨우 0.06%이다(橋口卓也, 2004).

후쿠시마현 미하루마치(福島縣 三春町)의 카이야마(貝山) 마을은 밭작물 중심지역인데 휴경 밭의 복구를 주요 과제로 삼아 사업을 추진하였다. 복구된 농지에 대해서는 공동 관리하고 신규 도입 작물 등을 재배하면서 밭작물의 집락영농을 전개하고 있다. 미하루마치는 직접 지불제도에 대해 원칙적으로 휴경농지를 복구하여 협정체결 농지로 할 것을 기본 방침으로 정하였다. 농업진흥지역 농지이면서 휴경 상태인 농지에 대해서는 지불제도 시행에 임하면서 그 해소는 당연한 것으로 하여 한 사람이라도 복구에 응하지 않은 사람이 있으면 인정할 수 없다는 자세로 추진하였던 것이다. 미하루마치에서 휴경농지의 중심은 예전의 뽕밭이었다. 1991년 조사에서 전체 541ha의 뽕밭 대부분이 휴경 상태로서 절반은 임야로 바뀌어 있었다. 그때까지 정에서는 농협과 함께 뽕나무 뿌리를 뽑는 데 10a당 1만 엔을 보조하여 연간 3ha 정도의 뽕밭 휴경지가 채소밭이나 목초지로 전환되었다. 후쿠시마현에서는 2001~2003년에 ‘유휴지 해소 종합 지원사업’으로서 뿌리뽑기비용·비료대·종자대·노임의 4/10를 보조하는 사업에 의해 사료작물 생산을 추진, 이 제도를 휴경지 복구에 활용하는 마을도 많았다. 미하루마치 전체에서 22개 집락협정이 체결되어 지불금 지급 대상 면적이 731ha인데, 그 중 20개 협정에서 휴경지 복구를 추진하여 59ha(협정 체결 면적의 8.1%)를 복구하는 것으로 되어 있다. 제도 실시 4년째인 2003년 9월에 확인한 결과 복구 예정 면적의 88%가 완료되었고, 5개 협정에서 100% 복구 완료한 것으로 나타났다.

한편, 「2004년 식량·농림수산업·농산어촌에 관한 의향조사: 농촌 지역자원(농지·농업용수 등)의 유지관리에 관한 농가 의향 조사」에서 앞으로 어떤 유휴지 이용 방법이 증가할 것인가라는 질문에 대해 62.8%가 전문농업인에게 집적되어 농지로 이용될 것, 36.6%가 시민농원 등으로 개편되어 농지로 이용될 것, 23.3%가 방치될 것, 21.5%가 택지·공업·유통시설로 이용될 것이라고 하였다.

2.3. 농지제도 개정과 휴경농지 대책의 정비

2005년 9월 일본 농림수산성은 「농업경영기반 강화 촉진법」을 일부 개정하여 농지제도를 개정한바, 그 핵심은 담당자에의 농지 이용 집적 촉진, 시·정·촌 등이 행하는 농업생산법인 이외의 법인에 대한 농지임대제도 창설, 체계적 휴경농지 대책 정비 등 세 가지였다.

첫째, 담당자에의 농지 이용 집적으로서 집락영농에 대해 집락에서 농지 이용 규정을 정하여 시정촌의 인정을 받도록 하는 틀이다. 농지 제도 개정에서 미래상·집적목표 등을 정하도록 하는 등 집락 전체가 하나의 경영체로 발전할 것을 기대하고 있다. 또한 농지보유합리화법인이 농업생산법인에 대해 농지의 매도와 대부 외에 출자를 할 수 있도록 하였다.

둘째, 농업생산법인 이외 법인에 대한 농지임대제도를 창설하였다. 구조개혁특구 안에서만 주식회사나 비영리민간단체 등 농업생산법인 이외 법인에 농지를 임대할 수 있도록 하였던 것을 농지제도 개정을 통해 전국으로 확대하였다.

셋째, 체계적인 휴경농지 대책은 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다. ① 도·도·부·현은 유휴지의 해소를 위한 방침을 시달하며,

시·정·촌은 그에 따라 구체적인 계획을 책정한다. ② 시·정·촌 계획에서 유휴지 중 앞으로 활용할 농지로 정해진 농지에 대해서는 지역의 농업위원회가 적극 지도를 행하며, 그럼에도 유휴지 소유자가 적절히 이용하지 않을 경우 시·정·촌장이 이용 계획서를 제출하도록 요구하는 한편 그 내용이 불충분한 경우 적절한 이용을 권고할 수 있다. ③ 유휴지 소유자 등이 권고를 따르지 않을 경우 시·정·촌장이 농지보유합리화법인 등을 지정하여 농지 임차자를 구할 것을 협의하도록 하며, 협의가 이루어지지 않으면 도·도·부·현 지사가 농지보유합리화법인에 대부하지 않으면 안 된다는 뜻의 중재를 할 수 있다. 또한 유휴지는 병해충의 온상, 토사 붕괴 야기 등에 의해 주변 영농조건에 지장을 주므로 이를 없애기 위해 시·정·촌장이 유휴지 소유자 등에게 유휴지의 풀베기 등 필요한 명령을 할 수 있도록 하였다.

2.4. 일본 휴경농지 대책의 성과와 한계

이상에서 보았듯이 일본은 휴경농지의 발생 억제와 복구·활용을 위해 다양한 대책을 시행하고 있으며, 활용 유형도 매우 다양하다. 그러나 그 면적은 10년 전부터 경지면적 감소의 주범으로 등장하여 매년 발생하고 있는 휴경농지 면적에 비하면 극소량에 불과하다. 또한 2005년에 휴경농지 대책을 정비하였다고 하지만, 그 내용은 결국 소유자가 이용하지 않은 휴경농지를 농지보유합리화법인에 임대하도록 강제한다는 것으로서, 농지보유합리화법인이 이를 경작하여 수익을 낼 수 있을지 의심된다. 아무리 공익법인이라 하더라도 적자가 계속된다면 존립하기 어려울 것이기 때문이다. 그렇다면 2005년의 휴경농지

대책으로도 일본의 휴경농지는 해소되기 어려울 것으로 전망된다.

3. 휴경농지 · 유휴지 정책 방향

3.1. 정책 방향 정립을 위한 기본 인식

휴경농지 · 유휴지와 관련한 첫 번째 문제의식은 그 면적이 지금까지 누적된 면적만도 20만ha 이상에 달하며, 앞으로도 그 이상 면적의 휴경농지 · 유휴지가 발생할 것이라는 점이다. 일본에서도 휴경농지가 경지면적 감소의 제1의 요인이라는 점을 문제로 제기한다. 휴경농지 · 유휴지가 방치될 경우 토양 유실을 야기하며, 병충해의 온상이 되어 인접 생산농지에 손해를 입힌다거나 새와 짐승으로 인한 피해가 크다는 등의 현실적 폐해는 부차적인 문제가 된다. 우리나라나 일본이나 인구에 비해 국토와 농지가 협소하여 영세소농구조를 면치 못하고 있기 때문이기도 할 것이다. 또한 우리의 경우 북한에 대한 식량지원을 포함하는 식량의 자급률을 일정 비율 이상으로 유지하는 데 필요한 면적의 농지를 확보해야 한다는 주장도 휴경농지 · 유휴지의 면적이 엄청나게 많고, 그것이 심각한 문제라는 데 쉽게 동조하게 한다. 어떻든 휴경농지 · 유휴지는 양적으로 그냥 지나칠 수 없을 만큼 많다는 점은 부인할 수 없는 사실이다.

그러나 휴경농지 · 유휴지는 질적으로 영농조건 및 입지 여건이 열악하며, 그 때문에 노동력이 부족할 경우 맨 먼저 이들 열등한 농지부터 휴경 및 유휴지로 전락하게 된다. 그럼에도 농지가 부족한 나라이

기 때문에 단지 농지라는 이유로 휴경농지·유휴지를 농지로 복구 또는 재활용해야 한다거나 비농업 목적으로 전용이라도 해야 하지 않느냐는 주장이 통설처럼 되어 있다. 그 경우 활용 방안으로서 그야말로 다양한 유형의 아이템과 아이디어가 제시된다. 휴경농지·유휴지는 농업용이든 비농업용이든 가능하면 최대한 활용하자는 주장이다. 이 연구에서 실시한 설문조사에서도 휴경농지의 재활용에 찬성한다는 의견이 57.4%로 나타났다(표 3-9 및 부표 8). 그와 짹을 이루어 휴경농지·유휴지를 활용하지 않고 방치할 경우 농지가 가지는 공익적·다원적 기능이 상실되며, 국토자원의 미이용·유휴화이고, 토양 유실·산사태 등 국토 환경을 보전할 수 없게 된다는 주장이 뒷받침된다.

반면, 휴경농지·유휴지를 농지로 복구·활용하거나 비농업용으로 전용하는 데 비용이 들 뿐만 아니라 농지로서의 형상과 기능을 유지하도록 하는 데만도 비용이 듈다. 휴경농지·유휴지를 활용하는 것은 공짜가 아니며 추가투자를 필요로 하는 것이다. 이 연구에서 실시한 설문조사에서 휴경농지의 재활용이 불가능하다는 의견(27.4%)을 비롯해서 재활용이 불필요하다거나(4.7%) 재활용하지 않는 것이 좋다는 의견(4.7%) 등 휴경농지의 재활용에 부정적인 의견도 36.8%에 달하는 것으로 나타났다(부표 8). 또한 휴경농지를 농지로 활용하려면 농로 개설이 필요하며(35.9%), 농업용수 개발이나 경지정리 등이 필요하다는 의견이 많았다(표 3-9 및 부표 9). 더욱이 휴경농지·유휴지는 대부분 개인의 사적 소유지이며, 소유자가 경제성이 없어서든 아니면 어떤 이유에서건 경작하지 않고 놀리게 된 농지인 것이다. 휴경·유휴에는 합리적 이유가 뒤따른다고 보아야 하지 않을까 생각한다.

그렇다면 휴경농지·유휴지 관련 정책의 방향은 어떻게 정립할 것인가. 이분법으로 구분하자면 정책의 기본 방향은 개발·활용이란 방

향인가 아니면 방치·불용의 방향인가. 여기서 개발할 수 있으면 개발하고 그렇지 않으면 방치하자는 이른바 최대한 개발이란 방향은 기본 방향에 해당되지 않는다고 인식할 필요가 있다. 어떤 경우에도 어느 한 방향만 절대적일 수 없는 것이고, 어느 쪽을 보다 기본으로 삼아야 하느냐의 문제이기 때문이다. 어떻든, 휴경농지·유휴지에 관한 정책의 기본 방향을 정립하기 위해서는 무엇보다 앞에서 살펴보았던 객관적 사실을 다시 확인할 필요가 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

① 휴경농지·유휴지는 1975년 이후 지금까지 누적된 면적이 20만 ha 이상에 달하며, 앞으로도 발생할 면적이 그 이상 될 수 있을 것으로 예상된다. 휴경농지·유휴지의 면적이 막대하다는 문제를 재인식 할 필요가 있다. 이로부터 자연스레 그 원인이 무엇인지, 해결책이 필요한지, 어떤 해결책인지 등의 의문이 이어지게 된다.

② 휴경농지·유휴지는 질적으로 영농조건 및 입지 여건이 열악한 열등농지라는 점이다. 휴경농지·유휴지는 대체로 접근이 어려운 골짜기에 존재하거나 농기계를 이용하기 어렵고 생산기반이 정비되지 않아 농지로 재활용하려면 농로개설·기반정비 등의 투자가 필수적인데 그 경제성이 지극히 낮다. 농외용도로 활용하기에도 입지 여건이 좋지 않다. 같은 지역의 다른 농지에 비해 지가가 낮은데도 매입희망자가 없어 매각하기 어려운 경우도 많다. 농정 차원에서는 버리자니 아깝지만 먹자니 힘들고 먹을 게 없는 계륵과 같은 존재인 것이다.

③ 휴경농지·유휴지의 발생 원인은 노동력 부족과 농지의 영농조건 불량 등이다. 부재지주 소유라는 사유는 부재지주를 대상으로 질의 하면 등장하지 않을 사유이다. 어떻든 이 두 원인 중 어느 요인이나 우리 농업이 안고 있는 가장 근본 문제이며 해결하기 어려운 난문제이다. 휴경농지·유휴지의 발생을 예방하거나 억제하기가 지극히 어

렵다는 것에 다름 아니다.

④ 휴경농지·유휴지에 관한 현행 제도 및 정책은 그 발생을 억제하거나 사후 복구·재활용하도록 하는 데 별 효과가 없다. 그러나 쌀 소득보전직불제와 조건불리지역 밭농업직불제 등이 대리경작자 지정이나 한계농지 정비사업 등보다 휴경농지·유휴지 방지 효과가 크다. 일본의 경우 중산간지역 직불제 등을 활용하여 다양한 유형의 휴경농지 발생 억제 및 재활용 대책을 지속적으로 실시하고, 더욱이 2005년에는 그것을 체계적으로 정비하였음에도 그 정책 효과는 미약한 것으로 판단된다. 기존 정책의 효과도 없지만 효과 있는 정책을 찾기도 어려운 것이다.

3.2. 휴경농지·유휴지 정책의 필요성과 선택 기준

휴경농지·유휴지에 관한 사실을 이상과 같이 인식하였을 때 휴경농지·유휴지에 대한 정책이 필요한지 근본적인 의문이 제기된다. 휴경농지·유휴지가 발생하는 원인을 해소하는 것은 농업정책이 직면해 있는 최대의 과제를 해결하는 것과 다를 바 없는 난제이다. 한국이나 일본에서 현재 실시하고 있는 휴경농지·유휴지 관련 제도와 정책은 별 효과가 없다. 농가 입장에서도 휴경농지·유휴지는 경제성이 없어 경작하지 않는다. 그런데도 휴경농지·유휴지에 대한 정책이 필요한가? 두 가지 이유 때문에 정책이 필요하다고 할 수 있다.

첫째, 식량자급률 제고 등 농업·농촌의 다원적 기능을 유지하기 위해서는 일정 규모 이상의 농업생산과 농지가 유지되지 않으면 안 되며, 이를 위해서는 막대한 휴경농지·유휴지의 방지와 재활용이 요청된다.

둘째, 휴경농지·유휴지는 경작의 경제성이 낮기 때문에 발생하는 것이므로 민간의 자발성에 의해 방지·활용되기 어렵다. 따라서 시장의 실패를 보완하기 위해서는 정책의 개입이 불가피하다.

휴경농지·유휴지에 대한 정책이 필요하다면 어떤 정책이어야 할 것인가. 여기서는 휴경농지·유휴지의 정책 방향을 선택하는 데 필요한 원칙과 기준을 다음과 같이 제시하고자 한다.

① 원칙 1: 비용최소화의 원칙

휴경농지·유휴지를 농지로 유지·관리하느냐 아니면 임야로 전환되도록 방치하느냐 등의 문제와 관련하여 예컨대, 식량안보와 남북통일 등 미래의 식량 수요에 대비하여 휴경농지·유휴지를 농지로서의 형상과 기능을 유지하도록 해야 한다는 당위론이 있을 수 있다. 이 주장에서 전반부의 미래 식량 수요에 대비한다는 명제가 후반부의 농지 기능 유지라는 견해에 곧장 연결되는 것은 아니다. 미래 식량 수요에 대비하기 위해서는 미래의 어느 시점에 농지가 추가로 필요하다는 것이고, 그 추가로 필요한 농지를 지금부터 그때까지 계속 농지로 유지·관리하는 데 드는 비용이 미래 시점에 추가로 필요한 농지를 개간하는 비용보다 많다면 전자보다는 후자를 선택하는 게 유리하다. 현재는 개간에 필요한 장비와 도구 등이 발달하였기 때문에 짧은 시간과 비용으로 필요 시점에 유휴지를 농지로 개간·복구할 수 있는 것이다.

② 원칙 2: 간접·포괄 지원의 원칙

휴경농지·유휴지는 지역별로 조건불리지역에 주로 많지만 소규모로 여기저기 분산되어 존재하므로 직접 휴경농지·유휴지를 대상으로 하는 단일 정책이 성립되기 어렵고, 성립되더라도 실적이 저조하기 쉽상이다. 예를 들면 한계농지 정비는 그야말로 한계농지를 직접 대상으

로 하는 단일 정책이라 할 수 있는데, 정책의 실적은 극히 미미하였다. 간접·포괄적인 정책이 아니었던 것이다. 반면 일본의 휴경농지 복구에 관한 시책은 중산간지역 등 직접지불제도에 포함되어 실시할 수 있었기 때문에 필요하면 언제든지 이용할 수 있었다. 휴경농지의 복구를 직접 대상으로 하는 단일 정책이 아니었던 것이다.

③ 원칙 3: 경영주체 우선의 원칙

휴경농지·유휴지에 관한 정책이라고 해서 농지정책으로 국한하기보다는 농지를 경작하는 영농주체 또는 농외 용도로 전용하는 사업주체 등 경영주체에 관한 정책이 우선되어야 한다. 휴경농지·유휴지가 발생하는 제1의 요인인 노동력 부족으로 발생한 휴경농지에 대해 대리경작자를 지정하고자 해도 그것을 담당하는 영농주체가 없을 경우 불가능하다. 그 휴경농지를 농외 용도로 개발·전용하는 경우에도 맨 먼저 그것을 추진하는 사업주체가 있어야 가능하다.

④ 원칙 4: 용도 불문의 원칙

휴경농지·유휴지는 입지 여건과 영농조건이 불량하여 농지로도 이용되지 않는 상태에 있다. 그런 농지를 이용하려 한다면 무슨 용도이든 가릴 것 없이 감지덕지하지 않을 수 없다. 극단적으로 말하면 휴경농지·유휴지의 이용에 관한 정책은 용도 불문인 것이다.

3.3. 휴경농지·유휴지 정책의 방향

이상의 여러 사실 및 과정에 입각하여 휴경농지·유휴지 정책의 방향을 도출하면 다음과 같다.

- ① 휴경농지·유휴지 정책의 기본 방향은 휴경농지·유휴지의 발생을 예방·억제하는 목적이든 사후 복구·활용을 목적으로 하는 정책

이든 휴경농지 · 유휴지를 직접 대상으로 하는 별도의 단일 정책은 불필요하다는 것이다. 휴경농지 · 유휴지의 발생을 예방 · 억제하는 정책이란 발생 원인을 해소하는 정책이며, 그것은 곧 노동력 부족과 영농 조건 불량 문제를 해결할 수 있는 정책이지 않으면 안 된다. 노동력 부족 문제를 해소하는 정책은 휴경농지 · 유휴지 정책이 아니라 농업 인력 · 경영체 육성 정책이다. 영농조건 불량 문제를 해결하기 위해서는 농지의 생산 기반을 정비해야 하며, 그것은 곧 생산기반정비 정책이다. 요컨대 어느 경우에나 휴경농지 · 유휴지 정책은 아닌 것이다. 또한 휴경농지 · 유휴지의 복구 · 재활용을 목적으로 하는 정책이라면 크게 농업에 활용하는 방향과 비농업 전용 방향으로 구분할 수 있다. 농업에 활용하려면 대부분의 휴경농지 · 유휴지는 영농 조건이 불량하기 때문에 그리 된 것이므로 영농조건을 우량 조건으로 개선해야 하는데, 그것은 곧 기반정비 정책에 해당될 뿐만 아니라 그 비용이 일반 농지에 비해 훨씬 많이 소요되기 때문에 경제적 타당성이 없게 된다. 비농업용으로 개발 · 전용하는 경우에도 휴경농지 · 유휴지보다 더 좋은 입지 여건을 갖춘 농지를 합법적으로 전용할 수 있는 법제도하에서는 이들 농지를 전용하고자 하는 수요도 많지 않다. 간혹 산간오지의 골짜기 안에 있는 휴경농지 · 유휴지를 전용하여 주택을 건립한 예도 있으나 흔한 일은 아니다.

북한에 대한 식량지원, 남북통일 등을 감안하여 미래의 식량안보를 위해 휴경농지 · 유휴지를 농지로서 유지 · 보전해야 한다는 의견도 제기되어 있으나, 이는 전술하였듯이 농지로 유지 · 보전하는 데 들어가는 매년의 비용보다 미래의 필요시에 임야화된 옛 농지를 개간하는 것이 효율적이며 저렴할 것이므로 타당성이 없다고 생각한다.

② 휴경농지 · 유휴지 정책은 농지정책의 관점이 아니라 지역정책의

시각에서 도출해야 한다. 휴경농지·유휴지는 한 곳에 대규모로 존재하는 일이 드물고 대체로 소규모로 분산 소재하며, 지역적으로 조건불리지역에 상대적으로 많다. 그런 농지를 농지정책 또는 생산기반정비 정책의 대상으로 보면 정비사업의 경제성·타당성이 떨어진다. 극단적으로 말하면 그만큼 농지로서의 가치도 적다고 할 수 있다. 그러나 객관적·전국적으로 비교하면 농지로서의 가치가 떨어지는 농지라도 지역 사정에 따라서는 농지로서의 가치가 높은 다른 어떤 지역의 농지보다 휴경농지·유휴지가 소중할 수 있다. 특히 지역 전체의 농지면적이 작은 조건불리지역의 경우 농지의 가치는 농지면적이 큰 지역의 농지에 비해 큰 경우가 대부분이다. 따라서 휴경농지·유휴지는 전국적·획일적·평균적 의미가 아니라 지역 실정에 입각해 파악해야 하며, 그 점에서 지역정책의 시각이 필요하다는 것이다. 이렇게 보면 휴경농지·유휴지 정책으로서 조건불리지역 직불제 등이 가장 긴요하다고 할 수 있다.

③ 휴경농지·유휴지 정책 방향에서 실천을 위해 가장 중요한 것은 지방자치단체가 지역 실정에 적합한 정책을 수립·시행하도록 하고 중앙정부는 그것을 행정·재정적으로 뒷받침할 수 있는 체제를 정비해야 한다는 것이다. 휴경농지·유휴지의 존재 형태가 지역별로 너무나 다양하므로 지자체 단위에서 지역 실정에 따라 자율적으로 재활용 대책을 수립하고, 중앙정부가 이를 지원하는 체제가 필요한 것이다. 이때 필수적인 것은 휴경농지·유휴지를 직접 대상으로 하는 단일 정책은 성립할 수 없으므로 그것을 포함할 수 있도록 정책 범위와 목적이 광범위한 정책이 수립되어야 한다는 것이다.

제 5 장

요약 및 결론

휴경농지란 작물재배면적 조사에서 1년 이상 계속 작물을 재배하지 않고 있는 것으로 조사된 농지를 말한다. 동 조사에서는 2년 이상 계속 휴경하여 경지로서의 형태와 기능을 상실한 농지를 유휴지로 구분하고 있다. 현행의 통계조사에서 휴경농지는 미래의 유휴지, 유휴지는 과거의 휴경농지라 해도 과언이 아니다. 따라서 이 연구에서는 휴경농지에 유휴지를 포함하였다. 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

제2장에서는 휴경농지·유휴지의 전국적 추이와 앞으로의 전망에 관해 살펴보았다. 1975~2004년에 누적된 유휴지 면적은 16만ha 내외로 추산되며, 여기에 2004년 휴경면적 4만여ha를 더하면 1975~2004년의 휴경농지·유휴지 면적은 20만ha 정도로서, 2004년 총 경지면적의 11%에 해당된다. 더욱이 휴경농지·유휴지는 농산물 수입 자유화의 확대와 함께 앞으로도 더욱 증가할 것으로 예상된다. 그 면적은 토지적성등급 4급지까지를 한계로 볼 경우 최대 30만ha에 달할 수 있을 것이다. 한편, KREI-ASMO 2005 모형에 의해 계측한 휴경농지 면적은 2010년 이후 연간 8만ha 내외일 것으로 추정되었다. 이 전망치는 그러나 매년 신규로 발생하는 면적도 아니고 일정 기간 누계 면적도

아닌 기존의 휴경농지 통계를 기본 자료로 활용하였다는데에서 전망치로 이용하기 어렵다. 휴경농지 통계보다는 유휴지 통계를 기본 자료로 이용하여 그 전망치를 계측하는 것이 더 유용할 것으로 생각한다. 더 나아가서는 휴경농지·유휴지에 대한 통계조사를 현재보다 자세하게 시행할 필요가 있다. 일본처럼 농업총조사를 통해 휴경농지에 관한 조사를 하거나, 아니면 현행 작물재배면적 조사에서 파악되는 휴경농지·유휴지의 입지 여건과 농지 특성 및 소유자에 대한 조사를 추가할 필요가 있다.

제3장은 휴경농지·유휴지의 발생 원인과 특성에 관한 설명이다. 작물재배면적 조사에서 파악된 휴경농지의 발생 사유는 면적을 기준으로 ① 노동력 부족 41.9%, ② 영농조건 불량 28.2%, ③ 부재지주 소유 26.0% 등이었다. 한국농촌경제연구원의 현지 통신원을 대상으로 한 설문조사에서 휴경농지·유휴지의 발생 원인은 응답자 수를 기준으로 ① 노동력 부족 38.9%, ② 영농조건 불량 38.1%, ③ 재배 작물의 채산성 저하 8.7%, ④ 재해로 인한 농지 황폐화 7.1% 등으로 나타났다. 또한 응답자의 20.5%에 달하는 농가가 휴경농지·유휴지를 보유하고 있었는데, 그 면적은 대부분 1천평 미만으로서 경영주의 연령이나 경작규모 및 전·겸업과는 상관관계가 없고 농업종사자 수와는 역비례 관계였다. 휴경농지·유휴지를 매각하고자 해도 매입 희망자가 없거나 희망 가격이 낮아서 팔지 못하는 실정으로서, 응답자의 57%는 휴경농지·유휴지를 재활용하는 게 좋다는 의견이었으나 재활용에 회의적인 견해도 37%에 달하였다. 휴경농지·유휴지를 농지로 재활용하기 위해서는 농로개설·경지정리·용수개발 등이 필요한데 그 경제성이 문제인 것이다. 휴경농지·유휴지의 입지 여건과 영농 조건이 극히 열악하다는 사실은 사례 지역 조사에서도 확인되었다. 강원도 홍천군

서석면 수하1리의 휴경농지·유휴지 면적은 21.7ha로서 전체 토지 면적의 11.2%에 달하였는데, 부재지주 소유면적이 19.7%로 일반 토지의 42.6%보다 극히 낮았으며, 거래도 일반 토지에 비해 활발하지 못하였다. 휴경농지·유휴지는 극히 접근성이 떨어지는 외딴 골짜기에 존재하며, 그 때문에 휴경되었을 뿐 아니라 투기 대상으로도 인기가 없다.

제4장에서는 휴경농지·유휴지 관련 제도와 정책의 현황 및 개선 방향에 대해 서술하였다. 현행의 휴경농지·유휴지 관련 제도와 정책 중 휴경농지·유휴지를 직접 대상으로 하는 제도로서 「농지법」의 대리경작자 지정제도와 「농어촌정비법」의 한계농지 정비사업은 실적이 극히 미미하며, 앞으로도 효과를 기대하기 어렵다. 반면, 휴경농지·유휴지를 직접 대상으로 하는 정책이 아닌 쌀 소득보전직불제와 조건불리지역 밭농업직불제는 유휴지 예방 효과가 크며, 복구·재활용 장려 수단으로 활용될 수 있다. 일본의 경우 휴경농지의 발생 억제와 복구·활용을 위해 다양한 대책을 시행하고 있으며, 활용 유형도 매우 다양하지만 그 면적은 휴경농지 면적에 비하면 극소량에 불과하다. 또한 2005년에는 휴경농지를 농지보유합리화법인에 임대하도록 강제하는 내용으로 휴경농지 대책을 정비하였지만, 효과가 있을지 의심된다.

휴경농지·유휴지에 대한 정책이 필요한지 근본적인 의문이 제기된다. 휴경농지·유휴지가 발생하는 원인을 해소하는 것은 농업정책이 직면해 있는 최대의 과제를 해결하는 것과 다를 바 없는 난제이다. 한국이나 일본에서 현재 실시하고 있는 휴경농지·유휴지 관련 제도와 정책은 별 효과가 없다. 농가 입장에서도 휴경농지·유휴지는 경제성이 없어 경작하지 않는다. 그런데도 휴경농지·유휴지에 대한 정책이 필요한가? 두 가지 이유 때문에 정책이 필요하다고 할 수 있다. 첫째,

식량자급률 제고 등 농업·농촌의 다원적 기능을 유지하기 위해서는 일정 규모 이상의 농업생산과 농지가 유지되지 않으면 안 되며, 이를 위해서는 막대한 휴경농지·유휴지의 방지와 재활용이 요청된다. 둘째, 휴경농지·유휴지는 경작의 경제성이 낮기 때문에 발생하는 것이므로 민간의 자발성에 의해 방지·활용되기 어렵다. 따라서 시장의 실패를 보완하기 위해서는 정책의 개입이 불가피하다.

휴경농지·유휴지 정책의 방향을 선택하기 위해서는 몇 가지 원칙과 기준이 필요하다. 첫째, 정책 비용이 적게 드는 정책 방향을 선택해야 한다(비용최소화의 원칙). 둘째, 휴경농지·유휴지를 직접 대상으로 하는 단일 정책보다는 정책 효과가 높은 조건불리지역 직접지불제 등의 간접·포괄 정책을 택하는 것이 좋다(간접·포괄 지원의 원칙). 셋째, 휴경농지·유휴지 정책의 대상은 농지보다는 영농주체·사업주체로 설정할 필요가 있다(경영주체 우선의 원칙). 넷째, 휴경농지·유휴지를 활용하기 위해서는 농업용이든 비농업용이든 용도를 가릴 필요가 없다(용도 불문의 원칙).

휴경농지·유휴지의 실태와 발생원인 및 특성, 관련 제도와 정책 동향과 정책 방향 선택의 원칙과 기준 등을 감안하여 정책의 방향을 다음과 같이 제시하였다.

- ① 휴경농지·유휴지의 발생을 예방·억제하는 목적이든 사후 복구·활용을 목적으로 하는 정책이든 휴경농지·유휴지를 직접 대상으로 하는 단일 정책은 불필요하다.
- ② 휴경농지·유휴지 정책은 농지정책의 관점이 아니라 지역정책의 시각에서 도출해야 한다.
- ③ 휴경농지·유휴지 정책의 실천을 위해 가장 중요한 것은 지방자치단체가 지역 실정에 적합한 정책을 수립·시행하도록 하고 중앙정

부는 그것을 행정·재정적으로 뒷받침할 수 있는 체제를 정비하도록 하는 것이다.

이상과 같은 방향에 부합되는 정책으로는 휴경농지·유휴지의 방지·억제와 복구·활용 시책을 포함하며 지자체와 지역 주민이 지역 실정에 맞는 시책을 선택할 수 있는 내용의 조건불리지역 직접지불제를 들 수 있다. 그러나 조건불리지역 직접지불제는 현재 조건불리지역 밭농업직불제로서 시범사업 단계이며, 그 발전 방안에 대해서는 별도의 연구가 필요하므로 여기서는 더 이상 언급하지 않았다. 휴경농지·유휴지의 억제·방지와 복구·활용을 위한 정책 체계와 수단 등에 대한 후속 연구가 필요하다.

부록 1

휴경농지 · 유휴지 실태에 관한 설문조사표

어려운 여건 속에서 영농활동에 종사하시면서도 우리 연구원의 조사연구에 도움을 주시는 통신원 여러분께 진심으로 감사를 드립니다.

이 조사는 통신원 여러분과 여러분이 살고 계시는 마을의 휴경농지 · 유휴지의 실태에 관한 조사입니다. 잘 아시듯이 농촌에 농사지 을 인력이 모자라고 노령화되면서 영농 조건이 불량한 농지와 부재지주가 소유하는 농지를 중심으로 휴경농지 · 유휴지가 늘고 있습니다. 그 면적은 1990~2004년에 발생한 것만도 논밭 합계 12만ha에 달하며, 앞으로도 계속 발생할 것으로 예상됩니다. 국토면적이 좁은 데다 농경지 비율이 30%에 불과한 우리 실정에서 이처럼 놀리는 땅이 많다는 것은 참으로 모순이라고 할 수 있을 것입니다. 그렇다고 농로나 기반이 정비되지 않고 농기계 작업도 어려운 농지까지 농업 생산에 이용하기는 어려운 실정입니다. 휴경농지 · 유휴지에 대한 정책의 방향을 검토하기 위하여 이번 조사를 실시하오니 바쁘시더라도 질문에 성의껏 응답해 주시면 감사하겠습니다.

작성하신 조사표는 10월 30일까지 동봉한 회신봉투에 넣어서 보내주시기 바랍니다. 감사합니다.

한국농촌경제연구원장 최정섭

연락: 김수석 (02-3299-4284, soosuk@krei.re.kr)

1. 선생님의 통신원 번호와 주소, 성명을 적어 주십시오.

- 1) 통신원 번호:

--	--	--	--	--
- 2) 성명: _____
- 3) 연령: _____세
- 4) 주소: ()시/도 ()시/군 ()읍/면 ()리

2. 선생님께서 농사짓고 계신 곳은 다음 농업지대 중 어디에 해당됩니까?

- ① 평야지대 ② 준산간지대 ③ 산간지대 ④ 근교지대

3. 선생님이 소유하는 농지 중 자신이 농사짓는 농지와 남에게 빌려준 농지 및 놀리고 있는 휴경농지·유휴지, 다른 사람으로부터 빌려 짓는 농지는 각각 얼마나 됩니까?

- 1) 소유농지 중 자작농지: 논()평, 밭()평, 기타()평
- 2) 소유농지 중 빌려준 농지: 논()평, 밭()평, 기타()평
- 3) 소유농지 중 놀리는 농지: 논()평, 밭()평, 기타()평
- 4) 남에게서 빌려 짓는 농지: 논()평, 밭()평, 기타()평

4. 선생님과 함께 농사짓는 인원은 선생님을 포함하여 모두 몇 명입니까?

- ① 1명 ② 2명 ③ 3명 ④ 4명 ⑤ 4명 이상

5. 선생님은 농업소득 외에 다른 겸업소득을 얻고 있습니까? ()

- ① 농사만 짓는 전업농이다.
 ② 농외 부문에 상시 취업하여 임금을 벌고 있다
 ③ 농한기에만 임시로 취업하여 임금을 벌고 있다
 ④ 농외 사업을 운영하여 사업소득을 벌고 있다
 ⑤ 기타()

6. 선생님이 소유하시는 농지 중 놀리고 있는 휴경농지 · 유휴지가 있으시면 아래 질문에 답변해주십시오. 휴경농지 · 유휴지가 없으신 분은 다음 문항으로 가세요.

- 1) 휴경농지 · 유휴지의 필지별로 지목과 지적을 써주시고, 경지정리 · 농업용수 등 생산기반이 정비되고 농기계 진입이 가능하면 ○표, 그렇지 않으면 ×표를 해 주시기 바라며, 사시는 집으로부터의 거리도 써주시기 바랍니다.

지목	지적(평)	생산기반 정비 상태			놀리게 된 연도	놀리기 전 재배 작물	집으로부터 거리(km)
		경지 정리	농업 용수	농기계 진입			
①							
②							
③							
④							
⑤							
⑥							
⑦							
⑧							
⑨							
⑩							

- 2) 위의 휴경농지 · 유휴지에도 원래는 농사를 지으셨을 텐데 언젠가부터 농사를 짓지 않고 놀리게 된 이유는 무엇입니까? ()

- ① 노동력이 부족해지면서 농사짓기 나쁜 농지를 놀리게 되었다.
- ② 노동력 부족보다는 농지의 영농 조건이 나쁜 게 가장 큰 이유이다.
- ③ 재배하던 작물의 채산성이 떨어져 심을 만한 작물이 없어졌다.
- ④ 농지가 재해 등의 이유로 황폐해졌다.

⑤ 기타()

3) 농지의 불량한 영농조건 중 농지를 놀리게 하는 가장 주된 원인이 되는 것은 무엇입니까? ()

- ① 농지가 집에서 너무 멀리 떨어져 있다.
- ② 농기계를 이용할 수 없는 농지이다.
- ③ 농업용수를 이용할 수 없는 농지이다.
- ④ 농지의 토질이 척박하다.
- ⑤ 농지의 고도와 경사도 때문에 심을 수 있는 작물이 적다.
- ⑥ 기타()

4) 위의 휴경농지 · 유휴지를 놀리면서도 매각하지 않은 이유는 무엇입니까?()

- ① 팔려고 하였으나 사겠다는 사람이 없어 팔지 못하였다.
- ② 사겠다는 사람이 있었으나 가격 조건이 맞지 않아서 팔지 않았다.
- ③ 팔아봐야 금액이 적기 때문에 팔 생각이 없다.
- ④ 가격이 오를 때까지 기다렸다 팔 생각이다.
- ⑤ 기타()

5) 소유하고 계시는 휴경농지 · 유휴지를 농사나 농사 외의 다른 용도로 재 활용하는 데 대해 어떻게 생각하십니까?()

- ① 가능하면 재활용하는 것이 좋다고 생각한다.
- ② 재활용할 수 있는 가능성은 별로 없다.
- ③ 재활용할 필요가 없다고 생각한다.
- ④ 재활용할 수 있겠지만 재활용하지 않는 것이 좋다고 생각한다.
- ⑤ 기타()

6) 위의 휴경농지 · 유휴지를 다시 농사짓는데 이용하려면 어떤 대책이 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 농로 등을 개설하여 농기계를 이용할 수 있도록 해야 한다.
- ② 농업용수 개발이 필요하다.
- ③ 경지정리가 필요하다.
- ④ 농사보다는 농사 외의 용도로 개발해야 한다.
- ⑤ 농사에 이용하려는 대책이 필요하지 않다.

(⑥ 기타())

7. 다음은 선생님이 살고 계시는 마을에 있는 휴경농지·유휴지에 대한 질문입니다. 마을에 살지 않는 부재지주가 소유하고 있는 것도 포함됩니다. 아시는 대로 답해 주시기 바랍니다.

1) 선생님이 사시는 마을 구역 안에 존재하는 휴경농지·유휴지의 지목별 면적과 재촌지주·부재지주별 소유면적을 알려 주시기 바랍니다. 재촌지주는 면 내 거주자, 부재지주는 면 외 거주자로 하되 면 외 거주자라도 인접 마을인 경우 재촌지주로 간주하시고, 재촌지주·부재지주별 면적을 모르시면 %로 표시하시기 바랍니다.

지목	지적(평)	소유자 거주지별 면적(평)	
		재촌지주 소유면적	부재지주 소유면적
논			
밭			
기타			

- 2) 선생님 마을의 부재지주가 소유하는 휴경농지·유휴지를 농사짓지 않고 놀리게 된 가장 주된 이유는 무엇입니까? ()

- ① 외지인이 소유·임대하였는데 영농 조건이 불량하여 임차 희망자가 없어졌다.
- ② 마을에 살던 농가가 이사하면서 팔거나 임대하지 않음으로써 유휴지가 되었다.
- ③ 외지인이 매입하여 농사짓다가 임대할 수 없으니까 유휴지로 놀리고 있다.
- ④ 농지가 재해 등의 이유로 황폐해졌다.
- ⑤ 기타()

- 3) 선생님이 사시는 마을에 있는 휴경농지·유휴지 중 투기적 목적에서 고의로 농지를 놀리고 있는 사례가 있습니까? ()

- ① 그런 사례는 없다 ② 그런 사례가 있다(있다면 _건에 _____평)
 ③ 잘 모르겠다.

4) 선생님이 사시는 마을에 있는 휴경농지 · 유휴지 중 어떤 용도로든 재활

용할 수 있는 농지가 있습니까? ()

① 농사든 농사 이외의 용도든 재활용하기 어렵다.

② 농사짓는 데 재활용할 수 있다.

③ 재활용하려면 추가 투자가 필요하다.

④ 농사 이외 용도로 재활용할 수 있다.

⑤ 재활용할 수는 있겠지만 경제성이 없을 것이다.

⑥ 기타()

5) 선생님이 사시는 마을에 있는 휴경농지 · 유휴지 중 재활용하게 된 사례

가 있다면 유형별로 건수와 면적을 말씀해 주시기 바랍니다.

① 주택 · 건물 건립: ()건에 ()평

② 마을의 청년회 · 부녀회 등이 임차하여 공동경작: ()평

③ 개인이 개간하여 다시 경작: ()건에 ()평

④ 기타(): ()건에 ()평

부록 2

휴경농지·유휴지 실태에 관한 설문조사 집계표

부표 1. 응답자의 연령 구성

구분	20대	30대	40대	50대	60대	70대	80대	계
빈도	1	1	50	92	180	121	4	449
비율(%)	0.2	0.2	11.1	20.7	40.1	26.9	0.9	100.0

부표 2. 연령별 휴경지별 농가 분포

	20대	30대	40대	50대	60대	70대이상	합계
없음	1(100.0)	1(100.0)	38 (6.0)	74 (80.4)	147 (81.7)	96 (76.8)	357 (79.5)
500평 미만	-	-	4 (8.0)	5 (5.4)	7 (3.9)	12 (9.6)	28 (6.2)
500~1,000	-	-	2 (4.0)	8 (8.7)	15 (8.3)	6 (4.8)	31 (6.9)
1,000~1,500	-	-	-	2 (2.2)	4 (2.20)	4 (3.2)	10 (2.2)
1,500~2,000	-	-	1 (2.0)	-	29 (6.1)	5 (4.0)	8 (1.8)
2,000~2,500	-	-	-	1 (1.1)	2 (1.1)	2 (1.6)	5 (1.1)
2500~3000	-	-	1 (2.0)	1 (1.1)	-	-	2 (0.4)
3,000평 이상	-	-	4 (8.0)	1 (1.1)	3 (1.7)	-	8 (1.8)
합계	1(100.0)	1(100.0)	50(100.0)	92(100.0)	180(100.0)	125(100.0)	449(100.0)

부표 3. 농업지대 구성

구분	평야지대	준산간지대	산간지대	근교지대	계
농가수	108	232	91	18	449
비율(%)	24.1	51.7	20.4	4.0	100.0

부표 4. 농가당 영농종사자 수

구분	1명	2명	3명	4명	5명 이상	무응답	계
농가수	37	342	47	16	3	4	449
비율(%)	8.2	76.2	10.5	3.6	0.7	0.9	100.0

부표 5. 휴경 사유

구분	노동력 부족	불량 농지	채산성 저하	재해로 농지황폐	기타	계
농가수	49	48	11	9	9	126
비율(%)	38.9	38.1	8.7	7.2	7.2	100.0

부표 6. 불량농지의 휴경 사유

구분	면 거리 위치	농기계 이용불가	농업용수 이용불가	토양 척박	높은 경사도	기타	계
농가수	19	95	22	8	24	16	184
비율(%)	10.3	51.6	12.0	4.4	13.0	8.7	100.0

부표 7. 휴경농지를 매각하지 않는 사유

구분	매입자 부재	가격 조건 불리	낮은 지가	높은 가격 기다림	기타	계
농가수	76	38	51	8	7	180
비율(%)	42.2	21.1	28.3	4.5	3.9	100.0

부표 8. 휴경농지 재활용에 대한 견해

구분	재활용 찬성	재활용 불가능	재활용 불필요	재활용 않는 것이 좋음	기타	계
빈도	109	52	9	9	11	190
비율(%)	57.4	27.4	4.7	4.7	5.8	100.0

부표 9. 농지로 활용대책

구분	농로 개설	농업용수 개발	경지정리	비농업 개발	대책 불필요	기타	계
빈도	69	14	16	59	27	7	192
비율(%)	35.9	7.3	8.3	30.7	14.1	3.7	100.0

부표 10. 부재지주 휴경 사유

구분	영농조건 불량	현지인 이주	외지인 영농중단	재해로 황폐	기타	계
빈도	151	73	45	20	40	329
비율(%)	45.9	22.2	13.7	6.1	12.1	100.0

부표 11. 투기 목적에 의한 휴경 사례

구분	없다	있다	모르겠다	계
빈도	289	61	37	387
비율(%)	74.7	15.7	9.6	100.0

부표 12. 마을에 존재하는 재활용 휴경농지

구분	재활용 어려움	재활용 가능	추가투자 필요	비농업용 활용	경제성 없음	기타	계
빈도	36	120	89	31	83	4	363
비율(%)	9.9	33.1	24.5	8.5	22.9	1.1	100.0

부표 13. 휴경농지의 기반정비 상태

구분	경지정리		농업용수		농기계 진입	
	정비	미정비	정비	미정비	정비	미정비
빈도	25 (27.5%)	66 (72.5%)	35 (36.8%)	60 (63.2%)	69 (56.1%)	54 (43.9%)
면적(평)	51,042 (42.3%)	69,487 (57.7%)	66,759 (56.9%)	50,477 (43.1%)	106,139 (66.4%)	53,594 (33.6%)

부록 3

일본의 휴경농지 활용 사례

부표 14. 일본의 휴경농지 활용 사례(1998년)

	지역명	지대 구분	지목유형	활용 내용
1	宮城縣 白石市	中間農業地域	田畠型	시민농원 개설
2	秋田縣 峰浜村	中間農業地域	水田型	시민농원 개설
3	秋田縣 鹿角市	中間農業地域	田畠型	농작업 수탁조직
4	山形縣 朝日町	中間農業地域	田畠型	유휴지에 닭 방사, 집터에 산채 재배
5	福島縣 金山町	山間農業地域	田畠型	議流型 유료낚시터
6	福島縣 新地町	平地農業地域	田畠型	뽕밭에 메밀 재배
7	茨城縣 縣單事業			시민농원 설치에 보조금
8	群馬縣 東村	中間農業地域	畑地型	식품가공에 활용
9	群馬縣 東村	中間農業地域	畑地型	관광농원
10	群馬縣 大間々町	中間農業地域	畑地型	시민농원(제 3 섹터 방식) 개설
11	群馬縣 新治村	中間農業地域	畑地型	뽕밭을 밟으로
12	群馬縣 太田市	都市의地域	田畠型	뽕밭을 메밀밭으로
13	埼玉縣 大宮市	都市의地域	田畠型	시민농원 개설
14	埼玉縣 日高市	都市의地域	畑地型	화원으로
15	埼玉縣 東秩父村	中間農業地域	畑地型	레크리에이션 농원
16	千葉縣 佐原市	平地農業地域	水田型	고향체험 체험농원
17	千葉縣 長生村	平地農業地域	田畠型	임대농원 개설(JA가 재배지도)
18	神奈川縣 秦野市	都市의地域	畑地型	유휴지 해소에 농지은행이 활약
19	新潟縣 黒川村	中間農業地域	水田型	농업공사에서 경작방기지 해소
20	新潟縣 高柳町	中間農業地域	水田型	삼나무 식재, 산채 재배
21	石川縣 加賀市	都市의地域	水田型	벼랑과 논의 전통적 공존
22	富山縣 氷見市	山間農業地域	水田型	시민농원 개설
23	山梨縣 河口湖町	中間農業地域	田畠型	블루베리 묘목 100주 식수
24	山梨縣 小菅村	山間農業地域	畑地型	숙박시설과 시민농원을 연계
25	山梨縣 勝沼町	中間農業地域	畑地型	과수 시민농원 개원
26	山梨縣 須玉町	山間農業地域	田畠型	온천 마을에『자연건강촌』 건설
27	長野縣 開田村	山間農業地域	田畠型	주민의 친목장소로
28	三重縣 紀和町	山間農業地域	田畠型	다랑논(千枚田) 소생
29	三重縣 宮川町	山間農業地域	水同ヨ型	수탁조직에서 경작방기지 방지
30	滋賀縣 愛東町	平地農業地域	水同ヨ型	유채꽃 애코 프로젝트
31	兵庫縣 南淡町	中間農業地域	水田型	시민농원 개설
32	兵庫縣 一宮町	山間農業地域	水田型	다랑논에 채소재배 및 임대농원
33	兵庫縣 加美町	山間農業地域	水田型	다랑논 지분소유제도
34	奈良縣 河合町	都市의地域	水田型	체험농장 개원

35	奈良縣 明日香村	中間農業地域	水田型	다랑논 소생
36	奈良縣 都祁村	中間農業地域	田畑型	체험농원
37	和歌山縣 古座川町	山間農業地	水田型	표고 원목의 참나무 숲으로
38	和歌山縣 太地町	中間農業地域	畑地型	荒지를 토의 트랙터로 경작
39	和歌山縣 中津村	山間農業地域	田畑型	채소밭 딸린 주택을 분양
40	鳥取縣 郡家町	中間農業地域	水田型	『郡家町農業開拓센터』설립하여 일임
41	島根縣 松江市	都市의地域	水田型	시민농원 200구획 개원
42	島根縣 柿木村	山間農業地域	水田型	농사조합법인이 부락의 80%를 경작
43	島根縣 大朝町	山間農業地域	水田型	菖蒲園으로
44	島根縣 上下町	山間農業地域	水田型	10만본의 붓꽃축제의 계기로
45	山口縣 油谷町	中間農業地域	水田型	소 방목에 활용
46	德島縣 山城町	山間農業地域	畑地型	원예에 이용
47	德島縣 山城町	山間農業地域	畑地型	菖蒲園으로
48	島根縣 羽ノ浦町	平地農業地域	水田型	코스모스 낭만의 마을 하노우라
49	香川縣 綾南町	平地農業地域	水田型	레크리에이션 농원
50	愛媛縣 城川町	山間農業地域	田畑型	밤나무 숲으로 만들어 밤 가공품
51	愛媛縣 肱川町	中間農業地域	田畑型	목은 과수원을 농업연수 농장으로 활용
52	愛媛縣 久万町	山間農業地域	田畑型	고향체험 농원으로
53	高知縣 吾北村	山間農業地域	田畑型	농업공사에서 휴경농지를 해소
54	福岡縣 赤村	中間農業地域	水田型	다랑논을 체험농업의 거점으로
55	佐賀縣 武雄市	中間農業地域	田畑型	시민농원에서 농작업 체험
56	長崎縣 大島町	中間農業地域	畑地型	농지보유합리화사업 추진, 면양으로 복구
57	熊本縣 產山村	中間農業地域	田畑型	시민농원으로 활용
58	熊本縣 矢部町	中間農業地域	田畑型	교류농원

참 고 문 헌

- 권택진, 1991, 『간척지이용 분배 및 한계농지 활용 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 김기성, 1996, “강원도 내 유휴지의 실태분석에 관한 연구”, 『강원대학교 농업과학연구소 논문집』 제7집. 강원대학교 농업과학연구소.
- 김명환 외, 2005, 『쌀 생산조정제 평가 및 개편 방향』, 한국농촌경제연구원.
- 김병택 외, 1995, 『한계농지 유휴화 요인과 활용방안-서부경남의 사례를 중심으로』, 경상대학교 지역개발연구소.
- 김상기 외, 1994, 『경북지역 유휴·한계농지의 활용 방안에 관한 연구』, 경북대농업과학기술연구소.
- 김세근 외, 1998, “휴경논 생태계의 토양특성 및 식생의 변화”, 『1998한국토양비료학회 춘계총회 및 합동학술대회 논문초록집』, 한국토양비료학회.
- 김점수 외, 1996, 『한계농지의 효율적 이용방안』, 강원개발연구원.
- 김정부 외, 2001, 『농업기반공사의 기능과 역할 정립 및 중장기 발전 방향에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김정호·권택진, 1992, “경지유휴화의 실태와 전망”, 『농촌경제』 15-3, 한국농촌경제연구원.
- 농림부, 2004, 『2004년도 농정에 관한 연차보고서』.
- 농림부, 2005, 『2005년도 쌀소득보전직접지불제 사업시행 지침서』.
- 농어촌진흥공사, 1995, 『유휴·한계농지의 다목적 활용 방안』.
- 박동규 외, 2004, 『쌀 농가 소득안정방안 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 신희준, 2005, “농업환경 변화에 따른 농지수급 추세와 전망”, 『농어촌과 환경』 제87호, 농업기반공사 농어촌연구원.
- 오내원 외, 1998, 『조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구-조건불리지역 직접지불제』, 한국농촌경제연구원.

- 오내원 외, 2002, 『조건불리지역 밭농업 직접지불제 세부 시행방안』, 한국농촌경제연구원.
- 이정환 외, 1997, 『곡물의 중장기 수급 전망과 대응정책』, 한국농촌경제연구원.
- 이한방, 1999, “과소농촌지역의 휴경화 현상에 관한 연구”, 서울대학교 지리학과 박사학위 논문.
- 이한방, 2001, “과소농촌지역의 휴경 요인과 유형”, 『한국지역지리학회지』 7-3. 한국지역지리학회.
- 통계청, 2002, 『2000 농업총조사보고서』 1(전국) 및 5(강원도).
- 홍천군, 2003, 『홍천군통계연보』.
- 홍천군, 1996, 『홍천군통계연보』.
- 橋口卓也, 2001, 『水田の傾斜條件と潰廢問題』, 日本の農業 第218集, 財團法人 農政調査委員會.
- 橋口卓也, 2004, “耕作放棄地解消と農業・農村 活性化: 福島縣三春町貝山集落の取り組み”, 『農-英知と進歩』, 現地農業情報 275号, 財團法人 農政調査委員會.
- 宮崎 猛, 2000, 『環境保全と交流の地域づくり-中山間地域の自然資源管理システム』, 昭和堂.
- 大内 力, 1993, 『日本農業年報40: 中山間地域対策』, 農林統計協會.
- 梅田美谷, 1999, “農地管理組織의 經濟分析-岐阜縣大垣南營農組合-,” 『農-英知と進歩』, 現地農業情報 245号, 財團法人 農政調査委員會.
- 森本健弘, 1995, “關東地方不耕作農地分包形成要因”, 『人文地理學研究』.
- 松原茂昌, 2001, 『中山間地域農業の支援と政策』, 農林統計協會.
- 安藤光義, 1997, 『日本の農業 201: 中山間地域農業の擔い手と農地問題』, 財團法人 農政調査委員會
- 原田節也, 1990, “中山間地農村の過疎・農地荒廢の實態と要因,” 『中國農業試驗場總合研究成果資料』第1號
- 伊藤健次, 1958, 『傾斜地農業』, 地球出版社.
- 長濱健一郎, 1999, 『中山間地域における農地管理主體』, 日本の農業 第211

集, 財團法人 農政調査委員會.

長濱健一郎, 2002, “公的機關による農地管理の實態-農協出資法人と市町村農業公社-,” 『農-英知と進歩』, 現地農業情報 263号, 財團法人 農政調査委員會.

楨平龍宏, 1998, “農業發展と農地の荒廢-靜岡縣浜松市岐の事例-,” 『農-英知と進歩』, 現地農業情報 241号, 財團法人 農政調査委員會.

楨平龍宏, 1998, “農業の發展と農地の荒廢-靜岡縣浜松市の事例”, 『農-英知と進歩』, 現地農業情報 241号, 財團法人 農政調査委員會.

中島峰廣, 1999, 『日本の棚田-保全への取組み』, 古今書院.

池永正人, 1992, “スイスアルプス山村社會的休閑地問題”, 『人文地理』44-3.

合田素行, 2001, 『中山間地域等への直接支拂いと環境保全』, 家の光協會.

박석두**sdpark@krei.re.kr**

서울대학교 임학과, 고려대 경제학 박사

주요 연구실적 및 저서

『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제』(2002)

『한말·일제하 양반 소지주가의 수지변화에 관한 연구』(1995)

김수석**soosuk@krei.re.kr**

서울대학교 농촌사회교육과, 독일 브레멘대 경제학 박사

주요 연구실적 및 저서

『장미품종 로열티 권리화 대응방안 연구』(2003)

『농업관련 NGO의 농정참여에 관한 연구』(2002)

연구보고 R508

휴경농지의 실태와 정책방향

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2005. 12.

발 행 2005. 12.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-959-6110

<http://www.krei.re.kr>

인쇄처 동양문화인쇄포럼

전화 02-2242-7120 E-mail: dongyp@chol.com

ISBN 89-6013-003-6 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.

무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.