

유휴농지의 활용방안 모색 및 사례 계획

배승종 · 윤성수* · 박진선** · 윤홍일***

서울대학교 농업생명과학연구원 · *충북대학교 농업생명환경대학

충북대학교 대학원 · *한국농어촌공사

Exploring Practical Use and Case Planning of the Abandoned Farmlands

Bae, Seung-Jong · Yoon, Seong-Soo · Park, Jin-Seon · Yoon, Hong-Il

Research Institute for Agriculture and Life Science, Seoul Nat'l University

**Dept. of Agricultural & Rural Engineering, Chungbuk Nat'l University*

***Graduate School, Chungbuk Nat'l University*

****Korea Rural Community Corporation*

ABSTRACT : This study aims to propose the direction of practical use of the abandoned farmlands. To achieve this purpose, the main tasks of this research are : 1) investigating the precedent researches and several domestic and foreign case studies 2) examining the devices of managing and revitalizing of the abandoned farmlands, and 3) designing the abandoned farmlands revitalization cases in study areas. This research proposed several development directions and action plans for agricultural reuse and non-agricultural reuse of abandoned farmlands. In conclusion, this study is expected to use the basic policy information of the abandoned farmlands revitalization projects.

Key words : Abandoned Farmlands, Agricultural Reuse, Non-Agricultural Reuse

1. 서 론

WTO 농업협상의 진전에 따라 앞으로 농산물시장 개방의 확대는 불가피한 것으로 전망된다. 농산물시장이 본격적으로 개방되면, 국내 농산물의 가격경쟁력 저하는 피할 수 없다. 이로 인해 경쟁력을 잃은 농가는 경작면적을 대폭 축소하거나 아예 영농 자체를 포기할 수밖에 없을 것이며, 그 결과 유휴농지는 급증할 것으로 예상된다. 유휴농지가 증대되면 이를 농업 외의 용도로 전용하려는 개발압력과 함께 농업진흥지역에 대한 해제압력이 팽배해질 것으로 예상된다. 이는 농업생산 측면 뿐만 아니라, 국토이용관리 차원에서 심각한 문제를 야기할 우려가 있다. 유휴농지가 무계획적으로 소규모로 분산

개발되어 중국적으로 농촌지역의 난개발을 초래할 가능성이 크기 때문이다(최 등, 2005).

이와 같은 조건 하에서 농가인구의 감소 및 고령화, 농산물 가격하락 등으로 전국적으로 유휴농지는 계속 증가하고 있다. 특히, 중산간지의 농경지는 영농조건이 열악하고, 생산자의 접근성이 떨어져 생산성 및 농업소득 수준이 낮아 농민들의 경작포기로 유휴농지가 점점 증가하고 있는 상황이다. 유휴농지가 증가하고 있는 반면, 과거 어느 때 보다 더 식량의 자급에 필요한 경지 면적의 확보, 축산물 소비가 늘고 있는 상황에서의 조사료 재배 경지의 확보에 대한 중요성은 점점 더 증대되고 있는 실정이다. 유휴농지는 그대로 방치할 경우 농지 잠식을 가속화 하고 국토 황폐화의 원인으로 작용할 것으로 예상되며, 또한 최근 국제 원유가격 및 농산물 가격이 상승하고 공급의 불안이 지속되는 상태에서 국내 부존자원으로써 유휴농지 활용방안 강구의 필요성이 대두되고 있는

Corresponding author : Yoon, Seong-Soo
Tel : 043-261-2575
E-mail : yss@cbnu.ac.kr

Table 1 유휴농지 및 유휴지의 정의와 범위(이 등, 2009)

구분	법제 및 문헌	범위
유휴농지	농지법	농작물의 경작 또는 다년생식물의 재배에 이용하지 않는 농지로서 지력의 증진이나 토양의 개량보전을 위하여 필요한 기간 휴경하는 농지, 연작으로 인하여 피해가 예상되는 작목의 경작 또는 재배전후에 지력의 증진 또는 회복을 위하여 필요한 기간 동안 휴경하는 농지, 농지전용허가협약·신고를 한 농지, 타 용도로의 일시 사용허가를 받거나 협의를 거친 농지에 해당하지 않는 농지로 정의한다(동법 제 19조, 시행령 제20조).
	국토연구원	농업경영을 유지할 만큼의 수익이 발생하지 않아 농작물 경작 또는 다년생식물재배에 이용되지 않는 농지 중 우량 농지가 아닌 농지로 정의한다.
유휴지	경지면적통계 (농산물품질관리원)	2년 이상 계속 경작을 포기한 경지 중 경지으로써의 형태를 상실하고 타 용도로 이용되지 않은 상태으로써 앞으로 경지로 이용하기 어려울 것으로 판단되는 면적으로 정의한다.
유휴토지	산림법	현재의 이용 상태나 지리적 여건 등으로 보아 산림으로 전환하는 것이 효율적인 토지로서 농어촌정비법에 의한 한계농지, 2년 이상 본래의 용도에 사용하지 않고 있는 토지에 해당하는 토지를 유휴토지로 정의한다(동법 제16조의 4, 시행령 제22조의 5).
한계농지	농어촌정비법	농업진흥지역 밖의 농지 중에서 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지로서 최상단부에서 최하단부까지의 평균경사율이 15% 이상이거나 집단화된 농지의 규모가 2만㎡ 미만인 농지(다만, 경지정리사업 또는 농업용수개발사업이 시행된 지역과 자원조사결과 농림부장관이 농업생산기반정비사업기본계획을 수립할 필요가 있다고 인정하는 지역의 농지는 제외), 광업권이 소멸된 광구의 인근지역 농지로서 토양오염 등으로 인하여 농업목적으로 사용하기에 부적당한 농지에 해당하는 농지로 정의한다(동법 제2조 제9호, 시행령 제3조).

실정이다(한국농어촌공사, 2008). 한편, 농업·농촌에 대한 사회적 인식이 식량의 안정적 공급에서 국토보전 및 전원생활 공간 등의 역할로 확대되는 추세로 기존의 기반정비사업 또는 한계농지정비사업 등과 같은 생산기반정비 위주의 사업에 대한 검토와 함께 해당지구의 특성과 입지여건 등을 고려한 다양한 유휴농지 정비방안에 대한 검토가 필요하다.

기존의 유휴농지 관련 연구결과를 살펴보면, 주로 현황분석 및 사례조사 연구와 정책적 활용방안에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 이 등(2009)은 휴경지 및 유휴지의 현황에 대한 분석과 함께 생물다양성의 복원 및 보전을 위한 활용사례를 제시하고 있으며, 한국농어촌공사(2008)는 농지현황 및 관련제도 분석과 국내의 다양한 유휴농지 활용사례를 제시하면서 유휴농지의 전체조사가 필요하다고 역설하고 있다. 정책적 연구는 한국농촌경제연구원과 국토연구원을 중심으로 수행되어 왔는데(최 등, 2005, 김 등 2007c, 박 등, 2005), 이들 연구에서는 유휴농지의 활용 및 관리방안으로 직불제 도입 등을 통해 유휴농지 발생을 예방하고 방지하는 방안과 함께 발생한 유휴농지에 대해서는 지역특성 및 영농주체의 여건을 고려하여 다원적 활용을 시행하여야 한다고 공통적으로 지적하면서 구체적인 사업 모형 개발 등과 같은 세부적인 연구가 추가적으로 이루어져야 할 것으로 제안하고 있다.

그러므로, 본 연구에서는 선행연구 검토를 통해 국내의 유휴농지 실태 및 현황과 국내의 유휴농지 정책 및

활용 사례를 고찰함으로써 국내 실정에 맞는 유휴농지 활용 및 관리방안을 도출하고, 이의 실제적인 사업추진 체계 및 시행방안을 검토하였으며, 실제 사례 지역을 대상으로 토지이용계획안을 작성하여 유휴농지 활용계획을 위한 토대를 마련하고자 하였다.

II. 선행 연구 및 유휴농지 활용사례 고찰

1. 유휴농지의 정의 및 범위

국내 유휴농지와 관련한 용어의 정의와 범위에 대해서는 관련 법률과 특징에 따라 서로 상의하다. 유휴농지와 관련된 용어에 대해서 살펴보면, 농지법 및 국토연구원에서는 유휴농지, 농산물품질관리원에서 작성하고 있는 경지면적 통계에서는 유휴지, 산림법에서는 유휴토지를 규정하고 있으며, 이와 유사한 용어로 농어촌정비법의 한계농지, 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법의 조건불리지역 등을 들 수 있으며, 이의 정의 및 범위는 Table 1에 나타내었다(이 등, 2009)

2. 국내 유휴농지 실태분석

가. 유휴농지 면적 현황

현재, 국내에서는 유휴농지에 관한 구체적인 통계자료가 존재하지 않고 있다. 그러나, 이와 유사한 통계자료를 살펴보면 통계청의 경지면적통계에서 제공하고 있는 유휴농지 면적자료를 통해 개략적으로 유추할 수 있을 것이다.

통계청의 경지면적통계(구, 농산물품질관리원)에서는 1990년부터 유휴농지 면적을 조사하여 왔으며, 1990년 3,515ha에서 1996년에는 20,303ha로 크게 증가했으나, 그 이후 감소하여 2000년 이후에는 매년 약 4,000ha 정도가 발생하였으나, 2008년에는 10,037ha로 증가하였고, 총 누계면적은 143,278ha다. 조사방법은 매년 신규로 발생한 면적에 한하여 조사하고 있으며, 전년도에 조사된 유휴지는 당해 연도 조사에서 제외하고 있다. 따라서 전체(누적된) 유휴지 면적에 관한 통계 자료가 없는 실정이다.(한국농어촌공사, 2008) 다만, 한국농촌경제연구원에서는 유휴농지 총면적에 대한 추정을 유휴농지에 대한 통계가 시작된 1990년부터 2006년까지 매년 조사된 유휴지 면적의 총 누계면적 127,114ha(김 등, 2007)로 추정하고 있고, 1990년 이전인 1975~1989년 기간 동안 발생한 유휴농지 면적을 박 등(2005)이 4만~5만ha에 이를 것으로 추정하고 있어, 총 유휴지 면적은 약 18만ha 내외가 될 것으로 추정할 수 있다. 그러나, 유휴농지 중 일부는 개간하여 다시 농사를 짓는 경우도 있어 매년 발생하는 유휴농지 누계를 전체 유휴농지로 볼 수 없는 한계점이 있다.

나. 유휴지 발생원인 및 재활용 의사 분석

농촌 유휴지 발생원인 및 재활용 의사를 파악하기 위해 한국농촌경제연구원의 현지 통신원에 대한 설문조사와 강원도 홍천군 서석면 수하1리를 사례 지역으로 한 현지조사 결과를 분석한 박 등(2005)의 연구결과를 살펴 보았다. 그 결과에 따르면, 1992~1999년의 경지면적 및 작물재배면적 조사에서 파악된 휴경농지 발생 사유는 면적기준으로 ① 노동력 부족 41.9%, ② 영농조건 불량 28.2%, ③ 부채지주 소유 26.0% 등이었다. 휴경·유휴원인 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. 휴경농지·유휴지 소유자들은 재활용을 위한 정비 유형으로 농로개설(35.9%), 비농업개발(30.7%), 경지 정리(8.3%) 등의 정책적인 관리를 원하고 있음을 알 수 있었다.

한편, 한국농어촌공사(2008)에서는 농업인, 비농업인, 공무원, 농업관련단체, 연구원 등을 대상으로 유휴농지에 대한 설문조사를 실시하였는데, 그 결과는 박 등(2005)의

연구결과와 유사한 경향을 나타내었다. 유휴농지의 발생 원인으로 응답자의 58%가 농업 노동력 부족 및 고령화로 응답하였으며, 불리한 영농조건이 26%, 부채지주 증가가 14%순으로 나타났다. 유휴농지 관련 대책의 필요성 여부에 대해 95%가 필요하다고 조사되었으며, 유휴농지 재정작을 위한 지원 대책으로 농로포장 등 소규모 영농조건 개선이 가장 필요하다고 응답하였으며, 유휴농지 해소비용, 생산기반정비사업 시행 순으로 조사된 것으로 나타났다. 유휴농지의 활용방안으로는 51%가 농지로 재활용하여야 한다고 응답하였으며, 도시민의 주말농원, 체험농원 등으로 활용, 산림 조립화, 경관작물 또는 밀원식물 재배 등으로 순으로 응답하였다.

3. 국내의 유휴농지 정책 및 제도

가. 국내 유휴지 정책 및 제도 분석

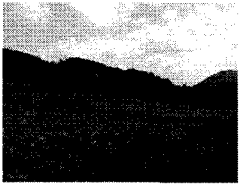




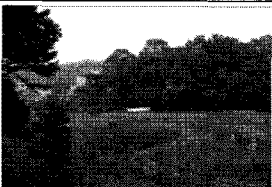
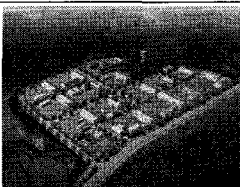
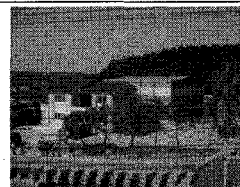
휴경농지 및 유휴농지 방지 방안은 일차적으로 농지의 휴경을 예방하는 시책을 추진하고, 그런 시책에도 불구하고 휴경이 이루어진 농지에 대해서는 농지의 형상과 기능을 유지하게 함으로써 농지의 유희화를 방지하도록 하는 것이다. 현재 시행되고 있는 사업 중 농지의 휴경과 유희화를 방지하는 기능을 갖고 있는 사업은 쌀소득보전직불제와 조건불리지역직불제이고, 경관보전직불제가 시범사업을 거쳐 점차 확대되고 있는 실정이다. 지금까지 추진된 휴경농지 및 유희화 방지대책은 농지 전반에 대해 실시된 것이 아니라 분야별로 부분적으로 시행된 특징을 갖고 있다. 논에는 휴경을 완화하고 유희화를 예방하는 정책이 추진되고 있는 반면에 밭은(조건불리지역에 속한 것을 제외할 경우) 정책대상에서 제외되고 있는 문제점을 보이고 있다. 농지의 휴경과 유희화 방지는 농지전체에 대해 일관된 정책으로 추진되어야 하는데, 이런 면에서 밭을 포함한 농지 전반에 대한 직접지불제의 확대가 필요하고 확대되는 사업내용에 농지의 형상과 기능을 유지하는 의무사항을 명시하는 것이 필요할 것으로 사료된다.(김 등, 2007c)

나. 국외 유휴지 정책 및 제도 분석

현재 선진국들은 농업의 다원적 기능을 강조하면서 농지보전의 의지를 강화하는 추세에 있는바, 농업·농촌 정비 차원에서 종합적인 접근이 필요함을 강조하고 있다. 특히 이러한 정비사업에 의하여 도시주민들에게 아름답고 풍부한 전원공간을 제공하여 도시·농촌의 공생을 실현해 나가고 있다.

예를 들어, 프랑스는 신농업기본법(1999)에 의하여 중

Table 2 국내 유희농지 활용 사례(한국농어촌공사, 2008, 이 등, 2009)

구분	농업적 이용	농업적 이용	농업적 이용
지역	경북 안동시 길안면	전북 임실군 지사면	전남 고흥군 동강면
조성배경	농로 미정비 및 농업용수 부족	습답 발생으로 기계영농 불가	유희농지로 방치
활용목적	고랭지 채소단지	영농 재개	조사료(청보리) 재배
사업내용	진입로 재정비 및 농업용수 송수관로 설치	습답개선사업 시행으로 기계화 영농 가능	청보리 재배 유도 및 경종축산농가 연결
활용유형 및 효과	고랭지채소단지 조성으로 농가소득 향상	농기계 활용증진으로 영농편의 제공 및 농업생산성 증대	수입 조사료 대체 및 농가 소득증대 도모, 겨울철 경관조성
현황			
구분	농업적 이용	생태경관단지 조성	생태경관단지 조성
지역	전남 장흥군 관산읍	충남 금산군 진산면	경남 사천시 녹도동
조성배경	간척지 일부 방치	주민 고령화로 휴경농지 증가	삼천포대교 중간 위치 섬지역 유희농지 방치
활용목적	조사료(갈대) 재배	경관단지 조성	경관단지 조성
사업내용	조사료 재배 지원	코스모스 집단재배	유채, 메밀, 해베라기 등 경관작물 식재 및 편의시설 설치
활용유형 및 효과	사료비 절감 및 토질개선 기여	경관보전직불제를 위한 경관작물 식재 및 마을축제 개최	도시미관 개선 및 관광객 유치로 지역경제 활성화 기여
현황			
구분	생물다양성 복원	기타	기타
지역	서울 강동구 둔촌동	전남 구례군 용방면	경기 연천군 군남면
조성배경	한시적 유희농지	영농조건 불리로 유희농지로 방치	주택가 주변 유희농지 방치로 악취발생
활용목적	습지 및 Biotope	농공단지 조성	지역주민 건강증진 및 취미생활 유도
사업내용	습지로의 복원	농공단지 개발	베드민턴장 건설
활용유형 및 효과	생물다양성 복원	물류여건 개선에 따른 기업입주 수요 부응 및 지역특화사업 유치	지역주민 복지 증진 및 주민화합 기여
현황			

전까지 생산이나 경쟁력 향상이 중심이었던 정책목표를 환경보전과 경관유지, 식품의 안전성 확보, 농업고용의 촉진으로 방향을 전환하였다. 또한 보전이 필요한 토지

는 철저히 보전하고 있는 독일의 경우 농지이용이 식량 원료의 생산 외에 휴식공간으로서의 역할, 자연경관 및 생태계 보전이라는 공익적 기능도 중시하여 대처하고 있

다. 그리고 개발이익환수 및 도시계획에 의한 개발규제가 일반화되어 있는 영국도 과거에는 농지의 농업생산성 측면을 강조하였으나, 최근에는 농지의 환경가치 측면을 보다 강조하면서 농지를 보전해 오고 있다.(최 등, 2005)

일본에서는 유휴농지를 이른바 경작방기지(耕作放棄地)라고 지칭하고 있으며, 1975년부터 경작방기지(이하 유휴농지)의 면적을 5년 간격으로 파악하고 있다. 일본 농정당국은 유휴농지의 발생을 식료 공급력 확보에 있어 큰 저해 요소로서 규정하고 있으며, 국토의 보전, 수원의 함양 등 농업이 가지는 다면적 기능의 저하는 물론, 병충해·조수 피해의 발생, 농지 이용 집적의 저해, 또한 폐기물의 불법투기나 범죄의 발생, 경관 악화 등의 원인을 제공한다고 인식하고 있다. 이에 대한 일본의 대책은 중산간지역 직접지불제에 의한 대책, 법제도에 의한 대책, 자원관리 시책에 의한 대책 등으로 구분되며, 2009년부터는 유휴농지 인수자가 실시하는 유휴농지의 재생이나 흙만들기, 재생 농지를 이용한 취농자 연수, 작부·가공·판매의 시행, 필요한 시설의 정비, 권리 관계의 조사·조정 등까지 지원하는 종합적 유휴농지 시책인 ‘유휴농지재생이용긴급대책’이 시행되고 있다. 일본의 유휴농지 대책 관련 국가 및 지자체의 사업은 유휴농지 재생이용 긴급대책 교부금, 중산간직접지불교부금, 계단식 밭 보전 보급 계발 사업, 오카야마 농촌자원활용추진 사업, 농지확보 이용 지원사업, 기업의 농업참가 촉진사업, 농업·축산제휴 논활용사업, 논·물·환경보전향상 대책 사업 등이 있다(農林水産省, 2008a, 2008b).

EU는 공동농업정책의 일환으로 농업생산 과잉문제를 해결함과 동시에 농지를 보전하기 위하여 휴경사업을 실시하고 있다. 휴경사업은 직불금을 받는 경작지의 일부(경중농업경지의 8~9%)를 의무적으로 휴경하게 하고 휴경농지에 대해서도 보조금을 지급하며, 보조금 수혜자



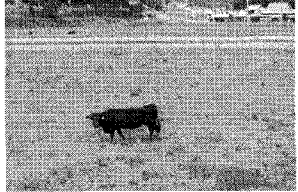
에게 휴경농지를 농지로서 보전할 의무를 지게 하는 것이다. 이런 EU의 휴경정책은 직불금제도를 통해 농업생산과잉의 문제를 해결하고 동시에 휴경농지가 농지로서 보전될 수 있게 하는 것이다. 또한, 대체에너지 작물과 산업용 원료의 경작을 장려하기 위해 의무휴경지에 대해 윤활유로 사용되는 식물용 기름, 바이오에탄올, 바이오디젤, 바이오가스, 에너지 생산을 위한 농업 마이오매스 등 작목들의 경작은 허용하고 있다.(김 등, 2007c)

4. 국내의 유휴농지 활용 사례 고찰

국내 유휴농지 활용사례를 살펴보면 농업적 이용 사례, 생태·경관단지 조성 사례, 생물다양성 복원 사례, 주민 복지 증진 사례 등 다양한 형태를 확인할 수 있었으며, 대표적인 사례의 구체적인 내용에 대해서는 Table 2에 정리하였다. 이외에도 친환경농업으로의 활용사례, 전원주택 및 노인복지주택으로의 활용사례, 농산물가공 공장으로의 활용사례, 관광농원으로의 활용사례 등을 확인할 수 있었으며(최 등, 2005) 유휴농지의 성격 및 지역 여건을 고려하여 농지의 다원적 기능을 적극적으로 활용하고 있는 것으로 파악되었다.

한편, 일본의 유휴농지 활용사례를 살펴보면(農林水産省, 2008a, 2008b) 크게 지역특산물 도입에 의한 대처(매화 재배, 꽃와사비 재배, 차 재배 등), 도시농촌교류, 농촌체험시설 조성을 통한 유휴농지 해소 대처(시민농원, 학교 농원, 소비자 교류회 등), 특구 지정을 통한 해소(야채 특구, 주류용 쌀재배 진흥특구, 올리브 진흥특구 등), 방목을 활용한 유휴지 해소 등으로 구분할 수 있으며 지방자치단체별로 지역별 특성에 적합한 다양한 형태의 유휴농지 해소 방안을 책정 운영하고 있다. (Table 3 참조)

Table 3 일본의 유휴농지 활용 사례(農林水産省, 2008a, 2008b)

구분	농업적 이용	농촌체험시설 조성	축산업 활용
지역	이와테현 후지사와마치	치바현 오아미시라사토마치	히로시마현 게이호쿠마치
조성배경	유휴농지 발생	유휴농지 방치	유휴농지 방치
활용목적	매화재배 시범지구	시민농원 조성	번식 암소의 방목
사업내용	마을조성금으로 매화 묘목 구입 및 자체 농지정비	농지 DB구축 및 주민위원회 조직	사육관리 경감화와 유휴지 해소
활용유형 및 효과	매화 가공 및 판매를 통한 농가소득 향상	시민농원 조성으로 도농교류활성화	유휴농지의 활용 및 축산업 경영 효율화
현황			

III. 유휴농지 활용 및 관리방안

식량자급률 제고 등 농업·농촌의 다원적 기능을 유지하기 위해서 일정 규모 이상의 농업생산과 농지가 유지되지 않으면 안되며, 이를 위해서는 막대한 유휴농지의 방지와 재활용이 요청된다. 또한, 경작의 경제성이 낮기 때문에 발생하는 것이므로 민간의 자발성에 의해 방지·활용되기는 어렵기 때문에 시장의 실패를 보완하기 위해서는 정책의 개입이 불가피한 측면이 있다. (박 등, 2005)

따라서, 유휴농지의 활용 및 관리를 위해서는 유휴농지 발생을 방지하는 방안 즉, 농지의 휴경을 예방하는 시책을 추진하고, 그런 시책이 추진되었음에도 불구하고 휴경이 이루어진 농지에 대해서는 농지의 형상과 기능을 유지하게 함으로써 농지의 유휴화를 방지하는 방안의 검토가 필요할 것이다. (김 등, 2007c) 또한, 농지의 유휴화가 진행된 지역에서는 유휴농지의 입지조건과 지역적 특성에 맞게 유휴농지를 활력화하여 경작농지 또는 타용도의 농지로 활용하는 방안의 마련이 필요할 것이다. 이와 같은 방안을 개념화하면 Figure 1과 같다.

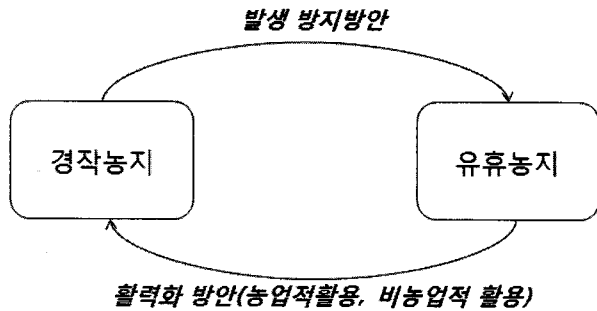


Figure 1 유휴농지 활력화 및 관리방안 개념.

1. 유휴농지 발생 방지방안

선행 연구(김 등, 2007c, 박 등, 2005, 한국농어촌공사, 2008)에 따르면, 현재 시행되고 있는 사업 중 공통적으로 농지의 휴경과 유휴화를 방지하는 기능을 갖고 있는 사업으로 쌀소득보전직불제, 조건불리지역직불제, 경관보전직불제 등 각종 직불제제도 등을 들 수 있다. 즉, 직불제도는 기본적으로 농지의 형상과 기능의 유지를 조건으로 지급되므로 유휴농지의 발생을 예방하고 효과가 있다는 것이며, 복구 및 재활용을 장려하는 정책수단으로 활용될 수 있을 것이라고 지적하고 있다.

그러나, 지금까지 추진된 휴경농지 및 유휴지 방지대책은 농지전반에 대해 실시된 것이 아니라 분야별로 부

분적으로 시행된 특징을 갖고 있다. 이에 따라 논에 대해서는 휴경을 완화하고 유휴화를 예방하는 정책이 추진되고 있는 반면에 밭(조건불리지역에 속하는 것을 예외로 할 경우)은 정책대상에서 제외되고 있다. 따라서, 밭을 포함한 농지전반에 대한 직접지불제의 확대가 필요하고 확대되는 사업내용에 농지의 형상과 기능을 유지하는 의무사항을 명시하는 것이 필요할 것이다(김 등, 2007c).

2. 유휴농지 활력화 방안

2.1 유휴농지 활용방안의 유형화

기존의 유휴농지 활용방안에 관한 연구결과를 살펴보면, 최 등(2005)은 농지는 농촌공간을 구성하는 기본 요소의 하나로서 농업생산은 물론이고 정주산업·휴양·환경보전 등의 다원적 기능을 가지는 국토공간으로 인식되고 있다고 정의하면서, 농지는 농업생산용지로 이용되어 농업소득을 증대시키고, 주택, 도로, 상하수도, 공장 및 공공시설 등 농촌지역개발에 필요한 각종 용지를 공급하며, 농촌관광 및 체험 등 도농교류 확대를 위한 관광휴양자원이 되며, 환경·경관 및 생태계를 보전하고 자연재해를 방지하여 국토환경을 보전하는 다양한 역할을 할 수 있으므로 유휴농지를 다양한 농촌토지이용 수요를 바탕으로 농업적 이용뿐만 아니라 비농업적 이용도 포함하여 활용하여야 한다고 정책방향을 제시하고 있다.

박 등(2005)은 유휴농지의 활용정책을 농지정책의 관점이 아니라 지역정책의 시각에서 정책 도출, 지방자치단체가 지역 실정에 적합한 정책을 수립 시행하도록 하고 중앙정부는 그것을 행정·재정적으로 뒷받침할 수 있는 체계를 정비하도록 요구하고 있다. 또한, 김 등(2007c)은 유휴농지의 활용방안을 농업적 활용과 비농업적 활용을 구분하고 있다. 농업적 활용 형태는 영농조건이 불리한 지역의 영농환경을 개선하고, 대체에너지 작물과 같이 새롭게 각광받고 있는 작목의 재배를 장려하는 것이며, 비농업적 활용방안으로는 기존의 한계농지정비사업과 유휴토지 조립사업을 개선하여 유휴농지를 효율적으로 활용하는 방안과 지방자치단체 차원에서 지역의 특성에 맞게 유휴농지를 계획적으로 활용하는 방안 및 농업의 다원적 기능을 활용하는 방안을 동시에 제시하고 있다.

이상의 유휴농지 활용에 대한 연구결과와 공통점을 살펴보면, 농업적 활용 뿐만 아니라 지역주민의 다양한 농지수요를 고려하고 농지의 다원적 기능을 활용하여 지역주민의 삶의 질을 확보하는데 유휴농지를 이용하여야 한다는 것이다. 즉, 유휴농지를 농지로 환원하는데에만

초점을 맞추지 말고, 지역적 특성 및 입지여건을 고려하여 계획적으로 활용하여야 할 것이다. 이와 같은 내용을 바탕으로 기존의 활용사례를 고려하여 유휴농지 활용방안을 유형화하면 Table 4와 같이 제시할 수 있을 것이다. 또한, 두 유형간의 복합적 활용방안에 대한 고려도 필요할 것이다.

2.2 유휴농지 활력화 사업 시행방안의 검토

2.2.1 추진체계의 설정

유휴농지를 다양한 유형으로 활용하기 위해서는 현재 추진사업의 검토 등을 통해 별도의 사업으로 구성하여 추진하여야 할 것이다. 관련 전문가의 브레인스토밍을 통해 상기의 유휴농지 활용방향을 모두 고려할 수 있는 적절한 사업명칭으로 유휴농지 활력화 사업을 선정하였다. 유사사업의 검토를 통해 구체적인 유휴농지 활력화 사업의 추진체계를 검토하고자 하였다. 유휴농지 활용과 관련한 현재 시행중인 농림수산사업 중 가장 유사한 사업으로, 한계농지정비사업 및 광특회계계정에서 추진하고 있는 농어업기반정비사업 중 발기반정비사업 등을 들 수 있을 것이다.

한계농지정비사업은 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 한계농지 등을 체계적으로 정비하여 주택·체육·관광·복지·문화시설 설치 등 다양한 용도로 활용함으로써 한정된 국토자원의 이용도를 높이고 농촌 및 농촌

경제의 활력증진을 도모하는 사업이다. 예산의 지원과 관련해서는 제도사업으로 운영하여 국고 보조 또는 융자 등의 지원되는 예산은 없으며, 한계농지 조사 및 고시, 정비지구 지정, 사업계획 수립 및 승인, 사업시행 및 준공의 순으로 추진된다.(농림수산식품부, 2010) 그러나, 1996년부터 추진된 이 사업은 대상지역의 제한, 한계농지에 대한 정보제공 미흡, 한계농지 개발에 따른 각종 인센티브가 그 입지조건을 불리성을 극복하지 못하는 점 등으로 인해 2005년 6월 현재 38개소 34.9ha에 그치고 있는 실정이다. 그러나, 농림수산업을 위한 농지의 조성 및 시설설치, 농어촌관광휴양자원 개발·이용을 위한 시설설치, 기타 농어촌지역 개발을 촉진하기 위해 필요한 시설의 설치 등 다양한 유형의 사업내용을 인정하는 것은 유휴농지 활용을 위한 추진체계에 적극적으로 도입할 필요가 있을 것이다.

발기반정비사업의 경우는 채소, 과수, 화훼, 특육장물 등 주산단지 및 집단화된 밭을 대상으로 용수개발, 농로 개설 등 생산기반 구축을 목적으로 밭 면적이 30ha이상인 지구를 우선적으로 국고 80%, 지방비 20%의 예산지원을 시행하고 있다. 사업의 표준 프로세스는 사업신청 및 사업자 선정, 세부계획 수립 및 시행, 자금배정 및 이행점검, 성과측정, 사업평가 및 환류단계 순으로 시행하고 있으며, 매년 사업신청 수요조사를 신청받고 있다.(농림수산식품부, 2010)

앞서 살펴본 바와 같이 유휴농지는 한곳에 대규모로 존재하는 일이 드물고 대체로 소규모로 분산 소재하며,

Table 4 유휴농지 활용방안 유형화

구분	정비방향	주요 사업내용	사례※
농업적 활용	농업소득증대	-발기반시설 조성 -화훼/원예 및 특용작물 단지 조성 -조사료 단지 조성 -진입로 및 농업용수원 개발 -신재생에너지(바이오매스) 단지 조성 -농산물집하장 등 시설 조성	-대전 찬샘마을 -경북 안동 백자리 -전북 임실 관기리 -전남 고흥 동강면 일대 -전남 장흥 삼산리
비농업적 활용	농촌환경정비	-농촌체험시설 조성 -도농 교류시설 조성 -산림 및 경관식물 식재 -Bio-tope 조성 -마을 소공원 조성 -체육시설과 같은 공공시설 설치 -텃밭 및 주말농장 활용 -주민생활편의시설 조성	-경기 가평 펜션 -강원 홍천 노인복지주택 -충북 영동 와인가공공장 -강원 원주 주포리 -충남 금산 두지리 -경남 사천 녹도동 -전남 구례 죽정리 -전남 보성 동촌리 -경기 연천 선곡리
복합형	농업소득증대 농촌환경정비	-상기 유형의 복합형태	- 전남 광양 청매실농원

※ 참고자료 : 한국농어촌공사(2008), 최 등(2005)에서 인용

지역적으로 조건불리지역에 상대적으로 많이 분포하고 있으며 민간의 자발성에 의해 방지·활용되기는 어렵기 때문에(박 등, 2005), 대상지역의 확대 및 예산지원은 필수적인 요소일 것이다. 우선, 소규모로 분산되어 있는 특성을 감안한다면 이를 집단화하여 경제성을 확보하는 것이 필요할 것으로 사료되므로, 경지로써의 형태를 상실하고 타용도로 이용되지 않은 상태로써 앞으로 경지로 이용하기 어려울 것으로 판단되는 농지와 이와 인접하여 있는 소규모 밭, 곡간담 및 개발 가능한 야산을 포함한 지역을 범위로 선정하는 것이 필요할 것이다. 실제적인 사업으로 추진하기 위해서는 예산에 대한 집행 가능성 등을 검토하여야 하는데, 이는 시행방안의 검토를 통해 후술하고자 한다. 또한, 예산집행을 전제로 할 경우와 예산집행을 미전제로 할 경우로 구분하여 사업추진 절차를 구성하여야 할 것이며, 이는 한계농지정비사업과 밭기반정비사업의 추진절차 도입을 통해 해결 가능할 것이다.

2.2.2 시행방안의 검토

유휴농지 활력화 사업의 구체적인 시행을 위해서는 예산 집행 가능성 등을 검토하여야 할 것이다. 이를 위해서 기존의 광특회계, 농지관리기금, 축산발전기금 등을 검토하여 예산 집행에 대한 사항과 이의 도입가능성을 검토하였다.

가) 광특회계를 통한 사업시행방안

광역지역발전특별회계는 광역화, 특성화를 기조로 하는 새로운 지역발전정책을 뒷받침하기 위해 국가균형발전특별법과 동법 시행령의 개정을 통해 추진하고 있다. 균형발전특별회계법 개정취지에 부합하게 광역화, 효율화, 자율화를 기조로 새로운 지역발전정책을 효율적으로 지원함을 목적으로 한다. 농림수산식품부문의 많은 사업도 광역지역발전특별회계에 영향을 받는다. 광역지역발전특별회계는 부처편성이 없이 포괄보조금을 시행함을 골자로 한다. 포괄보조금제는 개별 지원되던 유사사업들을 하나의 사업군(패키지)으로 묶어 일괄 지원하는 방식이다. 지방자치단체는 해당 사업군의 목적과 재원 범위 내에서 스스로 사업 내용과 용도를 정해 집행할 수 있다. 농림수산식품부는 지역의 자율성을 높이고 예산운영 및 사업집행이 자유로운 포괄지원방식으로 농림사업을 추진하겠다는 계획이다.

농업생산기반 사업의 상당수가 광역지역발전특별회계로 운영되고 있는 점을 고려한다면 유휴농지 활력화 사업도 광역지역발전특별회계를 이용할 수 있을 것으로 판단된다. 단 광역지역발전특별회계는 기존의 공모제가 아니므로 지자체의 선택이 있어야 하므로 사업의 장점을

부각하고 이를 통한 지역소득 및 지역개발의 기여도를 보여줄 필요가 있다. 따라서, 유휴지 활력화 사업은 광역지역발전특별회계 지원사업으로 선정되어야 하며, 투자 효율성 측면의 경제적 타당성을 보여주고, 사업시행의 시기적 적절성과 합리적으로 설계되었는지를 평가받아야 한다. 또한, 유휴농지의 활용유형에 따라 농림수산사업의 광특회계 지원 사업 중 농어업기반정비사업 또는 일반농산어촌개발사업을 적절히 선택하여 사업을 시행하여야 할 것이다.

나) 농지관리기금을 통한 사업시행방안

농지관리기금 중 영농규모화 사업은 농지은행사업으로, 주업농가의 영농규모 확대 및 농지집단지원과 경영위기 농가의 경영정상화 지원 등으로 농지의 효율적 이용과 농업구조개선 추진함을 목적으로 추진하고 있다. 주된 지원대상은 자격요건이 되는 전업농육성대상자, 농업법인, 창업농 등으로 사업의 추진과 토지소유주를 이원화할 수 있다. 주된 사업내용은 농지 매입자금, 임대차 선급금, 교환분합 자금 지원하고 있다.

또한, 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 제24조(농지 등의 재개발)에 근거하여 한국농어촌공사는 농지의 생산성 향상을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 농지를 재개발하거나 지방자치단체 또는 농지소유자의 농지 재개발사업에 필요한 기술과 자금을 지원할 수 있다.

이와 같이 농지관리기금은 법·제도상 유휴농지 활력화 사업의 목적과 부합하기 때문에 체계적인 제도가 정비된다면 농지관리기금의 활용이 가능할 것으로 판단된다.

다) 축산발전기금을 통한 사업시행방안

유휴지 활력화 사업의 내용이 조사료 재배단지 조성 등 축산발전에 기여할 경우에는 축산발전기금을 활용할 수도 있을 것이다. 축산발전 기금은 축산법 제43조 축산발전기금의 설치에 따라 축산업의 발전과 축산물의 원활한 수급 및 가격안정을 위해 설치되었다.

축산발전기금의 용도는 축산업의 구조개선 및 생산성 향상, 가축과 축산물의 수급 및 가격안정, 가축과 축산물의 유통개선, 사료의 수급 및 사료자원의 개발, 가축위생 및 방역, 축산분뇨의 자원화·처리 및 이용, 기금사업에 대한 사업비 및 경비의 지원, 기타 축산발전에 필요한 사업으로서 농림수산식품부령이 정하는 사업으로 설정되어 있으며, 해당지구의 여건 및 토지 소유자의 요구 등을 조사하여 축산 조사료 생산 유형으로 유휴농지 활용 방안을 계획한다면 사료의 수급 및 사료자원의 개발에 따라 기금의 목적에 맞도록 시행할 수 있을 것이다.

IV. 유휴농지 활용 사례 계획

유휴농지 활력화 사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 우선 시범사업을 통해 사업체계 및 시행방안의 개선이 필요할 것이다. 본 연구에서는 이를 위해 사례지구를 대상으로 유휴농지 활용 사례 계획을 작성하여 향후 시범사업 추진의 토대로 삼고자 하였다. 대상지구로 선정된 지역은 충남 공주시 양화지구, 제주시 애월지구 등 2개소이며, 각 지구별로 지역주민의 의견, 담당 공무원의 의견, 현장 조사를 토대로 한 관련 전문가의 의견을 종합한 결과를 바탕으로 적절한 활용유형 방향을 설정하였으며, 해당지구별 지역여건, 입지여건, 토지 및 지형조건 등을 감안하여 토지계획안을 작성하였다.

가. 충남 공주시 양화지구

1) 대상지구 현황

충남 공주시 양화지구는 행정구역 상 충남 공주시 계룡면 양화리에 위치해 있다. 총 유휴농지 면적은 55.7ha로 집단화 된 단일 면적으로는 매우 큰 규모이며, 평야지에 위치한 낮은 구릉지역으로 주변으로 공간의 확장이 용이한 이점이 있다. 대상지의 일부지역은 축산단지가 지정되어 있으나 실제 운영은 이루어지지 않고 있고, 일부는 계룡산 국립공원 자락에 위치하여 법률관계상 공원부지로 지정되어 축산 및 양돈을 할 수 없는 상태이다.

현재 조사료용 옥수수, 도라지, 건초 등을 재배하고 있으나 수익은 크지 않은 상태이며, 기존에 다양한 작물에 대한 대규모 재배 시도가 이어져 왔으나 작물의 생산



Figure 2 대상지구의 위치 및 구역(충남 공주시 양화지구).



(대상지구 전경)



(토질상태)



(인근 농업용수원)



(주변 마을 현황)

Figure 3 대상지구 현황(충남 공주시 양화지구).

량 및 상품성 확보에 실패한 것으로 조사되었다. 원인을 살펴보면, 대상지 토질 및 토양 특성이라 유추되는데, 사석과 자갈을 다량 포함하고 있어 작물 생육의 방해 요인으로 작용했던 것으로 판단된다.

작물 재배 시 농업용수원은 대상지구 앞 개인 소유의 소류지를 이용하거나, 인근지역(신원사)에서 흐르는 계곡에서 양수하여 이용할 수 있기 때문에, 영농가능성은 높은 것으로 파악되었다.

2) 활용 유형 설정 및 토지이용계획 작성

대상지의 상황을 분석한 결과 본 지구는 근근역이 짧은 옥수수, 건초와 같은 조사료 재배 단지중심으로 개발해야 할 것으로 판단되었다. 또한, 산지와 인접한 일부 지역은 과수단지 조성 및 경관작물 재배도 고려하여 볼 수 있다. 이를 위해 간작 및 인공 조림을 통해 지력을 회복하고, 사석을 제거하기 위한 토질개량이 요구되며, 주변 농업용수원을 활용할 수 있는 농업생산기반시설을 개발할 필요가 있을 것이다. 공원부지로 지정되지 않은 지역의 경우에는 지구 내 생산되는 조사료를 활용할 수 있도록 축산단지의 개발도 필요할 것으로 판단되었다.

한편, 계룡산 자락에 위치한 대상지는 지방도가 관통하고 있고, 계룡지와 인접하고 감사, 신원사 등 유명 사찰과 2km 이내에 위치하여 관광 잠재력이 풍부한 지역으로 주변 관광자원 및 경관작물 재배를 활용한 체험시설 기반의 도농교류형 개발도 가능할 것으로 보였다.

이와 같은 상황을 종합하여 본 결과, 양화지구의 유희농지 활용방안은 조사료 재배 및 체험시설을 포함한 복합형으로 개발하는 것이 타당한 것으로 사료되어, 본 지구의 사업 수행 시 개발 가능한 토지이용 계획(안)을 Table 5와 같이 구상하였다. 전체 면적의 46.8%인 26.2ha는 사료용 건초 및 옥수수 등 조사료 재배단지로 조성하고, 산지와 인접하여 있는 7.2ha는 과수 단지를 조성하는 것으로 구성하였다. 계룡산 국립공원과 맞닿은 구역의 9.6ha는 경관 식물의 식재 및 체험 프로그램을 진행할 수 있는 유실수 단지를 조성하여 소득 증대를 도모하고, 일부 지역의 경우에는 주차장과 소공원을 구상하였다. 대상 지구 내에 현재 임야로 조성된 지역은 지속적인 보전을 기본으로 하고 필요에 따라 인공 조림 사업 등을 통해 경관 및 생태 자원으로써 가치를 유지하는 것으로 구상하였다.

한편, 대상 지구는 도로를 중심으로 공원 부지와 개발 가능 부지로 구분되므로, 개발 가능지역 중 5.9ha를 축산 단지로 조성하여 대상지구 내의 조사료를 활용할 수 있도록 하였다. 전체적인 조감도는 Figure 4에 나타내었다.

Table 5 양화지구 토지이용계획(안)

토지이용분류	면적(ha)	비율(%)
조사료 재배단지	26.2	47.0
경관작물 및 유실수재배단지	9.6	17.2
과수단지	7.2	12.9
주차장 및 소공원 등 도농교류 시설	0.5	0.9
축산단지	5.8	10.4
임야보존지역	6.4	11.5
합계	55.7	100.0

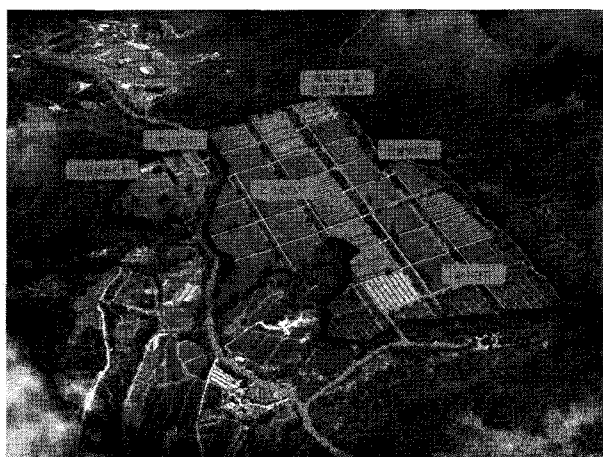


Figure 4 유희농지 활용 조감도(충남 공주시 양화지구).

나. 제주도 애월지구

1) 대상지구 현황

대상지구는 제주특별자치도 제주시 애월읍 봉성리에 위치하고 있으며, 한림읍과 경계를 이루고 있다. 해발 고도 200m이상의 지역으로 중산간지역에 속하며, 초지 및 잡목이 지역이 형성되어 있고 유희지가 집단화 되어 넓게 분포한다. 총 면적은 107.0ha이며, 바람이 강한 제주도의 특성상 필지의 경계로 돌담이 있고, 경사도는 완만한 상태이다.

애월읍은 과거 보리 및 맥주 보리를 재배하였으나, 경제성으로 인해 타작물로 전환이 많이 이루어진 상태이다. 현재는 양배추 재배가 집단화되어 운영되고 있으며, 수박 직거래가 활발하고, 브로콜리가 1,000ha 이상 대규모 재배되고 있다. 또한 제주에서 유일하게 취나물 재배를 하고 있고 감귤, 유채, 맥주맥, 감자, 배추, 부추 등 다양한 밭작물 재배가 이루어지고 있다.

해수 피해를 우려하여 낮은 지대에 위치한 밭이 중산

유휴농지의 활용방안 모색 및 사례 계획

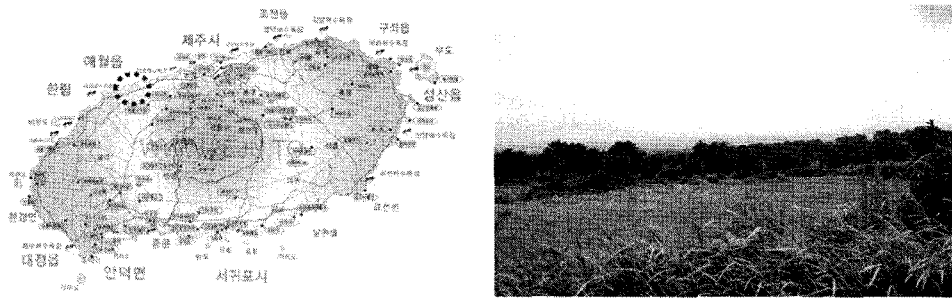


Figure 5 대상지구 위치 및 현황(제주시 애월지구).

간지역까지 이동하고 있는 경향이 있으며, 밭이 점령해 가고 있는 중산간지역은 축산, 양돈, 마(馬)산업이 운영되고 있으나 사료 공급이 원활하지 않는 상태이다.

2) 활용 유형 설정 및 토지이용계획 작성

애월지구는 200m 고지의 중산간 지역으로 마을과의 접근성은 다소 부족하지만 표고차가 비교적 일정하고 동일한 지형이 넓게 분포되어 있어 대단위 농지의 개발이 가능하고, 확장 가능성이 좋으므로 정지 작업을 거쳐 밭작물 재배단지로 개발하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 재배작물의 선정에 있어서, 인근 목장 및 제주 지역 축산 및 마(馬)산업에서 사료를 다량으로 소비하므로 수급될 조사료 작물의 대규모 생산을 위한 경지로 개발하는 것이 타당할 것이다. 주요 사업내용으로는, 과거 기계화 경작로 사업으로 포장도로가 있으나 개발 시 확장이 필요한 상태로 도로개설이 필요하며, 과거 사용하던 관정이 있으나 현재 사용 중단된 상태이므로 농업용수에 대한 고려가 필요할 것으로 판단되었다.

구체적인 토지이용계획은 Table 6과 Figure 6에 나타내었으며, 사업비의 투입과 수익 발생의 관계를 고려하여 연차별 개발 계획을 수립하는 것이 합리적일 것으로 판단하여, 5개년 개발 계획을 수립한 이후 1차년도 관리 센터 및 주 도로 개설을 시작으로 5년에 걸친 개발 계획을 구상하였다. 전체적인 사업 조감도는 Figure 7과 같다.

Table 6 애월지구 토지이용계획(안)

구분	주요사업	사업면적(ha)
1단계	관리센터, 도로개설, 용수로 개설, 단지조성	19.9
2단계	도로개설, 단지조성	21.4
3단계	도로개설, 단지조성	18.0
4단계	도로개설, 단지조성	15.0
5단계	도로개설, 단지조성	32.7
합 계		107.0

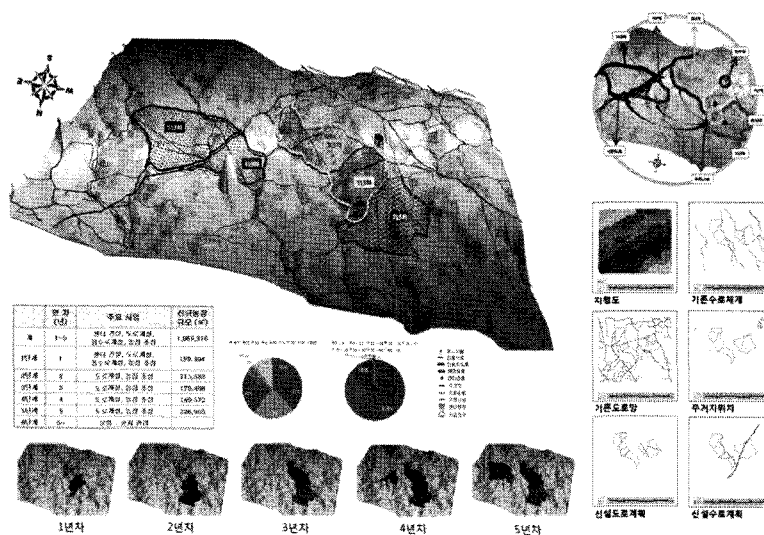


Figure 6 유휴농지 활용 개발 개념도(제주시 애월지구).



Figure 5 유휴농지 활용 조감도(제주시 애월지구).

IV. 요약 및 결론

농가인구의 감소 및 고령화, 농산물 가격하락 등으로 전국적으로 유휴농지는 계속 증가하고 있으며, 유휴농지를 그대로 방치할 경우 농지 잠식을 가속화 하고 국토 황폐화의 원인으로 작용할 것으로 예상된다. 또한, 농업·농촌에 대한 사회적 인식이 식량의 안정적 공급에서 국토보전 및 전원생활 공간 등의 역할로 확대되는 추세로 농촌에 끊임없이 발생하고 있는 유휴농지에 대한 준비가 필요하며 해당 지구의 특성과 발전방향에 따라 개발되어야 할 것이다. 본 연구에서는 국내의 유휴농지 실태 및 현황을 파악하고, 국내의 유휴농지 정책 및 활용 사례를 고찰함으로써 국내 실정에 맞는 유휴농지 활용 및 관리방안을 도출하고, 이의 실제적인 사업추진체계 및 시행방안을 검토하였으며, 실제 사례 지역을 대상으로 토지이용계획안을 작성하여 유휴농지 활용계획을 위한 토대를 마련하고자 하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

1. 우리나라 유휴농지의 면적은 18만 ha로 추정되며, 발생원인은 노동력 부족, 영농조건 불량, 부재지주 소유 등의 순으로 파악되었으며, 재활용을 위한 정비 유형으로 농로개설, 비농업개발, 경지정리 등의 정책적인 관리를 원하고 있는 실정이다.

2. 국내의 유휴농지 활용사례를 살펴보면 농업적 이용 사례, 생태·경관단지 조성 사례, 생물다양성 복원 사례, 주민 복지 증진 사례 등 다양한 형태를 확인할 수 있었으며, 유휴농지의 성격 및 지역여건을 고려하여 농지의 다원적 기능을 적극적으로 활용하고 있는 것으로 파악되

었다. 일본의 유휴농지 활용사례를 살펴보면, 크게 지역 특산물 도입에 의한 대처, 도시농촌교류, 농촌체험시설 조성을 통한 유휴농지 해소 대처, 특구 지정을 통한 해소, 방목을 활용한 유휴지 해소 등으로 조사되었으며, 지방자치단체별로 지역별 특성에 적합한 다양한 형태의 유휴농지 해소 방안을 책정 운영하고 있다.

3. 유휴농지 활용 및 관리를 위해서는 우선 각종 직불제도의 확대를 통해 유휴농지의 발생을 방지하여야 할 것이며, 발생된 유휴농지는 농업적 이용뿐만 아니라 지역주민의 다양한 농지수요를 고려하고 농지의 다원적 기능을 활용하여 지역주민의 삶의 질을 확보하는데 유휴농지를 이용하여야 할 것이다. 이와 같은 목표를 추구하기 위하여 유휴농지 활용방안을 유형화하고, 사업유형별 추진체계와 광특회계, 농지관리기금, 축산발전 기금 등과 같은 구체적인 유휴농지 활력화 사업의 시행방안을 검토하였다.

4. 유휴농지 활력화 사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 우선 시범사업을 통해 사업체계 및 시행방안의 개선이 필요할 것이며, 이를 위해 충남 공주시 양화지구, 제주도 애월지구 등 2개소를 대상으로 해당지구별 지역여건과 입지여건을 감안하여 적절한 유휴농지 활용 방향을 설정하고 토지계획안을 작성함으로써, 향후 시범사업 추진의 토대로 삼고자 하였다.

본 연구는 유휴농지의 활용을 위한 정책적 기초자료로써 향후 사업시행시에 도움을 줄 수 있을 것으로 사료되나, 유휴농지의 공간적 분포에 대한 세밀한 분석을 바탕으로 활용방안을 구체적으로 제시하지 못하는 등 한계점을 가지고 있으며, 구체적인 정책체계와 수단 등에 대

해서도 추가적인 연구가 필요할 것으로 판단된다. 한편, 유휴농지의 발생 방지와 효율적 활용을 위해서는 우선 국가 및 지자체 차원에서 국토의 건전한 활용 및 보전이 라는 강력한 의지를 가지고 통계자료가 없는 실정을 감안하여 유휴농지 전체 조사를 통해 명확한 실태를 파악 하는 것이 전제되어야 할 것이며, 조사 결과를 바탕으로 관련 제도의 체계적인 정비가 이루어져야 할 것으로 사 료된다.

본 논문은 한국농어촌공사의 학술용역(2009)인 ‘유휴 지 등을 활용한 발기반정비사업 모델개발 연구용역’ 과제의 일환으로 수행되었습니다.

참고문헌

1. 김수석, 허주녕, 2007a, 농지유동화 실태와 정책과 제, 한국농촌경제연구원.
2. 김수석, 황의식, 허주녕, 2007b, 농지은행 활성화 및 유휴농지 관리방안 연구, 한국농촌경제연구원.
3. 김재경, 안소은, 2005, 한계농지의 산지전용을 위한 정책제언 : 전용규제에 대한 법제도를 중심으로, 국 토연구, Vol 46, 3-19.
4. 김현호, 오은주, 2007c, 어메니티를 활용한 지역발 전 연구, 한국지방행정연구원.
5. 김홍상, 이광, 이을경, 2001, 발기반정비사업의 증장 기 추진방향 : 사회경제적 측면을 중심으로, 한국농 촌경제연구원.
6. 농림수산식품부, 2010, 농림수산사업시행지침서.
7. 박석두, 김수석, 2005, 휴경농지의 실태와 정책방향.
8. 리신호, 윤성수, 김시환, 2008, 농촌체험마을의 협력 적 관광개발 모델 사업의 추진과 발전방향, 한국농 공학회논문집, 50(6), 83-91.
9. 이상영, 강현경, 이승주, 2009, 우리나라 농촌지역 휴경지·유휴지 현황 및 활용방안, 농촌계획, 15(1), 15-29.
10. 최혁재, 지대식, 최수, 김승중, 2005, 유휴농지의 효 율적 활용·관리방안 연구, 국토연구원.
11. 한경수, 구승모, 2005, 농외소득 향상을 위한 한계농 지 개발모형 정립 및 실용화 방안, 한국농어촌공사.
12. 한국농어촌공사, 2008, 유휴(휴경)농지 실태조사 보 고서.
13. 農林水産省, 2008a. 耕作放棄地全体調査要領.
14. 農林水産省, 2008b. 耕作放棄地全体調査の実施マ ニュアル.

접 수 일: (2010년 8월 5일)

수 정 일: (1차: 2010년 9월 5일, 2차: 9월 16일)

게재확정일: (2010년 9월 16일)

■ 3인 익명 심사필